

# 국제농업협력의 추진전략 및 실천방안

허 장 연구 위원  
정 기 환 한국농촌발전연구원장



## 머 리 말

---

우리나라는 1960년대 초반 해도 세계 최빈국 가운데 하나였으나, 경제개발 5개년 계획을 비롯한 각종 경제정책과 농업·농촌 개발정책 등을 통해 빠른 속도로 성장하였다. 그 결과 1990년대 중반에는 OECD에 가입하고 국제협력 분야에서는 국제원조 수혜국에서 원조 공여국으로 변화하게 되었다.

불과 30 여년 사이에 이루어진 이러한 성장과 발전은 모든 나라들이 부러워할 만큼 유례를 찾아보기 힘든 과정이었다. 따라서 한국의 경험은 동남아시아를 비롯하여 중앙아시아, 아프리카, 중남미 등 모든 지역의 저개발국, 개발도상국들이 자국의 발전을 위하여 본받고 전수받아야 할 모델로 자리 잡고 있다. 특히 농업과 농촌분야에서는 식량부족과 빈곤을 성공적으로 극복한 배경으로 뛰어난 농업생산과 경영기술, 새마을운동 등 자립적 농촌개발 방법론 등이 이미 국제사회에 널리 알려져 있다.

아직도 하루 1달러 미만으로 살아가는 인구가 수억 명에 달하는 오늘날, 국제사회의 일원으로서 한국의 경험과 지식을 전수하는 국제협력사업은 그 중요성이 날로 커지고 있다. 저개발국 인구의 3분의 2 이상이 종사하는 농업, 4분의 3 이상이 거주하고 있는 농촌의 개발을 지원하는 국제농업·농촌협력사업은 시급성에서 보더라도 가장 중요한 협력사업이 아닐 수 없다.

우리나라의 국제농업협력사업의 규모는 2006년 이후 빠른 속도로 늘어나고 있으며, 이에 따라 보다 효과적인 사업선택, 사업자 선정, 관리, 평가 등 체계의 개편이 필요한 시점이다. 아울러 해외농업개발 및 타 분야의 국제협력사업과의 연계성 확보도 중요한 과제이다.

이 보고서에서는 우리나라가 추진하여야 할 농업·농촌분야 국제협력사업의 기본방향을 제시하고 한국이 전수할 수 있는 분야를 살펴 보았다. 특히 날로 중요성이 커가는 국제협력사업을 더 효과적으로 추진할 수 있도록 체제를 개편하는 방안을 제안하였다.

이 보고서가 우리나라와 대상국 모두 상생할 수 있는 훌륭한 사업들을 발굴, 추진, 시행하여 국제협력사업을 발전시키는 데 도움이 되었으면 한다.

2009. 3.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

## 요 약

---

한국 농업은 1980년대 이후 진행된 세계화의 영향으로 매우 어려운 구조조정 과정을 겪고 있지만 세계화에 의한 자유무역의 확산은 오히려 한국 농업에 새로운 전기를 마련해 줄 수 있다는 점에서 고무적이다. 정부는 이미 2012년까지 농식품 수출 100억불 달성이라는 목표를 제시하고 있으며 자원부국을 중심으로 바이오 에너지 개발, 식량자원개발 등 해외협력사업을 강화하는 계획을 추진하고 있다. 1960년대까지 세계최빈국이었던 한국은 1962년부터 추진한 경제개발 5개년 계획과 식량증산 운동 및 새마을운동을 추진한 결과 식량부족 문제를 해결하고 농촌빈곤 문제도 큰 진전을 이루었다. 뿐만 아니라 1996년도에는 OECD 회원국으로 가입하여 수원국의 지위를 벗어나 개발도상국의 기아 해방과 빈곤퇴치를 위한 국제사회의 개발협력사업의 공여국 대열에 동참하게 되었다.

2000년도에 UN은 인류가 당면한 8개 과제에 대한 천년개발목표(UN MDGs)를 제시한 바 있으며 OECD/DAC 회원국은 물론 미국과 일본 등 선진 공여국의 농업분야 협력사업은 개발도상국들이 UN이 제시한 천년개발목표를 달성하도록 지원하는 데 기본 목표와 방향을 두고 있다. 이와 같은 국제적 흐름 속에서 볼 때 한국의 농업분야 협력사업도 국제사회의 빈곤타파와 기아해방 지원에 기본 목표를 두고 추진되어야 하며 부수적으로 한국농업의 국제화와 당면한 해외 농업자원을 효율적으로 확보할 수 있는 수단으로 활용될 수 있도록 해야 한다.

한국은 농지개혁, 식량증산, 농업구조조정, 새마을운동 방식을 적용한 농촌개발, 농촌공업화를 통한 농외소득증대, 농촌지역종합개발 등을 통해 고질적인 농촌빈곤과 식량부족 문제를 상당히 해결하였으며 도농간의 소득격차 문

제를 해소할 수 있었다. 지난 40년간 한국이 달성한 농업과 농촌개발 경험은 개발도상국의 소중한 교훈이 될 수 있다. 따라서 한국의 농업 및 농촌분야 개발 경험을 개발도상국에 전수하기 위해서는 다음과 같은 분야에 대한 고려가 필요하다.

첫째, 빈곤과 기아해방을 위해 집중적으로 지원할 국가와 한국과의 협력이 중요한 국가를 중점지원 대상 국가로 지정하고 국가의 개발수요를 충족시켜 줄 수 있도록 집중 지원해야 한다. 농업분야 협력사업에서 우선순위를 지니는 지역은 아시아지역이며 그 다음으로 아프리카와 중남미를 들 수 있다. 이들 지역에서 최빈국, 개발도상국, 한국과의 경제협력이 중요한 국가를 중심으로 중점 지원대상을 지정하여 추진해야 한다.

둘째, 협력 가능한 분야를 분석하여 지원방안을 강구해야 한다. 국내적으로는 한국 농업의 성과에 대해서 부정적인 시각이 있는 것이 현실이지만 국제적 관점에서 볼 때 한국 농업이 달성한 성과는 경이로운 것으로 평가된다. 특히, 식량증산과 관련된 벼 육종 기술, 작물재배기술, 농업분야 R&D 기반과 농업기술보급 체계, 농업증산을 위한 다양한 농업정책, 축산과 수의 검역분야, 화훼분야, 수확 후 기술, 기계화 영농기술, 새마을운동과 농촌개발, 농촌지역종합개발 정책, 농촌공업화 정책, 농식품산업 육성정책 등은 국제적으로 비교우위가 있으며 개발도상국의 식량증산과 빈곤해소를 위한 협력 가능한 분야로 평가된다.

셋째, 협력사업의 발굴과 사업자 선정 체제를 보다 명확히 해야 한다. 협력사업 발굴과 제안은 농림수산식품부뿐만 아니라 산하단체와 민간부분에서 폭넓게 이루어지도록 하고 지원 대상국 정부와의 파트너십에 의한 협력 절차가 수반되어야 한다. 또한 제안된 과제에 대한 사전 타당성 조사를 통해 지원사업대상을 확정해야 하고, 타당성을 지닌 사업에 대해서 사업자를 선정하는 절차를 객관화할 필요가 있다.

넷째, 협력사업의 지원방식을 개선해야 한다. 소규모 개별 사업을 지원하는 방식에서 벗어나 개발의 상승효과와 지속성을 유지할 수 있는 프로그램방식으로 전환하는 방안을 검토해야 하며, 농업분야 협력사업에 민간부분이 참여할 수 있는 여지를 마련하여 한국농업의 국제화와 농식품기업의 해외진출을 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다섯째, 개발협력사업의 추진체제를 정비해야 한다. 현재 농업분야 협력사업은 농림수산식품부가 예산을 확보하고 사업자를 선정하여 배분하는 방식을 채택하고 있지만, 국제협력 예산이 늘어나고 사업도 많아지면서 이를 효과적이고 엄정하게 관리할 전문조직의 필요성이 대두되었다. 또한 국제협력의 중장기 정책방향에 따라 사업을 시행하고 해외농업개발 사업과의 연계성도 확보할 수 있도록 조정되어야 한다. 따라서 농림수산식품부는 국제협력 사업 추진과 관련하여 전체적인 기획과 예산확보 등의 총괄 기획 업무를 담당하도록 하고, 농림수산식품부의 정책분야를 종합적으로 연구하는 한국농촌경제연구원이 국제협력 사업 집행과 관리를 담당하도록 한다. 농림수산식품부 산하 기관, 공사 및 연구기관, 민간 연구기관, 대학 등은 현재 추진하고 있는 분야의 전문성에 따라서 협력사업을 추진하는 협력체제의 구축이 필요하다.

여섯째, 농업분야 협력사업 추진 과정에서 중간평가와 최종평가를 실시하여 효율적으로 과제 수행이 이루어 질 수 있도록 하고 지원대상국은 물론 한국 국민을 대상으로 협력사업의 실시 현황과 사업 추진 성과 등을 주요 신문과 방송을 통하여 홍보하여 국민의 공감대를 형성하고 지원을 이끌어 내는 일이 중요하다.

## ABSTRACT

## International Cooperation in Agricultural and Rural Development Sectors: Strategy and Tasks

Under the influence from the universal trend of globalization since the 1980s, agriculture in South Korea has been facing an extremely backbreaking restructuring process. Yet, the proliferation of free trade due to globalization can also be perceived as a booster which will provide new opportunities to the Korean agricultural sector. The Korean government has already indicated an aim to increase the export quantity of agricultural products to \$10 billion by 2012. Moreover, a plan to strengthen overseas cooperation projects such as developments of bio-energy and food resources focusing on countries with rich resources is under progress. Until the 1960s, Korea used to be one of the poorest, least developed countries (LDCs) in the world. However, as a result of the Five-Year Economic Development Plan launched in 1962 and the state-initiated policy for food self-sufficiency, as well as Saemaul Undong or New Community Movement, Korea successfully solved food shortage and made a great progress in rooting out poverty in rural villages. Furthermore, Korea became an OECD member in 1996, and has joined activities to solve starvation and poverty in developing countries. This implies that Korea has become no longer an aid recipient country but a member of donor states supporting a wide array of development and cooperation projects for the international community.

In 2000, the United Nations proposed the eight Millennium Development Goals (UN MDGs) to confront eight major problems the humanity is currently facing. The cooperation programs for agriculture, geared by not only OECD/DAC member states but also advanced donor countries such as the United States and Japan, put the highest priority in achieving the goals. In step with this trend, Korea's international cooperation in agricultural sector also should proceed towards eradication of extreme poverty and hunger. Furthermore, this policy momentum should be utilized as a tool to efficiently acquire foreign agricultural resources and achieve the secondary aim of surviving the competition in globalization.

Korea has successfully addressed the long-rooted poverty of rural



villages and food shortage, and the disparity of income among labor forces through following measures: farmland reform, increase in food production, agricultural structural reform, rural village development movements including Saemaul Undong, increase of off-farm income through the industrialization of rural villages, and rural development projects like the Integrated Rural Regional Development Program in the latter 1980s. The experience of developing agriculture and rural regions, which Korea has achieved in the past forty years, can be valuable lessons for developing countries. Hence, in order to convey these lessons to developing countries, the points listed below should be taken into consideration.

First, the countries which either require highest attention for reduction of poverty and extreme hunger or are strategically important to Korea should be designated as key assistance recipient countries, and intensive support should be made to them to satisfy their development needs. The regions that are on top of the list for immediate help are Asia, Africa, and Latin America.

Second, a support scheme should be scrutinized by analyzing what fields hold the possibility for cooperation. Although the domestic perception of Korea's achievements in agriculture is sometimes negative, the international perspective highly evaluates the accomplishments. The fields of achievement especially renowned internationally are as follows: rice plant breeding techniques for food production increase; crop cultivation techniques; foundation of agricultural R&D and the supply system of agricultural techniques; various policies for agricultural enhancement; veterinary inspection of livestock; cultivation of flowery plants; after-harvest skills; mechanized farming techniques; Saemaul Undong and agricultural policies for overall development of rural villages; policies for industrialization of agricultural regions; and policies promoting agro-food industry. Moreover, these are assessed to be areas where Korea can render assistance and become a cooperative partner for the increase of food production and resolution of poverty in developing countries.

Third, there needs to be a clear guideline and a system for finding cooperation projects and selecting business partners. The excavation and proposal of cooperation projects should be pursued in a broader term with not only the Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries (MIFAFF) but also groups under the umbrella of MIFAFF and private groups. Additionally, a partnership with the government of a recipient country is also crucial for successful procedure as well. There also needs to be a prior feasibility study

of cooperation projects and an objective assessment of prospective business partners.

Fourth, the methods of supporting cooperation projects should be improved. In other words, the existing system which supports small individual projects should be replaced with the one that can sustain synergy effects and durability of development. Moreover, there is also the need to study measures that can support the globalization of Korean agriculture and overseas expansion of domestic agro-food companies by providing private groups the opportunities to participate in cooperation programs in the agricultural field.

Fifth, the management system of international cooperation programs should be reorganized. The international cooperation programs in agricultural sector are currently conducted in such a way where the MIFAFF acquires budget and distributes it after selecting project contractors. In the process, however, MIFAFF shows limitations in the examination of project adequacy, selection of project contractors, and monitoring and evaluation of performance due to lack of experience and expertise. Under these circumstances, it would be wiser to appropriately entrust the management to specialized organizations. The most suitable scheme would be as follows: MIFAFF taking charge of the overall planning of international cooperation programs, including acquisition of budget; Korea Rural Economic Institute or KREI, an institute which performs policy studies for MIFAFF, taking charge of enforcement and management of the programs; and umbrella organizations of MIFAFF, such as Rural Development Administration, Korea Forest Service, public corporations and research institutes funded by the government, private research institutes and universities taking charge of implementing international cooperation projects based on their own specialties.

Sixth, a midway and final evaluation should be performed to enhance productivity. In addition, there is the necessity to publicize the results and accomplishments of these projects through newspapers and broadcasting both in the recipient country and in Korea to gain public sympathy and support.

Researchers: Jang Heo, Ki-Whan Chung

Email address: [heojang@krei.re.kr](mailto:heojang@krei.re.kr), [chungpony@yahoo.com](mailto:chungpony@yahoo.com)

## 차 례

---

제1장 서론 .....	1
제2장 농업부문 개발협력 사업의 국제동향	
1. 공적 개발원조의 국제 동향 .....	6
2. OECD/DAC의 농업분야 원조 동향 .....	12
3. 한국의 농업분야 개발 원조 동향 .....	26
제3장 농업부문 개발협력 사업의 기본 목표와 방향	
1. 기본 목표 .....	30
2. 기본 방향 .....	32
제4장 농업부문 협력 가능성과 한국의 개발경험	
1. 한국의 농업부문 협력 가능성 .....	38
2. 농업분야 개발경험 .....	41
3. 농촌분야 개발경험 .....	47
제5장 지역별 농업 실태와 개발협력 수요	
1. 동북아 지역 .....	54
2. 동남아시아 지역 .....	57
3. 서남아시아 지역 .....	62
4. 중동·중앙아시아지역 국가 .....	65
5. 아프리카 지역 .....	68
6. 중남미 지역 .....	72

**제6장 농업부문 협력사업의 추진 전략**

1. 지원 대상 국가 ..... 76

2. 협력 가능 분야 ..... 80

3. 협력사업의 발굴과 사업자 선정 ..... 90

4. 협력사업 지원 방식 ..... 102

5. 협력사업의 추진 체제 ..... 106

6. 협력사업의 평가와 홍보 ..... 113

**제7장 결 론 ..... 118**

첨부자료 ..... 120

참고문헌 ..... 122

## 표 차 례

---

### 제2장

표 2- 1. 원조효과성 발전지표(Indicators of Progress) .....	11
표 2- 2. OECD/DAC 주요 가이드라인 .....	13

### 제5장

표 5- 1. 동북아시아 지역 주요 국가의 농업적 특성 .....	55
표 5- 2. 동북아시아 지역 주요 국가의 식품 수급 현황(소비량에 대한 백분율) .....	55
표 5- 3. 동남아시아 지역 주요 국가의 경제 지표 .....	58
표 5- 4. 동남아시아 지역 주요 국가의 식품 수급 현황 .....	60
표 5- 5. 서남아시아 지역 주요 국가의 경제 지표 .....	63
표 5- 6. 서남아시아 지역 주요 국가의 식품 수급 현황 .....	63
표 5- 7. 중동지역 중점 협력 국가의 농업적 특성 .....	66
표 5- 8. 중동 지역국가의 중점 협력 국가의 식품 수급 현황 .....	66
표 5- 9. 아프리카 지역 중점 협력국가의 농업적 특성 .....	69
표 5-10. 아프리카 지역 중점 협력국가의 식품 수급 상황 .....	70
표 5-11. 중남미 지역 중점 협력국가의 농업적 특성 .....	73
표 5-12. 중남미 지역의 중점 협력 대상국가의 식품 수급 상황 .....	74

### 제6장

표 6- 1. OECD/DAC 기준에 의한 주요 수원국 명단 .....	77
표 6- 2. 농림수산식품분야 국제협력 중점 대상국 구분 .....	78
표 6- 3. KOICA의 국제협력 대상 수원국 구분 .....	79
표 6- 4. 농림수산식품부의 국제농업협력사업 추진 현황(백만원/건) .....	91
표 6- 5. 사업 관리 계획서(예시) .....	96
표 6- 6. 프로그램 방식과 프로젝트 방식의 차이 .....	103

## 그림 차례

---

### 제6장

그림 6- 1. 지원대상 사업 및 사업자 선정 절차 .....	101
그림 6- 2. 프로그램 접근 방식의 효과 .....	104
그림 6- 3. 국제협력사업의 추진체계(안) .....	111

# 제 1 장

---

## 서 론

한국은 1960년대 이후 국가의 중점 과제로 추진했던 식량증산과 농가 소득 증대, 농촌개발을 성공적으로 수행하였지만 1980년대 이후 진행된 세계화(globalization)의 영향으로 어려운 구조조정 과정을 겪고 있다. 농산물 시장 개방의 영향으로 농가소득은 축소되고 농촌경제가 피폐해져 한국 농업은 위기에 처해 있다고 진단된다. 그러나 세계화에 의한 자유무역의 확산은 오히려 한국 농업에 새로운 발전의 전기를 마련해 줄 수 있다는 점에서 고무적일 수 있다. 이러한 의미에서 2000년대의 한국농업은 농업분야 협력사업과 관련하여 다음과 같은 세 가지 과제에 직면해 있다.

첫 번째 과제는 한국농업의 국제화와 해외진출이다. 1995년도의 WTO 체제 출범 이후 한국 농업은 WTO 규정에 의해 세계화에 걸맞은 새로운 농업규범을 만들어 가고 있다. 농산물 시장 개방으로 한국 농업의 기본적인 생산단위인 가족농의 경쟁력은 매우 취약해졌지만 한편으로는 법인형태의 새로운 농업생산조직이 나타나 한국농업의 경쟁력을 이끌어가기 시작했다. 따라서 한국의 새로운 농업 생산조직은 우수한 기술력을 바탕으로 국제적 경쟁력을 확보함은 물론 우수한 기술과 농자재를 활용하여 우수한 농산물을 생산한다는 국제사회의 인식을 확산시켜 해외 시장을 개척해야 하는 과제에 직면해 있다.

정부는 2012년까지 농식품 수출 100억불 달성이라는 목표를 제시하고 있다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해서는 우수한 농산물을 생산하여 수출하는 것

뿐만 아니라 농작물 종자, 농기계, 비료 농약 등 농자재와 식품산업의 해외 진출이 동시에 추진되어야 한다. 따라서 한국농업의 국제화가 가능하려면 농업분야에서 인적, 물적으로 긴밀한 국제협력관계가 형성되어야 하며 한국의 농업기술, 정책, 농업 생산자재 등이 국제사회에서 그 우수성을 인정받아야 한다. 이를 위해서는 국제사회에서 한국 농산물에 대한 신뢰가 형성되도록 지원하는 국제협력 사업이 강화되어야 한다.

두 번째의 과제는 해외 시장에서 에너지와 식량 자원을 확보하는 문제다. 세계는 화석 연료의 고갈에 대비하여 재생 가능한 바이오 에너지(renewable bio-energy)를 개발하려는 움직임이 활발하게 전개되고 있다. 그러나 식량자원 개발과 대체관계에 있는 바이오 에너지의 개발은 식량자원 생산을 위한 가용 면적의 축소를 의미한다. 이와 같은 관계 속에서 브라질 등 세계적인 농업국가를 중심으로 바이오 에너지 개발의 움직임이 일자 2008년에는 세계적으로 식량위기라는 새로운 도전을 맞게 되었다. 이로 인해 식량이 부족한 개발도상국가에서는 기아와 빈곤이 확대되는 현상이 나타나고 있어 에너지 위기가 곧 세계적인 식량위기를 불러올 것이라는 우려가 확산되고 있다. 한국은 곡물 자급율 27.2%의 식량부족 국가이기 때문에 식량 등 농업 자원확보를 위한 해외 농업개발이 중요한 현안 과제로 부상하고 있다.

세 번째 과제는 개발도상국의 빈곤탈피와 기아해방을 위한 국제적인 농업 및 농촌개발 협력사업에 한국이 동참해야 할 의무가 있다는 점이다. 1960년대까지만 해도 한국은 세계에서 가장 빈곤한 국가 중의 하나였다. 1961년의 1인당 GNP는 82달러였고, GDP 성장률은 4.1%에 불과했다. 1961년 한국의 산업 구조 중 농업이 차지하는 비중은 40.2%, 전체 인구 중 농업인구 비율이 58%였지만 농업 생산성이 지극히 낮아 국민의 생존에 필요한 식량도 외국의 원조에 의하지 않고서는 해결할 수 없었다.

농업생산성뿐만 아니라 농촌지역의 인프라도 매우 취약했다. 1961년도 전체 농지 220만 ha 중에서 관개시설을 갖춘 농지면적은 18.6%에 불과했다. 국민의 주곡인 쌀의 생산량은 ha당 2.5톤 수준이었고, 보리의 생산량은 ha당 1.8톤 수준으로 낮았다. 1960년대 말까지 전국의 농촌에 자동차가 진입할 수 있는 마을



은 60% 수준이었으며 전기가 가설된 마을은 20%에 불과했다. 1967년 한국의 농촌 빈곤율은 34%로 조사되고 있다(Chung and Oh, 1994). 1960년대의 한국 농촌 주민들은 빈번한 자연재해와 식량 부족, 빈곤 등으로 미래에 대한 희망을 상실한 채 좌절하였으며 자주적으로 농촌개발을 수행할 능력도 갖추지 못한 상태였다. 1950~60년대 한국은 경제적 상황은 물론 농업과 농촌 상황이 지극히 비관적이었다.

그러나 1962년 이후 성공적으로 추진된 경제개발 5개년 계획의 성과에 의해서 한국의 경제상황은 변하기 시작했다. 제1차 경제개발 5개년 계획이 실시된 1962~66 기간 중 경제성장률은 8.3%를 기록하였다. 1967년 이후 연속적으로 추진된 경제개발 5개년 계획의 성공으로 1970~80년대 한국의 경제성장률은 연평균 8~9%의 고도성장을 달성했다. 농업과 농촌개발 분야에서도 괄목할만한 성과를 거두었다. 1962년 시험연구와 기술보급 사업이 통합된 농촌진흥청의 발족으로 한국의 농업성장은 가속되었다. 만성적인 식량 부족 문제는 1975년에 달성한 쌀 자급으로 크게 해소되었다. 다수확성 쌀 신품종의 육성과 선진 농업기술을 보급한 결과였다. 만성적인 농촌 빈곤과 빈번한 자연재해, 취약한 농촌지역의 인프라 등도 1970년부터 시작된 새마을운동으로 크게 개선되었다. 1980년대 초까지 대부분의 농촌 인프라는 개선되었으며 1983년도 농가 소득은 도시 근로자의 소득을 앞서게 되었다. 1987년도의 농촌 빈곤율은 6% 수준으로 낮아졌다.

2007년 한국의 1인당 GDP는 20,045달러를 기록하였다. 수출과 수입액을 합한 교역규모는 7,283억 달러로 세계 12위를 기록하였다. 1967년도에 34%에 달했던 농촌 빈곤은 2000년대에는 5~6%대로 축소되었다. 한국의 개발경험은 많은 개발도상국가의 귀감이 되어 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 한국의 개발 경험, 특히 식량부족과 농촌 빈곤을 극복한 한국의 농촌개발 경험은 식량 부족과 빈곤으로 어려움을 겪고 있는 아시아, 아프리카, 중남미 개발도상국가의 발전을 지원하는 소중한 자산으로 활용될 수 있기 때문이다. 따라서 UN을 비롯한 국제기구와 개발도상국가에서 한국의 농업과 농촌개발경험을 전수해 달라는 요구가 증가하고 있다.

1996년도에 29번째로 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development) 정회원국이 된 한국은 선진국으로부터 재정적·기술적 지원을 받던 수원국의 지위에서 이제 개발도상국의 기아 해방과 빈곤퇴치를 위한 국제사회의 개발협력사업의 공여국 대열에 동참해야 하는 의무를 수행해야 할 위치에 서게 된 것이다.

2000년대에 새롭게 맞는 한국농업의 국제화와 해외 농업자원 개발, 그리고 책임 있는 국제사회의 일원으로서 개발도상국의 빈곤퇴치와 기아 해방을 지원 하는 국제적 의무를 수행해야 하는 새로운 과제를 효율적으로 추진하기 위해서 농업분야의 협력 사업은 중요한 의미를 갖는다.

지난 몇 년간 우리나라 정부는 개도국 및 국제기구의 기여 요구 증가에 부응하여 2006년 이후 국제농업협력사업을 지속적으로 확대하여 왔다. 이에 따라 농림수산식품부가 관장하는 농업부문 국제농업협력 예산규모는 2006년 777백만원에서 2007년 1,095백만원, 2008년 1,763백만원, 그리고 2009년 2,812백만원으로 빠른 속도로 늘어났다.

반면에 국제농업협력사업 시행기관들이 산발적, 혹은 무계획적으로 사업을 추진하거나, 사업을 종합적으로 관리·조정할 수 있는 기능이 미흡하여 보다 체계적이고 효율성 있는 국제농업협력사업이 되지 못하고 있다는 평가도 있다.

이 연구는 농업분야에서의 국제협력이 당면한 세 가지 과제—한국농업의 국제화와 해외진출, 식량과 에너지자원의 확보, 국제사회에서의 농업·농촌개발 협력사업에의 동참—에 능동적으로 대처하고 현재 우리나라가 추진하고 있는 국제농업협력사업이 보다 체계적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 추진전략과 실천방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 제2장에서는 UN을 비롯한 국제사회에서 농업부문의 개발협력사업 동향을 살펴보고 그동안 우리나라에서의 성과를 살펴본다. 제3장에서는 우리나라의 농업부문 개발협력사업을 추진하는 기본목표를 설정하고 몇 가지 원칙적 방향을 제시한다. 제4장에서는 우리나라 농업과 농촌의 발전과정을 돌아보고 개도국 등 다른 나라에 전수할 수 있는 경험들을 소개한다. 제5장은 세계 각 지역별로 농업의 현황과 발전수준을 살펴보고 시급한 개발분야가 무엇인지 알아보도록 한다. 이를

바탕으로 제6장에서는 국제농업협력사업이 효과적으로 추진될 수 있는 전략, 즉 사업과 사업대상자의 선정, 지원방식, 추진체계, 평가와 홍보 방안을 제시하였다.

## 제 2 장

---

### 농업부문 개발협력 사업의 국제동향

#### 1. 공적 개발원조의 국제 동향

##### 1.1. UN 밀레니엄 선언과 천년개발목표

2000년 9월, UN 밀레니엄 정상회의(Millennium Summit)에 모인 189개국 정상은 2015년까지 세계의 빈곤 인구를 절반으로 축소하고 환경적 지속가능성을 확보하기 위한 밀레니엄 선언(Millennium Declaration)을 만장일치로 채택하였다. 이 밀레니엄 선언문은 인류가 공동으로 해결해야 할 8가지 목표를 제시하고 이를 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)라고 명명하였다. UN이 천년개발목표를 발표한 이후 UN을 비롯한 공적원조(Official Development Assistance: ODA) 관련 국제기구 및 원조 공여국들의 원조 방향은 개발도상국들이 천년개발 목표를 달성할 수 있도록 지원하는 데 중점을 두고 추진하고 있다. UN이 2015년까지 달성할 8개의 천년개발목표와 주요 지표는 다음과 같다.

##### **목표 1: 극심한 빈곤과 기아의 근절**

- 지표 1: 하루 수입 1달러 이하로 생활하는 사람의 비율을 절반으로 줄인다.

- 지표 2: 기아로 고통 받는 사람의 비율을 절반으로 감축한다.

#### **목표 2: 초등교육의 보편화**

- 지표 3: 전 세계 모든 아동에게 초등교육 과정을 보장한다.

#### **목표 3: 성(gender) 평등 및 여성의 의사결정 능력 향상**

- 지표 4: 초등·중등교육과 모든 교육과정에서 성차별을 근절한다.

#### **목표 4: 아동사망률 감소**

- 지표 5: 5세 이하 유아 사망률을 2/3로 축소한다.

#### **목표 5: 모자보건 향상**

- 지표 6: 산모 사망률을 3/4로 축소한다.

#### **목표 6: HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치**

- 지표 7: HIV/AIDS 확산방지 및 감소세로 전환한다.
- 지표 8: 말라리아 및 기타 질병의 발병 억제 및 감소세로 전환한다.

#### **목표 7: 환경적 지속가능성 확보**

- 지표 9: 국가정책에 지속가능성 원칙을 도입하고 환경자원의 손실을 역전한다.
- 지표10: 안전한 식수에 접근하지 못하는 인구의 비율을 반감시킨다.
- 지표11: 기아 인구 비율을 절반으로 축소한다.

#### **목표 8: 지구적 개발파트너십 구축**

- 지표12: 규칙을 준수하는 자유무역 체제 및 금융체제를 구축하고 좋은 통치, 개발, 빈곤완화 등에 헌신한다.
- 지표13: 최빈국의 특별요구(수출품에 대한 관세 및 쿼터 면제, 부채 탕감,

공적개발원조 증액)를 해결한다.

- 지표14: 내륙국가와 군소 도서 개도국의 특별요구를 해결한다.
- 지표15: 개도국의 부채문제를 해결한다.
- 지표16: 청년을 위한 일자리를 창출한다.
- 지표17: 제약회사와의 협력으로 약품에 대한 접근성을 제고한다.
- 지표18: 민간부문의 협력으로 정보통신기술에 대한 접근성을 제고한다.

2000년 UN의 발표에 의하면, 세계에서 1일 1달러 미만의 소득으로 살아가는 빈곤 인구가 10억명을 상회하는 것으로 나타나고 있다. 이들 빈곤 인구의 70% 이상이 아시아와 아프리카에 집중되어 있고 이들의 70% 이상이 농촌에 거주하고 있음에 비추어 볼 때, 농업과 농촌개발은 세계의 빈곤 극복과 함께 UN의 천년개발목표 달성을 위한 중요한 목표이자 빈곤 퇴치를 위한 수단이 되어야 한다.

천년개발목표에서 제시된 첫 번째 목표가 극심한 빈곤과 기아로부터의 해방이다. 개발도상국가가 대부분 농업국가이기 때문에 농업과 농촌개발을 통하여 극심한 빈곤과 기아 문제를 해결해야 하는 것은 자명한 사실이다. 따라서 극심한 빈곤과 기아로 고통 받고 있는 지역에서는 단기간 내에 식량생산과 소득 증대를 가져 올 수 있는 농업분야 개발협력사업이 중요하다. 반면에 기초 식량이 확보된 지역에서는 효율성과 지속적인 성장을 가져 올 수 있는 제도개선과 역량개발에 중점을 두는 농촌개발사업을 추진하는 것이 중요하다.

## 1.2. UN 천년개발 목표 달성 지원을 위한 후속 조치들

### 1.2.1. 몬테레이 선언

UN은 2002년에 천년개발목표를 달성하는 데에 필요한 재원을 확보하는 방안을 논의하기 위해 멕시코의 몬테레이(Monterrey)에서 회의를 개최하였다. 이

회의에서 개도국이 세계화 과정에 순조롭게 동참할 수 있도록 6개 분야에 걸친 개도국 지원 및 재원조달 방안에 대한 국제적 합의를 담은 몬테레이 합의문(Monterrey Consensus)이 채택되었다. 이 회의에서 논의된 주요 사항은 다음과 같다.

- 지속가능 개발을 위한 국내 여건 조성 및 ‘좋은 통치(good governance)’ 체제 확립
- 외국인 직접투자(FDI) 등 민간재원의 투명한 투자환경 조성
- 기업활동의 다차원적 효과에 대한 고려 및 기업윤리 확립
- 개도국 관심사인 농업, 노동집약적 공산품, 반덤핑 조치, 전통 지식 등 보호
- WTO 각료회의 결과의 성실한 이행, 최빈국 시장접근 허용
- 개도국의 리더십과 주인의식(ownership)에 근거한 수원국과 공여국 간 협력관계를 구축하고 개도국 내 통치관행을 개선
- ODA의 실질적 규모 증액, ODA/GNI 0.7% 달성
- IMF 특별인출권(SDR) 및 개발협력을 위한 신규재원 확보 방안 강구
- 빈곤 채무국에 대한 부채 경감조치의 조속한 이행
- 세계경제 안정을 위한 선진국 간 주요 경제정책 조정
- 국제금융규범 설정에 개도국의 효과적 참여 제고
- 금융위기 방지대책 강화, 유엔, 무역기구, 개발협력기구 등 협조

## 1.2.2. 요하네스버그 지속가능 개발회의

남아공의 요하네스버그(Johannesburg)에서 2002년 개최된 지속가능 개발 회의에서는 빈곤퇴치, 지속가능한 소비·생산, 지속가능한 자연자원 관리, 지속가능 발전에 대한 세계화의 기여, 이행수단(무역, 재원 등) 확보, 지속가능 발전 관리체계 등 6개 의제에 대한 합의안이 도출되었다. 다음은 요하네스버그 지속가능 개발 회의의 주요 합의사항이다.

- 2015년까지 식수 및 위생시설에 접근치 못하는 인구 절반 감축
- 2015년까지 통합 수자원관리 체계 마련

- 2015년까지 하루 1달러 미만으로 사는 인구 반감
- 2015년까지 5세 이하 유아 사망률 2/3로 낮춤
- 화학물질 소비 억제, 어종 보호를 위한 어획량 감축
- 농업보조금 및 기타 보조금 철폐
- 대체에너지 개발노력, 교토의정서 비준 촉구

### 1.2.3. 로마 선언

2003년 로마에서 개최된 ‘원조 조화를 위한 고위급 포럼’에서 국제사회는 다음과 같은 사항을 포함하는 로마선언을 채택하여 수원국 중심의 원조전략 수립의 계기를 마련했다.

- 원조공여국의 정책, 절차, 관행을 수원국 시스템과 조화
- 공여국의 대수원국 요구사항 간소화를 통해 거래비용 감소
- 수원국의 원조조정 주인의식 강화 및 능력강화 지원
- 빈곤감소전략(PRS) 등 수원국의 우선순위를 고려한 원조
- 천년개발목표 달성에 대한 원조공여국의 기여
- ICT 활용 및 동료 간 압력을 통한 원조조화 촉진 등

### 1.2.4. 파리 선언

2005년 파리에서 몬테레이 합의문과 로마 선언 등 기존의 합의 및 선언에서 제시된 공약사항을 점검하고 공여국과 수원국 간 개발원조 관리방식을 대폭 개혁하기 위한 포럼을 개최하였다. 이 회의에서는 원조의 효과성 제고와 성과를 평가할 12개 지표를 제시하였다.



표 2-1. 원조효과성 발전지표(Indicators of Progress)

주요 지표	목 표
1. 수원국의 주인의식	2005년까지 달성목표
○ 실제 이용 가능한 개발전략 마련	최소한 수원국의 75%
2. 원조일치	2010년까지의 달성목표
○ 신뢰할 수 있는 국가 시스템 개발	2005. 10월까지 발전목표 설정
○ 원조 방향이 수원국의 국가 개발전략과 일치	수원국 원조유입의 85%
○ 원조 공여국 및 수원국 간 상호 공조	2005. 10월까지 발전목표 설정
○ 수원국 시스템 활용	2005. 10월까지 발전목표 설정
○ 원조 중복을 피하기 위한 수원국의 역량 강화	2005. 10월까지 발전목표 설정
○ 원조의 예측 가능성 강화	지출되는 원조의 75%
○ 부대 조건 없는 원조의 확대	지속적으로 개선
3. 원조 조화	2010년까지 달성목표
○ 공동의 제도와 절차 활용	최소한 원조의 25%
○ 공동분석 장려	2005. 10월까지 발전목표 달성
4. 개발결과 관리	2010년까지 달성목표
○ 결과 지향적 지원 체제	수원국의 75%
5. 상호책임성	2010년까지 달성목표
○ 원조 이행실태에 대해 상호평가 실시	2005. 10월까지 발전목표 달성

자료: “원조조화, 일치, 개발결과 관리 논의동향,” 「국제협력동향」, KOICA.

### 1.2.5. 글리니글스 G8 정상회담 선언

2005년 스코틀랜드의 글리니글스 호텔에서 개최된 제31회 G8 정상회담에서 이들 8개국은 세계기후변화와 함께 아프리카의 경제성장을 지원하는 문제를 골자로 하는 다음과 같은 사항에 합의하였다.

- 원조를 500억 달러로 증액하고 이 중 절반인 250억 달러를 아프리카에 지원
- 2010년까지 아프리카의 에이즈 치료제에 대한 보편적 접근 확보
- EU 내 G8 회원국의 해외 원조 목표를 2010년까지 GDP 대비 0.56%, 그리고 2015년까지 0.7%로 설정

- 아프리카 국가들이 좋은 통치와 민주주의에 대한 공약을 이행하는 조건으로 아프리카 파견을 위한 평화유지군 2만명 훈련 약속

## 2. OECD/DAC의 농업분야 원조 동향

### 2.1. OECD/DAC의 가이드라인

OECD 개발협력위원회(OECD/DAC)의 가이드라인은 UN을 중심으로 진행되는 개발협력사업을 추진하는 구체적인 지침 역할을 하고 있다. 그러나 OECD/DAC의 가이드라인은 반대로 UN이 추진하는 천년개발목표를 지원하는 역할을 하기도 한다. 따라서 OECD/DAC 가이드라인은 공적 개발원조의 국제 동향을 반영한다고 볼 수 있다. OECD/DAC 가이드라인에 나타난 시대별 특징은 다음과 같다.

- 1960년대는 개발 원조의 태동기로서 성장 위주의 거시적인 개발 지표를 설정하고 개발지표의 개선을 위해 원조사업이 추진되었다.
- 1970년대는 성장 중심의 개발이 인간의 기본욕구(BHN: Basic Human Need)를 충족할 수 있도록 개발의 우선순위를 재설정하였다.
- 1980년대는 인적자원개발(HRD), 여성의 능력개발(WID) 등에 중점을 두고 원조사업이 추진되었다.
- 1990년대는 빈곤 심화, 인구 증가, 식량 부족, 마약 확산, 환경 파괴 등이 범세계적인 이슈로 등장함에 따라서 지속가능한 개발, 참여적 개발 등에 초점을 두고 추진되었다. 특히 1996년의 OECD/DAC의 21세기 신개발전략, 1996년의 세계식량안보에 관한 로마선언 등이 채택되었다.
- 2000년대는 수원국 중심의 개발을 강조하며 주인의식(ownership)과 파트너십(partnership) 강화, 참여적 개발(participatory development), ‘좋은 통치’ 등을 강조하며 UN의 천년개발목표 달성에 치중하여 원조사업이

추진되고 있다. UN의 천년개발목표의 달성을 위한 요하네스버그에서의 지속가능개발 선언, 2003년의 로마 선언, 2005년의 파리선언 등이 뒤를 이었다.

2000년 밀레니엄 선언을 전후해 현재까지 각국 개발협력사업에 주요한 지침으로 작용하고 있는 주요 가이드라인은 <표 2-2>와 같다. 이 중 특히 1996년의 ‘21세기 개발협력 전략(Shaping the 21st Century)’은 현재 개도국 개발협력사업의 핵심지침인 UN 밀레니엄 선언의 토대가 되었다.

표 2-2. OECD/DAC 주요 가이드라인

연도	주요 가이드라인 및 내용
1996	· 21세기 개발협력전략(Shaping the 21st Century)
2001	· 빈곤완화를 위한 지침 - UN의 천년 개발목표 달성을 채택 · 지속가능한 발전을 위한 협력 지침 · 개도국의 세계무역체제 내 역량강화를 위한 전략 · 폭력적 분쟁과 갈등의 예방
2002	· 개발협력과 리우 환경의제 간 통합을 위한 지침
2003	· 빈곤과 보건 간 악순환 고리의 단절 · 공여국 간 효과적 협력 증진 · 테러예방을 위한 개발협력 과제
2004	· 인권과 국가안보(범죄예방, 공중안전)를 위한 통치체제 개혁 방안
2005	· 안보시스템 개혁 및 통치체제 · 빈곤감소를 위한 환경세 개혁 · 원조관리: DAC 회원국의 실행
2006	· 효율적인 원조를 위한 공여국의 실행 종합 2 - 공공재정관리를 위한 예산지원, 종합적 접근방식 및 역량강화 개발 · 개발을 위한 민간투자 촉진 - ODA의 역할 · 역량강화 개발을 위한 과제: 우수 개발사례 창출을 위한 노력

자료: DAC([http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html)).

### 2.1.1. 21세기 개발협력전략

OECD/DAC는 1996년 인간중심 개발, 수원국의 주인의식 강화, 세계통합 및 국제적 파트너십 등을 강조하는 「21세기 개발협력전략」을 채택함으로써 이후 국제사회에서 개발협력의 주요 원칙으로 작용하였다. 제시된 2015년까지의 주요 전략적 목표는 다음과 같다.

- 절대빈곤 인구 비율 반감
- 모든 국가에서 의무교육 실시
- 초중등 교육에서 성 차별 폐지 및 여성의 의사결정 능력 향상
- 영아 및 5세 이하 유아 사망률 2/3로 감소, 모성사망률 3/4으로 감소
- 모든 개인에게 보건서비스 접근권 확보
- 환경적 지속가능성을 확보하기 위해 2005년까지 각국의 국가별 지속가능 발전 전략 수립. 2015년까지 환경자원 감소 현상 반전

### 2.1.2. 농업분야 협력사업 동향

OECD/DAC의 21세기 개발협력전략이 마련된 이후 1998년에 DAC 빈곤 네트워크(DAC Poverty Network)가 설치되고 각국 개발협력정책의 통합성 제고 노력에 따라 농업분야에 대한 개발협력은 빈곤완화를 위한 다양한 사회경제 분야—교육, 보건, 환경 등—에 대한 지원과 케를 같이 하는 가운데 진행되고 있다.

그러나 지난 20년 동안 선진국의 농업분야 개발협력의 비중은 줄어들고 있으며, 2000년대에 들어서도 이러한 경향은 이어지고 있다. 절대규모 측면에서 보면 미국의 지출규모가 줄어든 것이 전체적인 규모 축소로 나타나고 있다. 상대적 비율 변화에서는 캐나다, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스 등의 감소 폭도 두드러진다.

1980년대 이후 이와 같이 농업분야 ODA 규모가 축소되는 데에는 몇몇 대규모 농촌개발 프로젝트가 실패한 데 따른 지원동기 감소, 세계 곡물생산량

증대 및 가격 하락, 생산 등 경제부문을 대신해 사회부문 투자의 중요성에 대한 재인식 특히, 1995년 코펜하겐 사회개발회의의 중심의제 등이 중요한 배경을 이룬다.

한편으로 농업 분야에 대한 지원 비중 감소는 농업 부문에 대한 지원 방식의 전환에도 원인이 있다. 선진국들은 농업생산과 관련된 직접적인 지원을 축소하는 대신 다부문 지원을 통하여 농촌 지역의 빈곤완화를 위한 다양한 농촌 지역의 사회구조 부문, 즉 농촌 지역의 교육·보건·환경 등에 대한 지원을 강화시키고 있기 때문이다.

인도에 대한 농업분야 지원이 1980년대에 급격히 감소한 것은 인도의 성공적인 녹색혁명과 관련이 있다. 녹색혁명으로 식량 문제가 완화된 인도 농업에 대해서 주요 선진국들은 농업 분야 개발협력 규모를 감소시켰던 것이다.

그럼에도 동남아시아 등지에서 농업분야 협력 규모는 오히려 증가하는 경향을 나타낸다. 이러한 경향은 특히 중국이 주도하는 것으로 분석되는데, 90년대 들어 중국경제가 발전해감에 따라 그때까지 해안지역의 공업화에 집중하던 DAC 회원국의 개발협력이 내륙지역의 농업·농촌지역으로 지역전략을 선회한 데 따른 것이다. 이와 같은 전략적 선회를 주도한 것은 일본이다.

한편 농업분야 내 소분야별 개발협력의 특징은, ① 농업정책에 관한 프로그램 지원의 증가, ② 농업분야 공공부문의 역할 재인식에 따른 농자재 투입, 농업서비스(보관, 운반, 판매) 및 교육 등에 대한 지원의 전반적 감소 등으로 요약될 수 있다. 그러나 후자에 대해서는 양자 간 협력규모가 감소하는 데 반해 다자간 협력, 특히 국제농업연구를 위한 자문그룹(Consultative Group on International Agriculture Research: CGIAR)을 통한 곡물생산 및 가축사육에 대한 교육·훈련·조사연구는 안정적으로 지속되고 있다. 또 농업용수 개발 지원 역시 안정적으로 지속되고 있다.

일본은 농업 부문의 공공 서비스, 교육, 조사연구, 농업용수개발 등에 집중 지원하고 있는 점이 두드러진다.

## 2.2. 미국

### 2.2.1. 기본 방향

미국의 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 나타난 미국의 대외원조 기본 정신은 다음의 세 가지로 요약된다.

첫째, 미국의 대외원조 프로그램은 미국의 이해는 물론 수원국의 이해에 적합해야 한다.

둘째, 미국의 지원에 의한 수원국의 경제적 번영은 미국의 번영과 국가안보에 직결된다.

셋째, 미국의 저개발국 지원은 개도국의 자족적인 경제발전을 도모할 수 있어야 한다.

1961년에 제정된 미국의 대외원조법은 여러 차례 수정을 거치면서 현재까지 미국의 개발협력을 장기적·체계적 관점에서 규정하는 법적 토대가 되고 있다. 한편, 2002년부터는 개발협력과 관련해 ‘개발을 위한 신협약(New Compact for Development)’과 ‘국가안보전략(National Security Strategy)’이 미국 대외협력의 거시적 맥락을 설정하고 있다.

외교, 개발, 국가 안보 등을 중요한 세가지 개념으로 채택하고 있는 국가안보 전략은 개도국의 저발전이 테러와 군비확장을 촉진시켜 결국에는 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점에서 개발협력의 필요성에 대한 실용적 논리를 제시하고 있다. 이러한 논리를 배경으로 부패와 빈곤에 빠진 개발도상국에 대한 개발협력은 개발도상국이 테러국가로 전락하는 것을 방지하고 궁극적으로는 미국의 국가안보를 확보하는데 중요한 통합적 수단이라고 정의된다. 국가안보 전략이 담고 있는 개발협력의 기본방향 중 주요 내용은 다음과 같다.

- 빈곤국가의 경제규모를 10년 내에 두 배로 확장시킴
- 빈곤국가의 사회체제를 세계무역과 세계자본시장에 개방시킴
- 보건, 교육, 농업 등에 대한 지원 강화
- 미국의 개발협력 규모를 2006년까지 현재 수준에서 50% 신장

○ ‘밀레니엄 개발협력 기금(Millennium Challenge Account)’ 활용  
미국 국무부 및 국제개발청(USAID)의 지원 우선 순위 목표 및 국가를 다음과 같이 천명하고 있다.

□ 우선순위 목표:

- (1) 평화 및 안보
- (2) 공정하고 민주적인 국가통치 체제
- (3) 국민에 대한 투자
- (4) 경제성장
- (5) 인도적 지원

□ 우선지원 국가:

- (1) 재건 중인 국가
- (2) 개도국
- (3) 체제 전환 중인 국가
- (4) 지속적인 파트너십 국가
- (5) 제한 국가

국가안보전략에 앞서 2002년 초에 발표된 ‘개발을 위한 신탁약’에서는 ‘밀레니엄 개발협력 기금(MCA)’의 설치 및 이를 통한 개발협력 확장 방안이 마련되었다. 이후 MCA의 운영을 위해 ‘밀레니엄 개발협력 공사(MCC; Millennium Challenge Corporation)’가 신설되었다.

MCA는 UN의 천년개발목표에서 중요하게 언급하고 있는 저개발국의 빈곤 경감을 중심과제로 설정하고 있다. MCA 설치 방안에 나타난 개발협력의 이념 및 기본방향은 다음과 같다.

- 기금운영의 일차적 목적은 빈곤과의 전쟁에 있으며 UN의 천년개발목표를 달성하는 데에 사용될 수 있음.
- 기금은 제한된 소수의 빈곤국가들에 선택적으로 집중될 것임.

- 기금지원을 희망하는 국가는 통치의 개선(good governance), 교육·보건에 대한 사회적 투자, 인권 신장, 개인 및 기업활동의 경제적 자유 등에 강한 신념을 보여야 함.
- 2004년부터 2006년 사이에 50억달러 규모의 기금 운영

## 2.2.2. 농업부문 개발 지원 전략

농업분야 개발협력의 두 축은 USAID와 농무부의 국제농업국(Foreign Agricultural Service)이지만 농업분야 개발협력 사업은 국가안보전략의 틀 안에서 조정된다. 그간 농업분야 개발협력은 개발도상국의 농업생산 증대, 민간 시장 효율성 증대, 식량의 안정적 공급, 빈곤층의 경제활동 증진과 공평한 참여 기회 제공, 수출작물 지원 확대를 통한 농업분야 무역증진 등을 목적으로 진행되고 있다.

미 농무부가 사용하는 ODA 예산은 미국 전체 ODA 예산의 5.8% 수준이다. 국가 ODA의 50.2%를 USAID가 사용하며 국무부가 18.6%, 기타 부처가 국방, 보건, 평화 유지 등의 목적으로 나머지 예산을 활용한다.

### 가. 국별 발전전략 중심 지원

미국은 5년마다 국가별 발전전략(Country Development Strategy Statement; CDSS)을 작성해 정부 차원의 정책협의 자료로 사용함으로써 개별 수원국에 대한 개발협력의 효율성을 확보하고자 한다.

수원국 현지에서 타 공여국과의 협력을 통해 해당 국가에 적합한 개발협력의 효과를 확보하기 위해, 수원국이 국제기구에 제출하는 ‘빈곤완화 전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper; PRSP)’를 자국의 개발협력과 조화시키려 한다. 이는 수원국 차원에서 USAID와 수원국 내 중앙·지방정부, NGO와의 협력을 제고하고자 시도해 온 NPI(New Partnerships Initiative) 전략과도 무관하지 않다.

이와 같은 국가별 발전전략 및 수원국 중심의 전략적 접근들은 궁극적으로 개발의제를 스스로 추진해 갈 수 있는 수원국 자체의 능력배양을 목적으로 한



다. 국무부와 USAID가 다양한 부처와 기관들에서 진행되고 있는 개발과 경제 원조를 조정하는 중심적 임무를 담당해왔다. 최근에는 국무부와 USAID 두 기관 간 새로운 협력 틀을 구성하고 있다.

그동안 두 기관이 독립적으로 작성해 오던 전략계획(Strategic Plan)을 단일의 5년 단위 전략계획(Strategic Plan from 2004 to 2009)으로 통합하였다. 이 전략 계획에서는 관리 및 조정 차원의 개혁과제로 외교와 개발협력 간 협력 틀을 구상하였다. 아직 구체적인 형태로 발전하지는 않았으나 새로운 조정·협력 틀은 국무부-USAID 간 공동정책협의회와 공동관리위원회의 두 가지 차원에서 추진 될 것으로 보인다.

#### 나. 세계의 빈곤 완화를 위한 지원

미국은 2차 세계대전 이후 개도국의 기아와 영양결핍 문제를 해결하고자 세계 최대 규모의 식량원조(food aid)를 수행해 왔다. 그러나 식량원조가 파생시키는 개발협력의 고비용구조(생산에서 운반, 소비까지 책임져야 하는 노동집약적 원조사업), 수원국의 농업 생산 능력 향상 기회 제약 등에 대한 비판이 적지 않다. 수원국 입장에서도 식량원조보다는 지속가능한 형태의 농업·농촌 발전 전략에 대한 지원 요청이 증대되고 있다.

이와 같은 배경에서 최근 USAID를 중심으로 농업분야 개발협력 과제를 농촌지역의 농가와 비농가 모두에게 중요한 빈곤완화 전략의 일환으로 추진하고자 하는 움직임이 나타나고 있다.

#### 다. 미국 농산물 수출 증진과 새로운 무역질서 확립을 위한 지원

농무부를 중심으로 추진되고 있는 미국의 농업분야 협력사업의 최대 목적은 미국 농산물의 수출 증진과 이를 뒷받침하기 위한 WTO 등 자유무역 체제의 확립을 지원하기 위한 것이다. 미국이 중간 소득국가를 포함한 개발도상국의 경제발전을 지원하는 것은 이 지역의 경제성장 잠재력이 크고, 이로 인한 미국 식품에 대한 수요가 크게 나타날 것을 기대하기 때문이다. 이를 위해 미 농무부는 개발도상국가의 농업발전을 위한 기술지원과 자유무역 체제 확립을 위한

컨설팅, 이와 관련된 업무를 담당하는 개도국의 전문인력에 대한 교육 훈련사업을 중점적으로 수행하고 있다. 농무부가 추진하는 이와 같은 국제협력사업 특히, 중남미 지역과 아프리카 지역의 지속적 농업성장 지원은 국무부 등 관련 기관의 국가안보전략(National Security Strategy)과 긴밀히 연계되어 있다.

미 농무부는 UN이 추진하는 천년개발목표 달성을 지원하기 위한 프로그램으로 개도국의 시장경제에 기반을 둔 농업정책 컨설팅, 자유무역 체제를 지향하는 제도의 개혁, 지속가능한 농업성장 프로그램 지원, 교육과 훈련사업 등을 UN, 세계은행, 중남미개발은행, 아프리카개발은행 등과 연계하여 수행하고 있다. 특히 미국 농무부의 이와 같은 협력사업은 중남미와 아프리카 지역의 개발도상국에 중점을 두고 있다.

## 2.3. 일본

### 2.3.1. 기본 방향

1992년 내각에서 결의되어 10여 년 동안 일본 ODA 집행의 기본 원칙으로 기능하였던 ‘ODA 대강(ODA Charter)’은 2003년도에 개정되었다. 과거에는 수원국의 일반적인 경제성장을 지원하는 것을 강조해왔기 때문에 UN이 중점을 두고 추진하는 빈곤문제가 중요하게 드러나지 못했던 것이 사실이다. 2003년에 개정된 새로운 ODA 대강에서는 세계의 빈곤 완화를 지원하는 것을 일본 ODA의 4대 기본 강령의 하나로 명시함으로써 일본 ODA의 철학과 방향 및 목표를 보다 명확히 제시하였다.

#### □ 일본 ODA의 4대 강령

- ① 빈곤 완화
  - 의무교육의 확충

- 보건, 식수 및 위생
  - 농업 생산성 강화 등을 통한 기아와 빈곤 타파
- ② 지속가능한 성장
- 도로, 항만, 농로, 관개 등 사회간접자본 형성 지원
  - 무역 확대와 고용기회 창출을 위한 투자 지원
- ③ 국제적 이슈에 대한 관심
- 기후 변화와 관련된 환경 보존
  - 전염성 질환에 대한 예방과 치료 지원
  - 인구 증가, 식량과 에너지 부족, 자연재해 대책 지원
  - 마약 확산 방지, 조직 범죄 대책을 위한 지원 등
- ④ 평화 구축
- 분쟁 지역에 대한 응급 복구 지원 등

#### □ 우선 지원 지역

- 일본의 안보와 번영에 직접적 관계를 맺고 있는 아시아 지역, 특히 아세안(ASEAN)을 포함하는 동아시아 지역이 최우선 관심 지역
- 다음으로 중앙아시아, 아프리카, 중동, 라틴아메리카, 오세아니아 등의 순으로 지원함.

2008년 10월 1일로 발효된 새로운 일본국제협력단(Japan International Cooperation Agency: JICA)법에 의해 그동안 대장성과 외무성으로 구분되어 추진되던 유무상 원조가 JICA로 통합되었다. 이로써 일본의 ODA는 JICA가 기술협력, 유상원조, 무상원조를 총괄적으로 수행하게 되었다.

### 2.3.2. 농업부문 개발 지원 전략

일본 농림수산성의 ODA 방향은 ODA 대강에 나타나 있는 ODA의 기본방향과 궤를 같이 하고 있다. 2007년도 농림수산성의 국제협력 방향은 다음과 같이 나타나고 있다.

#### 가. 기아와 빈곤의 해소

UN이 제시한 천년개발목표 달성을 위하여 기아와 빈곤 타파에 역점을 두고 개발협력 사업을 추진하되 농림수산성의 업무와 관련하여 개발도상국의 빈곤층에 대한 소득 창출 기회 마련, 안정된 식량 공급, 활력 있는 농촌 진흥 프로그램 등을 지원하고 있다. 특히 활력 있는 농촌진흥을 위해 농촌 지역에서의 다양한 경제활동을 지원하고 농촌의 인프라를 개선하여 생산성을 증대시키고 주민들의 능력 향상을 위한 교육 훈련 프로그램을 지원하고 있다.

#### 나. 지속적 성장 지원

개발도상국에서는 농업이 기간산업이기 때문에 농업성장의 효율성과 지속성을 지원하기 위한 제도의 개혁, 인적 자원 육성 등을 위한 교육 훈련 사업 및 이와 관련된 프로그램을 지원하고 있다.

#### 다. 지구적 이슈에 대한 지원

기후 변화, 식량 안보, 인구성장, 과도한 방목과 사막화 확대, 조류 독감 등 국제적인 가축 전염병 확산, 열대림 감소, 홍수와 가뭄 등 대규모 자연 재해 등 국제적인 이슈에 대처하기 위한 국제협력 프로그램을 개발하여 추진하고 있다.

#### 라. 평화체제 구축에 기여

아프가니스탄 복구사업 참여, 스리랑카 등지에 대한 재해 복구, 긴장 지역에 대한 지원 등이 농림수산성이 추진하고 있는 대표적인 프로그램이다.

## 2.4. 독일

### 2.4.1. 기본 방향

독일의 원조 관련 정책과 제도는 1990년대 들어서 체계화되기 시작했다. 1996년에 정부부처 및 원조 관련 기관의 원조에 대한 기본 지침인 “개발정책 원칙(Concept for Development Policy)”을 수립하였으며 여기에 지속가능한 발전, 개도국의 정치·경제적 조건의 발전 등이 원조정책의 중심 가치로 설정되었다.

2000년대에 들어서는 2000년 9월에 채택된 UN의 밀레니엄 선언과 2002년 멕시코 몬테레이의 합의 및 2002년 요하네스버그의 행동계획을 독일의 개발협력 기본원칙으로 수용하고 이들 국제 강령을 기초로 다음과 같이 10개 항목의 “2015년 행동프로그램(Poverty Alleviation: a Global Task, The German Government’s Programme of Action 2015)”과 지원 우선 분야를 설정하였다.

#### □ 10대 행동 강령

- ① 경제동력과 빈민들의 적극적 참여를 높임
- ② 식량에 대한 권리를 실현시키고 농업개혁을 실시
- ③ 개발도상국들을 위한 공정한 교역 기회 제공
- ④ 부채를 경감하고 개발에 재정 지원
- ⑤ 사회적 기본시설을 보장하고 사회보장을 강화
- ⑥ 생활필수자원에 대한 접근을 보장하고 온전한 환경보전을 촉진
- ⑦ 인권을 보장하고 핵심노동규범을 존중
- ⑧ 남녀평등의 실현을 장려
- ⑨ 빈민들의 사회적, 정치적, 경제적 참여를 보장, 책임행정을 강화
- ⑩ 갈등을 평화적으로 해결하고, 인권보장과 군비감축을 촉진

### □ 3대 우선분야

- 참여와 자조(self-help)를 통한 빈곤 완화
- 환경 및 자원 보호
- 교육 및 훈련

그밖에도 독일 정부가 개발 협력을 실시할 경우 고려되어야 할 조건으로 인권 존중, 정치적 결정에의 주민참여, 법치주의, 사회적 시장경제 도입, 수원국 정부의 발전공약 등이 포함되어야 한다는 조건이 부가되었다.

2005년도에 독일 정부는 DAC에 제출한 메모랜덤을 통하여 UN이 제시한 천년개발목표의 달성과 2005 파리 선언의 효과를 증진시키기 위하여 다음과 같은 전략적 변화를 모색하고 있다.

- 양자 개발원조를 수원국이 주도하는 빈곤감소 전략에 부합하는 방향으로 설정하며 공동자금 조달 프로그램 참여
- 우선순위 분야와 협력국의 수를 줄이되 집중해서 지원
- 양자 및 다자 이니셔티브 간 연계 강화
- 독일의 개발협력 수단/방법 등을 종합하는 joined-up 방식 추구
- 결과 및 효과 중시

## 2.4.2. 농업부문 개발 지원 전략

### 가. 농촌 발전 지원 전략

1988년 ‘농촌발전에 대한 부문정책적 원칙(Sector Concept on Rural Development)’을 대신해 연방경제협력개발부(Federal Ministry of Economic Cooperation and Development: BMZ)는 2001년 11월에 포괄적 다부문 계획을 개도국 농업·농촌발전전략의 기본원칙으로 확립하였다. 농촌발전전략의 배경, 목적 및 주요 과제 등은 다음과 같다.

- 개도국 농촌발전 원조의 필요성은 개도국 인구의 80%와 절대빈곤 인구의 75%가 농촌지역에 거주한다는 점, 갈수록 개도국의 농촌지역은 세계인구의 식량공급기지로 더욱 중요해질 것이라는 점 등에 있음. 전자에서는 농촌발전이 국가 차원의 빈곤완화에 핵심이라는 점을, 후자에서는 세계 각국의 지속가능한 발전의 근간이 개도국 농촌지역의 지속가능한 발전에 있음을 강조하고 있음.
- 보다 구체적인 농촌지역 발전목표로는 빈곤완화, 환경과 자원의 지속가능한 관리·이용, 공공·민간부문의 민주화 등이 제시됨.
- 주요 개발협력 과제로는 지역적·국가적 의사결정 지원, 농촌지역 자조조직(self-help organization) 형성 지원, 여성 등 소외계층 대변, 보건·의료 지원, 학교교육 및 직업교육 지원, 농림수산업 생산력 증대 및 연구조사활동 지원, 농촌지역 사회간접자본 축적 지원, 지속가능한 자연자원 관리 등이 제시됨.
- 이와 같은 분야별 지원전략은 아시아지역 등 지역별·국가별 지원전략과 짝을 이루면서 공적개발원조의 한 축을 이루고 있음.

#### 나. 지원 형태의 다양성

개발원조의 형태는 수원국에 직접 원조, EU를 통한 원조, 국제기구를 통한 원조 등의 3가지로 분류된다. 먼저, 수원국에 대한 직접원조는 독일형 개발정책 “면모” 제시, NGO와 공동으로 개발협력 추진, 수원국 정부와의 공동 개발협력전략 개발 등으로 구성되어 있다.

독일식 개발모델에서는 독일정부뿐 아니라 민간단체와 자선단체 등 개발도상국의 개발협력에 관심을 가진 누구나 참여할 수 있다. 즉 독일식 개발협력에서 첫번째 축은 국가 대 국가의 원조이고, 두 번째 축은 교회와 NGO 등에 의한 개발원조이다.

수원국 국가와의 공동개발전략은 독일정부가 2년마다 수원국 정부와 협의하여 공동으로 미래를 위한 전략을 개발하는 것이다.

#### 다. 국별 원조계획

독일은 1992년부터 국별 원조계획을 수립하여 이를 개발협력의 기초자료로 활용하고 있다. 현재 50개국 이상의 국별 원조계획이 있는데, 여기에는 수원국의 향후 목표와 중장기 우선순위가 명시되어 있다.

국별 원조계획은 원조 총괄기관인 BMZ가 작성한다. 이를 위해 BMZ는 ODA 집행대행기관인 DED(German Development Service), DEG(German Investment and Development Company), GTZ(German Agency for Technical Cooperation), KfW(Development Bank) 및 연방외무성, NGO 등과 수원국에 대한 정보를 교환한다. 또 2년마다 실시되는 수원국과의 정책대화 시에 수원국으로부터도 자료를 수집하고 있다. 국별 원조계획은 재정지원 및 기술협력의 공식적인 기준이 된다.

### 3. 한국의 농업분야 개발 원조 동향

우리나라의 ODA는 한국국제협력단법 및 대외경제협력기금법 등 개별 ODA 사업의 시행에 관한 법령에 의거하여 시행되고 있으나, 우리나라의 다원화된 ODA 수행 체제를 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 조율하고 ODA의 방향을 더 중장기적인 관점에서 제시할 수 있는 원조이념과 철학은 아직 정립되어 있지 않다. 2006년도에 협력단은 중기 원조 전략을 수립하고 중점 지원분야를 선정하였다. 이 중기 원조 전략은 무상 원조에 있어서 개발협력 사업을 보다 중기적인 안목에서 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 제공했다고 볼 수 있지 않다. 2007년도에 협력단은 농촌개발분야에 적용할 한국적 개발 프로그램 발전 방안을 마련하였다. 이 방안에서 협력단은 농촌개발 분야의 비전과 목표를 다음과 같이 설정하고 있다.



## □ 비전: 지속 가능한 농업 및 농촌개발을 통한 경제성장 지원

- 10억 명에 달하는 절대빈곤 인구의 75%가 종사하는 농업 및 농촌개발을 통해 빈곤 감소와 지속 가능하며 균형적인 경제성장 달성

## □ 목표

- 농촌 빈곤 감소
  - 국가 차원의 우선적 농촌 빈곤 감소 전략 및 정책 수립
  - 지역 주민의 자립심 고양
  - 지역개발을 위한 기초 인프라 구축 및 기초 보건 및 교육, 안전 등 개발 환경 조성
  - 농업의 생산성 제고를 통한 농민의 소득수준 향상
- 지속 가능한 농촌 경제 성장 환경 조성
  - 도·농 간 균형적인 경제성장 전략 수립 및 실천
  - 환경 친화적 농업기술 개발 및 적용
  - 농민의 소득 수준 향상
  - 농업 및 농촌개발 관련 기관 능력 배양과 인재 양성

이와 같은 비전과 목표를 달성하기 위하여 협력단은 다음과 같은 4가지 추진 전략을 마련하였다.

## □ 농업 및 농촌발전 정책과 제도 정비

- 농업 및 농촌개발을 위한 효과적 빈곤 감소 전략 수립 지원
- 단기간에 도·농 간 격차 해소와 식량자급을 실현한 우리의 성공적인 농업 및 식량증산 정책 및 전략 전수

- 모범적인 한국의 농촌개발 모델 도입 및 확산과 실행을 위한 정책 지원

#### □ 농촌 현대화 및 농업 생산성 향상 지원

- 농민의 기초수요(BHN) 충족 및 농촌개발을 위한 기초 인프라 우선 지원
- 농기계 제공과 운용능력 배양 등 농업 현대화를 통해 생산성 향상
- 농지조성 및 농로건설, 관개시설 등 농업생산 인프라 구축 지원
- 농업 및 농촌개발에 관련된 기관 능력 확충 지원

#### □ 농민소득 증대 및 인재 양성 지원

- 농민 소득 창출 및 농민의 자조 노력 지원 정책과 노하우 이전
- 농산물 부가가치 제고를 위한 생산, 유통시설 운영 및 관리기법 지원
- 농업 및 농촌개발 정책 수립과 실천 역량 강화를 위한 인재 양성

#### □ 한국적 농촌개발 모델의 적용 확산

- 성공적인 농촌개발 사례로 브랜드화한 우리의 “새마을운동”은 국제적 인지도가 있는 종합적 지역개발 모델
- 개도국별 특성에 맞는 맞춤형 농촌개발 콘텐츠의 체계적 개발 및 전파

## 제 3 장

### 농업부문 개발협력 사업의 기본 목표와 방향

개발도상국의 경제발전을 위한 개발협력을 주도하는 국제기구는 OECD다. 특히, 원조 공여국들이 참여하는 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)는 원조 공여국이 개발도상국의 발전을 위하여 시행하는 유·무상 원조 사업에 대한 가이드라인을 제시하고 공여국의 원조정책을 평가하는 일을 수행한다. 따라서 OECD/DAC의 가이드라인은 회원국의 원조사업 방향제시뿐만 아니라 UN을 비롯한 국제기구의 원조사업의 방향 설정에 중요한 영향을 미치고 있다.

한국은 OECD/DAC의 회원국은 아니지만 2012년까지 OECD/DAC의 회원국으로 가입할 예정이기 때문에 정부가 추진하는 공적개발원조(ODA)는 OECD/DAC의 가이드라인을 충족시킬 수 있는 수준에서 설정되어야 한다. 즉, ODA 사업의 기본 목표는 인도주의에 바탕을 둔 개발도상국의 빈곤 타파와 인간의 존엄성 유지에 필요한 기초수요를 충족시킬 수 있도록 지원하는 데 두어야 한다.

따라서 우리나라의 농업 분야 협력사업의 기본 방향도 OECD/DAC의 가이드라인과 한국 정부가 설정한 농업분야 협력사업 추진 방향을 충족시킬 수 있도록 설정되는 것이 바람직하다. 즉, 인도주의에 바탕을 둔 개도국의 빈곤 타파와 인간의 존엄성 유지에 필요한 기초수요를 충족할 수 있도록 지원하는 데 기본 목표를 두고 이를 달성하기 위해 농업과 농촌개발분야를 우선 지원하되 장기적으로

지속가능한 개발이 될 수 있도록 ODA의 기본 목표와 방향이 설정되어야 한다.

## 1. 기본 목표

2000년 UN의 발표 내용과 같이 세계는 1일 1달러 미만의 소득으로 살아가는 절대빈곤 인구가 10억 명을 상회하고 이들의 75%가 농업에 종사하면서 농촌 지역에 거주하고 있음을 감안할 때 농업개발과 농촌개발은 UN이 제시한 빈곤을 타파하는 데 가장 효율적이고 직접적인 수단이 된다. 따라서 농업분야 ODA의 기본 목표는 UN이 제시한 천년개발목표와 같이 개발도상국의 빈곤 타파와 개발도상국이 지속적으로 농업성장과 농촌발전을 이루어 나갈 수 있도록 지원하는 데 두어야 한다.

농림수산식품부의 농업분야 협력사업의 기본 목표도 한국정부의 공식적인 ODA를 총괄하는 KOICA가 추구하는 농업분야의 개발협력사업의 목표와 궤를 같이 하는 것이 바람직하다. 즉, 한국농업의 국제화와 농업분야 해외자원 개발 이외에도 국제사회의 의무인 개발도상국의 빈곤 타파와 기아 해소 및 지속가능한 농업, 농촌개발이라는 장기 비전과 목표를 달성할 수 있는 선에서 ODA의 기본 목표를 설정하는 것이 바람직하다.

### 1.1. 농업발전 정책개발 및 제도정비 지원

식량증산에 의한 빈곤퇴치를 위하여 수원국의 양곡관리, 가격관리, 농업기술 보급 등에 관한 정책 수립을 지원하고 종자개량, 재배기술 보급, 수확 후 관리 기술 등에 관한 시범사업을 실시하여 농업기술의 발전을 이루도록 지원한다.

또한 각종 농업관련 행정, 연구기구와 농지 및 농업관련 세제, 농업개발을 주도하는 주민 조직 등에 관한 기능과 업무개편에 관한 컨설팅을 지원한다.

## 1.2. 지속가능한 농촌개발 지원

1970년대 이후 한국의 농촌개발에 크게 기여해 온 새마을운동을 개발도상국의 농촌개발 모델로 확산시키기 위한 교육과 사업 콘텐츠를 개발하고, 농업 생산성 향상을 위한 직접적인 지원과 함께 농업생산을 촉진시키기 위한 농촌도로와 관개수로 등 농업생산 인프라 구축, 위생적인 생활이 가능하도록 하는 위생시설과 주거환경개선, 지속적인 개발이 가능하도록 주민 조직의 효율화와 자원 조성 및 지역개발 계획 수립 및 집행에 관한 주민 및 공무원의 능력을 향상시키도록 지원한다.

## 1.3. 국제 농업협력사업 지원

국제 농업협력사업은 한국과 상대국 간의 국가간 협력(bilateral cooperation)에 의한 사업으로 국가간 농업협력위원회가 구성된 국가와의 협력과 한국 농기기업의 해외 진출에 따른 협력으로 구분될 수 있다. 국가간 농업협력위원회가 구성되어 있거나 FTA가 체결된 국가로는 중국, 베트남, 브라질, 칠레 등이 있다. 중국과 베트남 등은 농업협력위원회를 통하여 한국의 새마을운동 방법론을 적용한 농촌개발 협력에 관심<sup>1</sup>을 나타내고 있으며 브라질 등 남미국가도 통상 확대와 함께 낙후된 농촌지역의 개발에 대한 지원을 요청하고 있다.

한국 농기기업의 해외 진출에 따른 협력사업은 협력대상 국가의 농지개발, 농산물 생산, 농촌 지역개발, 농산물 및 식품 유통 등이 있다. 인구에 비해 농지자원이 광대한 몽골, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 중앙아시아의 농업국, 아프리카의

<sup>1</sup> 중국은 2006년부터 5개년 계획으로 ‘사회주의 신농촌건설운동’을 전국적으로 추진하고 있으며 베트남도 2006년부터 5개년 계획으로 ‘신농촌’ 프로그램을 중앙정부의 계획으로 추진하고 있다. 중국의 사회주의 신농촌건설운동이나 베트남의 신농촌 프로그램은 모두 한국의 새마을운동을 벤치마킹해 추진하는 정책이라는 점에서 한국의 새마을운동이 개발도상국의 빈곤퇴치와 농촌개발 모델로 적합한 모델임을 입증한다.

수단, 중남미의 토지 부국 등이 주요 협력 대상국이 된다.

## 2. 기본 방향

농림수산식품부의 경우 2006년부터 개발도상국 및 국제기구와 농업 관련 인력의 초청연수, 전문가 파견, 농촌개발 컨설팅 등 인적자원개발과 농촌개발 분야 중심으로 농업분야 협력사업을 추진해 오고 있다. 그러나 농림수산식품부가 추진하는 국제협력사업은 이제 시작 단계에 있기 때문에 사업의 기본 방향을 명확하게 제시하지 못하고 있다.

2008년 농림수산식품부가 제시한 농업분야 국제협력사업 추진 전략을 보면 한국의 농업분야 국제협력사업의 역사는 일천하지만 국제사회 기여와 함께 우리 농업의 발전에 실질적인 도움이 되도록 사업 추진 전략을 마련할 필요가 있음을 지적하고 다음과 같은 목표와 기본 방향을 제시하고 있다.

### □ 추진 목표

- 해외 농업개발 및 우리 농기업 해외 진출 지원을 위한 협력기반 조성
- 국가 이미지 제고 및 농업협상에서 아국 입지강화에 기여

### □ 기본 방향

- 해외 농업개발, 농기업 해외 진출 등 우리농업에 실질적 도움이 되도록 사업 추진
  - 개발도상국 중 농업자원 부국을 중점 협력대상국으로 선정
  - 일회성 사업을 지양하고 중장기적인 전략사업 발굴
  - 대상 국가 및 사업의 선택과 집중으로 가시적 효과 제고

- 민간 기업과의 전략적 파트너십 구축으로 민간의 참여 활성화
  - 실수요자인 기업체, 대학, 연구소 등의 컨소시엄 구성으로 사업 추진
- 협력수요 증가에 대비하여 사업 규모를 연차적으로 확대하고 평가 및 홍보 강화
  - 관계기관 및 국민의 이해와 지지 확보

2008년 농림수산식품부가 제시한 농업부문 국제협력사업의 목표와 기본방향은 국제개발 협력사업이 우리 농업의 발전과 농기업의 해외 진출을 지원하도록 제시했다는 점에서 의미가 있다.

그러나 원칙적으로 농림수산식품부의 국제개발 협력사업은 한국국제협력단이 추진하는 ODA 사업의 기본 방향과 궤를 같이 할 필요가 있다. 지나치게 공여국의 입장과 경제적 이해를 지향하는 협력사업을 추진할 경우 OECD/DAC의 가이드라인이나 국제적인 합의와 거리가 발생할 수 있으며 국제사회와 수원국으로부터 비난을 받을 수 있다. ODA는 개도국의 빈곤 타파와 인간의 존엄성 유지를 위해 조건 없이 제공되어야 마땅하기 때문이다. 따라서 농림수산식품부가 추진하는 ODA의 기본 방향은 다음과 같은 점을 고려하여야 한다.

## 2.1. 국제사회의 ODA 규범 존중

선진국의 ODA는 대부분 OECD/DAC의 가이드라인을 존중하면서 추진된다. 원조 공여국이 OECD 회원국이므로 OECD/DAC가 정한 규범을 존중하고 준수해야 할 의무가 있기 때문이다. 한편 OECD/DAC가 매년 가이드라인을 제시하고 원조 공여국의 원조사업에 대한 평가를 하고 있기 때문에 선진국이 제공하는 개발원조 사업이 원조 공여국의 경제적 이익만을 추구하는 방향에서 추구된다면 국제사회에서의 비난을 받게 됨은 물론 OECD 회원국으로서 OECD/DAC가 정한 규범을 존중하고 준수해야 할 의무를 다하지 못하는 결과를 초래

하게 된다.

이와 같은 관점에서 볼 때, 한국의 농업분야 ODA는 UN이 추구하는 천년개발목표를 조속히 달성할 수 있도록 개발도상국의 빈곤 탈피와 기아해방, 지속가능한 농업개발과 농촌개발을 지원하는 데 중점을 두고 추진하는 것이 바람직하다.

특히, 한국은 1970년대 이전의 식량 부족과 농촌빈곤 문제를 성공적으로 해결했으며 농업과 농촌분야에서 괄목할 만한 성장과 발전을 이룩했다는 점에서 그 경험은 개발도상국에 소중한 교훈이 될 수 있다. 이는 한국이 개발도상국의 빈곤 극복과 식량부족 문제를 해결하는 데 결정적인 공헌을 할 수 있다는 점에서 인류가 당면한 빈곤과 기아 문제 해결에 크게 기여하는 결과를 가져 올 수 있을 것이다.

## 2.2. 한국 정부의 ODA 기본 방향과의 조화

미국 농무부의 개발협력 사업은 대외원조법(Foreign Assistance Act)을 바탕으로 농무부의 기본 목표인 미국 농산물의 수출확대와 자유무역 체계의 확립에 주력하고 있다. 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 제시된 대외 원조의 기본 정신은 개도국의 경제발전을 위한 지원이 곧 미국의 안보 및 번영과 직결된다는 점이다. 이와 같은 논리 하에 미국의 ODA는 미국의 안보를 위해 개발도상국의 발전을 지원함을 강조하고 있다. 미국 농무부의 대외 개발협력은 명시적으로 미국의 농산물 수출 확대와 자유무역체제의 확립을 위해 사용하는 것을 강조하고 있다. 이 경우 미국의 이념과 이해에 직결되는 분야에 지나치게 치우치는 경향이 있어 미국의 원조 행태는 파리선언 등 국제적 합의에 위배된다는 비난을 받고 있다.

2003년 이전의 일본의 원조 행태도 미국과 같이 일본의 경제적 이익 증진을 추구하는 방향에서 추진되었다. 따라서 일본의 대외 원조에 대해서도 미국과 같이 국제사회로부터 비난을 받아 온 것이 사실이다. 그러나 2003년 개정된 일



본 ODA 강령은 일본이 국제사회가 추구하는 개발원조의 이념에 충실하고 특히 UN이 추진하는 천년개발목표를 개발도상국들이 효율적으로 달성할 수 있도록 지원한다는 점을 명시하고 있다.

일본 농림수산성의 ODA 방향도 일본 정부의 ODA 기본 정신과 궤를 같이 한다. 즉, 일본 농림수산성은 일본 ODA 대강이 제시하는 ODA 기본 정신에 충실하기 위하여 세계적인 빈곤 해소, 지속가능한 성장, 세계적인 이슈에의 동참, 평화 구축이라는 4대 기본 정신을 전면에 세워 인류의 평화와 번영, 그리고 인간다운 삶을 추구할 수 있도록 지원하되 그 내용은 농림수산성이 일본의 발전된 농업 기술의 보급과 일본식 농업개발 모델의 확산에 중점을 두고 있다.

한국은 아직 ODA에 관한 법이 정해져 있지 않기 때문에 개발도상국을 위한 ODA의 목표와 기본 방향이 공식적으로 정해져 있지 않은 상황이다. 따라서 2006년 KOICA가 마련한 중기 원조 전략이 당분간 한국 정부의 공식적인 ODA 원조 전략으로 기능하게 될 것이다. ODA 중기 전략은 농업개발을 KOICA의 7대 중점지원사업의 하나로 정하고 있으며, 2007년도에는 농촌개발 분야에 적용할 한국적 개발 프로그램 발전 방안을 마련하였다. 따라서 농림수산식품부의 농업분야 협력사업도 KOICA가 정한 농촌개발 분야의 개발프로그램과 조화를 이루는 방향에서 추진하는 것이 바람직하다.

한편 KOICA는 농업분야의 협력사업에 대해서 전문기관인 농림수산식품부가 필요로 하는 개발협력 사업이나 프로그램을 적극 수용하고 이를 농림수산식품부 산하 전문기관 및 유관기관들이 추진할 수 있도록 사업 채택과 채택된 사업의 추진 과정에서 그 운영의 폭을 넓힐 필요가 있다.

### 2.3. 농림수산식품부의 기능과 목적에 부합하는 방향

기본적으로 농림수산식품부의 ODA는 국제적인 ODA 규범과 한국 정부의 ODA의 기본 목표와 방향을 존중하는 선에서 추진하는 것이 바람직하지만 농림수산식품부 고유의 기능과 목적 달성을 위해 불가피하게 추진되어야 하는

사업도 그 중요도에 따라서 병행 추진되어야 한다.

KOICA가 추진하는 ODA는 기본적으로 개발도상국의 요청에 의해서 추진된다. 이 때, ODA 사업은 수원국의 ODA 총괄 부처가 주재국 한국대사에게 공식적으로 요청하는 절차를 거쳐 한국 정부에 전달된다.

그러나 농림수산식품부는 부처 나름대로 국가간의 협력과 협약을 추진할 필요가 있기 때문에 불가피하게 주재국 대사관을 거치지 않고 상대국의 농업, 농촌개발 분야 부처와 협력사업을 추진해야 하는 상황을 맞게 된다. 이러한 경우 농업분야 협력사업이 추진될 수 있는 경로는 다음과 같다.

첫째, 수원국의 농업분야 장관이 자국 내 ODA를 총괄하는 부처의 장관에게 한국 정부와 협의하여 결정한 협력사업을 원조사업으로 채택하여 줄 것을 요청하고, 이 요청이 수원국의 공식 입장으로 한국 대사관에 전달되는 방안이다. 그러나 수원국의 농업분야 장관이 요청하는 협력사업이 수원국 ODA를 총괄하는 부처의 장에 의해서 그대로 채택되는 경우는 많지 않다. 따라서 양국간의 농업협력위원회가 협의해서 결정한 협력사업을 수원국의 농업장관이 자국의 ODA 총괄 부처의 장관에게 요청하는 절차는 효과적이지 못하다.

둘째, 수원국의 농업분야 장관이 직접 주재국의 한국 대사에게 협력을 요청하는 방안이다. 한국 대사가 농업분야 장관의 요청을 접수하여 본국 정부에 전달할 경우, 수원국 ODA를 총괄하는 부처로부터 공식적인 절차를 무시했다는 비난을 받을 가능성이 크다. 이렇게 되면 국가간 협약에 의한 ODA 사업 추진이 장애를 받게 된다. 따라서 한국 대사는 주재국의 각 부처 장관이 개별적으로 요청하는 협력사업 요청을 받아들일 수 없는 입장이 된다.

셋째, 양국간 농업협력위원회가 결정한 협력사항에 대해서 한국의 농림수산식품부 장관이 직접 중앙정부의 예산 당국에 필요한 예산 배정을 요청하고 이에 따라서 협력사업을 추진하는 경우다. 이 경우 농림수산식품부의 입장에서는 가장 효율적인 예산확보 방안이 되지만 한국 정부를 대표해서 추진하는 KOICA의 협력사업과 중복되거나 사업 추진 과정에서 수원국에 혼선을 줄 가능성이 있게 된다.

따라서 농림수산식품부가 국가 간의 농업협력위원회의 결정 사항을 별도로

추진해야 하는 ODA 사업에 대해서는 외교통상부와 충분한 사전협의 하에 KOICA의 원조사업과 적절한 협력이 이루어져야 할 것이다.

#### 2.4. 한국 농업의 국제화를 위한 협력사업 방향

한국 농업은 1990년대 이후 시장개방과 세계화의 물결 속에서 격심한 변동을 겪었다. 그동안 한국 농업은 시장개방에 의해서 밀려드는 외국 농산물을 방어하기 위해 힘든 싸움을 벌여 왔지만 2000년 이후에는 세계화의 물결을 긍정적으로 받아들이고 농산물 수출 증대를 통해 한국농업의 국제적 경쟁력을 다지려 하고 있다. 한편, 한국 농업은 개발도상국의 농업개발과 농촌개발에 적극 참여함으로써 개발도상국의 빈곤 타파와 농업발전에 기여함은 물론 한국 농업의 국제화를 달성하는 전략을 택하고 있다. 따라서 농림수산식품부가 추진하는 농업분야 협력사업은 개도국의 농업발전과 농촌개발을 지원하면서 공동의 번영을 추구하는 전략이기 때문에 농림수산식품부는 농업생산법인이나 농식품기업과 농산물 유통회사의 해외 진출을 지원해야 하는 새로운 과제를 안고 있다.

## 제 4 장

### 농업부문 협력 가능성과 한국의 개발경험

#### 1. 한국의 농업부문 협력 가능성

한국의 농업과 농촌개발 경험을 개발도상국에 전수하는 것이 가능한가에 대해 의문을 제기하는 사람들이 많다. 이러한 의문은 과연 한국의 농업과 농촌개발이 성공적인가에서 출발한다. 한국 농업 및 농촌개발이 성공적인가에 대한 질문에 따른 국내 농업 관계자들의 대답은 긍정적인 측면과 부정적인 측면으로 갈린다. 부정적인 측면을 주장하는 입장은 산업화 과정에서 많은 인구가 농촌을 떠났고, 현재는 노인들만이 농촌을 지키고 있어 농촌 지역사회의 유지도 어렵게 된 상황 하에서 농촌개발이 성공적이라고 보기 어렵다는 점을 내세운다. 농가 소득이 도시 근로자 가구의 75% 수준 밖에 안 되며 도시와 농촌 간의 공공 서비스 격차가 심하다는 점도 한국의 농정을 성공적이라고 보기 어려운 증거라고 주장한다.

그러나 한국의 농업과 농촌 발전에 대한 국제사회의 평가는 이와 다르다. UN과 세계은행 등 국제사회는 1960년대에 세계최빈국이었던 한국이 극심했던 식량난과 빈곤 문제를 성공적으로 극복했으며 1970년대 이후 공업화 과정에서 나타난 도·농 간의 소득과 발전 격차 등 난제들을 무난히 해결한 점을 높이 평가한다. 국제사회는 다음과 같은 점에서 한국 농업과 농촌의 발전이 성공적

이라고 평가한다.

첫째, 한국은 농지개혁을 통하여 지주 계층을 해체하고 소농들에게 농지의 소유를 보장하는 경자원칙을 세움으로써 농업생산과 소득 증대를 이룩하였으며 1970년대 이후 한국이 경제성장을 달성하는 데 필요한 산업화 인력을 공급할 수 있는 토대를 마련하였다는 점이다.

둘째, 한국은 1960년대까지 외국의 원조 없이는 국민 식량 조달이 어려운 쌀 부족국가였지만 1975년을 기점으로 쌀의 자급을 달성했다는 점이다. 한국의 쌀 자급은 농지개혁의 바탕 위에서 농업분야 R&D 기반 구축과 기술보급 체제의 정비와 선진 영농 기술의 보급, 생산기반 정비, 농업정책 집행기구와 농업관련 제도의 정비 등에 힘입은 대표적인 녹색혁명의 성공사례이다. 국제미작연구소(International Rice Research Institute: IRRI)는 한국의 녹색혁명을 국제미작연구소 설립 이래 거둔 최대의 성과로 높이 평가하고 있다.

셋째, 한국의 농업생산기술, 특히 쌀의 생산과 가공 기술은 이미 세계 최고 수준에 도달해 있다는 점에서 한국 농업 발전을 평가해야 한다는 점이다. 1965년에 한국의 총 경제활동 인구의 58.5%가 농업에 종사하면서도 식량이 부족해 어려움을 겪었지만 2005년에는 총 인구의 7.9%만이 농업에 종사하면서 국민의 주식인 쌀을 자급할 수 있게 된 것은 한국 농업 기술이 매우 발전해 있음을 증명하는 것이다. 많은 인구가 농촌을 떠났음에도 불구하고 농업의 생산성을 높일 수 있었던 것은 영농작업의 기계화와 자동화, 다수확 신품종 개발과 선진 영농기술의 보급, 농업 생산자재의 원활한 공급, 농업 생산기반 정비 등 높은 수준의 농업 생산기술이 뒷받침되었기 때문에 가능하게 된 것이다.

넷째, 한국은 산업화 과정, 특히 고도경제성장 과정에서 나타난 농업부문과 비농업부문 간의 성장 격차를 성공적으로 해결하여 정치적 안정과 경제발전을 이룩한 국가로 꼽힌다. 산업화 과정에서 도농간 성장 격차를 겪지 않은 국가는 없다. 특히 후발 개발도상국가들이 산업화 과정에서 겪는 도농간의 격차는 매우 심각하다. 중국은 2006년 도시와 농촌의 소득 격차가 공식적으로 3.4배라고 발표했으며 베트남은 7배 이상이라고 발표하였다. 2007년 한국의 도시 근로자 가구와 농가의 소득 격차는 1.35배로 나타나고 있다. 한국의 도농간 소득격차

를 성공적으로 완화할 수 있었던 것은 산업화 과정에서 농업분야에 도입된 양곡수매제도, 이중곡가제도, 생산기반 정비, 농기계와 농업자재 공급 등 식량증산 정책이 중요한 역할을 한 것으로 평가된다.

다섯째, 한국은 1950~60년대의 지극히 어려웠던 농촌빈곤을 극복하고 농촌지역의 인프라 개선과 공공서비스 증진, 농업인 연금, 농어촌 의료보험 등 농촌주민의 복지증진을 위한 복지제도를 성공적으로 도입했다는 점이다. 이러한 성과는 1970년대의 새마을운동과 1980년대 이후 지속적으로 추진된 농촌개발 정책의 결과라고 평가된다.<sup>2</sup>

여섯째, 한국 경제의 세계화 과정에서 농업부문의 구조조정을 순조롭게 진행하여 시장개방과 세계화 시대에 농업이 발전해 갈 수 있는 토대를 마련하고 있다는 점이다. 공업입국을 통하여 경제성장을 달성한 한국은 국제무역이 무엇보다 중요시 되었다. 따라서 국제무역을 확대하기 위해서는 국내 시장 개방이 불가피한 실정이다. 한국 농업은 1995년의 우루과이라운드 협상과 WTO 체제 출범, 1996년도의 OECD 가입, 미국을 비롯한 EU와의 FTA 협상 추진 등 일련의 세계화 과정을 겪으면서 힘든 구조조정을 경험해 왔다.

한국의 농업은 세계화 과정의 구조조정을 겪으면서 영세한 소농구조를 탈피하여 선진 농업국과 경쟁할 수 있는 선진 영농조직으로 탄생하게 될 것으로 전망된다. 한국의 미래 선진 영농조직은 가족농을 기반으로 하는 기업농 형태의 법인 경영체 등 다양한 모습으로 나타나게 될 것이다.<sup>3</sup> 한국이 세계화 과정에서 경험한 이와 같은 농업부문의 구조조정정책은 한국과 유사한 개발 과정을 겪고 있는 후발 개발도상 국가에 많은 교훈을 줄 수 있을 것이다.

<sup>2</sup> 이러한 평가는 도시 부문이 너무 급격히 성장하였기 때문에 농촌이 상대적으로 낙후되었다는 점을 인정하지 않는 한국인들에게는 납득하기 어려운 점일 수 있다. 그러나 농촌부문 그 자체만 보면 한국의 농촌빈곤 극복과 발전은 매우 성공적이며 도농간의 격차도 매우 낮은 국가에 속한다.

<sup>3</sup> 이와 같은 성공적인 영농법인체가 파프리카 등 과채류, 과일류, 축산, 화훼 등에서 광범위하게 나타나고 있으며 기업형 영농법인은 생산뿐만 아니라 국제시장을 상대로 무역업에도 종사하고 있다.

## 2. 농업분야 개발경험

### 2.1. 농지개혁

한국의 농지개혁은 일본 및 대만의 사례와 함께 세계 농지개혁사에서 대표적인 성공사례로 꼽힌다. 특히 한국의 농지개혁은 지주에게 편중되었던 농지를 국가가 수매하여 토지를 소유하지 못한 소작농이나 소농들에게 분배함으로써 농업 생산성 향상과 함께 한국농업이 발전할 수 있는 토대를 구축했으며 농가 경제의 향상으로 농가 자녀의 고등 교육이 확대되어 육성된 인적자원이 1970년대 이후 한국경제의 고도성장에 크게 기여했다는 점에서 그 중요성이 인정된다.<sup>4</sup> 한국의 농지개혁은 지주가 소유 토지의 일부만을 소작농에게 분배해 준 필리핀이나 남미의 일부 국가에서 시행한 농지개혁과 차원이 다르다.<sup>5</sup>

농지개혁법은 1949년 6월 21일에 국회를 통과하여 1950년에 시행되었지만 곧 이어 발생한 3년간의 한국전쟁으로 지지부진하다가 1957년에야 겨우 마무리되었다. 농지개혁법에 의해 국가는 지주 소유의 토지 800천ha를 강제로 수매하여 농지 없는 소작농과 소농에게 5년 상환 조건으로 분배해 주었다.<sup>6</sup>

농지개혁법은 농가의 토지 소유 상한선을 3.0ha로 한정하고 실질적으로 경작

4 한국에서 농지개혁이 경작규모를 3.0ha로 한정하였기 때문에 세계화 시대에 농업선진국과의 경쟁을 어렵게 하는 소농구조가 정착하였다고 주장하는 비판의 목소리도 있지만 1950~60년대 한국의 농업 상황하에서 농지개혁은 성공적인 정책으로 평가되어야 한다.

5 필리핀이나 남미의 농지개혁은 대토지(latipundio) 소유자인 지주가 자신이 소유한 토지의 일부를 소작농에게 분배해 주는 형식을 취하고 있기 때문에 대농장제는 물론 지주계급도 여전히 존재한다는 점에서 한국과 일본 등 동아시아에서 실시된 농지개혁과 근본적으로 다르다.

6 한편 농지개혁법이 논의되는 시점에서 지주들은 정부가 토지를 수매하기 이전에 약 713천 정보에 해당하는 농지를 직접 소작농에게 판매하여 농지의 불균등 소유구조를 개선하는 데 기여했다.

하는 농가만이 농지를 소유할 수 있도록 하는 경자유전(耕者有田: land for tiller) 원칙을 확립하였다. 이와 같은 농지개혁 조치로 한국에서 지주계층은 사라졌다. 한편 농지개혁법이 논의되는 시점에서 지주들은 정부가 토지를 수매하기 이전에 약 71만 3천ha에 해당하는 농지를 직접 소작농에게 판매하여 농지의 불균등 소유구조를 개선하는 데 기여했다.

한국의 농지개혁이 한국 농업 발전에 기여했는가에 대한 논쟁이 아직도 이어지고 있지만, 농지개혁을 통해 지주계급을 혁파하고 농업부문에 평등한 농지 소유구조를 정착시켰으며 농지개혁 조치로 자작지를 확보한 소작농과 소농들은 농업 생산에 전념할 수 있는 계기가 마련되었다.

자작지의 토대 위에서 농업생산에 전념한 결과 농가의 농업생산성이 크게 증대되었고 소득도 증대되었다. 농업 생산성 증가와 소득 증대로 농가 경제가 윤택해지자 농가들은 자녀들의 고등 교육을 뒷받침할 수 있게 되었다. 그 결과 농촌지역 학생들의 중·고등학교와 대학교 취학이 크게 늘었다. 농지개혁 이후 진행된 1960년대의 이러한 변화는 1970년대 이후 한국의 산업화 과정에서 필요했던 고급 산업인력을 공급할 수 있는 토대가 되었다.

농지개혁법에 의해 도입된 경자유전의 원칙은 1970년대 이후 진행된 한국사회의 산업화 과정에서 농촌 인구가 대규모로 도시로 이동한 결과 유지되기 어렵게 되었다. 농지를 팔지 않고 이농한 이농자의 토지는 농촌지역에 남아 영농에 종사하는 농업인에게 임대되었기 때문에 임차농이 증가하게 되었다. 이러한 필요에 의해 임대를 금지하는 농지개혁법을 보완한 임대차법이 1986년에 제정되었으며 산업화 시대에 맞는 농지관리를 위한 농지법이 1994년에 제정되었다.

한국의 농지개혁은 경자유전의 원칙을 확립하여 소농들에게 농지를 제공하여 농업발전과 농가경제를 향상시켰다는 점에서 1960~80년대의 한국 농업 발전과 경제성장에 크게 기여했다고 평가된다. 그러나 개방화 시대에 세계의 선진농업국과 경쟁해야 하는 현실 앞에서 3.0ha 이하의 경지만을 소유하도록 한 농지개혁의 조치는 합리적이지 못하다고 판단되어 새로운 농지법에서는 직접 농업을 경영하는 농가의 농지소유 상한선을 폐지하였다. 또한 가족농들이 영농법인을 조직하여 기업적인 농업경영이 가능하도록 권장하고 있다.



## 2.2. 식량증산

한국은 1960년대까지 국민이 필요로 하는 식량, 특히 쌀의 생산량이 절대적으로 부족했던 만성적인 식량부족 국가였다. 1950년의 한국 전쟁으로 대부분의 농업 생산기반이 파괴된 한국의 농업 생산은 극도로 저조했다. 1961년 이후 69년까지 곡물 소비량의 10~30%를 도입 양곡으로 충당했다. 특히 한발이 심했던 해에는 곡물 도입량이 대폭 확대되었다. 따라서 식량부족 문제의 해결은 정치적 안정을 위해서 매우 중요한 과제였다. 이 과정에서 미국 공법 480(public law 480: PL480)에 의한 식량 원조는 1950년대의 부족한 식량을 충당해 주는 중요한 역할을 하였다.

1962년 한국 정부가 경제개발을 위한 제1차 경제개발 5개년 계획을 발표하고 이를 추진할 무렵 PL480에 의해 무상으로 제공되던 미국의 식량 원조는 유상 원조로 전환되었다. 미국 정부의 식량원조가 무상에서 유상 원조로 전환된 것은 공업화에 전력을 기울이려 했던 당시 한국 정부에 큰 부담으로 다가 왔다. 공업화를 위해 사용하는데도 부족했던 외환을 식량 구매에 사용해야 했기 때문이다.

정부가 1950년대부터 추진했던 몇 차례의 농업증산계획은 성공적으로 수행되지 못했다. 식량부족을 PL480에 의해 무상으로 해결하고 있던 당시로서는 식량을 증산해야 하는 필요성이 절박하지도 않았고 이를 추진할 예산도 부족했을 뿐만 아니라 최고 통치자의 식량자급 의지도 미약했다. 그러나 미국의 식량원조가 무상에서 유상으로 전환된 이후 국민의 주식인 쌀 부족 문제는 한국의 공업화 추진을 위해서 반드시 해결해야 하는 절박한 정책 현안이 되었다. 당장 쌀 부족문제를 해결하기 어려운 정부는 일본 등 인근 국가에 식량원조를 요청했으나 받아들여지지 않았다.

국민의 식량부족 문제를 해결하지 않고서는 공업화 추진이 어렵게 되자 정부는 1965년에 농촌진흥청에서 전국 도지사 시장군수를 소집하여 식량증산대회를 개최하고 식량의 자급을 결의하였다. 1965년 이후 정부는 식량자급이라는 목표 하에 정부가 지니고 있었던 농업분야의 모든 재원과 인력을 식량증산에

쏟아 부었다.

농민들의 식량증산 의욕을 고취시키기 위해 이중곡가제를 시행하고, 다수확 시상제를 도입했으며 농업분야 연구와 기술지도 체계를 일원화하여 쌀 다수확 기술 보급에 전력을 기울였다. 대규모 수리시설을 건설하여 안전 다수확의 기반을 구축하였다. 다수확 쌀 신품종을 육종하기 위하여 필리핀에 위치한 국제미작연구소와 연구협력체제를 구축하고 다수확성 품종인 통일벼를 육종하여 농가에 보급하였다. 다수확성 신품종 보급에 따른 새로운 기술을 받아들일 수 있도록 새로운 영농기술을 시행하는 농가에 대해서 농약 등 농자재 구입비에 대한 보조금을 지급하였다.

정부의 이와 같은 노력으로 한국은 1975년에 쌀 자급을 달성하였다. 쌀의 ha 당 생산성은 1965년도의 2.9톤에서 1976년도에는 4.3톤, 1996년도에는 5톤을 상회할 정도로 증가하였고 쌀을 생산하기 위한 농가의 기술 수준도 크게 향상되었다. 한국 정부의 쌀 자급을 위한 정책과 기술개발 및 기술 보급 체계는 국제적으로 인정받는 성공사례가 되었다.

한국의 쌀 자급달성 사례는 대규모 수리시설 건설과 경지정리 등 쌀 생산기반 구축, 다수확 신품종 육종을 위한 R&D 구축과 과학적인 농업기술의 보급 체계 확립, 농가의 쌀 증산을 유인하기 위한 정부의 지원정책 등 일관된 정부의 정책과 쌀 관련 산업의 육성에 의해서 이룩한 성과다. 이와 같은 종합적인 정부의 노력이 없었다면 1965년의 식량증산대회 이후 10년이라는 단기간 내에 쌀 자급이라는 성과를 달성한다는 것은 불가능했을 것이다.

### 2.3. 농업구조조정

산업화 과정에서 한국 농업은 두 차례의 구조조정을 겪었다. 한차례는 1970년대 말과 1980년대 초에 이르는 산업사회로의 진입 과정에서 나타난 구조조정이다. 이 시기의 농업 구조조정은 농경사회적 질서의 농업구조에서 산업사회적 질서의 농업구조로 전환해 가는 구조조정이다.

1970~80년대의 한국 사회는 도시 인구가 급격히 증가하고 소득이 증가하면서 소비자의 수요도 급격히 변화했다. 소비자들은 곡물 중심의 식단에서 고기와 채소, 과일은 물론 우유와 버터 치즈 등 낙농제품에 포함하는 다양한 고급 식품에 대한 수요가 폭발적으로 증가하였다. 따라서 이와 같은 소비자의 다양한 수요에 부응하여 한국 농업은 쌀 중심에서 축산, 채소, 과일 생산이 중요해지는 농업의 다양화(diversification)를 추구하게 되었다. 따라서 곡물 생산을 축소하고 이와 같은 대체 식품을 생산하기 위한 기반이 확대되었다.

산업화 시대를 맞이한 이와 같은 농업의 구조조정은 선진 개발도상국가에서도 나타나는 현상이다. 중국을 비롯한 인도, 태국, 말레이시아가 이와 같은 범주에 진입하고 있고 베트남 등 후발 개도국도 곧 이와 같은 농업의 구조조정과 농업의 다양화에 대응해야 하는 상황에 직면하게 된다.

두 번째의 농업 구조조정은 1985년 이후 진행된 우루과이라운드 협상과 1995년에 출범한 WTO 체제, 그리고 국가간에 추진되고 있는 자유무역협정(free trade agreement: FTA)으로 인한 것이다. 무역자유화협정에 의해서 국내 농산물 시장을 개방할 경우 소농구조와 정부의 높은 보조금 등으로 유지되어 오던 국내 농업이 생산한 농산물은 가격 면에서 선진 농업국가에서 생산하는 값싼 농산물과 경쟁할 수 없게 된다. 따라서 국내 농업의 경쟁력 강화를 위한 제도 개편과 여러 가지 정책적 보완장치를 하지 않을 수 없게 되었다. 이와 같은 구조조정은 다음과 같은 형태로 나타나게 된다.

첫째, 선진 농업국가의 농업과 경쟁할 수 있는 농업경영체의 육성이다. 이를 위해 전업농 육성 정책이 도입되고, 농업인력을 육성하며 소농중심의 생산구조를 영농법인과 같은 기업농 형태로 전환하는 영농조직의 개편이 필요하다.

둘째, WTO 규정에 나타난 바와 같이 정부가 농가에 지급해 오던 각종 보조금을 축소 혹은 철폐해야 하며 FTA 체결에 따른 국경조치로 관세율을 인하하거나 폐지해야 한다.

셋째, 관세율의 감축과 보조금의 철폐가 실현될 경우 국내 농가의 농업소득은 대폭 축소될 것이 분명하며 많은 농가가 이로 인해 어려움을 겪게 될 것이다. 이 경우 영농 조건이 불리한 지역에서 영농에 종사하는 사람들은 농업을

포기하는 현상이 나타나 국내 농업의 붕괴가 우려되는 상황이 나타날 수 있다. 이에 대비하여 조건불리지역에 대한 직접지불제의 실행과 농업으로부터 발생하는 환경보전을 지원하는 환경보전 직접지불제와 같은 새로운 소득보전정책의 도입이 불가피하다.

넷째, 복잡한 다단계의 농산물 유통 체계를 개편하여 산지와 소비지를 연결하는 새로운 유통망을 구축하고 유통망의 선진화를 통해 한국의 농산물 유통업이 세계시장에 진출할 수 있는 준비를 갖추게 해야 한다.

다섯째, 시장개방에 대응하여 국내 농업은 더 이상 수세적인 입장을 견지하기 보다는 보다 공격적으로 수출농업을 지향하는 방안을 검토하게 된다. 이와 같은 전략은 1960년대에 국제적인 경쟁력이 전무했던 제조업을 육성하여 세계적인 기업으로 육성한 한국의 수출산업 육성 전략과 유사하다.

한국의 농업은 국내적으로는 많은 어려움에 직면해 있지만 부분적으로 강점이 많다는 점을 인식할 필요가 있다. 한국농업의 수출산업화는 농산물을 생산하여 판매하는 방법도 있지만 선진 영농 기술, 자본재, 경영기술, 종자 종묘 등 영농 자재, 농업시설 등 플랜트 기술, 경영 컨설팅 등 다양하다.

한국의 수도 육종기술과 재배기술, 물 관리 기술 등은 세계적인 수준에 도달해 있으며 이와 관련된 연구시설 또한 세계적인 수준이다. 고추산업은 품종 육성의 측면에서 세계 최고 수준이라고 평가되며 채소 농업 중 십자화과 채소의 육종과 재배기술도 세계 최고 수준에 도달해 있는 것으로 평가된다. 과일 중 온대 과일인 사과와 배의 육종과 재배기술 또한 세계적이다.

축산 부문에서도 세계적으로 경쟁력 있는 부문이 있다. 체세포 복제 등은 한국이 세계수준을 리드하는 실정이며 가축 방역이나 위생적인 처리 등의 기술도 선진국 수준에 어느 정도 도달해 있다.

한국 농업의 수출농업화는 농산물을 생산하여 이를 수출하는 1단계 수출 전략에서부터 종자, 종묘, 원자재, 플랜트를 수출하는 2단계 수출 전략, 그리고 경영컨설팅 분야의 3단계 수출전략으로 발전해 가고 있다.

### 3. 농촌분야 개발경험

#### 3.1. 새마을운동과 농촌개발

1960년대의 한국 농촌은 희망을 찾아보기 어려울 만큼 암담했다. 농업 생산성은 낮고, 농촌지역의 잠재적 실업(under-unemployment)이 높아 노동 생산성이 지극히 낮았다. 저곡가 정책<sup>7</sup>에 의해서 농민들은 생산 의욕을 잃었고, 무지와 가난 속에서 잘 살아보자는 의욕마저 상실한 채 살아가고 있었다.

농촌 마을의 도로와 농로, 수리시설 등이 미비한 것은 농업생산을 저해하는 중요한 요인이었다. 농촌지역의 식수, 화장실 등 위생시설, 부엌 등 주거환경이 불량했고 농가의 소득도 낮았다. 1967년도의 농촌 빈곤율은 34%에 달했다. 1960년대의 농촌 상황은 농업생산과 소득, 농촌 생활 등 여러 분야에서 총체적인 문제에 봉착해 있었다.

취사용 연료를 확보하기 위해 산의 나무가 베어 나가 민등산이 되었고 산야는 결국 홍수와 가뭄이라는 자연 재해의 피해를 번갈아 가져오는 결과를 초래하였다. 연례행사처럼 찾아오는 홍수와 가뭄의 피해는 1960년대 한국 농업의 성장은 물론 국가의 경제성장에 커다란 걸림돌이 되었다.

1970년 말부터 시행된 새마을운동은 이와 같이 어려운 농촌 생활을 극복할 수 있는 전기를 마련해 주었다. 새마을운동은 박정희 대통령이 제창한 마을가꾸기 운동이자 잘살기 운동이지만 새마을운동의 기본 이념인 근면과 자조, 협동의 정신은 우리나라 지역사회에 배태된 가치로서 전통적인 마을운영 시스템에서 만들어진 것이었다.

전통사회에서 마을은 하나의 자치적인 지역사회(community)로 마을 지역사

<sup>7</sup> 1960년대 초까지 한국 정부는 도시 제조업에 종사하는 근로자의 저임금 정책을 유지하기 위하여 저물가정책을 고수해 왔다. 따라서 농산물도 저물가정책에 의해서 낮은 가격으로 통제되었다.

회가 존립하고 운영되는데 필요한 최소한의 시설은 지역사회 주민들이 스스로 건설했으며 이와 같은 시설을 운영하는 규범도 제정하여 자치적으로 운영해 왔다. 그러나 농촌지역사회가 가난해지고, 정부 등 외부의 간섭으로 지역사회의 자치력과 자주적인 지도력을 상실하면서 농촌 지역사회는 대외 의존적인 지역사회로 변모해 왔다. 전통적으로 농촌사회의 마을 도로, 농로, 소규모 수리 시설 등의 건설은 마을 지역사회가 담당해 왔지만, 대부분의 개발도상국과 같이 1960년대 우리나라의 농촌 지역사회도 이를 정부가 지원해 주기를 바라고 있었다.

1970년 여름, 심한 홍수가 휩쓸고 지나간 후 당시의 박정희 대통령이 방문했던 경북 청도군에는 주민 스스로 부서진 다리를 재건하고 도로를 보수했으며 마을의 공동 시설을 건립한 마을이 있었다. 당시 대부분의 농촌 마을은 홍수 피해를 입으면 그 피해의 대소를 막론하고 정부가 지원해 주기를 바라고 있었지만 이 마을은 예외였다. 당시 농촌개발과 지원 문제를 해결하기 위하여 고민해 오던 대통령에게 이 마을의 사례는 하나의 충격이었다.

국가의 재정력이 지극히 미약했던 1970년대 초의 한국 정부는 이와 같은 농촌지역사회의 개발 수요를 모두 충족시킬 수 없었다. 재정력이 취약한 국가에서 농촌지역의 문제를 해결하기 위해서는 주민들의 자조, 협동의 정신 하에서 자신들의 문제를 스스로 해결해 나가는 방식이 매우 중요했다. 당시의 대통령은 이 마을의 사례가 보여주는 바와 같이 전국의 마을 지도자와 주민들이 의식을 개혁하고 마을의 문제를 자조와 협동의 정신 하에서 주민 스스로 해결해 가는 마을 개발 방식을 채택한다면 전국의 농촌지역이 짧은 기간 안에 선진 지역사회로 발전할 수 있다는 확신을 얻게 되었다. 1970년 4월 22일 한해대책을 위해 개최된 전국 지방장관회의에서 박정희 대통령은 전국의 마을을 대상으로 주민 스스로 자조, 근면, 협동의 정신 하에 새마을가꾸기 운동을 전개해 나가라고 제안하였다.

1970년 말부터 전개된 새마을운동은 1973년에는 전국의 모든 마을이 참가하는 전국적인 국민운동으로 발전했다. 새마을운동이 추진된 이후 11년이 된

1982년까지 한국 농촌지역의 마을 도로와 농로 등 생산 인프라가 개선되고 주거환경이 개선되었으며 대부분의 주민들은 위생적인 식수를 마시게 되었다. 1967년에 34%였던 농촌 빈곤율은 1988년에는 6%로 감소되었고 1971년에 도시 근로자 소득의 78.8%에 머물러 있던 농가 소득도 1982년에는 103%로 향상되었다.

이와 같은 새마을운동의 성과는 농촌개발을 위한 정부의 강력한 의지 하에서 재정적, 행정적 뒷받침이 되었음은 물론 주민들이 적극적으로 참여하여 마을의 인프라 개선과 주거환경개선, 소득증대사업을 추진했기 때문에 가능했다.

1982년까지 11년간 새마을운동에 투입된 총 예산은 총 5조 2,583억원으로 추정된다. 이 과정에서 정부는 총 투자 예산의 51%를 지원하였다. 놀라운 것은 새마을운동 추진 총 예산의 49%를 주민들이 부담했다는 사실이다. 1972년의 국민 1인당 GNP가 242달러였음을 상기할 때, 새마을운동에 참가한 농촌 주민들이 이와 같은 사업 예산을 부담했다는 것은 놀라운 일이 아닐 수 없다.

왜, 그리고 어떻게 한국의 농촌주민들이 새마을운동에 적극적으로 참가하여 이와 같은 놀라운 성과를 이룩할 수 있었는가? UN과 세계은행 등 국제기구는 물론 많은 개발도상국가가 새마을운동의 성과에 관심을 기울이고 개발도상국가의 농촌발전과 빈곤탈피의 수단으로 활용하는 방안을 모색하게 되었다.

그러나 한국의 새마을운동이 한국을 제외한 개도국에서 제대로 성공한 사례는 많지 않다. 그렇다면 왜 한국이 성공적으로 수행한 새마을운동의 성과가 다른 개도국에 성공적으로 이전되지 못하는 것일까?

그 이유는 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 한국의 새마을운동은 지역사회의 자조, 자립 협동의 원리 하에서 주민들이 자신들의 문제를 스스로 해결하려는 노력이 수반되었다는 점이다. 그러나 대부분의 개도국에 전수된 새마을운동은 주민들의 자조적인 노력이 결여된 채 한국 정부로부터 원조 받는 형태로 진행되었기 때문에 기타 기관에서 실시하는 마을단위의 개발사업과 크게 다를 바가 없었다.

둘째, 한국의 새마을운동이 이전되는 과정에서 부분적인 개발사업 위주로 사

업이 추진되었다는 것이다. 한국의 새마을운동을 전수하는 과정에서 전문가들이 제시한 것은 마을 전체의 종합적인 개발을 시도하기 보다는 소나 돼지의 사육, 쌀 증산 등을 통하여 소득을 올리는 사업 중심으로 새마을운동을 추진하거나, 도로나 수리시설 중심의 농촌 인프라 개발을 도입하려고 시도한 사례가 나타나고 있다. 이 경우, 주민들의 자조적이고 협동적인 노력이 수반되었다고 해도 주민들이 종합적인 개발계획을 수립하여 자조와 협동의 방식으로 이를 해결하고자 하는 새마을운동의 원리가 적용되지 않았기 때문이다.

셋째, 새마을운동을 마을 단위의 개발사업으로만 보려는 경향이 있기 때문이다. 새마을운동을 성공적으로 추진하기 위해서는 마을단위 개발계획의 추진뿐만 아니라 중앙정부가 정책적으로 이를 뒷받침해야 한다. 한국의 새마을운동은 마을단위 문제를 해결하기 위해 중앙정부의 정책 지원이 중요하게 작용했다. 이와 같은 조건들이 충족되지 않는다면 새마을운동은 마을 단위에서 성공적으로 수행되었다고 하더라도 그 성과는 제한적일 수밖에 없고 전국적으로 그 효과가 확산되기도 어렵게 된다.

전통적인 마을 운영 메커니즘의 원리를 이용한 새마을운동의 원리와 추진 전략은 농업을 주로 하는 농경사회에서는 어디서나 적용 가능한 수단이 될 수 있다는 점에서 농촌개발과 빈곤 극복을 위한 수단으로 매우 유용한 모델이다.

이와 같은 유용성은 베트남, 캄보디아, 라오스 등지에서 입증되고 있으며 중국이 한국의 새마을운동을 벤치마킹하여 2006년부터 사회주의 신농촌건설 사업을 추진하는 점을 통해서도 입증된다.

한국의 새마을운동은 사업의 단위가 마을 지역사회이고<sup>8</sup> 지역사회가 당면한 문제를 주민들이 파악하여 우선순위에 따라 해결 방안을 모색하고 이를 추진하는 과정에서 정부 혹은 외부의 재정적, 기술적 지원을 받는다는 점에서 다른 농촌개발 사업과 차별성이 있다.

<sup>8</sup> 여기서 지역사회는 각 국가가 처한 상황에 따라서 다르게 정의될 수 있다. 발전 정도가 낮은 농경사회에서 새마을운동의 기본 단위는 마을이 된다. 그러나 새마을운동이 지향하는 내용에 따라서 지역의 단위는 마을에서 면, 군단위까지 확대될 수 있다.



정부의 재정적 행정적 지원 하에 추진된 새마을운동은 사업의 시행 과정에서 주민의 참여적 개발(participatory development), 주인의식(project ownership), 사업 관리능력 배양(capacity building), 지역사회 분위의 개발(community initiative), 지속성(sustainability) 등 현대적 지역사회 개발의 이론과 이념을 모두 갖춘 종합적인 농촌개발 모델이다.

1970년대의 한국의 새마을운동은 빈곤 극복과 인간 생활에 필수적인 기초수요 공급에 치중하였다. 2000년대 새마을운동의 내용은 농촌지역의 소득증대와 함께 환경과 생태 보존, 어메니티 증진, 삶의 가치와 문화의 증진 등에 두어야 한다. 새마을운동 방식은 그 사회가 처한 시대적 과업과 경제, 사회, 문화적 특성에 따라서 그 추진 내용이 달라져야 한다. 그러나 새마을운동이 지니고 있는 기본 이념과 방법론은 지리적 차이는 물론 통시대적으로 적용 가능한 것이 되어야 한다.

### 3.2. 농외소득과 농촌 공업화

1950년대 이후 한국의 농정에서 농외소득 증대는 항상 중요한 이슈였다. 그러나 농촌지역에서 적절한 농외 소득원을 찾지 못했기 때문에 농외소득정책은 그 중요성에도 불구하고 실효를 거둘 수 없었다. 1950년대에는 벼짚을 이용한 가공품 생산, 농산부산물을 이용한 가공품, 공예품 생산 등이 있었지만 이와 같은 제품에 대한 시장이 형성되지 않아 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비중은 매우 낮았다.

1965년 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비중은 20.5%였다. 농외소득의 중요성이 인정되어 1970년대에는 새마을 공장을 1개면에 1개씩 추진하는 농촌 공업화 정책을 추진했지만 농촌지역에 공장이 유지될 수 있는 인프라가 구축되지 않은 상황이라 이 정책은 성공하지 못했다. 농가소득에서 농외소득이 차지하는 비율은 1985년 18.5%로 그 비중이 개선되지 않았다.<sup>9</sup>

정부는 1985년에 농외소득원개발촉진법을 제정하고 농촌지역에 중소규모의

농촌공단을 조성할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 1990년에 제정된 농어촌 발전특별조치법은 농공단지 이외에 농촌 휴양단지 등을 조성할 수 있도록 하여 농촌관광을 장려하는 정책을 도입하였다.

지방자치단체가 농공단지를 조성할 경우 중앙정부는 농공단지 부지 조성비를 지원해 주고 지방정부에서는 공장 부지에 상하수도, 전기 등 인프라 구축 비용을 지원해 주며 입주 공장에 대해서는 취득세와 주민등록세 등 세금 면제 혹은 일정 기간 동안 면제해 주는 등 세제 지원을 통하여 서울과 수도권에 입주한 공장의 지방 이전을 추진하였다. 한편 신규로 공장을 설립할 경우 각종 인허가 절차를 간소화 하여 공장 유치가 용이하도록 하는 조치를 취하였다. 이와 같은 조치에 따라서 1986년 이후 1990년까지 217개의 농촌공업단지가 조성되었고 1991~2005년에는 120개가 추가로 건설되었다.

### 3.3. 농촌지역종합개발

1970년대의 새마을운동이 마을을 중심으로 추진한 농촌개발사업이었다면 1980년대에 추진한 농어촌지역종합개발 사업은 마을과 농촌 중심지를 포괄하는 광역 농촌개발사업이다. 따라서 농촌개발의 내용도 달라진다. 1970년대의 마을개발은 마을구조개선, 주택개량, 마을의 생산기반 정비, 마을의 문화·복지시설 확충, 도로 및 상하수도 개설, 주변 환경 정비 등으로 구성되었지만 1980년대의 농촌지역종합개발은 마을과 도시개발, 생활환경개발, 지역농업과 지역의 산업진흥, 상하수도, 쓰레기, 교육, 문화, 의료 및 복지시설, 관광, 환경정비 등 광범위한 농촌지역개발의 성격을 지니는 과제들로 구성되었다.

1980년대의 농어촌지역종합개발사업은 법적 뒷받침 없이 시행된 행정계획이

<sup>9</sup> 1985년에 농외소득의 비중이 오히려 감소한 것은 농외소득 산정 방식의 변화에서 오는 결과다. 즉, 1983년부터 이전소득을 농외소득에서 제외하고 순 겸업소득과 사업외의 소득만을 농외소득으로 산정하였다.

었다. 1990년 농어촌종합발전특별조치법이 제정됨에 따라서 농어촌지역종합개발사업은 정주생활권 개발사업으로 흡수되었다.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 정주생활권이란 주민들이 생활에 필요한 용역과 서비스를 인근의 가까운 도시로부터 받을 경우 그 도시와 생활에 필요한 용역과 서비스를 받는 권역을 뜻한다. 한국의 경우 정주생활권은 시군 권역과 유사하며 정주생활권의 개발 전략과 내용은 농어촌지역종합개발사업과 유사하다.

## 제 5 장

---

### 지역별 농업 실태와 개발협력 수요

#### 1. 동북아 지역

동북아 지역에서 우리와 긴밀한 농업분야 협력관계를 유지하고 있는 국가로 중국과 몽골을 들 수 있다. 중국은 소득면에서 하위 중간소득 국가에 속하나 국력면에서는 이미 강대국의 범주에 속하는 국가다. 그런 의미에서 KOICA는 중국을 무상원조 대상국에서 제외하고 있다. 그러나 농업적인 측면에서 보면 중국은 한국의 농업에 지대한 영향을 주고 있고, 향후 한국 농업의 최대 시장이 될 가능성이 크기 때문에 중국과의 농업분야 협력은 중요한 의미가 있다. 한편 한국과 중국은 농업협력위원회를 구성하여 매년 교류하며 상호 관심사에 대한 협력을 요청하고 있기 때문에 중국에 대한 농업분야 협력은 필수적이다. 몽골은 광대한 토지자원을 보유한 국가로 향후 자원개발 협력을 위한 대상국 중의 하나다.

##### 1.1. 농업적 특성

중국은 가경 농지 중 수리면적 비율이 35.2%에 달할 만큼 농업생산 인프라가

잘 구축된 국가이며 농업인구 1인당 생산성도 비교적 높은 수준이다. 이에 비해 몽골은 수리면적 비율이 0.7%에 불과하다. 중국의 가경 농지 중 수리면적 비율이 높은 것은 중국 남부에 수전농업이 잘 발달되어 있기 때문이며 중부와 북부가 전작 중심이라고 해도 비교적 수리시설이 잘 발달된 결과다. 몽골은 초지면적 비율이 82.5%에 달하는 목축업 중심의 농업이기 때문에 수리면적 비율이 낮다.

표 5-1. 동북아시아 지역 주요 국가의 농업적 특성

국가명	수리면적비율	영년작물면적 비율	초지율	가경지/ 농업인구	농업GDP/ 총사인(\$)
중 국	35.2	1.2	42.9	0.2	373
몽 골	0.7	0.7	82.5	2.1	661

표 5-2. 동북아시아 지역 주요 국가의 식품 수급 현황(소비량에 대한 백분율)

국가명	곡류		식물성유지		육류		낙농제품	
	생산	수입	생산	수입	생산	수입	생산	수입
중 국	1.55	0.05	1.03	0.41	0.99	0.03	1.01	0.12
몽 골	0.49	0.77	-	1.08	1.05	-	1.10	0.04

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

2005년 현재 중국의 곡류 생산은 소비량을 충족하고 남는 수준이다. 그러나 산업화의 영향으로 농지 면적이 축소되고 대규모 이농으로 농지의 유희화가 진전되고 있어 곡물 생산이 소비량을 충족시키지 못하는 상태가 초래될 것을 우려하고 있다. 이러한 상태가 지속될 경우 중국은 식량 수출국에서 식량 수입국으로 전환될 가능성이 있다. 이에 비해 몽골은 곡류의 생산량이 절대적으로 부족한 식량 부족 국가다. 전체 국민 소비량의 77%를 수입에 의존하고 있다. 따라서 한계지와 유희지에 대한 농지의 개발과 식량증산이 중요한 과제가 된다.

중국은 현재 식물성 유지와 육류 및 낙농 제품을 자급하는 수준이지만 급속히 진전되는 산업화의 영향으로 식물성 유지를 비롯하여 육류와 낙농제품, 신선채소류와 과일류, 화훼류 등에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있다. 특히 최근에는

중국의 우유 소비량 증가가 세계의 우유 가격 상승을 가져 올 만큼 중국의 소비량이 급격히 증가하여 세계 시장에 큰 영향을 주고 있다. 몽골은 식물성 유지에 대한 생산기반이 전혀 없기 때문에 소비량의 전량을 수입에 의존한다. 따라서 식물성 유지 생산기반이 몽골의 식량 수급을 위해 매우 중요한 상황이다.

## 1.2. 농업분야 협력 수요

중국 연안지역 대도시 근교의 농업은 잘 발달되어 있다. 특히 북경, 상해, 남경, 광주를 중심으로 하는 하남성, 산둥성, 광둥성 인근의 농업은 잘 발달되어 있어 한국이나 일본의 농업을 위협하는 경지에 도달해 있다. 그러나 이 지역을 제외한 중서부지역의 농업은 아직도 낙후된 기술에 의존하고 있어 생산성이 낮고 소득이 낮아 농촌지역의 빈곤 수준이 높은 것으로 나타나고 있다.

중국의 산업화 과정에서 고급 식품에 대한 수요가 급증하고 도시 인구의 급격한 증가에 따라서 도시 소비자의 가공 식품에 대한 수요도 증가하고 있다. 그러나 중국의 농업은 도시 소비자들이 요구하는 식품의 안전성, 신선도 유지, 소비자에 욕구를 충족시키기 위한 상품화 전략 등에서 선진국과의 격차가 크게 나타나기 때문에 이 분야의 개발 협력 수요가 증가하고 있다.

한편 중국 농업의 산업화가 진행되면서 중국 농업의 구조조정이 불가피한 실정이고 농업의 기계화, 시설에 대한 수요가 급증하고 있다. 도시 중심의 산업화의 결과로 나타난 도농간의 소득 격차를 완화하기 위해 추진하고 있는 사회주의 신농촌건설정책에 대한 한국의 새마을운동 방법론 적용 등에 대한 개발협력 수요도 높게 나타나고 있다.

중국 농업의 현대화를 위한 기계화, 시설 자동화, 영농 기반 정비, 농지제도를 비롯한 각종 농업 및 농촌사회 제도의 개혁, 유통시설 및 시장 건설, 농촌공업화, 농촌지역종합개발 등은 사회주의 신농촌건설을 지원하기 위해 중국 정부가 요청하는 협력 수요이며, 한국의 농업기술과 농촌개발 경험을 토대로 이러한 분야에 대한 지원을 통해 한국 농업의 대 중국 진출을 도모하는 정책과 전략이 필요하다.

몽골은 식량의 자급과 생산성 향상을 위한 농지의 개발과 농업생산 정비, 농업 기술 보급, 종자개량, 수자원개발과 수리시설, 농업의 기계화 등이 매우 긴요한 실정이다. 전통적으로 유목중심의 생활을 해 온 몽골 국민들이 정착생활을 하면서 나타나는 촌락 공동체의 형성과 생활환경 정비, 도시와 연계성 강화를 위한 도로개발 등도 몽골 정부의 입장에서는 매우 중요한 개발협력 수요다. 몽골의 광대한 토지 자원과 생산 잠재력을 고려할 때 몽골과의 농업분야 협력은 한국의 식량안보 구축과 선진 농업기술의 진출 및 농산물 수출을 위해 중요하다.

## 2. 동남아시아 지역

동남아시아 지역의 태국, 미얀마, 베트남, 말레이시아, 캄보디아, 라오스, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 부르나이, 동티모르의 11개국은 아세안(ASEAN) 회원국이다. 물론 기후대에 속하는 이 지역의 주 산업은 쌀 중심의 농업이다. 태국과 말레이시아는 산업화가 진전되고 있지만 대부분의 국가는 아직도 낙후된 농업 기술과 생산구조, 비위생적인 생활환경에서 벗어나지 못하고 있으며 낮은 소득으로 생활에 어려움을 겪고 있다. OECD/DAC 분류에 의하면 11개 국가 중 싱가폴은 고소득 국가로 대외 원조 대상이 아니며 말레이시아는 상위 중간 소득국가, 태국, 인도네시아, 필리핀은 하위 중간소득국가로 분류된다. 베트남은 저개발국가로 그리고 캄보디아, 라오스, 미얀마, 동티모르는 최빈국으로 분류된다.

### 2.1. 농업적 특성

동남아시아 지역 국가의 농업의 공통적 특성은 아시아 몬순 기후대에 속하면서 쌀을 주 산업으로 한다는 점이다. 따라서 쌀을 재배하기 위한 수리시설이

매우 중요하다. 베트남의 가경 농지면적에 대한 수리면적 비율은 33.4%로 높지만 캄보디아는 7.1%, 라오스 17.0%, 인도네시아 13.1%, 필리핀 14.5% 수준으로 낮다. 따라서 이 지역의 식량 문제를 해결하고 빈곤을 극복하기 위해서는 수리시설 개선이 중요하다. 그 외에도 이 지역의 농업생산성을 향상시키기 위해서는 종자개량, 농업기술 보급, 농업생산기반 정비 등이 이루어져야 한다.

동남아시아 지역 주요국의 농업 생산성은 매우 낮은 수준이다. 2005년도 한국의 농업 종사자 1인당 생산성이 9,996달러 수준임에 비해, 필리핀의 농업 종사자 1인당 생산성이 1,021달러, 베트남, 캄보디아는 300달러 미만으로 낮다. 따라서 농업 종사자 1인당 생산성을 높이는 문제가 이 지역의 빈곤을 극복하는 관건이 된다.

표 5-3. 동남아시아 지역 주요 국가의 경제 지표

국가명	수리면적비율	영년작물면적 비율	초지율	가경지/ 농업인구	농업GDP/ 종사인(\$)
베트남	33.4	6.0	2.0	0.1	294
캄보디아	7.1	0.6	8.5	0.4	289
라오스	17.0	0.4	3.8	0.2	461
미얀마	17.0	5.9	0.5	0.3	-
인도네시아	13.1	7.2	6.2	0.2	564
필리핀	14.5	16.8	5.0	0.2	1,021
태국	28.2	21.3	1.6	0.5	599
말레이시아	4.8	57.8	0.8	0.5	4,690

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

태국과 베트남은 각각 세계 제1위, 제2위의 쌀 수출국이다. 태국의 곡물 생산량 지수는 소비량에 비해 2.93배이며 베트남은 1.67배, 캄보디아와 라오스는 각각 1.32, 1.62배에 달한다. 따라서 이들 지역국가는 모두 곡물 생산면에서 자급 수준을 넘고 있다. 그러나 태국과 베트남 등은 과도한 쌀 중심 농업구조를 지니고 있어 쌀 중심 농업에서 벗어나는 농업생산의 다양화가 필요하다. 산업화의 진전에 따른 소비자의 다양한 욕구가 분출되고 있으며 국제 시장에서의 쌀 가



격 하락에 대응하기 위해서다.<sup>11</sup>

캄보디아, 라오스는 인구에 비해 농지가 풍부한 지역이다. 따라서 중국을 비롯한 여러 나라로부터 농업자원 확보를 위한 투자가 증가하고 있다. 중국은 캄보디아와 라오스 북부지역에 대규모 토지를 임차하여 고무 농장을 조성하고 있다. 그 밖에 이들 나라에 대하여 여러 나라로부터 옥수수 및 콩 등의 곡물생산에 대한 투자가 증가하고 있다.

캄보디아와 라오스의 곡물 생산량은 소비량을 충족시키고 남은 정도지만 실제로 시장에서는 쌀 부족현상을 겪고 있다. 이는 캄보디아와 라오스에서 생산된 쌀이 자국의 가공시설 부족과 시설의 낙후 등 유통기반의 미비로 베트남이나 태국으로 반출된 다음 가공된 쌀이 다시 수입되기 때문이다. 따라서 이 지역 국민들은 자신들이 생산한 농산물을 싸게 이웃 국가에 판매하고 가공된 농산물을 비싼 값에 다시 구입하는 구조적인 문제점을 안고 있다.

말레이시아는 식물성 유지, 특히 팜유의 생산이 소비량 대비 40배에 이르는 이 지역 최대 식물성 유지 수출국이다. 필리핀과 인도네시아도 식물성 유지 수출국이다. 그러나 태국을 비롯한 다른 국가들은 식물성 유지를 수입하고 있다. 향후 산업화의 진전에 따라서 식생활의 변화가 나타나게 되면 식물성 유지에 대한 수요도 크게 증가할 것이다.

현재 동남아시아 지역 국가들의 육류 소비량은 대체로 자급 수준이지만 유제품은 매우 부족한 실정이다. 특히 쌀 중심 농업국가의 낙농제품 자급 수준은 매우 낮다. 향후 이들 국가의 국민 경제가 향상될 경우 육류와 낙농제품에 대한 수요가 커질 것으로 전망된다.

<sup>11</sup> 2007년도부터 국제곡물가격의 상승으로 쌀에 대한 가격 상승이 있었지만 장기적으로는 쌀 생산 구조의 필요성이 제기된다.

표 5-4. 동남아시아 지역 주요 국가의 식품 수급 현황

국가명	곡류		식물성유지		육류		낙농제품	
	생산	수입	생산	수입	생산	수입	생산	수입
베트남	1.67	0.08	0.84	1.16	1.01	-	0.16	0.85
캄보디아	1.32	0.06	0.42	0.57	1.0	-	0.32	0.70
라오스	1.62	0.05	0.99	0.03	1.0	-	0.22	0.90
미얀마	1.53	0.01	1.37	0.68	0.99	0.01	0.04	1.18
인도네시아	1.04	0.16	4.77	0.03	0.99	0.01	0.50	0.73
필리핀	1.18	0.39	4.59	0.25	0.94	0.02	0.01	1.15
태국	2.93	0.16	0.55	1.04	1.33	0.00	0.44	0.83
말레이시아	0.42	1.33	39.98	1.98	0.89	0.16	0.90	0.16

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

## 2.2. 농업분야 협력 수요

동남아시아 지역의 최빈국가와 저소득 국가의 공통적인 농업 문제는 생산성이 낮다는 점이다. 이는 주로 수리시설 등 농업 생산에 필요한 기초적인 인프라 시설의 미비와 낮은 기술 수준에 기인한다고 지적된다. 아시아 몬순지대에 속하며 벼농사를 중심으로 하는 캄보디아, 라오스, 미얀마와 같은 국가는 우기에 홍수로 인한 침수 피해와 건기의 격심한 가뭄 피해로 농작물의 생산성이 매우 낮다.

따라서 이 지역 저소득국가에 필요한 농업분야 협력사업은 농업용수의 개발과 수리시설 확충, 농업 기술 향상을 위한 기술 개발과 기술 보급 체제의 확립, 적절한 교육을 통한 농업 전문 인력의 육성, 농업 생산 의욕을 촉진시킬 수 있는 적절한 농업 정책에 대한 컨설팅 등이다.

한편, 캄보디아와 라오스는 인구에 비해 광대한 토지 자원을 지니고 있으나 개발 여건이 불비하여 농지로 개발하지 못하는 토지가 많기 때문에 농지개발과 곡물생산에 대한 상호협력이 중요한 과제로 부각되고 있다.

이러한 상황은 인도네시아와 필리핀과 같은 중간 소득 국가에서도 별로 다를

바가 없다. 따라서 중간 소득국가와의 협력도 기초 인프라 구축과 기술개발 및 보급, 그리고 적합한 농업정책의 시행은 필수적이다. 그러나 중간 소득 국가의 단계에 도달하면 도시 인구의 증가로 농업 생산과 유통 체계에 변화가 나타나게 되고 식품의 소비 패턴도 변화하게 된다. 즉, 소득이 증가함에 따라서 곡물의 소비량은 감소하고 축산물과 채소 및 과일의 소비가 증가하게 된다. 또한 도시 인구의 증가로 인해 농산물의 유통량이 증가하고 효율적인 유통 체계가 요구된다. 그리고 식품의 유통량이 증가하여 농산물의 가공과 저장 등 수확 후 관리 기술에 대한 수요가 커지게 된다.

태국과 말레이시아는 산업화의 진전에 따라 축산물, 채소, 과일 등 식품의 시장 수요가 확대되고 있다. 이들 국가는 곡물 중심의 생산구조가 축산물, 과일, 채소 등을 생산하는 생산구조로 전환됨에 따라서 농업구조개선 전략, 우유 등 낙농 제품의 수요 증가와 식물성 유지의 증가에 대비한 쌀 이외의 농업 생산 기반 확충, 시장의 확대에 따른 농산물의 유통 구조 개혁과 도소매 시장 정비, 농산물 가격 변동에 대비한 농산물 가격 안정화 대책 수립, 수확 후 기술 보급에 의한 식량 절약과 위생적인 식품 가공 저장 기술 확대, 가공식품의 확대에 따른 식품산업 육성 정책 등에 대한 상호 협력이 요청된다.

팜유 등 식물성 유지는 식용으로 뿐만 바이오에너지 자원으로 유망하다. 따라서 말레이시아와 인도네시아, 필리핀과 같이 팜유 등 식물성 유지를 많이 생산하는 국가와는 식품 및 에너지자원 확보를 위한 협력을 중점 검토할 필요가 있다.

쌀을 주 산업으로 삼고 있는 동남아시아의 농촌은 대부분 집단적인 취락을 형성하고 있다. 전통적인 농경 사회에서 농촌 취락은 주거와 생산이 혼합된 공간이다. 전통 사회의 농촌 취락 공간 구조는 그 사회가 지니고 있는 생활 양식과 기술 수준에 맞도록 고안된 것이다. 그러나 전통적인 농경사회가 점차 산업 사회로 진입하면서, 특히 농업의 기계화, 자동화가 이루어지면서 농촌 공간의 변화가 불가피해진다. 농촌 도로는 자동차와 농기계가 통행할 수 있도록 확장되어야 하고, 농경지도 농기계가 진입할 수 있도록 정비되어야 한다. 마을과 마을을 연결하는 도로는 물론 마을에서 시장과 학교 등으로 연결되는 도로도 농산물의 원활한 수송과 자녀들의 안전한 통학을 위하여 확대 정비되어야 한다.

전통적인 생활 방식에 의한 농촌 생활은 비위생적인 측면이 많다. 특히 비위생적인 식수, 비위생적인 화장실 사용 등으로 인한 식수의 오염과 수인성 질환의 만연으로 영아 사망률이 높고 콜레라 등 전염성 질환이 확산된다. 따라서 위생적인 생활환경을 조성하기 위한 화장실 개량, 부엌개방 등 주거환경의 위생성과 쾌적성을 증진하는 것이 시급한 과제다.

### 3. 서남아시아 지역

서남아시아 지역의 원조 대상국으로 인도, 방글라데시, 파키스탄, 네팔과 스리랑카가 있다. 최근 인도는 중국과 함께 고도 경제 성장을 이룩하고 있고, 방글라데시와 파키스탄도 인도 못지않게 높은 경제성장률을 기록하고 있다. 이러한 경제성장의 결과 이 지역의 빈곤 인구는 크게 감소한 것으로 나타난다. 그러나 인도의 고도성장은 IT를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 농촌인구의 고용에는 한계가 있다. 따라서 아직도 인도의 농촌 인구 비율은 71.0%, 파키스탄 66.0%, 방글라데시 51.8%로 높게 나타나고 있다.

#### 3.1. 농업적 특성

서남아시아는 전형적인 아시아 몬순지역에 속한다. 따라서 우기에는 태풍과 홍수의 피해가 주기적으로 나타난다. 이와 같은 기후의 영향으로 파키스탄의 수리면적 비율이 83.0%로 가장 높고 방글라데시 56.1%, 스리랑카 38.8%, 인도 32.9%로 나타나고 있다. 방글라데시는 주로 벼를 재배하지만 인도와 파키스탄 지역에는 밀과 보리 등을 재배하는 전작농업지대가 많다. 인구 밀도가 높아 1인당 가경 면적은 매우 낮으며 농업 종사자 1인당 생산성도 낮은 편이다. 스리랑카의 영년생 작물의 재배면적 비율이 높은 것은 차 재배면적이 많기 때문이다.

표 5-5. 서남아시아 지역 주요 국가의 경제 지표

국가명	수리면적 비율	영년작물면적 비율	초지율	가경지/ 농업인구	농업GDP/ 총사인(\$)
방글라데시	56.1	3.1	4.6	0.1	309
파키스탄	83.0	0.8	6.5	0.3	748
스리랑카	38.8	15.7	6.8	0.1	743
인도	32.9	3.1	3.7	0.1	382

이 지역 국가들은 1970년대까지만 해도 대부분 식량이 부족하였다. 그러나 인도를 비롯해 방글라데시, 파키스탄의 녹색혁명이 성공적으로 수행된 결과 이제는 식량을 자급하고 남는 수준이 되었다. 다만, 스리랑카는 아직도 식량의 상당 부분을 수입에 의존하고 있다. 스리랑카가 식량이 부족한 이유는 반군에 의한 정치적 소요의 영향도 있지만 농지의 상당량을 차 재배에 할당하고 있기 때문이다. 이 지역이 역사적으로 식량이 부족했던 것은 스리랑카의 차, 인도의 면화재배와 같이 영국 식민지 정책에 의해 공업원료작물을 재배하는 플란테이션 농업이 발달했기 때문이다.

표 5-6. 서남아시아 지역 주요 국가의 식품 수급 현황

국가명	곡류		식물성유지		육류		낙농제품	
	생산	수입	생산	수입	생산	수입	생산	수입
방글라데시	1.01	0.12	0.25	1.14	1.0	-	1.10	0.18
파키스탄	1.21	0.01	0.42	0.81	1.00	-	1.18	-
스리랑카	0.71	0.42	0.83	2.52	1.01	-	0.25	0.77
인도	1.14	-	0.03	2.33	1.06	-	1.53	0.01

이 지역 국가들은 대부분 식물성 유지가 부족한 형편이다. 인도와 스리랑카, 방글라데시는 국민이 소비하는 식물성 유지의 대부분을 수입에 의존하고 있고, 파키스탄도 많은 양을 수입에 의존하고 있다. 육류와 유제품은 대부분 자급하는 수준이다. 다만 스리랑카는 낙농제품의 상당량을 수입에 의존한다. 그러나 인도를 비롯하여 방글라데시와 파키스탄의 경제성장이 진전될수록 육류와 낙

농제품의 소비가 증가할 것이고, 채소유와 과실류의 소비도 증가할 것으로 전망된다.

### 3.2. 농업분야 협력 수요

방글라데시는 최빈국에, 파키스탄은 저소득 국가군에, 그리고 스리랑카와 인도는 하위 중간소득 국가군으로 분류된다. 그럼에도 불구하고 이들 국가들은 공통적으로 농업생산성은 낮고 농촌지역의 인프라 구축이 불비하다. 따라서 이 지역 국가의 농업 생산성 향상과 농촌개발을 위한 협력이 중요하다.

방글라데시는 우기가 되면 갠지스 강의 범람으로 대부분의 농지가 침수되기 때문에 댐 건설과 관개수로망의 정비가 농업생산성 향상을 위해 매우 중요하다.<sup>12</sup> 인도와 파키스탄은 전작지대에 대한 농업용수의 개발과 수리시설 확충, 농업 기술 향상을 위한 기술 개발과 기술 보급 체제의 확립, 적절한 교육을 통한 농업 전문 인력의 육성, 농업 생산 의욕을 촉진시킬 수 있는 농업 정책 시행 등이 요청된다.

인도는 서남아시아뿐만 아니라 동부 아프리카 지역을 포함하는 지역의 농업 연구 및 기술의 중심지 역할을 하는 국가로 성장하고 있다. 방글라데시와 파키스탄, 동아프리카의 여러 나라는 인도가 생산하는 작물종자, 농기계, 비료, 농업기술 등을 사용하고 있다. 따라서 이 지역에 대한 한국 농업의 진출을 위해서는 인도와 작물 종자생산 및 도정기계, 트랙터 등 농기계, 비료 및 농업 자재생산을 위한 호혜적 협력이 요청된다.

한편 이 지역의 경제가 발전함에 따라서 인도와 방글라데시, 파키스탄이 한국산 농산물 및 농자재의 중요 시장으로 등장할 가능성이 크다. 특히 사과와 배 등 온대과일에 대한 잠재적 수요가 나타나고 있으며 고추와 십자화과 채소 등 한국산 농작물의 종자, 도정기계, 트랙터 등 농기계, RPC 등 쌀 수확후 관리

<sup>12</sup> 방글라데시의 갠지스강 댐건설과 관개수로망 정비는 인도정부와의 협력이 필요한 부분이다.

기술 등이 향후 유망한 기술협력 분야가 될 수 있다.

서남아시아 지역 국가들의 농촌 생활도 비위생적인 측면이 많다. 특히 방글라데시와 인도 농촌지역은 비위생적인 식수, 비위생적인 화장실 사용 등으로 인한 식수의 오염과 수인성 질환으로 영아 사망률이 높고 콜레라 등 전염성 질환이 만연하다. 따라서 위생적인 생활환경을 조성하기 위한 화장실 개량, 부엌 개방 등 주거환경의 위생성과 쾌적성을 증진하는 것이 시급한 과제다.

#### 4. 중동·중앙아시아지역 국가

중동·중앙아시아지역은 인류 문명의 발상지이자 일찍이 농업이 발달한 지역으로 건조지역의 특성에 맞는 목화 등 섬유작물, 유지작물, 온대 및 아열대의 과일과 채소, 곡물 농업 등이 다양하게 발달해 있다. 그러나 해안과 호수 근처의 강우 지역에서만 농업이 발달하였으며, 그 외의 지역은 대부분 사막화가 진행되고 있는 건조지역이며 염해지가 광범위하게 분포되어 있다. 따라서 농업 생산 활동을 위해서는 관개가 필수적이며 관개지 이외의 지역에서는 농업을 경영하기 어렵다.

##### 4.1. 농업적 특성

카자흐스탄과 우즈베키스탄은 초지율이 50%를 넘는 목축 국가다. 이 지역의 중요한 농작물은 밀, 보리, 목화, 과실류 등이다. 카자흐스탄은 대부분 초지 농업이기 때문에 수리 면적 비율이 15.7%에 불과하다. 그러나 우즈베키스탄은 전체 가용 농지의 84.9%가 관개 가능한 면적이다. 이란은 목축보다는 농경을 주로 하며 쌀과 밀과 향신료 등을 생산한다.

카자흐스탄은 1인당 7.8ha의 광대한 면적의 가경지가 있지만 우즈베키스탄은 1인당 가경지가 0.7ha에 불과하다. 따라서 카자흐스탄의 농업은 우즈베키스

탄의 농업에 비하여 조방적이다. 이와 같은 농업적 특징은 1인당 농업생산성에서 잘 나타나고 있다. 우즈베키스탄은 카자흐스탄의 1/10에 불과한 토지를 경작하고 있지만 종사자 1인당 생산성은 오히려 카자흐스탄보다 높다.

표 5-7. 중동지역 중점 협력 국가의 농업적 특성

국가명	수리면적 비율	영년작물 면적비율	초지율	가경지/ 농업인구	농업GDP/ 종사인(US\$)
카자흐스탄	15.7	0.1	68.6	7.8	1,420
우즈베키스탄	84.9	0.8	53.6	0.7	1,567
이란	14.9	1.2	26.9	0.8	2,438

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

표 5-8. 중동 지역국가의 중점 협력 국가의 식품 수급 현황

국가명	곡류		식물성 유지		육류		낙농제품	
	생산	수입	생산	수입	생산	수입	생산	수입
카자흐스탄	5.96	0.05	0.60	0.69	0.94	0.09	1.19	0.05
우즈베키스탄	1.18	0.11	0.97	0.08	0.98	0.02	1.08	0.01
이란	1.25	0.51	0.29	1.81	0.99	0.02	1.51	0.02

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

이들 국가는 모두 곡물의 총 생산량이 소비량이 초과하는 수준이다. 특히 카자흐스탄은 밀과 보리 등 곡물을 수출하는 국가다. 그러나 이란과 카자흐스탄은 식물성 유지의 대부분을 수입에 의존한다. 육류와 낙농 제품은 대체적으로 소비량을 충족시키는 상태지만 경제성장에 따라서 육류와 낙농 제품의 수요가 크게 증가할 것으로 보인다.

## 4.2. 농업분야 협력 수요

중동·중앙아시아지역의 특산물인 면화와 밀, 보리, 과실류 등은 향후 한국



과 경제협력을 강화할 수 있는 중요한 자원이다. 그럼에도 불구하고 이들 지역에 대한 한국의 관심은 국제정치학적 관점에서 소홀히 취급되고 있는 것이 현실이다.

이란은 중동지역 농업에서 중심적인 역할을 하는 국가다. 이란은 석유자원을 배경으로 야심찬 경제개발 계획을 추진하고 있기 때문에 경제 여건이 호전될 경우 가공식품, 농기계, 작물 종자, 농촌개발 등에서 한국 농업의 진출이 유망한 국가 중의 하나다. 특히 한국의 새마을운동을 적용한 농촌개발 방식에 대해 큰 관심을 가지고 있다. 이란의 향신료, 과실류 등에 대한 가공산업은 한국농업의 국제화와 특히 이 지역의 진출을 위해서 가치 있는 분야로 평가되어야 한다.

카자흐스탄과 우즈베키스탄의 건조지역에서는 목축업과 목화 관련산업이 주를 이루고 있으며, 강수량이 많은 지역을 중심으로 밀과 과일류, 특히 견과류와 포도 등을 생산한다. 따라서 초지에 대한 생산성 향상과 목화, 과수원 등에 대한 관개사업이 중요한 개발 수요로 나타나고 있다. 이와 함께 포도주, 견과류를 이용한 가공식품 등 과일류에 대한 가공산업도 점차 중요한 산업으로 등장하고 있다. 따라서 이와 같은 과실류와 견과류에 대한 가공식품, 향신료의 가공, 관개시설 등 농산물의 생산 기반 확충과 품종 개량, 재배기술 보급 등이 중요한 개발 협력 과제가 된다.

한편, 카자흐스탄은 목축업이 중요한 지위를 차지하고 있으므로 가축의 번식과 사양 기술, 특히 가축방역 체제 구축과 축산물의 위생적 처리, 축산물 가공산업 육성 등도 중요한 개발 협력 과제로 나타나고 있다.

이들 지역의 농촌취락도 생활환경과 인프라가 매우 취약하다. 따라서 농촌취락의 인프라 구축과 농가 주택의 생활환경 개선이 중요한 협력 과제가 된다. 이들 지역의 농촌지역개발에서 고려해야 할 점은 농촌 취락이나 농가 주택에 대한 집중적인 투자보다는 집단 취락지에서 중심지로 연결되는 도로의 개발과 중심지의 시장, 교육, 공공 서비스 등의 확충이 보다 중요하다. 또한 농촌 도시를 중심으로 농산물 가공산업을 육성하여 농외취업 기반 구축과 농식품 산업의 기반을 구축하는 일도 중요한 과제다.

## 5. 아프리카 지역

아프리카 대륙은 다양한 기후대를 형성하고 있으며 이에 따라서 농업형태와 농촌문제도 상이하게 나타난다. 특히 사하라 이북 지역의 농업은 지중해성 기후의 영향을 받아 곡물과 채소, 과일 등이 풍부한 농업지대를 형성하는 반면 사하라 이남지역은 대부분 사바나 기후대로 목축업이 주를 이루고 있다. 중부 아프리카 지역은 열대 우림이 광범위하게 차지하는 지역이고, 남부 아프리카 지역은 건조한 온대성 기후대를 형성하고 있다. 또한 아프리카 동부 연안지대와 중부, 서부 연안 지대의 농업도 각각 상이한 기후와 지형적 특성에 따라서 다르게 나타난다.

사하라 이북의 농업지대도 지중해성 기후의 영향 하에 있지만 기본적으로는 건조지역이기 때문에 농업개발을 위해서는 관개시설이 무엇보다 중요하다. 강우량이 적기 때문에 관개가 아니면 농업자체가 성립되기 어려운 지역이기 때문이다.

아프리카 중부지역의 대부분을 차지하고 있는 사바나 기후대는 건기와 우기가 교차하지만 강우량이 적기 때문에 대부분 광대한 초지를 형성하고 있다. 그러나 고지대에서는 강우량이 많기 때문에 경종 농업이 발달되어 있다. 남부 아프리카 지역은 건조한 기후대이지만 온대성 농업이 발달된 지역이다.

### 5.1. 농업적 특성

사하라 이남의 아프리카 지역은 대부분 사바나 기후대에 속하기 때문에 경종 농업보다는 목축업이 발달되어 있다. 그러나 에티오피아의 고지대에는 비교적 풍부한 강우량을 이용하여 경종농업이 발달되어 있다. 특히 아프리카의 식량문제가 심각해지면서 지하수의 개발 등을 통해 경종농업을 개발하는 노력이 진행되고 있으며 탄자니아, 나이지리아, 케냐 등을 중심으로 상당한 성과를 거두

고 있다. 따라서 강우량이 적은 사바나 지역의 경종 농업에서 수리시설이 농업 생산성 향상을 위해 매우 중요한 역할을 한다.

에티오피아와 탄자니아의 경우 ha당 밀 생산량이 1.2~2.0톤 수준에 불과하다. 이집트의 관개농업에서는 ha당 밀이 7.0톤이 생산되고 있다. 이집트와 에티오피아의 밀 생산량 차이는 기본적으로 관개시설 여부에 의해서 나타난 결과다. 따라서 밀과 보리, 옥수수 등의 경종 농업에서 관개시설이 확충되면 아프리카의 농업 생산은 비약적으로 증가할 가능성이 크다.

표 5-9. 아프리카 지역 중점 협력국가의 농업적 특성

국가명	수리면적 비율	영년 작물 면적 비율	초지율	가경지/ 농업 인구	농업 GDP/ 총사인(US\$)
에티오피아	2.5	0.7	20.0	0.2	144
탄자니아	3.6	1.1	48.7	0.1	287
세네갈	4.8	0.2	29.3	0.3	235
나이지리아	0.8	2.9	43.0	0.7	863
수 단	10.7	2.6	49.3	0.8	728
이집트	99.9	0.5	-	0.1	2,007

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

아프리카는 식민지 시대에 유럽의 식민 통치국가의 필요에 의해서 고무, 커피, 코코아, 목화, 팜 오일, 차 등 공업 원료 식품과 기호식품 중심의 플란테이션 농업이 발달해 왔기 때문에 구조적으로 식량부족 문제가 대두되고 있다. 이와 같은 대규모 플란테이션 농장은 아직도 자본가들이 소유하고 있으며 이들이 생산한 농산물은 대부분 수출되고 있다. 따라서 국민들이 소비하는 식량은 대부분 소농들에 의해서 생산되거나 수입에 의존하게 된다.

에티오피아 등 한때 사회주의를 채택했던 국가들은 농지개혁을 통해서 비교적 균등한 농지를 소유하고 있지만 원시적인 생산기술, 불비한 농업 생산 인프라, 시장 및 유통체계의 미비 등으로 농업 생산성 향상과 소득 증대에 제약을 받고 있다.

아프리카의 협력 국가 중 에티오피아와 세네갈은 곡물 생산이 소비량을 충족

하지 못하는 상태이기 때문에 상당량을 수입에 의존한다. 탄자니아의 전체 곡물 생산량은 소비량을 충족시킬 수 있는 상태이지만 국민의 소비를 위해 곡물의 상당량을 수입하는 실정이다. 이집트도 곡물 생산량은 소비량을 충족시킬 수 있는 양이지만 국민 소비량의 55%를 수입에 의존하고 있다. 이러한 현상은 생산된 곡물의 상당량을 외국으로 수출하기 때문이다.

표 5-10. 아프리카 지역 중점 협력국가의 식품 수급 상황

국가명	곡 류		식물성 유지		육 류		유 제 품	
	생산	수입	생산	수입	생산	수입	생산	수입
에티오피아	0.94	0.13	0.61	0.72	1.00	-	1.03	0.01
탄자니아	1.03	0.17	0.55	1.04	1.00	-	1.00	0.02
세네갈	0.62	0.74	1.24	0.75	0.95	0.06	0.49	0.56
나이지리아	1.16	0.22	1.11	0.11	1.00	0.01	0.48	0.65
수 단	1.16	0.25	0.95	0.25	1.01	-	1.02	1.02
이집트	1.02	0.55	0.41	0.98	0.92	0.08	1.93	0.01

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

식물성 유지는 나이지리아를 제외하면 대부분 수입하는 실정이고 육류는 세네갈과 이집트를 제외하면 자급하는 수준이다. 유제품의 경우, 세네갈과 나이지리아는 부족한 실정이지만 에티오피아나 탄자니아, 이집트는 자급하는 수준에 있다.

## 5.2. 농업분야 협력 수요

아프리카 최빈국의 농업생산성은 매우 낮다. 농업기술과 인프라 시설이 낙후되어 있기 때문이다. 에티오피아의 경우 전통 식품을 제조하는 데 사용하는 테프(Teff)를 재배할 경우 ha당 생산성이 0.4톤에 불과하지만 동일한 조건 하에서 밀을 재배할 경우 ha당 1.8~2.0톤을 생산할 수 있다. 관개시설을 이용하여 밀을 재배할 경우 이 지역의 밀 생산량은 3배 이상 증가할 수 있다. 생산성이 낮음에

도 불구하고 테프를 재배하는 것은 에티오피아 국민들의 전통적인 식문화와 관련이 있다.

관개시설은 아프리카 지역의 농업 생산성을 향상시키기 위한 가장 중요한 증수 요인이다. 또한 재배기술 보급, 생산성 향상을 위한 비료 투입, 수확후 관리 기술 등도 농업 생산성 향상에 영향을 미치는 중요한 증수 요인이 된다. 따라서 아프리카의 농업 생산성을 증진시키기 위해서는 농업용수 개발과 수리시설의 개선, 영농 기술개발과 기술 보급 체제의 확립이 중요하다. 이와 함께 수확 후 관리기술 보급, 양잠 기술 보급, 가축방역 체제 구축, 유가공품 및 유가공 생산 기술 개선, 유제품의 위생적 처리 기술, 생산된 농산물의 상품화와 유통체계 확립 등에 대한 협력 수요가 나타나고 있다.

아프리카의 농촌 지역사회는 유목사회와 농경사회로 구분된다. 유목사회는 일정한 지역에 정착하지 않고 이동하기 때문에 농촌개발의 중요성이 적지만 정착촌을 이루고 살아가는 농촌지역에서는 농촌개발이 중요하다. 에티오피아와 같이 오랜 역사 속에서 형성된 농촌 지역사회에서는 정착촌을 이루어 살아가고 있는 주민들이 많다. 따라서 이들 정착촌의 농촌개발 내용은 아시아 지역의 농촌 개발과 크게 다르지 않다.

그러나 아프리카 농촌지역의 정착촌은 규모 면에서 크지 않고 분산되어 있다.<sup>13</sup> 5~10호 정도의 가구들이 분산되어 있는 것이 일반적이다. 이는 기본적으로 아시아의 농촌이 수도작을 중심으로 형성되어 집단 취락을 형성하고 있는 반면 아프리카의 농촌지역은 전작을 중심으로 형성되어 소규모 농촌 취락이 분산되어 형성되기에 유리한 조건을 갖추고 있기 때문이다. 이와 같은 특성으로 아프리카 지역의 농촌 인프라 구축은 아시아 지역과 달리 비용이 많이 소요된다.

아프리카 지역의 농촌개발은 농촌 도로 건설을 강조하는 아시아 지역의 농촌

<sup>13</sup> 이러한 현상은 정착촌의 개념이 가족단위로 형성되기 때문이다. 아프리카의 정착촌은 가족을 중심으로 형성되며 가족이 증가하여 적정한 경작 면적이 확보되지 않을 경우 그 중의 일부가 타 지역으로 이동하여 다른 정착촌을 형성하게 된다. 따라서 아시아의 수도작 지역과 같은 대규모의 정착촌은 발견하기 어렵다.

과는 다르게 나타난다. 기본적으로 건조지역이기 때문에 위생적인 식수의 개발도 상대적으로 어렵다. 주택은 이동에 편리하도록 간이식으로 축조되어 있으며 주택 내부의 공간적 분리가 거의 없다. 따라서 좁은 공간 속에 가축과 사람이 함께 기거하는 것이 일반적이다. 아프리카 지역 국가의 농촌개발을 위해서는 위생적인 식수 공급, 현대식 주택 건설과 축사와의 분리, 부엌, 화장실, 샤워장 등 주거환경 개선, 농식품 가공산업을 통한 농외소득 기반 확충, 농촌 도로, 교육, 보건 위생, 시장 등 공공 서비스 기반 확충 등이 중요하다.

## 6. 중남미 지역

중남미 지역 주요 협력 대상국으로 최빈국인 파라과이와 페루, 하위 중간소득국인 니카라과와 과테말라, 그리고 상위 중간소득국인 아르헨티나와 칠레 및 브라질을 들 수 있다. 이 중 아르헨티나와 브라질, 칠레는 KOICA의 원조대상국에서 제외되어 있지만 농림수산식품부의 입장에서는 FTA와 자원개발 협력 등에서 중요한 위치를 차지한다.

이 국가들은 대부분 스페인이나 포르투갈의 식민지 영향 하에 있었기 때문에 농업구조가 대농과 소농으로 양분되어 있다. 대농들은 대농장(latifundio)을 경영하는 지주들이며 주로 수출 목적의 대규모 농장경영을 하는 반면 소농들은 20ha 미만의 소규모 농장을 생계형으로 경영하고 있다. 중남미 농업은 수출 중심으로 발전해 왔지만 극심한 빈부 격차, 정치적·경제적 혼란, 미국과 유럽 농업의 약진 등으로 어려움을 겪고 있다.

### 6.1. 농업적 특성

중남미 국가의 대부분은 대농장제 하에서 대규모 목축업과 면화, 감자, 밀,

옥수수, 커피, 설탕, 과일 등을 생산하며 세계 농산물 시장에 큰 영향을 미치고 있지만 국내의 식량 문제는 여전히 어려운 상태로 남아있다.

페루는 사회주의 경제 체제를 겪으면서 농지개혁이 진행되어 소농중심의 농업구조를 지니고 있지만 니카라과, 과테말라, 파라과이 등은 대농장주와 소농들로 양극화되어 있으며 농촌 빈곤이 심각한 상황이다. 페루를 제외한 중남미 협력 국가는 초지율이 높다. 이는 대규모 농장들이 대규모 목축업을 경영하기 때문이다. 반면에 소농들은 20ha 규모 이하의 영세한 경지를 경영한다.

1인당 가경 농지의 면적은 비교적 넓은 편이지만 농업 종사자 1인당 농업 생산성은 2,000달러 내외로 낮은 편이다. 중남미의 농업은 전작 중심이기 때문에 한국과는 달리 스프링클러 방식의 관개시설이 필요하다. 부분적으로 이루어지는 페루의 쌀 농업의 경우 한국과 같이 수로를 이용한 관개(gravity irrigation)가 이루어지고 있다.

표 5-11. 중남미 지역 중점 협력국가의 농업적 특성

국가명	수리면적 비율	영년 작물 면적 비율	초지율	가경지/ 농업인구	농업GDP/ 종사인(US\$)
나카라과	3.2	1.9	39.7	1.9	1,916
과테말라	6.3	5.3	24.0	0.2	2,275
파라과이	2.1	0.2	54.6	1.2	2,453
페루	27.8	0.5	13.2	0.5	1,764
아르헨티나	5.4	3.5	36.5	7.8	9,311
칠레	82.4	16.1	17.3	0.8	3,222
브라질	4.4	7.9	23.2	2.22	3,111

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

니카라과와 파라과이의 곡물 생산량은 소비량을 초과하지만 이들 대부분이 수출용이기 때문에 국민 소비량의 상당량을 수입에 의존하는 편이다. 과테말라와 페루는 곡물 생산량 자체도 부족하지만 곡물 소비량의 대부분을 수입에 의존하는 실정이다. 이러한 실정은 유지작물에서도 마찬가지다. 유지작물로 콩과 옥수수 등을 생산하지만 대부분 수출용이기 때문에 국내 소비량을 재수입하고

있다.

파라과이와 니카라과는 육류를 수출하는 실정이지만 과테말라와 페루는 육류 소비량의 상당 부분을 수입에 의존한다. 니카라과를 제외한 대부분의 중남미 협력국가는 유제품을 수입에 의존하는 편이다. 이와 같은 현상은 경제성장이 이루어질수록 더욱 심화될 가능성이 있다.

표 5-12. 중남미 지역의 중점 협력 대상국가의 식품 수급 상황

국가명	곡류		식물성 유지		육류		유 제품	
	생산	수입	생산	수입	생산	수입	생산	수입
나카라과	1.17	0.42	0.51	2.02	1.36	0.04	1.36	0.08
과테말라	0.74	0.75	1.35	1.70	0.86	0.16	0.55	0.48
파라과이	3.05	0.25	3.34	0.08	1.17	0.01	0.97	0.08
페 루	0.96	0.75	1.35	1.70	0.86	0.16	0.91	0.14
아르헨티나	6.51	0.01	11.5	0.05	1.15	0.02	1.28	0.01
칠 레	1.51	0.78	0.22	1.11	1.23	0.0	1.26	0.10
브라질	2.80	0.47	2.42	0.10	0.99	0.12	1.10	0.04

자료: FAO Production Year Book, 2005, World Bank, World Development Report, 2006.

## 6.2. 농업분야 협력 수요

중남미 지역 국가와의 농업분야 협력 사항은 소농들의 농업 생산성 향상과 이들이 거주하는 농촌지역의 개발에 목적을 두어야 한다. 수출 농업과 관련된 기술개발이나 가공, 저장 관련 사업 및 유통사업은 대농들을 지원하는 격이 되기 때문에 개발협력 대상으로 적합하지 않다.

이 지역의 소농들은 대부분 20ha 미만의 영세한 토지를 경작하는 영세 소농 혹은 소작농들이다. 따라서 이들의 농업 생산성 향상에 필요한 소규모 농업용수 개발과 관개시설, 이들의 생산성 향상을 위해 필요한 기술개발과 기술 보급 체제 확립, 수확 후 관리 기술 보급 등이 이 지역의 농업발전을 위해 중요하다. 한편 소농들도 소규모 목축업에 종사하기 때문에 가축 방역이나 낙농제품과



육류의 가공 기술, 유통 등에 대한 협력수요가 나타나고 있다.

아시아 수도작 지대의 집단적 농촌과는 달리 중남미 지역의 농촌도 소규모 집촌이 분산되어 있다. 따라서 중남미 지역의 농촌개발을 위해서는 농촌 중심지의 교육, 시장, 공공 서비스의 확충과 중심지와 소규모 취락지를 연결하는 도로와 수송 수단의 확충, 농외 취업 기반 구축, 개별 농가의 주거환경 개선 등이 중요하다. 남미 대부분의 국가들은 낙후된 농촌의 개발과 빈곤퇴치를 위해 한국의 새마을운동 방식을 적용한 농촌개발 사업에 대한 협력을 요구하고 있다.

한편 브라질, 아르헨티나, 페루 등은 FTA 체결 등 호혜적인 입장에서 농산물 교역을 증대하고 자원개발 협력을 추구할 수 있는 협력국가들이다. 중남미 지역의 대규모 영농에 대해 한국의 농업 경영자나 기술자는 생소한 것이 현실이다. 한국의 소규모 경영단위의 집약적인 농업기술이 남미의 대규모 경영과 결합하여 협력할 때, 한국농업의 국제화를 위한 새로운 농업개발 모델이 탄생할 가능성이 있다.

## 제 6 장

### 농업부문 협력사업의 추진 전략

#### 1. 지원 대상 국가

OECD/DAC가 발표한 2009~10년 기간의 개발협력사업 수원 대상국 기준에 의하면 2007년 세계은행이 발표한 1인당 국민소득이 935달러 이하인 국가를 저소득국가로, 936달러 이상 3,705달러 이하인 국가를 하위 중간소득국가로, 3,706달러 이상 11,455달러 이하인 국가를 상위 중간소득국가로 분류하였다. 이 분류 기준에 의하면, 저소득국가는 총 61개국(그 중 최빈국은 49개국), 하위 중간소득국가는 45개국, 상위 중간소득국가는 39개국으로 나타나고 있다. 이 기준에 의할 때 원조 대상국 중 저소득국가는 주로 아프리카와 아시아지역에 분포하고 있으며 중간소득국가는 아시아와 중남미 지역에 분포하고 있다.

OECD/DAC와 UN 등 국제기구가 추구하는 천년개발목표를 달성하기 위해서는 최빈국가와 저소득국가를 중점 지원해야 한다. 농림수산식품부의 농업부문 협력 대상국가도 아시아 아프리카, 중남미의 개발도상국이 주 대상이 되어야 함은 분명하다. 그러나 KOICA와는 달리 농림수산식품부가 협력대상국가로 삼아야 하는 국가는 인도적 차원에서 긴급한 개발협력이 필요한 국가 이외에 한국과의 농업협력위원회가 구성되어 농업분야 협력이 활발히 진행되고 있는 국가, 향후 농업분야 협력 가능성이 높은 자원부국, 향후 농업분야 경제협력의

잠재력을 지니고 있는 국가에 대한 고려가 있어야 한다.

표 6-1. OECD/DAC 기준에 의한 주요 수원국 명단

	아시아, 오세아니아	아프리카	중남미	유럽
최빈국	아프가니스탄, 방글라데시, 부탄, 부룬디, 캄보디아, 라오스, 몰디브, 미얀마, 네팔, 티모르, 예멘	앙골라, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고민주공화국, 지부티, 적도 기니, 에티오피아, 기니아, 레소토, 라이베리아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니아, 모잠비크, 탄자니아, 티모르, 토고, 우간다, 잠비아	아이티	
저소득국	북한, 키르기스스탄, 파키스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 베트남, 파푸아뉴기니	코트디부아르, 가나, 케냐, 짐바브웨, 나이지리아		
하위중간 소득국	중국, 인도, 인도네시아, 이란, 이라크, 요르단, 몽고, 팔레스타인, 필리핀, 스리랑카, 시리아, 태국, 통가, 투르크메니스탄	알제리, 카메룬, 콩고공화국, 이집트, 모로코, 나미비아, 스와질란드, 튀니지	볼리비아, 콜롬비아, 도미니카, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 기아나, 온두라스, 니카라과, 파라과이, 페루	알바니아, 아르메니아, 아제르바이잔, 보스니아, 조지아, 마케도니아, 몰도바, 우크라이나
상위중간 소득국	룩 아일랜드, 피지, 카자흐스탄, 레바논, 말레이시아, 나우루, 오만, 팔라우, 터키	가봉, 리비아, 모리셔스, 남아공	아르헨티나, 벨리제, 브라질, 칠레, 코스타리카, 쿠바, 도미니카, 그라나다, 자메이카, 멕시코, 파나마, 수리남, 트리니다드 토바고, 우루과이, 베네수엘라	벨라루스, 보스니아, 크로아티아, 몬테네그로, 세르비아

주: DAC List of ODA Recipients, OECD/DAC, 2009.

이와 같은 기준에 의할 때 지역적으로는 한국의 농업과 경제교류 관계가 빈번한 아시아지역 국가를 농림수산물부는 우선 지원 대상으로 고려해야 한다. 아시아 지역 중에서도 가장 우선순위가 높은 지역은 아세안(ASEAN)지역이고 다음으로 중앙아시아 국가, 서남아시아 지역 국가, 중동 지역 국가 순이 된다. 다음으로는 여력이 미치는 범위 내에서 아프리카 지역, 중남미 지역 개발도상 국가가 지원 대상이 될 수 있다. OECD/DAC 기준을 적용하여 농림수산물부가 우선 고려해야 할 지원 대상 국가를 분류하면 다음 <표 6-2>와 같다.

표 6-2. 농림수산물분야 국제협력 중점 대상국 구분

		최빈국	저개발국	하위중간 소득국가	상위 중간 소득 국가
아시아	아세안	캄보디아, 라오스, 동티모르, 미얀마	베트남	인도네시아, 태국, 필리핀, 말레이시아	
	동북아			중국, 몽골	
	서아시아	네팔, 방글라데시	파키스탄	스리랑카, 인도	
	중앙아시아		우즈베키스탄	카자흐스탄	이란
아프리카	북부			이집트	
	동부	에티오피아, 수단, 탄자니아			
	중앙	앙골라, 콩고(DP)			
	서부	세네갈	나이지리아		
중남미	중미			니카라과, 과테말라	
	남미	파라과이, 페루			아르헨티나, 칠레, 브라질
계(33개국)		13개국(7)	4개국(2)	12개국(5)	4개국(2)

이에 비해 한국국제협력단의 협력 대상국가는 아시아, 중동 및 CIS 국가, 아프리카, 미주에 걸쳐 49개국에 이르며 중점 협력대상 국가는 19개국이다. 중점 협력 대상국은 저소득 국가로 인도적 차원에서 기아와 빈곤에서 조속히 탈피할 필요가 있는 국가를 우선 고려하되 한국과의 경제협력 관계, 한국 정부의

원조 효과가 빠르게 나타날 수 있는 국가 등 여러요소를 고려하여 선정하였다. 각 지역별로 KOICA의 중점 지원국가는 <표 6-3>과 같다.

표 6-3. KOICA의 국제협력 대상 수원국 구분

구분	지역별 대상 국가		
	중점 지원	일반 지원	
최빈국	아시아	캄보디아, 라오스, 방글라데시	미얀마, 네팔, 동티모르, 아프가니스탄
	중동 및 CIS국가		예멘
	아프리카	에티오피아, 탄자니아, 세네갈	앙골라, 르완다, 콩고(민주), 수단, 우간다, 잠비아
	중남미		아이티
저소득 국가	아시아	베트남, 몽골	파키스탄, 파푸아뉴기니
	중동 및 CIS국가	우즈베키스탄	
	아프리카	나이지리아	카메룬, 콩고공화국, 코트디부아르, 가나, 케냐, 짐바브웨
	중남미	니카라과	
하위중간 소득국가	아시아	인도네시아, 필리핀, 스리랑카	중국, 태국, 피지
	중동 및 CIS 국가	카자흐스탄, 이라크	아제르바이잔, 우크라이나, 이란, 요르단, 세르비아
	아프리카	이집트	알제리, 모로코, 팔레스타인, 튀니지
	중남미	과테말라, 페루, 파라과이	볼리비아, 콜롬비아, 도미니카(공), 에콰도르, 엘살바도르, 온두라스, 자메이카
계	19개국	40개국	

주: DAC의 수원국 분류 기준 적용(2006년 1월 현재).

- 아시아 지역의 협력대상 국가는 17개국으로 캄보디아, 라오스, 베트남, 방글라데시, 미얀마, 네팔, 동티모르, 아프가니스탄, 몽골, 파키스탄, 파푸아뉴기니, 인도네시아, 필리핀, 스리랑카, 중국, 태국, 피지가 이에 속한다. 이 중 베트남, 캄보디아, 라오스, 방글라데시, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀, 몽골 등 8개국이 중점 협력국이다.
- 중동지역과 CIS 국가는 예멘, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 이라크, 아제르바

이산, 우크라이나, 이란, 요르단, 세르비아 등 9개국이며 이 중 카자흐스탄과 우즈베키스탄이 중점 협력국가다.

- 아프리카의 협력 대상국가는 21개국으로 5대주 중에서 가장 많은 국가 수를 지니고 있다. 이들 협력 대상 국가는 에티오피아, 나이지리아, 세네갈, 탄자니아, 앙골라, 르완다, 콩고 민주공화국, 수단, 우간다, 잠비아, 카메룬, 콩고 공화국, 꼬뜨디부아르, 가나, 케냐, 짐바브웨, 이집트, 알제리, 모로코, 팔레스타인, 튀니지 등으로 이 중 이집트, 에티오피아, 탄자니아, 세네갈, 나이지리아 5개국이 중점협력 대상 국가다.
- 중남미의 협력 대상국가는 아이티, 니카라과, 과테말라, 파라과이, 페루, 볼리비아, 콜롬비아, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 온두라스, 자메이카 12개국으로 이 중 니카라과, 과테말라, 파라과이, 페루 4개국이 중점 협력 대상 국가에 속한다.

## 2. 협력 가능 분야

국내에서 한국 농업에 대한 평가는 부정적인 측면이 강하지만 국제적인 시각에서 보면 한국의 농업은 매우 효율적으로 발전해 왔고 어려운 개방화 시대에도 성공적으로 적응해 온 것으로 평가된다. 불과 40년 전만 해도 최빈국이었으며 식량부족과 빈곤으로 어려움을 겪었던 한국이 종자개량, 기술혁신, 주요 농자재의 자급과 농업의 기계화를 통하여 농업 생산성을 높이고 산업사회화에 성공적으로 적응해 온 것이다. 1996년 OECD 회원국이 되기 전까지만 해도 개발도상국의 위치에 있었던 한국의 농업·농촌발전 경험은 후발 개도국들이 배우기를 원하는 성공적인 사례(best practice)가 된 것이다. 따라서 그동안의 한국 농업과 농촌개발의 성과에 대해 공정히 평가하고 우수한 개발 성과와 그 경험을 바탕으로 개발도상국과의 협력을 강화해 나가야 한다. 한국 농업은 다음과 같은 분야에서 비교우위가 있으며 개발도상국과의 협력이 가능하다.

## 2.1. 농업개발 분야

### 2.1.1. 품종 육종

1960년대 이후 농촌진흥청이 수행해 온 수도 육종기술은 세계적인 수준이다. 특히 국제미작연구소와 공동으로 수행하여 축적한 원원종(遠遠種)<sup>14</sup> 교배방법으로 개발된 다수확성 신품종 육종과 내냉성 품종 육종 기술은 세계적으로 자랑할 수 있는 우수한 기술이다.

뿐만 아니라 옥수수, 고추, 십자화과 채소 등의 육종<sup>15</sup>에서도 괄목할 만한 성과가 나타나고 있고, 사과와 배, 장미, 국화, 백합 등 화훼류 품종 육종도 초기 단계이지만 상대적으로 비교우위가 있으며 향후 유망한 산업이 될 가능성이 있다.

### 2.1.2. 작물 재배기술

1970년대의 다수확성 신품종 보급 과정에서 습득한 다수확 농법과 1990년대 이후 축적해 온 친환경 농법은 일본 등 선진국에 뒤지지 않는다. 이와 같은 농업기술은 농촌진흥청과 산하 시험장뿐만 아니라 각도의 농업기술원이나 농업기술센터, 선진 농업인 등에 광범위하게 확산되어 있다.

특히 1970년대의 다수확 벼 신품종 개발과 보급 과정에서 벼의 생리적 특성에 대한 기술이 크게 개발되었으며 이를 바탕으로 다수확 재배기술이 확립되었다. 특히, 벼의 육묘 기술, 시비법 개선, 물관리 개선, 병충해 방제 기술, 수확

<sup>14</sup> 쌀의 대표적인 품종인 자포니카형과 인디카형은 원원종으로 상호 교배가 어려운 품종이다. 한국의 IRRI의 지원을 받아 자포니카벼와 인디카벼를 교배하여 다수성 신품종 IR667을 육성하고 1971년도에 이를 「통일벼」라고 명명하였다. 통일벼는 1975년도에 한국이 쌀 자급을 달성하는 1등 공신 역할을 하였다.

<sup>15</sup> 한국이 육종한 옥수수, 고추, 배, 사과 등 품종이 이미 중국과 동남아 일대에서 상업적으로 유통되고 있다.

후 기술 등이 획기적으로 개선되어 세계 최고 수준에 이르고 있다고 평가된다.

쌀의 다수확을 달성한 이후 불어 온 시장개방과 세계화의 위협 속에서 한국의 농업은 품질 향상과 안전성 확보에 주력한 결과 친환경적 재배기술이 축적되었으며 친환경 농법에 의한 고품질 농산물 생산과 우수 농산물의 브랜드화 전략으로 개방화 시대 한국 농업의 활로를 열어가고 있다. 따라서 이와 같은 농업 기술과 경영 전략은 개발도상국가에 곧이어 닥쳐 올 시장개방에 대비할 수 있는 기술과 전략으로 그 중요성이 인정된다.

### 2.1.3. 농업 R&D 기반 구축과 농업기술 보급 체계

한국의 농촌진흥청이 구축한 농업분야 R&D 기반과 농업기술 보급 체계는 FAO 등 국제농업기구가 인정하는 세계적으로 우수한 시스템이다. 1962년 이전까지는 한국의 농업분야 R&D는 농사원 등 시험장에서, 기술 보급체계는 농림부인 행정기관에서 담당하는 이원적 시스템으로 운영되었다. 그러나 농촌진흥청의 발족과 함께 R&D와 농업기술 보급체계는 한 기관의 업무로 일원화 되었으며 시험연구 사업을 통하여 개발된 농업기술이 농가 보급 대상 기술로 선정되면 즉시 기술보급 기관을 통해 농가의 포장에 보급될 수 있는 효율적인 시스템을 구축하게 되었다. 이러한 효율적인 R&D 기반과 농업기술 보급 체계가 있었기에 한국의 녹색혁명이 가능했다.

### 2.1.4. 농업증산을 위한 다양한 농업정책

식량이 절대적으로 부족하고 가난했던 한국의 식량문제를 해결하고 농가소득 증대를 이룩한 농업개발 정책은 빈곤과 기아문제에 봉착해 있는 많은 개발도상 국가에 훌륭한 교훈이 된다. 따라서 1960~70년대 한국의 식량증산정책과 양곡 관리 정책은 식량부족국가의 식량문제 해결과 농업발전을 위한 정책 지원 프로그램으로서 가치를 지닌다. 1960년대 이후 한국 농정은 식량의 증산과 농가의 소득증대, 농업구조개선을 위한 다양한 정책 프로그램을 도입했다.



## 가. 국가 양곡관리 정책

해방 이후 한국은 극심한 식량난을 겪었으며 부족한 식량을 원조곡물이나 수입 곡물로 충당하였다. 따라서 원조곡물이나 수입곡물의 관리를 위하여 1950년대부터 국가 양곡관리제도를 도입하였다.

1960년대 후반부터는 단순한 양곡관리에서 곡물의 가격 보장과 증산을 유도할 수 있도록 국가 양곡수매제도와 이중곡가제도를 도입하였다. 그러나 1975년도의 쌀 자급달성과 1980년대부터 시작된 시장개방과 세계화의 물결에 대비하기 위하여 쌀 증산을 위한 정부 수매가격 보장 제도와 이중곡가제도는 폐지되었다.

## 나. 미곡 증산 정책

정부는 미곡의 증산을 유도하기 위하여 1965년부터 다수확 시상제도를 도입하였으며 미곡 증산에 필수적인 비료와 농약, 육묘용 비닐 등 농자재의 투입을 지원하기 위하여 농자재산업을 육성하고 농가 보조금 지원 제도를 도입하였다. 그러나 증산을 위한 농가 보조금 지원 제도는 1975년도의 쌀 자급달성과 1980년대 이후의 시장개방 및 WTO의 규정에 의해 폐지되었다.

## 다. 농가 소득 지원 정책

농민이 생산한 양곡의 최저 가격을 국가가 보장하기 위하여 농민들로부터 양곡을 수매하는 일과 수매가격을 시장가격보다 높여 수매하는 이중곡가제도의 도입은 쌀의 증산을 유도하기 위함일 뿐만 아니라 농가의 소득을 간접적으로 지원해 주는 정책이다. 이와는 별도로 농어민소득증대특별사업을 추진하여 축산, 과수, 채소, 특용작물 재배를 장려하고 생산기반을 조성하였으며 국가가 이러한 사업을 시행하는 농민들에게 보조금을 지급하였다.

2000년도 WTO 체제 이후 농가에 대한 농업 생산 보조가 금지되자 정부는 쌀 산업 보호를 위한 직접지불제, 농업·농촌환경보전을 위한 직접지불제, 조건불리지역에 대한 직접지불제 등을 통하여 간접적으로 농가의 소득을 지원하는 정책을 전개하고 있다.

## 라. 농업관련 산업 육성 정책

농업의 발전은 기술개발과 보조금 지급만으로 이루어지는 것이 아니다. 신기술의 도입에 걸맞게 농기계와 비료 및 농약이 보급되어야 한다. 따라서 정부는 비료산업과 농기계산업을 육성하기 위하여 정부가 농자재를 생산하는 기업에 정책금융을 지원해 주고 농가가 농기계와 비료 등을 구입할 때, 구입 가격의 일부를 정부가 지원해 주는 가격 보조 정책을 도입하였다. 그러나 이와 같은 지원정책은 WTO 체제 이후 대부분 폐지되었다.

## 마. 농업구조개선 정책

1990년대 이후 도입된 농업구조개선 정책의 요체는 시장개방에 대응하여 국내 농업의 경쟁력을 높이는 데 있다. 선진 농업국가의 농업과 경쟁하기 위해서는 농업규모를 확대하는 전업농 육성 정책, 유통구조 개선, 고품질화, 다양한 농업경영체의 육성정책 등을 추진하였다. 전업농 육성을 위하여 경영규모를 확대하도록 지원하였고 대규모 경영을 추진하는 데 필요한 생산기반을 지원하였다. 유통구조 개선을 위하여 도매시장 건립과 산지시장의 육성, 다단계 유통구조 개혁, 소비자와의 직거래 활성화, IT를 이용한 새로운 유통체제 확립 등을 추진하였다.

## 2.1.5. 기타 분야

이상 기술한 분야 이외에도 축산, 화훼, 수확후 기술(post harvest technology) 등의 분야에서 이룩한 성과 중 국제적으로 비교우위가 있는 분야가 다수 있다.

### 가. 축산 분야

한국의 축산업은 그 규모가 영세하지만 인공수정 및 수정란 이식을 통한 축종개량과 육종, 체세포 복제기술 등 일부 기술은 선진국 수준이며 국제적으로 기술력을 높이 평가받고 있다.

따라서 인공수정과 수정란 이식을 통한 축종개량사업, 체세포 복제에 의한

우수 축종 번식기술을 토대로 하는 가축개량기술은 산업화가 가능하며 국제적으로 경쟁력이 있는 분야다.

#### 나. 수의 검역분야

한국의 축산업이 발달함에 따라서 주요 가축에 대한 전염병 예방과 치료 대책도 크게 성장하였다. 특히 돼지 콜레라, 가금류의 조류독감, 구제역 등 질병의 진단, 수의 검역, 방역, 예방 조치 등에 대한 기술력도 세계적으로 인정받는 분야 중의 하나다.

#### 다. 화훼 분야

한국의 화훼산업은 불모지라는 평가를 받아 왔지만 최근에 난, 장미, 국화, 백합, 선인장 등의 품종에 대한 육종에서 괄목할 만한 성과가 나타나고 있다. 또한 주요 품목에 대한 재배기술력이 향상되어 국제 시장에서 주요 생산국가와 경쟁하고 있다. 특히, 호접란(*phalaenopsis*) 계통의 품종 육종과 심비디움(*cymbidium*) 계통 난의 재배기술이 뛰어나 수출전략 품목으로 부상하고 있으며 장미와 국화, 백합은 국제시장에서 경쟁력 있는 품목이다.

#### 라. 수확후 관리 분야

수확후 관리 기술은 수확한 농산물의 훼손을 막아 증산 효과가 있을 뿐만 아니라 수확후 가공 과정에서의 농산물의 품질 유지, 가공 및 저장, 위생적인 가공 처리 등의 측면에서 매우 중요하다.

한국의 수확후 관리 기술이 전반적으로 선진국 수준에 미치지 못하는 것이 현실이지만 채소와 과일의 가공기술, 쌀 등 곡물의 수확과 도정 및 저장 기술, 육류의 위생적인 처리기술 등은 부분적으로 경쟁력을 인정받는 분야다. 특히 쌀의 도정과 가공, 저장 기술은 선진국 수준에 도달해 있으며 대규모 쌀 가공시설(RPC)은 외국에 플랜트 형태로 수출되기도 한다.

### 마. 기계화 영농 분야

한국은 쌀농업 중심으로 기계화가 발달되어 있다. 따라서 수도작 농업에 대한 기계화 일관 작업은 경쟁력이 있다. 특히 수도 육묘, 이앙, 농약 살포, 수확, 도정, 가공의 수도작 공정을 기계화하였기 때문에 한국 농업의 노동 생산성이 높아졌다.

한국과 같이 수도작 중심의 소규모 일괄 기계화 공정은 인구 밀도가 높고 농가의 경제력이 낮으며 식량 사정이 어려운 개도국에 적용하기는 어렵다. 그러나 베트남의 홍강 유역이나 메콩강 유역과 같이 대규모 기계화가 불가피한 지역, 기계화가 상당 수준 진전된 태국, 필리핀의 대규모 농장 지역, 아프리카 지역의 대규모 수도작 개발 지역에는 적용 가능성이 있다.

한편, 트랙터를 중심으로 대규모 전작농업의 기계화에 대해서도 검토해 볼 가치가 있다. 이와 같이 대규모 전작 농업의 기계화가 필요한 중앙아시아 국가, 파키스탄 등지의 대규모 전작 지대, 아프리카와 남미의 대규모 전작지대에 적용 가능성이 크다.

따라서 한국의 농업기계화는 가족농 중심의 소규모 농업경영에 적합하게 발달되어 온 체제이기 때문에 한국 농업의 국제화나 해외 개발을 위해서는 대규모 농업지대의 농업경영에 대한 연구와 시범사업 추진을 통한 경험 축적이 필요하다.

## 2.2. 농촌개발 분야

한국의 농촌개발 경험의 장점은 1960년대부터 2000년대까지 40년 만에 최빈국에서 선진국에 이르는 다양한 개발 경험을 축적하고 있다는 점이다. 따라서 최빈국의 경우라도 불과 40년 전의 한국의 상황에 쉽게 접근할 수 있는 장점이 있어 한국의 개발경험을 전수해 달라는 요구가 증가하고 있다. 지난 40년 동안 한국이 농촌개발을 위하여 추진한 정책은 1960년대의 지역사회개발사업 (Community Development Program: CD Program), 1970년대의 새마을운동,

1980년대의 농촌지역종합개발사업, 1990년대의 정주권개발사업, 2000년대의 농촌관광개발사업 및 마을종합개발사업 등이 있다.<sup>16</sup>

### 2.2.1. 새마을운동과 농촌개발

새마을운동은 전형적인 한국형 농촌개발 모델이다. 1970년부터 전국적으로 확산된 새마을운동은 짧은 기간에 농촌 지역사회와 경제와 사회, 문화, 생활환경, 그리고 주민들의 의식을 총체적으로 변혁시키는 데 기여하였다. 새마을운동이 시작되기 이전의 한국농촌은 인프라가 매우 불비했고 농업생산성도 낮았다. 전국의 35,000여 마을 중 자동차가 진입할 수 있는 마을은 60% 정도였고 20%의 마을에 전기가 가설되었으며 식수와 화장실은 비위생적이고 부엌 등 주거환경이 매우 취약했다. 관개시설의 부족과 홍수와 가뭄 등 빈번한 자연재해 피해로 농업 생산성이 지극히 낮았다.

1970년도에 시작한 새마을운동으로 불과 10년 후인 1981년도에는 전국의 농촌도로가 정비되었고 전국의 마을에는 위생적인 식수를 공급하기 위한 간이 상수도가 설치되었으며 위생적인 화장실과 편리한 부엌 등 주거환경이 대폭 개선되었다. 통일벼의 보급 등으로 쌀의 자급을 달성하였고 농가의 소득이 획기적으로 개선되어 농촌빈곤이 극복되었다.

한국의 새마을운동이 국제적으로 개발도상국에 유용한 농촌개발 모델로 인정받는 이유는 다음과 같은 몇 가지로 요약된다.

첫째, 국가의 재정력이 낮아 농촌개발을 정부 주도로 추진하기 어려운 한국에서 농촌 주민들의 전폭적인 참여 하에 농촌 마을의 인프라 개선, 주거환경 개선, 소득증대를 이루어 농촌발전과 빈곤을 극복했다는 점이다.

둘째, 새마을운동의 원동력은 정치적 구호나 이론에 의하기 보다는 마을 지역사회가 본래 지니고 있는 협동과 자조 정신 위에서 마을 지역사회 유지를 위

<sup>16</sup> 농촌관광개발사업과 마을종합개발사업은 개발도상국가에서는 적용하기 어려운 사업이므로 구체적인 기술은 생략한다.

해 필수적인 문제를 주민 스스로 해결한다는 점이다.

셋째, 주민들이 스스로 자신의 문제를 해결하고자 할 때 정부가 재정적 지원을 하면 지원의 효과가 매우 크다는 점이다.

넷째, 새마을운동이 추구하는 자조(self-help), 협동(cooperation)의 정신으로 마을의 문제를 주민 스스로 해결해 나갈 때, 문제를 해결하기 위한 의사결정권(empowerment)과 사업을 관리해 나가는 능력이 형성(capacity building)되었고, 주인의식(project ownership)과 사업 추진의 지속성(sustainability)이 확보될 수 있다는 점이다. 농촌개발 모델로서 새마을운동이 지니고 있는 이와 같은 장점은 기존의 서구형 농촌개발 모델에 비해서 경쟁력이 있다고 평가된다.

## 2.2.2. 정주생활권과 농어촌지역종합개발

베트남, 캄보디아, 라오스 등지에서 추진하고 있는 새마을운동은 아직도 1970년대의 새마을운동 모형을 그대로 적용하고 있는 형태다. 그러나 2006년부터 중국에서 도입하고 있는 신농촌건설사업은 1970년대 새마을운동과 1980년대의 농어촌지역종합개발사업이 혼합된 형태다. 이는 중국 사회가 빠르게 산업사회로 개편되면서 농촌 도시의 개발로 농업인구의 농외취업 기반을 확대하기 위한 국가 전략이 내재되어 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 형태의 개발이 가능한 것은 중국사회가 농경사회적 성격과 함께 산업사회적 성격과 정보사회적 성격을 동시에 지니고 있기 때문이다.

농촌지역종합개발(Integrated Rural Area Development: IRAD) 프로그램은 이미 개발도상국에 도입된 개발 방식이다. 따라서 2000년대에 빠르게 산업화를 지향하는 국가에 대해서는 1970년대의 새마을운동 방식과 1980년대의 농촌종합개발 방식을 적용한 혼합형 농촌지역개발 방식을 적용할 수 있다. 이와 같은 개발방식은 대부분의 중간소득 국가에 적용할 수 있다.

### 2.2.3. 농촌 공업화와 농외소득 정책

한국에서 농촌공업화 정책이 성공적이지 못한 것은 사실이지만 한국 정부가 1950년대 이후 취했던 부업단지 정책, 1970년대의 새마을공장 중심의 농촌공업화 정책, 1980년대의 농공단지 조성 정책과 특산단지 조성 정책 등은 농업 중심의 개발도상국가의 도농간 균형 성정, 농가의 농외소득 증대정책, 농촌지역의 공업화 정책 등을 수립하는 데 귀중한 경험이 될 수 있다. 특히 1970년대에 새마을운동의 일환으로 추진했던 1개면 1공장 육성 정책이 일본에서 1촌 1품 운동을 탄생시키는 모델이 되었다는 점은 한국의 농촌공업화 정책이 개발도상국가는 물론 선진국에서도 여전히 중요한 교훈이 될 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.<sup>17</sup>

## 2.3. 농식품 산업 육성

한국은 1970년대 이후 농촌특산단지 조성을 지원하는 정책과 1989년 이후 농산물 가공산업 육성 정책을 추진해 왔다. 농촌 특산단지 조성사업은 농촌지역의 전통공예품과 농산자재, 섬유직물 등을 중심으로 조성되었으며 농산물 가공산업 육성 정책은 전통 주류나 장류 등 전통식품 개발사업과 지역의 특화된 일반 농산물 가공산업을 지원하는 것을 내용으로 하고 있다.

한국에서 농식품산업을 체계적으로 육성하는 정책은 농림수산식품부가 탄생되기 이전에는 없었다고 평가된다. 그러나 한국의 경제성장 등 국력신장과 함께 농식품 분야는 성장분야가 되었다. 특히 한국의 김치는 '88 올림픽을 계기로 세계적인 식품으로 인정받았으며 일본, 중국, 베트남에서 빠르게 성장하고

<sup>17</sup> 일본의 1촌 1품 운동은 오이타현 지사가 한국의 새마을운동을 시찰한 후 아이디어를 얻어 오이타 현에서 처음 시작되었다. 1촌 1품 운동은 일본이 개도국의 농촌공업화와 소득증대활동을 지원하는 원조 프로그램으로 자리잡아가고 있다.

있고 미주와 유럽지역에서도 김치에 대한 인식 변화와 소비 확대가 진행되고 있다.

한편 한국에서 성공한 농식품의 수출과 기업들의 해외 진출도 눈에 띄게 나타나고 있으므로 이들 농식품 기업들의 해외 진출을 지원하는 일이 중요하다. 김치는 일본, 중국, 베트남 등지에서 성공한 대표적인 식품산업으로 성장하고 있으며, 오리온이 제조한 초코파이, 포테이토 칩 등은 중국과 베트남 등지에 진출하여 활발한 기업 활동을 전개하고 있다.

### 3. 협력사업의 발굴과 사업자 선정

중국, 베트남, 몽골 등 개발도상국과 FAO 등 국제기구로부터 한국의 농업 및 농촌개발 경험에 대한 전수 요구 증가를 반영하여 농림수산식품부는 2006년부터 2008년까지 42건의 개발협력사업을 추진했다. 그러나 아직 사업시행 초기 단계로서 대상사업과 사업자 선정, 사업추진 절차 등 사업시행에 대한 체계가 명확히 확립되어 있지 않은 상태에 있다.

농림수산식품부는 2006년부터 2008년까지 10개국 1국제기구<sup>18</sup>를 대상으로 협력사업을 수행하여 왔다. <표 6-4>에서 보는 바와 같이 농업분야 협력사업은 예산 지원 규모가 작아 사업 건수가 적을 뿐만 아니라 초청 연수, 세미나 개최 등 일회성 사업에 치중하는 경향이 강하다. 다만, 2006년부터 시작해서 2008년까지 지속된 베트남 농촌개발시범사업 컨설팅은 3년간 지속되어 베트남 농촌개발 담당 연구소의 직원 능력개발과 시범사업지역에 대한 개발수요 조사, 개발계획 수립, 사업 시행에 대한 컨설팅을 지원한 바 있다.

<sup>18</sup> 몽골, 캄보디아, 미얀마, 베트남, 중국, 아제르바이잔, 인도네시아, 네팔, 부탄, 러시아, FAO.



표 6-4. 농림수산식품부의 국제농업협력사업 추진 현황(백만원/건)

구 분	'06	'07	'08
실적/건수	777/14	1,095/13	1,763/15
초청세미나, 워크숍, 세미나 개최	CIS지역 고려인 동포 시설채소 재배기술 전 수 등 10건	FAO/APPPC 식물 검역 기준 제정 워크 숍 등 10건	아제르바이잔 농산물 수확 후 관리기술 전수 등 10건
컨설팅	베트남 농촌개발 시범 마을 조성 지원 등 2건	캄보디아 옥수수 종자 개발 지원 등 3건	네팔 농촌생태관광 시 범마을 지원 등 5건
물자 지원	캄보디아 AI 진단키트 지원 등 2건	-	-

자료: 연개소문 간담회자료, 농림수산식품부, 2008. 12.

대부분의 농업분야 개발협력사업 시행이 수원국의 요청에 의해서 이루어지지만 사업의 타당성 분석, 지원대상 사업의 결정과 시행, 협력 대상국 선정 기준과 협력사업을 시행하는 기관에 대한 수행 능력에 대한 판단 기준 등은 설정되어 있지 않다. 따라서 농업분야 개발협력사업 추진 방식과 추진 체제에 대한 전반적인 검토가 필요하다.

지금까지 농림수산식품부의 개발협력사업 추진을 위한 과제는 협력대상국 정부의 제안이나 농림수산식품부 및 유관기관의 제안에 의해서 발굴되고 제안된 사업들에 대해서 사업 선정을 위한 평가 절차 없이 행정적인 검토 하에 대상 사업과 사업자가 선정되었다. 그러나 이와 같은 방식으로 선정된 과제는 사업 발굴자의 즉흥적인 아이디어에 의존하는 경우가 많아 지원을 요청하는 국가에 필요한 과제가 체계적으로 나타나기 어려울 뿐만 아니라 대상 사업에 대한 객관적인 타당성 평가가 결여되어 사업 추진 시 오류를 범할 가능성이 상존해 있다. 따라서 농림수산식품부는 무슨 사업을 협력 대상으로 해야 할지에 대한 검토와 사업자 선정 및 사업 시행에 따른 결과 평가를 위한 보다 체계적인 방식을 채택해야 할 것이다.

### 3.1. 개발협력 대상 분야

현재까지 농림수산물식품부가 시행해 온 농업부문 개발협력 대상 사업은 크게 초청연수, 세미나 및 심포지엄, 농업 및 농촌개발 시범사업, 전문가 파견에 의한 컨설팅, 농업기술 전수사업 등으로 구분된다. 이러한 구분은 농업부문 협력사업의 성과 거양을 위해 타당성이 있다고 본다.

#### 3.1.1. 초청연수사업

농업분야 초청연수사업은 개발협력 시범사업 추진을 위한 과정의 하나로 추진되는 연수사업과는 달리 연수만을 목적으로 하는 사업이다. 그러나 초청 연수사업에 대한 엄격한 제한이 가해지지 않으면 연수사업이 비효율적으로 남용될 가능성이 있다.

따라서 초청연수사업은 다음과 같은 경우에 한정해서 추진하는 것이 바람직하다.

- ① 국가간 연례적으로 개최되는 농업협력위원회의 합의 결과이거나 농림수산물식품부의 기능과 목적에 의해서 초청하여 연수사업을 추진하는 경우
- ② 국제회의, 협약 또는 이에 준하는 국가간 합의에 의해 추진하는 연수사업으로 농림수산물식품부의 ODA 목적에 부합하는 경우
- ③ 기타 이에 준하는 목적으로 추진해야 할 필요성이 있는 경우

이와 같은 기준은 농림수산물식품부와 산하기관 그리고 관련 단체들이 국가 재정을 이용하여 추진하는 국제 세미나나 국제 심포지엄에 대해서도 똑같이 적용되는 것이 바람직하다.

#### 3.1.2. 농업 및 농촌개발 분야 시범사업

농업·농촌분야의 개발 협력사업에 대한 시범사업을 추진하는 경우로 수원

국의 중앙정부 및 자치단체, 또는 이에 준하는 공공기관과의 합의 하에 추진하는 시범사업의 성격을 지니되 사업 추진 결과 성과가 좋을 경우 수원국에 확대되어 개발협력 사업의 결과가 확산 가능한 사업을 지원하는 것이 바람직하다.

농업 및 농촌개발 분야 시범사업은 가급적 한국의 개발 경험을 전수하여 한국적 개발 모델이 확산되어야 한국의 위상을 높일 수 있으며 한국의 전문가가 참여하여 지원할 수 있는 분야의 사업을 선정하는 것이 바람직하다. 농업 및 농촌개발 분야 시범사업은 사업 추진 과정에 수원국 정부 및 관련 단체 임직원에 대한 초청연수와 전문가 파견이 병행될 수 있다.

### 3.1.3. 전문가 파견에 의한 컨설팅

컨설팅도 하나의 프로젝트로 성립되어야 한다. 즉, 전문가 파견이 협력 대상국의 정책개발, 정책 수행에 따른 자문, 특정 프로젝트 수행상 필요한 기술 전수일 경우, 협력 대상국이 지원을 요청해야 한다. 그러하지 않고 전문가를 공여국의 필요에 의해서 파견할 경우 파견된 전문가의 활용성에 문제가 나타날 수 있다. 따라서 전문가 파견은 지원을 요청하는 협력 대상국이 필요한 전문가의 전문 분야, 파견 요청 기간, 전문가 활용 계획, 기대 효과 등에 대한 파견 요청서를 제출해야 하며 농림수산식품부는 전문가 파견의 효용성을 검토한 후에 이에 상응하는 전문가를 선발하여 파견해야 한다.

### 3.1.4. 농업기술 전수사업

개도국이나 저개발국에서 농업분야 국제협력과 관련하여 가장 많이 요청하는 분야가 농업기술의 전수이다. 농업생산과 가공을 통한 생산성 및 부가가치의 증대는 농가의 소득증대에 직접적으로 연관이 있다. 또한 식량뿐만 아니라 원예와 축산 등의 분야와 농기계나 유통시설 등 농업설비의 사용방법 등 매우 다양한 분야에서 각국의 특성에 따른 개발이 필요하다. 한국의 발전경험을 효과적으로 전수할 수 있는 분야라고 할 수 있다.

그러나 국제농업협력사업에서는 대형 설비 위주의 지원은 지양하고, 현지

의 특성에 맞는 농업기술과 중소형 설비 및 운영 노하우를 지원함으로써, 수원국이 스스로 이를 자국의 사정에 맞게 적용, 확산시킬 수 있도록 하여야 한다.

## 3.2. 사업 발굴 및 사업자 선정 절차

지원 대상사업 발굴 절차는 사업제안, 사업 타당성 검토, 지원 대상 사업 확정, 사업자 공모 및 사업자 선정 등의 절차가 있다.

### 3.2.1. 사업 제안

사업 제안은 현재와 같이 농림수산식품부와 산하단체, 농업관련 민간 연구소, 대학, NGO 등에서 할 수 있다. 그러나 수많은 제안 과제를 모두 대상으로 할 수 없으므로 제안된 과제를 검토하여 협력사업 대상 과제로 선정하는 절차를 거쳐야 한다. 개발협력사업의 과제 제안서는 공통적으로 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.

#### 가. 추진 배경

제안된 과제의 추진 배경을 기술한다. 국가간 농업협력위원회에서 결의한 사항이나 국제협약 등에 의해서 추진하는 사업 또는 협력 대상국 정부의 요청에 의한 사업 등 사업의 추진 배경을 기술한다.

#### 나. 사업 개요

사업의 개요는 다음 사항의 객관적 평가가 가능하도록 구체적으로 기술한다.

- 사업 목적
- 지원 대상국 및 사업 지역
- 사업 시행 주체

- 사업기간
- 주요 사업 내용
- 사업 수행을 위한 방법 및 수단
- 지원 대상국의 기여(인력 및 재정적 기여)
- 사업 완료 후 지속 가능성
- 총괄 예산 및 세부 예산 내역
- 홍보 방법

#### 다. 기대 효과

제안 사업을 통하여 얻을 수 있는 기대 효과를 기술한다. 이 경우 개발협력사업이 구체적으로 협력대상국의 농업 및 농촌발전에 기여하여 UN 천년개발목표가 지향하는 빈곤 타파와 기아해방, 능력 향상을 통한 농촌 발전을 기대할 수 있는지에 대한 효과를 기술하도록 한다.

#### 라. 성과 평가 방법

사업 완료 이후 수행한 개발협력 사업의 성과를 평가할 수 있는 지표를 제시하도록 한다. 이를 위하여 농림수산식품부는 사업자가 사업 제안서를 제출할 때 사업관리계획서를 작성하여 제출하도록 하는 것이 바람직하다. 사업관리계획서는 <표 6-5>와 같은 양식(예시)을 응용할 수 있다.

사업관리계획서를 작성하는 목적은 사업계획 수립 시 사업의 목표와 성과를 측정할 수 있는 지표를 분명히 제시하여 사업 계획서가 타당하게 작성되었는지의 여부와 사업추진 후 기대되는 성과가 무엇인지를 평가할 수 있도록 하기 위함이다. 따라서 사업관리계획서에 제시된 지표를 통해 사업 수행성과에 대한 중간 및 최종평가가 가능하게 된다.

이 표에서 지표(Verifiable Indicators)는 사업계획서에 제시된 사업 목표 및 성과 달성 여부를 판단할 수 있는 측정 가능한 지표가 되어야 한다. 또한 지표 데이터 입수 수단은 제시된 지표를 측정하는 데 필요한 자료 및 데이터를 확보할 수 있는 방법 또는 자료의 소스(source)를 제시함을 의미하고, 투입(Input)은

농림수산식품부가 지원하는 재정 이외에 협력 대상국이 부담하는 재정과 지역 사회 주민이 부담하는 투입을 포함하여 제시하도록 한다.

표 6-5. 사업 관리 계획서(예시)

<input type="checkbox"/> 사업명 :		<input type="checkbox"/> 사업기간 :	
<input type="checkbox"/> 수혜국가 :		<input type="checkbox"/> 사업예산 :	
<input type="checkbox"/> 수혜자 :			
사업 요약 (Narrative Summary)	지 표 (Verifiable Indicators)	지표 데이터 입수수단 (Means of Verification)	
사업목표(Project Purpose)			
성과(Outputs)			
활동(Activities)		투입(Input)	

### 3.2.2. 사업 타당성 검토

개발협력사업이 과학적이고 객관적인 기준에 의해서 선정되기 위해서는 제안된 사업들에 대해서 전문가의 타당성 검토 절차가 필요하다. 이때 경제적 타당성(economic feasibility) 뿐만 아니라 기술적 실천 가능성(technical practicability), 목표 달성 가능성(object obtainability), 현실 적용 가능성(applicability), 지속가능성(sustainability), 협력 대상국의 인력 자원 활용 가능성, 재원 조달 가능성 등이 검토되어야 한다.

#### ① 경제적 타당성(economic feasibility)

- 지원하고자 하는 협력사업이 총 투입에 상응할 만큼의 경제적 효과를 가져 올 수 있는가?
- 이러한 경제적 효과가 협력 대상국의 빈곤 완화와 삶의 질 향상에 기여할 수 있는가? 이때 경제적 타당성은 직접적 효과와 간접적 효과 모두를 포함한다.

#### ② 기술적 실천 가능성(technical practicability)

- 지원하고자 하는 기술이 현실적으로 협력 대상국의 현실에 타당한 것이며 현실적으로 실천 가능한 기술인가?

#### ③ 현실 적용 가능성(applicability)

- 지원하고자 하는 기술이나 제도가 협력 대상국의 현실에 적합하며 현장에서 적용할 수 있는가?
- 현실 적용 가능성을 높이기 위하여 추가적인 조치가 필요한가?

#### ④ 목표 달성 가능성

- 제시된 목표가 주어진 기간과 예산으로 달성될 수 있으며 그 목표가 측정 가능한 것인가?

- 제시된 목표가 빈곤완화와 삶의 질 향상에 기여할 수 있는가?

#### ⑤ 지속 가능성(sustainability)

- 지원된 사업이 완료된 후에도 자국의 예산 혹은 주민의 예산이나 기술, 혹은 노력으로 지속될 수 있는 것인가?

#### ⑥ 협력 대상국의 인력자원 활용 가능성

- 협력 대상국이 지원되는 협력사업에 인력을 배정하여 사업을 지속적으로 이끌어 갈 수 있는가?
- 이를 위해 훈련, 혹은 어떠한 추가적 조치가 필요한가?

#### ⑦ 협력 대상국의 재정 조달 가능성

- 협력 대상국이 사업 수행을 위하여 재정을 얼마나 부담할 수 있는가?
- 협력사업의 파트너십, 참여, 주인의식 정도가 얼마나 되는가?

농림수산물식품부는 제안사업의 타당성 검토를 위하여 “사업타당성검토위원회”를 구성하여 각각의 제안사업에 대한 타당성을 검토해야 한다. 타당성 검토 위원회는 농업분야 제안사업과 농촌분야 제안 사업으로 구분하여 분야별로 전문가를 7~10명씩 위촉하여 구성하도록 한다.

타당성 검토시 다음과 같은 점에 유의해야 한다.

#### ① 협력 대상국가의 중요도

- 농업분야 협력의 중요도와 향후 협력 가능성 정도
- 농업협력위원회 등 정기적인 협력 창구 구비 여부

#### ② 사업의 중요도

- 해당국가의 경제사회 개발전략상의 중요도
- 해당 국가 농업 및 농촌개발에의 기여 가능성



### ③ 수원국의 협력 태세

- 수원국 부담능력 및 수원 태세(인력 및 예산 확보) 여부
- 사업종료 후 수원국의 자립운영 능력 여부
- 수원국 사업시행기관의 사업수행 능력
- 과거 협력사업의 성과

### ④ 경제적 타당성

- 해당국가의 경제, 사회 발전단계에 있어서 지원 분야의 적정성
- 지원규모와 비용, 편익측면에서의 경제성

### ⑤ 기술적 타당성

- 우리나라 기술력 및 제품으로 충분히 지원이 가능한 비교우위 분야 사업
- 사업시행자 확보 용이성
- 사업내용의 기술적인 타당성

### ⑥ 파급효과

- 우리 기업의 해외시장 진출 및 기술 홍보 가능성
- 사업 지원을 통하여 해당국가와 상호 호혜적인 이익 증진이 수반될 수 있는 사업
- 타 협력수단과 연계하여 지원효과를 제고할 수 있는 사업
- 기술전수에 따른 경제적 효과가 기대되는 사업
- 국제사회에서 홍보 유발효과가 기대되는 사업
- 사업 완료 후 지속성 및 확산 가능성

## 3.2.3. 사업 확정

제안 사업에 대한 타당성 분석 결과 협력 대상사업으로서 효과가 기대되는 사업은 당해 연도 예산의 범위 안에서 확정한다. 사업 확정은 계속 사업을 우선

하되 신규 사업도 단기사업과 중장기사업을 구분하여 확정한다. 여기서 단기 사업은 1회성 사업인 초청연수사업, 세미나 혹은 심포지엄, 1년 이내에 완료되는 사업을 의미하며, 중장기 사업은 2년 이상 지속되어야 하는 사업을 의미한다.

개발협력 사업 중 농업 및 농촌개발 시범사업은 대부분 당년도 시행으로 성과를 거두기 어렵기 때문에 성과가 나타날 수 있도록 2~3년간 동일 대상을 지속적으로 지원하는 중장기 사업으로 추진하는 것이 바람직하다.

### 3.2.4. 사업자 선정

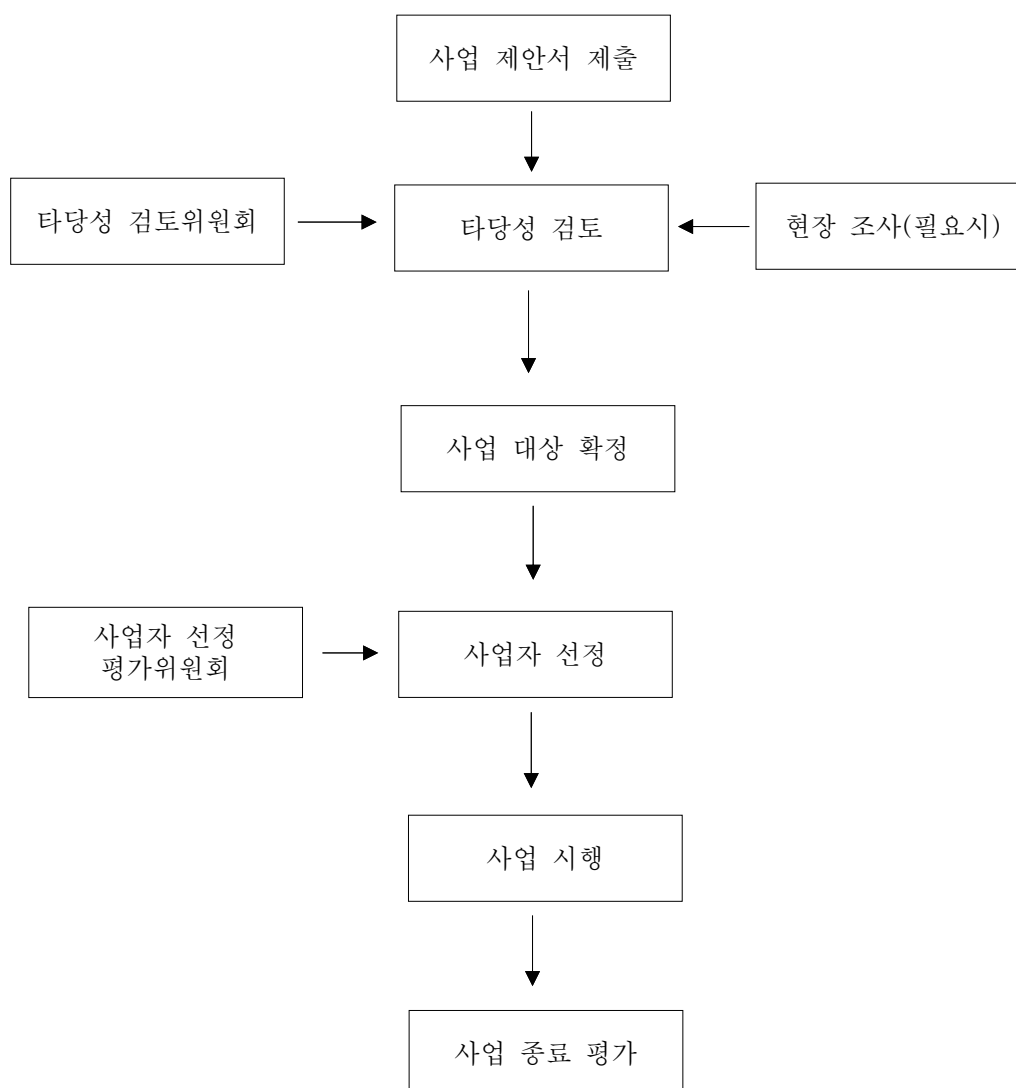
사업 수행기관은 입찰 등 공개경쟁을 통하여 선정하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 사업의 성격상 특정 기관이나 단체가 수행해야 하는 특수성이 있는 경우, 혹은 액수가 적은 사업의 경우는 수의계약으로 사업자를 선정하는 방안도 강구할 수 있다.

사업수행기관 선정을 위하여 농림수산물식품부는 사업별로 사업수행기관 후보 기관들로 하여금 사업제안서를 작성하여 제출하도록 하고 이를 평가하기 위한 “사업자선정평가위원회”를 구성하여 운영하는 것이 바람직하다. 사업자선정평가위원회는 각 사업별로 평가위원을 7~8명 선정하여 위촉하고 제안자로부터 제출받은 사업계획서에 대한 서면 평가와 공개 평가를 병행 실시하도록 한다. 이 때 평가위원은 제안기관이 제출한 사업계획서를 검토하여 다음 사항에 대해 심사의견서를 제출하도록 한다(<첨부 자료 1> 참고).

- ① 협력 대상국가의 중요도
- ② 사업의 중요도
- ③ 수원국의 협력 태세
- ④ 사업의 경제적, 기술적 타당성
- ⑥ 종합의견
- ⑦ 사업자 적격 여부

이와 같은 절차를 통하여 최종 선정된 사업자는 제안서에 제시된 사업계획에 의거 사업을 수행하고, 사업이 완료되면 사업 종료 평가를 거쳐 사업을 완료하도록 한다. 사업이 1년 이상 계속되는 과제에 대해서는 매년 사업 중간평가 보고서를 제출하도록 하여 차년도 사업계획에 평가 결과가 반영되도록 해야 한다. 이상과 같은 절차를 도표로 제시하면 다음과 같다.

그림 6-1. 지원대상 사업 및 사업자 선정 절차



## 4. 협력사업 지원 방식

### 4.1. 개발협력사업의 프로그램화

UN의 천년개발목표가 발표되면서 원조 공여국의 ODA 방식은 점차 프로젝트 방식에서 프로그램 방식으로 전환되어 왔다. 프로젝트 방식이 특정 문제를 조속히 해결하는 데는 효과적일 수 있지만 천년개발목표와 같이 빈곤과 기아, 보편적 교육 기회의 확대와 같은 사회와 국가가 당면한 보다 포괄적인 문제를 해결하는 수단으로는 한계가 있기 때문이다.

한국은 1960년대의 빈곤과 식량 부족 문제를 해결하기 위하여 국가와 사회가 지닌 역량을 결집시켜 투입하였다. 1960~70년대에 한국 정부가 추진한 식량증산과 미국의 자급달성은 농민들의 선진 기술 실천, 국가의 효율적인 정책 운영 시스템 및 제도의 개혁, 그리고 식품제조업과 요식업의 협조와 국민의 식량절약 운동에 이르기까지 전 국민의 참여와 협력을 통하여 달성한 값진 산물이다.

농촌개발로 대변되는 한국의 새마을운동도 개인들의 소득증대나 주거환경을 개선하는 것뿐만 아니라 마을 지역사회의 공공시설과 인프라 개선, 지방행정제도의 개혁, 국민의식 개혁 등 사회 전반에 걸친 변혁을 추구했기에 짧은 기간에 높은 성과를 거둘 수 있었다.<sup>19</sup>

따라서 식량증산이나 새마을운동과 같은 농촌개발을 수리시설과 같은 개별 프로젝트로 추진할 경우 그 성과는 매우 한정적이다. 이와 같은 성격의 사업은 수원국의 국가 정책과 긴밀히 연계되어야 하며 수원국의 정부 정책 하에서 중

<sup>19</sup> 한국 정부는 1970년 이후 새마을운동을 효율적으로 추진하기 위하여 군단위 행정기관에 새마을과, 새마을담당관, 새마을 담당 부군수 등 제도를 신설하고 중앙부터 먼 단위에 이르기까지 새마을협의회를 운영하였다. 새마을운동에 지원되는 예산은 포괄적으로 마을단위에서 합목적으로 활용할 수 있도록 예산 지원 제도를 개선하였다. 그 외에도 중앙, 도단위 공무원 교육원을 새마을교육원으로 개칭하여 새마을지도자 양성과 새마을운동 정신의 확산을 지원하였다.

합적인 지역개발프로그램으로 추진되어 사회적으로 확산될 수 있어야 보다 폭 넓은 성과를 거둘 수 있다.

일반적으로 농업분야 개발협력에서 프로젝트 방식이란 단일의 목표를 달성하기 위하여 성립된 사업을 의미하며, 프로그램 방식이란 보다 폭 넓은 목적을 달성하기 위하여 시스템을 구축하거나 상호 관련된 여러 단일 사업들이 종합적으로 추진되어 개발의 시너지 효과를 거양할 수 있도록 추진하는 것을 의미한다.

표 6-6. 프로그램 방식과 프로젝트 방식의 차이

구분	목표	사업 성격	사업 추진 방식	예
프로젝트	개별사업 목 표	단일 사업	개인 혹은 집단의 목표 달성	다수성 신제품 육성 수리시설 개선 우유 가공공장 건설
프로그램	포괄적 목 표	종합적 접근 시스템 접근	사회적 참여와 변화 수반 제도개혁 및 시스템 구축	식량증산 빈곤퇴치 농촌지역종합개발

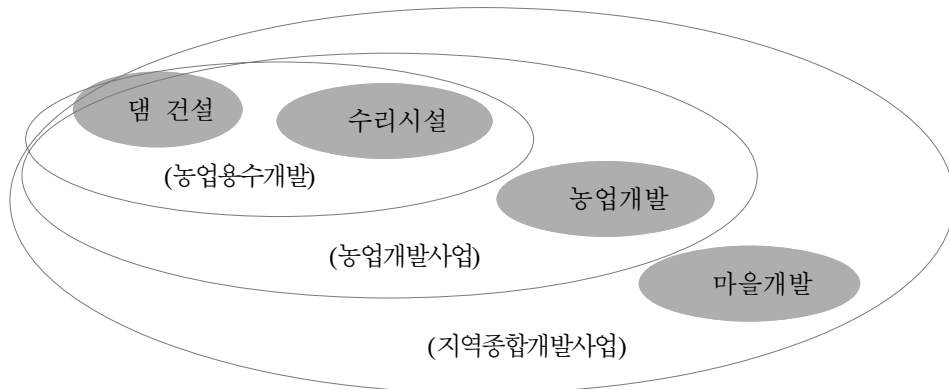
자료: 정기환 외, KOICA, 2007.

프로젝트 방식의 개발협력 사업은 단일의 목표달성을 위하여 단기간에 성과를 가져올 수 있는 사업으로 사업 추진이 간편하고 목표달성도 비교적 수월하다. 그러나 최근 UN이 추구하는 천년개발목표의 달성과 같이 정책 목표가 포괄적일 경우 프로젝트 방식으로는 그 목표 달성에 한계가 있다. 따라서 빈곤 극복이나 기아 해방, 식량증산 등과 같이 포괄적인 국가의 목표 달성을 위하여 추진해야 하는 사업은 프로그램 방식으로 추진하는 것이 보다 효율적이다. 프로그램 방식은 한 분야의 개발 목표를 달성하기 위하여 관련된 여러 사업과 정책을 동시에 추진해야 할 경우가 많으며 이를 효율적으로 추진하기 위한 시스템 구축과 제도의 개혁이 이루어져야 보다 큰 성과를 거둘 수 있다.

프로그램 방식으로 개발협력 사업을 추진하기 위해서는 국가의 물적, 사회적 인프라가 잘 정비되어야 하고 부처 간의 횡적 협조가 잘 이루어져야 가능하다. 따라서 프로그램 방식의 개발협력 사업은 제도가 잘 정비되고 정책 집행 능력을 갖춘 국가를 대상으로 실시하는 것이 바람직하다.

프로그램 방식이 항상 중앙정부의 정책으로 채택되어 대규모로 추진되어야 하는 것은 아니다. 작은 과제라도 사업의 성격상 여러 분야의 사업들이 상호 연계되어야 보다 큰 효과가 있을 수 있는 경우는 단일 프로젝트 방식보다는 몇 개의 연관 프로젝트를 통합하여 하나의 개발 프로그램으로 추진하는 것이 더 효과적이다. 이 경우 프로그램 방식은 사업비의 절감 효과는 물론 사업 결과의 효과성과 사업 추진의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다.

그림 6-2. 프로그램 접근 방식의 효과



자료: 정기환 외, 2007.

<그림 6-2>에서 보는 바와 같이 댐 건설이라는 협력사업을 추진할 경우, 협력사업의 결과로 나타날 수 있는 효과는 수리시설 개선, 농업발전, 지역 주민들의 경제적·사회적 지위 향상 등이 될 것이다. 따라서 댐 건설과 같은 핵심사업이 협력사업으로 추진될 경우에 예상되는 연관 사업을 사업 계획에 포함시켜 지역종합개발계획으로 추진하는 것이 보다 효과적이다.

최빈국에 대한 농촌개발분야 협력사업은 연관 프로젝트에 대한 실현 가능성을 면밀히 검토해야 한다. 최빈국의 경우 중앙정부의 재정적, 행정적 능력으로 프로그램을 추진하기 어려운 경우가 발생할 수 있으며 인적자원의 부족, 부처 간 횡적 협력 체제의 부재 등으로 프로그램 추진에 많은 어려움이 예상되기 때문이다.

따라서 최빈국에 대해서는 규모가 큰 프로그램 방식보다는 단일 사업을 중심으로 수원국이 당면한 문제를 순차적으로 해결해 주는 방식으로 협력사업을

추진하는 것이 보다 효과적일 수 있다.

## 4.2. 민간 부문 참여 지원

한국의 국제협력사업은 정부간 사업을 지나치게 강조한 나머지 민간부문의 참여 여지가 많지 않았다. 즉, 협력 대상국의 국가를 대표하는 부처가 주재국의 한국 대사를 통하여 본국 정부로 전달되는 사업발굴 통로를 강조하기 때문에 민간부문이 참여할 여지가 많지 않았다. 그러나 공적개발원조에 의한 개발도상국에 대한 지원은 정부간의 지원만으로는 부족한 부분이 많기 때문에 민간 부문의 참여가 중요하다.

예를 들어 농업개발사업 지원으로 특정 작물이 생산되거나 증산될 수 있지만 개발도상국의 시장 기능이 제대로 발휘되지 못할 경우 지원의 효과는 반감되거나 전혀 나타나지 않게 된다. 이 경우 민간부문이 참여하여 증산된 농산물을 구매하여 가공처리하거나 수출할 경우 지원의 효과는 배증될 수 있다.

반대로 민간부문이 해외 시장에 진출하고자 할 경우 정부와의 협력 부재로 토지확보 등 문제를 해결하지 못하는 경우가 나타날 수 있다. 이 경우 정부간 개발협력사업으로 이 문제를 해결하게 된다면 민간부문의 해외 진출을 촉진하게 되어 개발도상국의 농업발전과 농가 소득증대로 나타나게 된다.

개발협력사업에 민간부문이 참여할 수 있는 여지는 많다. 개발협력사업으로 몽골에 농지개발을 지원하는 경우 개발된 농지를 활용하여 영농회사가 진출하는 것도 국제협력사업에 민간부문이 참여하는 한 사례가 된다. 농업부문에 민간부문이 참여할 수 있는 여지는 생산분야뿐만 아니라 유통, 가공분야에 이르기까지 다양하다. 예를 들면 차, 사료작물, 커피, 농산물 가공, 식품산업 등에 대한 지원을 할 경우 이 사업을 통하여 생산된 농산물을 한국의 유통회사가 참여하여 협력대상국과 공동으로 농산물 유통사업을 추진할 수도 있다. 따라서 농림수산식품부가 추진하는 해외자원개발의 경우 국제협력사업과 연계해서 추진하는 방안이 대한 심도 있는 연구가 필요하다.

### <사례: 베트남의 가공용 감자종자 증식사업 지원>

2008년도 농림수산식품부는 베트남의 가공용 씨감자 증식 사업을 지원했다. 이 사업은 포테이토 칩을 생산하기 위하여 베트남에 진출한 주식회사 오리온이 부분적으로 참여하고 있는 개발협력사업의 예다.

오리온은 베트남의 호치민과 하노이 지방에 가공용 공장을 건설하고 포테이토 칩을 생산하고 있으며 가공용 씨감자를 중국에서 수입하여 베트남 농가와 계약 재배를 하고 있었다. 베트남은 가공용 씨감자 증식기술이 부족하여 중국에서 종서를 수입해 왔지만 바이러스에 감염되어 수확량이 적고 농가들이 계약재배를 기피하여 사업추진에 애로가 많았다.

농림수산식품부가 지원하는 베트남 가공용 씨감자 증식사업은 베트남 하노이 농과대학에 가공용 종서 증식 시설을 지원하고 여기서 생산된 종서를 이용하여 농가와의 계약재배를 시도하고 있다. 이 협력사업은 베트남의 가공용 종서 증식 기술 확립과 감자 계약재배를 통하여 농가의 소득을 증대시키는 한편 베트남 내 가공용 씨감자 증식과 계약재배를 통하여 오리온으로 하여금 가공용 감자 원료 확보가 용이하게 됨으로써 한국 식품기업의 해외 진출을 지원하는 효과가 기대된다.

## 5. 협력사업의 추진 체제

현재 농업분야 개발협력사업은 농림수산식품부의 통상협력과가 총괄한다. 그러나 FTA나 DDA 협상 등 다자간, 양자간 통상업무와 함께 추진하는 개발협력사업은 현재와 같은 기구와 인력으로는 감당하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 농업분야 협력사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 장기적으로 국제농업국 내에 농업분야 통상업무를 담당하는 과와 별도로 국제농업협력 업무를 담당하는 조직을 설치하고 인력을 보강하는 것이 바람직하다. 그래야만 증대되는 개발협력 업무를 효율적으로 추진할 수 있다.



그러나 이것은 장기적인 과제이기 때문에 농림수산식품부의 통상협력과에서 현재와 같이 국제농업협력사업 관련 업무를 총괄하되 그 추진 방향에 대한 연구와 사업 집행 및 사업 결과 평가 등 협력사업 업무를 관리하는 전문 기관을 지정하여 운영하는 것이 보다 현실적인 대안이다.

## 5.1. 기관별 협력사업 추진 상황

현재 농림수산식품분야 국제협력사업 업무는 농림수산식품부와 산하기관, 농림수산분야 정부출연연구기관, 민간 연구기관, 대학 등에서 추진한다. 농림수산식품부 산하기관으로는 농촌진흥청, 산림청, 국립산림과학원, 국립농산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검역원, 국립종자원, 국립수산물품질관리원 등이 있으며, 정부출연연구기관으로 한국농촌경제연구원, 한국식품연구원, 정부 출자회사인 한국농어촌공사, 농수산물유통공사 등과 농협중앙회, 수협중앙회, 새마을운동중앙회 등이 있다. 현재 이들 기관들이 담당하고 있는 개발협력 사업은 다음과 같다.

- 농림수산식품부: 농업분야 ODA 총괄 기획 및 집행
- 농림수산식품부 산하기관: 기관의 고유 기능과 연계된 사업
- 농촌진흥청: 농촌지도사업, 농업기술 전수
- 산림청: 임업경영 및 산림관리 기술
- 한국농촌경제연구원: 농업·농촌발전정책, 농정 및 농촌개발 연수, 농업·농촌개발 분야 컨설팅
- 농과대학: 농업관련 인력 육성, 분야별 농업기술 교육 훈련 및 컨설팅
- 농업협동조합중앙회: 협동조합운동과 관련된 농업·농촌개발 연수
- 새마을운동중앙회: 새마을운동 전수사업, 새마을운동과정 연수
- 한국농어촌공사: 농촌개발과 관련한 계획 수립 및 인프라 개발
- 민간 기관: 민간 연구소 설립 고유의 목적에 부합하는 초청연수사업 또는 컨설팅 업무 수행

## 5.2. 농업분야 국제협력사업 추진 체계 확립

### 5.2.1. 필요성

국제협력사업의 추진체계는 다음과 같은 점에서 개편의 필요성이 제기되고 있다.

우선, 사업규모가 증가하여 체계적·객관적 관리의 필요성이 늘어났다. 2006년 이후 농림수산물부가 담당하는 국제농업협력사업의 규모는 777백만원(2006)에서 1,095백만원('07), 1,763백만원('08), 2,812백만원('09)으로 크게 증대하여 보다 체계적인 관리가 필요한 시점이 되었다.

둘째, 엄정하고 객관적인 절차를 통하여 사업 및 사업자를 선정함으로써 사업에 대한 신뢰를 제고할 필요가 있다. 2009년 시행되는 국제농업협력사업에는 총 56개 과제가 응모, 그 가운데 12개 과제가 선정됨으로써 4.67대 1의 높은 경쟁률을 보였다. 이에 따라 절차적 엄정성을 철저히 할 필요가 있다.

셋째, 사업에 대한 정확하고 전문적인 평가를 통하여 사업의 효과를 높이고 효율적 예산집행이 이루어지도록 하여야 한다. 현재는 사업집행 후 사업시행기관의 자체평가만 시행하고 있는데, 보다 효과적인 협력사업이 되기 위해서는 제3의 기관에 의한 평가가 필요하다.

넷째, 정책목표에 부응하는 사업이어야 할 것이다. 즉, 국제농업 협력사업의 중장기 기본계획에 따라 연도별로 세부계획을 수립하고, 사업공고 및 사업자 선정, 관리, 평가 등을 총괄적으로 관리하여야 하며, 이를 위해서는 보다 전문성 있는 관리가 필요하게 된다.

다섯째, 다른 분야에서의 국제협력과 연계된 사업을 추진하여 효율성을 제고할 필요가 있다. 국내농업인, 농기업체의 해외진출, 그리고 생산적 국제협력을 위한 기반구축 등 해외농업개발을 통한 새로운 성장동력의 창출이라는 핵심적 정책목표에도 부응하여야 한다.

이에 따라 향후 국제농업협력사업의 추진체계를 개편하여 전문적이고 객관적인 조직에 의한 관리가 시급히 요청된다.

## 5.2.2. 추진방향

농림수산식품부는 국제협력사업 추진과 관련하여 전체적인 기획과 예산확보 등의 총괄 기획 업무를 담당하는 것이 바람직하다. 즉, 한정된 인력으로 전체 사업의 추진과 관리 및 평가업무를 관장하기 어려우므로, 농림수산식품부의 정책분야를 종합적으로 연구하는 한국농촌경제연구원에게 국제협력사업 집행과 관리를 담당하도록 위탁하는 것이 바람직하다. 이 경우 농림수산식품부는 연도별 사업추진 계획 수립, 대상사업 선정, 사업자 선정, 사업집행에 따른 관리 및 평가 업무를 한국농촌경제연구원에 위탁할 수 있다.

한국농촌경제연구원은 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제8조(연구기관의 설립)에 의거 설립되었으며, 중장기 농림경제계획 및 정책수단, 단기정책에 관한 조사연구, 여론조사·홍보, 수탁, 출판 및 배포, 연수, 농림기술개발사업 관리, 기타 연구원의 목적달성을 위해 필요한 사업을 수행한다. 이에 따라 한국농촌경제연구원은 국제협력사업에 대한 기본 및 세부 추진계획 수립 능력이 있고, 농업분야 국제협력사업 예산이 배정된 2006년부터 계속 참여하여 동 협력사업에 대한 이해도가 높다고 할 수 있다.

또한 연구원은 부설기관으로 농림기술관리센터(ARPC)를 운영하고 있어서 협력사업과 같은 정책사업의 집행과 관리 능력 및 경험이 풍부하고, 국제농업협력평가, 국제농업협상평가, 투융자사업 평가 등 평가 방법론, 평가 체계, 평가용 지표 개발에 관한 많은 연구성과를 가지고 있다. 아울러 해외농업개발을 위한 중장기 전략수립 연구를 수행하여 정부의 「해외농업개발 10개년 기본계획」 수립에 기여하는 등 국제농업협력사업의 핵심적 정책개발 기관으로서의 역할을 수행하여 왔다.

최근에는 국제농업협력사업을 담당할 수 있는 조직(글로벌협력연구본부 내 「아시아농업연구센터」)을 설치(2009.2.5)함으로써 전문적인 담당기관으로서의 역할을 수행할 기반을 갖추었다.

이와 같은 상황 하에서 각 기관이 담당해야 할 역할을 다음과 같이 설정할 수 있다.

### □ 농림수산식품부

- 국제협력사업 기본 계획 수립
- 연도별 국제협력사업 총괄 기획 및 종합 평가
- 국제협력사업 예산 확보
- 연도별 사업 계획 확정 및 예산 배분

### □ 한국농촌경제연구원

- 농림수산식품부 산하 농업·농촌분야 국제협력사업 대상 사업 및 사업자 선정
- 연도별 국제협력사업 집행 및 관리
- 농업분야 국제협력사업 추진에 관한 정책 개발
- 농림수산식품부 산하 국제협력사업 추진결과에 대한 평가
- 농업분야 국제협력 추진 사업별 중간 및 사후 평가

### □ 농림수산식품산업 관련 정부 기관

- 농업, 축산, 원예, 산림, 수산, 식품 관련 기술인력 양성 및 연수
- GMO, 유전자 은행 운영 관련 기술 협력
- 축산물 가공 처리 기술 협력
- 동식물 방역 기술 협력
- 임업경영, 조림, 사막화 방지
- 환경 복원, 사막화 방지 등 국제적인 과제 수행
- 수산업 경영, 수산물 가공산업 육성 등 과제 수행

### □ 한국농어촌공사

- 농촌개발을 위한 계획 수립 지원 및 컨설팅
- 농촌 도로, 관개수로 시설, 용수개발을 위한 지원 및 컨설팅
- 농촌 인프라개발 관련 실무 연수

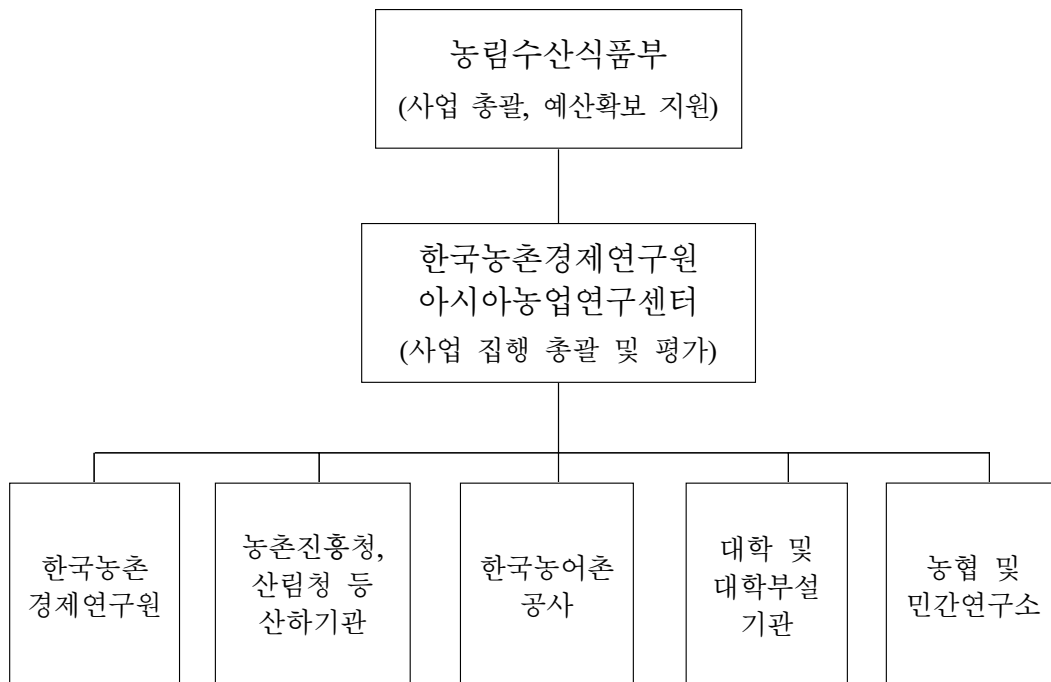
### □ 농과 대학

- 농업 농촌개발 관련 인력 육성
- 농업 농촌개발 연수사업 수행
- 농업 농촌개발 사업 지원 및 컨설팅 사업 수행

### □ 농수협 및 민간 부문 연구소

- 농업협동조합운동
- 농업 농촌개발 관련 연수사업 수행
- 농업 농촌개발 시범사업 지원 및 컨설팅 수행

그림 6-3. 국제협력사업의 추진체계(안)



(사업 신청, 집행 및 정산, 보고)

### 5.3. 국제협력사업 예산의 배정

농업분야 국제협력사업을 전담할 기관이 지정되는 경우 예산배정 방식으로는 보조금(민간에 대한 경상적 보조) 혹은 출연금에 의한 방식이 있다.

보조금 방식은 농식품부가 예산을 편성하여 기획재정부 장관의 승인을 받는다는 조건만 충족되면 기존 법적 근거로 시행이 가능하며, 시급한 정책현안 등에 대응할 수 있는 단기사업 수행에 유리한 방식이다. 그러나 해마다 보조금 규모가 크게 달라질 수 있어서 중장기적 사업의 경우 추진이 어려워 사업운영의 안정성이 미흡하다는 문제가 있다. 또한 인건비, 운영비 등 교부기관과 전담기관, 사업집행기관 사이에 기준단가 상 괴리가 있을 수 있어서 정산에 어려움이 발생하는 등 마찰이 발생할 소지가 있다. 아울러 매년 정산이 필요하기 때문에 교부기관과 전담기관과의 회계처리가 불편하고 행정업무가 과다할 수 있다.

출연금 방식은 예산확보가 안정적이어서 사업운영의 안정성이 확보되고 중장기적 사업의 추진을 통한 국제농업협력사업의 정책효과를 높일 수 있다. 사업계획과 예·결산의 승인 등을 통한 협조가 원활하여 교부기관과 전담기관과의 업무협력이 용이하다. 아울러 교부기관과 전담기관과의 회계처리가 간편하여 원활한 사업추진이 가능하다. 단점으로는 법적 관련 근거를 마련할 필요가 있고, 이 과정에서 국회, 기획재정부 등 관련기관의 사업타당성, 출연금 교부방식 등에 대한 승인 요청이 필요하다.

이와 같은 장단점을 고려할 때 예산배정은 안정적인 중장기 사업의 추진을 위하여 출연금 방식이 바람직하다고 볼 수 있으며, 교부기관과 전담기관 사이의 업무협의를 통하여 최종적으로 교부방식이 결정되어야 할 것이다.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> 참고로 한국농촌경제연구원이 수행하는 농업관측사업은 현재 출연금으로 지원받고 있다.

## 6. 협력사업의 평가와 홍보

국제협력사업은 정부 재정을 개발도상국의 경제발전을 지원하는 데 사용하는 사업이므로 세금을 부담하는 국민의 동의를 얻을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 국민에게 개발협력 사업의 취지를 올바르게 알리고 협조를 구하는 절차가 필요하다. 이를 위해서 협력사업으로 추진하는 사업에 대해서 중간 평가와 최종 평가를 철저히 실시하여 국가 예산이 낭비되는 사례가 없도록 해야 하며, 성공사례에 대해서는 국민에게 널리 알려 국가가 시행하는 국제협력사업의 취지와 유용성을 홍보해야 한다. 따라서 국제협력사업의 홍보를 위해서는 공정한 평가절차를 거쳐 성공한 사례를 홍보하고 잘못된 사례에 대해서는 개선하는 조치가 이루어져야 한다.

### 6.1. 국제협력사업의 평가

#### 6.1.1. 중간 및 종료 평가

협력사업으로 채택된 모든 사업에 대해서는 사업 완료와 동시에 사업종료 평가 결과가 포함된 사업종료 보고서를 의무적으로 제출하도록 한다. 사업 종료 평가는 사업을 수행한 사업자가 사업 종료 즉시 사업 결과(output)에 대해서 사업 수행 절차, 과정, 투입 및 그 결과물에 대한 평가를 실시하여 사업종료 보고서에 포함하여 보고하도록 한다.

사업이 당해 연도에 종료되지 않고 2~3년간 지속될 경우 매 년도 말에 사업 추진 중간 보고서를 제출하도록 한다. 이때 중간보고서(interim report)도 사업종료보고서에 종료평가 결과를 수록하는 것과 같이 중간평가 결과를 첨부하도록 한다. 자체평가 보고서에는 다음과 같은 사항에 대한 평가가 포함되어야 한다.

### ① 평가 요약

- 사업 추진 과정, 투입 및 산출에 대해 간단한 요약을 첨부한다.
- 사업 결과 보완사항이나 교훈을 기록한다.

### ② 목표 달성도

- 상위 계획과의 적합성
- 사업 목표의 달성도
- 사업 투입 목표 달성도

### ③ 사업의 효과

- 직접적인 효과
- 간접적인 효과

### ④ 자립발전 가능성

- 조직의 자립발전 가능성
- 재정적 자립 가능성
- 물적, 기술적 자립발전 가능성

### ⑤ 관리운영상의 문제점 및 향후 개선 방안

- 사업 수행 과정에서의 문제점
- 향후 개선 방안

## 6.1.2. 사후 평가

농업분야 개발협력사업의 효과는 사업 종료와 동시에 나타나기 어렵다. 따라서 사업이 종료된 후 3~5년 이후에 사업의 효과에 대한 평가가 이루어져야 한다. 따라서 농업분야 협력사업도 사업이 종료되고 3년 이후에 사업규모가 큰 개발과제를 중심으로 사업 효과를 평가하는 것이 바람직하다. 사후평가는 사업



자 자체적으로 할 수도 있겠으나, 평가를 위해서는 별도의 비용을 들여야 하므로 사업자에 의하여 별도의 사업으로 평가를 하거나 제3자에 의해 평가하도록 한다.

사후 평가에는 다음과 같은 내용을 포함하는 것이 바람직하다.

#### 가. 사업 선정의 적절성

- 사업이 타당성 검토 등 합당한 절차에 의해서 선정된 사업인가?
- 경제적 타당성이 있는가?
- 수원국 혹은 프로젝트 대상지역의 빈곤완화와 삶의 질 향상, 경제발전 등에 얼마나 기여할 수 있는 사업인가?
- 수원국의 개발 우선순위를 고려하여 합당하게 선정된 사업인가?

#### 나. 사업 계획의 합리성

- 설정된 목표가 합목적적이고 타당한가?
- 제시된 목표가 주어진 기간과 예산으로 달성 가능한 것인가?
- 목표 달성을 위해 적절한 전략과 수단을 동원하고 있는가?
- 사업 계획이 기술적으로 실현 가능하고 현실성 있게 설계되었는가?
- 수원국의 기술 수준과 현장 사정을 충분히 검토하여 수립된 계획인가?
- 수원국의 인적 자원을 적절히 동원했는가? 인적 자원 개발을 위한 특별 프로그램이 마련되었는가?
- 수원국의 재정 부담이 적절했는가?
- 계획 수립 과정에 수원국의 전문가가 참여했는가?
- 수립된 계획에 수원국 전문가 의견, 현장의 의견이 얼마나 반영되었는가?
- 수원국의 주인 의식(project ownership)을 위해 어떠한 장치들이 마련되었는가?

#### 다. 사업 추진의 효율성

- 계획대로 예산이 확보되고 집행되었는가?

- 당초 계획에 대한 사업계획의 변경 혹은 중단이 있었는가? 있었다면 합리적인 이유가 있었는가?
- 사업 추진을 위해 적절한 추진 체제를 갖추었는가?
- 수원국의 예산확보, 인력 동원, 사업 추진을 위한 협조체제가 효율적으로 작동되었는가?
- 사업 추진상의 문제 해결을 위한 조정 기능을 수행하는 기구가 설립되고 문제에 대해 효율적으로 대처했는가?
- 사업 추진에 따른 진도 파악, 중간 평가, 모니터링이 제대로 이루어졌는가?

#### 라. 사업 추진의 효과성

- 계획된 사업의 목표를 달성했는가?
- 사업 추진 결과 얻은 성과는 무엇인가?
  - 생산성 향상과 소득증대
  - R&D 시설, 장비의 현대화, 기술 습득
  - 인프라 개선
  - 제도개선
  - HRD와 추진 주체의 능력개발(capacity building)
  - 기타

#### 마. 사업 결과의 확산성

- 사업 방식의 확산 가능성 및 실적
- 기술의 확산 실적 혹은 가능성
- 프로젝트를 통해 전파된 기술 혹은 제도의 현지화

#### 바. 지속 가능성

- 사업 종료 후 재정적, 기술적으로 자립 가능성이 있는가?
- 사업 종료 후 자체적으로 확대 발전 가능성이 있는가?
- 수원국 정부의 지원 여부, 정책적 확대 가능성이 있는가?

## 6.2. 협력사업의 홍보

협력사업의 결과를 협력대상국은 물론 우리나라의 국민에게 알리는 홍보수단으로 언론보도를 적극 활용해야 한다. 협력대상국가의 국민에게 협력사업의 선정 당시와 실시단계, 그리고 그 결과에 대해 홍보함으로써 한국과의 우호 증진이 이루어지고 있음을 알리는 것이 중요하다. 따라서 사업이 확정되면 모든 협력사업 참여 기관은 협력대상국의 언론에 협력사업 추진 상황을 홍보하는 것이 바람직하다.

우리 국민에게 알리기 위해서도 신문과 방송을 적극 활용해야 한다. 협력사업을 추진하는 단계에서도 협력사업 추진 계획에 대해서 알려야 하지만 우수 사례에 대해서는 그 성과를 요약해서 국민에게 홍보하여 개발협력의 성과와 그 중요성을 알리고 국민적 공감대를 확대해 나가야 한다.

한편, 대규모 개발협력사업 혹은 새마을운동과 같이 국제적으로 명성을 얻고 있는 농촌개발지원 사업 등은 TV 매체를 활용하여 현지 취재와 다큐멘터리 등을 제작하여 홍보하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

## 제 7 장

### 결 론

농업분야 국제협력사업은 UN의 천년개발목표에서 첫 번째 위치를 차지하는 빈곤탈피와 기아해방을 달성하기 위한 가장 중요한 수단이 된다. 따라서 OECD 등 국제기구와 미국, 일본 등 주요 선진 공여국의 농업분야 협력사업의 기본 목표와 방향도 UN이 추구하는 빈곤해소와 기아해방에 두고 있다.

한국의 농업분야 국제협력사업도 UN이 제시한 천년개발목표와 같이 개발도상국의 빈곤 타파와 개발도상국이 지속적으로 농업성장과 농촌발전을 이루어 나갈 수 있도록 지원하는 것을 기본 목표와 방향으로 설정하여야 한다.

농림수산식품부가 추진하는 국제협력사업은 국제적인 규범과 한국 정부의 국제협력 기본 목표와 방향을 존중하는 선에서 추진하는 것이 바람직하며 동시에 농림수산식품부 고유의 기능과 목적 달성을 위해 불가피하게 추진되어야 하는 한국 농업의 국제화와 해외 농업자원 개발을 고려해서 추진되어야 한다. 그러나 지나치게 공여국의 입장과 경제적 이해를 추구하는 협력사업은 지양해야 한다. 이는 개도국의 빈곤 타파와 인간의 존엄성 유지를 위해 조건 없이 제공되어야 마땅하기 때문이다.

한국의 농업과 농촌발전 성과는 국제기구와 개발도상국 사이에서 성공적인 사례로 평가되고 있기 때문에 농업분야 협력사업 수요가 지속적으로 증대되고 있다. 따라서 농림수산식품부는 한국 농업과 농촌개발 경험에 대한 개도국 지원 수요에 부응하고 국제협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 국제협력사

업 추진을 위한 기준 마련과 추진체제의 정비가 시급하며 개발도상국의 개발 협력 수요 파악과 한국이 전수해줄 수 있는 농업분야에 대한 국제적 수준의 체계적인 연구가 요망된다.

지난 40년간의 한국 농업과 농촌개발 성과 중 비교우위가 있는 분야로서 개발도상국에 한국의 개발경험을 전수해 줄 수 있는 분야는 식량증산 정책 수립 미곡증산 기술, 우량품종 선발 기술, 수확 후 기술, 가축 인공수정을 통한 종축 개량 기술, 과채류 생산 기술, 새마을운동 방식에 의한 농촌개발 모델 확산, 농촌 인프라 구축, 빈곤퇴치를 위한 농촌 종합개발 정책 자문 및 시범사업, 농의 소득 시범사업, 농업구조 조정 정책 자문 등이다. 따라서 이와 같은 분야의 협력을 확대하기 위해서는 이 분야의 경험을 국제적 수준에서 개발도상국에 전수할 수 있도록 국제협력 기준과 추진 체제의 정비가 필요하다.

농업분야 협력사업은 초청연수, 개발협력 시범사업, 전문가 컨설팅 분야로 구분해서 추진할 필요가 있으며 개발도상국 중 한국과 농업협력이 긴밀하고 자원개발 분야에서 협력 확대가 기대되는 국가를 중심으로 협력사업을 확대해 나가야 한다.

농업분야 협력사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 사업 선정, 추진 절차, 사업관리 및 평가에 관한 국제수준의 기준을 마련하고 추진체제를 정비해야 한다. 이를 위해 현재 협력사업에 참여하고 있는 기관간의 전문화가 필요하며 국제협력사업을 전담 관리할 기관이 필요하다. 따라서 농림수산식품부는 사업 추진과 관련하여 전체적인 기획과 예산확보 등의 총괄 기획 업무를 담당하고, 농림수산식품부의 정책분야를 종합적으로 연구하는 한국농촌경제연구원이 국제농업협력사업의 집행과 관리를 담당하며, 농림수산식품부 산하 기관, 공사 및 연구기관, 민간 연구기관, 대학 등은 현재 추진하고 있는 분야의 전문성에 따라서 협력사업을 추진하는 협력체제의 구축이 필요하다.

## 첨부자료

### 자료 1. 사업선정 기준표(서면 평가용)

#### □ 사업선정기준 및 배점

항목	선정기준	배점
① 대상국 중요도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 매년 외교부 사업수요조사 지침에 따른 국별중요도</li> <li>○ 사무소 설치 여부</li> </ul>	10점
② 사업 중요도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당국가의 경제사회 개발전략상의 중요도</li> <li>○ 해당국가 수요조사 시 사업 우선순위</li> <li>○ 우리나라 대 개도국 무상원조협력사업상의 우선순위</li> </ul>	10점
③ 수원태세	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수원국 부담능력 및 수원태세(인력 및 예산 확보) 여부</li> <li>○ 사업종료 후 수원국의 자립운영 능력 여부</li> <li>○ 수원국 사업시행기관의 사업수행 능력</li> <li>○ 기프로젝트 추진 실적</li> </ul>	20점
④ 사업 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당국가의 경제·사회 발전단계에 있어서 지원 분야의 적정성</li> <li>○ 지원규모와 비용·편익측면에서의 경제성</li> <li>○ 보건소, 직업훈련 및 IT훈련 센터 건립사업 등 프로젝트 및 개발조사 사업 중점 분야</li> </ul>	20점
⑤ 사업 파급효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아국기업의 해외시장 진출 도모 및 아국 기술 홍보 가능성</li> <li>○ 사업의 지원을 통하여 해당국가와 상호 호혜적인 이익 증진이 수반될 수 있는 사업</li> <li>○ 타 협력수단과의 연계를 통하여 지원효과를 제고할 수 있는 사업</li> <li>○ 기술전수 등 사업기대효과 기대 사업</li> <li>○ 아국 ODA 사업의 국제사회에 홍보 유발효과 기대</li> <li>○ 본사업 연계성(개발조사사업의 경우)</li> </ul>	30점
⑥ 기술적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우리나라 기술력 및 제품으로 충분히 지원이 가능한 비교우위 분야 사업</li> <li>○ 사업시행자(MC, CM 및 분야별 컨설팅 업체) 확보 용이성</li> <li>○ 사업내용의 기술적인 타당성</li> </ul>	10점
총 점		100점

## 자료 2. 공개평가 시 사업 심사 기준

### □ 평가 점수

평가항목	평가기준	평점
1. 당해사업의 추진필요성 (15점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>MOU 체결 등 수원국의 요청 여부, 당해협력사업이 수원국 농업·농촌 발전에 기여 여부 등</li> </ul>	
2. 사업실시기관의 적합성 (20점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시기관 또는 사업 제안자의 추진 실적, 사업 수행 능력 여부 등</li> </ul>	
3. 사업계획의 타당성 (30점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업계획의 실현 가능성, 수원국의 사업비 분담 및 인력지원 등 협력관계 구축, 적정규모의 사업비 책정 여부 등</li> </ul>	
4. 사업수행의 적정성 (20점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전조사 실시 등 사업착수에 필요한 조건 충족, 효과적 모니터링 및 평가체계 구축 여부 등</li> </ul>	
5. 사업의 기대효과 (15점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>아국 농산물의 해외진출 도모 등 수원국과의 호혜적 협력관계 구축에 기여 여부 등</li> </ul>	
합 계(100)		

### □ 평가 의견

사업계획에 대한 종합 의견	
사업비 조정 의견	

## 참고문헌

- 국무조정실. 2005. 「대외원조 개선 종합대책」. 국무회의 보고자료.
- 권을 외. 2006. 「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안: 국제개발협력패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁 과제」. 대외경제정책연구원 연구보고서 06-03.
- 외교통상부. 2002. 「우리나라의 공적개발원조(ODA)」.
- \_\_\_\_\_. 2003. 「우리 ODA 현황 및 향후 정책과제」. 지속가능발전위원회 ODA 정책토론회 자료.
- \_\_\_\_\_. 2005. ODA 선진화 방안.
- 이해균. 2006. “무상지원 농업협력 사업의 평가와 과제.” 「농업분야 국제협력사업의 과제와 추진 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 유병서. 2006. “유상지원 농업협력 사업의 평가와 과제.” 「농업분야 국제협력사업의 과제와 추진 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 장현식. 1999. 「OECD/DAC 회원국의 원조체계 비교분석 및 우리의 국제협력 방향」. 한국국제협력단.
- 재경부. 각 연도. 「우리나라 ODA 공여실적」. (내부자료).
- 전승훈 외. 2006. 우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략. 한국국제협력단.
- \_\_\_\_\_. 2007. 한국의 개발협력 프로그램 발전 방안 연구, 한국국제협력단.
- 장현식. 2006. “한국형 국제개발협력의 의미와 추진 방향.” KOICA · 강원대 공동세미나 발표 자료집. 「우리나라 공적개발원조와 대학의 역할」.
- \_\_\_\_\_. 1999. OECD/DAC 회원국의 원조체계 비교분석 및 우리의 추진전략 및 기여 방안. 한국국제협력단.
- 정기환, 김영렬. 2001. 「농업 및 농촌개발분야 아세안 연수프로그램 평가」. 한국국제협력단.
- 정기환 외. 2005. 「농업분야 협력사업 평가, 2005」. 한국국제협력단, 한국농촌경제연구원.
- 정기환. 2006. “한국 농촌개발 경험의 국제 이전.” 「농업분야 국제협력사업의 과제와 추진 전략」. 한국농촌경제연구원.
- 정기환, 김용택, 허 장. 2007. 「대개도국 농촌개발 경험 전수 방안」. 한국국제협력단.
- ADB. 2007. 「Asian Development Outlook 2007 Update」. Asian Development Bank.
- Chung K. W. and Oh, N. W. 1992. “Rural Poverty in the Republic of Korea: Trend and Policy Issues”. *Asian Development Review* Vol. 10, No. 1. ADB.
- Cleaver M., and Donovan, W. 1995. *Agriculture, Poverty, and Policy Reform in Sub-Saharan*



- Africa*. The World Bank.
- Csaki C, Tuck L. 2000. *Rural Development Strategy: Eastern Europe and Central Asia*. The World Bank.
- Kim S. and Seddon. 2005. "ODA Policies and Practice: Japan and the Republic of Korea." Arase David Ed. *Japan's Foreign Aid*. Routledge.
- Dudwick N, Fock K, Sedik D. 2007. *Land Reform and Farm Restructuring in Transition Countries: The Experience of Bulgaria, Moldova, Azerbaijan, and Kazakhstan*. World Bank Working Paper No. 104. The world Bank.
- FAO. 2006. *The State of Food and Agriculture: food Aid for food Security?*.
- Federal Ministry of Economic Cooperation and Development(BMZ). 2005. *Germany's Contribution to Achieving the Millennium Development Goals*.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Poverty Reduction, a Global Responsibility: Program of Action 2015*.
- JICA. 2006. *JICA and Program-based Approach, Planning Group*. JICA.
- JICA. 2005. *Agriculture and Rural Development: Approach for Systematic Planning of Development Projects*. JICA
- JICA. 2005. *Annual Report 2006*.
- KOICA. *Annual Report, 2006*
- OECD. 2007. *Canada: Development Assistance Committee Peer Review*. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Managing Aid: practice of DAC Member Countries*. DAC guidelines and Reference Series,
- \_\_\_\_\_. 2006. *Agriculture: Promoting Pro-Poor Growth*. DAC Guidelines and Reference Series.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Infrastructure: Promoting Pro-Poor Growth*. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Key Policy Messages: Promoting Pro-Poor Growth*. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Working Towards Good Practice: The Challenge of Capacity Development*. DAC Guidelines and Reference Series.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*. Volume 3. Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries. OECD.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Development Cooperation Report 2005*.
- UNDP. 2007. *Making Globalization Work for All*. United Nations Development Programme Annual Report 2007.
- UNECA & AU. 2007. *Economic Report on Africa 2007: Accelerating Africa's Development through Devesification*. UNECA and Africa Union.

- United Nations. 2006. *The Millenium Development Goals Report 2006*. New York.
- World Bank. 2007. *Agriculture for Development: World Bank Report 2008*. The world Bank.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Development and the Next Generation: World Development Report 2007*.  
The world Bank.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Equity and Development: World Development Report 2007*. The world Bank.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Africa Development Indicator 2006*. The world Bank
- USAID. 2003. *U.S. Overseas Loans and Grants*.
- USDS & USAID. 2005. *U.S. Foreign Assistance Reference Guide*.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Strategic Plan: Fiscal Year 2004-2009*.
- BMZ. <<http://www.bmz.de/>>.
- DAC. <[http://www.oecd.org/departement/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html)>.
- JICA. <<http://www.jica.go.jp/english/index.html>>.
- MAFF. <<http://www.maff.go.jp/kokusai/cooperation/index.htm>>.
- USAID. <<http://www.usaid.gov/>>.

---

정책연구보고 P109

국제농업협력의 추진전략 및 실천방안

---

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)  
인 쇄 2009. 3.  
발 행 2009. 3.  
발행인 오세익  
발행처 한국농촌경제연구원  
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102  
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>  
인 쇄 동양문화인쇄포럼  
02-2242-7120 e-mail:dongyt@chol.om

- 
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
  - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-