

일본 ODA 정책결정체계의 통합과정에 나타난 정책변동 분석: 옹호연합모형의 적용*

한 승 현** · 조 희 정*** · 강 민 아****

◁ 요약 ▷

일본은 오랜 기간 분절되어 있던 ODA의 정책결정체계를 통합하여 2008년에 신JICA라는 단일 기구를 탄생시켰다. ODA를 개시한 1950년대 이래로 일본의 ODA 관련 주요 이해관계자들은 대외 원조의 목적과 방향에 있어 상반된 신념과 철학을 공고하게 내재화하고 있었다. 그럼에도 불구하고 이들이 단일한 ODA 결정체계로 통합을 달성하는 데 작동했던 요인, 구체적인 배경이나 과정에 대해서는 아직 잘 알려지지 않았다. 본 연구는 신JICA가 탄생하게 된 배경과 과정을 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)의 적용을 통해 고찰하는 것을 목적으로 하여, 신JICA로 ODA 정책결정체계가 통합되기 이전과 통합이 본격화된 과정, 통합 이후의 세 시점을 중심으로 친통합 및 반통합 옹호연합들의 계층적 신념체계의 변화와 이들이 동원한 자원과 전략, 외부 영향 요인, 이로 인한 옹호연합의 이탈 혹은 이동과 같은 변

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033416).

** 제1저자, 이화여자대학교 행정학과 박사수료(seunghoon.hahn@gmail.com).

***제2저자, 이화여자대학교 국제개발협력연구원 박사후과정연구원(cho.hj@ewha.ac.kr).

**** 교신저자, 이화여자대학교 행정학과 교수(minahkang@ewha.ac.kr).

화 양상을 전문가 심층 인터뷰 등 질적연구방법을 활용해 면밀히 분석하였다. 분석결과, 표면적 혹은 단기적으로는 정치개혁에 의한 상명하달식의 통합이 이루어진 것으로 보이나, 보다 공고한 통합의 효과가 지속되기 위해서는 자신의 이해관계를 넘어선 리더십 간의 꾸준한 노력, ODA의 목적과 방향을 조율하고자 하는 긴밀한 정책지향학습, 혹은 정책중개자의 면밀한 중개 노력 등이 필요한 것으로 나타났다. 이러한 분석은 곧 정책변동 과정을 분석함에 있어 옹호연합 내 신념변화와 이로 인한 정책결정에 관한 보다 풍부한 인과적 설명을 제공하고, 한국 ODA에 대한 시사점을 도출할 수 있다는 점에서 이론적·실천적 의미를 지닌다.

주제어: 정책변동, 옹호연합모형, JICA, 공적개발원조, 정책결정체계 통합

1. 서론

일본은 2008년 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)에 관해 이원화되어 있던 정부부처의 기능과 정책결정체계를 통합하여 New JICA(Japan International Cooperation Agency, 이하 신JICA)를 탄생시켰다. 기존의 ODA 정책결정체계하에서는 외무성(Ministry of Foreign Affairs)에서 무상자금협력(grand aid)과 기술협력(technical cooperation)에 관한 전반적인 정책을 담당하였고, 그 산하에 설치된 JICA에서 집행업무를 맡았다. 유상원조의 경우 재무성(Ministry of Finance)의 관리하에 JBIC(Japan Bank for International Cooperation, 이하 JBIC)이 엔 차관 유상증자를 담당하였지만, 외무성, 통산산업성(Ministry of Economy, Trade and Industry), 재무성, 경제기획청(Economic Planning Agency)의 4성(청) 협의체계하에 운영되는 등 극심하게 분절된 양상을 보이고 있었다. 일본이 아시아 지역에 대한 전후배상을 기점으로 ODA를 실시한 지 약 50여 년 동안 지속되어 온 분절된 체계 속에서 이들 각 기관은 ODA를 바라보는 시각이나 철학에 있어서 상당한 차이를 내재화하고 있었다. 외무성과 JICA는 일본이 국제사회에 기여할 수 있는 중요한 도구로써 ODA를 다루었으며 이를 통해 개발도상국의 인간안보 실현을 추구했던 반면, 재무성과 통산산업성, JBIC 등은 개발도상국 시장의 안정화와 일본 기업의 해외진출을 위한 교두보로써 ODA를 활용하고자 하는 목적이 강했다. 이렇게 ODA에 관하여 전혀 상반되어 조화를 이루기 불가능해 보이는 가치관과 목적을 지니고 있었던 기관들을 중심으로 오랜 세월 구축되어 왔던

일본의 ODA 정책결정체계는 과연 어떠한 배경과 과정을 거쳐 통합되었는가?

신JICA 탄생으로 실현된 일본의 ODA 정책결정체계의 통합과정을 분석하기 위하여 본 연구에서는 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 분석틀로 활용하였다. 옹호연합모형은 비교적 장기간에 걸쳐 논쟁이 되어 온 정책 변동과정을 설명하는 데 유용한 분석틀로써, 정책환경과 정책과정, 정책산출로 이어지는 전 정책변동과정을 입체적으로 분석하는데 강점이 있다(김순양, 2006: 2). 특히, 옹호연합모형은 특정 정책 사안에 관한 신념을 지니고 있는 다양한 행위자들이 상호작용함으로써 정책 옹호연합을 형성하고, 이들의 신념이 변화하여 정책결정에 이르는 과정에 대한 맥락적 인과관계를 설명하는 분석틀이므로(정지원·박치성, 2012: 2), ODA에 관한 다른 신념체계를 지니고 있었던 행위자들이 각기 연합을 형성하여 정책변동에 영향을 미친 본 사례의 분석에 적합하다. 아울러 기본적으로 행위자들 간 공유되는 신념 체계를 중심으로 옹호연합의 형성과 변화를 설명하므로 정책변동과정에서의 정치적 속성을 파악하는 데도 유용하다(김순양, 2006: 2). 또한 지금까지 옹호연합모형을 적용한 연구들은 정책변동이 완료된 정책산출까지의 과정에 주로 초점을 맞추어 왔으나, 본 연구에서는 ODA 결정체계의 통합이라는 정책변동이 이루어진 이후에도 옹호연합들이 상호 어떻게 영향을 주고받으며 변화해나갔는지에 관한 분석을 추가함으로써 기존 연구들과는 달리 분석대상의 시간적 범위를 확장하고자 하였다.

본 논문의 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 일본에서 신JICA 통합 이슈의 주요 이해관계자는 누구이며, 이해관계자들은 각기 어떠한 신념을 기반으로 하고 있었는가? 둘째, 신JICA 통합 이전과 통합 당시, 통합 이후의 세 시점에서 양 옹호연합의 신념은 어떻게 변화되었으며, 신념의 변화는 옹호연합의 변화와 정책결정에 어떠한 영향을 미쳤는가? 셋째, 일본의 사례를 통해 한국이 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가? 이러한 연구 질문에 답하기 위하여 먼저, 기존의 일본 원조와 ODA 정책결정체계의 통합에 관한 연구들을 개괄적으로 검토하였다. 다음으로, 일본 ODA 정책결정과정의 통합에 관한 국내외 문헌고찰, 일본 현지의 전문가 심층 인터뷰, 일본 내부 자료고찰 등 다양한 연구방법을 통하여 본 사례에 관한 정책환경과 정책결정과정을 심도 있게 분석하였다. 마지막으로 신JICA 통합과정에 대한 분석결과를 바탕으로 한국 원조의 발전을 위한 시사점과 향후 연구방향을 제안하였다.

2. 이론적 배경

일본의 원조 체계와 운영은 한국의 ODA 정책결정자들과 연구자들 사이에서 주요한 주제로 다루어졌다. 그것은 한국과 일본이 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 회원국들 중 유일하게 아시아 국가라는 점과 각기 시기는 달랐으나 단기간에 원조 수혜국에서 공여국으로 전환하면서 개발도상국의 롤 모델이 되었다는 점, 그리고 원조체제가 유상원조와 무상원조로 이원화되어 있는 동시에 여러 정부부처가 원조 사업을 수행하고 있는 등 다양한 면에서의 유사점 때문이다. 또한 원조의 역사와 경험에 있어 한국보다 앞서 있는 일본의 원조정책과 방향을 연구하면서 일본의 과오를 답습하지 않기 위한 노력의 일환이기도 할 것이다.

지금까지 일본 원조에 관한 기존 연구들은 대체적으로 세 가지 경향으로 구분해볼 수 있다. 가장 두드러진 경향으로는 일본이 해외에서 수행하였던 원조정책과 개발프로그램의 특징과 폐해, 문제점 등에 관하여 심층적으로 분석한 사례연구들이 다수를 이루고 있다(이종숙, 2007; 정혜영, 2014; 정기웅·윤석상, 2010; 손혁상, 2011; 이종수·권찬호, 2011; 최은봉·한송이, 2011). 특히, 일본이 원조를 집중하고 있는 아시아 지역의 원조정책과 프로그램에 관한 분석이 주를 이루고 있는데, 동남아시아 지역(이종숙, 2007)이나 베트남(정혜영, 2014), 인도네시아(정기웅·윤석상, 2010; 손혁상, 2010; 최은봉·한송이, 2011) 사례에 집중되고 있다. 이러한 연구들은 일본이 ODA를 통하여 어떻게 아시아 지역에 외교적인 파워를 확대해나갔는가에 관한 교훈 혹은 이러한 일본 사례에서의 문제점으로부터 교훈을 도출해 내려는 목적이 강하다.

다음으로, 일본의 원조정책 전반에 관한 연구들로서 일본의 원조정책과 이념에 대해 심도 있게 분석하거나(어수영, 2000; 강철구·홍진이, 2009; 윤석상, 2011), 타 선진국의 원조정책에 관한 비교연구를 통해 한국의 바람직한 원조 방향을 제언하기 위한 목적의 연구들이 다(장준호·정복철, 2008; 김혜욱, 2010; 박홍영, 2010; 이태주 외, 2012).

가장 최근에는 일본 ODA 정책결정과정에서 주목한 연구들이 눈에 띄는데, 특히 ODA 정책결정과정에 참여하는 이해관계자들의 역할과 이들의 영향력이 어떻게 구체적으로 정책결정 과정에 작용하고 있는가에 관하여 집중적으로 조명하고 있다(최은봉·박명희, 2008; 김태균·박명준, 2010; 강우철, 2012). 대표적으로 최은봉·박명희(2008)는 일본 ODA 정책결정과정에서 주요 참여자들의 영향력에 주목하면서, 1990년대 이후 자민당을 비롯한 정치

집단의 영향력이 점차 강화되고 있음을 밝혀냈다. 김태균·박명준(2010) 역시 일본 ODA 정책 결정과 집행 과정에서의 주요 참여자에 주목하고, 특히 시민사회단체의 역할을 중점적으로 논하면서 이들이 어떤 방식으로 정부 정책에 관여하고 협조했는가를 일본과 독일 시민사회단체에 관한 비교연구를 통해 고찰하고 있다.

앞의 두 연구가 일본 ODA 정책결정과정에서 정당 혹은 시민사회단체라는 단일한 행위자에 주목하였다면, 강우철(2012)은 보다 다양한 이해관계자들과 이들에게 영향을 미친 국내외의 환경을 다각도로 분석하고 있으며, 특히 국민여론과 시민사회, 재계 등으로 대표되는 일본의 국제개발협력 정책의 이해관계자들의 견해가 「ODA 대강」과 같은 정책문서에 어떻게 반영되어 일본원조의 이념을 규정해나갔는지를 분석하였다.

그러나 일본 ODA 정책결정 체계의 통합에 관한 연구는 아직 거의 이루어지지 않았다. 일본 원조에 관한 대부분의 해외 연구도 원조기관들이 통합되기 이전인 1980년대와 1990년대에 주로 이루어져 왔기 때문에 통합과정이나 통합의 결과에 관한 연구보다는 통합 이전 외무성, 재무성, 통산산업성 등 원조정책결정에 관여하는 핵심 정부부처 별 이념의 차이나 갈등 양상을 분석하는 것이 대부분이다(Hirata, 1998; Hook & Zhang, 1998; Kawai & Takagi, 2004). 사실 이러한 연구들도 1980년대 후반 냉전종식 이후 국제원조사회에서 미국의 영향력이 감소하면서 상대적으로 일본의 리더십이 요구되었던 당시, 일본의 리더십 강화에 주요 장애요인으로 분절된 원조정책의 의사결정 체계를 지목하는 데에 초점을 맞추고 있다.

반면, 한국에서는 일본에서 신JICA로 통합된 시점부터 국제개발협력 관련 연구기관과 ODA Watch와 같은 시민단체들이 한국의 원조체계 일원화를 주장하기 위한 목적으로 타 공여국의 사례분석을 통한 정책제언 형식으로 논의를 이어왔다. 권율·박수경(2011)은 최근 독일, EU, 미국에서 단행된 ODA 개혁조치를 분석하면서 이들 국가에서 실시된 원조개혁은 원조기관의 효율성과 기능성을 향상시키기 위한 것임을 강조했다. 특히, 독일의 통합기관인 독일국제교류협력단(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)과 유럽원조개발협력국(Europe Aid Development and Co-operation)이 통합된 과정을 소개하면서 한국원조체계의 통합적이고도 효율적인 정비를 위한 기관 간 연계강화를 제안하였다.

한편, 원조체제의 일원화와 기관통합을 가장 활발하게 주장하는 시민단체인 ODA Watch는 2006년 이래 지속적으로 원조 분절화 문제 해결 방안으로 통합된 원조집행 체계의 구축을 제시해왔으며(ODA Watch Letter, 2012. 6. 3), 일본의 신JICA 통합 사례를 간략히 분

석한 바 있다(ODA Watch Letter, 2012. 7. 4). 그 외 정계에서도 외교통상위원회 소속 국회의원들을 중심으로 한국에서의 원조체계 통합 가능성과 실행방안에 관한 논의가 이루어져 왔다(송영선 의원실, 2009; 송민순 의원실, 2010; 이재영 의원실, 2012).

이러한 기존 논의들은 원조기관의 통합 동기나 목적, 혹은 결과에 논의를 집중하고 있다는 점에서 공통적이다. 즉, 다원체제로 이루어져왔던 원조기관들이 통합을 이룬 이유로 분절화로 인한 비효율의 극복을 지목하거나, 원조기관의 통합 전과 후의 조직구조나 주요 조직들의 권한과 역할의 변화와 같은 표면적 결과에 대한 정보만을 제공하고 있을 뿐, 통합의 추진 과정 중에 나타난 다양한 행위자들의 행동양태와 그 원인, 혹은 행위자들 간 또는 행위자들과 외부환경 간의 상호작용 과정에 관하여는 심도 있는 설명을 제공하지 못하고 있다. 다시 말해, 신JICA로의 통합 전과 통합 당시 어떠한 행위자들이 어떤 이유에서 통합의 흐름에 동참하거나 반대하였는가, 또는 통합과정에서 주요 행위자들의 역할과 갈등, 타협이 어떠한 모습으로 이루어졌는가와 같은 동태적인 과정을 충분히 설명하지 못하는 한계를 나타내고 있다.

따라서 본 논문에서는 일본의 ODA 정책결정체계의 통합 과정에서 나타난 다양한 행위자들과 외부환경 간의 역동적인 상호작용 과정을 포착하고, 신JICA로 통합되기까지의 맥락적 인과관계 및 통합이후의 변화 양상을 설명하기 위하여 옹호연합모형을 적용하여 분석하고자 한다.

3. 연구방법

1) 분석의 틀

앞서 언급했듯이 일본의 ODA 정책결정체계의 변동, 즉, 신JICA로의 통합과정을 이해하기 위하여 옹호연합모형을 적용하였다. 옹호연합모형은 1980년대 후반에 기존의 정책과정에 관한 연구의 중대한 한계에 대한 대안으로 Sabatier와 Jenkins-Smith에 의해 고안되었다(Weible et al., 2009: 122). 이들이 제기한 한계란 기존의 정책과정 연구들에서는 정책과정을 단선적인 단계가 진행되는 것으로 봄으로써 순환적이고 복합적인 정책결정의 인과관계에 대한 설명이 충분하지 못했고, 정책이 결정되는 방식을 하향식 혹은 상향식과 같은 일방향적 결과로 이해함으로써 체계적이고도 통합적인 시각에서 접근하지 못하였으며, 실제로 정

책과정에서 중요한 역할을 담당하는 과학적·전문적 정보나 정책과 관련한 이해관계자들이 그 정보를 학습하고 이해하는 과정을 등한시켰다는 것이다. 따라서 옹호연합모형은 정책결정의 전 단계를 아우르면서, 상·하향식 접근법과 과학기술정보가 정책변동에 미치는 중요성을 통합하는 체계중심(system based)모델로서 구축되었다(Weible et al., 2009: 122).

옹호연합모형에서의 분석단위는 정책하위체계(policy subsystem)로써, 정책하위체계는 신념(beliefs)을 공유하는 옹호연합(advocacy coalition)으로 구성된다. 이렇게 형성된 옹호연합들은 상대적으로 안정적인 변수(relatively stable parameters)와 역동적 외부요인(dynamic external factors)과 같은 두 가지 외부요인으로부터 지원이나 제약을 받고, 이러한 환경 속에서 양 옹호연합은 자신이 동원할 수 있는 적절한 자원과 전략을 활용해 상대 옹호연합과 상호작용한다. 여기서 상대적으로 안정적인 변수는 약 10여 년 이상 안정적으로 지속되어 온 변수들으로써 해당 문제가 지니고 있는 기본속성, 자원의 분포, 사회구조 및 사회문화적 가치, 기본적인 법적 구조 등이 포함된다. 그러나 이 변수들은 대개 정책하위체계에 직접적인 영향을 주기보다는 변화에 저항하는 속성을 지닌다. 한편, 역동적인 외부요인은 사회경제적 조건의 변화, 지배집단의 변화, 여론의 변화 등과 같이 정책하위체계에 보다 직접적으로 영향을 미친다(Weible & Sabatier, 2007).

특히, 옹호연합모형에서는 옹호연합들의 신념과 조정(coordination)을 강조한다(Leifeld, 2013: 172). 신념은 옹호연합들의 정치적 행위를 결정하는 직접적인 원인(casual driver)으로 작용하는데(Weible et al., 2009: 122), 옹호연합들이 공유하는 신념체계(belief systems)는 핵심신념(deep core beliefs), 정책핵심신념(policy core beliefs), 이차적 신념(secondary beliefs)으로 세 층의 계층적 구조를 형성한다(Weible et al., 2009). 핵심신념은 ‘규범적 신념(normative deep core)’이라고도 하는데, 정치적 이념이나 종교적 신념과 같이 잘 변화하지 않으며 옹호연합이 형성되는데 가장 근본적인 영향을 미친다. 정책핵심신념은 옹호연합들의 기본적인 정책기조나 전략을 결정하는 준거로 작용하는 신념이다. 끝으로, 이차적 신념은 정책 핵심신념을 실현하는 데 필요한 행정상 또는 입법상의 정책수단과 관련된 신념을 뜻한다(백승기, 2008: 374).

각 옹호연합들은 자신의 신념이 구체적인 정부 정책에 관철되도록 법적 권위나 일반 여론, 정보, 동원 가능한 인적자원, 재정자원, 리더십 등과 같이 자신들이 동원할 수 있는 자원을 최대한 이용한다(Weible & Sabatier, 2012: 198). 이렇게 대립하는 옹호연합들의 신념체계는 외부충격을 통한 정책지향학습 과정(policy-oriented learning)을 거치면서 조정되거나, 정

책중개자(policy brokers)를 통하여 합리적인 타협점을 찾아가면서 변화될 수 있고, 이러한 변화를 바탕으로 정책이 산출되어 정책변동이 이루어진다. 특히, 옹호연합모형에서 정책지향학습은 옹호연합들의 신념체계 변화에 영향을 줄 만한 경험이나 정보로 인해 옹호연합들의 생각이나 의도, 행위가 지속적으로 변화되는 것을 의미하는데(Jenkins-Smith and Sabatier, 1993: 42-56), 옹호연합들 간 정책지향학습이 이루어지려면 옹호연합이 상호 의견을 교환하고 논의할 수 있는 포럼과 같은 공개적이 장이 마련되어야 하고, 참여자들 역시 어느 정도 동일한 규범을 지녀야 한다(Sabatier and Weible, 2014: 198-199). 옹호연합들 간 갈등 정도가 지나치게 낮거나 높은 수준이면 각자의 정보를 받아들일 만한 동기나 의지가 없기 때문에 상호 학습이 발생하지 않으며, 적절한 수준(intermediate level)의 갈등 상황이어야만 정보교환과 학습이 일어날 수 있다(Sabatier & Weible, 2014: 199). 더불어 정책중개자는 반대 진영 옹호연합들 간 정책지향학습을 보다 촉진시킬 수 있고(Ingold & Varone, 2012), 이들은 학계나 정부관계자, 민간 혹은 NGO 등 다양한 분야 관계자들이 담당할 수 있다(Sabatier and Weible, 2014: 199). 초기 논의에서는 정치행위자들의 신념이 어떻게 정책하위체계에서 구조화되는지에 초점을 맞추었지만, 최근에는 행위자들의 신념이 어떠한 과정을 통해 조정되어 정책결정에 영향을 미치는지에 대한 논의로 발전되었다(Leifeld, 2013: 172).

지금까지 옹호연합모형은 매우 다양한 분야에서 적용되어 왔으나 몇 가지 중대한 비판을 받기도 한다. 먼저, 옹호연합모형이 분석 사례의 특성에 따라 그 적용가능성이 달라진다는 것이다. 즉, 미국과 같이 다원적이고 개방적인 정치체제를 갖추고 있는 경우에 옹호연합들 간 활발한 경합을 통해 신념이 수정됨으로써 정책의 변동을 관찰할 수 있지만, 대부분의 아시아 국가들에서는 상대적으로 정치체제의 개방성 정도가 낮고 중앙집권적이어서 다양하고도 활발한 옹호연합의 형성이 어려울 수 있다(Weible et al., 2009: 124). 둘째, 앞의 문제를 극복하기 위하여 다양한 정치체제에 적용될 수 있도록 기존 모형에 새로운 변수들을 추가함으로써 모형의 적실성을 향상시키려다 보니, 변수의 추가로 인해 모형이 지나치게 복잡해짐으로써 적용이 어려워졌다는 비판을 받기도 한다(김순양, 2010: 63). 셋째, 정책하위체계 내에서의 옹호연합들 간 신념의 변화를 통해 정책변동이 일어나는 동태적 인과과정을 설명하고자 함에도 불구하고, 이러한 과정이 모형에서 명확하게 포착되지 못한다는 지적도 있다(Leifeld, 2013: 171; Mintrom & Vergari, 1996; Nohrstedt, 2010; 김순양, 2010: 63). 어떤 정책에 대해 상반된 신념을 지닌 옹호연합들이 정책중개자의 중개나 반대편 옹호연합 측에서 제공하는 새로운 정보를 받아들이는 정책지향학습의 과정을 통해 자신의 신념을 버리고 다

른 신념을 선택하리라는 것은 너무나 단순한 가정이라는 것이다(Leifeld, 2013: 171).

이러한 옹호연합모형에 관한 한계점과 분석사례의 특성을 감안하여 본 연구에서는 분석의 틀 설정 시 다음의 사항들을 주요하게 고려하였다. 첫째, ODA 정책의 특성 상 일반 대중들의 관심이 높은 분야가 아니며, 의원내각제를 채택하고 있는 일본의 정치 구조적 특성으로 인하여 ODA 정책결정체계의 통합에 영향을 줄 수 있는 주요 행위자와 환경적 변수가 매우 제한적이라는 점을 감안하여(손희상, 2010: 8) 핵심 이해관계자라 할 수 있는 내각부, 자민당, 외무성과 재무성, JBIC과 JICA, 재계, 시민단체를 중심으로 한 옹호연합의 활동을 중점적으로 분석하였다.

둘째, 본 연구에서는 ODA 정책결정체계의 통합 이전, 통합 당시, 그리고 통합 이후의 세 시점으로 구분하여 각기 주요 행위자들의 신념과 연합의 변화를 분석하였다. 특히, 초기에 형성된 옹호연합 내 구성원들이 시간의 흐름에 따라 반대 진영으로 이동하는 것과 같은 옹호연합 구성원과 규모의 변화에 주목하였다.

셋째, 본 사례가 일본 국내의 ODA 기관 통합과정에 관한 것이므로 정부부처의 갈등이나 논쟁에 관한 정보가 대외적으로 공개되지 않았을 가능성을 비롯하여, 각 기관이 취했던 대외적 입장과 이면적 입장에 차이가 있을 수 있다는 점을 고려하였다.

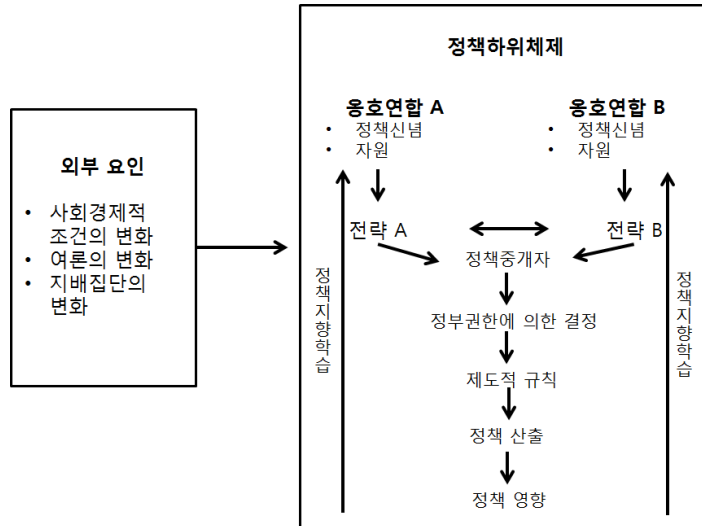
넷째, 엄밀히 말해 한 기관의 모든 구성원들이 통합에 찬성하거나 반대한 것은 아니었으며, 한 기관 내에서의 친통합 혹은 반통합에 소속된 정확한 인원을 산출하기는 불가능하다. 따라서 인터뷰와 문헌연구에 근거하여 기관 내 다수가 일정한 입장을 지지하였다고 추측되는 경우, 해당 기관이 특정 옹호연합에 소속한 것으로 결정하였다.

다섯째, 지금까지 옹호연합모형을 적용한 연구들은 정책변동이 완료된 정책산출까지의 과정에 주로 초점을 맞추어 왔으나, 본 연구에서는 ODA 결정체계의 통합이라는 정책변동 이후에도 옹호연합들이 상호 어떻게 영향을 주고받으며 변화해나갔는지에 관해 분석함으로써 기존 연구들과 달리 분석대상의 시간적 범위를 확장하였다.

끝으로, 분석의 효과성을 높이기 위하여 옹호연합모형에서 제시하는 다양한 변수들 중에서 핵심적이라 판단되는 주요 변수들만 활용하였다. 즉, 일본의 ODA 정책을 논할 때 기본적으로 인지되고 있는 원조체계의 분절성, 「ODA 대강」의 법 구조와 같은 안정적 변수는 신JICA의 통합과정에 관한 개관과 함께 간략히 분석하였는데, 사실 안정적 변수는 그 영향이 간접적이어서 인과관계를 파악하기 어렵다(김순양, 2010: 62). 따라서 통합에 결정적인 영향을 미쳤던 사회경제적 조건, 여론, 지배집단의 변화와 같은 역동적 외부요인과 옹호연

합들 간 논의 과정을 집중적으로 다루었다. 또한 다소 그 영향력이 미미하긴 하였지만 정책 중개자와 정책지향학습 과정 역시 분석하였으며, 통합이라는 정책산출이 일어난 이후 신 JICA의 대내외적으로 발생한 변화에 관한 정책영향(policy impacts)도 분석하였다. 이러한 연구의 분석틀을 제시하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 분석의 틀



(자료: Sabatier and Weible, 2014: 194, 저자 재구성)

2) 분석대상 및 연구방법

본 연구의 분석대상인 일본의 ODA 정책결정체계의 통합 이슈는 오랜 기간 논의의 대상이었다. 일본은 1996년 하시모토 내각 당시 행정개혁위원회를 설립하여 재무성의 재조직화 등의 이슈를 비롯하여 비록 주 이슈는 아니었지만 원조기관의 분절문제를 논의하였고, 동 위원회의 설립 이전부터 학계와 언론계, 민간에서는 “International Aid Agency” 혹은 “ODA Agency”와 같은 원조기관의 통합을 꾸준히 요구해 왔다(Hirata, 1998: 332). 또한 신JICA 통합 이전에 이미 일본에서는 유상원조의 채널을 단일화하기 위하여 1999년 10월 해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund, 이하 OECF)과 일본수출입은행(Export Import Bank of Japan, 이하 JEXIM)을 통합하여 JBIC을 설립한 바 있다(ODA Watch Letter, 2012. 7. 4). 이처럼 본 사례는 1990년대부터 꾸준히 제기된 것으로 장기간에 걸친 정책과정

의 변동을 이해하기에 적합하며, 상반된 원조정책에 관한 목적과 가치관을 지니고 있었던 양 기관이 통합된 사례이므로 신념체계를 바탕으로 한 옹호연합 간의 상호작용과 정책결과를 이해하는 데 유용하다.

본 연구에서는 옹호연합모형의 한계점 중 하나인 옹호연합의 신념이 변화하는 과정과 정책변동(결과) 간의 인과적 관계에 대한 설명을 보다 구체적으로 제시하기 위하여 국내외 문헌조사뿐만 아니라, 일본 자료와 일본의 주요 이해관계자들에 대한 심층인터뷰를 실시하였다.

먼저, 일본에서 진행된 ODA 정책결정체계의 통합에 관해 정부문서와 언론보도 등 1차 자료를 수집하고, 논문과 연구보고서와 같은 2차 자료도 활용하였다. 1차 자료의 경우 주로 온라인을 통하여 일본 정부부처의 회의록¹⁾과 언론보도 기사를 구독하였고, 원어민 수준으로 일본어를 구사하는 저자가 직접 내용을 분석하였다. 2차 자료의 경우 주로 Google Scholar 검색엔진을 활용하여 일본 ODA 및 ODA 정책결정체계에 관한 국내외 문헌과 연구보고서를 입수하였고²⁾, 일본어로 된 논문과 저서의 경우 신JICA통합 시기를 전후로 한 ODA 관련 문헌을 참조하였다. 다음으로, 앞서 이론적 논의에서도 언급했듯이 일본의 ODA 정책결정체계의 통합 과정에 관한 연구가 전무한 상황에서 사전에 축적된 자료가 거의 없었으므로, 신JICA의 구체적인 통합 과정과 통합에 영향을 미친 주요 변수들이 무엇인지에 대해 심층적인 인터뷰를 통한 자료 수집이 가장 적합할 것으로 판단하였다.

인터뷰에 앞서 옹호연합모형에서 제시하는 주요 개념인 핵심신념, 정책신념, 이차적 신념, 정책지향학습 등을 중심으로 주요 인터뷰 항목을 설정하였고, 수차례의 연구진 회의를 통해 질문지에 대한 연구진 내 합의를 도출하고, 질문지의 내용이 실제 일본의 현황과 괴리가 없도록 문헌연구와 대조하여 재검토하는 과정을 거쳤다. 또한 인터뷰 대상자에 대한 질문내용은 연구자들이 여러 차례 논의를 거쳐 네 가지 주요 항목을 중심으로 최종적으로 구성되었다. 첫째, 신JICA로 통합되기 이전의 시점에서 일본 ODA의 주요 정책결정자들이 지니고 있었던 핵심신념과 정책신념, 이차적 신념이 어떠했으며 통합에 관해 어떤 입장을 지니고 있었는지 대외적 입장과 이면적 입장을 구분하여 구성하였고, 둘째, 신JICA로의 통합 방침이 결정되어 본 이슈가 본격적으로 논의되기 시작하였던 시점에서 각각의 이해관계자

1) 일본수상관저 홈페이지, 해외경제협력에 관한 검토회. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/kaisai.html(검색일: 2015. 6. 28).

2) Google Scholar 검색엔진의 경우 최근 인용분석(citation analysis) 방법론에서 활발하게 활용되는 분석도구로써(한승현 외, 2013), 본 검색엔진은 논문뿐만 아니라 다양한 기관들에서 발간하는 연구보고서도 검색이 되어 본 연구에서와 같이 일본 ODA에 관해 논문 외에도 포괄적인 자료를 필요로 할 때 유용한 분석도구이다. 여기에 관해서는 Harzing & Van Der Wal(2008)을 참조할 것.

들의 신념과 입장변화, 입장변화에 대한 동기, 각자의 입장을 언론보도나 토론회 등에서 표명하고 조정해나갔던 과정과 방식, 셋째, 통합 이후 각 기관들의 신념과 입장에는 어떤 변화가 있었으며, 조직적 혹은 ODA 전반적인 성과는 어떠했는지, 넷째, 통합에 관한 한국에 대한 시사점을 중심으로 구성하였다. 이러한 내용으로 먼저 인터뷰 대상자 1인에 대하여 서면 인터뷰를 실시한 후 인터뷰 결과에 대한 연구자들 간 논의를 거쳐 답변이 중복되어 도출되는 질문항목을 삭제하는 등 최종적으로 질문내용을 확정하였다.

심층인터뷰 대상은 다음과 같이 선정되었다. 먼저, 신JICA 통합과정과 통합결정에 영향을 미친 주요 배경과 요인을 구체적으로 이해하고 있는 대상자를 선정하기 위하여, 정치인, 관료, 시민사회, 학계 관계자 등과 같이 다양한 소속과 배경을 지님으로써 본 현상에 대해 균형 있는 분석을 가능하게 하면서도 신JICA 통합과정에 깊이 관여했다는 공통점을 지닌 인터뷰 대상 집단을 선정하였다. 이 중 일본 ODA에 관해 시민사회 관계자인 동시에 학계를 대표하는 대상자 1인과 본 통합과정에 깊이 관여하였던 대표적인 정치인 1인으로부터 인터뷰 대상자들을 소개받는 방식의 누적표본추출(snowball sampling)방법을 활용하였다. 누적표본추출에 따라 4인의 인터뷰 대상자가 최종적으로 선정되었고, 이 중 3인을 대상으로 면대면 심층 인터뷰를 실시했으며, 면대면 인터뷰가 가능하지 않았던 실무진 1인에 대해서는 서면 인터뷰를 실시하였다. 4인의 인터뷰 대상자에게는 인터뷰 전에 질문지를 송부하여 사전에 연구목적에 이해할 수 있도록 하였으며, 연구윤리의 확립을 위해 인터뷰가 실시되기 전 연구대상자의 이름, 주소, 구체적인 직위, 연락처 등을 밝히지 않을 것과 인터뷰 내용을 녹음하는 것을 원칙으로 하여 이에 관해 사전 동의를 얻었다. 면대면 인터뷰 대상자 1인은 녹음 대신 연구자가 즉석에서 기록하는 것에 동의하였고, 인터뷰 후 연구자들 간의 회의를 거쳐 기록을 보완하였다. 인터뷰는 면대면 심층 인터뷰와 서면 인터뷰 모두 연구진이 국문으로 작성한 반 구조화된(semi-structured) 질문지를 저자 중 1인이 직접 일본어로 번역하여 활용하였고, 면대면 심층 인터뷰 역시 일본어로 진행했다. 면대면 심층 인터뷰는 2015년 6월 4일에서 5일까지 일본 동경의 각 인터뷰 대상자가 선정한 장소에서 진행되었고 평균 인터뷰 시간은 60분이었으며, 인터뷰 내용은 녹음하여 저자가 직접 필사하였다. 서면 인터뷰는 2015년 5월 28일과 7월 5일에 이메일을 통해 이루어졌다.

인터뷰 자료의 분석은 스트라우스와 코빈(Strauss and Cobin, 1994)의 질적자료 분석과정에 따라 자료수집, 코딩, 분석 과정을 거쳐 순환적으로 진행되었다. 연구자들이 녹취록을 반복적으로 읽으면서 의미 있는 진술(significant statement)을 찾아 핵심신념, 정책신념, 이차적

신념, 외적요인, 정책지향학습 등의 이름 붙이기를 하였고, 이를 근거로 주제(theme)와 범주(category)를 도출하여(강민아 외, 2007: 422-423; 천희란 외, 2010: 14) 신JICA의 통합 이전, 통합 과정, 통합 이후의 세 시기에서 발생했던 주요 현상과 변수들에 대해 분석하였다. 분석 시 인터뷰 자료를 뒷받침하기 위하여 당시 언론보도 기사와 회의록을 보완 자료로 활용하였다.

[표 1] 전문가 심층 인터뷰 대상자 및 인터뷰 실시 일자

인터뷰 대상자	인터뷰 실시일	대상자 구분	대상자의 특징
A	(서면) 2015.5.28. (대면) 2015.6.4.	시민사회 입장을 대변하는 학계	일본 ODA 관련 시민단체에 수십 년간 소속, 현재는 국제개발학 전공 교수
B	(대면) 2015.6.5.	정치인	자민당 소속 정치인으로서 신JICA통합과정에 깊이 관여했으며, ODA 정책을 포함한 전반적인 외교정책을 전문으로 활동 중인 현역 국회의원
C	(대면) 2015.6.5.	관료	일본 외무성에서 수십 년간 근무한 관료로서 신JICA통합과정에는 간접적으로 관여
D	(서면) 2015.7.5.	개발원조분야 관계자	일본 개발원조분야 실무 관계자이나 소속 공개에 관해서는 동의를 얻지 못함

4. 일본 ODA 정책결정체계의 통합과정 분석

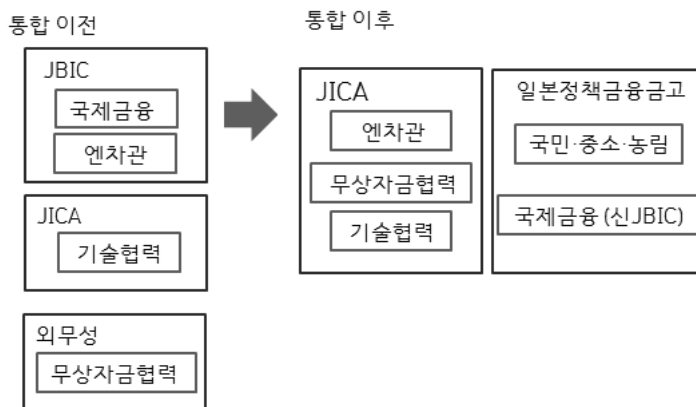
1) 개관

1991년부터 2000년 사이 세계 최대의 공여국으로 부상한 일본은 1954년 콜롬보 계획(Colombo Plan)에 의해 동남아시아, 그중 미얀마에 전후배상 자금을 제공하는 것을 기점으로 본격적인 대외원조를 시작하였다. 동남아시아 국가들과의 배상협상은 1951년 필리핀, 인도네시아와의 협상을 시작으로 하여 20여년에 걸쳐 총 10억 달러가량이 지불되었다. 이러한 전후 배상 과정에서 일본의 자본재 수출이 자연스럽게 연계되어 일본은 수출시장을 안정적으로 확보하고 막대한 경제적 이익을 누리게 되었다(최은봉·박명희, 2008; 어수영, 2000; 김혜욱, 2010). 1958년 배상원조를 대신하여 인도에 처음으로 엔 차관이 제공되었고, 점차 엔 차관이 배상원조를 대체함으로써 본격적인 ODA 사업을 개시했다(김혜욱, 2010: 34-35). 1960년에 OECD DAC에 가입했고, 1961년에는 개발도상국을 지원함으로써 해외협력을 촉진시킬 목적으로 OECF를 설립하여 보다 본격적으로 엔 차관 용자제공과 국내 기업

의 해외진출을 장려하는 기반을 마련하였다. 1962년에는 JICA의 전신인 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency, 이하 OTCA)을 설립하였고, 1964년에 OECD에 가입한 이후 아프리카 지역 등지에서 신생 독립국가들이 대거 생겨남으로써 일본의 ODA 지원액도 큰 폭으로 증가하였다. 1974년에 기술협력 전담기관인 JICA를 설립했으며, JBIC의 전신인 OECF를 재정비함으로써 국제 원조사회에서 일본의 입지를 확대하는 기반을 다졌다(Kawai & Takagi, 2004: 258-259; 김혜옥, 2010: 35).

이러한 역사에서 확인할 수 있듯이, 일본의 ODA 정책결정체계는 기본적으로 전후배상과 관련하여 개발도상국과의 경제협력을 기반으로 이루어져 오다가(Arase, 1994: 173), OECF 및 이후 JBIC을 통해 엔 차관을 중심으로 유상원조를 수행하는 동시에 OTCA 및 이후 JICA를 통한 기술협력도 수행하는 등 정책결정과 집행체계에 있어 이원화된 구조를 구축하게 되었다. 그러나 2006년 4월, 일본은 분절화된 시행체제를 개선하기 위하여 외무성에 국제협력국을 발족하였고, 11월에는 국회에서 「독립행정법인 국제협력기구법(일명 JICA법)」 개정안이 통과되었다. 「JICA법」 발표 이후 기술협력과 무상자금협력 촉진을 담당해온 JICA와 유상자금협력을 담당해온 JBIC의 해외경제협력부문이 통합되어 신JICA가 탄생하였다. 외무성이 담당해온 무상자금협력 업무의 일부도 이행되어 기술협력, 유상자금협력, 무상자금협력을 일원적으로 실시하는 통합적인 원조기관이 형성되었다³⁾.

[그림 2] 일본 ODA 정책결정체계의 통합 전과 후



(자료: 일본 외무성 홈페이지. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/taisei.html>).

3) 일본 외무성 홈페이지, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/taisei.html>(검색일: 2015. 7. 19).

2) 옹호연합모형을 활용한 정책변동 분석

(1) 역동적 외부 요인

앞서 제시하였듯이 옹호연합모형에서 정책변동에 영향을 미치는 역동적인 외부 요인으로 는 사회경제적 조건의 변화와 여론의 변화, 그리고 지배집단의 변화를 꼽을 수 있다. 1980년 대 말 일본은 원조정책방향을 결정함에 있어 대내외적으로 중대한 기로에 처하게 되었다. 대내적으로는 장기간에 걸친 경기침체와 함께 급속한 노령사회로 진입하면서 재정악화가 극에 달했고, 대외적으로는 냉전 종식 후 최대 공여국이 된 일본에 국제사회가 거는 기대와 압박이 커졌다(Hirata, 1998). 즉, 국제사회는 일본에 ODA를 지속적으로 확대할 것을 요구 했으나 이러한 요구에 쉽게 부응할 수 없게 된 것이다. 더욱이 일본은 그 동안 원조정책결정 에 다양한 정부부처가 관여해왔고 이들은 각자의 입장에 따른 이익을 주장해왔기 때문에 이러한 변화에 효과적으로 대처할 수 없었다(Hirata, 1998). 무상원조와 기술협력은 외무성 이 전반적인 정책결정을 담당하였고, 외무성 산하의 JICA가 무상원조를 집행했던 반면에, 엔 차관의 경우 기본적으로는 재무성의 관리하에 JBIC이 엔 차관 유상증자를 담당하고 있 었으나, 외무성·관방성·재무성·경제산업성 등 4개의 성·청 협의체제에 의해 운영되었 다. 법률상으로는 외무성이 ODA의 전반적인 정책과 업무를 조율할 권한을 가지고 있었지 만 실제로는 다원화된 ODA 정책결정과 시행체계를 효과적으로 관리하지 못했던 것이다 (김혜옥, 2010).

경제악화와 더불어 ODA에 대한 여론도 점차 냉각되었다. 내각부는 1977년부터 매년 2 천여 명의 성인 남녀를 대상으로 ‘외교에 관한 여론조사’를 실시해오고 있는데, 1991년 조사 에서 국제개발협력을 적극적으로 해야 한다는 입장이 약 40%였는데 반해 2007년에는 약 20%로 감소했다(최은봉·박명희, 2008: 47-48). 이는 일본이 전후 복구과정에서 국제사회로 부터 받은 지원에 대한 보답 차원에서 ODA를 적극적으로 지원해야 한다는 공감대가 세대 교체와 경제악화로 인해 사라졌기 때문이다(ODA Watch Letter, 2011).

이러한 대내외적인 사회경제적 압력 속에서, 2001년 일본의 87대 총리로 취임한 고이즈 미 준이치로 총리(小泉純一郎, 87~89대 총리, 2001~2006년) 시절 단행되었던 사회 전반적 인 구조개혁과 함께 ODA 정책결정체계 통합안에 대한 논의가 본격화된다. 고이즈미 총리 는 일본의 경제회복을 위하여 경제, 재정, 행정, 사회 전 영역에 걸쳐 구조개혁을 단행하고 ODA 예산삭감을 공표했다(최은봉·박명희, 2008: 60). 우정공단과 도로공단의 민영화와 독

립행정법인의 통폐합이 이루어졌고, 금융기관의 통폐합 시도의 일환으로 JBIC 역시 대상기관으로 검토됨으로써 ODA 정책결정체계의 통합안이 급부상하였다.

“잘 알려져 있지 않을 수도 있지만, 통합은 원조나 ODA를 위해 실행된 것은 아니다. 정치적인 동기가 있었기 때문이다. 그것은 당시 고이즈미 총리 시절, 우정 민영화라는 구조개혁의 남은 과제로서 일본에 다수 존재하는 정책금융계기관의 통폐합은 큰 과제였으며, 차기 총리로 지목되었던 아베 총리에 와서 통합을 하게 된 것이다. 즉, ODA를 어찌해야한다는 관심이 아니라 JBIC의 해체가 목적이었다. 그러나 해체한 후에 엔 차관을 담당하는 구 OECF 부분을 어딘가에서 가져가야 하는데, 거기서 나온 안이 JICA와의 통합이었다. 따라서 조직문화가 다른 무리한 ‘결혼’을 부모와 같은 관저의 계획에 의해 무리하게 진행한 것이다.” (인터뷰 대상자 A)

이처럼 신JICA 통합안의 부상은 기존 연구들에서 제시했던 것과 같이 ODA의 비효율을 극복하고자 했던 동기보다는 당시 급격히 추진되었던 정치행정 개혁의 일환으로 설명되고 있다. 한편, 이와는 다른 시각으로 통합안의 부상은 당시 행정개혁과 같은 외부사건을 통합의 기회로 만들고자 했던 정치인들의 노력의 결과로 보기도 한다.

“JICA로 통합할 수 있었던 비결은 그 시대에 불어온 바람(제도개혁)보다는 정치가의 각오와 결의라고 생각한다. 자민당 내에 워킹그룹을 만들어서 관료를 넘어서는 정치가의 정치력과 관저의 서포트(특히, 당시 아베 관방장관)가 상호작용하여 이루어 낸 성과라고 생각한다.” (인터뷰 대상자 B)

이렇게 신JICA로의 통합은 일차적으로 당시 일본이 처한 대내외적인 어려움과 이로 인해 ODA에 대한 여론이 냉각된 가운데, 신자유주의적인 행정개혁을 밀어붙였던 고이즈미 내각의 기관 통폐합 시도가 결정적인 영향을 미치면서 급격히 추진되기 시작하였다. 그러나 인터뷰 대상자 B가 지적했듯이 비록 역동적인 외부 요인들이 논의의 구성과 방향설정에 매우 큰 영향을 미친 것은 분명하지만, 정치인과 같은 이해관계자들 역시 이러한 외적 환경 변화에 적극적으로 대처한 결과라 할 수 있다.

한편, 여론의 영향력에 관하여 인터뷰 대상자들은 당시 ODA에 대해 일본의 국민여론이 냉각된 것은 사실이지만 이것이 ODA 정책결정체계의 통합에 미친 영향력은 매우 미미하였다는 데 공통적인 의견을 제시하였는데, 이는 ODA 특성상 국민들의 직접적인 관심을 받는 정책 대상이 아니기 때문인 것으로 보인다(손혁상, 2010: 8).

(2) 정책하위체계 (policy subsystem)

① 원조정책 결정체계 통합 이전(2005. 12. 이전): 옹호연합의 형성과 신념체계

신JICA 통합과정에서 나타난 양 옹호연합의 핵심신념, 정책신념, 이차적 신념을 분석해보면 다음과 같이 상이한 양상을 보인다. 우선, 이들 옹호연합은 일본의 국익을 원조의 최우선 목적으로 삼고 있었다는 점에서 정치적 이념에 해당되는 핵심신념은 공유하고 있었으나, 옹호연합의 기본방침이나 전략을 결정하는 준거로 작용하는 정책신념에서 차이를 나타냈으며, 통합 혹은 기존의 분절체제 유지와 같이 정책신념을 실현하는 행정상 또는 입법상의 정책수단이라 할 수 있는 이차적 신념에서도 상이하였다.

“(일본 ODA의) 공식적인 목적과 비공식적인 목적은 따로 있을 것이라고 생각되지만, 저를 비롯한 시민(외부관계자)이 진정한 의미의 ‘비공식적 목적’을 아는 것은 어려운 일이라고 생각한다. 이를 감안하여 일반적으로 (일본에만 국한된 것은 아닐 수도 있지만) 일본의 ODA는 「국가안전보장목적」, 「통상산업목적」, 「국제적 인도 목적」의 3가지가 혼재되어 있다. (...) 원조의 목적은 외무성과 재무성 간에 큰 차이는 없다. 그러나 두 부처 모두 국익을 중시하는 것은 분명하며, 그것이 표면화되지 않았을 뿐이다.” (인터뷰 대상자 A)

“원조의 목적 그 자체는 매우 귀중한 것이지만 그것에 부수되는 목적을 크게 나누면, 첫째, 장기적 시점에서의 인도적 원조, 둘째, 국제사회와 유엔 등에서 높은 지위를 확보하기 위한 수단으로서의 원조, 셋째, 원조를 통한 상업정책 등 세 가지이며, 이것은 모두 국익이라고 생각한다.” (인터뷰 대상자 D)

위에서 지적된 것과 같이 일본은 표면적으로는 부처별로 다양한 원조의 목적과 동기를 지니고 있는 듯 보이지만 사실상 이 목적들은 일본의 국익이라는 하나의 목적으로 수렴된다. 가령, 일본의 정부기관 중 가장 막강한 권한을 지닌 재무성은 원조를 오직 일본의 재정과

연계하여 일본의 국가재정에 기여하는가에 목표를 두고 있으며, 자연히 무상원조보다는 엔차관을 선호한다(Hirata, 1998: 320). 아울러 통산산업성은 원조를 통한 해외시장개척과 안정적인 시장 확보를 위한 국제사회의 평화유지 등 일본의 경제적 이익을 최우선 목표로 하고, 외무성은 원조를 일본이 국제사회에서 요구받는 역할에 대한 의무로 여기고 개도국의 빈곤 퇴치와 인간안보를 중시하나 궁극적으로는 이러한 원조를 통해 일본의 외교적 기반을 공고히 하는 것에 목표를 두고 있었다(Hook & Zhang, 1998: 259-262). 즉, ODA의 핵심 부처들은 각기 일본의 국익에 대한 이해와 그 실현 방법에 있어 차이를 나타낼 뿐, 원조를 통해 일본의 경제발전(“MOF discourse”)과 상업적 이익 극대화(“METI discourse”), 국제사회에서의 리더십 구축(“MOFA discourse”)이라는 다양한 측면에서의 국익 실현이 최우선적인 목표였던 것이다. 그러나 정부부처들은 각자의 “discourse”를 통해 핵심신념을 실현하고자 함으로써 정책신념에서는 차이를 나타냈다.

“일본 정부 입장에서는 ODA 백서에 기재되어 있는 것과 같이 일본의 경제 발전(국익 우위), 아시아의 경제 발전, 인도적 지원이라는 원조의 목적 및 이념은 같지만, 원조에 관한 철학은 위의 두 기관이 다를 수 있다고 본다. (...) 수원국에 대해서 각각 돈을 빌려주는 입장과 (개발)방법을 알려주는 입장으로 원조에 대한 관점도 상이했을 것이다.” (인터뷰 대상자 B)

무상원조를 하느냐 혹은 유상원조를 하느냐는 단순히 원조 방식이 아닌 원조에 대한 철학과 가치관을 반영한다. 즉, 통합에 찬성하는 진영에서는 체계통합을 통하여 개발도상국의 발전에 보다 효율적으로 기여하고 국제사회의 요구에도 신속하게 대응함으로써 일본의 국제적 위상의 제고에 기여할 수 있다는 측면을 강조한 정책신념이 형성되었던 반면, 통합에 반대하는 진영에서는 아래의 인터뷰 대상자 C가 지적한 것과 같이 경제나 금융 업무에 대한 경험이 없는 부처에서 이를 담당할 경우 오히려 ODA를 통한 경제적 국익 실현이 방해받을 것이라는 측면을 반영한 정책신념이 형성되었다.

“(…) 금융기관 관계자들은 금융은 특별한 전문성을 필요로 하므로 금융 경험이 없는 기관에 흡수하는 것에는 어려움이 있을 것이라 주장하였지만, 새로운 정부기관을 설립하는 것은 근 20년간 불가능한 일이었기 때문에 외무성(JICA)에 흡수하는 것으로 통합한 것이다.” (인터뷰 대상자 C)

[표 2] 통합 이전(2005. 12. 이전)의 양 옹호연합의 신념체계 및 구성원

구분	친통합 옹호연합	반통합 옹호연합
핵심 신념	국익추구	
정책 신념	ODA 정책결정 및 집행 체계의 효율성, ODA 효과성 제고를 통한 개도국 발전, 국제사회의 요구 부응, 일본의 국제적 위상 제고	경제 및 금융업무의 전문기관의 존속을 통한 원조 효과성 제고, 개도국 발전, 안정적인 국제시장 확보, 일본의 경제성장 도모
이차적 신념	원조체계 통합 찬성	원조체계 통합 반대
옹호연합 구성원	내각부, 시민사회, 자민당 소수, JICA 소수	재무성, 외무성, 자민당 다수, JICA 다수, JBIC, 재계

양 옹호연합은 통합안이 공표된 직후 모두 반대의 입장을 표명하였는데, 특히 금융기관들 중 통폐합의 대상이 되었던 JBIC과 재무성은 격렬히 반대하였다.

“JBIC, JICA, 재무성, 외무성 모두 ‘아닌 밤중에 홍두깨’였기 때문에 반대했다. 특히, 기득권을 잃을 수 있는 재무성이 강하게 반대하였고, 인원 삭감 등을 우려한 JBIC도 반대하였다. JICA는 ‘도련님’이기 때문에 무엇이 일어나고 있는지 몰랐고, 외무성은 하라는 대로 하는 수밖에 없었던 것으로 이해하고 있다. 외무성도 표면적으로는 반대하였지만, 신JICA가 산하에 들어올 수 있으므로 찬성 쪽에 가까웠다고 볼 수 있다.” (인터뷰 대상자 A)

“(외무성과 재무성은) 두 개의 기관이 통합하는 것은 정책관청의 인사, 사업, 예산 등 자신의 기득권이 감소하는 것이므로 부정적이었다.” (인터뷰 대상자 D)

한편, JICA와 JBIC의 직원들 중에도 통합안에 대한 불안과 불만이 있었으나, 일부 직원들은 원조의 효과성 측면에서 이원화된 원조체계에 관한 문제의식을 지니고 있어 통합의 필요성을 인지하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 이러한 문제의식 혹은 통합에 대한 반대 의견들은 각기 정부부처의 산하기관의 일원이라는 점으로 인해 공식적으로 표출되기 보다는 이면적으로 논의된 것으로 보인다.

“JICA나 JBIC 일부 직원들 사이에서는 원조량이 점차 감소하고 타 공여국의 원조기관과의 경쟁이 심화되면서 무유상 원조를 별개의 기관에서 실시하는 것이 효과적인 원조를

4) JICA가 외무성의 산하 기관으로서 정책결정권한이 거의 없었으므로 JICA를 ‘도련님’으로 비유하였다.

할 수 없다는 문제의식을 가지고 있었다고 들었다. ‘일부 직원’이라는 것은 조직으로서의 의사가 아니라는 것을 의미한다. (...) [반면] 이 외의 직원들 간에는 두 개의 원조 방식(modality)이나 문화가 상이한 조직이 통합하는 것에 대한 불안과 부정적인 의견도 있었다고 했다. JICA는 JBIC에 비해 정원이 압도적으로 많고, 반대로 예산은 JBIC이 압도적으로 많은 관계도 있었을 것이다. JBIC 측은 자신의 일에 대한 정체성이나 자부심이 있어서 기관의 명칭이 JICA로 되는 것에 대한 불안과 불만도 있었고, JICA 측도 역시 (기관이 통합되어) 막대한 예산을 받게 될 경우 JBIC에게 주도권을 빼앗기는 것이 아닌가에 대한 불안과 불만도 있었다고 했다. (...) 그러나 JICA와 JBIC은 모두 외무성, 재무성과의 관계가 강하고, 상층부의 의견을 어기지 못한다는 점에서 정식으로 통합에 찬성 혹은 반대한다는 의사 표명을 하기 가 곤란했었다. (...) 조직적인 입장에서는 JICA, JBIC 모두 반대했던 것으로 보인다.” (인터뷰 대상자 D)

통합안이 제시된 초기에는 표면적으로 모두 반대 의사를 표명했던 주요 행위자들은 통합논의가 본격화되면서부터 각자의 신념과 행위에서 변화가 나타나기 시작하였다.

② 통합 과정(2005. 12~2006. 10): 옹호연합의 행위자 및 신념의 변화

재무성을 제외하면 통합안에 관한 갈등양상이 대외적으로 크게 부각된 것은 아니었다. 이는 당시 경제악화로 인한 개혁이 매우 적극적으로 이루어지고 있었고, 일본 원조체계의 특성상 성청의 정책결정에 대해 집행기관인 JICA와 JBIC이 대외적으로 입장을 표명하기 어려운 구조였기 때문이다(Hirata, 1998: 322).

그럼에도 불구하고 통합 논의가 본격적으로 진행되면서는 통합에 대한 찬성과 반대 진영이 초기 단계에서보다 밀접하게 결집하는 양상을 보였다. 즉, 통합안이 제시되었을 무렵 반통합 진영에 속하였던 외무성과 JICA가 친통합 진영으로 이동했고, 소수에 불과했던 친통합 자민당 의원들도 조금 더 늘었다. 반대 입장이 완고했던 재계에서도 일부가 친통합 진영으로 이탈해 왔고, 소수 JBIC 직원들도 통합에 찬성하게 되었으며, 시민사회는 여전히 친통합에 속했다. 반면, 재무성과 JBIC, 재계의 대다수, 자민당 내에서도 재무성에 더 가까운 의원들은 여전히 반통합 입장을 고수하고 있었다.

[표 3] 통합 과정(2005. 12~2006. 10)의 양 옹호연합의 신념체계 및 구성원

구분	친통합 옹호연합	반통합 옹호연합
옹호연합 구성원	내각부, 시민사회, 자민당 일부, 외무성, JICA, JBIC 소수, 재계 소수	재무성, JBIC 다수, 재계 다수

각 옹호연합의 결집과 상대 옹호연합 진영으로의 이동은 옹호연합들이 각자의 자원을 동원하여 전략을 펼친 결과였다. 즉, 재무성은 전경련과 결탁하여 관저에 강하게 로비를 펼쳤다. 또한 초기에는 통합방향이냐 내용에 관한 정보가 없어 반대했던 외무성과 JICA는 점차 통합이 자신들에게 유리한 방향으로 진행될 것으로 판단함으로써 시민사회와 함께 이러한 흐름이 일본 ODA를 보다 바람직한 방향으로 개선하기 위한 기회로 삼고자 언론보도, 비공식 모임과 회의를 개최하여 친통합 세력을 결집하였다. 특히, 앞서 언급했듯이 분절된 원조체계에 대한 문제에 공감하고 있었던 JICA와 JBIC 일부 직원들도 물밑에서 자민당 의원들과 언론을 설득하였고, 통합을 지지하는 자민당 일부 의원들은 적극적으로 정치적 리더십(skillful leadership)을 발휘하여 재무성과 반통합 의원들을 설득하였다.

“JICA와 JBIC의 일부 직원들은 통합에 관해 1년간 논의를 진행하면서 자민당 의원들과 언론에 접근하여 이들을 설득했다. 그 결과 자민당 내에 ODA에 관심이 많은 유력한 국회의원의 찬동을 받았다.” (인터뷰 대상자 D)

실제로 2006년 1월 ODA 정책결정체계의 일원화를 위해 내각에 “대외경제협력전략회의(対外經濟協力戦略會議, 이하 전략회의)”를 설치하는 방침이 결정되어 JBIC의 해체 여부가 쟁점이 되었던 당시, 일부 자민당 의원들과 재무성 관료는 JBIC 존속을 도모하기 위해 노력하고 있었다. 전략회의 산하에 JBIC을 넣어 엔 차관을 공적국제금융으로 존속시키는 방향, 혹은 ‘현 JBIC 조직을 슬림화하여 유지하는’ 방향으로(中日新聞 2006. 1. 29) JBIC이 존속되도록 논의의 흐름을 바꾸고자 노력했다.

이와 더불어 2006년 1월 12일 해외경제협력에 관한 검토회에서 JBIC은 1999년에 이미 JEXIM과 OECF를 통합하여 JBIC이 발족된 경위를 설명하면서 “현재 JBIC은 과거보다 큰 조직이 되었기 때문에 심사부분 등이 충실해졌다.”는 논거로 기관의 존속을 요청했으며(日本經濟新聞 2006. 1. 12), 본 검토회의 참고의견으로 일본 전경련의 오네쿠라(米倉弘昌) 전 경련 부회장(스미모토 화학 사장)이 이를 적극적으로 지지하였고, 검토회의 멤버이기도 한 니시오카(西岡喬) 검토회 부회장(미츠비시 중공업 회장)을 비롯한 전경련 역시 JBIC의 존속

을 지지하였다(中日新聞, 2006. 1. 29).

“대(對) 재무성이 가장 어려웠던 점이다. 정책금융계기관은 재무성의 아성이며 다른 조직의 해체를 동시에 진행하고 있었기에 상당히 저항하여 격렬한 쟁탈전이 있었다고 들었다. 따라서 JICA통합은 마이너한 이슈에 불과했다. (...) 재무성이 강하게 반대하면서 일본 전경련과 결탁하여 강하게 관저에 로비를 한 모양이다. 결국 그것이 어느 정도 효과를 보았는지 해체 후에도 JBIC은 남았다. 즉, 재무성의 권한이 미치는 조직은 남았으므로 타협한 것이라 볼 수 있다.” (인터뷰 대상자 A)

“물론, 자민당 내에서도 재무성 편에 선 의원들도 많았다(50대 50 정도). 재무성 관계자를 설득하기는 결코 쉬운 일이 아니었다. 그들은 정부의 예산을 관리하며, 누구보다 우수한 관료들이며, 설득 능력이 탁월했다. 특히, 인적 네트워크를 기반으로 ‘로비 리스트’를 가지고 있었다. 자민당의 젊은 의원들에게도 로비를 했을 정도로 강력하게 반대하였으며 강력한 힘을 가지고 있었다.” (인터뷰 대상자 B)

그러나 정부와 자민당은 엔 차관, 무상자금협력, 기술협력을 일원적으로 실시할 경우 ODA를 보다 전략적·효율적으로 운영할 수 있을 뿐만 아니라, 전통적으로 JBIC의 이사장은 역대 재무성 차관이 취임해 왔던 ‘지정석’이라는 비판과 관련하여 JBIC의 해체를 통해 관료의 낙하산 인사처를 줄일 수 있다는 두 가지 목적을 견지하면서 JBIC의 해체에 대한 주장을 굽히지 않았다(中日新聞, 2006. 1. 29.; 読売新聞, 2006. 2. 27). 특히, 내각과 자민당이 재무성과 JBIC의 격렬한 저항에도 불구하고 JBIC 해체론을 끝까지 주장한 배경에는 2006년 9월 자민당 총재 임기가 완료되는 것에 대비하여 정권의 구심력을 유지하기 위한 정치적 목적도 있었던 것으로 보인다. JBIC의 해체를 양보할 경우 관료의 저항으로 총리(내각부)가 기존 방침을 변경했다는 ‘최악의 사태’가 되므로 이 부분을 양보할 수 없었던 것이다(読売新聞, 2006. 2. 17).

한편, 정부가 주관하는 검토회를 중심으로 논의가 지속되는 동안, 2006년 2월 6일 NGO를 비롯하여 ODA 일원화의 당사자이기도 한 JICA와 JBIC의 직원 일부와 ODA 일원화 논의를 취재하고 있었던 언론 관계자들이 의견을 교환하는 비공식적인 자리가 마련되었다. 이 자리에서 ODA 일원화 논의에 관한 각각의 견해와 정보가 공유되었고, 각자의 입장

에서 향후 효율적인 추진 방식에 대해서도 활발한 의견 교환이 이루어졌다. 특히, 검토회 멤버로 시민사회나 NGO 소속 관계자가 선임되지 않았기 때문에 시민사회는 검토회의 논의에 NGO를 참여시키기 위해 하라다(原田明夫) 좌장에게 접근하여 비공식적인 의견 교환 회의의 자리를 마련하기도 하였다(加藤良太, 2006: 151).

“통합에 관해서 저희들(시민사회)도 적극적으로 움직였으며, JICA와 JBIC직원들 중 이것을 계기로 좋은 조직을 구축해서 올바른 ODA 개혁을 할 수 있도록 생각하는 사람들이 있어, 본인도 그들과 협력하면서 움직였다. 협력하기 위해 스터디 등을 했으며, 관계자, 연구자, 언론에도 적극적으로 협력을 도모하였고, 제안하는 기자회견도 열었다. 이 때 통합의 형태를 검토하는 (소위) ‘관계자 위원회’와도 회의를 하였다.” (인터뷰 대상자 A)

자민당과 내각이 정치적인 목적과 이유에서 통합안을 강하게 밀어붙인 것과는 달리, 시민사회는 당시 통합안의 수용을 ODA가 보다 올바른 방향으로 개혁될 수 있는 중요한 계기로 삼고자 여기에 힘을 싣기 시작하였다.

당시 언론도 평소보다 ODA에 관한 이슈를 적극적으로 기사화하여 통합 논의가 대중에게 전해질 수 있도록 움직였다. 마이니치 신문의 경우, 2006년 2월에 3차례(2월 9일, 2월 22일, 2월 25일)에 걸쳐 조간 1면에 톱기사로 관련 기사를 게재했다(加藤良太, 2006: 155). 통합과 관련한 기사들은 그 비중이 컸을 뿐만 아니라, 당시의 논의 흐름을 비교적 상세히 해설한 보도가 많았다. 따라서 언론은 통합에 대해 찬성 혹은 반대의 입장에 서서 특정 옹호연합을 지지했다기보다는 통합에 관한 논의과정을 일반 대중에게 알림으로써 국민들의 관심을 환기시키는데 영향을 미쳤다. 인터뷰 대상자 B 역시 당시 언론이 통합에 대해 관심이 있었으며 이를 이슈화하여 보도하였다고 하였다.

“(…) 통합에 관해 언론의 지지를 얻어낸 점은 있었다. 언론이 통합에 관해 관심이 있어 이를 매체를 통해 이슈화하여 공개하였기에 그 힘을 빌릴 수 있었으며, 본인도 (통합에 관해) 언론에 알리기 위해 노력했다.” (인터뷰 대상자 B)

당시 자민당 내부에서도 친통합과 반통합 진영으로 나누어져 있었지만, 친통합 세력의 중심이 되었던 의원들이 적극적으로 재계와 자민당 의원들을 친통합 진영으로 끌어들이기

위해 노력했다. 그 결과, 통합안이 제시된 초기에는 소수였던 자민당 내 친통합 세력이 점차 확대되었다. 재계는 재무성과 함께 반통합 세력을 형성했지만, 친통합 자민당 의원들의 꾸준한 설득으로 재계의 중심인물 일부가 친통합으로 이동하기도 했다.

“자민당의 다케미 게이조(武見敬三) 의원과 본인이 중심이 되어, 자민당 내의 위원회를 구성하여 ‘외교족(외교정책 형성에 관심이 많은 의원들)’으로서 여론을 끼어 들이면서 내각(총리관저)과 연계(당시 관방장관이었던 아베: 현 총리), 전경련 고위 관계자(토요타 자동차 회장인 오쿠다(奥田碩)), 기타 관계자, 외무성 장관이었던 가와구치 준코(川口順子) 등 영향력 있는 인물과 연계하여 통합 추진에 관한 지지 세력을 만들고, 이를 바탕으로 재무성 관계자와 협의하였다.” (인터뷰 대상자 B)

한편, 옹호연합들이 신념체계를 수정하여 정책결정에 도달할 수 있는 기회인 정책지향 학습의 장은 그다지 많이 마련되지 않았다. 소수의 사례로서, 2005년 12월부터 2006년 2월 동안 총 9회에 걸쳐 개최된 ‘해외경제협력에 관한 검토회’가 있었는데 이 검토회는 내각부가 주관하여 내각과 검토회 멤버로 구성된 관련 분야 전문가들⁵⁾이 핵심 이해관계자들의 의견을 청취하고 질의 응답하는 시간으로 구성되었다. 첫 번째 검토회에서 요사노(與謝野馨) 경제재정정책담당관이 본 검토회의 목적에 대해 다음과 같이 설명하였다(海外經濟協力に関する検討会第1回会議録, 2015. 12. 16).

“(검토회 개최의 경위를 설명하며) 정책금융기관 8개 기관 중 3개 기관을 제외한 나머지 5개 기관은 하나의 정책금융기관으로 통합하는 것을 기본으로 하나, 그중 JBIC은 단순히 경제·금융적 관점만으로는 불충분하기에 국가정책인 원조정책의 방향성을 논하는 관점에서 별도로 검토해야 하므로, 본 검토회를 설치하여 연내에 방침을 결정할 것입니다. 일본의 국익 증진 확보를 목적으로 하여 ODA 실시체제의 방향성에 대해 중립적인 입장에서 검토해주시기 바랍니다.”

5) 해외경제협력에 관한 검토회의 멤버(일본 정부 문서에도 “멤버”로 표기)는 다음과 같다. 葛西 敬之(도카이 여객철도주식회사 대표회장), 西岡 喬(일본경제단체연합회부회장, 미즈비시 중공업주식회사대표회장), 浜田 広(사회보험청 최고고문, 리코 주식회사 최고고문), 原田 明夫(좌장. 변호사, 전 검찰총장, 국제민상사법센터이사장), 古田 肇(기후현 지사). (자료: 海外經濟協力に関する検討会報告書, 2006)

위와 같이 검토회의 설립 취지는 금융기관의 통폐합 논의와 함께 ODA 정책의 방향성에 대하여 각 기관들의 의견을 청취하고 조율하려는 것으로 설명되고 있지만, 실제로 본 검토회는 양 옹호연합이 직접적으로 의견과 신념을 조율할 수 있는 형태는 아니었다(海外經濟協力に関する検討会, 2005. 12.~2006. 2). 즉, 통합안에 대해 이견과 갈등이 있는 이해관계자들 간에 중재보다는 각 기관의 입장 차이에 관계없이 금융기관을 통폐합하는 것이 본 검토회를 구성한 목적이었기 때문이다. 더욱이 외무성, 재무성, 경제산업성과 같이 통합에 관해 상반된 입장에 있었던 이해관계자들은 단 1회만 검토회에 함께 초청되었으며, 각자의 입장에 대해 발표한 후 검토회 멤버들만 그들에게 질의하는 방식으로 이루어져 상호 특별한 의견교환은 없었다(海外經濟協力に関する検討会第1回会議録, 2005. 12. 16).

이러한 점으로 미루어 보아 본 검토회는 표면적으로는 설립취지나 목적에 있어 옹호연합모형에서 제시하는 정책지향학습의 장으로 보이지만 사실상 옹호연합 간 의견과 신념을 조율해나갈 수 있는 장으로서 운영되지 않았을 뿐만 아니라, 양 옹호연합의 이해관계자들 역시 서로의 입장에 대해 학습하고 조율하려는 자세는 아니었다. 당시 정부가 통합의 의지를 굳히려는 시점임을 감안하면, 양 옹호연합은 각자의 입장이 완고하여 그 갈등 수준이 매우 높은 상황이었으므로 효과적으로 정책지향학습이 발생할 수 없었던 것이다. 사실 옹호연합들은 대체적으로 정부를 상대로 자신들의 주장을 관철하고자 하므로 직접적으로 상호 의견을 교환하는 경우는 드물 뿐만 아니라, 검토회에서와 같이 상대의 의견을 청취하기보다는 자신의 주장을 제기하는 경우가 많기 때문이다(김순양, 2010: 59).

이렇게 1990년대부터 꾸준히 통폐합의 논의가 있어왔던 원조정책 결정체계의 일원화는 2006년 11월 8일 제 165회 임시국회에서 ‘국제협력기구법의 일부를 개정하는 법률안’이 반대 의견 없이 통과되어 그 법적 기반이 마련됨으로써(第165回国会 (臨時会) 議事, 회의록) 공식적으로 통합되었다.

③ 통합 이후 (2006. 10. 이후): 정책산출 및 정책영향

신JICA로 통합한 직후 JICA와 JBIC 실무진들은 오랜 시간 구축된 상이한 조직문화에 당황하였으나, 점차 각자의 원조 철학과 방식에 대해 교류하는 기회를 갖게 되었다.

‘JICA는 무상원조와 기술협력을 담당해왔다. 반면에 JBIC은 엔 차관을 담당하였으며 수출입은행과 합병했기 때문에 차관을 반환받지 못하면 곤란하므로 비즈니스 마인드가 강

했다. 그런 의미에서 JBIC 직원들은 독립적이며, 합리적이고도 신속한 의사결정이 가능했다. 한편, JICA 직원들은 외무성에 관리받으며 구속받고 있었으므로, 스스로 (어떤 정책결정 사안에 관해) 판단하기가 어려웠다. (...) 통합 이후 변화가 컸던 것은 JICA 자신이라고 생각한다. JBIC과 함께 일을 하게 되면서 그 조직문화의 차이에 놀라면서도, 독립심이 강해지면서 업무 방향이 변했다고 들었다. 또한 JBIC 직원들도 돈을 버는 목적보다 원조에 대해 생각하는 계기가 되었다. 즉, 상호 간에 각자의 조직문화의 영향을 받았다고 볼 수 있다.” (인터뷰 대상자 A)

“대부분의 (구JICA와 구JBIC) 직원들은 조직문화가 상이한 조직통합에 당황하였고, 지금도 당황하고 있는 직원이 있다고 생각한다. 그러나 통합 후 8년이 흐르는 동안 새 직원이 많아지면서 이러한 당황과 우려는 적어지고 있다고 생각한다.” (인터뷰 대상자 D)

위와 같이 통합은 양 기관 모두에 큰 부담을 안겨주었지만, 통합으로 인해 각기 원조를 바라보는 시각이나 목적에 있어 상호 영향을 받게 됨으로써 조직문화가 융화되어가고, 직원 개개인의 측면에서도 독립심 강화라는 긍정적인 변화가 서서히 나타나기 시작하였다. 더불어 통합된 이후 신JICA에서는 원조의 효율성 향상과 능력 있는 조직 외부의 이사장의 취임으로 인한 기관 쇄신과 같은 변화도 나타났다.

“통합 후 ODA의 효율성은 비약적으로 향상되었고, 투명성 역시 높아졌다. ODA 정책과 실행에 대한 일관성 있는 업무 역시 아직 완전하지는 않지만 통합 전에 비해 비약적으로 향상되었다고 생각한다. 이렇게 된 비결은 상이한 조직문화를 가진 직원들이 바로 옆 책상에서 같이 일하면서 사업을 형성하고 실시했기 때문일 것이다.” (인터뷰 대상자 D)

“(…) 통합 과정에서 JICA직원과 젊은 국회의원들과 네트워크가 구성되었고, 신JICA로 통합되면서 JICA가 조직으로서의 질은 향상되었다. JICA의 조직이 커지면서 존재감이 커지고, JICA 직원들의 질도 향상되었다. 통합 전보다 독자적인 추진력을 가질 수 있게 되었다. 통합 후, 일본 정부의 ODA 채널이 JICA로 통일됨에 따라 타당성 조사나 국별원조전략 수립 면에서도 효율성이 높아졌다. JICA는 책무성이 생겼고, 매끄러운 원조체계가 가능케 되었다. 특히, 통합 전에는 외무성 관료가 JICA의 이사장이 되었으나, 신JICA 이후부터는 외

부 사람이 이사장으로 취임하였다. 영향력이 강한 오가타 사다코(緒方貞子)씨를 이사장으로 취임시키도록 의견을 낸 것은 JICA직원들이었고, 이들이 직접 오가타씨를 설득하여 오가타씨는 이를 수락하여 이사장이 된 것이다.” (인터뷰 대상자 B)

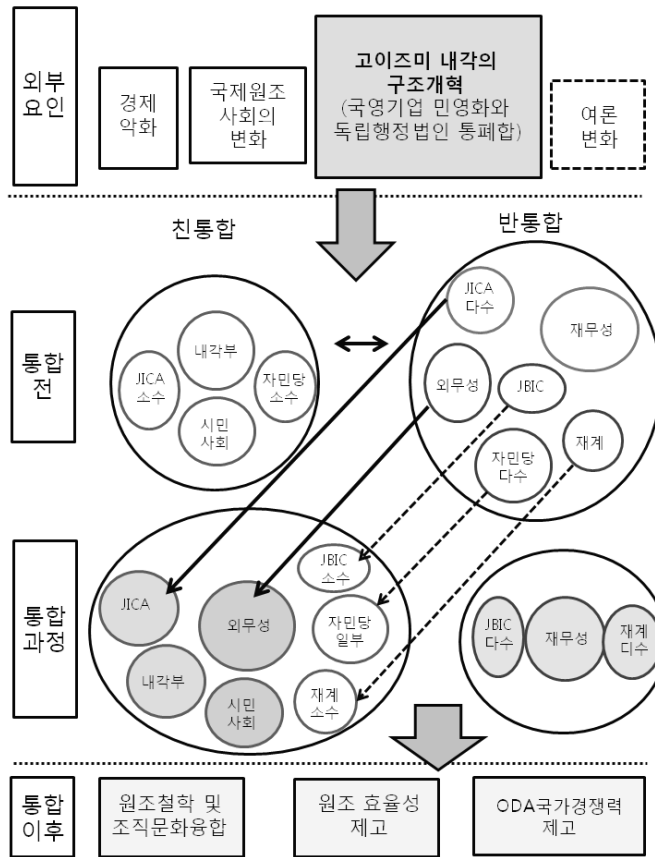
“지금까지 JICA는 섹터별로 원조를 실시해왔으나, 통합 후에는 지원대상 국가별로 조직 구성을 변환하였다. 즉, 현지의 니즈에 맞춰서 무유상, 기술협력의 어느 방식의 지원이 적절한 것인가를 판단하고, 적절하게 배치할 수 있도록 프로그램화하는 것이 쉬워졌다. 또한 그다음으로 중요한 것이 톱(조직장)의 인사이다. 국제적으로 유명인사였던 오가타 사다코(緒方貞子) 여사를 신JICA 이사장으로 취임시켰다.” (인터뷰 대상자 A)

이러한 기관쇄신은 일본이 국제원조사회에서 경쟁력을 강화할 수 있는 기회로 이해해 볼 수 있다.

“지금까지는 일본 국내의 제도 개혁이 계기가 되어 JBIC, JICA의 효율성을 위해 통합된 점에 관해 이야기하였는데 다른 중요한 관점이 있다. 그것은 국제사회에서 원조 경쟁 현상에 대처하기 위한 것이다. 효율적인 원조 실시기관을 가지고 있지 않으면 국제사회에서 뒤처지게 된다. 4성체제하에는 관계자 협의에 시간이 많이 소모되었다. 시대가 변하고 원조의 형태, 방식도 다양하게 변화하고 복잡해짐에 따라, 신속하고 적절하게 대처하기 위해서는 일본 정부 내에서 원조에 관한 이념 통일 후 실시기관이 의사결정을 효율적으로 해야 한다.” (인터뷰 대상자 C)

한편, 언론에서는 당시 일본의 ODA 예산이 큰 폭으로 감소한 것을 점진적으로 증액하는 동시에 ODA에 대한 국민의 이해와 지지를 얻음으로써 신JICA로의 조직개편 성과 도출에 힘써야 하며, 이러한 노력은 궁극적으로 일본의 ‘국익’ 증진에 기여해야 한다는 기사를 통해(朝日新聞, 2006. 12. 3) ODA 정책결정체계의 일원화에 대한 기대감을 표현하기도 하였다. 이러한 분석 결과를 정리하면 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 분석 결과



* ○ 옹호연합 구성원, → 옹호연합 구성원 전원의 이동, ⇨ 옹호연합 구성원 일부의 이동

5. 결론

Hirata는 1990년대 말 “상이한 정치적·경제적 이해관계 때문에 극심하게 분절되어 있는 일본 ODA 정책결정체를 통합하는 것은 의심의 여지없이 장기적인 과제가 될 것이다.”라고 하였다(Hirata, 1998: 25). 그런데 그로부터 8년이 지난 2006년, 그 장기적 과제가 현실이 되었다. 본 연구에서는 이렇게 요원하게만 보였던 일본 ODA 정책결정체계의 통합으로 신JICA가 탄생한 과정을 옹호연합모형을 적용하여 분석하였다. 분석 결과, 양 옹호연합들은 핵심 신념, 정책신념, 이차적 신념의 세 층위의 신념체계를 형성하고 있었고, 옹호연합들 간 상이

한 신념체계는 ODA 정책결정체계의 통합 여부에 대한 입장 차이로 나타났다. 즉, 내각부, 외무성, JICA, 시민사회를 중심으로 한 친통합 세력과 재무성, JBIC, 재계를 중심으로 한 반통합 세력이 각기 옹호연합을 형성하여 자신들의 정책신념을 관철시키기 위해 대립했고, 경제약화와 여론이 냉각된 상황에서 고이즈미 내각이 단행했던 행정개혁이 결정적인 동력이 되어 통합이 이루어졌다.

특히, 신JICA로의 통합 이전과 비교하여 통합논의가 한창 진행되었던 중에 각 옹호연합의 구성원과 규모가 점차 변화했다. 양 옹호연합에서는 정치적 리더십과 언론, 공식·비공식적인 논의의 장을 활용하여 자신의 신념을 공고히 하는 한편, 반대 진영의 구성원들이 이동해올 수 있도록 적극적으로 설득했다. 통합을 지지했던 일부 자민당 의원들은 재무성과 재계, 자민당 내부의 반통합 세력을 설득해 나갔고, 그 결과 통합에 반대했던 자민당 의원들과 재계 관계자 일부가 찬성 진영으로 이동해 왔다. JBIC의 소수 직원들도 통합 논의가 진행되는 동안, 보다 바람직한 ODA 방향에 대해 JICA 및 시민단체와 함께 고민하기 시작하면서 그 일부는 찬성 진영으로 이동하였다.

본 사례에서는 일반적으로 옹호연합모형에서 제시하는 관료나 정치인, 시민사회와 같은 정책중개자들의 활동은 뚜렷하게 발견되지 않았는데, 사례 특성 상 관료와 정치인, 시민사회는 모두 중립적인 입장이었다기 보다는 친통합 혹은 반통합 옹호연합에 소속되어 활동했기 때문이다. 더욱이 본 사례에서는 옹호연합모형에서 강조하는 정책지향학습은 실제로 거의 이루어지지 않았다. 내각부에서 주관하였던 검토회가 정책지향학습이 발생할 수 있는 기회가 되었으리라 예상하였지만, 이 검토회는 옹호연합들 간 학습보다는 자신의 주장을 관철시키는 데 중점을 둔 형태여서 온전한 정책지향학습이 발생할 수 없었다. 그러나 통합 이후, 구JICA와 구JBIC 직원들 사이에서는 동일한 조직의 구성원으로 근무하게 되면서 첨예하게 대립했던 정책신념과 조직문화가 점차 융화되어갔고, 기관 차원에서 조직 외부의 이사장이 취임함으로써 기관쇄신 및 조직 효율성 제고로 인해 원조 경쟁력이 보다 향상되는 변화가 발견되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 구JICA와 구JBIC 직원들 간 갈등이 존재한다는 지적은⁶⁾ 곧 통합 과정 중에 보다 긴밀한 정책지향학습, 혹은 정책중개자의 면밀한 중개 노력이 부재한 상태에서 정치개혁에 상응하기 위한 상명하달식의 통합이 이루어졌기 때문으로 보인다.

6) 이와 같은 지적에 관해 일본 대내외적으로 문서화된 자료는 없었으나, 본 연구를 위해 수행했던 인터뷰를 통해 신JICA 직원들 내부에서 공공연하게 인지되고 있는 사항을 확인하였다.

이상에서와 같이 일본 ODA 정책결정체계의 통합은 기존 연구들에서 제시해 왔던 것과는 달리 보다 바람직한 ODA를 실현하기 위한 목적에서 보다는 상이한 신념체계를 바탕으로 한 양 옹호연합의 자원동원과 전략이 급격하고도 강력한 정치개혁과 맞물리면서 일어난 결과였다. 이러한 분석은 과거의 일본과 유사한 구조로 ODA 정책결정체계가 분절되어 있는(김은미·김지현, 2009; Development Assistance Committee, 2012) 한국에 유용한 시사점을 제공할 수 있다는 측면에서 실천적 의미를 지닐 뿐만 아니라, 옹호연합들의 신념과 행위에 관한 동태적인 변화 양상에 대해 심층 인터뷰와 일본 자료에 대한 분석을 통해 보다 실질적이고도 구체적인 인과적 설명을 제공함으로써 이론적 측면에서도 의미를 지닌다.

일본과 한국은 ODA 공여의 역사와 정치체제, 정부부처의 협조 체계나 문화 등 여러 가지 면에서 다르지만, 이러한 차이에도 불구하고 본 사례 분석을 통해 몇 가지 시사점을 도출해보면 다음과 같다.

먼저, 일본은 통합 논의가 본격화되었던 시점에서 검토회의를 개최하여 핵심 이해관계자들의 의견을 조율하고자 했지만, 내각부 주도의 하향식 의견조율은 정치적 결정을 내려야만 했던 급박한 시점에서는 그다지 효과적이지 않았다. 오히려 통합이 이루어지면서 구 JICA 직원과 구 JIBC 직원이 함께 사업을 발굴, 기획하고 이행해나가면서 상이했던 조직문화와 원조목적 및 철학이 공유됨으로써 진정한 의미에서의 융화가 서서히 시작된 것이다. 이러한 점은 향후 한국에서 양측 간의 갈등과 의견 대립이 두드러지는 정책변동의 계기에서 명심해야 할 사항일 것이다.

다행히도 한국은 2005년 11월 「대외원조 개선 종합대책」에 따라 2006년부터 국무총리를 위원장으로 하는 국제개발협력위원회를 설치하여 무유상 원조의 총괄과 조정을 도모하기 시작함으로써(개발협력위원회, 2014), 일본보다는 이해관계자들 간 원조에 관한 신념과 목적 등에 대해 보다 장기간 이해하고 조율할 수 있는 공식적인 기회를 갖게 되었다. 한국 역시 오랜 이원화 된 원조체계 속에서 양 진영의 갈등이 첨예하여 본 위원회가 이러한 상황을 개선하는데 얼마나 기여할 수 있을지 모르지만, 본 위원회가 명목상의 의견교류의 장이 아닌 실제적인 협업의 교두보가 될 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 이것만으로는 부족하다. 일본의 사례에서 보았듯이 하향식 정책중개의 노력이나 상위 정책결정자 수준에서 이루어지는 명목상의 정책지향학습의 장은 실제로 현장에서 함께 일해 나가야 할 직원들 간의 의견을 좁히는데 실제적인 도움이 되지 않는다. 따라서 구 JICA와 구 JIBC의 소수 직원들이 언론인, 시민사회와 함께 가졌던 비공식 모임과 같이, 한국에서도 실무자들 간의 신념과 조직

문화를 이해하고 조정해나갈 수 있는 장이 마련되는 것이 장기적인 관점에서 보다 중요할 것이다.

다음으로, 일본 ODA 결정체계의 통합은 자신의 이해관계를 넘어서서 뜻을 같이 하는 사람들의 리더십이 집결된 결과였다. 자민당 내 소수 의원들은 통합을 통해 일본 ODA의 발전을 도모하고자 적극적으로 반통합 진영에 대한 설득을 시도하였고, 비록 극소수이긴 했지만 일부 JICA와 JBIC의 직원들도 부처의 장벽을 넘어서서 바람직한 ODA에 대한 고민과 논의를 이어나갔으며, 당시 내각부에서는 주요 이해관계자로 보지 않았던 시민사회 역시도 JICA와 JBIC 직원들과의 네트워킹을 지속하면서 통합이 보다 바람직한 방향으로 이루어질 수 있도록 지원했다. 한국도 정부부처, 학계, 시민사회, 언론 등 다양한 부문에서 원조의 목적과 방향성에 대해 진지한 고민들을 이어오고 있으므로 이들 리더십을 보다 유기적으로 연계하고 집결하기 위한 노력이 필요하다.

그러나 본 연구는 몇 가지 측면에서 한계를 지니고 있다. 먼저, 특정 정책에 대한 일본 정부부처의 대립과 갈등, 논의의 변화 과정을 면밀하게 분석하기 위하여 심층 인터뷰를 실시했으나 인터뷰 대상자의 수가 제한적이었다. 인터뷰 대상자들은 소속이 다양하고 해당 과정에 깊이 관여하였음에도 불구하고, 이들이 일본 ODA 구조의 통합에서 발생할 수 있는 다양한 의견을 대변하고 있다고 가정하기에는 한계가 있다. 특히, 통합을 위해 자민당 국회의원들이 당시 재무성과 재계 관계자에게 로비했다는 사실을 인터뷰를 통해 확인했지만, 로비 과정은 그 특성상 사적 성격이 강할 뿐만 아니라 그로부터 10여년이 지난 시점에서 해당 활동이 구체적으로 어떻게 이루어졌는지에 대해 파악하기에는 어려움이 있었다. 또한 개방적이고 다원화된 사회에서 발생하는 정책변동을 포착하기에 적합한 옹호연합모형을 다소 폐쇄적이고 단일한 정치체제와 문화를 지닌 일본의 사례에 적용함으로써 상대적으로 연합들 간 활발한 갈등과 경쟁 양상을 발견하기 어려운 한계가 있었다. 그러나 이와 같은 한계는 전문가 심층 인터뷰와 일본 내 2차 자료들을 활용하여 이면적인 경쟁과 갈등, 그들이 동원한 자원과 전략을 다각도로 확인함으로써 보완하고자 하였다.

마지막으로, 본 연구에서는 신JICA로의 통합 직후의 시점까지 분석대상으로 삼았으나 이후 연구에서는 통합의 실제 성과에 대한 보다 면밀한 연구가 필요하다. 즉, 무유상 원조의 정책결정과 집행절차의 일원화를 통해 실제 정책결정과정에서의 개선점이나 개발도상국 현지에서 체감된 긍정적 혹은 부정적 영향, 또는 조직통합의 관점에서 구JICA 직원과 구JBIC 직원들 간의 갈등이나 협업 수준 등과 같이 조직 차원의 성과에서부터 ODA 사업의 성

과를 아우르는 총체적인 평가와 연구가 이루어질 필요가 있다. 이러한 연구를 근간으로 ODA 원조체계의 발전에 관한 보다 내실 있는 논의가 가능할 것이며, 역사적인 우연을 단지 우연이 아닌 기회로 바꿀 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

- 강우철(2012). 일본 공적개발원조 정책의 변화: ODA정책문서의 원조이념에 대한 이해관계자의 정책제언을 중심으로. 국제개발협력연구. 4(2). 119-156.
- 강철구, 홍진이(2009). 일본 국제원조정책의 배경과 특징에 대한 고찰. 행정논총. 47(3). 225-244.
- 개발협력위원회(2014). 제16차 국제개발협력위원회 의결안건(제16-2호). 개발협력위원회.
- 권윤, 박수경(2011). 일본의 원조기관 일원화 및 개혁조치. 대외경제정책연구원. 지역경제포커스. 8(34). 0-1.
- 강민아, 손주연, 김희정(2007). 통합 연구 방법 적용 가능성에 대한 탐색 연구: 지역 보건 정책 결정을 위한 주민 의견 조사에 설문 조사와 포커스 그룹 방법의 통합적 적용. 한국행정학보. 41(4). 415-437.
- 김은미, 김지현(2009). 한국 원조 체계의 분절(Fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선 방안. 한국국제협력단.
- 김순양(2006). 보건의료 정책형성 과정의 동태성: 옹호연합모형(ACF)을 통한 의료보험 통합 일원화 논쟁의 해석. 한국정책학회보. 15(3). 1-34.
- 김순양(2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 한국정책학회보. 19(1). 35-71
- 김태균, 박명준(2010). 국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의. 시민사회와 NGO. 8(2). 193-234.
- 김혜욱(2010). 독일과 일본의 대외원조정책 비교연구. 연세대학교 석사학위논문.
- 박홍영(2010). 전후 일본 ODA 정책의 변화상: 해석과 평가. 일본연구논총. 32. 245-272.
- 백승기(2008). ACF(Advocacy Coalition Framework) 모형에 의한 정책변동 사례 연구. 한국행정학보. 42(3). 371-394.
- 손혁상(2010). 원조집행기관의 자율성과 제도적 변화: 영국 DFID 사례를 중심으로. 유럽연구. 28(1). 305-346.
- _____(2011). 일본과 네덜란드의 인도네시아 원조 전략비교와 한국적 함의. OUGHTOPIA. 25(1). 215-242.
- 송민순 의원실(2010). 한국형 ODA 선진화 방안 토론회. (2010. 12. 10).
- 송영선 의원실(2009). OECD/DAC(개발원조위원회) 가입과 우리대외원조의 개선방안 세미나. (2009. 4. 6).
- 어수영(2000). 갈등과 협력: 일본 ODA 연구. 사회과학연구논총. 5. 21-42.
- 우상수(역)(2012). 전문가 인터뷰와 질적 내용분석. G. Jochen, & L. Grit (2009). *Experteninterviews and qualitative Inhaltsanalyse*. (3th ed.). 커뮤니케이션북스.

- 윤석상(2011). 일본 민주당 정권의 공적개발원조(ODA) 정책에 관한 비판적 고찰. *일본 연구*. 49, 67-86.
- 이종수, 권찬호(2011). ODA 통합에 관한 연구: 몽골 새마을운동 ODA를 중심으로. *한국정책학회 동계 학술발표논문집*. 153-176.
- 이종숙(2007). 일본 공적개발원조(ODA) 정책에 대한 비판적 고찰: 동남아시아 지역을 중심으로. 연세대학교 석사학위논문.
- 이재영 의원실(2012). 원조 선진화를 위한 통합, 득인가 실인가 토론회. (2012. 11. 21).
- 이태주, 홍문숙, 강하니(2012). 선진국 ODA 체계 개편 동향연구. 외교통상부.
- 장준호, 정복철(2008). 국제개발협력의 두 가지 모델 비교연구: 독일과 일본의 공적개발 원조(ODA)를 중심으로. *세계지역연구논총*. 26(3). 311-339.
- 정기웅, 윤석상(2010). 일본 ODA 정책과 실제, 한국에의 함의: 대 인도네시아 ODA를 중심으로. *일본학 연구*. 31, 153-179.
- 정지원, 박치성(2012). 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석. *한국행정연구*. 21(2). 1-47.
- 정혜영(2014). 중국과 일본의 공공외교지역으로서의 베트남에 대한 양국의 ODA 정책 연구. *한중사회 과학연구*. 31, 193-231.
- 천희란, 강민아, 정최경희, 조성일(2010). 여성노인의 건강인식에 관한 질적 연구 여성학논집. 27(2). 3-41.
- 최은봉, 박명희(2008). 1990년대 일본 대외원조 환경변화와 자민당의 ODA 정책대응. *담론 201*. 10(4). 39-70.
- 최은봉, 한송이(2011). 일본 ODA의 비전과 실행의 양면성-인도네시아 코토관장 댐의 사례. *담론 201*. 14(1). 149-181.
- 한승현, 강민아, 이승윤(2013). 정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교. *한국거버넌스학회보*. 20(3). 27-54.
- Arase, D. (1994). *Public-private sector interest coordination in Japan's ODA*. Pacific Affairs, 171-199.
- Development Assistance Committee (2012). *Korea: Development assistance committee(DAC) peer review 2012*. OECD.
- Kawai, M. & Takagi, S. (2004). Japan's official development assistance: Recent issues and future directions. *Journal of International Development*. 16(2). 255-280.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs and policy change. *Policy Studies Journal*. 24(3). 420-434.

- Nohrstedt, D. (2010). Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 309-333.
- Harzing, A. & Van Der Wal, R. (2009). A google scholar h-index for journals: An alternative metric to measure journal impact in economics and business. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 60(1), 41-46.
- Hirata, K. (1998). New challenges to Japan's aid: An analysis of aid policy-making. *Pacific Affairs*, 71(3), 311-334.
- Hook, S. & Zhang, G. (1998). Japan's aid policy since the cold war: Rhetoric and reality. *Asian Survey*, 38, 1051-1066.
- Ingold, K. & Varone, F. (2011). Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319-346.
- Jenkins-Smith, H. & Sabatier, P. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.
- Sabatier, P. & Weible, C. (eds). (2014). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology: An overview. In K. Norman, Denzin & S. Lincoln. *Handbook of qualitative research*. California: Thousand Oaks: SAGE Publications
- Weible, C. & Sabatier, P. (eds). (2007). A guide to the advocacy coalition framework, in *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*. Sidney: CRC Press.
- Weible, C., Sabatier, P. & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weible, C., Sabatier, P., Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Henry, A. & Deleon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Leifeld, P. (2013). Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169-198.
- 岡田拓也(2007). 近年のODA政策の展開—旧ODA大綱から新ODA大綱へ—. 総合政策学会 政策研究, 10(2), 19-28.
- 海外経済協力に関する検討会(2006). 海外経済協力に関する検討会 報告書.
- 加藤良太(2006). 小泉政権におけるODA一元化議論と市民・NGO. 同志社政策科学研究, 8(2), 145-157.

外務省(2010). 開かれた国益の増進—世界の人々とともに生き`平和と繁栄をつくる : ODAのあり方
に関する検討最終とりまとめ.

_____(2011). わが国の政府開発援助.(ODA)白書.

草野厚(1997). ODAの正しい見方. 筑摩書房.

_____(2006). 解体: 国際協力銀行の政治学. 東京: 東洋経済新報社.

坂元浩一(2005). 日本のODA政策の評価—開発計画論のアプローチを中心に—. 国際地域学研究. 8.
55-69.

“国際協力銀の存在画策 「行革に逆行」 批判も”. 中日新聞. (2006. 1. 29).

特定非営利活動法人国際協力NGOセンター他.(2008). 第1回ODA改革パブリックフォーラム 報告書.

日本経済団体連合会(2008). 今後の国際協力のあり方について—戦略的視点の重視と官民連携の強化.

“ODA, 企画立案への首相の関与を強化・有識者会議”. 日本経済新聞. (2006. 1. 12).

“ODA再編の成果を”. 毎日新聞. (2006. 12. 3).

“2011년도 일본 ODA 예산분석”. ODA Watch Letter. (2011. 5. 2).

“대외원조 통합을 향한 멀고도 험난한 길”. ODA Watch Letter. (2012. 6. 3).

“NEW JICA를 통해 보는 일본 개발협력의 현황”. ODA Watch Letter. (2012. 7. 4).

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/oda_2/kaisai.html (검색일: 2015. 6. 28)

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/taisei.html> (검색일: 2015. 7. 19)

Integration Process on the ODA Policy-Making System of Japan: Applying Advocacy Coalition Framework

Han, Seunghoon* · Cho, Heejung** · Kang, Minah***

This study explores the integration process of the Japanese ODA policy-making system applying the Advocacy Coalition Framework(ACF). It examines the ODA policy change process from the late 1990s to 2008. The analysis is separated into three periods: before integration, during the integration process, and after integration. Data sources include Japanese documents and qualitative interviews.

We found that the policy process was framed by two coalitions advocating different belief systems. These coalitions were influenced by prolonged economic stagnation, negative public opinion on ODA, and administrative reforms by Koizumi Junichiro. In the first stage, the coalition which supported integration included Koizumi Junichiro's cabinet, civil society, some members of JICA and JBIC, and some members of Congress. The opposing coalition was formed by the Ministry of Foreign Policy, the Ministry of Finance, business groups, and the majority of Congressional members and JICA and JBIC staff members. However, some members of the opposition changed their stance during the second stage. The Ministry of Foreign Policy, most of the JICA staffs, some business groups, and several members of Congress changed their positions and became a part of the coalition supporting integration. Coalition members' used influencing resources consisted of public opinion, information, supporters, and skillful

* First Author, Department of Public Administration, Ewha Womans University(seunghoon.hahn@gmail.com).

** Second Author, Researcher, Institute for Development and Human Security (IDHS), Ewha Womans University (cho.hj@ewha.ac.kr).

*** Corresponding Author, Professor, Department of Public Administration, Ewha Womans University(Minahkang@ewha.ac.kr).

leadership.

After the fragmented Japanese ODA policy-making system was integrated to the new JICA in 2008, there were several positive impacts on the ODA policy-making system; ODA effectiveness had increased and staff members who had differing beliefs for Japan's ODA system came to understand and agree with one another. This Japanese case provides helpful insight for Korean ODA policy-making due to similarities between the two processes.

Key Words: Japan ODA, Aid policy-making process, Advocacy Coalition Framework (ACF), New JICA, Foreign Aid

◆ 2015.07.28. 접수 / 2015.09.01. 1차 수정 / 2015.09.14. 게재 확정