

대(對)아프리카 농업 원조의 방향*

전 승 훈
(한국개발전략연구소 이사장)

정 우 진
(한국개발전략연구소 책임연구원)

1. 아프리카의 개발과 농업

1.1. 농업과 빈곤감소

2000년대에 이르러 아프리카는 비교적 밝은 성장과 빈곤감소 전망을 보이고 있다. 세계은행에 의하면 아프리카의 경제성장률은 2012년 5.3%, 2013년 5.6%로 경제위기전의 5%를 상회하고 있으며, 개발이 자원부국이외의 지역 전체로 확장되고 있다. 또한 보건, 교육과 같은 비경제 차원의 인간개발지표 전반으로 성장이 확장되고 있는 것도 특징이다(UNDP, 2012). 국가별로 보면 가나, 모잠비크, 나이지리아와 같은 자원부국과 르완다, 에티오피아는 2011년 최소 7%의 빠른 성장을 보이고 있으며, 30%의 국가는 6%대의 성장을 나머지 40%는 4-6%대의 성장률을 보인다.

그러나 이러한 경제전환과 번영은 빈곤감소와 식량안보 및 영양 등과 연계가 약하다. 아프리카의 절대빈곤률¹⁾이 1988년 52%에서 1999년 58%에서 6%p 증가하였다가 2008년 47.5%로 거의 4.5%p 감소되었는데 이는 아시아가 1988년 77%에서 2008년 14%로 63%p 감소한 것에 비해 거의 진전이 없다고 볼 수 있다. 또한 모잠비크와 탄자니아의 빠른 성

* (sychun@kds.re.kr wjung33@gmail.com)

1) 하루 평균 1.25달러 이하.

장이 자국의 빈곤감소로 이어지지 않고 있으며, 남아프리카에서의 빈곤 감소는 진전이 느릴 뿐 아니라 사회보호에 의존하고 있는 경향을 보인다.²⁾ 더욱이 2000-2005년 사이 절대적 빈곤인구 수가 증가하고 있다. 지난 세기 아프리카의 경제성장 및 인간개발지수(Human Development Index, HDI)의 진전에도 불구하고, 이러한 성과가 영양 상태와 식량 안보의 성과로 연결되지 않고 있다는 점은 역설적이다(UNDP, 2012). 지역에서 소비되는 곡물 주식의 경우 인구당 생산량이 사하라이남 아프리카(Sub-Saharan Africa, SSA)에서 13% 감소하였는데, 이는 아시아에서 44% 증가하고 남아메리카에서 48% 증가한 것과 크게 대비 된다(UNDP, 2012).

이와 같은 아프리카의 빈곤감소 및 기아를 해결 위해서 주요한 전략중의 하나는 농업이다. 농업은 이론상 i) 농업 소득향상, ii) 빈곤층의 식량 접근성 향상, iii) 비 농업부문의 발달에 기여, iv) 산업고도화 촉진이라는 네 가지 경로를 통해 빈곤 감소에 기여한다. 국가별 비교연구 혹은 사례연구를 통해 농업성장이 개도국 빈곤 감소에 미치는 영향에 대해서 탐색한 연구들은 상당하다.

먼저 Thirtle et al. (2001)에 따르면 농업에서의 성장은 다른 부분에서의 성장보다 빈곤층에게 더 혜택을 가져오는데, 농업이 경제에 미치는 승수효과(Multiplier Effect)는 1.35에서 4.62에 이르며, 1인당 농업 총생산량이 1% 증가할 때마다 하위 20% 빈곤인구의 소득이 1.61% 증가한다. 다음으로 Ravillion과 Datt(2002)는 여러 빈곤감소 요인 중에서도 농작물의 성장률이 인도의 빈곤층에 대한 혜택을 높이는 주요 요소라고 보았다. 한편, Ravillion과 Chen(2007)은 중국사례를 살펴보았는데, 1980년에서 2001년 동안 1차 산업이 빈곤을 감소에 미치는 효과가 2, 3차 산업의 3.5배에 달한다는 것을 발견했다.

비교적 최근에 이루어진 Habito(2009)의 연구는 아시아 15개국에 대한 비교연구에서 거버넌스, 교육 보건과 같은 사회지출, 농업주도의 성장이 결합되어 성장의 빈곤탄력성을 결정한다고 밝혔다. Cervantes-Godoy(2010)의 연구는 농업성장은 절대빈곤 감소의 효과가 대한 큰 반면, 비농업 성장은 차상위 계층(하루 평균 2.00 미국달러 이하)의 빈곤감소 효과가 큼을 밝혔다. 마지막으로 De Janvry와 Sadoulet(2010)에 따르면 농업 생산성 증가가 빈곤 감소에 미치는 영향이 라틴아메리카에서는 제한적이다. 이는 동지역의 농업이 대규모 자본주도로 이루어져 비숙련자들의 노동집약적 고용을 창출하는데 실패하였기 때문이다. 이와 같은 연구를 종합하면, 농업의 빈곤감소의 직접적 기여도는 농업 종사자의 소득수준을 얼마나 끌어올릴 수 있는지의 정도와 농업의 종류,³⁾ 비농업 부문과 농업부문의

2) The World Bank Development Indicators 2010.

3) 예: 농업 기계화 정도, 채소 및 과일 농사 등.

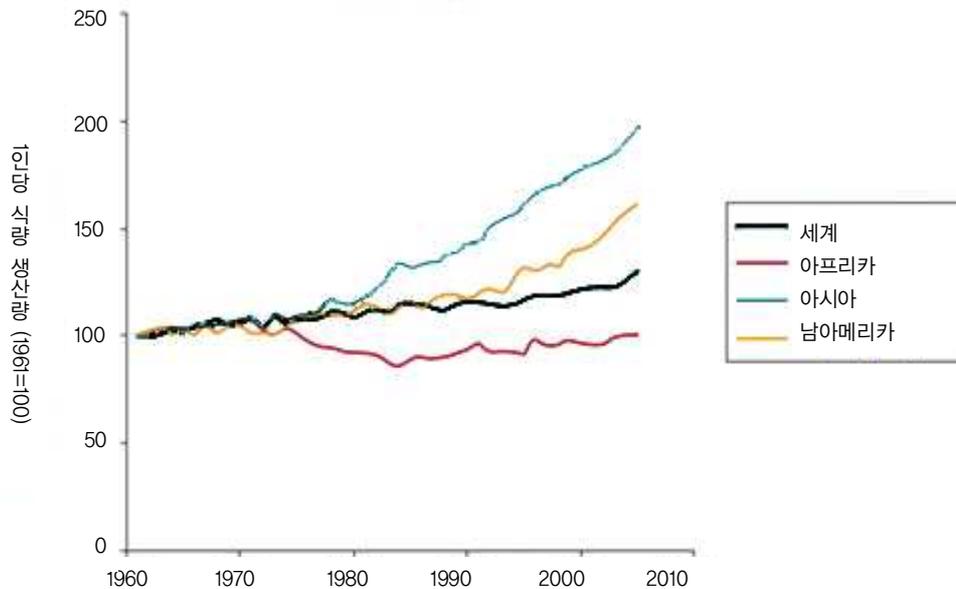
상대적 규모에 따라 달라진다고 볼 수 있다(Grewal, Grunfeld, and Sheehan, 2012).

사하라이남 아프리카의 경우는, 국가소득 및 고용에 있어 농업부문의 비중이 높고, 대부분의 빈곤 인구가 농촌에 거주하고 있다는 측면(Thirtle et al. 2003), 그리고 비농업 부문경제가 농업원자재에 의존한다는 측면에서, 농업이 빈곤감소 및 기아해소에 기여할 수 있는 바가 크다. 세계은행에 따르면 농업은 아프리카 노동력의 65%를 고용하고, GDP의 30%를 차지하고 있다. 또한 절대빈곤 인구의 75% 가까이가 농촌에 거주하고 빈곤층의 소득과 고용 및 인적개발의 원천이 농업이라는 측면에서 농업은 아프리카의 빈곤감소 및 기아해결에 주축이 되는 분야라 할 수 있다.⁴⁾

1.2. 아프리카 농업의 특징

이러한 중요성에도 불구하고, 아프리카의 농업성장은 국가의 평균 경제 성장과 큰 차이를 보이고 있다. 농업성장은 비농업부문 성장의 1/3에 불과하여 도농 간 격차가 커지고 있으며, 2000-2009년 사이 인구당 농업소득 증가 역시 1%가 되지 않는다. 전

그림 1 대륙별 1인당 식량생산량



자료: OECD PSE/CSE database.

4) IFAOD 2011 통계.

지구적으로 보았을 때 아프리카의 농업은 타 개도국보다 훨씬 뒤처지고 있으며, 이는 아프리카 대륙이 가장 빠르게 성장하던 시기에도 마찬가지였다. <그림 1>에 따르면, 아시아의 일인당 식량생산량은 지난 40년간 2배 (동아시아는 3배)가까이 증가하고, 남 아메리카는 70% 증가한 반면, 아프리카의 일인당 식량생산성은 거의 변화가 없거나 감소세를 보이고 있다. 그 원인은 아프리카 농업의 비생산성 뿐 아니라 식량생산이 인구 증가를 따라가지 못하는 점, 정부의 대 농업분야 공공지출의 부족⁶⁾ 등 다양한 곳에서 찾을 수 있다. 결과적으로 아프리카는 식량 부족분을 수입, 식량원조 혹은 긴급 구호를 통해 공급받고 있다. 아프리카는 또한 식량가격위기, 기후변화 및 자연재해 등의 외부 위험에도 취약하다.

2000년 이래로 아프리카 지역의 농업 성과는 향상되고 있으나, 성장속도는 아직 빠르지 못하다. 세계은행에 따르면 아프리카 농업부문의 GDP 성장은 1980년대 연간 2.3%에서 2000에서 2005년 3.8%로 높아졌다. 그러나 이러한 성장은 종자도입이나 현대적 영농기술 도입을 통한 농업 생산성 향상보다는 단순히 농경지 확장에 기반을 둔 것이다. 그러나 농업을 위한 개간은 토지자체의 제한 외에도 종 다양성, 토양, 산림 파괴 등의 문제를 야기 하므로 추가적인 확장에 제약이 따른다. 따라서 토지 및 농업 생산성 향상이 필수적이나 아프리카의 농업 생산성은 세계에서 가장 낮은 편에 속하며, 작물 생산성은 아시아나 라틴아메리카의 절반밖에 되지 않는다.

아프리카는 지역적 특성에 따라 상이한 농업생태학적인 조건을 가지고 있으므로, 다양한 영농체계 및 복합 농업형태를 띠고 있다. 일반 소농의 경우 자가 소비형 조방 농업을 하고 있으며 전통적 영농관행이 유지되어 왔다. 이들의 경우 주곡 작물 및 현금 작물을 비롯한 다양한 작물을 재배하고 있어서, 영농기술의 보급과 적용, 기계화가 용이하지 않다. 또한, 이들이 생산하는 농작물은 물량이 적고 품질이 낮기 때문에 시장 접근 또한 어렵다. 열대토양은 토양이 비옥하지 않은 편이며 지력이 쉽게 상실되는 자연조건의 한계도 있고, 대부분 천수답임에도 강우량이 불규칙하며 편중되어 있어 농업 발전을 저해하고 있다.

식민지 시절의 유산으로 아프리카 국가들은 자국민에게 필요한 식량 작물을 재배하는 대신에, 유럽지역에서 소비되는 상업 작물을 수출하고 그 대금으로 식량작물을 수입하는 종속적인 교역형태를 유지하고 있다. 예를 들어, 차드는 면화 재배를, 가나는

5) 2015년 20억에 이를 것으로 예상.

6) 아시아 국가들이 녹색혁명 과정에서 정부예산지출의 20%를 농업에 투자한 것에 비해 아프리카 국가들은 정부예산의 5-10% 지출함. 2008년 기준 정부 총지출의 10%이상을 농업부문에 할당하고 있는 국가는 8개국에 불과함.

초콜릿 소비를 위한 카카오 생산을, 세네갈은 땅콩 농사라는 단일경작구조를 유지해 왔다(박영호 외, 2009). 정부 역시 공업화 우선정책으로 농촌, 농업에 대해 경시하였고, 농업분야 내에서는 외화 획득에 필요한 수출용 작물을 위주로 지원함으로써 기초 식량작물을 재배해온 영세 농민은 지원 대상에서 배제되어왔다. 여성 농민이 50%이상을 차지하지만 토지 소유 비율이 극히 낮고, 가족관계가 지속되지 않을 경우 소유권을 상실하는 등(UNDP, 2012) 성평등 문제도 크다. 그밖에 불안정한 투자환경, 경작가능 농지의 부족과 관개시설 미비, 농업금융시스템 부재, 농산물 거래 시장의 취약성, 무역장벽 등이 아시아와 같은 녹색혁명을 요원하게 하고 있다.⁷⁾

1.3. 아프리카 농업 전략

쇠퇴하는 농업투자, 더딘 농업개발 진척도, 그리고 국제적인 식량 안보 위기에 대응하기 위해 아프리카 정상들은 2000년대 들어 농업주도 경제성장을 통한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성을 정책 우선순위로 삼았다. 그 중 하나가 아프리카 연합(African Union, AU)과 ‘아프리카 개발을 위한 새로운 협력관계(New Partnership for Africa’s Development, NEPAD)’에 의해 설립된 ‘포괄적 아프리카 농업개발 프로그램(Comprehensive African Agricultural Development Program, CAADP)’이다. CAADP는 아프리카가 자체적으로 주도하는 통합적 지침서라는 점에서 큰 의미가 있으며, 동료검토(Peer Review)를 특징으로 하고 있다. CAADP는 4대 중점분야에 대한 투자 확대와 7대 추진 원칙을 주요 골자로 하고 있다. 4대 투자 분야는 i) 토지 및 식수관리 체계 구축, ii) 농업기반시설 구축 및 농산품의 시장 접근성 향상, iii) 식량공급 확대를 통한 빈곤감축, iv) 농업 연구 및 기술보급향상이다. 이를 의욕적으로 추진하기 위해 아프리카 국가들은 연간 6%의 농업 성장 달성, 농업부문에 대한 국가 예산 10% 배정을 추진 원칙으로 삼고 있다. 이러한 원칙은 국가적 차원에서의 강력한 추진의지를 표현하는 것이기는 하나, 농업의 경제성장에서의 역할과 예산 배정에 대한 분석을 필요로 한다. 아시아 국가들은 녹색혁명 과정에서 정부예산지출의 20%를 농업에 투자한 것에 비해, 과연 10% 예산 배정이 경제발전과 빈곤감소를 위해 충분한 것인가? 농업의 하위 분야들 중 어떤 분야들을 우선시해야 하는가 하는 질문들은 농업이 아프리카의 개발에서 차지하는 역할에 대한 서로 다른 전략으로 귀결될 것이다(Brzeska et al., 2012).

7) 아프리카 대륙은 전체 경지 면적이 8억 ha. 에 이르나 실제 경작지는 25%에 지나지 않으며 생산성은 한국의 1/6 정도밖에 되지 않는다 (송유철, 임정빈, 2012).

먼저 아프리카의 경제성장을 과연 농업 부문이 주도해야 하는가에 대한 이견이 있을 수 있다. 아시아 국가들이 성공적인 녹색혁명을 거둘 수 있었던 것은 경제 성장에서 농업의 역할과 잠재력에 대해서 시사하는 바가 크며, 많은 실증연구들이 농업투자에 대한 수익률이 크다는 것을 보여준다. 그러나 농업생태학적으로 다른 환경을 가진 아프리카에 아시아의 성공적인 경험을 적용할 수 있는지에 대해서는 이견이 있다. 이러한 점 때문에 일부 학자들은 아프리카가 광업이나 제조업 혹은 인도처럼 서비스업에 종사해야 한다고 주장한다. 즉 비농업부문이 경제성장에서 보다 주도적 역할을 해야 한다고 보는 것이다.

농업이 빈곤 감소에 미치는 영향에 대해서는, 경제성장의 경우보다 이견이 적을 것이다. 농업은 빈곤층의 대부분이 종사하는 분야라는 측면에서 혹여 경제 성장에 미치는 영향이 제한적일지라도 빈곤감소 측면에서는 관심을 기울여야 하는 분야이다. 그럼에도 불구하고, 어떤 농업성장 전략을 택해야 가장 빈곤 감소에 효과적인지는 논란이 있다(Dorward e al. 2004). 이를테면 대규모로 경작되는 고부가가치 수출작물은 협소한 지역 수요 및 시장에 크게 의존하지 않기 때문에 농업전략에서 핵심이 되어야 한다고 보는 견해가 있다. 한편 다른 시각에서는 주곡을 재배하는 소작농의 소득수준을 올릴 수 있도록 하는 지원이 핵심적이라고 본다. 선행 연구들은 아프리카 농부들이 국내 및 지역 시장에서 교역할 수 있는 가능성이 있다고 본다.

이러한 전략적 견해 차이는 이론적으로 시장 중심적 농업 및 식량 체계를 옹호하는 접근과 환경적 위기에 대응하는 식량체계의 복원력을 중심으로 하는 접근법과의 불일치라고도 볼 수 있으며, 이는 세계은행과 UN의 IAASTD 보고서(2008)에도 언급되고 있다.⁸⁾ 개발사회학자인 Philip McMichae과 Mindi Shneider(2011)는 영농자재(input) 투입을 통한 소농의 생산성 향상과 농수산업의 가치사슬을 통해 이들을 국제시장과 연결시키고자 하는 전통적 개발모델이 개도국 소농보다는 선진국과 대량 생산업자에게 대부분의 혜택이 돌아간다고 보며 이를 비판하였다.⁹⁾ 이와 다른 대안적인 모델로는 생태 지역적인 측면에서 적합한 방식으로 국제시장보다는 지역시장에 농산물을 공급할 수 있도록 소농의 권리를 향상시키는 ‘식량안보’, ‘식량주권’과 같은 정치학에 기반을 둔 접근법에 대한 논의가 있다(정우진 외, 2013). 이는 농업이 경제성장, 즉 무역과 자본 축적에 종속되기 보다는 그 자체로 사회적, 생태학적으로 지속가능한 원천으로

8) 농업생태학적인 균형과 triple-bottom line goals, 권리 중심적 접근법 포함.

9) Food Security Politics and the MDGs (2011).

개발이 되어야 한다는 시각이다. (정우진 외, 2013.) 비슷한 맥락에서 기존의 세계은행과 같은 국제 금융기구가 추진해온 농지와 자본의 민영화와 같은 시장중심적, 상업적 농업개발 논리는 해외투자자들이 아프리카의 땅을 사들여 수출을 위한 단일경작을 하는데 일조해왔다는 비판이 시민사회를 중심으로 일고 있다. 이러한 견해에서는 식량을 시장중심적 상품 시각으로 보면 생산성만 강조하게 되나, 그보다는 식량, 자원, 영양적인 안전 등의 포괄적인 관점에서 농업이 사회적 재생산에 어떻게 기여할 것인지를 통합적으로 인식할 필요가 있음을 역설한다.

상기 살펴본 바와 같이 아프리카에서 농업 개발을 통한 성장 및 빈곤감소 전략과 더불어 식량안보에 대한 관심이 높아지는 바, 동 분야에 대해 공여국에 대한 관심과 지원도 재개되고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 아프리카의 경우 농업 생산성 향상과 가치사슬을 통한 부가가치 창출과 시장접근성 향상이라는 전통적 관점 뿐 아니라, 자국 식량안보와 농업의 생태학적 환경학적 균형에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 공여국의 활동도 이러한 점을 고려하여 변화되어야 할 것이다. 이에 기반을 두어 빈곤 감소와 인도적 지원을 우선으로 하는 무상 원조의 측면에서는 장기적 관점에서 소규모 농민의 자생력을 높여주고, 개도국의 식량안보를 강화하는 방향으로 큰 흐름을 잡을 수 있다.

2. 대(對) 아프리카 농업 원조

2.1. 농업원조의 분류

본고에서 의미하는 농업원조는 협의로는 농업, 임업과 수산업 분야를 칭하며, 광의로는 이에 주로 종사하는 주민들과 그 주민들이 대다수 거주하는 지역까지를 포함한다. DAC CRS코드에 따르면 농업(311), 임업(312), 수산업(313)을 농업원조로 보고 있으며, 농업(311)은 크게 농업정책, 생산, 용수, 투입, 교육 연구 및 서비스로 나뉜다. 그러나 식량안보와 관련한 다부문 농촌개발(43040), 식량원조/식량안보 프로그램(52010), 무역을 위한 원조(Aid for Trade)를 논의에 포함하지 않을 경우 농업 관련 원조 규모가 정확히 측정되지 않을 것이다 (Cabral and Howell, 2012).¹⁰⁾ 따라서 DAC의 경우도 최근부터 농촌개발을 포함하여 보다 포괄적으로 농업부문 원조를 측정하는 경향을 보인다.

10) 농업 ODA에 민간채단과 식량안보를 포함할 경우 일반적으로 추정되었던 것보다 더 많은 원조 규모가 지원되고 있으며, 농업 원조의 감소 정도가 과장되게 나타난 것으로 추정됨

DAC와 달리 한국국제협력단에서는 농업부문에 산업(321) 중 ‘농수산물 가공업(32161)’과 기타 다부문의 농촌개발(43040)을 포함한다.

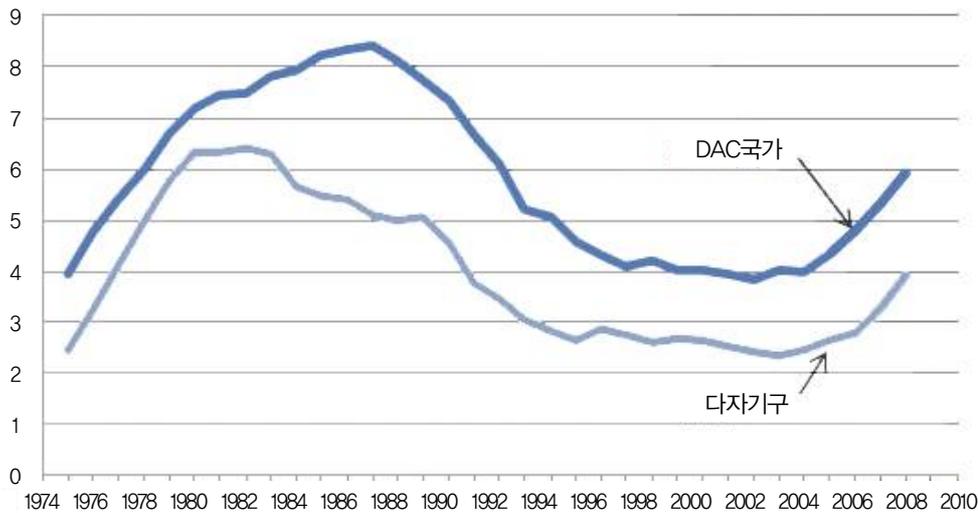
2.2. 농업원조 연왕

2.2.1. 농업원조 추세

아프리카의 농업 ODA는 사회부문과 비교해서 지속적으로 감소하다가 2004년을 기점으로 다시 증가하고 있다. 농업 및 농촌개발 원조는 80년대 전체 “섹터 분류가 가능한 원조(sector-allocable aid)” 의 23%를 차지했으나, 2010년 9%로 감소하였으며, 이는 연평균 약정액 기준 118백만 달러의 지원에 해당한다. 만약 식량원조, 농촌개발 및 기타 식량안보 관련 부문까지 포함할 경우, 2009-2010년간 총 농업관련 원조는 169억 달러에 이른다(OECD, 2011). 농업원조는 1970년대 통합적 농촌개발(Integrated rural development) 사업의 실패와 1980년대 거버넌스 부문에 대한 집중적 지원 그리고 섹터 분류 불가 부문(non sectoral aid) 지원으로 인해 대폭 축소되었다. 최근에는 그러나 2002년 이래 전체 원조액의 증가, 식량안보 문제 및 빈곤층에 대한 농업기술에 대한 관심과 더불어 <그림 2>와 같이 농업 원조가 증가하고 있다.

그림 2 양 · 다자 공여기관의 농업원조 추세, 1974-2010

단위: USD 백만, 2010 고정 달러, 5년 이동평균 약정액



자료: OECD DAC 2012.

2.2.2. 농업원조에 있어 지역 분배

2006-2011년 광의의 농업원조, 즉 농림수산업, 농촌개발 긴급 및 개발 식량원조에 있어 지역 분배를 살펴보면, 아프리카가 전체 농업원조의 49%에 해당하는 376억 달러를 받고 있어서 가장 주요한 농업원조 대상 지역이라고 할 수 있다(전체 통계에 대해서 <표 1 참조>). 그 뒤를 남아시아 및 중앙아시아가 23%로 따르고, 나머지 지역은 10%이하로 지원되고 있다. 광의의 농업원조의 세부 분야를 살펴보면, 사하라이남 아프리카는 농업 원조 중에서도 식량원조의 비중이 타 대륙에 비해서 높음을 알 수 있다. 사하라이남 아프리카는 긴급원조의 75%를 받고 있고, 일반 식량원조 및 식량안보 원조의 61%, 농림수산업원조의 41%를 그리고 농촌개발원조의 35%를 받고 있다.

표 1 지역별 농업원조의 주요 분야, 2006-2011

단위: USD 백만, 경상가격, 약정액

Sector	310: 농업	43040: 농촌개발	52010: 식량원조, 식량안보	72040: 긴급식량 원조	농업, 농촌 전체	
2006	Europe, Total	105.16	7.46	13.32	0.45	126.39
	North of Sahara, Total	209.88	2.91	2.79	8.29	223.88
	South of Sahara, Total	1700.93	477.55	667.66	1550.32	4396.45
	North & Central America, Total	179.69	170.85	162.79	36.31	549.63
	South America, Total	387.66	33.63	83.63	16.39	521.31
	Far East Asia, Total	450.87	262.27	68.81	23.53	805.48
	South & Central Asia, Total	1055.90	395.27	273.80	161.01	1885.98
	Middle East, Total	135.46	3.53	71.30	68.18	278.47
	Oceania, Total	61.86	5.06	0.50	..	67.42
2007	Europe, Total	124.47	15.76	1.51	0.83	142.57
	North of Sahara, Total	201.81	3.42	1.10	10.46	216.79
	South of Sahara, Total	2341.31	671.13	722.98	1511.05	5246.47
	North & Central America, Total	201.90	57.49	112.22	9.54	381.14
	South America, Total	459.61	77.94	34.13	14.37	586.06
	Far East Asia, Total	998.74	405.27	48.34	22.32	1474.67
	South & Central Asia, Total	1782.12	463.65	247.57	138.32	2631.67
	Middle East, Total	200.80	23.61	46.26	69.66	340.33
	Oceania, Total	64.60	3.73	..	0.39	68.72
2008	Europe, Total	352.04	20.86	3.97	1.48	378.34
	North of Sahara, Total	643.84	3.24	7.68	18.07	672.83
	South of Sahara, Total	2554.12	677.20	1033.15	2477.54	6742.02

표 1 지역별 농업원조의 주요 분야, 2006-2011 (계속)

단위: USD 백만, 경상가격, 약정액

Sector		310: 농업	43040: 농촌개발	52010: 식량원조, 식량안보	72040: 긴급식량 원조	농업, 농촌 전체
2008	North & Central America, Total	266.27	70.51	126.17	96.70	559.65
	South America, Total	350.97	72.99	40.23	24.97	489.16
	Far East Asia, Total	654.04	352.41	66.98	122.63	1196.06
	South & Central Asia, Total	1421.33	306.88	203.64	649.89	2581.74
	Middle East, Total	280.81	32.91	77.64	160.09	551.45
	Oceania, Total	132.10	47.68	..	0.01	179.78
2009	Europe, Total	321.81	16.38	4.20	0.92	343.31
	North of Sahara, Total	384.38	16.86	12.09	23.87	437.20
	South of Sahara, Total	3091.25	919.36	1135.42	2421.22	7567.25
	North & Central America, Total	265.12	77.91	170.13	44.48	557.64
	South America, Total	517.43	46.92	25.02	19.73	609.09
	Far East Asia, Total	687.03	60.04	71.44	41.23	859.74
	South & Central Asia, Total	1326.11	689.22	291.13	365.95	2672.41
	Middle East, Total	349.46	11.72	244.36	132.13	737.67
2010	Oceania, Total	81.92	23.74	0.00	..	105.67
	Europe, Total	528.69	77.53	0.07	2.10	608.38
	North of Sahara, Total	358.71	4.73	11.75	20.92	396.12
	South of Sahara, Total	3623.37	464.32	944.80	1669.91	6702.40
	North & Central America, Total	420.95	88.68	86.90	234.47	831.00
	South America, Total	726.44	72.32	8.86	15.08	822.70
	Far East Asia, Total	726.16	314.81	64.88	45.15	1151.01
	South & Central Asia, Total	1368.89	1804.22	275.22	437.12	3885.45
2011	Middle East, Total	213.03	15.22	26.21	78.35	332.81
	Oceania, Total	132.69	31.23	0.01	..	163.93
	Europe, Total	398.56	26.80	0.13	3.97	429.46
	North of Sahara, Total	295.24	119.25	5.23	50.59	470.31
	South of Sahara, Total	3486.27	756.33	860.19	1885.56	6988.34
	North & Central America, Total	372.48	56.92	113.93	44.91	588.22
	South America, Total	669.06	58.91	8.21	17.89	754.06
	Far East Asia, Total	734.55	113.12	30.50	47.06	925.24
	South & Central Asia, Total	2742.38	641.08	203.38	519.82	4106.66
Middle East, Total	94.77	0.64	67.85	126.14	289.39	
Oceania, Total	107.08	15.25	0.01	0.02	122.35	

자료: OECD DAC Aid Stats. 지역(regional) 원조 및 불특정 개도국에 대한 지원은 제외.

2.2.3. 대 아프리카 농업원조의 세부 분야

<표 2>에 의하면, 2006-2011년간 아프리카에 지원된 농업 원조를 하위 분야로 나누어 보면, 긴급식량원조가 전체의 19.07%로 가장 높은 비중을 차지하며, 개발식량원조 및 식량안보프로그램이 13.29%로 그 다음으로 높은 비중을 차지한다. 농촌개발과 농업 개발은 비슷한 수준으로 각각 11.37%, 11.14%를 차지했다. 이를 보면, 아프리카 지역은 대부분의 긴급식량원조 대상지이라는 것을 알 수 있고, 동 지역에 지원되는 농업원조 자금역시 단기적 긴급 식량원조가 장기적인 농업개발보다 우선시 되어왔음을 알 수 있다. 또한 식량공급을 늘리기 위한 단기투자가 장기적 농업 생산에 대한 투자보다 더 빠르게 증가해 왔기 때문에 이 두 가지 사이의 균형이 필요한 것으로 보인다(Brown, 2009).

표 2 아프리카 농업원조의 세부 분야 상위 8개 항목, 2006-2011년

단위: USD 백만, 경상가격, 약정액

CRS Code	약정액 총합 (백만 달러)	전체 CRS 코드 중 해당 코드의 총지출 비중 (%)	
긴급식량원조(72040)	16440.04	19.07	
식량원조/식량안보프로그램(52010)	9807.326	13.29	
농촌개발(43040)	9807.326	11.37	
농업 (311)	농업개발(31120)	9608.552	11.14
	농업정책및행정관리(31110)	8647.429	10.03
	농업용수자원(31140)	6373.643	7.39
	농업연구(31182)	3725.767	4.32
입업정책 및 행정관리 (31210)	2674.455	3.10	

자료: OECD DAC Aid Stats.

2.3. 공여국의 지원 전략

2.3.1. 시대별 전략

공여기관의 농업, 농촌 부문 지원에 있어서 접근방식은 시대별로 변화하였다. 1950년대 지역개발(Community Development, CD) 접근은 1940년대 영국의 식민지 독립 전략과 미국의 국내정책에서 발전하여 제도화된 형태이다. 이는 아프리카와 중남미 60여 개 국가에서 국가적 및 지역 차원에서 농촌사회의 모든 측면을 개선하는 목적으로 추진되었으나 주로 기득권의 자산축적에 도움을 주어 농촌의 빈부격차를 심화시켰다. 1960년대에는 기초필요적(basic needs) 접근에 기초한 농촌빈민 대상의 직접 지원과 함

계 소농을 중심으로 한 통합적 농촌개발(Integrated Rural Development, IRD)이 유행하였으나, 외부로부터 대규모 자금과 고도의 기술을 동원하는 하향식 접근과 복잡한 사업 요소로 인해 실패하였다. 1970년대에는 1960년대 후반의 녹색혁명에 힘입어 생산성 향상과 관개용수를 포함한 투입 중심 원조가 실시되었으며, 1980-1990년대에는 신자유주의의에 다른 구조조정과 더불어 시장접근성 및 가치사슬(value chain)을 중시하게 되었다. 2000년대에는 농외소득의 중요성이 부각되면서 참여적 접근법을 활용한 지속 가능한 생계수단이 강조되었다. 2010년대는 기후변화로 인한 위험감소와 복원력이 강조되면서, 수자원확보나 식량안보와 관련한 관심이 증가되고, 농업의 생태학적 환경학적 균형에 대한 관심이 높아지고 있다.

2.3.2. 주요 공여국별 전략

농업부문의 주요 양자 공여국은 미국, 일본, 스페인, 프랑스, 독일, 벨기에 등이며, 다자 공여국은 IDA(국제개발협회), EU, IFAD(국제농업개발기금), FAO(국제연합식량농업기구) 등이다. 한국은 직접적인 시범사업을 실시하는 프로젝트와 기술협력을 선호하는데 비해, DAC 공여국은 거시적 차원의 정책 지원, 현지기관에 직접적인 재정지원, 혹은 다자기구를 통한 지원의 형태를 띤다. 예를 들어, 미국은 새천년개발협력(Millennium Challenge Cooperation)을 통해 협력국과 국가협정(country compact)을 맺고 협력국이 제안한 우선순위 사업을 5개년 간 무상 지원하고 있다. 또한 아프리카 기아퇴치 기금(Initiative to End Hunger in Africa)을 통해 모잠비크, 잠비아, 우간다, 케냐, 말리, 가나 등 중점 지원 6개국에 신기술 적용 등을 통한 농업생산성 지원과 공공투자 정책 등 농업 환경을 지원한다. 식량생산(31161) 분야의 경우 한국은 주로 프로젝트 혹은 봉사단 파견으로 지원하는데 반해 미국, 스페인, 프랑스 등은 협력국, 연구기관, 경제통합연합체에 대한 재정지원 방식이 주를 이룬다(정우진 외, 2013).

주요 공여국 중 미국의 경우는 신자유주의적인 시각에서 세계은행과 같은 국제금융기관과 궤를 같이 한다. 미국의 가장 큰 특징은 시장기능과 민간부문 협력, 무역확대 및 가치사슬적 접근을 강조하는 점이다. 일례로 USAID는 2006년 2억 달러 규모의 5개년 기금인 아프리카 국제경쟁력강화 이니셔티브를 도입하여 사하라이남 지역 기업의 수출 경쟁력 강화를 지원하였다.¹¹⁾ 농업 생산-가공-유통-수출단계로 이어지는 가치사슬적인 접근은 부가가치를 높여 농가 소득을 증대시키기 위한 농산물 가공 관련 지원

11) USAID는 거래기회 확대 및 생산자와 농촌의 교역역량 향상, 농업의 사회적·경제적·환경적 지속가능성 제고, 과학과 기술 동원 및 혁신역량 육성, 농업 훈련과 교육에 대한 원조 및 그 결과에 대한 연구 강화를 주요 전략으로 삼고 있음.

사업, 농산물 유통시스템 개선을 위한 지원 사업, 농산물 수출 진흥사업 등을 포함한다¹²⁾. 미국은 국제 시장접근성 강화, 투자자 수요 파악 등 농민에게 우호적 환경조성을 위한 거시적 정책 자문을 강조하며, 자국산 농산물을 통한 식량원조, 국제 안보적 측면에서의 지원도 특징이다.

벼농사 문화권인 일본의 경우는 농업 생산과 식량공급, 농촌지역 활성화를 주요 목표로 하며, 이를 위해 쌀 생산량 확대를 위한 기술전수, 지역 특산품 발굴운동을 통한 지역사회 개발 경험 전수에 역점을 두고 있다. 일본국제협력단(Japan International Cooperation Agency, JICA)은 WB, 국제미작연구소(IRRI), 아프리카미작센터(ARC), USAID, IFAD 등과 공동으로 '아프리카 쌀 개발연합(Coalition for African Rice Development, CARD)'을 출범시키고, 쌀 생산성 향상 및 시장 접근성 제고와 관련한 종합적 프로그램을 지원하고 있다. CARD는 품종 개량, 경작기술 개선 및 투입물 사용 증가, 관개시설 복구와 같은 생산성 향상 뿐 아니라, 수입쌀과의 경쟁할 수 있는 품질확보를 위해 수확 후 가공, 시장접근, 무역과 같은 쌀의 가치사슬 개발을 촉진하고자 하는 프로그램이다. 목표는 2008년 1,400만/톤 생산량 대비 2018년 생산량을 2배 이상 증가시키는 것이며, 이를 위해 연구자, 농민, 정부의 현장지도자 등에 대한 역량 강화를 통해 아프리카 쌀 증산사업을 추진한다. JICA는 용수공급에 있어서도 소규모 관개시설이 수원국 내 물 부족을 해결하기 어렵다고 보고 지하수 등 수자원이 충분한 지역에 대규모 관개시설을 개발하는데도 비중을 두고 있다. 댐과 같은 대규모 관개 프로젝트의 경우 원주민의 이주 문제나 환경에 대한 우려가 있어, 여타 공여국들은 지원을 축소하고 지하수나 지표수와 같은 소규모 프로젝트를 선호하는 것과 대조된다.¹³⁾

영국 국제개발국(Department for International Development, DFID)의 경우, 원조기관간의 협력, 정책 자문 및 연구에 초점을 두고 있다. 영국은 '지속가능한 농업 연구를 위한 전략(2006~2016)'을 바탕으로 향후 20년간 아프리카의 농업생산성을 배가시키기 위해 농업기술연구 지원을 확대해 나가고 있다.¹⁴⁾ 영국은 또한 농업기술연구의 결과를 실제 농민들에 대한 혜택으로 연결시키기 위해 아프리카 녹색혁명연대와 협력하고 있다. 다부문 농촌개발 분야의 경우 한국은 지역단위로 인프라 구축, 소득창출, 소액금

12) 가치사슬이란 생산물 및 서비스를 초기의 개념단계부터 시작하여 최종시장까지 이르게 하는데 필요한 모든 활동을 가리킴. 가치사슬 분석들은 한 산업에서 투입물 공급자부터 최종 시장에 이르기까지 시장 시스템에 대한 전반적 이해와 이러한 산업을 지원하는 기술, 경영, 재정 서비스 및 기업환경 이해에 도움을 줌. 정우진 (2012).

13) 이는 총 분야별 지원(Total Sector Allocable Aid)내 농업용수자원이 2009년 0.585% → 2010년 0.607% → 2011년 0.236%로, 총 농업분야내의 동 세부분야가 동기간동안 11.42% → 9.95% → 8.36%로 줄어드는 것에서도 알 수 있음.

14) DFID, Working Paper Series: Sustainable Agriculture.

용, 농민조직 강화를 포함하는 다양한 요소의 사업을 실시하는 것이 특징인데, 영국과 같은 공여국은 지역단위보다는 개별 가구 단위로 보다 표적화 된 전략을 사용하고, 성 주류화 마커가 표시된 사업들이 많다. 예를 들어, 영국은 빈곤 취약층을 대상으로 하는 현금이전 사업을 실시하는데, 소수의 국가에 대규모의 사업을 실시하여, 선택과 집중도가 높다.

3. 한국의 전략 및 지원

3.1. 대 아프리카 지원 비중

대 아프리카 ODA의 비중은 2006년 아프리카 이니셔티브 발표를 기점으로 크게 증폭되었는데, 2005년 양자원조의 8.4%가 아프리카에 지원되었던 것에 비해 2011년 18%로 2배 이상 대폭 확대되었다. 2011년부터는 가나, 에티오피아, 르완다, 우간다, 모잠비크, DR 콩고, 나이지리아, 카메룬을 유무상 통합 중점협력국으로 선정하고, 국가별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 수립과정을 통해 국가별 중점 지원 분야를 선정하고 있다.

우리나라는 2006-2011년 동안 사하라이남 아프리카에 농림수산, 농촌, 긴급 및 개발 식량원조 및 식량안보 분야를 포함하는 광의의 농업분야에 약 245 백만 미국달러를 지원해 왔다<표 3 참조>. 이는 전체 농업부문 원조의 약 51%의 지원에 해당하며, DAC의 동 기간 SSA농업지원 비중인 49%와 비슷하다고 할 수 있다. 한국의 경우 식량안보 및 식량개발원조와 관련된 원조의 거의 대부분인 96%가 사하라이남 아프리카에 집중되어, 긴급구호도 과반이상인 56%가 동지역에 지원된다. 전통적 농림수산 분야에서는 SSA에 52%, 동아시아에 27%가 지원되고, 다부문 농촌개발은 SSA에 42%, 동아시아에 26% 지원되어, SSA이 농업, 농촌개발부문의 주 대상 지역임을 알 수 있다. 흥미로운 사실은 농업 및 농촌부문에서 동아시아가 차지하는 비중은 2006년에 비해 2011년 감소추세인 반면, SSA이 차지하는 비중은 증가추세라는 점이다. 농림수산업부문에서 동아시아는 2006년 48%를 차지하고 SSA은 6%를 차지했으나, 2011년은 각각 12%, 72%를 차지하고 있다. 종합농촌개발 역시 2006년 동아시아는 80%에서 2011년 15%의 비중인 반면 SSN은 1%에서 최근 70%로 가파르게 상승하였다. 한국의 경우 지원액이 협소하여 연도별 비중에 큰 유동성이 있으나, 그럼에도 불구하고 이 수치는 농업, 농촌 부문 전반에 걸쳐 사하라이남 아프리카의 중요성이 높아져왔다는 것을 보여준다.

표 3 대륙별 농업원조의 세부분야, 한국 2006-2011

단위: USD 백만, 경상가격, 약정액

Year	Channel	310: 농업	43040: 농촌개발	52010: 식량 안보/ 식량원조	72040: 긴급식량 원조	농업, 농촌 전체
2006	Europe, Total	0.02	0.04	..	..	0.06
	North of Sahara, Total	0.09	0.04	..	..	0.12
	South of Sahara, Total	0.66	0.02	..	..	0.68
	North & Central America, Total	0.13	..	..	..	0.13
	South America, Total	0.24	0.02	..	..	0.27
	Far East Asia, Total	5.55	1.39	..	..	6.95
	South & Central Asia, Total	4.79	0.22	..	..	5.01
	Middle East, Total	0.09	0.01	..	..	0.11
	Oceania, Total	0.02	..	..	..	0.02
2007	Europe, Total	..	..	..	..	0.00
	North of Sahara, Total	32.04	..	..	..	32.04
	South of Sahara, Total	57.14	0.60	..	..	57.73
	North & Central America, Total	0.07	2.55	..	..	2.63
	South America, Total	0.17	0.24	..	..	0.40
	Far East Asia, Total	16.74	4.91	..	..	21.65
	South & Central Asia, Total	0.76	3.75	..	..	4.51
	Middle East, Total	0.12	0.09	..	..	0.20
	Oceania, Total	0.57	..	..	..	0.57
2008	Europe, Total	0.07	..	..	..	0.07
	North of Sahara, Total	4.09	..	..	..	4.09
	South of Sahara, Total	9.25	0.38	1.31	0.35	11.30
	North & Central America, Total	2.04	0.11	..	..	2.15
	South America, Total	2.78	0.14	..	..	2.92
	Far East Asia, Total	20.45	0.59	0.14	..	21.18
	South & Central Asia, Total	7.71	2.36	..	0.11	10.18
	Middle East, Total	0.14	0.08	..	..	0.22
	Oceania, Total	0.27	..	..	..	0.27
2009	Europe, Total	0.07	..	..	..	0.07
	North of Sahara, Total	0.33	0.02	..	..	0.34
	South of Sahara, Total	25.19	2.96	..	0.94	29.09
	North & Central America, Total	0.27	0.00	..	0.08	0.36
	South America, Total	0.28	..	..	..	0.28
	Far East Asia, Total	9.74	0.44	..	..	10.18
	South & Central Asia, Total	0.57	0.16	..	0.82	1.55

표 3 대륙별 농업원조의 세부분야, 한국 2006-2011 (계속)

단위: USD 백만, 경상가격, 약정액

Channel		310: 농업	43040: 농촌개발	52010: 식량 안보/ 식량원조	72040: 긴급식량 원조	농업, 농촌 전체
2009	Middle East, Total	0.02	..	..	1.94	1.96
	Oceania, Total	0.42	0.01	..	..	0.42
	Europe, Total	0.04	..	..	..	0.04
	North of Sahara, Total	6.45	0.00	..	..	6.45
	South of Sahara, Total	33.97	5.75	..	1.95	41.67
2010	North & Central America, Total	2.28	0.17	..	..	2.45
	South America, Total	0.70	1.27	..	..	1.97
	Far East Asia, Total	45.89	2.79	..	0.39	49.07
	South & Central Asia, Total	1.06	1.34	..	..	2.40
	Middle East, Total	0.10	..	..	..	0.10
2011	Oceania, Total	0.54	..	..	..	0.54
	Europe, Total	0.02	..	..	..	0.02
	North of Sahara, Total	1.07	0.17	..	..	1.24
	South of Sahara, Total	91.71	9.88	1.90	0.95	104.44
	North & Central America, Total	0.75	0.07	..	..	0.83
	South America, Total	2.03	0.52	..	..	2.55
	Far East Asia, Total	14.71	2.19	..	..	16.90
	South & Central Asia, Total	16.17	1.02	..	..	17.19
	Middle East, Total	0.04	0.18	..	..	0.21
	Oceania, Total	0.80	0.13	..	..	0.93

자료: OECD DAC Aid Stats. 지역(regional) 원조 및 불특정 개도국에 대한 지원은 제외

각 기관별로 보면, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)의 경우 아프리카에서는 주로 농업개발¹⁵⁾ 및 농촌개발 사업을 지원해 왔다. 북아프리카는 ICT와 행정제도를 중심으로 지원해 온 반면, 사하라이남 아프리카는 기초필요적(Basic needs) 지원을 실시해왔다 (KOICA, 2012). EDCF는 농업부문 지원 건수가 많지 않으며, 앙골라 닭 가공 시설과 같은 축산분야 및 이집트 영농 현대화 사업과 같은 농업 개발을 지원해왔다. 농림수산식품부는 국제협력단을 제외한 정부기관 중 농업관련 원조를 가장 많이 해왔으며, 농진청은 해외농업기술센터(KOPIA) 외에 아프리카에 농식품기술 협의체를 구성하여 지원하고 있다. 기획재정부는 지식공유사업(Knowledge Sharing

15) 예를 들면 이집트 영농현대화 사업 등.

Program, KSP) 사업의 일환으로 농업 사업을 실시하고 있다. 예를 들어 한국개발전략연구소는 KSP를 통하여, 2008년 “모잠비크에의 농업 생산성 혁신을 위한 기반 구축방안” 정책자문 사업으로 농지이용 효율화 방안, 농업기술 혁신 및 전파, 농산물 마케팅 개선, 농업금융 활성화에 대한 컨설팅을 제공한 바 있으며, 그 후속사업으로 농수산부의 국제협력사업으로 “모잠비크 농업 생산성 향상을 위한 기술보급 체계 구축” 시범 사업을 실시하고 있다. 다자협력으로 우리나라는 2007년 아프리카 개발은행에 아프리카 경제협력 신탁기금을 출현하여 모잠비크, 콩고, 탄자니아 등 7개 프로젝트를 진행하였다. 또한 UNDP와 밀레니엄 프로미스에 대해 KOICA, 경상북도 및 스텝재단이 공동으로 우간다와 탄자니아에 한국형 새천년마을사업(Millennium Village Project)을 지원하고 있다.

3.2. 대 아프리카 지원 전략

사하라이남 아프리카는 대부분 농업기반 국가에 속한다.¹⁶⁾ 농업 기반 국가란 농업이 국가 경제에 있어 매우 큰 비중을 차지하고, 평균적으로 GDP 성장의 32%를 차지하는 국가를 가리키며, 해당 국가 빈곤인구의 약 70%가 농어촌지역에 거주하는 국가이다. 이들 국가의 경우 농업이 주된 산업임에도 불구하고, 빈곤과 식량안보 문제가 매우 심각하며, 이용 가능한 농업 생산자원이 비교적 풍부함에도 불구하고, 열악한 농업 기반시설, 낙후한 생산기술, 유통망 부재 등의 이유로 인해 농업 생산성이 매우 낮고, 시장 접근성이 떨어져 농산물의 원활한 수급이 이루어지지 않고 있다. 이처럼 농어업 분야의 총체적 문제들을 안고 있는 이러한 국가는 농어업 분야 중점 지원대상국이며, 농어업 분야의 발전 잠재력도 비교적 크다는 점에서 지원사업의 큰 효과를 기대할 수 있다(KOICA, 2011).

농업 기반 국가의 농어업 분야는 전반적으로 취약하기 때문에 농업 생산기반 확충, 농어업 생산성 향상, 농수산물 시장 접근성 개선, 생계기반 다양화, 농촌종합개발사업과 같은 한국의 주요 농업부문 전략의 적용이 가능할 것이다. 이들 국가가 특히 빈곤과 식량안보 문제가 심각하다는 점을 감안할 때, 농어업 생산성 향상과 이를 위한 농어촌 기반 시설 확충을 지원하고, 이를 기반으로 농수산물 시장 접근성 개선, 소득원 다양화 사업도 점진적으로 확대해 갈 필요가 있다. 또한 빈곤도가 높은 지역의 소농 및 취약계층을 대상으로 위 요소들을 포괄적으로 담은 농촌종합개발 프로그램을 추진

16) 사하라 이남 아프리카 : 가나, 카메룬, 르완다, 에티오피아, 나이지리아, 모잠비크, 우간다, 수단, 말라위, 브룬디, 니제르, 베냉, 토고, 코트디부아르, 짐바와, 케냐, 기니비쏘, 마다가스카르, 말리, 차드, 부르키나파소, 사하라 이북 아프리카: 시리아

함으로써 주민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다.

최근 아프리카 중점협력 7개국인 카메룬, 나이지리아, 에티오피아, 가나, 우간다, 모잠비크의 필요성 지수¹⁷⁾와 한국의 공여지수¹⁸⁾를 활용하여 한국과 아프리카 국가들의 최적 개발 분야를 규명한 KIEP연구(박영호 외, 2012)에서도 농업을 인프라, 교육, 환경과 함께 대 아프리카 중점협력 분야로 선정하였다. 이렇듯 농업기반 아프리카 국가에서는 농업분야 지원의 당위성이 높으며, 그 안에서 다양한 농촌개발협력이 실시될 수 있을 것이다. 보다 구체적인 전략은 CPS에 기반을 두어야 하겠지만, 농업기반의 사하라이남 아프리카국의 경우 우리나라의 비교우위에 따라 어떤 농촌분야에 집중해야 할지 개괄적 논의는 가능할 것이다.

4. 아프리카의 농촌 ODA 방향

4.1. 농촌분야에서 한국의 비교우위

우리나라가 농촌분야에서 특화할 수 있는 ODA를 살펴보기 위해서는 각 부처가 제출한 특화사업을 바탕으로 외교통상부가 작성한 ODA 사업기술 목록 선정은 좋은 참고가 된다. 이는 농촌분야에서 한국의 비교개발협력 사업의 성과가 ODA 사업 기술 목록의 가장 기본적인 바탕이 된다고 전제하고, ① 지원 실적 (5년간 소분야 총지원액 평균 순위), ② 타 공여국과의 세부 사업 내용 차이 (해당 사업의 각 소분야 사업 주요 공여국들의 사업형태와 사업내용 차이 여부), ③ 평가 보고서 (평가보고서 유무 및 평가내용)를 통해 분석하고, 이에 더해 한국의 개발경험 및 기술이라는 ‘공급적 측면’과 협력국 주도의 전략에의 부합도와 지역적 특수성에 대한 고려, 즉 ‘수요적 측면’, 그리고 ‘국제적인 원조 규범과 논의’를 균형 있게 반영하기 위해, ④ 한국의 개발경험 및 기술 보유여부, ⑤ 협력국의 개발전략을 바탕으로 한 수요, ⑥ 국제사회의 분야별 논의를 바탕으로 한 것이다(정우진 외, 2013). 이에 의하면, 한국은 농촌분야에서 관개시설 확충과 같은 농업 생산기반 구축, 작물 생산기술 지원과 같은 농수산물 생산성 향상 분야, 농업기술 개발을 위한 농업 연구 지원, 농촌 종합개발/새마을운동에 집중할 수 있다. 동 분야는 또한 국무총리실의 한국형 ODA 중점 프로그램과도 큰 틀에서 일치한다.

본고에서는 이중 농촌종합개발 사업을 예시로 한국의 지원에 대한 평가와 앞으로의

17) 발전단계가 한 단계 위인 벤치마킹 국가와 수원국 간의 차이를 나타내는 지표.

18) 아프리카 각국의 개발지수와 한국의 각 지수.

방향성에 대해서 논하고자 한다. 특히 새천년마을사업(Millennium Village Project, MVP)의 경우는 농촌에 대한 종합적 지역개발이라는 측면에서 한국의 새마을 운동과 유사점을 지니고 있어 동 두 사업을 비교해 봄으로써 한국의 대 아프리카 지원전략에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

4.2. 타 공여기관의 농촌종합개발사업: MVP

MVP는 아프리카 지역의 대표적 농촌 분야 사업으로, 과학적으로 입증된 개입방법을 통해 MDGs 목표와 연관된 개발 분야 전반을 지원하는 종합적 다국가적 지역사회 개발 사업이다. 이는 MDGs를 효과적으로 달성하기 위해서는 절대빈곤 인구가 집중된 사하라이남 아프리카의 빈곤퇴치가 필수적이고, 이를 위해서는 지역공동체와의 긴밀한 협력을 통한 마을 단위 개발과 확산이 중요하다는 연구결과를 바탕으로 한 프로젝트이다. MVP는 제프리 삭스(Jeffrey Sachs)가 책임연구를 맡고, 콜롬비아대학 지구 연구소(The Earth Institute, Columbia University)가 기술자문을, 삭스가 설립한 NGO인 Millennium Promise(MP)가 운영을 담당하고, UNDP가 자문을 수행하도록 되어 있다. 또한 소로스 재단(Soros Foundation)의 열린사회연구소(The Open Society Institute, OSI) 및 민간 기부를 재원으로 하며, 수원국 정부가 일부 재원 및 행정인력을 부담한다.

MVP는 2004년 케냐의 사우리 지방에서 시작하여 현재 10개 국가 14개 사업지역, 500,000명이 프로젝트에 참여하고 있다. 사업지역은 기아가 만연하면서도 정치적으로 안정되어 있고, NGO 및 공여기관이 비교적 성공적으로 활동한 지역이어서 원조의 필요성과 성과를 모두 고려하였다. 각 클러스터(Cluster)는 FAO가 분류한 농업생태지역과 영농체계를 대표하는 마을에 조성되었으며, 이는 사하라이남 아프리카 농업인구의 90%가 속하는 영농체계다. 이를 바탕으로 아프리카 지역 농업환경에 대한 대표성을 지니면서도, 각기 상이한 환경에서의 사업전략에 대한 시사점을 도출하도록 기획되었다. 각 클러스터의 중심마을인 MV-1s은 연구항목이 포함된 12개 마을이고, 일본이 재원으로 지원되며 연구결과가 마을 2,3으로 확대된다. MV-2s는 연구항목이 없는 68개 마을로 민간재원으로 지원되며, MV-3s는 제3자 재원으로 지원된다.

MVP는 MDGs 지표를 직접적으로 향상시키는 방향으로 농촌개발 사업을 연계하였으며, 5년 동안 포괄적인 지원을 제공한다는 점에서 기존의 농촌종합사업들과 차별화된다. 지역사회의 참여적 의사결정을 통해 지역주민과 외부전문가가 비용대비 효과가 높은 활동 패키지를 선정, 실시하는 것도 특징이다. 동 사업비용은 2002년 몬테레이

개발재원 회의에서 공여국이 약속한 GNI 대비 0.7%의 ODA 공약이 지켜진다는 가정과, 2005년 글렌이글스 정상회의에서 G8정상들이 대아프리카 원조를 2010년까지 매년 500억 달러로 확대하기로 하였을 때 1인당 70달러의 원조금을 지원할 수 있다는 점을 바탕으로 하였다. 동 사업에는 주민 1인당 120달러 정도가 소요되는데, 이는 공여국 정부 50달러, 중앙 및 지방정부 30달러, 협력기관 20달러, 지역민 10달러 등으로 구성되며, 여기에 행정비용은 포함되지 않는다. 사업비는 30%가 보건에, 20%가 교육, 20% 인프라, 15% 농업 및 영양 개선, 15%가 식수, 위생 및 환경에 배분된다. 이러한 재정 모델은 각 클러스터가 5년의 지원을 바탕으로 자립 가능한 경제로 전환할 수 있다는 전제하에서 만들어진 것이다.

MVP 사업의 평가에서 가장 눈에 띄는 것은, 프로젝트 지역의 5세 이하 아동 사망률이 국가 전체 추세 혹은 무작위로 추출된 비교 지역에서 5세 이하 아동의 사망률보다 유의미하게 감소되었다는 것이다(Pronyk et al., 2013). 이러한 성과는 동 사업이 MDGs에서 강조되는 보건과 같은 사회지출에 대한 투자와 성과지표를 강조한데서 비롯되었을 것이다. 한편으로는 사업비의 단기적인 재순환이 어려운 보건, 교육과 같은 사회지출 분야에 사업비의 큰 비중이 투자되고, 마을의 자립을 위해 보다 긴급한 소득증대 사업이나 수자원은 투자 후순위라는 점이 동 사업의 한계가 될 수도 있다. 또한 사업 지원 인력이 수원국의 평균 인력보다 우수한 교육수준과 국제경험을 가진 엘리트라는 점이 일반지역에 사업의 확대에 있어 제한적이라는 것을 뜻한다. 동 사업은 마을단위 사업총괄 주민조직이 없고, 군 단위 성과지표가 수립된 군 지역개발 사업에 가깝다. 아울러 클러스터 위주의 기반시설들이 군, 도, 국가 등의 행정단위와 불일치하고, 수원국의 개발계획이나 행정기관, 행정 단위와 수직적으로 연계가 되지 못하는 점도 지속 가능성에 위협요소가 될 수 있다. 또한 소득증대 주민조직이 회원제로 운용됨으로서 자가 부담의 초기 투자가 어려운 사회취약층에 대한 혜택이 제한될 수 있다.

4.3. 우리나라의 농촌종합개발 사업: 새마을운동

우리나라의 대표적인 종합농촌개발사업의 브랜드인 “새마을운동”은 세계 농촌개발 운동의 역사에서 유례없는 성공적 사례로 평가되고 있다. 특히 최고의 투자로 주민의 경쟁 시스템에 의한 주민의 근면, 자조, 자립의 정신을 바탕으로 한 지속가능한 농촌 개발 운동이라는 점이 특징이다. 주민 참여적인 다 부문 사업이라는 점에서 MVP와 유사하다. 그러나 경제적 자립 위주라는 점, 마을 단위의 사업이라는 점, 그리고 근면 자

조 협동 정신 교육이 강화된다는 점에서 차별화될 수 있는 여지가 있다. 새마을운동은 소득증대, 생활환경 개선, 마을주민 조직 강화의 사업구성요소로 이루어진다. 궁극적으로 마을조직의 재정적 독립을 위해 일부 사업비를 시설 운영비 징수, 마을기금 등으로 재순환시켜 마을기금 증식을 지원하고, 소득증대 그룹을 구성한다. 원칙적으로 마을개발위원회는 대표성을 위해 주민투표로 결정하며 40% 이상의 여성의 참여를 보장하고, 위원회 산하의 소위원회를 구성한다. 동 그룹 하에 용수, 초등교육, 마을도로 이용자 그룹과 벼농사, 특용작물, 양어, 양돈, 농산물 가공 등 소득증대 그룹, 소규모 용자금을 담당하는 부녀회 등을 구성하고, 마을 위원회 운영에 필요한 교육을 제공한다.

표 4 MVP와 새마을사업의 원칙적 차이

구분	MVP	새마을 사업
목적	MDGs 목표 통합적 달성	경제적 자립
MVP	군, 클러스터 단위	마을단위
마을선정	가야지역, 정치적 안정, 외부원조 용이, 생태 및 영농체계 대표 마을	빈곤률이 높으나 시범사업 수용이 가능한 지역, 마을지도자 및 관련 기관 열의 해당국가의 대표적 영농형태, 기후, 지형보유, 인근지역 전파효과가 큰 지역
경쟁	마을간 경쟁 없음	마을간 경쟁
초점	보건 교육과 같은 인적개발향상을 위한 공공서비스 우선순위	소득증대, 환경개선에 우선 순위
외부 지원	해외 원조	정부지원
변화	물질적 개선	근면, 자조, 협동의 새마을 정신 함양 강조

참고 김중욱 (n.d.) 참고로 저자 작성

그러나 에티오피아, 탄자니아 등에 실시하였던 한국의 새마을운동 사업은 위와 같은 장점을 살리기 어려운 구조로 되어있다. 먼저 공여국 사업관리자(Project manager, PM) 주도의 사업으로 인해 농업부 공무원들이 변화 매개체(Change agent)의 역할을 하기 어렵고, 주민들이 적극적으로 사업기획, 운영, 평가에 참여할 수 있는 여지가 낮았다. 또한 마을이 마을 지도자 및 주민의 역량, 기존 사업에서의 성과, 빈곤률과 같은 객관적 지표에 따라 선정되기 보다는 수원국에서 정치적역학과 사무소에서의 접근성 등에 큰 비중을 두어 결정되었기 때문에, 자발적 주민 참여를 이끌어 내기 어려운 부분이 있었다. 근면 자조 협동 정신을 중시하며 소득증대 활동에 비중을 두는 이론과 달리 실제 사업은 주거 환경 개선, 마을 도로 확장 등의 인프라 구축이나 전문가 파견에 예산의 많은 부분이 소요되었다. 소득증대 사업이나 주민조직 강화의 성과를 거두

기에는 사업기간이 너무 짧았고, 분야별 전문가에 의존하는 구조로는 사회적 역학적 요소를 다루기 어려웠다. 마을 위원회 구성에 있어서도 빈곤 취약층이나 여성의 참여와 같은 범분야 이슈에 대한 인식이 부족하였다(정우진, 2012). 또한 사업 기획 시 마을단위 시범사업의 수행을 위주로 하여 제대로 된 경쟁원리의 실현이 어려웠고, 군 단위나 주단위로의 확산을 위한 요소가 부족하였다.

이에 더해 아래 <표 5>와 같이 아프리카와 한국의 내·외부적 개발 여건이 크게 상이한 점은 새마을운동의 교훈 공유의 난점으로 작용해왔다.

표 5 아프리카의 새마을운동 적용 여건

구 분	아프리카	한국
내부적 여건	분산적 거주 교육수준의 상대적 저위 가족체계 붕괴 부족 간의 이질성 토지 공유제가 보편적 농민의 비조직화	집단적 거주 상대적으로 높은 교육수준 강한 가족제도 단일민족 토지사유의 확립 농민의 조직화
외부적 여건	산업/도시 부분이 공히 미발전	산업/도시화의 발전에 따른 농민 이식의 변화 계기
타이밍	의식변화의 여건 미조성	산업/기술 발전에 따른 소득 및 기술의 농촌 유입

자료: 전승훈, 2009.

4.4. 새마을운동 사업의 방향

새마을운동이 아프리카라는 상이한 여건에 적용되고, 또한 MVP와 같은 타 공여국의 종합농촌 실질적으로 차별화된 역할을 하기 위해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다(고순철 외, 2013; 정우진 2012).

- 첫째, PM이 마을주민을 지도하는 체제에서 농업 관계부처 공무원을 현장 활동가로 육성하여 마을지도자로 육성하여 지속가능성을 높이고,
- 둘째, 공여국 주도의 하향적 사업 기획에서 참여적 마을개발 사업을 지원하는 상향적 사업 기획으로 변화시키고,
- 셋째, 소수의 시범마을을 미리 선정하기 보다는 군 단위 전체 마을에 대해서 지원하되 마을별로 성과에 따라 차등지원하고,
- 넷째, 사업 예산에서 인프라 구축비중 보다는 소득증대 활동이나 역량강화 및 교육

활동의 비중을 높이고,

- 다섯째, 여성 및 빈곤 취약층이 사업의 직접수혜자에 포함될 수 있도록 하며, 이들에 대한 성 및 빈곤 주류화 조치를 수립 이행하고,
- 여섯째, 단기시범사업에 한정하기 보다는 새마을운동 교육체계를 구축하고 기본계획 수립을 지원하여, 동 사업모델의 확산 및 적용가능성을 높이고,
- 일곱째, 대학 및 연구기관과의 협력을 통해 과학적 연구, 기획, 집행, 평가를 통한 성과 입증이 필요하다.

이를 제대로 구현하여 협력국 실정에 부합하는 시범 농촌개발 사업을 지원하기 위해서는 특히 사업 기획·형성 단계가 중요하다 할 수 있다. 그러나 그간 외부 전문가가 주축이 되어 단기간의 사업 타당성 조사와 실시협의를 통해서 마련한 사업 계획으로는 참여적 빈곤 조사법, 제도·권력·성(Gender) 분석, 이해관계자 분석과 같은 심층 분석과 현황조사가 어렵고, 이 때문에 보다 장기적으로 포괄적 범위에서 사업디자인을 할 필요가 있다. 이러한 측면에서 근간 실시되고 있는 KOICA의 기본계획수립(Basic Design Survey)은 바람직한 방향이라고 할 수 있다. BDS의 일례로 한국개발전략연구소에서 DR콩고 키치니 마을을 대상으로 한 조사는 새마을운동이 실제로 어떻게 차별적으로 구현될 수 있을지에 대한 가능성에 대해서 시사한다.

동 BDS의 사전조사 전문가는 마을주민들과 조사 기간 동안 함께 거주하면서 마을 실상에 대한 이해도를 높일 수 있었다. 면담 조사에서 마을 주민들은 새벽 4시에 일어나 밤늦게까지 일을 한다고 하였으나 전문가가 실제로 마을주민들의 일상을 밀착 관찰한 결과 농번기를 제외한 1일 평균 노동시간이 5시간 안팎으로 매우 짧은 것을 발견하였다. 또한 주민과의 친밀한 관계(rapport)를 형성하여 일반 면담조사에서는 알아내기 어려운 마을 사회권력 분포를 촌장 → 사무차장 → 30,40대 종교 지도자 및 교사 → 20대 식으로 존재한다는 점을 파악하였다(KDS and KOICA, 2013). 이와 함께 50, 60대 및 무노동 그룹은 권력에서 멀리 떨어져 있으며, 여성들은 여론 형성, 주요 의사결정권 행사와 같은 사회적 활동에 접근이 허용되지 않음을 파악하였다. 이러한 기초 조사는 마을의 지배계층 위주로 수레를 받기 쉬운 기존 지역개발 사업을 보완하는데 교훈이 될 수 있다.

동 조사는 새마을운동에서 강조하는 의식개혁의 가능성도 보여주었다. 식사하기 전 주민들에게 “먹기 위해 먹지 말고, 일하기 위해 먹어라, 일하지 않으면 먹지도 말라,

매끼를 위해 최소 4시간을 일하라”와 같은 구호를 통해서 원조의존도가 높은 마을주민들의 의식을 계획하고자 하였다.¹⁹⁾ 일례로 비료 만들기 기술교육을 실시 시 주민들이 15분간 늦게 나타나자 문을 잠갔는데, 다음 2차 수업 시에는 늦은 사람이 없었으며, 3차 때는 150명이나 되는 인원이 15분 일찍 도착하였다. 또한 간략한 교육 시범을 통해 교육을 중요성을 강조하고, 주민들의 적극적 참여를 통한 학습을 독려했다. 비료 만들기 교육시간에는, 주민들이 간단한 숙제를 해오고 나서야 다음 과정으로 진행하여서 주민들이 활동에 적극적으로 참여해 사업 효과를 높이도록 하였다.²⁰⁾

이와 같이 “새마을운동“이 단순히 한국의 성공을 바탕으로 하되, 실체가 없는 마케팅 브랜드에 그치지 않기 위해서는 기존의 전통적 새마을사업 프로젝트를 개선시키고자 하는 변화가 필요하다. 이러한 변화는 단순히 우리 농촌개발 모델의 장점을 취하는 것뿐만 아니라 범분야 및 취약계층에 대한 권한강화 요소를 포함하거나, 증거 및 이론에 기반을 둔 논리적 사업기획과 같은 타 공여국의 장점을 받아들이는 것도 포함한다. 이제부터는 단순히 “새마을 운동 연수원을 짓자“ 혹은 “새마을운동 시범 마을을 조성하자“ 라는 단순한 프로젝트 아이디어가 아니라 과연 연수원을 짓고 시범사업을 하는 것이 해당 협력국의 농촌개발 진전에 있어 긴급한 과제인지, 과연 구상 사업이 해당지역 타 개발협력 사업들과 연계성이 있는지, 같은 자금을 가지고 우리가 할 수 있는 가장 효과적인 지원인지라는 변화이론의 논리에서부터 출발해야 할 필요가 있다.

19) 한국개발전략연구소 DR공고 BDS 사업 담당자 박선희 기획관 인터뷰

20) 예: 카시바와 감자 찢 것을 땅에 묻기.

참고문헌

- 고순철, 정우진, 이양수. 2013. 캄보디아 사전 타당성 조사 결과 보고서. KOICA.
- 김종욱. (n.d.) MVP와 해외농촌개발모형 (외교통상부 발표자료).
- 박영호, 곽성일, 정지선, 장종문, 전해린. 2012. 「아프리카 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안」. KEIP 대외경제정책연구원.
- 박영호, 정지선, 허윤선. 2009. 「한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향」. KEIP 대외경제정책연구원.
- 송유철, 임정빈. 2012. 농업분야 개발협력 방안. KEIP 대외경제정책연구원.
- 전승훈. 2009. 한국 농촌개발 경험의 아프리카 적용방안. (외교통상부 농촌개발경험 공유 세미나 발표자료). 한국개발전략연구소.
- 정우진. 2012. 한국 개발협력의 친빈곤층적 관점 강화 방안. KOICA.
- 정우진, 배성일, 김형곤, 박명지. 2013. ODA 사업기술목록 활용 방안. 외교부연구용역보고서. KDS and KOICA. 2013. DR콩고 농촌종합개발사업 기본계획수립(BDS) 중간보고서.
- KOICA. 대 아프리카 지원전략 2012-2015. KOICA 동아프리카팀 발표자료.
- KOICA. 2011. 농어촌개발분야 전략 2011-2015.
- 한국개발전략연구소. 2010. *G20 Africa Green Revolution Partnership, A Proposal for G20 Seoul Summit Agenda*. 한국개발전략연구소
- Brown. M. 2009. *Rapid Assessment of aid flows for agricultural development in Sub-Saharan Africa*. Investment Centre Division Discussion Paper. Food and Agricultural Organization of the United Nations.
- Brzeska. J., Diao, X., Fan S., Thurlow. J. (eds.). *Strategies and Priorities for African Agriculture: Economywide Perspectives from Country Studies*. International Food Policy Research Institute.
- Cabral. L and Howell. J. 2012. *Measuring aid to agriculture and food security: Losing the plot?* Briefing paper. ODA
- Cervantes-Godoy D. and Dewbre J. 2010. *Economic importance of agriculture for poverty reduction*. Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 23. Organisation for Economic Co-operation and Development: Paris.
- de Janvry A. and Sadoulet E. 2010. "Agricultural growth and poverty reduction: additional evidence." *World Bank Research Observer* 25(1), pp. 1 - 20.
- Dorward, A., J. Kydd, J. Morrison, and I. Urey. 2004. "A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth." *World Development* 32 (1): 73 - 89.
- FAO. 2009. *Rapid Assessment of Aid Flows for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa*. FAO.

- Grewal, B. Grunfeld. H. & Sheehan. P. (2012). *The Contribution of Agricultural Growth to Poverty Reduction*. Australian Centre for International Agricultural Research.
- Habito C. 2009. *Patterns of inclusive growth in developing Asia: insights from an empirical growth - poverty elasticity analysis*. Working Paper No. 145. Asian Development Bank Institute: Tokyo.
- McMichael, P. and Schneider, M. 2011. *Food Security Politics and the Millennium Development Goals*. *Third World Quarterly*, 32(1), pp. 119-139.
- OECD. 2006. *Promoting Pro-Poor Growth: Key Policy Messages*. OECD.
- OECD 2011. Aid to agriculture and rural development
- Pronyk, P. et al. 2013. "The effect of an integrated multisector model for achieving the Millennium Development Goals and improving child survival in rural sub-Saharan Africa: a non-randomised controlled assessment." *The Lancet* Vol. 379(9832). pp. 2179-2188.
- Ravallion M. and Datt G. 2002. "Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others?" *Journal of Development Economics* 68(2), pp. 381 - 400.
- Ravallion M. and Chen S. 2007. "China's uneven progress against poverty." *Journal of Development Economics* 82(1), pp. 1 - 42.
- Thirtle, C., L. Lin, and J. Piesse. 2003. "The Impact of Research-Led Agricultural Productivity Growth on Poverty Reduction in Africa, Asia and Latin America." *World Development* 31 (12), pp. 1959-1975.
- UNDP. (2012). *Africa Human Development Report: Towards a Food Secure Future*. UNDP.
- The World Bank. 2010a. *World Development Indicators*. Washington, DC. The World Bank.
- The World Bank. 2010b. *PovcalNet Database*. Accessed January 2011. The World Bank.

참고사이트

세계은행 (www.worldbank.org)

Millennium Village Project (www.millenniumvillages.org)