

## 발전을 위한 개발 정책의 기본원칙에 대한

# 스톡홀름 선언문

2016년 9월 16일-17일 양일간 스웨덴 살트셰바덴에서는 세계은행 (전)수석경제학자 4인을 포함한 총 13명의 경제학자들<sup>1</sup> 중심으로 경제 정책 입안자들이 당면한 해결과제에 대한 논의의 장이 펼쳐졌다. 이 회의는 스웨덴 원조기관(SIDA)과 세계은행에 의해 진행되었으며, 회의 결과를 바탕으로 다음과 같은 내용의 '스톡홀름 선언문'이 발표되었다.

### 1 발전을 위한 과제

오늘날 우리는 격동의 시대를 겪고 있다. 국제사회는 우리에게 약속된 미래에 대한 희망을 주는 동시에 위험을 초래하기도 하였다. 전례 없는 기술의 진화는 우리의 삶의 수준을 향상시키기도 하였으나, 노동 기회의 상실과 청년 실업을 양산하는 부정적인 결과를 가져오기도 하였다. 무역과 국제 투자의 확대는 더 높은 수준의 성장을 가져왔으며, 일부 저소득국의 경제 단계를 중소득국의 수준으로 발전시키기도 하였다. 그러나 이들 국가 인구의 상당 부분이 이 사회에서 소외되고 있으며, 이러한 세계화에 따른 소외계층의 발생은 선진국도 예외라 할 수 없다. 분쟁 및 전쟁을 겪고 있는 국가에서의 삶의 수준은 사실상 악화되고 있으며, 국가내 불평등의 증가는 사회통합과 경제발전을 위협하고 있다. 환경의 질적 저하와 기후변화는 우리의 생태계를 위태롭게 하고 있으며, 이러한 위험을 해결하기 위한 단결된 형태의 전 지구적 노력이 요구되고 있다. 나아가 빠른 속도의

---

<sup>1</sup> Sabina Alkire (옥스포드), Pranab Bardhan (버클리), Kaushik Basu (뉴욕), Haroon Bhorat (케이프타운), Francois Bourguignon (파리), Ashwini Deshpande (델리), Ravi Kanbur (이타카), Justin Yifu Lin (북경), Kalle Moene (오슬로), Jean-Philippe Platteau (나무르), Jaime Saavedra (리마), Joseph Stiglitz (뉴욕), and Finn Tarp (헬싱키 및 코펜하겐)

도시화는 생산성 향상을 가져오기도 하지만, 도시빈민 형성과 빈곤 및 분쟁의 문제를 야기하기도 하였다.

그러나 이러한 변화들이 우리 사회의 소득 향상과 보건 및 교육 개발과 같은 분야의 발전을 저해할 수는 없었다. 이제는 이러한 성과를 받아들이는 동시에 정책 입안자들이 향후 해결해야 할 과제에 대한 준비가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 도전과제 해결의 성공 여부는 발전을 위한 국제사회의 힘을 활용하는 정책을 구사하고, 위험보다는 약속된 미래를 준비하는 방향으로 정책을 수립하는 데에 있다. 이러한 정책을 형성하기 위해서는 개발 정책 목표에 대한 명확한 비전과 과거의 성공 및 실패 경험에서 기인한 교훈, 그리고 경제이론과 통계분석 결과를 바탕으로 한 지식이 필요하다.

전통적 형태의 경제학을 통해 제시되었던 권고사항 중 일부는 현 시대에 적용하기에는 더이상 적합하지 않다. 즉, 정책 결정자는 지금까지 시행해 온 재정수지 균형, 인플레이션 관련 금융정책, 거시경제적 안정 또는 시장의 흐름을 두고 보는 것과 같은 정책 방향에 더 이상 의존할 수 없게 되었다. 그 이유는 이러한 접근법이 친빈곤 성장을 촉진시킬 것이라는 가정은 더 이상 신뢰할 수 있는 전제 조건이 아니기 때문이다. 우리는 그동안 우리가 추구해왔던 이러한 정책을 고수하여 발생된 현재의 문제에 대한 책무를 가진다.

이 선언문은 개발 정책을 위한 청사진을 제공하는 것이 아니라, 국가 차원에서의 정책 체제 구성에 대한 제언과 국제담론 및 다자간 정책 형성을 촉진시킬 수 있는 원칙을 제공하고자 한다. 이 선언문에서 제시된 원칙들은 빠르게 변화하는 오늘날의 세계화 시대에 더욱 필요한 원칙들이라 할 수 있다.

## 2 목적이 아닌 수단으로의 GDP 성장

GDP 성장을 촉진시키는 정책이 필요하기는 하지만, 그 정책 자체가 모든 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 그러한 정책은 보건, 교육, 고용, 안보, 소비 등과 같은 다양한 측면에서의 사회적 목적을 달성하는데 필요한 재원을 창출하기 위한 더 나은 수단이라고 할 수 있다. 개인의 복지는 다차원적 성격을 가지고 있기 때문에, 이와 관련된 정책은 소득을 넘어서는 사회적 가치에 의거한 모든 차원에서의 개선을 목표로 해야 한다. 예를 들어, 우리는 모든 학령 전 아동에 대한 더 나은 영양 보급과 모든 인구에 대한 기초

의료서비스 제공의 필요성과, 이러한 것들의 실현가능성을 인지할 필요가 있다. 올바른 정책에 기반하지 않은 GDP 성장은 개인 복지의 한 부분인 지역 환경 및 글로벌 기후 변화 등의 문제 해결에 별도의 대가를 치러야 할 수도 있다. 또한 GDP 성장 자체로는 취약계층에 대한 억압적 규범과 차별적 관행을 근절할 수 없다. 따라서 일반적으로 이러한 정책은 신중한 계획이 요구된다.

우리는 모든 경제 체제에 해당하는 하나의 획일적 해결방안은 없다는 것을 인식할 필요가 있다. 국가별로 역사가 다르듯이 문화 및 사회적 맥락도 다르다. 이는 서로 다른 사회에서 서로 다른 목표가 있다는 것을 의미하고, 어떤 방안이 작용하거나 작용할 수 없는지에 대한 결정도 각 국가 및 경제 체제의 문화와 사회, 역사 등의 맥락에 따라 달라진다. 과거에는 (일부 선진국에서 개발된) 획일적인 정책 방향을 모든 국가에게 적용하는 경향이 있었다. 분명 우리 모두가 고려해야 할 광의의 정책 원칙은 존재한다. 그러나 그와 동시에 정책의 다양성과 맥락에 따른 특수성에 대한 고려도 필요하다.

### 3 포괄적 개발

정책은 우리가 사회 뿐 아니라 경제적으로도 포괄적인 개발을 이룰 수 있도록 형성되어야 한다. 그리고 정책은 성별, 인종 또는 그 외의 어느 사회적 집단도 배제하지 않아야 한다. 우리는 복지의 모든 차원에서 극심하게 소외되는 상황에 특히 유의해야 하고, 다양한 차원에서 동시에 소외를 받으며 고통받는 개인에 대해 특별히 관심을 기울여야 한다. 그러나 우리는 이러한 극소외층에 대한 집중을 넘어서, 부유층과 빈곤층 사이의 격차와 사회집단간 격차 또한 신중히 고려해야 한다. 최근 빠르게 증가하고 있는 소득과 부의 불평등, 그리고 보건 및 교육과 같은 기본 서비스 이용에 대한 기회의 불평등이 발생하는 것은 윤리적으로 변명할 여지가 없다. 이러한 현상은 사회통합의 기반을 약화시키고 불평등을 더욱 확대시키는 엘리트층에 의한 정책 왜곡 현상을 악화시킨다. 높은 수준의 불평등은 빈곤층의 권리를 박탈하며, 이는 민주주의를 약화시키는 결과를 초래한다. 여성 및 역사적으로 차별을 받아 온 집단의 권리 증진은 그 자체가 우선시 되어야 하기도 하지만, 이들의 권리 증진은 경제적 효율성 향상을 위해 필요한 적절한 기반을 제공하기도 한다. 정치적 불안과 사회적 갈등이 존재하는 사회에서의 개발은 불가능하다. 나아가 포괄성을 내포하지 않은 개발 정책은 오히려 사회적 갈등을 야기할 수 있다. 따라서 포괄적 개발은 사회 및 경제적으로 유일하게 지속가능한 발전의 형태이다.

#### 4 선택이 아닌, 필수조건으로의 환경 지속성

비록 개발 정책의 목표가 국가 및 지역적 상황에 따라 각기 다르게 조정되고 시행되기는 하지만, 개발 정책 결정에 있어서 그 핵심 목표에는 환경 지속성이 반드시 포함되어야 한다. 이는 지역의 환경 저하 문제와 직접적인 관련성을 가진다. 즉, 소득 성장만이 복지와 발전을 의미하는 지표가 아니기 때문이다. 나아가 재원 및 환경과 관련된 이주 경쟁은 발전을 저해하는 불안과 갈등을 야기할 수 있다. 국제적 차원에서의 기후변화는 생태계 생존에 대한 장기적 위험 요소이며, 국가 차원에서의 기후변화는 생계와 농업 그리고 주거에 대한 단기 및 중기적 위험 요소로 작용한다. 기후완화 노력은 국제적 차원에서 가장 중요한 요소로 추구되어야 하며, 기후적응 정책은 국가 및 지역 차원에서 적극적인 개입과 지원을 바탕으로 형성되어야 한다. 이러한 문제는 자유시장 체제하에서 해결될 수 있는 문제가 아니기 때문에, 국가에 의한 규제 개입과 일정 부분의 다국가적 정책 조율이 반드시 필요하다.

#### 5 시장, 국가, 지역사회 간 균형의 필요

세계가 직면하고 있는 글로벌 공동의 문제를 해결하기 위한 개발 정책은 시장, 국가, 지역사회 간의 적절한 균형을 바탕으로 형성되어야 한다. 우리는 시장 그 자체가 재원의 경제적 배분을 위한 효율적 규제 체제를 필요로 하는 사회적 제도라는 것을 인식해야 한다. 한편, 시장이 효율적으로 기능을 하더라도 이러한 시장이 포괄성과 순수가치를 자연적으로 내포하고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 우리가 지금까지 배운 교훈으로 알 수 있듯이, 빈곤 및 기아는 자유시장 효율성과 양립할 수 있다. 지난 25년간 규제가 없던 자유시장은 우리가 살고 있는 이 세계에 경제위기 및 불평등과 지속 불가능성과 같은 다양한 결과를 가져다 주기도 하였다.

우리는 시장 자체의 한계를 인식하게 되면서 국가 자체도 효율적으로 운영되어야 할 필요가 있다는 것을 인정하게 되었다. 국가가 시장에 의존하지 않고 운영될 수 있는 다양한 방법들이 가능하다. 이를 위해 정부는 각기 다른 단계에서 정부에게 주어진 중요한 역할이 있고, 시민사회는 협동조합, 협회, NGO 등의 무수한 형태별로 중요한 역할을 가지게 된다. 반면 국가가 시장이나 지역사회에 더 적합한 역할을 해서는 안된다. 일반적으로 기관들은

상호보완적으로 작용한다. 예를 들어, 극빈층의 복지는 지역사회 차원에서 지역 집단에 의해 가장 잘 관리될 수 있다. 간혹 지역 사회 기관들이 잘못된 권력에 영향을 받기도 하지만, 시민 사회 기관은 다방면에서 사회적 통합을 촉진하고 유지한다는 면에서 중요한 역할을 가진다.

우리는 시장 및 지역사회의 번영과 발전을 위한 게임의 법칙을 만들고 제도적 체제를 설립하는 데 있어 국가가 필수적으로 필요하다는 것을 강조하는 바이다. 더 나은 법칙을 조성하는 더 높은 수준의 사회통합과 신뢰는 모든 차원에서의 불평등을 감소시키는 동시에 성장과 복지를 촉진시키는 결과를 가져올 것이다. 국가는 또한 금융, 보건, 환경과 같은 중요한 부문에서 시장이 제대로 작용하지 않는 경우에 절대적인 역할을 한다. 또한 여성의 권리 신장, 취약층의 보호, 과도한 부의 축적 및 소득 불균형과 같이 포괄적 성격을 가진 과제의 해결에 있어서도 국가는 필수적인 역할을 하게 된다. 국가는 산업정책과 효과적 농업 및 서비스 분야의 정책을 마련하는 역할을 한다. 나아가 국가는 사회, 정치, 경제 불평등을 악화시켜 전반적인 불평등을 확대시키는 사이클을 방지해야 할 의무를 가진다.

## 6 거시경제적 안정성 제공

많은 전통적 정책 제언은 거시경제적 안정의 필요성을 기반으로 하고 있다. 더 안정적인 경제는 더 나은 성장과 복지의 향상을 가져온다. 거시경제적 안정성은 경제적 위기 이후에 경제를 안정되게 유지할 수 있는 정책적 관리와 특히 국가 재정 및 외부 재무 지속성을 담보하는 현재의 정책적 조치가 우리 사회에 장기적으로 어떠한 영향을 가져올지에 대해 고려하는 것을 필요로 한다. 국가는 국가 재정 재원의 기반을 마련하여 향후 다가올 위기에 대처할 수 있도록 현재의 경제 성장가도 상황을 활용해야 한다. 그러나 장기적 재정 규율이 중요하고 전통적 경제도 이러한 점을 강조하고 있음에도 불구하고, 정책 결정자들은 수지 균형에만 집착하는 경향이 강하다.

경기부양책과 공공투자는 침체의 덩어리를 탈피하기 위해 중요하다. 그리고 부채를 면밀히 관리하고 통화 제정의 인플레이션을 방지한다면 경기부양책과 공공투자는 위험하지 않다는 것을 인식할 필요가 있다. 인프라 건설과 녹색 기술에 대한 투자는 수익 발생 시점까지 오랜 기간이 소요되기 때문에 민간투자를 동원하기 어렵다. 따라서 공공투자는 인프라 건설과 녹색 기술 발전을 위해 특히 중요하다. 나아가 대규모 자문 조치는 경기

버블을 방지하고 불안정한 자본의 이동 가능성을 완화시키며 대외채무의 과도한 형성을 방지 할 수 있도록 금융정책을 보완할 수 있다.

## 7 글로벌 기술 발전과 불평등의 영향

정책 형성에 있어 최근 발달하고 있는 기술은 우리에게 특별한 과제를 제시하고 있다. 신기술은 개도국 노동자의 국제 노동시장으로의 진출을 가능하게 하고, 소비자의 물리적 이동이 없이 글로벌 시장으로의 접근이 가능하게 하였다. 이러한 현상은 노동자에게 새로운 기회를 제공하는 동시에 국가 내 불평등의 심화를 야기하였다. 고소득국에서는 이를 선진국 노동자의 이해와 개도국 노동자의 이해 관계가 상충하는 '노동 대 노동' 문제로 결론짓는 경향이 증가하고 있다. 그러나 우리는 이러한 현상이 사실상 '노동 대 자본'의 문제라는 것을 간과하고 있다. 자동화, 로봇의 증가 그리고 노동시장의 세계화는 노동력을 대체할 뿐 아니라, 노동자의 수입을 더 높은 수준의 기업 및 기계주의 이익으로 대체하고 있다. 이러한 결과는 '노동 대 자본' 문제를 '노동 대 노동' 문제로 전환시키지 않고 해결해야 할 문제인 것이다.

이에 따라 우리는 다음과 같은 세가지 정책적 제안을 제시하고자 한다. 첫째, 우리는 기술의 진보와 함께, 인적자본에 대한 투자와 기술을 보완하는 인적 기술을 증진시켜 이러한 노력이 노동 수입을 촉진하도록 해야 한다. 둘째, 국가 내 소득 전환을 위한 새로운 수단을 개발해야 한다. 다시 말하면, 우리는 GDP 대비 임금 비율의 감소를 기술의 발전으로 인한 피할 수 없는 결과로 평가해서는 안된다는 것이다. 정부는 위와 같은 현상을 탈피할 수 있는 조세와 수익 배분 제도를 개발하고, 노동자의 협상력을 강화하여 사회 및 기업에서 그들의 목소리를 높일 수 있는 강력한 독점규제법과 노동법과 같은 규정을 마련하여 시행해야 한다. 마지막으로, 우리는 다국가간 정책을 형성할 필요가 있다. 다국가간 정책은 다국적 기관이 국가들 간 정책 조화를 촉진시키고, 선진국 뿐 아니라 국제 의사결정 과정에서 권리를 행사하지 못하는 신흥경제국의 이익도 고려하는 정책을 촉진시키는 역할을 하게 된다.

## 8 사회규범과 의식구조의 문제

전통적 경제학에 따르면 사회규범과 의식구조는 우리의 경제적 삶에 별다른 영향을 주지 않는다. 그러나 많은 연구결과가 이러한 전통적 믿음을 부정하고 있다. 우리의 가치와 문화는 그 자체가 중요하기도 하지만, 이는 경제에도 영향을 주고 있다. 서로가 신뢰하는 사회는 그렇지 않은 사회보다 더 잘 작동한다. 같은 선택지라 하더라도 사람들에게 각각 다른 방법, 다른 순서, 다른 기본 선택지가 제시되는 경우 결과는 달라진다. 따라서 이러한 이해를 바탕으로 정부는 국가 사업 및 서비스를 좀 더 효과적으로 운영하기 위해 새로운 수단을 도입하고 활용해야 한다. 민간 기업은 이미 오래전부터 인간 심리와 사회적 편애에 대한 보유 지식을 기업 이익을 위해 사용해왔다. 만약 정부가 교육 및 보건서비스를 효과적으로 제공하고 세금을 공평하게 징수하고 싶다면, 사회규범에 대한 이해를 공공재를 위한 정책 결정에 더 많이 의식적으로 통합하여야 한다. 나아가 사회규범과 의식구조는 부패 방지를 위해 중요한 역할을 하기도 한다. 규범과 의식구조가 각 사회의 역사와 경험의 산물이라는 점에서 부패 방지에 있어 국가별로 맥락이 다른 사회규범과 의식구조의 반영은 특히 중요하다.

## 9 글로벌 정책과 국제사회의 책임

국제사회는 국가의 정책 형성에 점점 더 많은 영향력을 발휘하고 있다. 이러한 영향력은 국가 정책 형성에 있어 제한과 기회를 동시에 제공하고, 역으로 다른 국가의 행위에 의해 정책이 결정되기도 한다.

고소득국의 금융정책은 개도국으로 유입되는 자본흐름에 영향을 준다. 2008년 금융위기를 통해 경험한 것처럼, 선진국의 금융 규제 정책은 그들에게 우선적으로 작용하지만, 궁극적으로는 신흥경제국 및 개도국에도 영향을 주게 된다. 조세피난처에 대한 정책과 규제는 특히 저소득국을 포함한 모든 국가의 포괄적이고 지속가능한 발전을 위한 정책을 위해 쓰이는 예산 확대 역량에 영향을 준다. 한 국가의 무역정책은 다른 국가의 수출 전망에 영향을 준다. 고소득국의 이민정책은 저소득국 시민이 소액송금과 지식이전을 통해 그들의 모국 발전에 기여할 수 있는 가능성에 영향을 준다. 이러한 모든 경우에서 오늘과 같은 세계화 시대에 각 국가는 서로에게 이차적인 영향을 준다. 이렇듯 모든 국가는 전 세계 극소외층의 발전 기회에 대해 고민하고 이러한 기회를 확대시켜야 하는 책임이 있다.

여러 국가에 적용되고 있는 조약과 제도는 이 시대가 시급하게 당면한 문제들을 해결하는데 결정적인 역할을 한다. 그러나 이러한 조약과 제도의 수립과 유지는 결코 쉬운 일이 아니다. 예를 들어, 기후변화에 대한 파리협정은 전 세계의 당면 과제 해결을 위한 적절한 시작이었다는 것은 분명하지만, 아직까지 모든 국가가 배기가스 배출에 대한 공약을 이행하고 있지는 않은 상황이다. 또한 완화와 적응과 같은 기후변화 문제 해소를 위한 저소득국의 노력에는 고소득국의 재정적 지원이 여전히 필요한 상황이다. 오래전 국제사회가 동의한 공적개발원조의 0.7% 공약이 이제는 달성 불가능한 목표가 되어가는 것 뿐 아니라, 최근 전통적 지원형태의 개발원조는 감소하면서 새로운 양자 및 다자 개발기관은 증가하고 있는 경향이 심화되고 있다. 이에 대해 국제사회는 원조지원이 개도국으로 직접적으로 유입되고, 또한 그 안에서도 소외계층에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력해야 한다. 또한 국제사회는 개도국이 국제 제도의 거버넌스 구조에서 대표성을 높이는 동시에 국제 조약 및 협약이 개도국의 필요를 반영하여 수립된다는 것을 보장해야 할 책임이 있다.

## 10 향후 과제

국가들은 발전에 필요한 과제를 해결하기 위해 시장, 국가, 시민사회의 균형을 위한 실용적인 정책을 추구하고, 국제사회가 국제 정책의 한계를 극복하기 위해 함께 노력하고 주어진 새로운 기회를 활용한다면, 우리는 현재 진행중인 기술적 진보를 극소외층을 포함한 모두를 위한 복지증진 과정에 적용한다면 모두를 위한 발전을 이룰 수 있을 것이다. 우리는 과거의 실수와 성공의 경험을 바탕으로 국가 및 국제 단계에서 형성될 수 있었던 정책에 대한 원칙들을 배울 수 있었다. 이제는 이러한 원칙들을 발전을 위한 경제 정책의 형성 단계에 체계적으로 적용해야 할 때이다.