

발간 등록 번호

11-B260003-000504-14

KOICA

지구촌 행복시대, KOICA와 함께합니다.

제21호 | 2014.12월

개발과 이슈

한중일 대외원조정책 비교분석

1. 서론

2. 한중일 3국의 국별 대외원조정책 분석

3. 한중일 3국의 국별 원조정책 변화 분석

4. 결론 : 정책제언

동아시아 지역에 위치한 한중일 3개국은 전 세계적으로 정치, 경제 및 안보 등 다양한 분야에서 선도적인 역할을 하고 있으며, 개발도상국에 대한 대외원조 제공 및 개발협력에 있어서도 영향력을 확대해 나가고 있다.

일본은 오랜 대외원조 역사를 바탕으로 체계적인 원조 전략과 정책방침의 수립체계를 갖추고 자국과 세계의 동시적인 평화와 번영을 기조로 하여 원조정책을 수행하고 있다. 중국은 한국과 일본과는 달리 OECD DAC 회원국은 아니지만, 대규모 대외원조의 제공을 통해 제3세계와의 연대를 공고히 하고 미국의 국제적 영향력을 견제하고 있다. 한국은 OECD DAC 가입 이후 원조의 규모 등을 지속적으로 확대하고 원조체제를 정비해 나가고 있으며, 국제 원조체제 내에서의 역할론 및 입지를 강화해 나가는 데 주력하고 있다.

본 연구는 이러한 사실에 착안하여 한중일 3개 국가의 대외원조 핵심가치와 전략, 이념 등에 대해 살펴보고, 2000년대 이후 3국의 원조정책에 어떤 변화가 일어나고 있는지를 살펴보았다. 이러한 국별연구 결과에 기반하여, 한국 원조정책에 대하여 대외원조 프레임워크 체계화 및 원조정책 내실화라는 제언을 도출하였다.

ODA연구팀 박예린

1. 서론

한국과 일본, 중국 3국은 아시아의 핵심국가로서 동아시아 뿐 아니라 전 세계적으로 사회·경제적 협력체제 구축에 기여하고 있다. 이는 대외원조 활동에 있어서도 예외는 아니다. 일본은 이미 1970년대 후반부터 경제대국으로 급부상하면서 아프리카와 중남미를 포함하여 전 세계적으로 개발도상국들에 대한

대외원조의 양적·질적 확대를 꾀하였고, 61년 OECD 개발원조위원회(OECD DAC) 창립 회원국으로서 개발협력 분야에서 영향력을 꾸준히 확대하여 왔다.

한국은 1950년 한국전쟁 이후 외국으로부터의 원조 수원경험을 통해 전후 재건에 힘써오다 반세기 만에 급속도로 경제성장과 산업화를 이룩하였고, 2010년에는 OECD DAC에 가입하는 등 수원국에서 공여국으로 그 지위가 전환되었다. 중국은 이미 1960년대부터 아프리카 지역에 대외원조 제공을 집중 하였으며, 최근에는 중국 경제발전의 효율성을 강조하고, 서구 공여국 중심의 원조체계(aid architecture)와는 다른 독자적인 원조모델을 강조하며 신흥공여국으로 떠오르고 있다.

한편, OECD DAC를 중심으로 한 국제 원조체제에서는 대외원조의 동기 및 목표와 방향을 비교분석하여 이에 따라 여러 공여국들의 원조형태를 다르게 분류하고 있다. 이 중, 국익을 우선순위로 두는 원조정책을 추구하는 대표적인 국가들로 DAC 회원국인 한국과 일본(김은미 외, 2012), 그리고 DAC 비회원국이긴 하나 대표적인 신흥공여국인 중국을 들 수 있을 것이다(원동욱, 2010). 물론, 유념할 것은 국익의 증진을 동인으로 원조를 제공하는 국가들이 비단 한중일 3국 뿐만은 아니라는 점이다. 가령, 외교안보를 중시하여 이를 위해 전략적으로 ODA를 활용해 온 미국(권율, 2010)이나, 자국이 속해있는 지역과 전 세계의 번영과 안정의 도모를 위해 ODA를 제공하고 있는 호주¹⁾ 등의 사례도 국익 증진을 원조동인으로 정립하고 있는 사례로 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 분석 범위를 한정하여 한중일 3국의 국별 사례를 중점적으로 살펴보기로 한다.

한국은 이제 명실상부한 원조 공여국으로서 경제규모와 국제적인 위상을 보여주고 있으며 대외원조의 규모가 증대하고 있으며 내용 또한 다양해지고 있다. 그러나 아직 대외원조의 규모는 선진국들의 그것에 비해 작으며, 원조의 내용적 측면에서도 개선해야 할 부분이 많다. 특히, 체계적인 개발원조 프레임워크의 부재는 무엇보다도 극복해야 할 가장 큰 과제로 남아 있다. 한국은 원조의 규모 면에서는 일본과 중국보다는 작고, 공여 경험 측면에서는 두 나라의 중간 자적 위치에 있으므로(이창재 외, 2011) 보다 체계적인 대외원조 정책 실현을 통해 개발효과성을 제고하는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 일본과 중국의 대외원조의 기본가치와 핵심전략을 비교연구해 볼 필요가 있다.

1) 호주의회 (Parliament of Australia) '2013-14년 원조예산기술서(Aid Budget Statement)'에서 'The fundamental purpose of Australian aid is to help people overcome poverty. This serves Australia's national interests by promoting stability and prosperity both in our region and beyond'라고 기술하고 있음.(호주의회 홈페이지 <http://www.aph.gov.au>, 접속일: 2014.12.08.)

본 연구를 통해, 한국과 일본, 중국 3개국의 대외원조 정책의 비교분석 결과를 토대로 각국의 대외원조 전략 및 기조, 가치를 살펴보기로 한다. 아울러 최근 사례연구를 통해 최근의 한중일 대외원조 정책 기조는 어떠하며 과거에 비해 어떤 변화가 일어났는지 비교하여 살펴본다. 마지막으로 이를 종합하여, 우리나라의 대외원조 정책에 대한 제언까지 도출하기로 한다.

2. 한중일 3국의 국별 대외원조정책 분석

백서 등 대외원조 정책문서는 각국의 원조정책의 이념과 기본가치, 철학 등을 포괄적으로 담고 있으면서 이를 적극적으로 알리는 수단이 되고 있다. 그러므로 이번 장에서는 한중일 3국의 주요 정책문서, 그 밖에도 정부기관 공식 홈페이지 등 자료를 통해 분석한 대외원조 정책의 핵심 기본가치와 주요전략 등을 각 나라별로 살펴보기로 한다.

2.1. 일본 대외원조정책의 기본가치와 핵심전략

일본은 제 2차 세계대전 패전 이후 국가 재건에 힘썼으며, 이후 세계적인 경제 강국으로 부상하였다. 이러한 경험을 토대로 일본은 약 50여 년 간 대외원조와 개발협력 강국으로서의 위상을 이어오고 있다. 일본의 대외원조는 시기별로 약간의 정책기조와 변화를 보이고 있으나, 전반적으로는 외교정책의 큰 틀 안에서 이를 반영한 대외원조정책을 수립하고 이에 따라 개발협력활동을 전개해 나가고 있다.

〈일본 개발협력 활동의 시기별 특성〉

시 기	시기별 특성
1970년대 중반까지	전후 복구 및 경제성장이 주요 목표였으므로 ODA에 대해 다소 소극적
1980년대	• 일본이 경제대국으로 급부상하면서 자국의 국제사회에서의 선도적 역할 및 위상 강조 • 개발원조의 규모 확대, 인도적 지원 증가 등이 이루어짐.
탈냉전기 (1990년대)	• 실용주의 외교노선에 따라 대외관계 범위가 구소련 등 사회주의 국가들로 확대 • 유엔 안전보장이사회 상임이사국 진출을 시도하고, 동시에 개발원조 규모를 크게 증대 • 세계 최대 규모의 공여국으로서 군축, 안보, 평화, 환경 등 국제사회 개발협력 노력에 막대한 영향력을 미침.
2000년대 초	일본 국내 경기 불황과 원조피로 현상, 90년대 중반 ODA 스캔들 (대표적인 사례가 인도네시아 고토판장 댐건설 사례로 인한 인근 주민들의 도심 빈민화, 어린이 노동착취 등의 문제점 발생)로 인해 국민들의 ODA에 대한 관심과 지지가 감소하여, 개발원조가 감소 추세에 들어섬.
2000년대 후반 ~현재	• 2010년 국내외 개발환경 변화 등으로 인해 개발원조에 대한 지지와 인지도 제고 및 효과적인 개발협력 장려를 위한 정부차원의 'ODA검토' 실시 • 국익 개념을 확장하여 '열린 국익 추구를 통한 세계 평화와 번영 증진에의 기여'를 새 개발협력 철학으로 정립

출처: 김은미 외(2012) 토대로 저자 재구성

일본의 대외원조 정책은 크게 대방침(ODA대강), 중기정책(ODA중기정책, 국별원조방침, 분야별개발정책), 국별과제 및 안건(국제협력중점방침, 사업전개 계획)으로 구성되어 있다(강우철, 2012). 이 중에서 일본 개발협력정책의 중장기적인 프레임워크를 확인할 수 있고, 현재 확장된 국익 개념의 정립과 국제 원조체제에서의 논의 사항 및 규범과의 조화 노력을 볼 수 있는 것이 일본 ODA 대강과 ODA중기정책이라고 볼 수 있다.

일본 ODA대강(Charter)은 일본 정부의 ODA 정책에 대한 이념과 원칙, 그리고 장기적인 방침에 대해 규정해 놓은 가장 상위의 정책 문서이다. ODA대강은 행정부의 모든 장관의 합의를 통해 행정부가 행사할 수 있는 가장 높은 실질적인 의사결정 수단인 '각의결정'에 의해 채택되고 있다. 이를 토대로, ODA 활동에 관련이 있는 정부 부처나 유관 정부기관 등은 대외원조 및 개발협력 정책을

펼쳐 나가는 데 있어 ODA대강을 하나의 큰 가이드라인으로서 활용하고 있다.

일본 ODA대강은 1992년에 처음 결의되었다 (이를 ‘구(舊) ODA대강’이라고 함). 구 ODA대강에 포함된 일본 ODA의 철학은, 국제평화와 번영을 위한 일본의 위상에 걸맞은 국제적 역할을 수행하는 것이다. ODA대강에 포함된 기본이념(김은미 외, 2012)으로는 ① 인도적 관점 중시, ② 국제적 상호의존 강화, ③ 환경보전 및 ④ 개발도상국의 자조노력 지원이 있다. 구 대강에서는 또한 ODA의 집행원칙으로 요청주의와 경제·사회적 상황, 국가 간 관계, 유엔헌장, 그리고 ① 환경과 개발 양립, ② 군사적용도 및 국제분쟁조장 지양, ③ 개발도상국 군사비 지출, 무기개발 및 제조, 수출입 동향에 주의, ④ 개발도상국 민주화 촉진 및 시장지향형 경제도입과 인권의 네 가지 요건들을 종합적으로 판단해 대외원조를 실시할 것을 원칙으로 세우고 있다. 이러한 구 대강에서 제시된 대외원조의 핵심가치에 따라 환경 및 이슈 등 범지구적 이슈, 기본적 수요 지원, 인적자원 개발, 인프라 개선 등 분야에 대해 원조가 집중적으로 이루어졌다. 그러나 구 대강을 통해서는 일본 개발협력정책의 기본목적과 원칙이 구체적으로 제시되지는 못했다는 평가가 특히 일본 시민단체들을 중심으로 지배적으로 제기되었다(강우철, 2012).

이러한 비판을 수용하고 국내외 정세 변화를 반영하여, 2003년에 ODA대강의 개정이 이루어졌다 (이를 ‘신(新) 대강’이라고 함). 특히, 2000년 들어 새천년개발목표(UN MDGs)가 국제사회의 개발의제로 설정됨에 따라 이러한 환경을 반영하여 국제평화와 번영에 기여하는 동시에 자국의 번영과 안정을 구축하려는 기본 철학이 개정된 대강에 반영되었다. 이에 따른 기본이념(김은미 외, 2012)으로는 ① 개발도상국의 자조 지원, ② 인간안보(Human Security) 관점을 적용한 개발협력 활동 전개, ③ 사회 평등, ④ 일본의 경험 및 전문성 활용, ⑤ 국제사회와 공조 강화가 제시되었다. 이를 토대로, 대외원조 집행원칙으로 환경과 개발간의 균형, 개발도상국의 민주화 지원 등이 제시되고 있으며, 눈여겨 볼 대목은 1992년 구 대강에 이어서 지속적으로 ODA의 군사적 용도로의 활동 방지를 원칙으로 내세우고 있다는 점이다. 2003년 신 대강에서도 ODA의 군사적 목적으로의 활용을 통해 국제적 분쟁의 조장을 지양하는 것을 기본원칙으로 삼고 있다. 이 시기의 대외원조의 중점분야는 빈곤감소와 퇴치, 사회 및 경제적 인프라 구축을 통한 지속가능한 성장의 지원, 평화 구축을 들 수 있다.

2003년 신 대강은 1992년 구 대강이 시민사회와의 합의를 통해 도출되지 못했다는 단점이 있었다는 평가에 따라, 좀 더 전문가 및 시민사회 등과 포괄적인 논의를 통해 검토 되었다는 개선점이 있다. 또한, 구 대강과의 차이점은 단기적인 경제적 이익에서 중장기적인 차원의 외교적 이익 개념으로 확장시킨 “열린 국익²⁾”이라는 개념을 간접적으로 활용함으로써, 개발협력이 장기적인 관점에서 외교 정책과 국익에 부합함을 드러내고 있다(김은미 외, 2012).

〈일본 신 ODA대강 주요내용〉

	2003년 신 ODA대강 주요내용
배경	새천년개발목표(MDGs)가 국제사회 공동의 개발목표로 설정
철학	국제평화와 번영에 기여함으로써 자국 안정과 번영 증진
기본이념	① 개발도상국의 자조노력 지원 ② 인간안보(Human Security) 관점 적용 ③ 사회 평등 ④ 일본의 경험 및 전문성 활용 ⑤ 국제사회와의 공조
집행원칙	① 환경과 개발 간 균형 ② ODA 군사적 활용 방지 ③ 개발도상국 민주화 지원

출처: 김은미 외 (2012)

ODA대강과 더불어, 일본의 ODA 중기정책 또한 일본 개발협력과 원조의 중장기적인 관점과 목표를 제시하고 있다. ODA 중기정책은 대강에 의거하여 책정이 의무화되어 있으며, 1999년과 2005년에 발표된 바 있다. 1999년 중기정책은 1993년 ODA대강 채택을 바탕으로 수립되었다. 1999년 중기정책을 통해 개발도상국의 자조노력과 굿거버넌스 증진, 협력대상국의 수요와 개발과제 고려, 개발도상국·국제기구·민간부문 및 시민사회 등 모든 주체와 협력 도모하는 포괄적 대응, 인간 중심 개발, 일본의 “얼굴이 보이는 원조” 시행을 통한 ODA에 대한 국민 지지 획득 및 일본의 신뢰도 확보를 대외원조의 기본정신으로 정립하였다(김은미 외, 2012).

2005년 중기정책은 2003년 ODA대강에서 밝힌 일본 ODA의 기본방침을 토대

2) 원래 개정 대강 초안에는 ‘국익’이라는 단어를 명시적으로 포함 시켰으나, 시민사회로부터 의견 수렴과 ODA총합전략회의 논의를 거쳐, 직접적 표현 대신 “안보와 번영”이라는 표현으로 바뀌게 되었다(강우철, 2012).

로 보다 전략적인 ODA에 대한 방안을 제시하고, ODA에 대한 국민적 지지 확보와 투명성 개선을 촉진시키는 것을 목표로 제시하였다. 또한, 2003년 신 대강과 마찬가지로 열린 국익의 증진을 통해 자국의 평화와 번영을 강조하고 이를 세계 평화와 번영 속에서 실현할 수 있는 것으로 보았으며 지구적 과제 해결에 대한 공헌을 천명하였다. 이와 같이 기본적으로 일본 ODA 중기정책은 세계 평화와 개발에 기여하며, 자국의 안보와 번영을 보장하기 위해 ODA를 통해 국제사회의 노력에 동참하고 일본의 국제적 지위에 맞는 역할을 다한다는 일본 개발협력정책의 기본정신을 드러내고 있다.

일본 정부는 아울러 자국 ODA의 핵심전략과 기본정신을 널리 국민들에게 홍보하고 이에 대한 인지도와 지지 기반을 넓히기 위해 ODA 백서를 발간하고 있다. 백서의 발간 배경으로는 취약한 국민들의 ODA 필요성에 대한 인식을 강화하고 ODA에 대한 지지도를 회복함으로써 일본 개발협력정책에 대한 당위성과 필요성을 널리 알리려는 것이 우선적으로 꼽힌다. 1990년대부터 2000년대 초반까지 일본은 극심한 경제불황과 침체로 개발도상국에 ODA를 제공하는 것에 대한 국민들의 인식이 좋지 못했다. 아울러, ODA를 둘러싼 관료들의 부정부패 스캔들과 인도 나르마다 댐 및 인도네시아 코토판장 댐 건설³⁾ 원조처럼 일본 ODA의 부작용 사례가 나타나면서 일본 ODA 정책 전개는 큰 위기를 맞게 되었다. 이러한 일본 ODA의 많은 문제점을 타개하고 개발효과성 제고를 천명하고자, 일본은 대강을 통해 백서의 발간과 수립체계 등을 명기하여 백서를 통한 대국민 홍보 활동을 강화해 나가고 있다.

백서를 통해, 주로 일본의 ODA 관련 전문적이거나 심도 있는 정책적인 논의보다는, 국제사회의 개발협력 동향과 이에 대한 일본의 입장, 일본의 대내외적 상황과 일본 ODA 정책 연계에 대한 설명과 당위성 등의 내용을 주로 국민들에게 알리고 있다. 또한, 백서를 통해 ODA 정책의 효과성과 효율성 개선 등 ODA 정책의 방향성을 제시하고 있기도 하다. 따라서 백서는 국민들이 알기 쉽도록 메시지를 원활하게 전달하기 위한 단어와 문구를 선택하는 데 주력하고 있으며, 특히 미래세대의 개발협력 정책에 대한 지지기반 확보를 위해 ODA 백서를 중고등학교에 비치 및 배포하는 등 일본 ODA 정책 홍보에 적극 활용하고 있다 (김은미 외, 2013).

3) 일본형 개발원조의 강조와 이를 통한 자국 기업진출 활로 모색 등을 너무 내세운 나머지, 현지 주민들의 항의나 요구는 묵살 되었으며, 인도 나르마다 댐의 경우 1990년 일본 ODA 역사상 최초로 공여 중지가 선언되었다. 인니 코토판장 댐 건설 역시 경제적 실효성만을 앞세운 나머지 수원국 주민들의 생존권이나 환경문제 등의 가치들이 무시되는 등 여러 부작용을 초래하였다 (최은봉, 한송이, 2011)

〈2013 일본 ODA 백서 - “미래를 위한 투자로서의 국제협력” 주요 내용〉

1. 변화하는 국제환경 하에서의 ODA의 역할

- ODA를 보다 전략적으로 전개함으로써 인류 보편적 가치와 전략적 이익을 공유하는 국가를 지원할 필요가 있음.
- 민간자금 유치를 위한 촉매제로서의 ODA의 역할을 정립할 필요
- ‘인간의 안전보장’이라는 이념에 근거한 지속적인 ODA 지원 필요
- ‘미래를 위한 투자’로서의 지속적인 개발협력 전개

2. 동남아시아의 성장과 일본의 역할

- ODA를 통해 동남아 인프라 정비와 인재육성을 장려
- 2013년 5월 미얀마에 대한 본격 지원 재개

3. 약동하는 아프리카와 손잡고: TICAD V와 일본의 노력

- 제5차 아프리카개발회의(TICAD V)에서 제시한 ‘공고하고 지속가능한 경제’, ‘포섭적이고 강인한 사회’, ‘평화와 안정’이란 주제에 따라 아프리카를 지원할 계획

출처: 일본 외무성(http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000043.html, 접속일:2014.10.20)

2.2. 중국 대외원조정책의 기본가치와 핵심전략

중국은 오랜 외교의 역사와 특히 예술·학문 등 문화적 영향력을 뜻하는 소프트파워의 적극 발휘를 통해 다양한 지역 및 국가들에 대한 영향력을 행사하여 왔다. 중국의 이러한 소프트파워 외교의 중심에는 대외원조 활동이 큰 자리를 차지하고 있다. 그러나 중국은 여태까지 공식적으로 대외원조 규모를 공개하지 않아 정확한 내역을 파악하기 어려웠으며, 정보가 일부 제한적으로 공개되었다고 하여도 OECD DAC에서 분류하는 ODA와는 기준이 다른 부분들이 존재하여 왔다⁴⁾. 이러한 폐쇄적인 중국의 대외원조 정책에 대하여 문제의식과 비판이 제기되기도 하였다.

이러한 국제사회의 문제제기를 인식하여, 중국 정부는 2011년 최초로 백서 발간을 통해 대외원조 관련 정보 공개와 투명성 제고를 시도하였다. 2011년 백서 발간을 통하여 중국 정부는 1950년부터 2009년 말까지의 원조규모의 누계와 매년, 중점분야 등의 정보를 공개하였다. 따라서, 본 연구는 백서를 토대로 하여 중국 대외원조의 기본이념과 가치, 핵심전략 등을 추정해 보도록 한다.

4) 중국의 경우, ① 상무부에서 관리하는 무상원조와 무이자차관, ② 다른 부처에서 관리하는 무상원조, ③ 교육부에서 제공되는 장학금, ④ 전체 원조총액에서 차감되는 양허성 차관의 이자보조금, ⑤ 무상원조로 분류되는 양허성차관의 순액과 총액, ⑥ 다자원조로서 국제기구 예산으로 분류되어 중국 내 44개 부처에서 지출하는 누적지출액을 모두 포함한 것 이렇게 다섯 가지를 대외원조로 보고 있다(JICA, 2014). 그러나 가령 상무부 지원 무이자차관과 경제협력자금을 연계한 패키지 성격의 원조 비중이 높고, 자원조건에 대한 공식적 기준이 부재하여 일반적인 ODA 기준을 충족하는지를 판단하기 어렵다(박민숙·박수경, 2011).

중국 대외원조의 역사는 크게 시대별로 1950년대부터 70년대까지를 대외원조의 시작단계, 1980년대부터 1990년대 중반까지를 적응단계, 1990년대 중반부터 현재까지를 원조의 종합적 발전단계로 구분할 수 있다(남영숙, 2013). 중국 대외원조 역사에서 가장 큰 분수령이 되는 기점은 1978년부터의 개혁·개방시기이다. 개혁·개방 시기 이전의 원조정책이 외교안보적 측면에 초점을 둔 반면, 개혁·개방 시기 이후의 원조정책은 자국의 경제발전에 좀 더 초점을 두고 있다고 볼 수 있다. 다시 말해, 이전의 원조정책이 냉전시대 동맹국과 우호적 관계를 유지하고 정치적 관계 강화를 위해 전개 되었다면, 이후에는 경제, 투자, 무역 이익을 확보하여 자국 경제발전 수단을 위한 도구로써 ODA를 적극 활용하고 있는 것이다.

〈중국 개발협력정책 개요〉

시 기	외교정책 기초	개발협력정책 기초
1950년대	미국 영향력에 맞서 사회주의 세력지지 및 확산	원조공여를 동맹국 확보 및 유지 수단으로 활용
1960년대~ 1970년대	중소분쟁 격화로 인한 소련의 원조 중단과 1966년 문화대혁명으로 인해 국제적 고립에 처한 상황에서 우호국 확보 노력	아시아, 아프리카, 중남미 등 신생독립국을 주요 대상으로 반식민·반제국·반자본주의 이념을 전파하고 이들 국가의 자력갱생과 경제발전 지원
1978년~ 1990년대 초	개혁·개방	경제주의 중심으로 전환, 일방적 대외원조에서 양방향적 대외원조로 전환/원조의 효율성 제고가 중요과제로 자리매김
1995년~ 2000년	고도성장에 따른 자원획득 등을 목적으로 대외경제전략 전개	중국원조체제의 전면적 개혁 - 저리 우대차관, 합작투자협력, 무상원조 중심으로 시행
2000년 이후	해외진출 전략	• 원조가 해외 진출전략 실현의 중요 축 담당 및 화평외교 이념 실현을 위한 정책수단으로 자리매김 • 대외원조를 통해 책임 있는 대국 이미지를 국제사회에 보여주고 국제적 영향력 제고 도모

출처: 남영숙(2013)

이처럼 중국의 원조정책은 시기별로 다양한 변화의 양상을 띠고 있으나, 기본적으로는 대외원조 기준이 1960년대부터 존재해 왔다. 1964년 주은래 총리는

‘대외원조의 8가지 원칙’을 발표하여 중국 대외원조의 성격과 기본정신을 규정하였다. 동 원칙은 ① 평등호혜, ② 주권존중, ③ 무이자 또는 장기저리 방식의 원조 제공, ④ 개발도상국의 자력갱생 강화, ⑤ 소액투자로서 급속한 효과, ⑥ 국제가격에 의한 양질설비 및 물자 공여, ⑦ 수원국 기술습득 보장, ⑧ 수원국 전문가와 해당국 전문가의 동등 대우 보장을 주요 원칙으로 규정하였고, 이러한 원칙들은 현재까지 중국 대외원조 정책에 사상적 틀을 제공하고 있다(정운길·조한슬, 2011).

2011년 중국은 대외원조 백서를 통하여 개발도상국의 자주적 발전능력 강화, 내정불간섭 원칙 고수, 평등호혜적 상호발전, 국가역량에 맞추어 최선을 다하는 것과 국내외 정세에 부합하는 개혁과 혁신이라는 대외 원조제공의 원칙을 제시하였다(신화통신, 2014). 대외원조 중점분야로는 농업, 공업, 경제 인프라, 공공시설 건설, 교육, 보건의료 등을 들 수 있다.

중국은 2014년 7월에는 두 번째 대외원조 백서를 발간하였다. 이전 2011년 발간된 백서가 1950년부터 2009년 말까지의 원조 누적 통계 정보를 제공하고 있다면, 2014년 발간 백서에는 2010년부터 2012년까지의 원조 누계 정보가 담겨있다. 새 백서에서 제시하고 있는 원조제공의 원칙은 2011년과 큰 차이가 없으나, 약속이행의 원칙이 추가되었다. 또한, 중점분야도 ‘협력국의 삶의 질 개선’과 ‘경제사회적 발전 도모’라는 두 가지의 핵심 테마로 분류되었다. 첫 번째 테마인 ‘협력국의 삶의 질 개선’을 통해 농업개발, 보건, 교육, 인도적 지원 분야에 대한 지원을 강화하고 있으며, 두 번째 ‘경제사회적 발전 도모’를 통해 인프라 개선, 역량개발, 무역, 환경 분야의 지원을 강화하고 있음을 천명하고 있다.

종합해보면, 협력대상국에 대한 내정불간섭의 원칙⁵⁾을 유지하면서, 선발 개발도상국으로서 다른 개발도상국과의 포괄적인 협력을 강조하는 동시에, 자국의 대외진출 및 경제성장 수단으로서 대외원조를 활용하는 것이 중국 대외원조 정책의 기본방향과 가치라고 할 수 있을 것이다.

5) 이는 워싱턴컨센서스(Washington Consensus)에 대비되는 개념인 베이징컨센서스(Beijing Consensus)의 일부로서, 타국의 주권을 존중하고 내정불간섭을 원칙으로 하는 대외정책을 강조한다. 또한, 중국은 이를 바탕으로 중남미·아프리카·동남아 지역에 대외원조 규모를 대폭 확대하며, 대규모 투자를 통해 원자재 확보에 주력하는 등 베이징컨센서스 확산에 주력하고 있다(매일경제중앙사전).

2.3. 한국 대외원조정책의 기본가치와 핵심전략

한국은 한국전쟁 발발 직후 세계 최빈국 중 하나였으나 외국으로부터의 수원경험을 바탕으로 전후 복구 사업을 실시하고 경제부흥을 이룰 수 있었으며, 1960

년대부터는 해외 연수생 초청 사업 등을 전개하며 원조 공여국으로서의 활동도 전개해 왔다. 최근에는 우리나라의 경제적 위상이 증대되고 개발협력활동 규모가 증대됨에 따라 ODA 기본가치와 핵심전략을 정립하려는 노력 또한 활발하게 이루어지고 있다.

2010년 7월, 우리 정부는 개발협력정책의 법적 안정성과 사업효과성 제고를 위해 ‘국제개발협력기본법’을 발효하였다. 이는 국내적으로 안정적이고 통합적인 ODA 정책과 집행체계를 갖추어 개발협력 분야에서의 한국의 위상을 제고하고자 하는 뜻이 반영된 것이다. 2010년 10월에는 17개 정부기관이 기초에 참여하여 ‘국제개발협력 선진화 방안’을 국제개발협력위원회의 주도로 발표하고 한국 대외원조 정책형성 과정에서의 조화와 효과성에 대한 방향점을 제시하였다. 이를 종합하여 한국 ODA의 기본정신과 핵심전략(ODA Korea, 접속일: 2014.11.30)을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 한국 ODA의 기본정신은 국제개발협력기본법 제3조에 명기된 3대 가치로 요약할 수 있다. 우선, ‘협력대상국에 희망을’이라는 가치를 통해 개발도상국의 빈곤퇴치와 자립에 중점을 두고 역량강화를 통한 자립능력을 개발하는 것이다. 두 번째로 ‘국제사회에 모범을’ 보이고 인도주의, 빈곤퇴치 등 지구촌 문제해결에 적극 참여하면서 국제사회의 보편적인 가치를 추구하는 것이다. 세 번째로, ‘국민에게 자긍심을’이라는 가치를 통해 국민의 자부심과 세계시민 의식을 함양하는 계기로 활용하여 우리나라 국격을 제고하는 데 이바지하는 것이다.

한국 ODA 정책의 추진방향으로는 수원국인 개발도상국의 개발 수요와 특성 결합, 국가 전략에 기반한 일관성 있는 추진, 두 손으로 드리는 따뜻한 원조가 있다. 아울러, ODA 핵심전략이라고 할 수 있는 ‘3대 선진화 전략’을 제시하고 있다. 첫째로, 개발협력 콘텐츠 개발을 위해 개발경험 분야, 사업기술 분야, 감성분야의 대외원조 체계화 전략을 제시하고 있다. 둘째로, 시스템의 효과적인 개편을 위해 중점협력국에 대해 국별협력전략 (Country Partnership Strategy: CPS)을 제시하고 사업수행 부문 개혁을 통한 사업효과성 강화, 그리고 평가부문 강화를 제시하고 있다. 마지막으로 국제활동 강화를 위해 글로벌 파트너십 확대, 국제기구에 대한 참여확대, 국제규범 준수 및 인도적 지원 증강 전략을 제시하고 있다.

한국도 2014년 3월 최초로 ODA 백서 발간을 통해 ODA 정책의 통합적인 비전을 제시하고 국민들로 하여금 ODA에 대한 인지도를 제고하는 데 발판을 마련하게 되었다.

종합해 보면, 한국의 대외원조 정책은 수원국에 실질적인 도움을 줄 수 있는 효과적인 대외원조 정책 수립 및 콘텐츠 정립을 통해 국격을 높이는 동시에 국제사회의 원조규범에 부합하는 대외원조의 제공을 골자로 두고 있다.

3. 한중일 3국의 국별 원조정책 변화 분석

본 장에서는 앞서 살펴본 한중일 3국의 ODA 정책의 기본가치와 핵심전략을 토대로, 특히 2000년대 중반 이후로 각국의 국정목표와 철학 또는 외교적 목표나 전략에 따라 개발협력정책 추진이 어떻게 변화가 생기고 있는지를 국별 분석을 통해 살펴보기로 한다.

3.1. 2014년 일본의 ODA대강 개정추진

앞 장에서 일본 ODA대강의 의미와 주요 내용을 살펴본 바 있다. 국제사회의 평화와 번영 증진을 통해 자국의 안보와 번영을 추구하고자 하는 일본 ODA의 기본정신이 잘 드러난 ODA대강에서 눈여겨 볼 부분은 바로 ODA의 군사적 용도로의 사용 금지이다. 제 2차 세계대전의 패전국이었던 일본은 군사대국화가 되는 것을 경계하고 개발원조를 통한 군사적 협력을 미연에 방지하기 위해 ODA의 군사 목적 사용을 금지하였다. 그러나 최근 “안전보장을 위해 ODA를 전략적으로 활용한다”는 방침을 내세우고 있는 아베 정권의 의향을 반영하여 신 대강의 재개정을 위한 검토 작업이 진행되고 있다.

2012년 아베 신조(安倍晋三)가 총리로 재당선되면서 일본의 보수우경화는 더욱더 골이 깊어지고 있다. 특히, 2013년 9월 참의원 선거 승리 이후, 이른바 ‘적극적 평화주의⁶⁾’를 역설하며 안보보장을 외교정책의 전면에 내세우고 있다. 이미 그 이전에 일본의 무기수출을 원칙적으로 금지해 온 ‘무기수출 3원칙’이 철폐되고 이를 대체하는 ‘방위장비이전 3원칙’이 2013년 4월에 각의결정되어, 남중국해에서 중국과 영토 분쟁을 하고 있는 필리핀, 베트남 등지에 순시선 및 장비

6) 일본이 강한 군사력을 바탕으로 아시아 지역과 전 세계의 평화와 안정에 기여해야 한다는 것(신주백, 2014)

품 수출의 길을 열게 되었다. 또한, 이에 따라 미국의 구형 패트리엇 미사일 부품수출, 차세대 전투기 'F35'에 탑재하는 미사일 기술의 공동개발 등을 허가하고, 최초 일본산 잠수함 기술 수출을 위해 호주정부와 협의를 하기도 하였다.

또한, 아베 내각은 2013년 12월 국가안전보장회의를 설치하고 국가안보전략을 공표하였다. 동 전략에서 가장 주목해야 할 부분은, ODA를 “보다 전략적으로 활용한다.”는 내용을 포함하고 있다는 점이다. 아울러, 일본 정부는 평화헌법 9조 해석을 변경해 타국이 공격을 받았을 때 자위대가 반격하는 집단적 자위권의 행사를 용인하려 추진 중에 있으며, 그 대상국에 필리핀, 베트남 등을 포함하려 하고 있다. 이러한 조치들과 더불어 ODA의 재검토를 통해 ODA를 통해 외국 군대를 지원하고 이를 통해 국제공헌의 범위를 확대하려는 움직임을 보이고 있는 것이다. 종합하여 보면, 무기와 군사와 관련된 외교 정책 변화를 꾀하는 동시에, 같은 맥락에서 ODA 정책도 이와 연계하여 전략적으로 군사 분야의 ODA 지원을 허용할 가능성을 시사하고 있는 것이다.

아베 내각은 이미 2014년 3월부터 ODA대강 개정을 위한 전문가 간담회⁷⁾를 가동하고 6월 간담회 보고서를 마련하였다(조준형, 2014). 논의가 되고 있는 주요 ODA대강 개정 내용은, ODA의 군사적 용도와 국제적 분쟁을 조장하는 사용을 금지할 것을 명기한 규정을 계속 유지하되, 군에 의한 재해구조활동 등에 대한 지원을 “일률적으로 배제해서는 안 된다”는 내용을 추가하는 것이다. 또한, 동 보고서에서는 현재 ODA를 통해 지원국 군대에 무기가 아닌 물자를 보내거나 군인에 대한 구호 등 군사와 관계없는 기술 지도를 금지한 것에 대해서 한계를 언급하고, 재해구조 및 지뢰제거 상정 등 비전투분야에서 군대의 역할이 확대되고 있음을 언급하고 있다.

일본 정부는 이러한 권고를 토대로 개정 내용을 담은 새로운 ODA대강 마련에 박차를 가하고 있다. 2014년 11월 중으로 대강 개정안을 공표하여, 의견수렴 후 연내 각의결정을 하는 것을 목표로 하고 있다. 이렇게 되면 2003년 이후 11년 만에 ODA대강 개정이 이루어지는 것이다. ODA대강 개정이 실현될 경우, 약 60여 년 간 개발도상국 민생지원에만 한하여 실시되어 온 일본 대외원조정책에 큰 전환점이 될 것이다. 또한, 필리핀, 베트남 등 중국과 남중국해 영유권을 두고 분쟁을 벌이고 있는 국가들에 대해 군민공용 항구 정비나 순시선 제공 등이 가능해짐에 따라 이들 국가들과 연대하여 외교 및 개발협력정책으로도 치열한

7) 8명의 전문가 패널로 구성. 좌장은 야쿠시지 다이조 게이오대학교 명예 교수임

각축전을 벌이고 있는 중국에 대한 견제가 가능해지게 된다(교도통신, 2014). 그러나 일본 내 많은 시민단체들은 ODA대강 개정이 이루어질 경우, 군에 의한 인도지원 및 재해구조가 특정국가 및 세력과 연계·유착될 수 있다는 점, 수원국 지역 주민들과의 신뢰관계가 깨질 수 있다는 점 등을 들어 대강 개정에 비판적인 입장을 취하고 있다(히로시마 아쓰시, 2014).

3.2. 대외원조를 통한 중국의 국제사회역할론 강화

앞서 살펴보았듯이 중국의 대외원조는 정치적인 수단에서 점차 자국의 경제성장의 촉매 수단으로 그 전략이 바뀌고 있다. 종전 공산주의 국가들에 대해 집중되었던 대외원조 또한 아프리카 뿐 아니라 동남아시아, 라틴아메리카 등으로 점차 그 영역이 확대되고 있다.

중국은 전통적으로 아프리카, 특히 사하라 이남 아프리카 국가들에 대규모의 원조를 제공해왔다. 아프리카는 전 세계 원유생산량의 12%를 차지하고 2020년에는 세계 원유시장의 약 25%를 공급할 것으로 추정되는 등 천연자원이 풍부하게 매장되어 있다(권혁민, 2014). 또한, 현재 전체인구의 약 60%가 24세 이하의 연령층일 정도로 인력 등의 측면에서 잠재력이 무궁무진하다(권혁민, 2014).

한편, 중국 공산당 지도부는 반제국주의 투쟁을 표방하며 유럽 제국주의 침략을 경험한 아프리카와 역사적 공통점을 통한 연대를 강조하는 정치적 배경을 바탕으로 중국의 대 아프리카 원조는 1960년대부터 본격화되어, 한중일 3국 중 가장 오래된 대 아프리카 원조 역사를 지니고 있다. 이 중 대다수의 프로젝트가 철도공사 등 인프라 건설 원조로서 2005년 중반까지 사하라 이남 아프리카 국가들은 중국으로부터 약 800여 개 이상의 원조 프로젝트를 통해 대외원조를 제공받았다(남영숙, 2013).

2000년 외교 전략의 일환으로서의 대 아프리카 협력전략 강화를 목표로 ‘중국-아프리카 포럼(Forum on China-Africa Cooperation: FOCAC⁸⁾)’을 결성하여 양자 간 협력관계를 체계화하였다. 가장 최근에 개최되었던 2012년 제 5회 FOCAC에서는 투자 확대를 통해 아프리카 경제의 지속가능한 성장을 지원하기 위한 방안의 일환으로, 향후 3년 간 아프리카에 우대 금리 등을 통해 200억 달러(약 3조원)의 자금을 제공하기로 합의하였다. 아울러, 농업개발, 인

8) FOCAC는 3년 주기로 개최되는 장관급 회의이나, 2006년에는 정상회담으로 개최되었다. 2006년 기준으로 48개국의 아프리카 국가들의 2005년 말 만기가 도래한 무이자 차관과 부채를 탕감하기로 합의 (<http://www.focac.org/eng/>)

재육성 및 장학제도 운영 등을 통한 아프리카 국민의 생활 향상, 지역 통합, 민간 교류 확대, 평화 유지활동 지원 등을 통해 대 아프리카 개발협력활동을 지속적으로 전개해 나가기로 합의하였다. 최근에는 대 아프리카 개발협력활동이 정부 간 양자협력의 범위에서 다자 간 파트너십 협력의 형태로 진화하여 아프리카 내 중소기업 육성정책, 공자학당 등 설립을 통한 소프트파워 정책 등 다각화된 활동으로 전개되고 있다.

중국은 또한 외교 전략적으로 동남아시아에 대한 대외원조를 늘려가고 있다. 아시아 지역에서 중국 외교의 우선 목표는 주변국으로부터 자국이 방해받지 않는 평화로운 환경을 조성하는 것이다. 또한, 경제적 잠재성이 높은 동남아시아 국가들로부터 풍부한 자원을 확보하고, 남중국해 등 해상교통로와 무역기지에 대한 통제권을 지키는 것 또한 중국의 입장에서는 중대한 일이다(최진명, 2011). 아울러, 지리적 인접성과 문화적 유사성을 토대로 한 협력과 유대관계 강화 역시 중국이 동남아시아 지역에 대해 간과할 수 없는 요소일 것이다(최진명, 2011). 실제로 중국은 의욕적으로 자국 기업들을 통해 라오스 등지에서 인프라 투자 등에 적극 협력하고 있다. 또한 2011년 미얀마 대외 개방 이후 2012년에만 43억 달러를 투자하는 등 대규모 물량 공세를 앞세우고 있다(안정훈, 2014).

마지막으로, 중국은 최근 중남미 지역과도 협력을 강화해 나가기 위한 포석을 마련하였다(조목인, 2014). 2014년 7월 중남미 4개국(브라질, 아르헨티나, 쿠바, 베네수엘라)을 방문하여 중국-라틴아메리카 포럼의 창설 및 각종 경제협력 방안을 제시하였다. 시진핑 주석은 라틴아메리카-카리브해 국가 공동체(CELAC) 회의에서 라틴아메리카 지역에 대한 250억 달러 규모의 투자기금 설치를 제의하였으며, 이 중 200억 달러는 인프라, 50억 달러는 개발 분야에 사용할 계획을 밝혔다. 또한, 약 100억 달러 규모의 별도 금융지원 계획도 제시하였다. 중남미 국가들과 전략적인 협력동반자 관계를 구축·유지하는 동시에, 제3세계 국가들과 유대를 강화함으로써 특히 미국을 견제하겠다는 의도를 파악할 수 있다. 특히, 베네수엘라나 미국 등 반미성향이 강한 국가들과 협력관계 구축을 통해 미국의 영향력에 전략적으로 대응하고자 하는 의지가 엿보이고 있다.

3.3. 한국의 원조정책 변화

한국정부가 본격적으로 OECD DAC에 가입하고 국제원조체제에 부합하는 원

조정책을 수립하기 위해 노력을 기울인 것은 2000년대 중반 참여정부 시절부터이다. 이때부터 최빈국들을 대상으로 대외원조를 확대하고, 새천년개발목표(MDGs)의 달성과 대외원조 환경에 부합하기 위해 “국제개발협력 종합 개선대책⁹⁾”을 2005년에 수립하여 국제개발협력위원회와 실무위원회를 설치하고 부처 간 협의와 조정기능 강화를 도모하고자 하였다(EDCF, 홈페이지, 접속일: 2014.11.30)

아울러, 대통령의 이집트, 나이지리아, 알제리의 북아프리카 3개국 순방을 계기로 2006년에는 ‘아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브’를 도입하였다. 이에 대한 주요 논의 내용으로는 대 아프리카 ODA를 2008년까지 3배로 확대하고 한국의 개발경험 공유를 통한 아프리카의 역량강화 지원, 향후 3년 간 총 1천 명의 아프리카 연수생 초청을 통한 개발경험 공유, 아프리카 지역의 정보화격차 해소 및 의료보건환경 개선협력 등을 들 수 있다(박기수, 2006). 또한, 이를 계기로 한-아프리카 장관급 경제협력포럼(KOAFEC)이 격년마다 개최되게 되어 한국과 아프리카 간 경제·사회 협력방안이 논의되고 있다. 즉, 2005년부터 2007년까지의 시기는 대외원조의 질적 개선을 위해 노력하고 한국형 개발협력 모델의 수립의 기반을 마련하여 계획을 체계화하는 시기라 할 수 있다.

한국은 2010년 1월을 기점으로 OECD DAC의 24번째 회원국이 됨으로써 순수공여국의 지위를 얻게 되었다. 이후 DAC 규범과 가이드라인에 맞춰 한국정부는 앞의 2.3.장 부분에서 살펴보았던 것처럼, 대내적으로는 국제개발협력기본법 및 국제개발협력 선진화 방안 등을 수립하는 등 원조체계를 정비하는 데 힘썼다. 특히, 이명박 정부에 들어서는 본격적으로 OECD DAC 가입국으로서 국제원조체제를 수용하고 원조 및 개발효과성 증진을 위해 기여하는 기틀을 마련하는 것을 국정 목표로 설정하였다. 이에 따라 앞서도 언급한 바 있는, 국무총리실의 주도로 17개 부처와 기관이 참여하고 학계 등의 검토의견을 반영한 “국제개발협력 선진화 방안”(2010)을 마련하였다. 주요 내용으로는 2015년까지 GNI 대비 ODA 비율의 0.25% 달성, 유·무상 비율의 4:6 달성과 비구속성 원조의 75% 달성 등의 목표 제시, 한국의 차별화된 경험을 바탕으로 개발도상국에 대해 개발경험의 효과적 전수 등을 들 수 있다. 아울러, 한국형 ODA 개발 모델 전수 및 자원외교 차원에서의 ODA 활용도 이 시기의 대외원조 정책의 주요 기조로 자리잡았다(ODA Korea, 접속일:2014.11.30).

9) 중점지원국을 대상으로 한 3-5년 단위의 중기 국별지원전략 수립, 그리고 한국형 원조모델 정립/원조 추진 시스템 개선/원조 효율성 제고/인프라 구축/국민 참여 확대 등 5가지 기본 방향을 제시함. 또한 MDGs 종료 시점인 2015년까지 한국 국제개발협력의 중장기 비전 제시와 대외원조 시스템 구축을 목표로 제시함 (김기식 의원 · ODA Watch, 2012)

2013년 박근혜 정부에 들어서는 개발협력사업에서 새마을운동 전파 및 세계화, 국내 개발협력 청년 전문가 양성, 민관파트너십 확대, 문화 및 과학기술 ODA 확대 등이 중요한 정책과제로서 수행되고 있다(한국국제협력단, 2014).

한편, 한국은 국제회의 유치 등을 통해 국제적 규범 확립의 장을 마련하였다. 2010년 11월 G20 정상회의에서는 ‘서울개발컨센서스 (Seoul Development Consensus for Shared Growth)’에 대한 합의가 이루어지기도 하였다. 서울 개발컨센서스는 G20 회원국뿐만 아니라 다른 여러 개발주체들로 하여금 개발도상국들의 경제성장 및 UN MDGs를 달성할 수 있도록 협력할 것을 강조하였다. 아울러, 2012년 6월에는 2011년 부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 이행체제인 ‘부산글로벌파트너십’의 출범에 기여하였다.¹⁰⁾

3.4. 한중일 3국의 대외원조정책 비교

일본은 최근 아베 내각의 보수우경화 및 군사대국화 전략에 따른 ODA대강 개정 추진 및 ODA의 군사적 목적 활용 승인 움직임에서 볼 수 있듯이, 자국의 외교정책 목표 및 전략이 개발협력정책 및 해외 개발원조 제공에 많은 영향을 미치고 있다. 아울러, 일본은 협력대상 개발도상국에 무역 및 투자 등을 연계하여 자국의 경제성장과 발전을 유도하기 위한 수단으로 ODA를 적극 활용해 왔음을 볼 수 있다.

중국은 그 동안 대외원조 정보의 불투명성 및 국제사회 전통 원조체제와의 비부합성 등으로 인해 비판을 받아왔으나 개발원조를 이야기할 때 원조의 규모 측면이나 원조제공 지역 분포 등의 측면에서 간과해서는 안 되는 신흥공여국이다. 중국은 냉전 시기에는 공산주의권 국가들과의 연대를 위해 개발원조를 제공하는, 주로 정치적 동인에 의해서 대외원조를 제공하였는데, 이후에는 아프리카 대륙을 중심으로 자원 확보를 목적으로 대외원조를 제공하였다. 최근에는 동남아시아나 중남미 지역에까지 영향력을 확대하여 무역과 투자 등 이슈와 연계하고 자국기업들의 해외진출을 적극 장려하여 자국 경제성장을 촉진하는 경제적 동인이 개발원조 제공에 더욱 주요한 요인으로 작용하게 되었다. 다른 한편으로는, 개발도상국을 중심으로 한 제3세계와의 연대를 형성하여 세계 패권을 놓고 다투는 미국과 일본을 효과적으로 견제하기 위하여 ODA를 적극 활용하고 있으며, 이를 위해서 특히 내정불간섭주의를 통한 남남협력(South-

10) 외교부 홈페이지, http://www.mofa.go.kr/trade/development/worldconference/busanpat/index.jsp?menu=m_30_130_40&labmenu=3 (접속일: 2014.12.04)

South Cooperation)의 중요성을 강조하고 있다.

우리나라의 경우에는 2000년대 후반 본격적인 순수 공여국으로 전환됨에 따라 대내외적 원조기반을 정비하여 대외원조 정책에 대한 지지기반을 확보하고자 하였다. 내부적으로는 대외원조 활동과 관련된 법과 제도개선을 통해 대외원조 활동의 토대를 마련하고자 하였다. 특히, 독립적인(stand-alone) 개발의제로서 수립된 G20 서울개발컨센서스나 부산글로벌파트너십 체제 성립에서 선도적인 역할을 수행함으로써 국제사회에서 ODA와 개발협력분야의 의제설정(agenda-setting) 및 이니셔티브를 주도함으로써 국격과 위상을 제고하고 국제 원조체제에서의 리더십을 강조하고 있다.

한중일 3국 모두 앞서 언급한 것처럼 개발협력정책이나 대외원조 제공 측면에서 기존의 원조체제로부터는 자국의 이익을 중시하는 원조 정책을 전개하고 있다는 평가를 받고 있다(한국국제정치학회, 2012). 가령, 동남아시아 지역에서의 한중일 3국의 원조활동 사례는 이러한 사실을 잘 보여주고 있다. 이 지역에서 중국의 오랜 주도권을 견제하는 데에는 일본이 앞장서고 있다. 앞서 일본 ODA대강 재검토 부분과 ODA 백서에서 드러난 아세안 국가 지원 확대 의지에서 본 것처럼, 일본은 중국과 영토분쟁을 겪고 있는 동남아 국가들에 대한 군사시설 ODA 지원을 통해 반 중국 세력을 형성하고 중국을 효율적으로 견제하고자 하고 있다. 또한, 2013년 5월 아베 총리가 미얀마를 방문하여 부채 2,000억 엔(약 1조 9,800억 원) 탕감과 910억 엔의 차관을 지원하기로 약속하였고, 정부와 기업 간 활발한 민관협력을 통해 동남아 현지 원조 프로젝트에 적극 나서고 있다. 한국 역시 뒤늦게 동남아시아 지역과의 경제협력을 강화하는 것을 목표로, 대외경제협력기금(EDCF)을 통한 유상 자금 지원(미얀마를 예로 들면, 2011년 미얀마 개방 이후 약 2억 4천만 달러 지원) 및 민관협력 확대 방침을 밝힌 바 있다. 이처럼, 앞으로도 동남아 지역에서의 중국과 일본의 개발협력 정책을 통한 각축전이 더욱 치열해질 전망이다(안정훈, 2014).

아프리카 지역에서도 둘러싸고 중국뿐만 아니라 일본이 적극적으로 아프리카 개발협력 경쟁구도를 형성하고 있다. 앞서 1960년대부터 중국은 아프리카 지역을 대상으로 막대한 물량공세 및 자금지원을 해 왔다. 이에 맞서 일본은 안행모델¹¹⁾을 강조하며 무역, 투자 등 실질적 경제교류 분야에서의 협력을 강조하고 아프리카 산업개발정책을 장려하고 있다. 일본은 도쿄아프리카개발회의

11) 동아시아 개발도상국들이 일본 경제발전모델을 수용함으로써 얻어낸 경제발전의 결과를 아프리카에 확산시킨다는 모델. 일명 '북(일본)-남(동아시아)-남(아프리카) 안행(雁行)모델 발전론'이라고 함 (변웅, 2013).

(Tokyo International Conference on African Development; TICAD)를 개최하여, 일본의 대 아프리카 정치, 경제, 외교 전략을 아우르는 종합적인 대 아프리카 개발협력정책을 수립하고 있다. 동 회의는 세계은행(WB), 아프리카연합(AU)과 공동주최로 5년마다 한 번씩 개최되며, 가장 최근인 2013년 제 5회 TICAD에서는 51개의 아프리카 국가가 참여하여 개발협력을 넘어서 무역 및 투자의 증대, 기업 간 교류를 통한 경제협력으로의 이행을 선언하였다.

그런데 이면을 살펴보면 3국의 원조정책 패턴은 조금씩 다른 양상으로 변화되고 있다. 3국 중 가장 오랜 대외원조 역사를 자랑하는 일본은 상위 정책 가이드라인부터 하위 세부계획까지 체계화된 전략과 정책체계를 보유하고 그에 따라 대외원조 활동을 수행하고 있다. 최근에는 우경화되고 있는 국내의 정치적 상황이 대외원조 정책에 반영되고 있으며, 외교안보와 개발협력의 연계 필요성을 강조하고 있다(김은미 외, 2012). 중국은 기본적으로 자국의 경제발전에 초점을 두고 있으나, 대외원조에 대한 기본원칙이 존재해 왔으며, 현재는 스스로를 개발도상국과 동등한 상호협력 파트너로서 보다 포괄적인 대외원조 개념을 제시하고 있다(남영숙, 2013). 최근에는 점차 다양한 범위의 지역에 대해서 자원 확보 등을 통해 미래 성장 동력 구축 및 경제적 동인 중심의 원조를 제공하고 있다. 마지막으로 한국은 순수공여국의 지위를 얻은 지 얼마 되지는 않았으나, 개발도상국의 빈곤감소와 지속가능한 발전 등을 실현하고 협력대상국과 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 삼고 있다. 동시에, 글로벌 무대에서의 입지와 역할론을 강조함으로써 대외원조 정책 수립 및 실행에 대한 지지를 확보해 나가고 있다.

4. 결론 : 정책제언

손혁상 외(2008), 국제개발전략센터(2012) 등 기존 선행연구들이 한국의 ODA 철학과 기본가치의 부재에 대해서 비판을 하여 왔으나, 개발협력 활동 규모의 확대와 국제사회의 동향을 반영하여 한국은 국제개발협력기본법과 국제개발협력 선진화 방안을 수립·정비하는 등 나름대로의 대외원조 철학과 이념, 기본가치를 갖춰 나가고 있다고 볼 수 있다. 다만, 한국은 점차 개발협력 예산과 규모가 확대됨에 따라 국가적 위상과 대외원조 철학 및 이념, 그리고 국제개발 환경의 변화를 반영한 대외원조와 개발협력활동을 수행함으로써 개

발효과성을 제고할 필요가 있다. 아울러, 중국 및 일본의 사례와 같이 외교정책의 목표가 대외원조 정책 목표에 유기적으로 반영되게 하는 등 정책일관성을 제고할 수 있어야 한다.

가장 중요한 것은 한국 개발협력정책의 이념과 철학을 명확히 구축하고 이에 따라 대외원조 및 개발협력사업 수행 체계를 확립하여 대외원조의 효과성 증대에 노력하는 것이다. 이를 위해서는 한국은 일본의 선례를 참고할 수 있을 것이다. 최상위 전략부터 하위 국별·분야별 사업계획에 이르기까지 대외원조의 기본가치와 전략을 체계적인 구조를 구축하고 재정비할 필요가 있다. 즉, 체계적인 대외원조 집행을 위해 안정적인 원조와 개발협력 프레임워크 구축이 필요하다(권을 외, 2006). 현재 2010년 수립된 ‘국제개발협력 선진화 방안’의 2016년 개정시점을 앞두고 ‘2차 국제개발협력 선진화 방안(2016 – 2020)’ 수립 및 공표가 가시화되고 있다. 일본 등 기타 공여국들과 같이 중기적 개발협력 정책 프레임워크를 강화하여 우리나라 개발협력의 가치와 이념을 반영한 상위 정책을 수립하고, 이에 따라 사업을 추진하고 연계성을 강화할 필요가 있다.

아울러, 한국 ODA의 핵심가치와 전략과 대외원조 정책 방향에 대한 당위성 및 인식을 제고할 수 있어야 한다. 앞서 언급한 개발협력 프레임워크를 공고하게 구축하고, 개발협력 목표와 전략, 우선순위 중점과제와 집중분야 및 협력국의 설정을 통해 정부기관, 국회, 기업, 시민사회와 대중 등 다양한 이해관계자들에 대하여 개발협력 정보에 대한 접근성을 높이고 책무성을 강화해 나가야 할 것이다(강선주, 2013). 한국은 앞서 살펴보았듯이, 2014년 최초로 백서를 발간하였으나, 대국민 ODA 정책 및 지식의 공유는 이제 시작단계에 위치하고 있다고 할 수 있다. 효과적으로 대외원조 정책 철학과 정책방향에 대해 대내외에 알리고, 국제동향에 발맞춘 원조정보 공개와 투명성 강화를 통하여 폭넓은 대외원조 지지 기반을 확보할 수 있어야 하겠다.

저자 : 박 예 린

KOICA ODA 연구팀 연구원 (yrbark@koica.go.kr)
서울대학교 국제대학원 국제학 석사

참고문헌

[국내문헌]

- 강선주.(2013). *박근혜 정부의 공적개발원조(ODA) 정책: 과제와 전망*, No.2013-11, 서울: 국립외교원 외교안보연구소.
- 강우철.(2012). “일본 공적개발원조 정책의 변화- ODA 정책문서의 원조이념에 대한 이해관계자의 정책제언을 중심으로”, *국제개발협력연구* 제4권 제2호, pp. 119-156.
- _____.(2013). *중점협력국 선정기준 및 국별협력전략 개선방안 - 외교적 관점에서*, 서울: 국제개발전략센터.
- 국제개발협력위원회.(2014). *2014 대한민국 ODA 백서: 지구촌 행복시대 대한민국이 만들어갑니다*, 세종: 국무조정실.
- 국회의원 김기식 · ODA Watch.(2012). *이명박 정부 ODA 정책 평가와 차기 정부에 대한 제언, 2012 정무위원회 국정감사 정책자료집*, ODA Watch 홈페이지 자료마당, <http://www.odawatch.net/25374>.
- 권율.(2010). “中, 대외원조 통해 개도국 영향력 확대”, *나라경제* 2010년 6월호, 서울: 대외경제정책연구원.
- 권율 · 김한성 · 박복영 · 황주성 · 홍수연.(2006). *우리나라 대외원조정책의 선진화방안: 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제*, 서울: 대외경제정책연구원.
- 권율 · 박수경.(2010). *중국 대외원조정책과 추진체제*, 서울: 대외경제정책연구원.
- 기획재정부. “다함께 성장을 위한 서울개발컨센서스”(비공식번역문), 기획재정부 홈페이지, http://www.mosf.go.kr/_upload/main/201011/K3_ANNEX1.pdf.
- 김은미 · 김지현 · 김진경 · 이재은.(2012). *우리나라의 공적개발원조(ODA) 추진방향 연구*, 성남: 한국국제협력단.
- 김은미 · 김지현 · 김진경 · 이재은.(2013). *ODA 백서 수립 및 시행체계 사례연구*, 성남: 한국국제협력단.
- 남영숙.(2013). “중국의 대외원조정책과 국제원조질서에서의 시사점”, *개발협력 동향분석 Part IV. 현안분석*, 서울: 한국개발연구원, pp.63-79.
- 박민숙 · 박수경.(2011). “중국대외원조 백서’의 주요 내용과 평가”, *KIEP 지역경제포커스* Vol.5 No.28, 서울: 대외경제정책연구원.
- 변웅.(2013). *중국-일본의 대 아프리카 전략 분석 및 한국적 함의*, 서울: 국립외교원.
- 원동욱.(2010). *중국 대외원조의 현황과 추세: ‘불량국가’ 지원과 그 시사점*, No. 2010-29, 제주: 제주평화연구원.

이창재 · 정재완 · 변호경.(2011). *한 · 중 · 일 3국의 對캄보디아 개발협력 비교연구*, 서울: 대외경제정책연구원.

임소진.(2013). “Can There Be An East Asian Donor Model? A Comparative Study of South Korea, China and Japan”, *국제개발협력* 2013 No.4, 성남: 한국국제협력단, pp.120-137.

정윤길 · 조한솔.(2011). *중국의 대외원조 정책 및 시사점*, 성남: 한국국제협력단.

정혜영.(2014). “중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA 정책 연구”, *한중사회과학연구* 31권, pp.193-232.

최은봉 · 한송이.(2011). “일본 ODA의 비전과 실행의 양면성: 인도네시아 코토판장 댐의 사례”, *담론* 201 제14권 1호 통권41호, pp.149-181.

최진명.(2011). *중국의 對 동남아시아 지역협력 연구: 메콩강유역개발사업과 미얀마 공적개발원조 사례를 중심으로*, 연세대학교 석사학위논문, 서울: 연세대학교.

한국국제정치학회.(2012). “21세기 외교전략과 공적개발원조 정책”, http://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/retrieveResearchDetailPopup.do;jsessionid=AEBF20017C2345225D76EE5F4C505240,node02?research_id=1260000-201200056.

_____ (2014). *KOICA 연구 중기전략 : 2013-2017(내부문서)*, 성남: 한국국제협력단.

[국외문헌]

Ministry of Foreign Affairs of Japan.(2013). *Japan's Official Development Assistance White Paper 2013: Japan's International Cooperation*, Tokyo: MOFA.

Kitano, N.·Harada, Y.(2014). *Estimating China's Foreign Aid 2001-2013*, JICA-RI Working Paper No.78, Tokyo: Japan International Cooperation Agency (JICA).

[기사 및 기타자료]

권혁민.(2014.3.10). “아프리카 원조 · 투자 확대를”, *경기신문*, <http://www.kgnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=374956>.

_____ (2014.10.23). “日, ‘ODA대강’ 개정안, 비군사적 목적의 “타국 군대 지원용인”, *교도통신*, http://www.47news.jp/korean/politics_national/2014/10/100498.html.

김하나.(2014.4.1). “일 아베정권, 공적개발원조 군사지원 검토”, *문화일보*, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20140401MW151750699946>.

남윤선.(2014.2.6). “뜨는 시장, 아프리카를 가다 - 중국 ‘물량공세’, 일본 ‘치밀전략’... 한국은 대책 없어”, *한국경제*, <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2014020636641>.

박기수.(2006.3.9). “노대통령, ‘코리아 이니셔티브’ 발표...阿 개발 적극동참”, 이데일리, <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA21&newsid=01148006579781680&DCD=A00102&OutLnkChk=Y>.

신주백.(2014.4.7). “[시론] 아베의 ‘적극적 평화주의’”, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201404072107405&code=990303.

_____ (2014.7.10). “Full Text: China’s Foreign Aid”, 신화통신, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.html.

안정훈.(2014.7.9). “中·日, 동남아·아프리카서 원조외교戰 ‘후끈’...한국은 걸음마”, 매일경제, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=974926>.

육속희.(2014.5.19). “Into Africa-한국식 개발원조 모델 필요하다”, 중앙시사매거진 1126호, <http://jmagazine.joins.com/newsworld/view/301634>.

정유신.(2014.7.2). “[In China] 아프리카를 향한 중국의 끊임없는 러브콜”, 한국경제매거진, http://magazine.hankyung.com/money/apps/news?popup=0&nid=02&nkey=2014063000109000152&mode=sub_view.

조목민.(2014.7.14). “시진핑, 중남미 4개국 순방...美 주도 국제질서 견제”, 아시아경제, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014071405305479900>.

조준형.(2014.4.1). “일본, 군사분야 대외원조 허용 검토”, 연합뉴스, <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2014/04/01/0601010100AKR20140401037900073.html>.

황원규.(2013.3.5). “OECD DAC 동료검토와 한국 국제개발협력의 과제”, 뉴스레터 75호, 서울: ODA Watch.

히로시마 아쓰시.(2014.6.27). “日 전문가 간담회, 외국 군대에 대한 ODA 지원 용인 제언...중국 견제 목적”, 아사히코리아, http://asahikorean.com/article/asia_now/politics_society/AJ201406270078.

대외경제협력기금(EDCF) 홈페이지: <http://www.edcfkorea.go.kr>.

매일경제용어사전 홈페이지: <http://dic.mk.co.kr/cp/pop/index.php>.

외교부 홈페이지: <http://www.mofa.go.kr>.

일본 외무성 홈페이지 “Official Development Assistance”: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/index.html>.

호주의회(Parliament of Australia) 홈페이지: <http://www.aph.gov.au>.

ODA 코리아 ‘공적개발원조’ 홈페이지: www.odakorea.go.kr.

연구자료

ODA연구 2014-37-229

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구 보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능합니다.

※ 본 자료는 KOICA ODA전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.