

# 일본의 국제공헌과 ODA

: 국제규범과 국가이익의 이중구조

박명희 \_ 국회입법조사처 입법조사관

## 목 차

- I. 들어가며
- II. 국제규범의 진화: 인간안보(Human Security)와 UN 평화 활동 개념의 진화
- III. 일본의 국제활동 확대를 위한 국제규범의 내재화
- IV. 일본의 국제활동 확대를 위한 ODA의 전략적 활용
- V. 맺음말

### 국문초록

ODA가 일본에서 가지는 외교적 정책 수단으로서의 의미는 상대적으로 크다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 일본 ODA에 대한 학문적 관심은 주로 일본 ODA의 상업적 성격에 집중된 측면이 있다. 이에 본 논문은 일본 ODA가 가지는 복합적 성격을 규명하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 본 논문은 일본 ODA의 기본방침인 ‘인간안보’와 ‘평화구축’의 국제규범으로서의 논의과정과 이에 대한 일본 국내의 내재화 과정, 그리고 국익의 차원에서 어떻게 활용되는지를 파악해 보고자 하였다. 연구 결과 일본의 ODA는 국제사회의 규범을 선제적으로 파악하고, 이를 자국의 이해에 부합하도록 내재화시키는 과정을 거치고 있음을 발견하였다. 나아가 이를 활용하여 인도·태평양 지역에 대한 ODA의 집중, 해양 안전보장을 위한 자위대 장비품의 이전, ODA와 연계한 자위대 해외파견의 확대 등의 국익을 실현하고 있는 것으로 파악되었다. 이러한 사례는 향후 일본의 외교전략을 파악함에 있어 양자 간 혹은 지역의 사안

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

으로 한정해서 보기보다는 국제적 맥락 속에서 이를 파악할 필요가 있음을 의미한다.

주제어

일본, ODA, 자위대, 인간안보, 유엔 평화활동

---

## 1. 들어가며

2012년 출범하여 7년 8개월 동안 이어진 제2차 아베(安倍晋三) 내각 시기 일본의 외교방식을 대상으로 한 많은 연구는 일본의 외교가 전통적인 방식인 외부환경에 변화에 따른 반응형 외교방식에서 벗어나, 독자의 전략을 가지고 지역 및 국제사회에서 외교적 공간을 마련하였다는 점을 주목하고 있다.<sup>1)</sup>

한 국가의 외교 행위는 다양한 측면에서 그 변화를 추적할 수 있다. 대표적으로, 일본의 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA) 정책은 일본의 외교를 파악할 수 있는 중요한 지표가 된다. 부족한 천연자원과 낮은 식량 자급률 등의 환경적 요인과 「헌법(憲法)」 제9조의 제약으로 인하여 타국과의 군사적 협력의 한계가 존재하기 때문에 타국에 비해 일본에서 ODA가 가지는 외교정책 수단으로서의 의미는 더욱 크다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

---

1) C. Hugos, *Japan's Foreign and Security Policy Under the 'Abe Doctrine': New Dynamism or New Dead End?*, Springer, 2015; 鈴木美勝, 『日本の戦略外交』, ちくま新書, 2017; 남기정, 「탈냉전과 적극적 행위자 일본의 등장」, 김숙현 외, 『INAA 국가행동분석\_일본』, 국가안보전략연구원, 2022; 박영준, 「일본 아베정부의 미일동맹정책과 지구본외교: “국제협조주의”와 “전략적 자율성”의 사이」, 『국방연구』 제61권 제3호, 2018.

2) 1990년대 후반 일본 경제 침체 등을 배경으로 ODA의 규모가 축소되자, 외무성 관계자들은 일본 외교에서 ODA의 의미 등을 강조하면서 우려를 표명하기도 하였다. 横田洋三, 「日本のODA外交の危機効果的展開のための提言」, 『国際問題』, no.588, 2010.

일본은 1954년 콜롬보플랜(Colombo Plan)<sup>3)</sup>에 가맹한 후 ODA 공여를 시작하였다. 일본의 ODA는 고도 성장기를 거치면서 그 규모가 커졌는데 1989년에는 세계 최대의 공여국이 되었다. 1997년 1조 1,687억 엔을 정점으로 ODA 규모는 계속해서 감소하였다가, 2015년 이후 다시 차츰 증가하고 있는데, 2022년 일본 정부의 ODA 예산은 5,680억 엔으로서 1997년 대비 52%에 해당하는 규모이다. 한편, 2022년 4월 OECD DAC의 잠정치 발표에 따르면, 2021년 기준 일본의 ODA는 176억 달러로서 미국, 독일에 이어 세계 3위의 규모이다.<sup>4)</sup>

일본 ODA에 대한 기존 연구의 관심은 주로 ODA의 성격에 있다. 특히, 우리나라에서의 일본 ODA에 관한 연구는 일본 ODA의 상업적 성격 및 특수성에 주목한 비판적 검토가 주를 이루어왔다.<sup>5)</sup> 일본 ODA에 대한 주된 비판은 ODA가 일본의 대아시아 진출 수단에 불과하고, 원조를 통한 이득은 대부분 일본의 이익으로 환원되는 등 일본의 ODA가 지나치게 자국의 경제적 이득과 연결되어 있다는 측면에서 이루어졌다.<sup>6)</sup> 나아가, 이러한 경제적 이익 추구의 목적을 가진 일본의 ODA가 인류 보편적 가치를 실현하는 데에는 한계가 있다는 회의적인 평가가 내려지기도 한다. 이러한 비판의 근거로는 일본 ODA가 주로 일본의 정치적·경제적 이해가 밀집된 아시아 지역에 집중되어 있고, 무상원조보다는 유상원조의 비율이 높은 점 등이 제시되었다.

3) 콜롬보 플랜은 1950년 아시아·태평양 지역 국가들이 만든 아시아·태평양 지역 국가들을 대상으로 하는 정부 간 기구(Inter-Governmental Organization)이다.

4) OECD, Official Development Assistance 2021 Preliminary data(최종검색일: 2022.11.29.), <<https://public.flourish.studio/visualisation/9232070/>>.

5) 손희상·이진영, 「한국에서의 일본 ODA 연구동향분석」, 『국제정치논총』, 제56집, 제3호, 2016.

6) 박홍영, 「전후 일본 ODA 정책의 변화상- 해석과 평가」, 『일본연구논총』, 제32권, 2010; 이정환, 「일본 정부개발원조의 보편주의적 이상과 특수주의적 현실」, 『세계정치』, no.24, 2016; 이기태, 「아베 정부의 글로벌 외교: 국제공헌 확대 외교의 모순성」, 『국가안보와 전략』, 제18권 제1호, 2018.

한편, 최근 10년 일본 ODA의 강조점이 평화구축으로 바뀌고 있다는 점에 착목한 연구가 증가하고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 일본 ODA의 변화에 대해 긍정적인 입장은 국제사회에서 일본이 평화와 번영을 누리기 위해 국제사회의 평화와 안정을 우선적으로 확보해야 한다는 점에 방점을 둔다.<sup>8)</sup> 이에 반해 부정적인 입장에서는 「헌법(憲法)」 제9조에 근거하여 구축해온 ‘평화국가’의 노선에서 벗어날 수 있다는 점에서 우려를 나타낸다.<sup>9)</sup> 기타 최근 아프리카 등 원조를 받는 지역의 관점에서 일본의 ODA의 특징에 대한 분석이 이루어지고 있는데, 일본의 ODA가 아프리카에 집중하는 이유에 대해 궁극적으로 정치 대국 및 세계 강국을 이루기 위한 것으로 평가되기도 한다.<sup>10)</sup>

2022년 3월 참의원에서 하야시(林芳正) 외무대신은 일본이 외교를 추진하는 데 ODA의 전략적 활용은 불가결하고, 2022년 12월 예정되어 있는 「국가안전보장전략(国家安全保障戦略)」의 개정에 맞추어 「개발협력대강(開発協力大綱)」의 개정도 계획 중임을 밝혔다.<sup>11)</sup> 일반적으로 「국가안전보장전

- 
- 7) Sato Yasunobu, “Human Security and the Peace-Building Paradigm: A Japanese Experience and Perspective,”: Toyoda, T., Nishikawa, J., Sato, H.K. (eds), *Economic and Policy Lessons from Japan to Developing Countries*, Palgrave Macmillan, 2012; 坂田和光, “我が国の新たな開発援助政策”, 『レファレンス』, no.773, 2015.; 上杉勇司, “PKOからODAへ:平和構築の連続性を考える,” 『外交』 Vol 12, 2012.
- 8) Ishizuka Katsumi “Japan’s new role in peace-building missions,” *East Asia* volume 23, 2006; 世界平和研究所, 「国際平和協力のあり方に関する調査研究 - PKO参加20年を迎えるに当たっての提言 -」, IIPS Policy Paper 341, 2013.
- 9) HN Fujishige, Y Uesugi, T Honda, “Recent Developments in Japan’s International Peace Cooperation Under the Second Abe Government 2012-2020,” *Japan’s Peacekeeping at a Crossroads*, Palgrave Macmillan, 2022.
- 10) Yongpeng Zhang, “Japan’s Diplomacy Toward Africa: From Pragmatic Balance to Strategic Importance,” *The Changing World and Africa*, Palgrave Macmillan, 2021.
- 11) 金子七絵, “政府開発援助等及び沖縄・北方問題をめぐる国会論議の焦点 -それぞれ節目を迎えた開発協力、沖縄振興、北方問題,” 『立法と調査』, no.448, 2022.

략」의 개정에 맞추어 「개발협력대강」을 개정할 필요는 없으나, 이 같은 일본 정부의 움직임은 ODA 정책이 국가안보전략과 정합성이 있을 필요가 있다는 것을 의미하는 것으로서, ODA의 안보적 성격이 강화되고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

하지만, 일본이 어떻게 ODA를 활용하여 안보적 이익을 확보하는지, 이것을 가능하게 하는 구조는 무엇인지에 대해 주목한 연구는 좀처럼 찾아보기 어렵다.

본 논문은 일본이 ODA와 관련한 국제규범의 틀 내에서 이를 활용하여 안보적 측면의 국익을 확보하고 있음을 설명하고자 한다. 실제로 일본 국내 일각에서는 일본 ODA의 안보적 활용에 대해 우려하는 시각이 있지만, 2020년 10월 발표된 OECD DAC의 일본에 대한 동료검토(Peer Review)는 일본의 ODA에 대해 인도적 위기상황에 대한 참여가 증가하였고, 평화구축을 위한 노력을 강화하고 있다는 점에 대해 긍정적인 평가를 내린 바 있다.<sup>12)</sup>

## II. 국제규범의 진화: 인간안보(Human Security)와 UN 평화 활동 개념의 진화

마치와 올슨(James G. March & Johan P Olsen)은 규범(Norms)을 특정 상황에서 특정 행위자 그룹에 대한 적절한 행동을 정의하는 비교적 안정적인 관행과 규칙의 집합으로 정의하고 있다. 나아가, 국가는 규범이 적절하다고 확신할 경우, 중요한 역사적 분기점에서 이러한 규범을 정체성으로 통합한다고 설명하고 있다.<sup>13)</sup> 국제규범은 국제사회를 유지하기 위해서

---

12) OECD, 「OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020」, 2020.

13) March, James G. and Olsen, Johan P, “The Institutional Dynamics of

국제사회가 합의, 준수하는 원칙과 관행을 의미한다. UN은 국제사회에서의 국제규범의 제정 및 정당성 제공 등의 기능을 수행한다.<sup>14)</sup>

일본이 원조의 이념 및 원칙을 명문화하기 시작한 것은 1992년 「ODA 대강(大綱)」 수립 이후이다. 「ODA 대강(大綱)」은 개정 시기를 정하고 있지는 않지만, 대략 10년 단위로 개정이 이루어지고 있다. 2003년 「신 ODA 대강」이 발표되었는데, 이 시기 일본 ODA의 기본원칙으로 등장하고 있는 개념이 인간안보(Human Security)이다.

인간안보가 국제사회에서 처음 등장한 것은 1994년 UNDP의 「인간 개발보고서(Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security)」이다. 여기서 인간안보는 기아·질병·억압 등의 항구적인 위협으로부터의 안전보장과 일상생활에서 돌연 단절되는 것으로부터의 보호를 포함한 포괄적 개념으로서, 개개인의 생명과 존엄을 중시한다. 이후 이 개념은 2000년 UN 총회에서 ‘공포로부터의 자유, 결핍으로부터의 자유’라는 키워드로 사용되었다. 2001년 코피 아난(Kofi Atta Annan) 사무총장의 방일시 모리(森喜朗) 총리의 제안으로 ‘인간안전보장위원회’가 창설되었으며, 공동의장으로 오카다 사다코(緒方貞子) UNHCR 사무총장과 아마르티아 센(Amartya Kumar Sen) 케임브리지대학 교수가 취임하여, 인간안보의 개념구축과 국제사회의 대응에 대한 보고서를 UN사무총장에게 제출하였다. 이 보고서에서는 안전보장의 초점이 국가에서 개인을 포함하는 것으로 확대될 필요가 있음을 강조하고 있다.<sup>15)</sup> 또한, 인간안보는 인간의 생에서 바꿀 수 없는 중핵 부분을 지키고, 모든 인간의 자유와 가능성

---

International Political Orders, *International Organization*, 52(4), 1998, p.948.

14) 박홍순, 「국제규범의 정립과 유엔의 평화기구 역할」, 『외교』, 제139호, 2021.10. p.74.

15) Commission on Human Security, “Human security now :protecting and empowering people / Commission on Human Security,” 2003.

을 실현시키는 것으로 정의되어, 인간의 생존, 생활, 존엄을 확보하기 위해 인간의 보호와 능력 강화(empowerment)를 위한 전략이 필요함을 강조하고 있다. 이후 다양한 UN 기관에서 인간안보의 개념을 다루고 있다. 특히, 2012년 9월 UN 총회에서 ‘인간의 안전보장에 관한 결의(A/RES/66/290)’가 채택되면서 인간안보가 회원국을 지원하는 접근방식으로서 회원국 내 개인의 생존과 존엄에 대한 도전에 대처하는 개념임을 확인하고 있다.<sup>16)</sup> 이후 인간중심의 사고방식은 UN 내에서 주류화되어 2015년 지속가능한 개발(Sustainable Development Goal)의 기반적 사고가 되고 있다.

한편, 2000년대 들어 UN의 평화 활동(Peace Operation) 방향 전환의 필요성이 본격적으로 논의되기 시작하였다. UN의 평화 활동은 1948년 UN 안전보장이사회 결의안 제50호에 의하여 유엔 휴전 감시단(United Nations Truce Supervision Organization, UNTSO)을 창설한 이후 본격적으로 추진되었다. 한편, 1989년 탈냉전 이후 유엔 평화 활동 수요가 급증하였는데, 분쟁의 종류가 이전과 같은 국가 간 분쟁이 아닌 국가 내 분쟁이 다수를 차지하게 되면서 새로운 UN의 역할이 요구되게 되었다.<sup>17)</sup>

2000년 3월 코피 아난(Kofi Atta Annan) UN 사무총장은 향후 효과적

---

16) General Assembly of the United Nations, “Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012,” 25 October 2012, p.1 동 결의안에 포함된 인간안보의 주요 개념은 다음과 같다. 첫째, 인간은 가난과 고통으로부터 자유롭고 존엄하게 살 권리, 두려움과 궁핍으로부터의 자유로울 권리, 잠재력을 개발할 권리를 가진다. 둘째, 인간안보는 사람 중심적 접근이며, 보호 및 능력개발을 위한 예방 중심적 대응을 중시한다. 셋째, 인간안보는 평화, 개발과 인권, 시민적·정치적·경제적 권리와 연계된다. 넷째, 인간안보는 위협이나 무력사용을 수반하지 않는다. 다섯째, 인간안보는 본질적으로 국가 내 관할권 내 존재하여 국가의 정치, 경제, 사회, 문화적 환경에 따라 상이하다.

17) Boutros-Ghali, Boutros, “An agenda for peace : preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping,” UN Department of Public Information, 1992.

인 평화 활동을 위한 대안을 제시하도록 UN 평화활동패널(United Nations Panel on United Nations Peace Operations)에 요청하였다. 이에 동 패널은 보고서(Report of the Panel on United Nations Peacekeeping)로 이를 정리하여 제출하였는데, 주요 내용은 다음과 같다.<sup>18)</sup> 첫째, UN 평화활동에서의 무력사용에 대한 입장이 변화되었다. 이는 르완다, 보스니아에서의 실패의 경험에서 비롯된 것으로 이전 ‘자위 목적의 무력사용만 허용’ 하던 것에서 ‘스스로를 보호하고 임무를 완수하기 위해 무력사용이 가능’하도록 하였다. 둘째, 분쟁 후 평화구축을 위한 수요가 증가함에 따라, 과거 평화유지 활동에 치중하던 데에서 벗어나 민간경찰과 사법제도 개혁, 사회경제적 발전과 관련된 활동들이 새롭게 평화구축 임무에 포함되었다.

이러한 기조는 2015년 발표된 UN 평화활동보고서를 통해 보다 명확히 밝혀지고 있다.<sup>19)</sup> 여기서는 국가 내 분쟁이 증가됨에 따라, 기존의 군사적, 기술적 지원보다는 사전예방적 차원에서 ‘특별정치임무(special political missions)’를 평화활동에 포함시키고 있다. 또한, 현장의 수요에 맞춘 평화활동, 분쟁지역에서의 타 기구들과의 협력 등을 강조하고 있다. 이와는 별개로, UN은 2005년 분쟁 해결에서 부흥에 이르기까지 평화구축전략을 조언하는 UN평화구축위원회(Peacebuilding Commission, PBC)<sup>20)</sup>를 설립하였다.

한편, 개발도상국에 대한 ODA를 논의하는 기구인 OECD DAC (Development Assistance Committee)는 평화구축에 대한 대응으로

---

18) UN, 「Report of the Panel on United Nations Peacekeeping」, 2000. 동 보고서는 당시 UN 평화활동 패널의장이었던 라크다 브라히미(Lakhdar Brahimi)의 이름을 따서, 브라히미 보고서로 불리기도 한다.

19) United Nations General Assembly Security Council, “The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations,” 2 September 2015.

20) 평화구축위원회(Peacebuilding Commission)는 UN 총회와 안전보장이사회 공동 산하 정부 간 자문기구로서 2005년 설립되었다.

2007년 「OECD DAC Handbook on Security System Reform(SSR)」을 발표하였다. 여기서는 인도적 지원과 개발협력에 평화구축 및 분쟁예방 지원을 포함하고 있다. 인도적 지원, 개발협력, 평화구축의 연계의 기초는 2019년 2월 발표된 OECD DAC의 「인도·개발·평화의 연계에 관한 DAC의 권고(Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus)」에서도 확인된다. 이 권고는 사람들의 필요, 리스크, 취약성을 효과적으로 경감하기 위한 인도, 개발, 평화를 위한 활동을 하기 위한 11가지 원칙이 포함되어 있는데, DAC 고위급 회담에서 만장일치로 승인되었다.<sup>21)</sup>

### III. 일본의 국제활동 확대를 위한 국제규범의 내재화

대다수 OECD DAC 국가는 원조이념 및 기본원칙을 기본법의 형태로 규정하고 있으나, 일본은 「ODA 대강(大綱)」의 형태로 이를 명문화하고 있다. 일본의 원조이념 및 원칙의 명문화는 1992년 「ODA 대강(大綱)」 수립부터 시작되었다. 이후 2차례에 걸쳐 개정되었는데, 2003년 「신 ODA 대강」이 발표되었으며, 2015년에는 명칭을 바꾸어 「개발협력대강(開發協力大綱)」이 발표되었다. 현재 「개발협력대강(開發協力大綱)」의 수정작업이 진행 중인 가운데, 2023년 새로운 대강(大綱)이 발표될 예정이다. 대강(大綱)은 내각의 결정으로서 일본 ODA 정책의 목표와 방향성을 제시하는 중요한 의미를 가진다. 여기서는 앞서 검토한 인간안보 및 평화구축의 국제규범이 일본의 「ODA 대강」 및 「개발협력대강」에 어떻게 반영되고 있는지 살펴보고자 한다.

---

21) OECD, 「DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus」(최종검색일: 2021.11.30.), <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>>.

## 1. 일본 ODA의 인간안보 개념의 심화

1992년 일본 최초로 발표된 「ODA 대강」은 세계의 평화를 유지하고, 국제사회의 번영을 확보함을 일본 ODA의 목적으로 밝히고 있다. 기본방침으로는 ‘환경과 개발의 양립’, ‘군사적 사용 및 국제적 분쟁을 조장할 수 있는 사용 회피’, ‘국제사회의 평화와 안정강화’, ‘개발도상국의 민주화에 기여’ 등을 제시하고 있다. 1992년 「ODA 대강」의 특징은 일본의 ODA가 ‘비군사 분야의 국제공헌’이라는 점을 명확히 하고 있다는 점이다. 구체적으로 「ODA 대강」은 ODA의 실시원칙으로서, 개발도상국의 ‘군사적 지출’, ‘대량파괴무기의 개발·제조’, ‘무기의 수출입 동향’, ‘민주화의 촉진 및 시장경제 도입 노력 및 기본적 인권보장’ 등의 상황을 충분히 고려하여야 한다는 ‘ODA 4지침(指針)’을 제시하고 있다. 실제로 1998년 5월 인도 및 파키스탄에서 핵실험이 이루어지자, 일본은 ‘ODA 4지침’을 근거로 이들 국가에 대한 신규 ODA 공여를 중지하였다.<sup>22)</sup>

【표 1】 「ODA 대강」과 「신 ODA 대강」

	「ODA 대강」(1992년)	「신 ODA 대강」(2003년)
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세계평화 유지</li> <li>- 국제사회의 번영확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제사회의 평화와 발전에 공헌</li> <li>- 이를 통한 일본의 안전과 번영</li> </ul>
기본방침	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경과 개발의 양립</li> <li>- 군사적 사용 및 국제적 분쟁을 조장할 수 있는 사용 회피</li> <li>- 국제사회의 평화와 안정</li> <li>- 민주화, 시장경제화, 기본적 인권 및 자유의 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발도상국의 자조노력 지원</li> <li>- 인간의 안전보장</li> <li>- 공평성의 확보</li> <li>- 일본의 경험을 활용</li> <li>- 국제사회와 협조</li> </ul>

22) 1990년대에는 동 지침을 엄격히 적용하였는데, 1991년부터 2000년까지 동 지침에 근거하여 원조가 중단된 사례는 18건으로 집계되고 있다. 渡邊松男, 「变化する日本の援助政策」, バックグラウンドペーパー, no. 4, 2019.

	「ODA 대강」(1992년)	「신 ODA 대강」(2003년)
중점지역	- 아시아에 중점을 두며, 후발개발도상국(Least Less Developed Country, LLDC)을 배려	- 일본의 안전과 번영에 영향을 미칠 가능성이 있는 지역을 중점적으로 지원
중점과제	- 지구적 규모의 문제에 대한 대처 - Basic Human Need 중심 - 인프라 및 시장 제도의 정비	- 지구적 규모의 문제에 대한 대처 - 빈곤 삭감 - 지속가능한 성장 - 평화의 구축
실시원칙	- 아래사항을 충분히 고려하여 원조 실시 - 개발도상국의 군사적 지출 - 대량파괴 무기의 개발·제조 - 무기의 수출입 동향 - 민주화의 촉진 및 시장경제의 도입 노력, 기본적 인권보장 등	- 아래사항을 충분히 고려하여 원조 실시 - 환경과 개발의 양립 - 군사적 용도 및 국제분쟁을 조장할 수 있는 사용 회피 - 테러 및 대량파괴병기의 확산 방지 - 개발도상국이 국내자원을 자국의 경제 사회발전에 우선적으로 배분하여야 한다는 관점에서 개발도상국의 군사지출, 대량파괴무기, 미사일의 개발·제조, 무기의 수출입 등에 주의 - 민주화 촉진, 시장경제도입 노력, 기본적 인권상황 및 자유보장

※출처: 外務省 자료를 바탕으로 필자작성

1994년 UN에서 인간의 안전보장 개념이 처음 등장한 이후, 일본은 이 개념을 적극적으로 도입하고, 주도권을 가지고자 하였다. 구체적으로 1998년 12월 오부치(小渊惠三)총리는 하노이에서 정책연설 중 UN에 인간안전보장기금을 설립할 것을 발표하였다. 이어 일본은 1999년 3월 UN에 5억 엔을 거출하여, 인간안전보장기금을 설립하였다. 2000년 9월 UN 총회에서 모리(森喜朗) 총리는 인간의 안전보장을 일본 외교의 축으로 삼겠다는 점을 선언하였다.<sup>23)</sup>

2003년 발표된 「신 ODA대강(大綱)」 국제사회의 평화와 발전에 공헌하고, 이를 통해 일본의 안정과 번영을 확보함을 목적으로 밝히고 있다. 기본 방침으로는 ‘개발도상국의 자조노력 지원’, ‘인간의 안전보장’, ‘공평성의 확

23) 外務省, ‘国連ミレニウム・サミット’ (최종검색일: 2022.11.22.), <<https://worldjpn.net/documents/indices/un/index.html>>.

보’, ‘일본의 경험 활용’, 국제사회와 협조’ 등 5가지가 제시되었다. 1992년 대강과 달리 2003년 대강에 나타난 특징은 크게 세 가지이다. 첫째, 인간안보(Human Security)가 처음으로 일본 ODA의 기본방침으로 제시되었으며, 2003년 이래 인간안보는 일본 ODA의 기본방침으로 자리잡게 되었다. 일본의 일각에서는 인간안보의 기본방침에 따라, 개별 국가가 아니라 인간 개개인에게 초점을 맞출 경우 위험한 상황에서도 원조를 실시한다는 것을 의미하는바, 일본 원조의 범위가 획기적으로 확장될 수 있다고 평가한다.<sup>24)</sup> 둘째, ODA가 국제사회뿐 아니라 일본의 안정과 번영에 이바지하여야 한다는 국익의 개념이 처음으로 명시되었다. 셋째, 평화구축을 중점과제로 제시함으로써, 평화구축을 ODA의 과제로써 다루기 시작하였다([표 1] 참조).

2015년 발표된 「개발협력대강(開發協力大綱)」에서도 ‘인간안보의 추진’이 ‘비군사적 협력에 의한 평화와 번영의 공헌’, ‘자립적 발전을 위한 협력’과 함께 기본방침으로 제시되고 있다([표 2] 참조).

## 2. 평화구축을 위한 일본의 대응과 ODA

일본은 인간안보 개념을 채용하는 데 있어 주로 분쟁과 개발을 연결하고 있는 특징을 보여주고 있다.

구체적으로 2003년 「신 ODA 대강」에서는 개발도상국에서의 분쟁을 방지하기 위해서는 분쟁의 다양한 요인에 포괄적으로 대처하는 것이 중요하며, 그러한 대응의 일환으로서 빈곤 삭감 및 격차의 시정을 위한 ODA를 실시함과 동시에 예방 및 분쟁 당시의 인도적 지원, 분쟁 종결 이후의 평화 정착을 위한 양자 및 다자간 원조가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

2015년 발표된 「개발협력대강(開發協力大綱)」은 국제사회의 평화와 안정,

24) 渡邊松男, 「変化する日本の援助政策」, バックグラウンドペーパー, no.4, 2019.

변영의 확보에 이바지하며, 이를 통해 궁극적으로 일본의 평화와 안전의 유지, 변영의 실현 등 일본의 국익 확보에 공헌함을 그 목적으로 하고 있다. 또한, '비군사적 협력에 의한 평화와 변영의 공헌', '인간 안전보장의 추진', '자립적 발전을 위한 협력'을 기본방침으로 제시하고 있다. 한편, 실시원칙에서 효율적·효과성을 강조하면서 ODA의 전략성을 강조하고 있는데, ODA의 군사적 이용 및 국제적 분쟁 조장에 대한 사용은 피하지만, 비군사적 목적의 개발 협력에 군 또는 군적을 가진 자가 실시체계 상 연계된 경우 실질적 의의를 고려하여 개별적으로 검토하기로 하고 있다. 또한, 실시체계에서 긴급 인도 지원의 효과적 실시를 위한 평화유지활동(PKO)과의 연계 강화를 강조하고 있다.

[표 2] 「개발협력대강(開發協力大綱)」주요내용

구분	내용
개발협력의 목적	- 국제사회의 평화와 안정 및 변영의 확보를 목적으로 한 개발협력을 통하여 일본의 평화와 안전의 유지, 변영의 실현, 보편적 가치에 기초한 국제 질서의 유지 등 '일본의 국익확보에 공헌함'
기본방침	- 비군사(非軍事)적 협력에 의한 평화와 변영 공헌 - 인간의 안전보장 추진 - 자조노력 지원 및 일본의 경험을 활용한 대화, 협동에 의한 자립적 발전
중점지역	- ASEAN의 계속적 발전을 위한 지원 - 그 외 도서국의 경우, 필요성과 특성에 따라 협력
중점과제	- 질 높은 성장과 이를 통한 빈곤퇴치 - 보편적 가치의 공유, 평화롭고 안전한 사회의 실현 - 지구적 과제에 대한 대처를 통한 지속가능한 국제사회 구축 - 세계 각 지역의 필요성과 특성에 맞는 전략적, 효과적 협력실시
실시원칙	- 효과적·효율적 개발협력을 위한 원칙으로서 전략성 강화, 민간의 강점 활용 - 개발협력의 적정성 확보를 위한 원칙으로서 군사적 이용 및 분쟁조장에 대한 사용회피, 단, 비군사적 목적의 개발협력에 군 또는 군적을 가진 자가 연계된 경우 실질적 의의에 착목하여 개별적으로 검토 - 실시체계에서 긴급 인도지원을 위한 국제기구 및 NGO, PKO와의 연계 강화, 민간부문 자원 투입 및 성장촉진

※출처: 外務省 자료를 바탕으로 필자작성

2015년 「개발협력대장」은 2003년 이후 단계적으로 확대되어 온 중점과제로서 평화구축이 더욱 강조되고, 평화구축을 위하여 자위대 및 JICA의 활동을 연계시키는 특징을 보인다. 한편, ODA의 군사적 이용 및 국제적 분쟁 조장에 대한 사용회피에 대해서는 기존입장을 유지하지만, 재난구조, 해양안전보장협력, 민생목적 등을 포함한 비군사적 목적의 개발협력에서는 군 또는 군적을 가진 자가 관계한 경우 실질적 의의에 주목해 검토한다는 내용을 포함하고 있다. 이는 일본 ODA에서 과거 인정되지 않았던 타국 군에 대한 지원이 가능하게 된 것을 의미하기 때문에, 일본 국내 일각에서는 ODA의 군사적 이용가능성을 열어준 것이라는 비판이 제기되었다.<sup>25)</sup> 민생 목적으로 지원하더라도, 실시 여하에 따라 군사적 목적으로 활용될 수 있기 때문이다.

일본이 국제사회에서 평화구축에 대해 보다 적극적으로 발언을 한 것은 2000년대 중반 이후이다. 이는 2000년대 이후 UN의 평화활동 자체도 변화하면서, 분쟁 후 평화구축을 위한 포괄적 대응이 주요한 업무로 등장했던 것과 궤를 같이한다. 일본은 2005년 설립된 UN평화구축위원회(Peacebuilding Commission)의 회원국으로서, 2021년 12월까지 5,770만 달러를 지원하였다.<sup>26)</sup> 2020년 스가(菅義偉)총리는 UN 총회연설에서 평화구축에 대한 대처를 강조하면서, UN 평화구축위원회를 포함하여 평화구축을 위한 지원을 계속할 것임을 밝혔다.

25) 일본 국제협력 NGO인 JVC(Japan Volunteer Center)는 일본 ODA가 타국 군 및 군관계자에게 전달된 사례로서, 미얀마에 요인 경호차량지원(2019년), 캄보디아에 요인 경호차량 지원(2020년) 등을 들고 있다. 이들 사례에 대해 JVC는 일본의 ODA 공여가 인권탄압에 사용되었을 우려가 있는 것으로 보고 있다. 「ODA,大綱改定で軍事利用が進む? NGOが懸念ブレーキない」, 『朝日新聞』, 2022.11.1.

26) 外務省(최종검색일: 2022.11.29.), <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/21\\_hakusho/honbun/b2/s2\\_2\\_1.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/21_hakusho/honbun/b2/s2_2_1.html)>.

[표 3] 자위대 해외파병 근거 법률

	국제평화협력법	국제평화지원법	국제긴급원조대 파견에 관한 법률
목적	- UN중심 국제평화활동에 기여	- 국제사회 평화 및 안전 확보	- 국제협력 추진에 기여
주요활동	- UN평화유지활동 - UN연계평화안전활동 - 인도적국제구원활동 - 국제적선거감시 - 상기활동을 위한 물자지원	- 협력지원활동 - 수색구조활동 - 선박검사활동	- 구조활동 - 의료활동 - 재해긴급대책 및 복구활동 - 상기 활동을 위한 인원 및 물자운송
활동지역	- 일본 이외 영역 (분쟁당사자 간 정전 합의, 자위대 유입에 대한 동의 필요)	- 일본영역 - 외국영역 (단, 해당국의 동의 필요) 공해(公海), 상공	- 해외 개발도상국

※출처: 防衛省, 『防衛白書』, 2020, p.555를 바탕으로 필자 수정

자원을 달리하여, 일본 국내법적인 측면에서도 평화구축 활동에서의 자위대의 해외파병과 인도적 지원 ODA의 연계가 발견되고 있다. 구체적으로 일본은 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률(国際緊急援助隊の派遣に関する法律)」을 제정하여, 개발도상국 지역에서의 대규모 재해가 발생하였을 경우 해당 국가의 정부 및 국제기구의 요청에 따라 긴급원조대를 파견할 수 있도록 하고 있으며, 「국제협력기구법(国際協力機構法)」에서 개발도상국에 대한 기술협력, 유상 및 무상의 자금공여를 실시하고, 대규모 재해에 대한 긴급원조를 실시하여 지역의 안정, 부흥 및 경제의 안정에 기여하도록 규정하고 있다. 하지만, 분쟁에 의한 재난의 경우 「국제긴급원조대 파견에 관한 법률(国際緊急援助隊の派遣に関する法律)」이 아니라 「국제평화협력법」<sup>27)</sup>에 근거하여 인도주의적 국제구호 활동이 이루어지도록 하고 있다. 즉, UN 평화활동, 인도적 지원, 개발협력 등 일련의 과정에서 일본의 자위대, JICA 등 다양한 행위자에 의한 연계의 중요성이 강조되고 있으며, 이를 일본에서는 올

27) 동 법의 공식적인 명칭은 「국제연합 평화유지활동 등의 협력에 관한 법률(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)」이다.

재팬 어프로치(ALL Japan Approach)의 전개로 설명하고 있다.

주목할 점은 일본 정부 문건에서 평화구축 논의를 함에 있어 ODA와 PKO의 연계 필요성의 강조가 안보관련 문건에서 먼저 진행되고, 이어 ODA 문건에 반영되는 특징을 보이고 있다는 점이다. 약 10년간의 일본의 안보정책의 기본 지침이 되는 문건이 「방위계획대강(防衛計画の大綱), 이하 방위대강」인데, 2004년 「방위대강」에서 이미 ODA의 전략적 활용, 국제 평화협력활동과 외교의 연계에 대해 강조하고 있다. 뒤이어 개정된 2010년 「방위대강」에서도 일본의 안전과 번영을 위해 ODA 전략적 활용을 적극적으로 추진하고, 이러한 외교활동과 일체화하여 국제평화활동에 적극적으로 대응한다고 명시하고 있다. 한편, 1992년 「ODA 대강」, 2003년 「신 ODA 대강」에서는 이 같은 내용이 없었으며, 2015년 「개발협력대강」에서 처음으로 PKO와의 연계 강화가 명시되고 있다. 이 같은 사실은 일본 정부의 안보적 이해가 ODA 정책을 추동하는 요인이 되고 있음을 보여준다.

#### IV. 일본의 국제활동 확대를 위한 ODA의 전략적 활용

탈냉전 이후 일본의 국제적 역할 확대에 관한 대표적 논의는 1993년 오자와 이치로(小沢一郎)의 ‘보통국가론’, 요시다 노선을 계승하되 비군사적 군사 공헌의 확대를 주장하는 ‘미들파워 국제주의’ 등이 있다.<sup>28)</sup> 한편, 2012년 이후 아베 내각에서는 1990년대 이래 지속되어온 내재된 국제규범을 기초로 일본의 안보적 이익확보를 위한 법제의 정비를 완성하였다. 나아가, 일본의 안보적 이익을 확보하기 위하여 일본 ODA의 전략적 활용이 두드러지고 있다.

---

28) 박명희, 「일본의 국제공헌과 여론」, 『국방연구』, 63(4), 2020, p.100.

## 1. 일본의 국제적 역할 확대를 위한 기반의 정비

3장에서 언급한 바와 같이 일본 ODA의 전략적 활용 및 국제평화활동과의 연계논의는 2004년 「방위대강」에서 시작되었다. 한편, 2013년 아베 내각은 일본 최초의 외교·안보의 포괄지침인 「국가안전보장전략(国家安全保障戦略)」을 책정하였다. 여기서, 국가안전보장을 위한 전략적 어프로치 중 하나로 ‘국제사회의 평화와 안정을 위한 기여’를 제시하고 있으며, 이에 대한 세부 방안으로서 PKO와 ODA 사업과의 연계 추진, ODA를 통한 능력구축 지원을 보다 전략적으로 활용한다는 내용을 제시하고 있다.<sup>29)</sup>

이 같은 「국가안전보장전략」에서의 ODA 언급은 일본이 ODA를 통해 확보하고자 하는 국익이 단순히 경제적 실익에서 나아가 안전보장 분야까지 확대되었다는 것을 명확히 한 것으로 해석될 수 있다.

한편, 2015년 「국제평화협력법」이 개정됨으로써, 자위대의 활동 범위가 넓어지게 되었다. 기존 「국제평화협력법」에서는 UN이 총괄하는 PKO 활동만이 허용되었고, UN이 총괄하지 않는 국제평화협력 활동에 대해서는 근거 규정이 없었다. 하지만, 2015년 개정에 따라 UN PKO활동 이외 UN 연계 평화안전 활동도 포함되었다([표 3] 참조). 이에 따라 자위대의 해외파병 범위가 확대되었다. 2015년 개정된 「개발협력대강」에서 처음으로 PKO와 ODA의 연계가 언급되었는데, 이 같은 일련의 법령의 개정은 자위대와 연계한 ODA의 전략적 활용의 지리적 범위가 넓어지게 된 것을 의미한다.

---

29) 「국가안전보장전략」이 제시하고 있는 일본의 전략적 외교안보 어프로치는 ‘일본의 능력·역할강화’, ‘미일동맹 강화’, ‘국제사회의 평화와 안정을 위한 파트너십과 외교·안보협력강화’, ‘국제사회의 평화와 안정을 위한 국제적 노력에 대한 적극적 기여’, ‘지구적 규모의 과제해결을 위한 보편적 가치를 통한 협력의 강화’, ‘국가안전보장에 대한 국내 기반 강화와 국내외 이해 촉진’ 등이다. 外務省, 「国家安全保障戦略」(2013.12.17.), <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w\\_000095.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w_000095.html)>.

자위대의 활동 범위의 확대, ODA와 PKO 활동의 연계와 관련한 법령 정비가 완료된 현 상황에서 국내 여론도 자위대의 활동 범위의 확대, 평화 구축 수단으로서의 ODA의 활용에 대해 긍정적인 것으로 나타나고 있다.

내각부가 2018년 9월 실시한 자위대의 국제평화협력활동에 관한 여론조사에 따르면, 향후 일본의 UN PKO 활동 및 다국적 부대 등을 통한 인적 공헌에 대해 긍정적인 여론이 87.4%(현재보다 적극 참가해야 한다. 20.6%, 지금 정도로 참가해야 한다 66.8%)로서 대다수를 차지하고 있다.<sup>30)</sup> 2021년 내각부가 ODA와 관련하여 실시한 여론조사에서도 일본 국민의 ODA 공여에 대한 지지가 긍정적으로 형성되어 있는 것으로 나타난다. 응답자의 84.2%(적극적으로 추진해야 한다 32%, 현상유지 해야 한다 54.2%)가 향후 일본의 개발협력에 대해 긍정적으로 답하고 있다. 그리고, 그 이유에 대해 42.2%의 응답자가 ‘개발 협력이 세계의 평화와 안정을 지지하는 수단이 되므로’라고 답하고 있다.<sup>31)</sup>

## 2. 자유롭고 열린 인도·태평양 구상과 ODA의 안보적 역할

‘자유롭고 열린 인도 태평양(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)’은 2016년 8월 아베 총리가 제6회 아프리카개발회의(TICAD)<sup>32)</sup>의 기조연설에서 제창한 구상이다. 이 구상은 아시아와 아프리카, 태평양과 인도양을 염

---

30) 内閣府, 「自衛隊・防衛問題に関する世論調査(2018)」, (최종검색일: 2022.11.25.), <<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bouei/2-4.html>>.

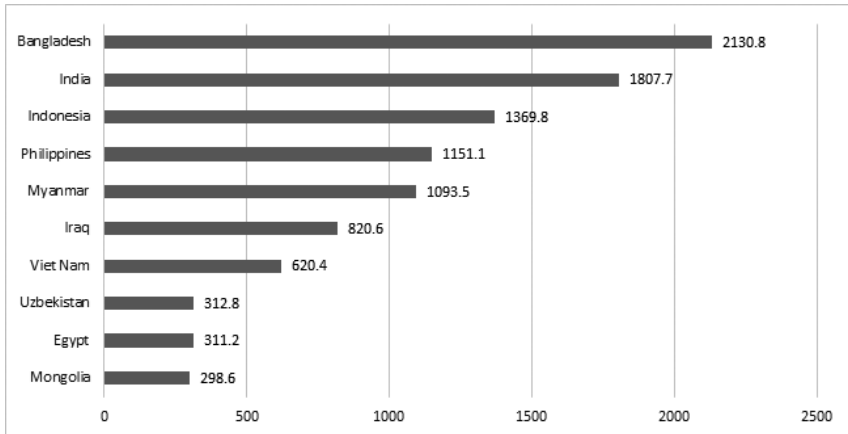
31) 内閣府, 「外交に関する世論調査(2021)」, (최종검색일: 2022.11.25.), <<https://survey.gov-online.go.jp/r03/r03-gaiko/1.html>>.

32) 아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development, TICAD)는 아프리카의 개발을 주제로 하는 국제회의로서 1993년 이후 일본 정부가 주도하여 UN, UNDP, 세계은행, 아프리카연합위원회(AUC) 등이 공동 주최하고 있다.

두에 두고, 법의 지배와 항행의 자유, 자유무역의 보급과 경제적 번영의 추구, 평화와 안정의 확보를 통하여 아시아와 아프리카의 연결성을 향상시키고, 지역 전체의 안정과 번영을 촉진한다는 내용을 담고 있다.

2016년 이후 인도·태평양 구상은 일본 외교전략의 중심에 있게 되는데, 일본 ODA의 지역별 배분에서도 이러한 경향은 뚜렷이 나타나고 있다. [그림]은 2020~2021년 기준 일본의 양자 간 원조 상위 10개국을 나타낸 것이다. 일본은 양자 간 원조의 58.7%를 상위 10개국에 지원하고 있는데, 일본의 자유롭고 열린 인도·태평양 구상에 따라 아시아, 아프리카, 중동 지역 국으로 상위 10개국이 구성되고 있다.

(단위: 백만 달러)



[그림] 일본 ODA의 상위 수원국(2020~2021)

※ 출처: OECD DAC Library, “Development Co-operation Profiles: JAPAN” (최종검색일: 2022.11.29.).

외무성은 2020년 개발 협력의 중점사업으로서 ‘자유롭고 열린 인도·태평양의 구체화’를 들고 있다. 이를 반영하여 2020년 외무성 ODA 예산에는 연결성의 강화를 위한 항만, 공항, 도로, 철도 등 인프라 정비(무상 145억

엔, 기술협력 139억엔) 뿐만 아니라 해당 지역국의 법제 정비 지원, 해양 안전보장 관련 각국의 해양 상황 파악 능력 강화(무상 103억엔, 기술협력 22억엔) 등이 포함되었다.<sup>33)</sup>

2022년 「개발협력대강」의 개정작업이 진행되고 있는 가운데, ‘자유롭고 열린 인도 태평양’의 실현을 위한 ODA 활용이 그 중심내용이 되고 있다. 외무성이 설치한 「개발협력대강」 개정을 위한 전문가회의(有識者懇談会)는 4차례의 회의를 거쳐 12월 9일 정부에 보고서를 제출하였는데, 그 핵심내용으로서 향후 10년 동안 ODA규모를 2배 확대하고, 일본외교의 가장 중요한 수단으로서 ODA를 전략적으로 활용하되, ‘자유롭고 열린 인도 태평양’을 추진하기 위해 해양안전보장을 강화해야 한다는 내용을 포함하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>34)</sup>

아직까지 안보적 측면에서의 일본 ODA의 활용이 지속적이고, 괄목할 만한 성과로 나타나고 있지는 않지만, 최근 발견되는 몇몇의 사례에서 볼 때, 그 활용 빈도 및 범위는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

대표적으로 일본은 ODA를 통해 인도네시아, 필리핀, 베트남, 스리랑카, 말레이시아 등 인도양에 접한 지부티, 케냐 등에 순시선을 무상양도 혹은 적정가격보다 저가로 양도하고 있다.<sup>35)</sup> 이는 2017년 5월 「자위대법(自衛隊法)」 제116조의 3의 신설로 가능해졌는데, 이에 따르면, 방위대신은 개발도상국 정부로부터 해당 지역의 군대가 실시하는 재해 대응 활동, 정보수집 활동, 교육훈련을 목적으로 장비품의 양도를 요구하는 요청을 받은 경우 자

33) 牛上直行, 「令和2年度政府開&#30330;援助(ODA)予算」, 『立法と調査』, no.420, 2020.

34) “ODA予算, 今後10年で倍増を 有識者懇談会が林外相に提言,” 『朝日新聞』, 2022.12.10.

35) 青井佳恵, 「日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援—巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に—」, 『レファレンス』, no.831, 2020.

위대의 임무 수행에 지장을 일으키지 않는 한도 내에서 장비품을 증여 혹은 양도할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 중국을 염두에 두고 경비 능력이 낮은 연안국을 지원하는 것으로 판단되나, 일본 정부는 동남아시아 해상법 집행기관의 지원요청에 의한 대응이라는 입장이다.

2021년 4월 일본 정부는 ODA로 필리핀군에게 자위대 장비 및 재해시 인명구조에 사용하는 장비의 공여를 시작하였다. 이 사업 역시 ODA를 연계하여 타국 군에게 장비를 공여하는 것인데, 이 지원은 2015년 「개발협력대강」에서 재해 대응 등의 비군사적 목적이라면, 타국 군에 대한 지원이 가능하다는 점을 명기하였기 때문에 가능한 것이었다.

다시 말해 아직 일본 ODA의 안보적 활용은 초기 단계로 판단되나, 「개발협력대강」, 「국제평화협력법」, 「자위대법」 등의 법적 기반을 기초로 다양하게 활용 가능할 것으로 보인다. 더욱이 UN을 비롯한 국제사회에서 평화구축 담론이 ODA와 연계되어 논의되는 가운데, 일본의 ODA의 안보적 활용에 대한 방해 요소는 상당 부분 제거되었다고 볼 수 있다.

## V. 맺음말

부족한 천연자원과 낮은 식량 자급률 등의 환경적 요인과 「헌법」 제9조의 제약으로 인하여 타국과 군사적 협력 추진에 한계를 가지는 일본의 입장에서 ODA가 가지는 외교정책의 수단으로서 의미는 상대적으로 크다. 그럼에도 불구하고, 일본 ODA에 대한 학문적 관심은 주로 일본 ODA의 상업적 성격에 머물러 있었고, 최근 일본 ODA의 강조점이 바뀌고 있음을 확인하고 있으나, 이를 가능하게 하는 환경요인에 대한 관심은 저조하였다.

이에 본 논문은 일본 ODA가 가지는 복합적 성격을 규명하는 데 그 목적이 있다. 구체적으로 일본 ODA의 기본방침이 되는 ‘인간안보’와 ‘평화구축’이

보편적 국제규범으로서 어떠한 변화의 흐름을 보이고 있으며, 이를 일본 국내에서 어떻게 내재화를 하고, 국익의 차원에서 이를 활용하고 있는지 그 메커니즘을 살펴보고자 하였다. 본 연구를 통해 밝혀진 바는 다음과 같다.

첫째, 일본의 원조이념은 국제개발협력 관련 국제규범의 변화와 궤를 같이하고 있으며, 나아가 일본은 국제규범의 변화를 주도하고자 하고 있다. 2003년 이래 일본 ODA의 기본방침인 인간안보는 1994년 UNDP의 「인간개발보고서」에서 처음 등장하였으나, 일본은 분쟁과 개발을 연계하여 도입하였으며, 일본 정부는 국제사회에서 인간안보 개념의 주류화를 도모할 것임을 밝히고 있다. 2003년 이후 일본의 ODA가 강조하는 국익이 경제적 실익에서 나아가 안전보장 분야까지 확대되고 있는데, 이 역시 포괄적 관점에서 안전보장과 개발을 연계시켜야 한다는 국제적인 담론을 배경으로 하고 있다.

둘째, 일본은 1992년 「ODA 대강」, 2003년 「신 ODA 대강」, 2015년 「개발협력대강」의 개정을 거듭하면서, 인간안보와 평화구축의 국제규범의 국내적 내재화를 추진하게 되는데, 내용 면에서 분쟁과 개발을 연결을 강조하여, 평화구축을 위한 자위대의 해외 활동과 ODA를 연계시키는 특징을 보인다.

셋째, 제2차 아베 내각 시기 일본 최초로 수립된 외교·안보 포괄 지침인 「국가안전보장전략」은 일본의 ODA가 전통적 개발과제에서 국제평화를 위한 PKO 활동으로 확장되고, 일본의 ODA가 강조하는 국익의 개념이 경제적 실익에서 나아가 안전보장 분야까지 확대되고 있음을 명확히 하고 있다. 이는 ODA와 연계한 자위대 해외파견의 범위도 확대될 수 있음을 의미한다.

결론적으로 일본의 ODA는 국제사회의 규범을 선제적으로 파악하고, 이를 자국의 이해에 부합하도록 내재화시키는 과정을 거쳐, 이를 활용하여 인도·태평양 지역에 대한 ODA의 집중, 해양 안전보장을 위한 자위대 장비품

의 이전, ODA와 연계한 자위대 해외파견의 확대 등의 국익을 별다른 국내·외의 저항을 받지 않고, 실현하고 있는 것으로 파악된다. 이러한 사례는 향후 일본의 글로벌 외교전략을 양자 간 혹은 지역의 사안으로 한정해서 파악하기 보다는 국제규범과의 관계 속에서 바라볼 필요가 있음을 의미한다. 日本空間

논문 투고일 : 2022년 12월 1일

논문 심사일 : 2022년 12월 7일

게재 확정일 : 2022년 12월 9일

## 참고문헌

- 권구순, 「평화 활동의 주변에서 지속적 평화의 중추로: 평화구축과 평화의 지속화를 위한 시민사회의 역할론을 중심으로」, 『국제개발협력』 제4호, 2018.
- 강우철, 「일본 ODA의 국제규범 준수와 공여국 중심주의: 개발협력대가를 중심으로」, 『한림일본학』 제30집, 2017.
- 김태균, 「국제개발협력을 위한 가치지향의 이중적 구조」, 『국제지역연구』 제19권 2호, 2010.
- 남기정, 「탈냉전과 적극적 행위자 일본의 등장」, 김숙현 외, 『INAA 국가행동 분석\_일본』, 국가안보전략연구원, 2022.
- 류시현, 「일본의 ODA 정책과 인간안보」, 『일본연구논총』 제41권, 2015.
- 박명희, 「일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점」, 『국회입법조사처 입법정책보고서』 제39호, 2019.
- \_\_\_\_\_, 「일본의 국제공헌과 여론: 자위대 해외파견을 중심으로」, 『국방연구』 제63권 제4호, 2020.
- 박영준, 「일본 아베정부의 미일동맹정책과 지구분외교: 국제협조주의와 전략적 자율성의 사이」, 『국방연구』 제61권 제3호, 2018.
- 박홍영, 「전후 일본 ODA정책의 변화상- 해석과 평가」, 『일본연구논총』 제32권, 2010.
- 손혁상·이진영, 「한국에서의 일본 ODA연구동향분석」, 『국제정치논총』 제56집 제3호, 2016.
- 이기태, 「아베 정부의 글로벌 외교: 국제공헌 확대 외교의 모순성」, 『국가안보와 전략』 제18권 제1호, 2018.

이정환, 「일본 정부개발원조의 보편주의적 이상과 특수주의적 현실」, 『세계정치』 no. 24, 2016.

한의석, 「일본의 정부개발원조정책과 ODA대강 개정」, 『일본연구』 제71호, 2017.

Capie, Davjd, “The United States and Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) in East Asia: Connecting Coercive and Non-Coercive Uses of Military Power,” *Journal of Strategic Studies*, Vol 38, 2015.

C. Hugos, *Japan’s Foreign and Security Policy Under the ‘Abe Doctrine’: New Dynamism or New Dead End?*, Springer, 2015.

Glenn D. Hook, Key-Young Son, “Transposition in Japanese State Identities: overseas troop dispatches and the emergence of a humanitarian power?” *Australian Journal of International Affairs*, 67(1), 2013

HN Fujishige, Y Uesugi, T Honda, “Recent Developments in Japan’s International Peace Cooperation Under the Second Abe Government 2012–2020,” *Japan’s Peacekeeping at a Crossroads*, Palgrave Macmillan, 2022.

Ishizuka Katsumi “Japan’s new role in peace-building missions,” *East Asia* 23, 2006

March, James G. and Olsen, Johan P, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, 52(4), 1998.

Sato Yasunobu, “Human Security and the Peace-Building Paradigm: A Japanese Experience and Perspective,” Toyoda, T., Nishikawa, J., Sato, H.K. (eds), *Economic and Policy Lessons from Japan to Developing Countries*, Palgrave Macmillan, 2012.

United Nations Peacekeeping, “Report of the Panel on United Nations Peace Operation(Brahimi Report) [A/55/305],” 2000.

Zhang Yongpeng, “Japan’s Diplomacy Toward Africa: From Pragmatic Balance to Strategic Importance,” *The Changing World and Africa*, Palgrave Macmillan, 2021.

金子七絵, 「政府開発援助等及び沖縄・北方問題をめぐる国会論議の焦点 — それぞれ節目を迎えた開発協力、沖縄振興、北方問題」, 『立法と調査』 no. 448, 2022.

青井佳恵, 「日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援—巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に—」, 『レファレンス』 no.831, 2020.

渡邊松男, 「変化する日本の援助政策」, バックグラウンドペーパー, no.4, 2019.

添谷芳秀, 『日本の外交:「戦後」を読みとく』, ちくま学芸文庫, 2017.

今西靖治, 「国際平和協力におけるオールジャパン・アプローチ」, 『国際安全保障』 43(2), 2015.

\_\_\_\_\_, 「国連PKOと平和構築：日本外交にとっての位置づけと課題」, 『国際公共政策研究』 19(1), 2004.

坂田和光, 「我が国の新たな開発援助政策」, 『レファレンス』 no.773, 2015.

世界平和研究所, 「国際平和協力のあり方に関する調査研究 - PKO参加20年を迎えるに当たっての提言 -」, IIPS Policy Paper 341J, 2013.

上杉勇司, 「PKOからODAへ : 平和構築の連続性を考える」, 『外交』 Vol 12, 2012.

横田洋三, 「日本のODA外交の危機 効果的展開のための提言」, 『国際問題』 no 588, 2010.

野本啓介, 「日本の ODAにおける平和構築 の取り組み」, 『北星論集』 44(1), 2004.

Abstract

## Japan's International Contribution and ODA: The Dual Structure of International Norms and National Interests

Park, Myung-Hee

The ODA as a diplomatic policy tool in Japan is more important than the other countries. Nevertheless, the academic interests in Japanese ODA are mainly focused on the commercial character of Japanese ODA.

This paper aims to explore the complex nature of Japanese ODA. Specifically, this paper tried to find out how 'human security' and 'peace building' were discussed as international norms, internalized in Japan, and used in terms of national interest.

As a result of the study, it was found that Japan's ODA is going through a process of preemptively identifying the norms of the international community and internalizing them to conform to its interests. Furthermore, it was utilized for national interests, such as the concentration of ODA in the Indo-Pacific region, transfer of equipment for the Self-Defense Forces to ensure maritime security, and expansion of overseas dispatch of the Self-Defense Forces with ODA. These cases imply that in understanding Japan's diplomatic strategy in the future, it is necessary to understand it primarily in the international context rather than limiting it to bilateral or regional issues.

Key words

Japan, ODA, Self Defense Forces, Human Security, UN Peace Operation