연구보고서 R662 | 2012. 12.

국제사회 농업·농촌부문 협력전략 분석

– 시사점 및 적용방안을 중심으로–

이 대 섭 연 구 위 원
허 장 연 구 위 원
정 승 은 연 구 원

한국농촌경제연구원

연구 담당

이 대 섭	연 구 위 원	연구총괄, USAID, ADB, 전략 및 체계, 조정기능, 개선방안
허 장	연 구 위 원	세계은행, 사업내용, 개선방안
정 승 은	연 구 원	JICA, 조정기능, 개선방안, 자료정리

머 리 말

2010년 우리나라는 OECD/DAC에 가입하면서 수원국에서 공여국으로 전환한 유일무이한 국가로 국제사회에서 인정을 받았다. 불과 40~50년 사이에 공식적으로 국제원조 공여국의 반열에 들어서게 된 것이다.

산업화 과정에서 우리의 농업·농촌부문은 상대적으로 비중이 크게 위축되어 왔지만 녹색혁명을 비롯하여 가치사슬 분야에서 많은 정책 및 기술을 개발하여 선진 농업·농촌 구축을 위해 노력하여 왔다. 이미 세계적으로 널리 알려진 새마을운동을 비롯한 농촌개발 전략과 각종 농업정책 등은 여러 빈곤국과 저개발국들이 배우고 싶어 하는 귀중한 경험이 되었다. 특히 이러한 과정을 체계화한 많은 전문가들이 배출되어 풍부한 인적 자원도 형성되어 있다.

이러한 여건 변화에 따라 농업·농촌부문에서 보다 체계적인 개발협력사업의 발굴과 추진이 필요하다는 인식 아래 우리의 소중한 경험과 기술을 원조 프로그램으로 구축하여 보다 효과적인 개발협력사업을 추진할 필요성이 부각되었다. 이 보고서는 이러한 변화와 필요성에 따라 우리보다 개발협력 분야에서 훨씬 경험이 풍부한 국제사회의 사례조사를 통해 향후 동 부문이 나아갈 방향을 제시하는 측면에서 그 의미가 있다.

이 연구를 수행한 연구진의 노고를 치하하고, 농업·농촌부문 국제개발협력 업무를 기획하고 추진하는 정책 결정자·실무자들에게 이 보고서의 내용이 도움이 되기를 바란다.

2012. 12.

한국농촌경제연구원장 **이 동 필**

요 약

연구의 배경

대부분 저개발국의 중요 기간산업이 농업이고, 이를 통해 빈곤을 퇴치하여 경제성장을 이룩하고자 하는 현실을 감안할 때 동 부문에 대한 개발협력의 중요성은 막중하다. 농업·농촌부문 개발협력사업은 협력대상국의 빈곤퇴치와 경제발전을 지원하는 목적 이외에도 우리나라 농업경제의 세계화 전략과도 긴밀히 연계되어 있다는 점을 감안할 때, 동 부문의 개발협력에 대한 기본 정책방향과 추진전략에 대한 연구가 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 개발협력 경험이 풍부한 국제기구와 공여국의 동 부문 협력전략과 정책을 분석하여 우리나라에 주는 시사점 도출을 토대로 적용방안을 마련할 필요가 있다.

연구방법

본 연구는 세계은행, 아시아개발은행, 미국국제개발청(USAID), 일본국제협력단(JICA)을 조사 대상기관으로 선정하여 문헌 및 통계조사, 대상기구 방문조사 및 필리핀 현지 사례조사를 통하여 추진되었다. 선정된 4개의 기관이 필리핀에 적용한 농업·농촌부문의 협력정책과 프로세스별 추진방식을 분석하고, 기관별 추진된 사업에 대한 자료를 현지 관계기관 초청세미나를 통해 수집·분석하여 우리나라에 주는 시사점을 도출하였다. 도출된 시사점을 토대로 향후 우리나라가 농업·농촌부문의 국제개발협력을 효과적으로 추진하기 위한 전략적 방안과 프로세스별 기본방안을 제시하는 것으로 연구의 범위를 한정하였다.

연구결과 및 시사점

우리나라의 농업·농촌부문 개발협력은 다양한 추진기관들이 공동의 철학

과 목적의식을 논의하고 공유할 수 있는 전략서가 없기 때문에 각 기관의 필요에 따라 중장기 발전방안을 수립하여 개별적으로 시행하고 있다. 조사대상 공여국 및 기구와 대부분의 공여국에서는 농업·농촌부문의 중요성에 입각한 중장기 개발협력 전략을 수립하여 일원화된 방향을 제시하고 이에 따른 개발협력 사업의 시행을 독려하고 있다. 따라서 체계적이고 조화롭게 추진할 수 있는 토대를 마련하는 방안으로 농업·농촌부문 개발협력 전략을 수립하여 이념과 목적, 효과적인 추진체계를 위한 주관 및 시행기관 간의 역할분담, 역할분담에 따른 추진방식과 권역별·소득수준별 추진전략을 명문화하여야 한다.

또한 사업내용 및 형태측면에서 개발협력의 주관기관별 사업내용은 지속적으로 유사해지고 있고, 사업형태 또한 비슷하게 추진되고 있는 것으로 분석되었다. 따라서 본 보고서에서는 추진기관별 연계사업 추진방안과 협력체계 구축방안을 제시하였다. 연계사업 추진방안으로는 EDCF, KOICA, 농식품부 및 유관기관의 개별적인 프로젝트 형태의 사업을 연계하여 개발협력사업의 프로그램화를 추진 및 제안하였다. 이는 농업·농촌부문 개발협력사업 규모의 확대, 관계기관의 연계 강화, 국가정책의 일관성 제고 등 다양한 측면에서 긍정적 효과를 발생시킬 수 있는 방안으로 고려되어야 한다.

협력체계 구축방안으로는 정책 컨설팅사업을 농식품부의 독자적 영역으로 구축하여 농진청 아시아 농식품 기술협력협의체(AFACI)와 한·아프리카 농식품 기술협력협의체(KAFACI), 산림청에서 시행하는 아세안 산림 협력기구(AFoCO), 해양수산개발원에서 시행하는 권역별 수산포럼(KORAFF, KOSOPFF, KOSAFF) 등과 개발협력 정책 및 전략에 대한 협의체를 설립하여 농림수산분야를 총괄할 수 있는 글로벌 농림수산 개발협력협의체 구축을 제안하였다. 더불어 개발협력사업의 프로세스, 즉 사업발굴 및 승인, 사업시행, 모니터링 및 평가, 그리고 환류 방안에 대한 기본방향을 제시하였다. 따라서 본 연구는 전반적인 농업·농촌부문 개발협력사업의 추진전략, 프로그램 사업 연계추진, 기관별 협력체계 구축방안, 추진절차에 대한 기본방향을 제시하였다.

ABSTRACT

An Analysis of International Organizations' Development Cooperation in the Agricultural and Rural Sector: Implications and Applications

Background of Research

Most of less developed countries(LDCs) consider agriculture as a main leverage to build their economies. Korea's strategy for ODA has been supportive to help LDCs' goals and objectives as well as utilize it as a means of introducing Korea's agricultural business into the countries. However, there is no single unified policy nor strategy that can be shared with all the agencies of ODA in Korea. Thus, this study aims to suggest implications and application ways by conducting various studies on the cases of selected ODA organizations.

Method of Research

This study utilizes previous research articles and reports, statistic references, on-site surveys, and an invitational seminar that was held in the Philippines with the participation of World Bank, ADB, JICA, KOICA, and the Department of Agriculture, and they presented their strategies and procedures, and shared their experiences with Korea. From the seminar, information and other necessary documents were collected and used for the study.

Research Results and Implications

Since there is no single nor unified strategic document on ODA, each relevant organization has implemented its own project with a different scheme. As a result, the partner country is prone to misunderstand the Korean agricultural and rural ODA. Based on the implications from other related inter-

national organizations, it is recommended that a unified policy/strategy be established for the sector. Also, individual projects need to be coordinated to be implemented in a partner country. In addition, it is recommended that a wholesome initiative be established for different agencies. Finally, the study makes recommendations concerning the official procedure of project demand survey and approval, implementation, monitoring and evaluation of project, and feedback to draw problems and future directions from the past.

Researcher(s): Dae Seob Lee, Jang Heo, Seung Eun Jeong
Research Period: 2012. 1 ~ 2012. 12
E-mail address: ldaeseob@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적 ····· 1
2. 연구의 범위 ····· 3
3. 연구방법 ····· 4
4. 선행연구 검토 ····· 6

제2장 국제사회의 농업·농촌부문 개발협력 동향

1. 시기별 개발협력의 논의동향 ····· 13
2. OECD/DAC의 권고사항 및 논의동향 ····· 21

제3장 국제사회의 농업·농촌부문 개발협력 전략 및 체계

1. 미국 ····· 29
2. 일본 ····· 46
3. 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB) ····· 75
4. 세계은행(World Bank) ····· 91

제4장 우리나라 농업부문 국제개발협력 전략 및 추진체계

1. 우리나라 국제개발협력 일반 현황 ····· 117
2. 농업·농촌부문 국제개발협력 현황 ····· 125

제5장 농업·농촌부문 개발협력에 대한 개선방안

1. 농업·농촌부문 전략 ····· 185
2. 농업·농촌부문 개발협력 추진체계 ····· 187
3. 사업 추진방식 ····· 194

제6장 결 언

결언 ····· 205

부록 1. 필리핀 현지 초청세미나 기관별 발표자료 요약 ····· 209
2. 세계은행의 양허성 자금 지원대상 국가분류표 ····· 219
3. OECD/DAC 한국특별검토보고서 권고사항 ····· 221
4. ADB 입찰방식 ····· 226

참고 문헌 ····· 231

표 차례

제2장

표 2- 1. 파리선언 핵심내용 ····· 23

제3장

표 3- 1. 미국 개발협력 통계(2006-2010) ····· 33
표 3- 2. 미국 분야별 개발협력 지원현황(백만 달러) ····· 34
표 3- 3. 미국의 농림수산분야 개발협력 지원현황 ····· 35
표 3- 4. 일본의 ODA 공여역사 ····· 47
표 3- 5. JICA 체제개혁 전후의 체계 및 역할 ····· 50
표 3- 6. ODA 관련제도 ····· 51
표 3- 7. 일본 ODA 대강의 개정 전후 내용비교 ····· 52
표 3- 8. JICA의 조직개혁 과정 ····· 53
표 3- 9. 농림수산분야 ODA(2010년) ····· 56
표 3-10. 일본 농림수산분야 ODA 5대 수원국 ····· 57
표 3-11. 일본 JICA의 농업분야 실적(CRS코드별) ····· 59
표 3-12. ADB 개발협력 현황 ····· 78
표 3-13. ADB 분야별 개발협력 지원현황 ····· 79
표 3-14. ADB 농림수산분야 지원현황 ····· 80
표 3-15. ADB의 지속가능한 식량안보를 위한 다분야 지원예시 ····· 83
표 3-16. 세계은행 기관별 농업 및 관련부문 지원액 ····· 91
표 3-17. 핵심전략별 농업 및 관련부문 지원액 ····· 92
표 3-18. 지역별 농업 및 관련부문 지원액 ····· 92
표 3-19. 지역별 연도별 핵심전략별 농업 및 관련부문 지원액 ····· 93
표 3-20. 세부분야별 지역별 농림수산업부문 지원액(2011년) ····· 94

표 3-21. 세계은행의 무상원조 지원현황 ····· 96
표 3-22. 세계은행의 농림수산업분야 무상원조 지원현황 ····· 97
표 3-23. 세계은행 농업 실행계획(AAP)의 5대전략 ····· 101
표 3-24. 국가의 유형분류 및 유형별 핵심전략 ····· 102
표 3-25. 단계별, 주체별 수행내용 ····· 108
표 3-26. 지원대상국가별 지원자격 ····· 110
표 3-27. 대상기구 농업·농촌 개발협력 전략요약 ····· 113
표 3-28. 대상기구 농업·농촌 개발협력 추진방식 및 절차요약 ····· 114

제4장

표 4- 1. 해외농업개발협력법의 규정 ····· 120
표 4- 2. OECD/DAC ODA 규모 ····· 122
표 4- 3. 우리나라의 양자원조 권역별 및 소득국별 지원현황 ····· 123
표 4- 4. 우리나라의 분야별 지원현황 ····· 124
표 4- 5. 우리나라의 농림수산분야 권역별 규모 ····· 126
표 4- 6. 농림수산분야 무상원조 개발협력 대상국 ····· 127
표 4- 7. 사업분야별 규모 ····· 128
표 4- 8. 우리나라 농림수산분야 개발협력 기관별 지출총액, 2006~2010년 ····· 130
표 4- 9. 2010년도 대외 무상원조 실적: 지역별·사업유형별 ····· 132
표 4-10. 농림수산분야 EDCF 지원실적 ····· 133
표 4-11. 농식품부 및 소속기관 사업별 예산 ····· 134
표 4-12. 농진청·산림청 사업별 예산 ····· 135
표 4-13. 가치사슬 분류 ····· 136
표 4-14. KOICA 농림수산분야 사업의 연도별 내용분류 ····· 139
표 4-15. 농림수산식품부 사업의 연도별 내용분류 ····· 142
표 4-16. 농진청 KOPIA 센터 중장기 운영계획 ····· 153
표 4-17. 새마을운동 ODA 사업 추진방안 ····· 163

표 4-18. 행정안전부의 2012년 정책목표 ····· 163
표 4-19. 새마을 세계화사업과 ODA 사업과의 연계방안 ····· 164
표 4-20. 사업추진체계 ····· 165
표 4-21. 예산편성, 집행 프로세스 확립 ····· 165
표 4-22. 한국의 대 필리핀 개발협력 지원현황 ····· 168
표 4-23. 사업형태별 지원현황 ····· 168
표 4-24. 분야별 지원현황(2006~2010) ····· 169
표 4-25. 공여국·기관의 개발협력 추진체계 및 방식 요약 ····· 172
표 4-26. 필리핀 현지조사 개요 ····· 174

제5장

표 5- 1. 기관별 평가현황 ····· 200

그림 차례

제1장

그림 1- 1. 연구 추진도 ····· 5
그림 1- 2. 사례조사 추진도 ····· 6

제3장

그림 3- 1. 미국 개발협력 추진체계 ····· 31
그림 3- 2. 식량안보를 위한 개발협력 추진전략도 ····· 37
그림 3- 3. USAID 개발협력사업 추진도 ····· 39
그림 3- 4. USAID의 사업발굴을 위한 논리구조 ····· 41
그림 3- 5. USAID 개발협력사업 실행 및 평가관리 시스템 ····· 43
그림 3- 6. 신 JICA 체계 ····· 54
그림 3- 7. 일본 ODA 정책구조 ····· 61
그림 3- 8. 일본 ODA 실행체계(PDCA 사이클) ····· 64
그림 3- 9. 농업·농촌부문 개발협력 정책 ····· 66
그림 3-10. 일본의 농업·농촌 개발지원 전략목표 ····· 68
그림 3-11. 농림수산분야 ODA 추진체계 ····· 69
그림 3-12. 농림수산성 ODA 체계 ····· 71
그림 3-13. 평가절차 ····· 72
그림 3-14. 분야별 평가프로그램(예시) ····· 72
그림 3-15. 외무성과 JICA의 평가범위 및 체계 ····· 73
그림 3-16. 추진 절차 ····· 84
그림 3-17. 사업발굴 단계 ····· 85
그림 3-18. 계획수립 단계 ····· 86
그림 3-19. 심사 및 승인 단계 ····· 87

그림 3-20. 차관협상 및 계약발효 단계 ····· 88
그림 3-21. 사후 평가 ····· 89
그림 3-22. 세계은행그룹의 구성 및 역할 ····· 98
그림 3-23. 세계은행의 '농업을 통한 개발' 접근전략
- '정책 다이아몬드' ····· 99
그림 3-24. 국가유형별 접근전략 ····· 100
그림 3-25. 세계은행의 사업추진 절차 ····· 103

제4장

그림 4- 1. 우리나라 국제개발협력 추진체계 ····· 118
그림 4- 2. 한국의 개발협력 현황 ····· 121
그림 4- 3. 농림수산분야 유·무상 권역별 지원현황 ····· 127
그림 4- 4. 전략의 세분화 ····· 143
그림 4- 5. KOICA 개발협력사업 추진절차 ····· 146
그림 4- 6. 농식품부 개발협력사업 구조 ····· 149
그림 4- 7. 농식품부 개발협력사업 추진절차 ····· 151
그림 4- 8. 농진청 개발협력사업 절차 ····· 155
그림 4- 9. 농촌진흥청 개발협력 추진조직 ····· 156
그림 4-10. 산림청 개발협력 조직 ····· 157
그림 4-11. 양자간 산림 개발협력사업 추진절차 ····· 158
그림 4-12. 수출입은행 EDCF 조직 ····· 160
그림 4-13. EDCF 추진절차 ····· 161

제5장

그림 5-1. 농식품부 국제개발협력 체계(안) ····· 194
그림 5-2. 정책협의 및 예비타당성 조사 추진 프로세스 ····· 196
그림 5-3. 개발협력 평가 추진 체계(안) ····· 202

서 론

제1장

1. 연구의 필요성 및 목적

농업·농촌부문의 국제협력은 저개발국의 빈곤퇴치와 경제개발을 위해 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 특히 대부분 저개발국의 중요 기간산업이 농업이고, 농업·농촌 발전을 통해 빈곤을 퇴치하여 경제성장을 이룩할 수 있다는 현실을 감안할 때, 이 부문에 대한 공적개발협력[1](Official Development Assistance, ODA)의 중요성은 막중하다.

저개발국 빈곤인구의 4분의 3이 농촌에 거주하며, 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 첫 번째 목표가 빈곤과 기아로 고통받는 인구를 2015년까지 절반으로 줄이겠다는 점에서 농업·농촌부문 개발협력은 MDGs 달성을 위해서도 매우 중요하다. 이를 위해 국제사회는 공여기구 및 공여국별로 빈곤감소 전략, 농업개발 전략 등의 통합된 전략을 수립하여 개발협력 사업추진을 위한 기본틀을 마련하고 있다. 하지만 우리나라의 경우 무상원조를 가장 많이 시행하고 있는 한국국제협력단(KOICA)은 독자적인 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)[2]을 수립해 왔으며, 최근

---

[1] Official Development Assistance는 'ODA' 또는 '개발협력'으로 칭한다.

[2] CPS는 원조기관별로 명칭이 다를 수 있으나 기본 원리는 동일하다. 우리나라의 경우 기획재정부는 CPS, 외교통상부는 CAS(Country Assistance Strategy)의 용어를 사용하였으나, 기획재정부·외교통상부의 통합 전략서가 작성되면서 CPS로 명칭이 통일되었다. 기타로는 CAP(Country Assistance Paper), DAP

중점협력국을 대상으로 한 유·무상원조의 통합 CPS 에서도 농업·농촌부문에 대한 체계적인 검토와 전략수립이 이루어지지 않고 있다.

농림수산 분야 협력사업을 총괄하는 농림수산식품부의 경우 국가별로 협력전략을 수립하고는 있으나 일부 국가에 한정하고 있으며, 국제개발협력부문 전체를 대상으로 한 중장기적인 협력사업 추진전략을 수립하지 못하고 있다. 농업·농촌부문 국제협력의 중요성에도 불구하고 이에 대한 계획적이고 체계적인 지원체제가 마련되어 있지 않고 있어 협력대상국의 현실에 적합한 사업들이 추진되고 있는지 판단하기 어렵다.

농업·농촌부문 개발협력 사업은 협력대상국의 빈곤퇴치와 경제발전을 지원하는 기본적인 목적 이외에도 우리나라 농업경제의 세계화 전략과 긴밀히 연계되어 있다는 점을 감안할 때, 이 부문의 개발협력사업에 대한 기본 정책방향과 추진 전략에 대한 검토가 심도 있게 이루어져야 할 것이다.

이를 위해 개발협력 경험이 풍부한 주요 국제기구와 공여국의 농업·농촌부문 협력전략과 정책을 분석하여 우리나라에 주는 시사점을 도출할 필요가 있다. 국제사회의 협력전략을 분석하고, 이에 입각하여 우리나라 여건에 적합한 중장기 농업·농촌부문 협력전략 및 정책의 수립을 위한 과제를 제시할 필요가 있다. 또한 농업·농촌부문 국제개발협력사업의 효율적 추진 및 효과성을 제고하기 위해 추진방식의 세부 프로세스별 기본방향을 정립하여 실제 사업추진에 적용할 필요가 있다.

이 연구는 주요 국제기구 및 공여국의 농업·농촌부문 국제개발협력전략[3]을 분석하여 우리나라의 현실에 적합한 추진전략의 시사점을 도출하고 정책과제를 제안하는 것을 목적으로 한다. 세부목적으로는 1)국제사회 및 우리나

(Development Assistance Partnership), MASP(Multi-Annual Strategic Plan) 등의 명칭이 사용되고 있다.

[3] 본 연구에서의 '전략'은 1)농업·농촌부문 협력정책 및 제도, 2)추진체계, 3)추진방식(수요조사 → 사업선정 → 사전 타당성조사 → 실시협의(R/D) → 정부 간 합의(MOU, 구상서) → 업체선정 → 평가 및 사후관리) 등을 포괄적으로 포함하는 용어로 정의한다.

라의 농업·농촌부문 개발협력 추진정책 및 추진체계를 분석하고, 2)국제사회가 추진한 농업·농촌부문 개발협력사례를 조사하여, 3)향후 농업부문 국제협력사업의 정책과제 도출 및 효율적 추진체계의 제안과, 4)사업 발굴, 집행, 관리와 관련된 주요 추진방식에 대한 기본방향을 제시하는 것이다.

2. 연구의 범위

본 연구의 분석대상 국제기구 및 공여국은 다자원조집행의 선두적 역할을 수행하는 세계은행과 아시아 지역의 다자원조기구인 아시아개발은행을 포함하여 양자협력의 선두주자인 미국국제개발청(USAID)과 일본국제협력단(JICA)으로 한정한다.[4] 또한 사례조사를 위해 선정된 4개의 국제기구 및 공여국이 필리핀에 적용한 농업·농촌부문의 협력정책과 프로세스별 추진방식을 비교 분석하고 각 기관이 추진한 협력사업 자료를 현지 세미나를 통해 수집·분석하여 우리나라에 주는 시사점을 도출한다. 도출된 시사점을 토대로 향후 우리나라가 농업·농촌부문의 국제개발협력을 효과적으로 추진하기 위한 프로세스별 기본방안을 제시하는 것으로 연구의 범위를 한정한다.

○ 사례 조사범위:

농업·농촌부문을 대상으로 한 분석대상 공여국, 기관에서 각기 적용된 전략을 분석하고, 추진체계 운용실태, 추진방식의 단계별 적용방안 등을 비교

---

[4] 당초 분석대상 기구 및 국가는 호주 AusAID와 아프리카 개발은행(AfDB)을 포함하여 6개로 선정하였으나, 호주의 경우 인근 국가에 집중 지원하는 방식인 '전략적 지역배분' 정책을 추진하여 우리나라에 주는 시사점 도출 측면에서는 적합성이 높지 않고, 아프리카개발은행은 다자간 개발협력을 위주로 하는 기구로 세계은행과 아시아개발은행의 업무와 중복성이 높아 분석 대상국에서 제외하였다.

분석하여 우리나라에 주는 시사점을 도출한다.

수요조사 및 기타 방식을 통한 사업선정 방식, 사전타당성 조사방식, 사업자 선정 방식, 평가 및 사후관리 방안 등을 단계별로 조사하는 것으로 국한한다.

3. 연구방법

연구의 목적을 달성하기 위해 관련 국제기구 및 공여국의 개발협력에 대한 문헌연구 및 통계자료 분석과 관련기관 담당자 방문조사, 현지 세미나를 통한 사례조사 등 다양한 연구방법을 활용한다.

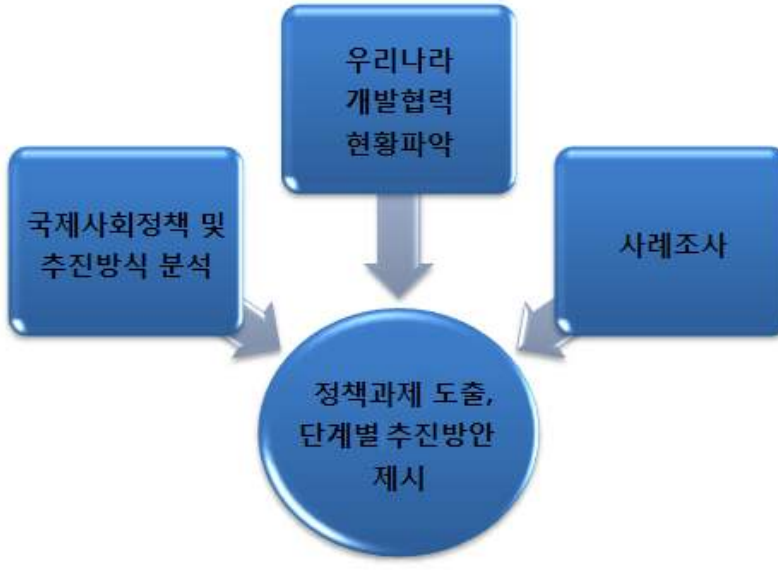
문헌연구 및 통계자료 분석은 OECD/DAC, USAID, 아시아개발은행(ADB), 세계은행(WB), UNDP(United Nations Development Programme), JICA, KOICA, 수출입은행과 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국개발연구원 등 유관기관의 연구논문, 보고서, 정책자료, 통계자료 등을 분석한다.

농업·농촌부문 국제개발협력사업의 기관별 정책 및 추진방식의 적용 실태를 조사하기 위해 국내·외 전문가 및 유관기관을 방문하여 관련 분야 자료를 수집하고, 전문가들과의 정보교류를 추진한다. 또한 연구에 포함된 기관을 방문하여 연구자 및 정책담당자와의 면담[5]을 통해 관련 자료를 수집·분석하

---

5 농업·농촌부문 국제개발협력사업 관련 의견수렴과 협의를 위해 필리핀 아시아개발은행 본부(2012. 4.12～4.18)와 일본 JICA 본부(2012. 4.11～4.14) 출장을 실시하였다. 필리핀에서는 아시아개발은행 본부 개발협력 정책 담당자, 세계은행 농업부문 개발협력 관련자, USAID 농업부문 개발협력 필리핀 담당자, JICA 필리핀 농업부문 담당자, KOICA 현지 사무소, 필리핀 농업부 개발협력 관련자 등과의 심층면담 조사를 추진하였다. 또한 일본 방문시 JICA 본부 농업부문 담당자, 농림수산성 개발협력 담당자, Oxfam-Japan(NGO) 농업부문 개발협력 담당자, JANIC(일본 개발협력 NGO 단체), JICA-RI 연구소 등을 방문조사하였다. 또한 미국에 주재하고 있는 세계은행 본부, USAID 본부, USDA/

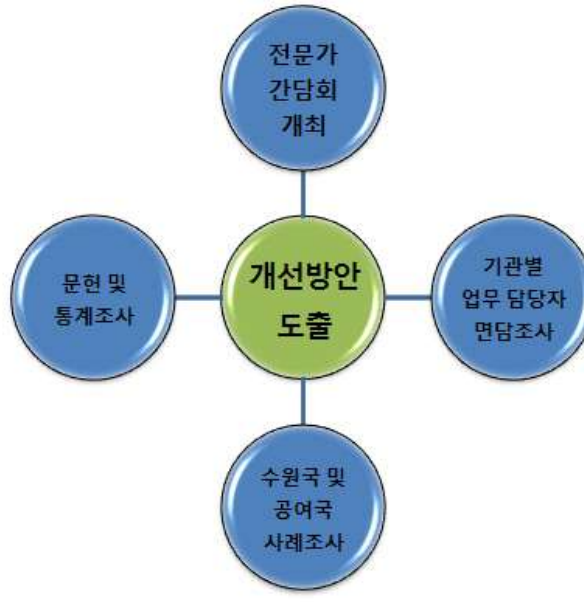
그림 1-1. 연구 추진도



여 우리나라 실태와 비교하고 시사점을 도출하는 자료로 활용한다. 사례조사를 통한 심층분석을 위해 필리핀 현지 주재기관의 농업·농촌부문 개발협력 관련자 초청 현지 세미나를 개최하여 개발협력사업의 사례에 대한 관련 정책 및 추진방식에 대한 논의를 구체화하여 연구에 활용한다. 또한 발표된 사례를 통해 우리나라에 대한 시사점을 도출하며, 사례조사의 내용은 농업·농촌부문 개발협력정책의 연계성과 추진체계, 대상사업 추진방식의 세부절차별 분석을 포괄적으로 수행하며, 구체적으로는 수요조사, 사업선정, 사전타당성 분석, 사업추진 절차, 평가 및 사후관리 방안 등을 포함한다.

FAS 및 ERS(2012. 6. 24~6.30)를 방문하여 농업부문 정책수립 실무자 및 담당자와의 인터뷰를 통해 각 기관별 추진전략과 향후 방향에 대한 의견을 수렴하였다. 더불어 미국 오바마 대통령에 의해 발의된 Feed the Future 프로그램의 구축배경 및 추진전략을 파악하였고, 이를 위한 미국 정부의 노력 및 추진방향 등을 조사하였다.

그림 1-2. 사례조사 추진도



4. 선행연구 검토

우리나라가 국제개발협력을 적극적으로 추진하면서 한국의 독특한 개발경험을 국제적으로 공유할 수 있는 정책방향을 설정하고, 정책집행에 필요한 이론적 검토가 더욱 심층적으로 이루어져야 할 필요성이 제기되면서 정부·학계 등의 관련 단체에서 다양한 개발협력분야의 연구를 추진하고 있다.

국제개발협력과 관련된 연구는 1)국제개발협력 추진방안 및 전략에 관한 연구, 2)협력사업 사이클(cycle) 중 한 분야에 초점을 두는 연구, 3)권역·지역별 연구, 4)선진국 사례연구 등으로 구분할 수 있다. 하지만 국제사회의 개발협력 경험을 벤치마킹하여 우리나라 현실에 적합한 방안을 도출하는 연구는 국제협력단을 중심으로 추진되었으나 농업·농촌부문을 중점적으로 분석한

연구는 거의 없는 실정이다. 위 분류에 따라 선행연구를 구분하여 다음과 같이 정리하였다.

□ 국제개발협력 추진방안 및 전략에 관한 연구

○ 추진방안에 대한 연구는 무상원조를 중심으로 이루어지고 있으며, 이 중 전승훈(2006)은 개발협력에 대한 국제적 논의동향과 우리나라 무상원조 현황 및 성과분석을 통한 중장기 추진방안을 제시하였다. 이 연구는 한국형 개발협력 모델로 농촌개발과 새마을운동을 포함한 12개의 정책 프로그램을 검토하여 제시하고 있다. 하지만 개선방안, 추진체계 및 방식, 한국형 개발협력 모델의 추진방안 등은 고려되지 않았다.

○ 박복영 외(2008)의 「우리나라 대외원조역량의 현황과 과제」에서는 공여국으로서 원조재원을 효과적으로 활용할 수 있는 역량을 보유하고 있는가를 점검하기 위해 캐나다, 독일, 일본의 사례 연구를 통해 우리나라의 역량을 비교 분석하여 향후 개선과제를 제시하였다.

○ 세계은행(2008)은 「개발을 위한 농업 접근방안」을 제시하여 농업을 성장의 동력으로 삼아 빈곤과 도농격차를 해소하겠다는 기본 전략 아래, 세계 각국을 농업의 상대적 발전정도에 따라 세 가지로 구분하고 유형별로 개발전략을 제시하였다. 이 연구는 농업의 상대적 비중에 따라 개발전략의 기본 방향을 설정하는데 도움이 될 것이며, 세계은행의 농업분야 실행계획 수립 및 추진 가이드라인 역할을 하고 있다. 농업발전을 국가발전의 동력으로 두는 전략을 채택하고 있다는 점에서 이 연구가 많은 참고가 될 것이다.

○ 한국국제협력단(2010)은 국제사회의 원조 효과성 제고를 위한 노력의 일환으로 수립되고 있는 국가협력전략(CPS)에 대해 선진국 사례를 조사하여 우리나라에 주는 시사점을 도출하였다. 이 연구에서는 국가협력전략 수립목적으로 1)한정된 물적·인적자원의 전략적 활용을 위해 논리적 목표를 정립하고, 2)평가를 통한 환류(Feedback) 체계구축과 3) 개발협력에 참여하는 모든 행위자가 전략적 목표를 공유하여 시너지

효과를 창출하는 것으로 규정하고 있다. 또한 국가협력전략을 정형화하기 위한 방향을 제시하고, 전략수립을 위한 CPS 프로세스 운영시스템 구축을 제안하고 있다.

○ 강인수 외(2010)는 우리나라가 추진하고 있는 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)의 추진방안에 대한 연구에서 일방적인 공여국 중심 경험 전수의 문제를 지적하고 우즈베키스탄의 사례를 분석하여 협력대상국 중심의 사업 추진방안을 제시하였다. 특히, 이 연구에서는 한국의 개발협력 모델 및 국별 지원전략으로부터 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 한국 개발경험 공유사업의 차별성과 효과성을 확보하기 위한 한국형 개발경험 공유모델을 제시하였다. 또한 우즈베키스탄의 사례에서 추진방식 및 절차, 즉 사업의 발굴, 한국 개발경험의 현지화, 사업의 준비 등을 포함한 사업시행 절차를 분석하여 시사점과 향후 과제를 제시하였다.

○ 이대섭 외(2011)는 「농업부문 국별협력전략(CPS)수립」을 통해 8개국을 선정하여 국가별 농업부문 기초조사, 현지 워크숍을 통한 협력대상국들의 의견수렴, 중장기 농업부문 개발계획 분석을 토대로 효과적인 협력사업 추진을 위한 농업부문 중점지원분야를 선정, 제시하였다. 또한 우리나라 농업관련 기관의 포괄적인 협력체계를 제시하였으나, 중장기 정책과제 등 동 부문 전체를 아우르는 전략수립은 이루어지지 못한 한계가 있다.

○ 임소진(2012)은 2011년 12월 개최된 부산세계개발원조총회에서 채택된 부산파트너십에 대한 이행 평가지표 수립방향 및 전략에 대한 연구를 통해 부산파트너십 4대 공동원칙별 글로벌지표와 국가지표를 제안하였고 이를 모니터링할 수 있는 방법도 제시하였다.

○ 한국국제협력단(2012)는 국제사회에서 논의되고 있는 개발에 대한 원조정책 일관성에 대한 연구를 통해 개념 정리 및 분석, 스웨덴·독일 및 일본의 사례분석을 통해 정책적인 제언을 도출하였다.

○ 김은미 외(2012)는 「우리나라 공적개발원조 추진방향 연구」를 통해 최

근 국제사회의 논의 동향, 선진 공여국 사례, 우리나라 현황을 파악하여 향후 우리나라의 개발 경험을 토대로 개발협력 정책의 방향성과 과제를 제시하였다.

□ 협력사업 사이클에 관한 연구

○ 한국국제협력단(2010)의 「선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구」에서는 22개 회원국의 동료평가(Peer review)를 검토하여 원조행위를 분석, 우리나라의 OECD/DAC 가입에 따른 시사점을 도출하여 실행계획(Action plan)을 제안하였다. 이 연구에서는 1)국별 협력전략 수립, 2)외교부와 KOICA의 주도적 역할 강화와, 3)제도적인 지원체계 수립의 필요성을 제기하고 있다.

○ 한국국제협력단(2009)은 「타 원조기관의 ODA 평가제도」를 통해 주요 선진국의 원조프로그램 평가시스템 관리와 운용을 비교 분석하고, 국제 동향의 반영과 한국의 평가시스템 개선방안 도출을 시도하였다. 이 연구에서 미국, 호주, 일본, 영국 등 원조 선진국(8개국)의 평가목적과 원칙, 체계에 대한 정리는 매우 유용하나 이를 반영한 한국의 평가체계, 절차, 국별·분야별 평가방식에 대한 대안을 도출해내지 못한 한계가 있다.

○ 정유아(2010)는 ODA 국별 협력전략(Country Assistance Strategy, CAS)의 프로세스를 정형화하는 방안을 제시하여 CAS 프로세스가 한국의 개발협력 선진화에 기여하기 위해서는 국제 규범인 성과 중심의 원조원칙과 현장 중심의 원조원칙을 구현하는 방향으로 재정립되어야 함을 주장하고, 동 원칙들을 구현할 수 있는 방향으로 단계별 CAS 프로세스 운영방안을 설계하여 제안하였다.

□ 권역·지역별, 분야별 연구

○ 서동신(2011)은 「국제 원조사회의 대 아시아 지원전략과 동향 및 시사점」이라는 정책연구를 통해 5개국(미국, 일본, 호주, 독일, 영국)의 동남아, 서남아, 오세아니아, 동북아 지역에 대한 지원전략을 검토하였다.

이 연구에서는 각 공여국 별로 1)원조정책 결정구조와 목표, 2)원조정책의 집행: 원조 규모와 주력 분야, 3)원조정책의 특징적 동향 등 세 가지 측면에서 서술하였으나 부분별 전략에 대한 연구가 아니고 포괄적으로 제시되어 있어서 농업·농촌 협력전략에 관한 정보는 부족하다.

○ 권태진 외(2010)는 「해외농업개발과 협력의 연계」를 통해 민간 중심의 해외농업개발과 국가간 외교관계 등이 고려되는 국제협력을 연계하여 해외농업개발의 부정적인 효과를 상쇄시키는 방안의 필요성을 제기하였다. 또한 해외농업개발과 국제협력의 국내외 연계 사례분석을 통한 긍정적 효과를 제시하였다.

○ 서종혁 외(2011)의 「농촌개발 협력 프로그램 연구」는 한국형 원조 프로그램 정립을 목적으로 국별 원조전략 수립시 활용할 수 있는 가이드라인을 제시하고 있다. 우리의 농촌개발 경험을 정리하고 향후 농촌개발분야 협력사업 프로그램을 세부적으로 제시하고 있어 농촌개발분야의 프로그램 구성시 참고할 만한 자료이다. 하지만 프로그램 구성에 그치고 프로그램의 사이클(선정, 집행, 관리, 평가)에 대한 전반적인 체계는 다루지 못하고 있어 향후 우리나라의 농촌개발협력 전략에 대한 가이드라인을 제시하는 데는 한계가 있다.

○ 한국개발전략연구소(2007)는 「지역별 개발 지원전략: 아프리카」 연구를 통해 아프리카에 대한 우리의 지원전략을 수립하여 제시하였다. 아프리카 53개국을 인구, 면적, 소득수준, 경제성장률, 거버넌스, 전략적 중요도 등의 기준에 따라 3개의 그룹으로 분류하여 차별적인 지원전략을 수립하였다. 또한 3부류 즉, 개발협력대상국, 전략적협력대상국, 일반협력대상국으로 분류한 접근방안을 제안하였지만, 연구의 범위를 아프리카라는 권역에 국한하였으며 농업·농촌 개발을 위한 부문별 발전전략이 아니라 할 수 있다.

○ 박영호 외(2009)는 「한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향」을 통해 아프리카를 연구대상으로 빈곤과 저개발 문제를 극복하기 위해 농촌문제의 해결이 전제되어야 한다고 주장하였다. 아프리카에 대한 국제사회

의 지원에 관해서는 영국, 일본, 미국 등 원조 공여국과 유엔의 밀레니엄 빌리지사업(Millenium Village Project, MVP)을 사례로 살펴보았다. 이 연구에 따르면, 영국의 농촌개발 전략은 농업정책에 대한 개혁과 정부역량 구축, 원조효과성 강조, 협력대상국 국가계획의 중시, 농업기술연구 지원과 식량 및 기후변화 대응에 초점을 맞추고 있다는 것이 특징이다. 이 연구에서 우리나라의 전략에 대한 제시는 지나치게 일반적이라는 점이 한계로 지적될 수 있다.

□ 공여국 사례연구

○ 주동주 외(2009)는「선진국 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략」연구에서 선진 공여 5개국의 ODA 공여실태를 양자 원조에 초점을 두어 비판적인 시각으로 분석하고, 유무상 원조 배분, 비구속화 정책, 그리고 원조와 기업 진출과의 연계성에 대해 제언하였다. 이 연구에서 주목할 내용은 비구속화 전략으로 민관협력(PPP) 확대와 개발전문 기업의 육성을 제안한 부분이지만, 구체적인 방안이 결여되어 현실성이 저하되는 문제점을 내포하고 있다.

○ 한국국제협력단(2010)은「선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구」를 통해 네덜란드와 일본을 대상으로 원조 정책결정 배경과 운영체계를 한국과 비교하였다. 또한 이 연구에서는 각 국가의 정치, 외교, 경제, 사회 구조적인 특성이 거시적인 측면에서 원조정책에 미치는 영향을 파악하였다. 더불어 이 연구에서는 중남미 지역을 선정하여 문헌조사를 통한 한국의 정책적 시사점을 도출하고 협력대상국의 정치, 사회, 경제, 문화적 특성을 고려한 현장 중심적이고 상호보완적인 협력체계 구축을 제안하였다. 하지만 연구목적과는 달리 정책적 시사점이 도출되지 못하고 구체적인 우리나라 원조 정책제안 및 운영방식에 대한 개선 방안 등이 논의되지 못한 한계가 있다.

○ 한국국제협력단(2006)은 6개 선진공여국의 원조동향과 한국을 비교하여 원조모델의 변화배경과 과정, 협력대상국 변화, 원조 수행방식 및

체계 등을 비교하였지만 분석적 측면이 결여되어 우리나라에 주는 시사점이 도출되지 못한 한계가 있다.

○ MaB(2009)는 15개국을 선정하여 국제사회의 농업·농촌부문의 개발협력실태를 파악하고 동 부문 협력재원에 대한 규모 증가의 필요성을 강조하였다. FAO 추정치를 토대로 매년 약 30억 달러 재원의 투자를 통해 세계적 빈곤퇴치에 기여해야 한다고 제언하였다.

□ 기존 연구와의 차별성

검토된 기존 연구는 현황파악을 통한 포괄적 추진방안 및 전략, 프로젝트 사이클의 한 분야에 대한 중점 분석, 권역 및 지역별 추진전략, 그리고 공여국 사례를 통한 정책적 시사점 도출 등이 대부분이다. 하지만 농업·농촌부문 개발협력전략에 대한 연구는 국제기구 등에서 주도하고 있는 추진전략이 주를 이루고 있으며, 우리나라의 농업·농촌부문 개발협력사업의 중장기 추진정책, 추진방식, 프로젝트 사이클의 세부내용에 대한 포괄적 전략에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 본 연구는 주요 국제기구와 공여국의 전략 및 추진방식의 분석을 통해 우리나라 농업·농촌부문 개발협력사업의 중장기 추진전략 및 방안, 프로젝트 사이클 즉, 사업 발굴, 사전 타당성 조사, 추진절차, 평가 및 사후관리 등에 대한 개선방안을 제시한다는 점에서 차별성이 있다. 또한 전반적인 연구의 내용과 목적이 향후 우리나라 농업·농촌부문 개발협력사업에 대한 기본방향을 정립하고 추진전략에 대한 방안, 추진방식에 대한 개괄적 지침을 국제사회의 사례 및 실제 적용실례를 토대로 제안한다는 점에서도 선행연구와의 차별성이 있다.

국제사회의 농업·농촌부문 개발협력 동향

제2장

1. 시기별 개발협력의 논의동향

국제사회에서 개발협력이 본격화된 것은 제2차 세계대전 직후로, 전쟁으로 인한 피해국의 재건과 신생독립국의 빈곤 및 기아가 국제관계의 주요한 의제로 부각되었기 때문이다. 제2차 세계대전 이후의 국제개발협력은 미국과 소련을 중심으로 자본주의권과 사회주의권의 세력 확대 및 저지를 목적으로 활발히 추진되기 시작했다. 미국과 서유럽을 중심으로 자본주의 진영은 전후 복구와 공산주의 확대를 저지하기 위한 안전보장 개념의 국제개발협력이 더욱 강화되었다. 한편 소련 중심의 사회주의 진영에서는 1950년대 초 아프가니스탄에 대한 원조를 시작으로 저개발국에 대한 각종 원조를 통해 사회주의 체제를 확대하는 도구로 활용하였다(주동주 외 2009).

이 시기 신생독립국들의 등장으로 인해 기존 지배국들은 식민지 지배라는 역사적 부담과 냉전체제라는 국제적 맥락 아래 양자 협력을 토대로 국제개발협력의 틀 안에서 경제적 원조를 활발히 추진하였다. 따라서 미국과 서유럽 국가들의 전후 복구와 구식민지 지원을 계기로 공적 개발원조는 오늘날 저개발국들을 위한 개발협력정책의 시발점이라 할 수 있다. 하지만 이 시기 농업·농촌부문의 개발협력은 산업화 정책에 집중된 국제사회의 전략에 의해 경제성장을 위한 주요 개발분야로 인식되지 못하였다.

1960년대는 미국과 소련을 대표하는 두 진영 간의 대결을 기반으로 선진국과 저개발국 사이의 경제적인 격차의 해소가 국제사회의 주요 이슈로 부

각되면서 동서 간의 평화공존기조의 방향을 원조체제로 변화하기 시작한 시기이다. 따라서 정치적인 안전보장보다는 경제개발 달성과 남북 사이의 경제격차 해소가 원조의 중요한 목표로 설정된 시기이다. 이 시기 미국 케네디 대통령이 제창한 '제1차 UN 개발 10년'이 채택되면서 저개발국의 연간 경제성장률을 5%까지 증가시키기 위해 개발원조를 세계적 차원에서 전개할 것과 각 선진국이 GNI 중 1%를 저개발국 원조에 사용할 것을 권고하였다.

1960년 원조에 대한 협의 및 정책조정을 목적으로 유럽경제협력기구(OEEC)산하 개발원조그룹(Development Assistance Group, DAG)이 설립되었으나, 이후 OEEC가 OECD로 개편되면서 DAG 또한 DAC(Development Assistance Committee)로 개편되었다. 이 시기에는 저개발국에 대한 경제협력이 급증한 시기로 DAC가 주축이 되어 공여국의 개발원조 노력과 정책에 관한 평가, 의장 보고서, 원조통계 편찬 등이 시작되었다. 또한 1960년대 말부터는 주요 공여국을 중심으로 고위급회의를 개최하여 저개발국의 농업개발과 식량생산에 대한 지원이 논의되기 시작하였다. 이 시기 전반적인 국제사회의 경제성장 기조가 산업과 농업을 필두로 구축되었음에도 불구하고 농업·농촌부문의 개발협력은 인간의 생존에 필요한 도구라는 사회적인 개념이 도입되어 생산, 유통, 연구 등 일련의 과정을 국가주의(Nationalism)로 추진하는 경향이 지배적이었다.

1970년대는 세계경제의 침체로 인한 국제개발협력의 후퇴시기라 할 수 있다. 당초 목표하였던 저개발국의 5% 경제성장은 달성되지 못하였고, 공여국의 GNI 대비 1%의 원조 또한 저조하여 경제적인 격차는 더욱 심화되었다. 1973년 발생한 제1차 오일 쇼크로 시작된 세계경제의 침체로 공여국의 원조 감소는 외부자금에 대한 의존도가 심한 저개발국 경제에 지대한 영향을 미쳤다. 더불어 과거부터 축적된 채무 및 외화 부족현상으로 저개발 국내의 절대빈곤 수치와 소득격차가 급증함에 따라 일부 저개발국에서는 선진국의 부를 재분배해야 한다는 의견이 표출되기도 하였다.

저개발국의 농촌지역은 제1차 오일쇼크로 세계경제의 침체, 물가상승, 외부의존도 급증, 누적 채무상환 능력 약화 등의 다양한 문제로 인해 다년간

생산능력이 저하되어 식량위기마저 경험하게 되는 심각한 상황에 직면하였다. 따라서 기존의 개발전략인 한 지역의 경제력에 의해 자동적으로 주변 지역에 긍정적 효과가 발생한다는 이론에 대한 불신이 팽배해지면서 전지역 거주민의 기본적인 필요를 충족시키는 것이 개발전략에 채택되어야 한다는 의견이 지배적으로 표출되었다. 이는 개발의 주요 목적이 인간 자체에 있다는 인간 중심의 개발전략으로의 전환을 의미한다. 특히 중점적으로 제기된 이슈는 농촌지역의 자연재해 및 가뭄에 따른 식량위기에 대응하기 위한 전략이다. 이 시기는 소규모 농가를 중심으로 지역경제를 활성화하는 목표를 설정하여 농촌개발 프로젝트를 시작하였다. 또한 저개발국의 식량자급률 향상에 중점 지원하는 개발협력사업이 추진되었다.

1980년대는 1973년과 1979년의 오일쇼크로 인해 저개발국의 누적된 채무문제가 국제사회의 중요한 이슈로 대두되었다. 이에 따라 국제사회에서는 최빈개도국에 대한 채무경감 조치를 합의하고, 세계은행과 IMF는 저개발국의 발전을 저해하는 것이 시장을 왜곡하는 정부의 개입정책이며, 시장기구와 민간기업의 역할증대가 개발의 관건이라고 인식하기 시작하였다(KOICA, 2008).

더불어 이 시기 사하라 이남 아프리카의 몇몇 국가에서 심각한 가뭄으로 인한 식량난으로 대규모의 긴급지원 필요성이 대두되자 국제개발협력분야에서 NGO의 역할이 강조되었다. 이는 공여국들의 관료적 대응과 비효율적 운용 때문에 기아로 인한 피해는 더욱 증가하였기 때문에, 민간 차원에서의 대응이 더욱 절실히 요구가 되었다. 하지만 공여국, NGO의 적극적인 노력에도 불구하고 빈곤 및 기아 등 국제사회의 문제는 개선되지 못했다. 또한 협력대상국의 경제구조 개혁을 위한 정치적 능력, 정책 결정과정에서의 투명성 등이 요구되는 선정(Good Governance)의 중요성과 개발주체로 참여하는 주인의식 등이 강조되는 개발협력의 중요성도 주요 이슈로 대두되었다.

따라서 국제사회는 주요 현안들의 대응을 위해 OECD/DAC 고위급회담을 통해 '발전을 위한 개발전략 및 프로그램과 원조조정을 위한 시사점'에 대한 원칙을 채택하고 협력대상국의 조정능력 강화에 주력하였다. 농업·농촌부문

의 개발협력은 지속가능한 개발을 위한 기술협력과 공여국의 초청연수 및 훈련 프로그램을 통한 인적자원 개발에 주력하였다. 한편 전반적인 원조의 효율성 제고와 경제침체기의 공여국 여론을 환기시키기 위해 원조에 대한 평가시스템을 체계적으로 구축하였다(OECD/DAC 2006).

1990년대는 소련의 붕괴로 인해 냉전시대를 마감하고 정치적 양극화가 해소되는 시기로 세계화가 급진전되기 시작하였다. 세계화가 진전되기 시작하면서 범지구적 문제들인 누적 채무, 통상, HIV/AIDS, 인구, 지구환경, 여성, 빈곤문제 등 포괄적 분야가 중요한 이슈로 대두되었다.

주목할 점은 경제성장 위주의 개발협력을 추진한 결과 오존층 파괴, 지구온난화, 열대림 파괴 등의 환경문제가 범세계적으로 이슈가 되었다는 것이다. 1990년대 개발협력의 정책방향과 우선 과제는 환경과 조화를 이루는 지속가능한 성장과 참여적 개발이 논의의 중심이 되었다. 1996년 OECD/DAC 고위급 회담에서 21세기 개발협력전략에서는 사회개발, 경제적 풍요, 환경의 지속 가능성 등을 향후 ODA의 주요 의제로 채택하여 공여국의 협력을 요청하였다. 이에 따라 국제사회는 주요 의제의 촉진을 위해 참여적 개발과 선정(Participatory Development and Good Governance)을 핵심과제로 판단하고 정부역할의 중요성, 도덕적 가치 및 역량강화 등에 초점을 두었다. 특히, 국제사회에서는 개발협력의 경험을 토대로 선정(Good Governance)이 원조효과를 증가시키는 결정적인 요소라 평가하고 협력 대상국의 선정을 장려하기 위한 다양한 정책적 수단을 도입하였다.

이 시기에는 사회개발과 인간안보에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 국제개발협력의 최종 목적이 인간의 자유 확대, 복리 증진으로 의견이 모아지면서 사회개발이 가장 효율적인 방법으로 인식되었다. 또한 UNDP의 인간개발보고서에서 인간안보(Human Security)라는 새로운 개념을 제시하면서, 인간안보를 위협하는 요인이 존재하는 분야로 식품, 건강, 환경, 개인, 지역사회, 정치, 경제를 선정하고 이에 대한 대응책을 논의하였다. 하지만 사회개발 및 인간안보를 위협하는 가장 근본적인 문제는 빈곤으로 인식되면서 인간의 잠재능력이 개발되지 않은 상태에서 빈곤이 초래된다는 시각에 입각하여 식량안보 및 농

촌개발에 초점을 두는 논의도 활발히 진행되었다. 이는 1996년 세계식량정상회의(World Food Summit)가 FAO의 주도로 개최되어 식량안보에 대한 인식을 제고하고, 각국 정부가 기아의 근본원인인 빈곤 극복을 최우선 국가정책으로 시행하는 정치적 의지를 확립하였다. 이는 향후 '식량안보에 관한 로마 선언 및 행동계획'을 채택하여 빈곤퇴치와 평화유지, 식량안보를 위한 국제개발협력 실현 및 제도개선 등을 각 국가에 촉구하고 2015년까지는 영양실조 인구 50% 감소를 결의하는 토대가 되었다. 이에 따라 OECD/DAC는 '21세기 개발협력전략(Shaping 21st Century: The contribution of development cooperation)'을 선언하여 경제사회 개발 및 환경에 대한 구체적인 7가지 국제개발목표(IDGs)와 목표달성 기한을 설정하였다. 이 보고서는 향후 UN의 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 기초가 되었다.

또한 이 시기 국제사회는 빈곤감소 전략서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSPs)를 수립하여 빈곤감소를 위해 절대적 역할을 수행하는 농업·농촌부문의 포괄적 개발협력을 추진하고자 노력하였다. 따라서 참여적 농촌개발사업과 농업부문 전체를 포함시키는 개발협력 접근방식이 도입되었다. 또한 교육훈련사업 강화를 위해 단편적인 초청연수 및 훈련방식을 과감히 탈피하여 농업 생산자 교육기관이 설립되기 시작하였다.

2000년대 이후에는 범세계적인 이슈 및 목표를 종합적으로 측정하기 위해 목표에 대한 수치를 설정한 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)가 개발협력에 있어 가장 중요한 발전이라 할 수 있다. 최근까지 국제사회는 빈곤감소, 정보화 격차감소, 9.11 테러를 계기로 개발협력을 통한 테러리즘 방지, 인도적 지원확대, 무상원조 및 비구속성 지원 확대등의 주요 의제를 논의하고 있다. 특히, 최빈개도국 부채문제에 대하여 세계은행과 IMF는 1996년부터 고채무 빈곤국가(Heavily Indebted Poor Countries, HIPCs)에 대한 부채탕감을 시작으로 2005년 G-8 정상회담에서 새로운 다자간 채무탕감 계획을 채택하여 HIPCs의 외채를 해결하기 위한 논의가 활발히 진행되고 있다.

빈곤문제의 해결을 위해 1996년 수립된 세계은행의 '빈곤감소 전략보고서

(PRSP)'를 토대로 빈곤의 개념과 결정요인에 대한 포괄적 이해를 증진하였으며, 농촌 개발, 인프라 건설, 민간부문 개발과 같은 역량강화 등을 우선순위로 결정하는 접근방식을 제시하였다. 또한 지속가능한 성장을 위해 무역을 위한 원조에 대한 관심이 고조되었다. 더불어 최근의 정보통신기술은 경제성장, 사회적 평등, 민주주의 발전 등 범분야 이슈(Cross-cutting Issues)로서 사회발전에 상당한 영향을 미치는 것으로 평가되기 때문에 새천년개발목표에서도 정보통신기술 분야를 18개 세부목표로 선정하여 활발한 논의가 진행되고 있다.

한편, 2001년 미국 9·11 테러를 계기로 원조를 효과적으로 추진할 수 없거나 의지가 없는 취약국가(Fragile States)가 국제테러리즘과 밀접한 연관이 있다고 판단하고, 이들 국가들을 어떻게 지원해야 하는가가 핵심문제로서 광범위하게 논의되고 있는 실정이다. 또한 협력대상국의 변제의무가 없는 무상원조 확대와 증여율 제고가 인도적 차원의 빈곤감소 목적과 개발원조의 질적 개선에 더욱 효율적이라는 데 의견을 모으고 무상원조 및 원조의 비구속화 증진을 위해 논의하고 있다.

개발협력의 양적·질적 확대에 따른 효과성 제고를 위해 OECD/DAC를 중심으로 정책기준을 설정하고 양적 개선 및 질적 개선을 추진하고 있으며, DAC는 공여국의 GNI 대비 지원액을 2006년 0.33%, 2009년 0.51%, 2015년 0.7%를 권고하고 있다. 최근까지 국제개발협력을 위한 재원의 확대 조달과 더불어 국제사회에서 논의되고 있는 주요 의제는 고채무 빈곤국에 대한 부채탕감, 원조효과성 및 원조조화 제고, 지속가능한 개발, 거버넌스(Governance)와 참여적 개발, 범분야 이슈, 빈곤감소, 비구속성 원조확대, 무역을 위한 원조, 정책의 일관성 유지, 그리고 인간안보 등 포괄적인 분야가 포함되고 있다(주동주 외 2009).

과거 개발협력의 양적 확대에만 치중하였던 방식에서 탈피하여 보다 효과적인 저개발국의 발전을 위한 원조의 효과적 지원방안이 최근 강조되고 있다. 원조효과성 제고를 위한 고위급회담(High Level Forum, HLF)이 네차례 실시되어 로마선언부터 최근 한국에서 열린 부산의제까지 다양한 국제적 합

의를 이끌어냈다.

2011년 부산총회에서 논의된 주요 의제는 크게 세 가지 부문으로 요약할 수 있다. 첫째는 파리선언과 아크라 행동계획 이행성과를 바탕으로 미완의 과제에 대해 논의하고, 투명성, 결과중심, 분절화 이슈가 핵심의제로 논의되었다. 둘째는 급변하고 있는 글로벌 환경 속에서 다양한 개발주체와의 협력 방안과 실제로 개발을 가져오는 요인에 대해 논의하였으며, 남남·삼각협력, 민관협력, 취약국 문제, 기후변화 재원의 효과성 제고, 효과적인 제도 구축이 주요 의제로 다루어졌다. 셋째는 미래 개발협력 방향과 원칙을 설정하여 원조와 개발에 대한 새로운 합의를 이끌어내고, 부산총회에서 합의된 사항을 이행하기 위한 추진체제가 논의되었다.

이에 따라 농업·농촌부문은 대상국과의 협력관계를 구축하고, 단기적인 프로젝트 사업보다는 포괄적 지원형식의 프로그램 사업의 추진을 독려하고 있다. 또한 최근 국제사회는 원조 효과성을 제고하는 측면에서 공여기관 및 국가와 공동으로 추진하는 개발협력전략을 수립하고 있다. 국제사회는 농업부문을 복구하여 지속적인 이슈가 되고 있는 식량안보를 강화하고 기후변화에 따른 저개발국 식량 생산을 적극 지원하는 방향으로 논의의 주제를 다양화하고 있는 실정이다.

MDGs의 목표달성 시점인 2015년이 다가오면서 국제사회는 그 후속조치로써 SDGs(Sustainable Development Goals)를 논의하고 있다. SDGs는 콜롬비아 정부와 과테말라 정부가 리오+20 (Rio+20, UN Conference on Sustainable Development)에서 논의할 것을 제안하여 국제사회의 광범위한 지지를 얻었다.

2012년 1월 에티오피아에서 개최된 UN 세계 지속성 고위급위원회(High Level Panel on Global Sustainability, GSP)는 반기문 UN 사무총장에게 제출된 보고서를 통해 SDGs에 대한 지지를 표명하는 동시에 모든 정부들에게 보편적인 SDGs를 채택할 것을 권고하고 이의 발전방향을 제시하였다.

MDGs가 저개발국의 빈곤퇴치에 초점을 두었다면, SDGs는 환경으로 그 초점을 넓힘으로써 저개발국과 공여국 모두에게 적용 가능한 개발협력 의제

로서 보편성을 내포하고 있다 평가되고 있다. SDGs는 경제성장에 집중된 개발협력 발전목표가 2007년 전 세계적인 금융위기가 발생하면서 한계가 있음을 시사하고, 막대한 개발협력 자금의 투입에도 불구하고 가시적인 효과가 나타나지 못하는 정책의 한계를 지적하고 있다. 따라서 MDGs의 종료 시점과 더불어 SDGs 논의의 적시성을 더욱 강화하고 있다고 평가할 수 있다.

하지만 미국, 중국, 그리고 세계은행을 포함한 특정 공여국들은 SDGs에 대해 비판적인 견해를 지니고 있으며, 특히 인도의 경우 적극적인 반대 입장을 표명하고 있기 때문에 SDGs가 MDGs를 대체할 국제규범으로 자리 잡을 것인지는 아직 미지수이다(김은미 외, 2012년).

국제사회의 개발협력은 초기부터 냉전의 수단으로 도입되었고, 선진국들의 국익 추구를 위한 전략적 도구로 이용되어왔다는 비판이 일고 있는 것도 사실이다. 원조의 재원조달과 배분과정에는 많은 이해관계자들과 국민들의 목소리가 반영되며, 원조가 과도하게 편향된 목적으로 이용될 경우 국내나 국제적으로 강력한 비판여론이 형성되어 원조의 방향에 큰 영향을 주기도 한다. 특히 냉전이 해체되고 MDGs가 인류사회의 새로운 공동목표로 제시되고 있는 최근에는 농업·농촌부문의 개발협력 강화를 통한 원조의 인도적 이용이 더욱 강조되고 있다.

우리나라에서도 원조의 이념과 방향성에 대한 논의가 활발해지고 있다. 원조는 국민의 세금으로 추진되는 관점에서 국가의 외교수단이라는 기본 성격을 지닐 수밖에 없다. 특히 국가는 자선단체가 아니라 국민의 생명과 재산을 보호하고 국익을 증진하는 것을 기본 목적으로 하는 조직이라는 점에서 원조의 이용 역시 이러한 기본 목적에서 자유롭기 어렵다. 그러나 과도한 국가 이익의 추구가 협력대상국의 반발과 국제사회의 비판을 가져온다면 이는 오히려 원조의 역효과라 할 수 있을 것이다. 국제개발협력은 국제사회의 평화적 공존과 공동번영을 추구하기 위한 인도적 이념의 장치이기도 하다. 이 점에서 개발협력 후발국가인 우리나라는 외교, 개발, 인도적 구호, 상업적 이해 등 개발협력의 다양한 목적을 고려한 중립적인 시각을 유지할 필요가 있다. 따라서 부유한 나라가 가난한 나라의 경제와 사회발전을 지원하여 공여

국과 협력대상국이 우호적인 관계를 강화한다면 상호 윈윈(win-win)하는 전략이 될 것이며, 국익과 인도주의가 조화를 이루는 개발협력전략으로 적합할 것이다.

2. OECD/DAC의 권고사항 및 논의동향

OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)[6]는 1960년대 유럽경제개발기구의 개발원조그룹(Development Assistance Group, DAG)을 시작으로 원조규모와 프로그램 등에 대한 회원국간 정책협의 및 조정역할을 담당하는 기구이다. 지구촌 빈곤극복에 기여하고 개발협력 프로그램을 시행하는데 지침이 되는 정책 가이드라인을 작성하며 회원국들의 원조정책에 대한 정기적인 검토와 상호 경험 교환, 국제적 합의 형성, 원조흐름에 대한 통계집계·공개 등을 주요 업무로 추진하고 있다.

UN총회가 1970년대 제시한 GNI대비 0.7% 지원 권고안은 수많은 국제회의를 통해 공여국들이 지켜야 할 기본 원칙으로 인식하고 있다. OECD/DAC는 국제사회의 원조정책을 조율하면서 회원국들의 원조를 정기적으로 평가하고 평가결과에 따른 권고안을 제시하고 있다. OECD/DAC의 권고사항은 기본원칙부터 기술적인 부분까지 다양하지만, 본 연구에서는 농업·농촌부문을 중심으로 최근 핵심적으로 논의되고 있는 개발협력정책 수립 및 효율적 추진방식 구축을 통한 개발 효과성 제고, 비구속성 확대, 유·무상 원조배분,

---

[6] OECD/DAC 산하에 8개 작업반이 활동하고 있으며 개발정책관련 내용을 심도있게 논의하는 한편, 각 작업반별로 보통 연 1-2회의 업무회의와 3-4년 주기로 작업반 임무 검토가 이루어지고 있다. 세부작업반은 통계작업반, 원조효율 및 원조관행 작업반, 개발평가 네트워크, 성평등 네트워크, 환경 및 개발협력 네트워크, 빈곤퇴치 네트워크, 공공관리 네트워크, 분쟁 및 취약국 관련 국제네트워크로 구성되어 있다.

그리고 농업·농촌부문과 직결되어 있는 빈곤 감소 등에 관한 논의 동향을 고찰하였다.

2.1 개발 효과성 제고

최근 개발 효과성에 대한 논의는 장기간 공여되어온 개발원조에도 불구하고 대부분의 저개발국들의 경제상황 및 사회여건이 개선되지 못하고 있는 가운데 개발원조의 사업화(Aid Industry)로 인해 공여 과정이 복잡해지고 이에 따라 개발 효과성이 감소되는 문제가 제기되어 개발협력분야의 중요한 이슈로 대두되고 있다. 이에 따라 공여국과 수원국 간의 근본적인 관계 변화를 시도할 필요성이 제기되었고, 이는 지난 수십년간 공여국 중심의 대외원조가 입증가능하고 지속가능한 결과를 도출하지 못했다는 실망과 반성에서 시작되었다고 할 수 있다.

2000년 UN 총회에서는 2015년까지 달성할 8대 목표와 18개의 세부목표를 포함하는 새천년개발목표(MDGs)[7]를 실현하는 과정에서 개발협력의 중요성이 다시금 강조되고 있다. 또한 이를 위한 개발 효과성을 제고하기 위한 논의도 활발히 진행되고 있다.

개발 효과성 제고노력의 일환으로 OECD/DAC는 2003년 로마에서 고위급 회담을 개최하여 원조 조화를 위한 로마선언(Rome Declaration on Aid Harmonization)을 채택하였다. 2005년에는 파리에서 100여 개 국가와 원조기구들이 참여하여 원조의 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid

---

7 각 공여국과 국제기구, 저개발국, 시민사회 등의 다양한 개발주체가 지구적 과제를 해결하기 위해 달성해야 할 목표로 합의한 새천년개발목표(MDGs)는 ① 절대빈곤과 기아 퇴치, ②보편적 초등 교육의 달성, ③양성평등과 여성능력의 고양, ④유아사망률 감소, ⑤산모건강의 증진, ⑥HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치, ⑦지속가능한 환경 보장, ⑧개발을 위한 국제 파트너십 구축 및 달성의 8가지 목표를 제시하고 있다.

Effectiveness)[8]을 채택하였다. 이 후 3년마다 파리선언의 실천을 위한 고위급 회담을 지속해 나가기로 합의하고, 2008년에는 가나의 아크라에서 보다 구체적인 지침을 담은 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)을 채택하였다. 최근의 개발 효과성 논의는 파리선언과 아크라 행동계획의 실천을 위한 기술적 문제들을 중심으로 전개되고 있으며, 각국의 원조기구들은 여기에 맞춰 원조정책을 조율해가고 있다.

표 2-1. 파리선언 핵심내용

5대 핵심원칙		12개 이행목표
1	수원국의 주인의식 (Ownership)	- 협력대상국 주도의 개발전략 수립
2	원조 일치 (Alignment)	- 국가 체제의 신뢰 - 국가개발전략과 일치된 원조 - 국가개발전략과 일치된 역량 강화 - 협력대상국 정부조달 체계, 재정관리 체제 활용 - 중복성 탈피를 통한 역량강화 - 예측 가능성 확대 - 비구속성 강화
3	원조 조화 (Harmonization)	- 공여국간 협력정책 협의를 통해 분절화 방지 - 협력정책 공동분석 장려
4	성과 관리 (Managing Results)	- 성과중심 관리
5	상호 책임성 (Mutual Accountability)	- 상호책임성 강화

8 파리선언은 원조효과성 논의를 집대성함으로써 그간 공여국들이 사용해 온 개발원조의 집행과 관리방법을 근본적으로 재구성(reshape)하여 저개발국의 목소리를 전면에 반영했고, 원조정책 수립과 관리에 있어 저개발국과 공여국이 진정한 파트너십을 구축할 수 있는 토대를 마련했다는 평가를 받고 있다.

아크라 개발효과 고위급 회의(High Level Forum, HLF)는 새로운 실행을 위한 약속을 한 회의가 아니라 파리선언에서 합의되고 추진되어야 할 사안들을 점검하고 향후 추구해야 할 방향을 제시한 회의이다. OECD/DAC는 아크라 개발효과 고위급 포럼을 계기로 개발원조 분야에서 공여국과 저개발국 간의 새로운 관계가 정착되었다고 평가하고 있다. 아크라 행동계획은 공여국만이 개발협력 추진계획을 수립하는 것이 아니라, 모든 개발 관련 이해당사자(Stakeholder)들이 파리선언의 목표를 달성하는데 참여할 수 있는 계기가 되었다는 점에서 의의가 있다. 또한 이 회의에서는 협력대상국 주도의 개발프로그램 수립, 협력대상국의 재정제도, 예산제도, 조달제도 활용 확대, 원조계획과 원조자금 사용에 있어서의 투명성 제고 방안에 대한 광범위한 합의가 도출되었다.

아크라 행동계획에서 농업부문에 대한 주요 권고사항은 첫째, 농업개발정책으로 농촌 빈민 금융자원의 접근성 강화 지원과 환경조건을 고려하여 비교우위 고부가가치 작물에 집중 지원을 장려하고, 친환경적이고 지속 가능한 농업기술과 작물 보급 및 활용 지원, 기후 변화에 대한 대응책 개발, 사회기반시설 구축 등의 중점지원을 권고하고 있다. 둘째, 농촌 빈곤과 환경 파괴, 양성 평등 연계문제의 접근 및 대처방안 등 다각적인 접근의 필요성을 제기하며, 지역사회에 기반한 자원관리 프로그램 실행, 여성 빈곤인구의 금융자원 접근성 향상, 여성의 동등한 교육과 시장접근성 증진 등을 권고하고 있다. 셋째는 농촌 내 빈곤층에게 새로운 기회를 제공하고 빈곤층의 필요를 반영하여 경제적이고 사회적인 목표와 일치할 수 있는 정책수립을 권고하고 있다.

2.2 비구속성 원조

공여국에서의 구속성 원조(Tied aid)는 국제원조가 순수하게 인도적인 지원이 아니라 공여국의 정치, 경제적 목적을 추구하는 신제국주의적 수단이

라는 비판을 낳은 가장 직접적인 요인이라 할 수 있다. 개발협력을 공여국이 지정하는 조건하에 사용해야 한다는 구속성 원조는 개발협력의 정치적 성격과 경제적 측면에서 효과성을 감소시키는 주요 원인으로 비판받아 왔다.

공여국이 원조의 구속화를 추구하는 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나 특히, 정치적 관점에서 원조의 구속화가 공여국 국민의 지지를 강화하는 수단으로 사용될 수 있다는 것이다. 개발협력에 대한 국민의 지지가 없다면 원조의 제공이나 증가는 어려울 것이기 때문에 공여국 정부는 국민의 지지를 확보하기 위해서 개발협력이 자국 경제발전에 도움을 준다는 가시적 성과를 추구하게 되고, 이러한 성향이 원조의 구속화를 증가시킬 수 있다.

구속성 원조는 공여국의 자본집약적 기술을 필요로 하거나 공여국으로부터 수입을 유발하는 프로젝트를 선호하는 경향이 있으며, 상업적으로 이익이 많이 발생하는 프로젝트를 선호하는 경향이 있다. 반면, 농촌개발과 같이 수입유발 효과가 적거나 협력대상국의 낮은 기술수준을 사용하는 소규모 프로젝트는 우선순위에서 밀리는 결과를 초래하여 협력대상국 기업이나 정부의 역량 축적을 저해하는 결과가 나타날 수 있다.

반면, 비구속성 원조(Untied aid)란 협력대상국이 조달하는 수입물자, 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하지 않는 경우를 말한다. 비구속성 원조를 정의한 OECD/DAC 원문은 “Untied ODA refers to loans or grants which are fully and freely available to finance procurement from substantially all aid recipients and from OECD countries”로 명시되어 있다. 즉, 모든 협력대상국과 OECD 국가로부터 완전히 자유로운 구매를 할 수 있도록 제공되는 유·무상 원조를 의미하는 것이다.

OECD/DAC는 2001년 최빈국 원조에 대한 비구속화 권고안을 채택하여 국제사회의 합의사항으로 도출하였다. 2002년 1월 1일부터 발효된 이 권고안은 최빈국에 대한 비구속 권고안으로, 비구속성 원조는 최빈국에 대한 원조를 증가시킬 뿐만 아니라 비구속화할 것을 명시하고 있다. 이 권고안은 개발협력의 사업형태 가운데 식량원조, 기술협력 등을 제외한 총 8개 분야[9]를 최빈국에 대한 비구속 원조대상으로 규정하고 있다. 이어 2005년 원조 효과성

에 대한 파리선언에서는 협력대상국의 원조조달시스템 활용 및 비구속성 원조 확대를 권고하였다.

2.3 유·무상원조 배분

국제원조는 무상원조(Grants)와 원금과 이자의 상환이 요구되는 유상(Loans)원조로 구분할 수 있다. 유상원조는 통상적인 금융거래와 달리 이른바 양허성 수준이 높은 경우를 말하는데 OECD는 상환 비율이 원금의 75% 이하로 증여율(Grant Element)이 25% 이상인 차관을 원조로 구분한다.

원조가 시작된 이래 공여국의 원조형태는 무상과 유상을 결합한 형태로 제공되고 있다. 긴급구호 등과 같은 순수한 인도적 목적의 원조는 대부분 무상으로 제공되고, 대규모 재원이 요구되는 개발협력사업들은 유상으로 제공되는 것이 일반적이다(주동주 2009).

최근 OECD/DAC는 무상원조 비율의 증가를 권고하고 있으며, 대부분의 공여국들은 유상원조를 축소 또는 폐지하고 무상원조의 비율을 높이고 있다. 이러한 변화가 생기게 된 배경으로는 1980년대부터 부각된 저개발국들의 외채 위기를 들 수 있다. 저개발국들은 50년대 이후 막대한 원조와 차관을 도입하여 경제개발에 박차를 가하였으나, 아시아 일부 국가를 제외하고는 성공적인 성과를 거두지 못하였다. 특히 70년대 오일쇼크 이후 석유를 수입하는 많은 저개발국들의 국제수지는 크게 악화되어 만기가 된 외채의 상환 부담에 시달리게 되었다. 이로 인해 빈곤이 더욱 심화되자 90년대 말부터는 국제사회와 공조하여 2000년 MDGs 선언을 시작으로 고채무 빈곤국가(HIPCs)들에 대한 채무탕감 프로그램(High Indebt Poor Country Initiative, HIPCI)을 실

---

9 국제수지 및 구조조정 지원, 외채 탕감, 특정 부문 및 다부문 프로그램 지원, 투자사업 지원, 수입 및 상품 지원, 상업서비스 및 계약, 구매 관련 NGO 지원, 투자관련 기술협력 등이다.

행하고 있다. 또한 상당수 저개발국들이 외채를 상환하지 못해 채무탕감을 받고 있는 상황에서 신규 유상원조를 제공하기가 쉽지 않다. 이에 따라 주요 유상원조의 비율이 대폭 감소되어 왔다.

하지만 유상원조에 대한 공여국들의 원조정책 변화는 복합적인 시각으로 접근하여야 한다. 고채무 빈곤국가(HIPCs)나 최빈국(Least Developing Countries, LDCs)으로 분류되는 나라들의 외채는 GNI 대비 100%를 넘는 경우가 대부분이며, 이들 국가의 경우 외채를 상환하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 유상원조를 제공한 공여국 및 다자기구의 부담이 가중될 수밖에 없는 실정이다. 결과적으로 공여국들의 채무탕감 프로그램은 현실적으로 상환 불가능한 채무를 소멸시키고 원조금액을 증가하는 효과로 인한 국제사회의 위상 제고라는 현실적인 대안이기도 하다. 또한 채무탕감 프로그램은 무상원조에 속하므로 국제사회가 권고하고 있는 무상원조 비중을 높이는 효과도 발생하기 때문에 무상원조의 새로운 재원이 증가했다기보다는 외채탕감의 효과로 인한 비중이 증가한 것으로 해석할 수 있다.

일본의 경우는 기타 공여국 및 국제기구와는 다르게 유상원조를 지속적으로 제공하고 있다. 일본은 아시아지역에 유상원조를 집중 지원하여 현재에도 막대한 채무를 상환받고 있다. 이는 일본의 원조가 집중된 동아시아 국가들의 경제성장에 따라 채무상환 능력이 높아졌기 때문으로 해석할 수 있으나, 일본의 원조가 동아시아의 경제성장에 유용한 도구로 활용되었다고 평가하기는 어렵다. 원조와 경제성장과의 상관관계는 매우 미약하다는 것이 일반적인 분석으로 개발 효과성에 대한 논의가 광범위하게 진행되고 있는 가장 근본적인 이유이기도 하다.

2.4 빈곤감소를 위한 논의

국제사회에서는 아프리카와 아시아의 최빈국을 중심으로 확산되고 있는 빈곤 문제에 대한 대응방안이 마련되어야 한다는 여론에 따라 빈곤감소를

위한 전략을 다각적인 측면에서 수립하고 있다. 우선 1990년대 중반에 수립된 빈곤감소전략 보고서(PRSP)를 통한 접근은 최빈국 정부를 포함한 공공부문의 빈곤대응책을 강화하기 위해 수립된 정책적 기본전략이다. 이에 따라 빈곤의 개념과 결정요인에 대한 포괄적인 이해를 바탕으로 2000년 이후 앞에서 언급하였듯이 농촌개발, 인프라건설, 역량강화 등 빈곤감소에 효과적인 사업이 개발협력의 우선순위로 선정되고 있다.

더불어 국제사회에서는 빈곤감소를 위해 성장의 필요성과 함께 세계화의 혜택을 공유할 수 있고 지속적인 성장을 가능하게 하는 원조(Aid for Trade)에 대한 관심이 확대되고 있다. 무역을 위한 원조는 통상적으로 저개발국의 무역을 지원하는 것으로 무역협정을 통해 발생하는 다양한 혜택을 제고하기 위한 지원을 의미한다. WTO나 OECD는 무역을 위한 원조분야를 크게 4가지 범주로 구분하고 있다. 이 범주에 속하는 분야는 1)무역의 활성화 및 역량 구축을 위한 무역정책 및 규범 수립, 2)국제시장과 연결할 수 있는 경제적 인프라 구축, 3)연구개발부터 공급체인까지의 생산역량 강화, 4)자유무역을 위해 구조조정에 필요한 비용지원 등이다.

하지만 최근 무역역량 강화를 위한 개발협력이 공여국의 국익에 전략적으로 유리한 분야에 집중되고 있다는 지적이 확대되고 있다. 개발협력이 자유화의 대가로 제공됨으로써 저개발국이 과도한 자유화와 시장개방 요구를 강요당할 수 있다는 우려가 증가하고 있기 때문이다. 또한 WTO 체제의 개혁을 우선적으로 추진하지 않는 한 무역을 위한 원조효과는 저개발국의 빈곤을 경감시키기에 한계가 있다고 주장하고 있다. 더불어 많은 공여국들이 무역을 위한 원조재원을 확대하겠다는 방침을 표명하고 있으나, 구체적인 자금 등이 논의되지 못하고 있으며 재원의 규모 역시 부족한 실정이다.

국제사회의 농업·농촌부문 개발협력 전략 및 체계 제3장

제3장에서는 미국 USAID, ADB, 세계은행, 그리고 JICA의 개발협력 추진 체계와 개발협력전략 및 농업·농촌부문 추진전략, 지원현황 및 방식과 절차에 대해 살펴보고 이에 대한 함의를 도출하였다.

1. 미국

미국은 국제개발 협력분야의 선도적인 역할을 수행하는 국가이다. 1961년 제정된 대외원조법(Foreign Assistance Act)을 통해 수립된 목표는 미국의 안전보장, 경제적 이익확보, 인도적 차원의 저개발국 경제지원으로 설정되었다. 1970년대 이전까지는 2차대전으로 발생된 유럽지역 피해복구 및 빈곤감소와 인간의 생존을 위해 필요한 기본적인 혜택에 대한 지원이 집중되었다.

1970년대의 USAID(U.S. Agency for International Development)의 협력은 기술 및 자본 지원으로 식량, 영양, 인구조절, 보건, 교육 및 인적 개발을 지원하는 방향으로 전환되었고, 1980년대에는 시장 중심 무역의 활성화를 주요 개발협력 방향으로 설정하고 이를 위한 저개발국 무역정책 및 제도 개선에 대한 지원에 집중하였다. 1990년대는 지속가능한 개발을 기본 방향으로 설정하여 저개발국이 삶의 질을 높일 수 있는 자생력 강화에 초점을 두어, 단일 사업에 대한 지원보다는 여러 사업을 페키지화하여 효과성을 제고하는 프로그램 형식의 지원이 주를 이루었다. 또한 2000년대부터는 이라크전쟁과

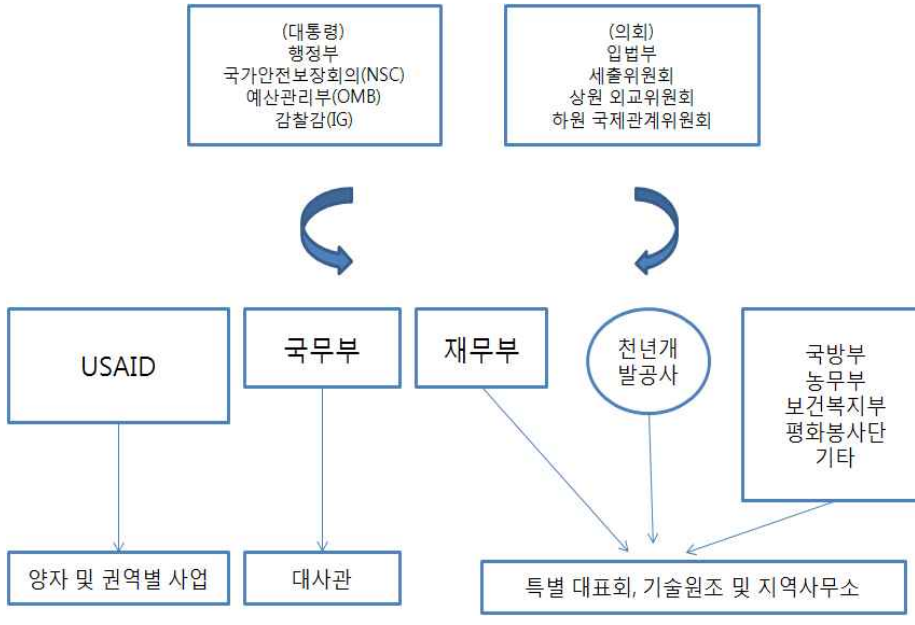
아프가니스탄의 전쟁으로 이 두 나라의 정부 수립, 인프라 건설, 사회안정망 구축 등 국가 재건사업을 위한 지원에 집중하고 있다(www.usaid.gov).

1.1. 추진체계

미국 국제개발협력의 전략은 경제성장, 농업, 무역, 보건, 민주주의 확립, 긴장완화, 인도주의 등을 사업의 우선순위로 추진하는 것이다. 하지만 위에서 언급하였듯이 미국의 개발협력전략은 국가안보전략과 밀접한 관계를 유지하고 있는데, 저개발국의 정치·경제적 불안정은 테러와 군비확장을 촉진시켜 결국에는 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점에서 개발협력의 필요성에 대한 실용적 논리를 채택하고 있는 것도 사실이다. 따라서 이러한 국가안보와 직결된 논리를 배경으로 부패와 빈곤에 빠진 저개발국에 대한 미국의 국제개발협력은 저개발국이 테러국가로 전락하는 것을 방지하고 궁극적으로는 미국의 국가안보를 강화하는데 중요한 수단으로 작용하고 있다. 따라서 미국은 민주주의와 자본주의 체제유지를 전제로 한 개발을 강조하며 이를 통한 빈곤탈피라는 이념적 측면과, 미국 외교안보 정책과의 연관성을 고려하여 국제개발협력을 추진하고 있는 것이다.

미국의 국제개발협력 사업의 주관부처는 국제개발청(USAID)으로 국무부 산하이지만 반독립적인 기관이며 별도의 예산과 인원으로 운영하고 있다. USAID의 역할은 농업, 보건, 아동구호, 교육, 환경 등 인간의 기본욕구와 관련된 분야에 대한 기술협력을 지원하는 것이다. 또한 USAID는 국무부과 공동으로 운영하는 경제지원기금(Economic Support Fund, ESF)을 안전보장에 대한 관점에서 저개발국의 정치·경제적 안정 도모를 위해 지원한다.

그림 3-1. 미국 개발협력 추진체계



자료: OECD/DAC, Peer review of the United States, 2006 재인용.

미국 국제개발협력의 거시적 기본틀을 설정하는 전략으로는 '개발을 위한 신협약(New Compact for Development)'과 '국가안보전략(national Security Strategy)'이 있다. 특히, USAID는 개발을 위한 신협약의 효율적 추진을 위해 '밀레니엄 개발협력기금(MCA)'을 설치하여 이를 통한 개발협력 확대 방안이 마련되었다. 이후 MCA의 운영을 위해 '밀레니엄 개발협력공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)'가 신설되었다(허 장 2009).

미국의 국제개발협력은 일반적으로 국무부의 대외전략 가이드라인에 따르지만 그 실시 체제는 분권화되어 있다. 국제개발협력에 직접적으로 참여하는 정부기관은 다양하며 각 조직간 수평적, 수직적 업무협조에 어려움이 있다고 평가되어 있다. 이 중 농무성(USDA)은 총 개발협력 예산 중 1998년 2.3%, 2002년 5.8%, 그리고 2005년 14%로 급증하였으나, 2009년 농업 및 식량안보에 관한 기관(Feed the Future, FTF)을 창설하여 미국이 지원하는 국제기관·기구의 사업들을 새로운 틀 속에서 조정하여 효율성을 제고하는 방향

으로 전환되고 있다.

FTF는 세계 기아와 빈곤의 근본 원인을 규명하여 규모가 큰 개발협력사업의 추진과 지속적 성과를 낼 수 있는 전략 수립을 통해 세계 빈곤감소에 기여하고자 설립되었으며, 농업부문의 포괄적 성장 가속화와 영양상태의 개선(특히 여성과 아동)을 세부목표로 설정하고 있다.

1.2. 지원현황

미국의 GNI 대비 개발협력 예산은 2008년 0.19%에서 2010년 0.21%로 증가하였다. 이는 OECD/DAC 회원국 평균인 0.31%보다 적지만 규모면에서는 334억 달러(2010년)로 세계에서 가장 많이 지원되는 개발협력 자금이다. 2010년 미국은 개발협력의 총예산 중 아프카니스탄과 이라크에 18% 지원하고 있다.

미국의 ODA 예산은 266억 달러(88%)가 무상원조로 집행되며, 유상원조는 약 12%가 집행되고 있다. 이는 과거와 비교하여 무상원조의 비중이 점차 높아지고 있는 것으로 OECD/DAC의 권고사항을 준수하고 있다 평가할 수 있다.

표 3-1. 미국 개발협력 통계(2006~2010)

단위: 백만 달러, 약정액 기준

부문/연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
1000:총액	24287.4	24724.2	31266.7	29206.4	33382.2
450:부문별 총액	16860.5	18620.5	23264.5	21225.4	24066.0
100:I.사회인프라 & 서비스 총액	10591.6	12707.6	16014.0	15367.3	16082.3
200:II.경제인프라 & 서비스 총액	3261.1	3121.8	4482.0	2680.5	3431.9
300:III.생산부문 총액	1258.9	1631.7	1940.5	1817.8	2381.9
310:III.1.농림수산업	624.3	1223.0	1606.2	1487.7	2083.6
311:III.1.a.농업	600.0	1214.0	1495.2	1396.8	2063.5
312:III.1.b.임업	19.8	0.7	2.1	6.4	1.3
313:III.1.c.어업	4.5	8.2	108.9	84.6	18.8
320:III.2.광공업 및 건설총액	317.2	220.2	145.3	110.7	138.4
321:III.2.a.산업	73.6	215.6	121.0	107.4	137.6
331:III.3.a.무역정책 & 규제	316.4	187.5	186.2	153.9	159.7
332:III.3.b.관광	1.0	1.0	2.6	65.4	0.2
400:IV.다부문·크로스커팅 총액	1748.9	1159.5	828.0	1359.7	2169.8
410:IV.1.일반환경보호	240.2	320.2	317.8	278.2	902.9
430:IV.2.기타 다부문	1508.7	839.3	510.2	1081.5	1266.9
43010:다부문	1340.6	404.5	478.3	1077.0	1206.3
43030:도시개발 및 관리	1.7	1.5	..	0.0	0.2
43040:농촌개발	33.5	75.6	1.1	0.5	1.8
43050:비농업개발	..	..	..	..	..
43081:다부문교육훈련	18.4	308.6	7.8	0.0	0.0
43082:연구·과학기관	114.5	49.1	23.0	3.9	58.5
500:VI.프로그램 원조	1312.0	930.6	1096.9	926.2	681.5
600:VII.부채와 관련된 지원	1686.5	103.6	217.9	176.9	26.9
700:VIII.인도적 지원	2776.3	3155.8	4418.7	4700.6	5612.2
910:IX.공여국의 행정비용	1134.8	1394.3	1707.0	1494.3	2162.9
930:XI.난민에 대한 원조 (선진국의 저개발국 난민)	516.7	512.7	555.0	675.6	825.4
998:XII.비특정 분야	0.7	6.7	6.9	7.4	7.3

자료: www.oecd.org, ODA 통계, 2012.

분야별로는 교육, 보건 및 인구와 관련된 분야를 포함한 사회·경제적 인프라 및 서비스분야에 분야별 총액의 80% 이상 집중 지원되고 있다. 농업·농촌분야의 지원은 생산분야 및 다분야, 사회·경제적 인프라 및 서비스 등 다양한 프로그램을 통해 지원되고 있는데, 분야별 총액의 약 8.7%가 지원되고 있다.

표 3-2. 미국 분야별 개발협력 지원현황

단위: 백만 달러

'10년 분야별 현황	금액	비율	'10년 농림어업 현황	금액	비율
분야별 총액	24,065	100.0%	농림수산분야 총액	2,083	100.0%
사회인프라 및 서비스	16,082	66.83%	농업	2,063	99.04%
경제인프라 및 서비스	3,431	14.26%	임업	1.2	0.06%
생산분야	2,381	9.89%	수산업	1.8	0.86%
다분야	2,169	9.01%			

자료: www.oecd.org, ODA 통계, 2012.

농업·농촌부문은 농업개발과 농업용수개발에 집중 지원되고 있으며, 농업정책 및 행정관리, 연구개발, 금융서비스 등의 순으로 지원되고 있다. 한편, 임업 및 수산업과 관련된 지원은 미미한 실정으로 농림수산분야 개발협력 예산의 약 3%가 지원되고 있다.

표 3-3. 미국의 농림수산분야 개발협력 지원 현황

단위: 백만 달러, 약정액 기준

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
1000:총액	24287.4	24724.2	31266.7	29206.4	33382.2
450:부문별 총액	16860.5	18620.5	23264.5	21225.4	24066.0
300:III.생산부문 총액	1258.9	1631.7	1940.5	1817.8	2381.9
310:III.1.농림수산업 총액	624.3	1223.0	1606.2	1487.7	2083.6
311:III.1.a.농업	600.0	1214.0	1495.2	1396.8	2063.5
31110:농업정책 및 행정관리	169.4	332.4	95.7	189.4	386.0
31120:농업개발	5.7	263.6	325.5	588.4	1066.0
31130:농지개발	..	0.0	9.4	..	0.1
31140:농업용수자원	212.7	67.3	249.9	208.6	257.4
31150:농업관련 기자재	0.1	5.0	0.5	1.1	0.0
31161:식량생산	2.2	10.8	274.2	0.5	7.9
31162:경제작물·수출작물	2.2	4.0	4.8	7.6	8.9
31163:축산	0.8	1.0	0.9	1.4	1.5
31164:농지개혁	..	..	..	21.3	..
31165:농업개발	151.1	350.2	376.9	277.9	268.8
31166:농업지도	0.9	1.0	8.5	9.4	0.0
31181:농업관련 교육·훈련	2.9	69.9	8.8	6.9	6.4
31182:농업연구	42.2	8.7	15.6	4.0	20.0
31191:농업관련 서비스	0.4	8.6	104.9	35.1	18.4
31192:작물보호제, 수확 후 보호 및 해충관리	0.3	22.3	10.0	6.1	0.7
31193:농업 금융서비스	0.3	59.6	4.0	18.7	19.9
31194:농업 협동조합	8.8	8.3	2.7	1.0	1.6
31195:축산 진료	..	1.2	2.8	19.2	0.1
312:III.1.b.임업	19.8	0.7	2.1	6.4	1.3
31210:임업정책 및 행정관리	4.0	0.6	1.0	5.7	0.6
31220:임업개발	15.9	0.1	0.5	0.7	0.7
31281:임업 교육·훈련	..	..	..	..	..
31282:임업연구	..	..	0.5	..	..
31291:임업서비스	..	..	..	..	..
313:III.1.c.어업	4.5	8.2	108.9	84.6	18.8
31310:어업정책 및 행정관리	4.0	1.0	0.1	0.1	0.2
31320:어업개발	0.4	4.1	79.7	0.5	18.7
31381:어업교육·훈련	..	..	..	..	..
31382:어업연구	..	0.0	..	..	..
31391:어업서비스	..	3.1	29.1	84.0	..
43040:농촌개발	33.5	75.6	1.1	0.5	1.8

자료: www.oecd.org, ODA 통계, 2012.

1.3 농업 · 농촌부문 추진전략

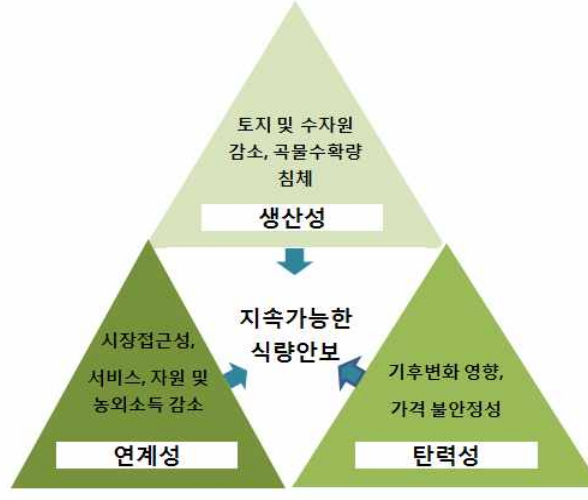
역사적으로 영국, 일본 그리고 최근 중국의 경우가 농업부문의 성장이 산업성장과 경제개발에 중요한 요인으로 작용했다는 경험을 통해, USAID는 농업·농촌개발이 저개발국의 빈곤 감소와 식량안보 강화를 통한 최고의 성장 동력이라 인식하고 있다. USAID의 농업·농촌부문 개발협력의 비전은 효율적인 자연자원 활용을 통해 생산성 향상 및 지속가능한 농업 구축으로 저개발국 경제성장에 기여하는 것이다.

USAID의 농업·농촌부문 국제개발협력 전략은 식량 및 농업개발 정책(Food and Agricultural Development)이 2000년대 이전의 대표적 전략이라 할 수 있으며, 이 전략의 궁극적인 목적은 대상국의 식량 자립도를 증가시켜 식량안보를 강화하고 경제성장에 기여하는 것이다. 주요 목적으로는 1)농산물의 유통, 생산, 무역 등 일련의 과정을 효율적으로 추진하여 식량의 가용성(Availability)을 증가시키며, 2)식량안보에 취약한 계층의 소득 및 고용 확대를 통한 식량 소비의 촉진이라 할 수 있다.

2000년 이후 USAID는 농업전략(USAID Agriculture Strategy: Linking producers to markets)을 수립하여 새로운 환경에 실현가능성이 높은 개발협력의 추진을 기본방향으로 설정하고 있다. 이 전략의 주요 내용은 1)빈곤과 기아를 감소시키기 위해 과학기술을 접목하고, 2)생산자를 위한 국제무역의 기회를 확대하며, 3)선진국과 저개발국 사이의 지식 및 기술의 차이를 감소시키기 위한 훈련, 교육, 지역수준의 기술보급을 활성화하고, 4)장기적으로 지속가능한 농업 및 환경을 촉진하는 것이다.

USAID는 정책적 목표를 달성하기 위한 주요 추진분야는 1)농산물 시장, 금융, 유통 및 무역의 일련 과정에서 장애가 되는 대상국 농업정책을 개선시키는 사업을 중점 추진하며, 2)대상국의 식량안보 및 영양개선, 3)대상국 농업 실정에 적합한 진보된 기술 습득·적용 및 농업관련 연구추진 등을 통한 인적·제도적 역량 강화를 추진하고, 4)대상국 농민과 제조업자를 포함한 민간기업의 역할 확대와 미국 민간기업의 협력 등을 통한 효율적인 개발협력

그림 3-2. 식량안보를 위한 개발협력 추진전략도



사업을 추진하고자 하며, 5)대상국 국민이 필요로 하는 기초 식량(주식) 공급을 위해 식량안보 체계를 강화하는 한편, 자금지원, 식량지원, 농기업 신용지원, 전문가 파견, 기술지원 등을 제공하는 것으로 구성되어 있다.

농산물 시장 및 무역에 대한 지원은 무역의 활성화를 통해 안정적이고 공정한 시장 구축과 농업 생산성 향상을 위한 투자 촉진, 특작에 대한 집중 지원을 통한 소득 안정, 계절 진폭 및 수급의 안정적 조절을 통한 식량안보 강화에 목적을 두고 있다. 이를 위해 USAID는 투명한 정책환경을 구축하고 효율적인 제도적 장치 마련과 관련 조직의 역량을 배양하며, 관련 인프라 구축에 대한 우선순위를 선정, 공공서비스 강화를 통하여 식품시장의 가치사슬을 구축하는 전략으로 접근하고 있다.

식량안보 강화 및 영양 개선분야는 FTF[10]를 제외하고 논의하기는 어려운데, FTF는 2009년 이탈리아 라퀼라 G8 정상회의에서 세계 식량위기에 대해

10 미국 내 관련기관들은 세계기아식량안보(Global Hunger and Food Security, GHFS) 조정관이 정책 및 예산을 조정하고, 2명의 부조정관(개발담당, 외교담당)과 국가별 FTF 조정관은 주재국 대사가 지명한다.

긴급하게 대응하기 위해 미국 오바마 대통령이 향후 3년간 농업개발과 식량안보에 35억 불을 지원하기로 약속하고, 이에 타국은 185억 불 지원을 약속(총 220억 불)하면서 창설된 국제협의체이다.

FTF의 첫 번째 목표는 앞에서 언급하였듯이 농업부문의 포괄적 성장 가속화로 1)생산과 관련된 일련의 활동을 지원하여 농업생산성을 향상시키고, 2)시장 및 유통, 무역과 관련된 정책, 인프라, 금융서비스를 포함한 지원으로 시장기능 및 유통의 역할을 확대하며, 3)농촌 소득원의 다양화 및 영양섭취 개선을 위한 프로그램 실행과 소농을 대상으로 지역별 식량지원을 확대하여 취약한 농촌지역의 회복력을 증대시키는 사업이 주를 이룬다. 또한 두 번째 목표인 영양상태 개선은 공동체 단위사업을 통한 저영양 상태 예방, 섭취하는 음식의 질 개선 및 다양화, 공동체 단위사업과 연계된 보건체계를 통하여 영양 서비스 제공방식의 개선을 통해 달성하고자 노력하고 있다.

FTF의 중점 지원대상국가(Focus Countries)는 총 20개 국가로 아프리카 12개국[11], 아시아 4개국[12], 중남미 4개국[13]으로 구성되어 있다. 선정기준으로는 지원의 필요성(need), 파트너십 수립 가능성, 농업이 선도하는 성장잠재력, 권역내 시너지 효과발생 가능성, 그리고 성장과 개발을 위한 자원 동원력 등이다. 특히, 파트너십 수립 가능성은 정치적 안정성, 거버넌스의 질, 전반적인 경제정책 환경, 식량안보 제고를 위한 전략 유무 등을 고려하였고, 기타 농촌빈곤 정도, 농업생산성 및 시장개발의 잠재력을 고려하여 장기적인 측면으로 접근하였다.

기술전수·보급 분야는 전 세계 유수 대학 및 연구기관과 공동 협력하여 저개발국에 필요한 신기술 개발 및 보급, 인적 개발, 정책적 지원 등을 추진하고 있다. 특히 전문가 네트워크를 구축하고 민관협력(Public-Private Partnership,

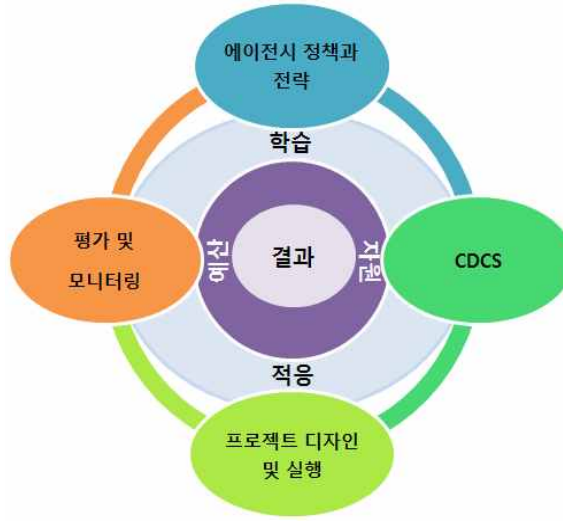
---

11 에티오피아, 가나, 케냐, 리베리아, 말리, 말라위, 모잠비크, 르완다, 세네갈, 탄자니아, 우간다, 잠비아.

12 방글라데시, 캄보디아, 네팔, 타지키스탄.

13 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과.

그림 3-3. USAID 개발협력사업 추진도



자료: CDCS, Country Development Cooperation Strategy

PPP)을 장려하여 저개발국에 기술보급 체계를 구축하고 있다.

한편, 실제 지원단계에서, USAID는 기초투자(Foundational Investments)와 핵심투자(Core Investments)로 구분하고, 기초투자는 국가 투자계획(Country Investment Plan, CIP) 수립을 위한 기술적·정치적·재정적 지원 등을 연계한 정책개혁 및 역량 제고를 병행하는 부분에 역점을 두고 있다. 핵심투자(Core Investments) 단계는 FTF의 식량안보 강화를 위한 농업개발 및 영양개선 목표 달성을 위한 투자를 지원하고 있다.

1.4. 추진방식 및 절차

USAID의 국제개발협력사업 형성의 전제조건은 추구하는 사업목적에 부합하는 사업내용이 포함되었는지의 여부가 중요하다. 또한 대상국별 개발협력 전략 및 FTF 추진전략을 포함한 USAID 정책체계의 7대 중점 개발목표[14]와

연계되는 사업시행이 전제조건의 핵심이라 할 수 있다.

USAID 개발협력 사업의 시행은 전제조건에 부합하는지, 대상국 중장기 국가개발계획과 일치하는 사업인지를 검토하는 단계를 포함한다. 또한 추진되는 사업의 계획 및 내용을 협의하는 절차인 프로젝트 디자인 단계와 실질적인 사업실행, 그리고 사업관리와 사업을 평가하는 단계를 거친다.

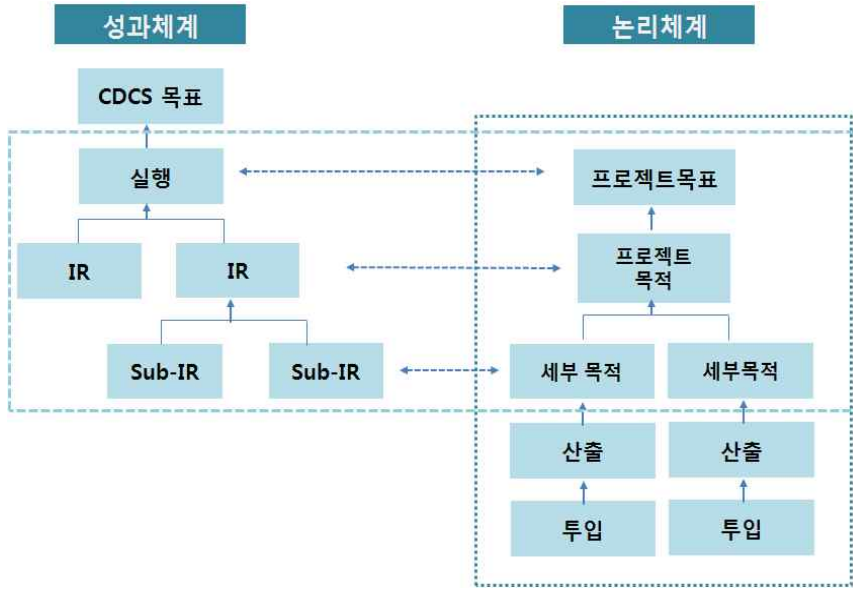
일반적으로 USAID의 개발협력 사업은 3단계로 형성되는데 1)사업구상, 2)분석, 3)승인단계로 이루어진다. 구상단계에서는 사업설계팀을 구성하여 해당분야의 문제를 파악, 사업 논리구조(Logical framework)의 초안을 작성한다. 사업과 관련된 이해당사자를 분석하고 가용할 수 있는 정보를 수집하여 전략적 파트너 관계를 명시한다. 또한 공적 재정위험 관리평가(Public Financial Risk Management Assessment)를 실행하여 이에 대한 결과를 사업개요서(Concept Paper)에 명시한다.

사업개요서는 10페이지 내외로 작성하되 사업을 추진할 수 있는 전반적인 로드맵(Road-map)을 제시하여야 하며, 소요예산 추정치와 소요기간을 명시한다. 사업개요서에 포함되는 세부내용은 문제제기를 통한 명확한 사업의 필요성 및 주요 이슈, 중장기 대상국 국가개발전략 및 FTF 전략, 그리고 기타 전략과의 연계성, 추진되어야 하는 주요 사업내용, 주요 이슈 도출에 따른 필요한 분석의 종류, 모니터링 및 평가방법과 과거의 교훈, 지속가능성 분석 초안, 이해 관계자 명시 및 역할 정립, 필요한 예산규모, 사업실행 메카니즘, 그리고 단계별 사업설계에 필요한 역할 및 예산 등이다. 사업개요서가 제출되면 프로젝트 관리 담당부서에서는 검토를 위한 이슈페이퍼(Issue Paper)를 작성하여 미팅을 개최하며 사업설계에 필요한 분석의 종류를 결정하고, 소요예산 및 기간에 대한 협의, 사업목적 명시, 주요 이슈 검토, 다년도 사업예산 등에 합의하고 이를 토대로 사업설계팀은 개선사항을 명시한 승인을 위한 보고서를 작성한다.

---

14 식량안보 강화, 글로벌 보건체계 구축, 기후변화 영향감소 및 녹색성장 촉진, 지속가능한 성장촉진, 민주주의 안정화, 인도적 지원제공, 분쟁예방 등

그림 3-4. USAID의 사업발굴을 위한 논리구조



분석 단계는 일반적으로 3~6개월이 소요되는데 3가지의 의무적인 분석(젠더, 환경, 지속가능성)을 포함하여 경제·재무 분석(비용편익 분석, 수혜자 분석, 재정 분석, 경제적 분석, 위험관리 분석), 사회적 건전성 분석, 청소년 분석, 제도적 분석, 장애인 분석, 기후변화 대응체계 분석, 분쟁 분석, 정치경제적 분석 등을 포함한 포괄적인 분석이 실시된다. 사업계획팀은 분석된 내용과 결과를 토대로 종합적인 사업심사보고서(Project Appraisal Document, PAD)를 작성하여 사업승인을 위해 이사회에 제출한다.

사업심사보고서는 사업실행, 적용, 평가에 대한 기본구상(Baseline)으로 20~25페이지 내외로 작성된다. PAD는 다양한 분석결과와 사업의 타당성, 현지 상황 변화에 따른 대응책 등의 포괄적인 내용을 포함한다. PAD에 포함되는 내용은 1)중장기 국가개발전략과의 연계성 및 성과틀(Results Framework), 2)기타 공여국 사업과의 조화성 및 대상국과의 관계, 3)주요사업 내용, 4)실행계획, 5)소요예산 및 자금조달 계획 요약, 6)모니터링 및 평가계획과 학습적 접근방법, 7)분석 및 지속가능성에 대한 고찰, 8)실행 조건, 계약조건 및

필요한 조치사항, 그리고 9)부속서 등이다. 부속서는 구체적인 논리구조 체계, 주요 사업내용의 추가설명, 세부 예산서, 세부 실행계획 등의 추가 설명서를 첨부할 수 있다.

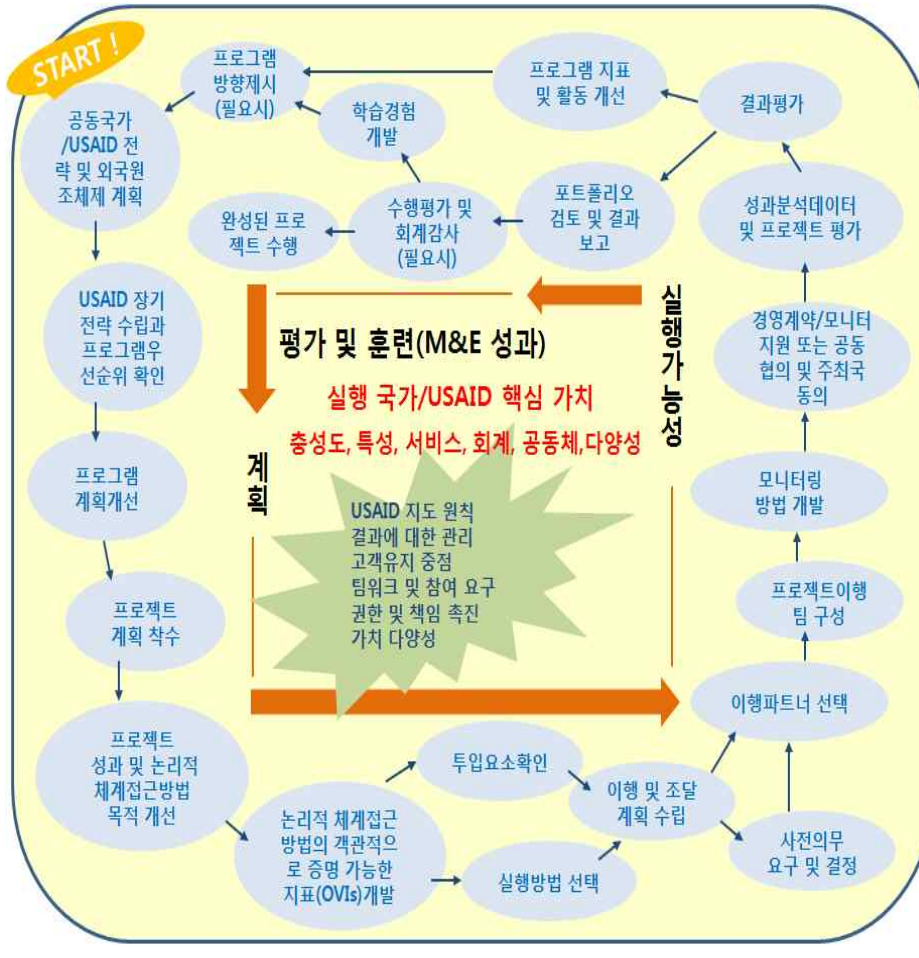
사업심사보고서는 각 관계 부서에 배포되고 관계자가 참여하여 심사위원회의 검토를 통해 이슈페이퍼 검토 시 합의가 되지 못했던 부분에 대한 검토와 성공 가능성, 위험요소 명시 등을 중점적으로 협의한다. 사업심사보고서는 심사위원회의 의견을 반영하여 수정·보완된 후 승인위원회로 제출된다.

마지막으로 승인단계에서는 협력사업 추진을 승인하기 위한 검토가 이루어지며, 예산 및 사업의 타당성, 미국 국제협력정책과의 연계성, 사업기간 등의 구체적인 내용을 검토하여 승인한다. 승인위원회는 구체적인 소요기간, 대상국의 합의가 예상되는 기초적인 계약조건, 총 예산한도 등을 승인한다. USAID의 모든 개발협력사업은 사업규모, 종류 및 내용에 상관없이 승인위원회의 승인을 받아야 한다. 또한 대상국의 관련시스템을 이용하는 사업은 승인위원회로부터 대상국 시스템 사용허가를 받아야 한다. USAID 국제협력사업의 평가 목적은 1)효과성, 적합성, 효율성 등을 측정하여 대상국 관계자에 공개함으로써, 양국간 신뢰성 강화, 2)모든 개발협력사업을 추진하는 과정에서 발생하는 정보와 지식을 축적하여 향후 개선방안을 도출, 적용하기 위함이다.

평가실행은 1)평가계획이 협력사업 형성과정에 포함되어 2)객관적으로 실행되어야 하며 3)중요한 내용에 초점을 두고 4)예산, 사업기간 등의 구체적인 내용을 포함시켜 5)대상지역의 역량을 활용하여 6)투명하게 추진되는 것을 원칙으로 한다.

평가절차는 사회과학적 방법론을 적용하여 평가표의 문서화, 성별 자료, 대상국 중앙정부 참여 독려, 투입, 산출, 성과, 영향, 예산집행 및 구조, 사실에 입각한 증거자료 수집, 사업계획서 비교분석, 평가를 위한 가정 설정, 추천 및 개선내용, 환류방법 등을 포함한다.

그림 3-5. USAID 개발협력사업 실행 및 평가관리 시스템



자료: 필리핀 현지 세미나 USAID 발표자료 재구성.

1.5. 함의

미국은 국제개발협력분야의 선도적인 역할을 수행하는 국가로, 국제개발협력의 궁극적 목표는 미국의 안전보장, 경제적 이익확보, 인도적 차원의 저개발국 경제지원으로 설정되어 있다. 90년대부터는 지속가능한 개발을 기본

방향으로 채택하고 저개발국이 삶의 질을 높일 수 있는 자생력 강화에 초점을 두어 효과성 제고를 위해 프로그램 형식의 지원이 주를 이루고 있다. 또한 2000년대부터는 이라크전쟁과 아프가니스탄의 전쟁으로 말미암아 이 두 나라의 정부 수립, 인프라 건설, 사회안정망 구축 등 다양한 국가 재건 사업을 위한 지원에 집중하고 있다.

미국 국제개발협력의 전략은 경제성장, 농업, 무역, 보건, 민주주의 확립, 긴장완화, 인도주의 등에 우선되는 사업을 추진하는 것이지만 미국의 개발협력전략은 국가안보전략과 밀접한 관계를 유지하고 있다. 저개발국의 정치·경제적인 불안정은 테러와 군비확장을 촉진시켜 결국에는 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점에서 개발협력의 필요성에 대한 실용적 논리를 채택하고 있는 것도 사실이다.

USAID의 농업·농촌부문 국제개발협력 전략은 식량 및 농업개발 정책이 대표적이라 할 수 있으며, 궁극적인 목적은 대상국의 식량 자립도를 증가시켜 식량안보를 강화하고 경제성장에 기여하는 것이다. 또한 협력대상국에 적합한 가치사슬 구축(Linking producers to markets)을 통해 실현 가능성이 높은 개발협력의 추진을 기본방향으로 설정하고 있다.

FTF는 오바마 대통령이 주창한 이니셔티브로 구축된 조직은 없으나, 국무부에서 정책적으로 추진하는 프로그램을 USAID가 주관하여 범부처와 협력하는 방식의 사업을 추진하는 것이다. 이는 국제개발협력, 특히 식량안보에 대한 프로그램 사업의 일종으로 해석할 수 있다. 하지만 공식적인 예산이 명확히 책정되어 있지 않고 부처별 이해관계나 예산집행계획이 정해지지 않아 주관기관인 USAID도 사업추진 시 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 현지 조사에서 파악되었다.

FTF와 관련된 부처는 약 10개 부처로 식량안보와 연관된 사업추진이 국회에서 확정되면 사업의 세부내용을 각 부처간 협의하여 이에 대한 예산을 부처별로 USAID가 취합하여 주관하기 때문에 복잡한 내부협의를 거쳐야 하는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 관계 부처와의 연계강화를 통한 효과적인 개발협력사업을 추진하고자 하는 전략은 우리나라에 주는 시사점이 크다.

또한 현지 조사시 파악된 바에 따르면, USDA/ERS는 국제개발협력에 대한 자체예산은 확보하고 있지 않으나 USAID, USDA/FAS로부터 예산지원을 받아 역량강화사업, 농업통계 및 농업정책에 대한 컨설팅 사업을 주로 추진하고 있다. 이는 연구기관의 전문성을 협력대상국에 전수하는 사업이며, 인적교류를 통한 역량강화라는 측면에서는 우리나라 정부출연 연구기관이 수행하고자 하는 역할 정립차원에서 시사하는 바가 있다. 특히, FTF와 연계하여 개도국 농업관련 통계시스템 구축에 초점을 두고 있는 부분과(가나, 모잠비크, 탄자니아, 방글라데시 등), 이를 통한 연계사업으로 시장접근과 관련된 사업의 경제학적 분석을 통해 간접적인 지원을 하고 있는 부분은 정부출연 연구기관의 역할수행에 많은 참고가 될 수 있다.

개도국의 농업부문 통계시스템 구축사업을 추진하기 위해서는 대상국과 연구협력이 필수적이며, 연구협력을 통해 협력관계를 강화하여 결과적으로 무역과 관련된 협력으로 발전하고 있는 것이다. 따라서 전문지식을 공유하고 이를 통한 양국간 경제적 협력관계를 강화하는 고도의 전략을 추진하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

아울러 국가의 경제성장수준을 고려하여 베트남이나 필리핀과 같은 신흥시장권역은 시장을 전망할 수 있는 예측시스템 구축에 관한 연구협력을 추진하고 있고 관련자를 초청하여 교육하는 프로그램을 통해 양국간 경제협력 강화에 간접적 지원을 하고 있는 부분도 눈여겨볼 필요가 있다.

실례로 필리핀의 경우, FTF 프로그램으로 USDA/FAS와 USAID가 공동으로 기본적인 통계분석 전수사업을 통해 FAS에서는 단기 농산물 가격분석을 담당하고, USAID는 모형구축을 지원하는 사업을 추진하고 있다. 이는 농산물 무역과 관련된 기초적인 통계자료 및 분석을 통해 필리핀 시장을 공략할 수 있는 전략적인 측면이 포함되어 있음을 시사한다.

또한 무역과 관련하여 필리핀의 경우 민관협력사업의 일환으로 필리핀 최대의 패스트푸드 체인점인 졸리비(Jollibee)의 냉동체인 프로젝트를 약 1,000만 달러의 예산으로 7년에 걸쳐 추진하고 있다. 이러한 형태의 사업은 순수한 ODA 사업이라기보다 미국산 농산물 수출을 위한 정부의 지원으로 해석

될 여지가 높다. 가령 졸리비에서 사용되는 소고기, 밀가루, 기타 기자재 등의 공급업체를 미국 민간업자가 담당하는 사업일 수 있어, 미국 정부기관이 관여된 직접적인 민간기업 지원전략으로 해석할 수 있다.

요약하면, USDA/FAS는 지원 대상국을 무역 대상국으로 인식하는 경향이 강하여, 지원사업도 대부분 대상국의 농산물 무역 역량강화에 집중하고 있는 실정다. 또한 잠재적 무역 가능성이 높은 국가를 선정하여 지원하며, 지원 방식은 정부 대 정부(G to G)가 대부분이다.

계절 진폭 및 수급의 안정적 조절에 따르는 생산자와 소비자의 식량안보 강화를 목적으로 하는 사업은 규모가 크고 대상국의 선호도가 높아 지속적인 추진 가능성이 높다. 따라서 미국의 투명한 정책환경 구축과 제도적 장치, 관련 조직의 역량강화를 통한 협력대상국 농식품시장에 가치사슬을 구축하는 전략은 우리나라의 동 부문 중장기 개발협력 추진방향을 위해 깊이 고려할 필요가 있다.

2. 일본

일본은 1954년 콜롬보 플랜(Colombo Plan)을 계기로 기술협력 중심의 ODA를 시작하게 되었고, 이 시기 일본 ODA는 전후배상의 의미로 미얀마, 필리핀, 인도네시아 등 아시아지역과 경제협력협정을 체결하고 원조형태의 지원을 실행하였다. 다시 말해 저금리의 유상차관형식의 원조와 배상외교에서 비롯하여 전후의 피해국가에 대한 외교적 관계개선을 위한 도구로써 ODA가 정치·경제적 측면에서 활용되었다(Lancaster 2010). 이러한 경제협력의 배경에서 시작된 일본의 개발협력은 국제사회로부터 상업주의적 경제원조라는 비난을 피할 수 없게 되었고, 이러한 ODA 기조는 일본 개발협력 전반에 자리잡게 되었다.

표 3-4. 일본의 ODA 공여역사

구분	시기	ODA 기조
제1기	2차 세계대전 이후~ 1960년대 초반	일본 수출시장 확대와 주요원자재 확보를 통한 경제이익 중시 - 아시아 중점지원
제2기	1960년대 후반~ 1970년대 중반	일본 경제의 장기적 이익 중시 - 상호원조 전제, 유상원조 중심, 권역 다양화
제3기	1970년대 후반~ 1980년대 후반	개도국 발전을 통한 세계경제의 안정과 발전의 중요성 인식 - 양적확대와 질적개선의 노력하에 인프라개발, 인재양성 원조
제4기	1980년대 후반~	일본의 국제공헌과 세계경제의 안정과 발전 중시 - 양적확대를 통한 세계 주요 원조공여국 (1989년)

자료: 강철구, 홍진이(2009) 참고하여 필자 재정리.

국제사회는 ODA의 양적인 팽창에 따른 질적 제고 측면에서 인도적 목적 외에 다양한 목적에 따라 ODA 공여국을 분류하고 있다. 첫째, '전략형 원조' 국은 국제관계와 자국의 안보유지 등 정치·외교적 목적이 우선이 되는 유형이고 둘째, '상업형 원조'국은 무역관계, 시장개척, 자원확보 등 경제적 목적이 중요기준이며, 마지막으로 '인도주의형 원조'는 수원국의 소득수준과 빈곤퇴치를 고려하여 ODA를 지원하고 있는 국가로 분류하고 있다(Hook, 1998; 정상희, 2010). 앞서 열거한 세 가지 공여국 유형 중 일본은 ODA 대강과 ODA 중기정책에 ODA를 통해 일본의 안정과 번영의 확보에 이바지함을 목적으로 표방하고 있어 '상업형 원조'의 대표적인 국가라 할 수 있다. 강철구, 홍진이(2009)는 일본의 ODA 공여역사를 시기별로 구분하여 일본의 ODA 기조가 어떻게 변화해왔는지 보여줌으로써 일본의 ODA 특징을 간접적으로 제시하고 있다<표 3-4 참조>. 제 1기는 2차대전 이후부터 1960년대 초반으로 구분되며, 이 시기에 일본은 자국의 경제이익을 중시하는 기조로 주변 아시아국가에 집중 지원하는 특징이 있다. 반면 1970년대 후반부터 3기에 접어들면서, 개도국 발전에 대한 인식전환을 통해 ODA 질적 및 양적개선의 노력을

보이고 있다. 요약하면 일본의 개발협력은 경제성장전략의 도구로서 수출촉진, 개발수입 등의 정책적 목적으로 시작되었으며, 일본 ODA가 지향하는 목적에 따라 일본의 개발협력은 변화를 거듭하여 ODA의 정책과 전략 수립에 큰 영향을 주고 있다고 판단된다. 김복희(2002), 정상희(2010)외에 많은 학자들의 연구가 이를 뒷받침하고 있고, 단적으로 '하드웨어' 중심의 인프라 지원, 아시아 중점지원으로 손꼽히는 일본 ODA의 특징을 통해서도 나타나 있다. 일본만이 지니고 있는 ODA 특징을 두 가지로 요약하면 경제 하부구조 사업 중심 즉, 교량·댐·도로와 같은 인프라 중심과 아시아 편중의 지원이다. 이는 일본이 자국기업의 해외진출 확보를 위한 의도와 자국의 경제적 실리가 바탕에 있다. 또한 아시아 편중 지원의 특징은 경제적 이익측면에서 안정적 자원공급원을 개척하고 시장선점의 기회를 마련하고자 한 원조 이면의 목적이 나타나는 부분이다.

하지만 1960년 DAC에 가입 후 경제적으로 선진국 반열에 올라서면서 차츰 국제사회로부터 공여국으로서의 역할과 책임에 대한 비판을 받게 되면서 정책적으로 실용주의적 노선 이면에 ODA의 양적확대를 통한 저개발국에 대한 개발협력과 인도적 지원에 대한 공여국으로서의 책무도 고려되고 있다.

2.1. 추진체계

일본은 최대 공여국 지위에도 불구하고 ODA/GNI비율은 0.20%[15](2010년 기준)로 DAC국가 중 20위에 머물러 있다. 때문에 국제사회로부터 책임감 있는 공여국으로서의 역할확대 압박과 함께 자국의 실리 및 경제협력보다는 원조의 목적에 부합하는 선한 원조(Good Intention)로의 변화를 권고받고 있다. 국제사회의 권고와 내부적 반성에 기인하여 일본은 1990년대 후반부터 제도와 체계의 틀을 발전시키고자 노력하였으며, 2008년에는 ODA 질적 제

---

15 JICA(2011년)

고를 위한 대대적 개혁을 단행하였다. 이원화된 구조에서 단행한 일본 개발협력 체제의 개혁은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 본 절에서는 일본 ODA 추진체계, 법(제도), 절차순으로 일본의 ODA 개혁과정을 면밀히 살펴보고자 한다.

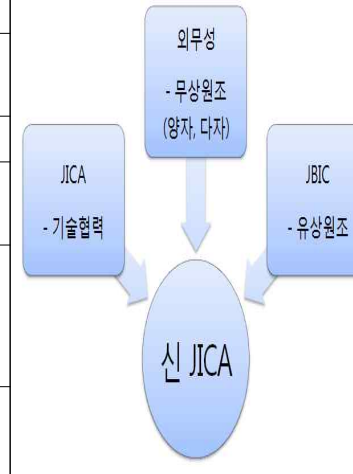
일본의 개발협력 개혁은 과거 유·무상 사업의 이원화된 구조에서 일본국제협력단[16](Japan International Cooperation Agency, JICA)으로 단일화하여 체제를 정비한 것이 가장 큰 변화라 할 수 있다. 외무성(MOFA), 통상산업성(MITI), 재무성(MOF), 경제기획청(EPA) 등의 부처가 전문화된 역량을 가지고 협력체계를 구축하고 있었지만<표 3-5참조>, 정책과정상의 비효율적 문제를 야기할 수 있다는 지적과 2004년 OECD/DAC의 동료평가에서 무상원조 운영에 대해 전략과 정책개발 등을 집중할 수 있도록 체계정비를 권고받은 것이 단일화의 직접적인 계기이다. 따라서 일본은 2006년 다자 차원의 개발업무를 총괄하는 국제협력국을 외무성 내에 설치하고 독립행정법인 국제협력기구법의 개정안이 2008년에 발효되면서 신 JICA[17](the New Japan International Cooperation Agency)를 통한 통합과 단일화를 이루게 되었다.

---

16 본 보고서에서는 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency)를 '국제협력기구' 또는 'JICA'로 축약하여 표기함.

17 이하 'JICA'.

표 3-5. JICA 체제개혁 전후의 체계 및 역할

개혁 이전		개혁 이후 신JICA 체계
조직	역할	
외무성	- ODA 정책총괄 및 조정 - 무상원조 관리 - JICA, JBIC 감독 - UN기구 협력업무	
JICA	- 기술협력 - 외무성의 무상원조 업무지원	
JBIC	- 차관, 유상원조 담당	
MOF(재무성)	- JBIC 기금관리 - 국제금융기구 협력업무	
통상산업성 (MITI), 경제기획청 (EPA)	- 무역과 투자, 아시아 경제협력 관련 업무	
기타 정부부처 (문부과학성, 농림수산성, 총무성 등)	- 초청연수 프로그램 (해외 교환학생 프로그램) - 기술원조	
민간부문	- 정책협의, 프로젝트 수행 - 연구, 정책 조언 등	

자료: OECD(2004); JICA(2010).

신 JICA 체계는 일본정부의 ODA 운영체제 일원화의 노력으로 2006년 JICA법 개정내용을 바탕으로 이루어졌으며, 일본은 ODA법을 별도로 정하지는 않았지만 그에 상응하는 정책적 기반을 마련하고 있다. ODA 대강(ODA Charter)과 정부개발원조에 관한 ODA 중기정책, JICA법 등이 있으며 이러한 제도에 기반하여 일본의 ODA 개혁이 단행되었다. 주요 ODA 제도와 개혁내용을 정리하면 <표 3-6>과 같다.

표 3-6. ODA 관련제도

시기	내용
1992	- ODA 대강
1998	- 중앙성청등개혁법 제정
1999	- 정부 개발원조에 관한 ODA 중기정책 확정
2003	- ODA 대강 개정 - 1차 중기목표(The First Mid-term Objectives)(2003~2007)
2005	- 신 정부 개발원조에 관한 ODA 중기정책 (Medium-Term Policy on Official Development Assistance)
2006	- JICA법 개정
2007	- 2차 중기목표(The Second Mid-term Objectives)(2007~2012)
2008	- 2차 중기목표 개정

자료: JICA(2011a)를 참고하여 필자 작성.

개발협력에 대한 제도적 개혁은 1992년 ODA 대강의 제정 이후 1998년 21세기를 향한 ODA 개혁 간담회를 통해 일본정부는 ODA 개혁안을 발표하고, 1999년 수출입은행과 해외경제협력기금(OECF)의 통합으로 일본국제협력은행(JBIC)이 발족되어 차관협력에 대한 제도적 기반이 마련되었다. 또한 일본은 '정부 개발원조에 관한 ODA 중기정책'을 확정하고 2000년에는 국별 원조계획을 작성하기 시작하는 등 개발협력에 대한 전략 및 정책적 변화를 거듭하고 있다. 이후 2002년 ODA 개혁 심의위원회의 ODA 개혁안이 발표되면서 본격적으로 조정과 개혁을 시작하였는데, 2003년 ODA 대강을 개정하고 ODA 질적 개선을 목표로 MDGs, 평화구축, 인간안보 등의 새롭게 변화하는 ODA 패러다임을 담은 새로운 ODA 대강을 개정하여 2005년 새로운 ODA 중기정책을 수립하였다. 또한 2006년 외무성 내 국제협력국을 설치하고, JICA법을 제정하는 등 외무성을 비롯한 ODA 시행기관까지 전반적인 제도적 개혁을 단행하였다.

ODA 대강의 개혁 전후 내용을 비교한 정상희(2010)의 문헌연구를 바탕으로 주요 원칙, 중점과제 및 시행방안을 중심으로 살펴보면 <표 3-7>과 같다. ODA 대강의 개정내용을 통해 인간안보에 대한 강조, MDGs 달성을 목표로

아프리카 지원확대, 부처 및 이해관계자 간 협력증대 등 전반적으로 국제사회의 ODA 방향의 변화를 반영하는 추세로 추진되었다. 하지만 일본의 개발협력 기조가 자조와 실리주의적 목적임에 따라 여전히 ODA의 본래 목적보다 국가이익이 한계를 벗어나지 못하고 있다[18].

표 3-7. 일본 ODA 대강의 개정 전후 내용비교

구분	개정 전(1992년)	개정 후(2003년)	2010년
주요 원칙	유엔헌장 원칙 준수하여 3가지 사항 고려 ODA 지원 1. 개도국 요청사항 2. 경제사회현실 3. 양자관계	인간안보 개념	-
중점 과제	- 빈곤 - 지속적 성장 - 글로벌 이슈에 대한 대처 - 평화구축	- 국내외 정세 감안하여 빈곤과 평화구축을 중심으로 신축성 있게 지원 - 중점과제 중 빈곤퇴치가 우선적 과제로 명시	- MDGs 달성 - 평화구축 - 지속가능한 경제성장
시행 방안	- 무상원조, 유상원조, 기술원조 간 조화추진 - 국제기구, 개도국 등과의 긴밀한 협조체제 구축(NGO협력) - 일본의 개발경험 및 동아시아, 동남아시아 국가들의 성공적 개발경험 활용, 일본의 기술과 노하우를 최대한 활용 - 각 개도국의 발전단계에 맞는 기술을 개발하여 전파	- 중기 프로그램 및 국별 프로그램 확정, 유·무상 및 기술원조 집행 - 관련부처 및 기관 간 긴밀한 협조체제를 구축하고 외무성이 조정 역할 수행 - 민간참여 확대 및 홍보강화 - 사업에 대한 평가강화 및 부패방지 대책 강구	- 개도국과의 상호작용 확대 - 민간기업 연계강조 - 선택과 집중 - 구체적 성과지표 설정 및 공유 - 프로세스 개선 - 현지 ODA TF 강화 - 평가의 독립성 강화 - 신흥 원조공여국과의 협력강화

자료: 정상희(2010).

18 궁극적으로 일본의 안정과 번영에 기여(HRD, 인프라 외에 새로운 이슈에 적절히 대응)하고 국가의 이익을 ODA 목표로 명시함(정상희, 2010).

일본의 ODA 개혁은 제도적 틀 안에서 단계적으로 이루어졌다고 볼 수 있는데, 특히 JICA의 조직개혁 과정을 통해 살펴볼 수 있다. JICA는 2003년 독립기관으로 분리된 후 외무성의 1차, 2차 중기목표에 따라 두 차례 개혁을 통해 2008년 10월 통합에 이르렀다. 현장 중심운영과 인간안보, 개발협력의 효과성과 효율성, 신속성 제고를 목표로 하여 JICA 조직개혁을 이끌었다.

따라서 2008년 10월 새롭게 New JICA(신 JICA)가 세워져 기존의 유상원조 담당의 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)의 기능과 기술협력, 외무성의 무상원조를 모두 총괄하는 개발원조 집행기관으로 JICA를 새롭게 정비하였으며 개혁 이후 신 JICA의 조직체계는 <그림 3-6>과 같다.

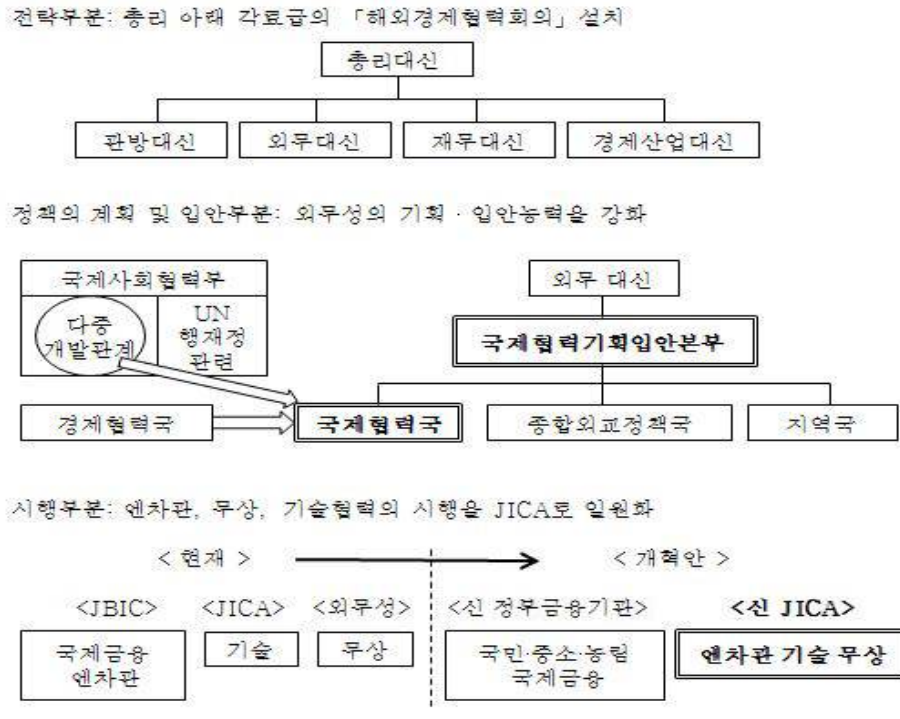
개발협력전략 부분은 해외경제협력회의를 통해 총리 주도하에 관방장관, 외무대신, 재무대신, 경제산업대신이 위원으로 참여하여 심의·조정하고, 정책기획부분은 2006년 외무성에 국제협력국(International cooperation bureau)을 설치하여 종합외교정책국, 지역국이 협력하여 담당하고 있다. 특히, 2009년 국제협력국 내의 국별원조전략(기획) 부서의 기능을 강화하고 개발원조정책 협의부서(development assistance policy coordination division)를 새로이 설립하

표 3-8. JICA의 조직개혁 과정

개혁목표		내용
1차 개혁: 1차 중기목표 (2003~2007)	- 현장중심 운영 - 인간안보 도입 - 효과성, 효율성 및 신속성 제고	- 본부구조조정·팀제도 도입 - 신 인사제도 도입 - 현장사무소 권한이양 추진
2차 개혁: 2차 중기목표 (2007~2012)		- 국내사무소 조직검토 - 운영체계 간소화 - 통합 최종준비 - JICA 국내사무소 철수 - JICA 교육센터 구조조정

자료: JICA(2011a)

그림 3-6. 신 JICA 체계



자료: Ministry of Foreign Affairs of Japan Web Site.

여 무상[19]과 유상[20] 그리고 기술협력[21] 원조유형의 통합을 촉진하고자 하였

---

19 무상자금협력: 변제의무를 부과하지 않고 합의된 특정의 목적을 위해 자금을 공여하는 형태로 주로 저개발국과 재정이 나쁜 개발도상국을 중심으로 지원되며, 보건 및 의료 등의 기초생활분야, 기초교육 등의 분야가 주를 이룬다. 부상자금협력은 일반 프로젝트 무상자금협력과 일반대중·인간안전보장 무상자금협력등이 실시된다.

20 유상자금협력: 저리의 장기변제의 완화된 조건으로 개발자금을 빌려주는 것으로 엔차관이라고 통칭한다.

21 기술협력: 저개발국의 국가기반 형성을 위한 지원으로 인재양성을 목적으로 한다. 빈곤대책, 보건 및 의료, 교육 등의 기초적인 기술분야와 고도의 통신기술, 지진 및 홍수 등의 재해에 대한 긴급원조 등에 걸쳐 다양하게 지원되며 주로 전문가 파견, 초청연수 등으로 실시된다(MOFA, 2011).

다. 이러한 변화를 통해 국별, 분야별 맞춤형 원조계획이 가능할 수 있는 틀을 마련하였다 평가할 수 있다.

ODA 시행부분에서는 신 JICA체계로 유·무상 예산이 통합되고 외무성기구의 개편이 이루어지게 되었다. 이를 통해 JICA가 무상과 유상원조, 기술협력 지원을 총괄하고, 외무성은 원조정책 수립을 담당하는 체계가 실질적으로 구축되었다. 다만 지진 피해 등에 대한 긴급원조 등 신속, 긴급한 지원이 필요한 무상원조(1,000만 엔 미만)의 경우 외무성이 지속적으로 담당한다. 또한 개혁의 실천적 결과로써 일본의 특징적인 조직체이며 JICA의 개혁목표인 현장중심 운영을 실천하고 있는 국가별 ODA TF(Task Force)가 있다. 이 조직은 국가개발전략수립 및 사업실행 시 현지수요에 대한 정확한 파악을 통해 현장중심의 ODA를 실행하는데 중요한 역할을 하고 있다. 2003년 이래로 70여개가 넘는 국가에서 운영되고 있으며, 보다 효과적인 ODA를 위한 기반 마련에 기여하고 있다.

일본의 ODA 개혁의 결과를 요약하면, 주요 목표는 앞서 제시된 현장중심 운영, 인간안보, 효과성 및 효율성, 신속성을 제고하는 기조아래 이루어졌다. 따라서 JICA의 조직은 총 24부 5실 2국 1연구소 체제로 개편되었고, 새로이 지역국과 주제기반의 부서로 재조정되었다. 기존의 아시아(2국)지역국에서 세분화하여 동남아시아, 대양주, 동아시아 및 중앙아시아, 남아시아로 나누어 편성되었으며, 각 지역국은 현지 지역사무소와 ODA TF와의 협력강화를 통해 현장성을 강조하는 특징이 있다.

또한 전략, 정책, 시행부분에 대한 외무성 기구의 조직개편과 신JICA의 체계개혁은 일본 ODA의 전략적·정책적 변화에 따라 순차적으로 이루어졌으며, 결과적으로 신 JICA를 통해 유무상원조와 기술협력을 총괄하게 되어 분산되어 있던 원조기능이 통합되고 자금협력사업과 기술협력의 연계 등 보다 효과적인 원조시행의 초석을 마련하였다고 평가할 수 있다. 더불어 통합은 외무성과 13개 부처의 개발협력이 조율되고 총괄적 ODA 집행조직을 통해 개발협력정책 운용과 집행의 의사결정 과정이 단순화된 것과 정책 일관성을 유지할 수 있는 기반을 형성하게 된 것에 그 의미를 부여할 수 있다. 따라서

일본 개발협력의 일관성과 효율성을 증대시킬 것으로 기대한다. 다만 아직 통합을 통한 효과성 제고를 예단하기는 이르며, 긍정적 시너지 효과 측면에서는 여전히 JICA 내부적으로 유상과 무상의 조화와 협력을 위한 끊임없는 도전이 이어지고 있다.

2.2. 지원현황

2010년 일본의 농림수산분야 실적을 살펴보면 무상원조 총액의 약 11%를 차지하고 있으며, 이 중 기술협력이 21%이며, 유상협력은 약 2.6%를 지원하였다<표 3-9 참조>. 일반적으로 일본은 증여비율이 낮고 엔화차관이 높은 지

표 3-9. 농림수산분야 ODA(2010년)

단위: 억 엔

구분			건수	총액	%
농림수산업	무상원조	농업일반(General Agriculture)	2	23.89	-
		농업기술(Agriculture Engineering)	2	13.17	-
		식량증산 지원(Assistance to Increase Food Production)	9	27.75	-
		산림보전(Forestry Prevention)	2	8.34	-
		어업(Fisheries)	3	26.39	-
		전체	18	99.54	11.0*
	기술협력	농업(Agriculture)	107	53.09	14
		축산(Animal Industry)	14	5.56	1
		임업(Forestry)	31	15.67	4
		어업(Fisheries)	21	8.28	2
		전체	173	82.6	21**
	유상원조	농업(Agriculture)	1	50	0.9
		임업(Forestry)	1	88	1.6
		어업(Fisheries)	-	-	-
		농장(Farming)	-	-	-
		전체	2	138	2.6***

주 *: 무상원조 전체 총액 대비 농림수산분야 비율, **: 기술협력 전체 총액 대비 농림수산분야 비율, ***: 유상원조 전체 총액 대비 농림수산분야 비율.

자료: JICA(2011a) 재구성.

원 실적에 대해 국제사회의 비난여론이 있으나 이에 대한 구체적 개선계획을 내놓지는 않았지만 개선의 움직임은 있다. 신 ODA 대강을 통해 사회 인프라, 농업, 교육 등의 원조프로젝트에 관해서는 엔화차관은 반드시 적절하다고 할 수 없고 증여나 조건이 완화된 소프트론(soft loan)[22]이 유연하게 실시될 필요가 있음을 명시하고 있다.

전통적으로 일본은 농업분야에 상당한 규모로 지원해왔으며, 국제사회에서 상위 공여국으로 꼽힌다. 농림수산분야의 주요 협력대상국은 ODA 전체 분야 협력대상국과 비슷한 양상을 보이며, 1960년대부터 인도네시아, 한국, 인도, 필리핀 등 아시아 지역에 대한 집중 지원을 확인할 수 있다. 인도네시아는 1960년대부터 1990년대까지 최대 수원국으로 상당한 규모의 지원이 이루어졌으며, 한국은 1960년대부터 1970년대까지 2위 수혜국으로 꼽힌다<표 3-10 참조>. 필리핀과 인도·태국도 꾸준히 5위 안에 드는 중점 수혜국으로 최빈개도국에 대한 지원보다는 하위중소득국에 대한 지원이 두드러졌으며, 아시아지역에 대한 지원은 지리적 접근성과 긴밀한 경제협력관계 등의 목적성을 가지고 실리주의적 지원이 엿보인다. 다만 2000년대 들어서는 파키스탄, 나이지리아, 탄자니아 등 아프리카 지역에 대한 지원이 특징적이다.

표 3-10. 일본 농림수산분야 ODA 5대 수원국

단위: 약정액기준, 백만 달러

	1965~1969년		1970~1979년		1980~1989년		1990~1999년		2000~2010년	
1	인도네시아	334.6	인도네시아	1706.12	인도네시아	4507.2	중국	10392.02	이라크	7735.52
2	한국	274.51	한국	964.46	중국	4084.07	인도네시아	10114.18	베트남	7281.16
3	인도	255.11	필리핀	699.36	필리핀	2743.72	필리핀	5347.13	중국	6297
4	필리핀	204.31	방글라데시	537.99	태국	2730.95	인도	5302.43	인도	3933.25
5	파키스탄	145.44	미얀마	522.45	방글라데시	2220.12	태국	5209.75	인도네시아	3365.56

자료: OECD Stat.(http://stats.oecd.org) 필자 재정리.

22 연화차관(軟貨借款).

농림수산분야에 대한 지원추이를 보다 세분화하여 분야별 지원규모순으로 정리해보면, 아래 <표 3-11>과 같이 나타난다. 지원분야의 변화추이를 통해 일본 농림수산분야 ODA의 특징을 간접적으로 읽을 수 있다. OECD/DAC의 분류기준에 따라 농림수산분야 ODA 실적에는 포함되지 않지만 일반프로그램 지원에 해당하는 긴급식량원조와 식량원조·식량안보 프로그램이 가장 많이 지원되는 분야이며, 긴급식량원조는 2005년 2,616백만 달러에서 2009년 3,225백만 달러로 증가하였으나 2010년에는 다소 하락하여 2,626백만 달러를 기록하였다.

다음으로 지원규모가 큰 분야는 다부문의 농촌개발을 꼽을 수 있으며, 이어서 농업개발과 농업용수자원의 지원이 두드러진다. 인프라 중심의 일본 ODA의 특징을 살펴볼 수 있으며, 정우진(2010년)의 연구에서 2002년~2007년 일본은 농업용수자원에의 지원규모가 가장 큰 1위국으로 절대적 공여국이며, 동시에 상대적으로 공여비중이 큰 상대적 공여국가로 분석결과를 제시한 바 있다.

표 3-11. 일본 JICA의 농업분야 실적(CRS코드별)

단위: 약정액 기준, 백만 달러 현지화

	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년		2010년	
1	긴급식량 원조	2616.2	긴급 식량원조	2233.6	긴급 식량원조	2065.1	긴급 식량원조	3739.1	긴급 식량원조	3225.0	농촌개발	2967.6
2	식량원조·식량안보 프로그램	1615.2	식량원조·식량안보 프로그램	1538.2	농촌개발	1774.0	식량원조·식량안보 프로그램	1778.9	농업정책 및 행정관리	2208.1	긴급 식량원조	2626.4
3	농촌개발	1134.0	농촌개발	1528.3	식량원조·식량안보 프로그램	1431.4	농촌개발	1544.9	식량원조·식량안보 프로그램	2160.4	농업개발	2470.7
4	농업개발	908.8	농업용수자원	780.0	농업용수자원	1090.3	농업용수자원	1349.2	농촌개발	1967.0	농업정책 및 행정관리	1844.0
5	농업용 수자원	823.4	농업정책 및 행정관리	759.4	농업정책 및 행정관리	1029.0	농업정책 및 행정관리	1143.1	농업개발	1690.9	식량원조·식량안보 프로그램	1657.8
6	농업정책 및 행정관리	777.6	농업개발	729.7	농업개발	973.8	농업개발	867.1	농업용수자원	895.1	농업용수자원	1164.3
7	임업개발	484.7	농업연구	463.6	농업연구	755.8	농업연구	779.2	농업연구	478.6	임업정책·행정·관리	800.3
8	농업연구	338.7	농업지도	447.1	임업개발	540.0	농업관련 기자재	453.8	식량생산	437.4	농업연구	602.8
9	농업관련 마약대체 소득원 개발	332.5	임업개발	362.6	농업관련 마약대체 소득원 개발	401.3	식량생산	432.2	임업정책·행정·관리	350.1	경제작물·수출작물	340.3
10	식량생산	224.6	농업관련 마약대체 소득원 개발	204.5	농업금융서비스	383.5	농업관련 마약대체 소득원 개발	396.9	농지개발	340.4	식량생산	285.1
11	농지개발	174.3	식량생산	202.6	경제작물·수출작물	282.7	임업정책·행정·관리	361.2	농업관련 마약대체 소득원 개발	305.0	농업관련 마약대체 소득원 개발	283.7
12	농업관련 서비스	163.1	임업정책·행정·관리	188.3	임업정책·행정·관리	194.2	임업개발	343.0	농업금융서비스	265.2	농업관련 서비스	213.5
13	임업정책·행정·관리	158.2	농지개발	182.5	농지제도개혁	177.1	경제작물·수출작물	250.3	어업개발	261.7	어업개발	201.7
14	어업정책·행정·관리	128.3	축산	170.6	식량생산	172.2	어업개발	199.2	농업관련 서비스	257.5	농업금융서비스	156.7
15	축산	120.6	경제작물·수출작물	136.4	농업관련 기자재	146.2	농지개발	192.0	임업개발	214.5	임업개발	140.2

자료: OECD Stat. (http://stats.oecd.org) 필자 재정리.

2.3. 추진전략

2.3.1. 일반 정책 및 전략

일본의 개발협력정책은 ODA 대강에 준하여 정해지는데, 2003년 개정된 ODA 대강에 따르면 “ODA 중기정책이나 국가별 원조계획을 작성하여, 이에 준한 ODA 정책의 입안 및 실시를 도모”한다고 명시하고 있다.

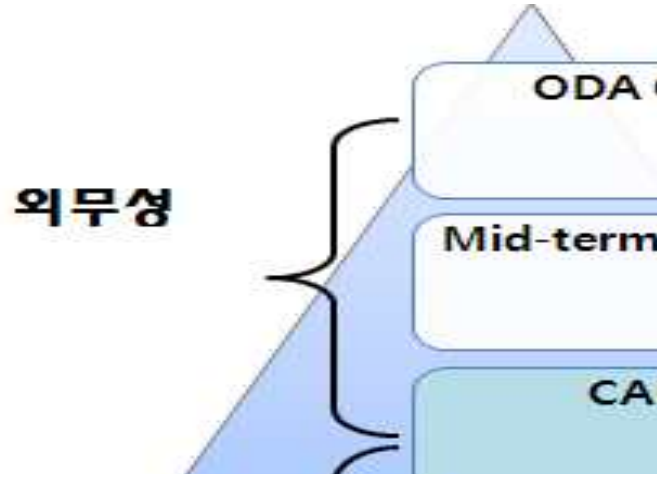
일본의 ODA 정책구조는 <그림 3-7>을 통해 살펴볼 수 있는데, 외무성 주관으로 ODA 대강[23]의 장기정책, 중기정책, 단기정책(국별 협력정책, CPA)으로 구분하여 단계별로 실시하고 있으며, JICA는 단기 국별 협력정책을 수립하여 개발목표(중기 및 세부목표)를 우선지역과 개발이슈에 따라 국별, 분야별 개발협력 사업의 목표와 방향을 설정한다.

또한 ODA 정책은 최근 일본의 공적개발원조와 관련한 외무성 보고를 통해 요약해 볼 수 있다. 외무성 보고에 따르면 개발원조의 상위개념은 ‘개발협력’과 ‘국제협력’이다. 이것이 담고 있는 의미는 궁극적으로 일본을 포함한 세계 공동의 이익추구가 ODA의 목표이며 정책방향임을 내포하고 있다. 정책변화 추이를 살펴보면, ODA 초기에는 아시아지역 중심의 배상외교를 통한 지원이 중점적인 정책방향이라고 볼 수 있으며, 이후 고도의 경제성장을 통해 활발히 국제사회에 지원을 늘려가며 활동하던 시기로 1980년대 말까지는 양적확대와 인도주의적 차원의 저개발국 지원이 강조되었다. 본격적으로 1990년대에 들어서 실용주의 외교전략에 따라 ODA와 민간자본의 잉여, 무역의 삼위일체를 정책방향으로 내걸었다. 하지만 ODA 질적제고를 위한 개혁 이후 ODA 대강과 중기정책을 골자로 하여 보다 전략적으로 글로벌

---

23 일본은 대외원조법을 제정하지 않고, ‘일본 ODA 대강(신 ODA 대강)’을 통해 민주주의, 거버넌스, 인간의 기본권에 대한 지원이라는 목적만 밝히고 있음(Eyinla, 1999 재인용).

그림 3-7. 일본 ODA 정책구조



자료: MOFA(2011)참고하여 필자 재작성.

이슈를 반영하며 발전해가고 있다.

먼저 ODA 대강의 내용을 살펴보면, ODA 기본이념, 원칙, 중점사항 등을 확인할 수 있다. 국제사회의 평화와 발전에 대한 공헌을 통해 일본의 안정과 번영의 확보에 이바지하는 것을 목적으로 명시하며 개발도상국의 자조노력 지원, 인권의 안전보장, 공평성의 확보, 일본의 경험과 지견의 활용, 국제사회에서의 협조와 연계 등의 기본방침을 설정하고 있다. 이러한 기본방침은 빈곤 감소, 지속 성장, 평화 구축 등의 사항을 중점과제로 규정하고 있다. 특징적으로 원조정책의 입안과 실시에 대한 사항으로 정부 전체의 일체성과 일관성 있는 원조정책의 입안을 강조하고 있는데, 이는 중기정책과 국별 원조계획의 일관성 있는 추진을 의미한다. 또한 관계부처 간의 연계 및 정부와 실시기관과의 연계, 정부협의 강화, NGO 등의 민간단체와의 연계를 중시하는 국제개발협력을 추구하고 있다.

두 번째로 ODA 중기정책은 2003년 개정된 ODA 대강에 기반하여 2005년 재검토를 거쳐 새롭게 수립되었다. 중기정책은 ODA 대강의 원칙과 중점과제 및 우선과제, 시행방안에 대한 3~5년의 중기계획을 제시하고 있다. ODA

중기정책의 주요사항은 효율적이고 효과적인 원조 실시방안을 강조하며 구체적으로 대응방안을 제시하고 있다. 수원국의 개발수요를 정확히 파악하고 현지의 기능을 강화하기 위한 방안으로 개발협력수요의 조사·분석을 강화하고 원조정책의 입안과 검토의 중요성을 강조, 협력대상국과의 제휴강화, 투명한 정보공개와 홍보 등을 제시하고 있다.

마지막으로 일본 개발협력정책 중 단기정책은 JICA가 주도가 되어 국별협력정책(CAP)을 수립하고 개발협력목표(중기 및 세부목표)를 우선지역과 개발이슈에 따라 국별, 분야별로 목표와 방향을 설정하고 있다. 국별협력정책은 협력대상국에 대한 세부 개발전략뿐만 아니라 협력대상국의 수요 등을 포함하는 전략문서로 볼 수 있으며 매 5년을 주기로 수정된다. 2009년 이래로 28개 국가의 국별원조프로그램(Country Assistance Programs)이 수립되었으며, 2010년 ODA 검토보고서(ODA Review Final Report[24])를 통해 우선지역과 국가방침을 더 구체화하고, 국별 협력정책에서 국별 원조프로그램으로 명칭을 변경하는 등 다양한 조치를 취하고 있다. 또한 협력대상국을 위한 지원방침을 강조하고 정책과 계획의 일관성에 대한 개선방안을 제시하고 있다.

또한 일본의 주요 정책과 전략문서는 아니지만 최근 일본의 ODA 개선방향을 제시하는 중요한 문건으로 ODA 검토보고서를 꼽을 수 있다. 최근 일본의 개발협력의 변화는 2010년 오카다 외무대신의 영향력이 크게 작용한 것으로 볼 수 있으며 2010년 ODA 검토보고서를 통해 ODA 대강의 수정에 대한 의견을 수렴하는 등 변화와 개혁의 움직임을 확인할 수 있다. 이 작업은 지금까지 일본의 ODA에 대한 반성과 왜 ODA의 바람직한 모습을 재차 검토해야 하는지에 대한 분석을 보여주어 반세기 일본의 공여역사의 실체적인 도전과제와 개선안을 도출할 수 있는 의미있는 작업이라 판단된다.

---

[24] 2010년 6월 외무성 주관의 ODA의 바람직한 모습에 관한 검토 최종보고(ODA Review Final Report: Living in harmony with the world and promoting peace and prosperity)는 오카다 외무대신의 지휘하에 ODA를 보다 전략적, 효과적으로 실시하고자 시작하였다.

일본 ODA 전략의 검토결과를 요약하면, 먼저 일본은 ODA를 개발협력으로 규정하고 그 이념을 열린 국익의 증진으로 명확히 하여 국민에게 ODA의 당위성을 설득하고자 하는 의지를 표명하였다. 또한 중점분야를 세 가지로 집약하여 MDGs 달성에 대한 공헌, 빈곤 감소와 평화에 대한 투자, 지속적 경제성장의 지원 등 ODA대강 및 중기정책에서 골자로 하고 있는 내용을 재차 명시하고 있다.

또한 일본의 개발협력을 정책 및 전략 측면에서 효과적이고 효율적인 ODA 추진을 위해 일본의 전략 중 주요 개선사항을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 전략적 측면에서 정책입안에 대한 개선안과 홍보, 그리고 개발재원 확보 등의 다양한 논의들이 있으나, 실제적 ODA 시행주체인 JICA에 대한 개혁안을 면밀히 살펴봄으로써 일본 개발협력의 정책, 전략적 측면 그리고 실행측면까지 포괄적인 도전과제와 개선방안을 살펴볼 수 있을 것이다.

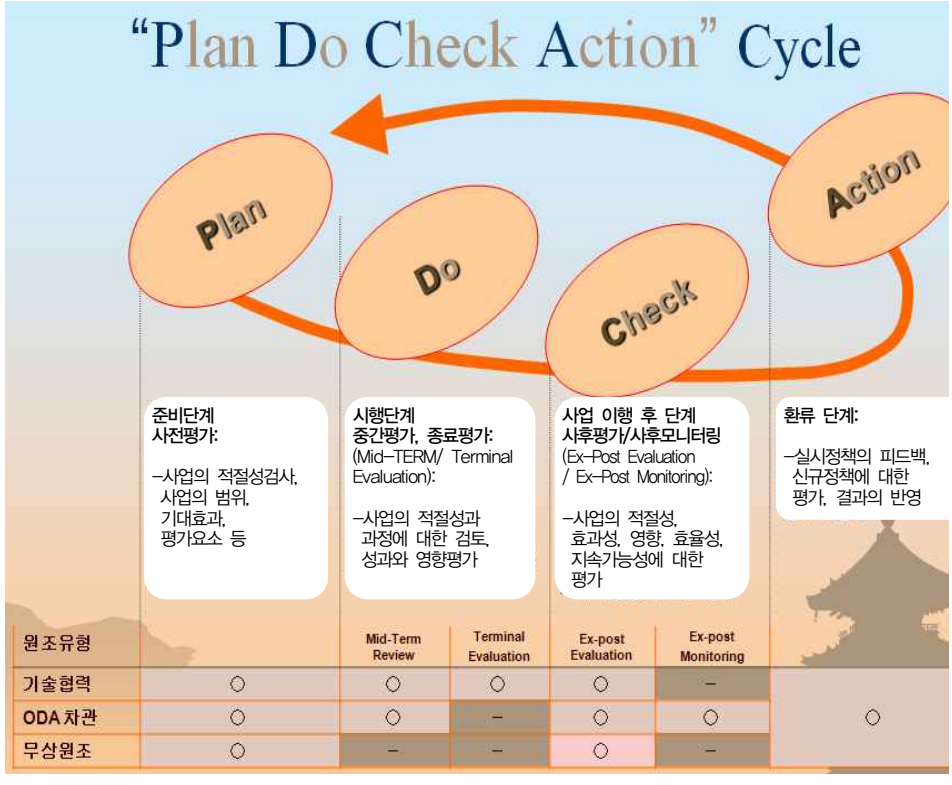
주요내용으로 첫째, JICA에 대한 개선사항으로 JICA는 자체 연구소를 활용하여 협력대상국의 개발수요 변화를 파악하고 새로운 사업모델 발굴과 향후 5년간 예비사업을 포함한 프로그램 및 개발 과제별 사업을 협력대상국 및 타 공여국과 협의하여 국별협력전략에 활용하고자 하는 것이다. 둘째, JICA의 추진체계 개선에 대한 의견으로, 개발협력사업 추진 프로세스의 신속화와 PDCA 사이클[25]을 논리적으로 구축하여 현지 실시체제를 정비하고자 한다. 특히 엔(Yen)차관 집행 프로세스의 경우 불필요한 단계를 축소하고, 협력대상국이 익숙하지 않은 절차에 대한 역량 강화 지원부분은 기타 공여국과 차별화되어 있다고 평가할 수 있다.

또한 기존의 PDCA 사이클<그림 3-8 참조>에 대해 프로그램 단위의 사업 실시에 대해서는 적절한 성과지표를 설정하고 평가결과 등의 환류(Feedback)를 사업계획안에 반영하도록 권고하고 있다. 그리고 전략적이며 효과적인 원조 실시를 위해, 프로그램 접근(Program-based Approach, PBA)의 강화와 결과

---

25 2005년 각료회의에서 결정된 'PDCA 사이클'은 기획과 정책입안, 평가, 결과 반영까지의 실행체계이다.

그림 3-8. 일본 ODA 실행체계(PDCA 사이클)



자료: JICA(2012a).

중심(Result-based Approach, RBA)의 접근을 중시하며 한정된 재원에서 보다 효율적으로 운영하고자 '선택과 집중'의 원칙을 강조하고 있다. 이를 위해 JICA는 국가별로 작성되는 개발협력전략의 재검토를 제안하였다. 이는 국가마다 중점분야와 협력전략을 명확히 하기 위한 것으로 해석할 수 있으며, 간결하고 효과적인 사업을 선별하여 이에 집중하는 국별협력전략과 사업추진계획 수립을 권고하고 있는 것이다. 이에 따라 사업 발굴 방식은 기존의 협력대상국 요청 위주의 사업 발굴이 아닌, 협력대상국과의 정책협의를 토대로 개발협력 목표와 과제를 설정하고 이에 대한 구체적인 사업을 발굴하는 접근방식이다. 이러한 체계적 접근방식은 유·무상협력 및 기술협력의 원조방법을 유기

적으로 조합하여 효과성을 제고하도록 유도하고 있다.

또한 실시체계 정비측면은 JICA뿐 아니라 현지체제의 정비도 의미하며, 이를 위해 현장 협의체의 활용을 통한 현장주의 강화가 핵심적인 내용이다. 일본의 재외공관, JICA, JBIC의 직원으로 구성된 현장협의체(ODA task force)의 기능 강화는 협력대상국의 정확한 수요파악을 위한 기초조사 수행과 이를 토대로 국별 협력정책 입안 및 실행수단에 대한 정책을 본부와 협의하는 등 정책적으로 현장 중심의 효과적인 ODA 시행을 위한 것이다.

2.3.2. 농업·농촌부문 개발협력 추진전략

농업·농촌부문 개발협력정책은 ODA 대강(2003)과 중기정책(2005)으로 대표할 수 있으며, 환경 및 빈곤 등 범분야 이슈를 고려하여 수립되었다. 새롭게 개정된 ODA 대강(2003)은 MDGs와 국제사회의 다양한 개발이슈들을 포함하고 있으며 인간개발과 빈곤감소, 지속가능한 개발 등이 주요 분야로 이루어져 있다. 또한 ODA대강에 기반하여 수립된 중기 ODA 정책(2005)은 ODA 시행계획을 구체적인 접근방식을 통해 제시하고 있는데, 국가개발전략(Country Assistance Programs, CAPs), 경제협력프로그램(Economic Cooperation Programs, ECPs), 국별 ODA T/F 등에 기반한 협력전략 수립을 강조하고 있다.

ODA 대강과 중기정책은 JICA의 분야별 지원정책 및 전략에 기초가 되며 실제로 국가개발전략의 가이드라인을 제시하고 있다(MOFA, 2007), 또한 중기정책에서 현장 중심의 인적 역량강화(County Level Staff)를 강조한 만큼 ODA TF를 통해 협력대상국의 개발이슈와 정책기조(Policy Dialogues)를 정확히 파악하여 ODA 사업의 효과를 극대화하기 위해 노력하고 있다. 특히 중기정책에서 제시하고 있는 개발과제는 농림수산분야의 목표 및 중점이슈와 밀접한 관계를 갖는데, 중기정책의 우선과제인 빈곤과 사회개발, 인적역량 강화 지원, 식량문제와 환경이슈 해결은 농림수산분야의 전략적 목표와 연계되어 있다. <그림 3-8>의 개념도를 통해 확인해볼 수 있으며, 빈곤감소와 농업·농촌개발을 궁극적 목표로 하며, 하위 세부목표로 농업생산성 증대, 식량

그림 3-9. 농업·농촌부문 개발협력 정책

자료: MOFA(2007)

안보, 생활환경 개선을 제시하고 있다.

농업·농촌개발의 기본 정책은 지속가능한 농업생산, 안정적인 식량공급, 농촌지역 활성화로 요약할 수 있다. 농업·농촌개발 부문의 ODA는 개도국의 지속가능한 농업생산체계 구축을 목적으로 농업정책체계 및 지역경제 활성화 대책을 마련하고, 안정적 식량공급을 위해 국가적 차원의 농업 생산네트워크 및 유통체계 구축지원과 지역단위 농업생산기술 전파에 집중지원하며, 농촌지역 활성화를 위해 농촌경제 활성화 및 빈곤퇴치를 위한 대책마련 등이 주요 추진분야로 요약될 수 있다. 2009년 OECD/DAC의 개발공헌지수(CDI) 평가결과, 일본은 DAC 회원국 중 21위로 낮은 수준으로 기록되었으나 부문별로 살펴보면 OECD/DAC가 주목하는 농업정책과 관련된 기술부문에서는 3위를 차지하여[26] 전통적으로 농업인프라 및 기술지원의 기조를 유지하고 있는 것으로 파악되었다.

농림수산업분야 개발협력 추진방향은 개정된 '새로운 정부개발 원조에 대

[26] 김혜욱, 2010.

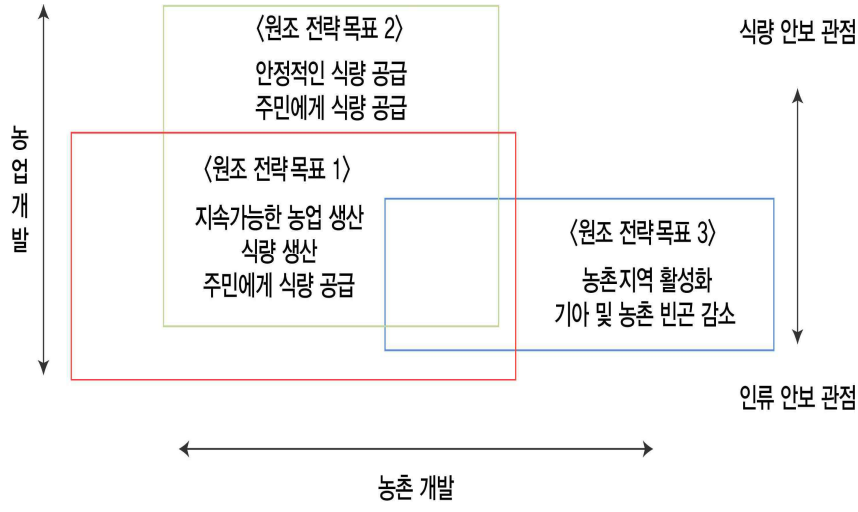
한 중기정책'에 명시되어 있으며, 개도국 빈곤해소를 위한 구체적인 대책으로 농업관련 정책체계 구축지원, 농림수산업 관련 인프라 구축지원, 농업 생산기술의 보급 및 연구개발, 주민조직 강화 등에 대한 집중지원을 골자로 한다. 또한 농림수산분야의 개발협력의 효과성 제고를 위해 단독사업(stand-alone) 추진을 지양하고 프로그램 접근방식[27]을 독려하고 있다.

<그림 3-10>은 일본의 농업 및 농촌개발지원의 전략적 특징 및 개발목표를 제시하고 있다. 일본의 ODA 백서(2011)에 따르면 빈곤퇴치와 지속가능한 성장을 위해서 농업과 농촌개발을 강조하고 있다. 이는 MDGs 빈곤퇴치의 달성목표와도 직결된 문제로 인식하고 있는 것을 의미한다. 다시말해 앞서 제시된 정책과 일관성 있는 전략내용을 확인할 수 있는데, 식량안보 관점에서 농업과 농촌개발을 통한 세부전략을 수립하여 구체적인 목표를 제시하고 있다. 구체적으로 일본의 농업·농촌부문 개발협력은 1)농촌 개발을 통한 빈곤퇴치, 2)농촌지도자와 농업연구자 등의 농업인적 역량개발, 3)농업협동조합의 증진, 4)농업인프라 개발 등에 우선순위를 두고 있다. 더불어 동 부문 개발협력의 구체적인 목표는 1)경제적 역량 강화(농촌 소득개선, 농외 소득개선, 인프라 개발 등), 2)인적 역량 강화(보건과 기초교육 개선), 3)환경보전과 자연재해에 대한 대처역량 강화, 4)정치적 역량 강화(중앙행정능력 개선과 지방행정능력 강화)로 요약할 수 있다. 안정적인 식량공급과 지속가능한 농업생산, 농촌지역 활성화와 기아 및 농촌빈곤 감소를 골자로 하여 궁극적으로 농업·농촌개발을 실현하고자 한다.

---

27 이 연구보고서에서 정의한 패키지 형태의 프로그램 방식과 유사하나, 보다 구체적으로 서술하면 다음과 같다. 프로그램 접근방식은 프로젝트의 확장된 개념으로 단발성 사업단위가 아닌 연속성 있는 사업을 의미하며, 프로젝트의 패키지 형태로 여러 프로젝트(사업)와 기술협력 및 예산지원의 복합적인 협력방식을 의미함. 단, 일본의 ODA 개혁에 따른 변화를 살펴볼 때, 수원국 중심의 지원방식으로 효과성을 제고하고자 하는 의미도 변화의 기저에 내포되어 있다고 볼 수 있어 파리선언 이후에 논의되는 PBA(Programme-based Approach)의 개념도 포함하고 있다고 판단됨.

그림 3-10. 일본의 농업·농촌 개발지원 전략목표

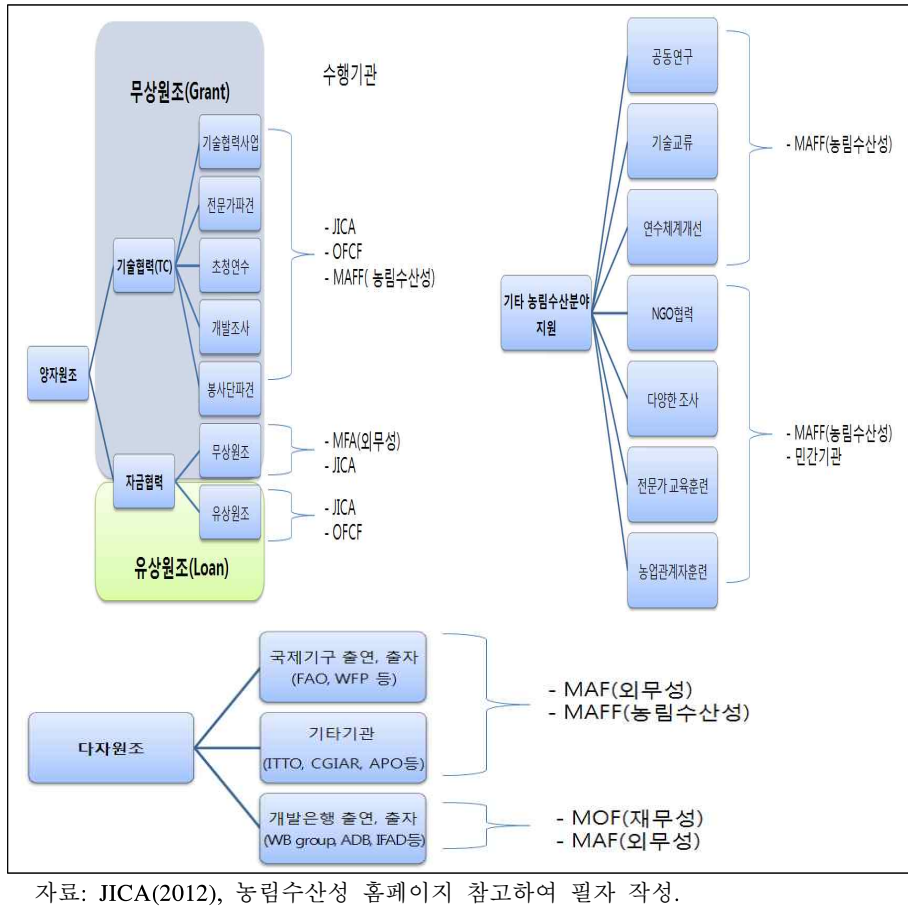


자료: JICA(2011a)

2.4. 농업·농촌부문 추진방식 및 절차

일본의 농업·농촌부문 ODA 예산은 주로 외무성과 농림수산성으로부터 지원되고 있으며, 각 부처의 개발협력사업은 부처 고유의 ODA 예산으로 추진된다. 신 JICA체계에서는 기존의 기술협력사업 외에 외무성으로부터의 무상자금협력 사업과 국제협력은행(JBIC)으로부터의 유상자금협력(엔차관사업)을 승계하여 JICA가 담당하고 있다. 단 기존의 13개 성·청이 담당하던 기술협력사업(기술협력 총 사업의 약 40% 차지, 2008년 기준)은 각 성·청의 특성 및 축적된 노하우 활용에 따라 그 체제를 유지하기로 하였다. 따라서 농림수산분야의 주요 부처인 외무성과 농림수산성은 기관 간 협력이 긴밀하여 외무성의 사업(대부분 JICA 사업)에 농림수산성이 적극 참여한다. 결과적으로 농림수산분야 ODA를 시행하는 기관은 JICA, 농림수산성으로 요약할 수 있으며 추진체계는 <그림 3-11>과 같다.

그림 3-11. 농림수산분야 ODA 추진체계



자료: JICA(2012), 농림수산성 홈페이지 참고하여 필자 작성.

농림수산분야 ODA를 시행하는 기관은 JICA와 농림수산성이 주축이 되며, JICA는 양자 원조를 담당하고 주로 기술협력(Technical Assistance, TA)과 유상원조 그리고 무상원조를 지원한다. 또한 외무성 소관의 무상협력 중 농림수산분야는 일반무상, 수산무상, 식량원조, 빈곤농민 지원이 있으며 구체적인 프로젝트 사업에 자금을 공여한다. 신 JICA 이후에 JICA가 JBIC의 유상원조를 통합운영하고 있어 국가별, 분야별 프로젝트 사업을 유·무상 그리고 기술협력 연계사업으로 발굴 및 노력하여 시너지 효과를 창출하고자 한다. 다만 농업분야와 같이 정부부처 전문성이 인정되는 기관의 ODA 사업은 그대로

유지하며 JICA와의 협력을 강화하도록 하고 있다. 하지만 분야별 각 부처의 전문성은 인정되나 지역에 대한 통합지원전략 등이 부재하여 이는 JICA가 협력대상국가에 대한 국가지원전략(CAP)에 기반하여 지원하도록 한다.

농림수산분야뿐 아니라 교육, 환경 등 기타 분야 또한 JICA가 원조실행기관이기는 하나 성·청을 중심으로 ODA에 관여하고 있으며, 특히 양자원조에서 기술협력분야는 정부부처가 초청연수와 같은 교육훈련을 담당하고, 상당부분이 유학생장학금 지원, NGOs 보조금, 국제회의 및 세미나 개최 등이 이루어지고 있다. 농림수산분야의 경우도 농림수산성은 자체예산으로 집행하는 사업 외에도 JICA로부터 위탁받아 개발협력사업을 추진하고 있다. 대부분 파견조사와 같은 전문가 활용의 개발조사는 민간기업 및 단체, 정부기관에 위탁하여 실시하며 정부부처, JICA, 외무성은 긴밀한 협력관계를 유지하고 있어, JICA와 정부부처간의 분절 및 중복사업의 갈등은 야기되지 않는다[28].

구체적으로 농림수산성의 개발협력사업을 살펴보면 외무성, JICA와는 별도로 수원국 개발조사, 연구성과 정리, JICA사업에서 활용할 수 있는 매뉴얼 정리 등의 연구사업과 기술협력(TA)을 추진하고 있어 보다 전문화된 분야의 지원으로 특화되어 있다고 볼 수 있다. 주로 1)전문가 파견, 연수생 초청, 정책자문 등의 기술협력사업과 2)농림수산성의 ODA 위탁사업(기초조사, 기술개발성과 정리, 전문가파견, 기술교류 등), 3)FAO와 같은 국제기구와의 협력사업이 주를 이루고 있다.

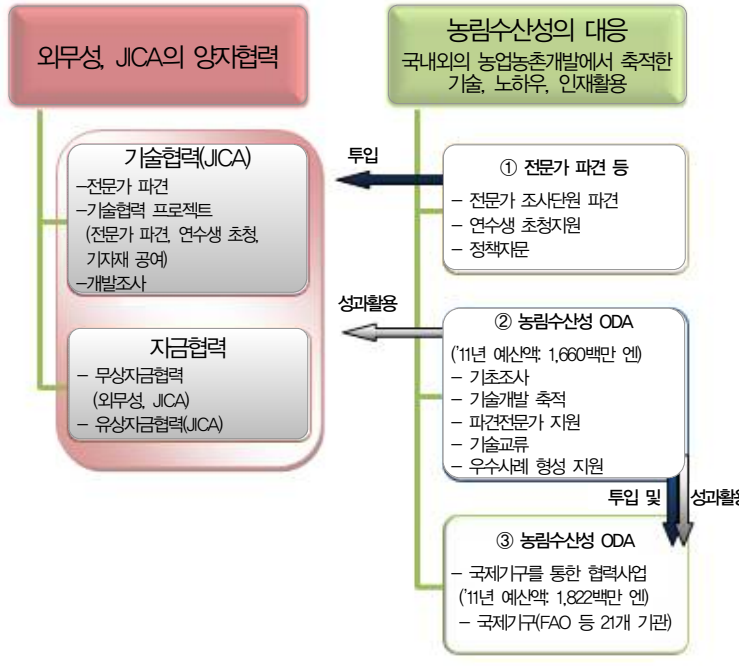
일본의 개발협력 추진방식 및 절차는 섹터별로 구분하여 규정하지 않고 있다. JICA의 개발협력 체계에 따르며 기타 부처 및 기관의 경우 농림수산분야 개발협력사업의 추진방식 및 절차는 실시기관의 절차를 따른다. 따라서 농림수산분야는 주로 외무성(JICA)의 재원으로 사업이 시행되며, 농림수산성의 부처 고유예산을 근거로 사업을 직접 운영하거나 위탁 운영하는 경우 기관의 별도 추진방식에 따라 시행한다.

JICA의 농업분야 사업추진체계는 국별 협력전략를 토대로 구체적인 지원

---

[28] 2012년 4월 JICA·농림수산성 관계자 인터뷰 내용에 근거하여 작성하였다.

그림 3-12. 농림수산성 ODA체계



자료: 농림수산성(2012).

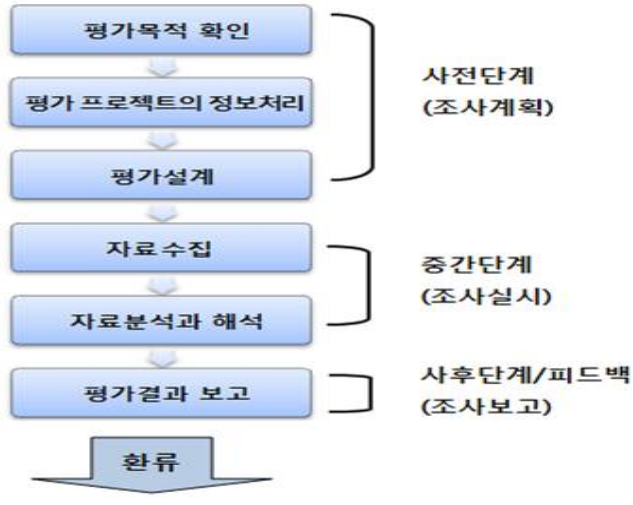
방향을 설정하고 협력대상국에 따라 1)지원전략(Assistance Strategy) 수립 2)사업 형성 3)심사 4)승인절차를 거쳐 사업을 시행한다. 사업이 종료된 후 평가와 사후관리를 실시하고 5단계에 걸쳐 연동계획(Rolling Plan)을 작성하여 적용한다. 농업분야 ODA 실시체계는 'PDCA 사이클'과 동일하며, 사전단계(계획, 조사) → 중간단계(실시) → 사후단계(평가) → 환류의 단계를 거친다 <그림 3-8 참조>.

농업분야에 대한 별도의 평가기준 및 체계는 존재하지 않으며, 일반적인 개발협력사업의 평가절차와 OECD/DAC에서 권고하는 평가기준에 따른다. 다만 기술적인 평가방법으로 분야별 평가프로그램을 제시하고 있어 JICA의 개별 프로젝트 평가는 이에 따른다<그림 3-13 및 3-14 참조>.

최근 발표된 평가 가이드라인을 살펴보면 국별, 사업별 프로그램평가는 외무성의 평가기준(정책의 타당성, 결과의 유효성, 프로세스의 적절성)이 별

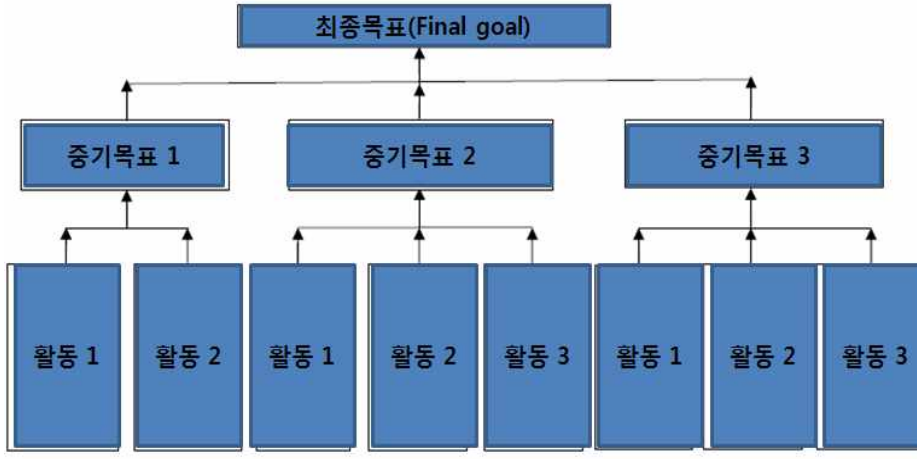
도로 제시되어 있으며, OECD/DAC의 평가기준(적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성)도 준수해야 함을 명시하고 있다.

그림 3-13. 평가절차



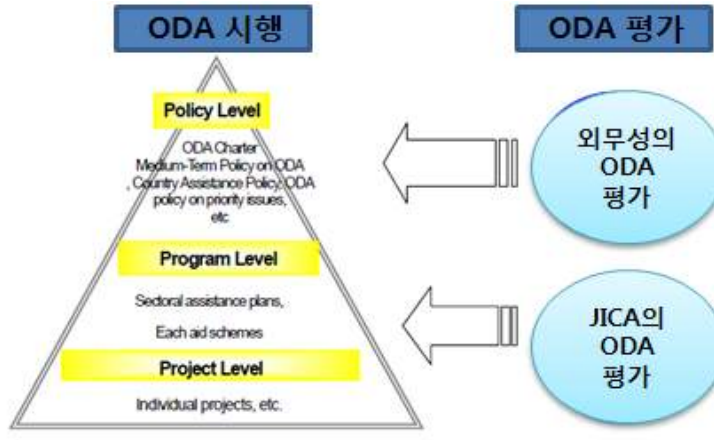
자료: JICA(2011b)를 토대로 필자 재작성.

그림 3-14. 분야별 평가프로그램(예시)



자료: MOFA(2012).

그림 3-15. 외무성과 JICA의 평가범위 및 체계



자료: MOFA(2012).

정책, 프로그램, 사업의 단계별 구분에 따라 평가의 수준을 달리하며, 외무성은 정책과 프로그램 단계까지를 평가하고 JICA는 보다 세부적인 프로젝트 단계에 대한 평가를 실시한다<그림 3-15 참조>. 평가의 중요성은 재차 강조되었는데 1998년 정부기관 개혁에 대한 기초법안에도 명시하고 있으며, ODA 활동에 대한 평가는 외무성의 책임임을 확인할 수 있다. 특히 외무성은 연간 보고서에 ODA 평가결과를 보고하고 있다. 또한 2010년 ODA 검토보고서에서는 평가의 중요성과 개선에 대한 의견을 개진하였는데, 특히 환류를 통해 계획·입안에 적용하는 등 적극적으로 평가절차의 개선을 제시하고 있다.

2.5. 함의

일본은 미국 다음으로 농업분야 개발협력에 많은 예산을 지원하는 농업분야 절대적 공여국으로 지구촌의 빈곤퇴치와 경제번영을 위해 힘쓰고 있다. 공여국 역사만 해도 1954년 시작되어 반세기가 넘었으며, 경제위기와 고령화 등의 내부적 위기상황에도 불구하고 개발협력의 규모는 세계 5위 안을

유지하고 있으며 동 분야에서 국제사회의 책임 있는 리더로서 자리매김하고 있다.

일본은 '열린 국익'이라는 뚜렷한 정책적 기조에 따라 여타 공여국과 구별되는 일본만의 개발협력 특징을 지니고 있다. 즉, '하드웨어 인프라 구축', '아시아 집중 지원', '유상원조 중심' 등이 이에 속한다. 특히 저개발국 농업분야에 중점을 두어 전체 ODA 예산 중 7.8%(2010년 기준)를 지원하고 있으며, ODA 예산을 하향 조정하고 있음에도 불구하고 농업분야 ODA는 여전히 7~8%를 유지하고 있어 한정된 재원하에서 어떻게 재원을 배분하여 개발효과성을 제고하는지 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해 우리는 일본이 수많은 시행착오와 변화를 겪으며 얻은 교훈과 노하우를 눈여겨볼 필요가 있으며, 우리나라와 유사한 개발협력 체계를 보유한 경험을 가지고 있는 일본 ODA에 대한 연구는, 선진 공여국으로 한 단계 도약하기 위해 양적·질적 ODA 확대를 목표로 하고 있는 우리에게는 시사하는 바가 크다.

일본의 ODA 규모가 감소하고 있는 상황에서도 농업에 대한 지원은 감소하지 않고 있다. 따라서 지구촌 빈곤퇴치를 위해서는 농업분야 개발협력이 중요하다는 인식제고가 필요하며 이에 우리나라 또한 일본의 사례를 통해 지구촌 빈곤감소를 위해 농업·농촌분야에 대한 지원확대를 위해 노력해야 할 것이다.

또한 체계와 제도적 측면에서 일본의 농업·농촌부문 개발협력사업은 신 JICA로 일원화(유·무상통합)됨에 따라 정책일관성 향상과 개발효율성을 제고할 수 있는 체계가 확립되었다는 측면에서 우리나라에 주는 시사점이 크다. 부처의 분야별 개발경험을 존중하고 개발협력 시행기관과 정부부처 간 협력을 통하여 조화를 이루는 점 또한 우리나라가 가지고 있는 부처간 분산 시행의 개선안을 모색하는데 충분히 고려할 만한 교훈이 될 것이다. 마지막으로 인적 역량강화의 실천적 성과를 보여준 ODA T/F 활용은 현장화의 도구로써 협력대상국에 현장 중심의 개발협력사업을 추진하는데 초석을 마련하였다고 볼 수 있으며, 현지 ODA T/F팀을 통한 국별 협력정책의 정책수렴 과정은 국제사회의 ODA 권고사항을 준수하고 효과성 제고 노력에 대한 긍

정적인 성과로 평가할 수 있다. 이에 우리나라 또한 분야별 상주 전문가 파견 및 현지 전문가 활용을 확대하고 외교공관 및 KOICA현지사무소 등의 현장협의체와 적극 협력하여 현장 중심, 협력 대상국의 개발수요 중심의 사업을 추진하여 개발효과성을 제고해 나가도록 노력해야 할 것이다.

3. 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)

아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)은 아시아 태평양지역의 경제성장과 역내 국가 간 협력을 도모하고 저개발국의 경제발전을 촉진하는데 목적을 두고 설립되었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 ADB는 1)아태지역 개발을 위한 각종 공공·민간자본의 역내 투자 촉진, 2)회원국 간 균형 발전을 위해 역내 저개발국 개발프로젝트 수행 시 자금지원, 3)차관자금의 효율적 활용과 교역(특히 역내교역) 확대를 위해 회원국의 개발정책, 프로젝트 계획수립 지원과 조정, 4)협력 대상국의 개발프로젝트 계획안 작성. 집행에 대한 기술적 지원, 5)유엔 및 산하기관, 기타 아태지역 개발투자에 관심을 갖는 국제기구·민간기구·가맹국과의 협력 추진 등을 주요 업무로 수행하고 있다.

3.1. 추진체계

ADB 조직의 최고 의사결정기구는 운영위원회(Board of Governors)로 67개 회원국 정부가 지정한 운영위원이 동 위원회 위원으로 임명된다. 운영위원회는 연 1회 정기미팅을 개최하지만, 실질적인 ADB의 최고 의사결정 기능은 운영위원회로부터 권한을 위임받은 이사회(Board of Directors)가 수행한다. 이사회 이사는 12명으로 구성되며, ADB 본부에 상주하면서 주요 의사결정을 수행한다. 이사회의 주요 기능에는 주요 프로젝트에 대한 차관지원 여

부의 최종 결정 등이 포함된다.

이사회에 부속된 심사평가부(Independent Evaluation Department)와 적합성 검토 패널실(Office of the Compliance Review Panel)은 프로젝트 추진절차의 적합성을 평가하여 이사회의 의사결정을 돕는 역할을 수행한다. 이외 최고 경영진으로 총재(President)와 기획국장(Managing Director General), 지역별 부총재(Vice President) 2명, 기능별 부총재(Vice President) 2명 등 총 4명의 부총재가 있다. 또한 감사실, 전략정책실, 지역경제통합실, 특별 프로젝트실, 리스크 관리실, 대외관계실, 연구소 등의 부서로 구성되어 있다.[29]

ADB의 전반적인 업무는 차관(Loan) 제공, 무상원조(Grant), 지분투자(Equity Investment), 기술지원(TA) 관련 무상원조 등의 형태로 저개발국 회원국의 개발협력사업 수행을 지원한다. 세계은행은 독립된 5개 기관이 상호 다른 권한과 운영체제를 유지하는데 반해, ADB는 모든 자금을 ADB 본부가 직접 통제·집행하고 있다. 차관 및 무상원조와 기술지원은 국제개발협력 사업 지원을 위한 ADB의 가장 일반적인 수단으로, 차관 및 기술지원에 소요되는 자금은 회원국들의 기부, 차관상환 및 차관을 통한 이익금, 국제자본시장에서의 금융 등을 통해 조달된다. 더불어 ADB는 아시아개발기금(Asian Development Fund, ADF)을 운영하는데, ADF는 ADB의 공여성 차관으로 회원국들의 기부형식으로 조성되어 최빈 회권국들에게 저리로 제공된다. 이밖에 지분투자(Equity Investment), 공여성 무상원조(Grants), 기술지원(TA) 등의 자금을 운용하고 있다(KOTRA, 2010).

3.2. 지원현황

ADB는 아시아 태평양 국가들의 빠른 경제성장과 개발협력환경의 변화로 인해 파리선언과 아크라 행동계획에 따라 개발협력의 효과성 제고를 위한

---

29 www.adb.org

전략 2020(Strategy 2020)을 수립하였다. ADB의 개발협력에 대한 전략의 기본방향은 1)포괄적 경제성장, 2)환경친화적 지속가능한 성장, 3)지역협력 및 융합 등으로 설정되었다.

ADB는 아태지역 개발협력을 위한 도전과제로 빈곤, 회원국간 지식 및 기술 격차, 인구 변화, 경제성장에 따른 환경문제, 인프라, 회원국의 금융시스템, 혁신과 기술개발 및 고등교육 시스템, 정부차원의 관리체계 등을 선정하였다. 따라서 ADB는 빠른 경제성장으로 발생한 도전과제의 해결을 위해 개발협력정책 및 전략에 대한 새로운 방향을 제시하고 이를 실행할 수 있는 제도적 지원과 공공기관의 역량강화에 초점을 두고 있다.

포괄적 경제성장의 전략적 목표로 1)지속가능한 성장은 경제성장의 기회창출 및 확대를 야기할 것이며, 2)창출된 경제성장으로 기회가 공평하게 제공되어 성장에 따른 혜택을 관련 회원국들이 영위하는 것으로 설정하였다. 이는 전체 회원국의 공생발전을 통한 아태지역의 평화와 안정을 도모하는 기본방향과 일치한다. 포괄적 경제성장의 구체적 실행계획으로는 교육, 보건, 기초적인 사회적 인프라 구축에 대한 투자확대를 통해 인적역량 개발, 투명한 제도 및 정책 추진으로 취약계층의 시장접근성 개선과 사회안전망 구축으로 극단적 재해에 대비하는 것이다.

대부분의 회원국 취약계층은 자연자원을 활용하여 발생한 소득으로 살아가고 있기 때문에 ADB는 환경친화적 성장만이 빈곤을 감소시킬 수 있다 판단하고 있다. 따라서 환경친화적이고 지속가능한 성장을 위해 친환경 생산기술, 환경에 대한 긴급조치, 제도적 능력배양 등에 집중 지원하며, 기후변화와 관련한 대응능력 배양에 대한 지원도 확대할 방침이다.

국가 전체의 빈곤감소와 생활환경 개선에 대한 지원과 마찬가지로, ADB는 지역적 개발협력 및 융합도 중요한 목적으로 설정하고 있다. 전략적 측면에서는 경제성장 촉진, 생산성 향상 및 고용 확대, 경제격차 감소, 그리고 HIV/AIDS와 기후변화 대응과 같은 범분야 이슈에 대한 협력 강화를 통해 정책적 협력과 연계로 국제개발협력의 효과성을 제고하고 있다.

표 3-12. ADB 개발협력 현황

단위: 백만 달러, 약정액 기준

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
1000:총액	1175.0	1857.3	1745.3	2118.3	2490.0
450:부문별 총액	1175.0	1857.3	1181.5	1482.3	2377.2
100:I.사회인프라&서비스 총액	550.143	645.591	358.288	529.784	748.4
200:II.경제인프라&서비스 총액	192.461	386.265	558.075	655.866	1232.19
300:III.생산부문 총액	189.747	267.101	..	181.168	265.5
310:III.1.농림수산업	189.747	240.411	..	97.602	170
311:III.1.a.농업	143.884	205.129	..	97.602	170
312:III.1.b.임업	45.863	..	..	..	..
313:III.1.c.어업	..	35.282	..	..	..
320:III.2.광공업 및 건설 총액	..	21.362	..	83.566	45
321:III.2.a.산업	..	21.362	..	83.566	40
331:III.3a무역정책 & 규제	..	5.328	..	..	25
332:III.3.b.관광	..	..	..	..	25.5
400:IV.다부문·크로스커팅 총액	242.601	558.268	265.093	115.433	131.1
410:IV.1.일반환경보호	..	22.735	..	..	5
430:IV.2.기타 다부문	242.601	535.533	265.093	115.433	126.1
43010:다부문	51.837	410.372	205.792	..	16
43030:도시개발 및 관리	35.515	30.029	..	115.433	110.1
43040:농촌개발	155.249	95.132	59.301	..	..
43050:비농업개발	..	..	..	..	..
43081:다부문 교육훈련	..	..	..	..	..
43082:연구·과학 기관	..	..	..	..	..
500:VI.프로그램 원조	..	..	193.493	636.045	..
600:VII.부채와 관련된 지원	..	..	..	..	0.038
700:VIII.인도적 지원	..	..	370.306	..	112.77

자료: www.oecd.org, ODA 통계, 2012.

따라서 ADB는 개발협력에 대한 목적을 달성하기 위해 도로망, 커뮤니케이션, 에너지, 용수공급, 위생시설 및 도시계획등을 포함한 인프라 건설, 기후변화 대응을 포함한 환경, 지역협력 및 융합, 금융부문 정비, 교육 등의 5가지 핵심지원 분야를 선정하였다. 2012년까지 80%의 예산을 5가지 핵심 지원분야에 투자하기로 결정하였고, 기타 3대 분야인 보건, 농업, 긴급지원 등은 선택적 지원으로 방향을 전환하고 있다. 하지만 농업의 경우 용수공급, 지역협력 및 융합, 식량안보 등과 연계하여 지속적인 핵심지원 분야에 포함되어 있다.

ADB의 개발협력 예산은 2010년 24억 달러 수준으로 2006년 대비 2배 이상 증가하였다. 하지만 농림수산부문에 투자된 예산은 동 기간 동안 감소하였다. ADB의 개발협력은 사회·경제 인프라 및 서비스분야에 집중 지원되고 있고 그 정도는 시간이 지남에 따라 증가하고 있다.

분야별로는 사회·경제 인프라 및 서비스분야에 ADB 개발협력 예산의 83% 이상이 지원되며, 생산분야에 11%와 다분야에 약 6% 수준으로 투자되고 있다. 2010년 기준 농림수산분야는 약 7%가 지원되었다.

2006년 ADB의 농림수산분야 지원현황을 살펴보면, 농업정책 및 행정관리, 농업개발, 농업 금융서비스, 임업정책 및 행정관리, 농촌개발 등 여러 분야에 지원되었다. 특히, 2010년은 농업용수와 농업개발 분야에 집중 지원되었다.

표 3-13. ADB 분야별 개발협력 지원현황

단위: 백만 달러

2010년 분야별 현황	금액	비율	2010년 농림어업 현황	금액	비율
분야별 총액	2377	100.0%	농림수산분야 총액	170	100.0%
사회인프라 및 서비스	748	31.47%	농업	170	-
경제인프라 및 서비스	1232	51.83%	임업	-	-
생산분야	265	11.15%	수산업	-	-
다분야	131	5.51%			

자료: www.oecd.org, ODA 통계(2012).

표 3-14. ADB 농림수산분야 지원현황

단위: 백만 달러

연도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
300:III.생산부문 총액	189.7	267.1	..	181.2	265.5
310:III.1.농림수산업 총액	189.7	240.4	..	97.6	170.0
311:III.1.a.농업	143.9	205.1	..	97.6	170.0
31110:농업정책 및 행정관리	43.9	..	..	..	..
31120:농업개발	43.5	117.7	..	97.6	40.0
31130:농지개발	..	29.2	..	..	..
31140:농업용수자원	..	10.6	..	..	130.0
31162:경제작물·수출작물	..	5.9	..	..	..
31163:축산	..	9.8	..	..	..
31182:농업연구	..	31.9	..	..	..
31193:농업 금융서비스	56.5	..	..	..	..
312:III.1.b.임업	45.9	..	..	..	..
31210:임업정책 및 행정관리	45.9	..	..	..	..
313:III.1.c.어업	..	35.3	..	..	..
31320:어업개발	..	35.3	..	..	..
43040:농촌개발	155.2	95.1	59.3	..	..

자료: www.oecd.org, ODA 통계(2012).

3.3. 농업·농촌부문 지원 전략

ADB의 농업·농촌부문 지원 전략(Operational Plan for Sustainable Food Security)은 식량안보와 밀접한 관계가 있으며, 식량안보는 회원국의 빈곤을 감소시키기 위해 가장 핵심적인 분야로 인식되고 있다. 또한 ADB가 선정한 5대 핵심지원 분야와 기타 3대 분야의 중점지원 부분은 직·간접적으로 식량안보 및 농업·농촌개발을 위해 관여하고 있다.

ADB의 식량안보에 대한 장기전망은 2030년까지 곡물수요 증가분의 60%가 동남아시아 저개발국에서 발생할 것으로 예상하고 있어, 세계 곡물생산이 2030년까지 40% 이상 증가해야 국제적인 곡물 수요를 감당할 수 있게 된다. 이를 위해 보다 효과적이고 효율적인 식량공급을 위한 투자가 필요한데, Fan

and Rosegrant는 2015년까지 72억 달러에서 119억 달러가 투자되어야 할 것으로 추정하고 있다. 하지만 최근 농업부문의 투자는 농지 및 농업용수 확보, 식량작물 생산성 저하와 기후변화 문제로 인해 침체되어 있다. 특히, 아시아지역의 강우량이 필요한 용수의 40%에 지나지 않아 국가별 용수공급의 격차가 확대되고 있어 농업에 대한 투자를 위축시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.

더불어 아시아 농촌지역의 식량안보는 빈곤문제와 밀접한 관계가 있다. 하지만 최근 농촌지역의 빈곤이 농외소득 증가로 인해 지속적인 변화가 있는 것으로 조사되고 있다. 농가소득 중 농외소득이 증가하고 농업소득은 감소하는 추세이다. 반면, 빠른 경제성장과 도시개발로 인해 도시빈민이 증가하고 있는 실정이다. 따라서 농촌의 생활환경과 농업생산 및 농외소득원 개발로 국가 전체적인 식량안보 강화와 도농의 빈곤탈피를 위해 농가소득 안정을 추구하는 전략이 ADB 농업·농촌 개발협력의 기본 방향이다. 구체적으로 ADB는 연간 20억 달러 규모의 예산을 동 부문에 투자하고 있으며, 핵심지원 및 기타지원 분야를 총 망라한 다차원적 접근을 통해 개발협력을 추진하고 있다. 또한 FAO, IFAD, WFP, 기타 연구재단, 시민사회단체 및 민간부문과 같은 국제사회와의 전략적 공조를 통해 식량안보 강화 및 농업·농촌개발에 역점을 두고 있다.

식량안보 및 농업·농촌개발에 대한 ADB의 실행 전략은 1)토지 및 용수의 고갈과 단위당 생산량의 정체, 2)판매망에 대한 접근과 정보서비스의 취약성 및 농외소득원 미비로 인한 만성적 빈곤, 3)식량가격 변동성 증가 및 기후변화에 대한 대응능력 미비 등의 문제해결에 초점을 두고 있다. ADB는 이 분야에 대한 개발협력의 중점 지원으로 포괄적인 식량안보 강화와 농산물 가치사슬의 구조개선을 통해 고용창출과 소득증대와 같은 긍정적인 효과를 도출할 수 있으며, 여성문제와 빈곤문제, 그리고 취약계층의 생활환경도 개선할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

구체적인 추진전략으로는 1)생산성 향상 및 농촌경제 활성화, 2)여성이 가장으로 있는 소규모 농산물 생산자와 시장과 소비자를 연결할 수 있는 인프

라 지원, 3)식량가격 변동성 확대 및 기후변화에 대응할 수 있는 농업·농촌 자생력 강화에 대한 지원에 역점을 두고 있다.

생산성 향상을 위해 ADB는 관개수로 정비, 자연자원 관리체계 개선, 신용 접근성 강화 등을 통한 생산성 향상으로 농촌경제의 활성화를 도모하고 있다. 생산자와 소비자를 연결하기 위한 목적으로 교통인프라 구축, 무역을 위한 시설투자, 중소규모 농업관련 민간기업에 대한 투자활성화 등 다분야에 걸친 개발협력을 통해 연결성 강화사업을 추진하고 있다. 또한 자연재해 관리시스템 구축, 식량안정망 구축, 영양 및 직업교육을 통해 식량안보에 대응한 농업·농촌 자생력 강화사업을 추진하고 있다.

더욱이 소규모 생산자와 취약계층을 위해 포괄적 경제성장의 큰 틀에서 전·후방산업과 연계한 농산물 가치사슬 구조개선을 통해 식량안보와 농업·농촌개발을 추진하고 있다. 생산과 가공, 가공과 유통을 연계시키는 개발협력은 소규모 생산자에게 투입재·시장·기술 그리고 정보에 대한 공평한 접근성을 제공하여 결과적으로 다양한 소득원 개발과 고용창출이 가능할 것으로 판단하고 있다. 따라서 식량안보 및 농업·농촌개발 협력의 포괄적 지원을 위해 ADB는 다분야를 통한 접근을 시도하고 있다. 예를 들어 지속가능한 식량안보 강화사업을 위해 인프라 건설, 환경, 지역개발, 금융지원, 교육, 농업, 보건, 긴급지원 등의 여러 분야를 포괄적으로 지원하는 방식이다.

농업·농촌개발에 대한 ADB의 입장은 주요작물 생산 촉진과 생산자와 시장을 연결하는 전·후방산업의 활성화를 위해서는 국제사회와 공조해야 한다고 자체 판단하고 있다. 이는 농업·농촌개발분야는 효과성이 불분명하고 전문인력 및 경험과 지식이 필요하기 때문에 IFAD, FAO, WFP 등과 국제적인 공조를 통해 효과성을 제고하겠다는 ADB의 전략이다. 또한 대부분의 대상국 농업·농촌분야는 부적절한 생산기술과 지식, 비효율적 농업기술·지도 보급 체계, 편파적 농지 보유 등의 문제 때문에 ADB의 재원 및 경험과 국제사회의 동 분야 개발협력 경험을 융합하여 추진하는 것이 효과적이라 판단하고 있다.

ADB는 농산물 가치사슬 구조 개선과 더불어 농업관련 연구 강화를 주요

개발협력사업으로 선정하고 있다. 연구 강화를 통해 과거 농산물 생산이 급증한 경험을 토대로 장기적인 투자를 확대하고 지식 공유와 국제사회의 농업관련 연구기관과의 공조를 통해 향후 농업·농촌개발의 지속가능성을 강화하고자 한다.

구체적인 실행 전략으로는 1)민간 분야와의 협력 확대를 통해 생산성 향상, 농산물 가공, 농산물 판매 및 농외소득원에 대한 직접투자를 유치하며, 2)선정(Good Governance)과 역량 강화를 통해 투자환경을 개선하고, 농산물 무역을 촉진하며, 소규모 생산자들의 참여를 제약하는 장벽을 제거하여 효

표 3-15. ADB의 지속가능한 식량안보를 위한 다분야 지원예시

분 야	주요 내용
인프라	• 용수 생산성 개선(관개, 배수, 용수저장) • 공적 인프라 접근성 개선(지역 도로, 지역 전기시설, 시장 인프라, 농촌지역 개발) • 자연재해에 따른 피해복구(홍수 및 가뭄 대비 위험관리)
환경	• 자연자원관리 개선(종합적 수자원관리) • 기후변화 영향 감소 및 적응(재생에너지, 자연자원관리 강화)
지역협력 및 융합	• 농산물 무역촉진, 식품안정성 기준설정 • 지역적 식량안보 강화(긴급 비축) • 수자원 관련 이해 당사국 협력 강화 • 지역적 위험관리 강화
금융	• 신용접근성 강화(소액금융) • 지역기반 민간기업 개발 • 긴급상황에 대한 자생력 강화(보험 및 안정망 구축)
교육	• 기술훈련(직업훈련)
농업	• 소규모 생산자의 시장 접근성 강화(가치사슬 활성화) • 혁신적 농업기술 개발을 위한 농업관련 연구 강화
보건	• 여성, 아동 및 취약계층의 영양상태 개선
긴급지원	• 조기경보시스템 구축

자료: ADB, “Operational Plan for Sustainable Food Security in Asia and the Pacific”, December, 2009.

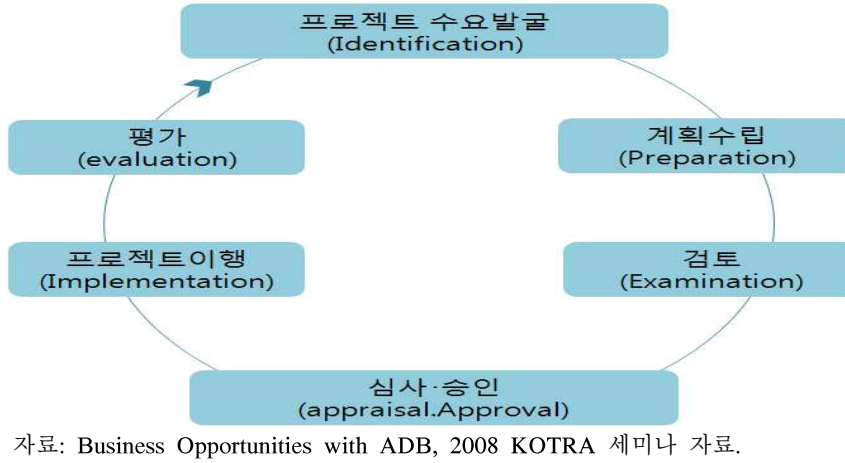
과적인 경제활동을 도모하고, 3)여성 농업인에게 공평한 자원, 기술 및 기타 서비스를 제공하여 양성평등에 관여하며, 4)정책 연구와 혁신적인 농업기술 개발을 통해 대상국에 필요한 지식관련 정보를 제공하고, 5)보다 다양한 기관들과 협력관계를 강화하여 지속가능한 식량안보 체계를 구축하는 것이다.

3.4. 추진 방식 및 절차

ADB 개발협력 사업은 프로그램과 프로젝트로 구분하여 추진된다. 프로그램은 대상국 개발을 포괄적 의미를 포함한 개발전략 개념으로 동 프로그램에 의해 구체적인 각각의 개별 프로젝트가 추진된다.

ADB 프로젝트는 크게 국별 중장기 개발계획 수립(프로그램 차원), 프로젝트 계획안 작성, 승인, 입찰 등의 과정을 거친다. ADB 프로젝트의 수행 프로세스는 세계은행과 유사하다. 재원은 ADB의 일반자금과 아시아개발기금(ADF)에서 지출되는데 대부분 상품, 서비스 및 컨설팅 서비스 조달에 관한 것이며, ADB가 직접 실행하는 기술지원(TA) 컨설팅 프로젝트보다 간소화된 절차(특히 검토, 평가단계 간소화)로 추진된다.

그림 3-16. 추진 절차



자료: Business Opportunities with ADB, 2008 KOTRA 세미나 자료.

프로젝트의 추진은 ADB의 자금지원을 받고자 하는 협력대상국이 자체 계획안을 ADB에 제출하면, ADB는 동 계획안에 대한 타당성 검토를 실시, 자금지원 승인을 통해 ADB와 대상국 간 수립된 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)의 연계성을 검토, 이를 바탕으로 세부 프로젝트 계획, 차관방법 등을 대상국 발주처와 협의한다.

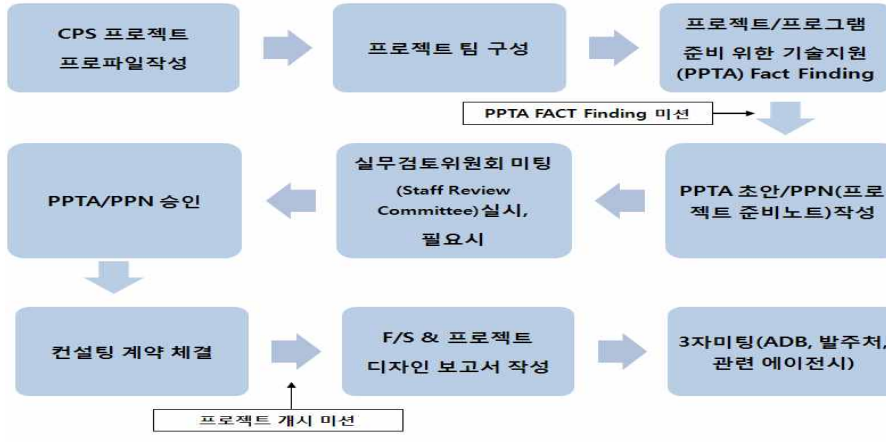
3.4.1. 개발협력 사업 발굴 및 승인

ADB는 CPS에 포함된 지원분야를 위주로 대상국 정부가 자체적으로 프로그램·프로젝트를 발굴, 작성할 수 있도록 주기적으로 "프로그램 및 프로젝트 작성을 위한 기술지원(Project·Program Preparatory Technical Assistance: PPTA)"을 실시하고 있다. PPTA 과정에서 ADB는 대상국 정부와 함께 타당성 분석을 실시하며, 대부분 컨설턴트를 고용하여 추진한다. 하지만 TA 컨설팅 계약의 경우 컨설턴트 모집, 평가, 선정 절차가 ADB에 의해 직접 수행되어 컨설팅 선정이 일반적으로 이행국 정부에 의해 이뤄지는 World Bank와 차이가 있다.[30]

그림 3-17. 사업발굴 단계

30 필리핀의 경우 세계은행에서는 필리핀 정부에 타당성 조사와 관련된 일체의 경비·인력을 요청하지만, ADB는 자체적으로 추진한다.

그림 3-18. 계획수립 단계



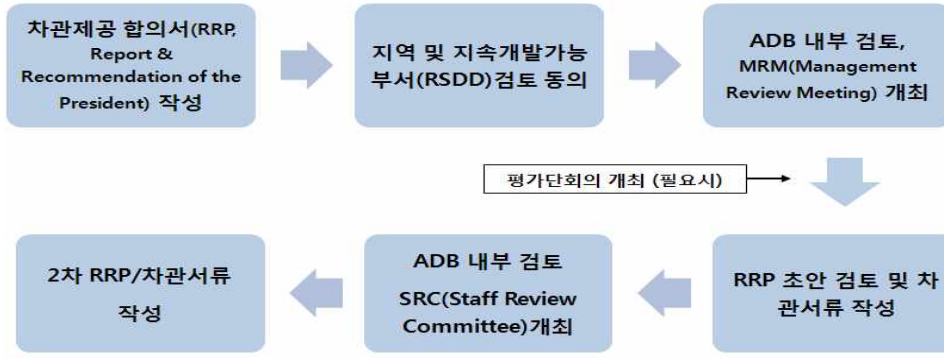
개발협력사업 발굴 시 제안서를 작성하게 되며, 제안서는 사업에 대한 요약 정보로 사업의 스케줄, 규모(비용, 예산 배분), 사업목표와 범위, 상품, 서비스 조달, 컨설팅 계획, 담당자 연락처 정보 등이 포함된다.

제안서가 제출되면 사업검토(Examination) 과정을 거치며, 검토단계에서 ADB는 컨설팅 보고서와 사실확인(Fact-finding) 조사를 통해 사업의 타당성을 조사하게 된다. 사실확인 조사는 사업실행 시 위험 및 영향평가를 위한 것으로 사업의 기술적·재정적·환경적·사회적 영향을 집중 분석하게 된다. 또한 효율적 자금지원을 위해 차관기간과 조건도 검토되고, 동시에 사업의 디자인(계획) 작업도 진행되는데, 여기에는 디자인 및 모니터링 방법(Design and Monitoring Framework)이 사용되고 사업 디자인은 심사 전 웹사이트에도 게재된다.

심사 및 승인(Appraisal/Approval) 단계는 해당 사업과 관련된 사실확인 절차가 마무리되면, 본격적인 사업심사를 위해 현지 실사, 컨설팅 분석 등이 추진된다. 이를 통해 ADB의 사업추진 부서(주로 지역 및 분야별 PM)가 자금지원을 위한 제안서 및 차관계약서를 작성하고 필요시 외부 컨설턴트 지원을 받기도 한다.[31]

ADB는 대상국 정부가 입찰서류 준비, 사업 주무부서 구성 등에 시간이 소

그림 3-19. 심사 및 승인 단계



요됨을 감안하여 사전 입찰조치 수행을 권장하고 있다. 사전 입찰절차 수행을 통해 사업 세부계획서 작성과 컨설팅사 선정 등에 따른 사업착수의 지연을 감소할 수 있다. 컨설팅사 선정을 위한 사전협의도 사업추진을 위한 일반적인 절차이며 ADB의 사전 승인없이 진행 가능하다.

심사단계가 종료되면 ADB는 사업제안서와 차관계약서 초안을 작성, 대상국에 송부한다. 대상국 정부는 이를 심의 및 협상과정을 통해 최종 차관계약서를 완성하게 된다.

<그림 3-19>와 같이 ADB와 수혜국 정부 간 차관협상이 마무리되면 차관제공 합의서(Report and Recommendation of the President, RRP)가 ADB 이사회에 상정되고, 이사회 승인을 취득한 RRP는 사업수행지침서 역할을 하게 된다. 이사회가 RRP를 승인하면 대상국은 사업실행을 위한 최종 절차라 할 수 있는 대상국 의회 비준을 거쳐 양측 당사자(ADB 총재, 대상국 정부 대표, 이행기관 대표)가 차관 및 프로젝트 계약서에 서명한다. 차관 관련 제반 서류들은 일반적으로 서명 후 60에서 90일 이후 발효되며, 이후 사업이 본격 추진된다.

---

31 프로젝트 심사 시 상품, 서비스 조달행위에 대한 사전조치의 적정성 여부도 평가하게 된다. 조달 관련 사전조치는 프로젝트의 적기 추진을 위해 차관 협상 마무리 전 조달, 구매절차에 들어가는 것을 말한다.

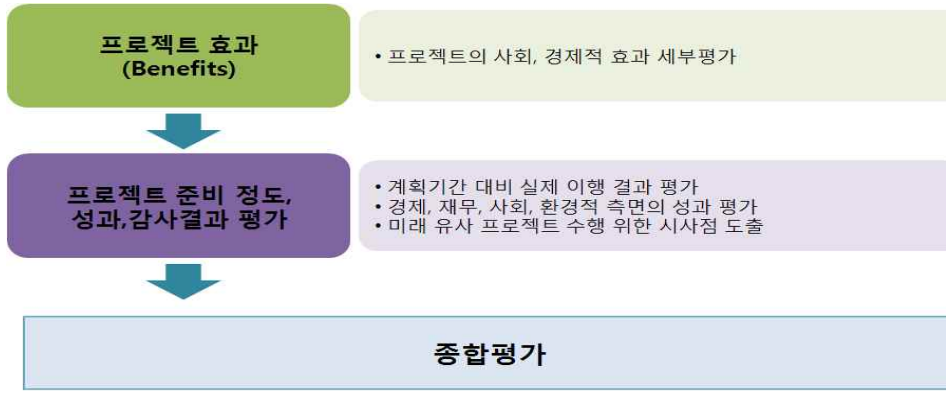
그림 3-20. 차관협상 및 계약발효 단계

3.4.2. 모니터링 및 평가

TA를 제외한 차관 및 무상원조 방식의 상품, 서비스, 컨설팅사업 실행과 관련된 직접적인 권한과 의무는 협력대상국 정부와 실행기관이 가지며, ADB는 동 과정에서 사업 실행기관의 계약활동 검토 및 승인, 당초 목표에 충실한 이행과 성과 창출을 위해 사업 실행의 전 과정을 모니터링하며, 계약서 각 조항의 의무 준수 여부 모니터링, 사업 검토, 자금 집행 등의 역할을 수행한다. 대상국 실행기관이 사업의 수행과 관련된 지침 준수 등의 책임을 갖게 됨은 물론이며, 실행기관의 활동이 관련 ADB 지침에 위배되는 경우 계약이 무효될 수도 있다. ADB 협력사업은 사업성격에 따라 2~5년에 걸쳐 추진되며 동 기간 중에도 경우에 따라 입찰이 반복될 수 있다.

해당 협력사업이 종료되면 ADB는 경험 공유를 위해 1~2년 내에 사업 결과보고서 또는 TA 결과보고서를 작성한다. 이는 향후 유사사업 추진 시 참고자료로 활용됨은 물론이며, 관련 기관들에게도 유용한 정보로 제공된다.

그림 3-21. 사후 평가



3.5. 함의

아시아개발은행은 대상국 중장기 국가개발계획과 연계하여 부문별(예: 농업부문)로 중장기 지원전략 수립을 토대로 개발협력사업 추진을 위한 기본 방향을 설정하고 있다. 농업, 환경, 자원 등에 초점을 둔 개발협력전략을 수립하고 홍보 또는 추진상의 편의를 위해 요약서도 같이 발간한다. 더불어 기타 국제기구 및 공여국과 유사하게 정부정책과 경험을 토대로 중점분야를 선정하여 국별 협력전략(CPS)은 대상국과 협의과정을 통하여 결정한다.

매년 국별 사업실행계획(Country Operation Business Plan, COBP)은 기존의 정치·경제 및 사회적 변화, 고용, 국제관계 등 포괄적인 상황의 변화에 따라 수정, 보완된다. CPS는 잠정적인 예산이 포함되어 있으나 타당성 조사(F/S) 추진 시 구체적인 예산이 책정되는 절차를 거친다. 아시아개발은행은 세계은행과 다르게 타당성 조사 예산이 별도로 지원되며 대부분 외부 위탁으로 조사사업을 실행한다.

ADB의 개발협력사업 추진방식은 구체적인 절차에 대한 지침서(Operation Manual, OM)를 작성하여 지침서에 부합한 절차로 사업을 추진하고 있다. 사

업 선정, 타당성 조사, 차관 공여절차 등의 세분화된 절차에 대한 OM은 협력대상국 사회·경제·정치적 변화에 따라 수정 보완되어 활용한다.

현지조사 시 파악한 ADB의 NGO 활용방안은 철저하게 부문별 타당성조사를 포함한 자문의견 수렴의 역할로 제한하고 있으며 실질적인 사업실행의 참여는 독려하지 않고 있다. 이는 ADB 개발협력사업의 특징상 대규모 사업이 주를 이루고 있어 NGO 등의 민간단체가 추진할 역량이 부족하다 판단하고 있기 때문이다.

ADB 농업부문 국제개발 협력사업의 기본방향은 정치적인 이념을 배제하고 순수한 목적의 사업을 추진하고자 하는 것이다. 이는 정치적으로 사업이 추진되어 실패한 오랜 경험에서 설정된 방향이며, 능력 배양(Capacity Building)에 중점을 둔 사업을 선호하고 있다. 이를 위해 유관기관 간 협의체를 구성하고 관련 전문가를 확대할 계획을 구축하고 있다.

더불어 ADB에서 판단하는 한국의 농업부문 개발협력은 국제사회에서 한국에 대한 경험을 높이 평가하고 있으나, 이에 대한 한국의 경험 전달이 부족하다고 판단하고 있다. 이는 농업부문의 개발협력에 대한 기본방향이 아직 설정되어 있지 않고 포괄적인 향후 청사진을 제시하지 못하는 점과 원조조화가 이루어지지 못해 국제사회의 신뢰를 얻지 못하고 있기 때문으로 분석하고 있다.

따라서 ADB에 대한 문헌 및 면담조사를 통한 시사점은 농업·농촌부문 개발협력사업의 우선과제로 포괄적인 추진전략 수립이라 할 수 있으며, 추진방식의 문제로는 유관기관의 전문성을 적절히 활용할 수 있는 공동협력사업이 효과적임을 도출할 수 있다.

4. 세계은행(World Bank)

4.1. 지원현황

4.1.1. IBRD/IDA의 지원

아래 <표 3-16>은 세계은행의 각 기관들이 농업 및 관련부문에 지원한 금액의 추이이다. IBRD/IDA를 중심으로 2011년에 35억 9,000만 달러가 농업 및 관련부문에 지원되어 IBRD/IDA의 지원액 총 427억 달러의 8%를 차지한다.[32] IBRD/IDA의 2011 회계연도 약정액이 감소한 이유는 10억 달러에 이르는 대(對) 인도사업이 2012 회계연도로 이월되고, IBRD의 지원자금이 부족하였기 때문이다. 그러나 2013~15년을 대상으로 한 새로운 농업 실행계획에서는 다시 늘어날 전망이다(World Bank, 2012년).

표 3-16. 세계은행 기관별 농업 및 관련부문 지원액

단위: 백만 달러

	2006~08년 평균	2009년	2010년	2011년
IBRD/IDA/특별융자	2,927	5,269	4,138	3,591
IFC	1,197	2,000	1,959	2,060
계	4,124	7,269	6,097	5,651

주: 약정액 기준.
자료: World Bank(2011).

32 공간적으로는 농촌지역에 대한 지원이 187억 달러(44%)에 이른다. 농촌지역에 대한 지원액은 사업계획서의 내용을 검토하여 농촌지역을 대상으로 하는 사업인지를 파악하거나 수혜자 집단의 인구 중 농촌지역 거주인구의 비율을 해당 사업 약정액에 적용함으로써 산출함.

2009~2011년 기간에 IBRD와 IDA가 농업 등 관련부문에 지원한 금액을 5대 개발전략으로 나누어 살펴보면 다음 <표 3-17>과 같다. 여전히 생산성 증대 분야에 대한 지원이 가장 많아 2011년의 경우 전체의 72%를 차지하고 있으며, 비농업개발 분야는 2010년에 크게 줄었다가 다시 그 비율이 14%로 늘었다.

표 3-17. 핵심전략별 농업 및 관련부문 지원액

핵심전략	2009년		2010년		2011년	
	백만$	%	백만$	%	백만$	%
생산성 증대	3,218	61	3,063	74	2,594	72
시장에의 연계	896	17	709	17	509	14
비농업 개발	1,156	22	366	9	491	14
계	5,269	100	4,138	100	3,591	100
범분야적 전략	2009년		2010년		2011년	
위험 및 취약성 관리	841	16	251	6	552	15
환경 및 지속가능성	1,325	25	564	14	574	16

자료: World Bank(2011).

지역별로는 사하라 이남 아프리카, 인도를 비롯한 남아시아, 그리고 동남아를 포함한 동아시아에 대한 지원이 연도별로 차이를 보이긴 하나 가장 많은 지원이 이루어지는 3대 권역이다.

표 3-18. 지역별 농업 및 관련부문 지원액

단위: 백만 달러

지 역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
사하라 이남 아프리카	830	665	604	1,727	801	1,162
동아시아, 태평양	497	476	452	599	1,202	681
유럽, 중앙아시아	427	369	179	50	221	156
중남미	407	271	543	1,683	411	324
중동, 북아프리카	29	228	1	60	139	352
남아시아	682	1,286	845	1,150	1,367	915
계	2,873	3,295	2,625	5,269	4,138	3,591
세계은행 전체 중 %	12	14	10	11	7	8

자료: World Bank(2011).

한편 지역별로 세계은행이 중점 추진하는 전략분야 현황을 보면 다음 <표 3-19>와 같다. 식량의 안정적 확보가 급선무인 사하라 이남 아프리카의 경우 비록 절대액 규모로는 감소하였으나, 농업생산성 증대 분야에 대한 지원의 비중이 전체의 77%로 늘어났다. 반면에 동아시아, 태평양지역에서는 비농업 개발에 대한 지원비중이 크게 늘어 21%를 차지하게 되었다. 남아시아지역에 대한 농업생산성 지원비중은 감소한 대신, 시장에의 연계와 비농업개발 분

표 3-19. 지역별 연도별 핵심전략별 농업 및 관련부문 지원액

세부분야		농업생산성		시장에의 연계		비농업 개발		계	
		백만$	%	백만$	%	백만$	%	백만$	%
사하라 이남 아프리카	2009년	1,142	66	480	28	106	6	1,727	100
	2010년	565	71	165	21	71	9	801	100
	2011년	892	77	185	16	86	7	1,162	100
동아시아, 태평양	2009년	543	91	35	6	22	4	599	100
	2010년	801	67	300	25	100	8	1,202	100
	2011년	527	77	11	2	143	21	681	100
유럽, 중앙아시아	2009년	36	72	10	20	4	8	50	100
	2010년	212	96	8	4	0	0	221	100
	2011년	134	86	0	0	23	14	156	100
중남미	2009년	513	30	165	10	1,005	60	1,683	100
	2010년	179	44	167	41	65	16	411	100
	2011년	242	75	36	11	46	14	324	100
중동, 북아프리카	2009년	60	100	0	0	0	0	60	100
	2010년	130	96	6	4	0	0	136	100
	2011년	257	73	56	16	40	11	352	100
남아시아	2009년	927	81	206	18	18	2	1,150	100
	2010년	1,175	86	63	5	129	9	1,367	100
	2011년	542	59	219	24	154	17	915	100
총계	2009년	3,218	61	896	17	1,156	22	5,269	100
	2010년	3,063	74	709	17	366	9	4,138	100
	2011년	2,594	72	506	14	491	14	3,591	100

자료: World Bank(2011).

야에 대한 지원비중을 늘린 것이 눈에 띈다.

2011년 세부 분야별로 지원현황을 보면 전체적으로 관개 및 배수, 농림수산업 일반, 농업시장 및 교역, 공공행정, 임업, 농업보급 및 연구순으로 지원이 이루어졌으며, 지역별로는 차이가 크다. 동아시아·태평양과 유럽·중앙아시아, 중동·북아프리카에는 관개 및 배수분야에 절반 이상 혹은 절반에 가까운 지원이 이루어진 반면, 사하라 이남 아프리카에는 농림수산업 일반, 중남미는 임업에 가장 많이 지원되었다. 남아시아에는 관개 및 배수와 농업시장 및 교역, 농림수산업 일반 등에 다양하게 지원되었다.

이와 같은 세계은행(IBRD와 IDA)의 지원 포트폴리오는 세계은행의 권역별 특징을 반영한 중장기 전략 이외에도 미시적으로는 저개발국의 수요, 연도별 지원자금의 배분, 약정과 지불 시기에서의 시차 등에 따라 결정된다.

표 3-20 세부분야별 지역별 농림수산업부문 지원액(2011년)

단위: 백만 달러

세부분야	사하라 이남 아프리카	동아시아, 태평양	유럽, 중앙 아시아	중남미	중동, 북아프리카	남아시아	계
농업보급 및 연구	199	2	4	13	34	8	260
농업시장 및 교역	130		11	29	62	185	417
농촌공업		3			21	7	30
가축생산	20		6	22	7	6	61
곡물	35						35
임업	38	95	15	122		15	285
농림수산업 일반	371	5	14	44	47	144	625
관개 및 배수	181	223	82	12	163	201	863
공공행정·농업	147	72	12	10	2	64	307
계	1,121	399	144	252	336	631	2,882

자료: World Bank(2011).

4.1.2. IDA의 지원

세계은행그룹 가운데 무상원조를 담당하는 IDA가 지원한 ODA 자금만을 별도로 보면 약정액 기준으로 2010년에 146억 달러에 이른다. 이 가운데 생산부문-농림수산업에는 9억 2,481만 달러가 지원되어 6.3%를 차지한다. 이는 10% 가량이었던 2006~2009 기간에 비하여 그 비중이 크게 줄어든 것이다.

그러나 지역개발 차원에서 경제 및 사회개발을 위한 다양한 부문이 지원되는 농촌개발은 2010년에는 오히려 농림수산업 전체 지원보다 두 배 가까이나 된다(17억 3,013만 달러).[33]

---

33 여기서 농촌개발(rural development)로 분류되는 것은 지역개발계획 수립, 분권적·다부문적 계획수립과 조정 및 관리능력 촉진, 자연자원 관리와 같은 지역개발 조치의 시행, 토지관리, 토지이용계획 수립, 지역정착 및 재정착 사업(난민정착은 제외), 도시·농촌의 기능적 통합, 지리정보시스템(GIS) 구축 등을 의미함.

표 3-21. 세계은행의 무상원조 지원현황

단위: 백만 달러

연 도	2006	2007	2008	2009	2010
1000:총액	7,894.0	12,837.2	11,404.7	14,298.9	14,610.5
450:부문별 총액	7,822.5	12,649.0	11,138.5	14,115.4	13,616.1
100:I.사회인프라 & 서비스 총액	4,719.0	5,963.6	5,253.9	6,369.3	5,845.6
200:II.경제인프라 & 서비스 총액	1,612.1	3,882.8	3,048.5	4,628.2	3,990.8
300:III.생산부문 총액	1,160.5	1,457.5	1,786.0	2,090.0	1,352.0
310:III.1.농림수산업	863.8	1,309.6	1243.8	1324.9	924.8
311:III.1.a.농업	850.7	1,248.6	1186.0	1229.6	872.6
312:III.1.b.임업	13.1	57.2	39.1	50.3	25.1
313:III.1.c.어업	..	3.7	18.7	45	27.2
320:III.2.광공업 및 건설 총액	296.6	88.2	462.3	546.6	312.5
321:III.2.a.산업	236.9	56.7	348.2	83.9	242.5
331:III.3.a.무역 정책 & 규제	..	42.4	79.9	183.3	95.1
332:III.3.b.관광	..	17.4	..	35	19.5
400:IV.다부문·크로스커팅 총액	330.9	1,345.0	1,050.2	1,028.1	2,427.6
410:IV.1.일반환경 보호	44.0	421.3	174.5	192.5	316.2
430:IV.2.기타 다부문	286.9	923.7	875.6	835.6	2,111.5
43010:다부문	..	..	30	..	3.3
43030:도시개발 및 관리	178.6	345.2	413.5	165.4	378.1
43040:농촌개발	108.3	570.0	432.1	670.2	1,730.1
43081:다부문 교육훈련	..	8.5	..	..	..
500:VI.프로그램 원조	..	75	24.0	106.3	120.3
600:VII.부채와 관련된 지원	34.3	10.2	9.9	6.3	4.4
700:VIII.인도적 지원	37.2	103.0	230.3	70.9	869.7
998:XII.비특정분야	..	..	2	..	..

주: 약정액 기준.

자료: www.oecd.org (ODA 통계, 2012).

농림수산업 분야 내에서는 농업개발과 농업정책 및 행정관리와 함께 농업용수자원,[34] 농업연구에 대한 지원비중이 높은 편이다.

---

34 농업용수자원 개발에 대한 지원의 경우 소관개(micro-irrigation)인지 대규모 관개시설 및 수자원 저장시스템 개발인지의 구분이 어렵게 되어 있음.

표 3-22. 세계은행의 농림수산업분야 무상원조 지원현황

단위: 백만 달러

연 도	2006	2007	2008	2009	2010
1000:총액	7,894.0	12,837.2	11,404.7	14,298.9	14,610.5
450:부문별 총액	7,822.5	12649.0	11,138.5	14,115.4	13,616.1
300:III.생산부문 총액	1,160.5	1,457.5	1,786.0	2,089.8	1,352.0
310:III.1.농림수산업 총액	863.8	1,309.6	1,243.8	1,324.9	924.8
311:III.1.a.농업	850.7	1,248.6	1,186.0	1,229.6	872.6
31110:농업정책 및 행정관리	3.8	135.7	142.2	195.0	169.2
31120:농업개발	194.1	100.1	103.5	34.3	187.1
31130:농지개발	49.3	20.9	56.6	193.7	13.9
31140:농업 수자원	67.2	473.3	157.5	182.5	149.9
31150:농업자재	..	4.0	340.0	44.3	15.9
31161:식량생산	65.2	38.3	46.2	183.5	38.9
31162:공업작물·수출작물	..	17.5	43.9	27.5	34.4
31163:축산	62.1	3.2	6.5	53.5	26.5
31166:농업지도	190.7	40.2	9.3	28.8	14.0
31181:농업 교육·훈련	..	7.2	10.2	12.3	..
31182:농업연구	154.7	43.5	71.5	107.3	137.9
31191:농업 서비스	43.4	26.7	..	51.8	69.8
31192:작물보호제, 수확 후 보호 및 해충관리	..	..	3.5	..	4.8
31193:농업 금융 서비스	11.4	297.0	163.3	7.9	2.8
31194:농업 협동조합	9.0	15.6	13.1	96.2	7.6
31195:축산 진료	..	25.6	18.6	11.1	..
312:III.1.b.임업	13.1	57.2	39.1	50.3	25.1
31210:임업정책 및 행정관리	..	52.2	29.8	22.0	10.3
31220:임업개발	13.1	..	8.4	21.8	..
31261:연료림·목탄	..	5.0	0.9	6.6	11.1
31282:임업연구	..	..	..	..	3.7
313:III.1.c.어업	..	3.7	18.7	45.0	27.2
31310:어업정책 및 행정관리	..	..	4.7	35.6	13.4
31320:어업개발	..	3.7	14.1	..	12.0
31382:어업연구	..	..	..	9.5	1.8
43040:농촌개발	108.3	570.0	432.1	670.2	1,730.1

주: 약정액 기준. 농업정책 및 행정관리(agricultural policy and administration management)는 농업부문 정책 및 계획수립, 농업관련 정부부처 지원, 제도적 역량개발 지원 등을 의미함. 농업개발(agricultural development)은 농장개발사업을 의미함. 농업개혁(agrarian reform)은 농지소유권 및 임대차 관련 개혁과 농업부문 구조 "조정(adjustment)"을 포함함. 대체농업개발(agricultural alternative development)은 마약류 등 불법 농작물 재배농을 다른 작물 혹은 농업 관련 활동으로 전환시키는 것을 의미함. 농업 서비스(agricultural service)는 시장판매 정책과 조직, 저장 및 운송, 비축 등을 의미함.

자료: www.oecd.org (ODA 통계, 2012).

4.2 세계은행그룹의 조직체계

세계은행그룹(World Bank Group)은 다섯 개의 기관으로 구성된다. 우선, 최빈국 등 저개발국에 대하여 무상원조(grant) 혹은 무이자 신용(credit)을 제공하는 국제개발협회(International Development Association, IDA)가 있다. 유상원조는 저개발국 정부에 장기저리 차관을 제공하고 자문활동을 수행하는 국제부흥개발은행(IBRD)과, 상대국 정부의 보증 없이 저개발국의 농산업(agribusiness)과 같은 민간부문에 투자하는 국제금융공사(International Finance Corporation, IFC)가 담당한다. 이 밖에 분쟁 등 정치적 위험도가 높거나 투자환경이 열악한 빈곤국가를 위해 정치적 위험에 대한 해외투자의 보증, 투자환경 개선을 위한 기술지원, 분쟁조정 등의 역할을 담당하는 다자투자보증처(Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)가 있다(World Bank, 2011년). 이 밖에 국제투자분쟁해결센터(International Centre for the Settlement of Investment Disputes, ICSID)가 있으나 저개발국에 대한 직접적인 투자, 지원과는 관련이 적다. 세계은행의 문서에서 “은행(Bank)”이라고 하면 통상 IDA

그림 3-22. 세계은행그룹의 구성 및 역할

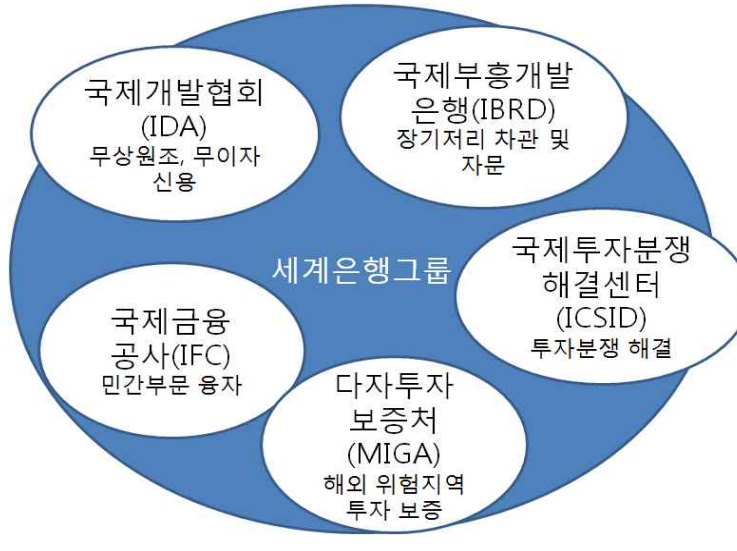
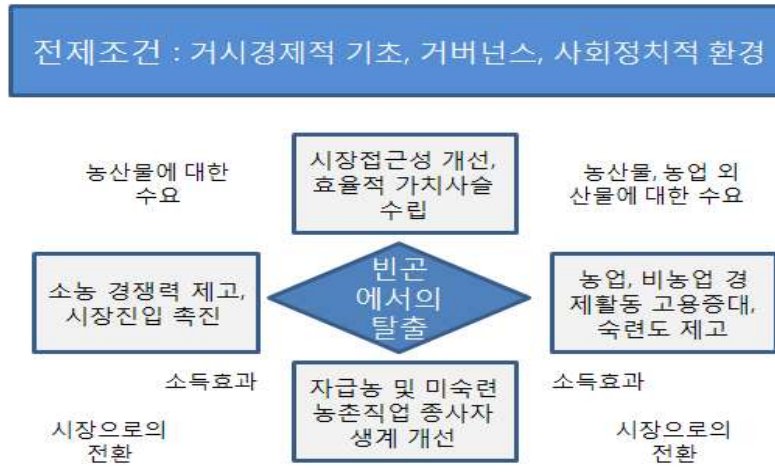


그림 3-23. 세계은행의 '농업을 통한 개발' 접근전략-'정책 다이아몬드'



자료: World Bank(2008).

와 IBRD만을 가리킨다.

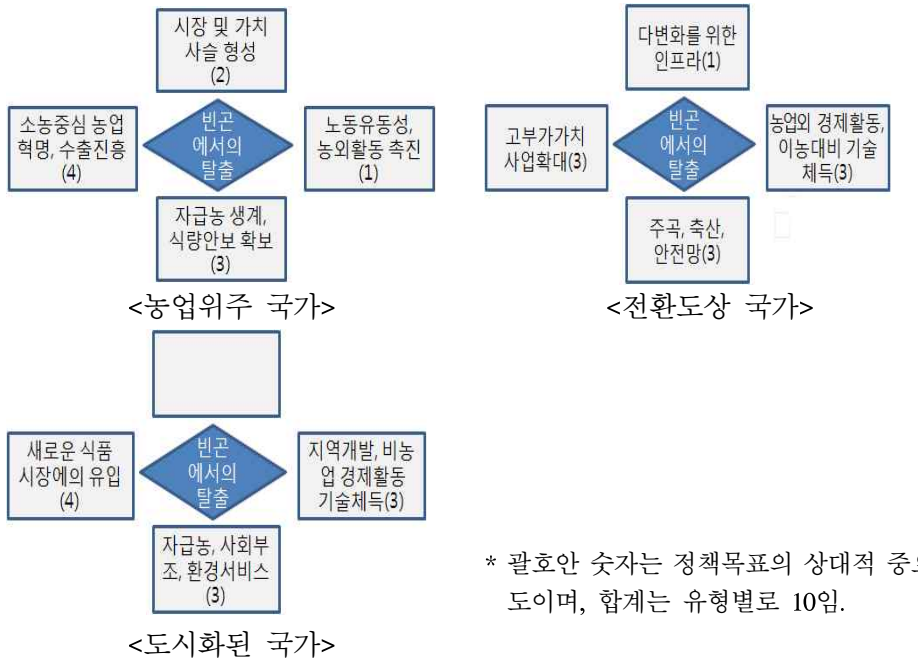
세계은행그룹은 1998~2008년 기간에 108개 국가에 대하여 농업과 농업산업(Agribusiness)에 237억 달러 수준을 지원해 왔다. 이 가운데 IBRD·IDA가 지원한 것은 76%인 181억 달러이고 나머지는 IFC에 의한 투자이다(IEG 2011)

4.3. 농업 · 농촌개발 지원전략

세계은행의 저개발국 농업·농촌개발전략은 2008년 작성된「농업을 통한 개발(Agriculture for Development)」보고서를 통해 공개되었다.

이 보고서는 1)농업이 저개발국의 발전을 위하여 무엇을 할 수 있는가, 2)농업을 통한 개발은 그 효과적 수단이 무엇인가, 그리고 3)농업을 통한 개발을 어떻게 수행할 수 있는가라고 하는 주제에 관하여 광범위하게 다루었다(World Bank 2008). 특히 세계 각국을 농업의 상대적 발전정도, 즉 경제성장

그림 3-24. 국가유형별 접근전략



자료: World Bank(2008).

에 대한 농업의 기여정도와 농촌빈곤의 정도에 따라 세 가지 유형(농업 위주 국가, 전환도상 국가, 도시화된 국가)으로 구분하고, 각 유형별로 '농업을 통한 개발'의 정책목표를 제시하였다. 이 정책 목표는 빈곤탈출이라고 하는 궁극적 목적을 달성하기 위하여 1)시장접근성 개선, 2)소농의 경쟁력 제고, 3)농촌 생계의 개선, 4)농업 및 비농업에서의 고용증대 등 네 가지 차원('정책 다이아몬드')으로 제시되었다<그림 3-23 및 그림 3-24>.

한편, 이러한 전략에 입각하여 세계은행은 농업부문 지원을 위한 포트폴리오 등을 규정한 실행계획(action plan)을 수립하고 있다. 2013년부터 2015년까지 향후 3개년 동안 세계은행의 농업부문 지원을 규정하게 될 실행계획은 현재 작성중인데, 2010~2012년에 진행되고 있는 실행계획의 연장선상에서 '농업을 통한 개발' 접근방법을 실천에 옮기는 것으로 알려지고 있다. 따라

서 기존에 수립되어 있는 실행계획의 내용을 살펴보도록 한다.

2010~2012년 실행계획서는 다섯 가지 개발을 위한 핵심전략을 제시하고 있다. 그것은 1)농업 성장을 위한 생산성 증대와 2)소농의 상업화(시장에의 연결), 3)비농업부문 개발과 같은 소득원 다양화, 4)위험, 취약성 감축, 5)환경, 지속가능성의 증대이다<표 3-23>. 그리고 이러한 5대 전략에 기초하여 협력대상국의 유형별 접근전략을 제시하고 있다<표 3-24>.

이러한 실행계획에 의거, 세계은행의 2010~2012년 회계연도의 투자금액은 농업부문에 대한 이전 3년(2006~2008년)의 연평균 지원액 41억 달러의 1.5~2배로 연평균 62억~83억 달러에 이른다. 이 가운데 농업생산성 분야에 74%(이 중 22%가 관개분야), 시장 연계강화에 18%, 농촌 비농업분야에 8%가 지원되는 것으로 되어 있다(World Bank Group 2009).

표 3-23. 세계은행 농업 실행계획(AAP)의 5대전략

전 략	주요 내용
생산성 증대	새로운 혹은 개량기술(가령 종자 혹은 종축)의 채택, 농업용수 관리 개선, 농지의 안정적 사용과 농지 시장의 활성화, 농업혁신체계의 강화 등
소농의 상업화 (시장에의 연결)	도하 라운드에의 부합, 수송 인프라에의 투자, 생산자 조직의 강화, 시장정보의 개선, 금융에의 접근성 향상 등
비농업부문 개발	농촌 투자환경의 개선, 기술 숙련도의 제고 등
위험, 취약성 감축	사회안전망 지원, 국가의 식량 수입관리 개선, 농업보험, 재해손실로부터의 보호, 주요 가축질병 위험의 감축 등
환경, 지속가능성의 증대	밀식 가축사육의 관리 개선, 방목장, 수역, 산림, 수산자원 등 관리 개선, 영농활동과 탄소시장의 연계 개선 등

자료: World Bank Group(2009).

표 3-24. 국가의 유형분류 및 유형별 핵심전략

		농업위주 국가	전환도상 국가	도시화된 국가
특징	농업의 기여	높음	약간 높음	낮음
	농촌 빈곤	높음	높음	큰 문제 아님
주요 분포지역		사하라 이남 아프리카	아시아, 북아프리카, 중동	동유럽, 중남미
핵심 과제	농업 생산성	• 곡물과 축산생산성의 격차 감축 • 관개지역 확대 • 토지에 대한 안정적 권리 확보 • 농업연구에의 투자	• 고부가가치 시장을 위한 생산성 향상 (축산물, 수경재배 작물 포함) • 토지임대차 및 매매시장 강화 • 물 이용 효율성 개선	• 토지 접근의 형평성 개선 • 농업연구에의 투자 • 고부가가치 시장 및 곡물과 유지류에 집중
	시장에의 연계	• 시장정보, 인프라 개선 • 생산자 조직 및 농업금융 강화	• 식품안보, 식품기준, 시장통합 사업모델, 농업금융 개선	• 국제무역, 식품안전, 식품기준, 시장통합 사업모델 개선
	농업 외 소득	• 농촌 투자환경 개선 • 인프라 확대	• 숙련도 제고 • 비농업 활동을 위한 분권화 • 농촌생계를 위한 활동 확대	• 숙련도 제고 • 지역개발 확대
	위험, 취약성	• 재해에 의한 손실로부터의 안전망, 자산보호 제공	• 수입식품 관리 개선 • 가축질병 위험 감축 • 안전망 제공	• 안전망 제공 • 가축질병 발생 위험 감축
	환경, 지속 가능성	• 초지관리 개선 • 탄소시장 접근 지원	• 집약식 축산체계에 대한 관리	• 벌채 감축 • 환경 서비스에 대한 지불제도 확대

자료: World Bank Group(2009).

4.4. 추진방식 및 절차

세계은행그룹(World Bank Group)의 사업추진 절차는 사전 준비단계를 제외하고 6개의 단계로 구분된다. 전체적으로 사업의 발굴에서 종료까지는 보통 4년 이상 소요된다. 아래 <그림 3-25>는 세계은행 그룹의 소속기관인 국제부흥개발은행(IBRD)의 양허성 차관(concessional loan)의 지원에 관한 단계별, 주체별 수행내용을 정리한 것이다.

그림 3-25. 세계은행의 사업추진 절차

자료: www.worldbank.org (Resource Guide: Project Cycle).

4.4.1. 사전추진단계

사전추진단계(Pre-Pipeline)에서 세계은행 측은 주제별, 국별, 부문별로 다양한 개발 이슈에 대한 검토 작업, 즉 이른바 경제 및 부문별 연구(Economic and Sector Work, ESW)를 수행한다. 이를 위해 대상국의 빈곤경감 전략보고서(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs), 국별 지원전략서(Country Assistance Strategies, CAS), 부문별 전략서 등을 검토한다.[35] 이를 통해 개발을 위한 과제

[35] 1999년 세계은행은 저개발국, 빈곤국가의 효율적 개발을 위해서는 경제, 사회,

를 이해하고 각 사업에 대한 최적의 해결방안을 모색한다.

4.4.2. 사업발굴단계

사업발굴단계(Identification)에서는 인프라, 교육, 보건, 정부 재정관리 등 경제와 사회 전 분야에 거쳐 다양한 사업들을 발굴하게 된다. 세계은행과 대상국은 사업의 전반적 내용과 어느 계층을 수혜자로 할 것인지 등등에 대하여 협의와 합의를 하게 되고 세계은행 사업팀은 이를 바탕으로 사업개요서(Project Concept Note)를 작성한다. 이 개요서에는 사업의 목표, 문제점(risks), 대안 시나리오, 그리고 사업승인까지의 대략적인 일정 등을 담는다. 대상국의 정부부처는 사업담당기관과 담당자를 지정한다. 이들이 사전 타당성 및 타당성 조사를 수행하며, 세계은행 측은 이 과정을 모니터링하고 필요시 이를 지원한다. 한편 이 단계에서부터 차관 혹은 신용공여에 관한 계약서에 서명할 때까지 추진상황에 관한 월별 진행상황 요약보고서(Monthly Operational Summary, MOS)가 작성된다. 이와는 별도로 사업 입찰에 필요한 문서작성에 사용될 수 있는 사업정보보고서(PID)가 만들어지고, 종합적 안전조치용 데이터 시트(Integrated Safeguards Data Sheet)라는 문서를 통해 사업대상국 및 지역에서 초래될 환경과 사회적 이슈들이 세계은행의 정책에 부합 혹은 저촉되는지 여부를 체크하게 된다.

4.4.3. 준비단계

준비단계(Preparation)에서는 차입국이 사업의 목적, 구성요소, 일정, 담당기

구조, 인적 역량, 거버넌스 환경 등 모든 면에서의 개발이 필요하고 정부와 공여국뿐만 아니라 시민사회, 민간부문의 참여도 중요하다는 판단하에 IMF와 함께 모든 빈곤국가에 대하여 빈곤경감 전략보고서를 작성하도록 권유하고, 이를 기초로 세계은행은 국별 지원전략서를 작성하기 시작함(web.worldbank.org).

구, 실행계획 등의 세부내용을 작성하기 위한 검토와 영향평가를 시행한다. 또한 공학적, 기술적 디자인도 준비한다. 이를 위해 차입국은 컨설턴트를 고용하거나 공공기관 전문가를 동원하기도 한다. 이 과정에서 수혜자와 이해당사자들로부터 지지와 피드백을 받는 과정도 중요하다. 따라서 이 단계에서는 차입국 정부가 적극적으로 노력을 기울이고 자원을 동원하는 것이 필수적이다. 세계은행측은 이 단계에서 요청이 있을 경우 자문과 분석을 지원한다. 이 시점에서 세계은행은 재정관리, 조달, 보고, 모니터링과 평가에 필요한 시스템 등 전반적인 사업관리체제에 관해 사업수행기관의 역량을 평가하게 된다. 또한 세계은행의 사업들은 자체 정책에 의거, 환경 혹은 사회영향에 대한 평가를 거쳐야 한다. 이를 위해 필요시 차입국은 환경평가보고서를 작성하고, 문제가 있는 경우 이에 대처할 수 있는 환경실행계획(Environmental Action Plan)을 수립하여, 사업이 경제·재정·사회·환경에 부정적인 영향을 주지 않도록 대책을 마련하여야 한다. 이를 위하여 사업이 주민의 건강, 생산자원, 경제, 토착 문화 등에 끼치는 영향에 대한 다양한 조사연구도 할 수 있다.

4.4.4. 심의단계

심의단계(appraisal)에서는 이해당사자들이 사업내용을 정밀하게 검토하고 심각한 문제가 있는 경우 이에 대한 해결방안을 모색하게 된다. 그리고 세계은행과 차입국 양측에서 사업의 추진 가능성에 관해 합의에 도달하여야 한다. 세계은행 측은 조달계획을 포함하여 앞 단계 조사보고서들을 모두 검토하는 '심의 작업(appraisal mission)'을 수행한다. 다수의 분야별 전문가가 참여하여 사업의 경제적·기술적·제도적·재정적·상업적(물품조달 가능성 등), 사회 문화적 측면 등 6가지 분야를 조사한다(http://go.worldbank.org/DZDZ9038D0). 그 이후 사업이 세계은행의 모든 지침에 부합하고 차입국 정부가 제도적으로 추진할 준비가 되어 있음을 상세하게 확인, 기술하는 사업사정문서(PAD: 개발사업에 대한 지원(Investment Lending)인 경우) 혹은 프로그램 문서(Program

Document: 개발정책에 대한 지원(Development Policy Lending)인 경우)를 작성, 제출한다. 이상 사업 발굴·준비·심의단계는 세계은행의 이사회와 권역별 부총재(Regional Vice President)의 승인을 받기 이전의 단계이며, 이를 종합하여 추진단계(Pipeline)라고 부른다.

4.4.5. 승인 및 시행단계

협의 및 승인단계(Negotiation/Approval)에서 세계은행과 차입국은 차입조건에 상호 동의하게 되며, 이후 사업사정보고서 등 관련문서는 세계은행 이사회(Board of Executive Directors)에서 승인을 얻어야 한다. 이 단계에서 차입국은 일반 조달조건(General Procurement Notice, GPN)을 공지하여 사업자를 모집하는 업무를 수행한다.

차관 혹은 신용이 승인되면 협력대상국이 사업목적을 달성하기 위하여 필요한 재화와 용역을 구매하는 사업수행단계(Implementation)에 들어서게 된다. 세계은행측의 도움을 받아 대상국의 사업수행기관은 사업의 세부내용을 수립하고 사업수행에 필요한 재화, 용역 등을 구매한다. 대상국측에서 사업수행의 모든 과정을 책임지며, 세계은행측은 차관 및 신용공여 조건에 부합하고 물품조달이 세계은행의 지침에 따라 이행되는지를 모니터링 한다.[36] 이 과정에서 대상국측은 사업자를 대상으로 일반 조달조건 이외에 특수 조달조건(Specific Procument Notice, SPN), 참여의향 요청서(Request for Expressions of Interest, REI) 등을 공지하게 된다. 사업이 수행되는 동안 사업수행기관은 정기적으로 세계은행에 보고한다. 세계은행은 이 사업을 포함하여 추진 중에 있는 모든 사업의 현황(Status of Projects in Execution, SOPE)에 관한 보고서를 작성하여 공개한다. 따라서 이 보고서는 사업사정보고서(PAD) 혹은 프로그램 문서(Program Document) 이후에 발간되는 것이다. 사업의 종료시점에

---

36 따라서 세계은행의 입장에서는 사업에 대한 모니터링을 하는 단계이므로 감독단계(Supervision)라고 부르기도 함.

는 세계은행팀이 사업수행 종료 및 결과보고서(Implementation Completion and Results Report, ICRR)를 작성하게 된다.

4.4.6. 사업평가단계

사업이 종료되면 세계은행의 평가국장(Director General, Evaluation)의 지휘를 받아 독립평가단(Independent Evaluation Group, IEG)이 사업의 결과와 당초의 목표를 비교하는 평가단계(Evaluation)에 들어간다.[37] 현실적으로는 4개 사업 중 1개 수준으로 평가를 시행한다(연간 약 70개 정도). 여기서는 사업결과보고서를 검토하고 별도의 보고서를 작성하여 대상국의 행정기관장과 세계은행의 이사회에 제출한다. 이 보고서는 공개되지 않는다. 독립평가단은 여러 사업들을 묶어서 이들 사업의 영향에 대한 정기적인 평가작업을 하게 된다. 사업에 대한 평가기준은 다음과 같다.

① 국별 수요와 우선순위에 대한 사업목표의 적합성.
② 사업목표가 달성된(혹은 될 것으로 기대되는) 정도(효과성).
③ 그 목표가 필요 이상의 자원을 사용함이 없이 달성된(혹은 될 것으로 기대되는) 정도(효율성).
④ 추정된 순 혜택이 사업의 모든 기간 혹은 그 이후까지 유지될 가능성(지속가능성).
⑤ 사업을 통해 대상국이 자신의 자원을 보다 잘 사용할 수 있는 역량을 제고시킨 정도(제도적 개발에의 영향).
⑥ 각 사업단계에서 각 사업 참여자들이 역할을 잘 수행한 정도(세계은행과 대상국이 수행한 성과).

---

37 독립평가단은 IBRD와 IDA, IFC, MIGA 등 세계은행 기구들의 사업과 서비스를 평가하고 세계은행그룹의 사장단 회의에 직접 보고서를 제출함(http://ieg.worldbankgroup.org).

표 3-25. 단계별, 주체별 수행내용

단 계		세계은행	차입국
사전추진단계 (Pre-Pipeline)		• 주제별, 국별, 부문별 연구 - 빈곤경감 전략보고서(PRSPs), 국별 지원전략(CAS), 부문별 전략 등 문서에 대한 주제별, 국별, 부문별 연구(ESW)	
추진단계 (Pipe-line)	발굴 (Identification) (1년 반 정도 소요)	• 개발목표 달성을 위한 공동 사업발굴	
		• 사전타당성, 타당성 조사를 모니터링하고 필요시 지원 • 사업의 주요 원칙과 조건을 세부적으로 설정하는 작업 착수 • 월간 진행상황 요약보고서(MOS), 사업정보보고서(PID) 작성	• 대상국 사업수행 부처 및 담당인력 선정 - 이들이 사전타당성, 타당성 조사 수행
	준비 (Preparation) (2년 정도 소요)	• 사업의 성공을 위한 조건 결정 - 경제, 재정, 사회, 환경영향 등에서 긍정적 영향이 있어야 함.	• 목적, 구성요소, 일정, 담당기구, 실행계획 등 세부내용 작성을 위한 검토와 영향평가 계속
	사정 (Appraisal) (3~6개월 소요)	• 장비, 재화, 토목공사와 용역 등의 형태와 양 등 조달계획을 포함한 앞단계 조사보고서들의 검토 • 사업사정보고서(PAD) 작성 - 사업 및 집행에 관한 세부내용 수록	
협의 및 승인 (Negotiation and Approval) (1~2개월 소요)		• 차관 조건에 관한 합의	
		• 이사회에서 검토, 승인여부 결정	• 사업시행기관에 대한 일반 조달조건(GPN) 작성
수행 및 감독 (Implementation and Supervision) (수년 소요)		• 사업수행 모니터링	• 사업수행 • 일반 및 특수 조달조건 공고(GPNs, SPNs), 참여의향요청서(REIs) 등 공지
평가 (Evaluation)		• 독립평가단(IEG)이 평가 - 사업종료보고서(PCR) 검토, 사업수행보고문서(PID) 작성, 세계은행 및 차입국에 제출	

약어: ESW = Economic and Sector Work(경제 및 부문별 연구), PID = Project Information Document(사업정보보고서), MOS = Monthly Operational Summary (월간 진행상황 요약보고서), PAD = Project Appraisal Document(사업사정보고서), GPN = General Procurement Notice(일반조달조건), SPN = Specific Procurement Notice(특수조달조건), REIs = Request for Expressions of Interest (참여의향요청서), PCR = Project Completion Report(사업종료보고서), PID = Project Implementation Document(사업수행보고문서)

자료: http://go.worldbank.org/ASBKBI40F0.

4.5. 원조공여의 대상 및 조건

세계은행으로부터 유상, 무상원조를 제공받으려면 1인당 소득 및 신용도가 자격요건에 부합되어야 한다. 즉 1)상대적 빈곤 정도, 2)신용능력의 결핍 정도에 따라 정해진다.

세계은행은 1인당 GNI에 따라 분류된 국가군(category)별로 원조 및 상환조건을 다르게 적용한다. 1인당 소득수준 6,885 달러, 1,165 달러, 995 달러를 기준점으로 국가들을 4개 국가범주로 구분한다.[38] 국가범주 및 세부 국가그룹은 다음과 같이 구분한다(세부내용은 부록 참조).

① IBRD 차관만 받을 수 있는 나라('IBRD-only countries'): 범주 4, 범주 3의 그룹 1

② IBRD 차관만 받을 수 있는 나라이나 예외적으로 IDA 원조를 받을 자격을 준 나라('Blend countries')[39]: 범주 3의 그룹 2, 범주 2의 그룹 1, 범주 1의 그룹 1

③ IDA 원조자격을 갖춘 나라('IDA eligible countries'): 범주 3의 그룹 3, 범주 2의 그룹 2, 범주 1의 그룹 2

---

38 여기서 1인당 소득은 세계은행의 아틀라스 방법에 의해 측정한 2009년 1인당 GNI를 말함.

39 작은 섬나라 혹은 IDA 원조를 받아야 할 수준보다는 1인당 소득이 높긴 하지만 현재 중요하게 구조조정 과정을 거치고 있고 아직은 IBRD 차관을 받을 정도로 신용능력이 갖추어지지 않은 나라가 여기에 해당됨.

표 3-26. 지원대상국가별 지원자격

지원 대상국가 범주 및 그룹		국가수	IBRD 차관만	IBRD + IDA	IDA
범주 4 (6,885 달러 이상인 국가)	전부	23 (한국, 러시아, 멕시코 등)	○		
범주 3 (1,165 달러~ 6,885 달러인 국가)	그룹 1	40 (카자흐스탄, 태국, 중국 등)	○		
	그룹 2	12 (아제르바이잔, 볼리비아, 인도 등)		○	
	그룹 3	18 (앙골라, 스리랑카, 몽골 등)			○
범주 2 (995 달러 ~ 1,165 달러)	그룹 1	3 (우즈베키스탄, 파키스탄, 베트남 등)		○	
	그룹 2	7 (나이지리아, 세네갈 등)			○
범주 1 (995 달러 미만인 국가)	그룹 1	1 (짐바브웨)		○	
	그룹 2	38 (잠비아, 솔로몬군도, 라오스, DR 콩고 등)			○

주: 범주 4에 해당하는 국가들은 IBRD를 졸업하는 과정을 시작한 나라들임.

장기 저리의 양허성 차관에 대한 세부내용을 결정할 때에는 사용 화폐단위, 이자율, 상환조건 등이 협의된다. 첫째, 사용 화폐단위(Currency)는 유로, 엔, 달러 가운데 대상국이 결정한다. 둘째, 이자율(Lending Rate)은 변동이자, 고정이자분으로 구분, 매 6개월마다 재조정하고 처음 4년은 0.85%, 그 이후는 0.75%이다.[40] 셋째, 상환조건(Repayment Terms)에 관해서 모든 차관은 25년이 만기이다. 상환일정의 경우 약정(Commitment)에 따른 상환일정 수립방식과 지불(Disbursement)에 따른 상환일정 수립방식이 있다.

40 연이자율은 '약정 수수료(Commitment fee)'라는 용어로 표기함.

4.6 함의

세계은행은 산하에 무상원조 지원(IDA), 저개발국에 대한 장기저리 융자 지원(IBRD), 저개발국 민간기관에 대한 융자 지원(IFC), 투자보증(MIGA) 등 다양한 목적의 업무를 수행하는 기관들을 포함하고 있어서 명실상부한 다자개발은행(MDB)의 대표기관이다. 이제는 거의 모든 저개발국에서 수립되어 있는 빈곤경감 전략보고서, 그리고 효율적인 지원을 위해 공여국, 기관들이 작성하고 있는 국별 지원전략서는 1990년대 말에 세계은행이 주창하여 만들어지고 있는 것들이다. 선진국들이 2009년 이후 마련한 '세계 농업식량 안보 프로그램(Global Agriculture and Food Security)'의 기금 역시 세계은행이 관리하고 있다.

세계은행은 2008년「농업을 통한 개발(Agriculture for Development)」보고서를 통해 농업·농촌분야 지원전략을 제시하였다. 여기서는 지원대상 국가를 경제성장에 대한 농업의 기여정도와 농촌빈곤의 정도에 의거, 구분하고 그 유형에 따라 적용되는 전략의 방향을 상세하게 제시하였다. 세계은행은 이렇게 제시된 유형별 전략을 충실히 따르고자 노력하고 있는데, 실행계획에서 연차별 지원 포트폴리오를 검토할 때 이것이 기준이 되고 있다(World Bank 2011). 중장기 전략하에 세부 투자계획이 수립, 추진되고 이를 모니터링 하는 등 일관된 사업관리가 되도록 노력하고 있는 것이다.

우리나라는 이러한 세계은행의 국가군 분류에 따른 차별화된 전략에 주목하여 개별국가의 발전 정도와 상황 및 수요에 적합한 중장기 전략을 수립하고 이에 따른 단기 실행계획을 별도로 수립하여 추진하며, 해마다 이를 모니터링 하여 전략에 맞게 추진되는지를 점검하는 것이 필요하다. 아직까지 우리나라는 농림수산 분야에서 개발협력사업을 발굴, 시행하는 과정에서 저개발국 혹은 협력대상국을 일정한 기준 혹은 지수에 따라 범주화하고 국가군별로 차별적인 중장기 지원전략을 수립한 적은 없다.

한편 국가별 CPS를 수립하는 방식에서 세계은행은 대부분 대상국의 재무부(Ministry of Finance)와 협의하여 작성하고 대상국 정부의 동의가 없으면

CPS를 수정, 보완하여 동의할 때까지 지속적으로 보완한다는 점 또한 우리에게 주는 시사점이 크다. 우리나라의 경우 기재부·외교부가 총리실 주관하에 국가를 나누어 CPS를 작성하고 있고, 협력대상국 정부와의 협의도 형식적으로 진행하고 있다. 특히 대상국 정부의 동의절차는 거치지 않아 수원국 중심의 개발협력 추진이라는 국제사회의 권고에 부합되지 못하는 실정이다.

사업 발굴단계에서는 수요조사부터 사업시행까지 평균적으로 약 2년 이상의 시간이 소요되지만 준비를 철저히 하기 때문에 사업이 시행되면 계획대로 추진되는 게 일반적이다. 하지만 몇몇 대상국의 정부조직 및 정치적인 사안으로 인해 사업의 추진이 일정에 따라 진행되지 못하는 경우도 종종 발생한다.

평가의 경우는 사업이 계획서에 따라 진행되고 있는지를 검토하는 중간평가와 일년에 두차례 현장을 점검하는 현지 평가, 사업종료 시 성과를 검토하는 사후평가 등으로 나눌 수 있는데, 경제적인 평가는 무의미하여 대부분 제외하는 게 일반적이다.

세계은행(IDA)이 농림수산업 부문에 지원하는 무상원조는 연도별로 차이는 있겠으나 6%대로, 우리나라 KOICA의 8%대와 비슷한 편이다. 그러나 지역개발 차원에서의 농촌개발에 대한 지원은 매우 많은 편으로, 빈곤인구의 4분의 3이 거주한다고 알려진 농촌에 대한 중요성을 높이 평가하고 있다. 최근 우리나라의 농림수산 분야의 국제 개발협력사업이 농촌종합개발과 같은 농촌개발사업을 빈번하게 도입하고 있는 것도 이와 같은 추세에 따르는 것이라고 볼 수 있다. 차이점이라고 할 수 있는 것은 세계은행의 경우 농촌개발은 지역개발·토지이용 계획 수립과 관리능력 촉진, 자연자원 및 토지관리, 도시·농촌의 통합적 발전 등과 같이 지역개발(Regional Development)의 측면에서 접근하는 반면, 우리나라의 농촌개발은 농촌 인프라와 농업 및 농외소득 개발, 역량개발 등의 다분야가 동시에 투입되는 새마을운동과 같은 농촌종합개발(Integrated Rural Development)이라는 점이다. 우리나라가 세계은행의 추세와 함께 하면서도 우리나라만의 특색을 살린 농촌개발 사업에의 지원을 늘려가는 것은 바람직하다고 하겠다.

이상과 같이 4개 조사 대상기관 및 기구의 농업·농촌부문 개발협력 전략과 추진방식 및 체계를 요약 하면 다음 <표 3-27>과 같다. 아래 표에서 보는 것과 같이 개발협력의 비전은 식량안보와 빈곤감소로 설정되어 있으며, 이는 농업·농촌의 개발을 통해 이루어 질 수 있다는 목적이 내포되어 있다. 더불어 식량안보 강화를 위한 생산 인프라 구축, 소득증대, 고용증대를 통해 농촌경제를 활성화 하고자 하며, 기술 개발 및 보급, 연구개발, 농산물 무역환경 및 인프라 구축을 주요내용으로 설정하여 식량안보 및 빈곤감소를 이루고자 한다.

표 3-27. 대상기구 농업·농촌 개발협력 전략요약

구분	비전	목적	목표	주요 내용
USAID	식량안보 강화 및 경제성장에 기여	식량 및 농업개발	1) 식량의 가용성(Availability) 증가 2) 취약계층의 소득증대 및 고용 확대를 통한 식량소비 촉진	1) 빈곤과 기아를 감소시키기 위해 과학기술을 접목 2) 생산자를 위한 국제무역의 기회 확대 3) 지식 및 기술의 격차 감소 4) 지속가능한 농업 및 환경 구축
세계은행	빈곤탈출	농업을 통한 개발	4가지 정책목표: 1) 시장접근성 개선, 2) 소농의 경쟁력 제고, 3) 농촌 생계의 개선, 4) 농업 및 비농업에서의 고용증대	농업·농촌 발전정도에 따라 국가유형을 구분하고 유형별 접근전략별 핵심과제를 제시 - 국가유형: 농업위주 국가, 전환도상 국가, 도시화된 국가 - 5개 접근전략: 생산성 증대, 시장에의 연계, 비농업부문 개발, 위험·취약성 감축, 환경·지속가능성 증대
일본	빈곤퇴치, 지속가능 성장		1)지속가능한 농업생산, 식량생산, 주민에게 식량공급 2)안정적인 식량공급, 주민에게 식량공급	식량안보측면에서 접근하고 있으며 기본정책은 지속가능한 농업생산, 안정적인 식량공급, 농촌지역 활성화임. - 개발협력 우선순위:

구분	비전	목적	목표	주요 내용
			3)농촌지역 활성화, 기아 및 농촌빈곤 감소	1) 농촌개발을 통한 빈곤 퇴치, 2) 농촌지도자와 농업연구자 등의 농업인적 역량개발, 3) 농업협동조합의 증진, 4) 농업인프라 개발
ADB	식량안보 및 빈곤 감소	식량안보 강화, 농외 소득 증대, 기후 변화 대응	용수 공급망 구축, 생산 인프라 구축, 농산물 무역 촉진, 농산물 가치사슬 개선,	1) PPP 확대로 생산성 향상, 농산물 가공, 농산물 판매 및 농외소득원에 대한 직접투자 유치, 2) 선정(Good Governance)을 통한 투자환경 개선, 3) 여성 농업인에게 공평한 지원, 4) 연구개발, 5) 지속가능한 식량안보 체계 구축

표 3-28. 대상기구 농업·농촌 개발협력 추진방식 및 절차요약

구분	수요조사	협의과정	승인	사업시행	평가 및 환류
USAID	- 수시 정책 협의를 통해 7대 중점개발 목표와 연계성 검토	- 사업설계팀 구성, 대상국과 전략적 파트너관계 체결, 분석 결과를 포함한 사업심사보고서	- 승인위원회 구성, 예산, 타당성, 정책과의 연계성을 검토하여 승인	- 국제입찰 방식, 사업시행기관 선정, 대상국 조달 시스템 사용, 현지 사무소를 통한 모니터링 정례화	- 정보와 지식을 축적하여 향후 개선방안 도출 목적 - 평가표의 문서화 - 범분야 이슈 및 환류 방법 포함
세계은행	- 주제별, 국별, 부문별 개발 이슈 검토·연구 - 대상국의 빈곤경감전략 보고서와 국별 지원전략서 및 부문별 전략서 등 검토	- 대상국과 사업 협의 후 사업개요서 작성, - 사업 영향평가 실시 - 사업추진가능성 등에 관한 사정작업 후 사업계획서 작성	- 세계은행이사회에 제출하고 권역별 부총재의 승인	차입국이 세부 사업내용 수립, 조달 등 사업시행, 세계은행은 모니터링 수행 - 사업종료 후 결과보고서 작성	- 독립평가단이 사업결과와 당초 목표를 비교하는 평가수행 후 이사회와 차입국에 제출(비공개)

구분	수요조사	협의과정	승인	사업시행	평가 및 환류
일본	- 사업형성 조사, 적절성 검사, 사전 평가 - 농림수산성 개발조사 - T/F를 통한 기초조사	- 정책협의, 관계기관 협의 - 목표, 범위, 규모 협의	- 적절성 및 전반에 대한 심의, 외교부 승인	- 중간 및 종료평가, 성과와 영향 평가 실시	- 공동평가, 평가위원회 심사 - 분야별 평가프로그램 환류를 통해 결과 반영 - 외무성의 평가결과 보고체계
ADB	- 자체발굴을 위한 기술지원, 제안서 작성 지원, 사실확인 조사실시, 영향평가 실시	- 수원국 자체 발굴을 위한 지원으로 협의	- 현지실사, 분석 단계, 사전 입찰조치 시행,	- 제안서 및 차관계약서 송부, 차관 제공 합의서, 이사회 상정	- 계약 위배여부 상시 모니터링, 사업종료 후 결과보고서 제출 - 유사사업 추진시 참고자료 활용

우리나라 농업부문 국제개발협력 전략 및 추진체계

제4장

1. 우리나라 국제개발협력 일반현황

우리나라의 ODA 역사는 수원국으로서 해방 직후 긴급구호를 시작으로 하여, 한국전쟁을 거치며 전후 복구사업을 계기로 본격화되었으며, 그 동안 총 수원규모는 127억 달러에 유상원조가 약 80%로 대부분을 차지하였다. 우리나라는 기술·자본재·소비재 등 다양한 분야에 걸쳐 원조를 받았으며, 채무구제가 없었다는 점이 특징이라 할 수 있다.

우리나라는 강한 발전의지와 주인의식을 갖고 선택과 집중에 따라 전후복구와 경제사회개발에 해외원조를 적절히 활용하여, 경부고속도로, 포항제철, KIST 등 국가기간 시설에 대외원조를 집중 활용함으로써 발전토대를 구축하였다. 경제개발 5개년계획, 새마을운동 등 자조노력을 지속하여 원조의 덫(Aid Trap)을 피해 자립의 기반을 확립하고, 2000년 OECD 수원국 리스트에서 제외되면서 공식적으로 수원국의 역사를 마무리하였다.

우리나라의 공여규모는 1987년부터 2011년까지 약 77억불[41]이(순지출 기준 총액) 개도국의 빈곤감소와 개발을 위해 지원되었고, 지속적으로 원조규모를 확대해오고 있다. 연대별 공여의 역사를 살펴보면, 60년대는 USAID 자금으로 저개발국 초청연수(63년)를 처음 시작하고, 70년대는 주로 외교안보

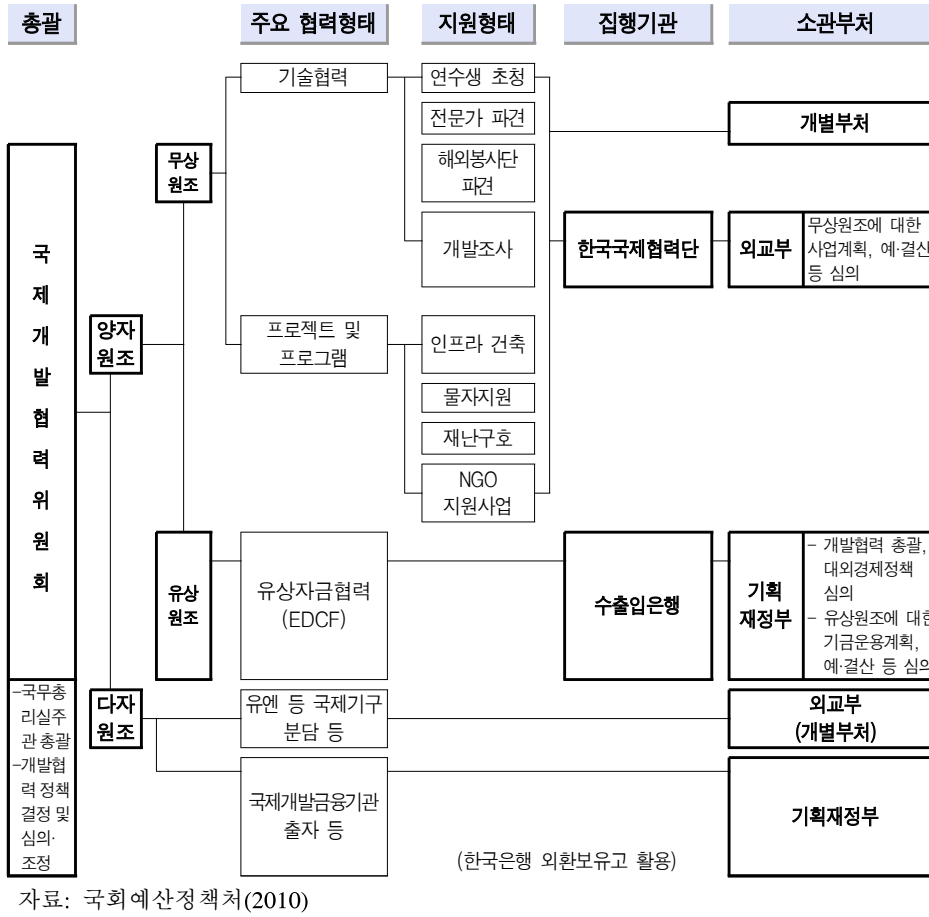
---

41 외교통상부 웹페이지(http://www.mofat.go.kr)

차원에서 소규모로 추진, 80~90년대 EDCF(87년), KOICA(91년)의 설립으로 대외원조의 기본틀을 갖추고 90년대부터 대외원조를 본격화하였다. 2003년 이후 이라크와 아프간 지원, MDB 출연·출자 증가 등으로 개발협력 규모가 급격히 증가하였다.

우리나라는 그 동안 국가차원의 공식적이고 통합적인 정책문서 없이 개발협력 지원과정에서 유상은 수원국과의 경제협력 증진, 무상은 빈곤퇴치 등 인도주의적 지원에 중점 지원하였다.

그림 4-1. 우리나라 국제개발협력 추진체계



자료: 국회예산정책처(2010)

양자와 다자, 유상과 무상별로 다원화된 체계로 국제개발협력위원회의 컨트롤 타워기능이 미약하며, 양자협력의 유상은 기획재정부와 수출입은행(EDCF)이 전담하고 무상은 외교부와 KOICA, 개별부처 및 지자체가 개별적으로 추진하고 있다. 다자원조에 대한 국제금융기구는 분담은 기획재정부가 전담하고, 양자협력은 외교부, 그리고 기타 국제기구는 소관부처별로 추진되고 있다.

또한 국제개발협력기본법에 의거 기획재정부(유상협력)와 외교통상부(무상협력)가 5년마다 국제개발협력 기본계획을 작성하는데, 여기에는 국제개발협력정책의 기본방향, 국제개발협력의 규모 및 운용계획, 중점 협력대상국에 대한 중기지원전략 등이 포함되어 있다. 시행기관은 매년 기본계획에 따라 시행계획을 수립하여 주관기관에 제출하고, 주관기관은 필요시 시행기관과 협의하여 이를 조정할 수 있다. 주관기관은 시행기관 간 사업중복 등으로 시행계획의 변경이 필요하다고 인정하는 경우 이를 위원회에 제출하여 조정할 수 있다.

농림수산식품부와 관련된 법적 근거라 할 수 있는 '해외자원개발촉진법'은 1978년 광물과 에너지 자원 등 해외 자원개발에 대한 법령이나, 해외 식량자원의 확보를 지원하는 별도의 법령('해외농업개발협력법')은 2012년에야 공표되었다. 이 법은 해외농업 개발사업뿐만 아니라 국제농업 개발협력사업에 관한 사항을 정함으로써 농업부문 국제협력을 위한 법적 근거를 제시하여 주었다.

해외농업개발협력법은 "해외농업자원의 안정적 확보와 국제협력을 통하여 국민경제에 이바지하고 국제사회에 기여함을 목적"으로 하고 있으며 국제협력보다는 해외농업자원 개발을 위한 사업지원에 초점이 맞추어져 있다. 즉 이 법에서 국제협력은 해외농업자원을 개발하고 유사시 국내 반입 등으로 국내 식량안보를 공고화한다는 중장기 목적을 보조하는 것으로 설정되어 있다.

이 법에 의거하여 국제협력과 관련해서는 1)국제농업협력사업을 위한 외국 정부와의 교섭 및 협정체결, 2)저개발국에 대한 농업·농촌지역 개발사업,

3)국제농업협력사업 관련 정보·기술·시설 및 인적자원의 국제교류, 4)국제농업협력사업 추진에 관한 정책개발 등의 사업에 대한 정부의 지원 근거가 마련되었다.

우리나라 개발협력 주요사업형태는 기술협력(초청연수, 전문가 파견, 해외봉사단, 개발조사 사업 등), 프로젝트 및 프로그램(인프라 건축, 물자지원, 재난구호, NGO 지원 등), 유상자금협력, 국제기구 분담금, 국제개발금융기관 출자 등으로 구분될 수 있다.

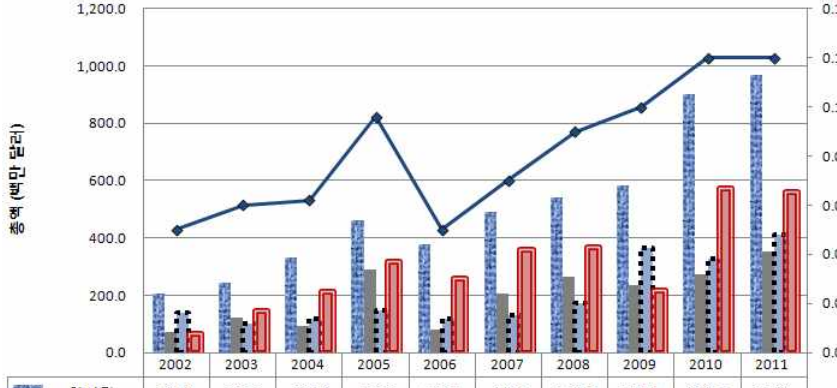
우리나라의 공여역사는 1970년대까지는 외교안보 차원에서 소규모로 추진되다가 EDCF(1987), KOICA(1991)의 설립으로 대외원조의 기본틀을 갖추고 1990년대부터 체계적으로 발전해가기 시작하였다. 제도적인 체계를 마련한 이후 ODA 규모가 증가하였으며, 특히 2003년 이후 이라크와 아프간 지원, MDB 출연·출자 증가 등으로 ODA 규모가 급격히 증가하였다. 하지만 우리나라는 그 동안 국가차원의 공식적이고 통합적인 정책문서 없이 ODA 지원 과정에서 유상은 수원국과의 경제협력 증진, 무상은 빈곤퇴치 등 인도주의적 지원에 중점 지원하였다.

우리나라의 국제개발협력 규모는 최근 급격하게 증가하고 있으며, 2002~2011년의 총 원조 누적규모는 70억 달러 수준으로, 2002년 2.7억 달러

표 4-1. 해외농업개발협력법의 규정

해외농업개발에 관한 규정	국제농업협력에 관한 규정
• 10년 단위 해외농업개발종합개발계획의 수립 • 해외농업개발심의회(위원장 농식품부 차관)의 설치·운영 • 해외농업개발투자회사, 해외농업개발투자전문회사의 설립 • 해외농업개발사업의 지원(보조, 융자, 특례, 정보시스템 구축, 인력 육성 등) • 해외농업개발협회 설립 • 해외농업자원 조사 등	• 해외농업개발종합계획에 “국제농업기구 등과의 국제협력에 관한 사항” 포함 • 국제농업협력사업 시책 수립·시행 • 국제농업협력사업 경비 지원

그림 4-2. 한국의 개발협력 현황



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
양자간	206.8	245.2	330.8	463.3	376.1	490.5	539.2	581.1	900.6	970.0
다자간	72.0	120.7	92.5	289.0	79.2	205.6	263.1	234.9	273.2	351.0
유상	140.1	99.7	118.7	145.3	117.1	132.2	170.6	367.0	326.7	412.0
무상	66.7	145.5	212.1	318.0	259.0	358.3	368.7	214.1	573.9	558.0
GNI대비 (%)	0.05	0.06	0.06	0.10	0.05	0.07	0.09	0.10	0.12	0.12

자료: Kosis(www.kosis.kr)

에서 점차 증가하여 2008년에는 8억 달러, 2011년에는 13억 달러까지 증가하였다. 우리나라는 20여 년간 거의 20배에 가까운 규모증액을 달성하며 괄목할 만한 성장을 보이고 있으며, 세계 경제침체와 고유가 등의 위협요소에도 불구하고 정부의 ODA 규모확대 목표설정과 정책적 노력에 힘입어 ODA 규모 증액이 가능한 것으로 해석되고 있다. 양자간 원조규모 또한 2002년 2억 달러에서 2011년 9.7억 달러로 증가하였고, 다자간 원조규모도 대폭 증가하고 있다. 양자간 원조에 비해 다자간 원조는 증가폭이 적으나 2003년 1억 달러 수준에서 2011년에는 3.5억 달러로 증가하였다. 우리나라는 국제사회에 비해 유상비율이 높은 편이나 2003년을 기점으로 점차 무상비율이 높아지고 있다[42]. 하지만 ODA 증액노력에 따른 성과에 비해 유상비율과 비구속성 비율이 높은 점 등 질적인 면에서 한계가 나타나고 있는 실정이다. 또한 GNI대

[42] 2003년을 기점으로 무상원조가 50%를 넘어서기 시작하여 꾸준히 60~70%대를 유지하다가 2010~2011년 무상원조의 증가폭이 점차 둔해지면서 유상원조가 증가하고 있는 추세임.

비 ODA 비율은 여전히 0.1% 수준에 머물러 있어 2015년까지 국제사회의 권고기준인 0.7% 달성목표[43]에는 크게 미달하고 있다. 특히 최근 2년간 ODA/GNI 비율 평균치(2009~2010년)를 비교해 보면 우리나라와 ODA 총액규모가 비슷한 아일랜드(0.53), 오스트리아(0.31)에 비해 우리나라의 GNI 비율은 현저히 낮다.

표 4-2. OECD/DAC ODA 규모

단위: 백만 달러

구분	ODA 총액			ODA/GNI 비율 (2년간 평균치, 순지출 기준)		
	1989~1990	1999~2000	2009~2010	1989~1990	1999~2000	2009~2010
노르웨이	2,170	2,580	4,156	1	0.82	1.08
룩셈부르크	46	228	416	0.47	0.68	1.04
스웨덴	2,407	2,329	4,390	0.81	0.75	1.04
덴마크	1,935	2,947	2,873	0.97	1.03	0.89
네덜란드	4,415	5,484	6,502	0.85	0.81	0.82
벨기에	1,453	1,349	2,861	0.4	0.33	0.59
핀란드	1,020	626	1,334	0.48	0.32	0.55
영국	4,177	5,026	12,031	0.27	0.28	0.54
아일랜드	103	408	981	0.25	0.3	0.53
프랑스	11,189	8,158	13,062	0.48	0.34	0.48
스페인	1,427	2,483	6,408	0.22	0.22	0.44
스위스	1,169	1,531	2,260	0.32	0.35	0.43
독일	9,111	8,155	12,812	0.33	0.27	0.37
캐나다	3,613	2,783	4,285	0.37	0.27	0.32
호주	1,645	1,792	2,920	0.3	0.26	0.31
오스트리아	404	760	1,197	0.17	0.24	0.31
뉴질랜드	144	204	299	0.25	0.26	0.27
포르투갈	299	491	594	0.24	0.26	0.26
미국	14,702	11,931	29,440	0.14	0.1	0.21
일본	12,604	13,635	10,020	0.28	0.27	0.19
그리스	-	384	562	..	0.18	0.18
이탈리아	6,202	2,823	3,213	0.25	0.14	0.15
한국	**56**	**304**	**924**	**0.04**	**0.06**	**0.11**

자료: OECD Online DB, http://stats.oecd.org 재인용.

[43] ODA 규모확대에 관한 국제사회의 결의가 있었으며, 2002년 몬테레이 컨센서스에서 국제개발 기구뿐 아니라 선진국의 ODA 규모를 2015년까지 GNI 대비 0.7%까지 확대하기로 함.

우리나라 양자원조 지역별 규모는 아시아(26.9억 달러, 65.3%), 아프리카(5.4억 달러, 13.3%)가 차지하는 비중이 가장 크며, 소득별로 하위중소득국(17.9억 달러, 43.5%)에 가장 많이 지원되었고 최빈국 및 고채무국에 대한 지원도 최근 상당한 규모로 상승하고 있는 추세이다.

특히 아시아지역에 집중 지원된 것은 정부의 아시아 중점기조 정책에 따라 아시아지역의 지리적 근접성과 경제협력관계 등의 고려가 반영된 것이며, 아프리카지역으로의 지역 다변화와 2006년 이후 아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브에 따라 점차 지원지역이 확대되는 추세이다.

또한 소득국별 추세를 통해 우리나라 ODA의 양적·질적 변화를 엿볼 수 있는데, 최빈국 및 고채무국에 대한 지원비중이 빠른 속도로 증가하고 있다. 2002년 고채무국의 지원비중은 양자 총 지원액의 5.6%에 불과하였으나 2010년 22.1%까지 증가되었다.

양자원조의 분야별 지원추이를 살펴보면, 규모증액에 따라 대부분의 분야에 대한 지원이 증가추세이며, 특히 사회 하부구조 및 서비스분야와 경제 하

표 4-3. 우리나라의 양자원조 권역별 및 소득국별 지원현황

단위: 백만 달러

구분 \ 연도		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	누적총액
수원국(총액)		206.7	245.2	330.8	463.4	376.1	490.5	539.2	581.1	900.6	4133.6 (100)
권역별	유럽	18.9	3.1	7.0	3.3	31.1	16.9	12.9	46.4	38.7	178.2 (4.3)
	아프리카	5.6	19.0	28.1	39.1	47.8	70.2	104.1	95.0	139.9	548.8 (13.3)
	아메리카	8.9	11.2	14.9	19.8	25.9	54.7	68.7	55.8	64.5	324.3 (7.8)
	아시아	161.8	192.5	258.8	375.0	227.6	300.0	281.4	313.5	587.3	2697.7 (65.3)
	오세아니아	1.2	4.8	0.4	0.5	1.2	3.7	2.2	1.5	5.6	21.1 (0.5)
	미배분지역	10.4	14.7	21.6	25.6	42.5	45.1	70.0	68.9	64.7	363.3 (8.8)
소득국별	최빈국	45.7	56.9	86.1	114.9	92.1	121.0	144.2	161.2	333.4	1155.5 (28.0)
	저소득국	25.2	26.9	49.2	46.0	36.1	37.2	68.5	76.5	168.3	533.8 (12.9)
	하위중소득국	91.3	138.7	164.2	267.2	193.4	250.9	207.8	204.2	280.3	1798 (43.5)
	상위중소득국	33.4	7.9	9.2	9.2	9.7	21.8	28.2	38.8	22.4	180.6 (4.4)
	고채무국	11.5	43.4	50.3	39.1	25.9	55.0	80.9	79.3	193.6	579.0 (14.0)

주: ( ): 양자 총액대비 비율(%).

자료: OECD Online DB, http://stats.oecd.org.

부구조 및 서비스분야에 대한 증가현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 사회 하부구조 및 서비스분야는 주로 교육, 보건, 수자원분야 지원이 꾸준히 증가추세를 보이고 있으며, 경제 하부구조 및 서비스분야는 전통적으로 운송분야에 대한 지원이 주를 이루고 있다. 반면 2007년 이후 에너지분야가 급속히 증가하는 추세를 나타내고 있다. 생산분야에서는 농업이 가장 큰 비중을 차지하

표 4-4. 우리나라의 분야별 지원현황

단위: 백만 달러

분야 \ 연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	비율*
I. 사회인프라 및 서비스	160.3	136.9	314.3	398.3	403.1	410.5	696.0	402.4	905.8	24.0%
I.1. 교육	69.5	58.9	74.1	50.2	135.2	160.2	112.5	139.0	324.4	7.1%
I.2. 보건	37.4	14.5	55.1	89.6	38.6	110.8	238.2	150.1	131.3	5.4%
I.3. 인구정책·시책 및 생식보건	0.2	0.1	0.1	0.1	0.5	1.5	20.1	3.5	5.1	0.2%
I.4. 상·하수도	35.2	7.2	78.3	101.6	80.8	74.5	269.7	70.7	283.2	6.3%
I.5. 공공행정 및 시민사회	14.7	46.0	76.0	72.6	141.6	57.2	43.5	25.9	153.7	4.0%
I.6. 기타 사회인프라 및 서비스	3.3	10.1	30.7	84.3	6.5	6.4	12.0	13.2	8.2	1.1%
II. 경제인프라 및 서비스	71.6	108.9	113.1	138.1	171.0	402.9	544.5	876.6	610.4	19.1%
II.1. 운송 및 창고	68.7	46.3	58.4	82.9	99.5	235.9	268.3	641.2	370.5	11.8%
II.2. 통신	1.7	36.5	47.8	51.6	65.3	88.2	91.3	114.7	49.3	3.4%
II.3. 에너지	1.0	25.9	5.8	3.3	5.0	74.6	182.0	119.1	184.8	3.8%
II.4. 금융 및 재정서비스	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4	3.1	2.0	1.1	2.6	0.1%
II.5. 비즈니스 및 기타서비스	0.1	..	1.0	0.2	0.8	1.0	0.9	0.5	3.1	0.0%
III. 생산	7.2	38.3	18.8	50.3	33.5	129.0	77.4	57.2	100.4	3.2%
III.1. 농림수산	4.9	36.0	12.4	41.3	11.8	106.9	47.7	37.7	91.7	2.5%
III.1.a. 농업	2.5	26.6	9.3	36.4	9.8	96.1	30.6	33.8	75.8	2.0%
III.1.b. 임업	1.7	1.6	2.7	4.3	1.5	9.7	10.5	2.4	8.2	0.3%
III.1.c. 어업	0.6	7.8	0.3	0.6	0.5	1.1	6.7	1.4	7.8	0.2%
III.2. 산업, 광업 및 건설	1.6	1.6	5.5	8.2	17.4	12.4	19.5	17.1	6.6	0.6%
III.3.a. 무역 및 규제	0.6	0.7	0.8	0.5	4.1	5.8	9.7	2.0	1.9	0.2%
III.3.b. 관광	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	3.9	0.5	0.4	0.3	0.0%
IV. 다부문·범분야	1.4	7.1	2.6	3.6	9.2	31.8	24.5	59.0	117.6	1.6%
VI. 소비재 및 일반프로그램 지원	..	1.0	0.0	..	0.2	0.3	1.6	0.1	..	0.0%
VII. 부채관련 지원	..	..	..	4.2	..	..	10.3	..	2.4	0.1%
VIII. 인도적 지원	3.0	3.0	12.9	36.9	24.6	35.5	55.8	14.1	20.7	1.3%
XII. 비배분·비특정	11.1	21.4	21.7	26.5	34.0	43.3	44.8	40.8	52.3	1.9%

주: *: 누적 총액대비 비율.

자료: OECD Online DB, http://stats.oecd.org.

고 있는데, 추이를 살펴보면 2004년과 2006년 큰 폭의 하락 후 급반등하는 추세를 나타내고 있다. 규모의 확장에 따른 변화 이외에도 국제사회와의 공조노력을 파악할 수 있는데, 2000년대 중반 이후부터 인도적 지원, 다분야·범분야에 대한 증가추세가 나타나고 있다.

2. 농업·농촌부문 국제개발협력 현황[44]

우리나라 농림수산분야에 지원된 유·무상 실적을 살펴보면, 유상원조는 승인총액 기준으로 5,110억 3,000만 원(총 8조 3,357억 6,700만 원 대비 6.1%, 1987~2012년 기준)이 지원되었으며, 무상원조는 2,600억 3,300만 원(총 3조 1,676억 9,900만 원 대비 8%, 1991~2011년 기준)이 지원되었다(한국국제협력단, 2011; www.edcfkorea.go.kr).

2.1. 유·무상 권역별

농업·농촌부문 개발협력을 권역별로 구분하면, 극동아시아와 사하라 이남 아프리카에 대한 지원이 두드러진다. 개발협력의 전체 분야를 살펴보면 아시아에 대한 지원 비중이 높고(6억 1,800만 달러, 2006~2010년 기준), 아

---

44 권역별, 사업분야별 통계자료는 농림수산분야 통계조사실시(2012년 7월~8월) 및 평가대상 기관에서 제출한 자료에 근거함. 1)유·무상 전체 실적자료는 KOICA, EDCF, 농림수산식품부, 농어촌공사, 농촌진흥청, 산림청이 지원한 2006~2010년까지의 ODA 실적 자료에 근거함. 통계는 OECD DAC 및 부처의 최근 확정 통계가 2010년이므로 2006~2010년 통계활용, 2)무상원조는 KOICA의 1991~20101년 실적 자료에 근거함, 3)사업내용 분석은 각 기관의 세부제출 자료에 근거하여 작성되었으며, 일부기관의 경우 2012년까지의 최근 실적을 포함함.

프리카(1억 3,700만 달러)에 대한 비중이 낮은 것으로 나타났다. 하지만 농업·농촌부문은 아시아(9,900만 달러)와 아프리카(1억 1,200만 달러)에 대한 지원이 비슷한 규모로 이루어졌고, 사하라이남지역에 대한 지원이 총 지원액의 46%를 차지하며 가장 많이 지원되고 있다.[45]

표4-5. 우리나라 농림수산분야 권역별 규모

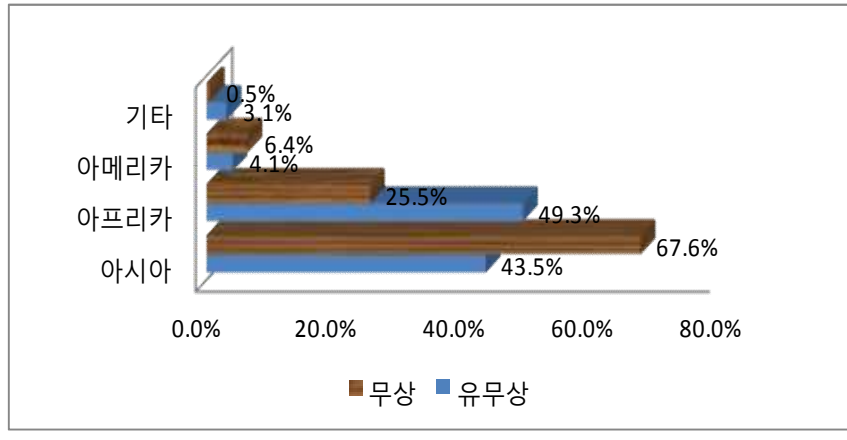
단위: 백만 달러

권역		지출총액	백분율 (%)
아시아	극동 아시아	78.578	34.5%
	서남 및 중앙아시아	20.015	8.8%
	아시아 미배분	0.555	0.2%
아프리카	사하라 이남	105.084	46.1%
	사하라 이북	7.212	3.2%
	아프리카 미배분	0.197	0.1%
아메리카	중앙 및 북아메리카	4.493	2.0%
	남아메리카	4.738	2.1%
	아메리카 미배분	0.111	0.0%
기타	오세아니아	1.811	0.8%
	유럽	0.241	0.1%
	중동	0.647	0.3%
	지역 미배분	4.399	1.9%
	총합계	228.082	100.0%

반면 무상원조를 권역별로 비교해보면 원조규모가 가장 큰 지역은 동아시아지역으로 총 규모의 약 60% 이상이 지원되었으며, 사하라 이남 아프리카지역과 남중앙아시아순이다. 협력대상 국별로는 필리핀이 가장 큰 규모로 지원된 국가이며 이어 중국, 라오스, 캄보디아, 탄자니아, 인도네시아순이다.

45 사하라 이남지역 중 앙골라에 지원된 금액이 전체 사하라 이남지역에 지원된 2006~2010년 사이 누적총액의 70%를 차지함(2006년 농업개발분야에 지원된 EDCF사업- 농업현대화사업).

그림 4-3. 농림수산분야 유·무상 권역별 지원현황



주: 1) 유무상지원 권역별 구분은 아시아는 극동아시아, 서남 및 중앙아시아, 아시아 미배분이며, 아프리카는 사하라 이남 및 이북과 아프리카 미배분, 아메리카는 중앙 및 북아메리카와 남아메리카 그리고 아메리카 미배분, 기타는 오세아니아, 유럽, 중동, 지역 미배분임.

2) 무상지원 권역별 구분은 아시아는 동아시아와 남중앙아시아, 아프리카는 북아프리카 및 사하라 이남 아프리카, 아메리카는 남미와 북중미이며, 기타는 중동, 오세아니아, 양자 미배분임.

표 4-6. 농림수산분야 무상원조 개발협력 대상국

단위: 백만 달러

필리핀	27.443
중국	12.202
라오스	11.061
캄보디아	9.427
탄자니아	8.422
인도네시아	8.009

주: 8백만 달러 이상 기준.

각 부처 및 기관이 제출한 통계자료를 기준으로 작성되었으며, 표 4-4의 OECD DAC의 수치와 일치하지 않을 수도 있음. KOICA 및 EDCF가 OECD DAC에 보고한 데이터가 일부 OECD DAC에 의해 수정, 보완됨에 따라 수정 및 보완된 수치가 반영되지 않을 수도 있어 차이가 있음(2012년 7월9일 KOICA 통계담당자 인터뷰 내용에 근거함).

2.2. 유·무상 사업분야별

2006~2010년 농업·농촌부문 개발협력사업을 분야별로 살펴보면, 농업분야에서 축산(4,800만 달러), 농업개발(4,200만 달러), 농업용수자원(2,100만 달러), 농업관련 기자재(2,000만 달러)분야가 두드러지며, 기타 다부문의 농촌개발이 3,000만 달러로 큰 비중을 차지한다. 특히 농업개발분야는 총 지원누적액의 90% 이상이 2006년부터 실시된 EDCF의 앙골라의 농업현대화사업으로 지원되었으며, 그 외 KOICA의 지원이 주를 이룬다. 농촌개발분야는 KOICA (86%)의 프로젝트 사업과 교육훈련사업이 주를 이루며, 이어 행정안전부(5%)와 경상북도(6%)가 지원하는 새마을운동 및 연수사업이 있다.

1991년부터 2010년까지 시행된 무상원조 사업을 기준으로, 분야별 지원규모가 큰 순으로 나열하면 농촌개발(3,200만 달러), 농업용수자원(2,700만 달러), 농수산물 가공업(1,900만 달러), 임업개발(1,600만 달러), 농업개발(1,300만 달러)순이다.

권역별로 나누어 사업분야별 지원추세를 살펴보면, 가장 큰 규모로 지원된 동아시아지역은 타 지역에 비해 다양한 분야의 지원이 이루어진 것이 특징이다. 특히 이 지역은 임업개발, 농업용수자원, 농수산물가공업, 농촌개발에 대한 지원이 두드러진다.

농촌개발 분야는 라오스(600만 달러)의 누적규모가 가장 크고 비엔티엔주 5개 농촌마을 농촌종합개발사업, 문군 관개용 댐 및 수로건설 사업 등 200만 달러 이상의 상대적으로 규모가 큰 사업이 이루어졌다. 농업용수 자원분야는 필리핀(700만 달러), 라오스(400만 달러), 캄보디아(200만 달러)가 규모면에서 두드러진 협력대상국이다. 이는 섬나라인 필리핀과 메콩강변의 큰 줄기에 있는 국가들에 대해 농업용수 확보를 위한 관개사업 등이 대규모로 추진되었기 때문이다. 농수산물 가공업분야는 미곡처리장, 농산물 가공센터지원 등의 사업이 5개국에 지원되었으며, 지원규모(1,900만 달러)의 절반 이상을 필리핀(1,200만 달러)이 차지하고 있다. 특히 필리핀은 미곡종합처리장 건립사업 외에도 수산물 가공공장 건립사업이 추진되고 있다.

표 4-7. 사업분야별 규모

단위: 백만 달러

사업분야	합계: 지출액
기타 다부문	30.968
농촌개발	30.968
농업	165.207
경제작물·수출작물	1.150
농업개발	42.662
농업연구	1.618
농업관련 교육·훈련	7.798
농업관련 기자재	20.536
농업관련 서비스	0.305
농업 금융서비스	0.145
농업용수자원	21.100
농업정책 및 행정관리	4.987
농업협동조합	1.927
농지개발	3.595
병충해 구제	0.275
비정규 농업훈련	2.014
식량생산	7.543
축산	48.797
축산 진료	0.756
어업	11.380
수산물 유통지원	0.000
어업개발	6.322
어업교육·훈련	2.640
어업연구	0.918
어업정책 및 행정관리	1.500
임업	20.527
임업개발	16.147
임업교육·훈련	0.584
임업연구	0.049
임업정책 및 행정관리	3.747
총합계	228.082

주: 각 부처 및 기관이 제출한 통계자료를 기준으로 작성되었으며, 표 4-4의 OECD DAC의 수치와 일치하지 않을 수도 있음. KOICA 및 EDCF가 OECD DAC에 보고한 데이터가 일부 OECD DAC에 의해 수정, 보완됨에 따라 수정 및 보완된 수치가 반영되지 않을 수도 있어 차이가 있음(2012년 7월9일 KOICA 통계담당자 인터뷰 내용에 근거함).

2.3. 추진기관별

2006~2010년 농업·농촌부문의 개발협력 예산 지출내역을 살펴보면, 원조 담당기관인 KOICA(무상원조, 51%), EDCF(유상원조, 40%)의 집행액이 농업·농촌부문의 개발협력 누적총액의 91%를 차지하고 나머지 약 9%(2,049만 4,000달러)는 농식품부, 산림청 등 중앙 및 지방정부가 차지하고 있다.

농식품부의 경우, 극동아시아에 대한 지원이 두드러지며 특히, 몽골, 베트남에 대한 지원규모가 크다. 다만 아프리카에 대한 지원이 전무하였는데 2008년을 기점으로 사하라 이남 아프리카에 대한 지원을 늘려가고 있는 추세이다.

산림청은 2006~2010년 동안 총 550만 달러를 지원하였는데 이 중 몽골(350만 달러, 총 지원규모의 66%)과 중국(140만 달러)에 대한 지원이 대부분이다. 산림청의 지원사업은 임업개발분야의 조림사업, 생태환경복원사업 등이 주

표 4-8. 우리나라 농림수산분야 개발협력 기관별 지출총액, 2006~2010년

단위: 백만 달러

기관	지출액 총액
강원도	0.175
경기도	0.163
경상북도	1.963
농림수산식품부((구)농림부)	7.795(1.398)
농촌진흥청	0.328
산림청	5.514
지식경제부	0.450*
충청북도	0.041
한국국제협력단(KOICA)	116.357
한국수출입은행(EDCF)	91.231
행정안전부	3.117
총합계	228.082

주 * 지식경제부-지출액기준 0달러, 약정액 기준으로 표기함(2008년 인도네시아 농업개발분야 사업).

류를 이루고 있다.

강원도, 경기도, 경상북도, 충청북도와 같은 지방정부의 개발협력사업을 살펴보면, 예산규모가 가장 큰 경상북도의 경우, 한두 개의 사업을 제외하고는 모두 농촌개발사업으로 2009년부터 사하라 이남지역 아프리카 15개국에 새마을운동 보급, 연수사업을 실시한 것이 특징적이다.

위에서 언급하였듯이 KOICA, EDCF와 농식품부 및 양청의 개발협력 특징은 원조전담기관인 KOICA(무상), EDCF(유상)의 지원액이 총 지원액의 91%를 차지하고 나머지 9%가 부처별 지원이며, 이 중 신탁기금 납부, 국제기구 협력사업, 연구용역 수행 및 세미나 개최, 정부초청 장학생 등 분절화와 무관한 분야를 제외하면 부처에서 지원하는 비중은 약 6%(2011년 기준)로 미미하다(ODA 정책포럼, 2012).

무상원조 전담기관인 KOICA는 아시아에 집중적으로 지원하고 있는 것으로 나타났으며 아프리카에 대한 지원도 이미 2000년대 초반부터 점차 늘려나가고 있는 추세이다. 반면 농식품부, 산림청, 농진청 등의 정부부처는 아직 아시아지역에 대한 중점지원이 특징적이며, 2008년을 기점으로 아프리카지역에도 점차 증가추세로 변하고 있다.

농식품부, 농진청, 행정안전부, 경상북도 등의 정부·지방부처의 개발협력사업은 주로 워크숍과 연수, 컨설팅 위주의 교육 및 훈련사업에 집중되어있는 반면, KOICA는 모든 분야에 대한 지원이 이루어지고 있고 특히 프로젝트 사업이 주를 이룬다. CRS 코드분류기준으로 농업정책 및 행정관리(31110), 농업개발(31120), 농촌개발(43040), 농업연구(31182), 임업개발(31220) 등의 사업은 KOICA 및 EDCF와 비교하여 10% 미만의 규모로 지원되고 있다.

가. 한국국제협력단(KOICA)

무상원조를 담당하는 KOICA는 2010년까지 농어촌 개발분야에 총 1,981억여 원을 집행하여 KOICA 총 무상원조액의 7.3%를 지원하였다. 2010년의 경우 지역별로는 아시아와 아프리카에 각각 217억 원, 174억 원을 지원하여 약

70%의 비중을 차지한다. 유형별로는 프로젝트 304억 원, 연수생 초청 59억 원, 봉사단 파견 55억 원 등이 지원되었다(한국국제협력단 ODA연구실, 2011).

표 4-9. 2010년도 대외 무상원조 실적: 지역별·사업유형별

단위: 백만 원

분야/지역		총합계(₩)	비율(%)	농어촌개발	미분류
	총합계(₩)	524,731	100	46,263	30,812
	비율(%)			8.8	5.9
지역별	아시아	285,935	54.5	21,689	0
	아프리카	78,217	14.9	17,423	0
	중남미	55,823	10.6	4,779	0
	중동	27,666	5.3	279	0
	동구 및 CIS	24,834	4.7	93	0
	미분류	30,812	5.9	0	30,812
	국제기구협력사업	21,446	4.1	2,001	0
사업 유형별	프로젝트	333,701	63.6	30,380	0
	개발조사	15,858	3.0	588	0
	연수생 초청	36,636	7	5,896	0
	전문인력 파견	1,817	0.3	477	0
	봉사단 파견	63,189	12	5,528	0
	민관협력 지원	9,100	1.7	1,393	0
	물자지원	674	0.1	0	0
	긴급원조	11,497	2.2	0	0
	행정성경비	25,740	4.9	0	25,740
	개발인식증진	5,072	1	0	5,072
	국제기구협력사업	21,446	4.1	2,001	0

주: 오세아니아 지역은 아시아 지역으로 분류. 미분류는 행정경비 및 개발인식 증진 비용 포함.

자료: 한국국제협력단 ODA연구실(2011).

나. 한국수출입은행(EDCF)

한국수출입은행의 경제협력개발기금(EDCF)은 1996년 중국 농업부 종합농업 개발사업에 대한 기자재 차관을 시작으로, 1998년 앙골라 어선건조사업, 2005년 앙골라 농업현대화사업, 2007년 이집트 영농현대화사업, 2009년 말리 관개개발 프로그램 등 주로 아프리카에 집중 지원하였으며, 2012년 필리핀 할라우강 다목적사업 지원 등을 추진하면서 아시아 지역에도 농업용수사업과 관련한 간접적인 지원도 시작하고 있다.

표 4-10. 농림수산분야 EDCF 지원실적

승인 연도	국가	사업명	승인액 (백만 원)	승인액 (백만 불)
1996	중국	농업부 종합 농업개발사업	16,933	20.00
1998	앙골라	어선건조사업	10,798	9.50
2001	중국	감숙성 감숙농업대학교 농업기술연구소 건립사업	2,490	2.00
2003	중국	4개성 벼농사 기계화 시범단지 건설사업	25,476	25.00
2005	앙골라	농업현대화사업	33,119	31.44
2007	앙골라	영양개선사업	65,605	49.00
2009	말리	관개개발사업	25,190	21.58
2010	앙골라	농업현대화사업(보충)	21,123	18.50
2011	탄자니아	잔지바르 관개시설 개선사업	58,353	50.00
2011	말리	Markala 사탕수수농장 개발사업	29,205	25.03
2012	필리핀	할라우강 다목적 사업(2단계)	242,606	207.88

자료: 수출입은행, EDCF 통계, 2012.

다. 농림수산식품부, 산림청 및 농촌진흥청

농림수산식품부는 2006년부터 본격적으로 국제개발협력사업을 시행하여 개발협력 예산이 증가하고 있으며, 실질적으로는 2010년부터 적극적인 개발협력을 추진하고 있다. 농식품부 본부예산은 2006년 7.8억 원에서 2010년 42억 원, 2011년 100억 원, 2012년 105억 원으로 증가되었다.

2012년 농산물 안전관리, 동·식물 검역, 종자기술 등 소속기관에서 수행하는 관련분야 초청연수 또는 워크숍은 약 5억 원 규모이며, 수산분야에서의 협력(연안국 경제협력)은 16억 원 규모, 농촌진흥청과 산림청에서는 각각 126억 원, 71억 원의 국제협력사업 예산을 확보하여 시행하고 있다.

표 4-11. 농식품부 및 소속기관 사업별 예산

단위: 억 원

구 분	2011년 예산	2012년 예산	비 고
• 국제농업협력(농식품부 본부)	100	105	기획사업 15건, 공동협력사업 1건, Multi-bi 2건, 타당성 조사 8건
• 검역검사 및 식품안전관리	3.1	3.2	식물 검역 3건 동물 검역 1건
• 저개발국 안전성 조사 관계관 초청연수	0.7	0.7	품관원 1건
• 아시아 종자산업 발전을 위한 워크숍	0.9	0.9	종자원 1건
• 연안국 경제협력	10	16	수산 1건
양자 원조(ODA)	115	126	
다자 원조(ODA)	95	105	FAO, IFAD, WFP 분담금
합 계(ODA)	209	231	양자 + 다자

자료: 농림수산식품부(2011).

표 4-12. 농진청·산림청 사업별 예산

단위: 억 원

농촌진흥청 (126)	양자(121)	- 해외농업기술개발센터 운영(73) - 아시아농식품기술협력협의체 운영(22) - 한-아프리카 농식품기술협력협의체 운영(24) - 연수생 연합체 시범사업(2.5)
	다자(5)	국제기구 분담금 등
산림청 (71)	양자(46)	- 몽골 황사 및 민간사막화 방지 지원(15) - 한-인니 산림협력센터 사업(8) - 아시아산림협력기구(AFoCO) 협력사업(23)
	다자(25)	국제기구 분담금 등

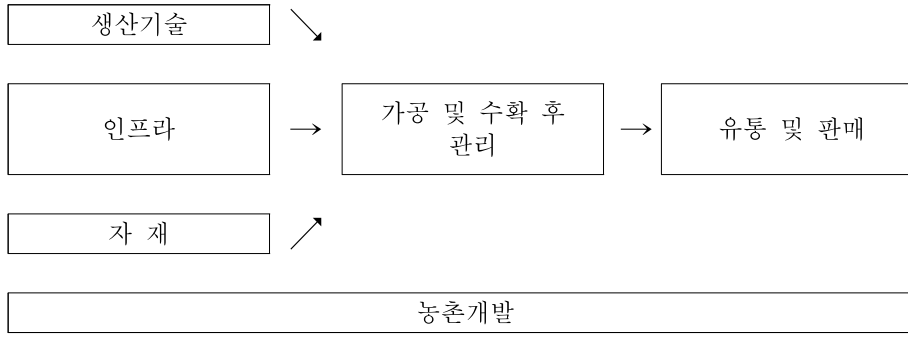
자료: 농림수산식품부(2011).

2.4. 농업·농촌부문 개발협력사업 내용분석

본 절에서는 농업·농촌부문 사업의 내용을 한국국제협력단과 농림수산식품부가 수행한 프로젝트 사업에 국한하여 분석하였다. 이를 위해 가치사슬을 세분화한 분류기준을 적용하고 별도로 농촌개발 분야를 구분하여 분석에 사용하였다. 하지만 FAO 등 다자기구에의 지원, 출연금 혹은 다자기구와의 세미나, 워크숍 개최, 그리고 양자원조라도 단순한 기술전수를 위한 초청연수는 분석대상에서 제외하였다.[46]

46 사업내용을 OECD/DAC의 CRS 코드에 따라 분류하여 분석하지 않은 이유는 CRS 코드상의 제목이 사업내용을 제대로 반영하지 못하는 경우가 있기 때문이다. 가령, “캄보디아 관개수로 복구 및 농촌개발을 위한 한일공동사업”(2009/20만 불)과 “중국 농업통계 조사사업”은 동일하게 ‘농업개발’로 분류, 보고되어 있고, 인도네시아 “산림환경보전 및 생태관광 역량강화사업”과 필리핀

표 4-13. 가치사슬 분류



내용 분석을 위한 분류항목별 세부내용 중 생산은 곡물과 원예 등 농산물 생산기술 개발과 교육훈련 및 농가보급을 위한 소프트웨어 및 하드웨어 지원을 포함한다. 여기에는 가축 사육을 위한 질병관리, 수산양식 기술개발과 전수 및 양식장 건설, 사막화 방지를 위한 조림 등이 포함되었고, 인프라는 농업용수 개발과 공급을 위한 관개 및 배수시설 건설 등 수자원 인프라를 중심으로 한 농업 인프라 건설지원(타당성 조사를 포함)을 포함시켰다. 자재부분은 생산과정에서 투입되는 종자, 비료 및 농약, 농기계, 사료 등이며, 협력사업 내용 중에서는 옥수수 등 곡물과 원예의 종자개발 및 개량, 양묘시설 조성, 농기계를 통한 기계화 영농의 도입, 가축사료 공급을 위한 시설 등이 포함되었다. 가공 및 수확 후 관리는 생산된 농산물의 부가가치 증대를 위하여 가공공장 건설, 안전관리 등 수확 후 관리를 위한 시설물(미곡종합처리장 등) 건립지원과 가공훈련센터 건설 등이 포함되었고, 유통 및 판매부분은 신선 혹은 가공 농림수산물을 산지에서 중간 집하지, 판매처로 이동하거나 판매하기 위한 시스템의 구축, 시설 혹은 장비의 제공, 관련 인력양성을 위한 사업 등이 포함되었다.

가치사슬 기준의 분류 외 농촌개발은 농업소득 증대 이외에도 보건·위생,

의 “목재펠릿 가공 및 지속적인 상업조림지 조성사업”은 동일하게 ‘임업개발’로 분류, 보고되어 있다.

학교, 마을회관의 건립과 상하수도 설치, 그리고 농촌공업이나 농촌관광과 같은 농외소득 증대를 위한 사업을 포괄하는 농촌종합개발 혹은 농촌개발 사업이 포함되었으며, 위 분류에 포함되지 않는 사업(가령 식품안전, 농업통계 등)은 기타로 분류하였다.

가. 한국국제협력단(KOICA)

KOICA는 농산물 생산기술과 인프라 개발 등 생산성 제고, 자재 등 투입재 개발지원, 농산물 가공 및 수확 후 관리 등 다양한 농업분야와 농촌개발분야에서 협력사업을 추진하고 있다. KOICA의 농업·농촌부문 협력사업의 추진 건수는 2006년 17건에서 2007년 30건, 2008년 55건으로 크게 늘어난 뒤 연간 54~57건 수준을 유지하고 있으며, 특히 NGO를 통한 지원사업의 비중을 줄이고 KOICA가 전문적인 사업시행기관을 선정하여 추진하는 사업이 증가하는 추세이다.[47]

권역별로는 동아시아, 사하라 이남 아프리카에 대한 원조의 건수가 많은 가운데 해마다 이들 권역이 차지하는 비율은 거의 일정하다. 2008년 이후 동아시아가 전체의 45% 내외를 차지하고 있고, 사하라 이남 아프리카는 전체의 25~30% 정도의 빈도로 시행되고 있다.

KOICA 프로젝트 사업내용을 구체적으로 살펴보면, 농촌개발에 대한 지원이 가장 많은 가운데 가치사슬의 측면에서는 생산과 인프라에 대한 지원이 많이 이루어졌다. 그러나 유통 및 판매 등 농가와 농기업체의 부가가치 증대를 완성시키는 분야에 대한 지원은 미미한 실정이다. 2007년 이후 농촌개발이 해마다 15건 내외를 유지하다가 2011년 27건(전체의 48%)으로 크게 늘어 가장 많은 분야를 차지하고 있다. 생산기술 교육, 조림, 수산양식 등 생산성

---

47 NGO를 통하지 않고 사업시행기관을 선정하여 시행한 농림수산분야 무상원조 사업은 2006년 10건, 2007년 19건, 2008년 38건, 2009년 39건, 2010년 44건, 2011년 31건이다.

증대에 초점을 맞추는 생산분야 사업은 전체 건수의 20~35% 정도를 유지하고 있다.[48]

종자, 농기계 등 생산자재 분야와 가공공장 건설, 수확후 관리분야 역시 2008년 이후에는 해마다 4~7건씩 추진되고 있으며, 관개 및 배수시설 등 농업용수 개발과 관련이 있는 인프라 분야의 사업 위주로 추진된 농업·농촌부문 사업은 2008년~10년 사이에 9~10건 정도(약 18%)로 추진되다가 2011년에는 크게 감소하여 동아시아 지역에서만 2건(4%)이 추진되었다.

전체적으로, 생산, 생산자재, 수확 후 관리분야는 사업이 꾸준히 이루어져 온 반면, 2011년에는 생산 인프라에 대한 지원이 줄고 그 대신 농촌개발에 대한 지원이 증가하였다. 농촌개발의 경우 동아시아 지역보다 사하라이남 아프리카와 남중앙아시아권에서 높은 비율로 시행되고 있다. 동아시아 지역의 경우 2009년 26건 중 5건(19%), 2010년 28건 중 5건(18%)이 농촌개발 사업이었다. 그러나 이 기간에 사하라 이남 아프리카와 남중앙아시아는 약 40%가 농촌개발 사업이었다. 특히 2011년 사하라 이남 아프리카에 시행된 16건의 사업 중 13건(81%)이 농촌개발로 분류된다.

생산기술 개발과 보급 등 생산분야는 사하라 이남 아프리카나 남중앙아시아보다는 동아시아 지역에서 더 많이 채택되었다. 2007년 이후 동아시아에서 시행된 사업 중 30% 이상이 생산분야와 관련된 사업이지만 사하라 이남 아프리카는 약 12%에 그치고 있다. 따라서 동아시아 권역에서는 생산성 제고를 위한 기술개발 및 보급 등의 사업이 주를 이루는 추세이고 사하라 이남 아프리카 권역과 남중앙아시아에서는 농촌개발을 중심으로 한 사업들이 시행되는 경향을 보이고 있다.

---

[48] 2011년의 경우 56건 중 17건으로 전체의 30%였다.

표 4-14. KOICA 농림수산분야 사업의 연도별 내용분류

단위: 건

연 도	권 역	생산	인프라	자재	수확 후 관리	유통 및 판매	농촌 개발	기타	계
2006년	동아시아	2 (20)		1	1		5 (50)	1	10 (100)
	남중앙아시아	1 (33)					2 (67)		3 (100)
	사하라 이남	1 (50)					1 (50)		2 (100)
	사하라 이북				1				1
	남미	1							1
	계	5 (29)		1	2		8 (47)	1	17 (100)
2007년	동아시아	6 (33)	2	1	1		8 (44)		18 (100)
	남중앙아시아	0 (0)	1	1			2 (50)		4 (100)
	사하라 이남	0 (0)	1	1	1		3 (50)		6 (100)
	사하라 이북			1					1
	북중미						1		1
	계	6 (20)	4	4	2		14 (47)		30 (100)
2008년	동아시아	8 (35)	3	3	3		6 (26)		23 (100)
	남중앙아시아	1 (8)	4				7 (58)		12 (100)
	사하라 이남	3 (21)	2	2	4		3 (21)		14 (100)
	사하라 이북	3		1					4
	북중미	1							1
	남미		1						1
	계	16 (29)	10	6	7		16 (29)		55 (100)

연 도	권 역	생산	인프라	자재	수확 후 관리	유통 및 판매	농촌 개발	기타	계
2009년	동아시아	8 (31)	5	4	3		5 (19)	1	26 (100)
	남중앙아시아	1 (20)	1	1			2 (40)		5 (100)
	사하라 이남	2 (13)	3	1	4		6 (38)		16 (100)
	사하라 이북	2		1					3
	북중미	1					2		3
	남미		1						1
	계	14 (26)	10	7	7		15 (28)	1	54 (100)
2010년	동아시아	11 (40)	4	4	3		5 (18)	1	28 (100)
	남중앙아시아	2 (29)	2				3 (43)		7 (100)
	사하라 이남	2 (14)	2	1	4		5 (36)		14 (100)
	사하라 이북 (중동포함)	3					1		4
	북중미	2							2
	남미		1				1		2
	계	20 (35)	9	5	7		15 (26)	1	57 (100)
2011년	동아시아	10 (40)	2	3	2		8 (32)		25 (100)
	남중앙아시아	3 (28)		2	1		5 (45)		11 (100)
	사하라 이남	2 (13)			1		13 (81)		16 (100)
	사하라 이북	1		1					2
	북중미	1							1
	남미						1		1
	계	17 (30)	2	6	4		27 (48)		56 (100)

* ( ) 안은 백분율임.

나. 농림수산식품부

농식품부의 개발협력사업에서 양자 무상원조의 대부분은 몽골을 포함하여 동아시아와 사하라 이남 아프리카에 집중되고 있다. 최근에는 사하라 이남 아프리카의 비중이 증가하는 추세이다. 사하라이남 아프리카를 대상으로 2009년 모잠비크에 대한 농업교육훈련 체계수립 사업이 처음으로 시행되다가 이후 DR콩고, 카메룬, 가나, 에티오피아, 르완다 등으로 확대되고 있다. 이에 따라 대상국가 수로 보았을 때 사하라 이남 아프리카가 아시아지역 국가를 상회하는 것으로 파악되고 있다.

사업수는 2011년에 크게 늘었다가 다시 감소추세를 보이고 있다. 이는 농식품부가 2011년도까지 소규모 사업을 다양하게 추진해 오다가 2012년부터는 사업당 규모가 큰 프로젝트 형태의 사업을 추진하는 것으로 방향을 선회하였기 때문이다. 농식품부는 2010년 처음으로 3년 이상의 중기 프로젝트를 발굴하여 추진하기 시작하였으며, 2010년에는 13개 사업 중 9개, 2011년에는 21개 사업 중 8개가 소액의 1년 미만의 단기 프로젝트(‘일반협력사업’)였으나 2012년부터는 모두 3년 이상의 중기 프로젝트(‘기획협력사업’)로 전환시켜 추진하고 있다.

분야별로는 생산기술과 인프라 등 가치사슬의 첫 단계에 해당되는 분야에 많은 사업이 시행되고 있다. 농업생산분야는 꾸준히 사업이 추진되고 있으며, 2011년부터는 관개배수 등 농업 인프라 관련 사업이 처음으로 시작되었다. 농촌개발사업은 큰 비중을 두고 추진되었으며, 2009~2011년에는 해마다 6~7건씩 시행되다가 2012년에는 그 비중이 크게 감소한 것으로 나타나고 있다.

농식품부는 농축산물 가공 및 수확 후 관리 등 전문가 현지 컨설팅과 역량개발 등을 지원하는 단기, 소규모의 시범사업 위주에서 벗어나 농업기술 전수와 농업소득 증대 등 생산분야에서의 시설지원, 새마을운동과 농촌종합개발 방식의 농촌개발을 중점 추진하고 있다. 또한 중기 프로젝트를 도입한 뒤로는 사업규모를 확대하고 농촌개발 보다는 생산분야와 농업 인프라 분야에 역점을 두어 추진하는 경향을 보이고 있으나 이것이 기본정책 변화를 반영한

다고 하기에는 아직 이르다. 이와 같은 경향은 농식품부의 총괄 아래 사업관리를 담당하는 한국농어촌공사의 자체 업무영역과 연관성이 있을 수도 있다.

표 4-15. 농림수산식품부 사업의 연도별 내용분류

단위: 건

연도	권역	생산	인프라	자재	수확 후 관리	유통, 판매	농촌 개발	기타	계
2006년	동아시아				2		1		3
	남중앙아시아	1							1
	계	1			2		1		4
2007년	동아시아				2		3		5
	남중앙아시아	1							1
	계	1			2		3		6
2008년	동아시아			1	3		2	1	7
	남중앙아시아	1		1			1		3
	계	1		2	3		3	1	10
2009년	동아시아	2		2	1		6		11
	남중앙아시아	1					1		2
	사하라 이남	1							1
	계	4		2	1		7		14
2010년	동아시아	2		1	1		4	1	9
	남중앙아시아						1		1
	사하라 이남	2					1		3
	계	4		1	1		6	1	13
2011년	동아시아	6			1		5	1	13
	남중앙아시아						1		1
	사하라 이남	2	3	1			1		7
	계	8	3	1	1		7	1	21
2012년	동아시아	3			1		2		6
	사하라 이남	2	3	1			1		7
	계	5	3	1	1		3		13

2.5. 기관별 농업·농촌부문 개발협력 전략과 체계

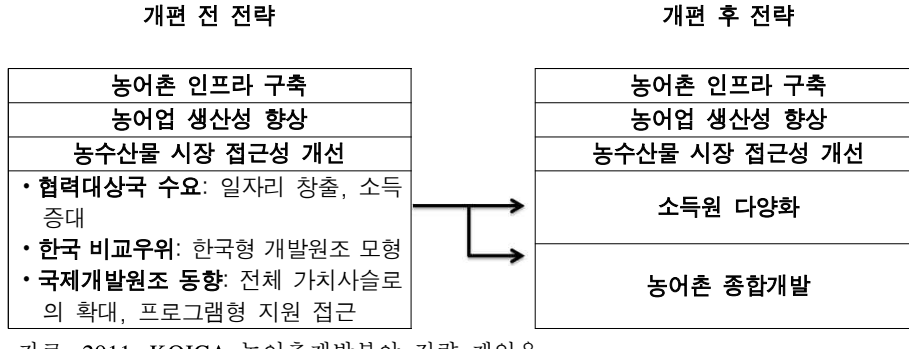
2.5.1. 외교통상부(KOICA)

외교통상부(KOICA)의 농업·농촌부문 국제개발협력은 저개발국 식량부족 해소와 빈곤 퇴치라고 하는 새천년개발목표의 첫 번째 목표와 직결되어 추진되고 있다. KOICA는 농어촌개발분야의 전략으로 농업생산성 향상, 농산물 시장접근성 확보, 농촌 생활환경 개선 및 소득증대의 3대 정책목표와 8개 세부목표를 수립하여 추진하고 있다(한국국제협력단 2012).

가. 농업·농촌부문 개발협력 추진전략

농어촌개발 분야의 비전은 식량안보, 소득증대와 삶의 질 향상을 통한 저개발국 농어촌지역의 지속가능한 내발적 발전에 기여하는 것이다. 식량안보를 위해 농수산물 생산성을 높이고 그에 대한 접근성을 개선하며, 소득증대를 위해 농가의 경쟁력을 제고하고 부가가치를 창출하였다. 삶의 질 향상을 위해 생산활동을 보장하고 생활여건을 개선함으로써 저개발국 농어촌 지역의 지속가능한 균형적 발전을 이룩하는 것을 목표로 설정하고 있다.

그림 4-4. 전략의 세분화



자료: 2011, KOICA 농어촌개발분야 전략 재인용.

또한 농어촌 개발분야의 주요 지원대상은 빈곤과 기아에 취약한 소농과 농촌여성 등 농어촌지역 소외계층이 우선 대상이고 사업범위와 성격에 따라 지역주민도 지원대상이 될 수 있으며, 식량안보와 타 개발분야 연계차원에서 지원대상자의 범위가 전체 국민으로 확대될 수 있다.

전략목표별 주요 프로그램은 인프라 구축, 생산성 향상, 시장 접근성 개선, 소득원 다양화 및 종합개발로, 지역주민 생활의 편의를 도모하고 생산 기반 조성 및 기술 전수를 통한 생산성 향상과 수확물의 시장 접근성을 강화하여 생산활동을 보장할 수 있는 여건을 조성하는 것이다.

발전단계별 측면에서는 각국이 직면한 농어업부문의 취약점과 그에 근거한 중점 지원분야는 달라질 수 있도록 명시하였다. 국가 전체산업에서 농업이 차지하는 위상에 따라 1)농업 기반, 2)구조 전환, 3)도시화 국가 등 3가지로 구분하고, 각각 차별화된 농어촌개발분야 전략을 적용하도록 권고하고 있다. 또한 범분야(cross-cutting) 이슈는 농촌종합개발 프로그램과 양성평등, 친환경적 농촌개발, 친환경적 수리시설 개발 등을 포함하고 있다(KOICA 농어촌개발 분야 전략 2011).

나. 추진절차 및 체계

KOICA의 농업·농촌부문 국제개발협력사업은 특정 부서에서 전담하지 않고 경제·사회개발팀과 권역 및 해당국가 담당팀에서 주관한다. 개발협력사업 수요조사 및 발굴과 사업수행을 위한 저개발국과의 협의 등은 해외 사무소 및 공관을 활용하고 있다.

KOICA의 사업 추진절차는 전략수립단계, 사업계획 및 심의단계, 사업진행단계, 평가 및 사후관리단계로 구분할 수 있다. 세부적으로는 대상국과의 정책협의, 지원요청서, 심사 및 승인, 사업세부내용 협의, 사업실시, 관리 및 모니터링, 평가 및 사후관리로 구분하며 사업절차상 사업의 형성부터 착수까지 1년여 이상의 기간이 소요된다.

정책협의 단계는 대상국 정부의 국가개발계획과 연계하여 대상국의 우선

순위에 있는 분야를 도출하고자 하며 대상국 관련 부처와의 협의를 통해 사업수요 조사를 실시한다. 조사된 사업수요를 구체화하여 협력대상국 정부를 통해 우리 정부에 지원요청서를 송부하게 하고, 심사 및 승인단계는 대상국 정부로부터 수신된 지원요청서를 심사하여 타당성 조사 여부를 판단, 타당성 조사를 실시하고 추진 가능한 사업으로 분류하여 이사회로부터 승인을 득한다. 사업이 승인되면 대상국 정부와 사업의 세부적인 내용을 협의하여 실시협의를 거쳐 사업에 대한 협의 의사록(R/D)에 합의하고 사업집행 계획 수립을 통해 사업을 시행하며, KOICA가 주관하여 사업시행에 대한 관리와 모니터링을 실시한다.

더불어 사업규모, 형태 및 중요도에 따라 중간평가, 종료평가 및 사후평가를 실시하여 사업의 전반적인 결과 및 성과를 측정한다. KOICA가 주관하여 사업시행에 대한 관리와 모니터링을 실시하며 평가는 KOICA의 '사업평가시행세부지침'에 따르며, 평가실을 통해 정기적으로 평가결과를 환류하여 점검하는 시스템을 갖추고 있다. 사후관리 단계는 사업의 지속가능성을 증대시키기 위해 대상국 정부와 사후관리 방안을 협의하고 추가예산 지원, 대상국 정부에 사후관리에 대한 예산책정 권고, 해당분야 전문가 파견 등을 통해 실질적인 관리를 수행한다.

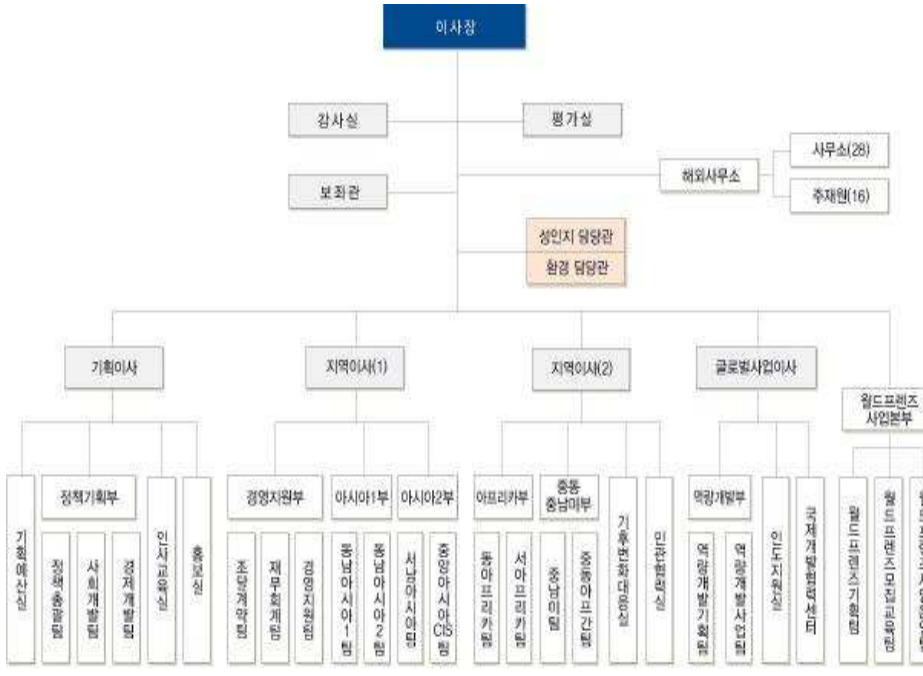
KOICA의 조직구성은 사회·경제개발팀이 분야별 사업전략을 수립·추진하고 있으며 4개 지역부 산하 8개 지역팀이 국별 세부사업을 집행한다. 월드프렌즈(World Friends) 사업본부는 한국정부파견 해외봉사단 사업을 담당하며 이외에도 범분야 이슈에 관해서도 담당관을 지정하여 무상원조를 총괄·관리하고 있다. 또한 해외사무소(28개)와 파견 주재원을 통해 현장사업을 실시하고 있다.

특히 해외사무소를 통해 현지에 대한 이해도를 높이고 신속 대응할 수 있는 현장 중심의 ODA를 실천할 수 있는 네트워크를 구성하고 있으나, 인력부족과 순환근무로 인한 사업의 일관성 결여 등 해외사무소 역량의 미흡함과 해외사무소의 책임 및 권한이양 정도 등의 이유로 수원국과 또는 공여국 간의 원활한 네트워크를 통한 해외사무소의 역할에는 한계가 있다.

그림 4-5. KOICA 개발협력사업 추진절차

전략 수립	국별 전략마련	○CPS 작성(협력국 개발현황, 이해관계자 분석, 관련 협력국 프로그램 등 해당 프로그램 기초조사 실시)
	사업총괄계획 (Business Plan) 수립	○중기 프로그램 확정
	프로그램 형성	○협력국 정부와 지원프로그램 협의 후 공식사업 요청서 접수 및 본부제출(사업개시 전 전년도 11월말까지) ○차년도 국별계획제출, 프로그램 타당성 조사실시(사업개시 전년도 3월말까지)
사업 기획 및 심의	프로그램 심의, 설계	○사업심의위원회 개최 및 결과보고(사업개시 전년도 5월말까지) ○차년도 사업계획 외교부 제출(사업개시 전년도 5월말까지) ○차년도 사업계획 기재부 심의(사업개시 전년도 7~8월말까지) ○프로그램 설계조사(PDS) 실시(사업심의 통과 후 사업개시 전년도 10월말까지)
	사업계획 심의, 기관 및 정부간 합의 (사업개시 전년도 12월말까지)	○차년도 사업계획 이사회 의결 및 외교부장관 승인 ○R/D체결 및 구상서 교환
	세부사업계획 수립 (사업개시 전년도 12월말까지)	○집행계획수립(사업 구성요소, 관리방안, 사업시행자 선정계획, 예산 및 일정 포함)
사업 진행	사업시행자 선정 (사업개시년도 2월까지)	○입찰을 통한 사업시행(PMC, CM 등) 선정
	사업착수 (사업개시년도 3월부터)	○사업착수 및 추진 * 사업집행단계: 집행계획수립 -> 사업시행자 선정 및 계약체결 -> 사업집행 및 모니터링 -> 사업종료순으로 진행
평가 및 사후 관리	모니터링	○분기별 보고서
	평가	○프로젝트 평가는 프로젝트의 계획수립, 집행, 성과를 평가함. ○평가시기에 따라 중간평가(사업중간시점/2년 이상 사업 해당), 종료평가(사업종료 후 1년 이내), 사후평가(사업종료 후 1년 이후)로 구분실시
	관리	○사후관리: 사업종료 후 5년 이내

자료: 외교통상부 개발협력, http://kice.epart.net



자료: www.koica.go.kr

2.5.2. 농림수산식품부

농식품부는 OECD/DAC 회원가입을 계기로 국제농업개발 협력예산을 대폭 증액하였다. 아울러 향후 중장기 국제개발협력 사업의 효과적 수행을 위해 발전방안을 수립하였다(2011. 4). 또한 2011년에는 중점 협력국 가운에 8개국을 대상으로 농업부문 국별협력전략을 수립하였다.

가. 농업·농촌부문 개발협력 추진전략

농식품부 개발협력 발전방안의 핵심요지는 첫째, 농림수산식품분야 개발협력사업의 컨트롤타워 역할을 강화하기 위해 ‘글로벌 농림수산 협력추진협의회’(위원장: 1차관) 및 실무협의회(위원장: 국제협력국장)를 정례화하여 기

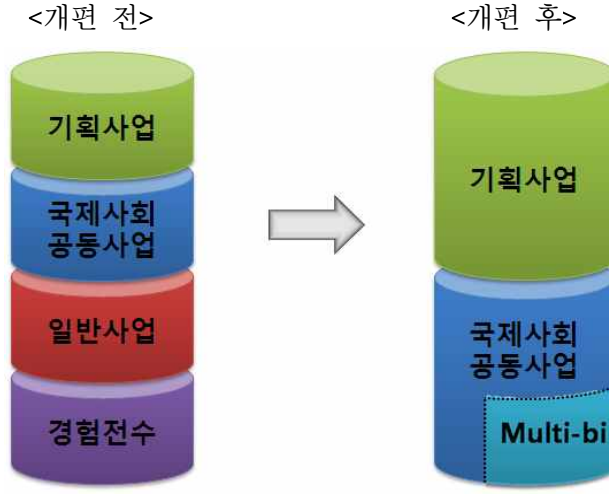
관 간 연계를 강화하고자 하는 것이다. 둘째, 또한 4개 카테고리로 운영되던 국제농업개발협력사업을 2012년부터 2개 카테고리(기획사업, 국제사회와의 공동사업)로 개편하였다.[49] 더불어 개발협력사업을 해외농업개발과 연계함으로써 해외농업개발이 토지수탈이라는 부정적 인식을 예방하고, 협력대상국 식량문제 및 빈곤해소에 기여하는 독자적인 영역을 확보하고자 한다. 셋째, 저개발국 진출의 전제가 되는 농업생산성 향상을 위해 농식품부, 농촌진흥청 등 관계기관의 개발협력사업을 연계 지원하는 방안을 고려하고 있다. 예를 들어 종자·생산기술 등의 사업은 농촌진흥청 해외농업기술센터(KOPIA)를 해외농업 투자지역과 연계 설치하고, 현지 적용가능한 종자 및 기술 개발의 지원으로 기술전수와 교육은 농식품부에서 하고, KOICA 등의 무상원조를 활용하여 개발된 기술·종자 보급 및 교육훈련에 필요한 인적·물적지원을 시행하는 방안이다. 넷째, 또한 해외농업개발은 장기간이 소요되는 점을 감안, 주민들의 부정적 인식 극복, 장기간의 협력·유대관계를 위해 무상원조 지원이 필요하기 때문에 해외농업개발 프로젝트와 직접 연계운영이 가능하도록 KOICA 이사회에 농식품부 참여를 추진하여 농업개발협력사업을 확대하고자 한다. 다섯째, 해외농업개발과 더불어 대규모 농업개발지역(예, MIC 지구)과 인근의 농업 기반시설, 수자원 개발, 도로·항만 등과 같은 인프라 건설과 연계하여 개발협력사업을 추진하고자 한다. 이는 'EDCF 관계기관 협의회'[50]를 통해 해외농업투자와 연계될 수 있는 유상원조 개발협력사업을 발굴·제안하는 것을 기본적인 방향으로 설정하고 있다. 여섯째, 기타 농식품 관련 국제기구, 수출 및 FTA 등의 협상과 연계된 사업을 추진하고자 하며, 이는 농식품부가 주도적으로 참여하는 국제기구(FAO, IFAD 등) 및 지역기

---

49 소규모 지원 위주인 일반사업과 초청연수·전문가 파견 위주인 농업·농촌발전 경험전수사업은 기획사업으로 통합하고 국제사회와의 공동사업은 빌게이츠 재단과의 에티오피아 소형관정 개발과 같은 '평행협력사업방식'을 채택하여 지속 유지할 수 있게 추진하고자 한다.

50 국무총리실 '국제개발협력선진화방안'(2010.10월), 'EDCF 기본계획'에 따라 EDCF 관계기관 협의회(재정부 주관)를 구축함.

그림 4-6. 농식품부 개발협력사업 구조



자료: 농림수산분야 ODA 발전방안, 2011 재인용.

구(ASEAN+3 농림수산분야) 등에서 발굴·요청된 사업, 농림수산식품 수출, 한식 세계화와 촉진을 위해 필요한 사업, 저개발국과의 FTA 협상 등에서 상대국이 요청하는 사업 등으로 국한하고 있다.

농식품부 개발협력 발전방안 중 특이한 점은 총리실 선진화 방안에 따라 비구속성 원조비율을 확대[51]하기 위해 사업자 선정은 국제입찰로 실시하고자 하는 점이다. 하지만 국제입찰 경험 및 역량보유 부족으로 인해 계획서상의 성과를 거두기는 쉽지 않을 것으로 판단된다.

개발협력사업의 최종 프로세스인 평가체계에 대한 시스템 구축은 총리실의 '국제개발협력 통합평가 매뉴얼'(2009.12.31) 등을 준용하여 평가방법 및 평가대상 선정, 평가절차에 관한 기본 매뉴얼을 작성하고 한국농촌경제연구원을 평가 주관기관으로 대학교수 등 농림수산 및 일반 개발협력 전문가를 포함한 평가단을 구성하고자 하였으나, 현재까지는 평가단이 구축되어 있지

51 계획상으로는 (2011)55% ⇒ (2012)75% ⇒ (2013)85% ⇒ (2014)95% ⇒ (2015)100%로 되어 있지만, 현재(2012.10) 국제입찰 실시는 전무한 것으로 파악되었다.

않은 상태이다(농림수산분야 ODA 발전방안 2011).

농식품부는 농업부문 국별 협력전략을 수립하여 중점협력 8개국[52]을 대상으로 중장기 국가개발전략 및 농업부문 개발전략과 연계한 농업·농촌부문 중점지원 분야를 선정하였다. 이 전략서는 협력대상국별 농업부문 이슈와 과제를 분석하여 우리나라 비교우위를 파악하고 국별 중점지원분야를 선정하여 집중 지원하는 것을 목적으로 수립되었다.

나. 추진절차 및 체계

농식품부의 담당부서는 국제협력국의 국제개발협력과로 해외농업개발업무와 국제농업개발 협력업무를 수행하고 있다. 농식품부의 국제개발협력사업은 한국농어촌공사가 시행하되, 국제개발협력 주관부서는 국제농업협력팀으로 지정하여 개발협력사업 수요조사 및 발굴, 사업수행을 위한 저개발국 협의, 사업시행계획 수립, 사업시행 및 평가, 정부 및 대외관련 개발협력 업무를 수행토록 하고 있다.

농식품부의 개발협력사업을 시행하고 있는 농어촌공사의 사업 추진절차는 사업발굴, 사업시행자 선정, 사업시행, 이행점검, 성과측정, 사업평가 및 환류단계로 구분된다. 농어촌공사는 농식품부가 작성한 개발협력사업 시행지침에 따라 협력대상국의 농림수산업에 기여하고, 농림수산업의 해외진출 등을 측면 지원할 수 있는 사업을 우선 고려한다.

농식품부의 개발협력사업은 국내·외 유관기관을 통해 사업수요 조사를 수행하여 적절하다 판단되는 사업에 대한 타당성 조사를 추진하여 심의를 거쳐 실시협의 및 협의의사록(R/D) 체결을 통해 발굴된다. 사업시행자 선정단계는 제안요청서 등 사업시행자 선정계획을 수립하여 입찰공고 및 입찰설명회와 사업시행자 선정위원회를 개최하여 기술평가와 가격평가를 실시하여 선정한다. 사업시행 단계는 사업의 관리, 모니터링에 역점을 두며, 시행계획

---

52 필리핀, 인도네시아, 캄보디아, 몽골, 에티오피아, DR 콩고, 베트남, 가나.

그림 4-7. 농식품부 개발협력사업 추진절차

사업신청 및 발굴단계	사업 발굴	ㅇ농식품 관련 국제기구, 수출, 협상 등과 연계된 사업 ㅇWB, FAO, WFP, 빌게이츠 재단 등 국제기구와 제3국과의 공동협력사업 ㅇ해외농업개발과 전략적으로 연계된 사업 ㅇ협력대상국의 사업 요청에 의한 사업 ㅇ민간기관·단체의 수요조사에 의한 사업
	타당성 조사	ㅇ타당성 조사단 구성: 2~3인(외부전문가 1인 이상 포함) ㅇ현지에 파견하여 사업시행 여건 종합검토
	사업심의 및 선정	ㅇ사업심의위원회 구성 및 운영
	실시협의 (R/D 체결)	ㅇ실시협의조사단 구성: 2~3인(외부전문가 1인 이상 포함) ㅇ현지에서 사업시행 관련 양국간 최종조율 및 R/D 체결
사업자 선정단계	사업시행자 선정 계획수립	ㅇ제안요청서 등 사업시행자 선정계획 수립
	입찰 공고 입찰 설명회	ㅇ입찰일 10일 이전 공고(단 긴급일 경우 5일 전) ㅇ입찰 설명회 개최(특별한 경우 생략)
	사업시행자 선정	ㅇ사업시행자 선정위원회 구성, 개최 ㅇ기술평가(서면평가 + PM 인터뷰) 및 가격평가
	업체선정 및 계약	ㅇ사업시행자 선정 및 계약
사업시행 단계	사업 착수	ㅇ사업착수: 사업시행자는 계약체결 후 1개월 이내에 사업에 착수 ㅇ착수보고서 제출: 착수 후 2개월 이내
	사업 시행	ㅇ사업목표 달성을 위한 실행계획(Action Plan) 수립 ㅇ계약금액 내 현장집행금액에 대한 항목별 세부내역 작성
	중간평가	ㅇ평가시기: 사업기간이 50% 이상 진행된 시점 ㅇ평 가 단: 한국농어촌공사와 전문가 합동으로 구성 ㅇ평가방법 및 기간: 현지 방문하여 1주일 이내 일정 평가
	사업 준공	ㅇ준공계 제출(사업시행자 ⇒ 공사) ㅇ준공검사(공사)
사업종료 단계	사업평가 및 사업비 정산	ㅇ사업평가조사 ㅇ정산서 제출 (사업시행자 ⇒ 공사 ⇒ 농식품부)

대비 집행내역, 사업예산, 변경·조정사항, 세부일정, 사업홍보 등의 관리에 치중한다. 이행점검 단계는 사업추진상황, 자금집행실태, 법령 및 시행지침 준수여부 등 사업이 적정하게 시행되고 있는지의 여부를 반기 1회 이상 확인·점검하고 사업평가기관과 합동으로 점검을 실시하여 문제점을 파악하고, 대책을 수립한다. 성과측정 단계는 성과지표별 성과측정을 실시하고 현지조사시 수혜자 대상으로 협력사업에 대한 의견수렴, 만족도조사를 실시한다. 마지막으로 사업평가 및 환류단계는 종료된 사업 중 평가대상사업을 선정, 사업성과, 파급효과, 현지 만족도 등을 평가하며, 평가결과를 반영하여 우수사업자에 대한 지원 확대와 부진 사업자에 대한 페널티 부과(입찰참가 제한 등)를 통해 사업성과를 환류한다.

2.5.3. 농촌진흥청

농촌진흥청의 국제개발협력사업은 해외농업 기술개발센터(Korea Project on International Agriculture, KOPIA), 아시아 농식품 기술협력 협의체(Asian Food and Agriculture Cooperation Initiative, AFACI), 한·아프리카 농식품 기술협력 협의체(Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative, KAFACI) 등으로 구분할 수 있다.

가. 농업·농촌부문 개발협력 추진전략

2012년까지 농진청의 해외농업기술개발센터(KOPIA) 설치한 나라는 15개 나라로 2013년까지 20개 나라에 설치할 계획이다. KOPIA 센터는 2009년 베트남, 우즈베키스탄, 미얀마, 케냐, 브라질, 파라과이에 설치되었으며, 2010년에는 캄보디아, 필리핀, DR 콩고와 알제리, 2011년은 에티오피아, 스리랑카, 태국, 볼리비아, 에콰도르 등에 설치 운영되고 있다. KOPIA 센터의 설립 목적은 저개발국 현지에서 맞춤형 기술전수와 동시에 자원 공동개발, 글로벌

인재양성 및 해외진출 기업지원 등의 호혜적 개발협력 추진이다.

KOPIA 센터의 중장기 운영목표는 1)해외 농업기술 연구지원시스템 구축으로 맞춤형 선진농업기술 전파, 2)식량공급망 확보를 위한 해외진출 기업에 농업기술 지원, 3)글로벌 농업리더 양성 및 해외농업 일자리 창출, 4)국제사회가 인정하는 개발효과성 창출을 위한 KOPIA 사업의 규모화 등이다.

세부추진 과제로는 1)국가별 맞춤형 농업기술 개발 및 KOPIA 센터 운영 내실화, 2)적용검증이 완료된 기술을 현지 농가에 보급하는 시범사업 추진, 3)해외 진출업체에 농업기술 및 농자재 수출 지원, 4)글로벌 청년리더 양성 해외인턴사업(250명) 등이다. 또한 장기적인 운영계획은 저개발국의 맞춤형 선진농업기술 전수를 통한 국가브랜드 가치제고, 상호 국가간 우호증진으로 에너지·자원외교의 글로벌 협력강화, 글로벌 농업리더 양성 및 해외 일자리 창출, 해외 농업개발을 위한 농산업체 해외진출 촉진, 저개발국 농업개발 선순환 구조확립을 위한 KOPIA 사업 규모화·내실화 등을 우선과제로 선정하고 있다.

표 4-16. 농진청 KOPIA 센터 중장기 운영계획

구 분	2011년	2015년(안)
센터운영	ㅇ15개 국 운영	ㅇ30개국 운영 - 범부처 ODA 사업 대상국가 위주 센터 확대 * 아시아(13개국), 아프리카(10개국), 중남미(7개국)
현지사업	ㅇ센터별 1.5개 사업	ㅇ센터별 중점사업 확대: 3사업/센터 - 상대국 요구반영, 진출업체 및 국내 농산업에 도움이 되는 작목 위주로 사업 선정
성과 확산사업	ㅇ5개 센터 성과 확산사업추진	ㅇ10개 센터로 확대 추진 - 실질적 성과제고와 더불어 국내 농민을 참여시켜 현지 진출기회 제공 * 교육훈련 program 개발, 기술지도 체계 구축
관련 예산	73억 원 (4.8억/센터)	197억 원(9.8억/센터), 294억 원('20년)

자료: 농촌진흥청 내부자료.

아시아 농식품 기술협력 협의체(AFACI)는 12개 국을 회원국[53]으로 2009년 출범하였다. AFACI는 한국 주도의 아시아 지역 농업문제 해결을 위한 다자간 협의체로 아시아의 농업생산성 향상에 실질적으로 기여하고, 농업 녹색성장 등 국내 농업경쟁력 향상에 실익이 되기 위한 목적으로 결성되었다. 또한 기후변화, 이동성 병해충 공동대응 등 농업현안 해결에 중점을 두고 범아시아 사업, 권역별 사업, 국가별 사업추진 및 기술공유가 주요 업무이다.

농진청은 기후변화 및 농산물 가격상승으로 인한 아시아 권역 내, 특히 저개발국의 식량안보의 위협이 가중되고 있어 아시아 지역 내 저개발국을 중심으로 농업기술 개발 및 지원, 지식공유, 역량강화에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있다 판단하고 AFACI 사업을 향후 역량강화를 위한 직무훈련 중심에 초점을 두고자 한다.

한·아프리카 농식품 기술협력 협의체(KAFACI)는 2010년 17개 회원국[54]으로 출범하였다. KAFACI는 아프리카의 기아해결을 위한 농촌개발 경험전수로 국격제고와 동시에 지속가능한 농업개발 및 자원협력을 통한 다자간 이익 도모를 목적으로 결성되었다.

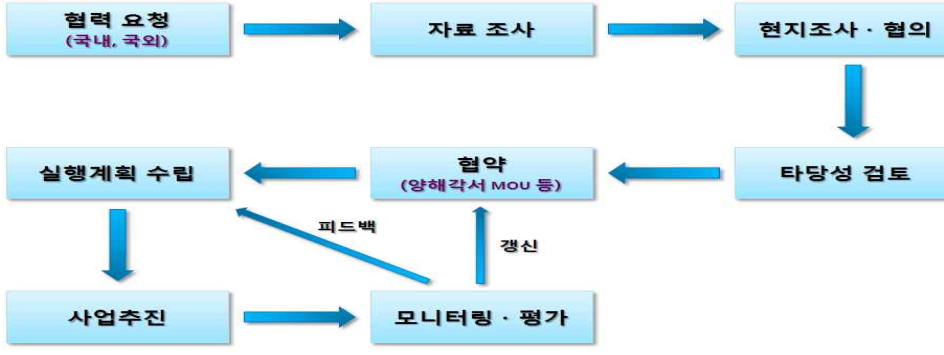
범아프리카 협의체로서의 KAFACI는 식량증산, 가축개량 등 아프리카 빈곤해결을 위한 농업생산성 향상에 초점을 두고, 현지 농업기술 개발을 통한 기술협력전파가 주요 업무이다. 중장기 KAFACI의 주요 과제는 국별 농업환경을 고려한 국가 현안해결 맞춤형 사업추진(작물 육종재배, 원예, 축산, 농기계, 생명공학, 작물보호, 물 관리 등), 권역별 연구개발 컨소시엄 구성을 통한 지역별 현안과제 수행(북부아프리카, 동부아프리카, 서부아프리카, 중앙아프리카 구분), 기후변화, 자원고갈 대응 농업생산성 제고를 위한 국제기구, 국제연구소 등과 아프리카 공동현안 해결 프로그램개발 추진 등을 선정하고

---

53 한국, 필리핀, 방글라데시, 캄보디아, 라오스, 몽골, 네팔, 인도네시아, 스리랑카, 태국, 우즈베키스탄, 베트남.

54 한국, 앙골라, 카메룬, DR콩고, 코트디부아르, 에티오피아, 가봉, 가나, 케냐, 말라위, 모로코, 나이지리아, 세네갈, 수단, 튀니지, 우간다, 짐바브웨.

그림 4-8. 농진청 개발협력사업 절차



자료: 농촌진흥청 내부자료.

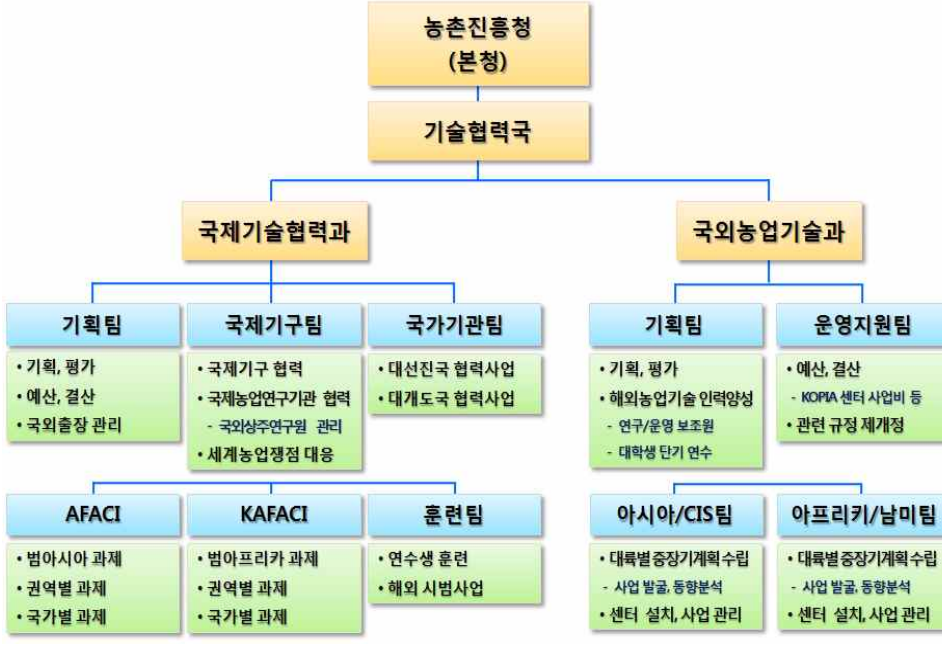
있다. 장기적으로는 기존의 협의체에서 아프리카 농업발전의 선도역할을 할 수 있는 국제기구화로 확대 개편할 계획을 지니고 있다.

나. 추진절차 및 체계

농촌진흥청의 국제개발협력 담당부서는 '기술협력국'으로 2012년 6월 조직 개편을 통해 국제기술협력과와 국외농업기술과로 구성되었다. 주요 업무로는 국제기술협력에 대한 계획 수립·추진 및 평가, 국가간 농업기술협력, 국외연수 지원, 국외 농업전문가 양성·교육훈련·평가, 해외농업 기술개발센터 설치 및 운영, 국내외 농산업체 해외진출 기술 및 활동지원, 저개발국농가의 생산성 향상을 위한 마을 육성 기술지원 등과 같은 다양한 업무를 관장하고 있다.

추진절차는 사업수요 요청 등에 따라 협력대상국과의 협의, 타당성 검토, MOU 체결, 실행계획 수립 등을 거쳐 사업을 추진하며, 모니터링 및 평가를 시행하여 환류단계로 구분된다. 하지만 현재까지 추진절차를 문서상으로 명시하고 있지 않으며, 담당자 인터뷰를 통해 체계적인 추진절차는 기 마련된 업무편람·사업추진 세부절차(SOP)에 따라 내부적으로 추진되고 있음을 확인하였다. 인터뷰를 통해 조사된 추진 절차는 계략적으로 <그림 4-8>과 같으

그림 4-9. 농촌진흥청 개발협력 추진조직



자료: 농촌진흥청 내부자료.

나, 절차상 세부적인 내용은 사업에 따라 변동되어 일반화된 절차는 파악되지 못한 한계가 있다.

2.5.4. 산림청

산림청은 아직까지 중장기 국제개발협력 추진방안을 수립하지 않고 있으며, 산림청이 시행하는 개별적인 사업에 대한 추진계획을 작성하여 이를 토대로 사업을 추진하고 있는 실정이다. 하지만 내부적으로 전략서 수립의 필요성이 강하게 대두되고 있어 조만간 산림부문 중장기 개발협력 전략을 수립하고자 한다.

산림청의 주요사업은 크게 네가지로 구분할 수 있으며 이는 1)한·인도네시아 산림협력센터 운영, 2)아시아 산림협력기구(AFoCO) 지원, 3)사막화 방지

그림 4-10. 산림청 개발협력 조직

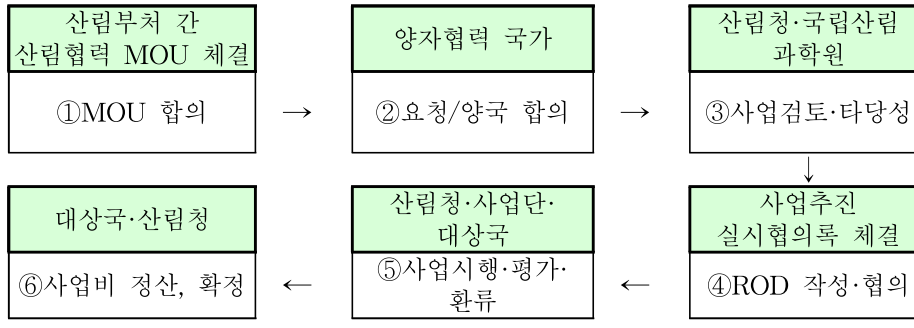
구분	계	해외자원개발담당관실				국제협력팀		
		해외자원 정책	해외 산림 개발	양자 협력	통상 수출	국제 기구	다자 협력	해외협력
현원	20	4	2	2	3	4	2	2

자료: 농촌진흥청 내부자료.

및 그린벨트 조성 사업, 4)국제기구 분담금 지원 등이다. 한·인도네시아 산림협력센터는 한국과 인도네시아 간의 정부 및 민간협력의 실질적 거점으로 활용할 목적으로 설립되었으며, 구체적으로 정부간 협력사업 추진, 우리 나라 임업 진출기업 지원, 기타 연구협력, 인적 교류, 기술개발 지원 등의 추진을 위하여 설립되었다. AFoCO(Asian Forest Cooperation Organization)는 아시아 산림협력기구로 한국+ASEAN 10개 국이 회원국이다. 출범 목적은 기후변화 대응능력을 제고하고, 역내 산림협력 증진을 위한 프로젝트, 산림정책, 기술협력을 추진하기 위함이다. 또한 사막화 방지 및 그린벨트 조성사업은 각각 중국과 몽골에서 추진되는 자체사업이며, 국제기구 분담금은 유엔사막화방지조약(UNCCD), FAO, 국제열대목재기구(ITTO) 등에 지원되고 있다.

산림청의 개발협력 추진체계를 살펴보면, 담당부서는 해외자원협력관(국)에서 주관하고 산하에 해외자원개발 담당관실과 국제협력팀으로 구성되어 있으며, 양·다자간 국제협력, AFoCO, 해외산림자원개발, 해외산림정책과 관련된 업무를 수행하고 있다. 2012년 1월까지는 산림자원국 국제협력과에서 개발협력사업을 담당하였지만 규모가 확대되면서 2012년 2월 조직개편을 단행하여 현 체제로 구축되었다.

그림 4-11. 양자간 산림 개발협력사업 추진절차



산림청이 추진하는 개발협력 사업의 시행 절차는 <그림 4-11>과 같이, 대상국 산림 관련부처와 MOU 체결을 토대로 양국간 사업분야를 협의하여 선정한다. 사업분야 선정을 기초로 타당성 조사를 거쳐 사업에 대한 협의 의사록(R/D)를 체결하여 사업을 시행한다. 또한 사업이 종료된 후 평가를 통한 환류과정을 통해 사업의 지속가능성을 높이고자 한다.

2.5.5. 기획재정부(수출입은행 EDCF)

기획재정부의 농업·농촌부문 개발협력사업은 수출입은행에서 추진하는 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)과 KDI가 총괄하는 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)으로 구분할 수 있다.[55] EDCF는 저개발국의 산업화 및 경제발전을 지원하고 우리나라와 저개발국 간의 경제교류를 증진하기 위해 1987년에 설치된 정책기금으로 저개발국에 경제·사회 인프라 건설을 지원하며, ODA 중 원리금을 상환받는 양허성 차관을 제공하는 기관이기도 하다.

수출입은행은 2006년 발표된 「2010~2014 EDCF 운용전략계획」에 따라 중기 재원배분계획 및 연간 운용계획을 매년 수립하여 시행하고 있으며, '정부

[55] KSP는 정책컨설팅만을 수행하는 사업으로, 본 연구에서는 제외함.

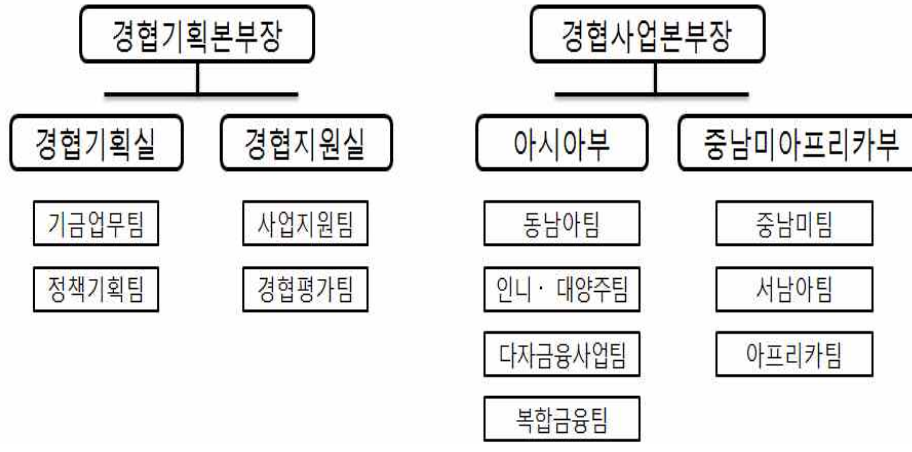
간 기본협정(Framework Agreement, FA)'을 토대로 지원하고 있다. 이 전략에서는 효과성 제고, 저개발국 대상 국내유학 지원, 구매계약 제도, 협력채널 강화 등을 통한 효율적 운용방안을 제시하고 있으며, 운용계획 중 효과성 제고를 위해 프로그램 차관 도입, 국제기구와의 협조융자, 비구속성 차관 도입 등은 국제사회 전략 및 추세에 부응하는 방식이라 평가할 수 있다.

효과성 제고를 위한 프로그램 차관 도입은 특정 부문 또는 거시경제 부문 개발 및 자본투자를 포괄하는 개발 프로그램에 대하여 패키지 형태로 지원하는 것으로 정책제도 개혁권고를 통한 우리 기업의 투자환경 개선 및 EDCF·국내기업 참여기회의 확대를 도모할 목적으로 추진되고 있다. 또한 국제개발금융기구(Multilateral Development Bank, MDB)와의 협조융자 활성화는 MDB·공여기관과 정책협의 등을 통해 협조융자사업을 발굴·지원하는 것으로 공동의 협력대상국 분석·사업심사를 활용하여 국제사회와의 연계지원을 통한 사업 효과성 제고를 목적으로 한다. 비구속성 차관 도입은 ODA 규모 확대, OECD/DAC 가입 등으로 비교우위 분야를 중심으로 국제사회의 비구속성(Untied) 개발협력의 점진적 확대를 권고하고 있음에 따라 MDB와의 협조융자, 최빈국 지원 등에 대해 우선 검토하되, 비구속성 차관의 우리 기업 수주 기반을 확대하는 목적으로 추진되고 있다.

EDCF 사업 중 농업·농촌 부문의 비중은 아직 미미한 수준으로 1996년 중국 농업부 종합농업개발사업에 대한 기자재 차관지원이 최초이며, 이는 협력대상국이 한정된 개발협력 재원을 효율적으로 활용하기 위하여 농업보다는 투자수익률이 높고 경제적 파급효과가 큰 경제·사회 인프라사업을 선호하기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 과거 EDCF 사업발굴이 정부간 정책협의 보다는 기업 중심으로 이루어진 상황에서 농업·농촌부문 민간기업의 해외사업 발굴역량이 상대적으로 취약하였으며, 공기업 등이 저개발국에서 사업발굴을 추진하는 경우에도 기재부와의 사전협의 없이 이루어짐에 따라 우선순위가 낮은 국가와 사업이 추진되어 EDCF 지원으로 이어지지 않는 가능성이 높기 때문인 것으로 판단된다.

하지만 EDCF는 2006년 이후 식량안보와 관련된 농업·농촌부문 개발협력

그림 4-12. 수출입은행 EDCF 조직



자료: www.edcf.org 자료를 토대로 필자 재구성.

수요가 지속적으로 증가하는 추세에 따라 향후 동 부문의 인프라 및 관련 사업지원 확대가 예상되고, 특히 복합적인 용수개발(다목적댐, 저수지 등) 프로그램을 발굴하여 간접적인 농업용수개발 지원이 예상되고 있다.

EDCF 사업의 추진 절차는 사업 발굴 및 승인, 사업시행, 그리고 사후관리 단계로 구분할 수 있다. 사업 발굴 및 승인 단계에서는 대부분 수출입은행 현지 주재 사무소의 주도로 협력대상국 정부와의 정책협의를 통해 해당사업 지원 요청서를 외교경로를 통하여 우리 정부에 제출한다. 이 후 심사와 승인 단계를 거쳐 지원 방침을 결정하여 외교경로를 통하여 대상국에 통보한다. 사업 시행 단계에서는 대상국 정부가 우리 정부가 통보한 사업관련 내용을 수락하면 본격적으로 차관계약 내용을 협의하여 계약을 체결하고 계약에 따라 컨설턴트를 선정하여 고용계약을 채결하는 수순이다. 사후관리는 당초 계획대비 추진 결과를 점검하고 완공 2년후 사후평가 형태의 종합평가를 실시한다. 또한 평가보고서의 '교훈 및 제언사항'을 향후 정책결정, 동종 또는 유사분야 사업의 심사 및 관리, 제도개선 등에 반영토록 규정하고 있으며, 사업 담당부서는 반기마다 환류계획 이행현황을 경협평가팀에게 검토 받는 등 환류절차를 마련하고 있다.

그림 4-13. EDCF 추진절차

사업 수요 및 승인	사업지원 요청	○ 협력대상국 정부는 해당사업 지원요청서를 외교경로를 통하여 우리정부에 제출.
	현지심사	○ 기재부장관이 수출입은행에 사업에 대한 심사 의뢰 ○ 수출입은행은 차관계약의 주요내용 및 사업시행에 필요한 사항 등 심사 시 합의내용에 대해 토의록(MOD)을 체결하고 심사보고서를 작성, 기재부장관에게 제출.
	사업승인	○ 기재부장관은 외통부장관, 교과부장관, 지경부장관 및 사업의 주무장관과의 협의를 거쳐 사업에 대한 지원규모, 지원조건 등의 내용이 포함된 지원방침을 결정.
	승인통지	○ 외통부장관은 기재부장관으로부터 통지받은 지원방침을 협력대상국 정부에 통보.
사업 시행	정부간 협정체결	○ 협력대상국 정부가 수락하면 정부간 시행약정을 체결 -기본약정(F/A)체결국은 생략.
	차관계약 교섭 및 체결	○ 정부간 협정에 따라 수출입은행장은 협력대상국 정부와 차관계약 내용에 대한 협의 후 계약체결.
	컨설턴트 고용	○ 사업 실시기관은 차관계약에 따라 컨설턴트를 선정하고 고용계약 체결.
	구매 및 자금지출	○ 사업실시기관은 차관계약에 따라 입찰을 실시하고, 낙찰자와 구매계약 체결. ○ 차관계약, 고용계약 및 구매계약 내용에 따라 자금지출.
사후 관리	완공평가 및 사후평가	○ 완공평가은 당초 계획대비 추진결과 점검. ○ 완공평가 2년 후 사후평가 실시(종합평가).

2.5.6 행정안전부(새마을운동)

최근 들어 새마을운동은 많은 저개발국이 자국의 빈곤퇴치와 경제·사회개발을 위한 농촌개발 모델로 관심을 기울이고 있다. 그런데 '새마을운동'이라는 이름을 내걸고 농촌개발과 관련된 국제협력을 수행하는 기관들이 각각의 방식에 입각하여 추진함에 따라 새마을운동의 개념, 방법론 등에 관한 혼선이 초래되고 사업의 시행에서도 다양한 부처와 조직들이 이를 추진하는 등의 문제점들이 지적되어 왔다.

이에 따라 국무총리실은 새마을운동을 범정부적 차원에서 통합·추진함으로써 국가브랜드화하고 원조 효과성을 제고하기 위하여 국제개발협력 통합평가소위원회를 통해 새마을운동 전수사업에 대한 통합평가를 실시하여 2010년 12월 평가소위와 국제개발협력위원회에 결과를 보고하였다.

2011년 초에는 새마을운동 ODA TF를 출범시켜 새마을운동 개발협력 모델을 수립하고자 하였고, 여기에는 총리실, 외교부, 재정부, 행안부, 농식품부, 농진청, KOICA, EDCF, 경상북도, 새마을운동중앙회가 참여하였다. 그 결과 「새마을운동 ODA 사업 기본계획('11.5)」이 수립되어 발표되었다.

행안부는 기존에 추진하던 새마을운동 세계화사업을 새마을운동 ODA사업의 1단계(초청연수)와 2단계(소규모 사업) 사업으로 인정하고, 이것이 일정한 성과를 보이는 경우 보다 대형화하고 중장기적으로 추진되는 ODA 사업(3단계)으로 연계하여 외교부의 무상원조사업의 틀 안에서 이루어지도록 하였다. 한편, 이러한 중장기적 프레임워크에 입각하여 행안부는 2012년 업무추진계획을 수립하고 세계화 사업의 내실화, 새마을운동 ODA 추진역량 강화라고 하는 정책목표를 설정하였다.

표 4-17. 새마을운동 ODA 사업 추진방안

추진 단계	1단계 (지도자 양성)	2단계 (자립역량 배양)	3단계 (지역발전 기여)
사업 취지	새마을교육과 체험을 통해 지도자 양성	자발적 협의체 구성을 통한 자립역량 배양	통합형 개발협력을 통해 지역발전에 기여
총괄·조정	새마을운동 ODA사업 T/F (총리실 개발협력정책관실)		
주관 부처	외교통상부 행정안전부	외교통상부 행정안전부	외교통상부
시행 기관	경상북도 새마을운동중앙회	경상북도 새마을운동중앙회	사업절차에 따라 결정 (KOICA 등)
사업 요소	○ 초청연수 ○ 정책컨설팅	○소규모 프로젝트 - 소득증대사업, 환경개선사업, 교육·보건사업 ○전문가 및 봉사단 파견	○통합형 프로젝트 - 타당성 조사 - 통합형 설계 - 평가·모니터링
사업 예시	○새마을 이해기초교육 ○새마을 리더양성교육	○가축은행, 유기농 채소 재배 ○마을안길 확장, 부엌·화장실 개량 ○마을회관 건립 ○식수사업, 기생충 및 말라리아 퇴치 사업	○관개수로 및 농지개량 등 농업 인프라 구축 ○농산물 가공시설, 시범농장 건립 ○보건소, 도서관 및 학교 건립

* 각 단계는 완료를 의미하지 않고, 유기적으로 연계되어 운영.

표 4-18. 행정안전부의 2012년 정책목표

1. '지구촌 새마을운동' 추진	2. 새마을운동 ODA 추진역량 강화
① 세계화사업의 내실화 → ODA 연계기반 확립 ② 세계화사업 성과관리 강화	① 부처간 협업시스템 구축을 통한 문제해결능력 제고 ② 새마을 연계가능분야 발굴 → 종합적 원조모델화

이러한 정책목표 아래 핵심 정책과제를 설정하여 추진하고 있으며, 이는 초청연수와 소규모 사업, 즉 세계화 사업의 결과로 성과가 현저한 국가에 대해서는 3단계 사업지로 선정하여 무상원조 사업을 추진하는 것을 골자로 한다. 구체적인 추진방안을 살펴보면 첫째, 초청연수를 기초·심화·고급 등 3단계 과정으로 나누어 추진하며, 주요목표는 새마을전문가를 양성하는 것이다. 둘째로는 새마을운동의 확산을 위하여 미얀마, 스리랑카 등 신규 새마을 세계화 사업 대상국가를 선정하여 정부조사단을 파견하고 주요 국가에 대해서는 신규 협력국가로 지정하는 등 대상국가를 확대하는 것이다. 셋째는 몽골, 라오스, 르완다 등 주요 거점국가에 새마을운동 현지화를 위한 거점기지 역할을 수행할 '새마을센터'를 설치하고, 세계화 사업에 대한 성과관리를 위하여 성과관리위원회 설립을 구성하여 진행 중인 사업에 대한 점검, 모니터링, 평가의 역할을 담당케 하는 것이다.

한편 새마을운동 개발협력의 추진역량 강화를 위하여 추진체계를 구축하는 등의 과제도 추진하고 있다. 구체적으로는 사업추진체계와 예산의 편성, 집행절차를 확립하는 것을 주요내용으로 포함하고 있다.

표 4-19. 새마을 세계화사업과 ODA 사업과의 연계방안

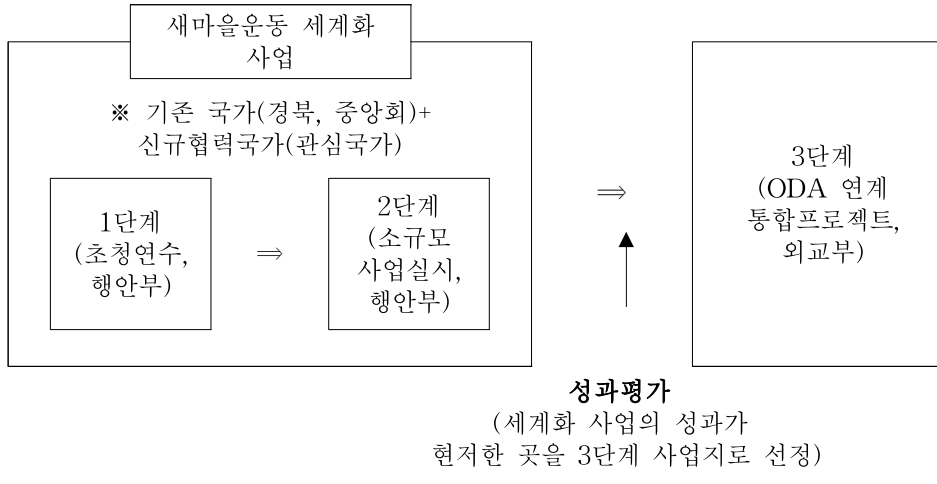


표 4-20. 사업추진체계

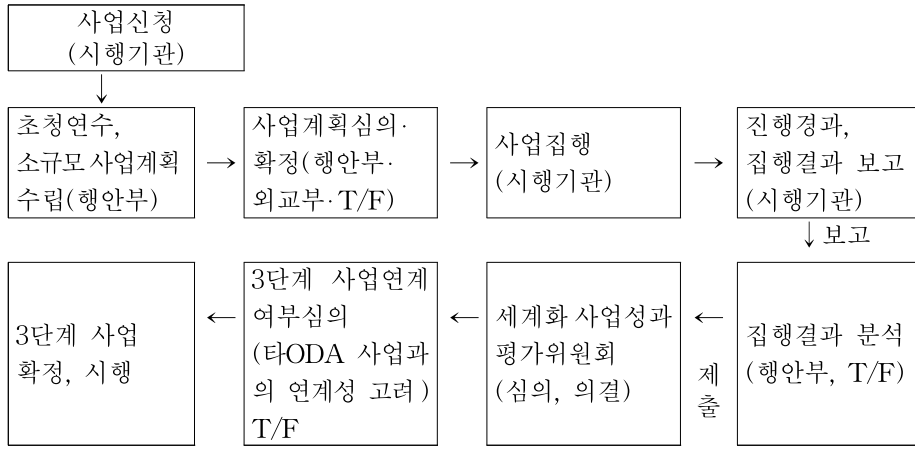
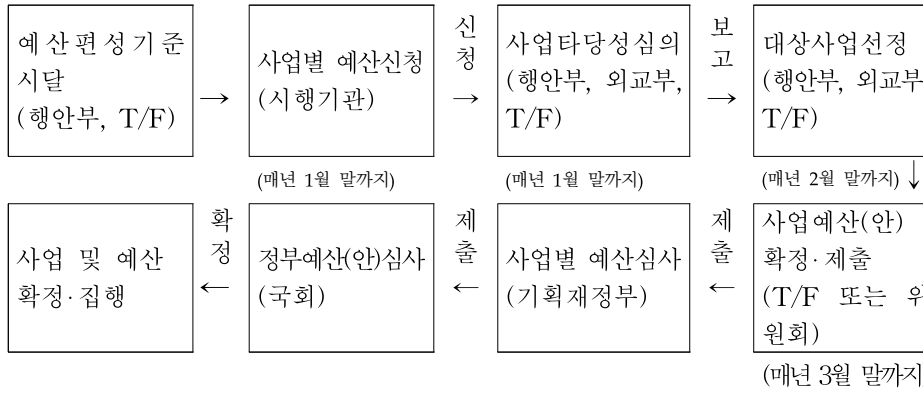


표 4-21. 예산편성, 집행 프로세스 확립



타 부처와의 협력관계 구축을 통한 새마을운동 사업추진의 효율화를 위하여 행정안전부는 외교통상부(KOICA) 이외에, 농식품부, 농촌진흥청과 업무협력협정(MOU)을 체결하였다(2012년 1월, 4월). 이를 통해 농업개발, 산림녹화, 농업기술 등의 분야에서의 정책 컨설팅과 KOPIA 등 해외네트워크의 공동이용 등에서 협력을 하기로 하였다. 특히 농식품부의 국제농업개발협력사업 중 타당성조사 단계에서부터 새마을운동과의 연계가 가능하다고 판단되는 사업(가령 미얀마의 '농업농촌개발 및 영농기술 전수사업')에 대해서는

새마을운동 시범지역으로 유치하려는 등 적극적인 부처간 연계성 강화를 추진하여 지속가능성을 강화하려는 노력을 하고 있다.

2.6. 농업·농촌부문 국제협력 사례분석: 필리핀[56]

2.6.1. 필리핀 농업·농촌부문 개발전략

필리핀 정부는 최근 2011~2016년 국가개발전략(Philippine Development Plan, PDP)을 수립하여 2004~2010년 중장기 국가개발전략(Medium-Term Philippine Development Plan, MTPDP)에서 추진하던 고용창출을 통해 지속가능한 경제성장, 빈곤감소, 분쟁지역의 안정화 및 평화정책을 포함한 포괄적 성장(Inclusive Growth)을 주요 개발목표로 채택하였다. 필리핀 정부가 추구하는 포괄적 성장은 인구규모, 지역적 차별화, 사회문화적 다양성을 고려한 고용 창출을 통한 지속적인 경제성장 및 빈곤퇴치를 이룩하는 것이다.

1981년부터 인구는 매년 평균 약 2% 증가하고 있지만 일인당 국민소득은 최근까지 30년간 약 20% 증가에 그치고 있다. 같은 기간 동안 말레시아의 경우 4배가 증가하였고 태국은 5배, 중국은 11배가 증가하였다. 주변 국가들의 경제성장을 교훈으로 필리핀 정부는 개발전략의 기본 골자로 고용창출을 통해 빈곤을 퇴치하고자 하며, 이를 위해 생산성 증가, 열악한 인프라 및 산업기반 시설 개선, FDI 환경 개선, 보건위생 및 교육환경 개선과 자원환경 보존을 통한 포괄적 성장을 이루고자 한다.

더불어 필리핀 정부는 포괄적 성장을 이루기 위해 부문별로 구체적인 발

---

56 필리핀은 우리나라 농업·농촌부문의 개발협력에 대한 무상원조 중 가장 많은 지원이 있었던 나라이다. 또한 필리핀은 농식품부, KOICA, EDCF, 농진청 등이 농업·농촌부문의 개발협력 사업을 추진하고 있는 나라이며, 특히 농식품부에서 추진하는 농산업 복합단지(Milti-Industrial Complex, MIC)가 추진되고 있는 국가이기 때문에 사례분석 대상국가로 적합하다.

전전략을 제시하였다. 제시된 전략은 거시경제부문, 산업 및 서비스부문, 농업부문, 인프라부문, 정책관리부문, 사회발전부문, 안전보장부문 및 환경부문으로 구분할 수 있다.

이와 연계한 필리핀 정보는 농수산업에 대한 중장기 개발전략을 수립하게 된다. 필리핀 농수산업 중장기로서 개발전략의 비전은 효율적인 가치사슬 구축과 국내·외 시장에서의 경쟁력강화를 위한 일괄시스템 구축을 통해 지속성장과 빈곤퇴치에 기여하는 것이다. 중장기개발전략에서는 2011년~2016년 사이 자원의 효율적인 이용을 통해 1)농촌소득과 식량안보 문제를 개선시키고, 2)탄력적 기후변화 대응체계를 구축하며, 3)정부정책 실행의 관리강화를 목표로 설정하고 있다.

농촌소득 증대 및 식량안보 개선에 대한 전략으로는 생산성 향상을 통한 농촌소득 증대, 효율적 가치사슬 구축을 위한 투자 및 고용확대, 토지개혁의 실질적 수혜기업 창출 등의 세부 추진분야를 선정하였다. 또한 탄력적 기후변화 대응체계 구축에 대한 전략으로는, 생태관광과 같은 사업추진으로 천연자원과 지속가능한 환경관리를 통해 위험요소 및 자연생태계 취약성 감소를 추진하는 것이다. 아울러 기후변화에 대응한 영농기술의 개발 및 인프라 구축, 생산체계 구축 및 제도적 지원을 통한 농촌지역 탄력성 증대, 농수산업 보험제도 강화, 기후변화 및 자연재해에 효과적으로 대응할 수 있는 역량을 강화하고, 식량생산지의 취약성 및 적응성 평가의 지속적 수행 등도 포함되고 있다. 정부정책 관리강화에 대한 전략으로는 첫째, 국가통합계획(National Convergence Initiative, NCI)의 목표와 추진체계를 재점검하고 둘째, 농촌개발 수행기관의 공통된 성과관리방식을 구축하며 셋째, 재정분야의 개혁을 추진하며 넷째, 인프라 및 가치사슬 개발분야의 PPP방식을 확대추진 등이며, 마지막으로 농수산부문의 주요 법률 및 정책을 재검토하여 급변하는 국·내외 시장경제 상황에 대처하는 것으로 요약할 수 있다.

2.6.2. 우리나라의 필리핀 개발협력의 지원현황

우리나라가 2006년부터 2010년까지 필리핀에 지원한 개발협력 규모는 26개 기관(부처)에서, 총 2억 9,480만 달러 수준이다. 이 중 유상은 2억 3,7600만 달러(승인기준), 무상은 5,720만 달러(집행기준)로 집계되고 있다. 연도별로는 2006년 660만 달러에서 2010년 3,120만 달러로 약 4.7배 급격히 증가하였는데, 이는 2008~2009년 EDCF 지원액이 급증하였기 때문이다.

표 4-22. 한국의 대 필리핀 개발협력 지원현황

단위: 백만 달러

연도	2006	2007	2008	2009	2010	계
유상승인액	-	-	41.4	182.9	13.3	237.6
무상집행액	6.6	5.8	9.0	9.8	17.9	49.1
계	6.6	5.8	50.4	192.7	31.2	286.7

자료: EDCF, KOICA 통계(무상집행액은 KOICA 사업만 포함).

우리나라가 필리핀에 지원한 개발협력 사업을 형태별로 분류하면 2006 - 2010년간 EDCF와 KOICA가 24개 프로젝트 사업 등을 추진한 것으로 조사되었다. 또한 초청연수, 봉사단 파견, 개발 조사와 NGO 지원 등의 사업을 지원한 것으로 나타났다.

표 4-23. 사업형태별 지원현황

단위: 백만 달러/건·명

	프로젝트	초청연수	봉사단	개발조사	NGO	기타
유상	237.6(6건)	-	-	-	-	-
무상 (KOICA)	23.3(16건)	3.8 (639명)	13.5 (694명)	6.3 (8건)	0.68 (10건)	1.82(6건)

* 무상은 KOICA 지원사업만을 대상으로 하였으며, 타부처 및 지방정부사업은 미포함.
자료: 필리핀 CPS, 2012에서 재인용.

표 4-24. 분야별 지원현황(2006~2010)

단위: 백만 달러

구분	교통	교육	농어촌	보건	환경	거버넌스	ICT	기타	합계
금액	246.0	3.9	13.9	5.2	6.3	2.0	5.6	3.8	286.7
비율(%)	85.8	1.4	4.8	1.8	7.3	0.7	2.0	1.3	100.0

자료: EDCF, KOICA 통계, 2011.

2006년~2010년까지 분야별로 지원된 현황을 살펴보면, 교통부문에 가장 많은 86% 수준이 지원되었고 환경 7%, 다음으로 농어촌 분야에 약 5%가 지원되었다. 또한 최근에는 ICT와 보건 및 교육분야에도 지원되고 있는 추세이다.

2.6.3 우리나라의 대 필리핀 개발협력전략

우리나라는 필리핀 중기개발계획의 성공적인 수행에 협력·기여함으로써, 필리핀의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국간 우호와 교류협력 증진을 목적으로 CPS를 수립하였다. 주요 협력대상국으로서 필리핀이 산업화된 현대국가로 도약하기 위한 지속가능한 성장기반 확충에 중점을 두고 교통인프라 구축, 농업 및 수자원 개발과 보건의료부문을 중점분야로 선정하였다.

실행전략에는 필리핀 지원의 원조효과성 제고를 위해 사업효율성, 지속가능성, 원조조화성 및 원조일치성, 협력대상국의 주인의식(Ownership)의 5대 가치 추구를 위한 기본방향을 설정하였다.

사업의 효율성 측면에서는 원조사업 간 유기적인 연계를 통해 시너지효과를 창출하고, 지속가능성 측면은 지원된 사업 및 시설이 지속적으로 잘 운영될 수 있도록 후속지원을 강화하고 필리핀의 자립운영 능력을 육성하며, 원조조화 및 원조일치 측면은 현장기능 정비 및 역량강화를 통해 필리핀 및 공여국·공여기관과의 협력과 원조분업을 강화하여 협력대상국의 개발전략, 제도 및 절차, 조달체제 등에 기반하여 개발협력을 지원한다. 더불어 협력대상국의

주인의식 고취 측면에서는 필리핀이 자체적인 개발전략을 수립하여 리더십을 발휘할 수 있도록 필리핀의 역량강화 및 능력개발을 지원하고자 한다.

중점분야 중 농업 및 수자원 개발분야는 국가 식량안보 강화와 농촌지역 빈곤감소를 목적으로 지원하고자 한다. 이는 필리핀 농수산부문의 성장률이 정부 목표대비 저조한 실정이며, GDP의 농업비중과 고용인구 비중도 점차 감소하고 있어 국내 식량안보 문제와 농촌빈곤 문제에 직면하였기 때문이다. 필리핀은 국토의 34%가 농경지이고 고용인구의 35%가 농업에 종사하고 있지만, 국가 GDP의 농업 비중은 18%로 감소하였고 농업성장률은 2.6%에 미쳐 쌀 수입의 지속적인 증가현상이 나타나고 있다. 특히, 농업은 기후변화에 취약하여 해수면 상승, 홍수, 가뭄 등 자연재해로 농촌지역 빈곤심화의 원인이 되고 있으며, 댐 건설 및 관개시설 확충으로 수자원 관리능력 향상과 기후변화 대응능력 강화가 절대적으로 필요한 부문이다.

한국은 농업생산성 향상, 농촌지역의 빈곤 극복 등 성공적인 자국 농촌개발 및 저개발국 사업경험을 보유하고 있는 비교우위가 있다. 필리핀의 농업생산성 향상을 위한 농업분야 개발조사, 인프라 건설, 역량강화 등 다양한 분야의 지원 경험 또한 보유하고 있다. 따라서 우리나라는 농업생산성 증대와 부가가치 향상을 위한 수자원 관리, 품종개량 및 보급, 유기농 재배, 목축업 발전, 양식기술 보급, 수자원 관리 등 농업기술을 포괄적으로 지원하고자 하며, 유·무상 연계를 통한 특정지역에 농촌개발사업을 추진하고, 지역단위 농업개발을 지원하여 지역의 빈곤감소 및 고용창출에 기여하고자 한다.

또한 필리핀 농가의 소득 증대와 주민의 삶의 질 향상을 위하여 선진 농업기술 전수, 기반시설 구축, 시스템 개선을 지원하고, 지역단위 시범사업과 농업분야 인적자원 개발을 위한 역량강화 사업을 실시하고자 한다. 더불어 역량강화 측면에서 농업생산성 향상의 뒷받침이 되는 농작물 종자 개발 등 기술력 향상을 위한 연구체제 강화를 지원하고, 기후변화 및 자연재해에 대응할 수 있는 역량강화 등 프로젝트 사업과 연계한 적절한 역량강화 사업을 지원하고자 하는 기본방향을 설정하였다(국무총리실. 필리핀 CPS 2012).

2.6.4. 현지 공여기관 초청 세미나

가. 세미나 개요

필리핀 현지에서 개최된 국제기구 및 공여국 초청 세미나는 본 연구의 자문위원 의견 및 연구진의 협의를 통해 사례연구를 위해 추진되었다. 세미나의 목적은 현장성이 강조되는 농업·농촌부문 개발협력분야의 국제 전문가들을 초청하여 세미나를 개최함으로써 정보공유 및 현지 네트워크 구축, 국제사회 추진전략 및 방식에 대한 사례조사를 통해 우리나라에 주는 시사점을 도출하기 위함이다.

□ 일시 및 개최지: 2012년 8월 31일, 필리핀 마닐라
□ 참석기관: 한국농촌경제연구원, 국무총리실, KOICA 현지 사무소, 필리핀 농업부, 필리핀 경제개발부, 필리핀 카라바오 센터, JICA 현지 사무소, USAID 현지사무소, ADB, 가나안 농군학교, 필리핀 농촌공사, CJ 등 12개 기관.

본 세미나는 참석 기관별 농업·농촌부문 전략, 추진방식, 관리 및 평가의 공통 주제를 공유하고 기관별 사례조사 결과발표와 종합토론을 개최하는 방식으로 진행되었다. 특히 ADB, USAID, JICA, KOICA, 필리핀 농업부 등의 농업부문 개발전략과 공여기구 및 기관과의 연계사업 현황 및 절차, 평가를 통한 환류과정에 대한 논의가 이루어졌다.

특징적인 사항은 모든 참석기관이 필리핀을 중점협력국으로 선정하고 있어 향후 농업·농촌부문 개발협력사업이 확대될 것으로 전망하였다. 아울러 이를 위해 공여기관의 협력체계 구축에 대한 필요성이 대두되어 한국농촌경제연구원은 필리핀 주재 공여기관의 농업·농촌부문 전문가 협의회의 정례화를 제안하였고, 참석기관 모두 동의하여 필리핀 농업부의 주관으로 계획을 수립·공유하기로 합의하였다. 더불어 향후 UNDP, WB, FAO, AusAID 등의

주요 공여기구의 참여를 독려함으로써 협의체 구성기관의 규모를 확대하여 효과적인 개발협력사업을 추진하기 위한 기반 조성에 합의하였다.

토론 내용면에서는 JICA와 ADB에서 추진된 대규모 관개수로 구축사업의 성과가 미진한 것으로 평가되어 필리핀 관개수로부(DIA)의 적극적인 관리 및 운영을 요청하였다. 또한 필리핀의 농업부문 중장기 개발전략에 따라 식량안보에 대부분의 공여기관이 초점을 두고 있었으며, 공여기구의 지원전략은 소규모 농가를 지원하는 전략(KOICA), 중소규모 도시를 거점으로 농촌과 대도시를 연결하는 사업을 통해 소득을 증대시키는 전략(USAID), 관개수로 및 기타 인프라 구축을 지원하는 전략(ADB, KOCA, JICA) 등으로 구분될 수 있어 공여기관 간의 협의체를 통해 연계사업 추진의 가능성을 파악하였다.

추진방식은 대부분의 공여기관이 유사한 것으로 파악되었고, 수요조사, 사전 타당성조사, 승인, 사업추진 등으로 구별되었다. 하지만 사업규모에 따라 필리핀 정부 승인에 소요되는 시간이 2년에서 5년으로 비합리적인 방안은 개선되어야 한다는 의견이 지배적으로 표출되었다.

표 4-25. 공여국·기관의 개발협력 추진체계 및 방식 요약

기 관	전략·목표	추진체계·방식·절차
USAID	시범사업지구(바탕가스 시 등)에 대한 규제개혁, 반부패 제도 확립, 재정(회계) 능력강화를 중점 목표로 하고, 궁극적으로 필리핀의 지속가능하고 통합적인 성장(growth)을 추구함. 세부사업별로 성장의 기회요소를 모색함.	PFG(Partnership for Growth) 실행계획에 의거, 필리핀 정부와 합동실행위원회를 구성하고 6개월마다 회의를 개최함. PFG 사무국은 USAID 마닐라 사무소와 필리핀 재무부가 참여하고 규제개혁 등 세 가지 목표별로 기술작업단(Technical Working Group)이 활동함.
JICA	필리핀에 대한 국별지원계획(CAP 2012)에서 '통합적 성장'과 '전략적 파트너십'이라는 기본정책하에 3가지 중점분야를 설정함(지속가능한 경제성장, 취약계	프로젝트 사이클인 PDCA(Plan, Do, Check, Action)에 따르며, 사업의 형성단계에서부터 명확하고 구체적인 세부목표를 설정하고 이에 대한 투입과 산출을 도

기 관	전략·목표	추진체계·방식·절차
	층 개선, 민다나오지역개발과 평화구축). 특히 취약계층 개선은 농업생산성 향상과 농산물 유통체계 개선 등을 포함하고 있음.	표화하여 사업프레임을 수립함. 사업이 종료된 후 평가는 계획 당시 설정한 사업프레임에 따라 계획과 결과를 비교하게 됨. 계획(사업수행 이전단계) → 시행(사업수행) → 검토(사업수행 이후단계) → 행동(피드백 단계)
ADB	개발협력의 효과성 제고를 위한 전략(Strategy 2020) 수립을 통해 1)포괄적 경제성장, 2)환경친화적 지속가능한 성장, 3)지역협력 및 융합 등을 주요 목표 설정함. 농업의 경우 용수공급, 지역협력 및 융합, 식량안보 등과 연계하여 지속적으로 핵심지원 분야에 포함됨.	수요 발굴 → CPS 수립 → F/S → 검토 → 차관 요청 및 심의 → 차관승인 → 수행 → 모니터링·평가 → 사업완료 → 평가
KOICA	필리핀에 대한 기본 전략은 MDGs 달성과 사회경제발전을 통한 빈곤감소이며, 농업과 수자원 개발, 운송 인프라, 보건서비스가 중점과제임. 농업분야 에서는 농가수익 증대, 쌀 생산성 증대와 안정적 식량보장, 농업부가가치증대를 전략적 목표로 제시.	대상국·기관과의 협의 → 수요조사 → 예비조사 → 타당성조사 및 실시협의 → 협의 의사록(ROD) 서명 및 구상서 교환 → 사업수행기관 선정 → 사업시행, 감독 및 평가
EDCF	중기 재원배분계획 및 연간 운용계획을 수립하여 시행하고 있으며, '정부간 기본협정(Framework Agreement, FA)'을 토대로 지원함. 우선지원분야는 녹색성장(재생에너지, 수자원 개발), 농업(농업개발, 관개), 경제 인프라(도로, 에너지, 통신), 사회 인프라(교육, 보건)임.	사업발굴 및 준비(정책협의, 타당성 조사 완료) → 지원신청 → 사업심사(예비 검토, 협력대상국 앞 사업·법률 질의서 송부 및 답변서 접수, 현지조사를 통한 심사) → 지원방침 결정 → 차관계약 체결 → 사업실시(컨설턴트 고용, 재화와 용역의 구매, 차관지출) → 평가(완공평가, 사후평가)

2.6.5. 현지조사

가. 현지조사 개요

국제기구 및 공여국 초청 세미나 이외에 필리핀 현지조사(8.29~30)는 필리핀 팡가시난(Pangasinan)에 소재하는 카라바오 센터(PCC)와 미곡종합처리장(RPC) 시찰 및 사업평가, 그리고 우리나라에서 파견된 KOPIA의 현지 사무소장 인터뷰로 이루어졌다.

표 4-26. 필리핀 현지조사 개요

구 분	방문기관·면담자	조사내용
사업지구	카라바오 센터 Liza Battad 센터 운영국장, Eric Palacpac 박사 등	센터의 기능과 역할, 한국측 지원사업 내용.
	미곡종합처리장 Crispulo Bautista 소장	RPC 추진과정 및 운영현황, 애로사항.
현지 사무소	농촌진흥청 KOPIA 센터 이정택 소장	현재까지의 활동내용 및 추진 사업현황.

나. 현지조사 결과

1) 농촌진흥청 KOPIA 센터

필리핀 KOPIA 센터는 2010년 설립되었다. 필리핀의 주곡인 쌀을 주요 작목으로 선정하여 필리핀측 PhilRice(농업부 쌀기술 연구기관)와 공동으로 병충해 저항 종자개발 및 우리나라 종자의 필리핀 적용실험을 추진하고 있다. KOPIA 센터의 인력은 소장 1인과 5~8명의 인턴으로 구성되어 있고, 소장임기가 1년이기 때문에 본격적인 사업추진은 어렵다는 문제가 있다.

필리핀은 2013년까지 자급률 100%를 달성한다는 목표를 가지고 있으며, 그 일환으로 KOPIA 센터가 지원하고 있다는 점을 높이 평가하고 있다. 하지만 소득이 증가함에 따라 1인당 소비량도 약 120kg까지 늘고 인구가 늘어나면서 자급률 달성이 쉽지는 않을 것으로 판단하고 있다.

필리핀 정부는 자포니카 쌀의 소비량이 증가하면서 현재 KOPIA의 지원으로 병충해에 대한 저항성을 강화할 수 있는 품종을 개발하고 있고, 이를 통해 도시지역을 중심으로 늘어나는 수요에 대처한다는 계획이다.

공동연구에 대한 내용을 보다 상세히 살펴보면, 열에 강한 품종에 대한 연구를 위하여 필리핀 연구자를 약 1년간 농촌진흥청에 파견하여 공동연구를 진행해 오고 있다. 이를 포함하여 향후 협력 및 공동연구는 지속될 것으로 예상하고 있다. 양 기관은 주로 품종개량에 중점적인 연구를 지속적으로 추진할 계획이며, 병충해·열·홍수 등에 저항할 수 있는 품종개발로 현지 적용 가능한 기술에 대한 공동연구를 추진할 계획이다.

작년부터는 새 품종을 개발하여 농가가 시범재배를 하고 있는데 ha당 7~8톤의 조곡 수확을 달성하였다고 한다. 직파재배를 시범적으로 추진하고 있으며 이를 위하여 한국으로부터 기계를 도입하고 있는데, 가격이 비싸 가급적이면 필리핀 내에서 조립하는 방식으로 하여 비용을 절감할 필요가 있다고 판단된다.

더불어 직파기술에 대한 전수도 진행되고 있으며, 이를 위해 품종의 품질에 대한 기준을 설정하는 작업도 지속적으로 추진할 계획이다. 생산자들의 수확량 확대와 생산비 절감을 위한 직파기술의 전수를 추진하고 있으나, 현지 생산자들에게 보급하여 적용하는 과정에서 전통적인 생산방식을 고수하고자 하는 농민이 다수 존재하기 때문에 농민의 의식전환이 필요하다.

한국 품종은 70%의 도정률이 가능하고 품질이 높은 것으로 판명되어 현지에 상업화하는 방안이 계획되고 있다.

KOPIA와의 협력사업은 3년간 지속될 예정이며, 2013년부터 새로운 쌀 연구주제를 설정할 예정이다. 이 밖에 기후변화에 대응하는 연구, 직파의 현지화(localization), 수확의 극대화와 함께 영양소가 풍부하도록 작물을 관리하는

방안에 대한 연구, 정밀농업 등이 향후 협력분야로 파악되었다.

2) 필리핀 카라바오(PCC) 센터

필리핀 카라바오 센터의 역할은 우량 물소(Carabao) 종자개량을 통한 축산농가 소득증대이며, 특히 인공수정, 난자이식 등을 통한 종자개량이 주요 연구분야이다. 대부분(99%) 수입에 의존하는 유제품생산을 위한 우유생산과 가공기술 개발, 역량강화 사업(훈련 프로그램 제공), 소농 밀집지역의 우유생산 조절 및 유통과정에서 축산농가와 소비시장의 연결망 구축 등이 주요 과제이다.

KOICA측과의 협력사업은 인공수정과 난자제공 분야에 초점을 두고 있고, 유전자 정보축적 및 활용분야, 기자재, 축사 건축, 전문가 파견, 초청연수를 통한 PCC의 역량강화 지원사업이 주요 협력대상 분야이다.

필리핀 정부의 중기 축산분야 발전전략에 따라 카라바오 개량에 초점을 두고 있어서 협력사업의 의미가 크다. 기초 장비나 기술은 과거 JICA를 통해 축적되었고 필리핀측의 장기전략은 우량 물소를 이태리 및 미국 등에서 수입하여 우량종자 개량연구를 한 단계 업그레이드하는 것이다. 따라서 우리나라는 이를 위한 장비 및 기술전수 등에 초점을 맞추고 수행되었다.

PCC는 지원장비의 고장 및 기타 문제발생 시 필리핀 현지 기자재 공급자를 통해 문제를 해결하고자 추진할 예정이나 시간이 오래 걸리는 경우가 많다. 따라서 사업완료 전 우리측 시행기관과 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

사후관리 방안은 아직 수립되지 않은 상황으로, 내부적으로는 예산책정 등의 행정절차를 걸쳐 향후 자체 관리하는 방안이 구상되고 있다. 이와 관련하여 우리 측에서 사후관리 방안을 제안하고 서로 협의하는 절차가 필요하다고 판단된다. 향후 교육훈련을 통해 지속적인 인적 개발이 가장 중요한 요소로서, 한국과 연계된 교육훈련도 필요할 것이다.

향후 발전방향은 인적자원 개발, 특히 석·박사를 양성하여 지식을 축적하

는 것이 우선과제로 대두되고 있고, 장비 및 기타 장치들은 KOICA 등 공여기관과 연계하여 지원받을 계획을 수립하고 있다. 또한 난자이식과 관련된 지식의 공유가 필요하고, 실험실에서 개발된 기술이 축산농가에 전수되어 적용될 수 있도록 철저한 관리가 필요하다고 판단된다.

3) 팡가시난 미곡종합처리장(RPC)

마닐라 시에서 3시간 가량 떨어져 있는 팡가시난에 우리나라 KOICA의 지원으로 2011년 9월(실제 가동은 2012년 4월) 미곡종합처리장(RPC)이 설치되었다. 이 사업은 KOICA가 2005~2006년(230만 달러)과 2009~2012년(1,300만 달러)에 추진한 사업으로 필리핀 정부의 요청으로 시행되었다. 이 사업은 지속되는 농업생산성 저하문제로 인해 벼 수확 후 손실을 줄이기 위한 목적으로 추진되었다. 아로요 전 필리핀 대통령이 국제사회에서 필리핀의 쌀부족 문제해결을 위하여 한국의 오로라 주 미곡종합처리장 시설을 양국간 개발협력 사업의 성공사례로 언급하였으며, 2008년 미곡종합처리장의 추가지원을 요청하여 2010년 루손, 비사야스, 민다나오 등 주요 벼농사 지역에 미곡종합처리시설을 추가로 건립하였다.

RPC는 2011년에 완료되었고 완공 후 1~1.5년 뒤에는 농민조직에 운영 및 관리권을 이양할 예정이며, 현재 대상 농민조직을 선정하는 작업을 하고 있다. 그러나 계약서상 실험장비, 운반차량, 지게차 등의 기자재 지원이 이루어지지 않고 있는 상황으로, 특히 운반차량은 생산지에서 수확된 쌀을 안전하게 공급 및 유통하기 위하여 중요한 기자재이나 아직 공급되지 않아 실질적으로는 사업이 아직 끝나지 않았다고 볼 수 있다. 현재는 소규모 쌀 재배 농가 조합에서 직접 쌀을 운반하고 있으며, 운반차량이 열악해서 생산물의 손실도 발생하고 있다.

하지만 소외계층(소규모 농가)에게는 소득증대의 기회를 제공하고 있다. 이전에는 중간상인들이 가격을 좌지우지하는 문제가 있었으나, RPC가 건축된 후에는 사용비가 안정적으로 부과될 수 있게 되었다. 현재 RPC 사용농가

는 평균 17페소/kg, 수확시기에는 12페소/kg를 수수료로 지불하고 있다. 우기에는 소규모 농가들에게 건조기를 무료로 제공하고 있다.

현재까지의 운영상황은 적자(약 90만 페소/월)를 보고 있으나, 농업부에서 2,000만 페소를 운영지원자금으로 확보하고 있어서 운영은 큰 문제가 없을 것으로 보인다.

현지조사를 통하여 파악한 바로는 이 RPC가 가지고 있는 가장 큰 문제점은 현재 RPC에서 생산된 쌀은 판매처를 구하기 어려운 실정이다. 팡가시난 지역 내부에서는 쌀 생산이 수요에 비해 많기 때문에 60%의 쌀을 외부로 판매하고 있으며, 판매망 확보문제로 인해 RPC의 가동률이 낮아지는 어려움이 발생하고 있다는 것이다. 이에 따라 마닐라 시장까지 공략하여야 하는 과제를 안고 있다. 국가농산업공사(National Agricultural Business Corporation)에서 판매처 확대를 위해 노력하고 있다.

아울러 기자재 부품들이 필리핀에서 구입하기 어렵기 때문에 공급자인 신흥강판에 온라인으로 요청을 하지만 시간이 오래 소요되는 문제가 있다. 이에 따라 필리핀에 상주하는 공급사와 협력하는 방향을 모색하고 있다.

RPC 운영과 관련하여 필리핀 정부는 농민조합을 통해 세 종류의 벼 품종을 보급하고 있으며, ha당 4만 페소의 생산자금을 은행을 통해 융자받을 수 있도록 하고 있다. 지방정부에서는 사업지구에 용지 및 용수를 공급하는 것 이외에도 소규모 농가에 종자를 지원하면서 RPC의 기본적인 비즈니스 요건을 충족시키고자 지원하고 있다.

필리핀 정부는 향후에 시간당 1~1.5톤 처리능력을 가진 소규모의 RPC를 전국적으로 20～30개 정도 보급하려는 계획을 가지고 있으며, 팡가시난 지역에도 올해 2개 소, 내년에 3개 소 정도를 정부예산으로 건설할 예정이라고 한다.

2.6.6. 시사점

필리핀의 경우 우리나라 유·무상 개발협력 주관기관 및 부처가 각각의 독

립적인 지원전략을 가지고 필리핀 정부의 요청에 의거하여 개발협력사업을 추진하였다. 이 경우는 통합적인 지원전략의 부재와 유·무상 원조기관 및 무상지원 부처 간에도 별도의 협의과정 없이 개발협력사업을 수행한 대표적인 예가 될 수 있다. 따라서 유·무상 기관이 공동으로 협력대상국 정부와 정책협의를 실시하고, 후보사업 리스트를 공유하면 보다 효과적인 지원전략을 마련할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 사업효과성 제고를 위한 모니터링 및 통합 평가체계 도입을 고려해볼 필요도 있을 것이다.

필리핀에 대한 개발협력사업의 선정 시, 필리핀의 국가개발전략 우선순위에 따라 개별사업을 지원하였으므로, 사업의 효과성 측면에서는 적절했던 것으로 사례조사를 통해 파악되었다. 그러나 단독 프로젝트 위주의 지원으로 향후 원조기관 간 협력을 통한 사업 간 연계나 프로그램화된 지원확대가 필요할 것으로 조사되었다. 또한 팡가시난의 RPC 사업에서 보듯이 사업종료 이후에도 사후관리 측면에서 후속지원을 하고 있으나, 보다 종합적이고 체계적인 사후관리 시스템이 필요한 것으로 파악되었다.

원조규모 및 프로젝트 사업 수 등을 고려할 때 현지인력이 부족하여 체계적인 사업관리가 어려운 상황이므로 원조규모에 맞는 인력 확충이 필수적이며, 필리핀 개발계획의 우선순위와 한국의 비교우위 분야에 대한 분석을 통해 사업을 발굴하여 이를 바탕으로 연계된 후속사업을 지원하는 것이 지속가능성을 증가시킬 수 있을 것이다.

필리핀 사례조사를 통해 도출된 시사점은 성과제고를 위한 프로그램 형식의 사업지원, 사후관리, 정책 일관성, 원조 조화성, 네트워크 구축, 민관협력 사업방식, 모니터링 및 관리측면으로 분류하여 논의할 수 있다. 더불어 종합적인 개발협력 사업의 평가는 환류시스템 구축 및 활용에 필요한 단계이다.

□ 성과제고를 위한 프로그램 형식의 사업지원

필리핀에 지원된 미곡종합처리장 건립지원 사업은 지속되는 농업생산성 저하문제로 인해 벼 수확 후 손실을 줄이기 위한 목적으로 추진되었다. 현지

조사결과 RPC에서 생산된 쌀은 유통이나 기타 관련사항 때문에 판매처 확보가 어려운 실정이다. 또한 이 지역은 쌀 생산이 수요에 비해 많기 때문에 60%의 쌀을 외부로 판매하고 있으나, 판매망 확보가 어려운 문제로 인해 RPC의 가동율이 낮은 어려움이 발생하고 있는 실정이다.

이는 타분야와 연계가 없는 독립된(stand-alone) 프로젝트 사업의 단점을 명시적으로 나타내고 있는 것으로 우리나라가 추진하는 농업·농촌부문의 전형적인 문제이며, 가치사슬 측면에서 한 분야에 지원하는 사업에 대한 사후관리 및 성과관리의 복합적인 어려움을 보여주는 사업으로 이해할 수 있다. RPC 사업처럼 농산물 가공과 관련된 사업의 경우 생산지구 및 판매처와 연계된 가치사슬 체계를 구축하여야 하며, 이러한 시스템이 구축되어야만 가격 및 품질 경쟁력을 확보할 수 있다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 향후 농업·농촌부문 개발협력은 사업간 연계와 시너지효과를 극대화 하는 방향으로 추진되어야 한다. 협력대상국 정부와의 정책협의 및 사업발굴 단계에서부터 관련 사업간 연계가능성을 검토하고 중점분야를 중심으로 개별적인 프로젝트의 추진을 지양하여 관계기관이 참여하는 프로그램화된 개발협력사업을 추진할 필요가 있다.

□ 사후관리 강화

중점분야를 중심으로 지원이 종료된 사업에 대해 필리핀과 공동으로 운영실태를 점검하고 종합적인 지원방안을 마련하여야 한다. 사후지원 대상으로 선정되더라도 일정기간 후에 수원기관이 자립하여 지원을 종료할 수 있도록 자립기반 확충에 중점을 두어야 한다. 지원된 개발협력사업의 지속가능성 확보를 위해 관리인력에 대한 자체적인 교육·훈련 프로그램 개발을 통한 역량강화로 협력대상국의 자립에 중점을 두어야 한다. 더불어 협력대상기관의 사후관리 예산확보를 고려하여 장비 등 기자재 등을 지원하고, 연차적으로 지원규모를 축소하여 궁극적으로 자체적인 관리체계가 구축될 수 있도록 지원하여야 한다. 이를 위해 전문가 파견, 봉사단 파견, 초청연수 등을 연계하

는 통합지원체계를 구축할 필요가 있다.

□ 개발협력정책의 일관성

PCC 지원이나 미곡종합처리장 건설 등 필리핀 농업부문에 지원된 우리나라 개발협력사업은 필리핀 농업부문 중장기 국가개발전략의 목표인 식량안보 강화 및 식량자급률 달성을 지원하는 방향으로 전개되고 있어 수원국의 핵심개발 분야를 지원하고 있는 것으로 파악되었다. 필리핀 정부의 개발정책은 워크숍에서 농업부가 밝히고 있듯이 빈곤감소와 성장의 목표하에 식량안정, 농가수익 개선, 농림수산분야의 성장이라고 하는 세부목표를 설정하고 있다.

따라서 필리핀의 국가개발계획 및 농업부문 중장기 개발계획과 연계하여 필리핀의 개발협력 총괄부처인 경제개발청(NEDA)과 정책협의를 토대로 중장기 지원계획을 수립하여 추진하는 것이 바람직하다. 아울러 필리핀 정부의 재정관리시스템, 공공조달시스템 등 필리핀의 시스템 활용을 통하여 개발협력정책의 일관성에 대한 구체적인 목표를 수립하고, 필리핀 정부의 행정능력을 고려하여 단계적으로 접근할 필요가 있다.

□ 국제사회와의 원조 조화성

현재 국제기관 및 기구에서 추진하고 있는 각 분야별 협의체(Thematic Working Group Meeting, TWGM)는 협력대상국에 추진되고 있는 개발협력의 중복성을 감소하고 공역기관이 자체적으로 개발협력사업이 연계를 통한 원조 조화성을 강화하여 시너지효과의 극대화를 통한 효과성을 고려하고자 노력하고 있다. 따라서 우리나라 농업·농촌부문 개발협력 주관 및 시행기관은 협력대상국에서 개최되고 있는 TWGM에 참여하여 공동조사 및 개발협력사업의 국제사회와의 연계 강화를 통해 공여국간 협의체계 강화에 적극 동참하여야 한다. 이를 위해 현지주재 사무소 인력을 확충하고 중점 분야별로 사

업형성 및 전문성 강화를 위한 전문가 등이 확보되어야 한다.

현재 필리핀에는 KOICA 이외에 USAID, UNDP, JICA, WB, ADB, FAO, AusAID 등의 국제 원조기구 현지사무소가 설치되어 있다. 2012년 8월에 우리나라가 주도하여 개최된 워크숍에 참석한 이들 기구의 대표자들은 공여국 및 기관 사이에 협의체 구성을 통하여 정기적으로, 혹은 수시로 교류하는 것에 적극적으로 공감을 표시하고 있다.

이번 워크숍에서는 각 참석기관의 국제농업개발협력 전략, 추진절차, 관리 및 평가, 사례 등에 관하여 발표하였는데, 차후에는 이를 보다 발전시켜 공여국과 기관이 공동으로 참여하는 사업도 발굴하여 추진할 수 있을 것이다. 이들 기관이 발표한 바에 따르면, 필리핀의 농업부문 중장기 개발전략에 따라 식량안보에 대부분의 공여기관이 초점을 두고 있다. 공여기구의 지원전략은 소규모 농가를 지원하는 전략(KOICA), 중소규모 도시를 거점으로 농촌과 대도시를 연결하는 지원사업을 통해 소득을 증대시키는 전략(USAID), 관개수로 및 기타 인프라 구축을 지원하는 전략(ADB, KOICA, JICA) 등으로 구분될 수 있다. 이는 기관별로 중점을 두고 있는 분야가 다르다는 것을 의미하며, 이러한 점에서 대형사업의 분담 가능성이 있기 때문이다.

아울러 이와 같은 국제기관, 공여국과의 네트워킹에는 KOPIA와 같이 부처에서 현지에 파견된 개발협력 전문가와 현지 사업시행 기관의 PM 등이 중점분야별로 참석할 수 있을 것이다.

□ NGO 및 기업간 네트워크 구축

우리나라의 개발협력분야 경험은 아직 타 공여국에 비교하면 시작단계에 불과하다. 따라서 이 분야의 전문성 제고는 향후 우리나라가 국제사회와의 파트너십 강화를 위해 필수적인 전제조건이기도 하다. 이를 위해 협력대상국에 진출한 한국기업을 대상으로 기업의 사회적 책임과 개발협력에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다. 협력대상국별 개발협력 홈페이지를 구축하여 수행중인 정부의 개발협력 활동뿐만 아니라 NGO 및 기업의 원조활동 정보

공유를 통해 현지에서 활동 중인 NGO 및 지역전문가 협의체를 구축하여 활용할 필요가 있다. 또한 장기적인 측면 정부기관, 대학 및 연구소, NGO, 기업 등 개발협력 참여기관의 역량강화를 위해 동 부문 전문인력 육성 프로그램을 개발하여 적극 활용하여야 한다. 구체적으로는 기관 간 인적교류 확대, 분야별 전문영역 구축, 해외 민간단체와 공동 프로젝트 시행 등을 통해 개발협력분야의 전문성을 제고하여야 한다.

□ PPP 사업확대

민관협력 시범사업을 발굴·시행하고 성과를 고려하여 연차적으로 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 대규모 인프라 건설 및 시설지원이 필요한 경우 민간부문의 참여를 적극 독려하고 KOICA 및 EDCF와의 연계를 추진할 필요가 있다. 사례조사에서 파악되었듯이 필리핀 정부는 민관협력사업 강화를 통한 개발재원 마련을 주요 국정과제로 선정하고, 경제개발청(NEDA) 산하 민관협력센터를 수립하여 프로젝트 승인절차의 투명성과 효율성을 제고하고자 노력하고 있다. 또한 민관협력사업은 국제사회에서 지속가능성 증대를 위해 적극적으로 권고하고 있는 개발협력의 추진방식으로 효과성 제고에도 많은 기여를 하고 있다.

□ 모니터링 및 관리

농업·농촌부문 개발협력사업에 대한 결과 및 성과 측정을 통해 장기적인 환류시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해 현재 기재부에서 통합 관리하는 통계시스템을 바탕으로 동 부문 정보시스템을 구축하여 모든 개발협력사업을 등록하여 사업별 진도, 현지여건 변화 등 추진사항의 종합적 관리체계를 구축하여야 한다.

공여국과 기관이 참여하여 개최된 워크숍에서 JICA 필리핀 사무소 측은 농업분야 개발협력은 일반적인 프로젝트 사업의 사이클인 PDCA(Plan,

Do, Check, Action)에 따르며, 사업의 형성단계에서부터 명확하고 구체적인 세부목표를 설정하고 이에 대한 투입과 산출을 도표화하여 사업프레임을 수립한다고 설명하였다. 아울러 사업이 종료된 후에 실시되는 평가에서는 계획 당시 설정한 사업프레임에 따라 결과를 산출하고, 피드백 사이클에 대한 긍정적·부정적인 면까지 모두 검토하여 새로운 사업계획 시 이를 활용하여 개선하도록 체계화하고 있음을 소개하였다.

이러한 점을 반영하여 우리나라도 사업시행 기관별로 사업 종료 전후에 해당사업이 계획대로 추진되었는지 여부를 자체적으로 평가하고 대형 사업이나 면밀한 검토가 필요한 경우 관계기관이 합동으로 통합평가를 실시하는 방안을 고려하여야 한다. 특히, 사업종료 후 일정기간(2~3년) 경과 후 해당사업의 효과 및 영향력 등을 정량적으로 평가하여 결과가 공개되어야 한다. 대형사업 또는 중요 프로그램은 객관성 및 독립적인 평가를 보장하기 위해 제3자가 수행하는 외부평가를 실시하는 것이 바람직하다. 정량적인 평가를 위해 사업선정 단계에서 부터 기대되는 산출(Output), 결과(Outcome), 효과(Impact)에 대한 평가지표 및 방법을 구체적으로 설계하여 진행해야 한다. 또한 평가 시 협력대상국의 참여를 확대하여 의견을 반영하고 평가결과를 공유하여야 한다.

농업·농촌부문 개발협력에 대한 개선방안

제5장

1. 농업·농촌부문 전략

우리나라의 농업·농촌부문 개발협력은 국내 다양한 추진기관 및 주체들이 공동의 철학과 목적의식을 논의하고 공유할 수 있는 전략서가 없기 때문에 각 기관의 필요에 따라 중장기 발전방안을 수립하여 개별적으로 추진하고 있는 실정이다. 물론 총리실에서 주관하여 추진 중에 있는 중점협력 26개 국가에 대한 지원전략서(CPS)가 수립되고 있기는 하나 중점지원분야별 구체적인 추진전략은 수립되지 않고 있다.

동 부문의 개발협력은 국제적으로 수많은 개발협력 공여국 및 기구가 설립되어 사업을 시행하고 있으며, 대부분의 공여국 및 기구는 농업·농촌부문의 중요성에 입각하여 중장기 개발협력 전략을 수립하여 추진하고 있는 실정이다. 미국의 경우 생산자와 시장을 연결하기 위해 식량 및 농업부문 추진전략, 세계은행의 농업부문 개발협력 전략서, 아시아개발은행의 지속가능한 식량안보 전략, 그리고 JICA는 농촌개발 전략 등을 수립하여 단일한 이념과 전략으로 동 부문의 개발협력을 추진하고 있다.

농업·농촌부문의 개발협력 전략은 사업을 위한 시행지침이나 매뉴얼이 아닌 우리나라가 추구하는 국가정책으로 수립되어야 한다. 현재까지 우리나라의 개발협력은 규모에 관계없이 다양한 기관에서 시행되어 왔으며, 이로 인해 많은 공여국 및 기관을 상대하고 있는 개발협력 대상국의 시각에서는 어떤 전략이 한국의 정책인지 혼란스러워할 여지가 충분히 존재하고 있다. 따라서

일각에서는 개발협력에 대한 책임이 여러 부처·기관에 분산되어 있는 체제는 통합되어야 한다고 주장하고 있고, 분산된 개발협력의 추진은 효과적인 정책을 수립하여 이행하는데 방해 요인이 되고 있는 동시에 원조의 분산으로 인한 원조 효과성을 저해하는 요인으로 여겨진 것도 사실이다.

따라서 농업·농촌부문 개발협력 추진전략의 수립은 1)우리나라의 이념과 2)효과적인 추진체계를 위한 주관 및 시행기관 간의 역할분담, 3)역할분담에 따른 추진방식과 권역별·소득수준별 국가군을 분류한 단계별 추진전략을 포함한 중장기 동 부문 개발협력 정책을 명문화하여 가이드라인의 역할을 수행함으로서 현재 개별적으로 추진되는 개발협력사업을 체계적이고 조화롭게 추진할 수 있는 토대가 되어야 한다. 더불어 수립된 전략서는 최소한 영문으로도 발간되어 농업·농촌부문 개발협력의 세부목표를 알리고 이를 통해 한국이 동 부문에서 지향하는 방향과 기여, 그리고 전략과 전문성을 대내외적으로 서로 공유함으로써 한국의 역할과 리더십에 주목하는 국제사회와의 조화로운 개발협력의 근거가 되어야 할 것이다.

추진 전략서를 공유하는 것은 국제사회와의 암묵적인 공표를 의미하는 것이며, 이는 국내적으로도 동 부문에 통합되고 일관된 개발협력의 방향성을 구축하여 분절화의 문제를 조금이나마 해결할 수 있는 가교역할을 수행할 수 있을 것이다.

우리나라에서 최근까지 논란이 되고 있는 개발협력의 분절화 문제는 추진체계에만 국한되어 논의되고 있는 실정이다. 하지만 추진체계의 다양화 문제는 현실적으로 단기간에 해결될 부분이 아니라는 것이 전문가들의 의견이다. 이는 부처간 이해관계, 우리나라 행정부의 예산분배 및 집행구조, 부처간 고유 업무영역 및 전문성에 대한 고려 등 복잡하고 다양한 현실적 문제에 직면하고 있기 때문이다.

역으로 생각해 보면 추진체계의 체계화를 위해 우선 고려되어야 하는 것은 추진전략의 통합일 것이다. 앞에서 언급되었듯이 국내 농업·농촌부문 개발협력 주관부처 및 기관이 공동으로 수립한 단일화된 동 부문 개발협력 추진전략은 향후 사업을 추진하는 체계를 조화롭게 운영할 수 있는 근거가 될

수 있을 것이다.

또한 농식품부 및 유관기관의 독자 영역확보를 위한 방안의 하나로 해외 농업개발사업과의 연계 방안을 고려할 필요가 있다. 해외 농업개발사업은 식량자급률이 낮은 우리나라가 식량안보 강화차원으로 추진하고 있는 해외 사업으로 비상시 식량 및 원료 농산물의 공급원을 확보하는 목표로 추진되고 있다. 대규모 농지를 사용하는 해외 농업개발의 특성상 대상국 국민, 특히 사업 지역주민의 부정적인 여론이 형성될 경우 사업추진에 막대한 손실이 발생할 위험성이 내재되어 있다. 따라서 해외 농업개발사업이 추진되는 농촌지역을 대상으로 한 개발협력사업을 전략적으로 추진하여 식량안보 강화를 위한 국가정책 추진을 지원할 필요가 있다.

개발협력사업과 해외농업개발과의 연계되는 사업은 농촌종합개발 유형의 지원이 필요하다. 농촌종합개발 사업은 교육 및 훈련을 통한 주민 역량강화, 직업훈련을 통한 농외소득 증대, 지역주민의 조직화를 통한 현지 인력 고용, 농업기술 전수를 통한 생산성 향상 등의 프로그램을 포함하고 있어 대상지역 주민들 삶의 질 향상 및 소득 증대에 중점을 두는 사업이기 때문에 해외 농업개발 사업의 부작용을 완화하는 전략적인 사업이 될 수 있다.

2. 농업·농촌부문 개발협력 추진체계

본 보고서에 언급되었듯이 농업·농촌부문 개발협력사업의 추진주체는 다양화되고 있고 그 수도 확대되는 추세이다. 특히 무상원조를 담당하는 한국국제협력단(KOICA)은 농촌개발의 중요성을 인식하고 빠르게 이 분야의 사업규모를 확대하였으며, 농식품부, 외청, 소속기관에서는 중점협력국을 대상으로 다양한 중장기, 단기 개발협력사업을 추진하고 있다. 또한 부처를 통한 정부간(G to G) 협력사업 수요가 증가하여 왔으며, 앞으로도 늘어날 전망이기 때문에 단기간 부처의 개발협력 추진체계를 통합하는 것은 어렵다고 판

단된다.

최근까지 논란이 되고 있는 중복지원, 전문성 부족 등을 해결하기 위한 조정의 필요성 증대에 따라 관련 절차와 기구가 설립되었으나 역할 및 기능, 책임성 등의 문제로 뚜렷한 문제해결 방안이 구체화되지 못한 실정이다. 따라서 국가적으로 개발협력사업 규모가 증가하고 추진주체가 다양해지면서 협력사업의 중복성 여부, 사업성과 등에 대한 검토는 지속적으로 추진되어야 한다. 이를 위해 국제개발협력위원회의 기능 및 역할이 강화되어야 하며, 유·무상 원조관계기관 협의회 및 실무 협의회의 심사, 사전 시행검토 기능이 강화되어야 한다.

대외 무상원조 전담기관인 KOICA는 협력대상국 개발수요를 반영하고 사업기획, 관리, 운영 등에서는 긍정적인 평가를 받고 있으나, 단독(Stand-alone) 프로젝트 사업이 주를 이루고 연계되는 후속사업의 미비로 인한 사후관리 등의 문제가 발생하는 어려움을 겪고 있다. 농촌진흥청과 산림청은 농업기술, 조림사업 등의 전문분야사업을 추진하고 있으나 지속적인 예산확보 문제와 개발협력 분야에 대한 경험 및 전문성 부족과 같은 단점을 지니고 있다. 농식품부는 기획사업, 국제사회와의 공동사업으로 추진방식을 개편하고 농어촌공사를 통해 개발협력사업을 시행하여 사업추진 자체에 대한 역량을 제고하고자 한다. 하지만 농식품부의 개발협력 시행기관은 국제사회와의 정보공유를 통한 원조 조화성 결여 및 개발협력 분야의 역량부족으로 협력대상국 정부와의 협력체계가 구축되지 못해 국내적으로 비판을 받고 있고, 사후 관리방안 부재로 인해 추진된 사업의 지속가능성 저하, 지속적인 예산확보 문제에 의한 체계적 사업시행의 불분명 등 다양한 어려움에 직면하고 있다. 마지막으로 기획재정부 EDCF 사업은 농업·농촌부문 개발협력사업을 독자적으로 추진하고 있기 때문에 국가 전체적인 개발협력사업과 연계성이 부족한 문제를 내포하고 있다.

따라서 본 절에서는 국가 전체적인 측면과 주관 기관별 개발협력체계 구축을 고려하여 추진체계 정립에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

2.1. 기관별 농업·농촌 개발협력 사업의 연계 추진

농업·농촌부문에서 개발협력의 주관기관별 사업내용은 지속적으로 유사해지고 있고 사업형태 또한 비슷하게 추진되고 있는 것으로 파악되었다. KOICA와 농식품부 및 유관기관의 개발협력사업을 중점적으로 추진하는 분야, 대상지역을 연도별 사업시행 건수로 비교하여 도출된 시사점은 KOICA와 농식품부, 그리고 유관기관 모두 농업생산성 향상을 위한 사업에 초점을 두고 있는 것으로 파악되었다. 특히 농업기술 교육 및 훈련분야에 집중하는 경향이 있었다. KOICA의 경우 2009년을 제외하고는 농촌종합개발에 대한 지원건수가 높으나 핵심적으로 추진하는 분야는 다양해지고 있다. 하지만 그 가운데에서도 농촌소득, 인프라 개발, 생활환경 등 다부문 동시개발을 추진하는 농촌종합개발에 역점을 두고 있다.

최근 농식품부의 개발협력사업에서도 농촌개발이 핵심사업으로 추진되고 있는 것으로 앞장에서 분석되었다. 농식품부의 사업은 농업 위주의 농촌종합개발이 주로 시행되고 농업용수 개발과 관련한 사업이 2011년부터 추진되기 시작되었다. 지역은 대상기관 모두 동아시아 위주로 사업을 시행하고 있으나 최근 사하라 이남 아프리카 지역을 중심으로 개발협력사업이 증가하고 있는 추세이다.

앞장에서도 언급되었듯이 농업·농촌부문 개발협력사업의 추진 경험이 축적되면서 기관별 중점 추진분야가 비슷해져 가는 경향이 나타나고 있으며, 이는 그만큼 상호 장점과 전문성을 결합하여 시너지효과를 창출할 수 있는 가능성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 EDCF, KOICA, 농식품부 및 유관기관의 개별적인 프로젝트 형태의 사업을 연계하여 개발협력사업의 프로그램화를 추진할 필요가 있다. 이는 농업·농촌부문 개발협력사업 규모의 확대, 관계기관의 연계 강화, 국가 정책일관성 제고 등 다양한 측면의 긍정적 효과를 발생시킬 수 있는 방안이다.

현재 시범사업으로 추진 중인 새마을운동, 모자보건 모델 등이 프로그램형 접근법에 기반한 개발협력 추진사례가 될 수 있지만, 아직 초보적인 단계

로, 보다 포괄적이고 복합적인 개발협력 프로그램을 발굴하여 시행하는 것이 필요하다. 또한 2012년 관계부처 합동으로 수립된 '한국형 ODA 모델'을 적극 활용하여 예산지원 방식 등 프로그램 지원 도입을 위한 기반을 구축할 필요가 있다.

구체적인 방식으로 EDCF, KOICA, 농식품부 및 유관기관의 개별사업을 연계 추진하는 방안을 고려할 필요가 있다. EDCF 양허성 차관은 장기 저리이긴 하지만 유상원조이기 때문에 협력대상국 정부가 보다 신중하게 사업을 선정하여 요청하며 대형 프로젝트인 경우가 많다. 대규모 사업의 경우 협력대상국의 경제 및 사회에 대한 파급효과가 크고 협력대상국의 중장기 개발전략의 일환으로 추진되므로 주인의식이 높은 사업일 가능성이 높다. EDCF 사업은 빈도가 낮으나 포괄성을 가지고 있기 때문에 다양한 세부사업 내용을 포함할 수 있는 농림수산분야 무상원조 사업과 연계될 여지가 충분하다. 예를 들어 EDCF의 수자원 개발사업을 통해 농업용수 및 식수개발(농업생산성 제고 및 농촌개발)을 추진하고 농진청의 사업을 통한 주요작물 생산 기술전수와 KOICA 및 농식품부의 무상지원을 통한 농외소득 개발, 교육 및 훈련 프로그램 등의 사업과 연계하여 추진하는 것이다. EDCF는 무상원조가 시행되기 어려운 대규모 인프라 개발사업에 집중하고, 이를 농림수산업의 생산성 제고 및 소득원 개발과 인적 역량개발과 관련된 사업은 무상원조로 제공하는 경우 사업의 중복성을 완화할 수 있어 효과성을 제고할 수 있다.

또한 농진청 및 산림청의 기관 전문성에 의한 사업과 연계하여 추진할 필요가 있다. 농촌진흥청, 산림청의 사업은 기관의 전문성에 기반하여 사업내용이 중장기 기술협력으로 추진되고 있다. 특히 농림부문에서의 기술협력 사업은 대부분 성과(Outcome)와 영향(Impact)이 나타나기에는 장기적인 시간이 소요된다는 특징을 가지고 있기 때문에 사업성과의 영향과 지속가능성을 장기적으로 확보하는 것이 필요하다. 더불어 산림청의 협력사업은 기관의 정책적 역할의 일환으로 추진되는 것으로 이해되어야 한다. 예를 들어 몽골, 내몽골에서의 사막화 방지 조림사업과 이를 통한 생태환경 복원사업은 개발협력의 차원뿐만 아니라 황사 등 우리나라에 대한 영향을 감소하고자 하는

정책적 사업이다. 따라서 농촌진흥청, 산림청 등은 세부분야별 전문기관으로서 국제협력사업의 사후관리를 담당하고 지속가능성을 확보하는 역할을 수행할 수도 있다.

산림청 및 KOICA 자료에 따르면 한·인도네시아 산림협력센터의 경우 KOICA의 원조로 설립된 양묘센터를 사후관리하면서 인도네시아 정부가 이를 자체 관리할 수 있는 역량을 배양하도록 지원하고 있다. 이는 KOICA의 농림분야 개발협력사업의 사후관리에 산림청과 같은 유관기관의 현지조직과 인력을 활용함으로써 지속가능성을 확보하는 성공적인 사례를 만들 수 있다는 근거이다.

이를 참고하여 개발협력사업의 프로세스에서 전문기관의 역할과 그 성과를 활용할 수 있는 방안을 마련하는 것이 사업의 조정과 역할분담을 위해 필요하다. 특히, 국무총리실이 주관하여 '개발협력 주관 부처·기관 협력 강화 방안(가칭)'을 수립하고, 총리실은 기재부와 협의하여 부처간 공동협력사업 추진시 예산의 우선 배정 등을 고려한 관계기관 간 개별 사업의 통합을 통한 프로그램화를 적극 독려할 필요가 있다.

2.2. 농림수산 관계기관 협력체계 구축

앞장에서도 설명되었듯이 명시적으로 농식품부 및 소속기관, 산림청, 농진청 등이 수행하는 농업·농촌부문 국제개발협력사업은 농식품부가 총괄하여 조정하고 있다. 농식품부 내 구성된 '글로벌농림수산협력추진협의회'를 통하여 추진되고 있는데, 협의회는 농림수산분야 개발협력사업의 심의와 조정의 역할을 담당하고 있다. 이는 중점협력 대상국 및 분야 등에 대한 중장기 추진방향을 제시하고, 연차별 추진계획을 심의하는 역할로 양청 및 소속기관이 제안하는 개발협력사업에 대해서 심의·조정하며, 기타 농림수산분야 대외 협력사업 추진에 관한 주요 정책을 심의하고 있다.

하지만 현재까지의 협의회 기능은 개별기관이 발굴한 사업 및 향후 추진

계획 등의 단순한 보고회 수준으로, 구체적인 심의와 조정의 역할을 수행하지 못하고 있다. 또한 동 협의회를 통해 유관기관이 추진하고 있는 사업의 연계성을 강화하고 향후 추진되는 개발협력사업에 대한 추진방향을 설정하는 논의가 진행되고 있지만 실질적인 성과는 거두지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 향후 농식품부의 개발협력 추진체계 정비를 통한 독자영역 확보 방안에 대한 제언을 서술하고자 한다.

농식품부는 개발협력분야의 독자적 영역 확보전략의 일환으로 유관기관이 현재 추진하고 있는 정책 자문기구 및 협의체를 활용하는 정책 컨설팅 사업에 대한 확대방안을 마련할 필요가 있다. 저개발국 대상의 개발협력은 실질적으로 인간의 가장 기본적인 욕구인 식량문제부터 해결하는 것이 기본이며, 이를 위한 방안은 농림수산부문 개발협력이 토대가 되어야 한다. 하지만 이에 대한 적절한 지원이 이루어지지 못해 2007~2008년 및 2010~2011년 식량가격 급등기에 저개발국의 식량안보는 더욱 악화되고 있는 실정이어서 최근 국제사회에서 저개발국의 식량안보 문제는 지대한 관심의 대상이 되고 있다.

이러한 국제사회의 동 부문 개발협력 추진 추세에 부응하여 농식품부는 해외농업개발협력법(2011.6.23 국회 통과) 수립을 통해 저개발국과의 농업협력체계 구축 및 해외농업개발사업자의 해외진출 지원을 위해 국제농업협력사업 시책을 수립·시행(제30조·제31조)할 수 있는 근거를 구축하였다. 또한 국내·외적으로, 한·아세안 특별정상회의를 통해 농업분야는 연구개발 분야에서의 경험전수와 공동협력을 계속하기로 합의하였고, 한·아프리카 포럼을 통한 개발협력 기본구상에서는 인적자원 개발을 위해 전문가 교류확대를 약속하였으며, 세계 식량안보에 관한 라퀼라 공동선언문(2009년)에서는 식량안보 지원공약을 발표하는 등 다양한 국제적 합의가 이루어진 근거를 활용하여 농림수산분야 정책컨설팅사업을 농식품부의 독자적 영역으로 구축할 필요가 있다.

정책컨설팅사업 추진방안으로 농진청에서 시행하는 아시아 농식품 기술협력 협의체(Asian Food and Agriculture Cooperation Initiative, AFACI)와 한·아프

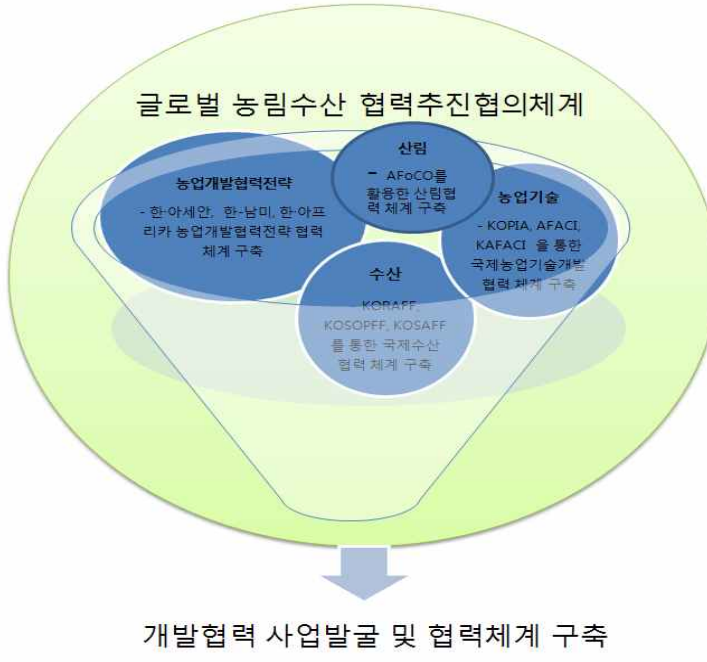
리카 농식품 기술협력 협의체(Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative, KAFACI), 산림청에서 시행하는 아시아 산림협력 기구 (Asian Forest Cooperation Organization, AFoCO), 해양수산개발원에서 시행하는 권역별 수산 포럼[57](아프리카: KORAFF, 남태평양: KOSOPFF, 남미: KOSAFF) 등은 정책 컨설팅 사업의 성격이 강하기 때문에 이를 통합하여 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

이는 농업기술, 산림분야, 수산분야에 대한 글로벌 협력협의체의 구축을 의미하고 있으나, 전략 및 정책에 대한 협의체가 없기 때문에 한국농촌경제연구원이 주관이 되어 한·아세안, 한·아프리카 및 한·남미를 포함한 농림수산부문 개발협력전략 협의체를 구축토록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 결과적으로 전략 및 정책, 농업기술, 포괄적 산림 및 수산분야의 글로벌 협력협의체계를 구축하는 것으로 기존의 농식품부 '글로벌 농림수산 협력추진협의회'의 실무체계를 확고히 만들어야 할 필요가 있다. 또한 글로벌 협의체계를 통해 구축되는 인적 네트워크는 동 부문의 국제개발협력사업 추진에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 매우 높기 때문에 효율적인 사업발굴을 궁극적인 목표로 설정하여야 한다. 또한 이 협의체는 농식품부의 독자영역 확보에 기여하고 종합적인 개발협력사업 추진을 가능하게 할 기능을 수행하여 실질적인 농식품부의 개발협력 부문 씽크탱크(Think Tank)의 역할을 수행할 것이다.

---

57 수산분야는 한국해양수산개발원이 농식품부와의 협의를 통해 자체적인 연구과제의 일환으로 한·아프리카 수산 포럼('10) (Korea-Africa Fisheries Forum, KORAFF), 한·남태평양 수산 포럼('11) (Korea-South of Pacific Fisheries Forum, KOSOPFF)을 구축하였고, 2013년 한·남미 수산포럼(Korea-South America Fisheries Forun, KOSAFF) 구축을 추진하고 있다. 언급된 권역별 포럼들은 수산분야의 신성장동력을 위한 해외협력의 패러다임 구축, 해외 수산협력을 통한 글로벌 해양수산 리더 국가의 역할강화, 해외 수산협력을 통한 국격 제고와 성장 비즈니스 모델 구축, 그리고 해외 수산협력의 활성화 및 연구기반 확충을 통한 미래 신성장동력 기반의 마련을 목적으로 추진되고 있다.

그림 5-1. 농식품부 국제개발협력 체계(안)



3. 사업 추진방식

3.1 사업발굴 및 조사

농업·농촌부문 개발협력사업의 발굴 방식은 대부분 수요조사를 통해 협력대상국 요청에 의해 선정되는 것이 일반적이다. 물론 수요조사 시 협력대상국과의 정책 대화형식의 회의가 개최되기는 하나 구체적인 사업 내용, 예산, 추진방식, 양국간 역할분담 등의 세부사항에 관한 논의는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 정책 대화 강화와 사전타당성 조사제도 도입을 통한 사업 발굴 방식을 제안하고자 한다.

개발협력의 효과성을 제고하고 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해서는 협력대상국의 요청에 따라 추진하는 사업방식에서 과감히 탈피하여 국별 특성에 부합하는 지원체제 구축이 필요하다. 중점협력국을 대상으로 국별 협력전략(CPS)이 수립되면 협력대상국 정부와 정책 대화를 강화하고, 총리실 주관으로 수립된 한국형 ODA 모델의 농림수산 분야 20개 핵심 프로그램을 중심으로 사업추진 시점에서 가장 필요한 사업에 대한 지속가능성을 고려하여 선정해야 한다.

개발경험 공유사업을 토대로 정책컨설팅을 확대하여 각 분야에 대한 풍부한 정보와 협력대상국의 우선순위에 부합하는 사업이 발굴되어야 한다. 또한 대상국의 현황을 구체적으로 파악하고 경제·사회적 현황을 토대로 국가군을 분류하여 국가군에 적합한 개발협력사업이 발굴되어야 한다. 특히, 경제개발 초기단계에 있는 대상국에 대해서는 핵심프로그램을 중심으로 동 부문에 대한 종합적인 지원계획 수립 및 마스터플랜을 작성하여 사업을 추진하여야 한다.

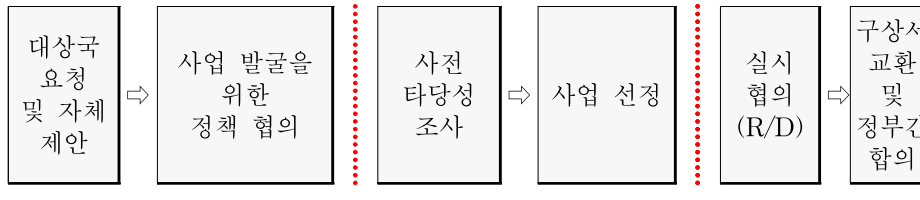
중점협력국에 대한 CPS에 기반하여 다년간 개발협력 연동계획(Rolling Plan)을 수립하고, 협력대상국 정부와 정기적으로 정책협의를 추진하여 세부 분야별 전략적인 협력사업이 발굴되어야 한다. 구체적인 방안으로, 효과성 제고를 위한 사업 발굴은 협력대상국과 협의하여 후보사업 리스트를 설정하고, 타당성 조사 실시를 통해 우리나라의 비교우위와 대상국의 필요성이 강한 프로그램을 선정하는 방식을 추구하여야 한다. 이를 위해 사업선정 전 개발조사사업을 확대하여야 한다. 중점협력국에 대해서는 일정기간 동안 제안된 사업을 대상으로 우선순위를 정하는 프로젝트 집합평가시스템을 활용하고, 사업기획단계에서는 20개 한국형 ODA 프로그램을 바탕으로 사업발굴 시 예비타당성 조사를 실시하여야 한다. 아울러 대상국 역량제고를 위한 정책자문, 주요 품목별 농산업 및 가치사슬 분야에 대한 조사를 활성화하여 지속가능성을 강화시켜야 한다. 또한 이 단계에서는 민간부문의 참여를 장려하여 객관적인 자문을 구하고 주요 개발협력사업에 대해서는 국제사회의 권고 및 기타 공여국의 일반적인 추세인 민·관 공동협력사업(Public-Private

Partnership, PPP) 체계를 강화하여야 한다.

특히 대규모 개발협력사업에 대한 협력대상국의 기초 환경조사, 경제·사회분야의 예비분석, 대상분야의 발전방안 등 다양한 측면에서 사업의 적정성을 검토하여야 한다. 기초 환경조사는 협력대상국의 개발여건, 사업대상 및 분야와 관련된 협력 역량, 유사사업의 추진사례 및 기존 사업경험의 반영여부 등을 포함한 일반적 현황을 파악한다. 예비분석은 경제적 타당성, 위험 및 제약요인, 지속가능성 등의 세부적인 사업에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 대상분야의 발전방안은 타당성 조사의 필요성 및 계획과 과업지시서 등을 제시하여 조사사업의 구체화를 추진하여야 한다.

예비타당성 조사의 추진방식으로는 유·무상 주관기관이 대상 목록을 작성하고, 총리실은 주관기관과 협의하여 의뢰하는 방식을 검토할 필요가 있다. 실제 조사는 정부출연 연구기관과 개발협력분야의 전문성을 갖춘 기관이 시행기관과 협의하여 실시하고, 총리실은 조사과정을 관리하는 방식을 취한다. 특히, 대규모 사업을 대상으로 시범적 사업을 실시하고 단계적으로 조사대상사업을 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 조사결과는 '국제개발협력위원회'에 보고하고, 기재부(EDCF), 외교부(KOICA) 등의 예산 담당부서와 협의하여 사업추진계획 년도의 사업으로 선정하여 예산이 반영될 수 있도록 조치하여야 한다.

그림 5-2. 정책협의 및 예비타당성 조사 추진 프로세스



사전타당성 조사 추진단계　　사업 선정 및 합의단계

3.2. 사업시행의 체계화

농업·농촌부문 개발협력사업의 시행은 현재 주관 기관별로 지침서 형태의 체계를 보유하고 있다. 하지만 국제기구 및 공여국과 비교하면 타당성 조사, 구상서 교환, 사후관리 및 환류측면에서 체계화되어 있지 못한 실정이다. 따라서 본 절에서는 공여기구 및 국가를 대상으로 한 사례조사를 토대로 사업시행의 체계화 방안을 제시하고자 한다.

전략 및 사업 계획수립 측면은 개발협력사업의 효율성 강화를 위해 사업시행에 대한 적절성과 사업간 연계성을 검토하여 협력대상국과의 정책협의 정도를 판단하여 사업을 추진하는 방향이 기본적으로 설정되어야 한다. 개발협력 프로세스 관리를 위해 사업계획→사업구상 및 심사→예산지원 결정→사업시행→종료 및 평가로 연계되는 관리 메커니즘 또한 강화되어야 하며, 사업의 선정은 사업계획단계에서 발굴된 사업과 저개발국 정부의 지원 요청을 받은 사업, 관련 부처 연계사업을 종합적으로 검토하여 지원 여부를 결정하여야 한다. 이를 위해서는 심사단계에서 사업계획서를 통해 협력대상국 조달시스템을 명시하고, 주관부처는 통합사업계획서를 검토하여 사업을 선정하여야 한다.

주요 사업을 대상으로 유관기관 간 협의를 강화하기 위해 시행기관의 유기적인 협조체제 및 지원수단의 효율적인 연계 가능성을 사전적으로 고려하여 사업을 추진하여야 한다. 또한 국가차원의 통합적인 개발협력정책과의 적합성 여부를 판단하여 중복성 방지 및 사업추진의 유기적 연관성도 제고되어야 한다.

시행체계 측면은 협력대상국 농업·농촌부문 개발전략 수요에 맞는 프로그램화된 사업을 추진하기 위해 현장 중심의 수행체제를 강화할 필요가 있다. 특히, 협력대상국 주재 개발협력 주관기관의 현지사무소가 국내에 위치한 본부를 지원하는 역할에서 탈피하여 대상국 내에서 개발협력사업 수행에 대한 실질적 주도권을 확보할 수 있도록 구체적인 사업수행 체계를 구축할 필요가 있다.

총괄기관은 전략수립, 정책분석 등 핵심기능에 주력하고 현장 실무조직에게 역할과 권한을 부여하여야 한다. 현재 입찰, 집행, 평가 등 주요업무를 총괄기관에서 주관하고 현장 조직은 사업관리 위주의 업무를 수행하고 있는 실정이다. 따라서 총괄기관은 사업결과에 대한 검토 및 평가에 중점을 두는 방식으로 전환해야 한다.

더불어 총괄기관은 현장 실무조직 또는 파견 주재원에게 의사결정권을 부여하고 재외공관에 개발협력담당관 및 CPS에서 선정된 대상국별 중점지원 분야에 대한 전문가를 파견하여 개발협력 사업의 태스크포스(Task Force, T/F)를 운영하는 일본의 사례를 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 결과적으로 현지 시행체계의 강화를 통해 전문가 파견 및 현지사무소의 역할을 확대하고, 이를 통해 각 시행기관의 개발협력에 대한 조정과 조화성 제고에 역점을 두는 체계를 구축하여야 한다.

개발협력의 효과성 제고를 위해서는 협력대상국 상황에 적합한 원조전략의 수립, 현지 상황에 맞는 사업의 발굴 및 기획·집행이 필요하고, 현지주재 시행기관별 전문가 협의체(T/F) 운영을 통한 개발협력 추진체계 구축에 따라 재외공관의 현지 조정·협의 역할이 중요하다.

이는 국제개발협력기본법에 따라 'ODA 시행 관련 재외공관의 역할 강화 방안'을 마련하여 배포하였으며, 동법 제19조(재외공관의 역할) 및 시행령 제15조(협의체)를 통하여 제도화된 부분이다. 따라서 법에 따라 공관 차석 또는 참사관급 직원을 '개발협력담당관'으로 지정하고 현지 개발협력 협의체를 운영하여 재외공관이 개발협력 계획수립, 사업 발굴, 대상국과의 협의, 개발협력사업 평가과정에 적극 참여하여야 한다. 하지만 현재 필리핀의 사례조사에서 파악되었듯이 구체적인 사업 발굴 등의 역할을 위한 협의체(T/F) 형태가 아닌 부정기적인 미팅형식으로 추진되고 있으며 정보 공유의 기능만을 수행하고 있다. 이는 재외공관이 개발협력에 대한 역량이 부족하고 과다한 업무수행에 따른 인적자원이 턱없이 부족하기 때문으로, 법으로 명시된 모든 업무를 주도한다는 것은 현실적으로 불가능하다고 판단할 수 있다. 따라서 개발협력 및 CPS에서 선정된 분야별 전문가 파견인력을 확대하고, 현

지 전문가 및 인력 활용 또한 확대하여 재외공관의 현실적인 개발협력 추진 체계를 구축하여야 한다.

사업의 관리·감독측면에서는 사업의 효과성을 제고하기 위해 전문가 파견 및 현지 인력을 고용하여 상시 모니터링이 가능한 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 개발협력사업의 관리·감독을 강화하기 위해서는 협력대상국의 재정 및 조달시스템 활용을 확대하여 투명한 재원 집행이 되도록 해야 하며, 이를 위해 사업의 관리·감독을 국내 주관기관 및 대상국 정부부처의 협의를 통해 관리계획서를 작성하고 이를 감독하는 과정을 거쳐야 한다.

이와 더불어 국제사회에서 논의되고 있는 원조조화성 강화를 위해 협력대상국에 우리나라가 추진하는 농업·농촌부문 개발협력 사업은 기타 공여국과 정보 공유 및 네트워크 구축을 통해 협력관계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 협력대상국 현지에서의 공여국간 원조조화(Aid Harmonization) 강화 차원에서 공여국 협의회(Thematic Group Meeting) 등에 참여하여 비교우위에 따른 역할분담을 통해 국제사회의 전략에 적극 동참할 필요가 있다. 국제사회는 협력대상국 현실에 부합하는 효과적 원조의 추진을 위해 원조사업 수행체계의 분권화(Decentralization)를 지속적으로 권고하고 있으며, 이를 위한 우리나라의 노력은 아직도 미진하다.

3.3. 평가 및 환류

우리나라 전체 국제개발협력 예산이 증가하면서 주관기관의 평가예산도 점진적으로 확대되고 있다. 또한 평가추진체계의 개선, 외부평가 확대, 평가의 독립성 확보 등 많은 성과를 거두고 있다.

실질적인 평가역량 강화와 통합적인 평가체제 개선을 위해서는 기관간의 역할분담을 보다 명확히 할 필요가 있다. 평가범위 및 대상이 확대되는 추세에 따라 총리실의 평가소위와 원조기관별로 추진되는 다양한 평가에 있어서 기관간의 역할분담을 통해 통합평가시스템의 개선이 요구된다.

특히 국별 평가의 경우 개별 유·무상 시행기관이 별도로 추진하기 보다는 협력대상국에 대한 한국 개발협력의 전반적 성과에 대한 통합평가를 위해 평가소위 차원에서 종합적으로 실시하는 것이 바람직하다. 또한 국별·주제별·메타평가 등 정책적, 전략적 측면이 강한 평가는 평가소위 주도로 국가차원의 통합평가를 실시하고 각각의 주관기관은 개별프로젝트 평가와 분야별 프로그램 평가 위주로 역할을 분담할 필요가 있다.

평가의 독립성 강화를 위해 개별기관이 설립되기는 현실적으로 많은 어려움이 존재하지만 평가를 담당하는 조직의 독립성과 권한을 강화하여 평가의 투명성 및 객관성이 실질적으로 확보되어야 한다. 평가의 목적은 사업별, 분야별, 국별 농업·농촌부문 개발협력사업 지원으로 협력대상국의 빈곤퇴치 및 경제성장에 기여 여부를 판단하고 사업추진 시 국내 및 대상국에서 나타난 문제점을 해결하는 합리적 방안을 제시하며, 향후 효율적인 개발협력 추진의 기본방향을 제안하는 것으로 설정되어야 한다. 이를 통해 평가결과의 타당성과 평가방법의 신뢰성을 높이고 환류시스템 구축을 통한 현실 적용 확대에도 직접적으로 영향을 미쳐 농업·농촌부문 개발협력 투명성과 객관성을 제고할 수 있게 해야 한다.

평가의 효율적 수행을 위해 모니터링 및 사업관리 강화는 필수적이다. 모니터링으로 수집된 정보는 평가수행의 기초가 되고, 모니터링과 평가가 유

표 5-1. 기관별 평가현황

구분	KOICA	EDCF	총리실	농식품부
평가예산('12)*	11억 원(19건)	3억 원(9건)	3건	-
조직	평가실	경협지원실/경협평가팀	개발협력정책관실/개발협력기획과/평가소위	국제개발협력과
인적 역량('12)	6명	4명	8명(민간 3명)	외부위탁
평가보고서 발간('10-'11 평균)	17건	11건	6건	1건

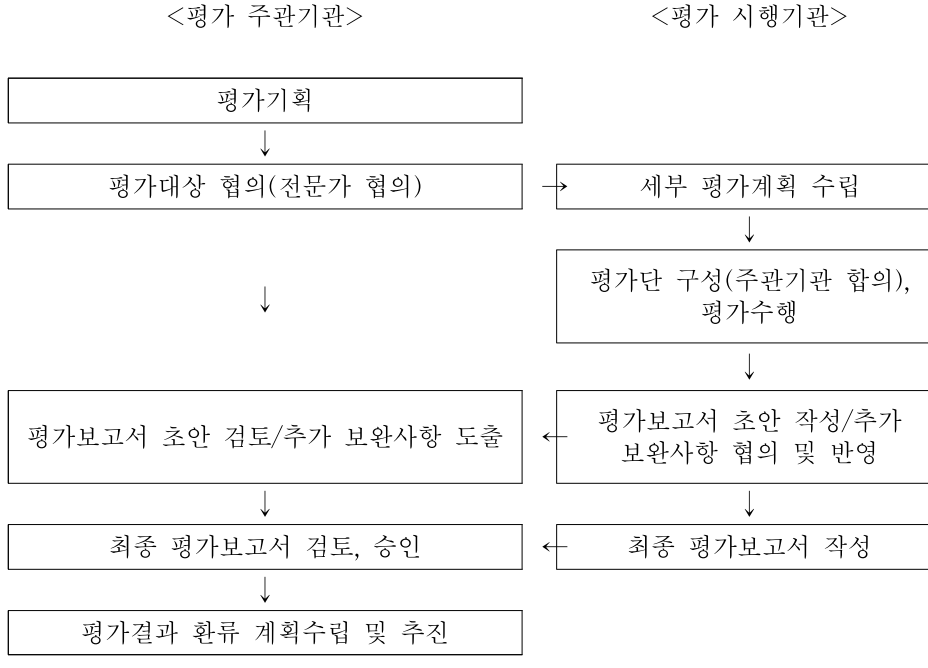
자료: 국무총리실, "한국형 ODA 모델 수립"을 토대로 작성.

기적으로 연결되어 사업목표의 달성여부와 효과성이 객관적으로 측정되면 정보기반의 체계적 의사결정에도 기여할 수 있다. 현재 우리나라 농업·농촌부문 개발협력 실행체제는 현장중심의 분권화가 미흡하여 사업 모니터링은 물론이고 평가할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 평가의 질적 개선을 위해서는 모니터링과 평가의 상호보완적 관계를 강화하고, 평가 기능의 분권화를 통해 현장중심의 동 부문 개발협력 평가체제를 수립하는 방안도 다각도로 검토해야 할 것이다. 그 동안 성과중심의 관리시스템을 도입하며 사전에 성과지표를 설정하는 등 최근 평가환경이 개선되고 있지만 대부분의 사업이 체계적으로 모니터링 되어 있지 않아 평가수행에 실질적인 장애요인으로 작용하고 있다.

평가와 관련하여 동 부문 개발협력 사업을 수행하는 부처·기관은 최근 지속적인 변화를 추구하고 있으나 아직 대부분의 평가가 개별 프로젝트 단위에 초점이 맞추어져 있어 정책 및 전략평가, 주제별·분야별 평가의 적극적인 활용을 통한 원조의 중장기적 개발성과와 전략적 방향성 제고는 미진한 실정이다. 또한 대부분의 평가에 있어서 전문인력이 부족할 뿐만 아니라, 정책평가의 경우 평가대상의 범위가 넓어 포괄적이고 전략적인 접근이 필요하다. 그러나 평가역량이 검증되지 않은 외부평가에 의존하고 있기 때문에 평가방법의 신뢰성, 평가결과의 타당성 등에서 다양한 문제점을 낳고 있는 실정이다.

국무총리실 평가소위원회와 유·무상 개발협력 주관기관 모두 평가 전반에 대한 지침만을 마련한 상황이고, 농식품부 및 유관기관은 평가에 대한 기본적인 지침서도 아직 마련하지 못한 실정이다. 따라서 정책·전략 평가, 주제별·분야별 평가, 국별 평가 등에 활용할 수 있는 평가기준 및 절차를 문서로 작성하여 공유하여야 하며, 특히 부문별 정책·전략 평가와 관련해서는 범국가차원의 통합평가 지침이 마련되어 공유되어야 할 것이다.

그림 5-3. 개발협력 평가 추진체계(안)



<그림 5-3 >은 농림수산분야 개발협력의 통합평가추진체계(안)를 제시한 것으로, 평가 주관기관에서는 평가를 기획하고 평가대상을 전문가 협의를 통해 합의한 후 평가 시행기관을 선정한다. 선정된 시행기관은 평가단 구성 및 시행계획을 구체화하여 평가 주관기관과 합의, 평가를 추진한다. 또한 평가 시행기관은 문헌조사, 현지조사, 수혜기관 인터뷰 등의 세부방법을 활용하여 정성적 분석과 정량적 분석으로 구분하여 평가를 실시한다. 특히, OECD/DAC가 권고하는 5대 기준을 적용한 평가결과를 도출하여 평가 주관기관에 초안을 제출하고 이에 대한 검토의견을 요청한다. 주관기관은 추가 보완사항을 도출하여 시행기관에 송부하고 시행기관은 이를 주관기관과 협의하여 평가에 반영한다. 주관기관은 시행기관이 제출한 평가 결과보고서를 검토하여 승인하고 도출된 평가결과를 토대로 향후 환류계획을 수립하여 적용하는 절차로 평가를 마무리한다.

끝으로 환류와 관련하여, 협력대상 기관 및 수혜자 등의 주요 이해관계자

의 결과 공유를 위한 평가결과의 체계적인 환류시스템이 구축되어야 한다. 농업·농촌부문 개발협력 주관기관별 평가제언에 대한 이행성과를 점검하는 체계가 최근 도입되고 있으나 외부에 공개되지 않고 있어 환류시스템의 체계성 및 투명성 제고가 절실하다. 평가결과는 향후 사업계획 수립에 반영하는 것을 기본원칙으로 하여야 한다. 평가대상사업의 시행기관과 관련하여 평가결과에 따라 우수 시행기관은 향후 사업시행기관 공모에 참여할 경우 가점 등 인센티브를 부여하고 부진한 사업시행기관에 대해서는 페널티를 부과하는 등의 책임성 강화측면을 고려하여야 한다.

결언

제6장

우리나라의 국제개발협력은 농업·농촌부문을 포함하여 다양한 부처/기관에서 추진하고 있으며, 각 기관의 자체적인 중장기 추진전략에 따라 사업을 시행하고 있는 실정이다. 따라서 국가 전체적인 개발협력의 효과성 제고측면에서 추진체계의 통합에 관한 논의가 활발히 진행되고 있다. 하지만 우리나라의 국제개발협력은 본문에서도 언급하였듯이 기획재정부와 외교부에서 91%의 예산을 집행하고 나머지 9%를 각 부처·기관에서 집행하고 있다. 하지만 각 부처·기관에서 집행하는 예산의 내용 중 신탁기금 납부, 국제기구 협력사업, 연구용역 수행 및 세미나 개최, 정부초청 장학생 등 분절화와 무관한 분야를 제외하면 양자 개발협력 중 5.8%의 예산이 중복 가능한 사업에 집행되고 있다. 따라서 추진체계의 분절화 문제는 기획재정부와 외교부가 가장 핵심적인 논의대상이며, 개별 부처·기관의 문제로 확대해석할 필요성은 높지 않다고 판단된다.

특히, 농업·농촌부문의 효과적인 개발협력을 수행하기 위해서는 무엇보다 농업기술 등 분야별 전문성을 효율적으로 연계하여 활용할 필요가 있다. 또한 개발협력사업의 특성상 국제개발협력에 대한 전문성 또한 절실히 요구되는 부분이다. 더불어 농업·농촌부문의 개발협력사업의 추진은 분야별 전문성과 개발협력분야의 전문성이 상호 보완적인 성격으로 활용되어 사업을 추진하여야 한다. 하지만 개별 부처·기관의 전문성을 개발협력 주관 부처·기관이 보유할 수 없고, 개발협력분야의 전문성을 개별 부처·기관이 축적하기에는 장시간과 인적자원이 필요한 만큼 서로 상호 연계를 강화하는 방향으로 논의의 핵심을 전환하여야 한다.

더불어 개별 부처·기관의 상황 및 예산 그리고 국제관계를 고려하여 각기 다른 부처·기관의 농업·농촌부문 중장기 개발협력 추진전략을 수립하여 사업을 시행하고 있다. 특히 개별 부처·기관의 특성을 고려한 사업이 추진되고 있고 이로 인해 개발협력 주관 부처·기관과의 사업에 대한 중복성이 우려되고 있는 실정이다. 하지만 이는 다양한 접근을 통해 해결할 수 있을 것이다.

우선 고려되어야 할 부분은 국가 정책으로서의 농업·농촌부문 개발협력 전략이 수립되어야 한다. 총리실 주관으로 기획재정부와 외교통상부에서 중점협력국을 중심으로 지원전략서(CPS)가 수립되고 있기는 하나 중점지원분야별 구체적인 추진전략은 수립되지 않고 있다. 따라서 동 부문의 개발협력에 대한 우리나라가 추구하는 가치와 방향을 정립하여 협력대상국과 공유할 필요가 있다. 농업·농촌부문 개발협력 추진전략의 수립은 우리나라의 이념과 시행기관 간의 역할 분담 등을 포함한 중장기 개발협력 정책을 명문화하여 세부 분야별 가이드라인으로 만들어져야 한다. 특히, 추진체계의 분절화 문제는 단기간에 해결될 부분이 아니며, 장기적인 추진체계의 통합을 위해서 분야별 단일한 개발협력 추진전략을 수립하는 것이 당면과제라 할 수 있다.

부처·기관별 사업내용을 분석한 결과, 기관별 중점 추진분야가 비슷해져 가는 경향이 나타나고 있다. 이는 상호 전문성을 결합하여 시너지효과를 창출할 수 있는 가능성이 높다는 것을 의미하고 있기 때문에 관계 부처·기관의 개별적인 프로젝트 형태의 사업을 연계하여 개발협력사업의 패키지 형태의 프로그램 사업을 추진하는 방안을 적극 모색하여야 한다. 또한 수립된 '한국형 ODA 모델' 중 20개의 동 부문 모델을 적극 활용하여 관련 부처·기관이 공동으로 추진하는 프로그램 사업을 위한 기반을 구축할 필요가 있다. 더불어 패키지 형태의 프로그램 사업의 추진을 위해 부처·기관의 역할을 명확히 분담하고 그 성과를 활용할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해, 총리실이 주관하여 협력강화 방안을 마련하고, 기재부와 협의하여 공동으로 추진하는 프로그램 사업에 대한 예산 우선배정 방안을 적극 고려하여 관계 부처·기관간 개별사업의 연계 추진을 확대하여야 한다.

사업의 추진방식 측면에서는 효과성 및 지속가능성을 제고한 사업을 발굴하기 위하여 농업·농촌부문의 '한국형 ODA 모델' 및 협력 대상국의 동 부문

개발전략에 입각하여 정부간 정책협의를 강화하여야 한다. 정책협의를 강화하는 것은 협력대상국의 주인의식 고취를 통해 적극적인 개발협력사업의 참여를 독려하여 향후 자체적인 사후관리 방안을 마련, 지속가능성을 증대시키는 효과를 발생시킬 수 있다. 이를 위해 우리 정부는 사업선정 절차에 개발조사 등의 확대 지원을 통한 협력 대상국의 역량 제고로 필요한 우선순위 분야 사업을 발굴하여야 한다.

사업의 시행체계 측면에서는 현장성을 강화하는 방안이 모색되어야 한다. 현지조사를 통해 파악된 단점을 보완하기 위해서는 협력 대상국에 지원되는 사업분야의 전문인력 보강 및 T/F 팀 구성, 현지 주재기관의 역량 및 역할 강화를 통한 사업 집행의 현지화를 도모하여야 한다. 특히, 현지 주재기관의 역할 강화측면에서 총괄기능 및 정책수립과 관련된 업무를 제외한 기타 사업발굴 및 집행에 대한 의사결정권을 부여하는 방안을 적극 고려하여야 한다.

사업에 대한 평가 및 환류 측면에서는 개별 사업별 평가, 국별 종합평가, 분야별 평가 등으로 구분하여 이에 대한 지침서를 마련하여 관련 부처·기관이 공유하여 활용하여야 한다. 지침서를 수립하는 기본 목적은 평가의 목표를 일원화하고 평가를 바탕으로 도출된 문제점을 분석하여 향후 추진되는 사업에 반영하기 위함이다. 따라서 평가는 다각적인 시각에서 시행되어야 하며, 평가 결과를 토대로 한 사업분야 발굴, 추진 목표의 설정, 성과 제고 및 지속가능성 확대, 환류체계 구축 등에 유용하게 활용되어야 한다.

마지막으로 농업·농촌부문의 국제개발협력은 국가 전체적인 정책틀 내에서 추진되어야 한다. 이러한 의미에서 주관 부처·기관 및 집행 부처·기관의 상호 연계 강화는 향후 우리나라의 개발협력에 대한 효과성 제고 측면에서 대단히 중요하다. 동 부문 국제개발협력이 부처 고유의 업무영역으로 해석되어 관계 부처의 개발협력을 물리적으로 통합하려는 인식은 지양되어야 한다. 앞에서도 언급하였듯이 개발협력의 효과적 추진을 위해서는 분야별 전문성과 개발협력분야의 전문성이 조화를 이룰 때만이 가능할 것이다. 특히 '국제개발협력'은 '협력'이며, 이는 국내 유관기관의 협력체계가 구축되어야만 효율적으로 추진될 수 있음을 주지하여야 할 것이다.

부록 1

필리핀 현지 초청세미나 기관별 발표 자료요약

1.1 필리핀 농업부(DA)

주제: Philippines' International Agricultural Development Cooperation: Situation and Challenges

발표자: Christy P. Polido(DA- Project Development)

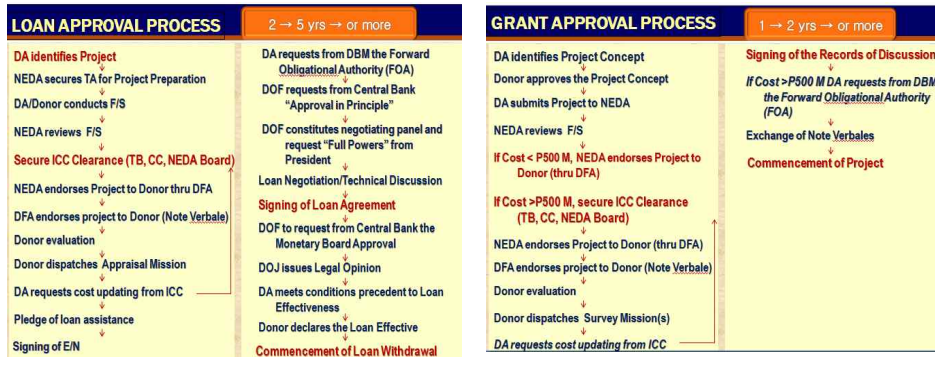
필리핀 농업부의 크리스티 국제개발협력 과장은 필리핀의 농림수산분야 개발협력의 현황소개와 과제를 중심으로 발표하였다. 필리핀의 산업구조상 농업이 여전히 중요한 분야임을 강조하였는데, 농업종사자가 33.2%(2010년 기준)이며 GDP의 약 18.4%(2004~2010년 평균)를 차지하고 있다. 하지만 연간 성장폭이 낮아지고 있어 농업분야에 대한 점검과 함께 구체적 대안을 모색해가야 할 때임을 시사하였다.

먼저 필리핀이 가지고 있는 농업분야 과제는 높은 투입재 가격과 취약한 공급구조 등의 문제로 인한 생산성 개선의 시급함과 기후변화로 인한 잦은 태풍과 홍수피해에 대한 개선, 그리고 마지막으로 정책과 제도적 취약점을 제기하였다. 이러한 과제에 기반하여 정부는 농촌지역 커뮤니티의 강화와 민간(PPP 또는 FDI 등)의 적극적인 지원, 충분한 먹거리 생산과 농가수익 향상을 농업분야의 미션으로 고려하고 있다. 이에 정부의 개발정책(PDP, 2011~2016)은 빈곤감소와 성장의 목표하에 식량안보, 농가수익 개선 등을 농림수산분야 성장의 세부목표로 설정하고 있다.

따라서 필리핀 정부가 제시하고 있는 농림수산분야 과제와 대안(개발목표)에 따라 일관성 있게 개발을 추진하고자 하며, 이에 국제사회와의 협력을 필요로 하고 있다. 특히 개발협력사업에서 협력국과의 원만한 관계는 우선시되어야 할 중요한 요소이며, 이에 필리핀의 개발정책과 전략 등에 대한 이해와 준수가 고려되어야 하며, 비구속성 원조개선 노력과 지역역량 활용 등의 개선이 필요함을 언급하였다.

끝으로 필리핀의 농업분야 개발협력 현황을 실적과 체계를 중심으로 소개하였는데, 먼저 농림수산분야는 무상협력이 차지하는 비율이 약 43%이다(2010년 기준). 세부적으로는 2011년 진행 중인 35개 사업 중 차관협력이 약 90%를 차지하며, KOREA-EDCF와 China-Eximbank가 23%를 차지하고 이어 JICA(22%), WB(18%), WDB(11.3%)순으로 협력하고 있으며, 무상협력은 KOICA(44%), GEF(14%), USDA(13%), JICA(10%) 등이 지원하고 있다. 또한 필리핀의 개발협력 사업체계는 유상과 무상협력 절차가 구분되며 소요기간도 다소 차이가 있고 국가간 협력을 강화하여 보다 간소화하고자 노력해야 함을 강조하였다.

부그림 1-1. 필리핀의 개발협력사업 사이클(유·무상협력)



1.2. KOICA

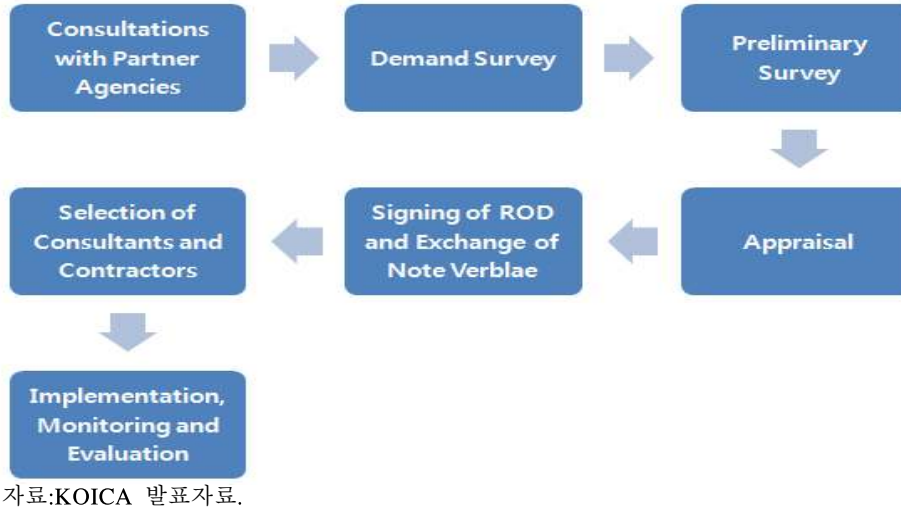
주제: Present KOICA's Programs for Agricultural Development in the Philippines
발표자: 황재상(KOICA 필리핀 사무소 부소장)

한국의 무상원조 실시기관인 KOICA의 황재상 필리핀 부소장은 KOICA의 농업분야 개발협력전략과 필리핀에 대한 개발협력사업을 중심으로 발표하였다.

KOICA의 대 필리핀 협력은 1990년 봉사단파견을 시작으로 무상 및 유상협력을 지속해오고 있으며, 2012년 현재 1,900만 달러가 넘는 사업을 추진중이다. 보다 효과적인 사업실행을 위해 정책 및 전략을 수립하였으며, 최근 필리핀에 대한 국별 협력전략(2012년~2015년)을 수립한 바 있다. 필리핀에 대한 기본전략은 MDGs 달성과 사회경제발전을 통한 빈곤감소에 있으며, 이에 세부목표와 분야별 중점과제를 선정하였는데, 농업과 수자원개발, 운송인프라, 보건서비스를 골자로 한다. KOICA는 농업분야에 대한 기본전략을 설정하여 농가수익 증대, 쌀 생산성 증대와 안정적 식량보장, 농업부가가치 증대를 전략적 목표로 제시하고 있다. KOICA의 사업사이클은 일반적으로 통일되어 있으며 국별 또는 분야별로 구분하고 있지는 않다.

KOICA는 대 필리핀의 농업개발협력을 통해 빈곤감소를 위한 다양한 분야의 지원을 계획하고 있으며, 전략적협력 메커니즘에 따라 한국과 필리핀 양국의 협력을 강화하고 다른 공여국과의 조화와 공조 노력과 EDCF와의 협력하에 필리핀 지역개발에 중점적으로 지원할 계획을 지니고 있다.

부그림 1-2. KOICA의 사업 사이클



자료:KOICA 발표자료.

1.3. USAID

주제: Partnership for Growth, Cities Development Initiative
발표자: Dr. Dy-Liacco(USAID)

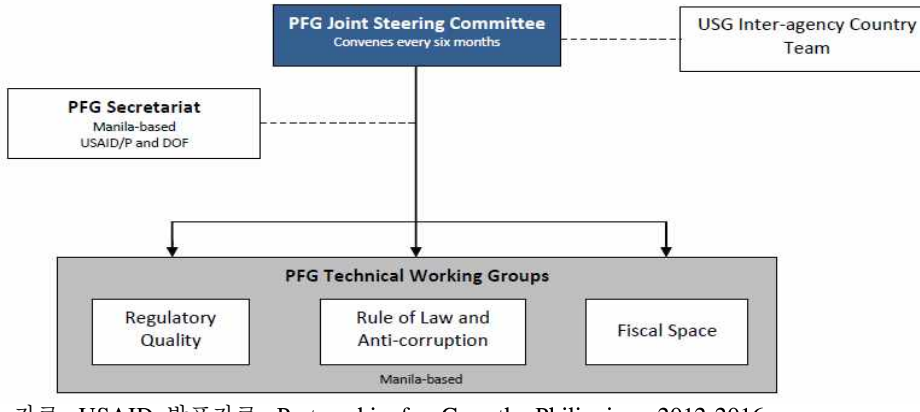
USAID의 필리핀 사무소 농업개발협력 실장인 Dy-Liacco는 반세기가 넘은 개발협력의 역사를 가지고 있는 미국 개발협력의 다양한 변화와 개혁의 움직임을 소개하고 개발 효과성에서 중요한 요소로 다루어지는 '파트너십'에 대한 심도 있는 논의를 진행하였다.

USAID는 필리핀의 성장을 위해 '파트너십 강화'를 강조하며, 지역개발 이니셔티브 CDI(Cities Development Initiative)의 시범적 사례를 소개하였는데, Batangas, Cagayan de Oro, Iloilo city를 시범지구로 선정하고 혁신적인 USAID의 프로그램의 지원하에 PFG(Partnership for Growth)를 시행하였다. 사업지구

선정은 성장 가능한 환경과 선정(Good Governance)에 의한 경제개혁의 의지가 있는 지역, 지역파트너가 활동하며 민간(private sector) 커뮤니티가 연계되어 있는 지역을 기준으로 선정하였다. 규제개혁, 반부패에 대한 제도 확립, 재정(회계)능력 강화를 중점목표로 하여 궁극적으로 필리핀의 지속가능하고 통합적 성장(growth)을 추구하였다. 세부적인 사업개요는 경제개발과 거버넌스, 교육, 에너지 및 환경, 보건을 중심으로 전략적으로 성장의 기회요소를 찾아내고자 하였다.

USAID는 필리핀 정부와 공동으로 2011년 PFG에 대한 실행계획(Partnership for Growth, Philippines 2012~2016)을 수립하였으며, 이는 필리핀 정부의 개발계획(PDP)의 정책 및 전략에 기반하여 제도적 기반확립과 재정강화에 초점을 맞추고 있다.

부그림 1-3. PFG의 체계



자료: USAID 발표자료; Partnership for Growth: Philippines 2012-2016.

1.4. JICA

주제: JICA's Strategy of International Agricultural Development Cooperation,
발표자: Mr. Kobayashi Ryutaro(JICA)

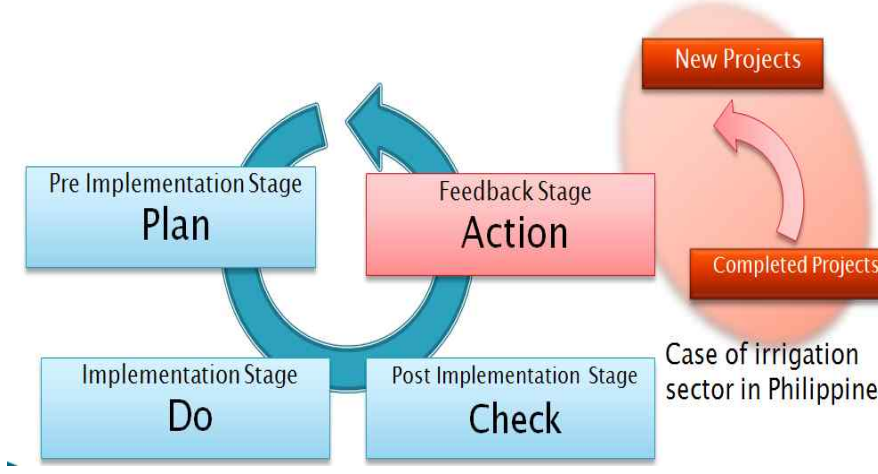
JICA 필리핀 사무소의 Kobayashi 사무소장은 일본의 농업분야 정책 및 체계를 필리핀 사례를 들어 소개하였다.

일본의 개발협력은 ODA 대강과 중기정책의 기본방침하에 국가별 연동계획(Rolling Plan)과 국가개발전략(Country Assistance Policy, CAP)을 통해 사업의 계획과 이행의 틀을 마련하였다. JICA의 필리핀 CAP(2012)는 '통합적 성장'과 '전략적 파트너십'이라는 기본 정책하에 3가지 중점분야를 설정하였다. 지속가능한 경제성장, 기초생활 향상과 생산활동의 안정을 통한 취약계층 개선, 민다나오지역개발과 평화체제 구축을 골자로 하였다. 특히 두 번째 중점분야인 취약계층 개선에는 농업생산성 향상과 농산물 유통체계 개선 등의 내용을 포함하며 일본의 필리핀에 대한 농업분야 개발협력의 중요성을 강조하였다.

JICA는 세미나를 통해 필리핀의 관개사업을 예시로 하여 농업분야 개발협력 프로젝트의 기획부터 평가까지의 전 과정을 소개하였다. 일반적인 프로젝트 사업의 사이클인 PDCA(Paln, do, Check, Action)에 따르며, 사업의 형성단계에서부터 명확하고 구체적인 세부목표를 설정하고 이에 대한 투입과 산출을 도표화하여 사업프레임을 수립한다. 따라서 사업이 종료된 후 평가는 계획 당시 설정한 사업프레임에 따라 결과를 산출하고, 피드백 사이클에 대한 긍정적·부정적인 면까지 모두 검토하여 새로운 사업계획시 이를 활용하여 개선하도록 체계화하였다.

필리핀 사례를 통해 일본의 농업분야 체계를 살펴본 결과, 일본은 효과적인 사업체계를 발전시켜가기 위해 JICA뿐 아니라 외무성의 평가를 체계적으로 제도화하고, 분야별 사업에 대한 구체적인 틀을 제시하여 기획 및 평가체계를 일관성 있게 시스템화하였다는 점이 시사하는 바가 크다.

부그림 1-4. 프로젝트 사업 사이클



자료: JICA 발표자료.

1.5. 한국의 개발협력(KOICA, EDCF)

주제: International Development Cooperation in Agriculture and Rural Sector-Strategies and Procedure of Korea

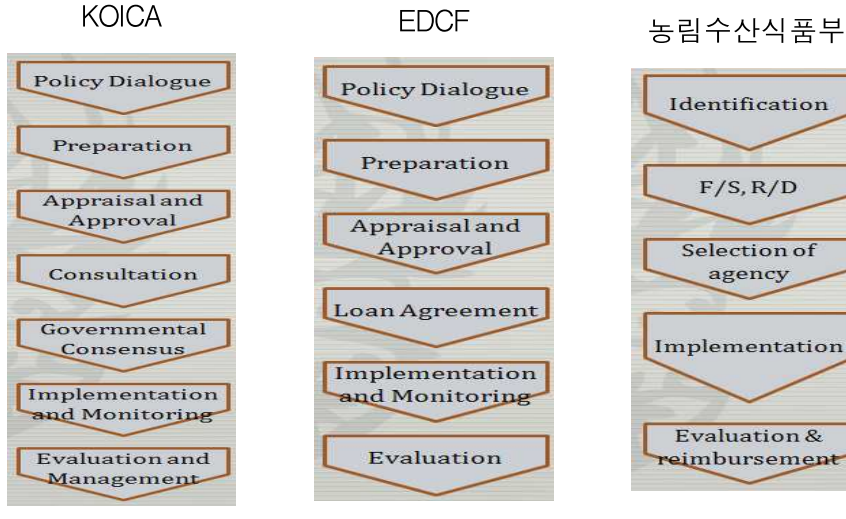
발표자: Dr. Heo Jang(KREI)

한국농촌경제연구원(KREI)의 허 장 박사는 한국의 개발경험과 농업분야의 주요 실행기관을 중심으로 체계와 현황을 소개하였다.

한국의 개발협력 역사는 그리 오래되지 않았지만 전쟁 후 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 성장했으며, 2010년 DAC의 24번째 가입국이 되면서 국제사회의 책임감 있는 주역으로서 발전해가고 있다. 최근 5년 동안 2.9배에 달하는 ODA 양적 확대를 이루었지만 GNI 대비 비율은 0.1%대로 DAC 국가 중 최하위를 기록하며 저조한 실적이다. 따라서 국제사회로부터

의 요구와 내부적 반성에 기인하여 양적·질적 제고를 위해 노력하고 있으며, 2000년대 이전과 이후로 구분하여 살펴보면, 아시아 집중 지원에서 점차 아프리카 지역으로 지원을 확대해가고 있으며, 최빈국에 대한 지원규모를 늘리고 있는 추세이다. 또한 ODA법을 재정하고 조정체계를 강화하는 등 제도와 체계의 정비를 통해 개발효과성 제고를 위한 노력을 확인할 수 있다. 한국의 농업분야 ODA 체계를 시행기관별로 소개하며 농업개발협력의 현황과 과제에 대해 소개하였다.

부그림 1-5. 프로젝트 사업절차



자료: KREI 발표자료.

한국은 한정된 재원하에서 보다 효율적으로 개발 효과성을 제고할 수 있는 방안을 모색하고 있으며, KOICA와 EDCF 그리고 농림수산식품부의 농업분야 ODA 현황과 체계를 정리·분석해봄으로써 궁극적으로 부처와 원조실시기관간의 협력과 상생의 방안을 찾아보고자 노력하고 있음을 밝혔다. 또한 한국의 개발경험에 대한 심도 있는 연구를 통해 우리의 강점을 살려 비교우위가 있고 저개발국의 개발수요에 맞는 사업을 발굴하여 협력할 계획임을 밝히며 발표를 마무리하였다.

1.6. 아시아개발은행(ADB)

주제: Project Cycle and Business Process
발표자: Dr. Ryu Ki Hee

ADB의 단계별 사업 사이클에 대한 소개를 중심으로 ADB의 유기희박사가 발표하였다. ADB는 차관(loan)과 무상증여 및 기술협력(Grant, Technical Assistance), 자본투자 형태로 저개발국 개발협력사업을 수행한다. ADB의 프로젝트 절차는 여타 차관협력기관과 유사하나 ADB만의 특징적인 요소들이 있다.

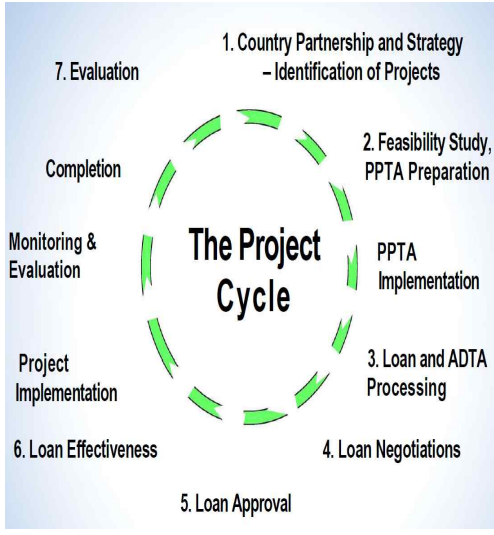
기본적인 사업의 사이클은 다음과 같다(부그림 1-6 참조).

(Identification)수요발굴 → CPS 수립 → (Preparation) F/S → (Loan Fact-finding) 검토 → 차관 요청 및 심의 → (Board Approval) 차관승인 → (Implementation)이행 → (Evaluation) 모니터링·평가 → 사업완료 → 평가 등이다.

전형적으로 ADB의 사업 사이클은 장기적이며 사업의 준비과정부터 평가까지 통상 800주가 소요된다(부그림 1-7참조). 따라서 관리의 중요성을 강조하고 있다.

특이할 만한 사항으로 전체 사업의 준비와 이행기간이 긴 반면, 차관사업 발굴단계시 실시하는 사실확인(Loan Fact Finding) 및 심의단계는 상대적으로 단기간에 간소화된 절차로 진행되어 실제 차관진행 절차는 48주안에 마무리된다. 하지만 필리핀의 사례를 통해 사업의 심사 및 승인까지의 절차가 마무리되고 정부간 협의과정에서 상당한 노력과 시간이 소요되고 있음을 확인할 수 있었으며, 이에 협력대상국과의 긴밀한 소통과 협력의 중요성을 다시 한번 강조하였다.

부그림 1-6. 사업 사이클



부그림 1-7. 사업 주기

Project Cycle	**800 wke**
Country Program	**38 wks**
Country and sector analys	24 wks
Program mission	2 wks
Internal processing	12 wks
Board endorsement	0 wks
TA Processing	16 wks
TA Processing	16 wks
TA Implementation	52 **wks**
Consultant contracting	16 wks
TA implementation	36 wkS
TA final report	0 days
Loan Processing	**48 wks**
Fact-finding	2 wks
Management Review	0 wks
Appraisal	2 wks
Loan negotiations	1 wk
Board approval	0 wks
Loan signing	0 wks
Loan effectiveness - 3 mo	0 wks
Project Implementation	262 **wks**
Consultant contracting	20 wks
Detailed design and docut	36 wks
Civil works procurement	36 wks
Project implementation	206 wks
Project completion	0 wks
Project Completion Report	12 wks
Prepare Completion Repo	12 vyks
Post Evaluation	12 wks
Do post evaluation	12 wks

부록 2

세계은행의 양허성 자금 지원대상 국가분류표

세계은행의 양허성 자금 지원대상 국가분류

구 분	범주 4		범주 3	
	$6,885 이상		$1,165~$6,885	
A. 국제부흥개발은행 차관만 가능한 국가(IBRD Only)[1]	대한민국	19,840	6,740	3,620
	트리니다드토바고	16,560	6,740	3,420
	크로아티아	13,810	6,550	3,370
	적도기니	12,420	6,320	3,060
	폴란드	12,260	3,260	2,800
	앤티가바부다	12,130	5,990	2,790
	리비아	12,020	5,770	2,630
	베네수엘라	10,200	5,770	2,410
	세인트키츠네비스	10,150	5,540	2,350
	칠레	9,460	5,010	2,280
	우루과이	9,400	4,950	2,230
	러시아	9,380	4,540	2,220
	멕시코	8,960	4,530	2,210
	팔라우	8,940	4,420	2,070
	터키	8,730	4,400	1,970
	세이셸	8,480	4,310	NA
	브라질	8,070	4,160	NA
	루마니아	8,040	3,950	
	레바논	7,970	3,950	
	아르헨티나	7,600	3,940	
	가봉	7,370	3,760	
	모리셔스	7,240	3,740	
	말레이시아	7,230	3,720	

구 분	범주 3		범주 2		범주 1
	$1,165~$6,885		$1,165 이하		$995 이하
B.혼합(Blend)[2]	그레나다	5,580	우즈베키스탄	1,100	NA
	세인트루시아 섬	5,190	파키스탄	1,020	
	세인트빈센트 그레나딘	5,130	베트남	1,010	
	도미니카공화국	4,900			
	아제르바이잔	4,850			
	보스니아헤르체고비나	4,700			

	아르메니아	3,100				
	까뽀베르데	3,010				
	조지아	2,530				
	볼리비아	1,630				
	파퓨아뉴기니	1,180				
	인도	1,170				
구 분	범주 3		범주 2		범주 1	
	$1,165~$6,885		$1,165 이하		$995 이하	
C. 국제개발협회 원조만 가능한 국가 (IDA Only)[2]	몰디브	3,870	나이지리아	1,140	970	450
	앙골라	3,490	상투메 프린시페	1,140	960	440
	통가	3,260	코트디부아르	1,060	920	440
	코소보	3,200	예멘	1,060	880	440
	사모아	2,840	세네갈	1,040	870	440
	바누아투	2,660	레소토	1,020	870	370
	부탄	2,020	니카라과	1,010	770	340
	스리랑카	1,990			750	340
	키리바시	1,890			700	330
	콩고공화국	1,830			타지키스탄 700	280
	온두라스	1,820			680	160
	몰도바	1,590			650	160
	몽골	1,590			620	150
	지부티	1,280			590	NA
	수단	1,230			510	NA
	카메룬				510	NA
	가이아나				500	NA
	동티모르				460	NA
					소말리아[3]	NA

* NA: 일정한 범위 안에서 추정할 수밖에 없는 경우임.

** 이전 회계연도 이후 변경된 사항: 1)2009년 11월 22일 베트남은 '국제개발협회 원조만 가능한 국가(IDA Only)'에서 '혼합국가(Blend)'로 재분류됨. 2)2010년 5월 1일 기니는 IDA에 대하여 연체상태(non-accrual status)[58] 국가가 되었음.

1. 세계은행의 아틀라스 측정방법에 따른 2009년 1인당 국민소득(GNI)이며, 화폐는 미 달러임.
2. '국제개발협회 원조만 가능한 국가'는 a)빈곤정도 b)신용도에 따라 선정함. IDA 원조를 받을 수 있는 자격은 FY 11년에 대해서는 2009년도 1인당 GNI가 1,165 달러(아틀라스 측정방법)가 분기점임. IDA 자금을 받으려면 실적에 대한 평가를 충족시켜야 함. 소규모 도서 국가들에 대해서는 예외가 적용됨. 예외적으로, 분기점보다는 1인당 GNI가 높고 구조조정 노력을 상당히 기울이고는 있지만 신용이 낮아 IBRD 융자를 받을 수 없는 경우에 일시적으로 IDA 원조를 받을 수 있도록 함.
3. 2010년 6월 30일 현재 차관과 신용에서 연체상태 국가들임.

자료: World Bank, 2010, *Operation Manual-Operation Policies*.

58 연체상태(non-accrual status)는 가장 오래된 연체가 6개월을 넘긴 경우에 발생함. 연체가 해결되는 경우 비연체 상태(accrual status)로 복원됨.

부록 3

OECD/DAC 한국 특별검토보고서 권고사항

2006년 9월 우리 정부가 DAC에 한국 ODA 전반에 걸친 특별검토를 요청하면서 실시되었고, 2008년 3월 DAC 의장단을 포함한 실사단이 한국을 방문, 우리나라의 ODA 관계부처, 기관, NGO 등의 관계자들과 면담을 통해 심층 조사가 이루어졌다. 이를 바탕으로 8월 말 한국 원조체제 전반에 관한 특별검토보고서가 발표되었으며, 9월 30일 우리 정부 및 OECD/DAC 간 특별검토 라운드테이블 회의가 서울에서 개최되었다. 우리 정부는 2009년 상반기에 공식 가입신청서를 DAC에 제출하였고, DAC의 가입심사를 거쳐 2010년 상반기 DAC 각료급회의(HLM)에서 가입이 확정되었다.

한국 특별검토보고서는 총 5개의 부분으로 나뉘어져 있다. 1부는 한국 개발협력의 역사적·법적·구조적 요소 등에 집중하고, 2부는 원조의 양과 다양한 채널, 할당 비율 등을 살펴보았으며, 3부에서는 개발협력 조직과 운영, 4부에서는 원조 효과성과 5부에서는 인도적 지원부문을 다루었다. 각 부분의 마지막에는 한국 개발협력이 추구해야 할 방향에 대한 제언이 포함되어 있다.

1. 한국 개발협력의 역사적, 법적 배경

한국은 1945년 독립 이후 지금까지 괄목할 만한 경제발전을 이룩하면서 수원국에서 공여국으로 전환하였다. 이러한 경제성장의 비결 중 하나로 한국 정부는 재건 시기에 받았던 ODA의 효율적인 사용을 꼽고 있다. 한국 정부 추산으로 그동안 국제사회로부터 지원받은 ODA의 총액은 127억 달러에 달한다.

보고서는 한국의 경우 무상원조는 KOICA가 담당하고 유상원조인 대외경

제협력기금(EDCF)은 수출입은행이 담당하는 이원화된 원조체제, 부처간 조정 및 협력의 부족, ODA에 대한 국민의 인식부족, ODA에 대한 법적 기반 미비 등을 주요 개선점으로 지적하고 있다.

대국민 인식부족에 대해서는 경기도가 2005년 조사한 결과 고작 46%만이 ODA가 반드시 필요하다고 응답하였고, 현재의 ODA 규모가 충분하다고 대답한 사람이 50% 이상으로 나타났다. 이에 대해 DAC 실사단은 ODA를 지원하는 법적 기반 마련, 개발협력을 총괄하는 일원화된 원조체계 모색, 정부와 시민사회 간의 협력증진 등이 필요하다고 제언하고 있다.

2. ODA의 양과 질

2007년 기준으로 한국의 ODA 총액은 6억 7,300만 달러로 GNI의 0.07% 수준이었다. 2000년 이후 계속 증가하는 추세이지만, DAC 가입국들의 평균인 0.31%에 비하면 3분의 1에도 못미치는 수준이다. 참여정부는 'Vision 2030'이라는 구호 아래 ODA를 증가하기 위한 50개의 핵심 목표를 설정하고 2010년까지 GNI 대비 0.118%, 2015년까지 0.25%를 목표로 설정하였다. 이 방안은 현 정부에서 개최된 국제개발협력위원회에서 재승인되었지만, 현재 추세로는 급격한 양적 증가는 어려울 것으로 판단된다.

ODA의 확대를 성공적으로 달성한 공여국들의 특징은 정부 고위급 관리들의 전폭적인 지지를 토대로 대국민 인식 증진을 위한 노력이 동반되었다는 점이다. 유럽연합 회원국들의 경우, ODA 증액목표를 위해 그 목표가 달성되지 않았을 경우 정부의 명성에 타격을 입는다는 점을 염두에 두고 확대계획이 추진되었다.

보고서는 시민사회의 ODA 부문참여 증진, 시장경제에서 공급 측면을 고려한 ODA 지원, 범분야이슈(Cross-Cutting Issues) 부문에 대한 원조비율 확대, 복잡한 원조채널의 효율적인 정리 등을 권고하였다. 또한 국가차원에서의 무상원조와 양허성 차관의 통합을 위한 단일하고 분명한 전략이 필요하

며, 중점지원국과 지원분야를 포괄적으로 검토할 필요가 있다고 제언하였다.

3. 한국 개발협력의 조직과 운영

한국의 ODA를 주관하는 부처 및 기관은 외교통상부, 기획재정부, 한국국제협력단, 한국수출입은행 등이다. 보고서는 각 기관의 세부적인 조직까지 다 열거했지만, 주요 지적사항은 30개 이상의 부처와 정부기관들이 직간접적으로 ODA 사업에 연관되어 있다는 점이다. 이는 기관 간의 상호 업무협조가 정확히 이루어지지 않고 분산되어 있다는 것을 의미하며, 협력대상국 입장에서 본다면 불필요한 비용을 지출하게 되는 결과를 가져오는 것이다. 한국 정부는 최근 국가 협력전략(CPS) 보고서를 만들고 새로운 원조전략 수립을 꾀하고 있으나 이 또한 KOICA와 수출입은행이 따로 보고서를 작성함으로써 본래의 목적을 무색하게 하고 있다.

또한 국제개발협력 전문인력의 체계적인 육성과 절대적인 인력의 확대 등이 지적되고 있는데, 일례로 KOICA는 1991년 설립 이후 지금까지 원조액은 수십 배가 넘게 증가했으나 사무국 직원의 수는 미미한 증가에 그쳤다. 이는 늘어난 원조액을 관리하고 집행할 숙련된 인력 수가 절대적으로 부족하다는 것을 의미한다.

프로젝트 등의 모니터링 및 평가에 있어서도 과제가 남아 있다. KOICA는 1998년 평가담당실을 설치하고 2006년에 평가규정을 마련했으나 프로젝트 완료 평가부분의 경우 자체 평가로 시행되는 등 평가의 객관성이 떨어진다는 지적을 받고 있다. 보고서에 따르면 한국 ODA 사업은 이제 '더 열심히' 가 아닌 '더 효율적으로'의 방식으로 교체되어야 함을 지적하고 있다.

4. 원조의 효과성

한국은 원조의 양을 늘리고 효과성을 제고하기 위해서 2005년 파리선언, 그리고 2006년 모니터링 조사에 참가하는 등 국제사회의 추세에 부합하기 위해 노력을 기울였다. 원조 효과성에 대한 여러 평가 항목 중 국가조달시스템 사용비율을 살펴보면 한국은 보고서 작성 당시에는 전무한데 반해 공여국 평균은 39%에 달해 극명한 차이를 보였다. 그리고 비구속성 원조(Untied)에 대한 비율도 높일 것이 권고되었다.

보고서 작성 당시 한국의 양자 원조 중 약 98%을 구속성 원조인데, 이는 다른 DAC 회원국들과 비교하여 상당히 높은 비중을 차지하고 있는 것이다. 국내기업만을 대상으로 한 입찰 및 조달 시스템에서 벗어나 한국 조달 기업들의 경쟁력을 높이기 위해 기업들과의 대화를 늘리고, 충분한 논의를 거쳐 비구속성 원조비율을 점차적으로 높이는 준비가 절실히 요구되는 부분이다.

한국은 공동협력사업(Joint mission)이나 연대국가 분석활동(Joint country analytical work) 등을 활용하지 않고 있어 다른 공여국들과 긴밀한 조정이나 협력체제를 구축하지 못하는 것으로 인식되고 있다. 향후 다른 공여국들과의 공동 프로젝트 및 조정회의 등에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 협력대상국 정부와의 좀 더 밀착된 커뮤니케이션이 요구된다. 한국은 '비구속성 원조를 위한 로드맵'을 설정하고 의욕적으로 계획을 추진 중이나 DAC의 권고안과 파리선언에 기초한 보다 근본적인 시스템 개선이 필요하다고 보고서는 지적하고 있다.

5. 인도적 지원

보고서 작성 당시 한국은 DAC 특별검토 항목의 평가요소가 되는 '인도적 지원에 대한 협약(GHD)'을 이행해야 하는 의무 국가에는 포함되어 있지 않지만, 본 보고서에서는 이 협약(GHD)을 기준으로 한국의 인도적 지원실태를

평가했다. 한국은 인도적 지원에 대한 어떠한 독립 법안이나 정책이 없는 상태지만, 앞으로 중요성을 인식하고 정책을 수립할 계획이라고 밝혔다. 문제는 한국이 정책을 추진하는 데에 있어 중장기적 개발 목표와 인도적 지원 분야를 어떻게 연계할 것인가 하는 것이다.

한국의 인도적 지원에 대한 지출비율은 2006년 기준 양자 원조액 대비 5%로 DAC 회원국 평균인 6%에 약간 모자라지만 유관기관의 관심이 증가하고 있다. 외교통상부가 인도지원과를 2007년에 설립하였고, 해외긴급구호법안이 2007년에 상정되어 위급한 상황에 대한 정부의 행동이 좀 더 포괄적으로 구축되고 있다.

부록 4

ADB 입찰방식

ADB 입찰 메커니즘

ADB는 지원하는 사업과 관련하여 투명하고 공정한 추진을 위해 ADB 조달지침서(ADB's Guidelines for Procurement Under ADB Loan)를 작성, 운영하고 있다. 동 지침은 일반자금(OCR) 및 특별기금으로 수행되는 ADB의 모든 협력사업에 적용되며, ADB 이사회가 승인한 RRP에는 해당 프로젝트의 조달행위에 있어 동 지침서의 조항이 각각 어떻게 적용되는지, 동 지침서의 어떤 조달방법이 사용될 것인지에 대한 내용이 포함된다.

ADB가 상품, 서비스 및 컨설팅 계약 입찰시 사용하는 대표적인 방법은 OECD/DAC에서 권고하고 있는 국제경쟁입찰(International Competitive Bidding: ICB) 방식으로, 비구속성 우선원칙에 따른 것이다. ICB는 국제적으로 통용되는 입찰방식으로 균등한 기회를 제공하는 것을 목표로 두고 있으며, ADB는 협력사업 대상국 정부에게 일정 규모 이상 사업에 대해서는 ADB 회원국내 모든 기관들이 균등한 조건에서 입찰에 참여할 수 있도록 ICB 방식의 채택을 의무화하고 있다. 일반적으로 ADB에서 추진하는 협력사업의 내용이 장비와 상품공급계약으로 50만 달러 이상의 사업은 ICB가 의무화되어 있고, 용역 계약시에는 100만 달러 이상 사업으로 제한한다.

계약방식

중대형 사업으로 다양한 시설 및 장비 구매, 용역서비스가 결합되는 분야

는 일반적으로 각각의 계약건에 대해 분리 입찰이 실시된다. 성격이 유사하지만 세부내용만 다소 차이가 나는 시설 및 장비, 용역의 조달 건은 대기업, 중소기업이 모두 참여할 수 있도록 여러 계약을 패키지 형태로 입찰을 실시하기도 한다.

한 개 기업에게 개발협력사업의 모든 것을 한꺼번에 맡기는 것이 효과적이라고 판단되는 계약은 EPC(Engineering, Procurement and Construction) 계약 등 일괄입찰 턴키(Turn Key)방식의 계약도 가능하다.

ⅰ) 국제경쟁입찰(ICB)

□ 단일단계의 단일제안서 방식(Single Stage: One Envelope Bidding Procedure)

단일제안서 방식은 응찰자가 가격제안서와 기술제안서를 함께 제출하여 입찰에 참여하는 방식으로, 응찰서류는 입찰공고에 게재된 일시에 공개되고, 실행기관의 평가결과에 대한 ADB 승인절차를 거쳐 일반적으로 가장 낮은 가격을 제안한 참여자가 계약자로 선정된다.

□ 단일단계의 복수제안서 방식(Single Stage: Two Envelope Bidding Procedure)

복수제안서 방식은 기술제안서와 가격제안서를 별도로 동시에 제출하는 방식으로, 실행기관은 기술제안서를 먼저 개봉하여 평가한 후 가격제안서를 별도로 평가한다. 이는 가격에 좌우되지 않고 제안자들의 기술능력에 중점을 두어 평가하기 위한 것으로, 평가가 이행되는 동안 응찰기업이 기술사양을 변경할 수 없음은 물론이다. 이행기관의 평가와 이에 대한 ADB 승인이 완료되면 기술제안을 통과한 기업들의 가격제안서가 공개된다. 이들 기업 중 경쟁력 있는 가격을 제안한 기업이 계약자로 선정된다.

□ 복수단계의 복수제안서 방식(Two Stage: Two Envelope Bidding Procedure)

이 방식의 첫 단계는 기술 및 가격제안을 별도로 동시에 제출하고 실행기관은 기술제안서를 먼저 개봉하여 평가한 후 가격제안서를 별도로 평가한다.

이때 단일단계 방식과는 달리, 응찰기업이 실행기관의 조건에 맞춰 기술기준을 변경할 수 있는 기회가 주어진다. 이는 모든 입찰 참여기업이 실행기관이 요구하는 기술기준을 충족할 수 있는 기회를 주기 위한 것으로 1차 기술평가가 완료되면 응찰기업은 2차 입찰서류를 제출한다. 기술사양 변경에 따른 가격 변경도 가능하다. 최종 제출된 기술 및 가격제안을 토대로 경쟁력 있는 기업이 계약자로 선정된다.

□ 복수단계 방식 (Two Stage Bidding Procedure)

복수단계 방식은 1차로 기술제안서만 제출하고, 이후 가격을 검토하는 방식이다. 응찰자가 기술제안서를 제출하면 입찰일에 맞춰 이를 공개하고 ADB 및 실행기관과 입찰내용을 토대로 협의가 진행된다. 이때 응찰자는 문제가 발견되거나 미비사항을 통지받고 변경할 수 있다. 이 역시 모든 응찰자가 실행기관이 요구하는 기술기준을 충족할 수 있는 기회를 주기 위한 것이다. 1차 기술평가가 완료되면 응찰자는 2차 입찰서류를 제출한다. 기술사양 변경에 따른 가격 변경도 가능하며, 2차 입찰서류 제출 전까지 충분한 준비기간이 부여된다. 최종 제출된 기술 및 가격제안을 토대로 가장 높은 점수를 취득한 응찰자가 계약자로 선정되는 것은 복수단계의 복수제안 방식과 동일하다.

ii) 국제경쟁입찰 조정 (Modified ICB)

시설 기자재 구매시 실행국 정부는 공급 부족에 따른 리스크 감소와 가격 인하를 위해 특정시설 기자재 구매에 대해 다수 기업과 공급계약 체결이 가능하다. 특히 곡물, 사료, 식용유, 연료, 비료, 금속제품 등은 시장 상황에 따른 가격변동성이 크기 때문에 복수 공급자와 계약체결이 빈번하다.

또한 이미 구매 계약된 시설 기자재의 부족분이 발생 또는 동일 상품이 긴급히 필요한 경우, 이행기관은 국제경쟁입찰 절차를 생략하고 재주문 방식을 통해 계약할 수있다. 재주문 방식은 일반적으로 기존 수주기업만 참여시

키거나 5개 이하 기업의 제안서만 받아 계약자를 선정하는 식으로 이뤄진다.

ⅲ) 기타 입찰 방식

국제경쟁입찰(ICB) 방식이 경제적으로 효과가 떨어지는 상황에서는 기타 다양한 계약자 선정 방법이 사용될 수 있다. 제한 국제입찰(Limited International Bidding: LIB)은 공고없이 직접 ICB에 응찰자를 참여시키는 방식으로 수의계약과 유사하다. 이 방식은 공급자 수가 제한적이거나, 계약규모가 작아 외국의 다양한 사업자의 관심을 끌지 못하는 경우 주로 사용된다. 이 방식에서 응찰자들은 대상국 정부가 미리 조사한 기술 및 가격 보유 기업들로 제한된다. 일단 입찰서류가 접수되면 국내제품 선호조항을 제외하고는 ICB의 절차와 동일한 방식으로 최종 계약자를 선정하게 된다.

기타 입찰 방식에는 국내경쟁입찰(National Competitive Bidding: NCB) 방식이 있는데, 대상국 외 외국기업과 경쟁시 유리한 점이 없다고 판단되는 기자재 및 서비스 계약시 사용된다. 계약규모가 작거나 프로젝트가 지리적, 시간적으로 분산되어 있을 때, 노동집약적 개발협력사업으로 국제 시세보다 낮은 가격으로 조달이 가능할 때, 국제경쟁입찰보다 행정, 비용상의 부담을 줄일 수 있는 방식이다.

쇼핑(Shopping)은 소수(단, 최소 세 개 이상)의 응찰 서류만을 받아 이 중 계약자를 선정하는 방식으로 구매가 용이한 제품, 기준 사양의 저가품 구매, 저가의 단순 토목공사 계약자 선정에 사용된다.

ⅳ) 컨설팅 서비스 입찰 방식

컨설팅 서비스의 입찰 방식은 EOI (Expression of Interest, 입찰의향서) 평가 → Short List 작성 → RFP(Request for Proposal) 작성 배포 → Proposal 평가 등의 컨설턴트 선정을 위한 일반적인 절차를 거친다. 즉 입찰공고가 나면 참가 희망기업은 EOI를 제출하고, ADB는 이를 평가하여 Short List를 작성한

다. Short List는 일반적으로 5~6개사를 선정하고 이들을 대상으로 RFP (Request for Proposal)를 송부하여 공식 제안서를 받게 된다.

EOI의 평가기준은 참여자의 기본 역량과 해당 개발협력사업과 유사한 프로젝트를 인근 지역에서 수행해본 경험의 유무가 중요한 판단요소로 작용한다.

참고 문헌

강인수, 송유철, 이호생, 한홍렬. 2010.「한국형 개발경험 전수사업 추진을 위한 기초연구: 기존 사례 분석 및 우즈베키스탄에의 적용」. 전략지역심층연구 10-05, 대외경제정책연구원.

강철구, 홍진이. 2009. 일본 국제원조정책의 배경과 특징에 대한 고찰. 행정농촌 제47권 3호.

국무총리실 개발협력정책관실, 2012,「한국 ODA 정책에 있어 새마을운동의 의의」. 국무총리실.

국무총리실 등. 2011.「새마을 운동 ODA 사업 기본계획」. 국무총리실.

국회예산정책처. 2010. “공적개발원조(ODA) 사업 평가.” 사업평가 10-13(통권 199호). 국회예산정책처.

권 율 외. 2006.「우리나라 대외원조정책의 선진화 방안-국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제」. 서울: 대외경제정책연구원.

김혜욱. 2010. “독일과 일본의 대외원조정책 비교연구.” 연세대학교 지역학협동과정 유럽지역전공. 연세대학교.

농림수산식품부. 2011. “글로벌농림수산협력협의회의 자료.” 농림수산식품부.

박복영, 이계우, 이순철, 정지선, 박수경. 2008. “우리나라 대외원조역량의 현황과 과제.” 대외경제정책연구원. 연구보고서 08-18.

박수현, 고요환. 2012. “개발공헌지수(CDI)와 공적개발원조질적평가(QuODA)를 통해 본 우리 원조 개선방안.” KOICA 개발정책 포커스 제 11호, 한국국제협력단.

서동신. 2011. “국제 원조 사회의 대 아시아 지원 전략과 동향 및 시사점. KOICA 개발정책 포커스 제 7호. 한국국제협력단.

소진광, 정갑진, 임형백. 2011.「새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구」. (사)환경과 문명.

전승훈, 이태주, 김달현, 이태희, 전은영. 2006. “우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략.” (사)한국개발전략연구소 정책연구 자료. 2006-2-19.

정상희 등. 2011.「선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교」. 한국국제협력단.

정우진. 2010. 한국형 개발협력 모델 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로

그램. 한국국제협력단.
정유아, 2010. “국가지원전략(CAS) 프로세스 정형화 방안.” KOICA 개발정책 포커스 제 4호. 한국국제협력단.
주동주, 김학기, 김계환, 김석환. 2009. “선진국의 ODA 공여실태 분석과 한국의 대외원조 전략.” 산업연구원.
한국국제협력단 ODA연구실. 2011.「2010 KOICA 대외무상원조실적 통계」. 한국국제협력단.
_____. 2008. “국제개발협력의 이해.” 한울 아카데미.
_____. 2009.「타 원조기관의 ODA평가제도」. 한국국제협력단.
_____. 2009.「프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론」. 한국국제협력단.
_____. 2010. “선진 원조 집행방안 모색을 위한 국별 비교연구.” 정책연구 2010-25-197. 한국국제협력단.
_____. 2010. 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOICA의 대응방향 연구“. 연구자료 정책연구 시리즈 05-030. 한국국제협력단.
_____. 2011.「한국국제협력단 20년」. 한국국제협력단.
_____. 2011. 한국무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구, 정부 공공기관의 협력체계 구축을 중심으로. 한국국제협력단.
한송이 외. 2009.「타 원조기관의 ODA평가제도」. 한국국제협력단.
한재광, 김현정, 권유선, 강하니, 권현진, 문기홍, 장해영. 2012.「파리선언을 넘어서: 원조효과성 심화를 위한 제언」. ODA Watch.
행정안전부 국제행정발전지원센터, 2012,「2012년 “지구촌 새마을운동” 업무추진계획」. 행정안전부.
_____. 2012,「지구촌 새마을운동 추진전략」. 행정안전부.
Asian Development Bank(ADB). 2008. “Strategy 2020: The Long-term Strategic Framework of the ADB 2008-2020.” Asian Development Bank.
_____. 2009. “Operational Plan for Sustainable Food Security in Asia and the Pacific.” Asian Development Bank.
_____. 2011. “Guidelines to Staff on Project Supervision.” Asian Development Bank.
_____. 2011. “Operational Manual.” Asian Development Bank.
African Development Bank and International Fund for Agricultural Development. 2010. Towards purposeful partnerships in African agriculture.

African Development Bank Group. 2010. Agriculture Sector Strategy 2010~2014.

African Development Bank. African Development Fund, and Nigeria Trust Fund. 2007. Disbursement Handbook.

Alessandra Sgro and Aksel Narstad, 2009. “Good or Bad Aid for Agriculture and Rural Development?.” More and Better(MaB).

Carol Lancaster. 2010. Foreign Aid

Hook, Steven W. Perter J. Schraeder, and Bruce Taylor.(1998). “Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows.”『World Politics』50: 294~323.

IEG. 2011. Growth and Productivity in Agriculture and Agribusiness: Evaluative Lessons from World Bank Group Experience, World Bank). http://go.worldbank.org/DZDZ9038D0).

JANIC, 2011. Open Forum for CSO Development Effectiveness Report. JANIC

JICA. 2006. JICA사업평가 가이드라인. JICA.

_____. 2010. New JICA Guidelines for Project Evaluation. JICA.

_____. 2011a. Annual Report. JICA.

_____. 2011b. ODA Evaluation Guideline. JICA.

_____. 2012a. New JICA And Project Evaluation. JICA.

_____. 2012b. Overview of JICA’s Assistance to Agricultural/Rural Development Sectors. JICA.

MOFA. 2007. Evaluation of Japan’s ODA for Agriculture and Rural Developement. Ministry of Foreign Affairs.

_____. 2011. Japan’s Official Development Assistance White Paper 2010. Ministry of Foreign Affairs.

OECD/DAC. 2004. Peer review of the Japan, OECD/DAC.

_____. 2006. DAC in Dates, The History of OECD’s Development Assistance Committee, Paris, OECD.

_____. 2006. Peer review of the United States, OECD/DAC.

_____. 2011. Peer review of the United States, OECD/DAC.

USAID. 1982. “Food and Agricultural Development.” USAID Policy Paper, USAID.

_____. 2004. “USAID Agriculture Strategy: Linking Producers to Markets.” USAID Strategy Paper, USAID.

_____. 2010. “USAID Policy Framework 2011-2015.” United States Agency of International Development.

_____. 2011. “Country Development Cooperation Strategy Guidance.” United States Agency of International Development.

_____. 2011. “Project Design Guidance.” United States Agency of International Development.

_____. 2011. “USAID Evaluation Policy.” United States Agency of International Development.

World Bank 2008. Agriculture for Development.

_____. 2010. Operation Manual-Operation Policies.

_____. 2012.「FY11 Review of the Agriculture and Rural Development Portfolio」,「The World Bank Operations Manual」.

World Bank Group. 2009. Agriculture Action Plan 2010~2012.

웹사이트

<http://www.oecd.org>.

<http://www.jica.go.jp>.

<http://www.janic.org>.

<http://www.maff.go.jp>.

<http://www.adb.org>.

<http://www.jica.go.jp>.

<http://www.maff.go.jp>.

<http://www.usaid.gov>.

<http://www.feedthefuture.org>.

<http://www.oecd.org>.

<http://www.koica.go.kr>.

<http://go.worldbank.org/DZDZ9038D0>. (The World Bank Operations Manual).

<http://go.worldbank.org/ASBKBI40F0>.

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basic_documents/guideline2012.pdf>.

연구보고서 R662
국제사회의 농업·농촌부문 협력전략 분석:
시사점 및 적용방안을 중심으로

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2012. 12.
발 행 2012. 12.
발행인 이동필
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인쇄처 (주)문원사
전화 02-739-3911~5 munwonsa@hanmail.net

ISBN 978-89-6013-410-2 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.