SDGs와 농업개발*
-식량안보와 포용적 경제성장을 중심으로-

김 승 준
(한국개발전략연구소)

1. 서론

지난 15년 간 국제사회의 개발협력에 있어 중요한 이정표가 되어 온 새천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)는 2015년을 기점으로 그 역할을 다하였고, 새천년개발목표 이후의 방향성을 제시하기 위해 그 동안 UN을 중심으로 POST-2015에 대한 활발한 논의가 진행되어 왔다. 그 결실의 일환으로 지난 2015년 9월 '개발의제 도입을 위한 UN 정상회담'을 통해 총 17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성된 새로운 개발의제, 즉 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)가 제시되었다.

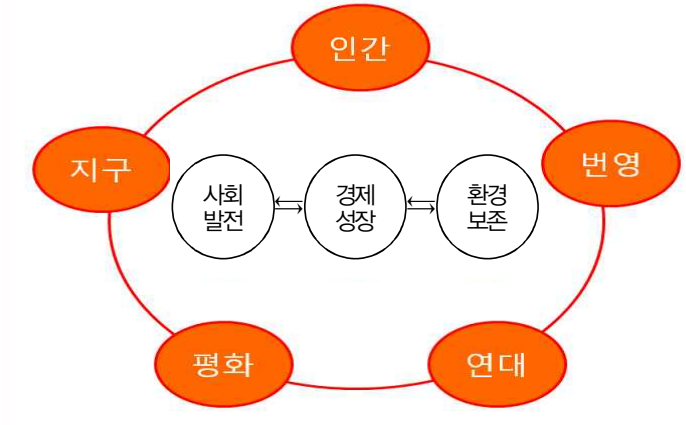
새천년개발목표는 국제개발협력에 있어 중요한 의의를 갖고 있다. 새천년개발목표 이전의 원조가 경제성장만을 지나치게 강조해왔다는 반성에 따라 개발협력의 패러다임을 인간 중심의 사회발전으로 전환하게 하는 계기를 마련해주었으며, 국제사회가 동의한 개발협력 분야의 규범으로서 빈곤의 문제를 개별국가 차원이 아닌 전 인류의 문제로 인식하도록 관심을 환기시켰다. 또한, 1980년대 이후 원조피로(Aid fatigue) 현상으로 인해 감소하고 있던 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)가 다시금 확대되는데 중요한 역할을 했다.

* (kimseungjun16@gmail.com).

이러한 전 지구적인 노력을 통해 지난 15년간 아시아를 중심으로 큰 폭의 빈곤감소를 달성했으나, 다양한 비판 또한 제기되었다. 주목할 만한 비판 중의 하나는 목표수립 및 실행 과정에서 각 국가별 특성을 고려하지 않았으며, 지역 간 불균형 또한 고려하지 않았다는 점이다. 이로 인해 새천년개발목표의 성과가 불평등을 악화시켰다는 문제제기가 이루어지고 있다. 실제로 지난 15년간 신흥개발도상국들이 출현하였고 이들 국가들은 높은 경제성장률과 큰 폭의 빈곤 감소율을 보여 왔으나 국가 간, 국내 간 불평등은 점차 심각해지고 있으며, 이는 개발도상국에만 국한되는 문제가 아니기 때문에 국제사회의 우려가 증대되어가고 있다.

이러한 배경 하에서 지속가능개발목표는 새천년개발목표가 달성하지 못한 과제들을 계승하고 있으며, 목표설정 과정에서 다양한 비판들을 수용하였다. UN에서 말하는 지속가능한 발전이란, "미래의 세대가 자신들의 필요를 충족시키기 위한 능력을 저해하지 않고 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전(WCED 1987)"을 말하는데, 지속가능개발목표는 지속가능한 발전을 위해서 사회발전, 경제성장, 환경보존이라는 3개의 축이 균형을 갖고 조화를 이루어야함을 강조하고 있으며, 기존의 새천년개발목표가 개발도상국의 개발만을 목표로 하던 한계에서 벗어나 전 세계가 지속가능성의 3대 축이 균형을 이루는 발전을 함께 추구해야 한다는 방향성을 제시하고 있다.

그림 1 지속가능개발목표 중점요소와 3대 축



자료: 저자 작성.

한편, 경제성장과 개발에 있어 농업이 갖는 중요성에 대한 논의는 지속적으로 이루어져 왔고, 패러다임 또한 다양하게 변화되어 왔다. 지난 20세기 후반에는 농업에 대

한 관심과 투자가 소홀하였으나, 최근 들어 기후변화로 인한 농업지속성과 식량안보의 위기, 인구증가, 도시화와 소득증대로 인한 식량수요의 변화 등은 국제사회가 다시금 농업의 중요성에 관심을 기울이게 하는 원인이 되고 있으며, 특히 2007/8년의 식량위기와 지속적인 곡물가격의 상승은 국제사회에 큰 경각심을 주고 있다.

지속가능개발목표에서 직접적으로 농업을 명시한 것은 목표 2의 "기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화" 뿐이지만, 목표 전체를 아우르는 4대 기조인 빈곤퇴치, 포용성, 보편성, 평등 이라는 측면에서 지속가능한 개발을 위한 농업의 역할은 매우 크다 할 수 있다. 예를 들어, 목표 1의 모든 형태의 빈곤 종식은 충분한 식량생산과 안정적인 식량가격 유지를 통한 식량안보의 확보 없이는 달성하기 어려울 것이다. 목표 10의 국내 불평등 경감은 농촌지역의 빈곤률이 도시지역 빈곤률을 훨씬 상회하는 현실에서 농촌 주민들의 주요한 소득원인 농업 및 농업관련 산업의 발전 없이는 달성하기 어려울 것이다. 또한 목표 13의 기후변화와 대응 또한 식량안보 문제와 거시경제의 안정성 측면에서 밀접하게 연결되어 있다.

본고는 지속가능개발목표의 3대 축 중 하나인 경제성장과 농업이 갖는 관계를 조명하고, 최근 국제개발협력에서 중요시하고 있는 식량안보와 포용적 경제성장의 관점에서 농업이 갖는 중요성에 대한 국제사회의 논의를 소개함으로써 개발협력에서 농업이 갖는 중요성을 환기하기 위한 목적으로 작성되었다.

2. 농업과 경제성장의 패러다임 변화

2.1. 생산요소 조달처로서의 수동적 역할

경제 성장에 있어 농업이 갖는 중요성에 대한 논의는 시간의 흐름에 따라 계속 변화되어 왔다. 개발경제학의 연구가 본격적으로 시작된 1950년대에 농업은 노동력과 유휴자본을 2차 산업에 전달함으로써 경제성장에 기여하는 것이 주된 역할이라고 여겨져 왔다. 이 당시에는 산업화, 도시화, 현대화 중심의 개발담론이 주류를 이루었기에 농업은 큰 관심을 받지 못했다. 농업은 전통적인 분야로서 변화와 발전에 둔감하고 최신기술에 적응하지 못한 소규모 농민들이 중심을 이루고 있기 때문에 필연적으로 낮은 생산성을 갖고 있는 곳이라 여겨져 왔고, 이에 따라 산업화되고 성장하는 도시들과 기업들의 수요에 따라 노동을 공급하는 수동적인 역할에 그칠 뿐이라는 인식이 팽배하였다.

그러나 1960년대 들어 이러한 인식은 큰 전환을 맞는다. 1950년대의 산업화와 산업

구조 개편은 기대했던 것보다 더디게 진행되었기에 농촌지역의 유효 노동력을 위한 충분한 일자리를 만들어내지 못했다. 또한, 농업의 성장 또한 더디게 진행되었는데 특히 개도국에 유럽과 북미 농민들을 위해 개발되었던 기술들을 개발도상국에 전파하고 적용시키려던 시도는 성공을 거두지 못하였다. 녹색혁명이 시작되기 전인 1960년대 중반까지도 식량생산이 급속한 인구증가를 따라잡지 못할 것이라는 두려움에 휩싸여 있었다. 그래서 농업의 중요성은 계속 조명을 받아왔으며, 농업의 느린 성장이 초래할 식량수급 불안정성이 개발에 큰 걸림돌로 작용할 수 있다는 문제의식이 커져 갔다.

2.2. 경제성장의 엔진

1970년대에 접어들어 농업이 경제성장의 주요 동력으로 작용할 수 있다는 주장이 제기되었다. 이러한 주장의 핵심은 농업이 경제성장에 필요한 안정적인 식량과 원자재를 제공하며, 다른 산업에서 생산된 상품과 서비스에 대한 소비를 담당하고, 제조업과 서비스업 등 다른 산업에 자본과 유휴인력을 제공한다는 것이다. 농업의 성장이 다른 산업의 성장에 미치는 이러한 상관관계는 경제개발 초기에 더욱 뚜렷하게 나타나는데, 경제개발 초기에는 제조업체들의 상당수가 농업과 직간접적으로 관련되어 있으며, 특히 농업관련 투입재산업 및 농가공산업에 직접적인 영향을 끼치기 때문이다.

이러한 패러다임의 전환에는 1970년대 초반에 시작된 녹색혁명이 결정적인 역할을 하였고, 녹색혁명의 중심에는 품종 개발 기술의 발달이 자리했다. 녹색혁명은 1960년대에 시작되어 1970년대와 80년대에 급속히 확산되었고, 특히 인구 규모가 크고 관개시설이 잘 발단된 곳에서 나타났다.

1960년대에 많은 우려를 낳았던 식량불안정성은 1970년대 초반에 들어서도 지속되었는데, 1973/74년 치솟은 곡물 가격으로 인해 농업생산증가율이 인구증가율을 따라잡지 못할 수 있다는 두려움은 더욱 심각해졌으며, 국제적으로 농업연구와 농업에 큰 폭의 투자를 하게 만드는 계기가 되었다. 이에 힘입은 수율 높은 곡물 품종의 개발과 보급, 농업용수 관리를 위한 관개시설·배수시설 등 농업 기반시설에의 전폭적인 투자, 작물 보호기술의 발달, 비료사용의 확대 등은 농업 전체는 물론 영세 농민들에게도 큰 혜택을 가져다주었다. 특히, 인구증가 속도가 빠른 인도와 같은 나라들은 기근의 위험에서 벗어나기 위해 새로운 종자를 개발하는데 많은 투자를 하였으며, 정부를 중심으로 농산물 유통을 위한 도로와 관개시설 등의 농업 기반시설 구축, 비료공장 등 농업 관련 산업의 육성, 농업지도, 금융지원 정책 등이 활발히 추진되었고, 이에 힘입어 단

위면적당 곡물 생산량은 큰 폭으로 증대되었다. 20세기 말 아시아에서 큰 폭으로 줄어든 빈곤률은 이러한 농업생산성 향상에 상당부분 기인하고 있다.

이전까지 성장에 수동적 역할만을 담당한다고 여겨지던 농업은 이제 경제성장에 중요한 산업으로 여겨졌고, 특히 농업이 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)의 큰 부분을 담당하는 경제개발 초기 단계의 국가들에게는 '성장의 엔진'으로 여겨지게 되었다.

2.3. 워싱턴 컨센선스와 회의주의적 시각

1970년대와 80년대에 이루어진 기록적인 농업생산성 향상으로 인해 국제사회는 식량안보에 대한 걱정에서 자유로워질 수 있었고, 1980년대에 접어들어 이제는 더 이상 농업개발이 경제성장의 최우선적인 요소로 고려되지 않았다. 한편, 농업에 대한 회의주의적인 시각이 등장하여 농업의 역할에 대하여 다시금 근본적인 질문들을 던지기 시작했다.

1980년대 개발 담론에 중대한 영향을 끼친 워싱턴 컨센서스는 민간기업을 경제성장의 주된 동력으로 보았다. 1970년대 후반과, 80년대 초반 개발도상국을 포함한 많은 국가들에서 나타난 농업 측면의 정부실패는 워싱턴 컨센서스의 주요 이슈 중의 하나였고, 개발도상국의 구조조정(structural adjustment)과 경제 자유화는 지속적인 원조를 위한 필수 전제조건이 되었다. 워싱턴 컨센서스의 구조조정 요구에 따라 농업에 있어서도 정부의 역할은 시장경제가 원활히 작동할 수 있도록 환경을 조성해 주는 것, 즉 거시경제의 안정성 확보와 필수 공공재 및 서비스의 제공에만 초점을 맞추도록 요구되어졌다. 또한 이 시기 아프리카를 포함한 많은 개발도상국에서는 시장이 제대로 작동하지 못하는 상황에서 시행한 시장자유화 정책으로 인해 다양한 시장실패가 나타나게 되었고, 농업 분야에 대한 공적 투자와 정부 정책 역시 미흡하였기에 농업생산성이 저하되는 결과를 초래하기도 했다.

한편, 1990년대에 들어서 농업에 대한 회의주의적 시각이 나타나기 시작했다. 그 주된 이유는 농업이 전체경제에서 갖는 비중이 과거에 비해 크게 감소되었기 때문이다. 과거 농업에 대한 의존성이 압도적으로 컸던 개발도상국들 중 일부는 산업구조의 변화가 성공적으로 이루어짐에 따라 국민총생산(GDP)에서 농업이 차지하는 비중이 큰 폭으로 줄어들게 되었으며, 특히, 동아시아와 남아시아는 농업의 국민총생산(GDP) 기여가 20% 미만으로 감소하였다. 또 다른 이유는 경제성장을 위해서는 농업성장이 전

제되어야만 하는가하는 근본적인 질문이 제기되었기 때문이다. 1990년대 식량가격은 비교적 안정적이었으며, 2000년대 초반까지는 오히려 식량가격이 하락하였다. 이 시기 계속 확대된 식량무역 또한 식량안보에 대한 경각심을 낮추게 했다. 이로 인해 농업성장을 전제로 하지 않고 무역중심의 경제성장을 하려는 시도가 많은 개발도상국에서 나타났고, 환경적 요인과 기후적 요인으로 인해 농업생산에 비교우위를 갖고 있지 못하고 있다고 생각하는 많은 개발도상국들이 이에 참여했다.

국제개발협력의 측면에서 공여국들과 다자협력기구들 역시 농업에 대한 원조가 1980년대 후반부터 2000년대 초반까지 큰 폭으로 감소했는데, 1980년대 초반에는 전체 공적개발원조(ODA)의 17%가 농업과 농촌개발 분야에 투입된 대 반해, 1990년대 말에는 8%, 2008년에는 4%의 지원만이 이루어졌다. 이는 개발 아젠다에 있어 경제성장, 환경, 양성평등, 보건, 교육 등이 우선순위를 차지함에 따른 결과이기도 하다.

2.4. 식량안보와 포용적 성장

21세기에 접어들어 그동안 농업에 대한 논의와 투자가 지나치게 부족했다는 인식이 확대되고 있다. 농업의 중요성이 다시금 강조되고 있는 현상은 다양한 요인에 기반하고 있는데, 주된 흐름은 식량안보와 포용적 경제성장 측면에 맞추어져 있다.

2007년부터 급등하기 시작한 식량 가격은 2007/8년과 2011/12년에 세계경제에 커다란 충격을 주었으며, 농작물 가격 급등으로 인한 일반 물가 상승 현상을 일컫는 애그플레이션(agflation)이라는 신조어가 만들어지기도 했다. 이러한 식량가격의 상승은 거시경제의 불안정성 증대를 초래하며, 경제규모가 작고 불확실성이 높은 개발도상국과 체제전환국가에서는 더욱 치명적인 위기를 초래할 수 있다. 아래에 제시된 식량가격 상승의 원인들은 또한 식량안보 측면에서 개발도상국들이 겪고 있는 어려움들을 시사하고 있다.

① 기후변화와 지구 온난화로 인한 영향에 따른 생산량 감소
② 바이오 연료 등 대체 연료로 사용되는 곡물량의 증가
③ 경작가능지역의 감소와 다른 산업과의 경합으로 인한 농산물 경작지의 감소
④ 토지 비옥도의 저하
⑤ 높은 인구증가율로 인한 식량수요의 증가
⑥ 도시화와 소득증가로 인한 식량수요 패턴의 변화, 즉 육식 증가로 인한 가축 사료

그림 2 식량가격 변화 추세(1990–2014)

자료: 세계식량농업기구 데이터 이용하여 저자 작성. 〈표 2〉지표 참조.

표 1 식량가격 변화 추세(1990–2014)[1)]

년도	식량가격 지수	년도	식량가격 지수	년도	식량가격 지수
1990	107.2	1999	93.2	2007	161.4
1991	105.0	2000	91.1	2008	201.4
1992	109.2	2001	94.6	2009	160.3
1993	105.5	2002	89.6	2010	188.0
1994	110.3	2003	97.7	2011	229.9
1995	125.3	2004	112.7	2012	213.3
1996	131.1	2005	118.0	2013	209.8
1997	120.3	2006	127.2	2014	201.8
1998	108.6	–	–	–	–

자료: 세계식량농업기구 데이터를 참조하여 저자 작성.

수요의 증가

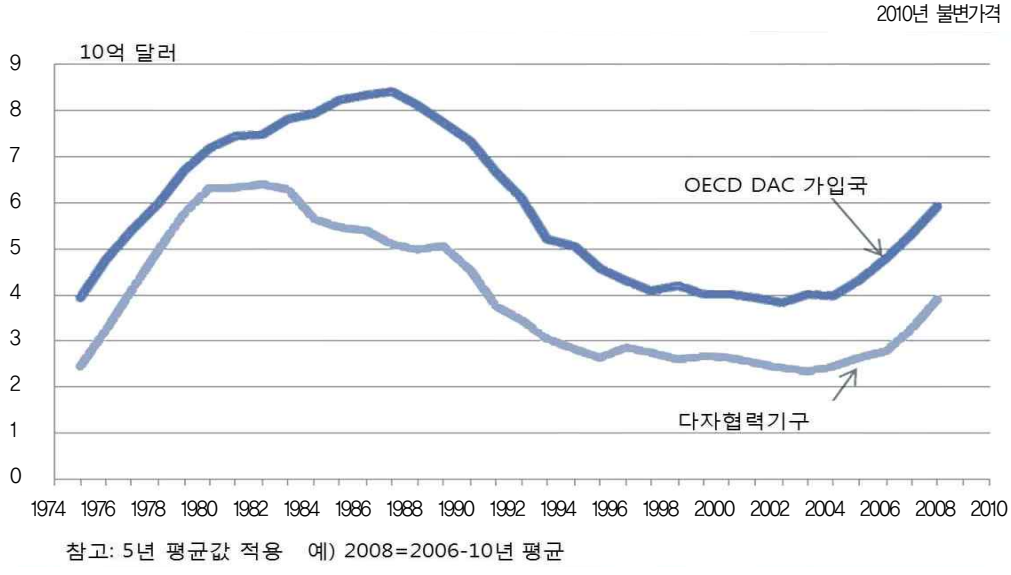
⑦ 신흥 개발도상국들의 경제 성장으로 인한 곡물수요 증가

⑧ 유동성 증가로 인한 투기자본의 유입 등

⑨ 식량의 자원화 등

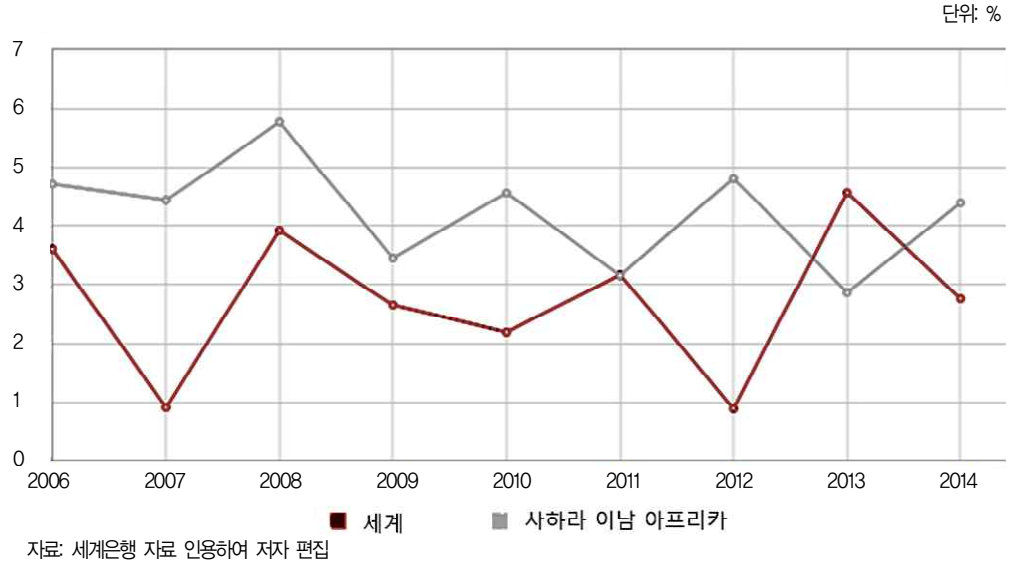
농업의 중요성이 오늘날 강조되고 있는 이유의 한편에는 빈곤의 문제가 있다. 빈곤과 굶주림의 해결을 인류의 최우선 과제로 선정한 새천년개발목표를 통해 빈곤에 처

그림 3 농업 및 농촌개발 분야 원조 추세(1971–2010년)



자료: 경제개발협력위원회(OECD) 인용하여 저자 편집.

그림 4 사하라 이남 아프리카 농업 성장률 추세(2006–2014년)



자료: 세계은행 자료 인용하여 저자 편집

한 이들이 어디에서 살고 있는지에 대한 관심이 다시금 제기되었고, 빈곤선 이하의 삶을 살고 있는 이들의 약 80%는 농촌지역에 머무르고 있으며, 그들 대다수가 농사를 짓고 있다는 사실이 다시금 주목 받게 되었다. 지속가능개발목표 또한 목표 1에서 모든 형태의 빈곤종식을 강조하고 있으며, 이에 따라 공여국들은 개도국의 농업개발에 더 많은 자원과 노력을 기울일 것을 결의하고 실행하여 왔다.

개발도상국 정부 역시 농업의 중요성을 다시금 강조하며 농업분야에 대한 재정지출을 늘리고 있다. 아프리카 국가들의 농업을 발전시키기 위해 설립된 통합적 아프리카 농업개발 프로그램(Comprehensive Africa Agriculture Development Programme, CAADP)에 소속된 26개 아프리카 국가들의 수장들은 지난 2003년 모잠비크에 모여 2008년까지 전체 재정지출의 10%를 농업 분야에 투입하고, 연간 농업성장률 6%를 지속적으로 달성할 것을 결의한 것이 대표적인 예이며, 선진국들 역시 식량 안정성을 위해 자국의 농업 분야에 대한 지원을 늘리고 있다.

3. 농업과 경제성장

3.1. 식량 안정성과 경제성장

세계식량농업기구에 의하면, 충분한 영양을 섭취하지 못하고 있는 이들은 여전히 지구상에 8억 명이 존재하며, 2050년에 90억 명에 이를 것으로 예측되는 세계 인구를 부양하기 위한 충분한 농업생산량을 인류는 아직 확보하지 못했다. 식량안보가 담보되지 않고서는 경제성장도 지속가능성도 요원하기만 한 일이기에 이의 중요성은 아무리 강조해도 부족함이 없을 것이다.

식량 안정성이 경제성장에 끼치는 영향에 대해서는 많은 연구들이 진행되었다. 먼저, 미시적인 관점에서 살펴보면 충분하지 못한 영양섭취와 비정기적인 식사는 노동생산성에 악영향을 끼치며, 이는 인적자본에 대한 투자 유인 감소를 유발한다. 또한 총 97개국을 대상으로 표본 조사를 통해 연구한 Nadav(1996)에 의하면, 영양섭취 수준은 경제성장에 직접적이고 중대한 영향을 끼치는 것으로 밝혀졌다.

거시적인 측면에서도 농업 분야는 거시경제의 안정성에 큰 영향을 끼친다. 농업 분야는 다른 산업분야에 비해 비교적 높은 취약성을 갖고 있는데 이는 상당부분 농업이

1) 세계식량농업기구에서 주요 농산품 중 육류, 유제품, 곡물류, 식품성 유지, 설탕 등 5대 상품을 그룹화하여 측정하는 지수이며, 자세한 사항은 세계식량농업기구 웹사이트에서 확인할 수 있음(http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/).

표 2 지속가능개발목표 중 식량안보 관련 세부 목표와 지표(안)

목표2	기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화
세부목표1	2030년까지 기아종식, 빈곤층과 취약계층, 영유아를 포함한 모든 사람들에 대한 연중 안전하고 영양가 높으며 충분한 식량 공급 보장
	지표1. 영양결핍 유병률(Prevalence of Undernoushment, PoU)
	지표2. 식량불안정경험치(Food Insecurity Experience Scale, FIES)
	지표3. 식량 소비지수(Food Consumption Score, FCS)
세부목표2	5세 미만 아동의 발달저해와 신체쇠약을 방지하도록 2025년까지 국제적으로 합의된 세부 목표 달성을 포함한, 2030년까지 모든 형태의 영양실조 종식과 청소년기 소녀, 임산부, 수유부, 노인의 영양적 필요 고려
	지표1. 5세미만 아동의 발달 저해(Stunting, 나이 대비 저신장) 발생 비율
	지표2. 5세 미만 아동의 과체중 비율
	지표3. 여성의 식품 섭취 다양화율(Women Dietary Diversity Score)
세부목표3	2030년까지 토지 및 기타 생산자원과 투입재, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 고용 기회에 대한 안정적이고 평등한 접근성 확보를 통해 여성, 원주민, 가족농, 목축민, 어민 등의 농업생산량과 소농의 소득 2배 증대
	지표1. 단위 면적(ha)당 농업생산 가치(USD/ha로 측정, 농지면적 기준 2/5 이하 및 여성 소농 통계 분류)
세부목표4	2030년까지 생산성과 생산을 증대하고 생태계 유지를 도우며 기후변화, 극심한 기상변화와 홍수, 가뭄 등 기타 재해에 대한 적응 역량을 강화하여 점진적으로 토지와 토양의 질을 높이는 지속가능식량생산 시스템 보장과 회복력 있는 농업활동 이행
	지표1. 농업부문 온실가스 배출량(면적당(ha) 배출량, 작물별, 축산업 분야별 분류)
	지표2. 분야 및 하위 분야별 배출량
세부목표5	2020년까지 국가·지역·국제적 차원에서 건전하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 종자, 농작물, 가축 및 이와 관련 있는 야생종의 유전적 다양성 유지와 유전적 자원 및 이와 관련된 전통 지식의 활용으로부터 발생하는 혜택에 대한 공정한 분배 및 접근성 보장
	지표1. 현지 외(ex-situ) 농작물 수집 지표
	지표2 '위험' 혹은 '비위험', '멸종 위기의 알려지지 않은'으로 분류되는 지역 품종의 숫자(비율)
세부목표a	국제협력 강화를 통한 농촌 인프라, 농업연구, 농업조사기관, 기술개발, 개발도상국 농업생산 능력강화를 위한 식물 및 가축 유전자은행 설립 등에 대한 투자확대
	지표1. 정부 지출 중 농업중심 지표
세부목표b	도하 개발회의의 의무조항 이행을 위한 모든 종류의 농업수출보조와 수출요건의 철폐를 포함한 세계 농업시장에서의 무역규제 및 왜곡의 시정 및 예방
	지표1. 정부 지출 중 농업중심 지표
세부목표c	식료품 시장 및 파생시장 기능 보장 및 급격한 식품가격변동을 제한하기 위한 식량저장에 관한 내용 등을 포함한 시장정보에 대한 접근성 증진을 위한 기준 마련
	지표1. 식량 가격이상 (price anomalies) 지표

자료: KOICA(2015).

그 고유한 특성으로 인해 기후에 대한 높은 의존성을 갖다 있다는 사실에 기인한다. 가뭄이나 홍수, 병충해 등의 자연재해로 인해 농업생산성은 심각한 영향을 받을 수 있으며, 강수량이나 일조량에 따라서도 영향을 받는다. 또한, 농업의 특성상 이러한 피해는 개별농가가 아닌 일정지역 내 전체농가 혹은 작물별 가치사슬 전체가 동시에 영향을 받게 된다. 이러한 농업의 높은 취약성은 식량의 안정적인 국내생산과 공급을 어렵게 함은 물론, 세계시장에서 역시 식량 불안정성을 증대시키고, 이는 고스란히 식량가격에 반영된다. 이로 인한 식량위기와 같은 농업분야의 충격은 개발 초기단계의 국가들의 거시경제 불안정성의 주된 원인으로 작용하고 있다.

지속가능개발목표에서는 목표2로 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 달성을 설정함으로써 지속가능한 개발과 성장을 위해서는 식량안보와 영양섭취가 중요함을 강조하고 있으며, 이는 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)와 지속가능개발을 위한 네트워크(Sustainable Development Solution Network, SDSN)에서 제시한

표 3 지속가능개발목표 중 불평등 완화 련 세부 목표와 지표(안)

목표10	국내 및 국가 간 불평등 경감분석
세부목표1	2030년까지 점진적으로 하위 40% 인구의 소득증대를 국내 평균보다 높은 수준으로 달성하고 이를 유지
	지표1. 전체 인구와 하위 40%의 인구 간 가계소비 성장률 또는 1인당 소득 비교
세부목표2	2030년까지 나이, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신지, 종교, 경제 및 기타 상태에 따라 차별하지 않는 사회, 경제, 정치적 포용을 촉진하고 역량을 강화
	지표1. 성별, 연령에 따라 분류된 중간소득 50% 이하로 살아가는 인구의 비중
세부목표4	재정, 임금, 사회보호 정책 등 정책의 도입과 이를 통해 점진적으로 높은 평등 수준 달성
	지표1. 임금, 사회보호이전과 비교한 GDP에서 노동이 차지하는 비중
목표8	국내 및 국가 간 불평등 경감분석
세부목표2	고부가가치 분야 및 노동집약적 분야에 집중하고, 이와 함께 기술의 향상과 혁신, 다각화를 통해 높은 수준의 경제성장을 달성
	지표1. 취업자 당 국내총생산(GDP) 성장률
세부목표3	생산 활동, 양질의 고용 창출, 창업, 창조와 혁신 등을 지원하고, 금융 서비스 제공 등 마이크로 엔터프라이즈 및 중소기업의 법인화와 성장을 독려

자료: KOICA(2015).

지표인 식량불안정성 경험도(Food Insecurity Experience Scale, FIES), 식량 소비지수(Food

Consumption Score, FCS), 식량 가격이상 지표(price anomalies) 등을 통해서도 확인할 수 있다.[2)]

3.2. 포용적인 경제성장

세계경제는 지속적인 성장을 해 왔으며, 이 과정에서 많은 신흥 개발도상국들이 출현하였고, 새천년개발목표와 함께 빈곤률 또한 아시아를 중심으로 큰 폭으로 감소되었다. 그러나 아시아의 일부 국가들을 제외한 다른 개발도상국들은 여전히 높은 빈곤률과 낮은 경제 성장률을 보이고 있다. 따라서 국제사회에서는 성장의 과실이 국가 간, 국내 사회 구성원 간 공유되지 못한 채 불평등이 점차 심화되어 가고 있다는 우려의 목소리가 커지고 있으며, 이는 특히 도시지역 빈곤률과 농촌지역 빈곤률의 차이에서도 확인할 수 있다. 이러한 문제인식으로부터 성장의 혜택이 사회 구성원 모두에게 공유되어야 한다는 친빈곤 성장(pro-poor growth)과 포용적 성장(inclusive growth)에 대한 담론이 생성되고 활발하게 논의되고 있다.

세계식량농업기구(FAO)에 의하면, 극단적 빈곤층의 약 80%가 농촌지역에서 살아가며 농업에 종사하고 있다. 그렇기 때문에 포용적인 경제성장을 위해서는 농촌지역개발과 농업개발이 필수적이다. 농업이 경제성장과 빈곤 감소에 기여하는 역할에 대해서는 오랫동안 학계에서 논의되어 왔으며 그 중요성이 인정되었다. 농업은 전 세계에서 가장 많은 노동력을 흡수하고 있는 분야로서 농업관련 산업에 대한 일자리 창출 유발 효과도 높다. 또한 개발효과성에 있어서도 최근의 분야별 개발효과성 연구를 통해 농업의 중요성은 더욱 부각되고 있다. 세계식량농업기구(FAO)에 따르면, 농업기반 국가와 소득수준이 낮은 국가에서는 농업분야의 성장이 다른 분야의 성장에 비해 빈곤 감소에 2배 더 효과적임이 입증되었다.

농업개발 및 농촌개발과 친빈곤 성장 사이의 관계를 연구한 Derek(2005)은 실증적 연구를 통해 발견한 사실들을 다음과 같이 제시함으로써 농업개발과 농촌개발이 친빈곤 성장, 즉 포용적 성장에 끼치는 중요성을 강조하고 있다.

첫째, 농업은 성장의 초기 단계에서 중요한 역할을 하며, 때로는 선도적인 역할을 한다. 성장에 대한 직접적 기여만이 아니라, 다른 산업 분야에 대한 성장유발 효과를 갖고 있고, 식량안보와 식량가격 하락에서 오는 긍정적 외부효과를 발생시킨다. 그리

2) 지속가능개발목표의 이행정도를 모니터링하고 평가하기 위한 세부지표는 아직 확정되지 않았으며, 지속가능개발을 위한 네트워크와 유관기관 등에서 제안하는 지표들을 검토 중에 있음.

고 이러한 외부효과의 혜택은 빈곤층에게 더 직접적으로 돌아간다.

둘째, 농업의 경제성장에 대한 기여도는 도시중심의 비농업 경제가 발전해 감에 따라 점차 줄어든다. 그러나 중위소득 국가들에서도, 농업은 여전히 강력한 외부효과와 다른 산업에 대한 성장유발 효과를 갖고 있어 성장의 중요한 견인차가 되어 왔다.

셋째, 경제가 성장해 감에 따라 농촌 지역의 비농업 경제가 성장의 원천으로서 중요성이 강조되어 간다. 경제 성장의 초기에는 농업 분야 성장에 영향을 받아 함께 성장하는 측면이 강하지만, 나중 단계에서는 도시화와 산업화에 연계되어 발전하게 된다. 이러한 특징은 기반시설이 잘 갖춰져 있고 높은 인구밀도를 가진 지역에서 더욱 뚜렷하게 나타나는데, 이는 성장의 초기 단계 이후에도 여전히 농촌지역 폭넓은 측면에서의 개발이 중요함을 의미한다.

넷째, 농업이 경제성장에 기여하는 역할이 산업구조의 개편과 함께 줄어드는 것은 사실이지만, 농촌지역 개발은 여전히 빈곤과 불평등을 줄이는데 결정적인 역할을 한다. 가용자원의 차이와 시장접근성의 차이는 불균형적인 성장으로 이어지고, 이에 따라 농업분야 내, 영세농과 대규모 영농업자 사이, 지역 간 불평등 증대로 이어져서 결국, 도시지역과 농촌지역 간 불평등 심화로 귀결된다. 균형 잡힌 포용적인 성장을 위해서는 농촌지역 빈곤층을 대상으로 하는 개발전략이 필요하다.

다섯째, 농업에 대한 회의주의적인 시각에서 제기되었던 농업의 미래 역할에 대한 고민은 여전히 유효하다. 영세 농가들의 경우 삶의 형태, 전체소득 중 농업소득의 비율, 시장접근성의 정도 등의 측면에서 동질성보다는 이질성이 더 많이 발견된다. 또한, 농업이 친빈곤 성장, 즉 빈곤 감소에 기여하는 바가 각 국가의 경제성장 단계에 따라, 경제적 특성에 따라, 국가의 정책에 따라 크게 달라지는 것이 확인되었기 때문에, 각 국가의 특성에 맞는 친빈곤 성장 정책 및 농촌지역 대상 개발정책 수립은 필수적이다.

4. 맺음말

지난 15년 간 국제개발협력의 시금석이 되었던 새천년개발목표는 2015년을 기점으로 그 역할을 다했다. 인류의 통합된 노력의 결실로서 새천년개발목표의 최우선적 과제였던 절대빈곤의 감소는 커다란 진척을 이루어 낼 수 있었으나, 새천년개발목표가 각 국가별 특성과 지역 간 불균형을 고려하지 않았기 때문에 그 성과가 불평등을 악화시켰다는 비판 또한 제기되고 있다. 실제로 국가 간 불평등과 각 국가 내 사회구성

원 간 불평등은 점차 심화되어지고 있다.

이러한 배경에서 향후 새로운 15년을 위한 새로운 개발의제로서 지속가능개발목표가 제시되었다. 지속가능개발목표는 사회발전, 경제성장, 환경보존이라는 3개의 축이 균형 있게 조화를 이룬 가운데 전 세계가 통합적인 노력을 기울일 것을 강조하고 있으며, 빈곤퇴치, 포용성, 보편성, 평등이라는 4대 기조를 제시하고 있다.

한편, 농업이 경제성장에 끼치는 영향에 대해서는 오랜 기간 논의가 되어 왔다. 1950년대에는 수동적인 역할만을 담당할 뿐이라는 시각이었으나, 1970년대에는 경제성장의 주요한 동력이라고 여겨졌으며, 이는 주로 녹색혁명을 통한 달성한 농업분야의 높은 성장률과 식량 안정성 향상에 기안한다. 한편, 1990년대에는 회의주의적 시각이 지배적이었다. 실제로 1990년대에는 많은 국가들의 농업에 대한 투자와 지원이 감소하였으며, 개발도상국 농업개발을 위한 국제사회의 지원 또한 큰 폭으로 감소되었다.

그러나 최근 들어 농업의 중요성은 다시금 크게 주목받고 있는데, 이는 식량안보와 포용적 경제성장에 기인한다. 2000년 대 들어 급등하기 시작한 식량 가격은 2007/8년과 2011/12년에 정점을 이루었고, 이는 세계경제에 커다란 충격을 주었다. 이러한 식량가격의 상승은 경제규모가 작고 불확실성이 높은 개발도상국과 체제전환국가에서 더욱 치명적인 위기를 초래하였으며, 빈곤층은 그 위기에 더더욱 취약할 수밖에 없다. 국제사회가 농업과 식량안정성에 주목하고 있는 보다 근본적인 이유는 식량가격의 상승이 단기적인 현상이 아니라는 데 있다. 식량 수급이 불안정하고 가격 또한 계속 높아지리라 예측하는 데는 단기간에 해결하기 어려운 다양한 원인들이 있기 때문이다.

기후변화는 농업에 직접적이고 치명적인 영향을 끼치는데 단기적인 생산량 감소만이 아니라, 장기적으로는 세계농업 지도를 바꾸게 될 수도 있고, 이는 개발도상국과 그곳에 사는 농민들에게 보다 심대한 악영향을 끼치게 될 것이다. 또한, 농사 가능지역은 지속적으로 감소하고 있고, 토지 비옥도 역시 낮아지고 있다. 한편, 향후 식량에 대한 수요는 더욱 커질 것으로 예측되고 있다. 오늘날 인류의 높은 인구 증가율과 정체된 농업기술의 발전은 식량수급에 대한 많은 우려를 낳고 있다. 신흥 개발도상국들의 곡물 수요는 증가하고 있으며, 도시화와 소득증가에 기인하여 식량 수요의 패턴 역시 변화하고 있다. 즉, 육류에 대한 수요 증가로 인해 가축사료용 곡물의 수요 또한 크게 증가하고 있다. 바이오 연료 등 대체연료로 사용되고 있는 곡물양이 증가하는 것 또한 식량수요를 높이고 있다. 이와 함께 2000년대 식량위기의 경험으로 인해 각 국가들에서 나타나고 있는 식량의 자원화와 투기자본의 유입 등은 식량안보에 큰 위

협으로 작용하고 있다. 식량안보 없이는 지속적인 경제성장은 담보하기 어려우며, 이의 중요성은 지속가능개발목표의 목표 2 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 달성으로 부터도 확인할 수 있다.

한편, 아프리카 대다수의 개발도상국들을 포함하여 많은 국가들에서 아직 녹색혁명이 일어나지 않았기에 농업생산성 증대의 잠재성이 크다는 점은 향후 인류가 식량안보를 달성하는데 희망적인 요소로 남아 있으며, 이에 따라 국제사회도 개발도상국 농업발전을 위한 투자와 지원을 늘리고 있는 추세이다.

농업의 중요성이 다시금 강조되고 있는 또 하나의 원인은 포용적 경제성장의 필요성에 대한 인식으로부터 기인한다. 오랫동안 개발에 있어 주도적인 위치를 지닌 워싱턴 컨센서스 이후 30년이 흘렀고, 여러 교훈들을 얻었으며 많은 상황들은 변화됐다. 그동안의 경제성장의 이면에는 불평등의 증가가 자리하고 있으며, 성장의 과실이 빈곤층에게 충분히 전달되지 못했다. 극단적 빈곤층의 약 80%가 농촌지역에 거주하고 있으며, 농업에 종사하고 있다는 사실은 빈곤감소와 포용적 경제성장을 위해서 농촌지역개발과 농업개발에 국제사회의 더 많은 지원이 필요한 당위성을 보여주고 있다. 각 국가의 경제 발전 정도와 사회문화적 특성에 따라 차이는 있지만, 농촌지역개발과 농업개발은 빈곤층에게 보다 직접적으로 성장의 과실이 돌아갈 수 있는 대표적인 친빈곤 성장 분야이다. 농업은 전 세계에서 가장 많은 노동력을 흡수하고 있는 분야로서 농업 관련 산업에 대한 일자리 창출 유발 효과 또한 갖고 있다. 또한, 세계식량농업기구(FAO)에 따르면, 농업기반 국가와 소득수준이 낮은 국가에서는 농업분야의 성장이 다른 분야의 성장에 비해 빈곤 감소에 2배 더 효과적임이 입증되었다.

이러한 인식에 힘입어 농업에 대한 국제사회의 관심과 투자는 크게 확대되고 있다. 지속가능개발목표에서 직접적으로 농업을 명시하고 있는 목표는 많지 않으나, 지속가능개발목표의 3대 축이 사회발전과 경제성장, 환경보존이라는 점과 4대 기조가 빈곤퇴치, 포용성, 보편성, 평등이라는 것을 고려했을 때 지속가능개발목표가 제시하고 있는 2030년까지의 목표들을 달성하기 위해서는 농업과 농촌의 발전에 대한 더 많은 관심과 지원이 필수적이다.

참고문헌

Bourguignon and Morrison. 2002. *Inequality among World Citizens: 1820-1992*. The American Economic Review, Vol. 92, No. 4.

Cervantes-Godoy, D. and J. Dewbre. 2010. *Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction*. ECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 23, OECD Publishing.

Derek Byerlee, Xinshen Diao and Chris Jackson. 2005. *Agriculture, Rural Development, and pro-poor growth*. World Bank.

FAO. 2015. FAO and the 17 sustainable development goals. Food and Agriculture Organization

Mosley and Suleiman. 2007. *Aid, Agriculture and Poverty in Developing Countries.* Review of Development Economics 11 (2007): 139-58.

Nadav. 1996. *Nutritional thresholds and growth*. Department of Economics, Ben-Gurion University.

Ravallion and Datt. 1999. *When is growth pro-poor? Evidence from the diverse experiences of india's states*. World Bank policy research working paper 2263.

Strauss. 1986. *Does Better Nutrition Raise Farm Productivity?*. The Journal of Political Economy, Volume 94, Issue 2.

Sustainable Development Solutions Network. 2015. *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals : Launching a data revolution for the SDGs.* Sustainable Development Solutions Network.

Tiffin and Irz. 2006. *Is Agriculture the engine of growth?*. Agricultural economics 35.

Timmer. 2008. *Agriculture and pro-poor growth: An asian perspective*. Asian journal of agriculture and development 5.

World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. UN

KOICA. 2015. 「지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안」. KOICA.

참고사이트

경제협력개발기구 (www.oecd.org)
국제농업기금 (www.ifad.org)
국제연합식량농업기구 (www.fao.org)
세계은행 (www.worldbank.org)