

일본 ODA의 민관협업 체계에 관한 연구*

문경연** 박현아***

| 목 차 |

I. 서론	위한 정책 및 거버넌스
II. 일본의 국익연계형 ODA 정책에 대한 선행연구 검토	IV. 사례분석: 일본의 인도 텔리·뮌바이 산업회랑 프로젝트
III. 일본의 ODA 민관협력을 위한 체계: 개발과 경제협력 연계를	V. 결론

| 논문요약 |

이 논문은 일본의 대외원조의 역사, 추진체계 및 최근 발표된 문헌과 주요 정책문서 분석을 통해 실제로 일본이 대외원조를 어떻게 인식하고 있으며, 이러한 인식이 어떻게 변화 발전하였는지, 특히 개발협력으로 일컫는 ODA를 수원국과의 경제협력 사업과 어떻게 연계하고 있는지를 파악하고자 한다. 이를 위해 일본의 ODA 관련 정책 및 법, 제도와 추진체계를 조사하여, 개발협력과 경제협력의 조율 관점에서 일본의 ODA 정책 변천 과정을 설명하고, 사례 심층 분석을 통해 민간의 효과적인 참여를 독려하기 위해 사용된 기제와 실제 이러한 기제가 어떻게 작동하는지를 분석한다. 이를 통해 일본은 2차 대전 이후 지속적으로 자국의 경제협력과 개발협력을 연계하는 전략을 취해 왔으며, 이후 1990-2000년대에 인간안보 개념의 도입과 함께 인도주의적 목적을 내세운바 있으나, 일본 경제가 장기불황에 접어듦에 따라 다시 2010년부터 이전의 경제적 국익을 고려한 원조정책으로 회귀하였음을 확인하였다.

* 본 논문은 2017년 KDI의 주관으로 “국제개발협력 전략수립 기초연구” 용역의 일환으로 수행된 저자의 일본사례 파트를 논문화한 것임을 밝힘. 이 논문은 2019년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075117).

** 제1저자: 전북대학교 국제인문사회학부 조교수

*** 교신저자: 전북대학교 신문방송학과 박사수료생

일본 정부는 자국의 개발협력, 즉 ODA 자금을 일본 기업의 해외시장 개척 및 진출과 체계적으로 연계하는 전략과 추진체계를 갖추었는데, 이 과정에서 개발협력과 경제협력을 연계한다는 일본 정부의 방침을 공개적으로 천명하고 필요한 정책 문서 및 조직체계를 갖추었다. 이러한 국익 연계형 ODA 전략에 대해 시민사회의 저항이 적었던 것은 일본의 ODA 전략이 2차 대전 이후 지속적으로 유지된 데다가, 2000년대 들어 장기 경제불황에 접어들면서 정부의 입장에 대한 여론의 공감대 형성이 가능했기 때문인 것으로 분석한다.

· 주제어: 일본 ODA, 민관협력, 경제협력, 개발협력, 국익

I. 서론

최근 공여국의 경제침체와 이로 인한 재정 부담의 가중은 원조에 대한 피로도 현상으로 이어지고 있으며, 이는 결과적으로 공여국 정부 및 정책 결정자들로 하여금 인도주의에 기반한 원조의 근본적 목적 이외에 공여국의 이익과도 조화를 이루는 도구로서 ODA 활용의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 아울러, 지속가능발전목표(SDGs) 논의 과정에서 세금에 기반한 ODA 재원의 한계 속에서 다양한 민간재원 마련 방안에 대한 논의가 확대된 한편, 올해 출범한 문재인 정부의 국정과제 중 하나로 일자리 창출 측면에서 우리의 국제개발협력 정책을 정비해야 할 필요성에 대한 논의가 확대되는 등 개발협력의 공여국 효과성에 대한 논의가 확대되고 있는 실정이다.

이러한 문제의식에 기반하여, 일본의 개발협력 사업과 경제협력 사업의 조화·연계 방안 및 민관협력 사례 연구를 통해 공공부문과 민간부문(기업) 간에 개발협력 사업과 경제협력 사업 간 시너지 효과의 제고를 통해 개도국의 지속가능한 경제사회 발전을 모색하는 일본의 원조정책에 대한 이해 도모를 본 논문의 목적으로 한다. 이러한 연구 목표를 달성하기 위해 일본의 ODA 관련 정책 및 법, 제도와 추진체계를 분석하여, 개발협력과 경제협력의 조율의 관점에서 일본의 ODA 정책 변천 과정을 설명하고, 사례 심층 분석을 통해 국제개발협력과 경제협력을 조화시키는 과정에서 민간의 효과적

인 참여를 독려하기 위해 사용된 기제(법/제도)와 실제 이러한 기제가 어떻게 작동하는지를 분석하고자 한다. 그리고 이러한 과정에서 각 정부부처 및 범정부처 간 협업체계 등을 포함한 추진체계와 민간영역과의 협업 방식에 대해 고찰하고자 한다.

동 주제에 대한 연구는 이미 여러 관점에서 다양한 연구가 이루어진바, 앞서 언급한 문제의식에 기초하여 기존 문헌상의 주요 내용을 체계적으로 재정리하는 한편, SDGs 이후 변화된 일본 ODA 정책에 대해서는 최근 발표된 일본 정부의 ODA 관련 주요 문헌 및 정책보고서 분석을 통해 업데이트하고자 한다.

II. 일본의 국익연계형 ODA 정책에 대한 선행연구 검토

일본의 ODA 정책에 관한 연구 중 다수의 연구들이 일본 ODA 정책의 발진사와 정책 추진 동기에 관해 다루고 있다. 한기조(2015)는 일본의 시기별 ODA 정책 전개 과정을 개괄적으로 소개하며, 일본 ODA 정책의 기저에는 ODA를 ‘경제성장 기여’에 활용하겠다는 목표가 내재되어 있음을 강조한다. 그리고 ODA를 활용하는 과정에서 종합상사가 주도적인 역할을 담당했음을 주장하며, 종합상사들이 각 시기별로 어떻게 ODA를 활용하여 일본의 경제 발전을 이끌었는지 그 역할을 중점적으로 분석했다. 김석수(2016) 또한 일본의 ODA가 자국 국익을 실현하기 위한 도구로 활용되어 왔다는 점에 주목하며, ODA 정책 변천과정과 추진체계, 법과 제도 등에 대한 분석을 바탕으로 어떻게 일본의 ODA 정책과 국익이 연계될 수 있었는지를 분석했다. 김석수(2016)는 일본 정부가 국제사회에서의 높아진 위상을 뒷받침하기 위해 인간안보의 개념에 기초한 ODA를 추구하고 있음을 주장하지만, 이러한 동기는 중심적 동기가 아니며, 실제적으로는 경제, 외교 등의 실익이 여전히 중심적인 동기로 작용하고 있다고 설명한다. 강우철(2017)은 2015년 발표된 “개발협력대강” 개정본 분석을 통해 일본의 ODA 정책에는 “개발협력대강”

개정 이전과 마찬가지로 여전히 공여국 중심주의적 동기가 강하게 작용하고 있음을 밝히고 있다. 단, 이전에는 경제적, 상업적 동기가 가장 강하게 작용했던 반면 개정된 “개발협력대강”에서는 안보적 동기까지 추가되어 실익 중심의 ODA 추진 동기가 확대되었다고 분석한다. 한편 김영근(2013)은 일본이 확대실시하고 있는 과학기술 ODA 정책의 사례에 주목하여, 일본이 과학기술 산업과 ODA 정책을 전략적 결합을 통해 이들 간 융복합적 부가가치를 창출해냄으로써 자국에 이익이 될 수 있도록 ODA를 활용하고 있다고 분석한다.

이러한 연구들은 일본 ODA 정책의 설정과 실행에 여전히 실리주의적 동기가 가장 크게 작용하고 있다는 사실과 함께 이를 위해 정부의 ODA 자금을 이용한 개발협력과 기업의 경제협력이 유기적으로 연계 추진되고 있음을 밝히고 있다는 점에서 본 연구의 내용을 뒷받침할 수 있으나, 이러한 연계 전략의 추진체계와 구체적인 작동구조에 대한 분석에 있어 한계를 가진다. 예를 들어, 한기조(2015)의 경우 일본 ODA 정책의 전개 과정에서 종합상사와 ODA 정책 및 사업의 연계 또는 작동구조에 대한 구체적인 분석이 결여되어 있으며, 김석수(2016)의 경우 일본 ODA 정책을 분석하는 단위들, 즉 정책 선언 및 문서, 법, 제도, 접근법 및 추진체계 등이 명확한 구분 없이 분석되고 있다는 점에서 정책적 측면(선언, 법, 제도 및 주요 원칙 및 대강)과 제도적 측면(추진체계, 조직, 주요 기관) 등으로 분석 요소 그룹을 나누어, 어떻게 두 그룹의 요소들이 유기적으로 작동하는지 분석할 필요가 있다. 강우철(2017)의 연구에서는 “개발협력대강”의 주요 쟁점을 중심으로 대강의 내용을 분석함으로써 대강의 다섯 가지 주요 아젠다에 대한 설명이 부족한 바, 다섯 가지 아젠다 중 본 연구의 주제와 관련성이 높은 ‘전략적 파트너십의 확산과 강화’를 중심으로 “개발협력대강”의 주요 아젠다에 대한 분석을 실시함으로써 최근 일본 ODA 정책의 원칙 및 이념에 대해 추가적인 후속 연구가 필요하다.

한편 일부 연구들은 이 논문의 연구 주제인 일본 개발협력 분야에서의 민간 참여에 대해 직접적으로 다루고 있다. 윤석상(2016)의 연구에 따르면, 일본 정부가 JICA와 JBIC의 공적금융을 활용해 개발도상국에서 추진하고 있는 석탄화력발전소 건설 사업의 사례에 대한 분석을 통해 공적금융을 활용

한 일본의 국제개발협력 정책의 특징을 분석하였다. 하지만 윤석상의 연구는 공적금융을 활용한 일본의 ODA 사업 추진 과정을 설명함에 있어 JICA와 JBIC가 민간 참여를 유도하기 위해 시행하는 지원 제도들이 간략하게 소개하는 데 그치고 있어 이러한 제도들의 운영 방식에 대한 자세한 분석을 제시함으로써 민간참여 활성화를 위한 JICA의 역할을 보다 명확히 분석할 필요가 있다. 김상태(2012)의 경우 일본 정부의 컨설팅 산업 육성 정책과 JICA의 민관연계 협력 사업 등 일본 정부의 ODA를 활용한 민간 부문 육성 정책에 관한 연구를 진행하였는데, 이 연구에서 김상태는 JICA와 JBIC가 추진하는 민관연계 사업을 유형별로 정리 제시하고, 일본 정부의 BOP(Bottom of the Pyramid) 사업 지원제도 등 ODA 민간 참여 활성화를 위한 일본 정부의 정책을 소개하고 있다. 하지만 김상태의 연구 역시 개괄적 내용들 중심으로 기술되고 있어 구체적인 사례 분석을 통한 보다 심층적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

이러한 선행 연구의 한계를 극복한다는 측면에서 이 논문은 민관협력 활성화를 위한 제도적 기반으로 정책, 추진체계, 추진메커니즘(작동방식), 구체적 사례에 대한 분석을 통해 일본의 민관협력 방식에 대한 체계적이고 유기적인 분석을 시도하고자 한다.

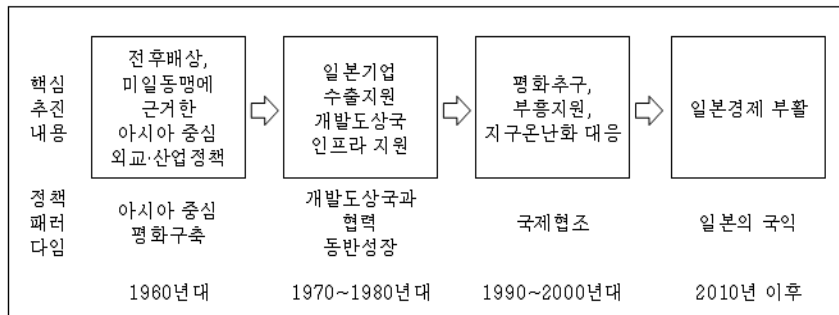
Ⅲ. 일본의 ODA 민관협력을 위한 체계: 개발과 경제협력 연계를 위한 정책 및 거버넌스

1. 일본 ODA 정책 내 개발협력과 경제협력의 연계 정책

일본 정부는 1950년대 아시아 국가들에 대한 전후 배상을 계기로 시작한 정부개발원조 정책을 추진함에 있어 협의에서의 국익 중심주의, 즉 경제적 이익의 확대를 지속적으로 강조해 왔다. 전후 배상원조를 시행할 시기, 일본은 동아시아 국가에 대한 경제적 입지를 강화함으로써 향후 경제발전의 토대를 마련하려는 목적을 품고 있었기 때문에, 정부개발원조를 개발 원자재

확보와 자국 기업의 해외진출 판로 확보를 위한 수단으로 활용하는 경향을 보였으며, 차후 개발원조정책을 추진함에 있어서도 이러한 기조를 이어왔다. 이 같은 정책 기조는 국제적, 국내적 비판에 부딪혀 수원국의 수요를 중심으로 하는 국제주의적 입장이 ODA 실행 원칙으로 수용됨으로써 일시적으로 약화되는 경향을 보이기도 하였으나, 일본의 국내 경제적 상황과 맞물리며 지속적으로 강화되는 추세를 보이고 있다.

<그림 1> 일본의 원조 정책 패러다임의 변화



· 윤석상(2016, 99)

일본 ODA 정책의 국익 중심주의적 기조는 일본 정부가 정부개발원조의 추진 이념 및 원칙 또는 계획을 밝힌 일련의 정부 문서들을 통해 표명되고 있다. ODA 정책 시행에 관한 정부공식 문서가 발간되기 전인 1958년 통상산업성¹⁾이 발행한 보고서에서 일본은 경제협력이 개발도상국의 발전에 기여할 뿐 아니라, 일본의 수출시장 확보 및 원재료 수입을 위한 구매처 확보에 도움을 줄 수 있어야 한다는 ‘호혜주의’ 원칙을 내세움으로써, ODA 시행에 경제적 이익 확보를 위한 동기가 내재되어 있음을 명시했다(강우철 2011, 128). 이후 일본 정부가 발표한 최초의 ODA 공식문서인 1993년의 “ODA 대강(ODA Charter)”²⁾과 1999년 발표된 “일본 ODA 중기정책”³⁾에서는 일본

1) 통상산업성은 2001년 일본 정부의 직제 개편에 따라 지금의 경제산업성(Ministry of International Trade and Industry: MITI)이 되었다.
 2) 일본 정부개발원조의 기본적 이념, 가치, 실행 원칙 등을 담은 첫 공식문서인 “ODA 대강(ODA Charter)”은 1993년 각의 결정으로 채택된 문서로, 환경 보전과 개발의 조화, 군사적 목적의 ODA 활용 금지, 수원국의 민주주의와 시장경제 도

ODA의 지나친 국익주의적 관점에 대한 국내외적 비판이 높아짐에 따라 ODA의 상호 의존적 동기와 인간중심의 개발 원칙을 강조하고, ‘인간안보(human security)’의 관점을 적용함으로써 경제적 이익에 기반한 국익 중심주의적 기조가 완화되는 양상을 보이기도 했으나(이정환 2016, 24-25), 이러한 기조는 1997년 동아시아 경제 위기를 계기로 다시 일본 원조정책의 중심 기조로 대두되었다.

구체적으로, 일본 국내 경제가 장기 불황국면에 접어듬에 따라, ODA의 예산 삭감을 지지하는 국내 여론이 증가함에 따라 2000년대 초반 이후 국익 중심주의적 동기가 정책 문서에서 다시 강조되는 경향을 보이기 시작했다. 2003년 개정된 “신ODA 대강”에서 일본 정부는 ODA의 추진 목표를 ‘국제 사회의 평화와 발전에 기여하고, 이를 통해 일본의 안보와 번영을 보장하는데 뒷받침하는 것’이라고 규정함으로써 ODA를 추진하는 데 있어 자국의 국익 확보에 대한 목표 의식이 내재되어 있음을 직접적으로 표명하였다(Japan MOFA 2003, 3).

‘중상주의적’ 성격으로 묘사되는 일본의 공적개발원조 사업에 있어서, 개발협력과 경제협력의 조화를 촉진시키는 정책적 기반은 2008년 “ODA 등과 일본 기업과의 연계강화를 위한 새로운 시책: 성장 가속화를 위한 민관협력(Public-Private Cooperation for Accelerated Growth)”의 발표에서 더욱 명확해진다. 이 사업의 시초는 1974년 JICA의 설립 시점으로 거슬러 올라간다. JICA는 1974년 설립 당시 (재)해외무역개발협회의 용자업무를 승계하였는데, 동 사업은 오늘날의 PPP와 유사한 사업으로 공공성이 낮아서 엔차관 제공이 곤란한 민간기업의 개발도상국 사업에 대해 장기저리의 투융자, 조사 및 기술지도의 지원을 해주는 사업이다. 동 사업의 시행당시 12건에 대해 26억 엔의 지원이 이루어졌으나, 2001년 1월 특수법인 합리화 계획에 따라 동 사업은 폐지되었으나, 다시 2008년 일본 정부는 “ODA 등과 일본 기업과의 연계강화를 위한 새로운 시책: 성장가속화를 위한 민관협력”을 수립하고, 이 시책에 따라 환경정비형(기업활동과 관련된 하드웨어 및 소프트웨어 인

입 및 정착, 개도국 주민들의 기본 인권 및 자유 보장을 주요 원칙으로 ODA를 시행할 것을 천명하고 있다.

- 3) “ODA 중기정책”은 “ODA 대강”에서 밝힌 ODA 시행의 원칙과 이념을 바탕으로 중점과제 및 구체적 시행 방침 등을 담은 문서이다.

프라 구축 지원 및 인재 양성), PPP 인프라형, 신프런티어형 사업(CSR, BOP, 민간기업 Scale-up)과 같은 사업을 실시하고 있다. 또한 2010년에는 2001년 폐지된 ‘해외투융자사업’⁴⁾을 재개하게 된다(김상태 2012, 80-81).

<표 1> 민간연계 사업 유형

사업 유형	형태 및 내용
환경정비형 (기업 활동 개선을 위한 주변 환경 및 수요에 대응)	<ul style="list-style-type: none"> - 하드웨어적 인프라정비: 항만, 철도, 전력, 용수 공급 시설 정비 지원 - 소프트웨어적 인프라정비: 무역 및 투자환경 제고 개선, 개도국 관련기관의 역량강화, 동 분야 개혁프로그램 지원 등 - 인재양성: 노동자 확보를 위한 산업인력 양성
PPP 인프라형 (민간활동 인프라 등에 대한 지원)	<ul style="list-style-type: none"> - 상하분리방식: 철도건설사업의 계획수립 및 기반공사를 ODA로 지원하고 민간기업이 차량, 신호체계 등 후속사업을 BOT 방식으로 투자하여 운영 - 전후분리방식: 발전소 계획 수립 및 기반설비를 ODA로 지원하고 후속 발전설비 확충을 민간기업이 BOT 방식으로 실시 - 운영권양도방식: ODA로 항구설비를 지원하고, 완성 후 운영을 민간이 실시 - Two-step Loan 방식: PPP 사업에 대해 상대국정부 및 개발금융기관을 경유하여 자금 제공
신 프런티어형	<ul style="list-style-type: none"> - CSR 사회공헌활동 및 협력: 기업에 의한 공동체 지원 사업, 제품품질 향상 사업, 환경 및 노동문제 등에 대한 협력 사업 - BOP 비즈니스와 협력: 빈곤층 대상 상품판매, 각종 서비스 제공, 소액금융 등 - 민간기업 Scal-up 사업: JICA의 기술협력 사업의 성과를 민간기업의 활동 및 자금으로 확대보급

· 김상태(2012, 81-82 재인용)

4) 해외투융자사업의 대상 분야는 MDGs, 빈곤삭감, 인프라, 성장가속, 기후변화대책 등이며, 투융자 조건은 수원국정부의 개발정책과 일치하고 개발효과가 높을 것, 사업달성 가능성이 높으며, 기존의 금융기관에 의한 차입이 되지 않는 사업으로 제한하고 있다.

<표 2> JICA의 해외투자자 지원 방안의 주요 내용

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 인프라정비사업에 대한 개발도상국의 투자를 보장하기 위해 엔 차관을 활용하는 EBF(Equity Back Finance)의 신설 ② 사업운영권 획득 가능성이 높은 사업의 경우 유상자금협력을 포함한 패키지 지원인 VGF(Viability Gap Funding) 도입 ③ 비프로젝트(non-project)형 차관 활용 강화 ④ 재해복구를 위한 차관 창설 ⑤ 변동금리 도입 ⑥ 외화변제형 엔 차관 도입 ⑦ 일본기술 활용조건(STEP) 적용범위 확대 및 금리 인하 ⑧ 1인당 GNI 7,036달러 이상 12,475달러 이하인 개발도상국에 대한 지원 확대 |
|---|

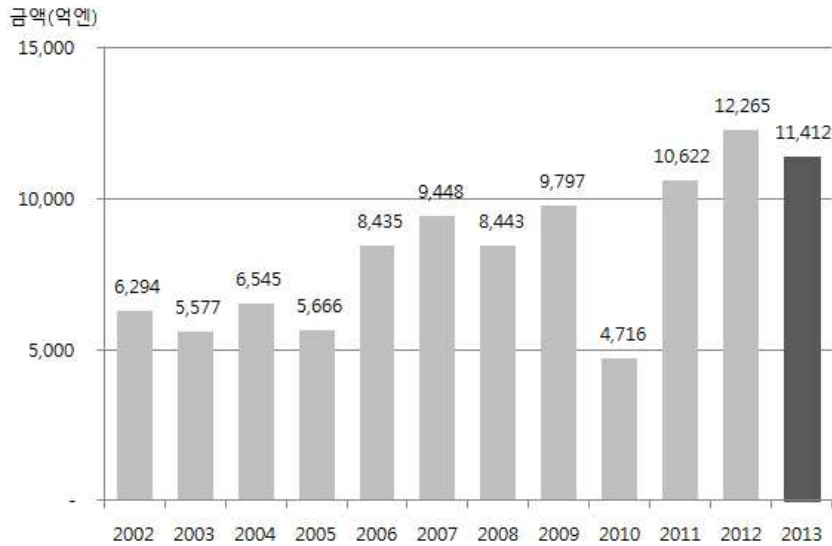
· 윤석상(2016, 103 재인용)

이후 민주당 정권이 정권 교체에 성공한 이후로는 이러한 경향이 더욱 심화되는 양상을 보였다. 민주당은 환경과 에너지 인프라 사업이 새로운 성장동력으로 떠오르고 있는 것에 주목하여 환경, 에너지 등의 분야를 기반을 경제성장을 추구하는 것을 골자로 하는 ‘신성장 전략’을 발표하고, 이를 추진하기 위해 ODA를 적극 활용하겠다는 전략을 내세웠다(윤석상 2011, 73-89). 이에 따라 민주당 정권 시기 발간된 ODA 관련 공식문서에는 국익 중심주의적 관점이 더욱 극명하게 표명되었다. 2010년 그간의 ODA 정책을 전반적으로 검토한 결과를 정리해 발표한 보고서인 “2010 ODA 개정안(열린 국익의 증진: 세계의 사람들과 함께 평화와 번영을 만든다)”에서 일본 정부는 자국의 평화와 번영은 세계의 평화와 번영을 통해 실현될 수 있기 때문에, 국제사회에 공헌하는 것이 곧 자국에 유리한 국제환경을 조성하기 위한 것이라는 의식을 표출하고 있으며, 개도국 지원이 ‘자선 활동’이 아닌 일본을 포함한 세계의 공동이익 추구를 위한 ‘수단’임을 강조하고 있다(Japan MOFA 2010, 7).

이러한 가운데, 민관협력적 측면에서 “2010 ODA 개정안”은 일본의 원조 실행 계획 부문에서 신성장 전략 추진을 위한 ODA의 효과적인 활용을 위해 민간 자본 및 기타공적자금(Other Official Flows: OOF)과의 다양한 연계 방안 마련이 필요하다고 명시하고 있다(Japan MOFA 2010, 10). 민관협

력 정책이 자국의 경제성장을 뒷받침하기 위한 전략으로도 간주되고 있음을 파악할 수 있다. 실제로 “ODA 개정안”은 1인당 국민소득이 일정수준을 넘으면 ODA 대상에서 제외되는 원칙에 예외 조항을 둬으로써 일본은 장기불황 국면에서 탈피하기 위한 수단으로써 해외 인프라개발 사업에 정부의 공적원조자금인 엔차관을 사용할 수 있게 되었고, 실제로 일본의 엔차관 공여 실적인 2000년대에 지속적으로 증가하였다(윤석상 2011, 80-82).

<그림 2> 일본 엔차관 공여실적 추이(2002-2013년)⁵⁾



이후, 일본은 2013년 5월, ODA와 연계되는 “인프라 시스템 수출전략”을 책정하였는데, 그 주요 내용은 개발협력과 경제협력 간 시너지 효과의 제고를 위한 민간협력의 활성화를 통해 원조분야에서 일본의 경제적 국익 창출을 극대화한다는 전략으로 요약된다.

5) Ministry of Foreign Affairs of Japan, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page23_000148.html. (2019년 8월 8일 검색)

<표 3> 일본의 “인프라 시스템 수출전략”(2013)의 주요 내용

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 일본 기술을 더욱 활용하도록 제도개선(STEP제도 개선)⁶⁾ ② 외화변제형 엔차관의 도입을 비롯한 엔차관의 제도개선 ③ JICA 해외투융자의 적극적인 활용 ④ 민간섹터와 연계한 마스터 플랜의 작성 ⑤ 지방자치단체의 해외사업참가(ODA를 통해 지방자치단체와 개발도상국과의 관계구축을 도모하며, 지방기업의 노하우 활용으로 지방기업의 해외진개를 기반으로 함) ⑥ 인프라 해외진개를 위한 법제도 등 비즈니스 환경정비 ⑦ 글로벌 인재 육성 및 인적 네트워크 구축 |
|--|

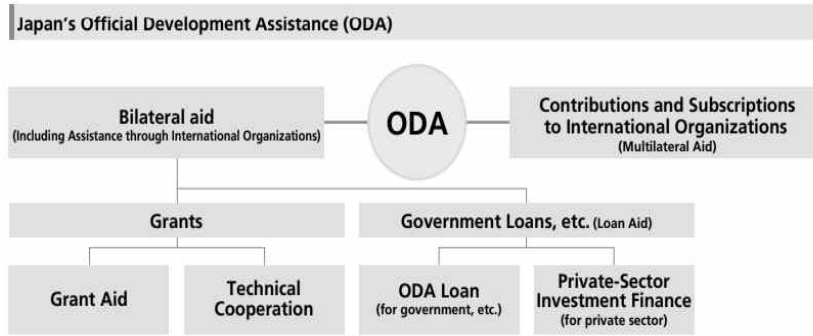
· 한기조(2015, 438)

더불어 2015년 개정된 “개발협력대강(Development Cooperation Charter)”에서도 일본 정부는 자국의 개발협력 사업 참여가 자국의 국익을 유지할 것이며, 나아가 더 많은 번영을 이룩하고, 안정성과 투명성, 예측성을 갖춘 국제사회 환경을 조성하고 보편적 가치에 기반한 국제사회 질서를 유지하고 보호하는 데 기여할 것이라는 입장을 밝혔다(Japan MOFA 2015, 3). 이처럼 일본 정부는 개발협력 정책 추진에 있어 자국 경제적 이익과의 조화적 추구를 명시적으로 표명하고 있는바, 개발도상국의 발전뿐 아니라 자국 기업의 경제적 이익 추구 측면에서도 민관협력을 촉진하기 위한 정책에 적극적이었다. 이러한 정부의 기조하에서 일본은 최근 들어 개발협력 사업에 유입되는 자금의 형태 중 민간자본의 비율이 지속적으로 ODA 비율을 상회하고 있다.

<그림 3>에서 알 수 있는 바와 같이 일본의 ODA는 민간투자기금(Private Sector Investment Finance)을 ODA 구분 체계에 포함하고 있다. 이는 일본이 국제개발협력에 있어 민간부문의 역할을 높게 평가하고 있다는 의미이며, 특히 2015년 아베정부는 “질 좋은 인프라개발을 위한 파트너십(Partnership for Quality Infrastructure)”을 위한 일본의 노력을 강조하는 한편, 민간의 인프라개발을 위한 ODA 지원에 있어 심사기간의 단축과 지원 범위의 확대를 천명하였다.

6) STEP란 2002년 일본이 자국의 기술 및 노하우를 개도국으로 이전함에 있어 일본의 지원임을 인식할 수 있도록 하는 제도로써 ‘경제협력 특별조건(Special Terms for Economic Partnership)’을 의미한다.

<그림 3> 일본의 ODA 체계⁷⁾

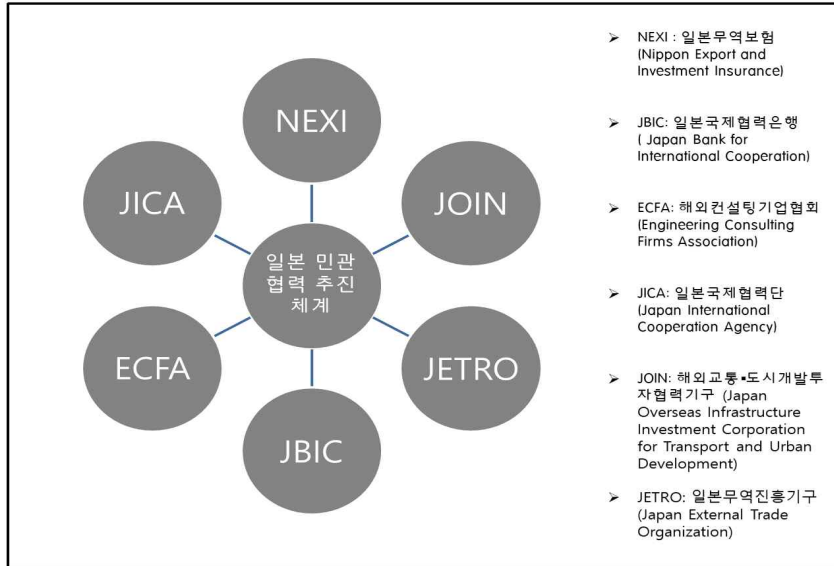


2. 개발협력과 경제협력의 연계적 추진체계

일본의 개발협력과 경제협력의 유기적 연계 추진은 일본의 대표 원조추진기관인 JICA를 통해 이루어지고 있는데, JICA가 중상주의적 ODA 정책을 추진할 수 있었던 것은 JICA의 탄생이 개발협력과 경제협력 간 연계적 추진이 가능한 태생적 구조 때문이다. JICA를 중심으로 일본의 민관협력은 NEXI(일본무역보험), JBIC(일본국제협력은행), ECFA(해외건설당기업협회), JICA(일본국제협력단), JOIN(해외교통·도시개발투자협력기구) 간 유기적 협력체계를 통해 이루어지고 있다. 이 파트에서는 이들 각 기관의 민관협력 추진 메커니즘을 분석하고자 한다. 먼저, 일본 민관협력에서 구심점 역할은 JICA가 수행한다. 냉전기 일본의 원조 정책은 외무성, 대장성, 경제산업성이 긴밀하게 연결된 가운데 외무성은 국제무대에서 일본의 발언권 강화, 대장성은 자원분배 측면, 경제산업성은 해외에서의 경제 이익 확대 측면에서 원조정책을 추진하였기 때문에 원조정책의 추진과정에서 이들 부처 간 치열한 경쟁이 지속되었다. 이러한 가운데, 냉전기 일본의 원조정책은 추진 체계적 측면에서 무상원조는 외무성, 유상원조는 주로 통상산업성이 담당하는 구조를 가졌으며, 대장성과 통상산업성은 원조를 일본의 경제적 국익 확대와 연계하려는 중상주의적 성격을 강하게 유지하였다.

7) ODA JICA, <https://www.jica.go.jp/english/>. (2017년 11월 10일 검색)

<그림 4> 일본의 민관협력 추진체계



▪ 저자 작성

이후 1974년 일본 정부는 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency: OTCA), 해외이주사업단, 해외농업개발재단의 인재양성사업 및 해외무역개발협회의 용자관련 사업 등을 통폐합하여 외무성 산하의 JICA를 설립하게 되었다. 이렇듯 JICA는 태생적으로 외무성, 대장성, 통상산업성에 경제기획청을 포함한 4개 부처 간 협의체적 성격을 가졌으며, 실제로 JICA 설립과정에서 이들 다양한 부처에서 파견 전직되어 온 관료들이 JICA 초기 멤버를 이루었고, 자연스럽게 이들 관료들은 JICA가 개발도상국과의 개발협력 사업 추진과정에서 원소속 부처의 이익을 연계하는 데 높은 관심을 가질 수밖에 없었다(김상태 2012, 76).

특히 JICA는 설립과정에서 다양한 부처의 요구를 반영하여 개발조사사업의 기능을 주요 사업으로 하였는데, 특히 이 과정에서 통상산업성은 일본 기업의 개도국 진출에 도움이 될 수 있는 광물 및 산업분야 관련 개발조사 관련 예산을 JICA에 위탁함으로써 개도국 내 사업개발을 촉진하는 한편, 개발된 사업의 수행을 일본 자국 기업과 연계하는 전략을 피하였다. 또한 일본

은 2008년 JBIC이 담당하고 있던 대외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF)이 JICA로 통합하여 기존의 개발조사 사업을 ‘협력준비조사’사업으로 개명하고 이러한 개발조사가 PPP 인프라사업 및 BOP 사업과 연계되도록 추진하는 기능을 강화함으로써 개발협력과 경제협력의 연계적 추진 구조를 수립 및 운영하고 있다(김상태 2012, 80).

<표 4> JICA의 아시아 지역 인프라 투자규모(2008-2015년)⁸⁾

국가명	지원 규모	지원 분야	지원 형태
베트남	817,128	전력(9), 운송(30), 수도·위생(6)	일반 비구속성(20) 일본 구속성(14) 비구속성(8), 구속성(3)
인도네시아	327,066	전력(7), 운송(6), 수도·위생(3)	일반 비구속성(6), 일본 구속성(1) 비구속성(3), 구속성(1)
캄보디아	57,905	전력(2), 운송(4), 수도·위생(2)	일반 비구속성(8)
필리핀	462,918	운송(11), 물류 인프라(1)	일본 구속성(8), 일반 비구속성(1), 비구속성(1)
태국	192,071	운송(4), 수도·위생(1)	일반 비구속성(4), 비구속성(1)
말레이시아	-	-	-
미얀마	218,231	전력(4), 운송(5), 수도·위생(1)	일반 비구속성(10)
방글라데시	398,249	전력(10), 운송(6), 수도·위생(2)	일반 비구속성(15), 비구속성(3)
인도	1,669,634	전력(8), 운송(21), 수도·위생(12)	일반 비구속성(39), 일본 구속성(1) 구속성(2)

·()는 사업 수

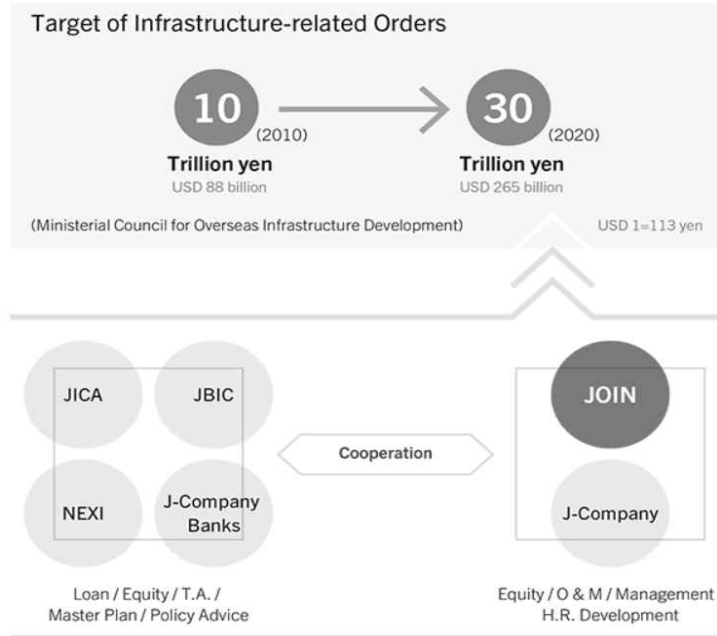
JICA는 민관협력 사업을 추진을 위해 두 개의 부서를 두고 있다. 먼저, 민간파트너십·금융부(Private Sector Partnership and Finance Department)는 2008년 10월 당시 민간파트너십(Private Sector Partnership)으로 설립되었으나 이후 금융(finance)을 추가하여 지금의 명칭을 가지게 되었다. 동 부서

8) JICA, “有償協力(円借款檢索),” https://www2.jica.go.jp/ja/yen_loan/index.php. (2017년 11월 10일 검색)

는 민간기업과의 파트너십 강화와 민간의 수요 파악 및 컨설팅을 주된 목적으로 하며, 특히 민간기업이 제안한 민관협력 사업을 접수하는 기능을 담당한다. 다음으로 국내전략·파트너십부(Domestic Strategy and Partnership Department)는 2012년 3월 JICA가 해외 일본중소기업지원 지원프레임워크(Framework for Supporting Japanese SMEs in Overseas Business)에 가입하면서 해외에서 활동하고 있는 일본의 중소기업을 지원하기 위해 설립되었으며, 이후 해외 일본 중소기업을 진출 및 사업 확대를 지원하는 기능을 담당하고 있다.

다음으로, 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)은 해외 자원개발·획득을 주목적으로 해외진출 일본 기업에 대해 차관과 보증(guarantee for the co-financed portion) 등을 통해 민간기업의 인프라 투자를 지원한다. JBIC는 인프라수출 경쟁력 향상을 위해 일본 기업 중심의 컨소시엄뿐만 아니라 외국기업과 컨소시엄을 구성하는 사업에 대해서도 지원하며, 해외전개지원 출자금융을 활용한 리스크머니 공급, 해외 자회사와 거래하는 현지 기업에 용자를 실시하는 로컬 바이어스 크레딧 제도, 수출용자에 있어 기존에 수출계약액의 30% 이상을 일본제품으로 하는 규정을 일본제품 10%, 일본계 현지법인 등 일본관련 기업 제품과의 합이 30% 이상일 경우 용자를 제공하는 방침으로 수정하여 수출금융 30% 규칙 유연화를 실시함으로써 일본 기업이 다양한 형태로 형성한 사업에 대해 적극적인 지원을 실시하는 제도를 마련하였다. 특히 일본 정부는 2016년 5월, 리스크를 수반하는 고수익 인프라 사업에서 일본 기업이 수주할 수 있도록 지원하기 위해 2,000억 엔의 특별계정을 마련하는 한편, JBIC에 대한 상환기간을 1년 이상 확대, 인프라 건설에 필요한 현지통화 대출도 확충하는 등의 JBIC법 개정을 실시하였으며, 신용도가 비교적 낮은 신흥국 지방자치단체가 발주하는 인프라 등에 대해서도 투용자를 확대하는 ‘특별업무 계정’ 도입을 밝히기도 하였다. 결과적으로 일본 정부는 JBIC를 통해 해외 인프라 개발사업에서 일본 기업이 수주율을 높일 수 있는 제도적 지원체계를 마련, 운영하고 있음을 알 수 있다(윤석상 2016, 104-105).

<그림 5> JOIN의 민관협력 체계⁹⁾



일본무역보험(Nippon Export and Investment Insurance: NEXI)은 무역·투자보험법(Trade and Investment Insurance Act, 1950)에 근거하여 2001 설립된 기관으로 자본금 1,694억 엔 모두 100% 정부 출자로 이루어진 정부 기관이다. 설립목적은 민간보험시장이 담당하기 어려운 해외거래에서 발생하는 리스크를 지원을 위한 재보험 서비스를 제공한다. 특히 2014년 무역투자보험법의 개정에 따라 일본 내 중소기업의 해외 사업 리스크 지원 사업으로 기능이 확대되었다. 이에 따라 개도국 등 리스크가 큰 지역에서 활동하는 일본 중소기업들이 해외개발 사업 수행 시 NEXI가 민간보험사에 재보험 서비스를 제공함으로써 민간보험사가 감당해야 할 리스크를 낮춰 일본 중소기업의 해외진출 촉진 및 사업 확대를 도모하는 기능을 담당한다.

해외교통·도시개발사업지원기구(Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport and Urban Development: JOIN), JOIN은 일본

9) JOIN, "Government Priority Policy," <http://www.join-future.co.jp/english/our-mission/purpose.html>. (2019년 8월 8일 검색)

정부와 민간기업의 출자로 만들어진 해외 인프라개발 지원 기구로 일본 정부가 190억 엔, 17개 분야별 민간기업연합회의 출자금 60억 엔을 바탕으로 2014년 10월 설립되었다. JOIN은 설립 목적에 PPP 사업의 활성화를 위해 설립되었음을 천명하고 있으며, 주요 협력 파트너로서 JICA, JBIC, NEXI 등 정부기관을 명시하고 있다. 민간섹터에서 참여하고 있는 기관은 항만, 공항, 철도, 다리, 전력, 도로 등 인프라건설 관련 협회가 참석하고 있으며, 2020년까지 인프라건설 사업 수주액 2650억 달러를 목표로 하고 있다.

민간기업 차원에서 민관협력 주요 파트너는 해외건설링기업협회(Engineering Consulting Firms Association: ECFA)로 ECFA는 통상산업부의 지원으로 1964년 설립되었다. ECFA는 JICA, JBIC를 포함한 정부부처의 자금 지원하에 회원사들의 해외 신규 프로젝트의 발굴 및 형성 활동을 지원하는 기능을 담당한다. ECFA는 주로 개발도상국 내 개발사업을 발굴 및 계획하는데 이러한 사업은 일본의 엔차관 자금이 사용될 개발사업을 발굴하는 데 주된 목적이 있다. 또한 ECFA는 JICA의 지원하에 ODA 사업이 입안되기 이전에 사업성이 있는 해외 개발사업을 조사·발굴하는 역할도 수행한다(김상태 2012, 73-75).

<표 5> JICA 엔차관 기반 개도국 인프라 컨설팅 및 시공 실적

	컨설팅	시공
일본계 컨소시엄	113	64
비일본계 컨소시엄	31	225

· 윤석상(2016, 102)

· 컨설팅 분야의 경우 2008-2012년, 시공분야의 경우 2009-2012년까지 선정 결과임

이외에 2010년 10월에는 경제산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry: METI)은 BOP 비즈니스센터(Japan Inclusive Business Support Center)를 설립하였다. BOP 비즈니스센터는 포털사이트에 의한 정보제공, 파트너 주선(일본 기업과 현지 기업 및 NGO 등), 일본무역진흥기구(Japan External Trade Organization: JETRO), JICA 등과 연계한 상담창구 역할 등의 사업을 추진한다(김상태 2012, 83). 아울러 일본무역진흥기구는 일본

국내 및 각국에 설립한 사무소 네트워크를 통해 일본의 대외경제교류 및 무역 촉진을 담당하는 기능을 수행한다. JETRO는 1958년에 특수법인 ‘일본무역진흥회’로 설립된 이후, 1998년 아시아경제연구소와 통합되었고 2003년 10월에 독립행정법인 ‘일본무역진흥기구’로서 새롭게 출범하였다.

끝으로, 일본의 종합상사들은 기획에서 실행까지의 사업 전반에 걸쳐 종합적으로 관여하는 민간파트너의 역할을 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이들 일본의 종합상사는 이미 개도국 내 구축된 자사의 조직 인프라와 네트워크를 바탕으로 현지 정부와 민간영역의 개발 수요를 파악하는 한편, 사업의 추진을 위한 이해관계자들을 설득하고 동원할 수 있는 체계적인 능력을 보유하고 있는 것으로 평가받는다. 과거 이들 종합상사들은 일본 공업제품의 수출 및 원료·자원 에너지의 수입을 담당하였으나, 이후 해외 플랜트, 자원개발 등 대형프로젝트의 발굴 및 운영으로 경제 및 국가의 수요가 변화 확대되는 과정에서 현지 사업 발굴을 위한 정보수집, 기획·입안, 정부와의 조정 및 협상, 자금조달, 가치사슬 구축(value chain), 제품 판매처 개척 등을 담당하며 일본 정부의 파트너 역할을 담당해 왔다(한기조 2015, 461). 이 때문에 종합상사와 일본 행정부처 간 긴밀한 파트너십은 일본의 민관협력 협력을 이해하는 데 있어 매우 중요한 요소이다.

IV. 사례분석: 일본의 인도 델리·뭄바이 산업회랑 프로젝트

2007년에 인도 정부는 델리·뭄바이 산업회랑(Delhi·Mumbai Industrial Corridor: DMIC) 프로젝트를 시작하였다. DMIC 사업은 일본의 적극적인 제안으로 시작되었는데, 델리에서 뭄바이까지 6개 주를 관통하는 총 1,483km에 걸쳐 한반도 2배 면적에 달하는 지역을 개발하는 사업으로, 철도 및 고속도로를 건설의 인프라개발과 배후지에 산업단지와 친환경 주택단지를 조성하는 계획으로 구성된다. 사업 규모는 인도와 일본 간 협력을 기본으로 하며, PPP 방식의 추진을 통해 약 1000억 불 규모의 투자를 한다는 대규모

인프라개발 사업이다. 동 사업은 총 2단계로 구분되어 1차는 2008-2013년, 2차는 2014-2018년에 완료하는 것을 목표로 하고 있다.

<표 6> DMIC 추진 경과

일자	경과 및 주요 내용
2006. 12	만모한 싱 총리 일본 방문 - 양국 간 상호 협력 및 투자 기회 확대를 위한 MOU 체결
2007. 8	아베 총리 인도 방문 - DMIC 개발계획 최종 완료(개발지역 선정 및 1, 2차 개발계획 구체화)
2008. 7- 2009. 12	DMICDC와 6개 주(州) 정부 간 MOU 체결 - 하리아나, 라자스탄, 구자라트, 마하라슈트라, 마디아프라데시, 우타르프라데시
2008. 1- 2010. 3	총 11회 DMICDC 이사회 회의 개최 - 사업에이전트 및 컨설턴트 선정 - 주별 사업투자 진행에 대한 정기적 모니터링 및 사전 타당성 조사 실시 등
2009. 12	DMICDC와 일본 JETRO 간 MOU 체결 - 서부 4개 도시 대상 에코시티 건설 등 뉴타운 건설 추진에 합의 - 인·일 간 공동 프로젝트 펀드(OPF) 조성에 합의 - 초기 자금 조성 규모는 1억 5,000만 달러
2010. 4	DMICDC와 6개 주 및 일본 기업 간 친환경 신도시 시범사업 추진 합의 - 일본의 기업 중심의 4개 컨소시엄 선정 및 친환경 신도시 시범사업 지역 확정

• KIEP(2010, 4)

동 사업은 인도 정부의 이니셔티브에 의한 사업이라기보다는 일본 정부의 제안에 의해 시작된 사업이다. DMIC는 인도와 일본 정부 간 사상 최대의 투자협력 사업으로 평가되고 있는 가운데, 2005년 고이즈미 총리가 일본의 ODA 자금을 활용한 인도와 뭍바이를 연결하는 1,483km의 산업철도(Dedicated Freight Corridor: DFC) 건설의사를 밝히면서 시작된 이후, 2006년 JICA가 사업형성을 위한 개발조사(Development Study)를 실시하면서 실행에 옮겨졌다. 일본이 이 사업을 시작하게 된 계기는 DMIC 프로젝트가

대인도 투자 진출을 강화하려는 일본과 취약한 인프라 개발을 확대하려는 인도의 상호 보완적 이해관계가 맞물리면서 가능할 수 있었다. 실제로 2011년부터 인도의 델리와 뭄바이를 연결하는 교통 인프라건설에는 미쓰비시, 미쓰이, 이토추상사 등 일본 종합상사가 참여하였으며, 델리-뭄바이 산업회랑 배후지에 250여 개 일본 기업이 진출한 것으로 알려지고 있다. 친환경 신도시 건설 프로젝트에는 일본의 17개 기업으로 구성된 4개 컨소시엄그룹(미쓰비시중공업, 도시바, 히다찌제작소, 닛기그룹)이 시범 사업자로 선정되었으며, 철도, 도로, 항만 건설사업에도 일본 기업이 대거 진출하였는데, 이는 일본이 제공한 차관과 ODA가 구축성 원조로 이루어진 데 기인한 것으로 볼 수 있다.

<그림 6> DMCI 개발 지역과 일본 기업 진출 현황



• KIEP(2010, 9)

앞서 언급되었듯이 DMIC 프로젝트는 2005년 고이즈미 수상이 인도 정상과의 회의에서 동 사업 추진 의사를 밝히면서 시작되었으나, 그 이전에 일본의 경제산업성이 동 사업을 기획한 것으로 알려지고 있다. 이는 일본 정부가 민관합동의 ‘올 저팬(all Japan)’ 아시아 진출 전략의 핵심 프로젝트로서, 일본이 장기 경제 불황의 돌파구로서 해외 개도국 인프라 및 투자/산업 지대를 활용하여 인도 내 자국 기업들의 시장경쟁력을 향상시키고자 한 체계

적이고 전략적인 계획하에 시작된 것으로 평가할 수 있다.

2005년 고이즈미 총리의 동 계획 추진 의사 천명 이후 JICA는 2006년 개발조사를 통해 사업 구체화를 실시하였으며, 이 가운데 일본과 인도 양국은 정상회담과 여러 차례 ‘인도·일본 합동 T/F 팀 회의’를 통해 기본 계획을 완성함으로써 공동계획 및 결정의 의사결정 구조를 마련하였다. 특히 일본은 인도·일본 T/F에 상공부와 경제산업성의 차관급 인사를 참석시킴으로써 동 사업에 대한 높은 관심과 추진동력을 제공하였으며, JICA, JBIC은 자금제공, JETRO와 기업컨소시움(도시바, 미쓰비시중공업, 히타치, 이토추 등)은 사업의 이행 기구로 참석하였다.

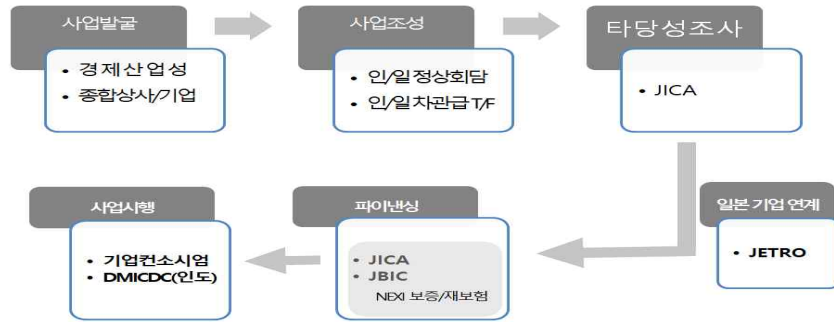
2006년 JICA의 개발조사(Development Study) 이후, 양국 간 사업추진은 신속히 이루어졌는데, 2007년 아베 총리는 인도를 방문하여 DMIC 개발계획을 완료하였으며, 이를 바탕으로 2009년 10월 DMICDC(델리·뭄바이 산업회랑 개발공사)와 일본무역진흥기구(Japan External Trade ORganization: JETRO) 간 서부 4개 지역 에코시티 및 뉴타운 개발을 위한 MOU를 체결하는 한편, 인도와 일본 간 동 프로젝트 수행을 위한 15,000만 불의 초기 공동기금 조성에 합의함에 따라 인도가 7,500만 불 그리고 일본의 JBIC이 7,500만 불¹⁰⁾을 공여하기로 합의하고, 동 자금은 초기개발 비용과 타당성 조사에 사용하기로 하였다. 이와 별도로 JICA는 엔지니어링서비스를 위한 16억 엔 차관 공여 합의서에 서명하였으며, 이듬해 3월에는 903억 엔의 건설 차관이 공여되었다.¹¹⁾

일본 측의 추진 구조와 함께 인도 역시 DMIC 추진을 위한 기구로 DMICDC를 설립하였는데, DMIC가 주된 개발재원을 일본 정부의 ODA 자금과 엔차관 그리고 일본 기업의 FDI를 바탕으로 가능하였다는 점을 반영하듯 DMICDC의 운영이사 9명 중 2명이 일본 JBIC 관료이며, DMICDC의 전체 지분 중 JBIC는 26%를 소유하고 있으며, 49%는 인도 중앙정부가, 나머지 25%는 3개의 인도 정부기관이 소유하고 있다.¹²⁾

10) 일본 JBIC 용자금은 개별 인프라 건설 프로젝트의 사업 타당성 조사나 인허가 취득에만 사용되도록 규정하였다.

11) 일본은 JICA의 ODA 자금 사용에 있어 STEP 원칙, 즉 일본이 자국의 기술 및 노하우를 개도국으로 이전함에 있어 일본의 지원임을 인식할 수 있도록 하는 제도로 ‘경제협력 특별조건(Special Terms for Economic Partnership)’을 적용하는 한편 DMIC 프로젝트에 일본의 기술이 사용 및 활용되어야 한다고 조건화하였다.

<그림 7> 인도 DMIC 프로젝트상 경제협력과 개발협력 연계체계



· 저자 작성

이처럼 DMIC 프로젝트는 일본 정부 차원의 정책적 리더십과 추진력(경제산업성의 사업 발굴과 국가 간 정상회담을 활용한 국가차원의 추진동력 확보)을 바탕으로 JICA가 고유의 기능인 ‘협력준비조사’의 일환인 개발조사(Development Study)를 통해 사업의 타당성 평가와 프로젝트 기획을 담당하며, 이 과정에서 자체 ODA 자금과 JBIC의 엔차관을 투입하는데 그 조건으로서 구속성 원조(tied aid) 방식으로써 일본 기업의 참여를 연계하는 방식을 취하고 있다(<표 7> 참조). 여기서 DMIC 프로젝트 역시 일본의 투자 자금은 일본무역보험(NEXI)에 의해 재보증되고 있음을 일본 경제산업성은 밝히고 있다. 결과적으로 DMIC 사업으로 인해 일본의 대외원조에서 인도는 지난 5년간 일본 ODA의 최대 수원국 자리를 기록하고 있다.¹³⁾

<표 7> 일본 기업 컨소시엄의 DMIC 친환경 도시건설 주요 분야

기업	주요 사업내용
미쯔비시 중공업 컨소시엄	- 대형 가스터빈 발전설비의 설치 등 전력 공급과 화물철도, 여객용 철도, 고속도로교통시스템(ITS) 등 교통망 정비
히다찌제작소 그룹	- 스마트그리드, 수자원 관리, 리사이클, 도시교통사업
도시바 그룹	- 전력망 정비, 물류효율화, 열 공급 등
닛기	- 수자원 관리

· KIEP(2010, 9)

12) JBIC, <https://www.jbic.go.jp/en/information/press/press-2012/0329-7403>. (2019년 8월 8일 검색)

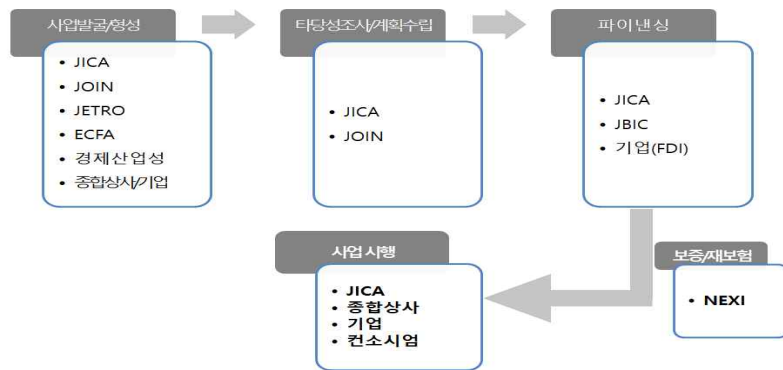
13) JICA, “Japanese ODA Loan Agreement Signed with India,” <https://www.jica.go.jp/english/news/press/2010/100726.html>. (2017년 11월 10일 검색)

V. 결론

일본은 2차 대전 이후 지속적으로 자국의 경제협력과 개발협력을 연계하는 전략을 취해 왔다. 이후 1990-2000년대에 인간안보 개념의 도입과 함께 인도주의적 목적을 내세운바 있으나 일본 경제가 장기불황에 접어들어 따라 다시 2010년부터는 이전의 경제적 국익을 고려한 원조정책으로 회귀하였다. 이 과정에서 일본 정부는 자국의 개발협력, 즉 ODA 자금을 일본 기업의 해외시장 개척 및 진출과 체계적으로 연계하는 전략과 추진체계를 갖추었다.

이를 위해 일본 정부는 개발협력과 경제협력을 연계하는 전략 문서들을 지속적으로 수립하였다. 1993년 “ODA 대강”, 2008년 “ODA 등과 일본 기업과의 연계강화를 위한 새로운 시책: 성장 가속화를 위한 민관협력”, 2010년 “ODA 개정안”, 2013년 ODA와 연계되는 “인프라 시스템 수출전략”, 2015년 “개발협력대강”, 2015년 아베정부의 “질 좋은 인프라개발을 위한 파트너십 (Partnership for Quality Infrastructure)” 등의 정책 문서는 일본 ODA 정책의 추진에 있어서 일본의 국익과 국제사회의 목표가 배치되지 않으며, 이 과정에서 일본 기업이 협력적 파트너로 참여함으로써 시너지 효과의 모색이 가능하다고 인식하고 있다.

<그림 8> 일본의 개발협력과 경제개발 연계체계



• 저자 작성

이러한 정책 문서를 바탕으로 일본 정부는 <그림 8>과 같이 사업의 발굴 및 형성, 타당성 조사 및 계획수립, 파이낸싱, 투자 촉진 및 안전장치 마련을 위한 보험/재보험 장치의 마련과 함께 사업 시행에 있어서는 일본 기업 및 컨소시엄을 통해 추진하는 민관협력 체계를 수립하였다. 특히 이 과정에서 일본은 개발협력과 경제협력을 연계한다는 일본 정부의 방침을 공개적으로 천명하였고 이에 대해 시민사회의 저항이 적었던 것은 일본의 ODA 전략이 2차 대전 이후 지속적으로 이러한 전략을 유지한 데다가 2000년대 들어서 일본이 장기 경제불황에 접어들면서 정부의 이러한 입장이 지지를 받을 수 밖에 없는 환경적 조건이 형성되었기 때문에 가능하였던 것으로 해석된다.

결론적으로, 이 논문은 일본은 자국의 경제적 국익과 대외원조(ODA)를 유기적으로 연계하여 추진하고 있다는 일반적인 평가를 출발점으로 하여 일본의 대외원조의 역사, 추진체계 및 주요 정책문서 분석을 통해 실제로 일본이 대외원조를 어떻게 인식하고 있으며, 이러한 인식이 어떻게 변화 발전하였는지, 특히 개발협력으로 일컫는 ODA를 수원국과의 경제협력 사업과 어떻게 연계하고 있는지를 분석하였다는 점에서 의의를 가진다.

| 참고문헌 |

1. 논문 및 단행본

- 강우철 (2011). “일본 공적개발원조 정책의 변화.” 『국제개발협력연구』. 제4권. 2호, pp. 119-156.
- _____ (2017). “일본 ODA 의 국제규범 준수와 공여국 중심주의: 개발협력대강을 중심으로.” 『한림일본학』. 제30권, pp. 172-196.
- 김상태 (2012). “개발협력과 민간기업 참여활성화: 일본사례를 중심으로.” 『국제개발협력』. 제1호, pp. 64-88.
- 김석수 (2016). “일본 정부개발원조(ODA)와 국익의 연계.” 『문화와 정치』. 제3권. 1호, pp. 83-108.
- 김영근 (2013). “일본의 전략적 ODA 정책변화 분석.” 『일본학보』. 제95집, pp. 227-244.
- 윤석상 (2011). “일본 민주당 정권의 공적개발원조(ODA) 정책에 관한 비판적 고찰.” 『일본연구』. 제49호, pp. 67-86.
- _____ (2016). “공적금융을 활용한 일본의 국제개발협력에 관한 고찰.” 『국제지역연구』. 제20권. 3호, pp. 89-126.
- _____ (2017). “일본의 중앙아시아 에너지·자원 개발협력에 관한 고찰.” 『국제관계연구』. 제22권. 1호, pp. 113-145.
- 이정환 (2016). “일본의 정부개발원조의 보편주의적 이상과 특수주의적 현실: ‘이익선’과 ‘인간안보’ 사이에서.” 『세계정치』. 제24권, pp. 208-244.
- 한기조 (2015). “일본 ODA와 종합상사의 역할.” 『일본근대학연구』. 49호, pp. 435-464.
- KIEP (2010). “인·일 델리·뭄바이 산업회랑 개발사업 동향과 시사점.” 『지역경제포커스』. 제4권. 30호, pp. 1-15.

2. 기타

- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2003). “Japan’s Official Development Assistance Charter.” MOFA.
- _____ (2010). “Enhancing Enlightened National Interest: Living in Harmony with the World and Promoting Peace and Prosperity.” MOFA.
- _____ (2015). “Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter.”

MOFA.

JBIC. <https://www.jbic.go.jp/en/information/press/press-2012/0329-7403>. (2019년 8월 8일 검색)

JICA. “有償協力(円借款検索).” https://www2.jica.go.jp/ja/yen_loan/index.php. (2017년 11월 10일 검색)

_____. “Japanese ODA Loan Agreement Signed with India.” <https://www.jica.go.jp/english/news/press/2010/100726.html>. (2017년 11월 10일 검색)

JOIN. “Government Priority Policy.” <http://www.join-future.co.jp/english/our-mission/purpose.html>. (2019년 8월 8일 검색)

Ministry of Foreign Affairs of Japan. http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page23_000148.html. (2019년 8월 8일 검색)

ODA JICA. <https://www.jica.go.jp/english/>. (2017년 11월 10일 검색)

| 논문투고일 : 2019년 08월 10일 |

| 논문심사일 : 2019년 08월 13일 |

| 게재확정일 : 2019년 09월 02일 |

| ABSTRACT |

A Study on the Public-Private Cooperation System of ODA in Japan

Kyungyon Moon

(Dept. of International Humanities and Social Studies,
Chonbuk National University)

Hyun-Ah Park

(Dept. of Journalism and Communications,
Chonbuk National University)

Through the analysis of the history, institutions and recently published literature and major policy documents of Japan, this paper aims to find out how Japan actually recognizes foreign aid, how this perception has evolved, especially how it links ODA, which is referred to as development cooperation, to economic cooperation projects with recipient countries. To this end, we examine Japan's ODA-related policies and laws, systems and promotion systems to explain the process of Japan's ODA policy transformation in terms of coordination of development cooperation and economic cooperation, and analyze the mechanisms used to encourage effective participation by the private sector through case-in-depth analysis and how these mechanisms actually work. Through this, the paper confirmed that since World War II, Japan has continuously taken a strategy to link its economic cooperation with development cooperation, and later put forward humanitarian purposes with the introduction of the concept of human security in the 1990s and 2000s, but it has again returned to the aid policy considering previous economic and national interests since 2010 as the Japanese economy entered a prolonged

recession. In the process, the Japanese government set up a strategy and promotion system to systematically link its development cooperation, or ODA funds, with Japanese companies' exploration and advance into overseas markets, in which Japan publicly declared its policy of linking development cooperation with economic cooperation and equipped with necessary policy documents and organizational systems. The low level of civic group's resistance to Japan government ODA strategy is attributable that Japan civil society got used to link ODA with economic interests since World War II, and the government's ability to form a consensus on this stance as the country entered a long-term economic recession in the 2000s.

- Key words: Japan ODA, Public-Private Cooperation, Economic Cooperation, Development Cooperation, National Interest