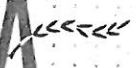


R108
-66=2

일본의 ODA이념 및 전략

장 현 식

1993. 7

KOICA 
한국국제협력단
연구조사국

일본의 ODA이념 및 전략



장 현 식

1993. 7

KOICA
한국국제협력단
연구조사국

— 목 차 —

- I. 서 론
- II. 일본의 원조이념
- III. 일본의 ODA 전략
- IV. 일본은 왜 ODA를 선호하는가?
- V. 결 론

I. 서론

일본의 대외원조는 90년에 들어와 다음과 같은 두가지 특징을 보여주고 있다.

첫째, 외국과의 막대한 무역흑자, 엔高 그리고 국제사회에서의 ODA 증액에 대한 강력한 요청때문에 ODA 규모면에서 미국을 제치고 세계 최대공여국으로 부상하게 된 것이다. 그 결과 비군사적인 분야에서 일본의 대외역할이 뚜렷히 증대되었고 특히 일본으로부터의 경제협력을 간절히 원하는 개도국에게 있어서 일본의 영향력은 과거에 비해 많이 확대되었다. 그러나 경제대국에 걸맞지 않게 외교적인 면에서 수동적·소극적으로 임해왔기 때문에 국제사회에서의 영향력 확대는 한계점을 보여주고 있다.⁽¹⁾ 둘째, 일본은 그들 나름의 원조방식(차관중심)의 효율성 때문에 지금까지의 "무상원조는 선, 차관은 악"이라는 고정관념을 변하게 하였다. 즉 차관중심의 원조방식이 수원국의 자조노력을 함양하여 궁극적으로 그들의 경제·사회발전에 기여한다는 가설에 논리적 타당성을 부여하게 된 것이다.

그러나 이와 같은 양적 성장 및 원조방식의 효율성에도 불구하고 일본의 ODA 실시에 있어서 많은 비판이 제기되고 있는 것도 사실이다. 즉 일본은 ODA 철학을 가지고 있지 않다든지 혹은 아직까지 경제적 고려에 의해 ODA가 집행되고 확대되어 왔다는 등이다. 이 小考는 위에서 제기된 의문점에 대한 답을 알아보고 또한 일본의 ODA 전략 및 ODA가 일본의 중요한 외교수단으로 발전된 배경을 알아 보고자 한다.

(1) 일본은 경제력과 외교력의 불균형 때문에 경제대국으로서의 국제사회에 대한 책임이 곧 국제사회에 있어서 지도력 강화로 바꾸어 질수 없고 일본의 국제사회에서의 역할은 leader가 아니고 support 역할 밖에 할수 없다.
Alan Rix, "Japan's Foreign Aid Policy : A Capacity For Leadership?" in Pacific Affairs, vol. 62. No.4, Winter 1989~90.

II. 일본의 원조이념

일본의 원조이념을 알기위해 먼저 일본의 ODA 역사를 살펴보고자 한다. 일본의 ODA 역사는 크게 4기로 나누어 진다.

1. 1기(1950년 중반 ~ 1970년)

일본의 ODA는 제 2차 세계대전중 일본이 점령한 국가들에 대한 배상금지급으로 시작되었다. 즉 1951년 필리핀과 인도네시아와의 배상협정을 시작으로 버마, 타일랜드, 싱가포르, 베트남 및 말레이시아와의 배상협정을 맺으면서 그들에게 배상형태로 무상원조와 유상원조의 제공이 제시되었고 이와 같은 배상협정의 시행이 지금까지 일본의 ODA 배분을 아시아(특히 동남아시아) 중심으로 집중케 만들었다.

또한 이 시기에는 일본의 경제적 이익도 무시할 수 없는 변수이기도 하였다. 왜냐하면 제 2차대전중 아시아 지역을 점령하여 막대한 원자재를 구입할 수 있었던 일본은 전쟁후 생산의 가장 기본요소인 원자재 구입이 예전처럼 용이하지 못했고 특히 일본의 민간기업으로 부터 Asia 지역에 대한 경제협력의 중요성이 심각히 제기되고 있었기 때문에 일본정부는 이 점을 무시할 수 없었던 것이다. 일본정부는 경제협력을 담당하기 위해 1961년에 해외경제협력기금(OECF)을 창설하였고 62년에는 현재의 JICA의 전신인 OTCA를 외무성 산하에 설립하였다.

2. 2기(1970년 ~ 1980년)

일본 ODA의 제 2기는 1974년 일본 다니카 수상⁽²⁾의 ASEAN 방문과 1973~74년 겨울에 발생한 제 1차 중동석유 파동으로 야기되었다. 1974년 다나카의 ASEAN 순방시 이들 국가내의 지식층과 학생을 중심으로 반일사상과 일본 상품 불매운동의 전개는 지금까지 일본의 상업적 이익 중심에서의 외교지침을 상당히 수정하게 만든 사건이었다. ASEAN 국가들 내의 확산일로로 반일운동을 완화시키기 위해 일본은 이들 국가에 대

(2) Dennis T. Yasutomo, "Why Aid? Japan as an "Aid Great Power," Pacific Affairs, vol. 62, No. 4 winter 1989~90.

한 ODA를 증액시켰으며 그 결과 후쿠다 수상이 5개 ASEAN 국가에 대한 원조공여로 10억불을 제공하게 되었다.

반면에 1973년 중동전쟁으로 인한 석유파동은 일본으로 하여금 동남아시아지역 뿐만 아니라 타지역에도 ODA 제공이 필요하다는 것을 가르켜 주었다. 위에서 언급한 두 사건은 일본으로 하여금 ODA의 사용에 있어서 상업적 이익 뿐만 아니라 정치·외교·안보면에서의 이익까지도 고려한 원조로 전환케 만들었다. 이 시기에 있어서 원조시행상 심각한 문제점으로 등장한것은 원조실시 기관이 많고 맡은 역할이 나누어져 있다는 것이었다. 그리하여 미국의 USAID를 본받아 원조집행을 일원화해야 한다는 주장이 강력히 대두하여 OTCA는 폐지되고 1974년에 JICA가 설립되었지만 무상원조와 유상원조의 통합은 현재까지 이루어지지 않고 있다.

3. 3기(1980년 ~ 1980년 중반)

일본은 지금까지의 경제적 이익중심의 원조공여에서 벗어나 80년대의 급변하는 세계 정세를 잘 극복하기 위해 "종합안보"⁽³⁾(Comprehensive National Security)라는 개념을 도입하였다. 즉 ODA 공여를 정치·외교적인수단으로 활용하기 시작한 시기였다. 이와 같은 원조개념의 변화는 일본 ODA의 지역적 배분에 영향을 미치게 되었다. 먼저 일본은 전략적으로 중요한 지역에 대한 원조를 실시하였다. 예를 들면 1979~80년에 처음으로 중국에 대한 원조를 실시하였고 83년에는 한국에 대한 40억불의 경제협력을 제공하였다. 반면에 일본의 안보에는 직접적인 관련이 없지만 타서방국가와의 공동보조로 ODA가 제공되기도 하였다. 즉 구소련의 아프카니스탄 침공을 저지하기 위해 파키스탄에 대한 원조가 제공되었고 이란혁명등에 의한 중동지역의 정치적 불안을 줄이기 위해 터키에 대한 원조를 제공하였던 것 등이다. 뿐만 아니라

(3) 종합안보의 개념은 1978년 NIRA와 노무라 연구소의 국제정세 보고서에 처음으로 등장하였다. 그러나 이개념은 미국등 서방세계의 일본에 대한 경제협력을 확대하기 위한 압력때문에 일본의 소극적 대응결과로 도출되었다는 것이 정설이다.

Juichi, Inada, "Japan's Aid Diplomacy : Economic, Political or Strategic? in Journal of Int'l Studies, 1989, vol. 18. No. 3. P. 400

일본은 지금까지의 경제적 이익중심의 원조이미지를 바꾸기 위해 지금까지 사용하였던 경제협력이라는 개념대신에 순수한 원조만을 표시하는 ODA 개념을 도입하였다. 또한 일본 외무성은 일본의 원조철학이 "인도주의와 상호의존"이라고 규정하였고 원조의 주목적이 원조수원국의 경제·사회발전에 있다고 주장하면서 명목적으로 원조 실시와 경제적 고려를 분리시키려고 노력하였다.

4. 제 4기(1980년중반 ~)

80년 중반부터 일본은 세계적인 경제대국으로 부상하였다. 그 결과 지금까지 미국이 세계의 경찰파수꾼 역할을 담당해 온것 처럼 일본은 비군사적인 측면에서 미국과 비슷한 역할을 담당하게끔 요청 받게 되었다.

뿐만 아니라 소련 및 동구의 몰락으로 인해 지금까지의 이데올로기에 의한 대립은 사실상 종결되고 그대신 경제력 중심의 세계질서로 재편되는등 이와 같은 세계정치·경제변화에 발맞추어 일본도 종합적이고 체계적인 외교전략을 마련하였다. 즉 일본은 세계의 평화와 번영 그리고 국가위신을 높이기 위해 국민의 성원과 의사에 바탕하여 비군사적 외교수단인 경제, 재정, 기술, 인적, 문화적 방법을 통해 일본의 경제적 이익과 정치 및 전략적인 이익을 충분히 고려한 외교전략을 수립하였던 것이 (4) (5) 다. 이와 같은 외교전략하에 일본 ODA의 정책방향도 규정되었다.

'90년에 들어와 "21세기 아시아 태평양과 일본을 생각하는 간담회"라는 위원회에서 일본의 나아가야 할 중요한 이념으로 "개방화의 추구하고 다양성의 존중"으로 요약하고 이 위원회는 특히 이 이념을 실현하기 위한 방안으로 타국과의 경제협력을 충실히 할 것을 권고하고 있다. (6) 뿐만 아니라 90년대에 들어와 국제사회의 중요한 관심사로

(4) Dennis T. Yasutomo, idid, P. 496

(5) 다케시다수상은 1988년에 "국제협력 안"을 발표하였고 이를 위해 다음의 세가지 강령을 마련하였다. 첫째 경제원조를 확대하고, 둘째 비군사적 목적으로 국제평화유지 노력에 기여하고, 셋째 문화적 접촉을 강화하고자 하였다.

(6) "21세기 아시아·태평양과 일본을 생각하는 간담회"는 1992년 5월에 미야자와 총리의 참석하에 첫번째 모임을 가진이래 9차례에 걸쳐 회합을 가졌는데, 주로 아시아·태평양 지역과 일본의 향후 관계에 대하여 논의하였다. 이간담회는 여러관점에서 논의를 진행하였으며 세부적으로 정치, 경제, 역사·문화등 3분야의 소그룹형태로 의견교환을 했다.

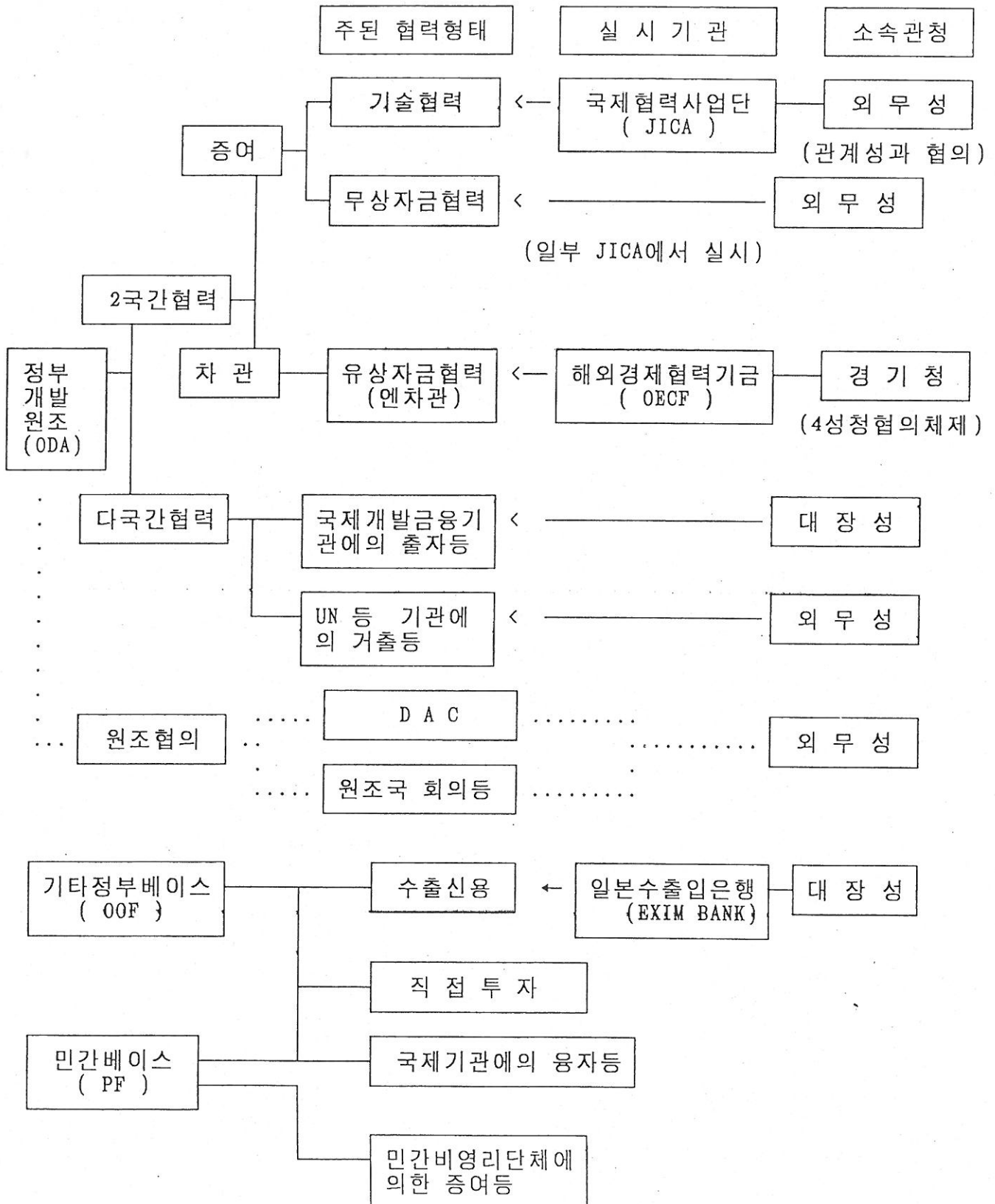
떠오르고 있는 지구환경문제, 인구문제, 경제·정치의 발전에 대해 많은 노력을 배가 할 것을 명명하고 특히 냉전시대의 종식과 함께 구사회주의 국가들의 시장경제로의 원활한 이행을 지원한다는 측면에서 일본이 궁극적으로 바라는 비군사적인 측면에서의 맡겨진 역할수행에 많은 노력을 기울이고 있다.

지금까지 일본의 ODA 실시에 관한 역사적 고찰을 해보았다. 시기적 변천과정을 살펴보면 일본의 ODA는 첫시기에 비해서 성격면 뿐만 아니라 규모등에서 까지 엄청난 변화를 거듭하고 있다는 것을 볼수 있다. 즉 초기의 일본의 원조정책의 주 고려요인은 상업적 이익의 추구라고 볼수 있지만 80년이후 일본의 경제력 향상과 함께 일본의 국제사회에서의 역할 증대와 타서방제국의 강력한 요청에 의해 더이상 경제적 이익만이 주된 원조실시 요인이 아닌것이 판명되었다. 그러므로 일반적으로 알려진 것처럼 일본의 ODA는 오직 상업적 이익에 기초하여 공여되고 있다고 주장하는 것은 지금까지의 일본의 ODA 변천사를 살펴 볼때 ODA 실시초기 및 중기에 해당되고 지금은 경제적 고려 뿐만 아니라 정치·외교 및 안보까지를 고려한 종합적인 관점에서 ODA가 공여되고 있다고 볼수 있다.

Ⅲ. 일본의 ODA 전략

1. 국내조직 및 절차

현재 일본의 ODA 시행조직 및 절차는 다음과 같다.



일본의 ODA 정책결정 과정을 살펴보면 일본 관료들은 다른 선진국과 달리 ODA 정책 수립 과정에 처음부터 깊이 관여하고 있는 것을 알 수 있다. 반면에 일본의회는 ODA 정책결정시 미국의회의 역할과 비교해 볼때 상대적으로 미약하다고 볼 수 있다. 일본 의회는 정부의 ODA 담당 각부처에서 올라온 종합통계에 대한 심의만 하고 세부적으로 ODA 집행시 국가별, 분야별에 대한 구체적인 계획은 거의 정부부처에서 이루어지고 있다.⁽⁷⁾

일본원조의 다른 특징은 국가별 배분이 정치적·외교적·경제적 요인들에 의해 전략적으로 결정되지만 원조수원국이 결정되면 그국가에 대한 지원방식이나 분야는 원조 실시 기관에게 맡겨 진다는 것이다. 즉 정해진 국가를 어떻게 돕느냐 하는 책임은 정치적 결정과는 달리 현장감있고 실무적인 경험과 기술이 축적된 원조실시기관에 맡겨져 있어 업무역할의 분담이 잘 되어있다. 예를 들면 미국의 강력한 요청에 의해 일본은 1979 ~ 80년에 터어키에 대해 1억달러의 원조를 지불할 때 그 결정은 전략적이었지만 이 원조액의 대부분은 터어키의 댐건설, 외채부담 완화등 일본의 경제적 고려를 중심으로 JICA 및 OECD에서 실시하였다.⁽⁸⁾

그러나 일본 ODA 실시상 문제점은 ODA 실시조직이 많고 업무가 각부처로 나누어져 있어 효율적인 ODA 집행이 되지않을 뿐만 아니라 ODA 전체의 각부처간의 조정작업이 잘 이루어지지 않는다는 것이다. 또한 미국의 AID 처럼 ODA에 관한 통합조정 하는 기관이 없기 때문에 책임성있게 ODA 정책을 추진하는 기관이 없어 추진력이 부족하고 또한 각부처와의 조정과정 때문에 ODA 정책결정과 집행까지의 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되는 문제점이 지적되고 있다.⁽⁹⁾

(7) Juichi Inada, P 406

(8) 일본의 ODA 정책방향은 ODA를 담당하는 정부의 4개 부처에서 결정되지만 경제적 고려를 중시할때 상무성(MITI)의 영향력이 크게 작용하는 경우가 많다.
ibid, P.406

(9) Alan Rix, idid, P 463

2. ODA 질적측면

초기의 경제적 고려에 의한 일본의 원조경향에 대해 많은 비판이 있었다. 그중에서도 특히 2가지 측면에서의 비판이 강하게 제기되었다. 첫째는 무상원조 비율이 유상원조에 비해 너무 낮다는 것이고, 둘째는 "비조건부 원조율"이 너무 낮다는 것이었다. 이 두개는 원조의 질적인 측면과 관계되는 것이다.

그렇기 때문에 서방 원조국은 89년 이후로 미국을 제치고 ODA 규모면에서 세계 제 1위로 부상하였지만 질적인 측면을 무시한 일본의 ODA 정책에 많은 비판을 하고 있다. 그러나 이와 같은 서방국의 견해에 일본은 완전히 동의하지 않고 있다. 왜냐하면 일본의 ODA 대상국과 다른 선진국의 원조대상국의 국가별 경제상황이 많이 다르기 때문에 원조정책도 차별화 할 수 밖에 없다는 것이다. 예를 들면 일본의 지역적 배분을 보면 아시아지역 중심인데 아시아 지역중 네팔이나 방글라데시 같이 가난한 후발개도국에는 증여율이 높은 ODA를 제공하는 것을 원칙으로 하고 있고 일본 ODA의 대종을 이루는 ASEAN 국가등 동남아시아 지역은 이미 상당히 경제적으로 발달되어 있기 때문에 대규모 경제 프로젝트 중심으로 원조를 차별화 할 수 밖에 없다는 것이다. 그 결과 자금수요도 많고 원조흡수 능력도 높은 국가에게 그들의 「自助」⁽¹⁰⁾ 노력을 함양하기 위해 ODA 공여 조건이 엄격하게 규정될 수 밖에 없다는 것이다.⁽¹¹⁾

이와 같은 실정에도 불구하고 일본은 중·장기적으로 ODA의 질을 높이기 위한 방안을 마련하고 있다. 즉 개도국의 구조 조정의 상황, 채무부담 상황에 입각하여 국제기관이나 주요 원조국과의 협조하에 향후 국가경제 정책을 지원하기 위한 차관공여를 탄력적으로 행하고 나아가 내외정세에 입각하여 일반 무조건원조(untied)를 추진하는 것 등이다.

(10) ODA의 질을 단적으로 표현하는 증여율(Grant Element)은 DAC 전체중(18개국) 17위를 차지할 정도로 낮은 편이다.

(11) 한국국제협력단 번역 「정부개발원조」, P 14

3. 국 가 배 분 전 략

ODA의 국가별 배분은 정치적·전략적 요소들을 감안하여 결정되지만 한번 정해지면 특별한 사정이 없는 한 전년도에 예산에 준해 결정된다. 그리고 국가별 예산액등 ODA 실시에 있어서 필요한 사항은 현재 정부의 4개부처, 즉 외무성, 대장성, 상무성, 경제기획성의 협의에 의해 결정된다.

일본 ODA의 연간활동을 분석해보면 가장 큰 특징은 원조의 집중화라고 할 수 있으며, 집중화 전략은 일본의 양자간 ODA 지역별 배분을 살펴보면 잘 알수 있다.

표 1은 일본의 양자간 ODA 전체의 국가별 배분의 경향을 보여주고 있다. 아시아 지역에 대한 원조비율이 매년 감소되고 있지만 아직도 거의 60%이상(양자간 ODA 규모)과 50%이상(기술협력)을 아시아지역에 배분하고 있고 아시아지역중에서도 50%이상을 ASEAN 국가에 공여하고 있는 것을 알수 있다.

이와 같은 집중화 전략은 일본의 ODA 자원의 효율적인 운영을 가능케 하고 있다.

예를들면 ASEAN 지역등의 문화 및 언어권이 일본과 유사한 국가들에게 ODA를 집중함으로써 JICA의 인적·물적자원이 효율적으로 이용될 수 있으며 또한 연수생초청, 전문가파견 및 기자재 공여를 운영하여 실시하는 Project형 원조를 실시 할 수 있게 만들어 궁극적으로는 이 지역에 있어서 일본의 민간기업의 진출을 용이하게 만드는 것이다.⁽¹²⁾

이와 같은 아시아 지역집중(특히 ASEAN 국가)현상에 대해 일본의 ODA 정책방향에 대해 비판하는 자는 이것이 바로 일본이 경제적 이익을 고려한 원조를 실시하고 있다는 증거라고 주장하고 있다. 반면에 일본의 ODA 정책에 동의하는 그룹은 타서방

(12) 일본은 아시아지역에 남아있는 반일감정을 극복하고 그들의 국수주의 경향을 완화하기 위해 다음의 여러방법을 사용하였다.

- ① 현지 국가의 인재를 육성하고, 현지인 관리자, 기술자의 교육훈련을 강화 시킴.
- ② 일본기업의 현지에의 동화와 융화
- ③ 높은 생산성을 보장하는 일본식 경영기법을 현지에서 수정하여 적용함.
- ④ 단기적 보다는 장기적 시야에서의 정착과 융화에 중점을 둠.
- ⑤ 현지 유학생초청, 기술자 및 공무원의 연수강화를 통해 상호이해도 고양.

< 표 1 > 일본양국간 ODA의 지역별 배분

(지출순액기준, 단위 : 100만\$)

	1980년	1986년	1987년	1988년	1989년
아시아	1,383(70.5)	2,494(64.8)	3,416(65.1)	4,034(62.8)	4,240(62.5)
북동아시아	82(4.2)	490(12.7)	577(11.0)	725(11.3)	919(13.6)
동남아시아	861(44.0)	1,169(30.4)	1,866(35.6)	2,197(34.2)	2,226(32.8)
(ASEAN)	703(35.9)	914(23.8)	1,680(32.0)	1,920(29.9)	2,132(31.5)
남서아시아	435(22.2)	831(21.6)	970(18.5)	1,109(17.3)	1,091(16.1)
기타	5(0.3)	4(0.1)	3(0.1)	4(0.1)	3(0.0)
중 동	204(10.4)	340(8.8)	526(10.0)	583(9.1)	368(5.4)
아프리카	223(11.4)	418(10.9)	516(9.8)	884(13.8)	1,040(15.3)
중남미	118(6.0)	317(8.2)	418(18.0)	399(6.2)	563(8.3)
대양주	12(0.6)	55(1.4)	68(1.3)	93(1.4)	98(1.4)
구주	△1.5(-)	2(0.1)	2(0.0)	4(0.1)	11(0.2)
분류불능	1(1.2)	221(5.7)	302(5.8)	425(6.6)	458(6.8)
총 액	1,961(100.0)	3,486(100.0)	5,248(100.0)	6,422(100.0)	6,799(100.0)

자료 : 일본 외무성

1. ()안은 총액에 차지하는 비중(%)
2. 동남아시아 지역의 배분에는 ASEAN 지역까지 포함되어 있음.

원조국의 원조배분 형태를 분석한후 타선진국도 일본과 같이 정치적·안보적 및 경제적 고려 그리고 문화적·역사적 연유로 인해 원조의 집중화를 실시하고 있다고 주장하면서 일본의 ODA 정책에 비판적인 그룹의 주장을 반박하고 있다.⁽¹³⁾

사실 일본의 ODA 역사를 살펴보면 초기에 전쟁배상을 위한 ODA 공여로 시작하였고 이 국가들이 대부분 아시아 지역에 집중되어 있기 때문에 일본의 지역적 배분이 아시아에 집중되었던 것이다. 그러나 일본은 냉전이후 구소련 및 동구사회주의 국가가 시장체제로 굳건히 이행하는데 도움을 주어야 하고 걸프전쟁에서 보여주는 것처럼

(13) 선진국의 원조부여 동기는 명목상 표방하는 목표와는 달리 자국이익의 추구입장에서 시작되었다. 예를 들면 미국의 원조정책의 원동력은 마샬계획, 이래 원조의 안전보호 독트린 이었고, 영국, 프랑스등은 본국의 식민지의 독립후 구식민지 시대에 식민지와 종주국간에 존재해온 정치·경제·문화적 관계를 유지해 나갈 하나의 정책수단으로 원조정책이 추진되었다. 또한 일본·서독처럼 2차대전후 일시적으로 국제사회로 부터 고립된 선진국의 원조정책은 새로운 국제경제적 질서를 수립하기 위한 수단으로 사용되었다.

럼 일본의 의사와는 관계없이 「신세계 질서」 및 서방제국 부터의 「공정한 책임분담」요구로 인해 원조분배 지역을 아시아 이외의 국가로 확대할 수 밖에 없는 상황에 있다.

4. 원조수단의 차별화 정책

일본은 원조수단의 차별화 정책으로 기존의 아시아중심에의 ODA 원조전략을 크게 수정하지 않으면서 타개도국의 수많은 요구를 받아 들이고 있다. 그 비결은 <표 2>에서 보는 것처럼 일본은 원조수단의 차별화 전략을 구사하는데 있다.

예를들면 「엔」차관과 많이 관련 되거나 혹은 지리적으로 일본과 경제적 관련을 많이 가지고 있는 아시아국가에는 연수생초청, 전문가 파견등 기술협력을 중심으로 하고 있고, 경제적 관계가 적은 아프리카와 같은 국가에는 무상자금원조나 JOCV의 파견등 인적·물적자원이 적게들고 비교적 집행하기가 쉬운 공여전략을 채택하고 있는 것을 알수 있다.

< 표 2 > 1990년 일본 양국간 ODA의 지역별 / 수단별 배분 현황

(단위 : %)

		동북· 동남아시아	서 아 시 아	중 동	아프리카	중 남 미	대 양 주
기술 협 력	연수생초청	47.6	7.8	8.1	8.6	21.6	3.4
	전문가파견	48	5.7	7.9	8.8	20.75	-
	프로젝트형	48	9.2	9.0	10.7	25	1
	개발사업	20	12.5	12.5	17.5	27.0	10.0
	기자재공여	20.1	8.4	14.1	20.1	27.6	-
무상자금		28.0	20.9	9.6	27.1	9.4	5.3
JOCV		18.5	7.4	21.6	31.4	20	-

자료 : 일본 JICA의 1991년도 연감에 의거, 필자작성

IV. 일본은 왜 ODA를 선호하는가?

'80년 이전까지 미국은 빠른 경제성장과 막강한 군사력을 바탕으로 세계유일의 경찰로 활발히 활동하였지만 그 이후의 엄청난 무역적자와 예산적자 등으로 이제는 결코 예전의 세계질서를 향한 통제력을 지니지 못하고 있는 것이 사실이다. 반면에 미국을 대신하여 세계 제 1위의 채권국으로 발돋움한 일본에 대한 국제사회에서의 역할 증대 및 책임에 대한 압력이 점점 거세지고 있다. 그 결과 일본은 이와 같은 기대에 부응하기 위해 여러형태의 역할을 수행하거나 확대시키고 있다. ODA 증액은 대표적인 국제사회에 대한 일본의 경제적 기여라 볼수 있다.

미국을 제치고 ODA 규모면에서 세계 제 1위로 뛰어오른것은 엄청난 무역흑자를 계속하여 나가고 있는 면에서 보면 당연한 결과인것 같이 보이지만 여러가지 외교수단중에서 오직 ODA 확대만이 일본이 선호하는 이유가 무엇인가?

여기에서 일본이 ODA를 최선의 외교수단으로 활용할 수 밖에 없는 배경에 대해 알아보하고자 한다.

1. ODA가 가장 동원 가능한 외교수단이기 때문이다.

현재 선진국이나 개도국들은 일본이 경제력에 상응하는 국제사회에서의 적극적인 역할을 기대하고 있지만 다음과 같은 측면 때문에 일본의 국제사회에서의 공헌을 비군사적인 면에 국한 시킬수 밖에 없게 만들고 있다.

첫째, 일본 헌법 9조의 무력사용금지 조항이다. 이와 같은 법적인 측면외에 제 2차 세계를 통해 일본의 군국주의를 경험한 아시아 각국이 일본의 군사화에 강력히 반대하고 있으며 일본 국민들의 전쟁에 대한 혐오감과 군사주의를 반대하는 기운이 아직 강하다. 둘째, 비군사적인 측면, 즉 경제·과학·기술·사회 및 문화적 요소가 현재의 국제사회에서 더 강하게 받아 들여지고 있으며 다른 수단에 비해서 인도적이고 또한 신축성이 높고 셋째, 미국등 선진국과의 무역마찰의 소지가 거의 없다는 것이 (14)다.

(14) Yasumoto, idid, P. 500

2. ODA를 통해 일본이 거두어 드리는 경제적 실익 때문이다.

앞에서 지적한 것처럼 ODA 공여는 일본으로 하여금 첫째, 전쟁배상을 통해 많은 전쟁피해국과의 외교재개에도 영향을 미쳤고, 둘째, 타국으로 부터의 원자재 구입과 시장개척에도 순기능적인 역할을 수행하였다. 세째, 1980년대에 미국이 국가안보분담역할에 대한 강력한 요청에도 불구하고 일본헌법상의 제약때문에 군사적인 측면에서의 기여가 없었기 때문에 가능치 못한 부분이 이와 같은 ODA 공여를 통해 그에 상응하는 분담을 할 뿐만 아니라 이것은 궁극적으로 세계의 평화와 안정에 기여할 수 있기 때문에 더욱 중요한 수단으로 발전하였다. 네째, ODA 공여는 현재 세계를 휩쓸고 있는 지역주의에 가장 효과적으로 대응할 수 있게 만들기 때문이다. 최근의 국제경제 정세를 살펴보면 유럽통합을 목적으로 EC가 창설된 것을 시작으로 미국, 캐나다, 멕시코의 NAFTA협정 등 수없이 많은 지역주의가 유행처럼 형성되고 있다. 이와 같은 지역주의는 관계된 국가들의 강한 부인에도 불구하고 지역블록에 속한 국가간의 경제적인 결속을 통해 비블록화 국가를 견제내지 불이익을 줄수 있기 때문에 이와 같은 블록주의의 확산은 일본에게는 심대한 타격으로 받아 들어지고 있다.

이에 대항하여 일본이 취할 수 있는 방법은 일본을 중심으로 무한정한 자원도 있고 양질의 노동력도 있는 아시아 지역간의 경제블록을 형성하고 일본이 주도적 역할을 하는 것이다.⁽¹⁵⁾

다섯째, ODA 공여는 일본의 대개도국 관계증진에 중요한 역할을 수행하고 있기 때문이다. 현재 개도국은 미국을 제치고 일본의 수출 및 수입면에서 가장 중요한 파트너가 되었다. 예를 들면 1987년에 일본의 대개도국 수출이 32%, 그리고 수입이 47%를 능가할 정도로 일본에 있어서 개도국의 중요성이 다른 선진국에 비해 많이 높아져 가고 있다. 그러므로 일본에 있어서 개도국의 경제발전은 일본에게 영향을 미치게 될 뿐만 아니라 개도국과의 관계증진이 일본의 인도주의적인 관점 뿐만 아니라 실질적 이익과도 직결되고 있다. 일본의 나카소네 전수상이 "아시아의 번영없이는

(15) 「엔블록」은 좁은 의미와 넓은 의미로 나누어 질수 있다. 넓은 의미의 「엔블록」은 일본이 아시아 전체 GNP의 3분의 2를 차지하고 있고 교역면에서도 높기 때문에 이미 존재한다고 주장하는 학자도 있다. 한국경제신문, (10/15/92)참조.

일본의 번영은 없을 것이다"라고 천명한 것은 일본 정치인의 개도국에 대한 중요성을 극명하게 부각시킨 생각이라 볼수 있다.

3. ODA 공여는 일본의 국가위신을 높일 수 있기 때문이다.

일본은 세계 제 1위의 원조공여액에도 불구하고 특별한 원조철학이 정립되지 않고 있다는 비판을 듣고 있다. 그러나 일본의 ODA 역사를 살펴 보면 근래의 원조철학이 없는 시기에서 시작하여 70년대의 인도적 원조와 상호의존성 증대 그리고 80년초의 종합안보론에서 지금의 종합경제협력으로의 큰 줄기를 지니고 있다는 것을 알수 있다. 일본은 타 선진국과는 달리 제 2차세계 대전후 개도국의 상태에서 현재의 선진국으로 진입한 경험이 있기 때문에 개도국의 입장에서 더 귀중하고 현실에 적합한 know-how를 제공할 수 있는 입장이다. 또한 ODA는 국제적인 평화와 경제번영에 아주 중요하게 기여할 수 있는 수단일 뿐만 아니라 또한 일본으로 하여금 비군사적 측면에서 세계 제 1위국가가 되게 하여 국가위신을 높이는데 기여하고 있다.⁽¹⁶⁾

4. ODA 공여가 일본의 각분야에 있는 국민에게 사랑을 받고 있기 때문이다.

일본의 ODA는 노동조합, 언론계, 지식층, 사업가 및 일본의 각 정당등 거의 모든 국민들로 부터 지지를 받고 있다. 그 배경에는 물론 ODA 실시가 기본적으로 비군사적 측면에서 세계평화를 위해 사용할 수 있는 주요한 수단이 되고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 일본의 재무장을 바라는 사람에게 까지 ODA 공여는 정치적·전략적 목적으로 사용될 수 있기 때문에 환영을 받는 등 ODA가 일본의 각계각층의 사람들로 부터 환영을 받고 있다.

(16) 일본은 국가위신을 높이기 위해 80년부터 일본수상이 선진국 및 후진국가와의 정상회담에서 엄청난 금액을 ODA로 사용하겠다고 공언하고 있다.

4. 결 론

일본은 초기의 전쟁배상금 지급으로 시작된 ODA 공여를 일본이 경제대국화된 현시점에서 그 의미와 방향에 많은 변화를 가하고 있다. 즉 ODA 확대를 통해 일본은 비군사적인 면에서 세계 제 1위를 유지하여 국내적으로는 국가위신을 더 높이고 국외적으로는 세계평화와 인류복지에 많은 기여를 하고 있다. 그 뿐만 아니라 일본은 ODA를 통하여 엄청난 흑자를 교묘히 관리하고 있으며 개도국에게 친일감정을 심게하여 장기적인 측면에서 일본제품의 국외시장 개척과도 연결시키는 전략을 구사하고 있다. 또한 ODA가 일본에서 환영 받는 이유는 군사적인 면에서 기대할 수 없는 정책의 신축성이 ODA 실시를 통해 가능해지고 있다는 것이다. 즉 명목적인 면에서 일본내의 각계각층의 사람들에게 쉽게 이해되고 많은 지지를 획득하여 정책결정이 다른 외교정책수단에 비하여 쉽게 합의점에 도달하기 때문에 일본정부도 큰 부담없이 결정하고 집행하고 있는 것이다.

이와 같은 장점때문에 일본의 ODA는 향후 일본의 가장 중요한 외교수단으로 활용될 것이며 그 규모 역시 그 역할의 중요성에 비추어 점차 확대될 것이다.

< 참고 문헌 >

- Inada, Juichi, "Japan's Aid Diplomacy : Economic, Political or Strategic? in Journal of International Studies (Vol. 18, No. 3, 1989)
- Japanese International Cooperation Agency ; JICA Annual Report 1988~1992
- Loutfi, Mortha F., The Net cost of Japanese Foreign Aid (New York : Praeger Publishers, 1973)
- Ministry of Foreign Affairs, Japan's ODA 1980~90
- OECD, Development Cooperation 1992 Report
- Orr, Robert M., Jr. "Collaboration or Conflict? Foreign Aid and U.S-Japan Relations" in Pacific Affairs(Vol, 62, No. 4, Winter 1989~90)
- Rix, Alan, "Japan's Foreign Aid Policy : A Capacity For Leadership," in Pacific Affairs (Vol, 62, No. 4, Winter 1989~90)
- Yasumoto, Dennis T., Why Aid ? Japan as an "Aid Great Power" in Pacific Affairs(Vol, 62, No. 4, Winter 1989~90)
- Zhou, Xiaoming, "Japan's Official Development Assistance Program : Pressure to Expand," in Asian Survey, Vol. XXXI, No. 4, April 1991)
- 일본경제신문('92.12)
- 한국경제신문('92.10)
- 한국국제협력단 번역, 정부개발원조(1991)
- 한국국제협력단 번역, 국제협력사업단(JICA) 업무의 길잡이(1991)