

최빈개도국(LDC)의 농정과제

임 송 수 *

1. 국가 분류와 기준

UN이 지정하는 최빈개도국(Least Developed Countries, LDC)은 2018년 현재 총 47개국이다<그림 1>.¹⁾ LDC는 그 심각한 구조적 장애로 말미암아 경제적, 환경적 충격에 취약하며 낮은 수준의 인간개발 수준을 지니고 있다. 2016년 기준으로 LDC의 총인구는 9억 7,900만 명으로 세계 인구의 13%가량을 차지한다.

LDC는 서로 많은 유사성을 지니고 있고 개발 목적을 추구하는 데 있어 공통된 과제들을 직면하고 있다. 그러나 인구와 지형 및 경제개발의 관점에서 두드러진 차이도 존재한다. 예를 들면, 지형 측면에서 내륙국(landlocked; 17개국)이나 소규모 도서국(small island; 9개국)이 있으며, 소득 측면에서는 저소득(low income), 중저소득(lower middle income), 중상소득(upper middle income) 국가로 세분할 수 있다.

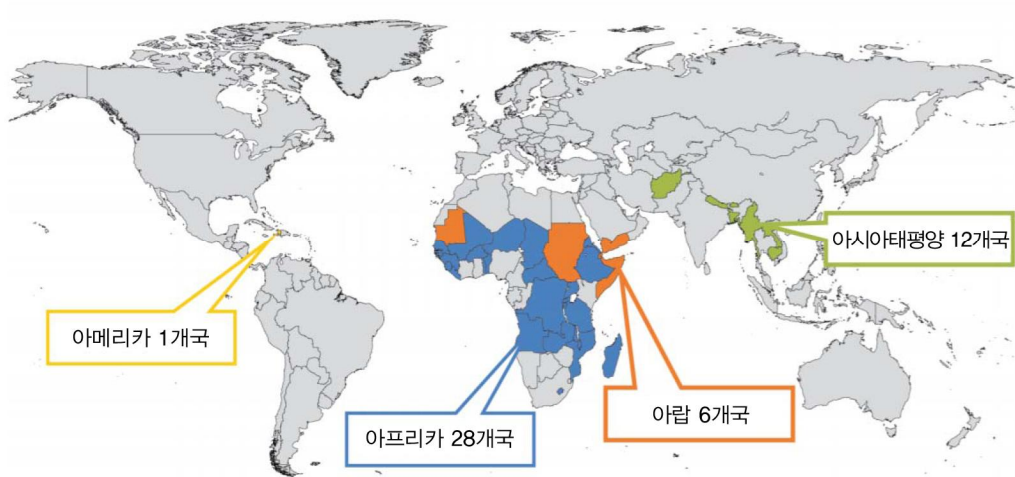
인구 규모도 개발에 있어 중요한 요소인데, 시장규모가 작은 나라의 경우에는 협소한 기초자원을 가지고 있다는 사실에서 규모의 경제를 실현하기 어렵다. 또한 교역 비용이 많이 들고 멀리 떨어져 있는 외부시장에 의존할 수밖에 없는 한계를 지닌다. 예를 들면, 투발루(Tuvalu)의 인구는 1만 명이고 키리바시(Kiribati)는 10만 명 정도이다. 그러나 코모로(Comoros), 지부티(Djibouti), 부탄(Bhutan) 등의 인구는 100만 명을 초과한다. 내륙국은 바다에 직접 접근할 수 없으므로 국제적인 연계를 형성하는데 비용이 많이 든다. 많은 소규모 도서국은 여러 섬을 가지고 있고 거주민 수 또한 작아 행정비용이 상대적으로 클 수밖에 없다. 일부 LDC는 농업 중심의 경제구조를 지니지만 그렇지 않은 LDC도 있다. 일부 LDC는

* 고려대학교 식품자원경제학과 교수 (songsooc@gmail.com).

1) UN이 LDC 분류를 시작한 것은 1964년임(UN 2018).

인구가 많고 넓은 영토에 분산되어 있어 통신 허부 망을 구축하는데 상대적으로 어려운 형편이다.

<그림 1> 최빈개도국(LDC) 지도



주: 최빈개도국(LDC) 목록은 다음과 같다: 아프가니스탄, 앙골라, 방글라데시, 베냉, 부탄, 부르키나파소, 부룬디, 캄보디아, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고 민주 공화국, 지부티, 에리트레아, 에티오피아, 감비아, 기니 비사우, 아이티, 키리바시, 라오 인민 민주주의 공화국, 레소토, 라이베리아, 마다가스카르, 말리, 모리타니, 모잠비크, 미얀마, 니팔, 니제르, 르완다, 상투메 프린시페, 세네갈, 시에라 리온, 솔로몬군도, 소말리아, 남부 수단, 수단, 동티모르, 토고, 투발루, 우간다, 유나이티드 탄자니아, 바누아투, 예멘, 잠비아
 자료: ITU(2018)

LDC 분류는 UN이 관장한다. UN 산하의 개발정책위원회(Committee for Development Policy, CDP)²⁾는 독립된 전문가 그룹으로서 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council, ECOSOC)³⁾에 LDC 목록에 포함(진입)하거나 배제(졸업)해야 하는 국가를 3년을 주기로 종합적인 검토과정(review)을 거쳐 결정한다.

2018년 3월 현재 CDP가 규정한 LDC 진입과 졸업 기준은 다음과 같다<표 1>.

2) (<https://goo.gl/pPe1KX>) (검색일: 2018.12.05.)
 3) (<https://www.un.org/ecosoc>) (검색일: 2018.12.05.)

<표 1> 2018년도 LDC 진입 및 졸업 기준

항목		진입	졸업
기준	1인당 GNI	1,025 달러 이하	1,230 달러 이상
	인간자산 지수(HAI)	60 이하	66 이상
	경제 취약 지수(EVI)	36 이상	36 이하
충족해야 할 기준 수		3개	2개
인구 기준		7,500만 명 미만	해당 없음.
자격		한 번에 결정	두 번에 걸쳐 결정(연속 리뷰)
시기		즉시 유효	유예기간 3개년
당사국에 의한 승인		필요	불필요

자료: UN Economic Analysis & Policy Division(<https://goo.gl/x8QEsf>); UN(<https://goo.gl/Yjhtyy>)

① 1인당 소득(GNI) 기준

- 가입: 3개년 평균으로 1인당 소득(gross national income)이 1,025달러 미만
- 졸업: 3개년 평균으로 1인당 GNI가 1,230달러 초과

② 인간자산 지수(Human Asset Index: HAI) 기준

- 건강지수(Health Index): 영양(영양실조 인구의 비중), 아동 사망률(1,000명 당 5세 미만 아동), 산모 사망률(1,000명의 영아 출산 당)
- 교육지수(Education Index): 학교 등록률(중등학교 등록 비율), 성인 식자율(literacy ratio)
- 건강지수와 교육지수를 1/2씩 반영

③ 경제 취약성(Economic Vulnerability Index: EVI) 기준

- 노출지수(Exposure Index):
 - 규모 하부지수(인구)
 - 위치 하부지수(원격성(remoteness))
 - 경제구조 하부지수(GDP에서 농림수산의 비중, 상품 수출집약도 지수)
 - 환경 하부지수(저지대 해안에 거주하는 인구 비율)
- 충격지수(Shock Index):
 - 무역충격 하부지수(상품과 서비스 수출의 불안정 지수)
 - 자연충격 하부지수(농업생산의 불안정 지수, 자연재해 피해자 비중)
- 노출지수와 충격지수를 1/2씩 반영

위 3가지 기준을 모두 충족하고 인구 규모가 7,500만 명을 초과하지 않는 국가는 LDC 목록에 추가될 자격을 갖는데 당사국의 승인이 필요하다. 한편 위 기준 가운데 2개 이상을 충족한 국가는 LDC 목록에서 졸업할 수 있는 자격을 갖췄다고 판단한다. 다만, 1인당 소득(GNI)이 기준치의 2배 이상(2,460달러)으로 증가하고, 이러한 성과를 지속할 수 있다고 판단되면, 다른 기준을 충족하는지와 관계없이 LDC 졸업 요건을 만족한 것으로 인정한다. 이를 “소득에만 기초한 졸업 규정(income-only graduation rule)”이라 부른다(UCTAD 2018a).

지금까지 LDC 그룹에서 졸업한 국가는 1994년에 보츠와나(Botswana), 2007년에 카보베르데(Cabo Verde), 2011년에 몰디브(Maldives), 2014년에 사모아(Samoa), 2017년에 적도기니(Equatorial Guinea) 등 5개국이다. 2015년에 채택한 결정문에 따라 바누아투(Vanuatu)가 졸업하기로 예정되었으나, 2015년 3월에 열대 사이클론 팜(Pam)으로 말미암아 커다란 재해가 발생하여 그 졸업 시기가 2020년 12월로 연기되었다.⁴⁾ 이밖에도 앙골라(Angola)가 2021년에 졸업할 예정이다. CDP가 투발루(Tuvalu)와 키리바시(Kiribati)의 졸업을 추천하였으나, ECOSOC가 이를 2021년까지 연기하기로 결정하였다<그림 2>.

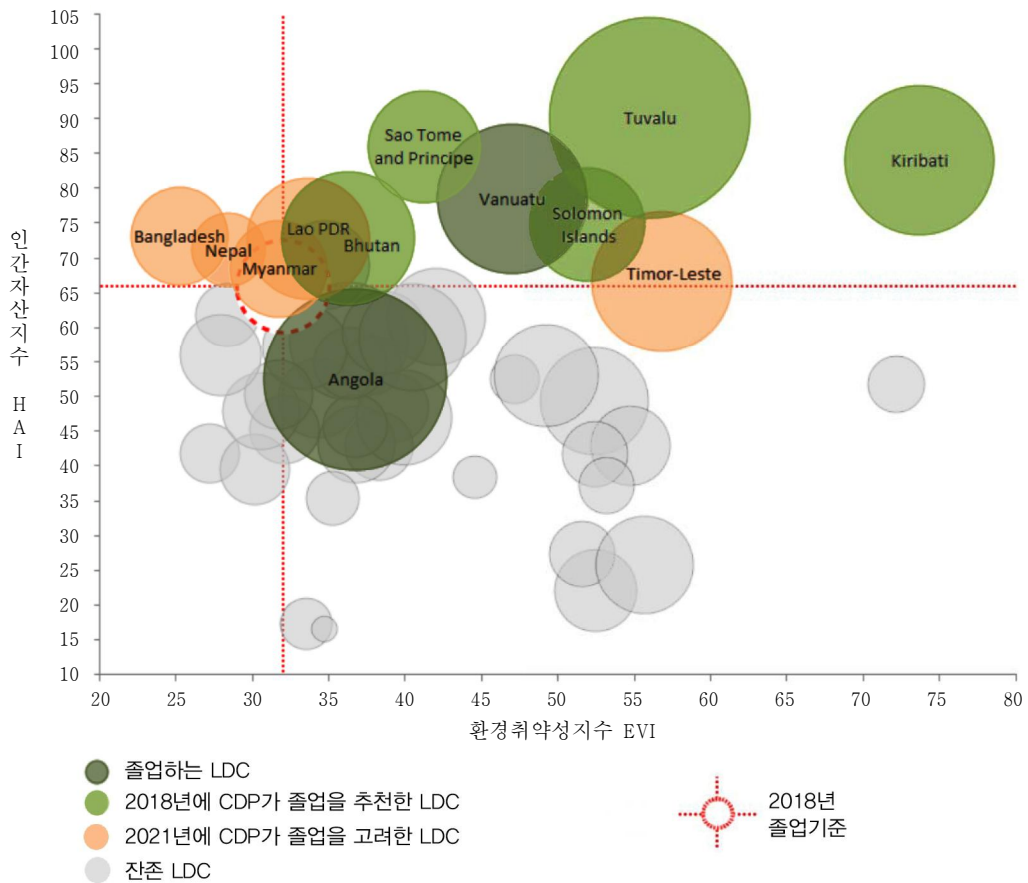
또한 2018년에 부탄(Bhutan), 상투메 프린시페(Sao Tome and Principe), 솔로몬 군도(Solomon Islands) 등 3개국은 CDP와 ECOSOC 및 UN 총회의 졸업 추천을 받았다.⁵⁾ 네팔(Nepal)과 동티모르(Timor-Leste)가 기술적으로 졸업 자격을 갖추었으나 당사국의 요청에 따라 CDP의 결정은 2021년까지 연기되었다. 끝으로 방글라데시(Bangladesh), 라오 인민민주주의 공화국(Lao People's Democratic Republic), 미얀마(Myanmar) 등 3개국은 처음으로 졸업 요건을 충족한 것으로 2018년 검토 회의는 판단하였다.⁶⁾

4) 2015년 3월에 나타난 사이클론 팜(Pam)은 바누아투 역사상 최악의 자연재해 가운데 하나로 기록될 만큼 큰 피해를 가져왔는데, 이를 통해 15명이 사망하고 3억 6,000만 달러의 손실이 발생함(<https://goo.gl/UDyWyr>) (검색일: 2018.12.5.).

5) 졸업에 관한 추천이 이뤄진 후 ESC와 UN 총회가 승인하면, 해당 LDC는 졸업이 효과를 발휘하기 전 3개년을 유예기간(grace period)으로 인정받음. 이 기간에 해당국은 LDC 졸업이 자국의 사회경제적 발전에 저해가 되지 않도록, 개발 및 무역동반자 국가들과 원활한 전환을 위한 전략에 합의하게 됨.

6) 이상은 2018년 3월 12-16일에 미국 뉴욕에서 개최된 제20차 CDP 회의 결과를 요약한 것임.

<그림 2> 2018년 3개년 검토의 결과



자료: UN(<https://goo.gl/Yjhtyy>) (검색일: 2018.12.07.)

2. 농업과 농촌정책의 과제⁷⁾

2.1. 지원정책의 논거

최빈개도국(LDC)의 중요한 농정목표는 식량안보를 달성하고, 강화되고 다양한 생산 능력을 갖추기 위해 농업을 더욱 생산적으로 만드는 것이다. 가난한 소농에게 초점을 맞춘 적극적인 정책은 특히 남아시아와 사하라 이남 아프리카에서 식량안보의 증진에 필요하다.

농업생산과 생산성을 높이는 것은 LDC의 구조전환(structural transformation)의 전제

7) 이 부분은 UNCTAD(2018b)을 토대로 정리한 것임.

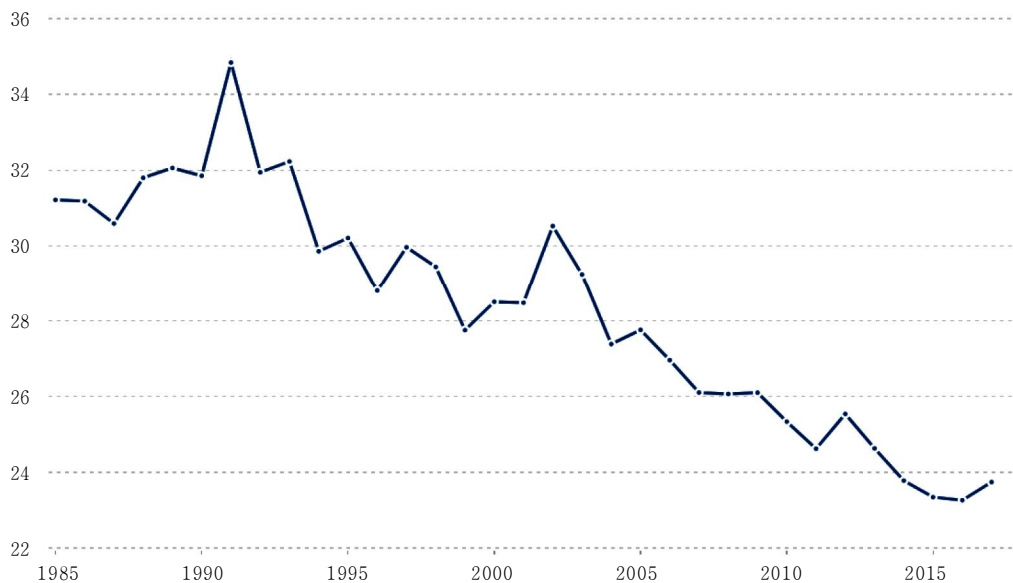
조건이라고 할 수 있다. 이와 관련해 고려해야 할 사항은 도시의 산업부문에 인력이 몰리더라도 LDC 인력의 상당 부분은 농촌 지역에 계속 남아있을 것이란 점이다. 또한, 농촌은 빈곤이 가장 깊고 널리 퍼져있는 곳이기도 하다. 대부분의 LDC에서 농업 생산성을 증대하기 위한 노력은 이미 존재하는 소농 구조 아래에서 잉여 노동을 고려해야 한다.

지속 가능한 발전을 위한 사회와 경제 및 환경 접근방식의 통합 아래 구조 전환은 농촌 소득과 고용의 농외 비중이 앞으로 더욱 증가해야 함을 인식해야 한다. 또한, 농업 발전은 제조업을 위해 국내 원료 투입요소를 적절히 그리고 안정적으로 공급하는 데 필요하다는 사실도 고려되어야 한다.

이 밖에도 대부분의 LDC에서는 전체 GDP와 고용에서 차지하는 농업 비중이 상대적으로 크다. <그림 3>에 따르면, 부가가치 기준으로 LDC 농수산부문이 전체 GDP에서 차지하는 비중은 1985년에 평균 31.2%에서 2017년에 평균 23.7%로 하락하였다. 이와 견주어 2017년에 OECD의 농수산부문의 GDP 비중은 평균 1.4%이다.

<그림 3> LDC 농수산부문이 국가 GDP에서 차지하는 비중 추이: 부가가치 기준

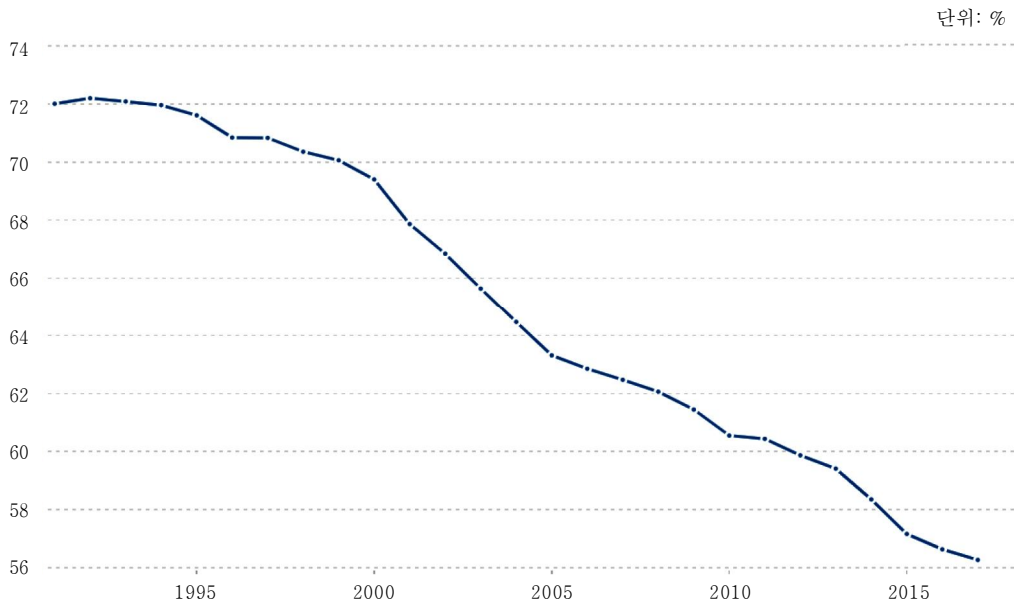
단위: %



자료: World Bank(<https://data.worldbank.org>) (검색일: 2018.12.2.)

<그림 4>은 LDC 농업부문에 고용된 남성 노동자가 국가 전체 고용에서 차지하는 비중을 나타낸다. 이 비중은 1991년에 평균 72%에서 2017년에 56%로 하락하였다. LDC 남성 노동자의 절반 이상이 농업부문에 종사하고 있다. 이와 비교해 2017년에 OECD 회원국의 평균은 6%에 불과하다.

<그림 4> LDC 농업부문에 고용된 남성 노동자 비중



자료: World Bank(<https://data.worldbank.org>) (검색일: 2018.12.8.)

이에 따라 농업과 농촌 농외활동에서 소득 증가가 국내에서 생산되면서 교역 대상이 아닌 상품과 서비스의 수요를 촉진하는, 이른바 선순환에 이바지할 수 있다. 또한 이러한 선순환은 다른 경제 분야의 투자와 고용에 양(+)의 과급영향을 미칠 수 있다. 농업과 농외 경제활동을 통한, 더 나은 고용과 소득 기회를 확충하면 농촌 인력이 일자리를 찾아 도시로 이주해야 한다는 압박을 줄일 수 있다. 곧 도시 중심으로 통합이 진전되면서 초래되는 음(-)의 사회 및 환경 효과를 농촌 개발을 통해 완화할 수 있다.⁸⁾

농업은 LDC에서 가장 중요한 경제 부문일 뿐만 아니라 대다수 사람의 삶 그 자체이다. 따라서 농업 활동의 현대화를 위해 자원을 동원하는 것과 더불어 농촌 인구의 전통적인

8) 인도의 경우 농촌 인구가 도시로 이주하면서 도시의 인구증가율이 빠르게 늘어났고, 이에 따라 정상적인 일거리를 찾지 못한 많은 이주민이 도시의 비공식부문(informal sector)에 흡수되고 있음(Chaudhuri and Mukhopadhyay 2010).

행동패턴을 적응시키는 것이 농업의 도전 과제라 할 수 있다. 이러한 적응과정은 농업과 제조업 및 서비스 활동 간 연계를 강화하는 것을 포함한다. 잠재적으로 심각한 사회적 갈등을 피하려면 시간이 걸릴 수 있음을 인지하여 조심스럽게 관리해야 한다.

농업 개량과 농촌 다각화와 관련한 제약은 LDC 안팎에서 다르게 나타날 수 있다. 특히 작물 유형, 토양의 질, 지질학적 및 수문학적 조건, 토지임차제도, 필지의 규모, 병해충과 가축 질병의 유병률 등에 따라 그 차이가 좌우된다. 또한 기후조건과 기후변화의 영향에 노출된 정도는 국가마다 다르다.

농촌의 전환을 지원하기 위한 일반적인 정책 조치를 수립하기도 쉽지 않다. 다른 산업 정책과 비교할 때 농업의 지역적 특수성으로 말미암아 한 나라의 정책입안자들이 다른 나라의 농업정책 수립 경험으로부터 배우는 범위는 제한적이다. 그러나 LDC가 직면한 공통적인 제약 요소들은 정리해 제시하면 다음과 같다.

- ① 농기계와 장비의 만성적인 과소 투자
- ② 비효율적인 재배와 수확 기술
- ③ 저품질 종자
- ④ 미흡한 축산 기술
- ⑤ 병해충이나 가축 질병에 대한 미흡한 대응
- ⑥ 낮은 기계화율
- ⑦ 관개의 제한적인 사용
- ⑧ 열악한 운송 및 저장 시설

2.2. 농업생산과 소득 증대를 위한 정책

LDC 농촌 지역에서 재배면적을 확대할 수 있다면 농업소득의 증대를 꾀할 수 있다. 이는 계절에 따라 제한적인 노동여건을 개선하거나, 관개와 건조체계 등 농업 하부구조를 개선하고 확대함으로써 가능하다. 그러나 농산물의 생산을 증대하면서 그 품질을 높이려면 다음과 같은 조치가 따라야 한다.

- ① 면적당 단수 향상
- ② 경종과 축산농업에서 노동의 생산성 증대

- ③ 수확 후 손실 경감
- ④ 생산 다각화를 촉진하고 부가가치 높은 작물로 전환 추진
- ⑤ 가공부문과 연계 강화
- ⑥ 상업적 영농의 권장

2.2.1. 단수와 노동 생산성 증대

농업 생산성 향상을 위해서는 영농방식의 개선, 비료와 살충제 및 고품질 종자와 같은 필수 투입요소에 관한 접근성 증진, 지역 상황과 기후 및 토양 조건을 고려한 앞선 영농기술과 장비의 사용 등이 필요하다. 문맹 퇴치와 수리력, 직업 기술, 금융 문맹 퇴치와 비즈니스 기술 등의 향상은 농촌 구조전환의 기초이다.

이러한 기술을 개발하기 위한 정책 조치들은 농촌의 초등학교 교육을 강화하고, 성인교육에 대한, 특히 여성의 접근성을 개선하는 데에서 출발해야 한다. 소농에 대한 농업생산 및 저장기술과 관련한 훈련도 지원해야 한다. 또한 정부 정책은 농업 R&D에 필요한 자금을 공급하고 농업 지도서비스(extension service)를 강화함으로써 농업 수준의 단계를 향상(agricultural upgrading)하는 데 이바지해야 한다. 농생태계 구역이나 전략적인 작물의 개발처럼 지역에서 가장 잘 할 수 있는 분야를 창출해 이에 관한 비용 효율적인 농업연구센터를 조성하는 게 필요하다. 이러한 연구센터는 농가 수준의 생산기술과 수확 후 기술에 특별히 초점을 맞추는 게 바람직하다.

정부는 필요한 농업 투입요소의 확보에 필요한 조직 및 금융지원을 통해 농가소득을 높이는 데 이바지할 수 있다. 고품질 종자, 비료 또는 살충제와 같은 투입요소에 대한 접근성을 높이고 비용을 절감하면 농업 생산성을 증진하는 데 유용하다. 농업 생산성과 환경 지속성을 높이기 위해 지역에서 적절한 투입요소를 더 많이 사용하는 것은 농가 지도서비스, 투입요소 보조 조치, 공동구매 조직 등을 통해 촉진될 수 있다. 이러한 조치들은 특히 여성과 취약한 생산자들에게 유익할 수 있다. 정부가 해마다 생산요소를 위한 소규모 현물 보조를 제공하는 조치도 조건이 열악한 지역의 빈곤 농가에 필요할 수 있다.

2.2.2. 다각화와 작물 등급의 향상 및 국제 인증

빈곤이 줄어들고 농촌에서 농외활동이 확대됨에 따라 고부가가치 작물로 수요가 이동하면서 농가소득을 높이기 위한 새로운 기회가 창출되고 있다. 농산물의 다각화를 지원하는 것은, 특히 환경친화적이고 유기 농산물에 대한 수출 시장의 수요가 급증하는 환경에서 더욱 유용하다. 이에 따라 시장 정보를 농가에 원활히 제공하고 국제적으로 인정받은 농산물 인증을 확보하도록 지원함으로써 농가와 환경보호 간 모두 이기는(win-win) 결과를 창출할 수 있다.

정책적인 노력은 WTO의 동식물 위생 기준(SPS)과 무역에 관한 기술장벽(TBT) 협정에 기초한 공공 인증과 유기농 및 지속 가능한 생산과 공정무역(fair trade) 기준의 이행에 관한 민간 인증 모두를 대상으로 해야 한다. 생산자를 위한 역량 구축과 신속한 인증 절차의 확충은 이러한 맥락에서 중요한 척도가 된다.

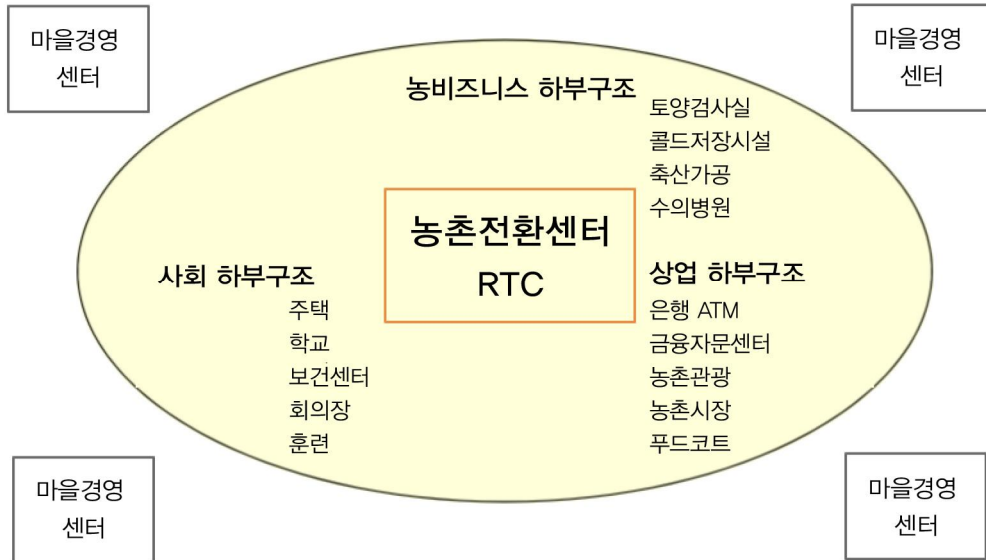
2.2.3. 수평적 연계와 상업화 강화

농업과 다른 부문 간의 연계는 농민뿐만 아니라 다른 경제 분야의 생산자 모두에게 중요한데, 특히 산업 전략이 농산물의 국내 가공을 기반으로 할 때 더욱 그렇다. 농업 투입요소의 일관되고 신뢰할 수 있는 공급은 가공의 효율성과 경쟁력을 결정하는 중요한 요소이다. 이러한 맥락에서 농가에 경영 관리 및 조직 기술을 강화하기 위한 자문 서비스를 제공하는 것은 농업 및 산업 생산자 모두에게 도움이 될 수 있다. 이러한 자문 서비스는 농가에 높은 수요를, 가공업체에 투입요소 공급의 안정과 개선을 창출할 수 있다.

농가와 농산물의 국내가공업체를 효율적으로 연계하는 것은 산업 단지(industrial park)와 연합한, 이른바 농촌전환센터(Rural Transformation Center, RTC)를 설립하여 추진할 수 있다. 농가는 생산한 농산물을 RCT에 팔고, RCT는 비료, 종자, 가축 사료와 약품 등을 대가로 공급한다. 이는 분산된 역량을 조직화하고 수급과 품질 중심의 체제를 구축하는데 이바지할 수 있다.

참고로, <그림 5>은 인도의 GreenPort 기업이 추진하는 RTC의 구성요소를 나타낸다.

<그림 5> 농촌전환센터(RCT)의 구성요소: 인도의 사례



자료: GreenPort Corp.(<https://goo.gl/v4tgx2>) (검색일: 2018.12.2.)

하방산업과 연계를 강화하기 위해서는 농가가 안정적인 공급과 우수한 제품이 중요하다 는 점을 인식해야 한다. 또한 농식품 가공과 섬유 및 가죽 가공, 관광, 안내 서비스 등의 하방산업 주체들과 맺는 장기 거래 관계의 이점에 관해 알아야 한다.

정부는 농산물의 상당 부분이 상업화되고, 생산물의 품질을 높이며, 국제적으로 인증된 기준의 준수를 보장할 수 있도록 일관된 중기 전략을 개발하고 이행해야 한다. 많은 경우 농업의 상업화는 규모의 경제를 실현할 수 있는 대규모 농가에 의해 촉진되어왔다. 이는 1인당 또는 면적당 단수가 물리적으로 증가하는 것으로 보기보다 저비용의 필수 투입요소에 더 쉽게 접근할 수 있다고 봐야 한다.

그러나 대규모 농업생산에 전적으로 의존하는 것은 고용창출이 제한되고 농업 임금이 낮다는 점에서 LDC 농촌지역의 빈곤 퇴치에 효과적이라고 할 수 없다. 따라서 빈곤선 위에 속한 모든 소규모 농가에 공급할 수 있을 정도로 충분한 농지가 남아있어야 한다. 기술지도 서비스는 소농, 가족농, 여성 농가에 혜택이 돌아갈 수 있도록 조직되어야 한다.

농촌 지역의 사회적, 경제적 목적을 달성하려면 대규모 상업농과 소규모 가족농 사이에 사회적으로 수용할 수 있는 균형을 맞추는 게 필요하다. 소규모 생산의 사회적 혜택을 유지 하면서도 소농이 직면한 시장의 불이익을 극복하는 데에는 생산자조합이나 협동조합의 역

활이 중요하다.

농업과 축산업의 상업적 잠재력을 더욱 발전시키고, 국내 가치사슬 안에서 수직 통합을 강화하기 위해서 정부는 농업 생산자가 가공업체와 법적으로 구속력 있는 계약을 체결하는, 계약농을 촉진할 수도 있다. 그러나 계약농의 가능성은 농가의 의향이나 관심에 달려있다. 또한 이러한 계약은 구매자가 협상 지위를 오용하거나 생산자의 이익이 협상력 차이로 침해되지 않도록 제도적 관찰을 수반해야 한다.

2.3. 농촌 협동조합과 생산자조합의 역할

협동조합과 생산자조합의 창설이나 조직 향상에 관한 정부의 지원은 농촌의 경제적 전환에 이바지할 수 있다. 협동조합과 시장 중심의 생산자조합은 농가 간 수평적 연계를 창출하는 중요한 수단이다. 협동조합과 생산자조합은 농업 생산성 증대, 규모의 경제, 수확후 관리의 촉진 등의 혜택을 창출한다. 자원을 공동으로 출자함으로써 소농은 종자, 비료, 창고, 운송, 등급 및 포장서비스 등에 더욱 용이하게 접근할 수 있다. 또한 협동조합과 생산자조합은 관리와 조직의 노하우, 비즈니스 행정측면의 공동 개선 노력으로 농산물의 품질 향상과 다각화에 중요한 기능을 한다.

협동조합과 생산자조합은 회원 간 현대적 영농장비를 공유하고 다른 부문과 연계할 수 있도록 한다. 또한 소농이나 여성농가가 농업 투입요소, 새로운 기술, 훈련, 정보, 금융 등에 더욱 쉽게 접근할 수 있도록 도울 수 있다. 농기업이나 도시 소매업체 등과 비교할 때 미약한 소규모 생산자들의 협상력을 증진하는 데도 이바지할 수 있다. 이러한 점에서 협동조합과 생산자조합은 농촌 개발의 중요한 요소로 간주된다. 정부는 그 설립 절차를 간소화하고 금융을 촉진하며 이를 통해 관련 조치를 시행함으로써 협동조합과 생산자조합을 촉진할 수 있다.

2.4. 농외활동의 개발

농촌의 농외활동에서 농업의 향상과 생산 능력의 확충 사이에 보완관계가 성립한다. 농업 기계화는 고용에 음(-)의 영향을 미치지만, 이는 농촌의 농외 경제활동과 고용으로 상당한 부분이 상쇄될 수 있기 때문이다. 비농업 부문의 고용 증가와 빈곤 감소로 인해 주식과

고부가가치 식품에 대한 수요가 증가할 것이므로 농업 생산성이 향상되고 주식 이외 작물로 다각화가 촉진될 것이다. 특히, 농외활동은 농업 노동 수요가 적은 계절에 생산적인 고용을 창출하는 데 중요하다.

이러한 새로운 농촌 활동에는 상당한 추가 자본투자와 장기 자금조달에 대한 접근이 필요한데, 이는 농업으로부터 농촌 경제를 다각화하고, 농외 소득원을 확보하며 농촌 빈곤을 급격히 줄이는 데 효과적이다.

농촌지역에 대한 인프라 투자 확대는 노동집약적인 건설이나 유지 활동, 자재 및 기타 투입요소의 현지 조달과 연계된 고용 기회를 창출함으로써 농촌 인구에 농외 소득원을 제공할 수 있다. 농촌 소득을 증대하는 이러한 수요는 농업 향상과 농촌 다각화의 선순환을 시작하는 데 도움을 줄 수 있다. 농촌 소득이 상승함으로써 창출된 수요는 식량의 공급 측 반응을 끌어내고 국내 기술로 생산할 수 있는 다른 기초 소비재를 생산함으로써 농촌 전환을 촉진한다.

농가공은 농업과 비농업 활동 사이에 중요한 시너지 효과를 창출한다. 특히 여성의 고용과 사업 기회 측면에서 유리하다. 지역 식품 가공과 포장 산업 및 운송 서비스의 개발은 도시와 수출 시장에 대한 접근성을 높임으로써 농업 향상을 지원할 수 있다. 적절한 유인책을 통해 수출 작물은 글로벌 가치 사슬(GVC)에 통합됨으로써 농업소득과 농산물 가공에 대한 기회를 만들어 낼 수 있다. 이미 관광분야가 있거나 관광산업을 발전시킬 잠재력이 있는 국가의 경우 관광 사업은 유기 농업과 전방 연계로 맺어질 수 있다. 실제로 가장 큰 유기 하위 부문을 가진 국가들은 상당한 규모의 관광부문을 가지고 있다.

전환 과정이 진행됨에 따라 농촌의 농외활동에서 차츰 숙련 근로자가 필요하게 되므로 정부는 각 농가가 요구하는 농외활동에 적합한 직업 훈련을 제공하도록 해야 한다. 농촌 전환의 초기에는 건설 관련 기술이 농촌지역에서 요구될 것이다.

2.5. 자본 형성과 자금 조달

2.5.1. 농촌 하부구조와 농자재 투자

LDC 농촌에서 인간개발과 경제 전환에 필요한 하부구조 투자는 상당하다. 이는 학교와 보건시설의 건설, 수도와 전기 공급의 개선, 관개와 배수체제, 도로와 정보통신기술(ICT)

관련 하부구조가 포함된다. 지역시장과 연계된 도로는 중요한데, 소비 성장과 빈곤 감축에 크게 이바지할 수 있기 때문이다.

농촌의 전기 공급은 농촌 지역의 다각화에 중요한 원동력이다. 그것은 거래 비용을 줄이는 휴대 전화 지급체제의 기반이 되는 ICT 네트워크 확장을 가능하게 한다. 전기는 지역에 적합한 영농기술 정보를 보급하는데 휴대 전화를 사용할 수 있게 함으로써 중요하다. 분산 시스템과 신재생 에너지 기술은 농촌 전기의 잠재력을 크게 향상시켰다.

높은 단수와 다각화, 가공업체와 밀접한 연계는 농가 자본 설비의 향상에 달려있다. 농업에서 만성적인 과소 투자 문제는 LDC를 비롯해 대부분의 농촌 전환을 위한 전제 조건이다. 이는 공공 하부구조 투자와 현대적 장비에 대한 민간 투자 모두에 적용된다. 후자는 종종 공공 지원을 통해 육성된다. 민간 하부구조에 관한 투자는 관개 시설, 전력소, 향산된 기술에 필요한 케이블 등의 건설로 이어진다. 또한 하부구조 투자를 지원하기 위해 장기 금융에 대한 접근성을 개선하는 정책은 특히 소규모 농가와 여성 농가에 중요하다.

생산성과 농산물의 양과 질을 높이려면 관개와 배수체제, 운송과 에너지 기반 시설, 기계화 등에 투자가 필요하다. 대규모 장비의 소유권이 비싸서 개별 소농에 적합하지 않으므로 지역의 임대 시장을 육성하거나 협동조합이나 생산자 협회를 통한 공동 소유 제도를 촉진할 수 있다.

2.5.2. 금융에 대한 접근성

농업과 농외활동에 대한 자본투자의 증가는 농가와 농기업이 합리적인 금융에 접근할 수 있는 경우에만 가능하다. 또한 자본 축적에 대한 정부의 지원도 농업과 농촌 개발에 중요하다. 그러나 농업금융은 농업 생산주기와 관련된 특정 위험으로부터 발생하는 계절적 필요에 맞게 조정되어야 한다. 농업 신용을 지원하는 정책 수단은 소규모 및 여성 농민에게 특히 중요하며 협동조합을 강화하는 데 도움이 될 수도 있다.

신용 용자의 전제 조건은 농가가 실행 가능한 사업 계획을 준비할 수 있는 능력이다. 이는 금융 문맹의 퇴치와 기본적인 경영기술에 대한 교육이 중요함을 시사한다. 신용 금융과 관련해 다른 요건은 농촌에 은행 시설이 있어야 한다는 점이다. 은행이 지점망을 확장하도록 유도하는 조치가 만들어져야 한다. 적절한 상업 은행 서비스가 없는 경우 금융 서비스와

신용에 대한 접근성을 높이기 위한 업무는 주로 농업은행, 농촌개발은행, 공동체 신용협동조합 등에 맡겨진다. 이러한 기관들은 농촌에서 저축에 도움이 된다.

농업 금융기관들은 도시의 상업적 은행보다 농촌 대출자의 신용도를 평가하고 농업과 지역 특정 위험을 평가함으로써 상대적으로 낮은 비용으로 신용을 제공하게 된다. 또한 협동조합, 생산자조합, 여성 네트워크 등도 회원 간 차입이나 신용 대출 약정을 중개하거나 보증하는 역할을 할 수 있다.

농가는 보험과 창고의 수령증 계획에 따라 해당 농산물을 담보물로 전환할 수 있어야 한다. 농촌에 은행이 충분하지 못할 경우 우체국이 금융 서비스 공급자로서 중요한 역할을 맡을 수 있으며 금융 중개자 역할을 할 수 있다.

반면에 소액 대출(microcredit) 제도가 농촌 개발에 긍정적 영향을 미친다는 증거가 약하다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 소액 대출에 대한 조건부 보조가 그 목표를 실현하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 소액 대출 기관이 부과하는 매우 높은 이자율을 감안할 때 신용 비용을 적당한 수준으로 낮추기 위해 농가에 필요한 보조금은 엄청난 규모가 될 수 있다. 이에 따라 농촌의 공공 은행은 주의 깊게 선발한 농업과 농의 프로젝트에 대해 장기간 저비용으로 대출하는 방안을 검토해야 한다. 이러한 은행은 국가 개발은행이나 중앙은행에 자금을 재융자할 수 있는 체제를 갖추어야 하고, 자본 설비 구입에 외부 개발은행의 외화 대출이 지원될 수 있어야 한다. 또한 정부는 농촌 신용협동조합의 설립과 확산을 장려하는 게 필요하다.

2.6. 여성의 기여도 강화

농촌의 구조 전환을 촉진하기 위한 정책 중 한 요소는 성 불평등에서 비롯한 제약들을 다루는 일이다. 여성은 농촌 노동력의 절반가량을 차지하기 때문에 이들의 생산 잠재력을

9) 마이크로 크레딧은 가난한 농민에게 소액의 대출을 제공하고, 계좌개설, 보험상품 제공, 경제 관한 기초교육 등 필요한 지원을 하는 제도로 그 주된 목적은 빈곤 퇴치에 있음. 수혜 대상은 담보물이 없어 일반 금융기관으로부터 서비스를 받을 수 없는 소외계층이며 주로 소농과 여성임. 1976년에 방글라데시에서 시작한 마이크로 크레딧은 전 세계로 확대되어 오늘날 그 규모가 700억 달러에 이르는 것으로 알려져 있음. 마이크로 크레딧의 빈곤 퇴치 효과 혹은 개발 효과를 분석한 연구들은 이 제도가 “모래 위에 세운 기초”라고 비판하고 있음(Duvendack et al., 2011). 마이크로 크레딧에 대한 초기의 기대와 달리, 이로 인해 취약계층의 부채가 증가하고 도덕적 해이(투자가 아닌 소비로 융자자금을 사용, 다른 사람에게 재융자 등)가 발생하며, 한정된 수요 속에 농촌의 비공식부문(informal sector) 간 경쟁을 부추겨 수익 창출을 저해하고, 경제성장의 원동력이 되는 지역의 공식부문인 SME(small and medium enterprises)의 건전한 성장을 방해하는 경우가 대부분이라는 다수의 연구결과가 제시되고 있음. 과도하게 영리를 추구하는 마이크로 크레딧 기관들의 비도덕적 행태도 비판의 대상이 되고 있음(<https://goo.gl/JyMRtd>) (검색일: 2018.12.5.).

극대화하려면 복합적인 제약요인들을 제거하고 정부 지원을 통한 유인책을 강화해야 한다. 여성은 생산적인 활동과 돌봄이란 이중 부담을 지고 있어 생산적인 작업과 기술 향상을 도모하는 데 시간 제약을 지니며 이동 측면에서도 상대적으로 불리하다.

대부분의 LDC에서 여성들은 무급의 농작업, 교육과 훈련에 대한 불평등한 접근, 토지 소유와 유산 상속에서 차별 등을 겪고 있다. 더욱이 농지를 저당물로 잡는 금융기관의 대출 방식과 신용 신청서를 작성하는 절차에 따른 취약성으로 말미암아 여성들은 신용에 대한 접근성에서 제약을 받고 있다. 이에 따라 이러한 제약사항들을 해결하는 데 초점을 맞춘 정책 지원이 필요하다.

3. 결론

최빈개도국(LDC)의 농업과 농촌 개발은 빈곤 감축과 기아 퇴치, 더 나아가 지속 가능한 발전을 달성하는 가장 효과적인 수단일 수 있다. LDC 경제의 농업부문 의존도가 상당히 높다는 사실뿐만 아니라 지속성을 좌우하는 중요한 요소들이 농업과 농촌 및 농생태계와 직간접적으로 연계되어 있기 때문이다.

2018년 현재 LDC 47개국은 농업 취약성은 그 기준을 볼 때 자명하다. 우리가 더욱 경계해야 할 것은 다른 일반 개발도상국의 사례와 마찬가지로, 이른바 농업문제가 만성적이고 그 구조 전환이 난망하다는 사실이다. 지난 60년 이상 정책 지원과 노력에도 불구하고 LDC 농업은 복합적인 제약요인들과 한계에 둘러싸여 지속적인 성장 유인책을 찾기 어려운 실정이다.

이러한 제약 속에서 앞에서 제시한 농업 및 농촌정책의 과제들은 지속 가능한 발전 목표(SDG)가 추구하는 바와 일맥상통한다고 할 수 있다. 이를 위해 먼저 농업부문에서는, ① 필요한 농업생산 투입요소와 장비에 대한 접근성 촉진, ② 농촌의 협동조합과 생산자조합의 강화, ③ 농업생산 규모와 패턴의 최적화, ④ 농산물 취합과 운송체계의 개선, ⑤ 영농의 공정한 상업화 촉진 등이 시급한 과제라 할 수 있다. 농촌 개발 측면에서는, ① 농촌의 물, 운송, 에너지, ICT 체계의 개선, ② 교육과 건강서비스의 강화, ③ 여성에 대한 차별 대응, ④ 금융 서비스망의 강화, ⑤ 농외활동의 촉진 등이 시급히 필요하다.

한때 UN을 비롯해 거의 모든 사람이 농업 발전의 효과적인 수단으로서 칭송하던 소액대출제도(microcredit)의 경험에서 알 수 있듯이 복합적인 LDC 농업문제에 실질적으로 다가가기 위해서는 종합적이고 유기적인 정책 노력과 연대가 필요하다. 또한 농민과 농업부문의 적극적인 참여와 자구노력이 동반되어야 한다.

참고문헌

- Chaudhuri, S. and Mukhopadhyay, U. 2010. *Revisiting the Informal Sector: A General Equilibrium Approach*. Springer.
- Duvendack, M. Palmer-Jones, R., Copestake, J., Hooper, L., Loke, Y., and Rao, N. 2011. What is the Evidence of the Impact of Microfinance on the Well-Being of Poor People? EPPI-Center, Social Science Research Unit, Institute of Education, Univ. of London. (<https://goo.g/T786eT>)
- International Telecommunication Union[ITU]. 2018. Achieving Universal and Affordable Internet in the Least Developed Countries. (<https://goo.g/Ab1tVR>)
- UN. 2018. Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures, 3rd Edition. (<https://goo.g/PBiU8N>)
- UNCTAD. 2018a. The Least Developed Countries Report 2018. New York. (<https://goo.g/TsYMgx>)
- _____. 2018b. Achieving the Sustainable Development Goals in the Least Developed Countries: A Compendium of Policy Options. UNCTAD/ALDC/2018/4. (<https://goo.g/kpCiwQ>)