발전경제학과 국제원조의 진화

박 복 영*

논문초록 개발도상국의 경제사회 발전을 지원하기 위한 국제원조는 2차 대전 이후 본격화되었는데, 그후 70여년간 국제원조의 우선적 목표와 핵심수단은 계속 진화하였다. 개도국 경제현실과 공여국의 정책목표와 더불어 발전경제학 분야에서의 학문적 발전 또한 국제원조의 진화에 영향을 미쳤다. 본 논문의 목적은 발전경제학의 발전이 국제원조의 진화에 어떻게 영향을 미쳤는가를 고찰하는 것이다. 1960년대까지는 해로드-도마 모형을 근간으로 한 고전적 성장이론에 근거하여 개도국의 저축-투자 갭의 보완이 원조의 핵심기능으로 인식되었다. 그후 바그와티(J. Bhagwati)와 크루거(A.O. Krueger) 등의 신고전파적 무역이론의 발달은 국제원조가 개도국의 정책지원과 구조조정을 강조하게 된 이론적 배경이 되었다. 1980년대 센(A. Sen)의 역량이론은 인간개발을 위한 원조의 확대에 기여하였다. 또한 노스(D. North) 등의 신제도주의경제학과 원조효과에 관한 실증적 연구결과들은 국제원조에서 제도의 중요성을 인식시키는 데 크게 기여하였다. 한편 무작위추출통제실험(RCT)과 같은 최근의 미시적 평가방법론의 발전은 '증거에 기반한(evidence-based) 원조'가 탄생하게 된 학문적 배경이 되었다.

핵심 주제어: 국제원조, 발전경제학, 신제도경제학
경제학문헌목록 주제분류: O10, O19

투고 일자: 2014. 2. 13. 심사 및 수정 일자: 2014. 5. 8. 게재 확정 일자: 2014. 5. 15.

* 경희대학교 국제대학원 부교수, e-mail: bokyeong23@khu.ac.kr

Ⅰ. 머리말

국제원조란 개발도상국의 경제발전과 복지증진을 위하여 정부를 포함한 공공기관이 국제기구나 개발도상국에 제공하는 자금이전을 의미한다.[1] 현대적 의미의 국제원조는 2차 대전 이후 유럽에 대한 미국의 대규모 전후부흥 지원인 마샬플랜으로 시작되었다. 1950년대와 60년대에 아시아와 아프리카 지역에서 많은 신생독립국이 탄생하면서 국제원조는 더욱 확대되었다. 70년에 가까운 시간 동안 국제원조의 이념과 목표도 변화 혹은 진화되어 왔다. 국제원조는 매우 이질적이고 때로는 상호모순적인 다양한 동기가 결합된 것의 산물이고 또 그 형태도 다양하다.[2] 뿐만 아니라 개발도상국의 전반적 발전을 위해서는 무엇을 우선적인 목표로 해야 하는지, 그리고 어떤 수단을 사용하는 것이 효과적인 지에 대해서도 다양한 견해가 존재할 수 있다.

국제원조의 진화란 국제원조의 기본 이념, 우선적인 목표와 핵심 수단이 시대에 따라 변화되는 것을 의미한다. 예를 들어 1950년대와 60년대에 국제원조를 지배한 이념은 저개발국의 부족한 자본을 원조를 통해 선진국이 공급해 주어야 한다는 것이었다면, 21세기의 새천년개발목표(MDG: Millenium Development Goals)는 개도국 빈곤계층의 건강, 교육, 환경 등 삶의 질 개선이 직접적 목표가 되어야 한다는 것을 강조한다. 그리고 개도국 스스로 자신들의 제도나 거버넌스를 개선할 수 있도록 지원하는 것도 원조의 다른 중요한 축이 되었다. 이처럼 시대에 따라 원조의 일차적 목표와 강조점이 변화하고 있다.

우선 국제원조의 방향을 결정하는 주체는 누구이며 이런 방향의 설정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가 하는 질문을 할 수 있다. 국제원조의 주요 이해관계자는

---

1) 본 논문에서 사용하는 국제원조는 OECD가 정의한 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)와 같은 의미를 갖는다. 즉 개도국의 경제 및 사회개발을 목적으로 한 정부 간 자원의 일방적 이전을 의미한다. 민간에 의한 투자나 사회공헌활동은 제외되며, 군사적 지원이나 문화교류를 위한 정부지원도 제외된다. 하지만 국제금융시장보다 현저히 유리한 조건으로 제공되는 공적 차관은 원조에 포함된다.

2) 국제원조 속에는 휴머니즘이라는 이타주의적 동기와 공여국 국익의 추구라는 이기주의적 동기가 결합되어 있다. 국제원조 혹은 ODA는 크게는 국제기구를 거쳐 제공되는 다자원조와 수원국에 직접 지원하는 양자원조로 나뉘며, 양자원조는 다시 상환의무가 없는 무상원조와 양허성 차관인 유상원조로 나뉜다. 본 논문에서는 원조의 세부 유형과 관계없이 국제원조 전반의 담론과 그 진화과정을 다룬다.

공여국 정부 및 원조집행기관, 수원국 정부, 세계은행, UN, OECD의 DAC (Development Assistance Committee) 등 국제기구, NGO 등이다. 이중 지금까지 원조의 주요 담론을 형성하고 방향을 결정하는 데 영향력이 큰 주체는 국제기구와 원조집행기관이다. 이 기구에서 조사 및 연구 기능을 하는 싱크탱크들이 담론을 생산하고 확산시키는 데 중요한 역할을 한다. NGO나 원조관련 민간 싱크탱크의 역할도 1990년대 이후 증가하고 있다. 원조의 방향설정에 영향을 미치는 요인으로는 무엇보다 개도국의 현실이 가장 중요하다고 할 수 있다. 즉 개도국의 경제상황이나 빈곤의 문제가 어떻게 변하는가에 따라 그에 대응하기 위한 원조의 방향도 바뀐다고 할 수 있다. 예를 들어 1970년대에 개도국 내 도시 빈민이 증가하자 이들의 기본적 욕구 충족이 원조의 주요 목표 중 하나가 되었고, 1980년대에는 개도국의 외채위기 때문에 원조의 초점이 구조조정 촉진으로 바뀌었다. 물론 국제정치 환경의 변화에 따른 공여국의 정책 목표의 변화도 원조의 방향에 큰 영향을 미친다. 냉전체제 붕괴를 전후하여 국제원조의 특징이 크게 바뀐 것이 그 예라고 할 수 있다.

그런데 개도국 내부 상황과 국제환경이라는 객관적 현실 외에, 학문적 발전 또한 국제원조의 진화에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다. 특히 발전경제학은 개도국 경제를 분석대상으로 할 뿐만 아니라, 개도국의 개발을 가능하게 하는 방안을 제시하는 정책학문의 성격이 강하기 때문에 국제원조와 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다.[3] 본 논문의 목적은 발전경제학 분야에서의 학문적 발전이 국제원조의 진화에 어떤 영향을 미쳤는가를 고찰하는 것이다. 여기서 학문적 발전이란 이론적 발전과 실증연구로부터의 발견을 모두 포괄하는 것이다. 논문에서 발전경제학의 이론의 발전 혹은 실증적 결과가 국제원조의 주요한 변화 과정에 어떻게 영향을 미쳤는가를 정리할 것이다.

그런데 발전경제학이 국제원조의 변화에 미친 영향을 이해하는 데는 매우 세심한 주의가 요구된다. 우선 언급한 바와 같이 학문의 발전이 원조 진화의 일차적 동인이라고 할 수도 없을 뿐만 아니라, 국제원조의 특정한 방향과 그에 조응하는 발전경제학 분야의 이론적 조류가 반드시 시기적으로 일치하는 것도 아니다. 또한 발전경제학 이론의 변화에 영향을 받아 원조의 지배적 담론이 변화되었다고 해서, 그것

3) "발전경제학은 정책과학으로 인식되었다. 빈곤국가의 정부와 국제경제기구에 경제전환의 도구를 제공하겠다는 의도를 갖고 있었다."(Toye, 2003, p. 26)

이 곧 실제 원조정책의 변화로 반드시 나타나는 것도 아니다. 셋째, 어느 시기에 원조의 담론이 하나만 존재하는 것이 아니라 다양한 대립된 시각이 동시에 존재할 수 있기 때문에 발전경제학이 원조 담론에 어떻게 영향을 미쳤는가를 파악하기는 결코 쉽지 않다. 본 논문은 이런 위험과 한계에 유의하면서, 발전경제학의 이론적 혹은 실증적 발전이 지배적 원조 담론에 미친 영향을 주로 분석하고자 한다. 즉 특정 시기의 원조에 대한 모든 시각을 다루는 것이 아니라, 원조 담론을 이끄는 주도적 집단의 지배적 시각만을 대상으로 한다. 그리고 발전경제학이 실제 원조 정책에 미친 영향보다는 원조 담론에 미친 영향을 주로 분석한다.[4] 발전경제학의 변화와 원조 담론 및 정책의 변화가 시기적으로 일치하면서 진행된 것은 결코 아니다. 하지만 서술의 편의를 위해 여기서는 원조에 비교적 큰 영향을 미친 발전경제학의 발전 과정을 따라가면서, 그것이 동시대 혹은 그 이후 원조에 어떻게 영향을 미쳤는가 하는 방식으로 서술하고자 한다.

국제원조의 변천과정을 정리한 글들은 매우 많이 있다(Lancaster, 2008, ch. 2; Hjertholm and White, 2000 등). 그리고 발전경제학의 발전과정을 정리한 글 또한 적지 않다(Krugman, 1994; Ruttan, 1998; Meier and Stiglitz eds., 2002; Toye, 2003; Ranis, 2004; Ray, 2004 등). 하지만 발전경제학이 국제원조의 변천에 어떤 영향을 미쳤는가에 관한 연구는 많지 않은데, Thorbecke (2000)가 대표적이다. 다만 Thorbecke (2000)는 각 시기별로 발전경제학과 원조를 지나치게 기계적으로 대응시키고 1990년대까지만 다루고 있어 아쉽다.

Ⅱ. 고전적 성장이론과 자본의 공급

2차 대전 직후 개도국을 연구한 학자들은 거의 한결같이 자본축적의 규모가 소득수준이나 성장률을 결정하는 핵심적인 요소라고 생각하였다. 그리고 필요한 투자율에 미치지 못하는 개도국의 낮은 저축률이 성장의 결정적 장애라고 판단하였다. 이러한 사고는 고전적 성장이론인 해로드-도마 모형(Harrod-Domar model)에 잘 집약되어 있다. 사실 이러한 시각은 이들의 논문 이전부터 일반화 되어 있었다. 예를

4) 1960년대나 1980년대와 같이 원조의 지배적 담론이 실제 원조정책에 큰 영향을 미친 경우도 있지만 그렇지 않은 경우도 있다. 각각의 원조 담론이 원조정책에 실제 어떤 영향을 미쳤는가에 대해서도 설명하겠지만 이것이 본 논문의 핵심 주제는 아니다.

들어 동유럽 농촌의 과잉노동력과 산업화 문제를 연구한 Rosenstein-Rodan (1943)의 '빅 푸쉬(big push)'아이디어에 이미 이런 시각이 담겨 있었다. 즉 수요를 동반한 성장을 위해서는 다양한 부분의 동시 발전이 필요하고 이를 위해서는 정부 주도 하의 대규모 투자가 필요하다는 것이다. Domar (1946)는 당초에 선진국 경기변동을 설명하기 위해 모형을 개발했지만, 당시 신생독립국의 발전에 대한 관심이 증대하면서 단순함의 장점을 지닌 이 모형은 개도국의 발전이론으로 수용되었다. 도마 모델의 핵심은 자본의 규모가 생산량을 결정하고 자본의 규모는 다시 투자에 의해 결정된다는 것이다. 그리고 두 개의 고정비율을 가정하고 모형을 구축한다. 즉 투입에서 자본과 노동의 비율이 일정한 레온티에프 생산함수를 가정한다. 그리고 결정적 투입요소인 자본과 생산물의 비율도 일정하다고 가정하는 데 이것이 바로 ICOR (incremental capital-output ratio)이다. 그러면 결국 성장률은 투자율과 ICOR에 의해서 결정된다. 즉 ICOR을 v라고 하면,

$$v \equiv \Delta K / \Delta Y$$

이다. 여기서 K는 자본량을 Y는 생산량을 나타낸다. 그러면 경제성장률 g는 투자율을 ICOR로 나눈 값이 된다. 즉,

$$g = \Delta K / Y \times 1/v = I / Y \times 1/v$$

여기서 I는 투자를 나타낸다.

자본확충이 경제성장의 결정적 요인이라는 이런 시각은 개도국을 대상으로 하는 대부분의 연구에서도 그대로 반영되었다. Lewis (1954)의 무제한 노동공급이론이나[5] 초기 Solow (1957)의 성장이론에도 그대로 나타나 있다. 자본 확대를 강조하는 이런 시각은 당시의 경제상황과 밀접한 관련이 있다. 대공황 이후 과잉노동력을 어떻게 고용을 통해 해소해야 하는가가 가장 큰 문제였다. 루이스의 모형은 이런 문제의식을 개도국에 적용한 것이라고 할 수 있다. 둘째는 소련의 급속한 성장이었다. 즉 물적 자본의 동원을 통해 급속한 산업화를 달성한 스탈린식 경제성장이 자

5) "경제발전의 핵심적 내용은 급속한 자본축적이다."(Lewis, 1954, p. 139)

본주의 국가들에게 큰 자극이 되었다. 국가의 역할에 대한 신뢰와 공업화 우선 정책 역시 이 시기 발전경제학의 특징이었다. 케인스주의의 영향으로 개도국 발전을 위해 국가가 투자 촉진 등을 위해 적극적으로 개입해야 한다는 것은 당연하게 받아들여졌다. 그리고 성장을 위한 공업화 우선 역시 당연시 되었으며 농업부문은 과잉 노동력 공급처 이상의 관심을 끌지 못했다.

해로드-도마 모델로 집약된 이런 시각은 1950년대와 1960년대 국제원조의 목표에 그대로 반영되었다. 즉 원조의 기본적인 역할은 개도국의 부족한 투자재원을 공급하는 것이었다. 다시 말해 개도국 성장의 장애인 '재원 갭(financing gap)'을 메우는 것이 원조의 핵심적 기능으로 인식되었다. 이런 접근을 실제 원조로 실현시키는데 중요한 역할을 한 사람은 로스토우(W. W. Rostow)였다. Rostow(1960)는 경제성장단계론에서 개도국이 지속적 성장의 단계로 도약하기 위해서는 투자율 증가가 결정적이며, 이에 필요한 투자재원의 부족분을 원조를 통해 메워야 한다고 주장했다. 그렇지 않으면 강제저축의 동원에 강점을 갖고 있는 소련식 체제에 개도국이 현혹될 수 있다고 주장했다. 로스토우는 1950년대 후반과 1960년대 초 아이젠하워 대통령과 케네디 대통령의 자문관으로 있으면서 미국의 원조에 실제로 큰 영향을 미쳤다. 그 결과 미국은 공산주의의 확산을 억제할 목적으로 원조를 급격히 증가시켰다. 1960년대 중반 미국의 원조규모는 GDP 대비 무려 0.6%에 이르렀다(Ruttan, 1996).[6]

원조를 통한 '재원 갭'의 해소라는 이런 시각은 미국원조청(USAID)에서 일하던 체너리(H. Chenery)에 의해 모델로 정식화되었다(Chenery and Strout, 1966). 즉 원조를 통해 개도국의 저축-투자 갭과 국제수지 갭이라는 이중 갭(double gap)을 일시적으로 완화해 도약을 지원해 줄 수 있다는 것이다. 이것은 도마 모형이 원조를 포함하는 모델로 확장된 것이라고 할 수 있다. 나아가 체너리의 모델은 필요한 원조규모를 계산하기 위한 도구로도 응용되었다.[7]

이처럼 성장을 위한 자본 확충이라는 해로드-도마 모델의 핵심적 기조는 적어도

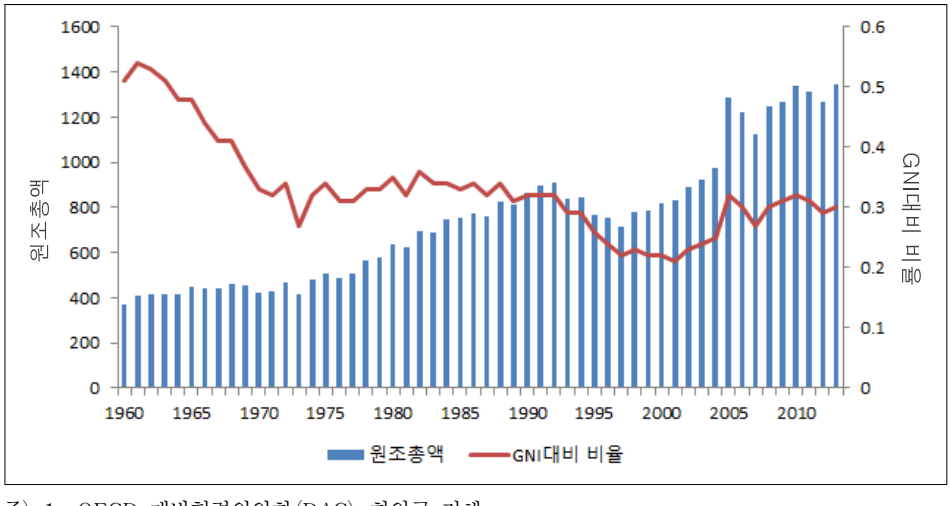
6) 〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 1960년대에는 DAC 회원국 전체의 GNI대비 원조비율도 그 이후 시기에 비해 월등히 높았다. 1960년대에 이 비율은 평균 0.468%에 이르렀다.

7) 체너리가 세계은행 총채 수석경제자문관으로 있던 1971년 세계은행은 체너리 모델에 기반한 소위 '최소기준모델(MSM, Minimum Standard Model)'을 개발했다. 이것은 목표 성장률 달성에 필요한 투자율과 원조규모를 계산하기 위한 것이었다(Easterly, 1997).

1960년대까지 원조의 이념과 정책에 그대로 반영되었다. 미국정부, USAID, 세계은행 등이 이런 이념을 국제원조에 실현하고 있었으며, 발전경제학자들은 이런 원조기관에 중요한 자문역할을 하였다. Easterly(1997, 1999)는 이런 '재원 갭의 유령'(the ghost of financing gap)이 1970년대 이후에도 계속 이어졌으며, 개도국의 실제 투자와 성장과의 관계가 도마 모형이 가정한 것과는 전혀 다름에도 불구하고 1990년대까지 그 유산이 세계은행을 비롯한 개발금융기관에 강하게 남아 있다고 비판한다.[8] 발전경제학과 국제원조가 이론적으로나 적용 면에서 이렇게 밀접하게 조응을 이룬 사례는 그 이후에도 찾기가 어렵다. 이것은 성장에 대한 초기의 비교적 단순한 사고, 그리고 학계와 원조기관 사이의 활발한 인적 교류 때문이라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 세계 전체 원조총액 및 GNI대비 비율

(단위: 억 달러, 2011년 기준 불변달러, %)



주) 1. OECD 개발협력위원회(DAC) 회원국 전체.
2. 원조는 OECD의 공적개발원조(ODA)를 의미하며, 원조총액은 집행액 기준임.

출처: OECD International Development Statistics (IDS) Online Databases (www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm).

8) 1950년대에 이미 도마 스스로도 자신의 모델이 발전 모델로 해석되는 것은 잘못된 것이라고 지적했으며(Domar, 1957), 쿠즈네츠도 1960년대 초에 투자의 확대가 도약의 전제조건이라는 로스토우의 설명이 역사적 사실과 부합하지 않는다고 주장했다(Kuznetz, 1963). Easterly(1999)는 통계분석을 통해 재원 갭 모델이 개도국의 현실과 전혀 부합하지 않는다고 주장한다.

Ⅲ. 정부의 실패와 정책권고

1970년대를 거치면서 개도국 사이에 분화가 나타나기 시작했다. 한편에는 비자본주의적 발전의 길을 선택하고 수입대체공업화를 강력히 추진한 인도 등의 아시아와 아프리카의 많은 나라가 있었고, 다른 한편에는 한국을 비롯한 아시아 신흥공업국가가 있었다. 이들의 결정적 차이는 무역정책에서 가장 두드러졌다. 그리고 전자의 국가들은 개도국의 발전에 기여할 수 있는 새로운 국제무역체제 혹은 신국제경제질서(NIEO, New International Economic Order)의 모색을 요구했다. 이러한 배경에서 무역정책은 발전경제학의 핵심적 주제로 부상했다. 이 과정에서 개도국의 지나친 보호주의적 무역정책의 폐해를 지적하는 신고전파적 연구들이 주목을 끌었다. Balassa(1971)은 실효보호율(effective rate of protection)을 계산해 개도국들이 명목관세율보다 훨씬 강한 보호를 하고 있다고 지적했다. 수입에 대한 수량제한(quantitative restrictions)이나 외환통제의 비용과 비효율성을 지적한 연구들이 줄을 이었다(Bhagwati, 1978).[9] Krueger(1974)는 이러한 보호주의적 정책이 개도국 사회 전반에 지대추구행위나 부패와 밀접한 연관이 있음을 지적했다. Toye(2003, p. 30)은 1970년대 무역정책에 대한 이런 연구가 발전경제학의 변화에 중요한 역할을 했다고 평가한다.

이 시기 발전경제학의 또 하나의 중요한 연구 대상은 동아시아 국가들의 성장이었다. 즉 동아시아 신흥공업국(ANICs)의 성장요인이 무엇인가를 둘러싸고 서로 다른 견해와 실증연구 결과가 제시되었다. 한편에는 성장이 개방적 무역정책과 시장기능의 촉진('getting prices right') 때문이라는 신고전파 견해(Balassa, 1988 등)가 있었다. 다른 한편에는 이와는 정반대로 국가의 적극적 개입에 의한 가격의 인위적 왜곡('getting prices wrong') 때문이라는 발전국가론 견해(Amsden, 1989; Haggard, 1990 등)가 있었다.

다른 한편에서는 해로드-도마 모델과 솔로우 모델의 현실 부적합성을 지적하는 연구가 있었다. 즉 전통적인 생산요소인 자본과 노동의 투입으로 소득증가를 설명할 수 있는 부분은 극히 작다는 소위 '솔로우 잔차(Solow's residual)'의 문제가 이미 1950년대 말부터 지적되었다. 그리고 솔로우 모델이 전망하는 국가간 소득의 수렴

9) Toye(2003, p. 29)은 OECD와 NBER이 이런 연구들을 주도했다고 지적한다.

현상을 발견하기 어렵다는 주장이 나타났다. 이런 것은 모두 고전적 성장모델의 기본 가정을 뒤흔들었다. 그리고 새로운 성장의 원천, 다시 말해서 솔로우 잔차의 원인에 대한 발견이 필요함을 시사하는 것이었다. 이러한 문제의식은 결국 신성장이론 혹은 내생적 성장이론의 발전으로 나타났다. 즉 성장과정에서 나타나는 기술변화와 인적자본 축적이 야기하는 외부효과 혹은 규모의 수확체증이 성장의 핵심적 원천으로 받아들여졌다(Romer, 1986; Lucas, 1988 등). 경제성장은 이제 투입의 문제가 아니라 생산성의 문제로 인식되기 시작했다. 그리고 투입의 양이 문제가 아니라 투입의 효율적 배분이 핵심적인 문제로 되었다. 효율적 자원배분과 생산성 향상에 주목하는 새로운 성장이론은 개도국의 개방적 무역정책을 옹호하는 중요한 이론적 기반이 되기도 하였다.[10] 즉 무역자유화로 인한 효율성의 이익으로 '솔로우 잔차'의 일부를 설명할 수 있다는 것이다(Harberger, 1983; Grossman and Helpman, 1990 등).

고전적 성장이론에 대한 신고전파적 비판은 정부의 역할에 대한 불신을 시사하는 것이다. 1960년대까지만 해도 어떤 형태든 성장을 위한 정부의 개입은 당연한 것으로 받아들여졌지만, 이제 이 전제가 부정되기 시작한 것이다. 국제원조가 신자유주의적 방향으로 전환하기 위한 이론적 토대가 마련되기 시작한 것이다. 1980년대 초 개도국에서 발생한 외채위기를 대응하는 과정에서 '워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)'가 형성되었지만, 1970년대의 무역정책에 대한 연구를 통해 그것의 출현을 위한 학문적 기반은 이미 마련되고 있었다. 남미, 남아시아, 아프리카 등 대부분의 개도국이 외채위기에 빠지면서 개도국에서 '정부의 실패'는 현실에서도 증명되었다. 이때부터 세계은행 등 다자개발은행들은 적극적으로 개도국 경제에 개입하기 시작했고, 1980년대 전체에 걸쳐 국제원조의 핵심적인 이슈는 개도국 경제의 '구조조정'이 되었다. 이것은 '정부 주도'에서 '정부 실패'로의 원조이념의 전환을 의미했으며, 투자지원에서 투자조정으로의 재원 전환을 의미했다.

개발은행들은 구조조정 차관을 지원하면서 '융자조건(conditionality)'을 부과했고, 그 구체적 내용들은 워싱턴 컨센서스로 요약되었다. 재정긴축, 안정화, 자유화, 개

10) 내생적 성장이론이 원조의 이론적 측면에 미치는 영향은 그다지 크지 않은 것으로 판단된다. 이 이론이 강조하는 기술혁신은 저소득국보다는 중소득국의 추격에 더 큰 함의가 있기 때문일 것이다. 그리고 인적자본은 저소득국에 중요한 함의를 가질 수 있지만 실제 원조 담론의 형성에는 큰 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다.

방화, 민영화, 평가절하가 그 핵심적 내용이었다. 개도국 지원에 대한 '조건'의 부과는 개발금융에 대한 수원국의 반감을 유발하는 계기가 되었다. 그리고 그 이후 국제원조의 진화에서 중요한 의미를 가진다. 과거에는 원조에 조건을 부과해야 한다는 인식이 없었다. 다만 무역정책의 방향이 개발에 중요하다는 인식 때문에 1970년대부터 기술협력의 한 형태로 정책컨설팅이 강조되기 시작하기는 했지만, 원조와 개도국의 정책을 결부시키지는 않았다. 하지만 구조조정과 더불어 국제원조기구는 개도국의 정책에 직접적으로 개입하기 시작했다. 이때부터 원조의 제공과 정책권고가 결부되기 시작했고, 지금도 이러한 유산은 강하게 남아 있다.

원조와 정책의 결부는 그 이후 많은 논란을 낳았다. 우선 융자조건의 효과가 있었는가 하는 논란이 있었다. 나아가 구조조정 융자만이 아니라 원조가 전반적으로 개도국의 정책전환을 유도할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있는가 하는 문제가 제기되었다(Temple, 2010). 그리고 개도국의 정책방향이 원조의 효과를 결정하는가 하는 문제도 제기했다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 다시 설명할 것이다.

또한 신자유주의적 흐름과 더불어 1980년대부터 소위 '개발금융의 민영화' 논의가 등장하기 시작했다. 과도한 외채부담 때문에 개도국들은 구조조정 자금 외에 신규 양허성 차관을 도입할 수 없었다. 그 결과 양허자금의 순 흐름이 개도국에서 선진국으로 역전되었다. 그리고 외채부담을 야기하는 양허성 차관의 적절성에 의문이 제기되기 시작했다.[11] 이런 상황에서 민간자본, 특히 FDI의 개도국 유입이 증가하는 추세가 두드러지자 민간자본이 공적원조의 역할을 대신 하도록 하자는 논의가 등장한 것이다.

세계은행을 비롯한 개발금융기관의 싱크탱크는 개도국의 신자유주의적 정책도입을 뒷받침하는데 중요한 역할을 했다. 즉 자유화와 개방의 효과를 증명하는 연구결과들을 내놓은 것이다. 예를 들어 논란의 여지가 많은 동아시아의 성장 원인에 대해 World Bank(1993)는 신고전파적 견해를 명확히 지지했다. 즉 동아시아의 성장은 건전한 거시정책, 불확실성 제거, 개방적 무역정책, 시장기능의 존중 때문에 가능했다는 것이다. 이것은 원조와 관련된 국제기구가 원조의 담론을 형성하는 데 어

11) 그 후 양허성 차관 지원의 억제를 권고하는 보고서가 공식 채택되기도 했다(International Financial Institution Advisory Commission, 2000). 그리고 1980년대에 들어서 양자원조 중 유상원조 (양허성 차관)의 비율은 38.4% (1973~80년)에서 28.9% (1981~90년)로 크게 감소했다(OECD, DAC online database).

떤 역할을 하는지를 보여주는 중요한 사례라고 할 수 있다.

Ⅳ. 인간개발과 빈곤감축

1980년대 말에 가까워지면서 구조조정 정책에 대한 비판이 다양한 곳에서 나타나기 시작했다. 구조조정의 성과는 기대만큼 빨리 성장의 회복으로 나타나지 않았다. 오히려 개도국의 빈곤문제는 더욱 심화되는 것처럼 보였다. 따라서 국제원조가 개도국의 성장이 아니라 개도국 빈곤문제 해결을 직접적인 목표로 해야 한다는 주장이 설득력을 얻게 되었다. 경제성장을 달성하면 빈곤문제는 자연히 해결될 것이라는 것이 기존 국제원조의 전제였다고 할 수 있다. 그런데 성장을 달성하는 것이 어렵고 시간이 많이 걸리기 때문에 그것보다는 지금 당장 긴급한 빈곤층 삶의 질 개선에 원조의 목표가 맞추어져야 한다는 주장이 나타난 것이다. '인간의 얼굴을 한 구조조정'이라는 표현에서 알 수 있듯이 이런 주장에는 구조조정의 부작용에 대한 비판적 시각이 내포되어 있었다(Cornia *et al.*, 1987). 원조의 담론을 구조조정에서 빈곤문제로 전환하는데 촉매역할을 한 기구는 UNICEF와 같은 UN 산하 기구였다.

구조조정에 대한 비판이 고조되고 빈곤문제가 심화되자 세계은행도 빈곤대책에 착수했다. 그 결과 세계은행은 1990년 '세계개발보고서'의 주제를 '새로운 빈곤 의제(New Poverty Agenda)'로 정했다(World Bank, 1990). 그리고 같은 해 UNDP는 각 개도국의 인간개발 정도를 소득, 건강, 교육 등의 지표를 이용하여 계산한 인간개발지수(HDI, Human Development Index)를 발표하고 이를 담은 '인간개발보고서'를 처음으로 발간했다(UNDP, 1990). 이런 점에서 1990년은 국제원조의 이념이 구조조정에서 빈곤감축과 인간개발로 전환된 상징적인 해라고 할 수 있다.

빈곤감축이 저소득층의 생존을 위협하는 절대적 빈곤을 완화해야 한다는 정책적 목표라면, 인간개발이라는 목표는 이보다 넓고 추상적인 의미를 함축하고 있다. UNDP(1990)는 인간개발보고서를 처음 발간하면서, "인간개발이란 인간의 선택의 확대 과정이다. 원칙적으로 이런 선택은 무한하고 시간에 따라 변하지만 모든 발전 수준에서 세 가지 기본적인 선택은 장기간 건강한 삶을 영위하고, 지식을 습득하며, 품격있는 생활에 필요한 자원에 접근하는 것이다."라고 인간개발을 정의하고 있다. 그리고 이런 의미의 개발은 소득과 부의 확대 이상일 수밖에 없다고 말한다.

인간개발과 빈곤감축은 모두 단순히 경제성장이나 소득증가가 아니라, 인간 삶의 다양하고 구체적인 내용을 개선해야 함을 강조한다.[12]

사실 소득수준이나 경제성장과 같은 거시적 지표를 넘어 개도국 빈곤의 다양한 측면을 조명한 것은 이때가 처음이 아니었다. 발전경제학자들은 1970년대에 개도국 빈곤의 다양한 측면들을 연구하기 시작했다. Lewis(1954)가 이중경제모델을 내놓으면서 농촌과 도시는 다른 경제적 원리가 작동하는 것으로 인식되었다. 도농간 소득불평등, 도시비공식부문, 도시 실업문제 등이 부각되면서, 농업의 역할, 도농간 인구이동, 비공식부문 등이 1970년대부터 이미 발전경제학의 중요한 연구주제가 되었다(Harris and Todaro, 1970; ILO, 1973).

이러한 경향은 현실의 원조에서도 나타났다. 원조의 대상이 전반적 성장 촉진을 위한 인프라 투자보다는 빈곤 계층의 생활을 직접 지원하는 방향으로 전환되어야 한다는 인식이 확산되었다. 1970년대 국제원조의 핵심적 개념 중 하나는 '인간 기본욕구(BHN, Basic Human Needs)'였다. 즉 가족의 생존에 필요한 의식주와 식수, 위생상태, 기초 교육의 충족이 원조의 일차적 목표가 되어야 한다는 인식이 확대되었다. ILO가 특히 이런 주장을 주도했는데, 1977년 OECD DAC도 '경제성장과 인간의 기본적 욕구 충족을 위한 개발협력 선언문'을 채택함으로써 원조전략의 전환을 표명했다. 그런 점에서 성장 대신에 빈곤감축이 원조의 목표가 되어야 한다는 인식 역시 이미 1970년대부터 시작되었다.[13]

하지만 인간 기본욕구 개념을 중심으로 한 빈곤감축 지향의 원조는 1980년대 구조조정의 물결 속에서 빠르게 그 자리를 잃었다.[14] 그런데 1970년대 빈곤감축 원조를 뒷받침한 인간기본욕구의 개념은 1990년대에 인간개발로 더욱 확대되고 심화되었다. 물론 이를 이론적으로 뒷받침한 것은 센(Amartya Sen)의 '역량이론'(capability approach)이다. 역량이론이란, 각 개인이 추구하는 삶을 실현할 수 있는

12) UNDP(1990)는 '인간을 개발과정의 중심에 다시 위치시키는 것이 유일한 목표'라고 밝히고 있다.

13) 물론 이 시기에 빈곤감축 혹은 BHN의 충족이 성장보다 우선되어야 하는지 그리고 둘 사이의 관계는 무엇인지에 대한 논란이 있었다. 이 과정에서 'BHN지향 성장'(BHN-oriented growth)의 용어가 등장하기도 했는데, 이는 현재 사용하는 빈곤친화적 성장(pro-poor growth)의 모태라고 할 수 있을 것이다. USAID(1979) 참조.

14) Hoadley(1981)는 BHN 개념의 탄생과 원조에의 활용, 그리고 1970년대 후반 이후 영향력의 상실과정을 설명하고 있다.

역량을 확대하는 것이 개발의 궁극적 목표이며, 그 역량이 얼마나 갖추어져 있는가가 발전의 척도가 된다는 것이다. 이런 센의 사고는 1980년부터 나타나기 시작했으며 1980년대 중반을 지나면서 더욱 구체화되었다.[15] 그리고 Sen(1989)은 역량이론의 명제를 명확히 했으며, 1990년 UNDP의 인간개발보고서의 이론적 기반이 되었다. 특히 인간개발지수는 센이 초기에 언급한 역량의 세 가지 기초요소를 그대로 반영하여 개발되었다. 센 자신이 인정한 바와 같이 역량이론은 1970년의 인간 기본욕구의 개념에서 영감을 얻었지만, 역량의 다차원성, 개발에서 '자유'의 의미, 주체의 참여의 중요성 등은 센이 새롭게 주목한 것이다.

원조의 궁극적 목표에 대한 반성이 나타나면서 재원의 배분에도 변화가 나타났다. 우선 빈곤이 극심한 사하라이남 아프리카 등 최빈국에 대한 지원 비중이 늘어났는데, 이 비중은 1960년대 후반 13%에서 1970년대 후반에는 25%로 증가했다. 그리고 도로, 전기, 항만 등 경제인프라 대신 교육, 보건, 식수 등 사회인프라 분야에 대한 지원비중이 크게 증가하는 원조의 연성화가 나타났다. 〈그림 2〉에 나타난 바와 같이 사회인프라 비중은 인간의 기본욕구 개념이 등장한 1970년대 초에 급격히 증가했으며, 인간개발이 재차 강조된 1990년대 초반 이후 다시 크게 증가했다.

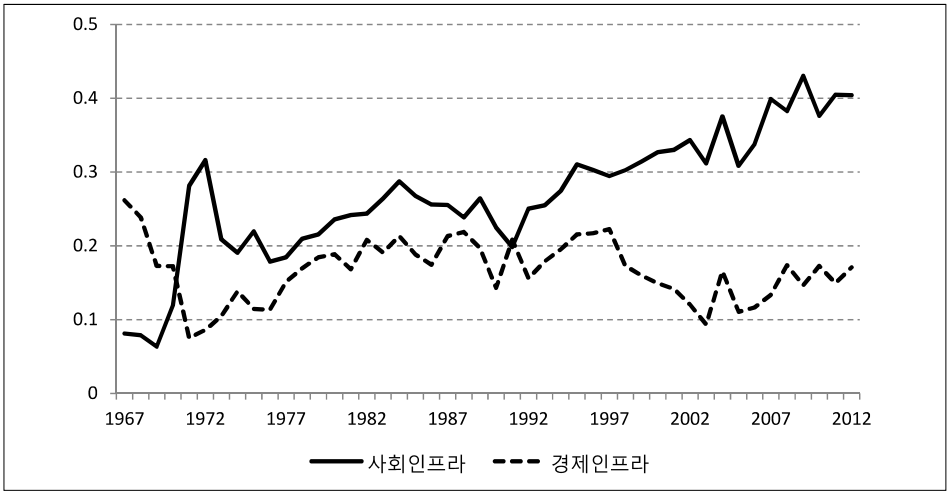
1960년대까지 해로드-도마 모델이 국제원조의 이념기반과 실용적 도구로서 직접적으로 이용된 것만큼이나, 센의 역량이론 역시 1990년대 이후 국제원조의 이념과 도구로서 중요하게 이용되었다. 해로드-도마 모형에 따라 ICOR과 경제성장률이 원조기관의 주요 측정도구로 사용되었다면, 역량이론에 따라 '인간개발지수(HDI)'와 '새천년개발목표(MDG)'가 주요 측정지표로 사용되고 있다.[16] 센의 역량이론은 해로드-도마의 성장이론 이후 발전경제학이 국제원조의 이념과 도구로 가장 적극적으로 활용된 경우라고 할 수 있다.

---

15) 1985년에 출판된 듀이 강의(Dewey Lecture) "Well-being, Agency and Freedom"이 역량이론의 철학적 기초라고 할 수 있다.

16) Alkire(2010)은 센의 역량이론이 원조 목표로서의 인간개발, 측정지표로서의 HDI나 MDG와 어떻게 연관되어 있는지를 상세히 설명한다.

〈그림 2〉 분야별 원조 비중 추이 (집행액 기준)



주: 원조의 지원분야는 이 외에 생산분야, 예산지원, 긴급구호 등 인도적 지원, 채무삭감, 다부문 (cross-cutting) 등으로 분류된다.

출처: OECD International Development Statistics (IDS) Online Databases (www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm).

V. 신제도경제학과 역량구축

1980년대와 1990년대를 거치면서 경제학계에서는 소위 신제도경제학(New Institutional Economics)이 크게 주목을 받았다. 한 사회의 게임의 법칙이면서 사람들간 상호작용에 대한 제약으로서의 제도는 신고전파 경제학에서는 외생적으로 주어진 것으로 간주되어 큰 의미를 갖지 않았다. 하지만 거래비용이 과도할 경우 교환을 비롯한 전반적 경제활동이 위축되고, 또 정보의 불완전성이나 비대칭성이 존재할 경우 기회주의적 행동이 유발되어 시장의 실패가 발생한다. 그런데 이런 거래비용과 정보 불완전성에 기인한 기회주의적 행동을 제어하는 데는 공식적, 비공식적 제도가 중요한 역할을 하며, 따라서 제도가 경제적 성과에 결정적인 역할을 한다는 것이 신제도경제학의 핵심적인 내용이다. 거래비용이나 정보비대칭성의 관점에서 제도를 연구한 것은 이미 오랜 역사를 가지고 있었다(Coase, 1960; Akerlof, 1970; Stiglitz, 1974 등). 그 후 Williamson(1989)과 North(1990)가 제도 연구를 더욱 발전시키고 발전의 관점에서 제도의 중요성을 강조하면서 신제도경제학은 더욱 주목을 끌게 되었다.

신제도경제학이 발전경제학에 큰 영향을 미칠 수밖에 없었던 것은 당연했다. 왜냐하면 개도국은 자본주의적 발전에 필요한 제도가 가장 결여된 지역이기 때문이다.[17] 신제도경제학의 영향으로 1990년대부터 개도국의 저성장 혹은 개도국 국가 간 성장의 차이를 제도에서 그 원인을 찾으려는 연구들이 수없이 쏟아졌다. 제도와 경제성과 사이에는 상호인과의 관계가 강하기 때문에 많은 실증연구 학자들은 이를 해결할 수 있는 도구변수를 찾는 데 초점을 맞추었다. 예를 들어 Acemoglu *et al.* (2001)은 식민지시기 유럽정착민의 사망률을 도구변수로 이용하여 제도가 현재의 경제적 성과에 중요한 영향을 미친다는 결과를 제시했다. 이런 연구들을 계기로 경제성장의 결정요인에 대한 연구가 다시 활성화 되었는데, 이제 초점은 더 이상 과거의 성장회계와 같이 투입과 생산성의 효과를 분해하는 것이 아니다. 성장의 더욱 근본적 결정요인(fundamental determinants)을 찾겠다는 것이다 (Acemoglu, 2008). 신제도주의경제학에 따르면 근본적 결정요인은 결국 제도를 의미하는 것이다. Rodrik *et al.* (2004)은 제도의 질이 지리적 조건이나 무역정책과 달리 경제성장에 압도적인 영향을 미친다고 주장한다. Acemoglu *et al.* (2012)는 인류 전 시기의 경제발전을 이런 신제도주의적 시각에서 설명하려고 하고 있다.[18]

한편 1990년대 이후 국제원조 분야에서도 몇 가지 새로운 흐름이 나타났는데, 그것은 한마디로 '원조 피로(aid fatigue)'현상이라고 할 수 있다. 즉 원조의 효과에 대한 의문이 강하게 제기되었다. 2차 대전 이후 약 반세기 동안 선진국이 개도국을 지원했음에도 불구하고, 사하라이남 아프리카의 현실에서 보는 것처럼 빈곤의 문제는 거의 개선되지 않았다는 것이다. 이러한 인식은 원조가 정말 필요하고 효과적인 수단인가 하는 근본적 의문을 불러일으켰다. 그리고 냉전체제의 종식으로 원조 공여의 전략적 동기도 약화되었다. 개도국으로 FDI 등 민간자본 유입이 급증하면서, 원조가 전체 개발금융에서 차지하는 비중이 급감한 것도 중요한 요인으로 작용했

17) Toye (2003, p. 34-36)은 발전경제학은 초기부터 제도의 중요성을 인식하고 있었지만 제도가 경제발전의 모델에 포함되지 않았기 때문에 잊혔다고 설명한다. Lewis (1955)는 일찍부터 제도의 중요성을 강조했고, 스티글리츠 역시 개도국의 농업제도를 연구하면서 거래비용과 정보불완전의 문제에 천착하게 되었다(Stiglitz, 1974).

18) 제도가 역사의 우연적 요인에 의해 결정되거나 장기간의 역사적 과정을 거쳐 형성된다는 특징 때문에 역사와 현재의 경제성장 간의 관계에 대한 연구도 많이 이루어졌다. 역사와 현재의 경제적 성과 사이의 매개는 많은 경우 제도로 설명되기 때문에 이런 연구들도 넓은 의미에서 신제도주의경제학의 틀 안에 있다고 할 수 있다. 이 분야의 연구 흐름에 대해서는 Nunn (2009) 참조.

다.[19] 원조에 대한 공여국들의 불신을 증폭시킨 다른 원인 중 하나는 원조의 효과에 대한 실증분석 결과들이었다. 원조가 실제로 개도국의 경제성장이나 투자 촉진에 기여를 했는가에 관해서는 오래 전부터 많은 연구가 있었고 그 결과는 대체로 명확하지 않았다. 1990년대 이후에는 대부분의 연구들이 긍정적인 효과를 발견하기 어렵다고 결론 내렸다.[20] 이런 다양한 이유로 원조 피로 현상이 증폭되면서 실제 원조규모도 크게 둔화되는 추세를 보였다. 〈그림 1〉에 나타난 바와 같이 1992년 이후 원조의 순지출이 절대적으로 감소하였다. 그리고 공여국의 GNI 대비 원조 비율도 1990년대 초 0.3% 수준에서 1990년대 말에는 0.2% 수준까지 떨어졌다.

원조 효과에 대한 회의론이 확산되는 상황에서 국제원조 기구들은 발전에 대한 제도주의적 접근에 주목했다. 개도국의 지속적인 경제성장을 위해서는 성장에 필요한 제도구축과 그것을 위한 정치적 기능이 중요하다는 것을 인식한 것이다. 거래비용을 낮추고 기회주의적 행동을 억제하기 위해서는 소유권의 보호, 법치주의, 부패의 억제, 민주적 정치제도, 효율적인 행정시스템 등이 우선 구축되어야 한다고 역설했다. 그리고 규모가 급증하는 민간자본을 활용하기 위해서는 안정적이고 효율적인 투자환경이 조성되어야 한다는 점을 강조했다. 이런 배경에서 세계은행은 개도국의 제도의 질을 측정하여 1996년부터 세계거버넌스지수(World Governance Indicators)를 발표하기 시작했으며, 2004년부터는 각국의 비즈니스 환경을 측정하여 기업환경지수(Doing Business Index)를 발표했다. 이런 지표들을 개발한 배경에는 모두 신제도경제학의 영향이 있다고 할 수 있다.

제도의 중요성을 뒷받침하는 결과들이 원조의 효과에 관한 실증분석 연구들에서도 나타났다. 즉 원조를 받는 개도국 내부의 정책방향이나 제도적 여건에 따라 원조의 효과가 크게 다르다는 분석결과가 제시되었다(Boone, 1994, 1996; Burnside and Dollar, 2000). 안정된 거시경제상황, 개방적 무역정책, 정치안정 등 양호한 거버넌스가 갖추어진 나라에서는 원조가 성장촉진 효과를 낳지만, 그렇지 않은 나라에서는 원조 효과가 나타나지 않는다는 것이다. 이것은 '조건부 원조 효과론'(conditional aid effectiveness)이라고 할 수 있다. 이런 연구결과는 국제사회에 큰 파장을 불러일으켰다. 개도국에서 우선 올바른 정책방향이 설정되고 제도적 개

19) 개도국의 순자본유입 중 공적자금이 차지하는 비중은 1987-92년에 68%에 이르렀지만 1993-97년에는 42%로 줄었고, 2008년에는 15%에 불과했다.

20) Hansen and Tarp(2000)은 원조의 효과에 대한 거시경제적 분석의 결과들을 정리하고 있다.

선이 이루어질 때만 원조가 효과를 나타낼 수 있다는 실천적 함의를 강하게 내포하고 있기 때문이다. 이것은 원조 피로 현상을 극복할 수 있는 좋은 탈출구가 되었다. 이런 조건이 구비된 개도국에 원조를 집중하는 것이 재원을 효율적으로 배분하는 것이라는 논리가 설득력을 얻게 된 것이다. 조건의 핵심 내용은 개방적 무역정책, 재산권의 보호, 부패통제, 민주주의와 정치적 자유의 보장 등이었다. 결국 '조건부 원조 효과론'이라는 연구결과가 원조 현장에서는 원조의 선택적 배분 혹은 '선별적 원조(aid selectivity)'로 귀결된 것이다.[21] 실증분석 결과 2000년 이후 세계 전체 원조, 특히 다자원조에서 원조의 선별적 배분이 강화된 것으로 나타났다(Dollar and Levin, 2006). 사실 '조건부 원조효과론'의 분석결과는 그 이후의 실증분석을 통해 반박되었다(Easterly *et al.*, 2004; Rajan and Subramanian, 2008 등). 하지만 대부분의 원조기관은 여전히 수원국의 제도적 질과 원조 효과 사이에 밀접한 관계가 있다고 생각하고 있으며 선별적 원조도 계속 이루어지고 있다.

이런 이념적 변화와 더불어 원조의 유형(modality)에도 변화가 나타났다. 개도국의 성장 혹은 빈곤감축을 위해서는 개도국 내부의 제도가 중요하다는 인식이 확산되면서, 개도국의 제도개선을 지원하는 것이 국제원조의 중요한 부분이 되어야 한다는 논리가 설득력을 얻었다. 개도국 스스로 발전할 수 있는 역량 중 제도적 역량이 무엇보다 중요하고 그 역량을 갖추도록 돕는 것이 원조의 핵심적 기능이 되어야 한다는 것이다. 즉 '제도적 역량 구축'(institutional capacity building)이 국제원조의 핵심적 목표 중 하나로 등장했다. 선별적 원조를 통해 개도국이 제도개선을 하도록 압박할 뿐만 아니라, 정책컨설팅과 같은 기술협력사업을 통해 제도개선을 지원하는 노력이 병행되었다.

1980년대에 원조자금 제공의 조건이 구조조정이었다면 2000년 이후에는 그 조건이 개방정책 채택과 거버넌스의 개선으로 변화되었다. 과거 기술협력의 내용이 기능과 행정능력의 전수였다면 현대의 기술협력은 제도구축의 지원이 되었다. 그런 점에서 현대의 국제원조는 제도의 중요성에 대한 인식을 계기로 1970년대의 무역정책 전환, 1980년대의 구조조정의 패러다임이 계승되면서 포괄적인 형태로 변모된 것이라고 할 수 있다. 다만 달라진 것은 개도국 내부의 정책적, 제도적 개선이 공

21) 미국은 오로지 개도국의 정책과 제도의 기준에 따라 원조재원을 배분하는 '새천년도전기금'(Millenium Challenge Account)을 2004년에 별도로 설치하기도 했다. Mawdsley(2007) 참조.

여국 혹은 공급자의 주도에 의해서 이루어질 수 없다는 것을 선진국이나 개도국 모두 분명히 깨달았다는 것이다. 2005년의 '파리선언(Paris Declaration)'은 이런 인식을 집약한 것이다.[22]

신제도주의 경제학이 발전에서 제도가 갖는 중요성을 환기시켰다는 점에서 국제원조의 패러다임 전환에 중요한 역할을 했음은 분명하다. 그런데 성장을 촉진하기 위해 제도를 인위적으로 설계하고 구축하는 것, 나아가 외부적 자극을 통해 제도가 형성되도록 혹은 이식되도록 하는 것은 당초 신제도주의의 사상과는 상당한 거리가 있다. North(1990)에 따르면 제도에는 공식적 제도뿐만 아니라 비공식적 제도나 관습도 있으며 후자는 단기간에 모방되거나 이식될 수 없는 것이다. 그리고 그가 주장한 제도 변화의 가장 큰 동인은 상대가격의 변화이지 국가나 외부 세력에 의한 의도적 도입이 아니었다.[23]

Ⅵ. 현장실험과 원조의 미시적 효과

개도국의 정책이나 제도를 외부에서 이식하든 아니면 스스로 개선하도록 유도를 하든, 최근에는 원조가 과거에 비해 훨씬 포괄적이고 추상적인 것을 목표로 하고 있음이 분명하다. 단순히 자본의 공급을 통해 성장을 달성할 수 없음이 명확해지자 목표는 더욱 포괄적으로 되었다. 교육, 질병과 보건, 환경, 성격차 등과 같은 빈곤의 구체적 문제를 대규모 원조를 통해 세계적 차원에서 개선하고자 하는 MDG 역시, 외부의 개입을 통해 계획에 따라 개도국을 변화시키려고 한다는 점에서 원대한 목표를 갖고 있기는 마찬가지이다.

원조에 대한 이런 '거시적' 접근에 대한 비판이 최근 강하게 제기되고 있는데, 이스털리(W. Easterly)가 이런 비판의 선두에 서 있다. 그는 공여국은 이미 개도국

22) 2005년 원조 공여국들은 '파리선언'을 통해 원조의 효과를 제고하기 위해 크게 5가지 방향을 제시했는데, 가장 핵심적 내용은 원조가 공여국 주도에서 수원국이 주인의식을 갖고 적극적으로 참여하는 원조로 변화되어야 한다는 것이다. 그리고 원조 프로그램이 수원국의 제도 및 정책과 일관성을 유지해야 한다는 점을 강조했다.

23) "다른 사회의 공식적 규칙을 채택한 사회는 매우 다른 성과를 나타낼 것이다. 왜냐하면 비공식적 규범과 집행의 특성이 다를 것이기 때문이다. 성공한 서구 시장경제의 공식적 정치 및 경제 규칙을 제3세계에 이전하는 것은 양호한 경제적 성과를 위한 충분조건이 아니라는 것이 이것이 함의하는 바이다."(North, 1993, p. 7).

문제 해결의 답을 알고 있고 그에 기초해 개도국을 설계하려고 하는 접근을 '계획자(planner)' 접근법이라고 명명한다. 그는 지금까지의 대부분의 국제원조가 이런 접근을 하고 있었고 MDG가 그런 시각의 정점에 있다고 평가한다. 그런 점에서 그는 MDG의 기획자인 Sachs(2005)의 접근을 강하게 비판한다. 그의 비판의 요지는, 이런 '계획자' 접근법이 사회의 복잡성을 무시한 채 사회 전체를 설계 가능하다는 잘못된 믿음에서 출발하고 있다는 것이다(Easterly, 2006). 대신 그는 하이예크(F. A. von Hayek)나 포퍼(K. R. Popper)가 주장한 바와 같이 사회는 매우 복잡한 유기체이므로 인간의 이성에 의해 설계할 수 있는 것이 아니라고 생각한다. 따라서 개도국에 대한 지원도 작은 문제부터 시행착오를 통해 그 해법을 찾아가는 방식으로 접근해야 한다고 강조한다. 이런 '탐색자(searcher)'의 접근법이 원조에서 필요하다는 것이다.[24] 즉 개도국의 거대한 변화를 기대하기 보다는 작은 프로젝트의 성공을 축적하면서 해결의 실마리를 찾아야 한다고 강조한다. 그런 점에서 원조에 대한 '미시적' 접근이라고 할 수 있다.

이런 탐색적 접근법이 기존의 거대 프로젝트를 비판하는 또 다른 이유는, 그런 거대 프로젝트는 그 성과를 평가하는 것이 거의 불가능하기 때문이다. 즉 성과를 측정할 수 없거나 불투명한 상황에서 막대만 재원만 투입하고 있다는 것이다. 반면 예방접종이나 모기장 지급, 학교급식과 같은 작은 프로젝트는 그 성공여부를 엄밀히 측정할 수 있어, 만약 성과가 있으면 확대하고 그렇지 않으면 중단하거나 수정함으로써 재원의 낭비를 막을 수 있는 장점이 있다는 것이다. 그런 점에서 이들은 원조 사업의 평가를 매우 강조하며, 원조 프로젝트 역시 정치적 수사가 아닌 증거에 기반한 정책(evidence-based policy)의 영역에 포함되어야 한다고 주장한다.

이들에게는 원조 프로젝트의 효과를 평가하는 데 있어 엄밀성이 더욱 중요해졌다. 과거에 원조 효과에 대한 대부분의 평가는 원조 총액, 국민소득, 성장률, 투자율과 같은 거시적 집계변수를 토대로 이루어졌으며, 회귀분석 방법을 주로 사용했다. 하지만 원조와 소득 혹은 성장률 사이에는 역의 인과관계로 인한 심각한 내생성 문제가 존재하기 때문에 신뢰할 수 있는 방식으로 원조의 효과를 파악하기가 거의 불가능하다고 주장한다(Easterly, 2008, p. 20). 대신 작은 프로젝트의 경우 실험

24) 탐색자는 "빈곤이 정치, 사회, 역사, 제도 및 기술적 요인들의 복잡한 실타래라고 생각한다. 탐색자는 시행착오의 실험을 통해 세계 빈곤인구의 개별적 문제의 해법을 발견하기를 기대할 뿐이다."(Easterly, 2008).

대상자가 무작위적으로 선정되기만 하면 매우 엄밀한 과학적 방법을 통해 그 효과를 정확히 파악할 수 있다고 설명한다. 이들의 이런 접근법을 뒷받침하고 있는 것이 바로 '무작위 추출 통제실험(RCT, randomized controlled trial)' 방법이다. 이 방법은 원래 의학분야에서 활용되었는데, 어떤 처치의 효과를 확인하기 위해 처치를 받는 실험군과 받지 않는 대조군을 무작위로 추출할 경우 표본의 선택편의(selection bias)를 방지할 수 있어 정확한 효과를 측정할 수 있다.

즉 T를 실험군 C를 대조군이라고 하고, 개인 i가 처치를 받은 후의 상태를 Y_i^T, 받지 않았을 때의 상태를 Y_i^C라고 하면, 알고자 하는 처치의 효과는 다음과 같다.

$$E[Y_i^T - Y_i^C]$$

즉 동일집단(실험군)의 처치전과 처치후의 상태를 비교한 것이다. 하지만 실제로 우리가 확인할 수 있는 것(D)은 실험군의 처치후의 결과와 처치를 받지 않은 대조군의 결과뿐이다. 이 둘의 차이를 분해하면 다음과 같다.

$$D = E[Y_i^T|T] - E[Y_i^C|C] = E[Y_i^T - Y_i^C|T] + E[Y_i^C|T] - E[Y_i^C|C]$$

이 중 $E[Y_i^T - Y_i^C|T]$는 순수한 처치의 효과이고, 그 뒤의 항들은 실험군과 대조군 표본의 차이 즉 선택편의이다. 그런데 무작위 추출을 하면 T와 C가 확률적으로 동일한 집단이므로 선택편의가 제로가 된다.

이런 방법은 최근 다양한 사회정책의 효과를 평가하는 방법으로 이용되고 있고, 원조 평가에서도 활용되기 시작했다. 원조프로젝트 평가에 RCT 방법의 적용을 주도하고 있는 그룹은 MIT 대학 '빈곤행동실험실'(J-PAL, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab)의 뒤플로(E. Duflo)와 배너지(A. Banerjee) 등이다(Banerjee *et al.*, 2011). 이 효과측정 방법을 사용하기 위해서는 기존의 관행과 달리 원조 프로젝트를 실시할 때부터 사업 수혜 대상 그룹이 무작위적으로 선정되어야 한다. 그런 점에서 이것은 일종의 현장실험(field experiment)이다. 이 방법을 사용할 경우 역 인과관계나 통제변수누락 등에서 발생하는 내생성 문제가 없기 때문에 매우 엄밀한 평가가 가능하다(Duflo *et al.*, 2007). 즉 이스털리가 지적한 거시적 효과 평가방법

의 문제점을 피할 수 있게 된다. 그런 점에서 RCT라는 새로운 평가방법론은 '탐색자' 접근법 혹은 증거기반 접근법을 뒷받침하는 유용한 도구가 되고 있다(Easterly, 2008).

제도주의 경제학이 국제원조를 개도국 사회의 근본적 변화를 유도하는 방향으로 인도하였다면, 현장실험이라는 방법론은 미시적 접근의 원조나 증거기반의 원조를 주장하는 사람들에게 유용한 분석적 도구를 제공했다.

Ⅶ. 맺음말

지난 70여년 동안 국제원조의 이념과 주요 방향은 변화와 진화를 거듭했다. 이 과정을 결정하는 데는 개도국의 정치경제적 변화가 가장 중요한 역할을 했고, 원조를 제공하는 선진국의 이해관계 변화도 한 몫을 했다. 하지만 발전경제학의 이론이나 실증분석 결과 혹은 분석방법론 역시 국제원조의 진화에 적지 않은 영향을 미쳤다. 물론 학문의 발전이 원조방향을 결정한 것은 아니다. 오히려 원조의 이념이나 방향이 새롭게 모색되는 과정에서 학문적 연구 결과가 그 논리를 더욱 공고화시키는 역할을 했다. 그리고 때로는 원조기구들이 이론적 개념을 활용가능한 지표나 도구를 개발하기도 했다. 하지만 때로는 원조 현실에서 적용되는 과정에서 이론이 다소 왜곡되기도 한다. 예를 들어 원조를 활용해 개도국 내 제도구축을 촉진하려고 하는 것은 신제도주의 경제학의 본래 내용과는 상당한 거리가 있는 것이라고 할 수 있다.

지금까지 국제원조의 진화 과정을 살펴보면 국제원조 내에는 거시적 접근과 미시적 접근이 항상 긴장관계를 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 성장촉진이나 구조조정, 제도개혁 등이 거시적 변화를 시도하는 것이라면, 빈곤의 구체적 문제나 인간개발에 대한 천착은 미시적 변화에 초점을 맞춘 것이다. 지난 수 십 년 간 국제사회는 이 둘 중 어디에 초점을 두느냐를 두고 고민했다고 할 수도 있다. 최근에 제기된 탐색자 접근방법이나 세부 프로젝트의 효과 중시 움직임 역시, 개도국의 제도적 변화 혹은 빈곤의 종말을 시도한 담대한 노력에 대한 반발이라고 볼 수 있다. 이처럼 원조를 둘러싼 담론은 단선적으로 발전했다기보다 각 시기의 현실적 문제와 이론적 발전을 반영하여 그 강조점을 달리하는 방식으로 변모했다고 할 수 있다.

미시적 사업의 성과에 집중하는 것도 중요하지만, 개도국의 전반적 변화의 방향

과 동인을 고민하는 것 역시 포기할 수 없는 과제이다. RCT가 강조하는 원조효과 평가의 엄밀성도 중요하지만, 모든 곳에서 그런 방법을 사용할 수 없고 기존의 다른 평가방법 역시 제한적이지만 분석능력을 갖고 있으므로 다른 분석도구 역시 버릴 수 없는 것이다.[25]

지난 한 세기 동안 세계 전체의 절대빈곤 인구는 약 10억 명이 줄어 절반으로 감소했다. 이것은 무엇보다 중국의 산업화 덕분이었다. 향후 30년 동안 이와 유사한 현상이 일어난다면 인류는 역사상 처음으로 절대빈곤 인구가 없는 사회가 될 수도 있다(Chandy *et al.*, 2013). 이런 글로벌 빈곤의 추세 변화에 맞추어 국제원조의 접근 방법과 핵심의제도 진화할 것으로 예상된다. 그리고 이러한 진화에 발전경제학 역시 영향을 미치고 또 스스로도 변모하게 될 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. Acemoglu, Daron, and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Business, 2012.
2. Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, 91(5), 2001, pp. 1369-1401.
3. Acemoglu, Daron, *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2008.
4. Akerlof, George A., "The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism," *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, pp. 488-500.
5. Alkire, Sabina, "Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts," Background Paper for the 2010 Human Development Report, 2010.
6. Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford: Oxford University Press, 1989.
7. Balassa, Bela A., *The Structure of Protection in Developing Countries*, Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development and the Inter-American Development Bank, 1971.

25) 거시발전경제학자와 미시발전경제학자 사이의 공존 필요성에 대해서는 Rodrik(2008) 참조.

8. Balassa, Bela, "The Lessons of East Asian Development: An Overview," *Economic Development and Cultural Change*, 36(3), 1988, S273-S290.
9. Banerjee, Abhijit, Abhijit V. Banerjee, and Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Philadelphia: Public Affairs, 2011.
10. Bhagwati, Jagdish, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, MA: Ballinger, 1978.
11. Boone, Peter, *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, London: Centre for Economic Performance, 1994.
12. _____, "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid," *European Economic Review*, 40(2), 1996, pp. 289-329.
13. Burnside, Craig, and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, 2000, pp. 847-868.
14. Chandy, L. N. Ledlie, and V. Penciakova, "The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030," Brookings Institution Working Paper, 2013.
15. Chenery, Hollis B. and Alan M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review*, Volume LVI, Number 4, Part I, September, 1966, pp. 679-733.
16. Coase, Ronald Harry, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, 3, 1960, pp. 1-44.
17. Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly, and Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford: Clarendon Press, 1987.
18. Dollar, David, and Victoria Levin, "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003," *World Development*, 34(12), 2006, pp. 2034-2046.
19. Domar, Evsey D., "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment," *Econometrica,* Journal of the Econometric Society, 1946, pp. 137-147.
20. _____, *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford: Oxford University Press, 1957.
21. Duflo, Esther, Rachel Glennerster, and Michael Kremer, "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit," *Handbook of Development Economics*, 4, 2007, pp. 3895-3962.
22. Easterly, William, Ross Levine, and David Roodman, "Aid, Policies, and Growth: Comment," *American Economic Review*, 94(3), 2004, pp. 774-780.
23. Easterly, William, "The Ghost of Financing Gap," Policy Research Working Paper 1807, 1997.
24. _____, "The Ghost of Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions," *Journal of Development Economics*, 60(2), 1999, pp. 423-438.
25. _____, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
26. _____, "Introduction," *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge, MA: MIT Press, 2008, pp. 1-43.

27. _____ ed., *Reinventing Foreign Aid*, Vol. 1. Cambridge, MA: MIT Press, 2008.

28. Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman, "Trade, Innovation, and Growth," *American Economic Review*, 80(2), 1990, pp. 86-91.

29. Haggard, Stephen, *Pathway from the Periphery*, Ithaca: Cornell University Press, 1990.

30. Hansen, Henrik, and Finn Tarp, "Policy Arena Aid Effectiveness Disputed," *Journal of International Development*, 12(3), 2000, pp. 375-398.

31. Harberger, Arnold C., "The Cost-Benefit Approach to Development Economics," *World Development*, 11(10), 1983, pp. 863-873.

32. Harris, John R., and Michael P. Todaro, "Migration, Unemployment and Development: A Two-sector Analysis," *American Economic Review*, 60(1), 1970, pp. 126-142.

33. Hjertholm, Peter, and Howard White, "Foreign Aid in Historical Perspective: Background and Trends," *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, London and New York: Routledge, 2000, pp. 80-102.

34. Hoadley, J. Stephen, "The Rise and Fall of the Basic Needs Approach," *Cooperation and Conflict*, 16(3), 1981, pp. 149-164.

35. ILO, *Employment, Income and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva: International Labour Organization, 1973.

36. International Financial Institution Advisory Commission, "Report of the International Financial Institution Advisory Commission," Allan H. Meltzer, Chairman, Washington D.C., March, 2000.

37. Krueger, Anne O., "The Political Economy of the Rent-seeking Society," *The American Economic Review*, 64(3), 1974, pp. 291-303.

38. Krugman, Paul, "The Fall and Rise of Development Economics," in Lloyd Rodwin and Donald A. Schön ed. *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, Washington DC: Brookings Institution Press, 1994, pp. 39-58.

39. Kuznets, Simon, "Notes on the Takeoff," in W. W. Rostow, ed., *The Economics of Takeoff into Self-Sustained Growth*, London: Macmillan, 1963.

40. Lancaster, Carol, *Foreign aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 2008.

41. Lewis, W. A., "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour," *The Manchester School*, Vol. 22, 1954, pp. 139-91.

42. _____, *Theory of Economic Growth*, London: George Allen and Unwin Ltd., 1955.

43. Lucas Jr, Robert E., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 1988, pp. 3-42.

44. Mawdsley, Emma, "The Millennium Challenge Account: Neo-liberalism, Poverty and Security," *Review of International Political Economy*, 14(3), 2007, pp. 487-509.

45. Meier, Gerald M., and Joseph E. Stiglitz, ed., *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, New York: Oxford University Press, 2002.

46. North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

47. _____, "The New Institutional Economics and Development," EconWPA Economic History, 1993.

48. Nunn, Nathan, "The Importance of History for Economic Development," *Annual Review of Economics*, 2009. 1, pp. 65-92.

49. OECD International Development Statistics (IDS) Online Databases (www. oecd. org/dac/stats/idsonline. htm).

50. Rajan, Raghuram G., and Arvind Subramanian, "Aid and Growth: What Does the Cross-country Evidence Really Show?," *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 2008, pp. 643-665.

51. Ranis, Gustav, "The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy," *Lessons of Experience*, Annual World Bank Conference on Development Economics(ABCDE), 2004, pp. 119-140.

52. Ray, Debraj, "What's new in Development Economics," *New Frontiers in Economics*, 2004, pp. 235-258.

53. Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth*, 9(2), 2004, pp. 131-165.

54. Rodrik, Dani, "The New Development Economics: We Shall Experiment, but how Shall We Learn?," Harvard Kennedy School, Faculty Research Working Paper Series RWP08-055, 2008.

55. Romer, Paul M., "Increasing Returns and Long-run Growth," *The Journal of Political Economy*, 1986, pp. 1002-1037.

56. Rosenstein-Rodan, P. N., "Problems of Industrialisation of Eastern and South-eastern Europe," *Economic Journal*, 53, 1943, pp. 202-211.

57. Rostow, Walt, *The Stages of Economic Growth: A Non-communist Manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

58. Ruttan, Vernon W., *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

59. _____, "The New Growth Theory and Development Economics: A Survey," *Journal of Development Studies*, 35(2), 1998, pp. 1-26.

60. Sachs, Jeffrey, *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, London: Penguin UK, 2005.

61. Sen, A., "Development as Capability Expansion," *Journal of Development Planning*, 17, 1989, pp. 41-58.

62. Solow, Robert M., "Technical Change and the Aggregate Production Function," *Review of Economics and Statistics*, 39, 1957, pp. 312-320.

63. Stiglitz, Joseph E., "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping," *The Review of Economic Studies*, 41(2), 1974, pp. 219-255.

64. Temple, Jonathan RW, "Aid and Conditionality," *Handbook of Development Economics*, 5,

2010, pp. 4415-4523.

65. Thorbecke, Erik, "The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000," in Finn Tarp ed. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, New York: Routledge, 2000, pp. 17-47.

66. Toye, John, "Changing Perspectives in Development Economics," in Ha-Joon Chang ed. *Rethinking Development Economics*, London: Anthem Press, 2003, pp. 21-40.

67. UNDP, *Human Development Report 1990*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

68. USAID, "Evolution of Basic Human Needs Concept," Development Cooperation Committee Policy Paper, 1979.

69. Williamson, Oliver E., "Transaction Cost Economics," *Handbook of Industrial Organization*, 1, 1989, pp. 135-182.

70. World Bank, *World Development Report 1990: New Poverty Agenda*, Washington D. C.: World Bank, 1990.

71 _____, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington DC: World Bank, 1993.

Influences of Development Economics on the Foreign Aid Evolution

Bokyeong Park*

Abstract

Foreign aid has shown changes in its prime goal and instrument in the last several decades. In addition to developing countries' realities and international political terrain, new thoughts in development economics have highly influenced the evolution in foreign aid. This study examines this relationship. At first, the classical growth theory supported that aid would promote growth by filling the investment-saving gap of developing economies. Thereafter, neo-classical trade theory served as an academic basis for the use of aid fund for structural adjustment, while the capability approach of A. Sen redirected aid to prioritize human development. New institutional economics and empirical studies on aid effectiveness led aid to facilitate institutional changes in developing countries. The recent development in policy evaluation methods underlined the effectiveness of aid projects at the micro level.

Key Words: foreign aid, development economics, new institutional economics
JEL Classification: O10, O19

Received: Feb. 13, 2014. Revised: May 8, 2014. Accepted: May 15, 2014.

* Associate Professor, Graduate School of Pan-Pacific International Studies, Kyung Hee University, 1732 Deogyeong-daero, Giheung-gu, Yongin-si, Gyeonggi-do 446-701, Korea, Phone: +82-31-201-2334, e-mail: bokyeong23@khu.ac.kr