

## 사회투자정책의 정책거버넌스와 전달체계 연구: 영국의 아동복지 정책을 중심으로\*

양재진\*\*

〈目 次〉

- I. 서론: 연구의 필요성과 방법론
- II. 사회투자정책의 특징과 사회정책결정 거버넌스와 전달체계의 변화
- III. 영국 신노동당 정부의 사회정책거버넌스와 전달체계의 개혁
- IV. 결론: 이론적·정책적 시사점

〈요 약〉

사회투자정책의 부상과 함께 나타나는 사회정책거버넌스와 전달체계 변화의 양상은 무엇인가? 본 연구는 기존 제도의 경로의존(path dependency)이 일정 부분 와해되고, 새로운 경로형성(path shaping)과정에 들어가게 되는 현상을 영국의 아동복지 정책 사례를 통해 살펴보고자 한다. 영국은 사회투자정책의 효과적 입안과 수행을 위해, 재무부와 내각실의 조정권한을 강화하고, 사회투자비전에 입각한 중앙부처 수준의 대대적인 조직개편도 단행하였다. 신노동당 정부의 사회투자전략이 유효성있게 실천될 수 있도록, 지방정부와의 파트너십을 강화하였다. 그리고 핵심 사업에 대한 중앙정부의 재정적 지원 확대와 더불어 성과평가체계가 도입되어, 공공서비스의 통일성과 효과성 제고를 도모하고 있다. 고객과 대면하는 전달체계의 말단에서도 공공기관 사이는 물론 공공과 민간 사이의 조정과 협력체계 구축이 이루어지고 있다. 지역 전달기관의 파트너십 형성과 정부 간 협약 체결 그리고 중앙부처 조직통합까지 다양한 수준에서 변화가 일어나고 있는 것이다. 우리나라의 경우, 사회투자정책에 대한 관심도 중요하지만, 이를 효과적으로 입안하고 집행할 수 있는 거버넌스 구조와 전달체계의 개편에도 힘을 쏟아야 할 것이다.

【주제어: 사회투자정책, 거버넌스, 전달체계, 제3의길, 영국】

\* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-327-B00760). 논문 준비과정에서 큰 도움을 준 최영준, 장용석 교수와 익명의 심사위원 세 분 그리고 연구보조에 힘써준 조아라, 이종근 그리고 민효상 군에게 감사를 전합니다.

\*\* 연세대학교 행정학과 부교수(jjyang@yonsei.ac.kr).

논문접수일(2009.6.18), 게재확정일(2009.7.15)

## I. 서론: 연구의 필요성과 방법론

최근 서구 사회정책의 변화에서 눈에 띠는 사항은, 많은 국가들이 소득보장을 넘어 사회서비스 프로그램을 확대하고 지출을 늘이고 있다는 점이다. 적극적 노동시장정책을 위시한 고용서비스, 아동에 대한 보육서비스, 그리고 노인에 대한 돌봄 서비스 등이 대표적인 프로그램이다. 스웨덴과 덴마크 등 소위 사회민주주의 복지국가들은 이러한 변화의 선봉에 서 있고, 그 뒤를 보수주의 모형에서는 네덜란드, 프랑스, 독일 등이 그리고 자유주의 모형에서는 영국과 호주 등이 그 뒤를 쫓고 있다. 이러한 변화는 세계화 및 지식기반경제의 도래, 저출산·고령화와 전통가족의 해체 등으로 인해 발생하는 새로운 사회적 위험(New Social Risks)에 대한 사회적 차원의 대응이라고 할 수 있다(김은정, 2007). 필자는 이러한 범국가적 대응을 '사회투자정책'(social investment policy)'의 확대라고 부르고자 한다. 이러한 정책변화가 그동안 노동시장의 참여가 제한적이었던 여성과 장기실업자자 등의 신규 고용을 지원하고, 미래의 핵심 인적자원인 아동에 대한 공적 투자를 늘리는 데 중점을 두고 있기 때문이다. 거시적 차원에서 보면, 사회투자정책은 산업구조의 고도화로 지식기반경제가 도래되고 국가 간 경쟁이 격화된 세계화 시대에, 국민의 복리와 함께 국가 경쟁력을 높여 줄 수 있는 사회정책의 새로운 패러다임으로 서구 복지국가의 현대화와 궤를 같이 한다고도 볼 수 있다(Giddens, 1998; Esping-Andersen, 2003; Bernard & Boucher, 2007; Taylor-Gooby, 2009; Lewis & Surender, 2004).

이러한 세계적 변화에 부응하여 우리나라에서도 최근 들어 사회투자정책과 사회투자국가에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 노무현정부의 <동반성장 전략>, <비전 2030> 등에서 간간이 언급되던 복지정책의 투자적, 생산적 성격의 강화에 대한 논의는 2006년 하반기 이후 '사회투자국가론'의 이름으로 급속히 수면 위로 부상하기도 하고 2007년에는 학계에서 사회투자국가 논쟁이 일기도 하였다.<sup>1)</sup> 하지만 사회투자정책에 대한 높아진 관심만큼 이를 결정하고 효율적

1) 2007년 2월 참여연대의 주최로 <사회투자국가의 이해와 한국적 적용가능성에 관한 토론회>가 열렸고, 곧 이어 한국사회복지학회 등 4개 학회 공동으로 <한국 사회의 미래와 사회투자정책>을 주제로 대규모 심포지움을 열었다. 6월에는 한국노동연구원과 사회정책학회가 <사회투자국가의 의미와 한국사회 적용가능성 모색>을 주제로 공동학술 대회를 열었고, 보건복지부가 후원하는 비판사회복지학회 주최의 <사회투자국가, 한국 사회복지의 대안인가?>도 개최되었다. 이외에도 노무현정부는 사회투자정책관련 연구 보고서를 경쟁적으로 쏟아냈고 (보건복지부, 2007a, 2007b; 재정경제부, 2007; 대통령자문정책기획위원회, 2007). 정치권에서도 대선주자로 거론되던 천정배 의원, 유시민 전 보건복지부 장관이 저서와 강연 등을 통해 경제개방과 함께 사회투자정책의 실현을 주문하기도 하였다. 2007년 들어 학계에서는 사회투자정책을 둘러싼 논쟁이 일어나기도 하였다(양재진, 2007; 김연명, 2007; 김영순, 2007).

으로 실행할 수 있는 정책거버넌스와 전달체계에 대한 관심은 상대적으로 미약 하다.<sup>2)</sup> 따라서 이 연구는 사회투자정책사회투자정책의 결정과 집행에 대해, 이론과 실제 측면에서 다루고자 한다.

김연명(2007: 134)과 이인재·전병유(2006: 52)가 적절히 지적하듯이, 사회투자정책은 전통적 복지국가와 달리 단순히 소득보장을 위해 현금을 지급하는 정책이 아니라 인간 개개인의 특성 파악을 통해 인적자본 향상과 고용가능성을 높이는 전략이기 때문에 섬세하고 세밀한 행정체계가 요구된다. 즉, 중앙정부차원에서는 고용·복지·교육의 통합적 접근이 필요하고, 이러한 통합적 사회정책이 지역사회 수요자에게 원활하게 전달되도록 서비스 전달체계가 개선되어야 한다. 가령 노동능력이 있는 빈민에게 단순하게 생계급여를 지급하기 위해서는 소득파악과 현금지급을 위한 전달체계만 필요하지만, 이 사람의 기술능력을 향상시켜 노동시장 안으로 통합시키기 위해서는 개별 상담 인력, 직업훈련 시설, 고용서비스, 그리고 보육 등의 인프라가 필수적인 것이다. 그리고 정책 입안 시 교육·보육·직업훈련·고용서비스 등이 조율되어 결정되어야 한다. 더욱 중요한 것은 이러한 서비스가 실제로 실행되는 지역단위에서 각각의 정책들이 상호 유기적으로 결합되어야 한다는 점이다. 이 때 중앙정부와 지방정부간 합리적인 권한 배분과 협력이 필요하며, 공공과 민간 서비스 전달자 사이의 유기적 연계도 중요한 과제가 된다.

정책거버넌스와 전달체계에 대한 연구가 통합적 사회정책결정과 효율적 집행이라는 실천적 필요성 때문에 요청되는 것만은 아니다. 거버넌스는 단순히 이해관계자들의 참여와 네트워크의 구성만을 뜻하는 것이 아니라, 권한과 역할의 재조정을 수반하는 매우 정치적인 과정이기 때문이다(Rhodes, 1997: 10; Pierre and Peters, 2000: Chapter 1; Jordan, 1981; Rothenberg, 1992; Yang, 2005).

그렇다면, 사회투자정책의 부상과 함께 나타나는 사회정책거버넌스와 전달체계 변화의 양상은 무엇인가? 본 연구는 기존 제도의 경로의존(path dependency)이 일정부분 와해되고, 새로운 경로형성(path shaping)과정에 들어가게 되는 현상을 분석하여 답하고자 한다. 분석 대상은 주로 영국의 아동복지 정책이 될 것이다. 왜 영국의 아동복지 정책인가?<sup>3)</sup> 영국은 ‘제3의 길’을 주창하며 1997년에 집

2) 과문한 탓인지 모르겠으나, 국내에서 사회투자정책 관련 거버넌스 연구로는 윤태범·장현주(2007)이 유일한 듯하다. 그러나 이 연구 또한 구체성을 결여한 채로 시론적 차원의 논의에 머물고 있는 한계를 보이고 있다.

3) 새로운 사회현상의 일반화(generalization)를 위해서는 '가장 그럴 것 같지 않은 사례'(least-likely case)에서 새로운 사회현상의 등장을 고찰해 내는 것이 방법론적으로 소망된다(Eckstein, 1975). 이런 면에서 보면 영국의 아동복지정책은 방법론적으로 완벽성을 결하고 있다. 하지만, 국내외적으로 사회투자정책의 정책결정과 집행관련 기존 연구가 미미한 상태에서, 본 연구는 이론적인 일반화를 목표로 하지 않고, 가설형성적인 탐색

권한 신노동당이 사회투자전략을 전면에 내세워 복지개혁에 심혈을 기울이고 있다. 자유주의 복지레짐에서 사회민주주의형 사회서비스 중심의 복지국가로의 전환을 의식적으로 기울이고 있는 것이다. 출발점이 다르기에 사민주의형으로 귀결되기는 어려울 것으로 예상되나, 사회정책의 경로를 의식적으로 바꾸고 있다는 점에서 사회과학의 ‘실험장’이 되고 있다. 특히 아동복지는 사회투자정책의 핵심영역으로서 영국 사회정책의 변화를 함축적으로 나타내 준다. 대대적인 보육서비스의 확충 그리고 슈어스타트(Sure Start)를 통한 적극적인 기회평등의 추구는, 뉴딜(New Deal)로 대변되는 새로운 노동시장정책과 함께 신노동당 정부 사회투자정책의 핵심 중의 핵심 영역이다. 따라서 관련 정책결정 거버넌스와 전 달체계 변화의 폭이 크고, 그만큼 이론적·정책적 시사점이 크다 하겠다.

이 연구의 주된 연구방법은 문헌연구와 전문가 인터뷰라 할 수 있다. 문헌연구를 위해서 국내에서 논문, 보고서, 신문, 인터넷 자료 등을 광범위하게 수집하는 기초조사를 행한 후 영국을 방문하여 심층자료를 획득하였다. 영국 현지에서 행한 전문가 인터뷰의 대상자는 각종 문헌자료 검토를 통해 중요 인물을 선택하는 의도적 표집(purposive sampling) 방법에 의거하였다(Kvale, 1996). 인터뷰는 반(半)구조화된 질문지에 따랐고, 심층 인터뷰 이후 수집된 자료의 타당성을 높이기 위해 상이한 인터뷰 대상자들의 언급을 교차검토하고 문헌자료와 대비한 후, 이메일 등으로 보완 인터뷰를 실시하였다(Padgett, 1998).<sup>4)</sup>

연구의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 영국은 사회투자정책의 효과적 입안과 수행을 위해 부처 간 조정 및 협력체제 구축을 위한 거버넌스 측면의 개혁을 단행하였고, 나아가 중앙부처의 조직개편도 단행하였다. 둘째, 고객과 대면하는 전달체계의 말단에서도 공공기관 사이는 물론 민간과 조정과 협력체제가 구축되고, 이용자인 시민의 참여가 확대되었다. 셋째, 이러한 변화는 사회정책의 통합적 접근을 요하는 사회투자정책의 기능적 필요성에 기인한 것이라 할 수 있는데, 그 결과 그동안 과편적으로 제공되던 노동, 복지, 교육, 건강 등이 개인별 특성에 맞추어 통합적으로 제공되기 시작하였다. 넷째, 사회투자정책이 필요

---

적 연구(hypothesis-generating explorative study)라는 현실적 목표를 지향하고 있다. 따라서 사회투자정책으로의 의식적 변화가 일어나고 있는 영국 사례는 앞으로 보다 많은 비교사례연구와 통계학적 연구의 기초가 될 새로운 현상들을 제공하는 적절한 사례라고 생각된다.

4) 영국현지조사는 2008년 7월 17일부터 동월 30일에 걸쳐 진행되었다. 전문가 인터뷰는 University of Bath의 Young Jun Choi (Professor of Department of Social Policy and Public Policy), Bath Children's Center의 Helena Thomson (Director)와 Julie Roberts (Finance and Administration Manager), 신노동당 Think Tank인 Institute for Public Policy Research(IPPR)의 Julia Mago (Associate Director), 영국 아동학교가족부(Department for Children, Schools, and Families)에서 파견된 내각실 Strategy Unit의 Jonathan Simons (Senior Policy Advisor)과 Andy Ratcliffe (Senior Policy Analyst)와 이루어졌다.

로 하는 통합적 접근은 중앙수준(top level)에서 강력한 조정 혹은 집권화의 경향을 놓고 있다. 그러나 동시에 수단의 선택이라는 측면에서는 분권화라는 다소 모순적인 경향이 나타나고 있다. 다섯째, 집권화와 분권화의 동시 표출이라는 모순은 소위 획득된 자율성(Earned Autonomy)를 통해 해소되고 있다. 즉, 중앙정부는 (지방정부와 합의된) 목표를 제시하고 이에 의거해 주기적으로 지방정부의 서비스 성과를 평가하여 서비스의 수준과 내용의 전국적인 통일을 기하고, 기준 목표를 달성한 지방정부는 수단의 현지화(localization)에 있어 보다 많은 자율성을 확보하는 것이다.

## II. 사회투자정책의 특징과 사회정책결정 거버넌스와 전달체계의 변화

### 1. 사회투자정책의 특징

사회투자가 인적자원에 대한 투자를 핵심으로 하는 사회정책이라고 정의 내린다면, 이는 결코 새로운 개념은 아니다. 복지국가의 대명사인 스웨덴은 이미 1950년대 중반부터 적극적 노동시장정책을 고리로 하여 사회정책을 경제·산업정책과 조응시켜왔기 때문이다. 교육과 보육에 대한 높은 사회지출도 오랜 기간 이어져 왔다(미야모토 타로, 2004). 자본주의국가론(capitalist state theory)의 입장에서도 사회투자는 새로운 개념은 아니다. 이미 1970년대부터 자본주의 국가가 자본축적을 돋기 위해 투여하는 공공지출, 즉 사회간접시설과 같은 물적자본(physical capital)과 교육·훈련 같은 인적자본(human capital) 형성에 사용하는 비용을 사회투자라고 불러왔기 때문이다(O'Connor, 1973).

그러나 최근에 사회투자라는 개념이 새롭게 주목 받고 있는 이유는, 사회투자는 개념 속에 담겨 있는 사회정책의 경제적·사회적·정치적 의미가 전후 복지국가의 황금기에 널리 받아들여진 기본 원리와 다르기 때문이다(양재진 외, 2008; 제1장). 일반적으로 1950년대와 1960년대 복지국가의 전성기에 사회정책은 재분배와 평등을 목표로 하는 공공정책으로 이해되어 왔다. 그리고 경제정책과는 분리된 소비의 영역으로 인식 되어 왔다. 따라서 권력자원론자들의 주장하듯이, 사회정책은 정치적으로 평등을 지향하는 사회세력(노동 등)이 근로자인 시민을 시장의 냉혹함으로부터 보호하기 위해 정치적 힘을 바탕으로 도입한 국가정책으로 이해되었다(Korpi, 1983). Esping-Andersen(1990)의 ‘탈상품화’(decommodification)의 수준, 즉 노동자가 자신의 노동력을 시장에서 팔지 않더라도 생활을 유지할 수 있는 수준의 차이가 복지국가의 발전정도를 가늠하는

것으로 여겨지는 경향이 강했던 것이다.

그러나 사회투자는 인적자본에 대한 공적 투자를 통해 노동자의 생애주기 단계 단계마다 ‘탈상품화’ 보다는 ‘상품화’가 잘 되어, 노동시장에서 고용이 잘 될 수 있게 돋는 것을 목표로 한다. 보다 많은 사람이 일을 할 수 있게 하고, 이들이 가속적으로 변화하는 기술주기와 산업변동에 적응할 수 있도록 하여 사회전체적으로 인적자본의 양과 질을 높여 고용증대와 경제성장에 기여하게 하는 것이다. 사회투자정책 차원에서 직업훈련과 고용서비스를 중추로 하는 적극적 노동시장정책과 일반적인 학령기를 넘어서는 평생학습이 강조되는 이유이다.

사회정책이 고용을 통해 개개인의 복지를 증진하게 하고, 이것이 시민들에게 정당한 것으로 받아들여지게 하기 위해서는, 국가가 적극적 의미의 ‘기회의 평등’을 보장하는 것이 전제가 되어야 한다. 사회경제적 차이로 인해 출발선이 달라져 고용의 양과 질에 차이가 난다면, 이는 불평등을 심화시키는 게 되기 때문이다. 따라서 장기실업자, 장애인, 청년과 여성 등 포함한 미숙련근로자 등에게 표적화된 교육·훈련과 고용서비스가 제공되어야 한다. 그리고 아동복지에 대한 매우 특별한 정책적 배려정책적 배야 한다. 생애주기에 걸친 교육적 투자와 각종 활성화전략이 실효성을 거두기 위해서는 근로자 개개인의 학습능력과 일에 대한 호의적 태도 등이 전제되어야 하는데, 이러한 기초적 인지능력(cognitive capacity)과 감성 등이 동기에 형성되기 때문이다. 이동기 인지능력 형성은 가정에서 부모의 보살핌과 교육으로 이루어진다. 성인기에 새롭게 형성되거나 교정되기는 매우 어려운 것이다. 그런데 빈곤가정, 한부모 가정, 그리고 교육수준이 낮은 부모를 둔 아이들의 경우에는 이러한 인지능력을 갖추지 못한 채 성장할 가능성이 매우 높다. 이 경우 실업과 가난이 대물림되는 경향을 보임은 물론이다. (Esping-Andersen, 2006; Knijn & Oorschot, 2008).

따라서 사회투자의 관점에서 볼 때, 국가가 보다 적극적으로 취약가정의 아동들에게 자신의 타고난 능력을 계발할 수 있는 기회를 최대한 보장하는 것이 필요하다(Sherraden, 2007). 이런 의미에서 보편주의적이며 질 높은 공보육체제의 확립이 긴요하다. 아동의 사회경제적 배경과 완전히 단절될 수는 없겠으나, 인지능력이 형성되는 아동기에 우수한 교육과 사회성을 함양할 수 있는 기회를 공보육을 통해 모든 아동에게 제공하는 것이 사회정의에도 부합하고, 또 투자대비 효과가 가장 좋은 사회정책인 것이다(Esping-Andersen, 2003). 취학 이후에도 질 높은 공교육과 방과후 프로그램의 제공 등이 이루어져야 한다. 기존의 인프라와 재정적 여건의 부족 때문에 질 높은 보편주의적 보육과 교육이 이루어지기 어려운 상황에서는 빈곤층 아동을 대상으로 해서라도 선별적인 집중 투자정책이 필요하다. 앞으로 사례연구에서 다루어지겠지만, 취약계층이 집중된 지역별로 아동센터를 구축하고 지역 도서관, 병원, 학교가 네트워크를 구성해 교

육과 건강관리, 인성 그리고 독서습관 등을 키워 주고자 마련된 영국의 슈어스타트(Sure Start) 프로그램 등이 대표적인 예이다.

종합하면, 과거 사회지출은 비생산적인 소비지출로 여겨졌다. 하지만, 인적자원론에 입각한 사회투자정책은 노동시장에서 고용량을 늘이고 고용의 질을 높여 개개인의 복지증진은 물론 경제성장에 기여하기에, ‘소비’ 보다는 ‘투자’로 새롭게 정의될 수 있다. 시민들에게 사후적으로 ‘물고기를 주기’ 보다는, 사전적으로(혹은 예방적으로) ‘물고기 잡는 법’을 가르쳐 주는 데 정책적 역점을 두기 때문이다. 따라서 교육과 훈련, 평생학습 그리고 고용서비스 제공이 강조되며, 아동복지는 매우 중요한 의미를 갖는다. 평생을 좌우할 학습능력과 일에 대한 호의적 태도 등 기초적인 인지능력이 아동기에 결정되기 때문이다. 아동들이 빈곤 등 사회경제적 배경에 상관없이 타고난 능력이 발휘될 수 있도록 하기위해서는 기초적인 건강과 안전은 물론 보편주의적인 보육과 교육 등이 통합적인 관점에서 제공되어야 한다.

## 2. 사회정책 거버넌스와 전달체계의 변화 양상

전통적으로 사회정책분야의 거버넌스와 전달체계는 막스베버가 이념형으로 제시한 관료제적 조직구조의 틀을 가지고 있다. Butcher가 명명한 공공행정모델(Public Administrative Model)이라 할 수 있는데, 다음과 같은 특징을 보이고 있다(강욱모, 2008: 149-151). 첫째, 공공서비스에 대한 주요 결정은 기능별로 분화된 담당 중앙부서의 상층에서 이루어진다. 재무부 등 예산권을 장악하고 있는 부처의 권한이 강하나, 일단 예산이 배분된 뒤에는 복지부 등 지출부처(spending departments)에서 정책결정이 배타적으로 이루어진다. 부처간 조정보다는 분화에 따른 전문화의 이점이 강조되는 것이다. 둘째, 집행은 수직적으로 통합된 기관에 의해 수행된다. 이 때, 복지전달에 있어 공공관료조직에 편입된 전문가가 지배적인 권한과 역할을 행사한다. 그리고 급여와 서비스의 내용과 대상 등은 법규 등에 자세히 명시되어, 모든 사람들에게 표준화된 급여와 서비스가 제공되도록 설계되어 있다. 셋째, 복지는 Stewart and Walsh(1992: 509)가 지적한 대로 “자기충족적”으로 유지·공급되는 것을 원칙으로 한다(강욱모, 2008: 150에서 재인용). 따라서 민간이나 시장이 아닌 국가재정과 공공기관에 의해 급여와 서비스가 공급되고 유지된다.

그러나, 1980년대 이후 사회정책 거버넌스와 전달체계는 과거의 관료제적 모형에서 많은 변화를 보이고 있다. Gilbert and Terrell(2005: 168)이 지적한 사회정책거버넌스와 전달체계의 3가지 핵심 사안, 즉 ①정책결정권과 통제권한의 위치, ② 사회서비스의 전달 주체, 그리고 ③ 전달체계의 구성(즉, 조직단위의 형태와 개수)을 중심으로 최근 변화 양상을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 많은 연구들은 정책결정과 통제권한이 분권화를 통해 중앙에서 지방으로 이동하고 있음을 지적하고 있다. 이는 공공서비스 전달의 관료주의화를 타파하고, 지역별로 다양한 수요자의 욕구를 정책에 반영하기 위한 것으로 분석되고 있다. 이와 비슷한 맥락에서, 공식적 결정권한이 하향하지 않는 경우에도, 정부가 정책결정권을 독점하는 것이 아니라 정책네트워크 형태로 정책결정권한을 지방정부와 공유하는 파트너십이 확대되고 있다(Newman, 2004; Jessop, 2000; Clarke, 2004; 윤홍근, 2006).<sup>5)</sup>

둘째, 사회서비스의 공급주체가 공공에서 민간으로 이전되고 있으며(즉, 민영화, privatization), 민간 중 비영리조직 뿐만 아니라 영리조직의 역할이 증대(즉, 상업화, commercialization)되고 있다는 것이다. 이러한 현상은 복지국가의 위기 속에서 케인즈주의와 국가에 대한 신뢰가 약화되고 대신 신자유주의와 시장지향적 처방이 강화되면서 나타난 현상이다. 앞서 분권화가 전통적 복지국가의 관료주의에 대한 비판에서 나온 좌파적 대안이라면, 민영화와 상업화는 기존 복지체계에 대한 우파적 대안이라고 할 수 있겠다. 하지만 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등 사회민주주의적 가치정향이 강한 북구유럽 국가에서도 민영화와 상업화 경향이 나타나고 있는 것에서 알 수 있듯이, 이러한 현상은 사회서비스 공급의 효율과 질을 높이기 위해 가치중립적으로 관리주의(managerialism)적 차원에서 이루어지는 공통의 현상으로 이해되기도 한다(Gilbert & Terrell, 2005: Chapter 6; 김승현, 2006; Daly & Lewis, 1998).

셋째, 전달체계 관련 최근 변화로는 개별 결정기구의 통합, 서비스조직의 협력관계 형성(partnership) 그리고 수혜자의 참여(user participation) 경향이 지적되고 있다. 교육·고용·복지의 연계를 강화하기 위해 부처간 통합이나 정책조정을 강화하기 위해 기관간 조정이나 통합을 강화하고, 궁극적으로 원스톱 서비스(one stop service)체제 구축에 나서는 것이다. 한편 복지전문가 외에 이용자의 참여 폭도 확대되고 있다. 이용자의 이해와 기호를 서비스 전달과정에 반영하여 시민의 선택권을 실질적으로 보장하기 위해서다(Braakenburg, 2001; Clarke, 2004; 가이 피터스, 2006).

종합하면, 1980년대 이후 공공부문에서 공통적으로 목도되고 있는 변화(신공공관리 개혁, 민영화, 분권화, 시민 참여 및 네트워크형 거버넌스의 형성) 뿐만

5) 물론, 이러한 일반적인 경향성에도 불구하고 설명되어야 할 국가별 변이가 아직도 크게 존재한다. 예를 들어, 독일은 전통적으로 지방분권에 보족성의 원리에 따라 중앙정부가 개입하는 형태를 유지하는 한편, 프랑스에서는 지방분권법(1981)에 의해 사회복지 정책결정과 집행의 분권화가 지속적으로 이루어지고, 네덜란드는 아직도 상당부분 중앙정부 차원에서 정책결정과 규제가 이루어지고 있다. 그리고 분권화를 하는 경우에도 중앙정부는 사회서비스의 통일성을 유지하기 위해 노력하나, 그 방법은 직접적 통제에서 심사평가와 모니터링에 이르기까지 다양해지고 있다(Bloch-Lainé, 2001).

아니라 조직구조의 개편 등 상당히 광범위한 변화가 복지분야의 정책거버넌스와 전달체계에서도 나타나고 있다고 결론내릴 수 있겠다. 그렇다면, 새롭게 부상하고 있는 사회투자정책의 정책거버넌스와 전달체계는 1980년대 사회복지를 포함한 공공부문의 변화 양상을 반영하고 있는가? 아니면 새로운 변화를 보이고 있는가? 사회투자정책이 요구하는 대로 생애주기관점에서 개개인의 잠재력을 현재화시킬 수 있는 통합적 관점의 사회서비스는 어떻게 결정되고 어떻게 집행되고 있는가? 영국의 아동복지 분야 정책사례를 통해 잠정적인 답이나마 찾아 보고자 한다.

### III. 영국 신노동당 정부의 사회정책거버넌스와 전달체계의 개혁

#### 1. 영국 신노동정부의 사회투자전략과 아동복지정책

영국은 여타 유럽의 복지국가들처럼 사회적 개입의 수준과 사회적 책임의 강조가 두드러진 나라이다. 그러나 데모그란트나 사회서비스의 확대보다는 공공부조 중심의 최저보장의 원칙이 보다 강조되는 사회보장제도를 갖고 있다고 할 수 있다. 보살핌(care)은 일반적으로 개인책임이며, 국가는 스스로 보살핌의 문제를 해결하기 어려운 가장 의존적인 집단에게만 표적화된 서비스를 제공했다. 특히 보육서비스는 더욱 그러하였다. 영국에서 보육은 철저히 사적 문제로 간주되었고 1990년대 중반까지도 공보육서비스는 유럽의 최하위 수준이었다. 1980년대 보수당 집권이후, 사회변화와 함께 발생한 사회서비스 수요 증대 문제에 대해서는 민영화와 탈집중화(지방화)로 대처하였다. 대처정부는 중대하는 보육수요를 민영시설 확대를 통해 해결하고자 하였다. 따라서 2000년대 초반까지도 0~2세 아동 중 단지 2% 만이 공공보육시설에 의해 보살핌을 받는 매우 예외적인 사례가 되었다. 영국에서 사회서비스에 대한 공적지출은 블레어의 노동당정부가 들어서기 전까지 줄어들었다. 영국은 미국과 더불어 사회서비스 지출을 늘이는 일반적 추세에 반해 사회서비스 지출을 줄인 예외적 나라에 속하게 된 것이다. 같은 기간 새로운 사회적 위험의 대두 속에서 사회서비스에 대한 수요가 크게 증대했음을 고려하면 그 의미는 결코 작지 않은 것이었다(이현주 외, 2003; 정경희 외, 2006, 양재진 2008에서 재인용).

그러나 1997년, 19년 만에 노동당이 집권하고 블레어 정부가 들어서면서 영국의 사회복지는 상당한 변화를 겪게 된다. 앞서 지적했듯이, 블레어 정부는 ‘제3의길’ 노선 하에 새로운 복지국가 전략으로 사회투자 국가론을 주창했다.

이는 1998년 블레어 행정부가 “근로가 가능한 사람에게는 근로를, 불가능한 사람에게는 사회보장을”이라는 핵심 모토 하에 의회에 제출한 복지개혁 백서에 잘 표현되어 있다.

우리의 최우선 과제는 근로(work)가 제1의 가치가 되는 새로운 문화를 형성하고, 모든 시민에게 현대화되고 통합적이면서도 유연한 사회서비스를 제공하는 것이다. 이는 수혜자를 지원하는 방식이 과거와는 근본적으로 달라짐을 뜻한다. 즉, 단순히 “얼마를 드릴까요?”하고 물어보는 것에서 “자립(independent)하시는 데 어떻게 도와드릴까요?”하고 묻는 것으로 바뀌는 것이다. 우리는 앞으로 공적으로 제공되는 광범위한 기회와 지원에 국민들이 보다 더 가까이 접근할 수 있도록 할 것이다. 우리는 국민들을 ‘실업자’, ‘한부모’, 혹은 ‘장애인’이라고 범주화해 그룹짓기 보다는 독립된 개별 인격체(individuals)로 대우할 것이다. 범주화해 그룹짓는 것은 영원한 딱지(labels)를 붙이는 것과 같으며, 개인이 스스로 근로를 통해 자립하는 데 아무런 도움이 못되기 때문이다(Department for Social Security and Department for Education and Employment, 1998: 3; 강조는 저자가).

즉, 새로운 사회적 위험의 시대에 복지국가는 이전과 같은 형태의 직접적 소득재분배가 아니라 ‘기회의 재분배’를 자신의 역할로 재설정해야 하며, 인적자본과 사회 자본에의 투자를 통해 시민들로 하여금 더 나은 일자리를 갖게 하고 더 나은 복지를 누릴 수 있도록 기회를 열어주는 ‘사회투자국가’(the social investment state)가 되어야 한다는 것이다(Blair & Schröder, 1999; Giddens, 1998). 이런 사회투자국가의 가장 중요한 역할이 바로 인적자본에 대한 투자였으며 교육, 훈련, 적극적 노동시장정책과 더불어 보육을 비롯한 사회서비스의 제공이 핵심 정책영역이 되었다. 즉, 사회투자국가론은 현급급여에서 사회서비스로의, 그리고 노인서비스보다는 아동서비스로의 정책중심의 이동을 명확히 한 것이었다(정경희 외, 2006: 69). 이런 블레어정부의 전략은 먼저 ‘뉴딜’(New Deal)로 상징되는 적극적 노동시장정책의 강화로 시작되었다. 청년과 장기실업자 등 표적집단에 대해 일반재정을 통해 개인별 직업상담과 직업훈련을 집중하고 이들을 고용하는 기업주에게 보조금을 지급하는 정책을 강화하였다. 실업수당지급과 적극적노동시장정책을 통합적으로 운영하기 위해 양자의 업무를 결합한 Jobcenter Plus를 전국에 설치하였다(Clasen & Clegg, 2006: 203-204; 양재진, 2008: 132-133). 아동복지 분야의 변화는 더욱 뚜렷하였다. 아동복지에 대한 강조와 새로운 접근은 블레어 수상이 1999년에 행한 영국 복지국가의 아버지, 베버리지 경 기념 연설에 잘 나타나 있다.

우리의 역사적 소명은 아동빈곤을 타파하는 첫 번째 세대가 되는 것입니다.... 아동인구는 전 인구의 20%에 불과하지만, 이들이 우리 미래의 100%입니다.... 인생의 기회는 태고난 재능(talent)과 노력(effort)에 의해야지 누구에게서 태어났느냐에 따라 결정되어서는 안 됩니다. 그리고 보상을 결정하는 것도 재능과 노력이 되어야 합니다. 이것이 사회정의(social justice)입니다. 허물어져가는 농가에서 태어난 아이도 도시근교의 부촌에서 태어난 아이처럼 건강하고 잘 교육받을 동등한 기회를 반드시 가져야 합니다(Blair, 1999; 강조는 저자가).

이와 같이, 아동복지를 사회정의의 초석과 미래에 대한 투자로 규정한 신노동당 정부는 1998년에 국가아동보육전략(The National Childcare Strategy: Meeting the Childcare Challenge)과 2004년 아동보육 10년 전략(Ten Year Strategy for Childcare: Choice for Parents, the Best Start for Children)을 수립하고 꾸준히 보육 시설과 보육비 지출을 확대해 왔다. 2004년까지 52만 5천 명분의 보육시설을 추가로 설치하여 총 정원 1백2십만 명분의 보육시설이 확충되고, 지역어린이집(neighbourhood nurseries) 설치사업에 따라 1,279개소의 지역어린이집과 방과 후 보육시설을 확보되었다. 또 반일제 무상유아교육제도를 도입해 모든 만 3,4 세 아동들이 2006년 현재 연간 38주, 주당 12시간 30분의 교육을 받게 되었다. 아동세액공제(Child Tax Credit)와 근로세액 보육공제(the Childcare Element of Working Tax Credit)을 도입하고, 아동급여(Child Benefits)를 증액하였으며, 신생 아가 있는 저소득 가족을 지원하는 슈어스타트 모성보조금(the Sure Start Maternity Grant)을 500파운드까지 증액하였다. 2004년 기준으로 유자녀 근로가족에게 연간 1,350 파운드, 특히 5분위 저소득층 근로가정에게 연간 3,790 파운드(한화 약 800만원) 이상을 지원할 수 있게 된 것이다(백선희, 2006).

한편, 저소득 가정 아동의 출발선을 끌어 올려주기 위한 적극적 기회평등 정책의 일환으로 슈어스타트 지역프로그램(Sure Start Local Programs)이 대대적으로 시행되었다. 이에 따라 1998년에 가장 낙후된 20%의 지역의 65%의 아이들을 대상으로 250개의 슈어스타트 아동센터(Sure Start Children's Centre)가 구축되기 시작해, 2008년 10월 현재 2,914개의 아동센터 설립되었다. 2010년 까지 총 3,500개가 문을 열 계획이다. 이 계획이 성공적으로 이루어지면, 모든 최말단 행정구역(communities)에 최소한 1개소 이상의 아동센터를 확보하는 게 되어, 전국적으로 보편성을 띤 프로그램이 된다. 2008년 10월 현재 약 240만 명의 아동과 가족에게 보육·교육, 보건과 부모지원서비스 등을 제공하고 있다 (Sure Start, 2005a; [www.surestart.gov.uk](http://www.surestart.gov.uk)).<sup>6)</sup>

6) 슈어스타트 아동센터와 별도로, 여성의 노동시장 참여를 돋기 위해 종일제 보육시설과 방과후 클럽도 증가하고 있다. 잉글랜드지역의 경우, 종일제보육시설이 1997년 6,100

슈어스타트 아동센터를 이용할 수 있는 대상은 임신 중인 태아와 그 가족부터 최대 14세 (장애인의 경우는 16세)까지이다. 주 대상은 3세와 4세 아동으로 이들이 5세가 되어 초등학교에 가기 전까지 보육과 교육을 통합적인 관점에서 실시한다. 앞서 제시한대로, 현재 주당 12.5시간은 소득수준과 상관없이 모든 아동이 아동센터를 무료로 이용할 수 있다. 초과시간에 대한 비용은 사용자 부담이나, 근로가정의 경우 앞서 언급한 근로보육세액공제 등의 혜택을 볼 수 있고, 적극적노동시장정책인 뉴딜(New Deal)에 참여하는 경우, 보육서비스에 대한 지원을 추가로 받을 수 있다. 가장 낙후한 30%의 지역에 소재한 아동센터의 기본 임무 중 주요한 사항을 살펴보면, ①종일제 보육과 유아교육을 통합적으로 제공해야 하며, 최소 년 48주, 주 5일, 1일 최소 10시간 보육서비스 제공체계를 갖추어 맞벌이 부부의 경제활동을 지원, ②지역내 신생아 탄생 시, 두 달 이내에 가정을 직접 방문하여, 아동센터 이용에 대한 정보제공, 기본적인 육아정보, 그리고 장애 등 특수 욕구에 대해 탐색, ③기본적인 육체적 정신적 건강검진과 금연 등 교육, ④부모 포럼 등을 정기적으로 개최하여 수요자의 이해와 욕구를 지속적으로 청취하고 상담 실시, 그리고 ⑤일자리센터(Jobcentre Plus)와 연계되어 직업훈련과 일을 원하는 부모를 지원하는 것이다(Sure Start, 2005b).

이와 같이 영국의 신노동당정부는 매우 명확한 미래 사회경제적 비전 하에 복지의 사회투자성격을 강화하는 방향으로 영국 사회복지제도의 현대화에 매진하고 있다. 고용을 매개로한 복지를 지향하며, 개개인의 고용가능성(employability)을 증진시키기 위해 노력하고 있다. 특히, 아동복지에 대한 통합적인 접근과 선제적 투자를 강조하고 있다. 과거 사후적인 현금이전 중심의 사회복지체제에서 새로운 변화를 시도하고 있는 것인데, 이러한 사회투자정책의 추진과 실행을 위해 거버넌스 혁신도 동반되고 있다. 아동복지를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 사회정책 거버넌스와 전달체계의 개편: 아동복지를 중심으로

### 1) 사회정책 거버넌스 혁신

영국의 정책결정구조는 소위 웨스트민스터 모델(Westminster Model)로 불리우는 매우 권력융합적이고 집권적인 형태이다. 양당체제하에서 하원의 다수당이 행정부를 구성하는 다수정부 (majority government)이기에, 야당은 있으나 사실상 의회의 견제가 발휘되지 못한다. 또 집권 다수당 의원들이 수상 뿐만 아니라

---

개에서 2006년 9월 현재 13,600개로 늘어나고, 방과후클럽은 동기간 동안 2,600개에서 10,700개로 증가하였다. 반면 시간제 보육시설은 2004년 10,500개소에서 2006년 9월 현재 9,400개로 감소하고 있다. 종일제 시설이 증가함에 따라 시간제 시설이 도태되고 있는 것으로 해석된다(박순우, 2007: 53).

내각을 구성하기에 의회권력과 행정부가 밀접히 융합되어 있다. 여기에 정당 규율(party discipline)이 매우 강해 수상을 정점으로 일원적인 정책결정과 입법이 이루어지는 경향이 강하다. 게다가 수상은 절대왕정시기부터 형성된 잘 발달된 계층체적 구조의 관료제의 뒷받침을 받고 있다. 따라서 웨스트민스터 모델은 민주주의 체제에서 가장 강력한 권한을 수상에게 부여하고 있는 것으로 평가된다 (Sartori, 1997). 중앙정부와 지방정부의 관계도 대체로 집행기관 모형(Agency Model)에 가깝다. 지방정부의 자율성이 상대적으로 약하고 중앙정부의 정책결정과 재정동원에 기반해 집행을 담당하는 형태를 띠고 있다.

사회복지 분야의 경우도 이러한 전반적인 구조의 영향을 받았다. 사회복지 분야 정책결정은 중앙정부의 담당부처에서 이루어지고, 중앙에서 직접적인 서비스 전달을 하거나 (e.g. 국영의료서비스, NHS), 교육, 주택, 대인사회서비스는 지방정부가 전달을 책임지는 형태로 역할이 구분되어 있었다. 1980년대 대처 개혁기에 사회지출의 통제와 전달체계 상의 민간위탁 등의 변화가 있었으나, 기존 사회정책결정관련 거버넌스 구조에 큰 변화는 없었다.<sup>7)</sup>

사회정책거버넌스 상의 비교적 뚜렷한 변화는 신노동당이 집권한 1997년 이후이다. 블레어의 신노동당정부는, 정책결정이란 “정부가 국민에게 약속한 정치비전을 프로그램화하고 행동으로 옮겨 실제 정책결과(outcomes)를 의도한대로 창출하는 과정”으로 개념정의하고 있다(Cabinet Office, 1999: 15). 즉, 정책결정과 집행을 구분하지 않고, 정책비전을 실효성있게 전달할 수 있도록 전 과정을 새롭게 개혁하고자 한 것이다. 해결해야하는 사회문제는 복합적인데, 수평적·수직적 분화가 전문화와 효율화 보다는 파편화로 나타나, 집권당의 비전 수행에 장애가 되고 있다는 인식 때문이었다. 따라서 개혁의 방향은 ‘조정’과 ‘통합’ 그리고 ‘파트너십’의 강화였다(Cabinet Office, 1999; Lee and Woodward, 2002).

첫째, 신노동당은 집권과 더불어 재무부(the Treasury)의 조정 권한을 강화했다. 조세 및 예산권에 더해, 정책결과에 대한 프로그램의 평가권을 강화하였다. 대표적인 방법은 30여개의 핵심 정책에 대해 재무부와 해당 부처가 2년을 주기로 공동으로 예산을 짜고, 2년마다 성과지표에 근거해 재무부의 평가를 받는

7) 그러나 중앙과 지방의 관계에서는 비교적 뚜렷한 변화가 보였다. 대처정부는 노동당이 장악하고 있는 지방정부의 약화를 기하고자 하는 정치적 동기와 작은정부론에 입각해 지방정부의 재정지출 규모를 줄이려는 노력을 기하였기 때문이다. 1986년 런던광역시와 6대 대도시 정부가 해체되고, 중앙정부의 보조금 분배가 총괄보조금(Block Grant)로 바뀐 것은 변화의 상징이었다. 지방정부의 약화는 지방정부가 담당하고 있던 교육, 주택 그리고 있선서비스의 지출을 억제하는 효과를 낳았다. 그리고 후술하겠으나, 대처정부는 지방정부 서비스가 공공부문에 의해 제공되며보다는 민간에서 다양한 방식으로 제공되는 것이 더 효율적이라고 생각했다. 따라서 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering, CCT)를 도입하여, 지방정부 서비스의 민간위탁이 광범위하게 나타나게 되었다(강욱모, 2008; 김순은, 2005).

‘공공서비스 협약제도(public service agreements)’의 도입이었다. 예산부처가 다른 지출부처의 프로그램에, 협약의 형식을 띠고 있다할지라도, 직접적으로 개입하는 것은 이례적인 일이라고 할 수 있다. 하지만 블레어 수상의 지위에 버금가는 실세 재무장관인 브라운의 권위로 인해 적어도 내각 수준에서는 큰 저항없이 시행이 되었다(Simons & Ratcliffe, 인터뷰, 2008 7월 24일).

둘째, 내각실(Cabinet Office)의 강화를 통한 조정의 강화도 이루어졌다. 부수상(Deputy Prime Minister)제도가 신설되고 내각실의 인력이 5,000명으로 두 배 이상 증원되었으며, 핵심 국정과제별로 해당 부처가 참여해 실행팀이 꾸려진 특별정책단(Unit)이 내각실에 설치되었다. 이들 Unit들은 수상실의 지휘를 받는데, 전략적 정책구상을 담당하는 Strategy Unit이나 사회투자정책의 입안과 조정 그리고 집행을 총괄하는 Social Exclusion Unit이 대표적이다(Lee & Woodward, 2002: 53; Simons & Ratcliffe, 인터뷰, 2008 7월 24일).

셋째, 사회투자의 비전을 달성하기 위한 중앙정부 차원의 조직개편이 이루어졌다(표 1 참조).<sup>8)</sup> 블레어 정부 출범과 더불어 교육을 통해 고용가능성을 높여야 한다는 사회투자의 철학에 따라 교육부와 고용부를 통합하여 교육과 고용의 연계성을 높이려는 시도를 하였다. 2002년에 교육숙련부(Department for Education and Skills)를 출범시킨 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 이러한 변화는 브라운 수상 취임 이후 단행된 사회투자 관점의 대대적인 조직개편의 서곡일 뿐이었다. 브라운 수상은 2007년 6월 기업규제개혁부(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)와 혁신·대학·숙련부(Department for Innovation, Universities, and Skills)와 함께 아동·학교·가족부(Department for Children, Schools, and Families)를 새로이 출범시켰다(인터뷰, Julia Margo, 2008년 7월 23일). 조직개편의 의미는 조직개편을 단행하면서 행한 브라운의 대국민연설에 잘 나타나 있다.

이번 개편은 영국이 직면하고 있는 전과 다른 새로운 도전에 정부가 정면으로 대응하고자 이루어진 것입니다. 특히 이번 개편은 새로운 도전을 아동과 청소년 그리고 가족이 이겨낼 수 있도록 정부의 지원을 강화하고자 하는 데 있습니다.....정부의 목표는 모든 아이들이 인생에서 가장 좋은 위치

8) 노동당의 Think Tank인 Institute for Public Policy Research의 정책분석가인 Julia Mago에 따르면, 수상실과 내각실에서 쏟아져 나오는 새로운 사회투자정책 아이디어를 실천가능한 정책으로 만들고 이를 추진하는 데 있어 관료제 내부에서는 굉장히 많은 어려움을 겪었다고 한다. 내각 수준에서는 사회투자정책에 대한 이해와 조정이 비교적 원활하게 이루어졌다고 하나, 관료제의 하위 단계로 내려 올 수록 이해와 무지 그리고 조직이기 때문에 구체적인 정책의 입안과 집행에 어려움을 겼다는 것이다. 이러한 문제는 조정이나 파트너쉽의 형성만으로는 부족하다는 것을 깨달은 브라운은 취임하자마자 조직통합을 단행하였다고 그 배경을 밝히고 있다(인터뷰, Julia Mago, 2008년 7월 23일).

에서 출발할 수 있게 보장하는 것이며 이 아이들이 타고난 잠재력을 충분히 발휘하는 데 필요한 지원과 보호를 아이들과 그 가족에게 지속적으로 제공하는 데 있습니다....저는 오늘 역사상 최초로 아동과 청소년에 관계된 모든 핵심 정책들을 총괄해 다를 부처로 아동·학교·가족부를 새로이 설립하였음을 국민여러분께 알립니다.....[세계화가 부여하는] 새로운 기회를 우리 것으로 만들기 위해서는, 비숙련 노동력을 포함해 성인노동력의 숙련도를 높이고 최고급 숙련 인력의 확대를 통해 세계적 수준의 숙련 기반을 조성해야 합니다. 저는 오늘 우리 영국이 이러한 도전을 맞아들이기 위해 혁신·대학·숙련부도 새로이 출범시킴을 선언하는 바입니다(Brown, 2007, 강조는 저자가).

아동·학교·가족부와 혁신·대학·숙련부는 생애주기별로 필요한 보육과 복지, 기초교육, 고등교육, 그리고 취업이후 노동시장에서의 숙련형성을 통합적인 관점에서 다루도록 설계되었다. 즉, 유아기부터 19세 이전 고등학교 교육단계까지는 아동·학교·가족부에서 그리고 그 이후 단계는 혁신·대학·숙련부에서 다루게 된 것이다. 이번 개편을 통해 슈어스타트 프로그램은 아동·학교·가족부에서 총괄하게 되었고 아동과 가족 그리고 초·중등 교육 이슈에 대해 다른 부처의 협력과 조정을 이끌어 내는 공식적 권한을 부여받았다. 내각수준에서의 조정이나 협약을 넘어서는, 강도 높은 물리적 조직통합과 기능의 재조정이라 할 수 있겠다(Cabinet Office, 2007).

마지막으로, 지방정부와 파트너십을 강화하였다. 1997년 4월 지방정부협의회가 구성되고, 중앙정부는 지방정부협의회와 ‘파트너십을 위한 기본틀(Framework for Partnership)’이라는 서약에 동시 서명하였다. 지방정부가 제공하는 공공서비스의 질적 향상을 위해 공동의 노력을 경주할 것임을 천명한 것이다. 그리고 실제로 2002년 7월에는 블레어 수상이 “역사적 발전(historic development)”라고 평가한 ‘공공서비스 우선순위제도’가 도입되었다(김순은, 2005: 21). 이 제도를 통해 교육수준의 향상, 노인·청소년·가족 서비스 향상, 지역경제 활성화 등 7개 합의 영역에 대해 3년간 중앙정부의 집중적인 지원이 이루어졌다. 대신, 지방정부는 중앙정부와 합의한 서비스의 기준과 성과지표에 따라 포괄적인 성과평가를 받는다. 이에 더해 지방공공서비스 협약제도(Local Public Service Agreement)가 2000년부터 시행되었다. 슈어스타트를 포함한 12개의 핵심 사업에 대해 3년의 기간동안 지방정부가 합의된 목표를 달성할 것이 약정되고, 이를 달성하면 중앙정부는 재정지원의 확대, 재량권의 확대, 그리고 규제의 축소 등 인센티브를 제공하는 제도이다(김순은, 2005; [www.surestart.gov.uk/improvingquality/targets](http://www.surestart.gov.uk/improvingquality/targets)).<sup>9)</sup>

9) 협약은 매우 구체적이다. 평가지표는 수량화가 가능한 지표로 구성되어 있고, 중앙정부의 지원은 성과에 연동되어 있다. 예를 들어, Leicester 시와 중앙정부가 맺은 2005년에 맺은 협약에 따르면, 유아의 건강증진을 위해 모유 수유율을 현행 22%에서 3년 이

신노동당 정부는 사회투자정책의 효과성을 높이기 위해, 사회서비스의 전달을 담당하고 있는 지방정부와 파트너십을 강화하고 있는 것이다.

〈표 1〉 영국중앙정부조직의 연도별 추이

	1902년	1968년	1977~79년	1980~81년	1989~91년	1997~98년	2002~2007년 현재
행정 수반실	·수상실	·수상실 ·공무원부	·수상실 ·공무원부	·수상실 ·내각사무부	·수상실 ·내각사무부	·수상실 ·내각사무부	·수상실 ·내각사무부
대외 관계 부처	·외무부 ·인도부 ·전쟁부 ·해군부	·외무부 ·영연방부 ·국방부	·외무영연방부 ·국방부	·외무영연방부 ·국방부	·외무영연방부 ·국방부	·외무영연방부 ·국방부 ·국제개발부	·외무영연방부 ·국방부 ·국제개발
내무 지역 부처	·내무부 ·지방행정원 ·아일랜드부 ·스코틀랜드부	·내무부 ·스코틀랜드부 ·웨일즈부	·내무부 ·스코틀랜드부 ·북아일랜드부 ·웨일즈부	·내무부 ·스코틀랜드부 ·북아일랜드부 ·웨일즈부	·내무부 ·스코틀랜드부 ·북아일랜드부 ·웨일즈부	·내무부 ·스코틀랜드부 ·북아일랜드부 ·웨일즈부	·지역지방 자치부 ·스코틀랜드부 ·북아일랜드부 ·웨일즈부
경제 산업 부처	·재무부 ·농업원 ·우체청	·재무부 ·농어식품부 ·교통부 ·주택지방부 ·무역원 ·경제부 ·전력부	·재무부 ·농어식품부 ·교통부 ·무역부 ·공업부 ·에너지부 ·소비자부 ·환경부	·재무부 ·농어식품부 ·무역부 ·공업부 ·에너지부 ·환경부	·재무부 ·농어식품부 ·무역공업부 ·에너지부 ·환경부 ·교통부	·재무부 ·농어식품부 ·무역공업부 ·에너지부 ·환경부 ·교통부	·재무부 ·환경식품부 ·교통부 ·기업규제 개혁부
사회 문화 부처	·교육원	·교육과학부 ·노동부 ·보건부	·교육과학 ·노동부 ·사회서비스부	·교육과학부 ·고용부 ·사회서비스부	·교육과학 ·고용부 ·보건부 ·사회보장부	·교육고용부 ·문화부 ·보건부 ·사회보장부	·교육숙련부 (2007년까지) ·고용연금부 ·보건부 ·아동학교 가족부 ·현대대학 숙련부 ·문화미디어 체육부
기타	·공공업무부	·제1국무 ·법무부	·법무부	·법무부	·법무부	·법무부	·법무부 ·국토안전부
총계	16부	19부	20부	19부	19부	18부	20부

자료: 민진 (1999: 26), 김동욱(2007: 29)을 기초로 재구성.

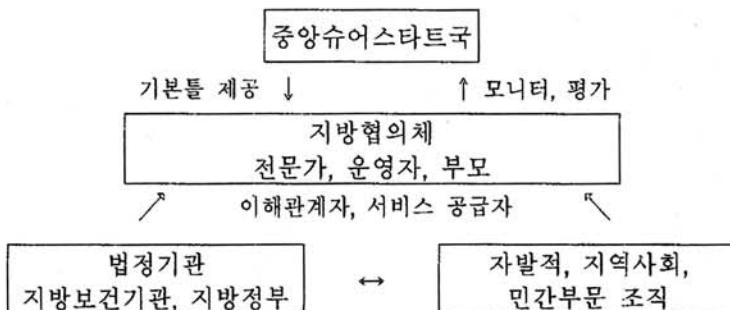
내에 29%까지 올리는 것이 담겨 있고, 약속된 개선도(유아 수유의 경우 7% 포인트)의 100%에서 60%까지는 추가로 해당 예산의 2.5%까지 추가 인센티브가 제공되는 형태이다. 한편, 모유 수유율을 어떻게 끌어 올릴 것인가에 대해서는 중앙정부가 개입하지 않는다. 이 부분은 Leicester시가 지역의 여건을 감안해 자율적으로 대안을 마련해야 한다(Leicester City Council, 2005).

## 2) 아동복지 전달체계의 개편

영국의 공공복지전달체계는 기본적으로 현급급여는 중앙행정기관이 맡고, 사회복지서비스는 지방정부가 맡는 이원체제를 골간으로 하고 있다. 즉, 고용연금부(前사회보장부)를 통해 연금 등 사회보험급여와 공적부조가 관장되며, 보건부를 통해 국영의료서비스(NHS)가 제공된다. 이 밖의 주요 대민사회서비스인 아동, 노인, 장애인 서비스는 지방정부의 몫이다(이상일, 2004). 대처정부에서도 이러한 기본 구조는 바뀌지 않았으며, 단지 최말단 전달체계를 민간위탁 형식으로 민영화하는 방향의 개혁을 시도하였다. 이후 신노동당 정부에서도 현급급여와 서비스를 중앙정부와 지방정부가 나누어 관장하는 골간은 그대로 유지가 되고 있다. 그러나 대처정부와 달리 최말단 전달체계를 민간과 시장기제에 의존하기보다는, 중앙정부의 지원 하에 원스톱 서비스를 지향하는 높은 수준의 통합적 서비스 제공과 공공기관内外의 파트너십 형성을 꾀하고 있다. 고용센터(Job Centre Plus)와 이 글의 연구대상인 슈어스타트 아동센터(Sure Start Children's Center)가 대표적인 사례이다.

슈어스타트 아동센터(이하 아동센터)는 신노동당정부가 추구하는 아동복지정책을 직접 국민에게 전달되는 최전선에 위치해 있다. 앞서 살펴보았듯이, 슈어스타트 프로그램은 그동안 분리되어 발전하여 온 아동급여, 보육, 유아교육, 모성급여, 보건서비스 등을 한데 묶어 수요자의 욕구와 필요에 따라 제공하고자 하는 목표를 가지고 있다. 따라서 지방 차원의 자발적 노력과 창의적이고 유연한 맞춤형 서비스 제공이 요구되면서, 동시에 이를 뒷받침하는 중앙정부의 방향 제시와 관리 역할이 긴요하다. 따라서 슈어스타트 프로그램은 다양한 수준의 파트너십에 기초하고 있다. 이는 <그림 1>처럼 표현될 수 있는데, 첫째는 아동·학교·가족부가 관장하는 중앙의 슈어스타트국(Sure Start Unit)과 지방슈어스타트 협의체(Local Sure Start Partnerships) 사이의 파트너십, 둘째는 지방단위의 지방 협의체와 서비스 공급자 즉, 지방법정기관(지방정부 사회서비스 담당과 지역 보건기관), 자발적 조직, 지역사회조직, 민간부문조직과의 파트너십, 셋째는 지방 프로그램 운영에 가장 중요한 역할을 수행하는 지방협의체 내부의 협의체 운영자, 전문가, 부모간의 파트너십이다 (Gustafsson, 2005, 백선희 2006에서 재인용).

〈그림 1〉 슈아스타트 프로그램의 거버넌스 구조



자료: Gustafsson (2005), 백선희(2006: 94)에서 재인용

이러한 파트너십에 근거해, 지역의 슈아스타트 아동센터는 중앙정부가 제시하는 필수 서비스와 성과목표에 기초해 자체 계획을 수립하고 원스탑의 통합적 서비스를 제공한다. 본 연구의 사례조사 대상이었던 바쓰 아동센터(Bath Children's Center)의 경우도 원스탑 서비스 제공을 위해 파트너십에 근거한 거버넌스 구조를 갖고 있다. 이사회(Charity Board of Trustees)가 이를 대변하는 데, 이사회는 지역공동체의 다양한 이해관계자(지역교육센터, 지역 기업협의회, NGOs 등)와 전문가 그리고 수혜자 대표의 10인으로 구성되어 있다. 이사회는 아동센터의 슈아스타트 프로그램, 센터장의 임면권을 포함한 인사, 재정 등 주요 사안에 대해 최종의사결정권을 갖는다. 또 원스탑의 통합적 서비스 제공을 위해 집행단계에 협의체(Panels)가 설치되어 있다. 여기에는 고용센터(Job Centre Plus)와 같은 해당 지역 공공기관의 사회복지 담당 공무원, 심리학자 의사, 그리고 및 교수로 구성되어 있다. 여기서 클라이언트 사례별로 진단하고 토론과 협의 하에 처방을 내리고, 각 기관의 사회복지 담당 공무원이 업무를 분담하여 서비스를 제공하는 체계를 갖추고 있다. 앞서 지적한대로 영국에서는 실업수당과 공적부조실업수당 등 현급급여 지급은 중앙행정기관에서 담당하여 지역의 사회서비스와 분리되어 있는데, 클라이언트의 소득보장이 필요한 경우, 아동센터의 협의체에서 이 문제도 논의된다.

이 밖에도, 바쓰 아동센터는 독자적으로 지역의 기업, 자원조직, 학교 등 14개 기관과 파트너십을 체결하여, 특별한 욕구(need)가 있는 아동과 가족이 “통합되고 빈틈없는 지원(integrated seamless support)”을 받을 수 있도록 협력관계를 형성하고 있다. 이러한 협력 관계는 서비스제공에 국한되지 않는다. 실행 예산의 대부분은 국가와 지방자치단체의 재정지원과 부모의 시설 이용료로 이루어지지만, 건물신축과 특별 행사 등에 대해서는 지역의 자발적 지원금이 큰 역할을 한다. 바쓰 아동센터의 경우, 해당 센터 건물은 지역 유지의 자발적 기부로

정부지원 없이 이루어 졌다 (인터뷰, Helena Thompson, 2008년 7월 17일; First Steps Bath, 2007: 8).

종합하면, 영국 정부가 아동복지와 관련 분명한 서비스 목표를 제시하고, 이를 달성할 수 있도록 필요한 재정지원을 하여 지역의 아동복지서비스 제공을 전담하는 센터를 설립하고 있다. 아동센터를 중심으로 원스톱 서비스가 제공되는데, 이를 위해 공공기관 간 정책조정은 물론 민간과의 긴밀한 파트너십 형성에 큰 노력을 기울이고 있는 것이다.

#### IV. 결론: 이론적·정책적 시사점

영국은 사회투자정책의 효과적 입안과 수행을 위해, 재무부와 내각실의 조정권한을 강화하고, 사회투자 비전에 입각한 중앙부처 수준의 조직개편도 단행하였다. 나아가 신노동당 정부의 사회투자전략이 유효성있게 실천될 수 있도록, 지방정부와의 파트너십을 강화하였다. 그리고 핵심 사업에 대한 중앙정부의 재정적 지원 확대와 더불어 성과평가체제가 도입되어, 공공서비스의 통일성과 효과성 제고를 도모하고 있다. 고객과 대면하는 전달체계의 말단에서도 공공기관 사이는 물론 공공과 민간 사이의 조정과 협력체제 구축이 이루어지고 있다. 지역 전달기관의 파트너십 형성과 정부 간 협약 체결 그리고 중앙부처 조직통합까지 다양한 수준에서 변화가 일어 나고 있는 것이다.

그렇다면, 영국 신노동당 정부의 아동복지정책의 거버넌스와 전달체계의 개편 양상은 1980년대 이후 나타나고 있는 사회복지 거버넌스와 전달체계의 변화 흐름에 비추어 볼 때, 어떠한 특징을 보이고 있는가? 앞서 2장 2절의 논의를 바탕으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회정책의 정책결정 권한이 중앙정부로 집중되고 있다. 재무부와 내각실의 정책조정력 강화, 나아가 조직개편을 통해 중앙정부의 정책 조정력을 물리적으로 확보하는 것들이 그 예이다. 정책결정의 집권화는 정책집행과 관련된 대지방정부 관계에도 그대로 투영되고 있다. 분권화를 통해 정책결정권은 물론 집행의 자율성이 중앙에서 지방으로 이동하고 있는 일반적 추세에 비추어 볼 때, 영국의 사례는 그 반대의 경향을 보여주고 있는 것이다(Lee and Woodward, 2002). 물론 파트너십의 형식을 띠고 있지만, 정책집행의 단계에 중앙정부가 매우 구체적인 성과지표와 인센티브 제도를 통해 개입하고 있다. 지방공공서비스 협약제도는 상징적인 사례다. ‘모유수유율’ 같은 구체적인 성과지표까지 동원해 지방정부와 협약을 맺는 것은, 포괄보조금(Block Grant)를 통해 지방정부의 정책 결정의 폭과 자율성을 높이던 기존의 흐름과는 분명히 배치되는 현상이다(앞의

각주9 참조 요망). 신노동당 정부는 이러한 집권화를 “말단까지 미치기(Reaching Out)”라는 개념을 통해 정당화 하고 있다(PIU, 2000). 신노동당정부의 비전이 지방정부를 통해 모든 국민에게 실효성있게 전달되어야 한다는 것이다. 단순히 중앙정부가 재원을 지방에 배분하고 지방정부가 매우 효율적으로 잘 집행할 것이라고 기대하는 것으로는 부족하다는 인식이다. 그러나 앞서 지적했듯이, 구체적인 정책수단까지 일일이 지시하지는 않는다. 이 부분은 지방정부의 몫이고, 약속된 성과를 달성하는 한 이 부분에 대한 자율성은 보장된다. 하지만 지방정부의 입장에서는 성과를 내어 자율성을 확보해야하기에, 지방정부의 정책자율성은 획득된 자율성(Earned Autonomy)에 불과하다는 비판적 분석까지 나오고 있다 (Lee & Woodward, 2002: 54).

둘째, 사회서비스의 공급에 있어 민영화와 상업화는 경향은 주춤하는 것으로 판단된다. 그렇다고, 민간 부분의 역할을 부정하거나 배제하는 방향으로 정책이 선호된 것은 아니다. 이 보다는 공공과 민간부문과 파트너십을 강화해, 지방 수준에서 가용한 자원을 모두 동원하고자 하는 노력을 보이고 있다(강욱모, 2008). 그리고 서비스 공급의 효율과 질을 높이기 위해 신공공관리(NPM)적인 기법은 여전히 강조되고 있다. 각 지역의 아동센터들의 경우, 매년 성과보고서와 3년 주기의 중기 계획을 짜서 보고하고, 성과 달성을 위해 행정의 효율성을 높일 것이 주문되고 있다. 단적인 예로, 아동센터의 기관장은 성과평가 결과에 따라 재임용되거나 해고되게 되어 있다(인터뷰, Helena Thompson, 2008년 7월 17일). 신공공관리가 행정의 목적은 아니라, 사회비전을 달성하기 위한 수단으로 확고하게 활용되고 있는 것이다.

셋째, 대국민 접촉이 일어나는 전달체계는 원스톱 서비스를 지향하고 있다. 노동시장관련은 고용센터(Job Centre Plus)에서, 아동과 가족관련 서비스는 모두 슈어스타트 아동센터로 통합되고 있다. 이는 1980년대 각국이 지향하는 전달체계의 개편 방향과 일치한다. 하지만 통합성의 폭과 강도 그리고 속도는 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 이를 통합 서비스 센터는 방사형의 파트너십 형성을 통해 서비스의 포괄성을 높이고, 시민들의 서비스 이용 접근성을 최대한 높여하고 있다. 그리고 이용자인 시민참여도 제도적으로 보장하고 있다. 이러한 열려있는 통합센터는 복잡하게 엉켜있는 현대 사회의 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 조직구조로서 이해될 수 있겠다(백선희, 2006).

종합해 보면, 신노동당정부의 영국에서 나타나고 있는 사회정책거버넌스와 전달체계의 변화는 경로의존적이거나 자연발생적인 현상은 아니다. 이는 사회투자국가의 건설이라는 신노동당 정부의 매우 의식적인 노력에서 비롯되는 것으로 새로운 경로가 형성되고 있다고 보는 게 타당할 것이다. 새로운 경로의 방향은 사회정책결정에 있어 성과중심의 중앙집권화와 서비스전달에 있어 파트너십

에 기반한 원스톱체제의 형성이라고 할 수 있겠다. 중앙집권형의 관료제 모형도 아니고 민간에 의존하는 시장형도 아니다. 사회정책거버넌스와 전달체계 형성에 있어 ‘제3의 길’이라고도 표현할 수 있을 것이다.

우리에게 주는 정책적 시사점은 무엇일까? 영국이라는 단일사례 연구의 결과를 가지고 일반적인 정책시사점을 도출하기는 쉽지 않다. 하지만, 우리의 경우도 저출산고령화와 가족구조의 변화, 양극화 등에 따른 새로운 사회적 위험 구조에 노출되어 있다. 영국이 직면한 도전과 상황이 크게 다르지 않다. 사회투자형 사회복지정책이 필요하다는 뜻이다. 물론 사회투자에 대한 정책비전에는 좌우에 따라 동의수준이 다를 것이다. 그러나, 어떠한 정책이 되었든지, i) 성과중심의 정책결정과 집행이 이루어져야 하고, 이 경우 수단으로서 신공공관리적 기법을 꼭넓게 받아 들여야 한다는 점, ii) 지방정부와 중앙정부가 다양한 형태로 협력·지원해야 하고, 필요한 경우 물리적인 조직개편도 이루어 내야 한다는 점, iii) 민간과 꼭넓은 파트너십을 형성하고 이용자의 참여를 보장해야 한다는 점에는 동의할 수 있지 않을까 한다.

이 점에 비추어 볼 때, 우리나라의 현재 상황은 아직 암울하다. 아동·가족복지만 하더라도, 보육정책과 아동교육(유치원)은 복지부와 교육부로 나뉘어 연계가 안되어 있고, 노동부 소관의 노동시장정책과도 유리되어 있다. 전달체계도 지역사회의 참여가 전무하다시피한 영세 민간(비)영리에 의해 압도되고 있으며, 이용자의 목소리는 정책결정과 집행과정에서 반영되지 못하고 있다. 경쟁은 있으되 파트너십은 없고, 지원은 있으되, 그 결과에 대한 평가와 책임은 없다. 사회투자정책에 대한 관심과 지원만큼, 정책결정과 집행체계에 대한 점검과 개혁도 동시에 이루어져야 할 상황에 다다랐다 하겠다.

## 참고문헌

- 가이 피터스. (2006). “참여형 정부의 구축: 스칸디나비아 및 북미국가의 교훈”, 남궁근 외, 「스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁」, 한울아카데미.
- 강욱모. (2008). “영국 노동당 정부의 지방정부 사회서비스 전달체계 개혁: 민영화에서 파트너십체제로의 전환.” 「지방정부연구」, 제12권 3호.
- 김동욱. (2007). “새 정부를 위한 정부조직 설계 방향.” 2007년 한국행정학회 특별토론회 발표 논문.
- 김순은. (2005). “영국 중앙정부의 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시도.” 「지방행정연구」, 제19권 2호.
- 김승현. (2006). “사회서비스 부문 개혁: 덴마크, 펀란드, 노르웨이, 스웨덴 사례 비교

- 분석”, 남궁근 외, 「스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁」 한울아카데미.
- 김연명. (2007). “사회투자정책과 한국 사회정책의 미래”, 「한국 사회의 미래와 사회투자정책」 한국사회복지학회·한국사회정책학회·한국행정학회·한국산업사회학회 공동 주최 심포지움 발표논문, 2007. 2. 21.
- 김영순. (2007). “사회투자국가가 우리의 대안인가?: 최근 한국의 사회투자국가 논의와 그 문제점”, 「경제와 사회」, 2007년 여름호(통권 제74호).
- 김은정. (2007). “주요 국가의 사회투자정책 현황과 특징.” 「사회과학논총」, 제26권 1호.
- 대통령자문 정책기획위원회. (2007). 「사회투자전략: 대한민국의 미래」.
- 미야모토 타로. (2004). 「복지국가전략: 스웨덴 모델의 정치경제학」, 임성근 역, 서울: 논형학술
- 민진. (1999). “영국의 정부개혁 평가.” 1999년 한국행정학회 특별 세미나 발표 논문.
- 박순우. (2007). “사회정책의 변화와 사회투자전략”, 「사회투자국가, 한국 사회복지의 대안인가?」 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2007 춘계학술대회 발표논문.
- 백선희. (2006). “영국의 국가아동보육전략 연구를 통한 우리나라 보육정책의 발전 방안 모색: Sure Start를 중심으로.” 「사회복지정책」, Vol. 27.
- 보건복지부. (2007a). 「우리나라에서의 사회투자정책 적용 방안 연구」
- 보건복지부. (2007b). 「사회투자를 위한 국가재정 운용의 방향」
- 양재진. (2007). “사회투자국가가 우리의 대안이다: 사회투자국가 비판론에 대한 반비판”, 「경제와 사회」, 75.
- 양재진 외. (2008). 「사회정책의 제3의 길 : 한국형 사회투자 정책의 모색」, 서울: 백산서당.
- 양재진. (2008). “사회투자 전략으로서의 사회서비스 정책방안.” 경제사회인문연구회 (편) 「선진일류국가를 위한 비전: 잘 사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라 <노동·복지·여성분야>」.
- 윤태범·장현주. (2007). “사회투자정책 추진을 위한 거버넌스 구조.” 2007년도 한국사회복지학회 사회투자정책 심포지움 발표논문.
- 윤홍근. (2006). “정책협의체의 변화: 스웨덴과 덴마크 사례 비교”, 남궁근 외, 「스칸디나비아 국가의 거버넌스와 개혁」 한울아카데미.
- 이상일. (2004). “영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화: 배경 및 시사점”, 「사회복지정책」 18.
- 이현주 외. (2003). 「공공부조와 사회복지서비스의 체계분석 및 재편방안」, 한국보건사회연구원.
- 재정경제부. (2007). 「한국형 사회투자국가 모델형성을 위한 기초연구」
- 정경희 외. (2006). 「한국의 사회서비스 생점 및 발전전략」, 한국보건사회연구원.

- Bernard, Paul and Boucher, Guillaume. (2007). "Institutional competitiveness, social investment, and welfare regimes," *Regulation & Governance*. Vol.1 No.1.
- Blair and Schröder. (1999). "European: The Third Way/ Die Neue Mitte", Joint Statement. June 8.
- Blair, Tony. (1999). "Beveridge Lecture" presented at Toynbee Hall, London (March 18, 1999).
- Bloch-Lainé, Jean-Michel. (2001). Report presented at the Workshop "Structures, Actors and Responsibilities in the Provision of Social Services", in *The Role of Social Services in iestainable Social Development*, Documentation of the European Conference at the Ministry for Foreign Affairs, in Berlin, rv5-26 October (2001). Council of Europe Publishing.
- Braakenburg, Henri. (2001). Report Presented at the Workshop "The Role of Users in Social Services - Possibilities for Participation", in *The Role of Social Services in Sustainable Social Development*, Documentation of the European Conference at the Ministry for Foreign Affairs, in Berlin, 25-26 October (2001). Council of Europe Publishing.
- Brown, Gordon. (2007). "Written Ministerial Statement on Machinery of Government Change" ([www.pm.gov.uk/output/Page12181.asp](http://www.pm.gov.uk/output/Page12181.asp)).
- Cabinet Office. (2007). "Machinery of Government: Department Organization."
- Cabinet Office. (1995). *Modernizing Government*. London: Stationery Office.
- Clarke, John. (2004). *Changing Welfare Changing States: New Directions in Social Policy*. Sage Publications.
- Clasen, J and Clegg, D. (2006). "New labour market risks and the revision of unemployment protection systems in Europe", in Armingeon, K and Bonoli, G. *The Politics of Post-Industrial Welfare State*. NY : Routledge
- Daly, Mary and Jane Lewis. (1998). "Introduction: Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring", in Jane Lewis, *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*. Ashgate.
- Department for Social Security and Department for Education and Employment. (1998). *A New Contract for Welfare: The Gateway to Work*. London: The Stationery Office Limited.
- Eckstein, Harry. (1975). "Case Study and Theory in Political Science" in Fred Greenstein and Nelson Polsby (eds), *Strategies of Inquiry*. Boston, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge,

- UK: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why We Need a New Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2003). "Towards the good society, once again?" Paper presented at the 4th International Research Conference on Social Security. Antwerp, 5-7 May.
- Esping-Andersen, G. (2006). "Inequality of Incomes and Opportunities," in Anthony Giddens and Patrick Diamond(eds.), *The New Egalitarianism*, London: Policy Network.
- First Steps Bath. (2007). *Annual Report ((2006))-(2007) and Business Plan 2007-2010*.
- Giddens, Anthony. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity.
- Gilbert, N and Terrell, P. (2005). *Dimensions of Social Welfare Policy*, 6th Edition. Pearson.
- Jessop, Bob. (2000). "The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination", in Nick Manning and Ian Shaw(eds.), *New Risks, New Welfare: Signposts for Social Policy*. Blackwell Publishing.
- Jordan, A.G. (1981). "Iron Triangles, Wooly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Press", *Journal of Public Policy*. Vol. 1, No. 95: 95-123.
- Knijn, Trudie and Oorschot Wim van. (2008). "The Need for and the Societal Legitimacy of Social Investments in Children and Their Families: Critical Reflections on the Dutch Case." *Journal of Family Issues*. Vol. 29.
- Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge.
- Kvale, Steinar. (1996). *Interviews - An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage. 신경림 역, (1998). 「인터뷰 -내면을 보는 눈」, 하나의학사.
- Lee, Simon and Woodward, Richard. (2002). "Implementing the Third Way: The Delivery of Public Services under the Blair Government." *Public Money & Management*. October-December.
- Leicester City Council. (2005). *Local Public Service Agreement between Leicester City Council and the Government*.
- Lewis Jane and Surender, Rebecca. (2004). *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press.

- Newman, Janet. (2004). "Modernizing the State: A New Style of Governance?" in Jane Lewis an Rebecca Surender, *Welfare State Change: Towards a Third Way?* Oxford University Press.
- O'Connor, James. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Padgett, Deborah K. (1998). *Qualitative Methods in Social Work Research*, Sage.
- 유태근 역. (2001). 「사회복지 질적연구방법론」, 나남.
- Pierre, J. and Peters, G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. NY: St Martin's Press.
- PIU(Performance and Innovation Unit). (2000). *Reaching Out: The Role of Central Government at Regional and Local Level*.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Rothenberg, L. (1992). *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: MacMillan Press.
- Sherraden, Michael. (2007). "모든 시민들을 위한 자산형성지원제도: 보편적, 누진적, 그리고 장기적인 제도를 위하여"(한창근 역), 김연명 외, 「우리나라에서의 사회투자정책 적용 방안 연구」 보건복지부·중앙대 사회복지학과.
- Sure Start. (2005a). *A Sure Start Children's Centre for Every Community: Phase 2 Planning Guidance ((2006)–(2008))*.
- \_\_\_\_\_. (2005b). *Ten Year Strategy for Childcare: Guidance for Local Authorities*.
- Taylor-Gooby, Peter. (2004). "New Risks and Social Change" in Peter Taylor-Gooby(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European State*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2009). "European Welfare Reforms: The Social Investment Welfare State." Sang-Hyop Lee, Andrew Mason, and Kwangeon Sul (eds), *Social Policy at a Crossroad*. Seoul: KDI Press.
- Yang, Jae-jin. (2005). "Democratic Governance and Bureaucratic Politics: A Case of Pension Reform in Korea", *Policy and Politics*. Vol. 32, No. 2: 193–206.

## Abstract

# A Study of the Governance and Delivery System of Social Investment Policies: the Case of Child Welfare in the UK

Jaejin Yang

This study seeks to figure out what kind of organizational change occurs in the domains of social policy governance and delivery systems when social investment policies are pursued. Relying on a case study of social welfare for children in the United Kingdom, this paper reveals that a new path is being shaped. The New Labour government in the UK has strengthened the coordinating power of the Chancellor (i.e. Department of Finance) and the Cabinet. Furthermore, Prime Minister Gordon Brown has restructured his cabinet, formulating new departments responsible for the fulfillment of social investment policies. The UK government has also made closer partnerships with local governments, where the central government expanded financial outlays to local governments on agreed local and national projects on the condition of performance evaluation by the central government. In addition, delivery agencies have been reformed to provide comprehensive one-stop service to clients. This study strongly suggests that these changes were brought about by the functional necessities of social investment policies that require unified approaches to employment, education, health, and income maintenance.

**[Key words:** social investment policy, governance, delivery system, the Third Way, UK.]