

<설명자료>

## 국제사회 농업·농촌부문 협력전략 분석 시사점 및 적용방안을 중심으로

연구자: 한국농촌경제연구원

연구위원: 이대섭(☎ 02-3299-4169, ldaeseob@krei.re.kr)

연구위원: 허 장(☎ 02-3299-4357, heojang@krei.re.kr)

연구원: 정승은(☎ 02-3299-4253, tmddms7777@krei.re.kr)

### □ 연구의 배경

- 농업·농촌부문 개발협력 사업은 협력대상국의 빈곤퇴치와 경제발전을 지원하는 목적 이외에도 우리나라 농업 경제의 세계화 전략과 긴밀히 연계되어 있다는 점을 감안할 때, 동 부문의 개발협력에 대한 기본 정책 방향과 추진 전략에 대한 연구가 이루어질 필요가 있음.
- 선진 공여국 및 기구의 전략과 체계를 분석하여 우리나라 농림수산분야 공적 개발협조(ODA)의 총체적 검토를 실시함. 세계은행, 아시아개발은행, 미국국제개발청(USAID), 일본국제협력단(JICA)을 조사 대상기관으로 선정하여 문헌 및 통계조사, 대상기구 방문조사 및 필리핀 현지 사례조사를 통한 결과를 연구에 활용함. 또한 필리핀에서 초청세미나를 개최하여 ODA체계와 농림수산 분야에 대한 선진공여국 사례와 협력대상국 현장사례조사를 공유하고 이를 정책개선방안 도출에 활용함.

### □ 선진공여국 및 기구의 농업·농촌부문 개발협력 전략 분석

- 미국의 USAID는 범부처와 협력하는 방식으로 사업을 추진하고 있으며, 특히 USDA/ERS는 역량강화사업, 농업통계 및 농업정책에 대한 컨설팅과 같은 연구기관의 전문성을 협력대상국에 전수하는 사업을 주로 추진하고 있으며 역량강화 측면에서 우리나라 연구기관이 수행하고자 하는 역할 정립 차원에서 시사하는 바가 큼.
- 일본은 ODA예산을 하향조정하는 추세에도 불구하고 꾸준히 농업분야 지원을 전체 ODA예산 중 7~8%로 유지하고 있어 지구촌 빈곤퇴치를 위해서 개도국 농업분야 개발협력이 중요하다는 인식제고가 기반되어야 함을 확인할

수 있음. 일본은 정책일관성과 개발효과성을 제고하려는 노력하에 JICA를 통한 유·무상 일원화를 이루어 운영하고 있으며 이러한 가운데 부처 간의 협력과 조화를 이끌어 협력체계를 구축해가고 있음. 일례로 JICA는 프로젝트 사업에 중점을 두고 이에 대한 개발조사와 컨설팅은 농림부가 위탁하는 등 기관의 개발경험을 존중하고 활용하는 점은 우리나라가 가지고 있는 부처 간 분산 시행의 개선안을 모색하는 데 충분히 고려할 만한 점임.

- 아시아개발은행(ADB)은 농업·농촌부문 개발협력사업의 우선 과제로 포괄적인 추진전략을 수립하고 있다는 점이 시사하는 바가 크며, 농업부문 국제개발협력사업의 기본방향은 정치적인 이념을 배제하고 순수한 목적의 사업을 추진하며 능력배양(Capacity Building)에 중점을 둔 사업이 주를 이루고 있어 유관기관 간 협의체를 구성하고 관련 전문가를 활용하고 있음. 추진방식의 측면에서 유관기관의 전문성을 적절히 활용할 수 있는 공동협력사업이 효과적임을 확인함.
- 세계은행(World Bank)은 「농업을 통한 개발(Agriculture for Development)」 보고서를 통해 지원대상 국가를 경제성장에 대한 농업의 기여 정도와 농촌빈곤의 정도에 의거하여 구분하고 그 유형에 따라 적용되는 전략의 방향을 상세하게 제시하고 있음. 따라서 실행계획에서 연차별 지원 포트폴리오를 검토할 때 기준이 되어 결과적으로 일관된 사업관리가 가능하게 됨. 전략 방향을 제시하고 정책일관성을 보장할 수 있는 체계 마련에 대한 교훈을 얻을 수 있음.
  - 또한 농림수산분야에 대한 지원비율이 6%대로 우리나라의 8%와 비슷하며, 지역개발 차원에서의 농촌개발에 대한 지원은 매우 많은 편으로, 빈곤인구의 4분의 3이 거주한다고 알려진 농촌에 대한 중요성을 높이 평가하고 있음. 최근 우리나라의 농림수산 분야의 국제개발협력 사업이 농촌종합개발과 같은 농촌개발 사업을 빈번하게 도입하고 있는 것도 이와 같은 추세에 따르는 것이라고 볼 수 있음.
- 선진공여국 및 기구는 농업·농촌부문의 중요성에 입각하여 중장기 개발협력 전략을 수립하여 추진하고 있는 실정이며, 미국의 경우 생산자와 시장을 연결하기 위해 식량 및 농업부문 추진 전략, 세계은행의 농업부문 개발협력 전략서, 아시아개발은행의 지속가능한 식량안보 전략, 그리고 JICA는 농촌개발 전략 등을 수립하여 단일한 이념과 전략으로 동 부문의 개발협력을 추진하고 있음. 또한 추진체계 측면에서 평가와 환류의 중요성을 강조하고 효과적 사업수행을 위한 제도적 장치를 마련하고 있음. 이에 우리나라 또한 공동의 철학과 목표를 공유할 수 있는 농림수산분야의 전략서를 마련할 필요가 있으며 절차의 간소화와 환류를 통해 효과성을 제고할 수 있는 방안을 적극 고려해야 함.

표 1. 선진공여국 및 기구의 농업·농촌 개발협력전략 요약

구분	비전	목적	목표	주요 내용
USAID	식량안보 강화 및 경제성장에 기여	식량 및 농업개발	1) 식량의 가용성 (Availability) 증가 2) 취약계층의 소득 증대 및 고용 확대를 통한 식량소비 촉진	1) 빈곤과 기아를 감소시키기 위해 과학기술을 접목 2) 생산자를 위한 국제무역의 기회 확대 3) 지식 및 기술의 격차 감소 4) 지속가능한 농업 및 환경 구축
세계은행	빈곤탈출	농업을 통한 개발	4가지 정책목표: 1) 시장접근성 개선, 2) 소농의 경쟁력 제고, 3) 농촌 생계의 개선, 4) 농업 및 비농업에서의 고용증대	농업·농촌발전정도에 따라 국가유형을 구분하고 유형별 접근전략별 핵심과제를 제시 - 국가유형: 농업위주 국가, 전환도상 국가, 도시화된 국가 - 5개 접근전략: 생산성 증대, 시장과의 연계, 비농업 부문 개발, 위험·취약성 감축, 환경·지속가능성 증대
일본	빈곤퇴치, 지속가능 성장		1) 지속가능한 농업생산, 식량생산, 주민에게 식량공급 2) 안정적인 식량공급, 주민에게 식량공급 3) 농촌지역 활성화, 기아 및 농촌빈곤감소	식량안보측면에서 접근하고 있으며 기본정책은 지속가능한 농업생산, 안정적인 식량공급, 농촌지역 활성화임. - 개발협력 우선순위: 1) 농촌 개발을 통한 빈곤퇴치, 2) 농촌지도자와 농업연구자 등의 농업인적 역량개발, 3) 농업협동조합의 증진, 4) 농업인프라 개발
ADB	식량안보 및 빈곤 감소	식량안보 강화, 농외 소득 증대, 기후 변화 대응	용수 공급망 구축, 생산인프라 구축, 농산물 무역 촉진, 농산물 가치사슬 개선,	1) PPP 확대로 생산성 향상, 농산물 가공, 농산물 판매 및 농외소득원에 대한 직접투자 유치, 2) 선정(Good Governance)을 통한 투자환경 개선, 3) 여성 농업인에게 공평한 지원, 4) 연구개발, 5) 지속가능한 식량안보 체계 구축

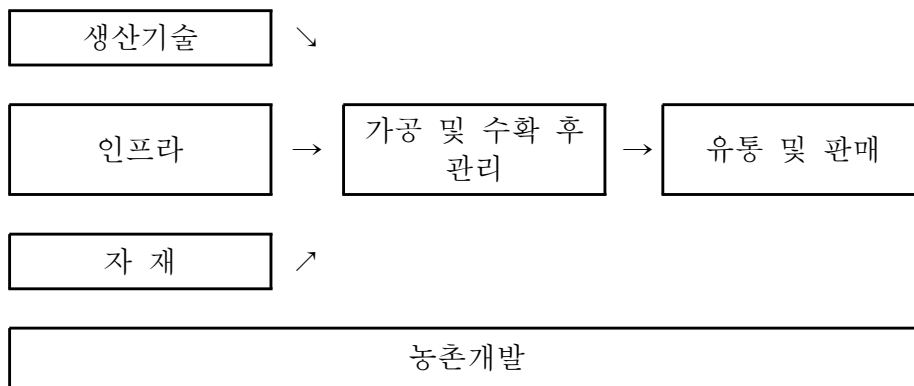
□ 우리나라 농림수산분야 국제개발협력 현황 평가

- 우리나라 국제개발협력은 양자 간 원조와 다자 간 원조로 나누어 지원되며 양자원조는 외교부(KOICA) 외 30개 개별기관이 무상원조를 담당하고, 기재부(EDCF)가 유상원조를 지원하며, 국제기구에 대한 다자원조도 기재부와 외교부 및 개별기관이 지원함.
  - 농림수산분야는 KOICA와 농식품부, 농진청 등의 부처가 무상원조를 지원하고 있으며, 유상원조는 EDCF가 지원함.
- 우리나라 ODA 총 지원규모가 증가함에 따라 농림수산분야의 규모도 영향을 받아 왔으며, 유·무상 지원 실적을 살펴보면 유상원조는 1987년부터 2010년까지 6조 7,350억 원, 무상원조는 1991년부터 2010년까지 2조 7,158억 원이 지원되었으며, 이 중 농림수산분야는 각각 1,991억 6,600만 원(총 지원액의 3%), 1,981억 4,300만 원(총 지원액의 8.8%)이 지원됨.
  - 2006~2010년 농림수산분야 ODA 실적을 지원 기관별로 살펴보면, KOICA(무

상원조, 51%), EDCF(유상원조, 40%)의 집행액이 농림수산분야 ODA 누적총액의 91%를 차지하고 나머지 약 9%(2,051만 달러)는 농림수산식품부, 산림청 등 중앙 및 지방정부가 집행하였음.

- 지리적 근접성과 현지 정보 파악이 용이한 점 등으로 인해 아시아 지역에 대한 집중 지원경향이 두드러지고, 사업분야별로는 프로젝트 사업과 교육/훈련사업이 주로 이루어짐.
- 우리나라 농림수산분야 ODA를 가치사슬을 세분화한 분류기준(표 참고)을 적용하여 분석함. 이는 기존 CRS 코드에 따라 분류된 사업 중 사업내용을 반영하지 못하는 경우가 있어 본 연구에서는 사업내용을 토대로 하여 가치사슬에 입각해 재분류함.

표 2. 가치사슬 분류



- KOICA 프로젝트 사업은 농촌개발에 대한 지원이 가장 많은 가운데 가치사슬의 측면에서는 생산과 인프라에 대한 지원이 많이 이루어진 반면 유통 및 판매 등 농가와 농기업체의 부가가치 증대를 완성시키는 분야에 대한 지원은 미미한 실정임. 또한 전체적으로 생산, 생산자재, 수확 후 관리 등 분야는 사업이 꾸준히 이루어져 온 반면 2011년에는 생산 인프라에 대한 지원이 줄고 그 대신 농촌개발에 대한 지원이 증가하고 있는 경향이 있음.
- 농식품부의 사업은 생산기술과 인프라 등 가치사슬의 첫 단계에 해당되는 분야에 많은 사업이 시행되고 있으며, 농업생산 분야도 꾸준히 사업이 추진되고 있음. 농축산물 가공 및 수확 후 관리 등 전문가 현지 컨설팅과 역량개발 등을 지원하는 단기, 소규모의 시범사업 위주에서 벗어나 농업기술 전수와 농업소득 증대 등 생산 분야에서의 시설지원, 새마을운동과 농촌종합개발 방식의 농촌개발을 중점 추진하고 있음.

## □ 시사점 및 개선 방안

- 농업·농촌부문 전략의 관점에서 국가 정책으로서의 농업·농촌부문 개발협력 전략이 수립되어야 함. 우리나라 농림수산분야 ODA의 이념과 시행기관 간의 역할 분담 등을 포함한 중장기 개발협력 정책을 명문화하여 세부 분야별 가이드라인으로 만들어 장기적인 측면에서 추진 체계의 통합을 위한 분야별 단일 개발협력 추진전략을 수립하는 것이 당면 과제라 할 수 있음.
- 농업·농촌부문의 효과적인 개발협력을 수행하기 위해서는 무엇보다 농업기술 등 분야별 전문성을 효율적으로 연계하여 활용할 필요가 있음. 분야별 전문성과 개발협력 분야의 전문성이 상호 보완적인 성격으로 활용되어 사업을 추진하여야 하며, 분야의 전문성을 개별 부처/기관이 축적하기에는 장시간과 인적 자원이 필요한 만큼 서로 상호 연계를 강화해야 함. 이는 부처/기관별 사업 내용을 분석한 결과 기관별 중점 추진 분야가 비슷해져 가는 경향이 나타나고 있어, 상호 전문성을 결합하여 시너지 효과를 창출할 수 있는 가능성이 높다는 의미로 해석할 수 있음. 따라서 관계 부처/기관의 개별적인 프로젝트 형태의 사업을 연계하여 개발협력 사업의 패키지 형태의 프로그램 사업을 추진하는 방안을 적극 모색하여야 함.
- 동 부문 국제개발협력이 부처 고유의 업무영역으로 해석되어 관계 부처의 개발협력을 물리적으로 통합하려는 인식은 지양되어야 하며, 개발협력의 효과적 추진을 위해서는 분야별 전문성과 개발협력 분야의 전문성이 조화를 이룰 때만이 가능할 것임.