

국제농업개발기금(IFAD)의 사업 추진체계와 전략 *

지 성 태
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. IFAD 개요

1.1. 설립 배경

국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은 UN의 특별 기구로서 1974년에 개최된 세계식량회의(World Food Conference)의 주요 합의내용을 바탕으로 1977년 설립된 국제금융기구이다. 세계식량회의는 1970년대 초 아프리카 사하라지역에서 발생한 식량위기 대응차원에서 열렸으며, 회의의 가장 중요한 합의점 중의 하나는 식량부족과 기근의 원인은 식량 생산문제에만 국한된 것이 아니라 빈곤과 빈곤층이 농촌지역에 집중되어 있는 구조적 문제 때문이라는 것이다. 세계 전체 빈곤층의 약 75%에 달하는 14억의 빈곤층이 농촌지역에 거주하면서 대부분 농업에 종사하고 있다. 따라서 IFAD는 개발도상국 농촌지역의 빈곤 퇴치를 목적으로 설립되었으며, 금융서비스, 마케팅, 기술, 토지와 기타 자연자원에 대한 농촌 빈곤층의 접근성을 높이는데 주안점을 두고 있다.

* 본 내용은 IFAD Strategic Framework 2011-2015 등 IFAD 홈페이지(www.ifad.org)에 게재된 자료를 번역하여 재정리하였음
(dongsimjst@krei.re.kr 02-3299-4304).

1.2. 조직 구성

IFAD 조직의 가장 상위 의결기구인 집행이사회(Governing Council)로 회원국 대표들로 구성되고, 그 아래 상임이사회(Executive Board)는 IFAD의 일반 운영에 대한 감독과 사업 승인 등을 담당하고, 상임이사회 구성은 집행이사회를 통해 회원국 유형별 이사 정원에 따라 결정된다. 총재·부총재실(OPV)에서 실무를 총괄하며, 주요 부서로는 재정운영부(FOD), 기업서비스부(CSD), 전략 및 지식관리부(SKM), 프로그램관리부(PMD)가 있고, 그 외에 파트너십과 자원동원실(PRM) 등 총재·부총재실 직속의 부서들이 있다.

로마에 위치한 본부를 비롯해 지역·국가별 사무소에 근무하고 있는 직원은 총 538 명이고, 그 중 312명은 전문가 혹은 고위 직급이고, 나머지 226명은 일반 서비스 관련 업무를 담당하고 있다. 82개 회원국의 다양한 국적을 가진 직원들이 근무하고 있으며, 이는 IFAD가 회원국들로부터 출연금을 받아 운영되는 상황에서 출연금 규모가 해당 국가 인력 채용에 반영되고 있음을 나타낸다. 전체 직원 가운데 59%가 여성이고, 전문가와 고위 직급, 일반 서비스 담당 직급에 여성이 각각 43%, 81% 분포한다.

현재 IFAD의 회원국은 173개국이고, OECD 회원국은 A그룹, OPEC 회원국은 B그룹, 개발도상국은 C그룹으로 구분하며, C그룹은 다시 C1그룹(아프리카), C2그룹(유럽, 아시아태평양), C3그룹(남미와 카리브해)으로 세분화된다.

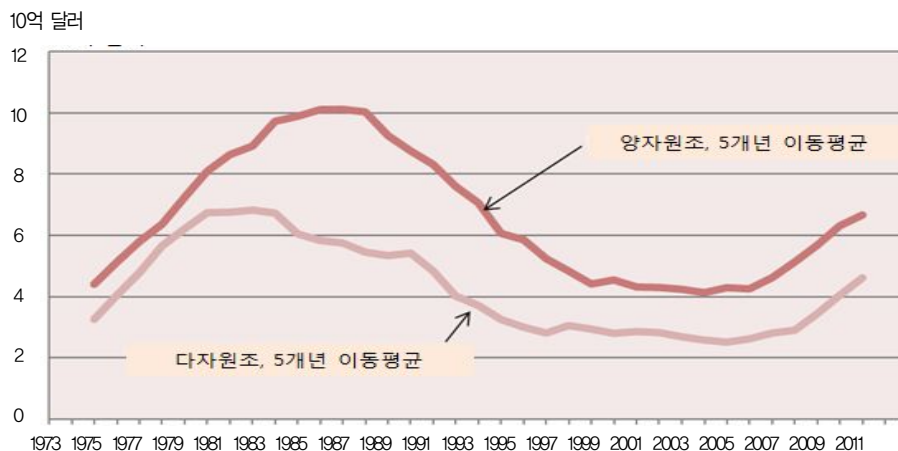
1.3. 주요 지원 분야

IFAD는 빈곤층(소규모 농가, 농촌 취약여성, 무토지 노동자, 농촌 수공업자, 유목민, 토착원주민 등)에 대한 지원을 목적으로 추진하는 농촌개발사업에 대해 사업비를 지원하며, 궁극적으로 그들의 식량 생산성 증대, 소득 증진, 건강·영양·교육 및 생활환경 개선을 목표로 한다. 이러한 목표 하에 IFAD는 농촌개발, 금융서비스, 농촌 인프라, 축산, 어업, 역량 강화와 제도 구축, 저장·식품가공·마케팅, 연구개발·지도보급·교육훈련, 중소기업 육성 등 9개 분야를 중점적으로 지원하고 있다. 지원방식은 유상지원(loans)과 무상지원(grants)으로 구분된다. 유상지원은 개발도상국 회원국을 대상으로 하며, 프로젝트 혹은 프로그램의 타당성이 검증된 경우에 한해 특정 기간 동안 융자를 지원하는 방식이다. 융자의 기간과 이자율 등의 조건은 융자를 받는 회원국의 GNI 규모에 근거하여 정해진다. 무상지원은 농업 및 농촌개발과 연계되어 기술적·제도적 역량 강화를 목적으로 한 지원 사업을 추진하는 기관과 조직을 대상으로 한다. 단, 무상지원과 유상지원이 혼합된 사업의 경우 무상지원은 전체 지원액의 최대 10%까지 가능하다.

2. IFAD의 지원 실적

국제사회 전체 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 규모의 증가와 함께 지속적인 증가 추세를 보이던 농업분야 ODA 규모는 1980년대 들어 급격히 감소하는 추세로 보였다. 농업분야 ODA의 절대 규모는 물론 그 비중이 감소한 원인은 당시 사회적 행정 인프라와 인도적 지원 강화를 위한 지원 중심으로 ODA의 패러다임이 바뀌었고, 무엇보다 1980년대부터 시작된 원조피로(aid fatigue)현상과 무관하지 않다. 즉, 농업 생산과 직접적으로 연관된 지원은 축소된 반면 가시적 효과가 비교적 큰 의료보건, 교육, 환경 등에 대한 지원은 상대적으로 증가하였다. 다행히, 2000년대 들어 농업분야 ODA 규모는 다시 증가하는 추세를 보였다. 그 배경에는 2000년 UN에서 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 있다. 그 중 첫째 목표인 절대 빈곤과 기아 근절(eradicate extreme poverty and hunger)은 농업분야와 직결되고, 교육, 의료보건, 젠더(gender), 환경 등과 관련된 다른 목표들도 농업 및 농촌개발과 직간접적으로 연관된다. 이에 따라 최근 농업분야 ODA에 대한 중요성이 한층 더 강조된 것이다.

그림 1 양자협력국가와 다자협력기관의 농업 및 농촌개발 분야 지원규모 변화 추이



주 양자원조는 OECD DAC 회원국들의 지원 실적이고, 다자원조는 회원국의 출연금으로 운영되는 기구들의 지원실적임
 자료: OECD, 2013, Aid to agriculture and rural development(www.oecd.org/dac/stats/agriculture.htm).

다자협력기관은 회원국의 출연금으로 운영되기 때문에 <그림 1>과 같이 농업 및 농촌개발 분야 다자협력 지원규모는 양자협력과 동일한 변화 추이를 보이고 있다. 즉, 1980년대 중반을 기점으로 지속적인 감소 추세를 보이다가 2000년대 접어들어 다시

증가하는 추세를 보인다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 2010/11년 다자협력기관의 농업 및 농촌개발 분야 지원규모는 약 60억 달러이고, 주요 공여주체는 국제개발연맹(IDA), 유럽협회(EU Institutions), 국제농업개발기금(IFAD), 아시아개발은행 특별기금(AaDB Special Funds), 국제연합식량농업기구(FAO) 등이다. IFAD의 지원 총액은 5.9억 달러로 IDA와 EU Institutions 다음으로 큰 규모를 보이고 있으며, 전체 다자협력 지원 규모에서 IFAD가 차지하는 비중은 약 9.8%이다. 2010/11년 IFAD 전체 예산에서 농업 및 농촌개발 분야 지원에 투입된 예산의 비중은 72.0%로 FAO(81.1%)를 제외한 나머지 주요 다자협력기구보다 월등히 높은 것으로 나타났다. 이는 IFAD가 농업 및 농촌개발 분야 지원에 특화되어 있음을 뜻한다. 2010/11년 DAC 회원국이 IFAD에 납부한 출연금 총액은 약 2억 달러이며, 이탈리아(43.7백만 달러)가 가장 많은 출연금을 납부하였고, 그 다음으로 캐나다(27.4백만 달러), 미국(21.2백만 달러), 독일(15.6백만 달러), 스웨덴(13.2백만 달러), 프랑스(11.5백만 달러) 순이다(OECD, 2013).

표 1 주요 다자협력기관의 농업 및 농촌개발 분야 지원 실적

단위: 백만 달러, %

구 분	지원 총액			농업·농촌개발 분야 지원 비중		
	2006-07	2008-09	2010-11	2006-07	2008-09	2010-11
IDA	1,611.5	1,950.0	2,929.6	13.9	14.5	19.0
EU Institutions	696.3	1,442.8	1,435.6	6.5	12.9	12.2
IFAD	259.9	401.9	587.4	48.0	70.2	72.0
AsDB Special Funds	389.5	83.5	247.9	22.7	5.9	9.3
FAO	152.2	230.5	244.7	78.9	82.3	81.1
합계	3,436.7	4,599.3	6,014.0	11.7	13.7	15.9

자료: OECD, 2013, Aid to agriculture and rural development(www.oecd.org/dac/stats/agriculture.htm).

3. IFAD의 사업 추진체계

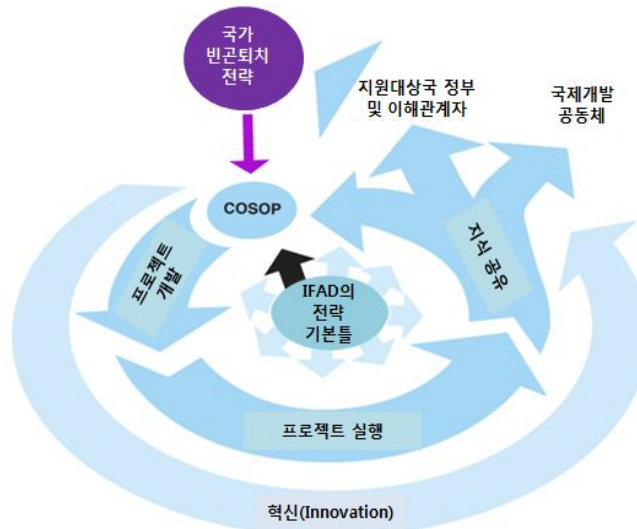
IFAD의 사업 추진체계는 크게 프로젝트 개발과 프로젝트 실행으로 나뉜다. 프로젝트 개발은 프로젝트 제안서 작성, 구체적 프로젝트 설계와 설계 완료를 포함하고, 프로젝트 실행은 프로젝트 관리감독, 중간평가와 프로젝트 완료를 포함한다. IFAD의 사업 추진체계에 대한 이해에 앞서, 특정 국가에 대한 재원 투입 및 관리의 타당성 검토를 비롯한 IFAD 운영을 위한 전략적 의사결정체계인 결과에 기초한 국가전략기획프

로그램(Results-based country strategic opportunities programme, COSOP)에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다.

3.1. 국가전략기회프로그램(COSOP)

COSOP은 국가 빈곤퇴치 전략이자 가이드라인이며, 그 핵심목표는 IFAD 지원사업의 빈곤퇴치에 대한 긍정적인 효과를 담보하는 것이다. 또한 이는 IFAD가 지원대상지역 선정 시 고려하게 될 해당 지역의 빈곤상황에 대해 검토하고, IFAD에서 추진하는 국가 지원 프로그램의 질적 제고를 목적으로 한다.

그림 2 COSOP 개념도



자료: IFAD 홈페이지(www.ifad.org/operations/projects/projectcycle.htm).

COSOP은 IFAD의 사업 추진 성과(outcome)와 그것의 농촌 빈곤퇴치에 대한 효과에 영향을 미치는 정책적, 제도적 요인까지도 포괄한다. 특히 성공적인 빈곤퇴치를 위한 주요 결정요인인 지역의 거버넌스(governance), 빈곤층의 참여와 역량 강화가 이에 포함된다. 또한 COSOP은 특정 국가에서 IFAD가 기 추진한 사업에 대해 평가하고 그로부터 교훈을 도출하며, 이러한 교훈들을 종합하여 향후 추진할 사업에 반영한다.

지원대상국가의 주인의식(ownership)을 제고하기 위하여 COSOP의 설계와 실행은 다양한 이해관계자의 자문에 기초한다. COSOP은 해당 국가의 빈곤퇴치 혹은 국가개발

전략 및 이와 관련된 국가 차원의 기타 계획과도 연계된다. 그리고 IFAD의 비교우위와 다양한 참여주체들 간의 시너지효과를 고려하여 다자협력과 양자협력 공여주체가운데 잠재적인 전략적 파트너를 정한다.

3.2. 프로젝트 설계 및 실행 과정

프로젝트 설계는 지원 대상지역의 현실과 농촌 빈곤층을 포함한 프로젝트 파트너의 니즈(needs)를 반영해 양질의 프로젝트를 개발하는 과정이다. 또한 IFAD의 전략 및 기타 관련 정책과 연계된 지원대상국 농촌 빈곤퇴치 전략에 기초해 IFAD 지원 프로젝트를 형성해가는 과정이기도 하다. 프로젝트 실행단계부터는 IFAD의 직접적인 개입은 줄어들지만 관리감독과 평가를 통해 지속적인 모니터링이 이루어진다. 이러한 IFAD 지원사업의 추진체계는 해당 프로젝트의 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 파급성(impact), 지속가능성(substantiality) 제고를 목표로 한다.

3.2.1. 프로젝트 제안서 작성

프로젝트 제안서는 COSOP으로 대표되는 추진체계의 일부분으로써 추진절차를 비롯한 프로젝트의 기본 틀을 구축하기 위해 치밀하게 작성되어야 한다. COSOP이 아직 수립되지 않은 국가의 경우, 해당국의 정부는 물론 지역주민, 기타 공여주체 등 이해관계자들과의 협의를 통해 프로젝트 설계단계에서 제안서가 도출된다. 제안서 작성단계에서 프로젝트가 실질적으로 시작된다.

3.2.2. 구체적인 프로젝트 설계 및 품질 향상

프로젝트 설계 보고서(Project Design Report, PDR)에서 프로젝트가 구체화되어 설계되며, PDR은 소위 살아있는 문건(living document)으로 프로젝트 설계과정에서 기본 내용을 바탕으로 해당국 정부와 다른 사업파트너와의 협의를 통해 지속적인 업데이트가 이루어진다. PDR에는 ① IFAD의 역할, 파트너십과 참여의 타당성, ② 빈곤 상태, 사회적 자본, 목표, ③ 프로젝트 개요, ④ 실행 방안과 제도적 개선, ⑤ 프로젝트 비용과 성과, 재원 동원, ⑥ 프로젝트 위험요인과 지속가능성, ⑦ 혁신적 특징, 교훈 및 시사점 등의 내용을 포함한다.

프로젝트 설계단계에서는 IFAD 자체 절차에 따라 프로젝트의 품질 제고를 위한 체계적인 개선방안이 마련된다. 이러한 품질 제고 절차는 IFAD에서 마련한 핵심적 성공요인을 중심으로 한 자체평가와 기술적 분석방법을 이용한 대내외 동료평가(peer review)를 포함한다.

3.2.3. 설계 완료 및 품질 보증

프로젝트가 구체화되고 품질 제고를 위한 절차가 마무리되어 PDR은 설계 완료단계에 도달하게 되고 프로젝트 개발의 마지막 단계인 품질 보증이 이루어진다. PDR 최종본에 대한 만족도조사 이후, 총체 보고용 보고서(President's Report)와 용자협약 초안이 마무리되게 된다.

3.2.4. 협상과 승인

용자협약의 기초가 되는 프로젝트 설계 최종본을 바탕으로 IFAD와 지원대상국(기구) 사이의 협상이 이루어진다. 마지막으로 집행 이사회는 프로젝트의 타당성 여부를 검토하고 유상지원 혹은 무상지원을 승인한다. 이사회의 승인 이후, IFAD와 지원대상국(기구) 간 용자협약에 서명한다.

3.2.5. 프로젝트 실행

IFAD가 유상지원 혹은 무상지원이 효과적이라고 판단할 수 있는 구체적인 요건들을 지원대상국(기구)이 충족시키게 되면 프로젝트 실행에 들어간다. IFAD에서 재원을 지원한 프로젝트는 해당 국가 관계자의 책임 하에 추진되며, IFAD 본부와 해당 국가에 파견된 직원의 지원과 지도를 받는다.

IFAD 지원사업에 대한 관리감독은 두 가지 기본 틀, 즉 자체 관리감독과 협력기관 관리감독으로 이루어지고, 프로젝트 실행에 있어 지원대상국 현실과 프로그램 상황에 부합하는 지원이 이루어진다. 프로젝트 실행 마지막 단계에서 해당 정부(기구)는 IFAD와의 협의를 통해 농촌 빈곤퇴치 효과에 중점을 둔 최종보고서를 준비한다.

3.2.6. 평가

프로젝트 종료 이후, 평가부서에서는 IFAD의 운영과 정책에 대해 평가를 진행하며, 평가는 독립적으로 이루어지고 평가보고서는 집행 이사회에 직접 보고된다.

4. IFAD의 사업 추진전략

4.1. 비전(vision)

IFAD는 소규모 농업 중심의 농촌개발이라는 비전을 제시하고 있다. 즉, IFAD는 농촌개발에 있어 소규모 농업의 중요성을 강조하는 것이다. 자원 부족과 인구 급증으로

인해 빈곤국가의 식량안보가 위협받고 있고, 2015년까지 MDGs를 달성해하는 상황에서, IFAD는 소규모 농업 중심으로 한 농촌개발을 통해 그 돌파구를 찾으려 한다. 이는 국제원조 있어 우리가 당면한 과제의 중요성과 긴급성은 물론 개도국을 대상으로 한 농촌개발에 있어서의 환경 변화와 그 과정에서 직면하게 되는 위험과 기회를 반영한 것이다. IFAD의 이러한 접근은 두 가지 요인과 연계된다.

첫째, IFAD는 소규모 농업이 여전히 대다수 농촌 빈곤층의 주요 소득원이고, 이들 빈곤층이 섭취하는 영양분의 주요 공급원이며, 일반적으로 농촌 여성의 노동력으로 운영된다는 점에 주목한다. 즉 이와 같은 소규모 농업이 경제성장과 식량안보 강화에 결정적인 역할을 할 수 있다고 보는 것이다. 경제적으로 실효성이 있고(viable) 수익성이 있으며(profitable) 지속가능한(sustainable) 소규모 농업은 많은 빈곤층에게 빈곤 탈출의 길을 제시할 것이고, 식량안보 강화에도 도움이 될 것이다.

둘째, 실효성과 수익성이 있으며 지속가능한 소규모 농업을 농업 가치사슬과 관련된 비농업부문과 유기적으로 통합시키는 것이다. 생산재 공급, 가공, 마케팅, 운송은 물론 농기계(농기구)의 공급과 유지에 있어 성장과 식량안보를 주도하는 소규모 농업의 발전에 필요한 비농업부문이 존재한다. 또한 이러한 부문은 농촌 빈곤층에 일자리를 제공하고 소상공업 육성에도 도움이 된다. 이를 통해 앞으로 많은 빈곤층이 빈곤에서 탈출하게 될 것이다. 이는 특히 자원 고갈과 인구 증가 등으로 인해 소규모 농업을 떠나서는 삶을 영위할 수 없는 계층에게 더욱 중요하다(지성태, 2013).

4.2. 주요 목표(goal)

IFAD의 목표는 농촌 빈곤층의 식량안보와 영양 개선, 소득 증대 및 회복력(resilience) 강화이며, 다섯 가지 세부 목표(objective)가 이를 뒷받침하고 있다. 즉, ① 자연자원과 경제적 자산에 기초하여 농촌 빈곤층이 기후 변화, 환경 악화, 시장 변화에 보다 효과적으로 대처하고, ② 농촌 빈곤층의 빈곤 해소, 영양 개선, 소득 증대 및 환경 변화에 대한 대응능력 배양을 위한 서비스에 대한 접근성을 높이고, ③ 농촌 빈곤층과 그 조직에 농업/비농업부문 사업의 수익성, 지속가능성과 위기 대응능력을 보장하거나 양질의 취업기회를 제공하고, ④ 농촌 빈곤층과 그 조직이 자신들의 삶과 연계된 정책과 제도에 영향을 미치도록 하고, ⑤ 농업 생산 및 모든 비농업부문 활동을 지원하기 위한 제도적·정책적 환경을 조성하는 것이다.

이와 같은 다섯 가지 목표 하에서 범분야로서 젠더, 환경, 사회통합 등이 다루어지

며, 농가에 대한 지원은 시장과 연계되지 않은 농업에서 지속가능한 농업과 비농업분야 경제활동으로 전환하는 과정에서의 회복력(resilience) 강화에 초점을 맞추고 있다.

4.3. 목표 달성을 위한 IFAD의 전략

위에서 제시한 비전과 목표를 달성하기 위해 IFAD는 그동안 다양한 각도에서 노력을 경주해왔고, 앞으로도 이러한 노력은 계속될 것이다. 먼저 거시적 관점 혹은 협력적 측면에서의 전략은 다음과 같다. ① IFAD의 비교우위와 고유 권한으로 개발도상국의 농업, 식량안보, 농촌의 빈곤퇴치를 지원하는 주체들을 선도한다. 특히, 농촌 빈곤층의 삶의 질을 높이기 위한 소규모 농업과 농촌개발을 지원하는 공여주체 혹은 민간 부문의 선택적 파트너가 된다. ② 민관부문(public and private sector)과의 파트너십을 통해 프로그램과 지원규모를 확대한다. 이는 농촌 빈곤층을 위한 경제활동과 취업기회 제공을 목적으로 한다. IFAD는 최근 제도적 개선을 바탕으로 주도권을 확대해나가는 동시에 효과적인 지원규모 확대를 위해 파트너들과의 지속적인 협력을 강조하고 있다. 이러한 공여주체들과의 협력 강화는 각자가 보유한 비교우위를 발휘하여 지원 대상 지역을 확대하고 더 많은 수혜자들이 혜택을 누릴 수 있는 프로그램 개발에도 도움이 된다. ③ 지방, 국가, 지역, 국제사회 수준에서, 회원국과 기타 개발도상국에서 해당 정부는 물론 농촌 생산자조직, 시민사회의 전략, 정책, 제도를 연계시킴으로써 사업의 효과성을 제고한다. IFAD는 빈곤감소와 식량안보를 위한 종합적이고 일관된 농촌 개발정책을 개발하기 위해 정부, 농가/농민단체 등 이해관계자 및 다른 공여주체들과 협력하고, 지원대상국 정부의 정책 실행, 법적·제도적 환경 조성, 농업 가치사슬 마련에 적극적으로 지원한다. ④ IFAD의 민관부문 개발과 파트너십 전략과 향후 수립될 정책에 적용된 원칙에 기초하여 영리기업, 민간부문 공여주체와 더욱 긴밀한 파트너십을 구축한다. 특히 농기업과 소규모 농가 간의 계약재배 등을 통한 상호간 윈윈(win-win)할 수 있는 생산여건 조성한다. 이를 위해서는 농업 가치사슬(value chains) 구축을 위한 지원이 뒷받침되어야 한다. ⑤ 지식 중개자(knowledge broker)와 자문기능을 확대한다. 다시 말해, IFAD가 지난 30여 년간 축적한 경험과 노하우, 다양한 이해관계자들과의 네트워크를 통해 획득한 지식과 기술을 다른 공여주체 및 지원대상국들과 공유하고, 중간소득국가의 성공사례에서 얻은 교훈을 저소득국가에 적용하는 남-남협력(south-south cooperation)도 추진하고 있다.

IFAD의 농촌 빈곤층 이익 증대를 위한 민관협력 강화 사례

민관협력(public-private partnerships)은 소농의 시장기회 확대를 위한 중요한 전략 중의 하나이다. 예를 들어, IFAD는 우간다에서 1990년대 중반부터 팜오일 산업분야에 민관협력사업을 추진해왔다.

우간다는 오일팜 재배에 적합한 농업생태환경을 보유하고 있는 가운데, 이 산업을 육성하기 위해서는 기업이 기술을 지원하고 재원을 투입하며 소농들이 생산에 참여하는 민관협력이 필요했다. 이에 IFAD는 식물성기름 개발 프로젝트를 공동으로 추진했으며, 소농의 참여를 확대함으로써 그들의 소득을 증대시키고 식물성기름에 대한 해외의존도를 낮추는 것을 목표로 하였다. 이 프로젝트 하에서 우간다 정부는 대규모 투자사인 Bidco와 FDI(외국인직접투자) 협약을 체결하였고, 여기에 팜오일 정제공장 건축, 대규모 농장 개발, 기반시설 지원 등의 사업내용이 포함되었다.

IFAD는 소농에 대한 지원을 통해 그들의 토지와 노동력을 민관협력사업에 기여하도록 했고, Bidco는 기술적인 전문성과 투입비용을 지원했다. 수익성을 보장할 수 있는 충분한 규모의 생산이 가능한 대규모 토지를 사용할 수 있고, 팜오일 산업분야에서 유리한 시장기회를 갖게 된다는 점에서 Bidco는 주도권(initiative)을 갖게 되었다.

민관협력에 있어 공여자(IFAD)의 촉매역할은 준비 단계부터 실질적으로 이루어졌다. 구체적으로 살펴보면, 정부가 환경영향평가를 준비하도록 돕고, 소농에 공정한 농자재 구입비와 농산물 출하가격을 보장해줄 것을 회사와의 기본협약에 포함시키고, 협상가격이 적용되도록 하는 체제를 개발하고, 농민 생산자조직 설립과 소농의 팜오일농장 개발을 위한 자금을 지원하였다.

중간평가에 따르면, 본 프로젝트에서 Bidco는 훌륭한 파트너였으며, 기업의 투자는 생산자는 물론 적절한 가격으로 품질이 보장된 식물성 기름을 구매할 수 있는 소비자 모두에게 경제적인 측면에서 상당한 효과를 가져왔다. 소농들은 금융 서비스와 기술지도서비스를 받을 수 있었고, 특히 자신들이 생산한 농산물의 안정적인 판로와 합리적인 가격을 보장받을 수 있었다. 또한 이들은 본 프로젝트 차원에서 이루어진 지역 기반시설(전기, 교통 등)에 대한 투자로 간접적인 혜택을 누릴 수 있었다.

다음은 프로그램 혹은 프로젝트 단위에서의 IFAD 세부전략은 다음과 같다. ① 자연 자원 파괴와 기후변화와 관련된 위험에 대한 환경의 지속가능성과 회복력을 증진시킨다. ② 농촌 빈곤층에 혜택을 주면서 가치사슬에서 민간부문과 상호 협력할 수 있는 계약체결을 장려하고 농민조직을 강화함으로써 관련 위험에 대한 회복력을 강화하고 새로운 시장기회로부터 이익을 얻을 수 있도록 소규모 농가의 능력을 향상시킨다. ③ 소규모 농업의 지속가능한 발전을 위한 기술개발을 촉진하고, 농촌 빈곤층이 직면한 제약요인을 찾고 개발 우선순위를 정한다. ④ 농촌 빈곤층에 제공하는 포괄적인 서비스(보험, 예금, 융자, 송금, 전신 등을 포함)의 범위를 확대하기 위해 금융기관의 역량을 강화한다. ⑤ 교육, 기술개발, 직업훈련, 농업 연구개발에 비교우위를 갖고 있는 파트너들(공여주체, NGO, 민관협력 서비스 제공자, 교육기관 등)과 함께 농업 및 비농업 활동에서 기회를 획득할 수 있도록 젊은이를 포함한 농촌 빈곤층의 역량을 강화한다. ⑥ 농장과 지역사회를 단위로 재생에너지 자원을 이용할 수 있는 기회를 잘 활용하고, 마을 단위로 더욱 저렴한 에너지를 공급하기 위해 지역의 자원을 활용하는 저비용 기술 이용을 장려한다.

IFAD의 사업 추진 방향은 다음과 같은 여덟 가지 실행 원칙에서 더욱 명확해진다.

① 대상국 상황에 기초한 차별적 접근, ② 대상 선정(targeting), ③ 농촌 빈곤층의 역량 강화 지원, ④ 성평등 신장과 여성의 역량강화, ⑤ 농촌 젊은이를 위한 발전기회 제공, ⑥ 혁신, 교육 및 성과확산, ⑦ 효과적인 파트너십과 자원 동원, ⑧ 지속가능성 등이다.

4.4. IFAD의 주요 사업 분야

IFAD는 고유 권한, 비교우위와 직접적으로 연관된 주요 분야를 중심으로 지원하고 있다. 이와 같은 분야 선정은 농촌에서 지속적으로 빈곤을 유발하는 요인은 물론 국제 사회 환경변화와 연계된 새로운 위험과 기회에 대한 이해를 바탕으로 한다.

첫째, **자연자원(토지, 수자원, 에너지, 생물다양성)**. IFAD는 농촌 빈곤층이 토지와 수자원을 안정적이고 공평하게 이용하도록 하고, 이들이 환경변화에 잘 적응하고, 환경 파괴문제를 해결하고, 자원고갈에 대처하고, 자연자원을 보다 효율적이고 지속적으로 활용하도록 지원한다.

둘째, **기후변화에 대한 적응 및 완화**. 농촌 빈곤층이 기후변화에 효과적으로 대응하고, 환경 관련 서비스 제공과 기후변화 완화조치와 연계하여 혜택을 누리도록 하고, 식량안보 강화, 영양 증진, 생산성 향상, 소득 증대로 이어지도록 한다.

셋째, **향상된 농업기술과 효과적인 생산서비스** IFAD는 소규모 농가들이 생산성을 높이고 지속적이고 탄력적인 생산시스템을 구축할 수 있도록 적절한 기술 개발과 보급을 다양한 파트너들과 공동으로 추진한다. 또한 소규모 농가가 생산성을 높이고 빈곤층(특히 여성농업인)의 노동량을 줄이고 농가의 영양 개선을 위한 지역 에너지, 농업 기반시설 등 생산 관련 서비스에 대한 접근성을 높인다.

넷째, **다양하고 포괄적인 금융서비스** IFAD는 농업부문과 농업 관련 비농업부문을 대상으로 금융서비스 제공이 원활히 이루어질 수 있도록 민간부문과 지속적인 협력을 도모한다. 특히 소규모 농가와 빈곤층이 시장기회를 적극 활용할 수 있도록 농가단위의 탄력적이고 위험관리가 용이한 금융서비스를 제공한다.

다섯째, **농촌 빈곤층을 가치사슬 내로 편입** IFAD는 농촌 빈곤층 대상으로 지역, 국가, 국제사회 수준의 가치사슬에 대한 접근성을 높여줌으로써 소규모 농업경영인, 비농업분야 기업가, 임금 노동자로서의 수익 창출 기회를 제공한다. 또한 빈곤층이 부가가치의 더 큰 몫을 차지하도록 지원한다. 이를 위해서는 민간부문과의 파트너십 강화가 매우 중요하다.

여섯째, **농촌의 기업 육성 및 비농업부문 고용 기회** IFAD는 다른 공여주체, NGO를 비롯한 비즈니스서비스, 금융서비스, 인프라, 에너지, 정보통신기술과 서비스 등의 전문성을 가진 민간부문과 협력하여 농촌 빈곤층에게 취업기회와 소득 창출 기회를 제공할 수 있는 농업부문 혹은 비농업부문의 기업 육성 및 발전을 지원한다. 농업 가치사슬 관련 활동이 주요 지원대상이며, 이러한 지원은 2004년 수립된 IFAD 농촌 기업 정책이 기초가 된다.

일곱째, **전문기술과 직업기술 개발** 빈곤층 젊은이들을 대상으로 농업 생산기술, 서비스, 기업가정신과 경제에 관한 지식 등 다양한 분야의 새로운 기술 전수를 위한 교육훈련이 필요하며, 이는 농업 가치사슬 관련 분야의 취업기회를 획득하기 위해서도 필수적이다. 전문기술과 직업기술 개발 및 보급은 IFAD에서 추진하는 대표적인 사업 중의 하나이다.

여덟째, **농업 생산자조직 지원** IFAD는 농업 생산자조직을 활성화시키고, 농촌 빈곤층의 역량을 강화하기 위한 지원을 지속적으로 추진하였다. IFAD의 농업 생산자조직에 대한 지원은 다음과 같은 목표를 가진다. 상품(농자재와 농산물)과 서비스(금융, 기술 등) 시장에서 더 큰 교섭력을 갖고, 회원들이 필요로 하는 서비스를 제공하고, 회원들(여성농업인, 무토지농민, 농촌 청년 등)의 이익을 대변할 수 있는 능력을 갖추어야 하

고, 해당 지역 농업과 농촌 경제에 영향을 미치는 정책과 제도 수립과정에 관여할 수 있는 능력을 구비해야 한다.

4.5. 산출물(Outputs)

IFAD의 추진체계와 전략에 기초하여 추진된 지원 사업은 일반적으로 다음과 같은 산출물을 도출한다.

- ① 회원국 정부, 주요 이해관계자들과 협력하고, IFAD 독자적으로 자금을 지원하거나 공동으로 지원한, 그리고 직접 관리감독하거나 실행단계에서 지원하여 개발한 COSOP과 프로젝트
- ② 정부, 농촌 생산자조직, 다른 공여주체들이나 파트너들이 참여한 지역, 국가와 국제 사회 수준에서의 정책협의를 국가적, 지역적, 국제적 수준에서의 정책협의를 지원 이니셔티브
- ③ 정책과 전략
- ④ 현장 경험에 의해 도출된 지식 산출물과 학습 도구

4.6. 성과(Outcomes)

IFAD에서 추진하는 사업은 궁극적으로 앞부분에서 제시한 목표 달성을 목적으로 하며, 결국 다음과 같은 성과로 나타난다.

- ① 특정 지역에 추진되는 IFAD의 지원 사업을 통한 농촌 주민의 소득 증대, 식량안보와 영양 개선
- ② 지역, 국가와 국제사회 수준에서의 개선된 정책과 제도적 틀
- ③ 강력하고 보다 포괄적인 농촌 생산자조직
- ④ 친빈곤(pro-poor) 농업과 농촌발전을 위해 강화된 국내 제도적 역량

5. 시사점

최근 국제사회의 농업 및 농촌개발 분야 국제개발협력의 동향을 살펴보면, 크게 5가지 특징으로 정리할 수 있다. 즉, ① 대부분의 공여국과 원조기구가 지속가능한 발전을 주요 원조 목표로 수립하였고, ② 기존의 특정 분야에 한정시켰던 원조 분야를 가치사슬(value chains) 전체로 확대시키고 있고, ③ 지원형태는 프로젝트형 지원에서 프

로그래밍 지원으로 전환하는 추세를 보이고 있고, ④ 원조주체들 간의 조화와 파트너십의 중요성이 더욱 강조되고 있으며, ⑤ 소규모 농가(small-scale household)와 농촌 여성이 원조사업의 주된 대상이 되고 있다. IFAD의 사업 추진체계와 전략을 통해서도 이러한 특징들이 잘 드러난다. 특히 비전에서 제시한 바와 같이, IFAD는 소규모 농업에 대한 지원에 중점을 두고 있다.

소규모 농업은 빈곤 심화의 원인 혹은 빈곤 퇴치의 장애요인으로 작용하는 동시에 농촌 빈곤층 대다수가 소규모 농가라는 점에서 농촌 빈곤 퇴치를 위해 소규모 농업 및 농가에 대한 지원은 필수적이다. 그러나 소규모 농가는 시장 교섭력이 약하고 소규모 농업은 생산성 향상이 어렵다는 한계를 가지고 있다. 따라서 IFAD는 이러한 한계를 극복하고 농업 및 농촌개발 분야 국제개발협력의 효과성을 제고하기 위해 소규모 농가의 조직화, 농업 가치사슬로의 편입, 민간부문과의 협력 및 파트너십 강화 등의 접근법을 사업 추진체계와 전략에 유효적절하게 적용시켰다. 우리나라의 농업 및 농촌개발 분야 국제개발협력에 있어 이러한 국제사회의 동향을 잘 반영할 필요가 있으며, 특히 IFAD와 같이 특정 분야에 특화된 국제기구와의 협력을 통해 선진적인 사업 추진체계를 습득함으로써 해당 분야 사업의 효과성을 제고해야 한다. 다시 말해, 최근 우리나라 국제개발협력이 양적으로 크게 성장한 가운데 선진 원조기구의 경험을 통해 질적인 성장도 병행할 필요가 있다.

참고문헌

지성태. 2013. 「농촌종합개발 프로그램 모델 연구」. 한국국제협력단.

IFAD. 2011. *IFAD Strategic Framework 2011-2015*. IFAD.

OECD. 2013. *Aid to agriculture and rural development*. OECD.

참고사이트

IFAD (www.ifad.org)