

## 세계은행과 거버넌스: 정책개혁 모델의 발명에 대한 소고

김 성 현\*

1980년대 말부터 세계은행은 자신의 신자유주의적 개혁프로그램에 대해 자성하고 국제기구, 정부, 시민단체가 참여하는 합의적 정책 결정 메커니즘, 즉 거버넌스의 중요성을 강조하고 있다. 본 연구는 세계은행에서 거버넌스 담론이 구성되는 과정을 전문성의 국제적 표준화를 둘러싼 학문공동체의 경쟁이라는 관점에서 설명한다. 즉 본 연구는 국제금융기관 혹은 국제개발 기구로서 세계은행의 역할만을 다루는 것이 아니라 것이 아니라 특정한 정책지식을 정당화하고 현실에 적용하는 일종의 “상징은행”으로서의 역할에도 주목한다. 개혁을 둘러싼 과학적인 경쟁은 순수한 전문가들의 게임으로 한정되지 않으며 과학의 장과 경제적 장, 그리고 정치권력의 장의 중첩과 교차로 구성되는 복합적인 장에서 수행된다. 이 상징권력자들은 국제기구의 관료, 경제학자, 금융계의 지도자, 시민운동부문의 엘리트 등이며 이처럼 복잡한 주주들이 만들어내는 거버넌스 담론은 도덕성과 과학성 나아가 경제성과 정치성을 모두 포함한 복합적인 투쟁의 결과물임을 보여준다.

주제어: 세계은행, 거버넌스, 상징권력, 신자유주의, 개혁프로그램, 정책전문성

\* 이화여자대학교

## 1. 서론

냉전과 함께 탄생한 브레턴우즈 체제는 임무의 불명료성, 대주주인 미국 정치계와 월스트리트 금융권과의 갈등, 그리고 냉전체제의 공고화와 더불어 상대적으로 소외된 국제기구로 존재해왔다. 세계은행은 1950년대 자산을 늘리고 연구활동 지원 등 자신의 활동을 다각화하면서 비로소 미국 행정부와 금융권으로부터 상대적인 자율성을 획득할 수 있었으며, 1960년대에는 국제발전기구로서 성장하였다. 로버트 맥나마라로 상징되는 세계은행의 발전관료들은 냉전의 논리에 입각해 개발도상국에서의 사회주의 팽창을 억제하기 위해 미 행정부의 발전기구들과 보조를 맞추어 반공을 기치로 내세운 권위주의 정권에 막대한 지원을 제공하였으며 그로인해 제국주의의 도구라는 악명을 얻기도 했다.

이러한 세계은행의 발전은 1980년대 미국 레이건 행정부의 등장과 통화주의 경제학자들이 권력의 장에 진출함으로써 급속한 전환을 맞이하게 되었다. 고금리와 긴축재정의 논리에 입각한 구조조정 프로그램의 발명과 개발도상국에 대한 무차별적인 적용, 나아가 금융위기에 직면한 국가들에 대한 조건부지원(conditionality)의 강요는 여러 나라에서 저성장과 양극화, 고용의 불안을 초래하였으며 세계은행 프로그램의 적실성에 대해 의문을 제기하게 했다. 1980년대 말부터 세계은행은 자신의 신자유주의적 개혁프로그램에 대해 스스로 비판하고 국제기구, 정부, 시민단체가 참여하는 합의적 정책 결정 메커니즘, 즉 거버넌스의 중요성을 강조하고 있는 것처럼 보인다.

이따금 반세계화 운동 조직들에 의해서도 환영받고 있는, 혹은 그들의 승리로 선전되기도 하는 세계은행의 이와 같은 변화에 대해 일부 진보적인 연구는 거버넌스 담론이“미국패권적 제국주의의 보편화를

의미하며 국가는 이러한 제국주의 질서에 적응하기 위한 전략으로서 거버넌스를 선택하거나 강요받고 있다”고 주장한다(임의영 2005, 103-138). 반면에 또 다른 연구들은 거버넌스 담론은 지구화가 가져온 국민국가의 후퇴, 초국가적 행위자들의 등장과 국제 공공재를 둘러싼 이익표출과 갈등이 새로운 정책결정 시스템을 요구하게 되었다는 기능주의적 설명을 채택한다(임운택 2003, 267-285).

거버넌스 모델의 출현을 지구화라는 역사적 발전과정에서 비롯된 자연적인 변화로 설명하는 수많은 이론들은 이 모델에 내재한 권력문제와 그것이 가져오는 배제의 현상, 그리고 현실적인 적용에서 나타나는 문제들에 대한 관심이 부족하거나 민주적인 정책이나 시장의 개혁 등 규범적인 측면에서 접근하는 경향이 있다. 예를 들어 세계은행의 빈곤감축 차관을 수령하는 국가들은 거버넌스 모델에 입각하여 빈곤 축소 프로그램의 계획에서부터 집행과 감시에 이르기까지 시민사회의 참여를 의무적으로 수용하고 있다. 그러나 대개의 경우 시민의 참여는 엘리트부분의 참여로 제한되거나 정부에 의해 급조되는 등의 문제들이 나타나고 있지만(김성현 2008, 275-314) 기능주의적 관점에서는 이러한 문제들이 중요하게 다루어지지 않는 경향이 있다.

한편 제국주의론과 패권이론에 입각한 거버넌스 이론은 민주적 참여라는 이름하에 작동하는 중심부-주변부의 자본축적의 논리와 권력 불균형의 문제에 대해 잘 지적하고 있으나 초거시적인 시각에서 거버넌스를 미국과 국제금융기구가 구제금융이나 빈곤감축 차관등을 대가로 피원조국에 강요하는 정책개혁의 결과로만 간주하게 될 위험이 있다. 국내의 행위자들은 왜 특정한 개혁의 모델을 수입하는가, 그들은 어떠한 경로를 통해 이 지식을 정당한 것으로 만들어 내고 표준화시키는가에 대한 질문에 대해 문화적 제국주의론은 이러한 수입자들을 중심부 국가들의 대리인으로 간주하는 단순화의 오류에 빠질 수 있다

는 것이다. 이러한 접근은 지배의 도구로서 사용되는 거버넌스에 관련된 담론들이 갖추고 있는 과학성과 도덕성을 지배계급의 물질적 이익에서 유래한 것으로만 간주할 수 있다. 개혁의 담론을 생산하는 상징권력의 권위자들은 단순히 제국주의적 이익을 위해 봉사하는 것이 아니라 자신이 속한 전문 영역에서 우위를 점하기 위한 투쟁의 무기로써 새로운 지식과 개념들을 활용하기도 한다. 바로 이러한 도덕성과 과학성, 나아가 이 담론을 생산하는 학문적 권위가 말로 거버넌스 모델이 사회진보와 민주주의를 위한 발전노선으로 간주되어 주변부 국가에서 적극적으로 수용되는 이유가 된다. 즉 거버넌스 담론은 정치적인 과학과 정치경제적인 힘들이 상호충돌하고 경쟁하는 과정에서 형성된 개혁의 담론인 것이다.

이 글에서는 세계은행에서 거버넌스 담론이 구성되는 과정을 전문성의 국제적 표준화를 둘러싼 학문공동체의 경쟁이라는 관점에서 설명하고자 한다. 그러나 이 경쟁은 순수한 전문가들의 게임으로 한정되지 않으며 과학의 장과 경제적 장, 그리고 정치권력의 장의 중첩과 교차로 구성되는 복합적인 장에서 수행된다. 본 연구는 각각의 장을 넘나드는 전문 엘리트에 초점을 맞춘다. 즉 세계은행을 단순한 국제금융기관 혹은 국제개발 기구로서만 다루어지는 것이 아니라 특정한 정책지식을 정당화하고 현실에 적용하는 일종의 “상징은행”으로 다루고자 한다. 이 상징은행의 행위자들은 국제기구의 관료, 경제학자, 금융계의 지도자, 시민운동부문의 엘리트 등이며 이처럼 복잡한 주주들이 만들어내는 거버넌스 담론은 도덕성과 과학성 나아가 경제성과 정치성을 모두 포함한 복합적인 경쟁의 결과물임을 보여주고자 한다.

본 연구는 특히 전문성을 생산하고 정의하며 전문가집단을 양성하는 기관으로서 세계은행에 주목한다. 본 연구의 키워드인 전문성은 학문공동체나 정책공동체 등의 인증을 필요로 하는 지식으로 간주되며

전문성의 인증기관 중 하나인 세계은행에서 관찰되는 정책 패러다임의 변화와 특수한 사회적 여정을 거친 지식인들의 경쟁과 갈등의 산물로서 개혁의 담론이 구성되는 과정을 분석하는 것이 본 연구의 주제이다. 여기에서는 케인스 경제학에 기반한 발전정책에서 통화주의에 기반한 구조조정 정책으로, 그리고 최근의 거버넌스와 민주주의에 대한 담론으로 세계은행의 정책지식이 이동하는 과정이 다루어 질 것이다.

물론 “지식의 국제적 순환”이라는 국제정치학의 새로운 주제에서 볼 때, 보다 완전한 연구를 위해서는 이처럼 중심부 국가와 국제금융기관을 통해 구성된 전문성이 전세계에 전파되는 과정에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다(김성현 2007). 특히 중심부에서 생산된 전문성이 주변부 국가로 전파되는 과정에 대한 연구는 정책모델의 수입-수출 메커니즘과 권력 불평등의 문제를 보다 심도 있게 조명할 수 있게 해 줄 것이다(Dezlay and Garth 2002). 그러나 이러한 연구는 현지에 존재하는 권력구조에 기반한 사회적 네트워크를 고려하지 않는다면 피상적인 서술에 그칠 수 있다. 또한 주변부 현지에는 중심부의 전문성을 국내에서 인정하고 권력투쟁의 수단으로 삼는 복잡한 동기들도 존재하고 있다. 이처럼 복잡한 내용을 한정된 지면에 다루기는 어려우므로 본 연구의 범위는 세계은행과 이 은행의 전문성을 좌우하는 미국경제학의 이야기로 한정되고 전문성의 수출입 과정보다는 그것의 생산에 얽힌 이야기를 중심으로 논의를 전개한다.

## 2. 세계은행과 전문성에 대한 투자

세계은행은 설립 직후 업무의 범위와 정책의 방향을 둘러싸고 많은 혼동을 경험했다. 세계은행의 혼동은 무엇보다 이 기관의 설립에 관여했던 행위자들 간의 갈등에서 비롯되었다. 뉴딜 경제정책을 추종한 미

국의 관료들과 케인즈, 화이트 등 세계은행 설립을 주도한 사람들은 전후 국제무역 안정과 경제의 복원을 위하여 국가의 시장에 대한 개입을 중시했다. 반면에, 월스트리트의 금융자본은 세계은행이 일종의 관료적 기관으로서 금융권에 대해 일정한 통제를 가하게 될 것을 우려했고, 특히 전쟁으로 인해 유럽으로부터 이탈한 자본의 미국으로의 유입이 영향을 받게 될 것이라고 전망했다(Helleiner 1994; Pauly 1997).

양측의 갈등은 한 가지 타협점을 찾았는데, 그것은 세계은행에 참여하는 공권력이 자본의 흐름을 통제하는 대신, 세계은행은 금융계의 대표자에 의해 운영된다는 것이었다. 실제로 세계은행이 설립된 이후 이 은행의 총재직에는 몇 번의 예외를 제외하고는 대부분 월스트리트 출신의 은행가가 임명되었다. 그러나 냉전이 공고화되면서 국가안보상의 이익이 금융가들의 이익에 우선하면서, 세계은행에서는 금융권의 영향이 줄어들고 정부관료들의 역할이 강화되었다. 나아가 미국정부가 다자적인 금융기관보다는 차관과 원조를 통해 직접 해외에 개입함으로써 세계은행의 역할은 더욱 축소되었다.

이처럼 미국 행정부와 월스트리트 사이에서 상대적으로 소외된 기관이었던 세계은행은 1950년대 중반부터 자산을 확대하고 채권을 발행함으로써 진정한 금융기구로서의 역할을 수행하려 했다. 자산의 증식, 활동의 다각화, 채용확대 및 조직 아이덴티티 강화를 통해 세계은행은 다소 자율성을 획득할 수 있었지만, 여전히 관료와 은행가들의 영향으로부터 자유롭지 못했다(Kraske, Becker, Dimamond, Galambos 1996).

한편 설립이후 줄곧 국제적인 경제 데이터들을 추적하고 그것을 분석하는 기법을 발전시켜온 IMF와 달리, 세계은행에서 경제전문가들의 서열은 낮은 편이었다. IMF로부터 영입된 어빙 프리드먼(Irving Friedman)은 다음과 같이 회고하기도 했다. “세계은행에는 경제전문가가 없었다... 150명의 경제학 박사학위 소지자(세계은행 내부의 전문인력 중 4

분의 1에 해당) 중 아주 적은 수만이 경제전문가로 간주될 수 있었다. 그들은 나에게 세계은행에서 경제전문가가 되는 것은 경력의 죽음을 의미한다고 말했다.”<sup>1)</sup>

이와 같은 세계은행의 전문성 부족은 여러 번 지적을 받았고, 진정한 국제금융기구로서의 역할을 수행하기 위해서 세계은행은 보다 전문적인 기구로 재탄생해야 했다. 전문경제기구로 다시 태어나기 위한 세계은행의 시도는 유진 블랙 총재의 지휘로 1956년 경제발전연구소(Economic Development Institute)가 설립되면서 시작되었다.<sup>2)</sup> 포드 재단과 록펠러 재단의 지원을 받은 EDI는 세계은행 최초의 연구기관이었다. 세계은행에서 경제전문가들의 약진은 이른바 경제학의 시대(Decade of Economics)였던 1960년대에 두드러졌다. 조지 우즈(George Woods) 총재의 지휘 하에 세계은행은 활동의 폭을 더욱 확장하고 개발도상국에 대한 새로운 차관들을 마련하고자 했다. 차관의 확대를 위해서는 체이스 맨하탄 은행나 퍼스트 보스톤 코퍼레이션 같은 채권은행들의 지원이 필요했다. 이 시기 세계은행은 차관에 대한 수요분석보다는 투자자들의 수익률(economic rates of return)에 대한 분석에 보다 관심을 기울였으며 이러한 분석을 통해 보수적인 채권은행들의 투자를 이끌어 내려고 했다. 보다 복잡해진 연구를 수행하기 위해 세계은행은 경제국(Economic Department)을 연구기관으로 재정비했고, 1966년부터 청년전문프로그램(Young Professional Program)을 마련함으로써 명문대학 출신의 경제학도들을 영입했다.

이와 같은 세계은행의 발전 방향은 1968년 취임한 로버트 맥나마라(Robert MacNamara) 총재에 의해 더욱 적극적으로 추진되었다(Kapur,

---

<sup>1)</sup> Friedman, Oliver 1995, 100에서 재인용.

<sup>2)</sup> 포드재단과 록펠러 재단의 지원으로 설립된 이 연구소는 매년 3000명 가량의 경제전문가를 교육하고 있다(Pechman 1989, 135).

Lewis, and Webb 1997, 139-329). 케네디 행정부의 합리적 관료주의, 즉 과학적인 정책집행은 곧 바람직한 결과를 산출한다는 이상과 그것을 달성시켜줄 컴퓨터와 통계에 능통한 신세대 경제학자들(이들 중 상당수가 RAND 연구소 출신이었다)을 세계은행에 영입한 맥나마라는 재임기간 동안 세계은행을 전문적인 국제개발기구로 변모시켰다. 포드재단 총재와 국무장관을 역임한 맥나마라는 역대 세계은행 총재 중 가장 영향력 있었던 인물로 평가 받으며 그의 든든한 비호 하에 세계은행은 비로소 상대적인 자율성을 획득할 수 있게 되었다.

1981년 레이건 대통령의 취임과 맥나마라의 사임은 국제발전기구로서 세계은행의 지위에 다시 한 번 큰 변화를 가져오게 된다. 특히 1982년 멕시코에서 시작되어 남미에 잇달아 발생한 외채위기는 레이건 행정부와 더불어 세계은행에 진출한 통화주의 경제학자들이 세계은행의 정책방향과 구조를 수정하는 데 정당성을 부여하는 계기가 되었으며 이는 제2차 세계대전부터 지속되어온 케인스 경제학에 입각한 발전모델의 위기를 알리는 것이었다.<sup>3)</sup>

한편 세계은행에 대한 월스트리트의 영향력은 우즈와 맥나마라가 총재로 재임했던 1960년대와 1970년대에 상대적인 감소를 경험했다. 이 두 명의 영향력 있는 총재들이 재임했던 시기에 세계은행은 미국의 은행들뿐만 아니라 유럽과 아시아 금융계와의 관계를 확대해 갔으며, 그로인해 월스트리트의 영향력은 상대적으로 축소되었다.

---

<sup>3)</sup> 이러한 변화들은 미국의 해외경제원조 정책에서도 똑같이 발견된다. 예를 들어 1961년 미국 재계의 이니셔티브에 의해 국무부 내부에 설립된 미국국제개발처(USAID)와 진보를 위한 동맹(Alliance for Progress) 프로그램은 냉전시대 개발도상국에서의 공산주의 팽창을 억제함과 동시에 저개발국가들의 경제성장을 촉진함으로써 국제적인 산업수요를 촉진한다는 케인지언적 정책노선을 포함하고 있었다. 그러나 1980년대 USAID의 정책노선은 이른바 “민간기업 이니셔티브(Private Enterprise Initiative)로 구체화 되었는데, 이는 개발도상국 정치경제에 민간이 주도하는 영역을 구축, 확대하려는 목표를 담고 있었을 뿐만 아니라 해외원조에서 NGO들을 적극적으로 활용하는 방안을 모색하였다(김성현 2007, 87-99)

제1차 석유파동 이후 월스트리트는 금융기관들은 산유국 오일달러의 환류를 통해 자금을 보유하게 되었으며 해외 차관수요가 늘어난 신흥공업국가들이 미국 은행들의 잠재적인 고객이 되었다. 이 시기 세계은행의 차관은 주로 개별 산업프로젝트를 지원하는 데 초점을 맞추었으며(project loan) 이 차관의 활용에는 그다지 엄격한 제한이 따르지 않았다. 월스트리트와 국제 민간금융기관의 저리 금융상품과 세계은행을 비롯한 국제 발전기구들의 공적인 지원은 1970년대를 차관의 열풍에 휩싸이게 했다(Castaneda 1982; Postel-Vinay 1982). 또한 일부 개발도상국의 정부들은 국제금융기관으로부터 차관을 받는 것을 정부의 능력이나 국제사회로부터의 인정으로 선전하는 경향이 있기도 했다(Woods 1986).

월스트리트의 민간 금융기관 중에서도 특히 시티은행(Citi Bank), 체이스 맨하탄(Chase Manhattan), 매뉴팩처러 하노버 트러스트(Manufacturer Hanover Trust) 같은 은행들은 가장 대담하게 개발도상국에 투자한 은행들이었다. 이 은행들은 개발도상국에 투자할 경우 수반하게 될 리스크를 정확하게 분석할 전문성을 요구하였고, 이 분야의 노하우(country-risk analysis)를 보유한 IMF와 세계은행의 전문가들을 활발하게 영입하였다. 가장 유명한 사례는 바로 이 기술의 고안자였던 어빙 프리드먼이 1974년에 시티은행으로 옮긴 사건이었다.

그러나 이러한 광적인 투자의 붐은 1982년 멕시코가 파산을 선고하면서 급속하게 붕괴되었다. 시티은행의 경우 총자산의 3분의 2에 달하는 33억 달러를 멕시코에 투자하고 있었으며, 남미 전체로 볼 때 총자산의 두 배나 되는 자금을 투자하고 있었다. 1970년대 투자의 붐을 좇은 다른 은행들도 시티은행과 유사한 상황이었다. 멕시코에 이어 아르헨티나, 브라질에서 잇달아 발생한 금융위기는 월스트리트의 투자기관들을 파산 직전의 상황으로 몰아갔다.

미 행정부는 파산에 직면한 자국 은행들을 구제하기 위해 금융시장에 개입했으며 금융권에 대한 여러 가지 규제를 줄임으로써 은행들이 자유로운 자산의 매각과 외부로부터의 차입을 통해 위기를 벗어날 수 있게 해주었다. 한편 IMF와 세계은행은 민간은행들의 계약에 대한 보증을 제공하고 채무국가들에게 막대한 구제금융을 제공하는 이른바 “머니 닥터(Money Doctor)”로서의 역할을 담당했다. 만기채권에 대한 지불기간 연장, 구제금융제공, 나아가 채무국이 건전한 거시경제운용을 약속함으로써 1980년대 초반의 위기는 겨우 극복될 수 있었지만, 금융권이 위기의 책임을 세계은행의 감시 소홀과 무능, 나아가 관료주의적 병폐들을 지적함으로써 갈등의 골이 깊어갔다. 나아가 통화주의자들이 장악한 미행정부와 세계은행과의 갈등도 심화되었는데, 극단적인 사례는 레이건의 재무차관이었던 베릴 스프린켈(Beryl Sprinkel)이 세계은행이 “사회주의적인 성향”을 가지고 있는지 보고서를 작성하게 한 사건이었다(Kapur, Lewis, and Webb 1997, 338).

이러한 갈등은 1981년 아메리카 은행(Bank of America)의 총재로 취임한 알덴 클라우센(A. W. Clausen)에 의해 봉합되었다. 클라우센은 1970년대 아메리카 은행(Bank of America)을 급성장 시킨 월스트리트의 스타였으며, 나아가 확고한 공화당원이기도 했다. 아메리카 은행은 1980년대 남미 금융위기로부터 막대한 손실을 입은 은행이었다(Kraske, Becker, Diamond, Galambos 1996, 213-246). 금융위기를 어렵게 극복한 후 클라우센과 통화주의 경제전문가들은 세계은행의 개발도상국에 대한 차관에서 프로젝트론이 차지하는 비중을 줄이고, 구조조정 프로그램에 초점을 맞추었다. 즉, 세계은행은 신자유주의적 거시경제 개혁을 조건으로 차관을 제공함으로써 채무국 경제의 체질 개선과 보다 시장지향적인 구조변화를 촉진하고자 했다. 새로운 경제프로그램은 구체적으로 예산적자의 축소와 균형달성, 정부지출 삭감, 무역장벽

철폐, 국영기업의 민영화, 수출지향 정책 등을 의미하였고 그것의 결정판은 이른바 “워싱턴 컨센서스”였다(Williamson 1992).

### 3. 전문지식의 장: 경제학의 전쟁과 세계은행의 변천

세계은행의 전문성이 케인스주의와 발전경제학으로부터 통화주의를 거쳐 최근의 제도주의 경제학의 부분적인 수용에 이르기까지 미국 경제학의 변천으로부터 직접적인 영향을 받는 만큼, 여기에 대한 간략한 정리가 필요하다. 특히 거버넌스 담론과 더불어 법의지배(Rule of Law), 그리고 각종 시민사회론의 등장과 세계은행 내부에서 제도주의 경제이론의 확산은 밀접한 관계가 있으므로 여기에서는 세계은행 내부에서 개발경제학의 변천과정에 대해 설명하고자 한다. 그러나 이러한 경제전문성의 발전과정에 대해 본고는 단순한 이론의 변천사를 조명하기보다는 각각의 패러다임의 정당성을 촉진한 경제환경의 변화와 국가권력과의 관계, 나아가 다양한 사회세력과의 관계를 조명해 봄으로써 지식의 사회적 구성과정을 관찰한다.

#### 1) 경제학의 장에서의 경쟁과 패러다임의 이동: 케인스주의에서 통화주의로

제2차 세계대전 이후 미국의 주류 경제학은 법률적 지식에서 출발한 규범경제학자들에 의해 지배되고 있었다. 주로 가문과 재산, 나아가 아이비리그 대학의 학위증과 프로테스탄티즘을 중심으로 결합한 동부의 대가문(Eastern Establishment) 출신자들은 행정부와 박애주의 재단, 대학 등 제도적인 지위를 보유하고 소수 엘리트 중심의 정책결

정과 사회운동을 주도하였다.<sup>4)</sup> 대공황과 전쟁은 국가의 역할을 크게 확장시켰고, 공급보다는 수요에 초점을 맞추어 고용, 성장, 분배를 촉진하려는 케인즈 경제학을 촉진하였다. 적어도 1950년대 후반까지 미국의 케인즈 경제학자들은 오늘날 우리가 알고 있는 바와 같이 수학적 모델을 강조하기 보다는 에세이적인 논문들을 발표한 학자들이었다(Dezalay and Garth 2002:).

2차 세계대전이 미국 경제학에 미친 중요한 영향은 “비엔나 학파를 송두리째 수용하는” 계기가 되었다는 것이었다(Cozer 1984). 나치즘과 파시즘을 피해 미국으로 건너간 루카스(Lukas), 모디글리아니(Modigliani), 그릴리치스(Griliches), 슈페터(Schumpeter), 하벌러(Haberler), 레온티에프(Leontief), 쿠프만스(Koopmans), 마르샷(Marshak), 쿠즈네츠(Kuznets)등은 미국 경제학을 혁신한 중요한 인물들이었다. 이러한 이민자 중 상당수는 미국 엘리트세계가 인정하는 가문을 보유하지도 못했고 문화적 이질성과 언어상의 문제로 인해 미국 주류사회에 진입하는데 어려움을 겪었다.

이러한 이방인들과 그보다 먼저 미국에 정착한 이민자들의 2세들은 학문의 장에서 주변부적인 지위에 놓여 있었는데, 이들은 수리경제학을 통해 주류 케인즈 학자들에 도전하였다. 수학은 언어적인 장벽과 문화적 이질성을 초월한 과학성을 주장하게 해 줌으로써 가문과 인맥으로 결합된 주류 경제학자들에게 도전하는 중요한 무기를 제공해 주었다. 한 사례로 수리경제학자로 알려진 모디글리아니는 법학도에서 경제학으로 전환한 학자였고 미국으로 망명한 후 역시 망명자였던 마르샷으로부터 수학을 공부하도록 권유받았다. 또한 가난한 유대인 이민자 가정에서 태어난 밀턴 프리드먼은 기하학을 사랑한 학생이었다.

---

4) 동부의 엘리트 가문과 그들의 사회적 활동에 대해서는 Silk and Silk(1980)을 참고.

역시 대공황으로 인해 파산한 이민자 가정 출신인 애로우도 통계학과 보험계리 회사를 염두에 둔 응용수학을 공부하려고 했다(Dezalay and Garth 2002, 78-79).

이들에게 안식처를 제공한 곳은 시카고 대학<sup>5)</sup> 콜즈 위원회(Cowles Commission)였다.<sup>6)</sup> 콜롬비아 대학에서 박사학위를 받은 후 위스콘신 대학의 교수로 지원했다가 거절당한 프리드먼(Milton Friedmann)이 시카고 대학에 도착했을 때 이 학교에는 이미 7년 전부터 콜즈 위원회가 자리잡고 있었다. 콜즈 위원회는 경제학의 계량화에 공헌한 마르샷, 쿠프만스, 애로우(Arrow), 클라인(Klein), 사이몬(Simon) 등 젊은 연구자들을 배출했다. 이들 중 마르샷을 제외한 모든 사람들이 1968년에 처음 제정된 (즉 수리경제학이 보편성을 획득한 후에 생긴) 노벨 경제학상을 수상했다. 그러나 초창기 콜즈위원회의 계량경제학자들은 이론적인 문제의식이 결여된 상태에서 계량적 접근법에 심취했고, 프리드먼과 스티글러, 새비지 등은 목적없는 계량화에 반대하며 이들과 경쟁했다. 두 분파간의 치열한 공격과 방어는 점차 이론과 수학적 방법론이 결합된 계량경제학의 체계화를 가져왔으며 1950년대가 되면 수리경제학은 경제학의 한 분과로서 모습을 갖추게 된다.

---

5) 데이빗 록펠러가 인수한 시카고 대학은 동부 아이비 리그 대학에 비해 열세에 처해 있었으며, 우수한 학생들의 확보에 어려움을 겪었다. 그로 인해 시카고 대학은 전쟁을 피해 미국에 도착한 유럽 이민자들과 미국의 상대적으로 열세에 놓인 가문 출신의 수재들을 유치하였다. 이러한 시카고 대학의 전통은 계속 이어져, 1960년대 시카고 대학 경제학과는 남미의 우수한 학생들에게 투자하였고, 특히 아놀드 하버거가 중심이 된 칠레 프로젝트는 피노체트의 “시카고 보이즈”를 양성하게 된다.

6) 1932년 사업가인 알프레드 콜즈는 대공황 동안 주식의 변동상황을 보다 정확하게 예측하기 위해 통계학과 수학을 활용한 연구팀을 만들었다. 몇 대에 걸쳐 예일대학과 밀접한 관계를 맺고 있던 콜즈는 미국 계량경제학의 선구자라고 할 수 있는 예일 대학의 해롤드 데이비스와 어빙 피셔와 접촉하였으나 이들은 학계의 비주류를 대표하고 있었고, 예일대학의 반응은 부정적이었다. 콜즈 위원회는 결국 1939년에 시카고 대학으로 이동하게 된다(Warsh 1992: 63-70) 이 연구그룹은 1955년 예일대학으로 옮겨 현재는 콜즈재단(Foundation)으로 명칭을 바꾸었다.

한편 당시 주류였던 케인스경제학은 동부 아이비리그 대학을 중심으로 발전하고 있었다. 콜즈위원회의 초창기에 경제학적 방법론을 문제삼아 콜즈위원회의 수용을 거부했던 예일 대학은 하버드, MIT대학과 경쟁하기 위해 1955년에 콜즈위원회를 유치하였다. 예일 대학으로 이동한 콜즈 위원회의 초대 소장은 케인즈 학파의 주도적 인물로 분류된 제임스 토빈이었다. 1960년대 사무엘슨, 토빈, 솔로우 등 케인즈 학파의 거목들이 케네디 행정부의 경제자문위원으로 임명되었을 때, 그들은 자신의 학문을 케인스주의와 신고전학파의 종합으로 정의하는 한편 수학과 통계학을 도입한 과학성을 강조했다. 앞에서 설명한 케네디 행정부의 “The best and the brightest”의 야심적인 구호 하에 촉진된 “과학적 관료주의” 철학은 콜즈위원회를 비롯한 계량경제학자들이 연방정부에 진출하는 중요한 계기가 되었다.

한편 시카고 경제학자들은 그들이 발전시켜온 계량경제학을 케인즈 학파에게 빼앗겼다고 생각했으며 자신들의 과학적인 능력에도 불구하고 엘리트주의에 빠져있는 행정부에 진출할 수 없었던 점에 대해 불만을 표현하였다. 실무 정책의 세계로부터 상대적으로 소외된 시카고 경제학자들은 점차 순수경제학을 지향했으며 동부 엘리트에 대한 반감을 “그들과 우리”라는 구분으로 표현하였다. 공공선택이론으로 노벨 경제학상을 수상한 제임스 부캐넌은 당시 자서전에서 그가 동부 가문에 의해 배제된 가난한 “촌뜨기”였다는 점을 여러 차례 강조했다 (Buchanan 1995: 171-173). 시카고 경제학자들이 고안한 지대추구 (rent-seeking) 이론과 이와 밀접한 공공선택 이론은 관료주의를 공격하는 중요한 무기였다. 이들에게 시장은 정부의 시장개입으로 인해 필연적으로 발생하는 이윤추구를 피할 수 있게 해주는 장치였다. 스톤이 지적한 바와 같이 “공공선택이론은 무엇보다 이론적 추상화를 제공함과 더불어 독점, 개입, 국가규제에 대항하는 전술적인 주장들을 가꾸

고 강화하기 위해 사용된 도구”였다(Stone 1996:156).

이러한 상황은 시카고 경제학들을 자연스러운 보수주의자들의 동맹자가 되게했다. 스탠포드 대학의 후버연구소, 미국기업연구소(AEI), 해리티지 재단, 카토 연구소 등에는 학문의 장, 경제의 장, 정치의 장에서 열세의 지위에 놓인 세력들이 모여 있었고 이들은 가족자본의 열세를 학문자본으로 만회하려고 한 사람들이었다. 나아가 이들의 주류 사회에 대한 반감은 가문에 대해 능력을, 관료주의에 대해 시민사회를, 국가에 대해 시장을 강조하는 보수주의의 혁신으로 나타났다(Blumenthal 1986). 바로 이점이 레이건 행정부의 출범과 더불어 시민사회를 강조하는 담론이 급속히 팽창한 원인이었다. 이러한 보수주의 혁신에는 수 십 년에 걸쳐 점차 우경화된 일부 트로츠키주의자들이 관여했다. 노동운동과 시민운동, 그리고 비주류 지식인으로 활동한 멜빈 라스키(Melvin Lasky), 어빙 크리스톨(Irving Kristol), 시드니 후크(Sidney Hook), 칼 거쉬만(Carl Gershman) 같은 미국의 옛 트로츠키주의자들은 반스탈린주의에서 반소주의로 나아가 반공주의로 이행한 독특한 계보를 가지고 있었으며 앞서 언급한 보수주의 재단과 “공익(Public Interest)”, “미국학자(American Scholars)”, “논평(Commentary)” 등의 저널을 통해 활동하고 있었다. 이들은 신보수주의자들이 일부 시민운동과 관계를 맺는데 있어서 중요한 중개자로서의 역할을 담당했다(Blumenthal 1986:122-165; Guilhot 2005;29-68; 김성현 2005).<sup>7)</sup>

시카고 경제학자들과 이들과의 관계는 여러 곳에서 발견된다. 밀튼 프리드먼은 공화당 대통령 후보였던 배리 골드워터의 자문위원이었고,<sup>8)</sup> 후에는 리처드 닉슨의 경제자문을 맡았지만 닉슨의 배반으로 인

7) 미국 좌익 지식인들의 사회적 출신배경과 활동에 대한 지성사적 연구로는 Diggins 1992를 참고.

8) 프리드먼은 1956년 미국기업연구소에 참여했는데 당시 이 연구소의 소장이었던 윌리엄 바루디는 그를 골드워터에게 소개했다.

해) 결별하고 말았다. 그는 또한 시카고 경제학과의 동료였던 하벌러와 함께 미국기업연구소 이사로 참여했으며 역시 동료였던 애로우와 함께 1977년 후버연구소에 참여했다. 당시 후버연구소의 신임 소장이었던 캠벨은 대학에 만연한 자유주의에 반대하기 위한 대안을 찾고 있었다. 이와 같은 지적 인프라스트럭처를 통한 주류에 대한 반격 전략은 각각의 장에서 열세에 놓여있던 사람들의 아이디어가 대중적인 인정을 획득할 수 있는 기회들을 제공했다.

주류경제학자들과 그들의 사회적 지지기반에 대한 이데올로기적 반격에 있어서 미디어는 중요한 공간을 제공했다. 미디어를 활용한 전략은 무엇보다 추상적인 이론을 단순하고 쉽게 이해할 수 있는 메시지(이른바 sound bites)로 가공하여 대중에게 유포하는 것에 초점을 맞추었다. 특히 1973년에 설립된 헤리티지 재단은 대학에서 생산된 아이디어를 대중적 소비를 위해 마케팅하고 포장하는 역할을 담당했으며 미디어를 통해 정책논쟁으로 각색된 이데올로기적 대립을 조직하기 위해 언론을 적극적으로 활용했다. 미디어 전략은 보수주의 네트워크에 속한 지식생산자들을 스타로 만들었으며 학문의 장의 행위자들과 기관들을 이들이 주도하는 새로운 환경에 적응하도록 만들기도 했다(Dezalay and Garth 2002, 81).

예를 들어 프리드먼은 1966년 초부터 뉴스위크의 여론란과 월스트

---

9) 통화주의 교리가 미처 수행되기도 전에 경제불황에 직면한 닉슨 대통령은 “우리 모두는 케인즈주의자다”라고 선언함으로써 통화주의자들과 결별했다. 닉슨행정부에서 통화주의가 실패한 원인은 또한 민주당의 부르킹스 연구소에 필적할만한 사상전쟁의 인프라스트럭처를 보수주의자들이 미처 보유하지 못했던 데에도 원인을 찾을 수 있다. 실제로 닉슨대통령들의 자문가들은 스스로를 “적대적인 연방관료들”과 부르킹스와 랜트같은 “자유주의 싱크탱크”에 포위되어 있었다고 생각했다(Smith 1991, 196-197). 앞에서 언급한 연구기관들은 활동이 미비했던 후버 연구소와 AEI를 제외하고는 모두 1970년대 이후에 설립되었으며 특히 1974년 설립된 헤리티지 재단은 부르킹스 연구소를 모델로 만들어졌다. 이처럼 1970년대는 미국에서 수많은 연구재단이 설립된 시기였다.

리트저널의 사설란에 그의 에세이들을 출판했다. 뉴스위크는 사무엘슨 같은 케인즈 경제학자와 프리드먼을 동시에 칼럼니스트로 확보하였으며, 시카고 대학의 또 다른 스타인 게리 베커는 비즈니스위크에 정기적으로 기고했다. 통화주의가 정치의 장에서도 헤게모니를 장악한 1980년대에 프리드먼은 대중들을 겨냥해 “선택의 자유(Free to Choose)”라는 일련의 텔레비전 시리즈를 시작했다. 이렇게 해서 과도하게 단순화된 통화주의이론이 미국 사회 곳곳에 전파되었다. 윌스트리트 저널과 통화주의 경제학자들을 연결한 고리였던 맬라브르(Malabre)는 훗날 이러한 기획을 비판적으로 회고하였다(Malabre 1994).

신보수주의와 시카고 경제학자들은 통화주의 독트린을 케인즈주의 경제정책과 관료주의, 민주당의 지배, 나아가 엘리트중심의 미국 사회가 낳은 경제적 질병을 치료하기 위한 기적의 처방으로 선전했다. 경제상황은 이러한 정치적 반격에 유리했다. 두 차례에 걸친 세계대전이 고전파 경제학 패러다임을 대체하면서 케인즈 경제학이 정당성을 확보하는데 유리한 환경을 제공했던 것과 같이, 베트남 전쟁 지출로 악화된 인플레이션과 적자예산의 운용은 케인즈 정책의 한계를 보여주는 것으로 간주되었다. 베트남 전쟁에서의 패배와 소련의 아프가니스탄 침공, 미대사관 인질사건 등은 미국의 대외정책의 무력화와 자유주의자들의 무능을 강조하는 계기가 되었으며 강한 미국 건설이라는 레이건의 선거캠페인에 힘을 실어 주었다.

한편 재계와 시카고 학파와의 관계에서 통화주의 경제학의 사회적 구성과정을 보여주는 흥미로운 사례들이 발견된다. 정치적인 입장에 있어서 미국의 거대 산업자본과 금융자본은 다소 다른 입장에 있었다.<sup>10)</sup> 블루멘탈에 따르면 통화주의와 신보수주의 노선을 지지한 미국

<sup>10)</sup> 레이건 행정부와 통화주의 경제학자들 그리고 자본분과 간의 관계에 대해서는 Blumethal 1986:55-86을 참고.

의 자본가들은 부유했지만 사회적 배경이 동부의 가문들에 비해 취약한 사람들이었다(Blumenthal 1986, 60-75). 특히 시티은행과 아메리카은행 같은 금융자본은 전통적인 월스트리트의 금융자본에 비해 열세에 놓여 있었으며 국내시장에서의 열세를 만회하기 위해 적극적인 국제화전략을 채택하였다. 이들은 또한 채용에 있어서 주류 금융자본과는 달리 가문보다 능력을 중시했다. 시티은행의 사장 윌터 리스톤과 시카고 대학의 밀턴 프리드먼은 시카고대학 비즈니스 스쿨 교수를 거쳐 포드 대통령의 재무보좌관을 지냈던 조지 솔츠(레이건 행정부의 국무장관)가 고문으로 재직한 백텔사에서 정기적인 회합을 가졌다. 이렇게 형성된 정책그룹은 1981년 레이거노믹스를 도입하는 경제브레인의 핵심을 형성했다. 시티은행은 또한 시카고 경제학 교수들과 경제 언론인들이 참여한 팀을 구성했으며 월스트리트저널에서 시티은행으로 이동한 레이프 올센의 주선으로 월스트리트저널을 통해 그들의 정책을 홍보했다.

레이건 행정부의 출범과 더불어 이 광범위한 반이스태블리시먼트(Counter-Establishment) 네트워크는 경제정책의 헤게모니를 획득했으며 세계은행은 이러한 변화로부터 직접적인 영향을 받았다. 레이건 정부에 의해 임명된 세계은행의 클라우센 총재는 케인스주의 발전경제 이론가였던 홀리스 체너리(Hollis Chenery)를 해임하고 지대추구이론(rent-seeking theory)의 선구자였던 안 크루거를 연구팀장으로 발탁했다. 통화주의 경제학자이자 신보수주의 정치세력과 깊은 관계를 맺고 있던 크루거는 세계은행의 전문성을 통화주의로 개조하는데 중요한 역할을 담당했다. 1987년에 있었던 이른바 “홀로코스트”는 수많은 세계은행의 경제전문가들을 통화주의자들로 교체했는데, 경제연구팀(Economic Research Staff)에 소속된 37명의 경제학자중 29명이 통화주의자로 교체되었다. 세계은행은 단순히 자신의 경제전문성을 통화주

의로 개종했을 뿐만 아니라 이 교리를 전 세계에 전파하는 역할을 수행했다. 구조조정 프로그램과 조건부지원(conditionality)에 기초한 워싱턴 컨센서스는 현재 글로벌 스탠더드라 불리는 자유주의 개혁정책을 강조하고 있다.

## 2) 세계은행과 NGO

세계은행과 NGO들과의 협력적 관계의 발전은 NGO의 참여를 보장하는 세계은행 프로젝트들의 비율이 1980년 6%에서 1994년 50%가량으로 증가한 사실에서 두드러지게 나타난다(Covey 1998:83). 세계은행의 지도자들은 오랫동안 시민운동과 갈등을 벌여 왔다. 대규모 건설 프로젝트의 신속한 추진을 목표로 하는 세계은행의 관료들에게 시민운동은 일종의 사회적 비용으로 간주되었다. 세계은행의 관료주의와 중앙집권적이고 비밀스러운 정책 결정은 현장의 운동가들과의 관계를 더욱 소원하게 만들었다.

1960년대 이후 국제발전기관으로서 자신의 역할을 정립해 왔던 세계은행은 두 가지 거센 비판에 직면하고 있었다. 한편에서는 새롭게 권력을 장악한 보수주의자들이 부패하고 지대추구적인 정부들을 지원한 세계은행에 대해 지원을 중단하겠다고 위협했다. 다른 한편에서는 환경과 인권 NGO들이 박애주의 재단의 지원을 받으며 자유주의적 진보주의자들과 동맹을 구축했다. 또한 미디어들도 세계은행의 지원을 받는 거대 인프라스트럭처의 건설이 환경과 토착 주민들의 공동체를 파괴하는 극적인 장면들을 보여주었다. 1980년대 통화주의로 개종한 세계은행과 IMF가 개발도상국에 무차별적으로 강요한 구조조정은 사회계급 양극화의 심화와 세계화의 폭력성을 비판하는 세력들의 저항에 직면했다(Danaher 1994). 즉 세계은행은 진보진영과 보수진영 양측

으로부터 비판의 대상이었다.

그러나 세계은행은 1980년대에 NGO들과 관계를 재정립하였고, 이러한 변화는 1990년 이후 더욱 가속화되었다. 웨이드에 따르면 1983년에서 1987년까지 20회 이상의 환경관련 청문회와 다자적 개발은행(MDB)의 사회적 역할에 대한 청문회가 개최되었으며 그 후 미국 의회에서 여섯 개의 소위원회가 마련되었다(Wade 1997). 1988년에는 다자적 개발은행의 환경파괴를 감시하기 위한 화요그룹이 결성되었는데 이 모임에는 워싱턴의 환경단체들과 인권변호사위원회, 휴먼라이트 워치 등 NGO들 뿐만 아니라 세계은행활동을 모니터링하는 미국 행정부의 대표자들도 참여했다. 1989년 펠로지 법안은(Pelosi Amendment) 세계은행이 어떤 프로젝트를 승인하기에 앞서 환경영향 평가보고서를 작성하고 공개할 의무를 짊어질 것을 요구했다.

세계은행 프로젝트에 대항한 시민운동단체의 광범위한 참여는 워싱턴의 정치상황에 민감한 세계은행 지도자들의 지원을 얻었다. 특히 1986년 공화당 정치인 출신으로 세계은행 총재로 임명된 바버 코너블(Barber Conable)은 빈곤퇴치를 주장하며 1982년 세계은행 내부에서 설립된 NGO-세계은행 위원회를 강화시켰다. 이 위원회를 통해 NGO들은 세계은행에 자신의 이익과 신념을 주창할 수 있는 조직을 확보하게 되었다. 또한 세계은행은 국제환경운동의 스타인 옥스팜의 지도자 존 클락(John Clark)을 1990년에 영입함으로써 NGO와의 협력관계를 더욱 강화했다. NGO와 세계은행의 친밀한 관계는 1990년대 월펜슨(Wolfensohn)이 총재로 취임한 후에 더욱더 강화되었다.

월펜슨의 재임기간 동안 새로 마련된 “참여적 발전을 위한 학습그룹(Learning Group on Participatory Development)”은 세계은행의 간부들이 NGO 세계에 보다 친숙해 질수 있게 하는 워크숍을 조직했고, 세계은행 실무그룹(World Bank Working Group)은 1996년 NGO들과의

성공적인 협력사례들을 담은 “세계은행 참여사례집(World Bank Participation Sourcebook)”을 출판했다. 이 문건은 세계은행 프로그램에 NGO들의 보다 활발한 참여를 촉진하기 위해 재정지원을 확대할 것을 권고했다. 또한 굿 거버넌스와 참여의 중요성을 강조한 1996년 리용 G7 회담을 위해 세계은행이 작성한 보고서는 “세계은행은 이제 비정부기구들과 민간부문, 공동체 그룹들, 협력 단체 및 종교그룹, 여성기구, 그리고 직접 영향을 미칠 수 있는 제3자의 의사정책 결정에 대한 참여를 촉진하기 위해 회원국 정부들과 전통적인 협력을 넘어 전진하고 있다”고 주장했다(World Bank 1996). 이와 같은 세계은행과 NGO 간의 협력적 관계는 시민사회의 영향력 확대로 해석되기도 하지만 비판적인 시각도 존재한다. 이에 대해 제임스 폴은 다음과 같이 지적하였다.

“세계은행의 NGO 단위는 방대한 양의 NGO에 대한 데이터베이스를 가지고 있다. 세계은행 산하의 경제개발연구원(EDI)도 NGO 대표자들을 위한 특별훈련 프로그램들을 운영하고 있다. 현재 수백만 달러가 세계은행으로부터 NGO에게 흘러 들어가고 있다 (...) 세계은행은 또한 자문기관과 NGO들의 대화를 촉진한다(특별 워크숍, 세계은행-NGO 위원회 등). 이러한 협력과정은 1984년 세계은행의 지원으로 세계은행에 대한 NGO 실무그룹(NGO working Group on the World Bank)이 설립됨으로써 더욱 가속화되었다. 이 조직은 또한 세계은행의 재정지원을 받는 비판자들에 의해 주도되었다. 세계환경시설 위원회는 세계은행이 기획한 정책을 담당하는 또 다른 심급이다. 이 위원회는 소수 NGO 대표자들로 구성되었으며 세계은행 내부 인사들을 점차 NGO와 협력하도록 이끄는 프로그램이다. 세계은행은 심지어 NGO들을 위한 특별금융을 마련하도록 권고하기도 한다 (...) 1996년에 세계은행은 워싱턴에 소재한 “대안적 정책을 위한 개발그룹”(가장 영향력 있는 비판자)에게 수많은 NGO들과 공동으로 세계은행의 지원을 받는 10-20여개 개발도상국의 구조조정 프로그램에 참가하도록 권고했다(Paul 1996).”

세계은행은 NGO 운동가들과의 공동연구와 협력을 통해 자신의 정책 수행을 위한 분업을 추진함과 동시에 미디어의 관심을 끄는 비판 운동을 최소화 시킬 수 있었다. 세계은행의 NGO 전술이 갖는 두 번째 효과는 시민운동 진영의 분열이다. 즉 이러한 전술은 세계은행의 기금을 받는 NGO들과 그렇지 않은 NGO들 간의 균열을 촉진한다. 여전히 수많은 NGO들이 브레턴우즈 기관의 세계화에 반대한 운동을 전개하고 있지만 세계은행의 지원을 받는 일부 NGO들은 보다 많은 미디어의 주목을 받으며 심지어 세계은행의 변화를 긍정적으로 해석하고 있다.

세계은행의 NGO 포용전략은 이 분야에 관련된 새로운 전문성과 연구들을 촉진하는 계기가 되었다. 신보수주의로 변신한 트로츠키주의자들과 과거의 근대화 이론가 민주주의 및 시민사회이론 전문가, 일부 종속이론가들은 최근에 민주화이행론, 공고화론, 각종 시민사회론을 중심으로 활발하게 활동하고 있으며 이 새로운 이론들은 세계은행의 여러 문건들과 개혁지침서를 통해 등장하고 있다. 갈수록 엘리트화 되어가는 비판가들과 세계은행의 인사들은 유사한 사회적 출신배경과 직업적인 경력을 공유하기 때문에 이들이 사용하는 개발전략은 매우 유사하고 이데올로기적 차별성이 흐려지고 있다(Hulme and Edwards 1997).

#### 4. 경제 전문성을 둘러싼 새로운 도전과 거버넌스 담론

비록 세계은행이 NGO들과의 협력을 증가시키면서 세계화가 산출하는 환경파괴와 불평등의 문제를 자신의 정책의제에 포함하였지만, 1980년대 말까지 세계은행의 개발도상국에 대한 정책은 기본적으로 신자유주의적 경제개혁에 초점을 맞추고 있었다. 그러면 왜 1990년대

이후 세계은행은 법치, 인권, 민주적 정치개혁을 강조하는 Good Governance를 강조하게 되었을까?

### 1) 통화주의 경제정책의 문제와 제도주의 경제학

1970년대 케인스 경제학을 비판하고 대중적인 선전을 통해 주류의 지위에 올라선 통화주의 경제학은 레이건 행정부 집권 초반부터 다양한 비판에 직면하게 되었다. 레이건 행정부는 통화주의 교리에 따라 과감한 복지부문의 삭감 및 시장으로부터 탈개입 정책을 추구했지만 다른 한편으로 전략적 방위구상(SDI)을 통해 막대한 국방비를 지출했다. 또한 기업들의 조세삭감과 각종 탈규제로 가시화된 공급중시 경제정책은 세수를 줄임으로써 만성적인 재정적자를 가져왔다. 통화주의자들의 긴축정책은 성장보다는 안정을 강조하는 정책을 선호했다. 또한 1976년부터 증가하기 시작한 무역적자는 줄여들기는커녕 계속 확대되었다. 권력을 장악한 초기에 국가규제를 철폐하는데 몰두했던 통화주의자들은 신자유주의 정책을 공고화하기 위해서는 몇가지 규제들을 복원하는 것이 필수적임을 깨닫게 되었다.

경제학계에서는 통화주의정책에 의문을 제기하는 학문적 담론들이 힘을 얻었다. 이 새로운 담론들을 중심으로 미디어의 조명을 받는 새로운 경제전문가들이 등장했다. 이 전문가들은 헤게모니를 상실한 케인즈 학파의 후예에서부터 “비정통한” 경제학을 추구한 발전국가론자들, 나아가 통화주의로부터 다소 이탈한 수정주의자들에 이르기까지 매우 다양했다.

우선 시카고 경제학과의 스타이자 “합리적 기대이론”의 주창자이기도 했던 로버트 루카스는 1985년 봄, 경제성장을 요인들에 대해 설명하면서 신자유주의적 교리로부터 다소 이탈하기 시작했다. 합리적 행

위자들이 게임을 수행하는 완전경쟁 시장모델과는 달리 그는 제도가 가지는 잠재적인 역할과 지식과 전문성의 집중을 촉진하는 조직모델의 중요성을 강조했다. 또한 폴 크루그만, 폴 로머, 로버트 배로와 N. 그레고리 맨키우 같은 경제학자들은 경제관계에서 제도가 혁신, 학습, 사회자본의 축적에 미치는 중요성에 대한 연구들을 수행하였다.

특히 미국의 대외적자가 매스 미디어에 의해 심각한 것으로 경고된 1980년대 중반에는 산업정책과 무역정책을 강화하고 나아가 법률적인 장치를 동원해 불공정 무역으로 부당한 이득을 취하는 국가와 기업들을 규제하려는 (즉 제도적 장치를 통해 자유무역의 이상을 수호하려는) 시도들이 국제경쟁력 강화를 중심으로 활발하게 추진되었다(Kim Seong-Hyun 2003, 265-276). 1985년 미국 대통령 경제자문위원회의 보고서는 “세계는 지금 자유무역을 지향하기 보다는 이탈하는 방향으로 움직이고 있다. 예를 들어 주요 산업 국가에서 비관세장벽의 목표가 되는 상품의 비율은 3년전 20%에서 1983년 약 30%로 증가했다”고 주장했다(Gilpin 1986, 192). 비슷한 시기에 상원, 하원, 대통령의 위임을 받은 베르그스텐 위원회는 “미국 국가경쟁력 전략”을 수립하고 이 전략을 달성하기 위한 연방정부의 개입을 촉구했다. 이 위원회는 미국 산업의 총체적인 위기를 강조하면서 과도한 금융권의 탈규제는 금융기관들이 단기간의 이익에 집착하는 성향을 부추겼음을 지적했고 첨단산업부문에서 외국기업들의 공격에 직면하고 있는 미국 기업들을 보호하기 위한 국가의 부분적인 지원을 촉구했다. 미국산업 쇠퇴에 대한 경고는 로버트 라이치, 로라 타이슨 (이들은 클린턴 행정부의 각료로 발탁된다), 레스터 써로우, 로버트 쿠틀너, 클라이드 프레스토비츠의 펜을 통해 재산업화를 촉구하는 논의들을 자극했다(Cohen 1996, 123-155). 이 저자들은 자유방임주의에 입각한 노동자들의 미숙련, 장기간에 걸친 투자(교육, 연구, 인프라 등)의 지속적인 후퇴는 미국의

비교우위를 계속해서 잠식하는 결과를 가져오게 될 것으로 전망했는데 왜냐하면 유럽국가들과 일본, 아시아 신흥공업국 정부의 자국기업을 위한 불공정한 개입은 비국이 가지고 있는 자연적인 비교우위를 박탈할 것이기 때문이었다. MIT 대학의 솔로우 위원회는 더 나아가 독일과 일본의 효율적인 모델을 본받을 필요성을 제기하기도 했다. 차머스 존슨, 로버트 웨이드, 칼 필즈 등 보다 비정통한 (즉 비수학적인) 경제학자들은 발전국가론을 중심으로 아시아의 급속한 성장을 설명했다. 보다 정통한 경제학자들은 폴 크루그먼을 중심으로 “전략적 무역이론”을 체계화했다. 이제부터 비교우위는 자연적으로 주어지는 것이 아니라 국가와 재계의 전략적 협력을 통해 구축되는 것으로 생각되었다. 1993년 제도주의 경제학자 더글라스 노스의 노벨 경제학상 수상은 미국경제학의 새로운 변화를 보여주는 계기였다.

## 2) 세계은행, 제도주의 경제학, 그리고 거버넌스

1980년대 세계은행의 통화주의자들은 개발도상국의 신자유주의적 구조조정을 추진했지만 개발도상국의 권위주의 정권은 브레턴우즈 기관의 요구에 소극적으로 반응했다. 심지어 테크노폴(technopols)로 명명된 개발도상국의 신자유주의 전문관료들조차 국내에 신자유주의 정책을 적용하는데 대한 한계를 인정했다(Williamson 1993). 1980년대 말 세계은행 전문가들은 신자유주의적 개혁노선에 국가와 정치제도에 대한 이론이 부재하다는 결론에 도달했다. 구조조정 프로그램을 실현하기 위해서는 국가, 시민사회가 동시에 책임을 짊어지는 심도 깊은 개혁이 필요하다는 인식으로 초점이 모아졌다.

거버넌스 개념을 활용한 세계은행의 첫 번째 연구는 1989년 아프리카 위기에 대한 보고서로 알려져 있다(World Bank 1989). 이 문건은

아프리카의 발전을 위한 구조조정 정책은 정책이 만들어지는 제도적 환경과 이 정책을 집행할 수 있게 해주는 다양한 채널들에 대한 각별한 관심, 그리고 전반적인 정책결정 프레임워크의 개혁이 수반되어야 한다고 주장했다.

통화주의자들이 주도한 숙청으로부터 살아남은 세계은행의 몇몇 관료들은 월펜슨과 코너블이 재임하던 시기에 세계은행과 NGO의 관계를 촉진했으며, 나아가 맨커 올슨과 존 윌리엄슨 같은 제도주의 경제학자들을 세계은행에 영입했다(Dezalay and Garth 2002, 172). 1993년 노벨 경제학상을 수상한 노스는 세계은행에 여러 차례 초대되어 강연을 했다.

1994년 존 윌리엄슨의 편집으로 출판된 『개혁의 정치경제학(The Political Economy of Policy Reform)』은 미국 대학에서 학위를 받고 세계은행과 IMF를 거친 후 귀국해 직접 신자유주의적 개혁에 참여한 전세계 테크노폴들의 경험을 모은 방대한 저작이었다.<sup>11)</sup> 이 책에서 저자들은 “새로운 정치경제학은 이윤추구를 하는 정책 결정자들의 능력을 약화시키고 그럼으로써 그들의 인센티브를 억제하려는 제도적 변화의 중요성에 주목하고 있다”고 선언했다. 그들은 신자유주의적 구조조정을 촉진하기 위해서는 정치적, 경제적 위기와 그 뒤를 이은 제도적 개혁이 필요할 수 있다는 점을 지적하기도 했다.<sup>12)</sup> 이들은 또한 사회개혁을 위해 새로운 엘리트들(즉 테크노폴)은 시민사회와 적극적으로 연대할 필요가 있다고 주장했다.

제도주의 경제학을 향한 세계은행의 이동을 주도한 인물로 지목되는 로버트 피치오토(Robert Picciotto)는 세계은행의 활동평가국장이었

---

11) 테크노폴의 개념과 그들이 라틴아메리카에서 수행한 신자유주의 개혁에 관해서는 Dominguez(1997)를 참고.

12) 경제위기와 개혁의 관계에 대한 경제학계의 논의 대해서는 Tommasi(2003)을 참고.

다. 이탈리아에서 출생한 그는 프린스턴 대학의 우드로우 윌슨 스쿨을 졸업하고 1961년부터 세계은행에 채용되었다. 그는 앨버트 허쉬만의 영향을 받았으며 당시 세계은행은 케인지언적 발전경제학이 주류를 차지하고 있었다. 1980년대 그는 통화주의 거시경제학의 외부에 있던 전문가 중 하나였으며, 코너블이 총재로 재직하던 1987년부터 1989년까지 세계은행 예산 부국장으로 근무했다. 그는 1992년에 평가 및 발전사무국(Office of Evaluation and Development)을 담당했는데, 이곳에서 그는 세계은행차관의 감독과 회계상의 문제점들을 강조한 위헨스 보고서(Whelan Report)를 제출했고, 윌헨스 총재는 이 문제에 대해 큰 관심을 기울였다.<sup>13)</sup> 이 보고서의 핵심은 실패한 세계은행의 프로젝트들은 그것이 잘못 기획되었다기 보다는 현지의 공공부문과 시민사회의 책임에서 비롯됨을 강조하는 것이었다. 이러한 논리에 대해 조지와 사벨리는 과거에 냉전의 논리에 입각해 독재정권을 지원했고 무분별한 금융정책과 구조조정을 강요함으로써 개발도상국 내부의 사회갈등을 조장한 주범이었던 세계은행이 이른바 “희생자들에 대한 비난(Victim blaming)”을 통해 책임을 전가하고 있다고 비판하였다(George and Sabelli 1994). 이러한 사고는 세계은행의 차관을 “빈곤을 줄이려는 (채무국) 국가의 노력의 강도와 연결되어야 한다”는 프레스턴 세계은행총재의 주장에도 명확하게 반영되었다. 이렇게 해서 세계은행 차관정책의 방향은 이제 시장경제를 향한 개혁에 초점을 맞추었던 워싱턴 컨센서스의 조건부지원에서 정치, 사회의 전반적인 개조와 차관을 연계하는 방식으로 전환했다.

경제적 효율성에 초점을 맞추었던 세계은행의 굿거버넌스 담론을

13) 피치오토는 또한 거버넌스 이론의 주요 저작인 “제도경제학을 작동시키기: 참여에서 거버넌스로(Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance, 1995)”와 “평가와 발전: 제도적 차원(Evaluation and Development: The institutional Dimension, 1998)”을 저술했다.

보다 보편적인 정책 담론으로 가공하는 작업은 이브라힘 시하타(Ibrahim Shihata), 이스마일 세라겔딘(Ismail Serageldin), 피에르 란델-밀즈(Pierre Landell-Mils)에게 맡겨졌다. 이집트에서 태어나 카이로 대학 로스쿨을 졸업한 후 하버드 대학 법학박사 학위를 취득한 시하타는 그 후 OPEC Fund 이사장, 국제투자분쟁해결센터 사무총장 등을 거쳐 세계은행 선임 부총재 및 총재 특별자문을 역한 국제적인 법률가였다. 1992년 세계은행이 발행한 “거버넌스와 발전”이라는 문건에서 그는 거버넌스를 “어떤 나라가 발전을 위해 경제 및 사회적 자원을 운영함에 있어서 행사되는 권력의 방식으로서 세계은행에게 굿거버넌스는 건전한 개발 운영과 동의어이다”라고 정의했다(World Bank 1992). 이러한 정의는 내정간섭의 논란을 피해 정치적인 문제를 의식적으로 배제하고 오로지 경제적인 사안에만 관심을 두게 되어 있는 세계은행의 규정을 우회하여 시장개혁의 실패를 현지의 정치적 문제로 전환할 수 있게 해주었다(George and Sabelli 1994, 150).

세계은행에 새로 설립된 지속가능한 환경발전국(Department of Environmentally Sustainable Development)의 책임자이자 부총재였던 이스마일 세라겔딘과 선임자문관 피에르 란델-밀스는<sup>14)</sup> 국제인권선언으로부터 거버넌스의 핵심적 가치들을 빌려와 거버넌스의 내용을 보다 보편적이고 법률적인 것으로 만들었다. 이 세명의 전문가는 책무성(Accountability), 법의지배(rule of law), 정보의 개방 및 기타 자유민주주의적 제도개혁의 개념들을 보다 기술적이고 전문적인 내용으로 가공하고 국제적으로 전파하는데 기여했다.<sup>15)</sup> 2005년 세계은행 연감에 따

14) 란델-밀스는 현재 세계은행 아프리카-라틴아메리카 경제개발 프로그램을 담당했던 피터 아이겐(Peter Eigen)이 설립한 국제투명성기구(Transparency International)에 관여하고 있다.

15) 세계은행의 민주적 거버넌스 개념의 토대를 이루는 책무성, 참여, 권능강화와 신자유주의와의 관계에 대해서는 김성현 (2008)을 참고.

르면 차관의 24%가 채무국의 법치확립과 사법체계 및 공공행정 개혁을 달성하는데 지출되었으며 다른 어느 분야보다도 많은 지출이 있었다. 나아가 개발도상국의 빈곤축소차관에 수반되는 정책개혁의 48%가 공공부문 거버넌스 개혁에 관련된 것으로서 가장 중요하게 다루어졌다. 세계은행은 민주적 개혁과 시민사회론을 정치적 조건으로서 제시하면서 빈곤국가와 채무국가의 사회구조를 신자유주의적 기준을 향해 정렬시키고 있다.

## 5. 결론

최근에 세계은행은 NGO와 거버넌스 연구는 세계은행을 통해 활발하게 수행되고 있고, 비경제 전문가들에게도 큰 지식시장을 열어주었다. 거버넌스 개념을 매개로 보다 추상적인 민주주의 개념에서부터 정책결정, 사회운동, 사회개혁에 관련된 수많은 기획과 연구들이 이루어지고 있다. 탈계급적이고 탈 이데올로기적인 ‘시민사회’와 이제는 상호충돌하는 이익의 중재자로서 역할이 축소된 국가, 그리고 국경을 초월해 단일한 가치를 부과하는 국제기구의 참여로서 이루어지는 거버넌스 개념에서 민주주의는 형식적이고 제도적인 권리와 의무를 강조하는 자유민주주의로 표상되고 있을 뿐이다.

글로벌 거버넌스에서 로컬 거버넌스에 이르기까지 다양한 민주주의에 대한 논의들, 나아가 참여, 책무성, 권능부여 등 거버넌스를 정교화하기 위한 다양한 개념에 이르기까지 상징은행으로서 세계은행의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 이러한 모델과 개념이 세계은행의 모태에서 형성되어 세계 곳곳에 전파되는 과정을 도외시키고 순수한 이론적 관점에서 접근할 경우 거버넌스 개념이 가지고 있는 다의적

성격을 파악하기 어려우며 개혁의 논리에 무비판적으로 수용할 수도 있을 것이다.

어떤 사회그룹의 우월성은 지배와 지적이고 도적인 리더십이라는 두 가지 방법으로 자신을 드러낸다고 그람씨는 주장했다. 보다 최근에 부르디외는 인식의 틀과 판단의 범주들, 그리고 세계를 표상하는 다양한 구분들을 만들어내는 상징권력에 주목했다. 지식의 생산자는 현실 세계에 그 지식을 적용하는 실무적 행위자일 수 있다는 사실과 이러한 정치적 과정을 주목하지 않는 연구는 이따금 헤게모니 전략의 비자발적인 협력자가 될 수 있다는 사실을 상기해야 할 것이다. 이 글에서는 다음과 같은 주제들에 접근하지 못했다.

첫째, 세계은행이라는 상징은행으로부터 전문성을 차용해 현지에서 활용하는 행위자들의 구체적인 사례연구를 통해 우리는 현지의 사회 구조에서 유래한 전문성의 전략과 국제화 전략을 보다 구체적으로 확인할 수 있을 것이다. 즉 시민사회와 거버넌스 담론이 어떠한 경로를 통해 수입되고 어떻게 활용되고 있는가. 그것이 현지에서 정당성을 획득하기 위해 극복해야 할 구조적인 요인들은 무엇이며 어떠한 과정을 거쳐 정당을 확보하는가. 나아가 그것이 산출하는 구체적인 효과는 무엇인가에 대한 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 이 글에서는 세계은행의 변화와 유사한 변화를 같은 시기에 겪고 있는 다른 기관들과의 비교를 수행하지 못했다. 예를 들어 미국 국제개발처(USAID)에 대한 연구는 미국 행정부 정책의 변화와 세계은행의 변화를 교차적으로 비교할 수 있게 해주며 나아가 글로벌 헤게모니와 국제금융기구와의 관계를 보다 선명하게 부각시킬 수 있을 것이다(김성현 2007).

셋째, 현지에서 이러한 글로벌 헤게모니 담론을 확산시키고 전파하는 사회그룹에 관한 연구들이 수행되어야 할 것이다. 예를 들어 이 글

에서 부분적으로 언급한 라틴아메리카의 테크노폴은 신자유주의적 경제개혁뿐만 아니라 민주화를 이끄는 세력으로 간주되기도 한다 (Dominguez 1997). 국제적으로 인정받는 전문 지식을 보유하고 금융위기의 상황에서 이 지식을 활용해 채권자들과 국제금융기구와 협상을 주도하며, 시민사회의 전문가 경력을 바탕으로 국가권력에 진출하는 새로운 유형의 경제전문가들이 바로 테크노폴의 정체이다. 민주화세력인 동시에 시장개혁의 전도사로서 활동하는 이 개혁 세력이야말로 신자유주의적 박애주의를 실천하고 보편화하는 행위자라고 할 수 있을 것이다.

(2012년 4월 17일 접수, 5월 20일 심사완료, 5월 20일 게재확정)

#### 참고문헌

- 김성현. 2008. “국제금융기구와 빈곤축소 프로그램”. 『경제와사회』. 80. 겨울호. 275-314.
- 김성현. 2007. “USAID와 개발도상국의 민주적 거버넌스”. 『사회과학연구』. 18. 여름호. 83-116.
- 임의영. 2005. “지구화시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰” 『정부학연구』. 11(1).
- 임운택. 2003. “신자유주의적 세계화의 대안으로서 글로벌 거버넌스?” 한국 사회학회, 2003년도 한국사회학회 전기사회학대회.
- Adams, F. 2000. Dollar Diplomacy: United States Economic Assistance to Latin America. Hampshire: Ashgate.
- Blumenthal, S. 1986. The Rise and Fall of the Counter-Establishment: From

- Conservative Ideology to Political Power. NY: Times Books.
- Blumenthal, Sidney. 1986. *The Rise of Counter-Establishment Movement: From Conservative Ideology to Political Power*. N.Y.: Times Books.
- Buchanan, James. 1995. "James Buchanan" in William Bereit and Roger Spencer (eds.). *Lives of the Laureates: Thirteen Nobel Economists*. 3d edition. MIT Press.
- Castaneda, G. 1982. "L'age d'or des banques privees." *Le Monde Diplomatique*. Octobre.
- Covey, Jane G. 1998. "Critical Cooperation? Influencing the World Bank through Policy dialogue and Operational Cooperation." in Jonathan Fox and David Brown (eds.). *The Struggle for Accountability: the World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cozer, Lewis A. 1984. *Refugee Scholars in America: Their Impact and Their Experiences*. Yale University Press.
- Diggins, J. P. 1992. *The Rise and Fall of the American Left*. NY: W.W. Norton & Company.
- Dominguez, Jorge. 1997. *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. The Pennsylvania State University Press.
- Elie, Cohen. 1996. *La Tentation Hexagonale: la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*. Paris :Fayard.
- George, S., Sabelli, F. 1994. *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire*, San Francisco: Westview Press.
- Gilpin, Robert. 1986. *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.
- Helleiner, Eric. 1994. *State and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Hulme, David and Edwards, Michael (eds.) 1997. *NGOs, States, and Dorners: Too Close for Comfort*. London: Macmillan.

- Kapur, Devesh, Lewis, John, and Webb Richard. 1997. *The World Bank: Its First Half Century*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kim, Seong-Hyun. 2003. *La Diplomatie Economique autour du Contrat du TGV*. These de Doctorat de l'EHESS de Paris.
- Kraske, Joken, Becker, William H., Dimamond, William, Galambos, Louis. 1996. *Bankers with a Mission: The Presidents of the World Bank, 1946-91*. Oxford University Press.
- Oliver, Robert W. 1995. *George Woods and the World Bank*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Paul, James. 1996. *The World Bank and NGOs*. <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/17577/1/The%20World%20Bank.pdf?1>
- Pauly, Louis. 1997. *Who elected the banker? Surveillance and control in the world economy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Petchman, Joseph A. 1989. *The Role of the Economist in Government: an International Perspective*. N. Y.: New York University Press.
- Postel-Vinay, A. 1982. "Le developpemt des credits bancaires et la logique des affaires." *Le Monde Diplomatique*. fevrier.
- Silk, Leonard and Silk, Mark. 1980. *The American Establishment*. Basic Books.
- Stone, Diane. 1996. *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass.
- Tommasi, Mariano. 2004. "Crisis, Political Institutions and Policy Reform: The Good, the Bad, and the Ugly." in Tungodden, Bertil, Nicholas Stern and Ivar Kolstad. (eds.) *Annual World Bank Conference on Development Economics-Europe 2003*. World Bank and Oxford University Press, 2004.
- Wade, Robert. 1997. "Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970-1995." in Kapur, Devesh, Lewis, John, and Webb Richard. 1997. *The World Bank: Its First Half Century*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Warsh, David. 1992. *Economic Principals: Masters and Mavericks of Modern*

- Economics. NY: Free Press.
- Williamson, John (ed.) 1994. The Political Economy of Policy Reform. Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Woods, Robert E. 1986. From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy. Berkeley: University of California Press.
- World Bank. 1989. Sud-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long term Perspective Study. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 1992. Governance and Development. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank. 1996. G7 Backgrounder 1996: Aid effectiveness: Good governance and Participation.

## The world Bank and the Origin of Governance

*Seong-Hyun Kim*

Since 1980s, The World Bank has been autocriticized its neoliberal reform programs and pushed ahead with governance, a kind of concensual decision-making mechanism around which international organizations, national governments, and NGOs. This study explains the construction of governance discourse of the Bank from the view of the competitions among scientific communities for the international standarization of expertise. That is to say, this study analyses not only the role of the Bank as an international development organization but also its role as a kind of “symbolic bank” which legitimize certain policy ideas and applied them to the real policies. The scientific competitions around policy reforms is not limited to professional games but they are conducted in a mixed fields constructed by scientific, economic, and political sub-fields. The symbolic power in this fields are the officials in the international organization, economists, high-profiled bankers, and the elites of civil society organizations and the governance discourse constructed by these stake-holders is the result from the moral, scientific, economic, and political struggles.

Key words: World Bank, governance, symbolic power, neoliberalism, reform programs, policy expertise.

