



## 저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

에티오피아의 경제발전전략  
및 산업정책에 관한 연구  
: 발전국가론적 관점에서 분석

2016년 2월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공

나혜선



에티오피아의 경제발전전략  
및 산업정책에 관한 연구  
: 발전국가론적 관점에서 분석

지도교수 권혁주  
이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2015년 9월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
나혜선

나혜선의 석사학위논문을 인준함  
2015년 12월

위 원 장	임도빈	(인)
부 위 원 장	엄석진	(인)
위 원	권혁주	(인)



## 국문초록

본 논문은 현대의 변화된 세계무역규범 및 경제적 상황에 처한 개발도상국이 산업 발전하는데 있어서 한국의 발전국가 모델이 유효한가를 연구하고자 하였으며 이를 위한 사례연구로 에티오피아의 가죽 산업 장려 정책을 살펴보았다. 논의를 위한 이론 및 선행연구로서 발전국가론의 적용가능성에 대한 논의와 이론적 배경 등을 살펴보았으며, 이러한 논의에 한국의 특수성을 첨가하여 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도 및 정책 수단의 측면에서 정리하였다. 그 후 이러한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 전달되었는지 정책전달모형을 바탕으로 분석하고 그 실제 적용점을 정치, 제도적인 기반과 가죽산업장려정책을 바탕으로 정책수단의 측면에서 정리하였다. 이러한 적용의 결과를 분석하기 위해 가죽산업 육성의 결과를 정책개입 전과 후의 추세를 비교하는 단절적 시계열분석 및 질적인 방법을 통해 비교하여 평가하였다. 이러한 평가를 통해 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽산업 육성에 효과적이었는가에 대한 결론을 내렸으며 이를 바탕으로 현대 개발도상국에 대한 한국의 발전국가 모델의 적용 가능성에 관한 정책 및 이론적인 함의를 도출하였다.

논의의 선행연구로서 한국의 발전국가 모델의 적용가능성과 관련된 논의를 살펴본 결과, 이와 관련하여 제기되는 질문에는 크게 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의로 나뉘짐을 확인하였다. 이로 인해 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에도 유효한지 논의하기 위해서는, 개발도상국이 발전국가적인 모습을 갖출 수 있는지에 관한 논의 및 변화된 세계무역체계에서도 한국의 발전국가 모델이 유효한 정책결과를 가져올 수 있는지에 관한 논의가 필요함을 알 수 있었다. 발전국가와 관련된 이론적 논의에서는 발전국가의 개념을 정치, 제도 및 정책 수단의 측면에서 정의할 수 있으며 이는 유

아산업모델에 기반하고 있음을 정리하였다. 이를 통해 발전국가란 정치 지도자가 발전을 최우선적인 가치이자 정치적 정당성의 근거로 여기며 이를 실현할 수 있는 충분한 제도적 구조와 배태적인 자율성을 기반으로 민간부문과 밀접하게 발전적 역할을 수행하는 국가로 정의할 수 있었다.

이러한 이론 및 선행연구를 기반으로 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도, 정책 수단의 관점에서 정리한 결과, 정치적 기반으로는 정치적 리더십의 경제개발에 대한 전폭적인 지지와 관심 표명을 통한 관료의 지대추구 행위 제한 및 권력의 행정부로의 집중을 통한 관료들의 민간부문 규율 자율성 보장 그리고 정치적 리더십의 선도 기관에 대한 광범위한 권한과 자율권 부여로 정리할 수 있었다. 또한 제도적 기반으로서 예산, 계획, 통계 등의 포괄적인 권한과 기능을 갖고 있으면서 경제개발 전반의 정책을 수립하고 및 집행을 조절하는 선도 기관인 경제기획원과, 정부와 기업이 협력하고 정보를 공유하며 의견을 교환할 수 있는 배태적 기반인 수출진흥확대회의 및 기업연합체 그리고 민간부문을 성과에 따라 규율할 수 있는 자율성 기반으로서 성과기반 지원 제공 및 외화 통제와 중간재 산업의 공기업화 등을 정리하였다. 마지막으로 정책 수단에 있어서는 총 7가지로 우선순위 산업 선정, 진입제한, 정책금융, 조세감면, 보호적 통상정책, 수출 지원 정책 및 경제개발 5개년 계획에 대한 내용을 정리하였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 적용가능한지 논의하기 위한 사례로 에티오피아 정부의 가축산업 장려 정책을 분석한 결과, 멜레스 총리가 주요 행위자로 밝혀졌으며, 그를 통해 에티오피아의 집권당인 EPRDF의 이념과 에티오피아의 전반적인 정책의 목표, 내용 및 수단에 한국의 발전국가 모델이 많은 부분 복사 또는 본보기 수준으로 전달되었음을 확인할 수 있었다. 이러한 예는 수출주도 산업화에 대한 강조로서 에티오피아의 주요 발전 전략 문서에서 지속적으로 언급되었으며 이를 위한 제도적 기반 및 수출 지원 정책에 있어서도 한국의 발전국가 모델과 상당한 유사점을 갖고 있다. 이처럼 멜레스 총리가 한국의 발

전국가 모델을 에티오피아에 적용하게 된 동기 및 원천은, 멜레스 총리가 쓴 저서와 그의 이력 및 에티오피아의 원조기관에 대한 자율성 정도 등을 고려하였을 때 자발적인 필요에 의한 학문적 연구를 기반으로 적용하게 되었다고 생각된다.

다음으로 발전국가적인 관점에서 에티오피아가 한국의 발전국가 모델의 정치 및 제도적인 기반을 갖추고 있는지를 분석한 결과, 정치적 리더십의 측면에서 에티오피아는 멜레스 총리를 통해 한국의 발전기 시대의 정치적 리더십과 유사하게 경제발전에 대한 분명한 강조와 지지를 제공하는 정치적 리더십이 있었던 것으로 나타났다. 다만 이러한 정치적 리더십이 기술관료들에게 자율성과 권한을 부여하는 것이 제한적이었다는 측면에서 한국과 차이점을 보였다. 또한 제도적 기반의 경우 한국의 발전국가 모델이 상당부분 에티오피아에 직접적으로 적용된 것을 확인할 수 있었는데, 이러한 예로 배태성 기반인 한국의 수출진흥확대회의와 유사한 국가수출개발위원회가 있으며, 수출과 관련된 정책의제를 조정할 수 있는 기구로서 국가수출운영위원회 및 월간수출진흥회의가 있다. 이를 통해 비록 수출 분야에만 국한되지만 한국의 경제기획원과 같이 모든 부서의 수출촉진을 위한 활동을 효과적으로 조정할 수 있다. 그러나 경제정책 전반을 총괄하는 선도기관이 부재하였다는 점, 그리고 기업과의 관계에 있어서 기업이 한국에 비해 더 종속적인 위치라는 점과 기업을 효과적으로 규율할 수 있는 자율성 기반인 성과에 기반 한 인센티브 제공 및 피드백이 부족하다는 점에서 차이점을 보였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 정책수단에는 어떻게 반영되었는지 보다 구체적으로 분석하기 위해 에티오피아의 가축산업 장려 정책을 분석하였다. 에티오피아의 가축산업은 에티오피아의 풍부한 가축자원을 고려하였을 때 그 성장 가능성이 큰 산업이지만 가치사슬에 존재하는 다양한 문제점으로 인해 충분히 잠재력을 실현시키지 못 하고 있는 상황이었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하여 국제시장에 보다 고부가가치의 가축상품을 수출하고 생산적인 일자리를 창출하기 위해 에티오피



아 정부는 가죽산업을 PASDEP와 산업발전전략 및 성장과 변환 프로그램의 우선순위부문으로 선정하였으며 2005년부터 Leather Sector Master Plan을 기반으로, 5개년 개발프로그램을 시행하여 2005/06~2009/10 그리고 2010/11~2014/15까지 총 10년 동안 두 차례의 개발 프로그램을 실행하였다.

이를 통해 본격적으로 다양한 지원 정책을 실시하였는데, 이러한 지원 정책 중 대표적인 정책으로서 수출촉진정책, 기업지원기반 구축(LIDI, ECBP, Made in Ethiopia 프로젝트, 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 및 중소기업 클러스터에 대한 지원에 대해 검토하였다. 검토 결과 에티오피아의 가죽산업 장려 정책은 우선순위 산업 지정, 5개년 개발계획 문서 작성 및 수출 진흥을 위한 관세 및 조세 혜택, 정책 금융 제공 등 수출에 대한 지원 등에서 한국의 발전국가 모델을 복사 수준에서 적용한 것으로 나타났다. 또한 정부소유의 은행을 정책금융에 활용한다는 점과 외화를 통제하여 수출에 활용될 수 있도록 인센티브로 활용한 것 또한 한국의 발전국가 모델을 적용한 것으로 보인다. 특히 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 적용하여 우선순위 산업을 지원하고자 할 때 UNIDO, GIZ 등 국제기구 및 원조기관의 자금 및 기술지원을 활용하여 다양한 방식으로 가죽산업을 지원하는 특징을 보였다. 즉 정부가 특정 산업에 개입하여 선별적으로 지원하고 수출을 촉진하는 인센티브를 제공하는 등 정책의 목표 및 내용과 수단의 측면에서는 한국의 발전국가 모델을 적용하였지만, 구체적인 정책 프로그램의 측면에서는 원조기관과의 협력을 통해 보다 다양한 모습으로 지원하였다.

이처럼 에티오피아 정부는 정치, 제도, 정책 수단 면에서 한국의 발전국가 모델을 적극적으로 적용하였는데 이러한 적용의 결과가 어떠하였는지를 분석하기 위해 가죽산업장려 정책의 결과를 분석하였다. 이를 위해 가죽산업 장려정책이 목표로 한 결과 즉 가죽산업의 수출 확대, 기업 및 고용 규모 확대, 외국인직접투자 유치 및 산업 다각화와 부가가치 증대가 정책 시행 이후 얼마나 일어났는지에 대해 단절적 시계열분석의 통계

적인 방법과 비교 및 추세 분석의 질적인 방법으로 평가하였다. 총 7개의 가설에 대해서 평가한 결과 가설 7개 모두 어느 정도 타당성을 가지는 것으로 나타났다. 즉 에티오피아 정부가 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 시점부터 가죽산업의 주요변수가 긍정적으로 변화되었으며, 이러한 변화는 정책 개입과 밀접하게 관련이 있는 것으로 나타났다. 또한 다른 비슷한 경제규모를 가진 아프리카 국가들과의 비교를 통해 이러한 에티오피아 가죽산업의 성장이 국제적인 추세나 외부요인에 의한 것이 아니라는 것을 확인할 수 있었다. 다만 신발산업의 경우 부가가치 창출 측면에서 정책시행 이후 오히려 감소하는 모습을 보여 정책적 개입이 필요한 부분으로 드러났다. 이러한 에티오피아의 가죽산업 육성 정책 결과를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽산업을 육성하는 데 있어 실효성을 가진다고 결론을 내렸다.

이처럼 에티오피아의 가죽산업에 한국의 발전국가 모델이 효과적이었다는 결론은 발전국가 모델에 대한 두 가지 논의 즉 현대의 개발도상국도 발전국가적인 모습을 갖출 수 있는가하는 논의와 변화된 세계무역 상황 및 제조업의 쇠퇴에도 불구하고 유효한가에 대한 질문에 대해 시사점을 준다. 즉 에티오피아와 같이 개발도상국도 충분히 정치 및 제도적인 노력을 통해 발전국가적인 모습을 갖출 수 있으며, 변화된 세계무역 상황에서도 EBA, AGOA와 같은 협정을 통해 특혜적인 수출시장을 이용할 수 있거나, UNIDO, GIZ 등과 같은 원조기관과 협력할 경우 국가의 직접적인 개입 없이 산업을 지원할 수 있어 WTO 무역체제의 금지규정을 피할 수 있다는 점을 보여준다. 또한 제조업의 쇠퇴와 관련해서, 에티오피아의 사례는 대부분의 개발도상국이 제조업 자체가 부족하고 대부분이 일차적인 산업에 의존하여 문제가 된다는 점을 고려할 때, 한국의 발전국가 모델이 제조업을 육성하는데 효과를 가지고 있으며, 이러한 제조업을 육성하는 것이 현대의 개발도상국의 발전에도 도움이 됨을 보여준다.

이처럼 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의에 대해 에티오피아의 가죽 산업 장려 정책의 사례가

주는 시사점을 기반으로 하였을 때 한국의 발전국가 모델은 여전히 현대  
개발도상국에도 유효한 것으로 결론을 내릴 수 있다.

주요어 : 발전국가론, 산업정책, 개발도상국 산업발전, 정책전달

학 번 : 2013-23637

# 목차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구문제 .....	3
2.1 한국의 발전국가 모델 .....	4
2.2 에티오피아 정부의 가축 산업 장려 정책 .....	4
3. 연구방법 .....	5
4. 연구의 의의 및 한계 .....	6
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....	8
1. 발전국가론 .....	8
1.1 현대 개발도상국에 대한 발전국가론 적용가능성에 대한 논의 ...	8
1.2 발전국가론 .....	15
1.3 유아산업모델 .....	19
2. 정책전달 이론 .....	21
3. 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책 .....	27
3.1 산업정책에 관한 논의 .....	27
3.2 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책 .....	29
III. 한국의 발전국가 모델 .....	31
1. 정치적 기반 .....	31
2. 제도적 기반 .....	33
2.1 선도 기관 .....	33
2.2 배태적 자율성 기반 .....	34
3. 정책 수단 .....	37

3.1 우선순위 산업 .....	40
3.2 진입제한 .....	40
3.3 정책금융 .....	41
3.4 조세감면 .....	44
3.5 보호적 통상정책 .....	45
3.6 수출지원 정책 .....	46
3.7 경제개발 5개년 계획 수립 .....	47
4. 한국의 발전국가 모델 정리 .....	48
5. 한국의 발전국가 모델 적용 가능성 연구 설계 .....	50

#### IV. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델 적용: 가축산업 장려정책을 바탕으로 .....

54

1. 한국의 발전국가 모델의 전달 .....	54
1.1 주요 행위자 .....	54
1.2 정책전달 내용 및 정도 .....	57
1.3 정책전달 원천 및 동기 .....	59
2. 정치 및 제도적인 기반 .....	60
2.1 정치적 리더십 .....	60
2.2 정부 역량 .....	63
2.3 제도적인 기반 .....	64
3. 정책수단의 적용: 가축산업 장려정책을 바탕으로 .....	66
3.1 에티오피아 가축산업의 상황 .....	66
3.2 가축산업 장려정책 .....	70
3.3 정책수단의 적용점 분석 .....	92
4. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델 적용 정리 .....	94

#### V. 에티오피아 정부의 가축산업 장려정책에 대한 평가를 통한 한국의 발전국가 모델의 효과성 분석 .....

96

1. 가죽사업 장려 정책의 결과 평가 .....	96
1.1 평가 설계 및 전략 .....	96
1.2 기대가설 .....	97
1.3 분석 .....	100
2. 한국의 발전국가 모델의 실효성에 관한 시사점 .....	120
 VI. 결론 .....	 122
1. 연구의 요약 .....	122
2. 정책적, 이론적 함의 .....	127
 참고문헌 .....	 131

## 표 목차

<표 1> Dolowitz & Marsh 정책 전달 모델 .....	22
<표 2> 산업육성법의 주요내용 .....	38
<표 3> 정책금융 규모 추정치 .....	42
<표 4> 일반금리와 정책금리 간의 차이 .....	43
<표 5> 법인세 감면비율 .....	44
<표 6> 주요산업의 실효보호율(Corden 방법에 의해 산출) .....	46
<표 7> 한국의 발전국가 모델 .....	48
<표 8> 주요 정책의 목표 및 주요 정책 수단 .....	71
<표 9> 가죽산업의 수출량 목표 .....	82
<표 10> 벤치마킹을 적용하기 위한 시범 기업 .....	89
<표 11> 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델의 적용점 .....	94
<표 12> 에티오피아 완제품 가죽 수출량(2004~2014) .....	100
<표 13> 에티오피아 신발 수출량(1995~2014) .....	102
<표 14> 에티오피아 신발 수출량 단절적 시계열 분석 결과 .....	103
<표 15> 에티오피아 및 아프리카 5개국 신발 수출량(1995~2013) ...	103
<표 16> 에티오피아 가죽 산업별 기업 수(1999/2000~2012/2013) .....	106
<표 17> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원(1999/2000~2012/2013) ...	108
<표 18> 에티오피아 가죽산업 외국인직접투자 (2003~2011) .....	110
<표 19> 가죽 산업별 수출량으로 본 가죽산업 중 완 가죽 가죽상품 산업 의 비중 .....	113
<표 20> 가죽 산업 제품의 총 재화가치 및 부가가치 (1999/2000~2012/2013) .....	116

## 그림 목차

<그림 1> 교훈 획득에서 강압적인 전달까지 .....	25
<그림 2> 분석의 틀 .....	53
<그림 3> 에티오피아 완제품 가죽 수출량 추세(2004~2014) .....	100
<그림 4> 에티오피아 신발 수출량 추세(1995~2014) .....	102
<그림 5> 에티오피아 및 동아프리카 5개국 신발 수출량 추세(1995~2013) .....	104
<그림 6> 에티오피아 가죽 산업별 기업 수 추세(1999/2000~2012/2013) .....	107
<그림 7> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원 추세(1999/2000~2012/2013) .....	108
<그림 8> 가죽산업 외국인직접투자 프로젝트 수 추세(2003~2011) ...	110
<그림 9> 가죽산업 외국인직접투자 자본금 추세(2003~2011) .....	111
<그림 10> 가죽산업 외국인직접투자 정규직 고용 추세(2003~2011) ...	111
<그림 11> 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품 산업 비중(%) 추세 ...	114
<그림 12> 원피 및 반 가공 가죽 수출량 추세 .....	114
<그림 13> 가죽, 가방, 핸드백 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세 (1999~2012) .....	117
<그림 14> 신발 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012) .....	117
<그림 15> 가죽산업제품 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012) .....	118



# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적<sup>1)</sup>

에티오피아 정부는 시장에 기반하고 사회적으로 포괄적인 산업변환을 위해 괄목할 만한 정책적 노력을 경주하고 있다. 산업 다각화를 통한 성장을 우선순위로 정의하고 있으며 농업발전 주도형 산업화<sup>2)</sup> 및 수출 촉진이 이러한 전략의 핵심이다(Altenburg, 2010). 특히 에티오피아 정부의 강력한 개발목표와 전략은 공여국의 영향력으로부터 벗어나 있으며 명백하게 정부의 방향성과 대비되는 원조는 거부하는 등 강한 정책 결정권을 보이고 있다. 또한 관료제에 ‘규율과 성과의 문화’가 있어 부패와 누수가 일반적으로 낮다는 점에서 정책 실행 능력에 있어서도 강점을 보이고 있다(Whitfield, 2009).

특히 집권 정당인 EPRDF의 엘리트가 한국과 대만의 발전 경험 즉 직접적인 산업 육성 정책에 깊게 영향을 받아<sup>3)</sup> 에티오피아 정부는 직접적으로 자신을 “발전 국가(developmental state)”로 정의하고 있으며 “지대추구 자본가”가 아닌 “발전적 자본가”를 적극적으로 육성 및 지원하는 것<sup>4)</sup>을 목표로 하고 있다. 이를 위해 에티오피아 정부는 한국과 대만의 발전기<sup>5)</sup> 산업정책을 산업육성 정책의 목표에서 수단에 이르기까

---

1) 본 논문은 서울대학교 행정대학원 아시아개발연구소(ADI)의 논문자료수집 지원사업의 지원을 통해 에티오피아의 현장연구를 바탕으로 작성되었다.

2) 소규모 농업의 발전이 전방 및 후방 연계를 통해 산업화를 이룰 것이라고 가정한다.

3) Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front는 에티오피아의 집권정당이다. 이들 정치엘리트가 한국과 대만의 경험에 깊게 영향을 받았음은 이들 정당의 핵심 간부를 위한 교육 자료에서 한국과 대만의 경험을 지속적으로 언급하는 것에서 확인할 수 있다.(Altenburg, 2010)

4) 에티오피아 정부는 지대추구 자본가 (rent-seeking capitalist)와 발전적 자본가 (developmental capitalist)를 나누고 있는데 여기서 지대추구 자본가는 경쟁에 노출되지 않고 국가를 조종하여 부를 축적하는 집단을 말한다. 반면에 발전적 자본가의 경우에는 경쟁적인 환경에 노출되어 있으며 새로운 가치를 창출한다. (Altenburg, 2010)

5) 본 연구에서 한국과 대만의 발전기란 뒤에서 서술할 발전국가(developmental state)이론 정립의 근거가 된 시기 즉 전후부터 1980년대 후반까지의 시기를 의미한다.

지 활발하게 적용하고 있다.(Altenburg, 2010)

그렇다면 에티오피아의 이러한 발전전략은 실효성 있게 추진되었고, 가시적 결과를 창출하였는가? 본 연구에서는 이러한 에티오피아 정부의 적극적이고 개입적인 산업정책의 한 사례인 가죽 산업<sup>6)</sup> 장려정책을 분석함으로써 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국의 산업 다각화 및 발전에 실효성을 가지는 지 분석해 보고자 한다. 본 연구에서 가죽산업을 선정한 이유는 에티오피아 정부가 가죽산업을 ‘빈곤타파를 위한 개발지속 및 가속화계획(PASDEP)’<sup>7)</sup>과 산업발전전략(IDS)<sup>8)</sup>의 우선순위 부문으로 선정하고 집중적으로 육성하고자 2005년부터 활발하게 다양한 정책을 시행하고 있기 때문이다. 특히 이러한 정책의 양상을 보다 구체적으로 파악하기 위해, 관련 문헌뿐만 아니라 현장연구 및 주요 정책 참여자와의 인터뷰를 참고하여 에티오피아의 가죽산업 장려 정책을 한국의 발전국가 모델의 적용의 관점에서 분석하고, 이를 정책 결과 즉 가죽산업 육성 정도와 연관시켜 정책의 효과성을 평가하고자 한다.

이러한 연구는 개발도상국에 한국의 발전국가 모델을 적용하는 것이 가능한가에 대한 논의와 관련하여 필수적이다. 최근 한국 정부는 기획재정부 주관 하에 경제발전경험 공유사업<sup>9)</sup>(Knowledge Sharing Program: KSP)을 통해 개발도상국에 한국의 경제발전 경험과 관련하여 정책 자문 사업

---

6) 본 연구에서 언급하는 가죽산업은 Leather and leather product industry(LLPI)로 가죽의 무두질(tanning)과 드레싱(dressing), 가방, 장갑, 신발 등 가죽으로 만든 제품을 포함한다.

7) Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty(PASDEP)는 에티오피아의 두 번째 빈곤감소 전략 문서로 2005/06-2009/10의 5년간을 위해 작성되었다. 이전 전략에 비해 민간부문개발, 경쟁력, 성장을 보다 강조한 것이 특징이다. (Altenburg 2010)

8) Industrial Development Strategy는 2002년에 작성된 것으로 에티오피아의 첫 번째 포괄적인 산업 발전 전략문서이다. 국가 제도의 개혁 및 특정 산업 (가죽, 섬유, 의류 등)에 대한 개발 전략 등을 자세하게 다루고 있다. (Altenburg 2010)

9) 경제발전경험 공유사업은 기획재정부의 후원으로 KDI(한국개발연구원)에서 2004년부터 시행해 오고 있는 사업으로, 한국의 발전경험을 토대로 협력대상국의 수요와 여건에 맞춰 정책연구·자문·연수 프로그램을 수행하고, 제도 구축(institution building)과 역량 배양(capacity building)을 지원함으로써 협력대상국의 경제·사회 발전에 기여하는 것을 목표로 한다. (KDI, 2010)

을 진행하고 있으며, 새마을 운동의 경험도 한국국제협력단(KOICA)을 통해 여러 개발도상국에 전달하고 있다. 또한 국제사회에서도 2008년 세계 경제위기 이후 경제발전에서 국가의 역할에 대한 관심이 다시 강화되면서, 한국의 발전경험 즉 발전국가 모델이 아프리카의 사회경제 및 정치적 발전을 촉진하는데 적절한가에 대한 논의가 새롭게 주목받고 있다(UNECA, 2011; Mkandawire, 2012; Ayee, 2013).

그러나 이러한 한국의 발전경험이 현대의 변화된 세계무역질서와 경제·정치 상황에서도 적용가능한가에 대한 질문은 여전히 논쟁거리로 남아있다. 냉전기라는 특수한 상황으로 인한 미국의 전폭적인 무역특혜 및 중국과 같은 제조 강국의 부재 등 한국의 발전기 상황과 세계화, 정보통신기술, 지식기반의 새로운 산업, 탈규제화 및 WTO체제의 세계무역질서를 특징으로 하는 현대의 개발도상국이 마주하고 있는 환경이 매우 상이하기 때문이다(Ayee, 2013). 따라서 현대의 개발도상국이 실제로 한국의 발전경험을 산업발전, 특별히 산업구조 변화를 위해 적극적으로 적용한 사례를 분석하여 유효성을 평가하는 것은, 한국 정부의 경제발전경험 전수와 관련된 개발협력 활동의 정당성 및 효과성을 점검하는 것으로서 매우 필요하다고 생각된다.

## 2. 연구문제

본 연구에서 연구하고자 하는 문제는 “한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축 산업 정책에 어떻게 적용되었으며, 이러한 적용점이 어떠한 정책결과를 가져왔는가?” 이다. 이를 통해 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 유효한가를 평가하고자 한다.

연구문제 1: 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축 산업 정책에 어떻게 적용되었는가?

연구문제 2: 한국의 발전국가 모델을 적용한 정책결과는 무엇인가?

## 2.1 한국의 발전국가 모델

한국의 산업정책은 시기별로 변화해 왔으나, 본 연구에서는 국가가 경제발전의 주도적인 역할을 하는 발전국가적인 관점에서 정의하였을 때, 5개년 경제개발계획을 실시하기 시작한 1960년대 국가주도 경제발전시기에서부터 자유화를 통해 민간 주도 경제운용으로 전환하고자 노력하기 시작한 1980년대 후반까지를 한국의 발전국가 모델로 정의한다. 비록 1997년 외환위기 전까지 정부주도의 경제운용이라는 기본적인 틀이 본질적으로 전환되지는 않았으나, 시기별로 정책수단에 변화가 있었다는 점을 감안하여, 통일성 있는 논의를 위해 기간을 보다 좁혀서 살펴보고자 한다.

이러한 한국의 발전국가모델은 정치적, 제도적 및 정책수단적인 측면에서 정리해 볼 수 있다. 특히 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 특징에는 강력한 정치적 리더십, 경제기획원과 같은 선도 기관의 존재, 수출월례회의와 같은 정기적인 정책 조정 제도, 수출에 대한 강조, 수출업자에게 제공하는 각종 인센티브 및 이를 위한 금융기관 및 금융정책을 들 수 있다. 따라서 일반적인 발전국가모델에 한국적인 특수성을 첨가하여 보다 정밀하게 한국의 발전국가모델을 정의하고 이를 바탕으로 에티오피아의 가축산업 장려 정책에 어떻게 적용되었는지 분석하고, 적용한 결과는 무엇인지 분석하고자 한다.

## 2.2 에티오피아 정부의 가축 산업 장려 정책

에티오피아는 상당한 가축 자원을 보유하고 있는 국가 중의 하나로 에티오피아의 값싼 노동력을 고려하였을 때 이를 잘 활용하면 부가가치를 높일 수 있는 중요한 분야 중의 하나이다. 실제로도 가축산업이 제조업 수출의 상당부분을 차지하기도 한다. 이로 인해 에티오피아 정부는 가축산업을 우선순위 산업으로 지정하고 다양한 정책 수단을 활용하여 지원

하고 있다. 특별히 에티오피아 정부는 반 가공 가죽 수출에서 벗어나 가죽 완제품 및 신발 및 장갑과 같은 보다 부가가치 제품 수출로 산업구조를 전환하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 2006년부터 2015년까지 가죽산업을 위한 두 차례의 5개년 개발 프로그램을 수행하고 있다.

이러한 에티오피아 정부의 정책들을 바탕으로 한국의 발전국가모델이 어떻게 수용 또는 변용되어서 전해졌는지, 그 구체적인 적용과정을 분석한다. 이를 바탕으로 한국의 발전국가 모델의 적용이 에티오피아의 가죽 산업 육성에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 이를 위해 정책이 집행된 10년간(2006~2015)의 자료와 이전의 자료를 비교하여 분석한다.

### 3. 연구방법

첫 번째 연구문제인 한국의 발전국가 모델이 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책에 어떻게 적용되었는가에 관해서는 정책관련 자료 및 이를 평가한 공여국의 보고서, 직접적인 현장 연구<sup>10)</sup> 등을 근거로 평가한다. 정치, 제도 및 정책수단의 측면에서 한국의 발전국가모델이 에티오피아에 어떻게 적용되었는지 분석한다.

그 후 이러한 적용점이 어떠한 정책결과를 가져왔는지 분석하기 위해 가죽산업 육성 결과에 대해 통계적인 방법과 질적인 방법을 모두 사용하여 전반적으로 평가한다. 평가 대상 국가가 한 국가이며 정책 결과가 시계열자료라는 점을 고려하여 통계적인 방법에는 단절적 시계열 분석(interrupted time series analysis)을 사용한다. 또한 이러한 단절적 시계열 분석의 통계적인 약점을 보완하기 위해 다른 국가와의 비교 및 여러 종속변수에 대한 질적인 평가를 실시한다. 이러한 방법을 통해 정책 시행 전과 후에 유의미한 차이가 있는지를 분석한다.

---

10) 본 연구자는 2015년 6월 27일부터 7월 10일까지 에티오피아 수도 아디스아바바를 방문하여 에티오피아 산업부(Ministry of Industry) 공무원 및 가죽산업개발연구소(Leather Industry Development Institute) 연구원, 에티오피아가죽산업연합(Ethiopia Leather Industry Association)의 사무총장과 직접 인터뷰를 진행하였다.

단절적 시계열로 분석할 정책결과는 통계적으로 유의성을 확보할 수 있는 최소 관찰점을 가진 수출량이며 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 규모, 산업 다각화 및 부가가치 창출 정도는 이러한 단절적 시계열 분석의 결과를 보충하기 위한 종속 변수로서 질적으로 평가한다.

이러한 평가를 통해 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업 육성에 효과적이었는지에 대해 분석한다. 이를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에 유효한지에 관해 최종적으로 결론을 내린다.

#### 4. 연구의 의의 및 한계

에티오피아의 가축산업 육성 정책 사례에 대한 평가를 바탕으로 개발도상국에 대한 한국의 발전국가 모델의 적용 가능성을 연구하는 것은 한국의 발전경험을 공유하고자 하는 노력에 중요한 근거자료로서 의의를 가질 뿐만 아니라 개발학 및 정책학적으로 개발도상국의 경제발전에 있어서 국가의 역할이 어떠해야 하는가에 관한 논의에도 중요한 의의를 가진다. 한국의 발전국가 모델이 변화된 경제 상황 가운데 그 중요성을 잃고 있다는 논의에는 변화된 경제상황 만큼 국가의 역할도 변화되어야 한다는 논의를 포함하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 논의를 통해 현대 개발도상국의 발전에도 발전국가모델과 같이 국가가 경제발전에 중심적인 역할을 담당하는 것이 유효한지에 관해 평가해 볼 수 있다.

특히 이러한 논의와 관련하여 단순히 에티오피아가 어떻게 발전국가 모델을 적용하였는지 또는 어느 정도로 발전국가적인 모습을 갖추었는지에 대한서만 논의하는 것이 아니라 실제 정책이 10년 정도 시행된 가축산업의 사례를 바탕으로 그 정책 결과에 기반 하여 한국의 발전국가 모델의 적용가능성에 대해 평가하는 것이기에 더욱 실제적인 근거를 제공할 수 있다는 의의가 있다.

그러나 이러한 논의에는 한계점도 존재한다. 무엇보다 정책 실효성 분

석 시 자료의 한계로 인해, 단절적 시계열분석 및 질적인 평가를 통해 발전국가적인 정책 개입이 어떠한 정책결과를 가져왔는지는 분석할 수 있지만 발전국가의 여러 특징 중에서 어떠한 특징이 이러한 가축산업 육성의 결과로 이어지게 되었는지에 대해서는 고려가 부족하다는 점을 들 수 있다. 따라서 이러한 한계를 보완하기 위해 후속연구에서는 보다 많은 자료를 바탕으로 어떠한 발전국가적인 특징이 에티오피아의 가축산업의 육성에 어떤 방식과 어떤 세기로 영향을 미치는지 연구하는 것이 필요한 것으로 보인다.

또한 에티오피아의 정책결과를 각자의 특수성을 가진 개발도상국 전체에 적용하는 데 수반되는 한계점을 고려하여, 에티오피아의 정책 결과를 다른 국가에도 일반화 할 수 있는 점이 무엇인지 다른 개발도상국의 일반적인 상황을 최대한 고려하여 결론을 내리는 것이 중요할 것으로 보인다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

본 연구의 논의와 관련하여 발전국가론의 현대 개발도상국에 대한 적용 가능성에 대한 논의와 이러한 논의의 이론적 바탕인 발전국가론(developmental state theory)과 유아산업모델(infant industry model)에 대한 기본적인 내용을 검토하였다. 또한 정책 전달 과정에 관한 이론적인 논의 및 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책과 관련된 선행연구를 정리하였다.

### 1. 발전국가론

#### 1.1 현대 개발도상국에 대한 발전국가론 적용가능성에 대한 논의

발전국가론의 현대 개발도상국에 대한 적용가능성에 관한 연구는 크게 두 가지 관점으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 개발도상국 자체의 속성에 관한 것이고 두 번째는 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 것이다. 특별히 개발도상국 자체의 속성과 관련해서 아프리카 국가에 적용할 수 있는냐에 대해 논란이 가장 많다(Routely, 2012). 이러한 논의에는 크게 두 가지 입장 즉 아프리카 국가 자체의 약점으로 인해 불가능하다는 입장과 아프리카 국가도 다른 국가와 마찬가지로 적용 가능하다는 입장이 있다. 두 번째로 발전국가 모델의 속성과 관련된 논의의 경우 1997년 외환위기 이후로 대부분의 논의가 동아시아 발전국가 모델이 현대 국가에 적용가능성이 적다는 관점으로 분류된다. 이러한 주장에는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 무역기구의 변화이고 둘째는 주력산업의 변화 즉 세계화 및 정보화와 지식기반 산업의 등장으로 인한 제조업의 쇠퇴와 관련된 논의이다.



## (1) 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의

첫 번째 관점 즉 아프리카 국가의 속성과 관련된 입장으로서는, 다른 국가에서는 가능할지 모르나 특별히 아프리카에는 적용이 가능하지 않다는 “아프리카 국가에 대한 적용 불가능성 주장”에 대한 근거에는 다음과 같은 것들이 있다. 즉 아프리카 국가가 너무 약하여서 이익집단에 포획되기 쉽다는 점, 발전에 대한 헌신이 부족하다는 점, 신가산제(neo-patrimonialism)적인 모습을 보인다는 점 그리고 적절한 인적자원이 부족하다는 점 등을 근거로 제시한다(Mkandawire, 2012, Mkandawire, 2001).

이러한 입장에 대한 반박으로서 발전국가라는 패러다임이 아프리카에 “완전히 낯선(alien)” 개념이 아니며, 따라서 얼마든지 적용가능하다는 주장에는 Mkandawire (2001)의 논의를 들 수 있다. Mkandawire는 원래 1970년대 중반까지 아프리카에 “발전국가”로서 이념 및 경제적 성과의 측면에서 자격을 갖춘 국가들이 분명히 존재하였다고 주장한다. 그에 의하면 이러한 국가들이 현재 “반-발전국가”로 보이는 이유는, 이들의 정치적 구조가 반-발전국가로 변해서라기보다는 외부적인 요인 즉 어려운 경제적 상황과 구조조정프로그램(SAP)<sup>11)</sup>으로 인한 여러 어려움이 이들 국가의 경제적 팽창을 멈추게 하였기 때문이라고 주장한다. 즉 그는 “발전국가”라는 개념이 실제 경제적 성과에서 귀납적으로 도출된 모델이다 보니 경제적 성과가 있으면 발전국가고 반대로 경제적 성과가 없으면 발전국가가 아니라고 단순히 경제적 성과와 발전국가 개념을 동일시하기 쉽지만, 아무리 적절한 발전국가적 구조를 갖추고 있더라도 외부 요인에 의해 경제적 성과는 실패로 나타날 수도 있음을 지적하면서, 아

---

11) Structural Adjustment Program은 IMF와 세계은행과 같은 국제금융기구가 개발도상국에게 융자를 지원하면서 내건 조건으로, 개발도상국의 국가주도의 경제운영을 시장 중심의 운영체제로 바꾸기 위해 긴축재정, 인플레이션 억제, 시장의 탈규제, 무역자유화, 공기업 민영화 등의 일련의 신자유주의적인 개혁을 융자를 받을 수 있는 자격요건으로 부과하였다(Haslam 외, 2009).

프리카도 그러한 경우일 수 있다고 역사적인 근거를 들어 논의하고 있다.

실제로 Mkandawire(2001)가 제시한 World Bank의 자료에 의하면 1967~80년대에 6% 이상의 우수한 경제 성장률을 보이는 27개국 중 10개국이 아프리카 국가이다. 여기에는 광물자원이 많은 가봉, 보츠와나, 콩고, 나이지리아뿐만 아니라 케냐와 코트디부아르 등 인도네시아와 말레이시아보다 약간 더 좋은 경제적 성과를 보이는 국가들도 포함된다. 특히 이들 국가의 성장은 높은 국내 저축률에 의해 뒷받침 되었는데, 실제로 이들 국가 중의 1/3 정도는 1980년에 25% 이상의 저축률을 보여 동아시아의 발전국가와 비견할만하였다. 또한 Van Arkadie(1999)는 이들 국가의 전반적인 거시경제가 첫 번째 오일쇼크 전까지 상당히 안정적이었으며 이로 인해 대부분의 아프리카 국가들이 IMF와 우호적인 관계를 유지하였다고 주장한다.<sup>12)</sup>

따라서 Mkandawire(2001)는 1980년대부터 1990년대에 논의되었던 아프리카 국가들이 발전국가이론을 적용하는 것은 불가능하다는 주장들의 대부분이 실제 발전 사례나 경험에 근거하기 보다는 본래 가지고 있는 이념적 확신과 신념 등에 근거해서 논의되고 있다고 반박한다. 특히 오일쇼크 이후에 아프리카 국가에게 Bretton Woods 기관(IMF와 세계은행)이 권고한 정책들이 지나치게 국가를 사회로부터 분리시키고 무력화시킴으로써, 발전국가에서 요구하는 국가와 기업 간에 호혜적이고 발전적인 관계를 형성하는데 방해하였고 이로 인해 더욱더 발전국가적인 모습을 갖추기 어려웠음을 지적한다. 따라서 아프리카에 발전국가 개념이 선천적으로 불가능한 것이 아니며, 적절한 사회적 설계를 통해 발전국가를 위한 제도적 장치가 아프리카에도 적용될 수 있다고 주장한다.

---

12) Van Arkadie(1999)에 의하면 아프리카 국가들의 개발 재원의 상당부분이 국내 자체적으로 공급되고 있었으며, 국제수지가 합리적인 수준 안에 있었고, 환율도 일정 수준을 벗어나지 않았다. 인플레이션은 오직 때때로만 나타났으며 나타나도 적정한 수준으로만 나타났다고 한다.

## (2) 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의

두 번째 관점은 발전국가 모델 자체의 속성과 관련된 것으로, 대부분의 논의들이 동아시아의 발전국가 모델이 더 이상은 유효하지 않다고 본다. 이러한 주장에는 특히 일본이 심각한 경제 불황에서 벗어나고 있지 못하고 있으며, 2000년 아시아 경제위기 및 2008년 세계 경제위기에 동아시아 국가가 취약성을 보였던 점을 근거로 든다(O' Riain, 2000, Weiss, 2003; Low, 2004; Block, 2008). 이들의 공통적인 관점은 국내 및 국외적인 조건들이 변화함에 따라 동아시아 발전기에 효과적이었던 것들이 더 이상 효과가 없게 되었다는 것이다. 즉 현대의 개발도상국은 세계화, 정보커뮤니케이션 기술 및 지식기반의 경제와 탈규제화 및 새로운 무역체제를 겪고 있어, 동아시아 발전국가 모델의 적절성 및 탄력성에 의문이 든다는 것이다.

이러한 주장은 크게 두 가지 측면에서 정리해 볼 수 있는데 첫 번째는 국외적인 상황, 그중에서도 WTO체제를 중심으로 한 새로운 무역질서이고 두 번째는 주력산업의 변화 즉 제조업의 쇠퇴와 지식기반 산업의 등장과 관련된 논의이다.

### 가) 새로운 무역 질서

첫 번째 WTO 무역질서와 관련된 논의는 동아시아 발전국가 모델을 현대의 개발도상국에 적용할 수 없는 이유가, 개발도상국이 이를 실행할 능력이 없다기보다는, 국제적인 조건이 국가의 활발한 시장 개입 즉 선택적인 산업정책을 막기 때문이라고 주장한다(Deen, 2011; Wade, 2003). Wade(2003)는 우루과이 라운드에서 나온 세 개의 중요한 협정 즉 지적재산권(TRIPs)<sup>13)</sup> 무역관련 투자조치(TRIMs)<sup>14)</sup> 그리고 서비스 교역(GATS)<sup>15)</sup>에 관한 협정들이 동아시아 국가들이 그들의 산업 및 기술 능력을

13) Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights

14) Agreement on Trade-related Investment Measures

15) General Agreement on Trade in Services

성장시키는데 성공적으로 사용해 왔던 많은 산업 정책들을 포괄적으로 불법적인 것으로 만들었다고 주장한다. 이로 인해 Wade는 개발도상국 정부가 사용할 수 있는 정책의 범위 즉 ‘개발 공간(development space)’이 이전에 비해 줄어들고 있음을 역설한다.

TRIPs의 경우 상표권, 저작권, 산업 디자인, 데이터 기밀 및 특허의 보호 등 지적재산권에 대해서 다룬다. WTO 회원국은 이러한 지적재산권에 대해 최소한의 기준을 의무적으로 도입해야 하는데, 이러한 기준에는 특정 유형의 상품에 대해 특허를 거부할 수 있는 국가 능력의 제한, 모든 특허의 20년 보장, 강제 실시(Compulsory Licensing)<sup>16)</sup>를 집행할 수 있는 국가의 권한 등 영토 내에서 특허된 기술이나 상품을 유연하게 사용할 수 있는 정부의 자율권 제한이 포함된다. 이러한 기준들을 어길 시에는 분쟁조정장치(DSM)<sup>17)</sup>에 의한 제재를 받을 수 있다는 점에서 어느 정도 집행의 강제성을 지니고 있음을 알 수 있다. Wade는 이러한 상황이 이전의 동아시아 국가들이 발전기에 활발하게 기술을 향상시키기 위해 사용하였던 전략 즉 역설계(reverse-engineering) 및 모방 등을 불법으로 만들거나, 훨씬 더 어렵게 만들었다고 주장한다. (Wade, 2003)

다음으로 무역관련 투자조치(TRIMs)의 경우 무역과 투자에 관한 왜곡을 줄이는 것을 목표로 하며, 외국기업에게 ‘이행의무(performance requirement)’ 즉 지역 물품 조달 의무, 무역 균형, 수출 의무를 강제하는 것을 금하고 있으며 심지어 공공기관의 국내물품 조달 의무까지 금지하고 있다(Wade, 2003). TRIMs 역시 어길 경우 분쟁조정장치에 의한 제재를 받을 수 있다. 특히 Wade(2003)는 새로운 WTO 회원국에게 허용되는 ‘이행의무’에 대한 해석이 갈수록 더 제한적으로 행해지고 있어서, 개발도상국이 자국의 산업 육성을 위해 사용할 수 있는 개발 공간이 더욱 줄어들고 있다고 주장한다.

---

16) Compulsory Licensing이란 국가가 공익적인 중요성을 가진 상품이나 기술에 대한 특허를 가진 기업에게 이를 다른 회사에게 특허 사용을 허용하도록 강제할 수 있도록 하는 제도를 의미한다(Wade, 2003).

17) Dispute Settlement Mechanism

마지막으로 서비스 무역과 관련된 협정인 GATS의 경우 WTO의 규정을 제조업 교역에서 서비스 교역에까지 확장한 것으로, 기본적으로 국가의 개입을 금지하는 시장자유화를 추구하며 이를 통해 개발도상국이 더 많은 FDI<sup>18)</sup>를 유인할 수 있을 것이라고 본다. 그러나 Wade는 이로 인해 개발도상국이 이전보다 자국의 서비스 산업을 잘 확립된 외국 기업과의 경쟁에서 보호할 수 없게 되었다고 주장한다. 이는 GATS가 모든 WTO 회원국을 동일하게 대해야 한다는 최혜국대우뿐만 아니라 ‘내국민대우(national treatment)’ 즉 모든 외국 서비스 제공자들을 국내기업과 최소한 동일하게 대우해야 한다고 규정하고 있기 때문이다. 또한 정부는 서비스 제공자나 판매점의 수나 장소 등도 제한할 수 없다. 비록 각 정부는 몇 개의 특정 규정 및 부문에 대해서 이러한 의무를 이행하는 것을 면제 받을 수도 있지만 이러한 면제받고자 하는 규정 및 부문에 대한 목록을 협정 도입 전에 제출해야 한다는 점에서 현실적으로는 거의 실효성이 없는 규정이라고 볼 수 있다. (Wade, 2003)

이처럼 Wade(2003)는 우루과이 라운드에서 결정된 세 가지 협정들이 개발도상국 정부의 개발 공간을 심각하게 제한하여 이전의 동아시아 발전국가적 국가들이 사용하였던 산업정책을 사용하기가 어려운 상황에 처해있다고 주장한다.

#### 나) 주력산업의 변화

두 번째 논의는 21세기 즉 현대의 변화된 경제상황에 따라 동아시아 발전국가 모델의 실효성이 낮아졌다는 관점이다. Evans(2008)는 21세기의 경제는 20세기의 발전국가가 경험했던 시기와 달리 제조업의 중요성이 감소하고 서비스업의 전략적인 역할이 증가하고 있기 때문에, 20세기의 방식 즉 기계생산에 기반을 둔 제조업의 확장으로는 본래 의도한 대로 폭넓은 노동자 계급을 만들고 일반 국민들의 행복수준을 증가시키기에 충분할 만한 번영을 가져다주기 어렵다고 본다. 따라서 21세기에 발전하

---

18) Foreign Direct Investment

기 위해서는 이에 맞게 접근 방식을 변화시켜야 하는 것이다.

Evans는 21세기는 “비트주도(bit-driven)성장” 시기로 아이디어와 정보가 중요하며, 경제 성장과 생산성 향상은 아이디어의 양 및 이를 이용할 수 있는 사람들의 능력에 달려있다고 본다. 그런데 이러한 아이디어를 창출하고 활용할 수 있는 인적자원의 능력은 민간부문에 의한 투자로는 최적수준에 도달하기 어려운데 이는 인적자원을 육성하는 것의 사회적 이득이 개인의 이득보다 커 민간부문은 지속적으로 과소 투자하게 되기 때문이다. 따라서 Evans는 21세기의 발전국가는 이러한 인적자원에 대한 불충분한 투자를 보충하기 위해 기존의 20세기 발전국가적 모델에 덧붙여서 아이디어와 지식창출을 위해 지식에 대한 폭넓은 접근성을 보장하는 제도적 능력을 갖추어야 하며, 특히 이를 위해 시민사회와 보다 폭넓게 연결되어야 하고, 시민의 민주적인 참여를 유도할 수 있는 민주적 숙의(deliberation)를 위한 제도적 장치를 갖추어야 한다고 본다. (Evans, 2008)

그런가 하면 O' Riain(2000)은 국제화된 경제상황에 초점을 맞추어, 동아시아 발전국가 모델이 현대에 적절하지 않다고 평가한다. 즉 그는 1997년 외환 위기에서 드러났듯이 동아시아의 발전국가 모델인 “관료적 모델(bureaucratic model)”은 현대의 국제화된 상황에 취약하며, 따라서 현대에는 아일랜드와 이스라엘과 같이 포스트-포드주의(Fordist)의 생산 및 혁신 네트워크를 육성하고 국제 투자를 이끌어오며 이러한 지역 및 세계의 기술 및 비즈니스 네트워크를 연결하는 것 등을 수행할 수 있는 “유연한 발전국가(flexible developmental state)”가 더 효과적이라고 언급한다(O' Riain, 2000). 그는 이러한 주장의 근거로서 아일랜드 정부의 소프트웨어산업 육성을 위한 유연한 발전국가 모델을 분석하고 있으며, 이러한 모델이 상당한 산업 발전 및 일자리 창출에 도움이 되었음을 지적한다. 이와 비슷한 맥락에서 미국의 숨겨진 발전국가적 모습을 밝힌 Block(2008)의 경우에도 동아시아 발전국가 모델에 대비되는 미국의 발전국가 모델을 발전적 네트워크 국가(Developmental Network State)라고

명명하면서, 새로운 첨단 지식산업 육성을 위해서는 이러한 발전적 네트워크 모델이 더 적절함을 주장하고 있다.

정리하자면 이들 선행연구는 발전국가 모델의 적용가능성에 대해 실제 최근 개발도상국 중 발전국가 모델을 적용한 국가의 정책결과를 바탕으로 직접적으로 분석하기 보다는 이론적 논의와 역사적 논의를 바탕으로 논의하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 최근의 변화된 무역상황 및 경제상황과 관련하여 논의되고 있는 부분은 앞으로 본 연구에서 한국의 발전국가 모델의 적용가능성을 논의할 때 중요한 부분으로, 어떠한 점에서 이러한 주장들이 타당한지 또는 이러한 우려를 극복 또는 피할 수 있는지에 대해서 논할 필요가 있다. 이에 대해서는 뒤에 실제 사례를 바탕으로 자세하게 논하도록 하겠다. 다음으로는 이러한 논의의 바탕이 되는 발전국가론에 대해 정리하고자 한다.

## 1.2 발전국가론

한국과 대만을 비롯한 아시아 국가들의 성공적인 발전 경험은, 일본의 경험을 바탕으로 Chalmers Johnson이 정립한 ‘발전국가(developmental state)’라는 개념으로 구체화되었다. Johnson(1982)은 일본의 MITI<sup>19)</sup>라는 기관을 중심으로 1925년에서 1975년까지의 일본 정부의 산업정책을 분석하였으며, 일본의 발전국가 특징을 다음과 같이 4가지 요소로 정리하였다.

첫 번째 요소는 작고 비용이 적게 들지만 주어진 체제 내에서 최고의 경영 능력을 갖춘 엘리트 국가 관료이다. 이들은 개발되어야 할 산업을 발견하고 선택하며(산업 구조 정책), 선택된 산업을 빠르게 발전시킬 수 있는 최선의 수단을 탐색 및 선별하고(산업 합리화 정책) 이렇게 지정된 전략적인 부문의 경제적 건강성 및 효과성을 보장하기 위해 경쟁을 지도한다.

---

19) Ministry of International Trade and Industry

두 번째 요소는 각 관료들이 효과적으로 일을 추진하고 실행하기에 충분한 권한을 보장하는 정치 체계이다. 정부의 입법 및 사법 기관의 기능은 “안전밸브”로 제한되어야 하며 특히 발전국가의 우선순위를 왜곡할 수 있는 다양한 이익집단으로부터 관료집단을 보호해야 한다.

세 번째 요소는 국가가 경제에 개입할 때 시장 순응적인 (market-conforming) 방법을 활용하는 것이다. 이러한 시장 순응적인 국가 개입의 예시에는 ㄱ) 통화정책만큼 직접적인 영향력을 가진 정부금융 기관 설립 ㄴ) 세금 인센티브의 광범위한 사용, 정확한 목표 설정 및 시기적절한 개혁 ㄷ) 전체경제를 위한 목표와 가이드라인을 제공하는 방향 제시적인 계획 ㄹ) 다양한 관점을 교환하고 정책을 점검하며 피드백을 수집하고, 차이점을 좁힐 수 있는 다양하고 공식적이며 지속적인 포럼 확립 ㅁ) 정부의 기능을 다양한 사적 기관에 분배, 위험이 큰 분야에 있어서 공기업과 사기업의 성격이 결합된 공기업에 대한 광범위한 의존 ㅂ) 정부의 의해 수행되거나 지원되는 R&D 사업 ㅅ) 발전목표를 성취하기 위한 정부의 허가권한 사용 등이 있다.

마지막 네 번째 요소는 MITI와 같은 선도 기관(pilot agency)이다. 이러한 산업정책을 조정하는 기관은 적어도 계획, 에너지, 국내 생산, 국제 무역 및 재정정책의 일부분(자본공급과 세금정책과 관련해서)을 다뤄야 한다. 이러한 조직의 주요한 특징은 작은 크기와 정부 기금의 간접적인 통제를 통한 자율성의 획득, ‘싱크 탱크’로서의 기능, 미시 수준에서 산업 정책의 집행을 위한 수직적 구조 및 민주적인 내부 구조가 있다.

Johnson(1999)은 이러한 발전국가를 “국가와 민간부문이 상호이득이 되는 관계에서 국가는 발전적 목표를 민간부문은 회사의 존립을 이룩하기 위해 서로를 이용하는 것”을 의미한다고 정의한다. 이로 인해 발전 국가가 제대로 작동할 경우 국가 관료도 일반 경영진도 다른 한 쪽을 지배하거나 우세할 수 없다고 주장한다.

이러한 Johnson의 논의 후에 여러 학자들에 의해 같은 맥락에서 한국과 대만을 비롯한 신흥 공업국(홍콩과 싱가포르 포함)의 경제성장 경험이



분석되었으며(예를 들어, Amsden 1989; Wade 1990; White 1998; Haggard 1990; Evans 1995 등) 이를 통해 발전국가론이 보다 정립되었다. 특히 Evans(1995)는 “배태적 자율성(embedded autonomy)”이라는 개념을 통해서, 발전국가에서 국가와 사회의 관계가 어떠해야 하는 가를 보다 자세히 설명하였는데, 국가는 정보를 획득하고 정책을 효과적으로 실행하기 위해 사회의 밀도 깊은 네트워크에 “잠겨있어야(embedded)” 하지만 동시에, 잘못된 지대추구나 사적인 이익에 포획되지 않고 필요한 공공재(collective goods)를 제공하기 위한 “자율성(autonomy)”을 가져야 한다고 분석하였다. 따라서 발전국가가 사회변혁적인(transformative) 목표를 달성하기 위해서는 일관되고 능력을 갖춘 국가 기관이 이러한 배태적 자율성을 갖고 민간 기업과 밀접히 연관되는 것이 중요하다고 강조하였다.

이처럼 다양한 논의를 갖고 있는 발전국가론은 실제 각 국가들의 발전 사례를 중심으로 정리되었기에 하나의 일관된 개념으로 정의되기는 어렵다. 다만 Rapley(2007)는 이들 발전국가론의 공통적인 성격을 다음과 같이 정리하고 있다.

- 1) 국가는 발전을 최고 우선순위로 하고, 투자를 최대화하기 위해 국민들이 성장의 혜택을 포기하도록 장려한다.
- 2) 국가는 민간 재산권과 시장에 자신을 헌신한다.
- 3) 국가는 땅을 재분배하고 노동자들을 억압하여서 낮은 임금을 유지한다. 그럼으로써 투자를 유인하고자 한다.
- 4) 국가는 자신을 사회로부터 단절시켜서, 고도로 전문화된 기술 관료들이 민간부문에 규율을 부과할 수 있는 자율성을 제공한다.
- 5) 국가는 시장을 광범위하게 지도하고, 투자 흐름에 대해 강력한 권한을 행사한다. 이때 다양한 수입 제한을 사용하고, 산업과 농업 간에 상호작용 관계를 규제하며, 경제의 유인체계를 변화시키고, 기술적인 변화를 촉진하며, 선별된 유아 산업 (infant

industry) 을 육성하며, 선별된 산업을 제외하고 나머지는 외국  
의 경쟁에 노출시킨다.

6) 국가는 인적자본 형성에 집중적으로 투자하는데, 특히 기술  
및 공학 기업 등 현대 산업에 필요한 분야의 성장에 집중적으로  
투자한다.

그런가하면 Ayee(2013)는 발전국가를 연구하는 학자들이 다음의 네 가  
지 요소를 발전국가의 공통적인 특징으로 인정하고 있다고 정리한다.

- 1) 발전을 향하여 집중된 정치적 리더십(Fritz & Menocal, 2007;  
Musamba, 2010)
- 2) 능력을 갖추고, 자율적인 (그러나 배태된) 관료 (Evans, 1995)
- 3) 국가 기관(주로 선도 기관(pilot agency)을 의미)과 주요한 산  
업 자본가 사이에 호혜적이고 공생적인 관계(Johnson, 1982,  
1987)
- 4) 성장을 촉진하는 성공적인 정책 개입(Wade, 1990; Beeson,  
2004)

이들 논의를 요약하자면, 발전국가는 발전을 최우선으로 여기고 지속적  
인 경제성장을 자신의 정치적 정당성의 근거로 여기며(Castells, 1992) 이  
를 실현할 수 있는 충분한 발전적 구조 즉 경제정책을 현명하고 효과적  
으로 집행할 수 있는 제도적, 기술적, 행정 및 정치적인 능력과 이를 뒷  
받침하는 자율성을 갖고 있으며(Mkandawire, 2001; Evans, 1995), 이를  
민간부문과의 밀접한 관계에서 발전적 역할을 수행하기 위해 사용하는  
국가로 정의할 수 있다(Brautigam, 1996; Routley, 2012). 따라서 발전국가  
라는 의미는 이념적, 제도적 및 정치적인 의미를 모두 가지고 있다고 할  
수 있다(Ayee, 2013).

이러한 발전국가론의 논의 중 선별적인 산업에 광범위하게 개입하여 수

출시장을 위해 성장시키고자 하는 측면은 보다 이전에 제기된 유아산업 모델(infant industry model)에 기반하고 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

### 1.3 유아산업모델

유아산업모델은 Friedrich List에 의해 처음 제기된 것으로, List는 국가가 선두 국가(당시의 영국)를 따라잡아, 규제되지 않는 경쟁에 문을 열기 전에, 먼저 그들의 경제를 보호하고 육성해야 한다고 주장한다. 그는 이러한 주장을 19세기 중반의 세계 경제상황을 바탕으로 제시하였는데, 그에 따르면 실제 세계 경제는 아담 스미스가 주장하는 것과 같이 “세계 정책적인(cosmopolitical)” 성격 즉 평등한 세계가 아니며 다분히 “정치적인 경제(political economy)”로서 최소한의 국가 아래 최대의 자율성을 가지고 사업하는 기업가라는 추상적인 개념을 실제 세계에 까지 일반화하는 것은 가능하지 않으며, 이러한 개념화는 영국만을 경제적인 우위로 이끌 것이라고 주장한다. 따라서 실제 세계에서 국가들이 영국을 따라잡기 위해서는 최소한의 국가가 아닌, 보다 적극적인 국가로서 그들의 경제를 먼저 보호하고 육성해야 한다는 것이다. 이러한 List의 주장은 다양한 형태로 여러 국가에서 사용되었는데, 실제로 List의 이론은 19세기 후반 독일에서 상당한 영향력을 발휘하였으며, 이를 통해 독일은 산업화 전략에 있어서 국가의 개입에 상당히 기반하고 있었다. 몇몇 유럽 국가들도 비슷한 모델을 사용하였으며, 가장 최근에 이러한 모델을 적용한 것이 바로 일본, 한국 대만 등으로 이들 국가에 의해 유아산업모델은 발전국가모델에 이르게 된다. (Rapley 2007)

유아산업모델의 주장은 앞서 논의한 발전국가의 논의와 일치하는데 정리하자면 다음과 같다. 유아산업모델은 국가주의와 보호에 중점을 두고 있는데, 제 3세계 국가에서 새로운 산업을 육성하기 위해서는 다음과 같은 국가의 개입이 필요하다고 주장한다. 먼저 국가는 새로운 산업을 육

성하기 위해 대출, 세금 및 농산품의 판매를 통해 획득한 자본을 전략적인 부문에 제공해야 한다. 이는 자본의 필요가 민간 금융 부문의 능력의 한계를 초과하기 때문이다. 또한 공학자, 기술자, 경영자에 필요한 인적 자본을 축적하기 위해, 국가는 엘리트의 자녀들뿐만 아니라 일반 국민들을 위한 교육에 광범위하게 투자해야 한다. 덧붙여서 국가는 국내 기업이 제 1세계로부터 수입한 생산 기술을 획득하고 적용하며 변형하기 위해 필요한 학습 기간을 가질 수 있도록 외국 기업과의 경쟁으로부터 국내 기업을 보호해야 한다. 게다가 국가는 지역 생산자를 위한 국내 시장을 일정 기간 동안 보호함으로써 그들이 소비자들이 선호하는 확립된 생산자가 될 수 있도록 기회를 주어야 한다. (Rapley 2007)

이러한 유아산업모델의 특징에 최근 발전국가의 경험이 덧붙여져서 강조되는 점은 이러한 보호가 해당 기업이 수출을 위해 필요한 능력을 개발하기 위해, 일정 기간 후에는 제거되어야 한다는 것이다. 이러한 시간적 한계는 기업이 얼마나 오랫동안 그들이 그들의 능력을 신장할 수 있는지 알 수 있게 한다. 더욱이, 유아산업모델의 주창자들은 정부가 경쟁력을 갖춘 기업들은 지원하되 비효율적인 기업들은 망하도록 두어야 한다고 주장한다. 즉 국가가 시장을 억압하거나 대항하는 것이 아니라 지원하고 향상시켜야 한다는 점이다. 그러므로 유아산업모델을 실행하는 공무원들은 민간 기업에게 규율을 행할 의지가 있어야 하며 이로 인해 사회적 압력으로부터 단절될 수 있을 만큼 ‘강력’해야 한다. (Rapley 2007)

이처럼 발전국가론의 상당부분이 유아산업모델의 기본적인 개념에 근거하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 즉 비록 각 국가가 발전정책을 실행하는 모델은 다를지라도(일본, 한국, 대만의 경험이 서로 약간씩 다르듯이) 국가가 새로운 산업을 육성하기 위해서는 단순히 시장에 맡겨서는 안 되며, 적극적이고 선별적으로 시간적 한계를 가지고 개입해야 한다는 점을 전제하고 있다는 점에서 그러하다.

## 2. 정책 전달(Policy Transfer) 이론

Dolowitz와 Marsh(2000)는 정책전달의 과정을 분석하기 위해 일련의 질문들로 구성된 모델을 제시하고 있다<표 1>. 본 연구에서 논의하고자 하는 바가 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 적용되었으며, 이러한 적용의 결과가 무엇인지를 분석하는 것이라는 점을 고려하였을 때 이러한 정책 전달과 관련된 이론 및 개념을 이해하는 것은 중요하다. 이는 Dolowitz와 Marsh(2000)가 언급한 것처럼 정책 전달 과정 자체가 설명이 필요한 종속변수이자 정책의 결과에 영향을 미치는 독립변수이기 때문이다. 이들이 제시한 모델은 아래의 표에서 나타나듯이 여섯 개의 질문들로 구성된다.

첫 번째로 다룰 질문은 “누가 정책전달 과정에 관여하였는가?”이다. Dolowitz와 Marsh(2000)에 의하면 누가 정책과정에 참여하였는가를 분석하는 것은 정책 전달이 일어난 정도 또는 해당 국가가 어느 정도까지 정책 전달 과정에 참여할 수 있는지와 관련된 실질적인 질문과 연관된다. 사실 일반적으로 인식되는 것과 달리, 정책 전달에 참여한 한 국가가 정책을 빌리는 입장이 될 수도 있고 정책을 빌려주는 입장이 될 수도 있으며 이러한 역할은 결코 고정적인 것이 아니다. 따라서 정책 전달 과정에 누가 어떻게 참여하였는가를 보다 면밀히 분석하는 것이 중요하다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책전달에 참여하는 정치적 행위자를 아홉 개의 주요 유형으로 나누고 있다. 여기에는 선출된 공무원, 정당, 관료 및 공무원, 압력 집단, 정책 기업가 및 전문가, 컨설턴트, 싱크탱크, 다국적 기업과 초국가 및 비정부 기구들을 포함한다. 특히 최근에 들어 IMF나 UN 등의 국제기구가 정책 전달과정에 있어서 정책결정자에게 조건부 용자를 통해 직접적으로 영향을 미치거나 컨퍼런스와 보고서 등을 통해 간접적으로 정보를 제공하는 등의 영향력을 확장하고 있기 때문에, 에티오피아의 사례를 분석할 때도 이러한 국제기구들의 영향력은 없는지

<표 1> Dolowitz & Marsh 정책 전달 모델

왜 정책이 전달되었는가? 연속체 원해서.....해야 해서			누가 정책전달 에 관여했는 가?	무엇이 전달되었는 가?	어디로부터?			전달 정도	정책전달 제약요인	정책전달 입증방법	정책전달 이 정책실패 를 야기한 이유
자발적	혼합	강압적			과거	국내	국외				
교훈 획득 (완전 합리성)	교훈 획득 (제한 합리성)	직접 시행	선출 공무원	정책 (목표) (내용) (수단)	내부적	국가 정부	국 제 기 구	복사	정책 복잡성	미디어 (신문/ 잡지) (TV/ 라디오)	정보 불충분 전달
	국제적 압력 (평판) (합의) (인식)		관료 공무원	프로그램	국제적	시 정 부	지역적 국가 지역 정부	본 보 기	과거정책	보고서  (권한있음) (권한없음)	불완전 전달
	외부 효과		압력집단	제도		지역 당국		혼합	구조·제도 실 현 가 능 성	컨퍼런스	부적절한 전달
	조건부 (용자)		정당	이념				영감	(이념) (문화적	회의/방문	

	(기업 활동에 대한 조건부)								유사성) (기술/ 경제) (관료)	
	의 무 사 항		정책기업가 / 정책전문 가	태도/ 문화적 가치					언어	언급 (문자) (구두)
			컨설턴트 싱크탱크 다국적기업 초국가기구	부정적인 교훈			과거 관계			

분석하는 것이 중요하다. (Dolowitz & Marsh, 2000)두 번째로 다룰 질문은 “무엇이 전달되었는가?”이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 정책 전달 시 전달 될 수 있는 것을 8개의 항목 즉 정책 목표, 정책 내용, 정책 수단, 정책 프로그램, 제도, 이념, 아이디어, 태도 및 부정적인 교훈으로 나누고 있다. 특히 이들은 정책(목표, 내용, 수단 포함)과 프로그램 구별의 중요성을 강조하고 있다. 이는 정책은 정책 결정자가 취하고자 하는 정책 방향을 나타내는 보다 폭 넓은 의도에 관한 언급이라면 프로그램은 그러한 정책을 실행하고자 하는 구체적인 행동 수단을 의미하기 때문이다. 즉 전반적인 정책 목표와 수단을 수용한다고 하더라도 이를 구체적으로 실현시키는 프로그램은 다양할 수 있다. 따라서 정책 전달 분석 시 그 구체적인 양상은 다를지라도 보다 상위의 정책목표 등이 전달된 것은 아닌지 분석하는 것이 필요하다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

세 번째로 다룰 질문은 “어디로부터 교훈을 이끌어왔는가?”이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 정책 결정자들이 교훈을 얻을 수 있는 원천을 거버넌스의 세 가지 수준 즉 국제, 국내 및 지역으로 나누고 있다. 특히 국가 수준의 정부는 자신의 국가 안에 있는 다른 지역 정부로부터 교훈을 이끌어 올 수도 있으며, 다른 국가의 국가 수준의 정부뿐만 아니라 지역 정부로부터도 필요한 정책적 아이디어를 얻을 수 있다. 즉 세 가지의 수준이 같은 수준끼리만 정책을 주고받는 것이 아니라 서로 다른 수준 간에도 이러한 정책 전달이 가능한 것이다. 최근에는 국제기구를 통해서도 정책적 교훈이 전달 또는 강압적으로 부과될 수 있다. (Dolowitz, Marsh, 2000)

네 번째로 다룰 질문은 “정책 전달은 어느 정도로 이루어졌는가?”이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책 전달의 정도를 다음과 같이 네 가지로 나누고 있다.

- 1) 정책 복사: 직접적이고 완전한 정책 전달
- 2) 본보기: 정책이나 프로그램의 기반이 되는 아이디어의 전달
- 3) 혼합: 여러 다양한 정책을 혼합

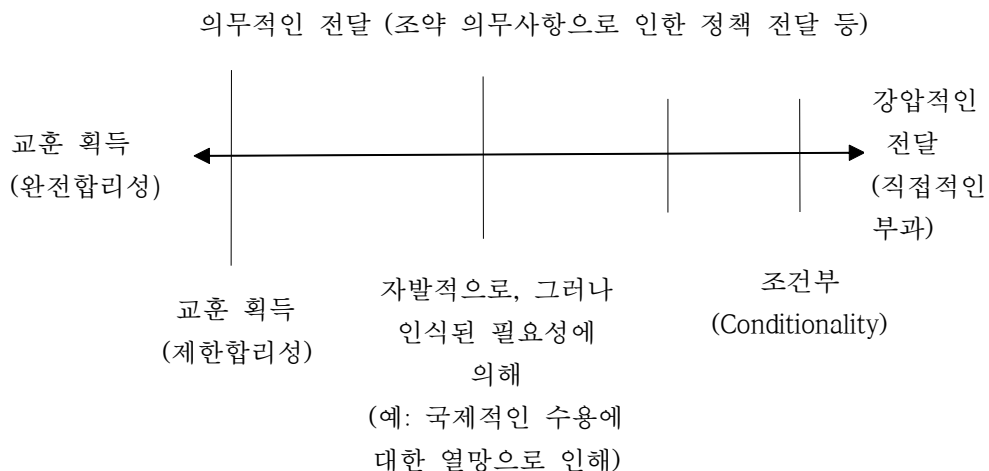


4) 영감: 다른 정책 기구에 있는 정책이 정책변화에 영감을 주었지만, 최종적인 정책 산물은 실제로는 원래 정책을 이용하지는 않음

Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책 전달의 정도는 앞에서 언급한 것처럼 누가 정책 전달에 관여하였는지, 그리고 정책형성의 어느 단계에서 정책 전달이 이루어졌는지에 영향을 받는다고 주장한다. 즉 정치가들은 빠른 해결책을 원하기에 정책을 복사하기 쉽지만 실제 정책을 집행하는 관료들은 보다 혼합적인 접근을 취할 수 있다. 또한 정책의제설정에서는 다른 국가의 정책을 본보기로 삼는 수준이 적당하지만 정책대안을 결정하고 집행하는 단계에서는 여러 정책을 혼합하거나 복사하는 것이 더 적절할 수 있다고 언급한다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

다섯 번째로 다룰 질문은 “왜 정책이 전달되었는가?” 이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책 전달의 이유가 자발적인 교훈 획득과 강압적인 전달로 단순하게 구분될 수 있는 것이 아니기에, 이 둘 사이의 연속체 안에 어느 지점에 존재하는 것으로 봐야 한다고 주장한다<그림 1>. 즉 정책 전달과정에는 대부분 자발적인 부분과 강압적인 부분이 모두 존재한다는 것이다.

<그림 1> 교훈 획득에서 강압적인 전달까지



특히 정책 결정자가 다른 정치 체계로부터 교훈을 얻고자 할 때, 보통

완전한 합리성을 가정하여 정책결정자가 정책과 관련된 모든 사실을 면밀히 분석하여 적용할 수 있다고 가정하지만, 실제로는 제한된 합리성만 갖고 있기에 완벽한 정보를 바탕으로 정책을 전달하는 것이 어렵다고 본다. 또한 비록 초국가 기구나 국제원조기구가 수여국 정부의 의지에 반하여 강압적으로 정책을 선택하도록 할 수도 있지만, 그러한 극단 이외에도 국제체제의 회원으로서 의무적으로 정책을 선택하는 것과 같은 자발적이면서도 어느 측면에서는 강압적인 정책전달도 존재한다고 본다. 덧붙여서 이러한 정책 전달 동기는 정책전달이 일어나는 상황과 시간의 경과에 따라 변화할 수 있으며, 전달 과정에 참여하는 행위자의 유형에 따라 달라질 수 있다고 주장한다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

마지막으로 다룰 질문은 “정책전달이 왜 정책실패를 야기하였는가?”이다. 대부분의 연구들이 정책전달의 성공사례만을 다루는 데 비해 Dolowitz와 Marsh(2000)는 어떠한 요인이 정책전달의 실패를 야기하는지 분석하는 것이 중요하다고 주장한다. 이러한 분석을 통해 정책 전달의 성공과 실패에 영향을 미치는 것이 무엇인지 분석할 수 있기 때문이다. 이처럼 정책전달이 실패하는 원인으로 Dolowitz와 Marsh(2000)는 세 가지의 요인을 제시하고 있다. 첫 번째는 정책을 빌리는 국가가 해당 정책 또는 제도가 원래 국가에서 어떻게 운영되었는지에 대한 정보가 부족하여 실패한 경우로 “정보 불충분 전달”이 원인이다. 두 번째는 정책 전달은 일어났으나, 정책 또는 제도가 원래 국가에서 성공적으로 운영되는데 있어서 핵심적이었던 요소가 전달되지 못해 실패한 경우로 “불완전 전달”이 원인이다. 세 번째는 정책을 전달하는 국가와 전달 받는 국가 간에 경제, 사회 및 정치적인 차이에 대해 충분히 고려하지 못하여 실패한 경우로 “부적절한 전달”이 원인이다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

Dolowitz와 Marsh의 이와 같은 정책전달 모형을 바탕으로 보다 체계적으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 전달되었는지를 분석하고자 한다. 특히 이러한 정책전달 과정에 대한 분석이 가축산업 장려 정책의 결과와도 어떠한 관련이 있는지도 함께 분석하고자 한다.

### 3. 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책

#### 3.1 산업정책에 관한 논의

Rodrik(2007)은 산업정책을 경제 성장을 위해 경제를 보다 다각화하고 재구조화하기 위한 “경제적 자기 발견의 과정(process of economic self-discovery)”으로 정의하고 있다. 그에 따르면 경제성장은 일반적인 경제학 이론이 가정하는 것처럼 비교우위로부터 기인하기 보다는 산업 다각화로부터 기인한다. 이는 Imbs와 Romain Wacziarg(2003)의 연구결과로 뒷받침되는데, 이들이 전 세계의 산업 부문별 집중 및 다각화 정도를 분석한 결과, 경제가 성장할수록 산업 다각화가 늘어나다가 아주 높은 수준의 소득이 달성되어야지 만이 전문화가 이루어지는 것으로 나타났다. 즉 전문화로 대표되는 “비교우위”에 의해서 경제가 성장하기 보다는 다양한 영역으로 경제가 다각화되는 것이 경제성장과 관련이 있음을 보여주었다. 특히 이러한 발견은 소득이 증가할수록 새로운 수출 상품의 숫자가 증가하다가 줄어드는 U자형 모습을 보인다고 분석한 Klinger와 Lederman(2006)의 연구를 통해서도 뒷받침된다. (Rodrik, 2007)

따라서 Rodrik(2007)은 산업정책은 이러한 경제적 다각화를 위해 민간부문과 정부가 전략적인 협력을 하는 상호적인 과정이며, 기업으로부터 생산적인 부문의 기회와 제약은 무엇인지 정보를 끌어오는 것이자 이에 걸맞는 정책 이니셔티브를 형성하는 과정이라고 주장한다. 특히 그는 이러한 산업정책이 두 가지 중요한 시장 실패 즉 정보의 외부성과 조정의 외부성으로 인해 그 필요성이 뒷받침되고 있다고 주장한다.

정보의 외부성이 산업 부문에서 문제가 되는 이유는 “어떤 새로운 상품이 자신의 국가에서 낮은 비용으로 생산될 수 있는가” 하는 “비용구조”를 발견하기 위한 기업가의 노력이 정보의 외부성으로 인해 보상받기 어렵다는 점에서 기인한다. 따라서 자발적으로는 이러한 기업가의 노력이 충분한 정도로 발휘될 것을 기대하기 힘들며 따라서 새로운 산업으

로의 다각화도 제한된다. 따라서 정부는 “당근과 채찍” 정책을 통해 초기 기업가에게 적절한 인센티브와 성과를 위한 기준설정을 통해 이러한 노력을 유인하는 것이 필요하다.

조정외부성은 수익을 내는 동시다발적인 대규모 투자를 위해서는 산업의 상·하부 간의 동시적인 투자가 필요하지만 그 누구도 서로 먼저 하지 않으면 투자가 시작되기 어렵고 이로 인해 수익성이 높은 사업이 발전하지 못하는 상황을 지칭한다. 따라서 이러한 상황에서는 정부가 산업의 상·하부 중 어느 쪽이든 개입하여 투자를 시작함으로써 다른 기업들이 투자하도록 유도하는 것이 필요하다. 특히 이러한 조정외부성은 새로운 산업이 규모의 경제의 성격을 띠거나 투입물이 쉽게 거래될 수 없는 상황일 때 더 잘 나타난다. 이러한 상황에서 Rodrik(2007)은 대부분의 개발도상국은 서로 다른 기업들의 투자 및 생산 결정을 조정할 조직화된 민간 부문이 없는 경우가 많아, 정부의 역할이 더욱 요구된다고 본다.

그러나 이와 같은 산업정책에 대해 반대하는 입장은 정부가 보통 정보의 부족으로 인해 조정의 실패를 찾아내거나 새로운 지식의 파급효과를 낼 산업을 육성할 만한 능력이 없다고 주장한다. 이로 인해 정부의 결정이 배분적 효율성을 저해하고 투자자와 관료들에게 왜곡된 유인체계를 제공할 수 있다는 것이다. 특히 산업정책에 대한 의견은 재정자원이 심각하게 제한되어 있고 아직 몇 개의 핵심적인 제도들이 행정 능력과 더 나은 유인체계를 갖추는 것이 필요한 저소득 국가에 대하여 더욱 극명하게 나뉜다. 이는 객관적인 정부에 대한 지표를 확인하였을 때 대부분의 저소득 및 중 저소득 국가들이 정부 효과성, 투명성, 책임성 등에서 많이 뒤쳐져 있다는 것을 보았을 때 더욱 그러하다. 따라서 반대론자들은 비록 이러한 국가들이 심각한 시장 실패에 직면하고 있더라도, 정부가 공공의 복지를 증가시키는 방향으로 시장에 개입할 수 있는 능력이 있는 지에 대하여 의문을 제기한다. (Altenburg, 2010)

따라서 이러한 맥락에서 보았을 때 에티오피아 정부의 산업정책은 그

필요성은 인정할 수 있으나 그 효과성에 대해서는 충분한 검토가 필요함을 확인할 수 있다.

### 3.2 에티오피아 정부의 산업정책 및 가죽산업 장려 정책

에티오피아 정부의 산업정책 및 가죽산업 장려정책에 관한 선행연구에는 Altenburg(2010) 및 UNIDO(2012)와 같은 원조기관에서 작성한 보고서가 있다. 특히 Altenburg(2010)는 에티오피아 정부의 산업정책의 배경과 이념 및 실제 정책 형성과 실행에 관해 정리하고 가죽산업과 화훼산업 사례를 바탕으로 산업정책의 두 가지 형태를 비교하여 분석하고 있으며, UNIDO(2012)의 경우에는 UNIDO에서 추진하는 가죽 산업 촉진 프로그램을 바탕으로 에티오피아의 가죽산업 및 이와 관련된 정부의 정책을 개괄적으로 설명하고 있다. 이외에도 에티오피아 정부가 반 가공 가죽의 수출을 억제하고 완제품 수출을 촉진하기 위해 실시한 반 가공 가죽 제품에 대한 세금 정책의 효과에 관해 분석한 연구가 있다(Zhao, 2014).

Atlenburg(2010)는 에티오피아 정부의 산업정책의 전반적인 정책 형성 및 실행이 소득수준에 비해 상대적으로 효과적으로 이루어지고 있으며, 산업정책의 선택과 적응에서 유연성과 실용주의적 모습을 보이고 있다고 평가한다. 특히 그는 가죽산업의 경우에는 전통적인 의미에서의 산업 정책 즉 정부가 직접 선별적으로 산업을 선택하여 육성하는 모습을 보이고 있지만, 무분별한 지대추구로부터 자유로우며 특별한 개인적 이득을 위해 사용되지 않고 있다고 분석하였다. Zhao(2014)의 경우에는 이론적인 복지(welfare) 프레임워크와 부분균형(partial equilibrium)모델을 이용하여 에티오피아 정부의 수출 세금 정책을 분석하였으며, 이를 통해 수출 세금 정책이 157만 USD의 효율성 손실을 가져왔으나, 일자리 및 외국인직접투자(FDI)의 상당한 증가를 가져왔음을 고려하였을 때 적절한 정책이었다고 평가한다.

이러한 선행연구를 통해 에티오피아 정부의 산업정책의 이념 및 집행

내용이 발전국가적 모습과 닮아 있음을 확인할 수 있으며, 그 효과에 대해서도 부분적으로나마 확인할 수 있다. 그러나 특정하게 한국의 발전국가 모델과 어떠한 점에서 유사하거나 차이점을 가지는지, 그리고 그 정책효과가 보다 포괄적으로 가죽산업의 산업구조 전환 및 성장에 어떻게 영향을 미쳤는지에 관해서는 확인할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 한국의 발전국가모델이 에티오피아에서 어떻게 적용되었으며 이러한 정책이 어떠한 결과를 낳았는지를 보다 포괄적이고 분석적으로 평가하고자 한다.

### Ⅲ. 한국의 발전국가 모델

앞에서 동아시아 발전국가 모델의 전반적인 특징 및 이론적 배경을 살펴보았다면, 이번 장에서는 이를 기반으로 한국의 발전기 즉 1960년대부터 1980년대 후반까지의 산업정책을 정치, 제도 및 정책수단의 관점에서 구체적으로 정리하고자 한다. 이를 바탕으로 한국의 특수성을 첨가한 한국형 발전국가 모델을 정리한다.

#### 1. 정치적 기반

발전국가의 경우 앞에서 언급한 것처럼 정치적인 리더십이 중요한데, 정치적 최고 결정권자가 발전을 최우선순위로 설정하고, 지속적인 경제 성장을 정치적 정당성의 근거로 여기는 것이 필요하다. 특히 이러한 정치적 리더십은 정부 관료들이 효과적으로 일을 추진하고 실행할 수 있도록 충분한 자율성 및 권한을 보장해야 할뿐만 아니라, 이익집단에게 포획되지 않도록 관료집단을 보호해야 한다.

한국의 경우에 이러한 확고한 정치적 리더십은 박정희 정권 때 두드러지게 나타났다. 박정희 대통령의 경우 경제발전을 최우선 과제로 보았으며, 이를 위해 행정부에 모든 권력을 집중시키고 사회의 주요 집단을 중앙정부의 감시 아래에 놓아 경제발전에 유리한 방식으로 통제하였다. 국회는 무력화되었으며, 중앙정보부는 국외·국내의 정보를 수집하고 여당과 긴밀한 관계를 유지하며 사회 전체를 감시하였다. 농업 부문은 농업협동조합의 장이 중앙 정부에 의해 임명되도록 규정함으로써 통제하였다. 노동 분야도 모든 노동조합들이 해체되고 대한노총이 산업별로 재구성되었으며 조직체 자체가 정부의 보조를 받아 정부의 통제 아래에 놓였다. 이러한 통제를 통해 정부는 임금을 안정화시켰으며 이는 산업화 초기 기업들이 값싼 노동력에 기반 한 수출 주도 성장 국면에 쉽게 들어갈 수 있게 하였다. (Haggard, 1990)

특히 박정희 정권은 농업과 노동 부문뿐만 아니라 기업가들에게도 강력한 권한을 행사하여 정부의 기업에 대한 우월성을 보여주었다. 실제로 박정희 정권은 1960년 새로운 정권을 세운지 얼마 되지 않아, ‘불법자 산축적에 관한 법’을 통해 많은 유망한 기업가들을 ‘암묵적인’ 방법(예를 들어 정치적 연줄을 사용하는 등)을 통해 부를 축적하였다는 이유로 감금 및 자산 압수의 위협을 가하였다가 ‘기업을 통해 국가에 봉사’ 하겠다는 명목, 즉 정부가 지정한 산업에 새로운 기업을 설립하고 정부에게 주식을 기부하겠다는 것을 약속하도록 한 후에 풀어주었다(Chang, 1993). 이를 통해 박정희 정권은 시작부터 기업가적 에너지를 성장을 촉진하는 활동으로 연결시키고자 노력하였으며 기업가도 국가에 비해 종속적인 역할이라는 기본적인 패턴을 확정하였다(Sakong and Jones, 1990). 또한 당시 기본적으로 기업이 사용할 수 있는 자본이 국유 은행을 통해서만 조달될 수 있었기에 정부는 지속적으로 기업의 활동에 강력한 권한을 행사할 수 있었다.

또한 박정희 대통령은 집권 당시 달마다 개최된 수출진흥확대회의 및 월간경제동향보고회에 매년 참석하여 정치적으로 수출에 대한 강조 및 경제개발에 대한 강력한 의지를 표명하였다. 실제로 월간경제동향 보고회의 경우 1965년 1월부터 1979년 말까지 총 146회가 개최되었는데, 단 한차례를 제외하고 모두 참석하였다. 박헌주(2013)에 의하면 이러한 대통령의 지속적인 참석은 경제개발에 대한 대통령의 열의를 보여주어 관료 사회를 일깨우고 지대추구 행위를 최소화하도록 하였으며, 회의를 주관하는 경제부총리의 위상을 높여 여타 장관 및 부처들의 반발이나 근거 없는 방해로부터 경제기획원의 경제개발계획의 수립 및 집행을 보호하여, 효과적으로 진행 될 수 있도록 하였다. 특히 박정희 대통령은 경제기획원에 광범위한 권한과 자율권을 부여하여 실력 있는 기술관료들이 효과적으로 경제개발정책을 계획 및 조율할 수 있도록 하였다. (박헌주, 2013)

이처럼 정치적 리더십의 발전에 대한 관심과 의지의 표명 및 전폭적인



지지는 관료집단이 효과적으로 경제발전정책을 수행할 수 있도록 하는 정치적 기반을 제공하였다. 또한 정치적 리더십에 의한 권력의 행정부로의 집중화는 정부를 사회로부터 단절시켜, 관료들이 민간부문에 규율을 부과할 수 있는 자율성을 제공하였다.

## 2. 제도적 기반

발전국가는 산업정책을 효과적으로 수립하고 집행하기 위한 제도적 기반으로선도 기관을 별도로 갖는 경우가 많다(일본의 MITI; Johnson, 1989, 대만의 경제안정위원회; Haggard, 1990). 이러한 기관은 산업정책을 효과적으로 조정하기 위해, 산업과 관련된 다양한 부문에 대한 폭넓은 권한이 필요하며, 간접적인 자금지원 등을 통해 타 부처 및 정부기관으로부터 자율성을 확보할 수 있어야 한다. 또한 관료가 민간부문과 밀접하게 연계되면서도 포획되지 않고 규율할 수 있는, 즉 배태적 자율성을 가질 수 있는 제도적인 기반을 갖추는 것이 중요하다.

### 2.1 선도 기관(Pilot agency)

한국의 경우 이러한 선도 기관으로서 1961년 6월에 경제기획원을 설립하여 1994년까지 유지하면서, 경제개발정책의 수립 및 집행을 조정하도록 하였다. 특히 박정희 정권 당시 경제기획원은 경제개발 5개년 계획을 구체화하고 집행을 조정하는 역할을 맡았다(박헌주, 2013). 경제기획원은 다른 부처로부터 핵심적인 기능을 가져왔는데, 예산국으로부터는 예산에 대한 권한을, 부흥부로부터 계획에 대한 기능을 이관 받았으며 해외 차관과 외국인 직접 투자를 관장하는 기능도 가졌다. 또한 통계국을 흡수하여 정보수집능력을 향상시켰다. 이처럼 경제 기획원은 다양한 경제발전과 관련된 기능들을 결합시키고 집중시켰다. (Haggard, 1990)

특히 경제기획원에 예산과 계획에 대한 두 가지 기능이 집중됨으로써,

더 효율적으로 경제개발정책을 수립 및 추진할 수 있었는데, 이는 예산과 계획이 서로 상충된 이해관계를 가져 갈등을 빚을 수 있는 부분을 미연에 방지하였기 때문이다. 예산의 경우에 보통 단기적인 재정 안정성에 더 관심을 두고, 계획의 경우 보통 장기적인 투자에 더 관심을 두기 때문이다. 한국은 이러한 기능들을 하나의 기관에 부여함으로써 일본이나 프랑스와 같은 ‘산업 정책 국가’ 들이 겪은 부처 간 갈등을 피할 수 있었다. (Chang, 1993)

또한 경제기획원은 장관이 부총리로 승격되는 등, 경제정책과 관련해서 모든 관련 부처들을 조율할 수 있는 권한을 가져, 부처 간 조정의 중심점으로서의 역할도 수행하였다. 실제로 경제부총리는 경제부처의 장관들<sup>20)</sup>이 경제정책을 승인하여 국가재건 최고회의 혹은 국무회의에 상정하거나 비공식적 논의 기구인 경제장관조정회의에 회부하는 등의 기능을 하는 경제장관회의의 ‘의장’ 으로서 경제정책을 조정하는 공식적인 권한을 갖고 있었다(박헌주, 2013). 특히 경제기획원의 예산 작성과 경제정책에 대한 검열·계획·조정에 관한 기능은 국회에 의해서도 관여를 받지 않아 경제정책 결정을 거의 독점할 수 있었다(Haggard, 1990).

덧붙여서 경제기획원은 다른 정부 부처들과 달리 기본적으로 특정 이해단체를 기반으로 하는 부처가 아니기 때문에 사회집단이나 이해관계로부터 독립성을 가지고 있었으며, 이를 통해 다른 부처에 비해 국가의 광범위하고 장기적인 개발 목표들을 추구할 수 있었다(박헌주, 2013).

## 2.2 배태적 자율성(Embedded autonomy) 기반

Evans(1995)가 언급한 것처럼 정부가 효율적으로 정책을 집행하기 위해서는 민간 기업과 밀접히 연관되되 이들에게 필요할 시에는 규율할 수 있는 제도적 기반을 갖는 것이 필요하다.

---

20) 당시 경제부처 장관에는 경제기획원 장관, 재무부, 상공부, 농림부, 건설부, 교통부, 체신부, 노동부, 보건사회부 및 과학기술처 장관 등이 해당되었다(박헌주, 2013).

### (1) 배태성(embeddedness) 기반: 수출진흥확대회의 및 기업 연합체

한국 정부의 경우 기업의 상황과 밀접하게 연계된 정보는 달마다 열린 수출진흥확대회의를 통해 얻을 수 있었다. 이 회의에는 장관, 고위 관료, 경제학자, 무역협회 대표, 그리고 대기업의 대표들이 참여하였으며, 다방면으로 정보를 교환할 수 있는 장이었다(Haggard, 1990). 이 때 그리고 뒤따르는 점심만찬 등을 통해 대기업 대표들은 정부 고위 관료와 경제정책에 관해 의논할 수 있는 정기적인 기회를 갖고 있었다(Sakong, Jones, 1980). 이러한 회의를 통해 부문별로 수출 목표를 설정하였으며, 이때 민간 부문의 수출업자들의 조직망이 상공부 및 대한무역진흥공사(KOTRA)와 밀접한 협조관계를 유지하며 수출 목표를 책정하는 데 정부와 협력하였다(Haggard, 1990).

특히 정부의 ‘지원을 받는’ 산업에 속한 모든 기업들은 달마다 수출진흥확대회의에 수출 성과에 대해 보고해야 했을 뿐만 아니라 다른 영역에서의 성과에 대해서도 보고할 의무를 가졌다(Chang, 1993). 이러한 보고 의무는 정부에 의해 강력하게 규율되었는데, 만일 보고를 하지 않거나 의도적으로 거짓된 보고를 할 경우에는 벌금형에 처해지거나 심한 경우 감옥형을 받을 수도 있었다(Chang, 1993). 이로 인해 한국 정부는 우선순위 부문의 산업에 속한 기업들의 상황과 관련하여 최신의 정보를 기업으로부터 직접 자세하게 얻을 수 있었으며, 이를 기반으로 지원 대상 기업을 선별하고 지원의 지속 여부를 결정하는 등 효과적인 산업 정책의 수립과 실행에 핵심적으로 활용하였다.

또한 기업가들은 정부와 회의를 통한 직접적인 의견 교환뿐만 아니라 기업의 연합체를 통해서도 의견을 전달하였다. 즉 전국경제인연합회(Federation of Korean Industries) 및 한국무역협회(Korean Traders Association) 등은 정부의 경제정책에 대한 기업들의 생각을 전달하는 주요한 매개체의 역할을 하였다. 실제로 1974년에 한국무역가연합은 정부에게 167개의 공식적인 제안을 제시하였는데 아중 76%가 적어도 부분적

으로는 받아들여졌다(Sakong, Jones, 1980).

(2) 자율성(autonomy) 기반: 성과에 기반 한 지원 제공 및 외화, 중간재 통제

산업정책에서 중요한 것은 국가가 각 우선순위 산업에서 지원 대상 기업을 선별하는 기준이 성과에 근거해야 하며, 성과가 좋지 않은 기업에 대해서는 이를 중단할 수 있는 자율성을 가져야 한다는 점이다. 보통 국가가 한 번 지급하기 시작한 혜택은 정치적인 압력 때문에 중단하기가 힘들기 때문에, 우선순위 산업에 대한 지원이 비효율적인 기업에게 돌아가거나, 별다른 정책적 성과 없이 지원만 지속될 수 있는 위험이 있다. 이러한 측면에서 한국 발전기 정부는 지원 대상 기업을 성과에 근거하여 선별하고(KDI & MERI, 2013) 지원하고 있는 기업의 성과가 좋지 않을 시에는 지원을 중단할 수 있는 의지와 권한을 갖고 있었다(Khan, 1989; Amsden, 1989; Shapiro & Taylor, 1990).

이러한 규율은 앞서 언급한 것처럼 지원을 받는 모든 기업이 자신의 성과에 대해 정확하게 보고해야 하는 의무가 있었기에 더 효과적으로 시행될 수 있었다. 또한 뒤에서 설명할 정책수단인 정책금융, 조세감면 등의 혜택이 발전기 기업에게 핵심적인 자금원이었던 상황과 정부의 강력한 외화 통제 및 핵심 중간재 산업(석유, 석탄, 가스, 전기, 철강, 비료 등)의 공기업 운영으로 인해 기업이 정부의 규율을 따르지 않기 힘들었던 상황이 있었기에 가능했다. 특히 정부의 이러한 규율은, 각종 산업 선진화 전략과 함께, 기업들이 그들의 기술적 능력을 신장하는데 있어서 강력한 유인체계로 작동하였다(Chang, 1993).

실제로, 이러한 규율이 적용되어 비효율적인 기업들이 국가에 의해 정리된 사례가 존재한다. 1960년대 후반 투자 붐으로 인해 생긴 비효율적인 기업들을 정부가 합병, 매각, 청산 등을 통해 정리한 것이다. 1969년부터 시작한 이러한 조치는 1972년 8.3조치로 끝나게 되었는데, 이 조치

를 통해 모든 사채는 은행에 신고 되어 3년 거치 5년 균등 분할 상환되도록 하였다. 이를 통해 모든 사채 용자가 순간 동결되었으며, 사채금융의 이자율과 채무의 주식화도 줄어들게 되었다(Chang, 1993). 이 후에도 1970년대의 과다한 투자로 인한 중화학 공업 부문의 생산과잉을 정리하기 위해 정부가 주도하여, 승용차(기아), 선박 디젤 엔진(대우), 전자교환 방식(삼성, 금성, OPC, 대우), 전자중장비(효성, 쌍용, 콜론), 발전설비 기업 등의 기업들을 정리하거나 각자 다른 부문에 산업에 특화하게 하고, 각 개별 기업들을 합쳐 공기업을 설립하는 등 정부가 시장에 적극적으로 개입하였다(Chang, 1993).

특히 Chang(1993)은 한국의 재벌이 집단적으로는 정치적으로나 경제적으로 강력하고 특혜를 누릴 수 있었지만, 개별적으로는 국가의 이러한 규율을 피할 수 없었다고 주장한다. 이는 정부에게는 ‘누가’ 산업을 운영하는가 보다 ‘어떻게’ 운영하는지가 더 중요하였기 때문에, 성과가 좋지 못 할 시에는 다른 재벌에게 해당 산업 운영 권한이 넘겨질 수 있었기 때문이다. 특히 당시 재벌은 거대 복합기업으로서 관련 사업의 어느 부문으로든 사업을 확장할 수 있어, 특정 산업을 지배적으로 유지하기 어려웠다는 측면에서 더욱 그러하다. 따라서 이러한 국가의 성과중심의 지원체계는 기업들이 효율성을 유지하도록 하는 강력한 유인체계로 작동하였다. (Chang, 1993)

### 3. 정책수단

발전국가는 시장에 광범위하게 개입하여 선별된 유아 산업을 육성하며 이를 위해 경제적 유인체계를 변화시키고 투자 흐름에 대해 권한을 행사하는 등 시장을 광범위하게 지도한다.

한국의 경우에도, 산업정책은 기본적으로 우선순위 산업을 결정하고, 이 결정된 산업에 대하여 정부가 상당한 지원을 제공하는 방식으로 전개

되었다. 비록 이러한 산업정책은 시기별로 그 특징을 달리하였지만 대부분의 한국의 주요 산업들은 어느 단계에선가 우선순위 산업으로 지정되어 국가의 상당한 지원과 통제를 받았다(Chang, 1993). 즉 우선순위 산업에 속한 기업들은 배정된 정책금융과 정부투자 자금 및 외화를 얻는데 우선권을 갖고 있었으며 조세 및 무역상의 특혜를 받을 수 있었다. 하지만 이에 대한 대가로 각 기업들은 기술(생산방법 상품), 진입, 생산시설 확장, 가격 등에서 국가의 통제를 받았다(Chang, 1993).

또한 기본적으로 정부는 수출 주도의 성장을 추구하여, 우선순위로 설정된 산업이 내수시장보다는 수출에 집중하도록 유인체계를 제공하였다. 따라서 각종 금융 · 조세 · 외환 부문에서 수출을 지원하였으며 이 외에도 다양한 지원정책을 통해 수출이 극대화될 수 있도록 하였다.

특히 정부는 개별산업육성법을 제정하여 각 우선순위 산업에 대한 지원을 보다 구체적으로 명시하였다. 비록 후에 공업발전법을 제정하여(1986년) 산업별, 업종별 지원체계에서 기술개발, 인력, 입지 등 기능별 지원체계로 전환하고자 노력하였지만, 기본적으로 각 개별 산업에 필요에 맞게 다른 정책수단을 활용하는 등 개별산업에 대한 고려는 지속되었다(Chang, 1993). 1960~1970년대 제정된 8개의 주요 산업육성법의 내용을 정리한 것은 다음과 같다<표 2>.

<표 2> 산업육성법의 주요내용

	기계 (1967)	조선 (1967)	전자 (1969)	석유 화학 (1970)	철강 (1970)	비철 금속 (1971)	섬유 (1979)
규제							
진입제한	○	○	○	○	○	○	○
시설규제							
설치표준	○	○					
시설확장 승인				○	○		○
국내생산시설	○		○				

이용유인							
생산규제					○	○	○
원재료수입규제	○	○	○		○	○	
생산표준 조사	○		○				
기술수입규제				○	○		
가격통제	○	○	○	○	○	○	○
<b>보고와 조사</b>							
산업합리화							
산업합리화 계획	○	○	○	○			○
연구개발							
연구개발 보조	○		○	○	○	○	
합작연구개발			○				
금융지원							
특별자금	○	○	○		○	○	○
금융지원	○	○	○		○	○	○
보조							
직접보조	○					○	
공고요금 할인	○			○	○		
조세지원							
특별감가상각	○			○		○	
조세감면	○	○	○		○	○	
특별산업단지	○		○	○			○
행정지원							
해외활동 지원			○		○		
원재료구입					○	○	
생산자단체	○	○	○				○

자료: Chang(1993)

이러한 육성법은 각 산업에 속하는 기업들에게 다양한 규제 및 정부 지원의 법적인 근거를 제공하였다. 특히 이들 육성법에서 모든 산업에 공통적으로 적용되는 사항이 진입제한 및 보고와 조사<sup>21)</sup>임을 알 수 있는데, 이러한 규제를 어길 시에는 벌금과 감옥형으로 처벌하는 등, 다양한

21) 앞에서 언급한 것처럼 여기서 말하는 보고와 조사는 우선순위 산업에 속하는 기업들이 수출을 비롯한 영역에서의 성과에 대해 보고해야 하는 의무를 뜻한다(Chang, 1993).

지원에 대한 대가로 매우 엄격한 제한 및 성과 모니터링을 실시하였다. 본 연구에서는 이와 같은 우선순위 산업의 선정 및 많은 산업에 공통적으로 적용된 진입제한, 금융지원, 조세지원, 보호적 무역정책, 수출지원 제도 및 경제개발 5개년 계획을 대표적인 정책수단으로서 살펴보고자 한다.

### 3.1 우선순위 산업

특정 산업을 우선순위 산업으로 지정하는 것은 한국 발전기 초기부터 시작되었다. 첫 번째 경제개발 5개년 계획(1962-1966)에서부터 시멘트, 비료, 정유가 ‘기반(basic)’ 산업으로 지정되었다. 두 번째 경제개발 5개년 계획(1967-1971)에서는 화학철강, 기계 산업이 ‘우선순위’ 산업 분야로 지정되었다. 세 번째와 네 번째 경제개발 5개년 계획(1972-1981)에서는 특별히 1973년 1월 ‘중화학공업 육성에 중점을 두는 중화학공업정책을 선언’ 하는 등 중화학 공업에 대한 강조를 통해 비철금속, 조선 및 전자산업이 ‘우선순위’ 산업 목록에 추가되었다. 이러한 관행은 다섯 번째 및 여섯 번째 5개년 계획(1982-1991)에서도 계속되었으며 이 기간 동안 기계 산업, 전자, 자동차, 화학, 조선 및 다양한 첨단기술 산업 즉 반도체, 신소재 및 생명공학 등이 ‘우선순위’ 산업으로 지정되었다. (Chang, 1993)

### 3.2 진입제한

한국 정부는 ‘지나친 경쟁’ 이 ‘사회적 낭비’ 를 가져올 수 있다고 보았다. 특히 생산성이 높은 부문 중에 규모의 경제를 갖고 있는 산업이 많다고 보았으며, 1980년대 초의 중화학공업의 문제도 너무 많은 기업이 참여함으로써 규모의 경제가 부족해서 일어난 것이라고 보았다(Chang, 1993). 따라서 한국 정부는 이러한 산업 부문이 경쟁력을 갖추기 위해서



는 최소한의 생산 효율성을 갖는 규모를 갖도록 보장하는 것이 중요하다고 보았다. 이를 위해 기업들은 최소한의 생산 효율을 갖는 규모의 공장을 짓도록 지도 받았으며, 이는 각 기업들이 낮은 생산시설 이용으로 인해 손해를 보지 않도록 가능한 빨리 수출하게 만들었다(Chang, 1993). 또한 정부는 만일 기업들이 최소한의 효율적인 규모보다 작다고 생각될 시에는 국가 주도 또는 지원 하에 합병을 추진하였으며, 대표적인 예로 1965년에 두 개의 자동차 제조 기업이 합병한 사례 및 1969년에 다섯 개의 PVC 기업들이 합병한 사례가 있다(KDB, 1981). 덧붙여서 규모의 경제가 있는 기업일수록 더 높은 매몰비용이 발생하여 가격 할인경쟁에 참여하기 쉬운 경향이 있다고 보아, 이러한 부문의 산업에 진입과 생산시설 확장을 규제하였다.

### 3.3 정책 금융

한국 정부는 초기 경제개발 단계에서 산업화에 요구되는 중장기 자금공급을 위해 정부에 의한 금융기관을 설립하였다. 이 중에서도 개발금융기능을 수행하는 은행으로서 산업은행이 있었으며, 한국은행을 재무부의 통제 아래 있게 하였다. 한국은행은 경제기획원과 재무부가 작성한 발전 계획안에 따라 운영되었으며 정책금융을 받을 수 있는 산업 부문을 지정할 수 있는 권한을 갖고 있었다(Haggard, 1990). 이 외에도 중소기업 대상 대출에 특화한 은행으로서 중소기업은행(1962), 자영업자에 대한 특화은행으로서 국민은행(1963), 기업의 수출입 관련 외환서비스 특화기관으로서 한국외환은행(1967), 주택금융 특화은행으로 한국주택은행(1969) 등이 정부 주도로 설립되었으며 1990년대에 민영화가 되기 전까지 소유 지배구조와 실제 경영에 있어서 정부에 의해 관장되었다(KDI, MERI, 2013). 또한 국민투자기금을 설치하여 국내의 금융자본을 중화학공업에 집중적으로 지원하였다.

이러한 금융기관을 바탕으로 정부는 수출 촉진, 유아 산업 육성 등의

정책목적을 달성하기 위해 정책금융 즉 금리 및 융자기간 면에서 우대하거나 자금가용성 면에서 우선적으로 공급하는 일련의 신용조절체계를 정책수단으로 활용하였다(이병기,1998). 이러한 정책금융은 자금가용성이 기업의 생사를 좌우하는 경기 침체기에도 일반금융에 비해 빠르게 성장하는 모습을 보여 주었는데, 이는 심지어 전반적인 자금 가용성이 제한될 때에도 우선순위 산업에 자금이 보장되었음을 보여준다(Chang, 1993). 이러한 정책금융의 정확한 규모에 대해서는 다양한 추정치가 존재하는데 <표 3>, 이러한 자료에 의하면 1970년 대 국내신용 대비 정책금융의 규모는 40~60% 정도로 전체 금융시장 자원배분의 절반에 달하는 수준이었다(KDI, MERI, 2013).

<표 3> 정책금융 규모 추정치

연도	김병주 · 박영철		정운찬		Sakong	김준경	OECD	
	금액 (10억 원)	국내신용 대비 (%)	금액 (10억 원)	국내신용 대비 (%)	국내신용 대비 (%)	국내신용 대비 (%)	금액 (10억 원)	국내신용 대비 (%)
1972	-	-	-	-	45.1	-	-	-
1973	-	-	-	-		48.9	-	-
1974	-	-	-	-			-	-
1975	-	-	2,027	51.0			-	-
1976	-	-	2,601	53.8			-	-
1977	-	-	3,616	60.5	50.2		-	-
1978	3,356	38.5	5,578	64.0			-	-
1979	4,367	36.9	8,183	69.2			-	-
1980	6,335	37.8	-	-			-	-
1981	8,802	40.0	-	-	-	-	-	
1982	-	-	-	-	-	40.8	7,720	28.0
1983 ~ 1986	-	-	-	-	-		-	-
1987 ~	-	-	-	-	-		30.9	-

1989								
1990	-	-	-	-	-		15,386	15.9
1991	-	-	-	-	-		18,535	15.7
1992	-	-	-	-	-	-	22,836	17.3
1993	-	-	-	-	-	-	22,285	15.0
1994	-	-	-	-	-	-	24,965	14.2
1995	-	-	-	-	-	-	25,404	12.7

자료: KDI, MERI (2013)재인용, 김병주·박영철(1984), p.354. 정운찬(1986), p.210. Sakong(1993), p.35. 김준경(1993), p.136. OECD(1996), p.45. 국내신용은 한국은행, 「경제통계연보」, 각 연도.

특히 이러한 정책금융은 경제발전 초기에 강력한 정책수단이었는데, 이는 규모에서 볼 수 있듯이 국내신용의 상당한 부분을 차지하였을 뿐만 아니라, 시중 금리에 비해 낮은 수준의 이자율을 유지하였기 때문이다 <표 4>. 특히 산업화 당시 수출업자에게 이러한 정책금융이 제공되었는데 이를 통해 수출 기업은 얼마든지 단기 신용 대부를 받을 수 있었다. 중앙은행으로부터 자동적으로 재할인되기 때문에 생산 전 과정의 비용 및 수출용 원자재 등의 구매에 사용될 수 있었다. 특히 내국신용장 제도<sup>22)</sup>라는 혁신을 통해 납품업자에게도 금융의 혜택이 제공되었다. 이러한 제도적 혁신으로 소기업들도 수출에 참여하기 쉽게 하였다. (Haggard, 1990)

<표 4> 일반금리와 정책금리 간의 차이

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1993
회사채수익률(A)	14.0	24.6	20.1	30.1	14.2	16.5	16.2	12.6
사채이자율(B)	58.8	50.8	41.3	45.0	24.0	18.8	18.6	15.1

22) 국내의 원자재 또는 완제품 공급자가 수출입업자에게 원자재 및 상품을 인도한 후에 수출업자의 수출이행이나 타 채무와는 관계없이 내국신용장에 의하여 대금을 은행으로부터 영수할 수 있도록 하는 제도이다. 이 제도에 의하여 수출용자재 공급자는 현행무역관리면에서 ① 무역금융 혜택과 ② 기초원재료납세증명서 발급을 통한 관세환급의 실현 ③ 부가가치세 영세율 인정 ④ 공급자에게 수출실적을 인정해 주는 등 수출지원을 위해 시행되는 제도이다. [네이버 지식백과] 내국신용장제도 (매일경제, 매경닷컴)

수출금융(C)		6.5	6.0	9.0	15.0	10.0	10.0	10.0	8.5
산업은행시설자금금리(D)		11.0	12.0	12.0	20.0	12.0	12.0	12.0	9.5
일반금융과 정책금융의 금리차이	A-C	7.5	18.6	11.1	15.1	4.2	6.5	4.2	4.1
	A-D	3.0	12.6	8.1	15.0	2.0	4.5	4.0	3.1
	B-C	52.3	44.8	32.3	30.0	14.0	8.8	18.6	15.1
	B-D	47.8	38.8	29.3	25.0	12.0	6.8	6.6	5.6

자료: 이병기(1998), 한국은행, 「조사통계월보」 각호, 산업은행,  
「조사월보」, 각호

### 3.4 조세 감면

한국 정부는 정책금융과 마찬가지로, 주요산업을 우대하여 산업육성 및 수출증대와 같은 정책목표를 달성하기 위해, 대상 기업의 세금을 면제해 주거나 그 규모를 감면하여 주었다. 이러한 조세감면은 조세감면규제법 법인세법 및 소득세법 등 소득세와 관련된 것들이 대부분이다(이병기, 1998). 특히 수출업자는 수출판매에 대한 조세감면 및 수출생산에 사용되는 투입물에 대한 간접세 및 원재료나 자본장비의 구입에 대한 관세에 대해 감면을 받았다(이병기, 1998). 또한 1975년부터 시작된 중화학공업에 대한 특별감가상각을 포함한 국내조세유인과 법인세 감면 또한 중화학공업에 대한 자본투자를 증대시키는 중요한 정책이었다(이병기, 1998).

이러한 정부의 조세감면의 한 사례인 법인세 감면비율을 1960년대 후반부터 1980년대 후반까지 살펴보면 다음과 같다<표 5>.

<표 5> 법인세 감면비율

(단위: 억 원, %)

연도	1966	1967	1971	1976	1980	1981	1982
징수	108	159	587	1,712	4,852	5,941	7,813
감면	25	32	122	602	3,142	4,912	4,788
감면 비율	23.1	20.4	21.5	35.2	64.8	82.7	61.3

연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
징수	8,637	9,235	11,267	11,914	16,824	22,474
감면	2,975	1,311	1,542	1,799	2,625	2,734
감면 비율	34.4	14.2	13.7	15.1	15.6	12.2

자료: 이병기(1998)

위의 <표 4>에서 드러나듯이, 조세감면을 통한 조세유인은 70년대부터 증가하여 1981년에 절정에 달해 전체 징수액 중 감면액의 비율이 82.7%에 이르렀다가 다시 1980년대 후반에 접어들면서 줄어드는 것을 볼 수 있다. 특히 이러한 조세유인의 증가는 1970년대 중화학공업화가 추진되었던 것을 고려하였을 때, 중화학공업화에 대한 자본투입을 유인하는 중요한 정책수단으로 사용되었음을 확인할 수 있다.

### 3.5 보호적 통상정책

발전국가가 유치산업을 보호하는 것과 같은 맥락에서, 한국 정부 또한 관세 및 비관세 장벽을 이용하여 경쟁에 취약한 산업 및 전략산업을 보호하였다. 특징적인 것은 모든 부문에 관세율이 높기 보다는 수출산업과 수입비경쟁 산업에 대해서는 낮은 보호를 하고, 수입경쟁 산업과 수출입 경쟁 산업에 대해서는 상대적으로 높은 보호를 하는 등 산업별로 차별적인 보호를 하였다는 점이다(이병기, 1998). 이러한 관세체계를 차등관세 체계(Tariff Escalation System)이라고 하는데, 이러한 관세체계를 통해 산업보호 및 수입을 조절하고자 하였으며(장진민, 2008), 특히 소비성 수입 완제품에 대해서는 높은 관세장벽 이외에도 수입 물량 제한 및 수입 공탁금 제도, 잠정 관세 그리고 수입 청원 과정의 복잡성 등의 비관세 장벽을 세워 적극적으로 보호하였다(Haggard, 1990). 이로 인해 소비성 수입 완제품 분야의 수출이 극적으로 확대될 수 있었다.

실제 1975~1995년간의 주요 산업에 대한 국내 생산자가격에 의한 부가

가치가 보호가 없는 국제가격에 의한 부가가치를 초과하는 비율을 나타내는 산업별 실효보호율(Effective Protection Rate(EPR))을 살펴보면<표 6>, 산업별로 보호 정도에 극명한 차이가 존재함을 확인할 수 있다. 또한 이러한 보호는 1980년에 정점을 찍었다가 점점 낮아지고 있음을 확인할 수 있다. 실제로 정부는 1980년대 초반부터 점진적으로 수입 금지 품목의 폐지 및 관세율의 인하 등의 개방정책을 실시하였다(KDI&MERI, 2013).

<표 6> 주요산업의 실효보호율(Corden 방법에 의해 산출)

(단위: %)

	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1990	1993	1995
가공식품	17.4	-12.2	-52.2	-48.5	-48.1	-43.5	-40.1	-33.3	-32.4
음료 및 연초	-24.5	-32.1	-6.4	-7.2	-13.0	-32.8	-21.7	-29.4	-29.0
건축재료	-3.8	7.8	44.9	41.0	34.0	-0.7	34.0	38.5	26.9
제 1 중간재	-16.9	-13.3	-22.2	-20.5	-37.4	-20.5	-37.0	-19.2	-15.6
제 2 중간재	15.2	27.4	28.5	27.0	20.1	11.2	24.8	13.3	13.3
비내구 소비재	-27.6	29.1	36.1	38.3	33.0	8.3	11.2	7.4	6.4
내구 소비재	52.6	40.4	55.3	24.4	13.1	16.6	25.1	16.2	10.8
기계류	-0.1	11.3	62.6	40.7	23.2	12.4	24.2	17.7	10.9
수송기계	25.6	54.9	99.1	51.2	46.7	42.9	49.3	25.2	18.8
제조업 전체	-3.8	11.0	22.8	19.8	11.1	0.9	10.0	6.1	4.4

자료: 홍성덕(1997)

### 3.6 수출 지원 정책

앞에서 언급한 정책금융과 조세감면 이외에도 정부는 다양한 수출진흥 정책을 추진하였다. 무엇보다 관세부문에서 통관절차를 간소화하기 위해 보세구역설정, 지정관세제도, 화주 직접신고제도 및 통관수수료 차등 적용을 시행하였으며, 관세부담을 경감하기 위해 관세의 분할납부, 징수유예 등의 통관제도를 운용하였다(KDI, 2012). 외환관리 측면에서 정부는 특히 발전기에 외환의 구매 및 판매를 철저히 통제하여서, 선택적으로 허용하였는데, 실제로 상업적 목적을 제외하고는 외환을 소유하는 것이 불법이었다(Chang, 1993). 특히 수출을 진흥하기 위한 외환관리 제도로

내국신용장제도, 보증신용장제도, 상사외화보유제도 및 상업목적의 해외 여행경비, 해외지사의 설치비 및 유지비를 수출을 위한 외환으로서 인정해 주는 제도를 시행하였다(KDI, 2012).

이 외에도 수출보험제도, 수출실적별 우대조치, 종합무역상사에 대한 지원정책, 원자재우선수입권 및 원자재 수입 금융 특혜, 해외지사 설치의 지원제도, 수출물품 구매업 신고제도 및 수출 조합 제도 등이 있다(KDI, 2012). 또한 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 설치를 통하여 해외 각 지역의 시장 정보 파악 등 해외에 진출하고자 하는 기업들에게 필요한 정보를 제공함으로써 국내 기업들의 수출 시장 판로 개척을 도왔다.

### 3.7 경제개발 5개년 계획 수립

한국 정부는 1962년 제 1차 경제개발 5개년 계획으로 시작하여 이후 제 6차 경제개발 5개년 계획에 이르기까지 중장기적이고 포괄적인 경제개발 목표를 담은 계획을 수립하였다. 비록 초반에는 계획 수립에 사용되는 통계 데이터의 질이 낮거나 기획부처 공무원의 기술적 역량은 부족하였으나, 후에는 보다 신뢰할 수 있는 자료 즉 국민계정이나 투입-산출표 등이 사용되었으며, 관련 부처 및 외국 자문단<sup>23)</sup> 등도 참여하여 보다 효과적이고 정교화 되었다(박헌주, 2013). 또한 계획의 수립과정에서 전국적인 정책공청회를 개최하여 개발정책 및 대안을 마련하고자 하였으며, 이를 통해 정부의 정책에 대한 국민의 공감과 지지를 이끌어내고자 하였다. 특히 이렇게 공표된 계획은 정부 정책에 대해 민간부문에게 주는 명확한 신호로서, 민간부문이 이를 고려하여 자신의 활동을 계획할 수 있도록 하는 이정표의 역할을 하였다.

이러한 5개년 개발계획은 3단계로 이루어져 있으며 총 2년 정도가 소요

---

23) 제 2차 경제개발 5개년계획에는 미국 경제국(Economic Division of the United States Operation Mission), 네이션 자문단(Nathan Advisory Delegation), 독일정부 자문단(Advisory Delegation of the German Government) 등 외국인 전문가들의 참여가 확대되었으며 아델만의 총량모형이 중추적인 역할을 했다(박헌주, 2013).

되었는데, 준비 단계부터 다양한 경제계 인사 및 정부출연연구소 등과 함께 공개토론회를 개최하였다. 그 후에는 경제기획원의 요청에 맞춰 다양한 특별 작업반이 구성되어 부문별로 계획을 작성하였다. 마지막으로 경제기획원의 정책조정작업반은 이러한 부문별 계획들을 취합하고 이들이 장기적인 목표의 관점에서 상응하는지 및 목표들이 상호 균형을 이루고 있는지 등을 점검 및 조정하였다. (박헌주, 2013)

덧붙여서 5개년 개발계획은 집행에 대해서 모니터링과 후속조치를 받도록 하였으며 특히 1981년에 경제기획원 산하에 심사분석국을 설립함에 따라 예산과 평가가 연결되었으며, 이를 통해 후속조치의 효과성과 강제성을 높일 수 있었다. 정부는 중요한 사업 301개를 선택하여 월단위로 그 성과를 모니터링하고 평가했으며, 그 중에서도 중요한 40개 단위 사업들은 더 집중적으로 평가하였다. 이러한 평가의 결과는 경제기획원에 의해 취합 및 정리되어 대통령에게 보고되었으며, 필요한 경우에는 시정조치가 내려지기도 하였다. (박헌주, 2013)

#### 4. 한국의 발전국가 모델 정리

앞선 논의를 바탕으로 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도 및 정책수단의 측면에서 정리하면 다음과 같다<표 7>.

<표 7> 한국의 발전국가 모델

<p>정치적 기반</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 정치적 리더십이 경제개발을 최우선 가치로 여기며 정치적 정당성의 근거로 여김</li> <li>2) 권력의 행정부로 집중과 이를 통한 관료들의 민간부문 규율 자율성 보장</li> <li>3) 선도 기관에 대한 광범위한 권한과 자율권 부여</li> <li>4) 정치적 리더십의 경제개발에 대한 관심과 지지 표명을 통한 관료 지대추구 행위 제한: 수출진흥확대회의 및 월간경제동향 보고회 매회 참석 등</li> </ol>
---



## 제도적 기반

### 1) 선도 기관: 경제기획원

- 예산, 계획, 통계 기능 보유 및 경제개발정책의 수립 및 집행 조정
- 경제기획원의 장관을 ‘부총리’로 승격, 경제정책을 조정하는 공식적인 권한 부여
- 이해단체로부터 독립성을 갖고 있어 광범위하고 장기적인 개발 목표 추구 가능

### 2) 배태적 자율성 기반

#### 가. 배태성 기반: 수출진흥확대회의 및 기업 연합체

- 수출목표 설정 시 정부와 기업 협력
- 지원 수혜 기업의 수출 및 성과 보고 의무화를 통한 정보 획득
- 기업 연합체를 통한 기업 의견 획득

#### 나. 자율성 기반: 성과 기반 지원 제공 및 외화, 중간재 통제

- 성과에 따라 지원 제공 및 지원 중단 의지와 권한 소유
- 외화 통제 및 중간재 산업의 공기업화를 통한 강력한 통제 수단 확보

## 정책 수단

### 1) 우선순위 산업 선정

- 경제개발 5개년 계획을 통해 우선순위 산업 지정

### 2) 진입제한

- 규모의 경제를 가진 산업의 경우 진입을 제한하여 최소한의 생산 효율성 보장 노력

### 3) 정책 금융

- 은행의 국유화 및 정책금융 특화 기관 설립: 한국은행과 산업은행 등
- 금리 및 융자기간 또는 자금가용성 면에서 우대

### 4) 조세 감면

- 법인세, 소득세 및 수출과 관련된 간접세 및 관세 감면

### 5) 보호적 통상정책

- 차등 관세체계를 통해 수입 및 수출입 경쟁 산업은 보호, 수출 및 수입비 경쟁 산업은 개방

### 6) 수출 지원정책

- 정책금융, 조세감면 외에 보세구역 설정, 지정관세제도 등 수출 특혜 관세제도 운영

- 수출 진흥을 위한 내국신용장제도, 상사의화보유제도와 같은 외환 관리 제도 운영
  - 수출보험, 수출 실적별 우대조치, 종합무역 상사 지원 등
  - 대한무역투자진흥공사를 통한 정보제공으로 해외 시장 개척 지원
- 7) 경제개발 5개년 계획
- 민간부문이 정부의 계획에 맞춰 활동을 조정할 수 있도록 이정표 제공

이러한 한국형 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에도 적용가능한가를 논의하기 위해서는 변화된 세계 무역 상황 및 경제적 상황에서 실제 적용된 사례를 분석해보는 것이 중요하다. 다음 절에서 어떠한 방식으로 연구를 진행하고자 하는지 보다 자세히 설명하고자 한다.

## 5. 한국의 발전국가 모델 적용 가능성 연구 설계

앞선 발전국가 모델의 현대 개발도상국 적용 가능성에 대한 논의에서 개발도상국 자체의 속성과 발전국가 모델의 속성과 관련되어 발전국가 모델의 적용 가능성이 논의되고 있다고 정리한 바 있다. 따라서 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에 적용 가능한가를 논의하기 위해서는, 현대의 개발도상국이 한국의 발전국가적인 속성을 갖출 수 있는지 그리고 변화된 세계 무역 상황 및 경제적인 환경에서 한국형 발전국가 모델이 개발도상국의 경제발전에 유효성을 가질 수 있는지를 논의하는 것이 중요할 것이다. 물론 이러한 논의가 실제 한국의 모델을 적용하여 산업을 육성한 사례를 바탕으로 한다면 보다 객관적으로 평가할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 실제 사례로서 에티오피아의 가축산업 장려 정책을 선정하였다. 에티오피아 정부의 사례를 바탕으로, 에티오피아 정부가 한국의 발전국가적인 속성을 어떻게 적용하였는지 정책전달 모형을 바탕으로 정치, 제도적으로 분석하고, 실제 정책 수단의 측면에서 가

죽산업 장려정책의 수단들을 살펴본다. 이를 통해 현대의 개발도상국도 한국의 발전국가 모델의 속성을 갖출 수 있는지 분석한다. 또한 이러한 가죽산업 장려 정책이 어떠한 결과를 가져왔는지에 관해 가죽산업의 수출량, 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 현황, 산업 다각화 및 부가가치 창출의 추세를 분석함으로써 변화된 세계무역 상황과 경제적인 환경에서 한국형 발전국가 모델이 실효성을 갖고 있는지를 평가한다. 특히 이러한 평가를 통해 WTO와 같은 무역체계의 변화와 제조업의 한계가 개발도상국에도 적용되는 비판인지를 분석하고자 한다.

이때 에티오피아의 한국의 발전국가 모델의 적용과정 및 적용점을 분석하기 위한 자료로는 정책 문서, 정부 정책과 관련된 원조기관의 보고서 및 직접적인 현장 인터뷰 등을 사용한다. 또한 한국의 발전국가 모델이 가죽산업에 어떠한 정책결과를 가져왔는지 분석하기 위해, 정책이 시행되기 전 10년과 정책이 시행된 10년 총 20년의 시계열자료를 바탕으로 단절적 시계열 분석기법을 이용하여 정책개입과 정책결과 간의 통계적 유의성이 있는지 분석한다. 즉 측정된 정책결과가 실제 시행된 정책으로 인한 것인지를 분석하기 위해, 정책 시행 전과 후의 정책결과의 추세를 비교한다.

단절적 시계열분석을 이용하는 이유는 정책결과가 매년 측정되는 시계열자료이며, 에티오피아 한 국가를 대상으로 하기 때문에 다중회귀분석을 할 만큼 많은 수의 표본을 구할 수 없기 때문이다. 다행히 정책이 유의미하게 시작되기 시작한 2005년을 기점으로 앞뒤로 10년의 정책결과 자료를 구할 수 있어 단절적 시계열분석의 유의성을 위한 최소 기준인 20개를 충족할 수 있다.<sup>24)</sup>

그러나 이러한 통계적 분석은 성숙요인과 역사적 요인과 같은 내적인 요인을 배제하기 어려워 내적 타당성을 위협할 수 있고 외부요인과 같은 제3의 변수에 의한 정책결과를 정책개입으로 인한 것으로 오인할 수도

---

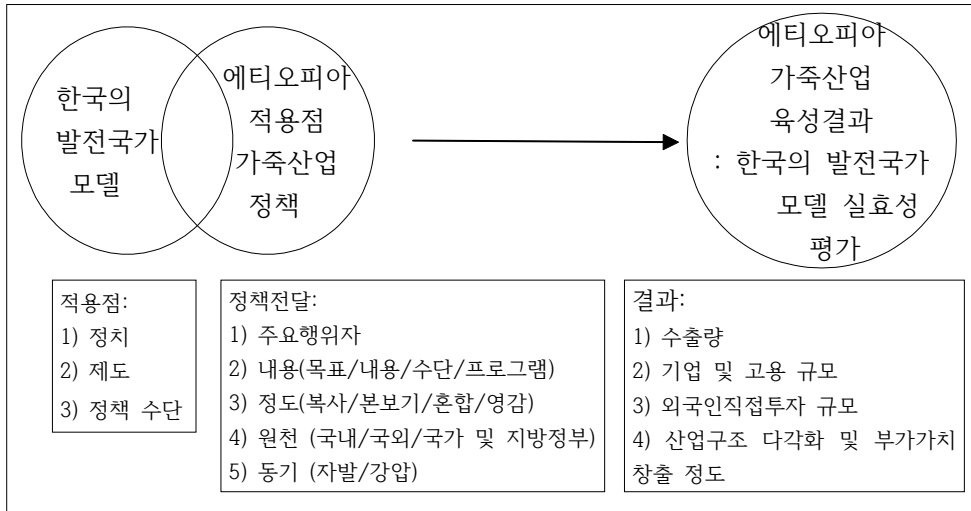
24) 총 20개년도 이상의 자료가 충격(Impact)을 중심으로 앞뒤로 균형 있게 분산되어 있으면 시계열분석의 최소조건을 충족시킨 것으로 본다(유재원, 손화정, 2009).

있는 위험이 있다. 따라서 이러한 오류의 위험성을 줄이기 위해서 정부의 정책 이외에 가죽산업의 정책 결과에 영향을 미칠 수 있는 요인은 무엇인지 고려하고, 비동질적인 종속변수 여러 개를 비교하거나 비교대상을 설정하여 비교하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 에티오피아 정부의 가죽산업 정책이 가죽산업 전반에 대한 정책이라는 점을 고려하였을 때 가죽산업 정책의 영향을 받지 않은 실험집단을 가죽산업 내에서 구성하기 어렵다. 특히 수출량의 경우에도, 정부가 수출 촉진 정책을 산업전반에 걸쳐 수행한다는 점에서 에티오피아의 다른 산업과 비교하는 것이 어렵다, 따라서 비슷한 경제규모를 가지고 있던 인접 국가의 추세와 비교하는 방법을 사용하고자 한다. 이를 통해 정부의 정책 개입 이외에 영향을 미칠 수 있는 국제적인 추세에 의해 가죽산업이 성장한 것은 아닌지 점검하고자 한다. 또한 연구의 내적 타당성을 높이기 위해 비동질적인 종속변수의 추세와 비교함으로써 연구 결과의 타당성을 보충하고자 한다.

이러한 단절적 시계열분석을 통해 추세를 분석할 정책결과는 20년간의 자료 수집이 가능한 신발산업의 수출량이며, 다른 추세를 비교할 종속변수로서 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 규모, 산업구조 다각화 및 부가가치 창출 정도를 설정하여 정책 시행 전과 후에 유의미한 차이가 있는지를 평가한다. 특히 다른 추세를 비교할 종속변수의 경우에는 20년간의 자료 수집이 실질적으로 불가능하여 단절적 시계열 분석 대신 가능한 자료를 바탕으로 정책 시행 전과 후에 유의미한 차이가 있는지 두 기간의 평균 성장률 등을 바탕으로 평가한다.

〈그림 2〉 분석의 틀



## IV. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가모델 적용 : 가축산업 장려정책을 바탕으로

본 장에서는 앞에서 언급한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 전달되었는지, 그리고 어떠한 모습으로 적용되었는지를 살펴본다. 이를 위해 정책 전달 모형을 바탕으로 정책전달 과정을 살펴보고, 정치 및 제도적인 측면에서 어떻게 적용되었는지 분석한 후 정책수단의 측면에서 가축산업 장려정책을 살펴본다.

### 1. 한국의 발전국가 모델의 전달

한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 전달된 경로와 관련하여 Dolowitz와 Marsh의 모델을 바탕으로 주요 행위자, 전달 내용 및 정도 그리고 정책 전달의 원천 및 동기와 관련하여 분석해보고자 한다. 정책 전달이 어떠한 정책결과로 연결되었는지는 가축산업 장려정책을 중심으로 다음 절에서 더 자세히 분석하도록 하겠다.

#### 1.1 주요 행위자

에티오피아에 한국의 발전국가 모델이 전달된 경로에는 핵심 정치지도자가 주요 행위자로 존재하였다. 바로 별세한 멜레스 제나위(Meles Zenawi) 전 총리로서, 의원내각제인 에티오피아 정부에서 가장 강력하고 핵심적인 정치적 권한 및 권력을 갖고 있는 존재였다. 그는 과거, 새로운 정권이 들어서기 전에는 티그레이 민족자유전선(TPLF)<sup>25)</sup>의 수장이었는데, 티그레이 민족자유전선은 에티오피아 인민혁명전선(EPRDF) 및 에리트리아 민족자유전선(EPLF)<sup>26)</sup>과 함께 당시의 사회주의 독재정권이었던

---

25) Tigrayan People's Liberation Front

26) Eritrean People's Liberation Front

Derg 정권에 대항하여 무너뜨린 반정부 무장 단체였다.

Derg 정권의 경우 1977년부터 1991년까지 수십만의 반대파를 숙청하고 전쟁과 기아의 확대로 100만 명 이상의 난민을 양산한 악명 높은 독재 정권이었다. Meles는 TPLF의 수장으로 이러한 반정부 운동에 참여하였으며, Derg 정권이 무너진 후에는 이후의 집권정당이라 할 수 있는 EPRDF에 TPLF가 통합되면서 이 정당의 수장이 되었고, 1991년부터 1995년까지 과도기 정부(TGE)<sup>27)</sup>의 대통령으로서 역할을 하였다. 이후 1995년부터 별세한 2012년까지는 총리로서 국정을 총괄하는 역할을 맡았다.

이러한 멜레스 제나위 총리는 한국의 발전 경험에 깊게 영향을 받았다. 이는 그가 직접 작성한 문서들에서 확인할 수 있다. 특히 산업발전을 위한 핵심 전략문서로서, 그가 2002년에 작성한 산업발전전략(Industrial Development Strategy) 등에서 한국의 경험을 지속적으로 언급하는 것에서 확인할 수 있다(Altenburg 2010). 또한 이러한 그의 관심은 그가 네덜란드의 Erasmus 대학에서 경제학 석사를 하는 동안 작성하였으나 출판되지 못한 논문인 ‘African Development: Dead Ends and New Beginnings’의 초고<sup>28)</sup>에서도 확인할 수 있다. 본 논문의 초고에서 그는 국가가 최소한의 역할만을 하도록 하는 신자유주의적인 접근법을 Dead Ends로 정의하고, 이러한 접근법이 아프리카의 발전을 이끄는 데 왜 효과적인지 못 한지 다양한 관점 및 역사적인 근거 즉 신자유주의적인 개혁의 실패 사례를 들어 비판한 후, 한국과 대만과 같이 국가가 발전에서 핵심적인 역할을 할 필요가 있음을 역설하며, 이러한 접근법을 아프리카의 New Beginnings를 위한 방법으로 소개하고 있다.

특히 그는 한국과 대만의 발전경험을 자세하게 설명하며, 이들 국가가 어떻게 다양한 시장실패를 해결하였는지 그 수단과 방법을 설명하고 있다. 또한 한국과 대만의 발전국가 확립에 영향을 미친 정치·경제적인

27) Transitional government of Ethiopia

28) Meles Zenawi(2006), African Development: Dead Ends and New Beginnings, Abstract, 출판되지 않음 [http://africanidea.org/m\\_zenawi\\_aug\\_9\\_2006.pdf](http://africanidea.org/m_zenawi_aug_9_2006.pdf)

상황들을 나열하면서, 이들 국가가 발전국가로 전환된 것은 여러 국내외적 상황과 정치지도자의 정치적인 행동에 의한 것이지 선천적으로 주어진 특성에 의한 것이 아니라고 주장한다. 이러한 그의 입장은 Akbar Noman 등이 편집한 논문집의 한 챕터<sup>29)</sup>에서도 설명되고 있다. 그는 이 논문집에서, 지대추구를 제한하면서도 성장을 효과적으로 촉진할 수 있는 모델로 한국과 같은 발전국가를 제시하고 있다. 그는 이러한 정치적인 기반 없이는 사회적으로 낭비적인 지대추구를 근본적으로 방지할 수 없으며, 이는 개발도상국의 사회·정치적인 상황을 고려하였을 때, 개발도상국을 근본적으로 가난의 덫과 악순환으로부터 구해 성장을 촉진하도록 할 수 없음을 역설한다. 즉 신자유주의적 접근법인, 국가의 역할 및 크기를 축소하는 것으로는 지대추구적인 정치경제를 바꿀 수 없으며, 경제발전의 핵심인 기술적 능력을 축적할 수 없다고 본다. 따라서 그는 이를 위해 발전국가와 같은 활동가적인 국가(activist state)가 즉 생산적인 부문에 국가의 지대를 배분할 수 있는 국가가 필요하다고 주장한다 (Meles, 2012; Waal, 2012).

그는 또한 별세하기 전 한국에 2011년 부산 세계개발원조총회에 참석차 방문하였을 때, “한국의 개발 경험에 큰 관심이 있으며, 경제개발과 관련해 박정희 전 대통령에게 배울 점이 있다고 믿는다”<sup>30)</sup>라고 밝히는 등 직접적으로 한국의 발전기 산업정책을 에티오피아의 경제발전 정책을 위한 모델로 보고 있음을 언급하기도 하였다. 특히 그는 박정희 전 대통령이 한국의 경제개발에 결정적인 역할을 한 것으로 보고, 반드시 개발이 민주주의를 희생해야만 하는 것은 아니며, 그의 정치적 리더십을 배우고 싶다고 언급하기도 하였다.<sup>31)</sup> 이로 인해, 한 기사에 따르면 그가 한국에

29) Meles Zenawi, “State and markets: neoliberal limitations and the case for a developmental state”, Akbar Noma, Kwesi Botchwey, Howard Stein, Joseph Stiglitz (eds), Good Growth and Governance in Africa: Rethinking development strategies (Oxford University Press, Oxford, 2012)

30) 세계일보, 2011. 11. 29일자 기사  
<http://www.segye.com/content/html/2011/11/29/20111129005087.html>

31) 매일경제 2011. 11. 29일 기사  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2011&no=772452>



게 가장 원했던 것은 한국의 경제개발 모델의 전수였으며, “한국의 경제개발 모델을 에티오피아에 적용해 한국처럼 잘사는 나라가 되기를 희망 한다” 고 말했다고 전한다.<sup>32)</sup>

## 1.2 정책 전달 내용 및 정도

이러한 멜레스 제나위 총리의 한국의 경제발전 모델에 대한 관심은 에티오피아의 정책에도 반영되었는데, 이는 그가 그만큼 국가를 운영하는 강력한 권한을 갖고 있었기 때문에 가능했다. 그의 한국의 발전국가에 대한 관심은 그가 수반으로 있는 당이자, 에티오피아의 집권당인 EPRDF에서 정당의 간부를 위한 교육 자료에서 언급될 정도로 계속해서 강조되었다. 또한 그가 직접적으로 관여하는 중장기적인 발전 계획에도 이러한 관점이 반영되어 ‘발전적 자본가’를 양성하는 ‘발전국가’를 직접적인 지향점으로 언급하기도 하였다(Altenburg, 2010). 이처럼 한국의 발전국가 모델은 멜레스를 통해 집권정당의 이념 및 에티오피아의 전반적인 정책의 목표, 내용 및 수단에 전달되었다.

이로 인해 한국의 발전국가 모델은 에티오피아의 전반적인 국정운영 방향 및 수단에 많은 부분 복사 또는 본보기로 전달되었다. 그 예는 다음과 같다. 1) 자본 축적을 위한 농업 부문의 생산성 발전에 대한 초기 집중, 2) 가치창출 활동에 자본을 공급하기 위한 국가 소유 은행 체계, 3) 수출 주도 산업화에 대한 강조, 4) 수출촉진을 위한 인센티브의 제공, 5) 수출 및 성과 목표 설정을 통해 기업에 대한 ‘당근과 채찍’ 정책 실시 및 6) 우선순위 산업 지정과 이를 위한 특화된 기관 설립 등이다(Altenburg 2010).

특히 한국의 발전국가 모델이 복사 및 본보기가 되어 전달된 모습은 에티오피아 정부의 수출주도 산업화에 대한 강조 및 이를 뒷받침하기 위한

---

32) 매일경제 2011, 11, 29일 기사  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2011&no=772452>

정책에서 두드러지게 나타난다. 수출 주도 산업화에 대한 강조는 ‘농업 발전주도형 산업화(ADLI)’를 추진한 1992년부터 강조되기 시작하였으며, 이후 2005/06~2009/10년 동안 추진된 ‘빈곤타파를 위한 개발지속 및 가속화 계획(PASDEP)’ 및 2010/11~2014/15년까지 추진한 ‘성장 및 변환계획(GTP)<sup>33)</sup>’ 등에서도 수출에 대한 강조는 지속되었다.

또한 에티오피아 정부는 우선순위 산업을 지정하여 지원하는 선별적인 산업정책을 실시하고 있다. 이러한 우선순위 산업에는, 2002년 작성된 산업발전전략(IDS) 문서에서는 총 4개로 면직과 의류 산업, 육류와 가죽 상품 산업, 농산물 가공 산업 및 건설업을 지정하였다. 이러한 산업은 모두 농업에 기반 하거나 노동 집약적인 산업들이었다. 2013년 작성된 에티오피아 산업발전 로드맵<sup>34)</sup>(2013-2025)의 경우에는 총 5가지 우선순위 산업을 지정하고 있는데 여기에는 앞에서 제시한 4가지 산업 중 건설업이 빠지고, 화학 및 의약품 산업과 금속 및 기기공업이 추가되었다. 이처럼 에티오피아 정부는 단계별로 집중적으로 육성할 산업을 지정하고 이러한 부문에 다양한 재정적, 행정적 지원을 할뿐만 아니라 관련된 전문기관을 설립하고, 지원하는 훈련 프로그램을 제공하는 등 하고 있다 (Altenburg, 2010).

본 연구에서는 특히 이러한 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델의 전달이 실제 집행될 때는 어떠한 방식으로 나타났는지 구체적으로 보기 위해 가죽산업에 집중하여 그 배경 및 구체적인 정책 수단과 현황 및 결과를 살펴볼 것이다.

---

33) Growth and Transformation Plan은 PASDEP의 후속 정책으로서 2010/11년부터 2014/15년의 기간 동안 GDP 실질성장률을 연평균 최소 11% 이상 증가시켜 계획기간 종료 시 에티오피아 경제 규모를 최대 2배 증가시키는 것을 목표로 하였으며, 이를 위해 수입대체와 수출촉진이라는 이중적인 접근법을 채택하였다(KDI, 2014)

34) Ethiopia Industrial Development Roadmap (2013-2025)

### 1.3 정책 전달 원천 및 동기

그러나 멜레스 제나위 총리가 이처럼 한국의 사례에 관심을 갖게 된 동기나 그 원천에 대해 명확한 자료는 존재하지 않는다. 다만 인터뷰에 응한 에티오피아 공무원<sup>35)</sup>은 멜레스 제나위가 어떻게 한국의 경험에 관심을 갖게 되었는지에 관해 다음과 같이 언급한다.

*“멜레스 제나위 전 총리는 본래 책을 많이 읽는 사람이었으며, 어떻게 하면 에티오피아를 가난에서 빠르게 벗어날 수 있을까 연구하는 사람이었다. 경제발전 경험 또는 모델을 벤치마킹할 사례를 찾다가 그는 한국의 경험이 가장 효과적이라는 것을 발견하였다.”*

또한 멜레스 제나위 총리가 1991년 혁명에 성공한 후에 Open University에서 경영학을 공부하고(Waal, 2012), 앞에서 언급한 것처럼 Erasmus 대학에서 경제학을 전공하며 발전국가와 관련된 논문을 작성하였다는 점을 고려하였을 때, 아마도 그가 개인적으로 에티오피아 발전을 위해 학문적으로 연구하면서, 한국의 사례를 접하게 되었다고 생각된다. 즉 자발적으로 에티오피아의 발전문제를 해결하기 위해 개인적인 연구를 통해 한국의 정책을 수용하게 된 것으로 보인다.

특히 에티오피아는 다른 아프리카 국가에 비해 정책 방향성을 결정하는데 있어서 공여국이나 다른 원조기관의 영향력으로부터 벗어나 있었다는 점(Whitfield, 2009), 그리고 당시 국제기구나 원조기관에서 한국의 발전국가 모델을 추천하기보다는 신자유주의적인 접근법을 권장하거나 원조에 대한 조건부로서 강요하고 있었다는 점을 고려하였을 때, 에티오피아의 멜레스 총리가 한국의 발전국가 모델을 수용하게 된 것이 국제기구나 원조기관의 영향력으로 인한 것으로 보기는 어렵다.

본 절의 논의를 정리하자면 에티오피아에 한국의 발전국가 모델이 적용된 과정에는 멜레스 총리가 핵심적인 행위자로 존재하며, 그의 정치적인

---

35) 에티오피아 수력에너지자원부 국장(Mr. Ephrem)과의 인터뷰 결과(2015.11.5.)

영향력을 바탕으로 전반적인 국정 운영 방향 및 정책 내용과 수단 그리고 집권정당의 이념적인 측면에 한국의 발전국가 모델이 전달되었다고 할 수 있다. 이러한 정책전달은 강압이나 의무적인 압력에 의해 일어났다가보다는 멜레스 총리의 자발적인 필요에 의해, 에티오피아의 문제를 해결하기 위한 합리적인 선택의 결과 일어났다고 할 수 있다. 다음 절에서는 이러한 한국의 발전국가 모델의 적용이 정치, 제도 및 정책 수단의 측면에서 어떠한 모습으로 나타났는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 정치 및 제도적인 기반

한국의 발전국가 모델이 실제 정책 수단으로 적용되기 위해서는 이에 합당한 정치 및 제도적인 기반이 필요하다. 즉 발전에 헌신적인 정치적 리더십과 역량을 갖춘 관료집단 및 배태적인 자율성을 위한 제도적 기반을 갖추는 것이 중요하다. 본 절에서는 에티오피아 정부가 이러한 발전국가적인 기반을 갖추고 있는지 분석하고자 한다.

### 2.1 정치적 리더십

에티오피아 정부는 1991년부터 2012년까지 멜레스 제나위 총리의 강력한 정치적 리더십 아래 있었다. 멜레스는 에티오피아의 모든 국정을 총괄하였으며, 가장 강력한 권한을 갖고 있었다. 그는 “비전을 가진” 지도자로 불리며 에티오피아를 연간 평균 10.6%로 성장하게 만든 장본인으로 묘사되기도 하지만 동시에 자신을 반대하는 반대 정당이나 시민사회를 억압한 ‘독재자’로서 묘사되기도 한다(Economist, 2012), 따라서 멜레스가 어떠한 존재인지에 대해서 한 마디로 정의하는 것은 어려운 것이다. 다만 분명한 것은 그가 정치적으로 상당히 강력한 권한을 갖고 있었으며, 이러한 권한을 이용하여 에티오피아를 빈곤으로부터 벗어나 지속적인 성장세에 이를 수 있도록 이끌었다는 점이다.

멜레스는 실제로 그보다 더 강력한 정치적 권한을 갖지 못 하도록 제도적인 기반을 갖추고 있었는데, 에티오피아의 의원내각제 정치 구조상 대통령은 단순히 상징적·의전적인 존재이며, 실제적인 국정 운영은 행정 수반인 총리가 갖고 있었다. 특히 총리는 행정부의 수반일 뿐만 아니라 각료회의 의장이고, 국군의 최고사령관으로써 국정의 실권을 행사하였다. 특히 그의 출신지인 TPLF 인사가 EPRDF에서 우위를 차지하고 있으며, 군대, 경찰, 보안, 공공 및 준 공공 경제 부문 등 정부의 요직을 차지하였다.

특히 그가 장으로 있었던 EPRDF는 여러 민족전선이 융합된 단체였는데 그가 집권한 이래로 다수당으로서 의석의 상당한 부분을 차지하여, 최근 2010년 선거에서는 단 한 석을 제외하고 모든 의석을 EPRDF가 차지하였다. 이러한 압도적인 EPRDF의 의석 차지는 국제사회에서 많은 논란이 된 2005년 선거로 인해 강화되었다고 볼 수 있는데, 2005년 선거 당시 EPRDF가 다수를 차지하지 못 할 것 같은 상황이 되자, 에티오피아 정부는 투표결과 공개를 몇 달 미루면서까지 EPRDF의 다수 의석 차지를 유지하고자 하였다.<sup>36)</sup> 이처럼 EPRDF가 정치적으로 완전한 우위를 점하고 있었기 때문에 에티오피아는 혁명 이후 거의 일당체제와 다름없는 상황 가운데 있었다(Clapham, 2009). 이를 통해 멜레스의 의지는 국정운영에 직접적으로 반영될 수 있었다.

멜레스는 이러한 정치적 권한을 바탕으로 에티오피아의 경제발전을 최우선 과제로 보고, 사회주의 체제 아래 있었던 경제부문에 다양한 시장지향적인 개혁을 실시하였다. 이로 인해 국영기업이 민영화되고, 경쟁이 장려되었으며 무역과 요소 시장에 대한 정부의 개입이 감소되었다

---

36) 2005년 선거 당시, 투표 결과를 발표하면서 EPRDF의 다수의석 차지가 위협을 받게 되자, 이러한 투표 결과 공개를 몇 달 뒤로 미루었으며, 나중에 국가선거위원회(National Election Board)가 공개한 결과는 EPRDF가 다수 의석 즉 전체 의석의 59%를 차지한 것으로 발표되었다. 이로 인해 반대 정당들은 해당 선거에서 투표 결과가 부당하게 조작되었다고 항의하게 되었고, 이러한 반대정당의 시위대와 경찰이 충돌하여 사상자가 100명 이상 나왔으며, 수천 명이 체포되고, 언론이 마비되고, 반대 정당 인사가 감옥에 수감되었다(Altenburg, 2010).

(Altenburg, 2010). 특히 교육, 보건, 농업, 인프라, 물 등 에 GDP의 64%를 투자하는 등(European Union, 2009), 친 빈곤 및 사회 기반 부문의 향상을 위해 노력하였다. 이러한 기반 아래, 민간부문의 역할을 인정하되, 멜레스가 그의 논문 등에서 언급한 것처럼 정책적으로 생성된 지대를 배분함으로써 기업가들을 생산적인 부문으로 유인하는 등 정부가 민간부문에 적극적으로 개입하여 선별적인 산업을 육성하고자 노력하였다. 이로 인해 1998~2000년까지의 에리트리아와의 내전이 끝난 이후 2003년부터 에티오피아의 GDP는 연간 10% 이상의 성장률을 보여주었다.

이러한 멜레스의 개발에 대한 헌신과 의지는 그에 대한 평가에서도 드러난다. 그를 긍정적으로 평가하는 사람이나 부정적으로 평가하는 사람이나, 그가 자신의 신념을 굽히지 않고 지속적으로 추진하였음을 인정한다. 그를 오래 알아온 Waal(2012)은 그가 TPLF의 수장으로 있을 때부터 총리로서 별세할 때까지 ‘에티오피아를 가난으로부터 벗어나게 하는 일’에 집중하였으며, 이에 일치되는 삶을 살았다고 평가한다. 또한 그의 전반적인 정책이 지나치게 독단적이었음을 비판하는 의견을 가진 Lefort(2013)의 경우에도 그가 그의 ‘신념에서 변화를 조금이라도 보인 적이 없으며, 타협을 절대 기대하지 않았다’고 언급한다. 특히 멜레스가 생각하는 신념이 관료들에게 전달되면, 개인적으로 다른 의견을 내거나 반박할 수 없는 분위기였으며(Lefort, 2013) 이로 인해 정책에 대한 아래로부터의 피드백이 부족하였다(Ohashi, 2011)는 평가도 있다.

정리하자면 멜레스 총리는 한국의 발전기 시대에 두드러지게 발전에 대한 강조를 보여준 정치적 리더십과 유사하게, 경제발전이라는 목표를 정책의 분명한 기본 운영 방향으로 설정하였으며 이를 위한 정책들을 효과적으로 시행하도록 이끌어 에티오피아의 경제를 뛰어난 성장률로 이끌었다. 특히 이러한 최고 정치지도자의 경제발전에 대한 관심과 열정은 정치지도자의 강력한 정치적 권한, 대통령에 좌우되는 정당체제, 행정부로의 권력집중을 통해 상당부분 직접적으로 정책 결정에 반영되었다. 또한 정치적 리더십의 발전에 대한 확고한 신념은 관료들에게도 전달되어 에

티오피아의 관료사회에 부패와 누수가 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 측면에서 에티오피아는 정치적 리더십이 발전국가적인 모습을 어느 정도 갖추고 있었다고 볼 수 있다.

하지만 비판의 목소리처럼 그 과정에서 지나치게 권력을 하나의 정당인 EPRDF로만 집중시켰다는 점, 반대 정당을 억압하고 언론을 봉쇄하는 등 대안적인 생각을 지나치게 용납하지 못 했다는 점에서, 정치지도자의 권한이 지나치게 강력하였다. 이는 한국의 발전국가 모델에 대한 비판인 지나치게 권위주의적인 정부의 모습과도 유사하다. 그러나 상대적으로 한국에 비해 기술관료들의 정책 의제 설정 및 집행을 위한 자율성이 제한적이었다. 한국의 경우 선도 기관이었던 경제기획원에 경제발전을 기획하고 조정하는데 있어서 상당한 재량권을 부여하고, 대통령도 이러한 기관의 결정을 존중하였던 반면에, 에티오피아의 경우에는 이러한 정치적 리더십과 기술관료들의 관계를 찾아보기가 힘들다. 실제로 재직한 공무원과의 인터뷰에 의하면, *“멜레스 총리가 생각이 개방적이기는 하였지만, 다른 사람의 말에 쉽게 설득되지 않는 사람이었으며, 그의 관점을 변화시키기 위해서는 상당한 근거가 필요했다”* 37)고 언급하기도 한다. 따라서 정치적 리더십과 기술관료와의 관계에 있어서는 다소 차이를 보인다고 할 수 있다.

## 2.2 정부 역량

앞에서 언급한 것처럼 멜레스의 정치적 권한이 상당히 강해, 관료들이 이에 반대하거나 이를 거스를 수 있는 여지가 매우 적었던 것이 사실이다. 그러나 정부 관료들이 그만큼 ‘규율과 성과의 문화’가 있어 부패와 누수가 일반적으로 낮다(Whitfield, 2009)는 점에서 정책의 실행의 측면에서 강점을 보여 주고 있다. 실제로 세계은행의 2006년 기업 설문조사에 의하면 오직 12%의 기업만이 공무원에 의해 무언가 공식적인 업무

---

37) 에티오피아 수력에너지자원부 국장(Mr. Ephrem)과의 인터뷰 결과(2015.11.5.)

가 처리되기 위해서는 비공식적인 지불을 해야 한다고 응답하였다. 이는 사하라이남 국가의 평균적인 비율이 41%라는 점을 감안하였을 때 상당히 낮은 수치이다(Altenburg, 2010).

특히 오랫동안 황제가 지속적으로 통치해온 역사가 있어, 강력한 관료제에 대한 기반이 존재하며, 이로 인해 공공부문에서 일하는 것을 사회적으로 지위를 상승하는데 있어서 가장 좋은 길로 여기고 있다. 이를 통해 여전히 에티오피아에서 공무원은 상당히 존중 받는 존재이다(Altenburg, 2010). 따라서 공무원 집단에 능력을 갖춘 인재가 등용되고 있으며, 이는 발전국가의 중요한 요소 중의 하나인 ‘능력을 갖춘’ 관료집단의 조건을 어느 정도 만족시킨다고 할 수 있다.

## 2.3 제도적인 기반

발전국가에서 중요한 부분이 기업과 정부가 긴밀하게 정보를 공유하고, 그러면서도 발전적인 부분으로 기업가들의 행위를 규율할 수 있는 자율성이 필요한데, 이를 위해서는 적절한 제도적인 장치가 필요하다. 한국에서는 이러한 제도적인 장치로 수출진흥확대회의 및 성과보고 의무 부과 및 결과에 따른 인센티브 제도가 있었다면, 에티오피아 또한 국무총리가 주관하는 국가수출개발위원회가 있어, 총리가 기업들과 개별적으로 수출량을 정하고 이를 주기적으로 점검하였다(보다 자세한 논의는 뒤에 3.1 가죽산업 장려 정책의 수출촉진 정책 부분 참고). 이러한 제도를 통해 정부와 기업이 긴밀하게 산업의 수출 성과와 관련하여 정보를 공유하고, 이를 통해 보다 생산적인 부문으로 투자를 촉진할 수 있도록 유도한다는 측면에서 배태성(embeddedness)을 위해 적절한 제도를 갖추고 있는 것으로 보인다.

또한 에티오피아의 국가수출운영위원회(NESC)의 경우 매달 월간수출진흥회의(Monthly Export Promotion Counsel)를 열어 각 부처 및 가죽산업 지원 전담 기구인 LIDI 참석 하에 수출촉진과 관련된 정책의제를 설정하고, 실제적으로 정부의 각 부처들이 이러한 의제를 집행하는 데 있어서



적절한 역할을 맡아 임할 수 있도록 전반적으로 조정하는 등 한국의 경제기획원과 같은 조정의 기능을 가지고 있다(3.1 가축산업 장려 정책의 수출촉진 정책 부분 참고). 특히 이러한 국가수출운영위원회는 총리가 장을 맡기 때문에, 총리의 정치적 권한을 고려하였을 때, 이곳에서 이뤄지는 논의와 결정이 실질적으로 담당 부서에서 실현될 가능성이 높다. 그러한 점에서 비록 수출에 국한되지만, 한국의 경제기획원과 유사한 정책 기획 및 조정의 역할을 갖춘 제도를 보유하고 있다고 생각된다.

그러나 경제정책 전반을 총괄하는 선도기관이 부재하였다는 점에서 에티오피아는 차이점을 보인다. 이로 인해 실력 있는 기술관료들이 보다 자율성을 갖고 경제의 장기적인 발전 계획을 수립하는 부분은 부족하였다. 반면에 멜레스 총리가 주도하여 산업발전전략 등의 문서를 작성하거나 산업부(MOI)등 관련 부서가 UNIDO 등과 같은 원조기관과 협력하여 각 산업별로 발전전략 문서를 작성하는 등 총리주도하에 또는 개별 부서에 의해 장기적인 개발계획에 대한 고려와 연구가 이루어졌다. 이와 같은 선도기관의 부재는 그만큼 멜레스 총리의 권한이나 경제발전정책에 대한 연구와 참여가 한국보다 더 직접적이었음을 보여준다.

또한 에티오피아는 정부와 기업의 관계에서도 한국과 차이점을 보인다. 한국의 경우 주요 민간 기업들이 직접적으로 정책의제를 수출진흥확대회의의 참여를 통해 관련 부서 장관 및 대통령과 논의하거나, 기업연합체를 통해 의견을 제출하는 등 보다 쌍방향적인 소통의 측면이 강하였다. 반면에 에티오피아의 경우, 비록 수출개발위원회(NEDC)를 통해 기업이 정부와 논의 하에 개별적으로 수출 목표 설정 및 결과 보고를 통해 기업과 정부가 밀접하게 소통하고 있으나, 애초에 수출 목표량 자체가 정부에 의해 국가 전체적으로 결정된 후에 기업과 논의되는 것이기에, 이를 결정하는데 있어서 기업의 결정권이 크지 않고, 기업 연합체도 정부에게 기업체의 의견을 전하는 역할보다는 정부의 정책을 홍보하는 측면이 더 강한 것으로 나타난다(Altenburg, 2010). 즉 한국에 비해 에티오피아의 기업과 국가의 관계가 보다 종속적이라고 할 수 있다. 이러한 특징은 비록 에티오피아 정부가 배태성을 위한 제도를 갖추고는 있으나, 민간부문의

필요와 요구에 민감하지는 못 하도록 제약할 수 있다.

덧붙여서 한국은 수출 성과에 따라 인센티브를 지급한데 비해, 에티오피아는 수출목표량을 설정할 때 인센티브를 제공하는 점, 수출 결과에 따른 피드백이 부족한 점에서도 한국과의 차이를 보인다. 이로 인해 관료들이 기업들의 인센티브 및 행위를 발전적인 부문으로 규율하기 위한 자율성 기반이 부족하다고 생각된다.

### 3. 정책 수단의 적용: 가축산업 장려 정책을 바탕으로

앞에서 언급한 것처럼 한국의 발전국가 모델은 에티오피아의 전반적인 국정운영 이념 및 목표 그리고 제도적 기반 등에 영향을 미쳤다. 본 절에서는 에티오피아 정부가 한국의 발전국가 모델을 정책 수단의 측면에서 어떻게 적용하였는지 보다 구체적으로 살펴보기 위해, 에티오피아 정부의 선별적인 산업정책의 대표적인 사례이면서 상당 기간 동안 정부가 지원해 온 산업인 가축산업에 집중하여 정책 배경 및 구체적인 장려 정책을 살펴보도록 하겠다.

#### 3.1 에티오피아 가축산업의 상황

##### (1) 에티오피아 가축산업 개관

에티오피아는 상당한 가축 자원을 보유하고 있는 국가 중의 하나로 2011년 에티오피아 통계청 자료에 의하면 534만 마리의 소와 255만 마리의 양 및 227만 마리의 염소를 보유하고 있는 것으로 나타난다(CSA, 2011). 이러한 풍부한 가축들로부터 연간 평균적으로 소가죽 400만 장과 양 및 염소 가죽 2,000만 장을 생산하고 있다(LIDI, 2015). 특히 에티오피아의 양 가죽과 염소 가죽은 뛰어난 정교함과 탄력성을 갖고 있어 세계적으로 그 품질을 인정받고 있으며, 국제적으로 가죽 의류나 장갑 제조에 사용

되고 있다(UNIDO, 2012).

특히 Derg 정권에 의해 가공되지 않은 원피의 수출이 금지되기 전까지는 원피가 커피나 오일시드와 같은 농산품 다음으로 상당한 외화의 수입원이었다. 그러나 1989년 전면적으로 수출이 금지됨에 따라, 반 가공된 가죽 제품인 pickle과 wet blue가 생산되기 시작하였다. 이는 주요한 제조업 부문의 수출 품목이 되어, 2002년 기준 전체 제조업 수출의 74%나 차지하기도 하였다(Ethiopian Economic Association, 2005). 또한 최종 가공된 가죽 제품인, 신발과 장갑 등의 수출도 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 가죽 및 가죽상품 산업에는 약 800여개의 등록된 원피 거래업체와 약 6,000개의 피혁 및 가죽 상품 공장이 존재한다(World Bank Group, 2006). LIDI의 2015년 자료에 의하면, 이중에서도 중대형 규모의 피혁 공장은 31개이며, 신발공장은 18개 정도라고 한다.

이처럼 가죽 및 가죽상품 산업은 크게 가죽가공(피혁), 신발, 그 외 가죽 상품 등의 세 가지 하위부문으로 나눌 수 있는데, 이 중에서 신발 산업은 에티오피아의 값싼 노동력을 사용하여 가죽의 부가가치를 높일 수 있는 유망한 제조업 중에 하나이다. 또한 신발 산업은 일자리를 창출하고, 농업 경제와 후방연계 효과가 강해 효과적으로 빈곤을 감소시킬 상당한 가능성을 가지고 있다. 실제로, 2009년에 신발 산업은 공식적인 시장에서 10,000개의 일자리를 창출하였으며, 비공식적인 수공업 및 거래 활동 부문에서는 더 많은 일자리를 창출하였다(Altenburg, 2010).

이와 같은 신발 산업은 역사가 오래되어 비록 1928년에 가죽 신발을 생산하기 시작하였으나, 그다지 많은 수의 현대적인 공장이 들어서지는 못했다. 특히 2000년대 초 중국의 값싼 플라스틱 신발이 들어옴에 따라 신발산업을 심각한 위기를 마주하게 되었으며, 많은 소규모 기업들이 도산하게 되었다. 오직 이중에서도 대형 기업만이 현대적인 기술을 도입하여 품질을 향상시킴으로써 중국 제품과 경쟁할 수 있었다. 비록 소비자들이 중국 제품의 낮은 질을 깨닫고 다시 에티오피아산 신발을 구매하고자 돌아오고 있지만, 여전히 중국 제품의 낮은 가격과 여성화 디자인 측면에

서, 소규모 생산자들에게 경쟁의 대상이 되고 있다.

또한 최근까지도 가죽 산업 부문의 FDI는 투자 수와 총 창출된 고용의 측면에서 에티오피아 전체의 FDI에 비해 매우 적었다. 이는 가죽가공에 대한 외국의 투자가 최근까지도 허용되지 않았었기 때문이다.

## (2) 에티오피아 가죽산업의 문제점

에티오피아의 가죽 및 가죽 상품 산업의 가치사슬(value chain) 즉 원피의 생산부터 가공, 가죽상품의 제조 및 판매에 이르기까지의 과정에 존재하는 문제점은 다음과 같이 네 가지 정도로 요약할 수 있다.

### 가) 원피 생산량의 부족 및 낮은 품질

피혁 업체는 원피 자체의 생산량이 부족하고 또한 본래의 품질이 낮아 어려움을 겪고 있다(CoMESA, 2012). 이러한 문제점은 부적절한 가죽 사육 관행, 형편없는 수의(獸醫) 서비스, 전통적인 도축 방식 및 원피의 저장과 운반 과정에서의 부적절한 취급 등으로부터 기인하였다(CoMESA, 2012). 특히 도축 방식에 있어서 공인된 업체를 통해 하기보다는 여전히 개인적으로 뒷마당에서 도축하는 경우가 많아 가죽에 손실이 생기는 경우가 많다. 이러한 사육 방식과 도축 및 저장과 운반 과정에서의 문제점으로 인해, 한 소로부터 얻을 수 있는 원피의 양이 유럽과 미국의 거의 절반밖에 되지 못 하는 상황이다(ecbp, 2009). 이로 인해 대부분의 피혁 공장이 그들의 생산능력 이하로 운영되고 있는 상황이다(UNIDO, 2012). 또한 이러한 원료피의 문제는 신발산업 및 다른 가죽 상품 산업에도 직결된 문제로, 신발업체와 다른 가죽상품 업체 등도 품질이 좋은 가죽이 부족하여 대부분의 업체가 본래의 생산능력 보다 적게 운영되고 있다. 실제로 2009/10년의 조사 자료에 의하면 가죽의 무두질 및 드레싱, 짐가방 및 핸드백 산업의 경우 생산능력의 56% 정도밖에 운영하지 못 하였다고 한다(CoMESA, 2012).

#### 나) 부품의 높은 해외의존도

CoMESA(2012)의 가죽 의류 및 신발 산업에 대한 연구에 따르면, 이들 산업이 적어도 40가지의 부품을 사용하는 데 이 중에서 오직 5가지만 지역 내에서 구할 수 있다고 한다. 이렇게 해외로부터 부품을 수입하는 과정은 시간이 상당히 들기 때문에 시간을 맞추는 것이 핵심인 수출업자에게 부정적인 영향을 줄 수 있다. 특히 그렇다고 부품을 미리 비축해 두는 것도 어려운데, 이는 수출업자의 요구마다 차이가 나고 운영자본이 부족하기 때문이다(CoMESA, 2012). 또한 해외에 화학약품을 전적으로 의존하는 것도 조달기간이 오래 걸리고, 이를 대체할 수 있는 에티오피아산 화학약품이 존재하지 않으며 세관의 관료적 절차로 인해 문제가 되고 있다(UNIDO, 2012).

#### 다) 낮은 생산성 및 높은 생산 비용

에티오피아 제조업자들의 생산성은 국제적인 경쟁자들에 비해 상당히 낮은 수준이다(Altenburg, 2010). 또한 상대적으로 작은 규모로 인해, 규모의 경제를 누리지 못해 더 높은 생산비용이 들고 있으며 주요 시장으로부터의 거리 및 낮은 인프라로 인해 운송비용 또한 다른 경쟁자에 비해 더 높은 실정이다. 특히 대규모의 기계화된 기업들은 품질과 비용 면에서 상당한 향상을 보이고 있으나, 영세하거나 소규모 생산자의 경우에는 여전히 낮은 생산성 및 고비용 상황에 묶여 있는 상황이다(Altenburg, 2010). 이러한 문제는 특히 대기업과 소기업 간의 낮은 하도급계약률을 고려하였을 때, 둘 간의 협력이나 연결점이 부족한 상황과도 연관 된다(Loop, 2003).

#### 라) 디자인 역량 부족 및 국제시장에서의 낮은 이윤

에티오피아의 가죽 산업은 최근까지도 국제 시장에 노출되지 않았고 디자인 역량을 아직 개발하지 못 했기 때문에, 완제품 생산자들은 국제적인 선도 시장의 패션 트렌드에 대한 이해가 매우 부족하다(Altenburg,

2010). 이러한 디자인 역량의 부족함은 에티오피아 신발의 경쟁력을 국제시장뿐만 아니라 국내시장에서도 제한하고 있다. 또한 신발 제조업자들은 중개인 없이는 수출 시장에 접근하는 것이 어려운데, 이러한 중개인이 수익의 상당부분을 요구하고 있다. 이는 수출업자들이 얻을 수 있는 이윤을 매우 낮게 제한하고 있다(UNIDO, 2012).

이처럼 에티오피아의 가죽산업은 엄청난 가죽 자원을 갖고 있음에도 불구하고, 가죽의 낮은 품질, 부품의 해외 의존, 제조업자의 낮은 생산성, 높은 비용, 낮은 디자인 능력, 국제적 가죽 시장에 대한 이해 부족 등의 문제를 갖고 있다. 따라서 에티오피아가 가죽과 관련된 상품을 국제시장에 수출하고 생산적인 일자리를 창출하기 위해서는 가죽산업의 가치사슬의 여러 문제점들을 함께 해결하는 것이 필요한 시점이었다(Altenburg, 2010).

### 3.2 가죽 산업 장려 정책

에티오피아 정부는 앞에서 언급된 문제점들을 해결하여 반 가공 가죽 수출에서 벗어나 신발 및 장갑과 같은 완제품 수출로 산업구조를 전환하고자 하였다. 이를 통해 더 높은 부가가치를 창출하고자 한 것이다. 이를 위해 에티오피아 정부는 UNIDO<sup>38)</sup> 및 GTZ<sup>39)</sup>의 도움도 적극적으로 수용하여 다양한 산업 육성 정책을 실시하였다. 가죽과 가죽산업은 에티오피아의 PASDEP와 산업발전전략의 우선순위 부문으로서 선정되었으며 이후 성장과 변환 프로그램(GTP) 및 에티오피아 산업 발전 로드맵<sup>40)</sup>에서도 지속적으로 우선순위 부문으로 지정되었다.

특히 에티오피아의 무역산업부(Ministry of Trade and Industry, 후에 산업부(MOI)로 개편됨)는 UNIDO에 의해 2005년에 작성된 Leather Sector Master Plan을 바탕으로 2006년에 가죽 산업 부문을 위한 자세한 전략문

38) United Nations Industrial Development Organisation

39) Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (독일의 국제개발협력 공사)

40) Ethiopian Industrial Development Roadmap(2013-2025)

서를 작성하였다. Master plan에는 가죽산업이 발전하기 위해 해결되어야 할 문제점 및 다른 국가와 비교했을 시에 에티오피아 가죽 산업의 위상 및 하향적 접근방법(Top-Down)에 대한 권고가 포함 되어 있었다(UNIDO, 2012). 이를 바탕으로 정부는 2005/06년부터 2009/10년까지 가죽 산업을 위한 5개년 개발 프로그램을 시행하고 다시 2010/11년부터 2014/15년까지 5개년 개발 프로그램을 추진하여 시행하고 있다. 1991년 정권이 바뀐 직후에도 가죽산업 발전을 위한 전반적인 정책 등은 있었으나, 두 차례의 5개년 계획은 특별히 산업구조를 부가가치가 높은 산업으로 전환하고자 하였다는 점에서 차별 점을 보인다(LIDI, 2015).

에티오피아 정부는 가죽산업 육성을 위해 포괄적인 정책을 실시하였다. 일반적인 산업 발전을 위한 환경을 조성하기 위해서, 정부는 상품과 요소 시장의 규제를 완화하고 안정적인 거시경제정책을 집행하였다. 또한 2002년에는 민간부문과의 협의를 위한 포럼을 확립하기도 하였다. 정부가 집행한 여러 정책 중에서도 가죽산업을 목표로 한 주요 정책들은 다음과 같다<표 9>. 1) 수출촉진 정책 2) 기업 지원 기반 구축 3) Engineering Capacity Building Program 4) Made in Ethiopia 프로젝트 5) 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 6) 중소기업 클러스터에 대한 지원 등이다. 이러한 정책을 시행할 때 에티오피아 정부는 개발파트너 기관들과 긴밀하게 협력하였으며, 이러한 기관에는 UNIDO, 이탈리아 개발협력 공사, GIZ가 포함된다. 다음 절에서는 이러한 정책들이 어떻게 시행되었는지에 대해 보다 구체적으로 다루도록 하겠다.

<표 8> 주요 정책의 목표 및 주요 정책 수단

	정책	목표	주요 정책 수단
1	수출촉진 정책	수출량 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>수출 목표량 지정</li> <li>다양한 인센티브 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>세금공제, 정책금융, 인프라 제공 등</li> </ul> </li> </ul>
2	기업 지원 기반 구축	가죽 산업 이해관계자들의	<ul style="list-style-type: none"> <li>LIDI 확립</li> <li>다양한 훈련 및 서비스</li> </ul>

		능력 향상	제공: - 학사과정 제공, 중소기업을 위한 훈련 모듈 제공, 품질 검사 등
3	Engineering Capacity Building Program	전반적인 가치 사슬 향상	· 민간 부문 개발 지원: - 투자 촉진 및 외국 구매자와의 연결 서비스, 품질 관리 시스템 등
4	Made in Ethiopia 프로젝트	고부가가치 럭셔리 패션 시장을 위한 에티오피아 고유 브랜드의 가죽 상품 개발	· 새로운 브랜드-Taytu 개발 - 파리의 Premiere Classe 에서 전시 - 지역 내 가죽 생산자 및 기업들을 포괄하는 협동 조합 형성
5	기업 수준의 벤치마킹 프로젝트	가죽 산업 부문의 우수 사례 개발	· 8개의 피혁 및 신발 기업 선정 · 기업 수준의 지원 제공 - ERP 시스템, 디자인 및 ISO 인증에 관한 훈련 제공, 상품 다각화, 비즈니스 과정 및 마케팅 지원
6	중소기업 클러스터에 대한 지원	비공식 부문 지원	· G+4 설립 및 중소기업 을 위한 사업부지 판매 · 클러스터를 위한 다양한 지원 제공 - TESFA 및 REDET 설립, 75개의 기업 및 노동자를 위한 훈련 제공, 소액금융 의 중소기업 맞춤형 상품 개발 지원

자료: 다양한 자료를 바탕으로 저자 직접 작성

## (1) 수출촉진 정책

### 가) 개관

에티오피아 정부는 수출이 증대하면 자원 배분과 생산의 효율성이 증가하여 경제성장에 긍정적인 영향을 준다고 보고, 수출을 ‘성장의 엔진’으로서 보았다(KDI, 2014). 이로 인해 에티오피아 정부는 1991년 혁명 직후부터 적극적인 수출촉진정책을 시행하였는데, 이러한 정책은 정부의



경제정책 단계에 따라 점점 더 정교화 되어 갔다. 1990년대의 농업발전 주도형 산업화 시기에는 ‘수출주도형 성장’이라는 목표를 도입하고 이에 맞춰 수출부문의 육성을 위해 재정적·조세적 인센티브를 제공하고 행정적·관료적 절차와 무역 정책을 전반적으로 개혁하였다. 이후 2005~2010년까지의 PASDEP 기간에는 관세 인센티브 제도를 도입하고 외교적으로 수출업무의 중요성을 강화하였으며 다양한 수출관련 운영위원회를 설립하여 수출촉진정책의 이행과 검토 및 지원부서 간의 소통을 강화하고자 하였다. 그리고 2011~2015년까지의 성장 및 변환계획 단계에서는 수출촉진과 함께 무역수지 적자를 해소하기 위한 수입대체도 함께 추진하는 이중적 접근법을 취하게 되었으며, 이 시기에 새롭게 채택된 정책으로는 다자간 통상시스템 가입(WTO) 시도 및 외환가용성과 금융환경의 개선 그리고 정부와 비정부 이해당사자 간의 협업과 협의 강화 등이다.(KDI,2014)

이러한 수출촉진정책을 주요 에티오피아 정부 및 원조기관 문서 그리고 직접적인 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 얻게 된 정보를 바탕으로 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

#### 나) 정책 시행 주체 및 집행 과정

에티오피아의 수출 진흥기관은 1998년 설립된 에티오피아 수출진흥원(EEPA)<sup>41)</sup>이라는 독립된 기관으로 시작되었으나, 2002년에 정책결정권자가 수출촉진 업무를 각 부문별, 이해당사자별로 분산시키기를 원하고, 투자촉진이 수출촉진보다 우선시 되어야 한다고 믿어, 통상부(MOT)<sup>42)</sup> 산하 각 부처로 분산되게 되었다(KDI, 2014). KDI(2014)에 따르면 에티오피아의 수출촉진과 관련된 기관에는 국가수출운영위원회(NESC)<sup>43)</sup>와 지역 수출운영위원회(RESC)<sup>44)</sup>, 외교부 산하 경제사업외교국가조정위원회(NC

---

41) Ethiopian Export Promotion Agency

42) Ministry of Trade

43) National Export Steering Committee

44) Regional Export Steering Committee

C)<sup>45)</sup>, 통상부 산하 특별위원회(MOTEC) 등이 있으며, 정부 기관으로는 통상부(MOT)와 산업부(MOI)<sup>46)</sup>, 외교부(MOFA)<sup>47)</sup>, 농업부(MOA)<sup>48)</sup>와 농업변환청(ATA)<sup>49)</sup>가 있다. 그 밖에 다른 기구에는 에티오피아 상업회의소 및 분야별 협회(ECCSA)<sup>50)</sup>와 가축산업과 관련된 단체로 에티오피아가축산업연합(ELIA)<sup>51)</sup> 등이 있다.

이 중에서도 국가수출운영위원회(NESC)는 총리가 위원장인 국가 위원회로서 수출촉진과 관련된 정책의제를 설정하고 시행 방안을 마련하며, 여러 기관들의 수출지원 정책을 조정하는 역할을 한다(KDI, 2014). 이러한 위원회에는 통상부와 산업부뿐만 아니라, 에티오피아중앙은행(NBE)<sup>52)</sup>, 에티오피아국세관세청(ERCA)<sup>53)</sup> 등과 전기, 운송 등 국가 기반산업을 관할하는 정부기관도 참여하며(KDI, 2014), 가축산업과 관련된 연구기관인 LIDI도 참여한다. 이러한 위원회의 주요 기능에는 관세 및 물류분야와 금융문제를 조정하고 수출인프라 및 공급유통과 관련된 문제를 해결하는 것이다(KDI, 2014).

특히 이러한 NESC의 구체적인 진행과정과 관련하여 인터뷰한 산업부의 공무원<sup>54)</sup>의 응답은 다음과 같다.

*매달 national export promotion counsel이 열리는데 이 때 수출과 관련된 모든 부서 및 지원기관인 LIDI 등이 함께 참여하여 수출 현황 및 관련 정보를 공유 합니다. 특히 수출에 문제되는 것을 해결하기 위해 각 부서에서 어떠한 일을 해야 하는지에 관해서 논의하고 각*

---

45) Ethiopian Economic & Business Diplomacy National Coordination Committee

46) Ministry of Industry

47) Ministry of Foreign Affairs

48) Ministry of Agriculture

49) Agricultural Transformation Agency

50) Ethiopian Chamber of Commerce and the Sector Association

51) Ethiopia Leather Industry Association

52) National Bank of Ethiopia

53) Ethiopian Revenue and Customs Authority

54) 산업부의 Policy and program study and M&E and special advisor 부서의 국장인 Ahmed Nusu와의 인터뷰에 근거(2015.7.6.)

부서별로 일을 배분합니다. 이러한 회의를 통해 법적, 교통적, 여러 기술적인 문제가 무엇인지를 파악하고 이를 해결하기 위해 논의하는 것입니다. 이러한 회의 결과는 각 부서의 장관들이 각 부서로 가져와서 다시 부서 안에서 논의하고 적절한 feedback을 구상 및 시행합니다.

인터뷰 내용을 기반으로 하였을 때 NESC는 한 달에 한 번씩 모여 각 부서간의 수출 촉진을 위한 역할을 논의 및 분담하는 정책 조정기구로서 작용하고 있음을 알 수 있다.

또한 에티오피아 정부는 총리가 장을 맡고 있는 국가수출개발위원회(NEDC)<sup>55)</sup>를 통해 민간 및 국영 대기업들과 개별적으로 수출과 생산성 목표치를 협상하여 설정하고 있는데, 이러한 목표치에 참여하는 기업에게는 다양한 인센티브를 제공하고 있다. 이러한 목표치 부여 프로그램의 구체적인 진행 방식 및 목표치 달성 여부에 따른 보상 및 처벌 유무에 관해 동일한 산업부 공무원<sup>56)</sup>에게 질문하였을 때의 응답은 다음과 같다.

수출 생산량 목표치를 설정하는 프로그램이 진행되는 과정은 다음과 같습니다. 먼저 국가적으로 장기적인 목표를 정하고, 이에 맞게 민간부문에 기대하는 목표치를 설정한 후에 개별 기업의 역량 및 상황을 바탕으로 목표치를 논의하고 이를 통해 결정합니다. 특히 이러한 목표치를 결정하고 나면 매달 또는 매주 이를 담당 부서가 직접적으로 점검합니다. 큰 회사의 경우에는 직접 전화해서 개별적으로 수출 실적에 대해서 물어보거나, 또는 세관(customs)을 통해서 들어가고 나가는 양에 대해서 점검함으로써 수출량에 대해서 점검합니다.

그러나 이러한 점검 결과, 개별 기업이 목표치를 달성하였을 때

---

55) National Export Development Committee

56) 산업부 Policy and program study and M&E and special advisor 부서의 국장 Ahmed Nusu (2015.7.6.)

이에 대해 추가적으로 보상하거나, 이를 달성하지 못했을 때 내리는 처벌은 존재하지 않습니다. 그러나 가장 좋은 선택을 설정하고 이에 대한 보상을 제공하기 위한 프로그램을 제안하려고 하고 있는 상황입니다.

인터뷰 내용에 의하면, 각 개별 기업들의 수출목표량 설정은, 국가적인 수준의 장기적인 목표를 먼저 설정한 후에 이에 맞게 개별 기업과 논의하고 결정하는 방식으로 진행된다. 예를 들어, 에티오피아 정부는 2013년 에티오피아 산업발전 로드맵(2013-2025)을 작성하였는데, 이 문서는 2025년까지 에티오피아가 중진국이 되기 위해서는 전체 GDP 중에서 2013년 기준 4%에 불과한 제조업 부문이 2025년에 GDP의 17%가 되어야 하며, 이를 위해 단계적으로 2015년에 7%, 2020년에 12%를 목표치로 설정하고 있다. 특히 이를 위한 산업정책을 세 단계로 나누어서, 각 단계별로 어떠한 산업을 우선순위로 두고 추진할 것인지도 상세하게 설정하고 있다. 이러한 중장기적인 목표치를 기반으로 각 산업별로 기대 성장을 또한 설정하고 있다. 바로 이러한 중장기적인 목표치를 기반으로 개별기업과 논의하여 구체적으로 생산량 및 수출량 등의 목표치를 설정하는 것이다. 특히 인터뷰 내용에서 밝힌 것처럼, 매달 또는 매주 이러한 기업들의 실적을 구체적으로 점검하고 있다. 또한 비록 이러한 점검 결과, 목표치 달성 여부와 관련하여 아직 구체적인 보상 및 처벌 정책은 존재하지 않으나 인센티브를 부여하는 측면에서 정책을 구상하고 있는 중인 것으로 나타났다.

이러한 행정부의 수반인 총리가 직접 참여하여 연방정부 차원의 기구 외에도 주정부지사가 위원장으로 있는 지역수출위원회(RESC)를 통해 지역 내 수출과 관련된 주요한 지원을 제공하고 있다. 이러한 지원에는 지역 내 수출 및 수출용품 생산을 위한 용지 확보 지원, 수출용 상품 구매 지원, 지역 내 수출인프라 확충 원활화 등이 포함된다(KDI, 2014). 또한 외교부 산하의 경제사업외교 국가조정위원회(NCC)를 통해 대외무역과

관련된 여러 지원들을 제공하고 있다. 여기에는 해외 시장 및 수출시장에 대한 정보 제공, 전시관 구축 및 무역박람회 참석 지원 등이 포함되며 외교부 장관이 위원장으로서 운영위원회를 구성하여 국제무역 범위 확대 및 외국인직접투자 유치 등을 지원하고 있다(KDI, 2014).

통상부(MOT)와 통상부 산하 수출운영위원회의 경우에는 수출입 상품의 가격 및 품질과 관련하여 감독 및 규제하고, 통상협상을 수행하여 무역협정을 체결하는 등 대외 무역과 관련된 업무를 맡고 있으며, 더불어 수출촉진에 우호적인 환경을 조성하고 수출업체를 지원하고 있다(KDI, 2014). 특히 여러 정책들을 시행하기 위해 관련기관들과 협업체계를 조성하고 있다. 또한 에티오피아 상업회의소와 분야별 협회(ECCSA)은 주로 국제 무역박람회 개최 및 참석지원 및 무역 장애요인 연구 및 해결, 외국의 상업회의소와 연계 및 분쟁 조정 등을 통해 수출을 지원하고 있다(KDI, 2014). 또한 산업부 공무원<sup>57)</sup>과의 인터뷰에 의하면 통상부에 수출촉진정책만을 전담하는 부서를 신설하려고 하고 있으며, 이를 통해 수출촉진정책이 보다 확장될 수 있도록 노력하고 있다고 전한다.

마지막으로 가죽산업과 관련하여 에티오피아가죽산업연합(ELIA)은 피혁, 신발, 및 다른 가죽 상품 업체를 모두 아우르는 민간기구로서 1994년에 설립되었으며 현재는 56명의 기업들이 회원으로 가입되어 있다. 이 기구는 정부의 수출촉진 정책들을 기업가들에게 전달하고 홍보하는 역할을 하고 있다. 이를 통해 정부의 수출촉진 정책이 효과적으로 시행될 수 있도록 돕고 있다.<sup>58)</sup>

#### 다) 구체적인 정책

에티오피아 정부는 1992년부터 현재에 이르기까지 수출을 촉진하기 위해 다양한 정책들을 시행하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

---

57) 산업부 Policy and program study and M&E and special advisor 부서의 국장 Ahmed Nusu (2015.7.6.)

58) ELIA의 사무총장인 Abdiss Adugna과의 인터뷰 내용에 기반 (2015.7.1.)

#### 1) 환율 절하

- 수출 경쟁력 강화와 수출촉진을 위해 대미 환율을 140% 절하하였다(KDI, 2014).

#### 2) 수출입 인허가 제도 개선

- 수출입 인허가제도를 단순화 및 투명화 하여 신규 진입을 장려하였으며 공매로 거래될 수 있는 상품과 서비스를 완전히 자율화 하였다(KDI, 2014). 또한 수출과 관련된 인허가에 드는 시간을 단축하는 등 행정적인 서비스를 향상시켰다(UNIDO, 2012)

#### 3) 수출업자 특혜 이자율제도

- 수출업체는 에티오피아개발은행(Development Bank of Ethiopia)을 통해 내수용 업체보다 3.5% 낮은 금리로 자금을 대출할 수 있다(KDI, 2014). 이러한 특혜 이자율 제도는 같은 수출업체여도

#### 4) 국제 시장 진출 지원

- 에티오피아 정부는 수출 기업들이 국제 무역 박람회 등 국제적인 시장에 진출하는 데 있어서 보조금을 지급함으로써 수출 기업의 활발한 국제시장 참여를 도왔다(Altenburg, 2010). 특히 위에서 설명할 다양하고 구체적인 프로그램(ECBP, Made in Ethiopia 등)을 통해서 수출업자가 구체적으로 해외 시장과 연결될 수 있도록 지원하였다.

#### 5) 소득세 면제

- 수출업자의 경우, 일반 가축산업 기업에게 주어지는 소득세 면제 기간(지역에 따라 2~5년 또는 3~6년 가능) 보다 추가적으로 2년 더 연장되었다(EIC, 2015).

#### 6) 손실 이월 (Loss carry forward)

- 손실 이월 제도를 통해, 기업이 소득세 면제 기간 동안 손실을 입을 경우, 이러한 손실을 소득세 면제 후 기간으로 이월할 수 있으며, 이월할 수 있는 기간은 소득세 면제 기간의 절반 동안이다. 이처럼 소득세 면제 기간 동안의 손실의 이월은 5년의 소득세 면제 기간보다 더 길 수는 없다(EIC, 2015).

#### 7) 선별적 수출세 면제

- 수출세 면제 제도를 통해, 수출 기업들은 수출에 대한 세금을 납부하지 않고 수출할 수 있게 되었다. 하지만 몇몇의 상품은 이러한 면제에서 제외되었는데, 그 중의 하나가 바로 반 가공 가죽 및 원피로, 이들의 경우 수출할 시에는 150%의 수출세를 납부해야 했다. 이러한 제도는 첫 번째로는 pickled pelt와 wet-blue 가죽 수출에 대해 2009년 1월에 부과되었으며, 2011년 12월에는 crust leather에도 부과되었다(LIDI, 2015). 이로 인해 2009년부터 pickled pelt와 wet-blue 수출이 전면 중단되었다. 이처럼 에티오피아 정부는 적극적으로 보다 부가가치가 높은 가죽 완제품 및 가죽 상품 산업(신발, 지갑 등)으로의 전환을 유도하기 위해 개입하였다.

#### 8) 관세 환급 제도(Duty Drawback Scheme)

- 관세환급제도를 통해 수출업체는 수출을 목적으로 하는 상품 생산을 위해 원자재 또는 투입재, 그리고 기계와 같은 자본재를 수입 할 때 납부한 관세나 국내 구매 시 납부한 세금을 수출 이행 후 100% 환급 받을 수 있었다(Altenburg, 2010; EIC, 2015; KDI, 2014; UNIDO, 2012). 이 때 수입 원자재에 대한 환급 금액은 정률관세환급표(all industry rates of duty drawback)에 따라 계산된다(KDI, 2014).

#### 9) 바우처(Voucher Schemes) 제도

- 바우처 제도는 관세환급제도와 동일한 목적으로 시행된 것으로서, 수출품업자에게 수출품 생산을 위해 수입한 원자재에 대한 관세나 세금 대신 사용할 수 있도록 화폐가치를 지닌 서류를 세관당국이 발행 · 지급하는 제도이다(KDI, 2014). 수출업자들은 이러한 바우처 자격 인증서를 발급받기 위해 수출계획서 또는 소요량증명서(input-output coefficient approved)를 통상부(MOT)에 제출하고, 통상부는 이를 기반으로 세금과 관세 액수를 결정해 세관당국에 송부한다(KDI, 2014).

#### 10) 보세창고(Bonded Factory and Manufacturing Warehouse Scheme)

- 이 제도는 바우처 제도의 혜택을 받지 못한 수출업자를 대상으로, 에티오피아국세관세청(ERCA)과 관련 공장이 공동 관리하는 공장을 운영하거나, 공동 관리 창고에 수출품 생산에 사용되는 원자재를 면세로 수입하여 보관하거나 생산된 수출품을 보관할 수 있도록 하는 제도이다(KDI, 2014; EIC, 2015). 이러한 혜택을 받기 위해서도 역시 세관당국의 승인을 받아야 한다.

#### 11) 비용분담제도(Cost Sharing Scheme)

- 이 제도는 재정경제부(MOFED)가 수출관세인센티브에 대한 추가지침으로서 시행한 것으로서, 수출을 하고 있거나 계획이 있는 업체에 고용된 외국인 전문가의 급여에 부과되는 소득세를 면제해 주는 제도이다(KDI, 2014). 이처럼 외국인전문가에 대한 비용을 정부가 분담함으로써, 수출업체의 경영 및 기술적 능력 향상을 지원하고자 하였다(KDI, 2014).

#### 12) 공업지역(Industrial Zone)지원 제도

- 에티오피아 정부는 2004년 공업지역을 위해 땅을 지정하고 공장을 반정도 건설하여 사업계획서를 기반으로 거의 무료로 수출 기업들에게 제공하였다(Altenburg, 2010). 이러한 사회기반시설이 갖춰진 공업지역



내에 입주한 수출업체들에게는 여러 가지 인센티브가 주어졌다. 여기에는 수출품 생산에 사용되는 원재료를 면세로 수입하여 세관의 통제 아래 통관구역에서 공장으로 운반할 수 있는 권한 및 수출신용보증제도와 외자대출 및 해외동업자신용 등의 혜택도 포함된다.

### 13) 수출신용보증제도(Export Credit Guarantee Scheme)

- 이 제도는 커피를 제외한 수출 품목의 수출업자들이 선적 전과 선적 후 자금에 대해서는 어떠한 담보도 없이 전년도 수출액 상당의 신용을 보증해주는 제도이다(KDI, 2014). 다만 신규 생산 및 수출업자는 20%, 신규 수출업자에게는 30%에 해당하는 담보를 요구하며, 선적 전과 선적 후 신용보증은 모두 최장 180일 동안 유효하다(KDI, 2014). 이러한 제도를 통해 수출업자들이 운전자본(working capital)의 부족으로 인해 어려움을 겪지 않도록 하였다.

### 14) 외자대출 및 해외동업자신용(External Loan and Suppliers or Foreign Partners Credit)

- 이 제도는 수출업자가 외국의 중장기 및 단기 금융에 접근할 수 있도록 허용하는 것으로, 이를 통해 수출업자들은 해외자금원을 사용하여 자본재와 원자재, 반제품 및 부품과 기타 투입재 등을 구입할 수 있게 되었다(KDI, 2014).

### 15) 외화보유 허용 및 가격 통제 면제

- 수출업자들은 그들의 외화 수입을 미래에 그들의 기업을 운영하는데 사용하기 위해, 최대 20%까지 직접 보유하거나 은행 계좌에 예금하는 것이 허용되며, 에티오피아중앙은행(NBE)에 의해 부과되는 수출 가격 통제에 영향을 받지 않는다(EIC, 2015). 에티오피아의 경우에도, 한국의 발전기 시기와 마찬가지로 외화의 소유 및 거래를 철저히 국가가 통제하고 있기에, 이러한 허용은 수출업자의 사업 활동을 원활하게 하는

데 있어서 중요한 제도이다.

이 외에도 초기 투자 자본의 70%를 지원하는 인센티브도 제공되었다 (UNIDO, 2012). 에티오피아 정부는 이러한 인센티브 제도를 통해 수출량을 획기적으로 증가시키고 가죽 산업의 수출을 신발 및 완제품 가죽으로 변환시키고자 하였다. 구체적으로 정부는 5개년 개발 계획을 통해 2014/15년까지 가죽산업 관련 수출량을 5억 달러(USD) 수준으로 설정하였다<표 9>.

<표 9> 가죽산업의 수출량 목표 (단위: 백만 달러(USD))

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
크러스트	81.950	49.170	-	-	-	-
가죽 완제품	56.450	69.730	113.180	122.190	130.390	136.650
가죽 신발	60.650	119.886	177.957	215.432	260.754	315.525
가죽 의류	0.520	0.690	4.120	11.800	21.020	36.670
그 외 가죽 제품	0.120	0.150	0.910	2.580	4.610	8.050
총 계	199.689	239.625	296.167	352.012	418.434	496.895

자료: (UNIDO, 2012), LIDI, Five year development plan, p.29 재인용

## (2) 기업 지원 기반 구축

### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

에티오피아 정부는 가죽 산업과 관련된 기업들을 지원하기 위한 기구로서 가죽·가죽상품기술원(Leather and Leather Products Technology Institute, LLPTI)을 2004년에 이탈리아 원조집행기구인 Italian Cooperation의 재정적 지원으로 설립하였다. 이러한 LLPTI의 훈련 및 산업을 위한 서비스 제공 능력을 보다 강화하기 위해, 에티오피아 정부는 UNIDO로부터 기술적인 지원을 받고 있다. 2010년 이 기구는 가죽산업개발원(Leather Industry Development Institute)로 전환되었으며 기구의 역

활을 보다 확장하여 가죽산업의 전반적인 향상을 위한 역할을 맡게 되었다. (UNIDO, 2012)

특히 에티오피아 정부는 UNIDO의 지원을 받아 2005-2008년까지 이 기구의 능력을 확장하기 위한 프로그램을 진행하였다.<sup>59)</sup> 이를 통해 산업에 서비스를 제공하는 경영 능력이 강화되었으며, 기본적인 훈련 프로그램이 외부 전문가에 의해 향상되었고 훈련 매뉴얼도 마련되었으며, 4개의 파일럿 공장이 운영되고 품질을 시험하는 실험실의 기능도 향상되었다 (UNIDO, 2012).

또한 이 기구는 2010년 말, 인도의 가죽산업과 관련된 연구기관인 중앙가죽연구원(Central Leather Research Institute, CLRI)과 신발디자인·개발연구원(Footwear Design and Development Institute, FDDI)와의 협약을 맺었다. 이는 LIDI가 가죽 산업 부문 이해관계자들에게 효율적으로 서비스를 제공할 수 있도록 돕고 있으며, 특히 피혁공장과 신발 제조업체의 생산 수준에서의 벤치마킹이 진행되고 있다. (UNIDO, 2012)

#### 나) 구체적인 정책 내용

이 기관은 피혁 업체, 가죽 가공, 소규모 생산자들을 포함하는 다양한 이해관계자들의 능력을 향상시키기 위한 조언 및 훈련을 제공하고 있다. 해당 기구는 가죽산업 참여자들이 생산기술을 향상시키고, 가죽 제품의 질을 향상시키며 국제시장에 진출하기 위해 요구되는 마케팅 기술을 보다 갖추도록 관련 기술과 지식을 전수 및 지원하고 있다. 구체적으로 공장 운영, 마케팅, 브랜드화 전략, 폐수처리, 품질 변수의 실험실 측정 등을 제공하고 있다. (Altenburg, 2010)

이 기구는 또한 수백 개의 소규모 생산자들을 위한 표준화된 훈련 모듈을 제공하고 이들을 위한 상품개발센터도 운영하고 있다. 특히 상품개발센터를 통해 소규모 생산자들의 상품 디자인 능력을 지원하는 프로그램

---

59) 프로그램의 이름은 ‘Assistance to the Leather and Leather products development technology institute for the development of its managerial and operative capacities’이다.

램을 제공하고 있다. 또한 몇 주에서 몇 달에 이르는 다양한 단기 프로그램을 제공하고 있으며, 현장훈련(on the job training)과 마케팅도 지원하고 있다. 특히 이러한 프로그램의 비용은 최대 500birr<sup>60)</sup> 수준으로 최소한으로만 받음으로써 서비스의 접근성을 보장하고 있다.<sup>61)</sup>

또한 신발산업을 위해서는 기본적인 기술부터 디자인, 생산 관리 및 품질 관리에 이르는 다양한 직업 훈련을 제공하고 있다. 덧붙여서 이학사를 제공하는 학사 교육과정도 제공하고 있다. 이러한 과정에는 공학 분야로 가죽 가공이나 신발 산업과 관련된 과정이 제공된다.<sup>62)</sup> 가죽산업개발계획에 의하면, 이 기구는 2005/6에서 2009/10년까지 431명의 학생에게 학사 수준의 공식적인 교육을 제공하였으며, 506명의 학생에게는 수료 수준의 교육을 제공하였다고 한다(UNIDO, 2012).

CLRI와의 협약은 총 550명의 단기 또는 장기 전문가들이 CLRI로부터 파견되어 3년 동안 40가지 이상의 업무를 수행할 것으로 기대되었다. 2012년까지 50명 이상의 전문가들이 LIDI에서 기술 전수 임무를 수행하였다(UNIDO, 2012). LIDI와의 운영자와의 인터뷰에 의하면, 이러한 인도 기관과의 협약을 통해 기관의 조직구조가 좀 더 효율적으로 개편되었으며 32명의 석사 및 6명의 박사학위 취득자가 단기교육을 받는 등 연구역량을 강화하도록 지원 받았다고 한다.

이처럼 에티오피아 정부는 다국적 기구인 UNIDO 및 협력국가의 지원을 적극적으로 수용하여 기업지원 조직이 충분한 역량을 갖추 수 있도록 노력하였다. 이를 통해 가죽산업에 참여하는 다양한 이해관계자들의 역량을 향상시키고 이를 통해 가죽 산업 부문의 생산성을 높이고 제품의 질을 향상시키고자 노력하였다.

---

60) 현재 환율로 500birr는 한화 27,558원 정도이다.

61) LIDI 훈련 및 서비스 부서 담당 Tsegaye Tokon과의 인터뷰에 근거(2015.7.2.)

62) Tsegaye Tokon과의 인터뷰에 근거(2015.7.2.)

### (3) Engineering Capacity Building Program

#### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

에티오피아 정부는 다양한 이해관계자들과 협력하여 조정실패를 해결하고자 노력하여왔다(Altenburg, 2010). 이러한 맥락에서 시행된 프로그램이 Engineering Capacity Building Program(ECBP)으로 2005년부터 2015년까지 세 개의 단계로 구성 및 집행되며, 민간부문에게 우호적인 환경을 조성하고 노동력의 기술을 향상시킴으로써 가축 산업을 포함하는 6개의 주요 산업의 가치사슬을 향상시키는 것을 목적으로 하는 프로그램이다.

에티오피아의 능력배양부(MCB)<sup>63)</sup>는 이러한 프로그램의 구성 및 집행을 맡고 있으며 이를 위해 GIZ 및 독일의 관련 집행 기구와 협력하고 있다. 특히 능력배양부는 교육부, 통상부, 산업부 등 다른 부서와도 협력하고 있으며 민간부문과도 집행에 있어서 협력하고 있다. 덧붙여서 에티오피아품질기준당국<sup>64)</sup> 또한 프로그램에 참여하고 있으며, 이러한 참여를 통해 국가품질인프라체계(National Quality Infrastructure Framework)가 안정적으로 집행되고 이를 통해 에티오피아의 제품이 외국 구매자들에게 더 매력적으로 보일 수 있도록 노력하고 있다.

ECBP는 재정적으로 독일 경제협력 및 개발을 위한 연방부<sup>65)</sup>와 에티오피아 정부에 의해 지원을 받는 프로그램이며, 각 정부는 프로그램 비용을 절반씩 부담하고 있다. 독일 정부 자금은 grant로서 제공되었다. 프로그램의 후반 단계에서는 유럽연합의 개발자금<sup>66)</sup>도 추가적으로 프로그램의 자금으로서 지원되었다. 특히 이 프로그램은 독일 정부의 개발협력프로그램 중에서 가장 많은 인력을 동원한 프로그램으로서 100명 이상의 전문가들을 고용하였다(BMZ, 2008). 이러한 독일의 전문가들은 GIZ에 의해서 고용되었으며, GIZ는 다음과 같은 독일의 개발협력 기관들과 협력

---

63) Ministry of Capacity Building

64) Quality and Standards Authority of Ethiopia

65) German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)

66) EU Development Fund

하였다.

- development bank Kreditanstalt für Wiederaufbau(KfW)
- Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)
- Deutscher Entwicklungsdienst (DED)
- SEQUA • Seniorexperten-Service (SES)
- Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt)
- Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)

#### 나) 구체적인 정책 내용

ECBP는 4가지로 구성되어 있다. 바로 1) 대학 개혁 2) 기술 및 직업 교육 및 훈련 체계(TVET)<sup>67)</sup> 개혁 3) 품질 인프라의 향상 4) 민간부문 개발이다(ecbp 2009). 이 중에서도 앞의 두 가지 부문은 능력을 갖춘 졸업자가 양산되기 위해 제안되었으며, 뒤에 두 가지 부문은 이러한 졸업자들을 위한 일자리가 준비될 수 있도록 제안되었다. 그러므로 ECBP는 공급과 수요 측면의 정책을 모두 포함한다고 할 수 있다.

ECBP가 가축산업과 관련하여 주요하게 프로그램을 추진한 분야는 바로 민간부문개발로서, 민간 기업 특히 무두질 분야에 있어서 상품의 질, 가공 및 전달과 관련하여 지원을 제공하였다. 또한 수출을 증가시키기 위해, 에티오피아 회사와 외국 고객 간의 비즈니스 관계 형성을 지원하였다. 해당 프로그램은 10개의 작업으로 이루어졌는데, 여기에는 가축의 체외 기생충 조절을 위한 프로그램, 외국 구매자를 유치하기 위한 투자 촉진 및 중개서비스, 에티오피아 기업의 국제시장 참여 지원, 생산성 향상을 위한 기업 수준 지원 및 품질경영시스템의 도입이 포함된다(Altenburg, 2010).

구체적으로 이러한 지원을 제공하기 위해 선택된 회사들은 기술 및 경

---

67) Technical and Vocational Education and Training

영 훈련의 혜택을 받았으며 강력한 비즈니스 개발 서비스도 받을 수 있었다. 또한 이러한 회사들은 잠재적인 투자자와 고객과 국제적으로 연결될 수 있도록 지원되었다. 실제로 ECBP보고서(2009)에 따르면, 국제적인 중개서비스를 통해, 2008년에 가죽 완제품 수출의 9.7% 및 신발 부문 수출의 13.1%가 매개되었다고 한다. 덧붙여서, 최초의 국제적 신발 회사인 ARA shoes와 세계적인 장갑제조 회사인 Otto Kessler도 ECBP의 중개를 통해서 생산 시설을 확립하기도 하였다.

#### (4) Made in Ethiopia 프로젝트

##### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

Made in Ethiopia 프로젝트는 에티오피아의 지역 내 가죽을 사용하여 가죽과 관련된 상품을 만들도록 돕는 정책이다. 이 프로젝트에는 UNIDO와 국제무역센터(ITC)<sup>68)</sup>를 비롯하여 LIDI(당시에는 LLPTI), 그리고 에티오피아, 피혁, 신발 및 가죽 상품 제조업자 협회<sup>69)</sup>가 참여하였다. 즉 원조기관, 정부기관 및 민간부문이 함께 만들어간 프로젝트였다. 이 프로젝트는 가죽 가방과 여러 액세서리를 만드는 것을 목표로 하였을 뿐만 아니라 가장 어려운 시장인 고급 럭셔리 패션시장에 판매하는 것을 목표로 하였다(African Research Bulletin, 2007).

##### 나) 구체적인 정책 내용

프로젝트에 참여주민들은 지역 내 기업과 협동조합을 형성하고 새로운 브랜드인 *Taytu*(에티오피아의 강한 의지를 가진 것으로 알려진 전설적인 황제의 이름)를 만들었다. Taytu는 파리에서 열리는 최고급 액세서리 무역 전시회인 *Premiere Classe*에서 2006년 9월 소개되었다. 심지어 런던, 파리, 밀라노, 도쿄, 뉴욕 등의 거대 패션 판매업자들이 사전 주문을 제

---

68) International Trade Centre

69) Ethiopian Tanners, Footwear and Leather Goods Manufacturers Association

출하기도 하였다. 첫 번째 컬렉션은 2007년 초에 완성되었다(African Research Bulletin, 2007).

본 프로젝트는 12개의 제조업자들을 한 협동조합으로 만들었으며, Addis Ababa의 약 250명의 사람들과 주변의 공동체가 참여하였다. 협동조합의 12개 회사의 파트너십 협약 아래, 이윤은 공유되었으며 1%는 새로운 컬렉션을 개발하는데 사용되었다. 이러한 협동조합에 대한 기술지원은 2007년 여름부터 2009년까지 세 번의 패션 시즌 동안 제공되었다(African Research Bulletin, 2007).

이처럼 에티오피아 정부는 원조기관의 기술지원을 바탕으로 민간기업과 협력하여 에티오피아 고유의 브랜드를 고급패션시장에 진출하고자 노력하였으며 이를 통해 구체적으로 에티오피아의 가죽 산업을 보다 고부가가치 산업으로 전환되도록 지원하고자 하였다.

#### (5) 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트

##### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

에티오피아의 산업부는 UNIDO에 선별된 공장에서 벤치마킹 프로젝트를 진행해 주기를 요청하였다. 산업부는 몇 개의 공장을 선별한 후 이를 우수 사례로서 개발하고 가죽산업 전반을 위한 모델로서 사용하고자 하는 하향식 접근법을 취하였다. 따라서 UNIDO는 2009년부터 *Technical Assistance Project for the Up-grading of the Ethiopian Leather and Leather products industry*란 이름의 프로젝트를 시작하였다. UNIDO는 LIDI와 함께 진행하였으며, LIDI는 앞에서 언급한 인도연구기관인 CLRI와 EDDI와 함께 기술적인 벤치마킹 연구를 진행하였다. 이 프로젝트를 관장하는 조정 위원회(Steering Committee)는 산업부 장관이 의장을 맡았으며 산업부, 이탈리아 개발협력 기관, LIDI 및 에티오피아가죽산업협회(ELIA)의 대표들로 구성되어 있었다. (UNIDO, 2012)



나) 구체적인 정책 내용

이 프로젝트는 5가지 부문을 목표로 하였다. 5가지 영역은 다음과 같다.

- 1) 경영 부문
- 2) 마케팅 부문
- 3) 환경 부문
- 4) LLPTI 실험실 인증 2번째 단계
- 5) 가죽 상품 개발

이러한 프로젝트에 참여한 시범 기업에는 8개의 피혁공장과 8개의 신발 기업이 포함된다<표 10>.

<표 10> 벤치마킹을 적용하기 위한 시범 기업

피혁 공장	신발 기업
Dire Tannery	Anbessa
Colba	Peacock
Batu Tannery	Kangaroo
Walia Tannery	Tikur Abay
Hafde Tannery	Ramsay
Addis Ababa Tannery	Ras Dashen
Bahar Dar Tannery	Jamaica OK
Sheba Tannery	Sheba Shoe Factory

자료: UNIDO, 2012

기업들에 대한 지원은 개별적으로 직접 전달되거나 LIDI 또는 ELIA를 통해서 전달되었다. 제공된 지원은 다음과 같다(UNIDO, 2012).

- 1) LIDI와 기업들에 ERP 시스템을 도입
- 2) 디자인과 ISO 인증에 대한 훈련 제공
- 3) 상품 다각화를 위한 지원 제공
- 4) 비즈니스 과정 조정 및 재설계
- 5) 기업들의 마케팅 및 실행 계획 준비 지원

이러한 지원을 통해 얻은 중요한 산출물은 다음과 같다(UNIDO, 2012).

- 1) 프랑스, 이탈리아, 독일, 오스트리아 및 스페인 시장 연구
  - 여기에는 시장 구조, 시장 세분화, 트렌드, 기회, 위협 및 무역 채널과 시장 진입에 대한 연구를 포함한다.
- 2) 각 개별 기업들의 브랜드 및 로고 제작
- 3) 새로운 상품 개발
  - 여성화를 새롭게 개발하였으며 디자인 훈련도 제공하였다.
- 4) 러시아 시장에 대한 여성 가방 및 다른 가죽 상품 수출 개발 프로그램

에티오피아 정부는 이러한 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트를 통해 효과적으로 특정 기업들을 성장시키고, 이러한 기업들이 가죽 산업의 다른 기업들에게 지식을 전파할 것을 기대하였다. 이를 통해 전반적인 산업의 생산성을 향상시키고자 한 것이다.

#### (6) 중소기업(MSMEs)<sup>70)</sup> 클러스터에 대한 지원

##### 가) 정책 개관, 정책 시행 주체 및 구체적인 정책 내용

에티오피아의 가죽 산업 중에서도 자본재가 많이 필요한 피혁 분야 보다는, 비교적 적은 자본이 필요한 신발부문에 있어서 영세기업부터 중소기업이 많이 존재한다. 이러한 신발 부문의 중소기업들의 대부분은 클러스터 협동조합인 에티오피아-국제 신발 클러스터 협동조합 사회(EIFCCOS)<sup>71)</sup> 아래 조직되어 있다. EIFCCOS는 1,200여명의 회원을 갖고 있으며, 여기에는 신발 생산자, 거래자, 판매자 등이 포함된다. 이러한

---

70) Micro, Small and Medium Enterprises

71) Ethio-International Footwear Cluster Cooperative Society

협동조합은 Addis Ababa의 Merkato라는 지역을 기반으로 설립되었으며, 이 지역에 거의 대부분의 신발 부문 중소기업들이 자리하고 있다. (UNIDO, 2012)

에티오피아 정부는 정책적으로 중소기업의 발전을 지원하기 위해 연방 및 지역 정부 차원의 중소기업 발전 Agency를 따로 두는 등 산업 발전 전략의 중요한 한 부분으로 중소기업을 지원하고 있다.<sup>72)</sup> 특별히 가죽산업과 관련해서, Addis Ababa 시 정부는 G+4라는 작업 및 판매 부지를 세운 후에 중소기업에게 제공하였는데, 이는 중소기업들의 생산 장소 부족 문제를 해결하고자 하였다. 2012년까지 EIFCOO의 약 160명의 운영자들이 이 부지로 옮겼다. 또한 에티오피아 정부는 앞에서 언급한 것처럼 LIDI를 통해서 다양한 훈련 및 지원 프로그램을 제공하였다.

덧붙여서 UNIDO도 LLPTI와의 협력 등을 통해 중소기업에 다양한 지원을 제공하였다. 2005~2009년 동안, UNIDO는 ‘Unleashing the Potential of MSMEs in Ethiopia’ 라는 프로젝트를 통해서 구체적으로 Merkato와 가죽신발 클러스터를 포함한 4개의 클러스터를 지원하였다. 이러한 지원을 위해 클러스터 개발 조정 그룹<sup>73)</sup>을 만들고, 클러스터 개발 요원<sup>74)</sup>을 훈련시켰으며, 제공한 지원은 다음과 같다(UNIDO, 2012).

- 1) 원재료 공동구매와 같은 공동 행동을 위한 네트워크 설립 (TESFA와 REDET)
- 2) LLPTI를 통하여 75개의 기업가 및 노동자를 위한 훈련 제공  
- 신발 생산의 3가지 부문: 디자인과 패턴 형성, 절단-준비-바느질, 구두골-제작-완성-포장
- 3) 소규모 기업 운영자에게 더 나은 기술을 사용할 수 있도록 지원, 특히 이들을 기계 수입자와 연결시킴으로써, 이들이 반 기계화된 기계적 공법으로 신발을 제작할 수 있도록 지원

---

72) Federal Micro and Small Enterprise Development Agency(FeMSEDA), Regional Micro and Small Enterprise Development Agencies(ReMSEDAs)

73) Cluster Development Coordination Groups(CDGs)

74) Cluster Development Agent

- 4) 시장과 연결될 수 있도록 국제 무역 박람회 참여, 약 50개 기업 참여
- 5) 소액금융 기관에 대한 정보 제공, 소액금융 기관이 그들의 상품을 중소기업의 필요에 맞출 수 있도록 지원
- 6) 기업 간 협업 강화

특히 EIFCCOS는 UNIDO에 직접 남성화, 여성화 및 아동화에 대한 디자인 훈련 및 마케팅, 비즈니스 계획 준비 및 ERP 실행에 관한 지원을 요청하는 등 자발적으로 중소기업 부문에 필요한 것이 무엇인지 판단하고 이를 위해 일하고 있다. 또한 EIFCCOS는 에티오피아 경쟁력 자금<sup>75)</sup>을 통해 신발 디자인을 위한 9명의 이탈리아 신발 전문가를 고용하였으며, 이를 통해 매년 300만 화를 생산하는 것을 목표로 설정하기도 하였다.

이러한 중소기업에 대한 지원을 통해 에티오피아 정부는 가죽 산업의 비공식 부문의 생산력을 향상시키고자 하였다. 이러한 정책은 가죽 산업에 종사하는 상당한 수의 국민이 비공식부문에 종사한다는 것을 고려하였을 때 중요하다. 이러한 비공식부문에 대한 지원은 가죽 산업의 전반적인 향상에 영향을 미칠 뿐만 아니라 보다 포괄적인(inclusive)한 개발을 위해서도 중요하다.

### 3.3 정책수단의 적용점 분석

에티오피아 정부가 가죽산업을 육성하고자 할 때 정책의 전반적인 목표는 반 가공 가죽으로부터 부가가치가 높은 부문으로의 다각화 및 수출 촉진이었다. 이를 위해 가죽산업을 우선순위 산업으로 지정하고, 특정한 5개년 개발계획 문서를 작성하였으며, 수출촉진을 위한 다양한 인센티브를 제공하고, 산업 다각화를 지원하기 위한 기업지원기구인 LIDI를 설립하며, 민간부문의 역량을 지원하고 해외시장 개척에 주안점을 둔 ECBP 등의 지원을 제공하였다.

---

75) Ethiopian Competitive Fund

이와 같은 우선순위 산업 지정, 5개년 개발계획 문서 작성, 수출 진흥을 위한 관세 및 조세 혜택, 정책금융 제공 등 수출에 대한 강조는 한국의 발전국가 모델을 복사 수준에서 적용한 것으로 보인다. 특히 수출을 진흥하기 위해 제공한 인센티브들은 한국의 정책 수단과 상당한 유사점을 보인다. 수출에 참여하는 기업에게 관세 및 소득세, 수출세 등을 면제하는 조세 정책, 수출에 필요한 자금을 보통 융자보다 저리로 제공하는 정책금융, 신용보증 제도 등이 그 예이다.

덧붙여서 에티오피아 정부 또한 금융부문을 정부가 상당히 통제하고 있어, 에티오피아중앙은행(NBE)과 에티오피아개발은행(DBE)과 상업은행(CBE)<sup>76)</sup>을 정부가 소유 및 운영하여 정책금융 제공에 활용하고 있다. 또한 외화를 통제하여, 수출 목적의 기업에게만 일부분 소유를 허용하는 등 외화가 수출에 보다 활용될 수 있도록 한 것도 한국 정부가 발전기에 외화를 통제하고 이를 인센티브로서 활용한 것과 유사한 모습을 보인다. 이처럼 에티오피아의 가족산업 장려정책을 보았을 때 한국의 발전국가 모델을 상당부분 복사 및 본보기 수준에서 적용한 것을 확인할 수 있다.

특히 에티오피아 정부는 한국의 발전국가 모델을 적용하여 우선순위 산업을 지원하고자 할 때, 그 구체적인 정책 프로그램에 UNIDO, GIZ 등 국제기구 및 원조기관의 자금 및 기술지원 등을 활용하였다. 그 예로 ECBP, Made in Ethiopia, 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 및 중소기업 지원 등에서 공여국 기관과의 협력이 중요한 역할을 하였다. 이러한 원조기관과의 협력은 에티오피아 정부가 보다 다양한 방식으로 가족 산업을 지원하는 것을 가능하게 하였다. 즉 해외시장 개척을 위해 직접적으로 중개적인 역할을 맡아 외국 투자를 유치하거나, 기업 수준에서 생산성을 향상시키기 위해 인도의 협력기관과 협력하여 벤치마킹하도록 지원하고, 중소기업의 역량 개발을 위한 프로젝트를 진행하는 등 가족산업의 다양한 부문에서 생산성 향상이 일어나고 제품이 보다 다각화될 수 있도록 지원하였다. 특히 이러한 원조기관과의 협력은 WTO 등의 국제규범

---

76) Commercial Bank of Ethiopia

을 피해 산업을 지원할 수 있는 중요한 수단이라고 생각된다.

따라서 정책 전달 모형의 측면에서 지금까지의 논의를 정리하자면, 가축산업의 수출을 촉진하고, 가축산업의 부가가치를 높이기 위해 직접적으로 정부가 개입하여 선별적으로 지원하는 정책의 목표, 내용과 수단의 측면에서 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 적용하였으며 구체적인 정책 프로그램의 측면에서는 원조기관과의 협력 등을 통해 다양한 방식으로 가축산업을 지원하고 있다고 정리할 수 있다.

#### 4. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델 적용 정리

에티오피아 정부는 각 정치, 제도, 정책 수단 면에서 경제발전에 대한 최고 정치지도자의 강조, 배태성과 정책 조정을 위한 기구의 존재, 수출에 대한 인센티브 제공 등 한국의 발전국가 모델을 적극적으로 적용하여 가축 사업을 장려하였음을 확인할 수 있다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다<표 11>.

<표 11> 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델의 적용점

	한국의 발전국가 모델	에티오피아의 적용점
정치적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제발전에 헌신된 강력한 정치적 리더십</li> <li>권력의 행정부로의 집중</li> <li>선도 기관에 권한과 자율권 부여</li> <li>정치적 리더십의 관심과 지지 표명을 통한 관료 지대추구 행위 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>멜레스 총리의 경제발전에 대한 강력한 정치적 리더십</li> <li>멜레스 총리의 관심과 지지 표명으로 관료 지대추구 행위 제한</li> </ul>
제도적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>선도 기관: 경제기획원</li> <li>배태성 기반: 수출진흥확대회의 및 기업연합체</li> <li>자율성 기반: 성과기반 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책조정 기구: 국가수출운영 위원회의 월간수출진흥회의</li> <li>배태성 기반: 국가수출개발위원회</li> </ul>

	제공 및 외화, 중간재 통제	
정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선순위 산업 선정</li> <li>• 진입제한</li> <li>• 정책 금융</li> <li>• 조세 감면</li> <li>• 보호적 통상정책</li> <li>• 수출 지원정책</li> <li>• 경제개발 5개년 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선순위 산업 선정</li> <li>• 에티오피아중앙은행 및 에티오피아개발은행과 상업은행을 활용해 정책금융 제공</li> <li>• 수출기업에 대한 조세 혜택</li> <li>• 수출촉진을 위한 다양한 지원 정책(ECBP, Made in Ethiopia, 벤치마킹 프로젝트 등)</li> <li>• PASDEP, GTP 등 경제개발과 관련된 5개년 계획문서 작성, 가축산업부문 Master plan 작성 및 5개년 개발 프로그램 진행,</li> </ul>

## V. 에티오피아 정부의 가죽산업 장려정책에 대한 평가를 통한 한국의 발전국가 모델의 효과성 분석

앞 장에서는 한국의 발전국가 모델이 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책에 어떻게 적용되었는지 분석하였다면, 이번 장에서는 이러한 에티오피아의 발전국가 모델 적용이 어떠한 정책결과를 가져왔는지 분석한다. 이를 위해 가죽산업이 집중적으로 지원되기 시작한 2005년부터 2014/15년까지의 자료와 이전의 자료 즉 1995~2004년까지의 자료를 단절적 시계열분석 및 정성적인 방법으로 비교 분석한다. 이러한 평가 결과를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽 산업 장려에 효과적이었는지에 대해 결론을 내린다.

### 1. 가죽사업 장려 정책의 결과 평가

본 절에서는 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책의 실효성을 평가하기 위해, 얻을 수 있는 자료의 성격에 따라 정량적 평가와 정성적 평가를 진행한다. 이러한 평가를 통해 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책이 의도했던 효과를 가져왔는지에 대해 분석한다.

#### 1.1 평가 설계 및 전략

에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책들이 목표로 하였던 가죽산업 육성 및 다각화, 수출 촉진, 해외투자 유치 등의 결과들을 바탕으로 평가를 진행하고자 한다. 즉 구체적으로 가죽제품 및 가죽 신발 산업의 수출량, 주요 기업의 개수 및 고용 창출, 외국인직접투자(FDI), 가죽 산업의 산업구조 다각화 및 부가가치 창출 정도를 바탕으로 평가하고자 한다. 이때 자료에 따라서, 최소한의 통계적인 의미를 가질 수 있는 수의 자료



를 가진 경우에는 단절적 시계열 분석을 시도하고, 그렇지 않은 경우에는 주어진 자료를 바탕으로 질적으로 평가를 실시한다. 특히 단절적 시계열 분석의 경우 시계열 자료에 내재한 추세와 잡음을 모델에 반영하고 자기상관 문제를 제거하기 위해 ARIMA 방식을 통해 수행한다(유재원&손화정, 2009).

그 결과 수출량의 경우에는 1995~2014년까지의 자료를 구할 수 있어 단절적 시계열분석을 실시한다. 비록 1996년의 자료는 부재하나, 이를 보충하기 위해 1995년과 1997년의 중간 값으로 설정한다. 정책 개입의 시기는 정부가 가죽산업에 대한 부가가치 창출 노력을 본격적으로 실시한 2005년부터로 보고 2005년 전후를 비교한다. 또한 이러한 분석의 결과가, 정책의 순수효과인지, 국제적인 가죽 산업의 추세에 의한 것인지를 분간하기 위해 다른 국가의 가죽산업 수출량의 추세와 비교한다, 에티오피아의 가죽산업이 에티오피아 정부의 정책에 의한 것이라는 사실이 증명되기 위해서는 에티오피아와 다른 국가의 시계열 자료를 비교하였을 때 에티오피아 국가는 수출량의 추세에 정책 개입의 효과가 있고, 다른 비교국가는 비슷한 시기에 이러한 효과가 없어야 한다.

또한 기업의 개수 및 고용 창출 정도와 가죽 산업구조 다각화 자료의 경우 1999~2012년까지의 자료를 구할 수 있었으며, 외국인직접투자의 경우에도 2003~2011년까지의 자료를 구할 수 있어 이를 바탕으로 질적으로 시계열분석을 실시한다. 이러한 자료의 추세를 정책 전후 즉 2005년 전후로 분석 한 뒤 수출량의 결과와 비교하여 수출량에 대한 단절적 시계열 분석 결과를 보충한다. 또한 이러한 분석을 보충하기 위해 개별프로그램 및 정부의 정책의 결과들을 구체적으로 알아보기 위해 현장에서 수집한 인터뷰 및 설문지 등의 자료도 활용한다.

## 1.2 기대가설

본 연구의 기대가설은 에티오피아 정부가 가죽산업 Master Plan을 바탕

으로 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 2005년을 기점으로 가죽산업의 주요 변수들이 긍정적으로 변화되었을 것이라는 것이다. 즉 구체적으로 나누면 다음과 같다.

#### (1) 수출량

에티오피아 정부의 가죽 산업 육성 정책의 많은 부분이 수출량 촉진과 연관되어 있다. 직접적인 수출 인센티브 제공뿐만 아니라, 수출을 지원하기 위해 해외시장과의 연결을 지원하는 ECBP, Made in Ethiopia 프로그램과 기업의 생산성을 향상시키기 위한 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 또한 그러하다. 따라서 이러한 정책들이 활발하게 실시되기 시작한 2005년부터 가죽 및 가죽상품 산업의 수출량이 증가하였을 것이다. 이와 관련된 가설은

H1: 정책 시행 이후 가죽<sup>77)</sup> 수출량이 더 증가하였을 것이다.

H2: 정책 시행 이후 신발의 수출량이 더 증가하였을 것이다.

#### (2) 기업의 개수 및 고용 창출<sup>78)</sup>

에티오피아 정부의 적극적인 가죽 산업 육성 정책은 이 부문에 더 많은 기업가들이 투자하도록 유도하였을 것이다. 따라서 정책 시행 이후 가죽 산업 부문에 더 많은 기업이 설립되고 이에 따라 더 많은 고용이 창출되었을 것이다. 이와 관련된 가설은

H3: 정책 시행 이후 가죽산업에 종사하는 기업의 개수가 증가하였을 것이다.

H4: 정책 시행 이후 가죽산업의 고용 창출이 증가하였을 것이다.

---

77) 여기서 가죽은 원피나 반가공 가죽이 아닌 완제품 가죽(finished leather)을 의미한다.

78) 여기서 기업의 개수는 에티오피아 통계청(Central Statistical Agency)이 측정한 공식적인 부문의 기업의 개수를 의미한다.

### (3) 외국인직접투자

에티오피아 정부는 특히 ECBP 프로그램을 통해 외국인직접투자를 늘리고자 노력하였다. 또한 가죽산업에 제공하는 혜택들은 외국인 기업에도 동일하게 적용되었기에, 외국 기업도 동일한 유인효과를 얻을 수 있었을 것이다. 이러한 프로그램 등을 통해 외국인 직접투자는 정책 시행 이후 증가하였을 것이다. 이와 관련된 가설은

H5: 정책 시행 이후 가죽산업에 대한 외국인직접투자가 증가하였을 것이다.

### (4) 가죽산업의 구조 다각화 및 부가가치 창출

에티오피아 정부는 특별히 가죽산업 중에서도 원피에서 벗어나 가공을 완성한 완제품 가죽 및 신발 장갑 등과 같은 가죽상품 산업으로의 전환을 원하였다. 이를 위해서 원피 및 반 가공 가죽 수출은 금지하거나 금지적인 수출세(150%)를 부과하여 적극적으로 막고, 완제품 가죽이나 신발 등의 산업에는 여러 인센티브 및 기술적 지원을 제공하였다. 따라서 정책 시행 이후 전체 가죽산업 중에 완제품 가죽 및 가죽상품의 비율이 증가하였을 것이다. 또한 이로 인해 제품의 부가가치 비중<sup>79)</sup>도 증가하였을 것이다. 이와 관련된 가설은

H6: 정책 시행 이후 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품의 비율이 증가하였을 것이다.

H7: 정책 시행 이후 가죽산업 제품의 부가가치 비중이 증가하였을 것이다.

---

79) 이때 부가가치 비중은 총 제품가치(Gross value of product)에 대한 부가가치(value added) 비율로 구한다.

### 1.3 분석

#### (1) 수출량

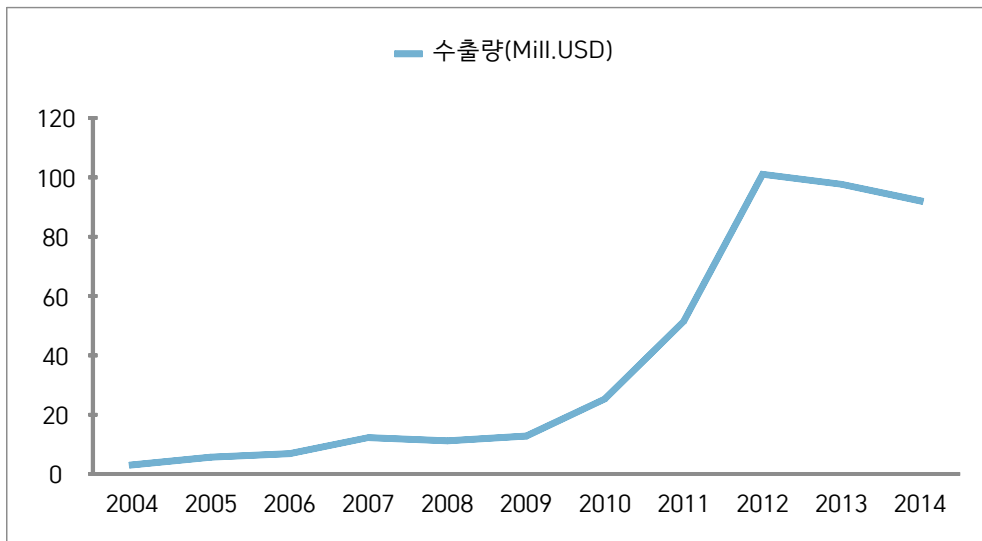
1) 가설 1인 완전히 가공된 가죽의 경우 2004년 이전의 자료를 찾지 못해 단절적 시계열 분석을 하지 못 하였다. 대신에 2004년부터 2014년까지의 자료를 바탕으로 정리하면 다음과 같다.

<표 12> 에티오피아 완제품 가죽 수출량(2004~2014) 단위: US 백만 달러

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
수출량	3.1	5.7	6.9	12.3	11.2	12.8	25.34	51.46	101.02	97.69	92.1

자료: UNIDO(2012), LIDI(2015)

<그림 3> 에티오피아 완제품 가죽 수출량 추세(2004~2014)



자료: UNIDO(2012), LIDI(2015)

이를 보면 무두질을 완료한 가죽(finished leather)의 수출량이 2005년 이후로 계속 상승세에 있으나 2009년 이후로 급격하게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 특별히 2009년 1월 wet-blue 염소 가죽과 pickle 양 가죽 등 반 가공 가죽 수출에 150%의 수출세를 부과한 것에 따른 반응이라고 생각된다. 특히 2011년 12월에 crust leather에도 수출세를 부과함에 따라 한 층 더 완제품 가죽의 수출이 이에 반응하여 증가하는 것을 확인할 수 있다. 즉 본래 원피 중심의 수출을 보였던 에티오피아의 가죽 산업은 정부의 적극적인 산업 다각화 정책에 의해 가공된 가죽의 수출을 급격히 늘린 것으로 보인다.

실제로 반 가공 가죽의 경우 1995년부터 2000년대 초까지도 수출 상위 제품 5위 안에 들 정도로 중요한 수출 품 중에 하나였으며, 2002년에는 모든 제조업 수출품 중에 74%를 차지하기도 하였다(Ethiopian Economic Association, 2005). 적극적인 부가가치 창출 정책이 시행되기 시작한 2005년까지도 pickle 양 가죽이 수출품의 40%, wet-blue 염소 가죽이 33%, crust가 15% 이고 완성된 가죽의 경우에는 5%도 채 되지 않았다(LIDI, 2015).

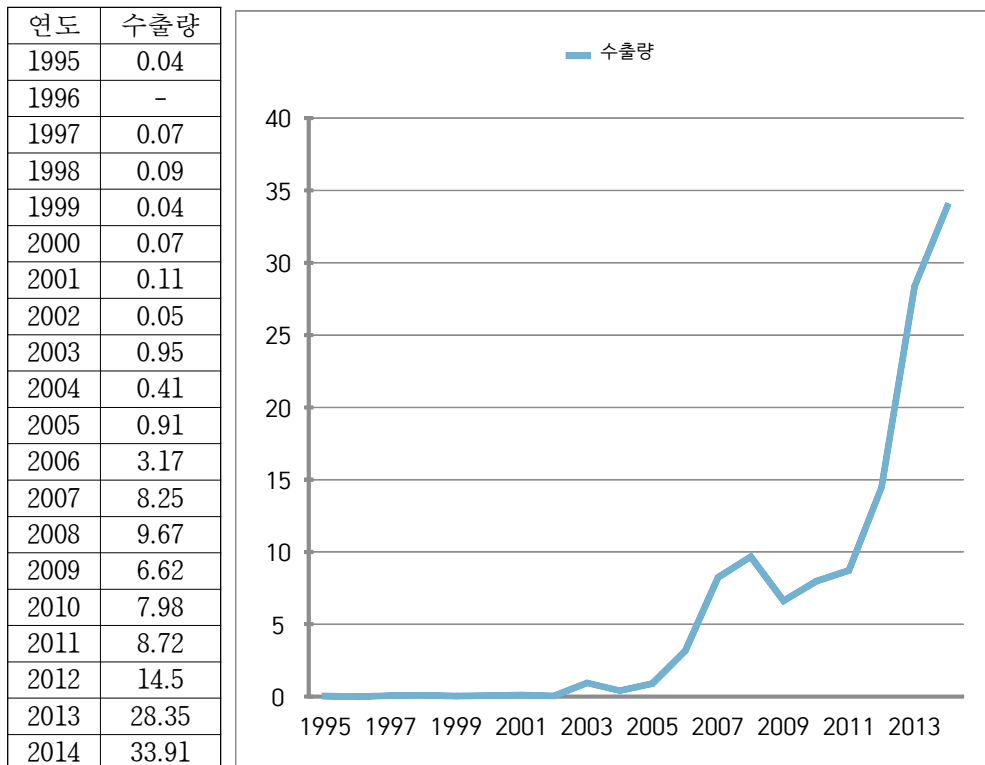
그러나 정부의 적극적인 완제품 가죽 수출 촉진 정책으로 인해, 산업계가 반 가공 가죽 생산에서 완제품 가죽 생산으로 성공적으로 전환된 것으로 보인다. 이로 인해 완제품 가죽의 수출량이 급격히 늘어나게 된 것이다. 수치적으로 확인해 보아도 정책 시행 전인 2004년에 310만 달러 수준이었던 완제품 가죽 수출량은 2014년에 9,210만 달러로 약 30배가량 증가한 것을 확인할 수 있다. 만일 이러한 완제품 가죽 생산의 급증에 에티오피아 정부의 수출세 정책 및 여러 인센티브 정책 외에 상당한 영향을 미칠만한 제 3의 요인이 없다면, 에티오피아 정부의 정책이 본래 목표하였던 정책의 목표를 달성하였으며, 상당한 효과가 있었다고 판단할 수 있다.

이와 관련하여, 완제품 가죽이 급격히 늘어난 시기와 수출세 적용 시기가 일치한다는 점과, 정부의 정책 외에 이러한 전환을 설명할 만한 국제

및 국내 요인이 없다는 점을 고려하였을 때, 해당 수출량의 변화에 핵심적인 영향을 미친 것이 에티오피아 정부의 정책이라고 판단된다. 따라서 완제품 가죽 생산의 경우, 에티오피아 정부의 적극적인 수출세 부과 및 인센티브 정책이 목표로 설정한, 완제품 가죽 생산으로의 산업구조 전환 및 완제품 가죽 수출 증가의 목표를 달성하였다고 평가할 수 있다.

2) 가설 2의 신발 산업 분석을 위해 사용한 가죽 신발산업의 수출량 자료는 다음과 같다.

<표 13>, <그림 4> 에티오피아 신발 수출량 및 추세(1995~2014)



80) <http://wits.worldbank.org/>

가) 단절적 시계열 분석 결과

: ARIMA(0,0,1) 모형으로 신발 산업의 수출량에 정책의 개입효과(=1)를 2005년부터 넣은 결과 모형의 적합검정에 대한 p-value가 <0.0001로 매우 유의하게 나왔다. 이를 고려하였을 때 정책 개입이 수출량의 추세에 유의미한 영향을 미쳤다고 판단할 수 있다.

<표 14> 에티오피아 신발 수출량 단절적 시계열 분석 결과

Maximum Likelihood Estimation							
Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Approx Pr >  t	Lag	Variable	Shift
MA1,1	-0.78974	0.19481	-4.05	<.0001	1	수출량	0
NUM 1	11.05121	2.67672	4.13	<.0001	0	정책	0

나) 다른 국가와의 추세 비교

에티오피아의 신발 수출량에 대한 시계열 분석에 정책개입 이외에 세계적인 신발 산업의 추세가 개입되지는 않았는지 점검하기 위해 에티오피아에 근접한 아프리카 국가들 중 비슷한 경제수준에 있었던 국가들의 1995년부터 2014년까지의 신발 수출량 자료와 에티오피아의 신발 수출량 자료를 비교해보고자 한다. 이를 위해 동부 아프리카 국가 중에서 세계은행의 1990년 자료 기준으로 에티오피아의 인구대비 GNI(223.1\$)와 비슷한 수준( $\pm 100$ )을 보인 탄자니아(161.1), 우간다(191.8), 르완다(306.6) 말라위(164.8), 모잠비크(157.7)를 비교 대상으로 선정한다. 이들의 신발 산업 수출량의 추세는 다음과 같다.

<표 15> 에티오피아 및 아프리카 5개국 신발 수출량(1995~2013)

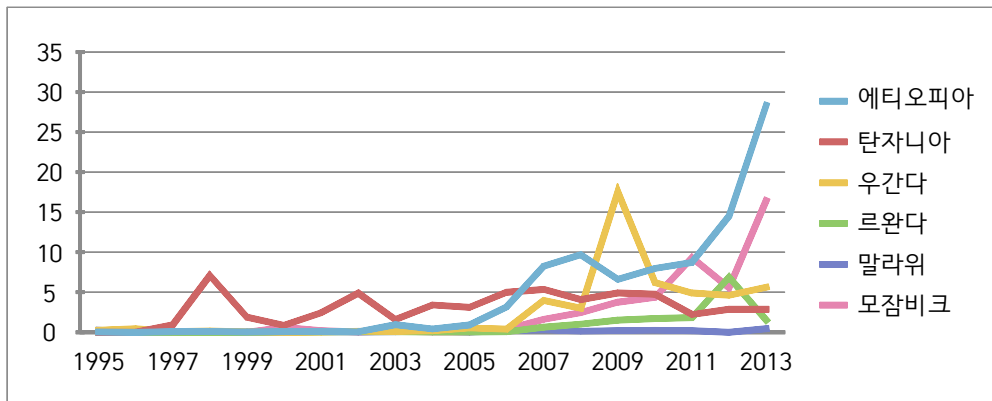
연도	에티오피아	탄자니아	우간다	르완다	말라위	모잠비크
1995	0.04	-	0.24	-	0.28	-
1996	-	-	0.45	-	-	-
1997	0.07	0.92	0.08	-	-	-

1998	0.09	7.09	0.16	-	-	-
1999	0.04	1.88	0.05	0	0.03	-
2000	0.07	0.86	0	-	0.05	0.61
2001	0.11	2.42	0.04	0.03	0.06	0.22
2002	0.05	4.88	0.13	0.06	0.04	0.03
2003	0.95	1.58	0.1	0.05	0.06	0.14
2004	0.41	3.41	0.19	0.01	0.16	0.04
2005	0.91	3.11	0.53	0.01	0.02	0.03
2006	3.17	4.99	0.4	0.06	0.17	0.38
2007	8.25	5.36	3.99	0.64	0.31	1.61
2008	9.67	4.07	3	1.02	0.13	2.46
2009	6.62	4.91	17.56	1.5	0.21	3.76
2010	7.98	4.76	6.2	1.72	0.25	4.36
2011	8.72	2.22	4.9	1.82	0.19	9.3
2012	14.5	2.87	4.61	6.88	-	5.54
2013	28.35	2.88	5.62	1.54	0.44	16.44

자료: World Integrated Trade Solution

단위: US 백만 달러

<그림 5> 에티오피아 및 동아프리카 5개국 신발 수출량 추세(1995~2013)



자료: World Integrated Trade Solution

총 5개 국가의 신발 산업의 수출량 추세와 에티오피아의 신발 산업 수출량 추세를 비교해 보았을 때 2005년의 정책 개입의 효과를 뚜렷하게 보여주는 사례는 에티오피아가 유일함을 확인할 수 있다. 2005년까지 탄자니아를 제외한 에티오피아 및 다른 국가들이 신발 산업의 수출량에 있어서 비슷한 수준에 머물렀다면, 2005년 이후 에티오피아의 신발 산업은



상당 수준 성장하였고 이러한 성장률은 2011년 이후 더 가파르게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 반면에 탄자니아나 말라위는 시간이 지나도 계속해서 비슷한 수준에서 신발 산업의 수출량이 오르락내리락 하는 것을 확인할 수 있다. 또한 우간다와 르완다의 경우에는 각각 2005년 이후 이전의 수준보다는 신발 산업의 수출량이 증가하였으나 증가하기 시작한 연도가 2006년으로 에티오피아와는 다르고 최고점에 이르는 년도도 각각 2009년, 2012년으로 다르며, 최고점에 이른 후에는 오히려 수출량이 감소한 모습을 보여주고 있다. 모잠비크의 경우에는 역시 2005년 이후 이전의 수출량보다 수출량이 증가하고 있으나 증가하기 시작한 연도나 그 추세는 에티오피아와 다른 것으로 나타난다.

이러한 다른 국가와의 비교를 통해 보았을 때, 에티오피아의 신발 산업의 수출량이 증가한 것이 다른 비슷한 국가들이 겪는 국제적인 추세는 아니라고 볼 수 있다. 특히 1995년에서 2005년까지만 해도 다른 국가와 비슷하거나 오히려 더 낮은 수준이었던 에티오피아는 2005년 이후 비교 대상 국가 중에서 가장 빠른 성장률을 보여주며 신발산업을 성장시켰다. 그러므로 다른 국가와의 비교를 근거로 하였을 때, 국제적인 추세와 에티오피아의 가죽 신발 산업의 수출량의 추세는 다르다고 결론을 지을 수 있다.

#### 다) 신발산업의 수출량 추세에 관한 결론

정책의 개입효과에 대한 단절적 시계열 분석의 통계적 유의성과, 다른 국가와의 신발 산업 수출량 추세 비교를 근거로 하였을 때 에티오피아 정부의 정책이 에티오피아 신발 산업의 수출량 증가에 유의미한 영향을 미쳤다고 결론을 지을 수 있다. 또한 실제 분석된 수출량 자료를 보았을 때, 이러한 정부의 정책이 신발 산업의 수출량 증가에 유의미한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 그 영향력이 상당했던 것으로 보인다. 2005년 이전에 평균 수출량이 20만 US달러 수준이었던 신발 수출량은 2005년 이후 평균 1200만 US달러 수준으로 약 60배가량 증가하였으며, 가장 최근인 2014년 수출량은 3,391만 US달러로 2004년의 41만 US달러에 비해 82배

가량 증가하였다. 따라서 정책 개입이 상당히 긍정적인 영향력을 주었다고 결론을 지을 수 있다.

## (2) 기업의 개수 및 고용창출

### 1) 기업의 수

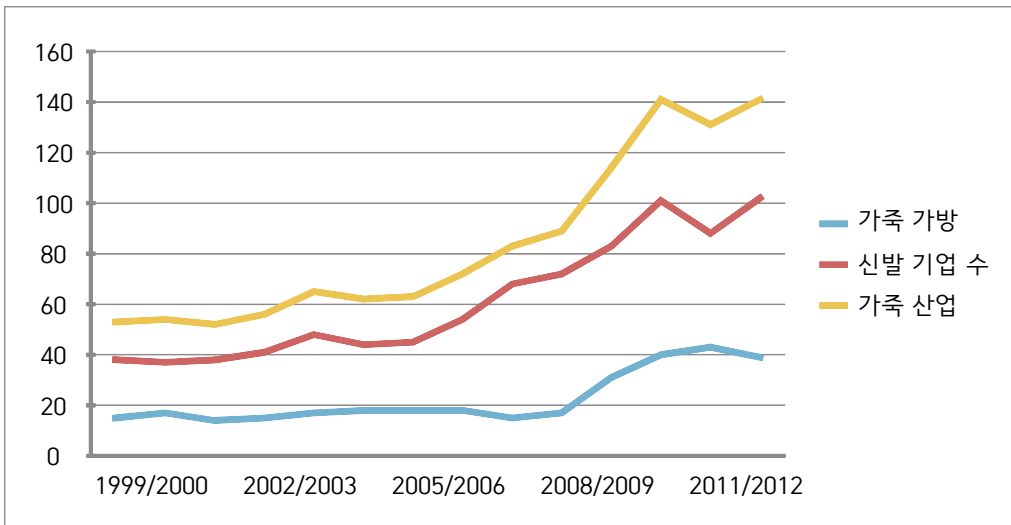
가설 3의 기업 개수를 분석하기 위해 사용한 1999/2000년~2012/2013년도까지의 에티오피아 가죽 산업별 기업의 수는 다음과 같다.

〈표 16〉 에티오피아 가죽 산업별 기업 수(1999/2000~2012/2013)

연도	가죽, 가방, 핸드백 기업 수	신발 기업 수	가죽 산업 전체 기업 수
1999/2000	15	38	53
2000/2001	17	37	54
2001/2002	14	38	52
2002/2003	15	41	56
2003/2004	17	48	65
2004/2005	18	44	62
2005/2006	18	45	63
2006/2007	18	54	72
2007/2008	15	68	83
2008/2009	17	72	89
2009/2010	31	83	114
2010/2011	40	101	141
2011/2012	43	88	131
2012/2013	39	102	141

자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

〈그림 6〉 에티오피아 가죽 산업별 기업 수 추세(1999/2000~2012/2013)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

이러한 자료를 보았을 때 신발 산업의 기업 수는 2011/2012년에 다소 하락한 것을 제외하고는 2005/2006년 이후 꾸준히 증가추세에 있음을 확인할 수 있다. 반면에 가죽, 가방, 핸드백 산업의 기업 수는 1999/2000년부터 2008/2009년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2009/2010년 이후부터 눈에 띄게 증가하기 시작한 것을 확인할 수 있다. 이는 앞선 논의와 연관시켜 보았을 때 반 가공 가죽의 수출에 수출세를 부과하여 완제품 가죽으로 전환하고자 정부가 개입한 시기와 맞아 떨어짐을 확인할 수 있다. 따라서 신발 산업과 가죽, 가방, 핸드백 산업 모두 정부의 정책적 개입 후에 기업의 수가 증가하였다고 볼 수 있다.

특히 정책 개입 후 증가한 기업의 수는 상당한데, 신발산업의 경우에는 정책 개입 전인 2004/2005년에 44개에서 2012/2013년에 102개로 2배 이상 증가하였으며, 가죽, 가방, 핸드백 산업의 경우에는 2008/2009년에 17개에서 2012/2013년에 39개로 역시 2배 이상 증가하였다. 이를 통해 정부의 정책 개입 이후 에티오피아의 가죽 산업이 상당한 수준으로 양적 성장을 이루었음을 확인할 수 있다.

## 2) 고용 인원

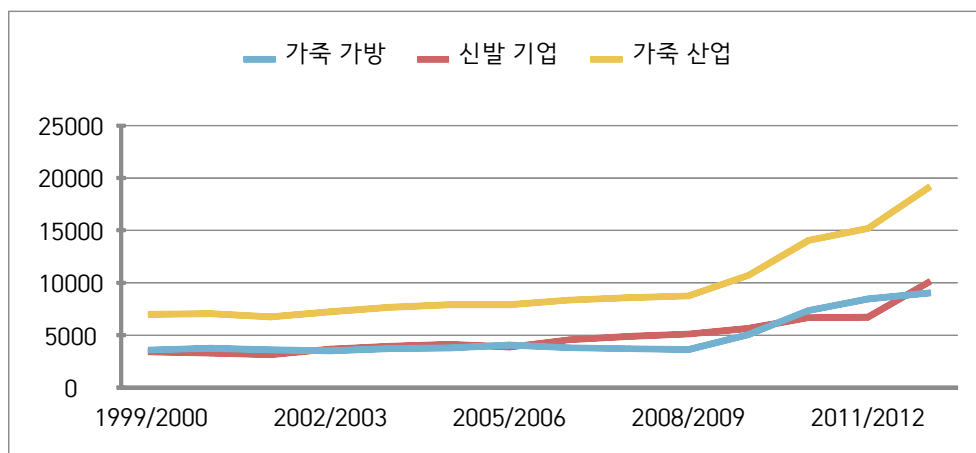
가설 4의 고용창출 정도를 분석하기 위해 사용한 1999/2000년~2012/2013년도까지 에티오피아 가죽산업별 고용 인원은 다음과 같다.

<표 17> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원(1999/2000~2012/2013)

연도	가죽, 가방, 핸드백 기업 고용 인원	신발 기업 고용 인원	가죽 산업 전체 고용 인원
1999/2000	3,594	3,395	6,989
2000/2001	3,742	3,298	7,040
2001/2002	3,608	3,132	6,740
2002/2003	3,502	3,670	7,232
2003/2004	3,725	3,940	7,665
2004/2005	3,780	4,133	7,913
2005/2006	4,050	3,864	7,914
2006/2007	3,793	4,558	8,351
2007/2008	3,703	4,883	8,586
2008/2009	3,635	5,115	8,750
2009/2010	5,056	5,651	10,707
2010/2011	7,352	6,667	14,019
2011/2012	8,451	6,722	15,173
2012/2013	9,014	9,997	19,011

자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 7> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원 추세(1999/2000~2012/2013)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

이러한 자료를 보았을 때 가죽 산업의 고용 인원은 앞에 기업의 수와 비슷한 추세를 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 신발 산업의 경우 기업의 수와 비슷하게 2011/2012년에 고용인원 수가 동일하게 유지된 것을 제외하고는 2005/2006년 이후 꾸준히 증가추세에 있음을 확인할 수 있다. 또한 가죽, 가방, 핸드백 산업의 고용 인원도 1999/2000년부터 2008/2009년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2009/2010년 이후부터 증가하기 시작한 것을 확인할 수 있다. 따라서 신발 산업과 가죽, 가방, 핸드백 산업 모두 정부의 정책적 개입 후에 고용 인원수가 증가하였다고 볼 수 있다.

특히 비록 신발 산업의 기업 수가 더 많으나, 고용 인원수로 보면 가죽, 가방, 핸드백 산업과 신발 산업이 거의 비슷한 수준임을 확인할 수 있다. 정책 개입 후 증가한 고용인원 수는, 신발산업의 경우에는 정책 개입 전인 2004/2005년에 4,133명에서 2012/2013년에 9,997명으로 2배 이상 증가하였으며, 가죽, 가방, 핸드백 산업의 경우에는 2008/2009년에 3,635명에서 2012/2013년에 9,014명으로 역시 2배 이상 증가하였다. 이를 통해 정부의 정책 개입 이후 에티오피아의 가죽 산업이 보다 많은 고용을 창출하였음을 확인할 수 있다.

### (3) 외국인직접투자(Foreign Direct Investment)

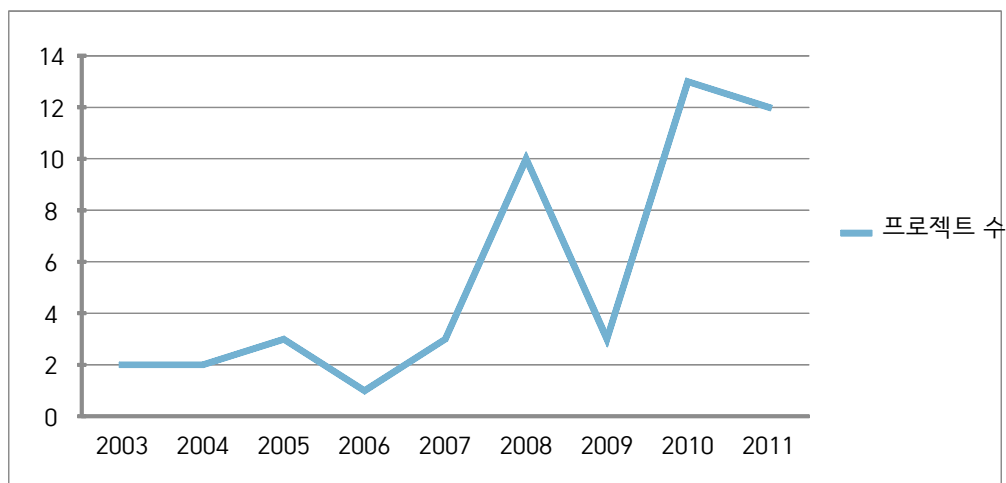
가설 5를 위해 사용한 에티오피아의 전체 외국인직접투자 및 가축산업 부문 외국인직접투자의 자본금 규모와 고용인원에 대한 자료는 다음과 같다.

〈표 18〉 에티오피아 가축산업 외국인직접투자 (2003~2011)

연도	가축산업 외국인직접투자			
	프로젝트 수	자본 (000 birr)	정규직 고용	시간제 고용
2003	2	37,682	182	32
2004	2	920	61	11
2005	3	13,778	210	45
2006	1	36,330	50	150
2007	3	11,612	94	20
2008	10	525,900	1,315	4,304
2009	3	304,725	467	218
2010	13	663,306	1,808	629
2011	12	190,501	1,911	1,300
총계	49	1,784,754	6,098	6,709

자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

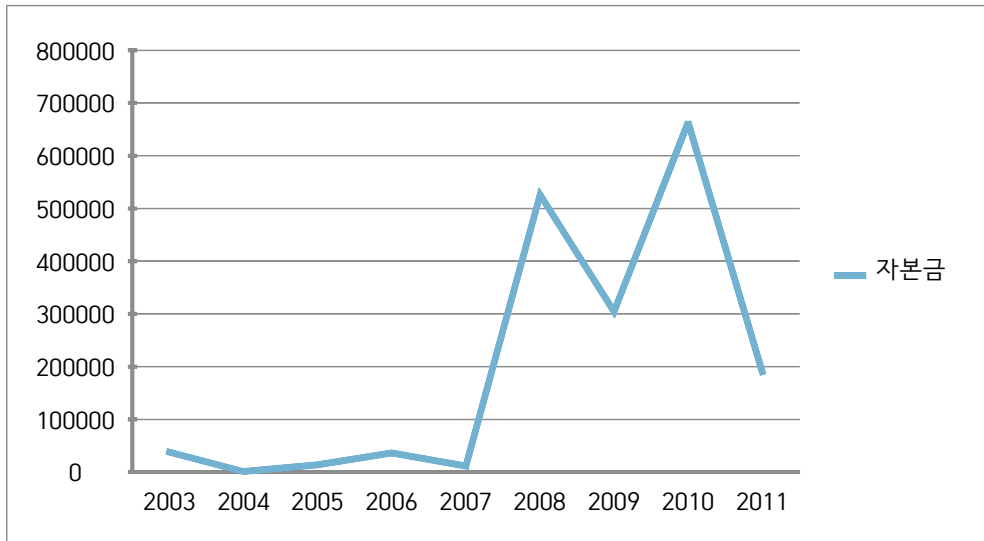
〈그림 8〉 가축산업 외국인직접투자 프로젝트 수 추세(2003~2011)



자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

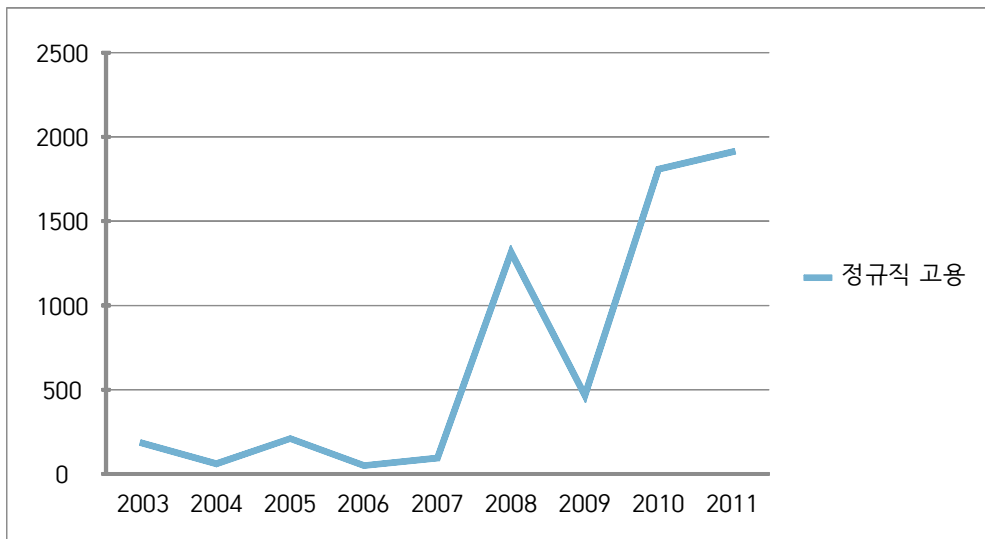
<그림 9> 가죽산업 외국인직접투자 자본금 추세(2003~2011)

단위: 000birr



자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

<그림 10> 가죽산업 외국인직접투자 정규직 고용 추세(2003~2011)



자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

이러한 자료를 보았을 때 외국인 직접투자의 프로젝트 수, 자본금 및 고용규모는 비록 중간에 하락(2009년)한 부분이 있기는 하나, 2005년 전에 비해 상승추세에 있음을 확인할 수 있다. 실제로 2004년에 2개에 불과했던 외국인직접투자 사업은 2011년에 12개로 증가하였으며 이에 따라, 외국인직접투자 부문의 정규직 고용인원도 2004년 61명에서 2011년 1,911명으로 약 30배 증가하였다. 투자 자본금도 최고점을 찍은 2010년에 6억6,330만 birr에 달하는 등 2005년 시기의 최고점인 3,768만 birr에 비해 약 17배가량 증가하였다.

특히 주어진 자료에서는 확인할 수 없으나, 최근 기사와<sup>81)</sup> LIDI(2015)의 최근 보고서에 따르면 중국의 최대 신발기업의 하나인 Hua Jian이 2012년 1월부터 약 600명을 고용하여 에티오피아 아디스아바바 근처에 공장을 운영하기 시작하였으며, 최근에는 하루에 2,000켤레 이상의 신발을 생산하고 있다고 전한다. 특히 이 기업은 향후 10년 간 220억 US 달러를 투자하여 십만 개 이상의 고용을 창출할 것을 약속하였다. 또한 산업부 공무원<sup>82)</sup>과의 인터뷰에 의하면, 이러한 외국계 기업의 투자를 이끌기 위해 산업단지(Industrial park), 공단(Complex) 등을 조성해 이들이 손쉽게 제품을 생산하고 수출을 할 수 있도록 인프라부터 수출인센티브에 이르기까지 다양한 지원을 제공하고 있으며, 이러한 노력을 통해 최근 외국계 기업들의 상당한 투자를 이끌어 내고 있다고 한다. 이를 통해 3년 전 즉 2012년부터 전에 없던 장갑 수출이 시작되기도 하였다. 이처럼 공식적인 문서와 최근 기사 및 인터뷰를 기반으로 하였을 때, 비록 일관된 추세는 아니나, 정부의 정책 개입 후 외국인직접투자의 양이 상당히 증가하였음을 확인할 수 있다.

---

81) The East African, 2014.9.16.일자 기사

<http://www.theeastafrican.co.ke/news/Ethiopian-leather-finding-markets-globally-but-little-to-show/-/2558/2454130/-/11nmnroz/-/index.html>

The Guardian, 2013. 4.30일자 기사

<http://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/30/chinese-investment-ethiopia-shoe-city>

82) Ahmed Nusu와의 인터뷰 내용에 기반



#### (4) 가죽산업의 구조 다각화 및 부가가치 창출

##### 1) 가죽산업의 구조 다각화

가설 6의 가죽산업별 비중을 분석하기 위한 자료로 2004년~2014년까지의 각 가죽 제품별 수출량 자료를 이용하였다. 이러한 수출량 자료를 이용한 이유는 에티오피아 정부의 궁극적인 산업 다각화의 목표가 보다 높은 부가가치를 지닌 상품을 수출하는 것이기 때문이다. 이를 위해 세계은행 자료와 UNIDO 및 LIDI등의 자료를 이용하여 정리하면 다음과 같다.

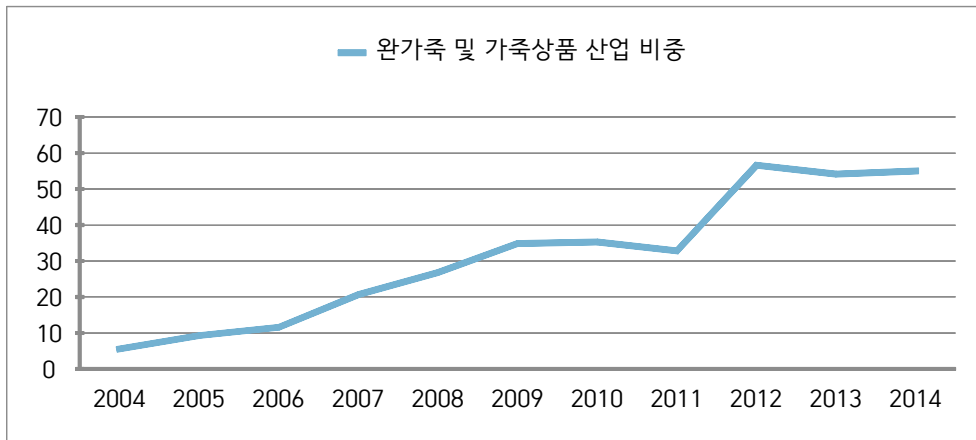
〈표 19〉 가죽 산업별 수출량으로 본 가죽산업 중 완 가죽 가죽상품  
산업의 비중

단위: US 백만 달러

연도	원피 및 반 가공 가 죽 (A)	완제품 가죽, 가방, 핸드백 (B)	신발 (C)	총 가죽산업 (D=A+B+C)	총 가죽산 업 중 가죽 상품 산업 비중(%) (B+C)/D
2004/05	60.1	3.13	0.41	63.64	5.56
2005/06	67.7	6	0.91	74.61	9.26
2006/07	77.1	6.9	3.17	87.17	11.55
2007/08	78.98	12.32	8.25	99.55	20.66
2008/09	57.2	11.3	9.67	78.17	26.82
2009/10	37.87	12.93	6.62	57.42	34.84
2010/11	67.12	25.58	7.98	100.68	35.31
2011/12	123.39	51.46	8.72	183.57	32.78
2012/13	88.62	101.02	14.5	204.14	56.58
2013/14	106.75	97.69	28.35	232.79	54.14
2014/15	102.96	92.1	33.91	228.97	55.03

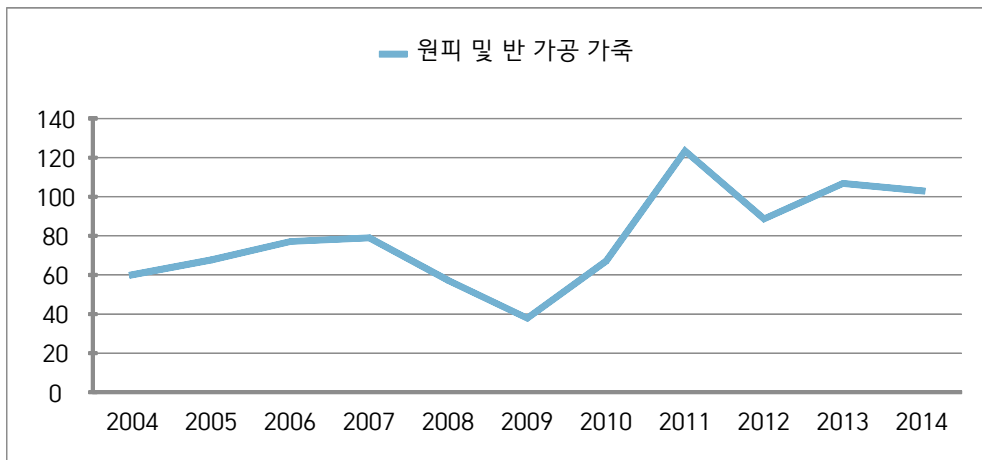
자료: World Integrated Trade Solution, UNIDO(2012), LIDI(2015)

<그림 11> 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품 산업 비중(%) 추세



자료: World Integrated Trade Solution, UNIDO(2012), LIDI(2015)

<그림 12> 원피 및 반 가공 가죽 수출량 추세      단위: US 백만 달러



자료: World Integrated Trade Solution, UNIDO(2012), LIDI(2015)

이러한 자료를 살펴보면 2004/2005년에 전체 가죽 산업 중 약 5.56%를 차지하였던 완 가죽 및 가죽상품 산업 수출은 2014/2015년에 55.03%로 약 10배가량 그 비중이 증가하였음을 확인할 수 있다. 이를 통해 원피 및 반 가공 가죽을 포함한 전체 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품이 절반 이상을 차지하게 되었다. 특히 이러한 비중은 2005년 이후 거의 지속

적으로 확대되고 있으며 2011년 이후 더 가파르게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 앞에서 논의한 것처럼 반 가공 가죽에 높은 수출세를 부과한 시기와 연관되는 것으로 보인다.

특히 이러한 완 가죽 및 가죽 상품 산업의 비중 증가는 단순히 원피 및 반 가공 가죽의 수출량이 줄어들었기 때문만은 아니다. 원피 및 반 가공 가죽 상품의 경우 수출세 부과 직후 줄어들었다가 오히려 이전보다 더 증가한 것을 확인할 수 있다<그림 12>. 그러나 이러한 원피 및 반 가공 가죽 상품의 증가세에 비해 완 가죽 및 가죽상품 산업이 더 빠르게 증가하였기 때문에 그만큼 총 가죽산업 중에서의 비중이 증가한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 완 가죽 및 가죽상품 산업의 비중확대는 수출세 부과와 같은 규제적 정책과 함께 기술습득 등을 통해 생산성을 높일 수 있도록 지원한 ECBP, 벤치마킹 프로젝트 등 에티오피아 정부의 적극적인 지원 정책이 함께 했기에 가능한 것이라고 생각된다.

이러한 결과를 바탕으로 하였을 때 에티오피아의 가죽산업이 정부 정책 이후에 이전보다 더 부가가치가 높은 산업으로 다각화되었다고 볼 수 있다.

## 2) 부가가치 창출

가설 7의 가죽산업 제품(완 가죽, 가방, 핸드백, 신발만 포함)의 부가가치 창출 비중을 살펴보기 위해 사용한 1999/2000년~2012/2013년까지의 가죽, 가방, 핸드백 및 신발의 총 재화가치 및 부가가치 자료는 다음과 같다.

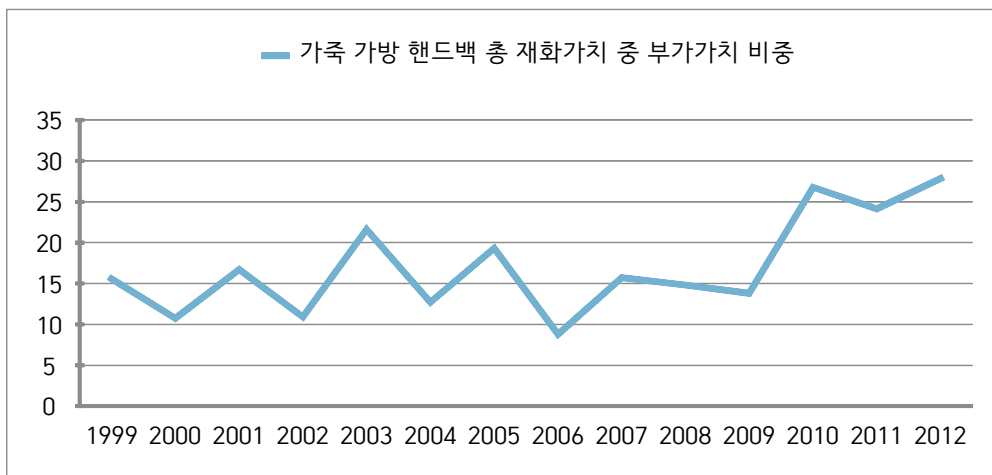
〈표 20〉 가죽 산업 제품의 총 재화가치 및 부가가치  
(1999/2000~2012/2013)

	가죽, 가방, 핸드백 총 재화가치 000birr A	가죽, 가방, 핸드백 부가가치 000birr B	부가 가치 비중(%) B/A	신발 총 재화 가치 000birr C	신발 부가 가치 000birr D	부가 가치 비중(%) D/C	가죽 산업 총 부가 가치 비중 (%) B+D/A+C
1999/ 2000	385,980	60,145	15.58	205,144	43,112	21.01	17.46
2000/ 2001	625,046	67181	10.74	214,993	45,653	21.23	13.43
2001/ 2002	627,354	104,862	16.71	197,958	45,595	23.03	18.23
2002/ 2003	602,451	65,733	10.91	188,041	46,783	24.87	14.23
2003/ 2004	589,423	127,545	21.63	223,704	62,438	27.91	23.36
2004/ 2005	741,462	94,384	12.72	243,216	87,240	35.86	18.44
2005/ 2006	726,955	140,430	19.31	295,789	102,464	34.64	23.74
2006/ 2007	883,728	77644	8.78	330,062	75,331	22.82	12.60
2007/ 2008	1006,299	158,349	15.73	440,937	101,058	22.91	17.92
2008/ 2009	818,582	121,251	14.81	513,762	103,516	20.14	16.86
2009/ 2010	896,858	123,903	13.81	742,660	141,935	19.11	16.21
2010/ 2011	2,207,448	590,972	26.77	1,203,064	358,540	29.80	27.84

2011/ 2012	6,330,358	1,527,938	24.13	1,685,287	462,804	27.46	24.83
2012/ 2013	7,034,511	1,957,990	27.83	2,046,974	285,591	13.95	24.70

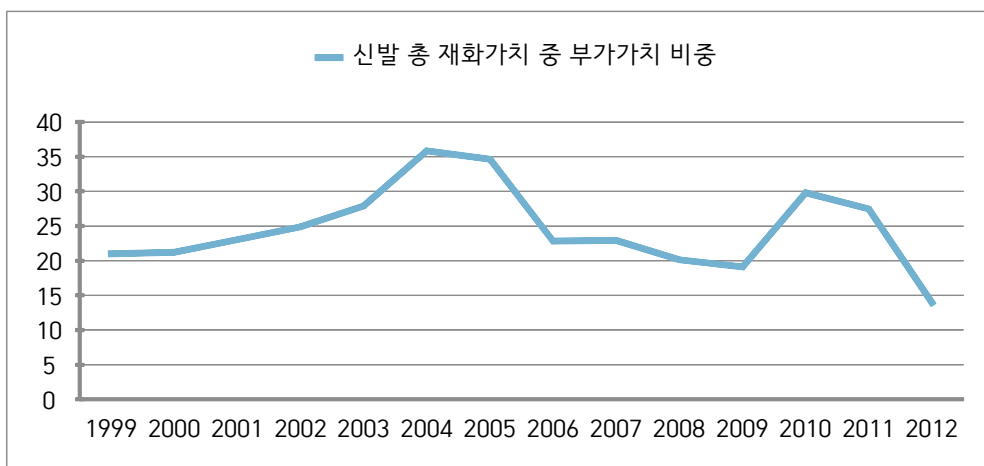
자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 13> 가죽, 가방, 핸드백 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세 (1999~2012)



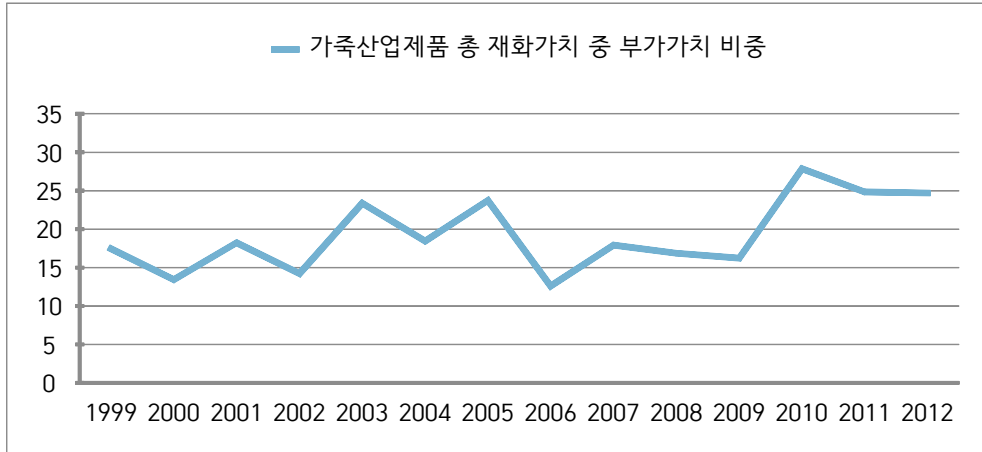
자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 14> 신발 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 15> 가죽산업제품 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

이러한 자료를 살펴보면, 가죽, 가방, 핸드백 가죽 제품의 경우에는 다소 오르락내리락 하지만 2005년 이후에 부가가치 비중이 이전보다 더 높아졌으며, 2009년 이후에 눈에 띄게 그 비중이 증가한 것을 확인할 수 있다<그림 12>. 이에 반해 신발산업의 경우 부가가치 비중이 2004년에 최고점을 찍은 뒤 감소하다가 2010년에 다시 상승하였다가 다시 감소한 것을 확인할 수 있다<그림 13>. 이러한 가죽, 가방, 핸드백과 신발 산업의 총 재화가치 중 부가가치 비중을 확인해 보면 가죽, 가방, 핸드백 제품의 총 재화가치 비중이 더 높아, 이 산업의 영향을 받아 2005년 이전보다 이후가 상대적으로 부가가치 비중이 더 높아졌음을 확인할 수 있다<그림 14>.

이러한 결과를 바탕으로 하였을 때 부가가치 비중으로 드러나는 생산성 향상은 가죽, 가방, 핸드백의 가죽 제품에서 두드러지게 나타나고, 신발산업의 경우에는 생산성이 오히려 낮아진 것으로 보인다. <표 19>를 보면 신발산업의 총 재화가치가 증가한 데에 비해 부가가치가 그만큼 상승하지 못 해 부가가치 비중이 줄어든 것으로 나타난 것을 확인할 수 있다. 이처럼 신발산업의 경우 총 생산량은 꾸준히 증가하고 있지만 그만

큼 부가가치로 측정되는 생산성이 향상되지는 못 한 것으로 보인다.

이처럼 부가가치가 그만큼 상승되지 못 한 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 기본적으로 부가가치의 개념이 제품의 판매 가치에서 제품을 생산하는 데 드는 비용을 제외한 점이라는 것을 고려하였을 때, 신발산업의 구조적인 문제점과 이를 연결시켜 볼 수 있다. 최근 보고서와 기사에 따르면, 에티오피아 신발 산업과 관련하여, 신발을 생산하는 데 드는 부품의 대부분이 현지에서 구할 수 없어 해외에 의존하는 것과 신발의 수출 가격이 높지 못 하다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 실제로 최근 기사에 따르면<sup>83)</sup> 에티오피아 남성화의 평균 수출 가격은 12\$~20\$ 수준으로, 에티오피아 현지에서 해당 제품이 22\$~32\$에 판매되는 것에 비해 더 낮은 가격으로 판매되고 있다. 이처럼 생산 과정에서 중요한 신발 부품을 수입에 의존해야 한다는 점과 최종 제품의 수출 판매 가격이 낮다는 점은 신발 산업의 수출량을 고려하였을 때 그만큼 부가가치를 낮추는데 영향을 미쳤다고 고려된다.

논의를 정리하자면 가죽산업의 제품 중에서 가죽, 가방, 핸드백 제품의 경우에는 정책 시행 이후 부가가치 비중이 증가하여 가설을 지지하지만, 신발 산업의 경우에는 오히려 정책 시행 이후 감소하는 모습을 보여 가설을 기각한다. 그러나 총 가죽 제품의 경우에는 가죽, 가방, 핸드백 산업의 비중이 더 높아, 정책시행 전인 1999~2004년의 부가가치 비중 평균(17.52)에 비해 정책 시행 후인 2005~2012년(20.58)의 평균이 더 높은 모습을 보여, 전반적으로는 정책 시행 이후 가죽산업의 생산성이 향상되었다고 할 수 있다.

---

83) The East African, 2014.9.16.일자 기사

## 2. 한국의 발전국가 모델의 실효성에 대한 시사점

앞 절에서 에티오피아의 가죽산업의 육성과 관련하여 총 7개의 가설에 대해서 단절적 시계열 분석 및 정성적인 추세 분석으로 평가하였다. 평가 결과 가설 7개 모두 어느 정도 타당성을 가지는 것으로 나타났다. 즉 에티오피아 정부가 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 시점부터 가죽산업의 주요 변수 즉, 수출량, 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 및 산업다각화와 부가가치 창출 등이 긍정적으로 변화되었을 것이라는 가설이 타당한 것으로 나타났다.

특히 이러한 가죽산업의 결과는 정책 개입과 밀접하게 관련되어 있음이 그 추세에서 드러났는데, 이로 인해 각 산업별로 수출량 증가, 기업 및 고용 확대, 부가가치 창출 증가의 시기가 달랐다. 즉 신발산업의 경우 가죽산업 5개년 계획을 시작한 2005년을 기점으로 눈에 띄는 성장을 보였다면 완 가죽 제품의 경우 2005년부터 보다는 수출세를 부과하기 시작한 2009년 및 2011년 이후에 더 극적인 변화를 보여주었다.

또한 이러한 가죽 산업의 긍정적인 변화들이 다른 비슷한 경제규모를 가진 인접 아프리카 국가들과 비교했을 때도 눈에 띄는 결과임을 확인할 수 있었다. 이를 통해 국제적인 추세나 외부적인 요인으로 인한 변화는 아님을 알 수 있었다. 그러나 부가가치 증가 측면에서는 신발 산업의 경우 정책 시행 이후 오히려 부진한 모습을 보이고 있어 정책적으로 해결해야 할 필요가 있음을 확인할 수 있었다.

따라서 이러한 결과를 보았을 때 전반적으로 에티오피아 정부의 가죽산업 육성 정책은 신발 산업의 부가가치 창출을 제외하고는 가죽산업을 육성하는데 상당히 효과적이었으며 본래 정책이 의도했던 목표를 상당 수준으로 달성한 것으로 평가할 수 있다. 이는 에티오피아의 가죽산업 육성 정책이 정책의 정치 및 제도적 기반과 구체적인 정책 수단에 있어서 한국의 발전국가 모델의 상당부분을 복사 및 본보기로 적용하였다는



사실을 고려하였을 때, 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업 육성에 효과적이었다는 점을 보여준다. 즉, 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업 육성에 실효성을 가진다고 결론을 내릴 수 있다.

이러한 효과성 분석은 일련의 한계를 갖고 있다. 먼저 자료의 부족으로 인해 가축산업의 육성 결과에 대한 통계적인 검증이 제한적이었다는 점을 들 수 있다. 또한 정부의 정책 이외에 개입할 수 있는 다른 내재적인 요인들에 대한 고려도 충분치 않다는 점도 들 수 있다. 특히 한국의 발전국가 모델의 어떠한 특징이 이러한 가축산업의 육성 결과로 이어지게 되었는지에 대한 보다 면밀한 고려가 필요하다. 더불어서 이러한 정부의 정책개입의 비용이 정책개입으로 인한 편익 즉 가축산업 육성의 결과에 고려했을 때 어느 정도로 효율적이었는지도 고려하는 것이 필요한데, 비용에 비해 그 결과가 충분치 않을 수 있기 때문이다. 따라서 후속 연구에서는 보다 많은 자료를 바탕으로 어떠한 발전국가적인 모습이 이러한 가축산업의 육성 결과를 가져왔는지 그리고 이러한 정부 정책 비용 대비 효과는 어떠한지 등에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

## VI. 결론

본 장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 이를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 유효한가에 관해 최종적으로 결론을 내리고자 한다.

### 1. 연구의 요약

본 논문은 현대 개발도상국에 산업발전에 한국의 발전국가 모델이 유효한가를 연구하기 위해 시작되었으며 이를 위한 사례연구로 에티오피아의 가축 산업 장려 정책을 살펴보았다.

이러한 논의의 이론 및 선행연구로서 한국의 발전국가 모델의 적용가능성과 관련된 논의 및 발전국가론 그리고 한 국가에서 다른 국가로 정책이 전달되는 과정에 관한 정책전달모형 및 본 논문의 사례인 에티오피아의 산업정책과 관련된 논의 등을 살펴보았다. 이러한 연구 결과, 한국의 발전국가 모델의 적용 가능성과 관련하여 제기되는 질문에는 크게 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의로 나뉘짐을 확인하였다. 이로 인해 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에 적용가능한지를 연구하기 위해서는 먼저 개발도상국이 발전국가적인 모습을 갖출 수 있는지에 관한 논의가 필요하며 후에 변화된 세계무역체계에서도 한국의 발전국가 모델이 유효한 정책결과를 가져올 수 있는지에 관한 논의가 필요함을 알 수 있었다.

발전국가와 관련된 논의에서는 발전국가의 개념을 정치, 제도 및 정책수단의 측면에서 정의할 수 있으며 이는 유아산업모델에 기반하고 있음을 정리하였다. 이를 통해 발전국가란 정치지도자가 발전을 최우선적인 가치이자 정치적 정당성의 근거로 여기며 이를 실현할 수 있는 충분한 제도적 구조와 배태적인 자율성을 기반으로 민간부문과 밀접하게 발전적 역할을 수행하는 국가로 정의할 수 있었다. 또한 정책전달모형에 관한 논의를 통해서는 정책결과에 관한 독립변수이자 그 자체로 여러 요인의

영향을 받는 정책전달의 과정과 양상에 관해 점검해야 할 부분 즉 정책 전달 동기, 참여 주체, 전달 내용, 전달 원천, 전달 정도, 정책전달의 실패와 연관되는 요인 등을 정리할 수 있었다. 이를 기반으로 한국의 발전국가 모형이 에티오피아에 전달되는 과정을 보다 분석적으로 정리하고자 하였다. 마지막으로 에티오피아의 산업정책과 관련된 선행연구를 통해서 에티오피아가 어느 정도 발전국가적인 모습을 갖추고 있다고 평가됨을 확인할 수 있었으며, 이러한 에티오피아의 산업정책의 효과성과 관련하여 보다 종합적인 평가가 필요함을 알 수 있었다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구를 기반으로 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도, 정책 수단의 관점에서 정리하였다. 그 결과 정치적 기반으로 정치 리더십의 경제개발에 대한 전폭적인 지지와 관심 표명을 통한 관료의 지대추구 행위 제한 및 권력의 행정부로의 집중을 통한 관료들의 민간부문 규율 자율성 보장 그리고 정치적 리더십의 선도 기관에 대한 광범위한 권한과 자율권 부여를 정리할 수 있었다. 또한 제도적 기반으로 예산, 계획, 통계 등의 포괄적인 권한과 기능을 갖고 있으면서 경제개발 전반의 정책을 수립하고 및 집행을 조절하는 선도 기관인 경제기획원과, 정부와 기업이 협력하고 정보를 공유하며 의견을 교환할 수 있는 배태적 기반인 수출진흥확대회의 및 기업연합체 그리고 민간부문을 성과에 따라 규율할 수 있는 자율성 기반으로 성과기반 지원 제공 및 외화 통제와 중간재 산업의 공기업화 등을 정리하였다. 마지막으로 정책수단에 있어서는 총 7가지로 우선순위 산업 선정, 진입제한, 정책금융, 조세감면, 보호적 통상정책, 수출 지원 정책 및 경제개발 5개년 계획에 대한 내용을 정리하였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 적용가능한지 논의하기 위한 사례로서 에티오피아 정부의 가축산업 장려 정책을 분석하였다. 먼저 정책전달 모형을 바탕으로 에티오피아에 한국의 발전국가 모델이 전달된 과정에 대해 분석하였다. 이를 통해 멜레스 총리가 주요 행위자로 밝혀졌으며, 그를 통해 에티오피아의 집권당인 EPRDF의 이념과

에티오피아의 전반적인 정책의 목표, 내용 및 수단에 한국의 발전국가 모델이 많은 부분 복사 또는 본보기 수준으로 전달되었음을 확인할 수 있었다. 이러한 예는 수출주도 산업화에 대한 강조로서 에티오피아의 주요 발전 전략 문서에서 지속적으로 언급되었으며 이를 위한 제도적 기반 및 수출 지원 정책에 있어서도 한국의 발전국가 모델과 상당한 유사점을 갖고 있었다. 이처럼 멜레스 총리가 한국의 발전국가 모델을 에티오피아에 적용하게 된 동기 및 원천에 대해서 명확한 자료는 존재하지 않으나, 멜레스 총리가 쓴 저서와 그의 이력 및 에티오피아의 원조기관에 대한 자율성 정도와 국제원조기관의 발전국가모델에 대한 입장을 고려하였을 때 자발적인 필요에 의한 학문적 연구를 기반으로 적용하게 되었다고 고려된다.

다음으로 발전국가적인 관점에서 에티오피아가 한국의 발전국가 모델의 정치 및 제도적인 기반을 갖추고 있는지를 분석하였다. 분석 결과 정치적 리더십의 측면에서 에티오피아는 멜레스 총리를 통해 한국의 발전기 시대의 정치적 리더십과 유사하게 경제발전에 대한 분명한 강조와 지지를 제공하는 정치적 리더십이 있었던 것으로 나타났다. 다만 이러한 정치적 리더십이 기술관료들에게 자율성과 권한을 부여하는 것이 제한적이었다는 측면에서 한국과 차이점을 보였다. 또한 제도적 기반의 경우 한국의 발전국가 모델이 상당부분 에티오피아에 직접적으로 적용된 것을 확인할 수 있었는데, 이러한 예로 배태성 기반인 한국의 수출진흥확대회의와 유사한 국가수출개발위원회가 있으며, 수출과 관련된 정책의제를 조정할 수 있는 기구로서 국가수출운영위원회 및 월간수출진흥회의가 있다. 이를 통해 비록 수출 분야에만 국한되지만 한국의 경제기획원과 같이 모든 부서의 수출촉진을 위한 활동을 효과적으로 조정할 수 있다. 그러나 경제정책 전반을 총괄하는 선도기관이 부재하였다는 점, 그리고 기업과의 관계에 있어서 기업이 한국에 비해 더 종속적인 위치라는 점과 기업을 효과적으로 규율할 수 있는 자율성 기반인 성과에 기반 한 인센티브 제공 및 피드백이 부족하다는 점에서 차이점을 보였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 정책수단에는 어떻게 반영되었는지 보다 구체적으로 분석하기 위해 에티오피아의 선별적인 산업 정책의 대표적인 사례인 가죽산업 장려정책을 분석하였다. 에티오피아의 가죽산업은 에티오피아의 풍부한 가죽자원을 고려하였을 때 그 성장 가능성이 큰 산업이지만 가치사슬에 존재하는 다양한 문제점으로 인해 충분히 잠재력을 실현시키지 못 하고 있는 상황이었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하여 국제시장에 보다 고부가가치의 가죽상품을 수출하고 생산적인 일자리를 창출하기 위해 에티오피아 정부는 가죽산업을 PASDEP와 산업발전전략 및 성장과 변환 프로그램의 우선순위부문으로 선정하였으며 2005년부터 Leather Sector Master Plan을 기반으로, 5개년 개발프로그램을 시행하여 2005/06~2009/10 그리고 2010/11~2014/15까지 총 10년 동안 두 차례의 개발 프로그램을 실행하였다.

이를 통해 본격적으로 다양한 지원 정책을 실시하였는데, 이러한 지원 정책 중 대표적인 정책으로서 수출촉진정책, 기업지원기반 구축(LIDI), ECBP, Made in Ethiopia 프로젝트, 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 및 중소기업 클러스터에 대한 지원에 대해 검토하였다. 검토 결과 에티오피아의 가죽산업 장려 정책은 우선순위 산업 지정, 5개년 개발계획 문서 작성 및 수출 진흥을 위한 관세 및 조세 혜택, 정책 금융 제공 등 수출에 대한 지원 등에서 한국의 발전국가 모델을 복사 수준에서 적용한 것으로 나타났다. 또한 정부소유의 은행을 정책금융에 활용한다는 점과 외화를 통제하여 수출에 활용될 수 있도록 인센티브로 활용한 것 또한 한국의 발전국가 모델을 적용한 것으로 보인다. 특히 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 적용하여 우선순위 산업을 지원하고자 할 때 UNIDO, GIZ 등 국제기구 및 원조기관의 자금 및 기술지원을 활용하여 다양한 방식으로 가죽산업을 지원하는 특징을 보였다. 즉 정부가 특정 산업에 개입하여 선별적으로 지원하고 수출을 촉진하는 인센티브를 제공하는 등 정책의 목표 및 내용과 수단의 측면에서는 한국의 발전국가 모델을 적용하였지만, 구체적인 정책 프로그램의 측면에서는 원조기관과의 협력을

통해 보다 다양한 방식으로 지원하였다.

이처럼 에티오피아 정부는 정치, 제도, 정책 수단 면에서 한국의 발전국가 모델을 적극적으로 적용하였는데 이러한 적용의 결과가 어떠하였는지를 분석하기 위해 가죽산업장려 정책의 결과를 분석하였다. 이를 위해 가죽산업 장려정책이 목표로 한 결과 즉 가죽산업의 수출 확대, 기업 및 고용 규모 확대, 외국인직접투자 유치 및 산업 다각화와 부가가치 증대가 정책 시행 이후 얼마나 일어났는지에 대해 단절적 시계열분석의 통계적인 방법과 비교 및 추세 분석의 정성적인 방법으로 평가하였다. 총 7개의 가설에 대해서 평가한 결과 가설 7개 모두 어느 정도 타당성을 가지는 것으로 나타났다. 즉 에티오피아 정부가 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 시점부터 가죽산업의 주요변수가 긍정적으로 변화되었으며, 이러한 변화는 정책 개입과 밀접하게 관련이 있는 것으로 나타났다. 또한 다른 비슷한 경제규모를 가진 아프리카 국가들과의 비교를 통해 이러한 에티오피아 가죽산업의 성장이 국제적인 추세나 외부요인에 의한 것이 아니라는 것을 확인할 수 있었다. 다만 신발산업의 경우 부가가치 창출 측면에서 정책시행 이후 오히려 감소하는 모습을 보여 정책적 개입이 필요한 부분으로 드러났다.

이러한 에티오피아의 가죽산업 육성 정책 결과를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽산업 장려 정책에 실효성을 가진다고 결론을 내렸다. 다음 절에서는 이러한 연구 결과를 바탕으로 최종적으로 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에 유효한가에 대한 질문에 대해 결론을 내리고자 한다.

## 2. 정책적, 이론적 함의

한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에게 유효하기 위해서는 개발도상국이 먼저 발전국가적인 모습을 정치, 제도적으로 갖추 수 있어야 하며, 이를 정책수단으로 활용하였을 때 세계무역규범 등의 제약과 제조업의 쇠퇴에도 불구하고 효과를 낼 수 있어야 한다. 이에 대한 답을 얻기 위해 본 연구에서는 에티오피아가 한국의 발전국가 모델을 어떻게 정치, 제도, 정책수단의 측면에서 적용하였는지 분석하였으며, 이러한 정책의 실효성을 평가하기 위해 가축산업 장려정책의 육성 결과를 분석하였다. 분석 결과 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도적으로 갖추 수 있었으며, 구체적인 정책 수단으로서 한국의 발전국가 모델을 가축산업 육성에 적용한 결과 효과적이었음을 확인할 수 있었다.

에티오피아가 한국의 발전국가적인 정치 및 제도적인 기반을 어느 정도 갖추 수 있었다는 사실은 앞에서 Mkandawire(2001)가 지적한 것처럼 아프리카 국가도 충분히 국가가 강력한 정치적 리더십을 발휘하고 관료들이 정책을 효과적으로 수행할 수 있는 발전국가적인 정치 및 제도적인 기반을 갖추 수 있다는 점을 보여준다. 즉 모든 개발도상국이 발전국가적인 모습을 갖춘 것은 아니지만, 적어도 적절한 정치적 및 제도적인 노력을 통해 적용될 수 있다는 것이다. 이는 멜레스 총리의 저서에서 언급된 것처럼, 동아시아가 선천적으로 발전국가적인 특성을 갖추게 된 것이 아니라 이를 목표로 삼고 정치적으로 노력하였기 때문에 후천적으로 갖추게 된 사실과도 연결시켜 볼 수 있다. 따라서 현대 개발도상국이 자체적인 속성으로 인해 발전국가적인 모습을 갖추 수 없다는 논의는 타당하지 않다고 결론을 내릴 수 있다. 즉 현대 개발도상국도 충분히 한국의 발전국가적인 모습을 정치 · 제도적인 노력을 바탕으로 갖추 수 있다.

다음으로 에티오피아의 가축산업 장려 정책의 결과는 변화된 세계무역체제에 대한 적용 가능성 및 제조업의 쇠퇴 논의와 관련해 다음과 같은 시사점을 준다. 먼저 세계무역체제에 있어서 에티오피아는 아직 WTO에

가입하지 않은 상황이기에 이와 관련된 산업정책의 제한에 대한 논의가 적용되지 않았다. 그러나 대부분의 개발도상국은 현재 WTO체제에 가입한 상황이기에 산업정책의 제약으로부터 피하는 것이 쉽지 않을 것이다. 하지만 저소득 아프리카 국가들의 경우에는 유럽과 미국으로부터 EBA<sup>84)</sup>, AGOA<sup>85)</sup>와 같은 협정의 적용을 받아 많게는 전부(EBA)에서 일부 품목(AGOА)에 관해 무관세로 수출할 수 있는 특혜적인 수출 시장을 갖고 있다. 특히 EBA의 경우 이러한 무관세 수출에 대한 반대급부로 유럽에 시장을 개방해야 하는 의무가 없어, 국내 산업을 보호하면서 수출을 할 수 있다. 실제로 에티오피아 가죽산업연합회 관계자<sup>86)</sup>는 이러한 협정의 유효성에 대해 인터뷰를 통해 질문하였을 때, 이러한 기회가 현실적으로 이용될 수 있으며 수출산업에 효과적이라고 평가하였다. 또한 Chang(2013)에 의하면 WTO 규정에서 모든 보조금이 모두에게 불법적인 것은 아니며 저소득 국가의 경우에는 수출보조금의 경우에는 허용된다. 또한 농업, 지역발전, 기본 R&D, 환경 관련 기술 향상과 관련된 보조금도 규제 대상이 아니다. 따라서 에티오피아의 사례처럼 수출진흥을 위한 보조금 및 기술 향상을 지원하는 경우에는 정부가 직접적으로 프로그램을 실행할 수 있다. 덧붙여서, 에티오피아의 사례에서 볼 수 있듯이 구체적인 정책 프로그램에 있어서 UNIDO, GIZ 등과 같은 원조기관과 협력할 경우 국가가 직접적으로 개입하지 않으면서도 산업을 지원할 수 있어 WTO의 무역체제의 금지규정을 피할 수 있다. 따라서 비록 에티오피아가 WTO에 가입하지는 않았지만, 변화된 무역체제 안에서도 국가가 산

---

84) EBA는 “Everything but Arms” Agreement의 약자로 37개의 저소득 국가와 유럽이 맺은 협정으로서, 이 협정의 적용을 받은 국가의 경우 자유무역협정 없이도 유럽의 시장에 관세 없이 수출하는 것이 가능하다. 특히 이러한 협정의 적용을 받는 국가는 무기를 제외하고 모든 상품을 관세 없이 수출할 수 있다.

85) African Growth and Opportunity Act(AGOА)는 미국이 2000년 5월 18일부터 발효한 법으로 아프리카 국가들의 무역 증진을 위해 일부 품목에 한해 무관세로 수출할 수 있도록 보장한다. 이러한 AGOA는 제 4차까지 개정되어, 자격을 갖춘 아프리카 국가가 무관세로 수출할 수 있는 항목을 6,400가지로 확장하였으며 현재로서는 2015년 9월까지 유효한 법이다(AGOА 공식 웹사이트 참조:<http://trade.gov/agoa/>) .

86) ELIA의 사무총장인 Abdiss Adugna과의 인터뷰 내용에 기반 (2015.7.1.)



업을 지원할 수 있는 방법이 있을 수 있음을 보여준다.

또한 제조업의 쇠퇴 논의와 관련해서, 에티오피아의 가죽산업 사례는 개발도상국에 제조업의 쇠퇴에 대한 논의가 적절하지 못하다는 점을 보여준다. 에티오피아의 경우처럼 현대 개발도상국의 경우 제조업의 중요성이 하락하고 있기 보다는, 오히려 없는 제조업을 성장시켜 산업 구조를 다각화하는 전략이 필요한 경우가 더 많다. 즉 제조업의 쇠퇴로 인해 한국의 발전국가 모델의 유효성이 부족하다는 비판은 이미 제조업을 충분히 성장시켜 보다 지식기반 산업으로의 전환이 필요한 중간소득국가에는 해당될 수 있으나, 대부분의 제조업 상품을 수입에 의존하고 대부분의 수출은 일차 산업에 의존하여 심각한 무역 적자를 겪고 있는 저소득 개발도상국에게는 적절하지 않다.

특히 에티오피아의 가죽산업의 경우 한국의 발전국가 모델을 적용하여 이러한 제조업 부문을 육성한 대표적인 사례로서, 본래 원피 수출과 같은 일차산업에 의존했던 가죽산업 구조를 개선시켜 보다 고부가가치의 완 가죽 및 신발 등의 가죽상품을 수출할 수 있게 되었다. 단순히 수출을 시작한 정도가 아니라 이제는 수출량이 매해 지속적으로 증가하고 있으며, 가죽산업의 구조 또한 완 가죽과 신발 등 부가가치가 높은 제품군의 비중이 계속해서 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 이러한 제조업의 성장은 본래 풍부한 일차산업의 산물인 원피에 대한 수요도 증가시켜 후방연계를 통해 국민의 대부분이 종사하는 농축산업 부문과도 연결될 수 있기에 친 빈곤적인 경제성장에도 도움이 된다. 따라서 이러한 에티오피아의 사례는 한국의 발전국가 모델이 제조업을 육성하는데 효과를 가지고 있으며, 이러한 제조업을 육성하는 것이 현대의 개발도상국의 발전에도 도움이 됨을 보여준다.

이처럼 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의에 대해 에티오피아의 가죽 산업 장려 정책의 사례가 주는 시사점을 기반으로 하였을 때 한국의 발전국가 모델은 여전히 현대 개발도상국에도 유효한 것으로 결론을 내릴 수 있다. 즉 현대의 개발도

상국도 한국의 발전국가 모델을 적용하여 정치 및 제도적인 기반을 마련하고, 한국의 발전국가 모델의 정책수단을 이용하여 산업을 효과적으로 육성하는 것이 가능하다고 할 수 있다.

특히 에티오피아의 사례는 한국의 발전국가 모델을 적용한 부분도 있지만 경제기획원과 같은 경제정책을 총괄하는 선도기관이 부재하거나, 민간부문을 보다 효율적으로 규율할 수 있는 자율성 기반이 부족하기도 하는 등 한국의 모델을 완벽히 적용한 것은 아니었다. 또한 구체적인 정책 프로그램에 있어서도 에티오피아의 특수성에 걸맞게 중소 신발 기업을 위한 프로그램을 운영하고 UNIDO와 GIZ같은 원조기관과 협력하여 특정 브랜드를 만들거나 기업 수준의 벤치마킹 프로그램을 제공하는 등 다양한 수준에서 다양한 방식으로 프로그램을 집행하였다.

이와 같은 사실을 고려하였을 때 현대 개발도상국이 한국의 발전국가 모델을 적용하여 산업을 육성한다는 것이 한국의 모든 완벽한 정치, 제도 및 정책수단 및 프로그램을 그대로 적용함을 의미하기 보다는 그 안에 들어있는 핵심적인 가치 즉 국가가 발전을 최우선가치로 여기고 유아 산업을 일정기간 보호하여 육성함으로써 경쟁력을 갖추도록 한다는 정책 목표와 배태적 자율성을 위한 핵심적인 제도적 기반 및 정책수단을 바탕으로 다양한 방식으로 구현할 수 있는 것으로 보인다.

따라서 정리하자면, 에티오피아의 한국의 발전국가 모델을 적용하여 육성한 가죽산업 육성 결과를 기반으로 하였을 때, 현대 개발도상국은 한국의 발전국가 모델의 핵심적인 정치, 제도 및 정책수단을 다양한 방식으로 적용할 수 있으며, 이를 통해 산업을 효과적으로 육성할 수 있다고 결론을 내릴 수 있다.

## 참고문헌

김남국 (2001), 한국 신발산업의 구조적 특징과 산업정책 방향에 관한 고찰, 부산대학교 경영대학원 석사학위 논문

김명웅(2008), 가죽공업화학, 선진문화사

김석관 (2000), 사례연구: 미완의 기술학습: 한국 신발산업의 성장과 쇠퇴, 기술혁신연구 8권 2호 pp.203-230

박헌주(2013), 알제리의 중장기발전을 위한 거버넌스와 제도의 강화방안: 정부의 역할과 집행능력의 향상을 중심으로, 한국개발연구원(KDI), 2012 한국경제발전공유사업 알제리, (한국개발연구원, 2013)

이경태 (1987), 한국 신발산업의 개선점과 육성방안에 관한 연구: 부산지역을 중심으로, 부산산업대학교 무역대학원 석사학위 논문

이병기 (1998) 한국경제의 성장요인과 산업정책의 역할, 한국경제연구원

장진민 (2008) 한국의 관세정책의 변화와 그 전망, 한국학술정보(주)

홍성덕 (1997) 산업별 명목과 실효보호율의 연장추정(1975~1995), 한국개발연구원

한국개발연구원(KDI), 시장경제연구원(MERI) (2013) 발전의 경험, 희망의 나눔: 대한민국 경제발전 경험 공유 프로젝트, 유비온

한국개발연구원(KDI) (2013), 2012경제발전경험공유사업: 에티오피아, 한국개발연구원

한국개발연구원(KDI) (2014), 2013경제발전경험공유사업: 에티오피아, 한국개발연구원

Altenburg T(2010), Industrial policy in Ethiopia, DIE/GDI Discussion Paper 2/2010, German Development Institute, Bonn.

Ayee (2013) The Developmental State Experiment in Africa: the Experiences of Ghana and South Africa, The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, 102:3, 259-280

Beeson, M. (2004) The rise and fall (?) of the developmental state: the vicissitudes and implications of East Asian interventionism. In L. Low (Ed.), Developmental States Relevancy, Redundancy and Reconfiguration. New York, NY: Nova Science.

Block, F. (2008) Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. Politics & Society, 36, 169-206.

BMZ (2008) The Engineering Capacity Building Program in Ethiopia, summary version of the evaluation, Bonn

Brautigam, D. (1996) State capacity and effective governance, In B. Ndulu and N. Van der Walle (Eds.) Agenda for Africa's Economic Renewal (Washington, DC: Translations Publishers for the Overseas

Development Council), chapter 2

Castells, M. (1992) Four Asian tigers with a dragon head: a comparative analysis of state, economy and society in the Asian Pacific Rim. In J. Henderson & R. Appelbaum (Eds.), States and Development in the Asian Pacific Rim. London: Sage Publications

Chang, H-J. (1993), The political economy of industrial policy in Korea, Cambridge Journal of Economics 17, 131-157

Chang, H-J. (2013), Industrial policy: Can Africa Do It?, In Joseph E. Stiglitz, Justin Lin Yifu and Ebrahim Patel (Eds.) The Industrial Policy Revolution II Africa in the 21<sup>st</sup> Century, Palgrave macmillan

Clapham, C.(2009) ‘Post-war Ethiopia: the trajectories of crisis’ , Review of African Political Economy 36(120), 181-92.

CoMESA (2012), Annex to volume I, Study on the competitiveness of Ethiopian firms for participating in CoMESA free trade

CSA(2003),(2007),(2011),(2014), Manufacturing Industry Statistics Abstract <http://www.csa.gov.et/index.php/2013-02-20-13-43-35/national-statistics-abstract/138-manufacturing>

CSA (2011), Agricultural sample survey, report on livestock and livestock characteristics, Statistical bulletin 532

Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000), Learning from Abroad: The Role of

Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, 13(1), 5-24.

Deen, E. (2011), The developmental state: An illusion in contemporary times, *African Journal of Political Sciences and International Relations*, 5(9), 424-436.

ecbp (Engineering Capacity Building Programme) (2009), Promoting leather based value chains in Ethiopia, Project document, Addis Ababa

Ethiopian Economic Association (2005), Industrialization and industrial policy in Ethiopia, Research report, Addis Ababa, Feb. 2005

Ethiopian Investment Commission (2015), Incentives document, Addis Ababa

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press

Evans, P. (2008) In Search of the 21st Century Developmental State, Working Paper No. 4, (University of Sussex: Centre for Global Political Economy), December, 1-35.

Fritz, V., & Menocal, A.R. (2007) Developmental states in the new millennium: concepts and challenges for a new aid agenda. *Development Policy Review*, 25(5), 531-552.

Haggard, S. (1990) Pathways from the periphery : the politics of growth

in the newly industrializing countries, Cornell University Press

Haslam P., Schafer J., Beaudet P. (2009), Introduction to International Development, Oxford University Press.

John Rapley (2007) Understanding Development: Theory and Practice in the Third World, Boulder: Lynne Rienner

Johnson, C. (1982) MITI and the Japanese Miracle. Stanford: Stanford University Press.

Johnson, C. (1999) The developmental state: odyssey of a concept. In M. Woo-Cumings (Ed.), The developmental state. Ithaca, NY: Cornell University.

Lefort, R. (2013) The Theory and Practice of Meles Zenawi: A response to Alex De Waal, African Affairs, 112(448), 460-470

LIDI (2015) A glance overview on: -Slaughterhouses, Tanneries and Shoe Factories in Ethiopia, unpublished report, Addis Ababa

Loop, T. van der (2003), Industrialization, value chains and linkages: the leather footwear sector in Addis Ababa, Ethiopia, The Hague: Institute of Social Studies (ISS Working Paper)

Low, L. (Ed.). (2004) Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?. New York, NY: Nova Science

Meles Zenawi, “State and markets: neoliberal limitations and the case for a developmental state’ , Akbar Noma, Kwesi Botchwey, Howard Stein, Joseph Stiglitz (eds), Good Growth and Governance in Africa: Rethinking development strategies (Oxford University Press, Oxford, 2012)

Musamba, C. (2010) The Developmental State Concept and its Relevance for Africa. In P. Meyns & C. Musamba(Eds.), The Developmental State in Africa: Problems and Prospects. INEF Report 01/2010 (Chapter 1). University of Duisburg-Essen: Institute for Development and Peace (INEF).

Mkandawire, T. (2001) Thinking about developmental states in Africa. Cambridge Journal of Economics, 25 (3), 289–313.

Ohashi, K (2011) National ideologies, national blinder, Addis Fortune, Addis Ababa, 2011.6.12.

O’ Hearn, D. (2000) Globalisation, ‘new tigers’ , and the end of the developmental state? The case of the Celtic tiger Politics & Society, 28, 67–92

O’ Riain, S. (2000) The flexible developmental state: globalisation, information technology, and the ‘Celtic tiger’ . Politics & Society, 28, 157–193.

Rodrik, D. (2007) One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic growth, Princeton University Press.



Routley, L. (2012) Developmental States: a Review of the Literature, Effective States and Inclusive Development (ESID) Working Paper No. 3, University of Manchester.

United Nations Economic Commission for Africa (2011) Economic Report on Africa 2011: Governing Development in Africa—The Role of the State in Economic Transformation (UNECA/African Union).

UNIDO (2012) Technical assistance project for the upgrading of the Ethiopian leather and leather products industry, Report of the Independent Evaluation

Wade, R. (1990) Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation. Princeton: Princeton University Press

Wade, R. (2003) What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’ , Review of International Political Economy, 10(4), 621-644.

Waal, A. (2012), Review Article, The Theory and Practice of Meles Zenawi, African Affairs, 112(446), 148-155

Weiss, L. (Ed.). (2003) States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In. Cambridge: Cambridge University Press.

White, G. (1998) Building a democratic developmental state: social democracy in the developing world. *Democratisation*, 5(3), 1-32.

Whitfield, L. (2009) *The politics of aid : African strategies for dealing with donors*, Oxford University Press.

Woo-Cumings (Ed.) (1999) *The developmental state*, New York, NY: Cornell University Press, 1999.

Abstract

# Research on the Economic Development Strategy and Industrial Policy of Ethiopia : Analysis based on the view of developmental state

Na HyeSeon

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

This thesis aims to study whether the developmental state model of Korea is effective or not for the contemporary developing countries faced with changed world trade regime and economic situations to develop their industry and analyses the leather industry supporting policy of Ethiopia government for case study. As a theoretical base and preceding research, the studies on the applicability of developmental state theory and its theoretical base is discussed. The developmental state model of Korea is defined in the aspects of politics, institutions and policy instruments by adding the distinct characteristics of Korea to the former discussion. To analyse how the developmental state model of Korea is transferred to Ethiopia, the policy transfer model is used and the points of application are analysed in terms of politics,

institutional foundations and policy instruments based on the leather industry supporting policies. To evaluate the results of this application, the outcomes of leather industry promotion are compared between before and after the policy intervention by the interrupted time series analysis and qualitative methods. Building on this evaluation, whether the developmental state model of Korea is effective or not for the enhancement of leather industry of Ethiopia is concluded and then the policy and theoretical implications are derived regarding the applicability of developmental state model of Korea to contemporary developing countries.

When the discussions about the applicability of developmental state model of Korea are analysed, the posed questions can be categorized into two; one is about the attribute of developing countries and the other is about the attribute of developmental state model. Thus, to discuss about the applicability of the developmental state model of Korea to contemporary developing countries, whether the developing countries can fulfill the necessary condition for developmental state and the developmental state model of Korea is still effective in the changed world trade regime should be addressed. In the theoretical analysis of developmental state, the concept of developmental state is defined in terms of politics, institution and policy instrument and it is found that it is based on the infant industry model. Through this study, the developmental state is defined as the state whose political leader considers the economic development as the first priority and the basis of political legitimacy and the state who has the appropriate institutional structure and embedded autonomy and performs the developmental role by intimately cooperating with private sector.

Based on these theory and preceding research, the developmental state model of Korea can be defined in terms of politics, institution and policy instrument. As a political basis, the political leader's complete support and expression of interest for economic development which can

prevent the rent seeking behavior of bureaucrat is important. In addition, the concentration of power into the executive branch of government which can ensure the autonomy of bureaucrat and the comprehensive grant of authority and autonomy to pilot agency by political leader are also essential political foundations. As an institutional basis, the pilot agency, the Economic Planning Board which had the comprehensive authority and functions including the budgeting, planning and statistical function, formulated overall policy for economic development and coordinated the implementation is discussed. In addition, as an embedded institution, the Export Promotion Conference and an association of business where government and business could share the information and exchange opinions are studied. Furthermore, as an autonomy institution, performance-based incentives, control of foreign exchange and operation of state owned enterprise for intermediary goods are discussed. Finally as a policy instruments, details about seven instruments; priority sector designation, entry restriction, policy loans, tax exemption, protective trade policy, export promotion policy and five-year plan for economic development are covered.

To discuss the applicability of this developmental state model of Korea to contemporary developing countries, the leather industry supporting policies of Ethiopia government are analysed. From this analysis, it is found that the late prime minister Meles Zenawi was a core player and through him the developmental state model of Korea was transferred to the ideology of the Ethiopia dominant party, EPRDF and to the overall policy goal, content and instrument of government at the level of copy and model. The emphasis on the export-led industry is a typical example of this policy transfer which has been continually mentioned in the key development strategy documents of Ethiopia government. The institutional basis and policy instrument for the export promotion also have a significant similarity to the developmental state model of Korea. Considering the writings and personal history of Meles and the

autonomy of Ethiopia government to the aid organizations, the motivation and the source for him to apply the model of Korea to Ethiopia are conjectured to be voluntary application through academic research.

In terms of the developmental state model of Korea, whether the Ethiopia government has the political and institutional basis or not is analysed. In the aspect of political leadership, it is found that Ethiopia has the similar political leadership, the prime minister Meles who provided explicit emphasis and support for economic development. But considering the fact that the grant of authority and autonomy to the technocrat by the political leadership was limited, Ethiopia has some difference from Korean case. In addition, as for the institutional basis, the developmental state model of Korea is found to be considerably applied directly to the institutions of Ethiopia. The example is National Export Development Committee of Ethiopia which is similar to the Export Promotion Conference of Korea as an embedded institution. Furthermore, there are National Export Steering Committee and Monthly Export Promotion Counsel as coordinating institutions for export related policy agenda. Through these institutions, even though they are limited to the issues of export, Ethiopia government can effectively coordinate the export promotion activities of various department of government as the Economic Planning Board of Korea did. But there are differences from Korean case such as the absence of pilot agency that directs overall economic policy, the more subordinate position of business to government than that of Korea and the lack of autonomy institutions like performance based provision of incentive and feedback which can discipline the business effectively.

To figure out how the developmental state model of Korea is applied to the policy instruments of Ethiopia specifically, the leather industry supporting policies of Ethiopia are analysed. The leather industry of Ethiopia has great potential for growth considering the abundant

livestock resources but because of various problems along the value chain, the industry could not achieve the full potential. Therefore, to solve the drawbacks and thereby export more high value added leather industry products in the global market and create productive employment, the Ethiopia government designated the leather industry as a priority sector in Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty, Industry Development Strategy and Growth and Transformation Program and has implemented the two five-year development programs in 2005/06~2009/10 and 2010/11~2014/15 based on Leather Sector Master Plan since 2005.

Through these programs, the Ethiopia government has implemented various supporting policies; export promotion policy, business supporting structure(LIDI), Engineering Capacity Building Program, Made in Ethiopia project, firm level benchmarking project and support to Micro, Small and Medium Enterprise clusters. As a result of close analyses of these policies, it is found that the developmental state model of Korea is applied to them at a level of copy, considering the priority sector designation, five-year development plan document and export promotion policies such as tariff or tax incentives and policy loans. In addition, the fact that Ethiopia government uses the state owned bank as an instrument for policy loan and utilizes foreign exchange as an export promotion incentive also seems to be transferred from the developmental state model of Korea. Especially, when Ethiopia government support the priority sector by applying the developmental state model of Korea, the government has implemented various programs by utilizing the fund and technical assistance of international organizations and aid agencies like UNIDO, GIZ. In other words, even though the government apply the model of Korea to the goal, contents and instruments of policy by intervening specific industry, selectively supporting it and providing incentives for export promotion, in the aspects of concrete policy program, the Ethiopia government supports

the industry by more various methods.

To evaluate the result of application of developmental state model of Korea, the outcomes of leather industry supporting policies are analysed. For this, whether the goals of leather industry supporting policies, that is the increase in the export of leather industry, expansion of the number of enterprise and employment, attraction of FDI, diversification of the industry and enhancement of added value has been achieved or not is evaluated by interrupted time series analysis and qualitative methods. About total seven hypotheses, it is found that all the seven hypotheses have a certain level of validity. In other words, from the point when the Ethiopia government started to promote the leather industry rigorously, the key variables have changed positively, and it is found that these changes are closely related to the policy intervention. Furthermore, compared to the leather industry of other Africa countries which have similar scale of economy, the growth of the industry of Ethiopia is not caused by international trends or external factors. But it is found that the value addition of shoe industry is needed effective policy intervention, considering the fact that it has rather decreased since the policy implementation. Based on these policy outcomes of leather industry, it is concluded that the developmental state model of Korea has been effective to the promotion and fostering of the leather industry of Ethiopia.

The conclusion of the effectiveness of developmental state model of Korea to leather industry of Ethiopia has important implications for the two discussions regarding the developmental state model, that is whether the contemporary developing countries can qualify or not as a developmental state and the model can be effective or not for industry development in the face of the changed situation of world trade and the decline of manufacturing sector. In other words, the conclusion indicates that the developing countries can sufficiently fulfill the necessary conditions for developmental state by political and



institutional efforts and they can avoid the restrictions of trade regime like WTO by using preferential export market through agreements such as EBA and AGOA and cooperating with aid agency like UNIDO and GIZ for support for industry which is indirect method. In addition, as for the decline of manufacturing, the case of Ethiopia shows that most of the developing countries lack manufacturing sector itself and the real problem is rather the excessive dependence on primary industries. Therefore the developmental state model of Korea which is proven to be effective for nurturing the manufacturing sector is helpful for the development of contemporary developing countries.

Based on the implications of the case of leather industry supporting policies of Ethiopia regarding the discussions about the attributes of developing countries themselves and developmental state model itself, it can be concluded that the developmental state model of Korea is still effective for the development of contemporary developing countries.

**Key words** : Developmental state model, Industrial policy, Industrial development of developing countries, Policy transfer.

**Student number:** 2013-23637



## 저작자표시-비영리 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

에티오피아의 경제발전전략  
및 산업정책에 관한 연구  
: 발전국가론적 관점에서 분석

2016년 2월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공

나혜선



에티오피아의 경제발전전략  
및 산업정책에 관한 연구  
: 발전국가론적 관점에서 분석

지도교수 권혁주  
이 논문을 정책학석사학위논문으로 제출함

2015년 9월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학 전공  
나혜선

나혜선의 석사학위논문을 인준함  
2015년 12월

위 원 장	임도빈	(인)
부 위 원 장	엄석진	(인)
위 원	권혁주	(인)



## 국문초록

본 논문은 현대의 변화된 세계무역규범 및 경제적 상황에 처한 개발도상국이 산업 발전하는데 있어서 한국의 발전국가 모델이 유효한가를 연구하고자 하였으며 이를 위한 사례연구로 에티오피아의 가죽 산업 장려 정책을 살펴보았다. 논의를 위한 이론 및 선행연구로서 발전국가론의 적용가능성에 대한 논의와 이론적 배경 등을 살펴보았으며, 이러한 논의에 한국의 특수성을 첨가하여 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도 및 정책 수단의 측면에서 정리하였다. 그 후 이러한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 전달되었는지 정책전달모형을 바탕으로 분석하고 그 실제 적용점을 정치, 제도적인 기반과 가죽산업장려정책을 바탕으로 정책수단의 측면에서 정리하였다. 이러한 적용의 결과를 분석하기 위해 가죽산업 육성의 결과를 정책개입 전과 후의 추세를 비교하는 단절적 시계열분석 및 질적인 방법을 통해 비교하여 평가하였다. 이러한 평가를 통해 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽산업 육성에 효과적이었는가에 대한 결론을 내렸으며 이를 바탕으로 현대 개발도상국에 대한 한국의 발전국가 모델의 적용 가능성에 관한 정책 및 이론적인 함의를 도출하였다.

논의의 선행연구로서 한국의 발전국가 모델의 적용가능성과 관련된 논의를 살펴본 결과, 이와 관련하여 제기되는 질문에는 크게 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의로 나뉘짐을 확인하였다. 이로 인해 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에도 유효한지 논의하기 위해서는, 개발도상국이 발전국가적인 모습을 갖출 수 있는지에 관한 논의 및 변화된 세계무역체계에서도 한국의 발전국가 모델이 유효한 정책결과를 가져올 수 있는지에 관한 논의가 필요함을 알 수 있었다. 발전국가와 관련된 이론적 논의에서는 발전국가의 개념을 정치, 제도 및 정책 수단의 측면에서 정의할 수 있으며 이는 유

아산업모델에 기반하고 있음을 정리하였다. 이를 통해 발전국가란 정치 지도자가 발전을 최우선적인 가치이자 정치적 정당성의 근거로 여기며 이를 실현할 수 있는 충분한 제도적 구조와 배태적인 자율성을 기반으로 민간부문과 밀접하게 발전적 역할을 수행하는 국가로 정의할 수 있었다.

이러한 이론 및 선행연구를 기반으로 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도, 정책 수단의 관점에서 정리한 결과, 정치적 기반으로는 정치적 리더십의 경제개발에 대한 전폭적인 지지와 관심 표명을 통한 관료의 지대추구 행위 제한 및 권력의 행정부로의 집중을 통한 관료들의 민간부문 규율 자율성 보장 그리고 정치적 리더십의 선도 기관에 대한 광범위한 권한과 자율권 부여로 정리할 수 있었다. 또한 제도적 기반으로서 예산, 계획, 통계 등의 포괄적인 권한과 기능을 갖고 있으면서 경제개발 전반의 정책을 수립하고 및 집행을 조절하는 선도 기관인 경제기획원과, 정부와 기업이 협력하고 정보를 공유하며 의견을 교환할 수 있는 배태적 기반인 수출진흥확대회의 및 기업연합체 그리고 민간부문을 성과에 따라 규율할 수 있는 자율성 기반으로서 성과기반 지원 제공 및 외화 통제와 중간재 산업의 공기업화 등을 정리하였다. 마지막으로 정책 수단에 있어서는 총 7가지로 우선순위 산업 선정, 진입제한, 정책금융, 조세감면, 보호적 통상정책, 수출 지원 정책 및 경제개발 5개년 계획에 대한 내용을 정리하였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 적용가능한지 논의하기 위한 사례로 에티오피아 정부의 가축산업 장려 정책을 분석한 결과, 멜레스 총리가 주요 행위자로 밝혀졌으며, 그를 통해 에티오피아의 집권당인 EPRDF의 이념과 에티오피아의 전반적인 정책의 목표, 내용 및 수단에 한국의 발전국가 모델이 많은 부분 복사 또는 본보기 수준으로 전달되었음을 확인할 수 있었다. 이러한 예는 수출주도 산업화에 대한 강조로서 에티오피아의 주요 발전 전략 문서에서 지속적으로 언급되었으며 이를 위한 제도적 기반 및 수출 지원 정책에 있어서도 한국의 발전국가 모델과 상당한 유사점을 갖고 있다. 이처럼 멜레스 총리가 한국의 발



전국가 모델을 에티오피아에 적용하게 된 동기 및 원천은, 멜레스 총리가 쓴 저서와 그의 이력 및 에티오피아의 원조기관에 대한 자율성 정도 등을 고려하였을 때 자발적인 필요에 의한 학문적 연구를 기반으로 적용하게 되었다고 생각된다.

다음으로 발전국가적인 관점에서 에티오피아가 한국의 발전국가 모델의 정치 및 제도적인 기반을 갖추고 있는지를 분석한 결과, 정치적 리더십의 측면에서 에티오피아는 멜레스 총리를 통해 한국의 발전기 시대의 정치적 리더십과 유사하게 경제발전에 대한 분명한 강조와 지지를 제공하는 정치적 리더십이 있었던 것으로 나타났다. 다만 이러한 정치적 리더십이 기술관료들에게 자율성과 권한을 부여하는 것이 제한적이었다는 측면에서 한국과 차이점을 보였다. 또한 제도적 기반의 경우 한국의 발전국가 모델이 상당부분 에티오피아에 직접적으로 적용된 것을 확인할 수 있었는데, 이러한 예로 배태성 기반인 한국의 수출진흥확대회의와 유사한 국가수출개발위원회가 있으며, 수출과 관련된 정책의제를 조정할 수 있는 기구로서 국가수출운영위원회 및 월간수출진흥회의가 있다. 이를 통해 비록 수출 분야에만 국한되지만 한국의 경제기획원과 같이 모든 부서의 수출촉진을 위한 활동을 효과적으로 조정할 수 있다. 그러나 경제정책 전반을 총괄하는 선도기관이 부재하였다는 점, 그리고 기업과의 관계에 있어서 기업이 한국에 비해 더 종속적인 위치라는 점과 기업을 효과적으로 규율할 수 있는 자율성 기반인 성과에 기반 한 인센티브 제공 및 피드백이 부족하다는 점에서 차이점을 보였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 정책수단에는 어떻게 반영되었는지 보다 구체적으로 분석하기 위해 에티오피아의 가축산업 장려 정책을 분석하였다. 에티오피아의 가축산업은 에티오피아의 풍부한 가축자원을 고려하였을 때 그 성장 가능성이 큰 산업이지만 가치사슬에 존재하는 다양한 문제점으로 인해 충분히 잠재력을 실현시키지 못하고 있는 상황이었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하여 국제시장에 보다 고부가가치의 가축상품을 수출하고 생산적인 일자리를 창출하기 위해 에티오피

아 정부는 가죽산업을 PASDEP와 산업발전전략 및 성장과 변환 프로그램의 우선순위부문으로 선정하였으며 2005년부터 Leather Sector Master Plan을 기반으로, 5개년 개발프로그램을 시행하여 2005/06~2009/10 그리고 2010/11~2014/15까지 총 10년 동안 두 차례의 개발 프로그램을 실행하였다.

이를 통해 본격적으로 다양한 지원 정책을 실시하였는데, 이러한 지원 정책 중 대표적인 정책으로서 수출촉진정책, 기업지원기반 구축(LIDI, ECBP, Made in Ethiopia 프로젝트, 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 및 중소기업 클러스터에 대한 지원에 대해 검토하였다. 검토 결과 에티오피아의 가죽산업 장려 정책은 우선순위 산업 지정, 5개년 개발계획 문서 작성 및 수출 진흥을 위한 관세 및 조세 혜택, 정책 금융 제공 등 수출에 대한 지원 등에서 한국의 발전국가 모델을 복사 수준에서 적용한 것으로 나타났다. 또한 정부소유의 은행을 정책금융에 활용한다는 점과 외화를 통제하여 수출에 활용될 수 있도록 인센티브로 활용한 것 또한 한국의 발전국가 모델을 적용한 것으로 보인다. 특히 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 적용하여 우선순위 산업을 지원하고자 할 때 UNIDO, GIZ 등 국제기구 및 원조기관의 자금 및 기술지원을 활용하여 다양한 방식으로 가죽산업을 지원하는 특징을 보였다. 즉 정부가 특정 산업에 개입하여 선별적으로 지원하고 수출을 촉진하는 인센티브를 제공하는 등 정책의 목표 및 내용과 수단의 측면에서는 한국의 발전국가 모델을 적용하였지만, 구체적인 정책 프로그램의 측면에서는 원조기관과의 협력을 통해 보다 다양한 모습으로 지원하였다.

이처럼 에티오피아 정부는 정치, 제도, 정책 수단 면에서 한국의 발전국가 모델을 적극적으로 적용하였는데 이러한 적용의 결과가 어떠하였는지를 분석하기 위해 가죽산업장려 정책의 결과를 분석하였다. 이를 위해 가죽산업 장려정책이 목표로 한 결과 즉 가죽산업의 수출 확대, 기업 및 고용 규모 확대, 외국인직접투자 유치 및 산업 다각화와 부가가치 증대가 정책 시행 이후 얼마나 일어났는지에 대해 단절적 시계열분석의 통계

적인 방법과 비교 및 추세 분석의 질적인 방법으로 평가하였다. 총 7개의 가설에 대해서 평가한 결과 가설 7개 모두 어느 정도 타당성을 가지는 것으로 나타났다. 즉 에티오피아 정부가 가축산업을 집중적으로 육성하기 시작한 시점부터 가축산업의 주요변수가 긍정적으로 변화되었으며, 이러한 변화는 정책 개입과 밀접하게 관련이 있는 것으로 나타났다. 또한 다른 비슷한 경제규모를 가진 아프리카 국가들과의 비교를 통해 이러한 에티오피아 가축산업의 성장이 국제적인 추세나 외부요인에 의한 것이 아니라는 것을 확인할 수 있었다. 다만 신발산업의 경우 부가가치 창출 측면에서 정책시행 이후 오히려 감소하는 모습을 보여 정책적 개입이 필요한 부분으로 드러났다. 이러한 에티오피아의 가축산업 육성 정책 결과를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업을 육성하는 데 있어 실효성을 가진다고 결론을 내렸다.

이처럼 에티오피아의 가축산업에 한국의 발전국가 모델이 효과적이었다는 결론은 발전국가 모델에 대한 두 가지 논의 즉 현대의 개발도상국도 발전국가적인 모습을 갖출 수 있는가하는 논의와 변화된 세계무역 상황 및 제조업의 쇠퇴에도 불구하고 유효한가에 대한 질문에 대해 시사점을 준다. 즉 에티오피아와 같이 개발도상국도 충분히 정치 및 제도적인 노력을 통해 발전국가적인 모습을 갖출 수 있으며, 변화된 세계무역 상황에서도 EBA, AGOA와 같은 협정을 통해 특혜적인 수출시장을 이용할 수 있거나, UNIDO, GIZ 등과 같은 원조기관과 협력할 경우 국가의 직접적인 개입 없이 산업을 지원할 수 있어 WTO 무역체제의 금지규정을 피할 수 있다는 점을 보여준다. 또한 제조업의 쇠퇴와 관련해서, 에티오피아의 사례는 대부분의 개발도상국이 제조업 자체가 부족하고 대부분이 일차적인 산업에 의존하여 문제가 된다는 점을 고려할 때, 한국의 발전국가 모델이 제조업을 육성하는데 효과를 가지고 있으며, 이러한 제조업을 육성하는 것이 현대의 개발도상국의 발전에도 도움이 됨을 보여준다.

이처럼 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의에 대해 에티오피아의 가축 산업 장려 정책의 사례가

주는 시사점을 기반으로 하였을 때 한국의 발전국가 모델은 여전히 현대  
개발도상국에도 유효한 것으로 결론을 내릴 수 있다.

주요어 : 발전국가론, 산업정책, 개발도상국 산업발전, 정책전달

학 번 : 2013-23637

# 목차

I. 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구문제 .....	3
2.1 한국의 발전국가 모델 .....	4
2.2 에티오피아 정부의 가축 산업 장려 정책 .....	4
3. 연구방법 .....	5
4. 연구의 의의 및 한계 .....	6
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....	8
1. 발전국가론 .....	8
1.1 현대 개발도상국에 대한 발전국가론 적용가능성에 대한 논의 ...	8
1.2 발전국가론 .....	15
1.3 유아산업모델 .....	19
2. 정책전달 이론 .....	21
3. 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책 .....	27
3.1 산업정책에 관한 논의 .....	27
3.2 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책 .....	29
III. 한국의 발전국가 모델 .....	31
1. 정치적 기반 .....	31
2. 제도적 기반 .....	33
2.1 선도 기관 .....	33
2.2 배태적 자율성 기반 .....	34
3. 정책 수단 .....	37

3.1 우선순위 산업 .....	40
3.2 진입제한 .....	40
3.3 정책금융 .....	41
3.4 조세감면 .....	44
3.5 보호적 통상정책 .....	45
3.6 수출지원 정책 .....	46
3.7 경제개발 5개년 계획 수립 .....	47
4. 한국의 발전국가 모델 정리 .....	48
5. 한국의 발전국가 모델 적용 가능성 연구 설계 .....	50

#### IV. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델 적용: 가축산업 장려정책을 바탕으로 .....

54

1. 한국의 발전국가 모델의 전달 .....	54
1.1 주요 행위자 .....	54
1.2 정책전달 내용 및 정도 .....	57
1.3 정책전달 원천 및 동기 .....	59
2. 정치 및 제도적인 기반 .....	60
2.1 정치적 리더십 .....	60
2.2 정부 역량 .....	63
2.3 제도적인 기반 .....	64
3. 정책수단의 적용: 가축산업 장려정책을 바탕으로 .....	66
3.1 에티오피아 가축산업의 상황 .....	66
3.2 가축산업 장려정책 .....	70
3.3 정책수단의 적용점 분석 .....	92
4. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델 적용 정리 .....	94

#### V. 에티오피아 정부의 가축산업 장려정책에 대한 평가를 통한 한국의 발전국가 모델의 효과성 분석 .....

96

1. 가죽사업 장려 정책의 결과 평가 .....	96
1.1 평가 설계 및 전략 .....	96
1.2 기대가설 .....	97
1.3 분석 .....	100
2. 한국의 발전국가 모델의 실효성에 관한 시사점 .....	120
 VI. 결론 .....	 122
1. 연구의 요약 .....	122
2. 정책적, 이론적 함의 .....	127
 참고문헌 .....	 131

## 표 목차

<표 1> Dolowitz & Marsh 정책 전달 모델 .....	22
<표 2> 산업육성법의 주요내용 .....	38
<표 3> 정책금융 규모 추정치 .....	42
<표 4> 일반금리와 정책금리 간의 차이 .....	43
<표 5> 법인세 감면비율 .....	44
<표 6> 주요산업의 실효보호율(Corden 방법에 의해 산출) .....	46
<표 7> 한국의 발전국가 모델 .....	48
<표 8> 주요 정책의 목표 및 주요 정책 수단 .....	71
<표 9> 가죽산업의 수출량 목표 .....	82
<표 10> 벤치마킹을 적용하기 위한 시범 기업 .....	89
<표 11> 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델의 적용점 .....	94
<표 12> 에티오피아 완제품 가죽 수출량(2004~2014) .....	100
<표 13> 에티오피아 신발 수출량(1995~2014) .....	102
<표 14> 에티오피아 신발 수출량 단절적 시계열 분석 결과 .....	103
<표 15> 에티오피아 및 아프리카 5개국 신발 수출량(1995~2013) ...	103
<표 16> 에티오피아 가죽 산업별 기업 수(1999/2000~2012/2013) .....	106
<표 17> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원(1999/2000~2012/2013) ...	108
<표 18> 에티오피아 가죽산업 외국인직접투자 (2003~2011) .....	110
<표 19> 가죽 산업별 수출량으로 본 가죽산업 중 완 가죽 가죽상품 산업 의 비중 .....	113
<표 20> 가죽 산업 제품의 총 재화가치 및 부가가치 (1999/2000~2012/2013) .....	116



## 그림 목차

〈그림 1〉 교훈 획득에서 강압적인 전달까지 .....	25
〈그림 2〉 분석의 틀 .....	53
〈그림 3〉 에티오피아 완제품 가죽 수출량 추세(2004~2014) .....	100
〈그림 4〉 에티오피아 신발 수출량 추세(1995~2014) .....	102
〈그림 5〉 에티오피아 및 동아프리카 5개국 신발 수출량 추세(1995~2013) .....	104
〈그림 6〉 에티오피아 가죽 산업별 기업 수 추세(1999/2000~2012/2013) .....	107
〈그림 7〉 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원 추세(1999/2000~2012/2013) .....	108
〈그림 8〉 가죽산업 외국인직접투자 프로젝트 수 추세(2003~2011) ...	110
〈그림 9〉 가죽산업 외국인직접투자 자본금 추세(2003~2011) .....	111
〈그림 10〉 가죽산업 외국인직접투자 정규직 고용 추세(2003~2011) ...	111
〈그림 11〉 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품 산업 비중(%) 추세 ...	114
〈그림 12〉 원피 및 반 가공 가죽 수출량 추세 .....	114
〈그림 13〉 가죽, 가방, 핸드백 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세 (1999~2012) .....	117
〈그림 14〉 신발 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012) .....	117
〈그림 15〉 가죽산업제품 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012) .....	118

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적<sup>1)</sup>

에티오피아 정부는 시장에 기반하고 사회적으로 포괄적인 산업변환을 위해 괄목할 만한 정책적 노력을 경주하고 있다. 산업 다각화를 통한 성장을 우선순위로 정의하고 있으며 농업발전 주도형 산업화<sup>2)</sup> 및 수출 촉진이 이러한 전략의 핵심이다(Altenburg, 2010). 특히 에티오피아 정부의 강력한 개발목표와 전략은 공여국의 영향력으로부터 벗어나 있으며 명백하게 정부의 방향성과 대비되는 원조는 거부하는 등 강한 정책 결정권을 보이고 있다. 또한 관료제에 ‘규율과 성과의 문화’가 있어 부패와 누수가 일반적으로 낮다는 점에서 정책 실행 능력에 있어서도 강점을 보이고 있다(Whitfield, 2009).

특히 집권 정당인 EPRDF의 엘리트가 한국과 대만의 발전 경험 즉 직접적인 산업 육성 정책에 깊게 영향을 받아<sup>3)</sup> 에티오피아 정부는 직접적으로 자신을 “발전 국가(developmental state)”로 정의하고 있으며 “지대추구 자본가”가 아닌 “발전적 자본가”를 적극적으로 육성 및 지원하는 것<sup>4)</sup>을 목표로 하고 있다. 이를 위해 에티오피아 정부는 한국과 대만의 발전기<sup>5)</sup> 산업정책을 산업육성 정책의 목표에서 수단에 이르기까

---

1) 본 논문은 서울대학교 행정대학원 아시아개발연구소(ADI)의 논문자료수집 지원사업의 지원을 통해 에티오피아의 현장연구를 바탕으로 작성되었다.

2) 소규모 농업의 발전이 전방 및 후방 연계를 통해 산업화를 이룰 것이라고 가정한다.

3) Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front는 에티오피아의 집권정당이다. 이들 정치엘리트가 한국과 대만의 경험에 깊게 영향을 받았음은 이들 정당의 핵심 간부를 위한 교육 자료에서 한국과 대만의 경험을 지속적으로 언급하는 것에서 확인할 수 있다.(Altenburg, 2010)

4) 에티오피아 정부는 지대추구 자본가 (rent-seeking capitalist)와 발전적 자본가 (developmental capitalist)를 나누고 있는데 여기서 지대추구 자본가는 경쟁에 노출되지 않고 국가를 조종하여 부를 축적하는 집단을 말한다. 반면에 발전적 자본가의 경우에는 경쟁적인 환경에 노출되어 있으며 새로운 가치를 창출한다. (Altenburg, 2010)

5) 본 연구에서 한국과 대만의 발전기란 뒤에서 서술할 발전국가(developmental state)이론 정립의 근거가 된 시기 즉 전후부터 1980년대 후반까지의 시기를 의미한다.

지 활발하게 적용하고 있다.(Altenburg, 2010)

그렇다면 에티오피아의 이러한 발전전략은 실효성 있게 추진되었고, 가시적 결과를 창출하였는가? 본 연구에서는 이러한 에티오피아 정부의 적극적이고 개입적인 산업정책의 한 사례인 가죽 산업<sup>6)</sup> 장려정책을 분석함으로써 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국의 산업 다각화 및 발전에 실효성을 가지는 지 분석해 보고자 한다. 본 연구에서 가죽산업을 선정한 이유는 에티오피아 정부가 가죽산업을 ‘빈곤타파를 위한 개발지속 및 가속화계획(PASDEP)’<sup>7)</sup>과 산업발전전략(IDS)<sup>8)</sup>의 우선순위 부문으로 선정하고 집중적으로 육성하고자 2005년부터 활발하게 다양한 정책을 시행하고 있기 때문이다. 특히 이러한 정책의 양상을 보다 구체적으로 파악하기 위해, 관련 문헌뿐만 아니라 현장연구 및 주요 정책 참여자와의 인터뷰를 참고하여 에티오피아의 가죽산업 장려 정책을 한국의 발전국가 모델의 적용의 관점에서 분석하고, 이를 정책 결과 즉 가죽산업 육성 정도와 연관시켜 정책의 효과성을 평가하고자 한다.

이러한 연구는 개발도상국에 한국의 발전국가 모델을 적용하는 것이 가능한가에 대한 논의와 관련하여 필수적이다. 최근 한국 정부는 기획재정부 주관 하에 경제발전경험 공유사업<sup>9)</sup>(Knowledge Sharing Program: KSP)을 통해 개발도상국에 한국의 경제발전 경험과 관련하여 정책 자문 사업

---

6) 본 연구에서 언급하는 가죽산업은 Leather and leather product industry(LLPI)로 가죽의 무두질(tanning)과 드레싱(dressing), 가방, 장갑, 신발 등 가죽으로 만든 제품을 포함한다.

7) Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty(PASDEP)는 에티오피아의 두 번째 빈곤감소 전략 문서로 2005/06-2009/10의 5년간을 위해 작성되었다. 이전 전략에 비해 민간부문개발, 경쟁력, 성장을 보다 강조한 것이 특징이다. (Altenburg 2010)

8) Industrial Development Strategy는 2002년에 작성된 것으로 에티오피아의 첫 번째 포괄적인 산업 발전 전략문서이다. 국가 제도의 개혁 및 특정 산업 (가죽, 섬유, 의류 등)에 대한 개발 전략 등을 자세하게 다루고 있다. (Altenburg 2010)

9) 경제발전경험 공유사업은 기획재정부의 후원으로 KDI(한국개발연구원)에서 2004년부터 시행해 오고 있는 사업으로, 한국의 발전경험을 토대로 협력대상국의 수요와 여건에 맞춰 정책연구·자문·연수 프로그램을 수행하고, 제도 구축(institution building)과 역량 배양(capacity building)을 지원함으로써 협력대상국의 경제·사회 발전에 기여하는 것을 목표로 한다. (KDI, 2010)

을 진행하고 있으며, 새마을 운동의 경험도 한국국제협력단(KOICA)을 통해 여러 개발도상국에 전달하고 있다. 또한 국제사회에서도 2008년 세계 경제위기 이후 경제발전에서 국가의 역할에 대한 관심이 다시 강화되면서, 한국의 발전경험 즉 발전국가 모델이 아프리카의 사회경제 및 정치적 발전을 촉진하는데 적절한가에 대한 논의가 새롭게 주목받고 있다(UNECA, 2011; Mkandawire, 2012; Ayee, 2013).

그러나 이러한 한국의 발전경험이 현대의 변화된 세계무역질서와 경제·정치 상황에서도 적용가능한가에 대한 질문은 여전히 논쟁거리로 남아있다. 냉전기라는 특수한 상황으로 인한 미국의 전폭적인 무역특혜 및 중국과 같은 제조 강국의 부재 등 한국의 발전기 상황과 세계화, 정보통신기술, 지식기반의 새로운 산업, 탈규제화 및 WTO체제의 세계무역질서를 특징으로 하는 현대의 개발도상국이 마주하고 있는 환경이 매우 상이하기 때문이다(Ayee, 2013). 따라서 현대의 개발도상국이 실제로 한국의 발전경험을 산업발전, 특별히 산업구조 변화를 위해 적극적으로 적용한 사례를 분석하여 유효성을 평가하는 것은, 한국 정부의 경제발전경험 전수와 관련된 개발협력 활동의 정당성 및 효과성을 점검하는 것으로서 매우 필요하다고 생각된다.

## 2. 연구문제

본 연구에서 연구하고자 하는 문제는 “한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축 산업 정책에 어떻게 적용되었으며, 이러한 적용점이 어떠한 정책결과를 가져왔는가?” 이다. 이를 통해 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 유효한가를 평가하고자 한다.

연구문제 1: 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축 산업 정책에 어떻게 적용되었는가?

연구문제 2: 한국의 발전국가 모델을 적용한 정책결과는 무엇인가?

## 2.1 한국의 발전국가 모델

한국의 산업정책은 시기별로 변화해 왔으나, 본 연구에서는 국가가 경제발전의 주도적인 역할을 하는 발전국가적인 관점에서 정의하였을 때, 5개년 경제개발계획을 실시하기 시작한 1960년대 국가주도 경제발전시기에서부터 자유화를 통해 민간 주도 경제운용으로 전환하고자 노력하기 시작한 1980년대 후반까지를 한국의 발전국가 모델로 정의한다. 비록 1997년 외환위기 전까지 정부주도의 경제운용이라는 기본적인 틀이 본질적으로 전환되지는 않았으나, 시기별로 정책수단에 변화가 있었다는 점을 감안하여, 통일성 있는 논의를 위해 기간을 보다 좁혀서 살펴보고자 한다.

이러한 한국의 발전국가모델은 정치적, 제도적 및 정책수단적인 측면에서 정리해 볼 수 있다. 특히 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 특징에는 강력한 정치적 리더십, 경제기획원과 같은 선도 기관의 존재, 수출월례회의와 같은 정기적인 정책 조정 제도, 수출에 대한 강조, 수출업자에게 제공하는 각종 인센티브 및 이를 위한 금융기관 및 금융정책을 들 수 있다. 따라서 일반적인 발전국가모델에 한국적인 특수성을 첨가하여 보다 정밀하게 한국의 발전국가모델을 정의하고 이를 바탕으로 에티오피아의 가축산업 장려 정책에 어떻게 적용되었는지 분석하고, 적용한 결과는 무엇인지 분석하고자 한다.

## 2.2 에티오피아 정부의 가축 산업 장려 정책

에티오피아는 상당한 가축 자원을 보유하고 있는 국가 중의 하나로 에티오피아의 값싼 노동력을 고려하였을 때 이를 잘 활용하면 부가가치를 높일 수 있는 중요한 분야 중의 하나이다. 실제로도 가축산업이 제조업 수출의 상당부분을 차지하기도 한다. 이로 인해 에티오피아 정부는 가축산업을 우선순위 산업으로 지정하고 다양한 정책 수단을 활용하여 지원

하고 있다. 특별히 에티오피아 정부는 반 가공 가죽 수출에서 벗어나 가죽 완제품 및 신발 및 장갑과 같은 보다 부가가치 제품 수출로 산업구조를 전환하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 2006년부터 2015년까지 가죽산업을 위한 두 차례의 5개년 개발 프로그램을 수행하고 있다.

이러한 에티오피아 정부의 정책들을 바탕으로 한국의 발전국가모델이 어떻게 수용 또는 변용되어서 전해졌는지, 그 구체적인 적용과정을 분석한다. 이를 바탕으로 한국의 발전국가 모델의 적용이 에티오피아의 가죽산업 육성에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한다. 이를 위해 정책이 집행된 10년간(2006~2015)의 자료와 이전의 자료를 비교하여 분석한다.

### 3. 연구방법

첫 번째 연구문제인 한국의 발전국가 모델이 에티오피아 정부의 가죽산업 장려 정책에 어떻게 적용되었는가에 관해서는 정책관련 자료 및 이를 평가한 공여국의 보고서, 직접적인 현장 연구<sup>10)</sup> 등을 근거로 평가한다. 정치, 제도 및 정책수단의 측면에서 한국의 발전국가모델이 에티오피아에 어떻게 적용되었는지 분석한다.

그 후 이러한 적용점이 어떠한 정책결과를 가져왔는지 분석하기 위해 가죽산업 육성 결과에 대해 통계적인 방법과 질적인 방법을 모두 사용하여 전반적으로 평가한다. 평가 대상 국가가 한 국가이며 정책 결과가 시계열자료라는 점을 고려하여 통계적인 방법에는 단절적 시계열 분석(interrupted time series analysis)을 사용한다. 또한 이러한 단절적 시계열 분석의 통계적인 약점을 보완하기 위해 다른 국가와의 비교 및 여러 종속변수에 대한 질적인 평가를 실시한다. 이러한 방법을 통해 정책 시행 전과 후에 유의미한 차이가 있는지를 분석한다.

---

10) 본 연구자는 2015년 6월 27일부터 7월 10일까지 에티오피아 수도 아디스아바바를 방문하여 에티오피아 산업부(Ministry of Industry) 공무원 및 가죽산업개발연구소(Leather Industry Development Institute) 연구원, 에티오피아가죽산업연합(Ethiopia Leather Industry Association)의 사무총장과 직접 인터뷰를 진행하였다.

단절적 시계열로 분석할 정책결과는 통계적으로 유의성을 확보할 수 있는 최소 관찰점을 가진 수출량이며 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 규모, 산업 다각화 및 부가가치 창출 정도는 이러한 단절적 시계열 분석의 결과를 보충하기 위한 종속 변수로서 질적으로 평가한다.

이러한 평가를 통해 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업 육성에 효과적이었는지에 대해 분석한다. 이를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에 유효한지에 관해 최종적으로 결론을 내린다.

#### 4. 연구의 의의 및 한계

에티오피아의 가축산업 육성 정책 사례에 대한 평가를 바탕으로 개발도상국에 대한 한국의 발전국가 모델의 적용 가능성을 연구하는 것은 한국의 발전경험을 공유하고자 하는 노력에 중요한 근거자료로서 의의를 가질 뿐만 아니라 개발학 및 정책학적으로 개발도상국의 경제발전에 있어서 국가의 역할이 어떠해야 하는가에 관한 논의에도 중요한 의의를 가진다. 한국의 발전국가 모델이 변화된 경제 상황 가운데 그 중요성을 잃고 있다는 논의에는 변화된 경제상황 만큼 국가의 역할도 변화되어야 한다는 논의를 포함하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 논의를 통해 현대 개발도상국의 발전에도 발전국가모델과 같이 국가가 경제발전에 중심적인 역할을 담당하는 것이 유효한지에 관해 평가해 볼 수 있다.

특히 이러한 논의와 관련하여 단순히 에티오피아가 어떻게 발전국가 모델을 적용하였는지 또는 어느 정도로 발전국가적인 모습을 갖추었는지에 대한서만 논의하는 것이 아니라 실제 정책이 10년 정도 시행된 가축산업의 사례를 바탕으로 그 정책 결과에 기반 하여 한국의 발전국가 모델의 적용가능성에 대해 평가하는 것이기에 더욱 실제적인 근거를 제공할 수 있다는 의의가 있다.

그러나 이러한 논의에는 한계점도 존재한다. 무엇보다 정책 실효성 분

석 시 자료의 한계로 인해, 단절적 시계열분석 및 질적인 평가를 통해 발전국가적인 정책 개입이 어떠한 정책결과를 가져왔는지는 분석할 수 있지만 발전국가의 여러 특징 중에서 어떠한 특징이 이러한 가축산업 육성의 결과로 이어지게 되었는지에 대해서는 고려가 부족하다는 점을 들 수 있다. 따라서 이러한 한계를 보완하기 위해 후속연구에서는 보다 많은 자료를 바탕으로 어떠한 발전국가적인 특징이 에티오피아의 가축산업의 육성에 어떤 방식과 어떤 세기로 영향을 미치는지 연구하는 것이 필요한 것으로 보인다.

또한 에티오피아의 정책결과를 각자의 특수성을 가진 개발도상국 전체에 적용하는 데 수반되는 한계점을 고려하여, 에티오피아의 정책 결과를 다른 국가에도 일반화 할 수 있는 점이 무엇인지 다른 개발도상국의 일반적인 상황을 최대한 고려하여 결론을 내리는 것이 중요할 것으로 보인다.



## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

본 연구의 논의와 관련하여 발전국가론의 현대 개발도상국에 대한 적용 가능성에 대한 논의와 이러한 논의의 이론적 바탕인 발전국가론(developmental state theory)과 유아산업모델(infant industry model)에 대한 기본적인 내용을 검토하였다. 또한 정책 전달 과정에 관한 이론적인 논의 및 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책과 관련된 선행연구를 정리하였다.

### 1. 발전국가론

#### 1.1 현대 개발도상국에 대한 발전국가론 적용가능성에 대한 논의

발전국가론의 현대 개발도상국에 대한 적용가능성에 관한 연구는 크게 두 가지 관점으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 개발도상국 자체의 속성에 관한 것이고 두 번째는 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 것이다. 특별히 개발도상국 자체의 속성과 관련해서 아프리카 국가에 적용할 수 있는냐에 대해 논란이 가장 많다(Routely, 2012). 이러한 논의에는 크게 두 가지 입장 즉 아프리카 국가 자체의 약점으로 인해 불가능하다는 입장과 아프리카 국가도 다른 국가와 마찬가지로 적용 가능하다는 입장이 있다. 두 번째로 발전국가 모델의 속성과 관련된 논의의 경우 1997년 외환위기 이후로 대부분의 논의가 동아시아 발전국가 모델이 현대 국가에 적용가능성이 적다는 관점으로 분류된다. 이러한 주장에는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 무역기구의 변화이고 둘째는 주력산업의 변화 즉 세계화 및 정보화와 지식기반 산업의 등장으로 인한 제조업의 쇠퇴와 관련된 논의이다.

## (1) 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의

첫 번째 관점 즉 아프리카 국가의 속성과 관련된 입장으로서는, 다른 국가에서는 가능할지 모르나 특별히 아프리카에는 적용이 가능하지 않다는 “아프리카 국가에 대한 적용 불가능성 주장”에 대한 근거에는 다음과 같은 것들이 있다. 즉 아프리카 국가가 너무 약하여서 이익집단에 포획되기 쉽다는 점, 발전에 대한 헌신이 부족하다는 점, 신가산제(neo-patrimonialism)적인 모습을 보인다는 점 그리고 적절한 인적자원이 부족하다는 점 등을 근거로 제시한다(Mkandawire, 2012, Mkandawire, 2001).

이러한 입장에 대한 반박으로서 발전국가라는 패러다임이 아프리카에 “완전히 낯선(alien)” 개념이 아니며, 따라서 얼마든지 적용가능하다는 주장에는 Mkandawire (2001)의 논의를 들 수 있다. Mkandawire는 원래 1970년대 중반까지 아프리카에 “발전국가”로서 이념 및 경제적 성과의 측면에서 자격을 갖춘 국가들이 분명히 존재하였다고 주장한다. 그에 의하면 이러한 국가들이 현재 “반-발전국가”로 보이는 이유는, 이들의 정치적 구조가 반-발전국가로 변해서라기보다는 외부적인 요인 즉 어려운 경제적 상황과 구조조정프로그램(SAP)<sup>11)</sup>으로 인한 여러 어려움이 이들 국가의 경제적 팽창을 멈추게 하였기 때문이라고 주장한다. 즉 그는 “발전국가”라는 개념이 실제 경제적 성과에서 귀납적으로 도출된 모델이다 보니 경제적 성과가 있으면 발전국가고 반대로 경제적 성과가 없으면 발전국가가 아니라고 단순히 경제적 성과와 발전국가 개념을 동일시하기 쉽지만, 아무리 적절한 발전국가적 구조를 갖추고 있더라도 외부 요인에 의해 경제적 성과는 실패로 나타날 수도 있음을 지적하면서, 아

---

11) Structural Adjustment Program은 IMF와 세계은행과 같은 국제금융기구가 개발도상국에게 융자를 지원하면서 내건 조건으로, 개발도상국의 국가주도의 경제운영을 시장 중심의 운영체제로 바꾸기 위해 긴축재정, 인플레이션 억제, 시장의 탈규제, 무역자유화, 공기업 민영화 등의 일련의 신자유주의적인 개혁을 융자를 받을 수 있는 자격요건으로 부과하였다(Haslam 외, 2009).

프리카도 그러한 경우일 수 있다고 역사적인 근거를 들어 논의하고 있다.

실제로 Mkandawire(2001)가 제시한 World Bank의 자료에 의하면 1967~80년대에 6% 이상의 우수한 경제 성장률을 보이는 27개국 중 10개국이 아프리카 국가이다. 여기에는 광물자원이 많은 가봉, 보츠와나, 콩고, 나이지리아뿐만 아니라 케냐와 코트디부아르 등 인도네시아와 말레이시아보다 약간 더 좋은 경제적 성과를 보이는 국가들도 포함된다. 특히 이들 국가의 성장은 높은 국내 저축률에 의해 뒷받침 되었는데, 실제로 이들 국가 중의 1/3 정도는 1980년에 25% 이상의 저축률을 보여 동아시아의 발전국가와 비견할만하였다. 또한 Van Arkadie(1999)는 이들 국가의 전반적인 거시경제가 첫 번째 오일쇼크 전까지 상당히 안정적이었으며 이로 인해 대부분의 아프리카 국가들이 IMF와 우호적인 관계를 유지하였다고 주장한다.<sup>12)</sup>

따라서 Mkandawire(2001)는 1980년대부터 1990년대에 논의되었던 아프리카 국가들이 발전국가이론을 적용하는 것은 불가능하다는 주장들의 대부분이 실제 발전 사례나 경험에 근거하기 보다는 본래 가지고 있는 이념적 확신과 신념 등에 근거해서 논의되고 있다고 반박한다. 특히 오일쇼크 이후에 아프리카 국가에게 Bretton Woods 기관(IMF와 세계은행)이 권고한 정책들이 지나치게 국가를 사회로부터 분리시키고 무력화시킴으로써, 발전국가에서 요구하는 국가와 기업 간에 호혜적이고 발전적인 관계를 형성하는데 방해하였고 이로 인해 더욱더 발전국가적인 모습을 갖추기 어려웠음을 지적한다. 따라서 아프리카에 발전국가 개념이 선천적으로 불가능한 것이 아니며, 적절한 사회적 설계를 통해 발전국가를 위한 제도적 장치가 아프리카에도 적용될 수 있다고 주장한다.

---

12) Van Arkadie(1999)에 의하면 아프리카 국가들의 개발 재원의 상당부분이 국내 자체적으로 공급되고 있었으며, 국제수지가 합리적인 수준 안에 있었고, 환율도 일정 수준을 벗어나지 않았다. 인플레이션은 오직 때때로만 나타났으며 나타나도 적정한 수준으로만 나타났다고 한다.

## (2) 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의

두 번째 관점은 발전국가 모델 자체의 속성과 관련된 것으로, 대부분의 논의들이 동아시아의 발전국가 모델이 더 이상은 유효하지 않다고 본다. 이러한 주장에는 특히 일본이 심각한 경제 불황에서 벗어나고 있지 못하고 있으며, 2000년 아시아 경제위기 및 2008년 세계 경제위기에 동아시아 국가가 취약성을 보였던 점을 근거로 든다(O' Riain, 2000, Weiss, 2003; Low, 2004; Block, 2008). 이들의 공통적인 관점은 국내 및 국외적인 조건들이 변화함에 따라 동아시아 발전기에 효과적이었던 것들이 더 이상 효과가 없게 되었다는 것이다. 즉 현대의 개발도상국은 세계화, 정보커뮤니케이션 기술 및 지식기반의 경제와 탈규제화 및 새로운 무역체제를 겪고 있어, 동아시아 발전국가 모델의 적절성 및 탄력성에 의문이 든다는 것이다.

이러한 주장은 크게 두 가지 측면에서 정리해 볼 수 있는데 첫 번째는 국외적인 상황, 그중에서도 WTO체제를 중심으로 한 새로운 무역질서이고 두 번째는 주력산업의 변화 즉 제조업의 쇠퇴와 지식기반 산업의 등장과 관련된 논의이다.

### 가) 새로운 무역 질서

첫 번째 WTO 무역질서와 관련된 논의는 동아시아 발전국가 모델을 현대의 개발도상국에 적용할 수 없는 이유가, 개발도상국이 이를 실행할 능력이 없다기보다는, 국제적인 조건이 국가의 활발한 시장 개입 즉 선택적인 산업정책을 막기 때문이라고 주장한다(Deen, 2011; Wade, 2003). Wade(2003)는 우루과이 라운드에서 나온 세 개의 중요한 협정 즉 지적재산권(TRIPs)<sup>13)</sup> 무역관련 투자조치(TRIMs)<sup>14)</sup> 그리고 서비스 교역(GATS)<sup>15)</sup>에 관한 협정들이 동아시아 국가들이 그들의 산업 및 기술 능력을

---

13) Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights

14) Agreement on Trade-related Investment Measures

15) General Agreement on Trade in Services

성장시키는데 성공적으로 사용해 왔던 많은 산업 정책들을 포괄적으로 불법적인 것으로 만들었다고 주장한다. 이로 인해 Wade는 개발도상국 정부가 사용할 수 있는 정책의 범위 즉 ‘개발 공간(development space)’이 이전에 비해 줄어들고 있음을 역설한다.

TRIPs의 경우 상표권, 저작권, 산업 디자인, 데이터 기밀 및 특허의 보호 등 지적재산권에 대해서 다룬다. WTO 회원국은 이러한 지적재산권에 대해 최소한의 기준을 의무적으로 도입해야 하는데, 이러한 기준에는 특정 유형의 상품에 대해 특허를 거부할 수 있는 국가 능력의 제한, 모든 특허의 20년 보장, 강제 실시(Compulsory Licensing)<sup>16)</sup>를 집행할 수 있는 국가의 권한 등 영토 내에서 특허된 기술이나 상품을 유연하게 사용할 수 있는 정부의 자율권 제한이 포함된다. 이러한 기준들을 어길 시에는 분쟁조정장치(DSM)<sup>17)</sup>에 의한 제재를 받을 수 있다는 점에서 어느 정도 집행의 강제성을 지니고 있음을 알 수 있다. Wade는 이러한 상황이 이전의 동아시아 국가들이 발전기에 활발하게 기술을 향상시키기 위해 사용하였던 전략 즉 역설계(reverse-engineering) 및 모방 등을 불법으로 만들거나, 훨씬 더 어렵게 만들었다고 주장한다. (Wade, 2003)

다음으로 무역관련 투자조치(TRIMs)의 경우 무역과 투자에 관한 왜곡을 줄이는 것을 목표로 하며, 외국기업에게 ‘이행의무(performance requirement)’ 즉 지역 물품 조달 의무, 무역 균형, 수출 의무를 강제하는 것을 금하고 있으며 심지어 공공기관의 국내물품 조달 의무까지 금지하고 있다(Wade, 2003). TRIMs 역시 어길 경우 분쟁조정장치에 의한 제재를 받을 수 있다. 특히 Wade(2003)는 새로운 WTO 회원국에게 허용되는 ‘이행의무’에 대한 해석이 갈수록 더 제한적으로 행해지고 있어서, 개발도상국이 자국의 산업 육성을 위해 사용할 수 있는 개발 공간이 더욱 줄어들고 있다고 주장한다.

---

16) Compulsory Licensing이란 국가가 공익적인 중요성을 가진 상품이나 기술에 대한 특허를 가진 기업에게 이를 다른 회사에게 특허 사용을 허용하도록 강제할 수 있도록 하는 제도를 의미한다(Wade, 2003).

17) Dispute Settlement Mechanism

마지막으로 서비스 무역과 관련된 협정인 GATS의 경우 WTO의 규정을 제조업 교역에서 서비스 교역에까지 확장한 것으로, 기본적으로 국가의 개입을 금지하는 시장자유화를 추구하며 이를 통해 개발도상국이 더 많은 FDI<sup>18)</sup>를 유인할 수 있을 것이라고 본다. 그러나 Wade는 이로 인해 개발도상국이 이전보다 자국의 서비스 산업을 잘 확립된 외국 기업과의 경쟁에서 보호할 수 없게 되었다고 주장한다. 이는 GATS가 모든 WTO 회원국을 동일하게 대해야 한다는 최혜국대우뿐만 아니라 ‘내국민대우(national treatment)’ 즉 모든 외국 서비스 제공자들을 국내기업과 최소한 동일하게 대우해야 한다고 규정하고 있기 때문이다. 또한 정부는 서비스 제공자나 판매점의 수나 장소 등도 제한할 수 없다. 비록 각 정부는 몇 개의 특정 규정 및 부문에 대해서 이러한 의무를 이행하는 것을 면제 받을 수도 있지만 이러한 면제받고자 하는 규정 및 부문에 대한 목록을 협정 도입 전에 제출해야 한다는 점에서 현실적으로는 거의 실효성이 없는 규정이라고 볼 수 있다. (Wade, 2003)

이처럼 Wade(2003)는 우루과이 라운드에서 결정된 세 가지 협정들이 개발도상국 정부의 개발 공간을 심각하게 제한하여 이전의 동아시아 발전국가적 국가들이 사용하였던 산업정책을 사용하기가 어려운 상황에 처해있다고 주장한다.

#### 나) 주력산업의 변화

두 번째 논의는 21세기 즉 현대의 변화된 경제상황에 따라 동아시아 발전국가 모델의 실효성이 낮아졌다는 관점이다. Evans(2008)는 21세기의 경제는 20세기의 발전국가가 경험했던 시기와 달리 제조업의 중요성이 감소하고 서비스업의 전략적인 역할이 증가하고 있기 때문에, 20세기의 방식 즉 기계생산에 기반을 둔 제조업의 확장으로는 본래 의도한 대로 폭넓은 노동자 계급을 만들고 일반 국민들의 행복수준을 증가시키기에 충분할 만한 번영을 가져다주기 어렵다고 본다. 따라서 21세기에 발전하

---

18) Foreign Direct Investment

기 위해서는 이에 맞게 접근 방식을 변화시켜야 하는 것이다.

Evans는 21세기는 “비트주도(bit-driven)성장” 시기로 아이디어와 정보가 중요하며, 경제 성장과 생산성 향상은 아이디어의 양 및 이를 이용할 수 있는 사람들의 능력에 달려있다고 본다. 그런데 이러한 아이디어를 창출하고 활용할 수 있는 인적자원의 능력은 민간부문에 의한 투자로는 최적수준에 도달하기 어려운데 이는 인적자원을 육성하는 것의 사회적 이득이 개인의 이득보다 커 민간부문은 지속적으로 과소 투자하게 되기 때문이다. 따라서 Evans는 21세기의 발전국가는 이러한 인적자원에 대한 불충분한 투자를 보충하기 위해 기존의 20세기 발전국가적 모델에 덧붙여서 아이디어와 지식창출을 위해 지식에 대한 폭넓은 접근성을 보장하는 제도적 능력을 갖추어야 하며, 특히 이를 위해 시민사회와 보다 폭넓게 연결되어야 하고, 시민의 민주적인 참여를 유도할 수 있는 민주적 숙의(deliberation)를 위한 제도적 장치를 갖추어야 한다고 본다. (Evans, 2008)

그런가 하면 O' Riain(2000)은 국제화된 경제상황에 초점을 맞추어, 동아시아 발전국가 모델이 현대에 적절하지 않다고 평가한다. 즉 그는 1997년 외환 위기에서 드러났듯이 동아시아의 발전국가 모델인 “관료적 모델(bureaucratic model)”은 현대의 국제화된 상황에 취약하며, 따라서 현대에는 아일랜드와 이스라엘과 같이 포스트-포드주의(Fordist)의 생산 및 혁신 네트워크를 육성하고 국제 투자를 이끌어오며 이러한 지역 및 세계의 기술 및 비즈니스 네트워크를 연결하는 것 등을 수행할 수 있는 “유연한 발전국가(flexible developmental state)”가 더 효과적이라고 언급한다(O' Riain, 2000). 그는 이러한 주장의 근거로서 아일랜드 정부의 소프트웨어산업 육성을 위한 유연한 발전국가 모델을 분석하고 있으며, 이러한 모델이 상당한 산업 발전 및 일자리 창출에 도움이 되었음을 지적한다. 이와 비슷한 맥락에서 미국의 숨겨진 발전국가적 모습을 밝힌 Block(2008)의 경우에도 동아시아 발전국가 모델에 대비되는 미국의 발전국가 모델을 발전적 네트워크 국가(Developmental Network State)라고

명명하면서, 새로운 첨단 지식산업 육성을 위해서는 이러한 발전적 네트워크 모델이 더 적절함을 주장하고 있다.

정리하자면 이들 선행연구는 발전국가 모델의 적용가능성에 대해 실제 최근 개발도상국 중 발전국가 모델을 적용한 국가의 정책결과를 바탕으로 직접적으로 분석하기 보다는 이론적 논의와 역사적 논의를 바탕으로 논의하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 최근의 변화된 무역상황 및 경제상황과 관련하여 논의되고 있는 부분은 앞으로 본 연구에서 한국의 발전국가 모델의 적용가능성을 논의할 때 중요한 부분으로, 어떠한 점에서 이러한 주장들이 타당한지 또는 이러한 우려를 극복 또는 피할 수 있는지에 대해서 논할 필요가 있다. 이에 대해서는 뒤에 실제 사례를 바탕으로 자세하게 논하도록 하겠다. 다음으로는 이러한 논의의 바탕이 되는 발전국가론에 대해 정리하고자 한다.

## 1.2 발전국가론

한국과 대만을 비롯한 아시아 국가들의 성공적인 발전 경험은, 일본의 경험을 바탕으로 Chalmers Johnson이 정립한 ‘발전국가(developmental state)’라는 개념으로 구체화되었다. Johnson(1982)은 일본의 MITI<sup>19)</sup>라는 기관을 중심으로 1925년에서 1975년까지의 일본 정부의 산업정책을 분석하였으며, 일본의 발전국가 특징을 다음과 같이 4가지 요소로 정리하였다.

첫 번째 요소는 작고 비용이 적게 들지만 주어진 체제 내에서 최고의 경영 능력을 갖춘 엘리트 국가 관료이다. 이들은 개발되어야 할 산업을 발견하고 선택하며(산업 구조 정책), 선택된 산업을 빠르게 발전시킬 수 있는 최선의 수단을 탐색 및 선별하고(산업 합리화 정책) 이렇게 지정된 전략적인 부문의 경제적 건강성 및 효과성을 보장하기 위해 경쟁을 지도한다.

---

19) Ministry of International Trade and Industry



두 번째 요소는 각 관료들이 효과적으로 일을 추진하고 실행하기에 충분한 권한을 보장하는 정치 체계이다. 정부의 입법 및 사법 기관의 기능은 “안전밸브”로 제한되어야 하며 특히 발전국가의 우선순위를 왜곡할 수 있는 다양한 이익집단으로부터 관료집단을 보호해야 한다.

세 번째 요소는 국가가 경제에 개입할 때 시장 순응적인 (market-conforming) 방법을 활용하는 것이다. 이러한 시장 순응적인 국가 개입의 예시에는 ㄱ) 통화정책만큼 직접적인 영향력을 가진 정부금융 기관 설립 ㄴ) 세금 인센티브의 광범위한 사용, 정확한 목표 설정 및 시기적절한 개혁 ㄷ) 전체경제를 위한 목표와 가이드라인을 제공하는 방향 제시적인 계획 ㄹ) 다양한 관점을 교환하고 정책을 점검하며 피드백을 수집하고, 차이점을 좁힐 수 있는 다양하고 공식적이며 지속적인 포럼 확립 ㅁ) 정부의 기능을 다양한 사적 기관에 분배, 위험이 큰 분야에 있어서 공기업과 사기업의 성격이 결합된 공기업에 대한 광범위한 의존 ㅂ) 정부의 의해 수행되거나 지원되는 R&D 사업 ㅅ) 발전목표를 성취하기 위한 정부의 허가권한 사용 등이 있다.

마지막 네 번째 요소는 MITI와 같은 선도 기관(pilot agency)이다. 이러한 산업정책을 조정하는 기관은 적어도 계획, 에너지, 국내 생산, 국제 무역 및 재정정책의 일부분(자본공급과 세금정책과 관련해서)을 다뤄야 한다. 이러한 조직의 주요한 특징은 작은 크기와 정부 기금의 간접적인 통제를 통한 자율성의 획득, ‘싱크 탱크’로서의 기능, 미시 수준에서 산업 정책의 집행을 위한 수직적 구조 및 민주적인 내부 구조가 있다.

Johnson(1999)은 이러한 발전국가를 “국가와 민간부문이 상호이득이 되는 관계에서 국가는 발전적 목표를 민간부문은 회사의 존립을 이룩하기 위해 서로를 이용하는 것”을 의미한다고 정의한다. 이로 인해 발전 국가가 제대로 작동할 경우 국가 관료도 일반 경영진도 다른 한 쪽을 지배하거나 우세할 수 없다고 주장한다.

이러한 Johnson의 논의 후에 여러 학자들에 의해 같은 맥락에서 한국과 대만을 비롯한 신흥 공업국(홍콩과 싱가포르 포함)의 경제성장 경험이

분석되었으며(예를 들어, Amsden 1989; Wade 1990; White 1998; Haggard 1990; Evans 1995 등) 이를 통해 발전국가론이 보다 정립되었다. 특히 Evans(1995)는 “배태적 자율성(embedded autonomy)”이라는 개념을 통해서, 발전국가에서 국가와 사회의 관계가 어떠해야 하는 가를 보다 자세히 설명하였는데, 국가는 정보를 획득하고 정책을 효과적으로 실행하기 위해 사회의 밀도 깊은 네트워크에 “잠겨있어야(embedded)” 하지만 동시에, 잘못된 지대추구나 사적인 이익에 포획되지 않고 필요한 공공재(collective goods)를 제공하기 위한 “자율성(autonomy)”을 가져야 한다고 분석하였다. 따라서 발전국가가 사회변혁적인(transformative) 목표를 달성하기 위해서는 일관되고 능력을 갖춘 국가 기관이 이러한 배태적 자율성을 갖고 민간 기업과 밀접히 연관되는 것이 중요하다고 강조하였다.

이처럼 다양한 논의를 갖고 있는 발전국가론은 실제 각 국가들의 발전 사례를 중심으로 정리되었기에 하나의 일관된 개념으로 정의되기는 어렵다. 다만 Rapley(2007)는 이들 발전국가론의 공통적인 성격을 다음과 같이 정리하고 있다.

- 1) 국가는 발전을 최고 우선순위로 하고, 투자를 최대화하기 위해 국민들이 성장의 혜택을 포기하도록 장려한다.
- 2) 국가는 민간 재산권과 시장에 자신을 헌신한다.
- 3) 국가는 땅을 재분배하고 노동자들을 억압하여서 낮은 임금을 유지한다. 그럼으로써 투자를 유인하고자 한다.
- 4) 국가는 자신을 사회로부터 단절시켜서, 고도로 전문화된 기술 관료들이 민간부문에 규율을 부과할 수 있는 자율성을 제공한다.
- 5) 국가는 시장을 광범위하게 지도하고, 투자 흐름에 대해 강력한 권한을 행사한다. 이때 다양한 수입 제한을 사용하고, 산업과 농업 간에 상호작용 관계를 규제하며, 경제의 유인체계를 변화시키고, 기술적인 변화를 촉진하며, 선별된 유아 산업 (infant

industry) 을 육성하며, 선별된 산업을 제외하고 나머지는 외국의 경쟁에 노출시킨다.

6) 국가는 인적자본 형성에 집중적으로 투자하는데, 특히 기술 및 공학 기업 등 현대 산업에 필요한 분야의 성장에 집중적으로 투자한다.

그런가하면 Ayee(2013)는 발전국가를 연구하는 학자들이 다음의 네 가지 요소를 발전국가의 공통적인 특징으로 인정하고 있다고 정리한다.

- 1) 발전을 향하여 집중된 정치적 리더십(Fritz & Menocal, 2007; Musamba, 2010)
- 2) 능력을 갖추고, 자율적인 (그러나 배태된) 관료 (Evans, 1995)
- 3) 국가 기관(주로 선도 기관(pilot agency)을 의미)과 주요한 산업 자본가 사이에 호혜적이고 공생적인 관계(Johnson, 1982, 1987)
- 4) 성장을 촉진하는 성공적인 정책 개입(Wade, 1990; Beeson, 2004)

이들 논의를 요약하자면, 발전국가는 발전을 최우선으로 여기고 지속적인 경제성장을 자신의 정치적 정당성의 근거로 여기며(Castells, 1992) 이를 실현할 수 있는 충분한 발전적 구조 즉 경제정책을 현명하고 효과적으로 집행할 수 있는 제도적, 기술적, 행정 및 정치적인 능력과 이를 뒷받침하는 자율성을 갖고 있으며(Mkandawire, 2001; Evans, 1995), 이를 민간부문과의 밀접한 관계에서 발전적 역할을 수행하기 위해 사용하는 국가로 정의할 수 있다(Brautigam, 1996; Routley, 2012). 따라서 발전국가라는 의미는 이념적, 제도적 및 정치적인 의미를 모두 가지고 있다고 할 수 있다(Ayee, 2013).

이러한 발전국가론의 논의 중 선별적인 산업에 광범위하게 개입하여 수

출시장을 위해 성장시키고자 하는 측면은 보다 이전에 제기된 유아산업 모델(infant industry model)에 기반하고 있는데 이를 정리하면 다음과 같다.

### 1.3 유아산업모델

유아산업모델은 Friedrich List에 의해 처음 제기된 것으로, List는 국가가 선두 국가(당시의 영국)를 따라잡아, 규제되지 않는 경쟁에 문을 열기 전에, 먼저 그들의 경제를 보호하고 육성해야 한다고 주장한다. 그는 이러한 주장을 19세기 중반의 세계 경제상황을 바탕으로 제시하였는데, 그에 따르면 실제 세계 경제는 아담 스미스가 주장하는 것과 같이 “세계 정책적인(cosmopolitical)” 성격 즉 평등한 세계가 아니며 다분히 “정치적인 경제(political economy)”로서 최소한의 국가 아래 최대의 자율성을 가지고 사업하는 기업가라는 추상적인 개념을 실제 세계에 까지 일반화하는 것은 가능하지 않으며, 이러한 개념화는 영국만을 경제적인 우위로 이끌 것이라고 주장한다. 따라서 실제 세계에서 국가들이 영국을 따라잡기 위해서는 최소한의 국가가 아닌, 보다 적극적인 국가로서 그들의 경제를 먼저 보호하고 육성해야 한다는 것이다. 이러한 List의 주장은 다양한 형태로 여러 국가에서 사용되었는데, 실제로 List의 이론은 19세기 후반 독일에서 상당한 영향력을 발휘하였으며, 이를 통해 독일은 산업화 전략에 있어서 국가의 개입에 상당히 기반하고 있었다. 몇몇 유럽 국가들도 비슷한 모델을 사용하였으며, 가장 최근에 이러한 모델을 적용한 것이 바로 일본, 한국 대만 등으로 이들 국가에 의해 유아산업모델은 발전국가모델에 이르게 된다. (Rapley 2007)

유아산업모델의 주장은 앞서 논의한 발전국가의 논의와 일치하는데 정리하자면 다음과 같다. 유아산업모델은 국가주의와 보호에 중점을 두고 있는데, 제 3세계 국가에서 새로운 산업을 육성하기 위해서는 다음과 같은 국가의 개입이 필요하다고 주장한다. 먼저 국가는 새로운 산업을 육

성하기 위해 대출, 세금 및 농산품의 판매를 통해 획득한 자본을 전략적인 부문에 제공해야 한다. 이는 자본의 필요가 민간 금융 부문의 능력의 한계를 초과하기 때문이다. 또한 공학자, 기술자, 경영자에 필요한 인적 자본을 축적하기 위해, 국가는 엘리트의 자녀들뿐만 아니라 일반 국민들을 위한 교육에 광범위하게 투자해야 한다. 덧붙여서 국가는 국내 기업이 제 1세계로부터 수입한 생산 기술을 획득하고 적용하며 변형하기 위해 필요한 학습 기간을 가질 수 있도록 외국 기업과의 경쟁으로부터 국내 기업을 보호해야 한다. 게다가 국가는 지역 생산자를 위한 국내 시장을 일정 기간 동안 보호함으로써 그들이 소비자들이 선호하는 확립된 생산자가 될 수 있도록 기회를 주어야 한다. (Rapley 2007)

이러한 유아산업모델의 특징에 최근 발전국가의 경험이 덧붙여져서 강조되는 점은 이러한 보호가 해당 기업이 수출을 위해 필요한 능력을 개발하기 위해, 일정 기간 후에는 제거되어야 한다는 것이다. 이러한 시간적 한계는 기업이 얼마나 오랫동안 그들이 그들의 능력을 신장할 수 있는지 알 수 있게 한다. 더욱이, 유아산업모델의 주창자들은 정부가 경쟁력을 갖춘 기업들은 지원하되 비효율적인 기업들은 망하도록 두어야 한다고 주장한다. 즉 국가가 시장을 억압하거나 대항하는 것이 아니라 지원하고 향상시켜야 한다는 점이다. 그러므로 유아산업모델을 실행하는 공무원들은 민간 기업에게 규율을 행할 의지가 있어야 하며 이로 인해 사회적 압력으로부터 단절될 수 있을 만큼 ‘강력’해야 한다. (Rapley 2007)

이처럼 발전국가론의 상당부분이 유아산업모델의 기본적인 개념에 근거하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 즉 비록 각 국가가 발전정책을 실행하는 모델은 다를지라도(일본, 한국, 대만의 경험이 서로 약간씩 다르듯이) 국가가 새로운 산업을 육성하기 위해서는 단순히 시장에 맡겨서는 안 되며, 적극적이고 선별적으로 시간적 한계를 가지고 개입해야 한다는 점을 전제하고 있다는 점에서 그러하다.

## 2. 정책 전달(Policy Transfer) 이론

Dolowitz와 Marsh(2000)는 정책전달의 과정을 분석하기 위해 일련의 질문들로 구성된 모델을 제시하고 있다<표 1>. 본 연구에서 논의하고자 하는 바가 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 적용되었으며, 이러한 적용의 결과가 무엇인지를 분석하는 것이라는 점을 고려하였을 때 이러한 정책 전달과 관련된 이론 및 개념을 이해하는 것은 중요하다. 이는 Dolowitz와 Marsh(2000)가 언급한 것처럼 정책 전달 과정 자체가 설명이 필요한 종속변수이자 정책의 결과에 영향을 미치는 독립변수이기 때문이다. 이들이 제시한 모델은 아래의 표에서 나타나듯이 여섯 개의 질문들로 구성된다.

첫 번째로 다룰 질문은 “누가 정책전달 과정에 관여하였는가?”이다. Dolowitz와 Marsh(2000)에 의하면 누가 정책과정에 참여하였는가를 분석하는 것은 정책 전달이 일어난 정도 또는 해당 국가가 어느 정도까지 정책 전달 과정에 참여할 수 있는지와 관련된 실질적인 질문과 연관된다. 사실 일반적으로 인식되는 것과 달리, 정책 전달에 참여한 한 국가가 정책을 빌리는 입장이 될 수도 있고 정책을 빌려주는 입장이 될 수도 있으며 이러한 역할은 결코 고정적인 것이 아니다. 따라서 정책 전달 과정에 누가 어떻게 참여하였는가를 보다 면밀히 분석하는 것이 중요하다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책전달에 참여하는 정치적 행위자를 아홉 개의 주요 유형으로 나누고 있다. 여기에는 선출된 공무원, 정당, 관료 및 공무원, 압력 집단, 정책 기업가 및 전문가, 컨설턴트, 싱크탱크, 다국적 기업과 초국가 및 비정부 기구들을 포함한다. 특히 최근에 들어 IMF나 UN 등의 국제기구가 정책 전달과정에 있어서 정책결정자에게 조건부 융자를 통해 직접적으로 영향을 미치거나 컨퍼런스와 보고서 등을 통해 간접적으로 정보를 제공하는 등의 영향력을 확장하고 있기 때문에, 에티오피아의 사례를 분석할 때도 이러한 국제기구들의 영향력은 없는지

<표 1> Dolowitz & Marsh 정책 전달 모델

왜 정책이 전달되었는가? 연속체 원해서.....해야 해서			누가 정책전달 에 관여했는 가?	무엇이 전달되었는 가?	어디로부터?			전달 정도	정책전달 제약요인	정책전달 입증방법	정책전달 이 정책실패 를 야기한 이유
자발적	혼합	강압적			과거	국내	국외				
교훈 획득 (완전 합리성)	교훈 획득 (제한 합리성)	직접 시행	선출 공무원	정책 (목표) (내용) (수단)	내부적	국가 정부	국 제 기 구	복사	정책 복잡성	미디어 (신문/ 잡지) (TV/ 라디오)	정보 불충분 전달
	국제적 압력 (평판) (합의) (인식)		관료 공무원	프로그램	국제적	시 정 부	지역적 국가 지역 정부	본 보 기	과거정책	보고서  (권한있음) (권한없음)	불완전 전달
	외부 효과		압력집단	제도		지역 당국		혼합	구조·제도 실 현 가 능 성	컨퍼런스	부적절한 전달
	조건부 (용자)		정당	이념				영감	(이념) (문화적	회의/방문	

	(기업 활동에 대한 조건부)								유사성) (기술/ 경제) (관료)	
	의 무 사 항		정책기업가 / 정책전문 가	태도/ 문화적 가치					언어	언급 (문자) (구두)
			컨설턴트 싱크탱크 다국적기업 초국가기구	부정적인 교훈			과거 관계			



분석하는 것이 중요하다. (Dolowitz & Marsh, 2000)두 번째로 다룰 질문은 “무엇이 전달되었는가?” 이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 정책 전달 시 전달 될 수 있는 것을 8개의 항목 즉 정책 목표, 정책 내용, 정책 수단, 정책 프로그램, 제도, 이념, 아이디어, 태도 및 부정적인 교훈으로 나누고 있다. 특히 이들은 정책(목표, 내용, 수단 포함)과 프로그램 구별의 중요성을 강조하고 있다. 이는 정책은 정책 결정자가 취하고자 하는 정책 방향을 나타내는 보다 폭 넓은 의도에 관한 언급이라면 프로그램은 그러한 정책을 실행하고자 하는 구체적인 행동 수단을 의미하기 때문이다. 즉 전반적인 정책 목표와 수단을 수용한다고 하더라도 이를 구체적으로 실현시키는 프로그램은 다양할 수 있다. 따라서 정책 전달 분석 시 그 구체적인 양상은 다를지라도 보다 상위의 정책목표 등이 전달된 것은 아닌지 분석하는 것이 필요하다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

세 번째로 다룰 질문은 “어디로부터 교훈을 이끌어왔는가?” 이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 정책 결정자들이 교훈을 얻을 수 있는 원천을 거버넌스의 세 가지 수준 즉 국제, 국내 및 지역으로 나누고 있다. 특히 국가 수준의 정부는 자신의 국가 안에 있는 다른 지역 정부로부터 교훈을 이끌어 올 수도 있으며, 다른 국가의 국가 수준의 정부뿐만 아니라 지역 정부로부터도 필요한 정책적 아이디어를 얻을 수 있다. 즉 세 가지의 수준이 같은 수준끼리만 정책을 주고받는 것이 아니라 서로 다른 수준 간에도 이러한 정책 전달이 가능한 것이다. 최근에는 국제기구를 통해서도 정책적 교훈이 전달 또는 강압적으로 부과될 수 있다. (Dolowitz, Marsh, 2000)

네 번째로 다룰 질문은 “정책 전달은 어느 정도로 이루어졌는가?” 이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책 전달의 정도를 다음과 같이 네 가지로 나누고 있다.

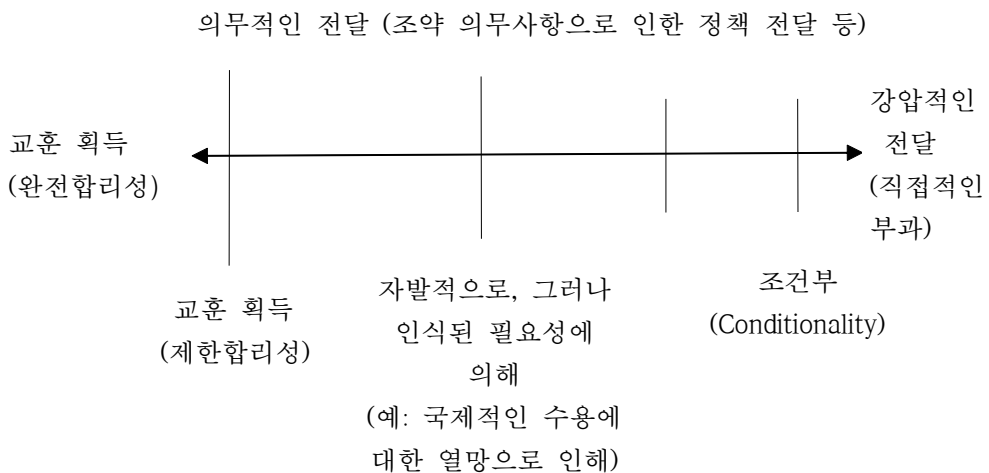
- 1) 정책 복사: 직접적이고 완전한 정책 전달
- 2) 본보기: 정책이나 프로그램의 기반이 되는 아이디어의 전달
- 3) 혼합: 여러 다양한 정책을 혼합

4) 영감: 다른 정책 기구에 있는 정책이 정책변화에 영감을 주었지만, 최종적인 정책 산물은 실제로는 원래 정책을 이용하지는 않음

Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책 전달의 정도는 앞에서 언급한 것처럼 누가 정책 전달에 관여하였는지, 그리고 정책형성의 어느 단계에서 정책 전달이 이루어졌는지에 영향을 받는다고 주장한다. 즉 정치가들은 빠른 해결책을 원하기에 정책을 복사하기 쉽지만 실제 정책을 집행하는 관료들은 보다 혼합적인 접근을 취할 수 있다. 또한 정책의제설정에서는 다른 국가의 정책을 본보기로 삼는 수준이 적당하지만 정책대안을 결정하고 집행하는 단계에서는 여러 정책을 혼합하거나 복사하는 것이 더 적절할 수 있다고 언급한다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

다섯 번째로 다룰 질문은 “왜 정책이 전달되었는가?” 이다. Dolowitz와 Marsh(2000)는 이러한 정책 전달의 이유가 자발적인 교훈 획득과 강압적인 전달로 단순하게 구분될 수 있는 것이 아니기에, 이 둘 사이의 연속체 안에 어느 지점에 존재하는 것으로 봐야 한다고 주장한다<그림 1>. 즉 정책 전달과정에는 대부분 자발적인 부분과 강압적인 부분이 모두 존재한다는 것이다.

<그림 1> 교훈 획득에서 강압적인 전달까지



특히 정책 결정자가 다른 정치 체계로부터 교훈을 얻고자 할 때, 보통

완전한 합리성을 가정하여 정책결정자가 정책과 관련된 모든 사실을 면밀히 분석하여 적용할 수 있다고 가정하지만, 실제로는 제한된 합리성만 갖고 있기에 완벽한 정보를 바탕으로 정책을 전달하는 것이 어렵다고 본다. 또한 비록 초국가 기구나 국제원조기구가 수여국 정부의 의지에 반하여 강압적으로 정책을 선택하도록 할 수도 있지만, 그러한 극단 이외에도 국제체제의 회원으로서 의무적으로 정책을 선택하는 것과 같은 자발적이면서도 어느 측면에서는 강압적인 정책전달도 존재한다고 본다. 덧붙여서 이러한 정책 전달 동기는 정책전달이 일어나는 상황과 시간의 경과에 따라 변화할 수 있으며, 전달 과정에 참여하는 행위자의 유형에 따라 달라질 수 있다고 주장한다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

마지막으로 다룰 질문은 “정책전달이 왜 정책실패를 야기하였는가?”이다. 대부분의 연구들이 정책전달의 성공사례만을 다루는 데 비해 Dolowitz와 Marsh(2000)는 어떠한 요인이 정책전달의 실패를 야기하는지 분석하는 것이 중요하다고 주장한다. 이러한 분석을 통해 정책 전달의 성공과 실패에 영향을 미치는 것이 무엇인지 분석할 수 있기 때문이다. 이처럼 정책전달이 실패하는 원인으로 Dolowitz와 Marsh(2000)는 세 가지의 요인을 제시하고 있다. 첫 번째는 정책을 빌리는 국가가 해당 정책 또는 제도가 원래 국가에서 어떻게 운영되었는지에 대한 정보가 부족하여 실패한 경우로 “정보 불충분 전달”이 원인이다. 두 번째는 정책 전달은 일어났으나, 정책 또는 제도가 원래 국가에서 성공적으로 운영되는데 있어서 핵심적이었던 요소가 전달되지 못해 실패한 경우로 “불완전 전달”이 원인이다. 세 번째는 정책을 전달하는 국가와 전달 받는 국가 간에 경제, 사회 및 정치적인 차이에 대해 충분히 고려하지 못하여 실패한 경우로 “부적절한 전달”이 원인이다. (Dolowitz & Marsh, 2000)

Dolowitz와 Marsh의 이와 같은 정책전달 모형을 바탕으로 보다 체계적으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 전달되었는지를 분석하고자 한다. 특히 이러한 정책전달 과정에 대한 분석이 가축산업 장려 정책의 결과와도 어떠한 관련이 있는지도 함께 분석하고자 한다.

### 3. 에티오피아 정부의 산업정책 및 가축산업 장려정책

#### 3.1 산업정책에 관한 논의

Rodrik(2007)은 산업정책을 경제 성장을 위해 경제를 보다 다각화하고 재구조화하기 위한 “경제적 자기 발견의 과정(process of economic self-discovery)”으로 정의하고 있다. 그에 따르면 경제성장은 일반적인 경제학 이론이 가정하는 것처럼 비교우위로부터 기인하기 보다는 산업 다각화로부터 기인한다. 이는 Imbs와 Romain Wacziarg(2003)의 연구결과로 뒷받침되는데, 이들이 전 세계의 산업 부문별 집중 및 다각화 정도를 분석한 결과, 경제가 성장할수록 산업 다각화가 늘어나다가 아주 높은 수준의 소득이 달성되어야지 만이 전문화가 이루어지는 것으로 나타났다. 즉 전문화로 대표되는 “비교우위”에 의해서 경제가 성장하기 보다는 다양한 영역으로 경제가 다각화되는 것이 경제성장과 관련이 있음을 보여주었다. 특히 이러한 발견은 소득이 증가할수록 새로운 수출 상품의 숫자가 증가하다가 줄어드는 U자형 모습을 보인다고 분석한 Klinger와 Lederman(2006)의 연구를 통해서도 뒷받침된다. (Rodrik, 2007)

따라서 Rodrik(2007)은 산업정책은 이러한 경제적 다각화를 위해 민간부문과 정부가 전략적인 협력을 하는 상호적인 과정이며, 기업으로부터 생산적인 부문의 기회와 제약은 무엇인지 정보를 끌어오는 것이자 이에 걸맞는 정책 이니셔티브를 형성하는 과정이라고 주장한다. 특히 그는 이러한 산업정책이 두 가지 중요한 시장 실패 즉 정보의 외부성과 조정의 외부성으로 인해 그 필요성이 뒷받침되고 있다고 주장한다.

정보의 외부성이 산업 부문에서 문제가 되는 이유는 “어떤 새로운 상품이 자신의 국가에서 낮은 비용으로 생산될 수 있는가” 하는 “비용구조”를 발견하기 위한 기업가의 노력이 정보의 외부성으로 인해 보상받기 어렵다는 점에서 기인한다. 따라서 자발적으로는 이러한 기업가의 노력이 충분한 정도로 발휘될 것을 기대하기 힘들며 따라서 새로운 산업으

로의 다각화도 제한된다. 따라서 정부는 “당근과 채찍” 정책을 통해 초기 기업가에게 적절한 인센티브와 성과를 위한 기준설정을 통해 이러한 노력을 유인하는 것이 필요하다.

조정의 외부성은 수익을 내는 동시다발적인 대규모 투자를 위해서는 산업의 상·하부 간의 동시적인 투자가 필요하지만 그 누구도 서로 먼저 하지 않으면 투자가 시작되기 어렵고 이로 인해 수익성이 높은 사업이 발전하지 못하는 상황을 지칭한다. 따라서 이러한 상황에서는 정부가 산업의 상·하부 중 어느 쪽이든 개입하여 투자를 시작함으로써 다른 기업들이 투자하도록 유도하는 것이 필요하다. 특히 이러한 조정의 외부성은 새로운 산업이 규모의 경제의 성격을 띠거나 투입물이 쉽게 거래될 수 없는 상황일 때 더 잘 나타난다. 이러한 상황에서 Rodrik(2007)은 대부분의 개발도상국은 서로 다른 기업들의 투자 및 생산 결정을 조정할 조직화된 민간 부문이 없는 경우가 많아, 정부의 역할이 더욱 요구된다고 본다.

그러나 이와 같은 산업정책에 대해 반대하는 입장은 정부가 보통 정보의 부족으로 인해 조정의 실패를 찾아내거나 새로운 지식의 파급효과를 낼 산업을 육성할 만한 능력이 없다고 주장한다. 이로 인해 정부의 결정이 배분적 효율성을 저해하고 투자자와 관료들에게 왜곡된 유인체계를 제공할 수 있다는 것이다. 특히 산업정책에 대한 의견은 재정자원이 심각하게 제한되어 있고 아직 몇 개의 핵심적인 제도들이 행정 능력과 더 나은 유인체계를 갖추는 것이 필요한 저소득 국가에 대하여 더욱 극명하게 나뉜다. 이는 객관적인 정부에 대한 지표를 확인하였을 때 대부분의 저소득 및 중 저소득 국가들이 정부 효과성, 투명성, 책임성 등에서 많이 뒤쳐져 있다는 것을 보았을 때 더욱 그러하다. 따라서 반대론자들은 비록 이러한 국가들이 심각한 시장 실패에 직면하고 있더라도, 정부가 공공의 복지를 증가시키는 방향으로 시장에 개입할 수 있는 능력이 있는 지에 대하여 의문을 제기한다. (Altenburg, 2010)

따라서 이러한 맥락에서 보았을 때 에티오피아 정부의 산업정책은 그

필요성은 인정할 수 있으나 그 효과성에 대해서는 충분한 검토가 필요함을 확인할 수 있다.

### 3.2 에티오피아 정부의 산업정책 및 가죽산업 장려 정책

에티오피아 정부의 산업정책 및 가죽산업 장려정책에 관한 선행연구에는 Altenburg(2010) 및 UNIDO(2012)와 같은 원조기관에서 작성한 보고서가 있다. 특히 Altenburg(2010)는 에티오피아 정부의 산업정책의 배경과 이념 및 실제 정책 형성과 실행에 관해 정리하고 가죽산업과 화훼산업 사례를 바탕으로 산업정책의 두 가지 형태를 비교하여 분석하고 있으며, UNIDO(2012)의 경우에는 UNIDO에서 추진하는 가죽 산업 촉진 프로그램을 바탕으로 에티오피아의 가죽산업 및 이와 관련된 정부의 정책을 개괄적으로 설명하고 있다. 이외에도 에티오피아 정부가 반 가공 가죽의 수출을 억제하고 완제품 수출을 촉진하기 위해 실시한 반 가공 가죽 제품에 대한 세금 정책의 효과에 관해 분석한 연구가 있다(Zhao, 2014).

Atlenburg(2010)는 에티오피아 정부의 산업정책의 전반적인 정책 형성 및 실행이 소득수준에 비해 상대적으로 효과적으로 이루어지고 있으며, 산업정책의 선택과 적응에서 유연성과 실용주의적 모습을 보이고 있다고 평가한다. 특히 그는 가죽산업의 경우에는 전통적인 의미에서의 산업 정책 즉 정부가 직접 선별적으로 산업을 선택하여 육성하는 모습을 보이고 있지만, 무분별한 지대추구로부터 자유로우며 특별한 개인적 이득을 위해 사용되지 않고 있다고 분석하였다. Zhao(2014)의 경우에는 이론적인 복지(welfare) 프레임워크와 부분균형(partial equilibrium)모델을 이용하여 에티오피아 정부의 수출 세금 정책을 분석하였으며, 이를 통해 수출 세금 정책이 157만 USD의 효율성 손실을 가져왔으나, 일자리 및 외국인직접투자(FDI)의 상당한 증가를 가져왔음을 고려하였을 때 적절한 정책이었다고 평가한다.

이러한 선행연구를 통해 에티오피아 정부의 산업정책의 이념 및 집행

내용이 발전국가적 모습과 닮아 있음을 확인할 수 있으며, 그 효과에 대해서도 부분적으로나마 확인할 수 있다. 그러나 특정하게 한국의 발전국가 모델과 어떠한 점에서 유사하거나 차이점을 가지는지, 그리고 그 정책효과가 보다 포괄적으로 가죽산업의 산업구조 전환 및 성장에 어떻게 영향을 미쳤는지에 관해서는 확인할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 한국의 발전국가모델이 에티오피아에서 어떻게 적용되었으며 이러한 정책이 어떠한 결과를 낳았는지를 보다 포괄적이고 분석적으로 평가하고자 한다.

### Ⅲ. 한국의 발전국가 모델

앞에서 동아시아 발전국가 모델의 전반적인 특징 및 이론적 배경을 살펴보았다면, 이번 장에서는 이를 기반으로 한국의 발전기 즉 1960년대부터 1980년대 후반까지의 산업정책을 정치, 제도 및 정책수단의 관점에서 구체적으로 정리하고자 한다. 이를 바탕으로 한국의 특수성을 첨가한 한국형 발전국가 모델을 정리한다.

#### 1. 정치적 기반

발전국가의 경우 앞에서 언급한 것처럼 정치적인 리더십이 중요한데, 정치적 최고 결정권자가 발전을 최우선순위로 설정하고, 지속적인 경제 성장을 정치적 정당성의 근거로 여기는 것이 필요하다. 특히 이러한 정치적 리더십은 정부 관료들이 효과적으로 일을 추진하고 실행할 수 있도록 충분한 자율성 및 권한을 보장해야 할뿐만 아니라, 이익집단에게 포획되지 않도록 관료집단을 보호해야 한다.

한국의 경우에 이러한 확고한 정치적 리더십은 박정희 정권 때 두드러지게 나타났다. 박정희 대통령의 경우 경제발전을 최우선 과제로 보았으며, 이를 위해 행정부에 모든 권력을 집중시키고 사회의 주요 집단을 중앙정부의 감시 아래에 놓아 경제발전에 유리한 방식으로 통제하였다. 국회는 무력화되었으며, 중앙정보부는 국외·국내의 정보를 수집하고 여당과 긴밀한 관계를 유지하며 사회 전체를 감시하였다. 농업 부문은 농업협동조합의 장이 중앙 정부에 의해 임명되도록 규정함으로써 통제하였다. 노동 분야도 모든 노동조합들이 해체되고 대한노총이 산업별로 재구성되었으며 조직체 자체가 정부의 보조를 받아 정부의 통제 아래에 놓였다. 이러한 통제를 통해 정부는 임금을 안정화시켰으며 이는 산업화 초기 기업들이 값싼 노동력에 기반 한 수출 주도 성장 국면에 쉽게 들어갈 수 있게 하였다. (Haggard, 1990)



특히 박정희 정권은 농업과 노동 부문뿐만 아니라 기업가들에게도 강력한 권한을 행사하여 정부의 기업에 대한 우월성을 보여주었다. 실제로 박정희 정권은 1960년 새로운 정권을 세운지 얼마 되지 않아, ‘불법자 산출적에 관한 법’을 통해 많은 유망한 기업가들을 ‘암묵적인’ 방법(예를 들어 정치적 연줄을 사용하는 등)을 통해 부를 축적하였다는 이유로 감금 및 자산 압수의 위협을 가하였다가 ‘기업을 통해 국가에 봉사’ 하겠다는 명목, 즉 정부가 지정한 산업에 새로운 기업을 설립하고 정부에게 주식을 기부하겠다는 것을 약속하도록 한 후에 풀어주었다(Chang, 1993). 이를 통해 박정희 정권은 시작부터 기업가적 에너지를 성장을 촉진하는 활동으로 연결시키고자 노력하였으며 기업가도 국가에 비해 종속적인 역할이라는 기본적인 패턴을 확정하였다(Sakong and Jones, 1990). 또한 당시 기본적으로 기업이 사용할 수 있는 자본이 국유 은행을 통해서만 조달될 수 있었기에 정부는 지속적으로 기업의 활동에 강력한 권한을 행사할 수 있었다.

또한 박정희 대통령은 집권 당시 달마다 개최된 수출진흥확대회의 및 월간경제동향보고회에 매년 참석하여 정치적으로 수출에 대한 강조 및 경제개발에 대한 강력한 의지를 표명하였다. 실제로 월간경제동향 보고회의 경우 1965년 1월부터 1979년 말까지 총 146회가 개최되었는데, 단 한차례를 제외하고 모두 참석하였다. 박헌주(2013)에 의하면 이러한 대통령의 지속적인 참석은 경제개발에 대한 대통령의 열의를 보여주어 관료 사회를 일깨우고 지대추구 행위를 최소화하도록 하였으며, 회의를 주관하는 경제부총리의 위상을 높여 여타 장관 및 부처들의 반발이나 근거 없는 방해로부터 경제기획원의 경제개발계획의 수립 및 집행을 보호하여, 효과적으로 진행 될 수 있도록 하였다. 특히 박정희 대통령은 경제기획원에 광범위한 권한과 자율권을 부여하여 실력 있는 기술관료들이 효과적으로 경제개발정책을 계획 및 조율할 수 있도록 하였다. (박헌주, 2013)

이처럼 정치적 리더십의 발전에 대한 관심과 의지의 표명 및 전폭적인

지지는 관료집단이 효과적으로 경제발전정책을 수행할 수 있도록 하는 정치적 기반을 제공하였다. 또한 정치적 리더십에 의한 권력의 행정부로 의 집중화는 정부를 사회로부터 단절시켜, 관료들이 민간부문에 규율을 부과할 수 있는 자율성을 제공하였다.

## 2. 제도적 기반

발전국가는 산업정책을 효과적으로 수립하고 집행하기 위한 제도적 기반으로선도 기관을 별도로 갖는 경우가 많다(일본의 MITI; Johnson, 1989, 대만의 경제안정위원회; Haggard, 1990). 이러한 기관은 산업정책을 효과적으로 조정하기 위해, 산업과 관련된 다양한 부문에 대한 폭넓은 권한이 필요하며, 간접적인 자금지원 등을 통해 타 부처 및 정부기관으로부터 자율성을 확보할 수 있어야 한다. 또한 관료가 민간부문과 밀접하게 연계되면서도 포획되지 않고 규율할 수 있는, 즉 배태적 자율성을 가질 수 있는 제도적인 기반을 갖추는 것이 중요하다.

### 2.1 선도 기관(Pilot agency)

한국의 경우 이러한 선도 기관으로서 1961년 6월에 경제기획원을 설립하여 1994년까지 유지하면서, 경제개발정책의 수립 및 집행을 조정하도록 하였다. 특히 박정희 정권 당시 경제기획원은 경제개발 5개년 계획을 구체화하고 집행을 조정하는 역할을 맡았다(박헌주, 2013). 경제기획원은 다른 부처로부터 핵심적인 기능을 가져왔는데, 예산국으로부터는 예산에 대한 권한을, 부흥부로부터 계획에 대한 기능을 이관 받았으며 해외 차관과 외국인 직접 투자를 관장하는 기능도 가졌다. 또한 통계국을 흡수하여 정보수집능력을 향상시켰다. 이처럼 경제 기획원은 다양한 경제발전과 관련된 기능들을 결합시키고 집중시켰다. (Haggard, 1990)

특히 경제기획원에 예산과 계획에 대한 두 가지 기능이 집중됨으로써,

더 효율적으로 경제개발정책을 수립 및 추진할 수 있었는데, 이는 예산과 계획이 서로 상충된 이해관계를 가져 갈등을 빚을 수 있는 부분을 미연에 방지하였기 때문이다. 예산의 경우에 보통 단기적인 재정 안정성에 더 관심을 두고, 계획의 경우 보통 장기적인 투자에 더 관심을 두기 때문이다. 한국은 이러한 기능들을 하나의 기관에 부여함으로써 일본이나 프랑스와 같은 ‘산업 정책 국가’ 들이 겪은 부처 간 갈등을 피할 수 있었다. (Chang, 1993)

또한 경제기획원은 장관이 부총리로 승격되는 등, 경제정책과 관련해서 모든 관련 부처들을 조율할 수 있는 권한을 가져, 부처 간 조정의 중심점으로서의 역할도 수행하였다. 실제로 경제부총리는 경제부처의 장관들<sup>20)</sup>이 경제정책을 승인하여 국가재건 최고회의 혹은 국무회의에 상정하거나 비공식적 논의 기구인 경제장관조정회의에 회부하는 등의 기능을 하는 경제장관회의의 ‘의장’ 으로서 경제정책을 조정하는 공식적인 권한을 갖고 있었다(박헌주, 2013). 특히 경제기획원의 예산 작성과 경제정책에 대한 검열·계획·조정에 관한 기능은 국회에 의해서도 관여를 받지 않아 경제정책 결정을 거의 독점할 수 있었다(Haggard, 1990).

덧붙여서 경제기획원은 다른 정부 부처들과 달리 기본적으로 특정 이해단체를 기반으로 하는 부처가 아니기 때문에 사회집단이나 이해관계로부터 독립성을 가지고 있었으며, 이를 통해 다른 부처에 비해 국가의 광범위하고 장기적인 개발 목표들을 추구할 수 있었다(박헌주, 2013).

## 2.2 배태적 자율성(Embedded autonomy) 기반

Evans(1995)가 언급한 것처럼 정부가 효율적으로 정책을 집행하기 위해서는 민간 기업과 밀접히 연관되되 이들에게 필요할 시에는 규율할 수 있는 제도적 기반을 갖는 것이 필요하다.

---

20) 당시 경제부처 장관에는 경제기획원 장관, 재무부, 상공부, 농림부, 건설부, 교통부, 체신부, 노동부, 보건사회부 및 과학기술처 장관 등이 해당되었다(박헌주, 2013).

#### (1) 배태성(embeddedness) 기반: 수출진흥확대회의 및 기업 연합체

한국 정부의 경우 기업의 상황과 밀접하게 연계된 정보는 달마다 열린 수출진흥확대회의를 통해 얻을 수 있었다. 이 회의에는 장관, 고위 관료, 경제학자, 무역협회 대표, 그리고 대기업의 대표들이 참여하였으며, 다방면으로 정보를 교환할 수 있는 장이었다(Haggard, 1990). 이 때 그리고 뒤따르는 점심만찬 등을 통해 대기업 대표들은 정부 고위 관료와 경제정책에 관해 의논할 수 있는 정기적인 기회를 갖고 있었다(Sakong, Jones, 1980). 이러한 회의를 통해 부문별로 수출 목표를 설정하였으며, 이때 민간 부문의 수출업자들의 조직망이 상공부 및 대한무역진흥공사(KOTRA)와 밀접한 협조관계를 유지하며 수출 목표를 책정하는 데 정부와 협력하였다(Haggard, 1990).

특히 정부의 ‘지원을 받는’ 산업에 속한 모든 기업들은 달마다 수출진흥확대회의에 수출 성과에 대해 보고해야 했을 뿐만 아니라 다른 영역에서의 성과에 대해서도 보고할 의무를 가졌다(Chang, 1993). 이러한 보고 의무는 정부에 의해 강력하게 규율되었는데, 만일 보고를 하지 않거나 의도적으로 거짓된 보고를 할 경우에는 벌금형에 처해지거나 심한 경우 감옥형을 받을 수도 있었다(Chang, 1993). 이로 인해 한국 정부는 우선순위 부문의 산업에 속한 기업들의 상황과 관련하여 최신의 정보를 기업으로부터 직접 자세하게 얻을 수 있었으며, 이를 기반으로 지원 대상 기업을 선별하고 지원의 지속 여부를 결정하는 등 효과적인 산업 정책의 수립과 실행에 핵심적으로 활용하였다.

또한 기업가들은 정부와 회의를 통한 직접적인 의견 교환뿐만 아니라 기업의 연합체를 통해서도 의견을 전달하였다. 즉 전국경제인연합회(Federation of Korean Industries) 및 한국무역협회(Korean Traders Association) 등은 정부의 경제정책에 대한 기업들의 생각을 전달하는 주요한 매개체의 역할을 하였다. 실제로 1974년에 한국무역가연합은 정부에게 167개의 공식적인 제안을 제시하였는데 아중 76%가 적어도 부분적

으로는 받아들여졌다(Sakong, Jones, 1980).

(2) 자율성(autonomy) 기반: 성과에 기반 한 지원 제공 및 외화, 중간재 통제

산업정책에서 중요한 것은 국가가 각 우선순위 산업에서 지원 대상 기업을 선별하는 기준이 성과에 근거해야 하며, 성과가 좋지 않은 기업에 대해서는 이를 중단할 수 있는 자율성을 가져야 한다는 점이다. 보통 국가가 한 번 지급하기 시작한 혜택은 정치적인 압력 때문에 중단하기가 힘들기 때문에, 우선순위 산업에 대한 지원이 비효율적인 기업에게 돌아가거나, 별다른 정책적 성과 없이 지원만 지속될 수 있는 위험이 있다. 이러한 측면에서 한국 발전기 정부는 지원 대상 기업을 성과에 근거하여 선별하고(KDI & MERI, 2013) 지원하고 있는 기업의 성과가 좋지 않을 시에는 지원을 중단할 수 있는 의지와 권한을 갖고 있었다(Khan, 1989; Amsden, 1989; Shapiro & Taylor, 1990).

이러한 규율은 앞서 언급한 것처럼 지원을 받는 모든 기업이 자신의 성과에 대해 정확하게 보고해야 하는 의무가 있었기에 더 효과적으로 시행될 수 있었다. 또한 뒤에서 설명할 정책수단인 정책금융, 조세감면 등의 혜택이 발전기 기업에게 핵심적인 자금원이었던 상황과 정부의 강력한 외화 통제 및 핵심 중간재 산업(석유, 석탄, 가스, 전기, 철강, 비료 등)의 공기업 운영으로 인해 기업이 정부의 규율을 따르지 않기 힘들었던 상황이 있었기에 가능했다. 특히 정부의 이러한 규율은, 각종 산업 선진화 전략과 함께, 기업들이 그들의 기술적 능력을 신장하는데 있어서 강력한 유인체계로 작동하였다(Chang, 1993).

실제로, 이러한 규율이 적용되어 비효율적인 기업들이 국가에 의해 정리된 사례가 존재한다. 1960년대 후반 투자 붐으로 인해 생긴 비효율적인 기업들을 정부가 합병, 매각, 청산 등을 통해 정리한 것이다. 1969년부터 시작한 이러한 조치는 1972년 8.3조치로 끝나게 되었는데, 이 조치

를 통해 모든 사채는 은행에 신고 되어 3년 거치 5년 균등 분할 상환되도록 하였다. 이를 통해 모든 사채 융자가 순간 동결되었으며, 사채금융의 이자율과 채무의 주식화도 줄어들게 되었다(Chang, 1993). 이 후에도 1970년대의 과다한 투자로 인한 중화학 공업 부문의 생산과잉을 정리하기 위해 정부가 주도하여, 승용차(기아), 선박 디젤 엔진(대우), 전자교환 방식(삼성, 금성, OPC, 대우), 전자중장비(효성, 쌍용, 콜론), 발전설비 기업 등의 기업들을 정리하거나 각자 다른 부문에 산업에 특화하게 하고, 각 개별 기업들을 합쳐 공기업을 설립하는 등 정부가 시장에 적극적으로 개입하였다(Chang, 1993).

특히 Chang(1993)은 한국의 재벌이 집단적으로는 정치적으로나 경제적으로 강력하고 특혜를 누릴 수 있었지만, 개별적으로는 국가의 이러한 규율을 피할 수 없었다고 주장한다. 이는 정부에게는 ‘누가’ 산업을 운영하는가 보다 ‘어떻게’ 운영하는지가 더 중요하였기 때문에, 성과가 좋지 못 할 시에는 다른 재벌에게 해당 산업 운영 권한이 넘겨질 수 있었기 때문이다. 특히 당시 재벌은 거대 복합기업으로서 관련 사업의 어느 부문으로든 사업을 확장할 수 있어, 특정 산업을 지배적으로 유지하기 어려웠다는 측면에서 더욱 그러하다. 따라서 이러한 국가의 성과중심의 지원체계는 기업들이 효율성을 유지하도록 하는 강력한 유인체계로 작동하였다. (Chang, 1993)

### 3. 정책수단

발전국가는 시장에 광범위하게 개입하여 선별된 유아 산업을 육성하며 이를 위해 경제적 유인체계를 변화시키고 투자 흐름에 대해 권한을 행사하는 등 시장을 광범위하게 지도한다.

한국의 경우에도, 산업정책은 기본적으로 우선순위 산업을 결정하고, 이 결정된 산업에 대하여 정부가 상당한 지원을 제공하는 방식으로 전개

되었다. 비록 이러한 산업정책은 시기별로 그 특징을 달리하였지만 대부분의 한국의 주요 산업들은 어느 단계에선가 우선순위 산업으로 지정되어 국가의 상당한 지원과 통제를 받았다(Chang, 1993). 즉 우선순위 산업에 속한 기업들은 배정된 정책금융과 정부투자 자금 및 외화를 얻는데 우선권을 갖고 있었으며 조세 및 무역상의 특혜를 받을 수 있었다. 하지만 이에 대한 대가로 각 기업들은 기술(생산방법 상품), 진입, 생산시설 확장, 가격 등에서 국가의 통제를 받았다(Chang, 1993).

또한 기본적으로 정부는 수출 주도의 성장을 추구하여, 우선순위로 설정된 산업이 내수시장보다는 수출에 집중하도록 유인체계를 제공하였다. 따라서 각종 금융 · 조세 · 외환 부문에서 수출을 지원하였으며 이 외에도 다양한 지원정책을 통해 수출이 극대화될 수 있도록 하였다.

특히 정부는 개별산업육성법을 제정하여 각 우선순위 산업에 대한 지원을 보다 구체적으로 명시하였다. 비록 후에 공업발전법을 제정하여(1986년) 산업별, 업종별 지원체계에서 기술개발, 인력, 입지 등 기능별 지원체계로 전환하고자 노력하였지만, 기본적으로 각 개별 산업에 필요에 맞게 다른 정책수단을 활용하는 등 개별산업에 대한 고려는 지속되었다(Chang, 1993). 1960~1970년대 제정된 8개의 주요 산업육성법의 내용을 정리한 것은 다음과 같다<표 2>.

<표 2> 산업육성법의 주요내용

	기계 (1967)	조선 (1967)	전자 (1969)	석유 화학 (1970)	철강 (1970)	비철 금속 (1971)	섬유 (1979)
규제							
진입제한	○	○	○	○	○	○	○
시설규제							
설치표준	○	○					
시설확장 승인				○	○		○
국내생산시설	○		○				

이용유인							
생산규제					○	○	○
원재료수입규제	○	○	○		○	○	
생산표준 조사	○		○				
기술수입규제				○	○		
가격통제	○	○	○	○	○	○	○
<b>보고와 조사</b>							
산업합리화							
산업합리화 계획	○	○	○	○			○
연구개발							
연구개발 보조	○		○	○	○	○	
합작연구개발			○				
금융지원							
특별자금	○	○	○		○	○	○
금융지원	○	○	○		○	○	○
보조							
직접보조	○					○	
공고요금 할인	○			○	○		
조세지원							
특별감가상각	○			○		○	
조세감면	○	○	○		○	○	
특별산업단지	○		○	○			○
행정지원							
해외활동 지원			○		○		
원재료구입					○	○	
생산자단체	○	○	○				○

자료: Chang(1993)

이러한 육성법은 각 산업에 속하는 기업들에게 다양한 규제 및 정부 지원의 법적인 근거를 제공하였다. 특히 이들 육성법에서 모든 산업에 공통적으로 적용되는 사항이 진입제한 및 보고와 조사<sup>21)</sup>임을 알 수 있는데, 이러한 규제를 어길 시에는 벌금과 감옥형으로 처벌하는 등, 다양한

21) 앞에서 언급한 것처럼 여기서 말하는 보고와 조사는 우선순위 산업에 속하는 기업들이 수출을 비롯한 영역에서의 성과에 대해 보고해야 하는 의무를 뜻한다(Chang, 1993).



지원에 대한 대가로 매우 엄격한 제한 및 성과 모니터링을 실시하였다. 본 연구에서는 이와 같은 우선순위 산업의 선정 및 많은 산업에 공통적으로 적용된 진입제한, 금융지원, 조세지원, 보호적 무역정책, 수출지원 제도 및 경제개발 5개년 계획을 대표적인 정책수단으로서 살펴보고자 한다.

### 3.1 우선순위 산업

특정 산업을 우선순위 산업으로 지정하는 것은 한국 발전기 초기부터 시작되었다. 첫 번째 경제개발 5개년 계획(1962-1966)에서부터 시멘트, 비료, 정유가 ‘기반(basic)’ 산업으로 지정되었다. 두 번째 경제개발 5개년 계획(1967-1971)에서는 화학철강, 기계 산업이 ‘우선순위’ 산업 분야로 지정되었다. 세 번째와 네 번째 경제개발 5개년 계획(1972-1981)에서는 특별히 1973년 1월 ‘중화학공업 육성에 중점을 두는 중화학공업정책을 선언’ 하는 등 중화학 공업에 대한 강조를 통해 비철금속, 조선 및 전자산업이 ‘우선순위’ 산업 목록에 추가되었다. 이러한 관행은 다섯 번째 및 여섯 번째 5개년 계획(1982-1991)에서도 계속되었으며 이 기간 동안 기계 산업, 전자, 자동차, 화학, 조선 및 다양한 첨단기술 산업 즉 반도체, 신소재 및 생명공학 등이 ‘우선순위’ 산업으로 지정되었다. (Chang, 1993)

### 3.2 진입제한

한국 정부는 ‘지나친 경쟁’ 이 ‘사회적 낭비’ 를 가져올 수 있다고 보았다. 특히 생산성이 높은 부문 중에 규모의 경제를 갖고 있는 산업이 많다고 보았으며, 1980년대 초의 중화학공업의 문제도 너무 많은 기업이 참여함으로써 규모의 경제가 부족해서 일어난 것이라고 보았다(Chang, 1993). 따라서 한국 정부는 이러한 산업 부문이 경쟁력을 갖추기 위해서

는 최소한의 생산 효율성을 갖는 규모를 갖도록 보장하는 것이 중요하다고 보았다. 이를 위해 기업들은 최소한의 생산 효율을 갖는 규모의 공장을 짓도록 지도 받았으며, 이는 각 기업들이 낮은 생산시설 이용으로 인해 손해를 보지 않도록 가능한 빨리 수출하게 만들었다(Chang, 1993). 또한 정부는 만일 기업들이 최소한의 효율적인 규모보다 작다고 생각될 시에는 국가 주도 또는 지원 하에 합병을 추진하였으며, 대표적인 예로 1965년에 두 개의 자동차 제조 기업이 합병한 사례 및 1969년에 다섯 개의 PVC 기업들이 합병한 사례가 있다(KDB, 1981). 덧붙여서 규모의 경제가 있는 기업일수록 더 높은 매몰비용이 발생하여 가격 할인경쟁에 참여하기 쉬운 경향이 있다고 보아, 이러한 부문의 산업에 진입과 생산시설 확장을 규제하였다.

### 3.3 정책 금융

한국 정부는 초기 경제개발 단계에서 산업화에 요구되는 중장기 자금공급을 위해 정부에 의한 금융기관을 설립하였다. 이 중에서도 개발금융기능을 수행하는 은행으로서 산업은행이 있었으며, 한국은행을 재무부의 통제 아래 있게 하였다. 한국은행은 경제기획원과 재무부가 작성한 발전 계획안에 따라 운영되었으며 정책금융을 받을 수 있는 산업 부문을 지정할 수 있는 권한을 갖고 있었다(Haggard, 1990). 이 외에도 중소기업 대상 대출에 특화한 은행으로서 중소기업은행(1962), 자영업자에 대한 특화은행으로서 국민은행(1963), 기업의 수출입 관련 외환서비스 특화기관으로서 한국외환은행(1967), 주택금융 특화은행으로 한국주택은행(1969) 등이 정부 주도로 설립되었으며 1990년대에 민영화가 되기 전까지 소유 지배구조와 실제 경영에 있어서 정부에 의해 관장되었다(KDI, MERI, 2013). 또한 국민투자기금을 설치하여 국내의 금융자본을 중화학공업에 집중적으로 지원하였다.

이러한 금융기관을 바탕으로 정부는 수출 촉진, 유아 산업 육성 등의

정책목적을 달성하기 위해 정책금융 즉 금리 및 융자기간 면에서 우대하거나 자금가용성 면에서 우선적으로 공급하는 일련의 신용조절체계를 정책수단으로 활용하였다(이병기,1998). 이러한 정책금융은 자금가용성이 기업의 생사를 좌우하는 경기 침체기에도 일반금융에 비해 빠르게 성장하는 모습을 보여 주었는데, 이는 심지어 전반적인 자금 가용성이 제한될 때에도 우선순위 산업에 자금이 보장되었음을 보여준다(Chang, 1993). 이러한 정책금융의 정확한 규모에 대해서는 다양한 추정치가 존재하는데 <표 3>, 이러한 자료에 의하면 1970년 대 국내신용 대비 정책금융의 규모는 40~60% 정도로 전체 금융시장 자원배분의 절반에 달하는 수준이었다(KDI, MERI, 2013).

<표 3> 정책금융 규모 추정치

연도	김병주 · 박영철		정운찬		Sakong	김준경	OECD	
	금액 (10억 원)	국내신 용 대비 (%)	금액 (10억 원)	국내신 용 대비 (%)	국내신 용 대비 (%)	국내신 용 대비(%)	금액 (10억 원)	국내신 용 대비 (%)
1972	-	-	-	-	45.1	-	-	-
1973	-	-	-	-		48.9	-	-
1974	-	-	-	-			-	-
1975	-	-	2,027	51.0			-	-
1976	-	-	2,601	53.8			-	-
1977	-	-	3,616	60.5	50.2		-	-
1978	3,356	38.5	5,578	64.0			-	-
1979	4,367	36.9	8,183	69.2			-	-
1980	6,335	37.8	-	-			-	-
1981	8,802	40.0	-	-	-	-	-	
1982	-	-	-	-	-	40.8	7,720	28.0
1983 ~ 1986	-	-	-	-	-		-	-
1987 ~	-	-	-	-	-		30.9	-

1989								
1990	-	-	-	-	-		15,386	15.9
1991	-	-	-	-	-		18,535	15.7
1992	-	-	-	-	-	-	22,836	17.3
1993	-	-	-	-	-	-	22,285	15.0
1994	-	-	-	-	-	-	24,965	14.2
1995	-	-	-	-	-	-	25,404	12.7

자료: KDI, MERI (2013)재인용, 김병주·박영철(1984), p.354. 정운찬(1986), p.210. Sakong(1993), p.35. 김준경(1993), p.136. OECD(1996), p.45. 국내신용은 한국은행, 「경제통계연보」, 각 연도.

특히 이러한 정책금융은 경제발전 초기에 강력한 정책수단이었는데, 이는 규모에서 볼 수 있듯이 국내신용의 상당한 부분을 차지하였을 뿐만 아니라, 시중 금리에 비해 낮은 수준의 이자율을 유지하였기 때문이다 <표 4>. 특히 산업화 당시 수출업자에게 이러한 정책금융이 제공되었는데 이를 통해 수출 기업은 얼마든지 단기 신용 대부를 받을 수 있었다. 중앙은행으로부터 자동적으로 재할인되기 때문에 생산 전 과정의 비용 및 수출용 원자재 등의 구매에 사용될 수 있었다. 특히 내국신용장 제도<sup>22)</sup>라는 혁신을 통해 납품업자에게도 금융의 혜택이 제공되었다. 이러한 제도적 혁신으로 소기업들도 수출에 참여하기 쉽게 하였다. (Haggard, 1990)

<표 4> 일반금리와 정책금리 간의 차이

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1993
회사채수익률(A)	14.0	24.6	20.1	30.1	14.2	16.5	16.2	12.6
사채이자율(B)	58.8	50.8	41.3	45.0	24.0	18.8	18.6	15.1

22) 국내의 원자재 또는 완제품 공급자가 수출입업자에게 원자재 및 상품을 인도한 후에 수출업자의 수출이행이나 타 채무와는 관계없이 내국신용장에 의하여 대금을 은행으로부터 영수할 수 있도록 하는 제도이다. 이 제도에 의하여 수출용자재 공급자는 현행무역관리면에서 ① 무역금융 혜택과 ② 기초원재료납세증명서 발급을 통한 관세환급의 실현 ③ 부가가치세 영세율 인정 ④ 공급자에게 수출실적을 인정해 주는 등 수출지원을 위해 시행되는 제도이다. [네이버 지식백과] 내국신용장제도 (매일경제, 매경닷컴)

수출금융(C)		6.5	6.0	9.0	15.0	10.0	10.0	10.0	8.5
산업은행시설자금금리(D)		11.0	12.0	12.0	20.0	12.0	12.0	12.0	9.5
일반금융과 정책금융의 금리차이	A-C	7.5	18.6	11.1	15.1	4.2	6.5	4.2	4.1
	A-D	3.0	12.6	8.1	15.0	2.0	4.5	4.0	3.1
	B-C	52.3	44.8	32.3	30.0	14.0	8.8	18.6	15.1
	B-D	47.8	38.8	29.3	25.0	12.0	6.8	6.6	5.6

자료: 이병기(1998), 한국은행, 「조사통계월보」 각호, 산업은행,  
「조사월보」, 각호

### 3.4 조세 감면

한국 정부는 정책금융과 마찬가지로, 주요산업을 우대하여 산업육성 및 수출증대와 같은 정책목표를 달성하기 위해, 대상 기업의 세금을 면제해 주거나 그 규모를 감면하여 주었다. 이러한 조세감면은 조세감면규제법 법인세법 및 소득세법 등 소득세와 관련된 것들이 대부분이다(이병기, 1998). 특히 수출업자는 수출판매에 대한 조세감면 및 수출생산에 사용되는 투입물에 대한 간접세 및 원재료나 자본장비의 구입에 대한 관세에 대해 감면을 받았다(이병기, 1998). 또한 1975년부터 시작된 중화학공업에 대한 특별감가상각을 포함한 국내조세유인과 법인세 감면 또한 중화학공업에 대한 자본투자를 증대시키는 중요한 정책이었다(이병기, 1998).

이러한 정부의 조세감면의 한 사례인 법인세 감면비율을 1960년대 후반부터 1980년대 후반까지 살펴보면 다음과 같다<표 5>.

<표 5> 법인세 감면비율

(단위: 억 원, %)

연도	1966	1967	1971	1976	1980	1981	1982
징수	108	159	587	1,712	4,852	5,941	7,813
감면	25	32	122	602	3,142	4,912	4,788
감면 비율	23.1	20.4	21.5	35.2	64.8	82.7	61.3

연도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
징수	8,637	9,235	11,267	11,914	16,824	22,474
감면	2,975	1,311	1,542	1,799	2,625	2,734
감면 비율	34.4	14.2	13.7	15.1	15.6	12.2

자료: 이병기(1998)

위의 <표 4>에서 드러나듯이, 조세감면을 통한 조세유인은 70년대부터 증가하여 1981년에 절정에 달해 전체 징수액 중 감면액의 비율이 82.7%에 이르렀다가 다시 1980년대 후반에 접어들면서 줄어드는 것을 볼 수 있다. 특히 이러한 조세유인의 증가는 1970년대 중화학공업화가 추진되었던 것을 고려하였을 때, 중화학공업화에 대한 자본투입을 유인하는 중요한 정책수단으로 사용되었음을 확인할 수 있다.

### 3.5 보호적 통상정책

발전국가가 유치산업을 보호하는 것과 같은 맥락에서, 한국 정부 또한 관세 및 비관세 장벽을 이용하여 경쟁에 취약한 산업 및 전략산업을 보호하였다. 특징적인 것은 모든 부문에 관세율이 높기 보다는 수출산업과 수입비경쟁 산업에 대해서는 낮은 보호를 하고, 수입경쟁 산업과 수출입 경쟁 산업에 대해서는 상대적으로 높은 보호를 하는 등 산업별로 차별적인 보호를 하였다는 점이다(이병기, 1998). 이러한 관세체계를 차등관세 체계(Tariff Escalation System)이라고 하는데, 이러한 관세체계를 통해 산업보호 및 수입을 조절하고자 하였으며(장진민, 2008), 특히 소비성 수입 완제품에 대해서는 높은 관세장벽 이외에도 수입 물량 제한 및 수입 공탁금 제도, 잠정 관세 그리고 수입 청원 과정의 복잡성 등의 비관세 장벽을 세워 적극적으로 보호하였다(Haggard, 1990). 이로 인해 소비성 수입 완제품 분야의 수출이 극적으로 확대될 수 있었다.

실제 1975~1995년간의 주요 산업에 대한 국내 생산자가격에 의한 부가

가치가 보호가 없는 국제가격에 의한 부가가치를 초과하는 비율을 나타내는 산업별 실효보호율(Effective Protection Rate(EPR))을 살펴보면<표 6>, 산업별로 보호 정도에 극명한 차이가 존재함을 확인할 수 있다. 또한 이러한 보호는 1980년에 정점을 찍었다가 점점 낮아지고 있음을 확인할 수 있다. 실제로 정부는 1980년대 초반부터 점진적으로 수입 금지 품목의 폐지 및 관세율의 인하 등의 개방정책을 실시하였다(KDI&MERI, 2013).

<표 6> 주요산업의 실효보호율(Corden 방법에 의해 산출)

(단위: %)

	1975	1978	1980	1983	1985	1988	1990	1993	1995
가공식품	17.4	-12.2	-52.2	-48.5	-48.1	-43.5	-40.1	-33.3	-32.4
음료 및 연초	-24.5	-32.1	-6.4	-7.2	-13.0	-32.8	-21.7	-29.4	-29.0
건축재료	-3.8	7.8	44.9	41.0	34.0	-0.7	34.0	38.5	26.9
제 1 중간재	-16.9	-13.3	-22.2	-20.5	-37.4	-20.5	-37.0	-19.2	-15.6
제 2 중간재	15.2	27.4	28.5	27.0	20.1	11.2	24.8	13.3	13.3
비내구 소비재	-27.6	29.1	36.1	38.3	33.0	8.3	11.2	7.4	6.4
내구 소비재	52.6	40.4	55.3	24.4	13.1	16.6	25.1	16.2	10.8
기계류	-0.1	11.3	62.6	40.7	23.2	12.4	24.2	17.7	10.9
수송기계	25.6	54.9	99.1	51.2	46.7	42.9	49.3	25.2	18.8
제조업 전체	-3.8	11.0	22.8	19.8	11.1	0.9	10.0	6.1	4.4

자료: 홍성덕(1997)

### 3.6 수출 지원 정책

앞에서 언급한 정책금융과 조세감면 이외에도 정부는 다양한 수출진흥 정책을 추진하였다. 무엇보다 관세부문에서 통관절차를 간소화하기 위해 보세구역설정, 지정관세제도, 화주 직접신고제도 및 통관수수료 차등 적용을 시행하였으며, 관세부담을 경감하기 위해 관세의 분할납부, 징수유예 등의 통관제도를 운용하였다(KDI, 2012). 외환관리 측면에서 정부는 특히 발전기에 외환의 구매 및 판매를 철저히 통제하여서, 선택적으로 허용하였는데, 실제로 상업적 목적을 제외하고는 외환을 소유하는 것이 불법이었다(Chang, 1993). 특히 수출을 진흥하기 위한 외환관리 제도로

내국신용장제도, 보증신용장제도, 상사외화보유제도 및 상업목적의 해외 여행경비, 해외지사의 설치비 및 유지비를 수출을 위한 외환으로서 인정해 주는 제도를 시행하였다(KDI, 2012).

이 외에도 수출보험제도, 수출실적별 우대조치, 종합무역상사에 대한 지원정책, 원자재우선수입권 및 원자재 수입 금융 특혜, 해외지사 설치의 지원제도, 수출물품 구매업 신고제도 및 수출 조합 제도 등이 있다(KDI, 2012). 또한 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 설치를 통하여 해외 각 지역의 시장 정보 파악 등 해외에 진출하고자 하는 기업들에게 필요한 정보를 제공함으로써 국내 기업들의 수출 시장 판로 개척을 도왔다.

### 3.7 경제개발 5개년 계획 수립

한국 정부는 1962년 제 1차 경제개발 5개년 계획으로 시작하여 이후 제 6차 경제개발 5개년 계획에 이르기까지 중장기적이고 포괄적인 경제개발 목표를 담은 계획을 수립하였다. 비록 초반에는 계획 수립에 사용되는 통계 데이터의 질이 낮거나 기획부처 공무원의 기술적 역량은 부족하였으나, 후에는 보다 신뢰할 수 있는 자료 즉 국민계정이나 투입-산출표 등이 사용되었으며, 관련 부처 및 외국 자문단<sup>23)</sup> 등도 참여하여 보다 효과적이고 정교화 되었다(박헌주, 2013). 또한 계획의 수립과정에서 전국적인 정책공청회를 개최하여 개발정책 및 대안을 마련하고자 하였으며, 이를 통해 정부의 정책에 대한 국민의 공감과 지지를 이끌어내고자 하였다. 특히 이렇게 공표된 계획은 정부 정책에 대해 민간부문에게 주는 명확한 신호로서, 민간부문이 이를 고려하여 자신의 활동을 계획할 수 있도록 하는 이정표의 역할을 하였다.

이러한 5개년 개발계획은 3단계로 이루어져 있으며 총 2년 정도가 소요

---

23) 제 2차 경제개발 5개년계획에는 미국 경제국(Economic Division of the United States Operation Mission), 네이션 자문단(Nathan Advisory Delegation), 독일정부 자문단(Advisory Delegation of the German Government) 등 외국인 전문가들의 참여가 확대되었으며 아델만의 총량모형이 중추적인 역할을 했다(박헌주, 2013).



되었는데, 준비 단계부터 다양한 경제계 인사 및 정부출연연구소 등과 함께 공개토론회를 개최하였다. 그 후에는 경제기획원의 요청에 맞춰 다양한 특별 작업반이 구성되어 부문별로 계획을 작성하였다. 마지막으로 경제기획원의 정책조정작업반은 이러한 부문별 계획들을 취합하고 이들이 장기적인 목표의 관점에서 상응하는지 및 목표들이 상호 균형을 이루고 있는지 등을 점검 및 조정하였다. (박헌주, 2013)

덧붙여서 5개년 개발계획은 집행에 대해서 모니터링과 후속조치를 받도록 하였으며 특히 1981년에 경제기획원 산하에 심사분석국을 설립함에 따라 예산과 평가가 연결되었으며, 이를 통해 후속조치의 효과성과 강제성을 높일 수 있었다. 정부는 중요한 사업 301개를 선택하여 월단위로 그 성과를 모니터링하고 평가했으며, 그 중에서도 중요한 40개 단위 사업들은 더 집중적으로 평가하였다. 이러한 평가의 결과는 경제기획원에 의해 취합 및 정리되어 대통령에게 보고되었으며, 필요한 경우에는 시정조치가 내려지기도 하였다. (박헌주, 2013)

#### 4. 한국의 발전국가 모델 정리

앞선 논의를 바탕으로 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도 및 정책수단의 측면에서 정리하면 다음과 같다<표 7>.

<표 7> 한국의 발전국가 모델

<p>정치적 기반</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 정치적 리더십이 경제개발을 최우선 가치로 여기며 정치적 정당성의 근거로 여김</li> <li>2) 권력의 행정부로 집중과 이를 통한 관료들의 민간부문 규율 자율성 보장</li> <li>3) 선도 기관에 대한 광범위한 권한과 자율권 부여</li> <li>4) 정치적 리더십의 경제개발에 대한 관심과 지지 표명을 통한 관료 지대추구 행위 제한: 수출진흥확대회의 및 월간경제동향 보고회 매회 참석 등</li> </ol>
---

## 제도적 기반

### 1) 선도 기관: 경제기획원

- 예산, 계획, 통계 기능 보유 및 경제개발정책의 수립 및 집행 조정
- 경제기획원의 장관을 ‘부총리’로 승격, 경제정책을 조정하는 공식적인 권한 부여
- 이해단체로부터 독립성을 갖고 있어 광범위하고 장기적인 개발 목표 추구 가능

### 2) 배태적 자율성 기반

#### 가. 배태성 기반: 수출진흥확대회의 및 기업 연합체

- 수출목표 설정 시 정부와 기업 협력
- 지원 수혜 기업의 수출 및 성과 보고 의무화를 통한 정보 획득
- 기업 연합체를 통한 기업 의견 획득

#### 나. 자율성 기반: 성과 기반 지원 제공 및 외화, 중간재 통제

- 성과에 따라 지원 제공 및 지원 중단 의지와 권한 소유
- 외화 통제 및 중간재 산업의 공기업화를 통한 강력한 통제 수단 확보

## 정책 수단

### 1) 우선순위 산업 선정

- 경제개발 5개년 계획을 통해 우선순위 산업 지정

### 2) 진입제한

- 규모의 경제를 가진 산업의 경우 진입을 제한하여 최소한의 생산 효율성 보장 노력

### 3) 정책 금융

- 은행의 국유화 및 정책금융 특화 기관 설립: 한국은행과 산업은행 등
- 금리 및 융자기간 또는 자금가용성 면에서 우대

### 4) 조세 감면

- 법인세, 소득세 및 수출과 관련된 간접세 및 관세 감면

### 5) 보호적 통상정책

- 차등 관세체계를 통해 수입 및 수출입 경쟁 산업은 보호, 수출 및 수입비 경쟁 산업은 개방

### 6) 수출 지원정책

- 정책금융, 조세감면 외에 보세구역 설정, 지정관세제도 등 수출 특혜 관세제도 운영

- 수출 진흥을 위한 내국신용장제도, 상사의화보유제도와 같은 외환 관리 제도 운영
  - 수출보험, 수출 실적별 우대조치, 종합무역 상사 지원 등
  - 대한무역투자진흥공사를 통한 정보제공으로 해외 시장 개척 지원
- 7) 경제개발 5개년 계획
- 민간부문이 정부의 계획에 맞춰 활동을 조정할 수 있도록 이정표 제공

이러한 한국형 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에도 적용가능한가를 논의하기 위해서는 변화된 세계 무역 상황 및 경제적 상황에서 실제 적용된 사례를 분석해보는 것이 중요하다. 다음 절에서 어떠한 방식으로 연구를 진행하고자 하는지 보다 자세히 설명하고자 한다.

## 5. 한국의 발전국가 모델 적용 가능성 연구 설계

앞선 발전국가 모델의 현대 개발도상국 적용 가능성에 대한 논의에서 개발도상국 자체의 속성과 발전국가 모델의 속성과 관련되어 발전국가 모델의 적용 가능성이 논의되고 있다고 정리한 바 있다. 따라서 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에 적용 가능한가를 논의하기 위해서는, 현대의 개발도상국이 한국의 발전국가적인 속성을 갖출 수 있는지 그리고 변화된 세계 무역 상황 및 경제적인 환경에서 한국형 발전국가 모델이 개발도상국의 경제발전에 유효성을 가질 수 있는지를 논의하는 것이 중요할 것이다. 물론 이러한 논의가 실제 한국의 모델을 적용하여 산업을 육성한 사례를 바탕으로 한다면 보다 객관적으로 평가할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 실제 사례로서 에티오피아의 가죽산업 장려 정책을 선정하였다. 에티오피아 정부의 사례를 바탕으로, 에티오피아 정부가 한국의 발전국가적인 속성을 어떻게 적용하였는지 정책전달 모형을 바탕으로 정치, 제도적으로 분석하고, 실제 정책 수단의 측면에서 가

죽산업 장려정책의 수단들을 살펴본다. 이를 통해 현대의 개발도상국도 한국의 발전국가 모델의 속성을 갖출 수 있는지 분석한다. 또한 이러한 가죽산업 장려 정책이 어떠한 결과를 가져왔는지에 관해 가죽산업의 수출량, 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 현황, 산업 다각화 및 부가가치 창출의 추세를 분석함으로써 변화된 세계무역 상황과 경제적인 환경에서 한국형 발전국가 모델이 실효성을 갖고 있는지를 평가한다. 특히 이러한 평가를 통해 WTO와 같은 무역체계의 변화와 제조업의 한계가 개발도상국에도 적용되는 비판인지를 분석하고자 한다.

이때 에티오피아의 한국의 발전국가 모델의 적용과정 및 적용점을 분석하기 위한 자료로는 정책 문서, 정부 정책과 관련된 원조기관의 보고서 및 직접적인 현장 인터뷰 등을 사용한다. 또한 한국의 발전국가 모델이 가죽산업에 어떠한 정책결과를 가져왔는지 분석하기 위해, 정책이 시행되기 전 10년과 정책이 시행된 10년 총 20년의 시계열자료를 바탕으로 단절적 시계열 분석기법을 이용하여 정책개입과 정책결과 간의 통계적 유의성이 있는지 분석한다. 즉 측정된 정책결과가 실제 시행된 정책으로 인한 것인지를 분석하기 위해, 정책 시행 전과 후의 정책결과의 추세를 비교한다.

단절적 시계열분석을 이용하는 이유는 정책결과가 매년 측정되는 시계열자료이며, 에티오피아 한 국가를 대상으로 하기 때문에 다중회귀분석을 할 만큼 많은 수의 표본을 구할 수 없기 때문이다. 다행히 정책이 유의미하게 시작되기 시작한 2005년을 기점으로 앞뒤로 10년의 정책결과 자료를 구할 수 있어 단절적 시계열분석의 유의성을 위한 최소 기준인 20개를 충족할 수 있다.<sup>24)</sup>

그러나 이러한 통계적 분석은 성숙요인과 역사적 요인과 같은 내적인 요인을 배제하기 어려워 내적 타당성을 위협할 수 있고 외부요인과 같은 제3의 변수에 의한 정책결과를 정책개입으로 인한 것으로 오인할 수도

---

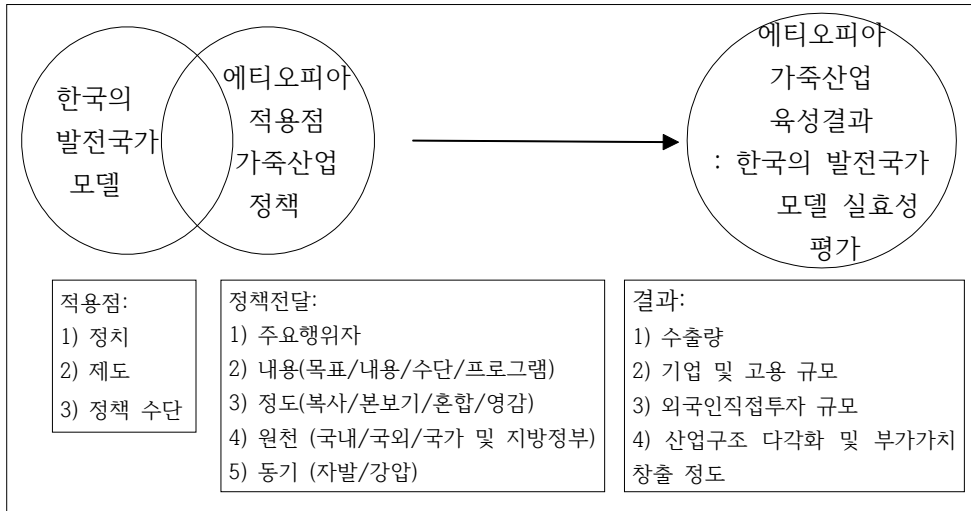
24) 총 20개년도 이상의 자료가 충격(Impact)을 중심으로 앞뒤로 균형 있게 분산되어 있으면 시계열분석의 최소조건을 충족시킨 것으로 본다(유재원, 손화정, 2009).

있는 위험이 있다. 따라서 이러한 오류의 위험성을 줄이기 위해서 정부의 정책 이외에 가죽산업의 정책 결과에 영향을 미칠 수 있는 요인은 무엇인지 고려하고, 비동질적인 종속변수 여러 개를 비교하거나 비교대상을 설정하여 비교하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 에티오피아 정부의 가죽산업 정책이 가죽산업 전반에 대한 정책이라는 점을 고려하였을 때 가죽산업 정책의 영향을 받지 않은 실험집단을 가죽산업 내에서 구성하기 어렵다. 특히 수출량의 경우에도, 정부가 수출 촉진 정책을 산업전반에 걸쳐 수행한다는 점에서 에티오피아의 다른 산업과 비교하는 것이 어렵다, 따라서 비슷한 경제규모를 가지고 있던 인접 국가의 추세와 비교하는 방법을 사용하고자 한다. 이를 통해 정부의 정책 개입 이외에 영향을 미칠 수 있는 국제적인 추세에 의해 가죽산업이 성장한 것은 아닌지 점검하고자 한다. 또한 연구의 내적 타당성을 높이기 위해 비동질적인 종속변수의 추세와 비교함으로써 연구 결과의 타당성을 보충하고자 한다.

이러한 단절적 시계열분석을 통해 추세를 분석할 정책결과는 20년간의 자료 수집이 가능한 신발산업의 수출량이며, 다른 추세를 비교할 종속변수로서 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 규모, 산업구조 다각화 및 부가가치 창출 정도를 설정하여 정책 시행 전과 후에 유의미한 차이가 있는지를 평가한다. 특히 다른 추세를 비교할 종속변수의 경우에는 20년간의 자료 수집이 실질적으로 불가능하여 단절적 시계열 분석 대신 가능한 자료를 바탕으로 정책 시행 전과 후에 유의미한 차이가 있는지 두 기간의 평균 성장률 등을 바탕으로 평가한다.

〈그림 2〉 분석의 틀



## IV. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가모델 적용 : 가축산업 장려정책을 바탕으로

본 장에서는 앞에서 언급한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 어떻게 전달되었는지, 그리고 어떠한 모습으로 적용되었는지를 살펴본다. 이를 위해 정책 전달 모형을 바탕으로 정책전달 과정을 살펴보고, 정치 및 제도적인 측면에서 어떻게 적용되었는지 분석한 후 정책수단의 측면에서 가축산업 장려정책을 살펴본다.

### 1. 한국의 발전국가 모델의 전달

한국의 발전국가 모델이 에티오피아에 전달된 경로와 관련하여 Dolowitz와 Marsh의 모델을 바탕으로 주요 행위자, 전달 내용 및 정도 그리고 정책 전달의 원천 및 동기와 관련하여 분석해보고자 한다. 정책 전달이 어떠한 정책결과로 연결되었는지는 가축산업 장려정책을 중심으로 다음 절에서 더 자세히 분석하도록 하겠다.

#### 1.1 주요 행위자

에티오피아에 한국의 발전국가 모델이 전달된 경로에는 핵심 정치지도자가 주요 행위자로 존재하였다. 바로 별세한 멜레스 제나위(Meles Zenawi) 전 총리로서, 의원내각제인 에티오피아 정부에서 가장 강력하고 핵심적인 정치적 권한 및 권력을 갖고 있는 존재였다. 그는 과거, 새로운 정권이 들어서기 전에는 티그레이 민족자유전선(TPLF)<sup>25)</sup>의 수장이었는데, 티그레이 민족자유전선은 에티오피아 인민혁명전선(EPRDF) 및 에리트리아 민족자유전선(EPLF)<sup>26)</sup>과 함께 당시의 사회주의 독재정권이었던

---

25) Tigrayan People's Liberation Front

26) Eritrean People's Liberation Front

Derg 정권에 대항하여 무너뜨린 반정부 무장 단체였다.

Derg 정권의 경우 1977년부터 1991년까지 수십만의 반대파를 숙청하고 전쟁과 기아의 확대로 100만 명 이상의 난민을 양산한 악명 높은 독재 정권이었다. Meles는 TPLF의 수장으로 이러한 반정부 운동에 참여하였으며, Derg 정권이 무너진 후에는 이후의 집권정당이라 할 수 있는 EPRDF에 TPLF가 통합되면서 이 정당의 수장이 되었고, 1991년부터 1995년까지 과도기 정부(TGE)<sup>27)</sup>의 대통령으로서 역할을 하였다. 이후 1995년부터 별세한 2012년까지는 총리로서 국정을 총괄하는 역할을 맡았다.

이러한 멜레스 제나위 총리는 한국의 발전 경험에 깊게 영향을 받았다. 이는 그가 직접 작성한 문서들에서 확인할 수 있다. 특히 산업발전을 위한 핵심 전략문서로서, 그가 2002년에 작성한 산업발전전략(Industrial Development Strategy) 등에서 한국의 경험을 지속적으로 언급하는 것에서 확인할 수 있다(Altenburg 2010). 또한 이러한 그의 관심은 그가 네덜란드의 Erasmus 대학에서 경제학 석사를 하는 동안 작성하였으나 출판되지 못한 논문인 ‘African Development: Dead Ends and New Beginnings’의 초고<sup>28)</sup>에서도 확인할 수 있다. 본 논문의 초고에서 그는 국가가 최소한의 역할만을 하도록 하는 신자유주의적인 접근법을 Dead Ends로 정의하고, 이러한 접근법이 아프리카의 발전을 이끄는 데 왜 효과적인지 못 한지 다양한 관점 및 역사적인 근거 즉 신자유주의적인 개혁의 실패 사례를 들어 비판한 후, 한국과 대만과 같이 국가가 발전에서 핵심적인 역할을 할 필요가 있음을 역설하며, 이러한 접근법을 아프리카의 New Beginnings를 위한 방법으로 소개하고 있다.

특히 그는 한국과 대만의 발전경험을 자세하게 설명하며, 이들 국가가 어떻게 다양한 시장실패를 해결하였는지 그 수단과 방법을 설명하고 있다. 또한 한국과 대만의 발전국가 확립에 영향을 미친 정치·경제적인

27) Transitional government of Ethiopia

28) Meles Zenawi(2006), African Development: Dead Ends and New Beginnings, Abstract, 출판되지 않음 [http://africanidea.org/m\\_zenawi\\_aug\\_9\\_2006.pdf](http://africanidea.org/m_zenawi_aug_9_2006.pdf)



상황들을 나열하면서, 이들 국가가 발전국가로 전환된 것은 여러 국내외적 상황과 정치지도자의 정치적인 행동에 의한 것이지 선천적으로 주어진 특성에 의한 것이 아니라고 주장한다. 이러한 그의 입장은 Akbar Noman 등이 편집한 논문집의 한 챕터<sup>29)</sup>에서도 설명되고 있다. 그는 이 논문집에서, 지대추구를 제한하면서도 성장을 효과적으로 촉진할 수 있는 모델로 한국과 같은 발전국가를 제시하고 있다. 그는 이러한 정치적인 기반 없이는 사회적으로 낭비적인 지대추구를 근본적으로 방지할 수 없으며, 이는 개발도상국의 사회·정치적인 상황을 고려하였을 때, 개발도상국을 근본적으로 가난의 덫과 악순환으로부터 구해 성장을 촉진하도록 할 수 없음을 역설한다. 즉 신자유주의적 접근법인, 국가의 역할 및 크기를 축소하는 것으로는 지대추구적인 정치경제를 바꿀 수 없으며, 경제발전의 핵심인 기술적 능력을 축적할 수 없다고 본다. 따라서 그는 이를 위해 발전국가와 같은 활동가적인 국가(activist state)가 즉 생산적인 부문에 국가의 지대를 배분할 수 있는 국가가 필요하다고 주장한다 (Meles, 2012; Waal, 2012).

그는 또한 별세하기 전 한국에 2011년 부산 세계개발원조총회에 참석차 방문하였을 때, “한국의 개발 경험에 큰 관심이 있으며, 경제개발과 관련해 박정희 전 대통령에게 배울 점이 있다고 믿는다”<sup>30)</sup>라고 밝히는 등 직접적으로 한국의 발전기 산업정책을 에티오피아의 경제발전 정책을 위한 모델로 보고 있음을 언급하기도 하였다. 특히 그는 박정희 전 대통령이 한국의 경제개발에 결정적인 역할을 한 것으로 보고, 반드시 개발이 민주주의를 희생해야만 하는 것은 아니며, 그의 정치적 리더십을 배우고 싶다고 언급하기도 하였다.<sup>31)</sup> 이로 인해, 한 기사에 따르면 그가 한국에

29) Meles Zenawi, “State and markets: neoliberal limitations and the case for a developmental state”, Akbar Noma, Kwesi Botchwey, Howard Stein, Joseph Stiglitz (eds), Good Growth and Governance in Africa: Rethinking development strategies (Oxford University Press, Oxford, 2012)

30) 세계일보, 2011. 11. 29일자 기사  
<http://www.segye.com/content/html/2011/11/29/20111129005087.html>

31) 매일경제 2011. 11. 29일 기사  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2011&no=772452>

게 가장 원했던 것은 한국의 경제개발 모델의 전수였으며, “한국의 경제개발 모델을 에티오피아에 적용해 한국처럼 잘사는 나라가 되기를 희망 한다” 고 말했다고 전한다.<sup>32)</sup>

## 1.2 정책 전달 내용 및 정도

이러한 멜레스 제나위 총리의 한국의 경제발전 모델에 대한 관심은 에티오피아의 정책에도 반영되었는데, 이는 그가 그만큼 국가를 운영하는 강력한 권한을 갖고 있었기 때문에 가능했다. 그의 한국의 발전국가에 대한 관심은 그가 수반으로 있는 당이자, 에티오피아의 집권당인 EPRDF에서 정당의 간부를 위한 교육 자료에서 언급될 정도로 계속해서 강조되었다. 또한 그가 직접적으로 관여하는 중장기적인 발전 계획에도 이러한 관점이 반영되어 ‘발전적 자본가’를 양성하는 ‘발전국가’를 직접적인 지향점으로 언급하기도 하였다(Altenburg, 2010). 이처럼 한국의 발전국가 모델은 멜레스를 통해 집권정당의 이념 및 에티오피아의 전반적인 정책의 목표, 내용 및 수단에 전달되었다.

이로 인해 한국의 발전국가 모델은 에티오피아의 전반적인 국정운영 방향 및 수단에 많은 부분 복사 또는 본보기로 전달되었다. 그 예는 다음과 같다. 1) 자본 축적을 위한 농업 부문의 생산성 발전에 대한 초기 집중, 2) 가치창출 활동에 자본을 공급하기 위한 국가 소유 은행 체계, 3) 수출 주도 산업화에 대한 강조, 4) 수출촉진을 위한 인센티브의 제공, 5) 수출 및 성과 목표 설정을 통해 기업에 대한 ‘당근과 채찍’ 정책 실시 및 6) 우선순위 산업 지정과 이를 위한 특화된 기관 설립 등이다(Altenburg 2010).

특히 한국의 발전국가 모델이 복사 및 본보기가 되어 전달된 모습은 에티오피아 정부의 수출주도 산업화에 대한 강조 및 이를 뒷받침하기 위한

---

32) 매일경제 2011, 11, 29일 기사  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2011&no=772452>

정책에서 두드러지게 나타난다. 수출 주도 산업화에 대한 강조는 ‘농업 발전주도형 산업화(ADLI)’를 추진한 1992년부터 강조되기 시작하였으며, 이후 2005/06~2009/10년 동안 추진된 ‘빈곤타파를 위한 개발지속 및 가속화 계획(PASDEP)’ 및 2010/11~2014/15년까지 추진한 ‘성장 및 변환계획(GTP)<sup>33)</sup>’ 등에서도 수출에 대한 강조는 지속되었다.

또한 에티오피아 정부는 우선순위 산업을 지정하여 지원하는 선별적인 산업정책을 실시하고 있다. 이러한 우선순위 산업에는, 2002년 작성된 산업발전전략(IDS) 문서에서는 총 4개로 면직과 의류 산업, 육류와 가죽 상품 산업, 농산물 가공 산업 및 건설업을 지정하였다. 이러한 산업은 모두 농업에 기반 하거나 노동 집약적인 산업들이었다. 2013년 작성된 에티오피아 산업발전 로드맵<sup>34)</sup>(2013-2025)의 경우에는 총 5가지 우선순위 산업을 지정하고 있는데 여기에는 앞에서 제시한 4가지 산업 중 건설업이 빠지고, 화학 및 의약품 산업과 금속 및 기기공업이 추가되었다. 이처럼 에티오피아 정부는 단계별로 집중적으로 육성할 산업을 지정하고 이러한 부문에 다양한 재정적, 행정적 지원을 할뿐만 아니라 관련된 전문기관을 설립하고, 지원하는 훈련 프로그램을 제공하는 등 하고 있다 (Altenburg, 2010).

본 연구에서는 특히 이러한 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델의 전달이 실제 집행될 때는 어떠한 방식으로 나타났는지 구체적으로 보기 위해 가죽산업에 집중하여 그 배경 및 구체적인 정책 수단과 현황 및 결과를 살펴볼 것이다.

---

33) Growth and Transformation Plan은 PASDEP의 후속 정책으로서 2010/11년부터 2014/15년의 기간 동안 GDP 실질성장률을 연평균 최소 11% 이상 증가시켜 계획기간 종료 시 에티오피아 경제 규모를 최대 2배 증가시키는 것을 목표로 하였으며, 이를 위해 수입대체와 수출촉진이라는 이중적인 접근법을 채택하였다(KDI, 2014)

34) Ethiopia Industrial Development Roadmap (2013-2025)

### 1.3 정책 전달 원천 및 동기

그러나 멜레스 제나위 총리가 이처럼 한국의 사례에 관심을 갖게 된 동기나 그 원천에 대해 명확한 자료는 존재하지 않는다. 다만 인터뷰에 응한 에티오피아 공무원<sup>35)</sup>은 멜레스 제나위가 어떻게 한국의 경험에 관심을 갖게 되었는지에 관해 다음과 같이 언급한다.

*“멜레스 제나위 전 총리는 본래 책을 많이 읽는 사람이었으며, 어떻게 하면 에티오피아를 가난에서 빠르게 벗어날 수 있을까 연구하는 사람이었다. 경제발전 경험 또는 모델을 벤치마킹할 사례를 찾다가 그는 한국의 경험이 가장 효과적이라는 것을 발견하였다.”*

또한 멜레스 제나위 총리가 1991년 혁명에 성공한 후에 Open University에서 경영학을 공부하고(Waal, 2012), 앞에서 언급한 것처럼 Erasmus 대학에서 경제학을 전공하며 발전국가와 관련된 논문을 작성하였다는 점을 고려하였을 때, 아마도 그가 개인적으로 에티오피아 발전을 위해 학문적으로 연구하면서, 한국의 사례를 접하게 되었다고 생각된다. 즉 자발적으로 에티오피아의 발전문제를 해결하기 위해 개인적인 연구를 통해 한국의 정책을 수용하게 된 것으로 보인다.

특히 에티오피아는 다른 아프리카 국가에 비해 정책 방향성을 결정하는데 있어서 공여국이나 다른 원조기관의 영향력으로부터 벗어나 있었다는 점(Whitfield, 2009), 그리고 당시 국제기구나 원조기관에서 한국의 발전국가 모델을 추천하기보다는 신자유주의적인 접근법을 권장하거나 원조에 대한 조건부로서 강요하고 있었다는 점을 고려하였을 때, 에티오피아의 멜레스 총리가 한국의 발전국가 모델을 수용하게 된 것이 국제기구나 원조기관의 영향력으로 인한 것으로 보기는 어렵다.

본 절의 논의를 정리하자면 에티오피아에 한국의 발전국가 모델이 적용된 과정에는 멜레스 총리가 핵심적인 행위자로 존재하며, 그의 정치적인

---

35) 에티오피아 수력에너지자원부 국장(Mr. Ephrem)과의 인터뷰 결과(2015.11.5.)

영향력을 바탕으로 전반적인 국정 운영 방향 및 정책 내용과 수단 그리고 집권정당의 이념적인 측면에 한국의 발전국가 모델이 전달되었다고 할 수 있다. 이러한 정책전달은 강압이나 의무적인 압력에 의해 일어났다가보다는 멜레스 총리의 자발적인 필요에 의해, 에티오피아의 문제를 해결하기 위한 합리적인 선택의 결과 일어났다고 할 수 있다. 다음 절에서는 이러한 한국의 발전국가 모델의 적용이 정치, 제도 및 정책 수단의 측면에서 어떠한 모습으로 나타났는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2. 정치 및 제도적인 기반

한국의 발전국가 모델이 실제 정책 수단으로 적용되기 위해서는 이에 합당한 정치 및 제도적인 기반이 필요하다. 즉 발전에 헌신적인 정치적 리더십과 역량을 갖춘 관료집단 및 배태적인 자율성을 위한 제도적 기반을 갖추는 것이 중요하다. 본 절에서는 에티오피아 정부가 이러한 발전국가적인 기반을 갖추고 있는지 분석하고자 한다.

### 2.1 정치적 리더십

에티오피아 정부는 1991년부터 2012년까지 멜레스 제나위 총리의 강력한 정치적 리더십 아래 있었다. 멜레스는 에티오피아의 모든 국정을 총괄하였으며, 가장 강력한 권한을 갖고 있었다. 그는 “비전을 가진” 지도자로 불리며 에티오피아를 연간 평균 10.6%로 성장하게 만든 장본인으로 묘사되기도 하지만 동시에 자신을 반대하는 반대 정당이나 시민사회를 억압한 ‘독재자’로서 묘사되기도 한다(Economist, 2012), 따라서 멜레스가 어떠한 존재인지에 대해서 한 마디로 정의하는 것은 어려운 것이다. 다만 분명한 것은 그가 정치적으로 상당히 강력한 권한을 갖고 있었으며, 이러한 권한을 이용하여 에티오피아를 빈곤으로부터 벗어나 지속적인 성장세에 이를 수 있도록 이끌었다는 점이다.

멜레스는 실제로 그보다 더 강력한 정치적 권한을 갖지 못 하도록 제도적인 기반을 갖추고 있었는데, 에티오피아의 의원내각제 정치 구조상 대통령은 단순히 상징적·의전적인 존재이며, 실제적인 국정 운영은 행정 수반인 총리가 갖고 있었다. 특히 총리는 행정부의 수반일 뿐만 아니라 각료회의 의장이고, 국군의 최고사령관으로써 국정의 실권을 행사하였다. 특히 그의 출신지인 TPLF 인사가 EPRDF에서 우위를 차지하고 있으며, 군대, 경찰, 보안, 공공 및 준 공공 경제 부문 등 정부의 요직을 차지하였다.

특히 그가 장으로 있었던 EPRDF는 여러 민족전선이 융합된 단체였는데 그가 집권한 이래로 다수당으로서 의석의 상당한 부분을 차지하여, 최근 2010년 선거에서는 단 한 석을 제외하고 모든 의석을 EPRDF가 차지하였다. 이러한 압도적인 EPRDF의 의석 차지는 국제사회에서 많은 논란이 된 2005년 선거로 인해 강화되었다고 볼 수 있는데, 2005년 선거 당시 EPRDF가 다수를 차지하지 못 할 것 같은 상황이 되자, 에티오피아 정부는 투표결과 공개를 몇 달 미루면서까지 EPRDF의 다수 의석 차지를 유지하고자 하였다.<sup>36)</sup> 이처럼 EPRDF가 정치적으로 완전한 우위를 점하고 있었기 때문에 에티오피아는 혁명 이후 거의 일당체제와 다름없는 상황 가운데 있었다(Clapham, 2009). 이를 통해 멜레스의 의지는 국정운영에 직접적으로 반영될 수 있었다.

멜레스는 이러한 정치적 권한을 바탕으로 에티오피아의 경제발전을 최우선 과제로 보고, 사회주의 체제 아래 있었던 경제부문에 다양한 시장지향적인 개혁을 실시하였다. 이로 인해 국영기업이 민영화되고, 경쟁이 장려되었으며 무역과 요소 시장에 대한 정부의 개입이 감소되었다

---

36) 2005년 선거 당시, 투표 결과를 발표하면서 EPRDF의 다수의석 차지가 위협을 받게 되자, 이러한 투표 결과 공개를 몇 달 뒤로 미루었으며, 나중에 국가선거위원회(National Election Board)가 공개한 결과는 EPRDF가 다수 의석 즉 전체 의석의 59%를 차지한 것으로 발표되었다. 이로 인해 반대 정당들은 해당 선거에서 투표 결과가 부당하게 조작되었다고 항의하게 되었고, 이러한 반대정당의 시위대와 경찰이 충돌하여 사상자가 100명 이상 나왔으며, 수천 명이 체포되고, 언론이 마비되고, 반대 정당 인사가 감옥에 수감되었다(Altenburg, 2010).

(Altenburg, 2010). 특히 교육, 보건, 농업, 인프라, 물 등 에 GDP의 64%를 투자하는 등(European Union, 2009), 친 빈곤 및 사회 기반 부문의 향상을 위해 노력하였다. 이러한 기반 아래, 민간부문의 역할을 인정하되, 멜레스가 그의 논문 등에서 언급한 것처럼 정책적으로 생성된 지대를 배분함으로써 기업가들을 생산적인 부문으로 유인하는 등 정부가 민간부문에 적극적으로 개입하여 선별적인 산업을 육성하고자 노력하였다. 이로 인해 1998~2000년까지의 에리트리아와의 내전이 끝난 이후 2003년부터 에티오피아의 GDP는 연간 10% 이상의 성장률을 보여주었다.

이러한 멜레스의 개발에 대한 헌신과 의지는 그에 대한 평가에서도 드러난다. 그를 긍정적으로 평가하는 사람이나 부정적으로 평가하는 사람이나, 그가 자신의 신념을 굽히지 않고 지속적으로 추진하였음을 인정한다. 그를 오래 알아온 Waal(2012)은 그가 TPLF의 수장으로 있을 때부터 총리로서 별세할 때까지 ‘에티오피아를 가난으로부터 벗어나게 하는 일’에 집중하였으며, 이에 일치되는 삶을 살았다고 평가한다. 또한 그의 전반적인 정책이 지나치게 독단적이었음을 비판하는 의견을 가진 Lefort(2013)의 경우에도 그가 그의 ‘신념에서 변화를 조금이라도 보인 적이 없으며, 타협을 절대 기대하지 않았다’고 언급한다. 특히 멜레스가 생각하는 신념이 관료들에게 전달되면, 개인적으로 다른 의견을 내거나 반박할 수 없는 분위기였으며(Lefort, 2013) 이로 인해 정책에 대한 아래로부터의 피드백이 부족하였다(Ohashi, 2011)는 평가도 있다.

정리하자면 멜레스 총리는 한국의 발전기 시대에 두드러지게 발전에 대한 강조를 보여준 정치적 리더십과 유사하게, 경제발전이라는 목표를 정책의 분명한 기본 운영 방향으로 설정하였으며 이를 위한 정책들을 효과적으로 시행하도록 이끌어 에티오피아의 경제를 뛰어난 성장률로 이끌었다. 특히 이러한 최고 정치지도자의 경제발전에 대한 관심과 열정은 정치지도자의 강력한 정치적 권한, 대통령에 좌우되는 정당체제, 행정부로의 권력집중을 통해 상당부분 직접적으로 정책 결정에 반영되었다. 또한 정치적 리더십의 발전에 대한 확고한 신념은 관료들에게도 전달되어 에

티오피아의 관료사회에 부패와 누수가 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 측면에서 에티오피아는 정치적 리더십이 발전국가적인 모습을 어느 정도 갖추고 있었다고 볼 수 있다.

하지만 비판의 목소리처럼 그 과정에서 지나치게 권력을 하나의 정당인 EPRDF로만 집중시켰다는 점, 반대 정당을 억압하고 언론을 봉쇄하는 등 대안적인 생각을 지나치게 용납하지 못 했다는 점에서, 정치지도자의 권한이 지나치게 강력하였다. 이는 한국의 발전국가 모델에 대한 비판인 지나치게 권위주의적인 정부의 모습과도 유사하다. 그러나 상대적으로 한국에 비해 기술관료들의 정책 의제 설정 및 집행을 위한 자율성이 제한적이었다. 한국의 경우 선도 기관이었던 경제기획원에 경제발전을 기획하고 조정하는데 있어서 상당한 재량권을 부여하고, 대통령도 이러한 기관의 결정을 존중하였던 반면에, 에티오피아의 경우에는 이러한 정치적 리더십과 기술관료들의 관계를 찾아보기가 힘들다. 실제로 재직한 공무원과의 인터뷰에 의하면, *“멜레스 총리가 생각이 개방적이기는 하였지만, 다른 사람의 말에 쉽게 설득되지 않는 사람이었으며, 그의 관점을 변화시키기 위해서는 상당한 근거가 필요했다”* 37)고 언급하기도 한다. 따라서 정치적 리더십과 기술관료와의 관계에 있어서는 다소 차이를 보인다고 할 수 있다.

## 2.2 정부 역량

앞에서 언급한 것처럼 멜레스의 정치적 권한이 상당히 강해, 관료들이 이에 반대하거나 이를 거스를 수 있는 여지가 매우 적었던 것이 사실이다. 그러나 정부 관료들이 그만큼 ‘규율과 성과의 문화’가 있어 부패와 누수가 일반적으로 낮다(Whitfield, 2009)는 점에서 정책의 실행의 측면에서 강점을 보여 주고 있다. 실제로 세계은행의 2006년 기업 설문조사에 의하면 오직 12%의 기업만이 공무원에 의해 무언가 공식적인 업무

---

37) 에티오피아 수력에너지자원부 국장(Mr. Ephrem)과의 인터뷰 결과(2015.11.5.)



가 처리되기 위해서는 비공식적인 지불을 해야 한다고 응답하였다. 이는 사하라이남 국가의 평균적인 비율이 41%라는 점을 감안하였을 때 상당히 낮은 수치이다(Altenburg, 2010).

특히 오랫동안 황제가 지속적으로 통치해온 역사가 있어, 강력한 관료제에 대한 기반이 존재하며, 이로 인해 공공부문에서 일하는 것을 사회적으로 지위를 상승하는데 있어서 가장 좋은 길로 여기고 있다. 이를 통해 여전히 에티오피아에서 공무원은 상당히 존중 받는 존재이다(Altenburg, 2010). 따라서 공무원 집단에 능력을 갖춘 인재가 등용되고 있으며, 이는 발전국가의 중요한 요소 중의 하나인 ‘능력을 갖춘’ 관료집단의 조건을 어느 정도 만족시킨다고 할 수 있다.

## 2.3 제도적인 기반

발전국가에서 중요한 부분이 기업과 정부가 긴밀하게 정보를 공유하고, 그러면서도 발전적인 부분으로 기업가들의 행위를 규율할 수 있는 자율성이 필요한데, 이를 위해서는 적절한 제도적인 장치가 필요하다. 한국에서는 이러한 제도적인 장치로 수출진흥확대회의 및 성과보고 의무 부과 및 결과에 따른 인센티브 제도가 있었다면, 에티오피아 또한 국무총리가 주관하는 국가수출개발위원회가 있어, 총리가 기업들과 개별적으로 수출량을 정하고 이를 주기적으로 점검하였다(보다 자세한 논의는 뒤에 3.1 가죽산업 장려 정책의 수출촉진 정책 부분 참고). 이러한 제도를 통해 정부와 기업이 긴밀하게 산업의 수출 성과와 관련하여 정보를 공유하고, 이를 통해 보다 생산적인 부문으로 투자를 촉진할 수 있도록 유도한다는 측면에서 배태성(embeddedness)을 위해 적절한 제도를 갖추고 있는 것으로 보인다.

또한 에티오피아의 국가수출운영위원회(NESC)의 경우 매달 월간수출진흥회의(Monthly Export Promotion Counsel)를 열어 각 부처 및 가죽산업 지원 전담 기구인 LIDI 참석 하에 수출촉진과 관련된 정책의제를 설정하고, 실제적으로 정부의 각 부처들이 이러한 의제를 집행하는 데 있어서

적절한 역할을 맡아 임할 수 있도록 전반적으로 조정하는 등 한국의 경제기획원과 같은 조정의 기능을 가지고 있다(3.1 가축산업 장려 정책의 수출촉진 정책 부분 참고). 특히 이러한 국가수출운영위원회는 총리가 장을 맡기 때문에, 총리의 정치적 권한을 고려하였을 때, 이곳에서 이뤄지는 논의와 결정이 실질적으로 담당 부서에서 실현될 가능성이 높다. 그러한 점에서 비록 수출에 국한되지만, 한국의 경제기획원과 유사한 정책 기획 및 조정의 역할을 갖춘 제도를 보유하고 있다고 생각된다.

그러나 경제정책 전반을 총괄하는 선도기관이 부재하였다는 점에서 에티오피아는 차이점을 보인다. 이로 인해 실력 있는 기술관료들이 보다 자율성을 갖고 경제의 장기적인 발전 계획을 수립하는 부분은 부족하였다. 반면에 멜레스 총리가 주도하여 산업발전전략 등의 문서를 작성하거나 산업부(MOI)등 관련 부서가 UNIDO 등과 같은 원조기관과 협력하여 각 산업별로 발전전략 문서를 작성하는 등 총리주도하에 또는 개별 부서에 의해 장기적인 개발계획에 대한 고려와 연구가 이루어졌다. 이와 같은 선도기관의 부재는 그만큼 멜레스 총리의 권한이나 경제발전정책에 대한 연구와 참여가 한국보다 더 직접적이었음을 보여준다.

또한 에티오피아는 정부와 기업의 관계에서도 한국과 차이점을 보인다. 한국의 경우 주요 민간 기업들이 직접적으로 정책의제를 수출진흥확대회의의 참여를 통해 관련 부서 장관 및 대통령과 논의하거나, 기업연합체를 통해 의견을 제출하는 등 보다 쌍방향적인 소통의 측면이 강하였다. 반면에 에티오피아의 경우, 비록 수출개발위원회(NEDC)를 통해 기업이 정부와 논의 하에 개별적으로 수출 목표 설정 및 결과 보고를 통해 기업과 정부가 밀접하게 소통하고 있으나, 애초에 수출 목표량 자체가 정부에 의해 국가 전체적으로 결정된 후에 기업과 논의되는 것이기에, 이를 결정하는데 있어서 기업의 결정권이 크지 않고, 기업 연합체도 정부에게 기업체의 의견을 전하는 역할보다는 정부의 정책을 홍보하는 측면이 더 강한 것으로 나타난다(Altenburg, 2010). 즉 한국에 비해 에티오피아의 기업과 국가의 관계가 보다 종속적이라고 할 수 있다. 이러한 특징은 비록 에티오피아 정부가 배태성을 위한 제도를 갖추고는 있으나, 민간부문의

필요와 요구에 민감하지는 못 하도록 제약할 수 있다.

덧붙여서 한국은 수출 성과에 따라 인센티브를 지급한데 비해, 에티오피아는 수출목표량을 설정할 때 인센티브를 제공하는 점, 수출 결과에 따른 피드백이 부족한 점에서도 한국과의 차이를 보인다. 이로 인해 관료들이 기업들의 인센티브 및 행위를 발전적인 부문으로 규율하기 위한 자율성 기반이 부족하다고 생각된다.

### 3. 정책 수단의 적용: 가축산업 장려 정책을 바탕으로

앞에서 언급한 것처럼 한국의 발전국가 모델은 에티오피아의 전반적인 국정운영 이념 및 목표 그리고 제도적 기반 등에 영향을 미쳤다. 본 절에서는 에티오피아 정부가 한국의 발전국가 모델을 정책 수단의 측면에서 어떻게 적용하였는지 보다 구체적으로 살펴보기 위해, 에티오피아 정부의 선별적인 산업정책의 대표적인 사례이면서 상당 기간 동안 정부가 지원해 온 산업인 가축산업에 집중하여 정책 배경 및 구체적인 장려 정책을 살펴보도록 하겠다.

#### 3.1 에티오피아 가축산업의 상황

##### (1) 에티오피아 가축산업 개관

에티오피아는 상당한 가축 자원을 보유하고 있는 국가 중의 하나로 2011년 에티오피아 통계청 자료에 의하면 534만 마리의 소와 255만 마리의 양 및 227만 마리의 염소를 보유하고 있는 것으로 나타난다(CSA, 2011). 이러한 풍부한 가축들로부터 연간 평균적으로 소가죽 400만 장과 양 및 염소 가죽 2,000만 장을 생산하고 있다(LIDI, 2015). 특히 에티오피아의 양 가죽과 염소 가죽은 뛰어난 정교함과 탄력성을 갖고 있어 세계적으로 그 품질을 인정받고 있으며, 국제적으로 가죽 의류나 장갑 제조에 사용

되고 있다(UNIDO, 2012).

특히 Derg 정권에 의해 가공되지 않은 원피의 수출이 금지되기 전까지는 원피가 커피나 오일시드와 같은 농산품 다음으로 상당한 외화의 수입원이었다. 그러나 1989년 전면적으로 수출이 금지됨에 따라, 반 가공된 가죽 제품인 pickle과 wet blue가 생산되기 시작하였다. 이는 주요한 제조업 부문의 수출 품목이 되어, 2002년 기준 전체 제조업 수출의 74%나 차지하기도 하였다(Ethiopian Economic Association, 2005). 또한 최종 가공된 가죽 제품인, 신발과 장갑 등의 수출도 꾸준히 증가하고 있다. 이러한 가죽 및 가죽상품 산업에는 약 800여개의 등록된 원피 거래업체와 약 6,000개의 피혁 및 가죽 상품 공장이 존재한다(World Bank Group, 2006). LIDI의 2015년 자료에 의하면, 이중에서도 중대형 규모의 피혁 공장은 31개이며, 신발공장은 18개 정도라고 한다.

이처럼 가죽 및 가죽상품 산업은 크게 가죽가공(피혁), 신발, 그 외 가죽 상품 등의 세 가지 하위부문으로 나눌 수 있는데, 이 중에서 신발 산업은 에티오피아의 값싼 노동력을 사용하여 가죽의 부가가치를 높일 수 있는 유망한 제조업 중에 하나이다. 또한 신발 산업은 일자리를 창출하고, 농업 경제와 후방연계 효과가 강해 효과적으로 빈곤을 감소시킬 상당한 가능성을 가지고 있다. 실제로, 2009년에 신발 산업은 공식적인 시장에서 10,000개의 일자리를 창출하였으며, 비공식적인 수공업 및 거래 활동 부문에서는 더 많은 일자리를 창출하였다(Altenburg, 2010).

이와 같은 신발 산업은 역사가 오래되어 비록 1928년에 가죽 신발을 생산하기 시작하였으나, 그다지 많은 수의 현대적인 공장이 들어서지는 못했다. 특히 2000년대 초 중국의 값싼 플라스틱 신발이 들어옴에 따라 신발산업을 심각한 위기를 마주하게 되었으며, 많은 소규모 기업들이 도산하게 되었다. 오직 이중에서도 대형 기업만이 현대적인 기술을 도입하여 품질을 향상시킴으로써 중국 제품과 경쟁할 수 있었다. 비록 소비자들이 중국 제품의 낮은 질을 깨닫고 다시 에티오피아산 신발을 구매하고자 돌아오고 있지만, 여전히 중국 제품의 낮은 가격과 여성화 디자인 측면에

서, 소규모 생산자들에게 경쟁의 대상이 되고 있다.

또한 최근까지도 가죽 산업 부문의 FDI는 투자 수와 총 창출된 고용의 측면에서 에티오피아 전체의 FDI에 비해 매우 적었다. 이는 가죽가공에 대한 외국의 투자가 최근까지도 허용되지 않았었기 때문이다.

## (2) 에티오피아 가죽산업의 문제점

에티오피아의 가죽 및 가죽 상품 산업의 가치사슬(value chain) 즉 원피의 생산부터 가공, 가죽상품의 제조 및 판매에 이르기까지의 과정에 존재하는 문제점은 다음과 같이 네 가지 정도로 요약할 수 있다.

### 가) 원피 생산량의 부족 및 낮은 품질

피혁 업체는 원피 자체의 생산량이 부족하고 또한 본래의 품질이 낮아 어려움을 겪고 있다(CoMESA, 2012). 이러한 문제점은 부적절한 가죽 사육 관행, 형편없는 수의(獸醫) 서비스, 전통적인 도축 방식 및 원피의 저장과 운반 과정에서의 부적절한 취급 등으로부터 기인하였다(CoMESA, 2012). 특히 도축 방식에 있어서 공인된 업체를 통해 하기보다는 여전히 개인적으로 뒷마당에서 도축하는 경우가 많아 가죽에 손실이 생기는 경우가 많다. 이러한 사육 방식과 도축 및 저장과 운반 과정에서의 문제점으로 인해, 한 소로부터 얻을 수 있는 원피의 양이 유럽과 미국의 거의 절반밖에 되지 못 하는 상황이다(ecbp, 2009). 이로 인해 대부분의 피혁 공장이 그들의 생산능력 이하로 운영되고 있는 상황이다(UNIDO, 2012). 또한 이러한 원료피의 문제는 신발산업 및 다른 가죽 상품 산업에도 직결된 문제로, 신발업체와 다른 가죽상품 업체 등도 품질이 좋은 가죽이 부족하여 대부분의 업체가 본래의 생산능력 보다 적게 운영되고 있다. 실제로 2009/10년의 조사 자료에 의하면 가죽의 무두질 및 드레싱, 짐가방 및 핸드백 산업의 경우 생산능력의 56% 정도밖에 운영하지 못 하였다고 한다(CoMESA, 2012).

#### 나) 부품의 높은 해외의존도

CoMESA(2012)의 가죽 의류 및 신발 산업에 대한 연구에 따르면, 이들 산업이 적어도 40가지의 부품을 사용하는 데 이 중에서 오직 5가지만 지역 내에서 구할 수 있다고 한다. 이렇게 해외로부터 부품을 수입하는 과정은 시간이 상당히 들기 때문에 시간을 맞추는 것이 핵심인 수출업자에게 부정적인 영향을 줄 수 있다. 특히 그렇다고 부품을 미리 비축해 두는 것도 어려운데, 이는 수출업자의 요구마다 차이가 나고 운영자본이 부족하기 때문이다(CoMESA, 2012). 또한 해외에 화학약품을 전적으로 의존하는 것도 조달기간이 오래 걸리고, 이를 대체할 수 있는 에티오피아산 화학약품이 존재하지 않으며 세관의 관료적 절차로 인해 문제가 되고 있다(UNIDO, 2012).

#### 다) 낮은 생산성 및 높은 생산 비용

에티오피아 제조업자들의 생산성은 국제적인 경쟁자들에 비해 상당히 낮은 수준이다(Altenburg, 2010). 또한 상대적으로 작은 규모로 인해, 규모의 경제를 누리지 못해 더 높은 생산비용이 들고 있으며 주요 시장으로부터의 거리 및 낮은 인프라로 인해 운송비용 또한 다른 경쟁자에 비해 더 높은 실정이다. 특히 대규모의 기계화된 기업들은 품질과 비용 면에서 상당한 향상을 보이고 있으나, 영세하거나 소규모 생산자의 경우에는 여전히 낮은 생산성 및 고비용 상황에 묶여 있는 상황이다(Altenburg, 2010). 이러한 문제는 특히 대기업과 소기업 간의 낮은 하도급계약률을 고려하였을 때, 둘 간의 협력이나 연결점이 부족한 상황과도 연관 된다(Loop, 2003).

#### 라) 디자인 역량 부족 및 국제시장에서의 낮은 이윤

에티오피아의 가죽 산업은 최근까지도 국제 시장에 노출되지 않았고 디자인 역량을 아직 개발하지 못 했기 때문에, 완제품 생산자들은 국제적인 선도 시장의 패션 트렌드에 대한 이해가 매우 부족하다(Altenburg,

2010). 이러한 디자인 역량의 부족함은 에티오피아 신발의 경쟁력을 국제시장뿐만 아니라 국내시장에서도 제한하고 있다. 또한 신발 제조업자들은 중개인 없이는 수출 시장에 접근하는 것이 어려운데, 이러한 중개인이 수익의 상당부분을 요구하고 있다. 이는 수출업자들이 얻을 수 있는 이윤을 매우 낮게 제한하고 있다(UNIDO, 2012).

이처럼 에티오피아의 가죽산업은 엄청난 가죽 자원을 갖고 있음에도 불구하고, 가죽의 낮은 품질, 부품의 해외 의존, 제조업자의 낮은 생산성, 높은 비용, 낮은 디자인 능력, 국제적 가죽 시장에 대한 이해 부족 등의 문제를 갖고 있다. 따라서 에티오피아가 가죽과 관련된 상품을 국제시장에 수출하고 생산적인 일자리를 창출하기 위해서는 가죽산업의 가치사슬의 여러 문제점들을 함께 해결하는 것이 필요한 시점이었다(Altenburg, 2010).

### 3.2 가죽 산업 장려 정책

에티오피아 정부는 앞에서 언급된 문제점들을 해결하여 반 가공 가죽 수출에서 벗어나 신발 및 장갑과 같은 완제품 수출로 산업구조를 전환하고자 하였다. 이를 통해 더 높은 부가가치를 창출하고자 한 것이다. 이를 위해 에티오피아 정부는 UNIDO<sup>38)</sup> 및 GTZ<sup>39)</sup>의 도움도 적극적으로 수용하여 다양한 산업 육성 정책을 실시하였다. 가죽과 가죽산업은 에티오피아의 PASDEP와 산업발전전략의 우선순위 부문으로서 선정되었으며 이후 성장과 변환 프로그램(GTP) 및 에티오피아 산업 발전 로드맵<sup>40)</sup>에서도 지속적으로 우선순위 부문으로 지정되었다.

특히 에티오피아의 무역산업부(Ministry of Trade and Industry, 후에 산업부(MOI)로 개편됨)는 UNIDO에 의해 2005년에 작성된 Leather Sector Master Plan을 바탕으로 2006년에 가죽 산업 부문을 위한 자세한 전략문

---

38) United Nations Industrial Development Organisation

39) Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (독일의 국제개발협력 공사)

40) Ethiopian Industrial Development Roadmap(2013-2025)

서를 작성하였다. Master plan에는 가죽산업이 발전하기 위해 해결되어야 할 문제점 및 다른 국가와 비교했을 시에 에티오피아 가죽 산업의 위상 및 하향적 접근방법(Top-Down)에 대한 권고가 포함 되어 있었다(UNIDO, 2012). 이를 바탕으로 정부는 2005/06년부터 2009/10년까지 가죽 산업을 위한 5개년 개발 프로그램을 시행하고 다시 2010/11년부터 2014/15년까지 5개년 개발 프로그램을 추진하여 시행하고 있다. 1991년 정권이 바뀐 직후에도 가죽산업 발전을 위한 전반적인 정책 등은 있었으나, 두 차례의 5개년 계획은 특별히 산업구조를 부가가치가 높은 산업으로 전환하고자 하였다는 점에서 차별 점을 보인다(LIDI, 2015).

에티오피아 정부는 가죽산업 육성을 위해 포괄적인 정책을 실시하였다. 일반적인 산업 발전을 위한 환경을 조성하기 위해서, 정부는 상품과 요소 시장의 규제를 완화하고 안정적인 거시경제정책을 집행하였다. 또한 2002년에는 민간부문과의 협의를 위한 포럼을 확립하기도 하였다. 정부가 집행한 여러 정책 중에서도 가죽산업을 목표로 한 주요 정책들은 다음과 같다<표 9>. 1) 수출촉진 정책 2) 기업 지원 기반 구축 3) Engineering Capacity Building Program 4) Made in Ethiopia 프로젝트 5) 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 6) 중소기업 클러스터에 대한 지원 등이다. 이러한 정책을 시행할 때 에티오피아 정부는 개발파트너 기관들과 긴밀하게 협력하였으며, 이러한 기관에는 UNIDO, 이탈리아 개발협력 공사, GIZ가 포함된다. 다음 절에서는 이러한 정책들이 어떻게 시행되었는지에 대해 보다 구체적으로 다루도록 하겠다.

<표 8> 주요 정책의 목표 및 주요 정책 수단

	정책	목표	주요 정책 수단
1	수출촉진 정책	수출량 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>수출 목표량 지정</li> <li>다양한 인센티브 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>세금공제, 정책금융, 인프라 제공 등</li> </ul> </li> </ul>
2	기업 지원 기반 구축	가죽 산업 이해관계자들의	<ul style="list-style-type: none"> <li>LIDI 확립</li> <li>다양한 훈련 및 서비스</li> </ul>



		능력 향상	제공: - 학사과정 제공, 중소기업을 위한 훈련 모듈 제공, 품질 검사 등
3	Engineering Capacity Building Program	전반적인 가치 사슬 향상	· 민간 부문 개발 지원: - 투자 촉진 및 외국 구매자와의 연결 서비스, 품질 관리 시스템 등
4	Made in Ethiopia 프로젝트	고부가가치 럭셔리 패션 시장을 위한 에티오피아 고유 브랜드의 가죽 상품 개발	· 새로운 브랜드-Taytu 개발 - 파리의 Premiere Classe 에서 전시 - 지역 내 가죽 생산자 및 기업들을 포괄하는 협동 조합 형성
5	기업 수준의 벤치마킹 프로젝트	가죽 산업 부문의 우수 사례 개발	· 8개의 피혁 및 신발 기업 선정 · 기업 수준의 지원 제공 - ERP 시스템, 디자인 및 ISO 인증에 관한 훈련 제공, 상품 다각화, 비즈니스 과정 및 마케팅 지원
6	중소기업 클러스터에 대한 지원	비공식 부문 지원	· G+4 설립 및 중소기업 을 위한 사업부지 판매 · 클러스터를 위한 다양한 지원 제공 - TESFA 및 REDET 설립, 75개의 기업 및 노동자를 위한 훈련 제공, 소액금융 의 중소기업 맞춤형 상품 개발 지원

자료: 다양한 자료를 바탕으로 저자 직접 작성

## (1) 수출촉진 정책

### 가) 개관

에티오피아 정부는 수출이 증대하면 자원 배분과 생산의 효율성이 증가하여 경제성장에 긍정적인 영향을 준다고 보고, 수출을 ‘성장의 엔진’으로서 보았다(KDI, 2014). 이로 인해 에티오피아 정부는 1991년 혁명 직후부터 적극적인 수출촉진정책을 시행하였는데, 이러한 정책은 정부의

경제정책 단계에 따라 점점 더 정교화 되어 갔다. 1990년대의 농업발전 주도형 산업화 시기에는 ‘수출주도형 성장’이라는 목표를 도입하고 이에 맞춰 수출부문의 육성을 위해 재정적·조세적 인센티브를 제공하고 행정적·관료적 절차와 무역 정책을 전반적으로 개혁하였다. 이후 2005~2010년까지의 PASDEP 기간에는 관세 인센티브 제도를 도입하고 외교적으로 수출업무의 중요성을 강화하였으며 다양한 수출관련 운영위원회를 설립하여 수출촉진정책의 이행과 검토 및 지원부서 간의 소통을 강화하고자 하였다. 그리고 2011~2015년까지의 성장 및 변환계획 단계에서는 수출촉진과 함께 무역수지 적자를 해소하기 위한 수입대체도 함께 추진하는 이중적 접근법을 취하게 되었으며, 이 시기에 새롭게 채택된 정책으로는 다자간 통상시스템 가입(WTO) 시도 및 외환가용성과 금융환경의 개선 그리고 정부와 비정부 이해당사자 간의 협업과 협의 강화 등이다.(KDI,2014)

이러한 수출촉진정책을 주요 에티오피아 정부 및 원조기관 문서 그리고 직접적인 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 얻게 된 정보를 바탕으로 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

#### 나) 정책 시행 주체 및 집행 과정

에티오피아의 수출 진흥기관은 1998년 설립된 에티오피아 수출진흥원(EEPA)<sup>41)</sup>이라는 독립된 기관으로 시작되었으나, 2002년에 정책결정권자가 수출촉진 업무를 각 부문별, 이해당사자별로 분산시키기를 원하고, 투자촉진이 수출촉진보다 우선시 되어야 한다고 믿어, 통상부(MOT)<sup>42)</sup> 산하 각 부처로 분산되게 되었다(KDI, 2014). KDI(2014)에 따르면 에티오피아의 수출촉진과 관련된 기관에는 국가수출운영위원회(NESC)<sup>43)</sup>와 지역 수출운영위원회(RESC)<sup>44)</sup>, 외교부 산하 경제사업외교국가조정위원회(NC

---

41) Ethiopian Export Promotion Agency

42) Ministry of Trade

43) National Export Steering Committee

44) Regional Export Steering Committee

C)<sup>45)</sup>, 통상부 산하 특별위원회(MOTEC) 등이 있으며, 정부 기관으로는 통상부(MOT)와 산업부(MOI)<sup>46)</sup>, 외교부(MOFA)<sup>47)</sup>, 농업부(MOA)<sup>48)</sup>와 농업변환청(ATA)<sup>49)</sup>가 있다. 그 밖에 다른 기구에는 에티오피아 상업회의소 및 분야별 협회(ECCSA)<sup>50)</sup>와 가축산업과 관련된 단체로 에티오피아가축산업연합(ELIA)<sup>51)</sup> 등이 있다.

이 중에서도 국가수출운영위원회(NESC)는 총리가 위원장인 국가 위원회로서 수출촉진과 관련된 정책의제를 설정하고 시행 방안을 마련하며, 여러 기관들의 수출지원 정책을 조정하는 역할을 한다(KDI, 2014). 이러한 위원회에는 통상부와 산업부뿐만 아니라, 에티오피아중앙은행(NBE)<sup>52)</sup>, 에티오피아국세관세청(ERCA)<sup>53)</sup> 등과 전기, 운송 등 국가 기반산업을 관할하는 정부기관도 참여하며(KDI, 2014), 가축산업과 관련된 연구기관인 LIDI도 참여한다. 이러한 위원회의 주요 기능에는 관세 및 물류분야와 금융문제를 조정하고 수출인프라 및 공급유통과 관련된 문제를 해결하는 것이다(KDI, 2014).

특히 이러한 NESC의 구체적인 진행과정과 관련하여 인터뷰한 산업부의 공무원<sup>54)</sup>의 응답은 다음과 같다.

*매달 national export promotion counsel이 열리는데 이 때 수출과 관련된 모든 부서 및 지원기관인 LIDI 등이 함께 참여하여 수출 현황 및 관련 정보를 공유 합니다. 특히 수출에 문제되는 것을 해결하기 위해 각 부서에서 어떠한 일을 해야 하는지에 관해서 논의하고 각*

---

45) Ethiopian Economic & Business Diplomacy National Coordination Committee

46) Ministry of Industry

47) Ministry of Foreign Affairs

48) Ministry of Agriculture

49) Agricultural Transformation Agency

50) Ethiopian Chamber of Commerce and the Sector Association

51) Ethiopia Leather Industry Association

52) National Bank of Ethiopia

53) Ethiopian Revenue and Customs Authority

54) 산업부의 Policy and program study and M&E and special advisor 부서의 국장인 Ahmed Nusu와의 인터뷰에 근거(2015.7.6.)

부서별로 일을 배분합니다. 이러한 회의를 통해 법적, 교통적, 여러 기술적인 문제가 무엇인지를 파악하고 이를 해결하기 위해 논의하는 것입니다. 이러한 회의 결과는 각 부서의 장관들이 각 부서로 가져와서 다시 부서 안에서 논의하고 적절한 feedback을 구상 및 시행합니다.

인터뷰 내용을 기반으로 하였을 때 NESC는 한 달에 한 번씩 모여 각 부서간의 수출 촉진을 위한 역할을 논의 및 분담하는 정책 조정기구로서 작용하고 있음을 알 수 있다.

또한 에티오피아 정부는 총리가 장을 맡고 있는 국가수출개발위원회(NEDC)<sup>55)</sup>를 통해 민간 및 국영 대기업들과 개별적으로 수출과 생산성 목표치를 협상하여 설정하고 있는데, 이러한 목표치에 참여하는 기업에게는 다양한 인센티브를 제공하고 있다. 이러한 목표치 부여 프로그램의 구체적인 진행 방식 및 목표치 달성 여부에 따른 보상 및 처벌 유무에 관해 동일한 산업부 공무원<sup>56)</sup>에게 질문하였을 때의 응답은 다음과 같다.

수출 생산량 목표치를 설정하는 프로그램이 진행되는 과정은 다음과 같습니다. 먼저 국가적으로 장기적인 목표를 정하고, 이에 맞게 민간부문에 기대하는 목표치를 설정한 후에 개별 기업의 역량 및 상황을 바탕으로 목표치를 논의하고 이를 통해 결정합니다. 특히 이러한 목표치를 결정하고 나면 매달 또는 매주 이를 담당 부서가 직접적으로 점검합니다. 큰 회사의 경우에는 직접 전화해서 개별적으로 수출 실적에 대해서 물어보거나, 또는 세관(customs)을 통해서 들어가고 나가는 양에 대해서 점검함으로써 수출량에 대해서 점검합니다.

그러나 이러한 점검 결과, 개별 기업이 목표치를 달성하였을 때

---

55) National Export Development Committee

56) 산업부 Policy and program study and M&E and special advisor 부서의 국장 Ahmed Nusu (2015.7.6.)

이에 대해 추가적으로 보상하거나, 이를 달성하지 못했을 때 내리는 처벌은 존재하지 않습니다. 그러나 가장 좋은 선택을 설정하고 이에 대한 보상을 제공하기 위한 프로그램을 제안하려고 하고 있는 상황입니다.

인터뷰 내용에 의하면, 각 개별 기업들의 수출목표량 설정은, 국가적인 수준의 장기적인 목표를 먼저 설정한 후에 이에 맞게 개별 기업과 논의하고 결정하는 방식으로 진행된다. 예를 들어, 에티오피아 정부는 2013년 에티오피아 산업발전 로드맵(2013-2025)을 작성하였는데, 이 문서는 2025년까지 에티오피아가 중진국이 되기 위해서는 전체 GDP 중에서 2013년 기준 4%에 불과한 제조업 부문이 2025년에 GDP의 17%가 되어야 하며, 이를 위해 단계적으로 2015년에 7%, 2020년에 12%를 목표치로 설정하고 있다. 특히 이를 위한 산업정책을 세 단계로 나누어서, 각 단계별로 어떠한 산업을 우선순위로 두고 추진할 것인지도 상세하게 설정하고 있다. 이러한 중장기적인 목표치를 기반으로 각 산업별로 기대 성장을 또한 설정하고 있다. 바로 이러한 중장기적인 목표치를 기반으로 개별기업과 논의하여 구체적으로 생산량 및 수출량 등의 목표치를 설정하는 것이다. 특히 인터뷰 내용에서 밝힌 것처럼, 매달 또는 매주 이러한 기업들의 실적을 구체적으로 점검하고 있다. 또한 비록 이러한 점검 결과, 목표치 달성 여부와 관련하여 아직 구체적인 보상 및 처벌 정책은 존재하지 않으나 인센티브를 부여하는 측면에서 정책을 구상하고 있는 중인 것으로 나타났다.

이러한 행정부의 수반인 총리가 직접 참여하여 연방정부 차원의 기구 외에도 주정부지사가 위원장으로 있는 지역수출위원회(RESC)를 통해 지역 내 수출과 관련된 주요한 지원을 제공하고 있다. 이러한 지원에는 지역 내 수출 및 수출용품 생산을 위한 용지 확보 지원, 수출용 상품 구매 지원, 지역 내 수출인프라 확충 원활화 등이 포함된다(KDI, 2014). 또한 외교부 산하의 경제사업외교 국가조정위원회(NCC)를 통해 대외무역과

관련된 여러 지원들을 제공하고 있다. 여기에는 해외 시장 및 수출시장에 대한 정보 제공, 전시관 구축 및 무역박람회 참석 지원 등이 포함되며 외교부 장관이 위원장으로서 운영위원회를 구성하여 국제무역 범위 확대 및 외국인직접투자 유치 등을 지원하고 있다(KDI, 2014).

통상부(MOT)와 통상부 산하 수출운영위원회의 경우에는 수출입 상품의 가격 및 품질과 관련하여 감독 및 규제하고, 통상협상을 수행하여 무역협정을 체결하는 등 대외 무역과 관련된 업무를 맡고 있으며, 더불어 수출촉진에 우호적인 환경을 조성하고 수출업체를 지원하고 있다(KDI, 2014). 특히 여러 정책들을 시행하기 위해 관련기관들과 협업체계를 조성하고 있다. 또한 에티오피아 상업회의소와 분야별 협회(ECCSA)은 주로 국제 무역박람회 개최 및 참석지원 및 무역 장애요인 연구 및 해결, 외국의 상업회의소와 연계 및 분쟁 조정 등을 통해 수출을 지원하고 있다(KDI, 2014). 또한 산업부 공무원<sup>57)</sup>과의 인터뷰에 의하면 통상부에 수출촉진정책만을 전담하는 부서를 신설하려고 하고 있으며, 이를 통해 수출촉진정책이 보다 확장될 수 있도록 노력하고 있다고 전한다.

마지막으로 가죽산업과 관련하여 에티오피아가죽산업연합(ELIA)은 피혁, 신발, 및 다른 가죽 상품 업체를 모두 아우르는 민간기구로서 1994년에 설립되었으며 현재는 56명의 기업들이 회원으로 가입되어 있다. 이 기구는 정부의 수출촉진 정책들을 기업가들에게 전달하고 홍보하는 역할을 하고 있다. 이를 통해 정부의 수출촉진 정책이 효과적으로 시행될 수 있도록 돕고 있다.<sup>58)</sup>

#### 다) 구체적인 정책

에티오피아 정부는 1992년부터 현재에 이르기까지 수출을 촉진하기 위해 다양한 정책들을 시행하였다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

---

57) 산업부 Policy and program study and M&E and special advisor 부서의 국장 Ahmed Nusu (2015.7.6.)

58) ELIA의 사무총장인 Abdiss Adugna과의 인터뷰 내용에 기반 (2015.7.1.)

1) 환율 절하

- 수출 경쟁력 강화와 수출촉진을 위해 대미 환율을 140% 절하하였다(KDI, 2014).

2) 수출입 인허가 제도 개선

- 수출입 인허가제도를 단순화 및 투명화 하여 신규 진입을 장려하였으며 공매로 거래될 수 있는 상품과 서비스를 완전히 자율화 하였다(KDI, 2014). 또한 수출과 관련된 인허가에 드는 시간을 단축하는 등 행정적인 서비스를 향상시켰다(UNIDO, 2012)

3) 수출업자 특혜 이자율제도

- 수출업체는 에티오피아개발은행(Development Bank of Ethiopia)을 통해 내수용 업체보다 3.5% 낮은 금리로 자금을 대출할 수 있다(KDI, 2014). 이러한 특혜 이자율 제도는 같은 수출업체여도

4) 국제 시장 진출 지원

- 에티오피아 정부는 수출 기업들이 국제 무역 박람회 등 국제적인 시장에 진출하는 데 있어서 보조금을 지급함으로써 수출 기업의 활발한 국제시장 참여를 도왔다(Altenburg, 2010). 특히 위에서 설명할 다양하고 구체적인 프로그램(ECBP, Made in Ethiopia 등)을 통해서 수출업자가 구체적으로 해외 시장과 연결될 수 있도록 지원하였다.

5) 소득세 면제

- 수출업자의 경우, 일반 가축산업 기업에게 주어지는 소득세 면제 기간(지역에 따라 2~5년 또는 3~6년 가능) 보다 추가적으로 2년 더 연장되었다(EIC, 2015).

#### 6) 손실 이월 (Loss carry forward)

- 손실 이월 제도를 통해, 기업이 소득세 면제 기간 동안 손실을 입을 경우, 이러한 손실을 소득세 면제 후 기간으로 이월할 수 있으며, 이월할 수 있는 기간은 소득세 면제 기간의 절반 동안이다. 이처럼 소득세 면제 기간 동안의 손실의 이월은 5년의 소득세 면제 기간보다 더 길 수는 없다(EIC, 2015).

#### 7) 선별적 수출세 면제

- 수출세 면제 제도를 통해, 수출 기업들은 수출에 대한 세금을 납부하지 않고 수출할 수 있게 되었다. 하지만 몇몇의 상품은 이러한 면제에서 제외되었는데, 그 중의 하나가 바로 반 가공 가죽 및 원피로, 이들의 경우 수출할 시에는 150%의 수출세를 납부해야 했다. 이러한 제도는 첫 번째로는 pickled pelt와 wet-blue 가죽 수출에 대해 2009년 1월에 부과되었으며, 2011년 12월에는 crust leather에도 부과되었다(LIDI, 2015). 이로 인해 2009년부터 pickled pelt와 wet-blue 수출이 전면 중단되었다. 이처럼 에티오피아 정부는 적극적으로 보다 부가가치가 높은 가죽 완제품 및 가죽 상품 산업(신발, 지갑 등)으로의 전환을 유도하기 위해 개입하였다.

#### 8) 관세 환급 제도(Duty Drawback Scheme)

- 관세환급제도를 통해 수출업체는 수출을 목적으로 하는 상품 생산을 위해 원자재 또는 투입재, 그리고 기계와 같은 자본재를 수입 할 때 납부한 관세나 국내 구매 시 납부한 세금을 수출 이행 후 100% 환급 받을 수 있었다(Altenburg, 2010; EIC, 2015; KDI, 2014; UNIDO, 2012). 이 때 수입 원자재에 대한 환급 금액은 정률관세환급표(all industry rates of duty drawback)에 따라 계산된다(KDI, 2014).

#### 9) 바우처(Voucher Schemes) 제도



- 바우처 제도는 관세환급제도와 동일한 목적으로 시행된 것으로서, 수출품업자에게 수출품 생산을 위해 수입한 원자재에 대한 관세나 세금 대신 사용할 수 있도록 화폐가치를 지닌 서류를 세관당국이 발행 · 지급하는 제도이다(KDI, 2014). 수출업자들은 이러한 바우처 자격 인증서를 발급받기 위해 수출계획서 또는 소요량증명서(input-output coefficient approved)를 통상부(MOT)에 제출하고, 통상부는 이를 기반으로 세금과 관세 액수를 결정해 세관당국에 송부한다(KDI, 2014).

#### 10) 보세창고(Bonded Factory and Manufacturing Warehouse Scheme)

- 이 제도는 바우처 제도의 혜택을 받지 못한 수출업자를 대상으로, 에티오피아국세관세청(ERCA)과 관련 공장이 공동 관리하는 공장을 운영하거나, 공동 관리 창고에 수출품 생산에 사용되는 원자재를 면세로 수입하여 보관하거나 생산된 수출품을 보관할 수 있도록 하는 제도이다(KDI, 2014; EIC, 2015). 이러한 혜택을 받기 위해서도 역시 세관당국의 승인을 받아야 한다.

#### 11) 비용분담제도(Cost Sharing Scheme)

- 이 제도는 재정경제부(MOFED)가 수출관세인센티브에 대한 추가지침으로서 시행한 것으로서, 수출을 하고 있거나 계획이 있는 업체에 고용된 외국인 전문가의 급여에 부과되는 소득세를 면제해 주는 제도이다(KDI, 2014). 이처럼 외국인전문가에 대한 비용을 정부가 분담함으로써, 수출업체의 경영 및 기술적 능력 향상을 지원하고자 하였다(KDI, 2014).

#### 12) 공업지역(Industrial Zone)지원 제도

- 에티오피아 정부는 2004년 공업지역을 위해 땅을 지정하고 공장을 반정도 건설하여 사업계획서를 기반으로 거의 무료로 수출 기업들에게 제공하였다(Altenburg, 2010). 이러한 사회기반시설이 갖춰진 공업지역

내에 입주한 수출업체들에게는 여러 가지 인센티브가 주어졌다. 여기에는 수출품 생산에 사용되는 원재료를 면세로 수입하여 세관의 통제 아래 통관구역에서 공장으로 운반할 수 있는 권한 및 수출신용보증제도와 외자대출 및 해외동업자신용 등의 혜택도 포함된다.

### 13) 수출신용보증제도(Export Credit Guarantee Scheme)

- 이 제도는 커피를 제외한 수출 품목의 수출업자들이 선적 전과 선적 후 자금에 대해서는 어떠한 담보도 없이 전년도 수출액 상당의 신용을 보증해주는 제도이다(KDI, 2014). 다만 신규 생산 및 수출업자는 20%, 신규 수출업자에게는 30%에 해당하는 담보를 요구하며, 선적 전과 선적 후 신용보증은 모두 최장 180일 동안 유효하다(KDI, 2014). 이러한 제도를 통해 수출업자들이 운전자본(working capital)의 부족으로 인해 어려움을 겪지 않도록 하였다.

### 14) 외자대출 및 해외동업자신용(External Loan and Suppliers or Foreign Partners Credit)

- 이 제도는 수출업자가 외국의 중장기 및 단기 금융에 접근할 수 있도록 허용하는 것으로, 이를 통해 수출업자들은 해외자금원을 사용하여 자본재와 원자재, 반제품 및 부품과 기타 투입재 등을 구입할 수 있게 되었다(KDI, 2014).

### 15) 외화보유 허용 및 가격 통제 면제

- 수출업자들은 그들의 외화 수입을 미래에 그들의 기업을 운영하는데 사용하기 위해, 최대 20%까지 직접 보유하거나 은행 계좌에 예금하는 것이 허용되며, 에티오피아중앙은행(NBE)에 의해 부과되는 수출 가격 통제에 영향을 받지 않는다(EIC, 2015). 에티오피아의 경우에도, 한국의 발전기 시기와 마찬가지로 외화의 소유 및 거래를 철저히 국가가 통제하고 있기에, 이러한 허용은 수출업자의 사업 활동을 원활하게 하는

데 있어서 중요한 제도이다.

이 외에도 초기 투자 자본의 70%를 지원하는 인센티브도 제공되었다 (UNIDO, 2012). 에티오피아 정부는 이러한 인센티브 제도를 통해 수출량을 획기적으로 증가시키고 가죽 산업의 수출을 신발 및 완제품 가죽으로 변환시키고자 하였다. 구체적으로 정부는 5개년 개발 계획을 통해 2014/15년까지 가죽산업 관련 수출량을 5억 달러(USD) 수준으로 설정하였다<표 9>.

<표 9> 가죽산업의 수출량 목표 (단위: 백만 달러(USD))

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
크러스트	81.950	49.170	-	-	-	-
가죽 완제품	56.450	69.730	113.180	122.190	130.390	136.650
가죽 신발	60.650	119.886	177.957	215.432	260.754	315.525
가죽 의류	0.520	0.690	4.120	11.800	21.020	36.670
그 외 가죽 제품	0.120	0.150	0.910	2.580	4.610	8.050
총 계	199.689	239.625	296.167	352.012	418.434	496.895

자료: (UNIDO, 2012), LIDI, Five year development plan, p.29 재인용

## (2) 기업 지원 기반 구축

### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

에티오피아 정부는 가죽 산업과 관련된 기업들을 지원하기 위한 기구로서 가죽·가죽상품기술원(Leather and Leather Products Technology Institute, LLPTI)을 2004년에 이탈리아 원조집행기구인 Italian Cooperation의 재정적 지원으로 설립하였다. 이러한 LLPTI의 훈련 및 산업을 위한 서비스 제공 능력을 보다 강화하기 위해, 에티오피아 정부는 UNIDO로부터 기술적인 지원을 받고 있다. 2010년 이 기구는 가죽산업개발원(Leather Industry Development Institute)로 전환되었으며 기구의 역

활을 보다 확장하여 가죽산업의 전반적인 향상을 위한 역할을 맡게 되었다. (UNIDO, 2012)

특히 에티오피아 정부는 UNIDO의 지원을 받아 2005-2008년까지 이 기구의 능력을 확장하기 위한 프로그램을 진행하였다.<sup>59)</sup> 이를 통해 산업에 서비스를 제공하는 경영 능력이 강화되었으며, 기본적인 훈련 프로그램이 외부 전문가에 의해 향상되었고 훈련 매뉴얼도 마련되었으며, 4개의 파일럿 공장이 운영되고 품질을 시험하는 실험실의 기능도 향상되었다 (UNIDO, 2012).

또한 이 기구는 2010년 말, 인도의 가죽산업과 관련된 연구기관인 중앙가죽연구원(Central Leather Research Institute, CLRI)과 신발디자인·개발연구원(Footwear Design and Development Institute, FDDI)와의 협약을 맺었다. 이는 LIDI가 가죽 산업 부문 이해관계자들에게 효율적으로 서비스를 제공할 수 있도록 돕고 있으며, 특히 피혁공장과 신발 제조업체의 생산 수준에서의 벤치마킹이 진행되고 있다. (UNIDO, 2012)

#### 나) 구체적인 정책 내용

이 기관은 피혁 업체, 가죽 가공, 소규모 생산자들을 포함하는 다양한 이해관계자들의 능력을 향상시키기 위한 조언 및 훈련을 제공하고 있다. 해당 기구는 가죽산업 참여자들이 생산기술을 향상시키고, 가죽 제품의 질을 향상시키며 국제시장에 진출하기 위해 요구되는 마케팅 기술을 보다 갖추도록 관련 기술과 지식을 전수 및 지원하고 있다. 구체적으로 공장 운영, 마케팅, 브랜드화 전략, 폐수처리, 품질 변수의 실험실 측정 등을 제공하고 있다. (Altenburg, 2010)

이 기구는 또한 수백 개의 소규모 생산자들을 위한 표준화된 훈련 모듈을 제공하고 이들을 위한 상품개발센터도 운영하고 있다. 특히 상품개발센터를 통해 소규모 생산자들의 상품 디자인 능력을 지원하는 프로그램

---

59) 프로그램의 이름은 ‘Assistance to the Leather and Leather products development technology institute for the development of its managerial and operative capacities’이다.

램을 제공하고 있다. 또한 몇 주에서 몇 달에 이르는 다양한 단기 프로그램을 제공하고 있으며, 현장훈련(on the job training)과 마케팅도 지원하고 있다. 특히 이러한 프로그램의 비용은 최대 500birr<sup>60)</sup> 수준으로 최소한으로만 받음으로써 서비스의 접근성을 보장하고 있다.<sup>61)</sup>

또한 신발산업을 위해서는 기본적인 기술부터 디자인, 생산 관리 및 품질 관리에 이르는 다양한 직업 훈련을 제공하고 있다. 덧붙여서 이학사를 제공하는 학사 교육과정도 제공하고 있다. 이러한 과정에는 공학 분야로 가죽 가공이나 신발 산업과 관련된 과정이 제공된다.<sup>62)</sup> 가죽산업개발계획에 의하면, 이 기구는 2005/6에서 2009/10년까지 431명의 학생에게 학사 수준의 공식적인 교육을 제공하였으며, 506명의 학생에게는 수료 수준의 교육을 제공하였다고 한다(UNIDO, 2012).

CLRI와의 협약은 총 550명의 단기 또는 장기 전문가들이 CLRI로부터 파견되어 3년 동안 40가지 이상의 업무를 수행할 것으로 기대되었다. 2012년까지 50명 이상의 전문가들이 LIDI에서 기술 전수 임무를 수행하였다(UNIDO, 2012). LIDI와의 운영자와의 인터뷰에 의하면, 이러한 인도 기관과의 협약을 통해 기관의 조직구조가 좀 더 효율적으로 개편되었으며 32명의 석사 및 6명의 박사학위 취득자가 단기교육을 받는 등 연구역량을 강화하도록 지원 받았다고 한다.

이처럼 에티오피아 정부는 다국적 기구인 UNIDO 및 협력국가의 지원을 적극적으로 수용하여 기업지원 조직이 충분한 역량을 갖추 수 있도록 노력하였다. 이를 통해 가죽산업에 참여하는 다양한 이해관계자들의 역량을 향상시키고 이를 통해 가죽 산업 부문의 생산성을 높이고 제품의 질을 향상시키고자 노력하였다.

---

60) 현재 환율로 500birr는 한화 27,558원 정도이다.

61) LIDI 훈련 및 서비스 부서 담당 Tsegaye Tokon과의 인터뷰에 근거(2015.7.2.)

62) Tsegaye Tokon과의 인터뷰에 근거(2015.7.2.)

### (3) Engineering Capacity Building Program

#### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

에티오피아 정부는 다양한 이해관계자들과 협력하여 조정실패를 해결하고자 노력하여왔다(Altenburg, 2010). 이러한 맥락에서 시행된 프로그램이 Engineering Capacity Building Program(ECBP)으로 2005년부터 2015년까지 세 개의 단계로 구성 및 집행되며, 민간부문에게 우호적인 환경을 조성하고 노동력의 기술을 향상시킴으로써 가죽 산업을 포함하는 6개의 주요 산업의 가치사슬을 향상시키는 것을 목적으로 하는 프로그램이다.

에티오피아의 능력배양부(MCB)<sup>63)</sup>는 이러한 프로그램의 구성 및 집행을 맡고 있으며 이를 위해 GIZ 및 독일의 관련 집행 기구와 협력하고 있다. 특히 능력배양부는 교육부, 통상부, 산업부 등 다른 부서와도 협력하고 있으며 민간부문과도 집행에 있어서 협력하고 있다. 덧붙여서 에티오피아품질기준당국<sup>64)</sup> 또한 프로그램에 참여하고 있으며, 이러한 참여를 통해 국가품질인프라체계(National Quality Infrastructure Framework)가 안정적으로 집행되고 이를 통해 에티오피아의 제품이 외국 구매자들에게 더 매력적으로 보일 수 있도록 노력하고 있다.

ECBP는 재정적으로 독일 경제협력 및 개발을 위한 연방부<sup>65)</sup>와 에티오피아 정부에 의해 지원을 받는 프로그램이며, 각 정부는 프로그램 비용을 절반씩 부담하고 있다. 독일 정부 자금은 grant로서 제공되었다. 프로그램의 후반 단계에서는 유럽연합의 개발자금<sup>66)</sup>도 추가적으로 프로그램의 자금으로서 지원되었다. 특히 이 프로그램은 독일 정부의 개발협력프로그램 중에서 가장 많은 인력을 동원한 프로그램으로서 100명 이상의 전문가들을 고용하였다(BMZ, 2008). 이러한 독일의 전문가들은 GIZ에 의해서 고용되었으며, GIZ는 다음과 같은 독일의 개발협력 기관들과 협력

---

63) Ministry of Capacity Building

64) Quality and Standards Authority of Ethiopia

65) German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)

66) EU Development Fund

하였다.

- development bank Kreditanstalt für Wiederaufbau(KfW)
- Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)
- Deutscher Entwicklungsdienst (DED)
- SEQUA • Seniorexperten-Service (SES)
- Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt)
- Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)

#### 나) 구체적인 정책 내용

ECBP는 4가지로 구성되어 있다. 바로 1) 대학 개혁 2) 기술 및 직업 교육 및 훈련 체계(TVET)<sup>67)</sup> 개혁 3) 품질 인프라의 향상 4) 민간부문 개발이다(ecbp 2009). 이 중에서도 앞의 두 가지 부문은 능력을 갖춘 졸업자가 양산되기 위해 제안되었으며, 뒤에 두 가지 부문은 이러한 졸업자들을 위한 일자리가 준비될 수 있도록 제안되었다. 그러므로 ECBP는 공급과 수요 측면의 정책을 모두 포함한다고 할 수 있다.

ECBP가 가축산업과 관련하여 주요하게 프로그램을 추진한 분야는 바로 민간부문개발로서, 민간 기업 특히 무두질 분야에 있어서 상품의 질, 가공 및 전달과 관련하여 지원을 제공하였다. 또한 수출을 증가시키기 위해, 에티오피아 회사와 외국 고객 간의 비즈니스 관계 형성을 지원하였다. 해당 프로그램은 10개의 작업으로 이루어졌는데, 여기에는 가축의 체외 기생충 조절을 위한 프로그램, 외국 구매자를 유치하기 위한 투자 촉진 및 중개서비스, 에티오피아 기업의 국제시장 참여 지원, 생산성 향상을 위한 기업 수준 지원 및 품질경영시스템의 도입이 포함된다(Altenburg, 2010).

구체적으로 이러한 지원을 제공하기 위해 선택된 회사들은 기술 및 경

---

67) Technical and Vocational Education and Training

영 훈련의 혜택을 받았으며 강력한 비즈니스 개발 서비스도 받을 수 있었다. 또한 이러한 회사들은 잠재적인 투자자와 고객과 국제적으로 연결될 수 있도록 지원되었다. 실제로 ECBP보고서(2009)에 따르면, 국제적인 중개서비스를 통해, 2008년에 가죽 완제품 수출의 9.7% 및 신발 부문 수출의 13.1%가 매개되었다고 한다. 덧붙여서, 최초의 국제적 신발 회사인 ARA shoes와 세계적인 장갑제조 회사인 Otto Kessler도 ECBP의 중개를 통해서 생산 시설을 확립하기도 하였다.

#### (4) Made in Ethiopia 프로젝트

##### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

Made in Ethiopia 프로젝트는 에티오피아의 지역 내 가죽을 사용하여 가죽과 관련된 상품을 만들도록 돕는 정책이다. 이 프로젝트에는 UNIDO와 국제무역센터(ITC)<sup>68)</sup>를 비롯하여 LIDI(당시에는 LLPTI), 그리고 에티오피아, 피혁, 신발 및 가죽 상품 제조업자 협회<sup>69)</sup>가 참여하였다. 즉 원조기관, 정부기관 및 민간부문이 함께 만들어간 프로젝트였다. 이 프로젝트는 가죽 가방과 여러 액세서리를 만드는 것을 목표로 하였을 뿐만 아니라 가장 어려운 시장인 고급 럭셔리 패션시장에 판매하는 것을 목표로 하였다(African Research Bulletin, 2007).

##### 나) 구체적인 정책 내용

프로젝트에 참여주민들은 지역 내 기업과 협동조합을 형성하고 새로운 브랜드인 *Taytu*(에티오피아의 강한 의지를 가진 것으로 알려진 전설적인 황제의 이름)를 만들었다. Taytu는 파리에서 열리는 최고급 액세서리 무역 전시회인 *Premiere Classe*에서 2006년 9월 소개되었다. 심지어 런던, 파리, 밀라노, 도쿄, 뉴욕 등의 거대 패션 판매업자들이 사전 주문을 제

---

68) International Trade Centre

69) Ethiopian Tanners, Footwear and Leather Goods Manufacturers Association



출하기도 하였다. 첫 번째 컬렉션은 2007년 초에 완성되었다(African Research Bulletin, 2007).

본 프로젝트는 12개의 제조업자들을 한 협동조합으로 만들었으며, Addis Ababa의 약 250명의 사람들과 주변의 공동체가 참여하였다. 협동조합의 12개 회사의 파트너십 협약 아래, 이윤은 공유되었으며 1%는 새로운 컬렉션을 개발하는데 사용되었다. 이러한 협동조합에 대한 기술지원은 2007년 여름부터 2009년까지 세 번의 패션 시즌 동안 제공되었다(African Research Bulletin, 2007).

이처럼 에티오피아 정부는 원조기관의 기술지원을 바탕으로 민간기업과 협력하여 에티오피아 고유의 브랜드를 고급패션시장에 진출하고자 노력하였으며 이를 통해 구체적으로 에티오피아의 가죽 산업을 보다 고부가가치 산업으로 전환되도록 지원하고자 하였다.

#### (5) 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트

##### 가) 정책 개관 및 정책 시행 주체

에티오피아의 산업부는 UNIDO에 선별된 공장에서 벤치마킹 프로젝트를 진행해 주기를 요청하였다. 산업부는 몇 개의 공장을 선별한 후 이를 우수 사례로서 개발하고 가죽산업 전반을 위한 모델로서 사용하고자 하는 하향식 접근법을 취하였다. 따라서 UNIDO는 2009년부터 *Technical Assistance Project for the Up-grading of the Ethiopian Leather and Leather products industry*란 이름의 프로젝트를 시작하였다. UNIDO는 LIDI와 함께 진행하였으며, LIDI는 앞에서 언급한 인도연구기관인 CLRI와 EDDI와 함께 기술적인 벤치마킹 연구를 진행하였다. 이 프로젝트를 관장하는 조정 위원회(Steering Committee)는 산업부 장관이 의장을 맡았으며 산업부, 이탈리아 개발협력 기관, LIDI 및 에티오피아가죽산업협회(ELIA)의 대표들로 구성되어 있었다. (UNIDO, 2012)

나) 구체적인 정책 내용

이 프로젝트는 5가지 부문을 목표로 하였다. 5가지 영역은 다음과 같다.

- 1) 경영 부문
- 2) 마케팅 부문
- 3) 환경 부문
- 4) LLPTI 실험실 인증 2번째 단계
- 5) 가죽 상품 개발

이러한 프로젝트에 참여한 시범 기업에는 8개의 피혁공장과 8개의 신발 기업이 포함된다<표 10>.

<표 10> 벤치마킹을 적용하기 위한 시범 기업

피혁 공장	신발 기업
Dire Tannery	Anbessa
Colba	Peacock
Batu Tannery	Kangaroo
Walia Tannery	Tikur Abay
Hafde Tannery	Ramsay
Addis Ababa Tannery	Ras Dashen
Bahar Dar Tannery	Jamaica OK
Sheba Tannery	Sheba Shoe Factory

자료: UNIDO, 2012

기업들에 대한 지원은 개별적으로 직접 전달되거나 LIDI 또는 ELIA를 통해서 전달되었다. 제공된 지원은 다음과 같다(UNIDO, 2012).

- 1) LIDI와 기업들에 ERP 시스템을 도입
- 2) 디자인과 ISO 인증에 대한 훈련 제공
- 3) 상품 다각화를 위한 지원 제공
- 4) 비즈니스 과정 조정 및 재설계
- 5) 기업들의 마케팅 및 실행 계획 준비 지원

이러한 지원을 통해 얻은 중요한 산출물은 다음과 같다(UNIDO, 2012).

- 1) 프랑스, 이탈리아, 독일, 오스트리아 및 스페인 시장 연구
  - 여기에는 시장 구조, 시장 세분화, 트렌드, 기회, 위협 및 무역 채널과 시장 진입에 대한 연구를 포함한다.
- 2) 각 개별 기업들의 브랜드 및 로고 제작
- 3) 새로운 상품 개발
  - 여성화를 새롭게 개발하였으며 디자인 훈련도 제공하였다.
- 4) 러시아 시장에 대한 여성 가방 및 다른 가죽 상품 수출 개발 프로그램

에티오피아 정부는 이러한 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트를 통해 효과적으로 특정 기업들을 성장시키고, 이러한 기업들이 가죽 산업의 다른 기업들에게 지식을 전파할 것을 기대하였다. 이를 통해 전반적인 산업의 생산성을 향상시키고자 한 것이다.

#### (6) 중소기업(MSMEs)<sup>70)</sup> 클러스터에 대한 지원

##### 가) 정책 개관, 정책 시행 주체 및 구체적인 정책 내용

에티오피아의 가죽 산업 중에서도 자본재가 많이 필요한 피혁 분야 보다는, 비교적 적은 자본이 필요한 신발부문에 있어서 영세기업부터 중소기업이 많이 존재한다. 이러한 신발 부문의 중소기업들의 대부분은 클러스터 협동조합인 에티오피아-국제 신발 클러스터 협동조합 사회(EIFCCOS)<sup>71)</sup> 아래 조직되어 있다. EIFCCOS는 1,200여명의 회원을 갖고 있으며, 여기에는 신발 생산자, 거래자, 판매자 등이 포함된다. 이러한

---

70) Micro, Small and Medium Enterprises

71) Ethio-International Footwear Cluster Cooperative Society

협동조합은 Addis Ababa의 Merkato라는 지역을 기반으로 설립되었으며, 이 지역에 거의 대부분의 신발 부문 중소기업들이 자리하고 있다. (UNIDO, 2012)

에티오피아 정부는 정책적으로 중소기업의 발전을 지원하기 위해 연방 및 지역 정부 차원의 중소기업 발전 Agency를 따로 두는 등 산업 발전 전략의 중요한 한 부분으로 중소기업을 지원하고 있다.<sup>72)</sup> 특별히 가죽산업과 관련해서, Addis Ababa 시 정부는 G+4라는 작업 및 판매 부지를 세운 후에 중소기업에게 제공하였는데, 이는 중소기업들의 생산 장소 부족 문제를 해결하고자 하였다. 2012년까지 EIFCOO의 약 160명의 운영자들이 이 부지로 옮겼다. 또한 에티오피아 정부는 앞에서 언급한 것처럼 LIDI를 통해서 다양한 훈련 및 지원 프로그램을 제공하였다.

덧붙여서 UNIDO도 LLPTI와의 협력 등을 통해 중소기업에 다양한 지원을 제공하였다. 2005~2009년 동안, UNIDO는 ‘Unleashing the Potential of MSMEs in Ethiopia’ 라는 프로젝트를 통해서 구체적으로 Merkato와 가죽신발 클러스터를 포함한 4개의 클러스터를 지원하였다. 이러한 지원을 위해 클러스터 개발 조정 그룹<sup>73)</sup>을 만들고, 클러스터 개발 요원<sup>74)</sup>을 훈련시켰으며, 제공한 지원은 다음과 같다(UNIDO, 2012).

- 1) 원재료 공동구매와 같은 공동 행동을 위한 네트워크 설립 (TESFA와 REDET)
- 2) LLPTI를 통하여 75개의 기업가 및 노동자를 위한 훈련 제공  
- 신발 생산의 3가지 부문: 디자인과 패턴 형성, 절단-준비-바느질, 구두골-제작-완성-포장
- 3) 소규모 기업 운영자에게 더 나은 기술을 사용할 수 있도록 지원, 특히 이들을 기계 수입자와 연결시킴으로써, 이들이 반 기계화된 기계적 공법으로 신발을 제작할 수 있도록 지원

---

72) Federal Micro and Small Enterprise Development Agency(FeMSEDA), Regional Micro and Small Enterprise Development Agencies(ReMSEDAs)

73) Cluster Development Coordination Groups(CDGs)

74) Cluster Development Agent

- 4) 시장과 연결될 수 있도록 국제 무역 박람회 참여, 약 50개 기업 참여
- 5) 소액금융 기관에 대한 정보 제공, 소액금융 기관이 그들의 상품을 중소기업의 필요에 맞출 수 있도록 지원
- 6) 기업 간 협업 강화

특히 EIFCCOS는 UNIDO에 직접 남성화, 여성화 및 아동화에 대한 디자인 훈련 및 마케팅, 비즈니스 계획 준비 및 ERP 실행에 관한 지원을 요청하는 등 자발적으로 중소기업 부문에 필요한 것이 무엇인지 판단하고 이를 위해 일하고 있다. 또한 EIFCCOS는 에티오피아 경쟁력 자금<sup>75)</sup>을 통해 신발 디자인을 위한 9명의 이탈리아 신발 전문가를 고용하였으며, 이를 통해 매년 300만 화를 생산하는 것을 목표로 설정하기도 하였다.

이러한 중소기업에 대한 지원을 통해 에티오피아 정부는 가죽 산업의 비공식 부문의 생산력을 향상시키고자 하였다. 이러한 정책은 가죽 산업에 종사하는 상당한 수의 국민이 비공식부문에 종사한다는 것을 고려하였을 때 중요하다. 이러한 비공식부문에 대한 지원은 가죽 산업의 전반적인 향상에 영향을 미칠 뿐만 아니라 보다 포괄적인(inclusive)한 개발을 위해서도 중요하다.

### 3.3 정책수단의 적용점 분석

에티오피아 정부가 가죽산업을 육성하고자 할 때 정책의 전반적인 목표는 반 가공 가죽으로부터 부가가치가 높은 부문으로의 다각화 및 수출 촉진이었다. 이를 위해 가죽산업을 우선순위 산업으로 지정하고, 특정한 5개년 개발계획 문서를 작성하였으며, 수출촉진을 위한 다양한 인센티브를 제공하고, 산업 다각화를 지원하기 위한 기업지원기구인 LIDI를 설립하며, 민간부문의 역량을 지원하고 해외시장 개척에 주안점을 둔 ECBP 등의 지원을 제공하였다.

---

75) Ethiopian Competitive Fund

이와 같은 우선순위 산업 지정, 5개년 개발계획 문서 작성, 수출 진흥을 위한 관세 및 조세 혜택, 정책금융 제공 등 수출에 대한 강조는 한국의 발전국가 모델을 복사 수준에서 적용한 것으로 보인다. 특히 수출을 진흥하기 위해 제공한 인센티브들은 한국의 정책 수단과 상당한 유사점을 보인다. 수출에 참여하는 기업에게 관세 및 소득세, 수출세 등을 면제하는 조세 정책, 수출에 필요한 자금을 보통 융자보다 저리로 제공하는 정책금융, 신용보증 제도 등이 그 예이다.

덧붙여서 에티오피아 정부 또한 금융부문을 정부가 상당히 통제하고 있어, 에티오피아중앙은행(NBE)과 에티오피아개발은행(DBE)과 상업은행(CBE)<sup>76)</sup>을 정부가 소유 및 운영하여 정책금융 제공에 활용하고 있다. 또한 외화를 통제하여, 수출 목적의 기업에게만 일부분 소유를 허용하는 등 외화가 수출에 보다 활용될 수 있도록 한 것도 한국 정부가 발전기에 외화를 통제하고 이를 인센티브로서 활용한 것과 유사한 모습을 보인다. 이처럼 에티오피아의 가족산업 장려정책을 보았을 때 한국의 발전국가 모델을 상당부분 복사 및 본보기 수준에서 적용한 것을 확인할 수 있다.

특히 에티오피아 정부는 한국의 발전국가 모델을 적용하여 우선순위 산업을 지원하고자 할 때, 그 구체적인 정책 프로그램에 UNIDO, GIZ 등 국제기구 및 원조기관의 자금 및 기술지원 등을 활용하였다. 그 예로 ECBP, Made in Ethiopia, 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 및 중소기업 지원 등에서 공여국 기관과의 협력이 중요한 역할을 하였다. 이러한 원조기관과의 협력은 에티오피아 정부가 보다 다양한 방식으로 가족 산업을 지원하는 것을 가능하게 하였다. 즉 해외시장 개척을 위해 직접적으로 중개적인 역할을 맡아 외국 투자를 유치하거나, 기업 수준에서 생산성을 향상시키기 위해 인도의 협력기관과 협력하여 벤치마킹하도록 지원하고, 중소기업의 역량 개발을 위한 프로젝트를 진행하는 등 가족산업의 다양한 부문에서 생산성 향상이 일어나고 제품이 보다 다각화될 수 있도록 지원하였다. 특히 이러한 원조기관과의 협력은 WTO 등의 국제규범

---

76) Commercial Bank of Ethiopia

을 피해 산업을 지원할 수 있는 중요한 수단이라고 생각된다.

따라서 정책 전달 모형의 측면에서 지금까지의 논의를 정리하자면, 가축산업의 수출을 촉진하고, 가축산업의 부가가치를 높이기 위해 직접적으로 정부가 개입하여 선별적으로 지원하는 정책의 목표, 내용과 수단의 측면에서 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 적용하였으며 구체적인 정책 프로그램의 측면에서는 원조기관과의 협력 등을 통해 다양한 방식으로 가축산업을 지원하고 있다고 정리할 수 있다.

#### 4. 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델 적용 정리

에티오피아 정부는 각 정치, 제도, 정책 수단 면에서 경제발전에 대한 최고 정치지도자의 강조, 배태성과 정책 조정을 위한 기구의 존재, 수출에 대한 인센티브 제공 등 한국의 발전국가 모델을 적극적으로 적용하여 가축 사업을 장려하였음을 확인할 수 있다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다<표 11>.

<표 11> 에티오피아 정부의 한국의 발전국가 모델의 적용점

	한국의 발전국가 모델	에티오피아의 적용점
정치적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제발전에 헌신된 강력한 정치적 리더십</li> <li>• 권력의 행정부로의 집중</li> <li>• 선도 기관에 권한과 자율권 부여</li> <li>• 정치적 리더십의 관심과 지지 표명을 통한 관료 지대추구 행위 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 멜레스 총리의 경제발전에 대한 강력한 정치적 리더십</li> <li>• 멜레스 총리의 관심과 지지 표명으로 관료 지대추구 행위 제한</li> </ul>
제도적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선도 기관: 경제기획원</li> <li>• 배태성 기반: 수출진흥확대회의 및 기업연합체</li> <li>• 자율성 기반: 성과기반 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책조정 기구: 국가수출운영 위원회의 월간수출진흥회의</li> <li>• 배태성 기반: 국가수출개발위원회</li> </ul>

	제공 및 외화, 중간재 통제	
정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선순위 산업 선정</li> <li>• 진입제한</li> <li>• 정책 금융</li> <li>• 조세 감면</li> <li>• 보호적 통상정책</li> <li>• 수출 지원정책</li> <li>• 경제개발 5개년 계획</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우선순위 산업 선정</li> <li>• 에티오피아중앙은행 및 에티오피아개발은행과 상업은행을 활용해 정책금융 제공</li> <li>• 수출기업에 대한 조세 혜택</li> <li>• 수출촉진을 위한 다양한 지원 정책(ECBP, Made in Ethiopia, 벤치마킹 프로젝트 등)</li> <li>• PASDEP, GTP 등 경제개발과 관련된 5개년 계획문서 작성, 가축산업부문 Master plan 작성 및 5개년 개발 프로그램 진행,</li> </ul>



## V. 에티오피아 정부의 가죽산업 장려정책에 대한 평가를 통한 한국의 발전국가 모델의 효과성 분석

앞 장에서는 한국의 발전국가 모델이 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책에 어떻게 적용되었는지 분석하였다면, 이번 장에서는 이러한 에티오피아의 발전국가 모델 적용이 어떠한 정책결과를 가져왔는지 분석한다. 이를 위해 가죽산업이 집중적으로 지원되기 시작한 2005년부터 2014/15년까지의 자료와 이전의 자료 즉 1995~2004년까지의 자료를 단절적 시계열분석 및 정성적인 방법으로 비교 분석한다. 이러한 평가 결과를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽 산업 장려에 효과적이었는지에 대해 결론을 내린다.

### 1. 가죽사업 장려 정책의 결과 평가

본 절에서는 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책의 실효성을 평가하기 위해, 얻을 수 있는 자료의 성격에 따라 정량적 평가와 정성적 평가를 진행한다. 이러한 평가를 통해 에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책이 의도했던 효과를 가져왔는지에 대해 분석한다.

#### 1.1 평가 설계 및 전략

에티오피아 정부의 가죽 산업 장려 정책들이 목표로 하였던 가죽산업 육성 및 다각화, 수출 촉진, 해외투자 유치 등의 결과들을 바탕으로 평가를 진행하고자 한다. 즉 구체적으로 가죽제품 및 가죽 신발 산업의 수출량, 주요 기업의 개수 및 고용 창출, 외국인직접투자(FDI), 가죽 산업의 산업구조 다각화 및 부가가치 창출 정도를 바탕으로 평가하고자 한다. 이때 자료에 따라서, 최소한의 통계적인 의미를 가질 수 있는 수의 자료

를 가진 경우에는 단절적 시계열 분석을 시도하고, 그렇지 않은 경우에는 주어진 자료를 바탕으로 질적으로 평가를 실시한다. 특히 단절적 시계열 분석의 경우 시계열 자료에 내재한 추세와 잡음을 모델에 반영하고 자기상관 문제를 제거하기 위해 ARIMA 방식을 통해 수행한다(유재원&손화정, 2009).

그 결과 수출량의 경우에는 1995~2014년까지의 자료를 구할 수 있어 단절적 시계열분석을 실시한다. 비록 1996년의 자료는 부재하나, 이를 보충하기 위해 1995년과 1997년의 중간 값으로 설정한다. 정책 개입의 시기는 정부가 가죽산업에 대한 부가가치 창출 노력을 본격적으로 실시한 2005년부터로 보고 2005년 전후를 비교한다. 또한 이러한 분석의 결과가, 정책의 순수효과인지, 국제적인 가죽 산업의 추세에 의한 것인지를 분간하기 위해 다른 국가의 가죽산업 수출량의 추세와 비교한다, 에티오피아의 가죽산업이 에티오피아 정부의 정책에 의한 것이라는 사실이 증명되기 위해서는 에티오피아와 다른 국가의 시계열 자료를 비교하였을 때 에티오피아 국가는 수출량의 추세에 정책 개입의 효과가 있고, 다른 비교국가는 비슷한 시기에 이러한 효과가 없어야 한다.

또한 기업의 개수 및 고용 창출 정도와 가죽 산업구조 다각화 자료의 경우 1999~2012년까지의 자료를 구할 수 있었으며, 외국인직접투자의 경우에도 2003~2011년까지의 자료를 구할 수 있어 이를 바탕으로 질적으로 시계열분석을 실시한다. 이러한 자료의 추세를 정책 전후 즉 2005년 전후로 분석 한 뒤 수출량의 결과와 비교하여 수출량에 대한 단절적 시계열 분석 결과를 보충한다. 또한 이러한 분석을 보충하기 위해 개별프로그램 및 정부의 정책의 결과들을 구체적으로 알아보기 위해 현장에서 수집한 인터뷰 및 설문지 등의 자료도 활용한다.

## 1.2 기대가설

본 연구의 기대가설은 에티오피아 정부가 가죽산업 Master Plan을 바탕

으로 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 2005년을 기점으로 가죽산업의 주요 변수들이 긍정적으로 변화되었을 것이라는 것이다. 즉 구체적으로 나누면 다음과 같다.

#### (1) 수출량

에티오피아 정부의 가죽 산업 육성 정책의 많은 부분이 수출량 촉진과 연관되어 있다. 직접적인 수출 인센티브 제공뿐만 아니라, 수출을 지원하기 위해 해외시장과의 연결을 지원하는 ECBP, Made in Ethiopia 프로그램과 기업의 생산성을 향상시키기 위한 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 또한 그러하다. 따라서 이러한 정책들이 활발하게 실시되기 시작한 2005년부터 가죽 및 가죽상품 산업의 수출량이 증가하였을 것이다. 이와 관련된 가설은

H1: 정책 시행 이후 가죽<sup>77)</sup> 수출량이 더 증가하였을 것이다.

H2: 정책 시행 이후 신발의 수출량이 더 증가하였을 것이다.

#### (2) 기업의 개수 및 고용 창출<sup>78)</sup>

에티오피아 정부의 적극적인 가죽 산업 육성 정책은 이 부문에 더 많은 기업가들이 투자하도록 유도하였을 것이다. 따라서 정책 시행 이후 가죽 산업 부문에 더 많은 기업이 설립되고 이에 따라 더 많은 고용이 창출되었을 것이다. 이와 관련된 가설은

H3: 정책 시행 이후 가죽산업에 종사하는 기업의 개수가 증가하였을 것이다.

H4: 정책 시행 이후 가죽산업의 고용 창출이 증가하였을 것이다.

---

77) 여기서 가죽은 원피나 반가공 가죽이 아닌 완제품 가죽(finished leather)을 의미한다.

78) 여기서 기업의 개수는 에티오피아 통계청(Central Statistical Agency)이 측정한 공식적인 부문의 기업의 개수를 의미한다.

### (3) 외국인직접투자

에티오피아 정부는 특히 ECBP 프로그램을 통해 외국인직접투자를 늘리고자 노력하였다. 또한 가죽산업에 제공하는 혜택들은 외국인 기업에도 동일하게 적용되었기에, 외국 기업도 동일한 유인효과를 얻을 수 있었을 것이다. 이러한 프로그램 등을 통해 외국인 직접투자는 정책 시행 이후 증가하였을 것이다. 이와 관련된 가설은

H5: 정책 시행 이후 가죽산업에 대한 외국인직접투자가 증가하였을 것이다.

### (4) 가죽산업의 구조 다각화 및 부가가치 창출

에티오피아 정부는 특별히 가죽산업 중에서도 원피에서 벗어나 가공을 완성한 완제품 가죽 및 신발 장갑 등과 같은 가죽상품 산업으로의 전환을 원하였다. 이를 위해서 원피 및 반 가공 가죽 수출은 금지하거나 금지적인 수출세(150%)를 부과하여 적극적으로 막고, 완제품 가죽이나 신발 등의 산업에는 여러 인센티브 및 기술적 지원을 제공하였다. 따라서 정책 시행 이후 전체 가죽산업 중에 완제품 가죽 및 가죽상품의 비율이 증가하였을 것이다. 또한 이로 인해 제품의 부가가치 비중<sup>79)</sup>도 증가하였을 것이다. 이와 관련된 가설은

H6: 정책 시행 이후 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품의 비율이 증가하였을 것이다.

H7: 정책 시행 이후 가죽산업 제품의 부가가치 비중이 증가하였을 것이다.

---

79) 이때 부가가치 비중은 총 제품가치(Gross value of product)에 대한 부가가치(value added) 비율로 구한다.

### 1.3 분석

#### (1) 수출량

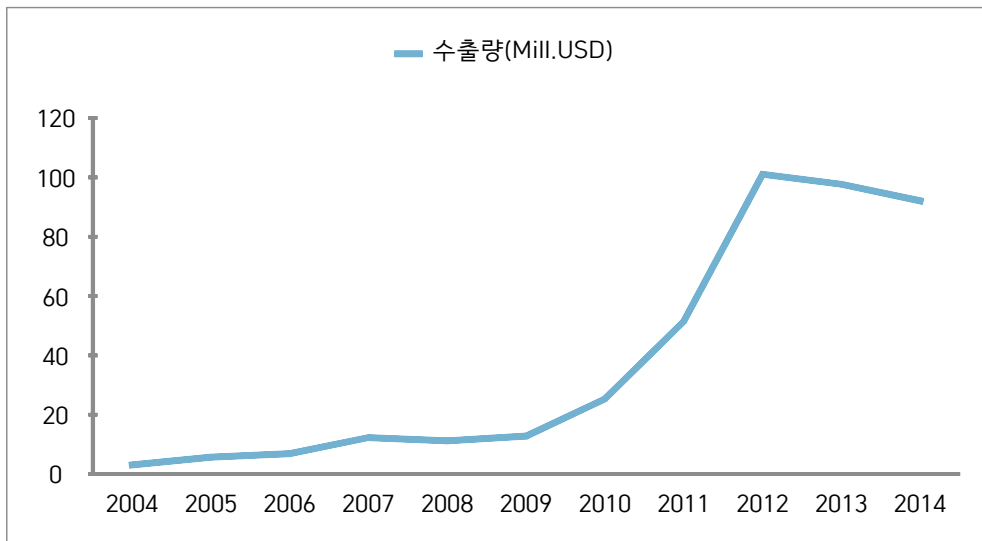
1) 가설 1인 완전히 가공된 가죽의 경우 2004년 이전의 자료를 찾지 못해 단절적 시계열 분석을 하지 못 하였다. 대신에 2004년부터 2014년까지의 자료를 바탕으로 정리하면 다음과 같다.

<표 12> 에티오피아 완제품 가죽 수출량(2004~2014) 단위: US 백만 달러

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
수출량	3.1	5.7	6.9	12.3	11.2	12.8	25.34	51.46	101.02	97.69	92.1

자료: UNIDO(2012), LIDI(2015)

<그림 3> 에티오피아 완제품 가죽 수출량 추세(2004~2014)



자료: UNIDO(2012), LIDI(2015)

이를 보면 무두질을 완료한 가죽(finished leather)의 수출량이 2005년 이후로 계속 상승세에 있으나 2009년 이후로 급격하게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 이는 특별히 2009년 1월 wet-blue 염소 가죽과 pickle 양 가죽 등 반 가공 가죽 수출에 150%의 수출세를 부과한 것에 따른 반응이라고 생각된다. 특히 2011년 12월에 crust leather에도 수출세를 부과함에 따라 한 층 더 완제품 가죽의 수출이 이에 반응하여 증가하는 것을 확인할 수 있다. 즉 본래 원피 중심의 수출을 보였던 에티오피아의 가죽 산업은 정부의 적극적인 산업 다각화 정책에 의해 가공된 가죽의 수출을 급격히 늘린 것으로 보인다.

실제로 반 가공 가죽의 경우 1995년부터 2000년대 초까지도 수출 상위 제품 5위 안에 들 정도로 중요한 수출 품 중에 하나였으며, 2002년에는 모든 제조업 수출품 중에 74%를 차지하기도 하였다(Ethiopian Economic Association, 2005). 적극적인 부가가치 창출 정책이 시행되기 시작한 2005년까지도 pickle 양 가죽이 수출품의 40%, wet-blue 염소 가죽이 33%, crust가 15% 이고 완성된 가죽의 경우에는 5%도 채 되지 않았다(LIDI, 2015).

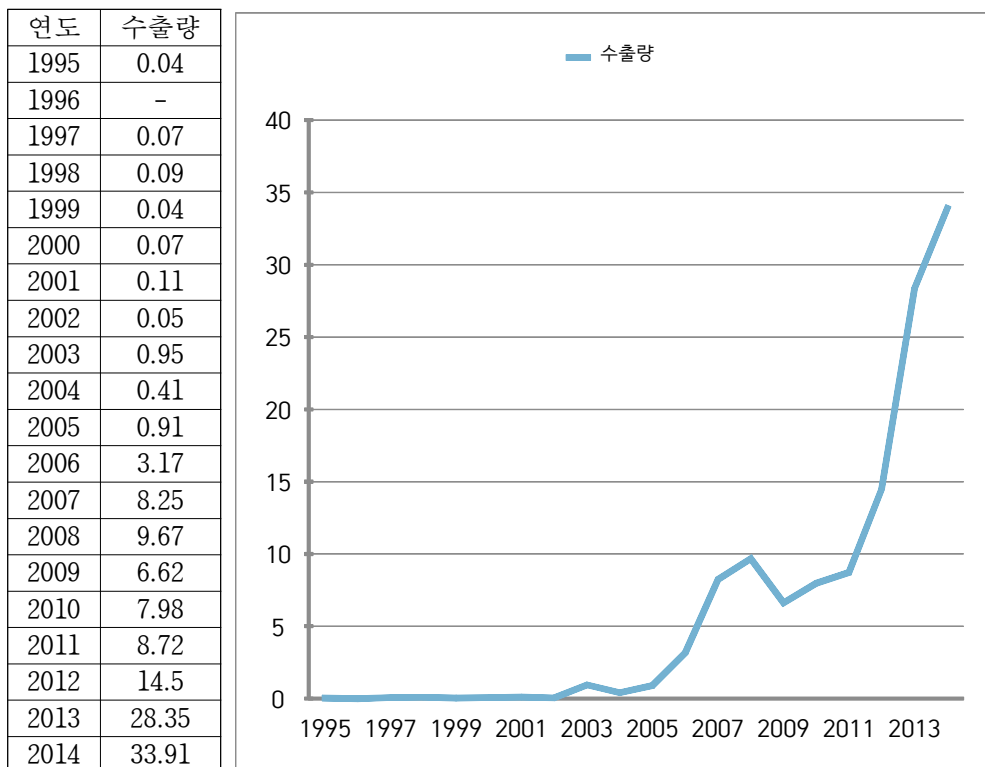
그러나 정부의 적극적인 완제품 가죽 수출 촉진 정책으로 인해, 산업계가 반 가공 가죽 생산에서 완제품 가죽 생산으로 성공적으로 전환된 것으로 보인다. 이로 인해 완제품 가죽의 수출량이 급격히 늘어나게 된 것이다. 수치적으로 확인해 보아도 정책 시행 전인 2004년에 310만 달러 수준이었던 완제품 가죽 수출량은 2014년에 9,210만 달러로 약 30배가량 증가한 것을 확인할 수 있다. 만일 이러한 완제품 가죽 생산의 급증에 에티오피아 정부의 수출세 정책 및 여러 인센티브 정책 외에 상당한 영향을 미칠만한 제 3의 요인이 없다면, 에티오피아 정부의 정책이 본래 목표하였던 정책의 목표를 달성하였으며, 상당한 효과가 있었다고 판단할 수 있다.

이와 관련하여, 완제품 가죽이 급격히 늘어난 시기와 수출세 적용 시기가 일치한다는 점과, 정부의 정책 외에 이러한 전환을 설명할 만한 국제

및 국내 요인이 없다는 점을 고려하였을 때, 해당 수출량의 변화에 핵심적인 영향을 미친 것이 에티오피아 정부의 정책이라고 판단된다. 따라서 완제품 가죽 생산의 경우, 에티오피아 정부의 적극적인 수출세 부과 및 인센티브 정책이 목표로 설정한, 완제품 가죽 생산으로의 산업구조 전환 및 완제품 가죽 수출 증가의 목표를 달성하였다고 평가할 수 있다.

2) 가설 2의 신발 산업 분석을 위해 사용한 가죽 신발산업의 수출량 자료는 다음과 같다.

<표 13>, <그림 4> 에티오피아 신발 수출량 및 추세(1995~2014)



80) <http://wits.worldbank.org/>

가) 단절적 시계열 분석 결과

: ARIMA(0,0,1) 모형으로 신발 산업의 수출량에 정책의 개입효과(=1)를 2005년부터 넣은 결과 모형의 적합검정에 대한 p-value가 <0.0001로 매우 유의하게 나왔다. 이를 고려하였을 때 정책 개입이 수출량의 추세에 유의미한 영향을 미쳤다고 판단할 수 있다.

<표 14> 에티오피아 신발 수출량 단절적 시계열 분석 결과

Maximum Likelihood Estimation							
Parameter	Estimate	Standard Error	t Value	Approx Pr >  t	Lag	Variable	Shift
MA1,1	-0.78974	0.19481	-4.05	<.0001	1	수출량	0
NUM 1	11.05121	2.67672	4.13	<.0001	0	정책	0

나) 다른 국가와의 추세 비교

에티오피아의 신발 수출량에 대한 시계열 분석에 정책개입 이외에 세계적인 신발 산업의 추세가 개입되지는 않았는지 점검하기 위해 에티오피아에 근접한 아프리카 국가들 중 비슷한 경제수준에 있었던 국가들의 1995년부터 2014년까지의 신발 수출량 자료와 에티오피아의 신발 수출량 자료를 비교해보고자 한다. 이를 위해 동부 아프리카 국가 중에서 세계은행의 1990년 자료 기준으로 에티오피아의 인구대비 GNI(223.1\$)와 비슷한 수준( $\pm 100$ )을 보인 탄자니아(161.1), 우간다(191.8), 르완다(306.6) 말라위(164.8), 모잠비크(157.7)를 비교 대상으로 선정한다. 이들의 신발 산업 수출량의 추세는 다음과 같다.

<표 15> 에티오피아 및 아프리카 5개국 신발 수출량(1995~2013)

연도	에티오피아	탄자니아	우간다	르완다	말라위	모잠비크
1995	0.04	-	0.24	-	0.28	-
1996	-	-	0.45	-	-	-
1997	0.07	0.92	0.08	-	-	-

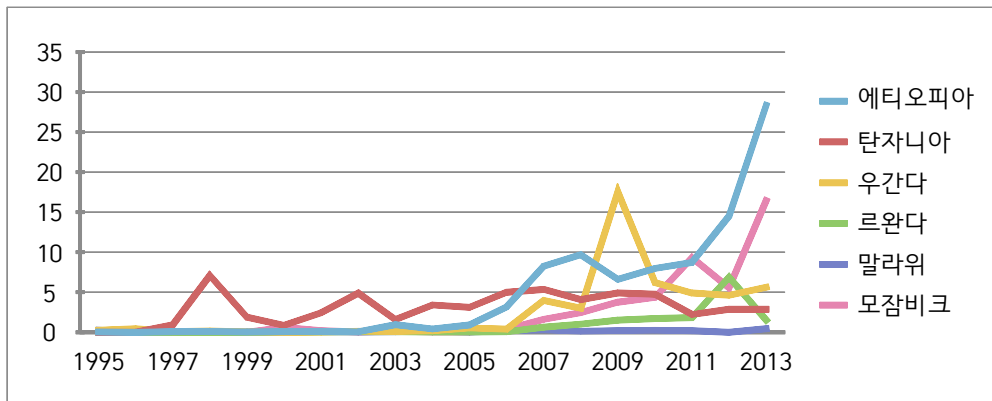


1998	0.09	7.09	0.16	-	-	-
1999	0.04	1.88	0.05	0	0.03	-
2000	0.07	0.86	0	-	0.05	0.61
2001	0.11	2.42	0.04	0.03	0.06	0.22
2002	0.05	4.88	0.13	0.06	0.04	0.03
2003	0.95	1.58	0.1	0.05	0.06	0.14
2004	0.41	3.41	0.19	0.01	0.16	0.04
2005	0.91	3.11	0.53	0.01	0.02	0.03
2006	3.17	4.99	0.4	0.06	0.17	0.38
2007	8.25	5.36	3.99	0.64	0.31	1.61
2008	9.67	4.07	3	1.02	0.13	2.46
2009	6.62	4.91	17.56	1.5	0.21	3.76
2010	7.98	4.76	6.2	1.72	0.25	4.36
2011	8.72	2.22	4.9	1.82	0.19	9.3
2012	14.5	2.87	4.61	6.88	-	5.54
2013	28.35	2.88	5.62	1.54	0.44	16.44

자료: World Integrated Trade Solution

단위: US 백만 달러

<그림 5> 에티오피아 및 동아프리카 5개국 신발 수출량 추세(1995~2013)



자료: World Integrated Trade Solution

총 5개 국가의 신발 산업의 수출량 추세와 에티오피아의 신발 산업 수출량 추세를 비교해 보았을 때 2005년의 정책 개입의 효과를 뚜렷하게 보여주는 사례는 에티오피아가 유일함을 확인할 수 있다. 2005년까지 탄자니아를 제외한 에티오피아 및 다른 국가들이 신발 산업의 수출량에 있어서 비슷한 수준에 머물렀다면, 2005년 이후 에티오피아의 신발 산업은

상당 수준 성장하였고 이러한 성장률은 2011년 이후 더 가파르게 증가하는 것을 확인할 수 있다. 반면에 탄자니아나 말라위는 시간이 지나도 계속해서 비슷한 수준에서 신발 산업의 수출량이 오르락내리락 하는 것을 확인할 수 있다. 또한 우간다와 르완다의 경우에는 각각 2005년 이후 이전의 수준보다는 신발 산업의 수출량이 증가하였으나 증가하기 시작한 연도가 2006년으로 에티오피아와는 다르고 최고점에 이르는 년도도 각각 2009년, 2012년으로 다르며, 최고점에 이른 후에는 오히려 수출량이 감소한 모습을 보여주고 있다. 모잠비크의 경우에는 역시 2005년 이후 이전의 수출량보다 수출량이 증가하고 있으나 증가하기 시작한 연도나 그 추세는 에티오피아와 다른 것으로 나타난다.

이러한 다른 국가와의 비교를 통해 보았을 때, 에티오피아의 신발 산업의 수출량이 증가한 것이 다른 비슷한 국가들이 겪는 국제적인 추세는 아니라고 볼 수 있다. 특히 1995년에서 2005년까지만 해도 다른 국가와 비슷하거나 오히려 더 낮은 수준이었던 에티오피아는 2005년 이후 비교 대상 국가 중에서 가장 빠른 성장률을 보여주며 신발산업을 성장시켰다. 그러므로 다른 국가와의 비교를 근거로 하였을 때, 국제적인 추세와 에티오피아의 가죽 신발 산업의 수출량의 추세는 다르다고 결론을 지을 수 있다.

#### 다) 신발산업의 수출량 추세에 관한 결론

정책의 개입효과에 대한 단절적 시계열 분석의 통계적 유의성과, 다른 국가와의 신발 산업 수출량 추세 비교를 근거로 하였을 때 에티오피아 정부의 정책이 에티오피아 신발 산업의 수출량 증가에 유의미한 영향을 미쳤다고 결론을 지을 수 있다. 또한 실제 분석된 수출량 자료를 보았을 때, 이러한 정부의 정책이 신발 산업의 수출량 증가에 유의미한 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 그 영향력이 상당했던 것으로 보인다. 2005년 이전에 평균 수출량이 20만 US달러 수준이었던 신발 수출량은 2005년 이후 평균 1200만 US달러 수준으로 약 60배가량 증가하였으며, 가장 최근인 2014년 수출량은 3,391만 US달러로 2004년의 41만 US달러에 비해 82배

가량 증가하였다. 따라서 정책 개입이 상당히 긍정적인 영향력을 주었다고 결론을 지을 수 있다.

## (2) 기업의 개수 및 고용창출

### 1) 기업의 수

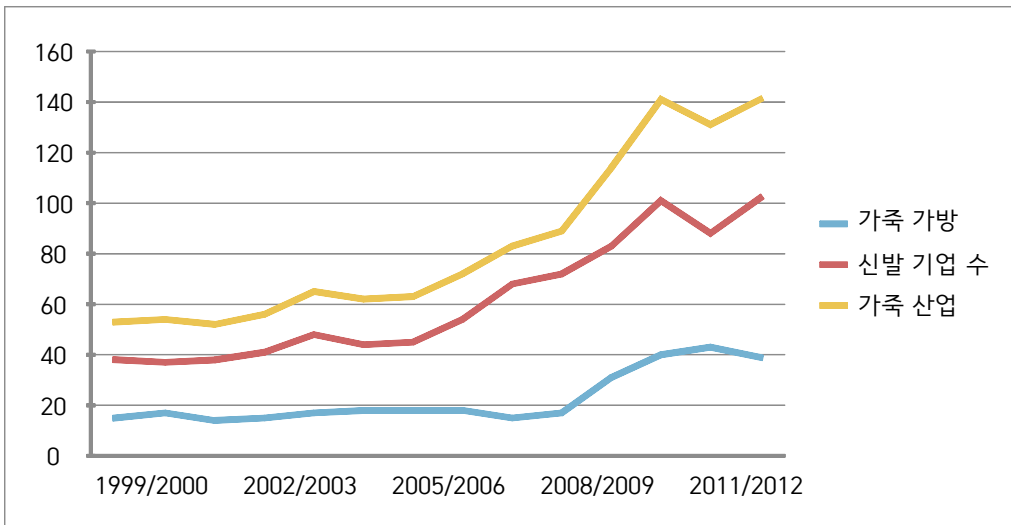
가설 3의 기업 개수를 분석하기 위해 사용한 1999/2000년~2012/2013년도까지의 에티오피아 가죽 산업별 기업의 수는 다음과 같다.

<표 16> 에티오피아 가죽 산업별 기업 수(1999/2000~2012/2013)

연도	가죽, 가방, 핸드백 기업 수	신발 기업 수	가죽 산업 전체 기업 수
1999/2000	15	38	53
2000/2001	17	37	54
2001/2002	14	38	52
2002/2003	15	41	56
2003/2004	17	48	65
2004/2005	18	44	62
2005/2006	18	45	63
2006/2007	18	54	72
2007/2008	15	68	83
2008/2009	17	72	89
2009/2010	31	83	114
2010/2011	40	101	141
2011/2012	43	88	131
2012/2013	39	102	141

자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

〈그림 6〉 에티오피아 가죽 산업별 기업 수 추세(1999/2000~2012/2013)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

이러한 자료를 보았을 때 신발 산업의 기업 수는 2011/2012년에 다소 하락한 것을 제외하고는 2005/2006년 이후 꾸준히 증가추세에 있음을 확인할 수 있다. 반면에 가죽, 가방, 핸드백 산업의 기업 수는 1999/2000년부터 2008/2009년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2009/2010년 이후부터 눈에 띄게 증가하기 시작한 것을 확인할 수 있다. 이는 앞선 논의와 연관시켜 보았을 때 반 가공 가죽의 수출에 수출세를 부과하여 완제품 가죽으로 전환하고자 정부가 개입한 시기와 맞아 떨어짐을 확인할 수 있다. 따라서 신발 산업과 가죽, 가방, 핸드백 산업 모두 정부의 정책적 개입 후에 기업의 수가 증가하였다고 볼 수 있다.

특히 정책 개입 후 증가한 기업의 수는 상당한데, 신발산업의 경우에는 정책 개입 전인 2004/2005년에 44개에서 2012/2013년에 102개로 2배 이상 증가하였으며, 가죽, 가방, 핸드백 산업의 경우에는 2008/2009년에 17개에서 2012/2013년에 39개로 역시 2배 이상 증가하였다. 이를 통해 정부의 정책 개입 이후 에티오피아의 가죽 산업이 상당한 수준으로 양적 성장을 이루었음을 확인할 수 있다.

## 2) 고용 인원

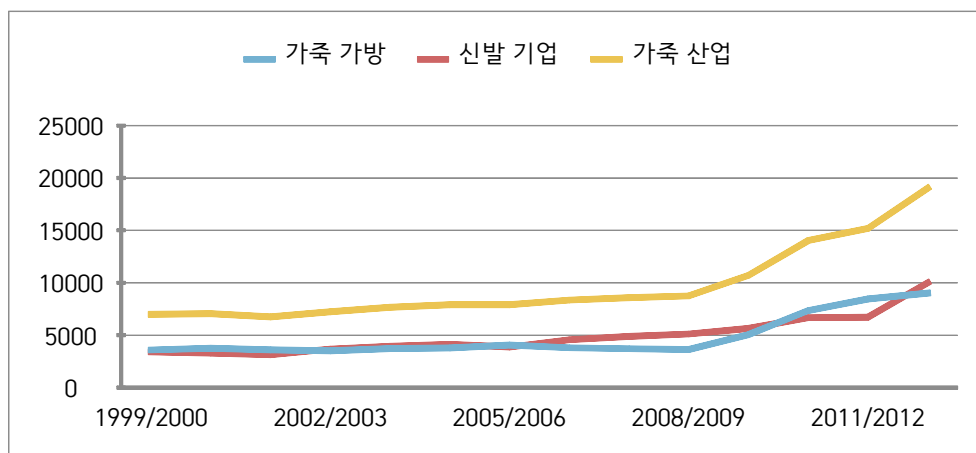
가설 4의 고용창출 정도를 분석하기 위해 사용한 1999/2000년~2012/2013년도까지 에티오피아 가죽산업별 고용 인원은 다음과 같다.

<표 17> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원(1999/2000~2012/2013)

연도	가죽, 가방, 핸드백 기업 고용 인원	신발 기업 고용 인원	가죽 산업 전체 고용 인원
1999/2000	3,594	3,395	6,989
2000/2001	3,742	3,298	7,040
2001/2002	3,608	3,132	6,740
2002/2003	3,502	3,670	7,232
2003/2004	3,725	3,940	7,665
2004/2005	3,780	4,133	7,913
2005/2006	4,050	3,864	7,914
2006/2007	3,793	4,558	8,351
2007/2008	3,703	4,883	8,586
2008/2009	3,635	5,115	8,750
2009/2010	5,056	5,651	10,707
2010/2011	7,352	6,667	14,019
2011/2012	8,451	6,722	15,173
2012/2013	9,014	9,997	19,011

자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 7> 에티오피아 가죽 산업별 고용 인원 추세(1999/2000~2012/2013)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

이러한 자료를 보았을 때 가죽 산업의 고용 인원은 앞에 기업의 수와 비슷한 추세를 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 신발 산업의 경우 기업의 수와 비슷하게 2011/2012년에 고용인원 수가 동일하게 유지된 것을 제외하고는 2005/2006년 이후 꾸준히 증가추세에 있음을 확인할 수 있다. 또한 가죽, 가방, 핸드백 산업의 고용 인원도 1999/2000년부터 2008/2009년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2009/2010년 이후부터 증가하기 시작한 것을 확인할 수 있다. 따라서 신발 산업과 가죽, 가방, 핸드백 산업 모두 정부의 정책적 개입 후에 고용 인원수가 증가하였다고 볼 수 있다.

특히 비록 신발 산업의 기업 수가 더 많으나, 고용 인원수로 보면 가죽, 가방, 핸드백 산업과 신발 산업이 거의 비슷한 수준임을 확인할 수 있다. 정책 개입 후 증가한 고용인원 수는, 신발산업의 경우에는 정책 개입 전인 2004/2005년에 4,133명에서 2012/2013년에 9,997명으로 2배 이상 증가하였으며, 가죽, 가방, 핸드백 산업의 경우에는 2008/2009년에 3,635명에서 2012/2013년에 9,014명으로 역시 2배 이상 증가하였다. 이를 통해 정부의 정책 개입 이후 에티오피아의 가죽 산업이 보다 많은 고용을 창출하였음을 확인할 수 있다.

### (3) 외국인직접투자(Foreign Direct Investment)

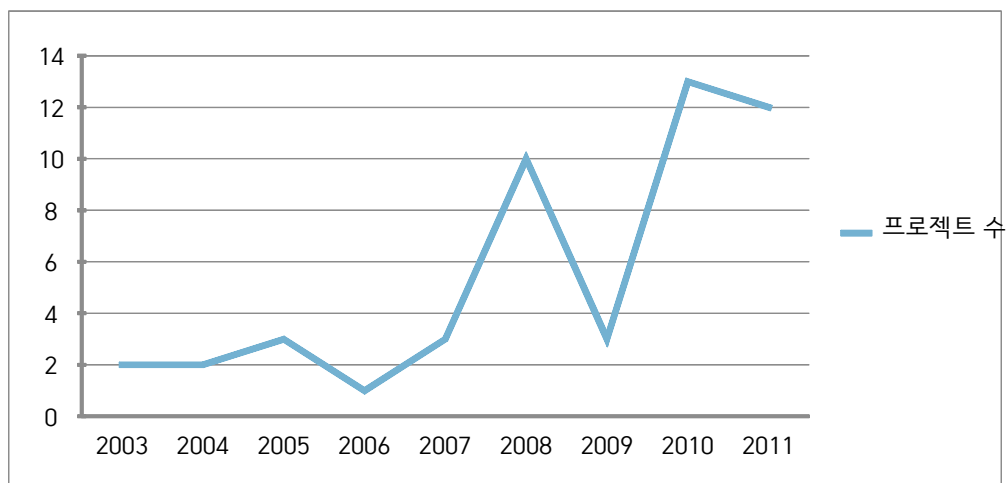
가설 5를 위해 사용한 에티오피아의 전체 외국인직접투자 및 가축산업 부문 외국인직접투자의 자본금 규모와 고용인원에 대한 자료는 다음과 같다.

〈표 18〉 에티오피아 가축산업 외국인직접투자 (2003~2011)

연도	가축산업 외국인직접투자			
	프로젝트 수	자본 (000 birr)	정규직 고용	시간제 고용
2003	2	37,682	182	32
2004	2	920	61	11
2005	3	13,778	210	45
2006	1	36,330	50	150
2007	3	11,612	94	20
2008	10	525,900	1,315	4,304
2009	3	304,725	467	218
2010	13	663,306	1,808	629
2011	12	190,501	1,911	1,300
총계	49	1,784,754	6,098	6,709

자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

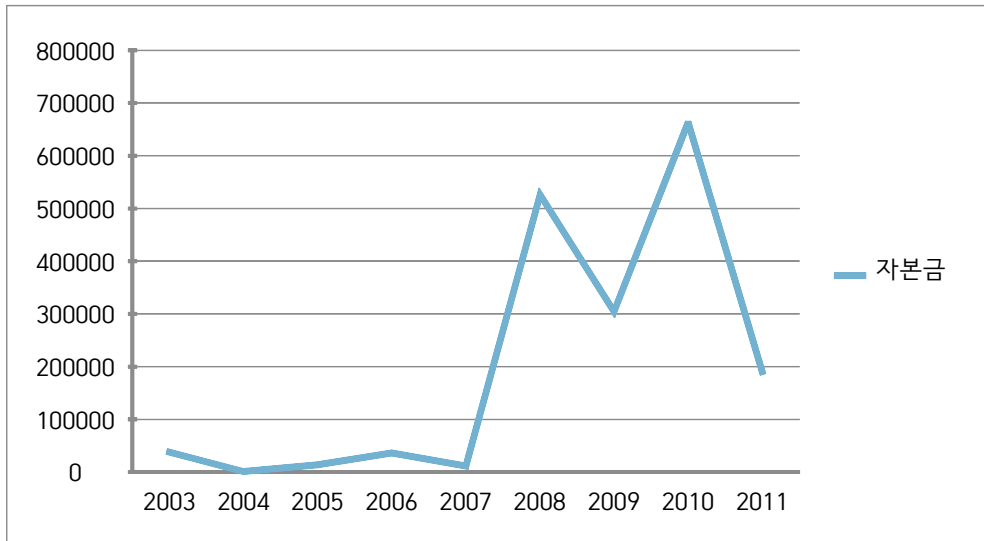
〈그림 8〉 가축산업 외국인직접투자 프로젝트 수 추세(2003~2011)



자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

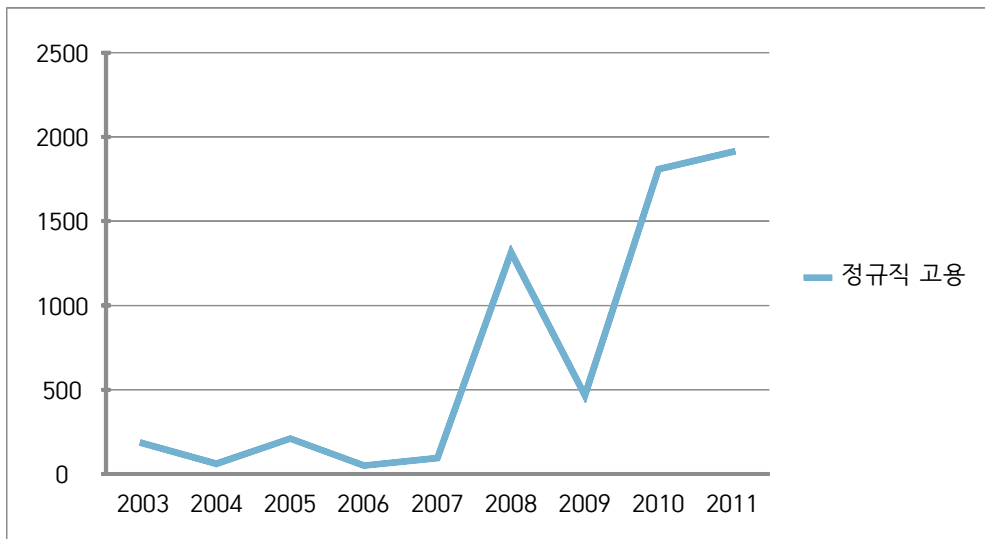
<그림 9> 가죽산업 외국인직접투자 자본금 추세(2003~2011)

단위: 000birr



자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용

<그림 10> 가죽산업 외국인직접투자 정규직 고용 추세(2003~2011)



자료: UNIDO, 2012, Ethiopian Investment Agency, 비공개 문건, 재인용



이러한 자료를 보았을 때 외국인 직접투자의 프로젝트 수, 자본금 및 고용규모는 비록 중간에 하락(2009년)한 부분이 있기는 하나, 2005년 전에 비해 상승추세에 있음을 확인할 수 있다. 실제로 2004년에 2개에 불과했던 외국인직접투자 사업은 2011년에 12개로 증가하였으며 이에 따라, 외국인직접투자 부문의 정규직 고용인원도 2004년 61명에서 2011년 1,911명으로 약 30배 증가하였다. 투자 자본금도 최고점을 찍은 2010년에 6억6,330만 birr에 달하는 등 2005년 시기의 최고점인 3,768만 birr에 비해 약 17배가량 증가하였다.

특히 주어진 자료에서는 확인할 수 없으나, 최근 기사와<sup>81)</sup> LIDI(2015)의 최근 보고서에 따르면 중국의 최대 신발기업의 하나인 Hua Jian이 2012년 1월부터 약 600명을 고용하여 에티오피아 아디스아바바 근처에 공장을 운영하기 시작하였으며, 최근에는 하루에 2,000켤레 이상의 신발을 생산하고 있다고 전한다. 특히 이 기업은 향후 10년 간 220억 US 달러를 투자하여 십만 개 이상의 고용을 창출할 것을 약속하였다. 또한 산업부 공무원<sup>82)</sup>과의 인터뷰에 의하면, 이러한 외국계 기업의 투자를 이끌기 위해 산업단지(Industrial park), 공단(Complex) 등을 조성해 이들이 손쉽게 제품을 생산하고 수출을 할 수 있도록 인프라부터 수출인센티브에 이르기까지 다양한 지원을 제공하고 있으며, 이러한 노력을 통해 최근 외국계 기업들의 상당한 투자를 이끌어 내고 있다고 한다. 이를 통해 3년 전 즉 2012년부터 전에 없던 장갑 수출이 시작되기도 하였다. 이처럼 공식적인 문서와 최근 기사 및 인터뷰를 기반으로 하였을 때, 비록 일관된 추세는 아니나, 정부의 정책 개입 후 외국인직접투자의 양이 상당히 증가하였음을 확인할 수 있다.

---

81) The East African, 2014.9.16.일자 기사

<http://www.theeastafrican.co.ke/news/Ethiopian-leather-finding-markets-globally-but-little-to-show/-/2558/2454130/-/11nmnroz/-/index.html>

The Guardian, 2013. 4.30일자 기사

<http://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/30/chinese-investment-ethiopia-shoe-city>

82) Ahmed Nusu와의 인터뷰 내용에 기반

#### (4) 가죽산업의 구조 다각화 및 부가가치 창출

##### 1) 가죽산업의 구조 다각화

가설 6의 가죽산업별 비중을 분석하기 위한 자료로 2004년~2014년까지의 각 가죽 제품별 수출량 자료를 이용하였다. 이러한 수출량 자료를 이용한 이유는 에티오피아 정부의 궁극적인 산업 다각화의 목표가 보다 높은 부가가치를 지닌 상품을 수출하는 것이기 때문이다. 이를 위해 세계은행 자료와 UNIDO 및 LIDI등의 자료를 이용하여 정리하면 다음과 같다.

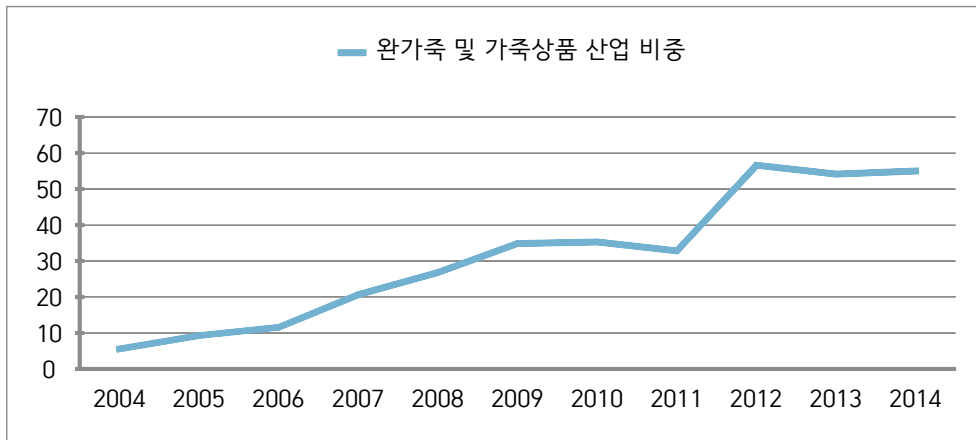
〈표 19〉 가죽 산업별 수출량으로 본 가죽산업 중 완 가죽 가죽상품  
산업의 비중

단위: US 백만 달러

연도	원피 및 반 가공 가 죽 (A)	완제품 가죽, 가방, 핸드백 (B)	신발 (C)	총 가죽산업 (D=A+B+C)	총 가죽산 업 중 가죽 상품 산업 비중(%) (B+C)/D
2004/05	60.1	3.13	0.41	63.64	5.56
2005/06	67.7	6	0.91	74.61	9.26
2006/07	77.1	6.9	3.17	87.17	11.55
2007/08	78.98	12.32	8.25	99.55	20.66
2008/09	57.2	11.3	9.67	78.17	26.82
2009/10	37.87	12.93	6.62	57.42	34.84
2010/11	67.12	25.58	7.98	100.68	35.31
2011/12	123.39	51.46	8.72	183.57	32.78
2012/13	88.62	101.02	14.5	204.14	56.58
2013/14	106.75	97.69	28.35	232.79	54.14
2014/15	102.96	92.1	33.91	228.97	55.03

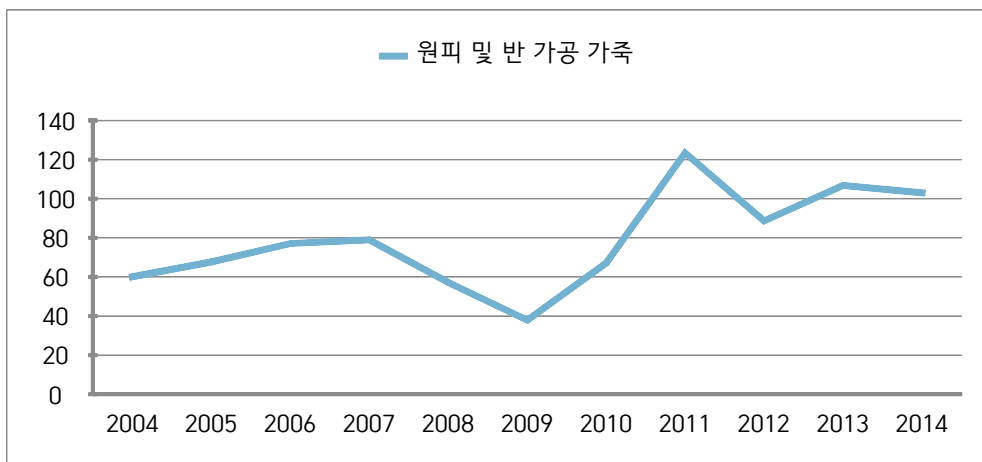
자료: World Integrated Trade Solution, UNIDO(2012), LIDI(2015)

<그림 11> 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품 산업 비중(%) 추세



자료: World Integrated Trade Solution, UNIDO(2012), LIDI(2015)

<그림 12> 원피 및 반 가공 가죽 수출량 추세      단위: US 백만 달러



자료: World Integrated Trade Solution, UNIDO(2012), LIDI(2015)

이러한 자료를 살펴보면 2004/2005년에 전체 가죽 산업 중 약 5.56%를 차지하였던 완 가죽 및 가죽상품 산업 수출은 2014/2015년에 55.03%로 약 10배가량 그 비중이 증가하였음을 확인할 수 있다. 이를 통해 원피 및 반 가공 가죽을 포함한 전체 가죽산업 중 완 가죽 및 가죽상품이 절반 이상을 차지하게 되었다. 특히 이러한 비중은 2005년 이후 거의 지속

적으로 확대되고 있으며 2011년 이후 더 가파르게 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 앞에서 논의한 것처럼 반 가공 가죽에 높은 수출세를 부과한 시기와 연관되는 것으로 보인다.

특히 이러한 완 가죽 및 가죽 상품 산업의 비중 증가는 단순히 원피 및 반 가공 가죽의 수출량이 줄어들었기 때문만은 아니다. 원피 및 반 가공 가죽 상품의 경우 수출세 부과 직후 줄어들었다가 오히려 이전보다 더 증가한 것을 확인할 수 있다<그림 12>. 그러나 이러한 원피 및 반 가공 가죽 상품의 증가세에 비해 완 가죽 및 가죽상품 산업이 더 빠르게 증가하였기 때문에 그만큼 총 가죽산업 중에서의 비중이 증가한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 완 가죽 및 가죽상품 산업의 비중확대는 수출세 부과와 같은 규제적 정책과 함께 기술습득 등을 통해 생산성을 높일 수 있도록 지원한 ECBP, 벤치마킹 프로젝트 등 에티오피아 정부의 적극적인 지원 정책이 함께 했기에 가능한 것이라고 생각된다.

이러한 결과를 바탕으로 하였을 때 에티오피아의 가죽산업이 정부 정책 이후에 이전보다 더 부가가치가 높은 산업으로 다각화되었다고 볼 수 있다.

## 2) 부가가치 창출

가설 7의 가죽산업 제품(완 가죽, 가방, 핸드백, 신발만 포함)의 부가가치 창출 비중을 살펴보기 위해 사용한 1999/2000년~2012/2013년까지의 가죽, 가방, 핸드백 및 신발의 총 재화가치 및 부가가치 자료는 다음과 같다.

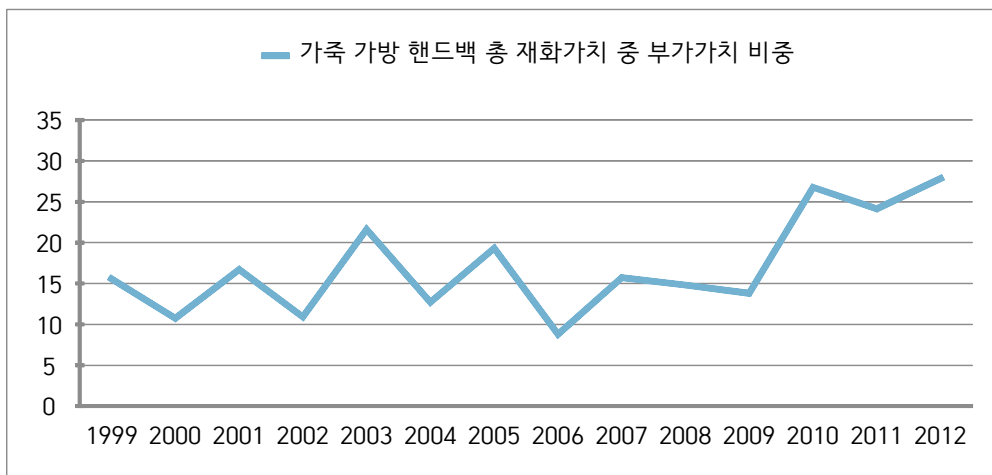
〈표 20〉 가죽 산업 제품의 총 재화가치 및 부가가치  
(1999/2000~2012/2013)

	가죽, 가방, 핸드백 총 재화가치 000birr A	가죽, 가방, 핸드백 부가가치 000birr B	부가 가치 비중(%) B/A	신발 총 재화 가치 000birr C	신발 부가 가치 000birr D	부가 가치 비중(%) D/C	가죽 산업 총 부가 가치 비중 (%) B+D/A+C
1999/ 2000	385,980	60,145	15.58	205,144	43,112	21.01	17.46
2000/ 2001	625,046	67181	10.74	214,993	45,653	21.23	13.43
2001/ 2002	627,354	104,862	16.71	197,958	45,595	23.03	18.23
2002/ 2003	602,451	65,733	10.91	188,041	46,783	24.87	14.23
2003/ 2004	589,423	127,545	21.63	223,704	62,438	27.91	23.36
2004/ 2005	741,462	94,384	12.72	243,216	87,240	35.86	18.44
2005/ 2006	726,955	140,430	19.31	295,789	102,464	34.64	23.74
2006/ 2007	883,728	77644	8.78	330,062	75,331	22.82	12.60
2007/ 2008	1006,299	158,349	15.73	440,937	101,058	22.91	17.92
2008/ 2009	818,582	121,251	14.81	513,762	103,516	20.14	16.86
2009/ 2010	896,858	123,903	13.81	742,660	141,935	19.11	16.21
2010/ 2011	2,207,448	590,972	26.77	1,203,064	358,540	29.80	27.84

2011/ 2012	6,330,358	1,527,938	24.13	1,685,287	462,804	27.46	24.83
2012/ 2013	7,034,511	1,957,990	27.83	2,046,974	285,591	13.95	24.70

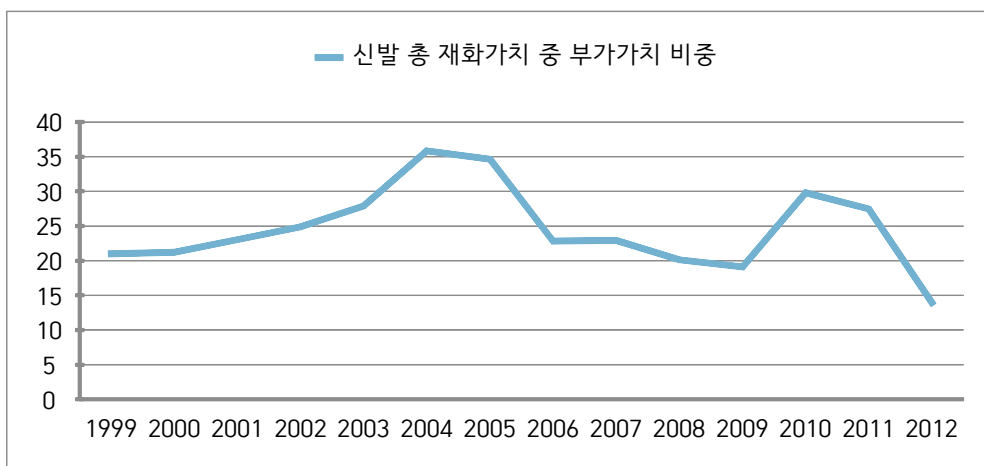
자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 13> 가죽, 가방, 핸드백 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세 (1999~2012)



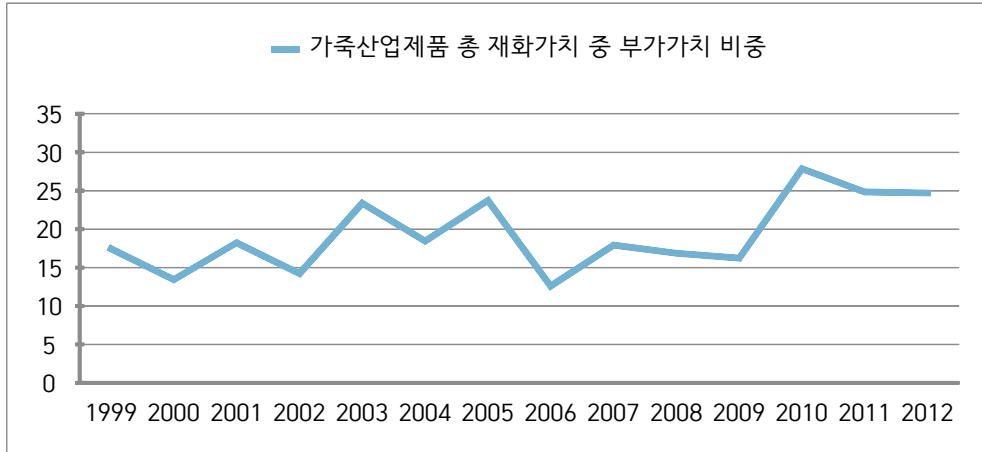
자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 14> 신발 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

<그림 15> 가죽산업제품 총 재화가치 중 부가가치 비중 추세(1999~2012)



자료: CSA(2003),(2007),(2011),(2014)

이러한 자료를 살펴보면, 가죽, 가방, 핸드백 가죽 제품의 경우에는 다소 오르락내리락 하지만 2005년 이후에 부가가치 비중이 이전보다 더 높아졌으며, 2009년 이후에 눈에 띄게 그 비중이 증가한 것을 확인할 수 있다<그림 12>. 이에 반해 신발산업의 경우 부가가치 비중이 2004년에 최고점을 찍은 뒤 감소하다가 2010년에 다시 상승하였다가 다시 감소한 것을 확인할 수 있다<그림 13>. 이러한 가죽, 가방, 핸드백과 신발 산업의 총 재화가치 중 부가가치 비중을 확인해 보면 가죽, 가방, 핸드백 제품의 총 재화가치 비중이 더 높아, 이 산업의 영향을 받아 2005년 이전보다 이후가 상대적으로 부가가치 비중이 더 높아졌음을 확인할 수 있다<그림 14>.

이러한 결과를 바탕으로 하였을 때 부가가치 비중으로 드러나는 생산성 향상은 가죽, 가방, 핸드백의 가죽 제품에서 두드러지게 나타나고, 신발산업의 경우에는 생산성이 오히려 낮아진 것으로 보인다. <표 19>를 보면 신발산업의 총 재화가치가 증가한 데에 비해 부가가치가 그만큼 상승하지 못 해 부가가치 비중이 줄어든 것으로 나타난 것을 확인할 수 있다. 이처럼 신발산업의 경우 총 생산량은 꾸준히 증가하고 있지만 그만

큼 부가가치로 측정되는 생산성이 향상되지는 못 한 것으로 보인다.

이처럼 부가가치가 그만큼 상승되지 못 한 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 기본적으로 부가가치의 개념이 제품의 판매 가치에서 제품을 생산하는 데 드는 비용을 제외한 점이라는 것을 고려하였을 때, 신발산업의 구조적인 문제점과 이를 연결시켜 볼 수 있다. 최근 보고서와 기사에 따르면, 에티오피아 신발 산업과 관련하여, 신발을 생산하는 데 드는 부품의 대부분이 현지에서 구할 수 없어 해외에 의존하는 것과 신발의 수출 가격이 높지 못 하다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 실제로 최근 기사에 따르면<sup>83)</sup> 에티오피아 남성화의 평균 수출 가격은 12\$~20\$ 수준으로, 에티오피아 현지에서 해당 제품이 22\$~32\$에 판매되는 것에 비해 더 낮은 가격으로 판매되고 있다. 이처럼 생산 과정에서 중요한 신발 부품을 수입에 의존해야 한다는 점과 최종 제품의 수출 판매 가격이 낮다는 점은 신발 산업의 수출량을 고려하였을 때 그만큼 부가가치를 낮추는데 영향을 미쳤다고 고려된다.

논의를 정리하자면 가죽산업의 제품 중에서 가죽, 가방, 핸드백 제품의 경우에는 정책 시행 이후 부가가치 비중이 증가하여 가설을 지지하지만, 신발 산업의 경우에는 오히려 정책 시행 이후 감소하는 모습을 보여 가설을 기각한다. 그러나 총 가죽 제품의 경우에는 가죽, 가방, 핸드백 산업의 비중이 더 높아, 정책시행 전인 1999~2004년의 부가가치 비중 평균(17.52)에 비해 정책 시행 후인 2005~2012년(20.58)의 평균이 더 높은 모습을 보여, 전반적으로는 정책 시행 이후 가죽산업의 생산성이 향상되었다고 할 수 있다.

---

83) The East African, 2014.9.16.일자 기사



## 2. 한국의 발전국가 모델의 실효성에 대한 시사점

앞 절에서 에티오피아의 가죽산업의 육성과 관련하여 총 7개의 가설에 대해서 단절적 시계열 분석 및 정성적인 추세 분석으로 평가하였다. 평가 결과 가설 7개 모두 어느 정도 타당성을 가지는 것으로 나타났다. 즉 에티오피아 정부가 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 시점부터 가죽산업의 주요 변수 즉, 수출량, 기업 및 고용 규모, 외국인직접투자 및 산업다각화와 부가가치 창출 등이 긍정적으로 변화되었을 것이라는 가설이 타당한 것으로 나타났다.

특히 이러한 가죽산업의 결과는 정책 개입과 밀접하게 관련되어 있음이 그 추세에서 드러났는데, 이로 인해 각 산업별로 수출량 증가, 기업 및 고용 확대, 부가가치 창출 증가의 시기가 달랐다. 즉 신발산업의 경우 가죽산업 5개년 계획을 시작한 2005년을 기점으로 눈에 띄는 성장을 보였다면 완 가죽 제품의 경우 2005년부터 보다는 수출세를 부과하기 시작한 2009년 및 2011년 이후에 더 극적인 변화를 보여주었다.

또한 이러한 가죽 산업의 긍정적인 변화들이 다른 비슷한 경제규모를 가진 인접 아프리카 국가들과 비교했을 때도 눈에 띄는 결과임을 확인할 수 있었다. 이를 통해 국제적인 추세나 외부적인 요인으로 인한 변화는 아님을 알 수 있었다. 그러나 부가가치 증가 측면에서는 신발 산업의 경우 정책 시행 이후 오히려 부진한 모습을 보이고 있어 정책적으로 해결해야 할 필요가 있음을 확인할 수 있었다.

따라서 이러한 결과를 보았을 때 전반적으로 에티오피아 정부의 가죽산업 육성 정책은 신발 산업의 부가가치 창출을 제외하고는 가죽산업을 육성하는데 상당히 효과적이었으며 본래 정책이 의도했던 목표를 상당 수준으로 달성한 것으로 평가할 수 있다. 이는 에티오피아의 가죽산업 육성 정책이 정책의 정치 및 제도적 기반과 구체적인 정책 수단에 있어서 한국의 발전국가 모델의 상당부분을 복사 및 본보기로 적용하였다는

사실을 고려하였을 때, 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업 육성에 효과적이었다는 점을 보여준다. 즉, 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가축산업 육성에 실효성을 가진다고 결론을 내릴 수 있다.

이러한 효과성 분석은 일련의 한계를 갖고 있다. 먼저 자료의 부족으로 인해 가축산업의 육성 결과에 대한 통계적인 검증이 제한적이었다는 점을 들 수 있다. 또한 정부의 정책 이외에 개입할 수 있는 다른 내재적인 요인들에 대한 고려도 충분치 않다는 점도 들 수 있다. 특히 한국의 발전국가 모델의 어떠한 특징이 이러한 가축산업의 육성 결과로 이어지게 되었는지에 대한 보다 면밀한 고려가 필요하다. 더불어서 이러한 정부의 정책개입의 비용이 정책개입으로 인한 편익 즉 가축산업 육성의 결과에 고려했을 때 어느 정도로 효율적이었는지도 고려하는 것이 필요한데, 비용에 비해 그 결과가 충분치 않을 수 있기 때문이다. 따라서 후속 연구에서는 보다 많은 자료를 바탕으로 어떠한 발전국가적인 모습이 이러한 가축산업의 육성 결과를 가져왔는지 그리고 이러한 정부 정책 비용 대비 효과는 어떠한지 등에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

## VI. 결론

본 장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 이를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 유효한가에 관해 최종적으로 결론을 내리고자 한다.

### 1. 연구의 요약

본 논문은 현대 개발도상국에 산업발전에 한국의 발전국가 모델이 유효한가를 연구하기 위해 시작되었으며 이를 위한 사례연구로 에티오피아의 가축 산업 장려 정책을 살펴보았다.

이러한 논의의 이론 및 선행연구로서 한국의 발전국가 모델의 적용가능성과 관련된 논의 및 발전국가론 그리고 한 국가에서 다른 국가로 정책이 전달되는 과정에 관한 정책전달모형 및 본 논문의 사례인 에티오피아의 산업정책과 관련된 논의 등을 살펴보았다. 이러한 연구 결과, 한국의 발전국가 모델의 적용 가능성과 관련하여 제기되는 질문에는 크게 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의로 나뉘짐을 확인하였다. 이로 인해 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에 적용가능한지를 연구하기 위해서는 먼저 개발도상국이 발전국가적인 모습을 갖출 수 있는지에 관한 논의가 필요하며 후에 변화된 세계무역체계에서도 한국의 발전국가 모델이 유효한 정책결과를 가져올 수 있는지에 관한 논의가 필요함을 알 수 있었다.

발전국가와 관련된 논의에서는 발전국가의 개념을 정치, 제도 및 정책수단의 측면에서 정의할 수 있으며 이는 유아산업모델에 기반하고 있음을 정리하였다. 이를 통해 발전국가란 정치지도자가 발전을 최우선적인 가치이자 정치적 정당성의 근거로 여기며 이를 실현할 수 있는 충분한 제도적 구조와 배태적인 자율성을 기반으로 민간부문과 밀접하게 발전적 역할을 수행하는 국가로 정의할 수 있었다. 또한 정책전달모형에 관한 논의를 통해서는 정책결과에 관한 독립변수이자 그 자체로 여러 요인의

영향을 받는 정책전달의 과정과 양상에 관해 점검해야 할 부분 즉 정책 전달 동기, 참여 주체, 전달 내용, 전달 원천, 전달 정도, 정책전달의 실패와 연관되는 요인 등을 정리할 수 있었다. 이를 기반으로 한국의 발전국가 모형이 에티오피아에 전달되는 과정을 보다 분석적으로 정리하고자 하였다. 마지막으로 에티오피아의 산업정책과 관련된 선행연구를 통해서 에티오피아가 어느 정도 발전국가적인 모습을 갖추고 있다고 평가됨을 확인할 수 있었으며, 이러한 에티오피아의 산업정책의 효과성과 관련하여 보다 종합적인 평가가 필요함을 알 수 있었다.

이러한 이론적 논의 및 선행연구를 기반으로 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도, 정책 수단의 관점에서 정리하였다. 그 결과 정치적 기반으로 는 정치적 리더십의 경제개발에 대한 전폭적인 지지와 관심 표명을 통한 관료의 지대추구 행위 제한 및 권력의 행정부로의 집중을 통한 관료들의 민간부문 규율 자율성 보장 그리고 정치적 리더십의 선도 기관에 대한 광범위한 권한과 자율권 부여를 정리할 수 있었다. 또한 제도적 기반으로 는 예산, 계획, 통계 등의 포괄적인 권한과 기능을 갖고 있으면서 경제개발 전반의 정책을 수립하고 및 집행을 조절하는 선도 기관인 경제기획원과, 정부와 기업이 협력하고 정보를 공유하며 의견을 교환할 수 있는 배태적 기반인 수출진흥확대회의 및 기업연합체 그리고 민간부문을 성과에 따라 규율할 수 있는 자율성 기반으로 서 성과기반 지원 제공 및 외화 통제와 중간재 산업의 공기업화 등을 정리하였다. 마지막으로 정책수단에 있어서는 총 7가지로 우선순위 산업 선정, 진입제한, 정책금융, 조세감면, 보호적 통상정책, 수출 지원 정책 및 경제개발 5개년 계획에 대한 내용을 정리하였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에도 적용가능한지 논의하기 위한 사례로서 에티오피아 정부의 가축산업 장려 정책을 분석하였다. 먼저 정책전달 모형을 바탕으로 에티오피아에 한국의 발전국가 모델이 전달된 과정에 대해 분석하였다. 이를 통해 멜레스 총리가 주요 행위자로 밝혀졌으며, 그를 통해 에티오피아의 집권당인 EPRDF의 이념과

에티오피아의 전반적인 정책의 목표, 내용 및 수단에 한국의 발전국가 모델이 많은 부분 복사 또는 본보기 수준으로 전달되었음을 확인할 수 있었다. 이러한 예는 수출주도 산업화에 대한 강조로서 에티오피아의 주요 발전 전략 문서에서 지속적으로 언급되었으며 이를 위한 제도적 기반 및 수출 지원 정책에 있어서도 한국의 발전국가 모델과 상당한 유사점을 갖고 있었다. 이처럼 멜레스 총리가 한국의 발전국가 모델을 에티오피아에 적용하게 된 동기 및 원천에 대해서 명확한 자료는 존재하지 않으나, 멜레스 총리가 쓴 저서와 그의 이력 및 에티오피아의 원조기관에 대한 자율성 정도와 국제원조기관의 발전국가모델에 대한 입장을 고려하였을 때 자발적인 필요에 의한 학문적 연구를 기반으로 적용하게 되었다고 고려된다.

다음으로 발전국가적인 관점에서 에티오피아가 한국의 발전국가 모델의 정치 및 제도적인 기반을 갖추고 있는지를 분석하였다. 분석 결과 정치적 리더십의 측면에서 에티오피아는 멜레스 총리를 통해 한국의 발전기 시대의 정치적 리더십과 유사하게 경제발전에 대한 분명한 강조와 지지를 제공하는 정치적 리더십이 있었던 것으로 나타났다. 다만 이러한 정치적 리더십이 기술관료들에게 자율성과 권한을 부여하는 것이 제한적이었다는 측면에서 한국과 차이점을 보였다. 또한 제도적 기반의 경우 한국의 발전국가 모델이 상당부분 에티오피아에 직접적으로 적용된 것을 확인할 수 있었는데, 이러한 예로 배태성 기반인 한국의 수출진흥확대회의와 유사한 국가수출개발위원회가 있으며, 수출과 관련된 정책의제를 조정할 수 있는 기구로서 국가수출운영위원회 및 월간수출진흥회의가 있다. 이를 통해 비록 수출 분야에만 국한되지만 한국의 경제기획원과 같이 모든 부서의 수출촉진을 위한 활동을 효과적으로 조정할 수 있다. 그러나 경제정책 전반을 총괄하는 선도기관이 부재하였다는 점, 그리고 기업과의 관계에 있어서 기업이 한국에 비해 더 종속적인 위치라는 점과 기업을 효과적으로 규율할 수 있는 자율성 기반인 성과에 기반 한 인센티브 제공 및 피드백이 부족하다는 점에서 차이점을 보였다.

이러한 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 정책수단에는 어떻게 반영되었는지 보다 구체적으로 분석하기 위해 에티오피아의 선별적인 산업 정책의 대표적인 사례인 가죽산업 장려정책을 분석하였다. 에티오피아의 가죽산업은 에티오피아의 풍부한 가죽자원을 고려하였을 때 그 성장 가능성이 큰 산업이지만 가치사슬에 존재하는 다양한 문제점으로 인해 충분히 잠재력을 실현시키지 못 하고 있는 상황이었다. 따라서 이러한 문제점을 해결하여 국제시장에 보다 고부가가치의 가죽상품을 수출하고 생산적인 일자리를 창출하기 위해 에티오피아 정부는 가죽산업을 PASDEP와 산업발전전략 및 성장과 변환 프로그램의 우선순위부문으로 선정하였으며 2005년부터 Leather Sector Master Plan을 기반으로, 5개년 개발프로그램을 시행하여 2005/06~2009/10 그리고 2010/11~2014/15까지 총 10년 동안 두 차례의 개발 프로그램을 실행하였다.

이를 통해 본격적으로 다양한 지원 정책을 실시하였는데, 이러한 지원 정책 중 대표적인 정책으로서 수출촉진정책, 기업지원기반 구축(LIDI), ECBP, Made in Ethiopia 프로젝트, 기업 수준의 벤치마킹 프로젝트 및 중소기업 클러스터에 대한 지원에 대해 검토하였다. 검토 결과 에티오피아의 가죽산업 장려 정책은 우선순위 산업 지정, 5개년 개발계획 문서 작성 및 수출 진흥을 위한 관세 및 조세 혜택, 정책 금융 제공 등 수출에 대한 지원 등에서 한국의 발전국가 모델을 복사 수준에서 적용한 것으로 나타났다. 또한 정부소유의 은행을 정책금융에 활용한다는 점과 외화를 통제하여 수출에 활용될 수 있도록 인센티브로 활용한 것 또한 한국의 발전국가 모델을 적용한 것으로 보인다. 특히 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 적용하여 우선순위 산업을 지원하고자 할 때 UNIDO, GIZ 등 국제기구 및 원조기관의 자금 및 기술지원을 활용하여 다양한 방식으로 가죽산업을 지원하는 특징을 보였다. 즉 정부가 특정 산업에 개입하여 선별적으로 지원하고 수출을 촉진하는 인센티브를 제공하는 등 정책의 목표 및 내용과 수단의 측면에서는 한국의 발전국가 모델을 적용하였지만, 구체적인 정책 프로그램의 측면에서는 원조기관과의 협력을

통해 보다 다양한 방식으로 지원하였다.

이처럼 에티오피아 정부는 정치, 제도, 정책 수단 면에서 한국의 발전국가 모델을 적극적으로 적용하였는데 이러한 적용의 결과가 어떠하였는지를 분석하기 위해 가죽산업장려 정책의 결과를 분석하였다. 이를 위해 가죽산업 장려정책이 목표로 한 결과 즉 가죽산업의 수출 확대, 기업 및 고용 규모 확대, 외국인직접투자 유치 및 산업 다각화와 부가가치 증대가 정책 시행 이후 얼마나 일어났는지에 대해 단절적 시계열분석의 통계적인 방법과 비교 및 추세 분석의 정성적인 방법으로 평가하였다. 총 7개의 가설에 대해서 평가한 결과 가설 7개 모두 어느 정도 타당성을 가지는 것으로 나타났다. 즉 에티오피아 정부가 가죽산업을 집중적으로 육성하기 시작한 시점부터 가죽산업의 주요변수가 긍정적으로 변화되었으며, 이러한 변화는 정책 개입과 밀접하게 관련이 있는 것으로 나타났다. 또한 다른 비슷한 경제규모를 가진 아프리카 국가들과의 비교를 통해 이러한 에티오피아 가죽산업의 성장이 국제적인 추세나 외부요인에 의한 것이 아니라는 것을 확인할 수 있었다. 다만 신발산업의 경우 부가가치 창출 측면에서 정책시행 이후 오히려 감소하는 모습을 보여 정책적 개입이 필요한 부분으로 드러났다.

이러한 에티오피아의 가죽산업 육성 정책 결과를 바탕으로 한국의 발전국가 모델이 에티오피아의 가죽산업 장려 정책에 실효성을 가진다고 결론을 내렸다. 다음 절에서는 이러한 연구 결과를 바탕으로 최종적으로 한국의 발전국가 모델이 현대의 개발도상국에 유효한가에 대한 질문에 대해 결론을 내리고자 한다.

## 2. 정책적, 이론적 함의

한국의 발전국가 모델이 현대 개발도상국에게 유효하기 위해서는 개발도상국이 먼저 발전국가적인 모습을 정치, 제도적으로 갖추 수 있어야 하며, 이를 정책수단으로 활용하였을 때 세계무역규범 등의 제약과 제조업의 쇠퇴에도 불구하고 효과를 낼 수 있어야 한다. 이에 대한 답을 얻기 위해 본 연구에서는 에티오피아가 한국의 발전국가 모델을 어떻게 정치, 제도, 정책수단의 측면에서 적용하였는지 분석하였으며, 이러한 정책의 실효성을 평가하기 위해 가축산업 장려정책의 육성 결과를 분석하였다. 분석 결과 에티오피아는 한국의 발전국가 모델을 정치, 제도적으로 갖추 수 있었으며, 구체적인 정책 수단으로서 한국의 발전국가 모델을 가축산업 육성에 적용한 결과 효과적이었음을 확인할 수 있었다.

에티오피아가 한국의 발전국가적인 정치 및 제도적인 기반을 어느 정도 갖추 수 있었다는 사실은 앞에서 Mkandawire(2001)가 지적한 것처럼 아프리카 국가도 충분히 국가가 강력한 정치적 리더십을 발휘하고 관료들이 정책을 효과적으로 수행할 수 있는 발전국가적인 정치 및 제도적인 기반을 갖추 수 있다는 점을 보여준다. 즉 모든 개발도상국이 발전국가적인 모습을 갖춘 것은 아니지만, 적어도 적절한 정치적 및 제도적인 노력을 통해 적용될 수 있다는 것이다. 이는 멜레스 총리의 저서에서 언급된 것처럼, 동아시아가 선천적으로 발전국가적인 특성을 갖추게 된 것이 아니라 이를 목표로 삼고 정치적으로 노력하였기 때문에 후천적으로 갖추게 된 사실과도 연결시켜 볼 수 있다. 따라서 현대 개발도상국이 자체적인 속성으로 인해 발전국가적인 모습을 갖추 수 없다는 논의는 타당하지 않다고 결론을 내릴 수 있다. 즉 현대 개발도상국도 충분히 한국의 발전국가적인 모습을 정치 · 제도적인 노력을 바탕으로 갖추 수 있다.

다음으로 에티오피아의 가축산업 장려 정책의 결과는 변화된 세계무역체제에 대한 적용 가능성 및 제조업의 쇠퇴 논의와 관련해 다음과 같은 시사점을 준다. 먼저 세계무역체제에 있어서 에티오피아는 아직 WTO에



가입하지 않은 상황이기에 이와 관련된 산업정책의 제한에 대한 논의가 적용되지 않았다. 그러나 대부분의 개발도상국은 현재 WTO체제에 가입한 상황이기에 산업정책의 제약으로부터 피하는 것이 쉽지 않을 것이다. 하지만 저소득 아프리카 국가들의 경우에는 유럽과 미국으로부터 EBA<sup>84)</sup>, AGOA<sup>85)</sup>와 같은 협정의 적용을 받아 많게는 전부(EBA)에서 일부 품목(AGOА)에 관해 무관세로 수출할 수 있는 특혜적인 수출 시장을 갖고 있다. 특히 EBA의 경우 이러한 무관세 수출에 대한 반대급부로 유럽에 시장을 개방해야 하는 의무가 없어, 국내 산업을 보호하면서 수출을 할 수 있다. 실제로 에티오피아 가죽산업연합회 관계자<sup>86)</sup>는 이러한 협정의 유효성에 대해 인터뷰를 통해 질문하였을 때, 이러한 기회가 현실적으로 이용될 수 있으며 수출산업에 효과적이라고 평가하였다. 또한 Chang(2013)에 의하면 WTO 규정에서 모든 보조금이 모두에게 불법적인 것은 아니며 저소득 국가의 경우에는 수출보조금의 경우에는 허용된다. 또한 농업, 지역발전, 기본 R&D, 환경 관련 기술 향상과 관련된 보조금도 규제 대상이 아니다. 따라서 에티오피아의 사례처럼 수출진흥을 위한 보조금 및 기술 향상을 지원하는 경우에는 정부가 직접적으로 프로그램을 실행할 수 있다. 덧붙여서, 에티오피아의 사례에서 볼 수 있듯이 구체적인 정책 프로그램에 있어서 UNIDO, GIZ 등과 같은 원조기관과 협력할 경우 국가가 직접적으로 개입하지 않으면서도 산업을 지원할 수 있어 WTO의 무역체제의 금지규정을 피할 수 있다. 따라서 비록 에티오피아가 WTO에 가입하지는 않았지만, 변화된 무역체제 안에서도 국가가 산

84) EBA는 “Everything but Arms” Agreement의 약자로 37개의 저소득 국가와 유럽이 맺은 협정으로서, 이 협정의 적용을 받은 국가의 경우 자유무역협정 없이도 유럽의 시장에 관세 없이 수출하는 것이 가능하다. 특히 이러한 협정의 적용을 받는 국가는 무기를 제외하고 모든 상품을 관세 없이 수출할 수 있다.

85) African Growth and Opportunity Act(AGOА)는 미국이 2000년 5월 18일부터 발효한 법으로 아프리카 국가들의 무역 증진을 위해 일부 품목에 한해 무관세로 수출할 수 있도록 보장한다. 이러한 AGOA는 제 4차까지 개정되어, 자격을 갖춘 아프리카 국가가 무관세로 수출할 수 있는 항목을 6,400가지로 확장하였으며 현재로서는 2015년 9월까지 유효한 법이다(AGOА 공식 웹사이트 참조:<http://trade.gov/agoa/>) .

86) ELIA의 사무총장인 Abdiss Adugna과의 인터뷰 내용에 기반 (2015.7.1.)

업을 지원할 수 있는 방법이 있을 수 있음을 보여준다.

또한 제조업의 쇠퇴 논의와 관련해서, 에티오피아의 가죽산업 사례는 개발도상국에 제조업의 쇠퇴에 대한 논의가 적절하지 못하다는 점을 보여준다. 에티오피아의 경우처럼 현대 개발도상국의 경우 제조업의 중요성이 하락하고 있기 보다는, 오히려 없는 제조업을 성장시켜 산업 구조를 다각화하는 전략이 필요한 경우가 더 많다. 즉 제조업의 쇠퇴로 인해 한국의 발전국가 모델의 유효성이 부족하다는 비판은 이미 제조업을 충분히 성장시켜 보다 지식기반 산업으로의 전환이 필요한 중간소득국가에는 해당될 수 있으나, 대부분의 제조업 상품을 수입에 의존하고 대부분의 수출은 일차 산업에 의존하여 심각한 무역 적자를 겪고 있는 저소득 개발도상국에게는 적절하지 않다.

특히 에티오피아의 가죽산업의 경우 한국의 발전국가 모델을 적용하여 이러한 제조업 부문을 육성한 대표적인 사례로서, 본래 원피 수출과 같은 일차산업에 의존했던 가죽산업 구조를 개선시켜 보다 고부가가치의 완 가죽 및 신발 등의 가죽상품을 수출할 수 있게 되었다. 단순히 수출을 시작한 정도가 아니라 이제는 수출량이 매해 지속적으로 증가하고 있으며, 가죽산업의 구조 또한 완 가죽과 신발 등 부가가치가 높은 제품군의 비중이 계속해서 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 이러한 제조업의 성장은 본래 풍부한 일차산업의 산물인 원피에 대한 수요도 증가시켜 후방연계를 통해 국민의 대부분이 종사하는 농축산업 부문과도 연결될 수 있기에 친 빈곤적인 경제성장에도 도움이 된다. 따라서 이러한 에티오피아의 사례는 한국의 발전국가 모델이 제조업을 육성하는데 효과를 가지고 있으며, 이러한 제조업을 육성하는 것이 현대의 개발도상국의 발전에도 도움이 됨을 보여준다.

이처럼 개발도상국 자체의 속성에 관한 논의와 발전국가 모델 자체의 속성에 관한 논의에 대해 에티오피아의 가죽 산업 장려 정책의 사례가 주는 시사점을 기반으로 하였을 때 한국의 발전국가 모델은 여전히 현대 개발도상국에도 유효한 것으로 결론을 내릴 수 있다. 즉 현대의 개발도

상국도 한국의 발전국가 모델을 적용하여 정치 및 제도적인 기반을 마련하고, 한국의 발전국가 모델의 정책수단을 이용하여 산업을 효과적으로 육성하는 것이 가능하다고 할 수 있다.

특히 에티오피아의 사례는 한국의 발전국가 모델을 적용한 부분도 있지만 경제기획원과 같은 경제정책을 총괄하는 선도기관이 부재하거나, 민간부문을 보다 효율적으로 규율할 수 있는 자율성 기반이 부족하기도 하는 등 한국의 모델을 완벽히 적용한 것은 아니었다. 또한 구체적인 정책 프로그램에 있어서도 에티오피아의 특수성에 걸맞게 중소 신발 기업을 위한 프로그램을 운영하고 UNIDO와 GIZ같은 원조기관과 협력하여 특정 브랜드를 만들거나 기업 수준의 벤치마킹 프로그램을 제공하는 등 다양한 수준에서 다양한 방식으로 프로그램을 집행하였다.

이와 같은 사실을 고려하였을 때 현대 개발도상국이 한국의 발전국가 모델을 적용하여 산업을 육성한다는 것이 한국의 모든 완벽한 정치, 제도 및 정책수단 및 프로그램을 그대로 적용함을 의미하기 보다는 그 안에 들어있는 핵심적인 가치 즉 국가가 발전을 최우선가치로 여기고 유아 산업을 일정기간 보호하여 육성함으로써 경쟁력을 갖추도록 한다는 정책 목표와 배태적 자율성을 위한 핵심적인 제도적 기반 및 정책수단을 바탕으로 다양한 방식으로 구현할 수 있는 것으로 보인다.

따라서 정리하자면, 에티오피아의 한국의 발전국가 모델을 적용하여 육성한 가죽산업 육성 결과를 기반으로 하였을 때, 현대 개발도상국은 한국의 발전국가 모델의 핵심적인 정치, 제도 및 정책수단을 다양한 방식으로 적용할 수 있으며, 이를 통해 산업을 효과적으로 육성할 수 있다고 결론을 내릴 수 있다.

## 참고문헌

김남국 (2001), 한국 신발산업의 구조적 특징과 산업정책 방향에 관한 고찰, 부산대학교 경영대학원 석사학위 논문

김명웅(2008), 가죽공업화학, 선진문화사

김석관 (2000), 사례연구: 미완의 기술학습: 한국 신발산업의 성장과 쇠퇴, 기술혁신연구 8권 2호 pp.203-230

박헌주(2013), 알제리의 중장기발전을 위한 거버넌스와 제도의 강화방안: 정부의 역할과 집행능력의 향상을 중심으로, 한국개발연구원(KDI), 2012 한국경제발전공유사업 알제리, (한국개발연구원, 2013)

이경태 (1987), 한국 신발산업의 개선점과 육성방안에 관한 연구: 부산지역을 중심으로, 부산산업대학교 무역대학원 석사학위 논문

이병기 (1998) 한국경제의 성장요인과 산업정책의 역할, 한국경제연구원

장진민 (2008) 한국의 관세정책의 변화와 그 전망, 한국학술정보(주)

홍성덕 (1997) 산업별 명목과 실효보호율의 연장추정(1975~1995), 한국개발연구원

한국개발연구원(KDI), 시장경제연구원(MERI) (2013) 발전의 경험, 희망의 나눔: 대한민국 경제발전 경험 공유 프로젝트, 유비온

한국개발연구원(KDI) (2013), 2012경제발전경험공유사업: 에티오피아, 한국개발연구원

한국개발연구원(KDI) (2014), 2013경제발전경험공유사업: 에티오피아, 한국개발연구원

Altenburg T(2010), Industrial policy in Ethiopia, DIE/GDI Discussion Paper 2/2010, German Development Institute, Bonn.

Ayee (2013) The Developmental State Experiment in Africa: the Experiences of Ghana and South Africa, The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, 102:3, 259-280

Beeson, M. (2004) The rise and fall (?) of the developmental state: the vicissitudes and implications of East Asian interventionism. In L. Low (Ed.), Developmental States Relevancy, Redundancy and Reconfiguration. New York, NY: Nova Science.

Block, F. (2008) Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. Politics & Society, 36, 169-206.

BMZ (2008) The Engineering Capacity Building Program in Ethiopia, summary version of the evaluation, Bonn

Brautigam, D. (1996) State capacity and effective governance, In B. Ndulu and N. Van der Walle (Eds.) Agenda for Africa's Economic Renewal (Washington, DC: Translations Publishers for the Overseas

Development Council), chapter 2

Castells, M. (1992) Four Asian tigers with a dragon head: a comparative analysis of state, economy and society in the Asian Pacific Rim. In J. Henderson & R. Appelbaum (Eds.), States and Development in the Asian Pacific Rim. London: Sage Publications

Chang, H-J. (1993), The political economy of industrial policy in Korea, Cambridge Journal of Economics 17, 131-157

Chang, H-J. (2013), Industrial policy: Can Africa Do It?, In Joseph E. Stiglitz, Justin Lin Yifu and Ebrahim Patel (Eds.) The Industrial Policy Revolution II Africa in the 21<sup>st</sup> Century, Palgrave macmillan

Clapham, C.(2009) ‘Post-war Ethiopia: the trajectories of crisis’ , Review of African Political Economy 36(120), 181-92.

CoMESA (2012), Annex to volume I, Study on the competitiveness of Ethiopian firms for participating in CoMESA free trade

CSA(2003),(2007),(2011),(2014), Manufacturing Industry Statistics Abstract <http://www.csa.gov.et/index.php/2013-02-20-13-43-35/national-statistics-abstract/138-manufacturing>

CSA (2011), Agricultural sample survey, report on livestock and livestock characteristics, Statistical bulletin 532

Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000), Learning from Abroad: The Role of

Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, 13(1), 5-24.

Deen, E. (2011), The developmental state: An illusion in contemporary times, *African Journal of Political Sciences and International Relations*, 5(9), 424-436.

ecbp (Engineering Capacity Building Programme) (2009), Promoting leather based value chains in Ethiopia, Project document, Addis Ababa

Ethiopian Economic Association (2005), Industrialization and industrial policy in Ethiopia, Research report, Addis Ababa, Feb. 2005

Ethiopian Investment Commission (2015), Incentives document, Addis Ababa

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press

Evans, P. (2008) In Search of the 21st Century Developmental State, Working Paper No. 4, (University of Sussex: Centre for Global Political Economy), December, 1-35.

Fritz, V., & Menocal, A.R. (2007) Developmental states in the new millennium: concepts and challenges for a new aid agenda. *Development Policy Review*, 25(5), 531-552.

Haggard, S. (1990) Pathways from the periphery : the politics of growth

in the newly industrializing countries, Cornell University Press

Haslam P., Schafer J., Beaudet P. (2009), Introduction to International Development, Oxford University Press.

John Rapley (2007) Understanding Development: Theory and Practice in the Third World, Boulder: Lynne Rienner

Johnson, C. (1982) MITI and the Japanese Miracle. Stanford: Stanford University Press.

Johnson, C. (1999) The developmental state: odyssey of a concept. In M. Woo-Cumings (Ed.), The developmental state. Ithaca, NY: Cornell University.

Lefort, R. (2013) The Theory and Practice of Meles Zenawi: A response to Alex De Waal, African Affairs, 112(448), 460-470

LIDI (2015) A glance overview on: -Slaughterhouses, Tanneries and Shoe Factories in Ethiopia, unpublished report, Addis Ababa

Loop, T. van der (2003), Industrialization, value chains and linkages: the leather footwear sector in Addis Ababa, Ethiopia, The Hague: Institute of Social Studies (ISS Working Paper)

Low, L. (Ed.). (2004) Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?. New York, NY: Nova Science



Meles Zenawi, “State and markets: neoliberal limitations and the case for a developmental state’ , Akbar Noma, Kwesi Botchwey, Howard Stein, Joseph Stiglitz (eds), Good Growth and Governance in Africa: Rethinking development strategies (Oxford University Press, Oxford, 2012)

Musamba, C. (2010) The Developmental State Concept and its Relevance for Africa. In P. Meyns & C. Musamba(Eds.), The Developmental State in Africa: Problems and Prospects. INEF Report 01/2010 (Chapter 1). University of Duisburg-Essen: Institute for Development and Peace (INEF).

Mkandawire, T. (2001) Thinking about developmental states in Africa. Cambridge Journal of Economics, 25 (3), 289–313.

Ohashi, K (2011) National ideologies, national blinder, Addis Fortune, Addis Ababa, 2011.6.12.

O’ Hearn, D. (2000) Globalisation, ‘new tigers’ , and the end of the developmental state? The case of the Celtic tiger Politics & Society, 28, 67–92

O’ Riain, S. (2000) The flexible developmental state: globalisation, information technology, and the ‘Celtic tiger’ . Politics & Society, 28, 157–193.

Rodrik, D. (2007) One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic growth, Princeton University Press.

Routley, L. (2012) Developmental States: a Review of the Literature, Effective States and Inclusive Development (ESID) Working Paper No. 3, University of Manchester.

United Nations Economic Commission for Africa (2011) Economic Report on Africa 2011: Governing Development in Africa—The Role of the State in Economic Transformation (UNECA/African Union).

UNIDO (2012) Technical assistance project for the upgrading of the Ethiopian leather and leather products industry, Report of the Independent Evaluation

Wade, R. (1990) Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation. Princeton: Princeton University Press

Wade, R. (2003) What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’ , Review of International Political Economy, 10(4), 621-644.

Waal, A. (2012), Review Article, The Theory and Practice of Meles Zenawi, African Affairs, 112(446), 148-155

Weiss, L. (Ed.). (2003) States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In. Cambridge: Cambridge University Press.

White, G. (1998) Building a democratic developmental state: social democracy in the developing world. *Democratisation*, 5(3), 1-32.

Whitfield, L. (2009) *The politics of aid : African strategies for dealing with donors*, Oxford University Press.

Woo-Cumings (Ed.) (1999) *The developmental state*, New York, NY: Cornell University Press, 1999.

Abstract

# Research on the Economic Development Strategy and Industrial Policy of Ethiopia : Analysis based on the view of developmental state

Na HyeSeon

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

This thesis aims to study whether the developmental state model of Korea is effective or not for the contemporary developing countries faced with changed world trade regime and economic situations to develop their industry and analyses the leather industry supporting policy of Ethiopia government for case study. As a theoretical base and preceding research, the studies on the applicability of developmental state theory and its theoretical base is discussed. The developmental state model of Korea is defined in the aspects of politics, institutions and policy instruments by adding the distinct characteristics of Korea to the former discussion. To analyse how the developmental state model of Korea is transferred to Ethiopia, the policy transfer model is used and the points of application are analysed in terms of politics,

institutional foundations and policy instruments based on the leather industry supporting policies. To evaluate the results of this application, the outcomes of leather industry promotion are compared between before and after the policy intervention by the interrupted time series analysis and qualitative methods. Building on this evaluation, whether the developmental state model of Korea is effective or not for the enhancement of leather industry of Ethiopia is concluded and then the policy and theoretical implications are derived regarding the applicability of developmental state model of Korea to contemporary developing countries.

When the discussions about the applicability of developmental state model of Korea are analysed, the posed questions can be categorized into two; one is about the attribute of developing countries and the other is about the attribute of developmental state model. Thus, to discuss about the applicability of the developmental state model of Korea to contemporary developing countries, whether the developing countries can fulfill the necessary condition for developmental state and the developmental state model of Korea is still effective in the changed world trade regime should be addressed. In the theoretical analysis of developmental state, the concept of developmental state is defined in terms of politics, institution and policy instrument and it is found that it is based on the infant industry model. Through this study, the developmental state is defined as the state whose political leader considers the economic development as the first priority and the basis of political legitimacy and the state who has the appropriate institutional structure and embedded autonomy and performs the developmental role by intimately cooperating with private sector.

Based on these theory and preceding research, the developmental state model of Korea can be defined in terms of politics, institution and policy instrument. As a political basis, the political leader's complete support and expression of interest for economic development which can

prevent the rent seeking behavior of bureaucrat is important. In addition, the concentration of power into the executive branch of government which can ensure the autonomy of bureaucrat and the comprehensive grant of authority and autonomy to pilot agency by political leader are also essential political foundations. As an institutional basis, the pilot agency, the Economic Planning Board which had the comprehensive authority and functions including the budgeting, planning and statistical function, formulated overall policy for economic development and coordinated the implementation is discussed. In addition, as an embedded institution, the Export Promotion Conference and an association of business where government and business could share the information and exchange opinions are studied. Furthermore, as an autonomy institution, performance-based incentives, control of foreign exchange and operation of state owned enterprise for intermediary goods are discussed. Finally as a policy instruments, details about seven instruments; priority sector designation, entry restriction, policy loans, tax exemption, protective trade policy, export promotion policy and five-year plan for economic development are covered.

To discuss the applicability of this developmental state model of Korea to contemporary developing countries, the leather industry supporting policies of Ethiopia government are analysed. From this analysis, it is found that the late prime minister Meles Zenawi was a core player and through him the developmental state model of Korea was transferred to the ideology of the Ethiopia dominant party, EPRDF and to the overall policy goal, content and instrument of government at the level of copy and model. The emphasis on the export-led industry is a typical example of this policy transfer which has been continually mentioned in the key development strategy documents of Ethiopia government. The institutional basis and policy instrument for the export promotion also have a significant similarity to the developmental state model of Korea. Considering the writings and personal history of Meles and the

autonomy of Ethiopia government to the aid organizations, the motivation and the source for him to apply the model of Korea to Ethiopia are conjectured to be voluntary application through academic research.

In terms of the developmental state model of Korea, whether the Ethiopia government has the political and institutional basis or not is analysed. In the aspect of political leadership, it is found that Ethiopia has the similar political leadership, the prime minister Meles who provided explicit emphasis and support for economic development. But considering the fact that the grant of authority and autonomy to the technocrat by the political leadership was limited, Ethiopia has some difference from Korean case. In addition, as for the institutional basis, the developmental state model of Korea is found to be considerably applied directly to the institutions of Ethiopia. The example is National Export Development Committee of Ethiopia which is similar to the Export Promotion Conference of Korea as an embedded institution. Furthermore, there are National Export Steering Committee and Monthly Export Promotion Counsel as coordinating institutions for export related policy agenda. Through these institutions, even though they are limited to the issues of export, Ethiopia government can effectively coordinate the export promotion activities of various department of government as the Economic Planning Board of Korea did. But there are differences from Korean case such as the absence of pilot agency that directs overall economic policy, the more subordinate position of business to government than that of Korea and the lack of autonomy institutions like performance based provision of incentive and feedback which can discipline the business effectively.

To figure out how the developmental state model of Korea is applied to the policy instruments of Ethiopia specifically, the leather industry supporting policies of Ethiopia are analysed. The leather industry of Ethiopia has great potential for growth considering the abundant

livestock resources but because of various problems along the value chain, the industry could not achieve the full potential. Therefore, to solve the drawbacks and thereby export more high value added leather industry products in the global market and create productive employment, the Ethiopia government designated the leather industry as a priority sector in Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty, Industry Development Strategy and Growth and Transformation Program and has implemented the two five-year development programs in 2005/06~2009/10 and 2010/11~2014/15 based on Leather Sector Master Plan since 2005.

Through these programs, the Ethiopia government has implemented various supporting policies; export promotion policy, business supporting structure(LIDI), Engineering Capacity Building Program, Made in Ethiopia project, firm level benchmarking project and support to Micro, Small and Medium Enterprise clusters. As a result of close analyses of these policies, it is found that the developmental state model of Korea is applied to them at a level of copy, considering the priority sector designation, five-year development plan document and export promotion policies such as tariff or tax incentives and policy loans. In addition, the fact that Ethiopia government uses the state owned bank as an instrument for policy loan and utilizes foreign exchange as an export promotion incentive also seems to be transferred from the developmental state model of Korea. Especially, when Ethiopia government support the priority sector by applying the developmental state model of Korea, the government has implemented various programs by utilizing the fund and technical assistance of international organizations and aid agencies like UNIDO, GIZ. In other words, even though the government apply the model of Korea to the goal, contents and instruments of policy by intervening specific industry, selectively supporting it and providing incentives for export promotion, in the aspects of concrete policy program, the Ethiopia government supports



the industry by more various methods.

To evaluate the result of application of developmental state model of Korea, the outcomes of leather industry supporting policies are analysed. For this, whether the goals of leather industry supporting policies, that is the increase in the export of leather industry, expansion of the number of enterprise and employment, attraction of FDI, diversification of the industry and enhancement of added value has been achieved or not is evaluated by interrupted time series analysis and qualitative methods. About total seven hypotheses, it is found that all the seven hypotheses have a certain level of validity. In other words, from the point when the Ethiopia government started to promote the leather industry rigorously, the key variables have changed positively, and it is found that these changes are closely related to the policy intervention. Furthermore, compared to the leather industry of other Africa countries which have similar scale of economy, the growth of the industry of Ethiopia is not caused by international trends or external factors. But it is found that the value addition of shoe industry is needed effective policy intervention, considering the fact that it has rather decreased since the policy implementation. Based on these policy outcomes of leather industry, it is concluded that the developmental state model of Korea has been effective to the promotion and fostering of the leather industry of Ethiopia.

The conclusion of the effectiveness of developmental state model of Korea to leather industry of Ethiopia has important implications for the two discussions regarding the developmental state model, that is whether the contemporary developing countries can qualify or not as a developmental state and the model can be effective or not for industry development in the face of the changed situation of world trade and the decline of manufacturing sector. In other words, the conclusion indicates that the developing countries can sufficiently fulfill the necessary conditions for developmental state by political and

institutional efforts and they can avoid the restrictions of trade regime like WTO by using preferential export market through agreements such as EBA and AGOA and cooperating with aid agency like UNIDO and GIZ for support for industry which is indirect method. In addition, as for the decline of manufacturing, the case of Ethiopia shows that most of the developing countries lack manufacturing sector itself and the real problem is rather the excessive dependence on primary industries. Therefore the developmental state model of Korea which is proven to be effective for nurturing the manufacturing sector is helpful for the development of contemporary developing countries.

Based on the implications of the case of leather industry supporting policies of Ethiopia regarding the discussions about the attributes of developing countries themselves and developmental state model itself, it can be concluded that the developmental state model of Korea is still effective for the development of contemporary developing countries.

**Key words** : Developmental state model, Industrial policy, Industrial development of developing countries, Policy transfer.

**Student number:** 2013-23637