

개발협력¹⁾과 민간부문 참여활성화: 일본사례를 중심으로

김 상 태 (경희대학교 국제대학원)

목 차

- I. 들어가며
- II. 개발협력과 민간부문 역할의 중요성
- III. 일본의 사례
- IV. 시사점

I. 들어가면서

한국은 1963년 미국원조기구인 미국국제개발청 (United States Agency for International Development: USAID)으로부터 자금을 지원받아 개도국으로부터 연수생을 받아들이기 시작하였다. 이어 1965년에는 한국 정부자금으로 외국연수생들을 받아들이기 시작하였는데, 이것이 한국 최초의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 프로그램이라 할 수 있다. 하지만 한국이 본격적인 ODA 공여국의 대열에 합류한 것은 1987년 개발도상국에 양허성 공공차관을 제공하기 위하여 “대외경제협력기금 (Economic Development Cooperation Fund: EDCF)”을 설립한데 이어 1991년 정부차원 무상원조 집행기관으로 한국국제협력단 (Korea International Cooperation Agency: KOICA)을 설립하면서 부터이다. 한국은 2009년 11월 경제개발협력기구 (Organization for Economic Cooperation and

1) 본고에서는 “개발협력”을 “공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)”와 동일한 의미로 사용하기로 한다.

Development: OECD)의 개발원조위원회 (Development Assistance Committee: DAC)에 가입하였으며 2010년에는 G20 정상회의 의장국으로서 우리나라 주도의 신규의제로서 개발도상국의 빈곤해소와 개발격차 해소를 위한 “서울 개발 컨센서스”를 이끌어 내었다. 이어 2011년 11월 29일부터 12월 1일까지 부산에서 사상 최대규모인 “부산 세계개발원조총회”²⁾를 성공적으로 개최하였다. 이는 한국이 본격적으로 ODA를 제공하기 시작한지 불과 20여 년만에 국제개발협력의 틀을 따라가는 나라(rule taker)의 입장이 아니라 틀을 만드는 나라(rule setter)의 일원으로 지위가 격상되었음을 의미한다.

우리나라가 짧은 기간 내 명실상부한 ODA 공여국가로 부상하기는 하였지만 ODA 모범국가로 거듭나기 위해서는 해결해야할 과제가 많다. 우리정부는 DAC 가입 및 2012년 말로 예정된 DAC 가입 이후 최초의 동료평가(peer review)³⁾ 등을 계기로 우리 ODA의 양적, 질적 개선을 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. ODA 확대와 관련, 우리정부는 DAC 가입당시인 2009년 0.10% 수준이던 ODA/GNI 비율을 “천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)”의 달성 마지막 연도인 2015년까지 0.25%로 확대할 계획이다. ODA 효과성제고와 관련해서는 2010년 10월 25일 개최된 제7차 국제개발협력위원회에서 “국제개발협력 선진화 방안”을 채택하여 추진 중이다.⁴⁾

우리 ODA의 양적 확대와 질적 개선은 우리에게 새로운 기회이자 위기이기도 하다. 우선 우리 ODA의 확대에 따라 그만큼 우리 기업과 국민들의 ODA 시장에 참여할 기회가 점차 확대될 것이다. 또한 전 세계 연간 ODA 조달시장 규모는 약 1,360억불 규모⁵⁾로 앞으로 우리 ODA 사업의 경험을 바탕으로 국제 ODA 사업의 참여기회의 확대가 기대된다. 반면 DAC 가입으로 우리 ODA 시장도 개방하지 않을 수 없으므로 우리 기업 및 국민의 국제경쟁력 강화를 통한 ODA 사업에 대한 적극적인 참여가 중요한 과제이다. 이와 관련, 국제개발협력 선진화방안에서는 국

2) 부산 세계개발원조총회의 영문명은 “Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”으로 원조의 효과성 제고를 위한 최고위급회의라 할 수 있다. 부산총회는 이태리 로마(2003), 프랑스 파리(2005), 가나 아크라회의(2008)에 이은 원조효과성 제고에 관한 제4차 회의로서 “원조의 효과성 제고”가 국제사회의 중요한 과제를 할 수 있다.

3) 한국은 DAC 가입에 앞서 2008년 9월에 특별심사(Special Review of Korea)를 받은 바 있다.

4) “국제개발협력위원회”는 국무총리를 위원장으로 하고 관계부처 및 원조기관의 장 및 민간인사 등을 위원으로 하는 ODA의 최고 심의기구이며 “국제개발협력 선진화 방안”은 국무총리실, 13개 관계부처, 방송통신위원회, 한국국제협력단 및 한국수출입은행이 참여하여 작성한 합동보고서이다.

5) 이계우(2009). 한국의 국제개발원조 조달시장 진출정책. “국제개발협력” 2009년 통권 4호, p.89. 성남. 한국국제협력단.

제개발협력의 기반확대를 위하여 “국민과 함께하는 개발협력”의 일환으로 “NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관 등과 협력” 등을 제시하고 있다. 2011년 4월 19일에는 “국제개발 컨설팅산업 기반조성방안”⁶⁾을 발표하였으며 관련 내용에 대한 연구용역도 추진 중에 있다. 또한 “한국의 국제개발원조 조달시장 진출 정책” 등과 같은 연구결과도 발표되고 있다.⁷⁾

따라서 본고에서는 아래와 같은 점들을 고려하여 일본의 사례 및 우리에게 대한 시사점을 살펴보기로 한다.

첫째, 일본은 여타 선진국에 비해 반세기 늦게 식민지 경쟁에 뛰어 들어 메이지(明治)유신 이래 기간산업의 대부분이 공공부문을 위주로 발달되어 왔기 때문에 ODA 사업도 초기에는 공공 부문에 주로 의지하여 왔다는 점이다.

둘째, 일본의 ODA는 자국 기업의 해외진출과 자국 제품의 해외 판매를 주된 목적으로 하는 “상업적 동기에 의한 원조”로 오랫동안 비판을 받아 왔는데 이에선 일본 정부가 주도적 역할을 해왔다는 점이다.

셋째, 한국의 ODA는 초기부터 일본 ODA 제도 및 경험을 많이 활용해 온 점이다.⁸⁾

넷째, 시기적으로 볼 때 우리정부의 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%로 확대계획은 과거 일본이 ODA 배증계획(ODA Doubling Plan)을 시작한 70년대말~80년대 초와 유사하다는 점이다.

〈표 1: ODA 배증계획 및 실적〉

구 분	기 간	목 표	실 적
1차	78~80	○ 80 목표: 28.48억달러	- 80: 33.04억달러
2차	81~85	○ 5개년 목표: 213.6억달러	- 180.71억달러
3차	86~92	○ 90 목표: 75.94억달러	- 90: 92.22억달러
4차	88~92	○ 5개년 목표: 500억달러	- 495.02억달러
5차	93~97	○ 5개년 목표: 700~750억달러	- 577.84억달러

6) 동 방안은 국무총리실, 기획재정부, 외교통상부, 행정안전부, 지식경제부, 국토해양부, 수출입은행, 한국국제협력단, 한국개발연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 무역투자진흥공사의 참여하에 작성된 합동보고서이다.

7) 각주 5) 참조

8) EDCF는 설립당시 일본의 “해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF)을, KOICA는 설립당시 일본의 국제협력사업단(Japan International Cooperation Agency: JICA)의 제도 및 경험을 많이 참고 하였으며 필자도 KOICA 설립준비전담반의 일원으로 활동한 바 있다.

II. 개발협력과 민간부문 역할의 중요성

DAC의 2대 임무는 첫째, ODA 총량의 확대를 위해 노력하고 둘째, 제한된 ODA 재원의 효과성을 높이는 일이다.⁹⁾ 우선 ODA 규모면에서 볼 때 2015년도에는 우리의 ODA 규모가 DAC 회원국 중 중간 정도의 순위가 될 것으로 전망된다. 2010년도 기준으로 DAC 회원국의 제공한 ODA의 총액은 1,284억 9,200만 달러에 달하는데 이 중 한국 ODA는 11억7,400만 달러로 약 0.9%를 차지하고 있다. 한국 ODA는 ODA/GNI 비율, 1인당 ODA 면에서 DAC 회원국 중에서 최하위인 23위를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 전 세계생산량의 1.8%와 교역량의 2.8%¹⁰⁾에 비교해 볼 때도 상대적으로 낮은 것임을 알 수 있다. 하지만 2009년 대비 2010년도 DAC 회원국의 ODA 평균증가율이 6.3%인데 비하여 한국 ODA는 26.4% 증가하여 31.6%인 포르투갈 다음으로 높은 증가율을 기록하였다. 연평균 경제성장률을 4.5%로 가정할 때 만약 한국의 ODA가

〈표 2: ODA 관련 DAC회원 23국 중 한국 순위〉

구 분	ODA (2010)	ODA/GNI (2010)	1인당 ODA (2009~10)	ODA 증가율 (2009 →2010)
단위	백만불	%	불	%
DAC 평균	5,586.6	0.32	129	6.3
한국	1174.0	0.12	19	26.4
한국순위	18위	23위	23위	2위

자료: OECD International Development Statistics Online

〈표 3: 한국의 ODA 증가 예상 시나리오〉

구 분	2006년	2015년
ODA/GNI 비율(%)	0.05	0.25
ODA 규모(백만불)	447	3,321
ODA 규모(2006=1)	1	7.4

* 연평균 경제성장률을 4.5%로 가정함.

자료: 경희대학교(산학협력단), 공적개발원조 확대에 대비한 국제개발협력 전문가 양성, p.4.

9) OECD. (2010). Development Co-operation Report 2006, p.2.

10) 이계우(2009), p.84.

정부의 계획대로 2015년 ODA/GNI 비율 0.25%를 달성한다면 2015년 우리나라의 ODA 규모는 2010년 ODA 규모의 2.8배인 33억 달러 수준에 달할 것으로 전망된다. 2010년 기준으로 33억 달러를 상회하는 국가는 11개국으로 현재 유럽 및 일본의 어려운 경제여건을 감안할 때 우리 ODA의 역할이 상대적으로 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 ODA의 효과성의 제고와 관련하여 우리의 ODA를 국제규범과 조화시켜 선진화시켜 나갈 필요가 있다. 첫째, 질적인 측면에서 낮은 증여비율을 높이고 높은 타이드윈조 비율을 낮추어 나가야 한다. 둘째, DAC의 각종 정책규범과 지침에 제시되어 있는 다양한 권고사항과 의무사항의 준수하여야 한다. 예를 들어, DAC은 UN MDGs, 빈곤, 성 평등, 환경, 분쟁과 평화 및 취약국가, 무역, 원조효과성, 원조의 질, 거버넌스의 9가지 분야를 중심으로 가이드라인(Guideline), 매뉴얼(Manual), 보고서(Report), 출판물(Publications) 등을 통하여 과제별 원칙과 접근방법을 제시하고 있다.¹¹⁾ 셋째, MDGs 목표달성 기여 및 파리선언 등 ODA 효과성 제고와 관련된 각종 과제 등을 이행할 필요가 있다. 물론 이러한 사항들은 강제적 구속력을 가진 것은 아니지만 DAC 회원국간 정책대화와 동료평가를 통하여 눈에 보이지 않는 동료들로부터의 압력(peer pressure)을 통하여 납득할 수준의 노력을 하여야 한다는 점에서 구속성이 존재한다고 볼 수 있다.

〈표 4: 과제별 OECD/DAC 권고사항 및 평가지표 문서 분류〉

구분	계	UN MDGs	빈곤	성 평등	환경	분쟁과 평화	무역	원조 효과성	원조의 질	거버 넌스
계	81	3	14	10	11	14	5	11	3	10
가이드 라인	26	1	5	1	7	4	1	3	1	3
매뉴얼	9	—	1	3	3	2	—	—	—	—
보고서/ 출판물	46	2	8	6	1	8	4	8	2	7

* 취약국가는 "분쟁과 평화"에 포함

11) 한국국제협력단(2010). 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향연구. pp. 14-15.

흔히 물고기를 주는 대신 낚시 법을 알려주는 것이 진정한 원조라 하는데 우리사회에는 개발 원조와 관련하여 검증되지 않은 신화가 있다. 즉 우리는 짧은 기간에 눈부신 발전을 이룩한 모범생이니까 우리 경험을 남들에게 잘 가르칠 수 있는 모범교사라고 당연시하는 것이다.¹²⁾ 하지만 영어도 서툴고 교수법도 모르는 중학생이 한국말을 잘 한다고 외국인에게 한국말을 잘 가르칠 수 있는 것은 아니다. “전쟁의 수행에 우수한 능력을 발휘한 정치가가 평화의 시기에는 무능할 수 있다.”¹³⁾ 화려한 선수생활을 마친 은퇴선수가 지도자 수업을 위하여 해외로 유학을 떠난다는 소식을 스포츠신문 등을 통하여 흔히 접하곤 한다. 이는 훌륭한 선수가 훌륭한 감독이 될 가능성이 높은 것은 사실이지만 감독은 선수와 다른 재능과 기술을 필요로 하기 때문이다. 마찬가지로 우리가 훌륭한 ODA 모범국가 되기 위해서는 우리가 개발연대에 필요로 했던 것과 다른 차원의 많은 노력이 필요한 점에 유의할 필요가 있다.

우리가 다른 선진국보다 효과적, 효율적으로 ODA를 개발도상국 현장에 전달(delivery)하기 위해서는 위에서 언급한 각종 규범은 물론 해당분야에 대한 전문성과 우리 개발경험에 대한 이해, 개발과제 및 현지에 대한 이해, 외국어 능력 등을 갖춘 우리 국민과 기업의 역할이 중요하다. 그러나 우리 ODA 규모가 늘어나면서 정작 중요한 문제는 이러한 역할을 담당할 개발건설 터트와 개발건설터팅기업의 심각한 부족현상이다. 우리나라는 상품, 건설 및 플랜트 수출의 경우 나름대로 경쟁력이 있다고 볼 수 있으나 개발건설터팅분야는 사실상 황무지나 마찬가지이다. 우리나라 ODA 관련 개발건설터팅 업무 참여인력의 특징은 대학 및 공공부문이 압도적으로 많으며 민간부문의 참여가 취약하다는 점이다. 예를 들어 2009년도 한국직업능력개발원에서 실시한 설문조사¹⁴⁾에 의하면 교육 분야 ODA 사업 참여 경험을 실시한 전문가는 대학출신 49.2%, 공공기관 30.0%, 민간기업 19.2%, 기타 1.6% 순으로 나타났다. 또한 향후 사업 참여의향을 표시한 사람은 95.0%로 높은 것으로 나타났으며 주요 이유로는 개도국 지원에 대한 보람이 73.3%, 전문성 증대가 19.3%, 도전 정신 및 성취감이 8.8% 등으로 나타났다. 사업 참여 저해요인은 고유 업무로 인한 시간할애 어려움이 30.7%, 열악한 생활환경 및 현지문화 이질성이 19.3%, 낮은 경제적 보상 8.8%, 생활 및 건강문제 2.7% 등으로 응답하였다. 이는 교육 분야 이외 다른 분야도 대체적으로 유사할 것으로 추정되는데 되는데 설문조사결과를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 대학 및 공공기관 출신의 참여가 높은 이유는 아래와 같다.

12) Sagong, I. (1993). Korea in the World Economy. pp.141-166, Song, B.N(1996). The Rise of the Korean Economy. pp. 239-267

13) Fromm, E. (1993). To have or To be?. Choun English Library. Seoul, Korea, p.33.

14) 이영현 외(2009).교육훈련 국제개발협력 선진화 전략. 직업능력개발원

- 영리를 목적으로 하는 민간기업과 달리 상대적으로 소속기관의 양해 하에 사업 참여가 용이하다. 예를 들어 대학교수의 경우 단기출장의 경우 특별한 문제점이 없으며 방학기간을 이용한 출장이 가능하며, 공공기관의 경우 KOICA나 수출입은행 등과 공적인 협력차원에서 소속인력의 파견이 가능하다고 볼 수 있다.
- 참여이유로서 개도국 지원에 대한 보람이 73.3%로 높은 것도 이러한 점을 반영한 것으로 해석된다.
- 반면 사업 참여 저해요인으로 고유 업무로 인한 시간할애 어려움이 30.7%로 상대적으로 높은 이유는 해외현장사업 참여에 따른 본인 고유 업무의 차질 등의 어려움이 있으며 장기 파견의 경우 승진이나 보직 등 인상에 불이익을 우려하는 경우도 있다고 볼 수 있다.

둘째, 민간부문의 참여가 저조한 낮은 이유는 아래와 같다.

- 민간부문, 특히 민간기업의 ODA 사업 참여의 가장 큰 이유는 수익성이라 할 수 있으므로 민간기업의 참여가 저조한 것은 사업 참여에 따른 수익성이 낮은 것이 주된 요인이라 할 수 있다. 따라서 개도국 지원에 대한 보람, 전문성 증대, 도전 정신 및 성취감 등이 참여의 주된 요인으로 작용하기 어려우며 수익성만 보장된다면 고유 업무로 인한 시간할애 어려움이 저해요인이 될 수 없다고 할 수 있다.

셋째, 1.6%에 해당하는 기타 참여자의 대부분은 은퇴자 등 개별컨설턴트(freelance consultant)로 추정된다. 이는 소속기관이 없는 전문 인력이 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

한편 민간기업의 경우 한국컨설팅협회와 (주)포커스리치의 “컨설팅 현황 조사보고서”에 의하면 조사에 응한 1,286개의 국내 컨설팅사 중 전문분야별로 경영전략, IT종합컨설팅, 재무, 세무 및 노무, 특허, 인사조직, 품질 등이 전체의 67.3%를 차지하고 있는 반면 보건, 인적자원개발, 농업, 행정제도, 인프라 등 개발도상국의 개발에 필요한 분야는 사실상 전무한 실정이다.¹⁵⁾

이상과 같이 볼 때 국제 ODA 조달시장에서 한국이 차지하는 수주비율이 지극히 낮은 것은 당연하다고 할 수 있다. 최근 우리나라가 전 세계생산량의 1.8%와 교역량의 2.8%를 차지하고 있는 반면 약 1,360억 달러(한화 약 150조원)에 달하는 국제 ODA 조달시장에서 한국의 수주는

15) 한국컨설팅협회.(주)포커스리치(2005).컨설팅 현황 조사보고서.

0.46% 수준으로 세계 생산량과 교역량에서 차지하는 비율의 1/4과 1/7에도 미치지 못하는 실정이다. 그나마 상품 및 건설토목의 시공분야가 대부분으로 컨설팅부문은 전무한 실정이다.¹⁶⁾ 또한 한국은 아시아개발은행 (Asia Development Bank: ADB)에 대한 출자비율이 일본에 이어 제2위로 높음에도 불구하고 ADB 발주 컨설팅 사업에 우리가 주계약자로 수주한 실적은 사실상 전무한 실정이다. 우리의 수준 순위가 37위로 이는 그나마 개별컨설턴트들의 참여 실적에 의한 것으로 라오스, 미얀마, 캄보디아와 비슷한 수준이다.¹⁷⁾

컨설팅은 상품이나 플랜트 수출과 달리 거의 100% 인건비로 회수되는 지식산업의 총아이다. 1970~80년대 산업화시절 약 20만 해외취업근로자 송금액이 GNP의 2.5%에 달했는데 21세기 지식기반경제의 시대에는 개발컨설턴트들이 그 역할을 담당해야 할 때이다.

III. 일본의 사례

아래에서는 초기의 일본 ODA 동기 및 컨설팅산업현황과 일본정부가 ODA를 활용한 민간부문의 육성 및 지원한 사례를 살펴보기로 한다.

1. 초기의 일본 ODA 동기

일본의 ODA정책은 태평양전쟁의 패배 후 서구 선진국을 “따라잡기 위한 전략(drive to catch-up)”에 기초한 국내경제성장의 목표의 연장선에서 추진되었다. 1868년 개항한 이래 일본의 최우선 국가목표중의 하나는 성장우선전략에 따른 세계열강의 지위를 확보하는 것이었다.¹⁸⁾ 전후시대에는 미국이 제공하는 핵우산하의 안전보장 확보에 의지하여 1961년 이케다 수상이 제창한 “소득배증 10개년계획(Decade of Income-Doubling Plan)”에서 보는 바와 같이 선진국과의 경제전쟁에서의 승리를 위해 매진할 수 있었는데, 일본의 ODA는 이러한 목적을 달성하는데 이용되었다는 것이 널리 받아들여지고 있는 견해이다.¹⁹⁾

16) 이계우(2009), p.84-89.

17) 전승훈(2009). 한국 개발컨설팅 산업의 현황과 정책과제, ODA Watch News Letter 25호

18) Hasegawa, S.(1975). Japanese Foreign Aid: Policy and Practice, Praeger, New York, pp.7-13.

19) Rix, A.(1980). Japan's Economic Aid, Matin's, New York, pp.22-25.

이와 관련 초기의 일본의 ODA는 일본의 상업적 이익을 증대시키는데 적극적으로 활용하였다. 대부분의 일본 전문가들은 1950년대와 1960년대의 일본의 ODA는 상업적인 고려가 주된 동기였으며 아시아지역에 집중지원하고 유상 ODA 비율이 높았다는데 의견을 같이하고 있다. 일본의 원조프로그램은 기본적으로 일본의 수출을 증진시키고, 개발도상국에서 일본의 산업 활동을 지원하고 원자재를 안정적으로 확보하는데 도움이 되도록 마련되었다. 2차 세계대전 이후 원자재 공급원으로서 그리고 일본상품의 수출시장의 역할을 담당하던 아시아지역 식민지의 상실로 말미암아 일본원조의 지리적인 배분은 아시아지역에 편중되었던 것이다.²⁰⁾ 더욱이 과거 일본에서는 대외원조가 “경제협력”과 명확히 구분되지 않고 사용되었는데 이러한 관행은 일본의 원조가 일본자신의 상업적인 이익을 고려하여 제공한다는 점을 나타낸다는 점에서 비난을 받기도 하였다.²¹⁾

〈표 5: 일본 ODA의 아시아지역 지원비율〉

(단위: %)

연도	63	69	75	80	85
아시아 지원비율(%)	98.7	100.0	75.0	70.5	67.8

자료: Rix(1980: 34), 일본외무성(1992: 63, 2000: 126)에서 필자가 작성

〈표 6: 일본의 양자간 유상원조비율〉

(단위: 백만불)

구 분	61	63	65	67	69	71
무 상	67.8	76.7	82.2	138.4	123.4	125.4
유 상 (A)	142.2	51.5	144.1	207.5	216.3	306.6
계 (B)	210.0	128.2	226.3	345.9	339.7	432.0
(A/B): %	67.7	40.2	63.7	60.0	63.7	71.0

자료: Rix(1980: 32)에서 필자가 작성

20) Brooks, W.L. and Orr, R.M.(1985). Japan's Foreign Economic Assistance, Asian Survey vol. 25, No.3. pp.323-340.

21) White, J.(1964). Japanese Aid, Overseas Development Institute Ltd., London. p.44, Rix(1980). p. 14, pp.30-31, Muro, A(1988).일본의 정부개발원조, 국제개발저널 4월 특별호. pp.14-15.(일본어)

2. 컨설팅산업육성

2.1. 초기 일본 컨설팅산업

초기의 일본 컨설팅산업은 미국은 물론 오랜 식민지 지배경험을 가지고 있는 서유럽 국가들보다 많이 뒤떨어져 있었다. 일본 컨설턴트들의 1959년부터 1970년까지 UNDP 사업의 수주비율은 2.9%, 1959년부터 1971년까지 아시아개발은행(ADB) 사업의 수주비율은 7.3%, 1966년부터 1970년까지 세계은행그룹 사업의 수주비율은 0.6%에 불과하였다.

과거 일본의 컨설팅산업이 뒤떨어진 이유는 아래와 같은데²²⁾ 이는 한국의 경우에도 대체적으로 적용된다고 볼 수 있다.

- 메이지유신 이래 일본 기간산업은 관청주도로 발전하여 관청이 모든 경험과 노하우를 독점하여 민간 컨설팅산업이 발전할 기회가 적었다.
- 조선, 항공기, 자동차, 정밀기계 등을 전시의 군수산업으로 군사기밀로 엄격하게 통제되어 이 분야에 민간컨설팅 산업이 활약할 수 있는 여지가 없었다.
- 종신고용제의 전통에 의해 기술자의 경험 및 노하우는 동일 기업 내에서는 발전을 거듭해 왔으나 획득된 기술을 폭넓게 활용할 수 있는 독립된 자유계약에 의한 컨설턴트의 발생이 저해되었다.
- 빈약한 연구 활동으로 기술의 뿌리는 미약해지고 각 기업은 앞 다투어 외국으로부터 기술을 도입한 결과 외국기업에 대한 의존도는 높아진 반면 국내 컨설턴트를 육성할 수 있는 기회가 낮았다.
- 무형기술의 중요성을 인정하여 적절한 대가를 지불한다는 사회적 관습이 결여되어 있었다.

22) 한국국제협력단(1991), 개발컨설턴트, pp.30-31 (일본 국제개발저널사에서 1988년도에 발행한 책자를 번역한 것임)

이상과 같은 배경 하에서 일본 컨설팅 회사의 해외사업은 주로 일본 ODA자금에 의한 것이었으며 일본정부는 이러한 일본 컨설팅 회사의 해외사업 확대를 위하여 다양한 종류의 직간접적인 지원을 제공하였다. 그 결과, 세계 200대 컨설팅회사의 수익 면에서 볼 때 1982년 일본기업이 차지하는 비율은 선진국 중 가장 낮은 수준인 3%에 불과하였으나 1986년도에는 여타 선진국 수준과 맞먹는 6.2% 수준에 도달할 수 있었다. 같은 해 캐나다의 경우 5.8%, 스칸디나비아 제국이 6.4%, 스위스가 4.09%, 네덜란드가 7.3%를 각각 차지하였다.²³⁾ 이러한 결과는 일본정부의 적극적인 컨설팅산업육성정책과 특히 JICA의 개발조사사업에 힘입은바 크다고 볼 수 있다.

2.2 일본정부의 컨설팅산업 육성정책

일본정부의 해외컨설팅산업의 육성을 위한 제도는 (1) 사단법인 해외컨설팅기업협회(Engineering Consulting Firms Association: ECFA)의 설립 및 지원, (2) ODA의 적극적인 활용, (3) 기타 기술경비의 지급 및 세제혜택 등을 들 수 있다.

(1) 사단법인 해외컨설팅기업협회 (Engineering Consulting Firms Association: ECFA)의 설립 및 지원

ECFA는 일본 통상산업성이 일본의 영세한 컨설팅기업의 해외진출에 필요한 지원을 제공하고 지식산업의 육성 및 진흥을 위한 장기대책으로 1964년에 설립한 기관이다. 14개 회원사로 출발한 ECFA의 2008년 11월말 현재 정식 회원사는 57개, 찬조회원사는 14개, 협력찬조회원사는 3개이다. ECFA는 해외개발컨설턴트의 활동을 지원하기 위하여 아래 활동을 수행한다.

- 회원사를 대표하여 ODA 관련 정부관계 부처, JICA, 경제단체 등과 협의 등을 통한 해외개발컨설턴트의 사업여건 개선
- 해외개발컨설팅기업의 신규 프로젝트의 발굴 및 형성 활동을 지원하고 있으며 초기에는 주로 정부보조금에 의해 지원

23) 앞의 책, p.95-97.

- ODA에 관한 연구조사사업을 수행하여 1990년도에는 산하 개발연구소를 설립하였으며 현재 기술협력분과, 유상협력분과, 무상협력분과, 국제기구분과 등 8개의 연구회가 활동 중임
- 기타 각종 세미나 및 연수과정 등 교육훈련, 다양한 매체를 통한 홍보활동, 정보제공활동 및 안전관리 지원활동 지원

(2) ODA의 적극적인 활용

일본컨설팅기업의 수주는 금액기준으로 개발도상국정부에 의한 것이 가장 많으며 다음은 국내 정부기관에 의한 것인데, 개발도상국정부에 의한 사업은 대부분이 엔차관에 의한 것이며, 일본 정부관계기관에 의한 사업의 대부분은 JICA에 의한 것이다.²⁴⁾ 엔차관의 경우 일반 컨설턴트의 사용총액은 프로젝트 총비용의 5% 전후이다.²⁵⁾ 1985년도의 경우 268억엔에 달하였으며 최근 유상비용이 현저히 줄어들어 2008년도의 경우 양자간 ODA의 21.4%에 해당하는 1,495억 엔이 엔차관으로 그 중 컨설팅비용은 약 75억엔 수준이었다. JICA사업의 경우 주로 개발조사, 무상자금협력, 개별전문가 파견사업에 컨설턴트가 참여하고 있다. 최근 일본 ODA의 규모가 축소되고 있는 실정이나, 2000년도를 기준으로 볼 때, 9,428명의 조사단원이 파견과 3,381명의 개별전문가가 파견되었으며, 누적인원으로는 조사단 파견인원이 209,097명(‘57-’ 07), 개별전문가 파견인원이 88,180명(‘55-’ 07)이다. 개발조사의 경우 1974년 JICA 설립 이래 2006년까지 완료된 개발조사의 건수는 총 2,183건에 달한다. 연도별 진행건수는 1985년도 기준으로 221건이었으며 1998년 269건을 정점으로 2000년대 들어 계속 줄어들어 2007년도의 경우 117건이다.

(3) 기타

JICA와 컨설팅회사와 업무실시계약에 의해 프로젝트를 실시할 경우 JICA는 컨설팅회사에 대해 직접인건비 및 제경비 이외 민간컨설팅회사의 인력 및 인재양성을 도모한다는 취지에서 “기술경비”의 명목으로 지급하고 있다.²⁶⁾ 또한 해외개발컨설팅업무에 의한 소득에 대해 세금 감면을 내용으로 한 “조세특별조치법”을 제정하였다.²⁷⁾

24) 앞의 책. p.69

25) 앞의 책. p.85.

26) 지비키 다카노리(2008), 일본의 농업·축산분야의 국제협력사업 및 인력양성사례(국립한경대학교 주최 “국제협력 사업을 통한 해외 농축산개발 및 관련 전문인력양성의 효율적 추진 국제워크숍” 발표자료)

2.3. JICA 사례

(1) JICA 설립배경 및 경위²⁸⁾

1974년 8월 1일자로 설립된 JICA의 설립배경은 일본 ODA의 상업적인 동기를 그리고 설립 경위는 일본 ODA를 둘러싼 관료정치의 특징을 잘 반영하고 있다.

JICA 설립의 직접적인 배경은 1972년에 시작된 세계식량위기(the world food crisis)와 관련이 있다. 당시 일본은 주 식량을 미국, 캐나다, 호주 등으로부터 수입하고 있었는데 식량위기로 말미암아 농업의 중요성이 부각되었다. 반면 일본 ODA에서 농업부문은 상대적으로 소외되어 있었다. 1960년대 말까지 농업원조는 원조정책이나 식량정책에 있어서 그 중요성을 인정받지 못하고 있어 1973년 농업분야 원조비율은 4.1%에 불과하였으며 농업수산성은 ODA관련 중요한 정책에서 영향력은 미미하였다. 이와 관련 농업수산성은 세계식량위기를 계기로 식량안보 및 농산물 수입의 다변화의 일환으로 개발도상국의 농업개발의 추진을 목적으로 하는 새로운 기구의 설립에 필요한 1973년도 예산으로 120억엔을 대장성에 요청하였다. 농업수산성의 요청은 초기에는 관심을 끌지 못하여 예산반영이 되지 않았는데 미국정부가 1973년 6월 14일 곡물수출을 당분간 금지한다는 발표로 말미암아 중요한 정책이슈로 부상하였다. 이에 다음해에는 400억엔의 예산을 요청하였다. 한편 농업수산성의 제안에 대응하여 ODA정책에 상당한 영향력을 가지고 있던 통산산업성²⁹⁾이 “중소산업해외투자기구(Small & Medium Industry Overseas Investment Agency)”의 설립을 위한 1973년도 예산을 대장성에 신청하여 좌절되자 다음해에는 “해외무역개발공사”의 설립에 필요한 예산을 요청하였다. 하지만 이 두 가지 제안은 원조를 담당하고 있는 경제기획청과 외무성의 반발을 가져와 대장성이 받아들이지 않았다. 이에 행정관리기구의 주관으로 기존의 기관을 통폐합하여 새로운 기구의 설립을 추진하였으나 어느 부처도 자신들이 관할하고 있는 업무의 이관을 원치 않아 이 계획 또한 무산되었다.

따라서 이 문제는 관료들의 손을 떠나 정치적 해결을 도모하는 과정에서 당초 양자간 유무상

27) 한국국제협력단(1991), 개발컨설턴트, pp.35-36.

28) Rix, A.(1980), Japan's Economic Aid, Martin's, New York, pp.49-80.

29) 일본 ODA의 초기단계에서는 ODA정책에 통산산업성의 영향력이 상당히 큰 편이었다. 통산산업성의 배후에는 일본 대기업의 연합체인 “경제단체연합회”가 존재하여 일본 ODA의 상업주의적 경향을 높이는데 영향력을 행사하여 왔다. 통산산업성은 1958년 “일본 경제협력의 현상과 문제점”이라는 제목으로 ODA를 포함한 경제협력전반에 관한 백서를 최초로 발간하였으며 1978년 외무성이 별도의 ODA백서를 발간할 때까지는 ODA에 관한 일본 내 유일한 백서였다.

원조기관 및 기타 유관기관을 포함한 원조 전담부처나 미국국제개발청(USAID)과 같은 강력한 원조기관을 설립하려던 계획은 관료주의의 경쟁적인 이해관계에 따른 알력으로 역시 무산되었다. 결국 우여곡절 끝에 해외기술협력사업단(Overseas Technical Cooperation Agency: OTCA), 해외이주사업단, 해외농업개발재단의 인재양성사업 및 해외무역개발협회의 용자관련 사업 등을 통합하여 외무성 산하의 기술협력 및 이주사업기관으로 JICA를 설립하게 되었다.

JICA의 설립과 관련 원조행정체제를 둘러싼 관료주의의 치열한 경쟁의 결과는 JICA에게 몇 가지 유산을 남기게 되었다.

첫째, 원조관련 정책에 이해관계를 가지고 있던 다양한 부처에서 파견 또는 전직되어온 “대규모의 낙하산 부대(extremely large number of parachute staff)”였다. JICA의 조직상 18개의 부서 중 11개의 부서장을 6개 부처에서 차지였으며 JICA 또는 JICA 전신인 OTCA 등의 출신은 7개의 부서장을 차지하는데 불과하였다.³⁰⁾ 농업, 수산, 교통, 통신 등과 관련된 부처는 JICA의 예산배정과 이의 집행에 상당한 영향력을 행사하고 있는데 이는 주로 JICA에 파견되어 있는 해당 부처의 공무원을 통해서였다. 이들은 소속 부처의 이익을 대변하여 개발도상국의 개발과제보다는 해당분야의 국내산업의 증진에 보다 많은 관심을 가지고 있음은 쉽게 짐작이 가는 일이다.

둘째, JICA 설립과정에서 상대적으로 소외된 부처의 압력을 반영하여 개발조사의 분야가 대폭 확대되어 개발조사사업이 더욱 확대되는 계기가 되었다.

셋째, 당초 농업수산업 및 통상산업성이 추진하던 기관설립의 주요 목적 중의 하나인 민간기업에 대한 투융자사업으로 “개발협력사업”을 신설하여 민간기업의 지원을 강화하는 계기를 마련하였다는 점이다.

(2) JICA의 개발조사와 전문가파견사업³¹⁾

아래 표들에서 보는 바와 같이³²⁾ KOICA와 일본의 JICA간 원조프로그램 중 차이가 두드러지는 것은 개발컨설팅트와 직접 관련이 있는 전문가파견사업³³⁾과 개발조사사업이다.

30) Orr, R.M.(1990). The Emergence of Japan's Foreign Aid Power. Columbia University Press, New York, p.49.

〈표 7: KOICA 양자간 무상원조의 프로그램별 배분현황〉

(단위:%)

구 분	91-2000	91	93	95	97	99	2000
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
연수생초청	15.1	10.6	11.6	13.0	12.8	17.8	20.6
전문가파견	9.2	10.7	13.4	10.1	7.5	8.5	7.0
봉사단파견	12.9	4.6	8.5	11.2	14.3	14.7	14.5
개발조사	6.5	0.3	12.8	9.2	5.7	5.0	5.1
무상원조	24.3	68.8	38.5	25.3	23.8	13.9	11.5
프로젝트형	31.0	5.0	15.2	29.3	34.3	38.9	39.8
NGO 지원	1.0	-	-	1.9	1.6	1.2	1.5

자료: KOICA 10년(2001: 332-335)에서 필자가 작성

〈표 8: JICA의 원조프로그램별 배분현황〉

(단위:%)

구 분	77	80	85	90	95	2000
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
연수생초청	15.9	14.0	16.8	17.3	17.6	17.7
전문가파견	16.1	15.6	12.6	14.5	14.5	17.1
봉사단 파견	9.3	7.7	10.2	10.6	11.0	13.9
개발조사	30.3	31.2	26.5	24.3	24.3	21.7
무상원조	3.1	2.2	4.5	6.9	6.9	5.4
프로젝트	23.7	27.9	26.9	25.5	24.9	23.7
개발협력	1.6	1.4	2.5	0.9	0.8	0.5

자료: JICA연보(1986: 355, 1991: 186, 1996: 159)에서 필자가 작성

- 31) 일본이 ODA를 활용한 민간부문의 육성을 지원한 것은 초기에 그러한 성격이 두드러졌기 때문에 2000년 이전의 내용 및 통계를 주로 포함하였다.
- 32) KOICA와 JICA의 사업내용상 비교대상연도에 실질적으로 비교가 가능한 사업은 연수생초청, 전문가파견, 봉사단파견, 개발조사 및 프로젝트 등이다. KOICA의 무상원조는 기자재 및 물자의 형태로 제공되는 반면, JICA에서 제공하는 기자재는 전문가 및 봉사단 파견프로그램 및 훈련프로그램과 연계되어 있기 때문에 기술협력으로 분류된다. KOICA의 무상원조 프로그램과 비교가 가능하도록 JICA의 기자재공여 프로그램, 무상원조 촉진업무 및 재난구호는 “무상원조”로 분류하기로 한다. KOICA에서는 실시하지 않고 있는 JICA의 “개발협력”은 투융자 사업이다.
- 33) 이 경우의 전문가는 프로젝트와 연계되지 않은 개별전문가를 말하며 JICA의 경우 주로 1년 이상 장기간 파견되는 경우가 많으며 KOICA의 경우 주로 3~6개월간 파견되었다.

우선, 전문가파견은 기술협력의 가장 중요한 수단의 중의 하나로서 JICA의 전문가파견 프로그램은 2000년도의 경우 17.1%로 KOICA의 7.0%에 비해 훨씬 높은 비율을 차지하고 있다. JICA의 경우 전문가파견 프로그램의 비율이 KOICA의 경우보다 높은 것은 JICA의 경우는 오랜 기술협력의 경험으로 적격 전문가가 상대적으로 많이 확보되어 있었으며, JICA는 1983년 ‘국제협력총합연수소’를 설립하여 전문가양성을 위한 다양한 프로그램을 지속적으로 실시하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 반면 KOICA의 경우 설립 이래 전문가사업은 계속하여 낮은 비율을 유지하고 하지만 오히려 감소추세를 보이고 있는데, 이는 외국어 구사능력과 전문지식을 갖춘 전문 인력 확보하는데 있어서의 어려움이 주된 원인으로 분석된다.³⁴⁾

KOICA와 JICA는 개발조사를 주요 원조프로그램의 하나로 실시하는 예외적인 원조기관이라 할 수 있는데 KOICA와 JICA의 여러 가지 원조프로그램 중에서 가장 두드러진 차이점은 바로 이 개발조사 프로그램에서 찾아볼 수 있다. JICA는 설립초기부터 개발조사에 중점을 두어 왔으며 JICA의 전체 원조사업 중 가장 비중이 높은 프로그램 중 하나로서 초기에는 이러한 경향이 더욱 두드러졌다. 개발조사 프로그램의 경우 사실상 거의 100% 공여국의 컨설팅 및 엔지니어링 기업이 용역사업의 형태로 수행하는 사업이다. 또한 개발조사의 결과는 대형프로젝트의 실시로 연계될 수 있을 뿐만 아니라 경제성이 있는 다른 사업을 발굴하는데 기초 자료가 될 수 있으며 개발조사를 통하여 축적한 각종 정보는 당해 개발도상국의 상세한 경제사회현황을 파악하고 미래의 개발수요를 파악하는데도 귀중한 자료가 되기도 한다. 일본의 식민지배시대에 일본이 우리나라에서 실시한 “토지개발조사”도 이 중의 하나로 식민제국은 식민국가에 대한 경제적인 수탈을 목적으로 우선 개발조사에 중점을 두어 왔으며 영국 등 식민지 지배경험이 많은 나라는 민간부문이 이러한 조사사업에 국제경쟁력을 가지고 있는 것으로 알려지고 있다. 일본이 원조 실시 초기부터 개발조사를 가장 중요한 무상기술협력 프로그램 중의 하나로 역점을 두어 왔다는 것은 일본 ODA의 경제적 특성을 잘 나타내주는 프로그램이라고도 볼 수 있다.³⁵⁾

호주 국립대학교 교수인 Rix가 저술한 ‘일본의 경제원조’는 1946년 설립된 ‘일본공영흥업’이 일본정부가 제공하는 개발조사사업을 통하여 일본 내에서 가장 크고 성공적인 컨설팅기업으로 발전해 나온 경위를 잘 설명하고 있다.³⁶⁾ 일본의 경우, 개발조사 프로그램의 전체 규모 및

34) KOICA의 경우, 전문가파견사업은 2007년 직제개편에서 전담팀이 제외된 이후 거의 유명무실한 실정이다. 대신 2010년부터 중장기자문단(World Friends Advisor)제도가 도입되었는데 성격 및 대우 측면에서 볼 때 기존의 전문가와 시니어봉사단원과의 중간적 형태의 전문가로 볼 수 있다.

35) JICA의 전신인 OTCA는 1962년 6월 30일 “일본 메콩강하류 종합개발 조사위원회”와 “국제엔지니어링 컨설턴트 협회”의 타당성조사의 업무를 통합하여 설립되었다. (JICA 1991:1-2)

36) Rix, A. (1980), Japan's Economic Aid, pp.201-205.

JICA 프로그램 중에서 차지하는 높은 비율은 차지하고라도 예산의 출처와 정책결정과정 또한 이 프로그램이 가지는 경제적 고려의 중요성을 잘 나타내 주고 있다. 즉, 통상산업성은 개발도상국보다는 일본의 유관기업의 진출에 도움을 줄 수 있는 광물 및 산업분야의 개발조사의 실시를 위한 별도의 예산집행을 JICA에 위탁하고 있다. 2008년 엔차관업무가 JICA로 통폐합된 이후 JICA의 개발조사는 “협력준비조사”로 명칭이 변경되었으며 기존의 개발조사이외 국민협력(Public-Private Partnership: PPP) 차원에서 PPP 인프라사업 및 빈곤층(Base of the Pyramid: BOP)을 대상으로 한 사업³⁷⁾과 연계촉진을 위한 협력준비조사에 대한 지원을 강화하고 있다.

반면, KOICA의 원조프로그램 중에서 개발조사 프로그램은 상대적으로 매우 낮은 비율을 유지하고 있다. 1991년부터 2000년까지 KOICA 전체 원조프로그램 중 개발조사가 차지하는 평균비율은 6.8%이다. 그것도 1994년도 13.7%로 가장 높은 비율에서 2000년도 4.2%로 대폭 줄어들었으며 2006~2010 평균치는 3.4%로 줄어드는 추세이다. 개발조사의 결과는 보고서 형태로 나오기 때문에 보고 내용의 가치를 측정하기 어려울 뿐 아니라 일반들에게 가시적으로 성과를 알리기도 용이한 일이 아니기 때문에 그 중요성이 간과되어 왔다고 볼 수 있다.

(3) 개발협력사업

개발협력사업은 1974년 JICA 설립 당시 재단법인 해외무역개발협회의 용자업무를 승계하여 신설된 일본 특유의 사업이다. 이 사업의 특징은 일본정부가 민간기업이 실시하고 있는 사업을 매개로 개발도상국에 대한 지원을 제공하는 것으로 일종의 일본형 공공민관파트너십(Public-Private partnership: PPP) 사업의 시초라고 볼 수 있다. 개발협력사업의 대상 분야는 사회개발, 농업개발, 임업개발, 광공업개발 등이며 대상 사업은 공공성은 높으나 수익성이 낮은 인프라시설 정비사업이나 리스크나 기술적 문제가 있는 시험적 사업 등의 이유로 일본수출입은행이나 엔차관에 의한 자금의 차입이 곤란한 경우이다. 지원방식은 장기저리의 투융자, 조사 및 기술지도 등으로 이뤄지게 된다.

JICA 설립연도인 1974년에 총 12건에 대한 26억엔의 지원이 이뤄졌다. 초기에는 시대적 요청에 따라 사업규모가 확대하였으나 1980년대 이후 개발도상국의 여건변화, 동 제도를 이용하는데 있어서의 문제점 등으로 실적이 줄어들어 2001년 12월 특수법인 합리화계획에 따라 개발협력사업은 폐지되어 2003년 이후는 기존 사업의 마무리에 필요한 지원만 이뤄지게 되었다. 하지만 JICA는 2008년 일본정부의 “성장가속화를 위한 국민파트너십”의 발표 등 국민협력이 주

요한 정책과제로 부각됨에 따라 개발협력사업을 2010년 “해외투융자사업”으로 재개하여 오늘에 이르고 있는데 대상 분야는 MDGs 및 빈곤삭감, 인프라 및 성장가속, 기후변화대책 등이며 투융자의 조건은 수원국정부의 개발정책과 일치하고 개발효과가 높을 것, 사업달성가능성이 높을 것, 기존의 금융기관에 의한 차입이 되지 않는 사업 등이다.

(4) 관민연계

JICA는 2008년 4월에 발표된 일본정부의 “ODA 등과 일본기업과의 연계강화를 위한 새로운 시책: 성장가속화를 위한 관민파트너십”에 따라 “민간연계에 관한 기본방침”을 정하여 다양한 협력사업을 전개하고 있다. JICA의 민간연계사업은 주변환경정비형, PPP 인프라형 사업, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR) 및 BOP사업과의 연계 등이 있는데 주변환경정비형사업은 앞에서 언급한 투융자사업에 의하여 추진되고 있다. 민간연계의 유형 및 구체적 형태는 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 9: 민간연계의 유형 및 구체적 형태〉³⁸⁾

1. 주변환경정비형 (기업활동에 관련된 주변 수요에 대응)

① Hard면의 환경정비(인프라 정비)

- 원료,제품의 수송에 활용할 수 있는 항만, 철도등 정비지원
- 공업단지에 전력공급을 위한 송전선설비 지원
- 공업단지에 용수공급을 위한 수도정비 지원

② Soft면의 환경정비

- 무역,투자환경제도의 개선지원
- 개도국정부 관련기관(세관 등)의 역량강화 지원
- 무역,투자환경 제도개혁을 포함한 개혁프로그램 지원

③ 인재면의 환경정비

- 높은 수준의 노동자 확보를 위한 산업인재 육성 등

2. PPP 인프라형 (민간활동인프라 등에 대한 지원)

① 上下분리방식

- 철도건설사업의 계획수립이나 토목공사를 ODA로 지원하고, 차량, 신호 등을 민간기업이 BOT 등으로 투자하여 운영

② 前後방식

- 발전계획수립이나 발전소, 기반설비를 ODA로 지원하고 후속 발전설비의 확충을 민간기업이 BOT방식 실시

③ 운영권양도방식

- ODA로 항설비를 지원하고, 완성 후 운영을 민간이 실시

④ Two-Step Loan 방식

- PPP 사업에 대해 상대국정부 및 개발금융기관을 경유하여 자금을 제공
(현재 제도개선을 검토 중)

3. 신 프론티어형

① CSR, 사회공헌활동과 협력

- 기업에 의한 주변공동체 지원, 국제협력활동(생계향상, 보건위생, 교육 등 기초서비스 제공 등)와 협력
- 음식물 안전 및 제품품질 향상을 위한 협력
- 환경, 노동문제 등에 관한 협력

② BOP비즈니스와 협력

- 빈곤층 대상 상품판매, 각종 서비스 제공, 소액금융 등의 BOP사업과 협력

③ 민간기업에 의한 Scale-up 사업

- JICA의 기술협력 프로젝트 등의 성과를 민간기업의 활동 및 자금으로 확대, 보급
-

2.4. 일본정부의 BOP 사업 지원제도

일본정부는 JICA사업과는 별도로 아래와 같은 사항을 감안하여 BOP 사업에 대한 적극적인 지원책을 추진 중에 있다.

첫째, 개도국의 빈곤층을 대상으로 한 새로운 비즈니스 모델로 개도국 빈곤층이 소비자, 생산자, 판매자로서의 지속가능한 발전을 위해 중요한 역할을 담당할 수 있다.

둘째, 산업정책측면에서 선진국 시장의 상대적 축소반면 개도국시장의 성장 및 확대추세와 관련하여 신시장의 역할을 담당할 수 있다.

셋째, 개발협력정책과 관련해서 개도국의 빈곤, 위생, 교육 등의 문제해결에 기여가 가능하다.

넷째, 여타 선진국 및 국제기구에서도 적극적으로 대응하는 추세를 감안할 필요가 있다.

이와 관련, BOP사업 정책연구회, 포럼, 세미나 등 BOP 비즈니스에 대한 인식증진, BOP층의 수요 및 BOP 비즈니스 실태 조사, 구체적 비즈니스 모델형성조사(현지 F/S조사) 등을 실시하고 아래와 같은 중점지원 분야를 선정하였다.

〈표 10: BOP 중점지원 분야〉

3대전략	10분야	목 표
1. 빈곤삭감에 기여	① 교육 ② 보건의료.복지 ③ 물.위생 ④ 농림수산업 ⑤ 식품.영양	- 문자해독율 향상, 초등교육개선 - 유아사망율 개선 - 수자원 이용한 위생 개선 - 농림수산업 생산향상 및 소득향상 - 기아 해소 및 영양상태 개선
2. 일본의 강점 활용	⑥ 환경.에너지 관련 기자재 ⑦ 가전제품.산업기계	- 에너지절약을 통한 전력화 - 생활의 질 향상, 2차 산업으로 전환을 통한 소득향상
3. 2대전략의 골격인 기본인프라 지원	⑧ 정보.통신 ⑨ 금융.파이낸싱 ⑩ 운수.수송기기	- ①~⑦의 실현을 위해 필요한 사회 기반의 정비

2010년 10월에는 경제산업성에서 “BOP 비즈니스센터(Japan Inclusive Business Support Center)를 설립하여 ① 포털사이트에 의한 정보제공, ② 파트너 주선 (일본기업과 현지기업 및 NGO 등), ③ 일본무역진흥기구(Japan External Trade Organization: JETRO), JICA 등과 연계하여 상담창구 역할 등의 업무를 추진하고 있다.

〈표 11: BOP 비즈니스센터의 포털사이트에 의한 정보제공〉

구 분	내 용
정부정책 및 제도	- 정부부처에 의한 BOP비즈니스 관련 정책 및 제도
지원센터 관련조직	- 지원센터 협력기관 주소록
파트너 주선	- 다양한 관계자간의 파트너쉽 형성에 필요한 정보 제공
행사정보	- 정부부처 및 유관기관의 관련 행사정보
국별정보/보고서 등	- 국별정보, 관련 조사보고서 등
운영협의회	- 운영협의회 관련 자료
전자잡지	- 회원용 전자잡지

IV. 시사점

앞서 언급한 바와 같이 일본 ODA, 특히 초기의 ODA는 상업적 고려에 중점을 두고 있다는 이유로 많은 비판을 받아 왔는데 이는 일본의 민간부문의 육성 및 활동지원과도 많은 관련이 있다. DAC 회원국으로서 우리의 ODA가 과거 일본의 관행을 그대로 답습하는 것은 문제가 있지만 일본의 사례는 몇 가지 점에서 우리 ODA 산업의 발전을 위해 시사점을 주는 바가 있다.

첫째, 개발조사의 중요성이다. 개발조사는 단순히 본 사업(main project)의 준비단계로서 사업화만을 목적으로 한 타당성조사가 아니라 국별, 분야별, 과제별 조사 등을 포함하여 모든 협력 사업을 효과적, 효율적으로 추진하고 평가하기 위한 수단으로 이해할 필요가 있다. 즉, 아래 그림에서 보는 바와 같이 개발조사는 제1단계의 계획모델(시스템 기획 및 구상)에 해당한다고 볼 수 있다. KOICA의 연간 개발조사 건수는 10여건으로 사업규모는 1-2백만 달러 수준인데 “국제 개발 건설팅산업 기반조성방안”에 의하면 2010년 KOICA 전체사업비의 2.7%를 차지하는 비율을 2015년까지 5% 수준으로 향상하는 것을 목표로 하고 있으나 일본의 사례를 볼 때 보다 높은 수준으로 확대할 필요가 있다.

〈그림 1: 개발조사 개념 및 위상〉



둘째, 민관협력사업의 중요성이다. JICA는 설립연도인 1974년부터 “개발협력사업”이라는 프로그램을 통하여 민간기업의 개발도상국 진출을 적극적으로 지원하였다. 최근에는 민간부문과의 연계차원에서 다양한 협력사업(표 9 참조)을 지원하고 있다. 특히, 일본정부는 BOP 비즈니스 센터를 설립하는 등 일본기업의 BOP 사업을 적극 지원하고 있다.

셋째, 장기적, 전략적 정책의 중요성이다. 한국의 ODA는 사후 대응적 (reactive)인 반면 일본의 ODA는 사전 적극적, 전략적(active)이다. 일본을 포함하여 식민지 경영경험이 있는 선진국들은 ODA 정책에 있어서도 사전 장기적, 전략적이다. 일본은 다섯 차례의 ODA 배증계획(표 1 참조)을 추진하면서 전략적으로 관련된 인프라를 우선적으로 구축하였다. 1974년 JICA 설립 이래 800명 수준의 봉사단원을 파견하기에 앞서 3개의 훈련소를 확보하였고 현재 KOICA 수준의 연수생을 초청하기에 앞서 전국 각지에 10여개의 연수센터를 확보하였으며 ODA 확대에 따른 수요를 반영하여 전문인력 양성 및 연구조사를 위해 1983년 본부규모의 자체 독립건물의 국제협력종합연수소를 설립하였다. 민간부문의 육성 및 활동지원도 마찬가지로 장기적, 전략적 차원으로 접근하고 있다고 볼 수 있다. 한국의 경우 2015년 0.25%의 ODA/GNI 목표치를 제시한 것은

DAC의 가입요건을 충족하기 위한 것이었다. 2002년 이후 ODA가 급증한 것도 아프가니스탄 및 이라크 전쟁 및 동남아시아 쓰나미 등 외부요인에 의한 대응적인 조치에 의한 것이었다. KOICA의 경우 연 1천여 명의 봉사단원을 파견하지만 훈련소가 1개소에 불과하여 훈련기간을 1개월로 단축하여 운영하고 있다.³⁹⁾ 연간 4,200여명의 연수생을 받아들이고 있음에도 불구하고 연수센터는 1개소에 불과하다. ODA 확대에 따라 전문 인력의 양성이 시급한 과제이나 오리엔테이션 수준의 ODA 교육을 실시하면서 별도의 예산지원이 없어 수익자부담원칙을 적용하고 있다.⁴⁰⁾

넷째, 정책집행의지의 중요성이다. 일본은 정부가 주도적으로 ODA 배증계획, 해외건설팅기 연합회 설립 및 지원, 민간부문 양성을 위한 ODA의 적극적 활용, 민관파트너십의 적극 추진 등을 통하여 민간부문 활성화에 가시적인 성과를 거두었다. 한국도 “국제개발협력 선진화 방안” 및 “국제개발 건설팅산업 기반조성방안” 등의 일환으로 민간부문과의 협력확대 및 활성화를 추진하고 있다. 하지만 이는 구체적인 예산을 포함한 구속력이 있는 집행문서의 성격보다는 정책의 방향성을 제시하는 성격(indicative rather than imperative)의 문서로서 구체적인 성과를 나타내는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 한국은 다른 어떤 나라보다 경제계획의 시행에 성공한 나라로 유명하다.⁴¹⁾ 1980년 ‘한국개발연구원’ 및 ‘하바드대학 부설 국제개발연구소’는 미국의 한국에 대한 원조의 역할을 평가한 ‘한국경제·사회의 근대화’라는 보고서를 발행하였다. 이 보고서에 의하면 “한국의 경우에는 계획집행에 보다 큰 역점을 두고 있으며 해마다 계획을 재검토하는 제도를 통해 변화하는 여건에 적응토록 하고 있을 뿐만 아니라 계획을 수행하는 민간 및 공공기업체와 기관의 실적을 엄밀히 점검하고 있다”⁴²⁾ 또한 한국정부의 역량은 개발정책수립과 시행에 있어서 보다 뚜렷하게 발휘된다. 뮌헨은 “한국정부는 정책을 실천에 옮길 능력을 가진 ‘경성국가(hard state)’”라고 언급하고 있다.⁴³⁾ 한국은 이러한 훌륭한 개발경험을 이제 ODA와 민간부문의 활성화에도 적용해야 할 것이다.

39) KOICA는 2003년 208명에서 2004년 723명으로 급격히 늘어나는 과정에서 모집자격요건이 대폭 완화되어 훈련강화가 필요하나 국내훈련소의 확보문제로 인하여 종전 2개월 훈련체제에서 현재는 1개월 훈련체제를 적용하고 있다. JICA의 경우 현지어교육, 다양한 예방접종에 소요되는 시간, 파견전 필수훈련내용 등을 고려하여 79일이라는 기간을 정하여 지속적으로 유지해오고 있다.

40) JICA의 경우 해외유학을 포함하여 다양한 중장기 전문인력양성 프로그램을 운영하고 있다.

41) 송병락(1993), 한국경제론, 박영사, p.823-824.

42) KDI-HIID(1981), 한국경제, 사회의 근대화(한국경제의 근대화과정연구), 한국개발연구원, pp.42-43.

43) 앞의 책, p.490-491.

〈참고문헌〉

1. 국내문헌

경희대학교(산학협력단), 공적개발원조 확대에 대비한 국제개발협력 전문가 양성

송병락(1993), 한국경제론. 박영사

이계우(2009), 한국의 국제개발원조 조달시장 진출정책. “국제개발협력” 2009년 통권 4호. 한국국제협력단

이영현 외(2009), 교육훈련 국제개발협력 선진화 전략. 직업능력개발원

전승훈(2009), 한국 개발건설업 산업의 현황과 정책과제. ODA Watch News Letter 25호

정부합동보고서(2011), 국제개발 건설업 산업 기반조성방안

정부합동보고서(2010), 국제개발협력 선진화방안

한국개발연구원외(1981), 한국경제. 사회의 근대화(한국경제의 근대화과정연구). 한국개발연구원

한국국제협력단(1991), 개발건설턴트(일본 국제개발저널사에서 1988년도에 발행한 책자를 번역한 것임)

한국국제협력단(2001), 한국국제협력단 10년

한국국제협력단(2010), 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향연구

한국건설협회, (주)포커스리서치(2005). 건설업 현황 조사보고서

2. 국외문헌

Brooks, W.L. and Orr, R.M.(1985), Japan's Foreign Economic Assistance, Asian Survey vol. 25, No.3

Fromm, E. (1993), To have or To be?. Choun English Library. Seoul, Korea

Hasegawa, S.(1975), Japanese Foreign Aid: Policy and Practice, Praeger. New York

Jibiki, D.(2008), 일본의 농업. 축산분야의 국제협력사업 및 인력양성사례(국립한경대학교 주최 “국제협력사업을 통한 해외 농축산개발 및 관련 전문인력양성의 효율적 추진 국제워크숍” 발표자료)

JICA Annual Report(1986, 1991, 1996)

JICA의 민간연계에 관한 기본방침(일본어)

Muro, A(1988). 일본의 정부개발원조, 국제개발저널 4월 특별호(일본어)

OECD. (2010). Development Co-operation Report

Orr, R.M.(1990). The Emergence of Japan's Foreign Aid Power. Columbia University Press. New York

Rix, A.(1980). Japan's Economic Aid. Martin's. New York

Sagong, I. (1993). Korea in the World Economy

Song, B.N(1996). The Rise of the Korean Economy.

White, J.(1964). Japanese Aid, Overseas Development Institute Ltd., London