

# SDGs와 농업부문 성과평가 및 쟁점\*

김태윤\* 전병균\*\* 조선미\*\*  
(서울대학교 국제농업기술대학원 조교수) (석사과정)\*\*

## 1. 서론

### 1.1. SDGs와 농업·농촌개발

지난 2015년 9월, UN 개발정상회의에서 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)가 종료됨에 따라 이를 대체하고 보완하기 위한 새로운 개발목표로서 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)가 공식적으로 채택되었다.

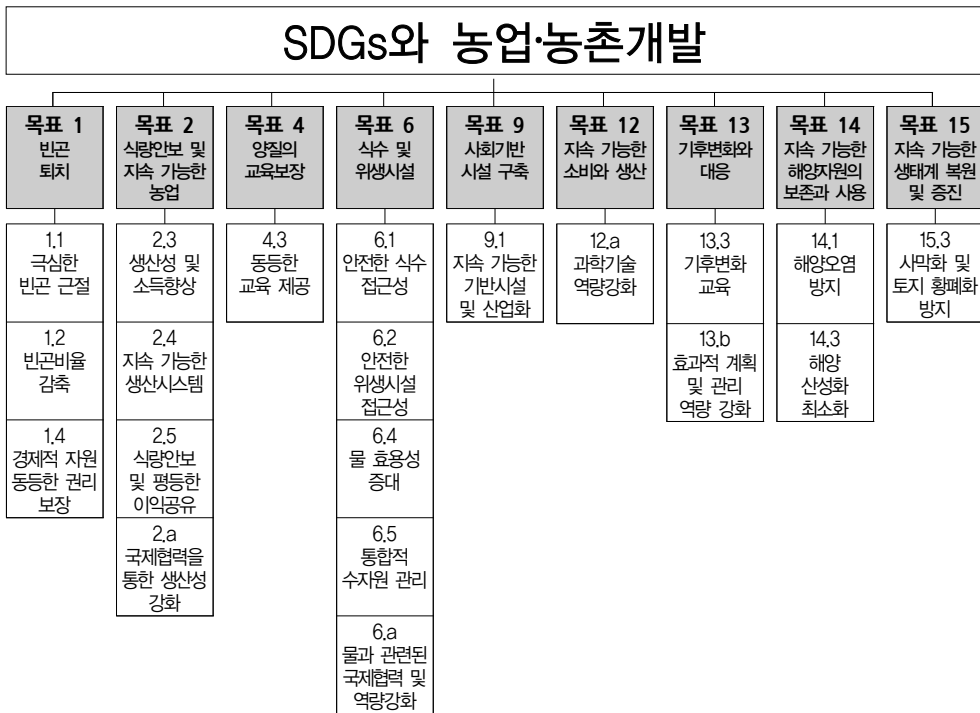
SDGs는 농업과 밀접한 관계를 가지고 있으며, 최상위 17개 목표 중 농업·농촌개발에 직·간접적으로 관련된 목표는 1, 2, 4, 6, 9, 12, 13, 14, 15이다<그림 1 참조>.

이 중에서 농업·농촌개발에 직접적으로 관련된 목표는 1, 2, 6이다. 목표 1은 모든 형태의 빈곤퇴치를 의미하며 세부목표 1.1, 1.2, 1.4는 농업·농촌개발과 관련이 있다. 이 세부목표들의 주된 내용은 절대빈곤의 종식, 전 연령대의 남녀 및 아동의 빈곤비율 감소를 다룬다. 이와 더불어 경제적 자원 및 기초서비스의 평등한 권리와 자산의 소유권 및 통제권 보장을 목표로 한다. 이러한 점은 농업·농촌개발의 생산성 제고, 역량강화 및 소득 향상 부분과 직접적인 관련이 있다.

목표 2는 기아종식, 식량안보 달성, 영양개선 및 지속 가능한 농업을 다루고 있으며

\* (taeyoonkim@snu.ac.k) \*\* (byonggari86@snu.ac.kr) \*\* (sunmeecho@snu.ac.kr).

그림 1 농업·농촌개발과 관련된 SDGs 목표



자료: United Nations(2015)를 참고하여 저자 작성

세부목표 2.3, 2.4, 2.5, 2.a<sup>1)</sup>가 농업·농촌개발과 직접적인 관련이 있다. 2.3은 여성, 원주민, 가족농 등의 농업관련 생산성과 소농의 소득 향상을 다루고 있다. 2.4는 식량 생산성 향상에 주력하여 자연재해 적응력과 토양의 질 개선 등 지속 가능한 생산시스템 보장을 목표로 한다. 2.5는 각 국가별 종자의 보호와 유지를 통해 식량안보를 강화하고 이에 따른 이익을 평등하게 공유하는 것을 목표로 한다. 이행수단을 위한 세부목표인 2.a는 국제협력을 통한 개발도상국가의 농업생산성 강화와 이와 관련된 투자 확대를 목표로 한다. 따라서 목표 2와 세부목표들은 농업·농촌개발에 있어 농업 생산성 향상과 식량안보, 소득원의 다양화 등과 직접적인 관련이 있다.

목표 6은 물과 위생시설의 가용성 및 지속 가능한 유지관리 보장을 목표로 하며 세부목표 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.a가 농업·농촌개발과 관련이 있다. 6.1과 6.2는 안전한 식수 및 개인 위생시설에 대한 접근성 강화를 목표로 하며 이는 지하수 개발 및 저수조설치와 같은 기반시설 부분과 관련이 있다. 6.4와 6.5, 그리고 이행수단을 위한 세부목표

1) 세부목표에는 이행수단을 위한 세부목표도 포함. 예를 들어 2.3은 세부목표, 2.a는 이행수단을 위한 세부목표를 지칭함.

6.a는 물 효율성 증대, 통합적 수자원 관리 방안, 물과 관련된 국제협력 및 역량강화와 같은 전반적인 물 관리를 목표로 한다. 물은 농업에서 필수재이자 공공재이기 때문에 지속 가능한 농업을 위해 물 관리는 반드시 필요하다. 이는 농업·농촌개발의 생산성 향상 및 기반시설 분야와 직접적인 관련이 있다.

위에서 언급된 목표 이외에 나머지 4, 9, 12, 13, 15는 농업·농촌개발 분야에 간접적으로 관련된 목표이다. 목표 4는 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 평생학습 기회 증진을 목표로 하며 세부목표인 4.3은 남녀에게 동등하게 기술훈련 및 직업훈련, 대학 교육 제공을 목표로 한다. 이는 교육을 통해 양질의 농업전문가를 양성함으로써 농업발전에 기여할 수 있기 때문에 농업·농촌개발과 간접적인 관련이 있다.

목표 9는 회복 가능한 기반시설 건설과 포용적이고 지속 가능한 산업화 촉진을 목표로 하며 세부목표 9.1은 지역 및 기반시설 개발을 목표로 한다. 이는 농업관련 시장의 접근성 개선에 따른 지역 간 경제교류 활성화가 이루어져 농업 경쟁력 및 농가소득 향상에 기여할 수 있기 때문에 농업·농촌개발과 간접적인 관련이 있다.

목표 12는 지속 가능한 소비와 생산 양식의 보장을 목표로 하며 이행수단을 위한 세부목표 12.a는 과학기술 역량강화 지원을 목표로 한다. 12.a는 농업분야에 생산성 향상을 위해 기술 보급 사업이나 역량 강화 사업 등이 적용 가능하기 때문에 농업·농촌개발과 간접적인 관련이 있다.

목표 13은 기후변화와 대응을 목표로 하며 세부목표 13.3, 13.b는 기후변화에 따른 영향을 최소화하기 위한 교육과 역량강화를 목표로 한다. 농업은 기후에 민감하기 때문에 기후변화 대응과 관련된 교육확대 및 역량강화는 농업·농촌개발의 농업 생산성과 간접적인 관련이 있다.

목표 14는 바다 및 해양자원의 지속 가능한 사용과 보존을 목표로 하며 세부목표 14.1, 14.3은 토지기반의 활동으로 인한 해양 오염 방지를 목표로 한다. 토지기반의 활동에는 주로 농업이 많은 부분을 차지 때문에 농업·농촌개발과 간접적인 관련이 있다.

목표 15는 지속가능한 생태계 보존 및 보호 증진을 목표로 하고 있으며 세부목표 15.3은 토지의 사막화와 황폐화 방지 및 복원을 목표로 한다. 농업에서 토지는 중요한 자원 중 하나이며 토지의 사막화와 황폐화는 농업생산성에 영향을 줄 수 있기 때문에 농업·농촌개발과 간접적인 관련이 있다.

## 1.2. 원조요과성과 개발요과성

국제사회는 효과적인 원조를 위해 2003년부터 고위급포럼(High Level Forum on Aid

Effectiveness, HLF)을 개최해 오고 있다. 원조효과성의 논의는 개발도상국을 위해 오랫동안 막대한 양의 원조가 투입되었지만 이에 대한 효과가 미비하였다는 점에서 시작되었다. 이에 공여국가들은 원조의 질적 부분에 대한 개선의 필요성을 인식하였고 이를 고위급포럼(HLF)을 통해 논의하였다. 원조효과성 제고를 위한 고위급포럼(HLF)은 지난 2011년 ‘제4차 부산 선언’까지 진행되었으며 원조효과성을 넘어 개발효과성을 추구하는 방향으로 전환되었다<표 1 참조>.

표 1 효과적 원조를 위한 고위급포럼(HLF)의 주요합의문과 내용

연도	주요 합의문	합의 내용	비고
2003	로마 선언	공여국의 우선순위와 절차, 공여국간 원조 조화에 중점을 둔 원칙 수립	HLF1
2005	파리 선언	원조효과성 제고를 위한 5대 원칙 설정	HLF2
2008	아크라 행동 계획	파리선언 이행을 위한 원조효과성 의제의 우선순위 확정	HLF3
2011	부산 선언	효과적인 개발협력력을 위한 부산 파트너십 설정	HLF4

자료: 박수경, 이주영(2011)을 참고하여 저자 작성.

2003년 1차 고위급포럼(HLF1)에서 합의된 로마 선언은 공여국 원조의 우선순위 설정과 절차, 원조조화의 필요성과 관련된 의제를 다루었다. 2005년 2차 고위급포럼(HLF2)에서 합의된 파리 선언은 원조효과성에 대해 본격적으로 논의하였고 효과성 제고를 위한 5가지 주요 원칙을 수립하였다. 주요 원칙은 주인의식(Ownership), 원조일치(Alignment), 원조조화(Harmonization), 성과중심관리(Management for Results), 상호책임성(Mutual Accountability)이며 이와 관련된 하위 12개의 지표가 제시되었다. 2008년 개최된 3차 고위급포럼(HLF3)에서 합의된 아크라 행동 계획은 파리 선언의 중간점검과 이행 촉구를 위한 우선순위를 확정하였다. 그러나 파리 선언 이행은 주목할 만한 성과를 얻지 못하였고 원조의 효과 및 개발성장에 미치는 영향이 제한적이라는 회의적인 평가를 받았다. 이에 2011년 제4차 고위급포럼(HLF4)에서 합의된 ‘부산 선언’은 원조효과성에서 개발효과성으로 전환할 것을 논의하였다.

그러나 개발효과성은 원조주체별로 이해관계자 및 의견이 다양하여 하나의 정의로 합의되어 있지 않은 상황이다. 일례로 Kindornay and Morton(2011)은 개발주체에 따라 4가지 관점에서 분류하였는데, 조직의 효과성(Organizational Effectiveness), 정책의 일관성(Coherence of Coordination), 원조를 통한 성과(Outcomes from Aid), 전반적인 개발성과(Overall Development Outcomes)로 정의하였다. 이렇게 분류된 정의는 전자에서 후자로

---

갈수록 개발효과성에 대해 포괄적인 의미를 포함한다. 가장 협의의 개념인 조직의 효과성은 다자원조기구인 World Bank 등에서 주로 이용하고 있으며 정책과 목표가 효과적으로 운용되었는지에 대해 초점이 맞춰져 있다. 두 번째, 정책의 일관성은 개발정책의 일관성을 강조하며 다른 정책과의 관련성에 초점을 두고 있다. 세 번째, 원조를 통한 성과는 실질적인 개발성과와 결과물로 원조를 평가해야 한다는 관점이다. 네 번째, 전반적인 개발성과는 가장 포괄적인 관점으로 3가지 개념 모두를 포함한다. 이처럼 개발효과성에 대한 정의가 다양하기 때문에 2011년 부산 선언에서 효과적인 개발협력(Effective Development Cooperation)이라는 용어를 사용하였다. 개발효과성은 원조효과성과 같이 개발도상국의 원조에 있어 더 나은 효과를 얻기 위한 목적에서 시작하였다. 또한 원조의 효과성을 제고하기 위한 과정에서 개발효과성의 개념이 강조됨으로서 크게 볼 때 이 두 개의 개념이 같은 연장선상에 있는 것이다.

이러한 배경 하에 이 연구의 목적은 농업·농촌 분야에서 개발효과성을 제고하기 위한 국제사회의 노력과 성과평가에 대한 논의 및 이를 이용한 최근의 연구결과를 검토하여 우리사회에 유용한 시사점을 제시하는 것이다. 최근 국제개발협력 프로그램에서 성과평가의 중요성이 증가하고 있다는 점을 고려할 때, 이 연구는 농업·농촌 분야에서 국제개발협력에 보다 적극적으로 참여하고 국제적인 의제를 주도할 수 있도록 우리의 역량을 키우는데 도움이 될 것으로 판단된다.

## 2. 개발효과성과 SDGs

### 2.1. MDGs에 대한 성과 및 평가

MDGs는 2015년까지 지구의 절대 빈곤 및 기아를 반으로 줄이고 삶의 질을 개선하고자하는 범지구적 개발목표로서 2000년 9월 UN 밀레니엄 정상회의(UN Millennium Summit)에서 채택되었다. 그리고 총 8개의 목표와 21개의 세부목표로 구성되어 있다.

MDGs의 가장 주목할 만한 성과는 극심한 빈곤 및 기아퇴치의 목표를 달성한 것으로 개발도상국의 빈곤층 비율을 1990년 47%에서 2015년 14%로 감소시켰다. 또한 영양결핍 비율을 23.3%에서 12.9%로 감소시켰다. 이러한 성과는 역사상 가장 빠르게 빈곤을 감축시켰다. 그리고 보편적 초등교육에 대한 보급을 통해 초등학교 취학률이 개선되었고 보건 분야 목표 달성에 있어 질적인 부분이 향상되었다. 이와 더불어 나머지 목표들은 주목할 만한 성과를 이루지 못하였지만 부분적인 성과를 이루었다<표 2 참조>.

표 2 새천년개발목표(MDGs)와 성과

개발 목표	성 과
1. 극심한 빈곤 및 기아퇴치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발도상국 내의 극빈층 인구 감소 (1990년 47% → 2015년 14%)</li> <li>• 세계적으로 심각한 가난을 겪는 인구수가 반 이상 감소 (1990년 19억 명 → 2015년 8억3600만 명)</li> <li>• 영양결핍은 약 2배 가까이 감소 (1990~1992년 23.3% → 2014~2016년 12.9%)</li> </ul>
2. 보편적 초등교육 실현 (기초 초등교육 달성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초등교육 순 등록률 증가 (2000년 83% → 2015년 91%)</li> <li>• 세계적으로 초등학교 미취학 학생 약 50% 감소 (2000년 1억 명 → 2015년 5700만 명)</li> <li>• MDGs 시행 이후 sub-Saharan Africa 지역이 가장 좋은 성과를 이룸. 1990년과 2000년 사이에 8% 증가한 것과 비교했을 때 2000년과 2015년 사이에 순 등록률 20% 증가</li> </ul>
3. 성평등 및 여권신장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15년 전에 비해 취학에 있어 여자아이들 비율이 증가</li> <li>• 개발도상국 지역의 초등, 중등, 고등 교육에 있어 성차별 퇴치 목표 달성</li> <li>• 농업에서 유급 노동자 중 여성 비율 상승 (1990년 35% → 2015년 41%)</li> <li>• 취약한 고용에 있어 남성의 비율이 9% 감소한 반면 여성의 비율은 13% 감소</li> <li>• 의회에서 여성의원의 평균 비율이 2배 가까이 증가, 그러나 아직 5명 중 1명이 여 성의원</li> </ul>
4. 유아사망률 감소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5세 이하 유아사망률 50%이상 감소(1990년 1270만 명 → 2015년 600만 명)</li> <li>• sub-Saharan Africa 지역에서 연간 5세 이하 사망률이 1990년과 1995년 사이보 다 2005년과 2013년 사이가 5배 더 빠르게 감소</li> <li>• 홍역백신보급은 2000년과 2013년 사이 1560만 명의 죽음을 막는데 도움이 됨. 홍 역으로 인한 사망률 67% 감소</li> <li>• 홍역백신접종률 증가(2000년 73% → 2013년 84%)</li> </ul>
5. 산모 보건 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계적으로 산모 사망률 45% 감소</li> <li>• 산모(모성) 사망률에 대해 남아시아 지역은 1990년과 2013년 사이 64%까지 감소, sub-Saharan Africa 지역은 49%까지 감소</li> <li>• 출산에 있어 전문 의료 인력 도움이 증가 (1990년 59% → 2014년 71%), 남아프리카 지역에서 출산 전 산모 건강관리를 최소 4번 혹은 그 이상 받은 산모 의 비율이 증가(1990년 50% → 2014년 89%)</li> <li>• 기혼 혹은 동거 중인 15세~49세 여성에게 피임 보급률 상승 (1990년 55% → 2015년 64%)</li> </ul>
6. HIV/AIDS, 말라리아, 기타 질병퇴치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HIV감염 약 40% 감소(2000년 350만 명 → 2013년 210만 명)</li> <li>• HIV에 대한 항레트로바이러스 치료 증(2003년 80만 명 → 2014년 1360만 명)</li> <li>• 세계적으로 말라리아 감염률이 37%, 사망률이 58%까지 감소</li> <li>• sub-Saharan Africa 지역 내 말라리아 감염지역에 9억개 이상의 방충모기장 보급</li> <li>• 결핵 예방접종 진단 및 처방으로 인해 1990년과 2013년 사이 결핵 사망률은 45% 까지 감소했고 감염률은 41%까지 감소</li> </ul>
7. 지속 가능한 환경 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 많은 오존층 파괴물질 제거, 오존층은 21세기 중반까지 회복될 것으로 예상</li> <li>• 여러 지역에서 육상 및 해상보호구역의 증가, 라틴아메리카와 카리브해 지역의 보호지역 범위의 증가(1990년 8.8% → 2014년 23.4%)</li> <li>• 세계적으로 개선된 식수에 대한 접근성 증가(1990년 76% → 2015년 91%)</li> <li>• 1990년 이후 26억 명이 개선된 식수원 접근 가능</li> <li>• 147개 국가들이 식수 목표에 달성, 95개 국가들이 위생 목표에 달성, 77개 국가들 이 식수 및 위생 목표 달성</li> <li>• 세계적으로 21억 명의 사람들이 개선된 위생에 접근 가능</li> <li>• 노상배변을 하는 사람의 비율이 약 50% 감소</li> <li>• 개발도상국 내의 빈민촌에 사는 도시인구비율 감소 (2000년 39.4% → 2014년 29.7%)</li> </ul>

(계속)

개발 목표	성 과
8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년과 2014년 사이 선진국으로부터 ODA 66% 증가</li> <li>• 2014년 덴마크, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴, 영국은 국민총소득(GNI)대비 0.7% 라는 UN의 ODA목표를 초과달성</li> <li>• 2014년 선진국에서 개발도상국으로부터의 수입에 있어 79%가 무관세로 받아들여짐.</li> <li>• 개발도상국의 외채부담률 감소(2000년 12% → 2013년 3%)</li> <li>• 2015년 세계인구의 95%는 이동전화통신 접근가능, 이동전화가입자가 지난 15년간 거의 10배 상승(2000년 7억 3800만 명 → 2015년 70억 명)</li> <li>• 세계인구의 인터넷 보급률 증가(2000년 6% → 2015년 43%)</li> </ul>

자료: United Nations(2015)를 참고하여 저자 작성.

MDGs의 한계점으로 먼저, 성과 관련된 불평등은 아직도 지속되고 있다. 여성에 대한 차별은 공공부문 의사결정이나 민간부문 참여, 경제적 자산, 직업 접근성에서 아직 존재하고 있다. 또한 노동시장에서 여성에 대한 불이익이 존재하고, 남성보다 소득이 24% 낮다. 두 번째, 가난한 가구와 부유한 가구, 시골과 도시사이에는 아직도 큰 격차가 존재한다. 가난한 가구의 아이들의 경우 부유한 가구의 아이들보다 4배 이상 학교를 다니지 않는다. 또한 5세 이하 유아 사망률이 2배 높고 발육상태에 있어서도 2배 낮다. 이와 더불어 시골에서 출산에 대한 전문 의료의 도움비율이 도시에서보다 현저히 낮으며 개선된 식수 및 위생시설 접근성이 낮다. 세 번째, 기후변화 및 환경파괴가 각 목표달성에 저해를 하고 있으며 이는 빈곤한 사람들이 가장 피해를 겪고 있다. 네 번째, 개발에 가장 큰 위협인 전쟁, 충돌, 갈등 등이 존재한다. 전쟁이나 충돌 등에 영향을 받은 국가들은 난민의 문제가 발생할 수 있으며 이는 빈곤을 더욱 심화시킬 수 있다. 다섯 번째, 아직 수많은 빈곤과 기아가 남아있다. MDGs의 시행으로 많은 빈곤이 감소되었지만 아직 세계에는 수백만의 사람들이 기초적인 서비스 없이 빈곤과 기아를 겪고 있다<표 3 참조>.

표 3 새천년개발목표(MDGs)의 한계점

MDGs의 한계점
성에 대한 불평등이 지속적으로 존재
가난한 가구와 부유한 가구, 시골과 도시 사이에 큰 격차가 존재
기후변화와 환경파괴에 부적절한 대응
전쟁, 충돌, 갈등 등의 존재가 인간의 개발에 있어 큰 위협으로 남아있음.
여전히 수백만 명의 사람들이 기초적인 서비스 없이 빈곤과 기아를 겪고 있음.

자료: United Nations(2015)를 참고하여 저자 작성.

이러한 MDGs에서의 지적된 한계점은 SDGs의 아젠다를 설정할 때 많은 도움이 되었으며 특히 경제적 부분, 환경적 부분, 평화와 인권부분을 설정하는데 있어 많은 도움이 되었다. 이러한 이유로 MDGs는 성공적인 SDGs의 이행을 위해 반면교사로 삼을 수 있는 좋은 교과서로 생각된다.

## 2.2. SDGs와 개발효과성

2011년 부산 선언에서 효과적인 개발협력에 대해 논의가 시작되었고 개발협력을 위한 새로운 글로벌 파트너십이 선언되었다. 그리고 개발우선과제에 대한 개발도상국들의 주인의식, 성과중심, 포용적 개발 파트너십, 투명성과 상호책임성을 주요 원칙으로 수립하였다. 이와 더불어 주요 원칙을 달성하기 위해 역량강화, 인권기반 접근, 남남협력 및 삼각협력, 민관협력 등의 방안을 강조하였다.

이후 부산에서 선언한 새로운 글로벌 파트너십 선언의 효과적인 이행과 점검을 위해 글로벌 파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, 이하 GPEDC)이 만들어 졌다. GPEDC에서는 부산 선언의 이행 및 점검과 관련하여 10개의 글로벌 지표를 선정하였고 고위급회의(High Level Meeting, 이하 HLM)를 통해 개발협력의 효과를 제고하고자 하였다. 1차 고위급회의(HLM)는 2014년 4월 멕시코에서 개최되었고 Post-2015 개발의제의 이행과 부산파트너십의 이행과 관련하여 논의하였다. 또한 포괄적이고 지속 가능한 개발성과를 위한 방안을 논의했으며 부산파트너십의 운영계획 및 역할을 논의하였다.

2차 고위급회의(HLM)는 2015년 11월 서울에서 개최되었고 2030 아젠다와 민간협력 및 취약국가에서 개발효과성의 역할 등과 관련한 논의가 이루어졌다. 그리고 SDGs의 이행을 위한 원동력으로써 개발효과성을 국가차원의 포괄적인 협력과 개발협력 범위의 우선순위를 정하는 것에 중점을 두었고 이에 관한 원칙을 강조하였다. 특히 지속가능한 개발과 관련된 2030 아젠다에서 SDGs의 목표를 성과(Outcomes), 투입(Inputs), 방법(How)으로 나누어 개발효과성을 논의하였다.

SDGs의 목표 중 1~16은 극심한 빈곤 근절, 기아 퇴치, 동등한 교육 등과 같은 지속 가능한 개발의 성과(Outcomes)에 중점을 두고 있다. 반면, 목표 17은 다른 목표의 달성을 위한 자원, 기술, 역량, 무역 등과 같이 요구되는 투입(Inputs)과 보급되는 방법(How)에 중점을 두고 있다.

이에 개발효과성 제고와 관련된 목표는 17로 볼 수 있으며 이행수단 강화 및 지속



가능한 발전을 위한 글로벌 파트너십 강화를 목표로 한다. 이와 관련된 세부목표는 17.1, 17.2, 17.3, 17.15, 17.16, 17.17이며 크게 자원, 시스템, 다양한 이해관계자 간의 파트너십으로 분류하여 볼 수 있다<표 4 참조>. 이는 개발효과성의 제고를 위해 개발 협력의 양적 부분뿐만 아니라 질적 부분도 함께 고려하였음을 알 수 있다.

표 4 개발효과성 제고와 관련된 SDGs 목표 17의 세부목표

목표 17. 이행수단 강화 및 지속 가능한 발전을 위한 글로벌 파트너십 강화	
자원	17. 1 세금 및 기타 공공수익의 징수 역량 강화를 위해 국제사회 지원과 국내 자원 확보
	17. 2 선진국은 개발도상국에 대한 ODA규모를 국민총소득(GNI) 대비 0.7%까지 확대, 최빈국에 대한 ODA를 국민총소득 대비 0.15~0.20%까지 제공하겠다는 공약 달성을 포함한 ODA에 대한 완전한 약속이행, 공여국에게는 최빈국에 대한 ODA규모를 국민총소득 대비 최소 0.2%를 목표로 설정하도록 권장
	17. 3 다양한 출처로부터 자금을 추가적으로 동원
시스템	17.15 빈곤퇴치와 지속 가능한 발전을 위한 정책을 수립하고 이행하는데 있어 각국의 정책적 재량과 리더십 존중
다양한 이해관계자 간 파트너십	17.16 개발도상국의 지속가능발전 목표 달성을 지원하기 위한 글로벌 파트너십 강화, 지식, 전문성 기술, 자원을 동원하고 글로벌 파트너십을 보완
	17.17 파트너십의 경험과 자원조달 전략을 바탕으로 효과적인 공공-공공, 공공-민간, 공공-시민사회 파트너십 장려 및 증진

자료: Dan Coppard and Carolyn Culey(2015)를 참고하여 저자 작성.

이와 더불어 SDGs는 개발효과성 제고를 위해 글로벌 지표(Global Indicator)와 국별 보완 지표(National Complementary Indicator)로 구성된 100개의 성과지표를 이용하여 각 목표별 성과를 종합적으로 평가하고 관리하고자 하였다. 이는 각 국가의 발전과정에 있어 개발협력이 얼마나 영향을 미치는지를 알 수 있으며 나아가 정부의 수행력, 투명성, 책무성 등을 증진시키는 것에 기여할 수 있다. 이에 SDGs의 각 목표별 성과에 대한 평가 및 관리가 개발효과성 제고에 있어 필요하다는 것을 알 수 있다.

### 3. 농업개발 분야 성과평가 및 쟁점

#### 3.1. 국제기구 및 전문기관의 성과평가 기준 및 절차

2012년 원조 효과성을 위한 제 4차 고위급포럼(The Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)을 통해 효과적인 개발협력을 위한 부산 파트너십이 도출되었다.

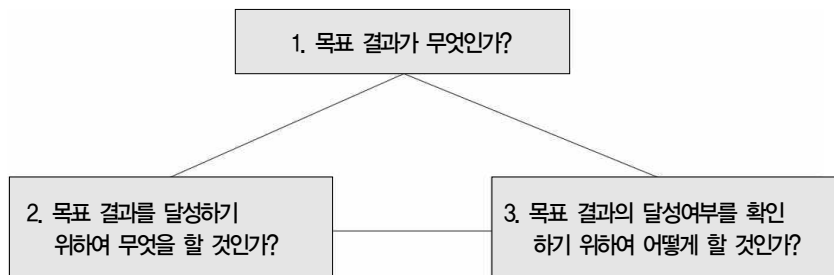
국제사회는 원조의 질적 향상을 위하여 원조효과성에서 개발효과성으로 전환할 것을 논의하였으며 이에 따라 성과중심관리의 원조가 중점적으로 대두되었다. 성과평가는 원조사업이 해당 수원국에 미친 영향을 파악하고 향후 효과적인 사업을 위한 자료로 활용될 수 있다. 이에 따라 현재 국제사회는 성과평가를 위한 평가기준과 평가방법을 활발히 논의하고 있다. 본 장에서는 국제기구 및 전문기관의 성과평가를 위한 평가기준과 절차를 소개하고, 농업개발 분야 내 주요 쟁점과 SDGs와의 연관성에 대해 논의하고자 한다.

### 3.1.1. 국제농업개발기금의 성과관리

국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은 성과평가를 통해 개발효과성을 제고하기 위하여 2011년부터 2015년까지 전략적 프레임워크(The Strategic Framework 2011 to 2015)를 마련하였으며, 이에 따라 성과관리(Managing for Development Results, MfDR) 접근을 채택하였다. 이를 통해 사업의 성과를 평가하고 이에 따른 시사점을 도출함으로써 한정된 자원을 효율적으로 사용하고자 노력한다.

국제농업개발기금 내 평가부서(Office of Evaluation of IFAD)는 목표 결과, 목표 결과를 달성하기 위한 활동, 그리고 목표 결과의 달성여부를 확인하기 위한 방법의 세 가지 핵심질문에 초점을 맞추어 성과관리(MfDR) 활동을 전개하고 있다<그림 2 참조>. 이를 통해 통합적이고 일관적인 계획, 그리고 모니터링 시스템 하에서 사업을 추진하고자 한다. 또한 사업의 계획, 수행, 그리고 완료 단계에서 수원국가와 파트너의 수요에 초점을 맞추어 사업을 수행하고 있다.

그림 2 국제농업개발기금의 성과관리를 위한 핵심질문



자료: IFAD(2015)를 참고하여 저자 작성

국제농업개발기금은 결과 및 성과 보고서(Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations)를 발간하여 기관의 종합적인 사업결과를 보고하고 있으며 이를 토대

로 개발효과성을 제고하기 위한 과제들을 소개하고 있다. 이를 위하여 국제농업개발 기금은 사업의 평가 방법론으로 공공 부문 다자개발 은행 평가협력 그룹(Evaluation Cooperation Group of the Multilateral Development Group of the Multilateral Development Banks for Public Sector Evaluations)의 실행표준(Good Practice Standard)인 등급 산정 방법(Rating of Grade)을 이용하여 사업 수행(Project Performance)과 전반적 사업성과(Overall Project Achievement)를 평가한다.

전반적 사업성과는 크게 3가지 범주, 즉 사업 수행, 농촌 빈곤 영향, 기타 수행에 따라 사업 종료 시점에서 기준 충족 정도를 반영하여 평가된다<표 5 참조>. 이 중 사업 수행은 타당성, 효과성, 그리고 효율성으로 세분화된다. 농촌 빈곤 영향은 사업의 결과가 농촌 빈곤에 미치는 영향을 평가하는 것으로 이는 사업이 가구의 소득 및 자산, 인적 및 사회적 자원, 식량 안보 및 농업 생산성, 천연 자원, 환경 및 기후변화, 그리고 제도와 정책에 미치는 영향을 포함한다. 기타 수행은 사업의 지속가능성, 추후 사업에

표 5 국제농업개발기금의 성과평가 기준과 정의

기준		정의
사업 수행	타당성	사업의 목표가 수원국의 요구, 국가적 필요성, 제도적 우선순위 그리고 파트너 및 공여국의 정책과 부합하는지의 여부와 사업 계획 평가
	효과성	사업의 목표가 달성된 정도
	효율성	투입자원(재원, 전문가, 시간 등)이 결과로 전환된 정도
농촌 빈곤 영향	가구 소득 및 자산	가구 소득은 개인 또는 집단에 돌아가는 경제적 이익의 측정 지표를 나타내며 자산은 경제적 가치가 축적된 정도를 나타냄
	인적 및 사회적 자원과 역량강화	개인 및 집단의 역량, 조직 및 제도 수준의 변화된 정도
	식량 안보 및 농업 생산성	식량 안보는 식량의 이용가능성 및 접근성을 나타내며 농업 생산성은 생산량의 정도를 나타냄
	천연 자원, 환경 및 기후변화	천연 자원의 보호, 복구 또는 고갈에 기여하는 정도와 기후 변화 영향의 완화 및 적응 전략의 수준
	제도 및 정책	빈곤에 영향을 미치는 제도와 정책의 질적 변화
기타 수행	지속가능성	외부 투입 지원 이후 사업 이익의 지속성과 외부 위험 발생 시 회복정도
	혁신과 규모 확대	타 수원국, 원조기관, 기타 기관으로의 적용가능성 및 규모 확대 가능성
	성 평등 및 여성의 역량 강화	성 평등 제고에 기여한 정도
전반적 사업성과		사업수행, 농촌 빈곤 영향, 기타 수행 기준을 반영한 사업평가
파트너와의 협력	국제농업개발기금	사업 계획, 집행, 모니터링 및 보고, 감독과 수행 지원, 그리고 평가 과정에서 파트너의 기여정도
	정부	

자료: IFAD(2015)를 참고하여 저자 작성

의 적용 가능성, 그리고 성 평등 및 여성의 역량강화에 기여한 정도를 포함한다. 이처럼 사업 수행, 농촌 빈곤 영향, 그리고 기타 수행 기준이 반영되어 전반적 사업성과가 평가되며 이와 더불어 파트너와의 협력을 평가하기 위하여 국제농업개발기금과 정부가 사업과정에 기여한 정도가 반영된다.

이러한 사업평가 기준에 따라 해당 사업의 종료 시점에서 사업의 기준 충족 정도에 따라 사업의 성과가 평가된다. 국제농업개발기금은 사업의 기준 충족 정도를 측정하기 위하여 1점에서 6점까지의 평가등급을 적용하고 있으며 1점에서 3점은 불충족, 4점에서 6점은 충족 범주에 해당한다<표 6 참조>. 또한 각 평가 기준에 따라 해당 기간 내 전체 수행사업 중 중간 정도 충족 또는 그 이상으로 평가되는 사업의 비율이 측정된다.

표 6 국제농업개발기금의 성과평가 등급

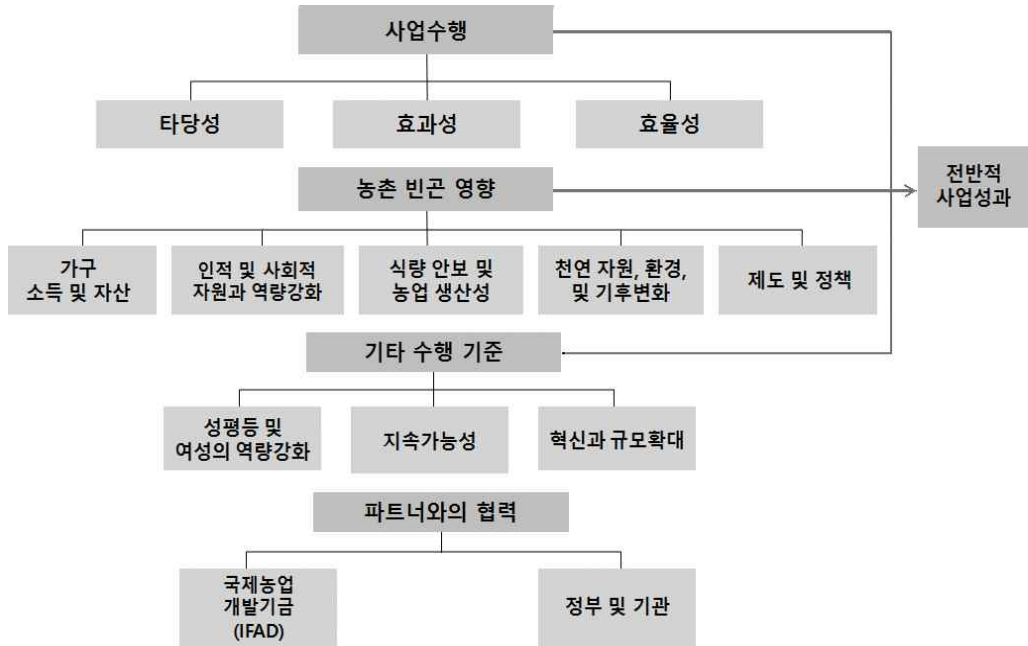
등급(점수)	평가	범주
6	매우 충족	충족
5	충족	
4	중간 정도 충족	
3	중간 정도 불충족	불충족
2	불충족	
1	매우 불충족	

자료: IFAD(2009)을 참고하여 저자 작성

위의 사업평가 기준과 등급에 따라 해당 사업의 전반적 사업성과가 평가되며, 각 기준은 농업 및 농촌개발과 관련된 SDGs 목표와 밀접하게 연관되어 있다<그림 3 참조>. 구체적으로 사업이 농촌 빈곤에 끼친 영향을 평가하기 위하여 이용되는 지표인 가구 소득 및 자산, 인적 및 사회적 자원과 역량강화, 식량 안보 및 농업 생산성, 천연 자원 환경 및 기후변화, 그리고 제도 및 정책은 SDGs의 목표 내 빈곤퇴치, 식량안보 및 지속 가능한 농업, 사회기반 시설 구축, 그리고 지속 가능한 생태계 복원 및 증진과 관련이 있다. 또한 기타 수행 기준 내 성 평등 및 여성의 역량 강화 기준은 SDGs 목표 1.4의 경제적 자원의 동등한 권리 보장, 목표 2.5의 식량안보 및 평등한 이익 공유, 목표 4.3의 동등한 교육 제공과 관련성이 높다<그림 1 참고>. 이와 더불어 파트너와의 협력을 평가하는 활동은 SDGs의 이행수단을 위한 세부목표인 국제적 협력과 연관된다.

이처럼 각 평가기준에 따라 각 사업의 성과를 등급화하는 작업은 국제농업개발기금 내 평가부서의 핵심적인 활동이며 이는 기금의 종합적인 수행 결과를 보고하기 위한

그림 3 국제농업개발기금의 성과평가 체계



자료: IFAD(2015)를 참고하여 저자 작성

근거자료로 활용된다. 이를 위하여 평가부서는 철저한 방법론과 절차를 거쳐 등급화 작업이 이루어질 수 있도록 주의를 기울이고 있다. 이와 더불어 내부 및 외부의 동료 평가 통하여 사업평가의 객관성을 확보하고자한다.

### 3.1.2. J-PAL과 CEGA의 농업기술적용 이니셔티브

미국 매사추세츠공과대학교(Massachusetts Institute of Technology) 산하 Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab(이하 J-PAL)은 경제학적 방법론을 활용하여 과학적 증거를 토대로 빈곤문제를 연구하는 기관이다. J-PAL은 미국 캘리포니아 대학교 버클리캠퍼스(University of California, Berkely) 내 Center for Effective Global Action(이하 CEGA)와 협력하여 농업기술적용 이니셔티브(Agricultural Technology Adoption Initiative, ATAI)를 추진하고 있다. 농업기술적용 이니셔티브는 아시아 및 사하라이남 아프리카 지역에서 농업 기술을 적용하기 위한 다양한 사업을 전개함으로써 각 사업의 효과를 정량적으로 파악하고, 이와 관련된 여러 쟁점들을 공유하고자 한다.

특히 J-PAL과 CEGA는 개발도상국 내 빈곤농가들이 농업기술을 적용하여 농업 생산성을 향상시키는데 영향을 미치는 투입·산출재, 토지 시장, 제도, 노동, 신용 및 위험, 그리고 정보의 비효율성에 관한 쟁점을 주로 연구한다. 이에 따른 연구결과와 시사점을 국제사회에 공유하고 관련 정책결정자와 협력함으로써 농업개발 사업의 효과성을 제고하고자 한다.

농업기술적용 이니셔티브는 국제 개발 사업의 일반적 절차인 포괄적 평가(Comprehensive Evaluation)에 따라 이루어지고 있다<그림 4 참조>. 먼저 수요평가와 프로그램 이론 평가는 필요한 프로그램 또는 정책을 파악하고 프로그램의 목적을 달성하기 위한 절차 수립 과정을 포함한다. 과정평가는 사업의 각 절차들이 계획된 바에 따라 적합하게 이루어지는지 확인하는 단계이다. 이 단계는 주로 감독 및 평가(Monitoring and Evaluation)의 방식으로 이루어지고 있다. 다음으로 성과평가는 프로그램의 목표 달성 정도를 측정하는 단계이며, J-PAL은 주로 무작위 평가(Randomized Evaluation) 방식을 통하여 프로그램의 성과를 정량적으로 측정하고자 한다. 마지막으로 비용-편익 분석은 프로그램의 편익을 측정하여 비용과 비교하는 것이며, 비용-효과성 분석은 유사 목표를 달성하기 위한 프로그램의 효과를 다른 프로그램과 비교하는 단계이다.

그림 4 국제 개발 사업의 포괄적 평가 절차

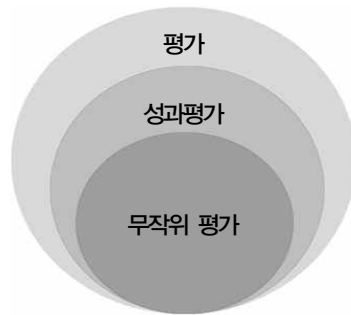


자료: J-PAL 홈페이지 내 자료를 참고하여 저자 작성(최종정보확인일: 2016.01).

J-PAL은 프로그램의 성과를 측정하기 위하여 무작위 평가 방식을 사용한다<그림 5 참조>. 무작위 평가는 표본(Sample) 선정 시 무작위 배정(Random Assignment)을 통하여 프로그램의 수혜 집단(Treatment Group)과 비수혜 집단(Control Group)의 초기 상태를 최

대한 동등하게 만듦으로써 오로지 프로그램으로 인해 파생되는 성과를 측정하기 위한 방법론이다. 성과평가를 하는 데 있어 무작위 평가 방식을 이용할 경우 프로그램의 성과를 정량적으로 측정할 수 있으며 비교적 큰 규모의 사업을 시작하기 전 예비연구 (Pilot Study)로 활용할 수 있는 장점이 있다.

그림 5 J-PAL의 성과평가 주요 방법: 무작위 평가



자료: J-PAL 홈페이지 자료를 참고하여 저자 작성(최종정보확인일 2016.01).

이와 같이 국제농업개발기금과 J-PAL 및 CEGA는 개발사업의 성과평가를 위한 적합한 평가 방법론과 평가지표를 발굴하고자 노력한다. 이는 성과중심관리를 위한 개발 효과성을 제고하는데 기여할 수 있다. 또한 농업기술적용 이니셔티브의 연구 자료는 농업 및 농촌개발과 관련된 SDGs를 달성하기 위한 성공 및 제약요인을 파악하고 추후의 효과적인 사업을 발굴하는 데 활용될 수 있다. 다음 장에서는 농업개발 분야의 주요 분야별 쟁점과 관련 성공 사례를 소개함으로써 개발효과성의 제고 및 SDGs 달성을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

## 3.2. 농업개발 분야 쟁점

### 3.2.1. 토지 및 관개

토지는 농업활동을 위한 필수적인 요소임에도 불구하고 개발도상국 내 빈곤농가는 토지에 대한 접근성이 낮을 뿐만 아니라 법적 권리를 보장받지 못하는 경우가 많다. 이로 인하여 토지 이용의 위험성이 높으며 빈곤농가는 주변의 세력이 강한 집단, 사적 기업, 그리고 가족 내 다른 구성원에 의존하게 되는 경우가 많다. 특히 여성의 경우 배우자와의 결혼을 통하여 토지에 대한 권리를 얻는 경우가 많기 때문에 이들의 토지

소유권은 취약하다. 토지에 대한 권리가 불확실한 상황에서 농가들은 비료 투입, 관개 기술 적용, 생산성이 높은 작물의 경작 등을 기피하게 된다.

또한 토지 시장의 불안전성은 토지를 담보물로 이용, 임대, 판매하는 데 부정적 영향을 끼치며 결과적으로 농가의 소득개선에 부정적인 영향을 미친다. 이와 더불어 개발도상국의 경우 토지가 원활히 분배되어 있지 못한 경우가 많아 이는 토지의 효율적인 사용에 부정적인 영향을 미친다. 토지 분배와 관련하여 다양한 관점이 존재하며 이 중 토지의 크기와 생산성의 반대관계(Inverse Relationship)가 존재한다. 이는 소규모 농가가 대규모 농가보다 생산성이 더 높다는 주장으로, 현재 개발도상국의 경우 소수의 지주를 중심으로 대규모로 운영되고 있는 시스템을 토지 분배를 통해 개선할 필요가 있다고 논의되고 있다. 이처럼 토지의 효율적인 분배와 공식적인 토지의 소유권 인정은 농가의 농업 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다<그림 6 참조>. 또한 이는 SDGs 목표 1.4 경제적 자원의 동등한 권리 보장, 목표 2.3 생산성 및 소득향상, 목표 2.5 식량안보 및 평등한 이익 공유를 달성하는 데 기여할 수 있다.

관개시설의 발달과 효율적인 수자원 이용은 농업 생산성 향상에 필수적이다. 대부분의 개발도상국의 농업은 관개시설이 부족하고 천수답에 의존한다. 또한 상당 부분의 용수가 농업부문에 이용되지만 이것이 농업 생산성 향상으로 직결되지 않는다. 농

그림 6 토지의 소유권 부여를 통한 농업개발 사례

### 토지의 소유권과 생산성: 베트남의 공동 명의 토지이용권리 보장(Joint Land Titling) 사례 연구

베트남에서 남성과 여성 모두 토지와 연관된 활동에 종사하지만 대부분의 경우 공식적인 토지소유권은 남성에게 부여되어 있다. 이 연구는 토지이용권리 보장 프로그램(Land Titling)이 가구의 농업생산성에 미치는 효과를 파악하고자 하였다. 특히 가구 내에서 남성 배우자에게만 부여되는 토지이용권리 보장 프로그램(Single Titling)과 남성과 여성 배우자 모두에게 부여되는 공동 명의의 토지이용권리 보장 프로그램(Joint Titling)의 효과를 비교하였다.

데이터로 베트남의 자원 접근성과 관련된 가구주 조사(Vietnamese Access to Resources Household Survey)가 활용되었다. 2006년, 2008년, 그리고 2010년의 베트남 12개 지방의 총 2,000 가구주 데이터가 활용되었으며, 농가들은 토지의 장기임대를 통하여 토지이용권리를 보장 받는 토지사용증명서(Land Use Certificates, LUCs)를 발급받았다.

연구결과에 따르면 토지이용권리를 보장 받은 토지의 쌀 생산량이 증가하였다. 또한 공동 명의의 토지이용은 가구의 농업 생산성을 높이는데 기여하였다. 이 연구는 토지이용권리를 보장하는 것이 농업 생산량과 긍정적인 관계가 있음을 시사하며 특히 공동 명의의 토지이용은 여성의 권한(Bargaining Power)을 높일 수 있음을 보여준다.

자료: Carol Newman, Finn Tarp, and Katrien van den Broeck(2015)을 참고하여 저자 작성



가들이 수자원에 대한 접근성을 확보하여도 토지에 대한 권리가 낮을 경우 수자원을 효율적으로 사용할 수 없는 경우가 많다. 그러나 이를 극복하기 위한 댐, 저수지와 같은 관개시설은 토양의 염류화, 침수, 오염, 부영양화 등 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

따라서 토지 및 관개와 관련된 농업개발 사업은 통합적으로 연계되어 추진될 필요가 있다. 특히 장기적인 관점에서 농업 생산성과 함께 환경에 미치는 영향이 함께 고려되어야 한다<그림 7 참조>. 이는 SDGs 목표 6.1과 6.2의 안전한 식수 및 위생시설 접근성 향상, 목표 6.4 물 효율성 증대, 그리고 목표 6.5 통합적 수자원 관리와 직접적으로 연계되어 있다. 이와 더불어 SDGs 목표 9.1 지속 가능한 기반시설 및 산업화, 그리고 목표 15.3 사막화 및 토지 황폐화 방지에 기여할 수 있다.

그림 7 통합적 수자원 관리를 통한 농업개발 사례

**IFAD의 주민 참여형 통합적 수자원 관리 사업**  
(Participatory Integrated-Watershed Management Project)

국제농업개발기금은 2004년부터 2012년까지 아프리카 감비아 농촌지역의 하천유역에 거주하는 12,000 가구를 대상으로 통합적인 수자원 관리 사업을 추진하였다. 지역사회 주도 하에서 수자원 관리가 이루어질 수 있는 모델을 개발하였으며 토양 수분 함유, 고지대 및 습지대 농업의 생산성 개선을 통한 토지 및 수자원의 통합적 이용을 활성화하였다.

특히 이 사업은 수요자 중심(Demand-driven)에 초점을 두고 사업의 계획과 수행단계에 농가들을 적극적으로 참여시켰다. 저지대에서 사업이 우선적으로 시작되어 고지대까지 사업의 영향력이 확산될 수 있도록 계획하였으며 하천유역에 거주하는 농가들이 농민조직을 형성하여 수자원 관리 방안을 계획하였다. 이 사업은 토지 및 수자원 개발을 넘어 주민의 역량 강화 및 성 평등 제고, 환경보전에 기여하였다. 이는 농촌 수자원 개발 사업이 토지, 환경, 농민조직의 역량 강화, 성 평등 제고 등 농촌개발의 이슈에 통합적으로 고려될 수 있음을 보여준다.

자료: IFAD 홈페이지 자료를 참고하여 저자 작성(최종정보확인일: 2016.01).

### 3.2.2. 시장 및 신용 접근성

개발도상국의 경우 농산물 시장이 부재하거나 그 기능이 미비한 경우가 많다. 도로와 같은 기반시설은 농산물의 판매를 위한 중요한 요소이지만 이러한 시설이 부족하여 개발도상국 내 농산물의 가격은 주로 지역 내 공급에 의해 결정되고, 이는 농가의 생산량 극대화 동기를 저하시킨다. 또한 농산물을 판매하기 위해서는 제품의 우수한 품질, 적절한 시간 내 유통, 그리고 규모의 경제가 필요하지만 개발도상국 내 소규모

농가의 경우 이러한 역량이 부족하다.

농가들의 신용 및 보험에 대한 접근성 부족은 농업 생산성에 부정적인 영향을 미친다. 농가의 소득 개선을 위하여 자본 집약적 기술에 대한 투자와 고부가가치 상품 개발이 필요하지만 대부분의 농가는 위험요인에 대비할 수 있는 역량이 부족한 경우가 많아 이는 생산성 저하로 이어진다. 특히 기후는 농업 생산에 상당한 영향을 미치지만 개발도상국의 농가들은 재난 및 재해에 대비할 수 있는 역량이 부족하다.

위의 문제를 해결하기 위해서는 농산물 저장 시설과 도로 등의 기반시설의 발달이 필요하다. 농민조직이나 협동조합을 형성하는 것은 농가의 시장 참여 거래비용을 감소시키고 유통업자와 대응할 수 있는 경쟁력 확보에 기여할 수 있다. 이와 더불어 농가들을 대상으로 한 판매자 교육 등은 농가들이 가치 사슬(Value Chain)에 참여함으로써 농산물을 가치를 높이고 소득을 증대하는 데 기여할 수 있다. 나아가 신용 및 보험 시장 서비스를 확대하여 농가들의 농업기술 적용을 장려하고 위험요인에 대응할 수

그림 8 신용 접근성 향상을 통한 농업개발 사례

**농업기술 적용을 위한 혁신적인 재정지원(Innovative Finance for Agriculture Technology Adoption)**

J-PAL과 CEGA는 One Acre Fund(OAF)와 협력하여 케냐의 Western and Nyanza 지역에서 신용 및 저축상품이 비료 및 종자 선택, 농업 생산성, 그리고 농가의 건강, 교육 및 식품구매에 미치는 영향을 파악하였다. 특히 적합한 시기의 신용상품제공이 농가의 저장시설 이용, 농산물의 판매, 그리고 농산물 판매 이익의 재투자에 미치는 영향을 파악하였다. 이를 위하여 232명의 농부들을 2개의 수혜집단(Treatment Group)과 비교집단(Comparison Group)으로 구분하였다. 특히 수혜집단을 수확 후 즉시 대출 그룹(Post-Harvest Loan)과 수확 후 3개월 이후 대출지원을 받는 그룹(Post-Harvest +3 Loan)으로 구분하였다. 비교그룹(Comparison Group)은 대출지원을 받지 않았다.

농가의 옥수수가 대출 담보물로 이용되었으며 관계자들은 대출을 받는 모든 농부들에게 옥수수에 OAF 로고가 붙여진 태그를 부착하였다. 무작위 배정(Random Assignment)을 통하여 대출 프로그램의 수혜자를 선정하였다. 비교집단 내 159명의 농부들을 무작위로 선발하여 OAF 로고를 제공하였다. 사업 대상 지역의 경우 과잉 공급되는 옥수수를 주변사람들과 공유하는 것이 관례이지만 OAF 로고를 부착할 경우 생산물을 공유하지 않음을 표시할 수 있기 때문에 이 방법을 사용하였다.

사업의 참여율은 대출지원을 받은 2개의 모든 수혜집단에서 60~70% 정도 높았으며 이들의 수확물 저장량과 수익 또한 향상되었다. 대출지원을 받은 농부들은 비교집단의 농부들과 비교하여 20% 정도 더 많은 옥수수를 저장하였다. 이 결과는 또한 대출지원의 시기 또한 중요함을 시사한다. 수확 후 즉시 대출지원을 받은 그룹의 경우 수확 후 3개월 이후 대출지원을 받은 그룹과 비교하여 더 많은 옥수수를 저장하였고 더 높은 수익을 거두었다. 또한 이들의 1인당 소비액 또한 높았다.

이는 농민의 신용 접근성 향상은 농산물의 가격 변동성 완화 및 이익에 기여할 수 있음을 시사한다. 신용 접근성 향상은 농부들의 저장량, 수익 및 소비에 긍정적 영향을 끼치며 특히 농산물 수확 후 빠른 시일 내에 대출지원을 할 경우 더욱 효과적임을 시사한다.

자료: 농업기술 적용 이니셔티브(ATA) 홈페이지 자료를 참고하여 저자 작성(최종정보확인일: 2016.01).

---

있는 역량을 강화할 필요가 있다. 특히 적절한 시기의 신용 서비스 제공은 농가의 불확실성을 줄이고 수익 향상 및 소비 증진에 기여할 수 있다<그림 8 참조>. 이처럼 시장 및 신용 접근성의 향상은 농업 및 농촌개발과 관련된 SDGs 목표 1.4 경제적 자원의 동등한 권리 보장, 목표 2.3 생산성 및 소득 향상, 목표 9.1 지속 가능한 기반시설 및 산업화, 목표 13 기후변화와 대응에 기여할 수 있다.

### 3.2.3. 여성의 참여

여성의 역할은 빈곤 탈출을 위한 중요한 요소이다. 그러나 개발도상국에서는 여성의 법적 및 사회적 권리가 취약하여 이들이 개발 주체로 참여하는데 한계점이 있다. 개발도상국 내 농촌에서 여성 노동력의 비중이 높으나 이들의 토지, 신용, 정보, 농업 기술 및 시장 접근성은 낮다. 특히 여성의 토지 소유권이 취약한 점은 이들의 농업 생산성 향상을 위한 비료 투입, 관개기술 적용, 소득 작물로의 전환 등 투자활동에 부정적인 영향을 미친다. 이로 인하여 여성은 토지 등의 자산을 대출 서비스를 받기 위한 담보로 사용하는데 제약을 받는다. 이와 더불어 마을이나 가정의 주요 의사결정에 여성의 의견이 반영되지 못하는 경우가 많다.

여성과 남성이 동등한 자원 이용 접근성을 보유했을 경우 여성 농가에서 생산되는 농업생산량이 20~30% 정도 상승하고, 개발도상국의 경우 총 농업생산량이 2.5~4% 정도 상승한다(IFAD, 2012). 이를 위하여 국제농업개발기금은 여성의 역량 강화를 주요 목적으로 한 다양한 사업을 수행하고 있으며, 이를 위한 독립적인 예산을 계획하여 조달하고자 한다. 이와 더불어 성 평등 제고와 관련된 정책을 전략적 프레임워크에 포함하여 농촌 빈곤 여성 및 남성의 식량안보 및 영양 개선, 소득 증대, 그리고 회복력 강화를 달성하고자 한다.

이를 위한 목적과 전략적 목표를 설정하고 사업의 결과가 성과로 연결되어 목표 달성에 기여할 수 있도록 노력하고 있다<표 7 참조>. 전략적 목표로 농촌 여성 및 남성의 경제적 역량 강화, 여성의 의사결정 권한 강화, 그리고 성별 평등한 노동량이 포함되며 이를 평가하기 위한 세부지표가 존재한다.

따라서 농업분야의 노동 생산성을 제고하기 위해서는 여성 인적자원을 효율적으로 사용할 필요가 있다. 이를 위해서는 농업개발 사업에서도 성 평등에 관한 부분을 고려해야 하며, 여성의 역량 강화를 목적으로 한 사업을 활성화시킬 필요가 있다. 이는 SDGs 목표 1.4 경제적 자원의 동등한 권리 보장, 목표 2.3 생산성 및 소득 향상, 2.4 식량안보 및 평등한 이익 공유 달성에 기여할 수 있다. 또한 성 평등 제고에 기여한 정

도를 평가하기 위한 평가지표 개발은 성과중심관리를 위한 개발효과성 제고에 기여할 수 있다.

표 7 국제농업개발기금의 성 평등 정책을 위한 핵심지표

목표 및 목적		내용 및 지표
목표		농촌 빈곤 여성 및 남성의 식량안보 및 영양 개선, 소득 증대, 그리고 회복력 강화
목적	성과	지표
성 평등 제고와 여성 역량 강화를 위한 정책 수행	성 평등 제고와 여성 역량 강화에 미친 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성별에 따른 영양실조의 감소 정도</li> <li>• 여성이 소유하고 있는 가구 자산의 증가 정도</li> </ul>
전략적 목표	결과	지표
1. 농촌 여성 및 남성의 경제적 역량 강화	농촌 여성 및 남성의 농업, 천연자원 관리, 그리고 농촌개발과 관련된 경제적 활동과 이에 따른 이익	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성의 경제적 역량강화와 관련된 사업완료보고서 (Project Completion Report) 접수</li> <li>• 여성의 지문, 저축, 대출 관련 서비스 이용 비율</li> <li>• 경제적 활동(작물 및 가축 생산, 저축, 신용, 마케팅)과 관련된 조직에 참여하는 여성의 비율</li> <li>• 개발 기금을 이용하는 여성의 비율</li> <li>• 남성과 비교한 농촌 여성의 소득 및 지출</li> </ul>
2. 여성의 의사결정 권한 강화	여성이 농촌제도에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성의 의사결정 권한과 관련된 사업완료보고서 접수</li> <li>• 비경제적 활동(7반시설 관리, 천연자원 관리, 지역사회 및 사회 기반시설)과 관련된 조직에 참여하는 여성의 비율</li> <li>• IFAD 사업 지원을 받는 경제적 조직에서의 지도자 지위에 있는 여성의 비율</li> <li>• IFAD 국가 프로그램과 관련된 조직 내 여성 지도자의 비율</li> <li>• 농업인 포럼(Farmer's Forum)에 참여하는 여성의 비율</li> </ul>
3. 성별 평등한 노동량	여성과 남성의 평등한 노동량과 경제적 이득 및 소득의 공평한 분배	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평등한 노동량과 관련한 사업완료보고서 접수</li> </ul>

자료: IFAD(2012)를 참고하여 저자 작성.

## 4. 결론 및 시사점

MDGs가 출범한 지난 2000년대부터 국제사회는 개발협력의 양을 증대시키는 것과 병행하여 질적 제고를 위한 다양한 방안도 모색해 왔다. 2003년 ‘로마 선언’에서 시작된 원조의 우선순위에 대한 논의, 2005년 ‘파리 선언’에서 제시된 원조효과성 제고를 위한 5대 원칙 등으로 OECD 고위급포럼(HLF)에서는 원조의 효과성을 높이기 위한 다방면의 노력을 지속해 왔다. 지난 2011년 ‘부산 선언’에서는 원조효과성을 넘어 개발효과성 제고를 위한 협력의제를 도출하였고, 후속 이행체제로 2014년 멕시코 장관급회의에서 ‘부산글로벌파트너십 포럼’이 공식적으로 출범하였다. 이제는 국제사회가 개발효과성 제고를 위한 구체적인 방안을 “지식의 인큐베이터(knowledge incubator)”<sup>2)</sup>로서

---

서로 공유하고 준수해야 함을 의미한다.

2015년 말 출범한 SDGs를 통하여 농업·농촌개발을 살펴보면, 전체 17개 목표 중 9개가 직·간접적으로 연계되어 있다. 빈곤퇴치(목표 1), 식량안보 및 지속가능한 농업(목표 2), 식수 및 위생시설(목표 6)은 농업·농촌개발에 직접적으로 영향을 미친다는 점에서 관련성이 높은 편이다. 양질의 교육보장(목표 4), 사회기반시설 구축(목표 9), 지속가능한 소비와 생산(목표 12), 기후변화와 대응(목표 13), 지속가능한 해양자원의 보존과 사용(목표 14), 지속가능한 생태계 복원 및 증진(목표 15)도 역량강화, 생산원료, 생산물 시장, 기술향상 등을 통하여 농업·농촌개발에 연계되어 있다. 즉 SDGs를 달성하기 위해서는 국제사회가 개발도상국가의 농업·농촌개발을 중점적으로 고려해야 함을 알 수 있다.

SDGs의 목표 17은 개발협력을 위한 재원을 마련하고, 각국의 정책적 재량과 리더십을 존중하며, 이해관계자간 글로벌 파트너십을 강화함으로써 개발효과성을 제고하기 위한 구체적인 방안을 제시한 것으로 볼 수 있다. 이는 기존 MDGs의 한계점을 극복하는 과정에서 개발협력의 재원확보, 지속가능발전을 위한 정책과 시스템과의 조화, 글로벌 파트너십 강화 등이 보다 중요해 졌음을 의미한다.

국제기구, 다자개발은행 및 연구기관 등에서 농업·농촌개발을 위한 다양한 형태의 프로그램과 개발효과성 제고를 위한 방안을 마련하여 추진하고 있다. 이 연구에서는 ‘국제농업개발기금(IFAD)’와 ‘농업기술적용 이니셔티브(ATAI)’를 대표적인 사례로 살펴 보았다. IFAD는 사업수행에 따른 3가지 지표(타당성, 효과성, 효율성), 농촌 빈곤에 영향을 미치는 5가지 지표(가구소득 및 자산, 인적 및 사회적 자원과 역량강화, 식량안보 및 농업생산성, 천연자원과 환경 및 기후변화, 제도 및 정책), 기타 사업수행시 필요한 3가지 기준(성 평등 및 여성의 역량강화, 지속가능성, 혁신과 규모확대), 다른 개발협력 파트너와의 협력을 고려하여 사업을 평가하고 있다. 다른 일반적인 개발프로젝트와는 달리 특히 농촌 빈곤에 영향을 미치는 지표를 추가함으로써 농촌개발에 보다 특화되어 평가를 수행하고 있음을 알 수 있다.

ATAI에서는 J-PAL의 다른 국제개발프로그램과 마찬가지로 크게 5가지 절차, 즉 수요평가, 프로그램 이론 평가, 과정 평가, 성과평가, 비용-편익 및 비용-효과성 분석을 통하여 개발협력 프로그램을 평가하고 있다. 특히 이 중 성과평가 방식 중 하나인 무

---

2) 「제2차 부산글로벌파트너십포럼」에서 임성남 외교1차관의 환영사 부분에서 발제한 표현임.

(<http://www.devco.go.kr/board.do?boardCategoryNo=0&searchCategory=all&menuNo=290&searchValue=부산&boardConfigNo=58&action=view&boardNo=1108>).

작위평가(Randomized Evaluation)는 과학적인 측정방법으로 개발협력 프로그램을 평가한다는 점에서 2000년대 중반 이후 국제개발에 널리 사용되기 시작하였다. 이는 실제 개발협력 프로그램을 통하여 혜택을 입은 집단의 평균적인 성과를 그렇지 않은 집단과 비교함으로써 개발프로그램의 평균적인 성과를 측정할 수 있다는 장점이 있다. 다만 실제 인류를 대상으로 실험한다는 점, 비용과 시간이 소요된다는 점, 다른 파급효과(spillover effects)를 고려하지 않는다는 점에서 그 한계가 있으며, 이를 보완하기 위하여 최근에는 Taylor and Filipiski(2014)를 중심으로 지역경제 차원의 영향평가(Local Economy-Wide Impact Evaluation, LEWIE)를 보완적으로 수행하기도 한다.

농업은 농업 생산성 향상, 농가 소득 증대, 기후변화에 대한 대응 능력 강화 등을 통하여 식량 문제 해결에 기여하기 때문에 SDGs 달성을 위한 핵심적인 요소로 판단된다. 최근에는 개발협력의 질적 제고를 위한 개발효과성과 성과중심의 사업에 대한 논의가 활발해짐에 따라 농업·농촌개발도 이에 부합하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 이는 중장기적으로 농업부문 국제개발에서 우리의 전문 역량을 보다 강화 시킴으로써 국제사회에서 한국의 위상을 높이게 된다. 이러한 배경 하에 농업·농촌개발 분야의 개발효과성 제고를 위한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부차원에서 농업분야 개발협력 프로그램을 새롭게 도입할 경우 각 수원국이 직면한 농업부문의 제약요인과 비효율성을 완화하거나 해결하는 차원에서의 접근 방식이 요구된다. 즉 수원국의 토지, 관개, 시장접근성, 신용접근성, 투입물과 산출물 시장, 여성농업인, 보험, 정보의 비대칭성 등 여러 가지 제약요인들이 농업 생산성과 농가소득을 높이는데 애로사항으로 작용하기 때문에 이를 해결할 수 있는 차원에서 개발협력 프로그램을 추진하는 것이 바람직하다. 민간의 경우 비영리조직(NGO)이나 농업부문 지역 연구자를 육성함으로써 각 개발도상국가의 농업분야에 대한 제약요인을 제대로 파악할 수 있는 역량을 갖추는 것이 필요하다. 현지 진출한 기업을 중심으로 각 제약요인에 대한 해결책을 모색한다면 이는 정부의 개발협력과 민간의 동반진출을 가능케 한다.

둘째, 수원국별로 농업분야에 대한 애로사항을 지속적으로 파악할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 시작 단계에서는 기존에 이루어졌던 국제사회의 개발효과성에 대한 연구결과를 상호 공유하는 것이 필요하다. 즉 국가별·지역별로 농업분야의 각 제약요인에 대한 여러 가지 개발협력 프로그램의 효과성을 상호 비교하고, 이를 기반으로 현지의 수요를 지속적으로 파악해야 할 것이다. 학계에서는 성과평가에 대한 중요성을

---

인식하고 개발효과성에 대한 연구를 지속적으로 수행할 수 있는 전문성을 확보해야 할 것이다. 우리나라의 개발협력 사업이 증가하면서 전문가뿐만 아니라 많은 청년층도 해외에서 농업분야 국제개발 활동에 종사하기 때문에 이들을 적극 활용하는 방안을 모색하는 것도 이러한 체계를 갖추는데 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

셋째, 우리나라가 추진하고 있는 농업개발 프로그램이 국제적인 차원에서 어떠한 차별성을 가지고 있는지를 체계적으로 정립하고, 이를 통하여 우리의 개발협력 프로그램의 성과를 국제사회가 보편적으로 인식할 수 있도록 증명하는 것이 필요하다. 이는 국내·외 여러 전문기관과의 협력으로 시작할 수 있으며, 이를 통하여 우리사회가 농업분야 개발협력 전문가를 육성하는데 기여하게 된다. 나아가 이러한 전문 인력들이 우리 농업분야의 경험과 성과를 기반으로 국제사회에서 주축이 된다면 이는 우리나라의 위상제고에도 크게 기여하는 것이다.

마지막으로, 최대한 빠른 시간 내에 결과와 성과중심의 사업수행을 위한 조직을 갖추는 것이 필요하다. 2000년대 중반 J-PAL을 주축으로 한 교육 및 연구기관이 이러한 성과중심의 사업수행을 학문적으로 선도하였고, 이후 국제적인 논의가 활발해졌으며, FAO, IFAD 등 국제기구도 최근에서야 이러한 조직을 갖추었다는 점을 고려하면 이제는 우리나라도 이러한 조직과 체계를 갖추어야 할 시점이다. 나아가 농업분야에서 다양한 성과평가 방법(예: RCT, LEWIE 등) 및 결과를 활용함으로써 국제수준에서 상호협력할 수 있는 체계도 마련해야 한다. 이를 위하여 농업의 각 세부 분야를 선정하고 각각의 구체적인 평가지표를 개발하는 것도 중요하다.

## 참고문헌

- 박수경·이주영. 2011. 「부산 세계개발원조총회(HLF-4)의 주요 논의와 성과」. 대외경제정책연구원.
- 손혁상. 2013. 「프레이밍이론으로 본 국제개발협력의 ‘원조효과성’과 ‘개발효과성’ 담론 경합에 관한 연구」. 한국국제정치학회. 국제정치논총 53(1). 7-40.
- 송유철·임정빈. 2012. 「농업분야 개발협력 방안」. 대외경제정책연구원. ODA 정책 연구 12-04. 대외경제정책연구원.
- Casaburi, L., Kremer, M., and Mullainathan, S. 2012. *Contract Farming, Rainfall Shocks, and Agricultural Dynamics in Western Kenya*. Working Paper.
- Coppard, D., & Culey, C. 2015. *The Global Partnership for Effective Development Co-operation's Contribution*

- to the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Busan Global Partnership Forum.
- International Fund for Agricultural Development Fund. 2015. *Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations Evaluations in 2014*. Independence Office of Evaluation of IFAD.
- International Fund for Agricultural Development Fund. 2012. *Gender Equality and Women's Empowerment Policy*.
- International Fund for Agricultural Development Fund. 2009. *Management for Development Results at IFAD: An integrated System*.
- J-PAL (MIT) and CEGA (Berkeley). 2013. *Market Inefficiencies and the Adoption of Agricultural Technologies in Developing Counties*. Agricultural Technology Adoption Initiative.
- Kindornay, S., & Morton, B. 2009. "Development Effectiveness: towards New Understandings." *Issues Brief Development Cooperation Series*. The North-South Institute.
- Newman, C., Tarp, F., & Broeck, K. 2015. *Property Rights and Productivity: The Case of Joint Land Titling in Vietnam*. *Land Economics*. 91(1): 91-105.
- Reardon, T., & Timmer, C. 2007. *Transformation of Markets for Agricultural Output in Developing Countries since 1950: How has Thinking Changed?*. *Handbook of Studies and Agricultural Economics*. Volume 3: 2807-2855.
- Taylor, J.E. and M.J. Filipski. 2014. *Beyond Experiments in Development Economics*. Oxford University Press.
- United Nations. 2015. *The Millennium Development Goals Report 2015*.
- United Nations. 2015. 70/1. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

## 참고사이트

- Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (<https://www.povertyactionlab.org>)
- Agricultural Technology Adoption Initiative (<http://www.atai-research.org>)
- Global Partnership for Effective Development Cooperation(<http://effectivecooperation.org>)
- International Fund for Agricultural Development (<http://www.ifad.org>)
- Sustainable Development Knowledge Platform (<http://sustainabledevelopment.un.org>)