



제도경제 브리프

Institution and Economy Brief
Current Issues and Institutional Implications

KIEA (사) 한국제도·경제학회

2021년 4월 12일, 제2호

Institution matters!

새마을운동, 노벨상 감이다!

좌승희 (한국제도·경제학회 이사장 겸 박정희기념재단 이사장)

대한민국의 경제력이 세계 10위권으로 부상하면서 여기저기서 언제쯤 한국도 제대로 된 노벨상을 한번 받을 수 있을까에 관심이 높아지고 있다. 심지어 기초과학계에서는 ‘유망 과학자 육성프로그램’을 작동해야 한다는 목소리까지 들린다. 그러나 박정희시대 20여년의 짧은 기간에 유사 이래 세계 최고의 동반성장을 기록하고 오늘날 10대 경제대국을 이끈 **“한국적 경제발전전략”**이 ‘진정한 노벨상감’이라는 사실은 감히 생각하지도 그리고 인지하지도 못하고 있다. 이는 매우 안타까운 일이다. **“한강의 기적”**은 당시 정통 경제학계의 반대에도 불구하고 기존의 사고를 뛰어넘는 정책들을 통해 보란 듯이 성공한 역사적 쾌거이며 아직도 살아있는 경제학이다.

그동안 정통 주류경제학은 합리적인 인간을 가정하고 이런 인간이 경제적 자유가 보장되면 경제번영을 보장할 것이라는 명제를 기초로 하고 있다. 그러나 이런 경제학의 현실경제에 대한 설명력의 한계가 드러나면서 이를 극복하기 위해 1980년대 이후 ‘비합리적인 인간’의 경제행위를 설명하기 위해서는 개인이 직면하는 인센티브에 대한 고려가 중요하다는 소위 ‘행동경제학’(behavioral economics) 분야가 등장하였다. **“인센티브의 안경을 껴야 경제가 바로 보인다”**는 주장이다.

2000년대 들어 노벨상위원회는 이 분야 연구에 대해 2002년 프린스턴대학의 카네만(Kahneman) 교수(1979, 1981), 2017년 시카고대학의 세일러(Thaler) 교수(2008; Earl, 2018), 2019년에 MIT대학의 바네르지((Abhijit

Banerjee)와 뒤플로(Esther Duflo) 교수 부부와 하버드대학의 크레머(Michael Kremer) 교수(Banerjee et. al., 2016; The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel, 2019) 등에게 각각 노벨상을 수여하였다. 그런데 필자가 이미 여러 연구(Jwa, 2017, 2017a, 2018; 졸저, 2020)를 통해 밝힌 바와 같이 **박정희대통령은 이미 60~70년대 수출육성정책이나 중화학공업화정책, 새마을운동** 등에서 바로 행동경제학에서 주장하는 **“인센티브제도”**를 적극적으로 활용하여 한강의 기적을 일으켰음을 확인할 수 있었다.

특히 2019년 노벨경제학상은 새마을운동의 축소판이나 다름없는 실험연구를 한 경제학자들에게 수여되었다. 이들은 몇 개의 서로 다른 마을이나 사람들의 그룹을 실험대상으로 하여 차별화된 인센티브를 제공하는 것이 어떤 행동변화 효과를 가져오는 지를 실험해 왔는데, 이 연구가 **‘빈곤퇴치 정책개발’**에 기여할 수 있다고 평가하여 노벨상을 수여하였다. 이들의 수상 업적으로 알려진 몇 가지 실험 사례들은 다음과 같다. 첫째, 아프리카, 케냐 등 후진국에서 학생들의 성적 향상정책으로서 학생들에게 교과서, 급식 등을 무상 제공하는 것은 성적 향상에 별로 도움이 되지 않은 반면, 학생 성적이 올라가면 교사에게 인센티브를 주는 정책이 더 효과적이라는 것을 밝혀냈다. 둘째, 인도에서 예방 접종률이 5%대로 매우 낮은 빈곤 지역 120곳을 선정한 뒤, 30개 지역엔 달마다 방문하여 예방 접종 서비스를 실시했고, 또 다른 30개 지역엔 이와 함께 ‘렌

틸콩 1kg'도 함께 지급했고, 나머지 60개 지역엔 아무런 조치도 취하지 않았다. 그런 후 몇 달 뒤 결과를 확인해보니 아무 조치도 취하지 않은 60개 지역의 접종률은 여전히 5%대였지만, 방문 서비스를 실시한 30개 지역의 접종률은 12%, 그리고 덤으로 렌틸콩까지 지급한 30개 지역의 접종률은 37%까지 올라간 걸 확인하였다. 이러한 결과를 통해 작은 인센티브를 주는 것만으로도 큰 변화를 만들어낼 수 있다는 것을 밝혀냈다.

이런 실험들은 의학에서 임상실험을 하듯이 실험집단을 다수로 나눠 서로 다른 조건 아래서 나타나는 다른 결과들을 비교·관찰함으로써 정책 효과를 검증한 것이다. 이를 일컬어 **‘무작위통제실험’(Randomized Controlled Trial)**이라 부른다.

이제 이와 비교삼아 1972년에 있었던 박정희대통령의 새마을운동에 대한 정책 설명을 들어보자 :

“작년에 전국 32,000여개(실제 34,000여개의 오식으로 보임) 부락에 대하여 많은 금액은 아니었지만 농어민의 분발심(奮發心)을 일깨우기 위하여 지원을 해 본 결과, 좋은 성과를 거둔 부락도 있었고, 그렇지 못한 부락도 있습니다. 이 경험을 살려 앞으로는 일률적인 지원 방식을 지양하고 우선 급원은 그 대상을 절반으로 줄여 (성적이 좋은) 16,000여 부락에 대하여서만 지원을 하기로 하였습니다. 금년에는 작년에 성적이 나쁜 부락은 전부 낙제, 유급을 시키고 성적이 좋은 부락만 올려 이번 2차 연도에 계속 지원을 하겠다는 것입니다. 금년 16,000여 부락 중에서 잘하는 부락을 다시 가을쯤에 심사해서 우수한 부락에 대해서는 내년에 3학년생으로 진급시켜야겠습니다.

그리고 낙제한 부락 중에서 작년에는 성적이 나빴지만 그동안에 분발을 해서 단결이 잘 되고 한번 해보자는 의욕이 왕성한 부락은 다시 선정을 해서 내년에는 2학년생으로 진급을 시켜 금년에 지원한 정도로 지원해 주겠습니다. 거기서 또 실적이 나쁘면 낙제를 시키고 좋은 부락은

3학년생으로 진급을 시키겠습니다. 작년에 진급한 3학년생을 다시 심사하여 4학년생으로 진급시켜 대폭적으로 지원을 한다하는 것이 새마을운동에 대한 정부 지원의 기본방침입니다.

왜 그렇게 해야 되느냐 하는 이유는 간단합니다. 농어촌을 일률적으로 지원해 본 결과 기대한 만큼 성적을 거두지 못한 것이 사실입니다. 부지런하고 잘하는 부락은 우선적으로 도와주자, 이웃하여 있는 부락이라도 한 부락은 상당한 수준으로 소득이 증대되고 부락 환경이 개선되어 살기 좋은 마을이 되는가 하면, 다른 부락은 아주 뒤떨어진 마을이 될 수도 있는 것입니다.

일은 하지 않고 노름이나 하고 술이나 마시고 게으른 그러한 퇴폐적(頹廢的)인 농어촌을, 부지런히 일해서 잘살아 보겠다고 발버둥치는 그런 농어촌과 꼭 같이 지원해 준다는 것은 오히려 공평한 처사라 할 수 없습니다. 계속 성장한 부락은 조금만 더 지원해 주면 그 다음에는 정부에서 손을 떼어도 될 것입니다. 물론 뒤떨어진 부락들은 불평을 할 것입니다. 잘한 부락 사람들의 소리는 들리지 않고, 게을러서 뒤떨어진 부락의 불평소리는 크게 들릴지 모릅니다. 그러나 그 불평에 귀를 기울일 필요는 없습니다. **‘하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다’**고 하였습니다.”(1972년 2월 7일, 지방 초도 순시 후 경북도청에서 한 유사에서)

여기서 **‘스스로 돕는 자를 돕는다’**는 말은 성경의 마태복음 25장에 나오는 3명의 하인 이야기(혹은 달란트 이야기)에서 유래했다고 알려지고 있는데, 이는 하느님이 자조하는 사람을 도와고 역으로 자조하지 않는 사람을 벌하는 내용을 담고 있다. 이에 기초한 **박정희대통령의 새마을정책은 성과에 따른 ‘인센티브 차별화정책’**으로 카네만에서 시작된 행동경제학의 기본 명제 중의 하나인 잘하면 상을 준다는 ‘획득프레이밍’(gain framing)과 잘못하면 벌을 준다는 ‘손실프레이밍’(loss framing)을 합쳐놓은 인센티브 장치인 셈이다. 동양

에서는 2500년도 전에 정립된 “신상필벌”(信賞必罰)이라는 법가사상(法家思想)과도 일맥상통한다. 새마을정책을 채택하는 과정이 흥미로운데, 1차년도 후 확인된 성공한 1600개 마을과 참여하지 않은 1800개 마을을 두고 내각과 정치권은 2차 년도에도 차별 없이 꼭 같이 지원하자는 정치적 주장을 했으나 박대통령은 이를 무릅쓰고 **정권의 명운을 걸고 ‘차별적 지원’**을 결정하였다(Jwa, 2018; 졸저, 2020).

이런 정책의 결과 1977년에는 고학년 ‘자조·자립마을’은 100%에 이르고, 저학년 ‘기초마을’은 사라졌다. 한편 도농(都農) 간 소득격차도 1974년부터 농촌우위로 역전되었다. 필자는 **박정희대통령의 새마을운동을 성과에 따라 인센티브를 차별화한 “통제된 경제발전실험”**이라 부를 수 있다고 생각한다. 당시는 물론 지금도 어느 나라 어느 지도자도 흉내 내지 못할 탁월한 “행동경제학 실험”이었다. 더구나 이를 통해 10년도 안돼서 3천만의 대한민국 국민의 빈곤문제를 해결했으니 인류 역사에 지울 수 없는 경제적 금자탑을 세운 셈이다. 더욱더 놀라운 사실은 이런 인센티브 차별화정책 마인드가 수출기업지원정책, 중소기업지원정책, 중화학기업육성정책에도 고스란히 드러나고 있다는 사실이다. 그래서 **한강의 기적 자체가 한반도 남쪽 전체를 대상으로 한 거대한 행동경제학 실험 결과**이었음을 확인하게 된다. 물론 실험장 밖에 있었던 북한의 상상을 초월하는 “실패의 기적”을 감안하면 박정희대통령의 **스스로 돕는 자를 돕는 ‘인센티브 차별화실험’**은 남·북한을 포함한 한반도 전체를 대상으로 하는 통제된 소득증대 실험이었다고 할 수 있다. 실험 결과는 **스스로 돕는 자를 도운 남한은 모든 국민을 일으켜 세워 한강의 기적을 일으켰지만, 역으로 스스로 돕는 자를 부르주아라고 칭산한 북한은 모든 국민을 주저앉혀 지구상 최악의 실패의 역사를 기록하고 있는 셈**이다.

그러나 2019년 노벨상수상자들의 연구는 ‘한강의 기적’을 이끈 정책의 백미인 새마을운동에 비해 그 독창성이나 스케일, 이론 성과 등의 측면에서 비교 대상이 안 될 뿐만 아니라 이론마저도 미비한 것으로 때 늦은 개척 연구에 불과하다. 이

렇게 보면 사실은 이미 50여 년 전에 **경제적 인센티브 차별화 원리**로 새마을운동의 성공과 한강의 기적을 이룬 박정희대통령과 그의 새마을운동에 마땅히 노벨상이 주어졌어야 했다는 주장을 할만도 하다고 생각한다. 물론 노벨상은 생존하고 있는 탁월한 학문적 성과를 낸 학자에게 수여되기 때문에 이는 단지 비유적으로 하는 얘기이지만, 경제학 연구대상으로서 새마을운동은 물론 한강의 기적은 여전히 **채굴을 기다리는 노벨 경제학상의 노다지**나 다름없다(졸저, 2020). 더구나 새마을운동이 지난 수십 년에 걸쳐 전 세계 개발도상국들의 빈곤퇴치와 농어촌 및 지역사회개발 모형으로 자리잡아 가고 있다는 점에서 그 동안의 세계경제발전엔 기여한 공에 대해 **노벨평화상**을 받을 자격도 충분하다고 생각된다.

새마을운동 성과는 대한민국 전 국민들의 힘으로 이룬 성과라는 점에서 어느 개인이 받는 상보다도 더 큰 민족사적 의의가 있다는 사실을 직시하고 국가차원에서 정부도 학계도 박정희시대 노벨상노다지 발굴을 위한 연구를 적극 지원함은 물론 이에 적극 동참할 것을 제안하는 바이다. 지금처럼 과학상이나 문학상에만 신경을 쓸 일이 아니다. 이제 예컨대 **“한국적 실험경제학, 새마을운동에 노벨상을!”**이라는 캠페인을 할 때가 되었다고 생각한다.

더구나 불행하게도 오늘날 대한민국은 **새마을운동의 인센티브 차별화정책**을 버리고 북한처럼 스스로 돕는 자를 폄하하는, 인센티브를 역(逆)차별하는 ‘평등주의 정책실험’에 내몰리고 있다. 스스로 돕는 자조정신은 사라지고 실패를 남 탓이라 하는 반자조(反自助) 사회로 역주행하고 있다. 자랑스러운 대한민국의 성취를 폄하하는 세력에 의해 오도된 역사관에서 국민들은 큰 혼란을 겪고 있다. 바라건데 이런 노벨상운동이 우리 국민들의 마음속에 과거 성공의 자긍심을 살려냄으로써 저성장과 양극화에 빠진 한국경제에 **‘제2의 한강의 기적’**을 일으킬 수 있는 계기를 만들어낼 수도 있다고 생각한다.

참고문헌

좌승희 (2020), 『새마을운동, 왜 노벨상 감인가?』, 12월, 청미디어.

Banerjee, Abhijit Vinayak, Esther Duflo and Michael Kremer (2016), “The Influence of Randomized Controlled Trials on Development Economics Research and on Development Policy”, Paper prepared for “*The State of Economics, The State of the World*”, Conference Proceedings volume.

Earl, Peter E. (2018), “Richard H. Thaler: A Nobel Prize for Behavioural Economics”, *Review of Political Economy*, Vol. 30, No. 2, pp. 107–125.

Jwa, Sung Hee (2017), *A General Theory of Economic Development: Towards a Capitalist Manifesto*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Jwa, Sung Hee (2017a), *The Rise and Fall of Korea’s Economic Development: Lessons for Developing and Developed Economies*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Jwa, Sung Hee (2018), “Understanding Korea’s Saemaul Undong: Theory, Evidence, and Implication”, *Seoul Journal of Economics*, Vol. 31, No. 2, pp. 195–236.

Kahneman, Daniel and Amos Tversky (1979), “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, Vol. 47, No. 2, pp. 263–292.

The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel (2019), *Understanding Development and Poverty Alleviation*, October 14, 2019.

Thaler, Richard H. and Cass R. Sunstein (2008), *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books.

Tversky, Amos and Daniel Kahneman (1981), “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, *Science*, New Series, Vol. 211, No. 4481, pp. 453–458.

발행처 : (사)한국제도·경제학회

발행인 : 김승욱

편집책임자 : 이성규

편집위원 : 이상학, 김행범, 송정석, 김영신

연락처 : (휴) 010-9800-7211, (이메일) skl62@hanmail.net