

# 06

## 글로벌 금융위기와 개발협력 개발 패러다임 이동과 동아시아 '개발국가'

### ■ 강선주 ■

#### Contents

---

1. 서론
2. 개발원조 패러다임의 국제정치경제
3. 글로벌 금융위기와 개발원조 패러다임 이동
4. 개발원조 패러다임 이동과 동아시아
5. 결어

글로벌 금융위기가 가져온 세계적 권력관계의 변화는 ‘어떤 방식으로 개도국을 지원할 것인가’를 규정하는 개발원조 패러다임에 영향을 미칠 것으로 보인다. 개발원조를 제공하는 국가들은 정도 상의 차이는 있지만 개발원조를 다양한 국의 중대 수단으로 활용하고, 개발원조 패러다임은 개발원조 제공국이 개발원조를 자신의 목적을 위해 이용하는 것을 정당화시켜주는 수단이 되므로 국제적 경쟁 대상이 되어왔다. 글로벌 금융위기로 서구 지도력의 정당성 훼손, 개발원조를 제공할 수 있는 능력 제약, MDGs 빈곤퇴치의 실패스런 결과가 새로운 개발원조 패러다임으로의 이동을 촉진한다.

글로벌 금융위기 이후 새로이 등장할 개발원조 패러다임은 국가주도 경제 성장을 반영할 가능성이 높다. 그러한 경우에 특히 ‘베이징 컨센서스(Beijing Consensus)’가 부상할 가능성이 있다. 베이징 컨센서스는 채택 가능한 경제정책을 담고 있지는 않지만 개발에 있어서 주권과 자율성 인정, 국가 개입주의를 정당화시켜주는 유용한 정치적 선언을 담고 있다. 국제적 고려 가치가 있는 좀 더 보편적인 개발원조 패러다임은 동아시아의 ‘개발국가(developmental state)’일 수 있다. 동아시아의 개발국가는 중립적인 개발 계획을 수립, 실행할 수 있는 정치체도로써 경제개발에 효과적임을 경험적으로 증명하였기 때문에 채택 가능한 개발원조 패러다임이다. 그러나 동아시아에서 개발국가의 성공은 이들 국가들의 특수한 역사적, 정치적, 사회적 여건과 밀접한 관련이 있고, 경제개발 명목하에 권위주의체제와 결합하였다는 약점을 갖고 있음에 유념해야 한다. 그러므로 개발을 절실히 필요로 하는 다수에게 실효성 있는 새로운 개발원조 패러다임의 형성은 과거의 독주와 배타성에서 벗어나 서구와 신흥개도국들이 공존과 개방성에 기초하여 타협하는 정도에 달려 있다.

#### 주제어

개발원조 패러다임, 정치경제, 베이징 컨센서스, 동아시아 개발국가

## 1. 서론

국제경제에서 금융위기의 발생이 새로운 것은 없지만 2008년 9월 미국에서 발생한 금융위기는 지금까지 발생한 위기와는 사뭇 다르다. 위기의 진원지가 개발도상국이 아닌 세계 최강국이라는 미국이었고, 위기의 규모와 전 세계로 확산되어간 속도에 있어서 과거의 어떤 금융위기와의 비교할 수 없었다. 세계의 거의 모든 국가들이 금융 또는 실물경제에 영향을 받았기 때문에 이번 위기를 위기의 발생지에 따라 미국 금융위기라고 부르기 보다는 글로벌 금융위기라고 부른다.<sup>1)</sup>

이번 위기가 국제관계에 가져온 충격과 변화의 총체를 판단하기에는 아직 시기상조일 수 있지만, 표면적으로 세계의 축이 서(西)에서 동(東)으로 이동하고 있는 것처럼 보인다. 중국은 미국과 함께 G-2로 불릴 만큼 강대국의 지위를 인정받았고, 글로벌 거버넌스가 G-20으로 확대되었음에도 불구하고 가장 중요한 이슈의 해결은 미국과 중국의 합의에 수렴하는 것처럼 보인다.<sup>2)</sup> 그

1) Shaun Breslin, "East Asia and the Global/Transatlantic/Western Crisis", *Contemporary Politics*, Vol. 17, No. 2 (June 2011), pp. 109-117.

2) Neil McCulloch and Andy Sumner, "Will the Global Financial Crisis Change the Development

리고 중국 개별 국가를 넘어서 동아시아 지역 차원에서도 국제 권력 이동을 부정하기 어렵게 하는 요소가 존재한다. 대부분의 동아시아 국가들이 금융위기로부터 직접적인 타격을 받지 않았을 뿐만 아니라 건전한 재정과 대규모 외환보유고, 역내 무역에 의존하여 가장 먼저 경기침체에서 벗어남으로써 지역 경제단위로서 동아시아의 생존가능성(viability)을 과시하였다.

이번 글로벌 금융위기가 가져온 국제 권력관계의 변화는 세계가 직면하고 있는 다양한 글로벌 이슈의 해결에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 글로벌 금융위기가 발생하기 전까지 미국과 유럽은 글로벌 이슈들에서 아젠다 설정, 자신들이 선호하는 결과를 끌어내기 위한 비용 부담 등을 통해 해결을 주도해왔다. 그러나 이번 금융위기로 미국과 유럽이 받은 경제적 타격과 동아시아의 상대적 부상, G-20을 통한 거버넌스 진입은 글로벌 이슈 해결을 글로벌 세력 균형 속에서 다자주의적, 다극적 타협의 산물로 만들 것이다.

새로운 글로벌 세력균형의 영향을 받을 글로벌 이슈의 하나로 개발원조를 들 수 있다. 일견 글로벌 금융위기, 국제 권력관계의 재편과 개발원조는 무관해 보인다. 특히 개도국들이 금융에 있어 선진국과 통합 정도가 낮았음을 고려하면 더욱 그러하다. 그러나 많은 개도국들이 금융적 측면은 아니지만 원자재 가격 하락, 대(對)선진국 수출 감소, 외국 투자자본의 유출, 환율 변동, 해외이주 노동자 송금 감소, 관광수입 감소 등 실물경제를 통해 금융위기의 영향을 받았고, 이로 인해 미미하나마 그동안 축적했던 개발 성과마저도 상실할 위험에 처해 있다. 그리하여 글로벌 금융위기로 개도국이 입은 불의의 피해를 보상하는 차원에서 2009년 4월 G-20 런던 정상회의는 국제통화기금(IMF)과 세계은행(World Bank)이 개도국 지원에 사용할 수 있는 재원을 확충

Paradigm?', *IDS Bulletin*, Vol. 40, No. 5 (September 2009), pp. 101-108.

하고 그의 사용에 있어서 유연성도 증가시키기로 합의하였다. 이로써 글로벌 금융위기와 개발원조의 연관성은 쉽게 이해될 수 있다.

그런데 글로벌 금융위기와 개발원조의 연관성보다도 더 중요한 것은 글로벌 금융위기 이후에 나타날 수 있는 새로운 국제 권력관계와 개발원조 패러다임이다. 개발원조 패러다임은 '어떤 방식으로 개도국을 지원할 것인가'의 문제인데, 재편된 국제 권력관계가 개발원조 패러다임에도 변화를 가져올 가능성이 높아 보인다. 그것은 개발원조가 부정할 수 없는 국제관계의 일부이기 때문이다. 개발원조가 개도국의 발전과 복지를 실현시킨다는 인도주의와 보편주의적 의도를 갖고 있음에도 불구하고 개발원조를 제공하는 국가들은 정도 상의 차이는 있지만 개발원조를 다양한 국익 증대 수단으로 활용해왔다.<sup>3)</sup> 동일한 맥락에서 개발원조 패러다임은 개발원조 제공국이 개발원조를 자신의 목적을 위해 이용하는 것을 정당화시켜주는 수단이 되므로, 국가들은 자신에게 유리한 개발원조 패러다임을 확립하기 위해 경쟁하게 된다. 글로벌 금융위기 발생 이전에 미국과 유럽은 개발원조 패러다임 형성을 주도해왔다. 반면에 글로벌 금융위기 이전에 서구 주도의 개발원조 패러다임을 수동적으로 수용하였던 동아시아 국가들은 글로벌 금융위기 이후에는 개발원조 패러다임을 자신들이 선호하는 방향으로 변화시키기에 유리한 입장에 있다. 서방 선진국들이 경제적으로 개발원조에 한계를 느끼고 있는 상황에서 동아시아 국가들은 자신의 개발 경험에 기초한 개발원조 패러다임의 규범화를 통해 국제사회에서 자신들의 지위를 공고히 할 수 있는 위치에 있는 것이다.

이에 본 연구는 글로벌 금융위기가 초래한 국제 권력관계의 재편이 개발

3) Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2007), pp. 12-18.

원조 패러다임에 미치는 영향이 무엇인지를 검토하고, 그의 결과로 등장할 수 있는 새로운 개발원조 패러다임을 구체화하는 것을 목적으로 한다. 이 글은 다음과 같이 전개될 것이다. 우선 개발원조 패러다임의 형성에 관해 이론적 틀을 국제정치경제적인 관점에서 제시하고 실제로 개발원조 패러다임이 국제정치경제 상의 변화와 함께 변천해온 모습을 살펴볼 것이다. 그리고 글로벌 금융위기 이후 동아시아의 부상이 개발원조 패러다임에 대한 인식에 어떤 영향을 미치며, 현재 어떻게 구체화 되고 있는지를 볼 것이다. 결론에서는 동아시아 국가들의 영향 하에 새로이 등장 가능한 패러다임이 과거의 패러다임보다 개발 효과적이기 위해서 고려해야 할 사항을 제시할 것이다.

## 2. 개발원조 패러다임의 국제정치경제

### 1) 개발원조 패러다임의 정의

개발원조 패러다임은 최종 목표(이상적 상태)로서의 개발 또는 그의 달성 과정으로서의 개발에 관한 인식과 실천을 포괄하는 사고틀로 정의된다. 토마스 쿤(Thomas Kuhn)이 개념화한 자연과학의 패러다임과 마찬가지로 개발원조 패러다임은 개발에 관한 사고(thinking)를 정형화하고 개발과 관련하여 발생하는 질문들에 대해 일정한 틀 속에서 답을 구하도록 유도한다.<sup>4)</sup> 그리고 중심적인 개발원조 패러다임에 따라 실시된 개발 정책에서 부정적인 결과가 누

4) Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

적될 때에 과거 패러다임의 오류를 교정하고 개도국에서 개발 효과를 가질 수 있는 새로운 개발원조 패러다임으로의 이동이 발생한다.

개발원조 패러다임들은 다양한 기준에 의해 서로 구별될 수 있겠지만, 개발원조 패러다임들을 차별화하는 가장 중요한 요인은 '개발을 어떻게 정의할 것인가'와 '어떤 조건 하에서 개발이 발생하는가'라는 질문에 대한 답이라고 할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 이 두 개의 질문에 대한 답들은 서로 연관되어 있는데, 개발을 물질적 차원(소득)의 변화에 한정하거나 비물질적 차원(정치와 제도)까지 포함하도록 정의하느냐에 따라서 개발의 발생을 위해 취해야할 조치의 범위가 달라지기 때문이다. 위의 두 질문들에 대한 답으로부터 좀 더 하부적인 질문들, 예를 들면 빈곤의 원인이 무엇인가, 무엇이 개발을 저해하는가, 개발의 주체는 누구인가, 개발 재원을 어떻게 동원하고 분배할 것인가 (또는 어떤 분야에 개발 재원을 투입할 것인가), 개발 정책을 어떻게 평가할 것인가 등에 대한 답도 도출된다.

개발원조 패러다임 형성이 경쟁의 가치를 가질 만큼 중요한 이유는 그것이 개발에 관한 학문적 연구를 가이드하는 것뿐만 아니라, 그것이 개발을 달성하기 위해서 실행되어야 할 구체적인 정책을 규정하고, 그럼으로써 개발을 절실히 필요로 하는 다수에게 영향을 준다는 데에 있다. 그러나 개발원조 패러다임을 경쟁적으로 만드는 것은 순수한 학문적 성과와 인도적 목적을 의식해서만은 아닐 수도 있다. 달리 말하면, 개발원조 패러다임에 관한 경쟁은 지적 우수성과 경험적 신뢰도와 별개로 전개될 수 있다는 것이다. 개발원조 패러다임은 글로벌 경제사상과 정책 영역에서 정통성을 창출하려는 시도를 대표한

5) Nicola Phillips, "Globalization and Development", John Ravenhill, ed., *Global Political Economy 3rd Edition* (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 417-449.

다.<sup>6)</sup> 그리하여 개발원조에 관련된 국가들의 개발 목적 이외의 정치경제적 이해관계가 개발원조 토론이 일어나는 과정을 조정하고 한 시기를 지배하는 개발원조 패러다임을 결정할 수 있다.

그렇다면 개발원조 패러다임 형성에 영향을 미치는 정치경제적 요소는 무엇인가? 개발원조 패러다임은 선진국에서 개도국으로 경제적 자원의 제공을 전제로 하고 있기 때문에 개발원조를 제공하는 국가들의 개발에 대한 관점의 영향을 받을 가능성이 높다. 더 나아가서 개발원조를 제공하는 국가의 개발에 대한 관점은 그 국가가 개도국과의 관계에서 달성하고자 하는 전략적 이익에 기초할 수 있다. 개발원조가 각자의 안보와 경제적 번영을 책임지고 있는 주권국가들 간의 거래(transaction)인 만큼, 개발원조를 제공하는 선진국은 개도국의 개발을 자신의 안보 및 경제적 이익의 관점에서 볼 것이고 개발원조 패러다임을 그에 부합하도록 형성하려고 할 것이다. 그리고 개발원조 패러다임이 개발원조 제공국의 국익 달성에 도움이 되려면 그 국가가 선호하는 개발원조 패러다임이 상당 기간 유지되고 다른 개발원조 제공국들도 그 패러다임을 공유하는 것이 중요하다. 그리하여 개발원조 제공국에게는 자신이 선호하는 개발원조 패러다임을 관련 국제기구들을 통해 국제 규범화하고 확산시키려고 노력한다.

개발원조를 전략적 국익 관점에서 보는 것은 개발원조 제공국뿐만 아니라 개발원조를 제공받는 개도국도 마찬가지이다. 개도국은 개발원조를 받는 입장에 있기는 하지만 개발원조 사용에 있어서 자신들에게 최대한으로 자율성을 허용하는 개발원조 패러다임을 선호한다.<sup>7)</sup> 이것은 개발원조 패러다임이

개도국의 개발 필요보다는 개발원조 제공국의 국익 달성에 유리하게 형성될 때에, 개발원조 패러다임을 둘러싸고 개발원조 제공국과 개도국 사이에 갈등이 발생할 수 있음을 의미한다. 좀 더 구체적으로 개발원조 패러다임에 관해서 한편으로는 개도국의 특수성과 개발원조 패러다임의 효과성 때문에, 다른 한편으로는 개발원조 패러다임이 개도국 내의 정치에 미치는 영향 때문에 개발원조 제공국과 개도국 사이에 갈등이 발생한다.

전자의 경우, 개발원조 제공국의 개발 관점을 반영한 개발원조 패러다임이 개도국의 개발 필요와 반드시 일치하지 않을 수 있다. 대부분 식민지 경험을 거쳐 1960년대에 독립을 획득한 개도국의 개발 환경이 선진국의 그것과 같을 수 없다. 그리하여 개도국들은 자신들의 역사, 정치, 경제, 사회문화적 특수성을 고려하지 않은, 선진국의 발전 경험과 국익에 기초한 개발원조 패러다임의 효과성에 회의적이 되는 것이다. 후자의 경우, 각각의 개발원조 패러다임은 특정한 개발 결과(예를 들어서 경제성장 또는 빈곤퇴치)의 창출을 지향하고 있고 그에 따라 개도국 내의 수혜자 그룹이 달라지는 분배효과(distributional effect)를 갖는다.<sup>8)</sup> 개도국의 정치 엘리트의 관점에서는 개발원조 패러다임에 따라 개발정책이 실시되어 등장하는 승자(수혜자)와 패자(비수혜자)는 국내 정치권력구조를 변화시키는 것을 의미한다. 그리하여 개도국의 정치 엘리트는 개발원조 제공국에 의해 주도되고 자신들에게 자율성을 허용하지 않는 개발원조 패러다임이 자신들의 정치적 지지기반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려에서 개발원조 제공국과 갈등하게 된다. 어쩌면 개발원조 패러다임

6) Mark Beeson and Iyanatul Islam, "Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus", *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 2 (February 2005), pp. 197-219.

7) Paul Mosley, "On Persuading a Leopard to Change His Spots: Optimal Strategies for Donors and

Recipients of Conditional Development Aid", Robert Bates, ed., *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

8) Stephan Haggard and Robert Kaufman, "The Politics of Stabilization and Structural Adjustment", Jeffrey D. Sachs, ed., *Developing Country Debt and Economic Performance: The International Financial System* (Chicago: University of Chicago Press, 1989).

의 실망스러운 개발 결과보다도 개발원조 패러다임의 국내 정치적 효과야말로 개도국이 개발원조 패러다임을 비판하는 진정한 이유일 수 있다.

## 2) 개발원조 패러다임의 역사, 1960-2010

개발원조가 1961년에 공식화된 이래<sup>9)</sup> (지배적인) 개발원조 제공국의 국제 정치경제적 인식과 그에 상응하는 국익을 반영하며 개발원조 활동을 가이딩한 패러다임은 다음과 같다.

### (1) 근대화<sup>10)</sup>

2차 세계대전 직후 동서 진영 간에 갈등이 심화되고 유럽의 주변부인 그리스와 터키에서 공산주의 압력이 증가하자 미국은 이들 국가들의 경제를 지탱하고 공산주의의 확산을 방지할 필요에서 1947년에 개발원조를 시작하였다. 개발원조는 미국의 현실주의적 냉전 외교의 수단이었다고 할 수 있는데, 미국이 자신의 재정적 보수주의와 고립주의적 전통에 반하여 개발원조를 실시한 것은 그만큼 공산주의 압력과 서방에 대한 광범위한 안보 위협을 느꼈음을 시사한다.<sup>11)</sup> 냉전이 점차로 개발도상국 지역 전역으로 확대되자 미국은 1961년에 개발원조 운영기관인 미국원조청(United States Agency for

9) 근대 국제관계의 시작은 1648년으로 거슬러 올라가고 인도주의적 지원(humanitarian assistance)은 1945년 이전에도 존재하였지만 현재 우리가 알고 있는 빈곤국가에 대한 체계적인 지원인 개발원조의 시작은 1960년에 구성된 개발지원그룹(Development Assistance Group)이 1961년에 OECD가 창설되면서 DAC로 대체된 시점으로 잡는다.

10) 관점이 다르기는 하지만 또 다른 형태의 근대화 개발 패러다임으로 남미에서 형성된 종속이론(Dependency Theory)이 있다. 본 연구가 국제적으로 규범화된 개발원조 패러다임에 초점을 맞추고 있기 때문에 여기에서는 다루지 않는다.

11) Lancaster (2007), pp. 25-31.

International Development)을 설립하고, 후에 2차 세계대전의 피해에서 회복한 서유럽, 캐나다, 일본에게도 개발원조 프로그램을 만들도록 압력을 가하였다. 1960년대에 서유럽 국가들과 일본이 개발원조 프로그램을 수립한 것은 동맹국인 미국의 압력도 작용하였지만 자신들의 과거 식민지의 독립 과정 관리, 세계경제로 편입 및 전략물자와 수출시장 확보와 같은 국가 이익을 고려한 결과이기도 하다.

냉전 상황에서 미국과 서유럽 국가들은 개도국의 개발을 자신들의 안보 관점에서 인식하였으며 이에 부합하는 개발원조 패러다임으로 근대화를 제시하였다. 신생독립국들의 공산화를 방지하는 방법은 그들이 산업화와 경제성장을 통해 경제적으로 서구와 같은 단계에 신속히 도달하는 것이었다. 그러나 신생독립국들은 산업화에 필요한 대규모 자본을 국내적으로 조달할 능력을 결여하고 있으므로 개발원조가 필요한 자본을 제공해준다는 논리였다.<sup>12)</sup> 그리고 개도국에서 근대화/산업화는 국가 주도로 이루어질 것이었다. 산업화를 담당할 민간영역이 결여된 상태에서 개도국 정부가 중립적인 계획자로서 산업화에 필요한 재원을 효율적으로 배분하는 시장 역할을 담당하는 것은 어찌면 당연한 결론이다. 그리하여 개도국 정부는 외부에서 제공된 개발원조의 대부분을 경제기반시설 건설에 투자하면서 산업화를 주도하였는데, 그 목적이 외부시장으로의 수출보다는 외국으로부터 소비재를 수입할 필요를 줄이는 것이었기 때문에 수입대체산업화(industrialization through import substitution)를 시행하였다.

12) 근대화와 개발원조의 역할에 대한 대표적인 초기 연구로 W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960); Paul Rosenstein-Rodan, "International Aid for Underdeveloped Countries", *Review of Economic and Statistics*, Vol. 43, No. 2 (May 1961), pp. 107-138.

## (2) '인간기초필요'

근대화 패러다임에서 빈곤문제와 평등은 2차적인 관심의 대상이었다. 근대화론은 성장의 결실이 확산되어(소위 trickle-down) 빈곤이 자동적으로 해결될 것으로 낙관하였다.<sup>13)</sup> 그러나 1960년대에 개도국에서 이루어진 대규모 투자에도 불구하고 국가 차원에서 경제성장 효과가 분명하지 않았을 뿐만 아니라 그나마 발생한 경제성장도 개인 차원의 빈곤 완화로 전환되지 않았다. 그리하여 1960년대 말, 1970년대 초에 개발 초점을 국가 중심에서 '사람 중심'(people-centered)으로 이동하고 국내 경제적 평등, 인간의 생존 여건을 향상시키는 것을 강조하는 '인간기초필요(Basic Human Needs, 이하 BHNs)' 패러다임이 등장하였다. 이 패러다임은 빈곤층에게 직접적인 재원 이전(direct transfer)을 통해 생존 여건을 향상시키고 재분배를 달성하고자 하였으며, 특히 농촌지역 빈곤층의 보건, 교육, 주거 등 기본 필요를 충족시키는 것을 강조하였다. 농촌지역 빈곤층에 복지 제공은 상당한 국가 개입(계획과 실행)을 요구하므로 개발에 있어서 국가가 주도적인 역할을 한다는 점은 근대화 패러다임과 크게 다르지 않았다.<sup>14)</sup>

BHNs 패러다임은 세계은행이 성장과 재분배를 동시에 추구하는 개발 전략(redistribution with growth)을 수립하면서 급속히 성장하였지만, 1970년대의 국제 환경과 서방 선진국 내에 새로운 정치 담론의 등장과도 연관되어 있다. 동서 냉전의 완화로 인해 서방 선진국들은 개발 이슈를 보다 완화된 안보적, 경쟁적 관점에서 볼 수 있게 되었고, 1970년대 중반의 식량위기와 같은 사

건을 통해 개도국에 존재하는 인간 생존 문제를 해결하는 데에 선진국이 기여해야 한다는 대중의 의식이 높아진 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 의식의 변화는 또한 서방 선진국에서 시민사회의 성장, 개발 활동에 참여하는 비정부기구(NGO)의 양적, 질적 증가의 영향을 받았다.

그런데 아이러니하게도 BHNs 패러다임은 개도국에서 크게 환영받지 못하였다. 근대화 패러다임과 달리 개도국이 BHNs 패러다임에 반대한 것은 당시에 개도국에서 일고 있던 사회주의적, 반서구적 경향과 개도국 정치 엘리트의 무관심 때문이었다.<sup>16)</sup> 개도국 정치 엘리트들은 BHNs가 서구 취향이라고 비난하였을 뿐만 아니라, 경제기반시설 건설을 위해 대규모 자본이 유입되는 근대화 패러다임에 비해 농촌지역에서 소규모 개발활동을 전개하는 BHNs 패러다임에서 자신들에게 돌아오는 정치적 이익을 발견하지 못하였다.

## (3) 신자유주의

2차 세계대전 이후에 서방 선진국의 경제를 지배한 패러다임은 케인즈주의로 그 주된 내용은 정부의 경제 개입과 복지 제공이었다. 그러나 1970년대 초에 발생한 오일 쇼크 이후 스태그플레이션을 타개하는 이론적 모델로서 시장의 역할을 강조하는 신자유주의가 미국과 영국에서 득세하였다. 다른 한편 아시아의 소수 국가를 제외하고는 남미와 아프리카의 개도국에서는 수입 대체산업화와 보호주의가 도시 노동자계층의 정치적 지지를 획득하기 위한 수단(소위 urban bias)으로 이용되면서 경제에 비효율이 크게 증가하였다.<sup>17)</sup>

13) Takamasa Akiyama and Suzanne Akiyama, *International Development Assistance: Where It Is Today and How It Got There with Specific Reference to the World Bank* (McLean, VA, 2001), p. 27.

14) Ibid. (2001), p. 17.

15) Lancaster (2007), pp. 33-39.

16) Gustav Ranis, "The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy", *Annual World Bank Conference on Development Economics 2004* (World Bank, 2004), p. 15.

17) Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa* (Los Angeles: California University Press,

1980년대에 다수의 남미와 아프리카 국가들에서 부채 위기가 발생하자 미국과 유럽국가들은 자국의 대형은행들을 대리하여 개도국의 경제위기 해결에 개입하게 되었다. 이 과정에서 미국과 유럽국가들은 개도국의 경제위기를 해결하는 모델로서 자신들의 경제모델인 신자유주의를 적용하였고 IMF의 '구조조정(Structural Adjustment)' 프로그램을 신자유주의를 개도국에 전파하는 수단으로 활용하였다. 이 접근법은 많은 개도국에서 거시경제 불안정, 기업 활동의 왜곡과 비효율을 가져온 1960-70년대의 과도한 국가주의, 부채를 이용한 수입대체산업화에 대한 대안으로 정당화되었다.<sup>18)</sup> 또한 과도한 지대추구(rent-seeking)로 인해 경제 성과가 저조한 국가들에서 자원을 효율적으로 분배하기 위해 시장의 기능을 강화해야 한다는 논리였다.

후에 '워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)'로 명명된 신자유주의 개발원조 패러다임은 기본적으로 경제성장 중심의 패러다임이었다. 그러나 1980-90년대의 신자유주의적 경제성장 패러다임이 1960년대의 근대화 경제성장 패러다임과 다른 점은 경제기반시설 건설이 아닌 경제성장을 저해하는 구조적, 제도적 장애물을 제거하고 시장친화적 경제로의 전환을 강조한 것이다. 그리하여 이 패러다임은 개발의 주체를 정부에서 개인, 기업이 경쟁하는 시장으로 이동시키고 작은 정부, 거시경제 안정화, 자유화, 민영화, 무역을 통한 세계경제에의 통합을 강조하였다. 그리고 개발원조는 개도국 정부가 그러한 개혁을 받아들이는 인센티브로서 제공될 것이었다.

서구가 개도국에 이러한 시장친화적인 개혁을 요구할 수 있었던 것은 1990년대 초 냉전의 종식과 함께, 안보와 공산주의 봉쇄를 이유로 무조건적

1981).

18) F. Halsey Rogers, "The Global Financial Crisis and Development Thinking", *Policy Research Working Paper 5353* (World Bank, 2010), pp. 8-10.

인 개발원조를 제공할 인센티브가 감소하였기 때문이다. 전반적으로 개발원조 규모를 축소하는 가운데 선진국들은 개도국이 신자유주의 개혁을 수용하는 정도에 따라 선별적으로 개발원조를 제공할 수 있게 되었다. 그리고 1970년대 초에 발생한 국제금융통화체제 상의 변화에 기초하여 선진국에서 진행되고 있었던 금융 중심으로 경제의 구조적 변화와 세계화는 개도국에도 신자유주의 패러다임을 적용하는 것이 자국의 국익에 부합한다고 인식시켰다. 개도국 경제가 자유화, 민영화될 때에 서구 자본의 개도국으로의 진출이 용이해지기 때문이다.

개도국에서 신자유주의적 개혁은 인플레이션과 같은 거시경제 지표를 향상시키고 변화를 자극한 긍정적인 결과도 있었지만, 실망스러운 결과가 더 많았기에 개도국 내외에서 상당한 비판과 정치적 저항을 발생시켰다. 1980년대부터 신자유주의 개혁에 착수한 남미와 아프리카 국가들과 1990년대에 공산주의체제 붕괴 후 전면적으로 시장경제를 도입한 동유럽 국가들이 마이너스 경제성장과 빈부격차 심화를 경험하였고 그 과정에서 여성, 아동, 노인과 같은 취약계층의 고통이 특히 심각했던 것으로 나타났다.<sup>19)</sup> 개발원조 패러다임으로서 신자유주의의 실패의 원인은 개도국에 부적합한 정책을 무차별적으로 적용한 것(소위 one-size-fits-all)에서 기인한 것으로 밝혀졌고, 주권침해 논란까지 가져왔다. 개발의 필요조건으로서 시장의 효율적인 자원 분배를 인정할지라도 개도국에는 그러한 역할을 담당할 시장이 존재하지 않았고 국가가 시장기능을 확립하는 역할을 담당했어야 함에도 불구하고 신자유주의는 국가의 역할을 부정하거나 최소화한 것이 문제였다.<sup>20)</sup> 다른 한편, 개도국 정치

19) Giovanni A. Comia, Richard Jolly, and Frances Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face*, Vol. 1 and 2 (Oxford: Clarendon Press, 1987/88).

20) Rogers (2010), p. 11.



엘리트의 관점에서 보면 신자유주의적 개혁은 정치적 지지를 확보하기 위해 자신들이 활용할 수 있는 수단(예, 재정 지출, 공기업 고용)을 제거하는 것이었기 때문에 신자유주의 개혁을 충실하게 추진할 인센티브가 없었다. 1983년부터 IMF의 지원을 받아 실시된 구조조정 프로그램들의 완성률이 낮은 이유는 바로 여기에 있다.

#### (4) 빈곤퇴치와 ‘새천년 개발 목표’

약 20년간 지속된 신자유주의적 구조조정과 세계화에서 개도국들은 오히려 빈곤층의 증가와 빈부 격차의 심화를 경험하였다. 신자유주의 개발원조 패러다임에 대한 불만이 증가해가고 있던 중 1997년에 일어난 동아시아 금융 위기에 대한 IMF의 부적절한 대응은 거시경제정책 자문기구로서 IMF의 신뢰도와 신자유주의 개발원조 패러다임을 일시에 붕괴시켰다. 그리하여 21세기의 시작과 함께 개발원조 패러다임은 신자유주의 구조조정의 폐해를 되돌리고 경제성장 중심보다는 빈곤층에게 보편적인 생존 기회를 보장하는 빈곤 퇴치 중심으로 이동하였다. 2001년에 채택된 ‘새천년 개발 목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)’는 빈곤퇴치 패러다임의 집약체로서 2015년까지 세계 빈곤층을 절반으로 감소시킨다는 목표를 설정하였으며 양자와 다자 개발원조의 중심으로 자리 잡았다.

개발원조 패러다임이 빈곤퇴치로 회귀하게 된 배경에는 개도국 정부와 서구 시민사회단체들이 부채 탕감, 환경과 같은 개발에 영향을 미치는 다양한 이슈들에 대해 선진국이 더 많은 배려를 할 것을 요구하였기 때문이다. 선진국들은 IMF의 구조조정 조건성(conditionality)의 실패를 인정하고 개도국과의 관계를 개선할 필요와 2001년 9.11 테러공격을 통해 개도국에서 빈곤과 분

쟁이 선진국의 안보에 직접적인 위협을 가한다는 새로운 인식 하에 빈곤퇴치 패러다임을 적극적으로 수용하였다.

21세기의 MDGs는 빈곤층에게 소비용 복지 전달이 아닌 개발의 필요조건으로서 광범위한 ‘인간 개발(human development)’을 목표로 설정하고 이를 뒷받침하는 경제, 사회, 정치적 변화까지 포함한다는 점에서 1970년대의 BHNs 패러다임과 차이를 보인다. 그리하여 보건, 교육, 주거와 같은 기초적인 복지의 제공 외에도 성평등, 인권, 굿거버넌스(good governance), 환경보호와 같은 제도 개혁도 개발원조의 대상에 포함되었다. 그러나 이것이 세계화와 시장의 중요성에 기반한 신자유주의 패러다임의 완전한 부정 또는 대체는 아니었다. 즉 MDGs는 자유주의 전통에 기초한 빈곤퇴치였다.<sup>21)</sup> 세계화가 지속되는 상황에서 개도국이 무역 등을 통해 세계화가 제공하는 기회를 더 잘 활용할 수 있도록 개인의 역량과 시장기능을 확충시키는 것이었다. 시장이 개발을 주도하되 국가를 우회 또는 최소화하지 않고 국가의 역할을 인정하는 것이다. 국가는 시장실패(market failure)를 보상하는 것에서 더 나아가 국민들에게 기초 서비스, 굿거버넌스, 인권 및 법과 질서 보장의 책임을 지는 것이다.<sup>22)</sup>

### 3. 글로벌 금융위기와 개발원조 패러다임 이동

1961년에 시작한 개발원조 패러다임의 역사는 개발원조 패러다임이 국제 정치경제적 산물임을 보여준다. 개발원조의 대부분을 제공해온 미국과 유럽

21) Phillips (2011), p. 443.

22) Julien Barbara, "Rethinking Neo-liberal State Building: Building Post-conflict Development States", *Development in Practice*, Vol. 18, No. 3 (June 2008), pp. 307-318.

국가들은 국제 환경의 변화에 따라 재규정된 국익을 개도국과의 관계에 투영하면서 개발원조 패러다임을 변화시켜왔다. 반면에 개도국들은 개발원조의 수혜자이면서도 개발원조 패러다임이 자신들의 국내 정치경제적 이익과 일치하는 정도에 따라 개발원조 패러다임의 수용 정도를 조절하였다. 이러한 개발원조 패러다임의 역동성을 고려할 때에 이번 글로벌 금융위기가 개발원조 패러다임이 다시 변화할 환경을 만들어주고 있음을 쉽게 알 수 있다. 이번 위기의 충격과 그것이 야기한 피해의 규모로 볼 때에 개발원조 제공국과 개도국의 정책결정자들, 국제금융기구가 개발을 바라보는 명시적 또는 암묵적 모델을 변화시킬 것이 예상된다.<sup>23)</sup>

### 1) 개발원조 패러다임 이동의 환경

이번 글로벌 금융위기가 개발원조 패러다임의 변화로 이어질 것이라는 기대는 몇 가지 근거를 갖고 있다. 첫째, 서구가 개발원조 패러다임을 제시할 수 있는 정당성이 훼손되었다. 최소한 1980년대부터 개발원조 패러다임을 변화시키는 계기를 제공한 경제위기들은 대부분 개도국에서 발생하였고 미국과 유럽국가들은 위기 해결책과 자금(개발원조)을 제시하는 위치에 있었으나, 이번 글로벌 금융위기는 서구 선진국에서 발생하였고 개도국들은 불의의 피해자가 되었다. 그러므로 개도국들은 이번 위기를 서구의 경제 패러다임과 그의 연장선상에 있는 개발원조 패러다임을 거부하고 다른 패러다임을 확립하는 계기로 삼을 수 있는 것이다. 이번 위기 전에도 개도국들은 경제발전 패러다임의 다양성, 즉 서방 선진국들이 제시하는 패러다임과는 다른, 개도국

23) Rogers (2010), p. 2.

각자의 필요와 상황에 맞는 개발 전략 적용을 요구해 왔는데 서구의 영향력이 감소하는 것처럼 보이는 현재야말로 이를 달성할 수 있는 기회인 것이다.

둘째, 미국과 유럽이 개발원조를 제공할 수 있는 능력에 제약을 받고 있다. 경쟁적으로 존재하는 개발원조 패러다임들 중에서 특정 패러다임이 국제적으로 규범화되는 것은 그에 부합하는 방식으로 제공될 수 있는 대규모 개발원조를 전제로 한다. 달리 말하면 특정 개발원조 패러다임을 지지하는 국가가 개발원조를 제공할 수 있는 경제적 능력의 영향을 받는 것이다. 글로벌 금융위기 이후 서방 선진국들은 경기침체로 재정 수입이 감소한 반면, 대규모 경기부양과 실업수당 등 국내지출 필요가 증가하고 경제가 느린 속도로 회복하는 상태에서 개도국들을 지원하기 위해 개발원조를 증액하거나 UN이 제시하는 개발원조 목표(국민총소득[Gross National Income, GNI] 대비 0.7%)를 달성하는 데에 제약을 받고 있다.<sup>24)</sup> 또한 이들 국가들에서 국제문제 해결을 위한 개발원조 제공에 대해 국민적 지지가 약화되고, 이는 개발원조 분배와 활용에서 효과성 향상 압력으로도 작용하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 서구가 개발원조 패러다임을 제시하는 정당성의 최소 필요조건은 개발원조를 금융위기 이전 수준으로 유지 또는 증가시키는 것이라고 할 수 있으나 어려움이 예상되고 있다.

셋째, MDGs로 대표되는 2000년대의 빈곤퇴치 패러다임에 대한 실망이 개발원조 패러다임의 이동을 요구한다. 완료 시한 5년을 앞둔 현재까지 MDGs는 절대빈곤층 감소에 만족할 만한 효과를 내지 못하였다. MDGs의 결과가

24) 2010년에 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 개발원조는 1,280억 달러, GNI 대비 평균 0.32%로 역대 최대 규모였고 2009년 전년 대비 6.5% 증가하였다. 그러나 개발원조위원회 회원국들의 2011-13년 개발원조 연간 실질 증가율은 2%로 2008-2010의 평균 증가율 8%보다 낮은 전망이다. OECD, "ODA in 2010" ([http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en\\_2649\\_37413\\_47515235\\_1\\_1\\_1\\_37413,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_37413_47515235_1_1_1_37413,00.html), 검색일 2011년 7월 15일).

만족스럽지 못한 원인으로 불충분한 개발원조와 금융위기가 주로 지적되고 있지만, MDGs가 경제와 사회적 강조점들 사이에서 균형을 유지하지 못하고 있었던 것도 사실이다. MDGs가 개도국에서 장기적인 경제성장을 가능케 하는 경제전환(economic transformation)을 가져오지 못하고 빈곤 현상을 완화시키더라도 원조 의존성(aid dependency)에서는 탈피시키지 못할 것이라는 한계는 MDGs 도입 초기부터 지적되어 왔었는데 그것이 현실화된 것이라고 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 이것은 달리 말하면, 빈곤 현상의 완화 자체를 목표로 한 개발원조는 빈곤퇴치에 근본적인 해결책이 되지 못하므로, 개발원조의 제공 목표와 방식을 변화시켜야 함을 의미한다.

마지막으로, 개발원조에서 개도국의 자율성은 여전히 제한되어 있다. 2000년대에 개발원조의 효과성에 대한 의구심, 즉 '제공된 원조가 개발 결과로 이어지고 있는가'가 진지한 논의의 대상으로 부상하였고 개발원조 효과성을 높이기 위해 '원조효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005)'이 도입되었다. 과거에는 개발원조 결과에 대한 책임이 주로 개도국에 돌려졌던 반면에 파리선언은 개도국과 개발원조 제공국의 상호책임으로 대체하였고, 개도국은 다양한 개발 관련자들(stakeholder)이 참여하는 가운데에 개발 우선순위, 정책결정 및 제도를 강화하는 데 있어서 주도적인 역할을 담당하게 되었다(소위 주인의식). 그리고 개발원조 제공국들은 개도국의 개발 우선순위와 일치하고 조율된 방식으로 개발원조를 제공하여

25) Kenneth S. Rogoff, "Unlocking Growth in Africa: Aid for Humanitarian Purposes is Desperately Needed, but it Cannot be the Engine of Growth", *Finance and Development* (June 2003), pp. 56-57; Andrew Shepard, "Achieving the MDGs: The Fundamentals: Success or Failure Will be Determined by Underlying Issues", *ODI Briefing Paper* 43 (2008); K. Y. Amoako, "Beyond MDGs: A Transformational Agenda for Africa", *The Nordic Africa Institute* (2010) (<http://www.nai.uu.se/forum/entries/2010/09/10/beyond-mdgs-a-transformational/index.xml>, 검색일: 2010년 11월 24일).

야 한다. 그럼에도 불구하고 많은 개도국의 개발 우선순위와 정책 결정에서 개발원조 제공국의 영향력이 여전히 높은 것으로 나타났다.<sup>26)</sup> 그리고 파리선언이 개발원조를 전달하고 관리하는 방식을 향상시킨 것은 사실이나 그것이 빈곤퇴치 효과까지도 높였는지는 분명하지 않다. 이것이 개도국이 자신들에게 더 많은 자율성을 보장하는 개발원조 패러다임으로 이동을 희망하는 이유이다.

이와 대조적으로 새로운 개발원조 패러다임, 특히 비서구 국가들이 제시하는 패러다임이 선호될 여건이 성숙되고 있다고 할 수 있다. 첫째, 2000년대에 신흥개도국들에 의한 개발원조 제공이 증가해 왔다. 글로벌 금융위기 이전에 세계의 경제력이 이미 서구에서 비서구로 분산되었고, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국이 아닌 신흥개도국들(소위 emerging donors)이 개발원조를 제공할 수 있는 능력과 의지도 증가하고 있다. 이에 더하여 신흥개도국들은 DAC 비회원국으로서 개발원조에 관한 DAC 규범의 영향을 받지 않기 때문에, 서구와는 구별되며 동시에 수원(受援) 개도국이 선호하는 개발원조 방식을 개발원조 패러다임에 반영할 수 있다.

둘째, MDGs는 개도국보다는 개발원조 제공국이 더 선호한 패러다임이었다.<sup>27)</sup> 2015년에 완료되더라도 MDGs의 빈곤퇴치 효과가 불확실한 상태에서 개도국들은 대안적인 개발원조 목표를 희망하고 있다. 이러한 상황에서 빈곤퇴치 자체보다 경제성장에 더 비중을 두었고 실제로 경제성장을 달성하여 빈

26) Elliot Stern, *The Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness: Evaluation of the Paris Declaration* (OECD, 2008), pp. 21-26.

27) Jan Vandemoortele, "The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point", *Development Policy Review*, Vol. 27, No. 4 (2009), pp. 355-371.

곤충을 감소시키는 데 성공한 신흥개도국들의 경험이 존재하기 때문에, 개도국들은 경제성장을 중심으로 한 개발원조 패러다임으로의 이동이 바람직하다고 보고 있다.

마지막으로, 개도국이 비서구 국가들이 주도하는 개발원조 패러다임을 선호할 이유는 개발원조 패러다임 수용이 가져다 줄 개발원조 외의 국제정치경제적 이익에 대한 고려 때문이다. 개발원조는 선진국과 개도국이 관계를 형성하는 매개수단의 하나이다.<sup>28)</sup> 개도국은 지배적인 개발원조 제공국이 선호하는 개발원조 패러다임을 수용함으로써 그 국가와 특별한 관계를 형성할 수 있다. 신흥개도국들의 세계경제에서의 비중은 부정할 수 없을 정도로 증가하였으며, 무역과 투자를 통해 신흥개도국들과 여타 개도국들 사이의 경제적 연계도 확대, 심화되고 있다. 신흥개도국들이 서구 선진국들에 대한 대안이 될 수 있는 상황에서 개도국들은 신흥개도국들과 관계를 강화하는 차원에서 신흥개도국들이 주도하는 개발원조 패러다임을 적극적으로 수용할 인센티브를 갖고 있다.

## 2) 개발원조 패러다임 이동의 축: 국가 대 시장

글로벌 금융위기 이후의 세계가 개발원조 패러다임의 이동을 재촉한다면 개발원조 패러다임은 어떤 방향으로 이동할 것인가? 지난 50년간 개발원조 패러다임의 이동은 개발원조 목표의 관점에서는 경제성장과 빈곤퇴치 사이에서, 개발 주체의 관점에서는 국가와 시장 사이에서 중심축의 이동이었다고 말할 수 있다. 경제이론과 현실 경제정책에서 시장과 국가가 경제에서 각각

28) Lancaster (2007), pp. 11-12.

어떤 역할을 수행할 것인가를 놓고 끊임없이 전개된 논쟁은 개발 패러다임에도 영향을 미쳤다. 지난 30년간 개발원조 패러다임은 개발 주체로서 시장을 중심으로 형성되었고, 이상적인 개발로서 규제 완화, 국가 역할의 축소를 강조하였다. '시장근본주의(market fundamentalism)'는 1990년대에 비해 약화되었으나 MDGs에서도 시장 주도 관념은 여전히 영향력을 행사하였다.<sup>29)</sup> 그러나 글로벌 금융위기의 발생은 개발원조 패러다임의 중심축을 시장에서 국가로 이동시킬 것으로 보인다.

글로벌 금융위기가 개발원조 패러다임의 중심축을 시장에서 국가로 이동시키는 주요한 이유는 글로벌 금융위기가 시장 논리를 앞세워 절제되지 않은 금융 세계화를 추구한 미국에서 발생했기 때문이다. 이번 위기는 제약받지 않는 시장이 어디서나 성장을 촉진하고 사회 복지를 향상시키는 최적의 수단이라는 신자유주의에 기초한 미국 개발원조 패러다임의 신뢰도를 떨어뜨렸다. 또한 정부를 문제의 원인으로 보고 국가의 역할을 최소화하는 신자유주의적 경제정책을 다시 보게 하였다. 이번 위기는 시장은 정부와는 다른 종류의 비효율성, 즉 높은 변동성에 따른 비효율을 발생시킬 뿐만 아니라 그러한 변동성에 의한 피해도 장기간 지속됨을 일깨워주었다.<sup>30)</sup> 동시에 시장의 변동성을 감소시키고 복지를 향상시키려면 좋은 정부가 필요하다는 교훈도 주었다. 정부는 시장이 효과적으로 기능하는 데 필요하고, 신자유주의자들이 제시하는 것보다 더 많은 역할을 담당해야 함을 보여준 것이다.

그런데 개발원조 패러다임에서 정부 역할의 중요성을 인정하는 것이 완전히 새로운 것은 아니다. 글로벌 금융위기 이후에 등장할 수 있는 개발원조

29) Rogers (2010), p. 10.

30) Ibid. (2010), p. 11.

패러다임의 축이 시장에서 국가로 이동하는 것은 이미 진행되고 있던 사고(thinking)의 변화를 승인해주는 것이라고 할 수 있다. 1990년대 말 특히 동아시아 금융위기 이후 ‘포스트 워싱턴 컨센서스(Post-Washington Consensus)’가 형성되기 시작하였다. 이 새로운 컨센서스는 개도국의 거시경제 안정의 중요성과 세계경제에의 통합의 필요를 인정하였기 때문에 워싱턴 컨센서스 구성요소를 대부분 유지하였다. 그러나 국가의 중요한 역할과 개도국들이 자신들의 상황에 맞는 정책을 실험할 필요가 있음을 인정함으로써 워싱턴 컨센서스 이상으로 나아갔다.

1990년대 중·후반부터 세계은행은 개발 접근법에서 정부 실패(government failure)를 교정하는 것뿐만 아니라 개도국이 빈곤퇴치 전략의 설계와 실행에서 주도적인 역할을 하고 세계은행은 이를 지원하는 역할을 강조하기 시작하였다. 세계은행 수석경제학자로서 조셉 스티글리츠(Joseph Stiglitz)는 시장과 국가의 관계를 대체적이 아닌 보완적으로 볼 것을 주장하였다.<sup>31)</sup> 그는 국가가 제공하는 제도 없이는 시장이 효과적으로 작동할 수 없는 반면에 시장은 국가가 더 효과적으로 작동하게 함을 강조하였다. 2001년에 세계은행은 두 개의 축으로 구성된 공식 개발전략을 수립하였는데 그들은 ‘좋은 투자환경 창출과 인간에 대한 투자’였다.<sup>32)</sup> 두 축 모두 적극적인 정부의 역할을 필요로 하는 것이었다. 그리고 2002년에는 시장은 호의적인 제도적 환경 없이는 기능할 수 없고 이러한 환경은 국가에 의해서 창조되거나 최소한 육성되어야 한다는 메시지를 재차 강조하였다.<sup>33)</sup>

31) Joseph Stiglitz, “An Agenda for Development in the Twenty-First Century”, *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997* (World Bank, 1998).

32) World Bank, *World Bank Group Strategic Framework* (Washington, DC, 2001).

33) World Bank, *World Development Report: Building Institutions for Markets* (Washington, DC,

개발원조 패러다임에서 시장 중심성의 탈피는 개발 방식의 다양성을 인정한 것이라고도 볼 수 있다. 시장 자유화를 포함하여 직선적 또는 보편적인 개발 방식은 존재하지 않으며 개도국은 성장에 도움이 될 수 있는 다른 제도를 실험할 수 있는 공간을 갖는 것을 의미한다.<sup>34)</sup> 신자유주의적 개발원조 패러다임의 비판자 중의 한 사람이었던 대니 로드리크(Dani Rodrik)도 개발 접근법에서 다양한 실험과 선택적이고 점진적인 개혁을 강조하였다.<sup>35)</sup> 그리고 ‘성장 과 개발 위원회(Commission on Growth and Development)’도 동일한 결론을 반복하고 있다. 이 위원회의 보고서는 재원 배분에서 시장의 역할이 필수적임을 인정하면서도 성숙한 시장은 재산권, 계약 이행, 가격 전달, 정보 차이를 제거하는 정부의 제도적 지원을 받아야 함을 강조하였다. 또한 성장을 촉진하는 최적의 정책은 불확정적임으로 정론(orthodoxy)을 규정하기 어렵다. 그러므로 정부는 ‘안정화, 민영화, 자유화(stabilize, privatize, liberalize)’를 넘어서 각국의 상황에 맞는 성장을 촉진할 수 있는 최적의 정책과 제도를 실험해야 한다는 것이다.<sup>36)</sup> 성장, 고용, 생산성에서 시장(민간부문)이 정부보다 우월하지만 시장이 작동할 수 있는 환경을 창조하는 역할은 정부에 있음을 인정한 것이다.

2002). 2000년대에 작성된 일련의 *World Development Report*는 개발원조 패러다임이 신자유주의에서 탈피는 아니지만 신중하게 중간지대로 이동함을 보여준다. 지속가능한 발전(2003), 빈곤층에 대한 교육과 보건(2004), 평등과 개발(2006)과 같은 주제에서 국가의 역할을 강조한다.

34) World Bank, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* (Washington, DC, 2005).

35) Dani Rodrik, “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 44, No. 4 (December 2006), pp. 973-987.

36) Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington, DC: World Bank, on behalf of the Commission on Growth and Development, 2008), p. 4.

앞의 논의에서 지적되었듯이, 최소한 1990년대 중·후반부터 이미 개발 커뮤니티 내에서는 신자유주의적 개발 접근법에서 탈피가 일어나기 시작하였다. 이번 위기는 지난 10년간 일어난 시장과 국가의 역할에 대한 질문에 대해서 좀 더 균형적이고 덜 이데올로기적인 접근법으로의 이동을 강화하고 규범화할 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 새로운 개발원조 패러다임에서 국가가 적극적으로 개발에, 경제 전반에 개입하는 것을 방지하기는 어려울 것으로 보인다. 그것은 글로벌 금융위기가 즉각적인 대응을 요구하는 비상 상황이었기 때문이기도 하지만, 부분적으로는 시장경제의 옹호자인 미국조차 신자유주의적 경제 운영 원칙을 고수하지 않았기 때문이다. 이것은 최소한 지배적인 신자유주의 모델의 권위와 매력을 쇠퇴시켰을 뿐만 아니라 국가가 강력한 지도력을 보여야 한다고 믿어온 개도국들에게 국가가 개발을 주도할 구실을 주는 것이다.

#### 4. 개발원조 패러다임 이동과 동아시아

글로벌 금융위기로 인해 새로운 개발원조 패러다임으로 이동할 정치, 경제, 이론적 여건이 성숙하고 있는 것은 동아시아에 무엇을 의미하는가? 또는 새로운 개발원조 패러다임으로의 이동에서 동아시아는 어떤 역할을 할 수 있는가?

글로벌 금융위기가 개발원조 패러다임에 미친 영향은 개도국들이 서구의 정책 처방을 덜 신뢰하고 덜 관심을 갖게 되었다는 것이다. 좀 더 일반적으로 말하면, 개도국들은 자신들의 상황에 적합하다고 느끼는 정책을 실행할 수 있

다는 국제적 합의 하에 새로운 개발 모델을 탐험하고 그들이 직면한 문제의 해결책을 찾는 데 있어서 자신들의 분석과 지식에 의존하려는 경향을 강화한다는 것이다.<sup>37)</sup> 더 나아가서 이러한 상황은 글로벌 금융위기 이후에 개발원조 제공국과 개도국이 단일 개발 모델에 합의하지 않음으로써 긍정적으로 보면 개발원조 패러다임의 다극화, 부정적으로 보면 개발원조 패러다임 혼동의 시대라고 해석될 수도 있다.

그럼에도 불구하고, 이러한 불확정적 패러다임의 시기에 개도국들은 개발 모델로서 ‘베이징 컨센서스’에 수렴할 가능성이 있다. 워싱턴 컨센서스의 작성자인 존 윌리엄슨(John Williamson)은 글로벌 금융위기의 가장 큰 충격은 개발에 대한 서구의 관점이 신뢰를 잃고, 대신 베이징 컨센서스가 강화된 것이라고 보고 있다.<sup>38)</sup> 조슈아 쿠퍼 라모(Joshua Cooper Ramo)에 의해 작성된 베이징 컨센서스는 중국 정부의 공식 독트린은 아니며, 단일 모델로서 개도국이 채택할 수 있는 구체적인 정책 처방을 포함하고 있지 않다.<sup>39)</sup> 그러나 베이징 컨센서스는 개도국들 사이에서 비서구적인 개발 관점으로서 정당성을 얻으면서 점점 더 강해지고 있는 것처럼 보인다.

개도국들이 베이징 컨센서스를 대안적인 개발 모델로 여기는 이유는 그것이 채택 가능한 경제정책을 담고 있어서라기보다는 유용한 정치적 선언을 담고 있기 때문으로 보인다. 베이징 컨센서스에 담긴 정치적 선언은 첫째, 개발에 있어서 각국의 주권과 자율성 인정이다. 중국은 서구 모델을 수용하지 않

37) McCulloch and Sumner (2009), p. 1.

38) John Williamson, “The Impact of the Financial Crisis on Development Thinking”, *Max Fry Annual Lecture* delivered at the University of Birmingham, UK, (October 13, 2010), p. 1 (<http://www.iie.com/publications/papers/williamson20101013.pdf>, 검색일: 2011년 7월 10일).

39) Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power* (London: Foreign Policy Centre, 2004).

고도 경제개발에 성공했고, 그의 연장선상에서 다른 개도국들에게 개발원조를 제공할 때에 민주화와 인권 신장과 같은 정치 개혁을 조건으로 요구하지도 않는다. 둘째, 베이징 컨센서스는 개도국의 경제개발에서 국가 주도가 필요조건임을 의미한다. 중국의 국가 주도 경제개발은 특히 급속한 경제성장을 모방하고자 하는 개도국들에게 국가 역할의 강화를 정당화시켜준다.<sup>40)</sup>

베이징 컨센서스는 중국의 국가 주도 경제개발 모델이지만 이를 좀 더 확대해서 보면 동아시아의 '개발국가(developmental state)'가 새로운 개발원조 패러다임으로 부상하는 것이라고 말할 수 있다. 베이징 컨센서스는 중국 사회주의체제의 점진적인 개방에 동아시아 개발국가 모델이 적용된 것이다. 그러므로 좀 더 보편성을 지닌 글로벌 금융위기 이후의 개발원조 패러다임으로서 베이징 컨센서스보다 동아시아의 개발국가가 더 적합할 수 있다. 개발국가는 사유재산, 시장과 같은 자본주의 원칙을 수용하면서도 장기적 관점에서 국가가 경제개발의 방향을 설정하고 경제를 전환시키는 것이다.<sup>41)</sup> 개발국가의 작동은 자율성을 갖고 경제개발을 설계할 수 있는 기술관료(technocrats)에 의존하며 산업정책, 자본 배분(credit ration), 세계경제와의 통합을 주요한 경제개발 수단으로 활용한다. 동아시아 개발국가는 전후 일본의 경제성장 모델이었으며 1990년대 초에 동아시아로 확산된 전형적인 아시아 자본주의라고 할 수 있다.

동아시아 개발국가가 개발원조 커뮤니티 내에서 채택 가능한 개발원조 패

40) Sarah Cook and Jing Gu, "The Global Financial Crisis: Implications for China's South-South Cooperation", *IDS Bulletin*, Vol. 40, No. 5 (September 2009), pp. 38-46.

41) Richard Stubbs, "What Ever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate", *The Pacific Review*, Vol. 22, No. 1 (March 2009), pp. 1-22; Shigeko Hayashi, "The Developmental State in the Era of Globalization: Beyond the Northeast Asian Model of Political Economy", *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 1 (March 2010), pp. 45-69.

러다임으로 고려될 수 있는 이유는 다음과 같다. 우선 정치제도가 개발 노력의 결과에 차이를 가져온다는 것이 학문적으로 증명되었고, 동아시아의 개발국가는 효과적인 개발 계획을 수립, 실행할 수 있는 정치제도임을 경험적으로 증명하였기 때문이다.<sup>42)</sup> 둘째, 동아시아의 개발국가의 경제개발 성과는 동아시아가 민주화, 정당성을 가진 정부 통치로 나아가는 기초가 되었기 때문이다. 이것은 베이징 컨센서스에 담긴 부정적인 정치적 메시지를 완화시킨다. 셋째, 동아시아의 개발국가는 기업과 시장의 성장을 지원하였고 이는 서구와 양립가능한 자유시장경제의 기초를 마련하기 때문이다. 넷째, 개발원조 제공의 관점에서 보았을 때, 개발국가는 개발원조 제공을 용이하게 하여 개발원조의 효과성을 높일 수 있기 때문이다. 개발국가는 경제개발을 설계할 수 있는 국가의 역량에 관한 것이고 국가 역량을 확충하기 위해서 무엇이 필요한지, 개발원조가 그것을 어떻게 지원할 수 있는지에 대해 보다 용이한 판단을 가능하게 하여 개발원조 제공국과 개도국 양측에게 만족스러운 결과를 생산할 수 있다.<sup>43)</sup>

개발국가가 동아시아에서 유용했다면 다른 개도국 지역에서도 유용할 것이라고 기대하는 것은 자연스럽다. 그러나 서구의 신자유주의적 개발이 개도국에 적합하지 않은 측면을 갖고 있었던 것처럼 동아시아 개발국가도 마찬가지로 지일 수 있다. 동아시아 개발국가가 다른 지역과 국가에서 성공하는 것을 보장하기란 생각만큼 쉽지 않을 수 있다. 그러므로 동아시아 개발국가를 개발원조 패러다임화 함에 있어서 그 모델이 갖고 있는 장점과 한계를 분명히 인

42) Verena Fritz and Alina Rocha Menocal, "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda", *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5 (2007), pp. 531-552.

43) Barbara (2008), pp. 314-315.

식할 필요가 있다. 첫째, 동아시아에서 개발국가가 성공할 수 있었던 것은 그들 국가들의 특수한 역사적, 정치적, 사회적 여건과 밀접한 관련이 있고, 다른 개도국들이 경제개발을 시도하는 21세기는 20세기와는 다른 국제정치, 경제 환경을 갖고 있다.

둘째, 개발국가는 개발의 전체 단계 중에서 특정 단계에만 유용한 것일 수 있다. 개발 모델로서 동아시아 개발국가의 신뢰도를 낮추는 요인 중의 하나는 일본의 장기 경제불황이다. 1990년대 초 경제에서 거품이 꺼진 후에 일본은 20년 가까이 경제불황을 겪고 있는데 장기 불황의 직접적인 원인으로서는 그리고 근저의 원인으로서 개발국가가 지목되고 있다. 일본 사회에 뿌리 깊게 자리 잡은 개발국가 시대의 제도들이 일본이 세계적 변화에 신속히 적응하는 것을 방해하고 있다는 분석이 있다.<sup>44)</sup> 일본이 세계 2대 경제대국으로 성장하는 데 도움을 주었던 개발국가의 제도와 정책이 성숙한 경제(mature economy)로 발전한 일본의 개혁을 저해한다는 사실은 한정된 효용을 갖는 개발국가를 도입해야 할 당위성이 존재하지 않으며 오히려 제3의 길이 더 바람직할 수 있음을 의미한다.

셋째, 개발국가 모델은 경제개발 명목 하에 권위주의체제와 결합하였다는 약점을 갖고 있다. 개발국가와 권위주의체제의 결합이 필연적인 것은 아닐지라도, 개발국가와 민주주의체제가 결합된 예가 없다는 것은 개발국가와 권위주의체제의 결합을 정당화하는 논리로 악용될 가능성이 있다. 개발국가 특히 베이징 컨센서스의 적극적 수용이 인권과 굿거버넌스를 거부하는 일단의 개도국들을 출현시키면서 자유민주주의 경로에서 이탈시킬 우려가 있다.<sup>45)</sup> 현

44) Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura (eds.), *The Origins of Non-Liberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001).

45) Naazneen Bama and Ely Ratner, "China's Illiberal Challenge", *Democracy: A Journal of Ideas*,

재 세계에는 비민주적 개도국보다는 불완전하지만 민주적인 개도국들이 더 많다. 21세기의 개발국가는 민주적인 거버넌스 틀에서 작동할 수 있어야 한다. 이것은 경제전환 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 관리하여 정치적 안정을 통해 경제성장을 지속하기 위한 필요한 조건이다.

넷째, 개입주의적 국가가 경제개발을 촉진하였는지 또는 저해하였는지에 대해 아직도 논란이 계속되고 있다. 경제개발 촉진이 국가 개입의 확대를 자동적으로 정당화시켜주지는 않는다. 과거에 민간부문으로부터의 경쟁이 국가(공공기업)의 효율성을 향상시킨 많은 예가 존재한다. 이번 글로벌 금융위기에 많은 개도국들의 거시경제 관리가 과거보다 더 강화되었다는 평가가 있다. 대체로 개도국 정부들은 가능한 곳에서 재정적 자극을 제공함으로써 책임있게 대응하였고 위기를 심화시킬 대중주의적 조치를 자제하였다. 이것은 개도국 정책결정자와 대중 사이에 거시경제 안정의 중요성에 대한 컨센서스가 존재함을 보여주는 것이다.<sup>46)</sup> 경제에서 높은 수준의 국가 개입으로의 회귀가 개발에 도움이 되지 않을 수도 있다. 경제개발에서 신자유주의 모델이 국가주의 대안보다 우월하지 않았듯이 국가주의 모델이 신자유주의보다 우월하다고 볼 필연적인 이유는 없다.

마지막으로, 구체적으로 무엇을 할 것인가(정책 제시)라는 측면에서 개발국가 모델은 여전히 불확정적이다. 개발국가 모델은 경제개발에 있어서 국가와 기업이 서로 관계하는 방식을 보여줄 뿐 국가별 여건에 따라 그러한 관계를 어떻게 형성할 수 있는지에 관해서는 아무것도 말해주지 않는다. 그러므로 동아시아가 자신들의 경험을 기반으로 개발국가를 개발원조 패러다임화

Issue 2 (Fall 2006), p. 57.

46) Rogers (2010), p. 17.



함에 있어서 수사(修辭)가 아닌 실행 가능한 정책들을 제시하는 것이 필요하다. 예를 들어서 정치 엘리트에 의한 정부기관의 장악과 같은 개입주의적인 국가가 빠지기 쉬운 오류를 방지하기 위해서 개발국가가 갖추어야 할 요소들을 경험적, 논리적으로 제시할 필요가 있다.

## 5. 결어

개발원조 패러다임은 중립적이기 보다는 정치경제적인 산물이다. 개발원조 패러다임은 개발원조에 관련된 국가들 사이에서 국제 및 국내 정치경제적 고려의 영향을 받아 변화해왔다. 개발원조 패러다임은 전례 없는 규모의 글로벌 금융위기에 의해 변화한 국제정치경제 환경의 영향을 받아 다시 한 번 변화할 시점에 와있다.

글로벌 금융위기로 신흥개도국의 영향력이 증가한 상태에서 개발원조 패러다임은 다극화, 불확정의 시대에 있으며, 조금이라도 등장할 가능성이 있는 단일 패러다임은 신흥개도국이 선호하는 국가 주도 경제성장을 과거보다 많이 반영할 것으로 보인다. 신흥개도국이 개도국을 대표하는 정치적 정당성과 새롭게 확보한 자원 동원 능력 때문이다. 그러나 실제 결과는 수년이 지나야 분명해질 것이다. 많은 동아시아 국가들이 이번 위기에 성공적으로 대응한 방식은 단기 현상에 불과할 수도 있기 때문이다. 개발원조 패러다임이 변화하는 정도는 신흥개도국들이 건전한 경제성장을 지속해가는 정도에 의존할 것이다.

이에 더하여 신흥개도국이 제시하고자 하는 개발원조 패러다임은 정치적

정당성을 강화할 필요가 있다. 개도국의 특수성만을 강조하여 민주주의가 확산된 국제정치의 현실을 무시하는 개발원조 패러다임은 지속하기 어려운 것이기 때문이다. 이것은 신흥개도국들이 제시하는 개발원조 패러다임을 서구가 인정하게 하고 규범화하는 데 특히 중요하다. 서구는 국가 주도 개발 모델에 여전히 유보적이며, 개발원조에서 서방 선진국들의 영향력을 무시하는 것은 어리석다. 글로벌 금융위기로 인해 서구가 주도해온 개발원조 패러다임에 대한 신뢰가 감소하고 개발원조를 제공할 수 있는 능력도 한계에 봉착하였지만, 서방 선진국들은 여전히 개발원조의 50%를 부담하고 있으며 서구 선진국들에 근거지를 둔 시민사회단체들은 개발원조 패러다임의 수립과 확산에 중요한 역할을 담당하고 있기 때문이다.

과거에 개발원조 패러다임들이 실효성이 적었던 것은 부분적으로는 그들의 배타성과도 관련 있다. 앞으로 등장할 개발원조 패러다임이 개발을 절실히 필요로 하는 다수에게 실효성이 있기 위해서는 서구와 신흥개도국들이 공존과 개방성에 기초하여 얼마나 실용적인 컨센서스를 이뤄내는가에 달려 있을 것이다.

## Global Financial Crisis and Development Cooperation: Development Paradigm Shift and East Asian 'Developmental State'

Kang, Seonjou

Institute of Foreign Affairs and National Security

A new global power structure emerging in the wake of the global financial crisis is likely to affect the development paradigm which determines how foreign aid is conducted. While in varying degrees, donor countries have used foreign aid for their strategic interests and accordingly competed to establish development paradigms that would justify their behavior in foreign aid. Now paradigm shift is being called for as the Western developed countries have lost legitimacy in development issues and faced difficulties in increasing foreign aid, and as the MDGs have produced less than satisfactory results in poverty reduction.

A new development paradigm likely to emerge after the crisis may embrace state-led economic growth as being preferred by developing countries. Under that circumstance, the Beijing Consensus in particular is likely to win support although it does not contain specific policy prescriptions but a political message of sovereignty and autonomy over development and state interventionism. A more viable development paradigm would be the developmental state of East Asia. The East Asian developmental state has proven to be an effective institution that promoted neutral planning and implementation. However, it should be noted at the same time that the East Asian development experiences emerged from a set of unique historical circumstances, which would be difficult for contemporary states to replicate and that the East Asian developmental state has been based on non-democratic political regimes. Therefore, it will depend on practical compromise between the Western developed countries and emerging economies whether or not an effective development paradigm emerges to help those who are in desperate need of development.

•Key words

development paradigm, political economy, Beijing Consensus, East Asian developmental state