

경제발전이론의 변천과 원조 전략
: 경제적 관점에서 KOICA의 향후 연구 제안

2013. 12

ODA연구팀
이상준

저자

이 상 준

現 한국국제협력단 ODA연구팀 상임연구원(E-mail: lspraises@koica.go.kr)
한양대학교 일반대학원 응용경제학과 박사과정 수료

▶ 주요 정책연구 실적

- 공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표: 2장 포괄적 경제개발 中 경제성장 분야, 5장 기타주요과제 中 개발재원분야, 2013, 한국국제협력단(공저)

▶ 주요 학술연구 실적

- 이상준·진창하, “주택투자심리와 주택가격과의 관계에 대한 실증분석”, 국토연구 제78권, 2013, pp53~69

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
Abstract	3
1. 서론	5
1.1 연구의 목적 및 범위	5
1.2 연구방법	6
2. 경제발전이론의 동향	9
2.1 워싱턴 컨센서스 이전(1950~60년) 시대	9
2.1.1 배경	9
2.1.2 구조주의이론	10
2.1.3 워싱턴 컨센서스 이전의 경제발전론과 원조 전략	16
2.2 워싱턴 컨센서스 이후(1970~80년) 시대	20
2.2.1 배경	20
2.2.2 신자유주의이론	21
2.2.3 워싱턴 컨센서스 관점의 경제발전론과 원조 전략	28
2.3 포스트 워싱턴 컨센서스(1990년 이후) 시대	34
2.3.1 배경	34
2.3.2 신제도주의 이론	35
2.3.3 포스트 워싱턴 컨센서스 관점의 경제발전론과 원조 전략	39
3. 주요 공여기관 사례분석: 세계은행	42
3.1 선정 배경	42

3.2 경제발전론의 전환과 세계은행의 개발 전략	43
3.3 세계은행의 전략: 인프라 전략	49
4. KOICA의 개발협력 동향과 연구과제 제안	53
4.1 KOICA의 지원 동향	53
4.1.1 지역 및 분야별 지원 동향	53
4.1.2 KOICA의 지원 전략	55
4.2 연구과제 제안	58
4.2.1 공적재원을 통한 민간자원 조달과 활용: 개발자원 연구	58
4.2.2 개발도상국 발전의 핵심제약 요인 분석	58
4.2.3 개발도상국 생산성 향상을 위한 국가혁신시스템(NIS) 연구	61
5. 정책제언과 연구의 한계	63
5.1 정책제언	63
5.2 연구의 한계점	64
참고문헌	66

표 목차

[표 1] 구조주의의 등장 배경	9
[표 2] 워싱턴 컨센서스 10대 정책제안	31
[표 3] 워싱턴 컨센서스 시행 여부: 한국, 대만, 중국	34
[표 4] 경제인프라 부문 OECD와 KOICA의 분류기준	55

그림 목차

[그림 1] 개발표 · 이론 · 정책 · 정책전략형성의 상호메커니즘	7
[그림 2] 연구의 논리전개 흐름도	8
[그림 3] 자본 부족에 따른 빈곤의 악순환 메커니즘	11
[그림 4] 선진국과 개발도상국 노동시장의 균형점 비교	12
[그림 5] 개발도상국의 교역조건이 선진국에 비해 불리한 원인	13
[그림 6] 균형성장과 불균형성장의 경로	16
[그림 7] 구조주의 관점의 개발전략	16
[그림 8] 자본량과 빈곤함정	18
[그림 9] 자본배분의 비효율성에 의한 수확 체감	22
[그림 10] 기술도입에 의한 생산함수의 이동	25
[그림 11] 수입대체 또는 수출지향 정책 선택의 기로	27
[그림 12] 신자유주의 관점의 개발전략	28
[그림 13] 포스트 워싱턴 컨센서스 시기의 개발전략	40
[그림 14] 경제발전론과 세계은행 개발전략의 상호연관성	42
[그림 15] 1950~60년대 세계은행의 분야별 지원 비중	44
[그림 16] 기간별 사업유형의 비중 변화	45
[그림 17] IDA와 IBRD의 인프라에 지원한 차관액	46
[그림 18] 세계은행의 인프라에 대한 지원 규모(2002~2011년)	48
[그림 19] 세계은행의 복합적이고 상호 연계된 인프라 지원	51
[그림 20] KOICA의 지역별 지원 추이	53

[그림 21] 2011년 KOICA의 지원분야별 비중	54
[그림 22] KOICA의 산업에너지 분야 지원 전략	56
[그림 23] KOICA의 경제인프라·산업생산부문 지원추이	57
[그림 24] 공적재원과 민간재원의 통합형 개발협력 사업	58
[그림 25] 생산가능곡선과 정태적 효율	60
[그림 26] 개발도상국 및 사업분야 경제분석 기반중심 사업추진체계	61

약어표

CRS	Creditor Reporting System 통계보고지침
GDP	Gross Domestic Product 국내총생산
GNP	Gross National Product 국민총소득
IAP	Infrastructure Action Plan 인프라 사업 계획
IBRD	International Bank for Reconstruction & Development 국제부흥개발은행
ICSID	International centre for the Settlement of Investment Disputes 국제투자분쟁해결본부
IFC	International Finance Corporation 세계금융공사
ILO	International Labour Office 세계노동기구
NEPAD	New Partnership for Africa's Development 아프리카 신개발 협력 계획
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development 경제개발협력기구
OEEC	Organization for European Economic Cooperation 유럽경제협력기구
SIAP	Sustainable Infrastructure Action Plan 지속 가능한 인프라사업 계획
TTI	Transformation through Infrastructure 인프라를 통한 전환

국문요약

본 연구는 1950년대 이후, 진행된 다양한 경제발전론(Economic Development)의 변화를 점검하고, 이에 따른 개발협력(Development Cooperation)의 변화 과정을 연구하였다. 이와 같은 경제발전론의 변화에 따라 KOICA사업의 개발협력전략에는 어떠한 영향이 있었는지 살펴보고, 마지막으로 그에 따른 향후 연구과제를 제안하였다.

본 연구에서는 개발도상국 경제구조전환을 위한 개발협력에 관한 이론적 시계를 세 가지로 구분하였다. △워싱턴 컨센서스(Washington consensus)이전, 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)이후, △포스트-워싱턴 컨센서스(Post-Washington consensus)로 구분하여 시기별 특징과 그에 따른 개발협력의 동향을 분석하였다. 또한, 세계은행(World Bank)을 경제발전론의 변화에 따른 시기별 특징적인 전략을 모범적으로 수행하는 기관으로 선정하였다. 왜냐하면, 세계은행의 시기별 개발원조전략을 분석함으로써 그 시기에 가장 중요하게 다뤄진 사업과 그에 따른 주요 공여국이 추구하고자 하는 경제발전전략과의 관계를 이해할 수 있기 때문이다. 아울러, 시기별 경제발전론의 변천과정과 세계은행의 시기별 전략을 바탕으로 KOICA의 개발협력전략을 소개하고 대표적인 연구과제 세 가지 △개발재원연구(study on development financial resource), △개발도상국 발전 제약 요인 분석(critical analysis of the constraints on the development of developing countries), △개발도상국 생산성 향상을 위한 국가혁신시스템(NIS)연구(study on the National Innovation System (NIS) in developing countries to improve productivity)를 선정하였다. 제안된 연구는 개발도상국의 발전과 KOICA사업의 실현가능성을 염두해 두었다.

본 연구를 통해서 경제발전론의 변화에 따라 주요 공여국의 개발협력전략의 변화가 있었음을 파악할 수 있었다. 하지만, 개발협력의 큰 프레임의 변화보다는 각 시기별로

강조된 부문이 달라졌을 뿐, 개발협력 패러다임의 전환이라고 보기에는 어려웠다. 이러한 역사적 교훈은 KOICA에 시사하는 바가 크다. 즉, KOICA는 지금의 개발협력사업을 충실히 이행해야하며, 국제경제의 환경변화에 따라 개발협력전략의 확장수정 등이 동시에 이루어져야 한다. 또한, 중장기적인 연구과제의 수행으로 다가올 개발협력 패러다임 변화에 대응하기 위한 전략 모색도 필요할 것이다.

Abstract

This research studies the changes of development cooperation approaches in accordance with a variety of economic development theories since the 1950s. Moreover, after reviewing the effects of these theories on KOICA's development cooperation strategies, it proposes several research questions for further exploration hereafter.

In this study, major theoretical discussions in relation with the transformation of the economic structures of developing countries are largely examined according to three divided periods: 1) before the Washington Consensus, 2) after the Washington Consensus, and 3) the post-Washington Consensus, and is followed by a general analysis of the key features of each theoretical phase. On the other hand, the World Bank is presented as a model agency to have devotedly and invariably fulfilled key economic development strategies favored by the aforementioned periods. This research delves into development cooperation strategies carried out by the World Bank over these periods, by which the relations between prominent development projects undertaken by it in each period and the strategies for economic growth pursued by major donor countries are revealed. In addition, by introducing KOICA's development cooperation strategies, three research areas of focus have been identified: 1) study on development financial resource, 2) critical analysis of the constraints on the development of developing countries, and 3) study on the National Innovation System (NIS) in developing countries to improve productivity. These areas were selected based on the development capacity of the developing countries and the possibility of fulfillment in the

context of KOICA's development cooperation projects.

As a result of the research, it has been revealed that the development cooperation approaches of major donors have changed in accordance with the economic development theories over the periods. Among these approaches, however, there is no evidence of a paradigm shift in development cooperation except for some differences in emphasized theoretical points by the periods. Nevertheless, the results show many implications for KOICA and its development assistance strategies. KOICA needs to substantially carry out its current development cooperation projects while expanding and revising its development cooperation strategies according to the changing environment of the global economy. Furthermore, by carrying out mid- and long- term research, it has to work out new development cooperation strategies in preparation for a foreseeable paradigm shift in the area of development cooperation.

1. 서론

1.1 연구의 목적 및 범위

본 연구는 개발도상국 경제발전을 위한 개발협력에 관한 연구로써, KOICA의 개발협력 전략과 관련하여 경제적 관점의 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 우선은 경제발전론과 관련한 동향에 대해서 점검한다. 다음으로 이러한 이론적 배경 하에 관련 해외원조기관 및 KOICA의 사업동향에 대해서 탐색한다. 마지막으로 개발도상국 경제발전을 위한 개발협력과 관련된 이론과 해외 개발협력기관의 동향 그리고 현재 KOICA 개발협력 전략과의 비교·분석을 통하여, 향후 KOICA가 취해야 할 개발협력 전략과 후속 연구를 제시한다.

본 연구에서는 첫째, 개발도상국 경제구조전환을 위한 개발협력에 관한 이론적 동향을 세 시기로 구분하여 분석하였다. △위싱턴 컨센서스를 전후로 시기를 구분하여 워싱턴 컨센서스 이전에 지배적이었던 국가 주도적 개발논의가 있었던 시기, △1980년대 주류를 이루었던 시장중심의 워싱턴 컨센서스 시기, △포스트 워싱턴 컨센서스로 불리는 현재의 시기로 구분하였다.

둘째, 해외 공여기관 동향 분석 대상으로 세계은행을 선정하였다. 세계은행을 선택한 이유는 타 공여기관에 비해 경제발전이론에 가장 민감하게 대응해 온 기관이고 경제적 관점에서 원조전략을 분석하기에 가장 적합하였기 때문이며, 특히 워싱턴 컨센선스 시기에는 신자유주의의 주류화를 주도한 기관이기도 하기 때문이다. 또한 DFID, USAID 등의 공여기관들에 대해서는 이미 선행 연구들에서 많이 다루고 있어 본 연구에서는 세계은행을 분석 대상으로 선정하였다.

셋째, 경제발전이론과 관련한 핵심 개발협력전략으로는 인프라 사업을 선정하였다.

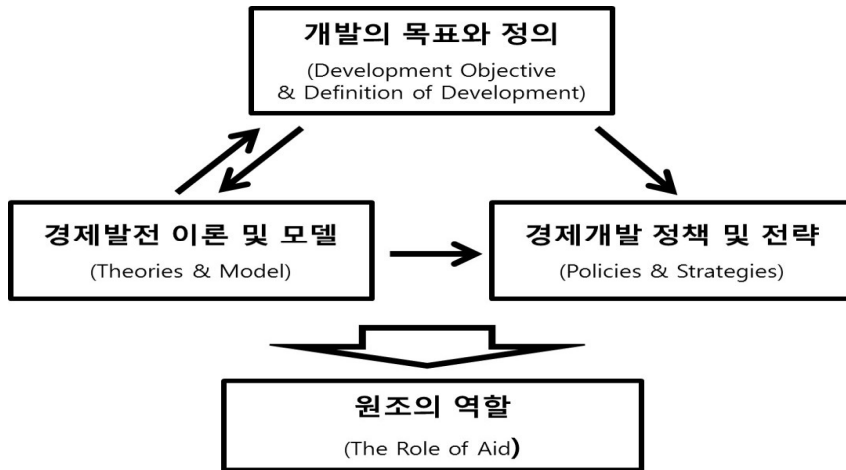
인프라사업은 경제발전이론의 진화과정과 원조의 역할과 관련하여 많은 논의가 진행된 분야 중에 하나이며, 세계은행의 원조사업에서도 가장 많은 비중을 차지하는 사업분야이다. 본 연구에서는 이를 KOICA의 산업에너지(사회간접시설 확충) 전략과 비교 분석하여, 향후 KOICA 개발협력 전략에 있어서 시사점을 제시하고자 한다.

1.2 연구방법

개발목표, 경제발전론, 경제발전정책은 상호연관성 및 의존성을 가지고 발전되어 왔으며, 이에 따라 원조 전략도 함께 변화되어 왔다. 이와 관련하여 Thorbecke(2000)은 4가지의 구성요소로 이러한 관계를 설명하였는데, ①개발의 정의와 목표, ②개발이론과 가설 그리고 성장모델, ③경제발전 전략과 정책, ④개발 관련 진단 및 성과 측정을 위한 데이터 사용이 해당한다. 또한 이들 4가지 요소는 상호연관성을 가지고 있는데, 개발정책 및 전략은 개발목표, 경제발전이론 그리고 사용 가능한 데이터에 의해 영향을 받으며, 특히 개발목표와 경제발전이론은 상호간에 영향을 주고 받는다고 하였다. 그리고 시기에 따라 변화하는 경제발전정책 그리고 개발목표에 따라 원조에 필요한 교훈을 얻고 이에 따라 원조의 역할이 결정되는데, 실제 원조 전략에 형성에 있어서 각 공여국의 정치·외교적 및 상업적 목표도 상당한 영향을 끼친다고 하였다(Thorbecke, 2000).

본 연구에서는 위 Thorbecke의 분석틀을 활용하여, 각 시기에 따라 형성된 개발의 목표와 경제발전론 패러다임의 변천 과정 그리고 경제발전정책을 고찰하고, 이에 따른 주요 공여기관의 원조전략의 변화과정을 분석한다.

[그림 1] 개발목표-이론-정책-원조전략형성의 상호메커니즘



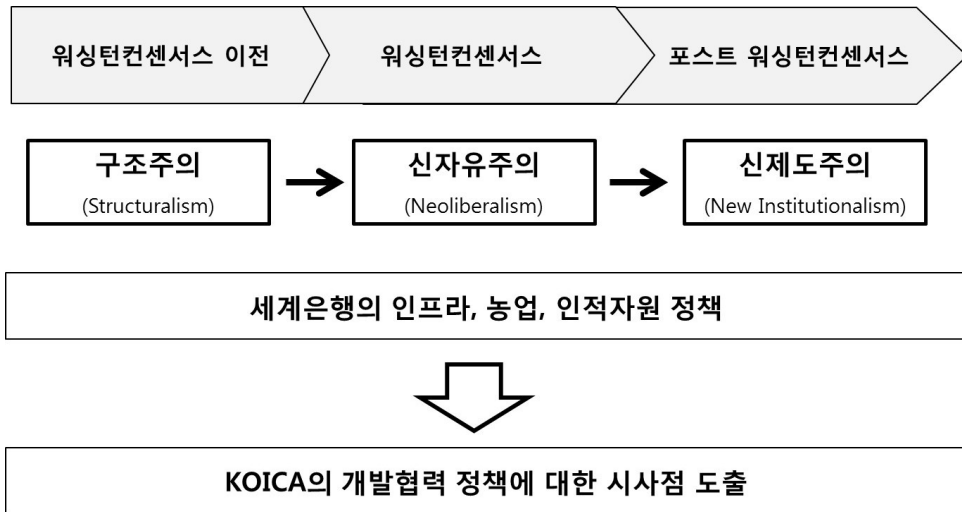
출처: Thorbecke (2000)를 참고하여 저자 재구성

또한, 분석시기는 3가지로 구분하여 논의에 포함시켰다.¹⁾ △1940년대 후반에서부터 1960년대에 걸친 초기 개발경제학의 주류를 형성한 구조주의 시기, △1960년대 후반 개발도상국에서도 시장기능은 작동한다는 신자유주의 시기, △1990년대에 이르러 워싱턴 컨센서스에 대한 비판과 함께 개발도상국의 제도적, 정치적, 역사적 요소를 고려해야 한다는 인식 가운데 등장한 신제도주의 시기가 바로 그 형태이다.

워싱턴 컨센서스 전·후의 경제발전 전략이 변화함에 따른 원조 전략의 변화 과정을 분석함에 있어서는 경제정책과의 연관성이 높은 인프라사업을 경제발전론의 진화에 따른 개발협력 전략 변화를 포착하고자 하였으며, 특히 이를 세계은행의 인프라 사업 전략과 비교하여 [그림 2]와 같은 논리적 흐름으로 연구를 수행하였다.

1) 이외에도 종속이론과 개량주의 등의 경제발전론도 국제기구나 공여국들의 원조전략 형성에 있어서 영향을 주었으나, 본 연구에서는 각 시기별 “주류 경제발전론”을 대상으로 하여 구조주의(워싱턴 컨센서스 이전), 신자유주의(워싱턴 컨센서스), 신제도주의(포스트 워싱턴 컨센서스)에 중점을 두고 설명하였다

[그림 2] 연구의 논리전개 흐름도



출처: 저자 작성

2. 경제발전이론의 동향

2.1 워싱턴 컨센서스 이전(1950~60년) 시대

2.1.1 배경

1948년 전후 폐허가 된 유럽 경제를 재건하고자 시작된 마셜플랜에 의해 130억 달러 규모의 자금이 OEEC(Organization for European Economic Cooperation)를 통해 유럽에 투입되었고 그 결과는 성공적이었다. 또한 선진국의 입장에서는 신생독립국의 경제를 발전시키는 것이 공산주의의 확대를 막기 위한 국가적 차원의 수단이 되었으며, 이제 막 정치적 독립을 달성한 신생독립국의 입장에서 자국의 경제적 발전은 중요한 목표였다. 이러한 맥락에서 개발경제학에 대한 연구가 본격적으로 시작되었고, 특히 자금 투입형 원조인 마셜플랜이 유럽에서 성공을 거둠에 따라 개발도상국에서도 같은 방식의 원조를 해야 한다는 주장이 힘을 얻게 되었다. 아울러 소련의 국가주도 계획경제체제에 의해 신속한 산업화 달성, 라틴아메리카의 수입대체 정책에 의한 경제성장, 케인즈 경제학의 정부개입주의 등은 시장이 불완전한 개발도상국에서는 신고전학과 경제학이 적절하지 않고 농촌의 잉여 산출물과 노동을 활용한 국가주도 산업화가 필요하다는 경제이론이 등장하는 배경이 되었다.

[표 1] 구조주의의 등장 배경

배 경	영 향
• 식민지의 독립 • 미국과 소련의 냉전 • 마셜플랜의 성공 • 라틴아메리카의 수입대체 • 소련의 계획경제체제 • 케인즈 경제학	• 개발경제학의 발전 • 원조의 확대 • 자금 투입형 원조 • 수입대체 전략 • 국가주도 경제개발

2.1.2 구조주의 이론

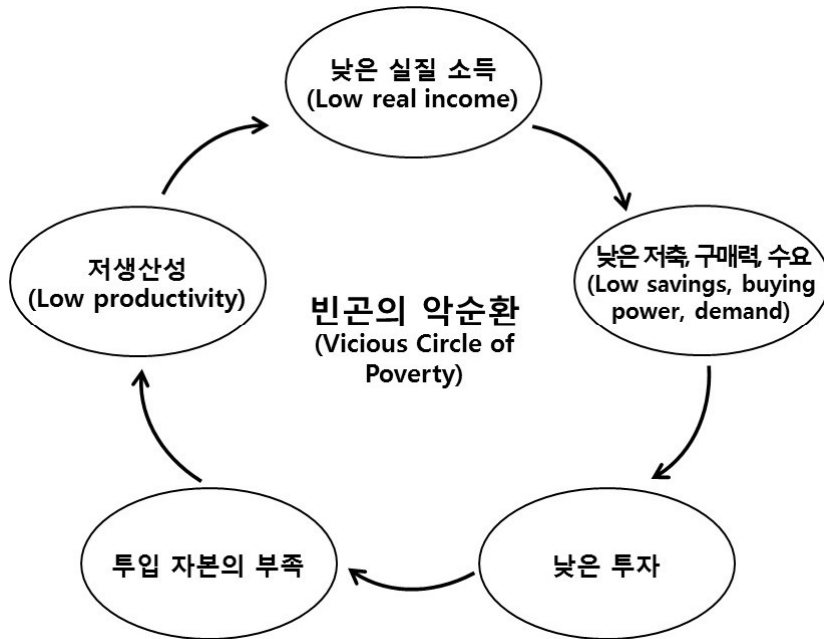
1960년대까지의 대표적인 경제이론은 구조주의(Structuralism)이며, 대표적 경제학자로는 로젠스타인 로단(Paul Rosenstein-Rodan), 닉시(Ragnar Nurkse), 루이스(Arthur Lewis), 프레비쉬(Raul Prebisch), 싱거(Hans Singer), 미르달(Gunnar Myrdal) 등이 있다. 이 시대의 경제학자들은 두 가지의 공통된 시각을 공유하고 있었는데, 하나는 개발도상국은 산출물 생산을 위해 필요한 투입 요소들이 부족하기 때문에 이들 국가의 발전이 정체되고 있다는 것이며, 다른 하나는 선진국과 개발도상국은 경제구조 자체가 다르기 때문에 개발도상국에서는 시장가격에 의한 수요와 공급의 균형 메커니즘이 선진국에서처럼 효과적으로 작동하지 않는다는 주장이었다. 따라서 시장 메커니즘이 정립되지 못한 개발도상국들의 경제발전을 위해서는 정부가 적극적으로 개입해야 한다는 의견이 주류를 이루게 되었다. 구조주의 이론은 공급제약가설, 위장실업가설, 수출비관론, 그리고 시장실패론이라는 네 가지의 핵심 가설을 주축으로 하여 그 논의가 전개되었으며, 이들을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

○ 공급제약가설

공급제약가설이란 개발도상국의 경제발전을 방해하는 가장 주요한 요인을 자본을 비롯한 공급요소의 제약이라고 보는 가설이며, 따라서 개발도상국이 경제발전을 하기 위해서는 저축과 투자 증대에 의한 자본축적이 필요하다고 주장한다. 또한 외화 부족²⁾, 식량 부족, 경영능력 결여, 사회인프라 부족, 근대적인 법과 제도의 미비, 근로 윤리 결여 등도 경제성장을 저해하는 요인으로 설명되었다 (Hideki, 2002). 다음의 [그림 3]은 자본의 부족으로 인해 빈곤이 악순환 되는 과정을 보여주고 있다. 자본이 부족한 개발도상국은 충분한 투자를 할 수 없고, 이에 따라 저생산성(low productivity)에 머물게 되며, 이는 실질소득의 향상을 저해하고, 낮은 소득수준은 낮은 저축률을 야기하며, 이는 다시 투자가 향상되지 못하게 하여 결국 빈곤 사이클이 반복된다(Nurkse, 1952).

2) 외화가 부족하면 산업화 과정에서 필요한 자본재를 해외로부터 수입할 수 없어 산업화 추진에 차질이 생길 수 있다.

[그림 3] 자본 부족에 따른 빈곤의 악순환 메커니즘

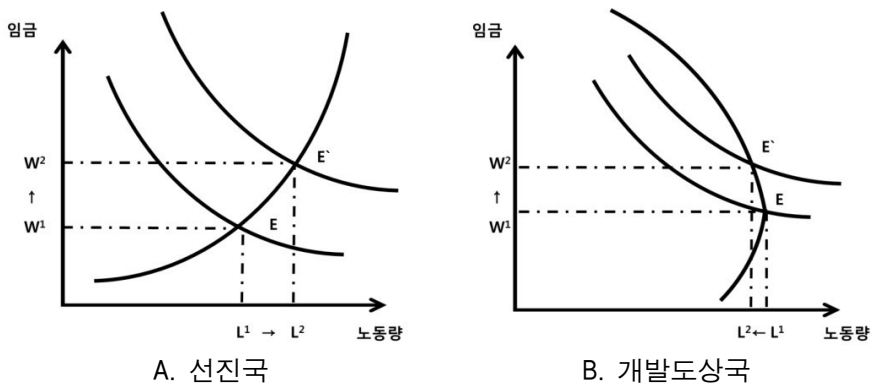


출처: Rohima et al. (2013) 참고하여 저자 재구성

○ 위장실업가설

위장실업가설은 개발도상국 농촌 노동의 특수성을 나타내주는 구조주의 가설 중 하나이다. 일반적으로 실업이란 구직자가 비자발적으로 채용이 되지 못한 상태를 의미하지만, 개발도상국 농촌에서는 모두가 농업에 종사하고 있기 때문에 인구과잉 상태라고 할지라도 어느 누구도 자신이 실업자라고 생각하지 않는다. 이는 노동의 한계생산성이 0이 되는 상황이며, 따라서 기존에 농촌에서 일하고 있는 사람들이 감소하더라도 농업 생산량이 감소하지 않게 된다. 즉, 농촌의 위장실업자들은 다른 산업에 투입될 수 있는 잠재적인 노동력이며, 너시(Ragna Nurkse)는 개발도상국의 이러한 인구과잉 현상이 빈곤의 악순환을 야기하는 문제이지만 동시에 역설적으로 개발의 가능성을 의미한다고 보았다.

[그림 4] 선진국과 개발도상국 노동시장의 균형점 비교



출처: Hideki, 2002

[그림 4]는 선진국(그림A)와 개발도상국(그림B)에서 노동량과 임금에 따라 노동 공급과 노동 수요가 만나는 균형점의 변화를 보여주고 있다. 그림A의 일반적인 노동시장의 경우 노동공급곡선은 우상향 하기 때문에 노동 수요가 증가할 경우 임금이 W^1 에서 W^2 로 증가하고 노동 공급량도 L^1 에서 L^2 로 증가한다. 반면에 개발도상국의 경우 노동공급곡선이 위의 그림B 처럼 후방 굴절(backward bending)하는데, 이에 따라 임금이 W^1 에서 W^2 로 증가할 지라도 노동공급량은 오히려 L^1 에서 L^2 로 감소하는 현상이 발생한다. 즉, 개발도상국의 농민은 임금이 상승할 경우 노동시간을 줄여도 기존의 수익과 같거나 또는 그 이상의 수익을 얻을 수 있기 때문에, 수익을 최대화 하기 위해 더 일하기보다는 여가를 선택한다는 것이다. 이러한 위장실업가설은 서구 선진국들이 한때 식민지였던 개발도상국의 농민을 게으른 사람으로 보는 입장이 반영되어 있는데, 이후 시카고 대학의 쉘츠(T. W. Schultz)를 비롯하여 신자유주의 시대의 경제학자들에 의해 의해 비판 받게 된다 (Hideki, 2002).

○ 수출비관론

수출비관론은 개발도상국이 선진국과 무역을 함에 있어서 주로 1차 상품을 수출하게 되는데, 이러한 교역 관계를 통해서도 개발도상국이 지속적인 성장을 할 수 없으며, 따라서 수출을 통한 성장 보다는 국내 시장 지향적인 수입대체공업화를 추구해야 한다는 생각이다.

이는 리카르도(David Ricardo)의 비교우위설(Comparative Advantage Theory)³⁾과 배치되는 주장인데, 실제로 비교우위설에 따라 커피, 밀, 구리 등의 1차 상품 수출에 집중하였던 라틴아메리카 국가들은 1930년 대공황 시기에 북미나 유럽 국가들의 수요가 급격히 감소하고 가격이 하락함에 따라 막대한 피해를 입으며 1차 상품 수출에 집중하는 경제의 한계를 드러낸 바 있다(Peet & Hartwick, 2009). 이처럼 개발도상국이 선진국과의 교역에서 1차 상품 수출을 하는 개발도상국들의 경제성장이 선진국에 비해 상대적으로 정체되는 원인을 라울 프레비쉬(Raul Prebisch)와 한스 싱거(Hans Singer)는 프로비쉬싱거 명제⁴⁾를 통해 설명하였는데, 본 명제에 따르면 1차 상품에 대한 세계수요의 장기적인 감소와 1차상품 수출국의 교역조건이 악화되는 경향을 주요 원인으로 지적하고 있다. 싱거는 이들 국가의 교역조건이 악화되는 이론적인 근거로 다음의 네 가지를 제시하고 있다(Singer, 1991).

[그림 5] 개발도상국의 교역조건이 선진국에 비해 불리한 원인

- | |
|---|
| <p>1) 1차 상품과 공업제품의 수요의 가격탄력성 차이
(1차 상품의 가격이 하락해도 수요는 증가하지 않는 현상)</p> |
| <p>2) 1차 상품과 공업제품의 수요확대율 차이
(소득이 증가해도 1차 상품의 수요는 제한적으로 증가하는 현상)</p> |
| <p>3) 선발산업국의 기술적 우위
(혁신적 제품에 의한 독점 및 초과 이윤 확보 기회)</p> |
| <p>4) 선진국과 개도국간 상품시장 및 노동시장의 구조적인 차이</p> |

3) 국가마다 상대적인 비교우위에 있는 제품을 수출함으로써 모든 국가가 이익을 볼 수 있다는 주장이며, 선진국과 개발도상국 간의 자유무역을 정당화하는 이론적 근거가 되었다.

4) 조직된 노동을 통해 공업제품을 생산하는 선진국의 기업들은 기술혁신을 통해 독점적인 시장을 창출할 수 있고, 따라서 선진국에서 기술혁신은 기업의 이윤 확대로 이어진다. 반면에 경쟁적 시장과 조직된 노동이 결여된 개발도상국에서는 식량이나 원재료 등을 생산하는 기업들은 기술혁신을 통해 기존의 상품을 더 싼 가격으로 생산할 수 있으며 이는 생산 기업이 아닌 소비자에게 이익이 돌아가게 된다. 따라서 공업제품을 생산하는 기업은 기술혁신을 할수록 이윤이 확대되고, 개발도상국으로부터 더 싼 가격에 원재료를 구입할 수 있어서 이중의 이익의 얻는 반면, 1차상품을 생산하는 개발도상국은 점차 교역조건이 선진국에 비해 불리해 줄 수 밖에 없게 된다. (Hideki, 2002).

○ 시장실패론

케인즈 경제학에 따르면 선진국에서도 시장 메커니즘은 완벽하게 작동하지 않으며, 선진국에 비해 더 불안정한 시장을 가지고 있는 개발도상국에서는 수급균형을 위해서 정부가 시장에 개입해야 한다. 구조주의에서도 이와 비슷한 맥락에서 개발도상국에서 시장메커니즘이 제대로 작동하지 않는다는 견해가 전제되어 있는데, 이에 따라 개발도상국의 경제발전을 위해서는 정부의 개입이 필요하다고 주장하였다.

로젠슈타인 로단(Rosenstein-Rodan)은 “동유럽 공업연합체” 구상을 통해 정부에 의해 공업화를 어떻게 달성할지를 제시하였다. 그에 따르면 농촌에는 잉여노동이 존재하고 있고, 저개발국에서는 특정 산업의 육성이 갖는 외부효과가 크고, 또한 협소한 국내시장으로는 공업부문 기업의 최적 규모를 감당할 수 없기 때문에 국가의 주도적인 계획에 의한 대규모 공업화가 필요하다고 하였다(Rosenstein-Rodan, 1943). 이러한 계획에 의한 대규모 공업화⁵⁾ (a large-scale planned industrialization)는 너시(Ragnar Nurkse)의 균형성장론(balanced growth)과 일치하는 면이 많은데, 너시는 기업이 평균생산비용의 최소화 달성을 위한 최적생산규모를 갖기 위해서는 여러 산업에 동시다발적인 투자가 필요하다고 하였고, 이를 통해 개발도상국의 빈곤의 악순환 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다(Nurkse, 1953).

여러 산업이 동시에 육성되어야 한다는 너시의 주장은 다음의 신발공장의 예를 통해 설명된다(Perkins et al., 2001). 어느 국가에 하나의 신발공장이 세워지고 공장에서 신발이 생산되면, 해당 공장에 근무하는 노동자들은 받은 급여를 가지고 신발을 구입한다. 하지만 신발공장의 노동자들이 모두 신발을 구입하면 그 이후로 이 공장의 신발 판매가 증가하지 않는데, 이는 이 국가에는 신발공장만 있기 때문에 다른 산업에 종사하는 사람들은 이 신발을 구입할 충분한 자금이 없기 때문이다. 이에 따라 신발공장은 생산 가능한 규모의 신발을 모두 판매하지 못하고 결국 파산하게 된다. 하지만 다른 산업 함께 존재한

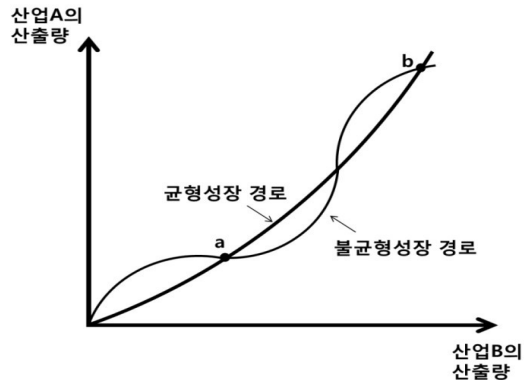
5) 로젠스타인의 대규모공업화론을 이른바 빅 푸쉬(big push) 이론이라고 불린다.

다면 서로 수요를 창출하며 모든 산업이 함께 성장할 수 있고, 이러한 맥락에서 균형성장론이 주장 되었다(Perkins et al., 2001).

반면, 허쉬만(Albert O. Hirshman)은 불균형성장론(unbalanced growth)을 주장하였는데, 그에 따르면 위의 신발공장에서처럼 수요부족에 의한 문제는 정부가 수입을 제한함으로써 해결할 수 있으며, 또한 개발도상국은 물적, 인적 자원 자체가 부족하기 때문에 여러 산업에 골고루 투자하는 균형성장을 추진하기가 현실적으로 어렵다고 지적하였다. 또한 허쉬만은 금전적 외부경제(pecuniary external economies) 개념을 활용하여 산업의 외부효과를 설명하였는데, 한 산업에 대한 투자는 해당 산업의 투입생산요소의 가격을 상승시켜 생산요소 공급자들에게 이익을 주는 동시에 투자를 통해 생산되는 제품 공급 증가에 의한 제품 가격 하락이 이 제품을 생산요소로 사용하는 다른 기업들에게도 이익을 주는 외부경제가 발생한다고 하였다. 이에 따르면 한 산업에 대한 투자가 전방연관효과(forward linkage effect)와 후방연관효과(backward linkage effect)를 발생시키기 때문에, 두 연관효과가 큰 산업에 집중 투자함으로써 다른 산업도 연쇄적으로 키울 수 있다. 따라서 개발도상국은 여러 산업에 동시에 투자하지 않아도 파급효과가 큰 산업에 한정된 자원을 집중 투자함으로써 경제성장을 달성할 수 있다는 것이 그의 주장이다(이재율, 2011).

[그림 6]은 산업A와 산업B의 산출량을 a지점에서 b지점까지 증가시킬 수 있는 방법은 균형성장을 통하거나 불균형성장 경로를 통해 달성할 수 있다. 그림상으로는 균형성장이 불균형성장에 비해서 경로가 짧지만, 불균형 성장 전략의 경우 전방 또는 후방 연관효과에 의해 실제 경로를 이동하는 속도는 더 빠르기 때문에 균형성장 보다 유리할 수 있다고 한다(Perkins et al., 2001).

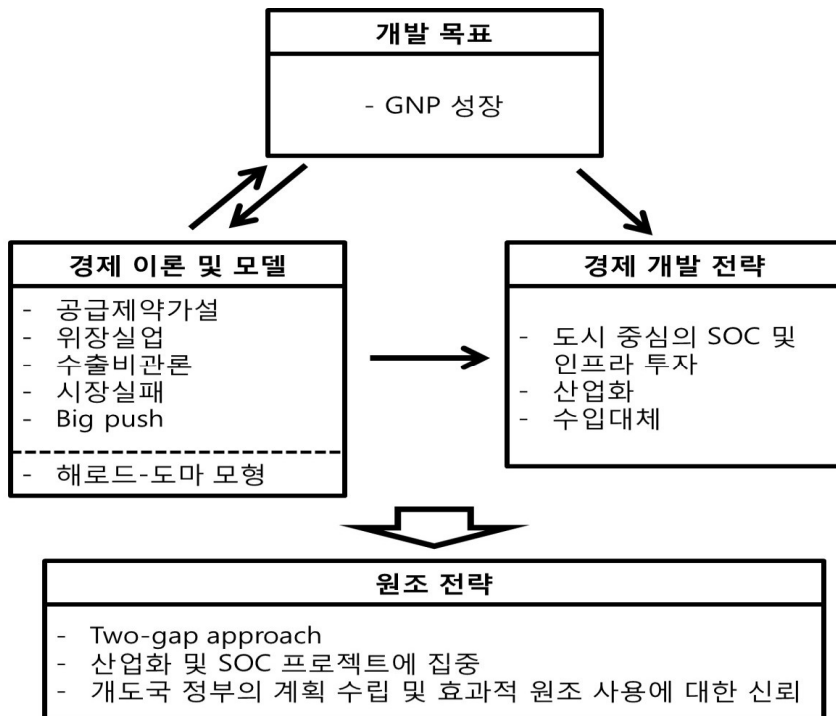
[그림 6] 균형성장과 불균형성장의 경로



출처: Perkins et al., 2001

2.1.3 워싱턴 컨센서스 이전의 경제발전론과 원조 전략

[그림 7] 구조주의 관점의 개발전략



출처: Trap(2000)을 참고하여 저자 재구성

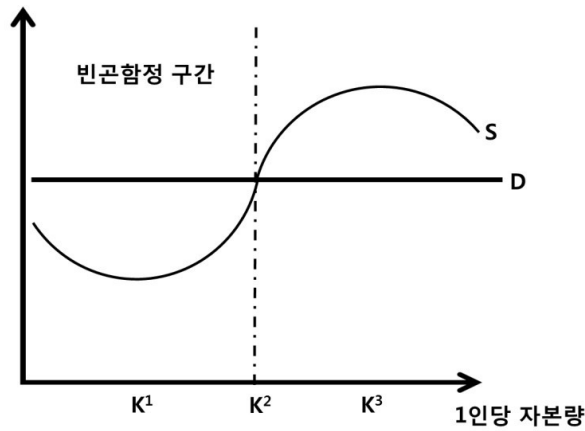
[그림 7]에서 알 수 있듯이 구조주의 시대의 개발목표는 GNP의 성장이었는데, 이는 2차 세계대전 이후 독립한 개발도상국들은 경제성장에 의한 빈곤퇴치가 가장 시급한 목표였고, 경제가 성장하면 다른 사회 문제들도 연쇄적으로 해결될 것이라고 기대하였기 때문이다. 이에 따라 당시에는 최신 개념인 GNP⁶⁾를 개발의 척도이며 목표로 삼았고, 경제이론과 개발전략도 사회개발보다는 경제성장에 초점이 맞추어졌다(Tarp, 2000).

경제성장 중심의 개발전략 그리고 구조주의 관점의 공급제약 가설에 따라 이 시대의 원조는 개발도상국 경제성장에 있어서 부족한 자본 문제를 해결하는 역할을 해야 한다는 주장이 지배적이었다. 특히 두가지 자본, 즉 외환과 저축·투자 자본이 개발도상국 경제성장의 제약요인이라는 인식 아래 이를 이론적으로 설명하는 투갭 어프로치(Two-gap approach)가 제시되었고, 이러한 주장을 뒷받침하는 경제모형으로 헤로드-도마 모형이 사용되었다. 본 모형은 원조가 물적, 인적 자본이 부족한 개발도상국이 산업화를 추진하는 데에 필요한 자본을 제공하도록 하는 주요 근거가 되었는데, 이를 자세히 설명하면 다음과 같다.

[그림 8]은 자본이 부족한 국가가 빈곤상태에서 벗어나기 어려운 이유를 보여주고 있다. 자본재에는 감가상각(depreciation)이 발생하기 때문에, 한 국가에서 저축과 투자에 의해서 증가되는 자본이 감가상각에 의해 감소하는 양보다 작을 경우에 해당국가의 자본은 점차 감소하게 된다. 예를 들어 1인당 자본량이 K2 지점보다 작을 때에 감가상각에 의한 자본 감소량(D)이 저축에 의한 자본 증가량(S)보다 많기 때문에 점차 자본이 감소하면서 빈곤의 균형점으로 이동하며 개발도상국은 빈곤의 함정에 빠지게 된다.

6) GNP는 국민총소득(Gross National Product)의 약자이며, 한 나라에 속한 모든 국민이 생산한 가치 합계를 의미한다. GNP와 마찬가지로 많이 쓰이는 소득지표가 GDP이며, GDP는 국내총생산(Gross Domestic Product)의 약자로서, 한 나라의 영토를 기준으로 했을 때 거기서 생산되는 모든 생산물의 가치를 합한 것을 의미한다. GNP와 GDP는 거의 비슷한 정보를 가지고 있기 때문에 국민소득지표로서 혼용되어 쓰이고 있다.

[그림 8] 자본량과 빈곤함정



출처: 이영선·윤덕룡, 2000

이러한 맥락에서 원조의 역할은 개발도상국의 자본량이 K^2 이상이 되도록 지원하는 것이 되어야 하며, 개발도상국의 경제성장을 위해서는 투자와 저축의 갭 그리고 외환의 갭을 보충해야 한다는 측면에서 맥킨논(McKinnon)과 첸너리&스트라우트(Chenery & Strout)는 원조의 투갭 어프로치(Two-gap approach)를 제안하였다.

이러한 접근법을 설명하기 위해 한 국가의 거시경제 균형을 수식으로 표현하면 <식1>과 같이 표현이 가능하다.

$$Y = C + I + (X - M) \quad \langle \text{식1} \rangle$$

여기서, Y: 국민총생산, C: 소비, I: 투자, X: 수출, M: 수입

좌변에는 총 공급 가능한 자원으로, 우변에는 자원의 사용 분야로 나누면 <식2>와 같이 같은 항등식이 성립한다.

$$Y + M = C + I + X \quad \langle \text{식2} \rangle$$

국민총생산을 분배의 측면에서 보면, 소비지출이거나 총저축의 형태로 구분할 수 있고, 이는 <식3>과 같은 형태로 표현이 가능하다.

$$Y = C + S \quad \langle \text{식3} \rangle$$

그리고 <식2>와 <식3>을 연립하여, 식을 정리하면 <식4>와 같은 항등식을 도출할 수 있다.

$$M - X = I - S \quad \langle \text{식4} \rangle$$

즉, 좌변은 수입에서 수출을 뺀 외환 갭을 의미하며, 우변은 투자에서 저축을 뺀 투자·저축 갭을 나타내며, 외환갭과 투자·저축갭은 사후적으로 같아짐을 보여주고 있다. <식4>에 따르면 외환갭이 투자·저축갭보다 크면 수입을 제한하게 되어 산업 육성에 필요한 재화를 수입할 수가 없게 되고, 투자·저축갭이 외환갭보다 크면 투자가 제한되어 경제성장을 저해한다. 따라서 two gap approach theory에 의해 원조가 이러한 두 가지 문제를 해결할 수 있는 주장이 제기 되었다(Chenery & Strout, 1966; Hideki, 2002). 당시의 대표적인 경제성장 모형인 해로드-도마 성장 모형은 국내총생산 증가율이 국민순저축출률에 비례하고 자본산출비율에 반비례 한다는 경제적 함수를 이용하여, 개발도상국의 투쟁을 완화하기 위해 투입되어야 할 자본의 규모를 계산할 수 있는 수식을 제공해 주었는데(Todaro & Smith, 2011), 실제로 선진국들의 대개발도상국 원조규모에 대한 연구가 해로드-도마 모형에 근거하여 진행되었고, 이는 1960년대 이후 원조규모가 공여국의 GNI 대비 0.7%가 되어야 한다는 주장으로 이어졌다(Clemens & Moss, 2007).

이러한 맥락에서 세계은행, 미국, 영국, 프랑스의 주요 공여기관은 주로 경제인프라 구축을 위한 대규모 자본을 투입하는 방식의 원조를 전개하였고, 특히 도로, 항구, 전화, 전기, 에너지 등의 인프라 조성을 위한 프로젝트형 사업을 수행하며, 개발도상국 정부가 이들 인프라를 관리하고 경제발전 계획을 수립할 수 있도록 지원하였다. 실제로 1946년에서 1961년까지 세계은행 차관의 약 75%가 교통 및 발전 부문의 사업을 위해 제공되었

는데(Krueger et al., 1989), 이처럼 원조가 대형 인프라사업 위주로 추진된 데에는 two gap approach theory 관점에서 개발도상국에 필요 자본은 제공한다는 측면과 함께 낙수 효과(Trickle-down effect)를 통해 핵심 기간산업 발전이 발전하면 그 효과가 민간 경제를 비롯하여 사회 전반으로 확대될 것이라고 기대하였기 때문이다.

하지만 1960년대에 들어 선진공여국들은 원조의 효과가 개발도상국의 빈곤층에게 전달되지 않고, 낙수효과(Trickle-down effect)가 자연발생적으로 이루어지지 않음에 대한 문제의식을 갖게 되었다. 또한 하얀코끼리(White elephants)⁷⁾ 형 사업이 무분별하게 추진됨에 따라, 현지 사정이나 지역 시장과 맞지 않는 인프라가 조성되거나 기술이 전수됨에 따라, 원조를 통해 제공된 자원이 개발도상국에서 효과적으로 활용되지 못하였고, 정작 실제 빈곤에 처한 다수의 주민들이 원조의 혜택을 누리지 못하는 결과를 낳았다(Degnbold-Martinussen & Engberg-Pedersen, 2003).

2.2 워싱턴 컨센서스 이후(1970~80년대) 시대

2.2.1 배경

구조주의 시기의 경제학자들은 선진국과 개발도상국은 경제구조 자체가 다르며, 개발도상국 농촌의 과잉 농업인구(위장실업)에 의해 한계생산성이 0되기 때문에 산업화에 필요한 노동력을 농촌에서 공급받아도 농업생산량은 감소하지 않는다고 주장하였다. 이에 따라 농업은 산업화를 위해 단지 저가의 식량과 노동력을 공급하는 수단으로 여겨졌으며, 공여국들의 원조도 산업화를 위한 기간시설 조성 및 이에 필요한 자금 제공에 집중되었다. 또한 시장실패에 중점을 두고 있었기 때문에 정부의 개입을 주장하였으나, 인도를 비롯한 여러 개발도상국에서 정부 개입에 의한 비효율성이 심각한 문제로 대두되고 있었다. 이에 따라 정부의 재정적자가 누적되어 갔고, 경기불황 속에서 물가는 상승하는 스태그플레이션이 장기화 되었다. 또한 경제발전을 위한 정부의 적극적인 개입을 주장하던 케인즈주의와 반대로 시장 메커니즘을 강조하는 경제이론이 각광을 받기 시작하였는데, 대표적

7) 자금은 대규모로 투입하였지만 효과는 크지 않은 경우를 의미한다.

으로 미세스(Mises)와 하이에크(Hayek)가 있다. 이들은 정부의 의해 운영되는 경제시스템에 있어서 ‘정보’의 문제를 지적하였다. 이들의 주장에 의하면 현대 경제에서는 수백만 개의 재화와 서비스가 생산되고 있고, 수 많은 개인과 기업이 존재하는데, 이러한 상황에서 처리해야 할 정보는 막대하여 이를 정부가 효율적으로 관리할 수 없다고 한다.

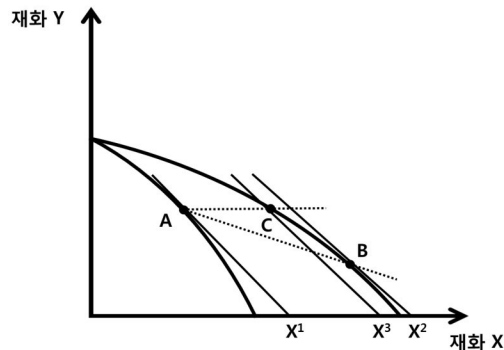
이러한 배경 가운데 등장한 신자유주의는 시장에 의한 수급균형을 강조하는 신고전학파(Neoclassic)에 그 이론적 토대를 두고 있다. 즉 개발도상국과 선진국의 경제는 구조적 차이가 없으며 따라서 개발도상국의 시장도 선진국에서처럼 작동하기 때문에 구조주의의 시장실패론과 대조적으로 시장을 신뢰하고 정부의 역할은 축소해야 한다고 주장 되었다. 또한 경제성장을 위해서는 자본의 양보다 자본산출량 비율(자본생산성)이 더 중요하고, 자본을 효과적으로 관리할 수 있는 경영능력이 필요하다는 주장이 대두되었다. 한편, 1970년대 두 차례의 오일파동은 주로 석유를 수입하여 산업화를 추진하던 개발도상국들에게 심각한 경제적 타격을 입혔는데, 수입대체산업화를 추진하며 내부지향적 개발전략(Inward-Looking Development Strategy)을 추진했던 국가들은 채무위기를 겪거나 경제성장이 정체된 반면, 수출지향산업화를 추진한 동아시아의 국가들은 빠른 경제성장을 달성함에 따라 수입대체정책의 한계가 드러났고, 수출지향산업화가 유효한 것으로 받아들여졌다(Hideki, 2002).

2.2.2 신자유주의 이론

○ 정부실패

구조주의 경제학자들이 시장실패를 주장한 것과 반대로 신자유주의에서는 정부실패를 강조하였다. 즉, 신자유주의에 따르면 한 국가가 빈곤한 것은 해당 국가에 자본이 부족하여 빈곤이 악순환되기 때문이 아니라, 국가의 개입에 의해 시장 기능이 왜곡되었기 때문이다. 예를 들어, 구조주의 관점에 따라 산업화 과정에 국가가 개입하여 산업화에 필요한 투입자원을 국가가 배분하고, 농업생산물 등의 가격을 국가가 임의로 책정할 경우에는 [그림 9]에서 알 수 있듯이, 자원 배분의 비유연성(inflexibility)에 의해 수확이 체감(Diminishing Return)하는 현상이 발생한다.

[그림 9] 자본배분의 비효율성에 의한 수확 체감



출처: Desai, 1987

[그림 9]에서 재화 X의 생산에 자본 의존도가 높다고 가정할 경우, 시장에 의해 재화의 가격 및 생산량이 결정되는 상황에서는 자본이 증가할수록 재화 X의 생산량은 증가하고, 가격곡선의 기울기가 일정⁸⁾할 때에 재화X의 생산량은 투입자본에 비례하여 함께 증가한다. 따라서 재화 X와 Y의 생산가능곡선과 가격곡선이 만나는 A지점에서 생산이 이루어지다가 투입자본이 증가하면 생산 지점이 B지점으로 이동된다. A지점과 B지점에서 생산되는 재화 X와 Y의 가치를 재화 X의 가치로 보면, A지점은 재화 X1 B지점은 재화 X2 만큼의 가치를 생산하고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 정부의 개입으로 인해 자원의 배분이 유연하지 않거나 정부에 의한 목표량 하달에 의해 재화 Y의 생산량 수준이 고정되어 있을 경우, B가 아닌 C지점에서 재화의 생산이 이루어 지게 되고, 이를 재화 X의 가치로 환산하면 X3만큼의 가치를 생산하게 된다. 즉, 국가가 시장에 개입할 경우 X2—X3 에 해당하는 경제적 손실이 발생하며, 이에 따라 신자유주의 경제학자들은 시장메커니즘에 의한 경제운영을 강조하였다.

경쟁적 렌트 추구하고 직접 비생산적 이익 추구(Directly Unproductive Profit-seeking, 이하 DUP)도 정부개입에 의해 야기되는 문제의 하나이다. Krueger (1974)에 의하면 특히 개발도상국에서의 정부 간섭은 사람들로 하여금 다양한 종류의 렌트(이권)를 두고 경쟁하도

8) 재화 X와 Y 사이의 상대적인 가격변화가 없는 상황으로, 가격비(goods-price ratio)가 고정되어 있는 경우를 의미한다.

록 하며, 그 사회에서 경쟁적 렌트가 차지하는 비중이 높을수록 시장이 효과적으로 작동하지 못한다고 한다. 예를 들어 정부가 수입을 제한하기 위해 수입 라이선스를 발급할 경우, 이 라이선스 자체가 하나의 상품이 되고, 이를 얻기 위한 경쟁으로 인해 기업이나 개인의 자원이 낭비되게 된다. 실제로 Krueger의 연구에 의하면 개발도상국에서 정부의 개입에 의해 발생한 렌트에 의해 발생한 손실이 1964년 인도의 경우에는 국민소득 대비 7.3%에 달했고, 1968년 터키의 경우에는 수입 라이선스에 의한 렌트가 GNP대비 15%를 차지했다. 특히 크루거는 수입대체산업화가 수출지향산업화에 비해 수입에 필요한 외화액수의 할당제 등으로 인해 발생하는 렌트 추구에 의해 자원이 낭비되고 이는 상대적으로 경제성장을 늦추게 된다고 제창하였다.

Bhagwati(1982)는 렌트 추구에 의한 후생(welfare)감소 현상을 확대하여 DUP에 의해 발생하는 후생 손실을 설명하였는데, 이는 관세 등의 제도를 통해 정부가 시장에 개입할 경우에 기업이 생산적 활동에 집중해야 할 자원을 관세에 의한 혜택을 받기 위한 로비활동 등에 의해 낭비함에 따라 발생하는 손실을 의미한다. 따라서 정부의 개입은 시장의 보이지 않는 손에 의해 개인의 이익이 사회적 후생의 증가로 이어지는 것이 아니라 개인의 이익은 증가하지만 사회적 후생은 증가하지 않는 렌트나 DUP의 “보이지 않는 발(invisible foot)” 현상을 야기한다. 따라서 정부는 외생변수로 가정되었던 기존의 경제 이론과 달리 신자유주의에서는 정부는 경제발전과의 관계에 있어서 내생변수의 성격이 있으며, 특히 정부 정책에는 그 사회의 기득권층의 이익이 반영된다고 보았다(Hideki, 2002).

○ 농업근대화론

구조주의에 의하면 경제발전을 위해서는 산업화가 필요하고, 산업화를 위해서는 많은 자원과 인력이 필요한데, 식량가격을 낮추고 농촌의 잉여노동력을 활용하면 농업생산량의 감소 없이 산업화를 추진할 수 있다. 하지만 1960년대 후반이 되면서 이러한 구조주의 관점에 대해 문제가 제기되기 시작하였는데, 특히 쉘츠(Theodore W. Schultz)가 개발도상국 농촌의 한계생산성이 0이라는 구조주의의 핵심 가설을 비판하고 인도의 인플루엔자 사례⁹⁾를 통해 이를 증명하면서 본격적으로 경제발전에 있어서 농업의 역할을 강조하는

연구가 시작되었다. 솔츠에 따르면 비농업 부문의 산업을 육성하기 위해 농업의 산출물을 가져가는 것은 결과적으로 개발도상국의 농업생산량뿐만 아니라 비농업 분야의 성장까지 정체시키는 결과를 가져온다고 한다. 또한 개발도상국과 선진국의 경제 구조는 구조주의론의 주장처럼 다르지 않으며, 선진국의 경제이론이 개발도상국에도 동일하게 적용될 수 있다고 하였다. 이는 개발도상국의 농업 발전을 제한하는 요인이 개발도상국의 농민이 게으르거나 합리적이지 못하기 때문이 아니며, 다만 교육을 통한 농민의 역량 강화 및 기술 공급이 있으면 개발도상국의 농민도 합리적으로 시장메커니즘에 반응할 수 있기 때문이라고 주장하였다(Nerlove, 1999; Schultz, 1964).

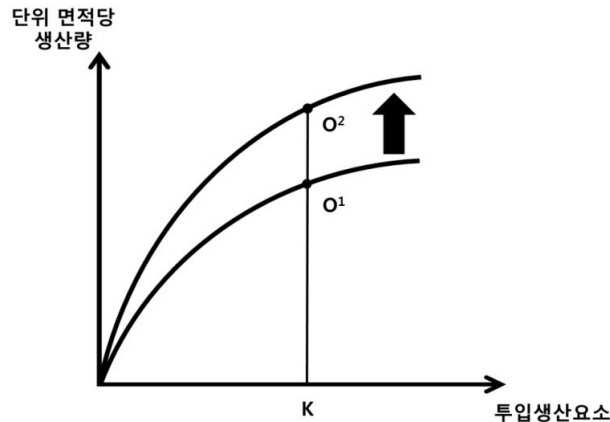
솔츠의 주장은 그 동안 구조주의 관점에서 상대적으로 무시되었던 농업 부문의 중요성이 다시 강조되는 계기가 되었으며, 농업 발전에 대한 다양한 후속 연구가 나오는 토대가 되었다 (Hideki, 2002). 이후 농업 발전에 관한 연구에 따르면, 국가의 경제발전에 있어서 그 국가가 산업화를 시작하는 시점 그리고 산업화하는 속도가 중요한데, 이를 결정짓는 핵심 요인이 농업의 발전임을 실증적으로 밝히고 있으며¹⁰⁾, 특히 농업의 생산성의 수준에 따라 산업화 시점과 속도가 결정된다고 지적하고 있다(Gollin et al., 2002; Timmer, 1988).

이처럼 농업 생산성을 향상시키기 위한 방법으로 많은 경제학자들이 새로운 기술의 도입을 강조하였는데, 이는 농업의 특성상 투입요소가 증가함에 따라 산출량이 체감하는 현상은 피할 수 없지만 신기술의 도입을 통해 [그림 10]과 같이 생산함수 자체를 상향 이동시킬 수 있기 때문이다.

9) 1918년~1919년 인도에서 인플루엔자가 갑자기 유행하면서 많은 사망자가 발생하였는데, 가축에는 아무 영향이 없어서 단지 농촌 노동력만 대량으로 감소하는 상황이 발생하였다. 이에 따라 해당 농촌의 생산량이 급감하는 결과를 낳았는데, 이는 구조주의에서 주장하는 농촌 노동의 한계생산성이 0이라는 가설을 정면으로 비판할 수 있는 근거를 제공하는 실험적 사례였다.

10) 공업부문 성장에 필요한 잉여노동력, 잉여자금, 잉여식량, 그리고 국내시장을 제공하는 중요한 원천으로써의 농업이 필요하며, 농업부문에서 충분한 잉여가 발생하지 않으면 공업화는 원활하게 진행하지 않는다 (Johnston & Mellor, 1961).

[그림 10] 기술도입에 의한 생산함수의 이동



농업생산량을 향상시킬 수 있는 기술혁신은 크게 노동 절약적인 기술과 토지 절약적인 기술의 두 가지 유형이 있다. 전자는 투입 노동시간을 절약하는 트랙터 등의 농기계 도입을 의미하며, 후자는 종자개선, 저렴한 유기질 비료 도입 등을 통한 생산량 증대 기술을 의미한다. Johnston and Mellor (1961)의 농업발전 단계설에 의하면 전통적 농업단계(1단계)에서 토지 절약적인 자본저위 기술(low capital technology)을 사용하는 2단계로 그리고 노동 절약적인 자본집약적 기술을 사용하는 3단계로 구분하였는데, 국가의 상황에 따라 1단계에서 2단계를 거친 후 3단계로 발전하는 경우도 있고 3단계로 먼저 이행한 후 2단계에 진입하는 경우도 있다¹¹⁾(박정근, 2004).

○ 인적자본론

전통적인 경제학에 따르면 생산의 3요소는 토지, 노동, 자본이다. 하지만 이와 같은 전통적 설명변수들이 실제 경제성장을 설명해 주는 부분이 단지 15%에 불과하고(Abramovitz, 1993), Rosenberg (2004)에 따르면 Robert M. Solow를 비롯하여 많은 경제학자들이 다양한 방법으로 분석을 시도한 결과 경제성장의 85% 가량은 전통적인 변수로 설명되지 않는다고 한다. 이 나머지 영역을 잔차요인(residual factor)이라고 하는데, 슐츠는 이

11) 미국의 경우 초기에 바로 기계화에 의한 노동 절약적인 기술도입(3단계)로 진입하였다. 하지만 개발도상국의 경우 바로 3단계에 진입할 경우, 농업 생산량은 증가하더라도 고용이 충분히 창출되지 않는 결과를 낳을 수도 있다.

잔차요인에 착안하여 당시에는 획기적으로 인적 자본을 경제성장의 요인으로 제시하였다. 슉츠는 인적 자본을 크게 교육과 건강으로 분류하였는데, 개인의 교육 수준과 건강에 따라서 노동생산성이 결정되고 이는 개인의 소득 수준을 결정한다고 보았다. 즉, 기존의 노동의 양만을 보던 사고에서 노동의 질도 고려하는 인식의 전환이 발생하는 계기가 되었고, 이후 경제발전 연구에 있어서 교육과 건강의 역할을 분석하는 시도가 활발히 전개됨과 아울러 원조 정책의 전환을 가져오는 바탕이 되었다.

이와 관련하여 대표적인 연구로 Becker(1975); Becker and Tomes(1994)가 비용편익 분석을 활용하여 교육의 경제적 가치를 환산한 연구가 있으며, 이 밖에도 여러 연구들에 의하면 선진국과 개발도상국 모두에서 개인의 교육을 받은 기간이 증가할 수록 소득도 증가하는 경향이 실증적으로 입증된 바 있다(Psacharopoulos, 1988; T. P. Schultz, 1988). 특히 교육의 특성상 투자에 따른 사적 수익뿐만 아니라 사회적 수익이 창출하는데, 국가경제의 발전 관점에서는 교육이 사회에 미치는 파급효과(spillover effect), 즉 사회적 수익이 중요하다고 알려져 있다.

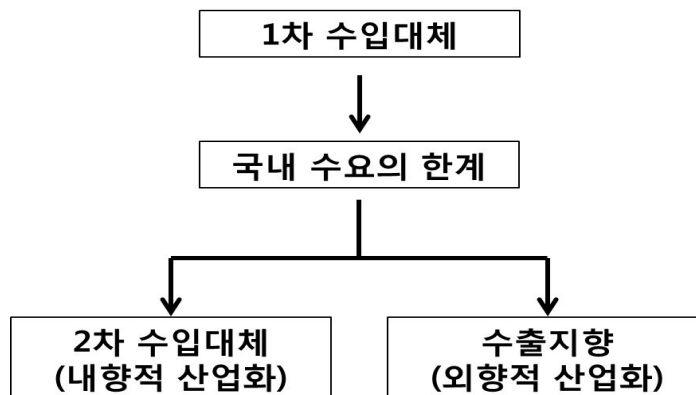
○ 수출주도산업화

1980년대 초까지 수입대체정책을 추진하던 라틴아메리카 국가들은 초반에는 이를 통해 성공적으로 경제성장을 달성하였으나, 산업화가 고도화될수록 협소한 국내시장, 필요한 투자자본량의 증가, 국제경쟁력 약화 등으로 점차 수입대체를 통한 경제성장의 한계에 직면하게 되었다(백종국, 2011). 반면에 한국과 대만을 대표적으로 동아시아의 국가들은 수출주도형 산업화를 통해 급속한 경제성장을 달성하였는데, 이러한 배경 가운데 수출주도 산업화를 강조하는 경제이론들이 주목을 받게 되었다. 이처럼 구조주의에서 강조되던 수입대체 산업화가 신자유주의 시대에 접어들면서 수출지향 산업화로 대체되었는데, 특히 신자유주의 진영에서는 수입대체 산업화의 이론적 기반인 프리비쉬싱거 명제에 대해서 철저히 비판을 하였다. 대표적 경제학자로는 발라사(Bela Balassa)와 크루거(Anne Krueger)가 있다.

발라사는 산업 및 무역정책에 따라 각 국가들을 분류한 후, 수입대체 산업화를 채택한

국가에 비해 수출지향 산업화를 추진한 국가가 더 나은 경제적 성과를 달성했음을 보였다 (Balassa, 1970, 1971a, 1971b, 1978). [그림 11]과 같이 그는 개발도상국 경제발전에 있어서 수출지향 정책이 수입대체에 비해 유리한 이유를 1차 수입대체 이후에 2차 수입대체 또는 수출지향으로의 전환에 따라 구분하여 설명하였다.

[그림 11] 수입대체 또는 수출지향 정책 선택의 기로



출처: Balassa, 1970 ; Hideki, 2002

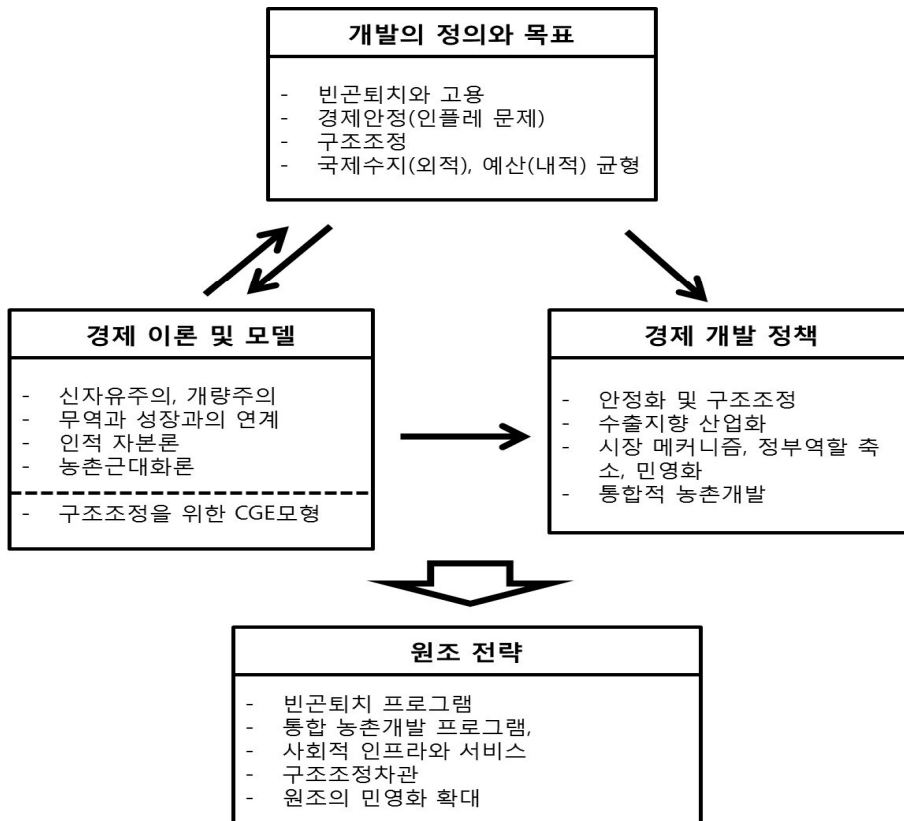
Balassa(1971b)에 따르면, 비(非)내구소비재¹²⁾를 자국 기업에 의해 생산하는 1차 수입대체 시기에는 고도의 기술이나 많은 자본을 필요로 하지 않으며 또한 소규모로 생산해도 효율적일 수 있기 때문에 개발도상국에서도 성공적으로 추진이 가능하다. 하지만 1차 수입대체에 의한 산업화가 일정수준에 도달하고 국내의 비내구소비재 시장이 포화상태가 되면 더 이상 산업화를 진행할 수 없게 되며, 이에 따라 자본재, 중간재, 내구재를 생산하는 2차 수입대체로 전환하거나 또는 기존의 비내구소비재 상품을 해외 시장에 수출하는 수출지향형 전략으로 전환해야 한다. 하지만 숙련노동, 기술, 자본이 필요한 내구소비재나 자본재 등을 생산하기에는 개발도상국의 내부 역량이 부족하고, 또한 고도화된 산업에서 효율적인 생산규모 즉, 규모의 경제를 달성하기에는 국내시장의 크기가 제한적이다. 따라서 2차 수입대체 전략을 채택한 개발도상국은 산업화가 정체될 수 밖에 없는데, 실제로 수입대체 산업화를 추진한 인도와 칠레 등 국가의 경제성장이 정체된 반면 수출지향

12) 오랫동안 사용할 수 없는 소비재를 의미하며, 의복이나 식량 등이 이에 해당한다.

산업화를 추진한 한국과 대만 등의 국가는 고도 성장을 달성하였다.

2.2.3 워싱턴 컨센서스 관점의 경제발전론과 원조 전략

[그림 12] 신자유주의 관점의 개발전략



출처: Thorbecke(2000)을 참조하여 저자 재구성

1970년대에 신자유주의와 함께 개량주의¹³⁾가 등장하였는데, 이는 개발도상국의 경제가 발전됨에도 불구하고 개발도상국의 빈부격차는 심화되는 현상이 발생하는 가운데 교육,

13) 1960년대에 등장한 개량주의는 기존의 성장 우선 경제학에서 탈피하여, 교육, 건강, 고용에 있어서 정부의 역할을 강조하는 이론이다. 이와 같은 개량주의는 기본적인 필요를 강조하였는데, 이에 따라 실제 원조전략에도 기본적인 필요 충족이 필요하다는 주장이 반영되었다. 하지만 본 연구에서는 워싱턴 컨센서스 시기를 전·후로 주류 경제이론(구조주의, 신자유주의, 신제도주의)을 주로 설명하고 있기 때문에 개량주의에 대한 자세한 설명은 생략하였다.

건강, 고용분야에 있어서 정부의 역할을 강조하였고, 원조와 개발정책에 있어서 기본적인 필요충족이 필요하다는 이론이다. 이에 따라 1970년~80년대의 원조는 신자유주의와 개량주의에 의한 전략을 함께 포함하고 있다. 먼저 개량주의적 관점에서 제시된 원조전략(빈곤퇴치 프로그램, 농촌개발, 사회인프라 지원)을 설명하면 다음과 같다.

○ 개량주의 관점의 원조전략

1969년 세계노동기구(International Labour Office, 이하 ILO)는 세계고용 프로그램(World Employment Programme)을 추진하며 원조의 1차적 목표는 고용 창출을 통한 빈곤 퇴치가 되어야 함을 제창하였다. 이에 따라 ILO는 고용 친화적인 전략을 연구하고 제시하였는데, 특히 고용이 경제 및 사회정책들과 밀접한 관계가 있음을 고려하여 빈곤 퇴치와 고용 개선 그리고 경제성장을 연계한 연구를 활발히 수행하였다. 또한 특정 국가를 대상으로 한 고용창출 사업을 타 기관과 협력하여 진행함과 아울러 고용 친화적인 전략과 정책을 수립하고 구현하는 데에 필요한 기술적 지원도 제공하였다(Ghai, 1999). 이러한 국제사회의 흐름 가운데에 인구 성장과 고용 및 노동집약적 기술간의 관계, 교육제도, 노동시장, 소득분배, 전통적 농업의 역할과 도·농 이주의 결정 요소와 같은 분야의 연구에서 있어서 많은 발전이 있었고, 이는 원조의 기능과 역할에 대해서 전면적인 재검토를 하는 계기가 되었다(Thorbecke, 2000).

이러한 맥락에서 세계은행과 미국의 USAID는 빈곤 퇴치 프로그램을 추진하였는데, 이를 통해 기존의 전력, 교통, 통신 등의 인프라를 제공하는 원조에서 탈피하여 농촌개발, 주거, 교육, 의료 등의 사회서비스 개선을 위한 원조를 강조하였다. 또한 빈곤층에서 직접적으로 혜택을 줄 수 있는 프로젝트의 비중이 확대되었는데, 예를 들어 영양실조 빈민들을 위한 식량 공급, 예방접종 프로그램, 문맹퇴치 캠페인, 소규모 영세농민을 위한 신용공여 등의 사업을 전개하였다. 이처럼 농촌 지역을 대상으로 한 원조가 증가하고 체계화됨에 따라 증가함에 따라 이는 통합 농촌개발 프로그램 형태로 발전되었고, 이를 농촌에 필요한 기술 보급사업과 연계하여 농업생산성을 향상시킴에 따라 농촌개발 사업의 성과를 극대화 하였다(Thorbecke, 2000).

○ 신자유주의 관점의 원조전략

워싱턴 컨센서스가 등장한 것은 1980년대 라틴아메리카 국가의 외채위기로 이후에 나타난 불안정성을 해결하기 위해서이다. 당시 라틴아메리카의 경제상황을 보면, 시장은 제대로 작동되지 않았으며 GNP는 3년 연속 하락을 거듭했다. 또한 재정적자가 GDP의 5-10%에 달할 정도로 매우 높았다. 남미 정부는 재정적자 해결을 위해 외국으로부터의 자금을 차입하였다. 당시 1970년대 유가파동으로 인해 막대한 오일머니가 선진국 은행으로 유입되었고, 이로 인해 은행창고에 쌓인 오일머니를 대출할 곳을 찾아 나선 은행들에게 라틴아메리카는 아주 좋은 차입자가 되었다. 그러나 1980년을 전후로 미국에서 이자율이 급등하게 되자, 라틴 국가들은 이자부담의 급증으로 고통 받게 되었다. 갑자기 늘어난 이자부담을 해결하기 위해, 정부에서는 화폐를 마구 발행하기 시작했다. 그 결과는 극단적인 초인플레이션으로 이어졌다. 이러한 환경 하에서 경제행위가 왜곡되고, 생산적 투자가 일어나지 않아 경제는 더욱 어려워졌다. 또한 1970년대의 두 차례에 걸친 석유파동으로 비산유 개발도상국들 국제수지의 악화가 심화되었고, 이는 1982년 멕시코의 금융위기를 필두로 많은 개발도상국들의 부채위기로 이어졌다.

이에 따라 개발도상국의 경제에 있어서 외적(국제수지)균형과 내적(예산)균형이 경제발전을 위한 핵심 조건으로 강조되었고, 개발도상국 경제의 안정화 및 구조조정 정책에 대한 필요성이 대두되었다. 이러한 개발도상국의 경제 위기는 그 동안의 주류 경제이론이었던 구조주의에 대한 비판과 함께 시장 메커니즘의 역할을 강조하는 신자유주의가 주류 이론으로 정립되는 데에 기여하였다. 또한 공여기관의 원조는 국제적인 ‘보조금’이고 이는 시장 메커니즘의 기능을 왜곡하는 유해한 존재로 될 수 있다는 주장이 제기되었는데, 대표적인 원조비판론자인 바우어(Peter Bauer)에 따르면 계획경제체제하에서 개발도상국 정부는 공기업의 발전을 주체로 삼으며 민간기업의 발전을 억압한다고 지적하였다. 그는 또한 개발도상국 정부가 원조를 얻기 위해 국제수지 적자를 의도적으로 만들어 내고 있고, 정치 권력을 유지하기 위해 원조를 이용할 뿐 국민의 빈곤 문제에는 무관심하다고 주장하였다. 그리고 이러한 문제의 해결을 위해서는 개발도상국은 시장자유화를 도입하고 민간 기업 성장을 촉진하는 경제체제를 갖고 있어야 한다고 제창하였다(Dorn, 2002; Hideki, 2002).

신자유주의 시기의 원조는 이러한 패러다임의 전환에 기초하고 있다. 특히 시장자유화를 도입하는 개발도상국들이 확대되도록 이를 지원하는 구조조정 원조 또는 정책지원 차관이 필요하다고 주장되었는데, 이는 IMF와 세계은행에 의해 본격적으로 추진되었다. 본래 IMF는 일시적인 외화부족상태에 빠진 국가들에 대해서 단기적 차관을 제공하는 국제수지 조정기관이고, 세계은행은 개발도상국의 개발촉진을 목적으로 장기차관을 제공하는 기관이다. 1970년대에 발생한 두 차례에 석유위기와 그에 따른 불황을 계기로 개발도상국들이 심각한 국제수지 불균형과 대외채무 위기에 빠지게 되었고, 이러한 국제수지 불균형과 채무위기의 성격이 일시적인 것이 아니라 장기간에 걸친 구조적 특성을 가지고 있다는 인식이 정착하게 되었다. 이에 따라 IMF는 해당국가의 투자우선순위, 미시경제적 효율, 인센티브 구조 등의 문제에 대해서 관심을 쏟게 되었고, 세계은행도 개발도상국의 발전을 저지하고 있는 주요 요인이 국제수지 불균형이라는 인식하에 개발도상국의 외화 절약을 위해서는 구조조정 프로그램을 실시하는 것이 필요하다는 입장을 취하게 되었다 (Feinberg, 1988).

워싱턴 컨센서스는 위와 같은 신자유주의 시대의 경제발전론을 대표하고 있는데, 이는 1989년 윌리엄슨이라는 학자가 이름 붙인 것으로, 개발도상국 경제성장과 관련된 일종의 정책 표준안을 의미한다 (Williamson, 1990). ‘워싱턴’이라는 이름이 붙은 이유는, 그가 제시한 표준안이 미국정부, IMF, 그리고 세계은행의 세 주체 간에 이루어진 합의를 바탕으로 작성된 것에 근거하는 것으로서, 위 기관들이 모두 워싱턴에 위치하고 있기 때문이다. 워싱턴 컨센서스는 개발도상국 경제정책에 관한 10대 방안으로 구성되어 있는데, 이는 다음의 표에 요약되어 있다.

[표 2] 워싱턴 컨센서스 10대 정책제안

1. 재정 건전성 확보	2. 공적 지출의 우선순위 조정
3. 세제 개혁	4. 금리 자율화
5. 국제경쟁 환율 도입	6. 무역 자유화
7. 외국인 직접투자 허용	8. 공공기업 민영화
9. 규제 완화	10. 재산권 보호

출처: Rodrik, 2007

[표 2]에서와 같이, 워싱턴 컨센서스는 신고전파 경제학의 이념을 바탕으로 한 신자유주의 이데올로기를 반영한 것으로써, ‘작은 정부, 시장 중심’의 경제개혁이 개발도상국의 경제성장을 가능하게 할 것이라는 생각이 반영되어 있다. 각 내용을 요약하면 다음과 같다.

정부의 역할을 축소하기 위해서는 정부가 운용할 수 있는 자금인 재정지출이 줄어들어야 한다. 1번의 재정건전성은 재정수지(정부의 수입에서 지출을 뺀 것)가 커야 확보되는데, 정부수입은 고정된 상황에서 정부지출인 재정지출을 줄이면 재정수지가 커지므로 재정 건전성이 증대된다. 공적지출과 관련된 2번의 내용은 국가가 무차별적 보조금을 주는 행위를 줄이고, 투자의 형태로 공적지출의 대상을 전환하는 것을 의미한다. 3번은 시장메커니즘을 활성화하기 위해서는 민간투자가 증대되어야 하는데 이를 위해서는 기업에 대한 세율 인하를 실시해야 함을 의미한다. 4번의 금리 자율화는 금리가 정부의 정책이 아니라 시장에 의해 결정되어야 하며, 해외로 자금이 빠져나가는 것을 방지하기 위해 실질이자율을 양(+)으로 유지해야 한다는 내용을 포함하고 있다. 5번의 국제경쟁환율 역시 환율이 시장에 의해 결정되는 변동환율제를 도입해야 하는 것을 의미한다. 소규모 국가의 경우 자국 시장의 보호를 위해 정부가 환율을 인위적으로 조정하는 고정환율제도를 채택하는 것이 일반적이는데, 정부의 시장 개입을 줄이려면 환율이 시장에 의해 결정되도록 해야 한다. 6번의 무역 자유화는 무역 보호조치 및 관세를 인하하는 내용을 담고 있으며, 7번의 외국인 직접투자의 자유화 역시 외국인의 자국에 대한 투자에 방해되는 제반 규제사항을 완화하거나 줄이는 내용을 담고 있다. 8번의 국영기업 민영화 역시 정부의 경제 개입을 줄이기 위한 조치이며, 9번의 규제완화는 앞에서 열거한 규제 완화 이외에도 각종 시장질서에 위배되는 제반 사항을 완화하는 내용을 포함한다. 10번의 재산권 보장은 시장메커니즘이 제대로 작동하기 위해서는 개인의 재산권이 보호되어야 가능하므로, 이것은 시장 질서를 확보하기 위한 제도적 장치를 의미한다고 할 수 있다.

이러한 워싱턴 컨센서스에 기반하여 아르헨티나, 브라질 등 많은 나라들에서 경제안정화정책이 실행되었다. 당시 경제안정화정책은 인플레이션 해결에 중점을 두었는데, 이러한 처방은 장기적 성장으로 이어지지 않을 가능성이 높았다. 왜냐하면 시장 자유화에만

초점을 맞추고 금융부문 취약성이 해결되지 않아 거시적 불안정성이 증대되는 역효과가 발생할 수 있었기 때문이다. 워싱턴 컨센서스의 처방을 따르던 정책입안자들은 자유화, 규제완화, 그리고 민영화 등에 주로 관심을 두었고, 오히려 시장을 효율적으로 만드는데 요구되는 경쟁과 같은 다른 중요한 요소들은 충분히 고려되지 않았다.

실제로 워싱턴 컨센서스에 입각하여 경제정책을 추진한 라틴아메리카나 아프리카 국가에서 경제성장은 오히려 더디게 진행되었고, 반면에 이 표준안을 따르지 않은 대만이나 우리나라에서는 경제성장이 빠르게 진행되어 대표적인 성공사례로 꼽히게 되었다(Rodrik, 2008). Lee (2006)에서는 한국, 대만, 중국의 예를 들어 분석하였는데, [표 3]은 국별의 구체적인 상황을 보여준다.

1990년대에 접어들면서 시장 자유화와 수출지향을 지향하는 워싱턴 컨센서스의 취약점이 드러나기 시작하였다. 워싱턴 컨센서스의 정책을 비교적 착실하게 따랐던 많은 라틴아메리카 국가들의 경제성장이 정체되었고, 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르를 제외한 대부분의 개발도상국들의 경제가 악화되었다. 라틴아메리카 국가들의 채무 문제는 더욱 심각해졌고, 사하라 이남 아프리카 국가들의 빈곤문제도 해결되지 않았으며, 신자유주의에 의해 사회 계층간의 불평등 및 빈부격차는 더 심화되었다.

이러한 배경에서 개발도상국 경제성장에 관한 다음과 같은 새로운 정책안의 필요성이 제기되었다. 첫째, 신자유주의에 따른 시장 자유화에 의한 효과를 얻기 위해서는 전제조건으로 시장이 제기능을 발휘할 수 있도록 도와주는 ‘제도’가 필요하다고 강조되었으며, 경제정책의 선택과 실행을 위해서는 국가의 적극적인 역할이 필요하다고 주장되었다. 둘째, 신자유주의 이론은 시장의 완전성에 가정하고 있는데, 이 가정은 개발도상국의 상황에는 적절하지 않다. 특히 거래비용이 0이라는 가정과 정보의 완전성을 가정하고 있는 신자유주의 이론에 대한 비판이 제기되었다. 셋째, 외부경제의 중요성이 다시 강조되었는데, 특히 수확체증의 측면에서 산업정책 및 이를 위한 정부의 역할이 강조되었다. 넷째, 시장메커니즘으로는 개발도상국의 빈곤, 환경, 공정한 분배, 여성과 아동, 인권 등의 문제를 해결할 수 없다는 인식이 확산되었으며, 새롭게 개량주의가 다시 강조되었다.

[표 3] 워싱턴 컨센서스 시행 여부: 한국, 대만, 중국

워싱턴 컨센서스 정책	한국	대만	중국
1. 재정건전성	대체로 채택	채택	대체로 채택
2. 공적 지출의 우선순위 조정	채택	채택	대체로 채택
3. 세제 개혁	대체로 채택	채택	1994년 이후 채택
4. 금리 자율화	제한적 (1980년대까지)	제한적 (1980년대까지)	제한적으로 실시
5. 국제경쟁 환율 도입	초기 이후 채택	채택	1994년 이후 채택
6. 무역 자유화	제한적 (1980년대까지)	제한적 (1980년대까지)	2002년에야 WTO가입
7. 외국인직접투자허용	제한적 수행	제한적 허용	제한적 존재
8. 공공기업 민영화	다수 공기업 존재 (1950~1960년대)	다수 공기업 존재 (1950~1960년대)	국영/공기업 아직 지배적
9. 규제 완화	제한적 (1980년대까지)	제한적 (1980년대까지)	제한적
10. 재산권 보호	초기 이후 채택	초기 이후 채택	초기 이후 채택

2.3 포스트 워싱턴 컨센서스(1990년 이후) 시대

2.3.1 배경

스티글리츠는 기존의 워싱턴 컨센서스가 경제성장이라는 아주 협소한 목표를 상정하고 이를 달성하기 위한 수단으로서 거시경제 안정성, 자유 무역, 민영화 등을 제시하였다고 지적하면서, 경제개발의 목표가 더 폭넓어져야 하고 이를 달성하기 위한 수단도 다양해져야 할 필요가 있다고 하였다. 먼저 경제개발의 목표는 GDP의 증가만이 아닌, 보건 및 교육의 개선을 통한 생활수준의 향상을 추구해야 한다는 것이다. 이러한 생활수준의 향상을 위해서 개발은 첫째, 지속 가능해야 하며, 둘째, 평등해야 하며, 셋째, 민주주의적이어야 한다고 주장하였다. 또한 그는 이러한 목표를 달성하기 위한 수단이 반드시 워싱턴 컨센서

스에서 기초할 필요는 없다고 하였다 (Stiglitz, 1988).

로드릭에 따르면, 포스트 워싱턴 컨센서스 시대에 이르러 새로운 개혁원칙은 제도적인 성격을 띠고 있다. 이 제도적인 관점에서 10가지 항목들을 기존의 워싱턴 컨센서스에 추가하였는데 이는 다음과 같다. 기업지배구조 개선, 부패 척결, 노동시장 유연화, WTO 합의 준수, 국제 금융 기준 및 규범 준수, 신중한 자본계정 개방, 자율적 환율체제, 중앙은행 독립성 확보 및 인플레이션 관리, 사회 안전망 구축, 그리고 빈곤 퇴치가 이에 해당된다. 이러한 경제 정책이 주장된 바탕에는 첫째, 시장 지향적 개방만으로는 불충분하며, 관료사회에서부터 노동시장에 이르기까지 폭넓은 영역에서 제도개혁이 근본적으로 이루어져야 한다는 인식이 확산되었기 때문이다. 둘째, 거시경제운용을 세심하게 하고 규제체계를 탄탄히 하지 않는다면, 금융시장 자율화가 오히려 금융위기와 과도한 변동성을 불러올 수 있다는 우려가 있었기 때문이다. 셋째, 경제가 성장하면 빈곤문제는 자연스럽게 해결된다는 낙수효과(Trickle-down effect)에 대한 문제점을 인식하여, 정책의 기본 틀에 사회정책 및 빈곤 퇴치 프로그램을 추가할 필요를 갖게 되었기 때문이다(Rodrik, 2007).

이와 같이 포스트 워싱턴 컨센서스 시기에는 국가의 역할이 새롭게 부상하였지만 워싱턴 컨센서스 이전 경제발전론의 국가관과는 달리, 시장을 보완하는 형태로써의 국가의 역할이 강조 되었다. 그리고 개발도상국 경제개혁의 범위, 순서, 속도는 개발도상국이 처한 상황에 따라 달라질 수 있으므로, 개별 개발도상국의 역사적, 정치적, 제도적 요인을 고려해야 한다는 주장이 제기되었다. 그리고 정부, 시장, 제도의 세 영역의 관계를 종합적으로 파악하고자 하는 연구들이 등장하였으며, 이러한 맥락에서 포스트 워싱턴 컨센서스를 대표하는 신제도학파가 등장하였다.

2.3.2 신제도주의 이론

본래 제도학파는 19세기 말엽부터 1930년대 초반까지 미국에서 발전한 경제학의 한 학파로, 경제현상을 역사적으로 발전·진화하는 사회제도의 관점에서 파악하고자 한 이론이다. 베블린(Veblen)과 코먼스(Commons) 등이 당시의 주도적인 역할을 한 학자로서, 이들은

개인의 활동을 규제하는 집단 활동의 규칙, 즉 제도적인 면의 중요성을 강조했기 때문에 제도학파라고 불렸다. 신제도학파의 등장으로 이들은 구제도학파가 되었는데, 신제도학파는 제도를 강조한다는 점에서 구제도학파와 생각을 공유하고 있지만, 구제도학파가 거부했던 마샬(Marshall)의 한계효용이론을 받아들인다는 점에서 차이점을 두고 있다(Buchholz, 2007). 신제도학과 이론은 신고전파 이론에서 가정하고 있는 ‘제도 불변, 거래비용 없음, 상품의 동질성, 완전 정보’의 전제 조건을 비판하면서 등장했다. 시장의 불완전성을 전제 하기 때문에, 시장 이외의 제도·조직·정부의 역할이 주요한 요인으로 등장하며 시장이 모든 것을 해결한다고 생각하지 않는다(Hideki, 2002)

신제도학과 내에서도 다양한 흐름이 존재하는데, 먼저 거래비용적 접근 방식을 택한 코즈(Coase)와 노스(North)는 코즈는 경제학 세계에서 경제주체는 완전한 합리성을 가지고 있으며 완전한 정보를 가지고 있는데, 그렇다면 이들이 집단을 구성하여 위계질서 내에서 협동하는 기업이라는 제도가 존재할 필요가 있는지에 대해 의문을 제기했다. 개인들이 완벽하게 모든 거래를 제대로 할 수 있다면 기업이라는 제도는 있을 필요가 없는데, 그럼에도 불구하고 현실에서 기업은 존재하기 때문이다.

이에 대해 코즈는 기업이 존재하는 이유는 가격기구를 이용하는데 비용이 들기 때문이라고 주장한다. 가격기구를 이용해서 경제주체가 경제행위를 수행하기 위해서는 여러 가지 비용이 든다. 계약 대상자를 찾는 것부터, 원하는 결과를 얻기 위해 협상하는 것, 그리하여 계약을 수립하고 이행하는 것까지 비용이 많이 든다. 이러한 비용 보다는, 기업의 위계질서를 통한 명령체계를 이용하는 비용이 더 적게 들기 때문에, 기업이라는 제도가 존재한다는 것이다. 그는 계약 수립과 집행에 드는 이러한 비용을 거래비용이라고 불렀다. 그리고 기업 내부의 활동을 조정하는데 드는 비용을 조직비용이라고 불렀다. 조직비용은 기업의 규모가 일정 수준 이상이 되면 급격히 증가하므로, 특정 단계에 가면 기업의 규모를 더 확장하는 것이 경제성이 없다고 보았다.

노스는 거래비용의 개념을 이용하여 제도를 내생화한 경제발전 모델을 구축하고자 하였다. 그의 핵심적 사고는 다음과 같다. 첫째, 신고전파 경제학에서는 거래비용이

영(zero)이라고 가정하고 있지만 실제로는 영이 아니며, 거래비용을 최소화하기 위해 역사적으로 다양한 제도가 발달해왔다. 부국과 빈국의 차이는 제도적 차이로 인해 발생한 거래비용의 크기에 의해 설명할 수 있다. 둘째, 사회관계의 네트워크가 잘 형성되어 있는 곳의 거래비용은 아주 작다. 왜냐하면, 기만, 책임회피, 눈속임 등의 기회주의적 행동이 거의 일어나지 않기 때문이다. 셋째, 특화와 분업의 발전에 따라 불특정다수와의 교환이 발달하면서, 교환에 따른 불확실성이 증가하면서 거래비용도 증가한다. 기회주의적 행위를 통해 얻어지는 이익도 증가한다. 넷째, 거래비용을 낮추고 특화와 분업의 발달을 통한 생산성 이익을 실현하기 위해서는 다양한 제도가 필요하다. 근대사회에서 이것은 소유권 설정의 형태를 띠며, 제3자인 정부만이 소유권 설정과 계약 실시를 강제할 수 있다. 다섯째, 거래비용은 종종 아주 크기 때문에 생산과 교환이 불가능해지는 경우도 발생시킨다. 여섯째, 공식적인 규칙과 계약의 발달은 국가를 발생시킨다. 이와 동시에 권력의 불평등한 분배가 발생한다. 정치적으로 우월한 계층에게 유리한 규칙이 제정될 수 있고, 이에 따라 거래비용이 증가하게 된다. 제3세계 정부는 이러한 경향이 있으므로, 거래는 제한되고 경제성장은 촉진되지 않는다. 마지막으로 제도변화를 초래하는 원인은 인구변화, 지식스톡의 변화, 기술변화 등으로 인한 상대가격의 변화이다(North, 1981).

베이츠(Bates)는 “정치제도는 비효율적 소유권을 낳고, 나아가서는 국가의 정체나 쇠퇴를 초래하는 내재적 경향이 있다”는 노스의 주장을, 아프리카 국가를 대상으로 구체적으로 분석하였다. 그는 아프리카 정부 개입의 특수성과 결과를 다음과 같이 정리한다. 아프리카의 각국 정부는 농산물 가격인하와, 농민이 구입하는 상품가격인상 정책을 동시에 추진해왔다. 농업용 생산재 구매에 대해서 보조금을 지급하였지만, 일부 농민만 혜택을 받았다. 가격이 아닌 정부계획을 기초로 하는 정책으로 농업생산 증가를 유도했는데, 이는 시장경쟁을 억압하고 수익전망이 없는 농업 프로젝트로의 투자로 연결되었다. 이러한 정부개입으로 농업부문에서는 식량생산의 유인이 사라지게 되었다. 공업부문에서는 국내공업 보호정책을 추진했는데, 당시 정부개입으로 인해 발생했던 통화의 과대평가로 인해 경제전체에 수입대체 생산이 유도되었다. 이로 인해 국내 경쟁이 감소하고 소수 기업이 시장을 지배하는 상황을 맞게 되었다(Bates, 1988). 베이츠의 이러한 주장은 수입대체산업화 전략을 비판한 신자유주의 이론과 유사하나, 차이점은 왜 이러한 비합리적인 정부가

존재했는가라는 문제설정에 있다. 그는 당시 정부를 보는 두 가지 시각박애심 넘치는 정부론과 사익의 대리인(이익단체 압력의 결과)으로서의 정부론-을 모두 비판하였다. 그는 여러 경제적인 제도를 만들어 내는 것은 권력을 만들어 내는 것이며, 이것의 사용형태와 방식은 정치가에 의존하고 있다고 주장하며 새로운 설명방식을 제안하였다.

포프킨(Popkin)은 개발도상국 경제의 위험과 불확실성 문제를 제기하면서, 흉작기 농민 보호와 관련해 위험과 보험의 문제에 주목했다. 이를 해결하기 위해서는 비시장적인 농민조직이 필요하며, 경제가 발전하기 위해서는 이러한 정치적 조직이 자발적 제도로써의 시장으로 바뀌어야 한다고 주장하였다(Popkin, 1988).

애커로프(Akerlof)와 스티글리츠도 정보의 불완전성 문제를 다룬 대표적인 학자들인데, 애커로프는 중고차 시장을 예로 들어 정보불완전성이 가져오는 문제를 이론적으로 분석하였고, 스티글리츠는 정보불완전성이 신용시장에 미치는 부정적 효과를 강조하였다(Stiglitz & Weiss, 1981). 구체적으로 애커로프는 정보의 비대칭성이 가져올 수 있는 역선택 현상을 분석하여, 정보의 문제가 시장실패로 이어진다고 주장하였다. 개발도상국 경제에서의 정보문제는 선진국에 비해 상대적으로 더 심각하며, 이러한 문제를 해결할 수 있는 다양한 제도의 창출이 필요함을 주장하였다. 그의 이론은 중고차 시장을 대상으로 전개된 것으로, 거래 당사자 간의 정보 비대칭성(Asymmetric Information)이 역선택(Adverse Selection) 현상을 발생시켜 거래가 이루어지지 않게 된다는 점을 지적하고 있다.

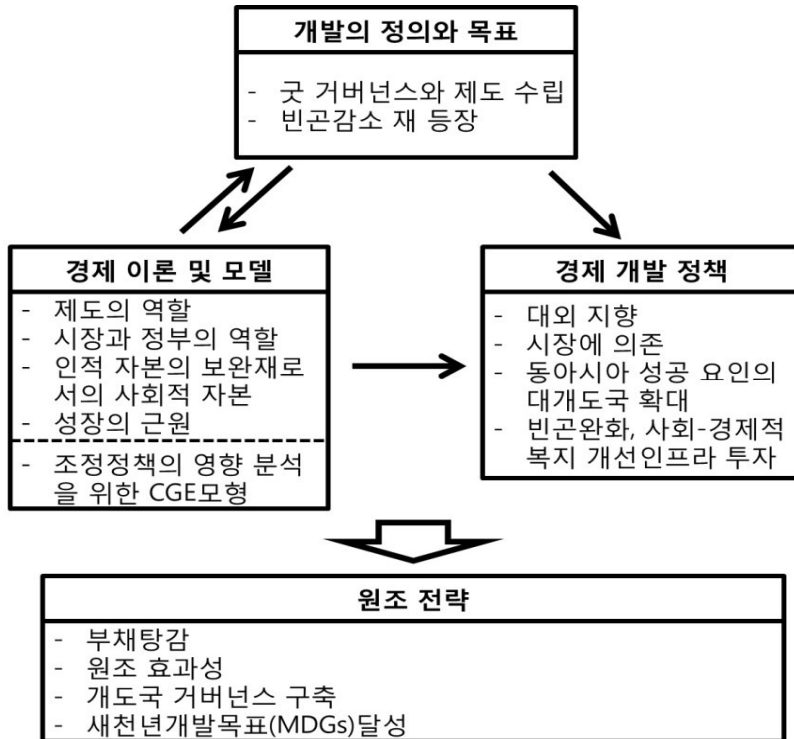
특히, 개발도상국에서는 상품들 간의 품질(quality)의 차이가 선진국에 비해 상대적으로 훨씬 크기 때문에, 시장이 제대로 발달하지 않아서 결과적으로 경제발전이 저해된다는 것이다. 개발도상국에서는 품질에 대한 불확실성이 커서, 저수준 균형의 골레에서 빠져나갈 수 없기 때문에 경제발전의 궤도에 들어설 수 없다. 따라서 개발도상국 경제가 발전할 수 있는 궤도에 진입하려면, 품질에 대한 불확실성을 줄일 수 있는 다양한 제도의 창출이 필요하다고 주장하였다.

실증분석을 통해 신제도주의를 주장한 학자로는 대표적으로 넥과 키퍼(Knack and Keefer, 1995)가 있는데, 이들은 정부의 부패 등 다양한 제도의 질적 차이가 각국의 경제성장을 설명하는 주요한 변수임을 보였다. 또한 홀과 존스(Hall and Jones, 1999)는 제도와 성장 간의 상호작용 효과, 즉 내생성 문제를 해결하기 위해 도구변수를 이용하여 횡단면 분석을 통해 제도가 경제성장의 결정요인임을 보였다. 로드릭과 트레비는 지리적 요인과 개방도 등의 변수들이 대부분의 경우 제도라는 채널을 통해 성장에 영향을 미친다고 주장하였다(Rodrik and Trebbi, 2004).

2.3.3 포스트 워싱턴 컨센서스 관점의 경제발전론과 원조 전략

1990년대에 들어 공여국들의 원조피로(aid fatigue)현상이 점차 심화되었고, 1992년에는 원조규모가 감소하는 현상이 발생하기도 하였다. 이 시기에는 빈곤국의 경제가 원조에 종속되는 관계를 형성하고 있다는 문제 의식이 등장하였는데, 이는 원조효과성에 대한 논의와 연구가 활발히 진행되는 계기가 되었다. 대표적으로 번사이드(Burnside)와 달러(Dollar)는 거버넌스가 구축되어 있는 개발도상국에 원조가 제공되는 경우에만 원조가 성장을 촉진하고 빈곤을 감소시킬 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다고 실증분석 결과를 통해 주장하였다. 이어서 한센(Hansen)과 타르프(Tarp)는 번사이드와 같은 기본모델을 사용하여 같은 국가를 대상으로 분석하였는데, 국가 특유의 고정효과(country-specific fixed effects)를 고려할 경우 개발도상국들이 채택한 정책과는 별개로 그들 고유의 특수성이 원조효과성에 주요한 영향을 미친다고 밝힌바 있다(Hansen & Tarp, 1999). 이에 따라 개발도상국의 역사와 정치 및 제도 등을 고려한 가운데 원조가 전개되어야 한다는 주장이 확대되었다.

[그림 13] 포스트 워싱턴 컨센서스 시기의 개발전략



출처: 저자작성

또한, 경제발전 전략 연구에 있어서 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르의 동아시아 신흥공업국들이 중요한 사례가 되었다. 특히 신자유주의 경제학자들이 이 국가들은 정부의 개입 정도가 약하고 개방정책을 채택하였기 때문에 좋은 성과를 얻을 수 있었다는 아전인수격 주장이 비판을 받게 되었고, 워싱턴 컨센서스가 상대적으로 잘 시행된 라틴아메리카의 경제적 성과가 동아시아에 비해 저조하다는 사실은 워싱턴 컨센서스의 종언을 확고히 해주었다.

이와 같은 포스트 워싱턴 컨센서스 시기의 신제도주의 흐름은 워싱턴 컨센서스를 연장시키는 성격이 강한데, 신자유주의에서 강조된 시장 메커니즘을 효과적으로 작동하기 위해서는 개발도상국에 민주주의나 사적 재산권 등의 제도가 채택되어야 한다는 주장이기

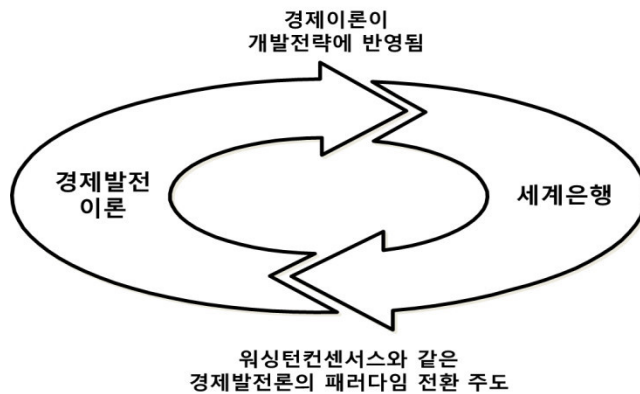
때문이다. 예를 들어, 신제도주의적 관점에서 한국과 북한을 비교한 연구에 의하면, 한국과 북한은 역사와 문화가 동일한 국가였지만 국가가 채택한 제도 즉, 사적 재산에 기초한 자본주의 제도가 정착된 한국이 북한을 앞설 수 있다고 하였다. 하지만 이러한 제도중시론에 대한 실증분석적 비판도 등장하고 있는데, 한국에서 경제성장이 이루어진 것은 제도 때문이라고 보기 어렵고 오히려 경제성장 이후에야 민주주의로 이행했다는 의견도 있다 (Glaeser et al., 2004). 또한 로드릭의 연구에 의하면, 워싱턴 컨센서스나 포스트 워싱턴 컨센서스와 같이 필요한 여러 가지 성장정책을 나열하는 쇼핑 리스트적 접근을 지양해야 하고, 해당 국가의 성장을 저해하는 가장 중요한 제약요인(binding constant)이 무엇인지를 국가별로 찾아서 이를 해결하는 방식으로 원조와 경제성장 정책에 접근해야 한다고 하였다.

3. 주요 공여기관 사례분석: 세계은행

3.1 선정 배경

주류 경제발전이론이 변화됨에 따라 선진국과 개발도상국의 경제성장 전략은 물론 양자간 그리고 다자간 공여기관들의 원조전략도 함께 변화해 왔다. 특히 경제학자들은 대거 등용¹⁴⁾해온 세계은행의 경우에는 이러한 경제발전이론의 변화에 따라 실제 개발협력 정책이 직접적인 영향을 받아온 기관이며, 심지어 워싱턴 컨센서스 시기를 비롯하여 경제발전이론의 패러다임 변화에 직·간접적인 영향을 주고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 경제발전이론의 변천에 따른 실제 공여기관의 원조전략 변화를 살펴보고 분석하기 위해서 가장 적합한 공여기관으로 세계은행을 선정하였다.

[그림 14] 경제발전론과 세계은행 개발전략의 상호연관성



14) 차관이 필요한 국가로부터 대출 신청서를 받고 해당 사업의 실현가능성만을 판단하여 인프라에 대한 차관을 제공하면 될 것이라는 세계은행의 초기 생각과는 달리, 세계은행은 차관을 상환할 수 있는 사업 및 국가를 선별해야 했고 해당 사업이 그 국가 경제에 얼마나 기여를 할 수 있는지 등을 경제적으로 분석해야 했기 때문에 세계은행은 채무국 경제에 대한 평가를 시작하였다. 이는 세계은행이 전문 경제학자들을 대거 등용하는 배경이 되었으며, 이에 따라 세계은행의 사업은 경제이론의 변천 과정에 효과적으로 대응할 수 있었으며, 심지어 경제 발전이론 패러다임의 전환을 주도할 수 있는 역량도 갖게 되었다.

일반적으로 불리는 세계은행그룹과 실제 세계은행간에는 의미상 차이가 있으므로, 세계은행의 범위를 간단히 설명하면 다음과 같다. 1944년 브레튼우즈(Bretton Woods) 협정의 결과로 1944년 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction & Development, 이하 IBRD)이 설립되었고, 이후 1956년 세계금융공사(International Finance Corporation, 이하 IFC), 1960년 국제개발협회(International Development Association, 이하 IDA), 1966년 국제투자분쟁해결본부(International Centre for the Settlement of Investment Disputes, 이하 ICSID), 1988년 다자간투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency, 이하 MIGA)가 설립되었다. 세계은행그룹(World Bank Group)이라 함은 이 기관들을 모두 포함하는 명칭이며, 일반적으로 세계은행은 이들 중에 IBRD와 주로 최빈국들을 대상으로 양허성 차관을 제공하는 IDA 두 기관을 의미한다. 따라서 본 연구에서 의미하는 세계은행도 IBRD와 IDA를 의미한다.

3.2 경제발전론의 전환과 세계은행의 개발 전략

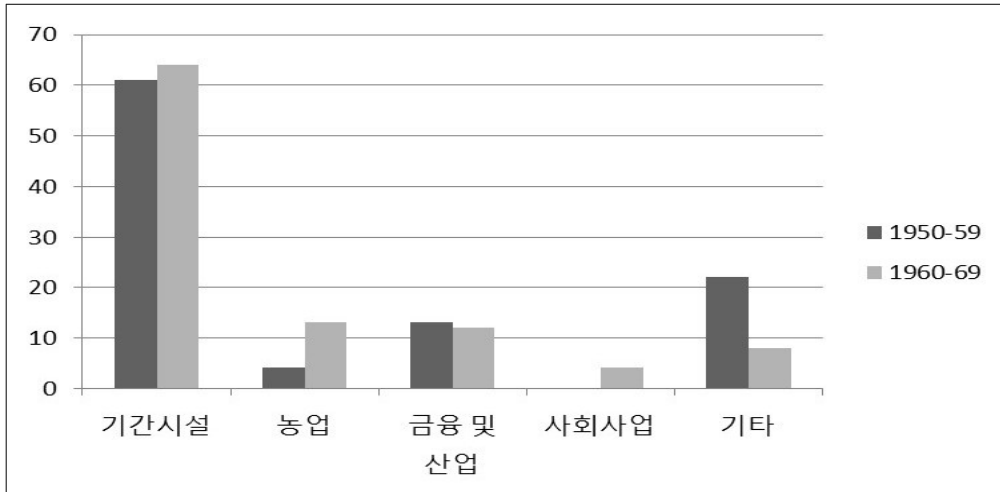
1950년~1960년대 중반까지 구조주의 시기의 세계은행은 전기, 교통, 상수도 시설 등 인프라조성을 위한 지원에 집중하였다. 이처럼 초기 세계은행이 인프라지원에 집중하게 된 배경에는 구조주의의 공급제약가설에 따라 자본이 부족한 개발도상국 환경에서는 대형 인프라건설에 의한 자본공급(인프라투자)이 개발도상국 경제성장의 장애물을 제거하는 역할을 한다는 인식이 있었다. 또한 공적자금에 의한 대형 인프라사업이 민간자본의 투자를 촉진하는 효과가 있을 것으로 기대하였다. 이러한 맥락에서 경제성장과 직접적으로 관련 없는 교육·보건·의료 등의 사회복지 분야에 자금을 사용하는 것은 희소한 자원을 낭비하는 것으로 간주되었다. 게다가 세계은행의 신용도 관리 측면에서도 인프라시설 투자가 사업 완료 후 원금의 상환 가능성이 높기 때문에 경제인프라에 우선적으로 차관을 제공하였다.

실제로 [그림 15]와 같이 1950~60년대 세계은행의 사업에서 인프라시설 차관이 차지하는 비중은 60% 이상이었는데, 교육·보건등의 사회발전에 대한 차관은 부재하거나 매우 낮은 수준에서 제공되었다(Stein, 2008). 농업부문에 대한 지원도 취약하였는데, 이는

농업을 단지 공업화 과정에 필요한 인력과 자원을 제공하는 경제성장을 위한 보조적인 영역으로 보며 농업 발전을 등한시한 구조주의 관점의 경제발전론과 그 궤를 같이 하고 있다.

[그림 15] 1950~60년대 세계은행의 분야별 지원 비중¹⁵⁾

(단위: %)



출처: Kapur et al., 1997

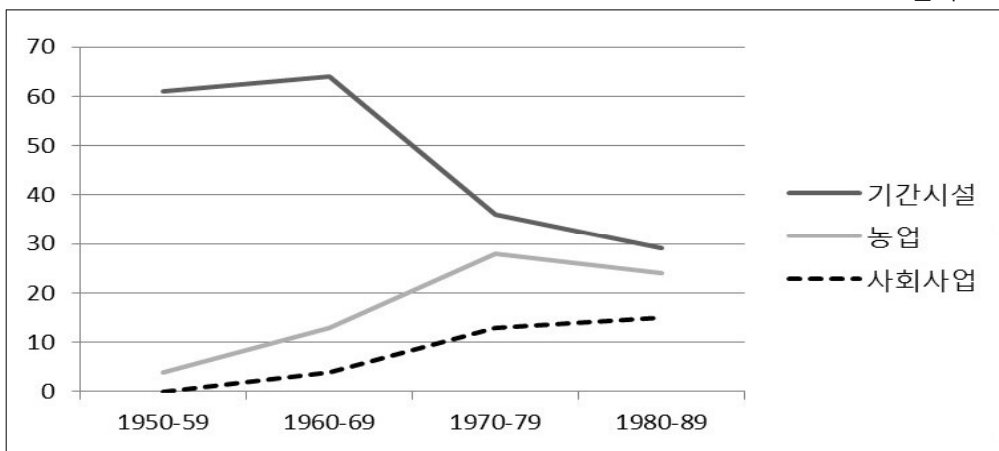
구조주의 시기에는 농업은 산업화를 위한 농업 생산물을 공급해주거나 농업생산량 감소 없이 농촌의 잉여인력을 산업화에 투입시킬 수 있는 분야에 불과하였으며, 농업육성을 위해 국가 또는 원조기관이 적극적인 역할을 할 필요가 없다는 시각이 지배적이었다. 하지만 1960년대 후반에 들어서면서 이러한 구조주의의 한계를 인식하고 동시에 개량주의가 등장하면서 이러한 기존의 경제발전이론과 원조정책에 대한 비판이 본격화되기 시작하였다. 특히 도시 발전 및 경제인프라에 대한 투자에 의한 낙수효과(Trickle-down effect)가 농촌의 빈곤 감소를 하는 데에 있어서 그 효과가 미약하였다는 문제 인식이 확대됨에 따라 세계은행의 개발 전략도 전환기를 맞이하게 되었다.

15) 인프라는 교통, 통신, 전기시설; 사회사업은 교육, 환경, 인구, 식수 및 위생, 사회적 보호(social protection), 도시 개발; 기타는 석유 및 가스, 채굴, 공공부문 관리, 관광, 다분야(multisector), 기타 분야를 의미한다.

1970년대의 세계은행은 개량주의적 관점에서 개발도상국의 빈곤 감소와 인간의 기본 필요 충족을 위해 건강, 영양, 고용 등의 문제 해결에 관심을 갖기 시작하였는데, 1973년 세계은행 총재 맥나라마(Robert McNamara)는 나이로비 연설을 통해 빈곤 감소를 위해서는 농촌의 개발 및 소농을 위한 원조에 집중해야 함을 주장 하였다(Stein, 2008). 이에 따라 세계은행은 기존의 교통, 전력, 통신의 경제인프라 건설에 집중하는 지원에서 탈피하였고, 대신 농업을 비롯한 교육 그리고 식수 시설 등의 중요성을 강조하기 시작하였다. 실제로 다음의 그림과 같이 농업과 사회사업 분야로의 지원 비중이 큰 폭으로 증가하였고, 경제인프라에 대한 지원 비중은 눈에 띄게 감소하였다.

[그림 16] 기간별 사업유형의 비중 변화

(단위: %)



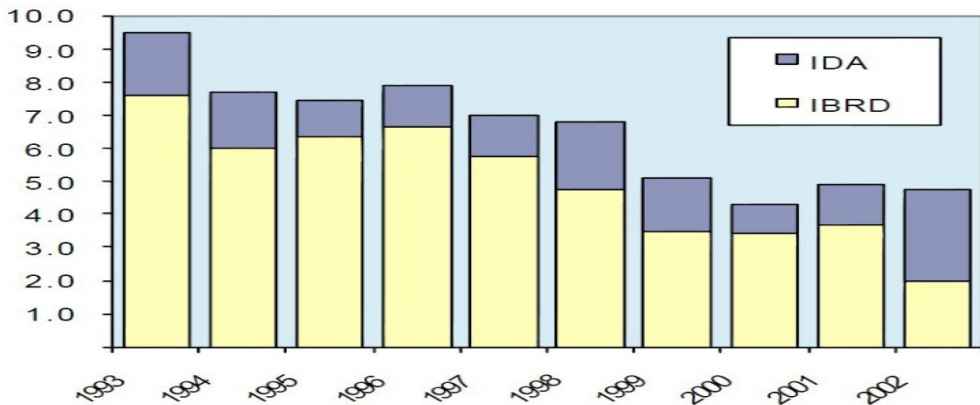
출처: Kapur et al., 1997

1980년대에 멕시코를 시작으로 개발도상국에 확대된 부채 위기위기는 경제개발과 원조의 환경을 급격하게 변화시키는 계기가 되었다. 정부 실패 및 시장 메커니즘을 강조하는 신자유주의 관점이 주류화 되었고, 개발도상국의 부채 위기 해결을 위해 국제수지(외적) 균형과 예산(내적)균형이 개발도상국의 경제발전을 위한 핵심 목표로 등장하게 되었다. 이에 따라 세계은행과 IMF는 정부의 개입보다는 시장의 역할을 강조하는 경제개혁을 지지하며 구조조정 프로그램을 시행하기 시작하였다.

특히, 세계은행과 IMF는 개발도상국에게 차관을 제공함에 있어 개발도상국에게 민간경제 발전, 규제 완화, 자유무역, 민영화, 보조금 철폐 등을 조건으로 제시하였고, 개발도상국의 예산균형을 위해 정부지출을 줄이고 공공사업을 줄이도록 하였다. 이에 따라 세계은행은 경제인프라 조성을 위한 대형 프로젝트 원조를 축소시켰다. 실제로 다음과 그림과 같이 1993년 대비 2002년의 IBRD와 IDA의 인프라에 대한 차관은 약 50% 수준으로 감소하였는데, 세계은행의 인프라 구축 지원은 1993년 106억 달러에서 2003년 54억 달러 수준이 되었다.

[그림 17] IDA와 IBRD의 인프라에 지원한 차관액

(단위: 10억달러)



출처: World Bank, 2003b

세계은행이 경제인프라 사업을 축소시킬 수 있었던 배경에는 신자유주의에 따라 시장의 기능을 확대하고 정부의 역할을 축소하면 비록 정부에 의한 투자는 감소하더라도 공공 부문보다 효율적인 민간에 의한 투자가 확대되어 이를 상쇄할 것이라는 기대가 있었다. 하지만 실제 결과는 인프라에 대한 민간 투자액이 1997년에 1,280억 달러로 정점에 이르렀다가 이후에는 계속 감소하여 2002년에는 580억 달러 수준이 되며, 정부 및 민간에 의한 투자가 모두 감소하는 결과를 낳았다(World Bank, 2003b). 그리고 1990년대부터 약 10년 동안 공적 및 민간 차원의 인프라에 대한 투자 감소 이후 발생한 인프라의 부족 현상은 개발도상국 전반에 걸쳐 개발목표의 달성을 위협하는 수준이 되었다.

한편, 이 시기에는 경제성장 관점에서 적극적인 인프라의 투자에 대한 필요성을 간과한 기존 신자유주의 관점의 경제발전론에 대한 반성과 함께 인프라가 경제성장에 미치는 효과에 대한 여러 연구 결과들이 제시되기 시작하였다(Aschauer, 1989; Munnell, 1990; Uchimura and Gao, 1993; Shah 1988). 이 시기에서의 인프라와 경제성장과의 관계에 관한 연구들에 의하면, 투자환경과 무역 역량 개선과 연관된 인프라의 경우에는 경제성장에 직접적인 기여를 할 수 있다고 밝혀 졌다. 또한 가계 부문 차원에서 제공되는 인프라 서비스의 경우에는 빈곤 감소와 직접적인 상관관계를 갖고 있으며, 이는 직접적으로 주민들에게 기본 생활에 필요한 식수나 위생시설 등을 제공함과 아울러 간접적으로 교육, 보건, 여성 고용¹⁶⁾ 등을 향상시켜 새천년개발목표의 달성에 기여하는 바가 크다고 하였다.

세계은행의 자료에 의하면, 일반적으로 개발도상국이 목표하는 경제성장을 달성하기 위해서는 GDP대비 5.5%가 인프라에 투자되어야 하고, 저소득 국가일수록 이 비중이 증가하여 최빈국들의 경우에는 7~9%가 투자되어야 한다고 한다¹⁷⁾. 하지만 동아시아의 일부 국가들이 상대적으로 많은 비용을 인프라 건설에 투입하였을 뿐, 대부분의 개발도상국들은 위 규모에 못 미치는 인프라가 투자되었고, 이는 이들 국가의 경제성장을 심각하게 저해하는 요인이 되었다. 1997년과 1998년에 개발도상국 전체 인프라 투자의 약 20%를 차지하던 민간투자도 2000년대에는 절반으로 크게 감소하였는데, 특히 아르헨티나와 브라질의 경우에는 1998년 민간이 전체 인프라 투자액의 55%를 차지하기도 하였으나, 사유화 정책을 대대적으로 추진한 이후 이 비중은 급감하였다(World Bank, 2005).

새천년개발목표, NEPAD(New Partnership for Africa's Development), WSSD, Camdessus Panel 등의 이니셔티브에 의해 인프라 서비스 공급에 대한 요구가 확대되어 갔고, 개발 아젠다에서도 인프라에 대한 논의가 확대되어 갔다. 그리고 인프라의 부족이 개발도상국의 저성장 요인 중에 하나라는 인식 가운데 세계은행도 새천년개발목표 달성과

16) 기간시설 투자는 직접적인 효과 외에도 간접적인 파급효과를 유발한다. 예를 들어 식수와 위생 시설의 개선은 직접적으로 주민들의 건강 증진에 기여하고 간접적으로는 여성의 가사노동 시간을 단축시킨다. 또한 의료 서비스를 전기 시설과 연계하여 제공하면 보건 증진 효과를 극대화할 수 있고, 학교에 도로를 연결해주면 학생들의 출석률을 증가시키는 파급 효과가 있다.

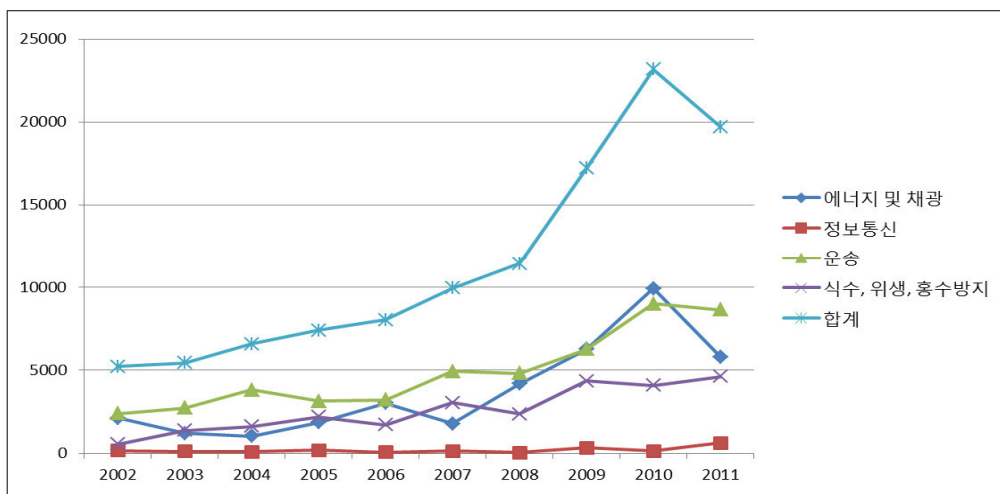
17) 일반적으로 인프라 투자액 중에 약 절반은 새로운 인프라 조성에 사용되며 나머지 절반은 기존의 인프라를 관리 및 보수하는 비용에 투입된다.

빈곤퇴치를 위해 인프라에 대한 투자를 확대하기로 하였다. 1997년~2003년 사이에 민간에 의한 인프라 프로젝트가 50%나 크게 감소한 가운데, 세계은행은 기존의 기초에서 탈피하여 인프라에 대한 공적 지원 비중을 점차 확대하기 시작했다. 특히 1999년에 21%까지 감소하였던 인프라에 대한 세계은행의 차관 비중을 40% 수준까지 회복하기 위해 지원 규모를 매년 증가시켰다.

세계은행은 공공 및 민간자본을 포괄적으로 확보하고 이를 통해 효과적이고, 지속가능하며, 적정 가격으로 공급 가능한 인프라 서비스 제공을 사업 운영의 핵심 목표로 두고, 과거에 공공 부문 또는 민간 부문에 편향되었던 기존의 정책에서 탈피하여 공공과 민간을 포괄하는 스펙트럼 사이에서의 세계은행의 역할을 재정립 하였다. 이처럼 세계은행이 그 역할 범위를 확장한 데에는 공공에 비해 민간의 효율성이 높고 인프라 서비스 개선에 유리한 측면에서 민간을 활용할 필요가 있었고, 또한 민간에만 의지할 경우 인프라 확대에 요구되는 충분한 자원 확보가 곤란하다는 측면이 고려되었기 때문이다(World Bank, 2003a).

[그림 18] 세계은행의 인프라에 대한 지원 규모(2002~2011년)

(단위: 백만달러)



출처: 저자작성

인프라 공급에 공공과 민간을 복합적으로 활용하는 세계은행의 전략은 각 분야별 인프라 사업에 따라 다양한 사업모델을 통해 수행되고 있다. 예를 들어 민간의 참여가 활발한 통신 서비스 분야의 경우에는 세계은행은 정책 자문과 제도 구축의 역할에 초점을 맞추며, 이를 IFC의 민간기업에 대한 투자 및 대출과 MIGA의 보증이 이를 뒷받침하도록 하고 있다. 반면에 민간의 참여 비중이 10% 이하인 식수나 위생 분야의 인프라 경우에는, 세계은행이 직접 공공부문에 의한 투자 및 서비스 제공을 수행하고 민간에게는 보조금을 지급하기도 하여 공공과 민간의 파트너십에 기반한 혁신적 사업 모델을 추구하고 있다(World Bank, 2003a). 또한, 개발도상국의 경제수준에 따라서도 세계은행은 차별화된 전략을 취하고 있는데, 민간의 참여가 상대적으로 저조한 IDA 지원 대상 국가들에게는 세계은행은 인프라 구축에 직접 투자하고 있으며, 중소득국에서는 투자 효과의 극대화를 위해 공공과 민간 자본 투입을 병행함과 아울러 특히 인프라 서비스의 제공이 한 분야나 지역으로 치중되지 않도록 하는 데에 각별한 신경을 쓰고 있다. 중상위소득국의 경우에는 민간으로부터 상당한 규모의 인프라 투자를 받아왔기 때문에, 비록 2000년대에 들어 민간투자가 감소하고 있는 추세라 하더라도 세계은행이 직접 제공하는 투자는 제한된 수준을 유지하기로 하였으며 대신 민간 재원의 투입을 촉진하고 그 효과를 극대화하는 역할을 하였다(World Bank, 2003a)

3.3 세계은행의 전략: 인프라 전략

본 절에서는 앞서 서술한 경제발전이론과 세계은행의 개발전략의 변천과정의 흐름 이후, 현재 세계은행이 인프라시설 투자와 관련한 전략을 소개하고자 한다. 이 외에도 농촌 개발전략, 인적개발전략 등도 존재하고 있으나, 이는 본 연구의 연구범위를 넘어섬으로 이에 대한 설명은 생략하기로 한다.

세계은행은 인프라 공급자로서의 역할을 효과적으로 수행하기 위해 세계은행은 2003년 IAP(Infrastructure Action Plan)를 수립하였는데, 이는 2004년~2006년까지 세계은행의 인프라 구축 원조의 활성화를 목표로 한 것이었다. 본 계획의 주요 골자는 인프라에 대한 세계은행의 지원 규모를 증액하고, 민간자본을 비롯하여 인프라에 투자에 사용할

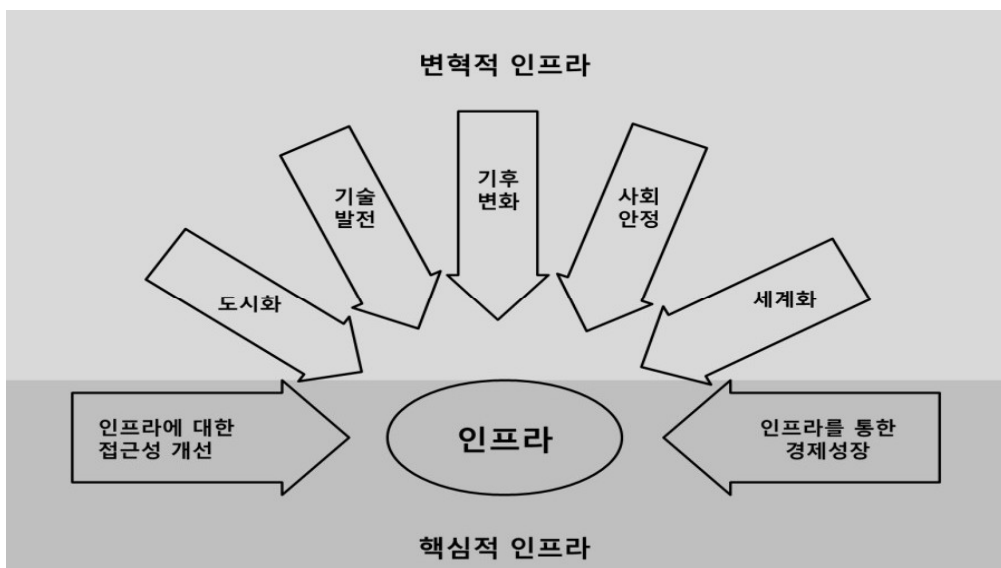
재원의 범위를 확대하며, 개발도상국 경제 진단 및 분석법의 개선을 통해 세계은행이 제공하는 차관 및 다른 금융 지원들의 효과를 제고하는 것이다. 이처럼 IAP에 개발도상국 경제 진단법 강화가 포함된 이유는 인프라 투자에 있어서 그 동안 민간 부문 역할이 지나치게 강조되었고 동시에 인프라가 빈곤완화에 기여하는 역할에 대해 충분히 고려되지 않은 상황 가운데에서 국가지원전략(CAS)이 수립되어 왔기 때문이다(World Bank, 2003b).

IAP 이후에도 개발도상국의 인프라 수요는 지속적으로 증가함에 따라 세계은행이 인프라 부문에서 해야 할 역할도 함께 확대하였다. 특히 세계은행은 인프라 영역에서의 역할을 명확히 하기 위해서 다음의 네 가지 핵심 사항을 인프라 전략에 반영하기 시작하였다. 첫째, 핵심 사업 부문(운송, 물, 에너지, 정보통신)에서의 공급격차를 해소하기 위해 개발도상국 지원사업을 개선시켜야 하며, 인프라 공급에 있어서 기후변화, 민간 부문의 역할, 인프라 서비스 제공의 지역적 불균형, 도시화에 따른 인프라 수요, 그리고 기술 발전 필요성 등이 고려되어야 한다. 둘째, “해를 주지 않는다(dono-harm)”라는 목표를 넘어서서, 인프라 서비스의 지속가능성을 고려할 필요가 있다. 전통적인 서비스에 더하여, 환경적 유지가능성과 경제·환경·사회의 조화(triple bottom line)를 가능하게 하는 프로그램 계획이 필요하다. 셋째, 인프라 서비스를 위해서는 강력한 거버넌스 지원이 아주 중요하다. 효율적이고 효과적인 공적·사적 자원 사용, 강력한 결과 감시시스템 등이 이에 해당된다. 넷째, 현재 이루어지고 있는 연간 지원금인 130억 달러와 미래 증액되는 액수를 포함하더라도, 연간 9,000억 달러에 달하는 개발도상국 전체 수요를 커버하지 못한다. 따라서 추가재원 확보가 필요하며, 이것은 민간 금융과 원조 자금으로부터 조달할 수 있다.

전술한 네 가지 사항을 고려한 가운데 세계은행은 SIAP(Sustainable Infrastructure Action Plan)을 수립하였고 본 전략에 따라 2009년~2011년 동안 인프라 사업을 수행하였다. 특히 SIAP는 다음과 같이 △교통, 물, 에너지, 정보통신 부문에서의 핵심 아젠다를 명확화, △범분야 이슈에 대한 접근을 통한 효과성 극대화, △거버넌스를 통해 사회적, 환경적 목표에 집중, △민간투자를 위한 환경 조성을 강조하였다.

2010년 기준으로 교통, 수자원, 에너지, 정보통신의 인프라 사업이 세계은행그룹 전체 사업에서 차지하는 비중이 43%에 달해 세계은행에서 가장 중요한 사업분야로 자리잡았다. 또한 개발도상국의 빈곤문제 해결을 위해서는 개발도상국에서의 기본 인프라 서비스에 대한 접근성 개선이 필수적이라는 인식 가운데, 계속적으로 세계은행은 인프라에 대한 지원에 전략적 우선순위를 두기로 하였으며 특히 변화하는 개발환경에 효과적으로 대응하기 위해서 기존의 SIAP(Sustainable Infrastructure Action Plan FY08-11)전략을 유지한 가운데 이를 보완하여 ‘인프라를 통한 전환(Transformation through Infrastructure, 이하 TTI)’ 전략을 수립하였다. TTI는 FY12-15기간을 위한 SIAP에서 업데이트된 인프라 지원 전략이다. [그림 19]에서와 같이 세계은행의 인프라지원을 통한 경제성장 달성 과 인프라시설 접근성 향상 측면에서 인프라 지원을 해왔다면, TTI에서는 개발도상국의 급격한 도시화 문제, 기술 발전, 기후변화, 사회적 안정, 세계화, 그리고 식량안보나 에너지 위기 등의 복합적인 문제에 효과적으로 대응하기 위해 통합적이고 변혁적인 인프라 지원 전략을 제시하는 데에 주안점을 두고 있다(World Bank, 2012).

[그림 19] 세계은행의 복합적이고 상호 연계된 인프라 지원



출처: World Bank, 2012

TTI에서는 기존의 분야별 인프라 전략을 견지한 가운데, 복합적인 상호 연계된 인프라 제공을 위한 방안과 민간재원 및 타재원을 효과적으로 활용하는 방안을 제시하고 있다. 특히 세계은행은 지식중개자 역할 및 파트너십을 강화하기로 하였는데, 동일한 이슈에 타 개발은행과의 협력을 통한 대응, 국제이슈에서의 국제적인 토론의 장 역할, 그리고 기존의 재원에 새로운 재원을 통합하거나 신흥공여국과의 협력 등을 모색하고 있다. 또한 개발도상국 개발을 위한 민간재원의 활용도 강조하고 있는데, 민간투자를 위한 환경 조성 및 민간 재원 활용을 위한 금융 수단의 활용, IFC를 통한 자문 활동 강화, MIGA를 통한 보증 제공 등을 새로 도입하거나 확대하며 민간재원을 적극 활용하기로 하였다.

4. KOICA의 개발협력 동향과 연구과제 제언

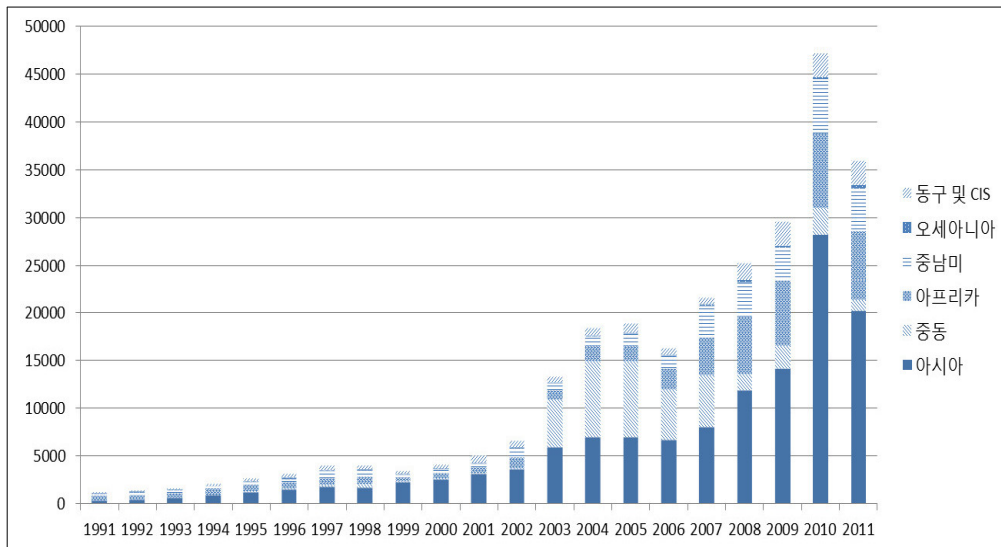
4.1 KOICA의 지원 동향

4.1.1 지역 및 분야별 지원 동향

KOICA의 원조 규모는 다음의 그림과 같이 매년 확대되어 왔으며, 특히 아시아의 개발도상국들에게 가장 많은 원조를 제공하고 있다. 2011년 기준으로 아시아 지역에 제공한 원조규모는 절반 이상(56.2%)을 차지하였으며¹⁸⁾, 최빈국들이 많은 비중을 차지하고 있는 아프리카에 대한 지원도 꾸준히 확대되고 있는 추세이다.

[그림 20] KOICA의 지역별 지원 추이

(단위: 천만원)

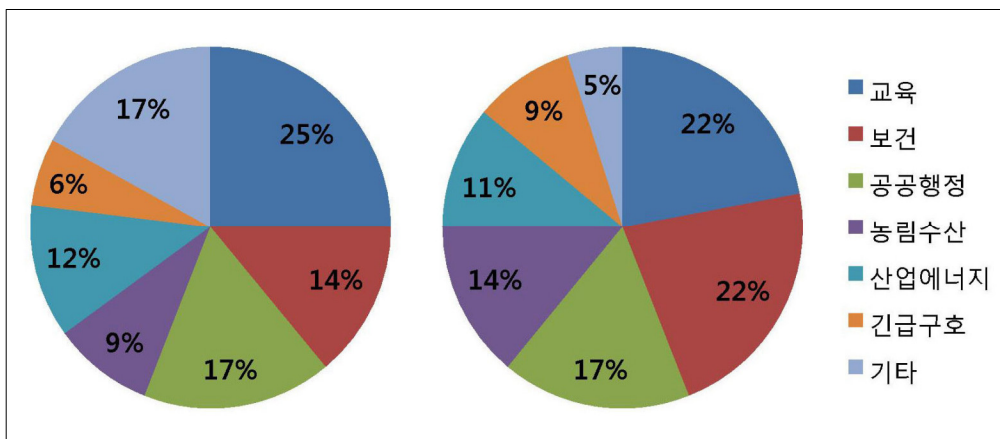


출처: KOICA 통계사이트

18) 다자간원조 및 기타 부문 제외된 경우에 해당된다.

분야별로 살펴보면 2011년 사업액 기준으로 교육분야(25%)의 사업이 가장 많은 비중을 차지하였으며, 공공행정(17%)이 그 뒤를 이었다. 사업수를 기준으로 비교할 경우에는, 보건이 교육과 더불어 22%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는데, 사업액을 기준으로 할 때 보건분야가 차지하는 비중이 14%에 불과한 것은 보건 분야의 사업이 상대적으로 각 사업들의 규모가 작음을 의미한다. 경제인프라와 가장 관련이 높은 산업에너지의 경우 사업액 기준으로 12%, 사업수 기준으로 11%를 차지하였다.

[그림 21] 2011년 KOICA의 지원분야별 비중



주: 사업액 비중(좌측), 사업시행 건수(우측) 비중
출처: KOICA 통계사이트

여기서 KOICA의 경제인프라에 대한 지원 통계를 볼 때 유의할 점은 OECD의 부문별 분류와 KOICA의 부문별 분류가 서로 다르다는 점인데, 통계보고지침(Creditor Reporting System, 이하 CRS) 따르면 OECD의 경제인프라 부문이 KOICA의 산업에너지와 일부 공공행정 분야에 해당한다. 구체적으로 OECD 분류법에서 운송 및 창고, 에너지 개발 및 공급 부문은 KOICA의 산업에너지 분야에 해당되고, 금융 및 재무서비스, 비즈니스 및 기타서비스 부문은 KOICA의 공공행정 분야에 해당된다. 통신 부문은 둘로 나뉘는데, 통신정책 및 행정관리는 공공행정 분야에, 나머지는 산업에너지 분야에 해당된다.

[표 4] 경제인프라 부문 OECD와 KOICA의 분류기준

OECD 부문	KOICA 분야	
운송 및 창고	산업에너지	
통신	산업에너지	통신/전화, 라디오/텔레비전/인쇄매체, 정보통신기술
	공공행정	통신정책 및 행정관리
에너지개발·공급	산업에너지	
금융·재무서비스	공공행정	
비즈니스·기타서비스	공공행정	

출처: 저자작성

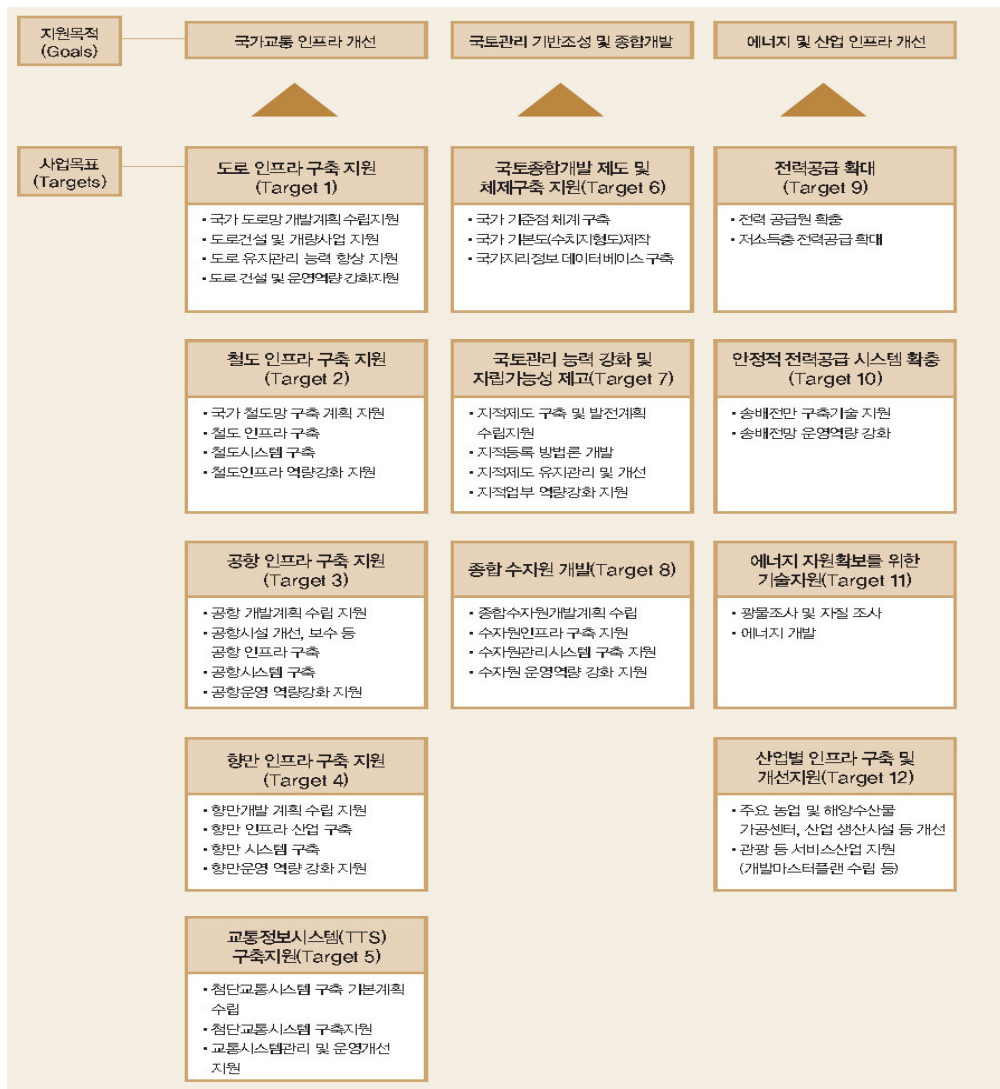
4.1.2 KOICA의 지원 전략

경제발전이론과 세계은행의 개발 전략에 비추어 경제적 관점에서 향후 KOICA의 연구 방향을 제시하기 위해 현재 KOICA의 분야별 전략을 살펴보면 다음과 같다. 특히 본 절에서는 KOICA의 ‘산업에너지’ 전략을 대상으로 분석을 실시하였는데, 특히 KOICA의 산업에너지 전략 중에서도 인프라 지원사업을 중심으로 그 전략적 특성을 파악하고자 하였다. 이는 모든 전략을 살펴보기에는 현실적인 제약이 있고, 교육이나 보건과 달리 산업에너지는 개발도상국의 경제성장과 직결되는 분야이기 때문이다.

KOICA는 개발도상국의 경제발전단계, 개발도상국 고유한 특징에 따라 중점 지원분야를 차별화하여 인프라 지원사업을 전개하고 있다. 예를 들어 국토 기초자료가 미비한 국가(캄보디아, 우즈베키스탄)들에는 국토개발 기초자료 확충 지원, 측량기준점 설치 및 지도제작, 국가지리정보시스템 구축 등을 중점으로 사업을 선정하고 있으며, 초기산업화 국가(베트남, 인도네시아)들에게는 교통 인프라 타당성 조사 및 구축, 에너지 인프라 개선 및 구축, 신도시 개발 계획 수립 등의 지원을 하고 있다. 또한 도서·해안 국가들에게는 공항이나 항만, 내륙국가 국경지역에는 철도나 도로의 교통 인프라, 수자원 보유 국가에게는 수자원 관리체계 및 기술지원 그리고 댐 건설 등의 지원을 하고 있다. 특히 인프라 지원사업 전략에서 KOICA는 개발도상국의 경제발전과 한국 기업들의 현지 진출을 위한 기반 조성이라는 Win—Win 전략을 추구하고 있다.

KOICA의 산업에너지 분야의 추진전략은 교통인프라 개선, 국토관리 기반조성 및 종합 개발, 에너지 인프라 개선이라는 3가지 목표로 구성되어 있으며, 각 목표 별로 하위 사업 목표가 총 12개 설정되어 있다. 하지만 산업에너지(인프라사업)는 KOICA의 7대 사업분야임에도 불구하고 각 유형별 인프라 지원분야가 [그림 22]와 같이 단순히 나열되어 있어 장기적인 비전이나 구체적인 사업전략이 제시되지 않고 있다.

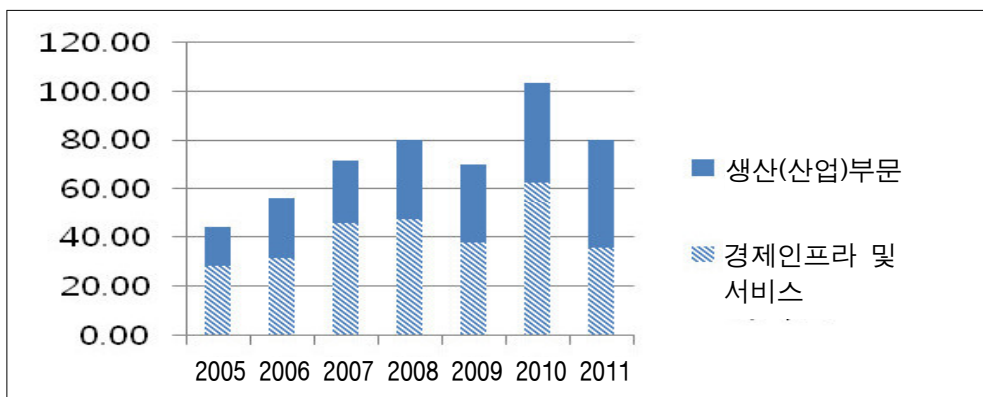
[그림 22] KOICA의 산업에너지 분야 지원 전략



출처: 한국국제협력단 내부자료

이 분야에 대한 KOICA의 사업규모는 2005년~2008년 동안 꾸준히 증가해 왔으나, 2010년에 62.5백만불을 정점으로 다음해에는 35.5백만불로 감소하기도 하였다. 생산(산업) 부문에는 2010년에 40.7백만불, 2011년에 44.4백만불을 지원하였다. 경제인프라에 해당하는 KOICA의 산업에너지 분야는 KOICA 7대 지원분야 중에 하나이며, 산업에너지 분야의 주된 사업은 도로, 다리, 댐, 발전소, 공항 등 대부분 인프라 구축사업과 관련된 것이다. 일반적으로 사업규모가 큰 경우가 많아서, 무·유상원조의 연계를 통한 개발 효과 제고가 필요한 분야이기도 하다.

[그림 23] KOICA의 경제인프라·산업생산부문 지원추이



출처: 한국수출입은행 ODA통계자료(순지출기준)

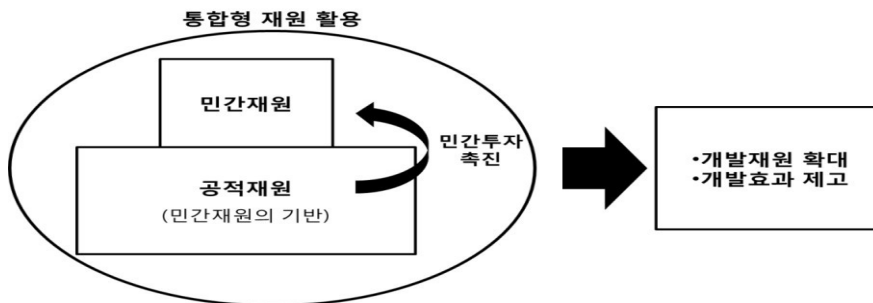
KOICA의 7대 사업분야 중에 하나인 산업에너지 전략과 사업현황을 살펴본 결과, KOICA의 전략상에는 개발도상국의 경제발전 수준에 따른 지원을 하기로 하고 있으나 실제로는 기초자료가 미비한 국가와 초기산업화 국가로만 분류되어 있었다. 또한 각 분야별 사업에서 개발도상국의 거버넌스를 통합적으로 고려하고 있는 세계은행과 달리, KOICA의 산업에너지 전략에는 거버넌스가 고려되지 않고 있었다. 이에 따라 경제적 관점에서 KOICA의 사업 효과 개선을 위해 향후 수행되어야 할 연구과제를 다음과 같이 제시하였다.

4.2 연구과제 제안

4.2.1 공적재원을 통한 민간자원 조달과 활용: 개발자원 연구

개발도상국 개발을 위한 자원 확대에 효과적으로 대응하기 위해서는 공적재원을 통한 민간자원 조달 및 활용이 필요하다. 예를 들어 인프라 제공에 있어서도 구조주의 관점에서는 정부의 역할이, 신자유주의 관점에서는 민간의 역할이 강조된 바 있으나, 현재 세계은행은 정부 또는 민간의 어느 한쪽의 노력만으로는 인프라에 대한 접근성, 인프라의 질, 자원 확대 등을 할 없다고 판단하고 있다. 이에 따라 세계은행은 정부와 민간의 파트너십을 통해 이에 대응하고 있으며, 세계은행의 인프라 전략에도 민간자원 활용이 강조되어 있다. 따라서 KOICA도 인프라를 비롯한 개발협력 사업에서 있어서 무상원조만을 통한 독립적 사업이 아닌, 무상원조가 민간투자를 촉진하여 공적 및 민간재원이 연계되어 사용될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 무상원조, 민간자원, 그리고 기술자문을 결합한 통합적 원조는 향후 KOICA의 사업영역 확대와 개발효과 제고에 기여할 것으로 보인다.

[그림 24] 공적재원과 민간재원의 통합형 개발협력 사업



출처: 저자작성

4.2.2 개발도상국 발전의 핵심제약 요인 분석

2장에서 기술한 바와 같이, 주류 경제발전론이 변화되어 옴에 따라 개발도상국 경제성장을 위한 정책 처방도 함께 변화되어 왔다. 1950~70년대의 구조주의 경제학자들은

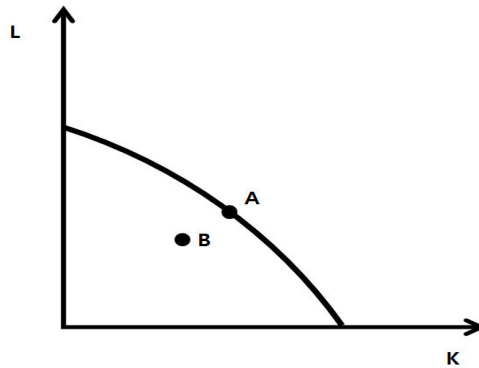
개발도상국과 선진국의 경제구조 자체가 다르다는 관점에서 개발도상국들은 수입대체정책을 통한 보호무역을 지지하였으며, 경제성장에 필요한 공급요소, 특히 자본의 투입형 원조를 강조하였다. 이러한 맥락에서 이 시대에는 주로 선진국의 대규모 자본을 통해 개발도상국에게 경제인프라를 제공하는 원조가 제공되었다. 1970년대에는 농촌개발, 고용, 빈곤문제 해결을 강조하는 개량주의가 등장한 데 이어, 정부의 역할 축소와 시장의 메커니즘을 강조하는 신자유주의가 등장하였다. 개량주의와 신자유주의 관점에서 이 시대에는 농촌개발 프로그램, 빈곤퇴치, 사회적 인프라, 경제 구조조정, 원조의 민영화가 강조되었다. 이에 따라 개발도상국의 경제인프라에 지원되는 원조의 양은 크게 줄었고, 구조조정 차관을 통해 개발도상국의 시장 기능을 개선하고자 하였고, 이러한 시장 메커니즘에 의해 민간이 경제인프라에 대한 투자를 대신하기를 기대하였다. 그리고 오늘날 포스트 워싱턴 컨센서스 시기에는 워싱턴 컨센서스 시기에 제시된 정책 처방 패키지에 더하여 개발도상국의 거버넌스가 강조되고 있다.

이처럼 각 시기별로 경제인프라, 사회 인프라, 수출지향 또는 수입대체 경제 구조, 시장 메커니즘, 농촌개발, 제도 등의 다양한 정책 처방들이 제시되었고, 각 정책은 국가의 경제 발전에 있어 그들 나름의 기여하는 바가 있어 왔다. 따라서 모든 상황에 타당한 만병통치약(one size fits all) 같은 정책은 존재하지 않으며, 획일적으로 어떤 정책이 절대적으로 옳으냐는 논의는 부적절하다. 물론 어떠한 국가라도 충분한 경제인프라와 사회 인프라, 안정적인 경제 환경과 효율적인 시장 메커니즘, 거버넌스 등의 모든 조건을 갖추고 있다면 경제 발전은 필연적으로 달성될 것이다. 하지만 개발도상국에 투입할 수 있는 물리적, 인적, 자연, 사회적 자본이 제한되어 있는 가운데, 위의 모든 정책 패키지를 모두 도입하는 것은 현실적으로 불가능한 것이 사실이다.

이에 따라 로드릭은 경제성장에 필요한 여러 가지 정책을 나열하는 쇼핑 리스트적 접근을 지양해야 하고, 해당 국가의 성장을 저해하는 가장 중요한 제약요인(binding constant)이 무엇인지를 찾아서 이에 집중하는 개발정책이 필요하다고 주장하였다. 같은 맥락에서 원조는 특정 자원의 부족으로 생산가능곡선상에서 정태적 효율을 달성하지 못하고 있는 개발도상국 경제에서 가장 치명적인 제약요인(binding constraints)을 전략적으로

선별하여 이를 제공해주는 데에 집중되어야 한다.

[그림 25] 생산가능곡선과 정태적 효율¹⁹⁾



출처: Gregory and Stuart, 2000

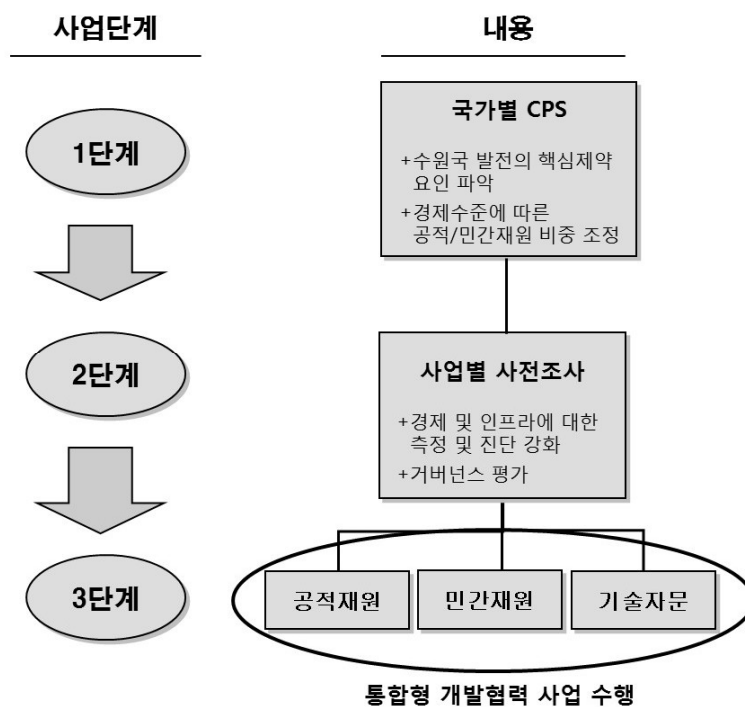
따라서 국가경제에 대한 진단접근법(diagnostic approach)을 활용하여 해당 개발도상국의 가장 중요한 성장 장애 요인이 무엇인지 경제 지표 및 통계 데이터 분석을 통해 실증분석(empirical analysis)을 활용하여 도출하는 연구가 필요하며, 이를 국별협력전략(CPS) 수립에 반영하도록 하여 개발도상국의 경제 상황에 따른 착근성이 높은 개발협력 전략을 수립할 필요가 있다. 따라서 중점협력국을 대상으로 핵심적 성장 제약요인을 분석하고 현재 진행중인 KOICA 사업이 해당 국가의 핵심적 제약 해결을 위한 역할을 하고 있는지 검토하는 연구가 필요하다.

또한 개발도상국의 경제인프라의 측정 및 진단법이 강화되어야 한다. 현재 한국에서 수립되고 있는 국별협력전략(CPS)에서는 개발도상국의 경제에 대한 분석이 GDP 등의 거시 지표를 통한 단순 분석에 그치고 있어 해당 개발도상국 발전의 핵심 제약 요인이 무엇인지 어떠한 인프라 투자가 필요한지 체계적으로 판단하기가 어렵다. 게다가 KOICA의

19) 정태적효율을 달성하기 위해서는 노동을 비롯한 생산에 필요한 요소를 자본과 결합하여 위의 그림의 A지점과 같은 생산가능곡선 상에서 효율적으로 생산활동을 해야 한다. 하지만 숙련 노동자가 충분하지 않거나 산업에 필요한 기반시설 등이 부족하면 A지점에서 생산이 이뤄지지 못하고 B지점에서 생산하게 된다. 하지만 인적, 물적, 사회적 자본 등의 모든 것이 부족한 개발도상국의 입장에서는 이러한 모든 요소를 충분히 갖고 있지 못하다(Gregory & Stuart, 2000).

단위 사업별 사전타당성조사에서도 사업지역의 기술, 경제, 사회·문화, 환경적 타당성 및 개발도상국의 사업 추진의지 등을 포함하고 있기는 하지만, 설문이나 통계자료 등의 객관적인 데이터가 없는 경우가 많고 객관적인 분석결과도 부족한 경우가 많다. 따라서 향후 KOICA의 사업효과를 개선하기 위해서는 CPS수립 및 사전타당성조사에서 설문, 경제지표, 통계 데이터 등에 의한 개발도상국 경제에 대한 분석적 진단 과정이 필요하다.

[그림 26] 개발도상국 및 사업분야 경제분석 기반중심 사업추진체계



4.2.3 개발도상국 생산성 향상을 위한 국가혁신시스템(NIS) 연구

저생산성 구조를 갖고 있는 개발도상국을 대상으로 그 동안 인력, 자본, 인프라 등의 요소투입 위주의 개발협력 사업을 주로 진행함에 따라 투입 자원대비 그 창출효과가 낮았다. 이에 따라 세계은행 OECD 등의 주요 기관은 개발도상국 경제구조 전환에 있어서 생산성 향상을 위한 혁신기반 조성으로 초점을 맞추어야 함을 강조하고 있으며, 이와 관련

하여 다양한 연구와 노력을 기울이고 있다. 스웨덴의 SIDA도 혁신이 개발도상국의 경제 발전에 미치는 영향에 대한 연구를 활발히 하고 있으며, 최빈국의 혁신 역량 강화를 위한 사업도 추진하고 있다(OECD, 2010).

이처럼 혁신은 개발도상국의 경제성장을 위한 원천이며, 경쟁력의 기반이고, 후생(welfare) 향상에 기여한다고 알려져 있다. 경제발전이론에서도 한계수확이 체감하는 요소투입이 아닌 총요소생산성(TFP)에 의해서 지속가능한 경제성장이 가능하고, 개발도상국의 저발전은 낮은 생산성에 기인하고 있음이 실증적으로 증명된 바 있으나, 다음의 그림과 같이 1960년대 이후 한국의 경제성장에 있어서도 생산성 향상이 절대적인 기여를 하였다. 하지만 아직 한국의 개발협력 사업은 요소투입형에 치중되어 있다(World Bank, 2010).

이러한 맥락에서 개발도상국의 생산성 향상에 의한 혁신경제구조 구축 방안을 모색하고, 현재 KOICA가 주로 추진 중인 요소투입형 사업과 함께 생산성 증진을 위해 앞으로 전개되어야 할 사업이 제시될 필요가 있다. 특히 생산성 향상을 위한 혁신경제 구축 사례를 일반적인 개론이나 역사적 개관이 아니라 해당 정책의 시행 배경, 과정, 결과를 미시적 관점에서 서술하고 해당 정책의 한계점도 기술하여 개발협력 정책 개발에 있어서 실질적인 함의를 제공할 필요가 있다.

특히 개발도상국의 혁신 창출 및 확산을 위한 측면에서의 거버넌스 구축에 관한 연구와 원조가 필요하다. 예를 들어 기술, 재정, 기타 지원 제공자로서의 정부의 역할과 혁신의 장애요소(경쟁, 규제, 법) 제거를 위한 개발도상국 거버넌스 구축에 관한 연구와 지원이 필요하다.

5. 정책제언과 연구의 한계

5.1 정책제언

본 연구는 1950년 대 이후, 진행된 다양한 경제발전론의 변화를 시대순으로 점검하고, 이에 따른 국제사회에서의 개발협력의 변화 과정을 연구하였다. 이와 같은 경제발전론의 변화에 따라서 KOICA사업의 개발협력전략에는 어떠한 영향이 있었는지 살펴보고, 이에 따른 정책적 시사점과 KOICA에서 수행할 수 있는 연구과제를 제안하였다. 본 연구에서는 개발도상국의 경제구조전환을 위한 개발협력에 관한 이론적 시기를 △워싱턴 컨센서스(Washington consensus)이전, 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)이후, △포스트-워싱턴 컨센서스(Post-Washington consensus)로 구분하여 시기별 특징과 그에 따른 개발협력의 동향을 분석하였다. 또한, 세계은행을 경제발전론의 변화에 따른 시기별 특징적인 전략을 모범적으로 수행하는 기관으로 선정하여, 세계은행의 개발전략을 인프라 사업 중심으로 분석하여 시사점을 도출하였다. 또한, KOICA사업 중에서는 인프라사업을 중심으로 살펴보고, 이를 바탕으로 KOICA의 중장기 연구과제 △개발재원연구(study on development financial resource), △개발도상국 발전 제약 요인 분석(critical analysis of the constraints on the development of developing countries), △개발도상국 생산성 향상을 위한 국가혁신시스템(NIS)연구(study on the National Innovation System (NIS) in developing countries to improve productivity)를 들 수 있었다.

본 연구는 통해서 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제발전 이론에 따라서 주요 공여국의 개발협력전략에는 변화가 있었음을 알 수 있었다. 즉, 유럽을 중심으로 한 주요 공여국들은 1950년대부터 국제사회의 경제발전에 대한 이슈에 따라서 개발도상국의 지원체제를 변화시켰다. 또한, 이러한 경제적 변화에 따라 강조돼 온 경제사회적 분야의 변화도 동시에 일어났다. 국제사회에서 시기별로 형성된 개발협력에 대한 담론 역시, 이러한 경제환경의 변화와 무관하지 않음을 확인할 수 있었다. 하지만, 본 연구에서는 경제

발전론적 관점에서의 변화가 공여국과 개발도상국간의 개발협력에 대한 큰 프레임의 변동을 의미하지는 않는 것으로 판단하였다. 왜냐하면, 1950년대부터 시작된 원조의 큰 흐름을 고찰한 결과, 시대별로 강조된 부분이 달라졌을 뿐 경제발전의 중요성과 당위성에 대한 인식이 사라졌다고 보기에는 어렵기 때문이다. 둘째, 세계은행에서 진행한 인프라구축 사업의 성과와 한계를 관찰할 수 있었다. 시기별로 강조된 특정한 경제이론을 바탕으로 세계은행은 실험적 형태의 인프라구축 지원사업을 실시했으며, 이를 통해 보다 효율적인 개발지원모형을 개발해 왔음을 알 수 있었다. 이와 같은 세계은행의 인프라 지원사업은 경제이론에 그 바탕을 두고 있었으며, 하드웨어기반 구축 뿐만 아니라 인적자본에 대한 투자의 중요성도 강조하는 계기를 마련할 수 있었다. 셋째, 경제발전론적 관점에서의 KOICA사업 구상에 밑바탕이 될 연구과제를 제안하였다. 이 연구과제를 통해서 KOICA 사업의 경제적 당위성을 확보할 수 있고, 중장기적인 연구과제의 수행을 통해서 앞으로 다가올 개발협력의 새로운 패러다임 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 사업전략 모색에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

5.2 연구의 한계점

본 연구는 경제발전론적 관점에서 선진공여국의 개발협력전략의 변화를 고찰한 데에 큰 의의를 지니고 있으나, 다음과 같은 연구의 한계점도 존재한다. 첫째, 개발도상국의 경제구조전환에 대한 고려가 없었다. 세계경제의 시기별 흐름의 변화는 대부분 선진공여국의 경제적 상황, 무역 및 국별 경제발전전략에 따라 영향을 받는 것이 현실이다. 이와 같은 선진공여국의 변화는 개발협력전략을 통하여 개발도상국의 경제발전전략에 작간접적으로 영향을 미치게 되는데, 이러한 과정에서 개발도상국의 자체적인 경제발전모형에 대한 세부적인 고찰이 없었다. 개발협력의 지속가능성이라는 측면에서 본다면, 공여국과 개발도상국 사이에는 반드시 동시에 고려돼야 할 경제시스템이 있을 터인데 본 연구에서는 이 부분에 대한 고려가 없었다. 둘째, 경제발전론적 관점에서 분석한 사업을 인프라구축 지원사업에 국한시켰다. 경제발전론에서 시기별로 주목된 것이 하드웨어, 소프트웨어 그리고 인적자본 및 기술력 등으로 다양한 변화를 겪었으나, 본 연구에서는 인프라구축 지원을 중심으로 분석하는 가운데, 인적자본 및 기술력과 같은 무형의 자산에 대한 논의

충분히 고려하지 못했다. 셋째, KOICA사업과의 연계성과 그에 따른 연구과제 도출에서 KOICA사업을 보다 포괄적으로 고려하지 못했다. 이는 인프라구축 지원사업이라는 카테고리에서 KOICA사업을 분석하였기 때문에 나타난 결과이다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 보다 다양한 측면(인프라, 에너지, 산업일반, 무역, 보건·의료, 거버넌스 등)에서의 고려가 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 경제발전론의 변화과정과 그에 따른 주요 공여국의 개발협력전략 변화, 대표적인 개발협력기관인 세계은행 그리고 KOICA사업에 필요한 주요 연구방향을 고찰하였다. 다양한 연구 한계에도 불구하고, 이와 같은 범위연구(scope study)는 지속적으로 이루어져야 하고 이를 통해 국제사회의 패러다임의 변화에 따라 선제적인 개발협력전략과 수행체계를 갖추는 KOICA를 기대해 본다.

참고 문헌

- 박정근. (2004). 농업발전경제학: 경제발전과 농업문제. 서울: 박영사.
- 백종국. (2011). 라틴아메리카의 지속가능한 발전전략: 가능성과 한계 *Revista Iberoamericana* 22,1
- 이영선·윤덕룡. (2000). 북한의 빈곤함정 탈출방안으로서의 남북경협. *비교경제연구*, 7(2), 143~170.
- 이재율. (2011). 경제발전의 이해. 서울: 문영사.
- Abramovitz, M. (1993). The search for the sources of growth: areas of ignorance, old and new. *Journal of Economic history*, 53(2), 217-243.
- Balassa, B. (1970). Growth strategies in semi-industrial countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(1), 24~47.
- Balassa, B. (1971a). Industrial policies in Taiwan and Korea. *Review of World Economics*, 106(1), 55~77.
- Balassa, B. (1971b). Trade policies in developing countries. *The American Economic Review*, 61(2), 178~187.
- Balassa, B. (1978). Export incentives and export performance in developing countries: A comparative analysis. *Review of World Economics*, 114(1), 24~61.
- Becker, G.S. (1975). Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. New York: University of Chicago Press.
- Becker, G.S., & Tomes, N. (1994). Human capital and the rise and fall of families *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (3rd Edition) (pp. 257~298): The University of Chicago Press.
- Bhagwati, J.N. (1982). Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities. *The Journal of Political Economy*, 90(5), 988~1002.

- Chenery, H.B., & Strout, A.M. (1966). Foreign assistance and economic development. *The American Economic Review*, 56(4), 679~733.
- Clemens, M.A., & Moss, T.J. (2007). The ghost of 0.7 per cent: origins and relevance of the international aid target. *International Journal of Development Issues*, 6(1), 3~25.
- Degnbol-Martinussen, J., & Engberg-Pedersen, P. (2003). *Aid: Understanding international development cooperation*. London, New York: Zed Books.
- Desai, P. (1987). *The Soviet Economy: Problems and prospects*: Blackwell.
- Dorn, J.A. (2002). Economic development and freedom: the legacy of Peter Bauer. *Cato Journal*, 22(2), 355~371.
- Feinberg, R.E. (1988). The changing relationship between the World Bank and the International Monetary Fund. *International Organization*, 42(3), 545~560.
- Ghai, Dharam. (1999). *The World Employment Programme at ILO. Building Knowledge Organizations: Achieving Excellence*.
- Gollin, D., Parente, S., & Rogerson, R. (2002). The role of agriculture in development. *American Economic Review*, 92(2), 160~164.
- Gregory, P., & Stuart, R. (2000). *Russian and Soviet Economic Performance and Structure*: Addison Wesley.
- Hideki, Esho. (2002). *경제발전론* (박종수 Ed.). 서울: 진영사.
- Johnston, B.F., & Mellor, J.W. (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*, 51(4), 566~593.
- Krueger, A.O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), 291~303.
- Krueger, A.O., Michalopoulos, C., & Ruttan, V.W. (1989). *Aid and Development*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lee, K. (2006). The Washington Consensus and East Asian Sequencing: Understanding Reform in East and South Asia. In J. Fanelli & G. McMahon (Eds.), *Understanding Market Reforms* (Vol. 2): Palgrave.

- Nerlove, M. (1999). Transforming Economics: Theodore W. Schultz, 1902-1998 in Memoriam. *The Economic Journal*, 109(459), 726~748.
- Nurkse, Ragnar. (1952). Some international aspects of the problem of economic development. *The American economic review*, 42(2), 571~583.
- Nurkse, Ragnar. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York: Oxford University Press.
- OECD/IDRC. (2010). *Innovation and the Development Agenda*. OECD.
- Peet, R., & Hartwick, E. (2009). *Theories of development: Contentions, arguments, alternatives*. New York: Guilford Press.
- Perkins, Dwight H., Radelet, Steven, Snodgrass, Donald R., et al. (2001). *Economics of Development* (5ed.). New York: WW Norton & Company.
- Psacharopoulos, G. (1988). Education and development: a review. *The World Bank Research Observer*, 3(1), 99~116.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2008). A Practical Approach to Formulating Growth Strategies. In N. Serra & J. E. Stiglitz (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance: Towards a New Global Governance* (pp. 356). Oxford: Oxford University Press.
- Rohima, S., Suman, A., Manzilati, A., et al. (2013). Vicious Circle Analysis of Poverty and Entrepreneurship. *IOSR Journal of Business and Management*, 7(1).
- Rosenberg, N. (2004). *Innovation and economic growth*. Paris: OECD.
- Rosenstein-Rodan, Paul. (1943). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53, 202~211.
- Schultz, T.P. (1988). Education Investment and Returns. In T. P.

- Schultz & S. J. (Eds.), *Handbook of Development Economics* (pp. 543~630). Amsterdam: Elsevier.
- Schultz, T.W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*.
- Singer, H.W. (1991). Terms of trade: new wine and new bottles? *Development Policy Review*, 9(4), 339~352.
- Stein, H. (2008). *Beyond The World Bank Agenda: an institutional approach to development*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Stiglitz, J.E. (1988). Economic Organization, Information, and Development. In T. P. Schultz & J. Strauss (Eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol.4 pp.93~160.
- Tarp, F. (2000). *Foreign Aid and Development: Lessons learned and directions for the future*. New York: Routledge.
- Thorbecke, E. (2000). The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2000. In F. Tarp (Ed.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learned and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Timmer, C.P. (1988). The agricultural transformation. In H. Chenery & S. T.N. (Eds.), *Handbook of development economics*, Vol.1 pp. 276~331.
- Todaro, M.P., & Smith, S.C. (2011). *Economic Development*. Essex Addison-Wesley.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: how much has happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- World Bank. (2003a). *Implementing the World Bank Group Infrastructure Action Plan*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2003b). *Infrastructure Action Plan*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2005). *Infrastructure and the World Bank: a progress report* Development Committee. Washington DC: World Bank and IMF.

- World Bank. (2008). Sustainable Infrastructure Action Plan FY 2009-2011. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2009). Agriculture Action Plan FY2010~12. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2010). Innovation Policy: a guide for developing countries. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (2012). Transformation Through Infrastructure. Washington DC: World Bank.

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실현에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 ‘무역을 위한 원조(AiT)’ 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구
- 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
- 국제개발협력지 2013년 3호
- 개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구
- ODA백서 수립 및 시행체계 사례연구
- 공여기관의 시각에서 본 분야별 Post-2015 개발목표 (Post-MDGs)
- 국제개발협력지 2013년 4호
- 다자기구 협력사업 개선방안 연구 : 멀티바이와 양자사업의 비교분석을 중심으로
- Post-2015 체제 대응을 위한 에너지 분야 ODA 지원방안
- 기초선조사(Baseline Survey) 수행체계와 활성화 방안 연구

개발과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- 12호 | 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서
- 13호 | 개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구 : 새마을 운동 ODA 확대 가능성을 중심으로

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 ODA연구 2013-24-249

경제발전이론의 변천과 원조 전략

발 행 2013년 12월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈 페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000256-01

ISBN 978-89-6469-178-6 93320

