

업무자료
연구 98-1-3

일본의 공적개발원조에 있어서의 구조조정

1998.3



한국국제협력단 KOICA



901002

연구조사과장

이 용 덕

○번역책자명: 日書 정간물 ‘ 國際問題 ’중 2번째 목차
(‘97년 10월호)

- 제목 : ‘日本の 政府開發援助に おける構造調整’

○내용페이지: P19 - P33

I. 양적 확대로부터 질적 개선으로

1996년도의 일본의 공적개발원조는 95억 8천만불로 1995년도의 147억불에 비해 약 2/3분 수준으로 크게 격감하였다.

그러나 이 금액은 세계최고의 원조금액이며, 이는 선진제국들의 원조피로에 의하여 발생한 현상으로, 금후의 원조방향을 상징적으로 말해주고 있는 것이다.

ODA예산도 1998년도에는 적어도 10%는 감소할 것이라는 것이 일반적인 관측이며, 정부의 원조관계자도 원조액은 불가피하게 감소될 것이라고 언급을 하면서 이를 크게 우려하고 있다.

그러나 이는 원조담당자들의 책임은 아니며, 다만 현재의 일본의 경제여건이 이를 허락하고 있지 않음을 역설적으로 말해주고 있는 것이다.

확실히 일본의 ODA원조액은 급격히 증대하여 왔다. 1970년대의 일본의 ODA는 순지출액으로 볼 때 약 4억 6천만불로 OECD DAC 기준으로 6.6%이었다. 여기서 순지출액이란 그 연도에 공여한 ODA에서 과거에 공여한 ODA LOAN(엔차관)의 변제분을 차감한 것이다. 1970년대에 5-20억불대 였던 ODA는 소위 중기목표의 달성에 의하여 1980년대에는 급격히 증가되었다. 1986년도에는 50억불을 돌파하였으며, 1988년도에는 90억불, 1991년에는 100억불을 넘어 세계1위의 원조대국이 되었다.

정책적으로는 소위 ODA중기목표라는 정책방향이 일본의 ODA를 양적으로 확대한 근본기조가 되었는데, 종국적으로 중기목표는 달성될 수 없었으나, 반면 제3차목표는 도중에 점진적으로 개선하는 방향으로 수정되었고, 제4차 중기목표도 거의 예상대로 달성되었다. 양적으로는 약 5년간에 걸쳐 원조액

을 배증하려 하는 발상이 일본의 ODA원조사업의 목표로 제시된 것이었다.

제1차, 제2차목표는 기본적으로는 양적확대를 지향한 것이었으나, 제3차목표 수립이후에는 질적인 측면도 목표로서 채택되었다. 예를 들면, 제3차목표에서는 ODA에 대한 국민총생산비율의 개선, 무상자금협력 및 기술협력의 충실, 국제금융기관을 통한 원조의 강화, 엔차관의 집행율 개선등이 당면목표이었다.

ODA에 대한 GNP비율은 0.7%라고 하는 국제적 합의가 성립되어 있는 데, 일본의 경우는 0.3% 정도 이었다. 제4차목표에서는 제3차목표에서 이룩한 질적 개선과 더불어 비정부기관(NGO)와의 협조, 엔차관의 UNTIED화등도 추가되었다. 그러나 일본의 엔차관이 TIED화로 일본기업의 이익이 우선시된다고 하는 논쟁도 있는 데, 현재에는 TIED비율이 DAC내에서도 가장 낮은 국가중 하나다. 최근에는 재계뿐만 아니라, 경제기획청의 연구보고회 등에서도 TIED원조에의 비율을 개선하라는 요구도 강력하게 제기되고 있다.

현재의 제5차 중기목표에서는 금액적으로는 제4차목표에 비해 4-5할 정도의 증대가 예상된다. 1992년 6월의 정부개발원조대강의 원칙을 기반으로 질적인 개선을 도모하기 위하여 개도국의 발전단계와 원조수요를 고려하여 여러가지 원조간의 관련을 꾀하고 있다.

그 결과, 상대적으로 일본의 ODA의 시현은 급속히 확대되었으며, DAC의 총원조액에서 점유하는 일본의 ODA의 점유율도 1978년의 10%에서 1986년도에는 15%를 넘었으며, 1995년에는 24%를 차지하였다. 이는 세계에서 미국과 1,2위를 다투는 원조율로, 과거와 같이 얼굴이 없는 원조를 지속한다는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 후술하는 바와 같이, 일본정

부가 1992년 6월에 ODA대강을 수립한 것은 확실히 일본의 원조사업이 발전을 거듭하는 하나의 계기였던 것이다. 그러나, 이는 일본원조정책의 일반적 특징이기도 한데, 따라서 ODA대강도 너무나 일반적이었으며, 운용원칙에 일관성이 결여되어 있다는 점도 지적되고 있고, 또한 확실한 이념이 기저에 깔려 있지 않으며, 그에 대한 행동원칙도 확실하게 느껴지지 않는다고 일반적으로 이해되고 있다.

일본의 경제시스템 전체가 현재 구조조정중에 있는 바, 원조만이 예외일 수는 없다. 따라서 원조예산이 감소된다고 하는 것은 유효한 원조를 집행하기 위하여, 일본의 원조를 구조조정할 수 있는 절호의 기회가 될 수도 있는 것이다.

<참고 >

ODA 중기목표

1. 제1차 중기목표 (3년 배증계획)

설정 : 1977년 (5년 배증계획) / 1978년(3년 배증계획)

기준년차: 1977년 (실적 : 14.24억불)

목표년차: 1980년 (28.48억불)

실적 (1980년) : 33.04억불

2. 제2차 중기목표 (5년 배증계획)

설정 : 1981년 1월

기준액 : 106.8억불(1976-80년 합계)

목표액 : 213.6억불(1981-85년)

실적 : 180.7억불(1981-85년)

3. 제3차 중기목표

설정 : 1985년 9월

기준액 : 180.7억불(1981-85년 합계)

목표액 : 400억불이상(1986-92년)

실적 : 623.6억불(1986-92년)

4. 제4차 중기목표

설정 : 1988년 6월

기준액 : 249.6억불(1983-87년 합계)

목표액 : 500억불(1988-92년)

실적 : 495.7억불(1988-92년)

5. 제5차 중기목표

설정 : 1993년 6월

목표액 : 700-750억불이상(1993-97년)

II. ODA의 분류

먼저, 1996년도의 일본의 ODA가 95억불이라고 하였는 데, 일본의 ODA는 모두가 엔으로 공여된다. 따라서 공여되는 엔화금액은 국제비교를 위하여 일정한 외환환율을 적용하여 달러로 원조액을 환산한 바에 지나지 않는다. ODA는 증여와 차관으로 구성된다. 증여는 또한 2국간원조와 국제기관에의 출자.거출로 구분된다. 차관이란 소위 엔차관으로 예를 들면, 특정국가의 댐이나 발전소에 대하여 '7년후 변제, 금리 2.5%로 120억엔 대부'라고 하는 형태의 LOAN을 제공하는 것을 말한다.

ODA예산은 일반회계예산과 재정투융자예산을 합한 사업예산을 말하는 데, 엔차관의 예산은 일부 금리를 붙이지 않는 일반회계예산과 금리를 붙이는 재정투융자자산을 합한 것으로 2 또는 3%라고 하는 저리의 LOAN을 개도국에 공여하고 있다. 물론 엔차관은 엔으로 빌려주고 엔으로 돌려받는다. 때문에, 과거, 1불에 250엔 정도였을 때에는 빌린 엔차관을 1불에 120엔하는 현재의 환율을 적용하여 갚는다면 대부분의 개도국은

수출로 외화를 가득하기 때문에 이 정도로 엔고가 되면, 저리. 장기라고 하는 엔차관의 매력은 간단히 없어지고 만다. 이것은 외환리스크를 원조공여국이 입는가 피원조국이 부담해야 하는가가 문제시된다. 현재는 엔차관을 빌린 국가가 부담하는 체계로 되어 있는 데, 이는 원조국이 부담해서는 안된다고 하는 것은 아닌 것으로 이는 사고의 문제로서 ODA를 어떠한 정책수단인가라고 판단하는 정치철학의 문제인 것이다. 일본수출입은행 (이하 '수은'이라 칭함)과 해외경제협력기금(OECF)의 통합문제도 마찬가지이다. OECF는 ODA 가운데 엔차관의 실시기관이며, 수은은 기본적으로는 ODA자금을 거출하지 않는다. 2국간증여의 실시기관은 JICA이기 때문에 솔직히 말하면 ODA실시기관인 OECF와 JICA의 통합이 의논되는 것이 타당할 것이다. 그러나 '기관의 논리'와 '정치의 논리'에 의하여 수은과 OECF가 통합될 것이라는 견해가 지배적이다.

여하튼 원조자금이 국민(국민의 세금, 우편저금등의 돈)으로부터 나오는 이상, 인도적 규범 뿐만이 아니라 장기적 시야에선 국익에 근간한 원조가 중심이 되어야 한다는 명제는 변함이 없다.

한편, 원조에 관해서는 여러 가지 단어가 사용되고 있으나 혼동이 가는 경우가 많아 여기서 이에 대한 정리를 하고자 한다. 즉 경제협력의 분류로서 우선 정부자금에 의한 자금,기술플로우로 구분된다. 또한 정부자금은 ODA와 기타 정부자금플로우(OOF : OTHER OFFICIAL FLOWS)로 구분되며, 민간자금플로우는 영리기업자금 플로우(PF : PRIVATE FLOWS, 민간기업의 개도국에 대한 직접투자,차관 등)와 NGO에 의한 원조로 구분된다. 이러한 모든 것을 다합쳐 경제협력이라고 하는 경우도 많은데, 선진국으로부터 개도국으로의 자금과 기술의 흐름을 모두 정리하여 이를 경제협력이라고 한다. 여기에는 증여나

나중에 되돌려 받는 자금등도 모두 포함한다. 반면 수혜대상은 선진국으로부터 대부를 받는 정부 또는 정부기관이나 또는 NGO, 민간기업등 무엇이랴도 관계없다. 형태도 자금이 가든, 전문기술자가 가든 상관치 않으며, 민간기업이 직접투자를 하여 공장을 짓는다거나 해도 모두 광의의 경제협력 개념에 포함된다. 경제협력이란 일본말로 는 상응하지만, 원조라고 하는 경우, 이는 ODA를 지칭하는 경우가 많다.

그러면 ODA란 무엇인가. 이하의 3가지 조건을 충족시키는 것을 ODA = 공적개발원조 라고 OECD의 DAC에서는 정의하고 있다.

- (1) 중앙 및 지방정부를 포함한 공공부문 내지 그의 실시기관에 의하여 개도국 및 국제기관에 공여되는 것
- (2) 개도국의 경제, 사회개발에 기여하는 것을 주목적으로 하는 것.
- (3) 그란트 엘리먼트(GRANT ELEMENT)가 25% 이상

(1)의 조건은 명확하며, 또한 원조관련 국제기관에의 출자.거출도 ODA에 포함된다. 때문에 현재와 같이 ODA예산이 1할이나 감소한 시대가 되면 MULTI(국제기관에의 자금공여.출자 등)을 관장하는 대장성과 BI(2국간원조)의 외무성이 총원조예산의 취합을 관장하게 된다. (2)의 조건도 설명은 간단한 데, 예를 들면, 무기를 개도국에 공여한 경우, (일본의 경우는 무기수출3원칙에 의하여 그러한 일이 일어날 수가 없다) 그것은 원조라고 말할 수는 있어도 (군사원조라는 의미로) ODA라고는 하지 않는다. 그러나 명확하지 않은 경우도 있다. 예를 들면, 채무구제와 관련하여 무기수출대금의 채무구제를 ODA에 포함하는가는 일본과 미국이 DAC에서 대립한 적이 있는 데,

일반적으로 개도국에 대한 채무구제는 ODA에 포함된다.

(3) 그란트 엘리먼트 (GRANT ELEMENT : GE로 약칭) 이라고 하는 것은 설명이 필요할 것이다. 이것은 일반 민간은행으로부터의 용자와 비교하여 어느 정도의 대부조건이 빌리는 쪽인 개도국에게 유리한가를 나타내는 지표인 것으로, 증여의 경우는 GE는 100%로 전혀 문제없이 ODA이지만 LOAN의 경우는 문제가 된다. GE를 규정하는 것은 시장금리와 비교하여 어느 정도 그 LOAN의 금리가 낮은가, 또는 상환기간은 어느 정도 긴가가 LOAN의 제조건에 의하여 결정된다. GE를 구하는 데는 귀찮은 수식이 있다. 예를 들면 상환기간이 25년으로 거치기간 7년, 금리가 6.5%라면 GE는 겨우 25%를 상회할 뿐이며, 금리가 6.75%라면 GE는 25% 미만이 되어 ODA에는 포함되지 않는다. 앞서 언급한 ODA와 OOF의 차이는 GE가 25% 이상인 가 아닌 가에 달려 있다. 일본의 경우, 수은의 LOAN등이 OOF이다.

III. 개도국에 대한 원조자금의 흐름

우선 개도국이 어느 정도 원조에 의존하고 있는가, 또는 일인당 어느 정도의 원조가 이루어지고 있는가에 대하여 개관하여 보기로 한다.

일반적으로 원조자금플로우등이 파악된 100여개국에 대하여 원조의존도(원조유입액 대 GNP비율), 일본의 원조액, 일인당 원조액등을 보면 이는 국가가 빈곤한 순서대로 서열이 결정됨을 알 수 있다. 우선 느끼게 되는 것은 빈곤국이 원조의존도가 높다는 것이다. 일인당 GNP가 1,000불을 넘는 국가는 원조의존도가 10%를 넘는 국가는 없다. 가장 높다고 하는 요르단이 6.5%로, 이와 비교하여 모잠비크의 101%, 르완다의 96%는 예

외로 하고, 원조의존도가 20%를 넘는 국가는 19개국 정도이다. 물론 중국, 인도와 같은 대국의 원조의존도는 낮고, 일인당 원조수취액도 작다.

일인당 원조액이 많은 국가는 예외없이 소국이다. 일인당 원조가 100불을 넘는 국가가 7개국인 데, 코트디브와르가 1,400만명, 이스라엘의 550만명을 제외하면 거의 모두가 인구가 500만명도 되지 않는 소국들이다. 일본으로부터 원조를 많이 받는 국가는 잘 알려진 바와 같이 중국, 인도, 인도네시아, 태국과 같은 아시아제국이다. 그러나 일본은 가나, 케냐, 잠비아, 탄자니아, 말라위 등의 사하라이남 및 남아프리카국가에도 1억불 이상의 원조를 공여하고 있으며, 시리아, 이집트, 요르단 등의 중동국가에도 1억불 이상의 원조를 공여하고 있다.

그러나 일인당으로 보면 일본측의 원조에 대한 약간 다른 방침을 엿보게 되는 데, 일본이 1994년에 일인당 20불 이상의 원조를 공여한 국가는 몽골, 요르단, 시리아 등 3개국이다. 몽골은 아시아의 내륙국으로 소국으로 알려져 있으며, 요르단, 시리아는 중동국가이다. 한편 시리아는 석유수출국이나, 요르단은 다른데, 요르단의 경우는 중동평화를 위하여 전개되는 외교적 배려에 의한 원조의 성격이 짙다.

IV. 일본의 ODA의 특징과 원조의 이념

일본 원조정책의 기본방침은 ‘개도국의 경제개발에 대한 자조노력을 측면 지원한다’고 되어 있다. 이러한 기본방침에 근거하여 일본의 원조는 다음의 4가지 특징을 갖고 있다.

- (1) 요청주의 입각
- (2) GRANT 보다는 LOAN 제공
- (3) LOCAL COST (자국내 비용)는 원칙적으로 수원국이

부담

(4) 원조공여에 관하여 부대적으로 붙는 정책조건 (CONDITIONALITY)은 제기하지 않는다.

여기서 말하는 정책조건을 제기하지 않는다고 하는 것은 실질적인 정책대화를 하지 않는다는 것과는 다른 것이다. 요청주의라고 하는 것도 개도국으로부터 요청이 있으면 무엇이든 원조한다고 하는 태도를 견지해서는 안된다.

정책대화를 통한 신뢰관계에 기초한 진지한 논의로부터 개도국의 중장기적인 경제발전에 관한 전망에 기초하여 요청조건을 스크린해야만 하는 것은 말할 나위도 없다.

DAC제국의 원조실적, 증여비율 등을 비교하면, 일본은 원조총액으로 보면 세계 제1위이지만 대GNP비율, 국민일인당으로 보면 평균정도이며, 증여비율, 그랜트 엘리먼트(GE)로 보면 평균이하이나, UNTIED비율은 평균보다 상당히 높다. (2)의 GRANT 보다는 LOAN이라고 하는 것은 DAC 가맹국 가운데 일본의 증여비율이 낮다고 하는 것을 옹호하려고 하는 것은 아니다. '언젠가는 돌려 갚아야 한다'는 것이 개도국으로 하여금 자국의 발전계획을 보다 신중히 하고 그것이 투자효율을 높이는 데 공헌한다고 하는 생각이 배후에 있다. 이와 같은 사고에 입각하여, 기술협력(현재는 모든 변제 의무가 없는 그랜트)이 LOAN과 같은 성격의 것이어도 상관없다고 생각한다. 자신의 필요에 의해 어떠한 기술이나 지식의 습득에는 진지하게 임하고 반대로 돈이라면 쓸데없이 낭비하는 경향이 인간에게는 있다. ODA가 아닌 기술협력의 SCHEME이 가동되고 있는 데, 따라서 일본의 ODA의 증여비율이 낮다고 하여 반드시 원조의 질이 나쁘다고 일방적으로 비난받을 일은 아닐 것이다.

일본의 원조에는 얼굴이 없다고 자주 일컬어진다. 일본정부의 공식전해에 의하면 일본의 원조에 있어서의 기본이념은 '상호 의존관계의 인식'과 '인도적 배려'만이 설명되어 왔다. 그러나 이것만으로는 너무나 당연하여, 일본정부가 무엇을 고려하여 원조를 실시하고 있는가 분명히 인식할 수가 없다.

이와같은 비난에 답하기 위하여 일본정부는 1992년 6월 'ODA대강'을 발표하였다. 이에 의하면 일본의 ODA의 기본이념은 다음과 같은 6가지 관점으로 집약할 수 있다.

- (1) 개도국의 빈곤과 기아를 간과할 수 없다.
- (2) 개도국의 안정과 발전이 세계의 번영과 평화에 불가결하다.
- (3) 환경의 보전은 선진국과 개도국이 공동으로 대처해야 할 전인류적 과제이다.
- (4) 국제사회의 번영을 확보하기 위하여 일본은 국력에 상응한 역할을 다한다.
- (5) 개도국의 발전을 위한 자조노력을 일본의 원조는 이를 지원하고 자원 배분의 효율과 공정성의 확보를 꾀한다.
- (6) 지구적 규모에 있어서의 지속가능한 개발을 도모한다.

이러한 이념에 근거하여, 아래의 4가지 원칙이 'ODA대강'에 규정되어 있다.

- (1) 환경과 개발을 양립시킨다.
- (2) 군사적 목적 또는 분쟁을 조장하는 원조의 이용은 피한다.
- (3) 개도국의 군사비 지출, 무기수출 동향을 고려하여 원조를 실시한다.

- (4) 민주화. 시장경제화를 지원하고, 자유 및 기본적 인권의 확보에 기여한다.

이와 같은 기본이념을 국제적으로 명확히 밝히는 것이 매우 중요한데, 이러한 방침에 근거하여, 일본정부는 환경관련 엔차관의 금리를 대폭 인하하도록 결정하였다.

과거에는 확실하지 않았던 국별원조지침도 외무성의 'ODA백서'가 발간된 뒤에 등장하게 되었다. 1996년도판을 보면 인도네시아, 베트남, 태국, 중국, 필리핀, 말레이시아, 인도, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 방글라데시, 이집트, 요르단, 가나, 케냐, 세네갈, 엘살바도르, 니카라과아, 브라질 등 20여개국에 대하여 간단하기는 하나 각국에 대한 원조지침이 제시되어 있다.

전술한 바와 같이, 일본의 일인당 원조와 관련하여 본 요르단의 국별원조지침에 있어 최초의 '원조대상국으로서의 위치부여'는 다음의 3가지 관점으로 요약된다.

- (1) 중동평화 협의 과정에의 적극적인 대처와 요르단의 정치적, 경제적 안정이 중동평화에 있어 중요함.
- (2) 민주화. 경제개혁에 적극적임.
- (3) 왕실간의 교류를 포함한 일본국과의 관계가 양호함.

원조라고 하는 것은 국민의 호주머니로부터 돈이 염출되는 이상 일본의 국익을 위하여 공여되어야만 한다고 생각한다. 예를 들면, 일본의 원조에 의하여 동남아시아제국의 경제발전이 촉진되고, 그 지역의 정치적, 경제적 안정이 증대된다고 하는 것은 장기적으로 일본의 국익과 연계된다고 생각되어 진다. 그리하여 동남아시아제국이 수입이 늘고 그 결과, 세계무역이

신장되어, 보호주의적인 움직임을 제어할 수가 있다면 그것도 일본에 있어서는 간접적이나 커다란 이익을 가져다 주는 것이 된다. 바꾸어 말하면, 인도적 규범이 아닌 장기적 시야와 국익에 기초한 원조가 중심이 되어야만 하나 그렇다고 하여 긴급 원조라든가 인도적 원조 또한 전략적 원조와 같은 개념을 부정하고자 하는 것은 아니다. 그러나 원조의 주류는 어디까지나 경제의 MECHANISM 가운데 다루어져야만 한다고 생각되며, 이는 즉, 원조의 주류는 어디까지나 경제발전의 국면이행을 촉진토록 해야만 하는 것이다. 원조가 광의의 의미로 투자인 이상 투자효율을 생각해야만 하고 가장 효율적으로 원조자금을 사용하는 것이 일본정부에 부여된 의무이다.

일본의 원조에 있어 엔차관의 비율이 높고 따라서 증여비율이 낮은 것을 비난하는 사람도 있으나, 엔차관으로 경제개발에 필요한 INFRASTRUCTURE(발전소, 도로, 항만등의 산업기반)의 정비가 추진되고, 그것이 민간투자의 효율을 높힘으로써 경제발전을 촉진해 온 사실을 정당하게 평가해야만 한다. 엔차관이 일본기업을 이롭게 한다는 것에 대하여 상업주의적이라고 하는 비판이 있는 데, 일본기업만을 이롭게 하는 인프라투자라는 것이 있을 수 있겠는가?. 인프라투자라고 하는 것은 민간투자를 유발시키고 나아가서는 경제발전을 가속화시키기 위한 것으로 엔차관이 민간투자를 유발시키지 않는 한, 이것이야말로 비판받아야만 한다고 생각된다.

V. 환경문제와 원조

환경문제는 단순한 개발원조 뿐만이 아니라 21세기를 지향하는 지구적 과제로서의 중대한 관심사이다. 산업혁명 이후, 선진국이 경제발전을 가속화하였을 때, 인류는 환경오염, 자원보

전등의 문제에 대하여 그다지 배려치 않았던 것이 사실이다. 더욱이, 미국으로 대표되는 선진국의 에너지 소비, 그리고 그에 동반하는 이산화탄소의 배출, 일인당 자원소비 등이 개도국과는 비교가 되지 않을 정도의 것이라는 것도 또한 사실이다. 따라서 이문제를 선진국이 인정하는 것으로 부터 이 문제해결을 위한 선진국과 개도국의 대화가 개시된다고 해도 과언은 아니다.

빈곤국에 있어 경제개발이야말로 제1의 국가목표이며, 환경에는 신경을 쓸 여유조차도 없다. 그러나 개도국의 경제개발에 동반하는 환경파괴가 지구전체에 대하여 대단히 크고 불필요한 외부의 비경제적인 면을 초래하는 것도 또한 사실이다. 선진국이 아무것도 하지않고 개도국의 경제발전에 동반되는 지구적 규모로서의 외부의 비경제적인 면을 규제하도록 개도국에 요청해도 설득력은 없다. 지금까지 미국에서는 추운 지방의 대학의 학생기숙사에서 밖은 영하의 기온이라도 기숙사내에서는 학생들은 T-Shirts를 입고 생활하고 보냈다. 우선 이와같은 선진국의 자원낭비패턴을 고치지 않으면 안된다. 또한 개도국에 대해서도 지구전체의 시각에 입각한 규제를 요구해야만 한다. 그에 필요한 기술,자금은 지금까지의 경향으로 보아, 추정되는 예상치를 상회하는 원조액이 제공되어져야만 한다. 이로서 선진국 또는 일본국민의 생활수준이 만에 하나 저하되어도 그것은 장기적 이익을 향유할 수 있다는 점을 정부는 국민들에게 설득할 의무가 있다.

이와 같은 전제가 충족되어야만 원조공여에 대한 넓은 의미에서의 환경에의 배려가 이루어질 수 있으며, 이미 원조실시기관인 OECF와 JICA가 '환경배려에 대한 가이드 라인'을 채택하고 있으며, 수은도 환경보전을 차관공여의 조건으로 제시하고 있다.

VI. 민주화문제와 원조

앞서 언급한 바와 같이, 'ODA대강'에서는 '개도국의 군사비 지출, 무기수출의 동향등을 고려하여 원조를 실시한다', '민주화.시장경제를 지원하고 자유 및 기본적 인권의 확보에 배려한다'고 하는 원칙이 확실히 제시되고 있다.

이와 같은 원칙은 ODA대강이 각의에서 결정되기 이전부터 일본정부의 기본방침이었다. 그러나 1989년 6월의 천안문 사건 및 그에 이어서 벌어진 미국을 중심으로 하는 중국의 민주화에 대한 선진국의 대응의 전개 가운데에서도 일본은 대중국원조를 중지하지도 삭감하지도 않았다. 이는 타국과 보조를 같이 할 필연성은 존재치 않았으며, 일본의 원조액이 확대된 지금 선진공여국과 다른 입장을 취함에 있어서, 일본측으로서는 향후 자신의 주장을 명확히 해 둘 필요가 있을 것이다. 말레이시아와 싱가포르의 지도자들은 자신들의 철학을 때때로 세계인을 대상으로 하여 매스컴을 통해 언급하곤 한다. 그러나 중국의 핵실험에 대한 일본정부의 대응, 나아가서는 미얀마의 민주화와 원조에 있어서의 일본정부의 대응은 어설프지만 ODA대강에 따른 것이라고 말할 수 밖에 없다.

미국은 이란의 온건파 대통령의 취임 직전에 중앙아시아로부터 이란을 통과하여 터키를 관통하는 천연가스 파이프라인건설에 미국기업의 입찰 참가를 예외적으로 인정한다고 하는 정책을 제시하였다. 지금까지 미국정부는 이란을 테러지원국으로서 미국기업의 대이란 비즈니스를 금지하여 왔다. 물론 이러한 기본방침을 전면적으로 바꾼 것은 아니나, 이는 중앙아시아의 석유자원을 확보한다는 차원에서 온건파 대통령을 압도적으로 지지한 이란국민에의 우호적인 메시지를 보낸 것이다. 민간차

원의 비즈니스도 원조도 자원확보도 모두 통합된 외교정책의 구성요소인 것이다. 일본의 정치가 또는 외무성은 이러한 치밀한 국제정치의 장에서의 움직임에는 능동적이지 못하고 경우에 따라서는 그것을 명백히 하든 안하든 미국과 협조하기 위하여 원조를 한다는 점도 있다고 말하지 않을 수 없다.

VII. 원조와 경제발전

원조는 외교정책의 수단이며, 국가에 따라 여러 가지 고려가 있을 수 있다. 원조자금은 빈곤한 사람에게 중점적으로 배분되어야 한다는 것이 기본적인 사고이며, 환경문제도 또한 중요하다고 생각하는 국가도 있을 수 있다. 군사원조와 팩키지화하여 생각하는 국가도 있을 수 있으며 미국과 같이 전략적으로 중요한

국가에 중점적으로 원조를 배분하는 나라도 있다. 미국의 2국간원조를 보면 1970년대에는 베트남(월남을 지칭)과 인도에 전체의 3할 이상을 지원하였는 데, 최근에는 이스라엘과 이집트에 전체의 3할 이상을 공여하고 있다.

1996년초 싱가포르, 브루나이, 쿠웨이트, 카타르, 아랍에미레이트 연합, 바하마 등 6개국이 ODA대상국으로부터 졸업을 하였고, 1996년 말에는 대만, 이스라엘등이 졸업하였다. 졸업이야말로 원조의 진정한 목적인 것이라고 생각된다. 일본은 전략원조에는 그다지 능통하지 못한 데, 일본경제도 '제도피로(制度疲勞)'에 의하여 최근에는 그다지 호조를 보이고 있지 못하지만 정치·군사보다는 비교우위가 있어 원조방침도 경제개발중심으로 이루어지고 있다. 그렇다면, '인도적 배려는 좋은가', '환경에의 배려는' 등의 여러 가지 비판이 제기된다. 그러나, 빈곤개도국 국민의 생활 수준의 향상은 경제발전의 실현없이 원조

만으로 달성이 가능할 것인가, 농촌. 농업부문의 기술진보, 생산성 향상없이 환경문제를 생각할 수가 있는가, 농촌의 빈곤화가 환경파괴를 초래하는 현실은 어떻게 설명할 수 있는 것인가 등이 여전히 의문점으로 대두된다.

경제개발에 대해서는 전통적으로 생각하면 문제는 없을 것으로 판단되는 바, 이는 장기적인 경제개발의 방향을 지향하여 농업의 생산성을 제고하고, 식량수입을 삭감하며, 그리고 절약할 수 있는 외화로 기계등을 수입하는 것이 전통적인 경제개발에 관한 관점이다. 그러나 농업잉여를 이용하여 공업을 활성화시키고, 서서히 경공업제품의 수출을 증대시키며, 대외채무를 경감해 간다고 하는 이와 같은 당연한 것조차도 실현하는 것은 그렇게 쉽지는 않다.

원조는 개도국의 경제개발의 주역은 아니다. 따라서 원조란 개도국의 자조노력을 측면으로부터 지원하는 것으로 각각의 개도국의 발전단계에 따라 다음 단계로 이행하는 데에 제약이 되는 요인을 제거하도록 원조가 중점적으로 이루어져야만 한다. 물론 발전의 제약요인은 지역이나 국가별로 상이하다.

예를 들면, 사하라이남.아프리카국가에서는 일인당 식량생산이 급격히 저하되고 있는 데, 세계은행의 'AMERICAN DEVELOPMENT INDICATORS 1996년'에 데이터가 실려 있는 사하라이남국가 44개국중 실로 32개국이 1980년대에 들어서 일인당 식량생산이 저하되고 있다. 이 지역에서는 식량생산의 우선순위가 높기 때문에, 국가별로 사정은 다르겠지만 식량생산을 위한 인프라 정비, 기술개발.보급에 중점이 놓여 져야 한다는 것은 매우 명백하다.

원조란 기본적으로 개도국의 경제발전, 인간의 생활수준의 향상을 위한 측면적 지원이다. 개도국의 안정적 발전이 세계의 평화 및 안정에 기여함으로써 장기적으로는 일본의 국익에 합

치한다. 이를 위해서는 빈곤의 박멸, 농.공업간의 균형잡힌 발전이 요청시된다. 빈곤의 박멸이라고 하는 것은 기본적인 인간 욕구(BHN : BASIC HUMAN NEEDS)에 따른 원조를 증대만 하면 되는 간단한 것이 아니라 기본적으로는 생산성향상에 의한 자율적 경제발전MECHANISM이 가동되도록 해야만 한다. 그러한 의미로 동아시아의 경험은 중요하며, 라틴아메리카, 남부사하라.아프리카와 비교할 때 동아시아에서는 세계은행등이 말하는 MACRO적인 안정성(저인플레이션), INCENTIVE의 중립성(특정부문만을 보호하지 않는다), 인적.물적자본 축적뿐만 아니라 농.공업간의 균형, 소득분배등도 고려한 개발정책을 채택, 실시하여 왔다. 이것이 정책의 유연성을 낳아 수입대체로부터 수출지향으로의 원활한 이행을 가능하게 하였으며, 이러한 시점을 중시한 개발전략을 기초로 일본의 원조의 우선순위를 결정해 나가지 않으면 안된다.

민주주의라고 하는 것은 본질적으로 POPULARISM(대중영합주의)적 요소를 포함하는 데, 일본에서는 이를 연금조차 지급하

기 어려운 시기에 100억불이나 원조를 해야만 하는가 라는 질문에 대해 정치가는 이에 대한 명확한 답변을 해야만 한다. 특히 족의원(자신이 특기로 하는 분야의 이익을 위해 행동하는 국회의원. 예를 들면, 통산족, 건설족의원 등)과 관련없는 원조이기 때문에 국비로 프랑스에 가거나 하는 경우에는 일정을 연장하여 아프리카의 원조현장을 확인해야만 한다. 그렇게 하면, 풀뿌리 무상원조의 효과도 파악할 수 있으며, 청년해외협력대의 중요성, 파견전문가의 역할등에 대해서도 일목요연하게 알 수가 있는 것이다. 파견전문가 가운데에는 국익을 위하여 본심으로 외국인에 대하여 자신을 낮추는 사람도 있지만 이를 치욕으로 여기는 사람들도 있는 데, 이것이 일본인에게 가장

능숙하지 못한 점이다. 이제부터는 ODA 프로젝트를 엔차관도, 무상자금협력도, 기술협력도 확실히 평가하여 원조의 효율화를 도모해 나아가야 한다.

일본의 회계감사원은 장부를 검사하는 데에는 능숙하지만 본질을 쫓는 감사인 원조감사에 관한 한 그다지 능통하지 못하다. 대중매체도 비상식적인 면을 보이기도 하는 데, 원조는 개도국의 사업이기 때문에 국내사업 보다 성공이나 실패냐의 판단이 쉽지않은 것이 상식이라 알려져 있다. 그러나 국회에서나 신문에서도 원조프로젝트에 관해서는 약간의 실패도 허용치않는 것이 그들의 논조이다. 정치가도 저널리스트도 지방교부세의 사후평가와 원조에 대한 사후평가의 구분을 확실히 하여 그 비교내용을 국민에게 설명할 의무가 있는 것이다.

서두에서 언급한 바와 같이, 1998년도의 ODA예산은 금년에 비하여 10%가 감소될 것이다. 예를 들면, 외무성의 ODA예산 요구액은 1997년도 일반회계예산 5,851억엔에서 정확히 10% 감소한 5,266억엔이다. 이로서 국제기관을 지원하는 일본의 자금이 크게 감소되어 국제기관이 자신의 역할을 수행함에 있어 곤란한 상황에 빠지는 경우도 있을 것이다. 그러나 구조조정을 위해서는 예산의 감소가 반드시 나쁘다고만은 말할 수 없다. 그러나 성청별로는 ODA예산의 세목별로 일률적으로 10%를 삭감한다고 하는 발상은 수용할 수 없을 것이다. 정책이라고 하는 것은 최종적으로는 예산에 반영되고 또한 정책철학에 근거한 것이어야 한다. 예를 들면, 앞서 언급한 기술협력의 한 형태인 장기파견전문가의 개도국관청의 배치에 있어서 현지어는 커녕 영어구사도 불가능한 데도 정책자문관으로 개도국에 파견된 경우도 있다. 이는 개도국에 가는 것을 생각치도 못하는 사람이 개도국정부에 파견되어 협력사업을 한다는 것은 이 경우에는 어불성설이다.

엔차관에 의한 도로의 교각 공사중 난간이 떨어지는 사건이 발생하였는 데, 이는 물론 TIED원조가 아니어서 일본의 건설 회사가 시공한 것은 아니었다. 그러나 피원조국에서는 입찰에 있어서 기술평가, 공사의 감리능력이 없기 때문에 원조국인 일본이 개입할 수밖에 없는 것이다. 아무리 LOAN이라도 일본의 원조로 만들고 있는 건조물이 붕괴되어서는 좋을 리가 없다. 이제부터는 사전 사후 철저히 평가하여, 잘못된 점은 개선토록 해야 한다. 그것은 관료행정가만으로는 잘 이루어질 수가 없다. 정치가가 기본방침을 제시하고, 행정가가 성청간의 이해관계를 조정하면서 원조를 유효하게 또한 원조의 구조조정을 원만히 해결해 나아가야만 ODA의 기본목표를 달성할 수 있는 것이다. < 끝 >

