

동남아시아 농업개발 협력의 과제와 발전 전략*

서 종 혁
(한경대학교 연구교수)

1. 서론

국제협력사업(ODA)¹⁾은 개도국의 인적자원과 경제개발지원, 빈곤해소, 그리고 주민의 복지 증진을 위한 다양한 프로그램과 사업을 통하여 수원국의 빈곤과 기아문제 등 개도국이 당면한 경제·사회문제의 해결을 돕는다. 이러한 국제간 개발협력은 상품과 기술의 해외시장 진출, 국제화시대의 전문 인력 양성 및 국제간 상호 이해를 통하여 국가 이미지 제고에도 큰 기여를 하고 있다. 농업이 아직도 전체산업에서 큰 비중을 차지하고 있으며 식량의 안정적 공급과 농촌빈곤문제가 해결되지 못한 동남아시아에 대한 농업 ODA 지원은 수원국의 경제·사회문제를 해결하는데 기여할 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다.

동남아시아는 지리적으로 동아시아 권역에 위치하고 있으며 우리나라와 정치·외교적 관계는 물론이고 경제적으로도 우리나라와 매우 밀접한 관계를 유지하고 있다. 이미 동남아 지역 국가들의 경제 협의체인 아세안과 자유무역협정(FTA)을 체결한 바 있으며, 현재 국내 기업들의 해외투자가 가장 활발하게 이루어지고 있는 지역이기도 하다.

* (chysuh@hanmail.net).

1) 2011년 현재 ODA 예산 규모 : 양자+다자간= 970백만 달러 +351만 달러 = 1,321백만 달러(GNI 대비 0.12%), 참고로 2009년 예산 816백만 달러 (GNI 대비 0.1%) 보다 약 62% 증액.

지역적으로 열대 모순기후대에 위치하고 있어 자연조건이 쌀이나 옥수수 등 식량생산에 적합한 지역이며 우리농업의 해외 진출과 식량기지 확보차원에서도 전략적으로 중요한 지역이다. 앞으로 동남아 지역은 우리농업이 안고 있는 20% 수준의 식량 자급률을 높일 수 있는 농업의 개발 잠재력이 높은 지역이기도 하다.

이러한 이유로 동남아시아는 우리나라 ODA 무상원조의 50%이상을 지원하는 전략 지역이다. 우리의 ODA 수원국 대상은 ASEAN 10개 회원국가 중 태국, 말레이시아, 싱가포르, 브루나이 왕국을 제외한 필리핀, 인도네시아와 ASEAN내 빈곤국가로 분류되는 CLMV(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 4개 국가를 포함하는 6개 국가이다.

또한 이 지역은 우리나라와 같이 벼농사에 기반을 둔 농업구조와 문화전통을 유지하고 있으며, 벼농사가 갖는 높은 인구 부양능력으로 인하여 농촌 인구밀도가 높고, 1~2ha 내외 규모의 소농이 농가의 90%를 차지한다. 또한 동북아 농촌지역과 같이 집단 거주형태의 농촌 촌락을 형성하고 있다. 이러한 농촌정주 형태도 중앙아시아나 중남미의 초원지대 유목 농업이나 아프리카 사바나 기후대의 화전식 이동 경작지 농업 농촌과 구별된다.

동남아는 아프리카 국가들보다(특히 사하라 이남지역 국가) 농업이 발전하였으나 동북아 지역의 농업 선진국과 비교하면 토지 생산성이나 농가소득은 낮은 수준이다. 최근에는 지구온난화에 따른 이상기후로 식량안보가 크게 위협받고 있어 농업 생산성, 특히 토지 생산성을 높이 선진 농업 기술과 개발 경험을 우리나라로부터 지원받기를 희망하고 있다. 또한 농촌 거주자 중에는 절대 빈곤층 인구가 많은 농촌지역의 빈곤문제를 해결하기 위하여 우리나라의 성공적인 농촌개발모델인 새마을 운동을 전수받기를 희망한다.

1990년대 초 이후 우리나라는 KOICA사업을 통하여 동남아 국가에 다양한 형태의 농업개발에 무상 원조를 제공하였다. 농업 기술개발사업으로서 종자개량과 기술 훈련, 그리고 농업 인프라 구축 사업으로서 농업 관개·배수 개선, 수확 후 관리시설, 그리고 농촌지역 개발 사업으로서 마을개발과 농촌지역개발계획 수립을 지원해 왔다. 또한 이러한 사업과 병행하여 KOICA 봉사대원 파견과 수원국 전문 인력 한국 초청 교육 훈련 사업을 진행해 왔다.

무상원조를 담당하는 KOICA 농업원조와는 별도로 농림축산식품부도 2006년 이후 지금까지 유무상 원조사업을 수행하고 있다. 또한 농촌진흥청과 산림청이 독자적으로 예산을 확보하여 각각 농업 기술협력 사업을 진행수행하고 있다. 즉 농촌진흥청은 KOPIA사

업을 통하여 수원국에 사무소를 개설하고 전문농업기술 인력을 파견하고 있으며 APACI 사업을 통하여 농업기술개발에 대한 상호협력사업을 수행하고 있다. 그 외 행정자치부의 새마을운동 해외원조 사업(새마을운동 중앙회가 사업수행)과 민간부문 NGO 와 기업이 각각 인도적 차원의 농촌개발·식량원조 지원과 농축산업 개발투자사업을 꼽을 수 행하고 있으나 프로젝트 규모가 작고 전체 농업 ODA에서 차지하는 비중도 미미하다.

우리나라는 선진국에 비하여 대 개도국 원조사업의 참여 역사가 짧기 때문에 원조 사업의 효율성과 효과성 측면에서 많은 시행착오를 겪고 있다. 특히 우리나라는 2010년 10월 OECD/DAC 회원국으로 가입한 후 원조성과 제고를 위한 파리선언 5원칙을 준수해야 함에도 불구하고 아직까지는 잘 이루어지지 않고 있다. 특히 여러 기관들이 농업 ODA 사업에 참여함으로써 일부 사업의 중복과 사업간 연계성 부족 등 원조 분절화에 따른 비효율성 문제가 심각한 지역이 동남아 지역이기도 하다. 또한 지금까지는 결과 지향적(results-based) 사업 수행 보다는 투입요소 지향적(inputs-based) 사업 수행으로 성과제고에 한계가 있었다.

본고에서는 우리나라 ODA 원조사업에서 전략적 위치를 점하고 있는 동남아 지역에 대한 정치·경제 협력 요소와 농업협력의 중요성을 분석하였다. 그동안 우리나라가 지원해온 농업 ODA 사업의 내용과 그 성과를 개괄적으로 검토하였다. 그리고 이 지역에서 우리의 농업ODA 사업에 대한 수원국의 원조 수요와 우리의 비교우위(공급 경쟁력)를 검토하고 앞으로 농업 ODA 발전방향과 전략을 제시하고자 한다.

2. 동남아시아 수원국 개황과 농업 ODA 연망

2.1. 동남아시아 ODA 수원국 개황

지리적으로 동남아시아는 인도차이나 반도와 남중국해 일대를 포괄하는 아시아 지역으로서 북쪽은 중국과 그리고 서쪽은 인도와 국경을 인접하고 있다. 이 지역은 열대 몬순지역으로 국가에 따라 약간 상이하지만 5월-11월 기간의 우기와 12월-다음해 4월 까지의 건기로 구분된다. 우기에는 2,000mm 이상의 많은 강우량으로 고온 다습하여 벼농사에 적합하지만 건기에는 고온 건조하여 국가가 관개시설을 갖추지 못하면 작물 재배가 어렵다. 대부분의 동남아 국가들의 농촌지역은 수리관개 시설을 갖추지 못하여 연간 벼 재배를 1기작으로 끝내는 지역이 많다.

동남아 국가들의 인구 구성을 보면 큰 비중을 점하는 지배 민족과 다수의 소수 민

족으로 구성되어 있으며, 이들 대부분은 정책 대상에서 소외된 계층으로 산간/도서지역에 거주하면서 국가적인 빈곤인구 감소와 영양개선의 대상이다.

이 지역은 역사적으로 보면 태국을 제외한 대부분의 국가가 2차 세계 대전 이후 신생 독립 국가들이며, 따라서 지금까지도 과거 식민 종주 국가인 프랑스(대중국가: 베트남, 캄보디아, 라오스), 영국(미얀마), 네덜란드(인도네시아), 미국(필리핀)과 긴밀한 경제협력 관계를 유지하고 있다. 또한 이 지역 국가 대부분이 2차 대전 중 일본의 침략을 받고 수년간 일본의 지배하에 있었던 역사를 가지고 있어 우리나라와 비슷한 반일 감정을 갖고 있기도 하다.

정치적으로는 필리핀을 제외한 대부분의 국가들이 비동맹 회원 국가로서 사회주의 경제제도를 도입하여 인접국가로서 자본주의 시장경제를 채택한 말레시아나 태국에 비하여 뒤늦게 경제 발전이 시작되었다. 특히 베트남, 캄보디아, 라오스는 월남 전쟁이 종료된 1970년대 중반이후부터 정치가 안정되면서 경제개발이 시작되었으나 베트남을 제외하고는 그 성과가 높지 않았다. 아직도 사회주의 계획 경제적 정책이 상존하고 있어 외국기업의 자본과 기술투자가 많지 않다. 이러한 사정은 미얀마도 비슷하다.

이 지역 국가들은 1965년에 동남아시아 국가 연합(ASEAN)을 결성하고 현재까지 10개 회원국이 활동하고 있다. 이 가운데 우리나라 ODA 대상국은 ASEAN 10개국 중 필리핀, 태국, 말레시아, 브루나이, 싱가포르를 제외한 필리핀, 베트남, 인도네시아, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 6개국이다.

지정학적으로 동남아는 우리에게 정치·경제적으로 매우 중요한 지역이다. 특히 우리나라의 ODA 수원 대상 국가들은 최근 높은 경제 성장률을 보이는 신흥 개발도상 국가들이다. 베트남, 인도네시아, 필리핀의 경제 성장률이 2000년 이후 연 5% 이상 성장하고 있으며 최근에는 캄보디아, 라오스도 5% 이상 성장하고 있다. 이미 커다란 소비 시장으로 자리 잡고 있으며 여기에 인도와 중국을 포함할 경우 세계인구의 약 50%에 근접하는 거대 인구 밀집 지역이다.

싱가포르, 말레시아, 태국을 제외한 대부분의 국가들이 국제원조의 수원 국가들이거나 필리핀, 인도네시아는 이미 현재 연간 1인당 GNI가 각각 1,300달러와 3,000달러로서 현재와 같은 추세로 경제 성장을 지속할 경우 서기 2020년 이전에 우리의 무상원조 대상국에서 졸업해야 할 국가이다. 베트남도 현재와 같은 높은 경제성장을 계속할 경우 1인당 국민소득이 3,000달러 수준에 도달하게 될 전망이어서 무상원조 대상국은 캄보디아, 미얀마, 라오스로 제한될 전망이다. 또한 이 지역은 천연 자원이 풍부하

고 약 6억 명의 많은 인구가 거주하고 있어 우리기업의 자본투자와 기술협력이 보다 활발하게 진행되고 있는 추세이며 앞으로 이러한 경제협력의 동반자 관계가 더욱 확대될 전망이다.

표 1 주요 동남아 국가의 일반 개황

국가명	필리핀 (Republic of Philippines)	인도네시아 (Republic of Indonesia)	베트남사회주의 민주공화국 (Socialist Republic of Viet Nam)	미얀마(Union of Myanmar)	캄보디아(Royal Kingdom of Cambodia)
위치 /면적	남중국해상 도서국/ 약 300천 km ² (한반도의 1.3,6배)	동남아시아 말레이군도/1,904천 km ²	인도차이나 반도 동부위치/332 천 km ² (한반도의 1.5배)	인도차이나 반도 서북부 676.6천 km ² (한반도의 3.5배)	인도차이나 반도 동남부/18.1만km ² (남한의 약 1.8배)
기후	고온 다습 열대성	열대성 몬순기후, 고온 무풍다습	아열대(북부), 열대(남부, 연간 강우량 : 2,151mm	열대, 몬순기후	열대몬순, 고온다습
수도	Manila(1,700만명)	자카르타 (약 900만명)	Hanoi (270만 명)	네피도	프놈펜 (인구 약 120만명)
인구	102백만명 (2011년 추정치)	2억400만명	89,3백만명(2011년)	67.9백만명(2010년)	14.5만명(2010년 기준)
민족	레이족, 네그리토족, 인도네시아족	자바족(45%), 순다족(14%), 아체족 등 300종족	베트남인(86%), Tay(1.9) 기타 소수민족(22%)	미얀마족(70%), 산족 등 130수수민족(25%), 중국/인도계(5%)	크메르족(90%), 베트남인(5), 중국인(1), 기타
언어/ 정치	필리핀어(다갈로그어)영어(공용어) / 대통령 중심 공화제 (6년 단임)	인니어(공용어), 지방 토착어 포함 583종/ 대통령 중심제	베트남어(공용어)/ 사회주의공화제	미얀마어/ 공화제	크메르어(95%), 불어, 영어/입헌군주제 내각 책임제
종교	기독교(81%), 회교(5%), 기독교(12%)	회교(87%), 기독교 및 가톨릭(9%), 힌두교(2), 불교(1)	불교, 가톨릭, 개신교	불교(89%), 기독교(5%), 이슬람교(4%), 토속신앙(1.3%),	소승불교(95% 무슬림(2), 기타(3)),
화폐 단위	Peso (1 USD=44.0 Peso)	Rupia (1USD=9,052 Rupia)	Dong (1USD= 21,320 Dong)	Kyat (1USD= 820 Kyat, 2012년 기준)	KHR(1USD= 4,145KHR, 2010년 기준)
산업구조와 국민소득	서비스업(55.2%), 제조업(29.9), 농업(14.9) : 1인당 GDP : 1,900USD(ppp 기준 3,737 usd, 2010년 기준)	서비스업(45.2%),제조업(21.4) 농업(33.4) 1인당 GDP(2010년)=4,200 USD(PPP기준)	서비스업(38.0%), 제조업(40.0),농업(22.0) 1인당 GDP : 1,498USD(2012 기준)(=PPP 기준-3,100 USD)	농림수산업(43%)공업(21%) 서비스업(36%)/ 1인당 GDP : 855 USD(2012년 기준)	서비스업(45.2%), 공업(21.4),농업(33.4) / 1인당 GDP : 2,100 USD(2010년 기준)
경제성장률	2007: 7.1% 2008: 3.8% 2009: 0.9% 2010: 3.8%	2008: 6.0% 2009: 4.5% 2010 : 6.0%	2010: 6.8% 2011: 5.9% 2012 : 5.6%	2010(5.3%) 2011(5.5%) 2012(6.0%)	2007:10.2% 2008: 5 % 20010 : 6.7%
주곡 (쌀) 자급률 (또는 수출)	- 쌀 수입국; 자급률 : 90%(2010년 기준) -	- 쌀 수입국; 자급률: 96%(2011) 94%(201)	- 쌀 수출국; 6,828천톤(2010)	쌀 수출국: 연간 약 1,000천톤 수출	쌀 수출국 :연간 1,000천톤 (2009년기준)

자료: 한국수출입은행(2013), (koreaexim.go.kr).

이러한 점을 감안하여 우리나라는 ASEAN국가와 2005년 FTA 기본협정을 체결하고 2012년 5월에는 상품협정과 투자 협정을 체결한 바 있다. 더욱이 최근에는 우리의 많은 산업체들이 중국으로부터 이 지역으로 자본투자를 전환하고 있다. 노동력이 풍부하여 인건비가 중국에 비하여 저렴하고 높은 경제 성장률과 많은 소비인구로 인하여 미래의 경제 협력 동반자로서 그 중요성이 더 커지고 있다. 또한 우리 정부는 이 지역을 ODA 국제 개발협력의 전략지역으로 지정하고 많은 원조지원을 하고 있다. 우리나라 ODA원조 중 무상원조의 약 60%가 이 지역에 지원되고 있으며(2010년 기준) 농업 원조 총액 463억중 약 45%(217억 원)가 이 지역에 지원되었다(2010년 기준).

2.2. 동남아 농업의 특성과 발전의 과제

우리나라 ODA 대상인 동남아시아의 농업은 사하라 이남 아프리카의 농업과 큰 차이를 보이고 있기 때문에 개발원조 계획 수립 시 이를 고려하여 차별화된 전략을 마련하여야 한다. 따라서 본장에서는 농업발전 단계상 가장 낙후된 아프리카 농업과 비교하면서 동남아 농업과 공통점과 차이점을 검토하였다.

동남아시아 국가와 아프리카 국가 대부분이 세계 2차 대전 후 독립한 신생 국가들로서 60~70년대의 동서 냉전 당시 비 동맹국가에 속했다는 공통점을 가지고 있다. 하지만 아프리카 지역은 장기간의 군부 독재와 80~90년대의 내란과 종족 간 분쟁에 따른 대량 학살로 대부분의 국민들이 빈곤과 기아의 어려움에 처해있는 지역으로, 지난 50여 년간 국제개발원조를 받아온 지역임에도 불구하고 그 성과가 가장 낮은 대륙이다. 즉 10억 명의 아프리카 인구 중 40% 이상이 하루 1달러 미만의 절대 빈곤층으로서 정상적인 영양공급을 받지 못하고 있다.

동남아지역은 아프리카 지역에 비하여 한 단계 높은 농업 발전 수준을 보이고 있어 ODA 농업원조도 이에 맞게 차별화가 필요하다<표 2 참조>. 전체적으로 동남아시아의 농촌지역은 사회·경제 인프라는 아프리카 지역에 비하여 상대적으로 잘 갖추고 있어 어떻게 하면 보다 효율적으로 잘 운영하는 것이 농업발전의 과제이다. 반면 아프리카 지역은 그러한 인프라를 지역사정에 맞게 어떻게 구축하느냐 하는 것이다.

이러한 차이는 동남아 국가는 일부 산간지대를 제외하고는 부족(종족)보다는 국가 정체성이 우선하고 있으나 아프리카는 아직도 부족의 정체성이 앞서거나 병행하는 경우가 많다. 대표적 사례로 토지 소유(부족소유 상존)나 농·목축지 이용을 꼽을 수 있으며 이러한 요인이 농촌지역의 기술혁신과 확산을 저해하는 경우가 많다.

표 2 동남아시아와 아프리카의 농촌사회구조와 농업조건 비교

구 분	동남아시아 지역	(사하라 이남) 아프리카 지역
농촌 사회구조	- 다 종족사회이나 국가 정체성 우선	- 다 동족사회로 부족정체성 우선 :부족 간 협력 의지부족 - HIV/AIDS 만연으로 농촌노동력의 질 저하
영농 형태와 동력원	- 소농가 중심의 쌀 농업 - 축력에 의한 경우	- 부족단위의 농/목축 농업 - 인력에 의한 경우
농촌 인프라와 농업구조	- 관개 수리시설 부족, - 농촌도로 정비 불량	- 전기/통신 시설 낙후 - 기간도로 미개발로 시장 접근성 저하
금융 자본적 요인	- 농업 금융 제도 정착	- 농업 금융제도 미 정착
인적자본 요인	- 농촌 지도조직 취약, 농업 전문기술 교육 부족	- 농촌 기술/지도 체계 미정착
사회적 자본 요인	- 농업협동조합의 제도 -화 활동 -취약한 소농의 경제적 지위-	- 미 확립된 농업협동조합제도
대외적 요인	- 농산물 시장 개방에 취약 : 낮은 경쟁력	- 국제 농산물 교역조건에 민감한 농산물 수출 구조

농업발전의 3단계로 구분하여 볼 때 아프리카 농업은 발전 초기 단계로 볼 수 있으며 동남아시아는 전환 단계, 동북아시아 농업은 도시·산업화단계 농업으로 구분할 수 있다<표 3 참조>. 일례로 농업생산성 향상과 농업 취약성 관리를 위하여 발전 초기

표 3 농업 발전 단계와 ODA 농업지원 과제

Action Plan 주요 사업	농업 발전 초기 단계	전환 단계	도시산업화 단계
농업 생산성 증대	곡물과 가축 생산성의 갭을 줄이고, 관개지역을 확대하고, 빗물 이용시스템을 개선하고, 농업 연구에 투자함	고부가가치 시장에서 생산성을 증대시키고 (축산물과 양식업 포함), 낙후지역에서 토지 임대와 매매시장을 활성화하고, 수자원 이용 효율을 향상시킴	토지 이용률 향상, 곡물과 유지 작물을 중심으로 한 농업 연구와 고부가가치 시장에 투자함
농가 시장 접근성 강화	시장 정보와 인프라를 개선하고, 생산자 조직과 금융서비스를 강화함	식량안보, 기준, 시장 통합 비즈니스 모델과 금융서비스를 개선함	국제 무역, 식량 안전 기준, 시장 통합 비즈니스 모델을 개선함
리스크와 취약성 축소	재난으로부터 재산을 보호하고 사회안전망을 구축함	식량 수입체계 관리하고, 가축 질병의 위험을 줄이고, 사회안전망을 구축함	사회 안전망을 구축하고, 가축 질병 발병 리스크를 줄임.
농촌 농외소득 증진	농촌 투자여건을 개선하고, 인프라를 확대함	기술을 향상시키고, 비농업 생산 활동을 다양화하고, 농촌 생활 편의시설을 확대함	기술을 향상시키고, 국토개발을 확대함
환경서비스와 지속가능성	방목지 관리를 개선하고, 탄소시장 접근을 지원함	집약적 축산시스템을 관리함	삼림 파괴를 줄이고, 환경 서비스를 위한 지출 규모를 확대함

자료: The World Bank.

단계의 국가에 대해서는 곡물 생산과 가축 생산성 격차 축소, 수리 관개 면적 확대, 빗물 등 자연 강우의 사용 확대, 연구개발 및 재난으로 재산과 생명보호에 대한 집중 투자가 필요한 반면, 전환기 단계의 농업에서는 축산과 양식업의 도입·확대 및 집약적 관리 시스템 도입(생산구조 개편)과 식량수입 체계의 관리와 가축질병의 위험을 축소하기 위한 집중 투자가 필요하다.

동남아시아 지역 내에서도 국가 간 농업 기술과 농업 생산성, 그리고 식량안보차원의 주곡 식량의 자립도에 큰 차이를 보인다. 이 지역 국가들이 공통적으로 생산하고 소비하는 쌀 농업을 보면, 기술과 생산성 측면에서 인도네시아와 베트남이 가장 높은 수준이며, 필리핀, 미얀마, 라오스에 비하여 토지 생산성이 약 40% 높다. 캄보디아는 가장 낮아 약 20% 낮은 수준이다<표 4 참조>. 한편 식량안보 차원에서 이 지역의 모든 국가들이 쌀 생산 증대와 안정적인 가격유지에 정책의 우선순위를 두고 있으나 필리핀과 인도네시아는 특히 2007/8년 세계 곡물 파동 시 쌀 생산 부족으로 가격 파동을 겪은 바 있어, 지금도 쌀의 자급목표달성을 정책의 우선순위에 두고 있다. 식량안보의 공통적인 문제해결을 위하여 이 지역 국가 간에 식량안보 체계 구축을 위한 정보의 공유와 기술 협력을 위한 협의체를 운영하고 있기도 하다.

표 4 동남아 주요국의 벼 재배 토지 생산성 (조곡 기준)

단위: M/T/ha

연도	베트남	인도네시아	필리핀	미얀마	라오스	캄보디아	태국
2008	5.2	4.9	3.8	3.7	3.5	2.8	3.0

자료: FAO(www.fao.org).

3. 우리나라의 ODA 역사와 동남아 지역 농업 ODA

3.1. 우리나라의 농업 ODA 역사

우리나라의 원조 역사를 보면 1945년 해방이후 시작한 무상원조부터 80년대 말에 끝나는 무상원조까지 약 40여 년간에 선진 국가(주로 미국)와 국제개발협력 금융기관(주로 세계은행)들로부터 약 127억 달러의 원조를 받았다. 이 중 유상 원조가 약 80%를 차지하였고 나머지 20%는 주로 해방직후와 6.25 전란 중 주로 인도주의적 차원의 식량원조였다. 유상 원조는 주로 전후 경제복구와 60년대 이후 경제개발에 집중되었

다. 즉 60년대 말에 건설한 경부고속도로 건설과 포항제철, KIST 설립, 새마을 운동 사업, 산림녹화사업 등이 유/무상 원조자금에 의하여 수행되었다.

한편, 우리나라는 60년대 초 개도국 ODA 원조 사업에 참여하였고 그것도 농업분야에서 남남협력의 ODA사업으로 추진되었다. 즉, 1963년 미국의 USAID 자금 지원 하에서 개도국 농업 전문가들을 우리나라로 초청하여 우리의 선진 농업기술을 전수한 바 있다. 1970년대는 외교·안보 차원에서 소규모 개발 원조를 비동맹 제3국가들에 실시한바 있다.

그 후 본격적으로 국제개발협력에 참여한 시기는 1980년대 중반 이후이다. 유상원조는 수출입은행이 설립된 1987년부터, 그리고 무상원조는 KOICA가 설립된 1991년부터 시작하였다. 그동안 우리가 지원한 유무상 ODA 원조자금은 지난 25년간(1987-11년) 약 77억 달러에 달하며 주로 개도국 빈곤퇴치와 경제 개발에 지원되었다. 2010년 우리나라가 OECD/DAC 정식 회원국으로 참여하면서 원조금액의 증액과 함께 원조성과를 높이기 위한 원조방식과 집행의 개선을 요구받고 있다. 가입 당시 우리나라의 ODA 예산은 국제적으로 DAC 회원국에게 권장하고 있는 GNI 대비 0.75%에 훨씬 못 미치고 2011년에는 GNI 대비 0.12%로까지 증액되었으며(금액으로는 1,3212백만 USD) 2015년까지 0.25%수준(총 3억 원 수준)으로 증액하기로 하였으며, 원조성과를 높이기 위하여 파리 5원칙에 입각한 개발 원조를 시행할 것도 약속한 바 있다.

현재 KOICA가 수행하고 있는 무상원조는 행정제도, 정보통신, 산업에너지, 농어촌 개발, 교육 및 보건의료 등 분야에서 개발조사사업, 프로젝트형 사업, 국내 초청연수사업, 해외봉사단파견사업, 민간협력사업 등 다양한 수단을 활용하여 개발도상국의 경제 개발 및 빈곤퇴치를 지원하고 있다.

한국의 대외 원조 중 농업분야 원조는 463억 원(2010년 기준)으로 전체의 약 8.8% 차지하며 개도국 무상 원조에서 큰 비중을 차지하고 있다. 대외원조가 주로 사회 및 경제개발 기반조성에 치중하고 있고, 보건의료 분야 원조와 도로, 항만, 통신건설 등 인프라 건설이 주로 사회 및 경제개발 기반조성에 치중하고 있음을 감안할 때 농업/농촌 개발원조는 금액 면에서 큰 비중을 차지하는 부문이다. 농업부문의 무상원조 비중이 높은 것은 대부분의 개도국들이 전체 GDP중 농업이 큰 비중을 차지하고 전체인구의 60% 이상이 농촌지역에 거주하고 있고, 이들을 대상으로 한 농업·농촌개발사업은 곧 바로 UN이 설정한 새천년 개발목표(MDGs)인 절대 빈곤의 퇴치와 기아와 영양실조의 해결과 직결되어 있기 때문이다.

3.2. 동남아시아 지역 농업 ODA 분석

동남아 지역은 우리나라 농업 원조의 주요 대상 지역이다. 그 동안 이 지역에 대한 지원 실적을 보면 1991-2010년 중 농업 ODA 지원 총액 154,948 백만 달러 중 약 51%인 78,528 백만 달러가 동아시아에 지원되었으며 이중 중국을 제외하면 대부분이 동남아의 중점 지원 국가이다. 이중 800만 달러이상 지원된 국가는 필리핀(27.4백만 달러), 라오스, 캄보디아, 인도네시아로서 국제적으로도 가장 많은 금액을 받은 국가들이다(이대섭 외, 2012, 농림수산 ODA 평가, 한국농촌경제연구원).

ODA 원조는 다른 대륙과 마찬가지로 유상원조와 무상원조로 나누고 유상원조는 한국수출입은행이 집행하는 EDCF 자금으로서 농업분야에서는 동남아 지역에서는 필리핀의 할라우강 다목적 2단계 사업(약 2억 달러)이 유일하다. 무상원조 사업은 시행주체에 따라 KOICA 원조와 그 외 기관의 원조로 구분된다. KOICA이외의 원조는 농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청이 주로 담당하여 집행하고 있다.

무상 원조의 80% 이상은 KOICA가 집행하였으며 농림축산식품부는 약 10% 그리고 농촌진흥청과 산림청이 나머지 10%를 집행하고 있다. KOICA 와 농림축산식품부의 무상 농업원조를 보면 2011년에는 각각 14,057천 달러와 3,710천 달러이며 2006년 대비 각각 4.8배 와 18배가 증가한 규모이다<표 5 참조>.

표 5 KOICA 의 동아시아 연도별 지원 금액 사업 건수

연도	KOICA 금액 (건수)	농식품부 금액(건수)
2006	2,935 천불 (10)	201천불 (3)
2007	5,116 (17)	517 (6)
2008	8,137 (23)	897 (7)
2009	11,394 (26)	1,124 (10)
2010	17,644 (28)	1,288 (8)
2011	14,057 (25)	3,710 (11)

자료: 이대섭외(2012)의 자료(PP. 40-63의 표)를 토대로 저자가 재구성.

개발원조를 분야별로 구분해보면 프로젝트 및 프로그램 지원 사업으로 대규모 농촌 개발과 관개사업 과 같은 농업 인프라 개발 사업을 들 수 있으며, 기술협력 사업으로는 연수생 초청, 전문가 파견, 해외봉사단 파견, 개발 조사사업이 있다.

원조 기관별로 보면 KOICA는 농업기술개발, 농촌 종합개발, 가공 사업, 관개개발 사업, 연수훈련 사업에 치중하고 있으며, 농림축산식품부는 기술교육 훈련, 농업 개발

타당성 조사, 수확 후 관리 사업 및 농촌개발 사업에 치중하고 농진청은 현지 기술연구 지원인 해외농업기술센터(KOPIA) 운영 사업과 개도국 전문가 초청연수훈련사업인 한-아시아 농식품기술협력협의체(AFACI) 사업에 원조예산을 사용하고 있다. 2011년의 경우 동남아를 포함한 전 세계 15개국에 KOPIA 운영으로 53억 원을 사용하였고, AFACI 사업으로 20억 원을 집행하였다. 그러나 국가별 원조 예산이 1억 원 미만으로 소기의 성과를 내기에는 한계가 있다.

동남아시아 농업 ODA를 국가별로 보면, 임업개발(인도네시아, 미얀마), 농업용수개발(필리핀, 미얀마), 농수산물 가공사업(필리핀 RPC, 미얀마 Post-harvest 기술훈련 사업), 농촌개발사업(베트남, 필리핀, 미얀마, 캄보디아, 라오스 지역) 축산 개발(필리핀)등이다. 그리고 국가별 공통 사업으로서 봉사단 파견, 한국 초청기술 훈련 사업이 KOICA, 농림축산식품부(프로젝트 관련), 농진청과 산림청(주로 임업개발)이 각기 독자적으로 이루어지고 수원국 입장에서 사업이 중복되어 예산이 비(非)효율적으로 사용되는 경우가 허다하다. 이러한 사례는 과거 동남아 수원국 농업 공무원 중 일부가 한국 농업 ODA 관련 3-4차례 한국초청 연수에 참여한 경우를 통해 알 수 있다.

4. 국제기관의 동남아 농업 ODA 지원 전략

세계은행은 개발도상국의 농업 지원을 위하여 농업 생산성 증대, 농업의 가치 사슬 강화, 리스크와 취약성 축소, 농외소득 증대, 환경 및 지속 가능성 강화를 위한 농업·농촌개발을 원조 목표로 설정하고 그 하부 목표로 다양한 사업을 추진하고 있다. 또한 농업 분야 주요 목표와 하부 목표를 달성하기 위하여 수원국의 농업 발전 단계를 농업 발전 초기 단계, 전환 단계 그리고 도시/산업화 단계로 나누어 원조사업을 추진하고 있다<표 3 참조>.

미국(USAID)은 농업 원조 전략을 보면 교역 기회 확대 및 교역 능력 향상, 지속 가능한 농업을 위한 지원 강화, R&D 및 인적 자원 개발에 중점을 두고 있으며 그러한 목표 하에 세부전략을 수립하여 원조 지원하고 있다.

일본(JICA)은 농촌 개발과 농업 개발 그리고 국가 식량 및 인간 안보라는 세 가지 거시 목표를 상정하고 세 가지 농업 분야 ODA 목표를 설정 하였다. 즉 (1) 지속가능한 농업 생산, (2) 안정적인 식량 공급, (3) 농촌지역의 활력 증진이 3대 목표이다. JICA는 지속가능한 농업 생산성 향상을 통하여 지속적 식량 생산 증대를 도모하고 이를 통하

여 국가와 지역의 경제 향상에 기여한다는 목표와, 주민들에게 안정적인 식량을 공급하고자 농업과 농촌 개발을 성취하고 마지막으로 극빈곤층이 집중된 농촌 지역의 활력 증진을 통하여 기아, 빈곤 퇴치를 목표로 하고 있다.

동남아의 주요 농업 원조기관인 세계은행, USAID, JICA의 농업 부문에 대한 국제개발협력의 특징을 보면 수원국과의 협력을 기반으로 원조 형태가 이루어지고 있으며, 단기성과를 위한 산출물(output)을 도출해내는 프로젝트형과 중장기 성과물(outcome)을 도출해 내려는 프로그램형으로 구분하여 추진하고 있다.

양자, 다자, 프로젝트, 프로그램형 지원들은 농산물 무역, 생산, 마케팅, 가공에 초점을 맞추어 가치 사슬의 강화를 도모하고 무엇보다도 농촌지역에서 대다수를 점하고 있는 소규모 농가, 취약한 계층인 농촌 여성들을 보호하는 정책에 초점을 맞추고 있다. 이러한 농업 공여기관들의 농촌 개발 전략의 공통점은 농업과 농촌의 지속 가능한 발전을 궁극적인 목표로 삼고 있다.

5. 동남아시아 농업 ODA 발전 방향과 개선 과제

5.1. KOICA 농업농촌 개발의 기본 방향

우리나라의 국제농업개발의 무상원조의 대표 수행기관인 KOICA는 농업 및 농어촌 개발을 통한 농어촌 종합 개발을 거시목표로 상정하고 있고 이러한 목표를 달성하기 위하여, 농어업 생산성 증대, 농어촌 인프라 및 생활환경 개선, 소득원 다양화 및 농수산물 시장 접근성 강화를 통하여 수원국의 지속가능한 발전 이룩하는 것을 전략으로 삼고 있다.

이러한 목표와 전략은 농업개발과 농촌개발에 비슷한 비중을 두면서 지속 가능한 발전을 지원하는 일본의 원조 목표나 전략과 유사하다. 다만 일본은 국가 식량안보나 인간 안보차원에서 농업개발과 농촌개발을 추진하고 있는 반면, 우리나라는 농어업 개발과 농어촌 인프라 및 환경개선을 추구하되 지속가능한 내발적 발전 수단을 통한 농어촌 종합개발을 궁극의 목표로 하는 점에서 큰 차이가 있다.

이러한 우리나라의 개발목표와 전략은 농업과 농촌의 균형발전을 추구한다는 측면에서 다른 국제 원조기관과 구별되는 강점을 가지고 있으나 최종 목표 달성의 성과지표가 모호하여 과연 원조를 통하여 달성한 성과가 목표 달성에 얼마나 기여했는지 그 성과를 측정하기가 매우 어려운 취약점을 내포하고 있다.

5.2. 원조 성과의 제고와 농업 ODA 개선 과제

선진 원조공여국의 원조금액 증액과 원조성과의 제고를 위한 다양한 방안의 강구는 2000년 이후 OECD/DAC의 주요 핵심 논의 사항이다. 특히 2005년 파리회의에서 결정한 원조성과 제고를 위한 5대 원칙은 다자간 원조기구와 DAC 회원국 모두가 합의한 회원국들이 준수해야 할 합의 사항이다.

파리선언 5대 원칙은 ① 주인의식(Ownership): 수원국의 주도적 역할 존중, ② 원조의 일치성(Alignment): 수원국의 농업개발정책과 원조의 일치, ③ 원조 조화 및 단순화(Harmonization and Simplification) : 프로그램 및 프로젝트의 기획, 디자인, 집행, 관리 및 보고에 있어서 공통된 방법론의 적용, ④ 성과관리 (Managing for Results): 개발전략, 개발계획의 기획, 집행, 모니터링 및 평가에 있어서 성과위주의 관리 제도를 도입, ⑤ 상호책임성 (Mutual Accountability): 수원국과 원조 공여국이 개발성과에 공동 책임과 공동 평가기준의 마련으로 요약된다.

한편 우리나라는 2010년 OECD DAC 가입 시 사전 특별 심사(Peer Review)를 통하여 ① 개발원조의 법적기반 확립을 통하여 단일 원조기관 구성과 포괄적인 중기전략 수립 및 통합추진체계 구축, ② 원조규모 확대 공약 이행 (2015년까지 GNI 0.25%, 약 3조 원), ③ 원조체계의 분절화 지양, 통합 국별 협력전략 수립(CAS), ODA 인력의 전문성 강화, 독립적 평가문화 확립, ④ 원조 효과성 제고적 측면에서 수원 대상국 체계 활용, 공여국과 원조조화 활용, 비구속성(Untied) 원조 비율 확대(Untied), ⑤ 인도적 차원의 지원을 위한 중립적, 다자원조 채널의 적극 활용을 권고 받은 바 있다.

이상의 평가기준에 기초하여 그동안 우리나라가 동남아 수원국에 지원한 농업원조를 평가하면 다음과 같은 개선해야 할 과제(challenge)를 안고 있다.

첫째, 그동안 농업원조는 원조조화와 원조일치에 입각한 국별 협력 전략(CPS)하에 이 중장기의 프로그램형 원조보다는 단기성 프로젝트형 원조에 치중하였다. 또한 성과에 중점을 둔(Results-Based) 원조사업 수행이 이루어지지 않아 성과측정을 성과물(outcomes)보다는 투입물(inputs)에 대한 결과물(outputs)에 치중하였다.

둘째, 무상원조의 경우 KOICA, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청 등 다양한 원조기관이 독립적으로 원조 계획을 수행함으로써 원조 분절화로 인한 중복지원으로 원조의 효율성과 효과성을 떨어트렸다. 특히 농촌개발원조와 연수생 초청훈련에서 중복적인 지원이 나타난 바 있다.

셋째, 다수의 기술원조형 사업과 전문 인력의 능력강화사업에 치중하다보니 NGO

참여 사업, PPP 사업 그리고 남남협력 사업과 같은 국제적으로 권장하고 있는 사업을 개발하지 못하였다.

넷째, 대부분의 농업협력 사업이 200-300만 달러 규모의 단기성(2-3년)사업으로 원조 사업 관리에 많은 비용이 소요되고 또한 사업 후 지속적인 성과를 기대하기 어렵다.

6. 동남아시아 지역 농업 ODA 발전 전략

6.1. 한국 농업 ODA의 비교우위와 원조 전략

우리나라는 OECD/DAC 회원국 중 과거 수원국에서 원조 공여국으로 전환한 유일한 국가로서 동남아의 많은 개도국으로부터 개발경험의 전수를 요청받고 있다. 이는 농업분야에서도 비슷한 요청을 받고 있다. 더구나 동남아지역은 우리나라와 같은 아시아 몬순의 쌀 농업지역으로 소농구조의 농업생산 방식으로서 농업생산성, 특히 토지생산성을 높이는 기술에서 우리나라는 세계적으로 앞선 국가이다. 나아가서 우리의 60-70년대 농업기술은 동남아 국가에게 적합한 중간기술로 이용될 여지가 많다.

이러한 기술의 대표적 사례로서 쌀 농업 관련 기술을 들 수 있다. 벼의 종자 개량과 다수확 관련 생물 및 화학적 기술, 수리 관개기술이 여기에 속한다. 또한 경운기, 탈곡기, RPC 등은 소농에 적합한 기술로서 기술개발/연구 역량강화나 보급을 위한 시범사업은 쌀의 자급을 실현하지 못하는 필리핀이나 인도네시아에서 원조 수요가 높은 사업이다.

나아가서 우리나라 70년대의 농촌 새마을운동 성공사례는 동남아 같이 집단적인 농촌 촌락의 인프라 개발과 생활환경개선에 적합한 모델이 될 수 있다. 따라서 새마을사업과 같은 주민 참여형 농촌 마을개발 방식은 공업화가 진행되고 있는 대부분의 동남아 국가에 필요한 사업이나 마을주민의 의식개혁이 선행되지 않으면 성공하기 어려운 취약성을 갖고 있다. 이러한 점을 고려하여 정신교육과 마을개발을 병행하는 시범사업을 통하여 새마을 운동 사업의 현지화 모델을 확립한 후 수원국의 국가적 정책 사업으로 발전시켜야 한다. 대표적인 사례로서 베트남과 미얀마를 들 수 있으나 아직도 시험단계에 머물러 있어 KOICA ODA 사업으로서 추가적인 시범사업이 타지역에서 수행할 필요가 있다.

한편 우리나라는 후발 원조국으로서 선진국의 농업원조 실패를 되풀이 하는 시행착오를 피해야 한다. 과거 70-80년대 선진국이 동남아 국가에 개발원조 사업으로 지원한 유리온실 사업(중국과 일본의 미얀마 사례)이나 현대식 대규모 가축사양 축산 시설(양

계, 양돈), 대형 RPC시설(일본의 미얀마 원조 사례)은 향후 우리의 농업원조에 시사하는 바가 크다.

6.2. 동남아 지역의 특수성과 원조전략

동남아 지역은 아프리카 지역과 달리 농업발전의 중간 단계에 와있는 지역이다. 그리고 여러 종류의 국제원조기관이 위치한 지역이다. 따라서 이를 고려한 농업원조 전략을 수립할 필요가 있다.

대부분의 동남아 국가들은 농업 발전을 위한 사회·경제적 제도는 확립되었으나²⁾ 이의 운영이 잘 되지 않고 있다. 따라서 문제의 해결에 농업 ODA를 차별화 할 수 있다. 농촌 협동조합이나 지도소 운영에 도움을 줄 수 있는 전문가에 대한 특별 연수프로그램이나 우리의 성공 경험을 전수하는 정책경험과 지식 전수사업을 계획할 수도 있다.

한편 이 지역의 일부국가는 현재와 같은 높은 경제 성장을 지속할 경우 가까운 기간 내에 우리의 ODA 무상원조 대상국에서 졸업할 단계에 도달할 수 있다. 그 대상으로 인도네시아, 필리핀, 베트남을 꼽을 수 있으며 이들 국가와 더불어 남남협력 사업과 무상원조의 유상원조국으로 전환을 준비해야 할 것이다. 남남협력의 대상으로 우리나라가 비교우위가 없으나 이 지역 농업발전에 필요한 우수생산 물소 개량사업지원³⁾을 예로 들 수 있다.

6.3. 선진국형 새로운 원조사업의 발굴

동남아 지역에는 다자간 농업 원조기관과 국제기구가 많이 위치한 지역이다. 필리핀에는 아시아개발은행(ADB)과 국제미작연구소(IRRI)가 위치하고 있고, 방콕에는 FAO 아시아 사무소와 ESCAP 지역사무소가 있으며, 인도네시아 자카르타에는 ASEAN 사무소가 위치하고 있다. 따라서 이들 다자간 국제원조기관에 대한 분담금 확대를 고려할 수 있다. 이는 DAC 가입 시 권고 사항이었던 다자간 원조사업 참여확대에 부합하는 것이나 우리의 전문가들의 참여가 많지 않은 것이 문제이다. 이를 위해서 다자간 원조기관에서 농업협력 사업을 수행할 우리나라의 농업 전문가의 육성도 동시에 이루어져야 할 것이다.

2) 예, 협동조합, 농촌지도조직

3) 예, 필리핀 카리바오 쉐이나 코코넛 연구센터 설립 지원, 필리핀이나 인도네시아.

6.4. 유무상 원조와 농업개발투자 지원

동남아시아 지역은 농업에 유리한 자연조건과 풍부한 농업자원을 보유하고 있어 우리의 좋은 농업투자 대상지역이다. 우리의 앞선 농업기술과 자본을 이 지역의 농업자원은 상호 보완관계로서 잘만 결합할 경우 수원국과 원조국모두에게 이득을 줄 수 있다.

특히 우리는 연간 100불 이상의 산업용 농림산물을 수입하고 있어 이의 개발 공급 지로서 동남아시아를 고려해 볼 수 있다. 사료용이나 식품 가공용으로 수입하는 옥수수, 콩, 참깨, 녹두 등 농산물과 목재, 천연고무 등 임산물과 팜, 코코넛 등 열대과일은 미래 농림산물의 공급부족에 대비한 농업투자 대상이다.

이러한 해외 농업투자를 위해서는 자본이외에도 기술, 인프라 구축 및 토지의 확보가 중요하다. 유/무상 농업원조는 이러한 해외 농업개발투자에 전략적으로 활용될 수 있다. 일례로 대규모 농업용 댐 건설지역이나 도로 개설지역과 민간기업의 농업투자를 연계하는 관민협력사업(PPP)을 계획할 수도 있으며, 또한 무상원조 사업을 우리기업의 축산이나 농산물 가공과 연계하여 계획할 수도 있다. 이러한 과정을 통하여 우리가 취약한 동남아 농업 기술을 익힐 수 있다. 앞으로 동남아 지역의 농업 ODA 지원과 민간의 농업투자를 지원하기 위하여 각 분야별 농업전문가와 이를 지원할 기술연구 사업에 대한 지원이 필요한 것도 이 때문이다. 이는 특히 R&D 연구자금과 전문 기술 인력의 양성을 지원하는 농촌진흥청과 농림축산식품부가 담당할 과제이기도 하다.

6.5. 원조사업 집행과정 개선

우리나라의 동남아 농업원조사업의 분절화 문제는 앞에서 언급한 바 있다. 또한 중장기적으로 국가별 개발협력전략(CPS)의 수립 없이 그동안 농업원조사업이 수행되어 원조의 효과성과 효율성이 떨어진다는 문제점도 지적한 바 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 동남아 국가별 장기 농업협력전략(ACPS)을 수립하고 프로젝트보다는 프로그램에 기초한 성과제고 전략을 수립한 후 그 하위 단계로서 프로젝트를 개발할 필요가 있다. 이미 KOICA와 KREI에서는 필리핀, 미얀마, 베트남, 인도네시아, 캄보디아에 대한 농업 CPA를 수립한 바 있으며 향후 이를 활용하여 전략적 사업을 개발할 수 있을 것이다.

참고문헌

- KOICA. 한국농어촌공사. 2012.4. 인도네시아 중부 칼리만탄 농업 개발계획 수립 및 시범사업-시범사업계획서. KOICA.
- 김용택 외 9인. 2009. 7. 캄보디아 농촌개발정책 및 전략수립. 한국농촌경제연구원. 2009-36-1.
- 서종혁, 김장생. 2013. 필리핀 농업원조 전략보고서. KOICA 국별원조전략보고서(발간 예정).
- 이기웅, 안중원. 2013. 미얀마 농업원조 전략 보고서. KOICA 국별원조전략보고서(발간 예정).
- 이대섭, 허장, 김홍상, 정승은, 홍정원. 2011. 농업부문전략(CPS)수립. 한국농촌경제연구원 C-2011-54. 2011.
- 이대섭, 허장, 권태진, 정승은. 2012. 농림수산분야 ODA 평가. 한국농촌경제연구원. 2012.
- 허장, 이대섭, 정승은. 2012. 한국형 ODA 모델수립을 위한 농업분야 ODA 프로그램 선정 연구. 한국농촌경제연구원 보고서 C-2012-33.
- Chong-Hyuk Suh and Hoang Sy Dong, Nguyen Truong Linh , 2012, *Sustainable Agriculture Development and Food Safety in Crop Production*, in *Sharing Development Experiences with Vietnam* edited by Kim, Sang Tae and Bui Tat THang, PP 279-330, Social sciences Publishing House in Hanoi 2012.
- Dong Hwan Kim, Kim Quoc Chinh, 2012, *Agricultural Marketing in Sharing Development Experiences with Vietnam* edited by Kim, Sang Tae and Bui Tat THang, PP 225-78, Social sciences Publishing House in Hanoi
- Sung Hoon Kim, Hak Kyo Lee and Mai Quoc Dung, 2012, *Sustainable and Food Safety in Livestock in Sharing Development Experiences with Vietnam* edited by Kim, Sang Tae and Bui Tat THang, PP 331-371, Social Sciences Publishing House in Hanoi 2012.