

KDI 공개 정책토론회

개혁의 실현
Making Reform Happen

2010년 12월 15일
KDI 별관 중회의실



초대의 글

KDI와 OECD는 “개혁의 실현(Making Reform Happen, 이하 MRH)”이라는 주제로 지난 11월 25일부터 27일까지 파리 OECD 본부에서 국제회의를 공동 개최하였습니다.

2007년부터 KDI와 OECD는 공동 및 개별적으로 MRH프로젝트를 진행해 오고 있습니다. 본 프로젝트의 목적은 정부 주도 개혁의 성공요인과 실패요인을 밝히고 이에 대한 이해를 제고함으로써 향후 개혁시도의 성공을 위한 전략적 시사점을 얻고자 하는데 있습니다.

이번 공개 정책토론회는 노동, 보건, 교육, 환경, 부동산, 연금 등 6개 주요 분야들에 대해, 한국의 과거 개혁시도들에 관한 성공 및 실패 요인 분석, 향후 한국에서 개혁 성공을 위한 시사점 등을 체계적이고 종합적으로 논의해보는 자리가 될 것입니다.

지금까지 한국에서 시도된 여러 분야의 많은 개혁시도들은 정치경제적 장애들에 부딪혀 좌절되어 버리곤 했습니다. KDI가 본 정책토론회를 개최하는 목적은 국내 전문가들과의 공동 연구 및 토론을 통해서 그러한 장애들에 대해 학문적으로 근거 있는 해법을 모색해보고 향후 한국에서 개혁시도들이 실현되도록 하는 데 디딤돌이 되고자 하는 것입니다. 시의성있는 주제로 보다 나은 미래를 준비하는 유익한 기회가 될 수 있도록 여러분의 적극적인 성원과 참여를 부탁드립니다.

2010년 12월
KDI 원장 현오석

프로그램

- 일 시: 2010년 12월 15일(수) 14:00~17:40
- 장 소: KDI 별관 중회의실
- 주 최: 한국개발연구원(KDI)
- 일 정:

시간	세션	분야	발표	토론
14:00~14:10	개회	개회사	현오석 (KDI 원장)	
14:10~15:50	제1세션	사 회	전홍택 (KDI 연구본부장)	
		노 동	최영기 (경기개발연구원)	정병석 (한양대)
			최경수 (KDI)	
		환 경	김동영 (KDISchool)	홍종호 (서울대)
보 건	정형선 (연세대)	정완교 (KDI)		
16:00~17:40	제2세션	사 회	정병석 (한양대)	
		교 육	정기오 (한국교원대)	채재은 (경원대)
		부동산	김경환 (서강대)	서승환 (연세대)
			조 만 (KDISchool)	
연 금	김우찬 (KDISchool)	김연명 (중앙대)		

목차

[제1세션] 노동분야 (최영기, 최경수)	3
[토론] (정병석)	6
[제1세션] 환경분야 (김동영)	9
[제1세션] 보건분야 (정형선)	11
[제2세션] 교육분야 (정기오)	17
[토론] (채재은)	19
[제2세션] 부동산 분야 (김경한, 조만)	24
[토론] (서승환)	28
[제2세션] 연금분야 (김우찬)	31
[영문요약]	37



제 1 세션

[제1세션] 노동분야

한국의 노동개혁: 노사관계 민주화와 노동시장 유연화 개혁의 결합

최영기(경기개발연구원)

최경수(한국개발연구원)

1. 한국식 노동개혁의 특징

- 지난 20년간 대부분의 OECD 국가들이 유연화를 위한 노동개혁에 몰두 할 때 한국은 노사관계 민주화와 노동시장 유연화 개혁을 하나의 패키지로 묶어 병행 추진하였다는 것이 큰 특징임.
 - 이러한 개혁의제의 절묘한 결합은 개혁추진 방식에 있어서도 독특한 한국형 사회적 대화와 타협방식을 만들어 냄.
 - 주요 노동개혁과제들에 대하여 사회적 대화를 통하여 미리 협의하고 타협을 시도했던 것은 결과적으로 성공적이었으며 타협을 통한 개혁의 길을 개척하여 적어도 아시아에서는 훌륭한 벤치마킹의 모델이 됨.
- 한국의 노동개혁은 1987년의 정치적 민주화에 의하여 촉발되었으며 이후 20여년간에 걸쳐 험난한 개혁 과정을 거치게 되었음.
 - 노사관계의 민주화는 한국 사회의 정치적 역학관계에 영향을 미칠수 있는 요인이었으므로 정치발전과 더불어 서서히 진행되었음.
- 1990년대 이후에는 국제경쟁력 제고를 위한 노동시장 유연화 요구가 제기됨에 따

라 유연화 개혁이 민주화 개혁과 결합되게 되었음.

- 노동계와 경영계 양측의 법개정 요구에 따라 정부는 법개정을 더 이상 유예할 수 없게 되었으며 두 개혁을 결합하여 병행추진하는 전략을 선택하였음.
 - 민주화와 유연화 양자의 병행 추진 과정에서 정부는 국제기준에 부합하는 노사관계 수립을 개혁 원칙으로 채택하였음.
- 결과적으로 한국의 노동개혁은 정치적 민주화와 정부주도로부터 시장주도 경제로 이행하는 과정에서의 제도 정비의 성격을 가지고 있었음.

2. 노동개혁 방법론의 진화

- 1990년대 초반까지의 일방적인 개혁시도는 좌절과 시행착오의 경험만을 안겨주었음.
- 1988년의 여소야대 국회의 노사관계 개혁안은 대통령의 거부권 행사로 좌절
 - 1990년대 초반의 임금가이드라인 정책과 정부의 법개정 시도 역시 노동계의 반대로 중도포기된 바 있음.
- 1996년 개혁부터는 정부는 사회적 대화에 의한 개혁방법으로 전환하였으며 대통령 직속 위원회를 논의와 타협을 위한 장으로 활용하였음.
- 1996년 개혁시에는 노사관계개혁위원회에서의 논의와 타협을 바탕으로 개혁안을 도출하였으나 국회에서 통과된 최종 법개정안이 논의에서 도출된 타협안에서 벗어남에 따라 노동계의 저항을 유발하였으며 1997년 3월 재개정된 바 있음.
 - 1998년의 개혁에서는 노·사·정과 정치권까지를 포괄하는 대통령직속 노사정위원회를 설치하여 법개정안을 논의하고 타협하였음.
- 한국의 노동개혁에서는 타협과 교환의 정치가 끊임없이 이루어졌음.
- 노사관계 민주화를 위한 노동기본권 확대 조치와 노동시장 유연화를 위한 채용과 해고의 재량권 확대 조치는 끊임없이 타협되고 교환되었으며 그 과정에서 노동개혁은 진전되었음.

3. 정책적 시사점

- 개혁과정에서는 일관되고 균형있는 개혁리더십이 무엇보다 중요하였음.
- 개혁안의 도출과 타협과정에서는 공익을 대변하는 전문가들이 중요한 역할을 담당하였음.
- ILO, OECD, IMF 등 국제기구의 정책권고는 개혁의 추진동력을 제공하였으며 정부는 이를 적극적으로 활용하였음.
- 개혁을 추진하기 위해서는 급부와 반대급부의 교환의 정치를 적극적으로 활용할 필요가 있으며 한국식 노동개혁의 경우에는 민주화와 유연화가 교환의 주된 내용이었음.

토론

“한국의 노동개혁” 에 대한 토론

정병석 (한양대 석좌교수)

1. 전반적인 의견

- 지난 20여년간 격변을 거친 한국의 노동개혁을 민주화와 유연화의 병행추진이라는 시각에서 종합정리하고 분석한 것은 저자들의 예리한 통찰력과 분석력이 돋보이는 작품이라고 평가함
 - 한국의 노동개혁을 개혁의 순차적 과정, 방법론, 시행착오와 성과, 얻을 수 있는 교훈 등을 객관적인 자료를 토대로 OECD의 MRH개혁관점에서 잘 정리하였음
 - 우리의 노동개혁은 OECD가 지적한 개혁의 여러 과정과 교훈을 거의 모두 경험한 대표적인 사례인데 제도적으로는 성공적인 개혁이라고 판단됨
- 그러나 제도적인 성공이 운영의 성공까지 의미하는 것은 아니므로 지금 우리의 노사관계가 개혁의 성과로 선진화된 것인가에 대하여는 공감하기 어려운 부분도 있음
 - 우선 그 동안 제도중심으로 주로 논의하다보니 모든 문제를 법개정으로 해결하려는 타성이 생겨 실제 운영의 개혁에 대하여는 소홀한 바가 있고 그 것이 현재의 노사관계 실태를 반영하는 것으로 볼 수 있음
 - 노사정 삼자에게 모두 일정한 책임이 있다고 생각됨:
 - 노조: 외부에는 민주화를 주장하면서 내부적인 민주화 노력소홀, 리더십취약
 - 사용자: 경영의 투명성부족, 정부에 의존하며 자체 개혁의지 부족

- 정부: 장기적인 시각에서 확고한 철학과 의지부족, 과도한 정치적 해결성향 등
- 또한 개혁과정에서 민주화를 강조하다보니 기존 제도는 비민주적인 것으로 인식되고 그래서 현행법을 제대로 지키지 않는 불법관행이 온존하게 되는 원인이 되었음

2. 노동시장개혁의 관점

- OECD MRH 사업은 ‘노동시장개혁’을 대상으로 하는데 위 보고서는 노사관계 제도개혁에 치중하여 우리의 노동시장정책 측면이 제대로 다루어지지 않았다고 판단됨
 - 이 기간 중에 한국은 고험보험제의 도입과 대규모의 실업대책 등을 계기로 ALMP가 본격적으로 시행되었고
 - 비정규직 근로자가 급격히 증가하여 노동시장 구조가 급변하면서 이 이슈가 주요 현안이 되어 제도적으로도 많은 변화가 있어 이 부분이 적절히 함께 고려되어야 함
- 노사관계 제도 개선을 둘러싸고 노사가 대립하고 있는 가운데 1993년 고용보험제의 도입 등 전면적인 고용관계법 체계를 개편한 것은 노사 모두가 이 이슈를 노사대립적인 이슈에서 분리하여 노사상생의 이슈로 발전시켰기 때문에 가능했던 것임
 - 기업이 고용보험료 등의 추가부담은 하게 되지만 유연성확대를 위해 감수해야 한다는 인식이 더 광범하게 형성되어 고용보험제 도입에 합의하고
 - ‘97년 외환위기 이후의 유연화를 촉진하는 노사관계제도 개혁도 ALMP를 시행할 제도적 토대위에서 가능하게 된 것임
- 우리나라의 고용보험제는 고용안정제도, 평생능력개발, 실업급여 및 고용서비스가 고용보험제의 틀 속에 하나로 통합되어 있어 최근 선진 각국에서 추구하는 활성화 노동시장정책(Activating Labor Market Policies)의 시행 기반을 갖추고 있음
 - 유연성의 확대는 EPL제도의 개혁 뿐만 아니라 노동시장정책과 연계되어야 실제 성과를 거둘수 있으므로 이 부분에 대한 보완이 필요하다고 생각됨
 - 초유의 IMF 외환위기시의 실업대란을 원만히 극복하고 최근의 고용위기도 극복해가면서 노동시장에서 유연성을 발휘하고 우리 기업과 근로자의 경쟁력을 유지하는 것도 이러한 정책의 영향으로 보아야할 것임

- 비정규직 문제는 90년대말부터 최근에 이르기까지 최대의 노동이슈가 되었으며 그 해결을 위해 수많은 사회적 대화가 이루어졌으나 노사정의 여러 사정과 문제로 합의에는 이르지 못하고 입법적인 결단이 내려진 것임
 - 노사관계 제도개혁에 관해서는 일정한 성과를 냈던 사회적 대화방식이 이 문제에 대하여는 큰 성과를 내지 못하고 한계를 노출
 - 조직노동자와 비조직노동자, 정규직과 비정규직간의 갈등 등을 해소할 노사관계 제도와 노동시장정책 양 측면의 종합적 고찰필요

3. 향후의 과제

- 한국의 노동개혁이 완성되려면 노사관계 제도(노조전임자, 복수노조 문제 등)에만 국한하지 말고 비정규직 대책, 사회안전망 확충, 활성화 노동시장정책, 임금·근로시간 유연화, 고령화와 고용창출 대책 등의 이슈에 대하여 사회적 대화를 촉진하고 논의를 진행시키는 노사정의 전향적인 자세가 필요함.

[제1세션] 환경분야
공고화된 민주주의하에서의 환경규제정책의 개혁

김동영 (KDI 국제정책대학원)

- 2002년-2003년 한국 환경부가 추진한 수도권 대기오염 저감 정책의 수립 과정은 수도권 대기질 개선 특별법의 입법, 경유승용차의 배출가스 기준 설정, 경유가격의 인상, 경유질 개선과 같이 대기오염과 관련된 포괄적인 다양한 정책 이슈들을 동시에 다루어야 했고, 각각의 정책 이슈들에 영향을 받는 다양한 이해당사자 집단의 이해관계의 충돌로 인한 갈등이 발생함
- 민주주의가 공고화되는 과정에서 정부가 이해당사자들의 참여를 기반으로 환경규제정책에 있어 사회적 합의를 통해 문제를 해결하려고 했던 최초의 사례로서 비슷한 상황에 처한 개발도상국들에게 많은 시사점을 제공할 수 있음
- 2000년대 초 당시 수도권 대기질은 자동차 배기가스가 주원인이 되는 NO_x, PM, Ground-level ozone (O₃) 부분에서 OECD 대상국 중 거의 최하위 수준으로 악화되어 있었고, 그러한 대기오염 물질의 대부분은 노화된 경유차와 급격히 증가하던 경유 RV (Recreational Vehicle) 또는 SUV (Sport Utility Vehicle)에 있었음
- 그 당시 대기질을 획기적으로 개선하고자 했던 환경부가 처한 도전적인 상황은,
 - 1) 수도권 대기질 개선 특별법의 입법을 추진하였으나, 건설교통부, 산자부, 재정부의 반발이 심했고,
 - 2) 경유 SUV의 증가를 막기 위해, 자동차 분류 기준을 바꾸어 몇 종의 경유 SUV의 생산에 차질을 주려 했으나 자동차 제조업체들의 반발이 심했으며,
 - 3) 휘발유 대비 경유의 가격이 너무 낮았기 때문에 (휘발유의 약 50% 미만) 경유차가 증가한다는 문제인식을 통해 경유가격을 85%까지 상승시켜야 했으나 그

당시 산업자원부와 재정경제부의 협조가 필요했으며,

- 4) 자동차, 수송부분의 기후변화 물질 저감 대책으로 유리했던 친환경 경유 승용차들 현대, 기아와 같은 자동차 제조업체에서 생산하게 됨으로써 국내 시장의 판매를 허용하려 하였으나, 상대적으로 높은 경유승용차의 NOx 및 PM 배기가스의 저감 문제가 있었고, 경유차에 대한 반감을 가지고 있던 환경단체들을 설득해야 했음
- 5) 이러한 문제를 해결해야 했던 환경부는 다른 경제관련 부처에 비해 상대적으로 약한 상황이었음

- 이러한 상황을 극복하기 위해 환경부가 취한 전략은 모든 이해당사자들을 참여시킬 수 있는 민-관 특별 위원회 (소위 ad-hoc commission)를 구성하여 여러 문제에서 합의를 이끌어 내는 것이었으며, 2002년 5월에 경유차 공동대책위원회가 발족되었음
- 환경규제정책에 대해 모든 관련 이해당사자가 참여한 경유차 공동대책위원회의 취지는 바람직하였으나, 결국 당사자간 합의가 지켜지지 못하고, 갈등이 심화되었으며, 그 이후 발족된 환경위원회의 합의도 인정되지 않았고, 결국 재경부가 주도하는 태스크포스에서 관련 이슈가 확정이 됨
- 환경단체와 환경부가 여러 이슈에서 같은 입장을 취하면서 자연적인 연합체 (Natural Coalition)이 형성되었고, 환경단체가 새로운 지식을 습득하는 등 긍정적인 측면도 있었으나, 산업자원부가 환경단체의 참여를 인정하지 않고, 환경위원회에서도 산업자원부와 산업체 대표들을 위원회에서 배제하는 등 위원회의 구성과 운영에 있어서 완전하지 않았음
- 취지와 다르게 정책과정이 갈등의 연속이었던 이유는 새로운 방식의 정책 결정 과정에 대한 경험 부족, 상대방에 대한 불신, 정책결정 단계에 따른 힘의 불균형 (환경부의 권한이 위원회에서는 상대적으로 크나, 경제장관간담회, 규제개혁위원회 등의 상위 결정 단계에서는 약함), 정치적 일정에 맞춘 위원회의 짧은 일정 (환경위원회의 1달 시한 등) 등의 구조적 측면이 있음
- 이와 유사한 규제정책의 개혁에서는 이해당사자의 참여를 통한 개혁을 추진하되, 위원회의 구성과 운영에 관한 보다 철저한 준비를 통해, 모든 이해당사자들이 선의를 가지고 신뢰를 축적할 수 있는 실험적 시도를 통해 경험을 축적하고, 제도화하는 방안이 필요함

[제1세션] 보건분야 한국 보건의료개혁의 교훈

정형선 (연세대학교 보건행정학과)

한국은 지난 3십 년간 의료제도 분야에서 여러 가지 개혁을 이루어왔다. 1977-1989년의 ‘전국민의료보험의 달성’과 1989년부터 지금까지 이루어진 ‘보장성 강화’는 ‘점진적 개혁’이면서도 ‘접근성 개혁’이었고, 2000년의 ‘의료보험통합’과 같은 해의 ‘의약분업’ 그리고 2000년 전후부터 시도되어 아직도 진행 중인 ‘DRG지불제도의 도입’은 ‘구조적 개혁’이면서도 ‘효율성 개혁’에 해당한다. 하지만 다른 개혁과는 달리 ‘지불제도개혁’은 지난 10년간의 노력에도 불구하고 별다른 진전을 보지 못하고 있다.

1. 완수된 점진적 개혁

‘전국민의료보험의 달성’이 짧은 기간 내에 가능했던 것은 첫째, 공식부문의 직장 인에서 시작하고 비공식부문의 지역주민으로 확대하는 전략을 선택한 점, 둘째, 재정 가용성을 고려하여 보험료와 보험급여를 낮게 유지하면서 제도를 확대한 점, 셋째, 당시의 권위주의 정부 하에서 행정관료에 의한 주도적 개혁이 가능했던 정책 환경 등에서 원인을 찾을 수 있다. 의료의 제공자들도 병의원의 민간소유가 인정되어 있고 행위별수가제 지불보상방식 하에서 비교적 자유로운 진료가 가능했기 때문에 건강보험의 확대를 통한 시장의 확대에 반대할 필요는 없었다.

그 뒤로도 계속되는 ‘보장성 강화’는 일련의 작고, 점진적인 변화를 통해 결과적

으로는 큰 변화를 가져오고 있다. 개개의 변화들은 작을 수 있지만, 그 누적된 효과는 컸다. 전체 국민의료비에서 차지하는 공공재원의 비중은 1990년 36%에서 2008년 55%로 늘어났다.

2. 완수된 구조적 개혁

‘의료보험통합’이나 ‘의약분업’ 모두 오래 전부터 노동조합을 포함한 시민사회단체를 중심으로 주창되고 있었다. 이들은 두 가지 급진적인 개혁에 있어서 결정적인 역할을 했다. 시민사회단체는 두 가지 개혁에 대한 경제적인 이해관계(economic interest)를 가지지는 않았지만 이데올로기적 신념(ideological conviction)을 바탕으로 이들 개혁의 추동세력이 되었다. 이들은 80년대와 90년대에 걸쳐 당시의 권위주의적 정부에 저항하는 진보적인 성향을 가지면서 의료보험 조합의 통합과 의약분업을 지지했다. 대변혁에 따른 혼란을 원치 않는 (경로의존성; path dependence) 관료들은 처음에는 보수적인 입장을 취하였으나, 90년대 후반의 정권교체에 따른 정치환경의 변화에 따라 이들 개혁에 대한 입장을 바꾸게 되고, 관료들의 입장 변화는 개혁의 이행에 결정적인 전기가 된다. 당시까지만 해도 관료는 정책 아젠다의 구체화에 있어 절대적인 역할을 하고 있었기 때문이다.

3. 미완의 구조적 개혁

앞에서 살펴본 한국의료제도의 4가지 개혁과는 달리 ‘지불제도 개혁’은 10년 이상 시도되었지만 아직도 그 주된 목적은 달성되지 못하고 있다. 같은 구조적 개혁의 성격을 지니고 있는 의보통합, 의약분업이 강한 반대 그룹의 저항에도 불구하고 소기의 제도 형성이 이루어진 것과 차이가 있었다. 첫째, 개혁의 주된 추진세력은 의료비의 증가를 통제하고자 하는 보건복지부이지만, 이들에게 지불제도개혁의 결과에 대한 확신이 부족했다. 의료계의 반대를 무릅쓰고 강행할 정도의 확신은 아니었다. 둘째, 의약분업의 학습 효과로 의료 정책 하나하나에 대해서 의료계가 조직적으로 대응하고 있다. 셋째, 의약분업과 건강보험 재정위기 이후 달라진 정책결정의 환경 즉, 가입자, 공급자 및 공익대변자 동수로 구성된 건강보험정책심의위원회의 합의구조가 이해관계 대립되는 개혁을 어렵게 했다.

4. 접근성개혁(access reform)과 효율성개혁(efficiency reform)

이상의 5 가지 개혁은 개혁의 목표 및 개혁의 도입 과정의 성격에 따라 두 개의 그룹으로 나눌 수 있다. 하나는 ‘전국민의료보험의 달성’과 ‘보장성 강화’와 같이 접근성을 높이는 개혁이다. 이러한 개혁은 사회의 넓은 층의 지지를 받는다. 지불능력이 없는 계층에게 의료의 접근성을 높이지는 데는 대체적으로 사회구성원의 이타주의가 작동하고 대부분의 사람들이 동의한다. 환자들은 대체로 급여의 확대에 만족해한다. 이와는 대조적으로, ‘의료보험통합’과 ‘의약분업’ 및 ‘지불제도개편’은 의료제도의 효율성을 높이지는 개혁이다. 이는 불가피하게 기존의 제도를 위협하고 지불자나 의료제공자의 기득권을 위협하게 된다. 그만큼 손해의 위협을 느끼는 이해관계자의 반대에 직면하게 될 가능성이 높고, 그만큼 개혁을 이루어내기가 어렵다. 하지만 같은 효율성개혁에 해당하지만 의료보험통합이나 의약분업은 정치환경의 변화가 열어놓은 ‘기회의 창(window of opportunity)’을 활용할 수 있었다. 반면에, DRG지불방식의 도입과 같은 지불제도개혁에 있어서는 아직 그러한 환경이 형성되지 못하고 있다.

5. 건강보험정책심의위원회를 통해 지불제도 개혁안에 대한 합의를 이루어야 함

지난 30여 년간의 일련의 개혁을 보면, 보건의료개혁을 추진하는 기관이나 제도가 단일한 것은 아니었다. ‘접근성개혁’의 경우 개혁을 고안하고 추진하는 실체는 대체로 보건복지부 행정관료를 중심으로 한 일반행정제도이었다. 반면에 ‘효율성개혁’은 이해관계의 대변화를 꺼리는 행정관료보다는 시민사회단체와 이들의 뒷받침을 받은 정치세력으로부터의 추동력에서 시작되었다. 다만 구체적인 개혁의 추진단계에서 개혁을 지원하는 제도는 아직도 일반행정제도다.

사회가 민주화되고 안정되어감에 따라 사회적 합의에 따라 의료제도의 개혁을 추진해 나갈 필요성이 커지게 되고, 그 결과 만들어진 것이 가입자, 지불자, 공익의 3자 합의체인 ‘건강보험정책심의위원회’(건정심)이다. 동 기구의 성립에 따라 건강보험제도에서 합의의 관행이 축적되고 있고 진전된 정책형성의 문화가 생기고 있다. 접근성 확대를 위한 점진적 개혁은 건정심의 결정에 따라 꾸준히 진행되고 있으며, 특히 이를 위해 필요한 다양한 증거의 수집, 연구는 건강보험공단과 건강보험심사평가원에 설치된 연구조직에 의해서 상시적으로 뒷받침되고 있다. 2005년에 정부가 발표한 ‘보장성 강화 대책’은 그러한 지원제도가 작동한 가시적 성과이다. 반면에, 건정

심 구조는 한계점도 노정하고 있는데, 3자의 합의 없이는 제도의 변화를 추진하기가 쉽지 않다는 점이다. 특히 이해관계의 근본적인 변화를 요하는 ‘효율성개혁’은 더더욱 어려워졌다. 당면 과제는 효율성개혁의 대표적인 사례인 지불제도개혁을 어떻게 건정심의 틀 내에서 합의하고 실현해갈 것인가이다.



제 2 세션

[제2세션] 교육분야
교육분야의 MRH: 교육자율화 개혁의 사례

정기오 (한국교원대학교 교육정책전문대학원)

- 1995년 5.31 교육개혁 이후의 초중등-고등교육의 자율화 개혁
 - 한국의 교육자율화 개혁은 1995년 학교운영위원회 도입으로부터 출발하였으며, 이는 1990년대 이후 우리사회 민주화의 흐름의 연장선상에서 이루어 졌다.
 - 지난 15년간의 한국교육의 자율화 개혁은 성공과 실패가 혼합되고 있으며 여전히 진행 중이다. 초기의 성공은 점차 실패에 가려졌으며 2008년 이후 새로운 모습으로 교육자율화 개혁이 재시동 되고 있으나 그 성공여부는 아직 알 수 없다.
- 교육과 중간 관리 층의 많은 저항을 불러일으킨 학교운영위원회 제도가 성공적으로 정착한 데서 나타난 바 교육자율화 개혁의 초기 성공의 요인은 다음과 같다.
 - 5.31 교육개혁안 발표 당시의 대통령의 교육 리더십
 - 제2기 교육개혁위원회(1996-1998)의 교육계 내 권위와 설득노력
 - 신규 출현한 학교운영위원들의 조기 조직화와 열성
 - 교원단체의 협력
- 교육자율화 개혁의 좌절
 - 교육자율화개혁은 점차 중간 조직들이 비대해지고 그 권력이 강화되면서 최일선 단위의 무력화를 초래하게 되며 이것이 자율화 개혁의 쇠락으로 이어졌다.
 - 초중등교육에서는 광역교육청의 권력 강화와 더불어 단위학교의 자율성이 억압되었으며

- 고등교육에서는 대학본부의 권력 강화와 최일선 교육 연구 단위의 자율성이 축소되어 갔다.
- 이를 요약하면 다음 표와 같다.

중앙정부		구체제	개혁비전	결과	
		가장 강함	강함	약함	
↙		↘			
광역교육청	중간 조직	대학본부	강함	가장 약함	가장 강함
↓		↓			
단위학교	최일선	대학 내 자율단위	약함	가장 강함	가장 약함

□ 자율화 개혁의 좌절 요인은 다음과 같이 분석되었다.

- 교원노조와 교육감의 단체협약에 의한 지방별 신조합주의 체제 출현
- 대학본부를 파트너로 삼은 중앙정부
- 최일선 단위의 권리와 자율성 보장이 아닌 계층제 내부의 하위로 권한 위임하는 방식의 자율화 방법

□ 교육자율화 정책의제의 재정립과 전망

- MB 정부 이후 교육자율화 정책은 거의 원점에서 새로 시작하고 있으며,
- 이러한 변화는 불가피함
- 아직 새로운 정책의 성과는 속단하기 어려움

[토론: 교육분야]

Making Reform Happen 교육 분야에 대한 토론

채재은 (경원대학교)

1. 들어가며

우리나라의 현대 교육사에 가장 폭넓게, 그리고 모든 교육영역에 심대한 영향을 미쳤다고 평가받는 5.31 교육개혁의 의미와 성과를 15년이 지난 이 시점에 짚어보는 것은 그 의미가 크다고 하지 않을 수 없다. 발표자가 지적한 바와 같이, 5.31 교육개혁 이후에도 여러 차례 교육개혁안이 발표되기는 했지만, 5.31 개혁만큼 일선 학교와 대학에 많은 영향을 미친 개혁안은 없었기 때문이다. 하지만, 이와 같은 중요성에도 불구하고 그동안 5.31 개혁안에 대한 체계적인 평가는 거의 이루어지지 못했다. 단지 대학설립준칙 주의, 학교운영위원회 등과 같은 세부 정책에 대한 부분적, 단편적인 평가만이 이루어져왔을 뿐이다. 이러한 점에서 OECD의 Making Reform Happen의 기본틀에 근거하여 5.31 교육개혁 과정과 그 성과를 체계적으로 진단해보고, 그 시사점을 논의하는 오늘 이 자리는 더욱 의미가 크다고 할 수 있다. 이러한 취지를 살려서, 이하에서는 발표자의 주요 주장에 대한 검토와 더불어, 교육개혁에 대한 이해를 위해서 추가적으로 논의가 필요한 점들을 제시하고자 한다.

2. 본론

발표자는 MRH의 이론적 틀과 Engestrom(1987)의 활동이론을 토대로 과거의 산업

시대 관점에 의한 중앙집권적, 관료적인 교육 가버넌스를 지식기반사회에 적합한 자율적인 거버넌스로 변화시키기 위한 5.31 교육개혁의 정책기제들, 그리고 그 과정에 영향을 미친 이해집단들에 대한 분석을 시도하고 있다. 발표자에 의하면, 5.31 교육개혁은 수요자 중심의 자율적인 교육개혁이 이루어질 수 있도록 중앙정부기관인 교과부와 일선 교육기관인 단위 학교와 대학 학과(교수들)의 권한은 강화하고, 그 중간에 위치한 시도교육청과 대학 본부의 권한을 축소하는 것을 목표로 했으나, 실제 결과는 당초 의도와는 달리 “시도교육청과 대학 본부”의 권한은 강화되고, 정작 교과부와 단위 학교와 학과(교수들)의 권한은 상당히 약화되었다.

이러한 특성을 갖는 5.31 개혁은 개혁 초기에는 최초의 민선 대통령 선출에 따른 민주화와 자율화, 교육개혁에 대한 사회 요구, 그에 부응한 교육개혁에 대한 대통령의 강한 지지에 따라 상당한 추진력을 가졌으나, 그 이후 잦은 정권교체, 이해관계집단의 저항, 교육개혁에 대한 정보 및 기술 부재 등으로 인하여 당초 의도와는 다른 결과가 초래되었다고 한다.

이와 같은 결과가 발생한 이유에 대하여 발표자는 상세한 분석을 제시하고 있는데, 주요 내용은 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교과부 권한은 축소했지만, 정작 단위 학교와 대학의 단위 학과의 권한을 증가시키지 못한 “규제완화 전략”이 5.31 개혁을 좌초시킨 주요 이유로서 지적되고 있다. 5.31 교육개혁에 상당한 영향을 미쳤던 신자유주의, 그리고 이를 지지한 경제관료들의 영향을 받아서 당시 대통령 자문 교육개혁위원회(PCER)에서는 교육현장 중심의 자율적인 교육 가버넌스 구축을 위해서 “규제완화”라는 접근을 취했고, 그 결과 학교와 대학에 대한 교과부의 규제가 상당 부분 폐지되었다. 그리고, 규제완화로 인한 교육의 질 저하를 막기 위한 장치로서 책무성 기제인 학교평가, 대학평가 등이 도입되면서 시도교육청과 대학본부의 권한과 역할이 커지고, 그에 따라 단위 학교와 학과에 대한 이들 기관의 권한이 강화되었다는 것이다.

둘째, 5.31 교육개혁의 일선 교육현장 정착에 필요한 제도화(institutionalization)가 제대로 이루어져야 못한 점이 지적되고 있다. 초중등교육의 경우 ‘장학’을 통해 현장 중심의 질 관리를 지원하는 역할을 담당하기로 되어 있었던 한국교육과정평가원이 총리실 소속으로 변경되면서 당초 주어진 역할을 담당하지 못하게 되었고, 그 공백을 ‘시도교육청’이 메우면서 일선 학교에 대한 통제를 강화하게 되었다는 것이다. 반면에, 대학의 경우는 기존 규제를 줄이고 대학과 산업체간의 협력을 활성화하기 위해서 만들어진 “산학협력단 제도”가 오히려 대학 본부에 상당한 권한을 실어줌으로써 대학 본부가 개별 학과와 교수들을 통제하는 수단이 되었다는 것이다.

마지막으로, 교육개혁의 주요 이해집단인 교원단체와 대학교수 집단의 강한 저항

이 5.31 교육개혁의 좌초 원인으로 지적되고 있다. 1996년에 우리나라가 OECD 회원국으로 가입함에 따라 복수 교원노조가 인정되었고, 그 이후로 전교조 등 교원노조들은 중앙정부의 초중등교육 개혁정책에 대해서 반발해왔으며, 대학의 경우는 국립대 교수들이 법인화에 대한 지속적인 저항을 해오고 있다는 것이다.

이와 같은 발표자의 분석은 5.31 교육개혁의 성공과 실패의 중핵적인 원인을 이론적인 틀을 가지고 체계적으로 분석한 장점이 있지만, 다음과 같은 점에서 추가적인 검토가 필요하다. 첫째, 규제완화가 이루어지면서 중앙정부의 권한이 약해지는 가운데, 시도교육청과 대학 본부의 권한이 상대적으로 강해졌다는 분석은 적절하다고 할 수 있지만, 이들 기관에 대한 교과부의 영향력이 미미해졌는가에 대해서는 검토가 필요하다. 학교정책 수립 및 장학기능의 상당 부분이 교과부로부터 시도교육청으로 이양되기는 했지만, “시도교육청 평가, 부교육감 인사제도, 특별교부금 지원” 등을 통해서 여전히 교과부가 시도교육청에 영향을 미치고 있기 때문이다. 이는 최근에 민선교육감 시대가 출범되면서 학교교육정책에 대하여 교과부장관과 교육감들이 대립하는 사례들이 종종 발생하는 데에서도 알 수 있다. 대학의 경우도 정원과 학사 등에 대한 규제는 많이 폐지되었지만, ‘입시’에 대한 규제는 지속되고 있다. 또한, 5.31 교육개혁 이후 “각종 재정지원” 등을 통해서 대학에 대한 교과부의 ‘간접규제’가 증가해왔다. 최근에 교과부 장관이 대학 입시에서 논술비율을 축소하는 대학들에게 재정적 인센티브를 제공하겠다고 발표한 것도 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다. 사립대들의 재정수입에 있어서 등록금 의존율이 60%나 되는 상황에서 재정지원과 연계된 중앙정부의 지원은 상당한 영향력을 갖는 간접규제라고 할 수 있다.

둘째, 발표자는 규제완화의 적절성 여부 보다는 그 영향에 주로 집중하고 있는데, 일반적으로 정책설계의 오류가 정책결과에 영향을 미친다는 점을 고려할 때, ‘규제완화 자체’가 적절했는지에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 규제완화를 포함하여 5.31 개혁안의 기본 전제는 교육소비자의 선택권을 강화하여 교육기관간의 경쟁을 촉진하는 시스템이 조성되면, 학생과 학부모의 선택을 받는 우수기관은 생존하고, 부실기관은 퇴출된다는 것이었다. 특히, 이러한 논리는 초중등교육 보다는 고등교육에 주로 적용되었는데, “대학설립준칙주의, 대학정원자율화”가 대표적인 예라고 할 수 있다. 당시 교육개혁위원회에서는 대학 설립을 자유화하면 전문인력을 양성하는 다양한 소규모 대학들이 설립될 수 있다고 보았지만, 정작 종교계 인사를 양성하는 신학계 대학원들이 주로 설립되는 문제가 발생하였다. 아울러, 정원자율화는 국민들의 높은 교육열과 접목하여 대졸자를 양산하는 문제를 야기하였다. 이러한 문제들이 발생한 근본적인 이유는 일반 상품과 달리 교육서비스가 ‘공공재’로서 시장실패를 수반한다는 점을 간과했기 때문이라고 할 수 있다. 그리고 발표자도 지적한 바와 같이

”교육 자율화“의 본질에 대한 성찰이 부족했기 때문이다. 자율적인 질 관리 메커니즘이 작동하지 않는 교육시스템 하에서의 자율화는 교육의 질적 발전을 유도하지 못하고, 고등교육기관들의 이해와 맞물려 양적 규모의 팽창만을 가져올 수 있는 가능성이 있기 때문이다.

셋째, 발표자는 교과부-대학본부-개별학과 관계를 교과부-시도교육청-학교 관계와 동일 선상에서 접근하고 있는 데, 이는 국립대학도 학생정원이나 교직원 정원 외에 사립대학처럼 학사 운영 등에 있어서 상당한 자율권을 행사하는 우리나라 상황에서는 다소 부적합한 것으로 보인다. 교과부-시도교육청-학교는 의사결정관계에서 있어서 상급관계와 하급기관의 관계가 성립되지만, 교과부-대학본부-개별학과의 관계는 그러한 성격을 갖지 않는다고 볼 수 있다. 사립대학은 물론 국립대학도 과거부터 입시와 정원 외에는 대학 운영에 있어서 상당한 자율권을 행사해왔고, 물론 개별 학과에 대한 대학본부의 제한 역시 시도교육청이 초중등학교에 미치는 영향에 비하면 상당히 미약하다고 할 수 있다. 발표자는 산학협력단을 통해서 대학 본부가 개별 학과나 교수의 활동을 상당히 규제하는 것으로 지적하고 있지만, 이 보다는 최근에 각 대학에서 실시하고 있는 “학과평가”를 오히려 대학본부가 개별 학과나 교수를 제약하는 주요 기제로서 보는 것이 적합하다고 할 수 있다. 학과 평가가 교과부의 교육역량 강화사업 등에서 선정되기 위해서 추진되는 부분도 있지만, 대학간 경쟁이 치열해지면서 대학들이 자체적으로 추진하는 사례들이 늘어나고 있다. 이러한 점에서 개별 대학에서 대학 본부의 영향력이 증대하는 것은 산학협력단 제도 보다는 날로 치열해지는 고등교육기관간의 경쟁에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

마지막으로, 발표자는 주로 5. 31 교육개혁과 관련된 제도적 변인들에 초점을 두고 있는 데, 교육현장에 대폭적인 권한 이양을 핵심 내용으로 하는 5.31 개혁안과 같은 개혁안이 성공하기 위해서는 교육현장 종사자들이 교육개혁안을 실행하는 데에 필요한 자치역량을 함양할 수 있는 기회를 제공했는가에 대한 분석도 필요하다. 교육자치나 대학자치가 정작 이를 실행하는 현장 관계자들의 역량 강화(capacity building) 없이 제도만으로는 달성될 수 없기 때문이다. 교육개혁 최종 집행자들의 자치역량 강화 없이 이루어지는 혁신적 교육제도의 도입은 일선 교육현장에 예상치 못한 부작용만을 발생시킬 수 있으며, 오히려 교원노조 등과 같이 기존의 세력화된 집단에게 영향력을 키울 수 있는 기회를 만들어 줄 수 있다.

3. 맺음말

이와 같은 한계점에도 불구하고, 발표 원고는 5.31 개혁이라는 개별 사례를 넘어서 교육개혁의 본질 자체에 대한 날카로운 통찰력을 제시함으로써 교육개혁에 대한 학술적 논의에 많은 기여를 할 것으로 보인다. 이에 5.31 교육개혁이라는 광범위한 주제를 심층적으로 접근해주신 발표자의 노고에 경의를 표하며 토론을 마치고자 한다.

[제2세션] 부동산 분야

Housing sector reform: Contrasting real sector vs. financial sector

조 만 (KDI국제정책대학원)

김경환 (서강대학교 & 싱가포르경영대학교)

주택부문이 한국경제에서 차지하는 비중은 매우 크다. 규모 면에서, 주택자산 총액은 2006년 말 기준으로 1,665조원에 이르고, 이는 동 기 GDP의 약 2배, 그리고 총가계자산의 83%에 달하는 액수다. 신규주택과 기존주택에 대한 순투자를 합친 주택투자도 1970년 이후 연 평균 GDP의 5.3%에 이르고, 주택관련 산업인 건설업과 부동산서비스업의 고용인원은 전체 노동시장의 11%를 차지하고 있다.

경제성장이 본격화된 1960년대 이후 정부는 주택부문에 대한 다양한 정책개입을 해왔고, 정책의 최우선적 목표는 ‘주택가격 안정’에 있었다. 이를 위하여 토지 및 주택공급, 부동산 세제, 신규주택에 대한 가격규제 등의 정책수단이 사용되어 왔고, 1997-1998년 아시아금융위기 이후 주택금융이 활성화 됨에 따라 주택대출 심사기준인 DTI, LTV가 시장안정화를 위한 새로운 정책도구로 사용되고 있다.

본 연구의 목표는 1980년대 이후 우리나라 주택부문에 있었던 2개 정책개혁 사례를 비교·분석 하여 시사점을 도출하는데 있다. 첫 번째 사례는 신축아파트에 대한 분양가 상한제와 이와 관련된 규제들이고, 구체적으로 1998년의 규제 철폐와 2005년의 재도입 사례를 분석하였다. 두 번째는 아시아금융위기 이후 주거용 모기지대출 자율화와 그 이후 주택금융시스템의 변화에 대한 분석이다. 위의 분석에 있어서 정책변화의 결과에 대한 분석과 함께, 개혁과정 및 이에 있어서 시장참여자들 간의 정치·경제적 역학관계에 대한 분석도 시도하였다.

우리나라 주택시장 발전에 있어서 큰 획을 긋는 사건으로 1980년대 말부터 시작된 주택 2백만호 건설을 들 수 있다. 4년 간에 걸쳐 정부주도로 진행된 이 계획을 통해 당시 주택재고량의 약 30%에 이르는 신규주택이 공급되어, 1960년대부터 지속된 도시화와 수도권으로의 인구집중에 따른 만성적인 공급부족 문제를 많은 부분 해소하였다. 또한, 1990년대 (외환위기 이전까지) 주택가격의 안정에도 기여하였으며, 주거환경의 질에 있어서도 괄목할 만한 개선을 보이고 있다. (주택시장 및 주택정책의 변화과정은 본 연구보고서의 2장 참조)

2백만호 건설을 통한 공급확대와 함께, 주택가격안정을 위한 또 하나의 주요 정책인 분양가상한제는 실수요자에게 저렴한 가격의 신규주택을 공급할 목적으로 1977년에 처음 도입되었다. 그 이후 신규주택 건설에 있어서 소형 평형 공급의 의무화, 청약예금을 비롯한 입주자 선발 기준 등의 보완적인 규제를 받게 된다. 건설업계의 요구 등으로 1990년대 초부터 가격상승의 위험이 적은 수도권 이외 지역부터 규제가 점차 완화되었고, 외환위기 이후 1998년 주택경기 부양 차원에서 수도권을 포함한 전 지역에 걸쳐 완전 폐지되었다. 그러나 2002년부터 주택가격상승에 대한 우려가 다시 고조됨에 따라, 2005년 85m² 이상의 주택에 대하여 분양가상한제가 다시 적용되었고, 2007년에는 전체 신규주택으로 그 범위가 확대되었다.

택지 공급을 정부가 통제하는 상황에서 분양가상한제로 인한 주택공급의 양적 감소효과는 없었지만 효율성 측면에서 많은 문제가 있었던 것으로 나타나고 있다. 기본적으로 시장에서 결정되어야 할 주택가격이 정부에 의하여 인위적으로 낮게 책정됨에 따라 신규주택에 대한 초과수요가 발생하게 되었고, 인기지역의 주택을 분양 받은 일부 소비자는 큰 규모의 자본이득을 올리게 되었다. 또한, 공급된 주택도 규제가 적용되는 85m²와 125m²주변에 집중되어 소비자 선택의 폭을 제한하였다. 형평성 측면에서도, 저소득층 보다는 주로 중산층이 규제의 혜택을 받은 것으로 나타나고 있다 (Director's Law). 그리고 2007년 9월부터 분양가규제를 민간 택지에까지 확대된다는 정책을 1월에 발표함에 따라 그 시행 시기 (동년 9월) 이전에 분양이 집중되었고, 이는 미분양 아파트의 증가 등 시장의 불안정성을 가중 시키는 결과를 초래하였다.

주거용모기지 대출의 자유화는 1991년부터 단계적으로 시행된 이자율규제의 폐지, 그리고 외환위기 이후 한국은행의 부동산대출에 대한 규제의 폐지로 가능하게 된다. 그 결과 외환위기 이전 10% 수준이던 GDP 대비 주택대출잔액이 현재 33%에 이르고, 평균 LTV도 20-30% 수준에서 현재 50%를 상회하게 되었다. 주택대출잔액의

구성에 있어서도 시중은행 등 민간대출기관의 비중이 90%를 넘는 시장위주의 주택 금융시스템으로 전환되었다. 외환위기 이전 이자율 역마진 등의 문제로 2차 모기지 시장을 통한 자본시장으로부터의 자금조달이 불가능하였으나, 외환위기 이후 모기지 유통화기관의 등장과 함께 장기채권의 발행을 통한 자금조달도 가능해진 상황이다.

주택대출시장의 확대는 소득 또는 유동자산이 부족한 한계차입자의 주택구입 가능성 제고와, 주택구입에 따르는 금융비용의 (또는 사용자 자본비용) 저하 효과도 있었던 것으로 나타나고 있다. 또한 모기지대출에 따르는 채무불이행위험 및 조기상환 위험의 관리도 자료에 입각하여 더욱 효율적으로 이루어지고 있다. 그러나, 현재 우리나라에서 통용되고 있는 모기지상품은 미국, 유럽국가에 비하여 몇 가지 측면에서 소비자 비친화적이라고 할 수 있다. 먼저, 모기지 계약의 90%는 소비자가 이자율변동 위험을 부담하는 변동금리상품이고, 대부분의 변동금리상품에 이자율상한선과 같은 소비자 보호장치가 없으며, 현재에도 전체 대출잔액의 40% 정도를 차지하는 3년 만기 원금 일시상환 모기지는 미국의 서브프라임 모기지와 유사한 재계약위험(rollover risk)을 내재하고 있다. 또한, 조기상환에 대한 벌금이 외국의 경우와 달리 고정금리 상품 뿐 만 아니라 변동금리상품에도 적용되고 있다. 따라서 향후 규제완화와 그에 따른 시장의 확대 이후 대출기관, 소비자, 기타 시장참여자 간의 더욱 공정한 리스크의 관리 및 공유를 위한 후속 정책이 따라야 할 것으로 분석하였다. 또한, 대출위험의 관리수단인 DTI와 LTV 기준이 주택가격안정의 도구로 사용됨에 따라, 자료와 실증적 근거보다는 주택가격 동향에 대한 언론보도 및 여론에 따라 정책이 결정되는 문제점을 보이고 있다.

위의 분석을 기초로 하여 다음의 시사점 및 교훈을 (주로 신흥시장국가의 정책정책 수립에 관련된) 논의하였다:

- 첫 번째 정책사례에서 보듯이, 많은 경우 규제의 도입은 더 많은 규제를 낳게 되고, 이에 대한 폐지는 이익집단의 형성으로 인하여 용이하지 않은 경우가 많다. 또한, 이 경우 정책개혁 가능성은 단기적 시장상황의 혼란을 감내할 수 있는 개혁의지가 정책입안자에게서 결여된 경우 더욱 낮아지게 된다.
- 분양가상한제의 폐지 및 재도입이 주택부문 내부의 폐쇄시스템(closed-system)에서 추진되었던 반면, 모기지대출 자유화는 외환위기 이후 우리나라 금융시스템의 총체적인 개혁의 일환으로 진행되었다, 따라서 첫 번째 사례와는 달리 개방시스템(open-system)에서 정책개혁이 주도되었다. 또한, 분양가상한제의

폐지가 건설업계 이외에 뚜렷한 지지세력이 없었던데 반하여, 두 번째 사례는 정부의 강력한 개혁의지가 있었고 특별한 반대세력도 없었다는 점이 중요한 차이점이었다.

- 모기지대출 자유화 사례는 정책개혁이 일회성 변화가 아닌 후속 정책조율이 따라야 하는 진화되는 과정임을 보여준다. 위에서 언급한 바와 같이, 상품개발에 있어서 대출기관-차입자 간의 리스크공유 및 금융소비자 보호 문제, 저소득<저신용층 대상 주택금융 서비스 확대, 대출증가에 따른 주택시장 안정성 제고 등이 그 예라고 하겠다. 또한, 아시아 금융위기가 주택금융 뿐만이 아니라 우리나라 금융시스템 전반의 개혁으로 이어졌고, 이는 이와 같은 위기상황을 자초할 필요는 없으나, 만약 발생하였을 경우 정책개혁의 기회로 적절하게 사용되어야 함을 시사한다.
- 두 개의 정책사례에서 나타난 공통점은 규제의 강화 또는 완화가 주택가격 상승 또는 하락에 대한 언론보도와 이에 따른 대중의 인식에 따라 많은 부분 영향을 받고 있다는 것이다. 이의 개선을 위해서는 “주택가격안정”이라는 불분명한 정책목표를 측정 가능한 수준으로 명확히 하고, 이를 위한 공신력 있는 지표의 개발 및 이에 의한 정책결정이 따라야 할 것으로 판단된다.

[토론] 부동산 분야

'Housing sector reform: contrasting real sector vs. financial sector'에 대한 논평

서승환 (연세대 경제학부)

- 주택시장의 개혁에 있어서의 이해당사자들 사이의 동적 상호연관관계 및 정부의 역할을 조망해 보기 위한 일종의 사례연구로서 우리나라의 분양가 규제 및 주택 금융시장에 대해 살펴본 연구임.

1. 분양가 규제

- 분양가 규제의 경우 효율성 및 형평의 측면에서 다양한 문제점을 지적 하였으며 왜 분양가 규제를 철폐하는 것이 현실적으로 어려운지에 대한 설명을 특히 정치 경제학적 측면을 강조하며 하고 있음. 전반적인 논의의 방향에 대해 동감하지만 다음과 같은 점들을 추가로 고려할 필요가 있는 것으로 생각됨.
- 주택공급의 비탄력성의 경우.
 - 분양가규제가 비탄력성의 가장 주된 이유인지 아니면 택지공급방식에서 발생하는 제약이 비탄력성의 주된 원인인지를 검토할 필요가 있음.
 - 외환위기 이후 수년간 분양가규제를 철폐하였던 시기에 주택공급의 탄력성이 증가하였다는 증거가 있는지 검토할 필요가 있음.
- 공급된 주택의 규모분포가 왜곡되었는지의 여부에 대해
 - 소형주택의무비율의 부과가 주택규모분포를 왜곡시킨 것으로 주장되고 있으며 그 증거로 할당된 규모마다 규모 상한에서 공급이 이루어진 것을 제시하고

있음.

- 만일 소형 비율이 할당되지 않은 경우 공급되었을 주택규모분포가 현재의 규모분포에 비해 사회적 적정에 더 가깝다고 보기는 어려울 것으로 예상됨.
- 주택구입 능력이 있는 중상층 이상의 경우에만 자본이득이 발생하여 형평 측면에서 문제가 발생하였다는 주장에 대해.
 - 주택구입 능력이 없는 서민을 배려하지 못했다는 점에서 결과적으로 소득과 부의 분배를 왜곡시킨 측면이 있는 것은 사실임.
 - 그러나 주택구입능력이 없는 서민을 대상으로 하는 주택정책은 기본적으로 임대주택 정책일 수밖에 없음. 분양가 규제와 임대주택정책상의 정책실패 중 어느 것이 주택관련한 불평등 발생의 더 큰 요인이었는지는 정교하게 살펴봐야 할 대상임.
- 분양가 규제가 주택의 질을 저하시켰다는 주장에 대해.
 - 분양가 규제 하에서 브랜드가 역할을 하지 못했다는 것은 사실임.
 - 그러나 내장재의 품질이 입주자의 만족을 충족시키지 못해 이중으로 공사를 한 것 등의 개인적 비용은 분명하나 사회적 비용의 계산은 다를 수 있음.
- 현재 분양가 규제의 또 다른 문제는 원가공개, 택지감정평가, $y = f(x) * 0.8$ 등의 자의성 문제임. 분양가 규제의 문제는 연관된 제반 주택공급정책을 동시에 고려하면서 평가되어야 할 것으로 생각됨.
- 효율성과 형평성만을 고려하는 경우 개도국에게 절대 권할 수 없는 제도 라고 보기는 어려울 것으로 생각됨. 오히려 우리의 경험에서 관찰된 부정적인 수반효과를 극소화할 수 있는 변형된 체계를 고민하는 것이 더 바람직할 수 있음.

2. 주택담보대출

- 주택금융의 경우 4단계 금융자율화를 배경으로 외환위기 이후 이루어진 모기지 시장의 발생과 연관된 제반 문제점에 대해 언급하고 있음. 이 연구 에서 언급한 전반적인 내용에 대해 큰 흐름에서 동의함.
- 현행 모기지 시장의 ARM, 3년 정도의 단기, 만기일시상환 구조 등의 문제점 지적은 적절하다고 생각함.
 - 미국의 hybrid ARM과 서브프라임 모기지 사태 등.

- 높은 PIR을 감안하면서 감당 가능한 FRM 적절한 상환기간과 구조를 갖는 우리나라만의 독특한 구조를 모색할 필요가 있음.
- LTV 및 DTI가 부동산가격 안정의 수단으로 사용되는 것은 문제가 있다고 생각함.
 - 2009, 2010 정부의 행태는 이를 반영하고 있는 바 우려스러운 측면이 있음.
 - 부동산 경기와 무관한 건전성 규제인 것으로 접근하는 것이 바람직할 것으로 생각됨.
- 이 경우 적절한 LTV, DTI의 수준을 세밀하게 결정한 후 이를 준칙으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각함.
 - DTI 규제의 경우 소득의 개념, PIR의 차이를 반영한 적절한 수준의 산출, 생애 최초주택의 경우에 대한 추가적 배려의 필요성을 감안한 수준 등에 대한 고민이 필요함.
- 전세자금을 주택담보대출의 범주로 끌어들이 수 있는 방법을 모색할 필요가 있음.
 - 단기적으로는 기존의 전세자금대출금 금리보다 싼 금리를 적용할 수 있는 방법을 모색할 수 있음.
 - 장기적으로는 전세금의 공공융화를 통해 점진적으로 전세제도를 소멸시킬 수 있는 방안을 모색할 수 있음.

[제2세션] 연금분야

국민연금기금의 지배구조 개혁: 1998년 개혁을 중심으로

Reform on Pension Fund Governance and Management: The 1998 Reform of Korea National Pension Fund

김우찬(KDI 국제정책대학원)

- 우리나라는 지난 20-30년간 “민주화”와 “시장경제로의 이행”을 위해 꾸준히 노력해 왔으며, 1998년의 국민연금기금 개혁은 바로 이 두 가지 정책목표가 함께 나타난 개혁에 해당
 - 국민연금기금운용위원회에 가입자대표들이 대거 참여하게 됨으로써 “기금운용의 민주화”를 이루었고,
 - 여유자금의 공공자금관리기금 강제예탁이 폐지되어 “자본시장에의 자율적인 운용”이 가능해졌기 때문
- 1998년 개혁 이전의 상황은 “공공자금관리기금의 강제예탁”과 “국민연금기금운용위원회의 정부예속”으로 요약 가능
- 1993년 제정된 공공자금관리기금법에 따라 국민연금기금은 대부분의 여유자금을 공공자금관리기금에 강제예탁하고 있었는데 이에 대한 비판이 1994년부터 대두
 - 예탁금리는 금융부문 수익률뿐만 아니라 정기예금 이자율보다도 낮아 기금의 수익률을 크게 악화시켰고,
 - 공공자금관리기금의 늘어나는 부채는 장기적으로 정부의 재정건전성을 해칠 것이라는 비판이 대두

- 국민연금기금운용위원회는 정부위원들과 그에 준하는 위원들의 비중이 73%에 이르고 있었고, 공공자금관리기금운용위원회의 의장인 재정경제원 장관이 국민연금기금운용위원회의 의장도 맡고 있는 상황이었음
- 1998년 12월 공공자금관리기금법과 국민연금법이 개정되어 “공공자금관리기금에의 강제예탁 폐지 (2001년 이후)”와 “국민연금기금운용위원회에의 가입자 대표 대거 참여 (20명 중 12명)”라는 성과를 달성
 - 그 밖에, 국민연금기금운용위원회의 의장이 재정경제원장관에서 보건복지부 장관으로 변경되고,
 - 회의록 공개와 서면결의 및 대리출석 금지 등을 통해 회의의 투명성 확보와 내실화가 이루어졌으며,
 - 기금이사 선임, 기금운용본부 설립, 위탁운용 확대 등을 통해 기금운용의 선진화에도 기여
- 이러한 개혁이 있기까지 시민단체 (참여연대 사회복지위원회)의 역할이 매우 컸음
 - 1994년 12월 정부를 상대로 한 손해배상소송, 1996년 2월 국민연금법과 공공자금관리기금법에 대한 위헌제청 등을 통해 강제예탁의 문제점을 공론화시키는데 성공하였으며,
 - 1998년에는 각종 토론회 등을 통한 입법운동을 전개하여, 1998년 12월 국민연금법과 공공자금관리기금법 개정을 이끌어내는데 결정적으로 기여
 - 또, 1998년 개혁이후에는 참여연대 대표가 직접 기금운용위원회 위원으로 참석함으로써 다른 정책목표 달성을 위해 국민연금기금이 이용되는 것을 차단하는데 기여
- 1997/98년의 경제위기, 민주주의와 시장경제를 양대 국정목표로 내세운 김대중 대통령의 당선, 노사정위원회의 합의 (1998년 2월), World Bank의 요구 등도 1998년 개혁을 가능케 한 요인들임
 - “강제예탁의 점진적 폐지”는 1998년 9월 합의된 World Bank 제2차 구조조정차관 (SAL II)의 지급조건이었음.
- 하지만 국민연금기금의 지배구조 개혁은 미완의 개혁으로써 두 가지 문제점을 해결해야 할 것임.
 - 1998년 개혁은 기금운용위원회의 민주화는 달성하였으나, 기금운용위원들의 ”

전문성 확보“에는 실패

- 이러한 전문성 부재와 비상근 근무는 기금운용위원회의 “지도력 부재”를 가져왔으며, 결국 보건복지부와 국민연금공단이 지도력을 발휘해야 하는 왜곡된 구조를 초래
- 따라서 2008년 8월 국회에 제출된 국민연금법 개정안 (기금운용체계 개편방안)에 대한 보다 적극적인 검토가 요망되며, “정부(다른 정책목표)로부터의 독립성”을 확보하면서, 기금운용의 “민주화”와 “전문성 확보”를 동시에 달성하는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것임



요약

SESSION 1

**Korea's Labor Reform for
Democratization and Flexibility**

Young-ki Choi & Kyungsoo Choi
Gyeonggi Research Institute & Korea Development Institute

1. Reforms for democratization and flexibility

While most of the labor reforms in OECD countries during the last twenty years sought greater flexibility in their labor market systems, labor reform in Korea incorporated democratization as well as a flexibility agenda. After the national political democratization in 1987, the central thrust of the corresponding labor democratization reform was abolition of then-existing oppressive rules that restricted labor union activities. An outstanding and particularly complex issue was recognizing the legitimacy of the newly organized independent labor movement group that later organized the KCTU. It was not just an issue of restoring basic labor rights; it was an issue of whether to grant legitimacy to a politically resistant group with the potential to tilt the balance of power within Korean society. Labor law revision was the key target of the invigorated labor struggle—a tough issue that could not easily be resolved. The only feasible solution to achieve the goal was to work through the task bit by bit, a process that lasted well into the 2000s.

Faced with a sharp wage hike, the government attempted a wage guideline policy in the early 1990s but it did not produce any meaningful effect in the face of strong resistance from powerful unions in Korea's company-based labor relations system. The alternative for the employers was a shift to hiring and firing flexibility at the company level. At the level of national policy, employers demanded a revision of employment protection laws. By the second half of the 1990s, the government, faced pressures from both labor and management and could not delay the labor reforms any longer. The government set up a special committee to forge a consensus package encompassing reform issues that included democratization and flexibility enhancement. The principle of aligning Korea's system of employment relations with global standards further guided the reform committee.

2. Evolution of reform methodology

A new mode of reform politics emerged through the labor reform process and reform methodology evolved out of the repeated frustrations and trials-and-errors experiences. After the political democratization of 1987, the national assembly, which at the time was dominated by the opposition parties, drafted and passed a labor reform bill. Not much more than labor's wish list, the bill died with a presidential veto. The wage guideline policy in 1991-92 to curb the sharp wage hike was made ineffective by the powerful unions at individual companies. The government-initiated labor law revision attempt in 1992 was stopped without even a revision proposal sent to the assembly as it faced strong union opposition and political considerations related to the upcoming election. Government's unilateral reform efforts simply could not produce the desired results.

In view of the 1992 failure, in the 1996 reform process and thereafter, the government introduced a social dialogue mechanism in the form of a presidential committee. The discussions within the committee were disclosed to the public and the KCTU was allowed to participate in the committee. Setting up a presidential committee instead of an advisory committee for the labor minister had the advantage that the gaps in opinions within cabinet members could be mediated at the preparation stage. The open discussion enabled the committee to filter the claims of interest groups through the pressure of public opinion. The committee was led by a group of experts, mostly university professors in the field of labor relations. Democratization reforms were packaged with flexibility reforms, and the global standards were taken as the guiding principles in balancing the demands of labor and management in the ensuing discussions. Although the committee failed to reach consensus on many issues, it submitted a labor law revision proposal to the government but only as the public interest groups' opinion with labor and management views attached. The government draft, however, and the bill that ultimately passed in the national assembly deviated from the original proposal; the government, in other words, had not faithfully followed the spirit of social dialogue and consensus-building. This deviation in labor reform methodology produced a serious backfire. It sparked a general strike and the public disapproval became widespread, and the law had to be re-revised in March 1998. Although the reform process was well planned and well executed, the inconsistency of the reform leadership at the final stage incurred great cost and conflict.

As Korea went into an economic crisis and had to restructure its own economy at the end of 1997, a further labor reform became inevitable, this time in order to make the employment protection laws more flexible. The incoming administration was led by pro-labor, progressive politicians and took a social dialogue approach to labor reform and launched a Tripartite Committee to deal with the matter. The committee consisted of

representatives of the labor, management, government, and political parties, and was led by the president-elect himself. The negotiation within the committee took the form of a politics of exchange. This time, the reformers packaged flexibility reforms with democratization reforms: labor law revisions incorporating employment protection were exchanged with extended labor rights for teachers and government employees. In addition, the government promised a massive unemployment policy measure. Finally a social agreement was forged and announced on February 6th 1998. The accord was quickly put into practice and subsequent revisions and legislations followed. The accord did contribute to restoring Korea's credibility in the international capital market and ultimately overcoming the crisis. Later, the tripartite committee was institutionalized upon the demands from labor, and functioned as a social consultation body in ensuing labor revision issues.

3. A few lessons

1) A consistent and balanced reform leadership has been a critical element in achieving the ultimate successes of the reforms. Earlier reform attempts in 1988-92 failed because the partners excluded from the process strongly opposed the reforms. A more effective way of packaging the reform agendas and creating a social dialogue approach naturally emerged out of the experiences. The 1996 reform failure incurred a great political cost and social conflict because the leadership was not consistent and the reform bill deviated further and further from its original negotiated proposal at the final stages of the reform. The bill that passed the legislature was repealed and had to be re-revised within a few months of its initial passage. From these trials and errors, social dialogue and a social consultation process generated within presidential committees established for the express purpose became an effective means in reaching agreement on the very volatile labor reform issues.

2) Unique in Korea's labor reform process is the role of the experts. Not only did they provide their professional expertise but also acted as mediators, arbitrators and impartial representatives of the public interest in the negotiations.

3) International organizations such the ILO, OECD, and IMF were also important players in labor reform processes. Joining the ILO in 1991 and the OECD in 1996 provided the momentum for labor reforms and they influenced the direction and contents of the reforms with their policy recommendations. The IMF's policy recommendation for labor law reform was a direct motivation of the 1998 law revision.

4) Korea's labor reforms had different contents from those in other OECD countries. It began as a part of the democratization reforms and it widened to include flexibility issues as well. Incentives and disincentives for

reforms were packaged and exchanged politically in a very complicated fashion.

5) The reform politics created a Tripartite Committee and it was institutionalized, but the Korean labor relations regime is not to be seen as emulating a European style corporatist model. Its reform path up to now has been a process of democratization and liberalization, eliminating gradually the state's invention in Korea's market economy.

SESSION 1

**Making Environmental Policy Reform Happen in a
Consolidating Democracy**

Dong-Young Kim
KDI School of Public Policy and Management

Numerous challenges have arisen in South Korea (hereafter, Korea) over the past three decades of rapid economic development and democratic consolidation as the nation's environmental agency sought to generate a coherent and effective policy regarding urban air pollution. Complex arrays of powerful actors, including the auto industries and adversarial environmental groups played a large role in the process, as did other economic ministries dealing with such issues as emission standards, energy prices and enactment of special reform legislation. First, rapidly developing countries are likely to pursue the development a list paradigm that holds "growth first, other values later." In such a situation, even if people begin to compete against that principle by considering other values such as the environment and economic justice, the environmental bureaucracies are likely to be much weaker than other powerful economic counterparts or even the industrial sectors, which are supported by those economic ministries.

Second, to achieve emission reductions means dealing with numerous disparate functions, among them air pollution control policy, energy prices, economic activity, technological change, and weather patterns. Naturally, administrative responsibility for such elements is often fragmented and dispersed. The agency in charge of decisions on air pollution, for example, usually has no control over land-use policy, freeway building, waste disposal, mass transit, and energy prices. Each agency is created to perform a highly specialized function for a particular constituency, which leads to a single-mindedness or tunnel vision that deliberately ignores the common interest. It is difficult to get them to pull together.

Third, urban air pollution policy making presents tremendously complex political and technical challenges. Many stakeholders compete to produce policy outcomes favorable to their own interests. The imposition of strict emission standards and ambitious technology-forcing stipulations may result in harsh resistance from business interests, including automakers and utility industries, and lead to bitter and lengthy disputes among

stakeholders, more specifically, between economic development and environmental concerns.

Fourth, while officials in rapidly developing countries with a consolidating plural democracy need to know how various policy actors must work together to formulate and implement them, apparently, a newly democratized country lacks experience of public participation and collaboration, as well as relevant resources such as supportive legal infrastructure and third party experts in facilitation and mediation.

During the early 2000s, the Ministry of Environment (MOE) of Korea made unprecedented efforts to tackle serious urban air pollution that came mostly from mobile sources, especially diesel vehicles. The Ministry invited a group of stakeholders to participate, meeting face-to-face with government agencies in order to resolve disputes among stakeholders and build consensus about how to manage urban air quality.

Problems and solutions in urban air quality management had already been identified since early 1990s. Exponentially increasing numbers of automobiles, dirty old diesel vehicles, and a fast-growing population of diesel RVs were major culprits for high PM (Particulate Matter), NO_x, and Ground-level Ozone concentrations. The cheap price of diesel fuel was another root cause of the problem. In the meantime, Hyundai and Kia were preparing to sell new lines of diesel passenger cars in Korea, which might exacerbate urban air pollution. The dilemma for the MOE was to send mixed signals that it would allow the sales of new diesel passenger cars with the alleged benefits if reducing CO₂ emissions in Korea's transportation sector as well as other measures to control other diesel vehicles and diesel fuel prices. At the same time, the MOE planned to enact the new law for urban air quality management, which included a regional cap and trade approach for urban air pollutants.

The MOE could not allow diesel passenger cars unless preconditions were met. However, MOE could not meet those conditions alone. The MOE did not have authority to adjust energy fuel prices. The MOE's decision to allow diesel passenger cars might have provoked and infuriated environmental groups who could form a natural coalition over many issues with the MOE. So, the MOE needed to persuade and appease environmental groups so they could accept its decision. At almost the same time, the MOE had to muddle through the objections raised by other ministries against its move toward the passage of the Special Act.

To achieve all the interests, the MOE needed to create a dialogue setting where it could persuade environmental groups and negotiate with other ministries for the adjustment of fuel prices and to build a coalition with environmental groups in support of the Special Act. The MOE created two ad-hoc commissions to deal with relevant issues with multiple stakeholders, aimed at building consensus. Even after participants in each effort had arrived at a consensus, they ultimately revised and discarded each and every consensus agreement they had made; not one was implemented. Two

participatory and collaborative attempts to build consensus had ended in bitter failure. These events exacerbated rather than resolved the conflict.

Concerned about the possibility of establishing an inappropriate precedent, the Economic Ministries did not buy the ad-hoc procedures where environmental groups negotiated with government agencies directly. They tried to revise agreements at various stages in the administrative process where they could make differences, such as the Regulation Reform Committee (RRC) and Economic Ministerial Meetings. Environmental groups tried to control agendas, issues, and even who would be allowed to participate. For the second commission, the MOE and environmental groups excluded the economic ministries and industries from the deliberations.

Following the power struggle, the natural coalition between the MOE and environmental groups exerted countervailing power against powerful associations between the economic ministries and the industrial sector. The advent of progressive government provided major support for their argument. Finally, a task force of fifteen members including governmental officers, experts from academia, and representatives from environmental groups and business associations reached consensus through a two-month negotiation. In December 2003, the National Assembly of Korea proclaimed the passage of the "Special Act for Seoul Metropolitan Air Quality Management."

Although this case was heralded as a successful resolution thanks to strategic orchestration by the MOE in Korea, it left much to be desired in terms of deliberation and consensus-building in regulatory decision-making. While policy entrepreneurs in the MOE and environmental groups acknowledged the importance of consensus building, they took a strategic approach to all important issues in initiating and managing ad-hoc procedures. For them, strategic venue selection and conflict (issue) expansion were the only ways to overturn what appeared to be a powerful, closed system of limited participation in urban air quality management.

The problem of the political conflict expansion model is that strategic movements by policy entrepreneurs for policy reform in the name of consensus building or new governance might generate social costs by engaging relevant stakeholders in power games, thus damaging relationships and mutual trust. The implication for developing countries is that the officials in government environmental agencies may face institutional contexts which motivate them to strategize for conflict expansion in order to gain countervailing power. The question is then whether actors in developing countries in similar situations could work for genuine consensus building and new governance in reconciling different interests among various stakeholders.

The existing theory for building consensus and individual skills associated with process management may provide solutions to depoliticize strategic movements among policy entrepreneurs but satisfy (or maximize) the interests of various stakeholders without incurring social costs due to

conflicts. The theory of a consensus-building process suggests several elements for procedural guidance, including that:

- Conveners, usually government agencies, hire neutral and professional facilitators to manage a consensus-building process.
- The neutral and professional facilitator conducts a conflict assessment to identify issues and stakeholders, and to design the procedure.
- Ground rules to guide group participant behavior in and outside the process be established.
- Joint-fact finding be used to address scientific disagreement and uncertainty.
- A strategy for implementing the agreement be defined.

SESSION 1

Making health system reform happen: what can other countries learn from Korea?

Hyoung-Sun Jeong & Jeremy Hurst
Yonsei University & OECD

1. The challenge facing health reforms in the OECD area

All OECD countries strive to improve the performance of their health systems by undertaking structural and incremental reforms to the system. This is often difficult because they pursue multiple and competing objectives that include providing equitable access to basic health care for all; protection of household income against catastrophic health expenses; high technical quality of care; responsiveness to consumers; sustainable levels of health spending; and efficiency.

Most OECD countries have now succeeded in meeting the first two of these goals by providing basic health insurance for all and many have found ways of controlling – if only crudely -- the level of public spending on health care. However, efficiency often remains elusive and with rising demand for health care and the widespread need to reduce government indebtedness in the wake of the global economic crisis, levels of public spending on health care are once again in the spotlight. As a consequence, there is now generally a requirement for further reforms to health systems.

The OECD's 'Making Reform Happen' project seeks to identify lessons on how effective reforms can be crafted and implemented and how obstacles to reform can be overcome. In the case of health system reforms, countries encounter many difficulties, for example, lack of international information on the effectiveness of solutions; opposition from interest groups which hold veto powers, including powerful professional health care monopolies; and, of course, affordability. In the case of structural reforms which threaten existing institutions and interest groups, it is quite rare for windows of opportunity to open to allow reforms to go ahead. At other times it may be possible only to make incremental changes which go with the grain of the existing health system.

Work on the 'Making Reform Happen' agenda has already identified factors which can support the health reform process. These include

making good use of international experience; designing reforms well in advance; performing 'stakeholder analysis' to identify the position and strength of supporting and opposing groups; finding strong leaders to champion the changes required; securing electoral mandates; communication and engagement with the relevant interest groups; and finding resources to facilitate necessary change by, for example, financially compensating those who will lose from change.

2. Health reforms in Korea

Now, a new paper examines what lessons can be learned for the MRH agenda from the experience of health reforms in Korea. Korea offers an important case study of health reforms not only because of the results which have been achieved and the challenges which remain, but also because of the processes by which they were achieved – or, in one case, have been frustrated.

Lessons from the results of Korea's health reforms

The results of the reforms offer a case study in how far and how quickly what was, at the outset, in 1977, a low- and middle-income but growing country, can move towards achieving the main objectives of 'high-performing health systems' (OECD, 2004). The National Health Insurance (NHI) reforms between 1977 and 1989 in Korea introduced, in stages, social health insurance for all while retaining mainly private providers paid by fee-for-service. They brought major improvements in access to health care and in financial protection from catastrophic health expenditure for the population. This is likely to have been one factor (among others) in giving the Korean people a life expectancy at birth well above that expected for a country with its current standard of living.

The NHI reform came at a cost, which contributed towards raising Korea's health expenditure share of GDP by around two percent between 1977 and 1989. Nevertheless, it was designed with public affordability and fiscal sustainability very much in mind. Although coverage had been made universal by 1989, benefits were set initially to cover only thirty-six percent of existing health expenditures. This may help to explain why, despite many small subsequent improvements in benefits which have now taken the protection level to fifty-five percent of health expenditures, Korea's health expenditure share of GDP has tracked well below the OECD average for thirty years; at six and a half percent in 2008, it remains, below the level that might be expected for a country with Korea's current standard of living.

The 'Integration Reform' in 2000 gathered the multiple social insurance funds which had been created between 1977 and 1989 into one 'National Health Insurance Corporation' (NHIC). This brought improvements in the equity of insurance contributions and reductions in the cost of

administration. In addition, it gave Korea a 'single payer' (public) funding system, with potential for the Ministry of Health and Welfare and the NHIC to make strategic interventions in the purchasing of health care and to play a key role in containing costs.

The 'Separation reform,' also established in 2000, introduced compulsory separation between prescribing (by doctors) and dispensing (by pharmacists). Previously, both professions had been able both to prescribe and dispense. This reform brought about a significant improvement in the efficiency of prescribing and dispensing, albeit at a much higher cost than was originally intended because the reform precipitated strikes by the doctors which were settled only by large fee increases.

More recently, an attempt to replace the original fee-for-service payment system by a (voluntary) diagnosis-related group (DRG) payment system has been frustrated by the failure of large providers to take up the scheme. This may have helped to underpin a steady rise in the health expenditure share of GDP since 2004.

Lessons from the process of Korea's health reforms

Korea's experience of major health reforms illustrates the fact that they can be either structural (usually significant institutional changes) or incremental (involving the gradual evolution of existing institutions).

Also, Korea's experience, similar to that of other countries, suggests that the difficulty of reform is associated with the type of reform; i.e. access-enhancing or efficiency-enhancing. For example, improvements to social health insurance are usually popular, at least if they remain affordable, and because they involve an expansion of the market they encounter few objections from providers, especially if they preserve pre-existing methods of payment. Efficiency reforms are a different matter because they usually challenge vested interests. The difficulties encountered with the Separation and DRG-payment reforms in Korea seem to illustrate this. It is important to seize political opportunities to make structural health reforms.

Factors that seem to have frustrated health reforms in Korea include difficulties in assessing the effects (as with payment reform); opposition from vested interests, especially among providers (Separation and DRG-payment reforms); and, perhaps, a lack of 'stakeholder analysis' and suitable offers of compensation for losers (Separation and DRG-payment reforms). Korea's experience indicates that what had been required was more 'stakeholder analysis', more prior negotiation with the losers, and, perhaps, a better initial offer of compensation for their loss.

Factors that seem to have supported the health reform process in Korea include learning from overseas; a focus on affordability; strong leadership on critical occasions; the importance of an electoral mandate (in the democratic era); and sound administration. The speed with which universal social health insurance was introduced in Korea was surely a result (among

other things) of the modesty of its initial level of coverage; the phasing of its introduction; the control of subsequent fee levels; and the strength of economic growth at the time. The last of these factors may not be much under the control of countries wishing to emulate Korea but the first, second and third, may well be. In addition, it was confirmed to be important to develop institutions which can be supportive of health reforms.

The challenges remaining for Korea

Looking ahead, Korea seems to face something of a dilemma. With benefits still covering only fifty-five percent of health expenditures, there must be remaining inequities in access to services and remaining risks for households from catastrophic health expenses. However, if benefits are increased further, they will boost demand. If this were combined with continued fee-for-service payment, the fiscal sustainability of NHI might well be put in jeopardy. Payment reforms, as well as other reforms likely to stimulate efficiency, are likely to be needed if access and income protection are to be improved in an affordable way.

SESSION 2

Making Reform Happen in Education Lesson from Korea's Education Autonomy Reform

Kioh Jeong
Korea National University of Education

The May 31, 1995 education reform proposal, hereinafter "ERP," in Korea marked the beginning of decades of reform activities in Korean education.

Major Reform Implementation Measures by Stages

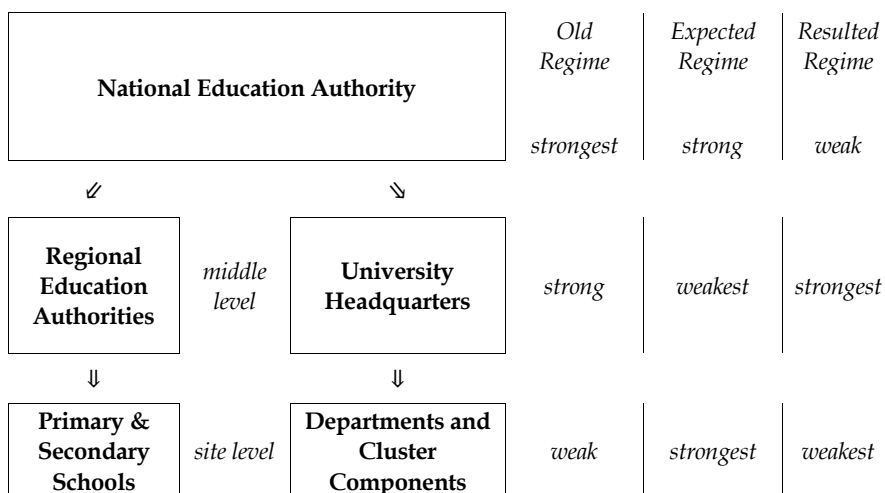
	Arrangements
Agenda Formation Stage 1995-1996	<ul style="list-style-type: none"> - Education Reform Commission - Presidential Reform Report - Organizational Renovation of the Education Ministry - Policy Formation in Administration
Legitimizing Stage 1996-1997	<ul style="list-style-type: none"> ① Working of Education Deregulation Commission ② Replacing legislation of "Education Foundation Act", "Higher Education Act", and Primary and Secondary Education Act" ③ Institution building of KICE ④ School Steering Committee introduced
Implementing Stage 1998-2003	<ul style="list-style-type: none"> ⑤ Working of University Liberalization Commission ⑥ Organizational renovation of whole Administration: MOE became VPM department, activated ministerial discussion ⑦ School Unit Accounting started ⑧ Legislating "Free Economy Zone Act"(2002)
Implementing Stage 2003-2008	<ul style="list-style-type: none"> ⑨ Legislating "University-industry Cooperation Act" ⑩ Legislating "Targeted Local Development Zone Act"
Implementing Stage 2008-2010	<ul style="list-style-type: none"> ⑪ Reformulating education deregulation agenda again. ⑫ Replacing legislation of "Academic Activity Promotion Act" ⑬ Legalizing legislation for national universities ⑭ School Unit Curriculum strengthened

Since then, four ERP reports were released during President Y.S. Kim's administration. The Presidential Commission for Educational Reform (PCER) prepared the ERPs, which formed the basis of successive reform activities aimed to transform Korean education from an industrial paradigm to a knowledge-economy paradigm. To explain MRH in education this paper presents an example of the following successive reform measures to change educational governance from a bureaucratic form to autonomous governance.

From the early development stage until the beginning of the reform efforts, Korea maintained highly bureaucratized governance of its education system. Under the original structure of Korea's education system, the minister of education directed the regional superintendents, and the superintendents successively directed their principals, and the principals had authority over their teachers. The same was true in the system of higher education. In this way, schools and the institutions of higher education formed a highly integrated bureaucratic system shown as "old regime" in the picture below.

The education bureaucracy maintained this system through a large volume of presidential decrees and ministerial orders. "Nation building" was the core value represented in these bureaucratic rules as a whole. The national education authority had managed the whole system with only a small number of central officials. Such a system had been very effective in meeting the exploding educational demands to support the rapidly expanding Korean economy during the period 1960-1990. This contributed to Korea's development of an industrialized national economy.

Reformers wanted to change the old regime into an "expected regime" as below where front institutions have strongest power.



Despite the incessant attempts to free education from bureaucracy, however, complaints have grown against the education authority that education is still captivated by bureaucracy. Public dissatisfaction peaked in 2007. By December 2007 the actual situation changed in unexpected ways. What one sees now is remarkably different from what was expected fifteen years ago. The middle levels of educational governance, as can be seen from the picture above, are stronger than the national authority which lost its power. The power shifted to superintendents and university rectors who took over the administrative authority vested in them by the Education Minister under the name of "reform." Perhaps the most concrete outcomes were felt by those in the forefront of schooling and higher education. One day, they found themselves subordinate to far stronger regulation and power than ever before.

Since 2008, the current administration led by President Lee has tried to revitalize the reform for educational autonomy again. The new initiatives under the current administration look ambitious but the real outcomes will take too long to realize and most likely the current administration will not be able to see the results by the time it leaves office.

The reforms launched since 1995 have been largely implemented thanks to strong administrative leadership exercised by the Ministry of Education. This paper examines causes of distorted results from the fifteen years of reform process in terms of the four pillars of MRH. At first, it identifies major stakeholders while exposing their concerns and interests. The reformers have managed to harness the interests of diverse stakeholders in educational improvement. It also treats the rules and institutions which drove the process of reform. The third part examines the conflicts between several directions of reform agendas and between different groups of reformers. Lastly it explores problems of the tools and artifacts of reform: information, knowledge, and concepts.

Another point discussed is the policy implications for developing countries that will in the near future try to reform their centrally bureaucratized education into a site-based autonomous education system, which still needs to develop new concepts and models. Reformists should have been prepared to work out these problems. In retrospect, however, the biggest obstacle came from the lack of sound knowledge about the nature of autonomy and its potential consequences. The incompleteness of reform arose again and again due to the identity crisis of reformists. They would be dispersed as time passed and lose their group identity.

One also mentions the role of teachers' unions, the very existence of which contradicted the idea of school autonomy. Schools came to be bound by the collective bargaining agreements between the regional superintendents and the unions. The bargaining contracts frequently functioned as newly introduced bureaucratic rules imposed on schools. In addition, the highly centralized organizational nature of the teachers' unions greatly contributed to reversing the direction to autonomy.

SESSION 2

Housing Sector Reform: Contrasting Real Sector vs. Financial Sector

Man Cho & Kyung-Hwan Kim

KDI School of Public Policy and Management & Sogang University

1. Research question and objective

Ever since economic growth took off during the 1960s, the Korean (national) government has intervened in the housing sector with various policy instruments. The overarching goal of the intervention has been to 'stabilize home prices.' To that end, the government has repeatedly used an array of different policy measures, either to suppress speculative housing demand or to expand housing supply and/or relax regulations to stimulate the housing market.

In the early stage of economic growth, a chronic shortage of housing was one of the main concerns to policy makers. The major milestone initiative in solving the housing shortage came in 1988 when the government announced the five-year plan for constructing two million new housing units, along with the plan for developing five satellite cities surrounding Seoul. The goals of the plan were achieved ahead of schedule in 1991, with 2.14 million new units being built by then, which was about one third of the existing housing stock when the plan was announced in 1988. The 1987 presidential election and the clamor for democratization in Korean society set the tone for the ambitious construction drive.

Two other crucial policy ingredients have shaped the Korean housing sector. First, price controls on new apartment (or multi-family) units for owner occupation along with related policy measures have long been a backbone in the housing supply system. The regulation sets selling prices of new units as construction cost plus a fixed mark-up for suppliers. The controlled prices were substantially lower than market prices of comparable units. Furthermore, to ensure sufficient delivery of affordable housing, the government also imposed minimum shares of small housing units in new development projects.

Second, the liberalization of home mortgage lending after the Asian financial crisis was another milestone event in the Korean housing policy. Before the Asian Crisis, housing finance was dominated by two

government-owned or government-sponsored special circuit financial institutions, the Korea Housing Bank (KHB) and the National Housing Fund (NHF) whose combined market share was nearly ninety percent. The post-crisis liberalization dramatically changed the landscape of the housing finance system. The residential mortgage sector registered a remarkable growth over the past decade, with commercial banks and other private financial institutions having more than a ninety percent share of the market today. Furthermore, the secondary market was created, where Mortgage Backed Securities (MBS) are traded as whole-sale funding instruments.

In this study, we aim to contrast the above two policy cases in order to find lessons to share with other countries. In so doing, we examine both "how to reform" as well as "what to reform": that is, process-related issues such as obstacles vs. supporting factors, winners vs. losers, regulation & other institutional aspects of the policy changes, and in addition, sector-specific outcomes of reform along with their assessment.

2. Real sector reform: Price control on new apartments

The Korean government has long been trying to address the housing problem by increasing the supply of new dwellings at "affordable" prices to "non-speculators." In so doing, it relied heavily on direct intervention through various regulations governing housing and land markets, and the price control on new apartments has served as a key ingredient of the regulated supply system.

The price control was first introduced in 1977 in the form of a uniform ceiling applicable to all apartments. The price ceiling was raised each year until 1981 and the price control was lifted on units exceeding eighty-five square meters of floor space in June 1981. The regulation was removed in phases by 1998 and then was reinstated in 2005. In 2007, the coverage of the regulation was expanded, and housing suppliers were mandated to reveal the key cost items comprising the regulated price.

Several efficiency or equity consequences of the regulation are elaborated in the paper. First, the price control has an impact on the quality of housing supplied in that homebuilders tend to meet only the minimum quality standards set by government to protect their profits. Second, the control and its supplementary regulations distorted the size distribution of new apartments supplied in favor of larger units. Third, the windfall gain accruing to selected home buyers has been very large because housing prices have been very high relative to household incomes. Fourth, the main beneficiary of the regulation was middle and upper income households capable of mobilizing funds to purchase the units offered at below market prices.

The housing industry is a major stakeholder as well as a victim of the regulation. Arguably, home builders in Korea under this tightly controlled supply system have become subcontractors to the public sector developers

producing housing where land is available according to the rules and regulations set by the government. The home buyers are major stakeholders and beneficiaries. The regulation was politically popular especially among those waiting for their turn to purchase the under-priced housing. The fact that the main beneficiaries are middle income households is consistent with the Director's Law (Stigler 1970). Another important reason for the continuation of the price control is that policymakers fear that its removal will lead to a price hike.

We discuss the following as lessons that can be drawn from the experience of the price control on new apartments and its subsidiary regulations. First, a regulation is likely to spawn more regulations to fix the side effects of the regulation itself. Second, as a related point, deregulation is more difficult than introducing a regulation. This is partly because of the vested interest groups created by the regulation, but it could be even more difficult if the government is not ready to cope with the possible short-run disruptions. Third, the price control and its subsidiary regulations have made housing supply inelastic over the years, leading to a heightened volatility of both housing prices and the level of home-building activity.

3. Financial sector reform: Liberalization of mortgage lending

Two particular regulations worked as entry barriers for private financial institutions (FIs) to the home mortgage lending market before the Asian financial crisis. First was the interest rate regulation on both lending and deposit rates charged by private FIs. The control was lifted in a four-phase plan from 1991, and the final stage started in July 1997 was completed in February 2004 with all lending and deposit rates being liberalized. Second, as a part of the directed credit policy in the country, the Bank of Korea regulated real estate lending by private FIs. Banks were not allowed to make loans to finance land purchases or the purchases and construction of houses larger than 100 square meters of floor space. The control was removed in February 1998 right after the Asian financial crisis broke out.

The interest rate liberalization was a catalyst in developing a market-oriented housing finance system in Korea. In particular, under the interest rate regulation, lending institutions did not have incentive to issue high risk loans as lending rates were set by the government, and non-price rationing via LTV and other criteria were used in making lending decisions. Furthermore, wholesale funding from the capital market was not feasible before the interest rate liberalization because of the negative interest rate spread in the mortgage intermediation process, i.e., the subsidized lending rates being lower than market-based funding costs. Thanks to both policy changes, private FIs in Korea were strongly induced to enter into, and quickly dominated, the residential mortgage lending sector.

In consequence, the residential mortgage sector registered a remarkable growth over the past decade, with a functioning secondary market. The first

MBS issuer was created in 1999, the Korea Mortgage Corporation (KoMoCo), as a joint venture between public and private institutions. KoMoCo was later merged to a new and wholly government-owned MBS issuer, the Korea Housing Finance Corporation (KHFC), in 2003. On the policy side, as the mortgage market expanded, some underwriting criteria such as LTV and DTI (Debt-to-Income) ratios became new policy tools in “stabilizing” home prices.

The primary benefit of expanding mortgage finance service in Korea lies in making home ownership more affordable for low-income and/or credit-constrained households. We discuss several examples of such an outcome. Nonetheless, there is room for improvement in risk-sharing arrangements among involved parties in mortgage intermediation. That is, in the primary market, some mortgage products put excessive risks on borrowers, as typified by short-maturity adjustable-rate mortgages with no periodic of lifetime cap in rate adjustment. In the secondary market, due to the sluggish development of the MBS market, mortgage funding is almost all deposit-based, which increases funding risk in the event of adverse interest rate movement. We elaborate these are other policy challenges caused by the rapid expansion of the home mortgage market in Korea.

The Korean experience can offer useful lessons for emerging market countries (EMCs), as it provides implications relevant for establishing a well-functioning mortgage finance system as well as what policy issues ought to be addressed after developing one. Specific lessons discussed in that regard include the following. First, the housing finance reform was pursued as an integral part of the overhaul of the whole financial system after the Asian financial crisis even though some crucial reforms were already underway (e.g., the interest rate liberalization) before the crisis. Second, the Korean government was a strong force for the financial sector reform, and there was also no particular vocal opposition to the change. Third, the expanded and more complete mortgage finance system resulted in enhanced housing affordability for underserved households. At the same time, however, the potential de-stabilizing effect of the increased mortgage credit supply has become a policy concern.

4. Combined lessons and concluding remarks

The objective of this paper was to describe the two specific aspects of housing sector reform in Korea, highlighting the importance of the dynamic interactions among stakeholders and the role of government in spearheading the reform. Our analyses of the price control on new apartments and its subsidiary regulations on the real estate side and the liberalization of the residential mortgage market on the finance side reveal both similarities and differences between the two cases of reform.

A notable difference concerns the political economy. In the case of the price control on new apartments, the construction industry was the only

group who strongly supported deregulation of the price control, while consumers, NGOs, and politicians all opposed the policy change. Despite the obvious inefficiency and inequity associated with the price control and related regulations, the supporters of deregulation failed to convince the politicians and the general public that a reform was needed. Although the regulation was removed in the wake of the Asian Financial Crisis, it was reinstated in an even stronger form when the housing price hike became a policy concern a few years later. The story of the liberalization of the mortgage market was different. The Korean government was the champion of the financial sector reform, and no opposition was raised from other stakeholders. Although the Asian Crisis and the urgent need for the restructuring of the financial and corporate sectors to overcome the crisis served as a catalyst for the reform, the groundwork for the reform had been in place before the outbreak of the crisis. The Korean experience also demonstrates that reform is an evolving process that needs to be followed through.

SESSION 2

Reform on Pension Fund Governance and Management

- The 1998 Reform of Korea National Pension Fund -

Woochan Kim
KDI School of Public Policy and Management

During the past two decades, Korea went through an irreversible process of political democratization and market-oriented economic reform. The reform of Korea's National Pension Fund (hereafter "NPF") in 1998 is one of many reforms that were driven by these two guiding principles. The reform democratized the management of NPF by filling the majority of seats in the NPF Management Committee with non-government civilians representing pension policyholders. The reform also abolished NPF's practice of surrendering pension surpluses into the hands of government bureaucrats. Since the reform, surplus funds are now invested in the market and a significant portion of the fund is managed by external managers in the private sector. The objective of this paper is to give detailed chronological accounts of this governance-cum-management reform of NPF and to analyze the extent to which it has succeeded. The National Pension Fund was established by the National Pension Act to serve as a reserve fund to meet the liabilities of the National Pension Scheme. As of June 2010, the size of NPF is 295 trillion won. According to one report, it is the fourth largest pension fund in the world.

1. Before the 1998 Reform

The most serious problem related to NPF management before the 1998 Reform was the practice of depositing its surpluses in the Public Capital Management Fund (hereafter "PCMF"). PCMF was a fund established by the Korean government in 1993 to receive mandatory deposits of public sector funds' surpluses. Using the deposits, the government made loans or investments for assisting agriculture and fishery industries, small-and medium-sized enterprises (SMEs), and expanding social overhead capital (SOCs). There were a number of concerns related to such forced deposits. First, NPF was incurring a huge loss at the hands of PCMF. Second, it was

harming the fiscal soundness of the Korean government. Given the size of mandatory deposits in PCMF, there were doubts that the government could pay the interest, let alone compensate for the losses.

Prior to the reform, the fund management of NPF was dominated by the government in general and the Ministry of Finance and Economy (hereafter "MOFE") in particular. First, the NPF Management Committee was chaired by the Minister of Finance and Economy. Second, the majority of the Committee members were de facto representing the government. The National Pension Act itself did not exclude the possibility of having a Committee independent from government. The composition in 1998, however, was far from this. The ratio of members under government influence was 73%.

2. After the Reform

The reform was achieved when the National Pension Act and the PCMF Act passed the National Assembly in December 1998. With the revision of the PCMF Act, the NPF's mandatory deposit at PCMF had to be phased out (65% of surplus flow in 1999 and 40% in 2000). With the revision of the National Pension Act, the Committee was restructured in a number of ways. First, the revised Act reduced the influence of MOFE by giving the Committee chairmanship to MOHW. Second, the revised Act strengthened the monitoring role of non-government members by giving them more seats on the Committee. Out of a total of twenty members, twelve represent pension participants: three from employers, another three from employees, and the remaining six from regional participants. Third, the revised Act significantly enhanced the transparency of the Committee meetings by making it mandatory to disclose the minutes. The revised Act also made a number of procedural improvements in Committee meetings. Another major change that took place immediately after the 1998 National Pension Act revision was to establish the Fund Management Center within the National Pension Service (NPS) and appoint its head who will serve as NPF's Chief Investment Officer (CIO). Since 2000, the Fund Management Center steadily increased the proportion of external management.

3. Analyses of the Reform

The Direct Stakeholders

The direct stakeholders of the 1998 Reform include the two government ministries (MOHW and MOFE) and the pension participants (mainly, the employers and the employees). MOHW and pension participants obviously benefited from the reform. The Minister of Health and Welfare overtook the chairman position in the NPF Management Committee from the Minister of Finance and Economy. As contributors and beneficiaries of the National Pension Scheme, the employers and the employees were both in favor of the

reform. They were concerned that the mismanagement of NPF would result in an increase in future contributions or a drop in future pension benefits. MOFE, on the other hand, was against the reform for fear that the ministry would no longer be able to use NPF surpluses for public sector investments.

4. Preparation and Leadership by an NGO

The 1998 reform did not come from a vacuum. People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD), a civil organization established in 1994, initiated the debate early in December 1994 by filing a damage suit and requesting a constitutional review of the two related acts (the National Pension Act and the PCMF Act). Back then, litigation was rarely used as a civil campaign tool in Korea. PSPD was a pioneer in that regard and its very first experiment was to file the damage suit against NPF. In retrospect, this filing was an effective way to attract attention from the media, the government, and the public. PSPD also took the leadership role in organizing the interests of pension participants (employees and employers) and submitting its own proposal to the National Assembly in May 1998. Many of its proposals were later accepted in the revised National Pension Act that passed the National Assembly in December 1998.

Crisis and Window of Opportunity

The balance of power between MOFE and the rest (including MOHW, pension participants, and PSPD), tilted in favor of the latter with the financial crisis of 1997. First, the crisis helped the long-standing opposition leader, Kim Dae-jung, to be elected President in December 1997, and he was in favor of the reform. The crisis also prompted the President to introduce a tripartite consultation mechanism among the workers, the employers, and the government. At the Tripartite Commission meetings in January 1998, MOFE was a minority and it had no political supporters. The Social Agreement for Overcoming the Economic Crisis, adopted in February 6, 1998, by the Tripartite Commission explicitly called for removal of Article 5 from the PCMF Act by the end of 1999 and for expansion of participation by non-government members in the management of public pension funds. Despite the agreement made at the tripartite talks in February, MOFE was reluctant to take any immediate action. But, in September 1998, MOFE had no choice but to give in. The World Bank conditioned the second tranche release of its two billion dollar Structural Adjustment Loan (SAL II) on the gradual phase-out of the PCMF mandatory deposit.

Institutionalization of the Reform

The 1998 Reform outcomes became institutionalized, meaning they were not reversed in later years. It is true that there were attempts from other government ministries, especially from MOFE, to use NPF reserves for other

policy purposes, but most of the attempts failed. Overall, the NPF Management Committee exercised its exclusive power over the management of NPF for the sole purpose of maximizing the interests of pension participants. This is partly due to the fact that the head of PSPD became one of six members that represent regional participants in the NPF Management Committee. As representatives of a civil organization that initiated the reform, they worked vigilantly with other non-government members to block any attempt to divert NPF reserves for other policy or politically-motivated purposes.

Remaining Issues

Despite the 1998 reform, there are remaining issues to be resolved. The lack of investment management expertise among the NPF Management Committee members and the lack of its leadership over investment policy are posing serious problems. Korea is now at a juncture where the second wave of governance reform is much needed. The current governance structure is far from adequate to manage a mega-sized pension reserve fund that is expected to grow almost tenfold in the next three decades. Balancing investment management expertise against democratized management while keeping the management of NPF independent from other government policies or politics are the three key conditions any reform proposal must meet.