

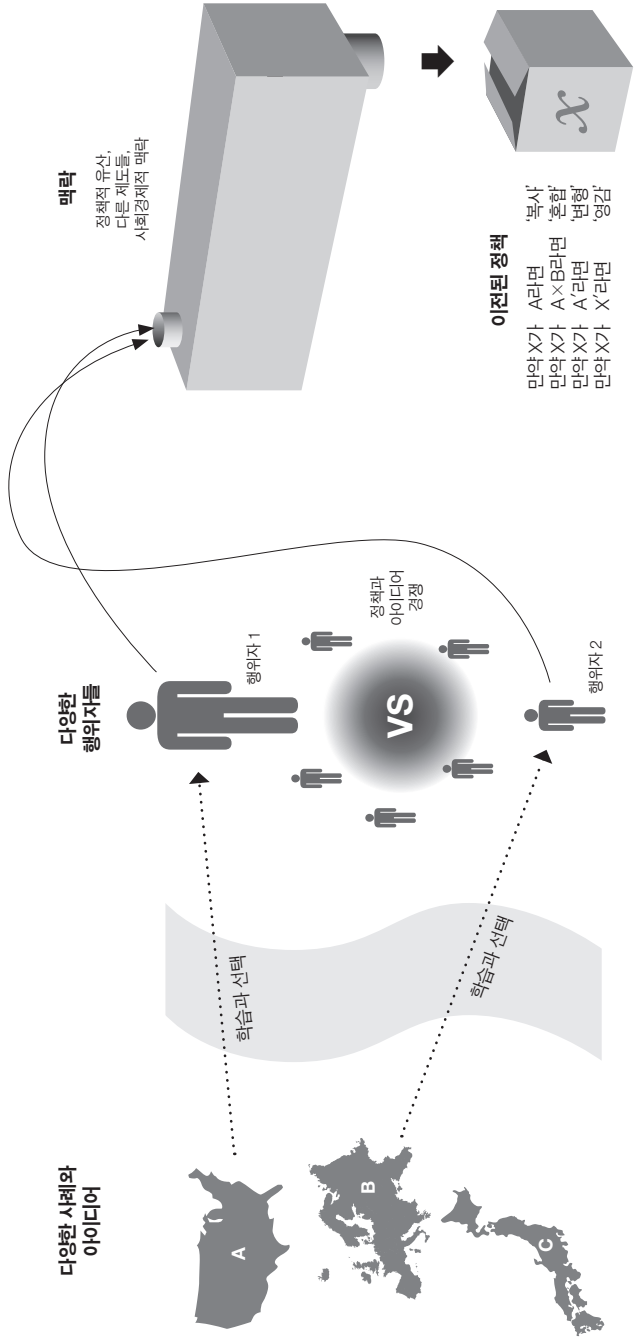
제6장

한국 복지국가 형성에서 정책이전의 역할  
— 이론과 실제

Role of Policy Transfer in Formulating the Korean Welfare  
State—Theory and Practice

최영준 | 고려대학교

곽숙영 | 보건복지부 한의약정책관



정책은 어떻게 이전되는가

**한국은** 지난 20년 동안 다양하고 급속한 사회경제적 변화를 겪어왔다. 이러한 변화들은 정부로 하여금 사회적 위험에 노출된 개인을 보호하기 위해서 효과적이고 빠르게 대응할 것을 요구했다. 결과적으로 다양한 사회보험이나 공공부조, 그리고 사회복지서비스 분야에서 관련 제도가 재정비되거나 새롭게 도입되었다. 이러한 복지제도의 확장과 복지 정치의 활성화는 한국 복지국가 태동이라는 새로운 전기를 맞게 해주었다. 이러한 과정에서 정책학습과 이전(policy learning and transfer)은 중요한 정책발전의 수단으로 활용되게 되었다. 이 글은 지난 20여 년간의 한국 복지국가 형성 시기에 있어서 정책이전의 역할과 한계를 논하고, 좀더 긍정적인 정책이전이 될 수 있는 방안은 무엇인지에 대해서 논의할 것이다. 이를 위해서 정책이전에 관한 학술적 연구를 비판적으로 검토하면서, 긍정적인 측면과 함께 좀더 현실적인 적용이 되기 위해서 어떠한 측면이 이론적으로 보강되어야 하는지를 논하게 될 것이다. 특히, 역사적 제도주의 관점을 들여오면서 정책이전 분석틀이 더욱 강화될 수 있음을 주장하게 될 것이다. 이러한 이론적 배경에 따라서 한국의 복지국가 사례를 분석하고, 마지막으로 이론적 분석틀에 조응하는 영국 정부에 의해 개발된 현실적 정책이전 도구(toolkit)를 소개하면서 글을 마치고자 한다.

South Korea has been experiencing rapid and unprecedented socio-economic transformations during the last two decades. In order to protect citizens exposed to various social risks deriving from socio-economic transformations, the government has been asked to respond to internal and external pressures rapidly and effectively. As a result, the government has introduced and expanded a range of social policies

including social insurances, public assistance, and social services. The expansion of social policies together with welfare politics has greatly contributed to the emergence of the Korean welfare state. In this process, policy learning and transfer have been used as effective and useful tools. This research aims to critically analyze the role and the limitations of policy learning and transfer in the development of the Korean welfare state. It also attempts to discuss how to improve the theoretical understanding of policy transfer and to enhance the effectiveness of policy transfer. In particular, it argues that the theoretical understanding can be improved further by introducing the perspective of historical institutionalism. Finally, it introduces the policy-learning toolkit devised by the British government.

**KEY WORDS** 정책이전 policy transfer, 정책학습 policy learning, 한국 복지국가 Korean welfare state, 사회정책 social policy, 역사적 제도주의 historical institutionalism

## I 정책이전과 정책학습

한국은 지난 20년 동안 다양하고 급속한 사회경제적 변화를 겪어 왔다. 세계화 흐름 속에서 경제구조가 이에 조응하며 변화하였으며, 완전고용에 가깝던 남성중심의 전통적 노동시장은 불안전고용이 빠르게 증가하는 노동시장으로 그 모습을 탈바꿈하였다. 또한, 저출산 고령화 그리고 최근의 사회적 양극화와 같은 일련의 사회경제적 변화들은 민주화와 함께 경제성장을 화두로 하는 한국사회와 국가의 특성을 약화시키는 데 상당한 영향을 미쳤다. 특히, 사회경제적 변화로 인한 사회적 위험에 노출된 개인을 보호하기 위해서 정부는 다양한 사회보험이나 공공부조, 그리고 사회복지서비스 분야에서 관련제도를 재정비하거나 새롭게 도입하였다. 또한 이전에 존재하지 않았던, 정당을 중심으로 하는 새로운 형태의 복지정치가 등장하게 되었다. 결과적으로 이러한 복지제도와 복지정치의 활성화는 한국 복지국가 태동이라는 새로운 전기를 맞게 해주었다(Kim 2008; 최영준 2011).

급속하게 변화하는 정치적 그리고 사회경제적 환경에 대해서 정부는 빠르고 기민하지만 효과적으로 대응할 것을 주문받았고, 정책학습과 이전(policy learning and transfer)은 중요한 정책발전의 수단으로 활용되었다. 첫째, 민주주의가 실현되면서부터 다양한 정치 행위자들이 자신의 요구를 밝힐 수 있게 되었고, 정부는 이에 대응함과 동시에 자신이 내린 선택에 대한 정당화를 요구받게 되었다. 이러한 과정에서 외국 사례를 통해서 정책결정을 정당화하는 것은 일반적인 현상이 되어갔다. 둘째, 고령화나 노동시장

의 변화와 같은 사회경제적 변화가 상당히 급속도로 진행됨에 따라서 정부는 신속한 대응을 할 필요가 있었다. 하지만, 사회정책에 대해 축적된 경험이나 지식이 약한 상황에서 완전히 새로운 정책을 독자적으로 고안하는 것은 쉽지 않았으며, 외국 사례에 대한 학습과 이전을 통해서 정책을 만들어가는 것이 더욱 현실적인 옵션이었다. 결과적으로 구체적인 사회정책 프로그램부터 거시적인 복지국가 담론까지 광범위한 학습과 이전이 이루어졌으며, 그 형태도 매우 다양했다.

## II 비판

### 1. 정책이전의 개념과 종류

정책학습(policy learning)과 정책이전(policy transfer)에 대한 관심은 복지국가 연구 초기 단계부터 현재까지 지속적으로 진행되어 오고 있다. 1970년대에는 확산이론(diffusion theory)을 중심으로 사회정책의 정책학습과 이전이 설명되었다. 19세기 후반 독일 제왕인 비스마르크에 의해서 사회보험제도가 도입이 된 이후, 이 제도가 주변국들로 급격히 전파되었던 것은 확산이론의 대표적인 사례이다. 콜리어와 메식(Collier 외 1975)은 정책혁신이 가장 발전한 곳에서 시작되어, 서서히 덜 발전된 곳으로 전파되고 이전되어 감을 주장한 바 있다. 하지만 윌렌스키 등(Wilensky 외 1985)이 주장했던 바와 같이 정책혁신만으로 왜 사회정책이 도입되었고, 또한 발전하게 되었는지를 설명하기는 어렵다. 실제로 영국도 비스마르

크의 사회보험제도를 배우러 독일에 방문하였지만, 다른 길을 선택한 것이 하나의 예이다. 결과적으로 ‘확산’은 하나의 설명변수는 되었지만, 추후 더욱 정교한 이론화작업으로 이어지는 데에는 실패한 것으로 보인다. 최근에 논의되고 있는 세계사회이론(world society theory, Meyer 외 1997)은 지구적으로 진행되고 있는 사회정책 개혁의 공통적인 경향들에 대한 세계사회의 역할에 대해서 잘 설명하고 있지만, 여전히 개별 국가에서 보이는 중범위적이거나 미시적인 변화들에 대한 설명은 충분히 하지 못하는 단점을 가지고 있다.

이에 반해서 최근 등장한 정책학습과 정책이전에 대한 문헌들은 보다 중범위 수준이나 미시적 수준에서 정책변화를 설명하려는 노력을 하고 있다. 이들은 단순히 거시적 차원에서 정책이 어떻게 확산되고 전파되는가 하는 질문을 넘어서, 구체적으로 누구에 의해서 어떠한 형태의 학습이나 이전이 발생하는가에 대한 질문을 가지고 있다. 정책이전에 대해 개념화를 시도했던 로즈(Rose 1993)는 교훈도출(lesson-drawing)이라는 개념을 제시하였다. 교훈도출이란 ‘정부가 다른 곳의 경험을 통해서 고려해볼 수 있는 어떤 행동에 관한, 구체적 인과관계 묘사’이다(Rose 1993, 27). 이와 유사한 개념으로 돌로위츠와 마쉬(Dolowitz 외 2000, 5)는 정책이전(policy transfers)을 ‘한 나라의 과거 또는 현재의 정책, 제도, 조직, 아이디어 등에 대한 지식이 다른 나라에 원용되는 과정’으로 설명하였다. 하지만 돌로위츠와 마쉬(Dolowitz 외 1996, 344)는 교훈도출이나 정책이전과 같은 용어들의 개념적 차이가 크게 중요하지 않다고 지적한 바 있다. 이들의 논의를 종합하게 되면, 정책이전은

한 국가가 당면한 문제나 이슈들을 대처하기 위해서 다른 국가의 정책사례에 대한 학습과 이전을 통해서 문제를 풀어나가는 과정이라고 할 수 있다. 실제로 대부분의 정책담당자들은 문제 자체에 대한 스스로의 분석만으로 해결책을 찾아 나가기보다는 과거나 다른 국가에서 성공한 정책사례를 참고하거나 분석함으로써 적은 비용으로 정책결정에 따르는 위험을 회피하려고 한다(Rose 1991, 10). 결과적으로 정책이전은 합리성을 전제로 정책대안을 형성해나가는 과정으로 이해할 수 있을 것이다.

정책이전은 단순한 자발적 정책이식(移植)으로 이해되지는 않는다. 교훈도출이나 정책학습이 상대적으로 자발성을 기반으로 하는 개념이라면 정책이전은 자발적이거나 강제적인 이전을 포괄하는 것으로 사용되었다(Dolowitz 외 2000). 최근 거의 모든 복지국가에서 근로연계복지에 대한 강조는 미국에서 영국으로, 그리고 다른 국가들로 빠르게 이전되고 있으며, 이는 대부분 매우 자발적인 이전으로 해석이 된다. 이에 반하여 1990년대부터 시행된 개발도상국들의 자유주의적인 연금개혁은 세계은행과 국제통화기금을 중심으로 하는 하향식(top-down) 이전으로 해석된다. 많은 경우 이들 국제기구가 정책금융을 제공하면서 이에 대한 의무이행조건으로 연금개혁이 들어가는 사례가 많다. 또한 정책이전은 매우 다양한 형태가 존재하며, 그대로 모방하는 것부터 아이디어만을 가져오는 것까지 상당히 다양하다. 다른 국가의 정책을 그대로 이식하는 경우인 '복제'는 실제로 거의 존재하지 않는다. 이보다는 일부 세부 사항들을 '변형'하여 이전하거나(adaptation), 다른 국가들의 정책들을 혼합하여 받아들이는 경우(hybrid 혹은 synthesis), 혹

은 단순히 다른 곳의 정책을 통하여 새로운 아이디어와 영감을 받는 경우(inspiration)가 더욱 일반적이다(Rose 2005). 영감을 받는 경우는 정책이전의 매우 약한 단계라고 할 수 있다.

이러한 다양한 정책이전이 반드시 성공적인 결과를 가져오는 것은 아니다. 돌로위츠와 마쉬(Dolowitz 외 2000, 17)는 다음의 세 가지 경우에 있어서 정책실패가 될 수 있음을 지적하였다. 먼저 준비가 부족한 이전(uninformed transfer)으로서 이전될 제도나 프로그램에 대한 이해가 불충분한 경우를 말한다. 다음으로 불충분한 이전(incomplete transfer)은 성공에 중요한 일부 요소들을 제대로 이전하지 않은 경우, 마지막으로 부적절한 이전(inappropriate transfer)은 정책수출국의 사회경제정치 제도 맥락에 대한 이해가 충분하지 않은 채로 진행되어 정책실패에 이르게 된 경우를 일컫는다. 실제로 성공한 정책이전이 정책실패로 이어지는 사례를 찾는 것은 어렵지 않다. 그러한 점에서 로즈(Rose 2005)는 제도가 이전될 때 기존에 존재하고 있는 다른 제도들과의 관계나 상충성 그리고 기존 정책·정치 행위자들의 수용성 등이 성공적인 정책이전에 중요한 요소들임을 제시한 바 있다. 또한 그는 정책수출국과 수입국 사이에 정책환경의 유사성이 더욱 강할 경우에 정책이전보다 효과적으로 일어날 수 있음을 밝히고 있으며, 돌로위츠와 마쉬(Dolowitz 외 2000)도 정책이 놓이게 될 제도적이고 사회경제적인 맥락이 중요함을 지적한 바 있다.

정책이전에 대한 기존 연구들이 정책이전의 개념이나 다양성 그리고 효과적 정책이전의 조건들에 대해서 설명하였지만, 여전히 실제 정책을 분석할 때 사용되기에는 부족한 측면이 존재한다. 그

것은 정책학습이 합리적인 판단에 의해서 시작되었다고 해도 실제 이전 과정에서는 ‘어떤 정책옵션이 가장 좋은가?’ 하는 합리성에 기반한 설명보다는 누구에 의해서 이전 과정이 주도되는지, 현재의 문제점이 어떻게 해석되는지, 그리고 어떤 해외 사례를 성공적이라고 (누구에 의해서) 판단되는지에 대한 복잡한 정책결정과정 이 나타나게 된다. 불충분한 이전이나 부적절한 이전과 같이 정책 이전 실패를 가져오는 원인들에 대해서도 이것이 정책이전 담당자의 부주의일 수도 있으나 정치적 타협의 산물일 수도 있으며, 정치적 행위자의 의도된 결과일 수도 있을 것이다. 이러한 복잡한 현실 정책의 결정과정이나 산물(product)을 설명하기 위해서는 정책이전에 관한 설명과 함께 다른 이론적 설명이 추가적으로 필요할 것이다.

## 2. 역사적 제도주의와 정책이전

‘새로운 복지국가 정치(new politics of welfare states)’로 대표되는 신제도주의는 최근 복지국가 연구에 가장 영향력 있는 이론으로 평가받고 있다(Pierson 1993; Pierson 1996). 역사적 제도주의에 가장 가깝다고 평가받는 피어슨(Pierson)의 주장에서 그는 복지국가의 확장의 정치와 축소의 정치는 근본적으로 다른 원리에 의해서 추동됨을 주장하고 있다. 특히, 확장시기에 중요했던 좌파정당이나 노동조합의 힘과 같은 권력동원이 축소의 정치에서는 상대적으로 중요하지 않게 됨을 주장한다. 오히려 선거에 의한 축소의 제약, 개혁자들의 아이디어와 목표, 그리고 거부점에 의해서 창출하는 제도적 관성 등이 더욱 복지국가의 변화에 중요한 변수로 작용

하게 된다고 주장한다. 이러한 제도적 관성에 의해서 창출되는 결과가 ‘경로의존성(path dependency)’이라고 할 수 있으며, 이는 최근 복지국가를 설명하는 가장 핵심적인 이론적 개념이 되고 있다. 실제로 그는 영국과 미국 복지국가의 변화를 설명하면서 레이건과 대처 정부가 강하게 복지축소의 정치를 실시하려고 하였으나 내재된 이익(embedded interests)과 경로의존성이 창출한 제약에 의해서 매우 제한적인 성공만을 거두었다고 분석하였다.

역사적 제도주의가 복지국가 연구에서 갖는 중요한 역할 중 하나는 수렴이론(convergence theory)에 대한 반박이다. 수렴이론에서 세계화나 탈산업화 사회가 결과적으로 복지국가들을 비슷한 방향으로 변화시킬 것이라고 판단하는데 (예를 들어 ‘바닥으로의 경주[race to the bottom]’ 논의) 반해서, 역사적 제도주의는 각 국가나 국가군이 경험해 온 역사성과 맥락을 주목함과 동시에 각각의 국내 정치적 제도가 만들어내는 독특성을 주목한다. 결과적으로 이러한 논의는 세계화가 주는 수렴적 현상보다는 세계화와 같은 거시적 움직임에도 불구하고 각국이나 각 복지체제가 상이하게 반응하며 상이한 경로를 형성하는 것을 강조하게 된다. 이러한 설명은 최근 30년의 복지국가 연구에서 가장 영향력 있는 연구로 평가받고 있는 에스핑앤더슨(Esping-Andersen 1990)의 『세 가지 복지자본주의』에서도 잘 나타난다. 그는 제도가 행위자의 행동을 제약하고 스스로를 안정적으로 유지하려고 한다는 견해를 받아들이고 또한 각 정책체제(policy regime)는 특정한 정치적 지형과 다른 체제와는 질적으로 다른 역사적 제도화 과정을 반영한다고 주장한 바 있다. 결과적으로 그는 1990년도의 연구에서 권력동원의 차이가

자유주의, 보수주의, 그리고 사회민주주의로 대표되는 세 복지국가 체제를 형성하는 중요한 원인이었음을 밝힌다. 그리고 동시에 이 세 복지체제가 어떻게 다른 역사적 경로를 밟아왔는지를 설명하고 있다. 그의 1990년 연구 이후 '세 복지국가 체제 분류'에 대한 많은 비판이 있었지만, 그는 1999년 연구를 통해서 세 복지국가가 수렴되기보다는 각각 경로의존성을 가지고 발전하고 있음을 다시 한 번 증명해보인 바 있다.

결론적으로 역사적 제도주의의 흐름에서는 정책이라는 제도가 행위자의 결정에 영향을 받기만 하거나 단순히 존재하는 것을 넘어서 적극적으로 정치적 행위자들의 가치나 행동 그리고 규범에 영향을 미친다고 가정한다(Swank 2002). 나아가, 텔렌과 쉬타인모(Thelen 외 1992)는 제도가 정치적 행위와 상호작용을 구조화하는 역할을 한다고 주장하고 있다. 또한, 제도는 (특히 복지정책은) 인센티브와 자원을 발생시키면서 관련된 정치적 행위자와 정책환류(policy feedback)를 형성하게 되고, 이러한 정책환류는 수확체감(decreasing return)이 아닌 수확체증(increasing returns)의 형태로 나타나게 된다. 결과적으로 경로의존성이 발생되면서 급진적인 변화는 더욱 힘들게 되는 반면, 점진적인 변화만이 일반적으로 발생하게 됨을 설명한다. 그런 의미에서 제도의 속성과 변화를 이해하기 위해서는 누가 내재된 이익을 형성하고 있는가를 이해하는 것이 중요하며, 이들에 의해서 사회문제에 대한 해석이나 정책학습 및 이전이 발생할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 보놀리(Bonoli 2000)는 거부권을 가지고 있는 이들이 자신에게 불리한 제도가 도입되려고 할 때 이를 막는다는 거부권을 활용해서 정책형성에 영향을 미

치려고 한다고 주장하고 있다. 노스(North 1990)는 이를 협상능력(bargaining strength)을 가진 주체로 일컫고 있으며, 코르피(Kopri 2002)가 제도를 이해하는 것은 그 제도와 관련된 권력(power)을 이해하는 것과 같다고 주장한 것과 일맥상통한다고 할 수 있다.

경로의존성을 대표로 하는 역사적 제도주의를 이해할 경우 정책이전에 있어서 현실적으로 고려되어야 할 요소들이 무엇인지가 명확히 보일 수 있다. 일단 정치적 지형에 관심을 가지게 되며, 누가 어떻게 사회경제적 변화를 해석하고 어떤 방향의 정책이전을 고려할 것인지에 대해 이해될 수 있을 것이다. 예를 들어, 경제위기나 고령화가 급속히 진행되었을 때 누군가는 '경제성장'을 더욱 추진해야 하는 이유로 진단하고 관련된 정책학습을 도모하는 한편, 다른 이들은 성장의 한계로 인지하면서 '분배와 사회투자'를 통해서 사회경제 제도를 재편하려는 기회로 간주할 수도 있을 것이다. 그런 의미에서 누가 해석하는지는 중요하다. 또한 역사적 제도주의에서 주장하는 기존 제도가 생산하는 수확체증의 원리 역시 진지하게 고려되어야 할 대상일 것이다. 기존의 제도가 정책이전의 모델이 되는 제도보다 효과성이나 효율성이 떨어진다고 해도 단순히 그러한 제도를 새로운 제도로 대체할 수 있을 것이라는(displacement) 것은 환상(illusion)에 가까울 수 있다. 이론에 따르면 비효율적인 제도라도 그 제도와 상호작용하는 많은 내재된 이익이 있기 때문이며, 오래될수록 다른 제도·정책들 간에도 상호작용이 이루어지고 있을 것이기 때문이다. 물론 경로의존성을 정책이전 연구에서 무시했던 것은 아니다. 로즈(Rose 2005, 106-107)는 경로의존성이 정책이전의 장애물이 될 수 있음을 인지하고 있

다. 하지만 경로의존성이나 제도적 조건들을 단순한 장애물이라는 인식을 넘어서 정책이전을 위해 필수불가결한 요소로서 효과적 정책이전을 위한 분석틀에 통합시키려는 노력은 상당히 부족하였다. 따라서 이 글에서는 역사적 제도주의적 관점에서 정책이전이 왜, 누구에 의해서, 그리고 어떻게 이루어지게 되었는지에 관심을 기울이고자 한다.

### III 정책이전의 역할: 한국 복지국가 형성

#### 1. 한국 복지국가의 발달<sup>1</sup>

한국의 사회복지제도의 출발은 1960년대로 거슬러 올라간다. 수입대체형 산업과 해외원조에 의존했던 1950년대에는 미국에 의한 원조와 자선에 기반한 사회사업이 일반적이었다. 이후 1960년대 쿠데타에 의해서 집권한 박정희 정부는 초기에 정치적 정당성을 위해서 '복지국가 건설'을 내세우고 사회복지정책에 관심을 기울였다. 이 시기에 공무원연금법(1960)과 군인연금법(1961), 그리고 의료보험법과 산업재해보상보험법(1963) 등이 차례로 도입되었다. 하지만 수출지향 산업경제모델을 표방한 박정희 정부는 국가역량 강화와 국가형성(nation building)을 위해 경제성장을 정책목표의 최우선으로 삼았고, 경제우선전략은 지속적인 경제성장과 기업의 성공으로 뒷받침되었다(Shin 2003). 경제성장을 통하여 정치적 정

1 이 부분은 한국 복지정책과 복지정치 발전을 논의한 최영준(2011)을 참조하였다.

당성을 일부분 해결한 이 시기 동안에 복지는 상대적으로 관심을 받지 못했다. 1970년대부터 권위주의적 민주주의가 종식되었다고 평가받는 1980년대 후반 전까지는 사립학교교원연금법(1973)과 의료보험(1977)이 실시되었지만, 이외에 뚜렷한 복지 발전이 없었다. 1980년대까지의 복지의 특징은 다음과 같다. 첫째, 권위주의와 성장주의를 유지하는 데 필수적인 계층에 한해 선별적 복지가 전개되었다. 공무원, 군인 그리고 교사와 같은 특수 직역종사자에 한정되었으며, 정책적으로도 생산에 필수적인 교육과 보전에 한정되어 발전되었다. 반면 현금이전을 필요로 하는 사회복지정책은 미발달하였다(Kwon 1998b, Shin 2003). 둘째, 이러한 국가에 의한 복지 저발달은 일부분 기업복지에 의해서 대체되었다. 일본과 유사하게 한국의 안정된 기업들은 퇴직금과 함께 교육이나 의료, 양육 그리고 주거 등에 대한 다양한 기업복지제도를 발전시켰다.

마지막으로, 이러한 형태의 복지체제를 지지할 수 있었던 것은 노동시장을 통한 개인과 가족의 역할 그리고 인구구조라고 할 수 있다. 이 시기에 한국의 연평균 경제성장률은 1970년대 초반까지 연평균 7-10%로, 급속한 경제성장을 이루어 나가면서 절대적 빈곤은 지속적으로 감소하였으며, 노동시장에서는 일자리가 꾸준히 증가하여 실업률이 매우 낮은 완전고용노동시장에 가까워졌다. 이러한 배경에서는 개인의 노력과 자립이 개인의 경제적 환경에 가장 중요한 요인으로 간주되었다. 또한, 남성중심적 유교주의 가족구조 하에서 여성에 의한 자녀양육뿐 아니라 노부모나 장애인 등 돌봄이 필요한 이들에 대한 서비스를 제공하였다. 또한 대가족 하에서 긴급한 경제적 구호가 필요한 이들에 대한 재정적 지원이



나 돌봄의 지원이 이루어지는 경우가 대부분이었다. 또한, 상대적으로 낮은 평균수명과 65세 이상 노인이 전체 인구 중 5% 정도의 수준에 머물러 있었다는 것을 감안해보면(World Bank 2008) 복지욕구가 상대적으로 낮았다는 것을 알 수 있다.

하지만 1980년대 들어오면서 냉전이 서서히 막을 내리고, 미국이 무역 및 재정적자로 인해서 '불공정 무역'을 시정할 것을 강력하게 요구함에 따라서 강력한 보호주의적 경제체제를 유지하는 것이 매우 어려워지게 되었고, 무역 및 금융에 있어서 자유화를 요구받게 되었다(Schaede 2004). 1990년대 중반에 OECD가입과 WTO 가입, 그리고 금융자유화, 경제기획원의 폐지 등을 통하여 발전주의 국가는 후퇴되어 갔다(Choi 2008). 이러한 정치경제적 변화들과 함께 과거의 복지체제를 지탱하고 있었던 복지혼합의 기반들 역시 약화되기 시작했다. 삼대(三代)를 기본으로 하던 가족구조는 1990년대와 경제위기를 겪으면서 급격히 약화되어 1980년대의 70-80%에서 2002년에는 40% 초반으로 하락하며, 1인가구의 급증과 여성의 노동시장 참여의 증가 등 가족구조의 근본적 변화를 맞이하게 된다(Choi 2006). 또한 남성중심적인 안정적 노동시장은 연공서열제의 약화와 평생직장 개념의 약화, 그리고 서비스 직종의 증가 등 후기산업화 여파와 함께 경제위기로 인한 조기퇴직과 노동시장의 유연화로 인한 고용의 불안정성이 증가하였다. 이와 함께 저출산과 빠른 고령화로 인하여 노인인구의 비중이 전체 대비 2010년에 10%를 상회하게 되었다(통계청 2012). 이러한 변화들이 의미하는 것은 가족과 개인을 통한 자립(self-sufficiency)이 점차 어려워지고 있다는 점이다. 또한 기업이 숙련노동을 위해서 기업복지를 제공하는

인센티브가 점차 약화되는 것을 의미하였다. 이러한 복지혼합의 근본적인 변화는 결과적으로 국가복지의 변화를 요구하게 되었다.

하지만 민주화 이후 1980년대 후반부터 사회정책의 변화가 일어난 것은 아니었다. 경제위기 이전까지는 질적인 확대보다는 기존의 사회보험제도의 적용 범위가 확대되는 모습을 보였다. 핵심적으로는 1992년 산업재해보상보험이 5인 이상 사업장으로 확대되고 1989년에는 의료보험이 도시자영업자까지 확대되면서 사실상 전국민 의료보험시대가 되었다. 그리고 1988년에 시작된 국민연금제도는 1992년에 들어서는 5인 이상 사업장으로 확대되었고, 1995년에는 농어촌 자영업자, 그리고 1999년에는 도시 자영업자까지 확대가 되었다. 1995년 도입된 고용보험도 1999년 전체 사업장으로 확대되었다. 이러한 적용범위의 확대는 상대적으로 핵심 생산계층에서 벗어난 이들이 공적복지제도 내로 포섭되기 시작했음을 의미했다. 이러한 양적인 변화들은 1997년 경제위기 이후에 질적인 사회정책 변화로도 동시에 나타나기 시작했다.

경제위기와 함께 출범한 김대중 정부는 시장경제, 민주주의와 함께 국정운영의 동반자적 원칙으로 '생산적 복지'<sup>2</sup>를 주창하였고, 이를 통해서 국민들의 복지에 대한 '소비적' 인식을 전환하려고 하였다(이창곤 2010). 비록 생산적 복지가 노동시장을 통한 자립과 자활을 강조하는 개념이기는 하지만, 실제 제도의 정비와 발전에 있

2 이는 '소극적인 복지수혜를 넘어 시장경제를 통해서 적극적인 노동시장 참여를 통한 복지, 사회적 약자들이 시장으로 재진입이 가능할 수 있도록 돕는 복지, 취약계층의 자활에 초점을 둔 복지 그리고 인적자본 개발의 중요성을 강조하는 복지'(대통령 비서실, 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』(삶의 질 향상 기획단 1999), 27-28)라고 정의되고 있다.

어서는 좀더 전통적 복지국가의 모습에 가까운 발전들이 실행되었다. 기존의 생활보호법이 근로가 불가능한 계층만을 보호하였다면, 2000년에 도입된 국민기초생활보장법은 법적으로 근로 가능 유무와 관계없이 모두에게 사회권(social right)을 부여했다는 의미를 가지고 있다. 1980년대부터 지속적으로 논란이 되어왔던 의료보험 통합이 이루어졌고, 사회서비스 측면에서도 보육사업 중장기 종합발전계획(2001), 최초의 장애인 복지발전 5개년계획 수립(1998-2002), 국민주택기금 지원 확대(1999) 등을 제안하면서 양적으로나 질적으로 중요한 변화들이 실행되었다.

김대중 정부를 이어받은 노무현 정부는 이전 정부 복지정책의 연속선상에서 이해될 수 있다. 노무현 정부가 초기에 주창한 ‘참여복지’는 뚜렷한 비전과 구체적인 실천사항 및 전략은 포함하지 못했다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부는 저출산·고령화로 인한 다양한 사회적 문제에 대처해야 했으며, 동시에 이전 정부의 노동시장 유연화와 변화하는 경제구조에 따라서 발생하는 불평등과 빈곤의 증가에 대응해야 하는 이중적인 부담을 안고 있었다. 결과적으로 이 시기에 한국의 복지지출은 상당히 증가되었고,<sup>3</sup> 정부지출에서 복지지출이 차지하는 비중도 최초로 경제지출보다 더 높아지게 되었다. 정책이 있어서도 저출산을 해소하기 위한 보육정책 및 기타 제도들이 빠르게 도입되었으며, 빈곤대책으로 차상위층 자활

3 2000년 기준으로 한국의 복지지출은 GDP대비 약 4.8%였던 것에 반해, 2005년에는 6.4%, 2006년에 7.4%, 2007년 7.6%를 기록하면서 노무현 정부의 복지지출은 꾸준히 증가했음을 알 수 있다(OECD SOCX 2011). [http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG) (검색일 2012.6.15)

사업이나 의료급여의 확대, 그리고 기초노령연금 도입과 건강보험 적용범위 확대 등 더욱 보편적이고 확대된 복지정책이 도입되었다. 이러한 내용들은 노무현 정부의 중반기 이후에는 ‘사회투자국가’에 의해 좀더 현실화되었다. 사회투자정책은 자립에 대한 강조라는 측면에서 생산적 복지와 유사한 측면이 많은 반면 경제와 복지의 동반성장이라는 이념과 아동과 여성, 그리고 평생교육에 초점을 두는 측면 그리고 사회서비스의 강조라는 차원에서 이전 정부와 차별을 보인다(정부·민관 합동 작업단 2006). 이러한 과정을 통해서 한국 복지국가가 출현하게 된다.

## 2. 정책이전의 역할과 성격

한국 복지국가 형성에 있어서 정책이전은 어떤 역할을 했을까? 정책이전을 복제(copying)부터 영감(inspiration)까지 스펙트럼을 넓힌다면 정책이전이 안 된 분야가 거의 없다고 평가할 수 있을 것이다. 독자적인 정책개발 능력이 거의 없었던 시기에 특수지역연금이나 사회보험의 대부분이 독창적인 고안이라기보다는 대부분 일본이나 서구에서부터 배워온 것이었다. 굿맨과 펄(Goodman 외 1996)은 이러한 모습은 동아시아에서 공통적으로 나타나는 모습으로 파악하고 ‘소요(逍遙)학습’이라고 명하기도 하였다. 이는 과거 역사에서부터 다른 나라의 문물을 배우기 위해서 떠나는 여정을 의미하기도 하며, 이를 ‘국제학습여행(international tour)’라고 명하기도 한다(Du 외 2000). 실제로 한국은 새로운 정책에 대한 영감이나 아이디어를 얻기 위한 정부의 프로젝트에서 해외 사례연구는 필수적인 관문으로 작용하였으며, 직접적인 ‘소요학습’이 이루어

지거나, 공무원을 해외에 직접 파견하여 학습이나 훈련을 받게 함으로써 정책이전을 촉진하려고 노력해왔다.<sup>4</sup> 특히 정책이전이 본격적으로 발생한 것은 복지정책 발전하기 시작한 1990년대부터라고 할 수 있다.

#### 1) 정책이전의 행위자에 대한 이해: 복지정치의 변화

구체적인 프로그램과 제도 수준의 정책이전을 논하기에 앞서 한국 복지국가의 전반적 방향에 대한 논쟁을 이해하는 것은 중요하다. 특히 한국은 지속적으로 성장 대 분배라는 논의구조를 가지고 있었고, 최근의 보편주의 대 선별주의 논쟁은 이의 연장선상에 존재하고 있다. ‘누가’, ‘왜’ 그리고 ‘무엇’을 이전하려고 하였는가를 이해하기 위해서는 이러한 논쟁과 함께 어떠한 복지정치가 존재하였는지를 이해하는 것이 필수적이다. 다시 말해서 정치 권력 동원이 가능한 이들에 의해서(Korpi 2001) 그리고 제도 내에 협상 능력을 가지고 있는 이들에 의해서(North 1990) 정책이전이 이루어질 수 있는 것이다.

1990년대 이전의 권력은 대통령의 강력한 지지를 받았던 경제기획원을 중심으로 하는 경제관료에게 있었으며, 복지정책 결정 과정에서도 이는 뚜렷이 확인된다. 1973년 연금제도 도입 노력이나 1986년 연금제도 도입은, 앞서 언급한 바와 같이 노령화보다는

경공업에서 중화학공업으로 성장하는 데 필요한 내자동원적 성격(1973), 그리고 개방화되는 국제환경에 대비한 축적된 자본의 필요(1986)가 더욱 중요한 요인으로 작용했다(Shin 2003). 강한 경제 성장과 발전을 추구하는 이들에게 중요한 본보기는 일본이었으며, 자금을 활용하는 아이디어는 일본의 연금에서 비롯되었다는 점은 어렵지 않게 유추할 수 있다(Park 2004). 일본으로부터의 학습을 통해 경제관료들은 전반적으로 강력한 힘을 가진 국가에 비해서 작은 정부를 추구하고, 복지재정에 참여하는 것을 매우 꺼렸으며, 규제자(regulator)로서의 역할을 선호하였다(Kwon 1998a). 성장과 분배에서는 성장에 대한 보편주의와 선별주의 복지에서는 선별주의에 대한 선호가 확실하였다. 반면에 한국 복지정치의 중요한 쟁점은 1980년 초 의료보험통합 논의를 계기로 받아들여진다. 조합주의 방식으로 시작한 의료보험제도를 국민연대(solidarity) 원칙의 통합방식으로 시행해야 한다는 보건사회부의 강한 의견과 이와 관련한 논쟁은 대통령의 반대와 관련 공무원의 ‘사직당국 연행’ 등으로 막을 내렸지만(차홍봉 1996, 184), 이 논의가 1980년대 학계 및 사회단체를 중심으로 계속되면서 1990년대 복지정치의 본격적인 출발에 많은 함의를 제공하게 된다.

복지정치가 발아하기 시작한 1990년대에는 의료보험 통합운동과 국민연금기금운용에 관한 이슈가 시민사회와 학계를 중심으로 제기되기 시작하였다. 흥미로운 것은 민주화를 주도했던 세력들이 추후에 의료보험 통합을 추진하였던 세력들과 연결 혹은 결합하면서 이를 강력히 추진하게 되고, 결과적으로 1988년 국회를 통과하였으나 1989년 대통령의 거부권 행사로 막을 내리게 되었

4 여전히 이러한 해외연수는 지속적으로 추진되고 있으나 현재 영미권으로 연수가 쏠리는 문제점이 지속적으로 보도되고 있다. 박복삼, 2012. “해외연수 중앙부처 공무원 美·英 영어권 ‘쏠림’ 여전.” 『서울신문』, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20120606011011> (검색일 2012.6.12)

다는 점이다(최성수 2006). 이후에도 민주화 추진 세력 및 의료보험 통합추진 세력은 꾸준히 성장과 분배에서 분배에 대한 강조로, 그리고 추후에 보편주의와 선별주의 논쟁에서는 보편주의 쪽을 지지하게 된다. 경제위기와 김대중 정부의 제도 도입 전까지 이들은 민주화운동 경험을 바탕으로 복지정치의 역량을 쌓아가게 되고, 이것이 풀뿌리 시민운동의 모습(농민 및 노동운동단체)이나, 참여연대와 경실련 같은 전문가 중심의 시민운동으로 활발히 나타나게 된다. 중심이 되었던 여러 인물들의 저작을 살펴보면 이들의 영감 및 아이디어가 일본이나 미국에 아닌 유럽에서 시작된 바가 크다는 것을 알 수 있다.

이렇게 정치적 변두리에 있던 친복지 세력들은 경제위기와 김대중 대통령의 등장과 함께 본격적으로 전면에 나서게 되고, 활발한 정책이전의 역할을 하게 된다. 이것은 관료의 영향력과는 상당히 관계 있어 보이는데, 1990년대 후반 경제위기는 기존에 강력한 영향력을 발휘했던 경제관료의 영향력을 감소시켰고(Kwon 2003), 친복지 성향을 가진 정부의 등장으로 복지관료의 영향력이 상대적으로 상승되었다. 시민운동의 주요행위자였던 학자들은 그들이 가진 전문지식과 운동의 경험을 바탕으로 정치권과 행정부를 효과적으로 압박할 수 있었다. 결과적으로 의료보험 운영 방식을 조합주의에서 통합주의로 바꿀 수 있게 되었으며, 국민연금 자영업자로의 적용범위 확대, 국민기초생활보장법 제정 등 실질적인 변화를 이끌어내게 된다(안병영 2000; Kim 외 2005).

또한 저출산고령화가 핵심적인 이슈가 되었던 노무현 정부 시기에는 '사회투자전략 혹은 담론'이 정부의 핵심적인 추진전략으

로 제시된다. 이는 영국 신노동당 정부의 전략을 기획했던 기든스(Giddens 1998)의 영향으로, 실제로 이를 주도했던 학자들이 유럽의 영향을 상당 부분 받았음은 김연명 편(2007)의 『사회투자와 한국 사회정책의 미래』에서 잘 드러나고 있다. 흥미로운 것은 이명박 정부로 바뀌면서 '사회투자'라는 용어 자체가 정부 문서나 복지 추진전략에서 철저히 배제되는 현상을 보이게 된다는 점이다. 이는 권력동원 위치나 능력에 따라서 정책이전의 내용과 전략이 확연히 달라질 수 있음을 보여준다. 또한 복지 영역을 상대적으로 간과해왔던 정당들이 복지정치를 주도하는 새로운 국면이 이명박 정부에서 나타나게 된다. 최근에 나타난 무상급식 논쟁이나 무상의료 혹은 반값등록금 등이 모두 정치권 중심으로 나타난 것은 시민단체 중심에서 정당 중심의 복지정치로 무게의 축이 이동하는 것을 보여주고 있다. 이것이 중요한 이유는 시민단체들은 공식적인 거부권 행사자가 아닌 데 비해서 정당은 중요한 거부권 행사자이기 때문에 제도의 변화나 정책이전이 더욱 복잡한 과정을 거칠 수 있음을 암시하는 변화이다.

## 2) 개별 정책 수준에서의 정책이전

거의 모든 복지정책이 정책이전의 산물이기 때문에 모든 정책에 대해서 설명한다는 것은 매우 어려울 것이다. 여기에서는 김대중 정부와 노무현, 이명박 정부의 대표적인 정책이전의 사례인 1999년 연금제도 개혁과 2000년대의 사회투자 정책인 드림스타트를 소개하면서 논의하고자 한다.

(1) 김대중 정부: 연금제도

국민연금은 1986년에 입법되고 1988년 시행된 이후에도 공공의 많은 주목을 받지 못했다. 도입부터 대중의 요구에 의해서 시작되지 않았으며, 수급자가 발생하기까지는 많은 시간이 여전히 필요했고, 노령화 수준이 낮았기 때문에 연금이 사회적인 이슈가 되지 못했던 것이다. 이러한 상황은 1995년에 한국개발연구원에서 국민연금 추계에 대한 보고서가 발간되면서 급격히 변화하였다(Kim 외 2005). 이 보고서에서 국민연금의 기금이 2033년에 고갈된다고 전망한 것이다. 이에 대해서 다수의 복지전문가들이 참여했던 시민단체인 참여연대에서 연금기금 관리에 대해 문제제기를 하면서, 정부가 공공기금관리법을 통해서 기금을 자의적이고 불투명하게 운영한 것이 기금 고갈의 원인이라고 비판하게 된다. 결과적으로, 참여연대는 헌법재판소에 기금관리에 대한 소송을 1996년 2월에 시작하게 되고, 비록 소송에서는 지게 되지만 국민연금이 공공의 이슈로 부각될 수 있는 계기를 마련하게 되었다(Choi 2008).

이러한 배경에서 김영삼 정부는 1997년 국민연금개혁위원회를 구성하고, 제도 개혁에 박차를 가하게 된다. 이 위원회에서는 다수의 자유주의 경제학자들이 임명되었고, 결과적으로 이 위원회에서 핵심적 정책목표는 국민연금의 사회보장 역할에 대한 고려보다는 기금고갈을 늦추고 재정건전성을 확보하는 데에 있게 된다(Kim 외 2005, 324). 결과적으로 이 위원회에서 제시한 해법은 2층 구조의 연금개혁으로, 일층은 저소득층과 빈곤층에게 자산조사를 통해서 지급하는 기초연금과 2층 연금은 재분배적 요소가 없는 사회보험으로 구성하고, 연금의 소득대체율을 70%에서 40%로 낮추

는 것과 연금기여를 2025년까지 12.65%로 증가시킬 것을 제안하게 된다(Yang 2003, 198). 이러한 제안을 이해하기 위해서는 이 당시 전 세계적으로 논의되었던 세계은행의 연금개혁안을 이해할 필요가 있다. 세계은행(World Bank 1993)은 칠레의 연금개혁에 영향을 받아 1990년대부터 매우 공격적으로 개발도상국의 연금제도를 다층체제로 변화시키려고 하였다. 이 다층체제의 핵심적인 안은 개발도상국으로 하여금 부과방식(pay-as-you-go)과 확정급여방식(defined-benefit)의 사회보험을 1층은 자산조사연금, 2층은 재분배가 없는 민간운영연금, 그리고 3층은 자발적인 연금으로 바꾸도록 강하게 권고하였다. 이러한 권고는 라틴아메리카나 동유럽에서 강력하게 나타났다. 이들 국가들은 경제위기 이후에 세계은행이나 국제통화기금에 구제금융을 요청하면 이에 대한 의무조항으로 연금개혁을 요구받았다.

한국의 경우, 경제위기 이전에는 돌로위치와 마쉬(Dolowitz 외 2000)가 언급한 강제적 이전이라기보다는 자유주의 진영에 의한 자발적 이전의 성격이 강하였다. 하지만 자발적임에도 불구하고, 영감이나 변형된 적용을 통한 이전이라기보다는 복제 형태에 가까운 이전을 시도했음을 보여주는 사례이다. 이러한 다층체제로의 연금개혁은 1997년 경제위기가 발생하고 한국 정부도 세계은행으로부터 구조조정금융(structural adjustment loans)을 받게 되면서 더욱 강해진다. 이전에는 자발적 이전이었다면 강제적 이전의 압력을 받게 된 것이다. 그 당시 세계은행(World Bank 1998)의 문서를 보면 한국의 연금개혁은 두 가지 방식으로 제안받는다. 하나는 연금기금 운영의 투명성과 효율성을 높이는 것이었고, 다른

하나는 다층체계로의 연금개혁 모델을 발전시키는 것이었다.

하지만 이전과 다른 중요한 변화는 김영삼 정부에 비해서 친 복지적 성격을 가지고 있고, 성장보다는 분배 그리고 보편주의적 복지에 대한 아이디어를 가지고 있었던 김대중 정부가 들어섰다는 것이다. 실제로 김대중 정부도 1998년 12월에 연금개혁을 위해서 또 다른 위원회를 꾸리게 되지만, 여기 구성원들은 친복지적 입장을 가진 이들이 더욱 중요한 역할을 하게 된다(Kim 외 2005). 이들은 세계은행 개혁안에 대해서 공공연하게 비판해왔으며, 오히려 국제노동기구(ILO)가 주장하는 기존 사회보험을 주축으로 하는 사회연대모델을 더욱 강하게 주장했던 이들이었다. 결과적으로 김대중 정부는 다층개혁안을 폐기하고, 자영업자들을 기존 피고용인 중심이었던 사회보험으로 단일하게 편입시킴으로서 ILO의 개혁안을 쫓아가게 된다. 반면에 연금기금개혁에 대해서는 공공기금관리법을 폐지하고, 연금기금 관리를 경제관료에서 보건복지부로 이전 시킴으로서 세계은행의 권고를 받아들인다. 하지만, 이면에는 경제관료의 힘을 약화시키려는 목적도 있었던 것으로 파악된다.

정책이전 과정을 합리적인 과정이라는 가정만으로 평가를 하게 된다면 그 당시 전 세계 개혁안으로 경쟁하고 있었던 세계은행 연금개혁안(World Bank 1994)과 ILO의 안(Gillion 2000)을 놓고 한국에 어떠한 것이 더욱 효과적인가를 판단해서 이전을 하였을 것이라고 가정할 수 있다. 하지만 실제 나타난 것은 어떤 정책이 더욱 효과적이었는가 하는 판단도 있었지만, 어떠한 가치와 규범을 가진 주체들이 어떤 모델을 선호하여 어떻게 아이디어가 충돌되고 타협되었는가를 이해할 때 정책이전 과정이 더욱 잘 설명

될 수 있다는 점이였다. 또한 그것은 세계은행의 다층모델 안을 국민연금 대신에 도입한다는 것이 정책대체(displacement)를 의미한다는 점이였다. 당시 비록 여대야소 국회를 갖고 있었지만, 여전히 야당이나 점차 강화되고 있는 시민사회 그리고 대중을 설득시키기에는 쉽지 않았을 것으로 평가된다. 결과적으로 채택된 연금개혁안은 정책을 큰 틀에서 변화시키기보다는 현 제도 내에서 미세조정(fine-tuning)과 확장을 통해 목적을 이루어내는 경로의존형 정책전환(conversion)을 이루어냈다. 이 과정에서 그 당시 제2야당이었던 자유민주연합과의 연합은 거부 가능성을 낮추는 데 중요한 기여를 했음을 볼 수 있다.

## (2) 노무현, 이명박 정부: 드림스타트

노무현 정부의 출범과 함께 소위 새로운 사회적 위험(new social risks)으로 분류되는 저출산 및 고령화, 사회적 양극화, 빈곤의 대물림 등의 새로운 사회정책적 이슈들이 강하게 제기되기 시작하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 정부는 '복지-경제의 동반성장'을 주장하게 되고, 국민들이 스스로 자신의 능력을 개발하여 다양한 사회적 위험에 대처할 수 있게 하는 '사회투자'정책을 추진하게 되었다(정부간담합동작업단 2006; 유시민 2007). 드림스타트는 이러한 배경에서 아동의 빈곤화를 막고 아동과 가족이 건강하고 독립적으로 성장할 수 있도록 돕는 목적으로 시작되었다. 이러한 정책 아이디어는 영국 신노동당(New Labour)의 사회투자전략에서 강한 영향을 받은 것으로, 구체적인 정책에서도 아동발달계좌나 아동 및 가족 지원프로그램인 슈어스타트(Sure Start) 프로그램, 공보

육의 강화 등 광범위한 정책학습 및 이전이 이루어진다(Hudson 외 2011). 비록 이전 2004년부터 민간과 지자체를 중심으로 시작되었던 '위스타트(We Start) 마을만들기 사업'이 그 출발점을 제공하고 있지만, 드림스타트 사업설명 자료에서도 사회투자 영향이 시작되었음을 밝히고 있다(보건복지부 2006, 18).

드림스타트는 영국의 슈어스타트보다 더욱 일찍이 시작된 헤드스타트(Head Start)의 영향도 존재한다. 하지만 미국의 헤드스타트 프로그램이 개별 아동을 대상으로 한 프로그램이었다면, 영국의 슈어스타트는 만 0-4세 아동이 위치해 있는 지역과 가족을 총체적으로 접근하는 생태학적 접근의 프로그램이라는 점에서 차이를 보인다(Katz 외 2009). 사업 지역의 만 0-4세 모든 아동을 대상으로 2012년 현재 약 3,600개 슈어스타트 아동센터를 통하여 보건-교육-보육의 통합서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>5</sup> 이러한 특성은 전문가협력을 통한 지역사회 중심의 통합서비스를 제공하려는 목적을 가지고 있는 드림스타트와 유사하다(보건복지부 2010). 또한, 공무원이 중심이 된 행정체계 역시 미국보다는 영국의 영향이 상대적으로 크며, 이러한 점에서 거시적인 배경 뿐 아니라 구체적인 프로그램 단계에서도 슈어스타트의 영향이 컸음을 알 수 있다.

2006년 보건복지부의 '희망스타트' 사업 발표를 전후하여 2007년 16개 지역에서 시범적으로 진행될 때까지 이 사업은 규모

5 영국정부 웹사이트 [http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Preschooldevelopmentandlearning/NurseriesPlaygroupsReception Classes/ DG\\_173054](http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Preschooldevelopmentandlearning/NurseriesPlaygroupsReceptionClasses/DG_173054) (검색일 2012.1.29)

와 정책의 중요성에 비해서 상당히 빠른 속도로 진행되었다. 2006년 6월에 위스타트 마을 현장학습 실시 및 자료 조사가 이루어졌으며, 다음 7월에는 '통합서비스 운영 방향'에 대한 전문가 의견 수렴, 그리고 8월에 장관 기자간담회를 통한 희망스타트 발표, 그 이후 9월에 희망스타트 정책토론회 개최, 10월에는 지자체 의견수렴 완료 등(보건복지부 2006) '일사천리'로 정책이 추진되었음을 볼 수 있다. 2007년 1월에는 16개 시범 지역 확정, 수행인력 오리엔테이션(2월), 아동육구조사(3월), 사업 지역 순회점검 및 통합서비스 제공 개시(4월), 중간점검(7월), 그리고 만족도 조사 및 수행평가(11월)가 이어지게 된다. 2007년에는 시범사업과 함께 '희망스타트 기획·교육 사업지원'이라는 보건복지부 연구용역을 통해서 사회복지, 아동학, 간호학 전문가가 참여하여 지방자치단체 차원의 사업 기획에 대한 자문과 사업담당자들에 대한 지원에 대한 구상을 진행하기도 하였다. 노무현 정부 이후 이명박 정부의 새로운 공약사업으로 채택되면서 2008년 '드림스타트'로 사업의 명칭이 변경되고, 양적으로도 기존 16개 지역에 새로 16개 지역이 추가되는 등 대폭 확대되었으며 사업장은 2010년에는 101개로 확장된다.

비록 일부 연구(강은정 외 2008)에서는 드림스타트의 성과를 긍정적으로 평가하고 있지만 문제점도 노출되고 있다. 인력관리의 효율성 부족, 사업수행기관의 전문성과 특화 프로그램의 부족, 중앙과 지방의 일관된 추진체계 부족 등을 제기하고 있으며, 이를 효율화할 것을 제안하였다(주상현 외 2009, 287-308). 또한 이봉주(2010)의 경우 드림스타트 사업이 과연 현 정부 임기 내에 663개 전 지역에 확대된다고 하였으나 구체적 실행계획이 없다는 것

을 지적하기도 하였다. 이러한 지적에 더하여 드림스타트와 유사한 교육과학부 주도의 교육복지투자우선사업과의 중복성 문제도 제기될 수 있다. 2003년 처음 실시된 이 사업은 학교 중심으로 지역공동체를 구성하는 것을 목표로 하고 있다. 교육복지투자 우선 지역은 서울, 부산의 45개 초·중등학교, 34개 유치원을 대상이며, 2005년부터 지역과 학교의 저소득 학생 현황을 고려하여 저소득층 밀집지역 내의 학교를 중심으로 초·중등학생에게 서비스를 실시하고 있다(김승권 외 2008). 이에 비하여 드림스타트 사업은 지방자치단체가 중심이 되어 관할 저소득층 밀집지역 내의 0-12세 아동과 그 가족에 대하여 서비스를 실시하는 것으로 설계되었다(강은정 외 2008). 각 사업별 인프라와 구체적 특성은 차이가 있지만 기본적 취지, 목적, 대상 등에 있어서는 유사한 사업임을 발견할 수 있을 것이다. 제도 운영에 있어서의 문제점이나 다른 제도 간의 마찰 등은 정책이전 과정 중에 불충분한 이전 혹은 부적절한 이전이 이루어졌을 가능성을 보여준다.

영국의 슈어스타트와 비교하여 가장 뚜렷이 나타나는 차이점은 정책도구 설정과 정책실행 단계에 나타난 제도적 맥락이라고 볼 수 있다. 제도적 맥락 중 첫 번째로 발견되는 차이는 정책도구를 결정하는 과정에서의 차이이다. 영국의 슈어스타트 경우 재무성(Treasury)의 국가지출검토(Comprehensive Spending Review) 작업에서 출발하여 아동에 대한 지원이 결정되었으며, 이후 교육고용부(Department of Education and Employment)의 주도와 보건부(Department of Health)의 도움으로 시작하게 되었다(Glass 1999). 이러한 과정은 전달체계에 있어서 중복을 없앴으며, '통합서비스'

에 걸맞는 다양한 부서들의 지지를 이끌어 낼 수 있었다. 하지만 한국의 경우 통합적 논의를 할 수 있는 장이 부족했고, 각 부처들이 긴밀한 협조 없이 시행함으로써 제도의 비효율적 중첩과 정책층화(layering)를 가져오게 되었다. 그러한 점에서 정책이전에 있어서 단순히 프로그램만이 아닌 정책과정에 대한 학습과 이전도 중요함을 보여준다.

제도적 맥락의 두 번째 차이는, 영국의 경우 많은 보건 및 사회서비스가 공공에 의해서 직접 제공되거나 강한 규제를 받고 있다는 것이다. 보건제도가 민간이나 사회보험에 의존하는 시스템이 아닌 조세 기반의 국민건강서비스(National Health Service)에 의해 운영되고 있으며, 모든 국민이 주치의(general practitioner)를 가지고 있는 시스템이다. 이에 더하여 영국 공공대인사회서비스(personal social service)는 오랜 기간 정부를 중심으로 민간과의 협력관계가 잘 구축되어왔기 때문에 슈어스타트의 출발과 확장이 상대적으로 용이하였다고 평가할 수 있다. 하지만 한국의 경우 공공 보건시설이 매우 취약한 편이며, 사회서비스도 여전히 민간에 의해서 주도되고 있기 때문에 보건-복지-교육-고용에 대한 통합서비스를 제공하는 데 많은 한계점을 가지고 있다. 또한, 한국의 아동서비스가 결과적으로 드림스타트를 전국으로 확장시킴으로서 가능할 것인지 아니면 보건-복지-고용 등이 각각 일반적으로 발전함으로써 아동의 서비스가 강화될 것인지에 대한 비전도 상당히 부족한 것으로 나타났다.

연금개혁이 정치적 행위자들에 대한 이슈였다면, 드림스타트의 사례는 정책적 유산(policy legacy)에 대한 고려 이슈와 관료제



내에서의 정책이전 과정의 문제점을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

## IV 정책이전에 적용할 도구와 그 실천적 의미

### 1. 필요성과 실천적 의미

한국은 외국에서 학습한 정책을 도입하여 빠른 기간 내에 기반을 갖추고 성장을 이룩하여왔다. 장기적인 시범사업을 통한 정책의 효과성을 검증하고 도입하기에는 한국 사회경제의 변화가 매우 급속하며, 결과적으로 장기간 시범사업의 효과성이 실제 사업의 효과성으로 이어질 것이라는 확신도 약하다. 그렇기 때문에 정책이전은 사회적 이슈를 대처하는 데 있어서 효과적으로 작용하였다. 그렇지만 한국의 사례에서 살펴본 바와 같이 성공적인 정책이전을 위해서는 고려해야 할 점들이 상당히 많음을 알 수 있다. 많은 국가 중 왜 특정 국가의 정책을 선택했고, 선택을 했다면 그 정책의 내용과 맥락을 정확히 파악할 필요가 있다. 그 이후에는 그 정책이 수입될 한국사회의 정책적 유산에 대한 고려와 함께 어떠한 정치적 행위자가 이 정책과 관련될 수 있는지에 대해서 검토할 필요가 있다. 하지만 현재까지 이전될 정책이 잘 작동할 수 있도록 어떤 준비를 하여야 하는지에 대한 비용편익분석(cost-benefit analysis) 수준을 넘어 정치제도적 요인까지를 파악할 수 있는 객관적이고 체계적 논의는 축적되어 있지 못하다. 이러한 체계적 검토가 부족했던 데는 단기간에 성과를 내야 하는 한국 정책 환경의 특성에도 원인이 있겠지만, 검토 단계에서 정책이전을 추진하는 정책담당자가 참고할 수 있는

도구가 없었다는 점에서도 원인을 찾을 수 있을 것이다.

정책도입 단계에 적용할 도구는 정책에 대한 이해와 동시에 정책의 환경에 대한 이해를 증가시켜 할 수 있는 것과 없는 것에 대해 좀더 신중한 결정을 하게 하고, 민감한 영역에서 이루어지는 판단을 투명하게 하며, 명확한 책임을 부여할 수 있게 하는 역할을 한다. 한편으로는 정책담당자가 복잡한 현실을 이해하면서 본인의 책임성을 다하게 할 것이며, 다른 한편으로는 이전된 정책의 효과성을 높이도록 할 것이다. 특히 역사적 제도주의에 따르면 한번 이전된 정책이 실행되면 다시 되돌리기가 쉽지 않기 때문에 사전에 검토(screening) 할 수 있는 도구가 매우 필요할 것이다.

### 2. 검토도구

영국의 정부정책관리연구센터(Government's Centre for Management and Policy Studies: CMPS)는 외국의 정책을 도입하여 정책 결정을 하는 경우에 검토하여야 할 원칙을 확정하는 작업을 하였다. 이 작업의 목적은 정책결정자의 성공적 정책이전을 돕고 흔히 일어날 수 있는 실패의 원인을 피하게 하여 공공정책의 질을 향상시키고, 국제적 사례 활용을 증진시키려는 것이었다. 정책이전은 '어떤 국가에서 어떤 정책이 왜 나왔고, 어떻게 작동되고 있는가?'라는 '다른 나라에 대해 배우는 단계'와 '축적된 정보를 받아들여려는 국가의 정책으로 어떻게 전환시킬 것인가?'라는 '다른 나라로부터 배우는 단계'로 구성된다. 이곳에서는 CMPS(2008)의 *Beyond the Horizon: Workbook* 중 핵심적인 부분만을 소개하고자 한다.

이 도구는 정책이전 전의 검토 과정을 크게 다른 나라에 대해 배우는 단계와 다른 나라로부터 배우는 단계로 구분한다. 다른 나라에 대해 배우는 단계(learning about other countries)는 조사(scanning), 선정(selecting), 이해(understanding)의 세 부분으로 구성된다. 먼저 관심 분야의 성과가 있는 외국에 대해 서베이를 실시(scanning)하여, 1개 이상의 세부연구용 사례를 선정(selecting)한다. 선정된 사례의 핵심요소를 연결시켜서 의도된 일이 무엇이고, 무엇을 제공하였으며, 어떤 맥락에서 그 내용이 만들어졌는지 파악(understanding)한다. 다른 나라로부터 배우는 단계(learning from other countries)는 평가(assessment)와 제안(recommendation)의 부분으로 구성된다. 먼저 정책이나 프로그램과 그 내용에서 얻어진 제도, 구조적 요인, 정치문화, 여론, 다른 정책과의 관계, 경제발전 수준을 포함한 세부 사항을 국내정책 환경의 관점에서 평가(assessment)한다. 비교표나 분석으로부터 결론이 도출되었을 때 무엇을 할 것인가, 또는 무슨 행동을 추천(recommendation)할 것인가를 결정한다. 여기에서는 조사-선정-이해-평가-제안 단계 중 정책학습과 이전에 가장 중요한(critical) 단계인 이해와 평가 단계에 대해 소개할 것이다. 다음의 표 1은 이해와 평가단계에서 나타나는 주요한 활동과 각각의 단계별로 영향을 미치는 구성요소를 보여주고 있다.

영향을 미치는 구성요소의 첫 번째인 행위자(actors)는 정책 과정에 포함되는 개인, 기관, 집단을 일컫는다. 정책의 장(policy arena)은 정책과정의 논의와 실행이 이루어지는 곳을 말하며, 관련 제도(institution)는 정치적, 법적, 정부제도 등 정책이 발전되고 수행되는 제도들을 지칭한다. 이해와 아이디어(interests and ideas)

표 1. 구성요소 요약

	행위자	정책의 장	관련 제도	이해관계 아이디어	제약과 압력
단계 1: 문제의 공식화					
단계 2: 정책목표설정					
단계 3: 정책도구결정					
단계 4: 정책실행					
단계 5: 정책평가					

는 정책형성과정에 영향을 미치는 개인이나 집단들의 아이디어, 가치, 그리고 이해를 일컫는다. 마지막으로 제약과 압력은 경제적, 재정적, 사회적, 외교정책 등 정책형성에 영향을 미치는 요인들을 지칭한다. 이러한 구성요소들을 판명함으로써 단순하게 대상 정책이 얼마나 합리적이고 효율적인가라는 질문을 넘어서 역사적 제도주의에서 제시하는 다양한 요인들을 동시에 고려할 수 있게 된다. 다시 말해서, 정책수출국가와 수입국가에서의 맥락을 검토하고 이전 가능성에 대한 체계적 검토를 실시할 수 있게 한다.

정책도입 단계별로 발견한 사항을 요약한 것이 표 2이다. 표 2는 단계 1-5에서 검토한 내용을 요약 정리하는 단계 6의 결과를 요약한 것이다. 단계별 차이를 비교하여, 외국의 정책이나 프로그램에서 배운 교훈은 무엇이고, 모방할 모델로 사용할 수 있는가, 모델로 사용한다면 정책이나 환경에 어떤 수정이 필요한가에 대한 객관적 정보를 제공할 수 있을 것이다. 이러한 과정이 주는 실질적 장점은 어떠한 정책이 이전되었을 때 이전한 주체를 명확히 함으로써 정책에 대한 책임을 높이는 효과가 수반될 수 있다.

표 2. 발견사항의 요약 및 정리

	무엇이 어떻게 일어났는가?	결정적 차이*	가능한 수정?
단계 1: 문제의 공식화			
단계 2: 정책목표설정			
단계 3: 정책도구결정			
단계 4: 정책실행			
단계 5: 정책평가			

요약 : 이 사례에서 배운 주요 교훈은 무엇인가? 모방을 위한 모델을 제공하는가? 정책이나 환경에 어떤 수정이 필요한 것인가?

★ 정책수출국과 수입국과의 결정적 차이

## V 글을 마치며

이 글에서는 한국 복지국가 형성에서의 정책이전의 이론과 실제에 대한 비판적인 검토와 함께 현재의 문제점을 시정할 수 있는 대안적 정책도구를 소개하였다. 현재까지 정책이전의 이론과 논의들은 정책형성과정을 이해하는 데 많은 기여를 하였지만, 제도의 유산과 맥락, 그리고 정치행위자에 대한 폭넓은 이해를 바탕으로 이해되지 못하고 있었다. 이에 이론적으로 정책이전 논의에 역사적 제도주의의 설명을 결합하여 좀더 현실 적합한 정책이전의 분석틀을 제시하고자 하였다. 이를 통해서 한국의 복지국가 발전을 살펴보고, 연금제도와 드림스타트라는 사례를 검토하였다. 한국의 복지국가 형성과정은 정책이전의 역사라고 할 수 있지만, 왜 특정한 형태의 정책이전이 이루어졌는가를 이해하기 위해서는 제도와 정치행위자들 간의 상호작용을 이해할 필요가 있음을 역설하였다.

연금제도의 경우에는 정책이전에 있어서 어떠한 행위자가 이전을 주도하는가에 따라서 상당히 다른 결과를 도출할 수 있음이 검증되었고, 드림스타트의 경우 정책이전에 있어서 학습과 이전의 주체들이 정책수출국이나 수입국에 대한 사회경제적 혹은 제도적 맥락에 대한 이해가 부족한 문제점이 노출되었다. 여기서는 이러한 문제점을 줄여서 더 효과적인 정책결정을 할 수 있는 영국 정부의 정책이전 도구를 소개하였다. 이 도구에서는 단순히 비용효과 분석을 넘어서 정책이전 전에 다양한 정치적, 제도적 그리고 정책적 이슈들을 포괄적으로 점검할 수 있게 함으로서 정책이전의 가능성과 예상되는 문제점을 진단할 수 있게 하였다. 현재에도 한국 복지국가는 다양한 문제점을 안고 있으며, 앞으로도 새로운 정책 도입과 기존 정책의 개혁이 끊임없이 일어나게 될 것으로 예상된다. 그러한 과정에서 어떻게 하면 보다 효과적인 학습과 이전이 일어날 수 있을지에 대한 심도 깊은 논의가 필요할 것이다.

## 필자 소개

최영준 Choi, Young Jun

고려대학교 행정학과 조교수 Department of Public Administration, Korea University

연세대학교 사회복지학과 졸업, 영국 바스 대학교(University of Bath) 사회정책학 박사

이메일 sspyc@korea.ac.kr

최영준의 논저 “End of the Era of Productivist Welfare Capitalism?: Diverging Welfare Regimes in East Asia”, “So Near Yet So Far: Connecting Welfare Regime Research to Policy Learning Research”, “Pension Policy and Politics in East Asia”

곽숙영 Kwak, Sook Young

보건복지부 한의약정책관 Bureau of Traditional Korean Medicine Policy, Ministry of Health and Welfare

고려대학교 법학과 졸업, 고려대학교 보건학 박사

이메일 ksy921@naver.com

곽숙영의 논저 “6세미만 아동 본인부담금 면제정책 효과분석”(학위논문), “OECD사회정책의 변화와 한국사회정책의 방향: Global Social Policy의 관점에서”, 『지속가능한 의료시스템을 찾아서』(번역서)

## 참고문헌

- 강은정, 노정미, 김효진, 임성은, 방미란. 2008. 『드림스타트의 건강영향평가』, 서울: 한국보건사회연구원
- 김미숙·배화옥. 2007. 한국 아동빈곤율 수준과 아동빈곤에 영향을 미치는 요인연구, 『보건사회연구』, 27(1): 3-26.
- 김승권 외. 2008. 『드림스타트 사업지원단 운영결과 보고서』, 서울: 한국보건사회연구원.
- 김연명 편. 2009. 『사회투자과 한국 사회정책의 미래』, 서울: 나눔의 집.
- 삶의 질 향상 기획단. 1999. 『새천년을 향한 생산적 복지의 길』, 서울: 퇴설당.
- 보건복지부. 2006. 『희망스타트 시범사업 안내』, 서울: 보건복지부.
- \_\_\_\_\_. 2010. 『2011년도 드림스타트 사업 안내』, 서울: 보건복지부.
- 유시민. 2007. 『대한민국 개조론』, 서울: 돌베개
- 이봉주. 2010. “드림스타트사업의 현황과 과제”, 『월간 복지동향』, 143: 8-10.
- 이창곤. 2010. 『어떤 복지국가에서 살고 싶은가』 서울: 민.
- 정부민간합동사업단. 2006. 『비전 2030 - 함께 가는 희망한국』, 서울: 정부민간합동사업단.
- 정은아. 2010. “희망스타트 사업에 대한 복지정책적 분석”, 『사회복지실천』, 9: 59-80
- 주상현, 조현호. 2009. “지방공공복지서비스 전달체계의 현황과 발전방안: 드림스타트사업을 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 23(2): 287-308.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』, 제38권 제1호. pp. 1-50.
- 양재진. 2007. “사회투자정책의 정책거버넌스와 전달체계 연구: 영국의 아동복지 정책을 중심으로”. 『행정논총』, 47(3): 309-334.
- 차홍봉. 1996. “의료보험의 정책결정과정: 제1차 의료보험 통합 논의과정을 중심으로.” 『한국사회복지정책연구』, 제3호. pp. 179-189.
- 최성수. 2006. “민주화와 제도적 유산 그리고 복지정치: 의료보험 개혁운동, 1980-2003.” 『사회연구』 통권. 제22호. pp. 39-76.
- 최영준. 2011. “한국 복지정책과 복지정치의 발전: 생산주의 복지체제의 진화”. 『아세아연구』, 54(2): 7-41.
- 통계청. 2012. e-나라지표: 성별, 연령별 인구구조. 통계청. <http://www.index.go.kr/index.html> (2012년 6월 12일 접속)
- Bonoli, G. 2000. *The politics of pension reform: Institutions and policy change in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Choi, Y. J. 2006. “Transformations in economic security during old age in Korea: The implications for public pension reform” *Ageing and Society* 26(4): 549-565.

- \_\_\_\_\_. 2008. "Pension policy and politics in East Asia", *Policy & Politics*, 39(1): 127-44.
- Choi, Y. J. and Kim, J. W. 2009. "So near, yet so far: connecting welfare regime research to policy learning research", *Policy & Politics*, 37(3): 335-52.
- CMPs (Government's Centre for Management and Policy Studies). 2008. *Beyond the Horizon: workbook, A framework for policy comparison*. Government's Centre for Management and Policy Studies. London: Cabinet Office.
- Collier, D. and Messick, R. E. 1975. "Prerequisites versus diffusion: testing alternative explanations of social security adoption", *American Political Science Review*, 69(1): 299-315.
- Dolowitz, David. P. and Marsh, D. 1996. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature". *Political Studies*. XLIV: 343-357.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making", *Governance*, 13(3): 5-24.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Gillion, C. 2000. "The development and reform of social security pensions: the approach of the International Labour Office". *International Social Security Review*. 53(1): 35-63.
- Glass, N. 1999. "Sure Start: The development of an early intervention programme for young children in the United Kingdom". *Children & Society*. 13: 257-264.
- Du, P. and Guo, Z. 2000. "Population ageing in China", in D.R. Phillip (ed) *Ageing in the Asia-Pacific Region*, London and New York: Routledge, 194-209.
- Goodman, R. and Peng, I. 1996. "The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation-building", in G. Esping-Andersen (ed) *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, London: Sage Publications, 192-224.
- Hudson, J. and Kim, B. 2011. "Exploring policy transfer in practice: a case study of UK-Korea policy learning activities". *Paper presented at the 8th East Asian Social Policy International Conference. Social Policy in East Asia and Beyond*, 30th-31st August 2011. Hong Kong.
- Katz I. and Valentine, K. 2009. *Lessons for Australia from the UK Sure Start Programme, SPRC Report 2/09, report prepared for Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs*.
- Kim, Y. 2008. "Beyond East Asian Welfare Productivism in South Korea." *Policy and Politics*. 36(1): 109-126.
- Kim, Y. & K. Kim. 2005. "Pension reform in Korea: Conflict between social solidarity and long-term financial sustainability." Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa (eds.) *Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries*. Edward Elgar. 208-229.
- Korpi, W. 2001. "Contentious institutions. an augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of welfare state institutions in Western countries", *Rationality and Society*, 13(2): 235-83.
- Kwon, H. 1998a. "Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia." Goodman, Roger and Gordon White and Huck-ju Kwon (Eds.). *The East Asian welfare model: Welfare Orientalism and the state*. Routledge.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "The South Korean National Pension Programme: fulfilling its promise?" Goodman, Roger and Gordon White and Huck-ju Kwon (Eds.). *The East Asian Welfare Model: Welfare Orientalism and the State*. Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Advocacy coalitions and the politics of welfare in Korea after the economic crisis." *Policy & Politics*. 31(1): 69-83.
- Mares, I. 2003. *The politics of social risk: Business and welfare state development*, New York: Cambridge University Press.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M. and Ramirez, F. O. 1997. "World society and the nation-state", *American Journal of Sociology*, 103(1): 144-81.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University.
- Pierson, P. 1993. "When effect becomes cause: policy feedback and political change". *World Politics*, 45(4): 595-628.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, 48: 143-179.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *The American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Rose, R. 1991. "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space*, Chatham: Chatham House.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Learning from comparative public policy: A practical guide*, London and New York: Routledge.
- Schaede, U. 2004. "What happened to the Japanese model?" *Review of International Economics*. 12(2): 277-294.
- Shin, D. 2003. *Social and economic policies in Korea: Ideas, networks and*

- linkages*, London: Routledge.
- Swank, D. 2002. *Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states*, New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. and Steinmo, S. 1992. 'Historical institutionalism in comparative politics', in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds) *Structuring politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Yang, J. 2003. "Democratic governance and bureaucratic politics: a case of pension reform in Korea", *Policy & Politics*, 32(2): 193-206.
- Wilensky, H. L., Luebbert, G. M., Hahn, S. R. and Jamieson, A. M. 1985. *Comparative social policy: Theory, methods, findings*, Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. Report and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Structural Adjustment Loan in an Amount Equivalent to US\$2.0 Billion to the Republic of Korea. (March 19). *World Bank Report* No. P-7225-KO.
- \_\_\_\_\_. 2008. *World Development Indicators*. Washington: World Bank.