

공적개발원조 패턴의 요인 분석

- 한국과 일본의 대 동남아시아 ODA 공여를 사례로 -

허원영 (고려대학교)

1. 문제의 소재

1.1. 선행연구 검토

본 연구의 목적은 거시적 차원에서는 유사한 듯 하지만 미시적 차원에서 차이가 두드러지는 한일 양국의 ODA 공여 (및 정책운영) 방식의 주된 특징을 비교연구적인 방법으로 도출해보는 것이다. 이러한 시도는 한일 양국의 ODA에 대한 수원국의 정확한 이해를 증진시켜 이들이 한일 양국에 대해 효과적인 활용 방안 및 대응 태세를 마련하는 데 도움이 될 수 있다. 학문적으로는 한중일 각기 다양한 방식의 정부자금 협력이 동북-동남아시아를 어떠한 기능적 지역으로 재편해 나가는지에 대한 실마리를 제공해 줄 수 있을 것으로 생각한다.

한국과 일본의 ODA에 대한 비교연구는 상당수 존재하고 있다. 먼저 이 중 한국과 일본의 원조 패턴이 유사하다는 연구가 다수 존재한다. 양국은 국가 주도형 산업화를 통한 경제발전 경험을 바탕으로 수원국의 정치/사회적 거버넌스 개선보다 경제 인프라 확충에 집중적인 지원을 하는 점이 유사하다는 것이다(Kondoh 2013; Kang 2011). 반면 한국과 일본의 공적개발원조가 서로 다르다는 차별성을 강조하는 연구도 있다. 한국의 차별성을 강조하는 연구에서는 한국이 원조를 본격적으로 시작하던 90년대 초반에는 일본의 원조 관행을 많이 모방하였으나, 점차 한국의 맥락을 고려한 원조모형을 수립하면서 상이한 패턴이 나타난다고 지적한다. 2000년대 이후 한국 특성을 반영한 원조 모형을 개발하면서 일본과 차이를 보이고 있다는 것이다(변지영 2016; 정유아 2010; Kim 2016).

이상의 기존 연구들은 다음 세 가지 점에서 한계를 가진다. 첫째는 분석 대상의 한계이다. 거의 모든 연구가 한일 양국의 전 세계에 대한 ODA 패턴을 분석 대상으로 두고 있다. 그러나 Stallings & Kim (2017)에 따르면 한국과 일본을 중심으로 한 동아시아의 원조 공여국의 특징은 특히 아시아의 주변국을 대상으로 한정했을 때 그 차이와 특징이 두드러지게 나타난다. 둘째는 분석 시기의 한계이다. 한국의 원조 패턴은 2010년 OECD/DAC 회원국이 되면서 많은 변화를 겪어 왔다. 일본 역시 제도적으로 보면 2008년 10월부터 유상/무상 원조 모두 JICA가 담당하는 일원 체제로 변화했다. 세 번째는 분석 방법의 한계이다. 기존의 동아시아 ODA에 대한 분석은 정치적인 측면의 분석을 배제하는 ‘숫자의 함정’에 빠져 있다.

1.2. 분석틀

본 연구는 선행연구가 지정학적 요인에 대한 고려에 치우쳐 있다는 관점에 서 있다. 따라서 본 연구는 한일 양국의 동남아시아에 대한 ODA 패턴이 원조를 지출한 국가와 어떠한 ‘지경학적 관계(geo-economic relationship)’를 맺고 있는지에 초점을 두어야 한다고 주장한다(Krieckhaus 2018; Wang et al. 2017). 지경학적 관계에 영향을 주는 요인으로서는 3가지가 있다. 첫째는 무역과 투자, 기업의 해외 진출과 공적개발원조 등으로 구성되는 경제적 요인이다. 둘째는 지정학적 요인이다. 셋째는 지문화적(geo-culture) 요인이다. 지문화는 국가적 지위(위신), 교류, 문화적 영향력, 인식의 유사성과 동질성, 상호 간의 존경 등의 요소로 대표되며, 지정학적 또는 지경학적 요인과 상호 연결되어 있다(Rozov 2012).

지정학과 지문화 요소에 주목할 경우 크게 2가지의 지경학적 관계가 형성되는 것으로 보

인다. 첫째는 지정학적 요소가 높고, 경제적 요인이 높으며, 지문화적 요인이 낮은 경우이다. 이 경우 국가-지역/국가 간의 지정학적 관계는 ‘지정경제학적(geopolitical economics)’ 관계를 보인다. 즉, 한 국가는 다른 지역/국가에 대해 “경제적 수단을 이용하여 국익을 촉진, 보호하고, 지정학적으로 바람직한 결과를 끌어내고자”하는 관계성을 보인다(Blackwill&Harris 2016). 이러한 지정학적 관계 속에서 공적개발원조는 무상원조보다 유상원조(차관)의 비중이 높고, 정책 의도와 전략에 있어 지정학적 고려의 비중이 높으며, 정책 이행에 있어서는 지문화적 요인의 고려가 낮을 것으로 예상할 수 있다.

둘째는 지정학적 요소가 낮고, 경제적 요인이 높으며 지문화적 요인이 높은 경우이다. 이 경우 지정학적 관계는 ‘대외경제정책적(foreign economic policy, FEP)’인 관계를 형성할 것이다. 이 관계는 크게 두 가지 영역으로 구성되는데, 하나는 무역, 해외직접투자(FDI), 국제 금융, 대외 원조 정책 등 경제 기술 정책의 영역이며, 다른 하나는 다양한 주체들 간에 행해지는 대외 경제 활동(무역, 투자 등)의 수단과 요소들을 폭넓게 고려하는 경제 외교의 영역이다(Dent 2003). 이러한 관계 속에서 한 국가의 다른 국가에 대한 공적개발원조는 유상원조(차관)에 치우치지 않으며, 정책 의도와 전략에 있어 지정학 이외의 요인에 대한 비중이 높고, 정책 이행에 있어 지문화적 요인을 고려하는 정도가 높을 것으로 생각할 수 있다.

본 논문은 2010년대 이후 한일이 공적개발원조를 통해 형성한 동남아시아와의 지정학적 관계가 서로 다르다고 주장한다. 즉 일본의 경우에는 지정경제학적인 관계를 형성하고 있는 반면에, 한국의 경우에는 대외경제정책적인 관계를 형성하고 있다는 것이다.

2. 한일 양국의 대 아세안 ODA 공여 지출 비교

2.1. 지출 패턴 비교

한일 ODA의 자금 흐름 전체를 개괄했을 때 가장 큰 차이점은 지출 규모에 있다. 일본은 OECD/DAC 회원국 중 ODA 지출 규모에서 미국, 독일, 영국에 이어 4위의 국가로 자리하고 있다. 순지출(지출총액에서 회수액, 즉 피원조국이 원조공여국에 변제한 차관 금액을 뺀 금액) 기준으로 2010년부터 100억불대의 지출 규모를 유지하고 있다. 반면 한국의 경우에는 순지출 기준으로 2018년에 24억 1990만불의 규모를 유지했다. 이는 DAC 회원국 중 25위에 해당하는 수치이다. 2010년대 이후를 놓고 보면 한국은 일본의 20-25% 수준의 ODA 규모를 가지고 있다. 일본의 경우, ODA 예산 중 유상원조(엔차관+해외투융자) 금액의 비중은 매년 늘어나는 추세를 보이고 있다. 반면 한국은 유상원조 약 30%, 무상원조 약 70% 수준을 보인다. 동남아시아 지역을 놓고 보면 유무상 원조의 비중 차이가 더욱 극명하게 드러난다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 한일 간에 지출총액에서는 큰 차이가 있지만, 순지출액의 경우에는 2015년 이후로 큰 차이가 나지 않거나 오히려 한국의 순지출액이 더 큰 경우가 눈에 띈다. 이를 통해 일본이 무상원조를 통해 직접 도움을 주는 것보다는 유상원조를 통해 인프라 건설 등을 지원하고 이후의 차관 회수에 더 중점을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

2.2. 지출 대상국

일본의 대 아세안 국가 지출의 특징은 높은 중소득국의 비중이다. 베트남의 비중이 가장 높긴 하지만, 전반적으로 보았을 때 아세안 8개국 중 인도네시아와 태국, 필리핀 등 중소득국 비중 높고, 라오스, 캄보디아 저소득국의 비중이 낮다. 반면 미얀마는 저소득국임에도 불구하고 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 2018년을 기준으로 보았을 때 일본이 ASEAN국가에 투입한 총 ODA 규모는 지출 총액 기준으로 약 29.91억불인데, 그 중 대부분은 베트남

(22.52%), 인도네시아(21.31%), 필리핀(18.80%), 미얀마(17.94) 등에 집중되어 있다. 미얀마를 제외하면 저소득국에 해당하는 캄보디아(5.65%), 라오스(2.99%) 등에 대한 지원 비중은 매우 낮은 편이다. 지출총액에 비해 낮은 일본의 순지출액을 고려하면, ODA를 통해 지원한 차관을 회수하기 쉬운 중소득국에 지원이 몰리는 것으로 이해할 수 있다.

한국의 대 아세안 국가 지출이 보이는 특징은 첫째로 압도적인 베트남의 비중이다. 2010년부터 2016년까지 40% 이상, 2012년에는 54.7%, 2013년에는 55.7%를 차지하였으며, 2015년 이후 감소 경향에 있다. 또다른 다른 국가의 비중이 고르게 증가하는 경향을 보인다는 것이다. 일본과 달리 중소득국인 말레이시아와 태국에 대한 지출액은 높지 않다. 2018년을 기준으로 보았을 때 한국이 투입한 ODA는 4.6억불 규모로 이 중 상당 부분이 베트남(33.98%)에 집중되어 있으나 라오스(15.60%), 캄보디아(14.03%), 필리핀(13.96%), 인도네시아 (11.60%) 순으로 이어지면서 상대적으로 고른 분포를 보이는 것을 볼 수 있다.

2.3. 지출 형태

보다 세부적으로 들어가 보면 정부 부처를 통한 무상원조(기술협력)에서 한일 양국의 서로 다른 특징을 발견할 수 있다. ODA는 크게 유상원조와 무상원조의 2가지로 나눌 수 있는데, 이 중 무상원조는 한일 양국 모두 JICA/KOICA 사업이 가장 큰 규모를 차지하지만 각 관계 부처에서 개별적으로 예산을 할당받아 추진하는 ODA사업이 있다. 이렇게 구조만 보면 한일 양국의 정부 부처 기술협력은 거의 유사해 보이지만 크게 2가지 점에서 차이를 보인다. 하나는 관련된 부서(성청)의 숫자이다. 한국은 지방자치단체를 포함하여 41개 기관이 ODA 사업을 추진하고 있는 반면, 일본은 11개에 지나지 않는다. 종류면에서도 일본은 주로 경제 및 인프라와 관련된 성청이 많은 반면, 한국은 문화재청, 관세청, 통계청 등 폭넓은 기관이 사업을 추진하고 있다. 예산면에서도 차이가 있다. 2019년도 사업예산만 놓고 보았을 때, 일본의 경우 유상원조와 무상원조를 제외한 각 정부 부처의 기술협력 금액은 일본은 1472억 5500만엔(약 1.59조원) 규모인 반면, 한국은 6330억원으로 39.7% 수준이다. 한국의 원조 총액 규모가 일본의 20-25% 수준인 것을 고려하면, 정부부처를 통한 기술협력(무상원조)에 있어 한국이 일본보다 더 많은 노력을 기울이고 있음을 알 수 있다.

3. 정책 의도와 전략의 비교

3.1. 일본의 정책의도와 전략

아베 정권의 ODA 정책에서 특징적인 것은 국익 추구 명시, 지정학적 요인 고려와 국내 경제 중시 경향이다. 첫째로 아베 정권은 2015년 개정된 '개발협력대장'에서 '일본의 ODA는 국익 추구에 공헌해야 한다'고 규정하고 군사지원을 명시했다. 둘째는 지정학적 요인 고려이다. 미얀마에 대한 원조 금액은 2009년 4,250만 달러에서 2018년에는 5억 3,690만 달러로 급증했다. '경협 인프라 전략회의'에서는 미얀마를 첫 번째 의제로 삼고 중요성으로 1) 미얀마 민주화로 '가치관 공유 파트너'로 만들기 위한 지원 필요 2) 중국, 인도와 접하고 남중국해에서 인도양으로 통하는 동남아시아의 요충지('지정학적 중요성') 3) 전통적인 '친일 국가' 등을 들고 있다. 셋째는 국내 경제 중시 경향이다. 아베 정권은 집권 직후인 2013년 3월 12일 '경협 인프라 전략회의'를 설치했는데, 이 회의는 내각관방장관을 의장으로, 재무상, 총무상, 외무상, 경제산업상, 국토교통상, 경제재생담당상이 참여하는 종합적 전략회의이다. 설치 근거를 보면 회의의 목적으로 "일본 기업에 의한 인프라 시스템 해외 진출과 에너지/광물 자원의 해외 권익 확보를 지원"하고, "일본의 해외경제협력(경협)에 관한 중요사항을

논의하고 전략적, 효율적인 실시"를 피한다고 규정되어 있다. 그런데 이러한 '대 동남아시아 인프라 수출'을 핵심으로 한 ODA 정책은 아베 내각에서 이른바 '아베노믹스'의 중요한 기둥으로 기획되었다. 인프라 관련 사업 해외 수출에 대한 일본 정부의 정책을 설명한 내각관방의 자료는 '인프라 시스템 수출'이 일본경제 재생에 차지하는 중요성을 강조하면서, 아베노믹스의 '3개의 화살' 중 세 번째 화살인 '민간투자를 환기하는 성장전략'(일본재흥전략)의 하나로 위치짓고 있다.

3.2. 한국의 정책의도와 전략

한국은 문재인 정권에 들어 '전략적이고 통합적인 원조/개발협력'을 강조하고 있다. <'19년 국제개발협력 종합시행계획>에서는 관련해서는 "대외정책과 조화를 이루는 ODA 추진"을 주요 내용으로 하여 "신남방/신북방 정책 등과 연관된 지역/사업에 대한 ODA를 통해 상호간 성과 제고"를 피하고 있다. 특히 신남방정책에 대해서는 '핵심 협력 대상지역인 아세안 국가와의 ODA 사업을 지속 강화'할 것을 내세우고 있으며, 순방/정상회담에서 계기가 마련될 경우 'ODA 성과 확산을 위한 사전 협의 강화 및 신속한 예산집행 등을 위한 절차 정비'를 강조했다. 이러한 추진 방향에 발맞추어 KOICA의 2020년도 예산 중 신남방/신북방 정책 대상 국가에 대한 원조 사업 예산을 전년 대비 32.5% 증가한 1952억원으로 책정했다. 이로 인해 KOICA 전체 예산 역시 8328억원에서 9404억원으로 12.9% 증가했다.

또한 대 동남아시아 공약과 이행 사이의 관계에 정책적으로 주의를 기울이고 있는 것이 확인된다. 2020년에는 "정상외교시 ODA를 주요 의제로 활용하고 정상간 합의사항의 신속한 이행을 위해 전략사업비를 적극 활용"하는 것을 강조하면서, 정상급 외교 공약사업 이행을 위한 KOICA의 전략사업비를 53억원으로 증액했다. 이러한 문재인 정부의 신남방정책에 따른 정상외교의 '공약'과 신속한 후속 ODA 사업 사이의 연결은 실제로도 어느 정도 이루어지고 있는 듯이 보인다. 2018년 6월 필리핀의 두테르테 대통령 방한 이후 필리핀 세부 신항만 건설사업(344억원)과 필리핀 조세분야 전자정부 구축사업(41억원)이 정상외교 후속조치 사업으로 시작되었으며, 2019년 9월 한-라오스 정상회담에서는 2018년 50억에 이어 2019년부터 3년간 1150만불 규모의 기후변화 대응 및 대응 역량 강화 프로그램이 결정되었다.

4. 결론

이상의 분석 내용을 정리하면 다음과 같다. 대 동남아시아 개발원조(협력)에 있어 일본은 지정학적 요인(게임)과 국내의 경제적 이익을 함께 중시하는 것으로 보인다. 그러나 ODA 지출 패턴과 정책 의도를 보면 경제적 이익에 더 중점이 가 있는 것으로 생각된다. 반면 한국은 경제적 이익과 함께 경제 '외교'의 측면을 중시하는 것으로 보인다. 이러한 특징은 신남방정책이라는 대외전략과 ODA의 연계, 그리고 공약 이행을 중요시하는 것으로 확인할 수 있다. 양국의 개발원조 규모에는 큰 차이가 있지만, 자금의 사용 방식에 있어서도 양국이 집중하는 부분이 다른 것을 알 수 있다.

동남아시아에 대한 양국의 이러한 서로 다른 지정학적 관계 맺음(즉, '지정경제학'적 관계와 '대외경제정책'적 관계)은, 지정학적 변화가 격심한 오늘날 양국의 동남아시아 관계 및 동북아-동남아 관계를 전망하는 데 있어 중요한 포인트가 될 것으로 보인다. 또한 이상의 내용을 통해 원조를 받는 수원국으로부터 더 좋은 반응을 얻기 위해 어떠한 방법이 효과적인지 고민할 필요가 있을 것으로 생각된다.