

개발협력 정책과 이슈

효과적인 국제개발협력: 한국의 경험에서 배우다.

주요 이슈
연구 결과 및 시사점
정책 함의
더 읽을 거리

국제개발협력이 효과적으로 수행되기 위해서는 어떤 전략이 필요한가? 유엔사회개발 연구소(UNRISD)와 한국국제협력단(KOICA)은 한국이 원조를 받던 시기(1945-1995)에 대한 공동 연구를 통해 당시 한국에 주어진 다양한 자원과 기회를 최대한 활용할 수 있었던 정책과 제도 및 그들간의 통합전략을 살펴보았다.

주요 이슈

부산에서 열렸던 세계개발원조총회(HLF-4)에서 재확인되었듯이, 원조효과성(Aid Effectiveness)에 대한 논의는 원조를 어떻게 효과적으로 사용할 것인가의 문제로부터 어떻게 하면 원조와 비원조 자원(aid and non-aid)을 상호보완적이고 상호작용을 강화하는 방식으로 활용하여, 궁극적으로 개발을 효과적으로 이루어낼 것인가의 문제로 옮겨가고 있다. 효과적 개발협력(Effective Development Cooperation)이라고 부를 수 있는 이 프레임워크를 견고하게 만들기 위해서는, 원조 및 비원조 자원을 효과적으로 사용하는 것을 포함하는 광범위하고 장기적인 개발 전략에 대한 논의가 필요하다.

그러나 효과적인 개발협력에 대한 활발한 논의에도 불구하고, 국제사회에서 현재 주류를 이루고 있는 접근 방식은 역사적으로 좋은 효과를 가져왔던 경험들과 상반되어 보이는 특정한 제도와 정책의 조합에 국한되어 있다. 정책 목표가 빈곤감소에만 한정된 배타적 정책개입이나 가격안정과 예산균형이 최종 목표인 거시경제 정책들이 그 예라고 할 수 있다. 이러한 정책과 제도들은 대부분의 경우 좋은 일자리(decent jobs)를 만들어 내는 경제성장 정책을 결여하고 있거나 중요하게 취급하고 있지 않다. 파리선언과 아크라 행동강령이 강조하고 있는 5 가지 원칙 - 주인의식, 원조일치, 원조조화, 성과중심, 상호책임성 - 의 경우, 공여국과 수원국 간, 그리고 수원국 내에 존재하는 불평등한 권력관계에 대한 신중한 고려가 더욱 요구된다. 이와 같은 제도적, 정책적 접근은 새천년 개발계획이 내포하고 있는 본질적인 문제와도 관련이 있다. 새천년 개발계획이 포괄적인 삶의 질에 대해 다루어야 함에도 일부 제한된 측면만을

목표의 영역으로 설정한 것이라던가, 최소기준을 그 목표로 설정하여, 결과적으로 생산적인 경제기반에 대한 투자를 통한 고용창출 및 개발도상국 내의 불평등 문제를 고려하지 않고 있다.

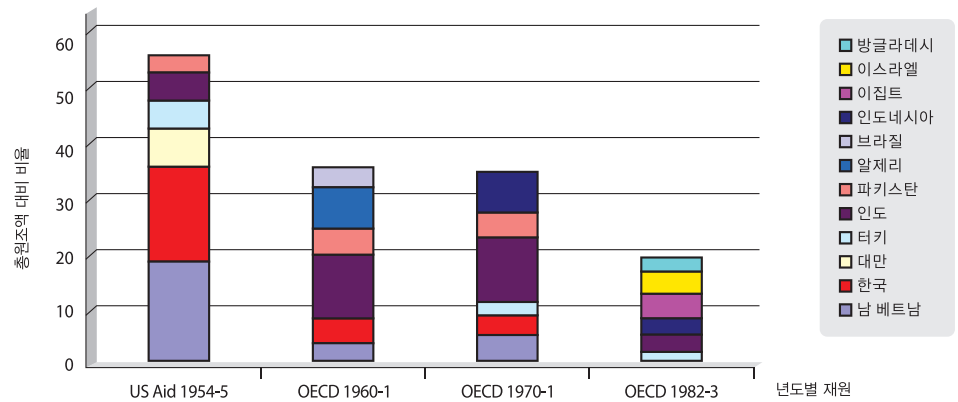
원조와 비원조 재원을 이용한 효과적인 개발 달성을 위해서는, 빈곤과 불평등을 감소시키는 전환적 사회정책(Transformative Social Policy) 속에 경제개발이라는 목표를 내재화시키는 포괄적이고 종합적인 개발전략에 대한 연구와 더불어, 포괄적인 경제성장(inclusive growth)이 필요하다.

전환적 사회정책(Transformative Social Policy)

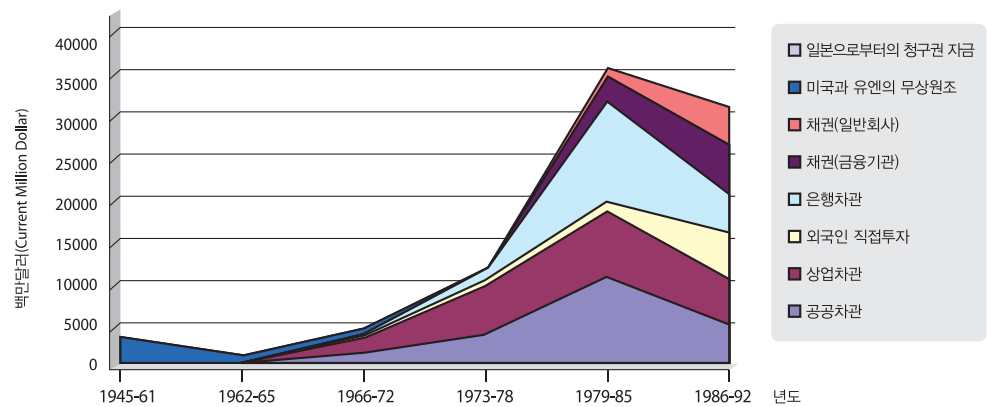
사회정책은 사회복지뿐만 아니라 경제성장에도 이바지할 수 있다. 사회정책은 광범위한 구조변화와 급격한 빈곤감소를 경험한 국가들의 성장전략에 필수적인 부분이었다. 후발 공업국이라고 불리는 여러 국가들은 자신들이 여전히 발전상에 있을 때 자국 인구의 상당 부분을 대상으로 다양한 복지정책들을 채택하였다. 사회구조의 전환을 이루기 위해서는 사회정책이 빈곤층에게 최소한의 안전망 만을 제공하는 역할을 넘어서야 한다. 사회정책은 분배, 사회보장, 생산과 재생산 같은 폭넓은 경제적, 사회적 그리고 정치적 목표들을 다루어야 하고, 그 효과를 극대화하기 위해 각 정책들의 조정 역할 역시 수행해야 한다. 그러나 한 가지 목표에만 집착하고 다른 것들을 등한시한다면 이러한 다양한 목표들을 달성하는데 한계를 가질 수 밖에 없다. 2000년부터 진행된 ‘전환적 사회정책’에 관한 UNRISD의 연구는 3 가지 주제에 집중하고 있다: Social Policy in a Developmental Context series (2000 to 2005), the UNRISD flagship report Combating Poverty and Inequality (2010), and Transformation of Social Policy Regimes towards Universalism (2012–2013) 참고.

1945년, 한국은 식량 자급조차 되지 않는 전형적인 농업국이자 원조에 많은 부분을 의존하는 국가였다. 1950년에서 1953년 간 한국전쟁과 이후 남북대립이라는 정치적 불안정 속에서 만연한 빈곤은 사회불안의 원인이 되었다. 한국은 1970년대까지 상당한 수준의 원조를 받던 주요 수원국 중 하나였다 (Graph 1 참조). 1945년과 1965년 사이에 유엔과 미국, 특히 미국으로부터 온 원조의 많은 부분을 차지하는 것은 주로 식량 및 비료 등의 무상원조(Grants)였다(Graph 2). 프로젝트 원조(Project Assistance)가 무상원조에서 차지하는 비중은 미미했으며, 기반시설과 공장설립에 주로 사용된 무상원조의 비중은 수출지향적인 산업화가 시작된 1960년대 중반부터 상당히 줄어들기까지 했다(Graph 3).

[Graph 1. 서구원조의 주요 수원국]



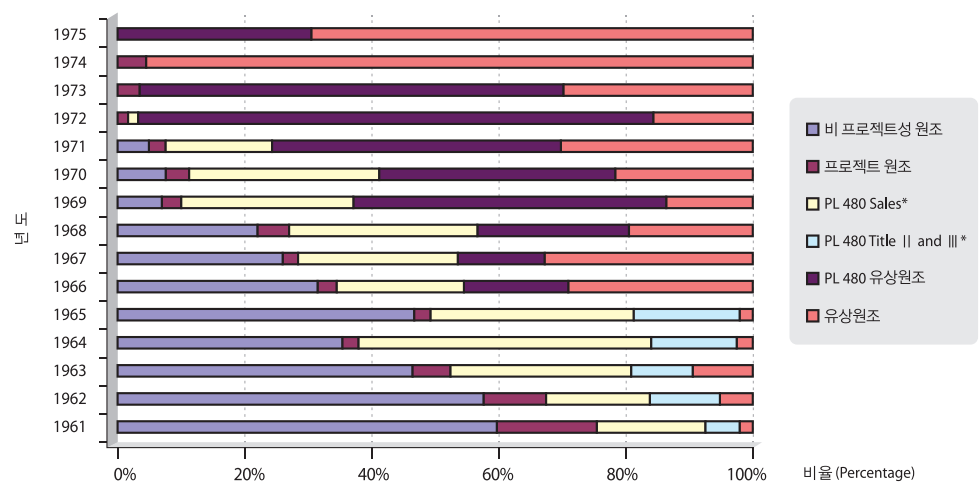
[Graph 2. 한국에 유입된 외국 자본의 구성, 1945 - 1992]



▶ Source | Kim, C. (2011) *From Despair to Hope*, Seoul, KDI

Note | 공공차관은 양허성차관과 비양허성차관을 포함한다. 한국정부의 통계는 공공차관의 자세한 세부내용을 포함하지 않고 있다.

[Graph 3. 한국에 대한 미국 원조의 항목별 구성, 1961 - 1975]



▶ Source | Krueger, A. (1982)

참조 | PL 480 Sales 항목은 대부분 미국 농무성이 관리하던 PL 480 Title I 이다. PL 480 Title I 은 개발도상국에 대한 정부간 공여 또는 현물 차관의 형태로 제공되었다. Title I 의 농산물은 수원국에서 판매될 수 있다. Title II 와 III 는 USAID에 의해서 관리된다. Title II 는 수원국에서의 비상 혹은 평상시의 식량 원조를 위해 사용된다. Title III는 최빈국의 장기적 성장을 돕기 위한 정부간 공여로, 공여된 물자는 수원국에서 팔아서 사용할 수 있으며 수입금은 반드시 경제개발계획을 위해 사용되어야 한다.

1965년과 1989년 사이에 원조에서 차지하는 무상원조 부분이 급감했음에도 불구하고, 일인당 국내총생산은 연평균 7.2퍼센트 가량 증가했고, 소득불평등 및 빈곤 감소의 수준은 모든 중소득국가를 능가하는 정도가 되었다. 그리고 1980년대 후반에는 인간개발 지수(Human Development Index)로 표현되는 개발 수준 또한 모든 중소득국가를 능가했다. 1960년 국민총생산의 9.3%였던 원조규모는 1980년대 후반에는 0.6%까지 점차 감소되었다. 한국은 1995년 세계은행의 수원국 명단에서 벗어났으며, 2010년에는 OECD DAC(개발원조위원회)의 정식 회원국이 되었다.

연구 결과 및 시사점

▶ 1940년대 긴급구호 및 인도적 지원 (Emergency and Humanitarian Relief)의 한계

해방 직후 1945년과 1948년 사이에 미-군정청을 통한 상당한 수준의 긴급구호 및 인도적 지원은 수원국에서 추가적인 가공이 필요 없는 완제품으로 공급되었다. 이러한 종류의 원조는 한국에서 생산능력을 증가시키거나, 경제적 생산기반을 확대시키는데 한계를 가지고 있었다. 일제강점 하에서 높은 생산성을 보였던 비료생산 공장이나 식품가공 공장들은 기계, 연료 그리고 기반시설의 부족으로 인하여 제대로 활용되지 못 하였다. 농촌지역에 비료를 제공하거나, 관개시설을 확장하던 원조는 농업생산성 향상에 긍정적인 영향을 미치기는 하였지만, 분배와 수송을 위한 기반시설의 미비, 그리고 정치적 불안정성으로 인해 그 긍정적인 영향력은 특정한 지역에 한정되었다.

▶ 1945년과 1961년 사이에 조건부 원조 (Aid conditionality)는 민간부문의 생산적 투자를 저해하였다.

이 기간 동안의 원조도 주로 완제품 형태였다. 생산을 위한 투자보다는 물가안정에 우선순위를 두었던 미국은 물가안정을 위한 기금을 마련하라는 마셜플랜의 특정한 조건을 한국에 적용하였다. 이 조건 하에서 정부는 원조물자의 가격에 상응하는 화폐를 보유해야 했다. 1945년과 1961년 사이에 충분한 외화나 생산부문 투자에 대한 일관된 계획 없이 정부는 물가안정 기금의 구매력을 높이거나 인위적으로 높은 환율과 원조를 통해 도입되는 수입품목에 대해 낮은 가격지수를 유지하려 했다. 미국은 낮은 가격으로 책정된 원조물자의 시장 가격 급등을 통제하기 위하여 원화의 평가절하를 요구하였다. 미국정부와 한국정부의 이러한 조치들은, 인플레이션을 유발하고 환율과 물가를 불안정하게 해, 경제성장을 저해하고, 결과적으로 생산에 대한 장기적 투자 유인을 낮추고 부정부패, 결탁, 사재기, 투기, 암시장을 발생시켰다.

▶ 원조 원천 다변화와
비원조 재원의 동원을
통하여 강화된 협상력은
1960년대 기반시설 및
핵심산업에 대한 투자를
가능하게 했다.

정부가 원조 재원을 다변화하고 비원조 재원을 동원하게 된 데에는 다음의 2 가지 요소가 작용하였다: 첫째는 1960년대 말까지 외화획득의 가장 큰 원천이던 미국의 원조가 급격하게 감소할 것이라는 예상 때문이었고, 둘째는 경제개발계획의 수립이다. 후자가 특히 중요했는데, 이는 원조 재원의 대부분이 경제개발계획을 위한 프로젝트와 연관되어 있었기 때문이다. 정부는 개발자원을 발굴하기 위해, 서로 경쟁관계에 있던 공여국과의 협상, 민간부문과의 협력에 바탕을 한 민간 차관 동원, 조세개혁으로 인한 국가수입의 증대를 동시에 추진하였다. 그리고 이 자원들은 공여국들이 때로는 반대하기도 했던 기반시설과 핵심산업의 육성, 즉 독립적이고 자율적인 계획수립을 위한 물질적 토대가 되었다.

▶ 1945년과 1960년
사이의 원조가
물질적 기반을 제공한
사회정책들은 사회적
목표뿐 아니라
경제적 목표에도
이바지하였다.

한국이 본격적인 산업화를 시작하기 전, 원조에 크게 의존하던 시기에 자산과 소득의 재분배를 위한 주요 정책들이 수행되었다는 것은 주목할만한 점이다. 재분배 정책의 결과는 고용을 창출하는 보조적인 경제성장 정책들을 통하여 경제적, 사회적 성장에 기여하였다. 1945년과 1948년 사이 미군정청과 1948년과 1960년대 초반 사이 한국정부에 의하여 수행되었던 자산과 소득 재분배 정책은 상당한 사회적, 경제적 영향력을 미쳤다. 이러한 정책에는 일제가 소유했던 자산의 분배, 소작료 인하를 통한 소작제 개선, '농지를 경작자에게(land-to-the-tiller)' 라 불리는 농지개혁, 고리대금의 장기저리대출로의 전환, 이전 정부 하에서 불법적으로 축적되었던 대기업의 자산 몰수 등이 포함된다. 그 결과 소규모 자영농민의 숫자가 급격하게 증가했다. 이전에 일제가 소유했던 산업의 불하 과정에서 경제적 엘리트 계층이 나타나기도 했지만, 이들의 권력과 영향력은 축적된 자산을 몰수하거나, 혹은 몰수의 위협을 가하던 정부에 의해 현저하게 감소되었다.

결과적으로 경제적 엘리트 계층을 약화시킨 이러한 정책들은, 여러 추가적인 정책들과 더불어, 인적자원을 개발하고 산업화를 이루는 데 매우 기여하였다. 무엇보다도, 학교에 투자된 토지의 시장가치와 사립학교에 대한 투자자의 소유권을 보장해주는 법률들은 지주들의 학교에 대한 투자를 촉진시켰다. 둘째로, 수업료에 대한 강력한 통제를 통하여 빈곤층이 지주들에 의하여 설립된 사립학교에서 저렴한 비용으로 공부할 수 있게 되었다. 마지막으로, 부정축재로 기소되거나 체포되었던 대기업 소유주들은 수입 대체 핵심산업에 투자하거나 기부를 하는 조건으로 사면되었는데, 이는 생산적 투자를 증가시키는 역할을 하였다.

▶ 공적 사회서비스를 위하여 민간자원을 활용하기 위해서는 정교한 법과 규제, 그리고 미시적 관리가 필요하다.

한국의 보건 및 교육 서비스의 특징은 1차 서비스에 대한 강력한 공적 제공과 더불어, 2차, 3차 서비스에 대한 민간부문의 공급이 활성화되고 규제되었다는 점이다. 민간부문 사회서비스 전달의 활성화는, 국가의 강력한 통제뿐만 아니라 공공 서비스를 전달하는 민간조직의 관리와 규제, 개인이나 집단의 사적 자산을 공적으로 사용하기 위한 잘 정비된 법령과 규제제도가 민간 부분에서 실행될 수 있었기 때문이다. 정부는 연간 신입생 수, 수업료 상한, 수업의 수와 내용, 졸업요건, 강사진의 채용 및 해고와 같은 매우 세부적인 규제를 통하여 사립 학교, 전문대학, 대학교의 운영에 관여하였다. 이러한 정부의 정책은 보편적 복지 제도 수립의 성공적 사례로 꼽히고 있는 한국의 건강보험제도에도 기여하였다. 여기에는, 첫째로 의료시설에 대한 민간 투자를 권장하고, 둘째로 인적, 물적 자원을 적절하게 공적 의료부문에 배분하고, 셋째로 훈련된 의료인력들을 공공 보건소 등에 배치하는 정부 정책 등이 포함된다.

▶ 한국인 소유의 기업들은 생산적인 투자 및 고용창출을 통해 장기적인 생산성 향상과 산업화에 기여하였다.

거시경제, 무역, 산업 등에 관한 다양한 정책들은 1960년대부터 - 특히 1960년과 원조 및 비원조 재원의 보다 자율적인 활용이 가능해진 1980년대 사이에 - 한국에서 발전하여 한국인이 소유한 기업들(nationally owned companies)을 보호하고 활성화 시켰다. 이는 1960년과 1980년대 사이 한국이 원조 및 비원조 재원을 더 자율적으로 활용하기 시작하면서 더욱 두드러졌다. 이러한 정책들은 한국에서의 생산적 투자와 고용창출을 통하여 장기적인 생산성 향상과 산업화에 기여하였다. 원조 및 비원조 재원을 국내에서 발전하는 한국인 소유 기업들에 집중시키고, 산업화 과정에서 국내 부품산업(Local Content)을 보호하고, 중소기업들을 적극적으로 육성하는 정책들은 생산기술, 관리능력, 그리고 전문기술을 성공적으로 축적하고, 두뇌유출을 방지하는 환경을 조성하였다.

▶ 산업화와 더불어 인적 자본을 개발하고 활용하는 매커니즘은 고용창출을 위한 경제성장의 핵심이다.

정부는 핵심 산업과 그에 필요한 인력의 수급 계획이 포함된 경제개발계획이 수립되기 시작한 1960년대부터 인적 자본을 육성하고, 축적하며, 활용하는 데 주도적인 역할을 했다. 정부는 학교 교과과정에 직업훈련을 계획하고 통제하였으며, 핵심 산업들의 인력 수요에 부합하는 다양한 수준의 졸업생들을 배출할 수 있도록 대학에 학생과 교수진의 수를 배정하고 통제하였다. 학교, 산업 현장 그리고 다양한 교육 기관 네트워크 사이의 지식 및 기술 격차를 줄이기 위하여 의무적인 현장 직업훈련이 1970년대에 실시되었다. 지식을 “생산적인 지식”으로 전환하기 위한 연구개발 센터의 설립과 연구개발 프로젝트들이 활성화 되었다. 학생 정원과 강사진의 수에 대한 규제가 사라진 1980년대 초부터 대학생과 전문대학생들의 수가 급격하게 증가함에 따라, 대학 졸업생의 높은 실업률 및 기술 인력에 대한 수요와 공급 사이의 불일치 같은 문제들이 발생하기 시작하였다.

▶ 정부는 지식과 기술의 도입, 혁신 그리고 확산을 주도하였으며, 민간부문의 연구개발을 육성하였다.

1960년대 산업화 초기부터 고등교육, 국책연구기관 그리고 정부행정에 대한 지속적인, 일관되고, 실질적인 무상원조, 유상원조 그리고 기술지원 등의 투자는 개인과 조직 수준에서 다양한 분야에 대한 지식과 기술의 습득과 확산을 가능하게 하는 역량을 구축하는데 기여하였다.

1960년대부터 개발계획 틀 안의 다양한 정책들에 기술습득(Technology Learning)이 주요한 요소로 자리하게 되면서, 정부는 연구개발 분야에 재원을 투입하는 적극적인 역할을 하였고 이러한 역할은 연구개발 역량 향상의 견인차가 되었다. 이러한 정부의 역할은 민간부문이 스스로 재원을 투자할 수 있게 될 때까지 계속되었고, 현금 무상원조가 급격하게 감소한 이후에도 공여국들은 지속적인 기술지원을 통하여 연구개발 역량 향상에 기여하였다.

▶ 1970년대의 성공적인 농촌개발은 자산과 소득의 재분배 및 농촌 인력의 활용을 극대화하는 정책으로 인하여 가능해졌다.

생산성 향상을 위한 비료 및 관개시설 같은 물자/서비스의 원조와 정부 주도 하의 녹색혁명에도 불구하고 농촌지역의 생활수준은 1960대 후반까지 그리 향상되지는 못하였다. 그러나 1970년대 농촌지역의 사회적, 경제적 발전을 위한 범국가적인 프로그램인 새마을 운동(New Village Movement)으로 인하여 농촌 지역의 빈곤과 불평등이 현저히 감소하였다. 새마을 운동을 성공으로 이끌었던 특징으로는 다음의 3 가지를 들 수 있다. 첫째로, 급진적인 토지개혁은 농촌의 성장과 도시에 기반을 한 산업성장의 기반이 되었다. 그러나 토지개혁의 궁극적인 성공은, 토지개혁의 성과가 새마을 운동에서와 같이, 농업부문 투자를 위한 자원 동원 정책과 연계되었을 때에야 현실화될 수 있었다. 둘째로, 농촌 개발을 지원하기 위하여 정부는 국제차관, 외국원조 그리고 국내자원에 기반을 한 성공적인 산업성장을 활용하였다. 보조금 제도는 도시의 소비자가 쌀을 낮은 가격에 구매할 수 있게 하는 반면에 농촌의 생산자는 자신의 생산물에 대해 높은 가격을 받을 수 있게 하였다. 이것은 도시의 노동자들을 위하여 낮은 가격을 유지하면서 농촌 가구의 소득을 도시 가구의 소득수준까지 끌어올리는 2 가지 장점을 동시에 가진 것이다. 셋째로, 새마을 운동은 단순히 농촌의 생산성을 높이려는 것에 한정된 운동이 아니라 다양한 부분에서 농촌 주민들의 생활 수준을 도시 가구의 수준까지 끌어올리기 위한 농촌 현대화 프로그램이었다. 농촌에서의 노동력 활용을 통한 마을 기반시설, 편의시설 그리고 주거의 향상 등은 빈곤 감소와 도시와 농촌 간의 불평등을 감소시키고자 하는 정책적 의도가 있었다.

▶ 1945년부터 1995년
까지 달성된 한국의
발전에는 단점 또한
공존하고 있다.

한국의 개발과정에서 나타난 심각한 문제들로 ‘민주주의’, ‘성 평등’, ‘환경’의 3 가지를 들 수 있다. 권위주의 정부의 의도와는 다르게 개발과정에서 나타난, 교육 및 노동 정책을 통하여 양산된 고등교육을 받은 노동력, 농촌개발정책 하에서 성장한 농민 조직, 시민사회단체의 사회서비스 제공 참여, 근로복지를 위한 다양한 노동자 조직들은 1987년부터 시작된 민주화를 유인하던 맹아의 역할을 하였다. 성 불평등은 - 특히 직업 안정성, 임금, 무급 돌봄 노동(Unpaid Care Work)의 측면에서 - 1960년대와 1970년대 여성들이 적극적으로 경제활동을 하고 전체 고용에서 차지하는 여성의 비율이 높아짐에 따라 심각해졌다. 여성에 초점을 맞추는 가족계획 정책과 남성 위주의 고용 및 직업훈련 정책들은, 산아제한과 급속한 산업화라는 성공을 거두었음에도 불구하고, 1960년대와 1970년대 동안에 성 불평등을 악화시키는 역할을 하였다. 1990년대부터 임금 격차나 돌봄 노동 부담(Care Burden)의 감소라는 측면에서 어느 정도 개선이 되기는 하였지만 성 불평등 지수는 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준에 머물러 있다. 보존(Preservation)에만 초점을 맞추고 있던 환경정책들은 생활수준의 측면에서 공간적 양극화(Spatial Polarization)와 지역적 불평등을 야기하였다.

정책 함의

1945년부터 아시아 경제위기가 발생했던 대략 1990년대 후반까지 한국의 개발경험에 대한 연구를 보면, 개발이 다면적이고 장기적인 과정이라는 사실을 알 수 있다. 경제정책과 사회정책은 상호 연계되어 고용을 창출하고 농촌과 도시 사이, 소득계층 사이에 자산과 소득을 재분배한다. 여기서 주목할만한 점은 자산과 소득의 재분배를 위한 주요 정책들은 한국의 산업화가 본격화되기 전, 원조에 크게 의존하고 있던 시기에 이미 수행되었다는 것이다. 재분배 정책의 결과는 고용친화적인 경제성장을 위한 정책들을 통하여 경제적, 사회적 성장에 기여하였다. 성공사례들은 특정한 발전 단계의 특정한 상황 속에서 이해되어야만 한다. 한국의 개발경험이 경제적, 사회적 성장의 좋은 예이기는 하지만, 배워야 할 것도 있고 타산지석으로 삼아야 할 점도 있다. 연구의 결과를 통하여 우리는 다음과 같은 함의를 찾을 수 있다.

- 원조는 기본적인 필요를 충족시켜야 할뿐만 아니라 생산기반에 대한 투자를 촉진하도록 설계되어야 더 큰 효과를 낼 수 있다.
- 생산기반에 대한 투자를 위한 일관된 계획이 없는 거시경제 안정화 조건부 원조(Aid conditionality)는 수원국과 민간부문에 경제적으로 비생산적이고 사회적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 대표적인 예가 1960년대 초 한국의 부정부패, 투기, 사재기 등이다.
- 원조의 재원을 다변화하고 비원조 재원을 동원하는 것은 원조에 대한 수원국의 협상력을 강화시킬 수 있다. 강화된 협상력은, 일관되고 종합적인 국가개발전략 및 수행능력과 결부될 때, 개발에 대한 진정한 주인의식(ownership), 즉 주권을 강화시킬 수 있다.
- 원조는 재분배 역할을 하는 진취적이고 과감한 사회보장정책의 물질적 기반(Material Basis)을 제공할 수 있다. 종합적이고 체계적인 국가개발 전략이 고용친화적인 산업화를 이루어 낼 때, 재분배 사회보장정책으로 인한 효과는 경제적 생산기반을 늘리는 역량이 될 수 있다.
- 민간부문이 사회서비스에 투자하게 하는 인센티브를 저해하지 않는 효과적이고 제대로 작동하는 규제 체제가 있으면, 민관 파트너십은 사회적 비용을 줄이고 보건, 교육, 수질과 위생, 운송과 에너지 같은 사회서비스로부터 오는 이익을 늘릴 수 있다. 공공부문은 섬세한 규제와 미시적인 관리를 통해 민간서비스의 공익성을 증대시킬 수 있도록 민간부문에 관여하여야 된다.
- 산업정책 – 특히 고용, 생산기술, 관리능력 그리고 전문적 기술을 창출하고, 두뇌유출을 방지하는 국가적 산업(nationally owned industry)을 보호하고 촉진하는 정책 – 은 효과적인 개발협력을 위한 전략의 핵심적인 요소이다.
- 교육정책은, 교육을 통한 노동력의 공급과 산업부문의 노동력 수요 간의 불일치를 줄이고 고용을 창출하는 방식으로, 다른 정책들 – 특히 인력관리 및 산업정책 – 과 연계되어야 한다. 교육 및 관련 분야에 대한 거시적이고 미시적인 계획은 지속적인 고용창출을 위한 핵심적인 역할을 한다.
- 국가는 적극적으로 연구개발에 투자하고 그 성과가 고용 및 개발을 위한 자원의 원천이 되는 민간부문과 공유되도록 노력해야 한다. 민간부문의 연구개발에 대한 인센티브는 국가개발 전략 내의 광범위한 정책 분야에서 다루어져야 한다.
- ‘토지를 경작자에게’ 돌려주는 토지개혁과 같은 농촌 부분 내의 부의 재분배나, 상대적으로 발달한 도시부분으로부터 농촌으로의 소득 이전은 농촌개발의 핵심적인 기반이 된다. 이러한 정책들의 긍정적인 효과는, 고용창출 및 인프라, 편의시설, 주거와 같은 물질적 향상 등 다양한 차원에서 농업부분의 노동력 활용을 극대화하는 종합적인 정책들과 결부될 때, 현실화된다.

더 읽을 거리

4th High Level Forum on Aid Effectiveness (2011)

Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Busan, Korea.

Hujo, K. and Mcclanahan, S. (2009)

Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York.

Mkandawire, T. (ed) (2004)

Social Policy in a Development Context, Palgrave, London.

Mkandawire, T. (2006)

Transformative Social Policy, UNRISD Research and Policy Brief 5, UNRISD, Geneva.

Mosely, P.(1987)

Overseas Aid: Its Defense and Reform, Wheatsheaf Press.

Ringen, S., Kwon, H. Yi, I., Kim, T. and Lee, J. (2011)

The Korean State and Social Policy, Oxford University Press, Oxford and New York.

Yi, I. (2007)

The Politics of Occupational Welfare in Korea, Hanasyoin, Fukuoka.

Yi, et al. (ed.) (2011)

Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Korean Development Experience, Conference Proceedings.

Development Cooperation Policy and Issue

Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Experience of the Republic of Korea.

The Issue

Research Findings

Policy Implications

Further Reading

What development strategies can make international development cooperation effective? An UNRISD research project, carried out in collaboration with Korea International Cooperation Agency (KOICA) examined the experience of the Republic of Korea (hereafter South Korea) in configuring policies and institutions to make full use of opportunities and resources, in particular the period from independence in 1945 to 1995, when the country was no longer classified as an aid recipient.

The Issue

As was reaffirmed at the 2011 High-Level Forum on Aid Effectiveness, held in Busan, South Korea, the focus of the debate on aid effectiveness has shifted from how to effectively use aid to how to effectively achieve development using both aid and non-aid resources in ways that are complementary and synergistic. This framework, which we may call effective development cooperation, demands a discussion on broader and longer term development strategies including the way to effectively utilize both aid and non-aid resources.

Despite the rethink about effective development cooperation which has occurred in recent years, contemporary approaches emphasize specific institutional and policy arrangements that seem to contradict what worked historically. Such arrangements focus on macro-economic policies for price stability and fiscal balance as well as discrete and policy interventions exclusively focusing on poverty reduction. Largely absent from this frame is a strategy for economic growth generating decent jobs. The five principles of the Paris Declaration and Accra Agenda for Action - ownership, alignment, harmonisation, managing for results and mutual accountability - have been formulated without careful consideration of unequal power relations within and between recipient and donor countries. This narrow institutional and policy approach is also reflected in the problematic nature of MDGs. The focus on a

limited set of minimum standards of human well-being, has bypassed consideration of both the inequality gap within and between industrial countries and developing countries and the need for comprehensive development strategies generating employment through investment in the productive base of the economy.

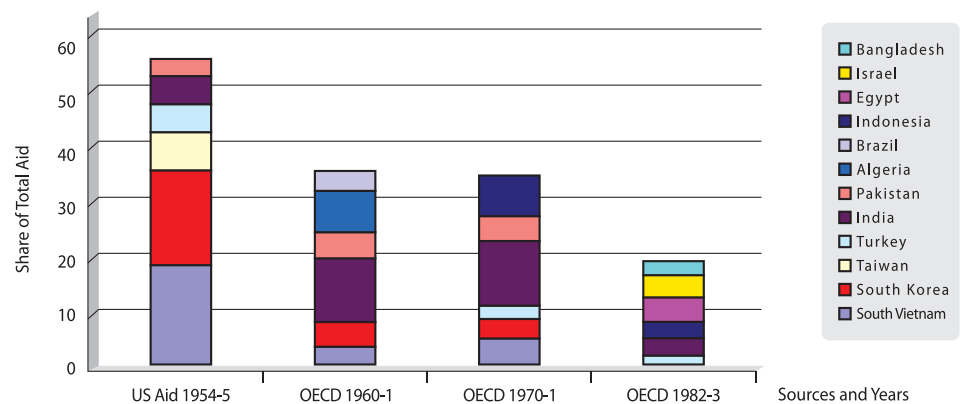
The question of how to effectively achieve development by using both aid and non-aid resources calls for the research on comprehensive and holistic development strategies which combined economic development objectives with transformative social policies to reduce inequality as well as poverty, and generate inclusive economic growth.

Transformative social policy

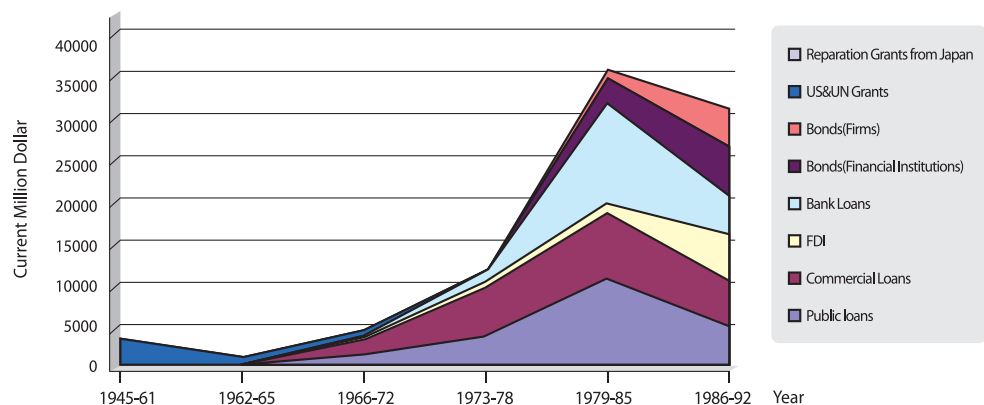
Social policy can contribute to economic growth as well as social welfare. It is an integral part of the growth strategies of countries that have experienced far-reaching structural change and reduced poverty rapidly. As late industrializers, these still developing countries adopted a number of welfare policies at the time of fairly low levels of national income that covered a substantial share of their populations. For social policy to be transformative, it must not be confined to a residual role of providing only a safety net for the poor. Rather it must address broader economic, social and political goals, such as distribution, protection, production and reproduction, which are consciously coordinated to deliver maximum impact. If not, pursuit of one goal and neglect of the others may undermine the full realization of the benefits of the chosen goal. UNRISD research on Transformative Social Policy since 2000 has centred on three inquiries: Social Policy in a Developmental Context series (2000 to 2005), the UNRISD flagship report Combating Poverty and Inequality (2010), and Transformation of Social Policy Regimes towards Universalism (2012-2013).

South Korea was a heavily aid dependent and predominantly agrarian economy without food self-sufficiency after liberation from Japan in 1945. In addition to the political instability caused by the confrontation with the North, leading up to the three years of the Korean War between 1950 and 1953, widespread poverty became the source of social instability. South Korea was a priority recipient, receiving a significant amount of aid, until the 1970s (Graph 1). Grants, mainly foods and fertilizers, from the US and UN, particularly the US, were the lion's share of aid between 1945 and 1965 (Graph 2). Project assistance was very marginal in grant allocation, and this share which was mainly used for building infrastructure and factories significantly decreased from the mid-1960s when the export-led industrialisation took off (Graph 3).

[Graph 1. Major Recipients of Western Aid]



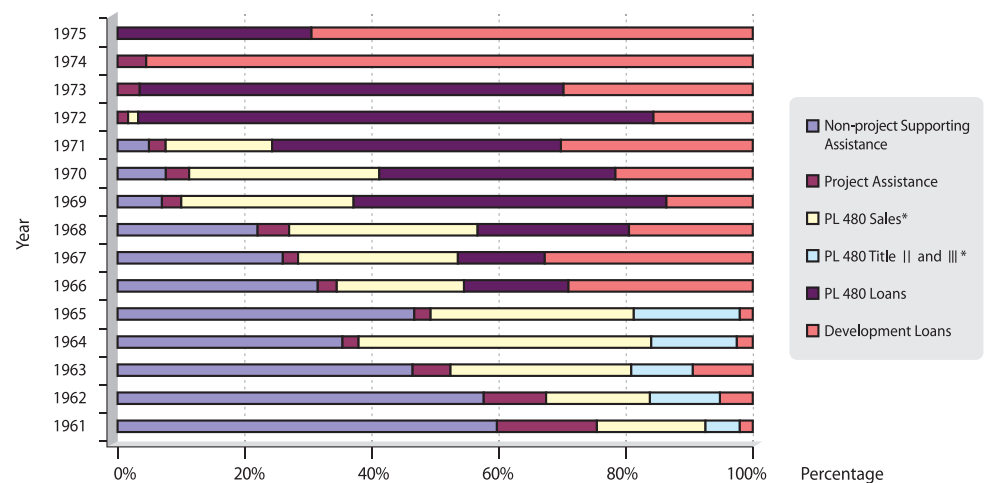
[Graph 2. Composition of Foreign Capital Flows into South Korea, 1945-1992]



Source | Kim, C. (2011) *From Despair to Hope, Seoul, KDI*

Note | Public loans include concessional loans and non concessional loans. South Korean government statistics does not provide a detailed breakdown of public loans.

[Graph 3. Composition of US Aid to South Korea, 1961-1975]



Source | Krueger, A. (1982)

Note | PL 480 Sales is mostly PL480 Title I administered by US Department of Agriculture. It is government-to-government sales of US agricultural commodities to developing countries on credit or grant terms. Title I commodities can be sold in the recipient country. Title II and III are administered by USAID. Title II is the donation of US. agricultural commodities to meet emergency and non-emergency food needs in recipient countries. Title III is government-to-government grants to support long-term growth in the least developed countries. Donated commodities are sold in the recipient country, and the revenue generated is used to support economic development programmes.

Despite the drastic decrease in the grant element of aid, between 1965 and 1989, GDP per capita had grown by around 7.2 per cent per year on average, reduction in the level of income inequality and poverty had outperformed all middle-income countries, and high human development was achieved in the late 1980s. South Korea was gradually able to reduce aid from 9.3 percent in 1960 to 0.6 percent of GNP in the late 1980s and to graduate from the lending list of the World Bank in 1995 and became a member of OECD DAC in 2010.

Research Findings

► The limits of emergency and humanitarian relief in the 1940s

Just after the liberation, the significant emergency and humanitarian relief channelled through the USA Military Government in South Korea between 1945 and 1948 mainly consisted of finished goods without the need for further processing in the recipient country. This type of aid did not contribute to creating a production chain in South Korea and expanding the productive base of the economy. Local fertiliser and food processing companies, which had been highly productive under the Japanese colonialism, were underutilised because of the lack of machinery supplies, fuels and infrastructure. Although aid to the rural sector such as provision of fertilisers and irrigation projects had a positive impact in terms of agricultural productivity, the impact was limited to specific geographic locations due to the poor infrastructure for delivery and distribution activities and political instability.

► Aid conditionality undermined productive investment in the private sector between 1945 and 1961

Aid during this period was also predominantly finished goods. The major donor, the US, having prioritised price stabilisation rather than investment for production, applied one specific condition of the Marshall Plan to the South Korean government, which was the requirement to establish a counterpart fund as a price stabilisation mechanism. Under this condition, the government would deposit the local currency corresponding to the price of aid goods received. From 1945 to 1961, without a substantial source of foreign currency and without a coherent plan for investment in productive sector the government attempted to set artificially high exchange rates and low local prices for goods imported through aid to increase the purchasing power of the local currency deposits in the counterpart fund. The US demanded the depreciation of the Korean currency to control the rising market price of aid goods. This process between the South Korean government and the US donor impeded economic growth since it increased inflation and uncertainty of exchange rates and prices and therefore consequently undermined the incentives for long-term investments for production. It instead produced corruption, collusion, hoarding, speculation and black markets.

- ▶ Increased negotiating power through the diversification of aid sources and mobilisation of non-aid resources enabled the investment in infrastructure and key industries in the 1960s.

Two factors pushed the government to diversify aid sources and mobilised non-aid resources; firstly, expectation of a drastic decrease of US aid which had been the largest source of foreign currency until the late 1960s and secondly, the establishment of Economic Development Plans. The latter was particularly significant since the majority of aid sources were linked to the implementation of projects set out in the Economic Development Plans. The government mobilised resources for development through negotiating with donors who were competing each other, mobilising private foreign loans through collaboration with private sector actors and increasing domestic revenues through the improvement of tax collection. Together, these resources provided the material basis for the independent and autonomous planning and implementation of infrastructure and key industry projects which sometimes donors oppose.

- ▶ Social policies between 1945 and 1960 to which aid provided a material basis contributed to both economic and social goals.

It is noticeable that major policies for wealth and income redistribution were indeed implemented when South Korea was heavily dependent upon aid prior to the industrial take off. The results of redistribute policies contributed to economic and social growth through the complementary policies for economic growth generating employment. Policies redistributing wealth and income by the US Military Government in South Korea between 1945 and 1948 and the Korean governments between 1948 and the early 1960s had a significant social and economic impact. These policies include distribution of Japanese owned assets to people, tenancy control, land-to-the-tiller agrarian reforms, the transformation of high interest rate usury into long-term low interest rate loans, and the confiscation of illicitly accumulated wealth of large businesses under the previous governments. The number of landed small farmers increased dramatically. Economic elites were created in the process of distributing the formerly Japanese owned industries but significantly weakened in terms of power and influence due to the strong state's authority to threaten or confiscate the accumulated wealth.

These policies which weakened economic elites significantly contributed to human capital accumulation and industrialization through implementing complementary policies. First of all, a law guaranteeing the market value of the lands invested to schools and investors' ownership of the private schools facilitated landlord's investment in schools. Secondly, strong regulation on school fees made private schools established by landlords more accessible to the poor. Finally, the owners of the big enterprises who were accused or arrested of illicit wealth accumulation under the previous authoritarian government were pardoned in return for their investment in and donation to the key industries of import-substitution.

- Sophisticated rules and regulations, and micro-management are needed to utilize private resources for public social service.

The distinguishing feature of health and education services in South Korea was the promotion of and the regulation on the private sector provision of secondary and tertiary level services together with the strong public provision of primary service. The promotion of and regulation on the private sector for social service delivery were possible not only because of the strong force of the state but also because of the sophisticated rules and regulations penetrating selected private organizations delivering public services and controlling the private property of groups and individuals for public purposes. Also the government intervened in the management of private schools, universities and colleges with very specific rules and regulation such as on annual admission quotas, caps on tuition fees, number and contents of courses to be offered, graduation requirements and on the requirements for the hiring and firing of teaching staffs. Similarly, the health care system in Korea, which is often regarded as one of the successful examples of universalization, has developed through government policies that firstly, encouraged private sector investment in medical facilities, secondly, allocated appropriate levels of human and physical resources for public health provision, and thirdly, mobilized trained medical staff for public purposes such as staffing public health centres at low costs.

- South Korean owned companies contributed to the longer-term development of productivity and industrialisation through productive investment and employment generation.

A variety of policies such as macro-economic, trade, and industrial policies protected and promoted nationally owned companies from the 1960s, particularly between 1960 and 1980s when South Korea started gaining more autonomy in using aid and non-aid resources. They contributed to longer-term development of productivity and industrialisation through productive investment and employment generation. Concentrating aid and non-aid resources on nationally owned industry, applying strong rules and regulations protecting and promoting local content in industrialisation and actively promoting small and medium local companies ensured a sustaining environment favouring the successful accumulation of national production skills, managerial capabilities and technological expertise, and reduced brain drains.

- Mechanisms for developing and utilizing accumulated human capital aligned with industrialisation were crucial to economic growth generating employment.

The government played a significant role in systematically coordinating policies shaping, accumulating and utilizing human capital from the 1960s when the target industries and needed manpower were mandated by the Economic Development Plans. The government planned and regulated vocational training elements in the school curriculum and imposed quotas on students and faculties at the universities to align the graduates of different levels of education to the specific labour demand of the key industries. Compulsory on-the-job training at factory premises was also imposed in the 1970s to fill the knowledge and skill gaps between the schools and production lines, and various networks of education institutions.

R&D centres and industries were established to facilitate an easy translation of knowledge into “productive knowledge”. When regulation was ceased for the quotas applied to the student numbers and university faculty provisions in the early 1980s, the drastic increase of the number of university and college students began to produce such problems as high unemployment among university graduates, and skill mismatch in terms of education supply vs. industrial labour force demand.

- ▶ The state was at the centre of the adoption, innovation and diffusion of knowledge and technology and nurtured the R&D of the private sector.

The consistent, coherent and substantial investment of grants, loans and technical assistance in higher education, quasi-governmental research institutes, and in the administration of the government from the early stage of industrialisation in the 1960s strengthened the individual and organisational capacities to absorb and diffuse transferred knowledge and skills in a wide range of disciplines.

Since the 1960s, mainstreaming technology learning in various policies within the national development framework, government’s active role as a financier until the private sector took it over, and encouragement of cooperation in private sector were the major institutions behind R&D development. Continued foreign technical assistance even after the drastic reduction of financial grants also contributed to R&D development.

- ▶ Rural development success in the 1970s was possible because of the policies to redistribute wealth and income and maximize the utilization of rural labour.

Despite the provision of aid goods and services such as fertilizers and irrigation services for productivity increase, and adoption of the Green Revolution paradigm by the government, the standard of living in rural areas was not significantly improved by the late 1960s. The Saemaul Undong (New Village Movement), a nationwide programme of rural social and economic development in the 1970s achieved a significant reduction in poverty and inequality in rural areas. Three features stand out as being paramount to the success of the Saemaul Undong. First, radical land-to-the-tiller agrarian reform provided a foundation for both rural and urban-industrial growth but the full benefits of land reform was realized when it was coupled with policies to mobilize resources invested in rural sector. Second, government could use exceptional industrial growth which was financed through international loans, foreign assistance, and domestic resources to subsidize rural development. The subsidies to pay high prices to farmers for rice which was then sold at lower prices to urban consumers had the double virtues of raising rural household income to a level equal to that of urban households while also keeping price low for the urban workforce. Third, the Saemaul Undong was implemented as a village modernization programme to lift the standard of living of rural people up to the level of urban household in various dimensions rather than first as a

program to increase agricultural productivity only. Implicit in this intention was poverty alleviation in the rural areas and reduction of urban-rural inequality through the utilization of labour for physical improvement of village infrastructure, amenities and housing.

► South Korean development between 1945 and 1995 is not without deficits.

Three areas of significant deficits in the South Korean development process are found; democracy, gender equality and environment. In contrast with the authoritarian government's intention, the highly educated workforce evolving from the education and man-power policies, the growth of rural organizations under the rural development policies, the involvement of civil society organizations in social service delivery, and trade unions or workers' organizations for occupational welfare, the products of development process, became vital forces for democratization process starting in 1987. The gender inequality, in particular in terms of job insecurity, wages, and unpaid care work, had been serious throughout the 1960s and the 70s when the number of economically active women and women's share of total employment increased. Female-targeted family planning policies and male-biased employment and vocational training policies, which had a certain level of success in fertility control and rapid industrialization, reinforced gender inequality during the 1960s and 70s. Despite some improvements in terms of wage gap and reduction of care burden since the 1990s, gender inequality is still the worst of all OECD countries. Environment policies which have been recently considered important but have focused on preservation zones have contributed to spatial polarization and regional inequality in terms of living standards.

Policy Implications

Research findings on the South Korean development experience between 1945 and roughly the late 1990s until the Asian Economic Crisis shows that development is a multifaceted and long-term process. Both economic and social policies are linked to each other towards increasing employment and redistributing the welfare and income across the rural and urban areas and income groups. It is noticeable that major policies for wealth and income redistribution were indeed implemented when South Korea was heavily dependent upon aid prior to the industrial take-off. The results of the redistribute policies contributed to economic and social growth through the complementary policies for economic growth generating employment. The best practice or good practice should be understood within a specific context of a specific development stage. South Korean development is a good example of economic and social development, but an experience which we can draw both good and bad lessons from. The research findings imply that:

- Aid can be much more effective when it is designed to facilitate the investment in the productive base of the economy as well as meeting basic needs.
- Aid conditionality on macro-economic stability without a coherent plan for investment for production can create economically unproductive and socially unsound incentives for the recipient government and private sector such as corruption, speculation and hoarding as in the case of South Korea until the 1960s.
- Diversification of sources of aid and mobilisation of non-aid resources can strengthen the negotiating power of recipient countries in dealing with aid. Increased negotiating power can become the ownership of development when it is combined with coherent and comprehensive national development strategies and implementation capacities.
- Aid can provide a material basis for radical and progressive redistributive social protection measures. The returns from the redistributive social protection measures can be translated into the capacity to increase the productive base of economy when the comprehensive and systematic national development strategies produce employment-generating industrialisation.
- Public-private partnerships can reduce social costs and increase social benefits from social services, such as health, education, water and sanitation, transportation and energy, only when there is an effective and well-functioned regulatory regime which does not undermine private sector's incentive to invest in social services. The public sector should be deeply embedded in the private sector to increase the public goods nature of private services through sophisticated regulation and micromanagement.
- Industrial policy, in particular the kind protecting and promoting nationally owned industries which generate employment, production skills, managerial capabilities and technical expertise and reduce brain drains, is a critical element of a development strategy for effective development cooperation.
- Education policies should be coordinated with other policies, in particular manpower policies and industrial policies in ways to reduce the mismatch between education supply and industrial labour demand and generate employment. Both macro- and micro-level planning in education and relevant sectors are crucial in making a coherent process for employment generation.
- The state should be pro-active in investing in R&D and in sharing its results with private sector generating employment and resources for development. Incentives for R&D in the private sector should be created in a wide range of policy areas within a national development strategy.
- Redistribution of wealth within rural areas, i.e. land-to-the-tiller agrarian reform, and redistribution of income from successful urban areas is a critical material basis for rural development. The full benefits of these policies are realized when they are coupled with comprehensive policies to maximize the utilization of rural labour in various dimensions such as employment, and physical improvement such as infrastructure, amenities, housing.

Further Reading

4th High Level Forum on Aid Effectiveness (2011)

Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Busan, Korea.

Hujo, K. and Mcclanahan, S. (2009)

Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York.

Mkandawire, T. (ed) (2004)

Social Policy in a Development Context, Palgrave, London.

Mkandawire, T. (2006)

Transformative Social Policy, UNRISD Research and Policy Brief 5, UNRISD, Geneva.

Mosely, P.(1987)

Overseas Aid: Its Defense and Reform, Wheatsheaf Press.

Ringen, S., Kwon, H. Yi, I., Kim, T. and Lee, J. (2011)

The Korean State and Social Policy, Oxford University Press, Oxford and New York.

Yi, I. (2007)

The Politics of Occupational Welfare in Korea, Hanasyoin, Fukuoka.

Yi, et al. (ed.) (2011)

Making International Development Cooperation Effective: Lessons from the Korean Development Experience, Conference Proceedings.