

일본 국제원조정책의 배경과 특징에 대한 고찰

강 철 구*·홍 진 이**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 일본의 국제원조 이념과 역사적 배경
- III. 일본 국제원조의 특징과 목적
- IV. 일본의 국제원조와 외교정책
- V. 맺는 말

〈요 약〉

일본의 국제원조(foreign aid)는 성숙하고 발달된 시스템을 구축하고 있다고 평가받고 있다. 한편으로는 일본기업의 교두보역할이라는 측면에서 비판받는 것도 사실이다. 양시각적 차이는 있으나 국제원조는 장기적인 측면에서 글로벌 파트너십을 구성하는 데 있어서 상당히 중요한 역할을 하고 있으며, 일본은 일찍부터 이를 활용해 왔기에 일본이 어떻게 국제원조 활동을 해왔는지를 이해하는 것은 큰 의미를 지닐 것이다.

따라서 본 연구는 오늘날 원조대국이 된 일본이 지금까지 어떻게 국제원조 활동을 해왔는지에 대한 역사적 흐름과 일본의 ODA가 국제질서에 어떤 의미를 갖고 있는지 등을 중점적으로 고찰하여 일본의 국제원조활동에 대한 방향성과 특징을 도출하고자 한다. 이를 통해 우리나라가 향후 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위원회(DAC)에 가입한 후에는 어떤 방향을 갖고 나아가야 할지 현실적인 제안을 할 수 있을 것으로 기대한다.

【주제어: 국제원조, ODA정책, 개발원조위원회(DAC)】

I. 서 론

세계가 급변하는 가운데 다양한 글로벌 이슈가 등장하고 있지만, 오늘날 우

* 한동대학교 국제어문학부 객원교수(kcheolgu@naver.com)

** 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 특별연구원(hongjinie@hanmail.net)
논문접수일(2009.7.17), 수정일(2009.8.26), 게재확정일(2009.9.14)

리가 살아가고 있는 현 시점에서의 가장 이슈화되는 문제 중의 하나는 바로 빈곤문제이다. 따라서 다양한 행위자들이 빈곤문제를 해결하기 위해 각 주체별 협력을 마련하고 있고, 이에 국제기구 및 각 국가, 그리고 NGO 등과 같은 시민사회까지 함께 꾸준한 노력을 하고 있는 것이다. 예를 들어 OECD나 UNDP와 같은 국제기구들이 그 해의 빈곤문제에 대해 Annual Report를 발간하고 있거나, 그 외 선진국들도 다양한 컨퍼런스 등을 열어 문제해결을 위한 의견의 장을 만들어 가고 있으며, 그러한 가운데 ODA(Official Development Assistance)는 국제적 협력을 통해 빈곤문제를 해결해 나가는 중요한 역할을 감당하고 있다.

한편 국제사회는 오래 전부터 ODA의 중요성을 천명해 왔고, 21세기에 이르러서는 그 개념을 넓혀 MDGs¹⁾과 같은 발전된 형태의 개발을 요구하고 있다. 따라서 ODA는 개발도상국의 빈곤문제해결 나아가 개발을 위해 어떤 분야에서든 상당히 중요한 위치를 차지하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우 2008년 9월 29일 서울에서 OECD DAC²⁾ 가입을 위한 원조정책특별검토회의가 개최되었는데, 이번 회의를 통해 OECD 회원국이면서도 개발원조위원회(DAC)에 가입하지 않았던 상황에서 2010년 개발원조위원회(DAC) 가입이 사실상 공식화 되었다고 볼 수 있다. 사실 우리나라의 경제규모나 발전정도를 감안할 때 그 위상에 걸맞은 국제사회에서의 책임과 의무를 다하기 위해서, 그리고 국제사회의 흐름에 뒤처지지 않기 위해서도 개발원조위원회(DAC) 가입은 선택이라기보다는 필수사항이라고 할 수 있다.

일본의 경우, 국제원조(foreign aid)와 관련하여 생각해 볼 때 한국보다 오래전부터 활동해 왔으며 성숙하고 발달된 시스템을 구축하고 있다고 평가받고 있다. 그러나 보니 국제원조와 관련하여 개발도상국의 일본에 대한 인식은 우리나라와는 확연한 차이가 있는데, 이는 우리가 주목해야 할 부분이다. 국제원조는 장기적인 측면에서의 글로벌 파트너십을 구성하는 데 있어서 상당히 중요한 역할을 하고 있으며, 일본은 일찍부터 이를 활용해 왔기에 일본이 어떻게 국제원조활동을 해왔는지를 이해하는 것은 큰 의미를 지닌다.

따라서 본 연구는 오늘날 원조대국이 된 일본이 지금까지 어떻게 국제원조활동을 해 왔는지에 대한 역사적 흐름과 일본의 ODA가 국제질서에 어떤 의미를 갖고 있는지 등을 고찰한 후 이를 통해 일본의 대외정책 틀의 변화를 보다 심도있게 연구하고자 하는 목적을 가지고 있다. 일본의 ODA 흐름과 현재의 상황을 살펴본다면 앞으로 일본의 국제원조활동에 대한 방향성을 판가름할 수 있을

1) Millennium Development Goals(새천년개발목표)는 2000년 UN이 전 세계 빈곤 확대와 환경악화 등의 심각성에 대응하여 결의한 것으로 2015년까지 극단적인 빈곤과 기아를 절반으로 줄이겠다는 목표를 가지고 국제사회가 적극 동참해 줄 것을 요구하였다.

2) Development Assistance Committee in the Organization for Economic Cooperation Development; OECD 개발원조위원회(DAC는 OECD의 하부기관).

뿐만 아니라 우리나라가 ODA와 관련하여 일본모델을 대부분 반영해 왔던 상황에서, DAC에 가입한 후에는 어떤 방향을 갖고 나아가야 할지 현실적인 제안을 할 수 있으리라 믿는다.

II. 일본의 국제원조 이념과 역사적 배경

1. 선행연구

ODA를 둘러싼 현상들은 정치, 경제, 사회, 문화, 국제관계 등 다양한 측면을 지니고 있기 때문에, 이에 따른 접근방법 역시 역사적, 정책결정론적, 국제정치 경제론적 접근방법 등 다양하다. 예를 들어 역사적인 접근법으로는 일본의 대외 원조와 관련하여 특정한 시기의 특정한 문제에 초점을 두고 분석한 Nishihara Masashi(1976), 西和夫(1970) 등이 있으며, 後藤一美(1991)의 경우는 일본의 ODA 정책결정시스템 및 그 과정에 대한 연구를 통해 관료의 역할, 국회, 민간 기업의 관여 등을 연구 분석하여 정책결정론적 접근법을 따랐다. Yasutomo (1989)는 ODA가 세계경제와 국제정치에 미치는 영향과 국제관계상의 의의(意義)에 관해 분석하면서, 전략원조라는 개념으로 접근방법을 시도하였다.

본 연구는 이러한 선행연구 외 아래에서 제시하는 연구결과들을 부분적, 단편적으로 종합하여 분석, 응용하는 접근방법을 취하였다. 따라서 일본의 국제원조의 운용체계와 전개과정을 중심으로 실제로 일본이 공식적으로 천명하고 있는 ODA에 관한 이념과 목적 및 일본 ODA의 특징 등을 논하고자 한다.

2. 일본의 ODA정책의 기본 이념³⁾

원조정책은 한 나라의 사회문화적 가치, 국가의 목표, 원조의 결정체계, 그 국가가 처한 대내외적 환경변화를 모두 반영하여 수립된다. 사회문화적 측면에서 일본의 원조정책을 조명해 볼 때, 일본은 과거 국가의 강한 리더십에 따라 자력갱생하여 경제대국이 되었으며, 이러한 자력갱생정신은 원조에도 깊숙이 뿌리 박혀 있어 수혜국의 자구노력을 중시하고 이로 인해 여타 원조 공여국(donor)에 비해 유상원조의 비율이 높다. 이러한 일본의 ODA정책은 초기에 국내에서 명확한 이념이나 철학이 없이 임기응변식으로 행해지고 있다는 비판과 더불어 다양한 관료기구나 복잡한 일본의 정치파벌간의 타협을 통해 생성된다는 비판⁴⁾이 제기되었고 이에 원조의 이념에 대한 연구가 이루어지게 되었다.

3) 정준희, 2000, 「한국과 일본의 대 동남아 공적개발원조(ODA)의 비교연구」, 고려대학교 국제대학원, pp.10-11.

일본의 원조정책의 이념은 크게 인도적·도덕적인 배려와 상호의존적인 두 가지 측면을 기본으로 하고 있다. 인도적인 측면이란 세계가 하나의 공동체이고 인류는 모두 하나라는 인식을 기본으로 하고 있지만, 절대빈곤인 상태의 개도국에는 영양부족, 문맹, 유아사망률, 평균수명 등에서 인간다운 생활을 추구하기엔 그 상황이 열악한 상태이기 때문에, 진정한 원조에 대한 의미는 국경의 개념이 아니라 이들에게 관심을 기울이는 것이 절대적으로 필요한 것이다. 상호의존적인 측면이란 남북문제에 있어서 국제관계상 이들 국가의 소득수준을 향상시키면서 우호적이고 협력적인 관계를 구축하는 것이 인류 모두의 생존과 번영을 함께 이어갈 수 있다는 의미를 가지고 있다⁴⁾.

일본의 원조정책에 대한 이념을 언급할 때의 특징 중 하나로 일본은 흔히 특별한 원조정책이 없다고 일컫는데, 이는 일본의 원조체계가 분산화 되어서 다양한 이해관계를 가진 기관들이 원조를 결정해 왔기 때문에 그렇게 보이는 것이다. 그러나 일본은 1980년대 후반부터 원조규모가 크게 증가하기 시작하면서 체계적으로 원조철학 및 정책을 만들어 나가기 시작했으며 이러한 기초 작업은 ODA자문위원회의 보고서, 「日本經濟協力の哲學」(1984년, 일본 외무성), 「經濟協力白書」(1984년, 통상산업성) 등에서 찾아볼 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 1992년 국회의 승인을 받아 ODA헌장을 발표하였다.

일본의 원조에 대한 기본적인 철학은, 국가 간의 상호의존성 중대로 인한 바람직한 세계질서 구현 즉, 민주주의, 정치적 자유, 시장경제원리가 통용되는 세계의 구축에 기여하는 것과 경제대국으로서 인도주의적 배려, 환경의 보전, 개도국의 자구노력 지원을 내세우고 있다. 이는 과거 경제적 동기 위주의 원조정책에서 세계 최상위 원조 공여국으로서 국제사회에의 공헌, 범지구적 문제에 대한 기여 등도 공식적으로 내세우고 있는 것을 알 수 있다.

3. ODA정책의 역사적 배경⁶⁾

오늘날 일본은 개발도상국에 대한 원조 역사가 반세기를 맞이하는 과정에서 1989~2000년까지 약 10여년간 연속으로 세계 최대의 원조 공여국(top donor)이 되었지만, 오늘날은 일본의 재정난 등으로 ODA 예산을 삭감하면서 일본에 비해 하위에 있던 국가들에 추월당해 일본 외교의 영향력이 저하될 우려를 놓고 있다(그림 1 참조). 이러한 일련의 과정은 크게 4기로 구분하여 설명할 수 있다.

4) 村井吉敬(1992), “外務省のODA理念を問う”, 世界(p315).

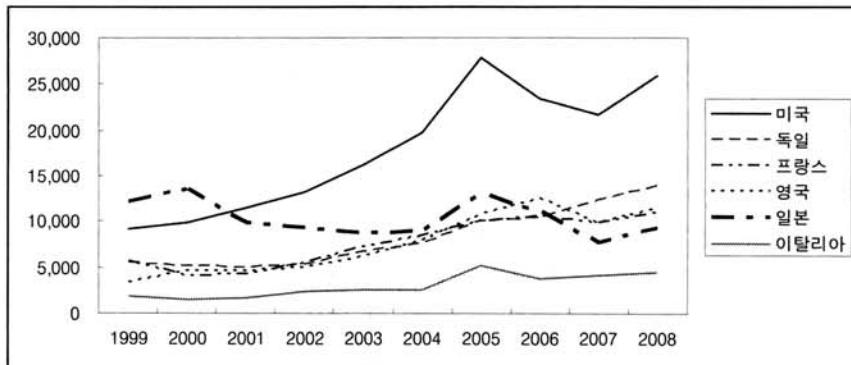
5) 岩崎俊介(1992), “日本のNGOの理念と行動”, 明石書店(p117~122) 요약 정리.

6) 2006년 2월 일본에서는 ODA 일원화 최종보고서가 나왔으며, 11월 “독립행정법인 국제협력기구법”(일명 JICA법) 개정안이 국회에 통과되었다. 이 법은 2008년 10월에 발효되었다.

이를 일본의 경제백서(經濟白書)와 외교청서(外交青書)에 제시된 이념의 형태를 시기별로 구분하여 재정리하면 다음과 같다⁷⁾.

〈그림 1〉 주요원조국의 ODA 실적 추이

(단위 : 백만 달러)



출처: OECD, 일본외무성 홈페이지(2009.8.10 검색)

주 : 2008년도는 추정치임

(1) 제 1기(패전 이후~1963) :

일본의 수출시장 확대와 중요원자재 확보를 통한 경제이익증시

제 2차 세계대전 후 일본은 피폐한 경제의 안정과 부흥을 위해 미국 등으로부터 식량과 의약품 등의 생활필수물자가 긴급 도입되었고, 경제적인 지원을 받았다. 1953년에는 세계은행으로부터 융자를 받아 도카이도신칸센(東海道新幹線), 도메이고속도로(東名高速道路) 등 경제발전을 이루기 위한 중요한 인프라를 구축하였다. 이러한 ODA가 있었기에 일본경제는 전후 가장 곤란한 시기를 극복할 수 있었다고 볼 수 있다.

한편, 1951년 9월 8일 일본은 미국과 샌프란시스코 강화조약에 조인함으로서 국제사회에 복귀하게 되는데, 이 조약 제 14조에는 일본이 배상을 지불해야 된다는 규정이 포함되어 있다. 일본정부는 강화조약체결의 규정에 따른 배상교섭을 추진하고 비조인 국가들과의 국교회복을 위한 절충에 들어가 1952년 1월 18일 일본과 인도네시아가 배상협정을 가조인하였다. 이후 일본과 아세안국가들과의 배상협상은 1954년 베트남에 대한 전쟁배상을 시작으로 필리핀, 인도네시아 협상을 거쳐 20년간 총 10억 달러가 지불되었는데, 현금지급보다는 국내에서 엔화

7) 通商産業省編(經濟産業省), “經濟協力の現状と問題点”, 각년도 및 日本外務省編. “わが外交の近況” 각년도. 그러나 岡田順子(1991)에서는 이를 (1954~65, 65~72, 73~76, 77~85, 85 이후-) 등으로 구분하기도 하였으며, デニス,T.ヤスマト(1989)에서는 요람기, 확대기, 계획적 확대기, 경제대국의 국제공헌기 등으로 구분하여 설명하기도 한다.

로 조달이 가능한 자본재나 서비스의 형태로 제공됨에 따라 외화의 유출없이 이루어졌고, 자본재수출과 자동으로 연계되어 일본상품의 안정적 해외시장확보와 수출확대에 크게 기여하여 일본경제에 막대한 이익을 가져다 주었던 시기이다.

1954년 10월 6일 콜롬보 플랜(colombo plan)⁸⁾의 가입을 계기로, 정부를 중심으로 한 경제협력은 일본 원조의 근간이라고도 할 수 있는 기술협력을 중심으로 시작되었다. 같은 해 미얀마(당시 버마)와의 평화조약, 배상 및 경제협력협정 등을 시작으로 아시아 각국에 대한 배상이 시행되었으며, 1958년에는 인도에 최초의 유상 자금협력(엔 차관 공여)을 실시, 양국간 차관을 일본수출입은행을 통해 본격적인 국제원조가 시작되었다.

일본은 평화헌법 9조에 의해 자기방어력 이외의 군사력을 가질 수 없기 때문에 ODA는 일본의 국제적인 역할을 확대할 수 있는 효과적인 수단으로 등장하였다. 그러나 엄밀한 의미에서 50년대 일본의 ODA는 원조라기보다는 미얀마, 필리핀, 인도네시아, 베트남 등에 대한 전후 배상의 의미가 더 강하다. 이 시기의 일본의 원조정책은 상업주의적인 형태의 특징을 가지고 있는데, 그 바탕에는 일본이 제 2차 세계대전에 패배하면서 한국, 중국에서 앓게 된 시장과 공급원을 동남아시아에서 구하면서 그 지역과의 관계를 재건하려 했기 때문이라고 할 수 있다.

(2) 제 2기(1964~1976) : 일본경제의 장기적 이익중시

1960년대 후반부터 고도의 경제성장으로 힘을 얻은 일본은 국제적인 지위가 향상되면서, 원조의 양적인 확대와 동시에 원조형태 역시 다양화되었다. 1964년 UNCTAD의 제1회 총회에서 일본의 상업주의적인 경제원조가 선진국과 개도국으로부터 강한 비판을 받으면서 원조정책을 수정하도록 요청받았다⁹⁾. 한편 1964년 OECD 가입과 도쿄 올림픽을 통해 일본의 국제적 위상이 상승되면서 1억 1600만 달러를 제공하였고, 전후 배상을 종결짓던 해인 1976년에는 11억 100만 달러에 이르러 이 기간 중 일본의 ODA가 10배의 신장세를 보였다. 이때는 원조정책의 절반 이상을 엔 차관으로 제공하면서 ODA 정책 자체가 일본 경제에 도움을 주기 위한 대외경제정책의 일환으로 이루어진 상업주의적 차관이라는 비난을 반기도 했다.

8) 1950년 1월 콜롬보에서 개최된 영연방외상회의를 계기로 시작된 남아시아 및 동남아시아의 경제개발계획을 지칭하는데, 이 계획의 특징은 상호원조를 전제로 하며 원조국과 피원조국이 평등하고 정치적, 군사적인 조건이 결부되지 않는다는 원칙을 내세웠다(勸草書房, 1991).

9) William L. Brooks, "Robert M. Orr Jr., "Japan's Foreign Economic Assistance", Asian survey, Vol.25. p.325.

한편 60년대는 100% 아시아에 집중되었던 원조가 70년대 석유위기를 계기로 전 지구적 규모로 확대되었다. 특히 중동지역에는 정치적 특사를 파견하여 이 지역과의 무역확대를 표방하는 한편, 친아랍 및 친팔레스타인 입장을 취하는 등 에너지 및 천연자원 확보를 위해 중동, 아프리카 및 중남미로까지 확대하였다.

1969년부터 일반 무상 자금협력을 개시한 외에 질적인 면에서도 효율적인 원조를 실시하기 위해 엔 차관의 ‘Untied Loan’¹⁰⁾화를 적극 추진하는 등 다양한 노력을 기울였다. 1970년대 일본의 원조정책은 커다란 변화를 경험하였는데, 이 시기에 원조의 양과 질에 있어서 1950-60년대에 비길 수 없는 획기적인 변화가 일어났다. 1974년 다나카수상(田中角栄)의 아세안 순방 중에 있었던 동남아 국가에서의 반일시위, 1973년 중동전쟁에 의해 야기된 오일쇼크 등으로 인해 놀란 일본은 아세안 국가들에 대한 원조를 중대하였다. 다나카 수상은 역대 일본 수상으로서는 처음으로 ODA의 확대, 차관조건의 완화, 비조건부 원조의 추진 등 경제원조의 질적개선을 공약하였다. 1974년 이전까지 개발원조의 목적이 일본상품의 수출증대를 위한 것이라 한다면, 이 이후로는 순수한 국가경제의 발전을 위함이라는 목적을 표면에 내세우게 된다.

1973년의 오일쇼크를 계기로 자원의 안정적 공급처 확보 없이는 일본의 경제 발전이 불가능하다는 것을 깨닫게 되면서 일본은 자원의 안정적 공급처를 확보하는 것이 외교정책의 주요 목표가 되는 ‘자원외교’를 추진하는 계기가 되었고 이를 위한 주요한 수단으로 원조를 내세우게 된다. 그 중 하나가 아랍세계에서 중립자로서의 신뢰를 회복하기 위해 원조를 외교의 무기로 사용하기로 결정하게 되었는데, 이 결과 아랍지역 산유국들에게 30억 달러의 원조를 공여한다는 약속과 함께 이스라엘과는 거리를 둔다는 서약을 하였다. 이때부터 일본의 원조는 중동지역을 비롯하여 아프리카, 아메리카 지역으로까지 확대되어 원조대상의 지구화가 이루어졌다. 더불어 이 시기, 세계적으로 일본에 대해 ODA의 확대에 대한 압력이 높아지면서 일본은 ODA증대계획을 실시하게 되는 계기를 맞았다.

(3) 제 3기(1977~1988) :

개도국 발전을 통한 세계경제의 안정과 발전의 중요성 인식

일본은 1978년부터 오늘날에 이르기까지 총 5차에 걸친 중기목표를 통해 ODA를 확충해 왔다¹¹⁾. 이 기간 동안 원조의 내용도 경제 인프라의 정비뿐만

10) 지역하면 비구속성 대출로서 대출에 대한 이자는 있지만, 그 밖에 일본건설사와 계약 해야 한다는 내용과 같은 종류의 대출조건이 없다는 의미에서 비구속성이라고 쓰였다.

11) 제1차 중기목표는 1978년 이후 3년내에 실시액을 배증(倍增)한다는 목표아래 ODA 실시에 있어 효율개선과 증여율 86%를 목표로 하며 무상자금협력 확대 및 대부조건

아니라 기초생활 분야(BHN: Basic Human Needs)와 인재양성에 대한 원조 확충이 이루어졌으며, 국제원조 대상지역이 아시아 중심에서 중동, 아프리카, 중남미로까지 확대되었다. 당시 일본은 세계경제 및 안보문제에서 나타나는 미국의 패권력 쇠퇴에 대한 불안감을 느끼면서, 새로운 외교정책과 원조정책을 추진하게 되었고, 자국의 독자적인 경제정책 추진 및 안보를 제고시키기 위한 군사력 증강 노력을 기울이기 시작하였다. 또한 자국의 원조를 미국의 정치, 전략적 목적을 위해 사용할 수 있도록 협조하면서 본격적인 원조 확대를 강구하였다.

1975년 미국의 베트남 철수, 베트남의 캄보디아 침공, 소련의 아프가니스탄 침공, 카터 대통령의 주한미군 철수 등 새롭게 전개되는 세계경제 및 안보문제에서 미국의 패권력 쇠퇴 등의 국제환경의 변화는 일본으로 하여금 새로운 외교정책과 원조정책을 추진하도록 하는 배경을 제공하였다. 일본은 자국의 원조를 미국의 정치, 전략적 목적을 위해 사용할 수 있도록 협조하게 되는데, 몇 가지 예를 들자면, 베트남의 캄보디아 침공 후 베트남에 대한 원조를 동결하였고, 소련의 아프가니스탄 침공과 소련의 괴뢰정권 수립 후에는 아프가니스탄 원조를 동결하기도 하였다. 이는 안보와 경제협력간의 전략적 결합으로 형성된 ‘총합안전보장’(comprehensive security)이라는 명분을 내세우면서 본격적인 원조 확대를 강구하게 된 것이다¹²⁾.

이러한 총합안전보장전략은 다음의 두 가지 결과를 낳았다. 첫째, 정치적으로는 ‘분쟁지역에 인접한 국가에 대한 원조’에서 ‘세계평화와 안정을 유지하는데 중요한 원조’로 그 전략적 의미를 확대시켜 원조를 제공하게 되었다. 둘째, 경제적으로는 차관의 원금보다 누적된 이자의 금액이 더 많아진 개발도상국의 심각한 외채위기의 채무를 구제하기 위해 1986년부터 경제협력의 형태로 흑자환류계획을 단행하게 되었다. 흑자환류계획의 특징은 모든 종류의 자금이 비조건부이기 때문에 새로운 상업적 기회를 일본에게 부여하기 위한 기회라기보다는 무역수지흑자를 재 환류 하는 것을 주된 목적으로 삼고 있다. 환류계획은 정부와 민간자금이 공동으로 추진되기 때문에 경제협력 중에서 ODA뿐만 아니라 기타 정부자금과 민간자금 모두가 해당하는 광범위한 것이다. 환류계획의 주된 수혜국도 역시 아시아와 라틴아메리카 지역의 국가들이다. 아시아 지역은 일본과 지역적으로 밀접한 관련과 함께 세계적 역할 분담에서 일본의 아시아 지역에 대한 책임의식이 반영되었기 때문이다.

이렇게 원조가 확대된 것은 많은 선진국, 개발도상국, 국제기구들이 일본에

을 완화한다는 내용이다. 실제로 제1차 중기목표는 ODA의 순조로운 양적확대와 질적개선에 많은 기여를 했다.

12) 총합안전보장이란 단순하게 타국으로부터의 군사적 침략에 대비하는 것만이 아니라 군사적 요소를 최소한으로 억제하고 비군사적인 요소를 최대한 활용하는 정책 내지는 행동원리에 대한 개념이다.

대해 막대한 국제수지 흑자와 경제력에 부응하는 국제사회에서의 역할과 공헌을 높일 것을 요구함에 따라 일본정부가 1978년부터 추진해 왔던 ODA 배증계획 중기목표와 1987년부터 실시한 ‘흑자환류조치’ 등의 노력에 기인한 것이다¹³⁾.

(4) 제 4기(1989~) :

일본의 국제공헌과 세계경제의 안정과 발전 중시

1988년 5월 일본은 세계 최대 채권국으로서 당시의 다케시다(竹下 登) 수상이 국제협력구상을 발표하는 등, 제3세계 채무문제를 해결하기 위한 중요한 구상을 국제사회에 선도적으로 제시하는 동시에 긴장상태에 직면한 세계의 여러 지역에 직·간접적으로 개입하여 정치적, 경제적 역할을 맡기 시작하였다. 뿐만 아니라 총합안보차원의 비군사적 접근이라는 측면에서 국제평화에 대한 적극적 공헌이라고 하는 다양한 측면으로 그 원조정책의 방향이 전환됨으로써 국제적 공헌과 역할증대, 영향력 확대를 위한 원조로 성격이 변화되기 시작하였다.

일본의 국제무역 흑자가 커지면서 국제사회로부터 일본기업의 진출을 도모하는 상업주의적 원조라는 비판과 더불어 국제사회에 환원할 것에 대해 압력을 받았으며, 이에 일본은 ODA 규모를 확대하였다. 즉 1980년대 무역흑자환원론과 더불어 일본 ODA의 일본기업 수주율이 1980년대 중반 70%에서 1994년 29%로 감소하는 등, 지금까지는 일본의 수출시장 및 자원 확보 등 자국의 이익을 앞세워 실시했던 ODA 제공, 즉 엔 차관을 원칙적으로 일본 기계류 수출과 연계시키지 않는 비연계 차관(Untied Loan)으로 전환하였다¹⁴⁾.

일본은 1989년에 이르러서 89억 6천만 달러의 ODA 공공원조를 제공함으로서 미국의 79억 달러를 앞서는, 세계 제1의 원조 공여국이 되었다. 1989년 이전, 즉 냉전시대 일본의 대외원조는 경제·상업적 측면, 인도주의적 측면, 상호의존적 측면, 그리고 총합안보라는 정치, 전략적 측면을 구분하면서 제공되었지만, 냉전 이후 일본의 대외원조는 제3세계 지역의 국제평화와 안정을 촉진하는 적극적인 국제적 역할을 지원하기 위해 대외원조를 제공하기 시작하였다(Paul, 1991).

1992년 6월에는 국제질서의 새로운 변화에 따라 ODA에 대한 이념과 원칙을

13) 개발도상국에 대한 개발협력을 촉진하기 위해 원조규모를 증대시키고 원조사업의 효율화를 목적으로 DAC는 다양한 정책적 권고를 채택해 왔으며, 예를 들어 GNI 대비 ODA 비율을 0.7%까지 끌어 올릴 것을 권고하고 있다.

14) 1994년 비연계차관의 원조비율은 81.5%까지 확대되는 한편, 1990년대 중반 이후 일본기업은 ODA에 직접 관여하기 보다는 정부의 정책방향이 정해진 후 이면적 참여방식을 취하였다(Landers, 1997).

국내외에 명확히 해야 한다는 필요에 의해 ODA대강(大綱)을 발표하였으며, 이에 발맞추어 1993~1997년까지 매년 150억 달러씩 5년간 ODA 실행액을 750억 달러까지 실시할 것이라는 제5차 중기목표를 발표하였다. 더불어 일본수출입은행의 융자 등 ODA 이외의 공적자금의 공급액을 동 기간에 500억 달러로 실시할 것도 발표하였다. 한편으로는 전 지구적인 문제로 여전히 심각한 빈곤문제와 기후변화, 식량위기 등 새로운 문제가 발생함에 따라 일본은 계속해서 주도적인 공여국으로서의 역할을 감당하기 위해 노력하고 있다.

그런데 일본의 ODA는 단순한 기여의 성격만을 지니고 있는 것이 아니라 기술협력을 중심으로 발전해 왔으며, 이는 궁극적으로 자국에게 이익이 되는 것이었다. 즉, 일본은 국제원조를 하나의 외교수단의 정책으로 활용하면서 국제사회에서의 위상을 높여 자국의 발언권을 확대하려는 목적을 가지고 있었다. 그러나 2002년 6월부터는 일본기업의 수익을 개선하기 위해 엔 차관시 물자의 30% 이상을 일본기업에서 조달하는 조건을 붙이되 차관금리를 0.9%로 하여 비연계 차관(untied loan)의 1.8~2.2%에 비해 우대하는 조건을 달았다.

III. 일본 국제원조의 특징과 목적

1. 일본 ODA정책의 특징

냉전 이후 일본의 ODA정책은 주로 미국을 중심으로 하는 서방세계와의 연대를 고려하면서도 나름대로 독자적이면서 국제사회에서의 영향력 확보, 그리고 중대를 그 목표로 설정하였다. 이는 미국과의 세계적 동반자관계(도쿄선언, 1992. 1. 9)에 따른 미일역할분담 및 일본의 국제적 역할증대의 일환으로 1993~97년까지 ODA 제5차 중기목표를 제4차 중기목표보다 50% 증액한 750억 달러로 책정함으로서 미국의 환심과 인정을 받는 가운데 자국의 국제적 발언권을 강화하고 나아가 정치·안보적 이익이 부각되는 지역에서의 영향력을 확보하기 위함이다.

(1) 아시아에 편중된 원조정책

일본의 ODA는 아시아지역과 지리적, 역사적, 경제적인 유대관계를 과거부터 맺어 온 이유가 있다 하더라도 대부분이 아시아지역에 집중적으로 공여되는 지리적 편중성을 보인다. 아시아 국가들의 원조는 대부분 차관형식으로 이루어지고 있으며, 가장 많은 원조를 받는 국가는 인도네시아이고, 중국은 그 원조 수혜 역사는 짧지만, 1990년대 들어서면서 최대 수혜국(recipient)이 되었다.

하지만 일본의 ODA 현황은 상황 변화에 민감하여 안보나 경제에 대한 이익에 부합하는 국가에 대해 많이 변화한다. 이는 일본의 ODA 정책의 형태가 단지 인도주의적인 방법으로만 형성되는 것이 아니라 자국의 이익에 따른 수단으로 그 형태가 이루어지고 있다는 것을 보여주는 것이다. 예를 들어 동남아시아 국가에 대한 ODA공여를 통해 자원의 안정적 수급처를 확보할 뿐 아니라, 자국의 상품시장을 안정적으로 확보하기 위한 수단으로도 ODA를 적극적으로 활용해 왔으며, 이와 같은 일본의 의도는 어느 정도 성공한 것으로 평가받고 있다. 즉 일본의 전폭적인 ODA 원조는 동남아시아 국민들 사이에서 일본의 이미지를 상당히 긍정적으로 만들었으며, 이는 다시 일본상품의 이미지로 이어져 일본 상품이 동남아시아 시장에서 선점할 수 있는 효과를 가져왔다. 이렇게 아시아에서 확고한 입지를 세우려는 이유가, 일본이 국제적 역할을 확대하기 위해서는 아시아 국가들의 지지를 이끌어 내는 것이 중요하기 때문이라고 볼 수 있다.

<표 1> 동아시아지역에 대한 일본의 타국간 ODA실적

(단위: 백만달러)

국명	1998년	2000년	2002년	2004년	2006년	2007년
인도네시아	828.47	970.10	538.30	-318.54	-90.25	-222.46
캄보디아	81.40	99.21	98.58	86.37	106.25	113.56
태국	558.42	635.25	222.43	-55.59	-453.51	-477.35
필리핀	297.55	304.48	318.02	211.38	263.58	222.16
베트남	388.62	923.68	374.74	615.33	562.73	640.04
말레이시아	179.10	23.94	54.15	256.50	201.70	222.97
미얀마	16.08	51.78	49.39	26.81	30.84	30.52
라오스	85.57	114.87	90.09	71.73	64.05	81.46
중국	1,158.15	769.19	828.71	964.69	561.08	435.66
몽골	93.99	104.51	79.01	65.57	46.92	51.55
합계	3,644.34	4,033.74	2,661.79	1,938.11	1,318.68	1,113.99

출처: 일본외무성 통계자료(검색 09.6.12)

(2) 높은 비율의 엔 차관

일본 ODA의 특징 중 하나가 바로 차관의 비중이 높다는 것이다. 즉, 일본 원조의 대부분은 무상원조(grant) 보다는 차관(loan)의 형식으로 제공되는 비율이 높기 때문에, 여타 선진국에 비해서 ODA 증여율이 낮고 수혜국들은 장기적인 차관일지라도 언젠가는 갚아야 하는 부담을 안고 원조를 받게 된다¹⁵⁾.

이는 일본 ODA의 기본원칙이 개발도상국의 자조노력을 지원한다는 의미에

15) 이에 대해 한국의 이재우(2006)는 한국의 경제개발 과정에서 받았던 원조에 대한 효과를 분석한 결과 유상원조가 한국의 투자를 증대시켜 경제성장에 유효했던 반면 무상원조는 그 효과가 분명치 않다는 결과를 제시하였다.

서 원조가 공여되고 있는데, 중여보다는 차관을 통해 원조공여국에 대한 의존도를 낮추면서 자조력은 높일 수 있다고 생각하기 때문이다¹⁶⁾. 그러나 이와 같은 일본의 의도에도 불구하고 외부의 시각은 다르다. 엔차관의 조건이 상업차관보다는 좋다고 해도 피원조국이 완전히 채무부담에서 자유로울 수는 없기 때문에 수혜국의 정책은 일본의 정책의도가 반영될 여지가 많다. 결국 일본은 ODA를 통해 자국의 경제적·정치적 이해관계를 반영할 수 있도록 압박을 가할 수 있는 여지를 남겨놓음으로 인해 경제적 실리를 추구하게 되는 것이다.

〈표 2〉 동아시아지역에 대한 엔차관 변화

(단위: 억엔)

국명	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	누계액
인도네시아	1,046.3	1,148.3	930.1	1,252.3	1,060.0	42,719.4
캄보디아	-	73.4	3.2	26.3	46.5	206.0
태국	448.5	-	354.5	-	624.4	21,071.9
필리핀	-	-	-	85.3	365.1	20,691.8
베트남	793.3	820.0	908.2	950.8	978.5	12,911.4
말레이시아	-	-	76.4	-	-	9,693.4
미얀마	-	-	-	-	-	4,029.7
라오스	-	33.2	-	5.0	5.0	174.3
중국	966.9	858.7	-	1,371.3	463.0	33,164.9
몽골	-	-	29.8	-	288.1	679.1
한국	-	-	-	-	-	6,488.3
합계	3,255.1	2,933.7	2,302.2	3,691.0	3,830.7	152,545.5

출처: 일본외무성 통계자료(검색 09. 6. 12)

(3) 경제 하부구조 사업 중심

다른 선진국들의 원조와 비교해 볼 때, 일본의 원조는 경제 하부구조(economic infrastructure) 개발에 중점적으로 지원되어 전체의 32%를 차지한다. 그 중에서도 다리, 댐, 도로와 철도건설, 그리고 다른 교통시설 건설 분야에 ODA 자금의 21%가 투입되었는데, 이는 일본 국내 건설업계를 지원하기 위한 방법 중 하나로 ODA가 활용되고 있거나, 그 이면에 흐르는 일본의 의도가 자국의 경제적 실리에 바탕을 두는 것으로 해석될 수 있는 부분이다. 즉, 일본 ODA에서 차관비율이 높은 이유가 경제 하부구조를 중심으로 원조를 공여하여 자국 기업들에게 분명한 이익을 주고, 이는 다시 일본의 국익에 도움이 되는 순환 고리가 생기게 되는 것이다.

16) 자국의 개발을 스스로 실현하고 이를 위한 결집된 국민의 의사 혹은 이를 뒷받침하는 정부의 의사를 자조노력이라고 한다. 즉 외국에서 기술이나 자본, 전문가의 힘을 빌리더라도 결국 자국의 정치가가 주도권을 가지고 장기적인 개발계획을 입안하고 실행한다는 강한 신념이라고 할 수 있다(Ohkawa kazushi & Hirohisa Kohama, 1989).

그런 점에서 일본 기업들이 일본정부의 경제협력에 따른 정책결정에 참여할 때 그 특징을 다음과 같이 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 일본 기업들은 자회사 상품을 수출하기 위해 차관수혜국에 대해 바람직한 사업계획을 가르쳐 주기도 한다. 만약 차관수혜국이 일본기업들로 하여금 자국을 위한 사업계획이 필요하다고 인정될 때, 기업들은 차관수혜국의 정부 대신 필요한 정보를 준비하고 나아가 사업의 성공여부가 필요한 여건들을 조사한 후에 일본 기업들이 일본 정부에 직접 ODA 차관을 요청하여 그들이 조사한 사업계획에 투자하도록 유도하는 것이다.

둘째, 차관수혜국이 일본정부에게 ODA 차관을 요청하기 전에 특별히 수혜국 정부가 원하는 사업계획이 있을 시에는 일본 기업들에게 자문을 요청하여 기술적인 도움을 받는다. 이 경우 일본 기업들은 일본의 ODA 정책결정에 영향을 미치는 정책결정기구보다도 훨씬 유리한 위치에서 영향력을 행사할 수 있다.

셋째, 일본기업과 외국기업들이 수혜국의 사업계획을 놓고 경쟁을 벌일 경우에 일본 기업들도 일본정부에 상당한 압력을 넣어 수혜국에게 일본정부로부터 좀 더 많은 ODA를 제공하게 함으로써 일본 기업이 그 경쟁에서 승리할 수 있도록 영향력을 행사하기도 한다.

2. 일본 ODA정책의 목적

(1) 경제 지향적 목적

일본정부는 공식적인 문서에서 개발 원조를 제공하는 목적이 제3세계국가의 발전에 있다고 밝혔다. 즉, 개도국들이 요청하는 원조에 대해 기술 혹은 재정지원을 통해 개도국의 경제발전에 기여하고 국제사회에서 경제대국으로 공헌한다고 밝혔지만, 실제로는 개도국의 경제발전에 대한 공헌보다 자국의 경제적 이익에 더 민감하게 움직여 왔으며, 특히 아시아에 집중되어 있는 일본의 개발원조는 일본기업의 직접투자진출에 유리한 여건을 조성하고 일본상품의 수출증가를 가져왔다. 자원과 노동력이 풍부한 동남아시아 국가들에게 전체개발원조의 1/3이 제공된다는 사실은 경제적 목적이 개발 원조 국가 선정에 강하게 영향을 미침을 보여준다. 즉, 일본의 무역과 투자, 그리고 ODA가 삼위일체를 이루어 점차 그 영향력을 확대하면서 일본 주도의 세계경제시스템을 형성하려는 의도가 있다는 것이다¹⁷⁾.

일본의 ODA는 일본의 해외수출시장 발전과 매우 조화를 이루고 있으며, 일본의 대외무역은 기업의 투자와 대외원조의 상호 관련속에서 추진되는 특징이 있다. 즉 자본 및 기술집약적인 상품은 수출과 관련이 있고 저개발국가로부터는

17) David Arase(1989), "Japanese Bilateral Official Development Assistance", PHD.

원자재를 수입한다. 대외원조 프로그램과 기술이전은 주로 일본이 투자한 수출 산업을 증진하도록 개척하는데 도움이 되도록 준비되어 있다. 또한 엔차관의 공여로 실시되는 대규모 프로젝트에 일본 기업들이 대다수 입찰될 뿐 아니라, 거기에 소요되는 주요 설비, 자재, 상품 등이 모두 일제이며, 1950년대의 배상협력이 주로 일본상품, 건설장비 등의 현물로 이루어진 것도 일본의 경제적 의도를 뒷받침해주는 것들이다.

(2) 정치 지향적 목적

일본의 ODA 제공이 외교나 자국선전, 범위를 더 넓혀 군사정책까지 포함해서 정치적 목적을 달성하기 위한 대외정책의 수단으로 사용되고 있다는 비판이 있다. 일본의 정부개발원조의 제공이 결국 수혜국과의 외교관계수립이나 우호적이고 친밀한 외교관계를 형성, 유지하기 위한 목적으로 활용된다는 비판이 그것이다. 예를 들어 1979년 캄보디아문제가 얹혀 원조를 동결하는 상태를 가져왔으며, 1988년 미얀마군부의 민주화운동 탄압과 1989년 중국의 천안문 민주화시위의 무력진압 등으로 원조를 중단하기도 하였고, 반대로 필리핀의 경우에는 수혜국의 정치, 사회적 혼란과 기반의 취약성을 이유로 경제지원을 증가시키기도 하였다. 이러한 정치적 목적에 대해 아사히신문(朝日新聞)은 ‘ODA를 정치협력의 수단으로서 사용해야 한다’고 언급하기도 하였다(1988. 12. 3).

일본은 경제적인 위치에 비해 군사적으로는 주일미군에 의존하는 등, 상대적으로 취약한데, 이는 미일안보조약을 바탕으로 긴밀한 동맹관계를 유지하는 것이 일본 안보정책의 핵심을 이루기 때문이다. 물론 자위대를 강화하여 방위능력을 개선하는 노력이 있지만, 이는 평화헌법과 일본의 군사대국화에 대한 국내외의 강력한 반발로 인한 한계가 존재하기 때문에 개발원조를 안보와 관련된 목적을 위해 사용하는 원조정책의 정치화 현상을 보이고 있다. 즉 미일간의 안보 관계에서 미국의 역할분담 요구에 대해 가장 적절하고 효과적인 대응을 경제 원조의 확대로 해석하는 것을 통해 알 수 있는 것이다. 이는 국제 안보질서의 안정화뿐만 아니라 미국과의 계속적인 우호동맹관계를 유지하고자 하는 정치적인 많은 이유들이 함께 얹혀 작용한 것으로 볼 수 있다.

(3) 기타 사회문화적 목적

일본은 정부개발원조와 사회문화교류 등을 통하여 일본에 대한 이미지를 개선하고, 아시아에 뿌리 깊게 존재하는 반일감정을 완화하며 그에 힘입어 일본의 국제사회에서의 역할 증대와 지위확보, 더 나아가 그 지위에 대한 우호적인 국제여론을 형성하기 위한 목적으로 포함되어 있다. 이러한 의도 하에 일본문화에 대한 홍보와 연구를 적극 지원하고, 일본유학을 장려하는 등 상호교류를 촉진하

는 정책들을 펼치며, 최근 환경오염 및 악화 등이 중요한 이슈로 떠오르자 일본의 노하우와 기술을 기반으로 국제적인 환경협력을 적극적으로 추진하고 있다. 이는 ODA의 일부를 환경문제에 지원하는 정책으로 연결되며, 이러한 ODA의 사회문화적 지원을 통해 실제로 국제사회에서의 이미지개선과 더불어 발언권도 강화되었다.

앞에서 살펴본 바와 같이 일본은 반세기에 가까운 국제원조 경험과 전체 ODA 비중에서 차지하는 막대한 원조규모로 국제사회에서의 일본의 역할의 중요성뿐만 아니라 국제적인 명성과 신뢰를 형성하였고, 이는 일본이 과거 전범국 가였다는 부정적인 인식으로부터 이제는 국제사회에서 영향력 있는 위치를 점하려는 의도가 그 안에 포함되어 있는 것이다.

일본은 국제협력은행(JBIC: Japan Bank for International Cooperation)과 국제협력사업단(JICA: Japan International Cooperation Agency)으로 이원화되어 있는 시행체제를 개선하기 위해 2006년 4월 해외경제협력회의를 설치하고 같은 해 8월에 외무성의 국제협력국을 발족하였으며 11월에는 국회에서 ‘독립행정법인 국제협력기구법’(일명 JICA법) 개정안이 통과되었다. 2008년 10월부터는 이 법이 시행되면서 현재 JICA가 담당하고 있는 기술협력 사업 외에, 외무성으로부터는 무상자금협력 사업을, JBIC로부터는 유상자금협력(엔차관) 업무를 승계하여 유무상원조를 일원적으로 통합 시행하고 있다¹⁸⁾. 이렇게 JICA와 JBIC의 해외경제 협력부분이 통합되면서 연간사업규모가 1조 엔을 넘는 원조기관으로 성장하게 되었다. 현 JBIC의 엔차관과 국제금융 업무 관련 조직 및 인력은 2008년 10월 이후 각각 신JICA와 신설되는 일본정책금융공고로 승계된 후 JBIC는 사라지지만, JBIC의 해외 인지도를 활용한다는 측면에서 일본정책금융공고의 국제금융 업무 수행시 ‘JBIC’라는 브랜드는 계속 사용하기로 하였다.

IV. 일본의 국제원조와 외교정책

일본은 국제원조와 관련된 외교정책을 국제적 차원에서 경제적인 혜게모니를 확보하는 수단으로 활용해 왔다. 특히 1970~80년대에 일본의 ODA 외교가 동남 아시아에서의 블록을 형성하려는 정치적 의도를 가지고 행해 왔기 때문에 이에

18) 다만, 지진 피해 등에 대한 긴급원조 등 타이밍이 중요하거나, 해외주재 대사관의 판단하에 신속한 지원이 필요한 무상원조(1,000만 엔 미만)에 대해서는 외무성이 08.10 월 이후에도 계속 담당한다. 또한 현재 13개 성청이 담당하고 있는 기술협력 사업(전체 기술협력 사업 중 약 40% 차지)은 각 성청의 특성 및 그간의 know-how를 살릴 필요가 있기 때문에 현재와 같이 각 성청이 담당하게 된다.

대한 정책에 비판이 따랐다. 이는 일본의 ODA 외교가 아시아국가인 한국, 인도네시아, 베트남, 태국, 필리핀 등과 같은 반공 군사독재정권에 집중되었던 것에서 확인할 수 있는 것이다.

1990년대 이후 일본의 ODA 전략은 국제정치적 전략으로 전환되면서 국제개발협력의 내용도 달라졌지만 이는 미국의 새로운 국제질서 만들기에 동참하여 일본의 정치적 위상(potitical status)을 높여 나가겠다는 전략도 포함되어 있다. 게다가 일본의 외교전략이 UN 안전보장이사회와 상임이사국 진출과도 관련이 있어, 예를 들어 고이즈미준이치로(小泉純一郎) 전 일본총리가 UN총회 연설에서 일본의 상임이사국 진출의사를 공식화 하였고, 이후 독일, 브라질, 인도 등의 국가와 국제적 연대를 구축하고 있는 상황이다. 일본 외무성내에는 UN강화대책 대사가 임명되었고, 외무성 대책본부는 일본이 상임이사국에 진출할 수 있도록 국제사회를 설득하는 작업을 하고 있다. 이러한 일본의 ODA는 외무성의 현실적인 외교정책의 목표를 실현하기 위한 유용한 수단으로 작용하고 있는 측면을 무시하지 못한다.

물론 일본이 이러한 방향으로 ODA를 추진하는 이유는 일본 나름대로의 정치적 배경이 작용하고 있기 때문이다. 즉 일본 정부는 원래 ODA의 기본적인 지침과 원칙을 정한 ‘원조기본법’을 제정하지 않았었다. 개발원조의 기본이념과 철학이 명확하지 않았기 때문에 독재정권지지, 인권억압에의 악용, 부유층 지원, 빈곤층 및 원주민 학대, 환경파괴 초래 등이 모두 개발원조라는 명목하에 취급되어 왔었다. 이러한 현상은 근본적으로 경제적 현실주의, 즉 개발도상국들에게 ODA를 제공할 때 자국의 자본재를 원조수혜국의 정부가 구입하게 하고 그 소요자금을 공급하는 방식을 취하는 실리정책을 채택해 왔는데, 이는 자국의 경제 발전을 위해 장기에 걸친 안정적인 원재료 등의 수입이 가능한 공급원을 확보하기 위한 것이다. 이러한 일본의 ODA 외교를 특징짓는 개념이 바로 외부압력(外圧)과 내부압력(内圧)으로 구분될 수 있다¹⁹⁾.

(1) 외부압력(外圧)

일본의 해외원조정책은 특히 미국의 외압에 민감한 반응을 보여 왔다. 한때 일본의 베트남에 대한 ODA 지원이 일본의 동남아시아 시장진출과 관련하여 자원수입을 위해 관계를 형성해야 하는 상황임에도 불구하고 미국이라는 외부압력에 의해 1992년까지 지원을 하지 않았던 경우나, 일본의 에너지 확보를 위해 이란과의 우호적인 관계를 형성할 충분한 이유가 있었지만 역시 미국으로부터의 압력을 피할 수 없어 지원규모를 축소했던 상황 등이 그것이다. 이렇듯 원조정책에 있어서는 미국의 압력에서 자유롭지 못했던 일본이 선택할 수 있는 길

19) 주동주 편(2008), “국제개발과 국제원조” p 142

이란, 미국과의 관계에서 가능한 모든 논쟁을 피해 그에 대한 기회비용을 줄이고자 했던 선택적 영역이었다는 분석에 따른다(Miyasita, 1999).

또 다른 외압으로는 국제사회가 일본에 요구하는 ODA의 선진화에 있다. OECD의 DAC에서는 해외원조에 대한 다양한 가이드와 지켜야 할 규범을 제시하고 있는데, ODA 증액과 관련하여 비판과 개혁을 요구하고 있으며 구속성 원조의 비구속화, 무상원조의 확대, 원조의 효율성 확보 등 다른 어떤 나라보다도 일본이 원조의 슈퍼파워국가(Aid Super Power)로 알려진 만큼 그 명성에 맞는 변화의 압력을 받고 있는 것이다.

(2) 외부압력(外圧)

내압 역시 일본의 해외원조 정책에서 주요한 원동력 중 하나로 작용하고 있다. 즉, 서구 선진국들과 달리 일본인들은 개인에 대한 박애주의가 강하지 않기 때문에 일본 정부가 ODA를 증액하려는 유인(誘因)에 대해 국민적 지지를 받지 못하고 있으며, 일본의 의회 역시 ODA에 대한 관심이 없을뿐더러 이것이 정치적 이슈로 떠오르지도 않는다. 또한 일본의 정부 부처간의 대립관계가 미치는 영향도 무시할 수 없다. 일본 외무성은 ODA 선진화를 위해 정책을 추진하면서 타 국가와 우호적 외교관계를 구축하기 위한 수단으로 ODA를 이용하려고 하지만, 일본 재무성은 무상원조보다는 유상원조를 지지하고 ODA 감소정책을 주도하고 있는 부처이다. 즉 순수개발에 대한 목적이 상대적으로 약한 상황에서 경제통산성(METI)이나 재무성(MOF)은 기업의 성장과 이익을 확보하기 위해 ODA를 상업적 목적으로 지지하고 있는 반면, 일본 외무성(MOFA)은 외교적 활용가치를 높이려고 하다 보니 대립관계를 보이는 것이다.

일본의 시민사회 역시 외부압력의 영향력을 행사하고 있다. 1970년대 후반부터 긴급구호 지원 등으로 일본의 NGO 단체는 성장을 해 왔으나 80년대 들어와 에드보커시(advocacy) 성향을 보이거나 90년대의 정치적 개입을 시도하는 등 해외원조 분야에 대한 영향력을 행사하고 있다.

V. 맷는 말

이상 살펴본 바에 의하면 일본은 자국의 대외경제정책이 수출시장에서 잘 적용되도록 하기 위한 수단으로 차관형태의 ODA를 이용해 왔다고 볼 수 있다. 이런 형태의 ODA는 원조수혜국이 자신의 경제정책을 입안함에 있어 일본의 경제정책에 신경을 쓰게 되고 상환부담까지 느끼게 되는데, 이와 같은 상황에서 상당정도 일본 기업이 일본의 ODA를 공여받은 국가에서 유리한 입지를 구축할

수 있었다. 더불어 일본 정부는 원조수혜국에 진출한 일본 기업들이 효율적으로 사업할 수 있도록 경제 하부구조에 ODA를 중점적으로 원조하였고, 이를 통해 일본은 타국에 비해 수월하게 시장을 선점할 수 있었다.

특히 이와 같은 특징이 많이 나타나는 지역이 동남아시아인데, 이는 일본 ODA가 동남아시아에 집중된 것과 무관하지 않다. 동시에 동남아시아에 집중된 일본 ODA는 상품시장의 안정적 확보 목적과 더불어 자원의 안정적인 수급을 목적으로 공여되었다. 이로 인해 일본은 동남아시아를 자국 상품 시장으로 활용함과 동시에 자원수급처로 설정한 것이다. 그러나 이러한 일본 ODA의 경제적 의도는 인도주의적 원조를 권고하는 개발원조위원회(DAC) 이념과 배치되는 것 이어서 이로 인해 타선진국으로부터 지속적으로 비판을 받아 왔다.

이러한 측면에서 일본이 상당한 규모의 ODA 지원국임에도 타국으로부터 비난을 받고 있는 점은 우리에게 적지 않은 시사점을 주고 있으나, 간과해서는 안 되는 중요한 점은 국가 경제력에 비해 ODA 규모가 작다는 것이 국가이익 제고에 장애요소로 등장하는 추세이며 장기적으로는 국가이미지에 손상을 초래할 염려가 있다는 것이다. 우리나라의 개발원조위원회(DAC) 가입을 눈앞에 두고 있는 시점에서 위와 같은 사항들을 적절히 고려하는 것도 필요할 것이다. 한편, 업무를 담당하고 있는 각 기관별 원조활동이 고유의 목적에 알맞은 기능을 추진하며 동시에 국제사회에 기여할 수 있는 최선의 방법을 모색해 나가야 할 것으로 생각된다. 이를 위해 일본 대외원조의 역사적 배경과 흐름을 적절히 참고하는 것은 매우 유의미하다고 본다.

참고논문

- 외교통상부 발표(2009), “2008년도 공적개발원조(ODA) 잠정 실적”
- 이재우(2006), “한국의 경제개발 과정에 있어 유무상원조의 효과 분석”, 수은해외경제, 한국수출입은행.
- 송하진·김영평(2006), 「정책 성공과 실패의 대위법」, 나남출판.
- 정준희(2000), 「한국과 일본의 대동남아 공적개발원조(ODA)의 비교연구」, 고려대학교 국제대학원.
- 주동주 편(2008), 「국제개발과 국제원조」, 알타미라.
- 竹田いさみ(1991), “移民・難民・援助の政治學—オーストラリアと國際社會—”, 勁草書房.
- 村井吉敬(1992), “外務省のODA理念を問う”, 世界.
- 岩崎俊介(1992), “日本のNGOの理念と行動”, 明石書店.
- 西和夫(1970), “経済協力—政治大國への道—” 中央公論社.

- 後藤一美(1991), “日本の國際的貢獻に関する新たなパラダイムを求めて—對外援助への取組みを中心として—”三田ASEAN研究會編、慶應通信。
- 神野直彦、1999、『システム改革の政治経済學』岩波書店。
- David Arase(1989), “Japanese Bilateral Official Development Assistance”, PHD.
- Landers Peter(1997), “Halting Help: Japan’s budget-cutters target foreign assistance.” Far Eastern Economic Review.
- Miyasita, Akitoshi(1999), “Gaiatsu and Japan’s Foreign Aid: rethinking the Reactive-Proactive Debate”, International Studies Quarterly, Vol. 43, No. 4
- Nishihara Masashi(1976), “The Japanese and Sukarno’s Indonesia : Tokyo-Jakarta Relation 1951-1966”, University of Hawaii Press.
- Paul streeten(1991), “Global Prospects in an Inter-dependent World”, World Development, Vol.19, No.1
- Yasutomo(1989), “The Manner of Giving: strategic Aid and Japanese foreign Policy” Lexington Books.

朝日新聞

<http://www.jica.go.jp>

<http://www.koica.go.kr>

<http://www.oecd.org>

www.mofa.go.jp/policy/oda/index.html (영문)

www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html (일문)

Abstract

The Role of Foreign Aid Policy in Japan

Cheol-gu Kang·Jin-ie Hong

This study explores how Japan continues the activity of foreign aid, and the historical background and meaning of Japan's ODA. The aim is to discover how Japan's ODA can apply to Korea. Japan has been involved in foreign aid for a long time, and has constructed a sophisticated system of foreign aid. Not only that, but it is also possible to observe the other perspective regarding foreign aid that developing countries have towards Japan. This is something that should certainly be paid great attention, because foreign aid plays an important role in forming global partnerships in the long run. Japan has been utilizing this from early on. Therefore, it is important to understand how Japan has been actively participating in foreign aid throughout history.

【Key words: Japan's ODA policy, DAC, Foreign aid】