발간 등록 번호
11-B190031-000197-08

Shaping the Future with EDCF

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2016 NO. 4

부패, 경제발전과 거버넌스의 역할(1)
새로운 개발협력 : 한국의 경제발전경험 공유사업(KSP)
GCC 국가와의 지식공유사업(KSP)의 의의와 발전방향
중진국간 지식공유를 통한 개발협력의 의의와 발전방향 :
중부 유럽과의 지식공유사업 협력사례를 바탕으로
파키스탄 국가신용도 평가리포트
스리랑카 국가신용도 평가리포트

EDCF KOREA 대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund

# 한국의 개발협력

Journal of Korea's Development Cooperation

2016년 제4호

# 한국의 개발협력

발　　행 : 2016년 12월
발 행 인 : 이 덕 훈
발 행 처 : 한국수출입은행
편 집 인 : 김 태 수
주　　소 : (07242) 서울시 영등포구 은행로 38
전　　화 : 02-3779-6114(대표)
팩　　스 : 02-784-1030(대표)
홈페이지 : www.edcfkorea.go.kr

본 발간물에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해로서 한국수출입은행의 공식적인 입장을 대표하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목 차


## Ⅰ. 분야별 개발협력 논의동향

03 부패, 경제발전과 거버넌스의 역할(1)

(김상태 한경대학교 국제개발협력대학원 원장 /
김달현 前 경희대학교 국제대학원 교수)

## Ⅱ. 한국의 개발협력

105 새로운 개발협력 : 한국의 경제발전경험 공유사업(KSP)

(박명호 한국외국어대학교 경제학부 교수)

143 GCC 국가와의 지식공유사업(KSP)의 의의와 발전방향

(강민협 팀장, 김준희 전문연구원, 전인재 연구원 /
KDI 국제개발협력센터 정책자문·기획실 총괄기획팀)

197 중진국간 지식공유를 통한 개발협력의 의의와 발전방향 :
중부 유럽과의 지식공유사업 협력사례를 바탕으로

(이미연 팀장, 박수진 전문연구원, 백진영 연구원 /
KDI 국제개발협력센터 정책자문·평가실 CIS·유럽팀)

## Ⅲ. 개발협력대상국 분석

235 파키스탄 국가신용도 평가리포트

(장은진 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)

253 스리랑카 국가신용도 평가리포트

(장은진 한국수출입은행 해외경제연구소 책임조사역)

EDCF

# Ⅰ. 분야별 개발협력 논의동향

## 부패, 경제발전과 거버넌스의 역할(1)

김상태 한경대학교 국제개발협력대학원 원장
김달현 前 경희대학교 국제대학원 교수

# 부패, 경제발전과 거버넌스의 역할[1](1)

**김상태**
한경대학교 국제개발협력대학원 원장
**김달현**
前 경희대학교 국제대학원 교수

## Ⅰ. 서론

부패문제는 새로운 현상이 아니고 오랫동안 인류 역사와 함께 내려오고 있다. 이미 수천 년 전에 인도 Maruyan 제국의 Chaudragupta 황제의 수상이었던 Kautilya는 부패를 논한 저서 "Arthashastra"(The Science of Material Gain)을 저술하였다. 7세기 전에 Dante는 그의 저서 "Divine Comedy"(신곡)에서 부패행위의 중세의 혐오를 반영하면서 수뢰를 지옥의 가장 깊은 곳(7개 지옥 중 탐욕지옥)에 두었다. Shakespeare는 그의 희곡 "Hamlet"(햄릿)에서 부패한 사회의 한 도덕적 주인공 햄릿의 체험을 통하여 부패의 두드러진 역할을 맡겼다. 그리고 미국의 헌법은 미국 대통령의 탄핵을 할 수 있는 두 가지의 명백한 범죄의 하나로 부패를 지정하였다. 그러나 부패에 대한 현재의 관심은 역사상 전례가 없을 정도로 크다. 예컨대 Financial Times는 1995년을 부패의 해로 명명하였고 연속 2년을 부패의 해로 삼았다(Tanzi, 1998).

1) 본 원고는 한국의 개발협력 2016-4호와 2017-1호에 걸쳐 게재된다.

2014년 12월에 한국형사정책연구원의 주최로 '반부패포럼'의 국제회의를 열고 법집행 실효성 강화방안, 제도적 개혁방안, 민간분야의 준법 및 윤리경영 등을 논의하였다. 세계에서 가장 청렴한 국가인 덴마크의 주한대사인 Thomas Lehmann은 말하기를 "200년 전 국왕이 최측근이던 재무장관의 비리를 가차없이 수사해 무기징역을 선고받게 하면서 부패척결 분위기가 싹텄다"며 "비리는 하루아침에 사라지는 게 아니므로 부패를 뿌리 뽑으려면 정치적 결단과 끊임없는 실천이 중요하다"고 말했다. 한편 OECD 뇌물방지그룹 위원장인 Drago Kos는 말하기를 "국가가 홀로 부패를 척결할 수 있다고 믿는 것은 아주 잘못된 생각"이라며 "기업, NGO, 그리고 개개인의 지지와 도움이 있어야 한다"고 강조하였다(조선일보, 2014: 12.5 A12). 한국에서는 2015년 3월 "부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률"(이른바 김영란법)이 국회를 통과하여 정부가 공포하였다.

최근에는 특히 1990년대에는 세계적인 부패현상은 더 커다란 주목을 끌게 되었다. 그리하여 선진국과 후진국, 대국과 소국, 시장경제체제와 다른 경제체제를 불문하고 수개국가에서 부패의 비난으로 정부가 무너지고 유능한 정치가들(각국의 대통령과 수상들을 포함한)이 그들의 지위를 상실하였다. 일부 국가에서는 정권이 교체되기도 하였다 (Johnston, 1997).

국내적 측면에서 부패는 경제발전과 자원낭비를 저해하고 사회적 불평등을 초래한다. 권력의 남용은 정부의 실적을 훼손시키며 정치적

정당성을 상실케 한다. 또한 국제적 측면에서 부패는 조직화된 범죄, 자금세탁, 무기밀수와 마약반입과 관련이 있다.

지난 수십여 년 간에 부패의 원인과 결과 및 대책에 관한 연구가 진행되어 많은 업적을 쌓았다. 부패는 은밀하고 비밀스러운 면을 수없이 많이 가지고 있어 측정하기 힘들고 다양성을 지니고 있다. 그러므로 부패의 결정요인을 발굴하기는 쉽지 않으며 부패척결을 위한 정책이 그 실효성을 얻기는 더욱 힘들다.

최근 많은 연구는 사회경제적 발전의 다양한 지표와 만연된 부패 및 효과적인 거버넌스 결여 간에는 부(負)의 상관관계를 가지고 있음을 증명하고 있다(Mauro 1995, 1996; Kauffman& Kraay, 2001; Kauffman et al, 2002). 따라서 개도국의 경제발전에 있어서 부패와 거버넌스는 핵심적 과제로 등장하고 있다.

본 논문은 부패, 경제발전과 거버넌스의 상호작용을 중심으로 학계의 연구를 분석하고 체계화하는데 있다. 다시 말하면 본 논문의 목적은 주류경제학의 이론과 부패를 논의하고 신제도경제학의 이론과 부패를 도입 및 비교하여 개도국을 바탕으로 한 다른 형태의 부패를 발견하고 전통적인 반부패정책에서 벗어난 개도국에 알맞은 새로운 반부패정책을 고찰하는데 있다. 또한 기존의 다양한 부패이론을 집대성 내지 체계화하여 부패에 대한 폭넓은 인식을 하게 하는 동시에 궁극적으로는 개도국의 특이한 정치, 경제 및 사회적 여건 하에서 부패 구조와 형태 및 행태를

분석하여 보다 개도국의 현실적인 반부패정책을 수립하는데 교훈을 주는 데 있다.

서론에 이어 II장에서는 부패와 지대추구의 정의와 형태를 논하고, III장에서는 경제발전에 있어서 제도의 역할과 제도개혁을 통한 양호한 거버넌스의 확립과 국가역량의 강화를 논하려고 한다. IV장에서는 신고전학파와 신자유주의의 이론과 부패를 비교 및 논하고, V장인 신제도 경제학파이론과 부패에서는 주인-대리인이론, 공공선택이론과 부패, 지대추구이론과 부패를 분석하려고 한다. VI장인 개발 국가의 이론과 부패에서는 개발 국가의 이론과 지대추구를 부패와 연결 및 검토하려고 한다. VII장에서는 부패에 관한 제반가설, 특히 부패의 성장저해가설과 부패의 성장촉진가설의 경험적 연구를 비교 및 분석하고, VIII장에서는 개도국 특유의 국가개입에 의한 구조적 부패유형과 경제발전을 분석하려고 한다. IX장에서는 전통적인 반부패정책과 새로운 접근방법에 의한 개도국의 부패의 구조적 행태분석을 한 다음에 새로운 반부패정책의 당면과제를 제시하고, 이를 실현하기 위한 정책적 함의를 제안하려고 한다. 끝으로 X장에서는 요약 및 결론으로 마무리 하려고 한다.

## II. 부패와 지대추구의 개념과 형태

### 1. 부패의 개념

부패의 개념은 매우 복잡하고 다양하다. 즉, 부패는 도덕적, 정치적, 경제적 및 사회적 측면에서 다양하게 정의를 내릴 수 있다. 그러나 경제학자를 비롯한 대부분의 사회과학자들은 부패(corruption)의 개념을 협의로 규정하고 있다. 여기에서도 부패의 개념을 협의로 규정하는 관례를 따르려고 한다. 부패는 정부 관리와 정치인을 포함한 공직자들이 뇌물형태로 부(富)를 위해서나 또는 정치적 이득을 위하여 그들의 개인적인 수혜를 추구하여 공식적인 행동규정을 위반할 때 생기게 된다(Nye, 1967; World Bank, 1997). 그러므로 부패는 한 개인(또는 집단)과 한 공직자(또는 공직자들) 간에 일어나는 교환으로서 정의할 수 있다. 즉, 부패는 개인의 이득을 위하여 공적 자원을 사용하는 용어이다. 이 경우 공직자는 공식적인 행동규정을 위반하고 한 개인이나 집단에게 향유하지 못할 특혜를 제공하게 된다. 공직자가 얻는 수혜는 기술적으로 불법이다. 왜냐하면 이는 부패행동을 위하여 공식적인 행동규정을 위반하기 때문이다. 여기에서는 공적 부패(public corruption)와 정부의 경제적 효율을 저하시키는 불법적 활동만을 다루고 있다. 따라서 조직화된 범죄에 의한 개인 및 민간 기업에서 만연하는 민간 부패(private corruption)는 다루지 않고 있다.[1)]

1) 민간부문의 부패에 관해서는 Sam Choon-Yin(2011), Curbing Corruption in Private Sector Organizations: Lessons from Singapore's Public Sector(11/04); http://choonyi tripod.com/privatesectororganizations; John D. Sullivan(2006), Corruption, Economic

## 2. 부패의 원인과 결과

### 가. 부패의 원인

부패는 다양한 현상을 지니고 있으므로 그 원인, 형태와 결과도 매우 복잡하고 다양하다. 부패의 원인과 형태는 각국의 개인윤리, 문화, 역사와 전통, 경제체제, 제도적 장치와 정치제도 등에 따라 다른 것이다. 그러나 부패의 원인을 일반화하여 요약하면 다음과 같다.

Tanzi(1998)는 보다 부패의 원인을 광범위하게 기술하고 있다. 즉, 부패의 직접적인 조장요인을 부패행동을 위한 (대중에 의한) 수요 측 요인과 부패활동의 (공직자들에 의한) 공급 측 요인으로 대별하고 있다. 즉, 수요 측 요인으로는 (i) 규제와 인허가(regulations and authorizations), (ii) 조세제도(tax system), (iii) 정부지출의 결정(government spending decision), (iv) 시장가격 이하의 재화와 서비스의 공급(provision of goods and services below market prices), (v) 정당자금의 조달(financing parties) 등으로 보고, 공급 측 요인으로는 (i) 관료의 질(quality of bureaucracy), (ii) 공공부문의 임금수준(level of public sector wages), (iii) 제도적 통제(institutional controls), (iv) 규정, 법 및 처리과정의 투명성(transparency of rules, laws and process), (v) 정치지도층의 정직한 모범(examples set by the leadership),

---

Development, and Governance: Private Sector Perspective from Developing Countries, Private Sector Opinion, Issue 2, Global Corporate Governance Forum, IFC 를 참조할 것

(vi) 형벌제도(penalty systems) 등을 열거하고 있다.

또한 Mauro(1996)는 부패의 원인을 (i) 무역의 제한(trade restriction, (ii) 정부보조금(government subsidies), (iii) 가격통제(price controls), (iv) 복수환율제도(multiple exchange rate practice)와 외환 할당제(foreign exchange allocation scheme), (v) 공직자의 낮은 임금(low wages in the civil service), (vi) 자연자원의 부존상태(natural resource endowment), (vii) 사회학적인 제요인(sociological factors) 등을 열거하고 있다.

### 나. 부패의 결과

부패는 광범위한 경로를 통하여 경제 사회에 영향을 미치므로 경제학자간에 의견의 불일치를 낳고 있다. 그러므로 부패가 경제사회에 미치는 결과도 다양하여 적극적 효과와 소극적 효과가 있지만 여기에선 소극적(부의) 효과를 중심으로 Mauro(1997)의 경험적 연구를 중심으로 논하려고 한다. (i) 부패는 투자유인을 감소시켜서 결국 투자를 감소시키고 경제성장을 현저하게 저해한다는 것이다. (ii) 지대추구는 생산적인 활동보다 더 유리한 활동분야에 인재를 잘못 배치하게 된다. 그리하여 일국의 경제성장을 저해하는 결과를 가져온다. (iii) 부패는 자금유용을 통하여 원조자금흐름의 효과성을 감소시킬 가능성이 농후하다. 원조는 궁극적으로 비생산적이고 낭비적인 정부지출을 지원하게 된다. (iv) 부패가 조세도피형태를 취하거나 부적절한 면세를 요청할 때에는

부패는 조세수입의 손실을 초래한다. (v) 조세징수를 감소시키거나 공공지출 수준을 증가시킴으로서 부패는 해로운 예산편성결과를 초래한다. 또한 부패가 시장이자율 이하로 금융기관에 의하여 부적절한 형태의 대출을 취한다면 부패는 금융문제를 야기하게 된다. (vi) 부패제도를 통한 공공조달계약의 할당은 인프라와 공공서비스의 질을 저하시킨다. (vii) 부패는 정부지출의 항목구성을 교란 및 악화시킨다. 정확한 가치를 모니터링하기 힘든 거대한 프로젝트는 부패를 위한 유리한 기회를 제공하게 한다. 일반적으로 공직자들은 교원의 봉급이나 공적 후생지출보다 대규모 인프라 프로젝트나 또는 high tech 국방체제로부터 막대한 뇌물을 거두기 쉬운 것이다.

## 3. 지대추구의 개념과 형태

### 가. 지대추구의 개념

신고전학파 경제학에서는 부패(corruption)가 발전에 미치는 파급효과를 연구하는데 사용된 분석방법은 지대추구(rent-seeking)의 개념을 통하여 행하고 있다. 지대(rent)는 민간 기업가가 얻으려고 하는 정상이윤(normal profits)을 초과한 부분을 말한다. 국가가 보통 만들어내는 지대는 보조금과 재정적 수혜, 허가의 배당과 쿼터(quota), 수입관세 부과, 정부의 계약제공, 폭넓은 규제기능의 활용 및 투입물과 자본비용의 감소 등의 다양한 형태를 취하게 된다. 이러한 지대의 존재와 지대추구과정은 효율적인 시장기능의 교란을 일으키며 결국 사회에

순이익을 감소시키게 된다고 본다(Krueger, 1974; Bhagawati, 1982).

지대는 결국 국가개입의 필요한 상관관계에서 발생된다. 즉, 국가는 그의 개입과 시장을 규제하는 관습을 통하여 지대를 만들어 낸다(Aoki., Kim., and Okuni-Fujiwara, 1997). 국가개입은 인위적인 독점을 만들어낸다. 즉, 이를 독점지대라고 한다. 그러나 어떠한 기업도 국가의 도움 없이 지대를 창출할 수 없다. 지대추구(rent-seeking)란 지대를 얻으려는 기회를 포착하거나 지배하려는 노력을 말한다. 지대를 얻으려면 가격을 통제할 역량을 가져야 하며 그러기 위해서는 경쟁을 없애기 위하여 큰 시장의 점유율을 충분히 통제할 미래의 가격통제자가 있어야 한다. 주류경제학자들은 지대와 부패의 관계를 볼 때 국가의 지대창출을 부패기회의 창출로 규정하고 있다. 즉, 얻어진 지대는 고객의 희생으로 얻어진 것이므로 부패행위로 볼 수 있다는 것이다. 이는 일종의 특혜로 간주할 수 있다. 결국, 주류경제학자들은 지대창출을 부패의 원천으로 간주하고 있다.

지대가 사용되는 방법은 매우 중요하다(Bhagwati, 1982). 이 지대들은 발생한 활동에 재투자되거나 다른 이윤을 얻을 수 있는 활동에 투자하거나 또는 비생산적인 형태로 소비할 수도 있다. 국가는 국가가 창출한 지대로부터 이득을 본 민간 기업이 원래의 목적에 사용하는가를 감독할 수도 있다. 어떤 지대는 소망스러운 형태로 투자되지 않았지만 원래에 투자한 경우보다는 기대에 미치지 못하지만 그들의 재투자가 성장과 발전에 기여할 수도 있다는 것이다(Bhagwati, 1982; Khan,

2000a). 만약 국가가 창출한 지대가 민간소비에 사용된다면 이 지대가 공공목적에 사용되지 않기 때문에 부패로 간주할 수 있다.

### 나. 지대추구의 형태

만약 지대를 완전경쟁시장에서 그들의 기회비용을 초과한 생산요소에 대한 대가로 정의한다면 여러 가지의 지대가 발생하게 마련이다. 따라서 지대의 형태는 매우 다양하게 된다. (i) 자연자원 지대(natural resource rent)는 자연자원의 소유권에서 생긴다. (ii) 특정한 공급자가 사용하는 기술이 그 기업에 이득을 제공할 때에는 기술지대(technological rent) 또는 기술혁신지대(innovation rent)가 생기게 된다. 이러한 지대들 중 일부의 지대창출은 자본축적 또는 자원의 재분배의 목적을 위하여 중요한 것이다. (iii) 지대는 보통 국가에 의하여 조성되거나 민간 기업에 의하여 조성된다. 국가는 기업의 수를 제한하여 지대를 조성하기도 한다. 그 제한방법으로는 허가를 발행하거나 생산권리를 수개 생산자에게 주는 법을 제정함으로서 특정시장에 진입하는 것을 허용하게 된다 (Krueger, 1974; Posner, 1975; Buchanan et al., 1980). 극단적인 경우에는 국가는 독점을 만들 수도 있다. 기업도 국가의 도움 없이 지대를 만들 수 있다. 기업을 경쟁으로부터 보호하기 위한 진입장벽이 높고 재화와 서비스의 가격을 높게 매길 때 독점지대가 발생하게 된다. (iv) 때로는 국가는 국가 자체에 의하여 선정된 경제활동에 민간투자를 유도하기 위한 인센티브로서 특정시장에서 지대를 조성할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 이를 가리켜 조건부 지대(contingent rent)라고 한다(Aoki et.

al., 1997). 이 지대는 결과(outcome)나 실적(performance)에 따라 주어진다. 그리하여 국가는 국가의 계획에 따른 기업의 투자 방법에 의한 완전한 협력의 대가로 기업에 조건부 지대를 제공한다(Aoki., Kim., and Okuni-Fujiwara, 1997: 16). 이것이 바로 동아시아 수개 국에 있어서 개발 국가의 중심적 특징(가령 수출실적에 의한 특혜부여)을 보여주고 있다. 결국 국가는 그의 개입이나 시장을 규제하는 방법을 통하여 지대를 조성하게 되는 것이다.

일부 학자들은 지대와 부패를 분석하는 데 있어서 개발효과를 평가해야 한다고 논한다.[2] 바꾸어 말하면 이 평가를 통하여 부패활동의 순 손익(net costs and benefits)이 어떠한가를 알아내야 한다는 것이다. 지대추구문헌은 일반적으로 지대추구의 투입비용만을 분석하고 지대추구과정의 결과에 대해서는 명백한 분석을 하지 않고 있다. 그러므로 지대추구의 실제 성격을 결정하는 동시에 사회에 대한 순익 또는 손실을 구명해야 한다.

끝으로 부패는 불법적이나 지대추구는 불법 및 합법적인 것을 모두 포함한다는 사실이다. 만약 지대추구가 불법적이라면 현행헌법으로 처리할 수 있지만 합법적인 것이 매우 많다는 것이 문제이다. 이윤추구는 인간이 자유 시장에서 이윤을 얻는 것이며 지대추구는 정부를 매개로 하여 자신에게 정상이윤을 초과한 이윤을 이전하도록 하기 위해 비용을 투입하여 행위를 말한다. 자유 시장에서의 이윤추구 경쟁은 부를

2) 지대와 부패에 관해서는 본 논문 V. 4. 지대추구이론과 부패를 참조할 것

증진하는 데 반하여 정부규제로 인한 지대추구 경쟁은 사회의 부를 소모한다. 이러한 지대추구는 부를 창출하는 생산 분야에 투입되었어야 하는 소중한 자원이 잘못된 곳으로 낭비되는 것이다(김행범, 2014: 26-27).

# III. 제도와 경제발전 및 양호한 거버넌스

## 1. 제도와 경제발전

### 가. 제도의 개념

제도(institutions)는 하나의 합의된 규범(norm)으로 개인의 행동을 안내 하는 게임의 규칙 내지 행동강령을 말한다. 제도는 사회, 정치 및 경제의 제 과정을 통하여 발전을 구체화시키는 것이다. 이러한 제도 중에서 공식적 제도(formal rules)는 헌법, 각종 법규, 재산권 등을 말하며 이 공식적인 제도는 단시일 내에 변경할 수 있지만 비공식제도(informal rules)는 사회적 관습내지 규범 등 자체적인 행동강령을 말하며 이는 점진적으로 변화하게 되며 각국의 역사, 정치, 경제, 제도, 전통 및 관습, 문화 등에 따라 상이하다(North, Douglas C., 1992; Klein Peter G., 1998). 제도는 시간이 경과함에 따라 변하고 있으며 그들 간에 상호작용을 일으키고 있다.

### 나. 제도와 경제발전

전통적인 경제학자들은 제도를 주어진 것으로 간주하였다. 신고전학파 경제학을 비롯한 경제학에서도 제도는 주어진 것(외생변수)으로 가정하였다. 그러나 최근의 경제발전 이론에서는 발전과정에 있어서 제도는 변화한다는 사실을 인식하기 시작하였다. 다시 말하면 오늘날 제도는 산업, 국가 및 지역 간에 경제발전의 실적의 차이를 설명하는 데 하나의 중요한 요인(내생변수)으로 보고 있다.

### 다. 패러다임의 변화, 거버넌스와 제도개혁

따라서 새로운 패러다임은 제도발전이 발전의 중심에 서게 되었다는 것이다. 제도발전 내지 제도개혁은 모든 개도국의 발전과정에 있어서 중요한 요인이다. 경제발전은 개선된 거버넌스와 제도개혁(역량강화 포함) 없이는 달성할 수 없다는 것이다. 개선된 거버넌스는 모든 국가의 발전과정에 있어서 중요한 요인으로서 제도의 개선 내지 개혁 없이는 거버넌스 체계의 개선과 국가발전을 기대할 수 없는 것이다(김달현, 2010: 58).

제도발전의 성패는 주로 개도국 자체의 주인의식, 지도력, 강력한 책임감 및 의지력과 역량강화에 따라 좌우된다. 개도국의 문제의 핵심은 자금공급이나 전문지식의 결여가 아니고 오히려 거버넌스 및 기존 제도와 역량을 활용하는 능력이 없다는 데 있다. 따라서 제도개혁의

성패는 거버넌스의 성패와 경제발전의 성패로 순차적으로 이어지게 된다.

상이한 개도국의 사정에 적용할 제도적 설계를 위한 공통된 단일 모형은 존재하지 않으며 각국의 제약점과 장점을 포함한 각국의 특수 사정을 감안한 개별모형(맞춤형 모형)을 만들어야 한다.

### 라. 제도개혁과 역량강화

제도의 발전 내지 제도개혁은 일국의 정치, 경제, 사회 및 법제도를 개선하는 것이며 이는 역량개발에 의하여 가능한 것이다. 국가의 역량은 지속적으로 여러 가지 목표를 달성하기 위하여 개인, 조직 및 사회에 의하여 모든 자원을 효과적으로 이용하는 역량을 강화하는 과정이다. 궁극적으로 경제발전은 역량강화와 제도개혁을 통하여 달성할 수 있는 것이다.

## 2. 양호한 거버넌스

경제 및 사회발전의 설명은 매우 복잡하고 불확실한 과제이다. 사회과학 중 특히 경제학에서는 발전에 관하여 수많은 이론적 모형과 경험적 연구를 통하여 발전의 성공과 실패를 설명하는 노력을 하여 왔다[3] (Toye, 2003). 1997년 동아시아 경제위기 이후 성공적인 경제와 실패한

3) Toye는 그의 저서에서 제2차 세계대전 이후 발전문제에 관한 학설들을 폭넓게 다루고 있다.

경제를 구분하는 가장 중요한 요소는 거버넌스 문제이며 각국의 거버넌스는 주류개발경제학의 지배적인 견해인 것이다(World Bank, 1997; Kauffman., and Kraay, 2001).

거버넌스에 있어서 효과적인 거버넌스 결여의 한 중요한 특징은 각국의 경제적 관리에 있어서 지대추구와 부패의 만연이라고 할 수 있다. 최근에는 사회 및 경제발전의 제 지표와 부패의 만연과 효과적인 거버넌스의 결여 간에 상반적인 관계가 있다는 것을 횡단분석을 통하여 증명하는 연구가 증가하고 있다(Mauro, 1995, 1996; Kauffman., and Kraay 2001; Kauffman et. al, 2002).

양호한 거버넌스는 지속적인 경제성장과 발전을 지탱하는 국가행위와 역량의 전제조건인 것이다. 잘 통치된 국가의 중심적 기준은 정책수립과 수행이 공익(public interest)에 있으며 국가의 임의적 행동을 억제하는 메카니즘이 있다는 것이다. 국가공직자의 책임성을 위한 적절한 기반의 확립은 양호한 거버넌스의 근원적인 존재이유(raison d'etre)인 것이다.

### 가. 투명성과 책임성

이는 양호한 거버넌스의 많은 원칙 중 중요한 요소이다. 가령 국가목표를 설정하는데 있어서 투명성과 책임성이 없다면 그릇된 정책을 채택하게 될 뿐만 아니라 이러한 정책들이 제대로 작용하지 못한다는 것을 알게 된 후에도 이를 고집하는 결과를 초래하게 된다.[4] 이는

경제적 후퇴(economic regression)와 저개발(under-development)의 주요한 원인이 되는 것이다.

국가가 책임성을 유지하기 위한 적절한 토대를 확립하기 위해서는 국가의 행동(정책수립과 수행)은 절대적으로 투명해야 할 필요가 있다. 국가의 기능을 수행함에 있어서 투명성은 본질적으로 통치자와 피통치자 간에 정보를 접근하게 만들고 정보의 비대칭성을 감소시키는데 있다. 또한 만약 정책수립 과정이 매우 투명하다면 정책의 임의적인 변경이나 그들의 정책수행상의 결점을 용이하게 발견할 수 있다. 국민과 국가 간에 정보의 비대칭성을 감소시키는 정보의 접근성의 실현은 책임성의 기본조건을 조성하는 것이며 나아가서 국가의 임의적인 행위를 견제할 수 있다(World Bank, 1997). 그러한 임의적인 행위의 범위는 국부의 명백한 약탈에서 시작하여 사회로부터 지대추구(과도한 수준 또는 조세부담 또는 공공재 공급과정에서의 지대추구를 통하여)에까지 이르고 있다. 투명성은 국가공직자의 악의에 찬 행위를 억제하기 위한 기본조건을 조성하게 된다. 그리고 정책수립에 있어서 투명성의 또 하나의 미덕은 채택된 제반정책의 주인의식(ownership)과 제반정책 수행을 위한 필수적인 정당성(legitimacy)을 조성하게 된다.

### 나. 법치

국가행위에 있어서 투명성은 임의적인 행위를 견제하는 필수적인

4) North(1990)는 이러한 사태는 정보 때문이나 지식의 실패 또는 잘못된 이념적 이유로 인하여 일어난다고 주장하고 있다.

조건이지만 이것만으로 충분하지는 않다고 본다. 즉, 두개의 추가적인 조건이 있다. (i) 이는 법치(rule of law)의 존재이다. 이는 "최대 다수의 최대행복"의 공리주의적 전통에 따라 국가가 행동하는데 절대로 필요한 것이다. 법치는 공직자의 임의적인 행동을 견제할 뿐 아니라 국가의 독립성(autonomy)을 유지하여 국가는 특정 그룹이나 특수세력에 의하여 조정될 수 없게 만든다. 법치는 국가의 독립성과 국민에 대한 국가의 책임 간에 올바른 균형을 유지할 수 있다. (ii) 법치는 유능하고 독립적인 사법제도와 자유롭고 다양한 시민사회가 존재할 때에만 본연의 역할을 수행할 수 있게 된다. 언론의 자유는 역동적인 시민사회의 가장 중요한 요소이며 이와 마찬가지로 국가행위의 감시자로서 NGO는 잘 통치된 국가의 모자이크(mosaic)를 완전하게 만드는 중요한 요소로 작용한다.

### 다. 관료의 역량

제반정책이 효과적으로 서비스를 공급하게 전환하려면 유능하고 규정중심(rule-based)의 관료를 필요로 한다. 만약 현대의 역동적인 정치경제의 다양하고 복잡한 제반 문제를 해결하려면 이러한 관료들은 더욱 필요한 것이다. 관료의 역량을 강화하기 위해서는 관료제도의 개혁과 역량구축이 필요하다. 과거의 개발 국가들에서는 국영기업의 운영 및 행정적 보조금과 가격통제 등의 수단을 통하여 관료를 시장기능에 개입시켰다. 반면에 신자유주의정책개혁은 상술한 제반 기능을 배제하지만 공공재의 성격을 가진 부문에 대해서는 강력한 규제 역할

(regulatory role)을 아직도 하고 있다. 예컨대, 반 독점기구, 공익사업의 규제(전기, 수도, 대중교통 등)와 복잡하고 세계화된 금융 및 무역환경 등은 새로운 관료적 기능으로 운영되고 있다.

관료의 실패(bureaucratic failure)는 국가실패(state failure)를 가져오는 중심적 요소이다. 이는 부분적으로 공직자의 부정 및 부패행위에 기인하며 또한 부분적으로는 관료가 가진 충분한 전문적 지식(technocratic expertise)의 부족에 기인한다. 이러한 공직자의 부정행위는 정부의 투명한 기능을 통하여 개선할 수 있다. 이들은 관료의 비정치화(depolitization), 관료의 적정규모(its right sizing)와 그의 채용제도 등을 의미한다.[5)]

양호한 거버넌스 체계가 경제발전을 초래하는 방도는 본질적으로 자산이나 소득흐름의 두려움 없이 투자하고 투자의 보수를 받는 경제주체 간에 불확실성을 낮추게 하는 것이다. 양호한 거버넌스 원칙을 추구하는 국가는 신자유주의 정책을 불가피하게 채택하게 되며 이는 장기적으로 소득과 부(income and wealth)를 극대화하게 된다고 본다.

완전하고 양호한 거버넌스는 어느 곳에나 존재하지 않는다. 게임의 규칙은 채택해야 하며 지식과 기술이 향상됨에 따라 관리능력은 시간이 흐르면 향상되게 마련이다. 그러나 만약 근본적인 거버넌스의 원칙(법치, 자유민주주의와 정치적 의지 등)이 존재한다면 그러한 경제사회는

5) 원조기구들은 양호한 거버넌스의 중요한 요인으로는 공무원제도개혁, 관료의 적정규모, 적정봉급제도와 그들의 전문적 역량의 개발 등을 중요시하고 있다.

잘 운영될 것이다. 만약 지속적인 경제발전을 달성하려면 상술한 거버넌스의 원칙이 동시에 잘 운영되어야 한다. 상술한 원칙의 일부나 전부가 결여되면 취약한 거버넌스(bad governance)가 출현하게 된다. 결론적으로 양호한 거버넌스는 경제성장의 주요 결정요인이지만 제도적 질의 개선과 역량강화를 통하여서만 달성할 수 있는 것이다(김달현, 2011: 8-9) 그러나 이러한 문제는 무시되고 있다. 많은 학자들은 부패 연구에 있어서 민간부문의 부패를 인정하고 있지만 그에 대한 논의는 제한적이며 부패에 대한 분석은 공공부문에 한정되어 있는 실정이다 (Rose-Ackerman, 1978; Kaufmann, 1997; Tanzi, 1998; Argandona, 2003) 신자유주의이론의 이러한 접근방법은 민간부문에 있어서 부패의 현실을 등한시하고 있는 것이다.

# Ⅳ. 신고전학파와 자유주의 경제이론과 부패

## 1. 신고전학파 경제이론과 부패

### 가. 신고전학파 경제이론

신고전학파 경제이론(neo-classical economics)은 수요와 공급을 통하여 시장에서 가격, 생산물 및 소득분배를 결정하는 접근방법으로서 소비자는 효용극대화 가설과 기업은 이윤극대화 가설을 통하여 이론을 전개하고 있다. 이 이론은 다음의 세 개의 가정에 입각하여 이론을 전개하고 있다. (i) 인간은 합리적인 선택에 따라 행동한다. (ii) 개인은

소비 활동 면에서 효용을 극대화하고 기업은 생산 활동 면에서 이윤을 극대화 한다. (iii) 인간은 완전하고 관련된 정보에 근거하여 독립적으로 행동한다. (iv) 제도는 외생변수로 가정하고 있다.

신고전학파의 경제이론은 경쟁을 전제로 하고 있으며 이러한 경쟁은 자원을 효율적으로 배분하고 가격 메커니즘을 통하여 시장의 수요와 공급의 균형을 유지하는 경제활동을 규제하는 것이다. 따라서 가격은 경제주체 간에 경제적 균형을 초래하는 매개변수로서 작용하는 것이다. 신고전학파 경제이론은 시장가격이 신축적이고 시장교란이나 시장실패가 없다면 다른 가격에 비하여 한 가격(상대가격)이 변화하면 모든 재화의 수요공급의 변화를 신호로 알리게 될 것이다. 모든 경제주체들은 이러한 조정을 위하여 자유시장에 의한 신호에 따라 반응을 할 것이다. 만약 시장조정에 의한 자원의 배분이 효과적인 경우에는 경제발전은 빨리 달성될 가능성이 있다는 것이다.

신고전학파 경제이론이 추구하는 거버넌스 역량은 시장에서 활동하는 경제주체들을 위하여 거래비용을 축소시킴으로서 시장을 더욱 효율적으로 만드는 시장촉진적인 거버넌스(market-enhancing governance)의 형태인 것이다. 이것이 1980년대와 1990년대에 풍미하였던 거버너스 형태로서 신자유주의 개발전략을 지원한 것이다.

이 신고전학파 경제이론은 오늘날 주류경제학을 이루고 있다. 그러나 이 이론은 현실 경제사정을 반영하지 못하는 비현실적인 가정에 입각

하고 있다는 면에서 많은 비판을 받고 있다.

## 나. 신고전학파 경제이론과 부패

### 1) 부패거래의 형태

부패의 거래는 하나의 교환형태로서 다음의 두 가지 효과가 있다. 첫째, 민간부문의 개인 또는 기업이 공직자에게 제공하는 뇌물이나 정치적 지원이 있을 수 있다. 이러한 부패는 투자를 감소시키거나 기업의 비용을 증가시킨다(제1효과). 이러한 거래의 일부비용은 로비, 교섭 및 기타활동과 같은 비생산적인 활동에 사용되는 자원의 비용을 포함하고 있다. 이것은 자원(뇌물)을 생산적 사용자(뇌물 공여자가 생산적 투자자인 경우)로부터 비생산적 사용자(관료나 정치가 등)에게로 이전시키는데 드는 사회비용을 포함하고 있다. 그러므로 거래의 이러한 부분의 전반적 효과는 기업의 영업비용과 투자자를 위한 불확실성을 증대시켜 부정적 효과를 가져 올 가능성이 매우 높게 된다. 둘째, 상술한 바와 같이 공직자에게 뇌물이나 정치적 지원을 제공하는 것은 뇌물거래의 일부에 불과하다. 그 대신에 공직자는 뇌물이나 정치적 지원을 제공한 개인이나 기업에게 무엇인가를 보상해 주게 되는데 그 보상은 자원배분에 영향을 주는 행동이나 결정의 형태를 취하게 된다. 예컨대, 공직자는 뇌물을 제공한 개인이나 기업에게 일부 자원을 가지게 하거나 그들에게 유리한 결정(정책조치)을 하게 된다(제2효과). 모든 이러한 결정은 경제적 효과를 가지게 된다. 그러나 이러한 효과는 언제나

부정적인 것은 아니다. 만약 공직자가 보상의 대가로 제공한 개입(intervention)이 경제의 생산성향상에 도움이 된다면 뇌물거래의 경제적 효과는 오히려 긍정적인 것이 된다. 그러나 만약 이것이 사회적 생산성을 저하시킨다면 이 효과는 부정적인 효과를 나타내게 된다. 부패의 두 번째 효과의 판단은 개입의 행태분석이 생산성 향상 혹은 생산성 저하에 따라 다르게 결정된다. 이것이 바로 부패의 분석이 경제발전에 있어서 국가의 역할을 분석을 하게 만드는 이유이다. (i) 부패공직자에 의한 일부개입은 경제에 악영향을 미치는 결과를 가져올 수 있다. 예컨대, 뇌물 공여자에게 독점의 형성 또는 시장을 독점하게 하거나 부정행위를 허용하는 결정을 하는 경우이다. 이러한 경우 부패의 효과는 부정적이다. (ii) 그러나 다른 경우에서는 그 효과는 긍정적일 때도 있다. 이 경우에는 이 효과가 첫 번째 부정적 효과보다 훨씬 커서 부패의 전반적 효과는 긍정적으로 나타날 수 있다. 예컨대, 뇌물을 받은 공직자가 자원을 생산적 용도로 전용하거나 생산성을 향상하는 결정을 내렸을 경우이다. 이 경우에는 생산성 향상을 위한 결정의 긍정적 효과는 뇌물을 제공하는 데 들어간 부정적 효과보다 그 가치가 크게 될 것이다.

2) 신고전학파 경제이론과 부패

주류경제학파인 신고전학파 경제학의 분석에서는 부패는 언제나 부정적 효과만을 낳는다는 것이다. 왜냐하면 부패거래의 두 가지 효과는 모두 부정적인 것으로 보기 때문이다. 제1효과는 조직과 뇌물의 이전과 직접적으로 관련된 것으로 언제나 부정적일 가능성이 많다. 왜냐하면

이는 기업의 영업비용을 증대시키기 때문이다. 그리고 신고전학파 경제학에서는 뇌물의 대가로 민간부문에 제공되는 (민간 독점과 이전의 형태로 이루어지는) 개입도 전반적 경제에 부정적 영향을 미치는 것으로 판단하고 있다(제2효과). 부패의 두 가지 부정적 효과가 합하여 심각한 경제적 결과를 초래한다고 보는 것이다.

신고전학파 경제학자들은 부패는 투자자들이 불필요한 수출입의 규제와 같은 사회적으로 악영향을 미치는 규제와 제한조치를 피하도록 할 때가 있다는 것을 알고 있다. 그러나 그들은 심지어 이러한 경우라도 가장 좋은 정책은 부패가 경제를 선순환 하도록 하는 것 보다는 불필요한 제한조치들을 직접적으로 제거해야 한다고 주장하고 있다. 신고전학파 경제학의 정책적 결론은 (이러한 제한조치와 개입을 제거하는) 자유화와 직접적인 반부패조치를 병행하여 부패를 추방하는데 있다. 부패를 직접적으로 추방하는 제반정책은 (부패의 동기를 축소시키기 위한) 관료의 봉급인상, 부패를 기소하고 처벌하는 권한을 가진 독립적인 반부패기관의 수립과 감시자의 역할을 하는 시민사회기구(NGOs)의 육성 등을 포함하고 있다(World Bank, 1997; 2000). 이러한 제반 정책은 “양호한 거버넌스” 과제로 알려진 중요한 부분을 차지하고 있다. 이러한 분석은 그럴듯하게 보이지만 부패의 기회를 만들어주는 국가의 모든 개입이 없이 이상적으로 운영되는 경쟁적 시장경제가 근원적으로 존재한다는 암묵적인 가정 하에서만 가능한 것이다. 만약 이러한 불필요한 개입과 기회가 제거될 수 있다면 본원적인 시장은 보다 빠른 경제성장과 발전을 초래할 수 있다는 결론을 내릴 수 있다.

신고전학파 경제학의 부패형태는 역기능적인 정부개입(불필요한 서류작업, 인허가와 비효율적인 산업의 보호)과 연관되어 있으며 언제나 부정적 효과를 가진다고 본다. 반부패정책은 상술한 국가기능을 자유화와 민영화를 통하여 제거해야 한다고 주장한다. 이것이 바로 신고전학파의 반부패전략의 핵심이다(Khan, 2004a: 10). 신고전학파 경제학의 부패는 공공부문에 한정되어 있다. 그리하여 민간부문 내 부패는 등한시하는 경향이 있다.

부패와 거버넌스에 관한 신고전학파의 경제 분석의 약점은 상이한 형태의 부패에 대한 인과관계의 많은 부분을 등한시하고 있다는 것이다. 이와 마찬가지로 이들의 분석은 개도국을 위한 거버넌스 실패의 가장 중요한 형태의 일부를 무시하고 있으며 선진국으로 이미 이행한 경제와 관련된 거버넌스의 실패(양호한 거버넌스의 실패로 기술된)의 분석에 집중하고 있다. 신고전학파 경제학의 부패와 거버넌스에 대한 분석은 부패와 일부 특수한 거버넌스 실패의 많은 일반적 효과를 발굴하였으나 이러한 효과들은 대부분의 개도국을 위해서는 중요한 것이 아니다. 이와 대조적으로 부패의 중요한 부정적 효과와 많은 중요한 거버넌스 실패의 형태가 연구에서 배제되거나 경시되어 왔다.

그러나 역사적인 증거는 다만 상대적으로 발전된 선진국만이 부패를 현저하게 제거하는 데 성공하였으며 낮은 부패수준을 지닌 빈곤개도국은 실제로 존재하지 않는다는 것을 실증해 주고 있다. 더욱이 신고전학파 경제학과는 반대로 개도국은 공공부문과 민간부문의 혼재, 민주주의의

부재나 존재, 또는 개도국이 채택하고 있는 경제정책의 형태 등은 전반적인 부패정도에 거의 영향을 미치지 않는다는 것을 보여주고 있다. 낮은 정부개입정책을 채택하고 정치에 있어서 적극적인 시민 사회 활동을 하는 개도국들도 적극적인 개입을 하는 정권이나 권위주의적 정권만큼 상당한 부패를 가진 경향이 있다(Treisman, 2000; Khan, 2002). 개도국의 경제발전의 실적은 현저하게 차이가 있으므로 좀 더 정밀한 분석이 요청된다.

## 2. 신자유주의이론과 부패

### 가. 신자유주의 이론

신자유주의 이론(neo-liberalism)은 경제적 제반요인이 공공부문으로부터 민간부문으로 이동한 경제학과 사회적 연구에 대한 하나의 접근방법이다. 즉, 신자유주의는 신고전학파 경제이론의 바탕을 두고 있는 경제 및 사회정책에 대한 시장지향적(market-driven) 접근방법이다. 신고전학파의 경제이론은 민간기업의 효율성, 자유무역과 시장개방을 강조하며 일국의 정치 및 경제적 우선순위를 결정함에 있어서 기업부문의 역할을 극대화하려고 한다. 이 이론은 고전적 자유주의와 신고전학파 이론에 바탕을 둔 사회, 정치 및 경제적 개념이며 그의 목적은 국가의 경제활동에 대한 개입을 극소화하는데 있다. 그러나 신자유주의이론은 고전적 자유주의의 자유방임과는 달리 개방적인 시장을 보장하기 위한 국가의 개입은 필요하다고 보는 것이 다른 점이다.

제2차 세계대전 이후 서구 경제정책의 기조는 국가의 경제개입을 중시하는 케인즈 경제학의 기반을 둔 경제정책으로서 장기간의 황금기를 누렸으나 1970년대와 1980년대에 이르러 그 이론은 정책적 실효성을 잃게 되었다. 신자유주의 경제정책은 1980년대 영국의 대처 수상과 1981년 미국의 레이건 대통령이 집권함으로서 등장하게 되었다. 특히 1970년대의 장기적인 스태그플레이션, 1980년대의 개도국의 외채위기와 1990년대 초에 소련공산권의 붕괴 등 을 통하여 케인즈 적인 경제정책은 쇠퇴하고 신자유주의는 커다란 성가를 얻게 되었다. 신자유주의는 자유시장, 자유무역, 자유송금 및 재산권의 자유 등을 주장하게 되었고 1980년대 이후 북미와 서구 선진국들은 신자유주의 정책을 추구하게 되었다. 이들과 합세하여 IMF, World Bank와 WTO등 국제경제기구를 통하여 라틴아메리카를 비롯한 아프리카, 아시아 및 동유럽 등에 압력을 가하여 신자유주의의 정책채택을 강요하게 되었다. 즉, 이들의 연합으로 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)가 탄생하게 되었고 이를 통하여 자본시장의 자유화, 외환시장의 개방, 관세인하, 정부규제완화 등을 강요하게 되었다. 이를 바탕으로 그들은 구조조정(structural adjustment), 규제완화, 민영화와 무역개방 등의 조건(conditionality)을 금융지원의 협상수단으로 신자유주의 정책의 채택을 강요하였다.

신자유주의 이론의 특징은 정부재정 적자지출의 감소, 정부보조금의 제한, 조세기반확대를 위한 세법개혁(특히 감세), 고정 환율의 제거, 보호무역주의제한에 의한 시장개방, 국영기업의 민영화, 사유재산제의 확대와 규제완화 등을 열거할 수 있다. 경제적 자유주의는 모든 경제

주체가 할 수 있는 장벽과 제재를 제거하여 경제를 자유화하는 것을 의미하며 신자유주의 경제정책은 경제발전을 위한 시장지향적인 환경을 조성하는 데 있다. 그러나 신자유주의는 1980년대부터 2008년 세계금융위기까지 풍미하였으나 그 후 종말을 고하게 되었다.

신자유주의의 긍정적 측면으로는 (i) 경제성장, (ii) 자원의 효율성과 생산성 향상, (iii) 기술진보/혁신, (iv) 인간의 자유존중, (v) 국제간 무역증대, (vi) 국제적 노동이동의 활성화, (vii) 국제적 투자확대, (viii) 값싼 공산품 수입, (ix) 노동의 유연성 확대, (x) 시장 확대 등을 열거할 수 있다. 반대로 부정적 측면으로는 (i) 독점기업의 횡포, (ii) 선진국·개도국간 소득격차와 국내 계층 간 빈부격차의 심화, (iii) 자원의 소진과 환경파괴, (iv) 인간소외 계층의 양산, (v) 노동자 권익 침해/교섭력 약화, (vi) 불황과 실업의 증가/비정규직 양산, (vii) 사회문화적 갈등/일국문화의 정체성 파괴, (viii) 복지제도 축소, (ix) 국가기간산업/공공부문에 대한 안전망 해체, (x) 인간윤리의식의 약화, (xi) 중산층 소멸 등을 열거 할 수 있다.

### 나. 신자유주의이론과 부패

1) 신자유주의이론과 부패

앞서 언급한 바와 같이 신자유주이론은 신고전학파의 경제이론을 바탕으로 하고 있다. 부패에 대한 신자유주의의 견해도 부패는 공공

부문에 한정되어 있으며 이는 일종의 개인적 이득을 포함하고 있음을 주장하고 있다. 따라서 신자유주의 이론 역시 부패의 분석과 이에서 도출한 부패전략도 편협한 접근방법을 채택하고 있다. 신고전학파 경제이론과 같이 부패는 공직자의 권력이 게임의 규칙을 위반하는 방법으로 개인의 이득을 위하여 사용되는 행위를 의미한다는 점에서는 의견의 일치를 보고 있다(Jain, 2001: 73) 지난 수십여 년 간 민간부문의 수많은 부패가 드러났는데, 그 대표적 예로는 1980년대 미국의 Savings & Loan Association의 연쇄파산사태, 2001년에 일어난 Enron과 Arthur Anderson 부정사건, 2002년의 World Com과 Vivendi Universal 부정사건 및 2006년의 Siemens 부정사건 등이다. 스포츠계에도 부패가 존재하고 있다. 수십 년간 국제크리켓(cricket)와 국제축구연맹에서도 부패가 만연하였다. 심판과 선수들도 부패행위에 가담한 것으로 알려져 있다. 내기에 건 돈이 거액일 경우 부패가 생길 가능성이 커지게 된다.

민간부문에 있어서 부패의 크기와 범위가 큰 경우에도 불구하고 신고전학파와 신자유주의의 접근방법이 이를 연구하지 않는 것은 불합리한 것으로 여겨진다. 부패의 정의를 공공부문에 한정하는 것은 신자유주의적 견해의 결점일 뿐만 아니라 신고전학파 경제에서도 같은 결점을 지니고 있다. 이러한 발상은 개인의 유효한 합리성(instrumental rationality of individual)의 전통적인 가정에서 생성한 것이다. 즉, 개인은 그들의 효용을 극대화하는 방향으로 합리적으로 행동한다는 것이다.

2) 신자유주의 반부패정책의 실패

신자유주의 이론은 신고전학파 경제학과 공공선택이론과 같이 규제는 양호한 거버넌스를 저해함으로서 지대조성과 뇌물 및 수뢰를 예방하는 최선의 해결책은 경제사회에 있어서 국가의 크기와 역할을 축소하는데 있다는 것이다. 신자유주의 경제정책은 자유화, 규제완화와 민영화 등을 포함하고 있다. 부패에 대한 신자유주의적 접근방법은 모든 경제활동에 있어서 경쟁을 도입하고 국가의 개입을 축소시키는 것이다. 그러나 신자유주의적 반부패개혁은 복잡한 부패를 다루는데 부적절하다는 것을 현실세계의 경험이 실증해주고 있기 때문에 이러한 전략은 한계가 있으며 오도된 것으로 보는 견해가 강한 편이다.

부패를 제거하기 위한 신자유주의적인 반부패전략의 세계적인 과거 기록을 보면 그렇게 인상적이지 못한 것이다. 수많은 국가에 있어서 반부패전략을 수행했음에도 불구하고 부패의 수준은 아직도 매우 높은 편이다(Persson., Rothstein., and Teorell, 2010: 2). 많은 연구자들은 이러한 반부패정책의 실패는 부패한 개인의 행동에 대하여 책임을 지우고 보고함으로서 현행법을 집행하는 고위담당자나 그 사회전체의 무성의한 행동의 결과라고 논한다(Svensson, 2005; Fjeldstad., and Isakesen, 2008; Lawson, 2009; Kpundeh, 2004) 그러나 이러한 반부패 전략의 실패는 일반적으로 고위담당자나 사회에 그 책임을 돌릴 수만은 없다. 많은 개도국에 있어서 최근 개혁의 실패는 신자유주의 체제의 자체 결함으로 인하여 실현 가능한 반부패전략을 도출할 수 없다는 데 있다.

아프리카의 중대한 문제 중 하나가 부패 문제이다. 아프리카에 있어서 부패는 광범위하게 만연되고 있다. 부패를 근절하기 위한 무능력은 지속적인 발전을 도모하기 위한 기회를 상실하게 된다. 그러므로 과거 10년 간 반부패운동은 대부분 아프리카 대륙에 집중되어 왔다 (Presson., Rothstein., and Teorell, 2010: 6). 많은 아프리카 국가들은 부패의 기회와 동기를 감소시킬 목적으로 처방된 신자유주의 정책을 수행하였다(Szeftel, 1998; Medard, 2002; Kpundeh, 2004; Lawson, 2009) 그러나 모든 국가에 적용할 단일모형 접근방법(one size fits all approaches)의 성공은 매우 제한적인 결과를 초래하였다. Persson, Rothstein과 Teorell(2010)의 연구결과에 의하면 우간다와 케냐는 신자유주의적인 반부패전략의 실패를 입증하여 주는 좋은 사례이다 (Persson., Rothstein., and Teorell, 2010: 7-9).

우간다와 케냐의 정부들은 그들의 부패수준을 감소하기 위하여 신자유주의자들이 제창한 반부패개혁을 수립하여 수행하였다. 이 두 국가들은 부정행위를 근절하기 위하여 많은 제도적 및 법적 개혁을 도입하였다. 예컨대, 두 정부들은 분권적인 의사결정과정을 채택하였고 급진적인 민영화계획을 수행한 반면에 강력한 무역자유화와 규제완화 조치를 병행하였다(Presson., Rothstein., and Teorell, 2010: 7). 더욱이, 양국은 부패를 퇴치하기 위한 각종 법적 조치들도 동시에 취하였다.

다른 개도국과 마찬가지로 우간다와 케냐도 World Bank, IMF와 TI(Transparency International)으로 부터 강력한 지원을 받은 반부패

전략을 채택하였다. 그러나 수년간에 걸쳐 반부패노력을 하였음에도 불구하고 부패는 양국에 있어서 아직도 만연하고 있다(Presson., Rothstein., and Teorell, 2010). 이러한 성공의 실패는 양국이 그들의 반부패 법들과 개혁을 실행에 옮기는 역량이 부족한데 기인하는 것으로 학자들은 판단하고 있다(Brinkerhoff, 2000; Svensson, 2005; Lawson, 2009) 제도적 및 법적 개혁들은 문서상으로는 완성할 수 있었지만 이러한 개혁들의 실행을 실제로 완수하지 못한 것이다. 이러한 반부패 정책들은 발전을 촉진하고 거버넌스를 개선하려고 기획하였지만 실제로는 부패를 위한 새로운 활로와 기회를 제공했을 뿐이다(Warigi, 2001). 부패는 다양한 형태를 취하고 있으며 이들은 동태적이고 다루기 힘든 것이다(Riley, 2000). 그러므로 단일모형의 모든 국가에 대한 적용전략(one size fits all strategy)이 효과적이지 못하다는 것으로 판명된 것은 놀라운 일이 아니다.

최근 부패 관련 연구에 의하면 대부분의 부패된 국가들은 민주주의와 권위주의 간에 중간에 놓여있는 국가들이라는 것이다(Montinola., and Jackman, 2002; Sung, 2004; Back., and Hadenuis, 2008) Hill(2003)과 Chowdhury(2004)에 의하면 민주주의는 부패의 수준을 낮춘다고 하지만 이러한 연구들은 그들의 분석에 있어서 몇 개의 통제변수만을 사용하였다. 그러나 Treisman는 그의 연구에서 이러한 관계를 발견하지 못하였다. 그 대신 그는 장기간에 걸친 민주주의의 노출(exposure)만이 부패를 낮춘다고 주장하고 있다(Treisman, 2000) Rose-Ackerman (1999)은 민주주의는 정치가들의 책임성을 증대함으로서 부패를 억제

하는 작용을 한다고 주장하고 있다. 그러나 Rose-Ackerman은 계속 논하기를 정치가들은 그들의 선거운동자금을 조달해야 하기 때문에 민주주의는 부패를 위한 보다 많은 기회와 동기를 조성하는 환경을 초래하기도 한다는 것이다. 경험적 연구에 의하면 개도국에서는 민주제도와 개혁을 도입하는 과정이 매우 느려서 부패활동을 위한 주요한 번식장의 하나로 되고 있다는 것이다.

더욱이 신자유주의자들의 주장과는 달리 특정한 국내에서 부패수준은 당해 국 경제에 있어서 국가의 크기와 역할과는 아무런 관계가 없다는 것이다. 사실상, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드와 노르웨이 등의 국가들은 경제사회에 있어서 국가의 역할이 큰 것이다(Hodgson & Jiang 2007; Nelson 2010). 이러한 국가들은 경제사회에 있어서 적극적인 역할을 하고 있지만 World Bank와 Transparency International(TI) 등은 이러한 국가들을 매우 청렴한 국가로 평가하고 있다. 더욱이 일부 학자들은 말하기를 GDP에 대한 정부예산의 비율이 높으면 높을수록 부패의 수준은 낮다고 주장하고 있다(Elliot, 1997; Adsera, Boiz & Payne, 2000). 상술한 바를 종합해 보건대 부패를 감소하려는 신자유주의 정책은 현실과는 정면으로 충돌된다는 것을 알 수 있다. 정부의 시장개입이 반드시 높은 수준의 부패를 초래한다고 볼 수 없다. 거버넌스를 개선하고 부패를 축소시키는 것과는 반대로 이러한 신자유주의 정책은 높은 수준의 부패를 초래하는데 기여했을 뿐이다. 그 대신에 보다 포괄적인 국가관리 접근방법을 사용한 국가들이 오히려 가장 낮은 부패수준을 보여 주었다.

IMF, World Bank와 WTO 등 국제경제기구도 신자유주의 정책 확산에 중요한 역할을 주도하였다. 그들의 금융지원(원조와 채무 구제 및 경감 등)과 결부된 상술한 정책들은 개도국들이 이러한 정책을 실행에 옮길 사전준비가 완성되기 이전에 실시되어 오히려 빈곤감소를 더 악화시켰으며 오히려 부패를 조장하는 결과를 낳게 되었던 것이다. World Bank는 반부패전략을 수행하고 있지만 성공적이라는 찬사를 많이 듣지 못하고 오히려 많은 비판을 받고 있다(Shah, 2008). 이러한 비관적인 결과에도 불구하고 World Bank와 IMF는 개도국들이 부패를 척결하기 위한 신자유주의 정책을 수행할 것을 계속 고집하고 있다. 이러한 신자유주의 정책 채택의 이면에는 선진제국에 유리하도록 개도국들에게 압력을 가하여 세계경제 속으로 통합하려는 의도가 있는 것으로 일부 학자들은 보고 있다. World Bank와 IMF는 부패의 감소와 발전을 도모하는데 실패할 개도국에게 계속 정책개혁을 강요하는 일은 반성해야 한다.

최근의 반부패개혁을 통한 성공의 실패는 지대를 제거함으로서 부패를 근절하려는 신자유주의적 발상이 큰 잘못임을 보여주고 있다. 신자유주의적 체계 내에서 부패를 제거하려는 의도는 좋은 견해이기는 하나 부패를 제거한다는 명목으로 국가가 조성한 지대를 제거한다는 것은 우매한 일이다. 정실자본주의(crony capitalism)에서 국가가 조성한 지대를 예로 들어보자. 지대는 발전과정에 있어서 중요한 것이다. 한 예로 한국의 재벌을 들 수 있다. 한국의 재벌은 거대기업으로서 식품생산에서 자동차, 전자 및 금융에 이르기까지 모든 산업에 걸쳐 기업을 가지고 있으며 그 범위로 볼 때 국제적이다(Kim, 1988). 이러한

재벌의 성장은 적극적인 정부의 지원과 금융에 의하여 효과적으로 이루어지게 되었다. 이는 1970년대에 한국의 급속한 공업화와 경제성장을 위한 구조적 기반을 제공한 국가, 거대한 민간 네트워크와 재벌 간에 상호작용의 결과이다. 그리고 이는 한국경제에 지대한 영향을 계속적으로 미쳤다(Kim, 1988). 그러므로 어떠한 정부도 자본주의의 바퀴를 돌리는데 필요한 무엇인가를 희생할 가능성은 희박할 것이다. 지대를 제거함에 의한 가능한 부패를 근절시키는 일은 오히려 발전을 더 위태롭게 하는 것이다.

국가에 의하여 조성된 지대는 연고권 내지 정실주의에 의하여 남용되지 않는다고 말할 수는 없다. 정부는 그들 자신과 같은 종족, 종교 및 민족이 같은 사업가들에게 특혜를 줄 수도 있다. 한 예로 시리아를 들 수 있다. 시리아에 있어서 알라위트 족은 정부와 업계에서 특혜를 받거나 특권을 누리게 된다. 왜냐하면 아사드(Assad) 대통령은 알라위트 족이기 때문이다. 이집트도 마찬가지이다. 무바라크(Mubarak) 가족과 연계된 부유한 사업가 집단들은 특별한 혜택을 받거나 중요한 장관과 집권당의 당원으로 지명되었다(Fahim., Slackman., and Rohde 2011). 정실주의(cronyism)는 권력과 부를 극소수층의 수중에 집중시킨다. 기업들과 정치권력은 서로 연결되어 있다. 부유한 사업가들은 정치적 및 경제적 이득을 얻기 위하여 정부에 돈을 제공한다. 전체적으로 국민경제를 위한 필요한 투자를 하기 위하여 개인 기업에게 예상치 않은 특별한 인센티브를 제공할 수도 있다. 정부의 제일차적인 우선순위는 가능하다면 시장인센티브의 결함을 제거하는 것이기 때문에 그러한 조치는

가끔 필요할 때가 있다.

부패문제를 효과적으로 해결하기 위하여 국제사회는 협의의 신자유주의 정책이 인정하는 범위를 넘어 부패를 둘러싼 보다 폭넓은 구조와 복잡성이 존재한다는 것을 인정하는 것이 절대적으로 필요하다.

## V. 신제도 경제학파 이론과 부패

### 1. 신제도 경제학파의 개관

신제도 경제학파 이론(new institutional economics)은 사회, 정치 및 경제생활의 제도를 이해하기 위하여 경제학, 법, 조직이론, 정치학, 사회학, 인류학 및 생물학 등을 배합한 학제 간 학문분야이다. 이러한 분야에서 합리적 선택의 경제학적인 접근방법을 원용하여 인습적인 사고를 교란시킨 면이 있다. 이 이론은 다른 사회과학분야에서 다양하게 연구방법을 빌려오고 있으나 기본적인 전문적 전달수단은 경제학이다. 그들의 목표는 제도의 발전과 제도가 경제학에 미치는 파급효과에 대한 이유들을 설명하는데 있다. 즉, 이 이론은 (i) 제도의 정의 및 발생, 그의 역할과 그의 개혁 등 제도의 중요성(institutions do matter)을 설명하고, (ii) 일상생활을 영위하는 사회, 경제 및 정치제도를 연구하며, (iii) 제도의 이론을 경제학에 통합시키려는 시도를 하고 있다. 그러나 이 이론은 신고전학파의 이론을 바탕으로 이를 수정하고 확대한 기반 위에서 광범위한 제반문제를 다루고 있다.

고전학파 경제학 및 신고전학파 경제학의 접근방법과는 대조적으로, 신제도주의 경제학파는 완전경쟁시장의 가정을 버리고 오히려 비대칭적인 정보, 기회주의의 제한적 합리성, 가격균형의 한계, 독과점과 다른 시장교란의 존재 등을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 제도는 개인의 위험성을 감수하고 제로 섬 게임(zero-sum game)의 출현을 피하는 것으로 간주하고 있다. 제도는 안전과 신의를 조성하는 규칙과 구조를 제공함으로서 개인의 이기적인 행동을 이끌게 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 이론들은 인간의 고전적인 사상을 고수하고 인간의 이윤극대화 행동을 강조하고 있다.

## 2. 주인–대리인 이론과 부패

### (1) 주인–대리인 이론(principal–agent theory, PA theory)

주인-대리인 이론은 조직경제학이다. 즉, 신제도주의 경제학파의 경제적 분석의 틀을 이용하여 조직현상을 연구하는 이론이다. 이는 경제조직에 관련된 이해당사자 간에 발생하는 이해상충의 문제에 당면하게 된다. 따라서 기업의 이해관계자들은 명시적 또는 암시적 계약관계에 의해 연결되어 효율적 관계를 유지하며 균형을 이루고 있다. 이와 같은 기업의 이해관계자들 간에 계약을 이론적으로 설명하려는 것이다. 이를 일반화하면, 재화와 서비스의 수요자를 위임자(주인)로 보고 공급자를 대리인으로 본다. 이때 주인-대리인간에는 권리-의무에 관한 계약이 성립된다. 예컨대, 환자-의사, 소송당사자-변호사, 주주-

경영자, 정부-공기업, 국민-국회의원, 국민-국가관계 등을 열거할 수 있다. 이 이론에서는 모든 조직의 대리의 문제가 발생하고 있으며 대리인 문제의 합리적인 해결을 연구한다. 이러한 주인-대리인 이론은 현재 전 세계적으로 풍미하는 정부개혁의 주요한 이론적 기초의 하나가 되고 있다.

이 이론은 다음과 같은 전제조건을 지니고 있다. (i) 주인과 대리인 양자는 모두 합리적인 경제인이다. (ii) 양자는 자기 자신의 이익의 극대화를 추구한다. (iii) 양자의 선호 내지 이익은 일치하지 않을 수 있다(목적 함수의 불일치). (iv) 주인의 감시와 통제능력에는 한계가 있다. (v) 양자 간에는 정보의 비대칭성(asymmetric information)이 존재한다. (vi) 미래에 대한 불확실성으로 인한 양자 간의 위험부담의 분배문제가 존재한다.

이 이론에서는 두 행위자가 등장하는데 업무명령을 내리는 주인과 이 업무명령을 수행하는 대리인이 있다. 이 양자는 무엇을 할 것인가의 관한 명시적 내지 암시적 계약을 맺게 된다. 오늘날과 같이 고도의 전문화된 사회에서는 그러한 주인-대리인 관계는 무수히 많으며 분업의 기초가 된다. 대리인은 주인보다 자기의 맡은 일에 대하여 보다 좋은 정보를 지니고 있다. 왜냐하면 그는 자기의 업무분야에 정통하며 또한 그는 맡은 과제를 수행하는 사람이기 때문이다. 대리인은 그의 이익에만 관심이 있기 때문에 그의 이익을 위하여 정보의 비대칭성을 활용하려고 한다. 반면에 주인은 대리인에 의하여 결정될 뿐만 아니라 외부요인에

의하여서 결정되는 대리인의 업무수행 결과만을 볼 수 있다. 그러므로 주인은 대리인의 수행업무의 질에 대한 결과에서 추론할 수 없을 때가 있다. 나쁜 결과는 대리인의 약속불이행에 의해 일어날 수도 있고 예상치 않은 외부요인에 의하여 일어날 수도 있다.

주인-대리인 관계에서 대리인문제가 발생하는 원인은 주인과 대리인 간의 정보의 비대칭성에 있다. 정보가 비대칭적으로 존재할 때에는 정보를 가진 쪽에서 이러한 기회를 자신에게 유리하도록 이용해 보려는 유혹을 받게 된다. 이를 기회주의적 속성이라고 한다. 대리인의 기회주의(opportunism)의 발생은 (i) 사전적 기회주의(역선택, adverse selection): 주인이 대리인을 선택할 때 그 대리인이 위임업무의 처리에 대한 능력과 지식을 충분히 가지고 있는지의 여부를 본인인 대리인보다 잘 알지 못하므로 대리인의 능력보다 많은 보수를 지급하게 되거나 기준미달의 대리인을 선택한 현상을 말한다. (ii) 사후적 기회주의(도덕적 해이, moral hazard): 대리인이 주인을 위하여 업무를 수행할 때 주인은 대리인의 행위나 노력에 대하여 효과적으로 관찰하거나 통제 하는 것이 불가능하거나 과도한 비용이 소요되는 경우가 대부분이므로 대리인은 과업의 수행에 필요한 노력을 하지 않는 것을 말한다. 미래의 상황이 불확실하고 대리인의 노력정도도 완벽하게 무비용으로 관찰할 수 없기 때문에 주인의 대리인에 대한 정보는 한정될 수밖에 없다. 이때 대리인은 주인의 비용으로 자신의 효용(이익)을 증가시키려는 동기를 갖게 된다. 따라서 이러한 정보의 비대칭성으로 인하여 주인 또는 대리인의 경제적 피해를 입을 수밖에 없다. 상술한 바와 같은 제약조건 하에서 어떻게

하면 주인은 대리인이 (비록 대리인이 자신의 이익을 극대화 하려고 한다지만) 최대한 자기 자신의 이익을 위하여 업무를 수행하도록 할 수 있을 것인가를 논의하는 것이 대리인 이론의 핵심이다.

주인-대리인 이론은 자유 시장에만 존재하는 것은 아니다. 민주주의 국가에서는 정치시장이 있어 시민이 선출한 정치인의 주인이다. 선거에 있어서는 그들은 암묵적인 계약을 하여 그들의 투표를 기대되는 유익한 정치와 교환하는 것이다. 즉, 선출된 공직자들은 공무원과 관료들에게는 주인이다. 만약 이러한 불법적 거래의 기대이익이 그들의 비용을 초과한다면 관료들은 다른 대리인과 같이 기회주의적으로 행동하며 부패 활동에 가담할 수 있다. 다만 정치시장의 관료와 자유시장의 대리인 간에 중요한 차이점은 그들의 특권(인허가, 공공서비스, 국유기업, 복지기금 등)을 행사할 수 있는 희소자원에 대한 독점권을 가지고 있다는 것이다.

고객(또는 제3자, the third party)은 오로지 시민, 이익단체, 또는 회사일 수도 있다. 대부분의 정치경제학자들은 이 고객을 주인-대리인 모형에 넣어 그들이 공무원에게 업무청탁을 하고 뇌물을 지불한다는 것이다. 이 PA모형에 고객을 넣으면 주인-대리인-고객 이론(principal-agent-client theory, PAC theory)이 된다. 이와 같이 신제도경제학파의 이론에 따르면 부패에 종사하는 개인의 결정은 대리인과 고객 개인(제3자)의 이해득실의 가치평가에 따라 결정된다는 것이다. 즉, 이해득실은 부패의 이익과 비용에 따라 결정된다는 것이다. 그러나 주인-

대리인 이론의 초점은 부패의 비용에 두고 있다.

주인-대리인 이론은 공공행정부문에 다음과 같이 원용되고 있다. (i) 관료포획현상, 즉 국민들의 관심부족과 정보의 비대칭성, 피규제기관의 리베이트로 인하여 오히려 피규제집단의 입장을 옹호하는 도덕적 해이를 보인다. (ii) 국민-국회-정부 관료제-정치인에 대한 부족한 정보, 잘못된 정보 등으로 역선택이 발생하며 선출된 의원들도 국가전체의 이익보다는 개인의 이익을 위해 행동하는 도덕적 해이현상이 나타난다. (iii) 공기업의 민영화: 주인 없는 대리인으로 인해 공기업의 방만한 운영 등의 도덕적 해이가 발생한다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 민영화가 필요하다. 시장의 경쟁을 통하여 도덕적 해이를 제거하려고 한다. (iv) 책임운영기관: 책임운영기관을 일반 행정기관과 분리운영하는 것은 내부 관리비용을 줄이고 장기계약을 통하여 거래비용을 늘이지 않으려는 의도에서 도입한 것이다. 대리인이론의 입장에서 볼 때 대리인이 하는 일을 보다 확실하게 하는 효과가 있다. (v) 관료부패와 무사안일 등을 들 수 있다.

주인-대리인 이론의 공헌은 (i) 대리인(공공부문에서는 관료)들의 일탈행위에 대한 새로운 해석을 시도한다. (ii) 금전적 인센티브의 중요성을 강조한다. (iii) 역선택과 도덕적 해이의 관점에서 기존의 조직구조와 관리의 문제를 재해석하게 되었다. 반대로 이 이론의 한계는 (i) 인간에 대한 편협한 가정: 이타적 인간(자선, 기부 등)의 행위에 대하여 무시하고 있다. (ii) 동기부여의 내용: 한 이론에 입각한 타산적 조직몰입

만을 고려하여 대리인(공직자 등)이 가치를 두는 사명감, 권력 및 전문직업주의 등 동기부여에 대한 관리를 소홀히 한다. (iii) 잘못된 관리방식의 일상화: 모든 활동의 잘못을 도덕적 해이 등 사람의 잘못으로 왜곡하여 관리방식 및 제도는 살피지 않는 문제가 있다.

### (2) 주인–대리인 이론과 부패

부패에 대한 고전학파 경제학에 의한 해답은 만약 부패의 편익이 정직한 상태로 있음으로서 얻는 편익보다 크다면 정직성(honesty) 대신에 부패(corruption)를 선택하는 것은 합리적인 효용극대화를 한 개인을 위해서는 최적의 선택이라는 것이다(Becker, 1968). 부패에 대한 이러한 이해는 합리적인 경제인의 신고전학파 개념을 반영한 것이다.

부패에 관한 최근 경제 분석의 대부분의 기초를 이루고 있는 이론 모형은 주인-대리인(principal-agent, PA) 모형이다. 이 모형은 주인의 이익과 대리인의 이익이 일치하지 않는다는 가정 하에 세워진 것이다. 한 대리인이 그 자신의 이익을 위하여 주인의 이익을 배반할 때 부패가 생기게 된다(Kurer, 2005).

PA의 표준 모형을 수정하여 제3자(고객)를 포함시킨 모형을 주인-대리인-고객(principal-agent-client: PAC) 모형이라고 한다. 이 모형은 부패를 주인의 희생으로 대리인이 제3자(고객)와 결탁하여 개인의 이득을 얻기 위하여 공적 자금을 오용하는 것으로 정의하고 있다.

고객이 대리인이 부패음모에 종사하는 기회를 제공하게 됨으로서 이 모형에 추가된다. 대리인은 주인이 만든 규정에 따라 특수한 업무를 수행할 책임을 맡고 있지만 그의 본연의 업무를 잘 수행하도록 준 급료와는 별도로 다른 인센티브를 가지게 된다(Klitgaard, 1991). PAC 모형에 의하면 대리인이 고객과 결탁하여 주인이 만든 규정을 어기고 그대가로 뇌물을 받을 때 생기게 된다. 이 두 모형에서 대리인이 자기 업무의 어느 정도의 재량권을 가지고 투명성과 책임성이 결여되어 있을 때 부패의 조건이 성립된다(Klitgaard, 1988; Groenendijk, 1997). PA 외 PAC모형은 부패를 "계산의 범죄"(crime of calculation)로 보고 있으며 대리인은 부패활동에 개입할지 여부에 관해서 비용편익분석을 바탕으로 스스로 알아서 결정해야 하는 것이다(Klitgaard, 1988). 그러나 뇌물 수수액이 크고 발각될 확률과 형벌이 작은 한 PAC모형은 대리인이 부패활동에 가담할 가능성이 매우 높다는 것을 보여주고 있다.

요약하면 주인-대리인-고객 이론에 따른 부패는 다음과 같은 경우에 발생한다. (i) 대리인이 책임의 위임을 받고 재량권을 행사하는 계약을 위반할 때, (ii) 대리인이 주인이 선택한 이익에 반할 때, (iii) 대리인이 뇌물을 받은 고객(제3자)의 이익을 위하여 행동할 때, (iv) 민주국가에서는 정치적 부패에 초점을 둘 때에는 제4의 조건이 추가된다. 즉, 주인은 국가이다(Della Porta., and Vannucci, 1997).

PAC 모형 역시 한계를 지니고 있다. 이 모형은 너무 편협하다는 비판을 받고 있다. 첫째, PAC 모형은 부패의 현상과 관련된 사회문화적

측면을 무시하고 있다. 부패를 실제로 형성하고 있는 모든 것이 사회 문화적 가치에 의하여 많은 영향을 받는다 해도 이 모형은 부패를 장소, 시간 및 사회적 여건과 무관한 현상으로 보고 있는 것이다. 문화 및 역사적 제요인은 상이한 사람들이 어떻게 위임된 권력을 행사하거나 또는 어떻게 남용하는지 여부를 이해하는 방향을 결정하는 데 영향을 미친다. 이 모형은 이러한 요인들을 경시하고 있다. 둘째, PAC모형은 주인을 부패의 면역자로 가정하고 있다(Lamsdorff, 2002). 부패는 사회의 모든 계층에 존재하므로 주인이 부패에 유혹되지 않는 자비로운 개인이라고 가정하는 것은 잘못된 것이다. 대리인만을 부패의 당사자로 보는 것은 너무 편협한 것으로 생각된다. 이러한 한계점을 인정한다면 PAC모형은 부패의 현실을 정확하게 반영하였다고는 볼 수 없다.

PAC모형의 반부패전략은 부패모의에 종사하는 대리인의 욕구에 영향을 주는 인센티브 구조를 개선하는데 있다(Klitgaard, 1991). 그러므로 개혁은 뇌물을 받는 비용이 정직하게 남아서 규정을 지키는 비용보다 훨씬 커야 한다는 것을 보장해야 한다(Bachmann., and Prufer, 2005). 그러한 개혁은 대리인의 봉급을 인상하는 반면에 직장해고와 같은 엄격한 징벌을 가해야 한다. 그렇게 함으로서 부패행위에 빠질 유혹은 작아질 것이다. 그 외의 조치로는 대리인의 재량권의 수준을 제한하고 투명성과 책임성을 개선하고 대리인에게 주어진 독점권을 축소해야 한다. 특히 개혁은 자유 재량권을 제한을 목적으로 한 개혁은 민영화와 규제해제를 포함하는 반면에 민주화와 사법개혁을 통하여 책임성과 투명성을 개선할 수 있다. 대리인의 독점권을 축소시키는 유일한 방법은

현안의 재화 또는 서비스의 공급에 있어서 경쟁을 도입하는 것이다 (Rose-Acker-mann, 1975; 1996; Kaufmann, 1997). 그렇게 함으로서 경제계와 정치계에서 국가의 역할을 축소하지 않으면 안 된다. 이것은 경제부문에 있어서 공공-민간 경쟁을 조장함은 물론 공적 대리인 간에 경쟁을 허용하게 된다. PAC 모형에서 도출된 전략은 World Bank를 포함한 국제기구에 의하여 지원을 받아 왔다. 이러한 전략의 대부분은 규제완화와 시장 확대에 중점을 두었다. 이러한 반부패개혁은 시장에 있어서 국가의 개입을 반대하는 신고전학파와 신자유주의 입장을 반영하고 있다. 이러한 접근방법에서 나오는 모든 정책은 필연적으로 경제자유화, 규제완화와 민영화를 조장하게 된다. 신고전학파 경제이론에 의하면 경제에 있어서 국가 활동은 지대를 조성하고 이는 부패의 기회를 제공하게 된다. 그러므로 그들은 부패를 지대추구행위로 보고 있다. 그러나 이러한 신자유주의가 처방한 반부패 개혁의 수행에도 불구하고 부패는 아직도 많은 빈곤개도국에서 유행하고 있다. 그러므로 우리는 더욱 효과적인 반부패개혁을 위해서는 부패의 현대적 개념에 깔려 있는 이론적 전제를 폭넓게 검토하고 현재의 접근방법의 개념과 한계를 이해해야 한다.

## 3. 공공선택이론

### 가. 공공선택이론(public choice theory)

공공선택이론은 공공 부문의 의사결정에 대해서 경제학의 기본원리와

분석도구를 응용하는 경제학의 한 분야이다. 시장에 생산자와 소비자, 고용자와 피고용자가 존재하듯이 공공부문에도 정치가, 관료, 특수이익집단, 투표자가 존재한다. 이들 정치가, 투표자, 특수이익집단, 그리고 관료의 행태를 경제학적으로 분석하는 분야가 바로 공공선택이론이다. 즉, 이 이론은 정치, 행정현상의 분석에 경제학적 방법을 적용한 것이다.

이 이론은 국가를 인격이 있는 유기체가 아니라 단지 개인의 총합일 뿐이라고 보는 것이다. 전통적 입장은 개인이 경제행위를 할 때는 이기적으로, 정치행위를 할 때는 이타적으로 행동한다고 가정해 왔음에 비해 Buchanan은 개인은 어떤 행위를 하든 이기적으로 행동한다고 주장하고 있다. 어떤 의미에서는 공공선택이론은 케인즈 경제학과 후생경제학의 근본토대에 손상을 입힌 것이다. 그러나 신고전학파의 이론을 상당히 수용하고 있다.

이러한 관점에서 시민의 편익을 극대화할 수 있는 서비스의 공급과 생산은 공공부문의 시장경제화를 통해 가능하다는 것이다. 따라서 공공선택 논자들은 공공서비스를 제공할 때에 시민 개개인의 선호와 선택을 존중하고 경쟁을 통해 서비스를 생산하고 공급하게 함으로써 행정의 대응성을 높일 수 있다고 본다. 정부개입의 필요성을 주장하는 근거는 정부가 '시장 실패'(market failure)를 교정할 수 있다는 견해이다. 그러나 공공선택이론(public choice theory)을 연구하는 경제학자들은 정부가 과오를 저지르지 않고 정부정책을 공정하게 수행하게 만들 수

있을지에 대해서 상당한 의문을 제기했다. 이들은 '시장 실패'에 버금가는 '정부 실패'(government failure)나 '정치 실패'(political failure)가 존재할 수 있음을 지적했다. 이 이론은 민주정치 과정에서 경제적 비능률을 제거하고 상호간에 이익을 얻기 위해서는 경제정책 수립과정의 운영규정(rule of game)을 헌법에 명시해야 한다고 주장하고 있다.

그는 케인즈적 사고가 낳은 유산인 현대국가의 재정적자를 강력히 비판하면서, 이를 '시장의 실패'에 비견되는 '정부의 실패'라 칭하고 있다. 적자예산의 운용은 공공재의 상대가격을 하락시키고 선거득표를 극대화하여 집권을 유지하려는 정치가에게 유리하게 작용한다는 것이다. 레이건 행정부가 들어서면서 그의 반(反)케인즈 주의는 정계에서 커다란 주목을 받았다.

### 나. 공공선택이론과 부패

공공선택이론은 신고전학파 경제학과는 상이한 것으로 보이지만 방법론적으로는 사실상 신고전학파 경제학의 사상과 유사한 것이다. 그러므로 이 이론은 하나의 새로운 분야로 보지 않고 오히려 한 연구 프로그램으로 보아야 한다는 것이다(Buchanan, 2003). 공공정책이론은 경제적으로 합리적인 개인의 정통적인 경제학의 모형을 이용하며 이를 정부와 공무원들의 행태를 분석하는데 응용하고 있다. 정부에 근무하는 개인은 사회의 다른 사람이 이익과 필요를 위한 약간의 관심을 가지고 있지만 그들의 주요 동기는 그들의 이기심을 증진시키는 데 있다.

(Buchanan., and Tullock, 1962; Riker., and Ordershook, 1973). 신고전학파 경제학자들은 부패를 개인적인 이익을 위하여 공직의 권한을 남용하는 것으로 보는데 반하여, 공공선택이론은 근본적으로 부패를 개인의 이익을 추구하는 공익의 부패로 이해하는 데 차이가 있다.

공공선택이론은 정치시장을 모든 다른 시장과 유사하다고 보는 것이다. 시장선택과 공공선택의 유사점은 다음과 같다. (i) 공통적으로 동기유발은 자신의 이기심에 있다. (ii) 두 선택은 모두 희소성이 적용되므로 선택에 대한 기회비용은 언제나 존재한다. (iii) 두 선택 모두에서 경쟁은 존재한다(정당은 집권을, 관료는 예산획득을 위해 경쟁한다). 반면, 시장선택과 공공선택의 차이점은 다음과 같다. (i) 민간부문의 시장선택에서는 재화를 제공받기 위해 수요자가 가격을 지불해야 하지만 공공부문에서 제공되는 공공재는 대부분 무료이다. (ii) 시장에서 선택되는 사유재의 재원은 소비자가 부담하지만 공공부문에서 제공되는 공공재의 재원은 국민의 세금이다. (iii) 사유재의 재력은 소비자의 재력에 의해 결정되지만 공공재의 배분은 국민 투표에 의해 결정된다.

보호적인 규제(regulations)의 공급이 있으며 정치가는 일련의 이익을 얻기 위하여 민간사업관계자에게 이러한 규정을 팔고자 한다. 민간사업관계자들의 이익을 보호하기 위하여 개인의 수요는 이러한 공급에 대응하게 된다. 의회에서 의원들에 의하여 만들어진 공적 결정은 민간개인들에게 이익을 주게 된다(Mueller, 1989: 2). 규제는 지대를 낳게 되며 이러한 규제를 얻기 위하여 민간개인은 그들의 선정된 정치가들이

정부에 들어가도록 하기 위하여 거액의 대가를 지불하려고 한다. 그러나 정치가 단독으로 보호적 규제를 공급할 가능성은 희박하다. 그 대신에 정치가들은 정치자금을 조성하기 위하여 이 법조항을 협력하여 만들 수 있다(Buchanan, 2003). 공공선택이론에 의하면 그러한 지대추구행위를 근절시키는 유일한 방법은 규제의 공급을 차단하는 것이다(Gwartney, and Wagner, 1988) 그러한 행동을 종식시게 되면 틀림없이 뇌물과 수뢰에 빠지는 기회는 축소될 것이다.

그러므로 공공선택이론을 통해서 부패를 볼 때 올바른 정부를 위해서는 규제를 역기능적인 것으로 보는 것이다. 바꾸어 말하면, 특정지역의 더 많은 고용을 창출하는 것과 같은 공공목적을 달성하기 위하여 정부에 기대는 것은 일반적으로 이익보다 더 해로운 결과를 초래한다는 것을 공공선택이론은 증명해 주고 있다(Buchanan, 2003). 이러한 면에서 공공선택이론과 신고전학파경제학은 모든 정부개입이나 관련된 행동은 해로운 것으로 간주한다는 점에서 매우 유사한 점이 있다. 왜냐하면 정부개입은 부패기회를 증대시키게 되기 때문이다. 그러므로 공공선택이론가들은 국가 역할의 야경국가로의 환원을 지지하는 신고전학파와 신자유주의를 신봉하고 있다. 규정이 양호한 거버넌스를 저해한다고 보는 신고전학파의 사상과 공공선택이론에 있어서 국가에 의한 지대조성은 국가규제가 양호한 거버넌스를 저해함으로서 생긴다고 보는 것이다. 그리하여 이들은 지대조성과 뇌물 및 수뢰의 기회를 방지하는 최선의 해결책은 경제에 있어서 국가의 크기와 역할을 축소하는 데 있다.

### 다. 공공선택이론의 비판

공공정책이론은 경제적으로 합리적인 개인의 정통적인 경제학의 모형을 이용하여 이를 정부와 공무원들의 행태를 분석하는데 응용하고 있다는 면에서 학문적으로 크게 기여하였다. 민간부문과 같이 공공부문에도 정치가, 관료, 특수이익집단, 투표자가 존재한다고 보고 이들 정치가, 투표자, 특수이익집단, 그리고 관료의 행태를 경제학적으로 분석한 것이다. 또한 케인즈적 사고가 낳은 유산인 현대국가의 재정적자에 대해 강력히 비판을 하고 이를 정부의 실패로 본 견해는 매우 인상적이다. 특히, 적자예산의 운용은 공공재의 상대가격을 하락시키고 선거득표를 극대화하여 집권을 유지하려는 정치가에게 유리하게 작용한다는 것이다.

그러나 공공선택이론의 기본적 가정과 방법론은 여러 가지 비판의 대상이 되고 있다. 다음 비판점을 통해 공공선택론의 심도 깊은 이해와 고찰을 해야 할 것이며 이론적 논의로서 내포된 설명의 틀을 정확히 이해해야 할 것이다. 즉, (i) 인간을 이기적인 합리적 존재로 가정한 것은 지나친 단순화이다. (ii) 정부의 생산과 그에 대한 비용부담은 대부분의 경우 분리될 수밖에 없고, 정부활동의 성과를 시장적 가치로 측정할 수 있는 경우는 오히려 예외적인데, 공공재 공급의 분석에 자유시장 논리를 직접 도입하려는 방법론에도 문제가 있다. (iii) 공공선택론의 실천적 처방들은 급진적이어서 현실적합성이 낮다. 기존의 정부조직 구성 원리와 심한 마찰을 빚기 때문에 지나치게 이상적이라는

비판을 받는다. (iv) 공공선택론의 처방들은 행정에 대한 시민참여의 수준이 높은 문화를 전제로 한다. 각계각층의 시민참여의 문화가 성숙되지 못한 국가에서는 공공선택론의 현실적합성은 낮아질 수밖에 없다.

## 4. 지대추구이론과 부패

### 가. 지대추구이론(rent-seeking theory)

앞서 주인-대리인 이론은 부패의 비용 측면만을 명백하게 설명하였지만 부패의 이익 측면을 설명하지 않고 있다. 이러한 이익의 측면을 지대추구이론(rent-seeking theory)에서는 다루려고 한다. 지대추구이론은 최근 공공선택이론에서 주요한 주제가 되어 왔으며 또한 경제학에 있어서도 중요한 주제로 등장하고 있다. 특히 지대추구이론은 후술하는 바와 같이 개도국의 경제발전 이론에도 현저하게 원용되고 있다.

1980년대 이후 신자유주의, 신보수주의의 영향으로 '작은 정부론'이 세계적 조류를 형성하면서 정부 역할의 재정립에 많은 영향을 미쳤다. 이것은 정부부문에 시장기능을 도입함으로써 정부실패를 극복하려는 것이다. 작은 정부를 논할 때, 민간부문으로부터 정부부문으로 이전되는 자원을 포함한 정부규모, 경제적 성과와 연계된 정부개입의 질적인 측면을 고려할 수 있는 이론이 지대추구이론이다. 지대추구이론은 사회후생의 관점에서 정부 역할을 평가할 수 있게 해주기도 한다.

1) 지대추구의 개념

지대추구이론은 1967년 Gordon Tullock에 의해 처음 소개되었으며 1974년에 Krueger는 그의 논문에서 지대추구를 이론적으로 체계화 시키면서 다양한 형태로 응용했다. 지대추구의 개념은 학자에 따라 다른 각도에서 다양하게 정의를 내리고 있다. 예를 들면 지대추구란 "국가의 후원 아래 부의 이전을 추구하는 개인들의 자원 낭비활동이며, 가치를 극대화하려는 개인적 노력이 사회적 잉여보다는 사회적 낭비를 유발하는 제도적 배경하의 행태를 묘사하기 위해 고안된 용어"로 정의하고 있다(Buchanan et al., 1980) Bhagwati는 이를 "직접적 비생산적 행위(directively unproductive activities)"라고 명명하고 있다. Bhagwati (1982) 와 Tollison은 "인위적으로 고안된 부의 이전을 추구하는데 자원을 낭비하는 행위"로 보고 있다(Tollison, 1982). Tullock(1980)은 지대추구란 정부개입에 의해 발생하는 인위적 지대를 획득하기 위해 자원을 낭비하는 행위를 말한다. 다시 말하면 지대추구는 그 대가로 적당한 지불을 하거나 서비스를 제공하지 않고 정치적 과정에서 소득을 얻으려는 노력을 말한다는 것이다. 한편 Ekelund와 Tollison은 이를 "사회적으로 비용이 드는 부의 이전을 추구하는 것으로 일반적으로 이 개념은 경제에 대한 국가개입이 인위적으로 지대를 초래하는 경우에 적용되는 것"으로 본다(Ekelund., and Tollison, 1997). 정태적 지대추구는 기존의 지대를 얻으려고 하는 것을 말하는 반면에 동태적인 지대추구는 새로운 지대의 창출을 말하는 것이다.

그러나 오늘날 McChesney 등이 주축이 되어 이러한 협의의 지대추구의 개념을 넘어 그 범위를 더욱 확대하고 있다. 즉, 보다 광의의 지대추구 개념은 다만 이익집단이 정부를 대상으로 하여 요구하는 측면만에 초점을 둔 협의의 지대추구 개념에다 관료나 정부의 주도적인 지대추구 행위까지도 포함하고 있다(McChesney, 1999). 반드시 이익집단이 대가를 얻기 위해 정부를 대상으로 하는 활동에 국한되었던 개념에 비해 보다 더 범위를 확대하여 관료나 정부가 능동적으로 지대를 창출할 수 있음을 보여주는데 이러한 광의의 개념을 사용할 필요가 있다는 것이다. 가령 한국의 경우 정부 주도의 강력한 5개년 경제발전계획의 추진으로 인하여 정부가 주도적으로 지대창출활동을 많이 하였다[6](Kim, 2010). 특히 정권유지를 위해 정치자금 조달의 방법으로 정부가 먼저 기업이나 이익집단들을 대상으로 하여 지대(특혜)를 제안하고, 이에 대한 대가로 정치자금을 회수하는 등의 정치지대의 행태들이 빈번했던 것이다.

2) 지대추구와 시장경제

현실의 시장경제는 정부가 시장경제를 완전히 제한하는 경우(유일한

6) 한국의 경제성장과정에서 재벌의 지대추구를 보건대 1950년대에는 i) 귀속재산 배분, ii) 수입무역 허가권, iii) 원조자금과 물자의 배분, iv) 은행대출의 특혜 등이며 1960년대에는 i) 독과점적 이익의 향유를 통한 자본의 축적, ii) 내·외자 자본배분상의 특혜향유를 통한 자본축적, iii) 수출 진흥책을 통한 자본 축적 등이며 1970년대에는 중화학공업 추진을 통한 지대창출 등을 열거할 수 있다. 한국의 금융지대의 계산은 Yoon Je Cho(1996) "Government Intervention, Rent Distribution, and Economic Development in Korea", p. 214 in Masao Aoki, et al (eds). The Role of Government in East Asian Economic Development. Oxford: Clarendon Press를 참조할 것

지대추구방법)와 전혀 정부제한이 없는 경우(기업이 새로운 기술도입에 의한 초과이득) 중간에 어디엔가 놓여 있게 된다. 모든 시장경제체제는 현실적으로 약간의 지대창출적인 제한을 가지게 된다. 따라서 이를 해결하기 위한 복잡한 작업과 정책이 필요한 것이다(Krueger, 1974).

우리가 시장경제를 중요시하는 것은 공정한 경쟁을 통해 가장 효과적인 자원 배분을 수행할 수 있기 때문이다. 그러나 시장경제하에서도 이익집단이 구성원의 경제적 이익을 증대시키기 위해 정부의 개입이나 중재를 얻어 다른 사회구성원으로부터 부(富)의 이전을 도모하는 것으로 사회적으로 비생산적이고 낭비적인 활동인 지대추구행위(rent-seeking activities)가 존재하게 된다. 흔히 정부의 개입은 정부의 보조금, 후생이전, 세제상의 우대 조치, 시장진입 규제 등의 정부 정책이 동원된다. 이와 같이 자유 시장에서 정부개입이 생기게 되면 지대추구는 정상적인 시장 활동이 아니나 국가가 규제에 의하여 자원의 사용을 통제하거나 제한하기 때문에 정치지대(political rent)가 생기게 마련이다. 결국 거의 모든 국가의 개입은 정치지대를 만들어 내게 된다.

지대추구는 경제사회에 있어서 정부의 활동 및 관여 범위와 직접적인 관련을 갖는다고 할 수 있다. 정부의 개입이나 제한적 조치는 시장기능에 의한 재화나 용역의 공급제한을 의미하며, 공급제한은 결국 지대의 생성을 초래하고 이를 추구하거나 획득하려는 행동으로 나타난다. 이 과정에서 생산적 목적에 사용되어야 할 자원이 낭비된다는 것이다. 지대추구는 정부개입에 의해 발생하는 인위적 지대를 획득하기 위해

자원을 낭비하는 행위인 바 경제 주체들이 자신의 이익을 위해 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 낭비하는 현상으로 소위 로비 · 약탈 · 방어 등 경제력 낭비 현상을 지칭하는 것이다. 예를 들어 특정 경제 주체가 면허 취득 등을 통해 독과점적 지위를 얻게 되면 별다른 노력 없이 차액지대와 같은 초과 소득을 얻을 수 있다. 각 경제 주체들이 이와 같은 지대를 얻기 위해 정부를 상대로 경쟁을 벌이는 행위를 하는 것이다.

3) 지대추구 활동의 주체(rent-seeker)

이는 기업이지만 실제의 그 지대 추구 활동은 기업가 자신, 전문 부서, 외부 로비스트, 또는 이익집단 등이 담당한다. 이러한 형태의 주체들은 일은 모두 로비스트(lobbyist)라고 총칭할 수 있다. 지대추구자는 "실제로 생산을 증대시키지는 않지만 그들에게 특별한 지위나 독점적 권한을 줌으로써 그들의 소득을 높이는 어떤 것에 투자하는 사람들" 이라고 정의된다(Tullock, 1980). 그러나 기업이라는 성격이 현저할 경우에는 이를 기업(측)이라고도 표현할 것이다. 기업과 로비스트 사이에서 실제의 지대추구 행위에 있어서 나타날 수 있는 본인-대리인(principal-agent) 문제는 동일한 목표를 추구하는 것으로 간주될 것이다. 그러나 정부도 정치지대를 위하여 능동적인 주체로 지대추구 활동을 하기도 한다.

4) 지대추구의 형태와 행위

시장경제에 있어 지대추구의 형태와 행위는 다음과 같이 다양하게 구분하고 있다. 시장경제의 제반조건이 이미 존재하는 제도 하에서는 두 가지 형태의 지대추구로 보통 구별하기도 한다. 즉, (i) 시장특혜 지대추구(market privilege rent-seeking)는 정부가 다른 사람으로부터 특정한 특혜를 빼앗아 이 특혜를 다른 사람에게 주게 되면 시장경제의 부의 창출능력을 감소시킨다. 결국 이는 경제적 효율성을 감소시키게 된다. (ii) 지대추구(부)의 재분배(redistributing rent-seeking)는 부의 창출 인센티브에 영향을 미치지만 이는 자유기업 활동에는 개입하지 않는다.

또한 Krueger는 지대추구행위의 구체적인 행태를 다양하게 다음과 같이 구분하고 있다. (i) 수입허가제, (ii) 공정거래법, (iii) 최저 임금법, (iv) 이자율의 상한(ceilings)과 신용대출의 할당(credit rationing), (v) 택시요금의 규제, (vi) 자본이득세(capital gains tax) 등이며(Krueger, 1974) 그 이외에도 (vii) 농산물가격보조, (viii) 직업허가제, (ix) 노동조합, (x) 수출기업지원, (xi) 교육보조비, (x) 연구개발에 대한 세금우대, (xi) 국가복지제도를 통한 이익집단들의 이익추구 등을 추가할 수 있다. 이러한 지대추구의 효과는 결국 타인에게 비용을 부과하게 된다.

Krueger는 생산성에 도움이 되지 않는 방법으로 자원배분과 관련된 법적 · 제도적 환경을 바꾸어 이익을 추구하는 행위를 지대추구행위로

규정하고 있다. 지대추구행위란 “생산과 교환을 통해 서로에게 도움이 되는 가치를 만들면서 이윤을 추구하는 것이 아니라 인위적 규제와 같은 진입장벽으로 시장의 공정성과 효율성을 저해하는 행위”를 지칭한다(Krueger, 1974). 따라서 지대는 기회비용(opportunity costs)보다 더 많이 얻게 되며 지대추구(rent seeking)는 최대의 가치를 얻고자 하는 개인의 노력이 사회적 이득이라기보다, 오히려 사회적 손실을 초래하는 제도화된 행위라고 이해할 수 있다(Buchanan, et al., 1980; Tollison, 1982). 결국 지대추구행위는 어떤 독점특권이 일정한 이익집단에 주어질 지 결정하게 된다.

지대추구행위는 사회에 미치는 부정적인 효과에 대해서는 다음과 같이 요약할 수 있다.(i) 지대추구는 역진적 소득 재분배, 즉 소득이 상대적으로 낮은 저소득 계층으로부터 고소득 계층으로의 소득이전을 조장한다. (ii) 지대추구는 소모적 분배투쟁과 그에 따른 자원소비를 동반한다. 왜냐하면 독점이윤을 획득하기 위해서는 그 목적을 위해 노력하고 자원을 투입해야 하기 때문이다. (iii) 지대추구의 결과로서 독점가격은 사중손실(deadweight loss)을 동반한다(Buchanan., Tollison., and Tullock, 1980).

5) 지대추구이론의 특징

지대추구이론(rent-seeking theory)은 정부개입에 의한 특혜의 설정과 해제를 둘러싸고 일어나는 각종의 로비활동이 어떠한 사회적 낭비를

초래하는지 적절히 설명해 주는 데 있다. 이 이론은 정부규제나 개입 과정에서 각 이익 집단 간에 치열한 로비경쟁이 일어나게 되며 시장개입이나 퇴출 등 정부의 시장개입이 크면 클수록 지대추구의 장으로 전락하여 지대추구활동도 증가하고 그에 따른 사회적 비용(낭비)도 증가한다고 보고 있다. 한편 지대추구행위는 비생산적 활동에 희소자원을 사용하는 것이므로 사회적인 후생손실을 초래한다. 즉, 많은 이익집단들의 사회적 시간, 노력, 금전, 기술 및 기업가적 활동이 이러한 비생산적인 로비활동에 투입되어 사회적 낭비를 가져오게 된다. 이 이론에서 개인과 집단의 로비활동과 같은 지대추구행위는 포획이론(capture theory)과 연결될 때도 있다.

이른바 시장경제에서는 정부가 개입하면 경쟁적 지대추구를 거쳐서 독점적 지대추구가 생성하게 된다. 경쟁지대추구는 정부의 개입에 의해 발생하는 경제적 지대를 획득하기 위해 자원을 낭비하는 활동으로서 그 대표적인 행태로 (i) 국가가 승인한 독점권으로부터 개인이 수익을 추구하는 활동, (ii) 정부가 인가해주는 독점을 획득하거나 규정을 유리하게 바꾸려고 노력하는 데 자원을 사용하는 것, (iii) 인위적으로 발생된 이전수입에 대한 경쟁을 하는데 자원을 낭비하는 활동 등을 들 수 있다. 뿐만 아니라, (iv) 정부의 인위적인 이전에 의해서도 지대는 발생하고 여기에 대한 지대추구도 있다. 즉 정부에 의하여 차별적으로 세제상의 편익 혹은 정부지출이 있을 경우, 개인이나 집단은 로비활동에 종사하거나, 혹은 의사결정권으로 접근하려고 하거나, 정부로부터 유리한 영향을 받을 수 있는 활동에 가담하고자 한다(Buchanan et al., 1980).

이른바 경쟁적 지대추구가 만연하게 된다. 경쟁적 지대추구과정을 거쳐서 독점지대가 생기게 된다.

독점지대추구는 경제주체(특정 이기집단)의 독점이나 법적 특허특권과 같은 혁신적 경제행위에 기인하기도 하지만 전문직의 정부면허, 경쟁축소, 수입허가면허, 관세, 토지사용에 대한 규칙, 조세감면, 정부지원금, 기타 경쟁축소 정책과 같은 정부개입 행위들을 통해서 생성하기도 한다. 기술혁신을 통해 획득한 이윤추구(profit seeking)와는 달리 국가행위(규제나 특혜)에 의해 창출된 독점지대는 흔히 경제주체들의 자유로운 시장의 진입을 저해하는 제도화된 행위의 결과이고 또한 국가의 보호우산아래 있기 때문에 그 영향력이 매우 크다. 국가는 독점적 지대를 창출할 수 있게 하는 가장 영향력 있는 후원자이기 때문에 지대추구를 겨냥하고 있는 행위주체들은 그것을 위해 자신의 자원을 아낌없이 투입하고 협상하려 한다. 로비와 뇌물상납은 독점지대를 획득하기 위한 가장 간단하고도 효과적인 수단이다. 따라서 독점지대는 초과이윤을 획득하고자 하는 경제주체들 사이에서 만연하는 치열한 분배경쟁의 근원이라 할 수도 있다.

많은 특혜와 독점권이 정부에 의해 허용되기도 한다. 정부는 공정한 경쟁을 방해하기도 하고 새로운 소유권과 재산권을 임의로 배정하기도 하고 약탈하기도 하는 등 이른바 자기 이익을 극대화하려 하는 능동적인 경제주체인 것이다. 민주주의체제 하에서 정치가들은 마치 기업가가 경쟁시장에서 이윤극대화를 위해 노력하듯이 선거에서 득표극대화를

위해 전력투구한다. 그러나 정치가의 이러한 노력은 경제주체들의 지대추구행위를 직·간접적으로 허용하기도 한다. 왜냐하면 정치가들은 경제주체에게 지대추구를 은밀하게 허용하고 그 대가로 그들에게 선거에 영향을 미칠 수 있는 투표와 다양한 지원(정치자금, 후원금, 성금, 준조세 및 각종 명목의 자원 등 수탈)을 얻어낼 수 있기 때문이다. 이른바 정치지대를 창출하게 된다. 결국 정치지대는 정치과정도 타락시키는 것이다.

예를 들어, 어떤 기업가가 막후교섭과 매수라는 방법을 통해 독점권 획득을 시도하고 자신의 목적을 위해 재화를 투자했다면 이것은 바로 비용과 직결된다. 이 비용은 기업경영을 혁신하고 생산설비에 투자하여 생산성 향상을 도모하는데 투입되는 것이 아니라 다만 자신에게 귀속될 분배의 몫만을 극대화하기 위한 것이다. 그러므로 소득이전만을 위해 사용되어 생산적인 분야에 전혀 재투자되지 못하고 낭비되는 비용일 따름이다. 따라서 지대추구는 전사회적인 차원에서 볼 때 자원이 낭비되고 사라지는 것이다. 상호 독립적인 지대 추구 자들이 독점적이고 배타적인 시장지배를 위해 과도하게 경쟁을 하면 할수록 자원의 소비는 그만큼 증가하게 된다. 이처럼 소비적이고 비생산적인 분배경쟁이 만연하는 지대추구 사회는 배타적 소유권과 처분권 및 행위권의 발전과 정착을 방해하고 나아가 점진적으로 국가의 경제를 몰락의 길로 이끄는 결과를 낳는다(Alston., and Mueller, 2005; Bernholz, 1986).

이러한 입장에서 정부(국가)의 경제에 대한 간섭과 개입은 "현대 정부의

주요 행위 중 하나로 정치적으로 영향력이 있는 사람들로 구성된 상이한 집단에게 특권을 부여하는 것이다"라고 주장하였고(Tullock, 1980), 또한 Buchanan은 "지대추구행위는 경제에 대한 정부행위의 범위와 영역, 즉 공공분야의 상대적 크기와 직접적으로 관계가 있다"고 부연했다. 이러한 정부의 행위는 민주주의에 입각한 시장경제의 지속적인 발전을 저해하기도 하고 또한 자멸을 촉진하기도 하는 전조라 할 수 있다 (Buchanan et al., 1980). 지대추구는 이익집단들에만 해당되는 개념이 아니며 대표적 공공영역인 자치단체들도 편익중심의 지대추구연합을 형성하여 적극적으로 지대추구 활동을 한다는 점을 인식해야 한다. 이러한 정부의 행위는 민주주의 하에 시장경제의 지속적인 발전을 저해하기도 하고 또한 자멸을 촉진하기도 하는 전조라 할 수 있다.

우리가 시장경제를 중요시하는 것은 공정한 경쟁을 통해 가장 효과적인 자원 배분을 수행할 수 있기 때문이다. 이에 반해 사회주의 경제가 몰락한 것은 정치적인 권력과 연결된 자원배분이 팽배했기 때문이다. 정치적인 권력과의 연계를 통해서 사회적으로 유리한 입지를 차지할 수 있다면, 구태여 시장에서 좋은 재화를 값싸게 제공하는 노력으로 승부를 걸 필요가 없게 된다.

그리고 이런 정치권력을 통한 자원배분과 가장 밀접하게 연결되는 것이 지대추구행위인데, 이 과정에는 흔히 로비가 수반된다. 물론 로비는 정책 당국자에게 정보를 제공하는 방법으로 활용되기도 해 그 자체가 항상 나쁘다고 할 수는 없다. 그러나 이런 로비가 지대추구행위와 결합될

때 사회의 효율성을 저해하고 후생을 감소시킨다는 것이다.

지대추구이론은 지대추구에서 생기는 후생비용을 계산하려고 한다. 그러한 정치지대의 문제는 실적 중심의 시장소득이 아니고 기존의 자원, 재화 또는 서비스의 재배분 또는 재분배에 불과하다. 따라서 지대추구 행위자들은 그들의 자원을 기술혁신에 투자하지 않고 분배적 혹은 배분적 이익을 얻기 위하여 사용한다. 그러므로 사회의 후생비용은 독과점의 사중손실(deadweight losses) 뿐만 아니라 지대추구활동 자체의 비용도 포함되는 것이다. 그 이외에도 만약 지대를 위한 경쟁이 생기면 지대추구를 위하여 사용되는 자원은 증가하게 된다. 왜냐하면 다른 지대추구자들은 일정한 정치지대를 위하여 경쟁하기 때문에 과당 입찰하여 지대의 균형가격은 증가할 것이다(Krueger, 1974).

전통적인 신고전학파의 분석에서는 독점으로 인한 사회적 후생손실은 자원배분의 비효율에서 비롯되는 후생손실, 즉 사중손실(Harberger의 삼각형)에 불과하며 독점지대는 소비자로부터 독점자로의 이전(Tullock의 사각형)일 뿐 사회적 순손실은 없다고 본다(황승연, 2014). 전통경제이론과 지대추구이론 간의 기본적인 차이는 독점권의 획득을 위하여 투입되는 자원의 낭비가 전통경제이론에서는 무시되고 있으나 지대추구이론에서는 명시적으로 두 가지를 합하여 사회적 손실로 보고 있다는 점이다.

지대추구는 여러 가지 형태가 있는데 로비, 개인적 영향력과 면식

및 공직자나 정치인의 매수 등을 들 수 있다. 이와 반대로 특히 정권 유지를 위해 정치자금 조달의 방법으로 정부가 먼저 기업이나 이익 집단들을 대상으로 하여 특혜조치(지대)를 제안하고, 이에 대한 대가로 정치자금을 조달하는 등의 형태들을 취하는 경우도 있다. 이것이 정치 지대이며 정부가 항상 사회전체의 이익만을 항상 대변하지는 않는다는 점을 보여주고 있다.

그리고 이런 정치권력을 통한 자원배분과 가장 밀접하게 연결되는 것이 지대추구행위인데 이 과정에는 흔히 로비가 수반된다. 물론 로비는 정책 당국자에게 정보를 제공하는 방법으로 활용되기도 해 그 자체가 항상 나쁘다고 할 수는 없다. 그러나 이런 로비가 지대추구행위와 결합될 때 사회의 효율성을 저해하고 후생을 감소시킨다는 것이다.

물론 때로는 정치적 고려에 의한 자원배분이 필요할 때도 있다. 사회적인 약자를 보호하고 사회 전반의 안전망을 유지하려는 경우이다. 즉, 시장에서 실패한 사람들을 도와주고 이들이 재기할 수 있도록 최소한의 발판을 마련해 주는 것이다. 또한 개도국의 경제발전 초기에 충분히 시장이 발전하지 않은 상태에서는 과도기적으로 정치적 고려에 의한 자원배분이 정부에 의하여 행해지기도 한다. 시장 메커니즘이 제대로 작동하게 하기 위해서는 한정된 자원이 적재적소에 배분하여 가장 효율적으로 사용되도록 해야 한다. 좋은 예로는 동아시아의 한국, 대만 및 홍콩의 경제발전전략을 들 수 있다[7].

7) 지대추구의 긍정적 효과에 관해서는 VI. 개발 국가의 이론과 지대추구를 참조할 것

6) 지대추구비용(rent-seeking cost)과 지대추구비용지수

정부가 배분하는 지대를 얻기 위해 경제주체들이 자신의 이익을 보호하거나 획득하기 위해 로비 등 비생산적 활동에 자원(유능한 인력들의 시간, 금전, 노력, 기술 및 기업가적 활동 등)을 투입하는데 이 투입된 자원의 가치가 지대추구비용(rent-seeking cost)인 것이다. 이는 생산 및 기술개발 등에 투입될 자원이 지대를 얻기 위해 사용되어 오히려 사회적 낭비를 가져온다. 지대행위는 비생산적이며 사회전반에 이득을 주지 못하는 행위이므로 정치권 및 사회전반에서 지대추구비용을 줄이기 위한 정책적 노력이 필요하다. 근본적인 해결책은 작은 정부와 자유시장경제의 확립이다. 그러나 이의 실현은 역사가 말해주듯이 쉬운 일이 아니다. 그러므로 이 비용을 지수화하여 일국의 생산 활동을 저해하고 소비자의 이익을 감소시키는 지대추구활동이 얼마만큼 생기는지 국가 간 비교분석을 하려고 지대추구비용지수를 작성한다. 이 지수가 바로 지대추구비용을 줄이는 첫걸음이 된다는 것이다.

지대추구비용지수는 일국이 타국과 비교하여 얼마만큼 지대추구 활동에 자원을 투입하여 사회적 낭비를 가져오는가를 나타낸다. 과거의 한 연구에 의하면 130개 국가 중 지대추구비용지수가 상위권에 속한 국가들은 싱가포르, 스위스, 영국, 네덜란드, 독일, 호주, 미국, 카다르, 홍콩, 프랑스 등의 순서로 평가되었다. 이중 10점 만점에 8.4로 싱가포르가 지대추구비용이 가장 낮은 국가이다. 반면 하위권에 속한 국가인 베네수엘라는 10점 만점에 1.7로서 세계 130개국 중 지대추구

비용이 가장 큰 국가로 평가되고 있다. 이와 같이 지대추구비용이 높은 국가들은 1인당 소득이 낮고 민주주의가 발달하지 못한 국가들로 나타났다(최승노, 2010a).

지대추구비용을 축소시키는 정책적 권고로는 정부, 사회, 경제, 노동 및 해외분야로 나누어 제안할 수 있다(최승노, 2010b). 즉, (i) 정부분야 : 민간의 자유로운 의사결정이 존중될 수 있도록 작은 정부를 달성하해야 한다. 재산권을 확고히 하고 개인의 자유와 책임이 훼손되지 않도록 해야 한다. (ii) 사회분야 : 부패를 축소시키기 위한 노력과 투명성을 유지하는 노력이 필요하다. (iii) 경제 분야 : 활발한 경쟁이 존재하고 경쟁압력에 노출될 수 있도록 환경을 조성해야 한다. 이를 위해 각종 규제를 완화하고 기업의 자유로운 진입과 퇴출을 보장하는 노력이 필요하다. (iv) 노동 분야 : 노동시장의 유연성을 높이는 것이 핵심과제이다. 노동시장이 자유로운 시장원리에 따라 작동하도록 하여 많은 고용이 창출되는 효과가 있게 해야 한다. (v) 소비자의 이익을 보호하고 해외의 자본과 해외인력이 국내에서 활동할 수 있도록 진입장벽을 제거하는 노력이 필요하다.

7) 결론

결론적으로 지대추구는 국가의 국부의 소모와 경제성장에 결정적인 저해요인이다. 따라서 지대추구의 근본적인 원칙은 경쟁적 시장과 작은 정부를 유지하는 데 있으나 경제성장, 규제개혁, 세제 및 각종 행정적

지원책은 국부의 증진에 기여하는 것도 사실이다. 그러나 국부의 증진 못지않게 국부의 낭비와 소모를 막는 것이 중요한 것이다. 지대추구의 적절한 억제 없이는 다른 부의 증진조치의 효과는 반감될 수밖에 없다 (김행범, 2014). Krueger는 상술한 그의 논문에서 다음과 같은 정치적 함의를 도출하고 있다. 첫째로, 설사 정부가 지대를 위한 경쟁을 제한할 수 있다 해도 제한을 가하게되면 정부로서는 딜레마에 빠지게 된다. (i) 만약 정부가 진입을 제한한다면 정부는 사회의 한 집단에 정실주의 (favoritism)을 명백하게 베풀게 되며 불평등한 소득분배를 보여주게 된다. (ii) 그 대신에 만약 지대를 위한 경쟁을 허용한다면(혹은 방지 할 수 없다면) 양적 제한과 관련된 경제비용은 더 커지지만 소득분배는 덜 불평등하게 되며 확실히 특정집단을 돕는 상황은 작아질 것이다.

둘째로, 지대추구의 존재는 확실히 경제제도에 대한 국민의 인식에 영향을 미친다. 만약 소득분배가 부유한 개인이 성공적 (또는 행운의) 지대추구자인 반면에 빈자는 지대추구과정에서 제외되거나 실패한 경우에는 복권과 같은 결과를 초래하게 되어 시장 메커니즘은 의구심을 받게 된다. 만약 시장 메커니즘이 의구심을 받게 된다면 보다 더 큰 정부개입을 불가피하게 하지 않을 수 없게 된다. 따라서 지대추구에 바치는 경제활동의 규모가 증대하게 된다. 이와 같이 정치적 악순환 (political vicious circle)은 생성하게 된다. 시장 메커니즘은 경쟁적 지대추구 때문에 사회적으로 인정된 목표(socially approved goals)에 상응하는 기능을 발휘하지 못한다는 것을 국민들은 인식하게 된다. 그리하여 정치적 합의(political consensus)는 시장에 더 많은 개입을

하게 되고 지대는 증가하여 결국 더 많은 정부개입을 초래하게 된다. 개도국에서 빈번히 나타나는 시장 메카니즘에 대한 의구심은 이렇게 생기게 된다(Krueger, 1974). 개도국과 같이 시장경제의 제반조건이 확립되지 않은 제도 하에서 지대추구는 별도의 논의가 필요하다.

### 나. 지대 추구이론과 부패

주류경제학자들은 지대와 부패의 관계를 볼 때 국가의 지대창출이 부패기회의 창출로 규정하고 있다. 즉, 지대창출은 부패의 원천으로 간주하고 있다. 지대추구이론에 의하면 부패는 뇌물수수자(부패정치가 또는 부정공직자)가 정치적 지대를 얻기 위하여 규제를 통한 공적 자원을 남용하는 경우에 생기게 된다. 공직자는 공식적인 행동 규정을 위반하고 한 개인이나 집단에게 향유하지 못할 특혜를 제공하게 된다. 이러한 특혜의 대가로 지대추구자는 공직자에게 정치지대의 일부를 제공하는데 이러한 공직자가 받는 정치지대는 기술적으로 불법인 것이다. 지대추구자는 공직자의 규제결정에 영향을 미쳐 공적 자원의 사용을 남용하려 하기 때문에 부패가 생기게 된다. 정치적 부패(political corruption)는 불법적인 개인의 이익을 위하여 정부의 관리가 권력을 행사하는 것이다.

Rose-Ackerman에 의하면 지대추구자는 실제 시장가치 이상으로 자원(이득)을 얻으려고 하거나 실제 시장가치 이하로 자원(대가)을 지불하려 하거나 또는 공공시장 개입에 의하여 창출되는 비용을 억제하는

경우가 생긴다. 지대는 시장가치와 지불한 가격의 차액인 것이다. 결국 지대의 수익은 뇌물제공자와 뇌물수수자인 공직자 간에 분배하게 된다.

전술한 바와 같이 정치지대(political rent)는 국가개입에 의하여 창출되며 Rose-Ackerman에 의하면 부패는 공직자의 통제 하에 있는 편익과 비용의 크기에 따라 좌우된다(Rose-Ackerman, 1997). 결국 한 사회의 부패의 만연은 국가개입정도와 공공부문의 규모와 정(正)의 상관관계를 가지고 있거나 또는 자유시장경쟁의 부재와 부(負)의 상관관계를 가지고 있다. 국가가 일반적으로 자원과 시장에 대한 결정권을 많이 가지고 있으면 있을수록 지대추구자들에게는 더 좋은 목표가 된다.

일반적으로 기업이 높은 지대를 향유하는 국가들은 높은 부패수준을 가지는 경향이 있으며 국내기업이 외국경쟁으로부터 보호받는 국가에서는 부패가 심하다. 이러한 결과는 시장을 더욱 경쟁적으로 만들려고 하는 정책들은 부패를 억제하려는 역할을 할 수 있다는 것을 시사하고 있다(Ades., and Tella, 1999).

그럼에도 불구하고 대부분의 정치경제학자들은 국가개입과 부패 간에 유일한 인과관계를 부인하고 있다. 어떤 학자는 공직자는 경제거래의 안전을 도모하기 때문에 공직자를 비난하는 것을 경고한다. 또한 Rose-Ackerman에 의하면 공직자의 부정행위의 수준은 잠재적인 이익의 크기에 따라 좌우될 뿐만 아니라 부패거래의 위험도와 참여자의 도덕적

가책(moral scruples)과 거래력(bargaining power)에 따라 좌우되기도 한다는 것이다(Rose-Ackerman, 1996: 1). Pritzl은 인센티브와 상벌에 의하여 개인적 선택에 영향을 미치는 합법적 환경을 강조하고 있다(Pritzl, 1997: 33). Della Porta 와 Vannucci는 논하기를 "공공부문의 크기와 공적인 시장개입이 하나의 요인이지만 많은 다른 요인들(도덕적 비용과 다른 제도적인 인센티브)이 부패현상에 영향을 미친다"고 보고 있다(Della Porta & Vannucci, 1997: 235). 결론적으로 말하면 많은 국가개입과 보다 큰 공공부문은 보다 큰 정치지대의 발생을 초래하지만 이러한 지대를 만약 그리고 어떻게 사용되는가 하는 것은 제도적 및 사회적 환경에 달려있다고 할 수 있다.

지대추구행위가 사회에 가져오는 보다 큰 폐해는 지대추구행위가 사회에 만연될 경우 국민들이 경제체제에 대해 그릇된 인식을 갖게 된다는 것이다. 소득과 부의 축적이 공정한 경쟁과 노력의 결과가 아닌 투기와 특혜의 부산물이라면 국민들은 시장기구와 자유경제체제에 대한 의구심을 가지게 되며 나아가서는 자본주의체제의 본질이 의심받게 된다는 것이다.

지대추구의 경제적 손실을 축소시키기 위해서는 다음과 같은 정책 권고를 제시할 수 있다. (i) 인위적 경쟁제한으로 인한 특혜 혹은 독점 이익이 발생하지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 각종 규제를 대폭 축소해야 한다. (ii) 독점사업권을 부여하는 경우에도 정보를 투명하게 공개하고 획득기회의 균등을 보장하는 한편 특혜부여 방식을 개선

(예컨대, 경매, 추첨, 주민투표 등)하여 관료 혹은 정치인들의 지대획득 기회 및 기업의 지대추구유인을 가능한 한 축소시켜야 할 것이다. (iii) 지대추구 과정에서 발생하는 부정부패에 대해서는 엄격한 벌칙이 주어져야 하며 이를 감시하고 견제할 수 있는 정치/사회제도 개선과 관심도 중요한 것이다.

끝으로 신제도주의 경제학파의 관점에서 부패의 다른 측면을 설명하고 있는 주인-대리인 이론과 지대 추구이론을 연결하여 한 사회의 부패의 원인을 해석해보자. 한 사회의 부패수준은 개인의 이윤극대화 행위, 그것을 연결시키는 제도와 가능한 정치지대의 크기(금액)에 의하여 결정된다. 비용 면에서 볼 때 이것은 그 비용에 영향을 미침에 의하여 부패를 조장하거나 저지하는 인센티브(incentives)[8], 설득(persuasion)[9]과 업무지시(directives)[10]를 제공하는 제도적 장치에 의하여 결정된다. 수익 면에서는 이것은 부패행위에 의하여 얻어질 수 있는 정치적 지대의 크기에 의하여 결정된다.

8) 주인은 대리인이 자기가 원하는 대로 일을 하도록 부나 정의 유인(동기)을 제공 할 수 있다.
9) 주인이 원하는 대로 업무를 완성하도록 대리인을 설득하려고 한다.
10) 주인은 자기가 원하는 결과를 얻기 위하여 대리인이 어떻게 일해야 하고 어떤 활동을 해야 하는가를 지시하여 대리인의 재량권을 감소하려고 한다.

# VI. 개발 국가의 이론과 지대추구

## 1. 개발 국가의 이론

개발 국가의 이론(theory of developmental state)에 의하면 개도국의 시장은 아직도 성숙하지 못하여 발전이 어느 정도 달성될 때까지는 경제의 구조적 특징은 시장의 효율성을 통한 발전을 기대하기 힘들다고 보고 있다. 경제주체들이 시장의 가격의 신호에 따라 상호간에 조정(coordination)하지만 실제로는 이러한 조정이 제대로 작용하지 않는 경우는 다음과 같이 많다는 것이다. 즉, (i) 가격이 경직되거나, 시장정보가 불안전하거나 기업의 결정이 비합리적일 때, (ii) 시장부재로 투입물과 산출물의 가격을 결정할 수 없을 때, (iii) 일치하고 협력적인 결정을 하는 시장 메카니즘의 역량이 제한되어 있을 때 등이다. 그리하여 개도국의 시장이 불완전한 상태가 계속되는 한, 성공적인 발전을 위해서는 국가의 중요한 거버넌스의 역량을 요구한다. 일국의 경제발전을 도모하기 위해서는 국가는 어떠한 경제활동이 적합하고 가능하며 어떠한 다른 부문이 필요한가를 판단해야 하다. 올바른 투자를 발굴한 다음에는 그 투자를 착수할 국내기업의 비교우위를 국가가 조성하는 것은 당연한 일이다. 그러므로 정치적 현실은 경제발전과 성장을 촉진시키기 위하여 개발 국가가 민간부문을 위하여 지원정책을 구상하고 기획하며 수립할 필요가 있다. 국가의 개입과 지대조성활동은 경제적으로 비효율적이고 불안정하게 만드는 것으로만 단정지을 수는 없다. 즉, 국가가 시장에 개입하여 주어진 자원을 생산적 부문에 집중적으로 할당하고 재정, 금융

및 무역정책의 지원을 통하여 이 생산적 부문의 발전을 적극 도모하려고 한다. 따라서 개발 국가의 이론을 지원하는 거버넌스는 이른바 성장 촉진적 거버넌스(growth-enhancing governance)를 바탕으로 하고 있다. 개발 국가는 비정통적인 정책을 통하여 현저한 발전과 성장을 이룩하였다. 주요정책은 수출보조금, 고율의 관세와 비관세장벽, 특허, 저작권위반과 자본유입제한 등을 들 수 있다(Rodrik. 2001: 58). 개발 국가의 성공은 1960년대와 1990년대 간에 동아시아국가와 중국의 경제적 성공이 이를 증명해 주고 있다. 말레이시아의 신경제정책(New Economic Policy : NEP)도 말레시아의 말레이인의 경제 및 사회적 조건을 개선하기 위하여 국가가 만든 지대의 한 예이다. 개발 국가의 거버넌스는 다음의 세 가지 요건이 매우 중요하다고 본다.

### 가. 현대적인 양호한 거버넌스의 과제

이는 대부분 거버넌스 역량을 강화하는 것이며 시장을 효율적으로 만드는 조건을 만들기 때문이다. 그러므로 국가의 역량강화 없이는 지속적인 성장에 필요한 기술적, 사회적 및 정치적 조건을 개선할 수 없다는 것이다. 거버넌스 역량은 국가가 지원하는 개발전략과 밀접하게 연결되어 있다. 1960년대와 1970년대에 채택하였던 개발 국가의 개발 전략은 1980년대에 채택한 신자유주의 개발전략과 전적으로 다른 것이다.

## 나. 거버넌스의 우선순위와 역량의 형태

대부분의 경제학자들은 거버넌스가 국가들의 성장전망을 결정하는 중요한 요소의 하나라는 것에는 동의하지만 거버넌스의 우선순위와 거버넌스 역량의 형태에 관해서는 상당한 논의가 있다. 이러한 의견의 불일치는 각국의 시장의 역할과 다른 사회적, 정치적 및 기술적 성격 등 차이에 기인하는 것이다. 이러한 변수들은 지속적 성장이 도약하는데 충족해야 할 필요가 있는 요인들이다.

## 다. 성장 촉진적 거버넌스

성장촉진적인 거버넌스의 접근방법은 개도국에서는 시장은 불완전하여 국가의 개입이 필요하다는 것이다. 시장은 원래 비효율적이며 가장 훌륭한 정치적 의지를 가진다해도 경제의 구조적 특징은 개발이 상당한 정도 이루어질 때 까지는 시장이 불완전한 상태에 머물러 있다는 것이다. 개도국에 있어서 시장의 구조적 제한이 존재한다면 성공적인 발전은 국가가 (민간 및 공공부문에 있어서) 발전능력을 육성/가속화하기 위해서는 결정적인 거버넌스의 역량을 요구하며 (양 부문에서 다시) 생산성 증가를 보장해야 한다는 것이다(Khan, 2006a).

이러한 거버넌스의 주요목표는 (i) 보다 생산적인 부문으로 자산과 자원을 시장과 비 시장으로 이동하게 하며, (ii) 급속한 기술획득과 생산성 향상을 하기 위하여 인센티브와 강제수단을 이용할 것, (iii) 급속한

사회적 변혁과 발전을 위해서는 정치안정을 유지할 것 등을 열거하고 있다.

이러한 논의를 뒷받침하기 위하여 그들은 지난 50년간의 성공적인 동아시아 개도국들과 다른 개도국들의 경험적 사례를 제시하고 있다[11] (Khan, 2006b). 이러한 개도국들이 시장촉진적인 조건도 매우 빈약하였고 기술적 후진성과 높은 거래비용 등 불리한 여건 하에서도 성장을 성취할 수 있었던 것은 효과적인 제도(effective institution)를 가지고 있었기 때문이라고 주장하고 있다. 이 접근방법은 시장촉진적인 거버넌스와 다른 거버넌스 역량의 중요성을 인정하고 있다. 이 견해는 많은 정치학자와 공공 포럼에서 매우 인기가 있다(Amsden 1989; Aoki et al., 1997).

경제성장은 유리한 결과를 요구한다. 그러므로 거버넌스 역량은 적어도 다음의 세 가지의 상호 연관된 과정을 요구한다. (i) 국가가 발전 초기 단계에 전염병과 같은 비 시장 자산이전(non-market asset transfer)을 관리하는데 사용할 거버넌스 역량을 포함한다. 지속적인 성장은 생산적 투자동기를 만들고 생산적 투자자들로 하여금 그들의 미래보상을 기대하도록 하는 거버넌스 역량에 달려 있다. (ii) 개도국은 기술을 얻고 일을 조직하고 지식을 사용하는 새로운 방법을 배우는데 전략적으로

11) 이 논문은 1960-2000년에 걸쳐 한국(1960년대-1980년대 초), 말레이시아(1980년대, 1990년대), 인도(1960년대-1990년대)와 라틴 아메리카(1950년대-1970년대와 1980년 이후)의 사례연구를 통하여 성장촉진전략 과 그에 관련된 거버넌스의 역량을 비교/논의하고 있다. 특히 〈표 1〉은 이러한 내용을 간결하게 요약하고 있다.

적응하지 않으면 안 된다. 이러한 학습과정은 국가나 기업이 부담해야 할 비용과 시간이 필요하다. 급속한 기술습득의 성패는 거버넌스 역량과 밀접한 관계가 있다. 이 거버넌스는 국가가 이러한 학습과정을 효과적으로 훈련시키고 이에 포함된 지대를 관리하게 된다. (iii) 지속적인 성장은 후원자(patron)와 수혜자(client)정치가 구조적이며 단기적으로 변화시키기 힘든 여건 하에서 정치적 안정의 유지를 요구한다.

## 2. 개발 국가의 지대추구

신고전학파 경제이론에서는 부패는 언제나 경제사회에 손실을 끼치는 부정적인 것으로 간주하고 있다. 그러나 개발 국가 이론에서는 많은 국가의 개입은 경제발전촉진의 중요한 요인으로 간주하고 있다(이혁구, 2014; 김시윤, 1999). 만약 국가가 경제발전에 개입하여 이 개입이 부패의 기회를 조성한다면 부패를 조성하는 비용이 아주 없지 않는 한, 부패는 현저한 경제적 역동성과 함께 공존하게 마련이다. 따라서 신고전학파 경제이론은 정부의 개입은 지대를 창출하게 되므로 부패는 원천적으로 존재하는 것으로 간주하고 있다. 그러나 부패는 개인이나 집단에 의한 지대의 착복으로 간주할 수 있다. 이러한 지대의 오용은 명백한 부패의 경우이다. 그러므로 얻은 지대가 어떻게 그리고 누구에 의하여 사용된 것인가를 규명하는 것은 중요한 일이다. 물론 모든 착복한 지대가 비효율적이고 성장을 저지시키는 것은 아니다. 만약 정부개입에 의한 지대를 경제의 생산적인 부문에 재투자하는 경우에는 이는 경제발전에 크게 기여할 수 있으며 사회적으로 유익한 결과를 초래하게 된다

(Bhagwati, 1982). 결국, 부패의 부정적 효과(비용)가 긍정적 효과(편익)보다 작다면 부패의 총체적 순 효과는 긍정적일 것이다.

더 나아가서 개발 국가의 정부개입이 경제나 정치에 필요하며 법에 의하여 허용되고 규제된다. 예컨대, 정부의 개입은 다음과 같은 사항을 열거할 수 있다. (i) 국내산업 육성을 위한 조세와 관세의 관리, (ii) 금융시장의 규제, (iii) 투자의 배당과 토지사용의 허가, (iv) 신용대출의 배분과 (v) 인프라 구축의 우선순위 결정 등을 들 수 있다[12](Kim, 2010). 이러한 형태의 개입은 급속한 사회적 발전과 선진국 발전수준에로의 추구 등을 위한 정책으로 국가가 수립한 중요한 개입형태이다. 이러한 분야에서 생기는 지대(부패)는 경제성장과 분배면 에서 경제에 중요한 효과를 제공할 수 있다. 국가의 발전목표와 단결을 추구하는 지대의 형성은 단순히 부패로만 간주해서는 안 된다.

개발 국가의 정부개입은 경제발전이나 정치적 안정을 위하여 필요한 것이다. 이러한 형태의 부패는 경제성장 또는 경제침체와 연관되어 있으며 이는 어떻게 절대적으로 필요한 개입(시장규제, 산업육성, 정치적 안정을 위한 보조금)이 운영되는가에 따라 좌우된다. 반부패정책은 그 수행을 개선해야 하고 부패를 감소하는 노력을 추구해야 하지만 정부의 개입을 제거해서는 안 된다는 입장을 내세우고 있다(Khan, 2004a).

12) 각주 6)를 참조 할 것

# VII. 부패와 발전에 관한 제반가설

## 1. 부패와 경제발전에 관한 제반가설

### 가. 개관

부패에 관한 연구는 광범위하고 다양하다. 그러나 여기에서는 부패와 경제발전 간에 관계와 부패와 원조 간에 관계 만에 국한하려고 한다. 많은 경험적 연구는 부패와 경제발전의 인과관계의 발굴에 지대한 영향을 미쳤다. 부패는 경제발전에 유익한 것인가 혹은 불리한 것인가? 이 문제는 ironic하고도 도발적인 것으로 보인다. 그러나 이 문제는 아직도 경제학자 간 논쟁 대상이 되고 있다. 그리하여 부패가 성장에 미치는 효과에 관한 연구결과는 아래와 같이 두 가지의 대립된 가설이 끊임없는 논쟁상태 하에 있다. 부패가 경제발전의 바퀴 회전을 방해하느냐 또는 촉진하느냐의 문제로 널리 논의되어 왔다. 따라서 많은 학자들은 부패가 경제성장에 미치는 영향을 확인하려고 다각적으로 노력하게 되었다. 그러나 부패가 성장에 미치는 효과에 관한 연구결과는 아래와 같이 두 가지의 대립된 가설이 끊임없는 논쟁상태에 있다. 즉, 부패가 경제발전의 바퀴회전을 방해하느냐 또는 촉진하느냐의 문제는 널리 논의되어 왔다. 두개의 가설의 논쟁의 핵심은 낮은 질의 거버넌스를 가진 부패의 배합정도에 달려 있다. 부패가 윤활유가 되느냐 또는 저해작용을 하는 거버넌스의 측면은 많이 있겠지만 여기에서는 주로 두 가지 가설에 한정하고 있다. 하나는 관료의 나쁜 기능에 관계된

것인 반면에 다른 가설은 공적 권한에 의한 정책선택과 관련된 것이다.

대체로 부패와 경제성장에 관한 가설은 부패의 성장저해가설(sanding the wheels of growth hypothesis)과 부패의 성장촉진가설(greasing the wheels of growth hypothesis)로 대별된다. 물론 두 가설 중 어느 것이 더 현실세계를 잘 반영하는가는 이론적 토대만으로 해답할 수 없으며 이는 경험적인 문제이다. 그런데 경험적 연구는 부패의 수량화 작업이 필요하다. 부패는 은밀하고 비밀스러운 것으로 그의 측정은 매우 어렵다. 그러므로 경험적 연구는 매우 불충한 면이 있다.

### 나. 부패의 성장저해가설(sanding the wheels of growth hypothesis)

이 가설은 부패한 공직자들은 뇌물을 더 얻기 위하여 업무처리 과정을 지연시킬 수도 있다. 더욱이 가령 프로젝트의 인가를 얻으려고 할 때 많은 독립된 기관이 개입될 때에는 뇌물비용이 증가하여 부패의 비용은 보다 커질 것이다. 부패는 기업 활동비용에 가산되며 의사결정과정에 있어서 불확실성을 심각하게 초래하기 때문에 경제성장을 저해한다고 주장한다. 즉, 이 견해의 지지자들은 부패(여러 가지 형태로 공직자에게 뇌물의 지불)는 경제성장의 윤활유의 역할을 하지 못하고 오히려 경제성장의 엔진이 잘 회전되지 못하도록 방해한다고 논하고 있다. 이 견해의 제안자들은 부패가 효율성을 저하시키고 결국 투자와 성장을 저해한다고 주장하고 있다(Myrdal, 1968; Shleifer & Vishny, 1993; Ades & D. Tella, 1999; Mauro, 1995, 1996; Tanzi, V & Davoodi, 1997).

경제성장을 1인당 GDP로 측정한다면 일부 학자들은 경제발전에 따라 부패는 급격하게 감소한다는 결론을 얻고 있다(Paldam, 2002; Montinola & Jackman 2002). Tanzi & Davoodi(1997)는 97개국의 횡단분석(cross-section analysis)을 통하여 부패가 경제성장을 감소시킨다는 경험적 증거를 발견하였다. Leite & Weidmann(1999)과 Poirson(1998)의 연구도 이와 유사한 결과를 보여주고 있다. 아프리카에 있어서 부패가 경제성장에 미치는 파급효과에 관하여 Gymiah-Brempong(2002)도 부패의 증가가 GDP성장률과 1인당 소득을 감소시킨다는 경험적 증거를 발견하였다. 그러나 부패가 성장에 미치는 효과에 관한 연구결과는 아래와 같이 두 가지의 대립된 가설이 끊임없는 논쟁상태 하에 있다. 부패가 경제발전의 바퀴의 회전을 방해하느냐 또는 촉진하느냐의 문제는 널리 논의되어 왔다.

최근에는 횡단분석과 부패지수를 사용한 수많은 연구는 부패가 경제변수에 미치는 효과를 발표하였다. 이러한 결과는 부패가 많은 국가들의 경제성장률에 부의 효과를 준다는 것이다. 즉, 다음과 같은 의견을 제시하고 있다.

1) 부패는 투자를 감소시키고 결국 이는 경제성장률을 감소시킨다(Mauro, 1995). 그러한 투자 감소는 부패가 만든 높은 비용과 불확실성에 의하여 일어난다고 보는 것이다. 이 분석에 있어서 성장률 감소는 투자율 감소의 직접적인 결과라는 것이다. 다시 말하면 이 분석은 성장을 투자의 함수로 보는 생산함수를 바탕으로 하고 있다.

2) 부패는 교육과 보건에 대한 지출을 감소시킨다. 왜냐하면 교육 및 보건을 위한 공공지출은 예산결정을 담당한 사람들 측의 부패업무를 쉽게 부여하기 때문이다(Mauro, 1996).

3) 부패는 공공투자를 증대시킨다. 왜냐하면 공공투자프로젝트는 뇌물을 받는 공직자에 의하여 쉽게 조작할 수 있기 때문이다(Tanzi & Di Tella 1997). 또한 부패는 역시 투자에 대한 산업정책의 효과를 교란시킨다(Ades & Di Tella, 1999).

4) 부패는 교육과 보건에 대한 지출항목과 유사한 운영과 유지를 위한 지출을 감소시킨다(Tanzi & Davoodi, 1997).

5) 부패는 공공투자와 일국의 인프라의 생산성을 감소시킨다(Tanzi & Davoodi, 1997).

6) 부패는 조세행정과 관세에 대해 가지고 있는 충격 때문에 주로 조세수입을 감소시킨다. 그 결과 정부가 필요한 정부지출을 수행할 능력을 감소시키게 된다(Tanzi & Davoodi, 1997).

7) 부패는 투자소득에 대한 과세로 작용하여 투자자에게 나쁜 환경을 조성한다는 것이다(Bardhan, 1997: 1328).

8) 부패공직자들은 불필요한 행정조치를 지체하여 사업의 거래비용을

증대시킨다. 부패공직자들은 더 많은 뇌물을 얻기 위하여 행정조치를 가속화하지 않고 오히려 지연시킨다(Myrdal, 1968).

9) 부패는 자원을 그들이 착수할 프로젝트자금에서 뇌물로 전용해 쓰기 때문에 투자의 질을 저하시킨다는 것이다.(Tanzi and Davoodi, 1997)

10) 부패는 외국투자를 감축시킨다. 왜냐하면 부패는 조세와 같은 효과를 가지므로 사실상 조세로 작용한다(Wei, 1997a). 부패수준이 예측하기 어려울수록 (그 변동이 크기 때문에) 외국직접투자의 충격은 크다. 커다란 변동은 부패가 예측 불가능한 무작위 조세와 같이 행동하게 만든다(Wei, 1997b). 결국 부패와 그의 예측불가능성의 증대는 기업에 대한 조세율 증가에 해당한다.

11) 부패는 경제성장의 부의 영향을 통하여 소득불평등과 빈곤을 초래한다(Gupta, et al, 1998).

12) 부패는 시장실패의 상황을 악화시키며 결국 경제발전을 저해하게 된다. 요컨대 시장실패의 경로를 통하여 작용하는 부패는 뇌물에 관련된 사람에게 이익을 주게 되며 사회 전체적으로는 후생손실을 끼치게 된다 (Wanasilp, 2014).

이상과 같이 결국 부패는 일국의 경제성장의 바퀴회전(발전 속도)을

저해한다고 보는 것이다. 이러한 주장에도 불구하고 후술하는 바와 같이 일부 학자들은 부패가 반드시 경제발전의 바퀴회전을 저해한다고 보지 않고 있는 것이다.

### 다. 부패의 성장촉진가설(greasing the wheels of growth hypothesis)

이 가설은 부패가 경제성장에 유리한 효과를 가져 오게 된다고 주장하고 있다. 이 견해의 지지자들은 부패(여러 가지 형태로 공직자에게 뇌물의 지불)는 윤활유같이 작용하고 경제성장의 엔진이 잘 회전되도록 한다고 논하고 있다. 왜냐하면 뇌물은 공직자들로 하여금 프로젝트 승인과정을 더욱 효과적으로 단축시키는데 도움이 되기 때문이다. 요약하면 이 가설은 뇌물은 난제해결방안으로 작용함으로서 효율성을 높이고 나아가서 투자와 성장을 촉진시킨다는 것이다.

이 견해의 옹호자들은 부패는 경제의 효율성을 초래하고 경제성장을 촉진시킨다는 것이다(Leff, 1964; Huntington, 1968; Summers, 1977; Acemoglu & Verdier, 1998). 부패의 경제발전 촉진가설은 불완전한 제도로 인하여 교란이 일어나는 비이상적인 세계(non-ideal world) 하에서는 부패는 경제성장에 유익하다는 주장을 펴고 있다(Leff, 1964; Huntington, 1968; Leys, 1965). Colombatto에 의한 실증적 연구에 의하면 부패는 선진국은 물론 전체주의 국가에서도 효율성에 기여한다는 것을 보여주고 있다(Colombatto, 2003).

부패는 경제의 효율성을 제고시키고 경제성장도 증진시킨다는 견해를 다음과 같이 좀 더 구체적으로 논할 수 있다.

1) Leff(1964)와 Huntington(1968)은 효율성을 증진시킨다는 견해를 피력하고 있다. 왜냐하면 부패는 투자를 저해하는 정부가 부과한 경직성을 제거하고 경제성장에 유리한 다른 경제적 결정을 중재 내지 조정해 주기 때문이다. 이와 같이 부패는 메카니즘에 윤활유를 공급하거나 그 처리과정에 윤활유를 공급한다는 것이다. 이러한 주장은 부패가 만연한 동남아(예로 태국과 인도네시아)일부국가에 고도성장을 설명하는데 사용된다. Huntington는 주장하기를 경제성장면에서 볼 때 경직되고 과도하게 중앙집권화 된 불성실한 관료를 가진 사회는 경직되고 과도하게 중앙집권화 된 성실한 관료를 가진 사회보다 한 가지가 더 나쁘다는 것이다.(Huntington, 1968: 69) 부패는 관료적 규정을 회피할 수 있으며 효율성을 향상시키고 성장을 촉진하는 분쟁 없는 방안으로 사용된다.

2) Beck & Maher(1986)과 Lien(1986)은 경쟁 입찰에 있어서 가장 효율적인 입찰자들은 가장 많은 뇌물을 제공할 수 있음을 보여주는 모델을 만들었다. 그러므로 뇌물은 프로젝트를 가장 효율적인 기업에 할당함으로서 효율을 증대시킬 수 있다는 것이다.

3) Lui(1985)는 논하기를 시간은 사람에 따라 각기 다른 가치를 부여하고 있다. 즉, 시간의 가치는 그들의 소득수준과 그들의 시간의

기회비용에 따라 좌우된다. 시간이 가장 가치 있는 사람들은 맨 앞에 끼어들기를 함으로서 공직자들로 하여금 시간을 절약하도록 뇌물을 제공한다. 즉 결정을 빠르게 만든다. 그리하여 부패는 효율적으로 된다. 왜냐하면 부패는 시간이 가장 큰 가치를 가진 사람들을 위하여 시간을 절약해 주기 때문이다. Lui(1996)의 최근 논문에 따르면 부패는 일부의 경우에는 자원배분을 개선하는 반면에 부패는 경제성장을 감소시키기도 한다. 왜냐하면 부패는 부패기회를 개선하는데 사용할 일종의 인적 자본을 얻을 동기를 일부 개인에게 제공하기 때문이다. 이러한 논의는 후에 논할 Baumol과 Murphy에 의한 주장과 연관성이 있다.

4) 부패는 한 나라를 단결할 수 있는 자금을 얻게 함으로서 유용한 정치적 접착제가 될 수 있다(Graziano, 1980).

5) 뇌물은 낮은 임금을 보완해 준다. 이리하여 부패는 정부로 하여금 성장을 지원할 수 있는 낮은 조세부담을 유지하도록 할 수 있다. (Tullock, 1996; Becker & Stigler, 1974) 여기에서 문제는 낮은 조세부담이 낮은 정도의 부패보다 경제성장에 더 유리한가 여부에 달려 있다.

6) Klitgaard(1988)는 논박하기를 경제성장은 작지만 최적 수준의 부패와 공존할 수 있다는 것이다. 이러한 주장은 부패가 감소됨에 따라 이를 제거하는데 점차 더 많은 비용이 들기 때문이며 부패를 제거할 때 얻는 이익보다 더 많은 경제적 비용을 부담해야 하기 때문이다.

## 라. 결론

지금까지 부패와 경제성장에 관한 두 개의 가설을 중심으로 논의하였다. 이 두 가설을 검증하기 위하여 부패, 경제성장, 투자와 거버넌스의 상호작용을 보았다. 총체적인 연구결과를 볼 때 경제성장저해가설이 강력한 지지를 받는 반면에 경제성장촉진가설은 지지를 받지 못하였다. 그러나 매우 협의의 의미에서 부패는 일을 가속화시키는 윤활유의 역할을 하며 특수한 경우에는 기업가가 부의 창조를 하도록 도움을 준다. 광의의 의미에서는 부패는 경제발전에 장애요인으로 작용한다는 견해가 많은 지지를 받고 있다.

또한 Me'on & Khalid(2005)는 1970-1998년에 걸쳐 63~71개 국가를 포함한 방대한 연구를 하였다. 그들의 연구에 의하면 취약한 법치, 비효율적인 정부와 정치적인 폭력은 부패의 투자에 대한 부의 효과를 더 악화시키는 경향이 있다는 것이다. 더욱이 부패는 취약한 법치와 비효율적인 정부로부터 고통을 받는 국가에서는 경제성장을 둔화시킨다고 결론짓고 있다. 이런 경우에는 투자에 영향을 받지 않고도 부패는 경제성장을 둔화될 수 있다는 것이다. 결론적으로 말하면 부패는 투자의 감소를 통하여 성장에 충격을 줄 뿐만 아니라 다른 경로를 통하여서도 충격을 줄 수 있다는 것이다. 즉, 부패가 경제발전을 저해하는 경로가 많이 있는데 그 중 감소된 국내투자, 감소된 외국직접투자, 과도한 정부지출, 정부지출의 구성, 인적 자본, 정치안정, 부패에 의한 시장실패 등이 있는 것이다. 더욱 덜 효율적이지만 더욱 조작 가능한 공공

프로젝트를 수행하기 위하여 그 대신에 교육 및 보건 분야와 인프라 유지 등을 배제하고 있다. 부패가 경제성장에 영향을 미치는 더 많은 추가적 경로에 관한 공식적이고 심도 있는 분석은 앞으로의 연구에 활로를 제공하게 될 것이다. 더욱이 부패수준의 평가와 제도의 질의 측정은 아직도 초기단계에 놓여 있으며 개선되어야 한다. 부패와 관련하여 지속 가능한 발전을 도모하기 위해서는 경제적, 정치적 및 사법제도들이 어떤 역할을 해야 하는가를 신중히 검토할 필요가 있다.

Ali & Issue(2003)는 부패의 제반 요인을 탐색하였다. 그들은 교육, 정치체제, 국가의 형태, 인종, 사법의 효율성, 정치적 자유와 정부의 규모 등이 국가 간에 부패의 차이를 설명하는 정도를 조사하였다. 그들은 부패의 결정요인에 대한 파악이 정부로 하여금 부패의 해로운 효과를 억제하고 통제하는 제반조치를 제정하고 수행하는데 도움이 된다고 주장하고 있다(Ali & Issue, 2003).

## 2. 부패와 원조

개도국에 있어서 외국 원조프로그램에 대한 수요는 아직도 매우 큰 편이다. 왜냐하면 많은 개도국들은 2015년까지 MDGs를 달성하기 위하여 최대의 노력을 경주하고 있기 때문이다. 그러나 개도국에 있어서 경제성장을 촉진시키는데 있어서 대외원조의 효과성은 아직도 논쟁의 대상이 되고 있다. 대외원조프로그램의 비평가들은 말하기를 "대외원조는 부패를 육성하고 거버넌스를 악화시킨다"고 한다. 이와 반대로 최근의

한 연구는 지적하기를 1997년 이래 다자간 원조(multilateral aid)는 낮은 수준의 부패를 가져온다는 것이다(Charron, 2011). 그의 연구는 공적 개발원조(ODA)는 1986-2006년간에 걸쳐 부패수준 감소에 적극적인 효과를 주었다는 경험적 증거를 제시하였다. 이와 유사하게 Taveres도 원조는 부패를 축소시킨다는 결론을 도출하였다(Taveres, 2003).

대외원조가 부패를 조장하던 또는 축소하던 간에 경험적 연구는 부패는 대외원조프로그램의 효과를 감소시킬 수 있다는 것을 보여주고 있다. 왜냐하면 부패된 공직자는 개인목적을 위하여 자금의 일부를 착복하기 때문이다(Ranis & Mahmood, 1992; Boone, 1996). Burnside와 Dollar(2000)는 주장하기를 "대외원조는 수원국이 좋은 정책을 수행할 수 있는 효과적인 제도를 갖추고 있을 때만 경제성장에 적극적인 효과를 발휘한다"는 것이다. 그들의 이러한 주장은 부패정부는 원조를 현명하게 사용하지 못하며 외부의 원조기구는 그들의 부패관습을 강제로 바꿀 수 없다는 사실에 근거를 두고 있다(Burnside & Dollar, 2004). 다른 연구들도 Burnside와 Dollar의 연구결과를 지지하고 있다(Collier & Dehn, 2001; Collier & Dollar, 2002). Kaufmann 역시 경험적 연구를 통하여 프로젝트 성공의 가능성이나 투자와 경제성장의 장기적 지속성은 부패가 작은 수원국가에 비하여 부패가 심한 수원국가가 훨씬 작다는 것을 지적하고 있다(Kaufmann, 2006). 그러므로 대외원조가 경제성장을 촉진시키기 위해서는 그 개도국은 우선 양호한 거버넌스와 낮은 수준의 부패를 갖추어야 한다고 본다. 부패가 만연하고 경제를 잘못 관리하는 개도국은 결국 원조프로그램의 수혜를 받을 수 없게 된다는 것이다.

양자 및 다자간 원조기구들은 원조문제에 대한 주요해결책은 잠재적인 수원 국의 거버넌스의 질을 바탕으로 하여 원조를 배분해야 한다는데 동의하고 있는 것이다. 많은 국제원조기구들은 그들의 원조정책이 선택적이며 좋은 정책을 지닌 정직한 정부를 좋아하지만 과거의 원조 분석에 의하면 이러한 의도가 행동으로 옮기지 않았다는 것을 보여주고 있다. Alesina와 Weder(2002)는 그들이 효과적이고 정직한 정부를 가진 국가에 더 많은 원조를 제공한다는 원조기구의 과장된 주장을 믿지 않고 있다. 그들에 의하면 부패한 정부도 높은 수준의 부패기록을 가진 국가보다 더 많은 원조를 받는다고 주장하고 있다. Svensson(2000)도 이와 유사한 주장을 하고 있다.

그러나 많은 연구는 원조기구들은 잘 통치되는 수원국에 더 많은 원조를 제공하려는 의사는 모두 다르다는 것을 발견하였다. 대부분의 원조공여국가들은 수원국의 부패수준을 고려하지 않지만(Neumayer, 2003; Svensson, 2000; Alesina & Weder, 2002) 호주와 북구 제국들은 그들의 양호한 거버넌스를 위하여 원조를 제공하는 것으로 보고되었다 (Alesina & Weder, 2002). Dollar와 Levin(2004)도 대부분의 원조기구들은 건전한 거버넌스의 측정과 그들의 원조배분 간에 적극적인 관계를 보여주고 있음을 발견하였다.

(계속)

## 참고문헌

### 국내문헌


곽재성, 김달현(2012). “발전과정에 있어서 역량개발의 역할”, 한국의 개발협력 2012-3호, 대외협력기금, 한국수출입은행

김달현 (2011). ‘민주적 거버넌스와 경제발전’, 국제개발협력, 제3호, pp. 8-9, 국제개발협력학회.

김달현(2010). “발전과정에 있어서 제도개혁의 역할과 역량개발”, 국제개발협력 연구, 제2권 제2호, pp.58, 한국국제협력단.

김시윤(1999). “국가개입과 경제성장-지대추구론 비판을 중심으로”, 한국행정논집, 제11권 제4호, pp.755-773.

김행범(2014). “지대추구”, 황수연 외 고든 털럭교수의 학문세계와 한국에 주는 시사성 내, 자유경제원 추모토론회, pp. 26-27, 2014. 12. 3.

서창영(1993). “한국정치의 후견인-수혜자관계: 제5공화국의 하나회 인맥에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 정치학과 석사논문.

이혁구(2014). “지대추구행위가 중국의 경제성장에 미치는 영향”, 아태연구, 제 21권 제4호, 경희대학교 국제지역연구원, pp.32-45.

정성진(2004). “부패의 정치경제학: 맑스주의적 접근”. http://www.cafe.naver.com/socialist/109 [검색일 : 2014. 9. 10]

최승노(2010a). “지대추구비용지수의 계산과 시사점”, 자유경제원 http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=cfeorg&logNo=140101444287 [검색일 : 2012.8.20.]

최승노(2010b). 지대추구비용을 줄이기 위한 정책방안, 자유경제원 http://www.cfe.org/mboard/bbsDetail.asp?cid=mn2006122120174&idx [검색일 : 2012.8.20.]

황수연(2014). ‘고든 털럭교수의 학문적 업적’, 황수연 외 고든 털럭교수의 학문 세계와 한국에 주는 시사성 내, 자유경제원 추모토론회, pp. 21-22, 2014. 12. 3.

## 해외문헌


Acemoglu, D and Verdier, T (1998). “Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach”, Economic Journal, Vol. 108, No. 450, pp. 1381-1403.

Ades, Alberto & Di Tella, Rafael (1999). “Rents, Competition and Corruption”, American Economic Review, Vol. 89, No. 4, pp. 982-993

Adsera, A, Boix, C & Payne, M (2000). “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, Working Paper 438, Inter-American Development Bank Research Department, Washington, DC

Aidt, Toke S (2009). “Corruption, Institutions and Economic Development”, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 25, No.2, pp. 271-291.

Alesina, A and Weder, B (2002). “Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?”, The American Economic Review, Vol. 92, No. 4, pp. 1126-1137.

Ali, A.M and Issue, H.S (2003). “Determinants of Economic Corruption: A Cross Country Comparison”, Casto Journal, Vol.22, Issue 3, pp. 449-466

Alston and Mueller, B (2005). “Property Right and the State”, in Menard, C & Shirly, M.M, Handbook of New Institutional Economics, Dortrecht Springer.

Amsden Alice (1989). “Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization”, Oxford: Oxford University Press.

Aoki, M., Kim, H-K., & Okuni-Fujiwara, M.(ed.)(1997). “The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis”, Clarendon Press, Oxford.

Argandona, A (2003). “Private-to-Private Corruption”, Journal of Bushiness Ethics, Vol. 47, No. 2, pp. 253-267.

Aston, T.H & C.H.E. Philpin(ed.) (1987). “The Brenner Debate: Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe”, Cambridge: Cambridge University Press.

Bachmann, G & Prufer, G (2005). “Korruptions pravention und Corporate Governance”, Zeitschrift fuer Rechtpolitik, Vol. 38, pp. 09-113.

Back, H & Hadenius, A (2008). "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship", Governance, Vol. 21, No. 1, pp. 1-24.

Bardhan, P (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues", Journal of Economic Literature, Vol. 35, No. 3, pp. 1320-1346.

Beck, P. J & Maher, M.W (1986). "Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets", Economic Letters, 20, pp. 1-5.

Becker, G (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach", Journal of Political Economy, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217.

Becker, G.S and Stigler, J.G (1974). "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation for Employees", Journal of Legal Studies January, pp. 1-18.

Bernholz, P (1986). "Growth of Government, Economic Growth and Individual Freedom", Journal of Institutional and Theoretical Economics, vol. 142, No. 4, pp. 661-683.

Bhagwati, J. (1982). "Directively Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", Journal of Political Economy, Vol. 90, No. 5.

Boone, P (1996). "Politics an the Effectiveness of Foreign Aid", European Economic Review, Vol. 40, Issue. 2, pp. 289-329.

Brinkerhoff, D.W (2000). "Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytical Framework", Public Administration and Development, Vol. 20, No.3, pp. 239-252.

Buchanan, J.M (2003). "Public Choice: Politics Without Romance", Policy, Vol. 19, No. 3, pp. 13-18.

Buchanan, J.M, Tollison, R.D and Tullock, G (1980). "Toward a Theory of the Rent-Seeking Society", College Station: Texas A&M University Press.

Buchanan, J.M & Tullock, G (eds.) (1962). "The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy", Ann Arbor: University of Michigan Press, Michigan.

Burnside, C & Dollar, D (2004). "Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence", World Bank Policy Research Working Paper 3251, World Bank, Washington, DC.

Burnside, C and Dollar, C (2000). "Aid, Policies and Growth", American Economic Review, Vol. 90, No. 4, pp. 847-868.

Chabal, P and Daloz, Jean-Pascal (1999). “Africa Works: Disorder as Political Instrument”, Oxford and Indianapolis: James Curreyand Indiana University Press.
Charron, N (2011). “Exploring the Impact of Foreign Aid on Corruption: Has the Anti-Corruption Movement been Effective?”, The Developing Economics, Vol. 49, No.1, pp. 66-88.
Chowdhury, S.K (2004). “The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test”, Economic Letters, Vol. 85, Issue. 1, pp. 69-81.
Collier, P & Dehn, J (2001). “Aid, Shocks and Growth”, Policy Research Working Paper No. 2688, World Bank, Washington, DC.
Collier, P & Dollar, D (2002). “Aid Allocation and Poverty Reduction”, European Economic Review, Vol. 46, Issue. 8, pp. 145-1500.
Colombatto, E (2003). “Why is Corruption Tolerated?”, Review of Australian Economics, Vol. 164, pp. 363-379.
Della Porta, D & Vannucci Alberto (1997). “The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case”, Crime, Law and Social Change, Vol. 27.
Dollar, D and Levin, V (2004). “The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002”, Working Paper No. 3299, World Bank, Washington, DC.
Ekelund, R.B and Tollison, R.D (1997). “Policised Economies: Monarchy, Monopoly and Mercantilism”, Texas A & M University Press, College Station.
Elliot, KA (1997). “Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations”, in Elliot, E.A(ed.) Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, Washington, DC, pp. 175-233.
Fahim, K, Slackman, M & Rohde, D (2011). “Egypt's Ire Turns to Confident of Mubarak's Son”, The New York Times, p. A1 http://www.nytime.com/2011/02/07/world/middleeast/07corruption.html(2011. 9. 25)
Fjeldstad, O & Isaksen, J (2008). “Anti-Corruption Reform: Challenge, Effects and Limits of World Bank Support Report in External Series”, Working Paper No.7, Independent Evaluation Group (IEG), World Bank, Washington, DC.

Graziano, L (1980). “Clientelismo e Sistema Politico: ll Caso dell’Italia”, Milan: F. Angeli.
Groenendijk, N (1997). “A Principal-Agent Model of Corruption”, Crime, Law & Social Change, Vol. 27, pp. 207-229.
Gupta, S Davoodi, H & Alonzo-Terme, R (1998). “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty”, IMF Working Paper 98/76, IMF, Washington, DC.
Gwartney, JD & Wagner, RE (1988). “Public Choice and the Conduct of Representative Government”, in Gwartney, J. D and Wagner, R.E(eds.) Public Choice and Constitutional Economics, JAI Press, Connecticut
Gymiah-Brempong, K (2002). “Corruption, Economic Growth and Income Inequality in Africa”, Economics of Governance, Vol. 3, No. 3, pp. 183-209.
Harris-White, B (2003). “India Working: Essays on Society and Economy”, Cambridge: Cambridge University Press.
Harris-White, B and White, G (1996). “Liberalization and the New Corruption”, IDS Bulletin Vol. 27, Issue. 2, pp. 1-5.
Hill, K.Q (2003). ‘Democratization and Corruption-Systematic Evidencefrom the American States’, American Politics Research, Vol. 31, No. 6, pp. 613-631
Hodgson, GM & Jiang, S (2007). “The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective”, Journal of Economic Issues, Vol. XLI, No. 4, pp. 1043-1061.
Huntington, Samuel P (1968). “Political Order in Changing Societies”, New Haven: Yale University Press.
Jain, A.K (2001). “Corruption: A Review”, Journal of Economic Surveys, Vol. 15, No. 1, pp. 71-121.
Jenkins, Rob (2000). “Democratic Politics and Economic Reform in India”, Cambridge: Cambridge University.
Johnston (1997). “Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet”, in Kimberly, A.E(ed.) Corruption and Global Economy, Washington: Institute for International Economics, pp. 61-82.
Kaufmann, D (2006). “Myths and Realities of Governance and Corruptions”, in the World Economic Forum Global Competitiveness Report 2005-2006, World Economic Form, New York, pp. 81-98.

Kauffman, D and Kraay, A (2003). “Governance and Growth: Causality Which Way? Evidence for the World, in Brief”, WBI Governance Working Papers and Articles No. 57, World Bank, Washington, DC.
Kauffman, D, Kraay, A and Zoido-Labaton (2002). “Governance Matters”, World Bank, Washington, DC.
Kauffman, D and Kraay, A (2001). “Growth without Governance”. Paper presented at the 5th Economica Panel Meeting, Harvard University, 2001. 4. 26.
Kaufmann, D (1997). “Corruption: the Facts”, Foreign Policy, No. 107, pp. 114-131.
Khan Mutaq H (2006a). “Determinants of Corruption in Developing Countries: The Limits of Conventional Economic Analysis”, in Rose-Ackerman, S(ed.) International Handbook on the Economics of Corruption, Cheltenham: Edward Elgar.
Khan Mustaq H (2006b). “Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward”, G-24 Discussion Paper Series No.24, UNCTAD.
Khan Mustaq H (2004a). ‘Corruption, Governance and Economic Development’, in Jomo, K.S. and Ben Fine(eds.) The New Development Economics, New Dehli: Tulika Press and London: Zed Press
Khan Mustaq H (2004b). ‘State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform’, in Tungodden, Bertil, NicholasStern and Ivar Kolstad(eds.) Toward Pro-Poor Policies: Aid Institut -ions and Globalization, Proceedings of Annual World Bank Confe- -rence on Development Economics, Oxford: Oxford University Press
Khan, Mustaq H (2002). ‘Corruption and Governance in Early Capaitalism: World Bank Strategies and their Limitations’, in Jonathan Pincus, and Jefferey Einters(ed.) Reinventing the World Bank. Cornell University Press, Ithaca.
Khan, M.H (2000a) ‘Rent-Seeking as Process’, in Khan, M. H and Jomo, K.S(ed.) Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia, Cambridge: Cambridge University Press

Khan, M. H. and Jomo, K.S.(ed.) (2000b) Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia. Cambridge: Cambridge University Press.
Khan, M. H (1998). 'Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia, in Robinson, M(ed.) Corruption and Development, London: Frank Cass
Khan, M. H (1996a). 'The Efficiency Implication of Corruption', Journal of International Development 6 (5): 683-96
Khan, M. H (1996b). 'A Typology of Corrupt Transaction in Developing Countries', IDS Bulletin (Liberalization and the New Corruption) 27 (2): 12-2
Kim, Dal Hyun (2010). 'Outward-Looking Development Strategy in the 1960s' in Sung, K.J(ed.) Development Experience of the Korean Economy, Seoul; Kyung Hee University Press
Kim, Eun Mee (1988). 'From Dominance to Symbiosis: State and Chaebol in Korea', Pacific Focus, Vol. 3, No.2, pp.105-121
KleinP. G (1998). 'New Institutional Economics' http://papers.ssm.com/so13/papers.cfm?abstract-id=115811 (검색일 : 2010.10.10.)
Klitgaard, Robert (1991). 'Strategies for Reform', Journal of Democracy, Vol. 2, No. 4, pp. 86-100
Klitgaard, Robert (1988). Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press
Knack, S and Keefer, P (1997). 'Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation', Economic Inquiry 35(3): 590-602
Kpundeh, Sahr (2004). Building State Capacity in Africa, World Bank, Washington, DC
Krueger, Ann (1974). 'The Political Economy of the Rent-Seeking Society', American Economic Review 64(3): 291-303.
Kurer, O (2005). 'Corruption: An Alternative Approach to its Definitionand Measurement', Political Studies, Vol. 53, No.1, pp. 222-239
Lall, S and Teubal, M (1998). 'Market-Stimulating Technology Policies in Developing Countries: a Framework with Examples from East Asia', World Development 26(8): 1369-86
Lamsdorff, JG (2002). 'Corruption and Rent-Seeking', Public Choice, Vol. 113, No. 1-2, pp. 97-125

Lawson, L (2009). 'The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa', Journal of Modern African Studies, Vol. 27, No. 1, pp. 73-100
Leff, Nathaniel (1964). 'Economic Development through Bureaucratic Corruption', American Behavioral Scientist 8: 8-14
Leite, C. and Weidmann, J. (1999). 'Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth', IMF Working Paper 99/85, International Monetary Fund, Washington, DC
Leys, C. (1965). 'What is Problem about Corruption', Journal of Modern African Studies, Vol. 3, No.2, pp. 215-230
Lien, D.H.D. (1986). 'A Note on Competitive Bribery Games', Economic Letters, 22, pp.337-41
Lui, F.T. (1996). 'Three Aspects of Corruption', Contemporary Economic Policy, 14(3) pp. 26-29
Lui, F.T. (1985). An Equilibrium Queuing Model od Bribery, Journal of Political Economy (93), pp. 760-781
McChesney, F.S. (1997). Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion, Cambridge, Mass. Harvard UniversityPress
Marx, Karl (1979). Capital, Vol. 1, Harmondsworth: Penguin
Mauro, P. (2004). The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth, IMF Staff Papers 50(1), pp. 1-18
Mauro, P. (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure, Journal of Public Economics 69(2), pp. 263-279)
Mauro, P. (1997). The Effects of Corruption on Growth, Investment and Slow Economic Growth, IMF Staff Papers 50(1), pp. 1-18
Mauro, P. (1996). 'The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure'," IMF Working Paper 96/98. Washington, DC; International Monetary Fund.
Mauro, P. (1995). 'Corruption and Growth', Quarterly Journal of Economics, 110(3): 681-712
Me'dard, Jean-Francois (2002). Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa, in Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnson(ed.) Political Corruption: Concepts and Contexts, Third Edition, New Brunswick: Transaction Publishers.

Me'on, Pierre-Guillaume & Khalid Sekkat (2005). 'Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?' Public Choice, 122(1-2), 69-97

Montinola, G and Jackman, RW (2002). 'Sources of Corruption: A Cross-Country Study', British Journal of Political Science, Vol. 32, No. 1, pp. 147-170

Mueller, DC. (1989). Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge

Myrdal, G. (1968). Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. Vol. II, Twentieth Century, New York

Neumayer, E. (2003). The Pattern of Aid Giving: The Impact of Good Governance on Development Assistance, Routledge, New York

North Douglas C. (1992). 'The New Institutional Economics and Development', American Economic Association Meetings

North, Douglas C. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance." Cambridge: Cambridge University Press

Nye, Joseph S. (1967). 'Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis', American Political Science Review 61(2): 417-27

Paldam, M (2002). 'The Big Pattern of Corruption, Economics, Culture and Seesaw Dynamics', European Journal of Political Economy, Vol. 18, iss.2, pp. 215-240

Persson, A, Rothstein, B & Teorell, J (2010). 'The Failure of Anti-Corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem,' QOG Working Paper Series 2010:19, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Goteborg

Poirson, H (1998). 'Economic Security, Private Investments, and Growth in Developing Countries', IMF Working Paper 98/4, International Monetary Fund, Washington, DC

Postner, R.A (1975). 'The Social Cost of Monopoly and Regulation,' Jouranl of Political Economy, Vol. 83, pp. 807-827

Pritzl, Rupert F. J (1997). Korruption und Rent-Seeking in Lateinamerika, Zur Politischen Oekonomie autoritaererpolitischer Systeme. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Ranis, G & Mahmood, SA (1992). The Political Economy of Development Policy Change, Basil Blackwell, Oxford
Riker, W.H & Order shook, P.C (1973). Introduction to Positive Political Theory, Prentice Hall, New Jersey
Riley, S P (2000). 'Western Policies and African Realities: The NewAnti-Corruption Agenda', In Hope Sr, K.R and Chikulo B.C(ed.)Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case Studies, Macmillan Press, Basing stock, pp.137-60
Rodrik Dani (2002). Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth, Princeton NJ: Princeton University Press.
Rodrik Dani (2001). 'Trading in Illusions', Foreign Policy, iss. 123, pp. 54-62
Rodrik Dani (1995). Getting Intervention Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich, Economic Policy 20:53-101
Rose-Ackerman, Susan (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge UK: Cambridge University Press
Rose-Ackerman, Susan (1997). 'The Political Economy of Corruption', in Elliot, K.N(ed.) Corruption and the Global Economy, Washington, DC: Institute for International Economics
Rose-Ackerman, Susan (1996). 'The Political Economy of Corruption: Causes and Consequences', Public Policy Journal, 1996, Vol. 4, No. 74, pp.1-4
Rose-Ackerman, Susan (1978). 'Corruption: A Study of Political Economy,' New York: Academic Press
Rose-Ackerman, Susan (1975). 'The Economics of Corruption', Journal of Public Economics, Vol. 4, No. 2, pp. 187-203
Rowley, C.K, Tollison, R.D & Tullock, G(eds.) (1988). 'The Political Economy of Rent-Seeking,' Springer Science & Business Media
Sam Choon-Yin (2011). Curbing Corruption in Public Sector Organizations: Lessons from Singapore's Public Sector(11/04)
Shah, A (2008). 'Neo-liberalism and Corruption', Global Issues, August 19
Shleifer, A and Vishny, R.W (1993). Corruption, Quarterly Journal of Economics, 108(3): 599-617

Stiglitz, J.E (1996). Whither Socialism? Cambridge, Massachusetts: MIT Press
Sullivan, J.D (2006). Corruption, Economic Development, and Governance: Private Sector, Opinion, Issue 2, Global Corporate Governance Forum, IFC
Summers, L. (1977). Speech to the Summit of Eight, Denver, Colorado, June 10
Sung, H.E (2004). 'Democracy and political Corruption: A Cross-National Comparison', Crime, Law & Social Change, Vol. 41, No. 2, pp.179-194
Svensson, J (2005). 'Eight Questions about Corruption', Journal of Economic Perspective, Vol. 19, No.3, pp. 19-42
Svensson, J (2000). 'Foreign Aid and Rent-Seeking', Journal of Inter-national Economics, Vol. 51, iss. 2, pp. 437-461
Szeftel, M (1998). 'Misunderstanding African Politics: Corruption and the Governance Agenda', Review of African Political Economy, Vol. 25, No.76, pp. 221-240
Tanzi, V (1998). 'Corruption around World: Causes, Consequences, Scope and Cures', IMF Working Paper No. 98/63, International Monetary Fund, Washington, DC
Tanzi, V and Davoodi, H (1997). 'Corruption, Public Investment and Growth', IMF Working Paper No. 97/139, International Monetary Fund, Washington, DC
Taveres, Jose (2003). 'Does Foreign Aid Corrupt?', Economic Letters,Vol. 79, iss. 1, pp. 99-106
Tollison, R.D (1982). Rent-Seeking, a survey, Kyklos 35, pp.575-602
Toye, John (2003). 'Changing Perspectives I Development Economics', in Chang, H-J(ed.). Rethinking Development Economics. London: Anthem Press.
Treisman, Daniel (2000). The Causes of Corruption: A Cross National Study, Journal of Public Economics 76: 399-457
Tullock, G. (1996). Corruption Theory and Practice, Contemporary Economic Policy, vol. 14(July), pp. 6-13
Tullock, G. (1980). 'Efficient Rent-Seeking', in Buchanan, JM, Tollison, R.D & Tullock, G(eds.) Toward a Theory of Rent-Seeking Society, College Station: Texas A&M University Press, 97-112

Wade Robert (1990). Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press
Wanakiti, Wanasilp (2014). 'Economic Consequences of Corruption', Proceedings of ICFC
Warig, G (2001). 'East and East Central Africa' in R. Holdes(ed.) Global Corruption Report 2001, Transparency International, Berlin, pp.68-80
Wei, S. J (1997a). 'How Taxing in Corruption on International Investor?' NBER Working Paper No. 6030, Cambridge, Mass. National Bureau of Economic Research
Wei, S. J. (1997b). "Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills", NBER Working Paper No. 6030, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research
Woo-Cumings, Meredith(ed.) (1999). The Development State. Ithaca: Cornell University Press
Wood, Ellen M (2002). 'The Origins of Capitalism: A Longer View.' London: Verso
World Bank (2000). 'Helping Countries to Combat Corruption: Progress at the World Bank since 1997.' World Bank: Washington DC
World Bank (1997). 'World Development Report 1997: The State in a Changing World.' World Development Report 1997. World Bank, Washington, DC.

EDCF

# Ⅱ. 한국의 개발협력


새로운 개발협력 : 한국의 경제발전경험 공유사업(KSP)

박명호 한국외국어대학교 경제학부 교수

GCC 국가와의 지식공유사업(KSP)의 의의와 발전방향

강민협 팀장, 김준희 전문연구원, 전인재 연구원 /
KDI 국제개발협력센터 정책자문·기획실 총괄기획팀

중진국간 지식공유를 통한 개발협력의 의의와 발전방향 :
중부 유럽과의 지식공유사업 협력사례를 바탕으로

이미연 팀장, 박수진 전문연구원, 백진영 연구원 /
KDI 국제개발협력센터 정책자문·평가실 CIS·유럽팀

# 새로운 개발협력 : 한국의 경제발전경험 공유사업(KSP)[1)]

**박명호**
한국외국어대학교 경제학부 교수

## I. 서론

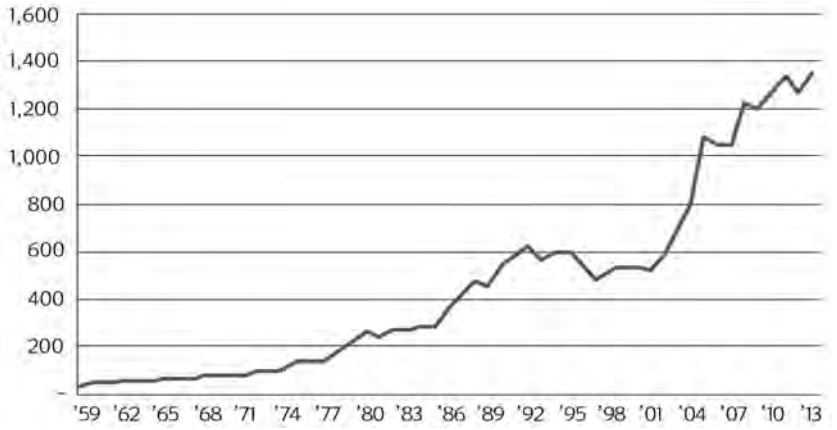
### 1. 원조와 지식공유

국제사회에서 원조는 제2차 세계대전 종전과 더불어 전쟁 피해국과 신생 독립국의 재건을 지원해야 한다는 필요에 의해 등장하였다. 실제로 1980년대까지의 원조는 냉전체제 유지 또는 구 식민지에 대한 지원을 목적으로 실시되었다. 1990년대 이후 냉전체제가 붕괴되면서 원조는 더 이상 체제 이념 선택의 대가로 제공되지는 않았다. 더욱이 원조 피로 및 원조 효과성에 대한 논의가 이루어지며 원조 규모는 축소되었다. 이념 지향적이고 시혜적인 원조의 시대가 끝나면서 원조의 목표를 새롭게 설정해야 한다는 새로운 여론이 형성되었다.

1) 본고는 KDI와의 용역 사업인 〈개발협력의 경제학〉 보고서의 일부로 작성되었음.

〈그림 1〉 DAC 회원국의 ODA 규모 변화(1959–2013)

단위: 억불




자료 : OECD stats.

특히, 원조의 목표를 빈곤 종식으로 설정하면서 수원국의 수요에 맞는 원조를 제공해야 한다는 점 역시 강조되었다. 이와 함께 환경, 여성 등 다양한 분야에 대한 원조의 필요성 역시 대두되었다. 2000년 UN의 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)는 이러한 과정에서 태어난 결실이었다. MDGs는 UN의 189개 회원국과 국제기구가 참여해서 합의를 도출했다는 점에서 매우 긍정적으로 평가된다. MDGs의 그 목표기한이 다 되면서 국제사회는 Post-2015 개발목표인 SDGs(Sustainable Development Goals, SDGs)를 새롭게 수립하였다.

개발도상국에 대한 원조는 그 효과성 측면에서 오랜 기간 논란의 대상이 되었다. 1990년대 이후 국제사회에서는 지난 반세기에 걸친 원조의 역사를 반성하면서 개도국의 효과적인 개발을 위해 무엇이 실질적으로 도움이 될지 그 대안을 모색하였다. 그러면서 개도국에 대한

시혜적이고 일방적인 원조는 점차 개발협력 및 국제협력 중심으로 변모하였다. 이런 과정에서 제시된 효과적인 원조 방식의 하나가 자본과 노동 등 물질적인 자원의 투입 외에 지식을 활용하고 이를 공유하는 것이다. MDGs를 포함하여 국제사회의 다양한 개발 기관들이 추구하는 개도국의 경제성장, 빈곤퇴치, 환경보전 목표를 달성하려면 개발을 촉진할 수 있는 지식을 활용하고 수원국과 이러한 지식을 공유하는 것이 중요한 요소라는 인식이 국제사회의 개발협력 분야에서 공감대가 형성되었다. 이와 더불어 원조의 효과성이 수원국의 정책이나 제도에 의해 크게 영향을 받는다는 인식이 확산되면서 수원국의 제도 구축을 위한 주인의식과 정책 역량의 중요성은 더욱 강조되었다. 이런 인식 하에 세계은행, OECD 등 국제기구와 일부 원조 공여국은 지식공유를 통한 개발협력을 모색하였다. 그러나 대부분 국제기관 및 원조공여국의 지식공유 사업은 지식관리 수준에 그치고 있다.

## 2. KSP 추진 배경 및 의의

한국 정부는 1987년 유상원조를 담당하는 대외경제협력기금(EDCF)과 1991년 무상원조를 담당하는 한국국제협력단(KOICA)을 설립하면서 본격적으로 원조 사업을 시작했다. 그러다가 1997년 외환위기를 계기로 한국 정부는 기존의 개발협력사업의 방향을 새롭게 모색하고자 하였다. 한국의 개발경험을 토대로 국제사회에서 비교우위가 있는 영역에서 다른 개발협력 사업과의 연계를 증진하는 방안을 마련하코자 하였다. 이러한 배경에서 개도국의 원조 수요에 효율적으로 대응하면서 정부의

기업 세계화 전략을 측면에서 지원하는 차원에서 2004년 처음으로 KSP 양자 간 정책자문사업이 시작되었다. 정책자문사업은 2004년 베트남과 우즈베키스탄 두 개 국가를 협력대상국으로 시작하여, KSP 사업의 태동기인 2004년~2009년 동안 총 15개국을 대상으로 약 120개의 주제에 대한 자문을 실시하였다.

동 사업은 정부 대 정부 간 협력 사업으로 정책자문 및 개발 수요가 있는 모든 국가를 대상으로 한국의 경제개발경험 관련 노하우를 공유하고 협력대상국에 적합한 정책대안을 제시하는 경제협력 사업이다. KSP 사업은 협력대상국의 자문수요를 반영하는 수요중심의 사업이지만, 양국 전문가들이 공동으로 참여하여 협력대상국의 정책 및 계획을 분석하여 협력대상국에 적용 가능한 정책대안을 개발하고 그 정책대안을 자문, 정책대화, 역량개발 등 통합된 형태로 전달하는 종합적인 정책컨설팅 프로그램이다.

KSP 사업은 기존의 ODA 대상국 외에 OECD 및 G20 회원국, 자원부국 등 중소득국 이상의 국가들도 대상으로 하며 양자 간 경제협력 관계의 강화에 중점을 두고 있다. 특히 KSP 사업은 협력대상 국가를 체계적이고 지속적으로 지원함으로써 한국 정부와 협력대상국 정부, 기업 등과의 연계를 통해 시너지 효과를 창출하려는 사업이다. 이런 맥락에서 한국은 자원부국 국가를 KSP 사업의 협력대상 국가로 포함시키고 하였다. 그 결과 2007년 쿠웨이트, 2010년 UAE, 사우디아라비아 등 자원부국들 역시 KSP 사업의 협력대상국에 포함되었다.

이와 같이 KSP 사업은 기존 개발도상국을 중심으로 이루어졌던 한국의 경제발전 공유사업에서 시작하여 자원부국 및 중소득국까지 대상 국가를 확대시켰다. 이런 과정을 거치면서 KSP 사업은 기존의 개발협력사업과 차별화되는 새로운 형태의 지식집약적 경제협력사업으로 발전하였다. 특히 수요조사 및 다양한 실태조사, 현지와의 공동연구를 통해 실효성 있는 정책 권고안을 마련하기 위해 노력하였다.

KSP는 한국의 고유한 경제, 사회적 경험을 기초로 한다는 점에서 비교우위를 지닌 사업이다. 한국을 제외한 대부분 선진국의 개발경험은 개도국의 현실과는 너무 동떨어졌다는 점에서 개도국에게 적용하는데 어려움을 지닌다. 반면 한국은 대다수 개도국과 유사하게 식민지 통치, 절대 빈곤 그리고 사회적 혼란 등을 경험하였다. 그럼에도 불구하고 짧은 기간 안에 경제의 선진화와 함께 민주화를 이룩하였다는 점에서 오늘날의 개도국에 시사하는 바가 매우 크다고 평가받는다. 또한 한국은 오랜 기간 원조를 제공하였던 선진국에 비해 원조의 노하우나 원조 규모 측면에서 부족한 실정이다. 그러므로 한국은 개발경험의 공유 및 전수를 비교우위로 삼아 개발협력사업을 추진하는 것이 원조의 효과성 측면에서 바람직한 형태라고 할 수 있다.

한국의 개발경험은 경제성장과 사회개발, 그리고 민주화를 추구하는 많은 개도국에게 벤치마킹의 대상으로 여겨지면서 한국의 개발경험에 대한 수요 또한 지속적으로 증가하고 있다. 한국은 피식민 지배 및 한국전쟁에도 불구하고 한 세대 만에 산업화와 민주화를 성공적으로 달성

하였다. 뿐만 아니라 한국은 1997년과 같은 외환·금융위기를 겪으면서 적극적인 구조조정을 통해 경제의 체질을 강화하였다. 1997년 위기를 극복한 이후, 한국은 2008년 글로벌 금융위기 역시 단기간 내에 극복하였다. 특히 한국 정부는 대외개방을 포함한 시장경제 원리를 견고하게 유지하면서 위기를 극복하였다. 그 결과 위기 이후 한국 경제의 국제사회에서의 위상은 위기 이전보다 훨씬 나아졌다. 이와 같이 한국은 경제개발 초기단계에 필요한 효율적인 자원배분, 개발의 전 단계에 걸친 국토 관리 및 사회발전, 투자와 혁신을 위한 정책, 경제안정화 정책, 위기관리 정책 등 다양한 측면에서 개도국들에 구체적인 교훈을 제공할 것으로 기대된다.

본고에서는 KSP를 경제적 합리성의 시각에서 분석하고 그 의미와 발전방향을 제시하고자 한다. 우선 KSP가 그동안 어떻게 전개되었는지 그리고 현재 당면하고 있는 과제가 무엇인지 살펴보겠다. 이어서 그리고 한국의 발전과정에서 원조의 역할에 대한 분석을 토대로 향후 KSP의 발전방안을 모색하고자 한다. 한국 발전과정에서의 원조의 역할은 KSP 사업이 한국의 발전경험을 기초로 한다는 점에서 그 의미가 크다. 한국이 단기간 빠른 경제성장을 이룩할 수 있었던 배경에는 원조의 도움이 적지 않았다. 그러므로 한국이 받은 원조가 어떤 성격을 지녔고 원조가 한국 사회에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고 이를 토대로 한국이 지향해야 할 원조의 방향을 KSP를 포함해 제시할 수 있다. 또한 본고에서는 원조에 대한 경제적 분석의 관점에서 KSP를 바라보고자 한다. 원조를 바라보는 경제적 시각 중 공여국의 프로젝트 원조 지원의 사례로서

KSP를 분석하고자 한다. 일반적으로 개도국 정부는 부패, 무능 또는 과도한 의욕 등 다양한 이유로 국민의 이익을 제대로 반영하지 못하고 있다. 정부가 국민의 니즈를 반영하지 못하는 개도국의 경우 KSP는 정책 컨설팅 및 역량 강화를 통해 개도국의 후생수준 향상에 크게 기여할 수 있다. 이런 점에서 KSP는 원조 효과성을 극대화 시킬 수 있는 중요한 사례로 간주될 수 있다.

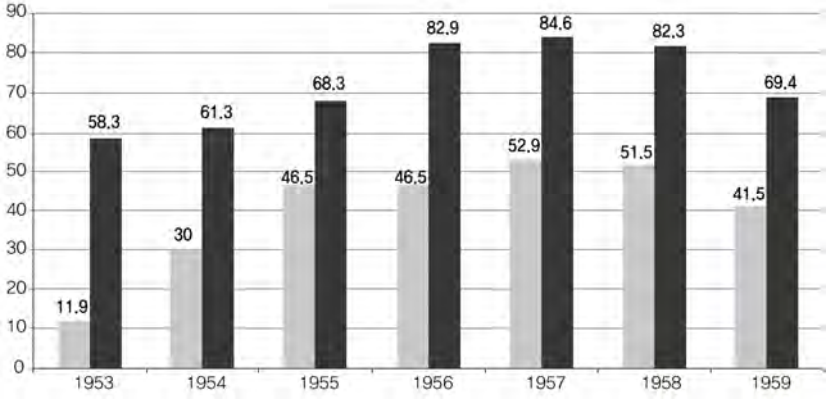
## Ⅱ. 한국의 경제발전과 원조

원조와 경제성장의 관계는 두 가지 측면에서 설명이 가능하다. 한편으로 솔로우의 지적처럼 개도국의 경우 경제성장의 가장 중요한 요인이 자본이다. 그러므로 원조는 개도국의 자본투자를 증대시켜 경제성장을 촉진시킬 수 있다. 개도국의 1인당 자본투자는 매우 낮은 수준이다. 개도국의 투자와 성장이 선순환을 이루려면 대규모 투자가 이루어져야 빈곤의 악순환에서 빠져나올 수 있다. 다른 한편으로 원조가 경제성장과 연결되려면 원조 수혜국 정부의 책무성이 중요하다(Burnside., and Dollar, 2000). 2차 대전 이후 선진국의 원조가 성공적이지 못했던 주요 요인이 수원국 정부의 책무성 부족으로 원조가 제대로 이루어지지 못했기 때문이라고 지적되었다. 그러므로 수원국 정부가 경제성장을 하려는 의지와 함께 원조가 경제성장에 실제로 필요한 방식으로 집행되어야 한다. 이런 두 가지 입장에서 볼 때 한국의 경제성장과 원조의 관계는 어떻게 설명되어지는지 파악하고 이를 토대로 우리의 개발경험에 부합하는 바람직한 원조제공의 근거를 모색하겠다.

## 1. 해방 이후로부터 1960년까지

한국은 해방 이후 1960년 이전까지는 대부분 무상원조를 받았다. 1945년부터 1960년 이전까지의 원조규모를 외국원조수입총괄표를 기준으로 집계한 결과 68.9억 달러로 나타났고, 2010년 불변액 기준으로는 347.2억 달러에 해당한다(김두얼, 류상윤, 2014). 그러나 한국이 경제성장을 본격적으로 이룬 1960년 이후 기간의 원조 규모는 1960년 이전에 비하면 큰 편은 아니었다. 미국 원조가 총수입 및 재정 세입에서 차지하는 비중은 1957년까지 지속적으로 증가하다가 이후 하락세를 나타냈다. 원조 금액이 가장 많았던 해는 1957년으로 3.8억 달러로 당시 재정수입의 52.9%에 달하였다.

〈그림 2〉 총수입 및 총재정 세입에서 원조가 차지하는 비중




주) 회색 : 재정 대비 원조 비율, 검정 : 수입 대비 원조 비중
자료 : 이대근, 2002

해방 후 미국의 원조는 경제적 목적으로만 이루어진 것이 아닌 복잡한 성격의 원조이었다. 미국의 한국 원조는 한국전쟁 당시에는 전쟁 수행을 지원하기 위한 것으로 한국측 입장보다는 미국의 요구가 반영된 원조가 더 많았다. 그렇지만 원조의 규모를 고려할 때 1960년 이전까지 미국의 원조는 한국경제에 결정적인 영향은 미쳤다. 원조가 한국경제에 미친 영향 및 그 특징을 정리하면 다음과 같다(이대근, 2002).

우선, 1960년까지 한국에 제공된 원조의 95%는 미국이 제공하였다. 당시 원조 공여국은 미국과 유엔으로 구분되었고 그 비율은 78.5:21.5로 구성되었다. 그런데 유엔 원조의 대부분 역시 미국의 원조라는 점에서 전체 원조의 95%정도는 미국에 의해 이루어졌다. 그리고 당시 제공된 원조는 모두 무상원조이었다. 한국 전쟁 휴전 이후 제공된 원조는 전체 원조 규모의 50.6%를 차지하였다. 그런데 이들 원조는 현금 형태 아닌 대충자금의 형태로 지원되었다.[2] 원조를 총액 기준으로 살펴보면 전체 금액의 81%는 원자재 및 소비재 도입으로 설비재 도입은 19%에 그쳤다. 특히 민생구호 목적의 원조의 경우 식료품 비중이 높았다. 한편, 원조 규모 측면에서 가장 많은 부분을 차지하였던 FOA 및 ICA 원조의 경우 약 57%가 사회간접자본에 집중되었다. 이와 같이 볼 때 해방 이후부터

2) 미국은 마샬 플랜을 집행할 때 대충자금 방식을 활용하였다. 그리고 대충자금 방식의 원조가 미국과 원조 수원국에 모두 도움이 되리라는 판단하에 개도국을 지원하는 경우에도 대충자금 방식을 활용하였다. 대충자금 지원은 다음의 순서로 집행된다. 우선 미국 정부는 원조규모를 결정하여 미국 금융기관에 자금을 예치한다, 이어서 미국 정부로부터 원조규모를 통보 받은 한국 정부는 민간 수입업자에게 수입물자와 규모를 정하여 원조달러를 배정한다. 그러면 민간 수입업자는 배정된 달러에 상당하는 한화를 한국은행에 납입하고 수입허가증을 받는다. 마지막으로 한국의 수입업자는 수입허가증을 미국 금융기관에 제출하고 물자를 구매하여 한국으로 수입한다.

1960년 시기의 원조는 자본재보다는 소비재에 집중되었다. 그러므로 1960년까지 미국의 원조는 자본축적을 통해 경제성장에 직접 기여했다기보다는 경제안정화 등 간접적 경로를 통해 경제성장에 기여하였다고 평가된다.

**〈표 1〉 시기별 원조 금액**

단위 : 백만불

| 구 분 | GARIOA (1945-48) | ECA/SEC (1949-52) | CRIK (1950-56) | UNKRA (1950-59) | FOA/ICA (1953-61) | PL480 (1955-61) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 금 액 | 409,393 | 201,867 | 457,378 | 122,084 | 1,743,929 | 202,648 |

자료 : 이대근, 2002

미국과 유엔의 원조는 기본적으로 민생안정 및 사회기반시설 구축을 위해 집행되었지만 일부 금액은 한국은 한국인의 인적자본 형성을 위한 역량강화사업에 집중적으로 투자되었다. 한편으로는 공민학교를 설치해서 성인 문해 교육을 집중적으로 지원하였다. 점령군지역의 복구 차원에서 지원되었던 GARIOA 원조에서 일부 금액은 한국 성인의 문맹률 퇴치 차원에서 문해 교육을 위한 공민학교 설치에 활용되었다. 실제로 1946년에서 1948년 기간 15,400개의 공민학교가 설립되었다. 공민학교에서는 읽고 쓰고 셈하기 외에 정치, 경제, 사회, 과학, 상식을 포함해 교육을 통해 민주주의 시민으로서의 소양을 함양시키고자 하였다. 미 군정 하에서의 교육사업에 대한 지원 노력은 대한민국 정부에도 그대로 계승되어 1949년에는 교육법을 제정해 성인 문해와 초등학교 교육의 의무화를 이루어냈다. 특히 성인 문해를 위해 1910년

1월 1일 이후 출생자를 대상으로 농한기에는 최소 200시간, 총 의무 수업일수 최소 70일로 정해서 공민학교 과정을 운영하였다. 교육에 대한 지원은 1950년대에도 지속되어 UNKRA와 FOA/ICA로부터 각각 1,090만, 2,026만 달러의 금액을 교육부문에 지원받았다.

일반인에 대한 시민 교육 차원에서의 공립학교 설립과 함께 미국은 대학교육의 향상을 위해 미네소타 프로젝트를 시행하였다. 미네소타 프로젝트는 대학교육을 강화시키기 위한 프로젝트로 서울대를 집중 지원함으로써 그 영향력을 한국 사회 전반에 확산시키고자 하였다. 당시 미국 정보는 대학을 통한 해외지원사업을 적극 시행하였는데 이는 적은 비용으로 큰 효과를 거두는 사업으로 인식하였기 때문이다. 이런 목적을 위해 동 프로젝트는 서울대학교에게만 1천만 달러 규모로 의과대학, 농과대학, 공과대학의 교수 요원의 역량 강화와 장비를 지원하였다. 당시 서울대학교 교수의 전체 외국 유학 경력 중에서 미네소타 프로젝트가 차지하는 비중은 전체의 80%로 서울대학교 교수의 질적 수준을 높이는 계기가 되었다. 특히, 동 사업은 한국의 의학교육, 의료기술 및 제도의 현대화와 표준화에 기여하였다. 그 결과 한국의 의료수준을 한 단계 업그레이드 시키는데 결정적인 역할을 한 것으로 평가 받는다.

## 2. 1960년 이후

1960년대 이후 한국의 경제발전과정에서 나타난 가장 두드러진

특징의 하나는 차관의 의존도가 높다는 점이다. 우리나라 최초의 양허성 차관은 1959년 1월 동양시멘트의 시설확장을 위해 미국의 개발차관기금(Development Loan Fund, DLF)과 214만 달러 재정차관협정 최초로 체결되었다. 1960년부터 1999년까지 양허성 공공차관 금액은 57.3억 달러로, 전체 공공차관의 20% 가량을 차지하였다. 1960년대의 경우 기업이 도입한 차관이 전체 차관 규모의 3/4에 이르렀다가 1970년대에는 절반 수준으로 줄어든 대신 공공부문과 은행의 차관은 증가하였다.

**〈표 2〉 시기별 차관**

단위 : %

| 구 분 | 공공부문 | 은행 | 기업 | 계 |
|---|---|---|---|---|
| 1961-69 | 21.6 | 3.5 | 74.9 | 100 |
| 1970-76 | 31.7 | 16.5 | 51.9 | 100 |
| 1977-81 | 26.5 | 31.8 | 41.8 | 100 |
| 1982-86 | 25.2 | 38.2 | 36.6 | 100 |
| 1987-91 | 23.8 | 45.7 | 30.5 | 100 |

자료 : Cho, Kim, 1997

한국 정부는 산업화에 필요한 자금을 구하기 위해 해외차관을 적극 추진하였다. 5.16 군사정부는 혁명 이후 부패 혐의로 체포되었던 기업가를 해외차관을 확보하라는 조건으로 풀어주기도 하였다(김준경, 2011). 그러나 해외차관 도입은 제대로 이루어지지 못했기 때문에 한국 정부는 1962년 차관의 원리금 상환에 대한 정부의 지불보증에 관한 법률안을 제정하였다.

김두얼, 류상윤(2014)에 따르면 1960년대 이후 한국의 ODA 규모는 세계 ODA 수원국 중 약 20위 수준으로 중위권에 속하는 것으로 나타났다. 그러므로 원조의 규모 측면에서는 한국의 경제성장이 원조를 통해 이루어졌다고 보기는 어렵다. 김두얼, 류상윤(2014)은 원조 수령 규모가 크지 않았지만 원조는 매우 효과적이었기 때문에 한국 경제성장에 기여하였다고 평가하였다. 이와 같이 한국에 대한 원조는 수원국 정부의 책무성에 의해 크게 영향을 받는다는 Burnside and Dollar(2000)의 주장에 부합하다고 볼 수 있다.

한편 다수의 연구에서 입증하였듯이 한국의 고속 성장을 설명하는 가장 중요한 원천은 투자이다. 투자는 국내외 저축으로 동원되었는데 한국의 경우 다른 개도국과 비교할 때 해외저축 및 공적 원조의 비중이 유난히 높은 편은 아니었다. 이계우(Lee, 2015)는 원조의 용처 및 성장 기여도에 따른 분석 결과 50년대 무상원조에 비해 60년대 이후의 양허성 차관의 성장 기여도는 더 높다고 지적하였다. 해방 이후 소비재 중심의 무상원조는 한국인을 기근 및 질병에서 해방하고 물가를 안정화 시키는데 기여하였지만 성장 촉진에는 효과적이지 못하였다. 그렇지만 1960년 이전의 무상원조는 성인 문해교육 및 초등 의무 교육 도입을 지원함으로써 한국 사회의 안정화 및 60년 이후 산업화 인력 양성 측면에서도 기여하였다. 1960년대 이후 해외차관은 한국 경제 도약에 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 해외차관 그 중에서도 양허성 차관의 절대 규모는 크지는 않았지만 이들 기금이 경제성장에 매우 효과적으로 활용되어 경제발전에 커다란 기여를 한 것으로 평가하였다(Lee, 2014).

# III. KSP 전개과정 및 특징

## 1. KSP 체계

KSP는 기획재정부가 사업을 총괄하고, KDI가 정책자문사업, KDI 국제정책대학원이 모듈화사업, 수출입은행이 국제기구 공동컨설팅 사업과 시스템컨설팅사업을 각각 담당하는 체계로 구성되었다. 기획재정부는 KSP 사업과 관련하여 대외정책과의 부합 여부, 경제협력의 확대 가능성 등을 고려하여 협력대상국을 선정하고 사업진행을 감독한다. 기획재정부는 사업집행 총괄기관을 매년 용역입찰을 통해 선정하는데 2004년부터 KDI가 선정되어 그 역할을 수행 중이다. KDI는 국제개발협력센터(Center for International Development, CID)를 중심으로 2004년부터 현재까지 KSP 정책자문사업의 총괄기관으로서 역할을 담당한다. CID는 KSP 사업을 기획관리하면서 모니터링 및 평가를 담당하고 있다. KSP 정책자문사업은 정책연구, 정책자문, 정책실무자 역량배양, 사업결과 전파 등으로 구성된다. 정책연구는 협력대상국의 종합적인 경제현황과 정책과제 분석 및 연구와 사례조사, 정책권고안에 대한 의견수렴을 위한 보고회 등을 수행한다. 정책자문은 고위인사 및 관계기관 책임자들과 정책 현안에 대해 논의하고 정책대안을 개발한다. 역량 배양은 협력대상국 정책담당자 및 전문가를 초청하여 한국의 개발경험 세미나, 관련 부처 및 기관방문 등의 연수를 실시한다. 사업결과 전파는 협력대상국, 국제기구 및 국내 관련기관의 민관 인사를 대상으로 사업 결과를 공유하는 전파세미나를 협력대상국을

초청해 국내에서 개최한다.

한편, KDI 국제정책대학원은 2011년부터 범부처 차원의 추진체계를 통해 KSP 모듈화 사업을 추진하고 있다. 각 분야별 전문가를 중심으로 집필진을 구성하여 심도 있는 모듈화 보고서를 작성한다. 이는 한국의 경제개발경험의 체계화를 통해 정책자문사업에 활용한다는 점에서 지식공유사업의 효과성 제고를 위해 필수적인 요소라 할 수 있다.

수출입은행의 국제기구 공동컨설팅 사업은 한국-국제기구-협력대상국 간의 삼각협력 형태로 사업을 수행한다. 기획재정부는 공동컨설팅 사업에 대한 기본 정책을 수립하고 국제기구와 사업추진에 대한 MOU를 체결하며, 이를 바탕으로 지원대상사업을 선정하고 지원방침을 결정한다. 사업총괄기관인 수출입은행은 공동컨설팅 사업을 총괄적으로 수행한다.

## 2. KSP의 현황

KSP는 지난 10년 동안 급속하게 성장하였다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 KSP 협력 대상 국가 수 및 예산 역시 크게 증가하였다. 2004년 2개국으로 시작한 KSP 정책자문사업은 2013년 35개국으로 확대되었다. 동 기간 예산 역시 10억 원에서 257.2억 원으로 대폭 증액되었다. 이와 더불어, 2011년 출범한 국제기구 공동 컨설팅 사업도 빠른 속도로 성장하여 2013년까지 총 7개 국제기구와 39건의 사업을 실시하였다.

〈표 3〉 KSP 국가 수 및 예산 증가 현황

| 구 분 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 정책자문 국가 수 | 2 | 2 | 4 | 5 | 8 | 11 | 15 | 26 | 33 | 35 |
| 협력 국제기구 수 | - | - | - | - | - | - | - | 4 | 4 | 6 |
| KSP 예산 (억원) | 10 | 10 | 8 | 15 | 25 | 50 | 74.5 | 140 | 191.6 | 257.2 |

한편, KSP 정책자문사업을 요청한 국가 수는 2009년 23개국에서 계속 증가해 2013년에는 70개국으로 늘었다. 이는 KSP 정책자문사업에 대한 국제적 관심과 한국의 국제적 위상을 보여준다.

〈표 4〉 KSP 정책자문사업 예산 및 국가 수 증가 현황

| 구 분 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|
| 사업수요국 | 23 | 34 | 43 | 58 | 70 |
| 사업집행국 | 11 | 15 | 26 | 33 | 35 |
| 예산(억원) | 50 | 73.5 | 140 | 170 | 161 |

주) KSP 사업수요국 : 정상회담, 의원외교, 국별 서면수요조사 등으로 최종 접수된 사업 신청 수

KSP는 사업 규모의 확대와 함께 다양화 측면에서 성공적이었다. 초기에는 아시아 중심으로 사업이 이루어졌지만 점차 에너지 및 자원 협력 등 경제 잠재력이 높은 중남미와 아프리카 지역으로 다변화 되었다. 정책자문 사업대상국의 대륙별 분포를 살펴보면 아시아 대륙의 국가가 꾸준한 증가세를 보였다. 2007년 이후 사업 집행국의 대륙 분포가 다양해지면서 2011년부터 아프리카와 중남미 국가들의 사업 참여가

증가하였다. 특히 2007년까지 아프리카 대륙의 사업 대상국은 알제리 밖에 없었지만 유일했으나, 2013년에는 7개국으로 증가하였다. 중남미의 경우 2008년 도미니카 공화국이 유일하였으나 2013년에는 10개국으로 증가하였고, 아시아와 함께 10개국씩 참여하는 대륙이 되었다. 이 밖에도 CIS 및 중동지역 국가 역시 2013년 현재 각각 5개국, 4개국씩 참여해 대륙별로 다변화를 이루었다.

**〈표 5〉 사업 집행국의 대륙별 현황**

| 구분 | 아시아 | CIS 및 기타 | 중동 | 아프리카 | 중남미 | 총계 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | 1 | 1 | | | | 2 |
| 2005 | 1 | | 1 | | | 2 |
| 2006 | 3 | | | 1 | | 4 |
| 2007 | 1 | 2 | 1 | 1 | | 5 |
| 2008 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 8 |
| 2009 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 11 |
| 2010 | 5 | 3 | 3 | 2 | 2 | 15 |
| 2011 | 8 | 2 | 2 | 7 | 7 | 26 |
| 2012 | 10 | 3 | 5 | 7 | 8 | 33 |
| 2013 | 10 | 5 | 4 | 7 | 10 | 36 |

KSP 사업에 참여 국가 중 ODA 비수원국 및 비용분담국가의 비율은 점진적으로 증가하였다. 비용분담국가란 사업에 드는 비용을 한국 정부에만 의존하지 않고 비용 일부를 부담하는 국가를 지칭한다. KSP 사업 참여국가 중 알제리, 쿠웨이트, 오만, 사우디아라비아, 아랍에미리트,

루마니아, 헝가리, 중국은 사업비용을 분담하였다. 또한, 사업 참여국가 중 사우디아라비아, 아랍에미리트, 오만, 쿠웨이트, 브라질, 루마니아 등은 ODA 수원국이 아니다. 이와 같이 ODA 비수원국과 비용분담국가는 2006년 이후 지속적으로 증가하였고, 2013년에는 전체 36개 협력대상국가 중 25%인 9개국으로 나타났다.

**〈표 6〉 비수원국 및 비용분담 국가 현황**

| 구 분 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ODA 비수원국 | | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 4 | 6 |
| 비용분담국가 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 4 | 6 | 8 |
| 계 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 4 | 6 | 9 |

주) ODA 비수원국이며 동시에 비용분담국가의 경우 각각 표시했으나 총계에는 1국가로 계산

2004년 정책자문사업에서 출범한 KSP 사업은 2010년 이후 경제발전 경험 모듈화 사업, 국제기구 공동 컨설팅 사업 및 시스템 컨설팅사업을 새롭게 도입함으로써 사업의 다양성 및 효과성을 제고시켰다. 국제사회의 증가하는 사업에 대한 관심을 반영해 KSP 사업은 지난 10년 동안 질적, 양적 측면에서 급격한 성장을 이루었으며, 지역별로 아시아 편중 지원에서 벗어나 중남미, 아프리카 및 중동으로 다변화를 성공시켰다. 또한 KSP 사업은 ODA 비수원국 및 비용분담국가의 참여를 늘리면서 전략적 경협사업으로서의 위상을 견고하게 만들었다. 이처럼, KSP는 지난 10년 동안 협력대상국의 경제사회 발전과 우리나라의 국격 제고에 기여하는 사업으로 발전하였다. 앞으로 다가올 10년을 내다보며 KSP 사업이

더욱 실효성 있는 전략적 경협사업으로 거듭 나려면 발전방안을 통한 업그레이드가 필요하다.

## 3. KSP의 특성

KSP 사업은 협력대상국의 경제·사회발전의 지원, 한국 정부의 세계화 전략과의 연계를 통한 시너지효과의 제고, 그리고 한국의 국제적 위상 향상을 주된 목적으로 한다. 특히 KSP 사업은 협력대상국 경제정책의 개발, 집행 및 법적, 제도적 장치의 마련을 지원하고 사업의 결과를 정부의 대외정책, 기업의 세계화 전략, 그리고 국내 기관의 국제협력사업과 연계시켜서 궁극적으로는 한국의 국제적 위상제고와 함께 협력대상국과의 발전을 도모하는 사업이다.[3)]

KSP 사업은 기존의 ODA 사업 내에서 수행했던 지식공유사업과는 다른 특성을 지닌다. 첫째, KSP는 한국 개발경험을 토대로 수요자 중심의 정책과제에 대한 해결 방안을 제시한다. 이런 점에서 기존 ODA 사업과는 달리 협력대상국가의 개발수요에 대한 맞춤형 정책자문 사업이다. 둘째, KSP 사업 분야는 정책 수요에 따라 거시정책, 경제개발, 산업정책 등의 분야에 대한 정책자문을 통한 제도 구축과 더불어 해당국 정책담당자의 역량 강화 사업으로 구성된다. 2004년 이후 2013년까지 수행된 정책자문사업의 내용을 주제별로 분류한 결과는 아래의 표와

3) 이태희(2010)에서는 KSP 사업의 3째 목적을 국내 전문가 간 인적 네트워크 형성이라 하였음.

같다. 분류의 자의성이 있기는 하지만 주제별 분포를 살펴보면 산업정책, 재정, 국토개발, 거시정책, 국제경제, 행정의 순으로 나타났다.

〈표 7〉 KSP 사업의 분야별 분류

| 구 분 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 거시정책 | 3 | 2 | 6 | 0 | 0 | 4 | 9 | 14 | 13 | 14 |
| 경제개발 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 4 | 12 | 7 | 6 | 8 |
| 산업정책 | 3 | 2 | 0 | 3 | 6 | 6 | 16 | 14 | 23 | 20 |
| 과학기술 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 12 | 11 | 10 | 15 |
| 재정 | 0 | 1 | 2 | 1 | 0 | 5 | 9 | 12 | 15 | 19 |
| 국토개발 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 12 | 10 | 17 |
| 농촌개발 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 1 | 11 | 9 | 8 |
| 국제경제 | 3 | 0 | 0 | 3 | 2 | 4 | 4 | 7 | 3 | 11 |
| 교육 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 3 | 1 |
| 노동 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 4 | 2 | 3 | 13 | 5 |
| 문화·체육·관광 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 |
| 보건·복지 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 행정 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 3 | 12 | 10 |
| 환경 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 6 | 3 | 5 | 4 |
| 총계 | 11 | 10 | 8 | 14 | 24 | 38 | 76 | 101 | 126 | 135 |

자료 : 강나연 외, 2015

셋째, 협력대상국 정책담당자의 주인의식과 공동책임을 강화하는 차원에서 한국과 협력대상국 전문가들이 정책자문 연구를 공동으로 수행하는 참여 지향적인 사업을 지향한다. 정책제안을 도출하기 위해 가장 먼저 협력대상국에 한국의 전문가들이 현지에 가서 수요조사 및

실태조사를 실시한 후 전문가 워크숍과 세미나가 한국과 대상국에서 실시되고 도출된 결과를 국내외에서 공유하는 전파세미나를 실시한다. 이를 도식적으로 표현하면 KSP는 수요조사 → 실태조사 → 정책수요 세미나 → 현지보고회 (+추가실태조사) → 중간보고회/실무자연수 → 최종보고회 발표순으로 진행된다. 넷째, 대상국가 선정은 국내외 기관으로부터 요청받은 KSP 사업과제를 지역별, 국가별로 정리하고, 대상국의 사업수행 의지, 정책 및 전략적 필요성, 그리고 KSP 지수 등을 고려해 선정한다. 협력대상국가 선정에서는 다른 객관적인 조건도 중요하지만 해당국가 정책담당자의 주인의식과 열의가 중요하다.

결론적으로 KSP 사업은 1) 수원국의 필요에 맞춰서, 2) 정책연구, 자문, 연수 등 다양한 형태를 통해 제도 구축과 역량 배양을 체계적으로 추구하고, 3) 주인의식과 공동책임을 강화하기 위해 참여 중심적으로 운영되는 특징을 지닌 사업이다. 특히 KSP 사업은 ODA 대상국이 아닌 국가를 포함하는 경제협력 전략국가들과의 경제적, 외교적 협력을 강화하면서 정부의 국제협력정책을 측면에서 지원해줄 수 있다는 점에서 한국의 새로운 경제협력의 중요한 정책수단으로 활용이 가능하다.

# Ⅳ. 지식공유 사업의 해외 사례[4)]

양차 대전 이후, 약 30여 년간의 지속적인 원조에도 불구하고 개발도상국들의 경제적, 사회적 여건이 크게 개선되지 않았다는 비판에서 원조 효과성에 대한 논의가 시작되었다. 원조 효과성 논란이 지속되면서 원조의 성패가 수원국의 정책이나 제도에 의해 크게 영향을 받는다는 인식이 확산되었다. 이에 따라 개발협력에 있어 수원국의 제도 및 정책 역량의 중요성이 커졌다. 또한 수원국이 주인의식을 가지고 자체적으로 개발역량을 강화하도록 하는 중요한 수단이 지식공유임이 인식되면서 세계은행(World Bank), OECD 등 국제기구는 지식공유를 통한 개발협력을 추진하였다.

## 1. 국제기구와 지식공유

OECD는 1996년 지식기반경제(Knowledge-based Economy) 보고서를 통해 경제성장과 생산성 향상의 원동력으로 지식의 중요성을 강조하였다. 세계은행의 울펜슨(J. Wolfensohn) 총재는 1996년 세계은행 내에 지식은행(Knowledge Bank)을 설립하면서 지식교류협력프로그램(Knowledge Partnership Program, KPP)을 시행하였다. 그리고 World Bank Institute 안에 파트너십을 위한 지식팀을 (Knowledge for Partnership) 구성하여 지식기반경제전환을 위한 체제를 구축하였다.

4) 한국개발정책학회가 제작에 참여하였던 KSP 10년사의 관련 내용을 중심으로 재작성하였음.

또한 원조효과성 논의에서 새롭게 대두된 남남협력(South-South Cooperation)은 선진국으로부터의 일방적인 공여를 지양하고, 개도국 간의 자원 및 지식공유를 통해 수범사례를 발굴하고 공유한다는 점에서 수원국 중심의 국제개발협력의 새로운 방법이다.

개발협력에 있어 지식공유의 중요성이 강조되면서 국제기구 및 선진공여국은 지식 관리(knowledge management)를 우선적으로 시행하였다. 지식관리는 선진공여국이 축적했던 공여 경험을 인터넷 등을 통하여 누구든 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이다. 이를 통해 개도국의 정책담당자, 실무자, 연구자 등 다양한 개발관련 인력들이 온라인선상에서 손쉽게 네트워킹 할 수 있다는 점에서 그 역할을 충실히 수행하였다. 그러나 이러한 선진공여국의 지식관리는 공여국이 수원국에서 진행했던 공여프로그램의 일방적인 소개라는 점에서 한국의 경제개발경험을 공유하는 KSP와는 그 성격이 다르다.

세계은행은 사회발전 및 경제의 세계화가 가속화되면서 경제발전과 국가경쟁력 제고를 위해 지식의 중요한 역할을 강조하였다. 이런 관점에서 세계은행은 스스로를 글로벌 지식 플랫폼이라 표방하였다. 또한 세계은행은 2004년에 원조 금융기관에서 탈피하여 지식은행으로서의 역할을 선언하면서, 세계은행이 제공하는 서비스의 두 축을 개도국에 대한 금융서비스 제공과 혁신적인 지식공유로 정의하였다. 이는 개발협력에 있어 지식공유가 필수 요소로 대두되었음을 보여준다.

지식공유 이니셔티브의 일환으로 세계은행은 2012년 지식공유 허브 구축을 위한 고위급 회의를 인도네시아 발리에서 처음으로 개최했다. 이 회의에서 세계은행은 지식교환(Knowledge Exchange)이 기존의 기술 및 금융협력을 보완하는 핵심적인 요소로써 지속가능한 개발과 빈곤 근절을 위해 더욱 확대되어야할 필요가 있음을 강조했다. 지식공유 허브는 실제적으로 성공적이었던 개발경험과 모델을 이용할 수 있도록 하는 환경을 조성한다는 의의를 지닌다. 지식공유 허브구축을 위한 노력은 2014년 서울 고위급 회의를 통하여 더욱 강화되었다. 서울 회의에서는 지식허브의 대표적 사례로 KSP가 논의되었다. 또한 세계은행은 세계 개발교육네트워크(Global Development Learning Network)를 조직하여 원거리 화상 컨퍼런스를 통해 선진국의 개발경험 공유뿐만 아니라 남남협력, 즉 개도국간의 지식 공유를 통한 상호 발전도 도모하였다.

UNDP는 지식관리를 통해 선도적인 지식기관으로 발전하고자 하였다. UNDP에 따르면 지식관리는 지식의 획득, 저장, 공유를 통해 과거로부터 교훈을 얻고 이를 미래에 적용하는 실천적 분야라고 정의하였다. 그러므로 UNDP는 지식관리를 개발협력의 목적을 달성하기 위한 매우 중요한 요소로 간주하였다. UNDP는 지식관리를 통해 사업 행태 개선 및 보다 효과적인 성과를 얻기 위해 노력해 왔다. 대외적으로는 남남협력과 효과적인 개발협력을 위한 증거수집, 지식관리 자문과 지원을 수행하였다. 그리고 대내적으로는 직원들의 업무 효율증진과 UNDP 내부의 정보를 효과적으로 사용코자 하였다. 특히, UNDP는 2014년 2월에는 'UNDP 지식관리 전략체계(Knowledge management strategy framework)

2014-2017'을 수립하였고, 동 기관 우선과제의 효과적 수행을 위한 정보 수집, 분석, 지식 습득과 창출 및 교환, 나아가 조직의 효과성을 개선하는 수단으로 지식관리를 도입하였다. '지식관리 전략체계 2014 - 2017'의 집중 관리 분야는 1) 기관 내부의 지식 습득과 학습, 2) 지식 네트워킹, 3) 공개적인 일반 대중의 참여 독려, 4) 남남 협력과 외부 클라이언트 서비스, 5) 성과지표와 유인체계, 6) 역량 관리 등으로 나타났다.

ADB도 기본적으로 WBG과 동일선상에서 지식공유사업에 대한 접근방식, 프로그램, 활동 수단을 활용하고 있다. ADB는 2008년 작성하였던 "Long-Term Strategic Framework of ADB 2008-2020 (Strategy 2020)"에서 이미 지식의 중요성을 강조하였다. 동 보고서에서는 각 지역 국가가 지원하는 원조사업에 있어서의 지식요소를 강조함은 물론, Economic Research and Regional Cooperation Department, Sustainable Development and Climate Change Department 등 지식 관련 부서, 그리고 동경에 소재하는 ADB Institute를 통해 개도국에 공통되는 핵심 지식을 만들고 확산시키고 있다. 최근 ADB는 변화하는 업무환경에 대응함에 있어 지식의 중요성을 재확인하고, 그 관련방안을 2020년을 향한 ADB의 10가지 우선 과제에 포함시키기도 하였다.

## 2. 주요 선진국에서의 지식공유 사업

영국, 미국, 독일, 일본 등의 주요 원조공여국들 역시 지식공유를 통한 개발 협력 프로그램의 중요성을 인식하고 관련 사업을 추진하고 있다.

국가별 원조기관에서 지식공유프로그램을 활발하게 사용하는 대표적인 원조공여국에는 영국, 미국, 독일, 일본 등이 있다.

영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)는 산하기관인 개발연구원(Institute of Development Studies, IDS)을 활용해 개발 협력 분야의 정보와 연구결과를 중점적으로 제공하고 있다. 보다 구체적으로 IDS는 성(gender) 관련 이론과 정책, 성 차별을 줄이기 위한 정보를 공유하는 BRIDGE, 온-오프라인 개발정보를 제공하는 Eldis, 약 1만여 명의 개발 전문가들의 네트워킹을 도모하는 Eldis Communities, 국제 개발에서의 계획, 정책 마련 등에 관한 수준 높은 정보를 제공하는 GSDRC(Governance and Social Development Resource Centre) 등 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 또한 DFID는 MK4D(Mobilising Knowledge for Development) 프로젝트를 통해 지식공유 플랫폼을 구축하고, 인터넷을 기반으로 다양한 개발관련 정보를 얻으며, 온라인 프로그램을 수강할 수 있는 시스템을 제공하고 있다.

미국은 대외원조사업을 주관하는 국제개발처(U.S. Agency for International Development, USAID)를 활용해 지식관리 프로그램을 운영 중이다. USAID는 지식서비스센터(Knowledge Service Center)에 지식관리프로그램(Knowledge Management Program)과 개발경험 정보교환소(Development Experience Clearinghouse)를 설치하여 USAID의 경험 및 지식을 제공하고 있다. USAID의 지식관리는 단계별로

이루어진다. 우선 과거의 개발경험을 토대로 최적화된 개발지식을 수립한다. 그리고 개발지식을 체계화하여 개도국 등이 활용할 수 있을 정도로 가공한다. 그리고 다양한 커뮤니케이션 수단을 이용하여 개발지식을 공유하며, 최종적으로 이러한 지식을 개발협력사업에 실제로 적용한다. 이와 같이 지식서비스는 개발지식 수립에서 적용까지 한 사이클이 끝나면 그 다음 사이클에서는 이렇게 새롭게 축적된 지식을 포함한 개발지식을 만들면서 새로운 사이클이 시작된다. 이와 같이 USAID는 개발 분야에서 쌓아온 지식을 보다 효과적으로 관리, 공유할 수 있는 체계를 구축하였고, 이를 통해 보다 나은 개발협력을 제공한다.

독일 개발협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)는 자문의 한 수단으로 지식공유를 활용한다. GIZ는 다양한 이해관계자들과 협의를 통해 지속 가능한 미래를 만드는 방법의 일환으로 지식공유를 도입하였다. GIZ는 지식공유를 통해 새롭고 혁신적인 문제해결 방법을 찾을 수 있다는 점에 주목하고, 사회적, 기술적 이슈를 해결하는 수단으로 활용하였다. GIZ가 지식공유를 활용한 대표적인 사례로는 제도금융을 이용하지 못하는 개도국의 다양한 집단을 위해 각국의 중앙은행, 재무부 등으로 구성된 국제 지식네트워크인 AFI(Alliance for Financial Inclusion)를 설립하여 금융 관련 지식공유 사업을 운영 중이다.

일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)는 원조경험을 보다 효과적으로 관리하기 위하여 2005년 지식관리시스템인

JKM (JICA Knowledge Management)을 수립하였다. JICA는 JKM을 활용해 내부적으로는 개발협력 관련 지식과 정보를 모아서 체계화 시켰다. 그리고 체계화된 개발협력 관련 지식을 외부 기관과 공유하고자 하였다. 더 나아가 이를 현장에서 활용하면서 새로운 지식을 창출하고자 하였다. 또한 JICA는 지식사이트(knowledge site)를 개설하여 개발협력 관련 주제별 이슈, 프로젝트, 채용관련 정보공유를 위한 노력을 강화하였다.

## V. KSP의 경제적 접근과 함의

KSP는 한국의 발전경험을 토대로 만들어진 개발협력 모형이다. 그런데 아직 개발협력 분야에 대한 경제학 접근은 한국뿐만 아니라 세계적으로 매우 드물다. 그러므로 KSP에 대한 경제학적 접근이 과거에 없었다는 점은 그다지 놀라운 일은 아니다. 최창용(2015)은 KSP의 이론적 접근을 시도하였지만 그 내용면에서는 국제개발협력이라는 용어에 대한 개념적 접근에 더 가깝다고 할 수 있다.[5)]

KSP는 한국의 발전경험과 개도국의 현실을 접목시켜 개도국의 현지 상황에 맞는 정책 자문을 수행하는 사업이다. 한국은 자원도 없는

5) 최창용(2015)은 KSP 사업의 이론적 근거를 제시하기 위해 국제, 개발, 협력이라고 하는 세 가지 키워드에 내포된 특성을 고찰하였다. '국제'는 국제관계학의 이론에 따라 현실주의와 자유주의에 대한 대비 관점에서 파악하였다. '개발'은 생산요소의 단순한 결합으로 얻을 수 있는 성장을 넘어 경제사회 발전을 포함하는 제도주의적 입장이라 보았다. '협력'은 일방적 전달이 아닌 쌍방 혹은 다면적 소통을 통한 이해, 공유, 협업이 가능케 하는 개념으로 보았다. 이렇게 볼 때, '지식공유사업'은 국제사회 행위자 간 '협력'을 제도와 정책으로 대표되는 '지식'의 '공유'를 통해 실천하고, 그 방식은 쌍방 학습과 소통을 지향하는 것으로 정의하였다. (최창용, 2015)

절대 빈곤의 상황에서 산업화를 통한 수출전략을 성공적으로 추진했다고 평가받는다. 그러므로 개도국은 한국의 발전경험에 대한 정책자문을 지속적으로 요청하고 있다. KSP를 원조의 경제학 관점에서 본다면 두 가지 측면에서 접근이 가능하다. 한편으로, KSP는 원조의 목적 측면에서는 글로벌 공공재의 성격을 지닌다. KSP는 개도국 정책담당자의 역량강화 및 주인의식 함양을 지향한다는 점에서 글로벌 공공재의 성격을 지닌다. 특히 KSP를 경험한 국가들이 시장 지향적 경제발전을 성공적으로 추진하는 경우 전 세계의 시장경제는 더욱 활성화될 것이다. 전 세계 시장의 확대는 규모의 경제와 이에 따른 생산성 향상을 가져와 결과적으로 외부경제를 가져올 수 있다. 이런 측면에서 KSP는 글로벌 공공재의 관점에서 조명이 가능하다.

다른 한편으로, KSP는 수원국의 관점에서 볼 때 프로젝트 원조에 해당한다. 한국의 산업정책 경험을 토대로 특정 국가의 산업정책 자문은 일종의 프로젝트 사업으로 간주될 수 있다. 2장에서 논의하였듯이 수원국 정부가 KSP 정책자문에 따라 특정 정책을 시행하는 경우 수원국 정부의 효용은 증가할 것이다. 수원국 정부의 효용 증대 관점에서 볼 때 프로젝트 사업을 재정지원사업과 비교할 때 프로젝트사업의 효용 증대 효과는 낮은 것으로 알려졌다.[6] 2장에서 살펴본 바와 같이 재정지원사업이 프로젝트 사업보다 효과적이려면 수원국 정부는 1) 국민을 위해 일하고, 2) 국민이 무엇을 원하고 필요로 하는지 알아야 하며, 3) 공여국의 원조기관보다 지출을 효율적으로 해야 한다. 그러나 개도국 정부가 이런

6) 재정지원과 프로젝트 지원에 따른 수원국 정부의 효용 비교는 2장을 참조.

3가지 조건을 모두 충족시키기는 결코 쉽지 않다. 우선 개도국 정부 중에는 국민을 위해 일하는 정부도 있지만 민주주의의 미정착, 부패 등으로 인해 개도국 정부는 국민보다는 자신을 위해 일하는 경우가 적지 않다. 정부가 지원하는 보조금 지원의 효과성이 높으려면 정부는 국민이 원하는 것을 제대로 파악하고, 국민이 원하는 것을 제공할 때 가능하다. 그런데 권위주의적인 개도국 정부는 국민과의 소통이 원활하지 못하므로 정부가 국민의 바람을 대변하지 못할 수 있다. 과도한 의욕을 지닌 개도국 정부는 국민의 선호보다는 이상적인 목표를 추구함으로써 국민의 선호를 반영하지 않을 수 있다. 더욱이 원조 공여국이 원조기관보다 수원국 정부의 사업 역량이 더 높을 것이라는 가정 역시 현실성이 낮다. 결과적으로 개도국 원조의 경우 재정지원 사업이 프로젝트 사업보다 효과성이 높을 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다.

공여국과 수원국은 국민의 효용 극대화 관련 상반된 생각을 지닐 수 있다. 1950년대 한국 정부는 미국 정부와 원조 내용에 대해 의견 충돌이 많았다. 한국 정부는 국민의 효용 극대화를 위해서는 산업 기반 시설의 복구 및 건설이 중요하다고 판단하였다. 반면 미국 정부는 한국인의 생활 안정을 위해서는 소비재 지원의 필요성을 강조하였다. 한국에 대한 원조 내용은 한국 정부와 미국 정부 간 절충을 통해 이루어졌지만 현실적으로는 공여국의 입장이 더 많이 반영될 수밖에 없다. 그러므로 1950년대 한국이 지원 받은 원조는 경제성장보다는 국민 생활 안정에 더 많이 기여한 것으로 평가 받는다.

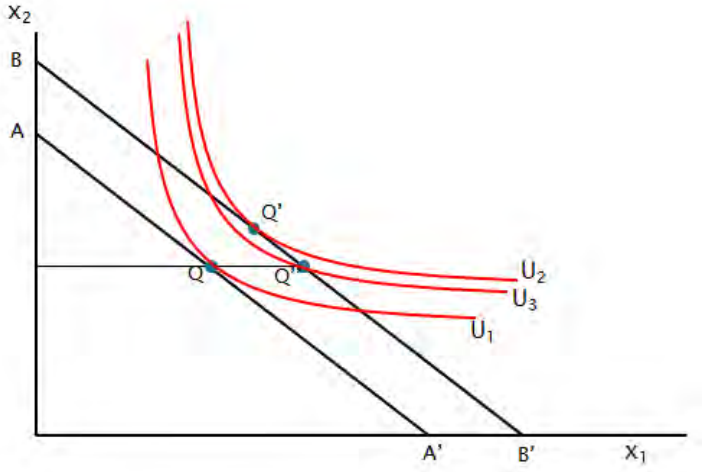
한편, 원조의 형태에 대해서도 논란의 소지가 적지 않다. 원조의 형태를 재정 지원으로 볼 것인지 아니면 프로젝트 지원으로 간주할지 그 구분이 명확하지 않기 때문이다. 예를 들면 미국 정부가 한국 정부에게 제공하였던 대충자금의 경우 그 형식은 재정지원이라 할 수 있다. 그러나 대충자금은 한국과 미국 간 정부의 합의에 따라 세부 내용들이 정해지는 것이다. 그러므로 대충자금은 다양한 상품으로 구성된 일종의 바스켓 상품이라 할 수 있다. 더욱이 대충자금은 미국 본토에서만 사용가능하다는 점에서 현대적 의미에서는 매우 강한 의미의 구속성 원조라고 볼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 원조에서의 재정지원은 긴급 구호와 같은 재난 상황에서의 현금 지원 이외에는 경제이론에서 논의하는 금전적 지원으로 간주하기 어렵다.

이와 같이 원조의 효과성을 이론적 수준이 아닌 현실 수준에서 논의하려면 보다 세밀한 검토가 필요하다. 그럼에도 불구하고 원조에 대한 경제적 분석은 원조의 효과를 이해시키는데 매우 유용한 수단임에는 틀림이 없다. KSP에 대한 이론적 분석 역시 다양한 방식으로 접근이 가능하지만 본고에서는 수원국의 후생 관점에서 프로젝트 원조의 일환으로 KSP를 고찰하고자 한다.

KSP는 정책자문 사업이라는 점에서 원조 단계별로 볼 때 KSP는 프로젝트 원조의 선행 단계에 해당하는 원조사업이라 할 수 있다. 특히 우리 정부는 KSP를 개도국에서 수행하는 다른 유무상 원조 또는 민간 프로젝트와 연결시키고자 한다는 점에서 KSP를 프로젝트의 일부분으로

간주할 수 있다. 그러므로 이하에서는 KSP를 프로젝트 원조의 관점에서 분석하였다.

〈그림 3〉 **프로젝트 원조**

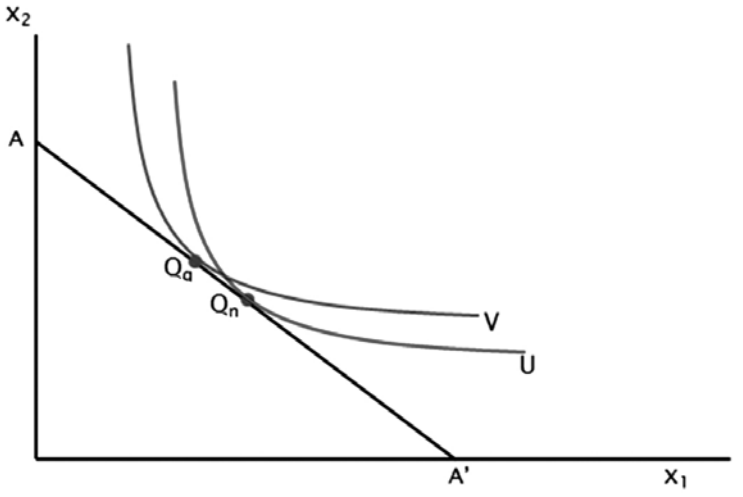



자료 : 저자 작성

위의 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 프로젝트 원조의 경우 일반적으로 효용수준을 Q에서 Q''로 이전시켜줌으로써 재정지원 원조에 따르는 Q' 수준에는 미치지 못한다. KSP와 같은 프로젝트 원조는 금융 지원에 비해 수원국 국민의 후생 증대 효과는 낮다. 그런데 과거 원조 공여국은 수원국에게 금융지원을 하였지만 그 성과는 대체로 부정적이었다. 그 이유는 금융지원을 하는 경우 부정부패의 가능성이 매우 높기 때문이다. 그러므로 과거의 금융지원은 점차 기술지원 또는 지식공유사업과 같은 프로젝트 지원으로 변모하기 시작하였다.

정부의 효용함수가 일반 국민과 다르고, 원조 공여국이 수원국 정부보다 더 많은 정보를 지니며, 원조의 내용이 글로벌 공공재 성격을 지니며, 공여국이 전문성을 지닌 경우 프로젝트 원조가 효과적일 수 있다. KSP는 위의 조건을 충족한다는 점에서 효과적인 프로젝트 원조에 해당한다. 우선, KSP는 한국의 전문가가 수원국 정부에 일종의 글로벌 공공재를 제공하는 사업이다. 또한 KSP는 한국의 발전경험을 토대로 한다는 점에서 수원국보다 정책 경험이 보다 풍부하다. 더욱이 한국은 그동안 다양한 KSP 사업 경험을 통해 특정 국가 외에 다른 개도국에 대한 정책 컨설팅 경험을 지니고 있으므로 수원국 정부보다 효과적으로 정책처방을 제공할 수 있다. 이와 같이 KSP는 프로젝트 원조로서의 요건을 모두 충족한다.

〈그림 4〉 정부의 선호와 국민 선호의 불일치

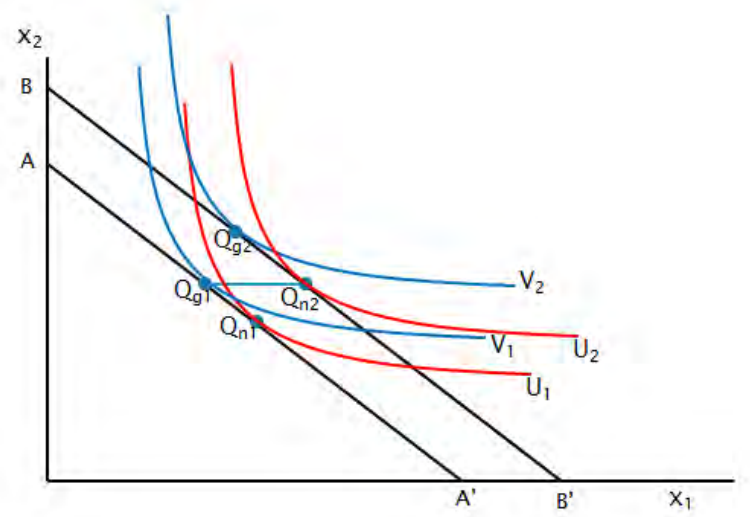



자료 : 저자 작성

정부와 국민의 선호가 다른 경우 정부와 국민의 무차별곡선은 달리 나타난다. 위의 그림에서 볼 수 있듯이 국민의 무차별 곡선은 U이고 정부의 무차별 곡선은 V이다. 이 경우 국민은 Qn을 선호하지만 정부는 Qg를 선호한다. X축이 소비재이고, Y축이 자본재라고 한다면 한국의 50년대 대다수 국민은 생활 안정을 위해 더 많은 소비재를 원했다. 반면 경제발전을 바라던 정부는 산업화를 추진하기 위해 더 많은 자본재를 원했다. 이와 같은 상황에서는 정부와 국민의 무차별곡선은 위의 그림과 같이 그려질 수 있다.

그런데 정부와 국민의 효용함수가 다른 상황에서 프로젝트 원조는 수원국의 국민의 후생을 재정지원보다 더 증대시킬 수 있다. 다시 1950년대 한국의 예로 돌아가면 자본재를 원하는 한국정부에게 원조공여국이 국민생활 안정을 위한 프로젝트 지원을 하는 경우 한국 국민의 후생은 재정지원하는 경우보다 더 나아질 수 있음을 알 수 있다. 이를 그림으로 확인하면 다음과 같다. 정부와 국민의 효용함수가 다른 경우 초기 상태인 Qg1에 재정지원을 하는 경우 Qg2로 이동하지만 프로젝트 원조를 하는 경우 Qn2로 이동해 간다. Qn2가 Qg2보다 우월하다는 점에서 프로젝트 원조가 재정지원보다 수원국 국민에게 유리한 선택인 것이다. 이와 같이 정부와 국민의 효용함수가 다른 경우 프로젝트 원조의 일환으로 진행된 KSP는 수원국 국민의 효용 증진에도 크게 기여하는 것으로 나타났다.

〈그림 5〉 프로젝트 원조를 통한 수원국 국민 효용 극대화




자료 : 저자 작성

KSP는 지난 10년 간 급속한 성장을 이루었다. 이제는 양적 확대에 따른 질적 도약이 필요한 시이다. KSP의 질적 도약을 위해서는 이론적 근거를 포함한 KSP의 합당한 존립 근거를 갖추어야 한다. KSP가 향후 지속적으로 발전하려면 우리의 발전경험과 함께 경제적 합리성을 지녀야 한다.

KSP는 정책자문사업이면서 동시에 협력대상국의 개발 프로젝트와의 연계를 추진하는 사업이다. 그러므로 KSP는 일종의 기술지원 사업으로, 프로젝트 원조의 분석 틀로 고찰할 수 있다. 2차 대전 이후 선진국의 시혜적인 원조 단계에서 보편적으로 행해졌던 금융지원은 수원국 정부에 의한 유용 가능성이 높다는 점에서 점차 기피되었다. KSP가

프로젝트 원조로서 수원국 국민의 효용을 극대화시키려면 다음과 같은 조건을 충족해야 한다. 우선, KSP는 프로젝트 원조로서의 기본 요건을 갖추어야 한다. 즉, 수원국 정부보다 한국의 전문가가 보다 많은 정책 정보 및 정책 수단을 갖추고 있어야 한다. 이를 위해서는 한국에서 KSP를 수행하는 전문가는 국내 발전경험뿐만 아니라 다양한 개도국의 사례에 대한 전문성을 갖추어야 한다. 특히, 협력대상국가 정부와의 긴밀한 협력과 지식공유를 통해 상대방 국가의 정책결정체계를 정확히 파악해야 한다. 현지에 대한 충실한 이해 없이는 현지에서 진행하는 다양한 프로그램을 수원국보다 효과적으로 수행할 수 없기 때문이다. 결과적으로 KSP는 한국 전문가의 역량과 협력대상국 정부와의 소통을 통해 협력대상국 국민의 효용 극대화를 도모할 수 있다.

## 참고문헌


### 국내문헌

강나연, 김승주, 손욱, 노인혜, (2015) 경제발전경험 공유사업(KSP) 정책자문 보고서 평가결과 분석, 미발간

기획재정부 외, (2014) KSP 10년사, 기획재정부

김두얼, 류상윤 (2014), 한국에 제공된 공적개발원조: 규모 추정 및 국제비교, 경제학연구, 제62집 제 3호, 한국경제학회

김종섭 (2013) ODA 사업의 평가기준과 개선방안, 개발협력 동향분석, 한국의 개발협력

김준경 (2012) 한국의 원조수혜 경험 및 활용, 2011 경제발전경험모듈화 사업, 기획재정부, KDI 국제정책대학원

이대근 (2002) 해방 후 1950년대의 경제: 공업화의 역사적 배경 연구, 삼성경제연구소

최창용 (2015), Post-2015 비금융 개발재원으로서 지식공유사업, 한국개발정책학회 2015. 5월 세미나 발표자료

### 해외문헌

Burnside, C. and Dollar, D. 2000. “Aid, Policies, and Growth.” The American Economic Review, Vol.90, No.4 847-868.

Cho Yoon Je and Joon-Kyung Kim, 1997, Credit Policies and the Industrialization of Korea, Seoul, Korea Development Institute

Lee Kye Woo (2015) The Role of Aid in Korea's Development, KEI

Lim, Won Hyuk. 2010. “Knowledge Sharing Platform and Network for the G20.” Seoul, Korea: KDI.

# GCC 국가와의 지식공유사업(KSP)의 의의와 발전방향[1)]

**강민협[2)], 김준희[3)], 전인재[4)]**
한국개발연구원(KDI) 국제개발협력센터

## I. 서론

### 1. 협력국 정책수요에 근거한 지식공유사업(KSP)

지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)은 한국발전경험을 바탕으로 협력국이 요청하는 정책분야에 대한 지식을 공유하고 현지에 적용 가능한 정책제언을 도출하여, 경제·사회 발전을 지원하고 우호적 경제협력 기반을 구축하는 지식 기반의 개발협력 사업이다.[5)] 협력국의 수요와 정책 환경에 부합하는 맞춤형 자문을 제공하기 위해서는 정확한 협력 수요 분석, 실증적 경제·사회적 환경 진단, 현지 정책적·제도적

1) 본고의 집필에 도움을 주신 KDI 국제개발협력센터 관계자 분들께 감사의 말씀을 드리며, 본고에서 발생한 모든 오류나 문제점 등은 저자의 몫임을 밝힌다.
2) 정책자문·기획실 총괄기획팀장
3) 정책자문·기획실 총괄기획팀 전문연구원
4) 정책자문·기획실 총괄기획팀 연구원
5) 2004년부터 기획재정부가 주관하는 지식공유사업으로서, 한국개발연구원은 양자간 정책자문 사업 총괄기관으로 참여하고 있다. KSP 사업 일반에 대한 자세한 사항은 홈페이지(www.ksp.go.kr)를 통해 확인할 수 있다.

프레임에 대한 이해가 종합적으로 요구된다. 협력국 환경에 따라 사업의 구체적인 목표와 이를 구현하기 위한 협력방식은 달라질 수밖에 없으며, 결과적으로 협력의 대상(또는 그 특성)이 사업 목적 달성을 결정하는 주요한 요인 가운데 하나로 작용한다.

## 2. GCC 국가의 전략적 중요성

중동(Middle East)은 지정학적(아라비아반도, 레반트, 북서아프리카에 이르는 지역), 민족적(아랍), 종교적(이슬람) 기준에 따라 그 범주를 다르게 정의할 수 있다. 통상적으로 20여개 내외의 국가를 포함하는 중동지역 내 개별 국가의 경제 환경은 상호 다른 특성을 보인다. 이 가운데 아라비아반도에 위치한 6개 산유국(사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 카타르, 바레인, 오만)은 1981년부터 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council: GCC)를 구성하고, 정치, 경제, 사회, 군사 등 주요 부문의 협력을 점차 확대하고 당면 과제에 대한 공동의 해결방안을 모색하고 있다.

GCC 국가는 막대한 원유 매장량(〈표 1〉 참고)에 기인한 경제협력 필요성과 중동지역에서의 정치·경제적 영향력을 통해 전략적 중요성을 지속적으로 입증해왔다. 한국은 연간 원유 수입량의 약 65%(228.04억불, 2016년 10월 기준)를 GCC 국가와의 교역을 통해 수급하고 있다(〈표 2〉 참고). 원유가 같은 기간 단일 품목(MTI 3단위 기준) 가운데 최상위 수입 품목이라는 점을 고려하면 GCC 국가와의 전략적 경협기반 마련의

필요성은 더욱 높아질 수밖에 없다[6].

〈표 1〉 GCC 국가 원유 매장량 및 생산량

| 구 분 | 확인 매장량 (십억 배럴) | 일 생산량 (천 배럴) |
|---|---|---|
| 합 계 | 16,976 | 91,670 |
| GCC 소계 | 4,975 (29.3%) | 22,052 (24.1%) |
| - 사우디 | 2,666 (15.7%) | 12,014 (13.0%) |
| - 쿠웨이트 | 1,015 (6.0%) | 3,096 (3.4%) |
| - UAE | 978 (5.8%) | 3,902 (5.3%) |
| - 카타르 | 257 (1.5%) | 1,898 (1.8%) |
| - 오 만 | 53 (0.3%) | 952 (1.1%) |
| - 바레인 | 6(0.0003%) | 190 (0.002%) |

주) 2015년 기준(바레인은 2013년 기준)으로 작성
자료 : BP(2016), Bahrain Economic Development Board(2013)

〈표 2〉 2016년 GCC 국별 원유 수입규모

| 구 분 | 원유 수입금액 (백만불) | 총 수입규모 (백만불) |
|---|---|---|
| 합 계 | 35,121 | 330,359 |
| GCC 소계 | 22,804 (64.9%) | 34,257 (10.4%) |
| - 사우디 | 10,673 (30.4%) | 12,601 (3.8%) |
| - 쿠웨이트 | 5,192 (14.8%) | 5,868 (1.8%) |
| - UAE | 3,125 (8.9%) | 5,593 (1.7%) |
| - 카타르 | 3,233 (9.2%) | 8,006 (2.4%) |
| - 오 만 | 581 (1.7%) | 1,980 (0.6%) |
| - 바레인 | - | 209 (0.0006%) |

주) 원유는 MTI(131) 기준으로 작성
자료 : 한국무역협회

6) GCC 국가로부터의 원유 수입금액은 연간 총 수입금액의 6.9% 수준(2016년 10월 기준)이며, 평균 국제유가가 최고치를 기록한 2012년의 경우, GCC 국가로부터의 원유수입량은 전체 수입금액의 14.2% 수준을 기록하였다(BP(2016), 한국무역협회).

동시에 GCC 국가는 1970년대 이후 건설·플랜트 산업의 전략적 수출지역으로 해외 수주량의 39.8%가 집중되어 있으며, 국별 누적 실적액을 기준으로 사우디(1위), 아랍에미리트(2위), 쿠웨이트(3위)의 건설프로젝트 비중이 매우 높다(〈표 3〉 참고).

**〈표 3〉 GCC 대상 해외건설 수주 실적 현황**

단위 : 건, 억불, %

| 구 분 | 2014년 | | | 5개년 누계(2010-14년) | | | 전체 누계(1966-2014년) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 건수 | 금액 | 비중 | 건수 | 금액 | 비중 | 건수 | 금액 | 비중 | 순위 |
| 전 체 | 708 | 660.1 | 100.0 | 3,221 | 3,268.3 | 100.0 | 10,410 | 6,761.0 | 100.0 | - |
| **GCC 소계** | **51** | **165.3** | **25.0** | **333** | **1,256.5** | **38.4** | **2,447** | **2,692.5** | **39.8** | - |
| - 사우디 | 17 | 29.5 | 4.5 | 153 | 562.1 | 17.2 | 1,739 | 1,302.5 | 19.3 | 1 |
| - UAE | 14 | 37.4 | 5.7 | 87 | 362.5 | 11.1 | 269 | 684.2 | 10.1 | 2 |
| - 쿠웨이트 | 7 | 77.4 | 11.7 | 39 | 190.1 | 5.8 | 236 | 400.0 | 5.9 | 3 |
| - 카타르 | 10 | 16.7 | 2.5 | 31 | 89.3 | 2.7 | 106 | 185.4 | 2.7 | 8 |
| - 오만 | 3 | 4.3 | 0.7 | 19 | 43.8 | 1.3 | 44 | 84.6 | 1.3 | 23 |
| - 바레인 | - | - | - | 4 | 8.6 | 0.3 | 53 | 35.9 | 0.5 | 33 |

자료 : 해외건설협회(황의갑(2015) 재인용)

2014년 이후 저유가 기조가 지속됨에 따라 GCC와의 경제협력 규모는 점차 감소세로 이어지고 있다. 2013년 전체 수입금액의 19.6%가 GCC 국가와의 교역에서 발생하였으나, 2016년 10월 기준 GCC 국가로부터의 수입금액은 전체의 7.4%에 그치고 있다(〈표 4〉 참고).

〈표 4〉 최근 5년간 GCC 국가 교역 추이

단위 : 백만불

| 구분 | 2012년 | | 2013년 | | 2014년 | | 2015년 | | 2016년(10월) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 | 수입 | 수출 |
| 전 체 | 5,196 | 5,479 | 5,156 | 5,596 | 5,255 | 5,727 | 4,365 | 5,268 | 4,365 | 5,268 |
| **GCC 소계** | **994** | **186** | **1,010** | **167** | **961** | **187** | **542** | **174** | **323** | **110** |
| | (19.1%) | (3.4%) | (19.6%) | (3.0%) | (18.3%) | (3.3%) | (12.4%) | (3.3%) | (7.4%) | (2.1%) |
| - 사우디 | 397 | 91 | 377 | 88 | 367 | 83 | 196 | 95 | 126 | 47 |
| - 쿠웨이트 | 183 | 16 | 187 | 11 | 169 | 20 | 90 | 9 | 59 | 11 |
| - UAE | 151 | 69 | 181 | 57 | 162 | 72 | 86 | 61 | 56 | 47 |
| - 카타르 | 255 | 7 | 259 | 9 | 257 | 9 | 165 | 7 | 80 | 4 |
| - 바레인 | 8 | 3 | 6 | 2 | 6 | 3 | 5 | 2 | 2 | 1 |

자료 : 한국무역협회

특히, 저유가로 인해 재정수지 악화, 주요 프로젝트 추진 지연, 경제성장세가 둔화되는 어려움을 겪고 있으며, IMF(2016)는 이러한 추이를 반영하여 2014-2015년 대비 경제성장률이 낮아질 것으로 전망하였다. GCC 주요 국가는 부가가치세 도입을 통한 조세제도 개선, 정부재정의 효율성 제고, 민간부문의 역할 확대 등 다양한 정책 과제에 대한 해결 방안 모색이 절실하다. 따라서 역내 국가에서 지속적으로 제기되어온 산업다각화와 탈석유(post-oil) 시대에의 대응전략 뿐 아니라 경제개발, 거시경제, 재정, 금융 등 주요 정책분야로 잠재적인 협력 수요와 그 가능성은 점차 높아질 것으로 예상된다.

## 3. 연구문제 제기

동 연구는 이전에 비해 다소 악화된 경제·사회 환경에서 GCC 국가의 지속가능한 개발을 지원하기 위한 지식공유사업 활용방안을 모색하고자 한다. 특히 국제사회가 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 채택함에 따라, 선진국을 포함한 국제사회의 지식공유의 중요성이 강조되고 있으며, 경제성장과 공공제도개혁, 실행수단으로서의 주요 정책으로 논의의 범위를 확장하였다. 이는 새천년 개발목표(Millenium Development Goals: MDGs)체제하에서는 개발협력 논의 과정에 다소간 배제되었던 GCC 국가와의 지식공유사업의 중요성을 환기하는 계기가 될 것으로 기대한다.

이하에서는 GCC 국가 중 KSP를 통해 3개년 이상 협력관계를 지속해온 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트의 사례분석을 통해 SDGs 체제에서 GCC 국가와의 지식공유사업의 의의와 방향성을 모색한다. 지속가능한 경제성장을 위한 협력국의 자생적 정책역량 개발을 지원한다는 공통의 목표 하에 개별국가의 중장기발전전략을 포함하는 경제·사회 정책목표를 분석하고, 그간의 KSP 추진현황과 그 한계점을 검토함으로써, 지식공유사업의 발전방안을 제시하는 데 연구의 의의가 있을 것으로 생각된다.

# II. GCC 국가의 경제현황과 지식공유사업(KSP)

## 1. GCC 국가 경제·사회 현황

GCC 국가에 공통적으로 적용되는 경제·사회적 환경 요건을 몇 가지 살펴보면, 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 6개국 모두 전제군주제(또는 입헌군주제)를 통한 왕정체제를 유지하고, 상당한 정치적 안정성을 확보하고 있다는 점이다(〈표 5〉 참고). 2011년 1월 북아프리카 튀니지에서 시작되어 중동 전역으로 확대되었던 민주주의 혁명 움직임(Arab Spring)은 튀니지(벤 알리, 1989-2011년), 이집트(호스니 무바라크, 1981-2011년), 리비아(무아마르 카다피, 1969-2011년), 예맨(알리 압둘라 살레, 1978-2012년) 등 강고했던 공화국의 최고통치자를 끌어내렸으나, GCC 왕정은 이후에도 정권을 공고하게 유지하고 있다. 대 이란 관계나 주요 이해관계자 간 이해 충돌, 순니-시아 간 종파 갈등 등의 위험 요인이 상존하고 있으나, 여전히 정치적 안정성을 바탕으로 사회 불만을 흡수하고, 장기적인 국가비전을 수립하여 이를 이행해 갈 수 있는 정치 제도적 환경을 유지하고 있다.

〈표 5〉 GCC 국가 등 아랍 주요 국가 정치적 안정성 지수

| 구 분 | | 2010년 | 2014년 | 증감 | 구 분 | | 2010년 | 2014년 | 증감 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 평균 | | -0.06 | -0.04 | | 아랍연맹(21국) 평균 | | -0.71 | -1.02 | - |
| GCC(6국) 평균 | | 0.37 | 0.24 | | 군주정 (2국) | 요르단 | -0.31 | -0.56 | -0.25 |
| GCC (6국) | 카타르 | 1.12 | 1.00 | -0.12 | | 모로코 | -0.31 | -0.56 | -0.25 |
| | UAE | 0.79 | 0.81 | 0.02 | Arab Spring (5국) | 튀니지 | -0.04 | -0.93 | -0.89 |
| | 오만 | 0.59 | 0.66 | 0.07 | | 이집트 | -0.91 | -1.58 | -0.67 |
| | 쿠웨이트 | 0.44 | 0.14 | -0.30 | | 리비아 | -0.03 | -2.32 | -2.29 |
| | 사우디 | -0.22 | -0.24 | -0.02 | | 예멘 | -2.42 | -2.53 | -0.11 |
| | 바레인 | -0.51 | -0.94 | -0.43 | | 시리아 | -0.81 | -2.76 | -1.95 |

주) 각국의 정치적 안정도(Political Stability)를 2.5(최대), -2.5(최소)를 기준으로 지수화 하였으며, 한국의 경우 2010년 0.29, 2014년 0.19를 기록하였음. 2010년은 아랍의 봄(2011년) 이전의 정치적 안정성과의 비교를 위해 참고하고자 포함하였음.
자료 : World Bank(govindicators.org)

또한, GCC 국가는 6개국 모두 산유국으로써, 원유와 천연가스 등 부존자원을 통해 지속적으로 경제규모를 확대하고 막대한 국부를 축적해왔다. 전술한 바와 같이 GCC 6개국의 자원부존량은 전 세계 원유매장량의 29.2%, 천연가스매장량의 22.3%에 달한다[7]. GCC국가의 국내총생산(GDP)은 2000년 약 2,622억불에서 2014년 약 1조 6438억으로 3.4배 증가하였으며, GCC 전체 인구(5,129만명, 2014년 기준)를 기준으로 1인당 GDP는 3만 2천불 수준에 달한다. 특히, GCC 주요국은 축적한 자본을 국부펀드로 운영하여 자국 내 자본 시장 안정화와 경제성장을 위한 재원으로 활용하는 한편 대내외 투자 확대를 통해 경제적 영향력을 강화하고 있다. 2016년 기준 GCC 국가의 국부펀드 자산규모는

7) BP(2016)

전 세계 국부펀드 총 자산의 40.3%를 차지한다.[8)]

〈표 6〉 GCC 국가별 국부펀드 자산규모(2016년 11월 기준)[9)]

| 구 분 | 자산규모 (십억불) | 국부펀드 수 | 비 고 (대표적 국부펀드) |
|---|---|---|---|
| Total World | 7,395.4 | 77 | |
| GCC 소계 | 2,981.6 (40.3%) | 13 (16.9%) | 세계 10대규모 국부펀드 5개 포함 |
| - UAE | 1,245.6 | 6 | Abu Dhabi Investment Authority (3위, 7,920억불) |
| - 사우디아라비아 | 758.4 | 2 | SAMA Foreign Holdings (4위, 5,984억불) |
| - 쿠웨이트 | 592 | 1 | Kuwait Investment Authority (5위, 5,920억불) |
| - 카타르 | 335 | 1 | Qatar Investment Authority (8위, 3,350억불) |
| - 오 만 | 40 | 2 | State General Reserve Fund (30위, 150억불) |
| - 바레인 | 10.6 | 1 | Mumtalakat Holding Company (40위, 106억불) |

자료 : Sovereign Wealth Fund Institute(www.swfinstitute.org)

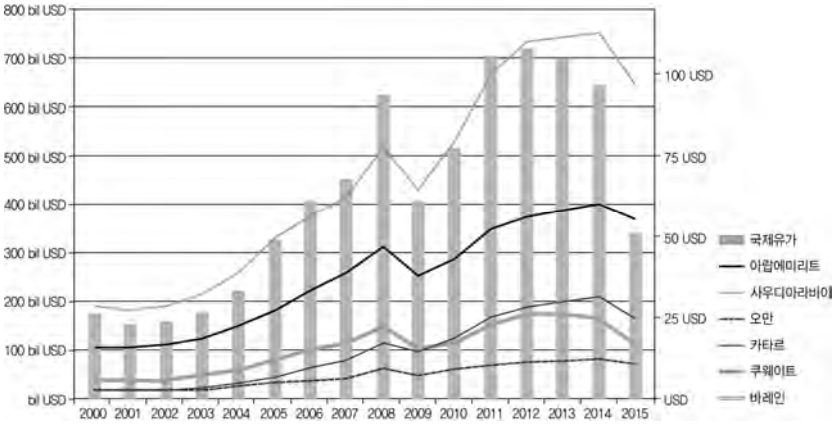
반면, 자원 의존도가 높은 경제구조로 인해 대내외 위험성에 취약하다는 점 또한 GCC 국가에서 공통적으로 확인할 수 있다. 〈그림-1〉에서 보는 바와 같이 2000년대 GCC 국가의 경제성장 추이는 국제사회의

8) 최근 저유가 기조가 지속됨에 따라 GCC 국가의 국부펀드는 유동성 확보를 통해 경기 부양과 자국 내 자본시장 안정화를 위해 활용되는 추세가 심화되고 있다. 또한, Mubadala Development Company(UAE-Abu Dhabi), Saudi Industrial Development Fund(SIDF)와 같이 다방면의 산업육성을 통한 산업다각화 등을 목적으로 국부펀드를 투자하는 경우 또한 많아지고 있다. (KOTRA(2013), 손성현(2015))

9) 동 자료는 SWFI(www.swfinstitute.org)가 운영자산 규모 기준 국부펀드 순위(Largest Sovereign Wealth Funds by Assets Under Management)를 통해 공개한 자료에 의해 저자가 재작성하였으며, 원자료에 일부 국부펀드가 누락되었을 수 있다. 일례로 사우디 정부는 8개의 국부펀드를 운영하고 있는 것으로 알려진다.

경제성장 추이 보다는 국제유가와 연동한다는 점을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 GCC 6개국 GDP와 국제유가 추이(2000년-2015년)




자료 : 세계은행(data.worldbank.org)

뿐만 아니라, GCC 국가는 지대추구형 국가(Rentier State)의 성격에 기인하여 지대(GCC 국가의 경우 석유수입)추구 행위에 따른 (자국민) 노동시장의 왜곡, 생산성 저하, 공공부문 확장과 비효율성, 민간부문 성장 위축 등의 문제에 직면하고 있다.

## 2. 주요 국가의 경제발전계획

### 1) 사우디아라비아

사우디 정부는 2005년 지속가능한 경제성장 기반을 마련하고 지식기반 경제로의 전환을 목표로 '장기발전전략'(Long-term Strategy for Saudi

Economy, 2005-2024)을 제시하였다. 비석유 부문 성장 유도[10]를 통한 산업다각화, 민간투자 확대, 교육훈련 시스템 구축(인적자원 개발)과 이를 통한 자국민 고용확대, 의료·복지 서비스 확대 등을 향후 20년간(제8차 5개년계획~ 제11차 5개년계획) 사우디 경제의 최우선 정책목표로 설정하였다.

**〈표 7〉 사우디 경제발전전략 분야별 주요 내용**

| 정책목표 | 주요 내용 |
|---|---|
| 안정적 경제성장 | - 연평균 성장률 6.6% 달성(GDP 기준)<br>* 1인당 소득(per capita income) 2.3배 제고 |
| 경제기반 다각화 | - 석유부문 의존도 단계적 감소<br>* 수출(71.7% → 36.7%), GDP (27.5% → 17.9%)<br>- 비석유 민간부문 GDP 비중 확대(52.3% → 69.3%)<br>* 산업부문(19.6% → 24.9%), 서비스부문(27.4% → 41.9%) |
| 인적자원개발 및 자국민 고용확대 | - 대학교육 이수(21.3% → 32.9%), 고등교육 이수 (27.5%% → 44.0%) 등 고급인력(자국민) 비중 확대<br>* 2024년 자국민 완전 고용 달성(`04년 자국민 실업률 7.04%)<br>- 교육·훈련 시스템 구축을 통한 과학기술지식 역량 개발 |
| 민간부문 투자증대 | - GDP 대비 투자비중 확대(20.5% → 33.9%)<br>* 2024년 기준 민간부문 투자 30.7% 달성('04년 15.4% 수준) |

자료 : Ministry of Economy and Planning

10) 세계 최대 원유 생산국으로써 과세율이 낮은 사우디아라비아는 석유에 대한 의존도가 특히 높다. 2014년 이후 지속적인 저유가 기조에도 불구하고 2015년 사우디 정부 재정 수입의 73%가 석유부문에서 발생하였다(Ministry of Finance, KSA, 2015).

‘장기발전전략 2024’는 제8차 개발계획(2005-09년) 수립단계부터 이후 20년간 개발 계획의 중장기적 비전(방향성)을 제시했다는 데 그 의의가 있다. 제11차 개발 계획(2020-24년)까지 매 5년마다 이행계획을 통해 이를 구체화하고, 일부 분야의 경우 부문별 실행계획[11]을 통해 뒷받침하게 된다. 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 주요 정책목표별 세부 달성지표를 장기목표(2005년 대비 2024년 목표치)와 중기 목표(매 5개년 목표치)로 구분하여 정하고 있다. 가령 2005년부터 2024년까지 연평균 성장률 6.6% 달성을 위해서 제8차(4.6%), 제9차(5.8%), 제10차(7.1%), 제11차(8.7%)계획의 목표 성장률을 각각 제시하고 있는 것이다.[12]

사우디 정부는 이상의 정책목표를 5개년 개발계획으로 보다 구체화하였다[13]. 제9차 5개년계획(2010-14년, 3,850억불 규모 지출계획)은 13개 정책목표 중 3) 지속가능한 경제사회 발전, 5) 인적자원 개발 및 의료서비스 확대, 7) 경제기반 다각화, 8) 지식기반 경제로의 이행, 9) 민간부문 투자 확대, 13) 중소기업 육성을 통해 그 방향성을 강조하였다. 제10차 개발계획(2015-19년)을 통해 제시한 24개 정책목표 중에서도 2) 경제기반 다각화, 3) 지식기반 경제로의 이행, 7) 중소기업 육성, 9) 민간부문 생산성 제고, 11) 인적자원 개발, 14) 사회안전망 강화, 15) 자국민 고용 확대, 17) 의료서비스 확대 등 장기발전전략이 제시한 목표를 확인할 수 있다.

---

11) 대표적으로 산업분야 중장기 비전을 제시하고자 2007년 UNIDO의 자문을 받아 사우디 상공부는 국가 산업 전략(National Industry Strategy, 2007-2020)을 발표하였다.

12) 물론 앞서 제시한 중기 GDP 성장률은 매 5개년 계획 수립 시점에 조정이 이뤄진다. 제9차 개발계획은 5년간 연평균 성장률을 5.2%로 하향조정하였다.

13) 제8차 개발계획(2005-09년)은 장기발전전략 2024(2005-24년)의 첫 번째 이행계획인 성격인 점을 감안하여, 제9차 개발계획과 제10차 개발계획 상에 포함된 세부 계획만을 정리하였다.

2015년 살만 국왕으로의 리더십 교체 이후 저유가 기조가 지속되고 경제·재정구조 개혁에 대한 대내외 압박이 고조되어 왔으며, 2016년 4월 사우디 정부는 2030년까지의 중장기 국가운영전략인 Vision 2030을 발표하였다. 동 전략은 석유 의존도 감소, 산업다각화, 민영화 및 제도개혁(효율화), 국부펀드 확대 운영 등을 골자로 하고 있다. 경제기획부(Ministry of Economy and Planning)는 부처별 전략목표 가운데 산업기반 다각화(물류, IT, 신재생에너지 등)와 민간부문 확대(민영화, 민간투자 확대)를 명시함으로써 사우디 경제개발의 방향성을 강조하고 있다.[14]

### 2) 쿠웨이트

쿠웨이트는 2010년 '국가비전 2035'(Kuwait Vision 2035)을 통해 자국의 경제·사회 발전 방향을 제시하였으며, 5년마다 수립하는 경제개발계획을 통해 그 이행전략을 구체화 하고 있다. '국가비전 2035'는 지속 가능한 개발 기반을 마련하고, 국내외 비즈니스 환경 개선을 통해 역내 금융 및 상업의 중심지로써의 역할을 확대한다는 목표(25년간 연평균 경제성장률 5.1% 달성 목표)를 제시하고 있다. 특히 "국가 경제의 석유 의존성"에 대한 근원적 문제인식을 해소하고자, 인적자원개발(HRD)을 위한 환경 및 제도개선, 민간부문의 역할 확대, 정부 행정체계 개편 및 제도개선 등을 주요 정책목표로 포함하고 있다.

14) 자세한 내용은 '비전 2030' 전문(http://www.vision2030.gov.sa/en) 또는 손성현(2016) 참고

첫번째 이행전략 성격의 '2010-2014 국가개발계획'을 통해 쿠웨이트 정부는 300억 KD(1,040억 불) 규모의 예산을 활용하여 항만개발, 자유무역지대 확대, 관련 인프라 확충 등 금융·무역 중심지로 도약하기 위한 세부 추진계획을 발표하였다(〈표 8〉 참고). 또한, 사회개발 정책 및 계획의 효율적 추진을 위해 법령의 제·개정의 필요성을 인식하고, 민영화법, 부가가치세법, 상법, 중앙입찰위원회법, 금융감독기관 설립법, 종합소득세법, 반부패법 등을 정비하고자 하였다.

**〈표 8〉 금융·무역 허브로의 도약을 위한 쿠웨이트 2010-2014 국가개발계획 주요 내용**

| 구 분 | 세부내용 |
|---|---|
| 항만 개발 | Shuwaikh 항만(제1 수입항구) 확장 추진, Bubiyan 항만 개발 등 |
| 자유무역지대 확대 | 보세자유구역(Free Logistics Zone) 및 자유무역지대(Free Trade Zone) 확대 등 |
| 인프라 개선 | 쿠웨이트 공항 확장(제2터미널 건설), 통신서비스 현대화, 철도 및 지하철 등 교토인프라 확충, 전자관세시스템 구축 등 |
| 금융기구 설립 | 중앙은행 역할 정립, 금융감독기구 설립 등 (관련 법률 제·개정 노력 병행) |

자료 : 저자 작성

특히, 정부 재정 수입의 주요 요인으로써 원유 생산계획을 함께 발표하였다. 2010년부터 2014년까지 쿠웨이트 정부는 일일 원유 생산량을 3.1백만 배럴 수준으로 제고하고, 정유 생산능력은 이전 90만배럴에서 140만배럴 수준으로 확대하는 한편, 석유 및 가스수송선 25대를 추가 확보하는 등 석유 생산량 및 수출량을 끌어올려 재정수입을 확대하고자 하였다.

쿠웨이트 정부가 이어서 수립한 '2015-2019 국가개발계획'은 지역개발, 주택·신도시 개발, 보건의료, 교통, 환경 등 주요 정책분야에서 20여개 핵심프로젝트를 선정하여 1,550억불 규모의 재정사업을 추진한다는 계획을 포함하고 있다. 동 개발계획을 통해 쿠웨이트 정부는 2가지 정책비전을 반영하고 있는 것으로 해석된다. 특히, 주요 경제개혁을 통해 무역(물류) 및 금융 중심지로서 도약하고자 하며, 쿠웨이트 경제의 강점을 적극적으로 활용하고, 메가 프로젝트의 원활한 추진을 통해 '국가비전 2035'를 달성하기 위한 국가 경제구조의 체질 개선을 도모하고자 하였다. 동시에, 대내외 환경변화에 적극적으로 대응하고 사회적 불균형 개선과 공공행정 효율성 제고를 통해 지속적 경제성장을 견인하고, 공공서비스의 질적 개선을 꾀하였다.

**〈표 9〉 쿠웨이트 2015–2019 국가개발계획 주요 추진 방향**

| 【Track 1】 비전 달성을 위한 체질 개선 | 【Track 2】 변화와 불균형 극복 |
|---|---|
| • 북부지역을 무역 중심지로 적극 육성<br>• 중동의 금융 중심지를 위한 여건 조성<br>• 메가 프로젝트의 실행과 민간참여 강화<br>• 쿠웨이트의 자원 강점 활용<br>• 사회 및 국가통합 증진<br>• 법률적·제도적 장치 완비 | 1 경제개발(Economic Development)<br>• 산업다각화와 민간부문 육성<br>• 공공예산의 불균형 시정<br>• 개발촉진을 위한 인프라 제고<br>2 인간·사회개발(Human & Social Development)<br>• 주택 공급 확대<br>• 인구 구성의 불균형 개선<br>• 공공교육시스템 개선<br>3 부패와의 전쟁 및 공공행정 효율성 개선<br>• 공공기관의 부패방지 역할 활성화<br>• 정부 행정절차 개선을 위한 재교육<br>• 공공행정의 효율성 제고 |

자료 : KOTRA(2016)

### 3) 아랍에미리트(UAE)

아랍에미리트 정부 또한 산업다각화 전략을 통해 석유의존도를 줄이고, 지속가능한 성장 기반을 마련하고자 지속적인 정책 노력을 기울여 왔다. 2010년 무함마드 부통령의 리더십 아래 선포된 'Vision 2021'은 건국 50주년이 되는 2021년까지 경제성장과 더불어 시민들의 삶의 질 향상, 국가정체성 강화 등을 바탕으로 세계를 선도하는 국가로 발전시키고자 하는 의지가 담겨있다. 'Vision 2021'은 사회적 책임(United in Responsibility), 운명공동체(United in Destiny), 지식기반의 통합(United in Knowledge), 번영과 복지(United in Prosperity) 등 4가지 비전 아래 구성되는데, 지식기반 경제로의 전환, 인적자본 육성, 혁신과 연구 장려, 규제 개혁 등이 비전 달성을 위해 추진되고 있다[15].

**〈표 10〉 Vision 2021, National Agenda 정책목표와 달성여부 점검 지표**

| Vision 2021 | National Agenda 정책목표 | 목표 달성 점검 지표 |
|---|---|---|
| 사회적 책임 | 1 포용적 사회 구축 | - 행복지수, 인간개발지수(HDI) 등 6개 지표별 성과 목표 달성 여부 |
| 운명 공동체 | 2 법질서 및 공공안전 강화 | - 사법시스템 효율성, 치안서비스 신뢰도 등 5개 지표별 성과 목표 달성 여부 |
| 지식기반 통합 | 3 지식기반경제 구축 | - 비석유부문 GDP성장률, 글로벌 혁신 지수 등 12개 지표별 성과 목표 달성 여부 |
| 번영과 복지 | 4 교육시스템 개선 | - 평균 TIMSS[16] 점수, 유치원 등록률 등 8개 지표별 성과 목표 달성 여부 |
| | 5 의료시스템 개선 | - 심혈관질환으로 인한 사망자 수, 당뇨병 유병률 등 10개 지표별 성과 목표 달성 여부 |
| | 6 지속가능한 환경·인프라 구축 | - 공기질 및 수질 인덱스, 물류성과 인덱스, 온라인 서비스 인덱스 등 11개 지표별 성과 목표 달성 여부 |

자료 : 저자 작성

15) WTO(2016)

16) 수학 과학 성취도 추이변화 국제비교 연구(Trends in International Mathematics and Science Study; TIMSS)

2014년 UAE 정부는 'Vision 2021'의 효과적 달성을 위해 이후 7년간 국가 개발전략으로 추진할 주요 정책목표를 공표하였다.[17] 포용적 사회, 법질서 및 공공안전, 지식기반경제, 교육·의료시스템 개선, 환경·인프라 등 6개의 주요 정책의제와 목표 달성 여부를 모니터링 할 수 있도록 각각 5개~12개의 세부지표를 설정하였다. 이를 통해 UAE는 지식기반 사회로 전환함으로써 세계적인 경제, 관광, 교역의 중심지가 되겠다는 목표를 제시하고 있는데, 특히 시민의 역량강화를 통해 민간 부문의 발전을 경제발전의 동력으로 삼겠다는 점을 강조하였다(이권형, 2015). 목표달성을 지속적으로 측정하고 평가할 수 있도록 의제별 세부지표를 매칭하고 있다는 점도 특기할만하다. 가령, '지식기반 경제로의 전환'을 위한 UAE 정부의 정책목표 달성 여부는 비석유부문 GDP 성장률(3.2%→5%), GDP 대비 FDI 유입 규모(3.84%→5%), 글로벌 경쟁력 지수(16위→10위권 이내 진입), 기업환경평가(31위→1위) 등 정량적 목표 달성 여부에 따라 평가할 수 있다[18].

7개의 토후국(emirate)이 연방 국가를 이루는 UAE의 특성상 각 지방정부의 역할은 국가개발목표를 제시하고 이를 이행하는 데 중요한 요인이다. 토후국 중 경제규모가 가장 큰 아부다비(2,614억불, UAE GDP 대비 65.4%, 2014년 기준)와 두바이(1,024억불, UAE GDP 대비 25.6%, 2014년 기준) 정부는 UAE의 통합 목표인 'Vision 2021'이 공표되기

17) UAE Vision 2021, https://www.vision2021.ae/en

18) 괄호 안은 각각의 모니터링 지표에 대한 2010년 기준 현황과 2021년 달성 목표를 순차적으로 표기하였으며, 각 정책 의제별 세부 모니터링 지표는 〈표 10〉를 통해 구체적으로 정리하였다.

이전부터 독자적인 개발전략을 수립하고 추진해왔다. 아부다비는 2008년 '아부다비 경제비전 2030'을 발표하였는데, 경제기반의 효과적 전환을 통해 2030년까지 지속가능하고 다각화된 고부가가치 경제 건설을 이룩하는 것을 목표로 제시하였다[19]. 두바이는 2007년 '두바이 전략계획 2015'를 발표하면서 석유의존도를 줄이고, 지속가능한 성장을 견인하기 위한 주요 성장 동력을 선정하였다. 본 전략계획을 바탕으로 두바이 정부의 경제정책은 금융, 관광, 교역 등의 부문에서 눈에 띄는 성과를 이루어냈다. 2014년에는 '전략계획 2015'를 확대하여 '계획 2021'[20]을 발표하고, 기존 전략계획에서와 같이 투자환경 조성, 물류 허브도시 구축 등 경제 부문의 발전목표를 제시하고, 세계 선진 도시로의 도약을 위한 비전을 제시하였다.

### 4) GCC 주요 국가별 중장기 개발계획 비교

앞서 언급한 바와 같이 GCC 국가의 주요 당면과제 해결을 위해 각국 정부는 장기개발전략을 수립하여 그 방향성을 제시하고, 이를 효과적으로 추진하기 위한 세부 실행계획으로 5개년 개발계획(사우디, 쿠웨이트) 또는 지방정부별 개발계획(아랍에미리트)을 이행하고 있다. 특히, 1970년대 이후 석유자원을 기반으로 성장해온 경제구조 하에서 자원 의존도 감소, 안정적 경제성장 기반 마련, 산업 다각화, 민간부문 강화, 지식기반 경제로의 전환 등 유사한 정책목표와 방향성을 지니는 동시에

19) 외교부(2011)
20) http://www.dubaiplan2021.ae/

대내외 환경변화에 따른 주요 발전전략과 우선순위를 각각 모색하고, 그에 대한 구체적인 계획과 정책과제를 이행하고 있다. 이를 종합적으로 요약하면 〈표 11〉과 같다.

**〈표 11〉 GCC 주요국가의 경제발전전략 및 이행계획 주요내용 요약**

| 구분 | 사우디 | 쿠웨이트 | 아랍에미리트 |
|---|---|---|---|
| 경제발전전략 | 장기발전전략 2024<br>(Long-Term Strategy 2005-2024) | 국가비전 2035<br>(Kuwait Vision 2010-2035) | 비전 2021<br>(Vision 2010-2021) |
| | ■ 지속가능 경제성장 기반 마련 (산업다각화, 민간투자 확대)<br>■ 지식기반 경제로의 전환 (인적자원개발) | ■ 무역·금융서비스 중심지 도약<br>■ 인적자원개발<br>■ 민간부문 역할 확대<br>■ 정부행정체계 개편 및 제도개선 | ■ 사회적 책임<br>■ 운명공동체<br>■ 지식기반의 통합<br>■ 번영과 복지 |
| 세부실행계획 | 제9차 개발계획<br>(2010-14년)[21] | 국가개발계획<br>(2010-14년) | National Agenda<br>(7개년 계획) |
| | ■ 삶의 질 향상<br>■ 지역균형발전<br>■ 경제기반 다각화<br>■ 지식기반 경제로의 전환<br>■ 국가경쟁력 강화<br>■ 인적자원 개발 | ■ 항만개발<br>■ 자유무역지대 확대<br>■ 인프라 개선<br>■ 금융기구 설립 | ■ 포용적 사회 구축<br>■ 법질서 및 공공안전 강화<br>■ 지식기반경제 구축<br>■ 교육·의료시스템 개선<br>■ 지속가능한 환경·인프라 구축 |

자료 : 저자 작성

21) http://www.mep.gov.sa/en/wp-content/plugins/pdf-viewer-for-wordpress/web/viewer.php?file=/wp-content/uploads/2015/10/Ch-2-Main-directions.pdf 참조

### 5) GCC 국가 주요 개발전략 한계점[22]

가. 사우디아라비아

사우디 정부의 장기발전전략(LTS)은 4차례의 5개년 개발계획(2005~2024)을 통해 구체적인 방향과 이행계획을 제시하였다는 점에서, 경제기획부가 주관하는 5개년 개발계획에 대한 선행연구를 통해 그 한계점을 짚어보고자 한다.

이형구, 김동석(2010)[23]은 사우디 정부 개발계획의 효율적 집행을 위해서는 계획의 구체성 제고와 관련 제도의 개선이 필요하다는 점을 강조하였다. 실제 8차례(1970~2009년)의 5개년 개발계획이 목표로 제시했던 성장 전망은 국제유가가 비교적 예측가능한 단계로 접어든 1985년(제4차 개발계획 수립) 이후에는 당해 기간 중 실제 경제성장률과 유사한 것으로 확인하였다. 또한, 부문별 현황과 주요 현안, 위험요인에 대한 분석이 충실하고, 추진 목표 및 정책방향 등은 충분하게 제시되고 있는 것으로 분석하였다. 그럼에도 여전히 주요 정부사업의 정량적

22) 동 절의 내용은 상당 부분 동 보고서에서 다루는 3개국을 포함한 GCC 국가에 공통적으로 적용되는 한계점이나, 구체적인 내용을 통해 이를 제시하고자 국별로 나누어 기술하고자 한다.

23) 사우디 정부와의 지식공유사업 첫해 수행한 자문사업은 "경제개발계획 집행의 효율성 제고"를 위해 사우디 정부의 개발계획 전반을 리뷰하고, 한국의 정책경험을 통해 종합개발계획 수립·추진, 정책조정 및 계획기능을 위한 경제기획부의 기능 확대, 전문경제연구소 설립, 시장기능 활성화, 총량계획과 부문계획 간 통합, 개발계획의 구체성 제고 등 9가지 정책제언을 제시하였으며, 이후 5년간 사업을 지속하는 과정에서 주요 제언에 대한 세부 연구를 진행함으로써 사우디 정부의 개발계획의 수립 및 집행 역량 개발을 위한 지식공유사업을 수행하였다.

지표와 단계별 세부목표, 집행부처 및 책임소재, 세부 예산계획 등이 포함되지 않는 등 기획단계에서의 구체성 부족을 지적하였다. 동시에 집행 및 사후 단계에서의 모니터링을 강화하기 위한 경제기획부의 권한 강화, 총량계획(macro plan)과 부문 계획(sectoral plan)간 연계를 위한 제도 개선 등이 필요하다는 점을 강조하였다.

사우디 개발계획의 거시경제 분석모델에 대한 긍정적인 평가는 IMF(2008)의 보고서에서도 확인할 수 있다. 이는 주요 국가의 방법론을 꾸준히 참고한 결과로써, 정확한 경제지표의 전망을 통해 정책방향을 수립하는데 긍정적으로 작동한다. 반면, 상공회의소 채널을 통하거나 특정 주제(투자부문 등)로 논의의 범위가 제한되는 등 민간 부문의 참여와 역할이 제한적이라는 한계점은 향후 개선이 필요한 부분이다. 또한, 이행 점검 체계에 대한 분석을 바탕으로 장기발전전략이 제시한 주요 정책목표의 진행 경과에 대한 종합적인(centralized) 모니터링 체계가 갖춰져 있지 않고, 영향평가가 제한적이며, 중간 평가결과의 실효성과 활용도가 제한적이라는 점을 언급하며, 모니터링 평가 체계의 개선 필요성을 강조하였다.

Khaled(2008)는 1975년부터 2005년까지의 GDP, 석유부문, 비석유부문, 민간부문 데이터를 실증 분석한 결과를 토대로, 사우디 정부가 제2차 개발계획(1975-79년)부터 민간부문의 역할을 강조하고 이를 위한 인프라 투자를 확대하였으나, 그 성과는 제한적이었음을 입증하였다. 즉, 개발 계획과 재정지출에도 불구하고 정부 정책이 민간부문의 투자

확대나 생산성 제고로 이어지지는 않았다는 것이다. 이를 해석해보면 민간부문의 생산성 제고를 위한 정책 수립시 국내외 투자자나 민간 기업의 이해관계가 반영되지 않았거나, 실제 투자가 이뤄지는 메커니즘이 개발계획에 제대로 반영되지 못했다는 점을 의미한다. 민간부문 활성화를 위한 재정이 투입되었다는 점에서는 정부재정의 효율성과도 연계 된다. 결과적으로 개발계획 집행의 효율성 제고를 통한 지속가능한 경제개발을 달성하기 위해서는 민간부문을 포함한 다양한 주체의 참여와 의견 수렴이 전제되어야 한다는 점을 인정할 필요가 있다.

### 나. 쿠웨이트

쿠웨이트 경제 구조의 특징은 앞서 기술한 바와 같이 석유 의존적인 산업구조에서 기인한 불안정한 정부 재정과 내국인 고용의 공공부문 집중으로 요약 된다. 더욱이 2010년 이후 산업구조 역시 석유 부문의 집중성이 심화된 반면, 다른 부문의 점유율은 정체되거나 오히려 감소하는 추세에 있다.[24]

다수의 쿠웨이트 관료들은 개발계획의 성공적 이행을 저해하는 요인으로 개발계획과 세부 정책과제의 집행(implementation) 문제를 꼽았다. 특히, 정부부처 간 협조와 조정이 어려우며, 공공부문의 책임성이 낮다는 점을 지적하였다.[25]

24) 2007년 기준 GDP의 52.3%를 차지하던 석유가스 산업의 점유율은 2011년 61.9%로 증가하였으나, 같은기간 14%를 차지하던 금융부문은 6.5%까지 하락하였고, 5.5%였던 제조업 점유율도 4.64%로 감소하였다.

또한 개발계획과 주요 정책의 이행 단계에서는 효율적 자원 배분(예산 집행)을 위한 제도 개선이 요구된다. 지대형 국가 성격에 기인하여 재정수입 확보가 용이하기 때문에, GCC 주요 국가는 예산 제약에서 상대적으로 자유로운 입장을 지닌다. 특히 국가개발계획을 통해 발표한 대규모 인프라 개발 및 메가프로젝트 등은 사업 타당성에 대한 사전 평가나 경제·사회적 효과를 분석하는 점검 절차가 체계적으로 마련되어 있지 않다.[26] 공공투자사업에 대한 선정, 평가 절차를 제도화하고, 정량적/정성적 평가의 균형을 통한 체계화된 평가시스템을 도입하는 등 재정사업의 효율적 추진을 위한 제도개선이 필요하다.[27] 지속적인 저유가 기조를 감안하더라도, 쿠웨이트 정부의 재정수지가 16년 만에 적자를 기록했다는 점에서 향후 지속가능한 개발을 위해 쿠웨이트 정부는 주요 정책 및 프로젝트의 모니터링·평가 체계 개선의 정책적 우선순위를 제고해야 할 것으로 판단된다.[28]

이원화된 인력구조 또한 정책의 효율적 집행과 자원의 효율적 배분을 저해하는 요인으로 지적된다. 쿠웨이트 거주인구 422만명 중 내국인은 130만명(30.9%)에 불과하며, 특히 자국 내 경제활동 인구(labor force) 187만명 중 약 82%(153만명)를 외국인에 의존하고 있다.[29] 민간 부문에

25) 2013년 경제발전경험 공유사업: 쿠웨이트
26) 이와 같은 정책환경과 문제인식 하에 쿠웨이트 국가개발기획부는 공공투자 관리(평가) 시스템 개선에 대한 정책자문을 요청하여, 2015년도에 관련 분야의 지식을 공유하고 정책권고안을 도출하였다.
27) 2015/16 KSP with Kuwait
28) Middle East Eye, Kuwait posts budget deficit after 16 years of surplus, August, 9, 2016
29) 2016년 6월 기준, KOTRA 국가정보

종사하는 내국인은 자국민의 15%에 불과하고, 외국인 노동력 가운데 공공부문 종사자는 6%에 그치는 등 노동시장 구조가 극단적인 이원화 구조를 보인다. 이와 같은 구조는 자원 의존적인 국가의 생산성 저하 현상과 연계되어 효율적인 자원 배분을 통한 지속가능한 개발을 저해하는 요인으로 지적되고 있다.[30]

### 다. 아랍에미리트

UAE는 개발 전략의 수립과 이행 결과가 상대적으로 양호한 것으로 평가된다. 두바이를 중심으로 금융, 교역, 관광 등 비석유 산업분야를 성공적으로 육성함에 따라 총수출 대비 석유·가스 부문의 수출 비중이 사우디아라비아 83.2%(사우디 통계청, 2014), 쿠웨이트 93.4%(쿠웨이트 통계청, 2014)와 비교하여 49.8%(UAE 통계청, 2014)로 매우 낮은 편이고, 재정 수입의 석유·가스 부문 의존도는 63.9%로 앞선 두 국가에 비해 20% 이상 낮은 수준을 유지하고 있다. 이러한 성과를 바탕으로 UAE는 물류 인프라, 제도, 사업 환경 등에서 GCC 국가 중 가장 높은 경쟁력을 지닌 것으로 나타난다[31].

30) 「2007 경제발전경험 공유사업: 쿠웨이트」, 특히 '인구구성의 불균형 해소'는 2015-19 국가개발계획 상에 세부 정책과제로 반영되었다. 또한, 인구구성의 불균형과 이원화된 노동시장 구조는 GCC 국가가 공통적으로 당면한 과제로서 유사한 문제인식을 공유하고 있다.

31) WEF, 2015

〈표 12〉 GCC 주요 3개국 글로벌 경쟁력 지수 비교

| 구 분 | 사우디아라비아 | 쿠웨이트 | 아랍에미리트 |
|---|---|---|---|
| 종합순위 | 29 | 38 | 16 |
| 제도적 요인 | 24 | 59 | 7 |
| 인프라 부문 | 31 | 52 | 4 |
| 거시경제환경 | 68 | 6 | 38 |
| 보건 · 초등교육 | 51 | 76 | 40 |
| 고등교육 · 직업훈련 | 46 | 94 | 34 |
| 상품시장 효율성 | 41 | 85 | 3 |
| 노동시장 효율성 | 65 | 225 | 11 |
| 금융시장 성숙도 | 47 | 65 | 28 |
| 기술수용 적극성 | 41 | 60 | 18 |
| 시장 규모 | 14 | 51 | 27 |
| 기업활동 성숙도 | 31 | 61 | 13 |
| 기업혁신 | 42 | 110 | 25 |

자료 : The Global Competitiveness Report 2016-2017
(http://reports.weforum.org/)

다만, 개발전략을 수립하고 이를 조정, 이행하는 거버넌스 측면에서 연방정부와 지방정부 간의 정책일관성 유지와 상호 협력이 중요한 요소로 작용할 것으로 보인다. UAE는 효율적인 국가 운영을 위해 1971년 연방정부를 설립하고, 7개 토후국 중 가장 큰 영향력을 행사하는 아부다비, 두바이의 통수권자를 각각 대통령과 부통령으로 선출하는 등 통합에 용이한 지배구조를 구축하였다. 하지만, 여전히 외교, 국방, 교육 등 헌법 상 명시된 분야를 제외하면 각 토후국 정부의 독립성, 자율성이 보장되고, 앞서 살펴본 바와 같이 지방정부차원에서 포괄적인

경제·사회 개발계획을 수립하여 시행하고 있다. 따라서 연방정부와 지방정부 간 개발계획의 우선순위가 상충되거나, 정치적 요인 등으로 인해 일관성 있는 추진이 저해될 수 있다. 특히, 앞서 살펴본 사우디아라비아와 쿠웨이트의 경우 하나의 중앙정부 체계를 유지하면서도 개발계획의 이행 점검 체계나 부처 간 정책 조정 체계에서 한계점이 지적되고 있기 때문에, 이에 대한 우려는 더해질 수밖에 없다.

또한, 여전히 석유 및 가스자원 의존도가 높은 경제구조는 국제유가 하락 등 외부요인으로 인해 거시경제의 안정성을 낮추고, 성장 동력을 제한할 수 있다[32]. 저유가가 지속됨에 따라 경상·재정수지가 악화될 경우, 대부분 비석유 부문에 집중된 전략분야에 대한 투자 감소로 이어져 중장기 전략 목표 이행에 걸림돌로 작용할 수밖에 없을 것이다.

## 3. GCC 국가와의 KSP

KSP는 한국의 경제발전경험과 지식을 기반으로 하는 개발협력사업으로 경제개발협력기구(OECD) 개발원조위원회(DAC)가 정하는 ODA 수원국뿐만 아니라 경제협력이 필요한 중소득국과 자원부국 등으로 협력 범위를 확대해왔다[33]. GCC 국가의 경우 쿠웨이트(2007년)를 시작으로 오만(2008년), 사우디아라비아(2010년), 아랍에미리트(2010년) 등으로 지식공유 네트워크를 확장해왔다. 본 절에서는 이 가운데 3개년도 이상

32) IMF(2015)

33) 〈KSP 10년사〉는 지식공유사업 추진 배경 가운데 하나로 "중소득국 및 자원부국 등 다양한 국가들과의 협력을 강화할 수 있는 새로운 개발협력 모델"의 필요성을 강조하고 있다.

지식공유사업을 수행해 온 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트와의 지식공유 사업 현황을 개괄하고, 그 성과와 한계를 짚어보고자 한다.

### 1) 국별 KSP 주요 협력분야 · 실적[34]

가. 사우디아라비아(2010-14년)

사우디아라비아와의 지식공유사업은 경제개발계획의 수립과 이행점검을 총괄하는 경제기획부(Ministry of Economy and Planning)를 협력국 총괄협력기관으로 지정하여 정책연구를 수행해왔다. 매 5년마다 개발계획을 수립하는 과정에서 정부의 장기발전 방향성을 총괄하는 부처의 성격에 기인하여, 경제발전, 교육, 산업, 교통, 에너지 등 다양한 정책분야에 대한 지식을 폭넓게 상호 학습할 수 있었으며, 다른 한편으로는 개발계획의 방법론과 효율적 집행을 위한 경제총괄부처의 정책역량 배양을 위한 시사점을 도출 할 수 있었다.

아래 〈표-13〉과 같이 사우디아라비아와의 지식공유사업은 상당부분 경제개발 정책분야를 중심으로 수행되었다. 지식기반 경제로의 전환을 위한 한국의 정책 경험을 학습하고, 실증적 연구를 통해 이를 지원할 종합연구기관(think-tank) 설립 필요성을 검토하였으며, 민간투자제도(PPP) 및 공공투자사업 전반의 관리체계(Public Investement Management

34) 개별 국가와의 지식공유사업 현황은 국가별 KSP 정책자문보고서를 참고하여 작성 하였다. (www.ksp.go.kr)

System, PIMS) 개선을 통한 효율성 제고 방안을 모색하는 등 큰 틀에서의 경제발전전략과 제도적 방법론을 연구하였다. 동시에 경제개발계획 수립과 집행 및 거시경제정책 분야의 상호 학습을 통해 개발계획의 집행 효율성 제고를 위한 정책적 수단을 모색하고, 연동계획(Rolling Plan)이나 조기경보시스템의 도입을 검토하는 등 경제기획부처의 정책 기획, 조정, 이행 역량 배양에도 직간접적으로 기여하고자 하였다.

뿐만 아니라, 장기발전전략과 5개년 개발계획을 통해 주요 정책목표로 제시한 교육훈련 시스템 개선, 자국민 고용 확대, 산업기반 다각화 등을 위한 주요 정책대안으로서 초등교육체계 개선, 직업훈련 이러닝 솔루션 모델 개발, 자국민 노동생산성 제고, 중소기업 육성, 제조업 등 산업분야 혁신 강화, 과학기술단지 설립 등 다방면의 정책경험을 공유하고, 시사점을 도출하였다. 또한 원자력 에너지 도입에 관한 정책연구를 실시하고, 에너지 효율화를 위한 법적·제도적 방안을 모색하는 등 자원의 효율적 집행을 위한 지식공유를 병행하였다.

**〈표 13〉 정책분야(협력부처)별 사우디아라비아 KSP 협력분야**

| 정책분야 | 협력부처 | 세부 연구주제 |
|---|---|---|
| 경제개발(10) | 경제기획부 | 개발계획 집행 효율성 강화, 지식경제 전환, 씽크탱크 설립(2), 국토·지역발전 정책, 민간투자제도(PPP), 경제위기 조기경보시스템, 연동계획 도입, 공공투자사업 모니터링 시스템 |
| | 중앙통계 정보부 | National Data Bank 구축 |

| 정책분야 | 협력부처 | 세부 연구주제 |
|---|---|---|
| 인적자원개발 및 노동정책(4) | 교육부 | 초등교육체계 개선, 공교육·평생교육 향상 (EBS 모델 도입) |
| | 직업훈련청 | 직업훈련 e러닝 솔루션 |
| | 노동부 | 자국민 노동생산성 제고 및 노동시장 효율화 |
| 산업 및 과학기술 (3) | 상공부 | 중소기업 육성, 제조업 혁신정책 |
| | 고등교육부 | 과학기술단지 관련정책 |
| 에너지정책(3) | 원자력·재생에너지원 | 원자력 에너지 개발 |
| | 수자원·전력부 | 스마트그리드 관련정책 |
| | 에너지 효율센터 | 에너지 보전법 도입 |
| 교통·인프라(2) | 교통부 | 리야드 대중교통체계 개선, 국가교통 DB 구축 |
| 기 타(1) | 농업부 | 수산양식업 관측시스템 도입 |

자료 : 저자 작성

나. 쿠웨이트(2007-09, 2013-15년)

쿠웨이트와의 지식공유사업은 2007년에 시작되었으며, 쿠웨이트 정부의 주요 정책현안인 민영화 전략을 포함하여 외국인 직접투자(FDI), 민관협력(PPP) 등에 대한 정책연구를 통해 쿠웨이트 국가발전계획(5개년 계획)의 실행전략 수립을 위한 시사점을 도출하였다. 교육 및 인적자원 개발, 재정개혁과 예산제도, 노동 등 중점 정책 분야의 현황을 파악하고 SWOT 분석 등을 통해 전략적 대응 방안을 모색하였다. 특히, 국가개발계획의 주요 개혁프로그램을 입안하기 위한 정책 초안을 한국 전문가들이 직접 작성하는 등 쿠웨이트 정부 요청에 따라 다양한 방식의 협력관계를 수립하였다.

쿠웨이트 정부, 특히 기획개발최고위원회(General Secretariat of the Supreme Council for Planning and Development)는 지속가능한 경제발전을 위한 개발계획 방법론(거시예측 모형)과 집행 효율성 제고를 위한 재정개혁(공공투자사업 평가시스템 개선), 공공부문의 시스템 개선(공무원 인사제도) 등을 중심으로 지식공유사업을 추진할 것을 희망하였다. 이러한 이유로 국가개발계획 이행전략, 거시경제 분석, 공공투자인프라, 지속가능한 성장 등 비전 2035 등과 방향성을 같이 하고, 정책 우선순위가 상대적으로 높은 분야에 집중할 수 있었다. 당해 연도 지식공유를 통해 도출한 정책제언이 차년도 사업의 토대를 제공함으로써 뚜렷한 방향성 하에 효과적인 사업 수행이 가능했던 것으로 보이며, 종합적인 정책제언을 도출하여 쿠웨이트 정부로부터 긍정적인 사업평가를 이끌어낼 수 있었다.[35]

### 다. 아랍에미리트

아랍에미리트와의 지식공유사업은 양국 정부간 경제협력사업의 일환(8개 분야 패키지형 협력 가운데 ICT 분야 지식공유)으로 추진되었으며, KDI는 연방정부가 아닌 지방정부(아부다비) 소속의 산하기관인 아부다비 시스템 정보센터(Abu Dhabi System & Information Center : ADSIC)와 협력관계를 구축하였다.

35) 2013 쿠웨이트 KSP 사업종료보고서 등

아부다비 정부는 자원 의존적 경제구조를 탈피하고 지식기반경제로의 전환을 도모하는 과정에서 ICT 분야를 전략적으로 육성하고자 하였으며, 이를 위해 ICT 주요 정책과제에 대한 지식공유사업을 추진하였다. 특히 사업 초기에는 UAE의 전략적 중요성을 고려하여, KDI를 비롯하여 한국정보화진흥원(NIA) 등 8개 연구기관장이 효율적인 지식공유방안을 고민하였으며, 우리정부 현직 지식경제부 장관이 아부다비에서 진행하는 KSP 세미나에 참여하는 등 사업을 무게감 있게 추진하였다.

2010년 전후로 아부다비 정보시스템 센터는 ICT 분야 마스터플랜 수립을 추진하고 있었기 때문에[36], KSP를 통한 지식공유사업은 한국의 ICT 정책발전경험을 공유하는 한편, 사이버 보안, 광대역 통신망 구축, ICT R&D 센터 구축 등 마스터플랜 수립과정에서 어려움을 겪었던 세부 정책분야로 그 범위가 제한되었다. 이후 정보소양능력(e-literacy)과 그린 ICT, 전자정부서비스, 온라인 시민참여 등 ICT 기술 및 관련 정책 분야에 대한 공동연구를 수행하였으나, 이를 제도화하고 프로젝트로 연계하는 데에는 한계가 있었다.

36) ICT 분야로 한정된 지식공유사업의 효율성을 제고하기 위해서 ICT 정책 마스터플랜 수립을 포함하는 포괄적인 지식공유사업을 제안하였으나, 당시 아부다비 정부의 마스터플랜이 승인을 기다리고 있었기에 협력 범위나 그 효과는 제한적일 수 밖에 없었다.

# III. GCC 국가와의 지식공유사업(KSP) 의의와 발전방향

## 1. 주요 성과

KDI 국제개발협력센터는 KSP의 성과를 크게 4단계로 분류하여 관리하고 있다. 가장 기초 단계의 성과는 협력국과의 KSP 사업을 완료함으로써, 상호 지식을 공유하고 협력을 위한 네트워크를 구축·확대하는 것이다. 2단계는 지식공유를 통해 협력국 내 정책적 관심을 환기하여 후속 지식공유사업을 발굴하고 이를 수행하는 방식이다. 보다 구체적인 성과로서 KSP를 통해 도출한 정책제언 내용이 협력국 내에서 법·제도 또는 구체적인 정책으로 반영되기 위한 절차가 진행 중인 경우를 제도화 초기 단계로 정의한다. 이후 실제적인 법안 제·개정, 정책 입안, 기관 설립 등으로 구현되거나 또는 후속 프로젝트로 연계되는 경우를 4단계 제도화 및 후속사업 연계로 분류한다[37]. 본 절에서는 이상의 기준에 근거한 성과를 바탕으로 GCC 국가와의 지식공유사업의 성과를 확인하고자 한다.

### 1) 사우디아라비아

사우디아라비아와의 지식공유사업은 상대적으로 짧은 기간 내에 가시적 사업성과를 도출하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

37) 김대용, "경제발전경험공유사업(KSP) 성과관리 모델 수립 및 활용", 「한국의 개발협력」 2016. No. 1

KSP 성과 관리체계는 정책 입안 및 기관 설립, 후속 프로젝트 연계에 소요되는 시간을 고려하여 제도화 초기(3단계)와 제도화 및 후속사업 연계(4단계)로 그 성과를 구분하고 있다. 이는 협력국 내 공식적 의사결정과 재원마련을 위한 기간을 고려하여 설계한 것으로 해석할 수 있다.

사우디는 KSP를 통한 지식공유사업 결과를 도출한 이후, 정책대안에 대한 효과성이 인정되면 이를 구현하기 위한 절차가 비교적 짧은 기간 내에 완료되었다. 독특한 법률 체계와 정책적 의사결정체계로 인해 법을 제정하거나 관련 규정을 마련하여 새로운 제도를 도입하는 데에는 상당한 기간이 소요될 수 있으나, 부처 내 의사결정을 통해 후속 프로젝트로 연계하는 절차는 속히 마무리되었다.

장기발전전략의 최종 목표로써 제시한 '지식기반 경제로의 전환'을 구현하기 위해서 한국이 지식경제로 전환하는 과정에서의 주요 정책 경험(경제발전, 인적자원 개발, 연구개발(R&D), 정보통신 및 인프라 분야 등)과 그 함의를 사우디 정부와 공유하였다. 당해연도 KSP 종료 이후, KDI는 사우디 경제기획부와의 협의를 통해 지식기반 경제로의 전환 전략과 구체적인 실행계획을 수립하기 위한 연구용역을 실시하였다. 교육시스템 개선을 위해 교육방송(EBS) 모델을 적용한 사우디 교육채널 구축에 대한 지식공유사업을 수행하는 과정에서는 해당 정책제언의 효과성을 확인한 이후 사우디 교육부의 요청에 따라 사업 제안서 발표, 기관간 협력의향서(Letter of Intent) 교환, 차관급 정책회의, 후속 워크숍 개최 등을 빠른 속도로 진행하기도 하였다.[38]

일부 사업 내용은 정책제언 구현을 위한 제도화 단계에 있다. KDI는 한국 경제발전 과정에서 정책연구기관이 실증적 정책연구를 통해 경제개발계획을 뒷받침한 경험을 바탕으로 사우디 정부의 종합정책연구기관 설립을 위한 정책연구를 2개 연도에 걸쳐 시행하였다. 사우디 정부는 국정 자문회의(Shoura Council)를 통해 정책연구기관 설립의 필요성을 인정하고, 국왕 칙령(Royal Decree)을 발표하는 등 설립을 위한 제도적 환경을 마련하였다. 이어서 지식공유사업을 통해 구체화 한 설립계획을 왕실(Royal Court)에 제출하였으며, 각료회의(Council of Ministers)의 검토를 진행하는 등 관련 입법 절차를 진행 중에 있다.

### 2) 쿠웨이트

쿠웨이트와의 KSP 사업은 2007년부터 줄곧 쿠웨이트 경제개발을 총괄하는 기획개발최고위원회와의 협력을 통해 국가개발계획의 수립과 효과적인 이행을 위한 정책분야를 중심으로 추진해왔다[39]. 특히, 2007년에는 쿠웨이트 정부의 5개년 개발계획 수립 일정에 따라 거시경제, 교육, 노동, 재정, 민간투자 등 다양한 분야의 전문가들이 지식공유사업에 참여하여 5개년 계획의 주요 개혁프로그램 초안을 공동으로 작성하고 그 방향성을 제시하였으며, 이후에도 거시경제모형과 재정개혁방안에 대한 지식공유를 지속해왔다. 쿠웨이트 정부와의 지식공유를

38) KSP 종료 이후에도 양 기관 간 협력 채널을 구축하여 지식과 경험을 공유하였으나, 사우디에 EBS 모델을 적용한 실제 교육채널 설립까지 이어지지는 못하였다.

39) 2007년 양국은 정상회담과 그 후속논의를 통해 국가발전전략 수립과 이행을 위한 양국 간 지식공유사업의 추진에 합의하였다.

통해 현지 경제·사회 발전을 지원해 온 그간의 성과는 기획개발부 장관의 말을 인용함으로써 보다 구체화할 수 있을 것으로 생각된다.

*"지난 수년간 KSP를 통해 진정성 있는 관심을 바탕으로 한 양질의 연구는 굉장히 주목할 만합니다. 다양한 분야의 정책제언과 연구 결과는 쿠웨이트의 다양한 이해관계자에게 폭넓게 공유되고 있습니다. KSP는 기획개발최고위원회(GS-GCPD)를 개편하고, 유수한 센터로 거듭나고자하는 매우 중요한 시점에 우리와 함께하였습니다."*

- 쿠웨이트 기획개발부 Hind Al Sabeeh 장관 감사서한(2015. 10. 12)

### 3) 아랍에미리트

앞서 기술한 바와 같이 아랍에미리트와의 KSP는 2010년부터 3년 간 자원 의존적 경제구조를 벗어나 지식기반경제로의 전환을 도모하고 정보통신기술분야의 발전을 지원하기 위해 추진되었다. 이러한 목표를 달성하기 위해 한국의 ICT분야 발전경험을 기초로 당시 아부다비 정부가 추진 중인 ICT 주요 과제에 대한 공동 연구가 진행되었다.

2012년을 끝으로 ICT 분야에 대한 한-UAE KSP가 마무리 된 이후, 세계경제포럼(WEF)이 2014년 발표한 `세계 정보통신 보고서 2013'에 따르면 ICT 분야 경쟁력 지수인 네트워크준비지수(NRI) 평가에서 UAE는 지난해보다 한 단계 상승해 24위를 기록했고 중동지역에서는

이스라엘, 카타르에 이어 3위를 차지한 것으로 나타났다. 또한, 정보통신 기술 개발지수(IDI) 평가에서도 33위로 GCC국가 중 2위, 글로벌경쟁력 지수(Global Competitiveness Index : GCI)에서는 148개국 중 19위를 차지하였다. 이러한 결과를 토대로 추정컨대 UAE 정부가 ICT 분야의 발전을 위한 정책과제를 해결하는데 한-UAE 간 지식공유가 긍정적으로 기여했다고 판단해 볼 수는 있다.

하지만 앞서 살펴본 바와 같이, 보다 구체적이고 가시적인 성과를 달성하는 데에는 분명한 한계가 있었던 것으로 판단된다. 한편으로는 당시 KSP를 통한 정책제언이 실제 아부다비 정부의 ICT 정책에 어떻게 반영되었는지를 명확하게 확인하기 어려운 구조에 한계가 있었을 수도 있다.

## 2. 제약요인[40]

이상에서 정리한 바와 같이, GCC 국가와의 지식공유사업은 정도의 차이가 있으나 협력국의 경제·사회 발전을 지원함으로써 그 사업 목적을 일정 정도 달성하였다고 평가할 수 있다. 특히, 국가차원의 경제개발 의제가 명확하다는 점과 경제개발계획, 인적자원 개발, 지식기반 경제 등 GCC 국가가 필요로 하는 정책분야에서 한국경험의 비교우위가 높다는 점, 그리고 고소득국가로 분류되어 후속 프로젝트 연계가 상대적

40) GCC 국가 간 사회·경제적 환경의 유사성에 기인하여 이후 GCC 국가와의 지식공유사업 발전방안을 도출하려고 하기에 지식공유사업 추진과정에서의 제약요인은 개별국가를 구분하지 않고 종합적으로 정리하고자 한다.

으로 용이하다는 점 등은 한국정부가 GCC 국가와의 지식공유사업을 보다 적극적으로 수행할 수 있도록 유리한 환경을 조성해준다.

그럼에도 경제·사회적 환경 등에 기인하여 지식공유사업의 원활한 수행을 방해하는 제약요인이 발생할 수 있다. 첫째로 GCC 국가는 컨설팅 또는 컨설턴트에 대한 의존도가 높다. 주요한 사회·경제 정책 연구가 국제기구 등에 의해 이뤄지는가 하면, GCC 국가의 민간 컨설팅 시장 또한 2013년 기준 22억불 규모(전년대비 18.6% 성장)이며, 이 중 27.6%는 공공부문을 대상으로 컨설팅이 이뤄진다. 주로 경제성장이나 공공서비스 최적화 등에 집중되는데, 심지어 구체적인 비전이나 계획을 수립하지 않은 채 경제사회 개발프로그램의 일환으로써 외부에 컨설팅을 의뢰하는 경우도 있다. 달리 말하면, 정책적 고민 없이 '현 시점에서는 가장 적합(시급)해 보이지 않으나' 널리 알려져 있는 개발방식을 도입하고자 정책 컨설팅이 이뤄지는 경우도 있는 것이다.[41]

이와 같은 사회문화적 환경에서 KSP를 통한 지식공유는 정책컨설팅의 일환으로 인식됨에 따라 프로그램 자체가 갖는 잠재력을 발현하는 데 장애요인이 될 수 있다. 지식공유사업의 틀에서 공동연구를 통해 문제를 인식하고 구체적 해결방안을 모색하는 대신, 컨설턴트와 고객의 관계로 대체되어 협력국의 주인의식을 저해하고 주도적인 참여를 방해할 수 있다. 뿐만 아니라, 정책연구 과정이나 도출된 정책대안의 질적 수준과

41) http://www.bq-magazine.com/industries/2014/08/consulting-gcc-clients-often-recognizing-priorities

무관하게 사업의 희소성이 낮아짐으로 인해 결과물의 활용 가능성을 낮출 여지도 있다[42]. 정책적 시사점을 제시하면 협력국 정부는 정책에 대한 심도있는 문제인식을 갖기보다는 여타의 컨설팅 보고서와의 차별성을 찾는 데 초점을 맞출 수 있으며, 다양한 전문기관이 제공하는 정책적 대안 가운데 하나로 전락할 수 있는 것이다. 이러한 방식의 상호작용이 지속된다면 결과적으로 자국 내 지식과 노하우의 축적을 방해하고, 정책의 일관성과 연속성 보장이 어려우며, 일관성 있는 정책을 추진하는 데 어려움을 겪게 된다.

또한, 경제협력 측면에서의 중요성이 강조되는 GCC 국가의 경우에는 지식공유사업에 대한 전략적 접근방식이 도리어 효과적인 목표달성을 저해할 수 있다. 전술한 바와 같이 아랍에미리트와의 지식공유사업은 양국 정부간 경제협력사업의 일환으로 시작되었다. 지식기반사회로의 이행을 위한 정보통신기술 분야의 중요성과 한국의 비교우위 등을 종합적으로 고려하여 협력 분야와 협력기관(아부다비 시스템 정보센터)을 선정하고, 전자정부 마스터플랜 수립 지원을 계획하였다. 하지만 사업이 착수된 이후에서야 아부다비 정부 차원의 ICT 마스터플랜이 이미 수립되었으며, 최고위원회의 승인을 앞두고 있는 것으로 확인하였다. 해당 정책분야 내에서 지식협력 범위를 조정하는 과정에서 불가피하게 사업의 목표를 이미 수립중인 ICT 마스터플랜을 보완하는 것으로 축소 조정해야 했다. 통상적인 방식으로 협력국의 다양한 정책 수요에 근거하여 보다 폭넓은 정책분야에 대해 상호 학습할 수 있는 채널을 구축

42) 긍정적으로는 외부 전문가의 정책제언을 수용하는데 거부감이 적다고 해석할 수도 있다.

하였다면, 사업의 효과성을 보다 끌어올릴 수도 있었을 것이다. 종합적인 개혁정책 수립이나 정책실무 역량 개발, 프로젝트 수행을 위한 사전타당성조사나 사업제안서 작성 등 협력국의 수요에 따라(demand-driven) 유연하게 지식공유사업을 수행할 경우, 경제사회 발전을 지원함으로써 향후 경제협력을 위한 우호적 기반을 마련한다는 지식공유사업의 궁극적인 목적 달성에 긍정적으로 작용할 것으로 생각된다.[43]

## 3. GCC 국가와의 지식공유사업 발전 방향

본절에서는 이상에서의 진단과 한계점을 바탕으로 GCC 국가와의 지식공유사업을 효과적으로 수행하기 위한 발전방안을 모색하고자 한다. 특히, 경제발전전략에서의 한계점과 KSP 추진 과정에서의 제약을 통해 향후 발전방향을 모색한다는 데 그 의의가 있으며, 이를 통해 향후 GCC 국가와의 지식공유사업을 기획하는 과정에서 참고할 수 있는 시사점을 정리해보고자 한다.

### 1) 협력국 내 다양한 정책주체의 참여방안 모색

KSP는 실현가능한 대안을 제공하기 위해 2010년부터 현지전문가

43) 이외에도 석유 등 자원의존도에 따른 자국민 노동생산성 저하와 공공부문의 비효율성 또한 지식확산과 정책학습을 저해하는 요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단되나, 이는 저개발국 또는 개발도상국에서도 유사하게 제기되는 문제인 동시에, Worldwide Governance Indicator(www.govindicators.org) 중 하나로 정부 효율성 지수 분석 결과 전체 평균값(-1.42)대비 GCC 국가의 평균값(0.56)이 높게 나타나기에 제외하였다.

제도를 도입하여 양국 전문가가 공동으로 정책연구를 수행하도록 설계되었다. 이는 다수 협력국에서 세부 현황정보에 대한 접근이 제한적이라는 제약요인을 해소하고, 협력국의 주인의식을 제고하기 위해 고안되었다.

GCC 국가의 경우에는 해당 정책분야와 관련된 폭넓은 이해관계자의 참여를 제도적으로 도모함으로써, '선(先) 정책연구(KSP를 통한 양국간 지식공유), 후(後) 상호학습(정책연구결과물의 협력국 내 확산)' 지식공유 모델의 제약을 보완할 수 있을 것으로 기대된다. 정책 진단을 통해 당면과제를 분석하고 그 대안을 도출하는 과정에서 다양한 정책 주체의 문제 인식을 공유(sharing)함으로써 협력국의 문제를 다각적으로 분석할 수 있는 환경을 조성할 수 있으며, 또한 실질적 해결방안을 도출하는 과정에서 이해관계를 조정(coordination)함으로써 정책조정 역량을 상호간에 학습할 수 있는 기제를 마련할 수 있을 것으로 기대한다. 즉 지식공유의 접촉면을 일대일 방식에서 일대다 방식으로 확장하여 정책연구와 상호학습, 협력국 내 지식확산이 동시다발적으로 이뤄질 수 있는 체계로 전환할 수 있을 것으로 기대된다.

앞서 살펴본 바와 같이 사우디아라비아와 쿠웨이트, 아랍에미리트는 경제발전계획의 수립과 이행 과정에서 정부부처 및 이해관계자 간 정책조정(policy coordination)에 어려움을 겪어 왔다. 이는 개발계획의 효율적인 이행과 모니터링 체계의 작동을 저해하는 결과를 낳을 수 있으며, 이들 국가는 정책 집행의 효율성 문제에 대한 해결방안을

지속적으로 고민해왔다. 또한, 원유 의존도가 높은 GCC 국가는 경제 기반의 다각화와 민간 부문의 역할 강화를 개발계획의 최우선 순위로 제시하고 있다. 그럼에도 매 실행계획마다 정책목표로 제시된다는 점은 정책적 중요성을 확인하는 동시에 관련 정책 이행의 효과성에 대한 의문을 제기할 수 있을 것이다. 효율성이 저조한 공공부문 중심의 경제구조와 정책 운영방식은 다양한 이해관계를 조정함으로써 종합적인 경제정책의 우선순위를 제시하고 이를 이행하는데 구조적인 제약으로 작용할 수도 있다. 다양한 주체의 참여가 전제되어야 하는 이유다.

이는 관련 분야의 정책문제와 대안을 상호학습하는 지식공유 사업에도 동일하게 적용된다. 정책결정의 책임과 권한을 지닌 관계부처 장·차관급 정책결정자와 세부정책의 수립, 이행, 점검, 사후관리를 담당하는 정책 실무자는 주요 정책주체로써 제도적인 장치를 통해 동 사업 참여를 권장한다.[44] 동시에 개별 정책의 효과성을 과학적으로 분석하기 위한 학계 전문가와 산업발전, 투자확대, 고용창출, 생산성 제고, 혁신 등 주요 경제활동의 주체로 참여하는 분야별 민간부문 이해관계자의 참여를 제도화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 제도적 보완을 통해 다양한 정책주체 간 이해관계를 조율하는 과정에서 정책과제의 다면성을 이해하고, 실효적인 정책제언을 도출할 수 있을 것으로 기대된다. 동시에 분야별 정책 조율을 위한 접근 방식을 학습하는 기회로 활용하는 한편, 사전 조율을 통해 향후 제도화 단계에 소요되는 기간을 단축할

44) 특히 KSP는 정책제언 중심의 지식공유사업 성격상 협력국 정책결정자(장차관급)의 정책적 관심도가 사업의 성과를 도출하는 데 주요한 요인으로, 사업 수요를 발굴하거나 최종정책 제언을 전달하는 과정에서 고위인사의 참여를 제도화하였다.

수 있을 것으로 판단된다.

### 2) 과학적·객관적 정책연구 확산

앞서 언급한대로 사우디아라비아를 포함한 GCC 주요국은 경제개발계획 수립의 방법론을 지속적으로 개선함으로써 거시경제 전망의 정확성을 높이고, 정책방향 수립을 위한 기초자료로 이를 활용하고 있다. 쿠웨이트가 KSP를 통해 개발계획 수립을 위한 거시경제 모형 개선과 집행의 효율성 제고를 위한 재정사업 평가시스템 구축에 대해 지식공유사업을 지속적으로 수행해 왔다는 점도 이러한 정책노력의 일환으로 파악할 수 있다. 과학적이고 객관적인 정책 수립과 이행 점검, 사후관리를 위한 실증적(evidence-based) 방법론의 중요성이 확산되고 있는 셈이다.

한국의 발전경험에 기초하여 협력국의 정책문제를 진단하고 이에 대한 해결방안을 제안한다는 점에서 KSP는 구조적으로 실증적 방법론을 활용한다고 평가할 수 있다.[45] 협력국 전문가와 공동으로 객관적 데이터를 토대로 현지의 정책 현황을 분석·평가하고, 단계적 목표에 따라 실현 가능한 정책제언을 도출하고자 한다. 이러한 방향성을 전제하되 궁극적으로는 지식공유 사업을 통해 과학적 정책연구의 중요성과 그 접근방식(문화)이 협력국 내에 확산될 수 있도록 사업을 기획할 필요성이 제기된다. KSP가 목표하는 협력국의 자생적이고 지속가능한

45) 한국의 정책경험 뿐만 아니라, 주요국의 모범사례(international best practices) 분석을 통해 협력국에 적용 가능한 정책적 시사점을 도출하고 있다.

경제·사회 발전을 지원하기 위한 선결조건 가운데 하나이기 때문이다.

사우디아라비아와의 지식공유를 통해 정책연구기관 설립을 제안한 배경도 이와 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 대내외 정책 환경의 복합성을 고려할 때, 산업기반 다각화와 지식기반 경제로의 이행을 통해 지속가능한 경제발전을 지원하기 위해서는 실증적 연구에 기반을 둔 정책 수립과 조율, 이행 점검 체계의 중요성이 높아질 수밖에 없다. 특히, 자국 내 정책연구를 목적으로 하는 민간 전문가그룹이 부족하여 정책연구의 대부분이 국제기구와 해외 민간컨설팅회사에 의존해왔다는 점에서, 과학적 정책연구 수행을 위한 '연구 인력의 수입 대체[46]' 필요성이 제기되었다. 사우디 정부의 경제·사회발전을 선도하기 위한 종합적인 컨트롤 타워로써 씽크탱크를 설립하여 정책효과를 과학적으로 분석하고, 나아가 개발정책 역량을 배양하는 기제로써 정책 노하우(policy know-how) 등 전문성과 지식을 지속적으로 축적하기 위해 정책연구기관 설립을 제안한 것이다.[47]

앞서 살펴본 쿠웨이트의 사례에서도 GCC 국가와의 지식공유를 통한 실증적 연구문화 확산의 필요성을 확인할 수 있다. KSP를 시작하던 2007년 쿠웨이트 정부는 쿠웨이트 5개년개발계획의 주요 개혁프로그램을 입안하기 위해 한국 전문가들이 직접적으로 기여해 주기를 요청하였다. 지식공유사업의 결과물로서 정책제언의 완결성과 적용가능성 등이

46) "import substitution not only in goods and services but also in brains for policy studies" (김동석, 2012: 71)
47) 김동석(2013), 김용성(2014)

KSP의 성과를 측정하는 주요 요인이라는 점은 부인할 수 없다. 그럼에도 정책권고안의 활용도에 초점이 맞춰질 경우, 국제기구 등을 통한 정책연구 컨설팅이 빈번한 GCC 국가에서는 KSP 사업의 차별성과 그 의미가 퇴색될 수 있다는 점에 대해서도 충분한 고려가 필요하다. 오히려 실증적 연구문화의 확산과 과학적 연구모델의 개발을 통해 자생적 정책수립 및 집행 역량을 개발할 수 있도록 방향성을 설정할 때, 지식기반의 개발협력사업으로서 KSP의 목표 달성은 보다 수월해질 수 있을 것으로 기대된다.

이는 결과적으로 협력국 주요 정책주체의 참여 범위를 확대하고 주인의식을 제고함으로써, 상호 학습을 통한 양방향적 지식공유의 효과성을 높이는 데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다. 충분한 재정수입을 바탕으로 프로젝트 추진에 재원조달 제약이 상대적으로 적은 GCC 국가의 경우, 정책제언의 활용도가 높아지기에 더없이 좋은 환경이 조성되는 셈이다.

### 3) 실무 지식과 경험의 효율적 상호학습 체계 마련

GCC 국가는 정책연구의 대부분을 국제기구나 글로벌 컨설팅 회사에 의존해왔다[48]. 자생적인 정책연구역량 배양이나 주요 정책의 일관성

48) 사우디의 경우 세계은행(World Bank), UN 경제사회국(UN-DESA), UN 서아시아 경제사회위원회(UN-ESCWA), UN 산업개발기구(UNIDO), UN 개발프로그램(UNDP), 독일 국제협력공사(GIZ) 등의 국제기구나 맥킨지 등 민간 컨설팅회사를 통해 정책연구를 수행하였다. (김동석, 2013) 국제기구에 대한 의존은 정책연구에 한정되지 않으며, 상당수의 국제기구 소속 전문가가 정부부처의 자문관으로 활동하고 있다. 사우디 경제기획부와의

확보의 측면은 차치하고, 정부부처가 분야별 주요 현안과 정책 효과를 분석한 연구보고서를 이미 상당량 축적하고 있다는 의미로 해석할 수 있다. 이는 지식공유사업이 협력국과 공유하는 결과물을 정책연구 보고서로 제한해서는 안 되는 이유이기도 하다.

앞서 주요국가의 개발전략에 대한 평가에서 기술한 바와 같이 GCC 국가는 현안에 대한 분석과 전망, 정책 수립의 메커니즘에 대한 이해는 상대적으로 잘 갖춰져 있다고 평가받는다. 이는 외부 정책연구를 통해 시스템을 설계하거나 제도를 개선해 온 결과이다. 반면, 실제 정책의 효과적 집행, 단계적 점검 및 평가, 정책 주체 간 이해관계 조율 등을 포함하는 정책 주체의 역량 개발은 일방향적인 지식과 기술 전수를 통해 개선하는 데 한계가 있다.

비판적인 시각에서는 GCC 국가의 경제·사회 개발계획이 국제기구나 "글로벌 컨설팅 회사 등의 조언을 통해 국제사회의 모범사례와 주요 개념에 대한 지식 일부를 전수(knowledge transfer)하고 있으나, 본질적으로는 부처 내에서 준비되고, 고위정책결정자 사이에서(만) 논의되며, 최종 승인되는 과정에서 (주요 정책주체가) 계획문서 상의 아이디어나 개발목표(만)을 (인식하고) 지지"하게 되는 결과를 낳는다고 문제를 제기한다.[49] 보다 적극적으로 해석하면 제도의 설계나 시스템의 유무가

---

지식공유사업을 수행하는 과정에서 UNDP, GIZ, World Bank 소속의 외국인 컨설턴트들이 주요 주체로 다수 참여하였다.

49) Martin(2013), "Economic Diversification in GCC Countries: Past record and Future Trends": pp. 17

정책 운영의 수월성을 담보하지 못하고, 궁극적으로 그 효과성에 의문을 제기하게 되는 것이다.

특히, SDGs는 17개 개발목표에 제도적 책무성 및 역량강화(16)와 이행수단 강화(17)를 명시적으로 포함하여, 개발목표의 효과적 달성을 위한 수단을 강조하고 있다. 이행수단으로서 협력국 내 역량 강화의 중요성을 강조하며, "지속가능발전목표를 이행하기 위해 국가 개발계획을 지원할 수 있는 효과적이고 명확한 역량개발을 위한 국제협력 강화"를 하위목표(17. 9)로 제시하였다.

한 세대만에 일정 정도의 경제성장을 달성한 한국의 개발경험은 초기 산업화과정과 1990년대 후반 경제위기 대응과정 등을 포함하여 주요 정책 수립과 이행, 평가 등에 참여한 정책주체가 직·간접적인 경험과 지식을 전달할 수 있다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. KSP를 통한 지식공유는 국내 다양한 전문가의 참여를 통해 정책 실무 지식(Operational Knowledge)과 경험을 협력국과 상호 학습할 수 있는 체계를 마련함으로써, GCC 국가의 정책 이행과 조정 역량 개발에 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

## Ⅳ. 결론: SDGs 체제하에서 GCC와의 지식공유 중요성

이상에서 기술한 바와 같이 원유의존도가 높은 경제구조로써 GCC 국가는 2014년 이후 저유가 기조가 지속됨에 따라 경제구조 다변화와 재정개혁 등 국가개발목표 이행을 위한 효율적 해결방안을 모색해오고 있다. 사우디아라비아와 쿠웨이트, 아랍에미리트와의 지식공유사업은 그 해결방안을 모색하는 데 직간접적으로 기여한 것으로 평가하였으며, 사업 목표를 효과적으로 달성하기 위한 발전방향과 시사점을 도출하였다.

이상의 논의에 기초하여 SDGs 이행을 위한 GCC 국가와의 지식공유 사업의 의의를 강조하고 한계점을 밝히고자 한다. 상호학습에 기반한 정책 확산을 통해 협력국의 자생적 정책수립과 집행 역량 강화를 지원하는 개발협력 모델로써, KSP는 GCC 국가의 '지식기반 경제로의 전환'을 지원하고, 경제기반 다각화를 실현하기 위한 구체적 정책대안을 모색하며, 협력네트워크 구축을 통한 공동의 이익을 도모할 수 있도록 설계되어야 한다. 보다 근원적으로는 지식공유사업의 대상으로서 GCC 국가의 중요성을 인식하고, 협력을 확대하는 방향으로의 전환을 검토할 필요가 있다.

최근 GCC 국가는 ODA 지원 규모를 지속적으로 확대하고 있다[50]. 2013년 이후 3개연도 평균 지원 규모를 기준으로 사우디아라비아(7위),

50) 사우디아라비아는 Saudi Fund for Development, 아랍에미리트는 Abu Dhabi Fund for Development, 쿠웨이트는 Kuwait Fund for Arab Economic Development를 중심으로 이뤄지며, 아랍 또는 이슬람 문화권에 속하는 국가(중동 및 서남아시아)에 중점적으로 지원하고 있다.

아랍에미리트(11위)가 10위권에 포함되어 있으며(〈표 14〉 참고), 같은 기간 GNI 대비 ODA 지원 비중은 아랍에미리트(1.23%)가 가장 높다. 특히, SDGs의 포괄적 성격에 기인하여 개발목표의 이행 과정에서 경제·사회문화적 공통점을 가진 국가들에 차별적 공동책임 원칙(common but differentiated responsibilities)을 적용할 수 있기 때문에, GCC 국가들이 역내 리더십을 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.[51] 따라서, GCC 국가와의 지식공유 확대를 통한 정책학습과 역량 강화는 국제사회의 지속가능 개발목표를 달성하는 데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

**〈표 14〉 주요 공여국 ODA 규모비교**

단위 : 백만불

| 순위 | 국가명 | ODA 지원규모 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 3개 연도 평균 |
| 1 | 미국 | 31,266.66 | 33,095.5 | 31,076.17 | 31,812.78 |
| 2 | 영국 | 17,871.35 | 19,305.7 | 18,699.94 | 18,625.66 |
| 3 | 독일 | 14,228.26 | 16,566.2 | 17,779.27 | 16,191.24 |
| 4 | EU | 15,959.2 | 16,451.1 | 13,848.01 | 15,419.44 |
| 5 | 프랑스 | 11,338.93 | 10,620.32 | 9,225.98 | 10,395.08 |
| 6 | 일본 | 11,469.09 | 9,266.29 | 9,320.24 | 10,018.54 |
| **7** | **사우디아라비아** | **5,683.27** | **13,633.95** | **-** | **9,658.61** |
| 8 | 스웨덴 | 5,827.29 | 6,232.72 | 7,091.91 | 6,383.973 |
| 9 | 네덜란드 | 5,435.45 | 5,572.97 | 5,812.62 | 5,607.013 |
| 10 | 노르웨이 | 5,581.36 | 5,085.94 | 4,277.76 | 4,981.687 |
| **11** | **아랍에미리트** | **5,401.9** | **5,080.37** | **4,388.65** | **4,956.973** |
| 20 | 한국 | 1,755.38 | 1,856.73 | 1,911 | 1,841.037 |
| **29** | **쿠웨이트** | **231.04** | **276.83** | **304.46** | **270.7767** |

자료 : OECD Stats(stats.oecd.org)

51) UN ESCWA(2013)

동시에, SDGs는 포괄적인 개발목표로써 국가 간의 개발협력을 선진국을 포함한 국제사회 전반으로 확장하였으며, 성장과 산업화, 인프라 등 경제발전(8~11번 목표)과 기후변화를 포함하는 환경(12~15번 목표)의 지속가능성을 강조하고 있다. 산업다각화를 통한 원유 의존도 감소, 신재생 에너지 개발, 지식기반 경제로의 전환, 재정개혁 및 공공부문의 효율성 제고 등 GCC 국가들이 개발계획을 통해 제시해 온 발전 방향성은 SDGs 개발목표와 상당 부분 그 궤를 같이 한다. 지식협력 파트너로써 GCC 국가와의 KSP 협력을 확대함으로써 국제사회의 개발목표 달성에 직간접적으로 기여할 수 있는 것이다.

본고는 GCC 국가의 경제개발계획과 KSP를 통한 지식협력현황을 분석하고 시사점을 도출하고자 하였다. 다만, 그 범위가 다소 제한적인 탓에 지식공유사업의 발전적 모델을 구체적으로 제시하는 데에는 한계가 있다는 점을 밝혀둔다.[52] 향후 SDGs 체제 하에서 GCC 국가와 주요 정책분야의 중요성을 중심으로 지식공유사업의 전략적 방향성을 수립하기 위한 심도 깊은 분석이 필요할 것으로 생각된다.

52) 특히 주요 경제개발목표나 지식공유사업을 통해 협력한 정책 분야에 대한 실증 분석을 보완하고, 지식공유사업을 포함한 국제개발협력 사업에 대한 이론적 접근을 통해 향후 보다 유의미한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 생각된다.

## 참고문헌

### 국내문헌


주동주 외 (2012). “중동 GCC 산업다각화 전략과 한국의 협력”. 산업연구원

안중기 (2016). “중동 주요국(GCC+2) 경제의 7대 특징과 시사점”. VIP Report 16-6. 현대경제연구원

손성현 (2016). “‘사우디 비전 2030’의 주요 내용과 시사점”. 오늘의 세계경제, Vol. 16, No. 19. 대외경제정책연구원

정영화 외 (2013). “글로벌 국부펀드 현황 및 활용방안”. Global Market Report 13-084. 대한무역투자진흥공사.

외교부 (2011). 아랍에미리트연합국 개황.

이권형 외 (2015). “GCC 국가들의 물류허브 구축전략과 한국의 협력방안: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로”. 대외경제정책연구원.

기획재정부·한국개발연구원·한국수출입은행 (2015). KSP 10년사.

홍성창 외 (2016). “SDG 실현을 위한 한국발전경험 활용 방안: KSP 사업을 중심으로”. 한국의 개발협력 2016년 제2호. 한국수출입은행 대외경제협력기금.

김대용 (2016). 경제발전경험공유사업(KSP) 성과관리 모델 수립 및 활용. 한국의 개발협력 2016년 제2호. 한국수출입은행 대외경제협력기금

김동석 (2013). “사우디아라비아 경제발전을 지원할 씽크탱크 설립”. 2012 경제발전경험 공유사업: 사우디아라비아. 기획재정부, KDI

김용성 (2014). “사우디아라비아 개발정책연구센터(SDRC) 설립방안에 대한 2단계 제언”. 2013 경제발전경험 공유사업: 사우디아라비아. 기획재정부, KDI

이형구, 김동석 (2011). “경제개발계획 집행의 효율성 제고”. 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 사우디아라비아, 몽골. 기획재정부, KDI

이명헌 외(2014). 2013 경제발전경험 공유사업: 쿠웨이트. 기획재정부, KDI

임영재 외(2011). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 쿠웨이트. 기획재정부, KDI

임영재 외(2008), 2007 경제협력 전략국가와의 경제발전경험 공유사업: 가나, 아제르바이잔, 쿠웨이트. 기획재정부, KDI

KIM(2015), Evaluation of Public Investment Management System (PIMS) in Kuwait (2015/16 KSP with Kuwait, MOSF & KDI)
Baek(2014), Enhancing the Macroeconomic Model for Planning: Government Block (2014/15 KSP with Kuwait, MOSF & KDI)

**해외문헌**

British Petroleum (2016). BP Statical Review of World Energy, June 2016
Bahrain Economic Development Board (2013), Bahrain Economic Yearbook
International Monetary Fund (2008). Review of Planning Methodology in the Kingdom of Saudi Arabia. Paper prepared for the Ministry of Economy and Planning, KSA.
International Monetary Fund (2013). Economic Diversification in Oil-Exporting Arab Countries. Paper Prepared for the Annual Meeting for Arab Ministers of Finance.
International Monetary Fund (2016). IMF Country Report (No.16/266): United Arab Emirates.
International Monetary Fund (2016). Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia.
Jane Kinninmont (2015). Future Trends in the Gulf. Chatham House Report. Chatham House.
Khalid A. Alkhathlan (2008), “Have been the development plans in Saudi Arabia achieving their goals? A VAR approach”, The Scientific Journal of Economics and Commercial, Ain Shams University, Cairo, 2nd Issue, Apri.
Martin Hvidt (2013), Economic Diversification in GCC Contries: Past Record and Future Trends, the London School of Economics and Political Science.
UN-ESCWA (2013). SDG Priority Conceptual Issues: Towrads an Arab Approach for the Sustainable Development Goals.
World Economic Forum (2015). The Global Competitiveness Report 2015-2016.

World Trade Organization (2012) Trade Policy Review: Kuwait, January 2012.
World Trade Organization (2016). Trade Policy Review : United Arab Emirates, Govermnet Report, June 2016

**웹사이트**

한국무역협회, http://stat.kita.net [접속일 : 2016. 11.]
해외건설협회, http://www.icak.or.kr [접속일 : 2016. 11.]
Worldwide Governance Indicators, http://www.govindicators.org [접속일 : 2016. 11.]
Sovereign Wealth Fund Institute, http://www.swfinstitute.org [접속일 : 2016. 11.]
World Bank, http://databank.worldbank.org/data/home.aspx [접속일 : 2016.11]
OECD, http://stats.oecd.org [접속일: 2016.11]
KSP 웹사이트, http://www.ksp.go.kr [접속일 : 2016.8.3.]
KOTRA 해외시장뉴스 국가정보, http://news.kotra.or.kr/user/nationInfo/kotranews/14/userNationBasicView.do?nationIdx=101 [접속일 : 2016.12.6.]
Oxford Business Group, https://www.oxfordbusinessgroup.com/analysis/setting-wheel-motion-new-development-plan-lays-out-ambitious-project-agenda [접속일 : 2016.12.6.]
Middle East Eye, Kuwait posts budget deficit after 16 years of surplus, August, 9, 2016
http://www.middleeasteye.net/news/kuwait-posts-budget-deficit-after-16-years-surplus-327747524 [접속일 : 2016.12.6.]
Ministry of Economy and Planning, KSA. http://www.mep.gov.sa/en [접속일 : 2016. 11.]
Ministry of Finance, KSA. http://www.mef.gov.sa/en [접속일 : 2016. 11.]
Consulting in GCC: Clients often not recognizing their own priorities. Business in Qatar and Beyond(BQ Magazine). Aug 31, 2014 available at http://www.bq-magazine.com/industries/2014/08/consulting-gcc-clients-often-recognizing-priorities [접속일 : 2016.12.5.]
Federal Competitiveness and Statistics Authority, http://www.fcsa.gov.ae/EnglishHome/tabid/96/Default.aspx# [접속일 : 2016. 11.]

Government of Dubai, https://www.dsc.gov.ae/en-us [접속일 : 2016. 11.]
Statistics centre-Abu Dhabi, https://www.scad.ae/en/pages/default.aspx [접속일 : 2016. 11.]
UAE interact, http://www.uaeinteract.com/ [접속일 : 2016. 11.]
UAE Vision 2021, https://www.vision2021.ae/en [접속일 : 2016. 11.]
Dubai plan 2021, http://www.dubaiplan2021.ae/ [접속일 : 2016. 11.]

# 중진국[1]간 지식공유를 통한 개발협력의 의의와 발전방향 : 중부 유럽과의 지식공유사업 협력사례를 바탕으로[2]

**이미연[3], 박수진[4], 백진영[5]**
한국개발연구원(KDI) 국제개발협력센터

## I. 서론

최근 새천년개발목표(Millenium Development Goals: MDGs)에서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)로의 이행에 따라 새로운 개발협력의 패러다임이 제시되고 있다. SDGs는 빈곤퇴치 및 인권에 방점을 두었던 기존의 MDGs에서 나아가, 경제사회분야의 발전을 포함하는 보다 포괄적인 발전 목표를 제시하고 있는 것으로 평가된다. 특히 MDGs가 최빈국, 저개발국, 개발도상국을 개발협력의 대상으로 한정한 반면, SDGs는 중선진국을 포함하는 전 세계를 아우르며 민간 등 다양한 이해관계자의 참여와 역할을 강조하고 있다.

1) 본 연구에서 중진국은 중소득국, 고소득국 중 선진국으로 분류되지 않으나 경제·사회적으로 발전되어 있는 국가들을 지칭함.
2) 본고의 집필에 도움을 주신 KDI 국제개발협력센터 관계자 분들께 감사의 말씀을 드리며, 본고에서 발생한 모든 오류나 문제점 등은 저자의 몫임을 밝힌다.
3) 정책자문·평가실 CIS·유럽팀장
4) 정책자문·평가실 CIS·유럽팀 전문연구원
5) 정책자문·평가실 CIS·유럽팀 연구원

이에, 본고는 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)의 패러다임 안에서 전통적인 개발협력의 참여구도(North-South/South-South Cooperation)를 확장한 중진국 간의 협력인 중부 유럽과의 KSP의 의미를 통해 지속가능한 개발목표를 달성할 수 있는 가능성에 대해 살펴보고 KSP를 통한 중진국과의 협력 시사점을 제시한다.

## II. 본론

### 1. SDGs와 지식공유의 의의

2000년 MDGs 채택 이후 국제사회의 개발 패러다임은 공여국과 수원국의 공동책임을 바탕으로 빈곤을 감축하는 방향으로 변화하였고, 2015년 SDGs는 경제·사회개발을 통해 빈곤을 감소시키는 포괄적인 성장을 위한 의제를 채택하였다. 이러한 흐름에서 개발을 위한 지식공유의 중요성은 계속해서 강조되어 왔으며, 상호학습을 통한 포괄적 성장에 기여한다는 점에서 SDGs 체제에서의 KSP 역할을 더욱 기대해 볼 수 있다.

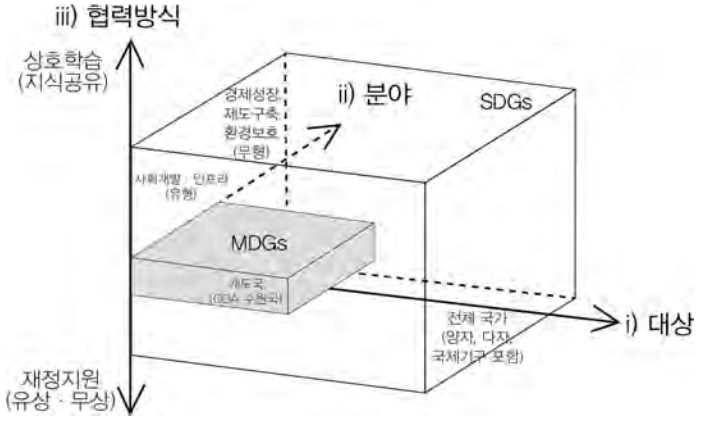
〈글상자 1〉 SDGs와 KSP 비교

협력방식도 유상과 무상지원은 수원국에 대한 일방적 지원에 가깝지만 KSP는 양국이 대등한 협력국의 지위로서 상호학습을 진행한다는 점도 주목해야 한다. 협력국의 특수한 상황에 대한 이해는 협력국의 지속가능 발전 목표 수립의 출발점이자, 적절하고 유용한 정책자문의 기본요건이다.

이상의 논의를 종합하면 <그림 1>에서 보듯이 SDGs 체제에서 국제개발 협력의 대상, 분야, 방식 등 세 가지 측면에서 그 영역이 MDGs에 대비하여 큰 폭으로 확장되었으며, 이는 KSP 사업의 특성과도 매우 유사하다는 점을 알 수 있다.

이러한 측면에서 한국은 지난 12년간의 지식공유사업의 경험을 바탕으로 국제사회가 새롭게 지향하고 있는 SDGs에 기여할 수 있는 가능성이 매우 크다.

〈그림 1〉 SDGs에서의 국제개발협력 영역




자료 : 저자 작성

자료 : 한국수출입은행(2016), 한국의 개발협력 2016년 제2호

## 2. 중부 유럽과의 KSP를 통한 SDGs 기여 가능성

### 가. 유럽지역과의 KSP

유럽지역과의 KSP 협력은 2005년 터키와의 KSP를 시작으로 최근 2년간 협력국가가 크게 증가하였다. 이외에도 크로아티아, 세르비아, 조지아 등 동유럽 및 발칸지역 국가들의 KSP 참여수요가 증가하는 추세이다.

〈표 1〉 유럽지역 국가와의 KSP 사업현황

| 국가＼년도 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 체코 | | | | | | | | | | | | ● | ● |
| 헝가리 | | | | | | | | | | ● | ● | ● | ● |
| 폴란드 | | | | | | | | | | | | ● | ● |
| 슬로바키아 | | | | | | | | | | | | ● | ● |
| 불가리아 | | | | | | | | | | | | ● | ● |
| 루마니아 | | | | | | | | | ● | ● | | ● | ● |
| 우크라이나 | | | | | ● | ● | | | | | | | |
| 터키 | | ● | | | ● | | | | ● | ● | ● | ● | |
| 계 | 0 | 1 | | | 2 | 1 | | | 2 | 3 | 2 | 7 | 6 |

자료 : 저자 작성

중부 유럽[6] 국가와의 KSP는 2013년 헝가리와의 KSP를 통해 처음 시작되었으며, 이후 헝가리와 심도 깊은 지식공유 사업을 진행하였다.

6) 중부 유럽은 정확한 기준으로 구분되지 않으며, 지리적 기준으로 유럽대륙의 중앙에 위치한 국가를 모두 포함하는 경우가 있으나, 본 연구에서는 유사한 역사와 문화, 경제수준으로 분류할 수 있는 4개국(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아)을 지칭한다.

지난 2015년에는 헝가리 측의 높은 만족도를 바탕으로 2015년 비세그라드 그룹[7]과의 다년간·다자간 사업을 착수하였으며, 이는 KSP 사업 다변화의 첫 사례로 손꼽히고 있다.

이들 국가와의 KSP 협력 배경을 살펴보면, 우리나라와의 정치·외교적, 경제 전략적 협력의 중요성 증대 및 상호보완적 협력의 가능성이 바탕이 되었다는 특징이 있다. 일례로, 헝가리 KSP의 경우 2013년 버르게 미하이(Varga Mihaly) 헝가리 국가경제부 장관 방한 시 한국 기획재정부 현오석 부총리 겸 기획재정부 장관과의 면담을 통해 양국 장관은 "양국의 상호보완적 강점을 효과적으로 결합하여 상호발전을 이루어 보자"는 이해를 바탕으로 KSP의 중요성을 강조한 바 있다(아주경제, 2013.11.25.).

비세그라드 그룹은 과의 KSP는 성공적인 헝가리 KSP를 바탕으로 추진되었으며, 혁신경제를 대주제로 한 KSP의 첫 다년간·다자간 사업으로 진행되고 있다.

### 나. 중부 유럽 국가 현황

본 절에서는 중부 유럽의 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아의 체제 전환 이후 경제 및 정치체제의 변화와 현황에 대하여 살펴보고자 한다.

---

7) 비세그라드 그룹(Visegrad Group)이란 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 4개국으로 구성된 중부 유럽 지역 협력체를 의미한다.

비세그라드 그룹은 슬로베니아와 함께 중·동부 유럽 국가 중 가장 초기인 1990년대 초반에 체제전환을 시작하며, 정치개혁과 경제개혁을 동시에 추진하는 급진적인 체제전환 전략(충격 요법)을 통해 가격자유화, 거시경제안정화, 사유화 등의 정책을 동시에 집중적으로 추진하였다. 이러한 과정에서 큰 불황을 겪었으나, 2004년 EU 가입 이후 역내 다른 국가들에 비해 비교적 안정적으로 체제전환에 성공할 수 있었던 것으로 평가된다(Svejnar, 2002).

이들 4개국의 인구 규모는 2016년 현재 EU의 약 12%, 경제 규모는 약 5%로 중부 유럽에서 큰 시장을 차지하고 있다. 특히 국제경영개발원(IMD)이 발표한 세계경쟁력순위에 따르면 2014년 4개국의 순위는 체코 27위, 헝가리 46위, 폴란드 33위, 슬로바키아 40위로 4개국 모두 전년과 동일하거나 상승하여 높은 시장잠재력과 경제 역동성을 보유하고 있는 신흥시장으로 평가되고 있다. 또한 중부 유럽은 신흥시장으로서의 잠재력 뿐 아니라 서유럽 및 동부 유럽 진출을 위한 교두보로써 이점을 보유하고 있다.

〈표 2〉 중부 유럽 주요 경제지표 현황

단위 : 명, %, $

| 구분＼국가 | 체코 | 헝가리 | 폴란드 | 슬로바키아 | 한국 |
|---|---|---|---|---|---|
| 인구[8] | 10,551,219 (10,553,843) | 9,844,686 (9,830,485) | 37,999,494 (37,967,209) | 5,424,050 (5,426,252) | 50,617,045 |
| 1인당 소득[9] | 18,050 | 12,990 | 13,370 | 17,950 | 27,440 |
| 실업률[10] | 6.1 | 7.7 | 9 | 13.2 | 3.5 |
| 소비심리[11] | 5.2 | -18.8 | -7.4 | -5.5 | 102[12] |
| 대외무역[13] | 11,616,353,152 | 10,388,360,035 | 13,277,000,000 | 2,149,609,226 | 104,581,900,000 |
| 해외직접투자[14] | 2,478,529,275 | -966,571,411 | 7,353,000,000 | 2,149,683,427 | 5,042,000,000 |
| 세계경쟁력지수[15] | 76.1 (27위/▲2) | 62.6 (46위/▲2) | 71.3 (33위/-) | 65.9 (40위/▲6) | 74.2 (29위/▼4) |

자료 : World Bank(2014~2015), Eurostat(2016), World Competitiveness Center (2016)

1) 시장잠재력: 경제체제의 변화 및 발전

가) 소득

앞서 언급했듯, 비세그라드 그룹 국가들을 비롯한 대부분의 중·동부 유럽 국가들은 체제전환 시 정치개혁과 경제개혁을 단기간에 일제히 추진하는 급진적인 전략을 취했고, 워싱턴 컨센서스의 영향을 받은

8) World Bank(2015), 괄호 내 수치는 Eurostat(2016년 1월)

9) GNI per capita, Atlas method(Current US$, 2015)

10) Unemployment total(National estimate, 2014)

11) Consumer Confidence Indicator, Eurostat(2016 10월)

12) 한국 지표는 소비자동향지수(CSI)로 대체함. 소비자 심리지표로 100보다 높은 경우 경제상황에 대해 긍정적으로 응답한 가구가 부정적으로 응답한 가구보다 많음을 의미(통계청, 2016년 10월)

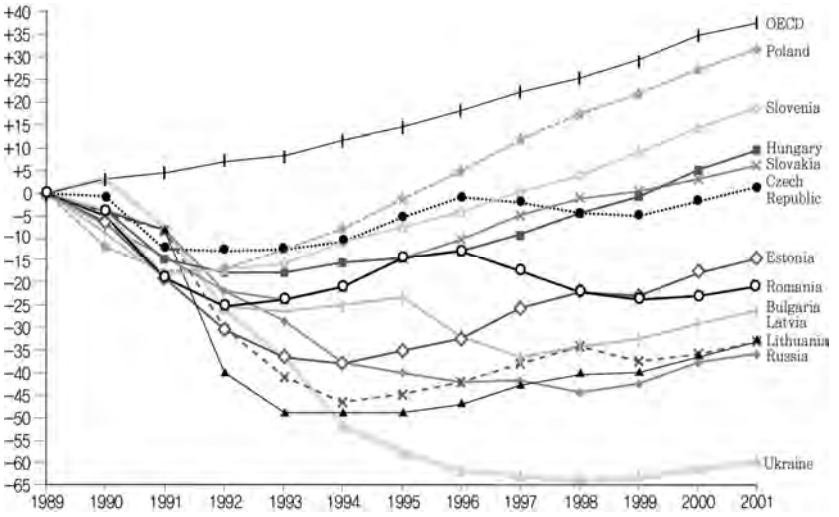
13) Net Trade in Goods and Services(BoP, Current US$, 2015)

14) 해외직접투자 순유입(BoP, current US$, 2015), 음수일 경우 신규투자액보다 투자회수액이 큼을 의미

15) World Competitiveness Center, 국가의 기업 경쟁 환경 조성 및 유지 역량을 경제성과, 정부효율성, 기업효율성, 인프라 등의 요인을 바탕으로 측정하며, 경쟁력 순위에 따라 도출된 백분위 지수(0~100)로 100에 가까울수록 경쟁력이 높음을 의미

시장 중심적 개혁 정책을 실시하였으나, 결과적으로는 약 10년간 예측하지 못한 장기 불황 상태에 빠졌다(Svejnar, 2002).

**〈그림 1〉 실질 GDP 변화율 지표 (기준년도: 1989년)**

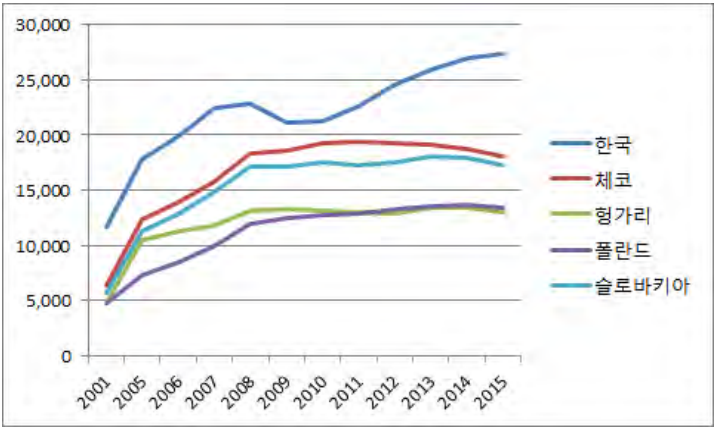



자료 : William Davidson Institute, based on OECD Economic Outlook, July 2001; EBRD Transition Report 2001 Update; and Davidson Intitute staff calculations. Svejnar(2002) 재인용

하지만 비세그라드 그룹 4개국은 2004년 EU 가입을 전후로 경제가 빠르게 성장하는 모습을 보였으며, 2008년 세계금융위기 및 2012년 재정위기의 영향을 받았으나 이후 점차 회복세를 보이고 있다.

〈그림 2〉 1인당 소득변화 추이

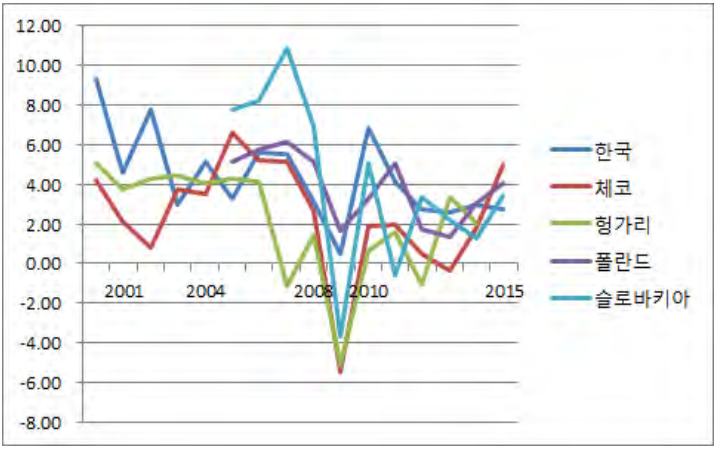
(Atlas method, current US$)




자료 : World Bank(2015)

〈그림 3〉 GNI 성장률 변화 추이

(Annual %)

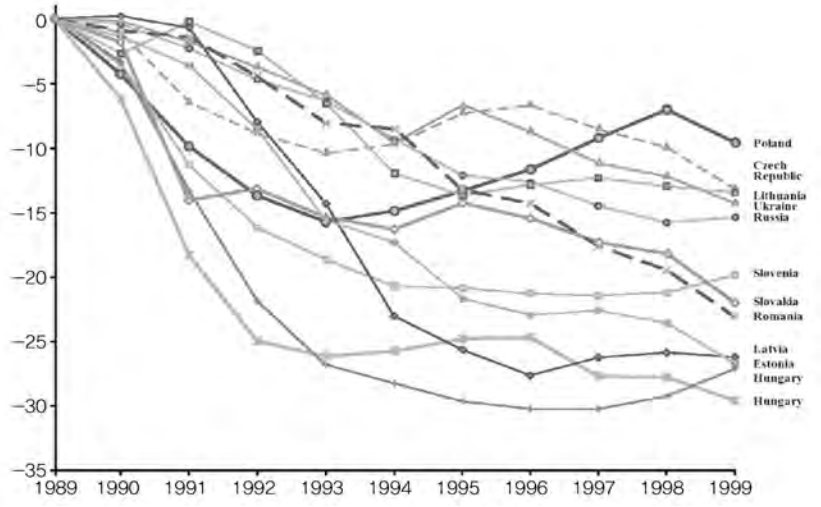



자료 : World Bank(2015)

나) 실업률

앞서 설명한 체제전환 직후 경기 불황과 함께 대부분의 중동부 유럽 국가들의 실업률 또한 급격히 악화되었다. 이는 비세그라드 국가들도 마찬가지였는데, 특히 체제전환 2년 후인 1993년 폴란드의 실업률은 16%, 헝가리와 슬로바키아는 각각 12%를 기록했고, 체코의 경우 노동력의 유입(Inflow)와 유출(Outflow)의 순환이 원활한 노동시장 구조로 인해 같은 시기 3.5%의 비교적 낮은 실업률을 기록했다. (Svejnar, 2002)

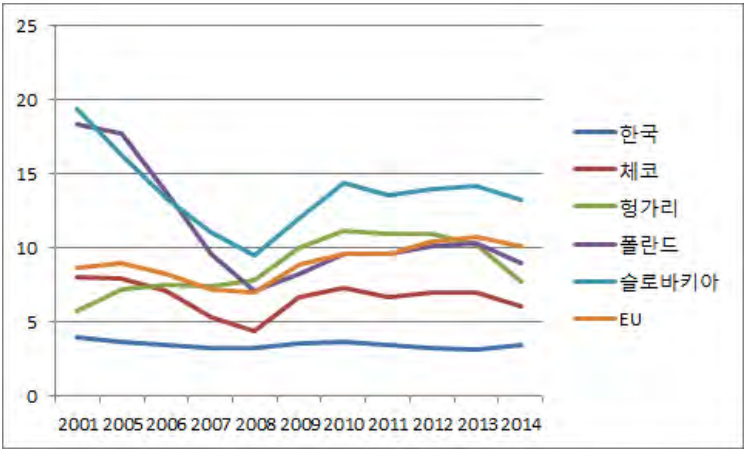
**〈그림 4〉 고용 지표(기준년도: 1989년)**




자료 : William Davidson Institute, based on U.N. Economic Commission for Europe, Statistical Division, Svejnar(2002) 재인용

실업률 또한 2004년 이후 감소하였으나, 2008년 세계금융위기의 영향으로 상승한 이후 장기화되는 추세를 보이고 있다.

〈그림 5〉 실업률(% of total labor force, national estimate)




자료 : World Bank(2015)

### 다. 해외직접투자(FDI)

해외직접투자는 한 국가의 투자환경을 단적으로 보여주며, 지속가능 발전 및 민간부분 성장을 위해 중요한 수단이다.

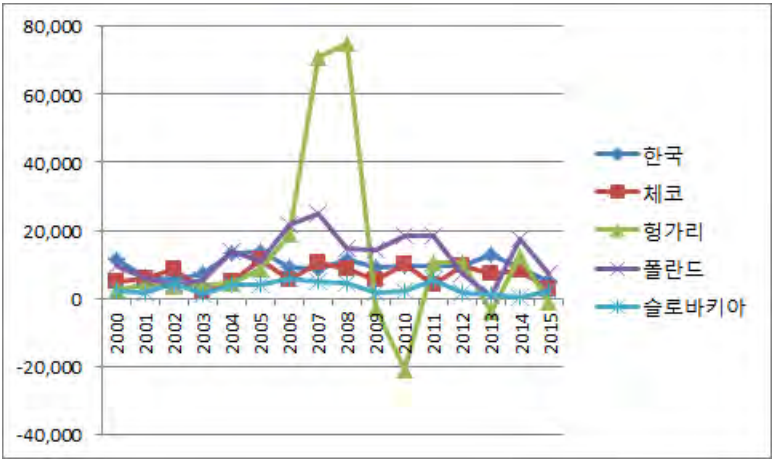
4개국은 체제전환 이래로 FDI 유치를 위해 노력을 기울여 왔다. 특히 헝가리의 경우 1990년대 초반부터 외국인 투자자들에게 인센티브를 제공하는 등 적극적인 FDI 유치 정책을 실시했고, 나머지 국가들도 이러한 정책을 따라 4개국 모두 2000년대 들어 상당한 FDI 유치 국가가

되었다. 체코와 헝가리의 경우 GDP 대비 FDI 비중이 50%가 넘었고, 슬로바키아와 폴란드의 경우 20%를 넘어섰다[16](Hunya, 2011).

2000년 이후 4개국의 해외직접투자 순유입 현황을 살펴보면 다소 변동성이 있기는 하나, 2008년 세계경제위기 이후 순유입액이 크게 감소한 헝가리를 제외한 국가들은 꾸준히 흑자를 기록하고 있다.

〈그림 6〉 해외직접투자 순유입

(BoP, Current US$, 백만)




자료 : World Bank(2015).

이처럼 이들 국가는 체제전환 이후 적극적인 FDI 유치를 통해 경제성장을 달성할 수 있었던 반면(Hunya, 2011; Monastiriotis, 2014), 기술이전을 통한 자국 기업 및 노동자 역량 강화 등에 기여하는 전후방 연계효과는 충분하지 않다는 문제점이 제기되기도 한다(Mishra, 2011).

16) 2000년 당시 EU 15개국 GDP 대비 FDI 비중 평균은 30%를 기록함.

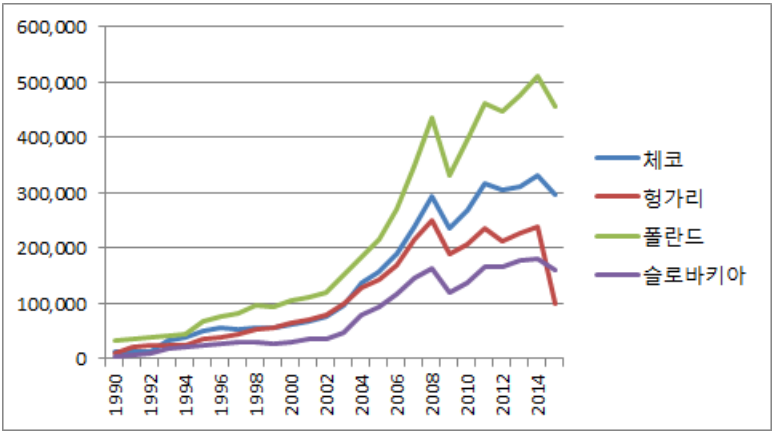
### 라. 대외무역

FDI 유치와 더불어 시장개방 및 교역확대 또한 중·동부 유럽 국가들의 주요한 성장요인으로 꼽힌다(IMF, 2009).

이들 국가들은 특히 2004년 EU 가입을 전후로 적극적인 시장개방 및 금융통합(Financial integration) 정책을 실시하였다. 이 시기 무역량이 크게 증가하며 경제성장에 기여하였으나, 2008년 세계금융위기 이후 주요 교역국인 서유럽의 경기침체로 인해 교역량이 급감하였다. 이후 이들 국가의 무역수지는 점차 회복해가는 추세를 보이고 있으나 여전히 변동성이 남아있다.

〈그림 7〉 비세그라드 4개국 무역수지

단위: 백만불

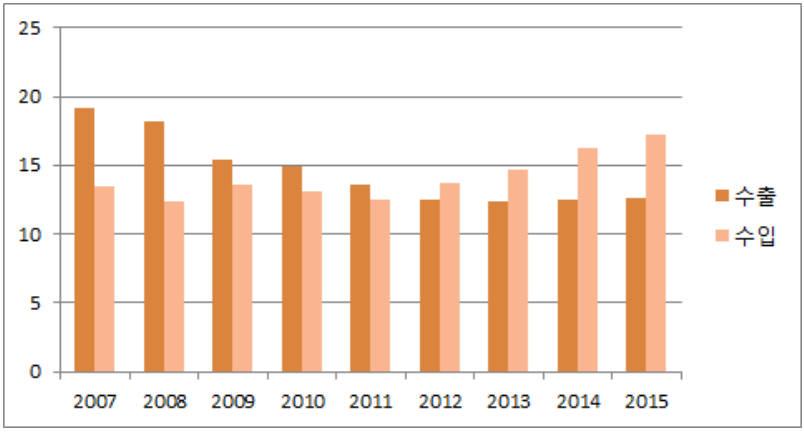



자료 : World Bank, 2015
주) 상품 및 서비스 총수출액과 수입액의 합

한국과 유럽의 교역은 2009년 한-EU FTA 체결 이후 크게 증가[17] 했으며, 특히 우리나라가 비교우위를 지닌 자동차산업 부문의 수출 및 협력이 괄목할만하다. 최근 5년간은 수입 비중도 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

**〈그림 8〉 한–유럽 교역 비중**

단위: %




자료 : 관세청(https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/index.do, 접속일: 2016.11.20.)
주) 비중 = 당해 EU수출(수입)/당해 총수출(수입)x100

(2) 정치·제도적 안정성 (거버넌스)

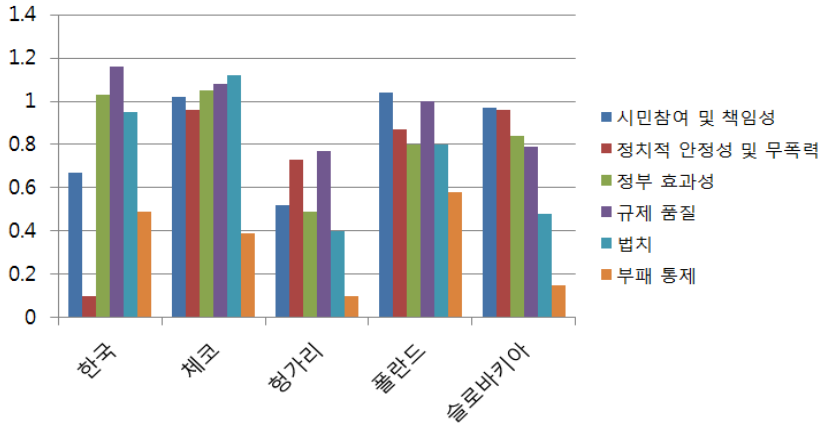
중·동부 유럽 국가들은 위에서 살펴본 시장경제체제로의 전환과 동시에 경제개혁을 뒷받침할 수 있는 안정적인 기반 구축을 위해 정치·제도적 개혁을 추진했다.

17) 한국무역협회(2012)에 따르면 2010년 대 EU 수출 증가율은 14.8%, 수입 증가율은 20.1%를 기록함.

정치·제도적 개혁은 소득 및 권력의 재분배, 정치적 리더십의 정당성 확보, 정부의 정책역량 강화, 공공행정 관리 역량 등이 포함되는데, 이러한 일련의 정치 경제 제도가 경제발전을 위해 지속가능하고 효과적으로 운영되기 위해서는 거버넌스의 중요성이 강조된다(Ahrens, 2002: Baland, 2009).

거버넌스는 정책결정과정 전반에 영향을 미치는 다양한 제도 및 정치권력 간 연쇄관계, 정부와 시민의 역량 및 상호관계 등을 포괄하는 광범위한 개념으로(Baland, 2009), 세계은행(World Bank)은 거버넌스를 6개 분야 지표를 통해 측정하고 있다. 2015년 한국과 중부 유럽 4개국의 거버넌스 인덱스는 한국과 유사하거나 높은 수치를 나타내고 있다.

〈그림 9〉 거버넌스 인덱스(2015)




자료 : World Bank, 2015

특히 정부효과성[18] 지표의 경우 경제발전과 인과관계가 있는 것으로 나타났는데(Baland, 2009), 4개국 모두 정부효과성이 높은 것으로 나타나 국가 발전 잠재력이 높은 것으로 평가할 수 있다. 다만, 헝가리의 경우 2006년 이후 지표가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

이상, KSP 협력국 중 중부 유럽 4개국에 대해 경제·정치적 변화과정 및 현황을 살펴보았다. 정리하면, 이들 4개국은 체제전환 시기 급진적 정치·경제 개혁 이후 장기적 불황을 겪었으나, 2000년대 들어 EU 가입에 성공하며 여타 체제전환국에 비해 비교적 빠르게 성장할 수 있었다. 하지만, 두 차례에 걸친 세계경제 악재(2008년 세계금융위기, 2012년 EU 재정위기)의 여파로 최근까지 회복을 위한 노력을 지속하고 있으며, 비교적 안정적인 정치·제도를 바탕으로 성장 잠재력을 키워가고 있는 것으로 평가된다.

특히, 체제전환 이후 장기화되고 있는 노동시장 문제, 외부 충격으로부터의 위기관리 및 EU 의존도 완화, 새로운 성장동력의 마련 등은 이들 지속가능발전을 위한 주요 현안으로 남아있다.

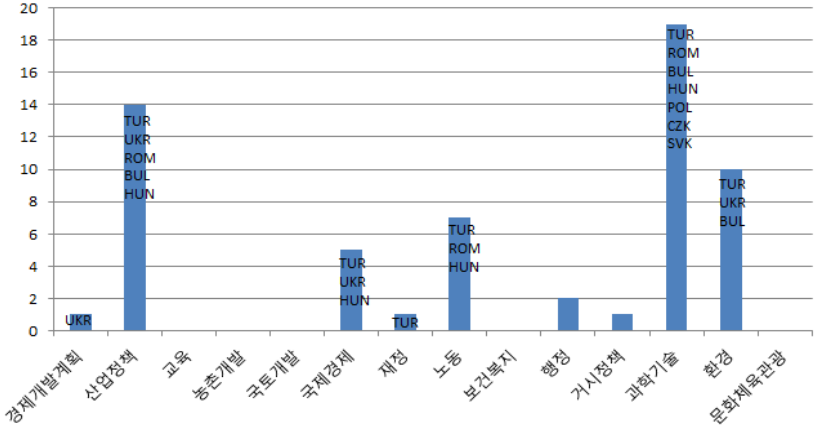
주목할 만한 점은, 이들 국가가 직면한 현안들이 한국과의 지식공유를 통한 상호보완의 가능성을 상당부분 가지고 있다는 점이다. 다음 장에서는, 해당 분야에 대한 지식공유 사례에 대해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

18) 공공서비스 품질, 공무원조직의 정치독립성, 정책형성 및 이행의 품질, 정부 헌신(Commitment) 신뢰도 등에 대한 국민 인식을 나타냄.

3) 중부 유럽 국가와의 KSP 협력 분야

2004년 KSP 도입 이후 유럽국가의 KSP는 총 8개국[19]을 대상으로 60건의 자문이 수행되었다. 자문 주제 분야는 〈그림 10〉에서와 같이 산업정책, 과학기술, 환경, 노동 등에 집중되어 있다.

〈그림 10〉 유럽지역 KSP 주제 분포(2004~2016)




주) 전체 주제 수 60개
자료 : 저자 작성

상기 그림과 같이 중부 유럽 국가들의 KSP 요청 주제가 특히 중소기업과 혁신 R&D 분야에 집중되는 것으로 나타나, 중부 유럽 경제·사회적 현황과 정책 우선순위 등을 분석하여 KSP 정책자문 수요와의 연계성을 파악해보고자 한다.

19) 불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 터키, 우크라이나

(1) 중소기업

앞서 기술한 것과 같이 중부 유럽 4개국은 체제전환 이후 대규모 외국인직접투자를 바탕으로 경제성장을 이끌었으나, 자국의 경쟁력을 강화할 수 있는 전후방 연계효과를 도출하지 못하였다(Mishra, 2011).

특히 헝가리는 2002년 외국자본 투자현황이 1990년대비 4.5배 증가하였으며, 이는 헝가리 국내 기업 총 자본의 81%에 달하는 규모였다. 헝가리는 EU 가입 이후 저렴한 임금과 높은 교육수준, 서유럽시장과의 접근성 등을 바탕으로 다국적 기업의 생산기지로 변모하였으며 이와 같은 현상은 다른 중부 유럽 국가에서도 찾아볼 수 있다.

**〈표 3〉 중부 유럽 4개국 글로벌 기업 진출 현황(자동차산업)**

| 국가 | 주요 글로벌기업 |
|---|---|
| 체코 | 스코다, 현대차, TPCA |
| 헝가리 | 아우디, 메르세데스, 스즈키 |
| 폴란드 | 폭스바겐, 토요타, 볼보, 피아트, 포드 |
| 슬로바키아 | 푸조, 폭스바겐, 기아차 |

자료 : KOTRA 국별 산업현황

상기 표와 같이 대규모 외국인직접투자를 통한 글로벌 자동차기업(완성차)의 진출이 고용, 소득 등 다양한 지표를 향상시켰으나, 부품 등 협력업체가 함께 진입하여 생산기지를 이루며 현지기업(국내기업)에게 성장기회를 제공하지는 못했다.

이를 타개하기 위하여, 헝가리 정부는 자국기업의 R&D 혁신활동 등을 통해 경쟁력을 강화하고 첨단 기술을 바탕으로 하는 자동차산업에서 글로벌 자동차기업과 협력 및 상생할 수 있는 생태계 조성하려는 정책목표를 가지고 있다. 이와 같은 정책목표는 헝가리 정부에서 KSP에 요청한 정책자문 수요를 통해 다시 한 번 확인할 수 있다.

〈표 4〉 헝가리 KSP 주제

| 연도 | 주제 |
|---|---|
| 2016 | 연구우수성, 산업리더십, 경제발전 촉진을 위한 R&D PPPs 역할 |
| | 일자리 매칭을 위한 온·오프라인 공공 고용서비스 |
| | 헝가리 경제성장의 재점화: 중소기업 금융 및 투자를 중심으로 |
| 2015 | 혁신 창업, 중소기업의 연구개발 및 생산활동 촉진 정책 |
| | 기업가정신 고취를 통한 청년 등 취약계층 지원정책 |
| | 투자, 중소기업 및 지역균형개발을 위한 조세정책과 정책효율성 평가 방안 |
| 2014 | 기업의 경쟁력 및 위험요소 평가기관 설립 |
| | 효과적인 인적자원 활용을 위한 공공고용서비스 및 직업훈련 시스템 |
| | 글로벌메가트랜드를 고려한 신성장동력 산업정책과 친환경 자동차 산업 전략 |
| 2013 | 경제위기관리 방식 개선 |
| | 외국인직접투자(FDI) 유치 |
| | 한국의 경험에 기초한 경제특구 형성 |
| | 지식기반사회로의 전환: R&D 역량 강화 |

자료 : 저자 작성

(2) 과학기술

중부 유럽 국가들은 20세기 초반부터 기초 및 군수관련 분야에서 러시아와의 긴밀한 기술협력을 추진한 결과, 생명공학, 기계, 제약

등에서 상당한 역량을 키워왔으며, 특히 물리, 화학, 수학 등 기초과학 분야에서는 많은 노벨상 수상자를 배출하기도 하였다.

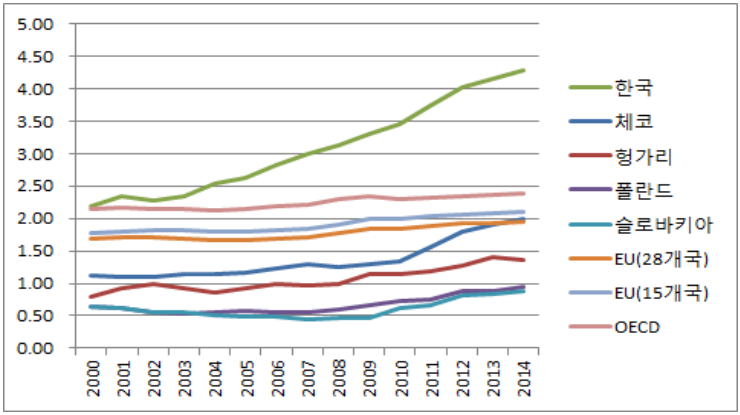
**〈표 5〉 중부 유럽 노벨상 수상자 현황 – 과학기술 부분 (1905~)**

| 국가 | 물리 | 화학 | 의학 | Total |
|---|---|---|---|---|
| 체코 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 헝가리 | 3 | 4 | 3 | 10 |
| 폴란드 | 7 | 2 | 2 | 11 |
| 슬로바키아 | 1 | | | 1 |

주) 슬로바키아는 1992년 체코슬로바키아에서 분리
자료 : 노벨상 공식웹사이트 (www.nobelprize.org, 접속일 16.11.29)

한국은 기초 과학 분야에서는 중·동부 유럽 만큼의 경쟁력은 부족하나 정부주도 R&D 정책을 진행하며, CDMA 표준 개발 등 IT 분야의 상용기술 경쟁력을 강화하였다. 지난 2014년 한국의 GDP 대비 R&D 투자 비중은 4.3%로 세계 1위를 기록할 만큼 연구개발을 통한 기술개발 및 상용화에 힘을 쏟고 있다. 또한 정부주도의 정책을 통해 IT 정책의 선두에서 보안정책, 전자정부의 도입, 사물인터넷, 산업4.0 등의 다양한 파생 분야에서 선두를 유지하고 있다.

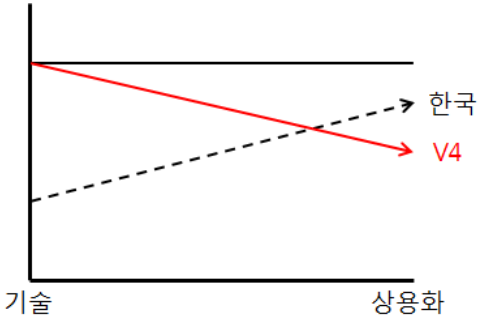
〈그림 11〉 정부 R&D 지출 (% of GDP)




자료 : OECD (http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB#, 접속일 16.11.28)

한국과 중부 유럽 국가의 기초과학기술과 기술상용화를 혁신 역량을 비교해보면 다음 그림과 같이 그 차이를 설명할 수 있다. 혁신은 기술 개발, 전파, 상용화의 순서로 진행되는데, 중부 유럽 국가는 기초과학 기술에, 한국은 기술의 상용화에 강점을 보유하고 있다.

〈그림 12〉 한국과 중부 유럽(비세그라드 그룹)의 혁신




자료 : 2016/17 비세그라드 KSP(정성철)

중부 유럽은 위 그림과 같이 기초과학분야에서 매우 높은 경쟁력을 나타내지만 이를 상용화하는 데에 어려움을 겪고 있어, R&D 혁신 역량 강화를 최우선 국정목표로 설정하고 있다. R&D 역량강화를 위한 노력은 개별 국가의 노력에 그치지 않고 비세그라드 그룹 차원의 문건[20]을 채택하고 공동의 노력 의지를 확인하는 등 지역 공동의 목표로 설정되어 함께 협력하고 있다.

이러한 상황을 바탕으로 중부 유럽 4개국은 KSP를 통해 한국의 혁신정책에 대한 경험을 공유하고자 협력을 요청하였다. 이에, 한국은 중부 유럽 4개국인 비세그라드 그룹과 KSP 사업을 구성하여 국가 R&D 사업 모니터링 및 평가를 통한 효과적인 프로그램 운영방안, 기술 성과확산 촉진을 위한 민간 R&D 활성화 방안, 스마트 산업 육성 등 다양한 주제에 대한 자문을 진행하고 있다.

## 3. 중부 유럽 국가와의 KSP 의의 및 중진국과의 협력 시사점

### 가. 상호학습의 협력

1) 과학기술

앞서 기술한 바와 같이 중부 유럽 국가는 기초과학기술에, 한국은

20) 비세그라드 그룹 의장국 프로그램 문건(Programme for the Czech Presidency of the Visegrad Group 2015-2016). EU 구조기금 운영 프로그램, 국가발전전략 등의 문건을 통해 정책 우선순위로 강조되고 있음.

기술의 상용화에 비교우위를 나타내고 있으며, 중부 유럽 국가는 비세그라드 KSP를 통해 국가주도의 R&D 정책, 민간 R&D 육성, 혁신 활동을 통한 기술개발 및 기술경쟁력 강화, 기술경쟁력을 바탕으로 한 경제성장 방안 등에 대한 한국의 경험과 시사점을 얻고자 한다.

반면 한국은 기초 과학 분야의 연구보다는 상대적으로 산업과의 연계가 강한 분야에 대한 R&D 활동이 고등교육기관, 연구기관, 민간 기업 등에서 활발히 진행되고 있다. 산업화 시기에 기술개발을 통한 산업발전과 경제성장을 달성하였고, 이후 추진된 산업정책을 기반으로 IT, 무선통신 기술 등을 육성하여 IT기술, 무선통신기술 등에 선두에 설 수 있었다. 하지만 경제성장을 위한 기술 외에도 물리, 화학, 의학 등 다양한 분야의 기초역량을 바탕으로 고부가가치를 창출할 수 있는 저력을 키울 필요가 있으며, 중부 유럽 국가에서 세계 최고 수준의 과학자를 배출할 수 있었던 기초과학교육 시스템에 대해 공유하며 의미 있는 협력을 추진할 수 있을 것이다.

2) 녹색성장

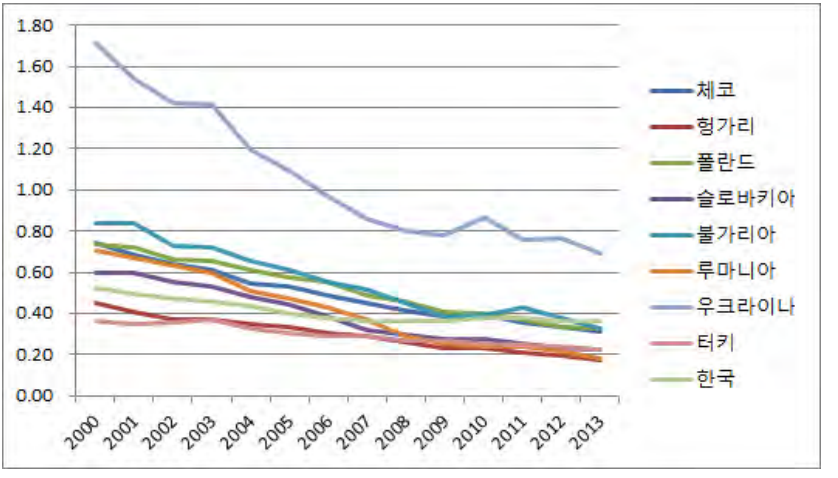
두 번째로, 환경 및 에너지정책에서의 상호학습이 가능할 것으로 기대된다. 중부 유럽 4개국을 포함한 EU 가입국은 EU차원의 균형 발전전략의 이행[21]을 위해 노력을 기울이고 있다.

21) EU 2020 전략. 고용, R&D, 기후변화 및 에너지, 교육, 빈곤 및 사회적 소외 등

이러한 균형적 발전전략, 특히 환경 및 에너지 부문의 지속가능한 발전은 SDGs에서도 강조되고 있으나, 한국은 산업발전·개발 우선 정책에 따른 환경정책의 후순위 검토 등 많은 한계를 지니고 있다. 한국도 쓰레기 분리수거 등 환경정책의 우수성과를 가지고 있으나, 친환경 정책, 신재생에너지 등에서는 추진이 미미한 실정이다.

대표적으로 중부 유럽을 포함한 유럽국가들의 탄소배출량은 2013년 기준 한국의 탄소배출량보다 낮은 수치를 보이고 있어, EU 정책 및 각국 환경정책이 좀 더 친환경적임을 확인할 수 있다. 이에 대한 분석을 통해 한국의 환경정책에 적용 가능성을 찾는 상호학습의 가능성이 클 것으로 예상된다.

〈그림 13〉 탄소배출량(kg per PPP $ of GDP)




자료 : World Bank, 2015

3) 체제전환 경험

마지막으로, 중부 유럽 국가들의 체제전환 및 EU로의 통합 과정의 시행착오와 성공 실패경험은 향후 한반도 통일에 대비하여 중요한 참고사례가 될 수 있을 것으로 평가된다. 실제로 학계에서는 이와 관련한 다양한 연구가 진행되고 있으며, 이들 국가와 한국 간 공동연구 및 세미나가 활발히 진행되고 잇다. 특히, KSP를 통해서는 경제적·정책적인 측면의 경험과 지식을 중점적으로 공유할 수 있을 것으로 기대된다.

중부 유럽 국가는 우선순위와 속도의 차이는 있지만 유사한 과정의 체제전환을 경험하였다. 또한 EU 가입 이후에는 EU와 EC(유럽집행위원회) 차원에서 추진되고 있는 주변국 정책(Neighborhood Policy), 확대정책(Enlargement Policy) 등을 통해 EU 편입 후보국들에 대한 제도마련 및 역량 강화를 추진하는 협력 프로그램(Twinning, SIGMA)에 참여하는 등 동부 유럽과 남부 유럽 국가들에게 경험을 공유하는 국가로 탈바꿈하였다.

중부 유럽 국가 스스로의 체제전환을 통한 경험과, 체제전환의 과정에 있는 국가와의 협력을 주도한 공여자로서의 경험을 함께 공유한다면 향후 북한을 대상으로 우리의 경제발전경험을 공유하고 상생해 나가는 데에 큰 자산이 될 것으로 기대된다.

한국의 경험이 중부 유럽 국가에 내재화되어 EU 확대정책을 통해 동남부 유럽에 전파되고, 중부 유럽 국가의 경험이 한국에 내재화되어 통일 이후 체제안정과 경제개발의 밑거름이 될 수 있다면, SDGs에서 강조한 중진국 간 협력을 통한 다양한 주체의 포괄적 성장을 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

### 나. 다양한 이해관계자의 참여를 통한 협력의 효과성 제고

앞서 언급한 바와 같이 SDGs는 지속가능한 발전을 위한 국제기구, 개별 국가, 민간 등 다양한 주체들 간 적극적 참여와 협력을 강조하고 있다. 특히 민간부문을 지속가능한 성장을 위한 핵심으로 규명하며 개발협력 의제와 민간의 이해를 적절히 조화하고 상생할 수 있는 방안에 대하여 주목하고 있다.

중부 유럽과의 KSP는 장기적인 협력 및 다자간 지식공유로의 다변화를 이끌어낸 선제적 모델로써 그 역할을 하고 있다. 비세그라드 KSP는 4개국과의 다년간 사업으로 추진됨으로써 단년도 사업의 한계를 최소화하고, 다양한 이해관계자 간 시너지 창출을 통해 공동의 이익을 도모할 수 있는 발전적 플랫폼으로 활용할 수 있다.

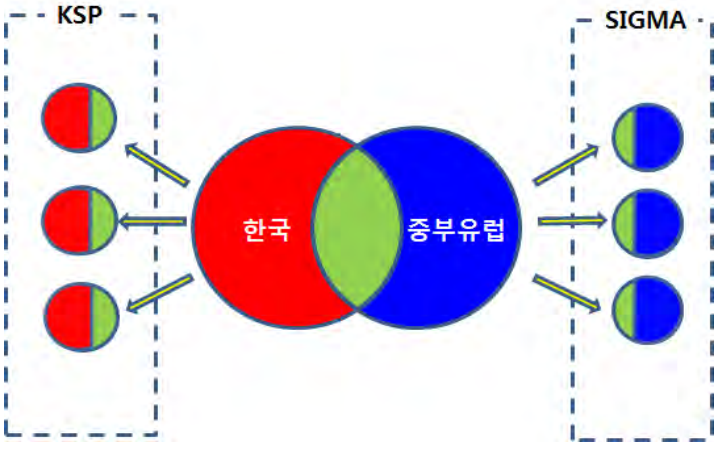
나아가, 산업과의 연계가 가능한 R&D 혁신분야의 경우 지식공유 사업 이후 공공 및 민간 분야의 R&D 협력이 확장될 가능성이 커, 우리기업의 시장진출 확대 가능성에도 기여할 것으로 기대된다. 헝가리는 자동차

산업 외에도 전통적 생명공학 강국으로써 제약업 기반이 견고하여 우리기업의 진출 및 유럽시장으로의 확장 잠재력을 보유하고 있다. 슬로바키아의 경우 EU 국가 중 우리나라 제 1의 흑자 대상국으로 기아차 진출과 더불어 많은 협력업체들이 진출해있다. 폴란드는 현재 EU 구조기금의 최대 수혜국으로, 해당 기금을 재원으로 경제사회 개발을 위한 다양한 국가정책이 진행되고 있다.

### 다. 중진국과의 협력 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 중부 유럽 국가들은 EU시스템을 받아들여 제조업 기반의 세계 40위권을 상회하는 사회·경제 시스템을 구축하였다. 또한 독일을 위시한 EU 국가들은 친환경, 중소기업 등 다양한 분야의 우수 정책을 시행하고 있다. 중진국으로의 경제·사회 기반을 갖춘 국가들과의 지식공유사업은 양측의 지식과 경험을 공유한 후, 학습된 지식을 각자의 협력 대상에게 다시 전달할 수 있다는 파생효과를 기대해볼 수 있다. KSP의 경우 한국은 중부 유럽의 체제전환의 경험에서 오는 경제성장의 제약사항 등을 파악하여 체제전환을 겪은 개발도상국 파트너와의 KSP 사업에서 활용 가능하다. 중부 유럽의 경우 SIGMA, TWINNING 등의 사업을 통해 한국의 혁신 R&D 우수 정책을 공유한다면 한국의 정책이 동남부 유럽 국가와도 공유되는 효과를 기대해 볼 수 있다.

〈그림 14〉 중부 유럽과의 지식공유를 통한 파생효과




자료 : 저자 작성; SIGMA: 3.1) (3) 체제전환 참조

한편, 중부 유럽과의 KSP 사업에서는 EU 시스템을 기반으로 하는 경제·사회 시스템이 견고히 구축되어 있어, 국가정책단위의 제언이나 신규 시스템의 도입에 대한 제언 등에는 한계가 있으나, 실무단위의 프로그램 도입 및 실행 등에 대해서는 그 효과성이 인정될 경우 바로 작동할 수 있는 기반 시스템을 갖추었기 때문에 더욱 신속히 구현될 수 있다는 장점이 있다.

## Ⅲ. 결론 및 시사점

본문에서 중부 유럽과의 KSP 자문 분야와 해당국가 정책 현안이 상당 부분 부합함을 확인했다. 또한 중부 유럽과의 상호학습, 다양한 이해관계자의 참여를 통한 협력 효율성 제고 등을 통해 파생효과 도출의 잠재력이 있음을 확인했다. 끝으로 중부 유럽과의 KSP를 통한 시사점을 다시 한 번 제시하고자 한다.

### 1. 중부 유럽과의 KSP 의의

중부 유럽 국가들과의 KSP는 한국의 발전경험을 객관적으로 평가받을 수 있는 기회라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. KSP에 참여하는 중부 유럽 국가들은 모두 EU 회원국으로, 과거 체제전환의 변화를 겪었으나 EU 가입을 위해 요구되는 35개의 코펜하겐 기준[22](Annex 1)을 충족시켰다. 또한 코펜하겐 기준에 부합하는 기본 경제·사회 시스템을 갖춘 이후에는 서유럽 시장의 제조업 생산기지로 경제활성화를 이룬 유사점을 가지고 있다. 앞서 제시한 글로벌 기업의 진출현황에서 볼 수 있듯이 중부 유럽 4개국은 이미 서구의 선진시스템을 도입하여 시장 친화적 사회·경제환경을 조성하였다.

이렇듯 EU로 대변되는 선진 시스템을 바탕으로 높은 성장잠재력을 가지고 있는 중부 유럽 국가들이 경제·사회 발전을 위한 정책목표의

22) EU 가입을 위해 충족해야 하는 사회, 경제 등 다양한 분야에 대한 35개의 기준

시사점을 한국의 경험에서 찾고자 한다는 점에서 진정한 KSP 사업의 의미를 찾을 수 있다.

기존에 개발도상국과 진행되는 KSP의 경우, 한국의 경제 발전 경험을 일방적으로 배우고자 하는 협력국을 대상으로 하였고, 이는 단기간에 압축성장을 이뤄낸 한국의 경제발전 경험에 대한 호의적인 평가를 바탕으로 진행되는 경우가 많았다. 하지만, 중진국인 중부 유럽과의 KSP의 경우, 선진화된 제도를 갖춘 나라에서 한국의 비교우위를 파악하고 그에 대한 실질적인 경험 공유를 기대한다는 점에서 그 차이점과 의미를 찾을 수 있다. 또한 선진화된 제도를 갖춘 협력국과의 KSP 사업은 양측의 비교우위에 대해 서로 공유하는 상호공유의 가능성을 보유하고 있다.

## 2. 상호 공유의 확장

기존 Sharing(공유)의 의미를 현지전문가와 한국연구진의 협업을 통한 협력국 이해에 두었다면, 중부 유럽과의 사업에서는 양측의 비교우위를 바탕으로 다음과 같이 양방향으로 좀 더 활성화된 Sharing인 상호 지식 공유의 형태로 활용 가능할 것으로 기대된다.

〈표 6〉 KSP 협력국에 따른 양방향 공유 가능성

| 구분 | 한국 | 협력국 | 예시 분야 |
|---|---|---|---|
| 개발도상국과의 KSP | 협력국 수요를 바탕으로 한 정책제언 제시 | 연구를 위한 현지 제도, 정보, 자료의 제공 | - |
| 중부 유럽과의 KSP | 협력국 수요를 바탕으로 한 정책제언 제시 | 연구를 위한 현지 제도, 정보, 자료의 제공 | R&D, 고용정책 등 |
| | 연구를 위한 우리의 제도, 정보, 자료 제공 | 한국의 수요를 바탕으로 한 정책제언 제시 | 과학기술, 체제전환, 친환경정책 등 |

자료 : 저자 작성

## 3. 지속적 경제성장 동력으로서의 협력 가능성

중부 유럽 국가들은 EU에서 자국의 입지를 높이기 위해 지역협력을 지속해왔는데, 최근 들어서는 지나친 EU 의존도를 완화하고 새로운 성장의 동력을 마련하고자 동방정책을 실시하고 있으며, V4+ 포맷을 통한 아시아 국가와의 협력 확대 등을 도모하고 있다.

반면, 한국은 새로운 경제발전의 동력 마련을 위해 신시장 개척이 필요하며, 이들 중부 유럽 국가는 EU 시장 진출의 교두보로서 중요한 의의를 지난다는 데에서 이들과의 협력은 더욱 중요하다.

특히, 주요 경제분야의 지식공유를 통해 협력관계를 공고히 하고, 이를 바탕으로 정치 경제적 협력을 강화할 수 있다는 데에서 KSP의 의의를 찾을 수 있다. 앞서 기술한 바와 같이 R&D 혁신분야의 경우 지식공유 사업 이후 공공 및 민간 분야의 R&D 협력이 확장될 가능성이

커, 우리기업의 시장진출 가능성에도 기여할 것으로 기대된다.

## 4. 중진국간 협력을 통한 SDGs 이행 기여

공여국(Donor)인 중진국 간의 발전적인 협력 결과가 각자의 수원국(Recipient)에게 파생되어 서로의 지식이 확대되는 복합적 지식공유가 가능할 것으로 기대되며, 이를 통해 다양한 이해관계자의 참여를 통한 포괄적인 성장을 독려하는 SDGs 목표 달성에 기여할 수 있는 기회로 활용할 수 있다.

## 〈Annex 1〉 코펜하겐 기준 (Copenhagen Criteria)

EU 가입에 대한 적합성 여부를 판단하는 35개의 기준으로, 1993년 6월 코펜하겐에서 개최된 유럽이사회에서 결정되었다. 코펜하겐 기준은 유럽연합의 다원주의, 비차별성, 자유, 민주주의, 평등 등의 기초 가치를 바탕으로 한 세부 기준으로 구성되며, 경제·사회 전반에 걸쳐 다양한 조건에 대한 충족을 요구하고 있다.

| # | Criteria | # | Criteria |
|---|---|---|---|
| 1 | Free movement of goods | 19 | Social policy and employment |
| 2 | Freedom of movement for workers | 20 | Enterprise and industrial policy |
| 3 | Right of establishment and freedom to provide services | 21 | Trans-European networks |
| 4 | Free movement of capital | 22 | Regional policy and coordination of structural instruments |
| 5 | Public procurement | 23 | Judiciary and fundamental rights |
| 6 | Company law | 24 | Justice, freedom and security |
| 7 | Intellectual property law | 25 | Science and research |
| 8 | Competition policy | 26 | Education and culture |
| 9 | Financial services | 27 | Environment |
| 10 | Information society and media | 28 | Consumer and health protection |
| 11 | Agriculture and rural development | 29 | Customs union |
| 12 | Food safety, veterinary and phytosanitary policy | 30 | External relations |
| 13 | Fisheries | 31 | Foreign, security and defence policy |
| 14 | Transport policy | 32 | Financial control |
| 15 | Energy | 33 | Financial and budgetary provisions |
| 16 | Taxation | 34 | Institutions |
| 17 | Economic and monetary policy | 35 | Other issues |
| 18 | Statistics | | |

## 참고문헌


### 국내문헌

정성철, 2016/17 한-비세그라드 KSP 연구자료.

### 해외문헌

Ahrens, Joachim (2002). Governance and Economic Development: A Comparative Institutional Approach, Edward Elgar Pub.

Bikash Ranjan Mishra, Dr. (2011): Spill-over effects of foreign direct investment: an econometric study of Indian firms. Munich Personal RePEc Archive.

Ichiro Iwasaki(2004) FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND CORPORATE RESTRUCTURING IN HUNGARY. itotsubashi Journal of Economics. Vol. 45, No. 2 (December 2004), pp. 93-118

Jean-Marie Baland, Karl Ove Moene, James A. Robinson (2009). Governance and Development, Handbook of Development Economics.

Monastiriotis, Vassilis (2014) Origin of FDI and domestic productivity spillovers: does European FDI have a 'productivity advantage' in the ENP countries? LSE 'Europe in Question' discussion paper series, 70/2013. The London School of Economics and Political Science, London.

Svenjnar, Jan (2002). Transition Economies: Performance and Challenges, Journal of Economic Perspectives, Volume 16, no.1:3-28.

Stefania Fabrizio, Daniel Leigh, and Ashoka Mody (2009), The Second Transition: Eastern Europe in Perspective, IMF Working Paper, International Monetary Fund.

### 웹사이트

관세청, https://unipass.customs.go.kr:38030/ets/index.do [접속일 : 2016.11.20.]

아주경제, http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013112517093822589 [접속일 : 2016. 11.20.]

통계청, http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action [접속일 : 2016.11.16]
Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat [접속일 : 2016.11]
IMD World Competitiveness Center, http://www.imd.org/wcc/ [접속일 : 2016.11.18]
World Bank., http://databank.worldbank.org/data/home.aspx [접속일 : 2016.11]
Nobel Prize, www.nobelprize.org [접속일 : 2016.11.29.]
OECD. http://www.oecd.org/sti/msti.htm [접속일 : 2016.11.25.]

EDCF

# Ⅲ. 개발협력대상국 분석

**파키스탄 국가신용도 평가리포트**

장은진 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

**스리랑카 국가신용도 평가리포트**

장은진 한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

# 파키스탄 국가신용도 평가리포트

**장은진**
한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

## Ⅰ. 일반개황

| 면 적 | 796천 km2 | GDP | 2,710억 달러 (2015년) |
|---|---|---|---|
| 인 구 | 1.9억 명 (2015년) | 1인당 GDP | 1,427달러 (2015년) |
| 정치체제 | 연방의회제 | 통화단위 | Pakistani Rupee(PR) |
| 대외정책 | 비동맹중립 | 환율 (달러당) | 102.8 (2015년) |

❑ 파키스탄은 서남아시아에 위치한 국가로 동쪽으로 인도, 서쪽으로 아프가니스탄 및 이란, 북쪽으로 중국, 남쪽으로 아라비아 해와 인접하고 있음.

❑ 제2차 세계대전 이후 인도(주로 힌두교)가 영국으로부터 독립하는 과정에서 동파키스탄과 서파키스탄이 연합하여 인도로부터 분리 독립하면서 수립됨. 이후, 1971년 동파키스탄이 방글라데시로 국명을 변경하고 파키스탄 연방을 탈퇴하여 현재의 영토로 남게 됨.

❑ 석탄, 천연가스, 구리, 철광석 등 자원이 풍부하게 매장되어 있으며 인구 규모도 세계 6위로 성장 잠재력을 보유함.

❑ 인도와의 카슈미르 영토 분쟁, 이슬람 수니파-시아파 간 내분, 아프가니스탄에서 유입된 탈레반 무장 세력의 위협 등 테러와 정정불안이 지속되고 있음.

# Ⅱ. 경제동향

## 1. 국내경제

〈표 1〉 주요경제지표

단위 : %

| 구 분[주] | 2011/12 | 2012/13 | 2013/14 | 2014/15[e] | 2015/16[f] |
|---|---|---|---|---|---|
| 경제성장률 | 3.8 | 3.7 | 4.1 | 4.0 | 4.7 |
| 소비자물가상승률 | 11.0 | 7.4 | 8.6 | 4.5 | 2.9 |
| 재정수지/GDP | -8.6 | -8.4 | -4.9 | -5.2 | -4.4 |

주) 회계연도(7.1～6.30) 기준
자료 : IMF

❑ 중국-파키스탄 간 경제회랑 건설 등으로 2015/16년 경제성장률 4.7% 전망

○ 2014/15년에는 에너지 분야 개혁에 따른 전력 및 가스 공급 증가 등에 힘입은 산업 성장과 해외근로자 송금 증가에 따른 민간소비 증가로 경제성장률이 4.0%를 기록하였음.

○ 2015/16년에는 중국-파키스탄 간 경제회랑*(China-Pakistan Economic Corridor, CPEC)건설 프로젝트 발주, 민간소비 및 투자 증가세 지속 등에 힘입어 4.7%의 경제성장률을 시현할 것으로 전망됨.

* 중국 일대일로 사업의 일환으로 파키스탄 남서부 과다르 항과 중국 신장위구르자치구 카스를 연결하는 총 3,000km 구간에 교통, 에너지 수송 인프라 등을 건설하는 460억 달러 규모 프로젝트

❑ 에너지 수입가격 안정 등에 힘입어 2015/16년 물가상승률 2.9% 기록

○ 국제 원자재가격 상승, 반복되는 자연재해로 인한 식료품 가격 상승, 정부의 확장적 재정정책 등으로 2007/08년부터 2011/12년까지 물가상승률이 10%를 상회함.

○ 그러나 2012/13년 이후 식량수급 개선에 따른 국내 식료품가격 안정, 국제 원자재가격 하락 등으로 물가상승률이 점차 안정되었으며, 2014/15년에도 국제유가와 상품가격 하락의 영향으로 4.5%를 기록함.

○ 2015/16년에는 국제 원자재가격 하락세 지속에 따라 전체 수입액의 31.3%('15년 기준)를 차지하는 에너지 수입의 가격 안정세로 물가상승률이 2.9%를 기록할 것으로 보임.

※ 원자재가격변동률: -5.1%('14년) → -15.2%('15년) → -5.8%('16년$^{f}$)

❑ 세수확보 노력 등으로 재정수지 적자폭 축소 예상

○ 취약한 세수 기반과 비효율적인 세원 관리, 인도와의 분쟁으로 인한 국방비 지출, 각종 보조금 지급 등으로 만성적인 재정적자 상태임.

○ 2013/14년 이후 IMF 구제금융* 제공 조건인 세수 제도 개편 등으로 GDP 대비 재정적자 비율이 5% 내외를 기록해 옴.

* '13. 9월 IMF는 66억 달러 규모의 3년 만기 확장차관(Extended Fund Facility)을 제공

○ 2015/16년에는 유가 하락에 따른 에너지 보조금 축소와 관세 부과대상 확대로 인한 세수 확보로 동 비율이 전년 대비 소폭 축소된 4.4%를 기록할 전망임.

## 2. 경제 구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

❑ 열악한 인프라 환경 및 만성적인 에너지 부족

○ 정치 불안, 테러로 인한 투자 감소와 열악한 재정으로 인프라

투자가 부진하여 에너지 공급이 적은 데 비해, 에너지 수요는 높음. 이에 최근 정부가 에너지 분야 개혁을 추진 중이나, 전력 수급이 원활하지 못함.

- 최근 파키스탄 정부는 350MW 규모의 아트무콤 수력발전소 건설 등 메가와트급 발전 사업 발주, 타르 사막의 석탄 활용 등을 검토하고 있음. 그러나 송전시설 노후화 등으로 인한 전력 손실이 많고 발전 인프라 시설 부족으로 에너지 생산량이 수요 대비 연 평균 5,000MW가 부족함.

※ 세계경제포럼의 2015-2016 글로벌경쟁력보고서(The Global Competitiveness Report)에서 전기 공급 인프라 부분은 조사 대상 140개국 중 129위로 최하위 수준을 기록

❑ 미비한 인적자본 투자 등으로 양질의 인력 부족

○ 인적자본에 대한 투자가 적고, 종교적인 이유로 여성에 대한 학업, 취업 등에 대한 차별이 심하여 양질의 인력 확보가 어려운 실정임.

- 유엔개발계획(UNDP)의 2015년 인간개발지수(Human Development Index: HDI)에서 총 188개국 중 147위로 매우 저조한 수준임.

- 아울러, 평균학업기간이 남성 6.2년, 여성 3.1년, 생산활동참여율

남성 82.9%, 여성 24.6%로 차이가 나는 등 UNDP의 2015년 성불평등지수(Gender Inequality Idex: GII)에서도 총 188개국 중 121위를 기록함.

### 나. 성장 잠재력

❑ 풍부한 저임노동력 보유

o 전체 인구는 약 2억 명으로 세계 6위 규모이며 생산가능인구 비중이 51.6% ('15년 기준)로 높아 임금 수준이 낮은 편임.

- 일본 Jetro에 따르면, 2015년 12월 기준 파키스탄의 일반 생산직 노동자 임금은 월평균 189달러로 중국 424달러, 필리핀 262달러, 인도네시아 250달러, 인도 230달러 등에 비해 낮은 수준임.

❑ 자원개발 산업의 성장 가능성

o 파키스탄은 세계 7위 규모의 석탄 매장량(1,850억 톤, '15년 기준)과 더불어 천연가스, 석회석 등 풍부한 광물자원을 보유하고 있으며 국토의 75%에서 지질학적으로 광물자원 부존 가능성이 높음.

- 특히, 파키스탄 서부의 발루치스탄 지역에는 세계 최대의 천연가스 매립지인 수이(Sui)가 위치하고 있으며, 이외에도 석탄,

석고, 돌로마이트 등이 충분한 것으로 알려져 있음. 다만 인프라 및 기술 부족, 비효율적 행정 처리 등으로 2015년 기준 광산업이 GDP에서 차지하는 비중은 1%대로 낮음.

### 다. 정책성과

❑ 경제 · 재정개혁안 이행을 통해 거시경제 개선과 구조개혁 진행 중

o IMF 차관 조건 이행을 위해 2013/14~2015/16년 경제 · 재정개혁안을 실시행하고 있으며, 동 개혁안은 재정, 통화, 금융, 구조개혁 등 네 부문으로 구분됨.

- 재정 부문의 목표는 GDP 대비 2015/16년 4.3%, 2016/17년 3.5%의 재정적자율을 달성하는 것임. 통화 부문에서는 물가안정목표제 시행과 중앙은행 독립성 강화를 목표로 개혁안을 추진 중임.

- 금융 부문의 경우, 증권시장 정비와 투자자 보호를 위해 2015년 증권법을 입법 완료하였으며, 증권거래, 선물매매 등 추가법안을 준비 중임. 구조개혁 부문에서는 에너지 분야 및 공공기관 개혁, 투자환경 개선을 목표로 함.

## 3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만불, %

| 구 분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015[e] | 2016[f] |
|---|---|---|---|---|---|
| 경 상 수 지 | -4,658 | -2,496 | -3,130 | -2,627 | -2,194 |
| 경상수지/GDP | -2.1 | -1.1 | -1.3 | -1.0 | -0.9 |
| 상 품 수 지 | -15,593 | -16,099 | -17,877 | -16,562 | -17,842 |
| 수 출 | 24,792 | 25,115 | 24,777 | 22,730 | 20,560 |
| 수 입 | 40,385 | 41,214 | 42,654 | 39,292 | 38,403 |
| 외 환 보 유 액 | 10,242 | 5,156 | 9,096 | 13,534 | 16,472 |
| 총 외 채 잔 액 | 65,478 | 60,899 | 65,365 | 65,103 | 71,870 |
| 총외채잔액/GDP | 29.0 | 26.2 | 26.9 | 24.1 | 25.6 |
| D S R | 10.0 | 13.7 | 14.1 | 12.5 | 13.3 |

자료 : IMF, EIU, OECD

❑ 자본재 및 소비재 수입수요 증가 등으로 경상수지 적자 지속

○ 해외근로자 송금, 지원기금 수취 등에 따른 이전소득수지 흑자에도 불구하고 부가가치가 낮은 섬유, 쌀, 가죽 등을 주로 수출하고 원자재, 소비재 등을 수입하여 막대한 상품수지 및 경상수지 적자를 기록하고 있음.

- 해외근로자 송금은 GDP 대비 약 6%에 달하며, 주로 사우디아라비아, U.A.E. 등의 중동지역 비중이 60% 이상임.

○ 2014/15년에는 유가하락으로 석유수입액이 수출액 감소폭 이상으로 감소하여 상품수지 적자가 감소하였음. 더욱이 해외근로자 송금 증대로 인한 이전소득수지 확대로 GDP 대비 경상수지 적자폭이 1.0%로 축소됨.

○ 2015/16년에는 자본재 및 소비재 수입수요 증가에 따라 상품수지 적자액이 증가하였으나, 외국인직접투자액을 비롯하여 해외송금액 증가세*가 지속되어 동 비율은 전년과 유사한 0.9%를 기록할 것으로 보임.

* 97억 달러('09/'10년) → 140억 달러('11/'12년) → 171억 달러('13/'14년) → 177억 달러('15/'16f년)

❑ IMF 지원 및 해외근로자 송금 증가로 외환보유액 증가세 지속

○ 2011/12년 IMF 자금 지원 중단으로 외환보유액이 102억 달러('11/'12년)에서 51억 달러('12/'13년) 수준으로 감소하였으나, 2013/14년 IMF 구제금융 개시 및 해외근로자의 송금액 증가로 2015/16년 외환보유액은 164억 달러까지 증가할 것으로 보임.

○ 만성적인 쌍둥이 적자로 원조 및 외채의존도가 높으나, 2012/13년 이후 GDP 대비 총외채잔액 비율은 25% 내외로 양호한 수준임.

- 2014/15년 총외채 중 단기외채 비중이 11.7%를 기록한 것으로 추정되는 등 외채구조 역시 양호함. 다만, 외채원리금상환비율(D.S.R.)은 IMF 지원액 상환과 수출 증가율 둔화 등에 따라 2015/16년 13.3%를 기록하는 등 다소 높은 수준을 기록할 것으로 보임.

# Ⅲ. 정치·사회동향

## 1. 정치 동향

❑ 최초의 민주적 정권교체 이후 비교적 안정적 정국 운영

○ 2013년 5월 총선에서 나와즈 샤리프(Nawaz Sharif)의 파키스탄 무슬림리그(Pakistan Muslim League : PML)가 하원의 과반 의석(342석 중 185석)을 확보하며 1970년 총선이 실시된 이래 최초의 민주적 정권교체가 이루어짐.

- 2015년 3월 상원의원 선거에서는 제1야당인 파키스탄 인민당(Pakistan Peoples Party : PPP)의 의석수가 기존 40석에서 27석으로 감소한 반면, PML은 기존 16석에서 26석으로 증가하였음.

- 군부 쿠데타 재발 가능성이 낮아 2018년 총선까지 비교적 안정적인 정국운영이 예상됨. 그러나 테러 등 안보 문제가 개선되기

전까지 군부의 영향력이 지속될 것으로 전망됨.

## 2. 사회 동향

❑ 파키스탄탈레반(TTP) 테러 지속

○ 아프가니스탄 접경 지역에서 무장 투쟁을 지속하고 있는 파키스탄 탈레반* (Tehrik-e-Taliban Pakistan : TTP) 세력은 극단적 이슬람 주의를 내세우며 반정부 테러를 감행하여 수많은 사상자를 낳고 있음.

* 알카에다 색출을 명분으로 파키스탄 군대가 파슈툰족 자치 구역에서 펼친 대규모 소탕작전에 대한 반발로 2007년 13개 이슬람 무장세력이 연합하여 TTP를 창설

- 샤리프 총리는 2014년 2월 TTP와 평화협상을 진행하였으나 실질적 성과가 없었음. 이후 TTP는 수많은 테러*를 지속 감행하여 사상자가 발생하고 있으며, 이에 대응하여 파키스탄 정부도 TTP 소탕 작전을 펼치고 있음.

* '14.6월 카라치 지나(Jinnah) 국제공항부터 '16.9월 북서부 지역 마을, 안바르 이슬람 사원, 마르단 법원 등에서 잇따른 테러 발생

❑ 이슬람 다수종파인 수니파와 소수 종파 간 갈등 지속

○ 이슬람 다수 종파인 수니파와 시아파 등 소수 종파간의 종교 갈등이 지속되면서 수니파가 소수인 시아파 등에 대해 지속적으로 테러를 가하고 있음.

- 2013년 시아파 밀집 거주지역인 남서부 퀘타시에서 폭탄테러, 2016년 3월 라호르 어린이대공원 테러 등으로 수백 명의 사상자가 발생함. 또한 IS와의 경쟁으로 인한 테러사건이 더욱 빈번하게 발생되고 있음.

## 3. 국제관계

❑ 카슈미르 영유권 분쟁 등 인도와의 갈등 관계 지속

○ 파키스탄과 인도는 1947년 분리 이후 카슈미르 지역 영토 분쟁 등으로 세 차례의 전쟁을 치뤘으며, 2003년 정전에 합의했으나 무력충돌이 계속 이어지고 있음.

- 2016년 9월, 카슈미르 지역에서 발생한 자살테러 등으로 사상자가 발생하였으며, 이에 인도 모디 총리는 파키스탄 공격에 맞서 인더스강 협정*을 일시 중단하는 등 양국간 분쟁이 거세지고 있음.

* '60년 양국에 흐르는 인더스강 수자원을 공평하게 이용하기 위한 내용을 담은 협정임. 금번 중단 조치로 파키스탄 지역의 농업에 타격을 입을 것으로 예상

❑ 중국, 미국과의 전략적 우호관계 지속

○ 파키스탄의 핵개발로 미국과의 관계는 소원하였으나, 2001년 이후 파키스탄이 미국의 아프가니스탄 대 테러전쟁에 협조함에 따라 미국으로부터 막대한 규모의 경제적, 군사적 지원을 받는 등 협력 관계를 유지하고 있음.

○ 중국은 인도 견제를 위해 전략적으로 친 파키스탄 외교정책을 펴고 있으며, 2015년 4월 중국 시진핑 주석의 파키스탄 방문시 중국-파키스탄간 '전천후 전략적 협력 파트너쉽(All-weather Strategic Cooperation Partnership)' 구축에 공동 서명하고 양국 간 경제회랑 건설에 투자하기로 하는 등 밀접한 우호 관계를 지속함.

# Ⅳ. 국제신인도

## 1. 외채상환태도

❑ 잦은 채무재조정, ECA금융 연체 등 외채상환태도 불량

○ 외채 누적으로 파키스탄의 채무 부담이 가중됨에 따라 파리클럽은 6차례('72년, '74년, '99년, '01년 1월 및 12월)에 걸쳐 채무를 재조정함.

○ 2016년 3월말 기준 OECD 회원국 ECA 승인금액 44억 달러(단기 4억 달러, 중장기 40억 달러) 중 연체금액은 18억 달러로 전체의 40.0%에 달함.

○ 과거 IMF는 2008년 파키스탄의 지급불능사태를 막기 위해 76억 달러 규모의 대기성 차관(Stand-By Arrangement)을 지원하였으나, 최우선 이행조건인 일반판매세 징수가 지연됨에 따라 추가 승인금(37억 달러) 집행 없이 2011년 9월 지원을 종료한 바 있음.

## 2. 국제시장평가

❑ 주요 신용기관 평가

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

| 평가기관 | 최근 평가등급 | 종전 평가등급 |
|---|---|---|
| OECD | 7등급 (2016. 6) | 7등급 (2015. 6) |
| S&P[주)] | | |
| Fitch | B3 (2015. 6) | Caa1 (2015. 3) |
| Moody's | B (2016. 4) | B (2015. 9) |

주) S&P 신용정보는 당행과 S&P 간 계약내용에 의거 외부공개 불가

## 3. 우리나라와의 관계

❑ 국교수립: 1983년 11월 7일 (북한과는 1972년 11월 9일 수교)

❑ 주요협정: 무역협정(1968년), 해운협정(1984년), 경제기술과학협력 및 무역증진협정(1986년), 이중과세방지협약(1987년), 투자보장협정(1990년), 항공협정(1996년), 무상원조협정(2012)

❑ 해외직접투자현황: 2016년 6월말 기준 43건, 158.4백만 달러 (누적)

❑ 교역규모

〈표 4〉 한 · 파키스탄 교역규모

단위 : 백만불

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016.8 | 주요품목 |
|---|---|---|---|---|---|
| 수 출 | 819 | 770 | 790 | 544 | 합성수지, 농약 및 의약품, 철강판 |
| 수 입 | 522 | 402 | 284 | 180 | 석유제품, 기호식품, 면직물 |
| 교역규모 | 1,341 | 1,172 | 1,074 | 724 | |

자료 : 한국무역협회

# Ⅴ. 종합 의견

❑ 2015/16년 경제성장률은 중국 일대일로 사업의 일환인 중국-파키스탄 간 경제회랑(CPEC)건설 프로젝트 발주 등에 힘입어 4.7%를 시현할 것으로 전망됨.

❑ 취약한 세수기반, 비효율적인 세원 관리 등으로 만성적인 재정수지 적자를 시현하고 있음. GDP 대비 재정적자 비중은 유가 하락에 따른 에너지 보조금 축소와 관세 부과대상 확대 등으로 4.4%를 기록할 전망임.

❑ 대규모 이전소득수지 흑자에도 불구하고 원자재, 소비재 등에 대한 높은 수입 의존도에 따라 만성적인 경상수지 적자를 겪고 있음.

다만, 2015/16년에는 외국인직접투자액 증가 등으로 GDP 대비 경상적자 비중은 0.9%를 기록할 것으로 보임.

❑ 2013년 5월 총선에서 파키스탄무슬림리그(PML)가 다수 의석을 확보하였으며 국내의 반 쿠데타 정서와 IMF 구제금융 지원 등 국제사회의 영향력 확대로 비교적 안정적 정국운영이 이루어지고 있으나, 이슬람 종파 간 갈등 및 파키스탄탈레반의 테러 등 사회적 불안요인이 존재함.

❑ 최근 2013/14년 IMF 구제금융 지원 신규 승인에 따른 IMF 금융지원 조건을 성실히 이행하고 있으나, 전통적으로 만성적 쌍둥이 적자로 파리클럽 채무재조정이 6차례 진행되었으며, ECA 연체금액이 높은 수준을 기록하는 등 외채상환태도가 취약한 것으로 사료됨.

# 스리랑카 국가신용도 평가리포트

**장은진**
한국수출입은행 해외경제연구소 조사역

## Ⅰ. 일반개황

| 면 적 | 66천 $km^2$ | G D P | 812억불 ('15년) |
|---|---|---|---|
| 인 구 | 21.1백만 명 (2015년) | 1 인 당 GDP | 3,849불 ('15년) |
| 정 치 체 제 | 대통령중심제 | 통 화 단 위 | Sri Lanka Rupee (SLR) |
| 대 외 정 책 | 독자적 실리노선 | 환 율 (달러당) | 135.9 ('15년) |

❑ 스리랑카는 인도 남동부 인도양에 위치한 도서국으로 면적은 한반도의 7분의 2 수준임. 인구는 2015년 기준으로 약 2,110만이며, 싱할리족(75%)과 타밀족(11%)으로 구성되어 있음.

❑ 금1948년 영국으로부터 독립한 이후 '실론'이라는 국호를 사용했으나 1972년 스리랑카로 변경함. 대통령 중심제 국가로 2015년 시리세나 대통령이 대선에 승리한 이후, 정치개혁 실시, 연합정부 구성 등을 통해 안정적으로 정국을 운영 중에 있음.

❑ 스리랑카는 청정해안, 열대성 기후 등을 바탕으로 관광산업이 발달하였으며, 지리적 이점을 활용하여 물류허브로 성장할 수 있는 잠재력을 보유함.

❑ 남아시아지역협력연합(South Asian Association for Regional Cooperation : SAARC)의 회원국으로 서남아시아자유무역협정을 체결하는 등 주변국들과의 관계강화를 위해 노력하고 있음.

# Ⅱ. 경제동향

## 1. 국내경제

〈표 1〉 주요경제지표

단위 : %

| 구 분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015[e] | 2016[f] |
|---|---|---|---|---|---|
| 경제성장률 | 9.1 | 3.4 | 4.9 | 4.8 | 5.0 |
| 재정수지/GDP | -6.5 | -6.0 | -6.7 | -6.9 | -5.4 |
| 소비자물가상승률 | 7.5 | 6.9 | 3.3 | 0.9 | 4.1 |

자료 : IMF

❑ 민간소비 증가세 지속 등으로 경제성장률 5.0% 기록 전망

○ 스리랑카는 2009년 내전 종식 후 국가재건을 위한 인프라 투자 확대, 관광업 호조로 9% 내외의 높은 성장세를 보임. 그러나 2013년 가뭄 등 자연재해 발생과 더불어 미국 등 주요 수출시장의 경기침체로 성장세가 둔화됨.

○ 2014~15년에는 유가 하락에 따른 원료비 지출 감소와 해외근로자 송금액 증가로 인한 민간소비 확대로 경제성장률이 각각 4.9%, 4.8%를 기록함.

○ 2016년에도 민간 소비를 중심으로 한 내수경기 활성화가 성장세를 지지하여 전년과 유사한 5.0%의 성장률을 보일 것으로 전망됨.

❑ IMF 구제금융 조건 이행 등으로 재정적자 비중 소폭 축소 기대

○ 스리랑카는 낮은 소득 수준, 광범위한 탈세와 더불어, 특권층 면세와 무상복지제도 시행 등으로 만성적인 재정수지 적자를 기록하고 있어 정부가 재정건전화 노력을 강화하고 있음.

- 2013년 도·소매업에 대한 부가가치세(12%), 금 수입관세(10%) 신설, 2014년 토지임대세(15%) 도입, 통신세 인상(20%→25%) 등 세수 확보를 위한 방안을 마련하고, 전자정부시스템 도입 등을 통해 효율적인 납세 환경을 구축함.

○ 2015년에는 유가 하락에 따라 에너지보조금 지출 감소에도 불구하고 시리세나 정권의 대선공약 실천에 따른 공공부문 지출증가로 GDP 대비 재정수지 적자 비율이 6.9%를 기록함.

○ 2016년에도 재정적자를 이어갈 것으로 보이나, IMF 구제금융 조건의 일환으로 조세개혁('16.5.2일 발효)을 단행하여 부가가치세 인상(11%→15%), 세법 개정 등을 통해 동 비율이 5.4%로 소폭 축소될 것으로 보임.

※ '16.6월 IMF는 15억불 규모의 확장 차관(Extended Fund Facility : EFF) 지원을 승인하였으며, 재정적자 축소(GDP의 3.5%), 세수 확보(GDP의 15%), 공공부채 축소(GDP의 68%), 외환보유액 수입액 기준(5개월) 등의 목표 달성을 요구함.

❑ 유가 회복으로 2016년 소비자물가상승률 4.1%까지 상승 기대

○ 스리랑카는 수입 의존도가 높아 유가, 환율 등이 물가에 큰 영향을 미치는 경제구조임. 2015년에는 세계식품가격 및 원유가 하락에 따라 소비자물가상승률이 0.9%까지 하락함.

○ 2016년에는 루피화 약세에 따른 수입물가 상승, 유가 소폭 회복 등 대외적인 요인과 부가가치세 인상 등 대내적 요인이 복합적으로 작용하여 소비자물가상승률은 4.1%까지 상승할 것으로 보임.

## 2. 경제 구조 및 정책

### 가. 구조적 취약성

❑ 미국, EU 등에 수출시장 편중 및 의류산업에 대한 높은 수출의존도

○ 2015년 기준 수출액의 45%를 상회하는 금액이 미국, EU 등에 집중되어 있어 세계경기 의존도가 매우 높음.

○ 2000년 의류산업이 전체 수출에서 차지하는 비중이 55%를 기록한 이후 2015년에도 여전히 40% 이상의 비중을 차지하는 등 전통적으로 수출산업이 의류에 편중되어 있음.

❑ 협소한 내수시장 및 복잡한 해고절차 등에 따른 낮은 노동생산성

○ 스리랑카는 인구가 약 2천만 명으로 인도 등 주변국에 비해 내수시장이 협소하여 내수시장을 겨냥한 투자유치는 어려움.

○ 복잡한 해고절차, 고급 기술인력 부재, 생산설비 노후화, 많은 공휴일로 노동생산성이 낮아 기업 발전의 장애가 되고 있음.

### 나. 성장 잠재력

❑ 청정해안 등을 보유하여 관광지로서의 잠재력 풍부

○ 스리랑카는 청정해안을 보유한 열대성 기후 지역으로 연중 휴양지로 이용될 수 있으며, 내륙지방에는 자연 생태공원과 고대 유적지가 보존되어 있어 종합관광지로의 개발 잠재력이 높음.

○ 2009년 내전 종식 이후 관광객은 증가 추세*이며 스리랑카 관광개발청(Tourism Development Authority : TDA)은 관광 인프라 개선을 위해 관광상품 개발, 신규 호텔 건립, 관광객 유치 엑스포 개최 등을 추진하고 있음.

* 101만 명('12년) → 127만 명('13년) → 152만 명('14년) → 179만 명('15년)

- 스리랑카 관광부에 따르면 2016년 9월 기준 관광객 150만 명 기록하였으며, 2016년 관광수입이 35억 달러에 이를 것으로 예상함.

❑ 지리적 이점으로 서남아시아 물류 중심지로 성장 가능

○ 물류업은 스리랑카의 제2대 수출산업으로, 수도인 콜롬보는 인도양을 가로지르는 동서 해상 운송로에 위치하고 있어 서남아시아의 물류허브로 성장할 수 있는 잠재력이 있음.

- 특히, 스리랑카 항만청은 2020년 완공을 목표로 대규모 항만 인프라 확충 공사를 실시하는 등 물류 중심지로 성장하기 위해 노력 중임.

※ '12년 항만 준설 및 방파제 건설(4억 달러 규모)하였으며, '13년 중국으로부터 투자를 받아 컨테이너 터미널 사업(1차, 5억 달러 규모)을 완공함. 이어 '16.10월 2차 터미널 사업을 시행하기 위해 인도 투자처를 물색 중

### 다. 정책성과

❑ 시장개방 및 경제협력 강화 노력

○ 시장 개방과 무역 증진을 위해 인도, 파키스탄과 FTA를 체결하였고, 싱가포르, 베트남, 중국과 협상을 진행하고 있음.

- 또한 2016년 10월 인도와의 FTA에 서비스업 부문 조항을 추가하는 한편, 동년 12월까지 경제·기술협력협정(ETCA)을 추가 체결하기로 합의함.

○ 또한, 남아시아지역협력연합(SAARC)의 회원국으로 2006년 1월 서남아시아자유무역협정(SAFTA)에 서명하면서 회원국 간 경제협력 강화와 교역규모 확대를 위한 협력기반을 마련하였음.

❑ 외국인 단독투자 허용 등 적극적 외자유치 정책 추진

○ 외국인의 토지취득 허용, 100% 외국인 단독투자 허용, 이익배당의 자유 보장 등 외국인투자에 우호적인 환경을 조성하고 있음.

- 2016년 세계은행이 발표하는 기업환경평가(Doing Business)에서 조사대상 189개국 중 투자자보호(49위), 건설허가(77위), 도산절차(78위)부문에서 비교적 높은 순위를 기록함.

## 3. 대외거래

〈표 2〉 주요 대외거래 지표

단위 : 백만불, %

| 구 분 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015[e] | 2016[f] |
|---|---|---|---|---|---|
| 경 상 수 지 | -3,981 | -2,541 | -1,989 | -2,009 | -1,231 |
| 경상수지/GDP | -6.7 | -3.8 | -2.7 | -2.4 | -1.5 |
| 상 품 수 지 | -9,416 | -7,608 | -8,286 | -8,429 | -8,652 |
| 수 출 | 9,774 | 10,394 | 11,131 | 10,505 | 9,960 |
| 수 입 | 19,190 | 18,002 | 19,417 | 18,934 | 18,612 |
| 외 환 보 유 액 | 6,378 | 6,611 | 7,316 | 6,543 | 5,335 |
| 총 외 채 잔 액 | 33,700 | 43,000 | 43,000 | 44,800 | 45,900 |
| 총외채잔액/GDP | 62.5 | 57.7 | 53.7 | 55.1 | 55.8 |
| D S R | 11.2 | 11.7 | 13.0 | 11.3 | 16.2 |

자료 : IMF, EIU, OECD

❑ 관광업 호조 등에 힘입어 경상수지 적자폭 감소 기대

○ 내전에 따른 산업기반 약화로 고무 등 1차 상품과 부가가치가 낮은 차, 섬유류를 수출하며, 원자재, 석유, 자본재 등을 수입하고 있어 만성적인 경상수지 적자를 기록하고 있음.

○ 2015년에는 고정투자수요 증가에 따른 자본재수입 확대로 상품수지 적자는 지속되고 있으나, IT부문 아웃소싱 서비스 제공 등에 따른 서비스수지 흑자로 GDP 대비 경상수지 적자 비율은 2.4%로 소폭 감소함.

○ 2016년에도 관광업 호황에 따른 서비스수지 개선, 해외송금액('15년 기준 수출액 대비 26.5%) 증가에 따른 소득수지 흑자 지속 등으로 동 비율이 1.5%로 개선될 것으로 전망됨.

❑ 외채상환액 증가 등을 이유로 외환보유액 부족 예상

○ 2009년 IMF의 대기성차관*(Stand-by Arrangement) 지원과 국채 발행 이후 외화보유액이 증가세를 기록하였으며, 2014년에는 미국의 양적완화 축소에 대비한 추가 국채 발행 등으로 73억 달러까지 확대됨.

* '09년 IMF 대기성차관협정을 체결하여 '12년까지 26억 달러의 차관을 받음.

○ 그러나, 2015년 환율안정화를 위한 중앙은행의 외환시장 개입으로 65억 달러까지 감소하였으며, 2016년에도 前 라자팍세 정권이 도입한 외채에 대한 상환액 증가* 등으로 53억 달러까지 축소될 것으로 전망됨.

* 18억 달러('11년) → 47억 달러('15년)

- 특히, 외환보유액 대비 단기외채 비중이 2015년 이후 100% 이상을 상회하는 등 외환보유액 부족 문제가 심각한 상태임.

❑ 외채규모가 과중하나 양허성 조건의 중장기 채무비중이 높은 편

○ GDP 대비 총외채잔액 비중은 2012년 62.5%에서 2015년에는 55.1% 수준으로 감소세를 지속하고 있으나, 경제규모 대비 외채 잔액이 높은 편임.

- 다만, 2012년까지 IMF 대기성차관을 지원받았으며, 2016년 IMF 확장적 차관 지원 개시 등 양허성 조건의 중장기 공적채무 비중이 39.4%로 높은 편임.

# Ⅲ. 정치·사회동향

## 1. 정치안정

❑ 시리세나 정권의 정치개혁 실시 등으로 안정적 정국 운영

○ 2015년 1월 실시된 대선에서 스리랑카자유당(SLFP)의 마이트리팔라 시리세나가 통일국민당(UNP)을 포함한 범야권의 지지를 받아 후보로 출마하고 대선에서 승리한 이후 정치개혁조치를 단행함.

- 전 정권의 비리척결 및 대통령 3선 금지 등의 정치개혁을 실행하고 타밀족 등 소수민족 앞 권력 분배 등을 추진하고 있음.

○ 또한, 2015년 8월에 실시된 총선에서 UNP가 과반을 넘지지 못한 106석을 차지함에 따라 95석을 차지한 통합국민자유연맹(UPFA) 내 최대당인 SLFP과 연합정부를 구성하여 안정적으로 정국을 운영하고 있음.

- SLFP(대표 : 시리세나 대통령)과 UNP(대표 : 라닐 위크레메싱게 총리)는 동년 8월 25일 연합정부를 구성키로 합의함.

## 2. 사회안정 및 소요/사태

❑ 싱할리족-타밀족 간 갈등 해소 노력 지속

○ 타밀 반군(Liberation Tigers of Tamil Eelam : LTTE)과의 휴전협정 폐기('08. 1월) 이후 정부의 타밀 반군에 대한 대대적인 공습이 성공하여 26년 간 지속된 내전이 2009년 5월 종식되고 2011년 8월 국가 비상사태가 해제됨.

○ 내전 당시 타밀족 민간인 학살 의혹(4~10만 명 사망 추정)에 대한 정부 강경 부인 등 싱할리족과 타밀족 간 갈등상황이 잠재했으나, 시리세나 정권 이후 2016년 8월 타밀족 인권유린 등 전쟁범죄 조사를 위한 법안이 통과되는 등 민족간 갈등 해소 노력을 하고 있음.

❑ 빈곤율이 크게 감소하는 등 사회 빈곤문제 다소 경감

○ 2016년 세계은행의 빈곤평가보고서에 따르면 스리랑카 빈곤율은 산업구조 전환 등에 따른 소득 증가로 2002년 22.7%에서 2013년 6.1%로 큰 폭으로 감소한 것으로 나타남.

※ 빈곤 감소에 따라 소득 하위 40%의 냉장고(15%p), 휴대폰(63%p), 전기(25%p) 구매 비율이 증가하는 등 삶의 질이 개선됨.

- 다만, 2015년 기준 일 2달러 미만을 받는 근로자가 전체 근로자 중 20.4%를 차지하고 있으며, 2012~13년 지니계수는 0.39를 기록하는 등 사회불평등이 심각하여 빈곤 노동자 복지를 위한 정책이 필요함.

## 3. 국제관계

❑ 시리세나 정권 집권 후 미국, EU 등 서방국가와 관계 개선

○ 라자팍세 정권은 타밀족에 대한 인권침해 및 학살문제 해결을 거부하여 스리랑카와 서방 국가들과의 갈등관계를 유지했으나, 시리세나 정권 집권 후 동 문제 해결 의지를 보이는 등 우호관계로 전환함.

- 2012년 이후 UN인권이사회에 속한 미국 등 서방국가들의 주도하에 스리랑카 군의 전쟁범죄와 관련한 조사를 요구해왔으며, 이에 시리세나 정부는 전범재판소 설립 추진('16.8월) 등 관련 요구에 응하고 있음.

❑ 인도와의 우호관계 회복 및 중국과의 관계 강화 노력

○ 타밀족 학살 등 전 정권의 적대적인 관계와 달리, 현 정권은 타밀족 우호 정책을 실시하여 친(親) 타밀정권인 인도 모디정권과 우호관계로 전환함.

○ 한편, 중국은 인프라 구축을 위한 원조와 함께 군사적 지원을 지속하고 있으며, 중국-스리랑카 FTA 및 경제·기술협정 체결 추진 등을 적극 추진하는 등 관계 강화에 힘쓰고 있음.

# Ⅳ. 국제신인도

## 1. 외채상환태도

❑ 연체경험이 없어 외채상환태도는 양호한 편

○ 2016년 3월 말 기준 OECD회원국의 ECA 승인금액 19.6억 달러

(단기 2.5억 달러, 중장기 17.0억 달러) 중 연체액은 없는 등 외채상환태도는 양호함.

## 2. 국제시장평가

❑ 주요 신용기관 평가

〈표 3〉 주요 기관별 평가등급

| 평가기관 | 최근 평가등급 | 종전 평가등급 |
|---|---|---|
| OECD | 6등급 (2016. 6) | 6등급 (2015. 6) |
| S&P[주)] | | |
| Fitch | B1 (2016. 6) | B1 (2013. 7) |
| Moody's | B+ (2016. 2) | BB- (2015. 4) |

주) S&P 신용정보는 당행과 S&P 간 계약내용에 의거 외부공개 불가

## 3. 우리나라와의 관계

❑ 국교 수립: 1977년 11월 14일 (북한과는 1970년 6월 25일)

❑ 주요 협정: 항공협정(1978년), 문화협력협정(1978년), 투자보장협정(1980년), 무역협정(1984년), 이중과세방지협약(1986년), 과학기술협력협정(1994년)

❑ 해외직접투자현황: 2016년 6월말 기준 171건, 178.1백만 달러 (누적)

❑ 교역규모

〈표 4〉 한 · 스리랑카 교역규모

단위 : 백만불

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016.8 | 주요품목 |
|---|---|---|---|---|---|
| 수 출 | 299 | 314 | 277 | 174 | 합성수지, 기타석유화학제품, 전자응용기기, 자동차 등 |
| 수 입 | 84 | 93 | 84 | 63 | 석탄, 구리, 기호식품 등 |
| 교역규모 | 383 | 407 | 361 | 237 | |

자료 : 한국무역협회

# Ⅴ. 종합 의견

❑ 2016년 경제성장률은 민간 소비를 중심으로 한 내수경기 활성화에 힘입어 5.0%를 기록할 것으로 전망됨.

❑ 2016년 GDP 대비 재정적자 비중은 IMF 구제금융 조건의 일환으로 부가가치세 인상, 소득세 등 세법 개정을 포함한 조세개혁을 단행하여 5.4%로 소폭 축소될 것으로 보임.

❑ 2016년 GDP 대비 경상수지 적자 비중은 관광업 호황에 따른 서비스 수지 개선, 해외송금액 증가에 따른 소득수지 흑자 지속 등으로

1.5%로 개선될 것으로 전망됨.

❑ 시리세나 대통령이 대선에서 승리하고 2015년 8월 총선에서도 여당이 과반의석 이상을 차지하면서 안정적 정치기반이 마련됨. 지난 라자팍세 정권의 비리척결 등 정치개혁을 실시하고 타밀족과의 사회갈등 해소를 위한 평화정책을 실시하는 등 사회적 안정을 도모하고 있음.

❑ 양허성 조건의 중장기 공적채무 비중이 높은 편이나, 경제규모 대비 외채잔액이 높고 단기외채 대비 외환보유액이 부족하여 외채상환 능력이 낮은 편임.

# 「한국의 개발협력」 원고 기고

❑ 발간 목적

○ 「한국의 개발협력」은 우리나라의 개발경험과 국제개발협력 동향을 소개함으로써 개발협력정책 수립에 기여하는 데 목적이 있다.

○ 다양한 개발협력 주체의 시각을 공유함으로써 대외원조에 대한 우리 국민의 인식 제고와 더불어 국제사회에 기여할 수 있는 한국형 개발협력의 방향을 모색하고자 한다.

❑ 원고 게재 절차

○ 기고 → 접수 → 심사 → 게재

❑ 원고 집필 요령

○ 내용 및 작성 : 개발협력과 관련된 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되고 있는 이슈를 중심으로 서술 형식으로 작성

○ 형식 : 한글파일 사용 (12 폰트, 200자 원고지 기준)

○ 분량 : A4 용지 20매 내외

❑ 기고 및 접수

○ 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 한다.

E-MAIL : changmin@koreaexim.go.kr
Tel : 02-6255-5691

○ 기고 원고는 「한국의 개발협력」의 발간 목적에 부합하며 다른 학술지에 게재된 적이 없어야 한다.

○ 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

❑ 심사

○ 심사 절차는 「한국의 개발협력」 편집을 위한 한국수출입은행의 절차에 따라 진행된다.

○ 기고 원고의 심사는 한국수출입은행의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

❑ 게재

○ 원고는 교정·교열을 거쳐 게재하며, 한국수출입은행 경협총괄부는 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.

○ 게재된 원고에 대해서는 한국수출입은행의 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.

○ 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.

○ 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

ISSN 2384-129X

대외경제협력기금
Economic Development Cooperation Fund
http://www.edcfkorea.go.kr

기획재정부 한국수출입은행
THE EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA