

성장을 위한 거버넌스

- 한국 개발경험을 바탕으로 한 거버넌스 담론의 재구조화를 위한 제언

박규희 한국국제협력단 ICT·행정제도팀

목차

- I. 서론
- II. 개발원조 영역에서 굿 거버넌스 구현방식
- III. 굿 거버넌스 담론의 한계
- IV. 한국, 성장추구형 거버넌스를 말하다
- V. 결론

I. 서론

1998년 세계은행(World Bank)이 발간한 보고서 ‘Assessing Aid’를 계기로 원조공여사회는 굿 거버넌스(Good Governance)¹⁾를 핵심적인 개발의제로 다루기 시작했다. 특히 바람직한 지배구조(sound management/governance)를 가진 국가에 한해 원조를 제공해야 원조효과성을 높일 수 있다는 보고서의 주장은 공여국이 수원대상 선별과 원조 제공방식 결정 과정에서 ‘거버넌스’를 적극 고려하게끔 만들었다. 일례로 네덜란드 정부는 보고서 발간 이후 굿 거버넌스 여부를 따져 당초 100개에 달하던 수원국의 수를 20개로 줄였으며, 영국의 경우 ‘CAR(Capability, Accountability, Responsiveness)’ 프레임워크를 도입하여 수원대상국의 거버넌스를 분석하고 그 결과를 원조정책

1) 본 글에서 사용하는 ‘굿 거버넌스(Good Governance)’는 세계은행이 1998년 상기 보고서를 통해 제시한 개념을 가리키는 고유명사임.

수립에 반영하고 있다(Court 2006, ODI Opinion 73). 보고서에 대한 공여사회의 이와 같은 반응은 ‘굿 거버넌스’가 담론의 차원을 넘어 구체적인 원조정책 수립의 근거로 기능하고 있음을 보여준다. 그러나 굿 거버넌스의 요건으로 제시되는 일련의 ‘좋은(Good)’ 정책은 이미 1998년 이전부터 세계은행에 의해 주장되어온 것들이다. 본 글에서는 1980년대 아프리카 경제위기에 대한 해법으로 정부개입의 최소화를 제시한 세계은행의 해석에서 ‘굿 거버넌스’의 시작을 찾고자 한다. 그리고 이러한 해석이 1998년 보고서를 거쳐 OECD 개발원조위원회(DAC) 하에 있는 거브넷(GOVNET) 주요 논의에서 어떻게 재현되고 있는지 그 유사성을 간략히 살펴보고자 한다. 이러한 유사성은 1981년 당시 세계은행의 주장이 굿 거버넌스라는 이름으로 원조정책에 직접적인 영향을 끼치고 있음을 보여줄 것이다. 이러한 맥락에서 오늘날 개발원조에서 말하는 ‘좋은’ 거버넌스를 보다 비판적으로 검토하기 위해서는 두 보고서의 주장이 가진 한계를 살펴보는 것이 중요하다. 이는 ‘굿 거버넌스’ 논의가 초기 개발단계에서 중앙정부의 중요한 역할을 간과하고, 개발도상국이 활용할 수 있는 개발전략의 범위를 제한하고 있음을 보여줄 것이다. 이를 토대로 본 글은 이러한 한계를 극복하고 개발도상국의 성장을 도모할 수 있는 대안적 거버넌스를 한국의 개발경험에서 찾고자 한다.

II. 개발원조 영역에서 굿 거버넌스(Good Governance) 구현방식

1980년 전후 아프리카 대륙을 휩쓴 경제위기를 두고 다양한 해석이 쏟아졌다. 그 중 주류적 견해로 자리 잡은 것이 흔히 버그 보고서(Berg Report)라 불리는 1981년 ‘Accelerated Development in Sub-Saharan Africa’ 세계은행 보고서이다. 본 보고서를 굿 거버넌스 담론형성의 시작으로 보는 이유는 아프리카 위기해결을 위해 제시하는 일련의 ‘좋은 정책’이 이후 ‘굿 거버넌스’의 핵심적인 구성요건으로 등장하기 때문이다. 보고서가 말하는 좋은 정책을 알아보기 전에 위기를 초래한 ‘나쁜’ 정책이 무엇인지 살펴보면, 크게 아프리카가 1차 농업생산물에 비교우위를 갖고 있음에도 불구하고 아프리카 정부²⁾는 산업화를 더 중시했다는 점과 정부가 역량부족으로 인해 공공서비스에 대한 국민적 수요를 충족시키지 못했다는 점으로 나뉜다(World Bank 1981, 4). 제시된 원인을 면밀히 들여다보면 이는 결국 정부실패를 의미한다. 대안으로 제시되는 ‘좋은’ 정책이 관세장벽을 포함하는 수입대체산업화 전략 폐기, 농업에의 집중, 민간이나 지역사회에 의한 공공서비스 제공 등(World Bank 1981, 5-6)이라는 것을 보면 더욱 분명해진다. 다시 말해 정부개입의 최소화를 통한 시장 기능 활성화가 주장의 핵심이라 할 수 있다. 1998년 Assessing Aid 보고서 역시 버그 보고서의 주장처럼 경제성장을 위한 효율적인 시장운용을 경제성장의 핵심으로 간주하고 있다.

2) 별도 언급이 없는 경우 본 글에서 말하는 ‘정부’는 중앙정부를 가리킴.

그러나 한 가지 다른 점이 있다면 정부개입의 무조건적 축소가 아닌 정부의 보조자적 역할을 주장한다는 점이다. 이는 굿 거버넌스 담론이 이전의 주장들과 차이를 갖는 부분이기도 하다. 시장의 효율화를 위해 법 체계(rule of law) 수립, 투명하고 공정한 정부활동(anti-corruption) 보장, 민주주의와 시민사회의 중요성이 부각된다. 그러나 여전히 중앙정부는 개발과정 전반을 주도하는 핵심주체가 아니라 시장을 중심으로 다른 이해관계자와 네트워크 관계를 이루고 있는 하나의 행위주체일 뿐이다. 정부를 바라보는 이러한 시각이 개발원조 영역에서 구현되는 과정을 보여주는 사례가 거브넛의 공공서비스 개혁(Public Service Reform) 논의이다. 거브넛의 첫 활동프로그램인 2001~2002년 프로그램을 보면 비정부 주체(non-state actor)에 의한 서비스 전달체계 수립이 주요 의제로 다루어지고 있는데(OECD-DAC 2001, 8-9), 이는 앞선 두 보고서가 주장한 민간사업자나 지방정부를 통한 서비스 제공 주장과 겹치는 부분이다. 이후 2005년 열린 6차 회의로 가면 논의의 수위가 공공서비스 제공에 민간기업의 소비자 개념을 도입하는 수준까지 이르게 된다. 당초 ‘Public Service Reform’이라는 이름으로 진행되던 논의가 ‘Pay Reform’으로 구체화되는데, 이는 공공분야 서비스 전달의 품질 제고를 위해 사용료(fee) 개념 도입이 고려되고 있음을 보여준다(OECD-DAC 2006, 5). 민간기업의 사용자(user orientation) 개념이 거브넛에서 다루어지게 된 배경을 살펴보면 세계은행의 2004년 연간보고서 ‘Making Services work for Poor People’ 발간과 무관하지 않다. 실제로 세계은행은 3차 거브넛 회의에서 본 보고서의 발간계획을 회원국과 공유하고 향후 공공서비스 개혁방향에 대해 논의한 바 있다(OECD-DAC 2002b, 6).

버그 보고서에서부터 1998년 보고서를 거쳐 거브넛에 이르기까지 이어져오는 공공서비스 개혁(Public Service Reform) 논의와 정부를 바라보는 시각은 브레튼우즈 체제에서 중앙정부를 주도적인 개발주체로 바라보던 관점과 분명한 차이를 보인다. 세계은행이 1998년 보고서를 통해 정부는 굿 거버넌스 구축을 위한 개혁과정을 맡기에 적합하지 않으므로 공여국은 양자 지원(government to government) 형태의 원조에서 벗어나야 한다는 주장 역시(World Bank 1998, 7), 중앙정부를 대한 굿 거버넌스의 입장을 단적으로 보여준다. 오늘날 서구 공여사회가 지방정부, 지역사회, NGO를 통해 원조를 집행하는 현상 또한 이와 무관하지 않다. 그러나 개발 초기단계에 놓여있는 국가일수록 정부의 역할은 중요하다. 발전과정에서 정부의 개입활동은 시장이 제공하지 못하는 경제성장의 유인을 제공할 뿐만 아니라 국민과 관계를 설정해 나가는 중요한 매개이기 때문이다. 굿 거버넌스 논의가 가진 한계도 개발도상국이 놓인 발전단계와 그에 따른 정부역할을 충분히 고려하지 못한데서 비롯된다.

III. 굿 거버넌스(Good Governance) 담론의 한계

1. 과정으로서의 개발

앞서 살펴본 것처럼 굿 거버넌스에서 말하는 ‘바람직한’ 경제정책은 1980년 전후 아프리카 경제위기
에 대한 버그 보고서(Berg Report)의 견해와 밀접하게 연결되어 있다. 그러나 보고서가 ‘나쁜’ 정책
이라고 간주한 아프리카 정부의 개입정책은 한국은 물론 미국, 영국처럼 오늘날 시장주도형 경제성
장을 주장하는 국가에서 발전 초기에 산업구조 다각화를 위하여 이용했던 개발전략이다. 구체적으로
버그 보고서가 아프리카 경제위기의 원인 중 하나로 지목한 수입대체산업화(import substitution
industrialization, ISI)는 굿 거버넌스에서 말하는 ‘바람직한’ 경제정책과 한국의 개발경험이 충돌
하는 대표적 예이다. 버그 보고서가 수입대체산업화를 ‘좋은’ 정책으로 분류하지 않는 밑바탕에는
자국기업에 대한 정부의 보호가 국내제품과 외국제품 간 직접 경쟁을 가로막고, 이로 인해 자국기
업의 경쟁력이 도태되어 결국 경제성장을 저해한다는 인식이 깔려있다(Wolf 2005, 201-202). 한
국을 포함하는 동아시아 국가가 급속한 경제성장을 이룰 수 있었던 이유로 수입대체산업화에서 수
출 진흥으로의 ‘정책전환’을 꼽는 이유도 같은 맥락이다(World Bank 1993). 그러나 개발을 단계
적 과정이라고 볼 때 수입대체산업화는 성공적인 수출활동으로 나아가기 위한 중요한 디딤돌 역할
을 수행한다. 한 국가의 신생기업이 세계시장에서 경쟁력을 갖추고 수출활동에 임하려면 내수시장
에서의 경험이 중요하기 때문이다(Wade 1990, 85). 또한 수입대체산업화는 경제구조 다각화를 위
해서도 필요한 과정이다. 예를 들어 농업 위주의 경제구조를 가진 A라는 국가에 방직공장을 세우
고자 하는 A국 출신의 토박이 기업가가 있다고 가정해 보자. A국의 면 섬유가 질적인 면에서는 B
국을 따라잡을 수 없고, C국에 비해 가격경쟁력도 없다 할 때, 정부의 보호육성 정책이 부재한 상
황에서 A국 기업가는 쉽게 방직업을 시작하지 않을 것이다. 개발도상국에서 새로운 산업이 출현
하기 위해서는 시장유인이 아닌 정부개입을 통한 유인(incentive)이 필요하다(Mushtaq H. Khan
2005). 만일 선발주자가 존재하는 상황에서 산업화를 온전히 시장에 의존할 경우 1차 농업생산물
과 같이 부가가치가 높지 않은 산업에 거의 전적으로 의존하는 단일 경제구조에 머물기 쉽다. 이
는 실질적인 소득성장(income growth) 없이 무역규모 확대를 통한 산업화라는 결과를 야기할 수
있다(Arrighi et al 2003, 8-16). 또한 농산물 가격변동이나 외부 경제상황 변화에 대한 취약성을
높이는 결과로 이어지기도 한다. 농업에 전적으로 의존하는 경제구조 재편과 산업구조를 다각화의
중요성은 1980년대 아프리카 경제위기에 대한 아프리카 정부의 위기해법에서도 강조된 바 있다.
아프리카통일기구(Organization of African Unity, OAU³⁾) 회원국이 1980년 4월 나이지리아 라
고스에 모여 발표한 ‘Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-

3) 오늘날 아프리카 연합(African Union, AU)의 전신

2000'에서 1차 농업생산물에 거의 전적으로 의존하는 아프리카의 수출경제구조는 반드시 바뀌어야 한다고 주장한 것이 이에 속한다(OAU 1980, 5-7). 외부자극에 안정적인 경제구조를 구축하는 가운데 자유무역활동을 전개하기 위해서는 정부개입을 통한 수입대체 산업화 과정이 필요하다.

〈표 1〉 개발 초기단계의 가공품에 대한 평균 관세율

	1820 ²	1875 ²	1913	1925	1931	1950
Austria ³	R	15~20	18	16	24	18
Belgium ⁴	6~8	9~10	9	15	14	11
Canada ⁵	5	15	n.a.	23	28	17
Denmark	25~35	15~20	14	10	n.a.	3
France	R	12~15	20	21	30	18
Germany ⁶	8~12	4~6	13	20	21	26
Italy	n.a.	8~10	18	22	46	25
Japan ⁷	R	5	30	n.a.	n.a.	n.a.
Netherlands ⁴	6~8	3~5	4	6	n.a.	11
Russia	R	15~20	84	R	R	R
Spain	R	15~20	41	41	63	n.a.
Sweden	R	3~5	20	16	21	9
Switzerland	8~12	4~6	9	14	19	n.a.
United Kingdom	45~55	0	0	5	n.a.	23
United States	35~45	40~50	44	37	48	14

출처 : H-J, Chang, Kicking Away the Ladder (2002, Anthem Press), p 17. Table 2.1

버그 보고서가 문제라고 지적한 아프리카의 높은 관세정책은 위의 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 오늘날 선진국이라 일컬어지는 여러 국가의 발전과정에서도 찾아볼 수 있다. 한국의 경우에도 무역자유화를 상당 수준 진행했다고 일컬어지는 1980년대 중반조차 수입품에 대한 평균 관세율은 30%에 달했다(Amsden 1989, 145). 즉 굿 거버넌스에서 비효율적이라고 일컬어지는 유치산업 보호, 육성 정책은 과거 성공적인 개발경험에서 쉽게 발견할 수 있으며 동시에 Lagos Plan of Action이 아프리카 산업구조의 다각화와 이를 통한 외부 경제정세에 대한 취약성 극복을 위해 필요하다고 주장했던 개발전략이다.

한국을 포함하는 여러 국가에서 유치산업을 보호, 육성하기 위한 정부의 개입활동이 경제성장을 달성하는데 효과적이었다면, 아프리카의 경우에도 같은 논리가 성립하는지 살펴볼 필요가 있다. 〈표 2〉에 나와 있는 국가 중 사하라 이남 지역에 위치한 16개 국가는 평균 15.4년 동안 연평균 7.1% 성장률을 보인 국가들로서 동아시아의 급속한 경제성장세와 견주어도 팔목할만한 수준이다(Arrighi 2002, 12). 이는 1960년대부터 1970년대까지 아프리카 정부의 개입활동을 문제의 원인으로 지적한 버그 보고서 주장과 달리 아프리카 경제가 그간의 산업정책을 통해 일정한 성장세를

〈표 2〉 사하라 이남 지역 아프리카 국가의 성장사례: 1960~1996년

Start of growth period	End of growth period					
	1970~74	1975~79	1980~84	1985~89	1990~94	1995~96
1960~64	Ethiopia South Africa Togo	Cote d'Ivoire Malawi Namibia Tanzania	Kenya			
1965~69		Gabon		Cameroon		Botswana+
1970~74			Lesotho			
1975~79						
1980~84						Ghana+ Mauritius+
1985~89						Mozambique+ Uganda+

Total population in thousands by 2000:

Botswana	1,541	Malawi	11,308
Cameroon	14,876	Mauritius	1,161
Cote d'Ivoire	16,013	Mozambique	18,292
Ethiopia	62,908	Namibia	1,757
Gabon	1,230	South Africa	43,309
Ghana	19,306	Togo	4,527
Kenya	30,669	Tanzania	35,119
Lesotho	2,035	Uganda	23,300

The total population of Sub-saharan Africa by 2000 was 650,946,000.

+ Growth period continues after 1996.

Source: Constructed from Jean-Claude Berthelemy and Ludvig Soderling. 'The Role of Capital Accumulation,

Adjustment and Structural Change for Economic Take-Off', p. 325.

출처 : G. Arrighi (2002), "The African Crisis: World Systemic and Regional Aspects", 『New Left Review』 15 (2002), pp13

보이고 있었음을 보여준다. 그리고 이와 같은 사례는 굿 거버넌스가 말하는 ‘좋은 정책’의 정당성에 의문을 제기하게 만든다.

정부 정책은 실패할 수 있다. 그러나 그것이 곧 정부개입의 축소화나 정부역할의 주변화를 정당화하는 것은 아니다. 정부의 역량 또한 개발과정의 일부이다. 정부도 과정 속에서 배우며(learning by doing), 수많은 정책시도, 실패, 수정과정(trial-and-error)을 통해 성장한다. 한국 경제성장의 이유 중 하나로 높은 수준의 정부 행정력을 꼽는데 혹자는 이러한 정부역량이 식민시대를 거쳐 내려온 역사적 유산이라고 주장한다(Kohli 2004, 24-105). 그러나 이 역시도 개발과정에서 만들어진 결과물이다. 경제성장기 한국 정부의 정책운용의 특징은 크게 세 가지로 이야기될 수 있는데 먼저 대내외 경제상황에 대한 분석을 토대로 정책을 기획하는 정책현실성(policy realism), 철저한 호혜성에 입각하여 민간기업을 육성한 자율성(autonomy), 추진 중인 정책의 실효성이 없다고 판단되는 경우 재빨리 이를 수정하는 정책유연성(policy flexibility)이 그것이다(Chang ed. 2003, 119). 이와 같은 특징은 결국 높은 행정력이 한국 경제성장의 전제조건이 아니라 과정을 통한 산물임을 보여주는 것이다.

2. 거버넌스, 기술(Technique)이 아닌 정치(Politics)

굿 거버넌스 개념이 출현하면서 나타난 또 다른 현상은 정치(politics)의 비정치화(depolticalization)이다(Doornbos 2001, 95). 1990년대 이전까지 ‘거버넌스(Governance)’는 정치학에서 사용되던 용어로서 명확한 정의가 없는 개념이었다. 그러나 용어에 ‘좋은(Good)’이라는 형용사가 붙게 되면서 좋고 나쁨에 대한 판단(judgement) 개입이 가능케 되었다(Doornbos 2001, 94). 그러나 여전히 ‘좋은 거버넌스’에 대한 대중, 언론, 공여국, 수원국 등 이해관계자 간 합의된 정의가 존재하지 않을 뿐 아니라 이를 가려내는 기준 또한 모호하다. 그럼에도 불구하고 굿 거버넌스는 이미 공여국 원조정책의 메타포로 활발하게 이용되고 있다. 명확하게 합의된 정의나 기준의 부재 자체를 문제라고 보기는 어렵다. 이는 거버넌스개념 자체가 여러 주제를 포괄할 수 있는 유연성을 가지고 있기 때문이다. 본 글에서는 오히려 거버넌스를 전 세계 보편 적용 가능한 개념으로 정의하려는 시도에 문제를 제기한다. 거버넌스란 사전에 기획한 시스템을 이식함으로써 구축되는 것이 아니라 소통과 협의라는 정치과정을 통해 만들어지는 것이기 때문이다(van der Hoeven 2001, 115). 그러나 굿 거버넌스의 정치적 구성요소는 서구 공여사회가 근래에 이룩한 수준의 민주주의, 시민사회, 참여적 개발 등으로 정의된다(Doornbos 2001, 96). 그러나 여기에서 말하는 민주주의조차도 선거 지원과 같은 절차적 제도이식만으로는 이를 수 없으며 마찬가지로 정치(politics)가 필요하다(Mkandawire 2006, 18). 정치는 정부가 국민의 이익을 대변하는 과정에서 양 주체가 관계를 형

성해 가는 과정이다. 중요한 것은 이와 같은 관계형성이 국가건설(state-building) 차원에서 초기 개발단계에 있는 많은 국가가 이룩해야 하는 개발과제라는 점이다. 본 글이 개발과정에서 정부의 주도적 역할에 주목하는 이유 역시 정부활동을 통해 정부와 국민 간 소통창구가 만들어지고 관계가 형성되기 때문이다. 개발 초기단계에 정부가 구사하는 각종 개입정책은 경제성장을 위한 기술적이고 행정적인 기능뿐만 아니라 이 같은 정치적 성격 또한 가진다. 한국의 급속한 경제성장을 주도한 박정희 정권도 쿠데타를 통해 얻은 정권의 정당성을 확보하기 위하여 ‘위로부터의 계급투쟁’이라 일컬어질 정도의 노력을 전개하였으며 이는 정권이 보여준 경제성장과 무관하지 않다(김수행, 박승호 2007). 특히 민주주의 정치체제를 가진 국가의 정부는 경제성장이 정권의 안정성을 도모하기 위한 중요한 고려요소이다. 그러므로 국가의 정부활동을 부수적인 것으로 보는 시각은 초기 개발단계에 적용하기에 적절하지 않다.

굿 거버넌스 논의에서 민주주의가 구현되는 과정에 또 다른 문제점은 민주주의와 신자유주의적 경제정책이 하나의 짝처럼 동시에 추진된다는 점이다. 이러한 현상은 20세기에 걸쳐 진행된 이데올로기의 전환에서 이유를 찾아볼 수 있다. 1974년부터 미국의 지원으로 시작된 개발도상국의 ‘제3의 민주화 물결’은 당시 제기된 복지국가의 위기, 대처리즘과 레이건이즘의 출현, 뒤이은 워싱턴 컨센서스의 대두, 이에 입각한 신자유주의적 경제정책 추진과 맥을 같이 한다(Chandhoke 2002, 11). 그리고 이러한 1980년대 사회적 분위기는 정부개입(state intervention)에 대한 개발도상국의 인식형성에 영향을 끼쳤다. 대표적으로 당시 독재정권 하에 있던 많은 아프리카 국가에서 전개된 반독재 운동이 독재정권이 추진하던 개입주의적 정책(interventionist-economic policies)에 대한 반대와 동시에 전개된 사례를 들 수 있다(Mkandawire 2006, 16). 그러나 민주주의와 정부개입의 최소화가 반드시 함께 추진되어야 하는 필연적 상관관계는 없다. <표 3>을 보면 민주적인 정치체제를 가지면서 동시에 높은 수준의 정부개입정책을 통해 경제성장을 일군 사례를 찾아볼 수 있다. 일례로 남미의 가장 오래된 민주주의 국가인 코스타리카의 호세 마리아 피구에레스 올센(Jose Maria Figueres Olsen) 정부의 개입정책이나 1990년대 초까지 진행되었던 마우리투스의 수입대체산업화를 들 수 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 민주적 거버넌스가 반드시 정부역할의 축소를 의미하는 것은 아니다. 정부의 개입정책은 개발 초기단계 정부가 국민과 관계를 설정해 나가는 중요한 매개로서의 의의를 갖는다. 그러므로 오늘날 서구 공여국을 중심으로 만들어진 굿 거버넌스 논의는 보다 ‘후발주자를 위한 개발전략’에 초점을 맞추어 재구조화될 필요가 있다. 그렇다면 과연 대안적 거버넌스는 존재하는가 - 존재한다면 담론의 재구조화를 위해 한국이 할 수 있는 역할은 무엇인가.

〈표 3〉 정치체제별 연평균 1인당 GNP 성장률(%) - 1965년~1990년

Democratic Regimes:		Non-democratic Regimes:	
Jamaica	-1.3	Zaire	-2.2
Trinidad and Tobago	0.0	Nigeria	0.1
Venezuela	-1.0	Zambia	-1.9
Senegal	-0.6	Libya	-3.0
India	1.9	South Korea	7.1
Sri Lanka	2.9	Taiwan	7.0
Malaysia	4.0	Indonesia	4.5
Costa Rica	1.4	Brazil	3.3
Botswana	8.4	China	5.8
Mauritius	3.2	Algeria	2.4
Singapore	6.5	Thailand	4.4

Source: World Bank, *World Development Report 1992*, New York, Oxford University Press, 1992 and Council for Economic Planning and Development, *Taiwan Statistical Data Book*, Taipei, Republic of China, 1992.

출처 : Adrian Leftwich(1993), 'Governance, democracy and development in the third world', Third World Quarterly, Vol. 14, No. 3, p. 614

IV. 한국, '성장추구형 거버넌스'를 말하다

국 거버넌스 논의가 가진 한계를 극복하고 대안적 거버넌스를 제시하기 위한 노력은 학계를 중심으로 전개되고 있다. 그 중 M. H. 칸(Mushtaq H. Khan)은 거버넌스를 크게 시장활성형(Market-enhancing governance)과 성장추구형(Growth-enhancing governance)으로 나누었는데 그 내용을 간략하게 비교해 보면 아래 〈표 4〉와 같다. 주의 깊게 살펴보아야 할 것은 국 거버넌스가 전자에 속하는데 반해 한국의 개발경험은 후자에 속한다는 점이다.

〈표 4〉 시장활성형 거버넌스와 성장추구형 거버넌스 간략비교표

구분	시장활성형 거버넌스 (Market-Enhancing Governance)	성장추구형 거버넌스 (Growth-Enhancing Governance)
목표	거래비용을 최소화하여 효율적인 시장 구축	정부개입을 통한 산업육성으로 고부가가치 산업구조 구축
세부 전략	안정적인 사유권 보장 법제 시스템 안정화 반부패 및 투명성 등	특정산업에 대한 정부 투자 호혜원칙에 입각한 기업육성 보호무역 등

출처 : Mushtaq H. Khan (2006), 'Governance, Economic Growth and Development since the 1960s, Background paper for World Economic and Social Survey 내용을 표로 재구성

한국은 2009년 11월 OECD 개발원조위원회의 새로운 회원국으로 정식 가입하면서 공여자의 입장에서 대안적인 거버넌스를 이야기할 수 있는 국제적 지위를 얻게 되었다. 즉 기존 거버넌스 논의와 차이를 갖는 한국의 직접적인 개발경험을 바탕으로 공여국의 입장에서 굿 거버넌스가 가진 한계를 비판하고 이에 대한 대안을 이야기할 수 있는 위치에 놓인 것이다. 칸이 제시하는 성장추구형 거버넌스는 굿 거버넌스와 달리 주로 산업화를 통한 구체적인 개발전략에 초점을 맞추고 있으며 이는 한국이 개발과정에서 보여준 지배구조 유형과 다르지 않다. 대안적 거버넌스를 이야기할 수 있는 국제적 환경이 조성되었는지 알아보기 위해서는 공여국으로서 한국의 지위와 직접적인 개발경험의 보유라는 공급적 측면 이외에도, 공여사회로부터 대안적 담론에 대한 수요가 있는지 아울러 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 최근 거브넷 논의동향에서 감지되는 변화에 대해 이야기하고자 한다.

2010년 1월 27일 OECD 산하의 재정위원회(Committee on Fiscal Affairs, CFA)와 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 간 공동회의가 처음으로 열렸다. 본 회의에서 두 위원회는 개발도상국의 유의미한 성장을 위해 조세와 개발 간 협력구축을 강조하고 그 자리에서 조세와 개발에 관한 특별작업반을 만들기로 결정하였다(Co-Chairs' Statement, Joint Meeting on Tax and Development between the Committee on Fiscal Affairs(CFA) and the Development Assistance Committee(DAC), 2010. 1. 27). 거브넷 내부적으로는 2006년 8차 회의에 참석한 DAC 사무국 관계자가 새 의제로서 'Accountability and Domestic Resource Revenue Mobilization' 포함을 제안한 것을 시작으로 조세에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 조세가 정부와 국민 간 관계설정, 개발재원의 안정적 확보, 세수활동을 통한 정부 행정력 강화, 국민에 대한 정부의 책임성 강화 등과 연관된 중요한 개발의제임에도 불구하고 당시에는 여타 주제에 비해 심도 있게 다루어지지 않았다. 2008년 6월 11차 회의에서는 OECD 내 조세정책·행정 센터(Centre for Tax Policy and Administration)와의 협력관계 강화 필요성을 제기하는 것으로 보다 활성화 되었으며, 이후 12차 회의에서는 조세를 '국가건설(State-building)'을 위한 중요의제로 언급하기에 이른다(OECD 2009, 3). 2010년 1월 두 위원회가 공식 회의를 가진 후 현재 본격적인 논의가 진행되는 과정이므로 향후 어떤 방식으로 이야기가 전개될지 좀 더 지켜보아야 할 것이다. 그러나 2010년 7월 DAC 검토의견 요청을 목적으로 DAC 회원국에게 배부된 '조세-개발 공동프로그램(Proposal for a Joint DAC-CFA Tax and Development Programme)'의 초안을 보면 본 프로그램의 목표가 국가건설(state-building), 행정력에 대한 범국가적 차원 역량 상향평준화, 세수활동이 원활하게 이루어질 수 있는 환경조성에 있음을 알 수 있다(OECD 2010, 2). 또한 그 동안 개발을 위한 촉매제로서 조세를 다루지 못했다는 반성과 함께 그간 거브넷의 조세 접근방식에 수정을 요구하고 있는 점이 눈에 띈다. 개발을 주제로 하지 않는 별도 위원회와 협력관계를 구축하고 공동프로그램 도입을 이야기하는 것은 이미 그 자체로 이미 개발(development) 논의에 새로운 시각을 더했다고

할 수 있다. 그러나 이번 논의가 특히 눈길을 끄는 이유는 조세를 정부와 국민, 정부와 민간 간 관계를 형성하는 국가건설의 도구로 다루고 있다는 점이다. 이러한 주장은 거브넷에서 지금까지 다루어 온 공공서비스 개혁논의와 더 이전에 1981년 및 1998년 세계은행의 공공서비스 개혁 주장을 재검토할 수 있는 기회를 제공한다. 왜냐하면 그간 공공서비스 개혁 논의는 정부가 아닌 민간이나 지역사회 등을 통한 서비스 제공의 분권화와 권한이양을 다루어 왔기 때문이다. 조세를 통해 정부와 국민이 관계를 설정한다는 것은 결국 국민은 세금을 내고 정부는 세수를 바탕으로 공공서비스를 제공하는 일련의 활동을 통해 관계를 형성해 나간다는 것을 의미한다. 즉 정부개입 활동 없이는 조세를 통해 정부와 국민 간 관계형성이 어렵다. 즉 정부가 기본적인 사회서비스 제공을 민간사업자나 지역사회에 이양하게 될 경우, 국민과 소통할 수 있는 범위가 크게 제한된다. 그러므로 개발에 있어 조세를 국가건설의 중요한 도구로 다루게 될 경우, 기존 거브넷이나 굿 거버넌스에서 말하는 공공서비스 개혁은 새로운 국면을 맞이하게 될 것으로 보인다. 그리고 이는 정부의 주도적 역할의 중요성을 다시금 상기해 볼 수 있는 논의 환경을 제공할 것이다.

V. 결론

세계은행이 1981년 발간한 버그 보고서는 1980~1982년 사이 본격화된 아프리카 경제위기의 원인을 아프리카 정부의 개입정책(state intervention)에서 찾았다. 이러한 관점은 이후 1998년 'Assessing Aid' 보고서를 거쳐 OECD 개발원조위원회 산하 거브넷(GOVNET) 논의에 이르기까지 이어져오고 있으며 공여국의 구체적인 원조정책으로 구현되고 있다. 그러나 굿 거버넌스는 중앙정부의 역할을 시장기능 효율화를 위한 보조자적 역할에 한정함으로써 한국을 비롯해 그간 선진국이 사용해 온 개발전략 도입을 어렵게 만든다는 한계를 가진다. 또한 거버넌스 구축은 매우 정치적인 과정임에도 불구하고 서구 중심적 사고에 입각한 거버넌스를 '좋은(Good)' 것으로 보편화함으로써 각 국가가 가지고 있는 정치과제를 비정치적이고 기술적인 것으로 이해하게 만드는 오류를 범하기도 하였다. 이와 관련 담론이 가진 한계를 극복하기 위해 학계를 중심으로 대안적 거버넌스 모델을 찾기 위한 노력이 전개되고 있으며, 그 중 칸이 제시하는 성장추구형 거버넌스는 한국이 개발과정에서 보여준 지배구조와 대동소이하다. 최근 공여국 정책포럼인 거브넷에서도 기존 논의와는 다른 방식으로 정부역할을 이야기할 수 있는 담론환경이 조성되고 있음을 상기할 때, 떠오르는 공여국(emerging donor)으로서 한국은 거버넌스 담론을 재구조화할 수 있는 국제적 지위와 경험적 근거를 동시에 가지고 있다. 2008년 금융위기 이후 개발도상국 발전과정에 정부역할이 재조명되는 오늘의 상황을 고려할 때 지금은 1980년대부터 수렴되지 못한 비판을 수용해야 할, 그리고 수용할 수 있는 시점이다.

참고 문헌

- 김수행, 박승호, 『박정희 체제의 성립과 전개 및 몰락: 국제적, 국내적 계급관계의 관점』
(서울: 서울대학교출판부, 2007)
- Adrian L., “Governance, democracy and development in the third world”, *Third World Quarterly*, Vol. 14, No. 3 (1993)
- Amsden A. H., *Asia's Next giant: South Korea and Late industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989)
- Chandhoke, N., “Governance and the Pluralisation of the State: Implication for Democratic Practices in Asia”, papers presented at International Conference on Governance in Asia: Culture, Ethnic, Institutional Reform, and Policy Change, City University of Hong Kong
- Chang, H., *Kicking Away the Ladder: Economic development in historical perspective* (London: Anthem, 2002)
- Chang, H (ed), *Rethinking Development Economics*, (London: Anthem, 2003)
- Court, J., “Governance and aid effectiveness: Has the white paper got it right”, ODI Opinion 73, July (2006)
- Doornbos, M., “Good Governance: The Rise and decline of a policy metaphor?”, *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No. 6 (2001)
- Giovanni A., Beverly J. S., and Benjamin D. B., “Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 1 (2003)
- Giovanni A., “The African Crisis: World System and Regional Aspects”, *New Left Review*, 15, May (2002)
- Guillaumont, P. and Chauvet, L., “Aid and Performance: A Reassessment”, *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No. 6 (2001)

- Hermes, N and Lensik L., “Changing the Conditions for development aid: a new paradigm?”, *Journal of Development Studies*, Vol. 37, No. 6 (2001)
- Kay, C., “Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development”, *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 6 (2002)
- Kohli, A., *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)
- Mkandawire, M., “Disempowering New Democracies and the Persistence of Poverty”, *Democracy, Governance, and Human Rights Programme Paper*, No. 21
- Mushtaq H. K., “Governance Economic Growth and Development since the 1960s”, *Background paper for World Economic and Social Survey*, 2006
- “The Capitalist Transformation”, *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought have addressed development*, (New Delhi: Tulika Books), 2005
- OECD-DAC(2001), *Summary Record of the 1st Meeting*, OECD, Paris
- (2002), *Chair's Summary of Conclusions: Informal Workshop on Governance Indicators and Assessment methodologies*, OECD, Paris
- (2002a), *Summary Record of the 2nd Meeting*, OECD, Paris
- (2002b), *Summary Record of the 3rd Meeting*, OECD, Paris
- (2003), *Summary Record of the 4th Meeting*, OECD, Paris
- (2005), *Summary Record of the 6th Meeting*, OECD, Paris
- (2006), *Summary Record of the 8th Meeting*, OECD, Paris
- (2007), *Summary Record of the 10th Meeting*, OECD, Paris
- (2008), *Summary Record of the 11th Meeting*, OECD, Paris
- (2009), *Draft Summary Record of the 12th Meeting*, OECD, Paris

OECD(2010), Proposal for a Joint DAC/CFA Tax and Development Programme, OECD, Paris (internal resource)

OAU(1981), Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980~2000, Lagos, 1981

Schwartz, H., States versus Markets: The emergence of a global economy 2nd edition (Basingstoke: Macmillan, 2000)

Van der Hoeven, R., "Assessing Aid and Global governance", Journal of Development Studies, Vol. 37, No. 6 (2001)

Wade, R., Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1990)

Wolf, M., Why Globalization works (New Haven: Yale Nota Bene, 2005)

World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for action (Washington, D.C.: Oxford University Press, 1981)

_____, The East Asian Miracle: Economic growth and public policy (New York: Oxford University Press, 1993)

_____, Assessing Aid: What works, What doesn't, and Why (Washington, D.C.: Oxford University Press, 1998)

_____, Making Services work for Poor People (New York: Oxford University Press, 2004)