

개혁의 실천(Making Reform Happen)
출장보고서

2010년 12월16일

한국개발연구원

1. 출장 배경 및 목적

- KDI가 선행(pilot) 연구로 추진 중인 '개혁의 실천(Making Reform Happen, 이하 MRH)' 연구에 대한 후속·심화연구를 OECD와의 심층 협력 구도 하에 수행하고,
- 그 연구성과를 국제사회와 공유하고 MRH에 관한 한국의 글로벌 연구리더십을 확보하는 취지에서 MRH 국제회의를 OECD와 공동 개최 (2010년 11월 25-27일, 파리)
 - MRH는 모든 정책영역에 공통적인 주제로서 KDI, 출연연, 학계의 연구진이 참여하는 본격적인 공동연구 필요.
 - MRH 과제는 아직 기존의 연구리더십이 확고하지 않은 글로벌 프로티어 과제로서, OECD와 KDI 각각의 수요 및 공급요인이 상호보강적으로 작용하고 있음.

2. 출장 개요

- 출 장 자 : 원장 현오석, 선임연구위원 김재형, 선임연구위원 강동수, 선임연구위원 최경수, 선임연구위원 임영재, KDI정책대학원 교수 김우찬, KDI정책대학원 조교수 김동영, KDI정책대학원 교수 박헌주, KDI정책대학원 교수 조만, 한국교원대 교수 정기오, 서강대 교수 김경환, 연세대 교수 정형선, 서울대 부교수 조성욱, 연구원 김수진, 연구원 오정현 이상 15명
- 기 간 : 2010년 11월23일(화)~30일(화)
- 출 장 지 : 프랑스 파리 OECD Headquarter
- 내 용 : ① 국내 주요 개혁분야에 대해 KDI 총괄하에 출연연,

대학 등 국내전문가 및 OECD 등의 국제전문가가
참여하는 공동연구 수행

- ② OECD는 기 추진 중인 자체 연구에 더하여, 교육,
노동 등 주요 정책영역에 관해 독자적인 연구 및
국내 연구자와의 공동연구 추진
- ③ 2010년 11월 25-27일, 파리 OECD본부에서
OECD-KDI 공동 주관의 MRH 국제회의 개최

- 면담인사 : ① Mr. Angel Gurría, Secretary General, OECD
- ② Mr. Aart de Geus, Director Secretary General,
OECD
- ③ 허경욱 주OECD 대사 외 다수

3. 출장 일정(잠정)

11월23 (화) : 인천 출발

11월24 (수) : 회의 전 MRH팀 실무진 회의 및 최종 점검

11월25 (목) : 오전 Expert seminars / 오후 Expert workshop

- Break-out 세션으로 진행됨

저녁 speakers dinner (한국 OECD 대표부; KDI 초청)

11월26 (금) : 전일 Plenary

- Openning: 사무총장, KDI 원장, EU 대통령
- 1세션: Fiscal consolidation and Structural Reforms:
Getting it Right
- 2세션: Making Global Cooperation Happen
- 3세션: How to Reform and be Re-elected?

11월27 (토) : wrap up - 향후 MRH 추진 방향

11월28 (일) : 2011년도 MRH 사업에 대한 논의

11월30 (화) : 귀국

4. 주요 논의 내용

가. 11월25일, Expert Seminars and Workshops

□ 한국이 1997년 경제위기를 국가적 구조개혁들을 성공시키는 기회로 활용한 경험은 현재 경제위기를 겪고 있는 유럽의 그리스, 아일랜드, 포르투갈 등에게도 좋은 시사점을 줄 수 있음.

○ 한국의 1997년 직후 개혁 경험은 '개혁 추진의 성공을 위해서는 선거를 통한 개혁 권한 위임의 중요성'을 확인시켜 줌. 경제위기 중 탄생한 김대중 정부는 미리 잘 준비된 개혁 청사진에 대한 국민의 권한 위임 하에 개혁을 빠른 속도로 추진했음.

○ 또한, 한국의 1997년 직후 개혁 성공에 있어서 김영삼 정부의 개혁 시도 경험이 중요한 밑거름이 되었던 사실은 '개혁이 성공하려면 통상 수차례의 시도가 필요하다'라는 OECD MRH 연구의 시사점과 일치.

□ 한국의 분야별 MRH 연구 내용을 OECD의 분야별 MRH 연구 내용과 비교 분석

○ OECD 회원국들의 MRH 경험들을 분야별로 분석한 연구 결과에 비추어 한국의 분야별 MRH 경험들을 비교함.

○ 분야별로 한국에서만 나타나는 흥미로운 MRH 현상들에 대해 모두가 주목함. 아래에 두 가지 사례를 요약함.

* 보건 분야에서 한국은 social dialogue의 일종인 Committee on Health Insurance Policy Deliberation을 2002

년부터 어느 정도 성공적으로 운영해오고 있는 데 비해, OECD 회원국들에서는 보건 문제에 관한 의사들의 사회적 신뢰도가 상대적으로 워낙 높아 그러한 Commission 또는 Committee는 대부분 실패하였음.

* 한국이 교육 분야에서 1995년부터 시작한 'school based management' 개혁은 중앙정부 교육부의 권한이 원래 의도했던 일선 단위 학교, 대학교에게로 옮겨간 것이 아니라 중간의 시도교육청 그리고 대학본부에 머물러 버리는 결과를 초래했음. 이는 더 커다란 맥락에서 보면, 1990년대 초부터 시작된 지방분권 개혁의 어려움에 대한 좋은 하나의 사례임. 지방분권 개혁은 아직도 완성되지 않은 기나긴 과정이며, 궁극적으로는 일선 기초단위의 역량강화(capacity building)가 수반되어야만 완성될 수 있는 개혁 과제임.

나. 11월26일, Plenary Meeting

- 여러 나라에서 구조 개혁을 실제로 추진했던 경험을 가진 고위급 인사, 정치가들이 개혁의 실현과 관련해서 현실적이고 구체적인 문제들에 대해 광범위하게 논의함.
 - 유럽에서 경제위기가 현실화하고 있는 시점에서 개최되었다는 점에서 이번 KDI-OECD MRH 컨퍼런스는 특히 각국의 많은 정책 담당자 및 정책 관련자들의 관심이 집중됨.
- OECD MRH 연구에서 지적한 바, 위기와 개혁 간의 관계에 대해 많은 논의가 집중됨.
 - 즉 정부가 구조 개혁을 추진하는 데 있어 경제위기가 주는 기회를 어떻게 '포착'할 것인가? 그 준비는 어떻게 할 것인가

가?

□ 특히 2002년부터 2010년까지 네덜란드 정부의 개혁을 이끌었던 Jan Peter Balkenende 전 총리는 자신의 개혁 성공 요인을 체계적으로 정리해서 제시함. 이들은 OECD MRH 연구 결과와 대부분 합치함.

○ 국민들에게 개혁의 명확한 청사진을 이해하기 쉬운 이야기로 전달할 필요, 효과적 의사소통의 중요성, 개혁이 성공하기까지는 여러 차례의 시도가 필요한 점 등

□ 국제적 협력이 필수적인 개혁 분야들에 관한 논의가 이루어짐.

○ 녹색 성장, 기후 변화 등과 같은 과제들은 그 문제의 본질이 보다 더 국제화되고 있기 때문에 국제 공조가 문제 해결에 필수적

○ 그러나 효과적인 국제 공조 시스템 자체가 개별 국가 입장에서는 무임승차 유인이 존재하는 공공재이기 때문에 구축이 어려움.

○ 서울 G20 정상회의는 효과적인 국제 공조 시스템 구축을 위한 지금까지 시도 중 최선의 기반과 출발점을 제공

○ 마지막으로 G20 정상회의가 실제로 기후 변화 등과 같은 미해결 국제적 도전과제의 해결 메커니즘이 되기 위해서는, G20 정상회의가 안정적으로 제도화(institutionalization with stability) 될 필요

□ 마지막으로 개혁 시도와 선거 승리라는 두 과제를 동시에 추

구해야 하는 정치가 입장의 분석 및 논의가 이루어짐.

- 역설적이게도 정권 교체가 자주 이루어지는 국가에서 개혁 시도의 정치적 부담이 적을 수 있다는 지적이 제기됨. 이는 정권 교체가 드물게 이루어지는 국가에서는 개혁시도로 정권을 잃을 경우 그를 다시 찾기 위해 오랜 기간을 기다려야 하기 때문임.
- 개혁을 시도하고자 하는 정치가가 긴 시계를 가지고 있다면 개혁 시도가 주는 정치적 위험에 보다 덜 몸을 사리게 될 것임 (senior politicians vs junior politicians)
- 개혁 시도가 일단 성공했다 하더라도, 그 성공을 지속시키는 것은 또 다른 어려운 문제임. 개혁 성공의 지속은 행정적 관리의 문제가 아니며 이 또한 정치경제 영역에 속함. 즉 개혁 성공 이후에도 정치적으로 해결이 필요한 어려운 과제들은 계속해서 등장하게 됨.
- 개혁 성공의 지속을 위해서는 개혁 추진 주체의 거버넌스 역량을 강화하고, 개혁 반대세력에 대한 관리가 필요하며, 개혁을 지지하는 그룹들을 창출하면서 개혁에 대한 정치적 연대를 강화해 나가야 함.

3. 11월27일, Wrap-up Roundtable

- 국제비교 연구와 정책 대화를 통해 '정책 학습' 과정을 활성화하고 불필요한 정책오류를 피할 수 있는 여지가 큰 것으로 보임.
- 이런 관점에서, OECD의 사례 수집, 국제비교 가능한 데이

터와 분석 결과 제공은 각국의 개혁 추진에 커다란 도움이 될 것임.

□ 향후의 연구 방향

- 이번 한국의 MRH 연구에서처럼, 특정 국가에 대한 집중적이고 체계적인 MRH 후속 연구
- 특정 분야에 대한 집중적이고 체계적인 MRH 후속 연구
- 한국이 한 세대 만에 개도국에서 선진국 문턱에 도달하는 과정에서 중요한 역할을 한 개혁 경험을 현재의 개도국들에게 제시하고, 개도국의 MRH 연구를 추진