

2010. 12. 15.

보도자료

이 자료는 2010년 12월 16일(목) 조간부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 대외협력팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

KDI, 「개혁의 실현」 공개 정책토론회 개최

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

- KDI(원장: 현오석)는 12월 15일, 「개혁의 실현(Making Reform Happen)」 공개 정책토론회를 개최, 한국의 정부 주도 개혁의 성공 및 실패 요인에 대한 이해를 제고함으로써 향후 개혁 시도에 있어서 그 설계, 도입, 실행 전략에 대한 정책적 시사점을 모색
 - 이번 공개 정책토론회는 지난 11월 25일~27일 프랑스 파리에서 개최했던 KDI-OECD 「개혁의 실현(Making Reform Happen)」 국제컨퍼런스에 서 다루었던 주요 어젠다들을 국내에 소개하고, 전문가들의 의견을 청취 하기 위함.
 - 본 정책토론회는 노동, 보건, 교육, 환경, 부동산, 연금 등 사회·경제 주요 6개 분야로 나뉘어 진행
- 지금까지 한국에서 여러 분야에 걸쳐 시도된 개혁들은 순수한 경제적 논리의 부족 때문이 아니라, 정치경제적 장애들에 부딪혀 좌절되곤 했음.
 - 정치경제적 장애들을 극복하기 위해 단순히 대국민 홍보 강화를 통한 대응이 아니라 학문적으로 근거 있는 해법, 전략을 모색해보고자 함.

- 급속하게 민주화가 진행되어 온 한국 사회에서 개혁 추진의 성공을 위한 가장 효과적인 방법은 개혁 준비가 잘 되어 있는 정부에게 선거를 통해 개혁 권한을 위임하는 것임.
 - 선거를 통한 개혁 권한 위임의 중요성은 다른 많은 나라들의 사례에서 확인되고 있음(OECD MRH 연구결과).
 - 1997년 경제위기 이후 출범한 김대중 정부는 잘 준비된 개혁 청사진에 대한 국민의 권한 위임 하에 빠른 속도로 개혁을 추진한바 있음. 이러한 성공적인 개혁 사례 경험을 통해 개혁 추진의 성공을 위해서는 선거를 통한 개혁 권한 위임이 중요하다는 사실이 확인됨.
 - 이 시기 성공적인 개혁에는 김영삼 정부의 개혁 시도 경험이 중요한 밑거름이 되었으며, 이와 같은 사실은 개혁이 성공하려면 통상 수차례의 시도가 필요하다는 OECD 연구의 시사점과 일치함.
- 또한 급속한 민주화를 겪은 한국 사회에서 이해관계가 대립하고 있는 분야의 개혁을 성공시키기 위해서는,
 - 주요 이해당사자들이 정책 형성 단계부터 참여해 선의를 갖고 신뢰를 축적할 수 있는 파일럿 프로젝트를 시도할 필요가 있음. 이러한 파일럿 프로젝트를 진행하면서 성공사례들을 축적, 궁극적으로는 성공사례들을 제도화하는 방안이 필요함(정책토론회의 환경 및 노동 분야 발표 참조).
 - 또한, 주요 이해 당사자들이 최대한 객관적이고 과학적인 증거에 기초한 정책 형성 논의과정에 참여해 사회적 갈등을 최소화 할 필요가 있음.
 - 이러한 과정을 위해서는 공익을 대변할 수 있는 전문가 그룹 또는 중립적 기관관의 형성이 무엇보다 중요함(정책토론회의 노동 분야 발표 참조).
 - 이번 정책토론회에는 포함되지 않았지만 지난 2005년 한국 정부의 중소기업 신용보증 개혁 시도 과정은 객관적이고 과학적인 증거에 기초한 정책형성 논의과정의 중요성을 보여주고 있음.

□ 1995년부터 한국이 교육 분야에서 시작한 교육자율화 개혁에서는 중앙정부(교육부)의 권한이 원래 의도했던 일선 초중등 학교, 대학교 내의 교육·연구 단위로 옮겨진 것이 아니라, 그 중간의 시도교육청 그리고 대학본부에 머물러 버리는 결과를 초래했음.

○ 이는 더 커다란 맥락에서 1990년대 초부터 시작된 지방분권 개혁의 어려움을 보여줄 수 있는 좋은 사례임. 지방분권 개혁은 아직도 완성되지 않은 가나긴 과정이며, 궁극적으로는 기초 자치단체의 역량이 강화되어야만 완성될 수 있는 개혁 과제임.

□ 보건 분야에서 한국은 이해관계자간 사회적 대화를 위한 건강보험정책심의위원회를 2002년부터 어느 정도는 성공적으로 운영해오고 있는 데 반해, OECD 회원국들은 보건 문제에 관한 의사들의 높은 사회적 신뢰도로 인해 이해관계자간 사회적 대화기구인 위원회 운영에 대부분 실패했음.

○ 하지만 건강보험정책심의위원회는 가입자 - 지불자 - 공익의 3자 합의 없이는 기존 제도의 변화를 이끌어 내기 어렵다는 한계점을 지님. 특히 이해관계의 근본적인 변화를 요하는 효율성 개혁은 더욱 어려워졌음.

○ 효율성 개혁의 대표적 사례인 지불제도 개혁을 삼자간의 합의를 통해 어떻게 실현해나갈 것인가가 현재 건강보험정책심의위원회의 당면 과제이지만 해결은 매우 어려워 보이며, 지불제도 개혁의 성공을 위해서는 다른 전략적 접근방법이 요구됨.

□ 최근 유럽의 경제위기 상황에서 헝가리 등 몇 국가들에서 연금의 지배구조 문제가 중요한 사회 문제로 등장함.

○ 이는 연금의 지배구조가 정비되어 있지 않은 경우에는 재정위기에 처한 국가들이 연금 기금을 정부의 다른 정책목표를 위해 사용할 강한 유인을 갖게 되기 때문임(정책토론회의 연금 지배구조 분야 발표 참조).

【 프로그램 】

시 간	분 야	발 표	토 론
14:00~14:10	개회식		
	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)	

[제1세션] 노동 분야

한국의 노동개혁: 노사관계 민주화와 노동시장 유연화 개혁의 결합 Korea's Labor Reform for Democratization and Flexibility

최영기 경기개발연구원 연구위원 · 최경수 KDI 선임연구위원

1. 한국식 노동개혁의 특징

- 지난 20년간 OECD 국가들의 노동개혁은 노동시장 유연화에 집중된 반면, 한국의 경우 노사관계 민주화와 노동시장 유연화 개혁을 병행 추진
 - 개혁의제들의 절묘한 결합은 개혁추진에 있어 독특한 한국형의 사회적 대화·타협방식을 만들어 냈.
 - 사회적 대화를 통해 미리 이루어진 주요 노동개혁과제들에 관한 협의 및 타협의 시도는 성공적이었으며, 이러한 개혁 방식은 적어도 아시아 내에서 훌륭한 벤치마킹 모델이 됨.
- 1987년의 정치적 민주화에 의해 촉발된 한국의 노동 개혁은 이후 20여 년간의 험난한 과정을 거침.
 - 노사관계 민주화는 한국 사회의 정치적 역학관계에 영향을 미칠 수 있는 요인이었으므로 정치발전과 더불어 서서히 진행
- 국제경쟁력 제고를 위한 노동시장 유연화 요구가 제기된 1990년대 이후에는 유연화 개혁이 민주화 개혁과 결합
 - 노동, 경영계 양측이 노동 관련법의 개정을 요구함에 따라 정부는 두 개혁을 결합, 병행 추진하는 전략을 선택

○ 정부는 노동시장의 민주화와 유연화를 병행 추진하는 과정에서 국제기준에 부합하는 노사관계 수립을 개혁 원칙으로 채택

□ 결과적으로 한국의 노동개혁은 정치적 민주화 그리고 정부주도로부터 시장주도 경제로 이행하는 과정에서의 제도 정비의 성격을 가지고 있었음.

2. 노동개혁 방법론의 진화

□ 1990년대 초반까지의 일방적인 개혁시도는 좌절과 시행착오의 경험만을 노정

○ 1988년 여소야대 국회의 노사관계 개혁안은 대통령의 거부권 행사로 좌절되었으며, 1990년대 초반의 임금가이드라인 정책과 정부의 법개정 시도 역시 노동계의 반대로 중도에 포기됨.

□ 1996년부터 정부는 사회적 대화로 개혁방식을 전환했으며 대통령 직속 위원회를 논의와 타협의 장으로 활용

○ 1996년에는 노사관계개혁위원회의 논의와 타협에 바탕한 개혁안을 도출했으나 당초의 타협안에서 벗어난 최종 개정안이 국회에서 통과되면서 노동계가 반발, 1997년 3월 재개정됨.

○ 1998년에는 노·사·정과 정치권을 포함하는 대통령직속 노사정위원회를 설치, 법개정안을 논의하고 타협했음.

□ 한국의 노동개혁에서는 타협과 교환의 정치가 끊임없이 이루어짐.

○ 노사관계 민주화를 위한 노동기본권 확대 조치와 노동시장 유연화를 위한 채용 및 해고 재량권 확대 조치의 끊임없는 타협과 교환 과정을 통해 노동개혁이 진전됨.

3. 정책적 시사점

- 개혁과정에서는 일관되고 균형있는 개혁 리더십이 무엇보다 중요한 역할을 수행했음.
- 개혁안의 도출과 타협과정에서 공익을 대변하는 전문가들이 중요한 역할을 담당했음.
- 정부는 개혁의 추진동력을 제공한 ILO, OECD, IMF 등 국제기구의 정책권고를 적극적으로 활용했음.
- 개혁 추진을 위해서는 급부와 반대급부 간 교환의 정치를 적극적으로 활용할 필요가 있음.
 - 한국식 노동개혁의 경우에는 민주화와 유연화가 이러한 교환의 주된 내용이었음.

[제1세션] 환경 분야

공고화된 민주주의하에서의 환경규제정책의 개혁 Making Environment Policy Reform Happen in a Consolidating Democracy

김동영 KDI 국제정책대학원 교수

1. 환경규제 정책 사례 - 수도권 대기오염 저감 정책

- 2002~2003년 환경부가 추진한 수도권 대기오염 저감 정책 수립 과정은 대기오염과 관련된 포괄적 정책 이슈*들을 동시에 다뤄야 했으며, 이로 인해 각각의 정책 이슈들에 영향을 받는 다양한 이해당사자 집단 간에 갈등이 발생

- * 수도권 대기질 개선 특별법 입법, 경유승용차의 배출가스 기준 설정, 경유가격의 인상 및 경유질 개선 등

- 이 사례는 민주주의가 정착되는 과정에서 정부가 이해당사자들의 참여를 기반으로 환경규제정책에 있어 사회적 합의를 통해 문제를 해결하려고 했던 최초의 사례로서, 향후 이해당사자의 참여를 통한 규제개혁 추진에 있어 좋은 학습 선례가 될 수 있음.

- 2000년대 초 수도권 대기질은 OECD 대상국 중 거의 최하위 수준으로 악화

- 특히, 자동차 배기가스가 주원인인 NO_x, PM, Ground-level ozone (O₃) 등의 문제가 심각

- 이러한 대기오염 물질의 대부분은 노화된 경유차와 급격히 증가한 RV, SUV에서 산출

- 환경부는 대기질의 획기적인 개선을 위한 도전과제 추진에 있어 많은 어려움에 직면
 - 첫째, 수도권 대기질 개선을 위한 특별법의 입법을 추진했으나, 건설교통부, 산자부, 재경부 등이 반발
 - 둘째, 경유 SUV의 증가를 막기 위해, 자동차 분류 기준을 바꿔 몇 종의 경유 SUV의 생산에 차질을 주려 했으나 자동차 제조업체들이 심하게 반발
 - 셋째, 경유차의 증가 원인이 휘발유 대비 지나치게 낮은 경유 가격(휘발유의 약 50% 미만)에 있다고 판단, 경유가격을 휘발유 가격의 85%까지 끌어올리고자 했으나 이를 위해서는 산업자원부와 재정경제부의 협조가 필요했음.
 - 넷째, 이러한 문제들을 해결하는데 있어 환경부는 다른 경제관련 부처에 비해 상대적으로 권한이 미약한 상황이었음.
- 이를 극복하기 위한 환경부의 전략은 모든 이해당사자들을 참여시킬 수 있는 민·관 특별 위원회(소위 ad-hoc commission)를 구성해 여러 문제에서 합의를 이끌어 내는 것이었음.
- 이에 2002년 5월 '경유차 공동대책위원회'가 발족되었으나 여기서 도출된 이해당사자 간 합의는 제대로 지켜지지 못했으며 이후 발족된 '환경위원회' 차원의 합의도 인정되지 않았음.
 - 산업자원부가 환경단체의 참여를 인정하지 않았으며, 환경위원회에서도 산업자원부와 산업체 대표들이 위원회에서 배제되는 등 위원회의 구성과 운영에 부적절한 측면이 존재
 - 다만, 환경단체와 환경부가 여러 이슈에서 같은 입장을 취하면서 자연적인 연합체(Natural Coalition)가 형성됐고, 환경단체가 새로운 지식을 습득하는 등 긍정적인 측면도 있었음.
 - 최종적으로는 재경부가 주도하는 태스크포스에서 관련 이슈가 확정됨.

2. 규제정책 개혁에 대한 시사점

- 이해당사자 간의 참여와 합의를 도출한다는 당초 취지와 다르게 환경규제 관련 정책과정에서 갈등이 지속된 이유는,
 - 첫째, 새로운 방식의 정책 결정 과정에 대한 경험 부족, 상대방에 대한 불신, 정책결정 단계에 따른 힘의 불균형*
 - * 위원회에서는 환경부의 권한이 상대적으로 크나, 경제장관 간담회, 규제개혁위원회 등의 상위 결정 단계에서는 취약.
 - 둘째, 정치적 일정에 맞춘 위원회의 짧은 시한(환경위원회의 경우 1달에 불과)
- 이와 유사한 규제정책의 개혁에서는 이해당사자의 참여를 통한 개혁을 추진하되, 위원회 구성과 운영에 있어 보다 철저한 준비가 필요

[제1세션] 보건 분야

한국 보건의료개혁의 교훈

Making Health System Reform Happen: What Can Other Countries Learn from Korea?

정형선 연세대학교 교수

- 한국은 지난 삼십 년간 ‘전국민의료보험 달성’ 및 ‘의약분업’ 등 의료제도 분야에서 여러 가지 개혁을 이루어왔음.
 - 1977년~1989년의 ‘전국민의료보험의 달성’과 1989년부터 현재 까지 이루어진 ‘보장성 강화’는 점진적 개혁이면서도 접근성 개혁이었고,
 - 2000년의 ‘의료보험통합’과 같은 해의 ‘의약분업’ 그리고 2000년 전후부터 시도되어 아직도 진행 중인 ‘DRG지불제도의 도입’은 구조적 개혁이면서도 효율성 개혁에 해당함.
 - 하지만 다른 개혁과는 달리 ‘지불제도개혁’은 지난 10년간의 노력에도 불구하고 별다른 진전을 보지 못하고 있음.

1. 전국민의료보험 및 보장성 강화 개혁

- 비교적 짧은 기간 내에 이루어진 ‘전국민의료보험 달성’을 가능케 한 요인들은,
 - 첫째, 공식부문 직장인에서 시작해 비공식부문 지역주민으로 확대하는 전략의 선택
 - 둘째, 재정 가용성을 고려해 보험료와 보험급여를 낮게 유지하면서 진행한 제도의 확대

- 셋째, 권위주의 정부 하에서 행정관료에 의한 주도적 개혁이 가능했던 당시의 정책 환경
- 넷째, 건강보험의 확대를 통한 시장 확대에 반대할 필요성의 부재(의료 제공자들에게는 병의원의 민간소유가 인정되고 행위별수가제 지불보상방식 하에서 비교적 자유로운 진료가 가능했던 데 기인)

□ 1989년 이후 지속적으로 추진하고 있는 ‘보장성 강화’는 일련의 점진적인 변화를 통해 결과적으로는 큰 변모를 가져옴.

- 전체 국민의료비에서 차지하는 공공재원의 비중은 1990년 36%에서 2008년 55%로 증가

2. 의료보험통합, 의약분업 및 지불제도 개혁

□ 급진적인 개혁이라 할 수 있는 ‘의료보험통합’, ‘의약분업’ 등의 개혁에 있어 노동조합을 포함한 시민사회단체가 결정적인 역할을 수행

- 시민사회단체는 두 가지 개혁에 대해 경제적 이해관계를 갖지는 않았지만 이데올로기적 신념을 바탕으로 개혁의 추동세력이 됨.
- 이들은 80년대와 90년대에 걸쳐 권위주의적 정부에 저항하는 진보적인 성향을 띠면서 의료보험 조합의 통합과 의약분업을 지지

□ 반면, 대변혁에 따른 혼란을 원치 않는 관료들은 처음에는 보수적인 입장을 취했으나, 90년대 후반의 정권교체에 따른 정치환경 변화에 따라 이들 개혁에 대한 입장을 바꿈.

- 당시 정책 아젠다의 구체화에 있어 절대적인 역할을 수행했던 관료 집단의 입장 변화는 개혁 이행의 결정적 전기가 됨.

□ 한편, 10년 이상 시도되었으나 여전히 주된 목적을 달성하지 못한 ‘지불제도 개혁’의 부진 요인들은,

- 첫째, 개혁의 주된 추진세력으로서 의료비 증가를 통제하고자 하는 보건복지부의 지불제도개혁 결과에 대한 확신 부족
- 둘째, 의약분업 학습 효과가 야기한, 의료 정책 하나하나에 대한 의료계의 조직적 대응
- 셋째, 의약분업과 건강보험 재정위기 이후 달라진 정책결정 환경 (즉, 가입자, 공급자 및 공익대변자 동수로 구성된 건강보험정책심의위원회의 합의구조는 이해관계가 대립되는 개혁을 어렵게 함)

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

□ 이상의 다섯 가지 개혁은 목표 및 도입 과정의 성격에 따라 두 개의 그룹으로 나눌 수 있음.

① 접근성 개혁: 1)전국민의료보험의 달성, 2)보장성 강화

- 지불능력이 없는 계층에게 의료 접근성을 높이는 데에 대체적으로 사회구성원의 이타주의가 작동하고 대부분의 사람들이 동의하며, 환자들 역시 대체로 급여 확대에 만족함.
- 따라서, 이러한 개혁은 넓은 사회 계층의 지지를 받음.

② 효율성 개혁: 3)의료보험통합, 4)의약분업 및 5)지불제도개편

- 불가피하게 기존의 제도를 위협하고 지불자나 의료제공자의 기득권을 위협하게 되므로 손해의 위협을 느끼는 이해관계자의 반대에 직면하게 될 가능성이 높음.
- 다만, 의료보험통합이나 의약분업의 경우 정치환경의 변화가 열어놓은 '기회의 창(window of opportunity)'을 활용할 수 있었음.
 - 반면, DRG지불방식의 도입과 같은 지불제도개혁에 있어서는 아직 그러한 환경이 형성되지 못하고 있음.

4. 건강보험정책심의위원회를 통한 지불제도 개혁안 합의도출

□ '건강보험정책심의위원회'의 발족 및 운영

- 민주화의 진전으로 사회적 합의에 의거한 의료제도 개혁 추진의 필요성이 커졌으며 이에 가입자·지불자·공익의 3자 합의체인 '건강보험정책심의위원회'(이하 '건정심')를 설립
- 이를 통해 건강보험제도에서 합의의 관행이 축적되고 있으며, 진전된 정책형성의 문화가 생기고 있음.

□ '지불제도 개혁'은 이해관계의 근본적 변화를 요하는 '효율성 개혁'에 속하는 바, '건정심'의 당면 과제는 삼자간의 합의를 통해 이를 실현해나갈 방안을 모색하는 것임.

[제2세션] 교육 분야

교육분야의 MRH: 교육자율화 개혁의 사례 Making Reform Happen in Education Lesson from Korea's Education Autonomy Reform

정기오 한국교원대학교 교수

1. 학교운영위원회 도입과 초-중등-고등교육의 자율화 개혁

- '교육자율화 개혁'은 1995년 '학교운영위원회' 도입으로부터 출발했으며, 1990년대 이후 우리사회 민주화 흐름의 연장선상에 있음
 - 지난 15년간의 한국교육의 자율화 개혁은 성공과 실패가 혼합되고 있으며 여전히 진행 중인 개혁 과제임.
 - 초기 개혁의 성공은 점차 실패에 가려졌으며, 2008년 이후 새로운 모습으로 교육자율화 개혁이 재시동 되고 있으나, 그 성과는 정책의 향후 실현 과정에 달려 있음.
- 교육계 중간 관리층의 많은 저항을 불러일으켰음에도 대체로 성공적으로 정착한 '학교운영위원회' 등 교육자율화 개혁의 초기 성공 요인들은,
 - 첫째, 5.31 교육개혁안 발표 당시의 대통령의 교육 리더십
 - 둘째, 제2기 교육개혁위원회(1996~98)의 교육계 내 권위와 설득노력
 - 셋째, 신규 출현한 학교운영위원들의 조기 조직화와 열성
 - 넷째, 교원단체의 협력

2. 교육 자율화 개혁의 쇠퇴

□ 점차 중간 조직들이 비대해지고 권력이 강화되면서 최일선 단위의 무력화를 초래함으로써 ‘교육자율화개혁’의 쇠퇴로 이어짐.

○ 초·중등교육 부문의 경우 광역교육청의 권력이 강화됨에 따라 단위학교의 자율성이 억압됨.

○ 고등교육에서는 대학본부의 권력이 상대적으로 강화된 반면 최일선 교육 연구 단위의 자율성은 점차 축소됨.

○ 이를 표로 나타내면 다음과 같음.

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 요인들은,

○ 첫째, 교원노조와 교육감의 단체협약에 의한 지방별 신조합주의 체제 출현

○ 둘째, 대학본부를 파트너로 삼은 중앙정부

○ 셋째, 최일선 단위의 권리와 자율성 보장이 아닌 계층제 내부의 하위로 권한을 위임하는 방식의 자율화 방법

3. 교육자율화 정책의제의 재정립과 전망

- MB 정부 이후 교육자율화 정책은 거의 원점에서 새로 시작하고 있으며, 이러한 변화는 불가피한 것으로 판단되며, 새로운 정책의 성과는 아직 속단할 수 없음.

[제2세션] 부동산 분야

부동산 분야의 개혁: 부동산 부문과 금융 부문 간의 비교·분석 Housing sector reform: Contrasting real sector vs. financial sector

김경환 서강대학교 교수 · 조 만 KDI 국제정책대학원 교수

- 본 연구는 1980년대 이후 우리나라 주택부문의 두 개 정책사례*에 대한 분석을 통해 개혁과정과 그 내부의 시장참여자들 간 정치·경제적 역학관계에 대한 이해를 시도

* 아파트 분양가 상한제, 주거용 모기지대출 자율화 정책

1. 아파트 분양가 상한제

- 1980년대 말부터 시작된 주택 2백만호 건설은 우리나라 주택 시장 발전에 있어서 큰 획을 긋는 사건
 - 이를 통해 상당한 물량의 신규 주택이 공급되어 1960대부터 지속된 도시화와 수도권 인구집중에 따른 만성적인 공급부족 문제를 상당 부분 해소
- 이와 더불어 실수요자에게 저렴한 가격의 신규주택을 공급할 목적으로 1977년에 처음 도입된 아파트 분양가 상한제 또한 중요한 사건
 - 건설업계의 요구 등으로 1990년대 초부터 가격상승의 위험이 적은 수도권 이외 지역에서부터 규제가 점차 완화되었고, 외환위기 이후 주택경기 부양 차원에서 완전 폐지됨.
 - 그러나 주택가격상승에 대한 우려가 다시 제기됨에 따라, 2005년 85㎡ 이상의 주택에 대하여 분양가상한제가 다시 적용되었으며, 2007년에는 전체 신규주택으로 범위가 확대되었음.

□ 분양가상한제는 주택공급을 위축시키지는 않았으나 효율성 측면에서 적지 않은 문제를 야기

- 기본적으로 시장에서 결정되어야 할 주택가격이 정부에 의해 인위적으로 낮게 책정됨에 따라 신규주택에 대한 초과수요가 발생했으며, 인기지역의 주택을 분양 받은 일부 소비자는 큰 규모의 자본이득을 얻음.
- 형평성 측면에서도, 저소득층 보다는 주로 중산층이 규제의 혜택을 받은 것으로 나타남(Director's Law).
- 신규주택 건설에 있어서 소형 평형 공급의 의무화, 청약예금을 비롯한 입주자 선발 기준 등의 보완적인 규제를 넣음.

2. 주거용 모기지대출 자율화

□ 주거용모기지 대출 자유화는 1991년부터 단계적으로 시행된 이자율규제의 폐지, 외환위기 이후 한국은행의 부동산대출 규제의 폐지 등을 통해 이루어짐.

□ 주거용모기지 대출 자유화는 주택금융시스템이 시장위주로 전환되는 계기가 됨.

- 외환위기 이전 10% 수준이던 GDP 대비 주택대출잔액이 1/3 수준에 이르렀으며 주택대출잔액의 구성에 있어서도 시중은행 등 민간대출기관의 비중이 90%를 넘음.
- 외환위기 이후 모기지 유동화기관의 등장과 함께 장기채권의 발행을 통한 자금조달도 가능해짐.
- 주택대출시장의 확대는 소득 또는 유동자산이 부족한 한계차입자의 주택구입 가능성 제고와 주택구입에 따르는 금융비용의(또는 사용자 자본비용) 저하 효과를 낳음.

- 그러나, 현재 우리나라에서 통용되는 모기지상품은, 미국, 유럽국가에 비해 몇 가지 소비자 비친화적인 측면을 가짐.
 - 모기지 계약의 대부분이 소비자가 이자율변동 위험을 부담하는 변동금리상품인 반면 이자율 상한선과 같은 소비자 보호장치가 미비함.
 - 조기상환에 대한 벌금이 외국의 경우와 달리 고정금리 상품뿐 만 아니라 변동금리상품에도 적용됨.
 - 한편, 대출위험의 관리수단인 DTI와 LTV 기준이 주택가격안정의 도구로 사용됨에 따라, 정책이 자료와 실증적 근거보다는 주택가격 동향에 대한 언론보도 및 여론에 따라 결정되는 문제점이 존재
 - 따라서 향후 규제완화에 따른 시장의 확대 이후에는 대출기관, 소비자, 기타 시장참여자 간의 더욱 공정한 리스크 관리 및 공유를 위한 후속 정책이 따라야 할 것임.

3. 시사점 및 교훈

- 많은 경우 규제의 도입은 더 많은 규제를 낳으며, 한편으로는 규제를 통한 이익집단 형성으로 향후 규제의 폐지를 어렵게 만들 수 있음.
 - 정책 입안자가 단기적 시장상황의 혼란을 감내할 수 있는 강한 개혁의지를 가지고 있지 않으면 개혁의 가능성은 낮아짐.
- 분양가상한제의 폐지 및 재도입이 주택부문 내부의 폐쇄시스템(closed-system)에서 추진되었던 반면, 모기지대출 자유화는 외환위기 이후 우리나라 금융시스템의 총체적인 개혁의 일환으로 진행되었음. 따라서 첫 번째 사례와는 달리 개방시스템(open-system)에서 정책개혁이 주도되었다고 할 수 있음.

- 또한, 분양가상한제의 폐지가 건설업계 이외에 뚜렷한 지지세력이 없었던데 반해, 두 번째 사례는 정부의 강력한 개혁의지가 있었고 특별한 반대세력도 없었다는 점이 중요한 차이점
- 모기지대출 자유화 사례는 정책개혁이 일회성 변화가 아닌 후속 정책조율이 뒤따라야 하는 진화 과정임을 보여줌.
 - 상품개발에 있어 대출기관과 차입자 간의 리스크공유 → 금융소비자 보호 문제 → 저소득·저신용층 대상 주택금융 서비스 확대 → 대출증가에 따른 주택시장 안정성 제고
- 두 개 정책사례의 공통점은 규제의 강화 또는 완화가 주택가격 상승 또는 하락에 대한 언론보도와 이에 따른 대중의 인식에 많은 영향을 받고 있다는 것임.
 - 이의 개선을 위해서는 “주택가격안정”이라는 불분명한 정책목표를 측정 가능한 수준으로 명확히 하고, 이를 위한 공신력 있는 지표의 개발과 이에 의거한 정책결정이 뒤따라야 할 것임.

[제2세션] 연금지배구조 분야

국민연금기금의 지배구조 개혁: 1998년 개혁을 중심으로 Reform on Pension Fund Governance and Management - The 1998 Reform of Korea National Pension Fund -

김우찬 KDI 국제정책대학원 교수

1. 국민연금기금 개혁

- 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 참여함으로써 '기금운용의 민주화'를 이뤘고,
 - 여유자금의 공공자금관리기금 강제예탁이 폐지됨으로써 '자본시장에의 자율적인 운용'이 가능해졌기 때문
- 1998년 개혁 이전의 상황은 공공자금관리기금의 강제예탁과 국민연금기금운용위원회의 정부예속으로 요약 가능
 - 1994년부터 1993년 제정된 '공공자금관리기금법'에 따라 국민연금기금이 대부분의 여유자금을 공공자금관리기금에 강제예탁한 데 대한 비판이 제기됨.
 - 예탁금리는 금융부문 수익률뿐만 아니라 정기에금 이자율보다도 낮아 기금의 수익률을 크게 악화시켰고, 늘어나는 공공자금관리기금의 부채는 장기적으로 정부의 재정건전성을 해칠 것이라는 비판이 대두
 - 또한, 국민연금기금운용위원회의 구성은 정부위원들과 그에 준하는 위원들의 비중이 73%에 달했으며, 공공자금관리기금운용위원회 의장인 재정경제원 장관이 국민연금기금운용위원회의 의장을 동시에 맡고 있는 상황이었음.

- 1998년 12월 공공자금관리기금법과 국민연금법이 개정됨에 따라 ‘공공자금관리기금에의 강제예탁 폐지(2001년 이후)’와 ‘국민연금기금운용위원회에의 가입자 대표 대거 참여(20명 중 12명)’라는 성과를 달성
 - 그 밖에, 국민연금기금운용위원회의 의장이 재정경제원장관에 서 보건복지부장관으로 변경
 - 회의록 공개와 서면결의 및 대리출석 금지 등을 통해 회의의 투명성과 내실화 확보
 - 기금이사 선임, 기금운용본부 설립, 위탁운용 확대 등을 통해 기금운용의 선진화에 기여

2. 국민연금기금 개혁의 성공요인

- 이러한 개혁 성과에는 시민단체(참여연대 사회복지위원회)의 역할이 매우 컸음.
 - 1994년 12월 정부를 상대로 한 손해배상소송, 1996년 2월 국민연금법과 공공자금관리기금법에 대한 위헌제청 등을 통해 강제예탁의 문제점을 공론화시키는데 성공
 - 1998년에는 각종 토론회 등을 통한 입법운동을 전개, 1998년 12월 국민연금법과 공공자금관리기금법 개정을 이끌어내는데 결정적으로 기여
 - 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 요인들

- “강제예탁의 점진적 폐지”는 1998년 9월 합의된 World Bank 제2차 구조조정차관 (SAL II)의 지급조건이었음.

3. 국민연금기금의 지배구조 개혁을 위한 과제

□ 국민연금기금 지배구조 개혁은 여전히 미완인 상황

- 1998년 개혁은 기금운용위원회의 민주화는 달성했으나, 기금 운용위원들의 전문성 확보는 실패
- 이러한 전문성 부재와 비상근 근무는 기금운용위원회의 지도력 부재를 가져왔으며, 결국 보건복지부와 국민연금공단이 지도력을 발휘해야 하는 왜곡된 구조를 초래

- 성공적인 국민연금기금 지배구조 개혁을 위해서는 2008년 8월 국회에 제출된 국민연금법 개정안(기금운용체계 개편방안)에 대한 보다 적극적인 검토가 요망되며, 이를 통해 정부(다른 정책 목표)로부터의 독립성을 확보하면서 기금운용의 민주화와 전문성 확보를 동시에 달성하는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것임.