

한국의 사회적 위험 관리전략과 거버넌스*

이주하**

본 논문은 복합위기사회로서의 한국의 위험구조를 진단하고 대처방안을 모색하기 위한 연구의 일환으로 사회적 위험 관리체계로서의 (복지)국가의 거버넌스에 대해 이론적으로 고찰하고자한다. 이를 위해 먼저 거버넌스 담론의 유형화를 살펴 본 후, 제도적 유산으로 인한 한국 사회와의 선택적 친화성과 거버넌스 하 국가의 사회체제 조정능력을 바탕으로 국가중심 거버넌스에 보다 초점을 두었다. 다음으로는 한국의 권위주의 체제 및 민주화 이후 시기의 사회적 위험 관리전략과 이를 둘러싼 거버넌스의 특징에 대해 분석하였다. 한국의 경제발전은 다양한 사회적 행위자를 동원·포섭하는 혼합적 거버넌스의 작동에 의해 가능하였고, 경제성장으로 인한 일자리 창출과 가구소득의 증대는 사회적 위험 관리를 용이하게 하였다. 하지만 전통적·새로운 사회적 위험이 중첩되어 나타나는 현실 속에서 기존의 사회적 위험 관리체제의 한계와 혼합적 거버넌스의 역설을 극복하기 위해서는 위험관리자로서의 국가의 역할을 한층 더 강화할 필요가 있다.

주제어: 사회적 위험, 거버넌스, 복지국가

I. 서론

경제와 기술이 발전하면서 우리는 보다 안전한 사회에 살 수 있을 것이라는 기대를 하지만 현대 사회는 오히려 다양한 위험이 만연되는 현상을 겪고 있다. 최근 들어 글로벌 경제화, 탈산업화, 정보화, 저출산·고령화, 지구온난화 등 다양한 차

* 이 연구는 한국연구재단 2010년도 한국사회기반연구사업(SSK)의 지원을 받아 수행되었음(과제번호: B00271). 유익한 논평을 해주신 심사위원님들께 깊은 감사를 드립니다.

** 영국 Oxford 대학에서 사회정책학 박사학위를 취득하고, 현재 동국대학교(서울) 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 복지국가, 정책집행, 거버넌스 등이다(E-mail: leejooha@dongguk.edu).

원에서의 환경변화들이 서로 상호작용하면서 개개인의 삶의 양식에 불확실성이 더욱 증대하고 있으며, 다양한 사회적 위험들이 더욱 역동적으로 나타나고 있다. 더욱이 한국사회의 경우 1960년대 이후 국가 주도의 경제발전 지상주의에 의한 압축적 근대화로 비약적 경제성장을 이룩하였으나, 동시에 다양한 사회갈등과 사회문제들 역시 파생시켰다. 즉 서구적 근대성으로 인한 ‘위험사회적 특성’과 압축적 근대화로 인한 ‘한국적 위험’에 노출된 이중적 위험사회가 되어가고 있다(이재열 외, 2005; 정지범·류현숙, 2009). 한편 장경섭(1998)은 Ulrich Beck의 위험사회론(1992)을 보완·확장하여 ‘복합위기사회(complex risk society)’라는 개념을 통해 한국사회의 대다수 영역에서 나타나고 있는 만성적 사고·재난 실태를 종합적으로 설명하고 있다.

본 논문은 복합위기사회로서의 한국의 중층화된 위험구조와 위기경향을 진단하고 대처방안을 모색하기 위한 연구의 일환으로 이론적 측면에서 사회적 위험과 거버넌스에 대해 분석하는 것이 목표이다. 먼저 한국보건사회연구원(김승권 외, 2009), 한국행정연구원(정지범·류현숙, 2009), 정보통신정책연구원(이재열 외, 2005) 등의 국책연구소에서 발간한 기존의 주요 위험사회 연구들이 체계적으로 다루지 않은 ‘전통적 사회적 위험(old social risks)’과 ‘새로운 사회적 위험(new social risks)’의 구분과 이에 대처하기 위한 복지국가의 역할 변화에 보다 주목하고자 한다.

탈산업화와 세계화 시대에 들어서면서 고전적 복지국가가 보장하였던 전통적 사회적 위험과 다른 새로운 형태의 사회적 위험이 출현하고 있다. 탈산업화로 인해 팽창한 서비스 산업은 제조업에 비해 비균질적이고 취약한 일자리를 제공하고 있고, 신자유주의적 세계화는 노동시장의 유연화와 긴축재정을 가져왔으며, 저출산·고령화와 가족구조의 변화는 가족과 여성의 위기를 초래하였다. 이러한 새로운 사회적 위험으로 인한 삶의 불안정성과 빈곤은 여성노동자, 저숙련노동자, 청년실업자, 편모 등에게로 확대되어가고 있다. 이에 본 논문은 사회 전반적 영역을 포괄하는 수많은 위험의 양상 및 유형들이 아니라, 전통적·새로운 사회적 위험과 사회적 위험관리체계로서(복지)국가의 거버넌스에 초점을 두고자 한다.

사회적 위험은 세계화와 탈산업화의 영향 아래 어느 정도 수렴되는 현상을 보이면서도 개별국가의 처한 사회경제적 구조와 기존의 제도적 배열의 차이점에 따

라 다양한 편차를 보이고 있다. 서구와 한국사회에서의 사회적 위험에 대한 담론과 정책적 과제 차이점은 사회적 위험의 측정과 대응방안의 모색에 있어서 복지체제(welfare regime) 및 거버넌스의 유형화에 보다 많은 관심을 기울여야 함을 의미한다. 즉 Huber와 Stephens(2006)가 강조하였듯이, 전통적·새로운 사회적 위험에 대한 분석은 복지체제의 유형별 특징의 중요성을 간과해서는 안 되는 것이다. 왜냐하면 사회적 위험은 이를 대처하는 제도적 장치가 준비되어 있는가 여부에 따라서 실질적 위험 수위가 차이가 날 수 있으며, 같은 사회적 위험을 겪어도 이에 대한 체감은 각 레짐별로 다르게 나타날 수밖에 없기 때문이다. 그러한 점에서 사회적 위험에서 제도적 요소가 차지하는 비중에 대한 논의와 위험에 대응하는 다양한 관리전략의 거버넌스에 대한 분석은 매우 중요하다.

Bonoli(2007)에 따르면, 새로운 사회적 위험의 출현의 기저에 놓은 사회적 변동은 레짐별 또는 국가별로 다른 속도로 진행되어왔으며, 그 결과 국가마다 시기적으로 다르게 새로운 사회적 위험에게 노출되어왔다. 또한 전후 복지국가의 발전에 있어서 주요 독립변수들, 즉 사회경제적 발전, 정치적 동원, 제도적 영향은 후기산업사회의 사회정책에 있어서도 여전히 중요한 설명변수이며, 이러한 변수들 간의 상호작용에 있어서 레짐 혹은 국가 간에 중요한 차이점이 나타나는 것이다. 이러한 맥락 속에서 본 연구는 동아시아 복지체제, 특히 한국의 사회적 위험을 대처하는 제도적 역량과 관리전략의 거버넌스에 대해 고찰해보고자 한다.

거버넌스 담론은 1980년대 이후 정부실패에 대한 반성과 시민사회의 성장에 대한 인식이 확산하면서 공공문제 해결에 대한 상향적 내지는 수평적 접근에 대한 수요가 폭증하자, 그에 대한 조응방식의 하나로 등장했다(박재창, 2010). 이에 본 연구에서는 거버넌스라는 렌즈를 통해 바라본 사회적 위험 관리체계로서의 (복지)국가의 역할에 대해 살펴볼 것이다. 이러한 시도는 서구학자들에 의해 제기되고 발전해온 전통적·새로운 사회적 위험 연구들(Armingeon & Bonoli, 2006; Bonoli, 2005, 2007; Taylor-Gooby, 2004; Lewis & Surender, 2004; Esping-Andersen et al, 2002)이 서구 선진자본주의 이외의 국가들에 대한 분석은 상대적으로 소홀히 하였다는 점과 국내학자들의 경우 일부 유의미한 연구논문(김영란, 2006, 2008; 김철주·박보영, 2006; 윤홍식, 2009)에도 불구하고 아직 한국의 사회적 위험의 관리전략을 거버넌스라는 관점에서 분석한 연구가 없다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다. 이와

같은 이론적 논의의 목적은 향후 한국의 사회적 위험의 측정과 평가 및 관리전략 까지 아우르는 총체적이고 체계적인 분석을 위한 기초연구로서 기여를 하는데 있음을 다시 한번 밝히고자 한다.

Ⅱ. 거버넌스 담론으로 바라본 사회적 위험 관리전략

1. 거버넌스 담론의 다양성과 유형화

거버넌스라는 개념과 분석틀은 다양한 학문 분야에서 사용되고 있는데, 이들 학문 영역에서 다루어지는 거버넌스 논의의 등장배경과 핵심 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다(정정길 외, 2011; Kjær, 2004). 첫째, 세계화로 인해 국가의 통제력이 약해지는 환경 속에 정책과정에서 국가의 독점력이 시민사회의 등장으로 크게 감소함에 따라 시민사회와의 협력을 강조하는 거버넌스 논의가 주목을 받기 시작하였다. 둘째, 거버넌스에 대한 논의는 신공공관리론(new public management)의 등장 및 한계와 밀접한 연관이 있는데, 정부 실패에 대한 대안으로 시장친화적 거버넌스가 강조되었고, 이후 시장주의의 폐해를 보완할 수 있는 신거버넌스에 대한 관심이 증대하였다. 셋째, EU와 같은 국제연합체의 출현에 따라 거버넌스 논의가 보다 활발해졌는데, 초국가적(supra-national) 수준, 국가 수준, 국가하위 수준을 포괄하는 다층적 거버넌스(multi-level governance)가 대표적인 예이다. 넷째, World Bank 나 IMF 같은 국제기구의 역할 증대도 거버넌스 논의를 본격화시켰는데, 특히 제3세계 국가들에 대한 원조가 효과적인 성과를 창출하기 위해서는 ‘바람직한 거버넌스(good governance)’가 필수적이라는 논쟁을 촉발시켰다. 다섯째, 비교정치학에서 개도국의 경제성장을 포함한 국가 간 경제발전의 차이와 민주주의 이행의 성공여부를 설명하는데 있어서 거버넌스에 기반을 둔 분석이 증가하고 있다.

거버넌스라는 담론의 출발점과 강조점은 여러 학문분야 뿐만 아니라, 행정학 내부에서도 연구전통에 따라 다르기 때문에 단일 개념의 거버넌스를 제시하기란 쉽지 않으며 학계의 합의 수준도 높다고 하기 어렵다. 일례로 광의의 거버넌스는 다양한 사회적 조정기제를 포괄하는 개념으로, 여기에는 신공공관리론과 시장의

역할 확대를 추구하는 ‘신자유주의적 거버넌스’는 물론, 전통적인 관료제적 거버넌스가 모두 포함되는 반면, 협의의 거버넌스인 신거버넌스는 신자유주의나 신공공관리론과는 엄격하게 구분된다(이명석, 2002). 거버넌스 담론의 다양성에 대한 이해를 높이기 위해서는 유형화에 대해 주목할 필요가 있는데, 가장 일반적인 유형화는 위계(hierarchy), 시장(market), 네트워크(network)라는 3가지 서로 다른 통치구조를 중심으로 국가중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스로 나누는 것이다(김석준 외, 2000; 박재창, 2010; 장지호·홍정화, 2010).¹⁾ 여기서 국가중심 거버넌스는 통제, 명령, 규제 중심의 전통적인 계층제적 통치로 이해하는 경우도 있으나, 과거의 수직적 통치방식에 비해서 수평적인 네트워크와 파트너십을 보다 강조하는 가운데 정부가 시장과 시민사회를 주도적으로 관리한다고 보는 입장이 보다 일반적이다. 앞서 언급한 협의의 거버넌스 개념에 해당하는 신거버넌스의 경우 시민사회중심 거버넌스와 유사하다고 할 수 있는데, 이 유형은 계층제와 시장에 대한 대안적인 조정기제로서 등장하였다. 즉 신뢰, 참여, 협력에 기초한 네트워크를 통한 조정을 그 핵심원리로 하며, 자치적(self-governing)인 동시에 상호의존적인 조직 사이의 지속적인 상호작용을 중요시한다.

1) 일찍이 대표적인 거버넌스 이론가인 Rhodes(1997)는 최소국가(minimal state), 기업지배구조(corporate governance), 신공공관리(new public management), 좋은 거버넌스(good governance), 사회적 사이버네틱 체제(socio-cybernetic system), 자기조직화 네트워크(self-organizing networks)라는 6가지 용법의 거버넌스 개념을 제시하였다. 최소국가로서의 거버넌스는 정부 개입의 정도와 형식을 재정의하고, 공공서비스의 공급에 있어서 시장과 준시장(quasi-market)의 역할을 강조하는 것이다. 기업지배구조로서의 거버넌스는 정보공개, 책임성, 투명성 등을 통한 기업조직의 통제와 감독에 관심을 두고 있다. 관리주의와 제도주의 경제학에 영향을 받은 신공공관리로서의 거버넌스는 민간부문의 관리기법을 공공부문에 도입하고, 공공서비스 제공에 있어서 시장의 경쟁을 중시한다. World Bank가 제3세계 원조의 성과를 높이기 위해 사용하기 시작한 좋은 거버넌스라는 개념은 신공공관리와 자유민주주의의 결합으로 볼 수 있는데, 효율적인 공공서비스, 독립적 사법체계, 공적 기금의 책임성 있는 관리, 의회에 대해 책임을 지는 독립적 감사기구, 자유언론 등을 포함하고 있다. 사회적 사이버네틱 체제로서의 거버넌스는 중앙정부의 독자적인 국정운영의 한계를 지적하는 한편, 모든 정책영역에 있어서 다양한 행위자들이 서로 상호작용한다는 사실에 주목하면서 사회적, 정치적, 행정적 차원에서 협력과 상호의존성을 강조하고 있다. 마지막으로 자기조직화 네트워크는 거버넌스를 자율적이며 스스로 조직화하는 조직 간의 네트워크로 파악하며, 정부에 의한 조정 대신 참여와 신뢰를 중심으로 한 상호작용의 네트워크에 초점을 두고 있다. 이러한 Rhodes의 분류는 거버넌스를 사회제 전반에 관련된 광의의 개념으로 파악한 것으로 체계적인 유형화라기보다는 다양한 논의를 포괄적으로 정리한 것이라 할 수 있다.

Newman(2001, 2007)은 집권화와 분권화 정도를 한 축으로 하고, 혁신/변화와 지속성/질서를 다른 한 축으로 하여 거버넌스를 4가지 유형으로 구분하였다. 첫 번째 유형은 집권화와 지속성/질서를 강조하는 계층적(hierarchical) 거버넌스이다. 이는 전통적인 통치방식에 가까우며, 관료제의 역할과 법률에 기반한 권한행사를 중요시하는데, 높은 책임성을 구현할 수 있다. 두 번째 유형은 집권화되고 혁신/변화를 강조하는 합리적 목표(rational goal) 모형 혹은 관리주의(managerial) 거버넌스이다. 정부는 경쟁, 유인체계, 계약과 같은 관리주의적 수단을 통해 권력을 행사하고 단기적인 성과의 극대화를 강조하는데, 여기서 권한은 하위기관으로 위임된다. 세 번째 유형은 분권화되고 혁신/변화를 강조하는 개방체제(open system) 혹은 네트워크 거버넌스인데, 장기적인 정책성과를 가져오기 위해 신뢰, 협력, 파트너십을 중시한다. 국가의 조정능력은 약하고 권력은 분산되어 있으며, 변화요구에 지속적으로 반응하는 특성을 지니고 있다. 비록 책임소재에 있어서는 문제점을 가지고 있지만 유연하고 대응력이 높기 때문에 지속가능성에 있어서는 뛰어나다고 할 수 있다. 네 번째 유형은 분권화되고 지속성/질서를 강조하는 자치 거버넌스(self-governance) 모델로서 호혜적 책임성, 높은 자율성, 자기 통제에 기반을 두고 있다. 권력을 개인이나 공동체에 부여함으로써 그들 스스로 문제를 해결하고, 복지(well-being)에 스스로 책임을 지도록 지원한다.

Pierre와 Peters(2005)에 따르면 거버넌스에 대한 이해는 집합적 이익을 추구하는데 있어서 국가와 사회 간의 관계의 특성을 파악하는 것이다. 국가의 (국정관리) 능력은 사회에 대해 구속력 있는 결정을 강제할 수 있는 국가의 권위와 사회의 다양한 정보들을 활용하는 역량으로부터 파생된다. 성공적인 국정관리를 위해서 국가는 받아들이기 힘든 정보에 대해서도 열린 자세를 갖출 필요가 있는데, 이는 국가의 권위를 중시하는 흐름과 상충되기도 한다. Pierre와 Peters는 이러한 국가의 권위와 정보활용능력을 바탕으로 국정운영에 있어서 국가의 개입정도와 영향력에 따라 거버넌스의 5가지 모형을 제시하였다.

먼저 국가주의(Étatisiste) 모형에서 정부는 국정운영에 있어서 가장 중요한 행위자로서 강력한 관료제를 기반으로 사회적 행위자(societal actors)에 대한 지배권을 가질 뿐 아니라 사회로부터의 영향에서 자유롭다. 둘째, 자유민주주의(Liberal-democratic) 모형에서 국가는 여전히 지배적인 행위자로서 경쟁하는 사회

적 행위자들을 거버넌스에 참여시킬지 여부를 결정할 수 있다. 그러나 관료제의 역할은 국가주의 모형처럼 크지 않으며, 의회제도에 보다 의존하는 거버넌스 모형이다. 셋째, 합의제 정책결정에 기반한 조합주의와 유사한 국가중심(State-centric) 모형에서 국가의 역할은 여전히 중요하나, 기업과 노동조합 같은 강력한 사회적 행위자들과의 제도화된 관계를 맺고 있다. 강력한 관료제가 거버넌스를 지탱하고 있으나, 제도적으로 조직화된 사회적 행위자들 역시 영향력을 발휘하고 있다. 넷째, 네덜란드 학파의 거버넌스(Dutch governance school) 모형에서 국가는 국정운영을 위해 사회적 네트워크에 의존하고 있다. 즉 다양한 행위자들이 거버넌스에 참여하고, 그들 사이의 합의에 의해 의사결정이 이루어진다. 여기서 국가는 다수의 행위자들 중 하나일 뿐이며, 관료제의 영향력 역시 크지 않다. 마지막으로 ‘정부 없는 거버넌스(Governance without government)’ 모형에서는 국가보다 사회적 행위자들이 강력한 영향력을 행사하며 정통성을 가지고 있다. 관료제의 역할은 미비하며, 국가는 다른 행위자들이 정책을 결정하고 집행하는 무대를 제공할 뿐이다. Pierre와 Peters는 첫 번째 모형과 마지막 모형은 이상형(ideal-type)에 가까우며, 유럽대륙 국가들을 대변하는 국가중심 모형이 가장 효과적인 거버넌스 유형이라고 주장하고 있다.

사실 이러한 거버넌스의 유형화는 사회적 진공상태에서 존재하는 것은 아니며 역사적이고 제도적인 맥락에서 접근할 필요가 있다. 즉 거버넌스의 형태는 각 국가의 사회·경제·정치·문화적 특성에 따라 달라질 수 있으며, 기존 유형을 반영한 경로의존적인(path-dependent) 발전양상을 띠고 있다(Peters & Pierre, 1998; 장지호·홍정화, 2010). 따라서 한 사회의 거버넌스의 특징과 변화과정을 심층적으로 이해하기 위해서는 그 사회의 정치 및 사회·경제적 제도의 역사적 발전경로를 파악해야 한다.

여기서 경로의존성의 핵심 요소인 역사적인 유산(historical legacies)은 (정치)제도의 유산과 (사회·경제)정책의 유산으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 먼저 정치제도의 유산이란 정책결정과정에서 직접적으로 영향을 끼치는 권력의 수평적·수직적 집중도, 행정부와 입법부의 관계, 정당체계, 선거제도 등의 유산을 의미한다. 이는 Pierson(1994)이 제시한 세 가지 주요 제도변수들 중 공식적 제도들의 구조(the structure of formal institutions) 및 정부당국의 정책결정능력(the policy-making

capacities of government authorities)과 밀접한 연관이 있다. 다음으로 다양한 공공정책들을 구성하는 정책목표와 수단의 유산이 있다. 이는 Pierson이 강조한 마지막 제도변수인 정책 피드백(policy feedback)과 관련이 있는데, 그에 따르면 ‘이익집단 활동(interest-group activity)’, ‘잠김효과(lock-in effects)’, ‘정책학습(policy learning)’, ‘정보효과(information effects)’로 세분화하여 살펴볼 수 있다(Pierson, 1994). 이러한 역사적 유산, 특히 정치제도의 유산은 ‘게임의 규칙(the rules of the game)’을 설정함으로써 거버넌스의 고유한 양식을 규정하는데 있어서 지대한 영향을 미친다.

한국의 경우 수직적 권한 집중이 강한 정치제도를 가지고 있는데, 이는 시민사회에 대한 국가, 그리고 입법부에 대한 행정부의 우위로 대변되는 강력한 대통령제와 관료제로 특징지어질 수 있다. 정무권(2009)이 지적하였듯이, 한국의 사회·경제적 제도의 발전에 있어서 국가의 역할은 다른 어느 국가들 보다 더 직접적이고 강했으며, 조정기제(coordination mechanism) 역시 국가가 발전주의 논리에 따라 규제중심으로 조정하는 국가주의(dirigisme)에 가까웠다. 이러한 상황을 고려할 때 한국사회와 선택적 친화성이 있는 유형은 국가중심 거버넌스, Newman의 계층적 거버넌스, 그리고 Peters와 Pierre가 제시한 국가주의 모형과 국가중심 모형의 특성을 일정부분 공유하는 거버넌스라 할 수 있다.

국가중심 거버넌스에 대한 관심은 한국 사회가 지닌 제도적 유산과의 선택적 친화성에만 국한되는 것은 아니다. ‘정부 없는 거버넌스’ 모형과 같이 국가의 쇠퇴를 강조하고 국가로부터 자율적인 네트워크를 중시하는 거버넌스 유형에 대해 어느 정도 비판적인 입장을 견지하며, 사회체제 조정과정에 있어서 국가의 주도적인 역할에 주목해야 한다고 지적하는 일련의 연구들이 있어왔다(Peters, 2000; Kjær, 2004; Jordan, 2008; Bell & Hindmoor, 2009; Lynn, 2010). Peters(2000)에 따르면, 글로벌 시스템, 네트워크, 시장의 증대된 영향력 속에서 국가의 국정운영능력은 과거보다 제한되었음에도 불구하고, 국가는 목표의 설정, 우선순위의 결정, 정책들 사이의 조정과 같은 핵심적인 역할을 여전히 수행하고 있다. 또한 그는 오늘날 분권화가 점점 더 중요해지고 있으며, 정부 혼자만의 힘으로는 정책을 효과적으로 집행하기에 한계가 있다는 점을 인정하면서도, 사회에 일관된 방향성을 제시해주는 조정(steering)능력에 있어서는 국가가 다른 행위자보다 뛰어나다고 주장하였다. 비슷한 맥락에서 Kjær(2004)는 거버넌스란 정부 없이 일어나는 현상이 아니며, 거

버넌스 이론에서 국가의 역할이 단순히 쇠퇴한다고 가정하는 것은 오류라 지적하였다. 갈등하는 이익들 간에 협력과 타협이 쉽지 않거나 권력의 불평등이 심각한 상황 속에서 특정 이익이 정책결정을 독점하는 경우에 네트워크는 제대로 작동하기 힘들며, 민주적 국가는 상충되는 갈등을 수용하고 조정하는데 있어서 네트워크 보다 장점을 지니고 있는 것이다. 따라서 거버넌스 담론에 대한 다양한 유형들 중 국가중심 거버넌스는 한국의 사회적 위험관리 체계를 파악하는데 있어서 보다 적합한 모형이라 할 수 있다.

2. 거버넌스의 투입/산출 지향적 측면과 사회적 위험 관리

위에서 제시한 두 가지 논거, 즉 제도적인 유산으로 인한 한국 사회와의 선택적 친화성, 그리고 거버넌스 하 국가의 능동적이고 주도적인 역할의 중요성을 바탕으로 본 논문은 국가중심 거버넌스에 보다 더 초점을 두고 사회적 위험 관리체계를 분석할 것이다. 그러나 이러한 입장이 국가-시장-시민사회 사이의 참여와 파트너십에 기반한 국정관리를 중요시하는 (신)거버넌스의 의미를 등한시하는 것은 아니다. 본 논문에서 강조하고자 하는 것은 전통적인 정부의 하향식 조종능력이 아니라 정부와 사회의 상호작용과 파트너십 속에서 나타나는 국가의 사회체제 조정능력이다.²⁾

거버넌스는 정치적 게임의 공식적·비공식적 규칙을 설정, 적용, 관리하는 것으로 볼 수 있으며, 그러한 규칙이 안정적이기 위해서는 정당성(legitimacy)이 확보되어야 한다(Kjær, 2004; Hyden, 1999). 물론 거버넌스라는 개념이 가진 다면성만큼 거버넌스를 구성하는 핵심 요소 역시 다양하다. World Bank는 바람직한 거버넌스를

2) 한편 위험 거버넌스(risk governance)라는 개념이 점차 주목을 받고 있다. 국제위험거버넌스협회(International Risk Governance Council)가 제시하는 위험 거버넌스 모형은 위험 사전평가(pre-assessment), 위험 사정(risk appraisal), 위험 수용가능성 판단(tolerability & acceptability judgement), 위험 관리(risk management), 위험 소통체계(communication)로 구성되어 있다(Renn, 2006). 위험 거버넌스는 위험문제에 관련된 공공과 민간 영역의 다양한 행위자들이 위험평가·관리·소통의 전체과정 상에서 협력적 네트워크를 구성하여 문제를 함께 해결하는 과정으로 정의할 수 있다(이재열, 2008). 그러나 이러한 위험거버넌스 연구는 아직 학문적으로 정교한 이론과 분석틀을 갖추었다고 하기엔 다소 미흡하며, 전통적·새로운 사회적 위험에 대한 관심이 부족하고, 거버넌스 및 복지국가에 대한 체계적인 논의를 제공하고 있지는 않다.

측정하기 위한 6개의 지표로 언론의 자유와 정치적 책임성(voice and accountability), 정치적 안정성과 폭력의 부재(political stability and absence of violence), 정부의 효과성(government effectiveness), 규제 수준(regulatory quality), 법치주의(rule of law), 부패의 통제(control of corruption)를 제시하고 있다(Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2004). 이와 유사하게 유엔은 바람직한 거버넌스를 위한 핵심 요소로 시민들의 광범위한 참여(participation), 법치주의(rule of law)에 기반한 의사결정, 정부활동에 있어서 투명성(transparency), 시민들의 요구에 대한 대응성(responsiveness), 시민들의 복지향상에 있어서의 형평성(equity), 공적 자원을 사용함에 있어서 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency), 공공 및 민간조직들의 책임성(accountability) 등을 강조하고 있다(UNDP, 1997). 이처럼 다양한 거버넌스의 구성 요소를 정당성이라는 개념을 중심으로 살펴보면 아래와 같다.

Fritz Scharpf(1997, 1999)에 따르면 정당성은 ‘투입 지향적(input-oriented)’ 측면과 ‘산출 지향적(output-oriented)’ 측면으로 나누어 파악할 필요가 있다. 투입 지향적 정당성은 규칙을 정하는 과정, 즉 사회 구성원에게 구속력이 있는 의사결정(collectively binding decisions)에 공정하게 참여하는 민주성을 의미한다. 따라서 정치적 선택은 사회 구성원의 선호와 의지가 반영되어야지 정당성을 획득할 수 있는 것이다. 반면 산출 지향적 정당성은 실질적인 성과를 가져오는 규칙의 효과성을 의미하며, 정부는 개인이나 시장에서 해결하기 힘든 문제들을 효과적으로 해결하는데 초점을 두어야 한다. 즉 공공선과 분배의 공정성을 달성할 수 있는 효과적인 정책을 통해 산출 지향적 정당성은 확보되는 것이다. Abraham Lincoln이 제시한 민주주의의 3대 원칙에 비추어 볼 때, 투입 지향적 정당성은 ‘국민의 의한(by the

<표 1> 거버넌스와 투입/산출 지향적 정당성

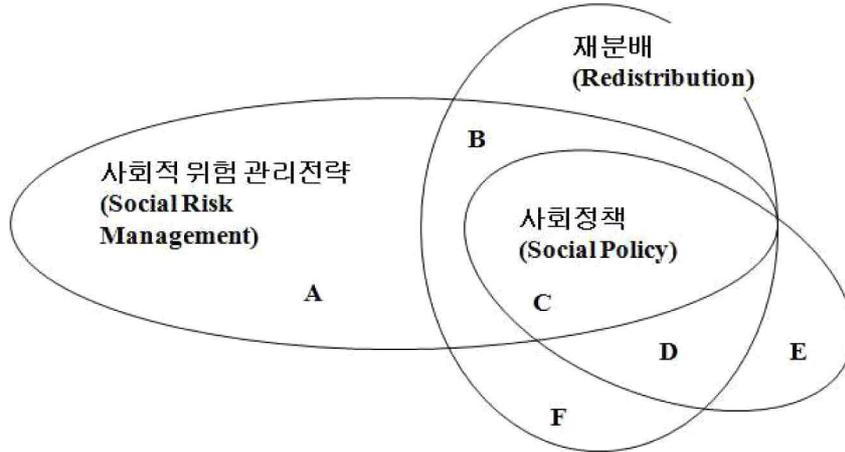
거버넌스		산출 지향적 정당성	
		비효과적	효과적
투입 지향적 정당성	권위주의적	I. 경제성장 (-) 사회복지 (-)	II. 경제성장 (+) 사회복지 (-)
	민주주의적	III. 경제성장 (-) 사회복지 (+)	IV. 경제성장 (+) 사회복지 (+)

people)’ 정부와 산출 지향적 정당성은 ‘국민을 위한(for the people)’ 정부와 각각 상응한다고 할 수 있다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 투입 지향적 정당성은 권위주의와 민주주의에 따라, 산출 지향적 정당성은 효과적인지 여부에 따라 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 권위주의적 하향식 통치구조를 지닌 거버넌스에 비해 민주적 거버넌스는 투입 지향적 정당성을 확보하기 위해 사회 구성원의 요구와 선호에 더욱 민감하게 반응하기 때문에 사회복지의 발달을 가져오게 된다. 하지만 권위주의 정부도 부족한 정치적 정통성을 보완하기 위해 복지제도의 도입에 관심을 가진다는 사실을 간과해서는 안된다(Kwon, 1999; Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011). 규칙의 효과성의 의미하는 산출 지향적 정당성의 경우 정책을 기획하고 형성하며 수행하는 정부의 조정능력이 효과적일 경우 경제성장을 달성할 가능성이 높아지는 것이다. 일례로 제I유형은 사하라 남부의 아프리카 개발도상국들을, 제II유형은 민주화 이전의 동아시아 국가를, 제III유형은 남미 국가들을, 그리고 제IV유형은 서유럽의 선진 복지자본주의를 대변한다고 가정해 볼 수 있다. 물론 이러한 유형은 이상형에 가까우며, 각각 유형들과 개별 국가 사이의 조응성은 고정된 것이 아니라 시간과 공간에 따라 변화하는 것으로 파악해야 한다. 즉 특정 국가의 경우 특정 시점에 한 유형에 속한다 할지라도, 시간에 따라 다른 유형으로 이동할 수 있는 것이다. 한국의 경우 해방 직후 I유형에 머물렀으나, 권위주의 정부 하에 II유형을 거쳐 민주화 이후 IV유형으로 나아가는 중이라고 간주할 수 있다.

한국을 포함한 동아시아 발전주의 국가(developmental state)의 성공적인 경제성장은 정부가 사회와 어떻게 상호작용하는가, 그리고 국가-사회의 관계를 규정하는 제도가 어떤 방식으로 설정되었는지에 대한 논의와 관련이 있으며, 이는 곧 거버넌스 개념과 직결되어 있다(Kjar, 2004). 따라서 소위 ‘바람직한 거버넌스’는 World Bank나 서구의 원조 공여국에서 중시되는 신자유주의 이미지와는 다른 것이며, 반대로 경제발전을 촉진하기 위해서는 국가의 효과적인 사회체제 조정능력이 중요한 것이다. 한국 발전주의 국가의 거버넌스는 민주적 투입절차가 아닌 효과적 산출을 통해 정당성을 확보하는 방식으로 작동하였고, 여기서 경제성장과 그로 인한 사회적 위험의 효과적인 관리는 산출 지향적 정당성의 요체라 할 수 있다.

<그림 1> 사회정책, 재분배정책, 사회적 위험 관리전략



자료: Holzmann & Jørgensen, 2000.

흔히들 사회적 위험의 관리체계에 있어서 핵심적인 수단은 사회정책으로 파악한다(de Neubourg & Weigand, 2000). 하지만 위험의 사회적 관리는 국가가 제공하는 사회정책에만 국한되는 것은 아니다. <그림 1>은 사회적 위험에 대한 대처방안으로 사회정책, 재분배정책, 그리고 사회적 위험 관리전략을 구분해서 제시하고 있는데, 이들 3가지 방안들은 서로 중첩되는 부분을 가지고 있다. A에 해당하는 방안은 사회정책과 재분배정책의 범위를 벗어난 사회적 위험 관리전략으로 거시경제정책, 자연재해 예방정책, 그리고 교통, 전기, 상하수도, 도로, 통신 등의 사회간접자본시설에 대한 투자를 들 수 있다. B는 사회정책의 범위를 벗어났지만, 소득재분배를 지향하는 사회적 위험 관리전략으로서 위험을 예방하거나 경감하기 위한 인프라 투자가 이에 해당되며, C는 사회적 위험 관리전략의 일환으로서의 사회정책을 의미한다. D는 사회적 위험 관리전략의 범위를 벗어난 사회정책과 재분배정책의 교차점을 나타내는데, 극빈층에 대한 소득지원이 여기에 포함된다. E는 재분배정책과 사회적 위험 관리전략의 범위를 벗어난 사회정책으로서 사회적 배제 극복을 위한 정책이, F는 사회적 위험 관리전략과 사회정책의 범위를 벗어난 소득재분배 정책으로서 누진적 소득세가 대표적인 예라 할 수 있다(Holzmann & Jørgensen, 2000). 다음 장에서는 이처럼 다양한 사회적 위험 관리전략과 이를 둘러싼 거버넌스에 중점을 두고 한국의 권위주의 체제 및 민주화 이후 시기의 사회적

위험 관리의 특징에 대해 설명하고자 한다.

Ⅲ. 권위주의 체제의 거버넌스와 사회적 위험 관리전략

1. 혼합적 거버넌스(mixed governance)와 권위주의 정부

거버넌스 담론에서 볼 때 경제발전에 도움이 되는 특정한 형태의 국가-사회관계가 중요하며, 한국의 발전주의 국가는 성공적인 거버넌스의 사례로 간주될 수 있다. Ringen 외(Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011)에 따르면, 국가의 힘은 ‘하드 파워(hard power)’와 ‘소프트 파워(soft power)’의 종합으로 파악할 필요가 있다. 권위주의 체제의 효과적인 지배전략은 하드 파워에 기초한 강압적 권력 행사(use of force)와 소프트 파워에 기초한 적절한 거버넌스의 실행(delivery of governance)으로 구성되어 있다. 그러나 하드 파워에 대한 많은 연구에 비해 소프트 파워에 주목하여 권위주의 정부 하에서 어떤 형태의 거버넌스가 작동하였는지에 대해 체계적으로 고찰한 분석은 부족한 편이다. 일례로 Bruce Cumings의 「Korea's Place in the Sun」(1997)은 1960년 이후 한국의 정치사를 하드 파워 측면에서 분석하였으나, 거버넌스를 통한 정부의 역할과 그 성과에 대해서는 자세히 논의하지 않았다. 또한 발전주의 국가론(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Haggard, 1990)도 소프트 파워에 기반한 거버넌스에 대해서는 충분한 관심을 기울이지 않았다. 이러한 거버넌스의 작동 메커니즘을 파악하는데 있어서 경제정책 뿐 아니라 사회정책 역시 핵심적으로 다루어야 할 분야이다.

정상적인 정부라면 피할 수 없는 두 가지 임무가 있는데, 합법적으로 권력을 유지하는 것과 효과적으로 국정을 관리하는 것이다. 즉 합법성과 거버넌스 사이의 적절한 균형 속에서 국가는 권력의 사용에 있어서 정교해질 필요가 있다. 권력 그 자체는 결코 국가를 효과적으로 만들 수 없으며, 이는 권위주의 정부에 있어서도 마찬가지이다. 효과적으로 국정을 관리할 수 있는 국가는 스스로 모든 일을 해결하려고 하는 대신 비국가 행위자들(non-state actors)을 포섭하고(co-opt) 협력을 구하고자 한다. 더욱이 권력을 부당하게 강압적으로 획득한 정부일수록 정당성을

확보하고 정권을 유지하기 위해 효과적인 국정관리에 많은 관심을 가지게 되는데, 권위주의 정부가 복지제공에 긍정적인 태도를 보이는 것도 같은 이유에서이다. 이러한 거버넌스에 대한 관심은 강제적인 권력행사의 여지를 줄이는 기능도 하지만, 권위주의 정부는 필요하다면 폭력을 사용함에 있어서 망설임이 없는 것 역시 사실이다(Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011).

한국의 권위주의 정부도 권력을 유지하기 위해 필요하다면 서슴없이 하드 파워를 사용하여 시민사회와 노조, 야당을 무자비하게 탄압하였다. 그럼에도 불구하고 동시에 소프트 파워, 즉 거버넌스 측면에서 권력의 정교한 활용을 통해 기업, 공무원, 전문가, 민간단체 등을 적절히 포섭하고 동원하는(mobilize) 능력을 구사하였다. 이처럼 강압적인 권력의 사용과 효과적인 거버넌스의 활용의 결합은 한국 권위주의 정부의 고유한 특성이라 할 수 있다. 한국의 권위주의 정부는 사회적 파트너들을 강압적으로 지배하였을 뿐 아니라 그들과 함께 국정을 관리하였다. 이는 수직적 권한 집중이 강한 한국 정책결정체도의 특징을 간과하는 것이 아니다. 한국의 복지국가는 대통령과 행정부에 권한이 집중된 정치제도 하에서 만들어졌다. 그러나 복지국가의 관리는 국가, 기업, 민간단체 사이의 광범위한 협조체제에 의지해왔다는 점을 강조하고자 하는 것이다(Kim, Kwon, Lee & Yi, 2011).

물론 이러한 분석이 군사독재체제의 추악함과 더불어 권위주의 정권시기 정책결정과정에서 노동과 시민사회 영역이 배제되었다는 사실을 외면하는 것은 아니다. 아무리 권위주의 정부에 의해 시민사회가 통제되고 억압되었다 하더라도 시민사회단체들은 군사독재체제에 지속적으로 저항하였고, 그들의 정치적 역량을 지켜나갔으며, 시민사회에 의한 ‘아래로부터의 역동성’은 유지되어왔다. 더욱이 정당성 확보를 위한 복지제공에 있어서 사회적 행위자들을 포섭하고 동원하는 권위주의 체제의 혼합적 거버넌스는 그 정치적 의도와 달리 다양한 시민사회조직이 자생할 수 있는 토양을 제공하였다(Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011). 결국 아이러니컬하게도 한국의 민주화는 권위주의 정부가 채택한 거버넌스의 ‘실패의 위기’로부터가 아닌 ‘성공의 위기’로부터 파생되었다고 할 수 있다.

2. 혼합적 거버넌스 하 사회적 위험 관리전략

이처럼 권위주의 체제의 거버넌스가 지닌 복잡한 특성을 충분히 고려하면서 사회적 위험을 관리하기 위해 다양한 자원과 제도들을 동원하고 포섭하는 발전주의 국가의 사회체제 조정능력에 대해 주목할 필요가 있다. 여기서 혼합적 거버넌스는 국가중심적 거버넌스와 많은 유사점을 지니고 있다. 권위주의 체제 하의 국가는 시민사회를 강하게 억압하고 통제하였으나 동시에 국가-기업(state-business) 및 국가-민간조직(state-voluntarism)의 혼합적 거버넌스를 통해 근대화 프로젝트를 추구하였다. 한국의 권위주의 체제 하의 경제성장은 바로 이러한 혼합적 거버넌스에 의해 가능하였다(Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011).

그 결과 지속적인 경제성장에 의한 일자리 창출과 실질임금의 상승은 개인의 사회적 위험을 예방하였으며, 소득분배의 개선을 가져옴으로써 대표적인 사회적 위험인 빈곤을 줄이는 역할을 수행하였다. 또한 이러한 경제성장은 가구소득의 증대를 통해 위험을 관리하는 남성부양자모델(male-breadwinner model)을 지탱하였다(Jacobs, 1998). 이러한 정책적 수단들은 위의 <그림 1>에서 A에 주로 해당되는 것으로서, 사회정책이나 재분배정책이 아닌 사회적 위험 관리전략인 것이다.

또한 한국이 지속적인 경제성장을 할 수 있었던 것은 발전주의 국가를 통한 경제우선의 정책뿐 아니라 경제발전에 광범위한 사회적 참여가 있었고 이를 가능하게 한 사회적 평등이 존재하였기 때문이다. 권혁주(2007)가 지적하였듯이, 해방 후 토지개혁과 경직된 사회계층 구조의 타파 등 구조적으로 제공된 사회적 평등으로 산업인력의 수급이 원활하였고, 초·중등교육의 확대와 산업기술인력 양성정책을 통한 인적 자본의 투자는 경제적 발전 뿐 아니라, 많은 사람에게 교육기회의 확대를 가져옴으로써 사회적 평등에 기여했다. 그리고 농어촌 부채 탕감정책, 추곡수매를 통한 미곡가격의 통제, 새마을운동 등을 통한 농촌소득 증가정책 역시 경제발전과 빈곤감소에 긍정적인 영향을 미쳤다(Kwon & Yi, 2009). 이처럼 다양한 정책들은 경제발전을 가능케 한 요인으로 작용하는 동시에 사회정책으로서의 기능도 일부 수행함으로써 권위주의 체제 하의 핵심적 사회적 위험 관리전략이었다.

그러나 경제발전을 정책의 최우선 가치로 설정한 권위주의 정부는 경제발전의 정책적 수단으로서만 사회정책을 사용하였고, 장애인, 여성, 빈곤계층이 그들이

치한 상황을 적극적으로 극복할 수 있도록 하는 사회정책에는 소홀했다. 즉 경제 발전의 효과적 수단으로서 활용될 수 있었던 산업재해 보험 및 대기업 종사자와 공무원을 대상으로 한 의료보험과 같은 사회정책을 도입하였으나, 사회적 약자에 대한 기본적인 보호를 가족의 책임으로 돌린 것이다(권혁주, 2007). 더욱이 혼합적 거버넌스 아래 국가 대신 기업과 민간조직들이 다양한 복지서비스를 직접 제공하였다(Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011). 결국 권위주의 체제 하 사회적 위험 관리 체계는 경제성장으로 인한 취업기회와 가구소득의 확대, 그리고 기업 및 가족복지에 크게 의지하였으며, 국가가 보장하는 사회정책을 통한 위험관리라는 측면에서 볼 때에는 제한적이었다.

IV. 민주화 이후 거버넌스와 사회적 위험 관리전략의 변화

1. 새로운 사회적 위험의 도래와 기존 사회적 위험 관리전략의 한계

전통적 사회적 위험은 산업사회에서 노동력 상실, 즉 실업, 질병, 산업재해, 노령 등과 관련된 위험이다. 전후 케인즈주의에 기반한 고전적 복지국가는 다양한 소득보장프로그램을 통해 사회구성원들의 사회적 위험을 방치하지 않고 적극적으로 개입하여 해결하였다. 이러한 고전적 복지국가는 높은 경제성장, 대규모 고용창출, 포디즘적 노동시장구조, 그리고 젊은 인구학적 구조를 바탕으로 성립되었고 유지될 수 있었다. 그러나 1970년대 중반 이후 세계화와 탈산업화로 대변되는 경제사회구조의 재편은 기존의 사회적 위험구조 및 전후 복지국가의 사회적 토대의 변화를 가져왔다. <표 2>에서 정리하였듯이, 이러한 변화는 전통적 사회적 위험과 다른 새로운 형태의 사회적 위험을 발생시켰다.

새로운 사회적 위험의 등장은 크게 다음 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있겠다(Bonoli, 2005; Taylor-Gooby, 2004; Pierson, 2001; Esping-Andersen, 1999). 첫째, 여성교육의 향상과 더불어 탈산업사회에 접어들면서 서비스업이 팽창함으로써 여성들의 노동시장 참여가 증가하였다. 반면 산업사회에서 대규모 고용이 가능하였던 제조업 부문의 쇠퇴로 경제활동을 하는 남성의 인구는 감소하였으며, 기존의 남

<표 2> 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험의 비교

	전통적 사회적 위험 (Old social risk)	새로운 사회적 위험 (New social risk)
사회적 토대	제조업 중심의 완전고용	지식·정보 중심의 단절적 고용
	핵가족에 기초한 남성부양자 (male-breadwinner) 모델	양소득자(dual-earner) 모델, 한부모가족의 증가
형태	산재, 실업, 질병, 노령 등으로 인한 소득의 중단이나 상실	아동 및 노인에 대한 케어, 단절적이고 불안정한 고용, 비정형적인 직업경력
위험의 담지자	남성 산업노동자	여성노동자, 저숙련·비숙련 노동인구, 청년실업자, 아동, 노인, 편모

자료: 김철주·박보영 (2006)

성부양자모델 대신 양소득자모델(dual-earner model)이 점차 주목을 받기 시작하였다. 이 과정에서 일과 가정을 양립하기 어려운 저숙련 여성층에서 새로운 사회적 위험이 일어나게 되었으며, 무급노동으로 여성이 전담해왔던 전통적 유형의 가족 내 돌봄은 점차 힘들어지게 되었다. 특히 고령화 사회로 인해 노인인구에 대한 사회서비스의 비용이 증가하고 있는 상황에서 돌봄의 문제가 더욱 불거지게 되는 것이다. 둘째, 산업사회에서는 제조업 중심의 대규모 고용으로 인해 비숙련·저숙련 노동자들도 안정적인 일자리를 보장받을 수 있었지만, 탈산업사회에서는 지식·정보산업의 발달로 교육 및 기술수준과 고용 간의 연관성이 매우 높아지게 되며 인적자본을 축적하지 못한 일부 계층은 만성적인 빈곤과 사회적 배제를 경험하게 되었다. 즉 비숙련·저숙련 생산직의 비중은 감소하고 저임금직과 비정규직이 만연해지게 되는데, 이는 노동시장 유연화를 중시하는 세계화의 영향으로 인해 더욱 심화되었다. 셋째, 전후 복지국가의 축소와 국가지출의 억제가 맞물리면서 시장원리와 민영화가 강조되는 상황에서 사적 복지에 대한 규제가 잘 이루어지지 않을 경우 새로운 위험이 발생할 수 있다.

이처럼 서구에서 출현한 새로운 사회적 위험들은 현재의 한국 사회에서도 주요한 사회적 쟁점이 되고 있다. 세계화와 1997년 경제위기 이후 노동시장의 전면적인 변화는 비정규직 고용과 근로빈곤층(working poor)의 확대를 가져왔으며, 저출산·고령화로 대변되는 인구구조의 급속한 변화는 일과 가정의 양립 문제와 노인

돌봄서비스의 문제를 부각시켰다. 더욱이 한국의 경우 사회적 위험이 순차적으로 나타난 서구와는 달리 전통적·새로운 사회적 위험이 중첩되어 복합하게 상존하고 있다.

하지만 한국의 위험관리체계는 기존의 사회적 위험에 대한 안전망의 역할을 충분히 하지 못하고 있으며, 새로운 사회적 위험에 대한 위험관리 역시 많은 문제점을 들어내고 있다(김영란, 2008). 일례로 전통적 사회적 위험에 대한 대응책인 공공부조와 사회보험의 경우 소득보장 및 소득재분배 기능이 취약하다(이주하, 2011). 한국의 공공부조는 수급자격 조건에 부양의무자기준을 둬으로써 가족의 책임을 강조하고, 수급자가 되어 급여를 제공받는다 고 해도 급여수준이 낮기 때문에 빈곤층의 기초생활보장은 최저 수준에 머문다. 또한 새로운 사회적 위험 계층인 비정규직 근로자는 노동시장의 양극화에도 불구하고 사회보험의 사각지대에 놓여 있다. 2010년 8월 기준 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률의 경우 정규직은 83~98%인데 비해 비정규직은 32~36%에 그쳤다는 조사(김유선, 2011)는 상당수의 비정규직 노동자가 사회적 위험에 노출되어 있음을 보여주고 있다. 여성들의 일과 가정의 양립을 위해 사회보험에서 육아휴직비용과 유급출산휴가 일부를 보장하는 급여를 신설하였으나 그 효과는 미미하였고, 정부의 육아보육관련 예산의 증가에도 불구하고 도시근로여성의 상당부분을 차지하는 맞벌이 부부는 여전히 보육정책의 사각지대에 있다(김영란, 2008). 결국 압축적 근대화를 거친 한국의 복지국가 성숙도가 이미 고전적 복지국가를 경험한 선진 복지국가의 본주의와 큰 차이점을 보이고 있는 상황에서 전통적 사회적 위험이 충분히 관리되지 못하고 있으며, 새로운 사회적 위험에 대한 대처 또한 미흡한 실정이다.

2. 혼합적 거버넌스의 역설과 사회적 위험 관리전략의 과제

1987년 민주화 이전까지 효과적으로 작동하였던 혼합적 거버넌스는 새로운 도전에 직면하게 되었다. 권위주의 체제 하의 국가는 시민사회를 강하게 통제하였으나, 국가-기업 및 국가-민간조직의 혼합적 거버넌스는 독재정부의 의도와 상관없이 시민사회 내에서 다양한 조직과 제도들이 발달할 수 있는 토양을 만들었으며, 이는 민주주의로의 전환에 있어서도 긍정적인 요인으로 작용하였다. 민주화

이후 국가는 더 이상 독재적인 정책 결정자가 아니었으며, 기업, 시민단체, 비영리 조직을 포함한 비국가행위자들 역시 더 이상 국가의 하수인이 아니었다. 한국은 비로소 정상적인 거버넌스 체제를 갖추게 되었다(Kim, Kwon, Lee & Yi, 2011). 이렇게 정상화된 거버넌스는 과연 제대로 작동하고 있는가?

중앙집권적이고 강력한 국가가 하향적으로 통치하고 조종하는 능력은 상대적으로 약해졌으나, 이는 민주주의 체제에서는 불가피하고 자연스러운 것이기도 하다. 권위주의 체제하의 강한 국가는 효과적이기도 하였지만, 치명적인 문제점 역시 내포하고 있었다. 일반적으로 민주주의는 공정성 뿐 아니라 효과성에 있어서도 권위주의의 보다 우수하다는 연구결과들이 있다(Dahl, 1998; UNDP, 2002). 민주주의 체제 하 한국 정부는 산출 지향적 정당성 뿐 아니라 투입 지향적 정당성을 획득하면서 많은 개혁과제를 추진하였다.

주지하듯이 1997년 경제위기는 전례 없는 사회경제적 파급효과를 가져왔으며, 기존 복지제도의 한계를 명확히 보여준과 동시에 복지확대를 촉발시켰다. 하지만 경제위기 그 자체가 자동적으로 복지확대를 가져오는 것은 아닌데, 단적인 예로 같은 경제위기를 겪은 홍콩과 싱가폴은 복지확대를 추구하지 않았다(Tang, 2000). 결국 한국의 복지개혁은 경제위기와 더불어 민주주의의 성숙으로 인해 가능하였으며, 정권교체에 따른 정치엘리트(force from above)의 변화와 시민사회세력의 아래로부터의 영향력(force from below) 증대, 그리고 그들 사이의 상호작용이 복지확대를 설명하는 주요 요인인 것이다(Ringen, Kwon, Yi, Kim & Lee, 2011).

복지개혁의 결과로 공공부조와 고용보험에 있어서 소득이전급여가 강화되었으며, 복지 제공자(provider)로서의 국가 역할이 확대되었다. 하지만 한국 복지국가는 여전히 규제자(regulator)로 특징지어질 수 있는데, 이는 복지지출 수준이 OECD국가의 최하위라는 점에서도 잘 나타나있다. OECD가 발간한 2009년 통계연보(OECD, 2009)에 따르면, 한국의 GDP 대비 사회복지지출은 OECD 평균인 20%에 전혀 미치지 못하는 6.9%에 불과한 수준이며, 소득재분배 정도를 보여주는 가계 가처분소득 대비 공적이전 비율은 OECD 평균의 1/6에 불과하였고, 공적이전에 따른 불평등 감소효과 역시 OECD 평균의 1/7 밖에 되지 않았다.

여기서 우리는 혼합적 거버넌스의 역설(paradox)에 대해 주목할 필요가 있다. 국가가 제공하는 사회정책이 미흡한 상황에서 한국(권위주의) 정부는 혼합적 거버

년스를 활용해서 가족, 기업, 민간조직과 같은 사회적 행위자를 포섭하고 동원해서 사회적 위험을 관리하였다. 그리고 이러한 혼합적 거버넌스는 경제발전과 사회적 위험 관리에 있어서 많은 긍정적인 역할을 담당하였는데, 혼합적 거버넌스가 부재한 다른 개발도상국의 역사적 경험과 비교해 보았을 때 그 성과는 더욱 중요해 보인다. 하지만 역설적으로 오늘날 국가복지를 확충하기 위한 개혁에 있어서 큰 걸림돌은 혼합적 거버넌스를 통해 성장한 기존 민간조직들, 특히 영리조직들이 공급시장의 지배자이자 이해관계자로 존재한다는 사실이다. 최근 들어 가장 시급한 과제인 보육, 의료, 주거 등 공공서비스 영역에서의 국가 역할의 확대 노력이 처한 어려움은 혼합적 거버넌스가 낳은 역설적 현실을 잘 보여주고 있다.

이러한 상황 속에서 효과적인 사회적 위험관리 체계의 구축을 위해서는 Holzmann에 제시한 사회적 위험 관리전략의 3가지에 대해 살펴볼 필요가 있는데, 위험예방/감소(risk prevention/reduction) 전략, 위험완화(risk mitigation) 전략, 위험극복(risk coping) 전략이 그것이다(Holzmann & Jørgensen, 1999, 2000). 먼저 위험이 발생하기 전에 수행하는 위험예방/감소 전략은 위험이 발생할 가능성을 줄임으로써 시민들의 소득을 높이고 소득격차는 줄이는 것을 목표로 한다. 위험을 사전에 예방하거나 줄이기 위해서는 거시경제 안정화정책, 환경정책, 임금정책, 교육에 대한 투자 등 (좁은 의미의) 사회정책 이외의 영역에서의 정책이 중요하다. 그리고 실업이나 불안전고용 또는 미숙련으로 인한 저임금노동과 같은 노동시장에서의 위험을 감소하기 위한 예방적 정책도 여기에 포함된다. 위험완화(risk mitigation) 전략은 위험예방 전략처럼 위험이 발생하기 전에 수행하지만, 위험을 발생하였을 때 잠재적 영향력을 완화시키는 것을 목표로 한다. 개인이 향후 위험의 충격을 줄일 수 있도록 물적, 재정적, 인적, 사회적 자본에 대한 투자를 다변화하거나 공식적·비공식적 보험제도를 통해 장래 발생할 수 있는 위험을 분산하고 공유하는 것이 여기에 해당한다. 위험극복(risk coping) 전략은 이미 발생한 사회적 위험의 효과를 줄이는 것을 목표로 하는데, 개인들은 저축을 해약하고 대출을 하거나 공적·사적 현금이전에 의존하게 된다. 여기서 개인들이 위험의 영향에서 벗어나기 위해서는 정부의 역할은 매우 중요한데, 사회부조, 공공근로, 보조금 지급 등이 대표적인 정책들이다.

한국의 경우에도 임금정책, 적극적 노동시장정책, 교육정책 등을 통해 노동시

장의 양극화를 해소하고, 사회적 위험의 발생 자체를 억제하거나 축소시키는 전략은 매우 중요하다. 2010년 8월 기준 한국의 비정규직 노동자의 비율은 50.4%이며, 정규직 대비 비정규직의 임금불평등은 5.25배로, OECD 국가 중 임금불평등이 가장 심한 것으로 알려진 미국(2008년 8월 기준 4.89배)보다 높았다(김유선, 2011). 그러므로 노동시장의 유연화를 적절히 규제하여 비정규직의 확산을 막고 일자리를 안정화시킬 필요가 있다. 나아가 위험의 과급효과를 줄이기 위한 사회보험제도의 사각지대 해소가 필요하며, 위험에 의해 발생된 손실에 대해 충분히 보상을 제공하기 위해서는 공적이전급여의 확충이 시급하다. 비슷한 맥락에서 김영란(2008)도 위험예방 전략의 경우 정규직과 비정규직 사이의 격차를 줄일 수 있는 임금, 교육, 재훈련 정책의 강화, 위험완화 전략으로는 공적 보험정책 및 여성친화적 정책의 확대, 위험극복 전략으로는 사회서비스분야 일자리 확충과 근로장려세제의 활성화가 필요하다고 지적하고 있다.

또한 과거 산출 지향적 정당성을 획득하는데 있어서 핵심적인 수단이었던 경제성장을 통한 일자리 창출에 대한 노력은 여전히 필요하지만, 그것으로 다양한 사회적 위험을 대처하기에는 충분치 않다. 예를 들면 ‘고용없는 성장(jobless growth)’ 시대에 유급노동의 양적 부족과 질적 저하로 인해 ‘일을 통한 빈곤탈출’은 어느 정도 한계점을 노출하고 있다. 즉 서비스 산업 위주의 탈산업화와 노동시장 유연화를 강조하는 세계화의 영향 아래 창출되는 일자리의 상당수가 저임금과 고용불안의 위험을 내재하고 있는 것이다. 따라서 대표적인 새로운 사회적 위험인 근로빈곤문제를 해결하기 위해서는 경제성장을 통한 일자리 창출 이외에도 소득보장정책을 강화하기 위한 사회지출 확대가 필수적이다(이주하, 2011). 이는 미국 등 일부 선진 자본주의 국가의 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이, 경제성장에도 불구하고 낮은 사회지출과 미미한 고용보호제도로 인해 오히려 근로빈곤층의 문제가 악화되는 양상이 나타난다는 점을 고려할 때 더욱 그러하다(노대명·김민희·유정예, 2008). 결국 위험예방 전략, 위험완화 전략, 위험극복 전략 사이의 균형 있는 위험관리체계를 구축하는 함으로써 중층화된 사회적 위험에 대처하여야 하며, 이를 위해 위험관리자로서의 국가의 역할을 보다 강화할 필요가 있겠다.

V. 결론

본 논문은 다양한 거버넌스 유형 및 사회적 위험 관리전략에 대한 논의를 살펴본 후, 한국의 민주화 이전과 이후의 위험 관리체계의 거버넌스를 분석하였다. 거버넌스 담론에 대한 여러 유형들 중 국가중심 거버넌스에 보다 초점을 두었는데, 이는 사회체제 조정과정에 있어서 국가의 주도적인 역할 및 제도적 유산으로 인한 한국 사회와의 선택적 친화성에 기인하고 있다. 국가와 사회 간의 관계의 특성과 상호작용을 반영하는 거버넌스는 정당성을 확보하기 위해 게임의 규칙을 관리하는 것과 밀접한 연관이 있는데, 한국을 위시한 동아시아 발전주의 국가는 민주적 투입절차가 아닌 효과적 산출을 중심으로 정당성을 획득하였다. 특히 한국의 권위주의 정부는 강압적인 하드 파워의 사용에서 뿐 아니라, 소프트 파워에 기반한 거버넌스의 활용에 있어서도 능숙하였다. 한국의 경제발전은 다양한 사회적 행위자를 동원하고 포섭하는 혼합적 거버넌스의 작동에 의해 가능하였고, 경제성장으로 인한 일자리 창출과 가구소득의 증대는 사회적 위험 관리를 용이하게 하였다.

하지만 산출 지향적 측면의 거버넌스는 경제성장에만 의존할 수 없으며, 사회복지의 발전을 필요로 한다. 이는 공적사회지출 수준이 낮은 국가일수록 근로빈곤율이 높게 나온다는 OECD 통계분석(노대명·김민희·유정예, 2008)을 통해서도 알 수 있다. 1987년 민주화, 특히 1997년 경제위기 이후 지속적인 복지확충에도 불구하고 한국 사회에서 빈곤, 불평등, 사회적 불안정성이 크게 개선될 기미가 보이지 않는다는 사실은 기존의 위험관리체계가 전통적·새로운 사회적 위험을 효과적으로 관리하는데 미흡하였다는 것을 보여주고 있다.

오늘날 한국 사회는 사회적 양극화가 심화되는 동시에 새로운 사회적 위험이 겹쳐지는 복잡한 상황을 맞이하고 있다. 새로운 사회적 위험의 관리자로서 서구의 사회투자국가/전략의 한국적 적용가능성에 대한 국내외 활발하고 치열한 논쟁(김연명, 2007; 김영순, 2007; 양재진, 2007; 이주희, 2007)은 한국의 중첩된 사회적 위험을 완화하기 위해서는 고전적 소득보장프로그램과 새로운 사회투자정책이 상호보완적으로 추진되어야 함을 보여주고 있다. 달리 표현하자면 <그림 1>의 사회정책의 범위를 벗어난 사회적 위험 관리전략인 A의 영역 뿐 아니라, 나머지 B에

서 F까지에 해당하는 다양한 전략들을 적절히 활용하고 확대하여야 하는 것이다. 나아가 사회안전망의 확충에도 불구하고 전통적·새로운 사회적 위험이 심화되는 복잡한 상황을 고려할 때 생산체제(production regime)에 대한 연구성과(Hall & Soskice, 2001; Ebbinghaus & Manow, 2001; Hancké, Rhodes & Thatcher, 2008)에 주목해야 한다. 즉 사회적 위험관리전략으로서 사회복지정책은 노동시장정책, 노사정책, 교육 및 숙련정책 등 다양한 생산체제의 제도적 배열들과의 연계성 속에서 강화되어야 한다.

또한 거버넌스의 투입 지향적 측면에도 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 민주화 이후의 정책결정과정에서 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 제도적 통로를 정착시키는 것은 중요한 과제이며, 혼합적 거버넌스 측면에서 볼 때에도 사회적 행위자들은 기존의 권위주의 정부에 의해 동원되는 수준을 넘어 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다. 국제위험거버넌스협회가 제시된 위험거버넌스에 대한 논의(Renn, 2006) 역시 이러한 투입 지향적 측면의 거버넌스에 초점을 두고 있다. 즉 고도위험체계에서는 이해관계자 사이의 이해가 상이하고 상호관계가 복잡하며 위험에 대한 인식의 차이가 있기 때문에 참여의 문제가 부각되는데, 이는 바로 거버넌스 구축의 필요성을 정당화시키는 것이다(이재열, 2008).

결국 한국의 사회적 위험 진단과 사회적 위험 관리체계에 대한 논의는 전통적 사회적 위험과 새로운 사회적 위험, 그리고 거버넌스의 투입 지향적 측면과 산출 지향적 측면 모두를 포괄하여야 한다. 아울러 기존의 사회적 위험 관리체계의 한계와 혼합적 거버넌스의 역설을 극복하기 위해서는 국가-시장-시민사회 사이의 파트너십 아래 국가의 사회체제 조정능력과 복지제공자로서의 역할이 그 어느 때보다 중요하며, 이를 바탕으로 위험의 사전 예방 및 사후 극복을 위한 다양한 사회적 위험 관리전략을 체계적으로 추구하여야 한다. 기초연구로서 본 논문에서 다룬 이론적 논의를 넘어서 민주화 이후 사회적 위험 관리전략의 구체적인 방안과 혼합적 거버넌스의 발전방향에 대한 보다 세부적인 연구가 향후 이루어져야 하겠다.

■ 참고문헌

- 권혁주. 2007. “한국행정에서 사회적 평등과 발전: 사회정책을 중심으로.” 《한국행정학보》 41(3): 67-90.
- 김석준 외. 2000. 《거버넌스의 이해》. 서울: 대영문화사.
- 김승권 외. 2009. 《한국의 사회위기 지표개발과 위기수준 측정 연구》. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김연명. 2007. “우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점.” 《경제와 사회》 75: 307-318.
- 김영란. 2006. “새로운 사회적 위험과 여성빈곤 그리고 탈빈곤정책.” 《한국사회학》 40(2): 189-226.
- 김영란. 2008. “한국사회에서 새로운 사회적 위험과 위험관리전략: 복지국가의 재설계.” 《사회보장연구》 24(1): 1-26.
- 김영순. 2007. “사회투자국가가 우리의 대안인가? 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점.” 《경제와 사회》 74: 84-113.
- 김유선. 2011. “2010년 비정규직 규모와 실태: 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2010.8) 결과.” 《노동과 사회》 1/2월. <http://klsi.org/magazine/magazine.htm?no=2174>.
- 김철주·박보영. 2006. “새로운 사회적 위험의 도래와 복지국가의 현대화.” 《사회복지정책》 24: 317-336.
- 노대명, 김민희, 유정예. 2008. 《서구 근로빈곤 문제의 현황과 쟁점》. 서울: 한국보건사회연구원.
- 박재창. 2010. 《한국의 거버넌스》. 서울: 아르케.
- 양재진. 2007. “사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판.” 《경제와 사회》 75: 319-335.
- 윤홍식 (2009) “‘새 술을 낚은 부대’에 담고 있는 이명박 정부 1년: 신사회위험의 추이 및 한국 사회에의 함의와 이명박 정부 1년의 평가.” 《복지동향》125호.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 《한국행정학보》 36(4): 321-338.
- 이재열. 2008. “위험사회에서 안전사회로의 발전방안.” 《선진인류국가를 위한 비전: 2008년 지속가능발전 국가정책연구총서》. 서울: 경제·인문사회연구회.
- 이재열 외. 2005. 《한국사회의 위험구조변화》. 과천: 정보통신정책연구원.
- 이주하. 2011. “빈곤에 대한 정치사회학적 이해.” 《한국사회정책》 18(1): 11-42.
- 이주희. 2007. “비교적 관점에서 본 사회투자국가: 신자유주의의 대안인가 확장인가?” 《

- 상황과 복지》 47(3): 309-334.
- 장경섭. 1998. “압축적 근대성과 복합위험사회.” 한국비교사회연구회(편), 《동아시아의 성공과 좌절》. 서울: 전통과 현대.
- 장지호·홍정화. 2010. “국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》 21(3): 103-133.
- 정무권. 2009. “한국 ‘발전주의’ 생산레짐과 복지체제의 형성.” 정무권 편. 《한국 복지국가 성격논쟁 II》. 서울: 인간과 복지.
- 정정길 외. 2011. 《정책학원론(3판)》. 서울: 대명출판사.
- 정지범·류현숙. 2009. 《한국인의 사회위험 지각과 정책적 함의》. 서울: 한국행정연구원.
- Amsden, A. H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Armingeon, K., and Bonoli, G., eds. 2006. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.
- Beck, U. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Newbury Park: Sage.
- Bell, S., and Hindmoor, A. 2009. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. 2005. “The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States.” *Policy & Politics* 33: 431-450.
- Bonoli, G. 2006. “New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies.” in K. Armingeon, and G. Bonoli, eds. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.
- Bonoli, G. 2007. “Time Matters: Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies.” *Comparative Political Studies* 40(5): 495-520.
- Cumings, B. 1997. *Korea's Place in the Sun: A Modern History*. New York: Norton.
- Dahl, R. A. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Ebbinghaus, B., and Manow, P., eds. 2001. *Comparing Welfare Capitalism*. London: Routledge.
- Esping-Anderson, G. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford

- University Press.
- Esping-Anderson, G. et al. 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Haggard, S. 1990. *Pathways from the Periphery*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, P. A., and Soskice, D., eds. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, B., Rhodes, M., and Thatcher, M., eds. 2008. *Beyond Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Holzmann, R., and Jørgensen, S. 1999. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinning for the Social Protection Sector Strategy Paper." Social Protection Discussion Paper No. 9904. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., and Jørgensen, S. 2000. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond." Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington, DC: World Bank.
- Huber, E., and Stephens, J. D. 2006. "Combating Old and New Social Risks." in K. Armingeon, and G. Bonoli, eds. *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New Social Risks*. London: Routledge.
- Hyden, G. 1999. "Governance and the Reconstitution of Political Order." in R. Joseph, ed. *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Jacobs, D. (1998) "Social welfare Systems in East Asia: A Comparative Analysis Including Private Welfare." CASE paper 10, Centre for Analysis of Social Exclusion at the London School of Economics.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Jordan, A. 2008. "The Governance of Sustainable Development: Taking Stock and Looking Forwards." *Environment and Planning C* 26(1): 17-33.
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Mastruzzi, M. 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002." *World Bank Economic Review* 18: 253-287.
- Kim, T., Kwon, H.-J., Lee, J., and Yi, I. 2011. "'Mixed Governance' and Welfare in South Korea." *Journal of Democracy* 22(3): 120-134.

- Kjær, A. M. 2004. *Governance*. Cambridge: Polity [이유진(역). 2007. 《거버넌스》. 서울: 오름].
- Kwon, H.-J. 1999. *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London: Macmillan.
- Kwon, H.-J., and Yi, I. 2009. "Economic Development and Poverty Reduction in Korea: Governing Multifunctional Institutions." *Development and Change* 40(4): 769-792.
- Lewis, J., and Surender, R., eds. 2004. *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, L. E. Jr. 2010. "Has Governance Eclipsed Government?" in R. F. Durant, ed. *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- de Neubourg, C., and Weigand, C. 2000. "Social Policy as Social Risk Management." *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 13(4): 401-412.
- Newman, J. 2001. *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Newman, J. 2007. "The 'Double Dynamics' of Activation: Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance." *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(9/10): 364-375.
- OECD. 2009. *OECD Factbook 2009*. Paris: OECD.
- Peters, B. G. 2000. "Globalization, Institutions, and Governance." in B. G. Peters, and D. J. Savoie, eds. *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Peters, B. G., and Pierre, J. 1998. "Governance without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223-243.
- Pierre, J., and Peters, B. G. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St Martins Press.
- Pierre, J., and Peters, B. G. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. 2001. "Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States." in P. Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Renn, O. 2006. *Risk Governance: Towards an Integrative Approach*. Geneva: International

Risk Governance Council.

Ringen, S., Kwon, H.-J., Yi, I., Kim, T., and Lee, J. 2011. *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press

Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Tang, K.-L. 2000. *Social Welfare Development in East Asia*. New York: Palgrave.

Taylor-Gooby, P., ed. 2004. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

UNDP. 1997. *Governance for Sustainable Human Development*. New York: UNDP.

UNDP. 2002. *Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.