

르완다의 농업발전정책 *

이 효 정
(한국국제협력단 농림수산전문관)

1. 국가개요

1.1. 일반 연왕

1962년 7월 벨기에로부터 독립한 르완다(Republic of Rwanda)는 1994년 소수족인 투치(Tutsi) 인구의 3/4이 사망한 종족 간 갈등인 집단학살(Genocide) 이후 국가의 안정과 재건에 많은 노력을 기울여왔다. 경제적으로는 2003년 이후 매년 7~8%의 경제성장률을 보여 왔고, 인플레이션은 한 자리 숫자로 안정을 찾아가고 있다. 정치적으로는 2000년 8월 93.1%의 득표율로 당선된 폴 카가미(Paul Kagame) 대통령이 2010년 재선에 성공하여, 비교적 안정적으로 정무를 수행하고 있는 것으로 평가받고 있다. 다만, 2017년 전후로 르완다 대선을 비롯한 동아프리카 지역 여러 국가의 선거 결과에 따라 정세가 혼란해 질 우려가 있어 국제사회는 해당 지역의 정세변화를 예의주시하고 있다.

브룬디, 콩고공화국, 탄자니아, 우간다와 접경을 마주하고 있는 내륙국인 르완다는 국가 전체 면적이 2만 6,338km² 로 세계에서 149번째로 크다. 2014년 현재 1,233만 7,138명의 인구 중 후투(Hutu)족이 84%, 투치(Tutsi)족이 15%, 기타(Twa족) 1%로 민족이 구성되어 있다(CIA 2015). 인구 구조를 살펴보면 1~14세가 42.1%, 15~24세 18.9%,

* (hyojunglee@koica.go.kr).

25~54세 32.5%, 55~64세 4%, 65세 이상 2.5%로 구성되어 있는 젊은 국가인 르완다는, 출산율이 2014년도 현재 세계 28위(34.61명/1,000명당)를 차지하고 있다(가임 여성 1명당 4.62명 출산).

표 1 르완다 분야별 국가 주요 지표

지표	내용
HIV/AIDS 유병률	2.85% (2013년 추정치) (20위)
5세 미만 저체중 아동 비율	11.7% (2011) (63위)
식수 접근성(Drinking water source) 향상도	70.7% (도시 80.7%, 농촌 68.3%, 2012년 추정치)
위생시설 접근성(Sanitation facility access) 향상도	63.8% (도시 61%, 농촌 64.4%, 2012년 추정치)
보건 분야 지출	GDP의 11.1% (2013) (18위)
교육 분야 지출	GDP의 5.1% (2013) (73위)
15세 이상 식자율(Literary rate)	70.5% (남 73.3%, 여 68%, 2015년 추정치)
교육연한(의무교육~고등교육)	10년 (2013)
GDP (2014 추정치)	구매력평가(purchasing power parity) : 187억 달러 공정환시세(official exchange rate) : 80억 달러 실질 성장률(real growth rate) : 6% 1인당(per capita) : 1,700달러 산업별 구성 : 농업 32.5% 산업 14.8%, 서비스 52.7%
노동인구	약 600만 명
수출 / 수입	7억 2,000만 달러 / 18억 9,800만 달러
인플레이션률	2.4% (2014, 추정치)
농업분야 주요 생산물	커피 차 제충국(除蟲菊, pyrethrum), 바나나, 두류, 수수, 감자 등
전화 보급률(매립선 기준)	4만 4,400 회선 (2012)
무선 전화 보급률(개통선 기준)	562만 회선 (2012)
인터넷 이용자수	45만 명 (2009)
도로 포장율	전체 도로 4,700km 중 포장도로 1,207km/비포장도로 3,493km (2012)

자료: CIA(2015).

1.2. 르완다의 새천년개발목표

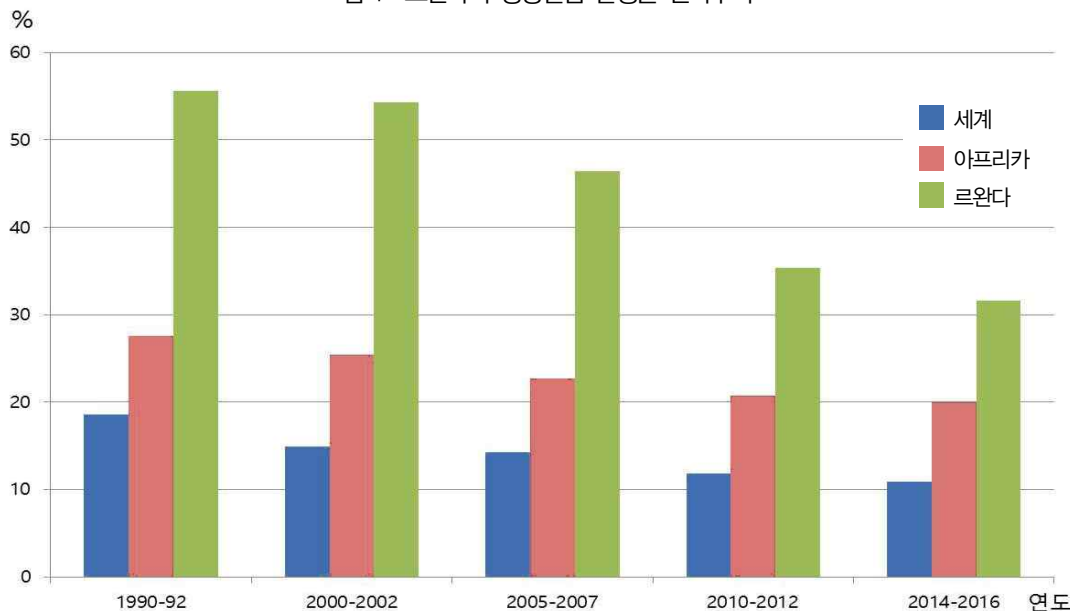
공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 효율성 제고를 요청한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)과 관련하여 르완다 원조정책(Rwanda Aid Policy, RAP)이 2006년 6월 26일 르완다 내각에서 채택되었으며, 같은 해 11월 23일에 공여국 회의(Joint Donor's Statement of Intent)에서 서명된 바 있다. 그 취지는 르완다에 대한 ODA 자금의 운용과 관리 방향을 명시하고 이를 통해 ODA의 효율성을 제고하자는 데

있다. 르완다 원조정책에 따라 개발파트너(공여국)는 자금을 일반예산 지원형태로 지원하고 있는데, 2010년도 원조금액은 10억 3,200만 달러였으며 이는 르완다 GNI의 20.0%에 해당한다.

새천년개발목표(the Millennium Development Goals, MDGs)에서는 2015년까지 빈곤층을 30.2%까지 감소시키고, 환경적으로 지속가능한 농지(토지)의 비율을 30%까지 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

FAO(2015)의 발표에 따르면, 르완다 국민의 영양 결핍률은 1990~1992년 55.6%에서 지속적으로 감소 추세를 보이며 2000~2002년 54.3%, 2005~2007년에는 46.3%, 2010~2012

그림 1 르완다의 영양결핍 발생률 변화추이



자료: FAO(2015).

표 2 르완다의 MDGs상 농업 관련지표의 달성목표

MDG	성과지표	2000 (기준연도)	2006	2015
1. 극심한 빈곤과 기아의 극복	빈곤율	60.4	56.9	30.2
	5세 미만 아동 발육부진	43	45	24.5
	5세 미만 아동 급성영양결핍	7	4	2
	5세 미만 아동 저체중	24	22.5	14.5
	단백질 섭취량/필요량	44	na	22
7. 환경적 지속가능성 확보	보존된 토지면적 비율	1 (2006)	1	30

자료: Ministry of Finance and Economic Planning(2007).

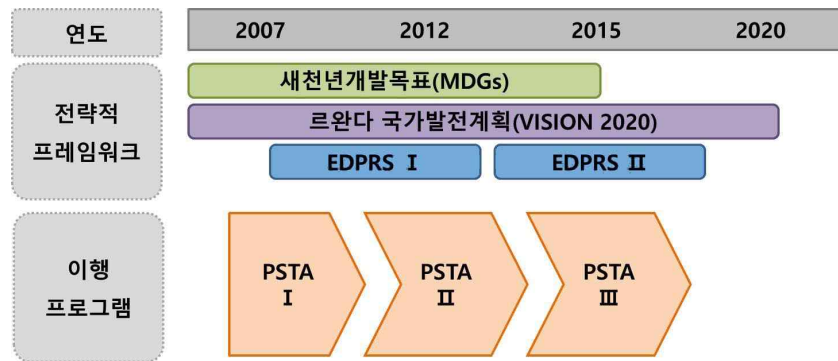
년 35.4%를 거쳐 2014~2016년에는 31.6%를 달성할 수 있을 것으로 추정했다. 이는 전 세계 평균 10.9%, 아프리카 평균인 20.0%를 상회하는 것으로, 여전히 르완다가 식량안보와 영양결핍에 취약한 국가임을 나타내고 있다<그림 1 참조>.

2. 르완다 국가 농업발전 정책 분석

2.1. 르완다 국가발전계획 (Vision 2020)

르완다 국가개발정책은 2000년에 수립된 『Vision 2020』을 근간으로 한다. 5개년단위의 경제개발 및 빈곤경감계획(Economic Development and Poverty Reduction Strategy, EDPRS)은 Vision 2020 이행체계 하에 상위 중점분야와 범분야 주제들을 바탕으로 각 분야(Sector) 및 지역(District)의 발전전략에 기반을 두고 만들어진다. <그림 2>는 국가단위의 정책, 전략적 프레임워크인 Vision 2020, EDPRS, 그리고 농업분야 이행 프로그램인 PSTA(Strategic Plan for the Transformation of Agriculture in Rwanda, PSTA)의 관계를 도식화하여 나타낸 것이다.

그림 2 연도별 Vision 2020, EDPRS, PSTA의 구분



2.1.1. Vision 2020 주요 도전과제

Vision 2020(2000)에 따르면, 르완다의 경제는 내부적으로 예산부족, 낮은 저축률 및 투자, 낮은 취업률에 따른 고실업, 외부적으로 외화수급 불균형 등 많은 어려움에 직면하고 있다.

르완다의 주력 수출품인 커피와 차는 국제시장에서 가격이 낮게 책정되고 불안정해

국가가 필요로 하는 외화 공급원으로서 불충분한 상황에 있다. 다음은 Vision 2020에서 제시한 국가 도전과제이다.

(1) 농업생산성 감소 및 가용 토지 부족

농업은 전체 노동인구 중 90%가 종사하고 있는 분야이지만 낮은 생산성 및 자급자족 수준에 그치고 있는 것이 가장 큰 문제이다. 현재 35만 ha의 목축지가 있으나 대부분 불량한 상태이며, 비료 등의 투입이 없어 황폐화된 상태이다. 이로 인해 지속적인 환경파괴와 토지생산성 하락, 영양공급 부족의 결과를 가져왔다.

(2) 자연적인 무역장벽

르완다는 내륙국가로 수출입에서 운송비가 상당 부분을 차지한다. 지역 간 철도 시스템 연계가 부족하여 대부분의 무역이 육로를 통하고 있으나, 도로 환경이 열악하여 원자재 수입이나 제조품 수출에도 높은 운송비가 발생한다. 이러한 제약들은 산업을 포함한 다른 형태의 개발에 방해가 되고 있다.

(3) 부족한 경제기반

커피와 차 생산이 증가하여 수출도 증가하고 있지만, 국가 경제를 바로 세우기에 충분하지 못하다. 따라서 경제적 기반, 특히 수출 확장을 위해 다각도의 노력이 필요하다. 또한 르완다에는 국가 경제를 활성화 시킬만한 충분한 양의 천연 자원이 없다는 단점이 있다.

(4) 낮은 제도적 역량

ODA 재원관리를 포함하는 거버넌스 측면에서 보면 기관과 개인의 관리 역량이 가장 부족한 상황이다. 과거의 정부는 기관자체의 역량을 개발하지 않고, 장기적 관점에서 르완다 국내 현안 문제의 해결에는 무관심한 외국의 지원에만 의존함으로써 지역 성장의 저해요인이 되었다고 평가받는다.

(5) 낮은 인적자원 수준

전문 인력의 부족은 개발의 모든 분야에서 장애가 되고 있다. 목축업과 농업 분야에 기술을 가진 인력이 부족하여 해당 분야의 현대화가 늦어지고 있다. 문맹률은 여전히 높으며, 인구의 생산성 또한 말라리아나 에이즈 같은 주요 질병들의 발병률, 영양결핍으로 인해 더욱 어려워지는 추세에 있다.

(6) 높은 공공부채

르완다의 경제 발전의 주된 장애물은 국가가 안고 있는 부채이다. 르완다는 국가 총 GDP인 13억 달러보다 많은 15억 달러의 빚을 안고 있으며, 이 가운데 약 75%가 세계 은행(World Bank)의 대출금이다. 높은 국가 채무와 국제 사회 원조에 대한 의존을 줄이기 위해서 국가 차원의 수출 증진이 필요한 이유이다.

(7) 1994년 제노사이드의 사회경제적 파급효과

1994년 발생한 제노사이드는 르완다의 인구뿐만 아니라 경제에도 막대한 영향을 끼쳤다. 한 해 동안 GDP가 반으로 줄었고 인구의 80%를 빈곤 상태로 밀어 넣었으며 국토의 대부분이 파괴되었다.

제노사이드는 르완다의 사회적, 정치적, 경제적인 구조를 황폐화 시켰으며, 특히 숙련된 교사, 의사, 공무원 그리고 민간 기업인들이 속한 세대 자체가 없어졌다. 향후 정치적 안정(stability)과 국가 안전(security) 그리고 민간 투자자들 간 조화를 바탕으로 국가 기간을 확립해 나아가는 것을 목표로 하고 있다.

2.1.2. Vision 2020 중 농업관련 목표 분석

Vision 2020은 르완다 국가 전체의 분야별 정책과 전략을 반영한 문서이다. 여기에 다양화되고, 통합적이며, 경쟁력 있고 역동적인(diversified, integrated, competitive, and dynamic) 경제개발을 위한 6가지 핵심 영역의 하나인 농업은 ‘생산적이고 시장 지향적 농업’을 목표로 하고 있다. 2020년까지 중소득국 진입을 목표로 1인당 GDP를 2000년 200 달러에서 2020년 1,240달러까지 증대시켜 빈곤을 극복한다는 계획이다.

표 3 르완다 국가개발목표(Vision 2020) 핵심 영역과 범분야

핵심 영역(Pillars)	범분야(Cross-cutting) area
거버넌스 제고와 정부 역량 강화(Good governance and a capable state)	<ul style="list-style-type: none"> ● 성 평등(Gender equality) ● 환경보호와 지속가능한 자연자원 관리(Protection of environment and sustainable natural resource management) ● 과학 및 ICT를 포함한 기술(Science and technology, including ICT)
인적 자원개발 및 지식기반의 경제(Human resource development and a knowledge based economy)	
민간부문 주도의 경제(A private sector-led economy)	
사회기반시설 개발(Infrastructure development)	
생산적이고 시장지향적인 농업(Productive and market oriented agriculture)	
지역적·세계적 경제 통합(Regional and international economic integration)	

자료: Republic of Rwanda (2013).

Vision 2020에서 설정한 농업 분야 성장 목표는 연 8.5%로, 이를 위해 고부가가치 농산물의 생산, 농산물 수출 증대 등을 통해 농촌 지역 빈곤율을 20% 이하로 경감하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 2020년 GDP에서 농업의 비중을 25%로 경감하고, 농업 부문의 고용을 2000년 90%에서 2020년 50%로 낮추는 것을 목표로 한다. 농업용지 현대화율¹⁾은 40%로 높이고, ha당 연간 비료 투입량 확대, 토양 침식 방지 등의 부분에서 목표를 세우고 있으며, 농산물 수출은 2000년 대비 5~10배 확대를 목표로 하고 있다.

표 4 르완다 국가개발목표(Vision 2020) 중 농업관련 지표와 목표

지표(Indicator)	2000	2010	2020
인구수(백만 명)	7.7	10.1	12.71
1인당 GDP	220	400	1,240
빈곤율 (%)	64	40	20
농업 GDP 성장률(%)	9	8	8.5
GDP 중 농업분야 비중	45	47	25
농업분야 총인구	90	75	50
농업용지 현대화율 (%)	3	20	40
비료 사용률 (kg/ha/연간)	0.5	8	45
농업분야 은행 포트폴리오(bank portfolio) 비율 (%)	1	15	20
토양 침식 방지율 (%)	20	80	90
농업 부문 수출	n.a	n.a	2000년 대비 5~10배 증가

자료: MINAGRI (2013).

표 5 'Vision 2020' 의 농업 및 농촌분야 주요 전략 목표

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 농업용지 현대화를 확대 • 현대적인 축산 관리 체계 확립 • 우량 종자 사용 확대 및 비료 투입량 증가 • 농업 금융 및 유통 체계 확립 • 토지 자산 거래 시스템 개발 | <ul style="list-style-type: none"> • 토양 침식 방지율 확대 • 연구 및 지도(Research and extension) 사업 활성화 • 농업 관련 산업 확대 • 농촌지역 인프라 투자 확대 • 농지 소유권(사용권) 재편 |
|--|---|

자료: MINECOFIN(2012).

Vision 2020에서는 6개 전략방향 중 '생산적이고 시장 지향적 농업'을 위한 주요 전략 목표를 다음과 같이 설정하였다.

1) 관개, 테라싱 등을 통한 우량농지를 의미함.

2.2. 르완다 2기 경제개발 및 빈곤 경감계획

2.2.1. EDPRS II의 전략과 이행 목표

2007년 르완다 정부는 국가 장기 발전계획인 Vision 2020과 새천년개발목표(MDGs)를 연계하고 이를 달성하기 위한 중기 경제개발 및 빈곤경감계획(Economic Development and Poverty Reduction Strategy, EDPRS)을 수립하였으며(1기 EDPRS: 2008~2012년), 현재 제2기(2013~2018)가 이행 중에 있다.

EDPRS II 전략문서(2013)에 따르면, 2000~2009년간 르완다는 8%의 평균 경제성장률, 12%의 빈곤감소라는 성과를 거두었다. Vision 2020에서 설정한 중소득국으로 진입을 목표로 EDPRS II에서는 11.5%의 지속적인 경제 성장과 더불어 르완다 국민의 삶의 질 개선을 위해 빈곤율을 30%이하로 경감을 목표로 설정하였으며, 각 분야별로 우선 목표를 설정하였는데, 다음 <표 6>와 같은 4가지 주요 전략 분야와 이행 목표를 수립하였다.

표 6 르완다 경제개발 및 빈곤경감계획의 주요 전략목표

전략분야	이행 목표
경제전환(Economic Transformation)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 경제의 다양화 및 국내 연계강화 • 국가 경제 활성화 및 수출 증대를 위한 외부 연계 강화 • 주요 분야의 투자 증진을 통한 민간 부문 발전 • 도시화 촉진 및 2차 도시 촉진을 통한 르완다 경제지도 전환 • 녹색경제 접근법을 통한 경제 전환
농촌개발(Rural Development)	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 이용 및 인간 정주를 위한 통합적 접근법 • 농업 생산성 향상 • 극심한 빈곤 감소 • 인프라 개선을 통한 농촌 커뮤니티의 경제 기회 확대
청년 및 생산성(Youth and Productivity)	<ul style="list-style-type: none"> • 교육을 통한 기술 및 태도 발전 • 기술과 ICT의 적용 촉진 • 기업가정신 지원, 재정 접근성 확대, 농업비즈니스 개발 • 노동 시장 개입
책임성 있는 거버넌스(Accountable governance)	<ul style="list-style-type: none"> • 시민참여 강화 및 투명성 증진 • 서비스 개선

자료: Republic of Rwanda(2013).

또한 EDPRS II에서는 EDPRS I에서 특별히 성공적이었다는 평가를 받는 정책의 우선순위를 계승하고 있으며, 그 중 농업과 관련한 논의 사항은 아래와 같다.

범분야(cross-cutting) 이슈는 EDPRS II의 모든 분야 전략을 아우르는 주요 이행 전략 중 하나로서, 환경적으로 지속가능하고, 지역 통합을 아우르는 공정하고 통합적인 개발을 목표로 한다. 농업분야에서는 특히 환경적 지속가능성과 성 주류화가 주요한

표 7 EDPRS I를 계승하는 EDPRS II의 주요 논의 사항

<ul style="list-style-type: none"> • 거시경제의 안정화 : 경제성장, 민간 부문 발전, 빈곤 및 불평등 감소 • 인구통계학적 이슈 : • 식량 안보 및 영양결핍 : 커뮤니티 중심의 영양 개선 프로그램 및 정보제공 캠페인 조화 • 지방분권화의 강화: 참여적, 민주적, 투명한 지역 거버넌스의 확립과 지역 역량 강화
--

자료: Republic of Rwanda(2013).

이슈인데, 전체 인구의 53%를 차지하는 여성의 참여가 농업 활동에 영향을 미치기 때문이다.

농업은 EDPRS II의 경제 분야 목표 달성, 특히 빈곤 감소에 중요한 역할을 하는 분야로, 이를 위해 농가 소득 증대, 소득원 다양화, 식량안보의 확대 등을 목표로 하고 있다. 또한 농업분야 투자 증진을 위해 민간과 공공 부문의 역할을 강조하고 있다.

표 8 EDPRS II의 범분야 주류화 목표

<ul style="list-style-type: none"> • 역량 강화 • 환경 및 기후변화 • 성 및 가족(gender and family) • 지역 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • HIV/AIDS • 재난 관리 • 장애 및 사회 통합
--	---

자료: Republic of Rwanda(2013).

2.2.2. EDPRS II의 모니터링, 평가 및 예산계획

EDPRS I의 추진 경험을 바탕으로 결과 중심의 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation, M&E) 계획을 세우고 있다. 전체적인 성과는 국가 단위에서 경과를 측정하지만, 주제별, 분야별, 지역별(Thematic, sector and district level) 평가가 전략 이행의 중간, 종료 시점에서 시행될 계획이다. 또한 EDPRS II의 이행을 위해 전체 9조 9,290억 르완다프랑(RWF)의 예산을 집행할 예정으로, 세부 예산은 아래 <표 9>와 같다.

표 9 EDPRS II의 예산 집행 계획

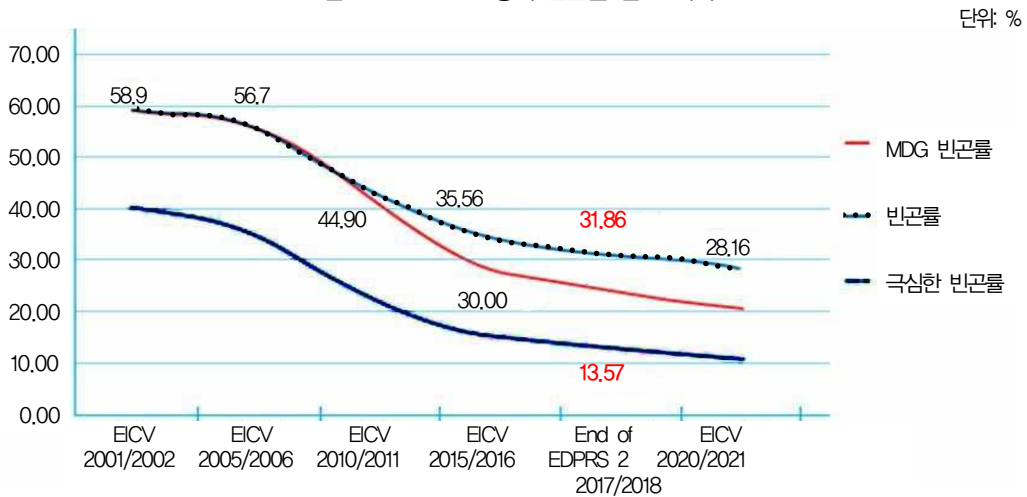
EDPRS II 예산	10억 RWF
주제별 영역 관련(Thematic area) 예산	4,738
기초 부분(foundation sectors) 예산	3,292
지원 기능(functions such as wage bill, defence) 지원 예산	1,899
총 지출	9,929

자료: Republic of Rwanda(2013).

2.2.3. EDPRS II의 농촌발전분야 전략적 프레임워크

EDPRS II에서 농촌개발을 통한 가장 큰 성과목표는 빈곤의 감소와 경제성장이다. 이를 위해 2001년 58.9%인 빈곤율을 EDPRS 달성연한인 2017년에는 30%이하로 달성하려는 목표를 설정하였다<그림 3 참조>. 또한 르완다의 행정구역(키갈리시, 남부, 동부, 서부, 북부)별, 도농별 빈곤율 감소 목표는 <표 10>에 제시된 바와 같다.

그림 3 EDPRSII 상의 빈곤률 감소 계획



자료: Republic of Rwanda(2013).

표 10 르완다 빈곤 및 절대빈곤 극복 목표치(EICV 3²)

지역	2000/2001		2005/2006		2010/2011	
	빈곤	절대빈곤	빈곤	절대빈곤	빈곤	절대빈곤
키갈리시(Kigali City)	22.7	14.5	20.8	12.9	16.8	7.8
남부지방(Southern Province)	65.5	44.7	66.7	44.9	56.5	31.1
서부지방(Western Province)	32.3	40.4	60.4	37.7	48.4	27.4
북부지방(Northern Province)	64.2	46.5	60.5	39.1	42.8	23.5
동부지방(Eastern Province)	59.3	39.4	52.1	29.9	42.6	20.8
도시	-	-	28.5	16.0	22.1	10.4
농촌	-	-	61.9	39.5	48.7	26.4
총계	58.9	40.0	56.7	35.8	44.9	24.1

자료: Republic of Rwanda(2013).

2) Integrated Household Living Conditions Survey(EICV) : 빈곤, 불평등, 고용, 삶의 질, 교육, 보건, 농업, 주거환경, 가계 소비 등에 대한 조사를 5년마다 시행하고 있으며, EICV 1는 2000년, EICV는 2005년, EICV는 2011년에 수행됨.

EDPRS II에서 제시하는 농촌발전분야의 전략적 프레임워크는 4가지 영역이다
<표 10 참조>.

표 11 EDPRS II의 농촌 발전분야 전략적 프레임워크

부문	전략이행 프레임워크
국가 농촌빈곤의 이해	농촌 빈곤의 특징 <ul style="list-style-type: none"> • 토지 이용 • 낮은 농업생산성 • 시장 및 서비스 접근성 개선 • 여성, 원주민(소농) • 다양한 소득원의 부족 • 낮은 커뮤니티 권한위임(empowerment)
전략적 방향	소득 창출을 목표로 <ul style="list-style-type: none"> • 토지 관리 • 농업 • 재무 접근성 • 사회적 보호 • 농촌지역 인프라(도로, on/off-grid 에너지, 물/위생)
농촌발전의 위험 및 도전 요소	취약한 토지 행정 인프라 투자와 주민 정주 개발 간 조화 부족 낮은 농업 생산성 및 기술/지식 접근성 극심한 빈곤 극복을 위한 협력 부족 낮은 재무 서비스 수준 off-grid 에너지 공급 부족
8가지 주요 원칙에 따른 농촌발전	아래 내용 참조

자료: Republic of Rwanda(2013).

위의 <표 11>에서 언급한 르완다 농업분야 8가지 개발 원칙은 이하와 같다.

(1) 빈곤의 감소

르완다의 정책에서 농업을 빈곤 감소의 주된 시작점으로 인식하고 있다. 농업 생산성 향상은 빈곤한 농촌 가정에서 수입 증대를 위한 가장 큰 목표이다. 농업 생산성 향상을 통해 2차, 3차 산업에 더 많은 인구가 종사할 수 있게 되며, 이는 농업에 종사하지 않은 사람들의 빈곤을 감소시킬 수 있다.

(2) 농업 생산성과 경쟁력의 향상

생산성과 경쟁력의 향상은 농업을 통한 빈곤감소의 핵심으로, 이를 위해 많은 투자가 필수적이다. 예를 들어, 토양의 지력을 향상시키기 위한 토양의 관리와 투자, 그리고 원활한 물의 공급, 농민을 대상으로 하는 교육 및 농지에 대한 고급 인력의 투입 등이라고 할 수 있다.

(3) 농산물과 배분되는 자원의 높은 시장 접근성

생산성과 경쟁이 향상 되었다 하더라도 시장에 원활하게 접근하지 못한다면 농가 소득에 기여하기 어렵다. 정부는 농산물, 축산물이 시장 접근성을 가질 수 있도록, 도로 등의 관련 기반시설을 확장해야 하며, 기반시설 확장은 직접적으로 농업 생산에 투자하는 것 이상의 효과를 거둘 수 있다. 시장 접근성 향상을 위한 기반시설 구축은 르완다 농업분야 발전을 위해 반드시 해결되어야 할 과제이다.

(4) 환경 관련 지속 가능성

환경과 관련하여 개발이 지속적으로 지역 주민에게 도움이 되는지는 아주 중요한 문제이다. 새로운 농업 활동 가능성에만 관련 있는 것이 아니라, 토양의 지력 회복 및 농업 관련 자원들의 무분별한 사용을 방지하여 지속적으로 향상된 농업 생산성과 경쟁을 유지하는 것에 있다고 할 수 있다. 농업 생산성과 환경의 상호성은 매우 밀접한데, 무분별한 토지 사용으로 농업 생산성을 감소시켜 농가 소득 감소, 빈곤 증대의 구조를 만들어내는 것이다. 이러한 토양의 지력 감소에 대한 가장 큰 해결책은 무기질 비료의 사용이지만, 비용이 많이 소요된다는 단점이 있다. 즉 무분별한 토지 사용을 보상하기 위하여 비료를 사용하게 되면 결국 비료에 사용되는 금액이 많기 때문에 농가 수입에는 결국 악영향을 미칠 수밖에 없다. 하지만 애초부터 무분별하지 않게 사용하면 농업 생산성의 큰 손실 없이 꾸준한 생산이 가능하며, 이것이 환경과 관계된 지속 가능성이다.

(5) 주인의식과 참여

이해관계자들이 직접 참여하지 않으면 해당 분야의 지속가능한 발전은 요원하다. 농민과 지역의 관계자들이 사업에 직접 참여하는 것이 실제로 가장 큰 효과를 낼 수 있다.

(6) 기관의 지속성

재정적인 체제와 역량 강화 전략을 개발하고, 이 체제와 전략이 지역 정부를 통해 계속 유지되어야 함을 의미하며, 이러한 원칙은 민간 기업의 지속성 강화의 원동력이 된다.

(7) 전략의 유연함과 역동성

전략의 유연함과 역동성은 농촌 지역의 미래에 긍정적인 영향을 미치며, 반면 위험도 내포하고 있다. 따라서 피드백을 유연하게 반영할 수 있도록 전략 변화가 가능하여

위험을 줄일 수 있어야 한다.

(8) 범분야 이슈들에 대한 전략의 밀접함

모든 지역에서 범분야³⁾ 이슈들은 농업분야의 모든 프로젝트가 실시될 때 고려되어야 한다.

2.2.4. EDPRS II의 이행을 위한 원조협의 그룹

EDPRS II에서는 분야의 모든 이해관계자들이 참여하여 해당 분야 사업의 시행이나 평가를 동일한 방법으로 수행하기 위하여 원조협의그룹(Sector Working Group, SWG)의 역량을 강화하도록 하고 있다. 르완다에는 14개 분야별 활동그룹(Sector Working Group)이 활동하고 있는데, 각 분야와 담당 부처, 공동의장 공여 기관은 아래 <표 12>와 같다.

표 12 르완다 원조분야별 활동그룹(Sector Working Group) 현황

분야 구분	의장(르완다 측)	공동의장(공여기관)
교육	MINEDUC(교육부)	DFID (영국)
농업	MINAGRI(농목축부)	EC (유럽연합)
보건	MINISANTE	미국
교통	MININFRA (인프라부)	AfDB (아프리카 개발은행)
수자원 및 위생	MININFRA (인프라부)	일본
에너지	MININFRA (인프라부)	세계은행
민간부문 개발 & 청년 고용	MINICOM (무역 및 산업부)	AfDB
사회적 보호	MINALOC (지방행정부)	DFID (영국)
ICT	MYICT (청년 및 ICT부)	USAID (미국)
정의, 화해 및 법 질서	MINJUST (정의부)	네덜란드
환경	MINIRENA (자연자원부)	UNDP
도시화 및 농촌 지역 정착	MINIRENA (자연자원부)	세계은행
거버넌스 및 분권화	MINALOC (지방행정부)	독일
재정부문 개발	MINICOFIN (재정부)	DFID (영국)

자료: Republic of Rwanda(2013).

농업에서는 르완다 농목축부(Ministry of Agriculture and Livestock, MINAGRI)가 의장, 유럽연합이 부의장으로 활동하고 있는 활동그룹(Agricultural Sector Working Group,

3) 성평등, 어린이 관련 이슈임

ASWG)이 있다. ASWG는 중앙 정부, 지방정부, 공여기관, 시민사회, 민간분야의 관계자들이 EDPRS II의 전략적 이행 프레임워크 하에 아래와 같이 운영되고 있다.

(1) ASWG의 의원

ASWG의 회원은 르완다 농목축부(MINAGRI) 및 관련 부처와 기관, 유럽연합(EU)을 포함한 공여기관들(한국 포함), 총리실(Prime Minister's Office), 재무 및 경제개발부(Ministry of Finance and Economic Planning, MINECOFIN), 지방행정부(Ministry of Local Government), 시민사회(Civil Society), 민간기관(Private sector institutions) 등이다.

(2) ASWG의 목적

ASWG의 목적은 모든 이해관계자들이 농업분야 개발 주제에 대한 토의나 포럼을 통해 의견 교환, 정책 입안 및 실행이나 정기 평가를 통한 시너지 효과를 거두기 위함이다.

(3) ASWG의 활동 목표

ASWG는 농업분야의 통합적 성과 목표 달성을 위해 참여 기관 활동 조정 및 조화, 섹터 전략계획의 개발 및 업데이트(Update), 농업 개발 분야 성과논리모형(Logical framework)의 개발 및 업데이트(Update), 농업 개발 분야 사업의 모니터링과 평가 모형(Monitoring and Evaluation Framework)의 개발 및 업데이트(Update), 연 2회 이상 분야합동 검토(Joint Sector Review, JSR) 개최를 통한 관련 보고서 보급, 분야 통합적 접근방법(Sector Wide Approaches, SWAPs)의 개발, EDPRS Indicator 관련 MINECOFIN의 분야별 예산지원(Sector Budget Support)에 관련 협의 및 보고 지원, 농업 분야 예산 관련 정기적인 협의, 르완다 농업분야 원조정책 관련 자원의 동원 등이다.

(4) 의장(MINAGRI)의 임무

ASWG 의장의 임무는 공동 의장과 함께 회의의 주제를 선정하고 소집하여 진행하는 것이다. ASWG Sub-working Group에 관련 정부 기관, 시민사회, 민간분야 참여를 위한 초청 업무, 반기별 JSR 진행 보고서 준비 및 공유, JSR 회의 소집 및 예산 집행 결과 보고, 업데이트된 SSP의 준비 및 이의 ASWG 회원의 비준을 받기위한 발표, 운영 가능하고 업데이트된 Sector M & E Framework 개발 및 이의 ASWG회원의 비준을 받기위한 발표, EDPRS의 농업분야 Matrix 업데이트, 농업분야 관련 전략 계획, 보고서 회의 의제 및 일정 등 관련 정보를 ASWG 회원에게 제공하고 의견 수렴하는 것, 필요한 경우 Technical Sub-group을 설립하고, ASWG 관련 업무 수행을 위한 회원을 임명하며, 르완

다 원조 전략과 병행하여 농업 관련 자원을 동원하는 등의 역할을 하게 된다.

(5) 공동의장(EC, Co-chair)의 임무

ASWG회의의 공동 의장은 매 회의 시마다 농목축부(MINAGRI)측 의장을 보좌하고 공여 기관을 대표하여 그들의 역할을 확인하는 것이다. MINAGRI의 JSR 준비 지원, 농업분야 우선 순위 및 계획과 관련한 일반적인 활동의 조정, 의장을 보좌하여 업데이트된 분야별 EDPRS Matrix 검토, MINAGRI 및 관련 부처와 협력하여 농업분야 resources의 동원, 농업분야 공동 평가(Development Partners Assessment Framework, DPAF)를 통해 공여 기관들의 업무 개선에 기여하는 등의 역할을 한다.

(6) 재무 및 경제개발부(MINECOFIN)의 역할

르완다 재무 및 경제개발부는 ASWG의 전체적인 지휘를 맡게 된다. JSR에서 제2의 공동 의장을 하게 되며, ASWG의 주된 업무인 전략 계획 수립, 예산, M&E에 대한 지원이 있다.

(7) 회의 주기

ASWG는 분기별 회의를 기본으로 하고 의장 및 공동의장의 요청에 따라 수시 회의가 가능하다. 르완다 국가 계획에 따라 전년도 예산 집행 및 EDPRS Sector Matrix 의 동의를 받기 위한 JSR 검토회의(Backward looking JSR)를 매 회계연도 시작 첫 분기(7~9월)에 개최하고, 다음연도 예산 계획 및 중기 계획 관련 사전회의(Forward looking JSR)를 회계연도 4분기(4~6월)중 개최하게 된다.

(8) 보고 및 정보 공유

ASWG의장은 모든 활동 사항에 대해 MINECOFIN에 보고하는 것을 원칙으로 한다. EDPRS 주제별 분야(경제전환, 농촌개발, 생산 및 일자리, 거버넌스) 의장에게 보고하게 되며, ASWG의장은 ASWG와 Thematic Working Group이 연계하여 정보를 공유하고 진행 상황을 업데이트해야 한다.

2.3. 르완다 농업 전환을 위한 전략계획

2.3.1. 농업 전환을 위한 전략계획 II의 이행 분석

앞서 설명한 르완다 국가 단위의 개발계획인 Vision 2020, 경제개발계획인 EDPRS II을 이행하기 위한 프로그램으로 '농업 전환을 위한 전략계획(Strategic Plan for the

Transformation of Agriculture in Rwanda, PSTA) III (2013)이 수립되었다. 이에 앞서 수행된 PSTA II(2009)의 전략적 목표 프로그램과 세부 프로그램은 다음과 같다.

표 13 르완다 농업 전환을 위한 전략계획(PSTA) II의 전략적 목표 프로그램과 세부 프로그램

전략적 목표 프로그램	세부 프로그램
집약화 및 지속가능한 생산 시스템 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 자연자원 및 물, 토양의 지속가능한 관리, 토양 보호 • 작물 및 가축 관리 통합시스템 • 습지개발 • 관개개발 • 농업 투입재의 지원 및 이용 • 식량 안보 및 취약성 관리
생산자의 전문성 강화 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 농민조직 촉진 및 생산자 역량 개발 • 근접 서비스 재건 • 농업 전환 연구
상품 가치 증진 및 농산업발전 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 비즈니스 개발 및 시장 접근성 개선을 위한 환경 조성 • 전통적 수출 증대 • 비전통적, 높은 부가치의 수출상품 개발 • 국내 주곡작물의 부가치 창출 • 시장지향적 농촌지역 인프라 개발 • 농촌지역 재무시스템 강화
제도 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 강화 및 역량 개발 • 섹터별 정책 및 전략 프레임워크 개선 • 농업 통계 및 ICT • M&E 시스템 및 농업분야 조화 • 농업의 탈중심 프로그램

자료: Republic of Rwanda(2013).

PSTA II를 통해 나타난 르완다 농업 성장의 주요 요인으로는 비즈니스 친화적 환경 조성, 식량 작물의 증산, 작물 생산 집약화 프로그램(Crop-Intensification Program, CIP)에 대한 공공 투자, 토지이용통합프로그램(Land Use Consolidation Program, LUCP)의 시행, 주요 농산물 증산을 위한 투입재(우량종자, 비료 등) 보조 및 기타 공공 활동 지원, 토양 보호(침식 방지) 면적 증대, 습지 및 경사지 관개 면적 증가, 축산 분야 지원 증대 등을 들 수 있다. 또한 작물 평가 조사(Crop Assessment Survey)을 통해 얻어진 농축산물의 생산량과 가구조사결과(EICV)를 통해 얻어진 소비 관련 자료에 의하면 르완다에서 경쟁력 있는 작물은 감자, 카사바, 두류, 바나나, 차, 커피 등이며, 원예 작물 중에서 아보카도, 파인애플, 패션프루츠(Passion fruit) 등이 경쟁력 있는 것으로 나타났다.

2.3.2. 농업 전환을 위한 전략계획 III의 이행 계획

PSTA III에서는 다음 <표 14>와 같이 최우선 목표와 이행 전략을 설정하였으며, 주요 4개 프로그램은 이하와 같다.

표 14 르완다 농업 전환을 위한 전략계획Ⅲ의 최우선 목표와 이행 전략, 주요 프로그램

구분	내용
최우선 목표 (Primary goals)	<ul style="list-style-type: none"> • 르완다 농업의 시장 지향적, 가치 창조분야로의 전환 • 생산 및 상업화의 동반성장을 통한 농촌 지역 소득 증대 및 빈곤 감소
이행 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 경제성장을 통한 식량안보 제고를 위해 식량 가용성(availability) 확보 • 신기술 전수를 통해 수동적 수혜대상자로서 농민을 적극적 시장 참여자로 전환 • 직접 제공자에서 민간부문의 조정자(facilitator)로 정부의 역할 전환 • 내수시장 위주에서 수출 위주로 전환
주요 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • Program 1: 농축산업의 집약농화(Agriculture and Animal Resource Intensification) • Program 2: 연구 및 기술 전수, 농민지도 및 전업농화(Research and Technology Transfer, Advisory Services and Professionalization of Farmers) • Program 3: 농업의 가치사슬 제고 및 민간 투자 확대(Value Chain Development and Private Sector Investment) • Program 4: 조직 역량 강화 및 농업분야 주류화 개발(Institutional Development and Agricultural Cross-Cutting Issues)

자료: Republic of Rwanda (2013).

PSTA Ⅲ에서는 지난 전략들에서 정부의 물리적인 개입(physical intervention)이 어느 정도 효과가 있었지만, 더불어 농민에 대한 기술과 기업가정신 등의 지원도 필요한 것을 강조하며, 지속가능한 패러다임의 구축을 위해 ① 토지, 관개, 투입재, 인프라 ② 기술, 농민 역량 ③ 가치사슬 및 시장 ④ 민간영역 투자 등의 성장을 주요 목적으로 하고 있다. 특히 민관협력의 분야에 큰 의미를 부여하고 있는데, 다음 <표 15>에서는 PSTA Ⅲ의 성공적 이행을 위한 주체별 역할을 제시하고 있다.

표 15 르완다 농업 전환을 위한 전략계획Ⅲ의 민관 부문 역할 구분

주체	역할
공공영역(Public Sector)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 성장 요인(분야별 기술 및 지식) 개발 • 투자 촉진 프로그램 • 시장 효율성 장벽 제거
민간부문(Private Sector)	<ul style="list-style-type: none"> • 고부가 전통가치 및 신흥 수출 작물에 대한 투자 • 공공과의 이익 배분 • 새로운 기회와 부가가치의 확인 • 투입재 및 산출물의 시장 가격 결정
개발파트너 (Development Partners)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 이행계획과의 조화 • 공공재 및 민간 영역과의 협업 확대 • 빈곤 및 영양결핍 관련 지표 달성 지원
시민사회/농민(Civil society/ Farmers)	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 프로그램 이행당사자 • 예산 계획, 모니터링 등에 참여 • 노동 제공 및 비용에 기여

자료: Republic of Rwanda(2013).

3. 결론

르완다 농업 분야의 지속가능한 성장을 위해 가장 시급한 문제는 농산물의 증산이다. 세계 최빈국의 하나로 여전히 식량안보가 불안한 르완다는 30% 가량의 국민들이 영양결핍을 겪고 있으며, 2015년 종료되는 MDGs 이후 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 목표 설정에도 상당한 도전과제를 안고 있는 상황이다. 농산물의 증산을 통해 농가의 소득 증대, 식량 및 영양 개선뿐만 아니라 르완다 내수(특히 도시 지역의 소비자) 시장 활성화를 기대할 수 있다. 또한 커피, 차 등 전통적인 수출 작물의 부가가치를 높이는 한편 비전통적 품목의 개발을 통해 농산물의 가치사슬의 확대를 이루어 나가야 할 것이다.

전술된 바와 같이 자원의 부족과 같은 여러 단점에도 불구하고 국가차원의 거버넌스와 발전 의지가 강해 향후 동아프리카 지역에서 경제 및 농업분야의 발전 가능성이 높게 평가되는 국가임에는 분명하다. 르완다는 국가 단위 개발계획인 Vision 2020, 경제개발계획인 EDPRS, 이행 프로그램인 '농업 전환을 위한 전략계획(PSTA)을 바탕으로 성과 목표를 설정하고, 이를 이행하는 과정에서 해외공적원조자금(ODA)을 적극 활용하고 있다. 르완다의 농업분야 발전을 위해서는 구릉지와 습지가 많은 지형적 특성을 살려 관개 개발, 농지조성 등을 통해 토지 이용률을 향상 시키고, 단위 면적당 생산성을 높이는 것이 우선적 해결 과제이다. 이를 위해 세계은행, 미국 국제개발처(USAID), 한국국제협력단(KOICA)이 관련 프로젝트에 활발히 참여하고 있는 상황이다.

참고문헌

- FAO, IFAD and WFP. 2015. The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome, FAO.
- Ministry of Finance and Economic Planning. 2000. RWANDA VISION 2020. Republic of Rwanda.
- Ministry of Finance and Economic Planning. 2007. Economic development and poverty reduction strategy 2008-2012. Republic of Rwanda.
- Republic of Rwanda. 2013. Economic Development and Poverty Reduction Strategy 2013~2018, Republic of Rwanda.
- Republic of Rwanda. 2013. Strategic Plan for the Transformation of Agriculture in Rwanda Phase III. Republic of Rwanda.

참고사이트

CIA (www.cia.gov)