
선진공여국 사례조사를 통한 농업 ODA 효과적 정책 마련

2018. 12.

참여 연구진

■ 연구책임자

김용택

강원대학교 농업경제역량강화 사업단 객원교수

■ 연구원

이은석

前 (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구평가실 실장

고효정

(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구평가실 전문연구원

■ 연구보조원

김유아

(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구평가실 선임연구원

김정선

(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구평가실 연구원

김유건

(사)글로벌발전연구원 ReDI 연구평가실 연구원

본 연구보고서는 농림축산식품부가 (사)글로벌발전연구원 (Re-shaping Development Institute, ReDI)에 위탁하여 연구책임자인 김용택 외 연구원 이은석, 고효정 연구보조원 김유아, 김정신, 김유건의 참여로 작성되었음을 밝힙니다. 본 연구보고서의 내용은 농림축산식품부의 공식적 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

목 차

요약

I. 서론	1
1. 연구 필요성	1
2. 연구 목적	3
3. 연구 내용	4
4. 연구 방법	6
5. 연구 기대효과	8
II. 선진공여국의 농업 ODA 현황 분석	9
1. 개요	9
2. 미국	11
3. 영국	36
4. 프랑스	61
5. 독일	81
6. 선진공여국 농업 ODA 시사점	121
III. 선진공여국의 사례분석: 일본	124
1. 현황	124
2. 농업 ODA 흐름	129
3. 농업 ODA 주요 관할 기관	132
4. 농업 ODA 협력 구조	142
5. 농업 ODA 수행 체계	144
6. 농업 ODA 사례	147
7. 시사점	151
IV. 우리나라 농업 ODA 현황 및 과제	153
1. 농림축산식품부	153
2. 농촌진흥청	177
3. 한국국제협력단(KOICA)	185
4. 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)	198
V. 농림축산식품부 농업 ODA의 정책체계와 전략	202
1. 농림축산식품부 농업 ODA의 정책체계 구상	202
2. 농림축산식품부 농업 ODA에 관한 SWOT 분석	204
3. 농림축산식품부 농업 ODA의 전략 방향의 도출	207
4. 농림축산식품부 농업 ODA 정책 체계	209
5. 농림축산식품부 농업 ODA 사업의 전략 수립	212

VI. 결론 및 제언 226

참고문헌 231

<표 차례>

[표II-1] 미국농업 세부 부문별 현황	16
[표II-2] 농업법의 역사	17
[표II-3] 미국 국제 식량 지원 법체계	18
[표II-4] FY2012-FY2017 식량안보지원 활동(Feed the Future 포함)	19
[표II-5] USAID 미국 식량안보 활동 지원 예산 (2012-2017)	22
[표II-6] USDA 미국 식량안보 활동 지원 예산 (2012-2017)	24
[표II-7] 제도적 체계	25
[표II-8] 미국 조정 및 협력 활동 프로그램	26
[표II-9] USDA 농업 ODA 평가 체계	30
[표II-10] Feed the Future 참여기관의 역할	32
[표II-11] 2017년 기준 Food for Progress 진행 국가	34
[표II-12] DFID 및 non-DFID ODA 실적	37
[표II-13] 영국 농업 ODA 세부 부문별 현황	42
[표II-14] 2005년 농업 전략을 위한 6가지 원칙	44
[표II-15] DFID의 농업 진단	47
[표II-16] DEFRA 6가지 목표	49
[표II-17] 2011-2014 국제기후펀드 부처별 기여도	56
[표II-18] 국제기후펀드 부처별 할당 금액	56
[표II-19] 프랑스 2018년 ODA 예산구성	62
[표II-20] 프랑스 농업 세부 부문별 현황	66
[표II-21] 2018-22년 AFD 전략 지역	69
[표II-22] 프랑스 분야별 개발정책 및 지속가능 개발목표 연계성	69
[표II-23] AFD 농업 ODA 8개 원칙	70
[표II-24] 개발 협력체계 내 프랑스 MAAF의 역할	71
[표II-25] 프랑스 농림수산식품부(MAFF) 농촌개발 전략	71
[표II-26] AFD 평가보고서	76
[표II-27] AFD 농촌개발 프로젝트 (예시)	79
[표II-28] AFD 국가전략	79
[표II-29] 독일의 50개 협력국	83
[표II-30] 독일 농업 세부 부문별 현황	87
[표II-31] 독일 농업분야 개발정책	89
[표II-32] 농촌개발 및 식량안보를 위한 10개 프로그램	90
[표II-33] 2016년 독일 ODA 기금 출처	92
[표II-34] 독일 BMZ 2017년 예산 개요	94
[표II-35] 2017-19년 GIZ 전략	95
[표II-36] BMZ의 6가지 농촌발전 주요분야	109
[표II-37] 캐슈넛 이니셔티브 예산 분포	116
[표II-38] 선진공여국 4개국 비교 요약	121
[표III-1] 일본 농업 세부 부문별 현황	128
[표III-2] 일본 ODA 와 농업 ODA 원조의 흐름	129

[표III-3] 일본 집행 체계의 변화	132
[표III-4] JICA 지역별 농업 ODA 예산 누계 (FY2007-2016)	134
[표III-5] JICA 농업 ODA 예산 추이(FY2007-2016)	134
[표III-6] 농림수산성 ODA 사업 추이(2014-2019)	140
[표III-7] 농림수산성 연도별, 분야별 추이	141
[표IV-1] 농림축산식품부 ODA 사업예산 추이 및 사업 수(2009-2019)	153
[표IV-2] 농림축산식품부 ODA 사업유형별 분류 (2014-2018)	154
[표IV-3] 농림축산식품부 ODA 사업유형별 지원금액 추이(2010-2017)	156
[표IV-4] 농림축산식품부 대상국별 중점지원 분야(2017년 기준)	157
[표IV-5] 농림축산식품부 농업 ODA 사업의 변화	158
[표IV-6] 농림축산식품부 국제농업협력사업(ODA)의 법적 근거	159
[표IV-7] 농촌경제연구원 KAPEX 공동조사를 통한 사업발굴 현황	167
[표IV-8] 농어촌공사 농업 ODA 연도별 종료 사업 수	168
[표IV-9] 한국농어촌공사 ODA 예산 추이(2011-2017)	169
[표IV-10] 농어촌공사의 농식품부 ODA 진행사업 목록	169
[표IV-11] 신규사업 `18년 예정사업	170
[표IV-12] 농어촌공사의 농식품부 ODA 신규사업 및 예비사업 목록(`19-`20)	170
[표IV-13] 농어촌공사 사후평가 현황(종료사업 기준)	171
[표IV-14] 농어촌공사의 농식품부 ODA 종료 사업 목록	171
[표IV-15] 농림축산식품부 융합사업 목록	173
[표IV-16] 농림축산식품부 정책협의회 회의 현황	175
[표IV-17] 농촌진흥청 ODA 사업유형별 분류 (2014-2019)	177
[표IV-18] 농촌진흥청 ODA 사업예산 추이 및 사업 수(2009-2019)	177
[표IV-19] 기술협업체 주요 추진내용 및 분야별 협력사업 추진내역	181
[표IV-20] AFACI 프로그램 현황(진행)	181
[표IV-21] KAFACI 프로그램 현황(진행)	182
[표IV-22] KoLACI 프로그램 현황(진행)	182
[표IV-23] 2018년도 ODA 융합사업 목록	183
[표IV-24] KOICA 농림수산 분야 중기전략 전략목표	185
[표IV-25] KOICA 농림수산 분야 지역별 지원액 및 비중(2008~2017)	187
[표IV-26] 지난 10년간 KOICA 농림수산 분야 지원총액 상위 20개 수원국	188
[표IV-27] 지난 10년간 KOICA 농림수산 유형별 원 추이(2008~2017)	189
[표IV-28] KOICA 농림수산 분야 프로젝트 유형 지원 건수 및 총액(2008~2017)	189
[표IV-29] KOICA 농업분야 개발협력 연구 목록	190
[표IV-30] KOICA 농림수산 분야 프로젝트 유형 사업 주요국별 현황(2008~2017)	190
[표IV-31] KOICA 농림수산 분야 개발컨설팅 유형 사업 현황(2008~2017)	192
[표IV-32] KOICA 농촌개발 중기전략의 성과프레임워크	195
[표IV-33] KOICA 농업분야 사업 사후평가 실적(2012-2017)	197
[표IV-34] EDCF의 분야별 지원실적과 농림수산분야 지원 규모(1987-2017)	198
[표IV-35] 2016년 EDCF 양자간 농림수산 분야 지원액	200
[표IV-36] EDCF 농업분야 사업 목록	201

[표V-1] SWOT 분석을 통한 전략의 도출 체계	204
[표V-2] 농식품부 농업 ODA의 외부 환경(기회요인과 위협요인)	205
[표V-3] 농식품부 농업 ODA의 내부 환경(강점과 약점)	206
[표V-4] SWOT 분석을 통한 농림축산식품부 전략의 도출	207
[표V-5] 농림축산식품부 ODA의 사명	211
[표V-6] 농림축산식품부 농업 ODA 사업의 수 조정(안)	216
[표V-7] 농림축산식품부 ODA 대상 분야, 사업, 국가(예시)	217
[표V-8] 유관기관과의 유기적 협력체계 수립방안(요약)	225

<그림 차례>

[그림I-1] 연구의 주요 내용	4
[그림I-2] 세부 연구 수행 절차	6
[그림II-1] 2000-2016년 DAC 상위 5위 공여국 지원 규모	9
[그림II-2] 2008-2016년 DAC 공여국 농업 ODA 현황	10
[그림II-3] 미국 ODA 추이(2000-2016)	12
[그림II-4] 미국 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중	13
[그림II-5] 미국 2015-16년 평균 상위 10개국 ODA 지원 현황	13
[그림II-6] 미국 2015-16년 분야별 ODA 지원 비중	14
[그림II-7] 미국 농업 ODA 규모 추이(2002-2016)	15
[그림II-8] 미국농업 세부 부문별 추이(2002-2016)	16
[그림II-9] USAID 조직도	21
[그림II-10] USDA 조직체계	23
[그림II-11] Feed the Future 성과관리체계(2013)	31
[그림II-12] 영국 ODA 추이(2000-2016)	38
[그림II-13] 영국 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중	39
[그림II-14] 영국 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황	40
[그림II-15] 영국 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중	40
[그림II-16] 영국 농업 ODA 연도별 그래프	41
[그림II-17] 영국농업 세부 부문별 추이(2002-2016)	43
[그림II-18] 영국 개발 협력 시스템	45
[그림II-19] 경제 및 생계 전략	47
[그림II-20] DFID와 DEFRA의 협업 구조	49
[그림II-21] 영국 정부의 PCD 운영조직도	51
[그림II-22] DFID 사업 사이클	53
[그림II-23] 원조사업 단계와 VfM 평가 기준	54
[그림II-24] 프랑스 ODA 추이(2000-2016)	61
[그림II-25] 프랑스 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중	63
[그림II-26] 프랑스 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황	63
[그림II-27] 프랑스 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중	64
[그림II-28] 프랑스 농업 ODA 규모 추이(2002-2016)	65
[그림II-29] 프랑스 농업 세부 부문별 추이(2002-2016)	66
[그림II-30] 프랑스 개발협력 시스템	68
[그림II-31] 가구(household)의 식량안보의 지속성을 향상시키기 위한 AFD의 변화이론	73
[그림II-32] 프랑스의 연간 ODA 사업집행 과정	74
[그림II-33] AFD Evaluation and Knowledge development Unit 보고체계 요약	75
[그림II-34] 프랑스 ODA 기관별 평가 재원	76
[그림II-35] Binh Dinh 성 위치(베트남 지도)	77
[그림II-36] Bà Rịa-Vũng Tàu 성내 Phuoc Hoa 마을	77
[그림II-37] 독일 ODA 추이(2000-2016)	82
[그림II-38] 독일 2000-2016년 ODA 지역별 분포	83

[그림II-39] 독일 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황	84
[그림II-40] 독일 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중	84
[그림II-41] 독일 농업 ODA 규모 추이(2008-2016년)	85
[그림II-42] 독일의 전체 농업 ODA 규모 비교	86
[그림II-43] 독일 농촌개발(Rural development) 추이(2008-2016년)	87
[그림II-44] BMZ 원조 체계	93
[그림II-45] 독일 의회 승인절차	95
[그림II-46] GIZ 조직도	97
[그림II-47] KfW의 자금원	98
[그림II-48] BMEL 체계	100
[그림II-49] 2014년 이후 급증한 공동기금(Cofinancing) 규모	102
[그림II-50] 지속가능한 발전을 위한 독일 정부부처의 협력구조	104
[그림II-51] 독일 공적개발원조정책 수행체제	107
[그림II-52] 트위닝 프로젝트 집행체계	111
[그림II-53] 아프가니스탄 장미 에센스 생산 지원	113
[그림III-1] 일본 ODA 추이(2000-2017)	124
[그림III-2] 일본 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중	125
[그림III-3] 일본 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황	125
[그림III-4] 일본 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중	126
[그림III-5] 전체 ODA 규모 대비 농업 ODA 규모 추이(2002-2016)	127
[그림III-6] 일본 농업 ODA 세부 부문별 추이(2002-2016)	128
[그림III-7] 일본 농업 ODA 추진형태	133
[그림III-8] JICA 농업 및 농촌개발부 조직도(2018기준)	135
[그림III-9] JICA 농업농촌개발부 분야별 예산 현황(FY2016)	136
[그림III-10] JICA 농업농촌개발부 지역별 예산 현황(FY2016)	136
[그림III-11] JICA 농업 및 농촌개발	137
[그림III-12] JICA 아프리카 농업농촌개발 3대 축	138
[그림III-13] 농림수산성 농업 ODA 조직도	138
[그림III-14] 농림수산성의 ODA 시행 근거	139
[그림III-15] 농림수산성 ODA 활동 구조	139
[그림III-16] JICA 스리랑카 수요를 통한 기획 과정	143
[그림III-17] JICA의 농업 ODA 사업 수요 기획	144
[그림III-18] JICA PDCA 평가 시스템	145
[그림III-19] 농림수산성 베트남 글로벌 가치사슬 주요활동 지역	148
[그림III-20] 농림수산성 베트남 가치사슬 사업 활동계획 연도(응 에 안성)	149
[그림III-21] 농림수산성 베트남 가치사슬 사업 활동계획 연도(램 동 성- JICA)	149
[그림III-22] SHEP 컨셉	150
[그림IV-1] 농림축산식품부 조직도	160
[그림IV-2] 농식품부 농업 ODA 시행절차 (구체적 내용)	163
[그림IV-3] 농림축산식품부 역할 분배	164
[그림IV-4] 농촌경제연구원 국제농업개발협력 센터 조직도 및 역할	165

[그림IV-5] 농촌경제연구원 KAPEX 절차	166
[그림IV-6] 농촌경제연구원 KAPEX의 사업 구성	166
[그림IV-7] 농촌진흥청 비전, 추진전략, 목표, 중심추진전략	178
[그림IV-8] KOPIA 신규 사업추진 절차	180
[그림IV-9] KOPIA 협력사업 추진전략	180
[그림IV-10] 한국 농촌진흥청-KOICA 협력 체계도(예시)	183
[그림IV-11] KOICA 농림수산 분야 지원 추이	186
[그림IV-12] KOICA 농촌개발 중기전략(2016-2020) 체계도	194
[그림IV-13] KOICA의 사업추진 세부 절차	196
[그림IV-14] 2011-2016년 EDCF 농업부문 지원 규모 증가 추이	199
[그림V-1] 농업 ODA 환경분석과 전략 수립과의 연계	203
[그림V-2] 농업 ODA의 정책체계 구성요소	203
[그림V-3] 농식품부 농업 ODA 정책의 비전 구성요소와 비전 도출	210
[그림V-4] 농림축산식품부 ODA 전략 목표	212
[그림V-5] 농림축산식품부 ODA 체계(예시)	213
[그림V-6] 농식품부의 ODA 추진체계(안)	215
[그림V-7] 농업 ODA사업의 기획단계에서 강화되어야 할 부문	218
[그림V-8] ODA 사업 평가체계와 농식품부의 성과관리 보완과제	219
[그림V-9] 농업 ODA 문제사업에 대한 조치방안	220
[그림V-10] 농업 ODA의 지속가능성 요소	221

약어집

AECF	Africa Enterprise Challenge Fund
AFD	French Development Agency
APPGs	All-Party Parliamentary Groups
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BEIS	Department for Business, Energy and Industrial Strategy
BMZ	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
CARD	Coalition for African Rice Development
CGC	Cross-governmental Coordination
CICID	Committee for International Cooperation and Development
CRGE	Climate-Resilient Green Economy Initiative
CRS	Creditor Reporting System
CSSF	Conflict, Stability and Security Fund
DECC	Department of Energy and Climate Change
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DEG	Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, German Institute for development evaluation
DFID	Department for International Development
DGMDP	Directorate General for Globalization, Development and Partnerships
DIE	German Development Institute
ECD	Evaluation Capacity Development
ENI	European Neighborhood Instrument
FAA	Foreign Assistance Act
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FDV	Family Development Volunteer
FLI	Friedrich Loeffler Institute
FMEAE	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy
GDI	German Development Institute
GDPRD	Global Donor Platform for Rural Development
GHFS	Global Hunger and Food Security
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPEA	Government Policy Evaluations Act
ICAI	Independent Commission for Aid Impact
ICF	International Climate Finance
IFNA	Initiative for Food and Nutrition Security in Africa
IRISS	Improving Resilience in South Sudan

IRRI	International Rice Research Institute
ITTO	International Tropical Timber Organization
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JKI	Julius Kühn Institute
KfW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau
KOICA	Korea International Cooperation Agency
LAVES	Lower Saxony State Office for Consumer Protection and Food Safety
MAAF	Ministry of Agriculture, Agri-Food and Forestry
MRI	Max Rubner Institute
NGO	Non Governmental Organization
NSS	National Security Strategy
ODA	Official Development Assistance
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OIE	World Organisation for Animal Health
PA	Poverty Reduction: a Global Responsibility Program of Action
PCD	Policy Coherence for Development
PCDA	Plan, Do, Check, Action
PCSD	Policy coherence for sustainable development
PPD-6	Presidential Policy Directive-6
PSA	Public Service Agreement
RTA	Resident Twinning Advisor
SCOR	Strategic Coherence for ODA-funded Research
SDGs	Sustainable Development Goals
SEAFDEC	Southeast Asian Fisheries Development Center
SHEP	Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion Project
TI	Johann Heinrich von Thünen Institute
TICAD	Tokyo International Conference African Development
UKCDR	UK Collaborative on Development Research
UKRI	UK research and innovation
USAID	United States
VfM	Value for Money
WFP	World Food Programme
WTO	World Trade Organization

요약

제1장. 서론

농림축산식품부는 2006년 이래 개발도상국의 농업·농촌 개발에 기여하고 우리 농식품 산업의 해외시장 개척에 우호적인 분위기를 조성하기 위하여 국제농업협력사업을 추진해 왔다. 우리나라가 2009년 OECD DAC에 가입한 이래 ODA 규모가 커지고 대내외적 수요가 증대됨에 따라 농식품부의 ODA 사업도 양적으로 확대되어 왔으나 질적인 개선이 수반되기에는 많은 제약이 있었던 것이 사실이다. 특히 농식품부와 같은 전문부처뿐만 아니라 KOICA 및 EDCF 등 ODA 시행기관, 학교 및 민간단체 등 다양한 주체가 참여하여 다수의 협력대상국에서 여러 유형의 사업을 추진하면서 농업 ODA의 분절화와 중복성 문제, 이로 인한 농업 ODA의 비효율성 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 농식품부는 우리나라 농업개발 경험의 전수를 희망하는 수원국의 수요와 국제사회의 기대, 국내 식량 자원 확보와 농식품 기업의 해외 진출 기반 마련의 필요성 등 다양한 대내외적 요구를 마주하고 있다. 이러한 요구에 대응하면서 효율적, 효과적으로 ODA를 추진하기 위해서는 여러 가지 제약요건을 극복할 수 있는 추진체계의 정비와 성과 제고를 위한 전략수립이 필요한 시점이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 선진공여국의 농업 ODA 사례를 조사하고 우리나라 농업 ODA의 과제를 분석하여 농식품부의 농업 ODA 정책 마련을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 농업 분야의 개발협력은 다루는 범위가 광범위할 뿐 아니라 이해관계자가 복잡하고 성과가 장기적으로 나타나 ODA 사업을 성공적으로 수행하는 데에 본질적인 어려움이 있다. 이러한 구조적인 어려움과 더불어 국내 다양한 기관의 참여하는 외부적 여건과 농식품부 ODA 추진의 내부적 약점으로 지적되는 인력 및 예산 부족과 취약한 현지기반이 농업 ODA의 효율성과 성과를 제약하는 요인이 된다. 본 연구는 농림수산식품부 농업 ODA의 보다 체계적이고 효과적인 추진을 위하여 선진공여국의 농업 ODA 사례와 우리나라 농업 ODA 과제를 분석하고 이를 통해 농식품부의 농업 ODA 추진 방향과 전략을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 농식품부 ODA의 성과제약 요소들을 분석하는 한편, 선진공여국들이 이러한 제약을 극복하기 위해 어떠한 정책과 전략을 추진해왔는지를 중심으로 5개국의 사례를 조사, 연구한다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 미국, 영국, 프랑스 및 독일의 농업 ODA 현황을 비교 분석한다. 각국의 농업 ODA 전략 및 수행체계, 관련 부처 간 역할 분담 및 조정체계, 농업 ODA 대표 사업에 관한 사례분석을 통해 우리나라 농식품부의 추진전략과 성과관리 체계, 농업 ODA 분절화 극복을 위한 시사점을 도출하는 데에 중점을 둔다. 제3장에서는 ODA 정책과 대내외 환경, 사업추진 체계가 가장 유사한 일본을 대상으로 심층 사례분석을 한다. 특히 일본의 농업 ODA 추진에서 ODA 전담기관인 JICA와 농림수산성의 역할분담과 협력체계, 주요사업 유형의 사례분석을 하여 농식품부

에 유용한 시사점을 도출하고자 하였다. 제4장에서는 농식품부를 비롯하여 농촌진흥청, KOICA, EDCF 등 우리나라 주요농업 ODA 시행기관의 현황을 분석하고 농업 ODA의 효율성과 성과를 높이기 위한 과제를 도출한다. 제5장에서는 농식품부 농업 ODA의 환경을 보다 명확하게 이해하기 위해 SWOT(Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) 분석을 시도하고 내부적 조건과 외부적 환경을 고려한 체계적인 전략수립을 위한 제언을 도출한다.

제2장. 선진공여국의 농업 ODA 현황분석

2장에서는 선진공여국의 농업 ODA 현황에 관해 연구하였다. 연구의 주요 목적은 농업 ODA 현황, 주요 정책, 농업 ODA 유관기관과의 협력체계, 농업 ODA 사업 사례 등이 주 연구 대상이다.

농업 ODA의 다양한 현황을 바탕으로 한국의 농식품부가 적용할 시사점을 도출하기 위하여, 총 5개국인 영국, 미국, 프랑스, 독일, 일본을 선정하였으며, 본 장에서는 일본을 제외한 4개국에 대하여 살펴보았다. 미국, 독일은 농업 ODA의 규모 면에서 가장 많은 원조 국이며 동시에 개발협력 주무 부처와 농업전담 부처 간의 별도 사업을 진행하는 나라로 협력체계, 역할분담, 농업전담 부처의 대표적인 성공사례 등을 가지고 있는 국가이기에 분석대상에 포함되었으며, 영국과 프랑스는 개발협력 주무 부처가 일원화되어 농업 ODA가 수행되는 기관으로 한국의 체계와 달라 일원화를 통에서 얻을 시사점을 확인하고자 포함하였다.

미국은 세계 1위의 원조 공여국으로 농업부문에서도 가장 큰 원조국이다. 동시에 한국과 유사하게 개발협력 주무 부처와 농업 관련 부처가 별도의 농업 ODA를 수행하고 있어 본 사례조사에 포함되었다. 최근 미국의 농업 ODA 세계식량안보를 주요 목적으로 하고 있으며, 약 27개 기관이 농업 ODA를 수행하고 있다. 대표적인 기관으로는 주무 부처인 USAID가 있으며, 농업과 관련된 모든 전반적인 사업에 대해서 지원을 하고 있다. 대표적인 사업으로는 빈곤 및 기아퇴치를 위하여, 포괄적인 농업분야의 성장을 지원하는 Feed the Future가 있다. 농업 부처인 USDA는 농업 관련 연구·기술개발·농업 무역·데이터개발 및 분석 등을 담당하며, 농업부문의 더 전문적인 부분에서의 역할을 담당하고 있다. 대표적인 사업으로는 Food for Progress가 있으며, 이를 통해 USDA는 농업의 생산성 향상과 농업 생산품의 무역확장 등을 목적으로 농경법, 인프라 및 농업 관련 인프라를 지원하고 있다. 미국의 농업 ODA 사업들은 역사를 가지고 장기적으로 브랜드화되었으며, 같은 형태의 사업을 지속적으로 지원하며 이에 대한 체계적인 평가 과정을 구축하여 일관성 있게 지원하고 있다. 농업 ODA에 있어 기관별 분절화 되어 보이지만, 실제로는 다양한 기관프로그램 협의서(APA), 참여기관동의서(PAPA) 등을 통해서 조정하였다. 또한, 다양한 실무협의체, 자문기구(FACG), 컨퍼런스 개최 등 다양한 협력체계를

통하여, 분절화를 문제의 소지로 인식하는 것이 아닌 다양한 활동으로 받아들이게 되었다. 또한, USAID와 USDA는 농업 ODA 사업을 보다 효율적으로 운영 및 관리하기 위하여 다양한 평가 체계를 구축하였으며, 이는 MEL(Monitoring Evaluation and Learning; 모니터링, 평가 및 환류 체계)로 2016년 국제 식량 안보법에 더불어 법제화되어 농업 ODA 사업에 대한 평가 부문의 중요성이 더욱 주목받고 있다. 특히, 주목할 점은 여타 선진공여국과는 달리 USDA가 별도의 평가체계를 구축하고 있다는 점이다. 이를 통하여, 농업부는 별도의 전문적인 농업 ODA 기준을 가지고 평가하여 사업을 효율적으로 이끌기 위해 노력하고 있다.

영국의 ODA는 일원화된 대표적인 국가로 농업 ODA 역시 DFID를 중심으로 진행되고 있다. 하지만, 최근 들어 효과성의 문제로 다양한 부처에게 일부 권한을 양도하고 있는 추세이다. 영국의 농업 ODA 중점분야는 농업 연구부문으로 개도국을 대상으로 정책 및 전략을 수립하는 등의 일을 통해 기관의 체계를 정립해주는 것에 중점을 두고 있다. 또한, DFID는 농업과 농산업의 발전이 개도국의 경제성장 및 빈곤퇴치에 필수적임을 인지하고 이를 위해 영국은 농산업 투자와 농촌주민의 역량증대가 가장 중요하다고 보아 상업농에 대해 지원을 하고 있다. 구체적으로는 영국은 개발도상국에 필요한 인프라 제공, 기술 및 지식 이전 등 농업 지원을 하고 있다. 영국의 경우 DFID의 중심으로 ODA 활동이 진행되지만, 최근 타 부처에 일부 권한을 양도하면서, 이에 따른 조정으로 UKCDR라는 국제개발 분야의 연구단체를 설립하여, 기관별 연구와 교류를 강화하기 위하여 노력하고 있다.

프랑스는 선진공여국 중 5번째로 가장 많은 농업 ODA를 지원하는 국가이며, 비교적 농업 ODA 체계는 일원화되어, 개발 주무 부처인 AFD가 중심으로 수행하고 있다. 이외에도 농림축산식품부(MAAF)에서는 농업 및 식량안보 관련 개발정책을 담당하고, 국제협상에 참여하는 등 농업정책과 개발의 일관성 달성을 위해 노력하고 있다. 농업 유관기관들의 주요 협력체계로는 식량안보를 위한 글로벌 파트너십의 일환으로 식량안보를 위한 부처 간 그룹을 설치하여, 외무유럽부, 농식품부, 에너지 환경부, 산업 고용부 등 다양한 관련 부처와 이해관계자들이 참여한 형태로 지원되고 있었으며, 이외에도 우리나라 농식품부의 국제개발협력위원회와 같은 개발협력 위원회(CICID)가 개발 정책과 전략을 총괄하고 있다. 프랑스는 전반적인 사업을 성과 프레임워크를 중심으로 수립하며, 프로그램의 전반적인 성과를 위해 주제 단위로 구체적인 프레임워크를 수립하고 있다. 나아가 중장기 전략으로 새로운 사업목표와 세부계획 등을 설정하여 보다 효율적으로 농업 ODA 사업을 이끌어 나가기 위하여 노력하고 있다.

독일은 미국 다음으로 농업부문에 가장 많은 원조를 하는 국가이며, 독일 역시 다양한 부처가 개별적으로 농업 ODA를 진행하고 있다. 농업 ODA를 주로 담당하고 있는 기관은 개발 주무 부처인 BMZ와 농업 부처인 BMEL이다. BMZ는 독일의 유무상원조를 담당하며 농업 ODA를 위하여 경제촉진, 지방분권 지원, 토지 및 농업개혁 등과 관련된 활동

등을 지원하고 있다. BMEL은 식량 농업자원부로 양자협력(정치적, 경제적, 산업간 협력)과 Twinning program, 다자협력 등을 담당하며, 산하의 BLE(식량농업청)가 농업과 식품산업과 관련 정책수립, 무역 국제협력 업무를 담당하고 있다. 독일 역시 다양한 주체가 농업 ODA에서 활동하는 만큼 공동사업 및 공동자금을 기반으로 한 공동이행의 협력구조로 되어있다. 또한, 개발정책 일관성을 위하여 정부 부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO) 등을 기반으로 협력체계가 법률에 근거하여 조직적으로 구성되어 있어, 분절화를 분업화로 해결하고자 노력하고 있으며, 실제 전문적인 분업이 이루어지고 있다. 마지막으로 중점분야와 지역을 선정하고, 장기적인 전략을 수립하여 체계적으로 농업 ODA를 지원하고 있다. 구체적으로는 BMZ가 주요 담당기관으로 약 6가지의 주요분야를 설정하여, 각각에 세부 목적을 설정하고 장기적으로 지원하고 있다. 시행체계도 전 정부 차원의 약정을 공동 이행하는 협력체계를 법률에 근거하여 조직적으로 구성하여, 전문 분업화가 되어있다.

제3장. 선진공여국 농업 ODA 사례분석: 일본

제3장에서는 일본은 심층 사례국으로 선정하여, 현지조사를 바탕으로 심층 조사를 시행하였다. 일본은 한국과 가장 흡사한 원조체계를 가지고 있으며 동시에, 약 60년의 ODA 역사를 통하여, 수차례의 개선방안을 도출하여 신 JICA 체계를 구축하였기에, 한국에 가장 현실적 시사점을 제공할 수 있기에 선정하였다.

일본은 농업부문에 약 3번째로 가장 많은 지원을 하고 있으며, 일본의 농업 ODA 특징은 쌀과 기술협력으로 요약할 수 있다. 일본은 분절화를 해소하기 위하여 2008년 NEW JICA 체계(유무상 통합)로 진입하였으며, 농업 전문기관인 농림수산성(MAFF)은 별도의 활동을 지원하고 있다. 하지만, 일본의 경우 분명한 역할분담과 체계적인 협력체계를 가지고 있다. 우선, JICA는 국제개발협력의 주무 부처로서 포괄적인 성격인 가진 농업 ODA를 지원하고 있으며, 유무상원조 등 다양한 형태의 농업원조를 하고 있다. 반면, 농림수산성은 소규모형태의 지원으로 전문적인 기술 부문 및 기술 관련 JICA에게 협조를 하고 있다. 농림수산성이 우선 시범사업으로 진행하고 확산은 JICA에서 시행하며, JICA는 농업부문의 전문성이 떨어지므로, 농림수산성이 지원하는 등으로 이루어지고 있다. 또한, 이러한 업무를 지속해서 협력하고 정보를 교류하기 위해서 비공식적으로 2달에 한번씩 회의하고 있으며, JICA의 본부와 현장에 농림수산성 직원을 파견하고 있다. 또한, 제도적으로 JICA의 사업 기획과정에서 사업에 관련된 부처의 의견을 듣고 종합하도록 하고 있으며, 일본은 기관이 유기적으로 협력하도록 하고 있다. 마지막으로 일본이 가장 대표적인 사업으로 진행하고 있는 분야는 민간기업의 참여를 독려하며 진행되는 식품 가치사슬 분야이다. JICA는 아프리카에 중점적으로 지원하는 SHEP 사업과, 농림수산성이 2015년부터 베트남을 중심으로 지원해 오고 있는 가치사슬 지원 사업이 있다. 특히, 농

림수산성이 지원하는 베트남 사업의 경우 대규모의 사업으로 JICA, 외무성 외 민간기업들이 참여하며, 베트남의 약 다섯 지역을 대상으로 전반적인 식품 가치사슬 체계를 수립하는 사업을 지원하고 있다.

제4장. 우리나라 농업 ODA 현황 및 과제

제4장에서는 농식품부를 포함하여 농업 ODA를 수행하는 유관기관의 현황을 파악하고, 문제점을 도출하여, 제5장의 개선방안 및 체계수립에 반영하고자 한다.

우리나라의 농식품부는 2006년부터 ODA를 시작하였으며, 한국의 성공적인 발전경험을 바탕으로 개도국의 빈곤퇴치와 농촌·농업 발전에 기여하고 우리 농식품 사업의 해외 시장개척에 우호적인 분위기를 조성하기 위한 목적으로 시행하였다. 2018년 기준 약 40개의 사업을 수행 중이다. 중점협력국으로는 최근 7개의 아시아 국가들이 선정되어 이들을 바탕으로 아시아에 더욱 사업을 증진할 것을 확인할 수 있다.

우리나라 농식품부의 농업 ODA는 농식품부, 농촌경제연구원, 농어촌공사가 각각 역할을 분담 수행한다. 크게 보면, 사업의 기획과정, 평가 과정은 농촌경제연구원이, 타당성 조사, 수행 및 관리와 사후관리는 농어촌공사가 담당하고 있다. 이외 대상 국가의 선정, 수원국 요청서 접수, 예산신청 및 확정 등은 농식품부에서 진행하고 있다. 농식품부의 ODA 사업의 예산을 농식품부가 받아 관리하는 형식이다.

수행과정의 단계별로 농식품부의 ODA의 문제점이 제기되고 있다. 우선, 기획단계에서는 기획능력의 부족이다. 현 체계에서는 농촌경제연구원이 전담해서 기획하는 과정을 거치고 있다. 하지만, 농촌경제연구원의 한정된 인원으로 정책과제, 평가, 기획을 모두 수행하기에는 무리가 있다. 또한, 농촌경제연구원과 수원국 간의 협의만으로는 제한된 기획이 나온다는 것이다. 그러므로 기획과정을 다양한 채널(민간, 산하기관)들로 받아 전문가들과 함께 심의하여 선정할 필요가 있어 보인다. 다음으로 타당성 조사에서의 문제는 타당성 조사에서 실제 사업은 이미 확정되었으며 내용협의를 그친다는 점이다. 그렇다 보니, 실질적으로 사업이 불가능한 지역이 선정되었음에도 사업을 진행하는 경우도 있으며, 수원국 역시 적극적으로 대응하지 않는다는 단점이 발견되었다. 사업 수행과정에서는 관리의 한계점이 발견되었다. 현장사무소의 부재와 별도의 모니터링 및 중간평가체계가 없어 현장에서 문제가 발견되었을 시 즉각적으로 대응을 할 수가 없다. 마지막으로 평가부문의 문제점으로는 성과관리 체계와 지표가 없다는 점이다. 타 선진공여국을 보면, 농업부문의 별도 성과관리 지표를 가지고 있으며, 이를 기준으로 평가를 진행한다. 또한, 최근 평가가 농촌경제연구원으로 넘어가면서, 기획을 진행한 곳에서 평가를 담당한다는 점의 객관성의 문제가 제기된다. 이외에도 장기적인 농식품부만의 특성을 가진 사업이 없으며, 지속적인 인력교체로 일관성이 문제점이 있다는 점등을 문제점으로 지적받고 있다.

한국 농촌진흥청은 농업 기술 개발 및 보급을 통한 농업 생산성 제고, 부가가치 증대

를 목표로 설립된 전문기관으로, 연구·개발 위주의 ODA 사업을 진행하고 있다. 2018년 기준 약 210억 원을 지원하였고, 2017년까지는 프로젝트와 개발 컨설팅 사업을 진행하였지만, 2018년 이후 농업 ODA 사업의 성격을 모두 개발 컨설팅으로 전환하였다. 농진청의 사업은 글로벌 농업기술협력을 통한 공동인류 번영을 목표로 하며, 개도국에 대해 지원으로는 민관협력 소통강화로 성공적인 ODA 모델 마련을 목표로 해외농업기술센터(KOPIA)사업과 대륙별 농업 기술 현안 해결을 위한 기술 보급 확대를 목표로 한 아시아, 아프리카, 중남미 지역 대상의 기술협의체를 운영하고 있다. 농진청의 최근 분절화 및 중복성을 해결하기 위하여 협력을 중요한 의제로 선택했으며, 이를 실행하고 있다는 점이다. 현재 KOICA와 MOU를 맺으며, 농진청의 KOPIA에서는 시범사업을 KOICA는 확산을 담당하기로 협의하였다.

농촌진흥청의 대표적인 사업형태인 KOPIA는 농업 기술 분야 관련하여 진흥청만의 특성을 살려 사업 범위를 확장하여 중복성을 해결하였다는 평을 받았다. 또한, 최근 농진청의 활동을 보면, 다양한 부처들과 동반자적 입장에서 다양한 형태의 융합사업을 진행하면서 중복성 및 분절화 문제를 해결하기 위하여 노력하고 있다. 하지만, 운영과 관련한 다양한 문제점을 지적받고 있다. 첫 번째로는 인적자원의 한계성이다. 실제 해외 KOPIA 사무소는 소수 인력에 의하여 운영되면서 그들의 역량에 의하여 운영 방식 및 역량이 크게 좌우된다. 특히 특별로 소장의 전문분야 및 협력관계 설정 및 유지 능력 등이 상이하여, 소장의 능력에 따라 KOPIA의 역량이 좌우된다. 다음으로는 KOPIA 사업의 지속가능성의 문제이다. 농촌진흥청의 사업 특성상 R&D 부문에 지원을 집중하면서 사업의 확장 및 지속가능성과 관련하여 한계가 있다.

KOICA는 우리나라 대표 무상원조 기관으로 개발협력의 전문인력, 사업 단계별 매뉴얼 등의 장점을 바탕으로 ODA 사업을 체계적으로 수행하고 있다. 전 세계 약 40여 개의 현지사무소를 설립하고 있어 수원국과의 긴밀한 협력에 기반한 사업추진과 모니터링에 용이한 반면, 농업 분야의 전문성은 미흡하다고 할 수 있다. 타 공여국들과는 다르게 농촌분야만 전문적으로 관리할 전담부서가 없으며, 자체적인 전문가 또한 부족한 것으로 보인다. 또한, 현지사무소에 농업 관련 전문인력이 배치되지 않아, 현장의 장점을 충분히 활용하기에는 한계가 있어 보인다.

농업전문가의 부재와 농식품부 등 농업 ODA를 시행하는 전문기관과의 협업 부족은 사업의 성과를 제약하는 요인이 된다. 농식품부는 KOICA와의 협력을 강화하여 KOICA가 보유한 현지 네트워크와 다양한 농업 ODA 사업 경험을 활용할 필요가 있다. 공동으로 사업을 기획하고 추진하여 농식품부와 KOICA가 가진 각자의 비교우위를 발휘한다면 보다 효과적이고 효율적인 ODA 사업을 기대할 수 있다. 먼저 농식품부가 주관하는 농업 ODA 유관기관 협의체에 KOICA가 정식으로 참여하도록 하여 추진 중인 사업에 대하여 상호 정보를 공유하는 것이 필요하다. 또한, 수원국 현황조사나 사업발굴, 농업 분야 연구 등 여러 부문에서 협력이 가능할 것이다.

마지막으로 한국수출입은행은 우리나라의 유상원조 시행기관으로 대규모 인프라 사업을 중점적으로 지원을 하고 있다. 사회 간접자본 건설 중심의 개발사업 차관 기자재 차관 등의 형태로 주요 지원 분야인 교통, 수자원 및 위생, 에너지, 보건에 중점지원 분야로 하고 있다. EDCF의 농림수산 분야 지원은 상대적으로 미미하다. EDCF의 농림수산 분야 누적 집행액(1987-2017)은 13개 사업, 2,028억 원으로 EDCF 총 누적 집행액의 2.8%에 불과하다. 농업 ODA 부문의 세부분야에는 농업개발 지원이 절반 이상(4,617만 달러)을 차지하고 있으며, 농업용수개발이나 농업 관련 교육 및 훈련 등의 부문에도 많은 지원을 하고 있다.

EDCF는 주로 인프라 건설 중심의 대규모 개발사업 차관을 제공하여 교통이나 에너지 등의 분야에 집중적으로 지원해왔다. 그동안 농업 분야의 비중은 높지 않았으나, 농업현대화 사업, 영양개선 사업과 같이 기술협력, 농업개발 등 부문에 대해 지원은 지속적으로 추진하고 있는 것으로 분석된다. EDCF의 사업 성격이 주로 인프라 중심으로 추진해왔기 때문에 농업분야에서도 이와 같은 접근을 하는 것으로 보인다. 중장기적 해외농업개발 사업을 위해 농식품부는 EDCF의 재원을 활용할 수 있도록 협력 가능성을 모색할 필요가 있다.

EDCF 지원전략에서 주요 목표 중 하나는 개발사업차관을 통해 우리 기업의 해외 진출 발판을 마련하는 것으로, 이는 농식품부 농업 ODA의 주요 목표와 일치한다. 이러한 목표를 공유하며 농식품부의 농업 분야 전문성과 EDCF의 재원을 활용하여 기획단계부터 공동으로 참여하는 사업추진을 모색해 볼 필요가 있다. 이를 통해 농식품부의 농업분야 개발협력의 규모와 범위를 확장하고 보다 효과적이고 효율적인 사업추진과 성과 제고를 실현할 수 있을 것이다.

제5장. 농림축산식품부 ODA 전략수립

5장에서는 앞장에서 도출한 시사점을 바탕으로, 농식품부의 내부적 여건과 외부적 환경을 SWOT 분석 틀을 활용해 농식품부의 농업 ODA 추진전략을 도출하고자 했다.

농림축산식품부 ODA 정책의 성과를 제약하는 구조적인 요인은 크게 내부적 요인과 외부적 요인 두 가지로 정리할 수 있다. 내부적으로는 농업 ODA를 시행하는 농식품부 및 유관기관에서 국제개발협력이 우선순위 업무가 아니라는 문제가 있다. 국제개발협력이 기관의 부수적 업무로 인식되면서 기관장들의 관심이 상대적으로 부족하고 인력과 업무 배정에 있어 우선순위에서 밀리는 결과로 이어지게 된다. 농업 ODA는 대상 국가가 많고 사업의 종류와 범위가 넓다. 그에 비해 관리 인력과 예산이 부족할 뿐 아니라 담당자의 잦은 교체로 개발협력에 대한 이해도나 ODA 사업추진 경험이 축적되기 어렵다. 외부적으로는 우리나라 농업 ODA 구조가 분절화 되어있고 타 기관과 사업이 중복되어 성과가 제약된다는 비판이 있다. ODA 전담기관인 KOICA를 비롯하여 농업 ODA 사업을 진행

중인 타 기관과의 공식 협의 채널이 부재하고 시행계획이나 사업내용에 대한 정보공유가 뒤늦게 이루어지고 있어 현 우리나라 농업 ODA 추진체계에서는 이를 극복하기가 쉽지 않은 구조이다. 사업의 성과에 대한 비판은 국내에서뿐만 아니라 일부 수원국에서도 제기되고 있는 현실이다.

이러한 제약을 극복하고 효과적인 사업의 성과관리를 위하여 더욱 정밀한 환경분석과 전략수립의 중요성이 제기된다. 농식품부 ODA의 내·외부 환경요인 분석과 국내외 사례에서 도출된 교훈을 바탕으로 이른바 SWOT 분석을 시행하여 이를 토대로 농식품부 ODA 정책의 비전과 전략적 위치를 종합적으로 고려한 전략 방향을 수립하고, ODA 사업 추진 과정상의 과제와 기능 과제에 기반하여 세부전략을 수립하는 과정을 거쳐 구체적인 실행 과제와 실행 방안이 도출될 수 있다.

농식품부 ODA에 대한 SWOT 분석 결과, 대내외적으로 우리나라 농업 ODA의 수요가 높고 국내 농식품 기업의 해외 진출과 민관협력의 기회가 증대되고 있어 농식품부가 개발협력을 통한 기여를 확대할 수 있는 긍정적인 환경이 조성되고 있는 반면, 농업 ODA 분절화나 농식품부 사업성과에 대한 외부의 비판적 시각과 부처 간 ODA 사업조정 및 유사 사업의 통합관리가 강화되고 있다는 점은 부정적인 외부 여건인 것으로 분석된다. 농식품부가 분야별 전문기관과 농업 전문성을 갖추어 다양한 정책컨설팅 메뉴를 보유하고 있으며, 개발도상국 농업과 개발도상국 농업과 농촌에 대한 이해도가 높다는 점은 타 기관과 차별화되는 강점이다. 특히 농식품부가 농업 유관기관 ODA 조정심의기구를 주관, 운영하고 있으며 자체적으로 ODA 성과를 제고하기 위한 개선방안 마련에 노력해 왔다는 점도 외부의 긍정적 기회를 활용할 때 유용한 장점으로 볼 수 있다. 다만 국제개발협력에 대한 전문성과 개도국 현지 기반이 미흡하고 담당 인력과 예산이 부족한 반면, 지나치게 많은 사업 수와 유형은 보완해야 할 약점으로 분석된다. 이러한 분석결과를 바탕으로 외부 환경인 기회와 위협, 내부 조건인 강점과 약점을 상호 교차시켜 다음과 같이 네 가지 유형의 전략을 도출하였다.

첫째, 내부적 강점과 외부적 기회가 맞물리는 지점에서는 농업·농촌 개발에 대한 전문성과 대표성을 확보하고 있는 농식품부가 주도적으로 우리나라 ODA 정책을 수립하고 농업 ODA 추진체계를 강화하는 전략을 취할 수 있다. 먼저 국익과 수원국의 수요를 고루 반영하여 농식품부 ODA의 비전과 사명, 핵심가치를 명확히 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적인 전략목표와 이행전략을 수립해야 한다. 이와 같이 ODA 정책 구성요소가 유기적으로 갖추어질 때 이에 적합한 개별사업의 유형과 성과 목표선정이 가능해진다. 또한, 현재 운영 중인 조정심의기구를 개편하고 우리나라 농업 ODA의 정책과 추진을 농식품부가 주도할 수 있도록 추진체계를 강화해야 한다.

둘째, 외부의 기회를 활용하기 위해서 농식품부 내부의 약점을 보완, 극복하는 전략으로는 농식품부 ODA의 우선순위를 설정하여 사업 범위를 통합, 조정하고 우선순위에 집중하는 방안을 제안하였다. 우선 현재 진행 중인 사업의 대상국과 수를 축소 조정하는

한편, 성과가 부실하거나 미진한 사업은 출구전략을 마련하여 성공 가능성이 큰 사업에 집중할 필요가 있다. 협력대상 국가와 분야에 우선순위를 설정하고 전략목표에 적합한 사업유형을 선정하여 농식품부의 대표 성공모델로 육성되도록 하는 전략도 유용할 것이다.

셋째, 농식품부의 약점과 외부의 위협요소가 교차되는 가장 부정적인 상황을 극복하기 위해서는 혁신적인 전략이 필요하다. 무엇보다 현재의 내부적 제약 아래서 농업 ODA 성과를 제고하여 외부의 비판적 시각을 최소화할 필요가 있다. 그동안 농식품부 ODA 성과 저조의 원인으로 분석되었던 여러 문제점, 즉 사업기획 상 수원국의 수요 반영과 타당성 검토 미흡, 현지기반 취약으로 인한 모니터링의 어려움, 성과평가 체계의 미비와 환류 부족은 단계별 성과관리제도의 수립으로 보완할 수 있다. 특히 문제가 되는 사업에 대하여 중간평가를 시행하여 과감히 조치하고 우수사업에 대해서는 인센티브를 부여하는 등 효율적인 관리를 통해 성공사례의 육성과 발굴에 집중하고 이를 확산시키는 전략을 모색해야 한다. 또한, KOICA, KOPIA, EDCF 등 국내 농업 ODA 추진기관과의 협력을 강화하고 각 기관이 가진 비교우위를 활용하여 공동연구와 사업기획, 인력 교류, 시범적 공동사업 시행 등을 추진함으로써 우리나라 농업 ODA 추진체계를 분절화가 아닌 협업과 분업으로 인식되도록 해야 한다.

넷째, 농식품부의 강점을 활용하여 위협요소에 대처하기 위한 구체적인 방법으로 글로벌농림협회의 실질화를 제안하였다. 가칭 ‘국제농식품협력협회’로 개편하고 권한과 책임을 부여하여 농업 ODA 사업에 대한 실질적인 검토와 심의를 할 수 있도록 하고, 성과관리제도 및 평가체계의 수립, 유관기관과의 공동사업 기획, 예산의 검토 및 조정 등 농업 ODA 전반에 걸쳐 정책과 집행을 감독하는 기구로 기능할 수 있도록 해야 한다. 특히 참여가 개방된 작업반을 구성하여 KOICA와 EDCF 등 우리나라 농업 ODA의 주요 시행기관을 공식적으로 참여시키고, 농협 및 유통공사, 학계 전문가 및 민간 기업의 참여도 보장하여 농업 ODA 추진에 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하도록 한다.

그동안 농식품부는 자체적으로 농업 ODA 추진상의 문제점과 성과제약 원인을 분석하여 ODA 성과를 제고하기 위한 개선방안 마련에 노력해 왔다. 본 연구는 선진공여국의 농업 ODA 사례분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 농식품부의 ODA 추진 환경을 보다 체계적으로 분석하여 농업 ODA 전략체계 수립과 추진 가능한 전략을 제안하고자 하였다. 이 연구의 결과가 해외 선진공여국의 농업 ODA 추진체계와 전략에 대한 비교 분석을 통해 우리나라 농업 ODA 추진기관에 활용도 높은 정보를 제공하고 향후 농식품부의 농업 ODA 정책과 추진전략 개선 과정에 기여할 수 있기를 기대한다.

I. 서론

1. 연구 필요성

개발도상국(이하 개도국)은 경제활동인구의 50% 이상이 농업에 종사하고 농촌 인구의 비중이 높아 농업 분야의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 개도국의 빈곤 해소와 기아퇴치 및 경제개발에 크게 기여하는 분야로 인식되고 있다. 세계은행에 따르면 농업 성장이 개도국의 빈곤 해소에 기여하는 정도가 다른 산업의 성장이 기여하는 것보다 2배 이상으로 높으며, 이에 대부분의 개도국은 농업발전을 경제개발정책의 최우선 과제로 설정한다(세계은행, 2007). 국제사회의 개발목표인 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)도 핵심목표로 식량안보, 영양, 지속가능한 농업 등을 설정하고 있으며, 1980년대 이후 지속적으로 줄어 왔던 국제사회의 농업 원조도 2000년대 초반 이후에 증가하는 추세를 보이고 있다.

현재 우리나라 농업 ODA는 외교부(한국국제협력단), 기획재정부(수출입은행), 농림축산식품부(이하 농식품부), 농촌진흥청, 산림청 등 여러 정부 부처가 시행하고 있다. 우리나라의 농업 ODA 예산은 전체 ODA 예산의 6~10% 수준이며, 양자협력의 비중이 매우 높다. 농업 ODA에 참여하는 농업 유관기관들은 농업·농촌개발과 관련된 프로그램과 프로젝트, 개발 컨설팅, 초청 연수 등 다양한 형태의 사업을 시행하고 있다. 이와 같이 우리나라는 국제사회가 설정한 SDGs 목표달성에 기여하고 국제농업협력을 위하여 여러 정부 부처가 다양한 농업 ODA 사업을 시행해 왔다. 그럼에도 농업 ODA는 오랫동안 ‘분절성과 중복성 및 비효율성’이 있는 분야로 인식되어 왔다. 이런 인식은 정부의 여러 부처가 농업 ODA를 제각기 시행하면서 출발한다. 이렇게 농업 ODA 관련 정책과 사업의 시행기관이 다기화(多岐化) 되어 있고 예산도 기관별로 각기 확보하여 사업을 시행하고 있다. 그 결과 농업 ODA는 성과가 잘 나타나지 않는 분야로 평가받아 왔다(국제개발협력위원회, 2012). 그동안 농업 ODA의 과제로 지적되었던 것을 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 농업 ODA 유관기관 간의 협력이 미흡하다. 우리나라 전체 ODA의 정책과 사업을 조정하는 기관으로 국제개발협력위원회가 있다. 국제개발협력위원회는 체계적이고 내실 있는 ODA 사업을 추진하기 위하여 ODA 사업 간의 연계, 유사·중복사업의 조정 등을 권고한다. 그러나 농업ODA의 대부분을 시행하는 무상원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA)과 유상원조 전담기관인 한국수출입은행의 대외협력기금(EDCF) 간의 협력 조정을 비롯하여 농업 ODA에 참여하는 농업유관기관 간의 조정 협력은 미흡하다고 평가받고 있다(관계부처 합동, 2018).

둘째, 농업 ODA 사업의 협의와 조정이 미흡하다. 농림분야에는 농업 ODA 사업을 협

의·조정하는 기구로 글로벌농림협력협의회가 있다. 그러나 농업 유관기관별로 제각기 확보한 예산을 조정하는 것에 한계가 있고 협의·조정 결과에 대한 법적 구속력이 제한되어 있는 것과 같은 문제로 농업 ODA의 조정협력기구로서 제한적인 역할을 해 왔다.

마지막으로 농식품부 농업 ODA의 비전과 목표에 부합하는 차별화된 사업의 기획과 시행이 부족하다는 지적이다. 농식품부는 농식품과 관련된 전문성을 지닌 정부부처이나 타 ODA 수행기관과 차별화된 농업 ODA 사업을 기획하는 것이 부족하고 급변하는 국제농업 환경에 적합한 농업 ODA 정책체계와 전략을 수립하지 못하고 있다는 지적이다.

이처럼 농업 ODA에서 지적되고 있는 다기화된 농업 ODA 거버넌스로 인한 ODA 사업의 분절성과 중복성, 그리고 이로 인한 농업 ODA 비효율성 문제를 해결하기 위해서는 농업 ODA 사업의 추진절차와 추진방식에 대한 일대 개선이 필요한 시점이고 이를 위하여 농식품부가 기획 집행하는 농업 ODA 정책에 대한 체계와 전략을 제대로 수립할 시점이다. 그리하여 이 연구의 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 효율적인 농업 ODA 수행을 위한 유관기관과의 협력체계를 마련한다. 농업 ODA의 효율성을 높이기 위해서는 사업기획 및 추진과정에서 유관기관과의 협력체계를 강화하는 전략이 마련되어야 한다.

둘째, 농림수산분야 ODA 심의 및 조정기능이 강화되어야 한다. 농식품부 내에서도 여러 유관기관이 농업 ODA 시행하고 있는데 이를 통합 관리 조정할 수 있는 체계를 마련해야 한다.

셋째, 농식품부 전문성에 부합하는 차별화된 농업 ODA 전략이 필요하다. 급변하는 국제정세에 농식품부의 농정목표에 부합하고 농업의 전문성을 적극 활용할 수 있는 농식품부만의 차별화된 농업 ODA 정책과 전략이 수립되어야 한다.

2. 연구 목적

본 연구의 연구목적은 농식품부가 보다 체계적이고 효과적인 농업 ODA를 추진하기 위하여 선진공여국의 농업 ODA 사례와 우리나라 농업 ODA 현황을 조사 분석하여 농식품부가 시행하고 있는 농업 ODA의 정책체계를 확립하는 것이다. 특히 본 연구는 농식품부가 시행하는 농업 ODA 사업의 성과를 높이기 위하여 농식품부의 농업 ODA 정책체계를 수립하고 전략목표와 전략과제 및 구체적인 전략을 제시하는 것을 강조하고 있다. 본 연구의 세부적인 연구 목적은 다음과 같다.

첫째, 선진공여국의 농업 ODA 추진 전략 및 체계에 대한 종합적인 조사 분석을 통하여 농식품부의 전문성과 차별성이 고려된 농업 ODA 정책체계를 수립한다. 이를 위하여 선진공여국들의 농업 ODA 현황과 수행체계, 협업 제도를 광범위하게 조사하고 시사점을 도출한다.

둘째, 선진공여국의 농업 ODA 추진체계와 추진전략에 대한 종합적인 비교 분석을 통하여 농식품부가 시행하는 농업 ODA 사업의 효율성을 높이기 위한 농업 유관기관 간의 협력체계 확립 방안을 제시한다.

셋째, 선진공여국 농업 ODA 사업의 다양한 사례와 성과관리체계를 조사하여 농식품부 농업 ODA 사업 관리체계 개선을 위한 시사점을 도출하고 세부전략 수립에 반영한다.

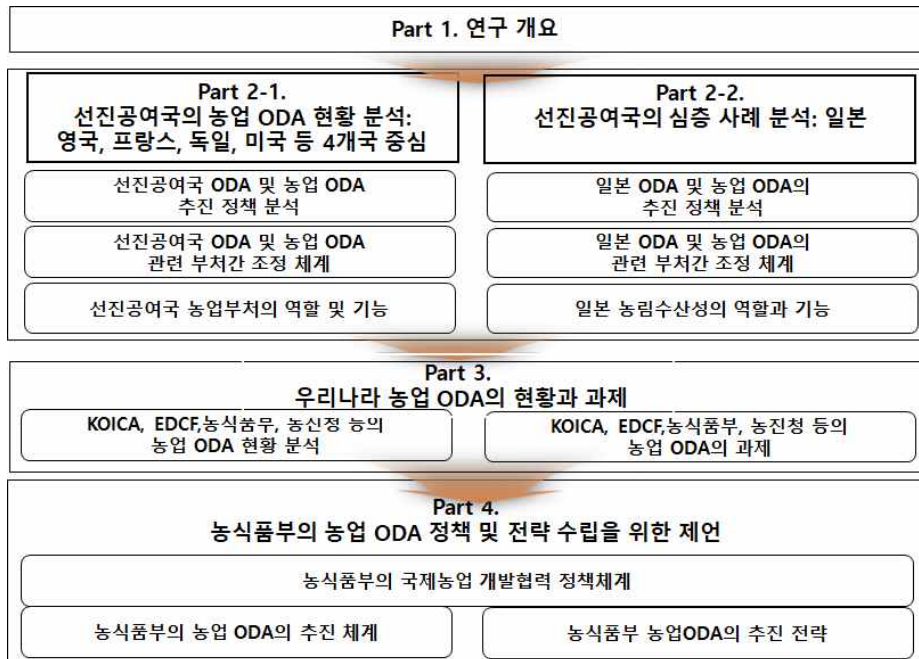
넷째, 우리나라 농업 ODA 추진현황과 과제를 거시적 관점과 기관별 관점으로 나누어 분석하여 효율적인 협업 체계를 위한 제언을 도출한다.

마지막으로, 농식품부의 농업 ODA 추진 환경을 체계적으로 분석하여 강점과 기회를 활용하고 약점과 위험요인을 극복할 수 있는 현실성 있는 농업 ODA 추진 세부전략을 제시한다.

3. 연구 내용

본 연구의 내용은 크게 4개 부문으로 나누어진다. 첫 번째 부문은 연구개요로 연구의 필요성, 연구의 목적, 연구 범위, 연구 방법 등이 포함된다. 두 번째 부문은 선진공여국들의 ODA 체계와 농업 ODA 전략에 관한 조사 분석 부문이다. 세 번째 부문은 국내 농업 유관 기관들의 농업 ODA의 현황을 분석하고 과제를 도출하는 부문이다. 네 번째 부문은 선진공여국과 국내 농업유관기관들의 농업 ODA에 관한 현황분석을 토대로 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 정책체계와 추진 전략을 수립하는 부문이다. 본 연구 내용의 4개 부문을 도식화하면 아래 [그림 I-1]과 같다.

[그림I-1] 연구의 주요 내용



본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제1장 서론에 이어 제2장과 제3장은 농업 ODA 규모 상위 5개 선진공여국들의 ODA 체계와 농업 ODA 전략 및 현황을 다룬다. 제2장에서는 미국, 영국, 프랑스 및 독일의 농업 ODA 전략과 현황을 주로 문헌조사를 통해 비교 분석한다. 4개국 모두 농업 ODA 규모가 큰 공여국임과 동시에 개발협력 주무 부처와 농업전담 부처 간의 별도 사업을 진행하고 있어 기관 간 협력체계와 역할분담, 농업전담 부처의 대표적인 성공사례에서 도출할 수 있는 시사점이 크다. 특히 시행기관 간 제도적인 분업과 협업의 구조, 사업추진과 성과관리체계에 중점을 두고 농업 ODA 제도와 현황을 종합적으로 분석한다. 더불어 각 기관이 수행한 프로젝트 사례를 조사하여 위와 같은 제도가 이행되는 과정과 요인을 함께 살펴본다.

제3장에서는 일본을 대상으로 심층 사례분석을 실시한다. 일본은 ODA 정책과 대내외 환

경, 사업 추진체계가 한국과 가장 유사한 형태의 ODA 수행체계를 가지고 있으며, 농업 ODA에서 농업 관련 주무부처인 농림수산성의 역할이 크다. 심층 조사를 위해 실시한 일본 농림수산성 및 JICA 본부 면담조사와 베트남 사업현장 방문 조사 결과를 바탕으로, 일본 농업 ODA 추진에서 농림수산성과 ODA 전담기관인 JICA 간 역할분담과 협력체계, 주요사업 유형을 심층 분석하고 농식품부에 유용한 시사점을 도출한다.

제4장은 농식품부를 비롯하여 농촌진흥청, KOICA, EDCF 등 우리나라 주요 농업 ODA 시행기관의 현황을 분석하고, 효율적인 농업 ODA 추진을 위한 과제와 유관기관 간 협력체계 강화 방안을 모색한다. 먼저 농식품부의 농업 ODA 사업을 분담하여 수행하고 있는 농어촌공사와 농촌경제연구원을 포함하여 농식품부의 농업 ODA 정책과 전략, 사업의 수행과정 및 성과를 분석하고 현행 농식품부 ODA 추진상의 문제점과 과제를 도출한다. 이어 우리나라 농업 ODA의 효율적 수행을 위한 유관기관 간 협력체계와 심의·조정기능 강화 방안을 모색하기 위해 농업분야 ODA 사업을 시행하는 주요기관인 농촌진흥청과 KOICA, EDCF의 농업 ODA 추진현황과 사례를 분석한다.

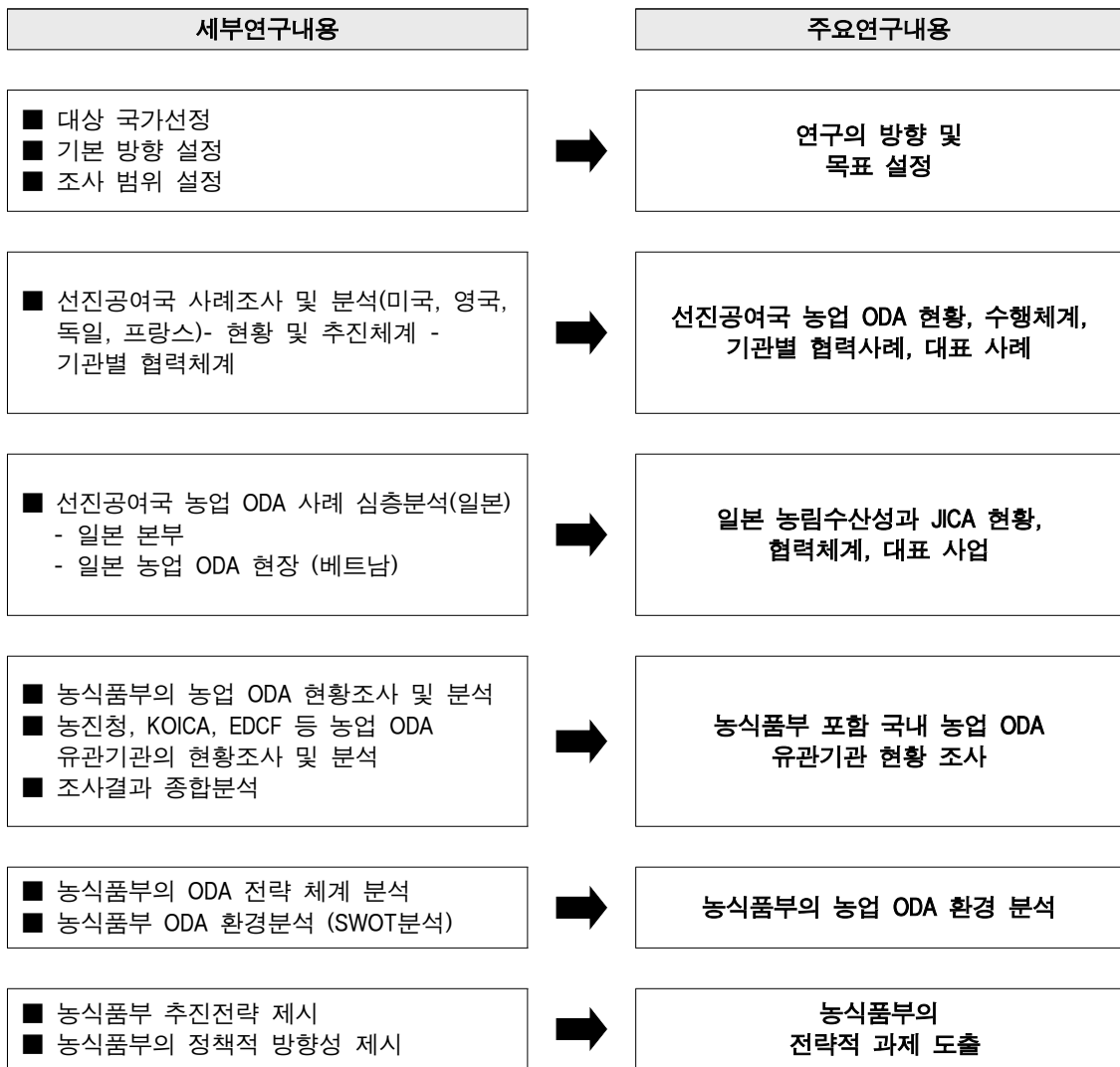
제5장에서는 선진공여국들의 농업 ODA 사례분석과 국내 유관기관들의 농업 ODA 시행 경험으로부터 시사점을 도출하여 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 정책체계와 세부전략을 수립한다. 농식품부 농업 ODA의 정책체계와 세부전략을 수립하기 위하여 먼저 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 내외부 환경을 SWOT 분석한다. SWOT 분석 결과를 토대로 농식품부의 내부적 조건과 외부적 환경을 고려한 농업 ODA 전략 방향을 도출하고, 이어 선진공여국들의 농업 ODA 사례와 국내 농업 ODA의 성공사례 등을 벤치마킹하여 농식품부 농업 ODA의 비전, 사명, 핵심가치, 정책목표, 전략과제, 세부전략으로 구성되는 농식품부 농업 ODA의 정책체계와 9개의 구체적인 세부전략을 수립하여 제시한다.

제6장 결론 및 제언에서는 연구 결과를 요약하고, 농식품부의 ODA 추진에서 가장 중점을 두어야 하는 사항들을 논의하고 정책적 시사점을 종합하며 연구를 마무리한다.

4. 연구 방법

위와 같은 연구 내용을 체계적으로 다루기 위해 본 연구는 [그림I-2]와 같은 수행 절차에 따라 국내외 문헌 분석과 더불어 국내외 이해관계자, 즉 국내 농업 ODA 추진기관 및 해외 공여기관 담당자 면담, 전문가 자문회의 개최, 일본 및 베트남 현지조사 등 다양한 연구방법을 활용한다.

[그림I-2] 세부 연구 수행 절차



먼저 5개 선진공여국 사례 연구를 위해 국가별 농업 ODA 통계와 정책 및 전략문서, 농업 ODA 수행기관별 수행체계 및 주요농업 ODA 사례 관련 문헌을 광범위하게 조사하였다. 국별 비교를 위해 프로젝트 단위 통계인 OECD CRS 데이터를 활용하여 각 국의 기관별 ODA 규모와 농업 ODA 사업의 형태를 세부적으로 분석하고 프로젝트 사례를 수집·조사하였다. 각국 및 시행기관에서 발행한 전략문서와 사업추진 매뉴얼, 각종 사업 보

고서, 평가보고서 등을 종합하여 농업 ODA 시행기관 간 수행체계와 협업 제도, 성과 분석에 활용하였다.

국내 농업 ODA 현황과 과제 분석을 위해 우리나라 농업 ODA 현황과 추진 과제에 대한 기존연구를 면밀히 검토하고, 국제개발협력 시행계획과 각 기관의 정책문서, 사업 현황 자료 및 통계, 평가보고서 등을 수집하여 분석하였다. 농식품부가 그동안 농업 ODA의 문제점을 분석하고 자체적으로 마련해 온 개선방안과 농촌경제연구원에서 수행한 국제농업개발협력 전략 관련 연구(이대섭 외, 2015, 2018; 지성태, 2017; 허장·홍석현, 2017; 허장 외, 2016, 2017)를 종합적으로 참고하였다. 최근 농업분야 개발협력의 연구 동향은 주로 SDGs로 대표되는 개발 패러다임의 변화에 따른 농업 및 농촌개발 분야의 대응방안과 지표 개발에 중점을 두고 있다. 농식품부의 ODA 전략 수립에 있어 SDGs 시대의 농업 분야 개발협력 이슈 및 성과관리 체계에 대한 기존연구의 시사점도 종합하여 반영하였다.

이해관계자 면담은 1차적으로 연구 수요조사 단계에서 농식품부를 비롯하여 한국의 농업 ODA를 중점적으로 추진하고 있는 KOICA, 농촌진흥청, 농촌경제연구원 등의 주요 관계자를 대상으로 시행하였다. 이를 통해 해외 선진공여국 농업 ODA 사례조사 전 우리나라 농업 ODA 추진현황 및 특징을 파악하고 해외 사례 연구와 농식품부의 농업 ODA 전략 수립에서 중점을 둘 사항을 보다 명확히 도출하였다.

해외 공여국 농업 ODA 관계자 면담조사는 심층분석 대상인 일본의 농림수산업(MAFF)과 ODA 주무 기관인 JICA를 방문하여 실시하였다. 문헌 조사만으로는 확인하기 어려운 일본의 농업 ODA 추진사례 및 기관별 협력에 대한 세부적인 내용을 담당자의 심층 면담과 현지 자료수집을 통해 확보하였다. 또한 일본 농업 ODA 대표적인 사업인 베트남 식품 가치사슬 사업현장을 방문하여 사업추진의 배경과 현황, 성과에 대한 자료를 수집하고 사례분석에 참고하였다.

전문가 자문회의는 연구 중간 단계에서 1차 분석 결과를 바탕으로 수립한 농식품부 ODA 추진전략(안)에 대한 의견을 수렴하고 객관적이고 실효성 있는 연구 제언을 도출할 목적으로 개최하였다. 우리나라 농업 ODA 유관기관 담당자 및 농업 ODA 전문가를 대상으로 선진공여국 농업 ODA 사례조사 결과를 공유하고 향후 농업 ODA 추진체계 개선을 위한 기본 방향을 논의하여 연구결과에 반영하였다.

마지막으로 위와 같은 방법을 통해 조사·분석한 자료를 바탕으로 농식품부 ODA 환경에 대한 SWOT 분석을 실시하고 이를 토대로 농식품부 농업 ODA 정책체계 및 전략을 수립하였다.

5. 연구 기대효과

본 연구는 선진공여국의 농업 ODA 사례분석을 통해 도출된 시사점을 바탕으로 우리나라 농업 ODA 추진 환경을 체계적으로 분석하여 농식품부 농업 ODA 전략체계를 수립하고 추진 가능한 세부전략을 제안함으로써 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 선진공여국의 농업 ODA 추진전략 및 사업 심의, 조정, 연계 시스템 등 체계에 대한 종합적인 조사결과를 제시함으로써 국내 농업 ODA 기관별 역할분담 방안 및 농업 ODA 기관 간 심의·조정·연계 시스템 개선을 위한 객관적인 분석 자료를 제공한다. 구체적으로 선진공여국 농업 ODA 전략 및 체계에 관한 사례를 바탕으로 농식품부의 전문성과 차별성을 반영한 ODA 사업의 추진 정책이 마련되고, 정책의 이행을 위한 구체적 계획 및 역할분담 방안이 마련될 것으로 기대한다.

둘째, 농식품부 농업 ODA 추진 환경에 대한 체계적인 SWOT 분석 결과를 실시하고 이를 토대로 현실성 있는 정책체계 및 세부전략을 수립하여 제시함으로써, 농식품부가 보유한 강점과 약점, 대외적 기회와 위협요인을 고려한 개발협력 정책 방향 수립과 사업 개선에 기여할 것으로 기대된다. 특히 본 연구의 결과로 도출된 농식품부의 정책체계와 세부전략을 기반으로 농식품부의 비교우위 분야를 중심으로 ODA 사업을 체계화하여 향후 ODA 추진체계 개편의 가능성에 대비할 수 있을 것이다.

마지막으로 본 연구가 해외 공여국의 농업 ODA 추진체계와 사례 사업에 대한 세부적인 정보와 분석을 다루고 있어 농식품부뿐만 아니라 우리나라 농업 ODA 추진기관이 사업추진에 참고할 수 있는 활용도 높은 정보를 제공하고 향후 농업 ODA 관련 연구에 유용한 기초자료로 활용되기를 기대한다.

II. 선진공여국의 농업 ODA 현황분석

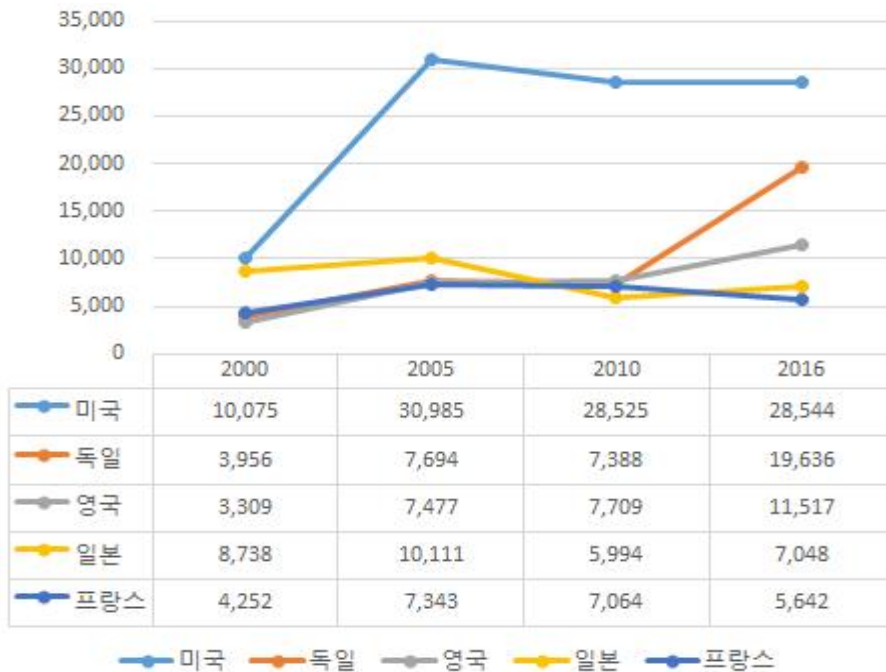
1. 개요

2016년 DAC 회원국별 ODA 순지출액(Net disbursement) 기준, 미국은 약 285억 달러를 원조한 세계 최대 공여국으로 2000년대 이후 공여국 1위 자리를 꾸준히 유지하고 있다. 그 뒤를 독일, 영국, 일본, 프랑스가 잇고 있다. 한국은 2016년 기준 약 22억 달러를 집행해, 29개 DAC 회원국(EU 포함 30개) 중 16위를 차지했다. 노르웨이, 스웨덴, 룩셈부르크 등 북유럽 국가들은 주요 공여국들과 비교했을 때 ODA 지출 규모는 크지 않지만, GNI 대비 ODA 비율은 UN 권고수준인 0.7%를 초과 달성하면서 경제 규모 대비 높은 ODA를 집행하고 있다.

분야별로는 난민지원을 포함한 기타분야가 33%로 가장 높고, 수자원·에너지·교통, 인도적 지원, 보건의료 등이 그 뒤를 잇고 있다. 독일 등 유럽 내 DAC 회원국의 난민지원 증가로 기타분야가 분야별 지원에서 가장 큰 부분을 차지한 것으로 분석된다(KOICA, 2018).

[그림II-1] 2000-2016년 DAC 상위 5위 공여국 지원 규모

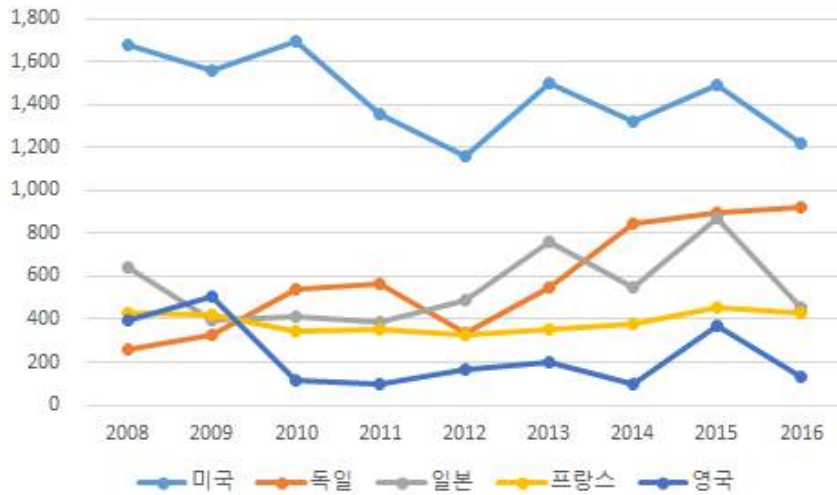
(단위: 백만 달러)



출처: OECD Stat

[그림II-2] 2008-2016년 DAC 공여국 농업 ODA 현황

(단위: 백만 달러)



주: 농업 ODA는 농업 전체(Agriculture total)와 농촌개발(Rural development) 부문을 합한 규모임.
출처: OECD Stat

DAC 공여국의 농업부문 지출에 있어서도 미국이 독보적인 1위를 10년 이상 지켜오고 있으나, 농업 ODA 지원 규모 자체는 감소하는 추세를 보인다. 반면 독일, 일본은 지난 10년간 농업 ODA 부분의 지출을 지속해서 늘려온 것으로 나타났다. 이는 빈곤감소 및 절대빈곤 극복 등을 위해 농업이 매우 중요한 역할을 한다는 공동의 자각에서 비롯된 것이라고 분석된다. 주로 SDG 등의 국제개발 프로젝트가 강조되는 시기에 맥락을 같이 하여 확대된 것으로 보이며 식량안보 및 생산성 제고, 농촌개발 등의 분야를 농업 ODA에서 중점적으로 다루고 있다.

농업분야에서는 2010년대 초반에 지난 수십 년간의 공여국 원조에도 불구하고 식량안보, 영양실조 등의 문제가 해결되지 않았다는 것에 대한 내부적 비판이 일어났다. 농업 ODA에 대한 효율성 제고를 통해, 새천년개발목표(MDGs) 및 지속가능한개발목표(SDGs) 또한 빈곤퇴치를 주요 목표로 추진하는 등 농업부문에의 중요성이 강조되고 있다. 세계 빈곤 극복 사례의 80%가 농업을 포함한 농촌 지역 경제조건을 향상하는 기초로 한다는 연구결과(Byerlee 외, 2009)에서도 확인할 수 있듯이, OECD/DAC의 목표를 이루기 위해 농업의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다(KIEP, 2012).

실제로 한국, 중국 등 신흥국들의 성장 과정에서 절대빈곤을 극복하는 데 농업분야 발전이 중요한 역할을 한 바 있고, 대다수 개도국 인구의 절반 이상을 차지하는 농민의 소득을 증대하고 농업 생산성을 제고하는 것은 해당 국가의 경제발전에 기여하는 효과 또한 적지 않음을 증명하고 있다.

2. 미국

가. 농업 ODA 현황

1) 개발 협력 일반개요

미국의 공적 개발원조(ODA)는 1949년 트루먼 대통령 취임 이후 대외정책지침이 발표된 이후에 시작되었지만, 실질적인 원조의 시작은 2차 세계대전 이후 유럽 재건을 위한 ‘마셜 플랜(Marshall Plan, 1948)’으로 볼 수 있다(박병도, 2010). 미국의 개발 협력정책은 전통적으로 자국의 이익 및 국가 안보를 위한 전략적 접근이라는 명확한 목적을 표방하고 있다. 특히 안보적 이해관계와 동맹국에 대한 지원이 공적 개발원조의 중요한 결정요인으로 작용해온 것으로 평가된다(김영완·최아진·정사랑, 2017). 미국원조의 목표는 DAC에서 정한 ‘빈곤 해소의 최우선’이라는 목표에 동조한 것이 아니라, 2006년 국가안보전략(National Security Strategy; NSS)에서 제시된 3Ds 정책이라 불리는 외교(Diplomacy), 국방(Defence), 개발(Development)의 정치적 신념에 기반을 두고 있다(KOICA, 2018). 그 후, 2010년 오바마 행정부 당시 발표된 PPD-6(Presidential Policy Directive on Global Development)에서 뚜렷하게 명시하였듯 미국의 원조는 국가 안보를 중심으로 개발도상국을 파트너 국가로서 지원하고 있다(USG, 2010).

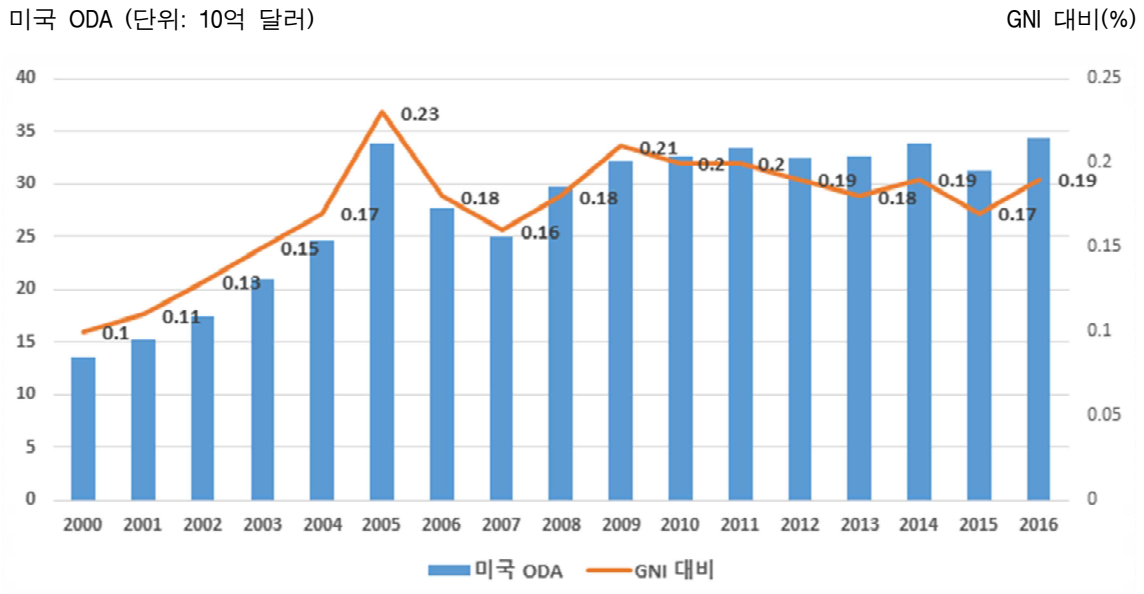
미국 공적개발원조의 중심기관은 국무부 산하의 USAID(US Agency for International Development, 국제개발청)이다(박병도, 2010)¹⁾. USAID는 1961년에 설립된 기관으로, 실제 마셜 플랜 등을 통해 원조하는 데 대한 국내의 불만이 제기되자 기존 대외 정책이 가진 원조의 구조적 결점을 보완하기 위해 대외원조법(Foreign Assistance Act, 1961; FAA)을 근거로 하여, ODA 주관기관으로 설립되었다. 이후, ODA 사업은 USAID를 중심으로 진행되고 있기는 하지만, 여전히 각 부처가 다양한 형태의 ODA 사업을 진행 중이며, 이러한 분절화와 관련하여 2016년 OECD의 Peer Review 보고서 역시 이를 지적하였고, 해결하기 위하여 오바마 정부부터 USAID를 중심으로 ODA를 집행하고자 하는 노력을 하고 있다.

2000년 이후 미국의 원조 규모는 현재까지 총 공여액 면에서 1위를 유지하여 2016년 약 34.3억 달러를 기록하였다. GNI 대비 ODA 비율은 약 0.19%로 경제 규모에 비교해서는 낮은 비중을 차지하고 있다. 특히, 2000년대 이후 급격하게 원조의 규모가 증가하였는데, 이는 2001년 911 테러 이후 국제개발 협력에 대한 미국의 관심 증대와 더불어 2001년 조지 W. 부시 대통령이 첫 대통령 연설에서 ‘New Compact for Development(개발을 위한 새로운 약속)’을 발표 후 약 3년간 원조금액을 50% 증가할 것을 약속한 데

1) 이후 박병도(2010) 주요국가의 ODA 법제 연구-미국- 내용 요약

따른 것이다. 2000년 이후 ODA 지원액 추이를 살펴보면, ODA 규모는 완만하게 증가해 오다가 2005년 세계은행에 재원 보충 및 미주개발은행(Inter-American Development bank; IDB) 가입으로 일시적으로 증가했다. 하지만, 2007년부터 글로벌 금융위기로 전세계의 경제가 크게 위축되면서 ODA 규모 역시 일시적으로 감소하였지만, 이후 350억 원 달러 수준의 원조규모를 유지 중이다.

[그림II-3] 미국 ODA 추이(2000-2016)

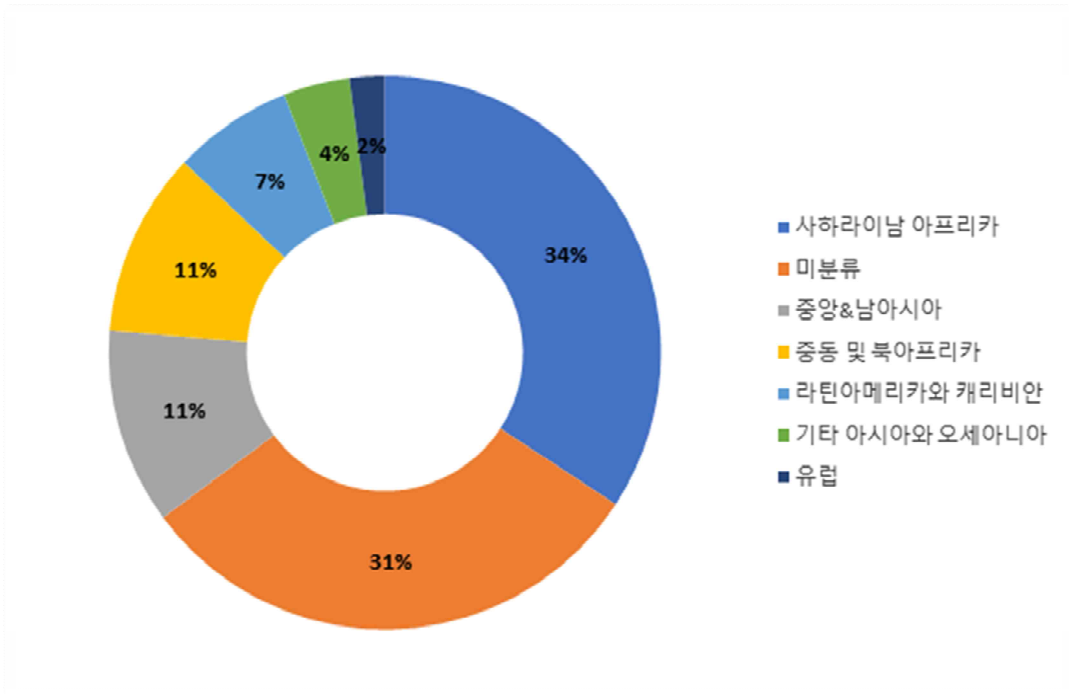


출처: OECD, Official Development Assistance 2017-Primary Data, ODA 1960-17 Trend (검색일: 2018.11.19)

미국 ODA 지원의 지역별 예산 분포는 아래 [그림II-4]와 같다. 사하라 이남 아프리카 지역에 집중하고 있으며, 2015-16년 기준 약 96억 달러 (34.2%)를 지원했다. 특히, 여타지역보다 적게는 3배 정도의 규모로 지원하고 있다. 뒤를 이어 중앙 및 남아시아에 약 11.4%(32억 달러), 중앙 및 북아프리카에 약 10.8%(30억 달러), 라틴아메리카와 카리브해에 약 7%(19억 달러)의 순으로 지원하고 있다.

국가별 지원 현황을 살펴보면([그림II-5]), 미국의 ODA 목적인 국가 안보, 군사적 목적 달성을 위한 전략적 활용에 따라 아프가니스탄이 가장 큰 원조 규모를 차지하고 있다. 2016년 기준 아프가니스탄에는 약 15억 달러를 지원하였으며, 다음으로 요르단, 에티오피아, 케냐, 파키스탄 순으로 지원을 하고 있다. 2016년에 지원한 상위 10개국 중에 9개 국가가 아프리카가 차지하고 있는 것으로 미루어 보아 아프리카가 주요 지원 지역인 것을 확인할 수 있다.

[그림II-4] 미국 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중

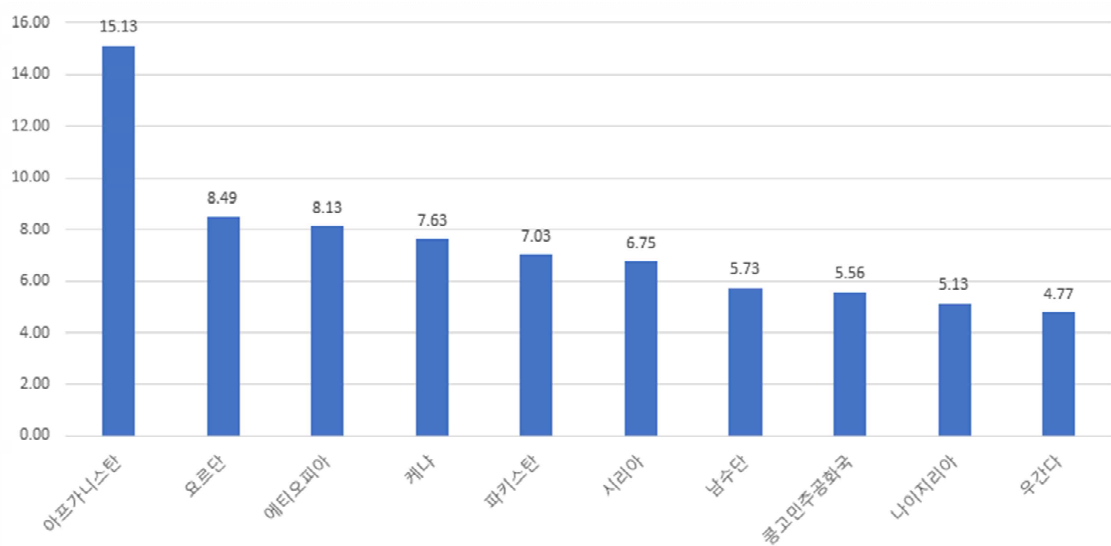


주: 미분류는 ODA 활동이 한 지역에 한정적인 것이 아니라, 다양한 지역에 분포되어있는 경우 미분류로 분리함.

출처: OECD DAC Aid at a glance by donor (검색일: 2018.11.19.)

[그림II-5] 미국 2015-16년 평균 상위 10개국 ODA 지원 현황

(단위: 억 달러)

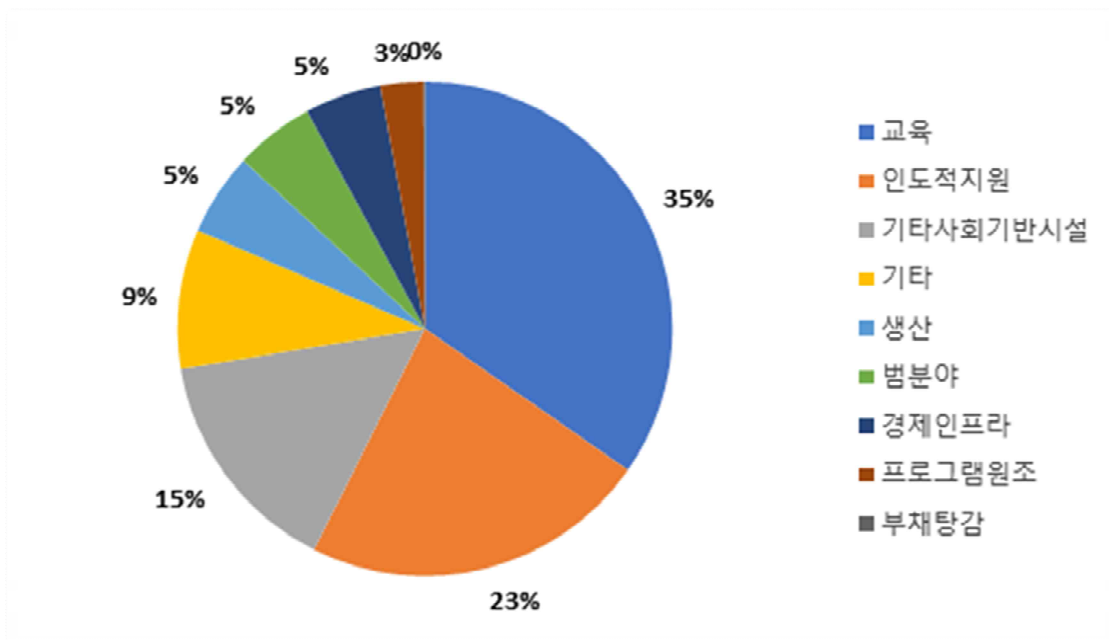


출처: OECD DAC Aid at a glance by donor (검색일: 2018.11.19.)

OECD의 CRS 통계를 기준으로 미국의 분야별 원조 현황을 살펴보면, 대표적으로 교육, 보건 및 인구, 기타 사회기반시설, 경제 인프라, 생산 순으로 지원이 이루어지고 있

다. CRS 코드별 구성요소를 살펴보면, 교육 분야는 구체적으로 교육, 보건, 인구정책 및 프로그램, 식수, 정부 정책 시민사회 등이 포함되며, 이는 2016년 기준 약 전체의 35%를 차지하였다. 다음으로 높은 인도적 지원 분야는 긴급대응, 재건 구호 및 재활, 재난 보호 및 준비 등이 포함되며, 전체의 약 23%를 차지한다. 다음으로 기타 사회 기반시설 15%, 생산(농업, 어업, 임업 등 포함) 5.4%의 순으로 지원을 하고 있다.

[그림II-6] 미국 2015-16년 분야별 ODA 지원 비중



출처: OECD DAC Aid at a glance by donor (검색일 2018.11.19.)

2) 농업 ODA 개요

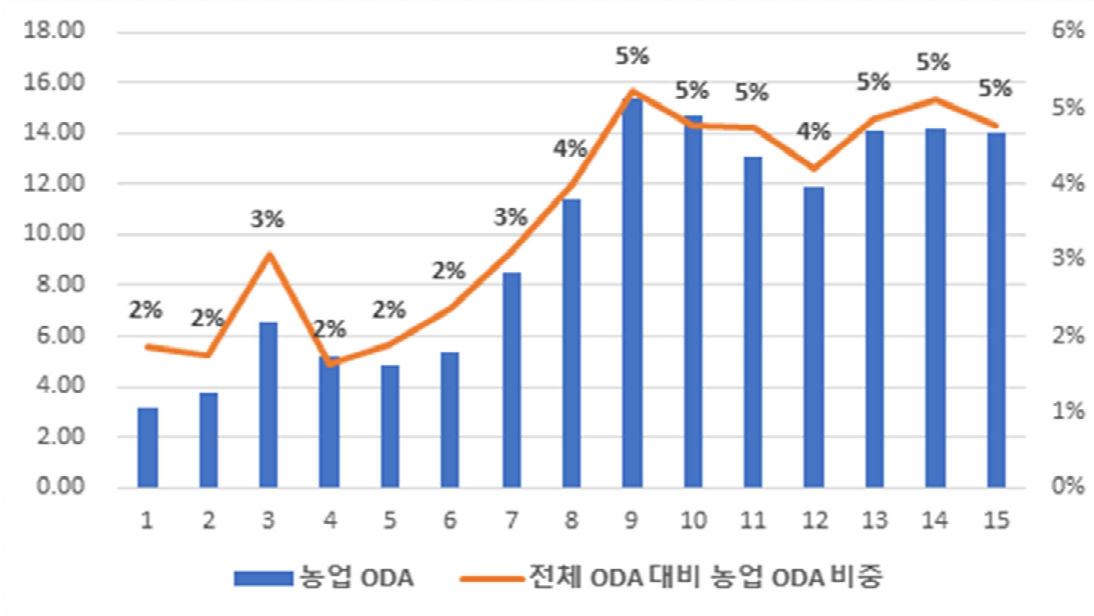
가) 현황

농업분야에서 미국은 가장 큰 원조 공여국이며, OECD 통계에 따르면 2016년 기준 약 14억 달러를 농업부문에 지원했다. 이는 2위인 독일과 비교해 보았을 때, 약 1.5배 큰 규모이다. 2002년부터 현재까지 농업 ODA 원조 규모를 보았을 때, 전체 ODA의 증가 추세에 맞춰 농업 ODA도 전반적으로 증가해 왔으며, 2005년 약 5억 달러에서 2010년 15억 달러로 농업 ODA는 급격하게 증가한 이후로 일정한 수준을 유지하고 있다. 비율로 보더라도 2005년이 최저치로 전체대비 1.74%였다면, 2009년 이후 약 4-5%의 비율로 유지하고 있으며, 2016년 기준 4.83%이다. 이후에도 약 4-5%수준을 유지하며 식량원조 중심의 농업 ODA 활동을 지원한 것으로 분석된다.

[그림II-7] 미국 농업 ODA 규모 추이(2002-2016)

농업 ODA 규모(단위: 억 달러)

농업 ODA 비중(%)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#> (검색일: 2018.11.19.)

나) 농업 부문별 사업 현황

다음으로 OECD CRS 기준에 따라 농업 ODA의 세부분야별 현황을 살펴보면, 전반적인 추이는 농업개발부문이 2007년 이후에 전체 농업 ODA에서 차지하는 비중이 집중적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2007년 당시, 농업개발은 1억 달러로 비중이 낮은 사업이었는데 반해, 2016년 기준 90.6억 달러로 약 90배 증가하며, 미국의 농업 ODA 중 가장 비중이 높은 중점 사업이 되었다. 또한, 전체 ODA에 대비하여 64%를 차지할 정도로 많은 지원을 하는 분야이다. CRS 코드에 의하면, 농업개발 부문은 통합프로젝트(Integrated Projects)와 농업 발전(Farm Development)로 농업분야에 대한 투자를 통한 생산성 향상, 진보된 기술과 관리로 시장 접근성의 강화, 시장의 효율성 증대, 생산 및 생계 시스템의 회복성 증대 등의 활동으로 설명된다(농어촌공사·농림축산식품부·농림수산식품교육문화정보원, 2013). 이를 미루어 보았을 때, 2005년 이후부터 본격적으로 종합적인 농업개발 원조를 시행한 것을 알 수 있다. 다음으로 높은 비중의 사업은 2016년 기준으로는 농업정책이다. 2002년부터 대체농업개발은 중점사업 중 하나였지만, 이후 부분의 급격한 감소로 현재는 약 28.7억 달러에 그치고 있다.

[표II-1] 미국농업 세부 부문별 현황

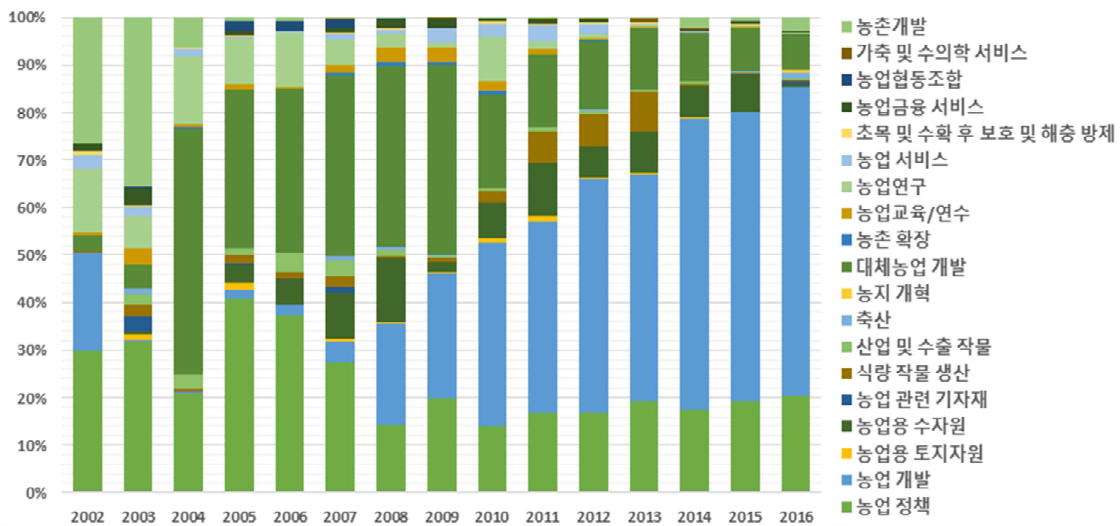
(단위: 백만 달러, 2016년 기준)

항목	연도	
	2010	2016
농업분야 (Agriculture, total)	1,539.010	1,360.095
농업정책(Agricultural policy and administrative management)	216.130	287.134
농업 개발(Agricultural development)	595.112	906.255
농업용 토지자원(Agricultural land resources)	11.829	2.278
농업용 수자원(Agricultural water resources)	116.625	7.210
농업 관련 기자재(Agricultural inputs)	0.253	9.188
식량 작물 생산(Food crop production)	39.193	4.524
산업 및 수출 작물(Industrial crops/export crops)	7.641	3.560
축산(Livestock)	0.938	14.075
농지 개혁(Agrarian reform)	0.138	9.889
대체농업 개발(Agricultural alternative development)	301.793	104.895
농촌 확장(Agricultural extension)	12.692	0.121
농업교육/연수(Agricultural education/training)	32.007	2.548
농업연구(Agricultural research)	146.049	2.634
농업 서비스(Agricultural services)	39.858	0.789
초목 및 수확 후 보호 및 해충 방제(Plant and post-harvest protection and pest control)	5.884	0.667
농업금융 서비스(Agricultural financial services)	10.435	1.612
농업협동조합(Agricultural co-operative)	2.303	1.148
가축 및 수의학 서비스(Livestock/veterinary services)	0.129	1.570
농촌개발(Rural Development)	2.728	39.053
농업분야 계	1,541.738	1,399.148

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

[그림II-8] 미국농업 세부 부문별 추이(2002-2016)

전체농업 ODA대 구성의 비율(%)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

나. 농업 ODA 정책

미국의 농업법은 미국 농업정책의 근간으로 농업정책의 기본방향 및 중점 시책을 구체적으로 규정하는 법이다. 미국의 최근 글로벌식량안보 관련 정책의 성격을 보면, (1) 농업 생산성을 향상시키고 국제무역을 활성화하여 개발도상국에 농산물 공급을 확대하며, (2) 식량안보에 취약국가들의 국민에게 농산물 가치사슬 체계를 활성화하여 일자리 창출 및 소득증대를 통해 식량안보를 강화하고 (3) 민간부문과의 시너지효과를 농업 관련 투자 확대를 독려하여 이끌어 내는 전략을 취하고 있다(이대섭, 2014). 농업법은 1933년 농업 조정법을 제정한 이후 약 5년의 주기로 개정됐으며, 대내외 경제 및 농업 여건의 변화에 따라 수정하는 형태로 진행됐다.

[표II-2] 농업법의 역사

년도	농업법안 명칭
1933	농업조정법
1949	농업법(Agriculture Act)-Section 416(b)
1985	식량 안보법(Food Security Act)
1990	농가, 농업, 보존 및 무역법(Farm, Agriculture, Conservation and Trade; FACT)
1996	식료, 농업 증진 및 개혁법(Food and Agriculture Improvement and Reform; FAIR)
2002	농장 안전 및 농촌 투자법(The Farm Security and Rural Investment Act)
2008	식품, 보존, 에너지법(The Food, Conversation, and Energy of Act)
2014	농업법(Agriculture Act)

출처: 송주호 외(2012). 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향 및 시사점

이외에도 식량 지원과 관련한 법으로는, 평화를 위한 식량법과 국제식량안보법(2016)이 있다. 특히, 2016년에 제정된 국제식량안보법 하에 Feed the Future 프로그램을 발표하고, 이를 통해 전 세계가 겪고 있는 식량안보 문제를 해결할 것이라고 발표하였다. 구체적인 법안의 내용은 농업개발로서 소규모 농민들의 식량 생산을 지원하며, 영양개선을 지원을 통한 전 세계 여성과 아이들의 식량난을 해소하는 방안에 중점을 두고 있으며, 자연재해 및 무력충돌 등의 충격에 견딜 수 있는 회복력을 구축하기 위한 목적이 있다. 또한, 미국 정부의 대표적인 식량안보 활동인 Feed the Future가 일관성이 있게 유지되고 개도국을 위해 지원할 수 있도록 FTF를 법제화하여 지속가능성을 유지하고자 하였다.

[표II-3] 미국 국제 식량 지원 법체계

법명		내용	담당기관
Food for Peace Act(P.L. 480) (평화를 위한 식량 법)	Titlel. 경제 원조 및 식량안보	양여 수출프로그램으로 미국산 농산물 수출을 위한 해외 시장 개척을 목적으로 양여 차관 중심으로 제공	USDA
	Titlell 민간지원 단체나 세계 식량계획을 통한 지원	소농에 대한 시범지원 사업, 정책전환을 통한 시장화 지원사업, 영양 증진사업 등	USAID
		긴급 및 민간 원조프로그램	
	제3편: 개발을 위한 식량	최빈국의 경제개발을 지원함으로써 식량안보 향상	
	제5편: John Ogonowski and Doug Bereuter Farmer-to-Farmer Program	-	
농업법(Agriculture Act)-	Section 416(b)	P.L. 480II, P.L480III, Food for progress 프로그램에 CCC*가 매입한 잉여 물자의 무상지원	
Food for Progress Act (1985)		무상과 신용지원의 형태로 개도국이나 민주화 도상국의 개발을 지원하고자 지원	USDA
Farm Bill(2002)	Food for Education and Children Nutrition (대통령령 지정)	아동의 영양 및 교육 개선 시범지원 사업을 계승하여 정례화	USDA
Global Food Security Act of 2016 (국제식량안보법)		농업 개발로서, 소규모 농부들의 생산지원 및 영양실조 개선(특히, 여성 및 아동 식량난 해소에 집중). Feed the Future를 대표사업으로 선정함	USDA

*주) CCC Commodity Credit Corporation(상품신용공사)

출처: USDA & USAID(2015), U.S. International Food Assistance Report FY2015, 김영훈(2005), 미국의 대외 식량지원 프로그램

다. 농업 ODA 주요 담당기관

개발협력 사업을 수행하는 기관은 대표 원조기관인 미국국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)을 비롯하여 국무부(Department of State), 국방부, 농림부(United States Department of Agriculture; USDA), 상무부, 새천년도전 공사(Millennium Challenge Corporation) 등 27개 부처가 포함된다. [표 II-4]는 2012년부터 2017년까지 진행된 미국의 식량안보 지원 활동을 요약한 내용이다. 미국의 농업 ODA 특성상 대부분 식량안보를 중심으로 농업 부분에 대해 지원을 하고 있으므로 이를 분리할 수 없으며, 식량안보 수행 활동이 곧 농업 ODA 활동이다. USAID에서 가장 많은 식량안보 활동을 지원 중이며, USDA가 그 뒤를 잇고 있다. 이외에도 재무부 등 다양한 기관이 지속적으로 지원을 하고 있다. 이 가장 많은 지원을 하는 USAID와

USDA의 활동을 구체적으로 살펴보고자 한다.

[표II-4] FY2012-FY2017 식량안보지원 활동(Feed the Future 포함)

(Budget Authority in thousands)	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017
	Enacted (\$000s)	Enacted* (\$000s)	Enacted (\$000s)	Enacted (\$000s)	Enacted (\$000s)	Estimate (\$000s)
U.S. Agency for International Development (USAID)	1,754,378	1,547,056	1,594,287	1,587,049	1,468,261	1,322,200
Development Assistance	343,206	275,013	228,306	185,834	122,025	168,888
Economic Support Fund	826,700	843,422	866,250	901,260	823,855	642,712
Assistance for Europe, Eurasia and Central Asia	30,520	-	-	-	11,000	12,400
P.L. 480 Title II- Non-Emergency	425,000	300,000	350,000	350,000	350,000	350,000
Global Health Programs	128,952	128,621	149,731	149,955	161,381	148,200
U.S. Department of Agriculture (USDA)	420,501	428,126	322,126	329,626	386,626	367,626
Cochran Fellowship Program	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Borlaug Fellowship Program	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Mc Govern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program	174,501	185,126	185,126	191,626	201,626	201,626
Food for Progress Program	246,000	243,000	137,000	138,000	185,000	166,000
U.S. Department of Commerce	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
U.S. Department of State	217,934	159,430	117,590	254,997	162,112	303,441
Contributions to International Organization	217,434	158,930	112,090	244,497	161,612	303,000
Diplomatic and Consular Programs	500	500	500	500	500	441
Economic Support Funds	-	-	5,000	10,000	-	-
U.S. Department of the Treasury	165,000	156,646	163,000	30,000	74,930	53,000
International Fund for Agricultural Development	30,000	28,481	30,000	30,000	31,930	30,000
Global Agriculture and Food Security Program	135,000	128,165	133,000	-	43,000	23,000
Millennium Challenge Corporation (MCC)						
Overseas Private Investment Corporation(OPIC)	878	4,372	1,162	6,925	-	-
Peace Corps	23,000	23,850	27,120	28,270	26,290	N/A
Office of the U.S. Trade Representative (USTR)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
U.S. African Development Foundation (USADF)						
U.S. Geological Survey (USGS)	-	-	-	-	-	-
Subtotal	2,581,691	2,319,480	2,225,285	2,236,867	2,118,219	2,046,267

출처: Global Food Security Strategy Implementation Report(2017)

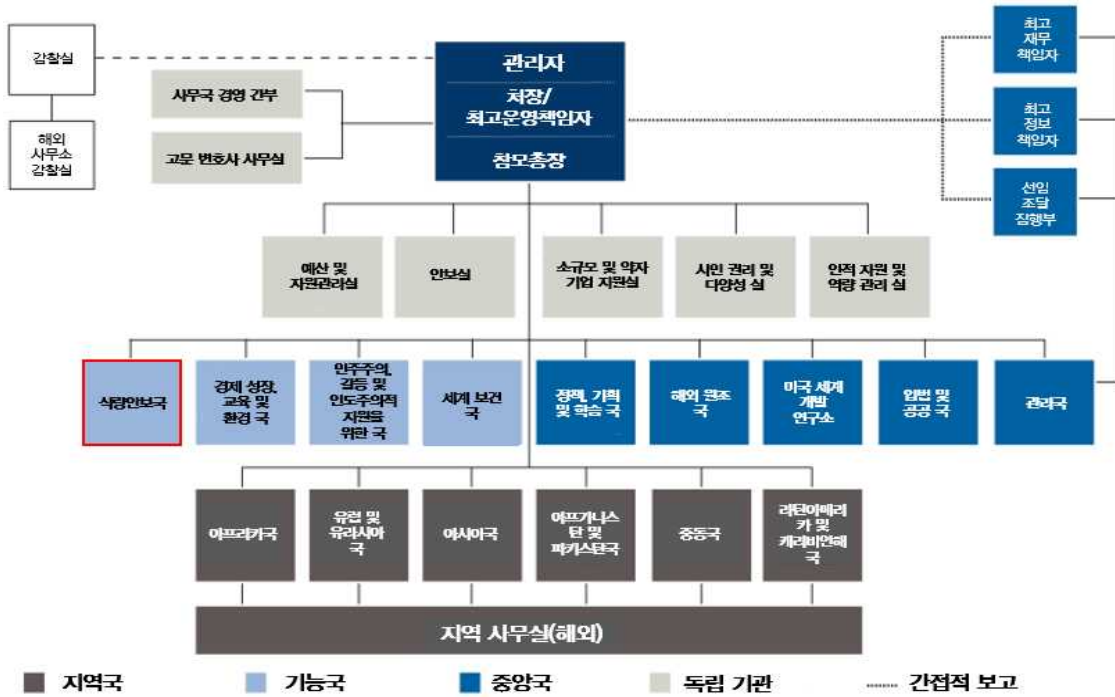
1) USAID(US Agency for International Development)

국무부 산하의 USAID는 미국의 대표적인 원조기구로 1961년 미국이 대외원조법 (FAA)을 제정하고 이후 이에 근거하여, 개발원조 업무를 담당할 정부 기관으로 설립되었다(박병도, 2010). USAID 설립 이후, 대부분의 ODA는 USAID 중심으로 이루어져 왔다. 특히 미국 ODA의 분절화 문제가 계속 지적되자 오바마 행정부에서는 USAID 역할을 강화하기 위하여 노력하였다. 현 농업 ODA의 약 97%를 USAID가 담당하고 있다.

USAID의 조직은 지역국, 기능국, 중앙국, 독립기관으로 나누어지며, 지역국은 아프리카국, 유럽 및 유라시아국, 아시아국, 아프가니스탄 및 파키스탄국, 중동국 그리고 라틴아메리카 및 카리브해 국으로 구분된다. 미국 원조의 기본적인 목적이 국가안보인 만큼 아프가니스탄 및 파키스탄국이 별도로 분리되어 있음을 확인할 수 있다. 국가별 구분 이외에도 기능국으로는 식량안보국, 경제성장, 교육 및 환경국 등이 있으며, 농업 ODA를 대표적으로 주관하는 곳은 식량안보국이다. 한국을 비롯한 여타 공여국과는 다르게 USAID는 중요하다고 생각되는 이슈별로 식량안보국, 경제성장, 교육 및 환경국과 같은 별도의 부서를 개별적으로 개설하였다. 특히, 식량안보국에서는 Feed the Future를 통해서 기아, 빈곤 및 영양실조 퇴치를 위하여 미국 정부의 세계 식량안보 전략의 조정을 담당하는 국이다. 기본 사업의 계획은 다른 미국 정부 파트너, 다자간 기구, NGO, 민간부문, 대학 및 시민사회 조직의 강점을 취합하여, 사업에 효율적으로 활용할 수 있는 방향으로 수립하였다. 식량 확보, 탄력성 및 영양 증진을 위한 국가주도 전략을 지원하고 농업 부분의 성장을 뒷받침하기 위한 공공 및 민간기관의 투자를 강화한다.²⁾이처럼, USAID는 미국농업 ODA 분야의 주관기관으로 식량안보 및 기아퇴치 성격의 지원에 집중하고 있다.

2) USAID, Bureau for Food Security 홈페이지

[그림II-9] USAID 조직도



출처: USAID 홈페이지, WHO WE ARE, ORGANIZATION

USAID의 농업 ODA 부분의 목표는 미국 행정부 ODA의 목적과 부합하여 식량 안보국의 활동계획에 반영되어 있다. 역량개발과 확장; 민간부문과 시장 개발; 금융 및 투자; 정책/거버넌스 개입; 인프라 건설(ICT 분야); 여성 인권 신장; 다양한 분야의 영양 접근법; 자원관리 및 토지 소유권; 가치사슬 전반에 걸친 적용 가능한 농업 접근법; 자연재해 및 예기치 못한 식량보급 문제에 대한 회복 등을 목적으로 하여 기본적으로 'Feed the Future' 임무를 통해 수행되고 있다. 'Feed the Future'를 포함하여 식량 지원, 농업시장 및 무역, 농업 역량 강화, 세계 영양, 지속가능한 농업, 농업연구 및 개발에 투자 등 다양한 형태로 농업 부분의 지원이 이루어지고 있다. 3) 또한, 2000년도에 '생산자와 시장을 연결하는 농업전략(USAID Agriculture Strategy: Linkage Producers to Markets)'을 수립하여 빈곤 및 기아감소를 위한 과학기술의 접목, 개도국 생산자들을 위한 국제무역기회의 확대, 개발도상국의 지식 및 기술 증진을 위한 훈련, 교육 관련 보급 활성화와 지속 가능한 농업 환경을 촉진하는 것을 주요 전략으로 삼고 있다(이대섭, 2014).

USAID 식량안보 관련 예산 현황은 2017년 기준 약 13억 달러이며, 경제적 지원 기금 부문(Economic Support Fund)에 가장 많은 지원을 하고 있으며, 다음으로 Food for Peace 법안의 Title II⁴⁾의 비 긴급 원조에 집중하고 있다.

3) USAID 홈페이지

4) 미국의 대외원조 식량원조 프로그램은 P.L. 480 Title I, II, III, Food for Progress, Section 416(b), The Mc Govern-Dole International Food for Education and Child Nutrition에 의해 유지되어오고 있음(김영훈, 2005)

[표II-5] USAID 미국 식량안보 활동 지원 예산 (2012-2017)

(Budget Authority in thousands)	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017
	Enacted (\$000s)	Enacted* (\$000s)	Enacted (\$000s)	Enacted (\$000s)	Enacted (\$000s)	Estimate (\$000s)
U.S. Agency for International Development (USAID)	1,754,378	1,547,056	1,594,287	1,587,049	1,468,261	1,322,200
Development Assistance	343,206	275,013	228,306	185,834	122,025	168,888
Economic Support Fund	826,700	843,422	866,250	901,260	823,855	642,712
Assistance for Europe, Eurasia and Central Asia	30,520	-	-	-	11,000	12,400
P.L. 480 Title II-Non-Emergency	425,000	300,000	350,000	350,000	350,000	350,000
Global Health Programs	128,952	128,621	149,731	149,955	161,381	148,200

출처: Global Food Security Strategy Implementation Report(2017)

2) USDA(US Department for Agriculture)

USDA는 미국의 초기 ODA 활동인 마셜 플랜 이후 트루먼 대통령의 개발원조 계획인 ‘포인트 포(Point Four)’ 프로그램 중 농업 연수와 농업 기술에 대한 담당부서로 공식적인 원조를 시작하였다(농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원, 2013).⁵⁾ 또한, 최근(2010년) USDA Global Food Security Action Plan(식량안보 실행 계획)을 수립하여, ‘축적된 농업 관련 연구의 결과 공유 및 전파, 농업생산 기술전수, 농산업 투자 확대를 통해 개발도상국의 역량을 강화하고 시장정보 및 통계자료 제공과 경제분석을 지원’하고 있다(이대섭, 2014).

농업 ODA 부문에서의 USDA의 목표는 기본적으로 국가의 정책과 일관되어 있으며, 국제 역량 강화, 개발 프로그램 및 공동연구를 목적으로 한다. USDA는 미국의 농업 및 식량안보를 지원하는 기관으로 국제 식량 원조, 국제 역량강화 프로그램, 기본 및 적용 연구 프로그램, 연구 정보공유, 과학기반의 정책 및 법 홍보/옹호 등을 담당하고 있다. USDA에서 ODA를 담당하는 부서는 해외식량서비스(Foreign Agriculture Service, 이하 FAS)로 미국 농산물 수출 증진을 뒷받침하기 위한 자유무역체제의 확립을 위한 지원을 한다.

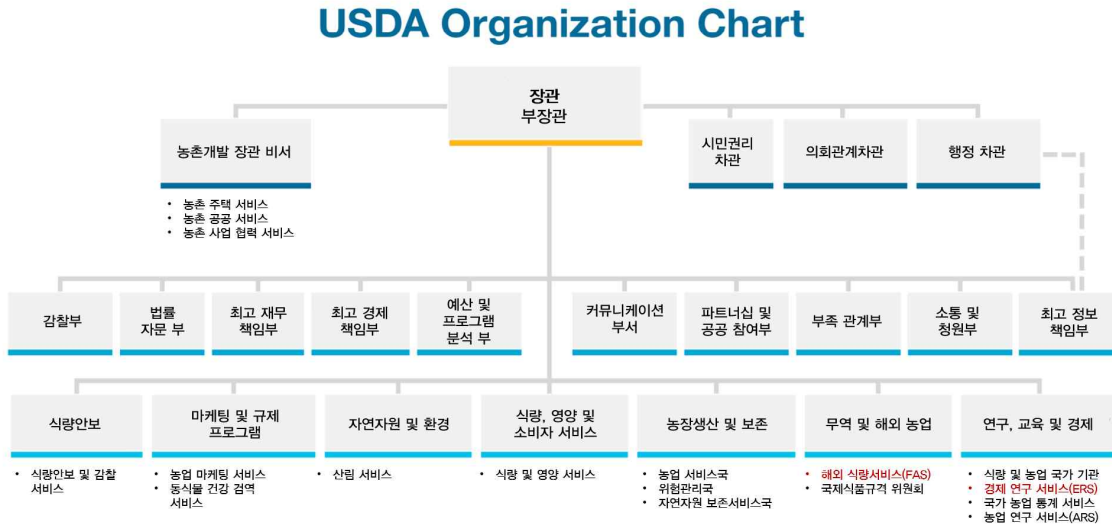
USDA 구체적인 조직도는 [그림II-10]과 같으며, ODA 업무는 FAS와 USDA의 경제연구서비스(Economic Research Service, 이하 ERS) 기관 등이 담당하고 있다. FAS에서는 미국의 무역 정책 및 시장 개발을 포함하여 식량안보를 담당하고 있으며, 구체적인 활동으로는 식량안보, 펠로우십 및 교환프로그램, 세계 식량 안보법 그리고 국제 식량 원조 및 식량안보 컨퍼런스⁶⁾ 주최 등을 진행한다. ERS의 경우 ‘Progress and Challenges in Global Food Security’의 발간 등 국제무역에 있어서 식량안보의 활용 등과 같은 연구

5) 상동

6) USAID와 공동 주관으로 최근 2016년 10월 10~11일에 진행되었음.

를 진행한다. FSO(Foreign Service Officers)는 국내 현안을 다루며, 특히, 중점국가에 대한 GFSS(Global Food Security Strategy) 실행을 위한 전략 실행 계획 개발을 담당하고 있다(USAID, 2017).

[그림II-10] USDA 조직체계



출처: USDA 홈페이지

2010년 Feed the Future 관련 정부의 발표에 따라 USDA는 세계식량안보 실천계획(Global Food Security Action Plan)을 개발하였다. USDA는 자연과학 및 사회 과학연구 전략을 바탕으로 전 세계 식량안보를 개선을 추진하며, 구체적으로는 ‘생산성 및 영양학적 가치의 지속가능한 증대를 위한 연구·개발·교육, 동식물 질병 완화와 생산성·품질·인간건강·생태계 개선을 위한 신제품 및 기술의 연구·개발·확산, 농업시장, 정책 등의 이해 제고를 위해 데이터개발·분석·전파’를 주 전략으로 지정하여 지원하고 있다(USDA, 2012).

USDA의 2017년 식량안보 활동 지원 예산은 약 3.7억 달러이며, USDA의 다양한 활동 중 대표적인 활동인 McGovern-Dole⁷⁾ 프로그램과 Food For Progress 프로그램에 집중하고 있다.

7) p. 19의 [표II-4] 참고

[표II-6] USDA 미국 식량안보 활동 지원 예산 (2012-2017)

(Budget Authority in thousands)	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY2017
	Enacted (\$000s)	Enacted* (\$000s)	Enacted (\$000s)	Enacted (\$000s)	Enacted (\$000s)	Estimate (\$000s)
U.S. Department of Agriculture (USDA)	420,501	428,126	322,126	329,626	386,626	367,626
Cochran Fellowship Program	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Borlaug Fellowship Program	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Mc Govern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program	174,501	185,126	185,126	191,626	201,626	201,626
Food for Progress Program	246,000	243,000	137,000	138,000	185,000	166,000

출처: Global Food Security Strategy Implementation Report(2017)

2017년 정부가 통합적으로 발표한 미국 정부 국제식량안보 전략(US Government Global Food Security Strategy; GFSS)에 의하면, USDA의 농업 ODA 부분의 활동 구분은 아래와 같다(USG, 2017).

1) 프로그램 지원

주관부서는 USDA의 FAS로 국제 식량 지원프로그램, 식량 무역, 과학교류 및 펠로우십 프로그램을 지원하고 있다. 구체적인 활동 프로그램으로 Food for Progress Program, McGovern-Dole International Food for Education 등이 있다.

2) 기술협력 지원

두 가지 형태로 지원되며, 연구 협력을 위한 전문가 지원과 기술전문가 파견이 있다. USDA는 지속가능한 농업, 영양과 식량 시스템을 위한 견고한 전문가 풀을 가지고 있다. 해당 전문가들을 국제적인 연구 협력을 지원하고 있으며, 예를 들어 FAS, APHIS(Animal and Plant Health Inspection Service, 동식물 검역소), ARS(농업연구서비스) 등 USDA의 산하 부서들이 USAID의 식량안보와 영양 관련 세계적인 활동에 지원하고 있다. 또한, 기술 및 규제 에이전시들은 기술전문가들을 지원하고 있다.

3) 현금 출자

USDA의 식량 부문과 관련된 세계 생산, 공급, 수요 등을 분석하여, 미국 및 해외 관련 이해관계자들이 식량안보 관련하여 더욱 나은 결정을 할 수 있게 도우며, 시장이 더 효율적으로 운영되도록 지원한다. 예를 들면, USDA의 Agricultural Market Information System은 농산품의 가격 관련 자료수집을 개선하고, 상품가격 변동을 사전 경보를 제공

하였다. 이외에도 각 국가에 나가 있는 USDA의 사무소와 협의, 사업 계획, 시행 및 모니터링 전략을 공유한다.

라. 농업 ODA 협력구조

OECD Peer Review(2014) 보고서에서도 확인되듯이, 미국에는 다양한 기관이 ODA를 수행하고 있어 분절화 이슈가 제기되어 왔다. 농업부문에서도 역시 약 27개 기관이 이를 수행하고 있다. 이를 해결하기 위하여, 지난 미국 행정부(오바마)는 USAID를 중심으로 ODA가 이루어질 수 있도록 노력했지만, 아직은 미비한 상태이다. 하지만, 분절화 해결을 위해 강력한 협력 주로를 위한 제도적, 정책적 체계를 갖추고 있다. 특히, 다양한 주체가 활동하는 식량안보 분야에 대해서 다양한 실무그룹, 자문그룹과 연구그룹 등의 협의 및 조정 활동 등을 조직하고 있다.

1) 제도적 체계

[표II-7] 제도적 체계

제도	조정 내용
기관프로그램 협의서 (Agency Program Agreement; APA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ (USAID & USDA)의 규정: 프로그램의 수혜자가 다른 프로그램으로부터 유사한 지원을 받을 수 없음(ex) 과테말라 대상으로 지원되는 사업에 있어 USAID와 USDA 두 기관의 프로그램인 Title II 와 Mc Govern-Dole을 실행하는 데 있어 대상 지역 및 기간을 다르게 하여 겹치지 않도록 함.
참여기관 동의서 (Participating Agency Program Agreement; PAPA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사전협약을 통해 지원범위, 형식, 내용 등을 조정
대외원조법(FAA)의 621(a)과 632(b) ⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목적: USDA의 역량, 자원, 경험을 공유하고 관련 정보를 공유함으로써 USDA와 USAID의 협력관계를 강화하고자 함. ■ 내용: USDA의 농업부문의 전문성을 인지하고 USAID는 대외원조 프로그램의 계획, 실행과 평가를 위하여 전문가적 지원을 요청 ■ 사례: 2011년 2월부터 2015년 8월까지 아이티 농무부의 역량 강화를 위하여 협력함. 이를 통해 USDA는 '기술지원과 데이터 수집, 시장정보 시스템, 장비 구매' 등을 지원함.

출처: 농어촌공사 · 농림축산식품부 · 농림수산식품 교육문화정보원(2013) EPIS Research: 미국농업 ODA 현황 조사(재작성)

8) 참여기관 서비스 협정(Participating Agency Service Agreement: PASAs)와 자원지원 서비스협정(Resources Support Services Agreements: RSSAs)

2) 협력 활동 프로그램

[표II-8] 미국 조정 및 협력 활동 프로그램

협력 활동		조정 활동
GFSS 활동을 위한 실무협의체	MEL ⁹⁾ 실무그룹	모니터링, 평가 및 환류를 위한 공동 활동그룹
	영양기술 산하 실무그룹	USG 세계 영양 협력 계획(GNCP) 아래, 협력적인 영양 관련 프로그램을 진행하며, 활동 및 관련 정보를 교환
	민간부문 협력 그룹	민간재원을 주요파트너로 활용
FACG(Food Aid Consultive Group)		대외식량원조 활동 조정 자문기구(격년으로 진행)
식량원조 시스템		USDA의 식량원조국(Food Assistance Division)이 식량원조 프로그램을 운영하고 국내외 협력 파트너들과 교류하는 통합 정보시스템
공동컨퍼런스		연 1회 USAID와 USDA가 공동으로 컨퍼런스 개최
연구 참여강화를 위한 파트너십(PEER)		USAID 중심의 공동연구그룹으로 9개 정부 부처, 대학, 및 과학 연구 기관들이 활성화되고 있음

출처: USDA&USAID(2017) U.S. International Food Assistance Report FY2016, USG(2018) U.S. Government Global Food Security Strategy Implementation Report 바탕으로 저자 재구성

가) GFSS(Global Food Security Strategy) 활동을 위한 실무그룹(Interagency Working Group)

관계부처 합동 그룹으로, GFSS 아래 가까운 협력을 지속적으로 유지하고 전략 이행에 있어 미국 정부 부처 및 기관들의 전문지식을 활용하기 위해 3개의 실무그룹을 설립하였다(USG, 2018)¹⁰⁾. 이 실무그룹은 모니터링 및 평가, 영양 및 민간분야의 파트너십과 참여 분야의 다양한 분야별 전문가 그룹에 개발되어 있다.

- 글로벌 식량 안보전략 모니터링·평가·환류 실무그룹(The Global Food Security Strategy MEL Working Group): 모니터링, 평가 그리고 환류를 위한 관계부처 합동 실무그룹으로 2016년에 설립되었다. GFSS의 M&E 부분을 작성하고, 아젠다를 개발하고 개선한다. 참여 파트너로는 USAID, 국무부, USDA, 재무부, 새천년개발공사(Millennium Challenge Corporation; MCC), 해외투자공사(Overseas Private Investment Corporation; OPIC), 평화봉사단(Peace Corps), 아프리카 개발재단(U.S. African Development Foundation; USADF)으로 구성되어 있다.
- 글로벌 식량안보 전략 영양기술 하위 실무그룹(The Global Food Security Strategy Nutrition Technical Sub-Working Group): 실무그룹은 USAID, USDA 실무진으로 구성되며, Feed the Future를 통해서 GFSS 영양 목표에 관한 결과를 도출하고, 관련 상황 및 결과를 문서화하기 위한 플랫폼 역할을 한다.
- 글로벌 식량안보 전략 민간부문 참여 실무그룹(The Global Food Security Strategy Private Sector Engagement Working Group): 민간 부분은 FTF(Feed the Future)의

9) Monitoring, Evaluation & Learning: 모니터링, 평가 및 환류

10) USG(-) Government Global Food Security Strategy Implementation Report 아래 요약 및 정리함.

주요 파트너로 민간재원은 농촌 개발과 변화를 이끄는 주요 엔진으로 활용되고 있다. 관계부처들은 시장기반 접근법을 활용하고, 민간부문의 참여를 용이하게 하며, GFSS 아래 파트너십을 이루고 있다. 여기에는 미국 기반의 민간기업 및 농업 기업들이 포함되며, 이들 투자의 지속가능성과 성공을 보장한다. 이 분야에서는 OPIC와 USAID가 공동의장이며, 이외에도 9개의 관계부처가 참여하고 있다. 이는 하나의 플랫폼으로 정보를 교환하고 다양한 자원, 도구 및 권리들을 효과적으로 조정하며, GFSS의 목적을 이루기 위하여, 민간부문의 전문가 및 투자를 활용하고, 참여시킨다.

나) Food Aid Consultive Group(FACG) (USAID & USDA, 2017)

Food for Peace Act의 Sec. 205에 의하면, USAID의 평화를 위한 식량 부서와 USDA는 격년으로 FACG를 소집하며, 관련 이해관계자들(NGO, 상품그룹, 해양업계회원 및 US 식량안보 프로그램에 관심이 있는 사람들) 역시 참여하는 회의를 개최한다. 여기서 중요한 식량 지원 정책, 예산 및 기금마련의 기회에 관한 정보를 제공하고 USDA와 USAID 모두에게 정책과 지침에 관한 피드백을 제공한다. 이 그룹은 봄과 가을에 식량 지원프로그램에 대한 최신 정보를 논의하고 관심 주제를 다룬다. 최근 2015년 11월과 2016년 5월에 USAID와 USDA의 식량 지원프로그램이 당면한 도전과 기회를 다루었다. 11월의 회의를 통해서 USAID의 모니터링 평가 가이드라인과 결과에 대한 세션을 진행하여 USDA는 식량에서 영양으로 전환하고 USAID는 가이드라인의 업데이트를 제공하였다. 5월에는 USDA와 USAID가 공동으로 부처의 각 지역 및 지방 예산 프로그램에 대한 최신 정보를 공유하였다.

다) 식량 원조 정보시스템(Food Aid Information System, FAIS)¹¹⁾

FAIS는 식량원조의 통합정보시스템으로서 USDA의 식량안보국(Food Assistance Division, FAD)에서 담당하고 있다. 식량 프로그램을 관리하고, 전략적인 식량안보 관련하여 국내외 파트너기관들과 교류하고 있다. FAIS를 통하여 운영의 효율성, 계획 및 조정, 효과성 분석과 성과평가 등을 개선할 수 있다. 또한, FAIS는 USDA의 식량 프로그램 기금을 효과적, 효율적으로 사용할 수 있게 해준과 동시에 정보교환을 위한 전략적 계획의 협업을 개선하고, 광범위한 기관별 협력을 돕는다. FAIS는 다음과 같은 기능을 하고 있다.

- 제안관리: 식량 제안요청, 프로그램 참석자(PPs)의 제안서 제출, 제안서 평가, 채점, 승인
- 협약 체결 및 협상: FAD와 PPs들과의 협력이 제안서의 승인을 협약 체결로 전환하기

11) USDA, FAIS 홈페이지, <https://apps.fas.usda.gov/faiss/public>

위한 과정

- 수정 과정: 서명된 협약의 수정
- 예산 및 계획 과정: 향후 대통령 예산을 창출하고, 기금을 의무화
- 준수 및 평가: 장기적인 진행보고서와 같은 다양한 수단을 통하여 계약 실행 진행 상황을 평가
- 조달: 입찰서 전달, 상품조달 및 운송 계약을 진행하는 과정
- 지불 및 미수금: 계약 비용을 충당하기 위해 PPs, 운송업체와 화물운송업체로부터 승장을 처리하는 시스템
- 청구: USDA가 계약상에 의무를 이행하지 않으면 PPs 및 기타단체에 문제를 제기하여 미국 정부에 환급하는 절차
- 종료: 계약의 관리 종료 절차

라) 공동 컨퍼런스 개최(International Food Assistance and Food Security Conference)

USDA와 USAID가 공동 개최하는 컨퍼런스로 공공 및 민간 파트너들이 함께 정책과 빈곤퇴치 프로그램 및 지속가능한 식량안보의 운영과 관련한 이슈에 대해서 논의한다. 가장 최근에 열린 회의로는 극심한 빈곤퇴치를 위한 식량안보를 주제로 2016년 10월 10일부터 11일까지 미국 아이오와주의 디 모인(Des Moines, Iowa)에서 진행되었다.¹²⁾

마) 연구참여 강화를 위한 파트너십(Partnerships for Enhanced Engagement in Research, PEER) (USAID, 2018)

개발도상국의 과학자와 기술자에게 자금을 지원하는 글로벌 보조금 프로그램으로 미국 정부가 후원하는 연구원과 협력하여 글로벌 문제를 해결하고자 한다. PEER는 2011년 출범 이후 50여 개국에 약 3천만 달러를 투자하여 250개 이상의 프로젝트를 지원했다. 주요 참여기관은 USAID, USDA 등이 있으며 이외에도 다양한 과학 연구기관들이 참여하였다. 연구주제로는 농업, 생물 다양성, 재해복구, 교육, 에너지, 식량안보, 감염병, 영양, 모자 보건 및 수자원 관련 연구를 지원한다. 최근 농업 관련 연구는 탄자니아와 진행한 연구로 아프리카의 주요 식량으로 활용 가능한 카사바의 질병 확산 방지를 위하여 감염된 식물 운송을 제한하고 농민들이 바이러스에 감염 없는 재배 품종과 기술 등에 접근할 수 있도록 새로운 규제를 개발하고 있다.

12) USDA, FAS 홈페이지 <https://www.fas.usda.gov/topics/international-food-assistance-and-food-security-conference>

마. 농업 ODA 수행체계

미국의 ODA 기획 및 수행체계는 프로그램별로 다르므로, 아래의 분야 및 사례를 소개하는 부분에서 자세히 설명하도록 한다. 여타 공여국과 비교할 때 미국의 농업 ODA 평가체계가 농업 ODA 수행체계에서 다양하게 활용되고 있어 주목할 필요가 있다.

미국은 사업의 성과를 측정하고 국민에 대한 책무성을 강화하기 위해 USG(United States Government) 파트너기관 및 부서가 엄격한 모니터링, 평가 및 환류(MEL) 접근법을 강화하고 있다. 방법론으로는 일반적으로 성과를, 성과 모니터링 과정 및 표준성과 지표, 영향 및 성과평가를 통한 평가 접근법, 주요 증거 격차를 우선시하는 학습 아젠다(Learning Agenda), 주요국가의 데이터 수집/관리 시스템을 강화에 집중하는 등의 방법이 포함된다. 구체적으로 농업 ODA 관련 대표기관들이 진행하고 있는 모니터링 및 평가 과정을 살펴보면 아래와 같다.

USAID는 식량 원조프로그램 진행에 있어서 모니터링과 검토 및 평가를 진행하고 있다. 기술 및 운영 성과 지원(Technical and Operational Performance Support, TOPS), 기초선 조사, Food for Peace Management Information System(FFPMIS), Famine Early Warning System Network(FEWS NET), 식량 지원 품질 리뷰(Food Aid Quality Review, FAQR) 등 다양한 평가 도구를 사용하여 MEL(Monitoring, Evaluation and Learning)을 실시하고 있다(USDA & USAID, 2017).¹³⁾ 2014년 해당 내용을 법안(Agriculture Act of 2014)에 포함시킴으로써, 관련 식량안보 활동에 대한 평가와 환류 시스템을 보다 중시하며 이를 관리하고 있다. USAID는 다음의 약 8개 평가 도구를 사용하여 다음과 같다, 기술 및 운영 성과 지원(TOPS), 기초선 조사(Baseline Studies), 시장기반 긴급 프로그램 리뷰(Market-Based Emergency Program Review), 평화를 위한 식량 관리 정보시스템(Food for peace Management Information System, FFPMIS), 기아 사전 경고 시스템 네트워크(Famine Early Warning System Network, FEWS NET), FFP 모니터링 및 평가(M&E) 역량, 추가 현장직원(Additional Field Staff), 제3자에 의한 모니터링(Third Party Monitoring) 등의 방법론을 사용하여, 이를 평가하고 환류하는 시스템을 거치고 있다.

USDA가 여타 공여국보다 상당히 큰 규모의 식량 부분의 원조를 하는 만큼, USDA 역시 별도의 MEL(Monitoring, Evaluation & Learning) 시스템을 가지고 있다. 기본적으로 결과기반 관리(Result-oriented Management, ROM) 프로그램을 설계하여, 책임감과 투명성을 보증하고 있다. 이러한 결과기반의 관리는 정책 및 운영 관련 결정에 있어서도 증거기반으로 전략적인 선택을 할 수 있도록 지원한다.

13) 이하, 같은 출처 요약

[표II-9] USDA 농업 ODA 평가 체계

명칭	내용
성과기반 관리 (Result-Oriented Management, ROM)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모든 식량 지원 프로젝트는 USDA의 ROM 노력으로 지원
규범프로그램 지표	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 개발, 지식, 영양, 소득, 그리고 USDA에 의해 선정된 다른 지표들을 통해서 평가됨 ■ 프로그램 진행 시 반드시 사용하여야 하는 지표 가이드¹⁴⁾를 발간하여 프로그램이 어떻게 성과구조(Result Framework)의 목적에 맞게 활용하고 있는지 증명함
모니터링 및 평가정책	<ul style="list-style-type: none"> ■ USDA는 모니터링 및 평가정책을 만들어 그들의 필수조건(독립성, 제3자, 기초선, 중간, 마지막 단계에서의 프로그램 평가) 충족을 보장하기 위하여 사용하고 있음
영양 결과 측정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중요한 영양 측면에서의 프로그램을 강화하기 위한 것으로, 프로그램을 설계 시 영양 부분의 중요성을 강조하는 것을 포함시킴 ■ 관련 지표는 2016년에 개정되었으며, 수혜자들이 영양, 유아 건강 및 식량안보 교육에서 배운 것들을 어떻게 적용하는지를 평가하는 것을 강조하고 있음

출처: USDA, USAID (2017) U.S. International Food Assistance Report FY2016

바. 농업사업 분야: 농업개발

미국은 전반적으로 농업개발 중심으로 지원이 이루어지는 만큼 대부분 농업 관련사업은 기술전수, 역량강화에 한정되어 있기보다는 농업 전체의 가치사슬을 개선하여 생산성 향상 및 무역 증진을 도모한다. 대표적인 사례로는 USAID의 Feed the Future와 USDA의 Food for Progress 프로그램으로 볼 수 있다.

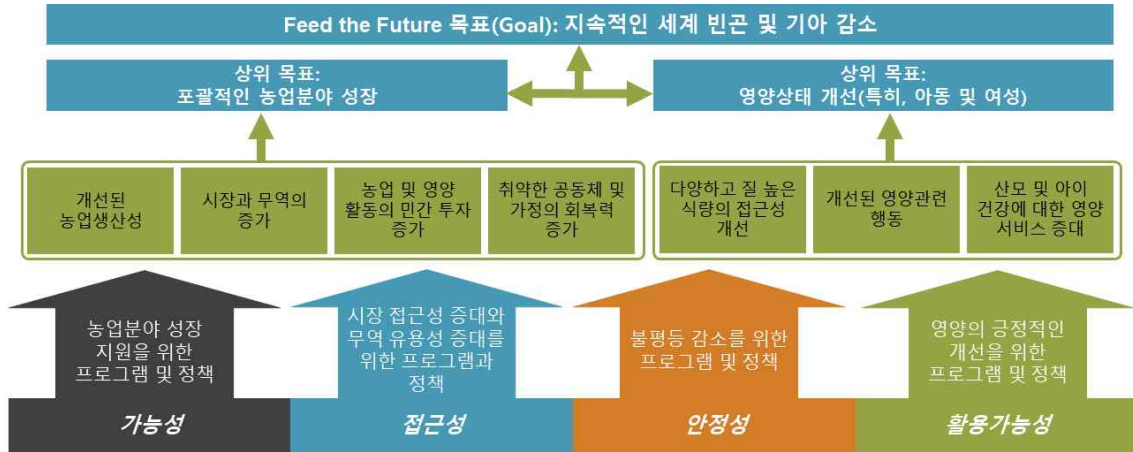
1) USAID Feed the Future(FTF)

미국이 2010년부터 시행한 식량안보 부문의 대표적 사업 Feed the Future(FTF)는 오바마 대통령이 2009년 L'Aquila G8 정상회의에서 미국 정부가 식량안보를 위해 대폭 지원을 늘릴 것을 공식적으로 약속하면서 시작되었다(이대섭, 2014). FTF은 궁극적인 목적은 지속적인 세계 빈곤 및 기아 감소이며, 농업 분야는 '농업분야의 포괄적 성장 가속화'를 목적으로 하고 있다(USAID, 2013). 이를 통해 전반적인 농업 관련 가치 사슬 개선을 위하여 노력하고 있다. 구체적인 목적으로 농업 생산성 향상, 시장기능 및 유통의 역할 확대, 민간의 투자 확대, 취약 농촌지역을 대상으로 회복력을 증대시키는 것이다(이대섭, 2014).

14) 관련 자세한 정보 확인 가능,

http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2015-05/food_for_progress_and_mcgoverndole_indicators_and_definitions.pdf

[그림II-11] Feed the Future 성과관리체계(2013)



출처: USAID(2013) Feed the Future Result Framework

이를 바탕으로 효율적인 집행을 위하여 범정부적 차원의 이니셔티브로서 본 사업을 진행하였다. 식량 원조를 제외한 농업개발에 초점을 맞추었으며, USAID, 국무부, 농무부, 상무부 등 11개의 정부 기관의 자원과 전문가들을 통합하여 각 기관의 역할을 극대화하고 효과적으로 협력한 사례로 볼 수 있다. 또한, 단발성 프로젝트가 아니라 지속적으로 유지하고 협력해 나가기 위하여, 해당 프로젝트를 법제화(Global Food Security Act of 2016)함으로써 차기 행정부에서도 이 프로젝트를 농업 부분의 대표적인 이니셔티브로 설정하고 지원해 나가고 있다. 기관별 구체적인 역할을 살펴보면 [표II-10]과 같다. 표에서 보이는 11곳의 정부 기관뿐 아니라 대학, 기업, NPO, NGO 등이 참여하고 있다.

FTF 사업과 관련한 기관별 역할분담은 다음과 같다. USAID가 전반적인 총괄기관이라면, USDA는 FTF에 관련된 농업업무를 담당하며 특히 식량원조, 연구, 무역 시장에 관련한 과학적 기반의 해결책을 모색하고 있다. 구체적으로는 농업 및 농촌개발을 위한 역량 강화, 기초연구, 농산물 시장정보, 통계자료 수집과 경제분석 등을 통한 간접적인 역할을 담당하고 있다(이대섭, 2014). 이외에도 아래의 [표II-10]과 같이 다양한 기관이 참여하여 각 기관의 특징을 기반으로 한 역할을 가지고 사업에 참여하고 있다.

[표II-10] Feed the Future 참여기관의 역할

기관명	역할
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ■ Feed the Future의 이니셔티브를 시행하는 주관기관 ■ 농업개발, 영양 등과 같은 본 프로그램의 목표를 지원과 동시에 이를 위한 모니터링, 평가 및 환류를 위한 전문가 지원 등을 담당
The Department of State (국무부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 미국의 경제 번영과 국가 안보를 촉진 ■ 기아와 영양실조의 지속적 감소와 농업개발의 지속가능한 증가를 위하여, 글로벌, 지역, 국가 및 하위 국가정책을 촉진하여, 미래를 위한 식량 공급에 기여
The U.S. Department of Agriculture-USDA (농무부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업프로그램과 활동 중 역량 강화, 국제 식량 원조, 연구 그리고 무역 및 시장과 관련한 과학적 기반의 해결책 옹호 등을 담당
The U.S. Department of the Treasury (재무부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업 활동을 위한 다자 개발은행 기금을 관리 (국제 식량안보 프로그램, 미주개발은행, 아프리카개발은행, 아시아개발은행, 세계은행 등)
The Millennium Challenge Corporation-MCC (새천년 개발공사)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 빈곤과 식량 불안정에 대한 시장 중심 해결책을 실행하기 위해 국가협력을 지원함. ■ 다양한 프로젝트에 투자: 주요 시설, 위생과 영양, 재산권 강화와 토지정책 개선, 금융 접근성 등 ■ 320,000명 이상의 토지 사용자에게 대한 토지 권리의 공식화와 농촌 및 농촌 대출에 대한 8,700만 달러 이상의 지출을 하였으며, 이를 통해 MCC의 투자는 농민과 농촌 경제에 도움을 주고 있음
U.S. Department of Commerce (상무부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 파트너 국가별 정부의 지속적인 참여와 미국 민간 부분을 위한 옹호를 통해 무역 및 투자를 촉진을 담당 ■ National Oceanic and Atmospheric Administration을 통해서 날씨 및 기후 예보를 제공하며, 몇몇 국가에 기후 충격의 완화를 위한 가이드를 제공
The Overseas Private Investment Corporation-OPIC (해외투자공사)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부 개발금융 기관으로 개발도상국의 농업부문의 민간부문의 투자를 도움 ■ 자금조달, 정치적 위험 보험, 그리고 민간 부분을 위한 지원을 제공함으로써 OPIC는 신흥시장에서의 미국 사업 투자를 지원 ■ 20년 동안 식량안보, 관개, 소규모 농부들을 지원하는 프로젝트에 대해 약 5억 달러를 투자함
The Peace Corps (평화봉사단)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평화봉사단 자원 봉사자들의 노력을 통해 미래의 식량 공급에 이바지하며, 지속가능한 농업개발, 영양 증진 및 회복력 강화를 위해 개인, 단체 및 지역 사회의 지역 역량을 구축 ■ 2012년부터 약 1000명의 봉사단원을 약 40개 국가에 보냈으며, 이를 통해 약 40,000명이 이에 따라 이익을 받고 있음
The U.S. African Development Foundation-USADF (아프리카 개발재단)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 풀뿌리 차원에서 기아 및 식량 불안정의 원인 해결을 위해 노력 ■ 현지 지역을 중소 규모의 농업 회사들을 대상으로 그들의 생산성 개선, 회복력 강화, 소규모 농가들의 임금 개선을 위하여, 자본금 및 기술적 지원을 직접 제공 ■ 2010년 이래로 약 1억 달러 정도를 개발 회사에 제공하였고, 3백만 명의 농부들과 가족들에게 나은 식량안보를 제공
U.S. Geological Service (미국 지질조사국)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농작물 성과 지수를 통해 더욱 자세한 복구, 대응, 및 준비를 위한 원격감지 및 계절 예측 관련 제품 과학적 및 기술적인 전문가들을 지원 ■ 지속가능한 수자원과 가뭄 회복을 위한 관리를 위한 통합적인 지원에 대해 전문가를 제공
U.S. Trade Representative (무역대표부)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무역 및 투자와 같은 양자 간의 논의를 통해서 세계무역기구(WTO)의 국제의무에 부합하는 무역촉진 및 효율적인 시장 장벽을 줄이기 위한 노력을 포함하여, 무역 및 투자 정책에 관한 연구를 발전시킴으로써 미래를 위한 식량 공급에 기여하고, 기본 협력, 자유무역 협정 등이 포함.

출처: USAID 홈페이지 번역

전반적으로 Feed the Future 사업은 국무부 아래 USAID 주관으로 진행되며, 세계기아식량안보(Global Hunger and Food Security, GHFS) 조정관이 정책과 예산을 조정한다. 개발과 외교를 담당하고 있는 각각의 부조정관 및 국별 FTF 조정관은 주재국의 대사가 선정하는 방식으로 운영되고 있다.¹⁵⁾

FTF의 기획과정은 아래의 7가지 과정을 거쳐서 진행한다(USAID, 2018).

- ① Feed the Future 중점국가 선정: 2017년 기준 3개 지역 12개 국가¹⁶⁾를 대상으로 하고 있으며, 대상국 선정은 수원국의 수요 정도, 프로그램을 통한 성장 가능성, 파트너십 기회, 지역 효과성의 기회, 수원국의 노력, 자원의 정도 등의 기준을 바탕으로 한다.
- ② Feed the Future 전략적 변화 설계(ex. country graduation)
- ③ 국가대상 통합 5개년 계획 수립
- ④ 현장에서 세계식량안보 전략의 프로그램을 이행하기 위한 상세한 기술 지침 개발
- ⑤ (USDA 협력) 기관별 새로운 식량안보 연구 전략 개발
- ⑥ GFSS의 모니터링, 평가, 학습(MEL) 접근법 개발과 활동 및 현황 지표 개발
- ⑦ 매년 GFSA(Global Food Security Act) 이행 보고서 조정 및 개발

구체적인 사업 사례로 2016년에 시작된 ‘Feed the Future Ethiopia-Livelihood for Resilience Activity’가 있으며 2021년까지 진행될 예정이다. 자금을 지원하는 중심 부처는 USAID이고, 수행기관은 국제 NGO인 CARE로 각 대상 지역에 있는 현지 NGO¹⁷⁾와 협력하고 있다. 본 사업의 중점 목적은 Tigray, Amhara 와 SNNPR 지역의 식량안보와 자연재해에 대한 식량 회복력 향상이다. 프로젝트는 협동조합 지원(Village Economic and Social Association, VESAs)¹⁸⁾, 맞춤형 금융서비스, 역량개발(기술지원, 기업가 역량개발 관련 지원, 생활기술 훈련 지원 등), 통합적 시장 시스템 등을 종합 지원한다.

2) USDA Food for Progress(FFPr)

1985년 Food for Peace Act가 시행되면서 FFPr 활동이 승인되었다. 본 활동은 농업 생산성 향상과 농업 생산품의 무역 확장을 주목적으로 하며, Commodity Credit Corporation(CCC)을 통해서 자금이 지원된다(USDA, 2016). 개발도상국과 신흥 민주주의 국가들을 대상으로 농업생산을 증가시키고, 전체 가치사슬 속에서 시장을 확대하는 방법으로 민간기업의 참여를 확장하는 것이 목적이다. 기부된 미국의 상품들을 시중에서

15) 상동

16) 아시아(2) : 방글라데시, 네팔/ 아프리카(9) : 에티오피아, 가나, 과테말라, 케냐, 말리, 니제르, 나이지리아, 세네갈, 우간다/ 중앙아메리카(1): 온두라스

17) Relief Society of Tigray(Tigray지역 NGO), Organization for Rehabilitation and Development in Amhara(Amhara 지역 NGO), Agri-Service Ethiopia (SNNPR 지역 NGO)

18) 금융교육, 사업기술, 농업 기술 및 정보 등의 지원

판매하여 프로젝트에 필요한 자금을 모으는 방법으로 진행되며, 정부 대 정부의 협정으로서 시행 담당자는 파트너기관이거나 정부에 의해 운영된다(USDA & USAID, 2017). 주요 활동내용은 농경법, 인프라 및 기자재, 마케팅 및 금융지원으로 이루어진다. 이를 통하여 궁극적으로 농업 가치사슬에 대한 투자로 식량안보 및 취약한 농촌, 농산물의 회복력 개선과 농업 자산과 생산품의 회복력 개선을 통하여 수익을 얻을 수 있도록 하고자 한다.

[표II-11] 2017년 기준 Food for Progress 진행 국가

지역	국가
아시아(6)	파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 동티모르, 라오스, 필리핀
라틴아메리카(6)	과테말라, 엘살바도르, 니카라과, 온두라스, 아이티, 도미니카 공화국
아프리카(15)	부르키나파소, 모리타니, 세네갈, 잠비아, 기니비사우, 코트디부아르, 가나, 베냉, 우간다, 에티오피아, 케냐, 탄자니아, 모잠비크, 말라위, 마다가스카르
중동(1)	요르단

출처: USDA FAS 홈페이지

구체적으로 진행되었던 프로그램을 살펴보면, 에티오피아에서 진행된 Feed for the Enhancement for Ethiopia Development Project(FEED II)가 있다. 2009년에 추진된 FEED I에 이어, FEED II는 2013년부터 2016년까지 Tigray, Amhara, SNNPR인 지역을 대상으로 진행되었으며 미국의 NGO인 ACDI/VOCA가 수행했다. 본 사업은 가축 및 가금류의 생산성을 지원할 수 있는 저렴한 고품질 사료에 대한 지속적 접근과 사용을 개선함으로써 소규모 농가소득을 증대하기 위한 프로젝트이다. 본 사업으로 가축을 위한 사료 가공 기업들이 설립되었으며, 2015년 기준 약 15개가 운영 중이다. 본 사업을 통하여 가축 및 가금류의 생산성 향상과 식량 생산시스템의 새로운 모델을 제시하였으며, 나아가 이를 통해 에티오피아가 자연환경에 대응 및 회복할 수 있는 능력과 시스템을 구축할 수 있게 되었다.

사. 시사점

이 장에서는 미국의 농업 ODA 현황과 다양한 사례를 살펴보았다. 농업 ODA 규모가 타 공여국들에 비하여 크고 다양한 형태의 사업들이 진행 중이다. 미국의 농업 분야 ODA의 특징은 세계식량안보(Global Food Security)의 의미에서 지원이 이루어지고 있다는 점이다. 특히 오바마 행정부 이후 Feed the Future가 공식적으로 지원되면서, 좀더 체계적이고 집중된 형태의 식량안보 부문의 지원을 늘려 왔다. 미국의 농업 ODA는 식량안보와 분리해서 볼 수 없으며, 궁극적으로 식량안보를 통한 농업 ODA를 수행하고 있다. 전반적으로 미국의 농업 ODA의 주요 시사점은 아래와 같이 정리할 수 있다.

1) 분절화 해결을 위한 협력체계

OECD Peer Review에서 여러 번 지적되고 있기는 하지만, 미국 ODA의 분절화는 수행 기관 간의 역할 분담을 통해 어느 정도 극복되고 있는 것으로 보인다. 우선 제도적으로 기관들이 조화롭게 중복성을 피하며 활동할 수 있도록 대외원조법, 기관프로그램협의서 등을 만들었다. 또한, 공동실무그룹, 연구 동반관계(PEER)와 같은 다양한 협력 활동을 통하여 서로 활동내용 등을 공유하며, 전문성이 필요할 경우 전문부처의 자문을 구하는 등 농업 ODA를 효율적으로 이행하기 위하여 노력하고 있다.

2) 모니터링, 평가 및 환류 체계

최근 2016년 미국은 모니터링, 평가 및 환류 관련 체계를 법제화할 만큼 중요성을 강조하고 있다. 특히 성과기반의 프레임워크 체계를 바탕으로 농업 ODA 활동에 대하여 모니터링과 평가를 진행하고 있다. 또한, USAID와 USDA는 각각의 다양한 평가체계를 가지고 이를 통하여 평가하고 문제점을 파악하여 개선해 나가기 위하여 지속적인 노력을 해오고 있다. 특히, USDA가 별도의 평가체계 및 활동이 있다는 점이 여타 공여국과는 다른 점으로서 한국 농식품부의 적용 가능한 시사점으로 볼 수 있다.

3) 프로젝트의 브랜드화

미국의 프로그램은 기본적으로 장기적으로 지원 및 개선방안을 마련해왔다. 특히, USDA가 진행하였던 McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program의 경우, 단순한 식량 지원을 통하여 효과성을 이뤄낼 수 없다는 점을 인지하지 못한다는 기존 지원 방식의 문제점을 바탕으로 추후 교육을 통한 인식개선을 추가하였다. 이처럼 단발성 사업으로 끝나는 것이 아니라, 지속적으로 해당 사업을 리뷰하고 실제 사업 개선에 반영한다는 것이다. 이러한 개선을 통하여 미국의 다양한 농업 ODA 활동을 브랜드화하였다.

3. 영국

가. 농업 ODA 현황

1) 영국의 개발협력 개요

영국은 1997년부터 정부가 국제개발백서(White paper on international development)를 발간하여 개발협력에 대한 구체적인 목표를 제시한 바 있다.¹⁹⁾

영국의 개발원조 이념 및 방향이 법적으로 규정되어 있는 공적개발원조 기본법은 국제개발법(International Development Act 2002)이다. 국제개발법에 따라 영국은 1. 최빈국 지원, 2. 개도국의 빈곤감소, 3. 수원국의 수요에 따른 원조 이 세 가지를 원칙으로 하고 있으며 구속성 원조를 전면 금지하고 있다. 동 법을 통해 영국의 국제개발부(Department for International Development, DFID)를 국제개발분야 주관부처로 명시하고 국제협력 및 자금조달에 대한 권한을 부여했다. 국제개발부는 2016년 기준 영국 개발협력 프로그램의 약 74%를 담당하고 있다. 영국 정부는 최근 DFID의 비중을 2020년까지 70%로 줄이고 나머지 30%를 non-DFID 기관들로 채우려는 목표를 발표했다.²⁰⁾

19) Third World Quarterly (2018). 영국 개발 정책과 국내정치 1997-2016 (KOICA 요약), 하지만 2009년을 마지막으로 2010~2016년 기간에 개발원조는 2016년 EU 탈퇴의 국민투표 결과와 데이비드 캐머런 총리의 사임으로 기본 원칙에 도전을 받았고 이러한 분위기 속에서 백서를 더 발행하지 못하였다.

20) www.parliament.uk,

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news-parliament-2015/uk-aid-other-government-departments-launch-16-17/>(검색일: 2018.10.26.)

[표II-12] DFID 및 non-DFID ODA 실적

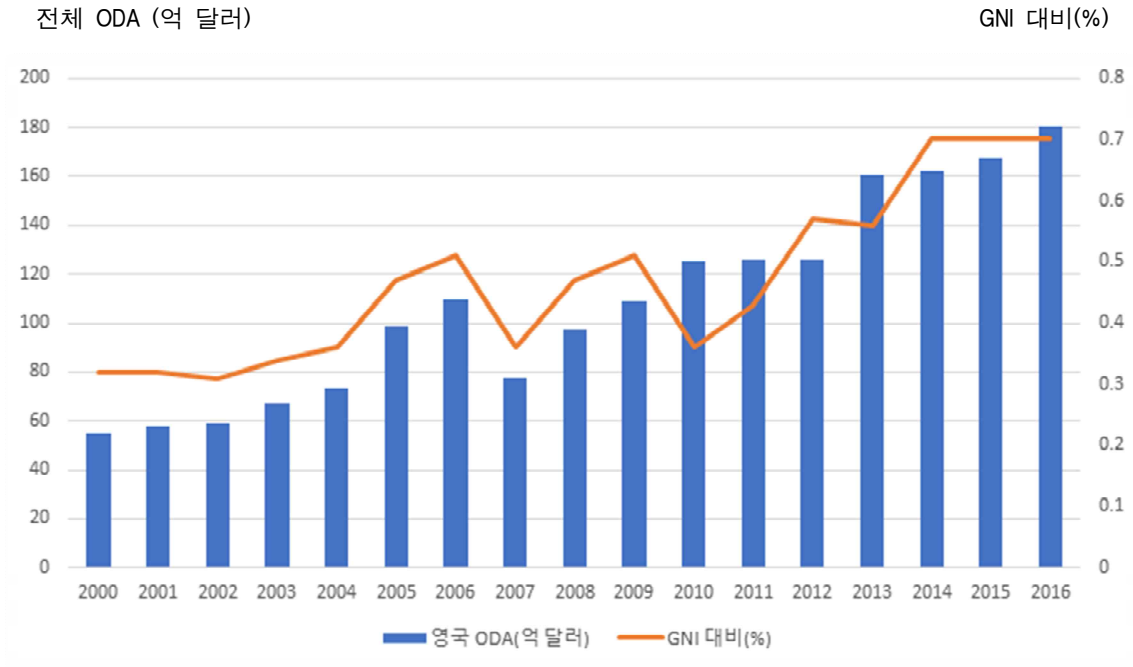
(단위: 백만 파운드)
(백만 달러, £1=\$1.5 적용)

내역	2016년	2017년
DFID 합계	9,871 (14,806.5)	10,105 (15,157.5)
DFID 외 기관총 합계	3,506 (5,259)	3,828 (5,742)
기업, 에너지, 산업전략부	696 (1,044)	769 (1,153.5)
보건사회복지부	46 (69)	101 (151.5)
환경식품농림부	66 (99)	67 (100.5)
노동연금부	24 (36)	29 (43.5)
교육부	28 (42)	24 (36)
내무부	360 (540)	335 (502.5)
국방부	5 (7.5)	5 (7.5)
내각실	0	3 (4.5)
디지털·문화·미디어·스포츠부	2 (3)	4 (6)
외무·영연방부(Foreign and Commonwealth Office)	504 (756)	560 (840)
스코틀랜드 정부	12 (18)	14 (21)
웨일즈 정부	1 (1.5)	1 (1.5)
식민지 보조금 (Colonial Pensions)	2 (3)	2 (3)
BBC World Service	24 (36)	26 (39)
Conflict, Stability and Security Fund (CSSF)	601 (901.5)	557 (835.5)
기타 (office for national statistics, HM Treasury etc.)	1135 (1702.5)	1333 (1999.5)

출처: DFID annual reports and accounts 2017-2018

영국은 전 세계에서 약 3번째로 많은 원조를 지원하는 원조 대국으로, 2016년 기준 약 180.5억 달러를 지원하였다(OECD 통계 기준). 전반적인 추이를 보면, 금융위기인 2007~2008년을 제외하고는 별다른 변동 폭 없이 지속해서 규모가 증가하고 있다. 또한, 영국의 주목할 만한 점은 현재 타 공여국과 달리 DAC 회원국 권장 사항인 GNI 대비 0.7%를 달성하고 있는 나라라는 점이다. 약 2014년부터 0.7%를 유지하여 2016년까지 이어오고 있다.

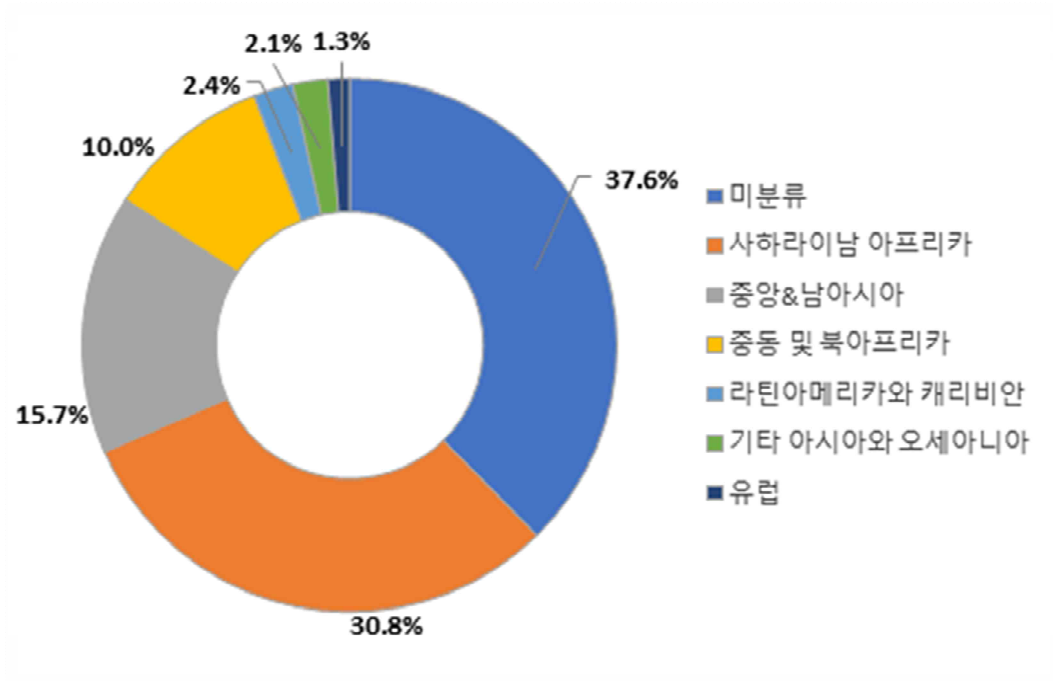
[그림II-12] 영국 ODA 추이(2000-2016)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

지역별 예산분포를 보면, 영국의 2015-16년 평균 기준으로 사하라이남 지역에 가장 많은 지원(30.8%, 36억 달러)을 하고 있다. 다음으로는 중앙&남아시아 15.7%(18억 달러), 중동 및 북아프리카 10%(11억 달러) 순으로 지원을 하고 있다. 대부분의 유럽 국가들이 아프리카에 대한 지원을 많이 하고 있듯이, 전통적으로 영국도 아프리카 지역에 대한 원조를 집중하고 있는 것으로 보인다.

[그림II-13] 영국 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중

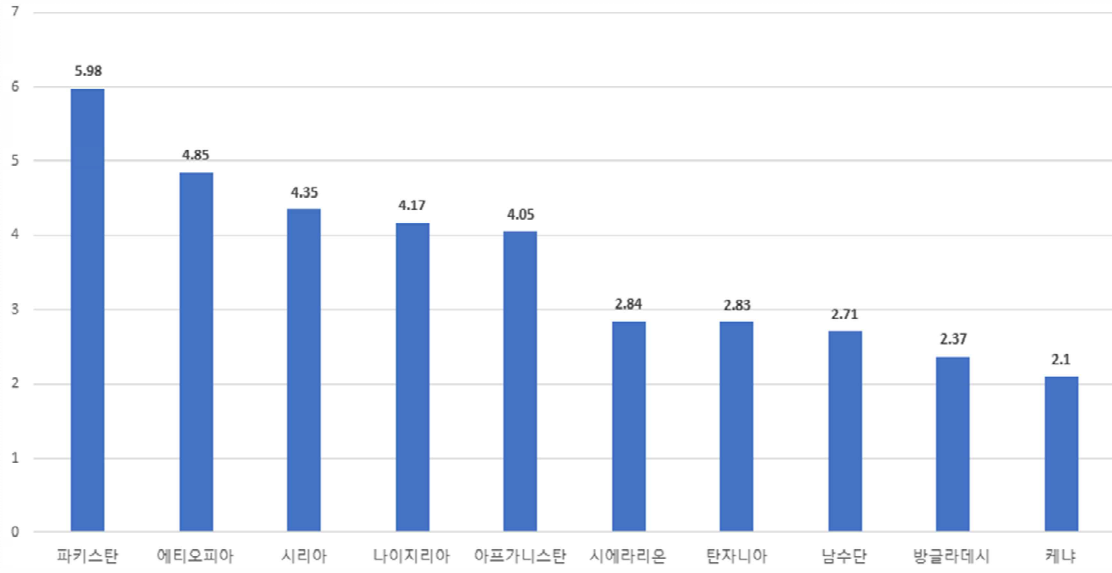


출처: OECD DAC Aid at a glance by donor(검색일: 2018.11.19.)

국가별 지원 현황을 보면, 2015-16년 평균 영국이 가장 많은 원조를 제공한 국가는 파키스탄으로 5.98억 달러를 지원하였다. 그 뒤를 에티오피아(4.85억 달러), 시리아(4.35억 달러)가 잇고 있다. 영국의 상위 10개 수원국 구성을 보면, 7개 국가는 아프리카 국가이고 이외는 중동 1개국, 아시아 2개국이다.

[그림II-14] 영국 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황

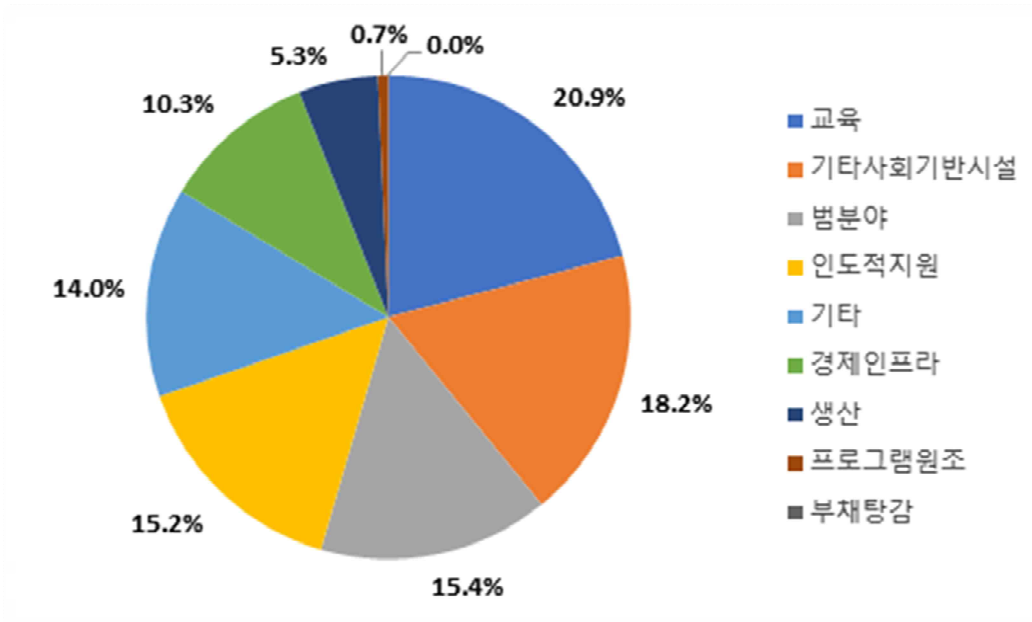
(억 달러)



출처: OECD DAC Aid at a glance by donor(검색일: 2018.11.19.)

분야별로는 2015-16년의 평균 지원 총액인 1,829억 달러에서 가장 많은 비중을 차지하는 분야는 교육 분야로 약 20.9%를 차지한다. 그 다음은 기타 사회기반시설(18.2%), 범분야(15.4%), 인도적지원(15.2%) 순으로 나타났다(OECD DAC, 2018).

[그림II-15] 영국 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중



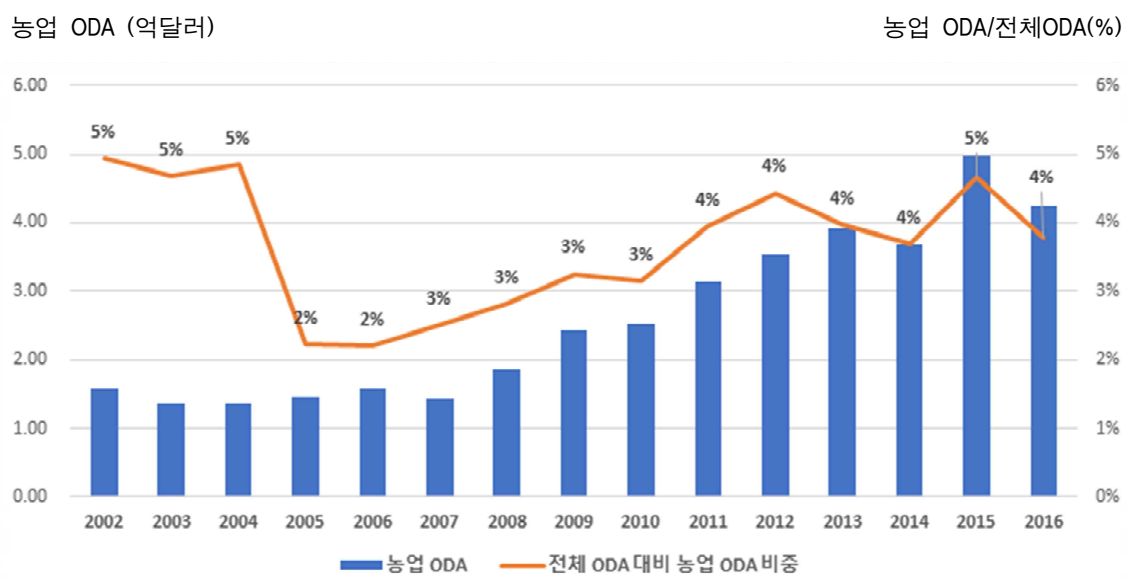
출처: OECD DAC Aid at a glance by donor(검색일: 2018.11.19.)

2) 농업 ODA 개요

가) 현황

영국의 농업분야 ODA는 개발협력 전담부처인 DFID(Department for International Development)를 주축으로 지원된다. 영국의 농업 ODA 규모는 약 2016년 기준 약 4.24억 달러로 DAC 회원국 중에서는 네 번째로 많다. ODA 총액 대비 농업 ODA는 4% 정도로 비율에서는 타 공여국과 비슷한 수준을 보이고 있다.

[그림II-16] 영국 농업 ODA 연도별 그래프



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

나) 농업부문 사업별 현황

영국의 농업 ODA를 세부 부문별로 살펴보면, 2016년 기준 농업 개발이 약 2.27억 달러로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 농업연구, 농업 서비스, 농업 정책 순으로 많은 지원을 하고 있다. [표II-13]을 통해 알 수 있듯이 2002년까지 가장 중점 분야로 지원되어있던 것은 농촌개발 분야이다. 종합적인 농촌에 대한 개발 프로젝트로 지역 개발 계획, 분권화 강조 등의 관련 사업을 주로 지원하였다. 동 분야의 지원은 2016년 기준 약 2,640만 달러로 줄어들었다. 반면, 농업연구 부문은 2002년부터 꾸준히 비중을 유지하고 있다. 가장 큰 변동폭을 보이는 것은 농업개발 부문으로서, 14년부터 급격하게 증가하여 2016년 전체 농업부문의 53%를 차지하고 있다. 농업개발은 농촌개발과는 별도로 농가 부문의 집중적이고 통합적인 개발을 지원하는 것을 말한다.

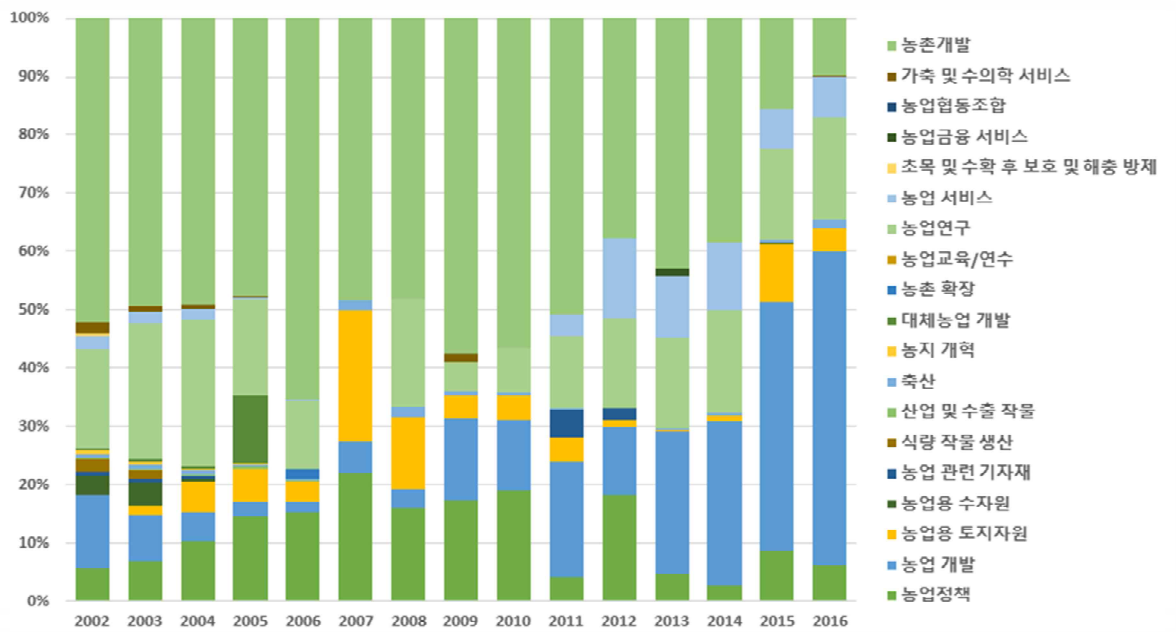
[표II-13] 영국 농업 ODA 세부 부문별 현황

(단위 백만 달러)

항목	연도	
	2010	2016
농업분야 (Agriculture, total)	110.02	382.29
농업정책(Agricultural policy and administrative management)	47.94	26.40
농업 개발(Agricultural development)	30.52	227.81
농업용 토지자원(Agricultural land resources)	10.54	17.28
농업용 수자원(Agricultural water resources)	-	0.12
농업 관련 기자재(Agricultural inputs)	-	-
식량 작물 생산(Food crop production)	-	-
산업 및 수출 작물(Industrial crops/export crops)	-	-
축산(Livestock)	1.34	6.80
농지 개혁(Agrarian reform)	-	-
대체농업 개발(Agricultural alternative development)	-	-
농촌 확장(Agricultural extension)	-	-
농업교육/연수(Agricultural education/training)	-	0.13
농업연구(Agricultural research)	19.21	73.21
농업 서비스(Agricultural services)	0.48	30.45
초목 및 수확 후 보호 및 해충 방제 (Plant and post-harvest protection and pest control)	-	-
농업금융 서비스(Agricultural financial services)	-	-
농업협동조합(Agricultural co-operative)	-	-
가축 및 수의학 서비스(Livestock/veterinary services)	-	0.08
농촌개발(Rural Development)	142.52	41.86
농업분야 계	252.54	424.16

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

[그림II-17] 영국농업 세부 부문별 추이(2002-2016)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

나. 농업 ODA 정책 및 추진체계

1) 영국 ODA 일반 정책

영국의 ODA 대부분이 DFID에 의해서 수행되기 때문에 영국 ODA의 주요 정책은 DFID에서 수립하며, 관련 문서를 발간하고 있다. 영국의 원조전략(4 aid strategies)은 총 4가지로 구분되는데, (1) 세계평화, 안보, 거버넌스 강화(Strengthen global peace, security and governance), (2) 위기 대응과 위기로부터의 회복력 강화(Strengthen resilience and response to crisis), (3) 세계 경제적 번영 도모(Promote global prosperity), 그리고 (4) 극빈 퇴치와 세계 취약계층 지원(Tackle extreme poverty and help the world's most vulnerable)이다(UK aid, 2015).

2009년까지는 일정한 주기로 국제개발백서를 발간하여 구체적인 목표와 현황을 공개하였다. 가장 최근 발간본은 2009년 '세계 기근 퇴치: 우리의 미래 개척하기(Eliminating World Poverty; Building Our Common Future)'이며, 2009년 이후로는 ODA 관련 백서를 별도로 발간하지 않고 있다.

2) 농업 ODA 정책

영국은 농업을 개발도상국의 빈곤퇴치 및 경제발전을 위한 중요한 역할을 가진 분야라고 인식하고 있다. 농업에 대한 정책을 지속적으로 발간하고 있으며, 가장 대표적인 정책은 2005년 발표된 ‘성장과 빈곤감소: 농업의 역할(Growth and Poverty Reduction: the Role of Agriculture)’이다. 이 정책문서를 통하여 DFID는 6가지의 농업을 위한 주요 전략을 발표하였는데, 농업부문의 생산성 향상과 경제성장을 연결하여 영국의 개발협력 정책과 투자 결정이 다음과 같은 원칙([표II-14])을 바탕으로 이루어져야 한다고 요구하였다(DFID, 2005).²¹⁾

[표II-14] 2005년 농업 전략을 위한 6가지 원칙

원칙	
1	투자시 농업의 중요성인식 및 우선순위로 선정
2	생산량 증대가 가능하고 더 넓은 경제와의 잠재적 연계가 강한 곳으로부터 시작
3	생산성 및 고용 증대의 제약을 다루는 전략 우선 순위화
4	수요와 시장의 기회 집중
5	농업성장을 보완하는 사회보장
6	생산 자원을 지속가능하게 사용할 수 있도록 보장

출처: DFID(2005). Growth and poverty reduction: the role of agriculture

첫 번째는 국가발전을 위하여 농업 생산성 향상의 중요성을 인식하고 공적 투자를 할 때 해당 국가가 농업부문에 우선순위를 정하고 농업개발을 진행할 수 있도록 지원하는 것이다. 두 번째는 생산성 향상이 가능하고 넓은 경제와 잠재적 연계가 강한 곳에서부터 농업개발을 우선시하는 것이다. 세 번째로는 생산과 고용의 증대에 큰 제약을 극복하기 위해 고안된 전략에 우선순위를 두는 것이다. 네 번째는 수요와 시장의 기회에 집중하는 것이다. 아프리카의 많은 지역에서 국내 식량시장의 농업 수요는 큰 폭으로 빠르게 증가하고 있다. 이처럼 국가나 지역이 자급자족을 하는 경우 시장의 잠재력이 더 높은 가치의 생산물로 전환할 수 있도록 지원해야 한다는 내용이다. 다음으로 농업성장을 보완하는 사회보장으로 만성적으로 빈곤하며 취약한 사람들을 위한 복지와 사회보장 수준을 보장하는 것은 필수적이다. 또한, 대상을 잘 선정하고 시기적절한 프로그램을 지원하여, 농업 성장 전망을 뒷받침하고 사람들이 예상하지 못한 위험에 대처할 수 있도록 지원한다. 마지막은 농업과 연관된 토지, 수자원 등의 주요 자원들을 지속적으로 사용할 수 있도록 보장해야 한다는 점이다.

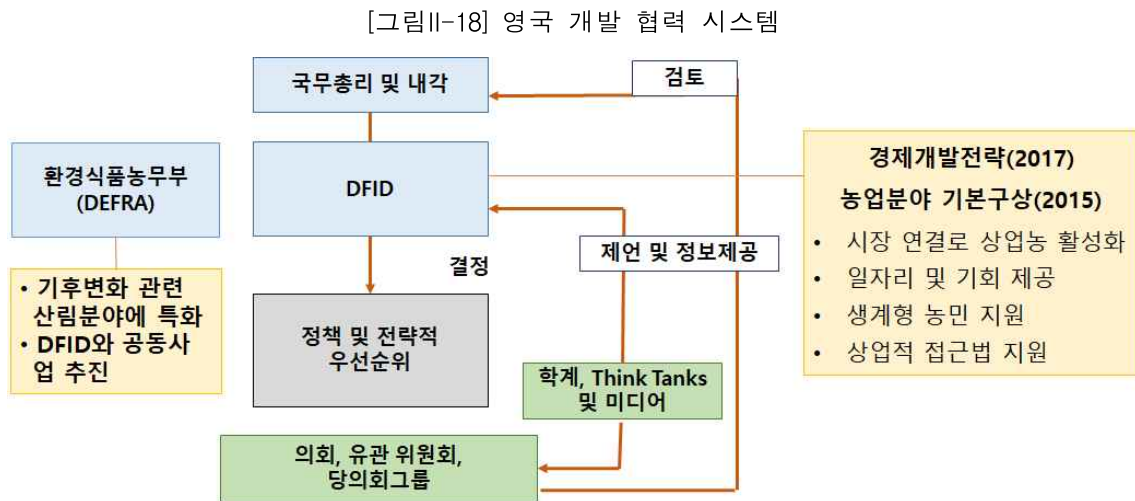
본 정책을 바탕으로 농업 발전이 경제성장과 빈곤퇴치에 기여한다는 점을 강조하고 농업 생산량 증대는 사람들의 소득에 기여한다는 등 농업부문이 주는 긍정적인 부분과 중요성을 구체화했다.

21) 이하, 상동(요약 및 정리)

이후 2015년 농업에 대한 전략 구상도를 발간한 바 있는데 여기서는 한 층 더 구체적으로 들어가 상업농이라는 개념으로 계획을 구체화하고 농업 원조를 시행할 때 주의할 점 등 여러 포인트를 제공하였다. 현재 영국 원조전략 중 3번째인 세계 경제적 번영 도모에는 세계 기금 감소도 포함되어 있는데 그 부분을 달성하기 위해 공공 투자와 민간투자를 확대하여 에너지, 인프라, 도시개발 및 상업농(commercial agriculture) 분야에 집중하기로 결정했다.²²⁾

다. 농업 ODA 주요 관할 기관

1) 농업 ODA 집행체계



출처: Donor tracker 재구성

영국의 개발정책에 관한 전략 및 자금 결정은 대부분 DFID에서 주도하고 있다. 물론 이 협력구조는 농업을 포함하는 모든 ODA 사업에 대해 수행 구조를 나타내고 있다. 의회(Parliament)의 하원 내에 있는 ‘선별위원회’는 각료 부처의 업무를 검토하는데 국제개발위원회(International Development Committee)는 DFID의 정책을 조사하고 DFID로부터 자금을 받은 기관들을 감독하기도 한다. 모든 당 의회 그룹(All-Party Parliamentary Groups, APPGs)은 의회, 시민사회단체나 민간부문 구성원들을 국제개발 같은 주요 정책 문제에 참여시키고 정책 결정을 하는 데 영향력이 있다. 시민 사회단체(CSOs)의 경우는 개발 자금조달 및 의제를 구체화하는 데 중요한 역할을 맡고 있다. 공식적이고 비공식적인 협의 과정을 통해 정부와 자주 교섭을 하는데 DFID는 해당 국가 지부와 DFID 본부를 통해 시민단체에 기금을 지원한다. 학술기관과 싱크탱크는 영국의 개발정책을 구상하

22) 상업농이란 농업뿐만 아니라 어업, 축산업 등 이윤을 남기기 위한 모든 형태의 생산업을 말한다.

는 역할을 한다.

다른 정부 부처들은 분야에 따라 DFID와 협력을 하고 있고 DFID가 대부분의 국제개발 프로그램을 담당하지만, 독립적으로 정부 부처가 실행하는 때도 있다. 과거 영국 정부는 3년 단위로 부처의 전문성을 고려하여 공공서비스협약(Public Service Agreement, PSA)이라는 범정부적 목표를 설정하여, 부처 간 협력방안을 구체적으로 제시했었다. 하지만 이 PSA는 2010년 연립정부에 의해 폐지되었고 대신 부처 간 사업 계획(departmental business plans 또는 single department plan)을 제시하게 되었다.²³⁾

2) 주요 기관

가) DFID(Department for International Development; 국제개발부)

영국 국제개발부(이하, DFID)는 영국 개발협력의 주요 주체로서 현재 영국 ODA의 74%의 비중을 차지하고 있다. 1997년에 설립되었으며 런던 본부에만 약 2,700명의 직원을 두고 있다. 영국은 부처마다 부처별 사업 계획(Single Departmental Plan)이 있으며, DFID의 계획은 (1) 세계평화, 안보, 거버넌스 강화(Strengthen global peace, security and governance), (2) 위기 대응과 위기로부터의 회복력 강화(Strengthen resilience and response to crisis), (3) 세계 경제적 번영 도모(Promote global prosperity), (4) 극빈 퇴치와 세계 취약계층 지원(Tackle extreme poverty and help the world's most vulnerable), 그리고 (5) 비용 및 효율성을 위한 가치 제공(Deliver value for money and efficiency)으로 구성되어 있다. 이 다섯 가지 계획 중 4가지는 영국의 원조전략과 일치한다.

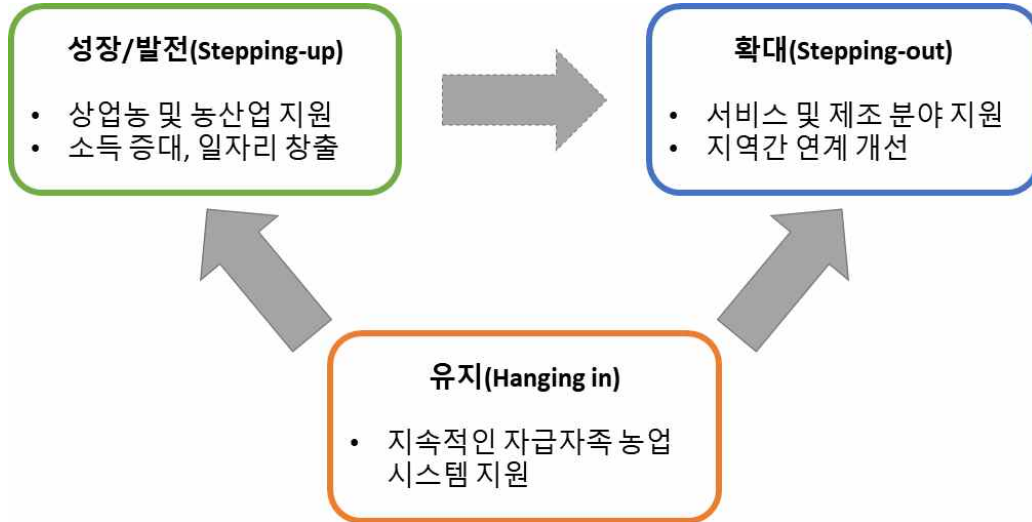
DFID는 분야별 개도국 상황 인식과 원조전략을 담은 기본구상 문서를 제시하는데, 가장 최근에 나온 원조전략 문서가 농업부문 기본구상(DFID's Conceptual Framework on Agriculture)이다. 이 문서에서는 농업 발전이 개도국 빈곤감소와 경제성장에 중요한 역할을 한다는 점을 강조하며, 개발 전략으로서 농산업 투자와 농촌 주민의 역량 강화를 통한 사회적 유동성 증대를 제시하고 있다.

[그림II-19]에서와 같이 DFID는 농업부문 기본구상을 통해 3단계 전략을 제시하고 있다. 이는 성장/발전(Stepping-up), 확대(Stepping-out) 그리고 유지(hanging-in)를 동시에 수행하는 것이다. DFID는 다른 분야의 성장보다 농업 분야의 성장이 빈곤퇴치에 더 효과적이라고 보고 있다. 하지만 제대로 된 경제성장과 빈곤퇴치를 이루기 위해서는 자급자족 농업 시스템에서 벗어나 더 많은 소득을 창출하는 상업농 및 농산업 체제로 변화하거나(stepping up), 농업 분야에서 벗어나 이익을 창출할 수 있는 제조 및 서비스 분야의 일자리 창출 촉진(stepping out)이 필요하다고 보고 있다. 그리고 이러한 지원 및 개발이 완전히 이루어지기까지 계속 자급자족 농업 시스템 안에 있는 사람들을 지속적으로

23) Nehal Pancharia and Peter Thomas. Public Service Agreements and the Prime Minister's Delivery Unit

지원하는(hanging in) 조절(balance)도 필요하다고 보고 있다(한국농촌경제연구원, 2016).

[그림II-19] 경제 및 생계 전략



출처: DFID (2015). Conceptual Framework on Agriculture 번역

또한 기본구상에서는 농업 진단(Agriculture Diagnostic)을 참고하여 각국 농업부문 원조에 대해 실시 여부, 규모와 범위 등을 결정한다. 구체적인 진단 기준은 [표II-15]와 같다. 가장 먼저 확인하는 부분은 농업이 포괄적인 성장과 단기, 중기, 장기적인 농업의 생산적인 일자리 창출을 위한 잠재적 기여 부분을 확인한다. 이를 통하여 농업 관련 원조의 크기와 기간을 결정하게 된다. 두 번째 기준은 농촌 빈곤층의 생계에 있어 농업의 중요성과 상업적 잠재력이다. 세 번째는 생산성 증대의 비용과 장애요인이다. 네 번째는 지원의 유형 또는 범위이다. 지원에 있어 이의 빈곤퇴치와 성장을 위한 직간접적인 연결이 중요하다. 다섯 번째는 기후변화와 극한 기상이변의 위협이다. 이러한 문제는 단기적으로 식량안보와 소외된 농부들에게 영향을 주며, 장기적으로는 농업이 전반적인 성장에 기여하는 것에 장애가 된다. 마지막으로 규모에 따라 체계적이고 지속적인 변화에 기여하기 위하여 지원이 필요한 것을 선정을 위한 중요한 기준으로 고려한다.

[표II-15] DFID의 농업 진단

진단 기준	
1	포괄적인 성장에 대한 농업의 잠재적 기여
2	농촌 빈곤층의 생계에 있어 농업의 중요성과 상업적 잠재력
3	생산성 증대에 대해 주요 방해요인과 비용
4	수입 증대나 소비 연계 등에 기여할 수 있는 지원의 범위 또는 유형
5	기후변화 및 기상이변 위협
6	규모에 따른 체계적이고 지속적인 변화에 기여하기 위해 개입하기 최선인 부분 (best to intervene to contribute to systemic and sustained change at scale)

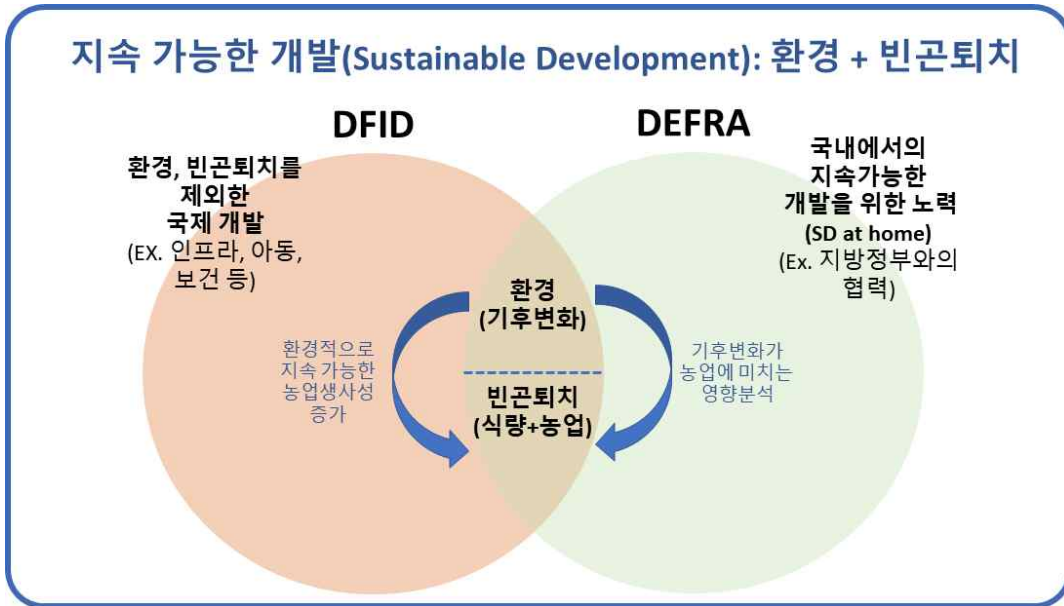
출처: DFID (2015). Conceptual Framework on Agriculture

이외에도 DFID에서 2017년 출간한 자료로 경제발전 전략(Economic Development Strategy)이 있는데 개발도상국의 빈곤 문제 해결과 경제발전을 위해 어떻게 할 것인가라는 전략이 담겨 있다. 그중 분야별 우선순위에 농업이 포함되어 있었는데 주요 포인트가 바로 상업농(commercial agriculture) 분야에 집중하여 생산량을 늘리고 기근 퇴치 및 농촌 성장을 이루겠다는 것이다. 목표달성을 위한 접근법으로 네 가지를 제시했는데, 1) 지식 이전 및 인프라 제공을 통한 농업경영(agribusiness) 발전, 2) 농촌 지역 중소기업들과 농민들에게 기회 및 일자리 제공, 3) 자급 농민들 지원, 그리고 4) 기업적 접근법 장려가 있다(DFID, 2017).

나) DEFRA(Department for Environment, Food & Rural Affairs; 환경식품농무부)

영국의 환경식품농무부(이하 DEFRA)는 환경 및 농업 그리고 농촌 경제 개발을 목적으로 지원하는 영국의 정부부처로, 우리나라의 농림수산식품부와 같은 역할을 한다. DEFRA의 주 ODA는 농업보다는 생물 다양성 및 환경(기후변화)에 집중되어 있다. 가장 대표적인 예로 생물 다양성 프로그램인 다윈 이니셔티브(Darwin Initiative)와 기후변화 및 농업과도 연관이 있는 국제기후펀드(International Climate Fund) 및 국제기후기금(International Climate Finance)이 있다. 전반적으로 농업 ODA는 DFID 중심으로 이루어지는 만큼 농업 ODA에서 DEFRA의 역할을 크지 않다. 그렇기 때문에 [그림II-20]에 서와 같이 협력적인 체계 차원에서의 지원만 이루어지고 있다. 세부적으로 DFID와 DEFRA는 장관급의 정기적인 미팅을 통해 협업이 이루어지고 있으며, DFID의 실적 보고서에 의하면 DEFRA와 기후대응형 농업(Climate-smart agriculture) 개발에 대해 협업을 하고 있다. 또한 개발도상국들을 위한 EU 및 국제 농업정책이나 식량안보에 대해서도 협업하고 있다. 예를 하나 들자면, EU의 공동 농업정책의 변화를 통해 개발도상국의 필요(needs)를 고려하고 농업 제품에 대한 시장 접근성을 보장하는 협력도 하고 있다(DFID, 2015).

[그림II-20] DFID와 DEFRA의 협업 구조



출처: 농정원 (2013). EPIS Research 영국 농업 ODA 현황조사

DEFRA는 2010년에 Food 2030이라는 식량 보고서를 발간하였는데, 이는 기후변화와 식량안보 문제에 대한 방향성과 2030년까지의 정책 목표를 밝히고 있다(DEFRA, 2010). [표II-16]에서와 같이 6가지 목표 중 첫 번째를 제외한 다른 목표에는 국내뿐만 아닌 국제적 역할도 명시하고 있다.

[표II-16] DEFRA 6가지 목표

목표	내용
균형 있는 식사 장려	-소외된 계층을 위해 균형 있는 식사 접근성 개선
유연하고 수익성 및 경쟁력이 있는 식량 시스템 구성	-안정적인 세계 시장 구성 및 보호 -투명한(fair) 생산 사슬 구축
지속가능한 식량 생산성 향상	-지속적인 생산성 향상 -농업, 해양 산업 등 환경 관리
식량 시스템에서 온실가스 배출 감소	-친환경(decarbonization) 활동 장려 -온실가스 배출하는 전기 사용 및 교통 사용 감소
음식물 쓰레기 줄이고 재처리하는 방법 구성	-개발도상국 저장고 개선으로 음식물 폐기량 감소 -공급망 과정 중 손실 최소화
역량, 지식, 연구 및 기술의 효과 증대	-개발도상국 농민들에게 기술 접근성 증대 -개발도상국 정부가 효율적인 농업정책을 펼 수 있도록 지원 -연구기관들과 연구 협력 강화

출처: DEFRA (2010). Food 2030 p.9

다) BEIS(Department for business energy and industrial strategy: 비즈니스·에너지·산업전략부)

영국 비즈니스·에너지·산업전략부(이하 BEIS)는 DFID와 DEFRA 다음으로 농업 ODA에 기여하는 부처이다. BEIS의 담당 이슈 중 하나가 기후변화인데 이 때문에 최근 DFID 및 DEFRA와 함께 국제기후기금(International Climate Finance) 사업도 공동 지원하면서 농업 ODA에 조금씩 기여를 하고 있는 모습을 보여준다.

DFID와 협업을 한 농업 ODA에 관한 하나의 대표 사례로, 2015년 말 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 10차 각료회의에서 DFID와 함께 수출보조금의 철폐를 보장하기 위해 무역 정책 부서(Trade Policy Unit)를 통해 공동 작업한 적이 있다. 이 수출보조금은 인위적으로 식량 가격을 떨어뜨려 가난한 농민의 생계에 위협이 될 뿐만 아니라 개발도상국의 농업투자에 대한 인센티브를 줄여 장기적으로 식량안보에도 위협이 된다. 이러한 철폐에 대해 지속가능개발목표(SDGs)의 두 번째 목표인 기근 퇴치에도 기여를 하였다고 평가를 받았다.²⁴⁾

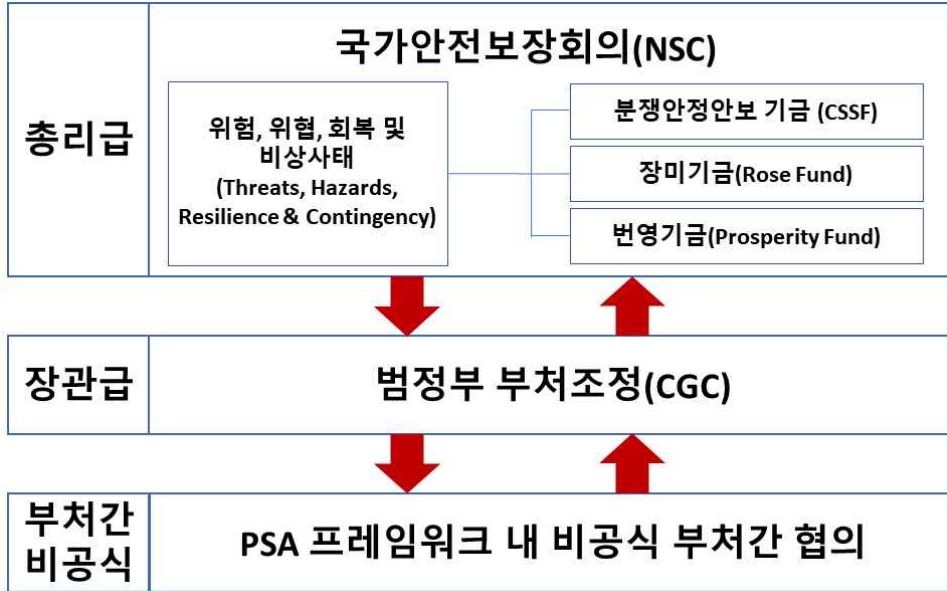
라. ODA 협력구조

1) 영국 정부와 DFID 정책 일관성 (Policy Coherence for Development, PCD)

영국 정부는 정책 일관성 제고를 위해 국내 부처와 해외 협력대상국 관련 부처 간의 효율적인 개발협력을 위한 정책 연계를 강조한다. 2011년 개발을 위한 정책일관성(PCD)의 지휘소로 국가안전보장회의(National Security Council, NSC)가 설립되었고 PCD 안전에 대한 논의는 외교정책과 안보정책이 연계하여 부처 간의 협력을 조정하고 있다. 개발협력 분야의 전략으로서 '범정부적 접근방식'도 영국 개발 협력의 주요 의제이다. 기본적으로 DFID가 영국 개발원조의 주요기관이지만, 최근 다른 정부 부처들도 원조가 증가하고 있다. 범정부적 전략 또는 정부 부처 간의 협업과 연계를 가능하게 하고자 정부는 NSC를 통해서 1) '위험, 위협, 회복 및 비상사태(Threats, Hazards, Resilience & Contingency)', 2) 'ODA 위기대응기금(ODA crisis reserve)', 3) '번영 기금 (Prosperity Fund)'라는 3가지의 범정부 기금을 운용하고 조율한다.

24) 미국의 국제경제정책 연구소인 피터슨 연구소(Peterson Institute)는 이 합의를 30억 파운드 이상의 가치가 있다고 평가했다 (DFID, 2015).

[그림II-21] 영국 정부의 PCD 운영조직도



출처: 개도국의 지속가능개발 환경조성을 위한 정책 일관성 연구(2016)

PCD 조정 기제는 크게 세 차원에서 관리되고 있다. 첫째로 비공식적 협의를 말하는데 공공서비스협약(PSA) 프레임 안에서 비공식적으로 부처 간 협의가 진행되는 것을 말한다. 2011년 PSA 폐지 후 2014년 공식적으로 ‘범정부부처조정(Cross-governmental Coordination: CGC)’이라는 새로운 조정체계로 대체되었지만, 아직은 PSA 차원에서 운영되었던 정책 일관성 부서(PCD Unit)가 주요 역할을 맡고 있다. 두 번째로 CGC에 의해 장관급 수준에서 PCD 조율을 한다. 이는 최근 새롭게 만들어진 부처별 사업 계획(departmental business plan)과도 연관이 있다. 마지막으로 NSC가 매주 1회 이루어지고 총리가 직접 회의를 주재한다. 회의의 주 내용은 앞서 말한 세 가지 기금 관련 조율 및 안보 및 외교정책과 관련된 사항들을 다룬다.

2) 영국 정부 부처 간 조정위원회 (Strategic Coherence for ODA-funded Research, SCOR)

현재 영국은 DFID가 ODA의 대부분을 수행하지만 2015년 ODA 대비 GNI 0.7%를 달성한 이후부터 다른 정부 부처들 다 같이 참여하는 정부 전체 접근법(whole government approach)에 대한 중요성을 더 두기 시작했다. 점점 더 많은 부처의 ODA 참여로 정부 ODA 연구 자금의 일관성 확보와 조정이 필요하게 되었고 그 결과 2017년에 새로운 원조개발연구위원회(SCOR)가 설립됐다. 최근 영국은 범정부 전략(cross-government strategy)을 발표했는데 이는 개발협력에서 낭비와 중복을 최소화하고 정부 운영을 더 잘 조정하기 위해 DFID 외 다른 부처들이 2020년까지 영국 원조의 약 1/3을 담당하게

하려는 접근법이다.

이 위원회를 지원하는 정부 부처는 DFID, BEIS, DHSC(보건·사회복지부; Department for Health and Social Care), UKRI(영국 연구지원단체; UK research and innovation) 그리고 웰컴 트러스트(Wellcome Trust)이다. 이 위원회 산하에는 영국 합동 개발조사(UK Collaborative on Development Research, UKCDR)라는 국제개발 분야 관련 정부 부처들로 구성된 연구 및 개발을 위한 단체가 있다.²⁵⁾ UKCDR는 총 12개의 정부 기관으로 구성되며 BEIS, DFID, DHSC, DEFRA 등이 참여한다.²⁶⁾ 이러한 연구기관을 통해 각자의 공동으로 개발 관련 연구와 조사를 시행한다.

마. ODA 수행체계

1) 기획 및 수행 단계

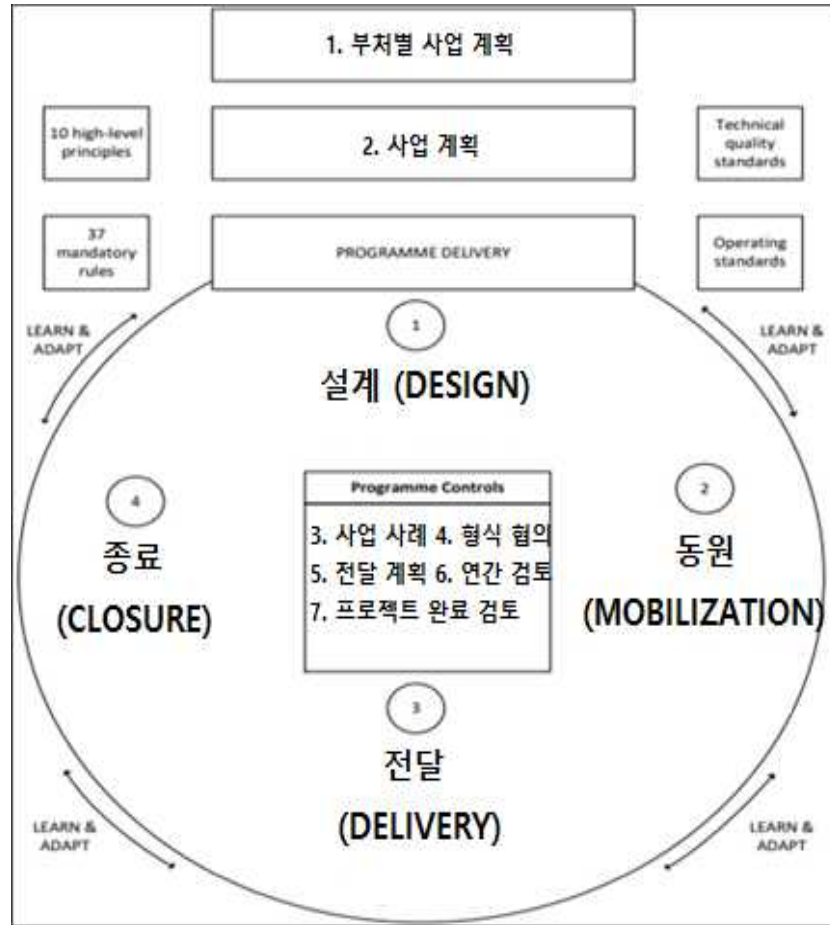
영국 DFID 사업 사이클은 간단하게 4단계로 나뉜다. 이런 사업 사이클은 농업을 포함해 모든 분야의 ODA 사업 사이클을 말한다.

- 설계(Design)
- 동원(Mobilization)
- 전달(Delivery)
- 종료(Closure)

25) 원래는 이름이 UK Collaborative on Development Sciences(UKCDS)였지만 2018년에 UKCDR로 바뀜.

26) UKCDR(2018)

[그림II-22] DFID 사업 사이클



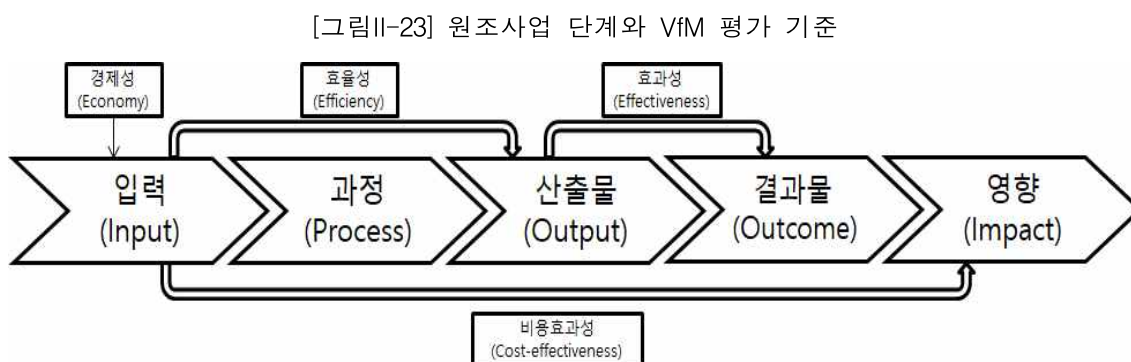
출처: DFID(2018), Smart Rules: Better Programme Delivery p. 40

또한, [그림II-22]에서처럼 DFID의 프로그램 관리 체계(Programme Control Framework)는 총 7가지 포인트가 있다.

- 부처별 사업 기획(Single Departmental Plan): 부처만의 포괄적인 정책 및 목표 설정
- 사업계획(Business Plan): 부처별 사업계획을 참고하여 부처 내 각 부서가 어떤 사업을 어떻게 구상할 것인지 정립
- 사업 사례(Business Case): 부서에서 만들어진 사업계획을 개별적 사업으로 분류하는 작업을 하고 또한 그 사업들이 어떻게 사업계획 목표에 부합하는지 작성
- 형식 협의(Formal Agreement): DFID 및 같이 실행하는 파트너 그룹들의 역할 및 책임 분담
- 전달 계획(Delivery Plan): 구체적인 사업 일정, 우선순위, 역할, 책임 및 위험 관리 전략을 수립
- 연간 검토(Annual Review): 모든 프로그램은 매년 검토(성과평가, 피드백 등)
- 프로젝트 완료 검토(Project Completion Review): 모든 프로그램은 공식적으로 종료 후 3개월 이내에 프로젝트 완료 검토

2) 평가

DFID는 2013년 평가정책의 방향과 원칙을 정리한 “국제개발협력 평가정책 (International Development Evaluation Policy)”을 발표했다. 또한, 영국에서 지출되는 자금이 효율적으로 사용되는지 확인하는 원칙인 비용대비가치(value for money, VfM)를 적용하였다. VfM이란 지출하는 한 파운드 당 사람들의 생계 개선 효과를 최대화한다는 의미로 비용이 적게 드는 방법을 선택하는 것이 아니라 범위 내에서 최적의 선택을 하는 노력과 목표달성 과정에서 발생하는 비용에 대한 정확한 분석을 뜻한다. 즉 영국은 비용 대비가치를 고려한 성과중심적 원조정책으로 더 투명하고 엄격한 평가체계를 수립하려고 노력하고 있다.



출처: DFID's approach to Value for Money(VfM), p. 4 (2011)

VfM는 경제성, 효율성, 효과성 세 가지 기준을 사용하여 평가되는데, 이것을 DFID 원조사업 평가에도 적용하여 2011년에는 'DFID의 VfM 접근법'을 발표한 바 있다. 우선, 경제성으로는 적절한 품질의 투입물을 적절한 가격에 구매했는가를 본다. 여기서 투입물이란 산출물을 만들기 위한 자본, 인력 등을 뜻한다. 효율성은 투입물이 산출물로 얼마나 잘 변환되었는지를 확인한다. 마지막으로 효과성은 개입으로 인해 만들어진 산출물이 빈곤감소의 성과로 얼마나 잘 달성되었는가를 본다. 그리고 비용 효과성은 투입 대비 얼마나 빈곤감소에 영향을 끼쳤는지를 알아본다.

평가 조직으로는 DFID의 평가팀인 평가 부서(Evaluation Department)와 독립평가기관인 원조영향평가위원회(Independent Commission for Aid Impact, ICAI)가 있다. DFID 평가 부서는 사업별 보고서, 주제별 보고서와 연간 보고서를 작성하는데 이들은 현지 팀과 협력하면서 평가 과정을 지원한다. 하지만 실질적인 평가는 외부기관에 용역을 주는 형태로 수행된다. 원조사업의 평가 독립성과 객관성 제고를 위해 2011년 설립된 독립 평가기관인 원조영향평가위원회(ICAI)는 평가 결과를 의회에 직접 보고한다. 두 기관의 평가는 중점이 다르다. DFID 평가 부서는 과정, 성과 및 영향평가를 수행하는 반면, ICAI

는 수행기관에 대해 감사에 중점을 두고 있다. ICAI는 주제별 조사와 정기적 조사 그리고 DFID의 원조 관계 변화 등의 종합적이고 포괄적인 평가를 수행하기도 한다(한국보건사회연구원, 2016).

바. 주요농업 ODA 사업 분야 및 사례

1) 기관 간 농업 협력사례

가) 국제기후펀드(International Climate Fund 2011-2016)

2011년부터 2016년까지 5년 기금으로 DFID, DEFRA, 에너지·기후변화부(Department of Energy and Climate Change, DECC)가 공동 지원한 것으로 약 50억 달러 규모이다(ICA I report, 2014)²⁷⁾. 이 펀드의 목적은 기후변화 영향에 적응, 저탄소 성장 및 산림 벌채화 저지 등을 통해 개발도상국들을 지원하고 국제 빈곤감소를 이루는 것이었다. 다자 프로그램 9개와 양자 프로그램 6개가 같이 진행되었다.

독립평가기관인 ICAI에서 종합평가 양호한 실적 평가(Green-Amber)를 받았지만 결과 보고서에 따르면 DEFRA의 기여도는 제일 낮고 유일하게 기여한 분야가 산림업이었다. 바이오 탄소 펀드(BioCarbon Fund)가 산림업으로 구분되어 있지만 그나마 이 프로그램은 지속가능한 농업과 목재 제품으로 공급망을 개선하고자 하는 민간 기업들과 파트너십을 구축하는 내용이 있어 농업과도 관련이 있다고 볼 수 있다.

27) 이하, 동일 출처 요약

[표II-17] 2011-2014 국제기후펀드 부처별 기여도

나라/지역	분야	프로그램	ICF 기여	프로그램 비중	DECC	DEFRA	DFID
9개 대표 다자 프로그램							
글로벌	저탄소	청정 기술 펀드	425	24%	90%	0%	10%
글로벌	적응	기후 회복성	100	6%	15%	0%	85%
글로벌	적응	개도국 지원펀드	80	5%	0%	0%	100%
글로벌	산림	바이오탄소 펀드	75	4%	67%	33%	0%
글로벌	저탄소	지구 환경 금융	63	4%	0%	0%	100%
글로벌	저탄소	재생에너지 프로그램	50	3%	50%	0%	50%
글로벌	산림	산림 투자 프로그램	25	1%	100%	0%	0%
글로벌	적응	기후 회복성 펀드	10	1%	0%	0%	100%
글로벌	저탄소	시장 준비 펀드	7	0.4%	100%	0%	0%
6개 대표 양자 프로그램							
글로벌	적응	소규모 자작농 농업 지원 프로그램	115	7%	0%	0%	100%
글로벌, 중국, 인도네시아, 남아공	저탄소	탄소 점유 및 저장 역량 강화 프로그램	60	3%	100%	0%	0%
글로벌	저탄소	공공/민관 기후 파트너십	50	3%	76%	0%	24%
글로벌	저탄소	완화 프로그램	50	3%	100%	0%	0%
글로벌	범분야	기후 및 개발 지식 네트워크 펀드	46	3%	0%	0%	100%
방글라데시	적응	방글라데시 기후 변화 프로그램1	42	2%	0%	0%	100%
프로그램 총액			1,198	68%	54%	2%	44%
기타 양자 프로그램			556				
총 ICF 프로그램 지출금액			1,754				

[표II-18] 국제기후펀드 부처별 할당 금액

부처별 예산 분포	2010-11 (£m)	2011-12 (£m)	2012-13 (£m)	2013-14 (£m)	2014-15 (£m)	2015-16 (£m)
DFID	400	275	410	445	670	600
DECC	250	140	240	400	220	329
DEFRA	0	10	20	30	40	40
Total	650	425	670	875	930	969

출처: ICAI(2014)

위 표와 같이 부처별 할당 금액 중 DEFRA는 제일 낮은 수치이고 가장 높은 금액을 지원한 부처는 DFID이다. ICF의 농업 관련 성공 사례 중 하나로는 에티오피아 사례를 들 수 있다. 에티오피아는 ICF 및 DFID에게 우선적인 국가인데 그곳에서 실행한 ICF의 2개의 양자 프로그램을 통해 에티오피아 정부의 기후 탄력성 녹색 경제 이니셔티브 (Climate-Resilient Green Economy Initiative, CRGE)를 지원했다. CRGE란 에티오피아에 녹색 성장을 이루기 위해 수자원, 에너지, 농업 등의 분야에 역량개발 및 기술적 지원을 하는 것을 뜻한다. 그 결과로 현지에서 내건성(drought-resistance)이 있는 작물과 재배법 등의 사용을 증가시켰다(ICAI, 2014).

나) 국제기후기금(International Climate Finance: ICF 2016-2021)

2016년부터 시작된 프로그램으로 전 프로그램이었던 국제기후펀드(International Climate Fund)의 후속으로 진행되는 사업이다. DFID, DEFRA 그리고 BEIS가 ODA로 약 76억 달러를 2021년까지 지원하기로 했다(ICAI, 2018)²⁸⁾. 이 ICF가 만들어진 계기는 영국의 국제적 의무(파리 협정) 달성을 위해서이며, 개발도상국에 기후 기금으로 다른 공여국들과 합하여 매년 1,000억 달러를 동원할 것을 약속했기 때문이다. 예전 프로그램과 마찬가지로 기후변화 적응, 저탄소 개발, 산림을 위한 3가지 목표를 가지고 시작한 프로그램이다. 하지만 이번 새로운 ICF에서도 DEFRA는 산림업 쪽에 집중되어 있고 다른 부처와 비교할 때 기여도도 낮은 편이다. 대부분의 역할은 DFID와 BEIS가 중점적으로 맡고 있으며, DFID는 양자협력을 중심으로, BEIS는 다자성양자 및 다자 중심으로 담당하고 있다.

대표적인 양자사업으로는 남수단 회복력 개선(Improving Resilience in South Sudan, IRISS) 프로그램이 있다. 남수단은 기후변화에 가장 위험하고 민감한 나라 중 하나인데 이 프로그램은 ICF에게 지원을 받고 남수단 지역 사회와 협력하여 지식과 기술을 개발함으로써 오래 지속되는 식량 원천(long lasting sources of food)을 생산하고 원조 의존도를 낮출 수 있게 하였다. 또한, 새로운 농업 기법, 채소 원예, 마을 저축 및 대출 조합 설립을 통해 IRISS는 지역주민들에게 기후와 탄력 있는 농업 기술을 구축하여 마을과 농장으로 가져갈 수 있도록 지원했으며 프로그램의 지원을 통해 제공 받은 도구와 종자, 인력양성 훈련으로 일년동안 채소를 수확할 수 있도록 식량의 가용성(food availability)을 확대하였다. 지금까지 기후 탄력성 농업 기술 분야(climate resilient agriculture techniques)에서 2,900명의 사람을 교육하였다.

2) 영국의 농업 ODA 프로젝트 사례

가) 아프리카 기업 도전 기금(Africa Enterprise Challenge Fund, AECF)

AECF는 농업과 농촌 시장 시스템을 바꾸어 빈곤퇴치 및 완화를 목적으로 하는 기금이다. 2008년에 시작하여 영국을 포함 여러 국가 및 기구가 지원하는 기금으로서, 민간부문의 인센티브화를 통해 투자 및 개입을 장려하여 아프리카 농촌주민들의 소득 증가, 일자리 제공 등의 이익을 창출하는 것을 목적으로 한다(OECD, 2018). 다자와 양자 둘 다 포함하고 있다.

이 기금을 통해 탄자니아, 케냐와 남수단 등 국가의 농업분야에 진출하려는 기업들을

28) 이하, 동일 출처 요약

장려하여 농산업(agribusiness)을 발전시키려고 노력하였다. 예를 들어 탄자니아에서는 탄자니아 윈도우(Tanzania Window)를 통해 기업들이 스스로 기획 및 실행하는 55여 개의 프로젝트를 AECF가 승인하고 지원하기도 하였다.

나) 농업 성과 이니셔티브(Agresults Initiative)

2012년 영국을 포함한 여러 공여국과 국제기구가 창설한 이니셔티브로 결과 중심(results-based or payment by results) 프로젝트 수행 및 민간부문의 인센티브화를 통한 투자 장려로 개발도상국의 식량문제를 해결하려는 목적이 있다. 다자 이니셔티브인 AgResults는 현재 나이지리아와 케냐에서 브루셀라 치료법 개발 등 여러 프로젝트를 진행 중이다. 각 프로젝트에 미리 정해진 목표를 달성하는 참여 기업들에 상(Prize)을 제공하는 형태인데 만약 달성에 실패하거나 프로젝트 자체가 실패로 끝나도 참여하는 기업의 지원금을 도로 상환하지는 않는다.

대표적인 프로젝트로 잠비아의 바이오 옥수수 프로젝트(Bio-fortified Maize Project)는 개발된 비타민 A가 풍부한 옥수수(Pro-Vitamin A: PVA)로 관련 인식 제고와 소비량 확대를 목표로 하는 프로젝트이다. 잠비아는 많은 여성과 아이들이 비타민 A 결핍으로 심각한 경우 사망에까지 이르는 문제점을 지적하였고 PVA 옥수수의 수요와 공급을 높여 궁극적으로 지속가능한 시장체제를 유도할 수 있는 종묘회사(Seed company)와 상업 밀러(Commercial miller)에게 인센티브를 제공하였다. 이 프로젝트에 참가했던 팀은 PVA 옥수수를 이용하여 만든 시리얼을 통해 이용 가능성과 접근성을 높이고 이 아이디어로 비타민 A 결핍 문제를 해결하고자 하였다.

사. 시사점

1) 상업농으로의 전환 강조

영국 농업 ODA의 대표적인 특성은 상업농(Commercial Agriculture)이다. 영국은 2015년 농업부문 기본구상에서만뿐만 아니라 2017년 경제발전 전략에서도 개발도상국의 빈곤 퇴치 및 경제성장을 공통된 최종목표로 삼았는데 이 목표를 이루기 위해서는 농업분야가 제일 중요하다고 보았다. 하지만 농업분야에서도 식량 원조 같은 원조가 아닌 자급자족 시스템에서 벗어나 이윤을 창출하고 그 지역 시장 및 국가에도 영향을 끼치는 것을 중점으로 삼았다.

상업농 전환에서 영국은 독자적인 지원보다는 다자원조나 다자성 양자 원조를 주로 하고 있다. 예를 들어, 글로벌 농업 및 식량안보 프로그램(Global Agriculture and Food

Security Program, GAFSP)은 한국과 영국 등이 지원하는 다자 메커니즘으로 영국은 이를 통해 중소 농산업 기업들을 국가 및 국제 가치사슬에 연결하고 식량 다양성에 대한 농산업 투자의 영향을 조사한다. 또 하나는 앞서 언급한 사례들과 유사한 민간 인프라 개발 그룹(Private Infrastructure Development Group, PIDG)인데 여러 공여국의 지원으로 설립된 그룹으로 민간부문의 투자를 통해 인프라 구축, 빈곤퇴치 목적을 가지는데 영국은 이를 통해 농업에 필요한 인프라, 자본 투자를 지원한다.

또한, 상업농으로 전환을 한다는 것은 농업뿐만이 아닌 범분야적으로 영향을 미치는 것을 의미한다. 대표적으로 가치사슬 구축을 하기 위한 인프라 구축, 자본 투자 등이 있지만 영국은 범분야적으로 농업을 넘어 다른 분야를 연계시키려는 노력도 보인다. 농업 발전을 통해 여성의 경제적 권한 부여와 기후변화와의 관계 형성 등을 위한 노력을 하고 있다.

2) 성과 중심적 원조

게다가 영국은 효율적인 원조 활용 및 효과적인 성과를 도출하기 위해 성과 중심적 원조를 시행한다. 구체적으로 AECF나 농업 성과 이니셔티브의 특징은 원조 지원국가나 기관이 어떤 기업에 지원해야 할 것인가의 고민을 하지 않고, 목표를 미리 설정하면 그것을 달성하기 위한 프로젝트의 기획 및 실시를 선정된 기업이 담당하고 달성을 한 기업에 보상(Prize)을 제공하는 시스템으로 진행한다. 이렇게 지원뿐만 아니라 효과성도 효율적으로 산출해 내는 특징으로 인해 영국은 민간부문 투자 및 개입을 이끌어내는 한편 개발도상국의 주체성도 확립시키는 등 여러 가지 효과를 만들 수 있다. 또한, 비용대비가치(VfM) 방식의 효율적인 기금운용으로 최적의 선택 및 최대의 효과를 위한 노력도 하고 있다.

3) 협력체계

영국 농업 ODA는 특히 농업 연구(agricultural research)에 집중하여 지원하고 있다. 이러한 분위기 속에서 UKCDR이 설립되고 그룹의 구성원인 각 부처 및 이해관계자를 위해 국제개발 연구를 시행하고 조언 제공 및 조정하는 역할을 맡고 있다. 뿐만 아니라 부처 간 연계 및 협업을 통해 공동 지원으로 프로그램을 실행하며 국제기후기금과 같은 활동을 한다. 마지막으로 영국은 다른 공여국과 국제기구들과도 공동으로 프로그램을 창립하여 실행하는 경향도 볼 수 있다.

우리나라 농업부문의 ODA도 영국과 같이 세부적이고 명확한 달성 목표를 확립하고 그 목표의 세부 내용을 구체화한 지원 방향과 방법을 수립해야 할 것이다. 영국은 독자적으

로 프로그램들을 시행하는 방법 외에도 다자 또는 다자성 양자 형식으로 영국 내 부처 및 타 공여기관과의 협업을 통해 지원하는 방식도 많이 추진하고 있다. 독자적인 방식과 타 공여국들과의 협업으로 범분야적 접근법을 적용하는 방식을 같이 추진하여 다방면으로 성과를 이루어내는 방법도 고려가 가능하다.

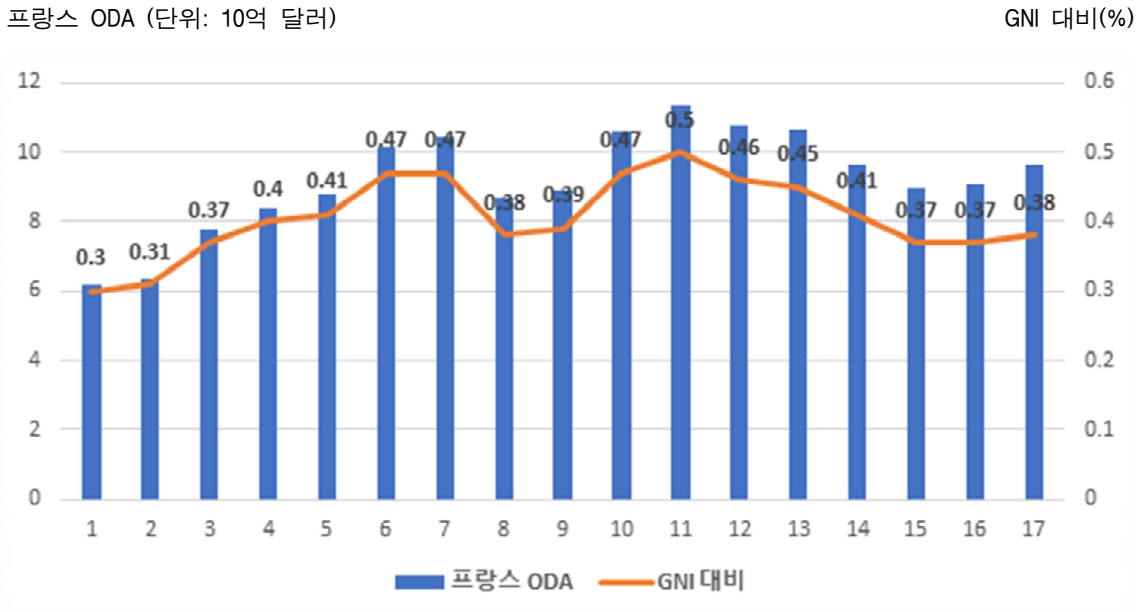
4. 프랑스

가. 농업 ODA 현황

1) 개발협력 일반개요

프랑스는 국제사회에서 공적개발원조 주요 공여국 중 하나로 2017년 기준 113억 달러 규모의 지원을 하였고 ODA/GNI 비중은 0.43%를 기록하여 30개 DAC 회원국 중 규모 기준 5위, GNI 비율 기준 10위를 기록하였다.²⁹⁾

[그림II-24] 프랑스 ODA 추이(2000-2016)



출처: OECD, Official Development Assistance 2017-Primary Data, ODA 1960-17 Trend(검색일: 2018.11.19)

중점지원 분야는 교육, 기후변화, 양성평등, 보건, 사헬지역 개발 순이며, 주요 지원국가는 양자 ODA의 규모 기준으로 모로코, 콜롬비아 순이다. 지원 대상국 상위 5개국에 대한 총지원 규모가 전체 ODA 지원 규모의 20% 정도로, 다수의 협력국에 분산 지원하는 형태를 보인다.³⁰⁾ 농업 ODA는 2016년 기준 전체 ODA의 5.1%를 차지하고 있으며 다양한 농업개발 협력의 분야에서 농업교육 및 연구를 40% 이상 비율로 지원하고 있다.³¹⁾

29) 주 OECD 한국대표부(2018), DAC Peer review 요약본

30) 상동

31) OECD CRS statistics

2016년 기준으로 프랑스의 다자성양자 ODA 지원 비중은 전체 ODA의 37%를 차지하고 있으며 우선 협력 대상인 유럽연합과 세계은행 등 소수의 다자기구를 대상으로 재원을 집중적으로 지원하고 있다. 또한, 일반예산의 국제기구의 프로그램에 대한 비지정 기여를 통해 다자주의 시스템을 강화하는 데 기여하고 있으며 우선 지원 분야인 보건, 기후변화 등에 지원을 집중하고 있다. 또한, 프랑스 ODA는 일반예산 ODA와 예산 외 ODA 재원으로 나뉜다. 예산 외 ODA 재원은 주로 유럽위원회와 다자기관에 기여하는 것을 포함한다. 일반예산 ODA로 지원되는 두 개의 대규모 ODA 사업은 ‘ODA Mission’이라고 불리는 프로그램을 포함한다. 재정경제부(Ministry of the Economy and Finance, MEF)에 의해 운영되는 ‘프로그램 110’과 외교부(Ministry of Foreign Affairs, 이하 MAE)에 의해 운영되는 ‘프로그램 209’이 있다. 그 밖에 재정부 ‘프로그램 853’은 조건부 차관을 파트너 국가에 제공하고 있다.

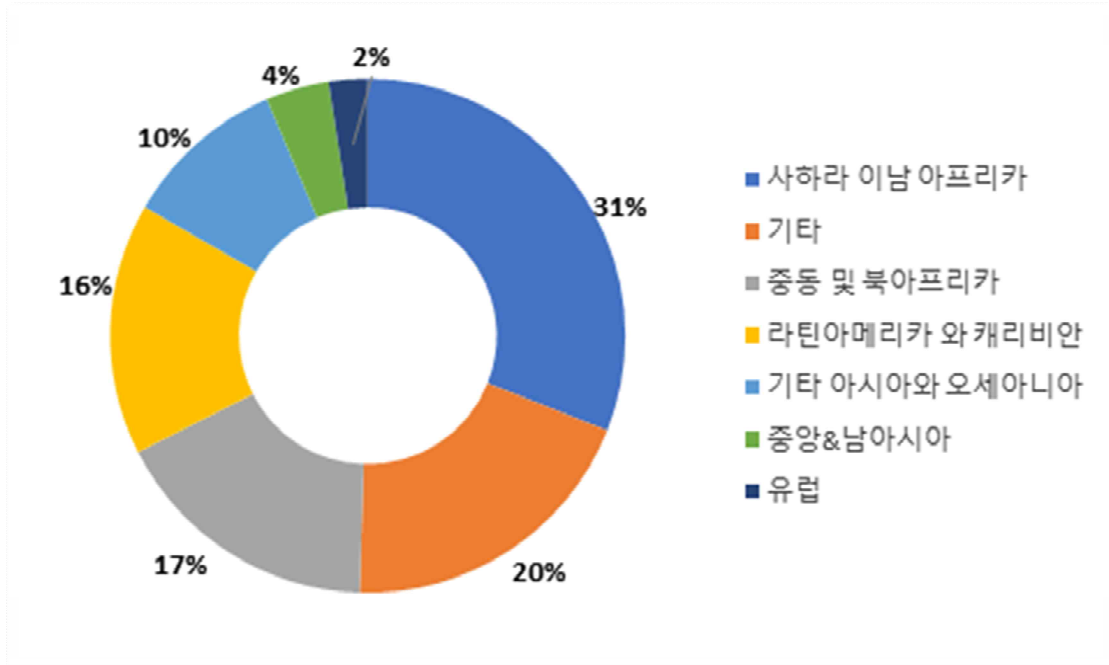
[표II-19] 프랑스 2018년 ODA 예산구성

항목	금액(백만 유로)	비중(%)
일반예산 ODA	6,267	60
예산 외 ODA (Extra-budgetary ODA sources)	4,178	40
총계	10,445	

출처: Donor tracker 재인용, PLF 2018, DPT 2018; ‘Politique française en faveur du développement’, PAP 2018, government and parliamentary amendments.(검색일: 2018.10.2.)

프랑스의 지역별 ODA 예산 분포를 보면(2016년 지출 기준), 사하라이남 아프리카 지역이 높은 비중을 차지한다. 그 다음은 기타 19.5%, 아시아 14.2%, 중동과 북아프리카 10.4%, 라틴아메리카와 카리브해 7.3% 순으로 나타난다.

[그림II-25] 프랑스 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중

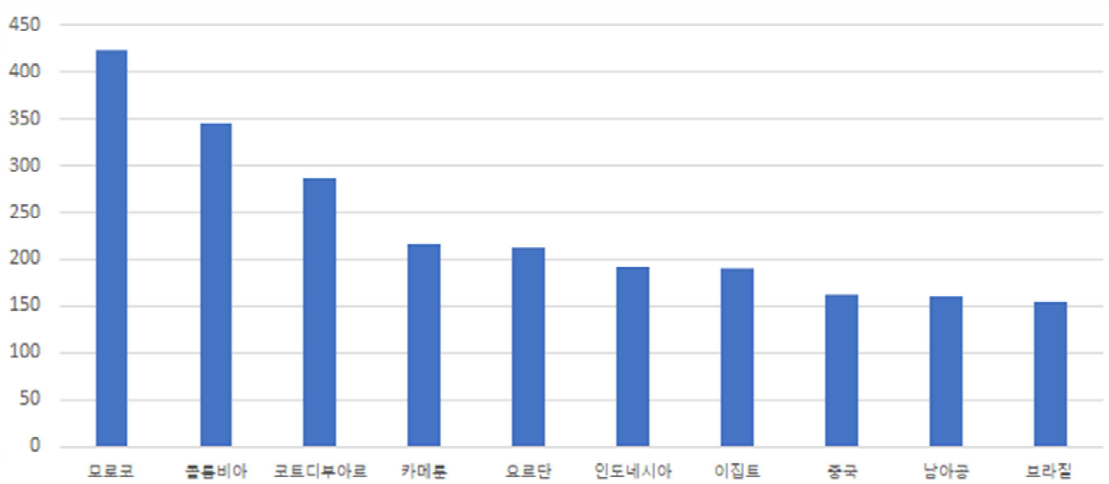


출처: OECD DAC Aid at a glance by donor

개별 국가에 대해 지원으로는 2016년 지원실적을 기준으로 북아프리카 지역에 있는 모로코에 대한 지원이 가장 많았고, 남미국가인 콜롬비아, 아프리카 대륙의 코트디부아르와 카메룬이 뒤를 이었으며 아시아 국가 중에서는 인도네시아와 중국이 10위 안에 포함되어 있다. 또한, 중동의 이집트, 남아프리카공화국이 뒤를 잇고 있다.

[그림II-26] 프랑스 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황

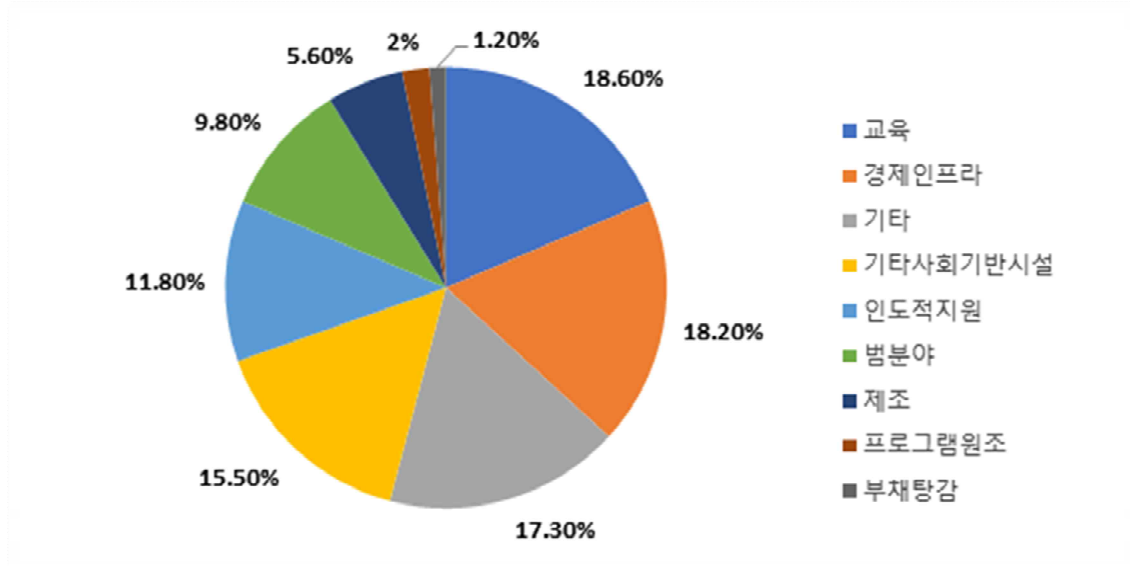
(단위: 백만 달러)



출처: OECD DAC Aid at a glance by Donor

분야별로는 2015-16년 평균 범 분야 지원에 18.6%, 경제 인프라 분야에 18.2%, 기타 17.3%, 기타 사회기반시설 15.5% 순으로 지출된 것으로 나타났다(OECD DAC, 2018).

[그림II-27] 프랑스 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중



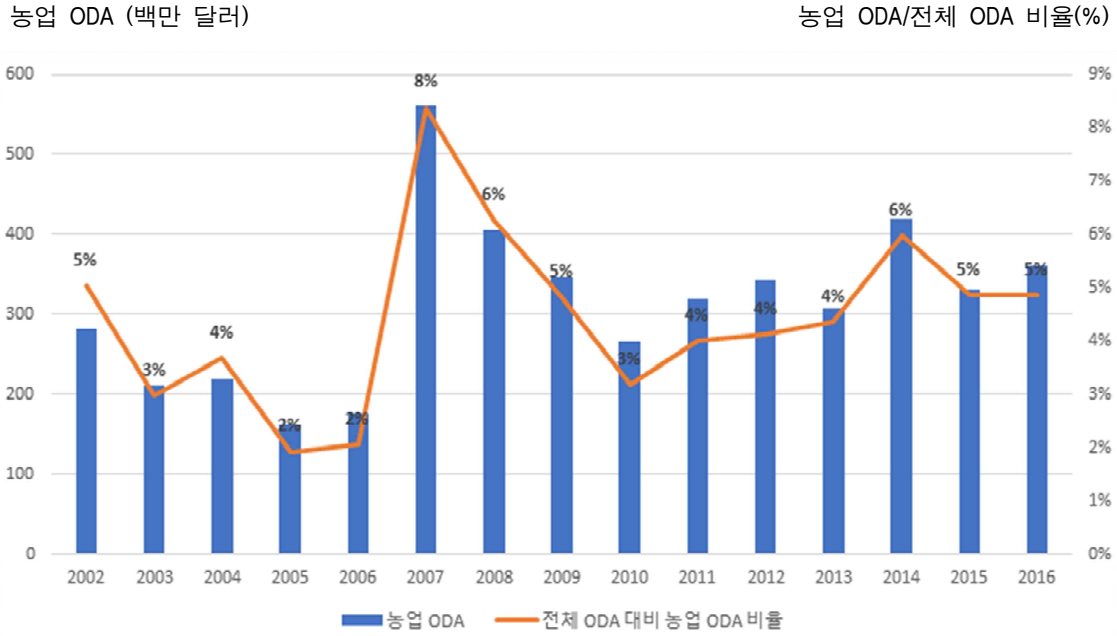
출처: OECD DAC Aid at a glance by donor

2) 농업 ODA 개요

가) 현황

프랑스의 농업 분야 지원은 영국 다음으로 다섯 번째로 많다. 농업부문의 실제 규모는 전체 원조의 5.1%이며, 금액은 2016년 기준 3억 8,051만 달러로, DAC 회원국 평균 수준인 7%보다는 약간 낮다. 전반적으로 추이를 보면, GNI 대비 비율은 2007년 약 8%로 급격하게 증가하였다가 이후 감소하여 평균 약 5~6% 수준을 유지하고 있다. 규모면에서도 2007년에 급격하게 증가하였지만 이후 평년 수준으로 돌아와 약 3억 5천만 달러 내외 수준을 유지하고 있다.

[그림II-28] 프랑스 농업 ODA 규모 추이(2002-2016)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.10.05.)

나) 농업 부문별 사업 현황

사업별 농업 ODA 현황을 살펴보면, 2011년 기준 전체 농업 ODA 중 농업 연구(46%), 농업 개발(16%), 수자원(12%) 분야의 개발 협력이 활발하게 이루어지고 있다. 전반적인 추이를 보더라도, 비중이 조금씩 줄고 있기는 하지만 여전히 농업연구 부분에 많은 지원을 하고 있는 것을 확인할 수 있다. 원조의 형태에 따라 분류하면 무상원조가 유상원조보다 많은 편이나, 농업 개발과 수자원 분야에 대해서는 유상원조의 비율이 높게 나타났다. 2007년부터 2011년까지 5년간의 프랑스 양자 원조의 주요 수원국은 베트남, 마다가스카르, 마요트, 브라질, 부르키나파소이며, 이중 브라질을 제외하고는 농업 ODA의 주요 수원국이 프랑스의 구 식민지인 프랑스어권 국가임을 확인할 수 있다(한국 농촌경제연구원, 2014).

[표II-20] 프랑스 농업 세부 부문별 현황

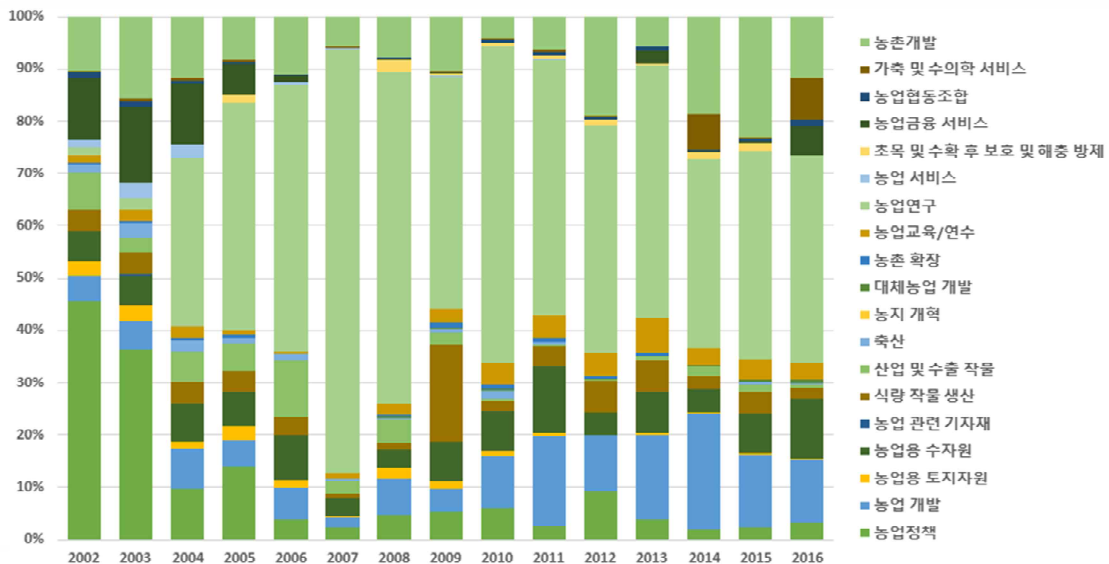
(단위: 백만 달러)

항목	연도	
	2010	2016
농업분야 (Agriculture, total)	254.980	317.895
농업정책(Agricultural policy and administrative management)	15.857	11.677
농업 개발(Agricultural development)	26.563	43.398
농업용 토지자원(Agricultural land resources)	2.385	0.463
농업용 수자원(Agricultural water resources)	20.552	40.951
농업 관련 기자재(Agricultural inputs)	0.049	..
식량 작물 생산(Food crop production)	4.577	7.675
산업 및 수출 작물(Industrial crops/export crops)	1.623	2.658
축산(Livestock)	4.325	0.519
농지 개혁(Agrarian reform)	..	0.324
대체농업 개발(Agricultural alternative development)	0.364	2.097
농촌 확장(Agricultural extension)	2.524	0.054
농업교육/연수(Agricultural education/training)	11.361	12.380
농업연구(Agricultural research)	160.642	142.150
농업 서비스(Agricultural services)	0.227	..
초목 및 수확 후 보호 및 해충 방제(Plant and post-harvest protection and pest control)	1.315	0.358
농업금융 서비스(Agricultural financial services)	0.274	20.022
농업협동조합(Agricultural co-operative)	2.112	4.828
가축 및 수의학 서비스(Livestock/veterinary services)	0.232	28.341
농촌개발(Rural Development)	11.160	42.411
농업분야 계	266.141	360.307

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

[그림II-29] 프랑스 농업 세부 부문별 추이(2002-2016)

전체농업 ODA대 구성의 비율(%)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

나. 농업 ODA 정책

프랑스는 2014년 7월 7일 채택된 국제개발연대법(Law on Development and International Solidarity Policy, 이하 LOP-DSI)이 프랑스 공적개발원조 정책의 목적, 원칙 및 다양한 수행기관의 역할과 평가에 대해 규정하고 있다. 범부처 조직인 개발협력위원회(Committee for International Cooperation and Development, CICID)가 개발정책 및 전략을 총괄하고 있으며, 14개 부처의 24개 예산 프로그램을 통해 ODA가 집행되고 있다. 그중 외교부와 재정경제부 소관 지원프로그램이 전체 ODA 프로그램의 1/3을 차지하고 있다.

프랑스는 2005년 채택된 원조 효과성에 대한 파리선언을 수용하여 2006년 Action Plan을 수립하였다. 또한, 유럽공동체위원회의 권고에 따라 중점협력국 및 중점협력 분야(보건, 교육, 직업훈련, 농업, 식량안보, 지속가능한 개발, 경제 성장 지원 및 기후)를 선정하고 2009년에는 CICID의 요청으로 원조 성과지표를 정립하였다.

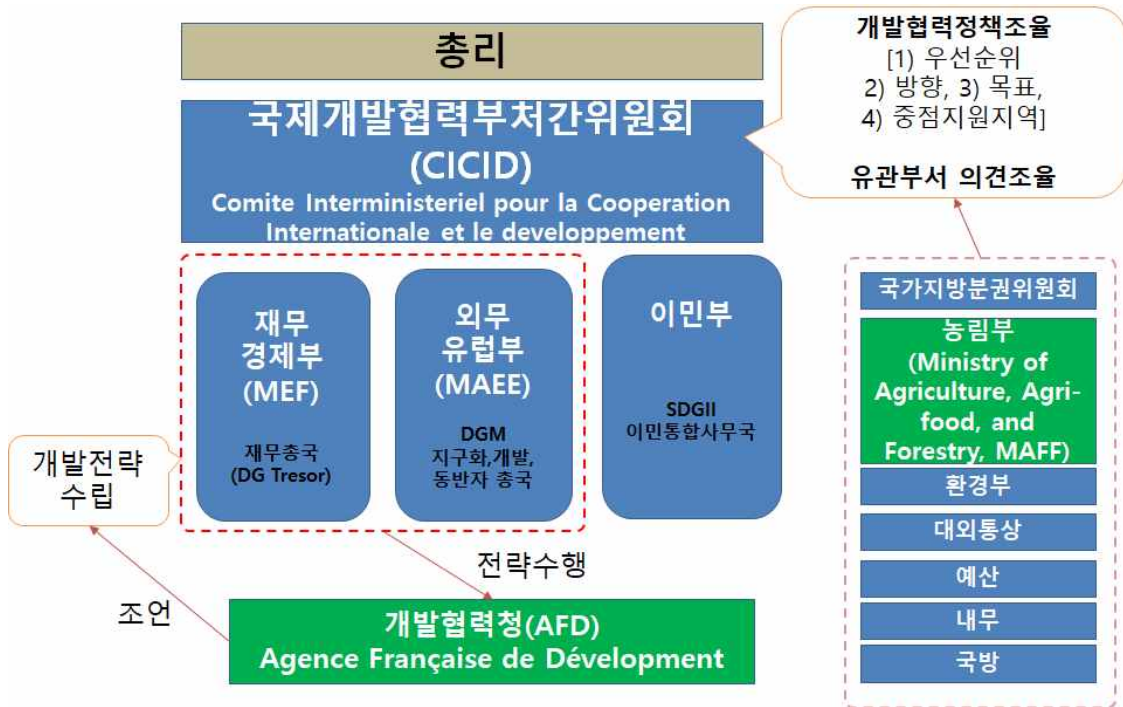
프랑스는 2015년 아디스아바바 Action Agenda for development finance와 지속가능한 개발목표(SDGs), 그리고 파리기후협약과 더불어 유엔(UN)의 아젠다 2030(the Agenda 2030)이라는 공동 목표를 이루기 위해 CICID의 2018년 2월 8일 정책 발표를 통해 향후 공적개발원조의 방향과 목표 및 예산증액을 발표하였다(AFD, 2018). 2018-2023년 5개년의 전략으로 5가지의 주제별 우선순위, 즉 1. 국제적 안정(international stability), 2. 교육(education), 3. 기후(climate), 4. 성 평등(gender equality), 5. 보건(health)을 정했다. 또한, 2022년까지 ODA를 GNI 대비 0.55% 수준으로 증액하는 전략을 수립하였다.

다. 농업 ODA 주요 관할기관

프랑스 ODA 예산구조는 복잡한데 13개의 임무(Mission)에 대한 24개의 예산 프로그램이 14개의 부처에 의해 별도의 예산자금과 함께 관리되고 있다. ODA 예산 중 주요한 프로그램 두 가지는 프랑스 외무유럽부(Ministry of Europe and Foreign Affairs, 이하 MEFA)에 의해 관리되는 209 프로그램과 재정경제부 (Ministry of Economy and Finance, 이하 MEF)에 의해 관리되는 110 프로그램이 프랑스 ODA의 1/3을 차지하고 있다(OECD, 2018).

프랑스의 ODA는 정책기관과 시행기관이 분리되어 있으며 다양한 부처와 기관들이 원조정책의 수립 및 집행에 참여하고 있다. 개발 협력 정책수립 및 집행에 있어 부처 및 기관 간의 분명한 역할분담은 이루어져 있지 않으나 1998년 부처 장관들로 구성된 국제개발협력 정부 간 위원회(CICID)가 총리 직속위원회로 설치되어 부처 간의 조율과 협력을 도모하고 있다.

[그림II-30] 프랑스 개발협력 시스템



출처: 프랑스 외교부 홈페이지, 저자재구성

- 정책수립: 대통령, 총리, 개발 담당 장관(Minister Delegate for Development), 외무 유럽부(Ministere des Affaires Etrangeres et Development International, 이하 MAD)가 공동으로 개발 정책수립에 참여
- 원조집행: 개발협력청(French Development Agency, 이하 AFD)

1) 개발협력청: French Development Agency(AFD)

프랑스의 AFD는 1941년에 설립되었으며 무상원조를 시행하는 공공기관인 동시에 유상원조를 집행하는 개발은행 역할을 수행하고 있다. 90여 개 국가에서 프로젝트 및 프로그램을 수행하고 있으며 AFD는 연간 8억 4,700만 유로(2016년) 정도를 유무상 원조비용으로 집행하며, 4억 6600만 유로를 유럽연합 및 다자기구 등의 사업을 지원하고 있다.

주요 사업대상 지역은 2016년 기준, 50% 이상이 과거 프랑스의 식민지배 국가였던 아프리카 국가에 집중되어 있으며 아시아에서는 18개국을 중심으로 전체 프로젝트의 20% 정도를 지원하고 있다. AFD 활동결과보고서(AFD, 2017)에 따르면, 프로젝트의 70%가 '기후변화'에 취약한 국가에서 수행(2013-2016)되었고, 94억 유로가 600개의 개발 프로젝트에 투입되었다. 이는 AFD의 정책상 우선순위에 따라 불평등(Inequality) 감소 및 개발과 기후변화(Climate Change)의 조화와 관련한 사업에 중점을 두고 있다.

[표II-21] 2018-22년 AFD 전략 지역

1. 아프리카 전체(Whole of Africa)
2. 3개 대양(The three Ocean): 프랑스와 세계와의 연결
3. 아메리카와 동양(The Americas and Orient):신흥국과의 대화

출처: AFD(2018)³²⁾, p.7

지역적으로 AFD는 ODA 예산을 할당하는 차별화된 접근법을 취하는데, 주로 19개 사하라이남 지역의 아프리카 국가에는 무상원조를 지원하는 반면, ODA 차관은 신흥경제 국가와 사헬지역에 지원하고 있다.³³⁾ 또한, 분야별 개발정책에 대해서 주요 목표인 ‘파리 협약’과 ‘사회연결’ 하에 각 세 가지의 목표 범위에 대해서 규명하고 목표 범위와 지속가능개발목표(SDGs)와의 연계를 명시하여 달성하고자 하는 노력을 하고 있다.

[표II-22] 프랑스 분야별 개발정책 및 지속가능 개발목표 연계성

목표	파리 협약(Paris Agreement)			사회 연결(Social Link)		
	에너지 전환 (Energy transition)	디지털과 기술전환 (Digital and technological transition)	인구구조 및 사회전환 (Demographic and social transition)	경제 및 재정 전환 (Economic and financial transition)	정치 및 시민전환 (Political and civic transition)	영토 및 생태전환 (Territorial and ecological transition)
지속가능 개발목표 (SDGs)	SDG 7 SDG 13	SDG 9	SDG 1 SDG 3 SDG 4 SDG 5 SDG 10	SDG 8 SDG 12	SDG 16 SDG 17	SDG 2 SDG 6 SDG 11 SDG 14 SDG 15

출처: AFD(2018)³⁴⁾ p.22, 저자재구성,

프랑스 개발협력청은 다분야 활동내용에서 민간분야 재정(Private Sector)·식수와 위생(Water and Sanitation)·교통(Transportation)에 각각 14% 비율로 사업을 수행 중이며, 그 뒤를 이어 청정에너지(Clean Energy)가 13%, 지속가능한 도시(Sustainable Cities)가 12%, 지속가능한 농업과 식량안보에 대해 지원이 전체 활동에서 10%의 비율을 차지하고 있다.

AFD 평가보고서에 따르면 상업농의 시장으로의 연계, 관개농업, 분권화 정책 내에서의 지속가능한 관리와 장비, 토지정책(가족농의 권리에 대한 인식과 보호), 농업 보유에 대

32) 상동

33) 출처: Donor Tracker, <https://donortracker.org/country/france>(검색일: 2018.10.2.)

34) 상동

해 기술 및 경제적 전주, 적절한 재정 지원(마이크로파이낸스, 품질보증서, 직접투자)에 농업 ODA 비교우위를 가지고 있는 것으로 확인할 수 있다(AFD, 2017).

프랑스 개발협력청 내에는 농업, 농촌개발 및 생물 다양성 부(Agriculture, Rural Development and Biodiversity)가 설치되어 있다.³⁵⁾ AFD는 농업 ODA 분야에서 첫째, 국가/지역적 농업 정책지원, 둘째, 농업의 포용적이고 지속적인 성장을 위한 동력화, 마지막으로 농촌 지역의 경제적 통합지원의 세 가지 전략을 수립하였다. 농업부문 양자 원조 우선 사항은 1) 제도적 지원, 2) 현지 산업체 지원, 3) 공정무역 촉진, 4) 위생관리, 5) 품질표시실시를 통한 농산물 및 전통식품 강화, 6) 자연자원 생물 다양성 보존, 7) 농업 연구이며 2050년까지 8개 원칙을 통해 증가하는 인구에 따른 식량안보 문제를 해결하는데 중점을 두고 있다(농어촌공사, 농림축산식품부, 농림수산식품 교육문화정보원, 2013). 이러한 8개 원칙은 [표II-23]과 같다.

[표II-23] AFD 농업 ODA 8개 원칙

	내용
원칙1	천연자원(Natural resources)
원칙2	사회 및 환경적 책임의 선례(Best practices of social and environmental responsibility)
원칙3	국가정책에 대한 지원에 이해관계자들 간의 충분한 합의 Support for national policies that have been sufficiently concerted between the actors
원칙4	원조 효과성 원칙의 이행(Implementation of the principles of aid effectiveness)
원칙5	지방, 국가, 지방 하위(sub-regional)간의 일치와 보완(Coherence and complementarity between local, national and subregional levels)
원칙6	영역 간(환경, 물, 마이크로파이낸스, 물, 지방 당국의 재정총당, 민간영역, 생물 다양성) 개입들 사이의 일치와 보완(Coherence and complementarity with sectoral interventions: environment, water, micro-finance, financing of local authorities, private sector, biodiversity)
원칙7	- 필수적이고 충분한 시간적 지원(Support in the necessary and sufficient time)
원칙8	- 시스템화된 외부 평가(Systematic external evaluation)

출처: AFD website 주소(접속일: 2018년 9월 30일)

2) 농림식품산림부: Ministry of Agriculture, Agri-food, and Forestry (MAAF)

프랑스의 농림식품산림부(Ministry of Agriculture, Agro-Food, and Forestry, 이하 MAFF)는 국제개발협력 체계 안에서 농업 및 식량안보 관련 개발정책 담당하고, 국제협상에 참여하며, 농업정책과 개발정책이 일관성 있게 수행되도록 하는 데 기여하고 있다. 뿐만 아니라 FAO, 세계은행, 국제농업연구협의그룹(CGIAR) 등 국제기구를 지원하고, 다자기구, 국가기관, NGO 등에 전문가 파견하여 국제개발 협력사업을 진행하고 있다. MAAF는 프랑스의 부처 간 개발협력 위원회인 CICID의 전략에 따라 아래와 같은 역할을 수행한다.

35) AFD 조직도

[표II-24] 개발 협력체계 내 프랑스 MAAF의 역할

1	농업 및 식량안보 관련 개발정책 담당
2	국제협상에 참여
3	농업정책과 개발정책 간의 일관성 달성
4	FAO, 세계은행, 국제농업연구협의구룹(CGIAR)등 국제기구 지원
5	다자기구, 국가기관, NGO 등에 전문가 파견

출처: MAAF 홈페이지(검색일: 2018년 9월 29일)

프랑스 농림식품산림부 공식 홈페이지³⁶⁾의 인포그래픽스³⁷⁾에 따르면 다음과 같이 다양한 주제에 대한 다양한 전략을 제시하고 있는데 그 주제는 아래 [표II-25]에서 확인할 수 있으며 특히 농촌개발은 여러 측면으로 개입해야 하는 다면적인 문제로 보고 하위에 세부분야를 설정하고 있는데 총 여섯 가지의 전략 내세우고 있다.

[표II-25] 프랑스 농림수산식품부(MAFF) 농촌개발 전략

1	기후변화(Climate change),
2	온실가스(Greenhouse gases)
3	식량 위기(Food Security)
4	식량안보(Food Safety)
5	친환경농법에 대한 대안적 접근(Alternative approach to farming to France's Agro-ecology project)
6	꿀과 양봉(Honey and apiculture)
7	유기농 농업(Organic farming in France)
8	낙농업: 생산과 소비(Dairy: Production and consumption),
9	낙농업(French Meat)

첫 번째 전략은 농촌의 이해관계자들의 역량 강화(Capacity building of rural actors)이다. 두 번째 전략은 농촌 및 농산업 분야 전략인데, 식품(쌀, 원예 등)과 축산(낙농), 수산업 및 양식업, 농산물(면(cotton), 고무, 차, 커피 등)에 대한 전략을 세우고 있다. 또한, 연구와 기술혁신의 진파를 세 번째 전략으로 내세우고 있는데, 토양과 비료 등에 관한 연구와 혁신에 대한 사항이다. 네 번째 전략으로는 농촌에 필요한 인프라와 필수 서비스에 관한 것이다. 예를 들면 농업도로, 식수와 위생에 대한 접근성, 에너지 접근성, 농업의 보건 및 교육에 대한 사항이다. 다섯 번째 전략은 지역발전과 지방분권화이고, 마지막으로 여섯 번째 전략은 농업과 농식품에 대한 재정 지원이다. 농가들의 재정서비스를 강화하기 위해 소액대출, 관리 위원회 등을 두는 방안과 기금마련을 위해 아프리카 농업 펀드(African Agriculture Fund, 이하 AAF)에 지원하고 인프라 구축을 위한 지역

36) 프랑스 농업 식품산림부(<http://agriculture.gouv.fr/>)

37) 2011 French Ministry of Agriculture, Food, Fisheries, Rural Affairs and Spatial Planning in actions <http://infographies.agriculture.gouv.fr/english>

은행의 역량을 강화하며 시장의 위험을 관리하는 것이다.

라. 농업 ODA 협력구조

식량안보를 위한 글로벌 파트너십(Partnership for sustainable food and nutrition)의 일환으로 프랑스가 제안한 글로벌 파트너십 다자협력으로 프랑스 내에 ‘식량안보를 위한 부처 간 그룹(French Inter-Ministerial Food Security Group, 이하 GISA)’을 설치하였다. 여기에는 외무유럽부, 농식품부, 에너지 환경부, 경제산업 고용부, 고등교육 연구부, AFD, 국제농업개발연구센터(Centre International de Recherche Agricole pour le Developpement, 이하 CIRAD), 국립농업연구소(INRA) 등이 공동으로 참여하고 있다.

마. 농업 ODA 수행체계

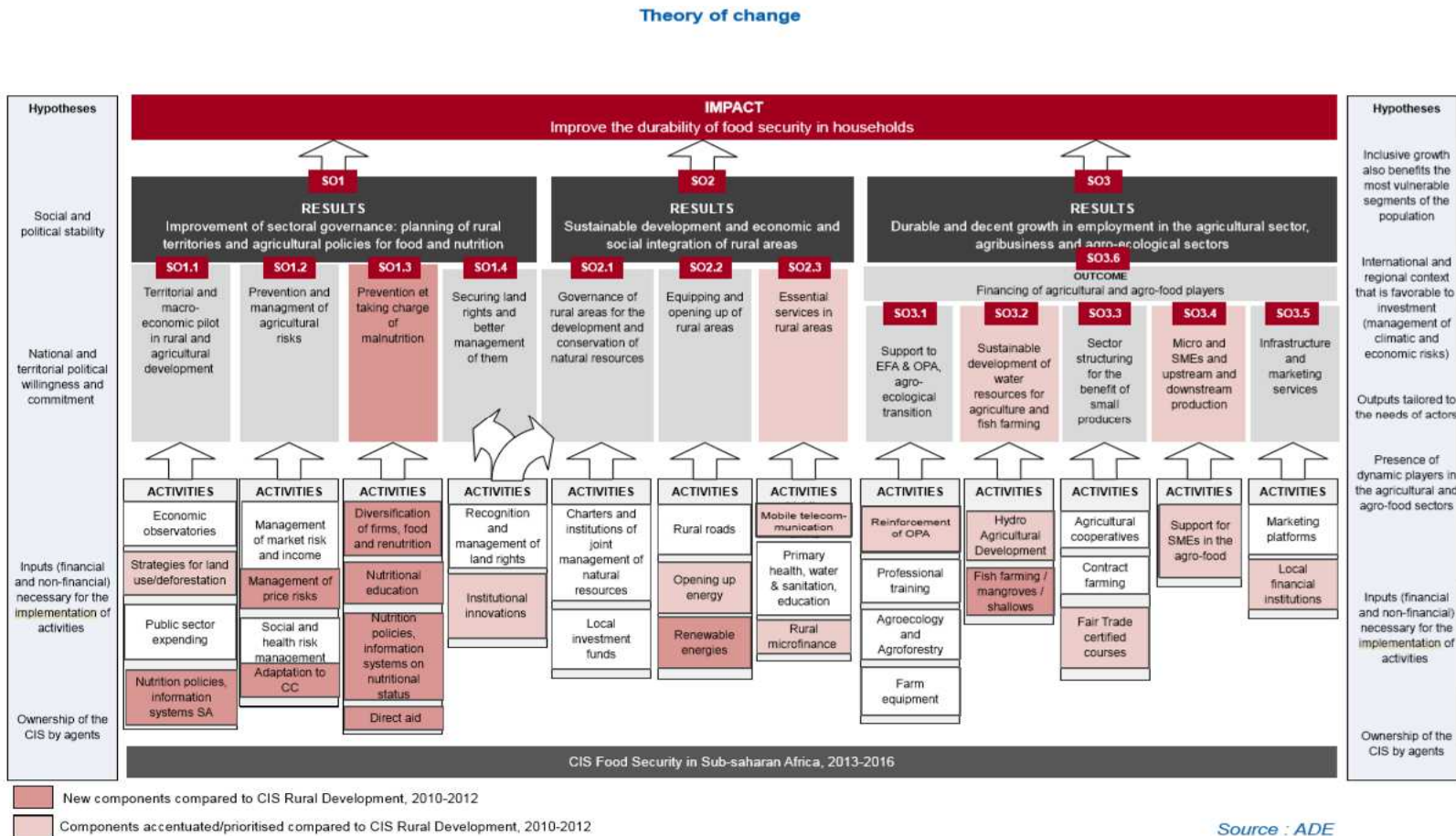
1) 수행과정

AFD는 식량안보를 위한 전략으로 섹터 간 농촌개발을 위한 개입 프레임워크 2010-2012 (Sectoral Intervention Frameworks Rural Development for 2010-2012)를 수립하였고 그 이후에 사하라이남 아프리카를 위한 식량안보 전략 2013-2016을 계획하였다.

AFD는 식량안보 관련 프로그램의 변화이론(Theory of Change) 프레임워크(2013-2016)를 설정하고 농촌의 거버넌스, 농촌의 사회경제적 발전, 농촌의 고용창출 등이라는 목표를 위한 세부목표를 설정하고 이에 따른 활동들을 수행해 왔다. 또한, 사업을 수행하고 모니터링하는 과정 중에 ‘농촌개발(Rural Development) 전략 2010-2012’와의 차이점을 확인하여 관련 프로그램에 새롭게 추가된 활동과 더 우선순위 활동을 점검한다.

예를 들면 [그림II-31]에서 세 번째 목표(SO3)에 해당하는 ‘농업분야, 농산업, 생태학 분야의 지속적이고 좋은 일자리’를 위해 세부목표인 농업과 수산업을 위한 수자원의 지속가능한 발전(SO 3.2), 중소농민들을 위한 생산성 향상(SO 3.4)을 위한 활동들이 바로 직전 해에 시행되었던 농촌개발 전략(2010-2012)과 비교했을 때 우선순위 전략으로 내세우고 있는 세부목표이자 활동이다.

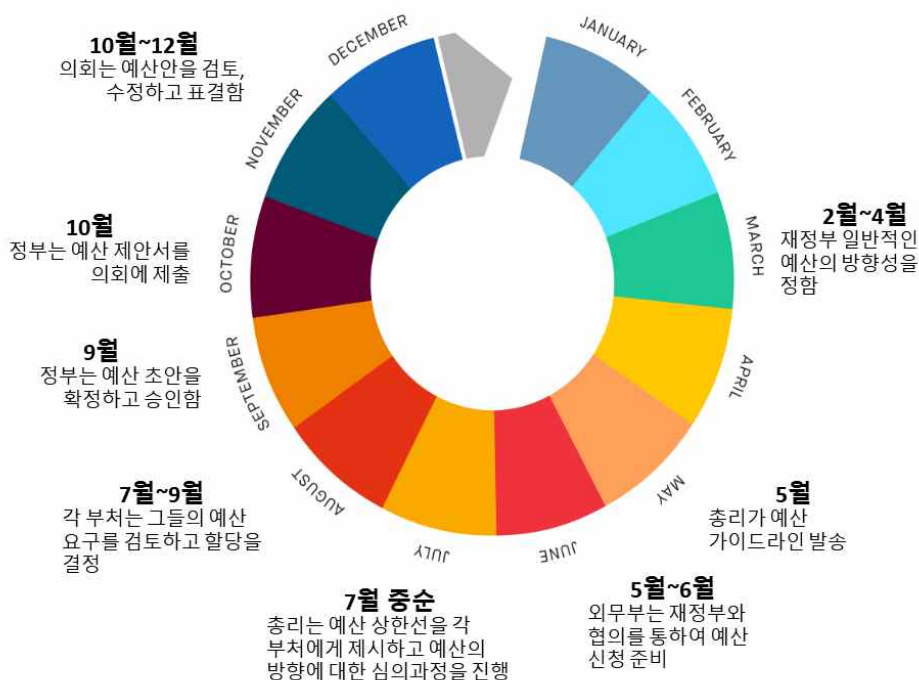
[그림II-31] 가구(household)의 식량안보의 지속성을 향상시키기 위한 AFD의 변화이론



2) 기획과정

매해 5월, 총리가 3년 주기로 예산 가이드라인(three-year budget guidelines; lettres de cadrage)을 각 부처에 발송하여 예산집행 방향성에 대해 제안하고 신청예산 대비 예산이 초과할 경우 및 삭감/증감에 대한 부분을 명시하고 있다.

[그림II-32] 프랑스의 연간 ODA 사업집행 과정



출처: Donor Tracker, <https://donortracker.org/country/france>(검색일: 2018.8.14.)

매년 5월-6월 외무부는 재정부와 협의를 통해 차년도 예산신청을 준비한다. 이에 따라 6월-7월 사이에 정부는 일반예산 지침에 따른 차년도 예산계획안을 의회에 제출하여 심의(debate on budgetary orientation)과정을 거친다. 7월 중순경 총리는 예산 상한선을 각 부처에 제시하고 주요 정책 분야에 할당하는 최대치를 제시하는데, 이때, 프랑스 ODA의 60%(2018년 기준)를 차지하는 ODA 일반예산의 프로그램들을 포함한다.³⁸⁾ 10월에 정부는 예산 초안을 의회에 제출하여 70일 동안 심의하고 수정하여 결의에 부친다.

또한, 타당성 조사, 기술지원을 위해 '프로젝트 준비기금(Project preparation funds)'을 마련하여 향후 투자 프로젝트를 준비하는데, 주로 기후변화에 관한 자금이다. 특정한 분야와 지역이 설정되며 수요가 적절하게 파악이 되었고 그 프로젝트를 수행하는 기관의 전략과 기준에 맞는 프로젝트인지를 조사하는 예산이 책정된다. 이 모든 과정은 AFD가

38) Donor Tracker, <https://donortracker.org/country/france>(검색일: 2018.8.14.)

전반적으로 관리하지만, 재정은 다른 공여기관(주로 유럽연합)을 통해 지원받는 형태이다.³⁹⁾

3) 평가 체계

AFD 내의 평가와 지식개발 부서에서는 과거 수행 프로젝트로부터 학습하고 향후의 원조 정책을 개선한다는 두 가지 목적을 가지고 평가를 수행하고 있다. 해당 부서는 1) 평가 방법론을 정의하고 품질 보장 과정에 대해서 정의하고, 2) AFD가 지원하는 프로그램에 대한 영향분석을 시행하고, 3) 주제별·전략별 평가를 시행하며; 4) 메타 평가를 수행하고 특정한 주제에 대한 지식을 개발하는 업무를 수행한다.

[그림II-33] AFD Evaluation and Knowledge development Unit 보고체계 요약



출처: OECD(2010), Evaluation in Development Agency, p.77

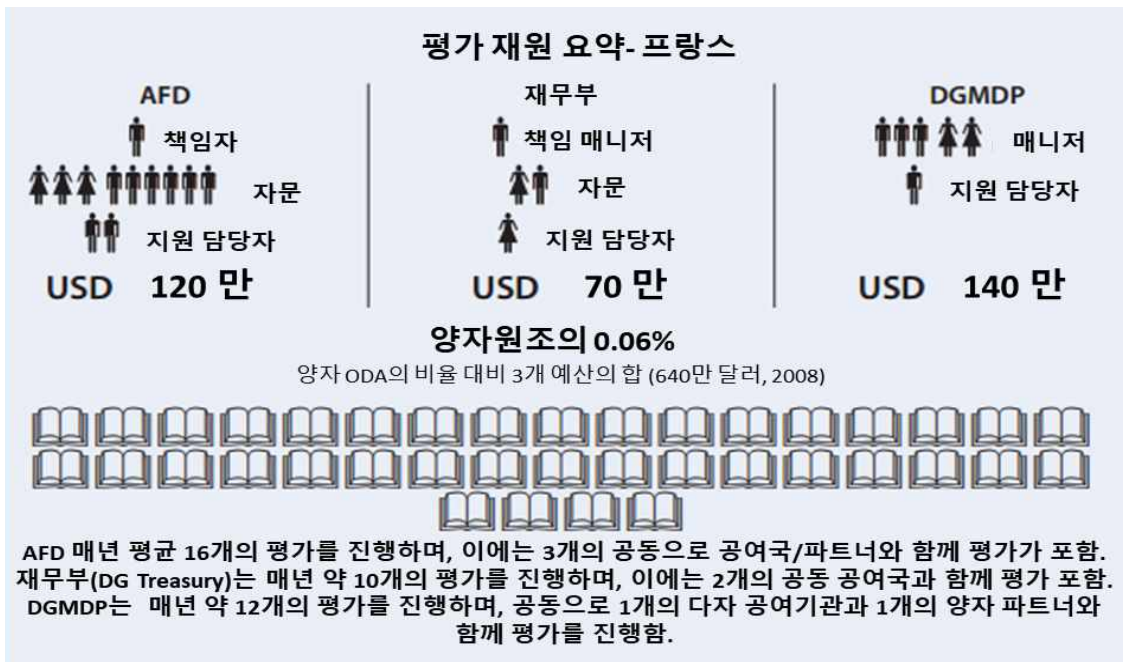
AFD 평가 담당 부서(Unit)는 본부와 지역사무소의 인터뷰를 기반으로 3개년 평가계획을 수립한다. 이 평가계획을 운영되고 있는 프로그램에 맞게 형성하고, 3개년 평가계획을 재무부에 제출하여 승인을 받는다. 다음 해의 구체적인 평가주체는 ‘무역을 위한 원조, Emerging Country Facility’ 그리고 FASEP-ETUDES 프로젝트 등의 프로그램별로 매년

39) AFD 홈페이지 <https://www.afd.fr/en/project-preparation-funds> (검색일: 2018.10.26.)

결정되며 모두 외부 평가로 시행된다.

평가가 종료되면 영문 요약본과 불어 전문 보고서가 해당 부서의 웹사이트에 질 체크리스트 검토와 함께 게시된다. 교훈을 내재화하기 위한 워크숍과 파트너 국가를 위한 워크숍이 개최된다. 주요 시사점에 대한 요약본은 AFD의 국장에게 발송되며 다른 유관부서의 직원들은 관련 노트 사본을 받게 된다. 또한, 평가결과에 대한 연간 보고서는 의회에 제출된다(OECD, 2010).

[그림II-34] 프랑스 ODA 기관별 평가 자원



출처: OECD(2010), Evaluation in Development Agency, p.80

AFD는 연간 평균 16개의 평가보고서를 발간하는데 이 중 3개 평가는 공여국이나 파트너와 함께 공동 평가를 수행한다. 재무부는 연간 10개의 평가보고서를 발간하는데 이는 2개의 공동 평가를 포함하며 DGMDP(Directorate General for Globalization, Development and Partnerships)는 연간 12개의 평가보고서를 발간하는데 1개의 다자 공여기관과 1개의 양자 파트너와 함께 평가를 수행하고 있다.

[표II-26] AFD 평가보고서

구분	아시아	아프리카
프로그램 평가	인도네시아 기후변화 프로그램 차관	아프가니스탄 농업프로그램 2005-2014

출처: AFD 공식 홈페이지, 저자 재구성

바. 농업 ODA 사업 분야 및 사례

AFD는 아시아개발은행(ADB)과의 파트너십을 통해 인도차이나반도 3개 국가(베트남, 라오스, 캄보디아)에서 1) 농촌개발, 2) 농업연구를 중점적으로 지원해 왔다.

1) 농촌개발

AFD의 베트남 2016-2020 국가전략 보고서에 따르면 2013년부터 2015년까지 수행한 프로젝트들이 '기후변화(Climate Change)'라는 AFD의 대외 원조전략에 입각해 수행된 것으로 평가된다(AFD, 2016). 특히 AFD는 기후변화에 대한 예산 정책 문건(Budgetary Policy document)을 위한 세미나를 주재하여 베트남 환경부와 재무부의 고위급 공무원들에게 제시하였다.

[그림II-35] Binh Dinh 성
위치(베트남 지도)



출처: 위키피디아 지도

[그림II-36] Bà Rịa-Vũng
Tàu 성내 Phuoc Hoa 마을



녹색 농업 (Green and integrated agriculture) 사업으로 빈딘(Binh Dinh) 성, Phuoc Hoa 마을, Bac Hung Hai 강 등에서 진행되고 있는 기후변화 대응 프로젝트를 주로 지원하고 있으며 '무역역량 강화 프로그램(Trade Capacity Building Programme; Programme de renforcement des capacités commerciales-PRCC)이 다양한 작물(달랏 지역 과일과

야채)의 수출을 위한 재정지원과 기술지원(커피 교환, 농산업 수출 분야)의 형태로 이루어지고 있다.

AFD는 재원 조달을 위한 파트너십과 지식창출(Knowledge creation)을 위한 파트너십을 구축하고 있다. 재원 조달을 위해 AFD는 양자기관인 일본국제협력기구(JICA), 독일 재건은행(KfW), 한국수출입은행(KEXIM)과 협력하고 있고 다자기관인 아시아개발은행(ADB), 유럽개발은행(European Investment Bank, 이하 EIB)과 파트너십을 맺고 있다. 또한, 유럽지역의 재원 동원을 위해 아시아투자기구(Asian Investment Facility, 이하 AFI)와 파트너십을 구축하고 있다. 또한, 베트남의 사회 분야에서 많은 부분에서 존재적 가치를 보유하고 있는 프랑스의 NGO들과 정기적인 미팅을 통해 파트너십을 구축하고 있는데 이를 통해 베트남 내 프랑스 NGO들의 연보를 발간하고 있다.

2) 농업연구

AFD는 프랑스에서 지식창출(Knowledge creation)을 위한 파트너십의 목적으로 세미나, 베트남의 주제 사회 분야 연구를 지원하고, 홍강 유역의 기후변화에 관해 공동연구 및 연간 세미나를 개최하는 등의 연구 활동을 지원하고 있다.

- 연구사례 1: The Tam Dao Programme: 베트남, 라오스 캄보디아의 인도차이나반도 출신의 박사들 80명과 박사후과정생 대상으로 ‘도시개발’(2014년 주제) 및 ‘기후변화’(2015년 주제) 세미나 개최
- 연구사례 2: 홍 강 유역의 기후변화 영향에 관한 연구(하노이 수자원대학; Hanoi Water Resources University와 프랑스 수자원 건설 업체 BRL-Ingénierie 이하 BRL-i, 프랑스 엔지니어링 회사가 공동수행)
- 연구사례 3: AFD의 훈련기관인 The Center for Financial, Economic and Banking Studies(이하 CEFEB)에 의해 해마다 개최된다. 이 세미나를 통해 다양한 연구 활동 및 프로젝트 수행에 근거가 될 만한 연구보고서들을 발행하며 베트남 학생들의 석사프로그램 2차 연도를 지원하는 프로그램을 지속적으로 시행하고 있다.

다양한 연구사례를 통해 지식공유 및 세미나를 통해 수원대상국의 젊은 세대를 양성하고 역량 강화를 하는 측면에서 연구조사 ODA 프로젝트의 강점을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 프로젝트 수행을 위한 사전 타당성 조사나 기획조사에 기반이 되는 연구보고서를 지원하는 것은 향후 농업 ODA 사업 기획단계에 소요되는 비용을 통합적으로 책정하고 수행할 수 있다는 점에서 우리나라 농림축산식품부가 기존에 수행하는 연구, 초청 연구,

현지 역량 강화 프로그램에서 참고할 만한 사항이라고 할 수 있다.

3) 역량 강화 프로그램(미얀마)

AFD는 유럽연합과 아시아개발은행의 자금을 지원받아 수행하는 농업 관개를 통한 통합개발 프로젝트는 현재 진행 중인 사업인 관계로 단계별 사업 수행계획에 따른 현재 진척 현황과 사업의 성공 여부를 판단하기에는 어려움이 있었으나, 사업 기간 총 8년의 장기사업으로 총 12억 유로의 사업으로 관개사업뿐만 아니라 물관리에 대한 역량을 강화하여 농업 생산성을 향상시키고 장기적으로는 농업정책에 물자원 관리를 반영하고자 하는 통합적인 농촌개발 프로젝트의 성격을 가지고 있는 것을 확인하였다.

[표II-27] AFD 농촌개발 프로젝트 (예시)

프로젝트명	Irrigated Agriculture Inclusive Development Project (IAIDP) ⁴⁰⁾
예산 및 기간	■ 예산: 20 Million Euro by EU / 25 Million Euro by AFD/ 75 Million Euro by ADB ■ 기간: 2017.12-2024.12
시행기관	프랑스 AFD, 미얀마 Irrigation and Water Utilization Management Department (IWUMD) of Ministry of Agriculture, Livestock and Irrigation (MoALI)
대상 국가	미얀마
내용	중앙 건조 지역의 농촌 지역의 생활환경 개선 및 소득증대 - 물관리 최적화와 가치사슬을 통한 농업 생산성 향상
기대효과	1. 9만 에이커에 달하는 농지의 농업 생산성 향상 및 농산물의 다양화 2. 관계 네트워크의 효율성 증대 3. 농부들의 역량 강화를 통한 물자원에 대한 더 나은 관리 및 농업정책에 반영

출처: 신문기사, EU Grant Agreement signed between AFD and Myanmar

사. 시사점

첫째로 AFD는 기관의 명확한 ODA 전략을 중심으로 지원대상국별 다년간의 중기개발 전략 또 수립하여 원조를 지원하는 것을 확인할 수 있었다.

[표II-28] AFD 국가전략

아시아	아프리카
인도네시아 전략 2017-2021	나이지리아 전략 2017-2021
베트남 전략 2016-2020	케냐 전략 2017-2021

출처: AFD 공식 홈페이지, 저자 재구성

40) Mizzima (2017) <http://www.mizzima.com/development-news/eu-grant-agreement-signed-between-afd-and-myanmar>
(검색일: 2018.10.27.)

국가별로 기관의 우선 전략인 ‘기후변화’ 내에서 자연보전, 산림, 에너지, 관개농업, 작물 다양성 등 하위 주제 사업을 수행하고 있다. 이는 OECD 분류에서 농업 ODA의 하위 분야에 대한 지원으로 구분(농업정책, 농업개발, 농지이용, 농업용수이용, 작물 생산성, 가축, 농업교육, 산림자원 수확 및 병충해 관리 등)되는 분야에 대해 지원은 기술전수나 협력대상국의 수혜자들을 대상으로 한 역량 강화 교육을 중심으로 지원하고 ‘기후변화’ 전략을 통한 개발목표 달성에 기여하고자 한다.

둘째로 중점 우선지원 대상 국가에서 사업을 하는 AFD 사무소는 국가별 개발전략에 따른 양자·다자기구와의 공동사업 수행의 형태로 사업을 수행하고 있다. 중점 지원전략인 ‘기후변화’ 안에서 OECD 분류기준 농업 ODA의 범주 외 지원 분야(에너지, 생물 다양성 등)를 다분야 지원 접근법으로 사업을 수행하는 것을 확인할 수 있었다. 주로 사업을 AFD가 수행하거나 다자간으로 사업을 수행한 경우, 참여하는 기관 간의 예산 지원 분담 사항에 대해 확인할 수 있었지만, 시행기관 간의 세부적인 역할분담은 확인하기 어려웠다.

셋째로 사후 평가보고서에서 확인할 수 있듯, 프로그램의 전반적인 성과를 관리하기 위한 주제 단위의 프레임워크를 수립하고, 이를 중장기 전략에 따라 새롭게 사업목표 및 세부목표에 따른 활동들을 추가하여 실시하고 있었다. 먼저 중점 프로그램이나 중점 사업이 정해진 이후에 주제별 성과 프레임워크를 수립하고 이에 따른 중장기적인 성과를 지속적으로 모니터링하는 것은 사업의 효과적인 수행을 위해 꼭 필요한 과정이다. 향후 농림축산식품부의 중점협력국에서 수행하게 되는 주요 사업성과에 따른 활동 기반을 마련하고 나아가 성과를 공유하고 확산하기 위해 AFD의 프로그램별 성과 프레임워크가 주는 시사점이 있을 것으로 보인다.

5. 독일

가. 농업 ODA 현황

1) 개발협력 일반개요

독일은 1952년 처음으로 "경제적 미개발 국가와 지역에 대한 유엔의 확대 원조 프로그램(Erweiterten Beistandsprogramm der Vereinten Nationen für wirtschaftliche Entwicklung unterentwickelter Länder und Regionen)"에 참여하면서 공적개발원조를 시작했다(한국법제연구원, 2017). 개발협력 정책의 주요 동기는 윤리적, 인도주의적 동기와 연대성을 우선시해왔으며, 주로 교육, 건강, 식량, 환경, 여성 부문에 대해 지원을 중점적으로 시행해왔다. 독일 내 개발원조의 의미는 시대에 따라 변화된 부분이 있지만, 구체적이고 성공적이며 국제적으로 인정받고 있는 독일의 개발원조 활동의 핵심은 항상 빈곤 퇴치였다. 2017년 원조 규모는 238억 4,400만 달러로 GNI 대비 ODA 비율은 0.66%를 기록했으며(KOICA, 2018), 2009년 이후 미국에 뒤이은 세계 2위 규모의 원조 공여국의 자리를 지키고 있다.

독일의 개발협력 정책은 1961년 11월 14일 자민당의 발터 쉘이 기민당/자민당 연립정부인 콘라드 아데나워 연방 총리 내각 최초의 연방 경제협력부 장관으로 임명되고 연방 경제협력개발부(BMZ, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 이하 BMZ)가 전담기관으로 설립되면서 본격적으로 시작되었다. 다른 국가와 차별화된 특징은, 전쟁을 일으킨 국가이자 패전국이었던 때문에 국제사회의 일원으로 새로이 복귀하기 위한 활동이 필요했고, 마셜 플랜으로 대표되는 국제개발 프로젝트에 의해 경제발전을 이룬 당사국으로 개발 효과성의 성공사례가 된 것이 주요 동기라는 점이다(마하엘 보네트, 2013).

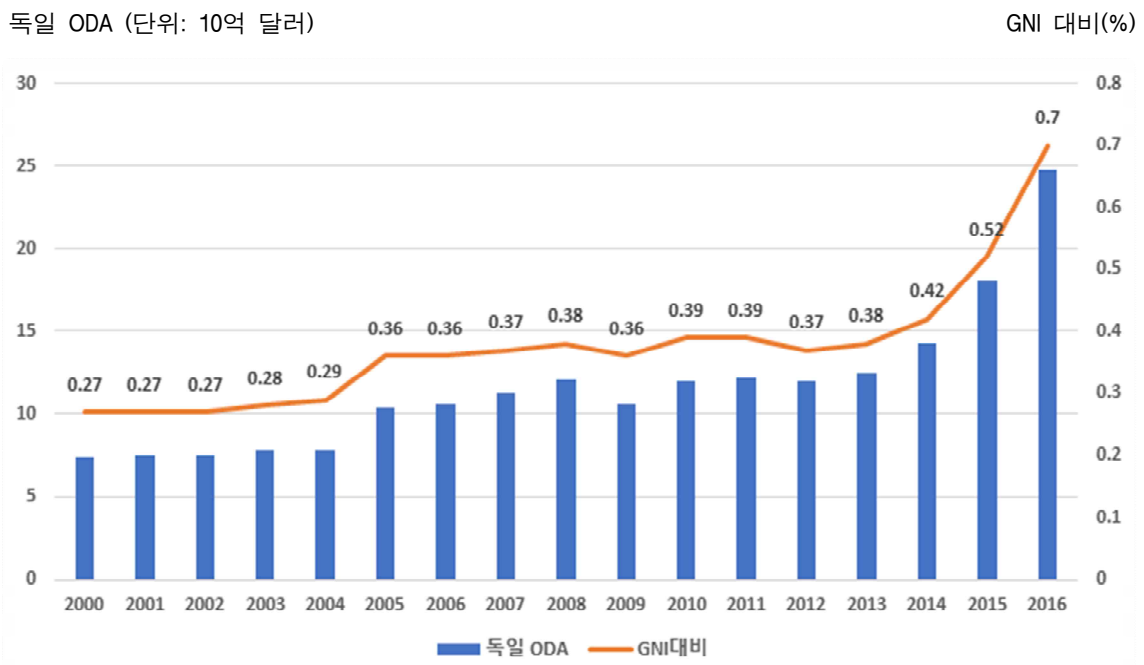
1990년 독일 통일 이후에는 구동독 프로젝트의 60%를 유지하며 성공적인 개발협력 정책 시스템 통합을 이루어냈고, 1998년에는 개발정책이 국제적인 원조정책으로 발전하여 다자화되었다. 2009년 이후부터는 양자 간 개발이 다시 중심이 되면서 민간경제 부문의 주체들이 적극적으로 참여하는 계기가 되는 등, 시대의 필요에 따라 개발정책이 발전되어 왔다.

이를 바탕으로 외교부와 경제부로부터 독립된 개발원조 전담부처인 BMZ를 1961년 설립하여 운영해오고 있다(KIEP, 2012). 2011년부터는 개발협력 사업의 분절화를 제고하기 위해 독일기술협력공사(GTZ), 독일개발봉사단(DED)과 국제평생교육개발회사(InWEnt)를 통합한 독일국제협력공사(GIZ, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)를 설립하여 주로 기술협력 부분을 관할하고 있다. 또한, 독일 개발은행(KfW, Kreditanstalt

FüR Wiederaufbau)이 재정협력을, 독일개발연구원(GDI, German Development Institute)이 정책일관성 달성을 위한 정책자문 등 기술적인 측면에서 BMZ를 지원하는 등, 다양한 지원체계를 구성하고 있다(손 옥 외, 2015). 독일 외무부의 외교정책이 자국의 국익을 우선으로 하고 있어, 정치적·경제적 이해관계가 도덕적·인도주의적 의미를 희석시키지 않도록 BMZ를 필두로 한 독립적인 원조체계를 취하고 있는 것으로 분석된다.

OECD 통계 2016년 기준으로 독일의 원조(Net ODA)는 196억 3,600만 달러로 DAC 공여국 중 19%를 차지하여, 미국의 285억 4,400만 달러(27.7%)에 이어 2위를 기록했다.⁴¹⁾ 독일이 DAC 공여국의 GNI 대비 ODA 비율 0.7% 선에 처음 도달한 것은 2016년이었으며, 많은 부분이 난민 관련 지원(2016년 기준 66억 달러)에 투입되었다. 따라서 난민지원이 줄어들면서 GNI 대비 ODA 규모가 2018년에는 0.52%로 하락할 전망이다.⁴²⁾ 그럼에도 불구하고 독일은 상위 5위 공여국 중에서는 유일하게 지원을 확대하는 추세에 있는 국가로, 향후 개발 규모 또한 상승곡선을 그릴 것으로 분석된다.

[그림II-37] 독일 ODA 추이(2000-2016)



출처: OECD, Official Development Assistance 2017-Primary Data, ODA 1960-17 Trend(검색일: 2018.12.19)

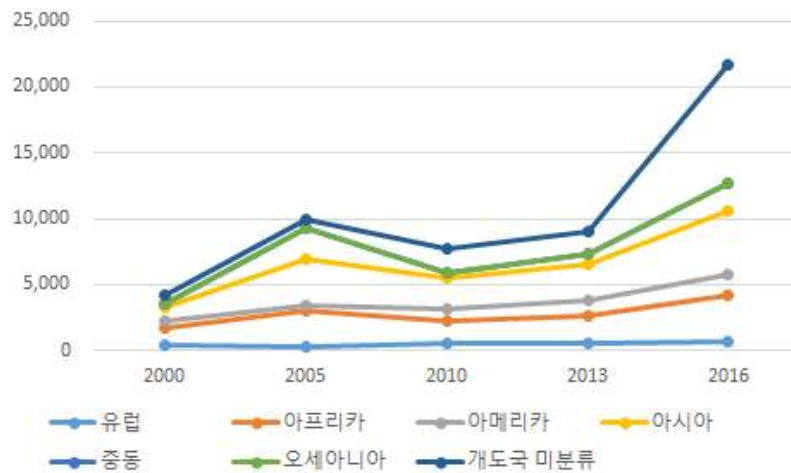
41) OECD Stat, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>(검색일: 2018.10.12.)

42) Donor tracker,

https://donortracker.org/country/germany?gclid=Cj0KCQjw6fvdBRCbARIsABGZ-vQkfZ72m0Z5VwzghtMeMM6FV7br5mT0RRNjlgVlo0KY3Fpze4xwsd8aAphoEALw_wcB(검색일: 2018.10.13)

독일의 ODA 예산 분포는 지역적으로는 아프리카, 중동지역의 비중이 증가하는 추세이며, 특히 2014년 이후 난민 관련 지원으로 인한 미분류 영역의 비중이 급증하는 양상을 나타내고 있다. 2016년 지출 기준, 미분류 41%, 아시아 22%, 아프리카 16%, 아메리카 7% 등 순으로 차지하고 있다. 독일과 공적개발원조 협력관계가 있는 국가는 50개 국가이며 아프리카 지역에 23개국에 집중되어 있다.

[그림II-38] 독일 2000-2016년 ODA 지역별 분포
(단위: 백만 달러, 2016년 기준)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org>(검색일: 2018.10.1.)

[표II-29] 독일의 50개 협력국

지역	협력대상국
아시아	아프가니스탄, 방글라데시, 인도, 캄보디아, 키르기스스탄, 라오스, 몽골, 네팔, 파키스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄, 베트남
남동유럽/ 캅카스산맥	알바니아, 코소보, 세르비아, 우크라이나
라틴아메리카/ 카리브 연안	볼리비아, 브라질, 에콰도르, 과테말라, 온두라스, 콜롬비아, 멕시코, 페루
중동	예멘, 팔레스타인 지역
아프리카	이집트, 에티오피아, 베냉, 부르키나파소, 부룬디, 가나, 카메룬, 케냐, 콩고공화국, 말라위, 말리, 모로코, 모리타니, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 르완다, 잠비아, 남아프리카, 남수단, 탄자니아, 토고, 우간다

출처: 한국법제연구원(2017), p.18.

개별 국가에 대해 지원으로는 2016년 지원실적을 기준으로 인도에 대해 지원이 가장 많았고, 중국, 인도네시아 등 아시아 국가와 시리아 등 중동, 그리고 모로코, 남아공 등 아프리카 국가들이 뒤를 잇고 있다.

[그림II-39] 독일 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황

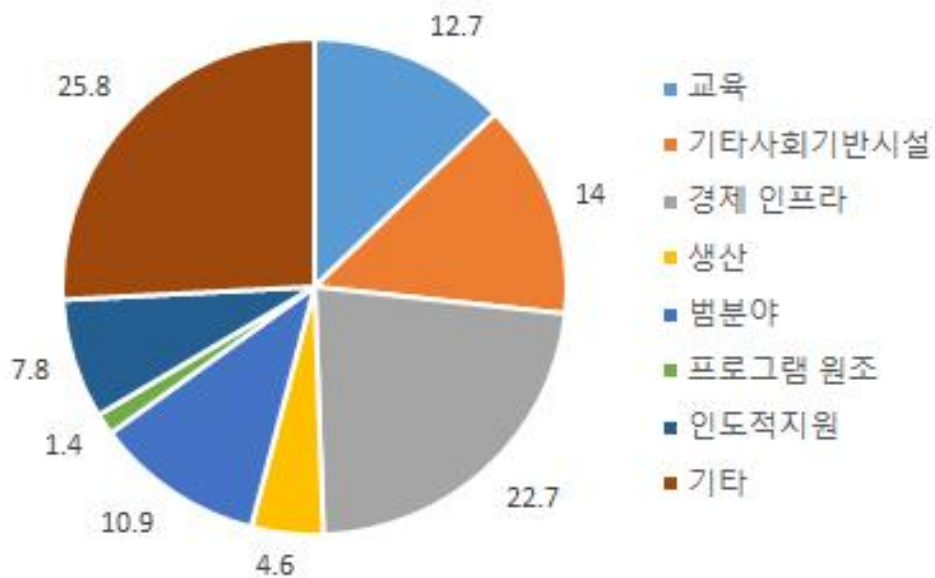
(단위: 백만 달러)



출처: OECD DAC Aid at a glance by donor

분야별로는 2015-16년 지원총액인 426억 7,590만 달러에서, 2015-16년 평균 기타 분야에 25.8%, 경제 인프라 부문 22.7%, 교육부문 12.7% 등 순으로 지출된 것으로 나타났다(OECD DAC, 2018).

[그림II-40] 독일 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중



출처: OECD DAC Aid at a glance by donor

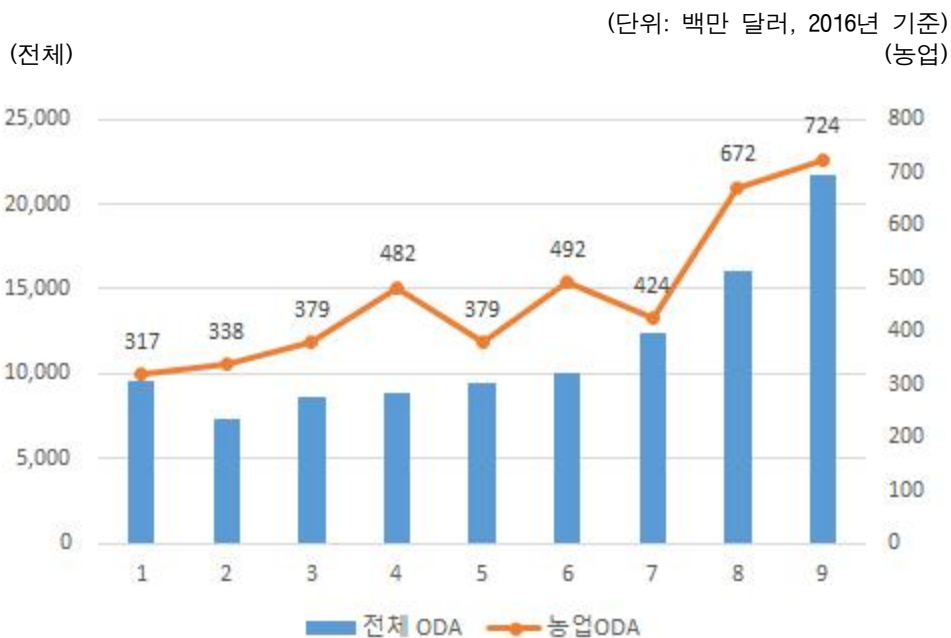
2) 농업 ODA 개요

가) 현황

독일의 농업개발사업은 개발원조 전담부처인 연방경제협력개발부(BMZ)를 주축으로 2009년 연합합의에서 ‘농촌개발과 식량안보(Rural Development and Food Security)’를 개발사업의 중점분야로 지정하여 추진하고 있다. BMZ의 농업부문은 식량, 농업, 농촌개발(Food, Agriculture, Rural Development)을 핵심사업을 진행하고 있으며, 2016년부터는 ‘기근 없는 하나의 세계(One World - No Hunger)’라는 특별사업을 추진하고 있다.

독일 개발정책에서 농업부문의 규모는 전체사업의 3-4.5% 정도에 지나지 않지만, 원조금액은 2016년 기준, 7억 2,400만 달러로 농업 ODA 부문에서도 미국 다음으로 영향력 있는 나라라고 할 수 있다. 특히 최근 농촌개발(Rural development) 부문에의 투자를 집중적으로 증대함으로써 2016년 이후 농촌개발 투자규모 면에서 DAC 공여국 중에서도 독보적인 1위를 유지하고 있다. 선두주자였던 미국은 농업부문에의 투자를 점차 축소하는 추세지만, 독일은 지난 10년간 지속적으로 증대하고 있어, 2014년 이후에는 독일이 전 세계농업 ODA 부문에서 우위를 점하고 있는 부분이 주목할만한 특징이라고 할 수 있다.

[그림II-41] 독일 농업 ODA 규모 추이(2008-2016년)



주: 농업 ODA는 농업 전체(Agriculture total)와 농촌개발(Rural development) 부문을 합한 규모이며, 총지출(Gross disbursements) 기준임.

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

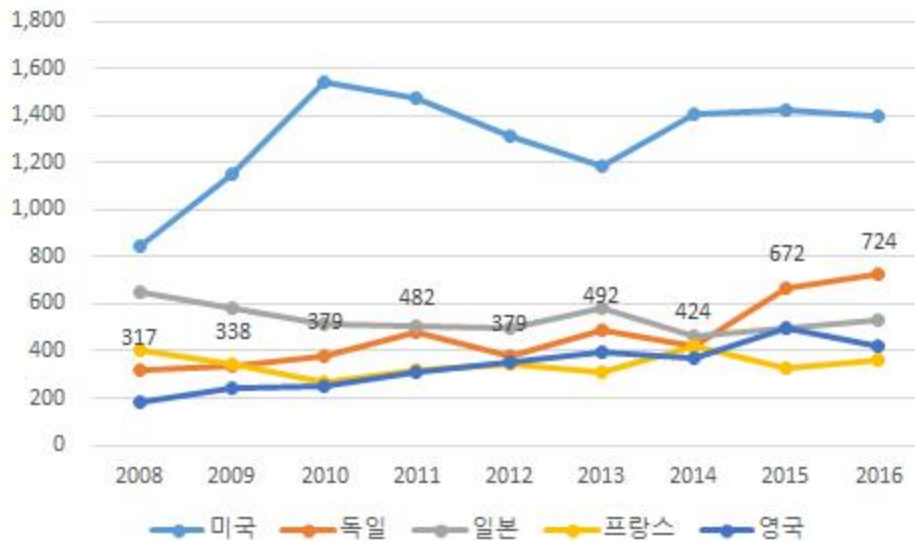
농업개발 사업을 추진하는 중점협력국은 베냉, 볼리비아, 부르키나파소, 캄보디아, 코트디부아르, 콩고민주공화국, 에티오피아, 가나, 케냐, 라오스, 니제르, 남수단, 토고 등으로 아프리카에 지역에 집중되어 있다.⁴³⁾

나) 농업부문 사업별 현황

독일 정부의 농촌개발을 포함한 전체 농업부문의 개발 규모는 2016년 통계 기준 7억 2,400만 달러 정도로, 전체 지원금(Gross disbursements 기준 217억 1,900만 달러) 대비 3.3% 정도를 지원하고 있다. 미국 다음으로 농업 ODA 부문에 많은 기여를 하고 있으며 지원 규모도 점차 증가하고 있다는 점이 고무적이라고 할 수 있다.

[그림II-42] 독일의 전체 농업 ODA 규모 비교

(단위: 백만 달러, 2016년 기준)



주: 농업 ODA는 농업 전체(Agriculture total)와 농촌개발(Rural development) 부문을 합한 규모이며, 총지출(Gross disbursements) 기준임.

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

농업 세부 부문별로는 2016년 기준, 농촌개발(Rural development)이 26.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있었고, 농업개발 23.1%, 농업정책 20.5% 순으로 높은 분포를 나타냈다. 특히 독일의 농촌개발 부문에 대한 지출 비중은 타 DAC 공여국과 비교해서도 2016년 기준 1억 5천만 달러로, 지난 2014년 이후로 독보적인 1위를 유지하고 있다. 게다가 지난 10년간 꾸준한 증가 추이를 보인다는 측면에서 개발협력 사업 중 농업부문의 사업 중요성이 강조되고 있다고 해석할 수 있다.⁴⁴⁾

43) Donor tracker, <https://donortracker.org/germany/agriculture>(검색일: 2018.10.05.)

44) OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.10.05.)

[표II-30] 독일 농업 세부 부문별 현황

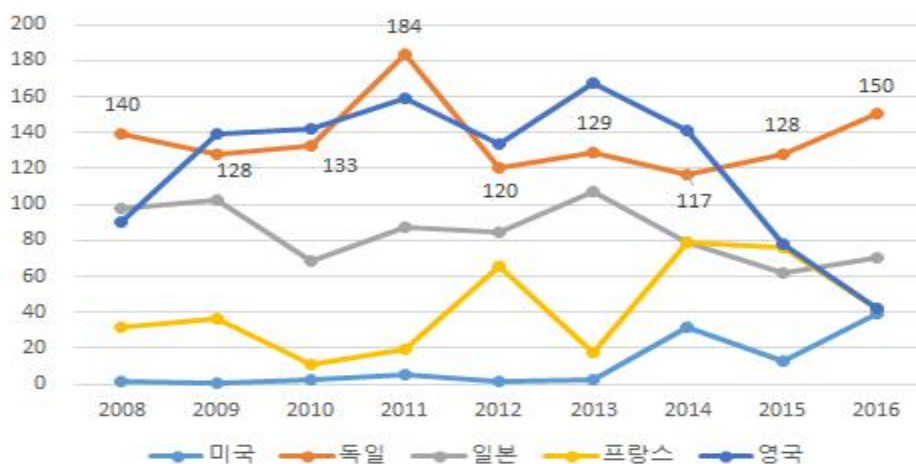
(단위: 백만 달러, 2016년 기준)

항목	연도	
	2010	2016
농업분야 (Agriculture, total)	246.8	573.7
농업정책(Agricultural policy and administrative management)	29.9	142.7
농업 개발(Agricultural development)	57.9	154.1
농업용 토지자원(Agricultural land resources)	47.5	47.8
농업용 수자원(Agricultural water resources)	44.7	101.1
농업 관련 기자재(Agricultural inputs)	5.6	1.0
식량 작물 생산(Food crop production)	1.2	4.8
산업 및 수출 작물(Industrial crops/export crops)	2.6	7.3
축산(Livestock)	0.3	0.5
농지 개혁(Agrarian reform)	7.6	6.0
대체농업 개발(Agricultural alternative development)	3.3	8.1
농촌 확장(Agricultural extension)	4.5	10.3
농업교육/연수(Agricultural education/training)	7.3	9.8
농업연구(Agricultural research)	21.8	36.5
농업 서비스(Agricultural services)	1.1	0.4
초목 및 수확 후 보호 및 해충 방제(Plant and post-harvest protection and pest control)	0.2	2.5
농업금융 서비스(Agricultural financial services)	9.7	35.4
농업협동조합(Agricultural co-operatives)	0.7	5.4
가축 및 수의학 서비스(Livestock/veterinary services)	0.8	-
농촌개발(Rural Development)	132.6	150.2
농업분야 계	379.4	723.9

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.20)

[그림II-43] 독일 농촌개발(Rural development) 추이(2008-2016년)

(단위: 백만 달러, 2016년 기준)



주: 총액은 총지출(Gross disbursements) 기준임.

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

나. 농업 ODA 정책 및 추진체계

1) 독일 ODA 일반 정책

독일의 개발협력 정책은 유럽의 개발협력 정책에 편입되어 있으며 전체적인 정책 기조를 같이하고 있다. 2011년도 기준, 유럽연합과 27개 회원국들이 담당한 개발협력 사업은 전 세계적으로 진행된 사업의 60.5%에 달하는 것으로 집계되는 등, EU 및 회원국들 국제적으로도 주요한 개발협력 공여 주체라고 할 수 있다. 유럽연합의 정책은 개별 회원국들의 정책을 보완하며, 회원국 간 역할을 분담하여 공조체계를 기반으로 개발정책을 추진하고 있다.

2007년 독일이 유럽연합의 의장직을 맡으면서 유럽연합은 사업분담과 상호보완성에 대한 자발적인 지침을 수립했다. 상호보완성은 개별 회원국이 가지고 있는 다른 개발협력 사업들이 경쟁 관계가 아닌 조정 및 통합과정을 통해 공동정책으로 수립되는 과정을 의미한다. 유럽연합 회원국 각국 간 책임소재를 명확히 하여 수혜국 당 최대 3개 분야에서 활동 기회가 부여된다. 이러한 공동정책의 효과성을 위한 필수적인 조치들이 2005년 파리선언 합의, 2008년 아크라 행동계획, 2011년 원조 효과성에 관한 제4차 세계총회(부산 고위급 회담(HLF))를 거쳐 마련되기도 했다.

독일 정부는 2009년 연합합의(Coalition Agreement)를 통해 개발협력의 우선지원 분야로 거버넌스, 교육 및 연수, 보건, 농촌개발, 기후, 환경 및 자연자원 보존, 경제협력 등을 제시한 바 있다. 특히 2009년 연방경제협력개발부(BMZ) 장관으로 디르크 니벨(Dirk Niebel, 자민당)이 임명되고 “기회 창출 - 미래 개척”이라는 개발협력 정책구상이 수립되면서 경제 부분 협력을 통한 효율성 강화를 중점적으로 개발정책을 추진해오게 된다(미하엘 보네트, 2013).

2017년 7월 BMZ가 발간한 개발정책 백서인 ‘독일 정부 제15차 개발정책보고서(The German Government’s 15th Development Policy Report)’에 따르면, 이러한 정책들을 기반으로 지난 25년간 사업추진 결과 1.90 달러 미만으로 살아가는 최빈계층이 1990년 18억 5천만 명에서 2013년 7억 67만 명으로 줄어들었고, 사하라 이남 아프리카(Sub-Saharan Africa)의 경우 극빈층(Absolute poverty)이 1990년 56%에서 2012년 43%로 줄어들어 빈곤퇴치 측면에서 성과를 거둔 것으로 평가하고 있다.

보고서는 또한 독일 정부가 개발정책의 우선순위로 1) 빈곤과 기아 없는 세상, 2) 식량안보 정책 등 기후변화 대처 및 지구한계(planetary boundaries) 유지, 3) 개발기회 증진, 이주원인 해소, 평화유지, 4) 공정한 세계 경제, 5) 2030년 아젠다에 대한 글로벌 파트너십, 5개 조치(Roadmap)를 지정하고 2030년까지 추진하는 내용을 포함하고 있다(BMZ, 2017).

2) 독일 농업 ODA 정책

독일 농업개발의 핵심목표는 ‘빈곤감소와 식량안보’, ‘농촌개발’ 등 개발정책의 상위 방향성을 따르고 있으며, 2009년 연합합의에서 ‘농촌 개발과 식량안보(Rural Development and Food Security)’를 개발사업의 중점분야로 지정한 이래로 추진해왔다. 이에 따라 농촌인구가 자조할 수 있도록 그들의 역량개발과 자주적인 지역개발을 통해 궁극적으로는 빈곤과 기아를 해소하고 생활 수준을 개선하는 것을 주요 목표로 해왔다.

농업부문의 양자 원조에서는 크게 빈곤감소와 식량안보, 자원보존과 기후 중립(Climate neutrality)이라는 주요 목표하에, 7개의 지도 원리와 6개의 행동 범위를 제시했다. 아울러, 농촌개발과 식량안보를 위한 10개 프로그램을 소개하여 방향성을 밝히기도 했다(Dirk N et al, 2013).

[표II-31] 독일 농업분야 개발정책

목표	빈곤감소와 식량안보	자원보존과 기후 중립
목표 범위 (Target area)	지속적인 농업 강화 식품 가공 및 정제(refining) 다각화 시장개방 및 무역통합(trade integration) 수확 후 시스템	토양보존 수자원 관리 삼림 보호 다양성 보존 온실가스 배출량 감축 기후변화 적응
지도 원칙 (Guiding principles)	1. 식량에 대한 권리 실현(Realising the right to food) 2. 조정(alignment) 3. 토지 횡령 중단(Putting a stop to land grabbing) 4. 에너지 작물 재배(Responsible energy crop cultivation) 5. 소작농 농장 우선화(Prioritising smallholder farm development) 6. 양성평등 촉진 및 소외계층 통합(Promotion of gender equality and integrating marginalised groups) 7. 종합적인 농촌 전략에 농업부문 개발을 포함(Embedding within a comprehensive rural strategy)	
사업 범위 (Areas of action)	1. 농업정책 자문 및 제도 구축(Agricultural policy advice and institution-building) 2. 소작농의 전문성 강화(Professionalising small-holder farming) 3. 농업교육 및 컨설팅 증진(improving agricultural training and consulting) 4. 농업금융(Agricultural financing) 5. 자원관리, 환경보호 및 관개농업(Resource management, environmental protection and irrigation farming), 6. 지역 및 다국적 기업과의 협력(Cooperating with local and international enterprises)	

출처: Dirk N. et al(2013), p.17.

특히 최근 정책은 2015년 9월 국제사회가 채택한 2030 아젠다(The 2030 Agenda)를 비롯, 이하 지속가능한 개발목표(SDGs)가 추진하는 농업개발 목표와 독일 농업정책의 맥락을 같이하고 있다. 2017년 BMZ 개발정책 보고서에 따르면, 2050년까지 늘어나는 식량 수요에 부합하기 위해 농업 생산성의 60% 증가가 필요하며, 특히 2025년까지 사하

라 이남 아프리카, 인도, 중남미 등지에서의 식량 수요 증대와 식수 부족이 야기될 것으로 분석되고 있다(BMZ, 2017).

이를 위해 일차적으로는 가치사슬개발, 생산성 제고, 농촌 소득증대 등을 포함한 농촌 개발과 식량안보를 통해 빈곤을 해소하는 것을 주요 목표로 하고 있으며, 기후변화에 따른 토양, 식수, 해양, 삼림 및 생물 다양성 훼손, 자연재해 등에 대한 대응방안을 마련하는 내용까지 포함한 범분야적인 지속가능한 개발을 추진하고 있다.

독일의 이러한 농업개발 방향성에 따라, EU 농산물 수출보조금 철폐, 교육, 여성의 역량개발, 사회적 보고 지원, 농촌의 민간부문 이니셔티브 개발, 가치사슬개발, 토지권(Access to land) 지원, 수확 후 관리, 가격충격 완화, 금융시장투자 등을 통한 농업시장 지원 등, 농촌개발 및 식량안보를 목표로 하는 주요사업 분야를 정하고 궁극적으로는 빈곤퇴치 및 기아 감소라는 거시적 목표를 달성하는 것을 농업부문의 주요 정책으로 추진해오고 있다.

[표II-32] 농촌개발 및 식량안보를 위한 10개 프로그램

1. 우리는 EU의 농산물 수출보조금을 철폐하는 것을 목표로한다.
우리는 EU 농업정책 개혁의 일환으로 EU의 농산물 수출보조금을 완전히 철폐하기 위해 노력하고 있다. 수출보조금은 파트너 국가의 농업개발에 방해가 되기 때문이다.
2. 우리는 기아를 완화시키고 기근을 예방하기 위해 지원한다.
우리는 농촌 개발과 식량안보를 위한 전담반(TF)을 구성하여 여러 개발 관련 관계자들과 수단을 단합시킴으로써 굶주리는 사람들에게 효과적인 원조를 제공하고 미래 기근을 예방한다. 또한, 국제기구와도 협력하며 장기간의 농촌개발, 사회 보호, 농업개발, 재단 대비, 보건 및 식량안보 프로그램을 시행한다.
3. 우리는 식량안보를 양자 협력에 있어 주요 사항으로 여긴다.
우리는 식량에 대한 권리와 탄력성을 강화하는 데에 매진하고 있다. 광범위한 식량안보 프로그램은 양자 개발협력 프로그램에 있어 필수적인 부분이다.
4. 우리는 교육, 여성의 역량확대(Empowerment), 사회 보호를 지원하여 빈곤과 기아를 퇴치한다.
우리는 교육 및 연수, 여성의 역량확대, 사회 보호를 지원함으로써 사회적으로 혜택을 받지 못하거나 배제되었던 사람들이 자신의 잠재력을 끌어올릴 수 있도록 도울 것이다.
5. 우리는 농촌 지역의 민간부문 이니셔티브 개발과 가치사슬개발을 지원한다.
우리는 무엇보다도 투자하기에 좋은 환경을 조성하여 농촌개발을 강화할 것이다. 특히 소규모 농가의 시장, 연수, 금융서비스에 접근을 돕는 활동이나 투자를 지원할 것이다.
6. 우리는 공정하고 안전한 토지권(access to land)을 지원한다.
파트너 국가의 토지정책 개발과 시행, 토지이용계획, 토지등기에 더 많이 지원한다.
7. 우리는 토지 황폐화 문제를 다루는 것을 돕는다.
Rio+20 지속가능한 개발을 위한 UN 컨퍼런스의 맥락에서 우리가 착수한 토지 황폐화 이니셔티브를 더욱 발전시켜 나갈 것이다.
8. 우리는 수확 후 관리를 개선시키는 것을 지원한다.
우리는 식량 손실(Food loss)에 대한 대중의 인식을 제고시킬 것이며 수확 후 또는 가치사슬에서 발행사는 손실을 줄임으로써 얻을 수 있는 실질적인 이득을 보여줄 것이다.
9. 우리는 농업 연구의 결과를 파트너 국가의 농업관리에 긴밀히 연결시킨다.
농업연구를 통해 얻은 지식이나 결과를 파트너 국가의 농업관리에 도입할 것이다.
10. 우리는 가격충격을 완화하는 것을 돕고 농촌자원을 위한 금융시장투자를 촉진시킨다.
타 공여국들과 함께 가격충격의 악영향으로부터 파트너 국가를 보호하고 농업에 대한 투자를 장려하고 농업시장이 다시 제 기능을 할 수 있도록 지원한다.

출처: 농림축산식품부(2013), p.20.

다. 농업 ODA 주요 관할 기관

1) 농업 ODA 집행체계

독일의 농업 ODA 체계는 전체적인 독일 정부의 ODA 체계에서 벗어나지 않는다. 일반적인 독일 ODA 체계와 동일한 집행체계를 따르면서 기타 연방 부처나 주 정부, 집행기구 등과의 공조체계를 기반으로 사업별로 공동이행을 확대해나가고 있는 것이 현재 독일 정부의 농업 ODA 집행체계라고 할 수 있다.

독일의 ODA는 전체 예산 중 67.7%를 독일연방 경제협력개발부(BMZ)에서 추진하고 있어, 독일 내 개발정책과 재정 부분을 관리 및 감독하고 있으며, BMZ 장관이 독일 원조 정책을 이끌고 있다고 할 수 있다. BMZ 장관이 국무회의에서 모든 국가정책의 원조 측면을 고려토록 하는 역할을 하고 있고 최근에 주의회 2등 서기관(Second Parliament State Secretary)의 역할까지 수행하게 됨에 따라 정치적 위상이 높아졌다. 연방 국회와 정부의 감독을 받는 BMZ는 기술원조는 GIZ를 통하여 집행하고 있고 금융협력은 독일 개발은행(KfW)이, 연구부문은 독일개발연구원(GDI), 연방 지리·자원연구소(BGR), 연방 물리·기술연구소(PTB) 등을 통하여 집행하고 있다.

GIZ와 KfW 외에도 BMZ는 다양한 NGO나 재단, 종교단체 등을 통한 지원도 하고 있다. 독일 외교부(Auswärtiges Amt; AA)는 독일 전체 개발원조 규모의 10% 정도를 관리하고 있으나 정책적인 부문에 매우 제한적으로 관여하고 있어 한국의 외교부의 역할과 달리 사실상 공적개발원조 정책에 영향력은 거의 없고 인도주의적인 긴급지원 정도만을 수행하고 있는 상황이다. BMZ는 농업부(Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: BMEL)나 환경부(Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: BMUB) 등 기타 정부부처와도 공동원조 프로그램을 운영하고 있기도 하다. 그러나 이러한 경우에도 범정부간 전략적 가이드라인과 협력협정을 작성하여 문서에 기반을 두고, 관련 전담반 등을 구성하여 사업집행을 추진하는 것이 특징이다(송유철, 2016).

[표II-33] 2016년 독일 ODA 기금 출처

(단위: 백만 유로)

기금출처	총액	비율	양자	다자
기금 총액	22,368.2	100.0	17,756.9	4,611.3
BMZ	7,344.9	32.8	5,124.7	2,220.2
AA(외무부)	2,294.3	10.3	2,059.8	234.5
BMF(연방재무부)	422.7	1.9	137.4	285.3
BMUB(연방환경부)	352.1	1.6	292.4	59.7
BKM(연방정부 산하 방송문화)	162.1	0.7	162.1	-
BMBF(연방교육부)	143.8	0.6	143.8	-
BMEL(연방농업부)	44.9	0.2	28.4	16.5
BMG(연방보건부)	32.6	0.1	9.3	23.2
BMWi(연방경제에너지부)	30.9	0.1	12.7	18.2
BMAS(연방노동사회부)	19.3	0.1	4.4	14.9
BMI(내무부)	11.3	0.1	8.0	3.2
BMJV(연방법무 및 소비자보호부)	5.2	0.0	5.1	0.0
BMFSFJ(연방가족부)	2.0	0.0	2.0	-
독일의회(Deutscher Bundestag)	0.6	0.0	0.6	-
BMVI(연방교통부)	0.6	0.0	0.4	0.2
BMVg(연방방위부)	0.1	0.0	0.1	-
EU 예산 중 ODA 산입분	1,735.5	7.8	-	1,735.5
연방주	941.5	4.2	941.5	-
연방 자산(부채탕감 및 구조조정)	5.7	0.0	5.7	-
시장자산*	2,929.8	13.1	2,929.8	-
그 중 BMZ	2,782.1	12.4	2,782.1	-
- BMWi(연방경제에너지부)	-	-	-	-
- BMUB(연방환경부)	147.7	0.7	147.7	-
- BMF(연방재무부)	-	-	-	-
DEG(독일투자개발공사)	-66.5	-0.3	-66.5	-
기타	5,954.9	26.6	5,954.9	-

주: *시장자산의 경우 연방정부를 대신하여 KfW가 집행함.

0.0으로 지정된 항목의 경우 값은 0=0.049임.

출처: BMZ(2018), p.1.

2) 주요기관

가) BMZ

독일의 원조 주체 기관인 BMZ의 원조사업 시행은 GIZ를 중심으로 KfW, BGR, PTB 등을 비롯한 다양한 NGO나 재단, 종교단체 등을 통해 이루어지고 있다. 개발사업 중복과 일관성 확보를 위해서 사업을 시행할 시, 각 기관별로 ToR 계약의 체결을 근거로 기관 간의 업무조정 과정을 거치도록 제도화하여 조직적인 협력구조를 유지하고 있다. 또

한 BMZ 산하기관들은 3개년 세부사업계획을 상위기관의 승인을 받아 시행하며, 사후 목표 달성도에 대한 평가만 받고 있다.

[그림II-44] BMZ 원조 체계



출처: 손욱 외(2015), p.78 참고하여 저자작성.

2018년 BMZ 예산은 94억 4,000만 유로(약 109억 2,600만 달러)이며, 그중 양자 지출이 44억 4,000만 유로(약 51억 4,000만 달러)로 47%를 차지한다. BMZ의 예산규모는 2015년 65억 유로(72억 달러)에서 2017년 85억 유로(94억 달러)로, 30%가 증가했다. 증가추세는 계속되어 2021년까지 87억 유로(96억 달러)까지 확대될 전망이다.⁴⁵⁾

부문별로는 시민사회단체, 민간부문, 기타단체와의 협력 항목이 11.8%로 가장 큰 비중을 차지하며 다자 지출⁴⁶⁾에서는 유럽개발금에 대한 분담금이 10.5%로 가장 높았다.

BMZ는 5개의 부문에 소속된 1,025명의 직원으로 구성되어 있다. 메르켈 총리(Angela Merkel) 소속정당인 기독교민주연합(CDU, Christian Democratic Union)과 기독교 사회

45) Donor tracker,

https://donortracker.org/country/germany?gclid=Cj0KCQjw6fvdBRCbARIsABGZ-vQkfZ72m0Z5VwzghtMeMM6FV7br5mT0RRNjlgVlo0KY3Fpze4xwsd8aAphoEALw_wcB(검색일: 2018.10.12.)

46) 유럽개발기금, 에이즈·결핵·말라리아 퇴치 세계기금 등의 주요 다자 기금(기구)에 대한 분담금은 다년도 약정의 형식으로 독일 법령에 따라 책정됨(KOICA, 2018; p.87)

연맹(CSU, Christian Social Union), 사회민주당(SPD, Social Democrats) 등으로 구성된 대 연정(Grand Coalition)의 관리를 받는다.

농업부문에의 예산은 2017년 기준, '식량 및 환경보호 기금' 항목으로 4억 1,400만 유로를 집행하여 전체 예산의 4.4% 정도를 차지하는 수준이다. 분야별 지출항목으로는 적지 않은 규모이며 다자사업으로 집행되는 '국제농업 및 식량안보 프로그램' 등도 있어 농업부문이 상당히 큰 지출 비중을 차지하고 있다고 볼 수 있다. BMZ가 추진하는 주요 농업사업은 부르키나파소, 흄백을 이용한 범람원 개간, 케냐 시장조사 지원 등이 있으며 자세한 사업내용은 '바. 주요농업 ODA 사업분야와 사례'에서 살펴보기로 한다.

[표II-34] 독일 BMZ 2017년 예산 개요

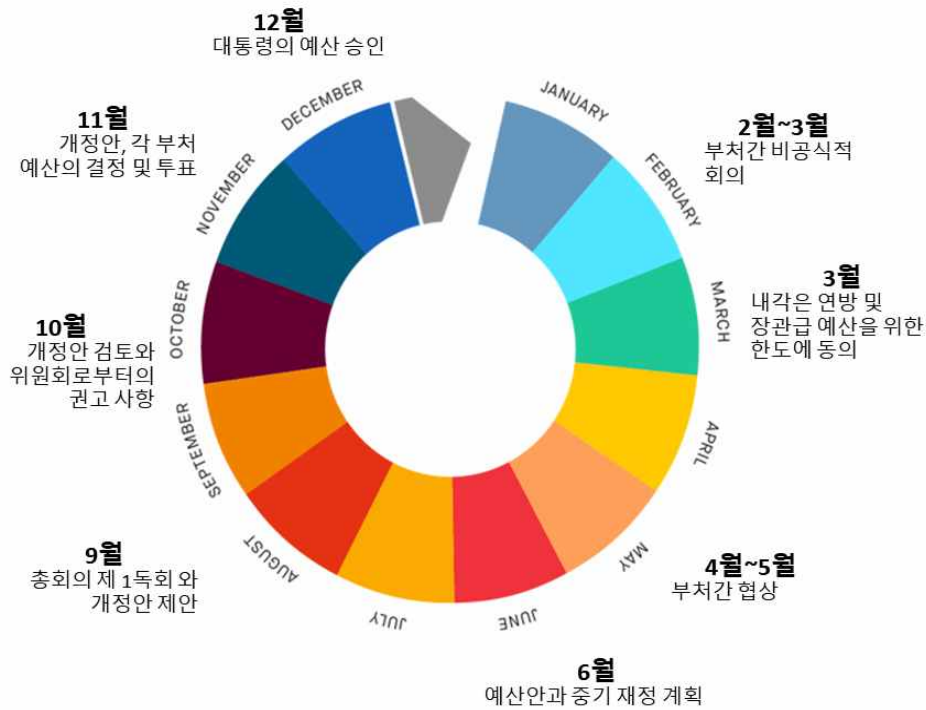
(단위: 백만 유로, %)

항목	금액(백만 유로)	비중(%)
양자지출	4,441	47.0
시민사회단체, 민간부문, 기타단체와의 협력	1,113	11.8
유럽개발기금(EDF)	988	10.5
UN 기관	492	5.2
세계은행	628	6.7
지역기구은행	251	2.7
식량 및 환경보호 기금	414	4.4
개발협력분야 연구, 평가 및 연수	43	0.5
기타 기여	111	1.2
특별 이니셔티브	905	9.6
중앙정부 행정 및 인사지출	56	0.6
총액	9,442	100

출처: BMZ, <http://www.bmz.de/en/ministry/InDetail/budget/index.html>(검색일: 2018.10.2.)

독일의 주요 개발협력 예산은 재무부(Federal Ministry of Finance)를 중심으로 부처 간 검토를 거치며, 연초 예산안 수립은 연말 대통령의 승인으로 결정된다. 2-3월에 부처 간 논의된 예산내역을 기반으로 4-5월에 각 부처 간 협의 및 협상을 진행하고, 6월에 의회에서 예산협상 및 정부 제출 초안 작성, 9-11월 사이 의회에서의 예산 조정과 함께 BMZ의 예산 배분을 위한 개발위원회 및 예산위원회 개최 후 조정을 거쳐 11월에 본회의 상정, 투표 후 대통령의 서명으로 확정한다.

[그림II-45] 독일 의회 승인절차



출처: Donor Tracker, <https://donortracker.org/country/germany>(검색일: 2018.10.2.)

나) GIZ

BMZ와 함께 독일의 개발협력 집행을 담당하고 있는 주요 집행기구는 독일국제협력공사(GIZ)로, 2011년 OECD DAC 동료평가에서 원조체계가 분절화되어 있다는 평가를 받은 후, 일원화된 원조집행을 위해 GTZ, DED과 InWEnt를 통합한 기술협력 집행기관을 신설했다(KIEP, 2013).⁴⁷⁾ 최근에는 ‘미래에 집중(Focus on the Future)’ 전략 하에 2017-2019 GIZ 기관 내 ‘경영전략(Corporate Strategy)’을 수립하고, 사업관리 시스템 재편성 및 정책 우선순위 등을 반영한 전략목표를 세웠다.

[표II-35] 2017-19년 GIZ 전략

전략목표	전략과제
1. 효과성 달성에서의 목표: 구체적이고 지속가능하며 성과측정이 가능한 방법으로 파트너 기관 및 이해관계자들의 기대 충족	<ul style="list-style-type: none"> 사업관리 시스템의 재편성 및 종합적인 결과물에 대한 보고가 가능하도록 재조정 기관 외부에서의 대화가 가능하도록 결과발표에 대한 방법을 개선
2. 사업개발의 측면: 경제적으로 실행 가능한 사업활동	<ul style="list-style-type: none"> 2017-2019년 사업파트너들의 정책우선순위를 반영하는 분야에 집중, 구체적으로는 실항민, 난민 및 이민, 안보 및 안정, 기후변화와 에너지에 초점을 맞출 계획
3. 전문성과 연합의 측면: 직원들의 기술 및 동기부여, 즉시 동원 가능한 전문성, 파트너들	<ul style="list-style-type: none"> GIZ인력에 대한 추가기술 습득, 독일 및 현장에서 과제 수행 시 필요한 전문성 확보 등을

전략목표	전략과제
과의 협력 및 전략적 연합 강화	통해 고객이 원하는 서비스를 제공 할 수 있는 능력을 고취하고 지속적인 서비스를 요청 받을 수 있는 기관으로 성장
4. 비용효과성 측면: 자원을 효과적으로 사용하고 책임성 부여로 비용효과성 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 공적 이익을 영위하는 기관의 속성 상 비용효과성, 투명성, 책무성 준수는 필수적인 요소임. • 정부와 납세자들이 기대하는 대로 자원의 효과적인 사용과 업무효율성에 대한 증거가 제출될 수 있어야 하며, 국제적으로도 검증 가능한 비용효과성에 대한 질문이 매우 중요하게 고려됨.

출처: KOICA(2018), p.92

GIZ는 운영위원회를 비롯하여 19개의 하위부서로 구성되며, 조직의 경영관리는 별도 단위로 운영되고 있다. GIZ와 KfW 모두 향후 국가별 3년간 세부사업을 BMZ에 제출하여 검토 및 승인을 거쳐 사업을 집행하는 기획과정을 채택하고 있다. GIZ 본부구조는 사업개발, 기업 홍보, 법무 및 보험, 준법감시, 감사 등으로 구성된 경영관리부와 고객관계 및 사업개발, 분야개발, 지역부(아프리카, 아시아, 중남미, 유럽), 평가, 경영안보, 국제협력교육, 인사·재무·국제서비스 등을 담당하는 부서로 구성되어 있다.

GIZ의 예산규모는 2017년 기준 약 26억 유로(약 31억 달러)로, 주요사업은 빈곤감축을 기조로 아프리카 마셜플랜 및 글로벌 기아퇴치 이니셔티브를 진행하고 있다. 최근 급증하는 이주 및 난민문제에 대응하고, 장기적인 관점에서 근본적인 해결책을 제시하는 사업을 추진하고 있다. 참고로, 전체인력은 19,506명이며 120개국에서 고용된 현지인력이 70%를 차지한다.⁴⁸⁾

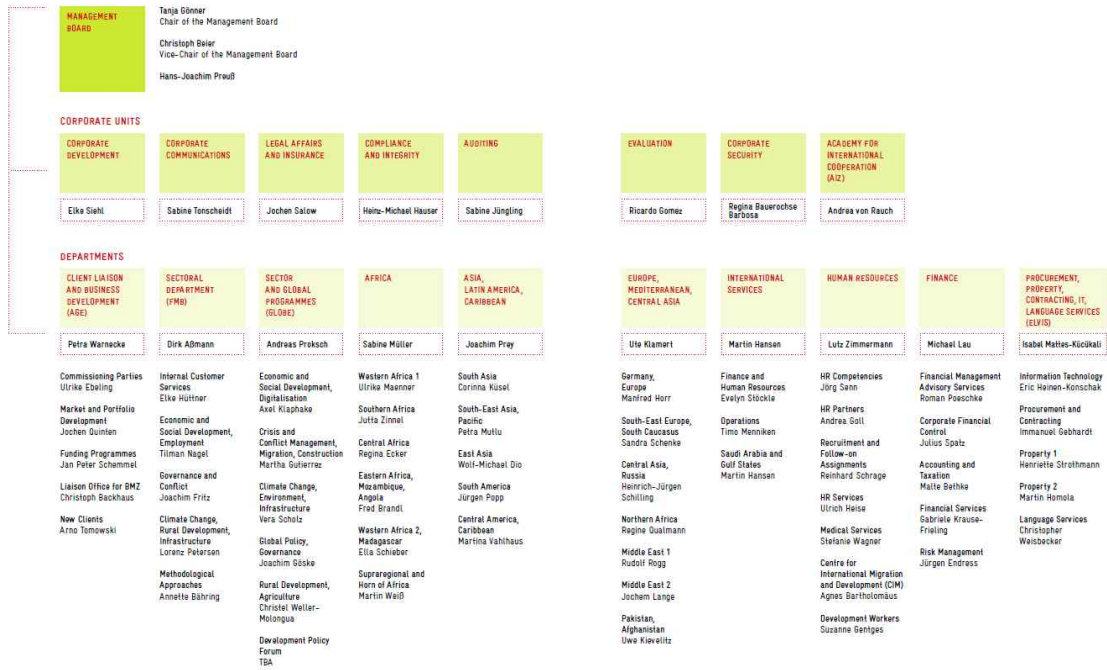
47) 독일 원조집행기관 변천요약

과거 3개 집행기관	
독일기술협력공사 (GTZ)	<ul style="list-style-type: none"> - 1974년 독일기술협력유한책임회사와 개발도상국지원처가 통합되어 설립 - 국가소유의 기업으로 정부뿐 아니라, EU, UN, WB, 민간기업 등과 계약 - 2008년 12억 유로로 약 120여 개국에서 다양한 개발 프로젝트를 진행했으며 88개국에 자체 사무국이 있었음 - 예산은 전체 독일 ODA의 9%였으나 개도국의 개혁, 열대우림 보호사업, 에이즈 예방사업, 인프라, 직업교육 등 폭넓은 업무를 담당 - 비영리 기관으로 수익은 다시 개발협력 프로젝트에 사용됨
독일개발봉사단 (DED)	<ul style="list-style-type: none"> - 2002년에 설립 - 저개발국가와 독일의 개발분야 전문가 훈련을 담당 - 연간 약 5만 5천 명이 교육과정에 참가
국제평생교육개발회사 (InWEnt)	<ul style="list-style-type: none"> - 1963년 콘라드 아데나워 총리와 존 F. 케네디 미대통령에 의해 설립 - 1963년부터 2007년까지 약 1만 5천 명의 봉사단을 파견

출처: 농림축산식품부(2013), p.11.

48) GIZ, <https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>(검색일: 2018.10.2.)

[그림II-46] GIZ 조직도



출처: GIZ(2018), p.63.

GIZ에서 추진하는 농업부문 사업은 BMZ가 특별 이니셔티브로 추진하는 ‘기근 없는 하나의 세계(One World – No Hunger)’를 기본 기조로 따르고 있으며, 수원국의 식량안보를 지원하는 ‘농업정책 및 식량안보(Agricultural Policy and Food Security)’ 프로젝트를 실시하고 있다. 대부분 양자원조 형태로 지원되고 있으며, 규모 면에서는 2017년 기준, 2억 5,500만 유로를 집행한 것으로 집계됐다(GIZ, 2018).

농촌개발(Rural Development) 항목으로 GIZ에서 집행한 프로젝트 예산은 2017년 기준 3억 4,500만 유로로 주요 사업분야 중에서 거버넌스(4억 2,300만 유로) 다음으로 많은 예산이 투입된 것으로 파악된다. 농촌개발 항목에서 대표적인 세부 프로젝트로 GIZ는 2012년부터 추진하고 있는 ‘코트디부아르 카카오 생산성 제고’를 소개한다. 식품업체인 LIDL에 자문을 제공하는 형태이며, 대부분의 코트디부아르 국민이 생계를 의존하고 있는 카카오의 생산성 및 상품성 증대, 이를 통한 농가구 생활환경 개선 등을 도모하는 사업이다. 동 프로젝트의 대표적인 성과로는 PROCACAO 농업학교를 꼽을 수 있다. 이곳에서 2,000여 명의 강사가 카카오 농가에 지식을 전수하고 있으며, 만 8천 명의 카카오 농부들이 혜택을 볼 것으로 기대되고 있다(GIZ, 2018).

그 밖에도 지속가능한 환경개발 프로젝트와 연계한 ‘페루 농작물 손실방지(Peru: Agricultural insurance cushions crop losses)’ 프로젝트도 추진 중이다. 재난 방지 등 기후변화 대응방안은 농업공제(Agricultural insurance) 등 생산성 제고에 기여하는 것으로, 정부가 보험료를 지원하고 보험회사가 기후로 인한 작물손실의 위험부담을 관리해주는

방식으로 추진되는 사업이다. GIZ는 환경부(German Federal Environment ministry)의 국제환경 이니셔티브(International Climate Initiative)의 일환으로 동 프로젝트를 지원하고 있으며, 2014년에서 2017년 사이에 보험 계약자가 두 배로 증가하여 31만 명이 되는 등 괄목한 만한 성과를 거두고 있다.

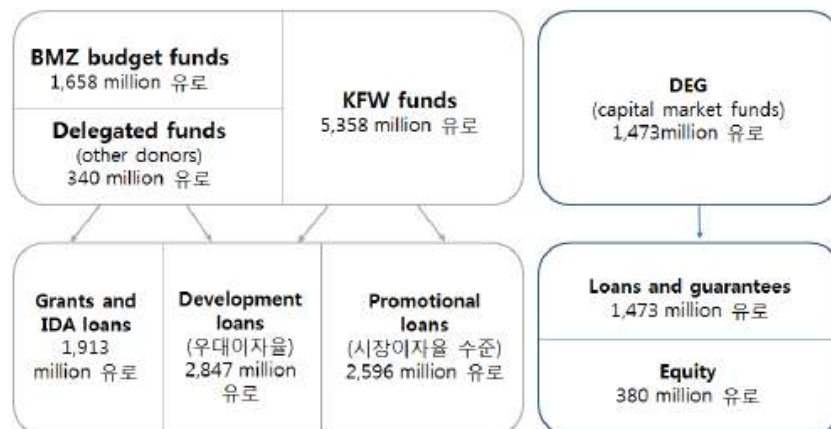
그 외에도 BMZ와 BMEL에 전략문서 등 자문역할을 수행하기도 하고, BMZ, BMEL, 관련 NGO 및 UN 기구, 연구기관 등과의 현안논의가 이루어지는 세계식량안보그룹(Working Group on Global Food Security) 주제, 농촌개발 컨퍼런스(Development of rural regions - new partnerships between policy makers, the business community, academia, and civil society) 개최 등 협력기관과의 협의를 도출하는 행사도 개최하고 있다(GIZ, 2011).

다) KfW

독일개발은행(KfW Entwicklungsbank)은 개도국의 정부, 공기업, 또는 상업은행에 금융지원을 하고 있다. 특히 정부의 개발원조자금에서 지원되는 자금으로 소프트 론을 제공하여 개도국의 수자원개발 및 보건사업, 재생에너지 개발 및 에너지 효율성 제고사업, 금융부문 개발사업 등에 차관 또는 그랜트를 제공하고 있다. 수원국의 1인당 국민소득 수준에 따라 상이한 차관 및 융자조건을 적용하고 있으며 2014년 기준 74억 유로의 자금을 양허성 차관의 형태로 제공하고 있는 금융협력(financial cooperation)기관이다.

초기에는 주로 도로나 식수개발 등과 같은 대규모의 인프라 프로젝트에 대한 차관사업을 수행하였으나 근래에는 빈곤감소 및 삶의 질 개선과 같은 인도적 차원의 차관사업을 강화하고 있다. KfW의 자금원은 다음 그림과 같은데 3분의 1 정도를 BMZ로부터 조달하고 있다. 주로 BMZ의 정부예산에서 나오지만 KfW가 사업수익을 통해 마련한 자체 자금의 비율도 점차 늘어가고 있는 추세이다.

[그림II-47] KfW의 자금원



출처: 송유관(2016), p.177.

KfW는 총 예산 중 35% 정도의 자금을 시장이자율과 거의 유사한 이자율로 공급하고 있으며 약 39%는 우대이자율로 공급되고 있으며 26% 수준은 무상원조의 형식으로 지원되고 있다. KfW 대표적인 사업은 아제르바이잔 소액대출(Microfinance) 사업 등으로 자세한 사업내용은 ‘바. 주요농업 ODA 사업분야와 사례’에서 살펴보기로 한다.

KfW는 산하에 독일투자개발공사(DEG, Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft)를 두고 있는데, DEG는 민간 기업이 개도국에 투자하는 자금을 지원하는 역할을 수행하고 있다. 특히 장기차관(long term loans), 메자닌 금융(mezzanine financing), 지급보증(guarantees) 등을 제공하고 자문서비스 역시 제공한다. 또한 DEG는 BMZ의 develoPPP.de 특별프로그램을 집행하는 기관으로 민관협력프로그램(PPP: Public Private Partnership)의 주요 시행기관으로서의 역할도 수행하고 있다. DEG의 대표적인 사업으로는 인도의 국영주택은행에 5천만 유로의 자금을 지원하여 에너지 효율적인 주택건설에 용자를 할 수 있도록 한 사업과 중국의 수출입은행에 7천5백만 유로를 제공하여 재생가능 에너지나 에너지 효율성 제고를 위한 기술 도입에 용자를 제공하는 사업 등을 들 수 있다(송유철, 2016).

[독일투자개발공사(DEG)]

독일투자개발공사(DEG, Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft)는 KfW 금융그룹의 회원사로서 14개의 지역 및 국제 네트워크 지점을 기반으로 개발도상국에 투자하는 독일기업을 위한 자금지원 기관이다. 2001년에 KfW그룹으로 통합되어 자금협력분야 원조를 지원하는 회원사가 되었고 2017년 기준, DEG의 지분은 약 2.5억 유로에 달한다. 주로 대형 프로젝트의 장기 차관이나 재정 보증, 컨설팅 등을 지원하고 있으며 제조업, 농업 등 다양한 분야를 아우른다. DEG의 2017년 전체 예산은 83억 유로로 83개국에 투자되었으며, 130개의 독일기업이 참여했다. 또한 DEG는 BMZ가 추진하는 민관협력(PPP) 사업을 위한 특수사업도 시행한다. 이는 PPP 사업 추진과정에서 기존 정부주도 사업의 재원 마련 및 전문기술 이전 등에 한계를 느끼게 되면서 개도국과 신흥시장에서 활동하는 민간 기업의 참여를 독려하기 위해 자금 및 컨설팅 지원 방안으로 제시된 것이다.

출처: KfW DEG(2018), p.7, KOICA(2014), pp.26-27.

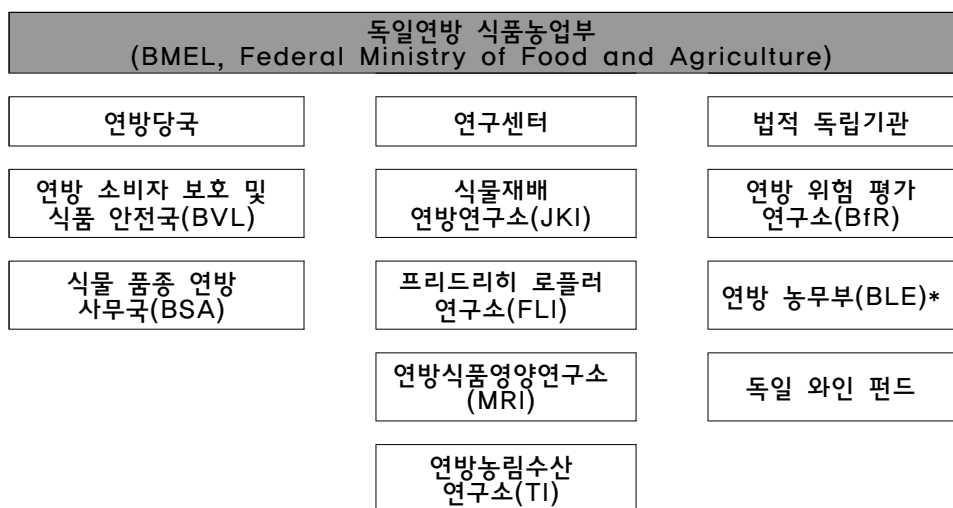
라) BMEL

농업 ODA의 대부분이라고 할 수 있는 67.7%를 BMZ가 집행하고 있으나, 독일연방식품농업부(BMEL, Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft) 또한 3% 정도의 사업을 담당하여 수행하고 있다. BMZ나 GIZ 등과 공동사업으로 진행되는 형태가 있으며, BMEL의 BLE가 주로 개발협력 사업을 담당하고 있다.

BMEL은 2014년에 임명된 크리스찬 슈미트(Christian Schmidt) 연방장관을 포함하여 약 5,000명 정도의 직원으로 구성되어 있다. 부서는 연방 소비자 보호 및 식품 안전국(BVL), 식물 품종 연방 사무국(BSA)을 비롯하여, 법적으로 독립적인 연방 위험 평가 연구소(BfR), 연방 농무부(BLE), 독일 와인펀드 등이 있으며, 4개의 연방연구센터; 식물재배 연방연구소(JKI, Julius Kühn Institute), 프리드리히 로플러 연구소(FLI, Friedrich

Loeffler Institute), 연방식품영양연구소(MRI, Max Rubner Institute), 연방농림수산연구소(TI, Johann Heinrich von Thünen Institute), 그리고 독일 바이오매스 연구센터(DBFZ) 등 무상원조 지원 연구기관 등이 있다.

[그림II-48] BMEL 체계



* 1995년 전 연방 농무부(BALM)와 전 연방농림부(BEF)가 통합되어 BLE가 창설됨.
출처: BMEL(2014), p.49. 참고하여 저자작성

BMEL에서 추진하는 개발사업 프로젝트는 농촌개발(Rural development)을 중심으로 전 세계적으로 농업부문의 생산성과 효율성, 농식품 산업부문 자원보존(Resource-conserving) 등을 주요 목표로 하고 있다. 특히 양자원조의 경우, 1) 파트너 정부의 입법 및 행정 정책자문, 2) 민관협력 지식 및 기술이전에 중점을 둔 시범 프로젝트, 3) 산업협회 간 협력 - 국제적인 농민단체와 협동조합과의 협력 - 등의 프로젝트를 우선적으로 추진하고 있다. 환경친화적인 농식품 산업을 위한 법적 기반 마련을 지원하는 사업이나, 농식품 산업을 지원하는 협회, 컨설팅 회사, 교육센터 등의 개선, 식량안보 및 소비자 보건 보호와 관련한 법적 및 제도적 문제 해결, 지속적인 농장수입 증가, 세계 식량안보 강화 등에 기여하는 것이 BMEL 개발정책의 목표이다. 이를 통해, 파트너 국가의 부처 및 의회와의 네트워킹 강화, 양자 및 다자협력을 통한 새로운 파트너 발굴, 독일 소비자를 위한 수입 식품의 안전성 증대, 파트너 국가의 EU 및 국제표준 규정을 조율하여 국가 수출이익 진작, 파트너 국가 내 독일정부의 농업 투자환경 개선 등 독일정부의 이익에 기여하는 것을 도모하고 있다.⁴⁹⁾ 대표적인 사업으로는 EU의 트윈닝 프로젝트(Twinning projects) 등이 있으며, 자세한 사업내용은 ‘바. 주요농업 ODA 사업분야와 사례’에서 살펴보기로 한다.

49) BMEL, https://www.bmel.de/EN/Ministry/InternationalCooperation/_Texte/Kooperationsprogramm.html(검색일: 2018.10.05.)

주요 사업대상 지역은 2016년 기준, 에티오피아, 브라질, 중국, 인도, 카자흐스탄, 모로코, 몽골, 러시아, 잠비아, 터키, 우크라이나, 베트남 등 다양하다. 독일연방 차원에서 지역별로 전략을 수립하고 중점협력국과 분야를 지정하여 추진하고 있는데, 아프리카 국가에 사업비중이 높아지고 있는 추세이다. 아프리카 지역에는 2011년 연방정부 전략이 수립되었으며, 아프리카 내 농업 ODA 거점은 남아공으로 국제식량정책(Global food policy) 교류, 아파르트헤이트 이후 농업부문 개혁 등을 협력 목표로 하고 있다. 사하라 이남 아프리카에서는 에티오피아를 시작으로 잠비아, 케냐, 가나, 코트디부아르 등을 중점협력국으로 지정하여 사업을 수행하고 있고, 북아프리카에서는 모로코, 이집트, 튀니지 등에서 추진하고 있다.⁵⁰⁾ 그 외 유럽지역은 러시아, 우크라이나, 중동지역은 터키, 아시아 지역은 중국, 인도, 카자흐스탄, 중남미 지역은 브라질, 아르헨티나 등의 주요 협력국이 있다.

BMEL의 전체 예산은 연간 60억 유로(2018년) 정도 되며 임업, 수산업 부문을 포함한 균형 잡히고 건강한 식습관 및 식량안보, 소비자를 위한 식품정보 제공 등을 주요 임무로 추진하고 있다. 2005년에 식품에 대한 소비자보호 행정을 농업정책과 밀접한 연대하에 추진한다는 관점에서 연방소비자보호식품농업부(BMELV)로 개편되어 보건부에서 소비자 보호 부분, 재경기술부에서 소비자 보호 정책업무를 이관 받았으며, 현재는 연방식품농업부(BMEL)가 되었다(식품의약품안전처, 2017).

BMEL은 본(Bonn)과 베를린(Berlin) 지부와 약 900여 명의 직원으로 구성되어 있으며, 산하기관은 크게 연방 사무소와 연구소, 독립기관과 협회로 나누어진다. 소비자보호 식품안전청(BLV)과 위해평가원(BfR) 등이 위해관리업무를 담당하며, 연방농무부(BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung)가 농업 및 식품 산업과 관련한 정책 수립과 무역 및 국제협력 업무를 담당하는 등, 역할을 분담하여 관리하고 있다.

또한, 농업이 발전한 식량수출국으로서 농업에 종사하는 인구가 많을 뿐만 아니라, BMEL의 규모 역시 크고 농민들이 강력한 이익집단을 형성하고 있어 BMEL 주도의 정책결정이 가능한 구조이다. BMEL이 인력, 예산 등 측면에서도 높은 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라, 전체 농업관련 사업의 견인역할을 할 만큼 주도적인 입지를 갖고 있다는 측면에서 농업개발 분야의 발전성 또한 높다고 볼 수 있다.

50) BMEL,

https://www.bmel.de/EN/Ministry/InternationalCooperation/_Texte/PrinciplesOfCooperation.html?docId=3720402(검색일: 2018.10.05.)

라. 농업 ODA 협력구조

1) 분업 및 공동기금 체계 확대

독일의 개발협력 사업은 전체적으로 전문화된 조직이 유기적인 관계를 맺고 역할을 효과적으로 나누어 운영하고 있다. 이러한 사업구조는 독일 원조정책에 있어 중추적 역할을 하는 주요주체인 BMZ와 GIZ의 긴밀한 협력관계로부터 기인한다. GIZ 사업의 약 80%는 BMZ가 의뢰한 사업이며, 2012년 GIZ 예산 21억 중 16억 유로에 달하는 사업이 모두 BMZ가 발주한 것이었다. GIZ의 국제사업서비스(International Services)와 공공기관 발주 사업은 각 10%씩을 차지해, GIZ 발주 초기에는 개발협력 주요주체인 BMZ와 GIZ의 공고한 공조체계를 중심으로 개발사업이 집행된 것으로 보인다.

최근 들어서는 정부부처와의 공동사업 비중이 크게 늘고있는 추세이다. 2018년 발행된 2017년 GIZ 기관보고서(Integrated company report)에 따르면, GIZ 예산에서 독일 정부부처와의 공동자금으로 조달하는 비중이 2014년 이후 2배로 증가해, 2017년 기준으로 GIZ 수익 중 3억 9,200만 유로를 차지한 것으로 나타났다. 공동 자금조달원(Cofinanciers) 중 최대 조직은 EU로 2억 4,500만 달러에 달했고, 영국의 DFID가 3,400만 유로로 그 다음인 것으로 보고되었다(GIZ, 2018). 전통적으로 공동사업을 조직해오던 EU, UN 등 국제기구나 비정부기구뿐만 아니라 정부 기관과의 공동사업 비중이 최근 크게 늘고 있는 것으로 분석된다.

[그림II-49] 2014년 이후 급증한
공동기금(Cofinancing) 규모



출처: GIZ(2018), p.16.

농업부문 또한 정부 부처와의 공동기금 집행이 늘고 있으며, BMEL이 개발정책과 세계 식량문제와 관련한 부문에서 BMZ와 긴밀한 협력체계를 기반으로 사업을 추진하고 있다. 파트너 국가 및 분야 우선순위를 선정하는 것과 국제농업연구, 토지이용권 강화 등의 업무를 공동으로 추진하고 있으며, 실제로 에티오피아, 아프가니스탄 등에서 공동 프로젝트를 기획한 바 있다.

또한 GIZ와의 협업도 긴밀하다. BMEL은 농업개발 프로젝트 상당수를 GIZ에 위임하고 있다. 연방정부를 대표하여 에티오피아의 지속가능한 농업 프로젝트, 중국의 독-중 농업 센터 사업, 독일 내 야자유(Palm oil) 등의 사업을 위탁받아 민간 및 NGO 등과 협력하여 수행하는 등 농업 ODA 프로젝트에 참여하고 있다. GIZ는 독일정부의 양자신탁기금(German Government's Bilateral Trust Fund)을 기반으로, 세계식량안보 지원 관련 세계식량농업기구(FAO) 협력사업, 중국의 지속가능한 삼림관리, 세계식량안보 관련 기술협력, 베를린 국제그린워크에서 GFFA(Global Forum for Food and Agriculture) 회의 개최 등의 사업을 수행한 바 있다.⁵¹⁾

2) 개발정책의 일관성(PCD) 등 제도적 협력체계

가) 개발정책의 일관성

특히 개발부문에서의 업무연계는 ‘개발정책의 일관성(PCD)’를 촉진하기 위한 노력의 일환이다. 분절화 해소와 원조효과성 및 비용절감을 위해서 기술협력기관은 GIZ로 통일하고 BMZ 내에도 일관성 관련한 위원회를 설치하여 운영하고 있으며, ‘헌법 및 부처 간 절차에 관한 공동규칙(GGO)’을 기반으로 부처 간 협력을 강조하고 있다.

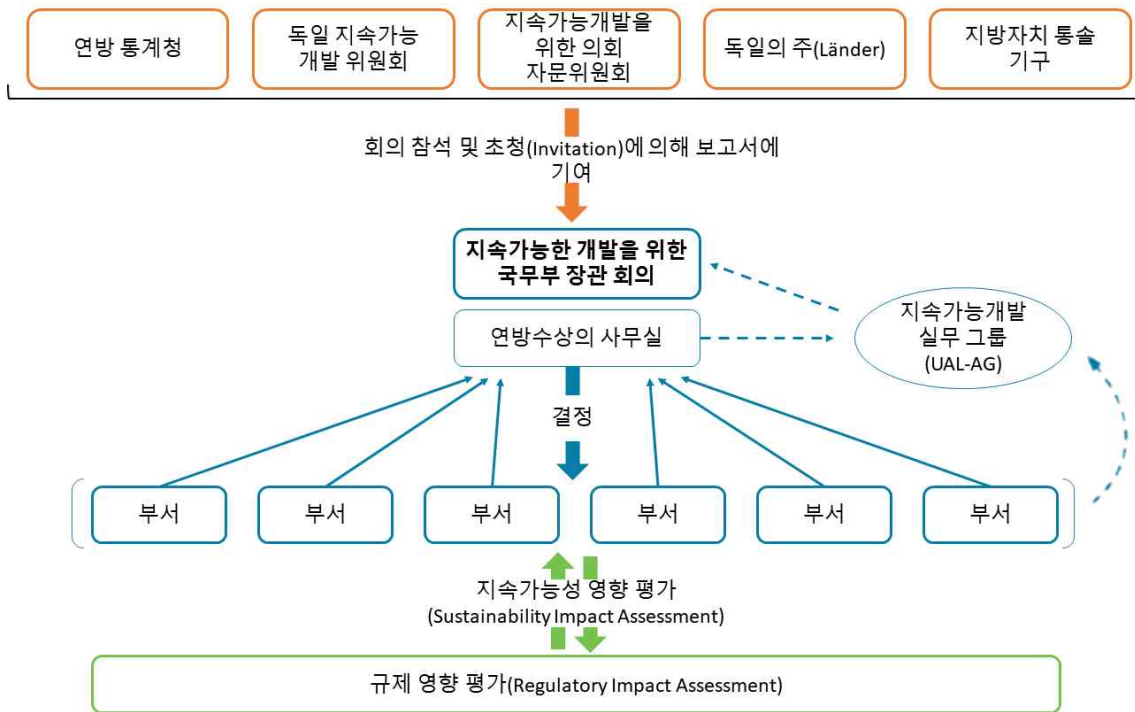
BMZ는 개발정책의 목표와 방향이 일원화되는 정책일관성은 개발협력 개혁에 중요한 목표 중 하나라고 강조하며, 1998년 ‘연합비전(Coalition Vision)’을 발표했다. 연합비전에 “오늘날 개발정책은 개발도상국의 경제적, 사회적, 생태적, 정치적 조건의 개선을 목표로 하고 있는 글로벌 구조 정책이다..... 새로운 연방 정부는 다른 정부 부처 간에 정책의 일관성을 보장하며, 이러한 원칙을 따라 개발정책을 개혁, 개발 및 발전시킬 것이다.(Coalition Paper Statement of Vision, 1998)”라고 명시하며 PCD에 대한 논의를 시작했다.

PCD의 보다 정확한 개념은 BMZ가 2001년 발표한 ‘2001년 빈곤감소 행동계획 2015(PA 2015, Poverty Reduction: a Global Responsibility Program of Action 2015)’에 공식화되어 있다. 독일과 EU 그리고 국제적 차원에의 모든 정책 분야에서 개발의 일관적인 접근이 이뤄져야 하는 것을 강조하며 개발의 정책 일관성을 최초 언급했고, 이를

51) GIZ, <https://www.giz.de/en/workingwithgiz/1920.html>(검색일: 2018.10.05.)

독일연방 내각에서 2001년 승인하여 정부의 전체 프로젝트에 적용되었다.⁵²⁾ 이를 근거로 연방정부가 입법과정에서 개발 및 빈곤감소에의 기여 여부를 평가할 수 있도록 했고, 경제촉진과 공정한 무역기회제공, 부채탕감, 정보통신기술(ICT), 환경, 노동기준 준수, 분쟁 예방 등 10개의 공동 우선순위 목표를 제시했다. 2005년에는 PCD 도모를 위한 14가지 정책일관성 아젠다(Coherence Agenda)⁵³⁾를, 2009년에는 연합합의(Coalition Agreement)를 발표하는 등, PCD 필요성에 대한 인식을 일찍부터 가지고 적극적으로 정치적 공약 및 문서를 채택해오고 있다.⁵⁴⁾ 최근에는 지속 가능한 개발목표(SDGs)를 이행하는 수단으로 채택된 지속 가능한 개발을 위한 정책일관성(PCSD, Policy coherence for sustainable development) 원칙을 토대로 정책일관성 논의를 확대하고 있다.

[그림II-50] 지속가능한 발전을 위한 독일 정부부처의 협력구조



출처: DIE(2016), p.5

52) OECD(2005), Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD. p.72.

53) ① 범정부적 국가지원 전략 구축, ② 부처 간의 총국 회담, ③ 주제별 부처간 워킹그룹 진행, ④ '관리와 우선순위 설정 매트릭스' 활용, ⑤ 일관성 측면을 고려한 내부법령 개정, ⑥ BMZ의 국가별 보고서에 정책일관성 사항 넣기, ⑦ 부문별 프로젝트 및 주제별 팀 활용, ⑧ 보편적인 의견서 및 정책일관성 조사 진행, ⑨ BMZ내 역량 집중, ⑩ 부처간 전문가의 능력 향상 및 협력문화 촉진, ⑪ 정책일관성에 대한 의회의 관심 증가, ⑫ NGO와의 일관성 기반으로 한 협력, ⑬ EC 내 PCD 네트워크 등 주제별 일관성 네트워크에 참여, ⑭ 홍보 및 출판물 기획 등

54) 안동욱(2012), p.113.

나) 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO)

독일은 헌법과 2000년에 개정된 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(Joint Rules of Procedures of the Federal Ministries, GGO)을 근거로 다양한 분야의 정책들이 일관성 있게 조화를 이루게 하는 법적 체계를 갖추고 있다. 개정된 GGO는 정부부처 간 원칙과 기관 간의 차이를 공유하고 부처 간 협력체계와 입법과정에 참여하는 과정을 정리하여, 이를 근거로 개발정책 일관성이 BMZ를 중심으로 이루어질 수 있도록 체계화하고 있다. 이를 통해 관할부처는 담당하고 있는 이슈와 분야에 대해 다른 부처의 법률안과 정책에 개입할 수 있게 되며 BMZ가 추진하는 부처 간 위원회(Inter-ministerial Committee on Coherence)나 자문포럼(Consultative Forum) 등을 주관하여 협력을 모색할 수 있는 법적 근거를 갖게 된다.

내각책임제 정부형태를 갖고 있는 독일은 다양한 부처 간의 이해관계를 조정 및 합의 하기 위해 수상실(Chancellery)이 모든 정부부처의 정책이 일관성 있게 조정될 수 있도록 가이드라인에 따라 조정과정을 거치도록 헌법에 명시함으로써, 정책조정 기능 면에서 수상실은 중요한 정치적 의미가 있다. 수상실은 다른 정부부처와 수평적인 관계를 갖고 수상이 타 부처와의 협력을 총괄하는 임무를 수행하고 있으며, 개발 관련한 조정이 필요할 경우에는 BMZ 및 타 부처에서 수상실에 중재를 요청을 하기도 한다. 따라서 정책 일관성을 조정하는 기능은 수상실이 총괄하는 한편, 부처 간 협의 및 조정역할을 추진하고 부처의 법률안을 개발 측면에서 감시하는 등의 실질적 협의 기능을 하는 주축은 BMZ라고 할 수 있다.

정책일관성 담당관(Focal Point)은 모든 부처에 배정되어 부처 간 정책일관성 회담(Coherence talks)을 진행하도록 했으며, BMZ 내 PA 2015를 기반으로 범정부적 정책 일관성의 계획 및 이행을 담당하는 상설기관을 두고 정책일관성 흐름을 모니터링 하도록 했다. 이 평가체계에는 개발 관점에서의 모니터링 권한뿐만 아니라 입법과 정책들이 개도국에 미치는 영향에 대한 모니터링도 포함한다. 부처 간 분야별 간담회나 네트워크, 공무원 교환업무 제도 등 또한 정책 일관성에 긍정적인 역할을 했다.

헌법과 GGO를 기반으로 2005년 14가지 정책 일관성 아젠다(Coherence Agenda) 발표, 2008년 개발정책 백서 발간, 2009년 연합합의(Coalition Agreement) 수립 등 개발 정책 일관성 강화를 위한 강한 의지를 표명하며 EU의 유럽의 개발에 대한 합의(European Consensus on Development) 및 OECD의 활동 등에 적극적으로 개입하고 있다(KOICA, 2012).

다) 평가 및 우수사례

정책일관성에 대한 별도의 모니터링 시스템은 갖고 있지 않지만, 독일 원조 정책과 집행의 일관성 개선 노력을 분석하고 평가를 통해 지속적인 개선 의지를 지원하는 기능은 독일개발연구소(DIE, German Development Institute)가 담당하고 있다. 독일개발연구소(DIE)는 자체적으로 또는 BMZ를 비롯한 여러 국내 개발협력 기관들의 특별 요청에 따라 독일 개발협력의 효과성과 정책일관성을 포괄하는 여러 이슈에 대한 분석 연구를 수행한다.

이 외에 국회와 대중을 대상으로 일부 정부부처가 분석 보고서를 제출하고 있으며 국회에는 입법기간 동안 BMZ가 개발정책보고(Development Policy report)를 제출한다. 기본적으로 OECD DAC 평가원칙에 따라 정기적으로 사업진행에 대한 검토 절차를 거치게 되며 두 집행기관인 GIZ 및 KfW가 BMZ와 합의한 가이드라인에 따라 집행내용을 감시·감독하여 보고한다. 두 기관의 감독과 평가를 담당하는 곳은 BMZ 내 평가 담당 과이며, 독립적·객관적 평가를 위해 정기적인 평가결과를 내각으로 바로 보고한다.

정책일관성 측면에서 독일정부의 우수사례는 아프가니스탄 정책으로 소개되고 있다(DAC Peer Review: Germany, Paris, 2010). 정부부처 간 사무국 차원에서 Federal Foreign Office, BMZ, 연방방위부, 내무부, 수상실 등이 정치적 관리를 하고, 관련 부처 장관들은 정기적인 회의를 통해 독일의 대 아프가니스탄 정책에 대한 논의를 가졌다. 실무적 차원에서는 매주 화상 회의를 통해 긴밀한 네트워크 형성 및 자문/논의가 가능하도록 했고, 아프가니스탄 4개 지역에 있는 재건지원팀은 특정한 국가에서 이뤄지는 조정 메커니즘을 잘 보여주는 사례로 평가받고 있다.

마. 농업 ODA 수행체계

1) 수행방법

독일의 공적개발원조 정책의 수행방법은 일반적으로 양자(Bilateral)원조, 다자(Multilateral)원조 및 삼각협력(Dreieckskooperationen)원조로 구분된다. 특히 예산의 47%를 차지하는 양자원조의 경우 국가 간의 국제법상 계약을 통해 이루어지며, 통상 2년의 기간을 단위로 체결하여 금융지원의 방식(Finanzielle Zusammenarbeit, FZ)이나 기술지원의 방식(Technische Zusammenarbeit, TZ)으로 협력이 이루어진다. 다자원조 또한 양자원조와 유사하게 FZ와 TZ 방식으로 집행되는데, 독일정부가 국제기구 일원으로 수행하는 개발정책의 의미로 정치적 중립성을 갖고 다양한 회원국과 분담금 등을 충당하며 집행된다.

삼각협력방식은 브라질, 인도, 인도네시아, 멕시코, 남아공 등 과거 공적개발원조의 수혜를 받았던 신흥공업국가들과 공동으로 수행하는 형태를 말한다. 신흥공업국가들의 수원국 경험을 기존 전통적인 원조방식에 활용하는 것으로, 주로 BMZ의 기술지원에 활용되고 있다.

[그림II-51] 독일 공적개발원조정책 수행체계



출처: BMZ, http://www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/index.html(검색일: 2018.10.24.)

2) 기획과정

독일의 양자원조 기획과정은 양국 간 약정이 체결된 후, BMZ는 해당 사업의 시행을 개별 사업시행 기관에 위임하고 연방정부는 이 기관을 재정 지원하는 방식으로 진행된다. 사업유형별로 KfW/DEG, GIZ/CIM, BGR/PTB 등 전문 시행기관으로 위임된 재원과 사업에 대한 책임은 해당 운영기관이 맡게 된다. 주요한 점은 ODA 주요 시행체계의 역할이 분담되어 있으나 서로 다른 역할과 업무가 협력적으로 이루어지고 있고, BMZ가 기획 총괄을 담당하며 이를 시행하기 위한 사전전략을 수립한다는 것이다.

독일의 개발사업 전체는 BMZ가 개발협력사업 전담부처로서 주요 협력국 선정 및 국가별 지원전략을 수립하고 이를 바탕으로 우선 지원분야 및 지원전략을 수립하여 독일 내 원조기관들에 의뢰하는 시스템으로 진행된다. GIZ와 KfW는 원조사업 시행주체로 BMZ의 지원전략에 대한 세부 공동프로그램을 계획하고 기관별 세부계획 수립 및 시행, 모니터링, 평가까지 사업 전반을 담당하고 있다.

3) 평가체계⁵⁵⁾

과거에는 공적개발원조의 성과에 대해 BMZ가 평가를 했으나 2012년부터는 독립평가 기관인 DEval(Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, German Institute for development evaluation)이 정책·분야별·주제별 평가를 실시하여 개발협력 정책결정 및 효과성 제고에 반영하고 있다. DEval은 정책 결정자들을 위한 지식 및 전략 등을 지원하기 위한 전체적인 평가를 주요 목적으로 하며, 각 공적개발원조 시행기관들이 자체적으로 개발사업에 대한 구체적인 평가를 실시하고 있다. 그리고 여러 시행기관에서 실시한 평가를 최종적으로 취합 및 조정하는 작업은 BMZ가 총괄하고 있다.

이러한 평가제도의 기본 목적은 개발원조 사업의 유효성과 적법성, 투명성 등을 제고 하는데 있다. 따라서 첫째, 독일의 지원을 통해 협력국 주민들의 삶이 지속가능하도록 나아졌으며 세금의 활용이 정당했는지 여부, 둘째, 평가 작업을 통하여 사업 계획자로부터 현장사업진행자까지 모든 참여자가 장래의 공적개발원조 계획에 기여할 수 있도록 숙련되었는지 여부 등을 중점적으로 검토한다.

동 평가를 통해 수원국의 평가 역량개발(ECD, Evaluation Capacity Development) 또한 도모하고 있다. 평가의 독립성, 수원국의 수요중심, 표준화된 질적 평가, 이해관계자의 참여적 평가, 공공기금 운용의 효율성, 투명성 등을 주요 평가원칙으로 하고 있다(DEval, 2016).⁵⁶⁾

55) 한국법제연구원(2017).

바. 주요 농업 ODA 사업분야 및 사례

1) 농촌개발

BMZ는 농촌발전을 목표로 농촌인구의 역량 강화와 자조(Self-help)를 통한 빈곤퇴치를 추진해오고 있다. 이를 통해 개도국의 생활수준을 개선하는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있으며 5개⁵⁷⁾의 장기 추진목표를 수립하여 이행하고 있다.

BMZ는 농업 생산성 증대를 비롯, 농촌지역의 경제, 사회, 환경, 제도적 측면에서의 발전 등을 농촌발전으로 정의한다. 크게 경제활동 촉진(Economic Promotion), 지방분권 지원(Support for Decentralization), 토지 및 농업개혁 추진(Initiating Land and Agricultural Reform), 천연자원의 지속가능한 관리(The Sustainable Management of Natural Resources), 양성평등의식 함양(Fostering Gender Equality), 개발 지향적인 약물 정책(Development-oriented Drugs Policy) 등 6가지 농촌발전 주요분야를 중심으로 사업을 추진하고 있다.

[표II-36] BMZ의 6가지 농촌발전 주요분야

경제활동 촉진(Economic Promotion)
-저소득 국가 내 농업은 경제발전에 영향력이 크므로 농업 생산성 촉진은 독일의 농촌발전 분야에서 가장 많은 부분 차지 -중소기업육성, 농촌 금융시스템 개발, 현지 리서치 기관 설치, 인프라 구축 및 교육 등
지방분권 지원(Support for Decentralization)
-지역개발에 보완성의 원리(Principle of subsidiarity)와 지방분권화가 필요하며, 이는 농촌인구의 정치참여를 이끌어냄 -농촌개발 분야에 지방행정 조직과 정부 간 공조체계를 조직하고 지역주민과의 파트너십 도모
토지 및 농업개혁 추진(Initiating Land and Agricultural Reform)
-개도국 내 소규모 농가들의 토지, 물, 종자 등 생산요소에 대한 접근성 부족, 불평등한 분배로 인한 토지 소유권 분쟁문제 해결 등을 위한 법률개혁 -소액대출 프로그램 등을 통한 창업기회 지원, 농촌지도 프로그램 지원 및 조직 설립, 농촌 인프라 개선, 기술 개선, 부패 방지 등 지원
천연자원의 지속가능한 관리(The Sustainable Management of Natural Resources)
-개도국의 토양비옥도 유지를 위한 UN의 사막화 방지협약 준수 지원(침식관리, 혼농임업(Agroforestry), 토지자원 관리, 지속가능한 수자원 관리 프로젝트) -UN의 ‘식량과 농업을 위한 식물유전자원국제조약’ 이행을 통해 개도국의 농업생물다양성(Agro-biodiversity) 보존 및 생산성 증대
양성평등의식 함양(Fostering Gender Equality)
농촌개발에 성별역할을 개선하고 여성 참여 확대
개발 지향적인 약물 정책(Development-oriented Drugs Policy)
-개도국 소규모 농가에 코카 및 양귀비 대신, 카카오, 커피, 팜유 등 합법적 작물재배 지원 -새로운 소득원 창출 및 마약상에 대한 의존 감소

출처: 송유철 외(2012), p.104-107 참고하여 저자작성.

56) DEval, <https://www.deval.org/en/about-us.html>(검색일: 2018.10.15.)

57) ① 소규모 농가들로 하여금 생산요소에 대한 접근을 용이하게 한다. ② 토지개혁을 통해 공정한 토지의 분배가 가능하게 한다. ③ 농촌교육과 소액대출을 제공하여 소규모 농가를 지원한다. ④ 도로와 시장을 구축한다. ⑤ 교육과 정치 참여에 대한 접근을 개선한다.(송유철 외, 2012: 104)

국제사회 또한 ‘농촌개발을 위한 국제공여국 플랫폼(GDPRD, Global Donor Platform for Rural Development)을 통해 농업과 농촌개발을 위한 공동원칙을 마련했으며, BMZ도 이에 적극적으로 참여하고 있다. 공동원칙은 주인의식(Ownership), 원조 일치(Alignment), 원조 조화(Harmonization), 성과 관리(Managing for Results), 상호 책무성(Mutual Accountability) 등을 기준으로 정책의 일관성 유지와 부처 간 및 부서 간 협력을 도모하고 있다(송유철 외, 2012).

가) EU의 트위닝 프로젝트(Twinning project)

트위닝 프로젝트(Twinning projects)는 BMEL이 추진하고 있는 대표적인 개발협력 사업으로, 1998년 시작되어 EU 전역에서 약 750개 프로젝트가 24억 유로 규모로 집행되었다(BMEL, 2017).

트위닝 프로젝트는 유럽연합(EU) 회원국이 아닌 이웃 국가들을 대상으로 EU 법률체계 기준을 적용받기도 하고 필요한 행정적 역량 배양의 기회를 지원하는 범유럽 프로젝트이다. 사전가입 금융보조기구(IPA II, EU Financial Instrument for Pre-Accession Assistance)와 ENI(European Neighborhood Instrument) 등을 기반으로 EU 회원국 행정 전문가들이 협력국에 EU 법률적용 관련 지식 및 경험 전수를 실시하고 있다. 유럽근린정책(European neighbourhood Policy)을 근거로 우크라이나, 몰도바, 아르메니아, 아제르바이잔, 그루지야, 이집트, 이스라엘, 요르단, 레바논, 모로코, 튀니지, 알제리 등 국가를 대상으로 프로젝트를 실시하고 있다. IPA 프로젝트는 터키 같은 EU 후보국가나, 보스니아, 헤르체고비나 같은 잠정적 후보국가들도 포함되어 있다.

트위닝 프로젝트의 기간은 일반적으로 1-2년인데, 소규모 트위닝 프로젝트(Twinning Light Projects)의 경우에는 6개월 정도로 보다 짧은 기간동안 소규모 활동을 이행하는 경우도 있다. 소규모 프로젝트의 경우 RTA(Resident Twinning Advisor)는 없지만 협력국의 중단기 전문가가 프로젝트 책임을 맡고 있다.

트위닝 프로젝트의 추진체계는 협력국들이 유럽위원회(European Commission)와의 협의를 통해 프로젝트를 개발하는 시스템으로 이루어져 있다. 각 유럽회원국에는 트위닝 프로젝트 활동을 전문적으로 담당하는 국가별 거점(NCP, National Contact Point for Twinning)이 설립되어 있어 프로젝트 관련 추진을 지원하고 있으며, 협력국 내 EU 대표부(EU delegation)에서 협력국의 제안서를 받아 협력국 간 경쟁을 통해 프로젝트 수주를 진행한다.

에너지경제부(FMEAE, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy)에 위치한 독일 NCP는 관련 부처에 사업제안들을 전달하는 역할을 담당하고 있으며, 제안서 중 식량 및 농업과 관련한 사업은 BMEL로 이관되어 추진된다.

농업부문과 관련한 트위닝 프로젝트의 대표적인 사례는 2016년에 2월부터 1년간 진행

된 코소보 식량 및 수의학 연구소 지원 사업(Supporting the Kosovo Food and Vererinary Labaratory)이 있다. 동 프로젝트의 목적은 실험실 역량 강화를 통해 국가통계계획(National Control Plan) 샘플에 대한 화학분석 실험을 유럽연합이 요구하는 수준으로 수행할 수 있도록 전문성을 제고하는 것이다. 유럽연합(실험실 감사)의 허가과 인정을 받기 위해서는 충분히 훈련된 직원이 검증된 방법과 적절한 분석 장비를 사용하여 요구된 수준의 화학실험과 필요한 표준이 충족되어야 하며 질적 시스템으로 통합되어야 한다. 이를 위해서 첫째, 기존의 분석장비 및 화학물질에 대한 분석방법의 적합성을 검사하여 복구하고, 둘째, 이미 사용하고 있는 방법을 점검하고 확인하여 검증, 필요한 테스트 스펙트럼 확대 등의 과정이 필요하다. 이를 수행하는 직원들의 역량강화 교육 또한 함께 병행된다.

독일과 코소보 전문가들은 공동으로 안전한 제품의 수출을 촉진하고 식품안전을 보장하기 위한 요건을 수립하는데 협업하고 있다. 동 프로젝트를 총괄하고 있는 BMEL과 사업시행업체인 LAVES(Lower Saxony State Office for Consumer Protection and Food Safety)는 이 사업이 식량안보 분야에서 성공적인 트위닝 프로젝트로 선정되기를 도모하고 있으며, 이를 위해 당국 간의 장기간 파트너십과 긴밀한 협력관계를 구축하고 있다. 연방위험평가연구소(BfR) 및 연방소비자보호국(BVL)의 전문가들 또한 LAVES의 사업시행을 지원하고 있다(BMLE, 2017).

[그림II-52] 트위닝 프로젝트 집행체계



출처: BMEL(2017), p.5.

나) 부르키나파소, 흙벽을 이용한 범람원 개간

부르키나파소 남서부 지역에서 주로 재배되는 쌀, 생강, 레몬그라스, 땅콩 등은 적정량의 수분이 필요한 작물인데, 건기에 경작이 효과적으로 이루어지지 못하는 문제를 해결하기 위해 흙벽을 이용한 범람원 개간사업을 지원했다. 흙벽을 이용해 범람원을 수로에 연결된 50개의 작은 구획으로 나누고 수문으로 수위를 제어하는 방식으로 약 30개의 범람원을 개간했고 약 650 헥타르 경작지가 확보되었고 1,500여 가구에 혜택이 제공되는 등 농가소득 증대에 기여했다. 최근에는 독일이 모바일 커뮤니케이션을 이용하여 정확한 일기예보를 농민들에게 전달하는 시스템을 개발해주는 등 생산성을 제고하기 위한 다양한 지원을 지속하고 있다(송유철 외, 2012).⁵⁸⁾

다) 케냐 시장조사 지원

케냐 인구의 3/4이 농촌 지역에 거주하며 원료가공업체 고용의 대부분을 점유하고 있고, 농업과 가공산업이 케냐 국가총생산의 절반 이상을 창출할 만큼, 케냐 경제에서 농업은 가장 중요한 산업이다. 이에 농가의 소득증대를 위해서 필요한 재화 및 서비스 흐름에 대한 선행조사를 독일에서 지원한 바 있다. 독일은 감자, 망고, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등의 재화 및 서비스 흐름에 대한 조사 지원을 통해, 마케팅 기회와 생산량 증대, 생산 및 물류비용의 절감 등의 성과를 거두었다. 생산량 증대 및 비용 절감을 통해 감자 농가는 400%까지 소득을 증대시킬 수 있었다.

라) 아제르바이잔 소액대출(Microfinance)

독일 KfW는 투자를 위한 대출에 어려움을 겪고 있는 아제르바이잔의 소규모 농가 및 중소기업 지원을 위해 아제르바이잔 소액금융(MFBA, Microfinance Bank of Azerbaijan, 현재는 AccessBank)을 통해 500만 달러의 차관을 2006년 지원하고 농업 대출상품을 출시했다. KfW는 유럽재건개발은행(EBRD), 국제금융사(IFC, International Finance Corporation), 흑해무역 및 개발은행(BSTDB), LFS 금융시스템 GmbH(LFS Financial Systems GmbH) 등에 이어 2004년 12월에 MFBA의 다섯 번째 주주가 되었고, 2005년에만 9,608건의 대출이 성사되어 총 18,852건의 대출이 이루어졌다. MFBA의 신용 포트폴리오는 2005년에 거의 3배가 되어 2005년 1월 1일 대비 169%가 증가된 1,750만 달러에 달했다. MFBA 자산 또한 지원을 통해 2004년 930만 달러에서 2,240만 달러로 대폭 증대되었다.⁵⁹⁾

58) Eco-at-Africa, <https://www.dw.com/en/searching-for-rain-in-burkina-faso/av-43379379>(검색일: 2018.10.30.)

59) MicroCapital,

<https://www.microcapital.org/german-development-bank-kfw-makes-5-million-microfinance-investment-in-microfinanc>

농가에 지급된 대출금은 토지를 임차하거나 종자를 구입하는데 사용되어 농가의 소득 수준 향상과 작물 생산성 개선에 기여한 것으로 나타났는데, 여성이 전체 대출자의 17%를 차지한 것이 특징이었다. 이러한 소액대출 사업을 통해 교육이나 대출에 차별을 받는 여성이 소액대출을 통해 종자 구입이나 토지임차가 가능해짐으로서 소득증대 및 양성평등 함양이라는 성과를 기대할 수 있다.

마) 아프가니스탄 장미 에센스 생산 지원

독일은 아프가니스탄 동부에 위치한 난가하르(Nangarhar) 산간지대의 장미재배를 지원하기 위해 2007년에 ‘아프리카-독일 공동 이니셔티브(A Joint Afghan-German Initiative)’를 수립하고 난가하르 장미 프로젝트(Roses for Nangarhar)를 추진해오고 있다. 파키스탄 접경지역을 중심으로 800여 명의 농민이 동 프로젝트의 수혜를 받고 있으며 1인이 600그루의 작물에서 약 1,200 킬로그램의 꽃잎을 채취하고 있다. 이러한 프로젝트는 농가의 안정적인 소득을 창출하고 양귀비 재배에 대한 대안을 제시하는 등의 성과를 거두고 있다.⁶⁰⁾

[그림II-53] 아프가니스탄 장미 에센스 생산 지원



출처: Hindustantimes,

바) 캄보디아 토지개혁

캄보디아는 내전 이후 토지 소유권에 대한 데이터 소실로 인구의 4/5가 법적인 소유권 없이 경작하게 되었고, 농업에 국민의 70%가 생계를 의존하고 있는 상황이라 토지 소유권의 부재는 정치적 안정을 위협하고 경제발전을 저해하는 요인이 되었다. 독일은 캄보디아 정부의 토지개혁(LAMDP, Land Administration, Management and Distribution Program)을 지원하여 소유권이 지속가능한 방식으로 관리될 수 있도록 지원했고, 특히

e-bank-of-azerbaijan/(검색일: 2018.10.30)

60) The Straits Times,

<https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/guns-and-roses-afghan-farmers-enjoy-sweet-smell-of-success>(검색일: 2018.10.30)

토지에 대한 규제체계(Regulatory framework)의 정의, 제도구축(Institution-building), 소유권 분쟁에 대한 갈등 중재방안, 토지분배 등에의 투자를 집중적으로 해왔다. 이를 통해 토지 15%가 현지 소규모 농가에 의해 등록되는 등 괄목할만한 성과를 거둔 바 있다.⁶¹⁾

2) 식량안보(Food security)

독일의 농업개발 사업은 타 공여국과의 협력을 통해 기아 및 빈곤퇴치에 기여하는 것에 맥락을 같이 하고 있다. 그 중 식량안보 분야는 독일이 주요 목표로 삼고 있는 1) 농업생산성 제고를 통한 식량안보와 빈곤해결, 2) 생물다양성 보존을 위한 지속가능한 환경을 위한 농업개발 부문으로 대표될 수 있다.

빈곤감소를 목적으로 하는 개발 전략은 농업분야 뿐만 아니라 미시경제학 발전(Microeconomic development)을 촉진하는 원동력이며, 생산성 향상과 농가의 빈곤소득(Pro-poor income) 증대 등을 주요 추진목표로 하고 있다. 생산성 증대, 작물 다양성, 수확 후 손실(Post-harvest loss), 시장 접근성 개선 등의 세부분야가 포함되어 있다.

가) 가치사슬(Value chain) 프로젝트를 통한 농업 생산성 제고

농업 가치사슬의 촉진(Promotion of agricultural value chain)은 국내외 생산 및 교역 과정에서 소작농들을 통합시키기 위한 주요 접근법이다. 농업생산 및 가공을 개선하여 대상 그룹에 대한 소득증대와 유급 고용을 창출하는 것을 주요 목표로 하고 있다.

가치사슬 촉진 전략은 빈곤감소뿐만 아니라 식량안보의 개발목표를 지원하는 방안으로 활용하는 것이 증가 되었다. 독일은 부르키나파소, 가나 등 주로 아프리카 국가들에서 가치사슬 증진을 통한 농업 생산성 제고 및 식량안보, 빈곤감소 등 프로젝트를 추진하는 주요 양자 파트너 중 한 국가이다.

◎ 부르키나파소

공여국 부르키나파소에 지원하는 주요 공여국 중 하나이며, 농업 및 자원관리(Agriculture and resource management), 지방분권화 및 지자체 발전(Decentralization and municipal development), 식수공급 및 위생(Drinking water supply and sanitation) 등 부문을 중점적으로 투자하고 있다. 그중 가치사슬 촉진과 관련된 대표적인 프로젝트는 쌀 가치사슬과 캐슈넛 가치사슬 프로그램이 있다.

61) Cambodian Rehabilitation and Development Board(CRDB) Council for the Development of Cambodia(CDC), http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/Donor_Development_Cooperation_Programs/Germany/Ger_Cam_Devel_Coop_Strategy_Priority_Rural%20Devel_Nov_2006/Rural_Development.htm(검색일: 2018.10.30.)

쌀 가치사슬의 경우, 부르키나파소 농업개발전략인 2011년 벼농사 개발전략(SNDR, Stratégie nationale de développement de la riziculture)을 토대로 증가하는 쌀 수요에 대처하기 위해 쌀 가치사슬 촉진 개발사업을 추진하고 있다. SNDR에 따르면 부르키나파소에서 벼농사는 재배면적 및 생산량 측면에서 기장, 수수, 옥수수 다음으로 4번째로 중요한 작물인데, 생산량이 국가 수요의 절반 정도를 충족시키는 수준이며 잔량은 수입에 의존하고 있는 실정이다. 반면 쌀 수요는 지속적으로 증가하고 있고, 특히 전통적인 작물인 'tô(옥수수펠프)'보다 저렴하고 쉽게 구할 수 있어 도시지역에서의 수요증가가 두드러졌다.

2007/2008년 식량위기 이후, 2009년에 벼농사 촉진을 위한 국가전략을 착수하고, 벼농사 생산력을 증대하고 약 6천만 유로의 수입비용을 줄이는 것을 목표로 설정했다. 이러한 목표달성을 위해 재배농지 확장, 가공 및 연구/자문 업무개선, 참여인력(CIR-B, 부르키나파소 벼 국제연합(Comité interprofessionnel du Riz du Burkina) 역량강화, 농민협회 및 협동조합이라는 4가지 전략 축이 설정되었고, 궁극적인 목표는 쌀의 자급자족이다.

구체적인 프로그램은 GIZ가 부르키나파소 남서부 지역 및 시실리(Sissili)주에서 추진하는 기술협력(TC, Technical Cooperation) 농업개발프로그램(PDA, Programme Développement de l'Agriculture)과 GOPA 컨설팅에서 추진하는 금융협력(FC, Financial Cooperation) 범람원 안정화(Valorization Floodplains) 프로젝트가 있다. 기술협력 프로젝트는 2004년부터 추진되었으며 최근에는 2016년 종료되는 4기 프로젝트를 진행했다. 기술협력 부문에만 총 3천만 유로를 투자했으며, 생산자의 연 소득 증대, 식량공급 부족 기간 단축, 가공 및 마케팅에 종사는 소작농 소득증가 등을 주요 성과지표로 했다. 금융협력 프로그램은 GOPA 컨설팅에서 2006년에 사업을 시작하여 현재 3차 사업을 추진하고 있다. 전체 사업비는 2,450만 유로이며, 프로젝트 집행기관은 부르키나파소 농업부(Burkinabe Ministry of Agriculture)이다.

캐슈넛 가치사슬 프로그램의 경우는 GIZ 관리하에 아프리카 캐슈넛 이니셔티브(ACi, African Cashew Initiative)를 기반으로 2009년부터 추진되고 있다. 또한 develoPPP.de 이 추진하는 캐슈넛 부문의 생산 및 가공인력의 역량개발이 2009년에서 2011년 사이 추진되는 등 다양한 기관들(BMZ, BMGF 등)이 참여한 캐슈넛 가치사슬 프로그램이 추진되고 있다. 주요 목표는 질, 양, 효과성 측면의 생산성 제고, 캐슈넛 가공 개선, 지속가능한 생산과정 구축, 캐슈넛 조직(Organization) 개선 등이다. 캐슈넛 이니셔티브의 예산분배는 다음과 같다(DEval, 2017).

[표II-37] 캐슈넛 이니셔티브 예산 분포

(단위: 백만 유로)

지원기관	기간1(04/2009-09/2012)	기간2(10/2012-04/2016)
BMZ	6.4	7.4
빌앤 멜린다 게이츠 재단 (Bill and Melinda Gates Foundation)	약 18.7	6.7
Kraft Food	0.7	
민간 및 공공 파트너로부터의 금전 및 비금전적 지원 (ACi 이사회 구성원)	약 17.0	약 26.8
민간 파트너의 통합개발 파트너십 및 공공파트너의 보조금으로 기여		5.8
합 계	42.8	46.7

출처: DEval(2017), p.53.

◎ 가나

농업부문의 중요성은 상당히 낮아지고 있는 추세이나, 가나의 국가경제에 있어서 농업 부문은 총 경제 생산량(Output)의 20%를 차지하고 인구의 약 40%가 농업에 종사(2010년)하며, 국토의 69%(2015년)를 농지로 사용하는 등 여전히 핵심분야라고 할 수 있다. 반면, 국가 무역수지의 1/3을 농산물 거래가 차지할 만큼의 경제 기여도나 규모면에 비해서는 농업 생산성이 낮고 농산물 품질도 좋지 못한 것으로 평가되고 있다. 파인애플, 캐슈넛 등 국제적으로 상품성이 있는 작물의 생산능력도 충분히 활용되지 못하고 있다. 가나 농산물의 80%는 소규모 농장에서 생산되고 있으며 농기계 및 생산자금 부족, 마케팅 능력 부재, 운송 및 보관체계 문제로 인한 수확 후 손실 등 생산 및 유통에 주요한 조건들이 열악한 경우가 대부분이기 때문에 분석된다. 따라서 지역 농산물이 중산층 소비자가 요구하는 품질 수준을 갖추지 못해 소비자들이 수입품 구매로 전향하는 추세가 늘기도 했다. 게다가 지역 농산물이 병충해 피해를 입으면서 2015년부터는 EU에서 가나로부터의 칠리, 가지 등 채소 수입이 전면 금지되기도 했다(2018년 1월부터 해제됨)(DEval, 2017).

독일에서 추진하는 대표적인 프로젝트는 2004년부터 2019년까지 시행하는 시장지향 농업프로그램(MOAP, the Market-Oriented Agriculture Programme)이 있다. 가나 식량 농업부(Ministry of Food and Agriculture, Republic of Ghana)가 총괄 집행기관이며, BMZ가 주요 시행기관으로 GIZ, KfW, PTB 등이 위탁받아 운영을 하고, AFC 컨설팅 기관으로부터 기술협력 자문을 받는 등. 지원규모는 4기 사업인 2014-16년 사업 기준으로 독일의 지원총액은 7,300만 유로를 집행한 것으로 집계되었다.

MOAP는 사업지역에서 지속가능하고 광범위한 경제성장을 촉진하는 농업 생산성의 질적 향상을 목표로 하고 있다. 가치사슬의 촉진을 위해 중점적으로 개발하고 있는 농산물은 망고, 파인애플, 감귤, 채소뿐만 아니라 쌀, 수수, 메주콩(Soya bean), 땅콩, 캐슈넛 등까지 다양하다. 자금조달은 EU와의 공동자금을 기반으로 브롱 아포(Brong Ahafo) 지역, 동부, 중부 및 볼타(Volta), 서북부 지역으로부터 지원을 받았다.

프로젝트 주요사업은 정책 결정자 등 고위급 연수, 병충해 및 품질관리, 생산량 증대를 위한 기술협력, 농지 비옥도 관리, 수확후 손실 방지를 위한 저장, 가공 및 운송 기반시설 개선 및 유지보수, 농업기반시설 및 서비스 지원에 대한 민간투자 촉구 등 다양한 분야를 포괄하고 있다.

옥수수 가치사슬 프로젝트와 파인애플 가치사슬 프로젝트가 대표적이며 MOAP 추진 이후 농업 및 가공분야에서 3만 개의 일자리가 창출되었으며 2016년 한해만 12,000명의 농업 종사자들이 교육 및 실습을 통해 2,000명이 국제기준에 부합하는 인증을 획득하는데 성공했다. 인증을 기반으로 농업 생산자의 소득이 50% 증가하는 성과를 거두기도 했다.

MOAP 프로젝트는 정책수립 차원에서 수출 농산물 품질관리를 위한 가이드라인과 체계를 수립하는데 기여했다고 평가된다. 이러한 성과를 기반으로 2015년에 EU로부터 수입금지 조치를 받은 가나 농산물이 2018년 1월에는 해제되었고, 망고 가공업자 및 수출업자로부터 병충해가 절반으로 줄었다고 보고되기도 했다.⁶²⁾

나) SDGs를 통한 식량안보 및 기아대책

독일이 2030년까지 추진하는 SDGs의 기본 틀은 2002년에 수립된 지속가능한 개발전략(Sustainable Development Strategy) 및 지속가능 구조(Sustainability architecture)에 기반한다. 최초의 개념과 제도적 틀은 1992년에서 1998년까지 인간과 환경보호에 관한 분데스테그(Bundestag) 조사위원회에 의해 세워졌다고 할 수 있다. 위원회의 최종보고서는 정책 목표와 지표뿐만 아니라 이를 달성하기 위한 프로그램 및 방안 등을 포함한 지속가능한 개발을 위한 전략을 채택할 것을 권고했다(Bundestag, 1998).

그리고 이러한 전략들은 1992년 리우 데 자네이로(Rio de Janeiro) UN 환경개발회의(UN Conference on Environment and Development) 이후 10년 만인 2002년 요하네스버그 정상회담(Johannesburg Summit)에서 본격적으로 ‘적녹 연합정부(Red-green coalition government)’에 의해 실행에 옮겨졌다.

이러한 프레임워크를 기반으로 2001년에는 15명의 정부 및 기업, 시민사회로 구성된 지속가능협의회(RNE, Council for Sustainable Development)가 설립되어 관련 개발정책에 자문역할을 수행하면서 해오고 있으며, 독일연방수상직(Federal Chancellery)을 필두로 한 지속가능발전을 위한 정부위원회(State Secretaries’ committee on Sustainable Development(SNE)는 전략이행을 주도하고 감독해오고 있다(DIE, 2016).

SDG에서 농업부문과 관련이 있는 목표는 “기아의 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능한 농업 증진(End hunger, achieve food security and improved nutrition, and promote sustainable agriculture)”으로, 2030년까지 취약계층의 빈곤퇴치, 농업 생

62) GIZ, <https://www.giz.de/en/worldwide/19450.html>(검색일: 2018.11.1.)

산성 및 수확량 증대, 생태계 유지 및 기후변화 대응, 기타 재난 대응능력 강화, 토지 및 토양질 향상 등을 촉진하는 지속가능한 식량 생산시스템 유지(Sustainable food production systems)와 회복탄력적인 농업 실천방안(Resilient agricultural practices)을 이행목표로 추진하고 있다. 또한 이를 위한 분석지표는 농업 질소 과잉생산(Agricultural nitrogen surplus), 유기농 농업(Organic agriculture) 등으로 지정하고 있다.

2020년까지는 국가적, 지역적, 국제적 수준의 다원화된 종자 및 식물은행(Plant banks)을 체계적으로 관리하고, 유전자원 및 전통지식을 활용한 재배식물, 가축 및 야생 목축의 유전적 다양성 유지를 목표로 이행하고 있다.⁶³⁾

사. 시사점

이 장에서는 독일의 농업 ODA 추진현황 및 협력구조, 수행체계, 프로젝트 사례를 중심으로 한 주요 지원분야 등에 대해 살펴보았다. 조사 내용을 기반으로 독일의 농업 ODA 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 독일의 농업 ODA 사업은 공동사업 및 공동자금을 기반으로 한 공동이행 협력구조를 체계적으로 갖추고 있으며, 특히 공동자금으로 조달하는 비중이 2014년 대비 2017년 기준으로 2배가 늘어나는 등 협업을 확대하는 추세다. 둘째, 개발정책 일관성(PCD)이 헌법 및 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO) 등을 기반으로 공동이행하는 협력체계가 법률에 근거하여 조직적으로 구성되어 있어 분절화보다는 전문적인 분업에 가깝다고 할 수 있다. 셋째, 농업분야 또한 SDGs 등과 동일한 맥락에서 식량안보와 농촌개발에 집중되어 있어, 2010년 대비 2016년 투자가 농업분야에서만 4배 이상, 농촌개발은 2배 이상 각각 증가하는 등 분야의 선택과 집중이 매우 확실한 것으로 평가된다. 개발 대상지역 또한 50개 중점협력국 중 아프리카가 23개국을 차지하는 등 아프리카 지역으로의 투자에 집중하고 있다.

1) 공동자금 조달

최근 들어서는 정부부처와의 공동사업 비중이 크게 늘고 있는 추세이다. 2018년 발행된 2017년 GIZ 기관보고서(Integrated company report)에 따르면, GIZ 예산에서 독일 정부 부처와의 공동자금으로 조달하는 비중이 2014년 이후 2배로 증가해, 2017년 기준으로 GIZ 수익 중 3억 9,200만 유로를 차지한 것으로 나타났다. 공동 자금조달원

63) German Federal Association for Sustainability,

<https://nachhaltigkeit.bvng.org/en/the-global-goals-for-sustainable-development/sdg-goal-2-zero-hunger/>(검색일: 2018.11.09.)

(Cofinanciers) 중 최대 조직은 EU로 2억 4,500만 달러에 달했고, 영국의 DFID가 3,400만 유로로 그 다음인 것으로 보고되었다(GIZ, 2018). 전통적으로 공동사업을 조직해오던 EU, UN 등 국제기구나 비정부기구뿐만 아니라 정부 기관과의 공동사업 비중이 최근 크게 늘고 있는 것으로 분석된다.

2) 다원적 원조체제의 일관성 법제화

독일은 일찍이 개발정책 일관성의 필요성에 대한 인식과 함께 이를 위한 정치적 공약 및 문서 채택에 적극적이었다. 독일은 정책 수립·실행에 있어 헌법, 1998년 연합비전(Coalition Vision), 2000년 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO) 등을 통해 정책간 조정을 통한 일관성을 강조한 가운데 2001년 빈곤감소 행동계획 2015(PA 2015), 2005년 정책일관성 어젠다(Coherence Agenda), 2009년 연합합의(Coalition Agreement)는 개발에 있어 정책일관성 제고의 필요성, 목표 그리고 방향을 제시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 개발을 위한 정책일관성 문서를 바탕으로 실질적인 정책의 이행과 그 과정에서 발생하는 정책 및 부처간 조정을 위해 수상실(Chancellery)과 연방경제협력개발부(BMZ)가 존재한다. 수상실을 개발을 위한 정책일관성 분야를 넘어서 거시적 차원에서 정책조정이 가능하며, 연방경제협력개발부(BMZ)은 개발을 위한 정책일관성 분야의 정책 실행 및 부처간 조정 기능을 담당한다. 또한 실무 레벨에서 정부 부처간 일관성 위원회(Interministerial Committee on Coherence)와 일관성 대화(Coherence Talks) 운영을 통해 하위 차원에서 정책 협의와 조정이 가능하게 하는 역할을 한다.

3) 중점분야 및 지역 선정을 통한 장기전략 추진

독일은 개발정책을 시행하는데 있어서 중점분야와 중점지역 등을 지정하여 장기적인 전략을 부처 및 기관 간 공유하며 BMZ를 컨트롤 타워로 사업을 추진하고 있다. BMZ는 경제 촉진(Economic promotion), 지방분권 지원(Support for decentralization), 토지 및 농업개혁 추진(Initiating land and agriculture reform), 자연자원의 지속가능한 관리(The sustainable management of natural resources), 양성평등의식 함양(Fostering gender equality), 개발 지향적인 약물 정책(Development-oriented drug policy) 등 6가지 주요분야를 설정해 추진하고 있으며, 분야별로도 뚜렷한 세부목표를 설정하고 장기간 사업을 시행해오고 있다.

개발협력의 중점정책에 포함되어 있는 농업개발 전체로의 투자도 대폭 확대되었고, 농업부문의 세부목표 또한 SDGs와 같은 맥락에서 식량안보와 농촌개발에 집중되어 있다. 농업분야(Agriculture total)에만 2010년 1억 6,180만 달러에서 2016년 6억 7,440만 달

리로 6년간 4배 이상의 투자를 증대했고, 농촌개발(Rural Development) 부문에도 2010년 1억 160만 달러에서 2016년 2억 4,410만 달러로 2배 이상 증대하는 등 분야별 투자 집중 및 확대가 선명하다고 분석된다. 시행체계도 전 정부 차원의 약정(whole-of-government commitment)을 공동이행하는 협력체계가 법률에 근거하여 조직적으로 구성되어 있어 분절화보다는 전문적인 분업에 가깝다.

지역적으로도 독일과 공적개발원조 협력관계가 있는 국가는 50개 국가 중 23개국이 아프리카에 집중되어 있는 등 아프리카 지역을 중점협력 지역으로 채택하고 해당 지역의 사업 전문성을 장기간 축적하는 것이 전략 중 하나라고 분석된다.

이러한 독일 개발정책의 시사점을 바탕으로 한국의 농업개발 협력정책 또한 자국 내 다양한 부처 및 NGO, 국제기구, 타 공여국 등과의 공동사업 시행, 최소 3년의 개발계획 제시, 부처 간 사업중복 방지 및 개발정책 일관성 확보를 위한 조정체계 수립, 전체적인 국가정책 목표선정 후 세부사업 수립, 결과틀(Results framework) 보완, 중점협력 지역으로의 사업 집중 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.

특히 농업부문의 경우, 분절화 해소 및 창구 일원화에만 노력을 집중하기보다는, 각 시행기관별로 농업 전문성을 차별화함으로써 조직적인 분업과 공동이행이 가능하도록 정책 조정 기능을 강화하고 공조체계를 조직화하는 방안을 착안하는 것이 가능하다. 이를 원활히 추진하기 위해 개발정책 일관성(PCD)이나 부처 및 기관, 이해관계자 간 정책적 조정기능을 강화하는 법제적 조치들을 장기적인 관점에서 마련하는 것이 향후 지속가능하고 통합된 농업개발정책을 이행하기 위한 보다 근본적인 방안이 될 것이라고 사료된다. 이러한 조직적인 공동이행 체계수립은 분야별 전문성을 제고하고 농업부문에서조차 정리가 필요했던 집행 주체별 분야 세분화와 집행체계 조정의 기회가 될 뿐만 아니라, 크로스커팅 이슈의 확대 등 개발정책의 다양성 증대 및 사업범위 확대를 통해 농업부문을 포함한 국내 전체 ODA 정책의 효과성 제고가 가능할 수 있다.

6. 선진공여국 농업 ODA 시사점

가. 선진공여국별 주요 특징

앞서 논의된 주요 선진국으로 선정된 미국, 영국, 프랑스, 독일의 농업 ODA 현황을 [표II-38]로 정리하였다. 공통적으로 농업 ODA 부문에 있어서 주요 지역을 아프리카로 선정하고 있으며, 국가별로 농업 ODA가 전체 ODA에서 차지하는 비율은 약 4-5% 정도이다. 대부분의 미국, 독일과 같은 선진공여국의 ODA에 있어 농업을 중요한 의제로 선정하기보다는 식량안보 차원에서의 농업 관련 분야의 지원은 이루어지고 있었다. 농업부처의 역할을 살펴보면, 영국을 제외하고는 선진공여국들의 농업 관련 부처에서는 개별적으로 농업 ODA 사업을 진행하고 있다. 또한, 최근 영국 역시도 기존 DFID 위주의 사업에서 각 부처에게 ODA 사업을 수행하도록 하는 노력을 하고 있다. 마지막으로 주요 특징은 선진공여국들의 다양한 농업 ODA를 수행하는 주체들이 있는 것을 분절화로 받아들이는 것이 아니라, 다양한 협력 및 조정체계를 통하여 조화로운 활동을 진행하고 있다. 이를 주요 특징을 바탕으로 도출된 주요 시사점을 아래에서 자세히 살펴보고자 한다.

[표II-38] 선진공여국 4개국 비교 요약

	미국	영국	프랑스	독일
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 식량안보 ■ 민간기업 해외진출 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 빈곤퇴치 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 식량안보 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌개발 ■ 식량안보
농업 ODA 현황	<ul style="list-style-type: none"> ■ 약 14억 달러 ■ 아프리카 집중⁶⁴⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 5억3천만 달러 ■ 아프리카 집중 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 3억8천만 달러 ■ 사하라이남 아프리카 집중 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 약 7억 달러 ■ 아프리카 집중
주요 농업 ODA 분야 및 사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 식량원조 ■ 농촌종합개발 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업개발, 산림 ■ 농업 ODA 연구 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (AFD) 농촌개발 ■ (MAFF) 농업연구 	<ul style="list-style-type: none"> ■ (농촌개발) 트위닝 프로젝트 등 ■ (식량안보) 가치사슬 프로젝트
농업부 역할 및 기능	<ul style="list-style-type: none"> ■ 자유무역질서 확립 및 자국 시장 안정화 ■ 식량원조 위주 ODA 자국 농업/농업인 보호 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지속가능한 개발관련 환경 및 농업을 국제개발 측면에서 DFID와 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업 및 식량안보 개발 정책 국제기구 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌개발 및 식량안보 관련 사업기획 총괄 ■ 3%정도의 사업 시행 담당
협력 및 조정 체계	<ul style="list-style-type: none"> ■ (제도적장치) APA, PAPA, FAA ■ (협력 조정 활동) 3개 GFSS 실무협의체, FACG 자문기구, PEER 등 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정기적인 장관급 회담 ■ 범정부 조정 체계 ■ 원조 연구회의 (UKCDR) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총리직속 국제개발협력정부간위원회 (CICID) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부부처 간 절차에 대한 공동규범(GGO) ■ 2005 정책 일관성 아젠다 등

나. 선진공여국별 중요 시사점

선진공여국은 긴 ODA 역사를 가진 만큼 농업 ODA 활동과 관련하여 다양한 활동을 진행해왔고, 시행착오를 바탕으로 현재의 국가별로 특성에 맞는 형태로 사업을 진행하고 있다. 이를 바탕으로 우리나라 농림축산식품부의 현 과제에 적용 가능한 주요 시사점은 아래와 같다.

1) 정부 부처 간 역할분담 및 조정체계

선진공여국에게 분절화가 아니라 이제는 분업이 진행되고 있다. 미국, 영국, 프랑스, 독일 모두 부처간의 역할설정을 분명히 하고 분절화 및 중복성 문제를 극복하기 위해서 노력하고 있다. 대표적으로 미국은 기관간 프로그램 동의서(APA) 제도적 체제를 마련하여 중복 가능성이 있는 사업들을 사전에 조정하고 있으며, 대외원조법(FAA)을 통하여, 각 부처의 전문성을 ODA 사업에 있어 적극 활용하도록 지원하고 있다. 나아가 조정 및 협력 활동으로 다양한 농업 관련 실무협의체를 통하여 기관별로 정보를 교환하고 활동을 조정한다. 또한, 협력하여 연구과제를 진행하여, 각자의 장점을 극대화하여, 긍정적인 시너지 효과를 내도록 노력하고 있다. 또한, 독일의 경우, 공동자금을 조달하는 형태의 사업을 하고 있다. 부처 간의 별도의 예산을 배정받아 활동하지만, 사업과 관련하여 공동기금을 조성하여 사업을 협력사업을 진행하고 있다.

2) 사업 관리체계

선진공여국들은 체계적인 사업 관리 및 평가 체계를 통하여, 관련사업을 지속적으로 개선해나가고 있다. 전반적으로 대부분의 선진국들은 성과관리 프레임 워크를 사용하고 있으며, 이를 통하여, 사업의 목표 달성 여부뿐만 아니라 효과성까지 체계적으로 평가하고 있다. 여타 국가의 경우 기본적으로 ODA 주무부처의 평가 체계를 통해 진행되지만, 미국의 경우는 USDA(농무부)에서 별도의 평가 프로그램을 사용하여, 사업의 효율성을 평가하고 있다. 또한 이를 모니터링, 평가 및 환류 체계를 MEL로 지칭하여 해당 내용을 법제화 하였다. 이를 통하여, 사업 진행이 보다 투명성이 있고 책임감을 가지고 이행할 수 있도록 기여하였다. 미국뿐만 아니라 프랑스, 독일, 영국 역시 모든 ODA 사업을 수행 시 기본적으로 성과 중심의 프레임워크를 중시하며, 이를 바탕으로 사업을 관리 및 평가한다.

64) 국가안보 관련한 아프리카 국가에 집중: 아프가니스탄 등

3) 프로젝트의 브랜드화

선진공여국은 ODA 사업에 긴 역사를 가진 만큼 국가별 특성을 살린 프로젝트를 브랜드화시켰다. 예를 들면, 미국의 대표 농업사업은 Feed the Future, Food For Progress 등이 있으며 이를 통해 미국의 농업 ODA는 기본식량안보를 기조로 한 무역과 시장 중시의 성격을 확인 가능했다. 프랑스의 경우는 기관이 명확한 목표 설정을 통하여, 무역역량 강화 프로그램⁶⁵⁾, 기후변화 관련 농업 ODA 사업 등에 관한 내용을 특성화시킨 것이다. 이를 통하여 프랑스의 농업 ODA의 주요 특징은 농촌개발 및 식량안보로 종합할 수 있다. 이처럼 선진공여국은 특성을 바탕으로 한 브랜드화 된 프로젝트는 이는 결과적으로 일관성 있고 지속적인 환류를 통해서 개선되어 가고 있다.

4) 시장 중시 및 기업 참여를 강조하는 가치사슬 사업의 증가

마지막으로 대부분의 국가들이 시장 중심의 사업으로 가치사슬 관련 사업을 증가하고 있다. 미국, 영국, 프랑스, 독일의 구체적인 사업 내용을 보면, 단순히 기술을 지원하고, 인적역량을 개발하는 1차원 적인 지원을 넘어서, 전반적인 농업과 관련한 가치사슬을 개선하기 위한 사업들을 진행하고 있다. 예를 들면, 독일을 부르키나파소에서 진행된 사업을 살펴보면, 단순히 생산성만 제고 하는 것이 아닌 전반적이고 종합적으로 금융, 교육, 등의 지원을 통하여 통합적인 가치사슬 및 유통체계를 구축해주고 있다. 또한, 민간의 협력도 중요하게 생각하고 있다. 실제 정부가 사업을 수행하는 데에 한계가 있기 때문에 이를 해소하기 위해서 다양한 민간기업을 참여시켜, 기업에게 해외시장개척의 발판을 마련해줄 뿐 아니라 개도국에게는 유통체계 등을 구축해주는 등을 지원하였다.

65) 다양한 작물수출을 위한 재정 지원

Ⅲ. 선진공여국 농업 ODA 사례분석: 일본

1. 현황

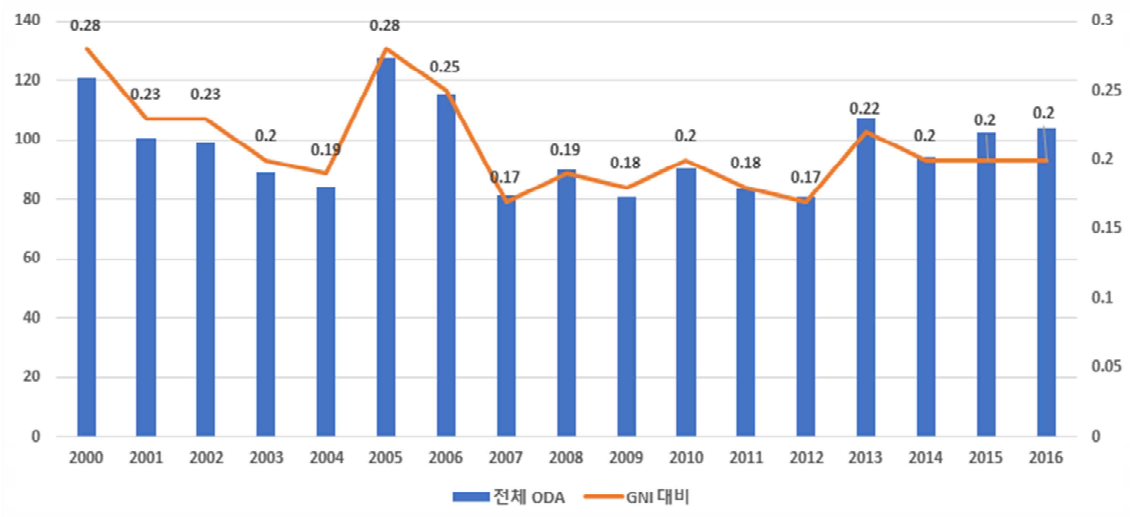
가. 일본 ODA 현황

일본은 세계 2차 대전 후 짧은 원조의 역사를 거치고 고도의 경제성장을 바탕으로 1954년 콜롬보 계획의 가입과 함께 본격적으로 아시아 국가들을 중심으로 원조를 시작하였다(외무성, 2015). 일본은 1989년부터 원조 대국이었던 미국을 제치고 2001년까지 세계에서 가장 많은 원조를 지원하였다. 하지만, 1992년부터 ODA 관련 기조를 변화하면서, 예산의 규모를 줄이고 양 보다는 질적인 ODA의 전환을 이루기 위해 노력하였다.

2017년 기준 일본은 OECD DAC 회원국 중 4번째로 약 118억 달러를 지원하고 있다. 규모면에서는 안정적으로 유지 혹은 미세하게 증가하는 추세이나, GNI 대비 ODA 규모는 약 0.23%로 타 OECD DAC 국가에 비하여 비교적 낮은 수준을 유지하고 있다. 특히, ODA 대가를 책정(1992)하고 개정(2003, 2015) 수립해나가며, 질적인 성장과 개혁을 추진하고 있다(김희정, 2018).

[그림Ⅲ-1] 일본 ODA 추이(2000-2017)

(단위: 억 달러)

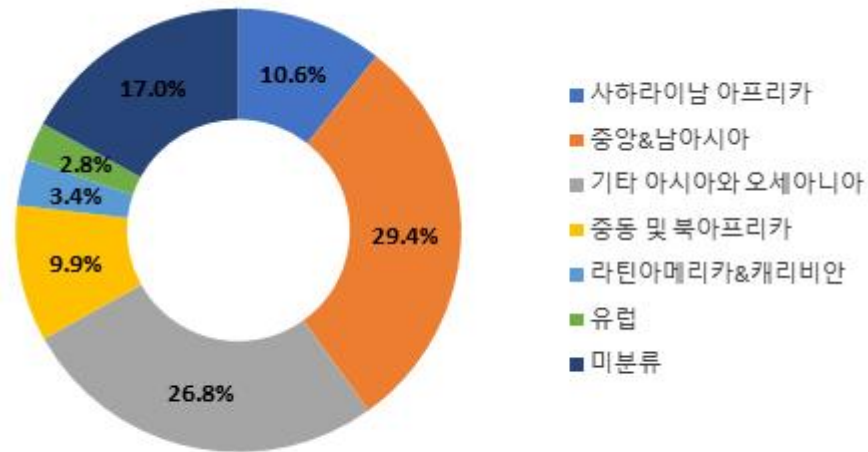


출처: OECD, Official Development Assistance 2017-Primary Data, ODA 1960-2017 Trend(검색일: 2018.11.28.)

다음으로 지역별 현황을 살펴보면, 2015-16년 기준 중앙 및 남아시아에 집중을 하고 있다. 전체 규모 대비 약 29.4%로 약 37억 달러를 지원하고 있다. 다음으로는 기타 아시아와 오세아니아 지역으로 약 26.8% (34억 달러), 사하라 이남 아프리카 10.6% 등

순으로 지원을 하고 있다. 구체적으로 가장 많은 지원을 하는 국가 목록을 확인해 보면, 인도를 16억 달러로 가장 많은 지원을 하고 있으며, 베트남 15억 달러, 방글라데시 5억 달러 등 순으로 지원 중이다. 가장 많이 지원 중인 10개국 중 6개국이 아시아 국가인 것으로 미루어 보아, 일본은 아시아 지역을 우선순위로 지원하는 것을 확인할 수 있다.

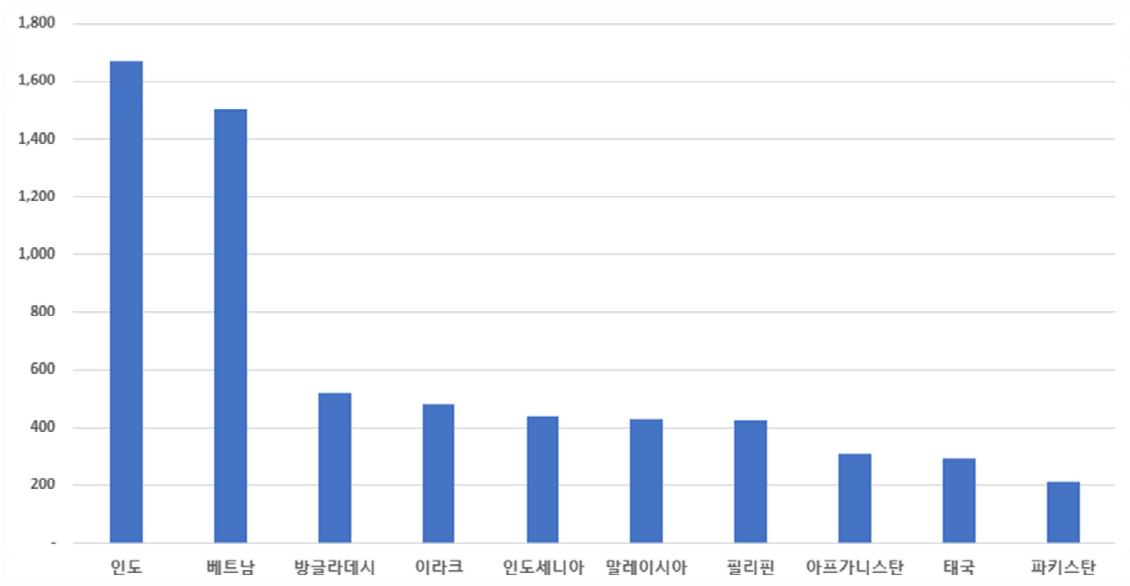
[그림III-2] 일본 2015-16년 평균 지역별 ODA 지원 비중



출처: OECD DAC at a glance by donor(검색일: 2018.11.28.)

[그림III-3] 일본 2015-16년 평균 상위 10개국 지원 현황

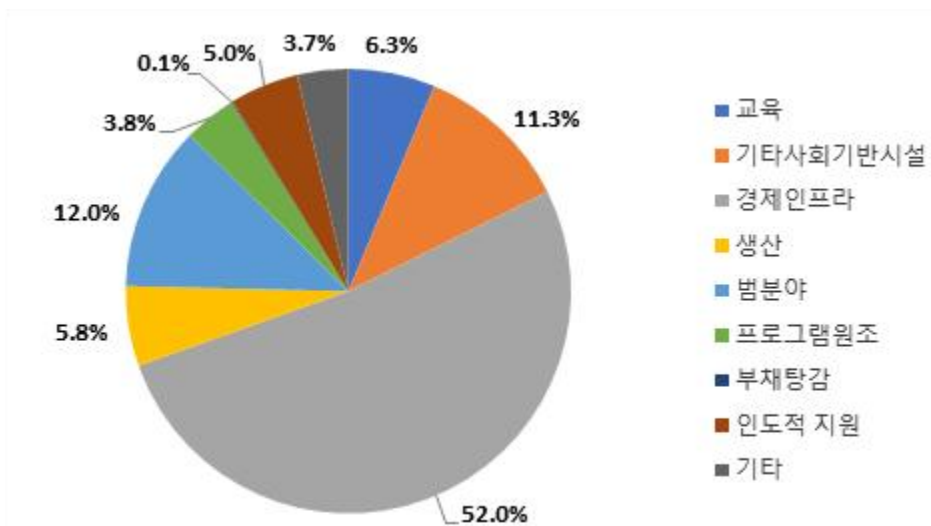
(단위: 백만 달러)



출처: OECD DAC at a glance by donor(검색일: 2018.11.28.)

다음으로 OECD CRS 기준에 의해 분류된 ODA 지원 현황을 보면, 가장 많은 지원이 경제 인프라 지원(52%)을 가장 많이 지원하는 것을 확인할 수 있다. 경제 인프라에서는 교통, 통신, 전기, 금융 및 은행, 기업 관련 지원을 대표하는 것으로 특히, 경제 인프라 중 도로 재정비 및 철도 관련 사업에 가장 많은 지원을 하고 있으며, 이외에도 항공 등이 있다. 다음으로 높은 분야는 범분야 (12%)와 관련한 지원이다. 범분야의 내용을 보면 환경보호 등이 있으며, 농촌개발도 이에 포함된다. 이외에도 기타 사회 기반시설 (11.3%), 교육(6.3%), 생산(5.8%) 순으로 지원이 이루어지고 있다.

[그림III-4] 일본 2015-16년 평균 분야별 ODA 지원 비중



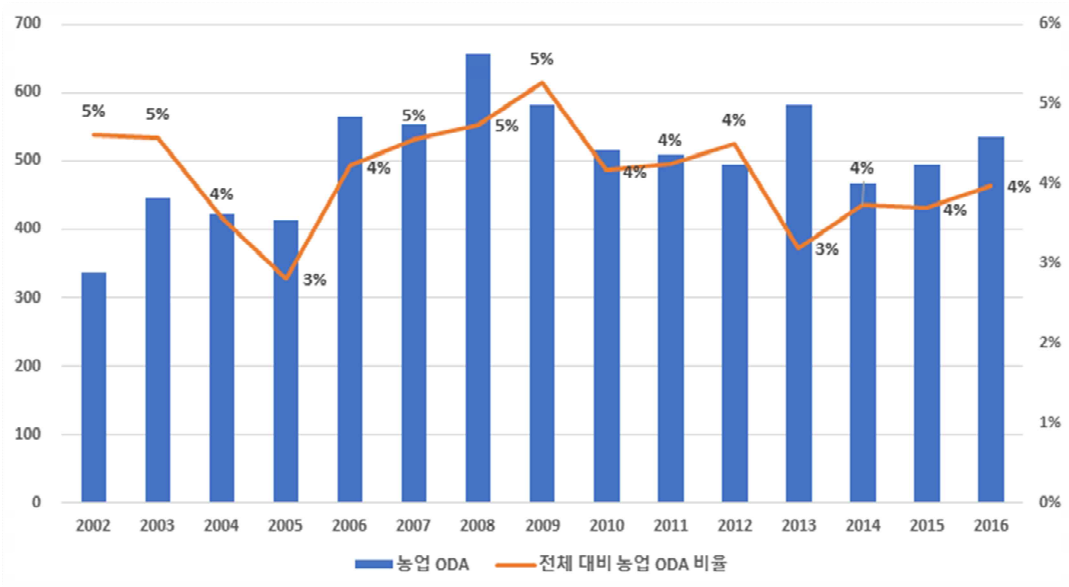
출처: OECD DAC at a glance by donor(검색일: 2018.11.28.)

나. 농업 ODA 개요

일본 농업 ODA의 전반적인 추이를 살펴보면, 규모 면에서는 큰 변동 없이 2002년도 약간의 상승세를 보이거나 큰 변동없이 유지되고 있으며, 2017년 기준 5.34억 달러로 전세계 기준 약 3번째⁶⁶⁾로 많은 규모의 지원을 하고 있다. 이는 일본의 전체 ODA의 약 4-5% 정도의 규모이며, 타 공여국과 비슷한 수준으로 농업부분에 지원을 하고 있다.

66) 1위 미국, 2위 독일

[그림III-5] 전체 ODA 규모 대비 농업 ODA 규모 추이(2002-2016)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org>(검색일:2018.11.28.)

다음으로 OECD의 CRS 분류기준⁶⁷⁾에 따른 세부 부문별 현황을 살펴보면, 아래 [표 III-1]과 같다. 일본의 주요 농업부문은 농업용 수자원 부문과 농업정책 부문을 각각 약 1.64억 달러와 1.26억 달러로 가장 많은 지원을 하고 있다. 농업 수자원 부문에 지원은 관개, 저수지, 수리구조물, 농업을 위한 지하수 활용을 포함하며, 일본이 농업 수자원 관련 지원에 가장 많은 지원을 하고 있다. 다음으로는 많은 농업정책 부문에는 농업부문의 정책, 계획 및 프로그램, 농림수산성의 지원, 기관 역량 강화 및 컨설팅이 이에 해당한다. 전반적인 추이를 보면, 특이사항으로는 2002년에는 농기계에 대한 지원이 가장 많은 부문을 차지하였다가 2003년부터 급격하게 감소하여, 2016에는 약 0.85억 원정도 지원하고 있다. 반면, 농업용 수자원 부문에 대한 지원은 꾸준히 증가하였으며, 농업 정책 및 농업개발의 경우 꾸준히 증가하여 지금 2번째와 3번째로 많이 지원하고 있는 분야이다.

67) CSR의 Production 부문의 Agriculture 파트와 Multi Sector의 Rural Development를 포함하고 있다. 한국의 경우 수산 및 임업 부문은 별도의 부처와 청으로 구분되어 있어 해당 내용을 분리하였다.

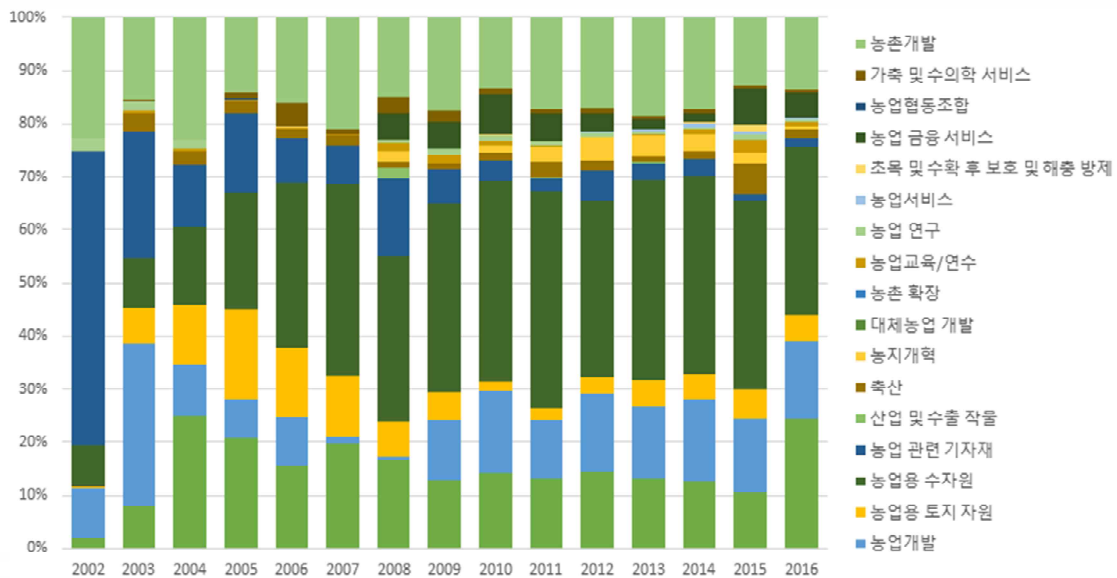
[표III-1] 일본 농업 세부 부문별 현황

(단위: 백만 달러, 2016년 기준)

항목	연도	
	2010	2016
농업분야 (Agriculture, total)	447.428	463.560
농업 정책(Agricultural policy and administrative management)	72.353	126.765
농업 개발(Agricultural development)	80.445	75.808
농업용 토지자원(Agricultural land resources)	8.956	25.670
농업용 수자원(Agricultural water resources)	194.076	164.076
농업 관련 기자재(Agricultural inputs)	19.494	8.535
식량 작물 생산(Food crop production)	1.542	15.648
산업 및 수출 작물(Industrial crops/export crops)	0.132	0
축산(Livestock)	7.653	8.702
농지 개혁(Agrarian reform)	7.166	2.693
대체농업 개발(Agricultural alternative development)	0	0
농촌 확장(Agricultural extension)	0	0
농업교육/연수(Agricultural education/training)	4.454	4.037
농업연구(Agricultural research)	4.612	3.337
농업 서비스(Agricultural services)	0.888	1.524
초목 및 수확 후 보호 및 해충 방제(Plant and post-harvest protection and pest control)	0.797	0
농업금융 서비스(Agricultural financial services)	38.696	23.201
농업협동조합(Agricultural co-operatives)	0.404	0.547
가축 및 수의학 서비스(Livestock/veterinary services)	5.760	2.967
농촌개발(Rulral Development)	86.280	70.447
농업분야 계	516	534

출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.128.)

[그림III-6] 일본 농업 ODA 세부 부문별 추이(2002-2016)



출처: OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryId=58192#>(검색일: 2018.11.28.)

2. 농업 ODA의 흐름

[표Ⅲ-2] 일본 ODA 와 농업 ODA 원조의 흐름

시기	ODA 원조 흐름	농업 ODA 원조 흐름
1950년대	[ODA 시작기 (1950-60)] ■ (1950-60) 배상과 경제협력을 통해 아시아 국가들을 대상으로 진행 ■ (1954-77) 콜롬보 계획 가입, 엔(円) 차관 제고, 원조기관 설립 등의 원조 실시 체제를 정비	[기술협력 중심] ■ 일본형 쌀 지배 기술을 이전함으로써 개도국에 식량 공급에 기여
1960년대		[고수입품종 보급] ■ 농업센터, 모델 농장 등 쌀 기술보급을 위한 수원국 정부 협력 시스템 구축 ■ 녹색혁명(Green Revolution)에 필요한 관개시설, 농약, 비료 등에 대한 협력 증대
1970년대	[ODA 확충기 (1960-80)] ■ (1981) 효과성을 위하여, 사후평가제도 설치 및 평가 결과 공포 ■ (1989) ODA 양의 증가와 함께 미국을 제치고 세계 최대의 공여국(1989)이 됨. ODA 분야의 다양화 (농업, 보건, 교육)	[지역을 중심으로 한 개발전환] ■ 파급효과를 확대하기 위하여 농업 기술 및 농민 인식 강화에 관한 연구 협력 도입
1980년대		[인프라 및 기술 지원 기조 유지] ■ 중앙부처 주도로 농지 개발, 농업현대화에 의한 경제성장 등 식량 증산을 주도된 목적으로 인프라 정비, 농업 기술개발 및 영농지도, 기술이전 주도 진행
1990년대	[정책·이념 총실기 (1992-2002)] ■ 글로벌과제에 대한 대응 및 아시아 주도 지원 ■ 인도적지원 시스템(NGO+경제계+정부)를 위한 일본 플랫폼 수립 ■ (1992) 중장기적 정책의 책정 「정부 개발원조(ODA) 대강」 ①인도적 고려 ②상호의존성의 인식 ③환경보존 ④개도국 이룩을 위한 자조적 지원 ■ (1995) WID개도국 여성지원 이니셔티브 ■ (1997) 온난화 대책 분야 ‘도쿄이니셔티브’ ■ (1999) ODA 중장기 정책 책정 ■ (2001 이후) 신내셔리즘을 통해 규정(탈냉전의 국제환경 속 원조정책 및 이념을 명확히 하고, 지역별, 국가별, 분야별 원조 강화)	[사회적 요소의 도입] ■ 농민이 주체가 되는 지속적이고 다양한 개발을 목표로 농업·농촌종합개발과 같은 농촌개발 주체의 형태
2000년대	[새로운 시기 (2003 이후)] ■ (2003) ODA 대강 개정(11년만의 개정): 인간안보관점, 빈곤감소, 지속가능한 성장, 전지구적 규모 문제에 대한 대처, 평화과제 ■ (2005) 신 ODA 대강에 따라 새로운 정책 마련 ■ (2008) ODA 실적은 OECD-DAC 가맹국 중 5위가 됨 ■ (2014) 외무성의 ODA 백서 속 ‘원조 60주년의 성과와 지향’ 정리 ■ (2015) 아베내각의 개발협력대강 의결	[New JICA 역할의 강화] ■ 지방행정에 대한 지원확대 등 지역 중시 기조와 수원국 참여의 적극적 도입에 따라 다양한 사업 종합적인 실시

출처: 외무부(2015), 2014 ODA 백서, 강창보(2016), 일본의 ODA 법제, 농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원(2013) EPIS: 일본 농업 ODA 현황조사

가. 일본 ODA의 흐름 68)

일본은 ODA를 네 시기로 나누어서 구분하고 있다(외무성, 2015). 첫 번째 시기는 ODA 시작기로 50년대에서 60년대가 해당 시기이다. 일본의 원조는 1954년 콜롬보계획의 가입을 통하여 아시아를 중심으로 본격적인 기술협력 ODA 시작되었으며, 1954년 미얀마에 대한 배상·경제협력 협정을 시작으로 이후 필리핀, 인도네시아, 베트남, 인도네시아 등에 대해 지원하였으며, 1958년에는 콜롬보 계획을 바탕으로 인도에 본격적인 차관형태의 경제협력을 시작하였다.

ODA 확충기(60년대-80년대)는 일본이 ODA 양적 확대화와 협력 방식 및 유형의 다각화를 시도하였다. 1972년부터 본격적인 양적 확충 및 기존 아시아 중심의 지원에서 중동, 아프리카, 중남미 등으로 지역으로 확장하였다. 1980년대 이후, 일본은 경제 호조에 힘입어 양적인 규모를 확장 시킴으로써, 1989년도에는 미국을 제치고 전 세계의 최대 공여국이 되었으며, 이는 90년대까지 이어졌다. 또한, 동시에 사업 분야의 다양화가 이루어졌으며, 농업, 보건과 교육 분야 등으로 영역을 확장하였다. 또한, ODA 사업의 투명성과 책임성을 증진을 위하여, ODA 평가체계를 수립하였으며, 이를 통해 효과성 및 국제성의 일본에 대한 ODA 사업 인식을 높이는데 기여하였다.

90년대는 정책 및 이념 충실기로 1992년에는 중장기적인 지원 정책으로 정부개발원조(ODA)대가를 공식화하며, 원조의 기본개념⁶⁹⁾을 구체화하였다. 1993년에는 아프리카 개발회의(Tokyo International Conference African Development; TICAD)를 통하여, 아프리카 개발 이니셔티브를 구체화하였다. 하지만, 아직까지 중점지원 국가는 아시아이다. 이외에도 지원분야를 범지구적 과제로 넘겨, 1997년에는 도쿄 이니셔티브로서 온난화에 대한 대책을 논의하였고, 1995년에는 베이징에서 개도국 여성 지원 이니셔티브를 발표하였다. 나아가 ODA와 관련한 파트너십의 다양화로 NGO를 비롯한 민관 협력 등을 진행하였다. 하지만, 재정적 어려움으로 1998년부터 예산은 전보다 감소하기 시작하였다.

2000년대의 주요 변화로는 테러 등 평화 위협의 증가로 평화구축, 거버넌스 등에 대한 새로운 주제에 대한 ODA이 지원되었고 이외에도 환경이슈 등이 있다. 또한, 2003년 ODA 대가를 세계 흐름에 맞게 수정하며, 인간 안보, 빈곤감소, 지속가능한 환경, 전지구적 규모 문제에 대한 대처, 평화구축을 중점 과제로 선정하였다.

위 흐름과 같이 일본은 약 60년에 걸친 ODA의 역사를 가지고 있으며, 국제적 흐름 및 시행착오를 거쳐 ODA의 문제점을 해결하고 효율 및 효과성을 높이기 위한 방안을 구축하고 있다. 또한, 최근 2015년 이후 다시 한번 ODA 대가를 개정하면서, 현재 빠르게 바뀌고 있는 시대적 흐름에 맞추기 위하여 노력하고 있다.

68) '외무성(2015) 2014 ODA 백서' 내용을 요약 및 정리함

69) ①인도적 고려, ②상호의존성의 인식, ③환경 보전, ④ 개도국 이륙을 위한 자조적 지원

나. 일본 농업 ODA의 흐름

일본은 전통적으로 농업 인프라 및 기술지원 중점 기조로 농업 ODA 지원을 하고 있다. 일본의 농업 ODA는 1950년대부터 시작되었는데 일본식 쌀 재배 기술을 수원국들에게 기술이전을 함으로써 개도국 식량 공급에 기여하였다 (농어촌공사·농림축산식품부·농림수산식품교육문화정보원, 2013)⁷⁰⁾. 1960년대부터 고수익 품종(High Yielding Varieties; HYV)보급을 하는 방식으로 농업센터, 모델농장 등 쌀 기술 보급을 위한 수원국 정부 협력 시스템을 구축하였다. 또한, 녹색혁명(Green Revolution)에 필요한 관개시설, 농약 및 비료 등에도 지원을 증대하기 시작했다. 1970년대부터는 지역 중심의 개발형태로 전환하여 지원 사업에 대한 파급효과를 확대하기 위해서 농업 기술 및 농민 인식 강화에 관한 연구 협력을 도입하였다. 1980년대부터는 식량 증산을 목적으로 인프라 및 기술 자원에 대한 원조 기조를 유지하였다. 구체적으로 중앙부처 주도로 농지개발, 농업 현대화에 의한 경제성장 등 식량 증산을 주된 목적으로 인프라 정비, 농업 기술 개발 및 영농지도, 기술이전을 주로 진행하였다. 1990년대는 개발원조에 범지구적 이슈들이 사회적인 요소들로서 도입되면서, 보다 다양한 관점에서 농업·농촌종합개발이 이루어졌다. 그리고 2000년대 JICA(Japan International Cooperation Agency)가 통합됨으로써 권한이 강해지고 그 후부터 수원국의 요청 및 적극적 참여에 따라 다양한 형태의 사업을 실시하기 시작했다. SDGs의 2번에 농업의 중요성이 인식되면서 일본 농업 ODA에도 이에 맞춰 원조를 추진하며, 농업 생산성, 안정적 식량 공급 등을 바탕으로 종합 농촌개발 및 농업 산업 개발을 추진해나가고 있다(김희정, 2018). 또한, 2015년에 ODA 대강이 개정되면서, 기본 방침에 따라 농업·농촌 육성을 통한 경제성장의 기초 및 원동력 확보를 위한 개발 협력방안을 추진해오고 있다.

70) 이하, 상동

3. 농업 ODA 주요 관할 기관

가. 농업 ODA 집행 체계

다양한 국제정세 및 국내 행정 등의 흐름에 따라 일본 정부는 향상된 ODA 정책의 전략화 및 실시 체계 강화 등에 노력하였고, 이를 위하여 ODA 시행기관을 JICA로 일원화하였다(강창보, 2017). 2008년 10월 일본은 기술협력을 담당하던 JICA, 유상과 국제금융을 담당하던 JBIC(Japan Bank for International Cooperation; 일본국제협력 은행), 그리고 무상원조를 담당하던 외무성이 통합되어 신 JICA 체제를 만들었다. 하지만, 신 JICA 체제에서도 여전히 외무성은 12.4%의 무상원조를 담당하고 있다.

[표III-3] 일본 집행 체계의 변화

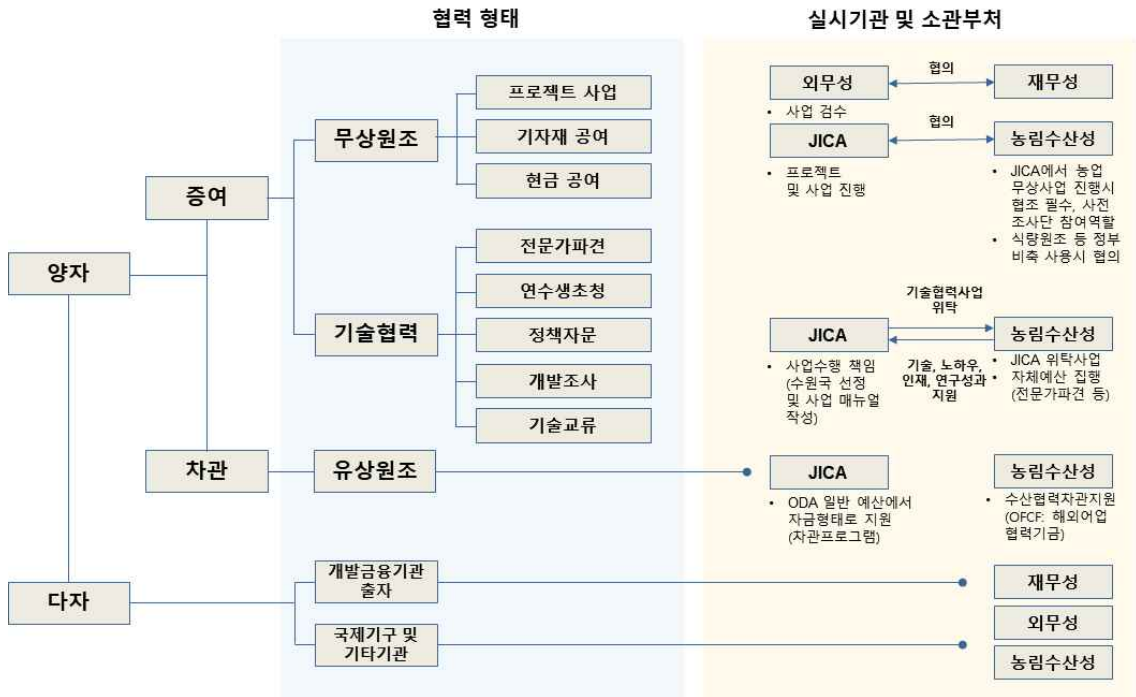
2007년(합병 전)		2008년 10월 이후(합병이후)
JICA (일본국제협력기구) 기술협력	■	신 JICA 기술협력, 유상원조, 무상원조
JBIC (일본국제협력은행) ODA 유상원조 및 국제금융	■	
외무성 무상원조	■	외무성 13.4%의 무상원조 담당(2012 기준)

출처: OECD(2010)

아래 [그림III-7]에서 보이는 것과 같이 JICA가 전반적인 일본의 ODA를 담당하고 있는 하지만, 타 부처에서도 ODA 관련 업무를 담당하고 있다. 하지만, 일본의 경우 타 공여국과 다르게 JICA에서 진행되는 사업과 부처에서 진행되는 사업 간 역할의 구분이 비교적 명확히 이루어지고 있다. 예를 들어, 농림수산 분야의 경우, 무상원조 부문에서는 전반적인 프로젝트는 JICA에서 진행을 하면, 농림수산성과 같은 부처는 협조 및 사전 조사단과 같은 협조를 진행한다. 다음으로 기술협력 사업과 관련해서는 농림수산성은 JICA에 위탁사업을 진행하며, 기술 및 노하우 등의 전수를 지원하고 있다. 이외에도 농림수산성은 농림수산업과 관련된 다양한 국제기구 등에 분담금 및 다자성 양자 활동 등을 통한 지원을 하고 있다. 또한, 소규모의 농업 ODA 관련 사업은 농림수산성에서 진행하며, 효과가 입증된 사업의 경우 확산은 JICA에서 담당한다.⁷¹⁾

71) 농림수산성 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.20.)

[그림III-7] 일본 농업 ODA 추진형태



출처: 농어촌공사 · 농림축산식품부 · 농림수산식품교육문화정보원(2013), EPIS 일본 농업 ODA 현황조사

나. 주요기관

1) 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency; JICA)

외무성의 산하기관인 JICA는 1974년에 설립된 유무상원조를 수행하는 ODA 기관이다. JICA의 비전은 '모든 사람이 혜택을 받을 수 있는 개발'이며 (강창보, 2017), 2002년에 체결된 법안 No. 136에 따라 JICA는 국제협력을 도모하고 수원국의 경제적 안정 및 회복을 지원하며 일본을 포함 세계 경제를 지원하려는 목적이 있다.

우선, JICA의 지역별 지원 현황을 살펴보면, 과거에는 아시아 대한 비중이 여타지역에 대해 월등히 높았지만, 2016년 기준, JICA의 중심 지역은 아프리카 국가이다. 2007년부터 2016년 누적 농업부문 예산이 아시아는 8,066억 달러, 아프리카는 8,517억 달러로 아프리카의 비중이 늘어났음을 알 수 있다. 또한, JICA에서 농촌개발부서의 115억 예산 중에서도 2016년 기준 약 50.3%가 아프리카 국가를 위해 배정된 예산이며, 아시아 및 태평양 국가들에 42.8%를 지원하고 있다. 전통적으로 아시아 국가에게 많은 지원을 하고 있다고 알려진 일본으로서 최근 경향이 바뀐 것에 대하여, JICA의 농업 및 농촌개발부 담당자⁷²⁾에 의하면 최근 아시아 국가들의 농업 부분이 성장함에 따라 보다 농업부문의 원조를 필요로 하고 있는 아프리카로 ODA 지원을 이동하는 추세라고 전했다.

72) JICA 인터뷰 (2018.09.21.)

[표III-4] JICA 지역별 농업 ODA 예산 누계 (FY2007-2016)

단위: 백만엔

분야	세부 분야	아시아	태평양	북중남 아메리카	아프리카	중동	유럽	기타	합계
농업	농업일반	415.1	19.7	172.7	531.8	95.6	13.5	15.6	1,264
	잠업	4.3	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	6
	농업공학	75.3	0.0	11.0	75.4	28.4	0.2	2.6	192.9
	농기계	9.9	1.0	0.8	3.0	0.4	0.5	0.4	16
	농산물 가공	23.2	0.6	4.9	13.9	3.3	0.3	0.2	46.4
	식량원조	2.9	0.2	0.6	12.4	0.1	0.0	4.0	20.2
축산	축산	41.7	1.3	10.4	21.2	0.8	0.4	1.6	77.4
	축산물 위생	17.4	0.7	4.9	9.7	0.8	0.2	2.0	35.7
	축산물 가공	1.7	0.2	1.1	0.7	0.0	0.0	0.3	4
임업	산림보존	155.0	9.1	41.2	97.4	9.4	3.3	7.7	323.1
	임산물 가공	4.9	0.0	0.8	0.1	0.0	0.1	0.0	5.9
수산	수산 양식	53.2	17.8	38.8	82.1	17.9	2.5	2.4	214.7
	수산물 가공	2.0	0.7	0.6	2.5	1.9	0.0	0.0	7.7
합계		806.6	51.3	287.8	851.9	158.6	21	36.8	2,214

출처: JICA 인터뷰 당시 제공자료(2018.11.21.); JICA(2018). 農村部組織図_改 (英)

다음으로 구체적인 분야별 실적은 아래 [표III-5]와 같다. 우선 농림수산 분야 중 가장 집중하고 있는 분야는 농업 일반부문이며, 그 중 농업 공학 부문에 집중하고 있다. 2007년부터 2016년 누적기준 1,929억 엔을 지원하였다. 이외에도 농산물 가공, 식량 원조 등 순으로 많은 지원을 하고 있다.

[표III-5] JICA 농업 ODA 예산 추이(FY2007-2016)

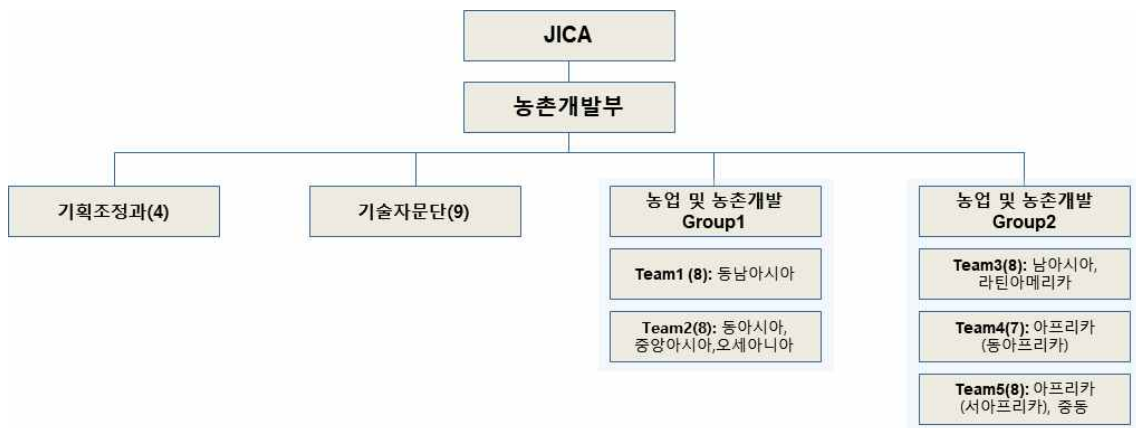
(단위: 10억 엔)

분야	세부 분야	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
농업	농업일반	100.3	115.6	126.0	121.6	139.0	136.1	147.6	126.7	119.4	131.7	1,264
	잠업	0.8	0.5	1.0	0.6	1.0	0.4	0.3	0.3	0.6	0.7	6.2
	농업공학	13.4	10.6	14.0	14.7	16.6	17.9	26.2	24.4	27.1	28.0	192.9
	농기계	1.1	1.6	1.5	1.4	1.3	0.6	0.9	1.6	2.8	3.2	16
	농산물 가공	1.7	1.4	2.5	2.4	4.7	5.9	6.8	6.3	6.0	8.5	46.2
	식량원조	1.1	1.9	1.7	2.3	1.9	1.8	2.7	1.8	3.0	1.9	20.1
축산	축산	10.0	8.5	7.0	7.6	9.4	6.1	6.1	4.7	11.3	6.8	77.5
	축산물 위생	4.5	6.2	5.9	4.5	3.3	3.0	2.4	2.3	1.7	1.8	35.6
	축산물 가공	0.4	0.4	0.6	0.5	0.1	0.1	0.3	0.3	0.8	0.4	3.9
임업	산림보존	28.5	25.1	26.2	29.6	38.7	32.6	36.5	32.5	39.9	33.6	323.2
	임산물 가공	0.4	0.4	0.1	0.1	0.1	0.4	1.0	0.9	2.0	0.6	6
수산	수산 양식	21.9	18.9	19.2	17.8	19.1	22.9	25.1	24.5	23.8	21.3	214.5
	수산물 가공	1.4	1.4	0.6	1.0	1.1	0.5	0.3	0.4	0.4	0.6	7.7
합계		185.5	192.5	206.3	204.1	236.3	228.3	256.2	226.7	238.8	239.1	

출처: JICA 인터뷰 당시 제공자료(2018.11.21.)

JICA에서 농업 및 농촌개발부(Department of Agriculture and Rural Development)는 농업 관련된 활동을 다루고 있다. JICA 조직도 구조에서는 농촌개발부 아래 지역별 담당 부서를 두는 형식으로 조직되어있다. 그러므로 농촌개발의 전문가들이 해당 분야에 대해서 보다 전문적이고 조직적으로 활동을 할 수 있는 것으로 보인다. 또한, JICA는 필요에 따라 농림수산성에서 관련 기술전문가를 지원을 받을 수 있으나, 내부에도 별도의 기술 자문단을 배치함으로써, 농업분야 ODA의 성과제고를 위하여 노력하고 있다.

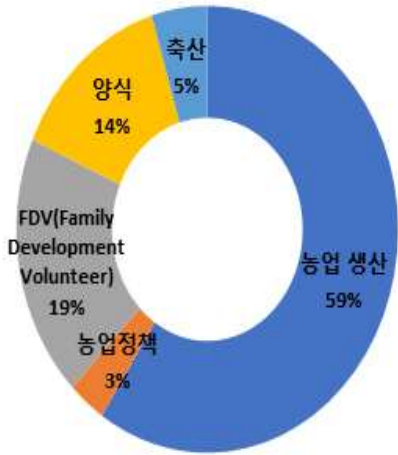
[그림III-8] JICA 농업 및 농촌개발부 조직도(2018기준)



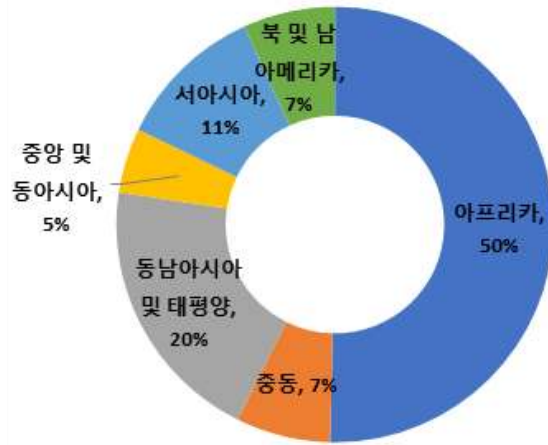
출처: JICA인터뷰 당시 제공자료(2018.09.21.)

농업 및 농촌개발부의 예산 현황을 보면 아래 [그림III-9]와 [그림III-10]과 같다. 2016년도 기준 농업 및 농촌 개발부의 전체 예산은 1,150억 엔이며, 분야별 예산은 농업생산(Agriculture Production)부문이 약 59.2%를 배정하여 해당 부문에 집중하고 있는 것으로 보이며, 다음으로는 FDV(Family Development Volunteer; 가족 개발 봉사단), 그리고 양식 순이다. 지역별 예산 분포를 살펴보면, 이미 많은 절반 정도를 아프리카에 집중하고 있는 것으로 확인된다. 최근에 JICA가 아프리카를 주요 중점 지역으로 변경하고 있는 만큼 농업 농촌개발 부서도 아프리카를 주요 국가로 선정하고 지원하고 있다.

[그림III-9] JICA 농업농촌개발부 분야별 예산 현황(FY2016)



[그림III-10] JICA 농업농촌개발부 지역별 예산 현황(FY2016)



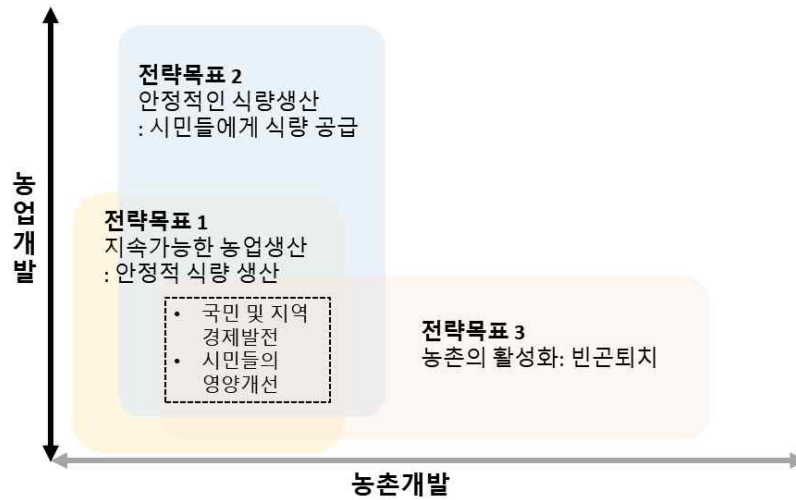
출처: JICA 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.21.)

JICA의 농업 및 농촌개발 분야의 궁극적인 목적은 국가, 지역의 경제개발과 주민역량 강화로 전략 목적은 첫째, 지속가능한 농업생산 (Sustainable agricultural production), 둘째, 안정적인 식량 공급 (Stable Food Supply), 셋째는 농촌의 활성화 (Vitality in rural areas)이다. 이 3가지 목표를 통해 빈곤을 완화하고 기아를 해결 그리고 영양개선을 이루는 것을 과제로 보고 있다⁷³⁾.

구체적인 전략 내용을 살펴보면, 지속가능한 농업은 개도국의 농업정책 수립의 지원, 생산에서 유통, 판매에 이르는 가치사슬의 전반에 대한 협력, 기후변화에 대한 대응, 그리고 고품질, 고부가가치의 안전식품 생산 등을 목표로 하고 있다. 다음으로 안정적인 식량 공급은 국민에게 안정적인 식량을 공급하기 위한 공급확보를 전제로 국제 식량안보를 반영하여 국가 전체의 식량 수급 정책을 수립하는 것이다. 특히, 아프리카 지역의 많은 사람들이 영양실조를 겪고 있어, 식품 생산 확대의 필요가 절실하다. 대표적인 사업으로는 CARD(Coalition for African Rice Development; 아프리카 쌀 개발 동맹)를 시행하고 있다. 마지막 전략목표인 농촌의 활성화는 농촌사회의 활성화를 통해서 농촌개발을 추진하는 것으로 재배하고 판매(Grow and Sell)의 개념에서 탈피하여, 팔기 위한 재배(Grow to Sell) 개념인 시장지향적 농업으로 전환을 주도하고 있다. 현재 관련 사업으로는 아프리카의 SHEP(Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion Project; 소규모 원예 농가 역량개발과 촉진사업) 등이 대표적으로 진행 중이다.

73) 이하, JICA 홈페이지 참고 작성

[그림III-11] JICA 농업 및 농촌개발



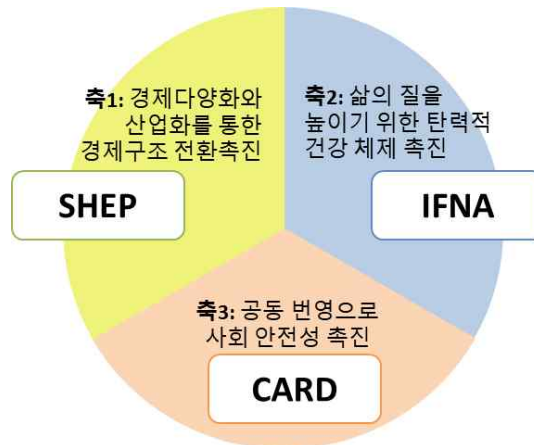
출처: JICA 홈페이지

일본 JICA의 다양한 활동 중 아프리카에 대한 지원은 주목할만하다. TICAD VI (Tokyo International Conference African Development⁷⁴)에 따르면, 아프리카에 대한 JICA의 농업 및 농촌개발에 대한 3가지 주요 부문은 다음과 같다. (1) 경제: 시장중심의 농업을 통한 식품 가치사슬 개발 (2) 건강: 영양개선 (3) 사회안정:생산성 향상과 탄력성 제고를 통한 식량안보를 바탕으로 지원하고 있다. 각 분야별로 대표 사업들이 있으며, 대표적으로 경제·시장 중심분야에서는 SHEP은 ‘생산 그리고 판매’의 개념에서 ‘팔기 위한 생산’이라는 개념으로의 변화(시장 중심적 농업)를 목적으로 한다. 이는 전반적인 JICA의 농업·농촌개발부의 전략목적과도 일맥상통한다. 다음으로는 건강 측면에서 CARD사업을 지원하고 있으며, 이는 사하라이남 아프리카 지역에 2018년까지 약 2배 쌀 생산량 증대를 목적으로 하는 사업이다. 약 140만 톤에서 280만 톤으로의 증가를 목표로 하고 있다. 마지막으로 사회안정성을 위한 IFNA(Initiative for Food and Nutrition Security in Africa)는 영양 상태 증진을 위하여 아프리카 정부와 협력체계를 구축하는 사업으로 2016년부터 2025년까지의 사업이다. ⁷⁵⁾

74) 아프리카의 발전, 평화 및 안보를 위하여 1993년 일본 정부에 의해 설립되었음. 지금까지 총 6회에 걸쳐서 진행되었음(1993, 1998, 2003, 2008, 2013, 2016)

75) 구체적인 사업 설명은 농업 사업 분야 및 사례에서 설명될 예정임.

[그림III-12] JICA 아프리카 농업농촌개발
3대 축



출처: JICA 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.21.)

2) 농림수산성(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries; MAFF)

농림수산성은 기본적으로 농림수산성 설치법(農林水産省設置法)의 제4조 12항인 ‘所掌務に係る國際協力に關すること’소관 사무에 관한 국제협력에 관한 사항’ 근거하여, 소속 부가 관련 업무를 이행하고 있다. 농림수산성에서 공적개발원조를 담당하는 기관은 국제부(International Affairs Department) 산하의 해외투자 및 협력처(Overseas Investment Cooperation Division)이다.

[그림III-13] 농림수산성 농업 ODA
조직도



출처: 농림수산성 (MAFF) 홈페이지

농림수산성은 공적개발원조의 개발협력 방침인 개발협력 대강(開發協力大綱について)을 기본 바탕으로 농림수산분야의 기본계획(식량, 농업, 농촌 기본계획, 산림, 임업 기본계획, 수산 기본계획) 등에 따라 농림수산성의 농업 ODA를 진행한다. 대표적으로 3가지 분야에 대한 진행중이다. (1) 가치사슬 구축 지원, (2) 기아 및 빈곤 대책, (3) 기후변화 및 전지구적 과제에 대한 대응이며, 관련 사업들은 다양한 형태로 진행된다.

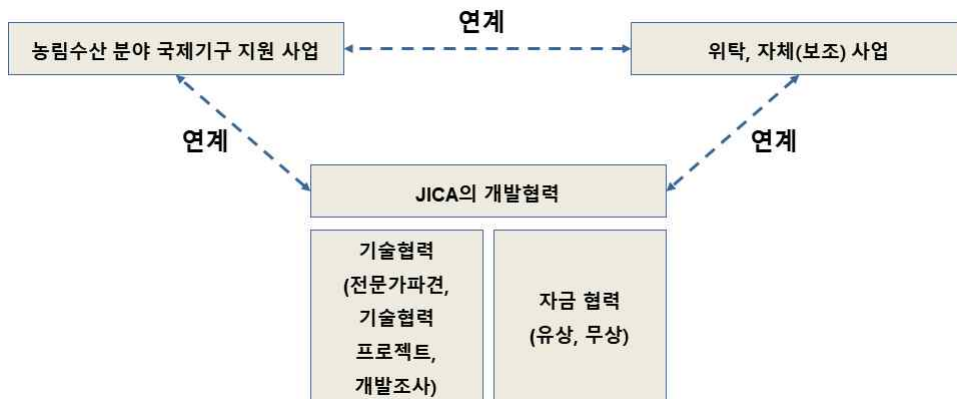
[그림III-14] 농림수산성의 ODA 시행 근거



출처: 농림수산성 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.20.)

농림수산성의 ODA 활동 형태는 아래 [그림III-15]와 같다. 전반적으로 농림수산성의 사업형태는 국제기구 지원 사업, 위탁·자체(보조)사업 및 JICA와의 협력사업 등을 형태를 지원하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 우선, 국제기관을 통한 협력은 유엔 식량 농업 기구(FAO), 아세안 사무국(ASEAN), 동남아시아 어업개발 센터(SEAFDEC), 국제 수역 사무국(OIE), 국제열대목재기구(ITTO), 유엔세계식량계획(WFP), 국제 미작연수소(IRRI)등 약 24개의 기관에 대한 지원 사업을 진행하고 있다. 다음으로 위탁 및 보조 사업으로는 민간단체의 지식과 경험을 활용하여, 위탁 및 보조사업을 진행하여, 인재 육성 및 기술 보급 활동을 진행하고 있다. 마지막으로 JICA의 협력은 전문적 지식과 인적자원을 제공하고 있다. 다만, 농림수산성 담당자에 의하면, 대부분의 농림수산성의 ODA 사업은 시범 사업 규모로 약 1,000-2,000만엔 정도로 소규모이며, 대규모의 사업을 진행할 시 JICA에서 진행된다.

[그림III-15] 농림수산성 ODA 활동 구조



출처:농림수산성 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.20.)

다음으로 농림수산성의 농업 부분 분야별 예산 추이를 살펴보면, 농림수산성은 많은 부분을 다자협력부문에 집중하고 있다. 이는 다자성 양자로 2014부터의 추이를 보면, 평균 약 60%의 비율로 국제 및 다자기구의 프로젝트 지원 사업에 치중되어있다. 대상 기구는 매년 약간의 변동은 있지만, UN 식량농업기구(FAO), 국제 미작 연구소(IRRI) 등 약 27여 개 단체에 약 40여 개 사업 관련하여 지원하고 있다.

[표III-6] 농림수산성 ODA 사업 추이(2014-2019)

(단위: 백만엔)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
국제 및 다자기구 프로젝트 지원사업	1,247 (53%)	1,915 (64%)	1,877 (65%)	2,030 (66%)	1,932 (65%)	2,124 (65%)	1,125 (63%)
자체 사업	1,104 (46%)	1,070 (36%)	1,019 (35%)	1,064 (34%)	1,060 (35%)	1,158 (35%)	6,475 (37%)
합계	2,351	2,985	2,896	3,094	2,992	3,282	7,600

출처: MAFF 홈페이지

구체적인 사업 현황을 살펴보면 다음과 같은 사업 분야로 나누어 예산을 진행하고 있다. 개도국의 가치사슬 구축지원, 농림수산 분야에 대한 지원을 통한 기아대책 및 빈곤 대책 기여, 기후변화 등 지구적 규모 과제에 대한 대응 관련 분야에 지원을 하고 있다. 농림수산성의 ODA가 기아 및 빈곤 대책 부문보다 기후변화 관련 대응에 더 많은 관심을 보이는 이유는 농림수산성은 파리 협약과 관련하여 사업을 진행하고 있기 때문이다.⁷⁶⁾ 아래 예산을 통해서도 뚜렷하게 나타나지는 않았지만, 현 농림수산성은 최근 농업 ODA 관련하여 글로벌 식량 가치사슬에 집중하고 있다. 이를 통하여 농업을 단순한 생산으로만 끝나는 것이 아니라, 생산, 가공, 유통과 판매로 연결함으로써, 전반적인 순환시스템을 구축하여 사업의 지속가능성을 높이기 위하여 노력하고 있다. 특히, 일본 ODA 사업의 초기 단계에서는 농업 인프라 중심의 ODA를 해왔으며, 이를 바탕으로 인프라를 거쳐 종합적인 사업을 진행하기 위하여 노력하고 있다. 이에 대한 전략으로 2014년 6월 각종 전문가, 민간기업, 관계부처 등과의 협의를 거쳐 ‘글로벌 식량 가치사슬 전략’을 책정하였다 (김희정, 2018).

76) 2018년 9월 20일 농림수산성 인터뷰

[표Ⅲ-7] 농림수산성 연도별, 분야별 추이

(단위: 백만 엔)

	구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (예상)
	전체	2,780	2,828	2,742	2,642	2,745	2,937
1	개발도상국의 가치사슬 구축지원	941	1,190	1,158	924	936	879
2	농림수산분야에 대한 지원을 통한 기아 및 빈곤 대책 기여	441	382	391	372	340	305
3	기후변화 등 지구적 규모 과제에 대한 대응	1,398	1,256	1,193	1,346	1,469	1,753

출처: MAFF 홈페이지

4. 농업 ODA 협력 구조

일본은 큰 틀에서 ODA와 관련하여 정책 일관성(PCD)를 위한 메커니즘을 가지고 있다. 조정을 위하여 중앙성청등개혁법(The Basic Law for Central Government Reform, 1998)을 제정하여, 외무성이 ODA 관련 정책을 조율하는 핵심적인 역할을 하도록 지정하였다. 타 부처가 ODA 사업을 기획하고 실행하기 위해서는 반드시 외무부와 협력 하고 조정하도록 하여, 중복성 및 분절화를 조정하기 위하여 노력하고 있다. 하지만, 외무부 역시 개발 협력사업을 실행할 시 반드시 유관 부처와 협의를 하도록 조정하고 있다(농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원, 2013).

이러한 법적 제도 이외에도, 농림수산성과 JICA과의 관계는 비공식적인 미팅과 전문가 파견 등의 방법으로 JICA의 주도의 기술 및 지식 협력이 유기적으로 이루어지고 있다. 우선, 농림수산성과 JICA는 비공식적으로 약 2개월 한번 정기적인 회의를 통해 서로 정보교환을 하고 있다. 회의와 관련하여 구체적인 명칭 혹은 주제는 없으며, 각 회의 때마다 다뤄야 하는 주제가 회의의 공식 명칭이 된다. 다음으로는 농림수산성의 파견이다. 농림수산성 직원이 JICA의 본부와 JICA의 현장사무소에 기술지원 목적으로 파견되어 하여, 농림수산성과 JICA가 서로 유기적으로 정보가 교환될 뿐만 아니라 각자의 단점을 보완하고 있다. 특히, 현장에 파견된 농림수산성 직원은 JICA와 농림수산성 관계에서 서로의 협력을 유지하는 데 있어 중요한 역할을 하고 있다. JICA가 수원국의 수요 및 제안을 바탕으로 현장 단위에서 사업이 기획될 때 이를 확인하여, 농림수산성이 적절히 개입하고 해당 상황에 대해서 인지할 수 있도록 지원하는 역할도 하고 있다.⁷⁷⁾ 마지막으로 사업 기획단계에서의 JICA와 농림수산성의 협력이다. JICA의 Sri Lanka 사업 예시를 통하여 기획과정을 보면, 현장에서 수요가 반영된다. 그 후 선정되어 외무성과 JICA 본부로 넘어오면, JICA의 다양한 관련 부처들이 검토하고 관련 부처들이 참석하게 되어있다. 즉, 최종적으로 프로젝트가 기획 및 형성되기 전 각 부처에 해당 내용이 검토된다.

77) 2018.09.21 JICA 인터뷰 당시 내용

[그림III-16] JICA 스리랑카 수요를 통한 기획 과정



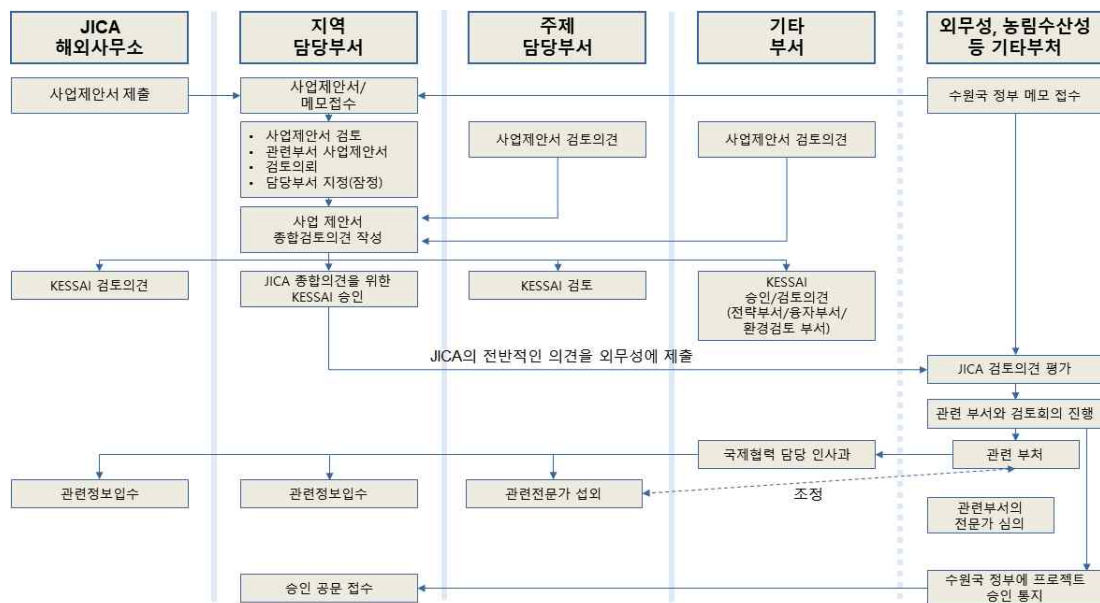
출처: JICA 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.21.)- Sri Lanka Office JICA(2017) JICA's Annual Need Survey

5. 농업 ODA 수행체계

가. 기획과정

기본적으로 농림수산성의 경우는 별도의 체계가 있지는 않아 JICA를 중심으로 보면, 아래 [그림III-17]과 같은 방식으로 사업이 기획된다. 기본적으로 JICA의 사업기획은 JICA의 해외사무소로부터 시작된다. 사무소로 수원국의 사업제안서가 들어오거나, 외무성이나 농림수산성으로부터 수원국의 검토가 들어오면, JICA 담당 부서에서 이를 접수하여 검토하고 동시에 승인(KESSAI) 검토하는 등 다양한 의견을 받아 검토한다. 이러한 검토를 바탕으로 외무성을 포함한 다양한 관계부처에 의하여 검토의견이 평가 되며, 관련 부처들 해당 사항에 대한 회의를 진행한다. JICA는 기획과정에서부터 관련 부처를 포함시켜 유기적인 협력을 통해 정보 등을 지속적으로 교류하고 있다. 이를 통해서 검토된 내용은 JICA와 각 전문가들에게 배분되어 이들에게 부처와 협의하여 사업을 재조정 하도록 한다. 이후 관련 부처에서의 전문가 심의가 끝나면, 외교부에서 수원국에서 공식적으로 승인을 하게 되는 과정을 거친다.

[그림III-17] JICA의 농업 ODA 사업 수요 기획



출처: JICA 인터뷰(2018.09.21.) 당시 제공자료

나. 평가체계

농림수산성의 농업 ODA 사업 평가는 일반적으로 정책평가법(Government Policy Evaluations Act, GPEA)에 의해서만 평가되며, 타 선진공여국과 마찬가지로 별도의 평

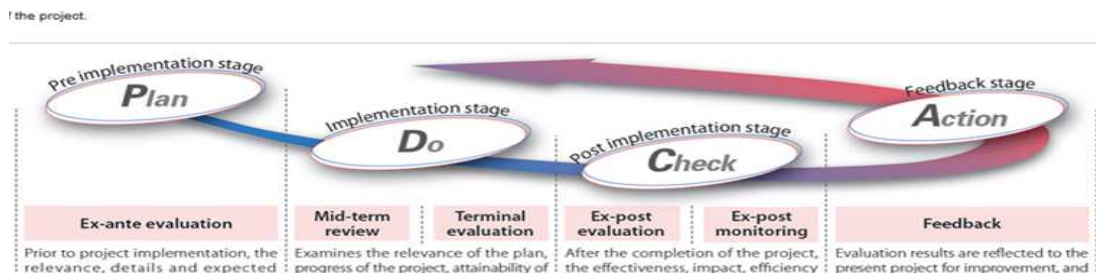
가체계나 틀을 가지고 있지 않다.

JICA는 전반적인 ODA 사업과 관련하여 성과기반의 관리체계로 아래 [그림III-18]과 같은 PDCA(Plan, Do, Check, Action; 이하 PCDA) 과정 체계를 가지고 진행하고 있다. PCDA 과정은 JICA가 프로젝트의 효과성 및 투명성 증대를 위하여, 기술협력사업, ODA 차관(유상원조-loan), 무상원조(Grant aid)와 같은 모든 형태의 ODA 사업과 관련하여 아래 [그림III-18]과 같은 기본 틀을 가지고 평가한다. 해당 사이클은 다섯 가지 특징을 가지고 있다;

첫 번째로는 PDCA를 통한 일관된 평가체계를 가진다. 구체적으로 PDCA의 구성은 Plan(계획), Do(시행), Check(평가 및 검토), Action(환류)의 체계를 거쳐 진행된다⁷⁸⁾.

- Plan(계획)은 사전 시행 단계로 타당성, 구체화 및 기대되는 프로젝트의 산출물과 함께 평가에 필요한 지표들을 설정하게 된다.
- Do(시행) 단계는 두 가지 단계로 나뉘어, 중간 평가(Mid-term review)와 종료 평가(Terminal review)로 진행된다. 계획, 사업의 과정, 목표달성의 가능성, 프로젝트와 관련한 내·외부적 요인의 타당성에 대해서 검토한다.
- Check(검토) 단계에서는 사후 평가(Ex-post evaluation) 및 사후 모니터링(Ex-post monitoring) 단계로 나뉘며, 사업 종료 이후 효과성(effectiveness), 효과성(impact), 효율성(Efficiency), 지속 가능성(Sustainability)이 평가되며, 사후 모니터링과정에서는 방법과 사후평가를 통해서 취해야 할 제언 및 환류를 위한 행동과 관련한 활동을 진행한다.
- Action(환류) 단계에서는 프로젝트의 개선에 평가결과 내용을 반영하며, 유사 프로젝트와 관련하여 해당 결과 등을 반영하여 계획 및 시행한다.

[그림III-18] JICA PDCA 평가 시스템



출처: JICA 홈페이지

두 번째 특징은 세 가지 원조체계에 대한 일관된 방법론 및 기준이다. 첫 번째는 PDCA를 기반으로 한 평가체계, OECD DAC의 5가지 평가 기준(타당성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)을 적용, 마지막으로 JICA가 개발한 일관된 스타일의 등급체계를 적용하여 공표한다.

세 번째 특징으로는 주제별 평가(thematic evaluation)를 통하여, 모든 분야를 포괄하

78) JICA 홈페이지 참고 작성 (이하 동일)

는 종합적인 평가체계이다. 전반적인 프로젝트에 평가에서 나온 제언 및 교훈을 적용하는 것을 목적으로 하고 있어, 주제별 평가는 주제별로 프로젝트를 선정하여 각 프로젝트의 주제에 맞는 다른 관점에서 해당 프로젝트를 평가하게 된다.

네 번째 특징으로는 객관성과 투명성이다. 사후평가는 프로젝트 수행 결과를 위한 객관적인 검증이 필요한 프로젝트의 규모에 따라 외부평가를 사용한다.

마지막으로 다섯 번째 특징으로는 평가의 결과 사용을 강조하고 있다. 평가는 단지 평가뿐 아니라 PDCA 과정 중 Action(환류) 단계의 질적 제고를 위하여 환류(Feedback)의 기능을 포함한 것이다. 여기서는 프로젝트의 질적 제고를 위하여 제언을 활용하며, 현재 진행 중이거나 진행 예정인 프로젝트에 교훈을 적용한다.

이러한 체계를 통해서 JICA는 ODA 사업을 보다 체계적이고 효율적으로 운영하기 위해 이러한 체계를 제정하였지만, 2016년 OECD의 Peer Review에서는 몇 가지 문제점을 지적하였다. 우선, 본 평가체계는 실행 차원에서의 관리 및 방법론이 설계되어야 하며, 관리 및 관련 문화 역시 구성되어야 한다. 또한, 이를 관리하는 인력들의 역량 제고가 필요하며, 성과 관련 측정 지표와 결과의 설정을 보다 상황에 적합하게 구성해야 할 필요가 있음을 지적하였다.

6. 농업 ODA 사례

일본의 다양한 농업 ODA 활동 중 최근 가장 활발히 진행되고 있는 사업으로는 농림수산성 및 JICA 모두 식량 가치사슬에 집중하고 있으며, 동시에 JICA의 경우 대규모의 농업 해외농업 개발협력이 대표적이 활동이자 사례로 들 수 있다.

가. 농림수산성(MAFF)

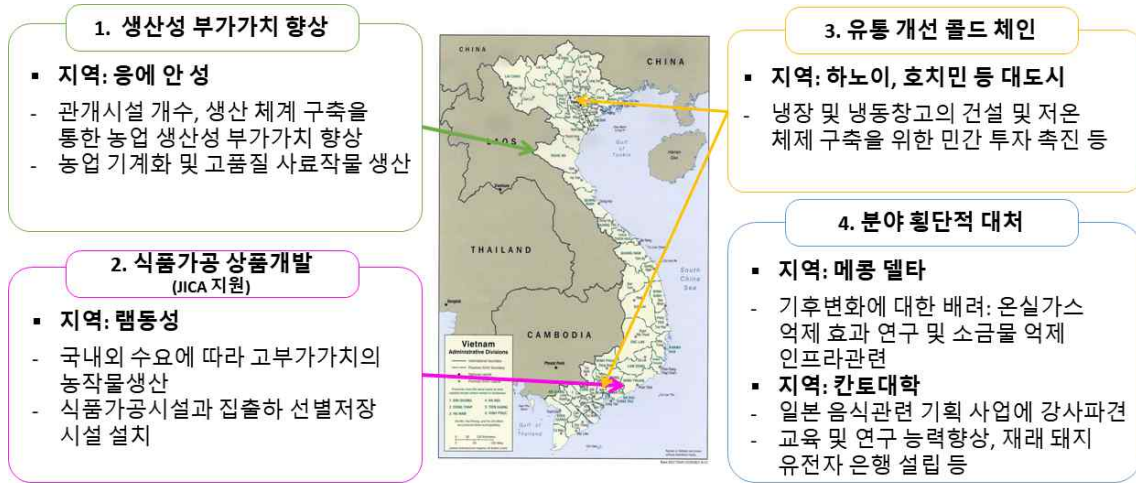
최근 농림수산성의 ODA 활동 중 식량 가치사슬 사업 부문에 집중하고 있다. 농산물의 생산, 제조, 가공, 유통, 소비의 채널을 연결하여 단계별 부가가치를 높이고, 가치사슬 체계를 구축하며 동시에 관련 연구, 조사, 교육 등을 제공하고 있다. 최근 대표적으로 진행하고 있는 사업으로는 베트남, 미얀마 등이 있다.

구체적으로 관련 활동에 대한 전략적 목표는 다음과 같다. 글로벌 가치사슬 통하여, 1) 학계·민간·공공부분 협력, 일본 식품산업 해외 진출 촉진, 일본 식품 기업 해외 업무 지원, 일본 식품 및 관련 인프라의 수출 촉진, 개도국과 일본식품 산업 협력·투자, 연구 기술 개발 강화, 경제협력 이익 공유 등의 기본 전략적 목표를 가지고 있다.

대표적인 진행사업인 일본과 베트남 농업 협력 대화 (Japan-Vietnam Agricultural Cooperation Dialogue)는 2014년부터 세 차례에 이루어졌다. 이는 베트남의 공공-민간 파트너십 하에 식량 가치사슬을 설립하려는 목적이 있다. 2014년을 시작으로 2015년에는 가치사슬을 설립하기 위한 중장기 농업 협력 비전이 승인되었고 2016년에는 더 구체적으로 실행 계획에 명시된 활동 진행 상황을 확인하였다. 그리고 양국 간의 지속적인 협력도 합의하였다. 매년 참여하는 기업 수가 증가하는데 첫해엔 11개에서 25개로 그리고 2016년엔 51개의 기업이 참여하였다. 또한, 2015부터 2019년까지 실행될 실행 계획이 2015년에 승인되어 진행 중이며, 약 4개 지역을 대상으로 활동을 지원하고 있다 (MAFF, 2017, p. 4).

일본 농림수산성은 본 활동을 진행하기 위하여, 다양한 민간기업과의 협업뿐만 아니라, JICA와도 협력을 진행하였다. 아래 [그림III-19]에서 보이는 것처럼 대표적으로는 네 부문으로 진행되었으며, 대표적인 지역으로는 응에 안성, 램동성, 하노이 등의 지역에서 진행되었다. 이 활동에도 농림수산성, JICA(외무성), 민간부문과의 유기적으로 협력하며 사업을 효율적으로 운영하고 있음을 보여준다.

[그림III-19] 농림수산물성 베트남 글로벌 가치사슬 주요활동 지역



출처: 농림수산물성 제공자료 (MAFF, 2015)

다양한 베트남의 지역에서 진행 중인 활동 중 대표적인 응에 안성 지역의 생산성 부가가치 향상의 사업을 살펴보면, 아래와 같은 활동 연도로 진행되고 있다. 일반적으로 지역에 대하여 현황 파악, 대처방침, 및 행동계획 순으로 진행된다.

우선, 현황 파악을 통하여, 모델 지역의 현황 및 각 지역의 식품 가치사슬 구축에 저해가 될 만한 중장기적인 과제를 파악한다. 농업과 관련된 분야뿐만 아니라 투자 환경 및 토지 이용 계획 등 비농업 관련 분야도 폭넓게 기재한다. 응에 안성의 경우 간단한 개황으로서 응에 안성의 농업 관련 개황⁷⁹⁾을 조사하고 이를 바탕으로 해결해야 할 혹은 당면한 과제를 찾아낸다. 베트남 응에 안성은 농업 인구가 전체 인구의 70%를 차지하고 있으며, 농업에 대한 의존도 높다. 또한, 빈곤율은 약 17%로 베트남 평균 빈곤율의 2배에 해당하여, 빈곤층을 끌어올리기 위한 농업 농촌 부문에 대한 생산성 향상이 급선무이다. 이외에도 농업부문과 관련되어 지역이 당면한 문제점에 대해서 분석하여 이를 바탕으로 대처 방안을 제시한다. 예를 들어, 위 제시된 문제에 따라 농업 노동 생산성 향상 및 농산물의 품질향상을 위하여 농업의 기술화를 촉진하며, 일본의 기술자가 농업 기자재를 이용한 영농 기술 지도를 농민·농업 관계자를 대상으로 실시하는 등과 같은 대처 방안을 실시하기를 계획하며, 아래와 같은 활동계획을 작성하여 진행한다.

아래의 행동계획을 통하여 농림수산물성 ODA의 특징을 확인할 수 있다. 우선적으로 베트남 정부와 협력하여, 베트남에 대한 지원의 지속가능성을 높이기 위하여 관련 제도 및 정책 등의 정비를 같이 시작하게 된다. 또한, ODA 지원과 관련하여, 농림수산물성의 역량이 부족한 부분과 관련하여 JICA와 협력한다.

79) 경지면적, 재배 작물 종류, 가축 관련 정보, 낙농관련 사업등 전반적이 모든 농업 관련 현황을 파악함.

[그림III-20] 농림수산성 베트남 가치사슬 사업 활동계획 연도(응 에 안성)

	2015	2016	2017	2018	2019
베트남 정부의 노력	일본의 기술협력 프로젝트에서 농민참가형 수자원 관리 지침을 국가 정책으로 설정 농민참가형 수자원 관리 기술 보급 및 확대 일본의 기술협력 프로젝트에서 도입한 BasicGAP의 보급에 의한 안전 작물 생산 체제 구축	일본 기술협력 프로젝트의 성과를 활용하여 농업생산성 부가가치 향상 (농협조직강화, 적정 품종 도입, 농산물 검사 강화, 질병 예방 등)	산업화 전략 (농업기계) 행동계획에 따라 농업 기계화 촉진	절수 관개 시설의 설치에 대한 검토	
일본의 지원 (ODA)	일본의 과거 기술협력 프로젝트 성과에 응에 안성으로 도입 초기 활동을 지원 [JICA]	응에 안성 북부 관개 시스템 개선 사업(유상 자금 협력: 2013~2019) [JICA]	응에 안성 농업 진흥개발 계획 수립 지원 프로젝트(시장 요구에 맞는 생산 체제 구축 지원) [JICA]		
일본의 지원 (민관협력)	일본 농업 기자재를 이용한 영농지도(농림수산성)	농업기계화 추진을 위해 응에 안성에서 딜러 네트워크를 구축하고 애프터 서비스를 제공	현지 기업과 계약 농가와 연계한 고품질 사료 작물의 생산성 향상과 낙농업의 고도화		

출처: 농림수산성 제공자료(MAFF, 2015)

다음으로 보이는 램 동 성(Lam Dong Province)에서 진행된 사업의 경우 전반적으로 JICA에서 식품가공 상품 개발을 위한 지원을 하였으며, 구체적인 지원 내용으로는 일본의 JICA와 베트남의 램동성과 사회 과학원이 연계하여 산업클러스터 조성을 위하여 진행하였다. 클러스터 조성으로는 농가의 기술 향상, 식품가공시설, 집출하 선별 저장 시설의 정비, 유통체계의 개선, 기업 투자 촉진을 위한 정책·행정 서비스 및 투자환경 정비 등을 지원하였다. 구체적인 활동 계획은 아래 [그림III-21]과 같다. 2015년부터 2019년까지 지원 예정이며, 관련 정보 수집부터 사업진행 모두 JICA의 지원 아래 진행된다.

[그림III-21] 농림수산성 베트남 가치사슬 사업 활동계획 연도(램 동 성- JICA)

	2015	2016	2017	2018	2019
베트남 정부의 노력	산업화 전략 (농수산물 가공) 행동계획에 따라 농수산물 가공 산업 발전을 위한 행동 실시				
일본의 지원 (ODA)	램 동 성 농림수산업 및 관련 집적화에 관한 정보 수집 및 확인 조사 [JICA]	위 JICA 조사 결과에 따라 필요한 협력을 검토, 실시(협력대화를 통한 의견 교환)	민간 기술 보급 촉진 사업: 화훼 경매 시장 개설 및 화훼 유통 기술 보급 촉진 사업 [JICA]	JICA 중소기업 협력 촉진 기초 조사: 달랏 고원의 첨단 시설 원예 사업 [JICA]	JICA 중소기업 해외 진출 지원 사업: 고품질 일본 야채 육성 기술 보급 및 실증 사업 [JICA]
일본의 지원 (민관협력)	램 동 성 잠재력을 살린 원예 작물(채소, 화훼)의 생산 체제의 확립	고품질 농축산물 식품의 품질을 유지할 수 있는 유통체계의 정비			

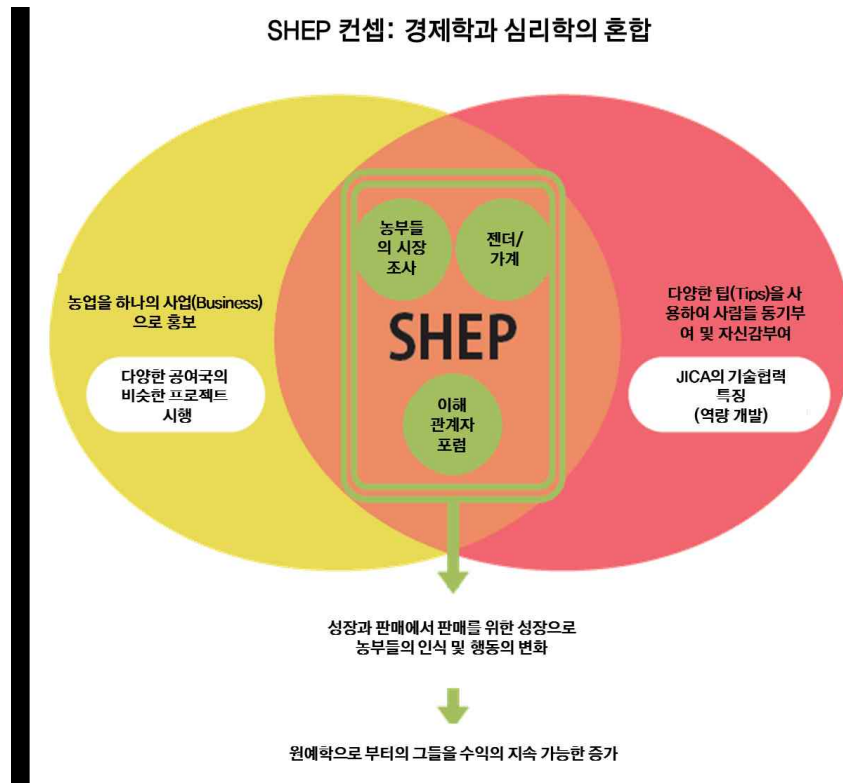
출처: 농림수산성 제공자료(MAFF, 2015)

나. JICA

JICA는 최근 아프리카에 대한 지원을 조금씩 늘려나가며, 아프리카를 대상으로 다양한 사업을 진행하고 있다. 대표적인 사업 형태인 SHEP의 케냐의 사업은 TICAD에서도 발표되며, 성공적인 사례로 소개되고 있다.

SHEP이란 시장지향적 성격의 사업으로 현지 시장 교육 및 연구를 통해 소규모 농부들의 농업 조합을 지원하기 위한 노력 및 경작 기술 가이드 제공, 농촌 개발과 동시에 젠더를 고려하여 시장 경제 중심의 비즈니스 역량강화를 도와주기 위하여, 진행된 사업으로, 농업을 통하여 비즈니스를 창출할 수 있도록 지원하고 있다. 아래의 컨셉 아래 농업에서 생산과 판매를 분리하여 생각하는 것이 아니라 같은 프로세스 상에서 팔기위해서 생산한다는 의미로 지원을 하고 있다.

[그림III-22] SHEP 컨셉



출처: JICA(2016) Japan Brand ODA: SHEP

대표적인 예시로는 케냐에서 2006년부터 3년 동안 기술협력 프로젝트로 진행하였으며, 5차 아프리카 개발 국제회의에서 긍정적인 평가를 받았다. 구체적인 사업내용으로는 케냐의 원예 농민 역량 강화를 통하여 농가소득 향상을 목적으로 소득증대뿐 아니라 농부들의 기술 및 운영적 능력을 개발시켰다. 이를 통하여, 농부들이 스스로 시장을 개척하고 제공처와의 사업적 연결고리를 만들고 성평등을 이뤄내는 것에 기여하였으며, 이외에도 농가 수입의 약 106% 증가, 비용대비 효율성 4.8배 증가, 성역할에 대한 상호 이해 향상 등의 성과를 가져왔다. 이를 통해 단순한 소득향상뿐만 아니라, 노동 패턴의 변화를 가져왔다.

7. 시사점

이 장에서는 일본 농업 ODA의 현황에 대해서 알아보았다. 기관별 현황으로는 MAFF의 경우 국제 및 다자기구에 프로젝트 단위의 사업을 지원하며, 글로벌식품 가치사슬 체계를 가장 중점적으로 시행하고 있다. 농림수산성의 경우는 주로 다자성 양자 사업위주로 진행하고 있다. 2014년도부터의 추이를 살펴보면 꾸준히 평균 60%의 비율로 국제 및 다자기구 프로젝트 지원사업에 치중되어있다. 매년 약간의 변동은 있지만 UN식량농업기구(FAO), 국제 미작 연구소(IRRI) 등 약 27여 개 단체에 40개 사업 관련하여 지원하고 있다. 농림수산성 사업의 분류는 1) 가치사슬 구축 지원 2) 기아 및 빈곤 대책 3) 기후변화 및 전지구적 과제에 대한 대응으로 정리할 수 있다. 다음으로 JICA의 활동을 요약하면, 과거는 아시아에 대한 비중이 여타지역에 대해 월등히 높았지만, 현재 2016년 기준, JICA의 중심 분야는 AFRICA 국가이다. 2007년부터 2016년 누적 농업부문 예산이 아시아는 8,066억 달러, 아프리카는 8,517억 달러로 아프리카의 비중이 늘어났음을 알 수 있다. 또한, JICA에서 농촌개발부서의 115억 예산 중에서도 2016년 기준 약 50.3%가 아프리카 국가를 위해 배정된 예산이며, 아시아 및 태평양국가들에게 42.8%를 지원하고 있다. 전통적으로 아시아 국가에게 많은 지원을 하고 있다고 알려져 있는 일본으로서 최근 경향이 바뀐 것에 대하여, JICA의 농촌개발부 Direct, Mr. Hidaka는 최근 아시아 국가들의 농업 부분이 성장함에 따라 보다 원조를 필요로 하고 있는 아프리카 부문으로 지원을 이동하고 있는 중이라고 설명하였다. 특히 아프리카에서 진행 중인 대표적인 사업은 SHEP, IFNA와 CARD이다.

- SHEP(Smallholder Horticulture Empowerment&Promotion) ‘생산 그리고 판매’의 개념에서 ‘팔기 위한 생산’이라는 개념으로의 변화(시장중심적 농업)를 목적으로 한다.
- CARD(Coalition for African Rice Development) 사하라이남 아프리카 지역에 2018년까지 약 2배 쌀생산량 증대를 목적으로 하는 사업이다. (140만톤 -> 280만 톤).
- IFNA(Initiative for Food and Nutrition Security in Africa) 영양상태 증진을 위하여 아프리카 정부와 협력체계를 구축하는 사업으로 2016년부터 2025년까지의 사업이다.

기관별 특징을 살펴보면, 농림수산성의 사업목록을 분석해본 결과 양자사업 중 약 전체사업의 60%의 예산(44개 사업, 2016년 기준)을 다자성 양자 사업에 치중하고 있었으며, 농림수산의 개별적으로 40%(9개 사업, 2016년 기준)에 지원을 하고 있다. MAFF 면담 당시, 대부분의 자체 개발사업의 경우 규모는 약 1,000~2,000만 엔 정도의 소규모의 시범사업에 불과하며, 성공적인 사업에 대하여, JICA가 확산을 담당한다고 전하였다. 또한, JICA와의 협력 부문에서 요청이 있을 시 농업 부분의 전문성을 가진 기관으로서 협력(연구, 조사, 전문가 자문 등)을 제공한다. 다음으로 JICA의 주요 특징을 보면,

2008년 10월부로 이원화되어있던 원조 집행기관이 JICA로 통합된 이후, 외교부 산하기관인 JICA에서 모든 유무상 ODA에 관한 업무를 담당하고 있으며, 이와 관련해서 담당하는 규모는 농림수산성의 약 100배 정도이며, 주로 대규모의 농업 관련 사업을 지원하고 있다. 기획부문에서도 개발도상국의 수요를 바탕으로 기획한다. 아래의 표는 스리랑카 사업 발굴기획 단계에서의 JICA 과정으로, JICA 중심으로 개도국에 수요에 따라 사업이 발굴되면, 외교부에 협조에 따라 타 기관 참여하여 프로젝트가 계획된다.

마지막으로 협력체계는 대표적으로 3가지를 볼 수 있다. 첫 번째로는 비공식적인 정기회의로서, JICA와 농림수산성은 정기적인 회의를 통해서 서로의 정보교환을 한다. 이는 약 2개월에 한 번씩 진행된다. 두 번째는 현지 JICA에 농림수산성 직원의 파견이다. 농림수산성 직원이 JICA의 본분에 기술지원을 목적으로 파견되어있다. 이로 인하여, 기술적 협력뿐 아니라 파견된 직원이 현지 수요를 JICA와 함께 협력하며 파악할 수 있다. 마지막으로는 기획을 위한 외교부 중심의 부처 간 협력이다. JICA의 경우 사업을 최종적으로 농림수산성이 선정하여, 외교부가 해당 사업과 관련된 부처를 불러모아 사업을 기획한다. 이러한 부처 간의 협력은 법적으로 보장되어 있는 것은 아니지만, JICA가 농업 부분에서의 정책적 전문성이 없기 때문에 협력을 통해 서로의 단점을 보완하여 사업을 기획하고 있다.

IV. 우리나라 농업 ODA 현황 및 과제

1. 농림축산식품부

농림축산식품부(이하 농식품부)는 2006년부터 우리나라의 성공적인 발전 경험을 바탕으로 국제개발협력 사업을 시행하였으며(이대섭, 허장, 정승은, 2012), 이를 통하여 개발도상국의 빈곤퇴치 및 농업·농촌발전에 기여하고 우리 농식품 사업 해외시장 개척에 우호적인 분위기를 조성하고자 하였다(농림축산식품부, 2017). 초기에는 컨설팅과 초청 연수와 같은 소규모의 농업 ODA 사업을 시행하였으나, 2011년부터 인프라를 지원하는 프로젝트 사업을 본격적으로 추진하기 시작했으며, 더불어 같은 해 우리나라의 OECD/DAC 가입에 따라, 농업 인프라 지원유형의 중장기 및 대규모 사업으로 확대하며, 예산 역시 크게 확대하였다.

2019년 기준 농식품부의 ODA 시행 목표는 ‘우리나라 농업·농촌개발의 경험을 개도국에 전수하여 개도국의 농가소득 증가와 지속가능한 농업 발전에 기여하며, 우리나라 농림축산식품산업의 해외시장 개척에 우호적인 분위기 조성’을 목표로 하고 있다(국제개발협력위원회, 2018).

가. ODA 현황

농림축산식품부는 2009년부터 현황자료를 살펴보았을 때, 2010년까지는 다자사업 위주의 사업을 진행하였고, 이후 양자사업이 급격하게 증가하였다. 2011년부터 양자사업이 증가한 이유로는 시설·인프라 구축, 기자재 지원 및 관련 기술전수가 복합적으로 포함된 프로젝트형 ODA 사업추진을 시작된 것으로 볼 수 있다(농림축산식품부, 2018). 또한, 2011년부터 본격적으로 농어촌공사가 사업관리 주체로서 선정되고, 농림수산분야의 발전 방향을 수립하는 등의 사업 추진체계가 정비되면서 사업비를 증가시켰다. 농림축산식품부의 전반적인 예산 추이를 보면, 농식품부의 농업 ODA는 2009년에는 99억 원이었지만, 2019년 예정 예산은 약 795억 원으로 약 8배 증가한 금액이다.

[표IV-1] 농림축산식품부 ODA 사업예산 추이 및 사업 수(2009-2019)

단위: 억 원

사업유형	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 예정	누계
양자	32.1	47.1	116	126	150.0	120.1	128.3	164.5	179.5	655.3	691.8	852
다자	67.4	111.6	88	105	90	106.7	113.6	60.7	86.9	95.3	104.0	675.6
사업 수	-	17	22	18	19	18	29	39	39	44	40	162
합계	99.5	158.8	204	231	240	226.8	241.9	225.2	266.4	764.3	795.8	

출처: 국제개발협력위원회(2010-2019) 국제개발협력 사업 시행계획

농식품부의 전체 예산 추이를 살펴보면, 아래[표IV-2]와 같으며, 국제개발협력 위원회 제공자료로는 2014년부터 사업의 유형별 분류하여 보고되어 해당 규모에 대한 범위는 2014년부터 2019년(예정)까지 이다. ODA 예산은 2014년 226.8억 원 2018년 총 764.3억 원으로 2017년 266.4억 원에서 약 2.5배가량 급증하였다. 예산급증의 원인으로는 2018년부터 농식품부가 다자성 양자 사업으로 WFP에 약 260억 원가량의 식량 원조사업을 결정하면서 예산이 증가하였다. 이 사업의 경우 2018년 1월 농식품부가 WFP의 추천을 받아 식량 원조협약 (Food Assistance Convention; 이하 FAC)⁸⁰에 가입하게 되었고, 이에 따라 개도국을 대상으로 약 5만 톤(약 460억 원)의 식량 지원계획을 약속하였다. 이는 국내 쌀 재고량의 1/4수준이며, 2016년에 생산된 쌀이다(정빛나, 2018).

다음으로 구체적인 사업유형별 분류를 살펴보면, 아래 [표IV-2]에서 보이는 것처럼 2014년까지는 순수다자의 비중이 여타 사업의 유형보다 높은 106.7억 원으로 집계되었으나, 이후 시간이 지나면서 프로젝트의 비중은 급격하게 증가하고 순수다자의 비중은 감소 혹은 유지가 되었다. 누계를 보았을 때, 프로젝트 사업유형의 비중이 1,810억 원으로 가장 높으며, 다음으로 순수다자(539억 원), 개발 컨설팅 사업(72억 원)순으로 높게 집계되었다.

[표IV-2] 농림축산식품부 ODA 사업유형별 분류 (2014-2018)

단위: 억 원

사업유형	2014	2015	2016	2017	2018	2019 예정	누계	
프로젝트	90.9	126.89	135.42	150.8	637.1	669.5	1,810.61	
프로그램	0	0	0	0	0	0	0	
개발 컨설팅	9	12	12.0	12.0	12.0	15.0	72	
기술 협력	연수사업	0	4.7	4.17	4.2	5.0	3.2	21.27
	장학지원	0	0	0	0	0	0	0
	봉사단 파견	0	0	0	0	0	0	0
	기타기술협력	4.0	0.71	0.71	0.7	0	2.6	8.72
민관협력	0	0	0	0	0	0	0	
행정 비용	5.2	6.56	6.56	7.0	0	0	25.32	
기타	0	5.6	5.6	6.3	1.3	1.5	20.3	
순수다자	106.7*	85.67	60.69	89.0	93.3	104.0	539.36	
합계	215.8	242.13	225.15	270	748.7	795.8		

주) 2014년도의 경우 다자가 순수다자가 아닌 다자성 양자 포함인지 확인 필요함.

출처: 국제개발협력 위원회(2014-2019) 국제개발협력 사업 시행계획

80) 농식품부(2017) 농식품부, 식량 원조(FAC) 연내가입 추진-식량 원조 국가로서의 위치 공고화- (보도참고자료)

- 가입의의: 국제분쟁·자연재해 등 인도적 지원 국제수요에 적극적으로 대응하여 국제사회의 책임을 분담하고 우리나라 국격 제고- 국내 공급과잉인 쌀의 체계적인 해외 원조 시스템 구축
- 가입 목적: 세계식량안보 증진 및 개도국 대상 식량 지원
- 가입국: 14개국(호주, EU, 일본, 미국, 캐나다, 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 러시아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스)
- 지원방법: 회원국은 물량 또는 금액 기준 최소 원조 규모를 서약하여 현금 또는 곡물(쌀 포함), 긴급 구호 물품 등 기여
- 주요활동: 식량 지원, 가입국 간 식량 원조정책 등 관련 정보공유

위 [표IV-2]는 ODA 사업들은 국제개발협력위원회에서 큰 틀을 구분했다면, 아래는 2018년 농촌경제연구원의 보고서에서는 구체적으로 사업별 성격에 따라 사업의 유형을 아래의 [표IV-3]과 같이 10개⁸¹⁾로 분리하였다. 전반적인 추이를 살펴보면, 전반적인 추이로는 2012년 이후 분담금 부분이 증가하기 시작하면서 급격하게 늘어 2017년에는 약 111억 원으로 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 다음으로는 인적역량강화가 61억 원으로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 축산(22억 원), 소득증대(18억 원), 생산성향상(17억 원) 순으로 많은 지원을 하고 있다. 분담금 다음으로 높은 인적역량강화는 한국농촌경제연구원(2018)의 보고서에 따르면, ‘초청 연수, 장학생과 유학생지원, 인력양성사업, 역량 강화연수, 능력개발사업과 같이 대상국의 인력의 전문성 강화에 기여를 할 수 있는 사업’이라고 정의하였다. 정의에 따르면, 마치 농식품부가 소프트웨어의 비중이 높은 사업을 진행하고 있는 것으로 보인다. 하지만, 실제 사업 목록을 보면, 국제적으로 진행되는 각종 포럼의 개최비용, 워크숍 등 예를 들면, 국제심포지엄, 수산정책포럼개최, 아시아 축산 식품 안전관리 세미나, 아시아 중자산업발전을 위한 워크숍 등이 이에 해당되어 집계되었다. 그러므로, 실제 농업 ODA 사업으로서 국가를 대상으로 진행하는 ‘모잠비크 영농기술교육센터 시스템 구축사업, 미얀마 우수농산물 채배기술 전수’와 같은 소프트웨어 성격을 가진 프로젝트의 경우는 역량강화 사업으로 집계된 약 49건의 사업 중에 약 16건에 불과하다. 그러므로, 사업 성격에 의해 분류된 사업 유형이 이전의 분류 방법보다 상대적으로 농식품부의 ODA 사업의 성격들을 확인할 수 있지만, 정확하게 측정하기에는 미흡하다. 다만, 전반적으로 봤을 때, 분담금 형태의 다자성 야자사업에 치중 하고 있으며, 인적역량강화와 같은 초청연수, 워크숍, 세미나 등을 진행하고 있음을 확인할 수 있었다.

81) 사업 유형: 생산성향상, 생산기반구축, 농촌개발, 인적역량강화, 기술협력, 컨설팅, 소득증대, 축산, 산림(조림), 다자사업임.

[표IV-3] 농림축산식품부 ODA 사업유형별 지원금액 추이(2010-2017)

단위: 억 원

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	누계
생산성 향상	0	0	15.7	21.49	11.1	6	13	17.5	84.79
생산기반 구축	0	0	17.3	35.7	20.1	12.1	15.6	4	104.8
기술협력	4.35	13.38	6.42	0	0	10	15.65	11.6	61.4
인적역량 강화	8.4	19	7.12	21.81	4	31.35	36.09	61.24	189.01
농촌개발	7.5	15.44	16.69	9.31	24.1	18	8	13	112.04
소득증대	16.92	16.18	4.5	5	9	10.5	14.05	18.29	94.44
컨설팅	0	13	0	9	9	13	12	12	68
축산	0	4.4	6	13.5	11	19.4	13.8	22.6	90.7
산림(조림)	0	8.9	7	7	12	6.89	0	0	41.79
분담금	0	0	10	18	106.68	119.76	116.27	111.94	482.65
행정	5.01	0	7	9.16	8.8	12.6	13.25	13.25	69.07
총계	42.18	90.3	97.73	149.97	215.78	259.6	257.71	285.42	17,437.62

출처: 이대섭 외. (2018) SDGs 달성을 위한 농림분야 ODA 중장기 전략

다음으로 우리나라 농림축산식품부의 협력국별 내용은 다음과 같다. 이전에는 8개국으로 필리핀, 인도네시아, 캄보디아, 몽골, 에티오피아, DR콩고, 베트남, 가나였지만, 2017년 농촌경제연구원의 연구를 바탕으로 중점협력국이 재선정되었다. 중점협력국은 ① 2015년 ODA 중점협력국(24개국), ② 국별협력전략(CPS)에서 농업분야가 중점협력 분야로 선정된 국가(16개국), ③ 농림축산식품부의 해외농업개발 중점 진출 국가(13개국), ④ 농업분야 양자 MOU 체결국(25개국), ⑤ KAPEX 사업 평가결과의 기준을 적용하여 선정하였다(허장 외, 2017). 최종적으로 아시아 7개국을 선정하였으며, 캄보디아, 라오스, 인도네시아, 미얀마, 필리핀, 몽골, 캄보디아, 베트남이다. 관련 해당 분야에 대한 분야는 [표IV-4]와 같이 선정되었다.

[표IV-4] 농림축산식품부 대상국별 중점지원 분야(2017년 기준)

대상 국가	분야
미얀마	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌종합개발 ■ 농업생산기반 구축 ■ 농산물 유통체계 ■ 관개·배수 시스템 개발 및 관리
베트남	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌종합개발 ■ 농지 인프라 및 제도 개선 ■ 친환경 농업
캄보디아	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌종합개발 ■ 식량 작물(농산물 전체) 생산성 향상 ■ 농산물 유통체계 구축 ■ 기술보급체계구축 및 농업인력 육성
라오스	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농촌종합개발 ■ 식량 작물 생산성 제고를 위한 생산기반 구축 ■ 농산물 유통체계구축 ■ 농업협동조합 활성화
인도네시아	<ul style="list-style-type: none"> ■ 식량작물 생산성 향상 ■ 농업기술개발 및 현장지도 지원시스템 ■ 농촌특화사업육성
필리핀	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업 기술개발 및 보급체계 구축 ■ 수확 후 관리 시스템 구축 ■ 투입재 공급체계 체계화 ■ 가치사슬 구축
몽골	<ul style="list-style-type: none"> ■ 축산물 수출체계 구축 지원 ■ 시설원예 산업 단지 조성

출처: 허장 외. (2017) (저자재구성)

나. 농업 ODA 주요 정책

농식품부는 2006년부터 국제농업협력사업을 시작하여 현재까지 지원해 오고 있으며, 주요활동의 변화는 [표IV-5]와 같다. 2006년 처음으로 국제사회의 요구에 따라 농식품부도 국가의 위상 제고를 위하여 농업 ODA를 시작하였다. 초기 단계에서의 농업 ODA 사업은 기술교육 및 훈련 형태로 동아시아에 국한된 사업을 수행하였다(이대섭 외., 2012). 2010년부터 관리 주체를 선정하고 구체적인 사업들의 지원유형을 구분하는 등 본격적으로 ODA 사업을 시행하였다. 이후에는 2011년에는 사업시행 주체를 농어촌공사로 재설정하여, 추진체계를 재정비하였으며, 유관기관과 연대를 강화하기 위하여 글로벌농림수산협력 추진협의회 및 실무 협의회를 설립하였다. 이를 통해서 농림축산식품부 산하의 여러 기관의 역할을 정립하였다. 이후 2017년 개선방안 이후 효과성 부문에 있어서 개선을 위하여, 유관기관의 역할 및 분담사항을 재정립하였다.

[표IV-5] 농림축산식품부 농업 ODA 사업의 변화

년도	변화
2006	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제사회의 기여요구 증가에 따른 국가 이미지 제고 ■ 개도국과의 농업분야 협력 강화
2010	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업관리 주체를 농촌경제연구원 (국제개발협력센터)로 지정 ■ 사업의 범주화 (기획 협력사업, 공동협력사업, 일반협력사업, 경험 전수사업)
2011	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업관리 주체를 농어촌공사(해외 사업처)로 지정 ■ 농림수산분야 ODA 발전 방향 수립, 사업시행지침 등 사업추진체계 정비 ■ 글로벌농림수산협력 추진협의회 및 실무협의 회의 설립을 통한 기관 간 연계 확대
2012	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중장기 기획 협력사업 및 국제사회와 공동협력사업 위주로 사업을 재편 ■ 사업의 체계적인 추진을 위한 법적 근거(해외농업개발협력법) 마련 ■ 카테고리의 개편(기획사업, 국제사회와의 공동사업)
2013	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제기구(FAO, IFAD)와 공동협력, 농업정책컨설팅(KAPEX) 신규 추진
2014	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농림분야 ODA 협업 체계화 방안 수립 ■ 농림축산식품부 국제개발협력 평가지침 마련 등 사업 내실화 추진
2015	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초청 연수 체계 개선방안 마련 ■ 단계별 현장점검 및 자체 평가 지표 마련 ■ 진출기업 간담회 및 민감협력체 구성을 통한 민관협력사업 발굴
2016	<ul style="list-style-type: none"> ■ ODA 운영 실태 평가 ■ 아시아진출협의회 개최로 민관협력사업 발굴 ■ ODA 사후평가 시행 ■ 전문가 회의를 통한 개선방안 도출
2017	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농업 ODA 개선방안 수립하여 사업 성과제고 기반 마련 ■ 대외 경제장관 회의(3.24) 등을 통해 식량 원조협약 가입 및 원조에 관계부처 협의

출처: : 농림축산식품부(2018) 2018년도 공적개발원조 사업 설명서(저자 재구성)

농식품부가 농업 ODA를 추진하는 법적 근거는 다음과 같다. [표IV-6]에서 명시하는 법적 체계에 근거하여 ODA 사업을 지원하고 있다. 농식품부는 실질적으로 2012년 체계적인 농업 ODA 사업의 근간을 마련하기 위하여, ‘해외농업개발협력법’을 마련하였으며, 이외에도 전반적인 개발협력의 근간이 되는 국제개발협력기본 등을 바탕으로 농업 ODA를 수행하고 있다.

[표IV-6] 농림축산식품부 국제농업협력사업(ODA)의 법적 근거

제도 명	내용
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 13조 (통상 및 국제협력)	상호주의 및 국민경제의 발전수준에 맞는 국제협력 강화와 국제사회에 대한 기여 등을 위하여 노력하도록 규정
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제57조 (농어업·농어촌 및 식품산업 분야의 국제협력)	세계의 농어업·농어촌이 균형적으로 발전할 수 있도록 개발도상국에 대한 농어업·농어촌 및 식품산업 부분의 인적·물적·기술적 지원에 대한 필요한 정책을 세우고 시행하도록 하는 규정
해외 농업개발협력법 제30조 (국제농업협력사업의 촉진 및 지원)	① 주무부 장관은 개발도상국과의 농업협력체계를 구축하기 위하여 국제농업협력사업의 촉진을 위한 시책을 수립·시행하도록 규정 ① 주무장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각호의 국제농업협력 사업에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비의 전부나 일부를 지원 ① 주무부 장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국제농업 관련 기관이나 단체의 국제농업협력사업을 촉진하는 데 필요한 행정적·재정적 지원
국제개발 협력기본법 제5조 (국가 등의 책무)	① 국가 등은 제1조의 목적 및 제3조의 기본정신 및 목표 등을 고려하여 국제개발협력 사업을 추진하여야 함 ① 국가 등은 개발도상국의 빈곤퇴치 및 지속가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하고 이를 위하여 적극적인 역할을 수행함 ① 국가 등은 관련 민간단체 등과 협력하여 국제개발협력 사업을 체계적으로 추진함으로써 국제개발협력사업의 효과가 향상되도록 노력한다고 규정

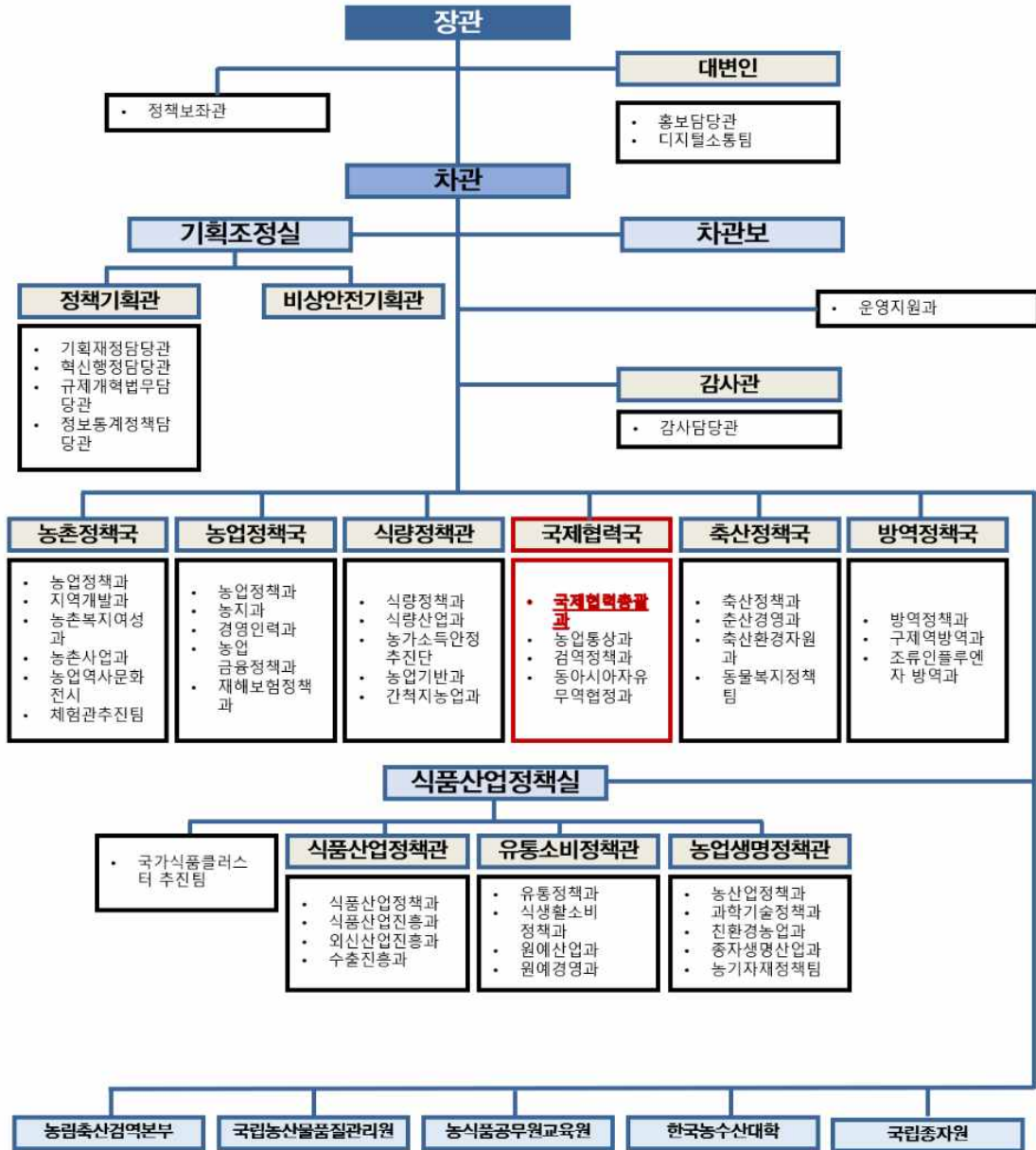
출처: 농식품부(2018) 2018년도 공적개발원조 사업 설명서(저자재구성)

다. 농림축산식품부 농업 ODA 수행체계

농식품부의 농업 ODA 담당 부서는 [그림IV-1]의 조직도와 같이 국제협력국 아래의 국제협력총괄과에서 총괄적으로 진행한다. 담당업무로는 국제기구 협력, 식량 원조, 세계 식량계획(World Food Programme; WFP) 지원업무, 양자 협력 총괄, ODA 사업, 국제개발협력 위원회, 외국인 투자위원회, 기획, 해외개발업무, 아시아 지역 농업 협력 등의 업무 등을 담당하고 있다. 82)

82) 농식품부 홈페이지 <http://www.mafra.go.kr/mafra/437/subview.do>

[그림Ⅳ-1] 농림축산식품부 조직도



출처: 농림축산식품부 홈페이지⁸³⁾

다음으로 농식품부의 사업형태별 현황을 살펴보면, 주요사업 분야는 기획 협력, 컨설팅, 및 공동협력 사업으로 나뉘볼 수 있다. 농식품부는 2017년 2월 정책 협의를 통하여 농업 ODA 사업의 지원 형태를 세 가지(기획 협력사업, 공동협력사업, 컨설팅 사업)로 구체화하였다. 세부적으로 사업 활동을 살펴보면, 기획 협력사업의 경우 우리나라와 수원국 간의 직접 협의를 거쳐 추진하는 사업으로 중장기(3~5년)에 걸쳐 농업 인프라인 하드웨어를 제공하고 운영 교육 및 컨설팅 등의 소프트웨어적 요소를 같이 지원하는 것이

83) 농식품부 홈페이지 <http://www.mafra.go.kr/mafra/437/subview.do>

다. 현재, 기획 협력사업을 시행하는 기관으로는 농어촌공사, 농림수산물 교육문화정보원, 축산물품질평가원 등에서 담당하고 있다. 컨설팅 사업으로는 연간 3개의 개도국의 수요를 바탕으로 중점분야를 선정하여 공동조사, 초청 연수, 워크숍을 시행하는 것으로 농정 컨설팅(Korean Agricultural Policy Experience for Food Security; KAPEX)라는 이름으로 농촌경제연구원이 담당하여 운영하고 있다. 2018년 기준 약 12억 원의 예산으로 라오스, 몽골, 그리고 캄보디아에 지원하고 있다. 마지막으로 공동협력사업(국제기구를 통한 다자성 양자 사업)으로는 FAO, IFAD, ADB, WFP를 지원하고 있다.⁸⁴⁾ 이외에도 다자협력으로 국제 식량 농업 기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), WFP에 분담금을 지원하고 있다.

농식품부는 2012년부터 기획사업과 공동사업으로 범주화하여 진행하였지만, ODA 사업이 양적으로 늘어남에 따라 사업의 성과제고를 위하여 2017년 4월 국제농업 협력개선 방안에도 명시되었듯 전체적인 프로세스 측면에서의 개혁이 진행하였다(한국농촌경제연구원, 2018). 이를 통해 대표적인 성공적인 ODA 사업유형을 집중적으로 추진하여 전문성을 증대하고, 수요자 중심의 사업을 기획하며, 외부기관을 활용하여 사업관리 및 보완하며, 지속적인 사업 환류를 위한 평가체계 개선 등을 위한 방안을 마련하였다. 이를 통하여, 농촌경제연구원, 농어촌공사 등의 역할 등이 변동 및 재편성되었다. 기존에 두 기관의 역할이 중복되는 부분이 있었지만, 2017년 2월 22일 이루어진 정책협의회를 통해 농촌경제연구원은 기획 및 평가를 담당하고, 농어촌공사는 타당성 조사와 사업시행을 담당하도록 협의하게 되었다.

구체적으로 수행체계는 [그림IV-2]와 같다. 수행체계의 과정은 신규 사업발굴, 사업 착수(N-2년), 사업 착수(N-2년), 사업 착수, 사업 시행(3~4년), 평가 및 사후관리로 나누고 있다.

우선, 신규 사업발굴 단계에서 3~4개의 대상 국가를 선정을 위하여 대상 국가를 고위급 라운드테이블 등 다양한 형태로 수원국의 수요가 반영된 제안서를 농식품부에 접수한다. 이를 바탕으로 지정된 국가를 대상으로 사업기획(수요 협의 및 사전조사)이 진행되며, 농촌경제연구원과 공사가 이를 담당한다.

다음은 사업 착수 단계(N-2)로 농촌경제연구원이 수원국 정부와 직접적인 수요 협의와 현지조사를 진행하여, 사업 추진배경, 목표, 대상지 등 상세내용을 협의한다. 결과를 바탕으로 수원국의 요청서가 외교부로 접수되면, 한국 농식품부가 전달받게 된다. 이를 바탕으로 예비조사가 진행되며, 1차 타당성 조사가 된다. 다음으로 농식품부 주관으로 사업 심의를 진행하여 실질적으로 타당성 조사를 진행할 사업을 결정하게 된다. 이렇게 하여 결정된 사업은 농어촌공사를 통하여 외부 용역이 타당성 조사를 한다.

사업착수(N-1)단계는 신규사업 예산신청과 예산 확정으로 나누어지며, 타당성 조사가 끝난 사업에 대하여 예산을 신청하게 된다. 농식품부가 5월 말에 기재부에 예산을 신청

84) 농식품부 홈페이지 참고

하게 되면, 기재부는 국회로 예산심의를 6월 중에 신청하여 12월에 예산이 확정되게 된다.

사업 착수를 위하여, 우선 수원국 정부와 실시 협의 및 R/D를 체결한 다음 사업 수행자(PMC)를 선정한다. 이는 한국농어촌공사를 통해 수행되며, 용역계획을 수립하여 입찰공고를 통하여 외부 용역으로 사업수행자(PMC)를 선정 및 계약을 체결하게 된다.

본격적인 사업시행은 사업수행자에 의해서 이루어지며, 수행자는 프로젝트관리자를 현장에 직접 파견하여 사무실, 사업조정 위원회 등을 구성하게 된다. 또한, 협의의사록을 바탕으로 사업 수행계획서를 작성하여 농어촌공사에 보고하며, 이후 월별로 추진 실적을 보고하게 된다. 50% 이상의 투입이 진행되었을 때, 농어촌공사가 중간점검을 위해 방문을 하며, 문제점이 있을 시 협의 대상국 정부와 협의를 거쳐 대안을 모색한다. 마지막으로 사업이 종료되면, 종료점검 이후 수원국 정부에게 인수인계를 진행하게 된다.

마지막으로 종료 평가를 종료시점에서 실시하며, 종료 후 2년 경과 후 사후평가를 시행한다. 이는 공정성을 위하여, 외부기관에 위탁 진행하게 된다. 마지막으로 사업의 지속가능성을 위하여 사업 종료 후 추가적 지원이 필요한 사업을 대상으로 지원하며, 종료 평가 후 관리가 필요하다고 인정되는 사업을 선정하여 실시한다.

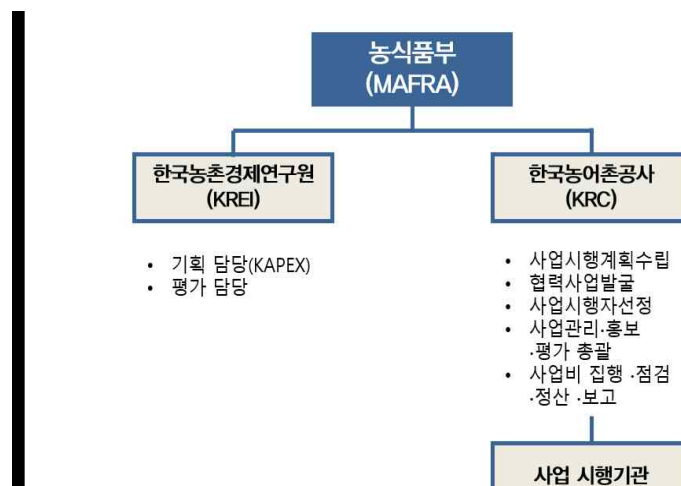
[그림 IV-2] 농식품부 농업 ODA 시행절차 (구체적 내용)

신규 사업 발굴 (N-3)	대상국가 선정	<ul style="list-style-type: none"> 고위급 라운드 테이블, 해외진출기업 협의회, 수원국 요청에 의한 사업 제안서 접수(농식품부) 농업분야 협력이 필요한 3~4개국을 신규사업 대상국가로 선정(농식품부)
	사업기획	<ul style="list-style-type: none"> 농촌경제연구원 및 공사 주관으로 수원국 농업부 협의, 현지농민 및 기업 관계자 면담 등을 통하여 수요협의 및 사전조사 실시(농경연, 공사) - 수원국 주재 국제기구 전문가 등 현지전문가를 기획 컨설턴트로 활용
사업 착수 (N-2)	수원국 수요협의	<ul style="list-style-type: none"> 수원국정부와 수요협의 및 현지조사(상반기 중)(농경연) - (협의부서) 수원국 사업수행부처 및 관련기관 대상으로 실시 - (협의내용) 사업추진배경, 사업목표, 사업대상지역, 사업규모 및 기간, 사업내용, 양국간 분담 사항 등
	수원국 요청서 접수	<ul style="list-style-type: none"> 수요협의 결과가 반영된 사업요청서 접수 - (절차) 수원국 주관 부처 → 수원국 ODA 총괄부서(기재부) → 현지 한국대사관 → 한국 농식품부
	수원국 예비조사	<ul style="list-style-type: none"> 수요 협의 및 사업요청서를 바탕으로 예비조사 실시 - (내용) 사업 타당성 1차 검토 및 사업 목표, 세부 내용, 구성요소 기획
	타당성조사 대상사업 선정	<ul style="list-style-type: none"> 농식품부 주관 심의회 개최 - (심의위원회 구성) 농식품부 국제협력국장을 위원장으로 하여 내외의 관련 전문가 5인으로 구성 - (심의방법) 심의기준표에 따라 "추진, 보완 후 추진, 미추진" 사업으로 구분하여 타당성 조사 대상사업 선정 농식품부 주관 사업 자문회의 개최
	타당성 조사	<ul style="list-style-type: none"> 외부전문 용역단을 구성하여 타당성 조사 실시(하반기) - (조사단 구성) 관련 분야 전문가를 포함하여 3~5인으로 구성 - (조사내용) 수원국 개발전략 및 목표, 사업대상지 여건, 사업 세부 내용 및 사업비 산정, 양국간 분담사항, 경제·사회·재정·기술·환경적 여건 등 타당성조사 결과를 반영하여 사업내용 보완(공사)
사업 착수 (N-1)	신규사업 예산신청	<ul style="list-style-type: none"> 타당성 조사가 완료된 사업에 대해 사업 예산 신청 - 농식품부에서 기재부로 예산신청(5월 말) - 기재부에서 국회로 예산 심의 요청(6월 중)
	예산확정	<ul style="list-style-type: none"> 국회에서 사업별 예산 확정(12월)
사업 착수	실시협의 (R/D체결)	<ul style="list-style-type: none"> 수원국 정부와의 실시협의 및 협의의사록(R/D)체결 - 사업 세부내용 및 분담사항, 사업추진 일정 등을 최종 결정하여 협의의사록(R/D)체결
	사업수행자 (PMC)선정	<ul style="list-style-type: none"> 용역계획수립 및 입찰공고(일반경쟁, 협상에 의한 계약, 40일) → 제안서 접수 → 제안서 평가(기술 80, 가격20) → 사업수행자(PMC) 선정 - 입찰공고는 농어촌공사 홈페이지, 나라장터에 동시 게재
	용역계약 체결	<ul style="list-style-type: none"> 사업수행자(PMC)와 용역계약 체결 - (용역기관) 엔지니어링 업체, 학계, 연구기관등
사업 시행 (3~4년)	사업착수를 위한 착수계 제출	<ul style="list-style-type: none"> 사업착수계 제출(PMC → 농어촌공사) - 착수신고서, 사업수행계획서, 용역비 산출 내역서, 참여기술자 명단 및 이력사항, 예정공정표 등
	프로젝트 관리자 (PM)파견	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트 사무실(PO)설치, 사업조정위원회 구성(PSC) PMC에서는 협의의사록(R/D) 을 바탕으로 현지에서 사업 수행계획서(액션플랜)을 수립하여 농어촌공사에 보고 대상시설물 설치를 위한 현지조사 및 설계 공사시행을 위한 현지 하도급업체 선정 - 수원국 관계부처 추천 - 현지 언론매체 공고 - 업체 선정위원회 또는 PMC에서 하도급업체 선정
	월별 추진 실적 및 중간 점검	<ul style="list-style-type: none"> 월별로 사업추진실적 보고서 제출(PMC → 농어촌공사) 사업비 투입기준 50% 이상 진행된 사업에 대한 현장 중간점검을 실시 - 문제점 파악 및 협력 대상국 정부와 협의를 통해 대안 모색
	종료 점검 및 사업 준공	<ul style="list-style-type: none"> (종료점검) 준공정산에 앞서 현장점검을 실시하여 미진사항 등 점검하여 사전에 대책 수립 (준공식 및 인수인계) 종료점검 실시 후 사업 준공식 참석 및 시설물 등 수원국 정부에 인수인계 실시
평가 및 사후 관리	종료평가 및 사후평가	<ul style="list-style-type: none"> (종료평가) 사업 종료 시점에서 실시 (사후평가) 사업종료 후 2년 이상 경과 후 실시 (평가방법) 자체평가의 공정성, 객관성 확보를 위하여 외부전문기관에 위탁
	사후관리	<ul style="list-style-type: none"> 사업종료 후 재해복구 및 기타 시설물과 가자재 등 유지보수, 운영활성화 등을 위해 추가지원 종료사업 중 사후관리가 필요하다고 인정되는 사업을 선정하여 실시

출처: 농어촌공사(2018), '18년 국제농업협력(ODA)사업 현황(저자 재구성)

[그림IV-2]의 업무를 보다 체계적으로 수행하기 위하여 2017년 정책 협의를 통하여, 농식품부는 [그림IV-3]과 같이 역할을 분리하였다. 이를 통해 농촌경제연구원은 기획 및 평가를 담당하게 되고, 한국농어촌공사는 사업시행계획 수립, 협력사업발굴, 사업수행자(PMC)선정, 사업관리 등을 담당하고 있다. 구체적인 역할분담에 따른 두 기관은 현황은 다음과 같다. 현재 한국 농촌경제연구원은 2017년 개선방안을 토대로 농식품부의 ODA 사업의 기획과 평가를 담당하고 있다. 농어촌공사의 경우 이전에는 기획, 시행, 평가에 모두 참여하였다면 현재는 타당성조사와 사업시행 등의 업무를 전담으로 하고 있다. 아래 각 기관을 설명하면서, 농식품부의 ODA에서 역할을 소개하고자 한다.

[그림IV-3] 농림축산식품부 역할 분배



출처: 농식품부 홈페이지

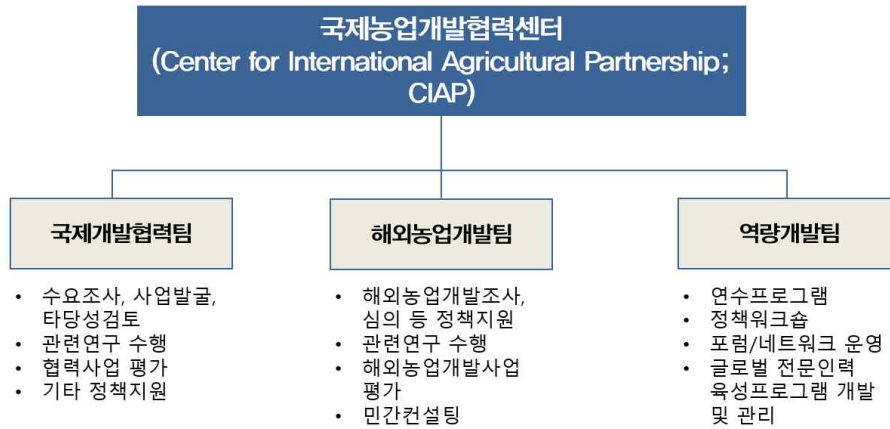
1) 한국농촌경제연구원(Kore Rural Economic Institute, KREI): 기획, 평가 담당⁸⁵⁾

한국농촌경제연구원은 2000년 9월 KOICA의 베트남 농촌새마을 운동 협력사업의 농촌 개발전문가로 정기환 박사가 참여하면서 국제농업협력 사업이 시작되었다. 변천 과정을 살펴보면, 초창기에 초청 연수와 같은 KOICA 사업을 수행해 왔으며, 2006년부터 농식품부가 국제개발 협력사업을 진행함에 따라 그중 베트남 농촌 지역개발 능력 향상을 위한 컨설팅 사업을 수행하였다. 이후 2009년 아시아농업연구센터를 설립하여, 교육 및 연수 사업뿐 아니라 농식품부 ODA 사업 평가 등을 담당하였고, 본격적인 협력사업을 운영하여 2010년 국제농업 협력 센터를 설립하였다. 이후 현재까지 농식품부의 KAPEX, 자체 연구과제 추진 및 기재부 등의 수탁과제를 진행하고 있다.

현재 농촌경제연구원에서 농식품부의 농업 ODA 담당하고 있는 부처는 국제농업개발협력센터(Center for International Agriculture Partnership: CIAP)이며, 총 3개팀(국제개발협력팀, 해외농업개발팀, 역량개발팀)으로 구성되어 있다.

85) 한국농촌경제연구원(KREI) 국제농업협력사업 추진현황(인터뷰 당시 제공자료)

[그림IV-4] 농촌경제연구원 국제농업개발협력 센터 조직도 및 역할

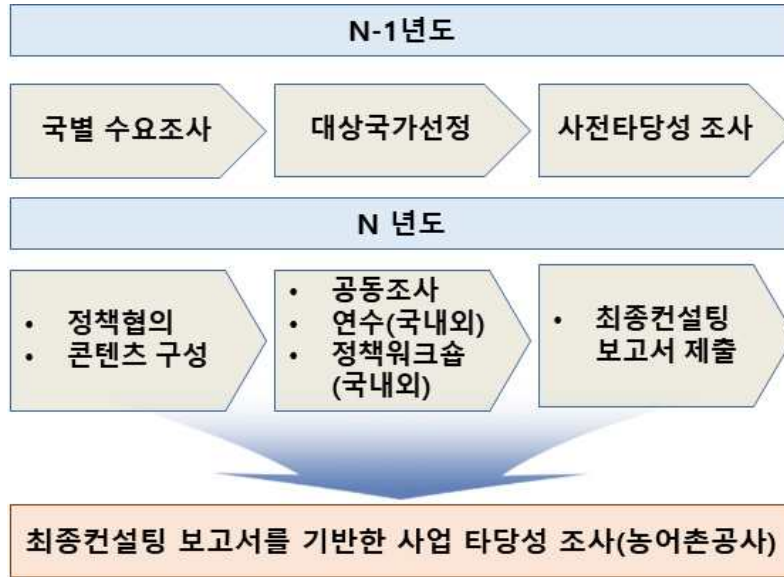


출처: 농촌경제연구원 제공자료(2018.11.05)

가) 기획방법

현재 농식품부의 ODA를 기획하는 주요 방법론으로는 KAPEX(개도국 식량안보를 위한 농정성과 확산사업)를 지원하고 있으며, KAPEX를 통하여 기획 협력사업, 컨설팅 사업, 평가 등을 지원하며, 농식품부의 농업 ODA를 기획하고 있다. KAPEX는 2013년부터 시작하여 예산 규모는 당시 약 9억 원에서 2014부터 지금까지 각 12억 원으로 매년 3개국을 대상으로 운영되고 있다. 사업의 목적으로는 '식량안보 증진 및 빈곤 감축을 위해 개도국 스스로 농정을 수립·추진할 수 있는 역량 강화를 지원하고 국제협력 사업 조사 및 발굴'을 목적으로 한다. KAPEX 사업의 절차는 다음과 같다. N-1년도에는 국별조사, 대상국 선정과 사전 타당성 조사가 이루어지고, N년도에 KAPEX 활동을 진행하게 된다. 이를 통해서 선정된 사업은 농어촌공사를 통해서 타당성 조사가 수행된다.

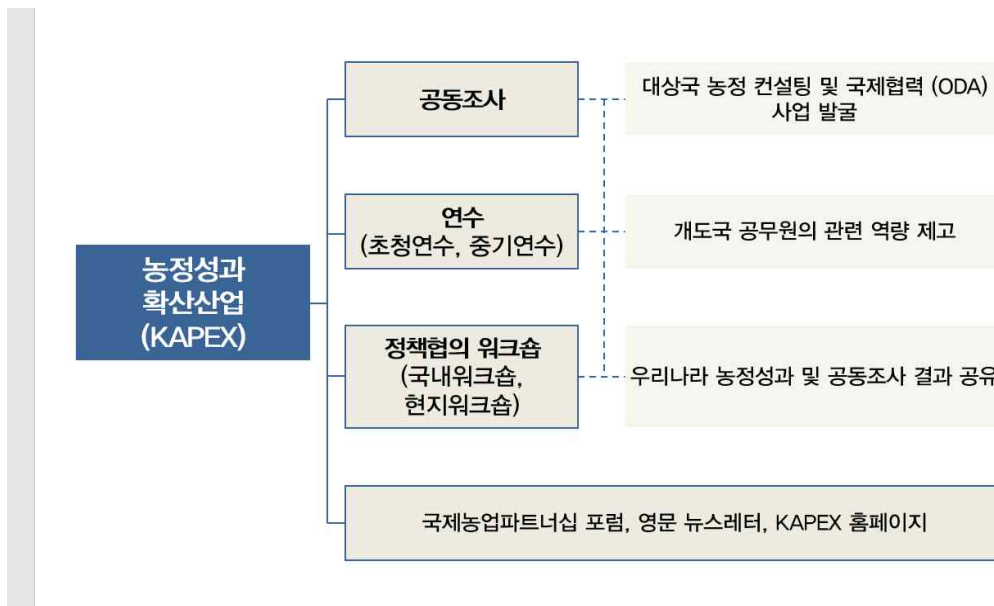
[그림IV-5] 농촌경제연구원 KAPEX 절차



출처: 농촌경제연구원 제공자료(2018.11.05.) 바탕으로 재작성

다음으로, KAPEX의 구성은 [그림IV-6]과 같으며, 대표적인 활동들로는 공동조사를 통하여 사업을 발굴하고, 연수를 통하여 개도국 공무원의 역량을 제고하며, 정책 협의 워크숍을 통하여 우리나라의 농정성과 공동조사 결과를 공유한다.

[그림IV-6] 농촌경제연구원 KAPEX의 사업 구성



출처: 농촌경제연구원 제공자료(2018.11.05.)

공동사업의 현황은 [표IV-7]처럼 현재까지 약 18개의 사업이 2013년 진행 및 사업이 발굴되었다. 캄보디아와 에티오피아 사업은 농식품부의 2017년 사업 과제로 추진 중

이며, 필리핀, 모잠비크 사업은 2018년 사업으로 추진 예정이다. 이처럼 농촌경제연구원은 KAPEX 사업을 통하여, 기획하여 농어촌공사의 타당성 조사를 통하여, 예산을 배정받으면, 농식품부 ODA 사업으로 추진하게 된다.

[표Ⅳ-7] 농촌경제연구원 KAPEX 공동조사를 통한 사업발굴 현황

년도	국가	활동 상세 명칭	현황
2013	라오스	라오스 농업 협동조합 정책(1단계)	
	캄보디아	농업기술개발 및 보급체계	농식품부 2017년 사업 추진 중
	에티오피아	농업 기술 연구개발 및 보급체계	농식품부 2017년 사업 추진 중
2014	베트남	베트남 기후변화 대응과 지속가능한 농업농촌개발을 위한 농지관리	
	우간다	우간다 가축사육 및 관리 프로그램: 낙농업분야를 중심으로	
2015	필리핀	필리핀 경지정리 효율성 제고를 통한 농업기계화 추진	농식품부 2018년 사업추진 예정
	르완다	르완다 가축사육 및 관리	
	미얀마	유통체계 구축 프로그램	
2016	몽골	몽골낙후지역 수출 지향 농업 생산능력 강화 전략수립	
	모잠비크	소농을 위한 기술보급 체계 구축	농식품부 2018년 사업추진 예정
	인도네시아	쌀 손실 감소를 통한 식량안보 강화	
2017	콜롬비아	소규모 우유 생산자 조직 경쟁력 강화를 통한 식량 주원 확보 및 식량영양안보 강화	ODA 사업제안서 제출예정
	우즈베키스탄	우즈베키스탄 체리 산업 가치사슬 구축	ODA 사업제안서 제출예정
	네팔	네팔 식량안보 상황개선을 위한 식량안보 프로그램 프레임워크 강화	ODA 사업제안서 제출예정
2018	몽골	축산 부분 가치사슬 체계 개선을 통한 농업 역량 강화	
	라오스	농업협동조합 정책개선을 통한 시장 접근성 강화	
	캄보디아	채소단지 구축을 통한 농가 소득증대	

출처: 농촌경제연구원 제공자료(2018.11.05.) 바탕으로 재작성

다음으로 연수사업의 경우 초청 연수와 중기연수로 구분되며, 초청 연수의 고위급 공무원들을 포함하여 약 1주일간 진행한다. 우리나라 농정성과 교육과 더불어 현장 교육하여 수원국 담당자들이 실행 계획(Action Plan)을 수립 및 역량을 제고를 지원하고 있다. 중기연수는 실무급 공무원과 전문가 3명을 1개월 동안 연수하는 프로그램으로, 농업부문 ODA 사업관리 실무교육을 통하여 수원국의 사업발굴 및 추진을 유도하기 위한 프로그램을 진행하고 있다. 현재까지 약 14개 국가를 대상으로 국내 연수는 136명 현지연수는 434명을 진행하였다.

정책 협의 워크숍 국내 워크숍은 총 2017년 10월 기준 약 14번이 시행되었으며, 2017년부터 아시아 7개국 라운드 테이블과 연계하여 추진 중이다. 워크숍의 목적은 사업 대상국 공동조사 단장 및 한국 측 추진단 구성원의 참여로 사업성과를 공유하고 ODA 협

력사업 및 최종 컨설팅 보고에 대하여 구체적으로 논의하는 자리로 진행되고 있다. 현지 워크숍은 역시 14개국에서 총 14회가 진행되었으며, 내용은 KAPEX의 착수보고회 및 향후 추진 방향에 대해서 논의와 관련하여 사례 공유 및 향후 방향 토론 등이 진행된다. 이외에도 국제농업 동반관계 포럼(Forum on International Agriculture Partnership; FIAP), 뉴스레터 등을 발간하고 있다. 그중 FIAP 경우, 농림업 ODA 관련한 관계자들과의 파트너십 및 정보공유 네트워크를 강화하기 위하여 연 2회 개최하고 있다.

나) 사업 평가

2017년도 이전에는 한국농어촌공사가 외부용역을 통하여 진행하였다. 하지만, 이후 사업을 시행하는 농어촌공사가 담당하여 사업을 평가한다는 객관성의 문제로 2018년부터 농촌경제연구원이 담당하고 있다. 매년 약 3개의 사업을 대상으로 농식품부의 기준에 의해서 선정된 사업들을 평가하게 된다.

2) 한국농어촌공사: 타당성 조사, 사업시행 및 관리

한국농어촌공사는 농식품부 국제개발협력사업 시행기관으로 2011년부터 농식품부 ODA 사업을 수행하고 있다. 16개국을 대상으로 34개 사업을 추진하고 있으며, 2017년 기준 18개 사업을 종료하였다. 농어촌공사의 주요농업 ODA 부문의 활동으로는 기획·공동협력, 타당성 조사, 사후평가 및 사후관리 담당하고 있다.

[표IV-8] 농어촌공사 농업 ODA 연도별 종료 사업 수

단위: 건

구분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
기획·공동협력	18	0	2	5	5	3	1	2
타당성 조사	36	8	7	5	5	5	2	4
사후평가	13	0	1	2	2	2	3	3

주) 사후평가는 2017년 이후 농촌경제연구원에서 담당
출처: 농어촌공사(2018) '18년 국제농업협력(ODA)사업 현황

한국농어촌공사는 11년부터 농식품부의 농업 ODA를 수행하였으며, 2011년부터 약 16개국에 47 사업을 추진 중이다. 농어촌공사의 예산 추이를 살펴보면 2011년부터 예산의 변동 폭은 크지 않으며, 비교적 안정적 금액으로 지원이 되고 있다. 2017년도 기준 농어촌공사의 ODA 예산은 133억 원으로, 농식품부 전체 예산(172억 원)의 약 78%를 차지하고 있다. 농어촌공사의 경우 2011년부터 농식품부로부터 국제농업협력 사업 시행기관으로 지정되었다. 2017년 이전까지는 사업 시행뿐만 아니라, (외부 용역을 통한) 사후평가까지 담당하였으나, 시행기관이 평가까지 수행할 경우 객관성이 떨어진다는 지적을 받아 농촌경제연구원이 이를 수행하고 있다.

[표IV-9] 한국농어촌공사 ODA 예산 추이(2011-2017)

(단위: 백만 원)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
사업비	10,030	9,510	10,228	10,991	10,056	10,806	13,389

출처:농어촌공사 제공자료

가) 사업 수행

현재 진행 중인 사업을 살펴보면 2018년 기준 아시아에 5개국, 아프리카에 5개국, CIS·남미 2개국 등 15개 사업이 진행되고 있다.

[표IV-10] 농어촌공사의 농식품부 ODA 진행사업 목록

국가명	사업유형	사업명	사업비	사업내용
베트남	축산	국립 가축 질병 센터 역량강화지원사업	26.5억	가축질병센터, 실험 기자재, 공동연구 등
카메룬	생산성향상	벼재배 단지 활용 교육연구시설 조성사업	30억	벼재배 단지 활용 연구시설 조성사업
르완다	축산	사료 생산 및 수확 후처리 지원 사업	43억	사료 생산, 처리시설 등
라오스	인적역량 강화	쌍통군 농촌개발 및 영농기술센터 지원 사업	45억	관개용 댐, 관개 수로 등
캄보디아	생산성향상	쌀 산업발전을 위한 건조저장시설구축사업	30억	마을건조시설, 저장시설
필리핀	농촌개발	MIC 사업지구 농촌개발사업	27억	마을간 도로, 건조시설, 식수개발 등
가나	소득증대	아쿠마단 농촌개발 및 채소단지 관개 사업	37억	점적 관개시설, 진입도로, 영농기술 등
미얀마	생산성향상	농업 생산성 증대를 위한 시범단지 조성사업	37억	미곡 종합처리시설, 진입도로 등
우즈베크	시설농업	시설농업 지원 및 기술전수사업	38억	저온저장 시설, 작업장, 창고 등
에티오피아	인적역량 강화	하라리주 관개시설 구축사업	35억	소규모 저수지 2개, 마을 회관 등
볼리비아	소득증대	씨감자 생산체계 구축 및 생산 기술 전수사업	40억	저온저장시설, 그린하우스, 실험실 개보수 등
우간다	생산성향상	곡물 가공식품 제조기술 전수사업	16억	식품가공설비, 식품 가공, 선비운영교육 등
에티오피아	소득증대	농가소득 증가를 위한 농업 기술 보급사업	30억	농업 교육센터, 비닐하우스 등
에티오피아	생산성향상	곡물 가공식품 제조기술 전수사업	16억	테프 농가공 및 마케팅 전략 마스터플랜 수립 등
캄보디아	인적역량 강화	영농기술전수를 통한 농업 생산성 증대	40억	영농훈련센터, 교육계획 수립 및 운영성과 관리 등
12개국 15개 사업 총합계			490.5억	

출처: 한국농어촌공사(2017) 농업분야 전문 ODA 사업추진을 위한 국제농업협력사업(ODA) 발전 방향(저자 재구성)

나) 타당성조사

농어촌공사는 현재 농식품부의 타당성 조사를 담당하고 있으며, '19년도 예비사업에 대해서는 타당성 조사를 마치고 예산요청을 하였고, 2020년도 사업에 대해서는 타당성 조사가 이루어질 예정이다. 농어촌공사는 직접 타당성 조사를 시행하는 것이 아니라 용역을 통하여 타당성 조사를 시행하고 있다. 조사단 구성시 관련 분야 전문가를 3~5인으로 구성하여, 수원국의 개발전략 및 목표, 사업대상지 여건, 사업 세부내용 및 사업비 선정, 양국 간 분담사항, 경제·사회·재정·기술·환경적 여건 등을 조사하게 된다.

[표IV-11] 신규사업 '18년 예정사업

국가명	사업명	사업기간	사업비	비고
우간다	낙농기술 전수를 통한 생산성 향상	'18-'20	30억	R/D 체결, PMC 선정
에티오피아	낙농기술 전수를 통한 생산성 향상	'18-'21	30억	R/D 체결, PMC 선정
베트남	우수농산물 저장유통 센터 지원 사업	'18-'22	30억	R/D 체결, PMC 선정
모잠비크	소농을 위한 농업 기술 보급체계 강화사업	'18-'22	40억	R/D 체결, PMC 선정

출처: 한국농어촌공사(2017), 농업분야 전문 ODA 사업추진을 위한 국제농업협력사업(ODA) 발전 방향

[표IV-12] 농어촌공사의 농식품부 ODA 신규사업 및 예비사업 목록('19-'20)

'19년 예비사업				
몽골	수의 진료 역량강화 사업	'19-'23	44억	예산요청
미얀마	버섯재배 지원 사업	'19-'22	28.5억	예산요청
라오스	채소 생산성 증대를 위한 채소재배 기술전수 사업	'19-'22	40억	예산요청
미얀마	벼 농업서비스센터 운영을 통한 쌀 산업 역량강화 사업	'19-'23	44억	예산요청
베트남	홍 강 델타 쌀 가치사슬 향상사업	'19-'23	50억	예산요청
'20년 예비사업				
미얀마	기후변화대응을 위한 농업용 지하수 모니터링 시스템 수립 및 농업용수 공급 시범사업	'20-'22	39억	타당성조사
필리핀	영농서비스 센터 건립 및 현지 농기계활용도 제고 지원 사업	'20-'23	40억	타당성조사
몽골	현대식 도축시스템 도입을 위한 수출 역량 강화	'20-'23	45억	타당성조사
라오스	농업기술서비스센터 내 현지 농기계활용도 제고 지원 사업	'20-'23	40억	타당성조사
캄보디아	카사바 농업개발지원사업	'20-'23	28억	수요협의, 사업심의, 타당성조사

출처: 한국농어촌공사(2017), 농업분야 전문 ODA 사업추진을 위한 국제농업협력사업(ODA) 발전 방향

다) 사후평가 및 관리

종료사업 현황을 살펴보면, 총 438억이 사용되었으며, 아시아 7개국, 아프리카 6개국 등으로 총 13개국에 18개 사업이 종료되었다. 그중 13건은 사후평가가 진행되었다. 매년 약 1~3건 정도의 사업이 지속적으로 평가되었다.

사후관리는 2017년 기준 약 6건에 하여 진행되었고, 2018년 예정사업으로는 3건으로 '카메룬 벼농사 기계화 단지 조성사업('14년 종료)', '에티오피아 농업용수 개발사업('14년 종료)', '인도네시아 벼농사기계화단지 조성사업('14년 종료)'이 진행될 예정이다. 사후관리의 일환으로 기 지원한 시설물·기자재 등의 원활한 운영 및 유지보수, 미흡한 사업 요소를 보완하여 사업의 지속가능성을 위하여 지원할 예정이다. 구체적인 예로 카메룬 벼농사기계화단지 조성사업 사후평가 결과를 바탕으로 시설구축 및 보완에 있어서는 인입수 굴착 및 사면보강 수중양수기 보관 시설 설치, 공사용 도로 설치 등이 지원될 예정이다.

[표IV-13] 농어촌공사 사후평가 현황(종료사업 기준)

(단위: 건)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
사후평가	-	1	2	2	2	3	3	13

[표IV-14] 농어촌공사의 농식품부 ODA 종료 사업 목록

국가명	사업명	사업 기간	사업비	비고
캄보디아	쌀 산업 일관 체계 구축사업	'10-'12	23.7억	'13년 사후평가 '13년 사후관리
필리핀	농촌종합개발사업	'10-'13	10.9억	
모잠비크	영농기술교육시스템 구축사업	'10-'13	12억	'17년 사후평가
DR 콩고	추엔게 농촌종합개발사업	'10-'12	19.4억	'13년 사후평가 '14년 사후관리
캄보디아	캄푹주 농촌종합개발사업	'11-'14	35억	'16년 사후평가 '17년 사후관리
미얀마	우수농산물 재배기술 전수사업	'11-'13	15억	'15년 사후평가 '15년 사후관리
가나	농업 관개시설 설치지원 사업	'11-'13	25억	'14년 사후평가
카메룬	벼농사 기계화 단지 조성사업	'11-'14	23억	'16년 사후평가 '18년 사후관리
르완다	농업 및 동물지원 개발사업	'11-'13	17억	'14년 사후평가 '16년 사후관리
에티오피아	관개시설 개보수 사업	'11-'14	23억	'16년 사후평가
에티오피아	농업용수 개발사업	'11-'14	23억	'17년 사후평가
인도네시아	벼농사 기계화 단지 조성사업	'12-'14	17억	'17년 사후평가
베트남	채소 계약재배 시범단지 조성사업	'11-'15	30억	'15년 사후평가
캄보디아	산림복구 및 산림연구시설 구축사업	'11-'15	40억	
몽골	축산물가공 및 위생관리 시스템 지원 사업	'12-'15	25억	
라오스	시엥쿠양주 관개시설 설치사업	'12-'17	44억	
미얀마	농촌개발 및 영농기술전수사업	'13-'16	28억	
모잠비크	영농기술보급 및 농업 생산성 증대사업	'14-'17	27억	
13개국 8개 사업 총합계			438억	

출처: 한국농어촌공사(2017), 농업분야 전문 ODA 사업추진을 위한 국제농업협력사업(ODA) 발전 방향

라. 농림축산식품부 농업 ODA 협력체계

1) 국제개발협력위원회

큰 틀에서의 부처간 농식품부, 외교부(KOICA), 기재부(EDCF)와의 제도화된 협력체계는 없지만, 국제개발협력위원회에서 일괄조정하는 체계는 가지고 있다. 최근 정부의 통합 및 연계사업이 추진에 따라 부처 간의 유사 및 중복사업들이 통합되었다. 하지만 본위원회에서 2017년 2건 2019년 예정 사업에 대하여 4건이 융합되었지만, 실제 융합이 사전 공동기획을 통하여 발굴된 것이 아니라, 별도의 기획과정을 거쳐 비슷한 지역 및 형태의 사업이라는 명목하에, 국제개발협력위원회에 의해 통합되는 것이기 때문에 실제 발생할 시너지 효과에 대해서는 문제점으로 지적되고 있다.

[표IV-15] 농림축산식품부 융합사업 목록

2017년도				
구분	기관	사업명	수원국	내용
1	농식품부	르완다 사료 생산 및 수확 후 처리 기술지원사업 (프로젝트, '14-' 18, 9억/43억, 계속)	르완다	사료 생산과 농촌개발(축산 포함)로 사업추진 시 연계
	코이카	르완다 아루구루 농촌종합개발사업 (프로젝트, '13-' 17년, 4억/56.5억, 계속)		
2	농식품부	시설농업 지원 및 기술전수 사업 (프로젝트, '16-' 19년, 10억/40억, 계속)	우즈베키스탄	농림부는 저장 및 수확 후처리, 농진청은 농업기술보급으로 사업추진 시 연계
	농진청	해외농업 기술개발사업(KOPIA)센터 협력사업 (개발 컨설팅, '09년-계속, 4.2억, 계속)		
2018년도				
구분	기관	사업명	수원국	내용
해당 없음				
2019년도(예정사업 목록)				
구분	기관	사업명	수원국	내용
1	농림부	에티오피아 농가소득 증가를 위한 농업기술 보급사업 (프로젝트, '17년-' 20년, 12.92억/31.26억, 계속)	에티오피아	KOPIA 센터가 개발한 작물 재배기술을 KOICA(컨설팅 및 시범 마을), 농식품부(연수센터) 사업을 통해 확산
	농진청	에티오피아 해외 농업기술개발사업(KOPIA) 2차 사업 (개발 컨설팅, '16년-' 20년, 7억/30억, 계속)		
	코이카	에티오피아 암하라주 새마을운동사업 (프로젝트, '17년-' 21년, 17.95억/46억, 계속)		
2	농림부	개도국 식량안보를 위한 우리나라 농정 성과 확산 사업(필리핀 고품질 쌀 종자의 지속가능한 관리 및 유통체계를 위한 역량강화) (개발 컨설팅, '19년, 4.96억, 신규)	필리핀	KOPIA 사업을 통해 생산된 우량 종자를 농식품부 사업을 통해 보급, 유통할 수 있는 체계를 구축하고 관련 로드맵 작성
	농진청	필리핀 해외 농업기술개발사업(KOPIA) 2차 사업 (개발 컨설팅, '15년-' 19년, 7억/28억, 계속)		
3	농림부	캄보디아 영농기술전수를 통한 농업 생산성 증대사업 (프로젝트, '17년-' 21년, 14.42억/41.68억, 계속)	캄보디아	KOPIA 센터에서 개발한 기술을 농식품부 영농교육센터에 교육 커리큘럼으로 제공
	농진청	캄보디아 해외 농업기술개발사업(KOPIA) 2차 사업 (개발 컨설팅, '15-' 19년, 7억/30억, 계속)		
4	농림부	우즈베키스탄 시설농업 지원 및 기술전수사업 (프로젝트, '16년-' 19년, 21.37억/40.84억, 계속)	우즈베키스탄	농식품부는 저온저장시설을 제공하여 유통 인프라 조성 KOPIA 우즈벡 센터는 시범경작지를 활용한 영농교육 및 현장 방문 영농컨설팅 실시
	농진청	우즈베키스탄 해외 농업기술개발사업(KOPIA) 3차 사업 (개발 컨설팅, '19년-' 23년, 10억/30억, 신규)		

2) 글로벌농림협력협의회

농업 ODA 사업의 체계적·효율적 추진을 위해 2010년 2월 글로벌농림협력협의회를 출범하였다. 이 협의회의 목적으로는 농림수산분야의 대외협력 추진에 대해 주요 정책 심의 및 조정을 위한 협의체로 운영하고 있다. 이 협의체는 농식품부의 중심으로 운영되며, 농식품부 사무분장 규정 제9장 국제협력국 제29조(국제협력 총괄과), 3. 공적개발원조에 관한 사항으로 명시하여 부처 차원의 규정에 따라 진행되고 있다. 세부사항으로는 협의체의 위원장은 농식품부 차관을 중심으로 유관기관, 학계, 민간전문가 등 약 15인 이내로 구성하였다. 또한, 실무 협의회를 농식품부의 국제협력국장을 위원장으로 유관기관 전문가 등 15인을 구성하여 협력을 진행하고 있으며, 이를 통하여 농식품부, 농진청, 소속 기관의 협력사업이 조정된다. 주요 추진과제로는 1) 총괄시스템의 구축 2) ODA 사업간 연계 강화 3) 패키지 방식 지원 확대 4) 국제사회의 공동 프로젝트 추진 등을 제시하고 있다. 또한 본 회의 아래, 농림축산식품부 국제협력 국장의 주재로 진행되는 글로벌농림협력 실무 협의회가 있으며, 실무적 차원에서 차관주재의 협의회가 열리기 전 해당 회의 내용을 사전 검토 및 공유 차원에서 논의를 진행한다.

최근까지 13차까지 협의회 및 실무 협의회가 진행되었으며, 제 13차 글로벌농림협력협의회에서는 `20년 국제농업협력 신규사업 검토결과 공유와, `19년 베트남 신규사업 추진경과 및 향후 계획의 보고가 진행되었다. 제 13차 실무협의회에서는 `20년 국제농림협력 신규 제안사업 검토 및 선정, `19년 베트남 신규사업 추진 경과 및 향후 계획과 아시아 7개국 국별협력 방안을 공유하였다.

3) 농식품부 주관 정책협의회

2018년부터 농식품부는 농업 ODA의 지속적 발전방안을 논의하기 위하여, 국제협력국장 주재로 총 4회의 정책협의회가 진행되었다. 본 회의에는 국내외 농업 ODA 유관기관 및 전문가 등이 참석하여, 농식품부의 농업 ODA 현황을 논의하고 개선방안 등을 논의하였다. 이를 통하여 각 기관들이 유기적인 협력관계로 인하여, 각 기관은 서로의 역할을 재확인하고, ODA 사업 중복성을 제거하고, 사업의 효과성을 높이기 위하여 노력하고 있다. 또한, 협의회에 단순히 농식품부 산하기관들만 참석하는 것이 아니라, KOICA, FAO가 참석하여, 관계기관과의 농업분야에 대한 ODA 지속적 발굴을 통한 ODA 융합 및 연계체계를 마련하고자 노력하였으며, 외부 전문가들이 참석함으로써 외부인의 시각으로 문제점을 지적하며, 개선방안을 마련할 수 있도록 하였다. 하지만 이 회의는 정례화된 회의가 아니므로 농식품부의 의지가 없다면 주기적으로 열리기 힘들며, 또한 농식품부에 관련 담당자가 교체된다면, 해당 회의의 지속가능성에 문제를 가지고 있다.

[표IV-16] 농림축산식품부 정책협의회 회의 현황

회차(일자)	주요 내용	참석 기관	비고
1차(3월)	1. 사업 시행 단계의 지속적 피드백 시스템 구축방안 2. 농업 ODA 유형별 분석을 통한 사례집 마련 방안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농식품부 ■ 농촌진흥청 ■ 국립중자원 ■ FAO ■ 한국농촌경제연구원(KREI) ■ 한국농어촌공사(KRC) ■ KOICA 	
2차(4월)	1. 농업 ODA RPC 분야 사례 2. 농업 ODA RPC 분야 현황분석 3. 농업 ODA RPC 분야 개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농식품부 ■ 한국농어촌공사(KRC) 	외부 전문 가 참석
3차(8월)	1. 농식품부 ODA 비전&미션 및 성과지표 2. 농업 ODA의 지속적 발전방안 3. 기관별 ODA 역할배분, 연계방안 및 사업발굴	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농식품부 ■ 한국농촌경제연구원(KREI) ■ 한국농어촌공사(KRC) ■ 농촌진흥청 	
4차(10월)	1. ODA 라운드 테이블 및 식량안보 컨퍼런스 행사 추진현황 보고 1. 베트남 신규 사업발굴 추진현황 보고 1. 농식품 ODA 사업 사후관리 추진현황 보고	<ul style="list-style-type: none"> ■ 농식품부 ■ 농촌진흥청 ■ 한국농촌경제연구원(KREI) ■ 한국농어촌공사(KRC) ■ KOICA 	외부 전문 가 참석

마. 사업 성과평가

현재까지 진행된 농식품부의 농업 ODA에 대한 평가는 아래와 같이 지적받아 왔다. 우선, 전반적으로 기관의 국제개발협력의 전문성 및 일관성 부족이 지적되었다. 구체적으로는 사업 경험을 바탕으로 성공 사례를 축적하여, 그를 기반으로 사업을 진행하지 않으며, 문제점 또한 사업 개선에 반영되지 않았다. 또한, 사업 수행기관인 한국농어촌공사와 농업 ODA 사업의 정책 및 계획을 수립하는 담당부처인 농식품부의 잦은 인력의 교체는 담당자들의 사업 이해도 및 사업의 일관성 부족 문제가 생겼다. 그러므로, 농업 ODA의 환류 체계를 체계적으로 수립하고, 전문인력을 배양해야 한다.

다음으로 사업수행 프로세스별로 문제점을 가지고 있다. 첫 번째 단계인 사업 기획단계에서는 수원국의 수요 파악의 미흡이다. 농식품부의 기획과정을 살펴보면, 장기적인 안목을 가지고 수원국의 수요를 파악하여, 각 국가의 실정에 맞는 사업을 진행해야 하지만, 이를 파악하지 않은 채 기존의 콘셉트를 반복적으로 제안하고 있다. 또한, 타당성 조사에서 실질적인 사업의 타당성 조사보다는 수원국 정부와 사업 진행 관련 협의를 진행하였다. 이를 보완하기 위하여 KAPEX 사업의 강화시키고, 동시에 아시아 7개국 라운드 테이블을 진행하여, 수요를 반영한 기획을 하려고 개선하였다. 하지만, 여전히 농촌경제연구원의 기획역량은 기존 연구업무를 수행하면서 동시에 진행하기에는 인력이 여전히 부족한 실정이다. 또한, 농경연뿐만 아니라 기타 농정원, 민간기업 등 역시도 혁신적인 농업 ODA 부문의 기획이 있기 때문에 농경연의 기획과정을 한정하는 문제점을 가지고 있다.

다음으로는 타당성 조사의 문제점이 지적되었다. 타당성 조사는 실제 사업의 타당성을 다양한 측면에서 평가하여, 사업의 실행 가능성을 확인하는 도구로 사용하는 것이 아니라 실제 농어촌공사는 단순히 제안서 내용을 협의하는 위주로 진행되었다. 몇몇 사업들에서 문제점이 발견되었다. 대표적으로 카메룬 벼농사기계화단지 조성사업 사업의 평가 보고서를 보면(2016), 사업 대상지역의 선정의 부적합함이 지적되었다. 실제 본 사업은 경지를 4단의 계단식 영농지 조성을 하였으나, 실제 농업용수가 공급되지 않아 벼농사가 어려운 지역이기 때문에 주변 개간 농지로부터 농업용수를 공급받아야 하나 실제 농업용수도 공급받기 어려운 실정이었다. 또한, 토지의 특성 역시 벼농사를 하기 위해서는 별도의 조치가 필요한 지역으로 적합하지 않았으나 이를 실질적으로 타당성 조사를 통해서 발견되어야 할 사항이었으나, 제대로 이루어지지 않아 이러한 문제점이 발생하게 된 것이다.

사업관리 단계의 문제점은 현지점검과 모니터링의 어려움이다. KOICA와는 달리 현지 사무소가 없고, 관련된 예산을 사전에 충분히 배정해 놓지 않아 지속적인 상태 점검이 어렵다. 또한, PMC가 철수하게 되면, 더욱이 추가적인 관리 및 운영상태의 점검이 어렵다. 단순한 현장사무소의 부재뿐만 아니라 별도의 모니터링 체계가 없다는 것이다. 그렇다 보니 사업 현장에 문제가 생기거나 사업 계획 대비 충분히 사업이 이행되지 못하더라도 별도의 조치를 취하지 못하고 계속 지원을 할 수밖에 없는 문제점이 발생하고 있다. 이를 개선하기 위해서는 사업 단계별 지속적인 모니터링으로 사업관리, 인적역량 강화를 통한 사업의 지속가능성을 확보하는 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요하다.

마지막 평가단계에서는 평가체계의 미비이다. 구체적으로 초기 단계에 기초선 조사가 철저히 진행되지 않아 사업에 대한 전후 효과 비교가 어려우며, 사업 관련한 성과지표가 없어 각 사업에 알맞은 성과를 확인하고 측정하기가 어렵다. 뿐만 아니라, 2017년 객관성의 문제로 농어촌공사가 평가하는 체계에서 농촌경제연구원으로 역할이 이동되었으나, 여전히 사업을 기획한 곳에서 사업을 평가한다는 객관성의 문제는 남아있다. 또한, 사후평가를 진행하더라도 사업의 운영현황 점검 정도에 그쳐, 사업의 환류 또한 미흡하다. 이러한 전반적인 문제는 평가 및 환류 체계를 수립하여, 사업의 효과성이 더욱 정밀하게 측정되어, 이가 추후 사업을 진행하는 데 개선안으로 반영되어야 할 것이다.

2. 농촌진흥청

가. ODA 현황

한국농촌진흥청은 농업 기술 개발 및 보급을 통한 농업 생산성 제고, 부가가치 증대를 목표로 설립된 전문기관이다. 농촌진흥청의 국제개발협력사업은 기관의 고유 업무를 반영하여 연구, 전문가 파견 등 기술협력 위주로 추진되었다(이대섭 외, 2012).

[표IV-17] 농촌진흥청 ODA 사업유형별 분류 (2014-2019)

단위: 억 원

사업유형	2014	2015	2016	2017	2018	2019 예정	누계
프로젝트	0	58	67.6	71.7	0	0	197.3
프로그램	151	0	0	0	2.0	1.3	154.3
개발 컨설팅	0	92	93.3	109.1	202.8	227.4	724.6
기술 협력	연수사업	0	0	0	0	2.4	2.4
	장학지원	0	0	0	0	0	0
	봉사단파견	0	0	0	0	0	0
	기타기술협력	0	4	4	4.0	2.4	0
민관협력	0	0	0	0	0	0	0
행정 비용	0	0	0	0	0	0	0
기타	0	0	0	0	0	0	0
순수다자	5	3	3.2	3.2	2.8	3.1	20.3
합계	156	157	168.1	188	210	234.2	

출처: 국제개발협력위원회(2014-2019) 국제개발협력사업 시행계획

위에 표를 보면 알 수 있듯이 농진청은 ODA 사업 중 개발 컨설팅이 사업유형의 주를 이루고 있다. 2017년까지만 해도 프로젝트 원조를 지속해왔지만, 그다음 해부터 그동안 진행해왔던 프로젝트 사업의 유형을 컨설팅 사업으로 재분류하였다. 농진청 김황용 팀장의 인터뷰에 따르면 2~3년 전부터 KOICA와 각자의 역할 및 사업 범위에 대해 협의를 하였고 결과로서 농촌진흥청의 농업 ODA 사업의 유형을 컨설팅으로 규정하게 된 것이다.

[표IV-18] 농촌진흥청 ODA 사업예산 추이 및 사업 수(2009-2019)

단위: 억 원

사업 유형	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 예정	누계
양자	0.52	0.49	93	121	138.9	151.0	152	164.9	248.1	244.4	231.1	1,545.41
다자	6.0	5.68	5.2	5	5.2	5.0	4.79	3.2	3.4	2.8	3.1	49.37
사업 수	-	-	-	-	-	-	6	30	33	31	28	128
합계	6.52	6.17	96.2	126	144.1	156.0	156.79	168.1	251.5	247.2	234.2	

출처: 국제개발협력위원회(2010-2019) 국제개발협력사업 시행계획

농진청의 예산은 2009년부터 꾸준히 증가하는 추세를 보이는데 초반에는 양자보다는 다자 ODA에 집중하다가 시간이 지나면서 양자 ODA에 더 많은 비중을 두고 있다.

나. 농촌진흥청 추진체계

농촌진흥청이 2018년에 발표된 국제협력 활동의 비전, 추진전략, 목표, 중점과제 추진은 [그림IV-7]과 같다. 넓은 의미의 글로벌 농업기술협력을 통한 인류번영이라는 비전 아래 미래 대응 농업연구개발 기반 강화, 글로벌 쟁점 적극 대응을 통한 국익확보, 민관협력 소통강화로 성공적 ODA 마련, 대륙별 농업기술 현안 해결을 위한 기술보급 확대를 목표로 하고 있다. 아래의 [그림IV-7]과 같이 별도의 구체적인 추진체계를 바탕으로 농식품부와는 별개로 사업을 수행한다.

[그림IV-7] 농촌진흥청 비전, 추진전략, 목표, 중심추진전략

비전	글로벌 농업기술협력을 통한 인류 공동 번영			
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • ODA 사업 분절화 방지를 위한 부처간 협업 및 추진 및 예산 확보 • 국제개발협력 사업 기반강화를 위한 우수 인력 양성 확보 • 대외평가 대응 강화로 국제협력 사업 성과 제고 			
목표	미래대응 농업연구개발 기반강화	글로벌쟁점 적극대응을 통한 국익확보	민관협력 소통 강화로 성공적 ODA 모델마련	대륙별 농업기술 현안해결을 위한 기술보급 확대
중점 추진 과제	1) 국제농업 연구기관과의 협력 2) 농업기술 강국과의 협력 3) 상주연구원 운영	4) 국제농업 쟁점 대응 5) 북한농업 연구	6) 해외농업기술 개발 (KOPIA) 사업 추진	7~9) 3지역대상 기술협력 협의체 (아시아, 아프리카, 중남미)

출처: 농촌진흥청(2018) 제2차 농촌진흥사업 기본계획

[그림IV-7]의 중점 추진과제 중 농업 ODA와 연관된 민관협력 소통강화로 성공적 ODA 모델 마련(KOPIA) 사업과 대륙별 농업 기술 현안 해결을 위한 기술보급 확대(기술협력 협의체) 등이 주목할 만한 과제이다.

구체적으로 대표 활동을 살펴보면, 농촌진흥청은 해외농업 거점을 확보하기 위해 2009년 해외농업기술센터(KOPIA: Korean Project on International Agriculture)들을 여러 개발도상국에 설치하였다. KOPIA 설치의 목적은 개도국 현지의 맞춤형 농업 기술을 개발 및 보급하여 개도국의 농업 생산성 향상과 농가소득 증대에 기여하고자 위함이며, 동시에 해외 농업자원의 공동개발, 농과계 대학생을 중심으로 한 글로벌 농업 인재 양성, 해외 농산업체에 대해 기술지원 등을 추진을 목적으로 하고 있다(농촌진흥청, 2018).⁸⁶⁾

2018년 현재까지 총 2187개의 센터가 세워졌는데 모두 아시아, 아프리카, 남아메리카

86) 이하 같은 내용 참고하여 작성

끌고루 퍼져있다. 2018년 현재까지 총 21개의 센터가 세워졌는데 모두 아시아(9), 아프리카(7), 남아메리카(5) 등에 지원하고 있다. 사업내용으로는 KOPIA 설치 국가의 현지 여건에 적합한 농업 기술 개발, 농가 실증사업 및 시범 마을 조성사업을 통한 기술투입 효과 검증, 인적교류, 파견을 통한 글로벌 인재 양성, 해외 진출 농산업체 지원 등의 사업을 진행하고 있다.

KOPIA의 사업으로는 필리핀의 벼 우량 종자 생산단지 구성이 있다. 이는 4개의 지역(누에바에시아, 보홀, 일로일로, 이사벨라)을 대상으로 벌였는데 우량 종자 선별기술이나 농사에 필요한 파종, 이앙, 시비 등 여러 기술이 투입되었다. 또 다른 사례로는 캄보디아의 사료용 옥수수 연계 육계 생산 시범 마을 조성사업이 있다. 여기는 5개의 마을을 대상으로 조류에게 필요한 백신 기술이나 계사 환경 관리기술 그리고 부화기 지원 등의 기술을 지원하였다.

KOPIA뿐만 아니라 대륙 간 다자 기술협력 협의체 구성을 통하여, 대륙별 공동과제를 해결하기 위하여 노력하고 있다. 아시아 AFACI(Asian Food & Agriculture Cooperation Initiative)⁸⁸⁾, 아프리카 KAFACI(Korea-Africa Food & Agriculture Cooperation Initiative)⁸⁹⁾, 남아메리카 KoLACI(Korea-Latin America Food & Agriculture Cooperation Initiative)⁹⁰⁾ 협의체가 있다. 또한, 해외 농촌진흥청 연수생 연합체 시범사업도 2003년부터 실시하였는데 이는 농촌진흥청에서 농업 기술 훈련을 받은 개발도상국 농업 기술 전문가들의 연수성과 증대 및 관계망 구축, 유지를 위해 만들어졌다. 2016년까지 아시아 8개국이 참가하고 있다.

다. 농촌진흥청 농업 ODA 수행체계

1) KOPIA

KOPIA 사업의 주요 목적은 현지 농업연구기관과 협력하여 수원국 맞춤형 농업 기술을 개발·실증·보급을 통한 농업 생산성 향상 및 개도국의 농가소득 증진에 기여하기 위함이다.

KOPIA의 신규사업 추진 절차는 [그림IV-8]과 같다. 우선 상대국 정부가 외교경로를 통하여, KOPIA 센터 설치를 요청하게 되면, 이는 외교부와 농진청의 협의를 통하여 KOPIA 사업의 추진을 검토하게 된다. 현지 실사를 통해서 타당성 조사를 실시하게 되

87) 베트남, 우즈베키스탄, 미얀마, 캄보디아, 필리핀, 스리랑카, 태국, 몽골, 라오스, 케냐, 알제리, 에티오피아, 짐바브웨, 파라과이, 볼리비아, 에콰도르, 도미니카공화국, 니카라과, 가나(18년 개소)

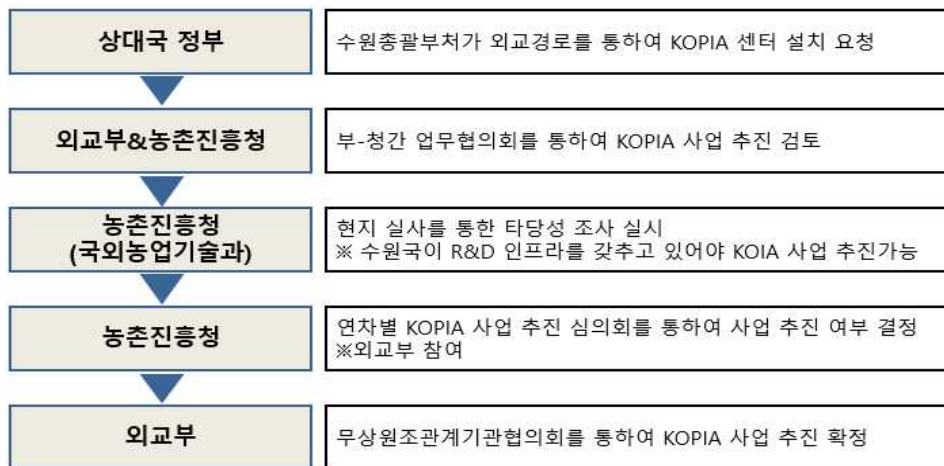
88) 회원국(13): 방글라데시, 부탄, 캄보디아, 인도네시아, 키르기즈, 라오스, 몽골, 미얀마, 네팔, 필리핀, 스리랑카, 태국, 베트남

89) 회원국(20): 앙골라, 카메룬, DR 콩고, 코트디부아르, 에티오피아, 가봉, 가나, 케냐, 말라위, 모로코, 나이지리아, 튀니지, 짐바브웨, 코모로, 르완다, 잠비아, 탄자니아

90) 회원국(12) 볼리비아, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 엘살바도르, 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루

며, 수원국이 R&D 인프라를 갖추고 있어야 KOPIA 산업을 추진할 기본이 된다. 농진청은 또한, 사업추진 심의회를 통하여 사업추진 여부를 결정하게 되며, 이 과정에 외교부가 참여하게 된다. 마지막으로 무상원조관계기관 협의회를 통하여 최종적으로 KOPIA 사업추진이 결정된다.

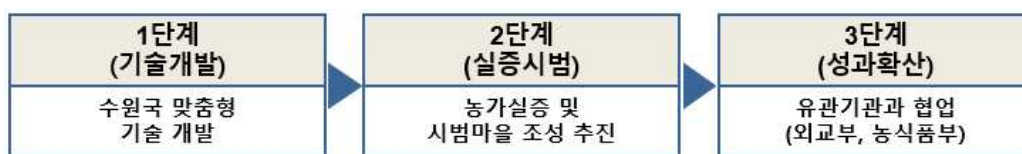
[그림IV-8] KOPIA 신규 사업추진 절차



출처: KOPIA 홈페이지.

다음으로는 KOPIA내에서 진행되는 사업의 추진과정을 살펴보고자 한다. 우선적으로 1 단계에서는 기술개발 단계로 수원국 맞춤형 개발을 진행한다. 다음으로 시범마을을 조성하여, 농가실증을 진행하여 성공적으로 기술을 이전시킨다. 마지막으로 시범마을을 확산은 KOPIA의 담당 역량이 아니므로, 유관기관과 협의하여서 진행하게 된다. 최근 KOICA와 협의하여 일부 확산은 KOICA가 담당하기로 MOU를 맺었다.

[그림IV-9] KOPIA 협력사업 추진전략



출처: KOPIA 홈페이지

2) 기술협력협의체

기술협의체는 대륙별로 3가지를 운영 중이며, 주요 추진내용 및 협력사업은 아래와 같다 AFACI는 아시아 기술협력협의체로 성과확산을 위한 관리 및 운영체계의 체고, 사업개발, 역량강화, 네트워크 등을 담당하고 있다. KAFACI는 아프리카 기술협의체로 아프리카 벼 개발을 통한 생산성 향상과 농업 관련 국제기구와의 협력, 소득증대 및 네트워크

크에 집중하고 있다. 마지막으로 KoLACI는 남아메리카는 사업별 연례평가회를 개최를 통한 사업 내실화 및 성과제고 및 농업기술 확산·보급 등의 업무를 진행하며, 구체적인 사업추진 내역은 아래 [표IV19~22]와 같이 진행되고 있다.

[표IV-19] 기술협의체 주요 추진내용 및 분야별 협력사업 추진내역

협의체	주요 추진내용 및 분야별 협력사업 추진
AFACI	<ul style="list-style-type: none"> ■ (성과제고) 성과확산을 위한 과제관리 강화 및 운영체계 효율화 ■ (사업개발) '17 기획회의에서 도출된 공통현항에 대한 사업 개발 ■ (역량강화) 국제기구와의 기술교류 강화 및 전문훈련 내실화 ■ (네트워크) AFACI 제5차 총회, 홈페이지 운영 및 'e-뉴스레터 발간 ■ (홍보) AFACI사업 우수사례 및 회원국 현장적용 사례 수집·홍보
KAFACI	<ul style="list-style-type: none"> ■ (생산성) 아프리카 벼 개발 파트너십 사업 확대 추진 ■ (국제기구협력) 농촌지도 및 원예분야 사업의 국제기구 협력 추진 ■ (소득증대) 농가소득 증대 모델 개발을 위한 시범사업 중점추진 ■ (네트워크) 회원국 간 분야별 네트워크 협력 활동 추진
KoLACI	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업별 연례평가회 개최를 통한 사업 내실화 및 성과제고 ■ 현장실증 사업을 통한 농업기술 확산·보급 ■ 초청 및 현지훈련의 이원 운영을 통한 훈련 효율성 증대

출처: 농촌진흥청(2018) 제2차 농촌진흥사업 기본계획

o AFACI 프로그램 현황

[표IV-20] AFACI 프로그램 현황(진행)

구분	과제명	참여국	수행기관	수행기간
기초 기술 (1)	지속농업을 위한 아시아 유기농업 기술개발 네트워크 구축	모든 회원국	농과원 유기농업과	2016~2019
식량 작물 (3)	아시아 이동성 병해충 관리 국제 네트워크 구축	12개국 (키르기스 제외)	농과원 작물보호과	2016~2019
	무병 씨감자 생산기술 보급	12개국 (필리핀 제외)	식량원 기술지원과	2016~2019
	내염성 벼 선발 및 보급	8개국	IRRI	2018-2020
원예 (2)	원예작물 수확 후 관리기술 네트워크 구축 및 매뉴얼 개발	모든 회원국	원예원 저장유통연구팀	2016~2018
	농식품 안전을 위한 GAP 프로그램 및 정보시스템 구축	12개국 (키르기스 제외)	농과원 유해생물팀	2016~2018
축산 (1)	아시아 지역 가축유전자원 활용 및 생산성 제고	11개국 (미얀마, 필리핀 제외)	축산원 가축유전자원시	2016~2019
지도 공보 (2)	아시아 농업기술정보 네트워크 구축	모든 회원국	식량원 기술지원과	2016~2019
	식량작물 우량종자 증식 및 기술보급 사업	11개국 (인니, 필리핀 제외)	농촌지원국 기술보급과	2016~2019
기타	<ul style="list-style-type: none"> ■ 회의 및 워크숍 : AFACI 제5차 총회, 프로그램 연례평가회 등 ■ 훈련 : 가축유전자원, 벼기술이전시스템, 해외연수생연합체(2회) 			

출처: 농촌진흥청(2018) 제2차 농촌진흥사업 기본계획

o KAFACI 프로그램 현황

[표IV-21] KAFACI 프로그램 현황(진행)

구분	과제명	수행기관	수행기간
기초과학 (3)	아프리카 농업기반기술 연구개발 지역망 사업	농과원(기획조정과)	2014 ~ 2025
	아프리카 농업기계화 사업	농과원(에너지환경공학과)	2015 ~ 2018
	유전자원 보존 및 관리기술 역량 강화사업	농과원(유전자원센터)	2014 ~ 2018
식량작물 (2)	아프리카 식량작물 연구개발 지역망 사업	식량원(기획조정과)	2014 ~ 2025
	아프리카 벼 개발 파트너 십 사업	식량원(작물육종과)	2016 ~ 2026
원예 (2)	아프리카 원예작물 연구개발 지역망 사업	원예원(기획조정과)	2014 ~ 2025
	원예작물 수확 후 관리 기술개발 및 적용	원예원(저장유통과)	2015 ~ 2018
축산 (2)	아프리카 축산 연구개발 지역망 사업	축산원(기획조정과)	2014 ~ 2025
	중소가축 사양 기술 개발 및 적용	축산원(가금연구소)	2014 ~ 2018
농촌지도 (2)	아프리카 농촌지도 지역망 사업	농촌지원국	2014 ~ 2025
	기술보급체계 구축 사업		

출처: 농촌진흥청(2018) 제2차 농촌진흥사업 기본계획

o KoLACI 프로그램 현황

[표IV-22] KoLACI 프로그램 현황(진행)

과제명	수행기관	수행기간
1. 중남미 원예작물 수확 후 품질관리 선진화 모델 구축	원예원(저장유통과)	2017 ~ 2020
2. 중남미 토양환경정보 시스템 구축	농과원(토양비료과)	2017 ~ 2020
3. 적정 물 관리 시스템 활용을 통한 벼 생산성 향상 실증	식량원(논이용작물과)	2017 ~ 2020
4. 유기질 및 생물비료의 효율적 활용을 통한 토양 재배환경 개선	농과원(토양비료과)	2017 ~ 2020
5. 카카오 우수 품종 및 기후적응 생산시스템을 통한 생산성 향상	CATIE	2017 ~ 2020

출처: 농촌진흥청(2018) 제2차 농촌진흥사업 기본계획

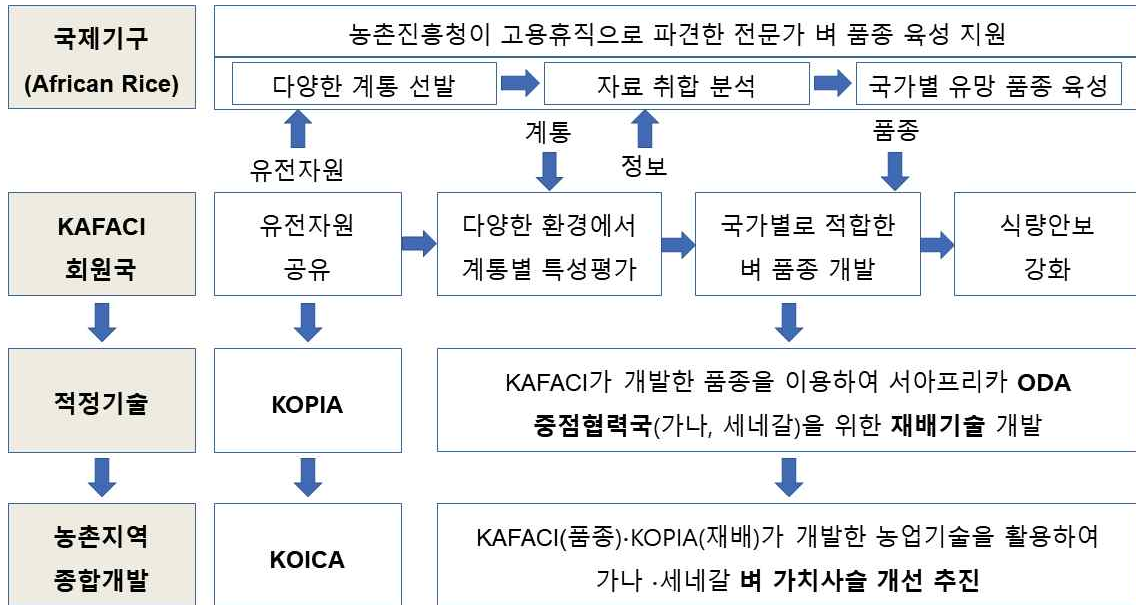
다. 농촌진흥청 유관기관과의 협력체계

농촌진흥청은 지속적으로 KOPIA는 협력하는 체계로 바뀌고 있으며, 농촌진흥청은 다양한 부처와 협력하고 특히 KOICA와 공동기획 수준으로 넓혀 나라별 분담을 위해 진행하고 있다. 아래 [그림IV-10]을 참고하면 KOPIA의 협력사업에서는 1단계에서 농진청이 수원국에 맞는 농업기술을 개발하면 2단계에서 시범 마을을 조성하고 마지막 3단계에서는 유관기관과 협업을 이루고 있다. 올해에도 KOPIA 관련해서 융합사업을 18개 정도 하고 있다고 밝혔다(농촌진흥청, 2017).

농촌진흥청과 KOICA는 정기협의를 위한 MOU(2018.03.29.)를 맺었고 이는 동반자적인 관계로 진행하는 것이며 이것이 정책이 된다면 앞으로 중복 가능성은 없어질 것이라

고 보고 있다. 아래 그림에서 보는 것처럼 KOPIA는 아프리카 및 다른 개발도상국에 맞는 재배기술 및 적정기술들을 개발하여 알리고 KOICA는 그 기술들을 활용하여 개발도상국의 벼 가치사슬 개선을 추진하고 있다.

[그림IV-10] 한국 농촌진흥청-KOICA 협력 체계도(예시)



출처: 농촌진흥청 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.07.)

최근 2018년도에는 약 9개 사업을 대상으로 산업부, 외교부, 농식품부, 행정안전부를 대상으로 ODA 융합사업을 진행중에 있다. 농진청은 실제 시범마을 규모의 사업을 진행하며, 실질적인 확산을 위하여 여타 부처와 협력하여, 사업의 지속가능성을 유지하고자 한다.

[표IV-23] 2018년도 ODA 융합사업 목록

융합사업명	협력부처
베트남 농업 생산성 및 고부가가치화 지원 프로그램	산업부
캄보디아 농촌공동체 종합개발 프로그램	외교부(KOICA), 농식품부
필리핀 농업기술 고부가가치화 역량강화 프로그램	산업부
미얀마 농업 생산성 강화 프로그램	산업부
에티오피아 통합적 지역개발 프로그램	외교부(KOICA), 농식품부
우간다 농촌종합개발 프로그램	외교부(KOICA), 행정안전부
볼리비아 감자생산기술 전수 프로그램	농식품부
우즈베키스탄 농업 생산성 및 고부가가치화 지원 프로그램	산업부
우즈베키스탄 영농 지원 프로그램	농식품부

출처: 농촌진흥청 인터뷰 당시 제공자료(2018.09.07.)

라. 사업 성과평가

농촌진흥청의 대표적인 사업형태인 KOPIA는 농업기술분야 관련하여 청만의 특징을 살려 사업 범위를 확정하여 중복성을 해결하였다는 평을 받았다. 또한, 최근 농진청의 활동을 보면, 다양한 부처들과 동반자적 입장에서 다양한 형태의 융합사업을 진행하면서 중복성 및 분절화 문제를 해결하기 위하여 노력하고 있다. 하지만, 운영과 관련한 다양한 문제점을 지적받고 있다.

첫 번째로는 인적자원의 한계성이다. 실제 해외 KOPIA 사무소는 소수 인력에 의하여 운영되면서 그들의 역량에 의하여 운영 방식 및 역량이 크게 좌우된다. 특히 특별로 소장의 전문분야 및 협력관계 설정 및 유지 능력 등이 상이하어, 소장의 능력에 따라 KOPIA의 역량이 좌우된다. 다음으로는 KOPIA 사업의 지속가능성의 문제이다. 농촌진흥청의 사업 특성상 R&D 부문에 지원을 집중하면서 사업의 확장 및 지속가능성과 관련하여 한계를 가지고 있다.

시범 마을 성과 사례로는 필리핀의 벼 우량 종자 생산단지 조성, 캄보디아의 사료용 옥수수 연계 육계 생산 고소득 시범 마을 조성 그리고 스리랑카의 양과 종자증식 및 보급생산 시범 마을 조성사업 (모두 2015~2017년)이 있다.⁹¹⁾ KOPIA 케냐 센터에서 실시된 식량작물 및 채소의 생산 기술 개발사업은 2012년부터 2015년까지 3년간 진행된 사업으로 쌀, 감자, 고구마 그리고 채소의 생산성 및 시장성 향상을 위한 4개의 세부사업으로 나누어져 있다. 4개 세부사업 모두 생산성 증대가 소득향상에 기여할 수 있다고 평가를 받았고 쌀, 감자, 고구마는 계속해서 추진할 계획이라 밝혔으나 채소 부분은 사회경제적으로 긍정적인 영향에 대한 인과관계를 나타내기 어려워 사업 확대가 불투명하다고 평가를 받았다(서울대학교, 2015).

91) 농진청 제공자료(농식품부 ODA 사업 연계 KOPIA 성과확산 방안)

3. 한국국제협력단(KOICA)

가. 농업 ODA 현황

한국국제협력단(KOICA)은 우리나라 무상원조 대표기관으로서, 국내 기관 중 가장 많은 농업 ODA 사업을 추진하고 있다. 농림수산은 KOICA의 5개 중점 사업분야 중 하나로,⁹²⁾ 2017년 농림수산 분야 ODA 규모는 총 911억 원, 같은 해 KOICA 총 예산의 약 15%를 차지하여 타 공여국의 해당 분야 비중에 비하여 높은 편이다. 2018년 현재 29개국에서 46개 사업이 진행중이며, 평균 사업비는 약 4천8백만 달러이다.⁹³⁾

KOICA는 분야별로 5년 단위의 중기전략을 수립하여 사업추진의 기본방향을 제시하고 있는데, 농림수산 분야의 사업은 「KOICA 농촌개발 중기전략 2016~2020」에 기초하여 추진되고 있다. 새로운 농촌개발 중기전략의 목표는 첫째 지속가능한 농업생산 증대 및 시장성 강화, 둘째 포용적이고 지속 가능한 농촌개발, 셋째 기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 자연자원 보전으로 설정되어 있다. 2010~2015 전략목표가 인프라 구축과 생산성, 소득증대 등 전략목표 간 차별화가 없었다면, 새로운 전략목표는 생산증대와 시장성, 농촌지역개발, 기후변화의 세 가지 부문으로 구분하여 포용성과 지속가능성을 강조하고 있다.

[표IV-24] KOICA 농림수산 분야 중기전략 전략목표

2010~2015 전략목표	2016~2020 전략목표
1. 농어촌 인프라 구축 2. 농어업 생산성 향상 3. 농수산물 시장 접근성 개선 4. 소득원 다양화 5. 농촌종합개발	1. 지속가능한 농업생산 증대 및 시장성 강화 2. 포용적이고 지속가능한 농촌개발 3. 기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 자연자원 보전

출처: KOICA 농촌개발 중기전략 2016-2020.

농림수산 분야의 지원은 주로 농업부문에 집중된다. 1991년~2013년 농림수산 분야 누적 지원 실적의 84%가 농업부문에 지원되었다(KOICA, 2016). 2010~2015년 전략목표의 구분에 따라 살펴보면 1. 농어촌 인프라 구축이 36%, 2. 농어업 생산성 향상이 26%, 3. 농수산물 시장 접근성 개선이 13%, 4. 소득원 다양화가 3%, 5. 농촌종합개발이

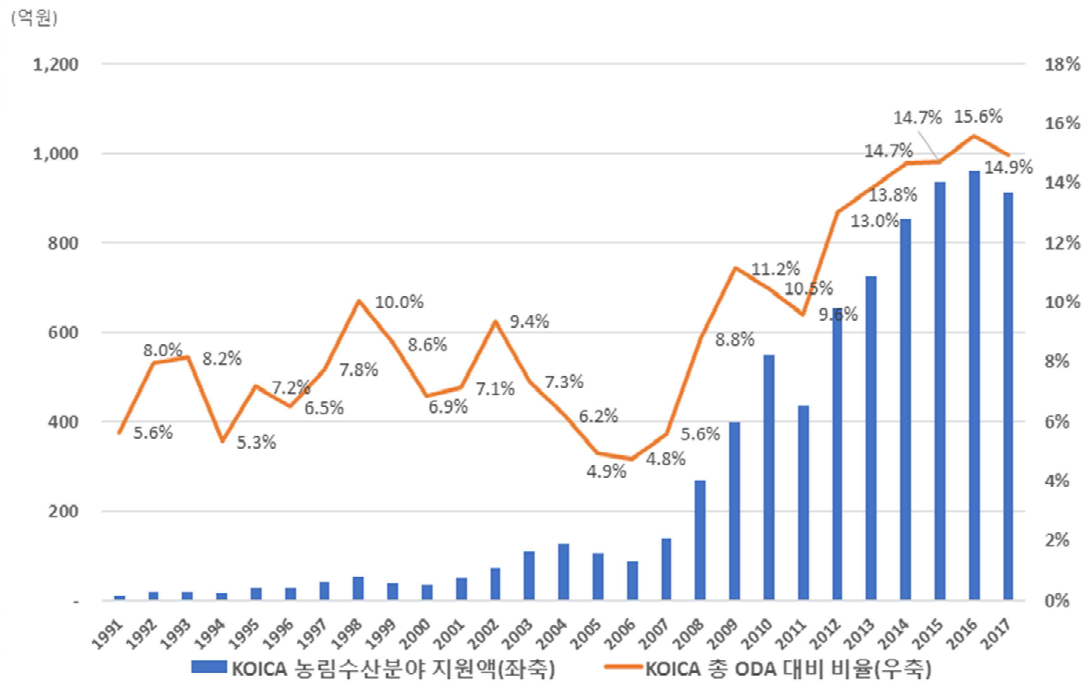
92) KOICA 5개 중점사업분야는 교육, 보건의료, 공공행정, 농림수산, 기술환경에너지(물, 에너지, 교통, 과학)이며, 추가적으로 환경, 성평등, 인권 등의 범분야를 포함하여 6개 분야를 사업분야가 있다.(KOICA 홈페이지 <http://www.koica.go.kr/program/type/index.html>, 최종접속일: 2018.11.23.).

93) 농림수산 분야 추진사업 리스트(KOICA 홈페이지 http://www.koica.go.kr/program/type/rural/1208563_1585.html, 최종접속일: 2018.11.23)

22%를 차지했다.

1991년 지원을 시작한 이후 KOICA의 농림수산분야 지원액과 비중은 지속적인 상승 추세이다. 특히 2000년대 후반 이후에는 2011년 일시적 감소를 제외하면 총액과 비중 모두 급격히 증가하였다([그림IV-11] 참고). 농림수산 분야의 비중은 2000년대까지 10% 이하였으나 2012년 이후 큰 폭으로 증가하여 2016년에는 15.6%까지 올라갔는데, 박근혜 정부 당시 새마을운동 유형의 농촌개발사업 확대에 따른 것으로 보인다.

[그림IV-11] KOICA 농림수산 분야 지원 추이



출처: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)

지난 10년간(2008~2017) 지역별 지원 현황을 보면([표 IV-25]), KOICA 농림수산 분야는 아시아와 아프리카 지역에 대한 지원이 대부분을 차지한다. 우리나라 일반적인 지역별 배분과 마찬가지로 아시아 지역에 집중되어왔고 그 뒤를 아프리카 지역이 잇고 있으며, 중남미나 중동, 동구 및 CIS 등 다른 지역은 10% 미만으로 그 비중이 미미하다. 아프리카 지역에 대한 지원은 2014년 약 332억 원(38.9%)을 기록하며 아시아 지역에 대한 지원 규모(약 360억 원, 42.2%)를 거의 따라잡았으나 이후 감소하여 2017년에는 24%로 아시아 지역의 절반 이하로 떨어졌다.

[표IV-25] KOICA 농림수산 분야 지역별 지원액 및 비중(2008-2017)

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
아시아	165.3 (61.4)	219.4 (55.3)	302.5 (55.0)	232.1 (53.5)	309.9 (47.5)	305.8 (42.3)	359.5 (42.2)	364.3 (38.8)	468.5 (48.8)	466.2 (51.2)
아프리카	83.2 (30.9)	120.3 (30.3)	172.2 (31.3)	119.5 (27.5)	188.3 (28.9)	237.9 (32.9)	331.9 (38.9)	328.7 (35.1)	246.2 (25.6)	218.8 (24.0)
중남미	13.1 (4.9)	29.5 (7.4)	48.2 (8.8)	47.6 (11.0)	53.9 (8.3)	70.8 (9.8)	56.1 (6.6)	72.7 (7.8)	69.7 (7.3)	48.6 (5.3)
중동	1.8 (0.7)	0.7 (0.2)	2.8 (0.5)	2.4 (0.5)	3.2 (0.5)	3.1 (0.4)	5.6 (0.7)	0.7 (0.1)	2.7 (0.3)	9.8 (1.1)
동구 및 CIS	2.0 (0.7)	2.5 (0.6)	0.9 (0.2)	8.4 (1.9)	37.1 (5.7)	25.7 (3.6)	21.1 (2.5)	16.8 (1.8)	14.3 (1.5)	6.4 (0.7)
오세아니아	0.9 (0.3)	1.5 (0.4)	2.6 (0.5)	3.4 (0.8)	4.7 (0.7)	7.4 (1.0)	12.5 (1.5)	13.5 (1.4)	9.3 (1.0)	5.0 (0.5)
국제기구	3.1 (1.1)	22.9 (5.8)	21.0 (3.8)	20.6 (4.7)	55.3 (8.5)	72.5 (10.0)	66.1 (7.7)	141.0 (15.0)	149.9 (15.6)	156.2 (17.1)

출처: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)

국별 지원 현황에서도 아시아 국가 집중도를 확인할 수 있다. 지난 10년간 농림수산 분야에서 가장 많은 지원⁹⁴⁾은 받은 나라는 필리핀, 미얀마, 몽골, 베트남 순으로 나타나는데, 이는 농림수산식품부의 주요 지원국과 유사하다. 아프리카 국가 중에서는 우간다, 탄자니아, 알제리, DR 콩고가 KOICA 농림수산 분야 상위 10위권에 이름을 올렸다.

94) 봉사단 파견 및 초청연수는 제외하고 프로젝트, 민관협력, 개발컨설팅의 3개 유형에 지원된 실적임.

[표IV-26] 지난 10년간 KOICA 농림수산 분야 지원총액 상위 20개 수원국

(단위: 억원)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	총합계
1	필리핀	7.1	103.6	382.5	423.9	518.0	423.9	189.3	555.8	401.1	154.6	3,159.8
2	미얀마	45.5	74.9	42.5	15.8	40.1	169.0	476.6	145.6	362.5	535.9	1,908.3
3	몽골	71.5	68.1	45.0	15.2	78.7	64.9	138.9	18.4	1.8	-	502.4
4	베트남	-	-	-	2.0	0.9	0.8	53.8	112.4	137.2	173.0	480.1
5	우간다	-	-	-	6.7	10.8	64.9	61.8	36.7	156.9	119.4	457.2
6	라오스	64.3	44.1	98.8	51.6	43.2	5.0	6.5	16.3	42.0	53.3	425.0
7	탄자니아	41.2	80.6	98.7	16.1	25.9	9.4	7.8	36.9	0.0	9.2	325.8
8	캄보디아	13.2	36.6	50.3	6.6	35.1	31.5	32.4	19.7	37.4	33.8	296.7
9	알제리	36.0	17.3	37.5	37.9	10.8	52.9	42.6	30.6	16.9	0.2	282.7
10	콩고민주공화국	-	-	11.1	1.6	33.4	38.8	83.7	21.5	34.9	30.7	255.7
11	르완다	-	-	-	1.3	0.9	1.4	79.0	108.9	28.8	21.6	241.9
12	인도네시아	50.0	85.5	33.2	12.8	7.8	13.1	0.4	3.8	-	-	206.5
13	볼리비아	-	-	-	-	7.4	40.4	58.8	63.6	15.9	5.0	191.1
14	에티오피아	0.5	-	18.7	2.4	6.2	10.9	37.4	34.5	7.4	71.7	189.8
15	세네갈	26.8	51.5	12.0	-	-	-	0.9	18.1	14.6	22.7	146.4
16	엘살바도르	0.2	8.8	38.3	11.3	4.5	6.1	3.2	5.4	24.4	14.7	116.9
17	동티모르	2.4	1.5	2.9	3.9	1.1	31.8	4.3	4.2	15.2	38.3	105.6
18	우즈베키스탄	-	-	-	1.9	29.9	26.4	22.5	11.9	8.6	0.7	101.8
19	콜롬비아	-	-	-	-	8.6	25.3	3.0	20.2	22.3	6.5	86.0
20	방글라데시	11.7	-	21.6	5.5	13.6	15.1	10.3	4.9	-	2.0	84.7

출처: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)

KOICA의 농림수산 분야 실적을 유형별로 살펴보면([표 IV-27]), 프로젝트 유형이 전체의 50% 이상을 차지하고 있고, 봉사단 파견과 연수생 초청연수 사업도 각각 약 15%, 10% 정도를 차지했다. 다자성 양자로 구분되는 국제기구협력사업은 2015년 이후 2배 이상 급증하였는데, 이는 2015년 우리나라가 UNDP 및 WFP에 새마을운동 사업을 확대 지원하면서 한-WFP 새마을 제로 형거 커뮤니티(Saemaul Zero Hunger Communities) 사업, 한-UNDP 새마을운동 글로벌 이니셔티브 등의 다자기구 사업 지원이 큰 폭으로 확대되었기 때문이다.

[표IV-27] 지난 10년간 KOICA 농림수산 유형별 원 추이(2008~2017)

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계
프로젝트	153.3	256.6	377.7	236.6	353.8	379.6	451.9	436.2	484.9	530.3	4,057.2
개발컨설팅	31.3	24.2	17.1	-	9.8	26.1	50.1	48.5	131.5	29.9	390.8
봉사단	29.0	39.5	55.3	76.6	96.5	115.2	139.9	134.2	101.5	86.0	1,086.4
연수생초청사업	34.8	39.8	61.1	65.4	74.3	61.9	86.8	95.9	72.2	82.3	849.1
소규모무상원조	-	0.5	-	0.7	2.7	2.9	2.6	1.1	3.2	1.9	93.8
전문가파견	0.8	0.2	4.5	1.1	-	-	-	-	-	-	55.0
민관협력사업	17.0	13.1	13.6	33.0	60.0	65.0	55.5	80.9	17.3	24.5	415.2
국제기구협력사업	3.1	22.9	21.0	20.6	55.3	72.5	66.1	141.0	149.9	156.2	721.6
합계	269.3	396.7	550.1	433.9	652.4	723.1	852.8	937.7	960.6	911.1	7,669.2

출처: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)

프로젝트형 사업은 지난 10년간 41개 국가에 총 4천억 원이 지원되었다. 전체 건수는 매년 30건 이상으로 유지되고 있으며, 2014년에는 49건을 기록하였다. 신규 건수는 매년 증감 폭이 큰데, 새로 추진되는 사업이 17~20건에 이르렀던 2008년, 2010년, 2014년 직후에는 신규 건수가 각각 4건, 9건, 4건으로 큰 폭으로 감소했음을 알 수 있다. 2015년 이후 3년간 신규로 추진된 농림수산 분야 프로젝트는 총 9건에 불과한 것으로 나타난다.

[표IV-28] KOICA 농림수산 분야 프로젝트 유형 지원 건수 및 총액(2008~2017)

	지원국 수	전체 건수	신규 건수	총액(억원)
2008	16	30	20	153.3
2009	15	31	4	256.6
2010	21	38	17	377.7
2011	19	29	9	236.6
2012	24	39	2	530.3
2013	24	35	12	379.6
2014	33	49	17	451.9
2015	33	44	4	436.2
2016	29	45	4	484.9
2017	24	31	1	353.8

KOICA는 개발협력 전담기관으로서 ODA 관련 연구도 활발한 편이다. 농림수산 분야에 서 개별사업의 사후평가로는 관개, 미곡처리, 농촌종합개발 부문 사업을 중심으로 2005년 이후 총 17건의 사후평가가 추진되었고, 2014년에는 농업분야 종합평가로 분야별 평

가가 실시된 바 있다. 연구부문에서는 KOICA 농업분야 추진전략 흐름에 부합하는 주제로 매년 꾸준히 연구를 추진해왔는데, 2010년대 중반 농촌종합개발, 새마을운동이 중점이다가 최근 농산물 가치사슬 관련 연구가 다수 추진되었다([표IV-29] 참고).

[표IV-29] KOICA 농업분야 개발협력 연구 목록

연도	농업분야 연구 제목
2017	KOICA 농산물 가치사슬 확대 전략 수립에 관한 연구 KOICA 농업분야 CSV 사업기획을 위한 가치사슬 분석법(Value Chain Analysis) 적용방안
2016	베트남의 새농촌개발 프로그램과 새마을운동의 비교연구에 관한 한국·베트남 공동 정책연구
2014	아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 모잠비크, 에티오피아, DR 콩고 새마을운동 성공 요인과 개도국 적용 가능성 및 한계 보완방안 국제 새마을운동 ODA 사업 표준모형 구축과 콘텐츠 개발 농촌종합개발 프로그램 모델 연구
2011	농촌개발 협력 프로그램 연구(2011)
2009	글로벌 식량위기 해결을 위한 KOICA 지원방안 대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안 연구

출처: KOICA 홈페이지의 ODA 연구보고서 목록을 참고하여 재구성

나. 농업 ODA 사업

KOICA의 농림수산 분야 ODA 사업은 봉사단과 초청연수를 제외하면 주로 프로젝트 유형이며, 그 외에 개발컨설팅이나 민관협력의 형태로도 추진된다. 지난 10년간 프로젝트 유형의 주요 지원국은 미얀마(11건), 필리핀(10건), 몽골(7건), 라오스(6건), 캄보디아(5건), 인도네시아(4건) 등 아시아 국가이며, 탄자니아(5건), 세네갈(4건), 알제리(4건) 등 아프리카 3개국에도 4건 이상의 프로젝트를 지원했다. 주요 지원국별 사업명과 규모는 [표 IV-30]에 정리되어 있다.

[표IV-30] KOICA 농림수산 분야 프로젝트 유형 사업 주요국별 현황(2008~2017)

국가 (사업수)	사업명
필리핀 (10)	필리핀 APEC 적정기술보급 및 연구개발 역량강화 사업('14-' 16/45만불) 필리핀 낙농축산 역량강화사업(2010-2012/300만불) 필리핀 농업용수 확보 및 홍수피해 저감을 위한 소규모저류시설 건설사업('10-'17/2,176만불) 필리핀 다구판시 수산물가공공장 건립

국가 (사업수)	사업명
	필리핀 목재펠릿가공 및 지속적인 상업조림지 조성사업 필리핀 미곡종합처리장 건립사업(2009-2012/1,000만불) 필리핀 복구 일로일로 3개어항 태풍피해 복구사업('15-'17/800만불) 필리핀 우량 벼종자 생산 및 보급 역량강화 사업('13-'17/400만불) 필리핀 퀴리노주 새마을 농업종합개발사업('13-'17/500만불) 필리핀 파나이섬 고지대 새마을 농촌종합개발사업('15-'19/650만불)
미얀마 (11)	미얀마 구제역 방지시스템 개선사업('11-'14/300만불) 미얀마 기후변화대응을 위한 산림관리 역량강화사업 (2013-2016/230만불) 미얀마 내수면 수산양식산업 기반조성 사업('14-'17/441만불) 미얀마 농산물 수확후 기술관리 지원사업('11-'14/350만불) 미얀마 농산물 유통 및 도매시장 설립 역량강화 사업('16-'20/753만불) 미얀마 농업관개기술센터 역량강화사업 미얀마 농업기계화를 위한 경지정리 및 농업기계훈련사업('13-'17/600만불) 미얀마 농촌공동체 개발사업('14-'19/2,200만불) 미얀마 수확후 기술관리연구소 설립사업('14-'17/450만불) 미얀마 흘레구지역 농촌개발사업 중부 건조지역 산림녹화(양곤 북부 바간 양후 지역)
몽골 (7)	몽골 가축바이러스성 질병진단센터 건립사업 몽골 농식품 안전관리 역량강화사업('13-'15/100만불) 몽골 바얀누르 지역 조림 및 수자원 개발사업('09-'11/150만불) 몽골 채소재배 온실설치 지원사업 몽골 축산물안전관리 시스템 구축사업 몽골 친환경 농업생산성 향상 지원사업('13-'15/160만불) 몽골 할호골 시범농장 개발사업('11-'14/400만불)
라오스 (6)	라오스 농촌공동체 개발사업('14-' 20/1,455만불) 라오스 문군 관개용 댐 및 수로건설 사업 라오스 비엔티안주 5개 농촌마을 종합개발사업 라오스 비엔티안주 5개마을 소득증대사업(2010-2012/150만불) 라오스 비엔티안주 힌합군 관개용 댐 및 수로 건립사업(2010-2012/400만불) 라오스 폰흥군 관개수로 건설사업
세네갈 (4)	세네갈 농업생산성 개선사업 세네갈 농업생산성 증대사업('14-'17/300만불) 세네갈 지속가능한 미곡 가치사슬 강화사업('16-' 22/850만불) 세네갈 포도르 지역 관개개발사업
알제리 (4)	알제리 농작물(씨감자) 생산기술 지원사업(띠아렛) 알제리 보리새우양식장 건설 및 기술이전사업 알제리 사하라사막 새우양식 건립 및 양식기술이전사업('10-'16/617만불) 알제리 씨감자 생산기술지원 2차사업('11-'14/48만불)
인도네시아 (4)	산림환경보전 및 생태관광 역량강화사업 열대림 임목종자 관리 및 개발(보고르 롬핀, 소텍) 인도네시아 중부 깔리만탄 지역 농업개발 계획수립 및 시범사업(2010-2013/250만불) 한.인니 산림분야 기후변화대응 역량강화사업

출처: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)

개발건설링 사업은 총 규모는 작으나 점차 지원이 확대되고 다양해지고 있다. 주로 타당성조사나 마스터플랜 수립, 정책·전략 수립과 관련된 사업으로 농식품부의 KAPEX와 유사한 형태이다. 미얀마, 캄보디아, 필리핀, 세네갈을 중심으로 지난 10년간 총 9개 국가에 390억 원을 지원했으며, 평균 사업비는 약 250만 불이다.

[표IV-31] KOICA 농림수산 분야 개발컨설팅 유형 사업 현황(2008~2017)

국가	사업명
남아프리카공화국	남아공 새마을운동 DEEP 사업('16-'18/150만불)
몽골	몽골 할호골지역 농업개발 마스터플랜 수립
미얀마	미얀마 농촌공동체 개발사업('14-'19/2,200만불) 미얀마 에와야디 델타 지역 농업개발 마스터플랜 지원사업('17-'19/300만불)
세네갈	세네갈 그랑디그델렐 관개개발 타당성조사(2009-2010/180만불) 세네갈 농업기술학교 역량강화사업('14-'17/300만불) 세네갈 해수양식장 개발 타당성 조사
알제리	알제리 어업 및 양식생산력의 지속가능한 증대 및 산업화 컨설팅사업('14-'17/500만불)
우간다	우간다 농가공 및 마케팅 전략수립사업('13-'17/250만불)
캄보디아	캄보디아 농업투자촉진기구 설립 마스터플랜 수립사업(11-13/100만불) 캄보디아 농촌개발정책 및 전략수립사업 캄보디아 새마을운동기반 캄퐁참 국립농업대학 교육 및 연구개발 혁신 역량강화사업('16-'17/200만불)
콜롬비아	콜롬비아 과채류 시장경쟁력 강화사업('16-' 20/400만불)
필리핀	필리핀 농공복합단지 타당성조사 사업('09-'10/110만불) 필리핀 통합 수자원 관리 GIS 구축사업('13-'15/350만불)

출처: KOICA 실적통계(<http://stat.koica.go.kr>)

KOICA는 ‘민관협력사업’이라는 이름으로 시민사회단체나 대학 및 연구기관 등에서 사업을 공모하여 사업비를 매칭하는 방식의 프로젝트를 수행하고 있다. 농림수산 분야에서도 지난 10년간 32개국에서 총 166건을 시행하였으며, 사업당 연평균 집행액은 1억7천만 원 정도로 매우 소규모 사업들이다. 주로 몽골, 네팔, 캄보디아, 라오스 등 아시아 지역 사업이 많고, 케냐, 에티오피아, 르완다 등 KOICA 지원을 받고 있는 아프리카 국가에서 다수 사업이 진행되고 있다. 사업내용은 농촌·지역개발사업, 빈곤퇴치 사업, 소득증대 사업, 주거환경 개선 사업, 고랭지 등 특수작물 재배 기술 사업, 조립사업, 생태관광 등 매우 다양하다.

현재 시행 중인 사업을 중심으로 내용을 살펴보았다. 농촌개발사업은 주로 새마을운동과 지역 종합개발사업으로 현재 진행 중 사업 중 19건(15개국)이 새마을운동 기반의 농촌개발사업이다. 사업내용은 연수원 건립이나 농업과 직접 관련이 없는 보건소, 식수 설비 등 기초 생활환경 개선 인프라 지원을 포함하고 있다. 일례로, 네팔에서 진행 중인 농촌공동체 개발사업(2014~2019년, 800만 불)은 보건소 신·증축, 보건소 및 식수 설비 기차재, 부엌개선 및 화장실 설치 등의 기초 인프라에 예산 대부분이 소요된다. 농림수산분야로 분류되기는 하지만 농업 기술 보급이나 농업역량강화 부분은 비중이 크지 않은 것으로 보인다. 라오스에서도 동일한 명칭의 사업(2014~2020년, 1,455만불)이 진행 중인데, 사업 규모가 훨씬 크며 새마을운동 요소가 더 많이 포함되어 있다. 규모의 차이는 연수원 건립, 새마을운동 훈련 프로그램 개발과 운영, 새마을운동 시범마을 사업 등에 투입

되는 예산이 크기 때문인 것으로 보인다.

생산성 증대 관련 사업은 관개, 농업기계화, 유통, 가치사슬 관련 사업이다. 미얀마의 농산물 유통 및 도매시장 설립 역량강화 사업(2016~2020년, 753만 불)은 농산물 유통 개선을 통해 미얀마 경제발전 및 농가소득 증대 기여하는 것을 목적으로 마스터플랜 수립과 과일도매시장 건립 및 운영을 사업내용으로 한다. 이를 통해 현대화된 공영도매 시장을 도입하고 농산물 가격 안정 및 생산자·소비자 편익 증대하는 것이 목표이다. 세네갈에서는 농업생산성 증대사업(2014~2018년, 300만 불)과 지속가능한 미곡 가치사슬 강화 사업(2016~2022년, 850만 불)이 동시에 진행 중이다. 관개시설 등의 인프라 구축과 영농기자재 공급, 농업시장개발, 조합법인화 및 컨설팅, 실험용 실습기기 제공 및 품종시험과 연구 등 벼 육종 및 재배기술 연구역량과 우수 종자의 정부 보급체계를 강화하여 세네갈 쌀 생산성 증대와 시장 개발을 목표로 한다.

‘역량강화’로 이름이 붙은 사업의 내용은 농촌개발사업이나 생산성 증대 사업의 내용과 큰 차이가 없다. 예를 들어, ‘DR콩고 농촌지도 역량강화사업(2016~2020년, 800만 불)’은 농업지도센터 건립, 교육장 개보수 등의 건축과 연수 프로그램개발, 지도자 교육, 시범농장 운영 등을 내용으로 한다. ‘필리핀 우량 벼종자 생산 및 보급 역량강화 사업(2013~2017년, 400만 불)’은 ‘고품질 보급종자 생산 및 농가보급 확대를 통한 쌀 자급량 확대 및 농민소득 증대’를 목표로 하고 있는데 생산성 증대나 농촌개발사업과 내용면에서 차별성을 찾기 어렵다.

다. 농업 ODA 사업 추진 전략 및 절차

KOICA는 5대 중점분야에 대하여 자체 중기전략을 수립하여 사업을 추진하고 있다. 농림수산 분야의 전략은 ‘KOICA 농촌개발 중기전략(2016~2020)’으로서 농업부문에 집중되어 있다. 중기전략의 비전과 미션, 전략목표 및 핵심프로그램은 [그림IV-12]와 같다.

[그림IV-12] KOICA 농촌개발 중기전략(2016-2020) 체계도



출처: KOICA (2016)

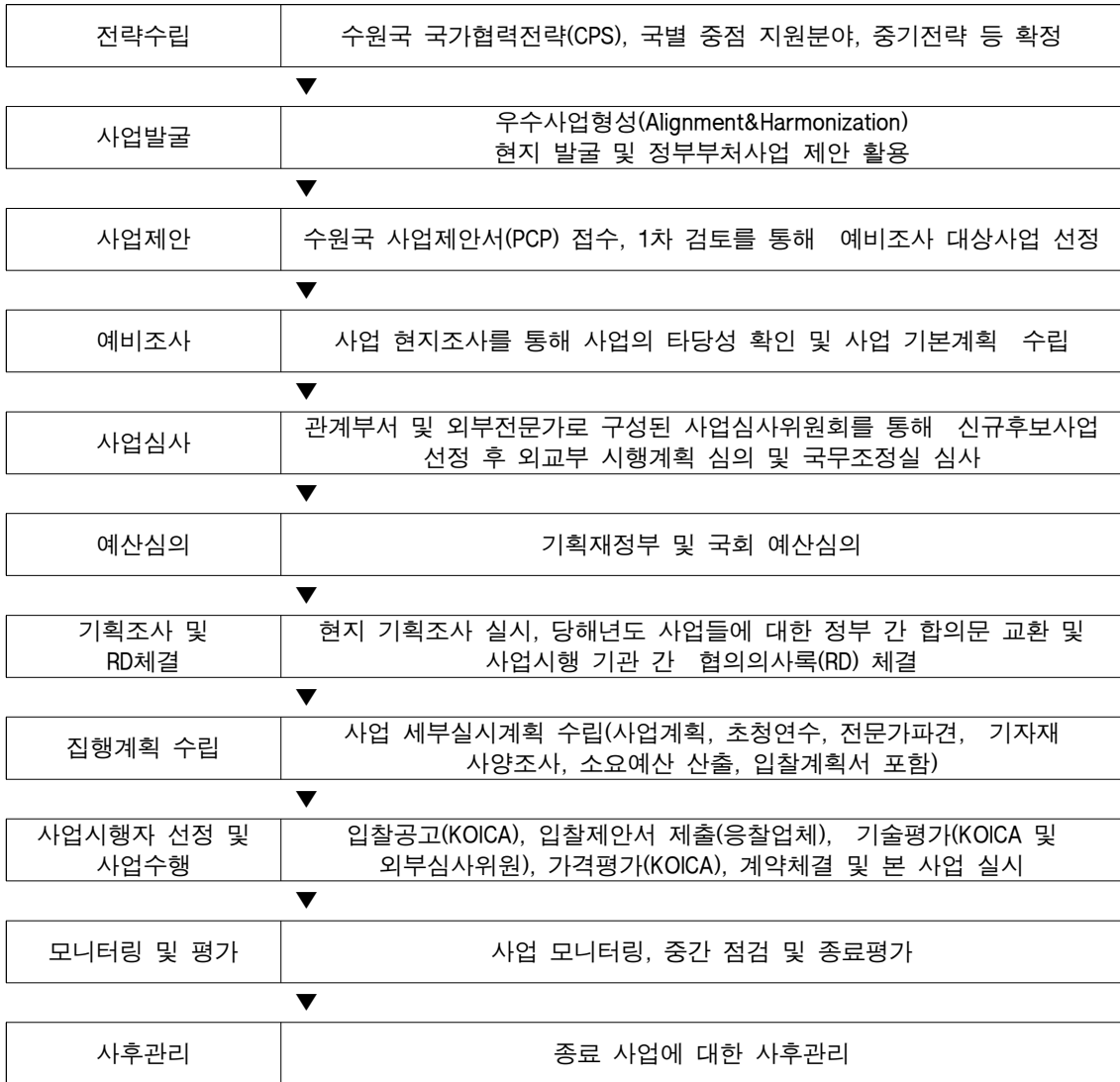
KOICA의 농촌개발 전략체계에서 KOICA 농촌개발 사업의 비전은 ‘모든 인간의 포괄적 웰빙이 보장되는 삶’이며 미션은 ‘포용적이고 지속가능한 농업 및 농촌개발을 통해 모든 인간의 삶의 질 증진에 기여한다’로 제시되어 있다. 비전과 미션은 매우 포괄적이고 둘 간의 차별점을 찾기 어렵다. 또한, 이러한 비전과 미션을 달성하기 위한 핵심가치와 이행전략이 구체적으로 제시되지는 않았다. 그래서 비전과 미션, 전략목표와 핵심 프로그램 간 연결이 다소 미흡한 것으로 평가된다. 또한 농촌개발 중기전략에는 3대 전략목표에 따라 표준성과지표가 제시되어 있는데([표IV-32]) 매우 세부적이며 데이터수집이 용이하지 않은 지표가 많아 활용도가 높지는 않을 것으로 보인다.

[표IV-32] KOICA 농촌개발 중기전략의 성과프레임워크

주요 프로그램	성과	성과지표
전략목표 1. 지속가능한 농업생산 증대 및 시장성 강화		
<ul style="list-style-type: none"> - 작물 생산성 증진 - 농업생산기반 구축 - 농산물 가치사슬 확대 - 수확 후 관리 - 협동조합 육성 - 농업인력 육성 - 농촌지도사업 	농업생산기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 전수된 영농기술의 건수(건), 적용면적(ha), 대상 농가수(개) · 농지 구획정리 면적(ha) 또는 농업용수 공급량(T) · 식량작물 생산성(T/ha) · 식품 손실량(T/ha)
	농민조직 육성 및 농가소득 증대	<ul style="list-style-type: none"> · 농민조직 참여 농가 소득(USD/ha 또는 USD/명) · 농민조직을 통한 신규 일자리 수(청년, 장년, 남녀구분)(개) · 농민조직 여성 회원수(명)
전략목표 2. 포용적이고 지속가능한 농촌개발		
<ul style="list-style-type: none"> - 포용적이고 지속가능한 농촌개발사업 	포용적이고 지속가능한 농촌개발	<ul style="list-style-type: none"> · 마을/지역 모임 참여율(봉사활동 횟수, 회의 참여도 등)(건 또는 %) · 가구 또는 개인별 저축 액(USD) · 부엌, 화장실 등 생활환경 개선 건수(건) 또는 가구수(개) · 재건설된 도로길이(km)
전략목표 3. 기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 자연자원 보존		
<ul style="list-style-type: none"> - 수산 및 산림자원 보전사업 - 농림수산 생물다양성 보전사업 - 산촌개발 및 지속가능한 산림경영 - 국가 임산자원 개발 전략 수립 컨설팅 	지속가능한 농업 수행	<ul style="list-style-type: none"> · 친환경 농업단지 조성(면적 ha, 참여 농가수) · 토양지력증진 등 적정기술 제공 건수(기술요소별)(건) · 사업대상지 내 보존되는 종자, 생물종, 전통지식 건수(건)
	생태복화 조림 및 생물다양성 보전	<ul style="list-style-type: none"> · 생태 복화 조림 및 식재 사업 면적(ha, 식재식물 종수) · 숲 관리 및 임산자원 개발 기술 보급사업 건수 및 규모(ha 또는 USD)

KOICA의 세부 사업추진절차 [그림IV-13]은 구체적이고 단계별 매뉴얼이 있어 체계적인 관리가 가능하다. 특히 개발원조 전담기관으로서 ODA 사업 추진체계에 대한 직원들의 이해도가 높고 현지사무소를 통해 수원국과의 협의나 사업의 현장관리가 용이하다는 장점도 있다. 그러나 농업분야 전담부서가 없어 농업사업도 다른 분야 사업과 같이 국별 사업실에서 담당하게 된다. 사업기획을 위해 형성조사, 사전조사, 기획조사 등 3회에 걸친 현지조사가 실시되는데, 외부전문가의 단기 출장에 의존하고 있다. 사업 시행도 외부기관에 위탁하여 수행하게 되는데 현지사무소에 농업전문가가 부재하여 전문적인 모니터링과 성과관리에는 한계가 있는 것으로 파악된다.

[그림IV-13] KOICA의 사업추진 세부 절차



출처: KOICA 홈페이지

농업 ODA 사업의 사후평가는 다른 사업 또는 분야 평가와 마찬가지로 평가심사실에서 실시한다. 평가심사실에서 실시하는 평가의 수가 연간 10건 남짓이기 때문에 농업분야의 사업수에 비해 사후평가 실적은 많지 않다. [표IV-33]에서와 같이 농업분야 사업의 사후평가는 평균적으로 연 2-3건 정도가 실시되었으며, 2017년에는 대상에 포함되지 않았다.

[표IV-33] KOICA 농업분야 사업 사후평가 실적(2012-2017)

연도	KOICA 농업분야 사업 사후평가 실적
2016	라오스 문군 관개용 댐 건설 및 수로 건설 사업 사후평가(08-10/320만 불) 라오스 헝현군 관개용 댐 및 수로 건설 사업 사후평가 (10-13/400만 불) 필리핀 미국종합처리장 건립사업 사후평가 (09-13/1,300만 불)
2015	방글라데시 꾸밀라지역 농촌종합개발사업 사후평가 (2008-2011/350만 불)
2014	농업분야 종합평가 보고서: 캄보디아 사례를 중심으로 에티오피아 아르시 농촌개발사업 사후평가 보고서
2013	미얀마 흘레구지역3개마을 농촌개발사업 사후평가 미얀마 북부지역 관개기술 역량강화사업 사후평가 캄보디아 바테이 홍수조절사업 사후평가 캄보디아 바테이 관개시스템 건설사업 사후평가
2012	몽골 채소재배 온실설치 지원사업 사후평가

라. 시사점

KOICA는 무상원조 대표기관으로서 다양한 분야에서 ODA 사업을 추진하고 있다. 농업 분야에서도 우리나라 기관 중 가장 많은 ODA 사업을 수행 중이다. 개발협력 전담기관으로 ODA 사업 추진체계에 대해 직원들의 이해도가 높고 사업 단계별 매뉴얼을 보유하여 체계적인 사업관리를 할 수 있는 기반이 갖추어져 있다. 44개국에 현지사무소가 있어 사업추진 시 수원국과 긴밀한 업무 협의가 가능하고 사업 현장관리도 용이하다.

다만 농업분야에 대한 전문성은 미흡한 것이 사실이다. KOICA의 사업은 국별 사업실에서 담당하게 되며, 사업의 기획과 시행은 외부 전문가에 의존하고 있다. 농업분야 전담 부서가 없고 국별 프로그램 총괄실의 사업품질·성과관리팀에서 1인의 농업전문가가 사업 기획이나 심사를 지원하는 정도이다. 현지사무소가 있어 농업전문가가 부재하여 사업 기획이나 진행 중에 현장관리가 용이하다는 장점을 충분히 활용하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

농업전문가 부재와 농식품부 등 농업 ODA를 시행하는 전문기관과의 협업 부족은 사업의 성과를 제약하는 요인이 된다. 농식품부는 KOICA와의 협력을 강화하여 KOICA가 보유한 현지 네트워크와 다양한 농업 ODA 사업 경험을 활용할 필요가 있다. 공동으로 사업을 기획하고 추진하여 농식품부와 KOICA가 가진 각자의 비교우위를 발휘한다면 보다 효과적이고 효율적인 ODA 사업을 기대할 수 있다. 먼저 농식품부가 주관하는 농업 ODA 유관기관 협의체에 KOICA가 정식으로 참여하도록 하여 추진 중 사업에 대하여 상호 정보를 공유하는 것이 필요하다. 또한, 수원국 현황조사나 사업발굴, 농업분야 연구 등 여러 부문에서 협력이 가능할 것이다.

4. 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)

가. 농업 ODA 현황

한국수출입은행의 대외경제협력개발기금(Economic Development Cooperation Fund, EDCF)은 우리나라 유상원조 대표 시행기관으로 주로 대규모 인프라 사업에 지원하고 있다. 사회 간접자본 건설 중심의 개발사업 차관, 기자재 차관, 민자사업 차관 등의 형태로 주요 지원분야인 교통, 수자원 및 위생, 에너지, 보건에 중점 지원분야로 하고 있다.

EDCF의 농림수산 분야 지원은 상대적으로 미미하다. EDCF의 농림수산 분야 누적 집행액(1987-2017)은 13개 사업, 2,028억 원으로 EDCF 총 누적 집행액의 2.8%에 불과하다. 2017년 신규사업으로 인도네시아 서부지역 농업 관개시설 개선사업이 승인되면서 2017년 농림수산 분야의 비중이 7.4%로 커진 것을 볼 수 있다.

[표IV-34] EDCF의 분야별 지원실적과 농림수산분야 지원 규모(1987-2017)

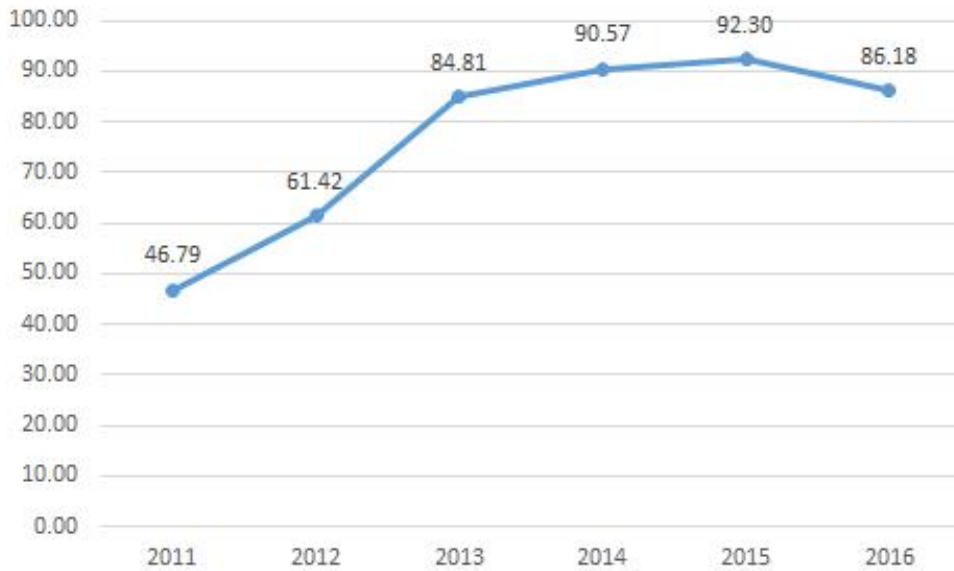
분야	2017년까지 집행 누계			2017년 집행			2017년 신규 승인		
	건수	집행액	비율	건수	집행액	비율	건수	승인액	비율
사회인프라	142	27,986.9	38.4%	51	3,422.4	45.7%	7	3,463.3	21.8%
교육	31	5,904.1	8.1%	10	325.1	4.3%	1	21.6	0.1%
보건	38	7,512.7	10.3%	9	778.6	10.4%	3	3,062.9	19.3%
수자원 · 위생	53	10,824.9	14.8%	24	1,643.9	22.0%	3	378.7	2.4%
공공행정	20	3,745.2	5.1%	8	674.7	9.0%	-	-	-
경제인프라	156	40,829.6	56.0%	47	3,771.5	50.4%	11	10,237.5	64.5%
교통	88	25,203.5	34.5%	26	2,209.9	29.5%	8	9,356.7	58.9%
통신	32	6,333.1	8.7%	6	600.0	8.0%	-	-	-
에너지	36	9,293.1	12.7%	15	961.5	12.8%	3	880.8	5.5%
생산분야	13	2,028.1	2.8%	1	90.2	1.2%	3	1,168.7	7.4%
농 · 수 · 임업	13	2,028.1	2.8%	1	90.2	1.2%	3	1,168.7	7.4%
다부문	5	806.6	1.1%	-	-	-	-	-	-
비배분	11	1,304.3	1.8%	2	202.8	2.7%	1	1,014.8	6.4%
합계	327	72,955.5	100%	101	7,486.7	100%	22	15,884.3	100%

출처: 한국수출입은행(2018), EDCF 연차보고서 2017.

농업, 임업, 어업, 축산, 농촌개발 등으로 세분화되는 농림수산 분야의 EDCF 지원은 2010년대 들어 증가 추이를 나타내고 있다. 지난 2011년에 4,679만 달러를 집행한 것과

비교하여 2016년에는 8,618만 달러를 투자해, 5년 만에 2배 가까이 증대된 것으로 집계되었다.

[그림IV-14] 2011-2016년 EDCF 농업부문 지원 규모 증가 추이
(단위: 백만 달러)



출처: 한국수출입은행 ODA 통계, <https://stats.koreaexim.go.kr/>(검색일: 2018.11.07.)

농업 ODA 부문의 세부분야에는 농업개발 지원이 절반 이상(4,617만 달러)을 차지하고 있으며, 농업용수개발이나 농업 관련 교육 및 훈련 등의 부문에도 많은 지원이 이루어지고 있는 것으로 나타난다.

[표IV-35] 2016년 EDCF 양자간 농림수산 분야 지원액

분야	집행액(백만 달러)
농업전체	86.18
경제작물/수출작물	2.69
농업개발	46.17
농업 연구	1.11
농업관련 교육/훈련	8.71
농업관련 기자재	-0.63
농업관련 서비스	1.54
농업용수자원	13.64
농업정책 및 행정관리	3.55
농업협동조합	1.05
농지개발	2.36
병충해 구제	0.95
비정규농업훈련	3.26
식량생산	0.9
축산	0.89
어업전체	8.19
수산물 유통지원	-0.33
어업개발	4.61
어업 교육/훈련	0.36
어업정책 및 행정관리	3.55
임업전체	7.21
임업개발	3.9
임업 교육/훈련	0.05
임업정책및행정관리	3.26

출처: 한국수출입은행 ODA 통계, <https://stats.koreaexim.go.kr/>(검색일: 2018.11.07.)

나. 농업 ODA 사업

EDCF의 농업분야 지원은 1996년 중국 농업부 종합농업 개발사업에 대한 기자재 차관 사업으로 시작되었다. 이후 중국을 비롯하여 앙골라, 말리, 라오스, 말리 3개국에 농업 현대화 및 기계화, 관개시설 개선, 농업 기술 연구소 건립 등 지원하였고 2018년부터 인도네시아에 관개시설 개선사업을 지원하게 된다.

[표IV-36] EDCF 농업분야 사업 목록

대상국	사업명	사업착수	사업완료	지역	사업분야명
중국	농업부 종합농업개발사업	1996	2001	Tianjin	농업정책 및 행정관리
중국	감속성감속농업대학교 농업기술연구소 건립사업	2001	2004	Gansu	농업 연구
중국	4개성 벼농사 기계화 시범단지 건설사업	2003	2017	Hunan, Hubei, Anhui, Yunnan	농업관련 기자재
앙골라	농업현대화사업	2005	2017	Kwanza Sul Province	농업 개발
말리	관개개발프로그램 1단계 사업	2011	2018	Djenne	농업용수자원
라오스	사반나켓주 농촌종합개발사업	2015	2021	Savannakhet	농촌개발
인도네시아	서부지역 농업관개시설 개선사업	2018	2024	Lampung, Cibaliung	농업용수자원

출처: IATI 사업정보(2017년 12월)

2017년 신규 승인된 인도네시아 서부지역 농업관개시설 개선사업은 2018년부터 2024년까지 7년간 추진되는 인도네시아 정부의 관개시설 개발계획의 일환으로 주요 쌀 생산지인 람퐁 지구의 관개시설 신규 건설과 떼룩라다 지구의 기존 관개시스템 개보수를 지원하는 사업이다. EDCF는 동 사업으로 사업대상 지역 경작지 내 용수 공급 증가, 농법 개선 및 농업 생산성 향상에 기여할 것으로 예상하고 있다. 무엇보다 향후 관개 분야에 대한 지속적인 인도네시아 정부의 개발 수요가 예상되어 우리 기업의 진출 측면에서도 긍정적인 영향이 있을 것으로 전망하고 있다(한국수출입은행, 2018).

다. 시사점

EDCF는 주로 인프라 건설 중심의 대규모 개발사업 차관을 제공하여 교통이나 에너지 등의 분야에 집중적으로 지원해왔다. 그동안 농업분야의 비중은 높지 않았으나, 농업 현대화 사업, 영양개선 사업과 같이 기술협력, 농업개발 등 부문에 대한 지원은 지속적으로 추진하고 있는 것으로 분석된다(KIEP, 2012). EDCF의 사업 성격이 주로 인프라 중심으로 추진해왔기 때문에 농업분야에서도 이와 같은 접근을 하는 것으로 보인다. 중장기적 해외농업개발 사업을 위해 농식품부는 EDCF의 재원을 활용할 수 있도록 협력 가능성을 모색할 필요가 있다.

EDCF 지원전략에서 주요 목표 중 하나는 개발사업차관을 통해 우리 기업의 해외진출 발판을 마련하는 것으로, 이는 농식품부 농업 ODA의 주요 목표와 일치한다. 이러한 목표를 공유하며 농식품부의 농업분야 전문성과 EDCF의 재원을 활용하여 기획단계부터 공동으로 참여하는 사업추진을 모색해 볼 필요가 있다. 이를 통해 농식품부의 농업분야 개발협력의 규모와 범위를 확장하고 보다 효과적이고 효율적인 사업추진과 성과 제고를 실현할 수 있을 것이다.

V. 농림축산식품부 농업 ODA의 정책체계와 전략

1. 농림축산식품부 농업 ODA의 정책체계 구상

이번 5장은 선진공여국들의 농업 ODA 사업의 사례분석과 국내 유관기관들의 농업 ODA 시행 경험으로부터 시사점을 도출하여 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 정책체계와 세부전략을 수립한다. 농식품부 농업 ODA의 정책체계와 세부전략을 수립하기 위하여 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 내외부 환경을 SWOT 분석한다. 일반적으로 정책체계는 비전, 사명, 핵심가치, 정책목표, 전략과제, 세부 전략 및 세부 사업⁹⁵⁾ 등으로 이루어진다. 따라서 이번 장에서는 선진공여국들의 농업 ODA 사례와 국내 농업 ODA의 성공사례 등을 벤치마킹하여 농식품부 농업 ODA의 비전, 사명, 핵심가치, 정책목표, 전략과제, 세부전략으로 구성되는 농식품부 농업 ODA의 정책체계를 제시한다.

농식품부가 시행하는 농업 ODA의 성과를 제약하는 환경은 크게 내부 환경과 외부 환경으로 구분된다. 우선 내부의 제약요인을 살펴보면, 농식품부나 농업유관기관들은 국제농업개발협력이 고유 업무가 아니라는 인식을 갖고 있어 국제농업개발협력 담당부서는 필요한 인력과 예산을 확보하기 어렵다. 또한, 국제농업개발협력의 대상 국가가 매우 많고 관련 사업의 범위도 매우 넓다. 이런 결과 국제농업개발협력 업무에 필요한 관리 인력과 예산이 부족할 뿐 아니라 담당자까지 자주 교체되어 국제농업개발협력에 대한 전문 지식과 경험이 축적되기가 어려운 실정이다.

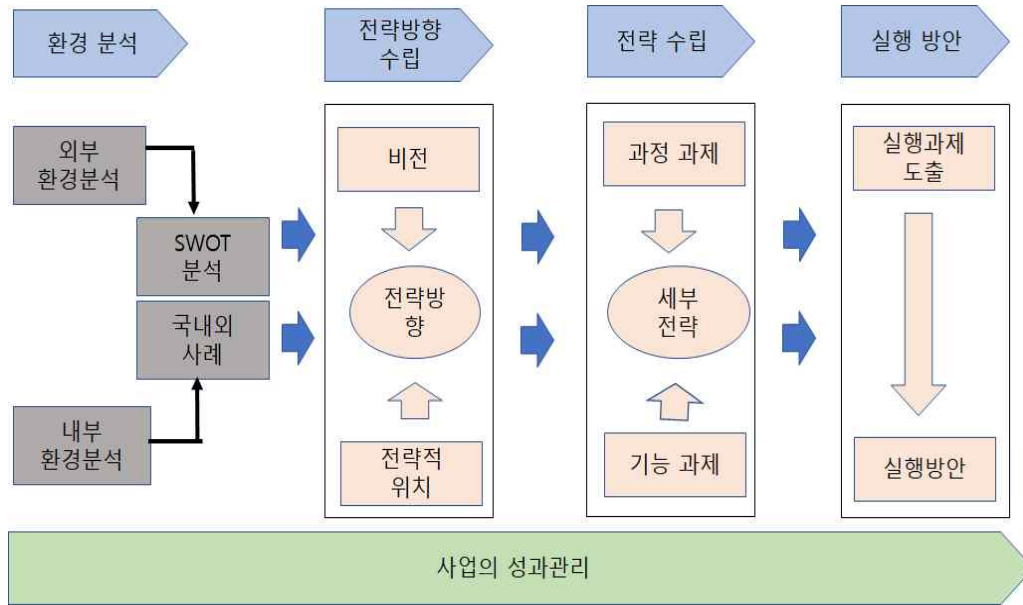
외부 제약요인을 살펴보면, 우리나라 농업 ODA는 여러 기관들이 시행하고 있어 추진 체계가 분절화 되어 있고 관련 사업도 중복되어 농업 ODA의 성과가 낮다는 비판이 제기되어 왔다. 이런 농업 ODA의 성과에 대한 비판은 비단 국내뿐만 아니라 수원국도 제기한 바 있다. ODA 전담기관인 KOICA를 비롯하여 농업 ODA를 시행하는 유관기관 간에 상호 협력하는 체계를 갖추지 못하고 있고 사업 계획과 내용에 관한 정보를 공유하지 않아 우리나라의 농업 ODA는 사업성과를 높이기 어렵다.

이러한 제약을 극복하고 사업의 성과관리를 높이기 위해서는 보다 정밀한 환경 분석과 전략 수립이 중요하다. 이를 위하여 본 연구는 농식품부 ODA의 내·외부 환경요인 분석과 국내외 사례에서 도출된 교훈을 바탕으로 SWOT 분석을 실시한다. 그리고 SWOT 분석결과를 토대로 향후 농식품부 ODA가 나아가야 할 방향을 수립하고자 한다. [그림 V-1]에서와 같이 농식품부의 농업 ODA에 영향을 주는 국내외 환경을 분석하여 농업 ODA 정책의 비전을 수립한다. 또한, 농업 ODA가 갖는 전략적 위치를 종합적으로 고려하여 농식품부 농업 ODA의 전략 방향을 제시한다, 아울러 설정된 농업 ODA 사업의 전략목표를

95) 세부사업 도출은 세부전략에서 논의되는 사업유형으로 대체한다.

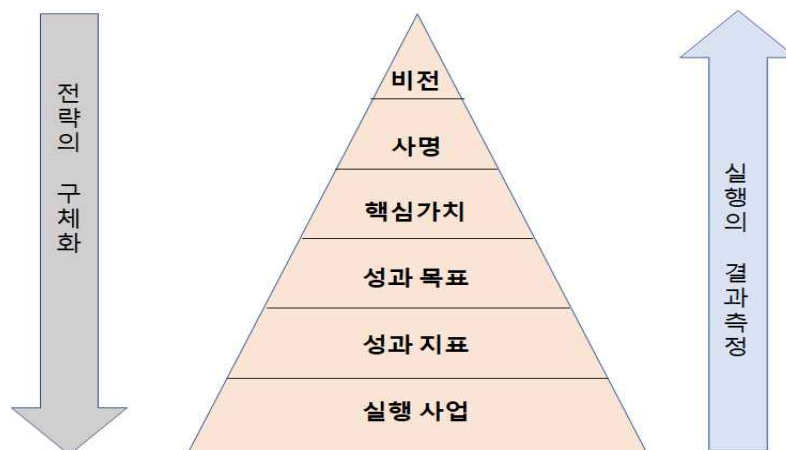
기반으로 농식품부 ODA의 세부전략을 수립한다.

[그림V-1] 농업 ODA 환경분석과 전략 수립과의 연계



농업 ODA의 전략을 수립하기 위하여 [그림 V-2]와 같이 구성요소별로 세부전략이 수립되는 과정을 논의한다. 농식품부 농업 ODA의 정책은 최상위단계인 비전과 사명과 이를 뒷받침하는 핵심가치로부터 구체화된 성과목표와 성과지표를 도출하고, 하위 단계에서는 전략목표와 전략과제 및 세부전략을 단계적으로 도출한다.

[그림V-2] 농업 ODA의 정책체계 구성요소



2. 농림축산식품부 농업 ODA에 관한 SWOT 분석

농식품부가 시행하는 농업 ODA의 내외부 환경을 전략목표와 전략과제와 연계하기 위하여 SWOT(Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) 분석을 시행한다. SWOT 분석은 분석 대상인 조직의 현재 상황과 과제를 규명하고 이를 극복할 수 있는 전략을 수립하기 위한 방법이다. SWOT 분석은 조직 내부의 강점(S)과 약점(W)을 외부의 기회 요인(O)과 위협 요인(T)와 교차시켜 조직의 기회는 살리고 약점을 보완하는 한편, 조직의 강점은 적극 활용하고 약점은 보완하여 전략의 방향과 세부전략을 도출한다. SWOT 분석의 틀을 활용하여 농식품부가 시행하는 농업 ODA 사업의 강점과 약점 및 외부의 기회요인과 위협 요인을 정리하고, 이런 SWOT 분석을 통하여 도출된 과제를 조합하여 세부 전략을 수립한다.

[표V-1] SWOT 분석을 통한 전략의 도출 체계

		내부 요인	
		강점 (Strengths, S)	약점 (Weaknesses, W)
외부 요인	기회 (Opportunities, O)	S/O 전략 강점을 살려 기회를 활용하는 확장 전략	W/O 전략 약점을 보완하여 기회를 살리는 방향 전환 전략
	위협 (Threats, T)	S/T 전략 강점을 활용하여 위협을 최소화하는 다양화 전략	W/T 전략 약점을 보완하는 동시에 외부 위협을 최소화하는 혁신 전략

가. 외부 요인: 기회 요인과 위협 요인

우리나라는 2009년 OECD의 DAC에 가입한 이후 ODA 규모는 양적으로 크게 늘어났다. 대내외적으로 ODA 수요가 증가하면서 ODA 주변 여건이 크게 변하고 있다. 일반적으로 국제개발협력력이 진행되는 과정에는 많은 이해관계자가 연계되어 있고, KOICA이나 수출입은행(EDCF)과 같이 ODA를 전담하는 기관, 민간기업, 학계 등 다양한 주체가 참여한다. 농식품부의 농업 ODA 시행과 관련하여 외부의 기회요인과 위협요인을 정리하면 다음과 같다.

먼저 외부의 가장 큰 기회요인은 개발도상국의 우리나라 농업 ODA에 대한 수요가 크게 늘고 있다는 점이다. 과거 우리나라가 성공적으로 시행한 농업·농촌개발의 경험에 대한 관심이 높아 ODA를 통하여 농업·농촌개발의 경험 전수와 해외농업투자(FDI)에 대한 수요가 늘고 있다. 뿐만 아니라 국내에서 국제농업개발협력력에 대한 정책 수요도 높아지

고 있다. 전체 ODA의 규모가 확대됨에 따라 우리나라의 농업 ODA도 규모가 꾸준히 증가해 왔다. 2018년 신정부의 국제개발협력 종합시행계획에 따르면 농업분야는 산업화, 교육, 보건, 물과 위생과 더불어 5개 집중지원 분야로 선정되었다. 향후에도 이들 분야에 대한 국제개발협력의 수요는 증가 추세를 유지할 것으로 예상된다. 특히 신북방·신남방 정책으로 대표되는 신정부의 경제협력 정책기조가 국제농업개발협력사업의 확대 여건을 뒷받침하고 있다. 또한, 우리나라 ODA 정책이 ODA의 양적·질적 확대와 조정기능의 강화를 강조하고 있어 농식품부가 농업 ODA의 규모 확대와 유관기관과 협력하는 체계를 구축할 수 있는 여지가 크다. 이와 더불어 국제개발협력에 대한 젊은 인력과 국내기업의 관심이 늘고 있다는 점, 우리나라 ODA 정책에서 민관협력의 확대와 국내기업의 해외진출 지원을 강조하고 있는 점도 기회 요인으로 인식된다. 이처럼 농업 ODA 사업을 추진 하면서 농산물수출과 연계를 강화하고 국내기업이 국제농업협력에 참여하는 것이 확대되면 국제농업개발협력에 민관협력사업이 늘어나는 기반이 구축된다.

농식품부에게 불리하게 작용하는 외부의 위협요인으로는 먼저 농업 ODA의 분절화에 대한 외부의 비판적 시각을 지적할 수 있다. 무상원조 전담기구로서 농업 ODA의 절반 이상을 수행하는 KOICA를 비롯해 여러 정부부처와 기관들이 농업 ODA를 추진하면서 유사하거나 중복되는 사업이 다수 발생하였다. 국제개발협력위원회에서는 예산 심의와 사업조정을 강화하고 부처 간 사업간 연계나 유사·중복사업에 대한 조정 등 ODA 사업에 대한 통합 관리를 지향하고 있다. 이에 따라 이미 기획된 개별 부처의 사업의 경우에도 국가나 사업내용이 중복될 경우 통합하여 융합사업으로 추진하고 있다. 농식품부의 ODA 사업이 다른 정부부처나 유관기관과 차별성이 필요하다는 외부 시각과 더불어, 국내 일부 기관에서는 농식품부 ODA의 성과 미흡 문제를 제기하고 일부 수원국도 저조한 사업 성과를 비판하는 사례가 있다는 점도 외부에서 보는 농식품부 ODA에 대한 불리한 여건이다.

[표V-2] 농식품부 농업 ODA의 외부 환경(기회요인과 위협요인)

외부 요인	주요 내용
기회 요인 (Opportunity)	· 우리나라 농업 ODA에 대한 개발도상국의 수요 확대
	· 국내 농식품 기업의 해외진출 확대
	· 젊은 인력, 관련 기관 및 기업의 관심 확대
	· 민관협력의 확대
위협 요인 (Threat)	· 농업 ODA 분절화에 대한 외부의 비판적 시각 확대
	· 농업 ODA 사업에 대한 예산심의와 부처 간 사업조정의 강화
	· 유사 ODA 사업의 통합 관리 강화
	· 농식품부 ODA에 대한 국내외 비판

나. 내부 환경: 강점과 약점

농식품부가 다양한 농업분야에서 전문성을 보유하고 있다는 점은 타 기관과 차별화되는 가장 큰 강점이다. 그동안 축적되어 온 농업·농촌개발정책에 대한 전문성과 개발도상국의 농업과 농촌에 대한 높은 이해도는 농식품부가 우리나라 농업 ODA 정책을 선도하는 데에 귀중한 자산이 된다. 농식품 분야의 농업 ODA를 시행하는 기관들은 다양한 컨설팅 메뉴를 보유하고 있으며 사업을 빠르게 시행할 수 있는 역량도 갖추고 있다는 점도 장점으로 꼽을 수 있다. 국내 농식품기업의 해외진출이 늘어나고 정부의 정책적 관심이 확대되는 등 농업정책에서 국제협력의 중요성이 강조되고 있어 농식품부의 역할이 점차 커지는 점도 내부 강점이 될 수 있다. 조직 면에서 농식품부는 정책개발과 사업계획을, 농어촌공사는 사업관리를 농촌경제연구원은 사업의 기획과 평가를 담당하는 등 기관별로 역할분담이 되어 있고 글로벌농림협력협의회라는 조정심의기구를 운영한다. 무엇보다 농식품부 내부적으로 그동안 농업 ODA의 문제점을 분석하고 자체적으로 개선방안을 마련하여 추진하고 있으며, 관계기관 간의 정책협의회 등을 통하여 농업 ODA의 개선을 위하여 끊임없는 쇄신 노력을 하고 있다는 점이 또 다른 강점이다.

농식품부 ODA의 약점은 국제개발협력에 대한 전문성이 떨어지고 현지 기반이 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 구조적 한계로 인하여 수원국의 수요를 적극 반영한 사업을 기획하기가 어렵고, 사업관리에 있어서도 현지점검이나 사후관리가 어려워 농식품부 ODA의 성과를 제약하는 요인으로 작용한다. 특히 담당 인력과 예산이 부족함에도 불구하고 여러 국가에서 다수의 사업을 시행하고 있어 관리할 사업의 종류와 수가 많고 커버해야 할 지역도 매우 넓어 사업을 효율적·효과적으로 관리하기가 어려운 실정이다. 소규모 일회성 사업을 다수 시행하는 현재 체계는 선택과 집중을 하기가 어렵고, 성과 제고에도 큰 제약이 따른다. 또한, 담당자가 자주 교체되어 관련 전문지식과 국제경험이 축적되기 어렵고 사업관리에 관한 역량강화로 이어지지 못하다는 점도 약점으로 들 수 있다.

[표V-3] 농식품부 농업 ODA의 내부 환경(강점과 약점)

내부 요인	주요 내용
강점 (Strength)	· 분야별 전문기관과 농업분야 업무의 전문성 보유
	· 개발도상국 농업과 농촌에 대한 높은 이해도
	· 다양한 정책컨설팅 메뉴 보유
	· 농업 유관기관 ODA 조정심의기구 운영과 자체 개선 노력
약점 (Weakness)	· 국제개발협력에 대한 전문성 미흡
	· 개발도상국 현지 기반 취약
	· 관리할 사업의 수가 많고 광범위
	· 담당 인력과 예산의 부족, 업무 담당자의 잦은 교체

3. 농림축산식품부 농업 ODA의 전략 방향의 도출

위와 같이 농식품부의 외부 여건과 내부 상황이 교차되는 지점에서 농식품부가 취할 수 있는 전략을 4가지 전략으로 요약 정리된다. 먼저 내부의 강점(S)이 외부의 기회요인(O)이 조합되는 경우는 기존 농식품부의 전략을 강화하고 기회를 활용하여 성과를 향상시킬 수 있는 강점-기회 전략(S/O 전략)을 도출한다. 강점-위협 전략(S/T 전략)은 외부 위협요인(T)의 상황에서 농식품부가 갖고 있는 강점(S)을 활용하여 외부 환경의 제약 부분을 극복하는 전략을 이끌어낼 수 있다. 조직 내부의 약점(W)과 외부 환경의 기회요인(O)을 조합하는 경우는 외부 기회요인을 활용하기 위하여 내부 약점을 어떻게 개선 보완할 것인지를 분석하여 약점-기회 전략(W/O 전략)을 도출한다. 외부 환경과 내부요인이 모두 부정적인 상황일 경우는 내부의 약점(W)을 보완하는 동시에 외부의 위협(T)을 피하거나 최소화하는 약점-위협(W/T) 전략을 고려한다.

[표V-4] SWOT 분석을 통한 농림축산식품부 전략의 도출

		내부 요인	
		강점(S)	약점(W)
외부적 환경	기회(O)	S/O 전략 1. 농식품부의 농업 ODA 정책 체계 확립 - 국익과 수원국 윈-윈 전략 - 비전과 사명, 핵심가치 명확한 설정 - 구체적인 전략목표와 이행전략 수립 2. 농식품부의 농업 ODA 추진체계 개선	W/O 전략 1. 우선순위 설정과 집중 - 대상국, 사업 수 조정 - 국/분야별 전략목표 수립 - 전략목표에 부합하는 사업 유형 선정 2. ODA 전담기관과의 협력 강화 - 사업 연계 - 재원조달 다변화
	위협(T)	S/T 전략 1. 글로벌농림협력협회의 역할 강화 - 권한과 책임 부여 - 사업기획 및 심의 강화 - 예산안 검토 및 조정 - 인력 개방된 작업반 운영	W/T 전략 1. 성과관리체계 강화 - 단계별 성과관리제도 수립 - 문제사업 조치방안 마련 - 대표사업 발굴 및 확산

농업 ODA에 대한 대내외적 수요가 확대되는 긍정적인 외부 환경(O)에서 농식품부의 강점(S)을 극대화하는 S/O 전략의 방향은 농업·농촌 개발에 대한 전문성과 대표성을 확보하고 있는 농식품부가 농업 ODA 정책을 수립하고 농업 ODA의 협력조정체계를 구축하는 것으로 설정할 수 있다. 개발도상국의 농업 ODA 수요를 고려하고 우리의 국익을 반영하는 윈-윈 전략을 통하여 국제사회의 요구에 부응하고 동시에 국내 농식품기업의 해외진출과 ODA 사업에서 민관협력의 기반 구축도 농식품부가 농업 ODA 정책을 수립 주도함으로써 강점과 기회를 극대화할 수 있다. 농식품부는 우리나라 농업발전의 성공적인 경험을 통하여 축적된 농업 전문성을 확보하고 있으며 개발도상국의 농업과 농촌에 대한 이해도가 높아 개도국의 환경에 적합한 다양한 정책컨설팅 메뉴를 보유하고 있다. 이러한 강점을 바탕으로, 개발도상국의 우리나라 ODA에 대한 수요 증대와 신남방·신북방 정책 등 정부의 정책 방향이 국제농업개발협력의 확대로 이어지고 있다는 점을 기회로 활용하여 농업 ODA의 이행전략을 체계화할 필요가 있다.

농식품부의 내부 약점(W)과 외부 기회요인(O)을 조합한 W/O 전략의 기본은 농식품부 ODA의 우선순위를 설정하여 사업 범위를 통합, 조정하고 우선순위가 높은 분야에 집중하는 것이다. 농식품부 농업 ODA의 약점으로 지적되어 왔던 것은 취약한 개도국 현지 기반과 담당 인력과 예산의 부족이다. 이러한 상황에서 수원국의 수요에 부응하고 기업의 해외진출과 민관협력의 확대라는 기회를 잘 활용하기 위해서는 대상 국가와 사업 분야 및 사업의 우선순위를 적절히 설정하고, 협력 대상국가와 사업의 수를 축소 조정함으로써 선택과 집중을 통한 농업 ODA의 성과 제고가 이루어질 수 있다. 특히 부족한 농업 ODA의 전문성과 예산, 사업의 지속성 미흡 등을 보완하기 위하여 KOICA나 수출입은행과 같은 ODA 전담기관과 적극 협력하는 체계를 구축하며, 사업의 연계 강화와 재원조달의 확대를 모색하는 것도 전략적으로 추진할 필요가 있다.

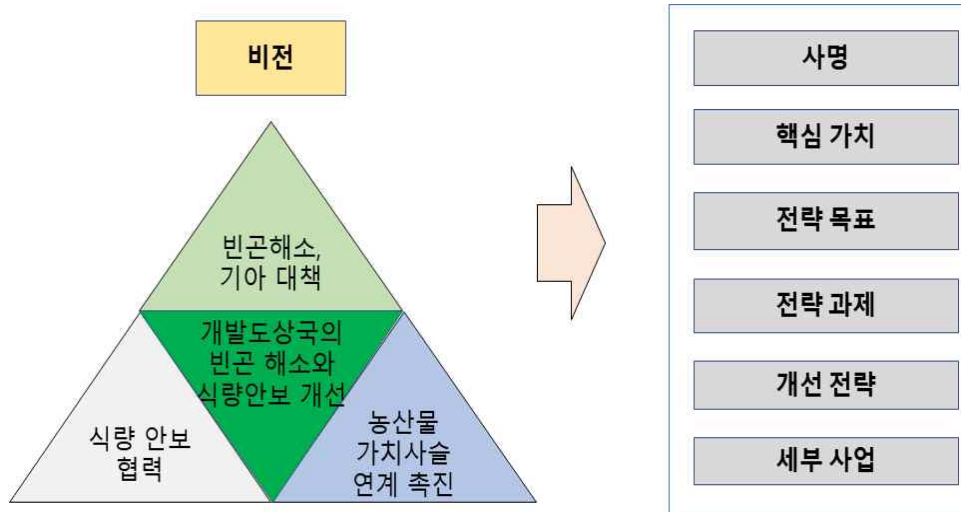
농식품부의 내부 강점(S)을 활용하여 외부의 위협요인(T)을 극복하기 위한 S/T 전략으로는 현 조정심의기구인 국제농림협력협의체를 활성화하여 사업의 기획과 심의를 강화하고 실질적인 조정기능을 가진 기구로 활성화하는 것에 중점을 둔다. 농식품부의 내부 약점(W)과 외부 위협요인(T)이 교차하는 경우에는 내부 약점을 극복하고 외부 위협요인을 최소화하기 위하여 사업의 기획과 성과관리에 중점을 두는 한편, 국내 농업유관기관과 국내외 국제농업개발협력기관과 유기적 협력체계를 구축하는 것을 기본전략으로 삼을 수 있다.

4. 농림축산식품부의 농업 ODA 정책체계

먼저 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 목표로 국익과 수원국의 니즈를 반영하는 윈-윈 전략을 설정하는 것이 필요하다. 국제개발협력에서 국익의 반영에 관해서는 비판적 시각도 있지만 국익을 고려하는 것이 농업 ODA의 정신이나 국제농업개발사업의 효과성을 줄이는 것이 아니며, 오히려 보다 효율적이고 책임성이 강화된 사업 추진이 가능해진다는 장점이 있다. 이런 취지를 반영하여 국제개발협력의 기본계획에서 ODA의 정책목표의 하나로 ‘글로벌 가치와 국가 전략에 부응하는 ODA’를 설정하였으며, 이는 현 정부의 국정과제인 ‘국익을 증진하는 경제외교 및 개발협력 강화’라는 정책 목표와도 일치한다.

농식품부 농정목표의 하나로 대내적으로 식량자원을 확보하고 국내 농식품기업의 해외진출을 지원하는 정책이 설정되어 있다. 또한 기후변화, 식품안전, 구제역 대책 등 국제사회가 요구하는 국제적 이슈에 대하여 적절하게 대응해야 한다. 한편 수원국은 빈곤타파와 기아해소 및 SDGs 목표 달성이라는 국가의 기본 정책목표뿐만 아니라 해외농업투자(FDI)를 유치하려는 수요도 높다. 이와 같은 대내외적인 수요를 종합적으로 고려하여 농식품부가 시행하는 농업 ODA의 목표는 개도국의 지속가능한 농업·농촌 발전에 기여하는 한편, 우리나라 식량자원 확보와 국내 농식품기업의 해외진출을 지원하는 것을 동시에 반영하도록 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 농식품부가 기존에 설정하고 있는 ODA의 목표인 ‘개발도상국의 지속가능한 농업·농촌발전을 지원하고 우리나라와의 상생협력관계를 제고 한다’에다 우리나라의 식량자원 확보와 국내 농식품기업의 해외진출을 지원하는 국내 수요 측면을 고려해야 한다. 그리하여 이러한 목표를 기반으로 농식품부가 시행하는 농업 ODA정책의 비전은 개발도상국의 빈곤 해소와 식량안보 개선에 초점을 맞추면서 ‘국제농업개발협력과 식량안보 협력을 통하여 개발도상국의 지속가능한 농업·농촌발전을 도모한다’로 설정할 수 있다.

[그림V-3] 농식품부 농업 ODA 정책의 비전 구성요소와 비전 도출



국제농업개발협력은 수원국의 지속가능한 농업농촌개발을 지원하다는 의미이며, 식량 안보협력은 수원국의 식량생산을 높이는 동시에 우리나라를 위하여 식량자원을 확보하는 협력을 의미한다. 이러한 비전은 보다 구체적인 내용의 사명(mission)과 이를 뒷받침하는 핵심가치와 전략목표로 구체성을 갖고 연계된다.

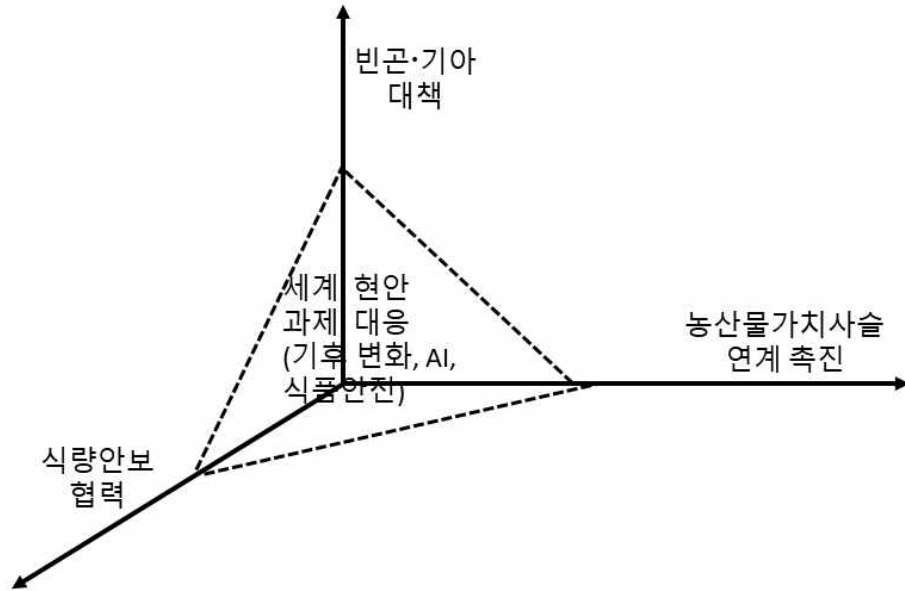
농식품부의 농업 ODA 정책은 가장 상위의 비전과 사명, 이를 뒷받침하는 핵심가치로부터 실행을 위해 구체화된 전략 목표와 세부 전략의 수립 그리고 하위의 실행사업에 이르기까지 단계적으로 구성되어야 한다. 이와 같은 농업 ODA 정책의 구성요소들은 서로 유기적인 연관 관계를 형성하면서 하나의 정책체계를 구축해야 한다. 한편, 농업 ODA의 사명과 핵심가치를 비롯하여 농업 ODA 사업을 효과적으로 추진하기 위한 전략 목표와 전략 과제 등은 농업 ODA 정책의 비전으로부터 도출된다. 사명은 비전을 성취하기 위한 보다 세부적인 활동 목표를 설정하여야 하는데 예를 들면 기간을 10년으로 정하는 상태에서 정책비전을 보다 구체적으로 명시하는 것이다. 앞서 설정한 비전인 ‘국제농업개발협력과 식량안보 협력을 통한 개발도상국의 지속가능한 농업·농촌의 발전 도모’는 아래 표와 같이 보다 구체적인 사명으로 기술된다.

[표V-5] 농림축산식품부 ODA의 사명

- 개발도상국의 빈곤해소, 기아 완화, 식량안보 개선을 위하여 한국 농림축산식품부는 향후 10년간 아래 사항을 지원한다.
- 개발도상국의 안정적인 식량공급기반 구축과 농업생산성 향상을 지원한다.
- 개발도상국의 관련 농산업의 발전과 경쟁력 강화를 지원한다.
- 개발도상국 농촌사회의 지속적인 안정과 발전을 지원한다.
- 개발도상국의 농촌 환경보전과 농업생태계 유지를 지지한다.
- 기후변화로 인한 개발도상국 농업생산의 불안정성 해소를 지원한다.
- 한국과의 식량안보협력을 강화한다.
- 정책컨설팅을 통하여 개발도상국의 농업발전계획과 정책수립을 지원한다.
- 한국 농식품기업의 개발도상국 민간기업과의 협력 강화를 지원한다.
- 국제사회의 식량안보와 농업교역과 관련된 현안과제에 적극 참여한다.

이렇게 설정된 비전과 사명은 핵심가치, 전략목표, 전략과제 등으로 보다 구체화된다. 앞에서 수립한 비전과 사명을 기반으로 농식품부가 추구하는 핵심 가치는 (1) 동반 (2) 성장 (3) 공유 (4) 행복 등으로 설정하였다. 첫째 핵심가치는 동반으로 설정되었다. 이는 개발도상국과 공동으로 국제사회의 SDG 목표와 개도국이 직면하고 있는 빈곤과 기아의 해소를 위한 전략 목표로 연계된다. 둘째 핵심가치는 성장으로 설정되었다. 이는 개도국의 소농들의 농산물 가치사슬과의 연계를 촉진시켜 개도국의 농업성장과 경제성장에 공헌하는 전략 목표와 연계된다. 셋째 핵심가치는 공유로 설정하였다. 두 번째 핵심가치인 농업성장과 경제성장의 과실을 공유하기 위한 것으로 개도국과의 식량안보협력을 강화하는 전략목표와 연계된다. 넷째 핵심가치로 세계 인류의 행복이 설정되었다. 농식품부의 농업 ODA 사업이 기후 변화, 식품 안전, 환경 보전, 생물다양성 등과 같은 국제사회의 현안과제에 적극 대응하는 전략 목표와 연계된다. 그리하여 4개의 핵심가치는 핵심가치를 뒷받침하는 4개의 전략 목표인 (1) 빈곤 및 기아 대책, (2) 농산물가치 사슬 연계 촉진, (3) 식량안보 협력 (4) 국제사회의 현안과제 대응 등과 직접 연계된다. 이런 농식품부 농업 ODA의 전략목표를 시각화하면 아래 [그림V-4]와 같다.

[그림V-4] 농림축산식품부 ODA 전략 목표



상기 4개의 전략목표를 실현하기 위한 전략의 기본방향은 ‘선택과 집중’으로 채택되었다. 농업유관기관들의 제한된 예산과 인력 하에 농업 ODA 사업의 성과를 높이기 위해서는 농업 ODA의 우선 대상국가와 우선 대상사업을 선택하고 선택된 국가와 사업에 집중하는 것이다. 선택과 집중의 전략이 적용되는 전략과제는 농업 ODA 기본계획 수립, 성과 중심의 농업 ODA 추진, 수원국 정부와 주민의 주체적 참여 강화, 성과관리체계의 강화 등이다.

5. 농림축산식품부 농업 ODA 사업의 전략 수립

이번 절에서는 농식품부 농업 ODA 정책체계에서 설정된 비전, 사명, 핵심가치, 전략 목표와 전략 방향을 실현하기 위한 구체적인 세부전략으로 다음과 같은 10개 전략을 수립·제시한다.

가. 전략 1: 농식품부 주도의 농업 ODA 기본계획 수립

농식품부는 농업에 관한 전문성과 대표성을 지니고 있어 농식품부가 주도적으로 농업 ODA 기본계획을 수립하고 이를 적극 활용하는 것이 바람직하다. 우선 농업 ODA를 제공하는 우리나라 입장에서는 농업 ODA를 통하여 식량자원을 확보하는 것이 우선 되어야 한다. 또한 농업 ODA가 국내 농식품기업의 해외 진출에 도움이 되며, 농업 ODA를 통하여 국제사회의 공동 이슈인 기후변화, 식품안전, 구제역 등에 국제사회와 함께 대응하는

것이 필요하다. 우리나라의 농업 ODA를 원하는 수원국 입장에서는 수원국이 당면하고 있는 빈곤과 기아 해소에 기여하는 한편 최근에 설정된 SDGs 목표를 달성하길 원한다. 아울러 수원국의 농업농촌의 발전을 위하여 해외로부터 농업투자를 적극 유치하길 원하고 있다. 따라서 농업에 관한 전문성을 지닌 농식품부가 농업 ODA를 둘러싼 수요의 입장과 공급의 입장을 모두 고려하여 농업 ODA 비전과 전략목표 및 추진 체계를 수립 시행하는 것이 시급하다. 이와 같은 농식품부가 주도하는 농업 ODA의 정책체계 즉 농업 ODA의 비전과 사명, 핵심가치, 전략목표, 전략 방향, 전략 과제 등을 종합 정리하면 [그림V-5]와 같이 도식화할 수 있다.

[그림V-5] 농림축산식품부 ODA 체계(예시)

비전	국제농업개발협력과 식량안보 협력을 통하여 개발도상국의 지속가능한 농업·농촌 발전을 도모				
사명	개발도상국의 빈곤해소, 기아 완화, 식량안보 개선을 위하여 한국 농림축산식품부는 향후 10년간 아래 사항을 지원한다. <ul style="list-style-type: none"> • 개발도상국의 안정적인 식량공급 기반 구축과 농업생산성 향상 도모 • 개발도상국의 관련 농산업을 발전과 경쟁력 강화 지원 • 개발도상국의 농촌사회의 지속적인 안정과 발전을 지원 • 개발도상국의 농촌환경 보전과 농업생태계 유지를 지지 • 기후변화로 인한 개발도상국 농업생산의 불안정성 해소를 지원 • 한국과의 식량안보 협력을 강화 • 정책컨설팅을 통한 개발도상국의 농업발전계획과 관련 정책 수립을 지원 • 한국 농식품기업의 개발도상국 민간기업과의 협력을 지원 • 국제사회의 식량안보 및 농업교역과 관련된 현안과제에 적극 참여 				
핵심가치	동반	성장	공유	행복	
전략목표	빈곤·기아 대책	농산물가치 사슬 연계 촉진	식량안보 협력	세계 현안 과제 대응	
전략방향	<ul style="list-style-type: none"> • 농업ODA 기본계획 수립 • 성과 중심의 농업 ODA 추진 • 수원국 정부, 주민의 주체적 참여 강화 • 성과 관리체계 강화 				

나. 전략 2: 글로벌농림협력협의회의 역할 강화

현재 농식품부는 농업유관기관들이 시행하는 다양한 농업 ODA 사업을 조정하는 기구로 글로벌농림협력협의회를 운영하고 있다. 글로벌농림협력협의회는 농림분야의 국제협력을 추진하기 위한 정책을 심의·조정하는 목적으로 농식품부의 주관 하에 한국농촌공사와 한국농촌경제연구원, 농촌진흥청, 농정원 및 산림청 등 농업유관기관들이 참여하여 신규사업을 검토·선정하는 역할을 한다. 글로벌농림협력협의회는 농업유관기관별로 각기 기획한 농업 ODA 사업의 현황과 실적을 공유하고 사업 개선을 위하여 사업을 조정하지만, 실질적인 사업 심의나 예산 조정에는 한계가 있다. 농업유관기관들의 다양한 농업 ODA 사업을 기획단계부터 검토하지 못하는 여건과 기관별로 각기 사업예산을 확보하는 관행

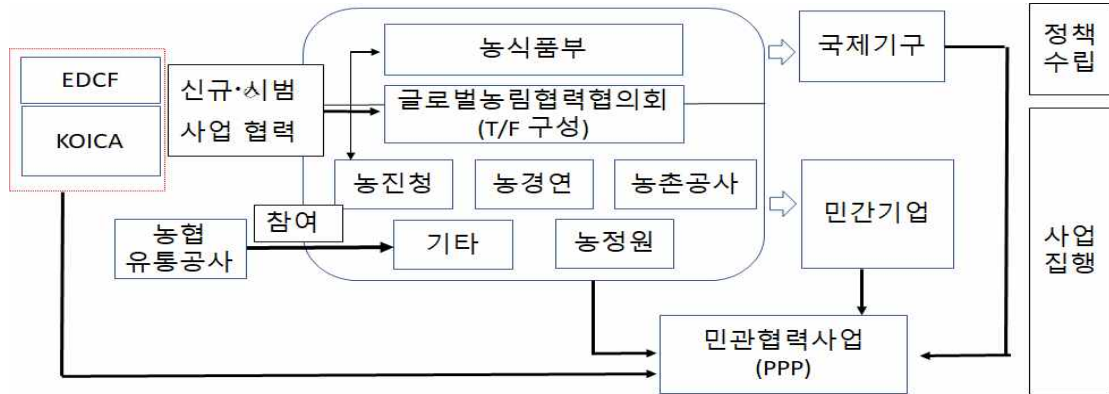
등으로 글로벌농림협력협의회의 조정 역할이 제한적이다. 따라서 농업 ODA 사업의 성과를 높이기 위해서는 농업유관기관들의 제각기 시행하는 농업 ODA 사업을 적절히 조정되어야 한다. 그리하여 현재 제한적인 글로벌농림협력협의회의 기능과 역할을 강화하여 사업의 실질적인 조정권한을 가진 기구로 역할을 강화하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 현재 ‘글로벌농림협력협의회’를 ‘국제농식품협력협의회(안)’로 명칭을 변경하여 형식적인 심의기구가 아니라 관련 예산과 사업 조정의 권한과 책임을 갖고 있는 실질적 기구로 전환하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 국제농식품협력협의회를 활성화하기 위하여 이 기구의 주요 업무를 첫째, 농식품 ODA 사업과 외부(KOICA나 수출입은행 등) 위탁사업의 기획 조정, 둘째, 유관기관과의 공동사업의 기획과 실행, 셋째, 관리대상 사업에 대한 평가 체계 및 성과관리제도 수립, 넷째, 관련 예산안 검토 및 조정 등으로 설정하는 것이 필요하다. 해외 농산물 가치사슬 촉진사업이나 해외농업개발사업의 성과를 높이기 위해서는 유관기관과의 공동사업을 기획 실행하는 것이 필수적이다. 유관기관들의 농업 ODA 사업을 조정하는 방안의 하나로 농업 ODA 사업의 예산을 심의하는 과정에 이 기구의 검토의견을 첨부하여 예산을 조정하는 과정을 갖는다면 사업의 조정 기능을 강화한 실질적 기구로 운영이 가능하다. 그리하여 농업 ODA의 공동기획과 예산 검토 및 사업의 조정과 성과관리 및 평가 등 농업 ODA 사업 전반에 대한 기획과 집행을 감독하는 실질적인 운영기구로 운용하는 것이다. 현재 글로벌농림협력협의회에는 원조전담기관인 KOICA나 수출입은행 및 정부의 비농업부처가 참여하지 않아 농업 ODA 사업의 조정과 협력체계 구축에 한계가 있다. 아울러 글로벌농림협력협의회의 협력조정기능을 강화하는 방안의 하나로 농업유관기관들의 전문 인력이 참여하는 작업반(TF)을 한시적으로 구성·운영하는 것이다. 이 작업반이 기획과 조정 및 평가기능을 활성화하려면 참여하는 기관과 전문인력 및 담당하는 업무 등이 보다 포괄적이고 개방적이어야 한다. 특히 농식품분야의 전문성을 강화하는 입장에서 농업유관기관 이외에도 학계, 민간기업 및 컨설팅업체 등에서의 관련 전문인력이 폭넓게 참여되어야 한다. 또한, 이 기구에 KOICA와 EDCF가 공식적으로 참여하여 신규사업이나 시범사업을 기획·시행함에 있어 국내 원조전담의 두 기관이 보유한 국제개발협력의 전문성과 개도국 현지에 갖고 있는 국제개발협력의 인프라 및 가용 재원을 잘 활용할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 참여하는 민간기업의 역할이 강화되기 위해서는 농산물유통과 수출입에 전문기관인 농업협동조합중앙회나 한국농산물유통공사 등도 참여하는 것이 바람직하다. 그리하여 현재 농식품부의 차관(위원장)과 농업 유관기관장 및 농업유관기관의 부기관장이 참여하는 기구를 확대 개편하여 농식품부의 차관(위원장)과 농업유관기관장 이외에 타부처 유관기관의 본부장(농협, KOICA, EDCF)과 외부전문가들이 참여하는 것이 바람직하다.

이와 같은 농식품부 농업 ODA의 추진체계를 보다 법제화하는 방안으로는 글로벌농식품협력협의회를 법정기구화 하고 이를 중심으로 농식품부의 국제농업협력사업을 중장기적으로 시행하는 것이다. 지금까지 논의한 글로벌농식품협력협의회 중심의 농식품부 농

업 ODA의 추진 체계는 [그림V-6]과 같이 도식화할 수 있다.

[그림V-6] 농식품부의 ODA 추진체계(안)



다. 전략 3: 국내 농업과의 연계성 강화

농업 ODA 사업을 우리 농업이 국제경쟁력을 갖고 있는 ICT와 스마트 팜 등과 같은 국내 주요 정책과제와 연계하여 우리 농업의 혁신동력을 지원하도록 한다. 이런 전략은 국제적으로 농업 기술역량을 갖추고 있는 관련 산업과 기업의 해외진출 계기를 마련할 수 있도록 하며, 우리 농업의 비교우위를 살려 국제적으로 우수한 농업 ODA의 성과를 창출하는 것에 기여하게 된다. 이와 같은 사례로는 2015년부터 2018년까지 시행한 IFAD를 통하여 “ICT를 활용한 농업기술 및 가격정보시스템 구축사업”을 들 수 있다. 또한 필리핀 정부가 요청하고 있는 필리핀 스마트팜 도입 및 역량강화 사업을 들 수 있다.

이런 국내 농업과의 연계성을 강화하는 사업이 보다 효과적으로 시행되기 위해서는 농업 ODA 사업의 추진과정에 농진청·KOICA 등 유관기관과 협업하고 NGO 등과의 협업하는 것이 필요하다. 이와 같이 해외 개발도상국이 원하면서 동시에 우리나라가 충분한 비교우위를 지니고 있는 사업들을 발굴하기 위해서는 매년 해외진출기업들의 협의회를 정례화하는 것이 필요하다.

라. 전략 4: 농업 ODA의 대상사업과 대상국가의 조정

그동안 농업 유관기관들이 농업 ODA 사업을 시행할 때 직면하는 기관 내부의 어려움은 수원국 내에 현지사무소와 같은 사업시행을 도와줄 수 있는 기초단위가 없고 담당 인력과 예산이 부족하다는 것이었다. 이런 상황에서 수원국의 농업개발협력 수요 증대와 국내기업의 해외진출 증가 및 민관협력사업의 확대와 같은 국제농업개발협력의 기회를 잘 활용하기 위해서는 농식품부 농업 ODA 사업의 대상 사업과 대상 국가를 적절한 규모로 조정하여 사업의 효율성을 높이는 것이다.

국제농업개발협력사업은 대상 국가와 대상사업의 종류가 광범위하고 관련되는 이해관계자가 광범위하고 사업의 성과도 장기적으로 나타나는 특징을 지니고 있어 관련 사업을 성공적으로 수행하는 데에 본질적인 어려움이 있다. 이와 같은 국제농업개발협력사업이 갖고 있는 본질적인 어려움 이외에도 농업유관기관들이 겪는 인력과 예산의 부족과 취약한 현지기반 등은 농식품부 농업 ODA 사업의 성과를 제약하는 요인이다. 이런 장애요인을 극복하고 사업의 성과를 높이는 방안은 우선 대상사업과 대상 국가를 적정 규모로 조정하여 선택과 집중을 통하여 성과를 제고하고 성공사례를 축적하는 것이다.

2018년 현재 농식품부 농업 ODA 사업의 추진 상황을 보면 아래([표V-6])에서 보는 바와 같이 몇 년 전부터 추진되고 있는 계속 사업이 17개 사업으로 13개 국가에서 시행되고 있다. 또한 신규로 기획되고 있는 사업의 수도 11개에 이르고 있다. 이처럼 이미 종료된 사업 이외에도 현재 농식품부가 관리해야 할 사업의 수가 총 28개 사업에 달하며 이는 현재 농식품부의 농업 ODA 사업의 관리를 담당하는 인력과 예산에 비하여 지나치게 많은 사업수와 대상 국가이다. 따라서 사업을 제대로 기획 관리하려면 대상 사업과 대상 국가들 조정하는 것이 필요하다. 그리하여 현재 진행 중인 17개 사업을 7개 줄여 최종적으로 진행사업의 수를 10개로 조정하고 신규로 기획 중인 11개 사업은 7개를 줄여 4개의 신규사업으로 기획하는 것이 바람직한 것으로 판단된다([표V-6] 참조). 이처럼 현재 농식품부가 당면한 내부의 약점을 보완하기 위해서 단기적으로 대상 국가와 대상 사업의 수를 축소 조정하여 적정한 사업을 보다 효율적으로 관리하여 성공사례를 만드는 데 집중하는 것이 필요하다. 그리고 성공사례를 다른 지역과 사업에 확산하여 장기적으로 외부 기회요인을 적극 활용하는 것이 전략으로서 의미를 가진다. 구체적으로는, 대상 국가의 경우 국내 농업과의 연관성을 재검토하여 현 13개국에서 7개국으로 축소하고, 대상국별로 중점사업을 2~3개 선정하는 방안을 검토할 수 있다. 현재 진행되는 사업 중 사업성과가 부실하거나 미진한 사업에 출구전략을 마련하여 성공 가능성이 높은 사업에 집중할 필요가 있다. 또한, 시범적으로 일부 사업을 KOICA 또는 수출입은행 등 유관기관에 위탁하여 시행하는 것도 고려해 볼 수 있다.

[표V-6] 농림축산식품부 농업 ODA 사업의 수 조정(안)

사업 단계	사업 수	조정	최종 사업 수
종료	16	-	
진행	17	7	10
신규 기획	11	7	4

마. 전략 5: 대상 국가와 사업 분야 및 사업 유형에 대한 우선순위 설정

농업 ODA 사업의 성과를 높이는 방안의 하나는 농업 ODA 사업의 대상 국가와 사업 주제 및 사업유형에 대하여 우선순위를 설정하는 것이다. 대상 국가와 사업 주제 및 사업유형에 대한 우선순위 설정에 있어 가장 기준이 되는 것은 한국 농업이 가진 비교우위이다. 사업 분야를 기준으로 볼 때 우리나라가 다른 나라에 비교하여 비교우위를 가지는 분야는 농업용수개발과 경지정리 등과 같은 농업생산기반 구축, 농업 ICT, 쌀과 시설원예, 농업기술개발과 지도보급, 농산물 유통개선, 농업협동조합 및 농업금융의 활성화 등을 들 수 있다. 우리나라가 비교우위를 갖고 있는 사업유형으로는 민관협력을 바탕으로 한 농촌종합개발사업, 대규모 해외농업개발을 포함한 식량자원 확보사업, 농산물 가치사슬 촉진사업 등을 들 수 있다.

협력대상국을 지정할 경우 우리나라 대외경제협력의 정책과 식량안보의 협력에 있어 중요성이 높은 국가를 포함하는 것이 바람직하다. 우리나라 국제개발협력은 이미 중점협력국과 국별 중점협력분야를 선정하고 있으며, KOICA와 EDCF의 경우 중점협력국의 중점분야를 중심으로 ODA 사업을 시행하고 있다. 농식품부의 농업 ODA 사업은 이를 보완적으로 뒷받침할 필요가 있다고 본다. 특히 우리나라 농식품기업의 해외 진출과 민관협력의 확대란 기회를 적극 활용하기 위해서는 우리나라 중점협력국 이외에도 우리나라와 긴밀한 농업 협력이 필요한 국가들, 예를 들면 중앙아시아 등을 농업분야의 국제개발협력의 주요 대상국으로 포함시키는 것도 고려할 수 있다.

[표V-7] 농림축산식품부 ODA 대상 분야, 사업, 국가(예시)

대상	내용
분야 (Issues)	한국 농업의 비교우위가 높은 분야 - 생산기반(관개 용수 등), 농업ICT, 쌀과 시설원예, 농업기술개발과 지도보급체계, 농산물유통시설, 농업협동조합과 농업금융 등
사업 (Programs)	농촌종합개발사업, 식량자원 확보사업(대규모 해외농업개발 등), 농산물 가치사슬 촉진사업, 민관협력사업 등
국가 (Countries)	국제개발협력 중점협력국 이외에 농업 주요 국가를 포함 (예: 신북방이 포함된 중앙아시아 국가들중앙아시아 국가들)

바. 전략 6: 사업의 기획 강화와 지속가능성 강화

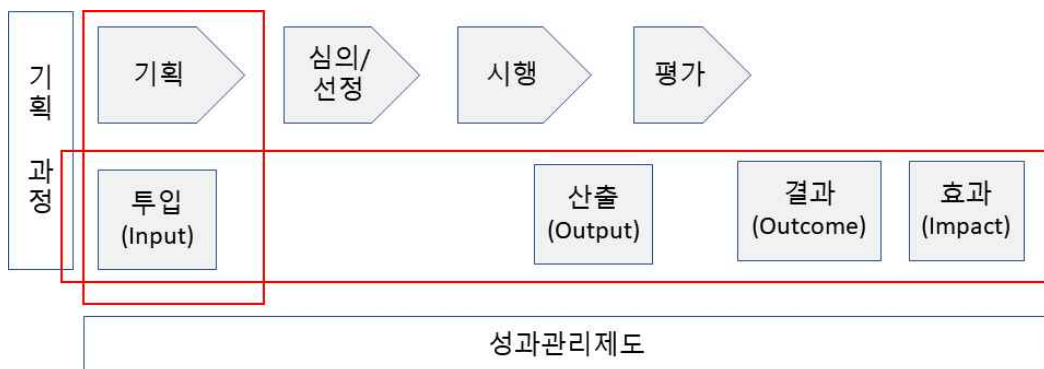
농식품부가 내부 약점(W)을 극복하면서 외부의 위협 요인(T)을 최소화하는 전략(W/T 전략)은 무엇보다 현재의 주어진 제약 하에서 농업 ODA의 성과를 높이는 농업 ODA의 성과관리제도를 수립하는 것이다. 농식품부가 시행하는 농업 ODA 사업의 성과가

낮다는 지적이 발생하는 근본 원인은 사업의 기획단계부터 우리나라 국제농업개발협력의 수요와 수원국이 원하는 농업개발수요를 제대로 반영하지 못하였기 때문이다. 사업기획 단계에 수원국의 수요를 제대로 반영하지 못하고 사업타당성 검토를 제대로 하지 않아 출발부터 사업추진에 문제가 있었던 경우도 있었다. 수원국 현지에 농업개발협력사업을 추진하는 현지사무소 같은 기본인프라가 없어 사업추진의 점검이나 사업 종료의 평가 등과 같은 사업관리가 미흡하였고, 사업과 관련된 문제가 발생할 경우 신속한 대응이 어려웠다. 무엇보다 성과관리제도가 미흡하여 객관적인 성과측정을 통한 사업개선방안의 도출과 사업 환류가 제대로 이루어지지 못하였다. 농식품부는 이런 문제를 인식하여 농경연 전문가와 수원국 현지전문가가 공동으로 사업을 기획하는 수요자 중심의 사업기획과 사업의 현장 모니터링을 전담하는 외부용역사업을 시범적으로 도입하는 등 외부기관을 활용한 사업관리를 제안하였으며, 성과지표의 개발과 기초선조사의 도입 등을 통한 농업 ODA의 성과관리를 정비하는 개선방안⁹⁶⁾을 작성한 바 있다. 본 연구에서는 이를 보다 체계화하여 단계별로 사업 기획과 성과관리 전략을 제시하고자 한다.

1) 기획 단계

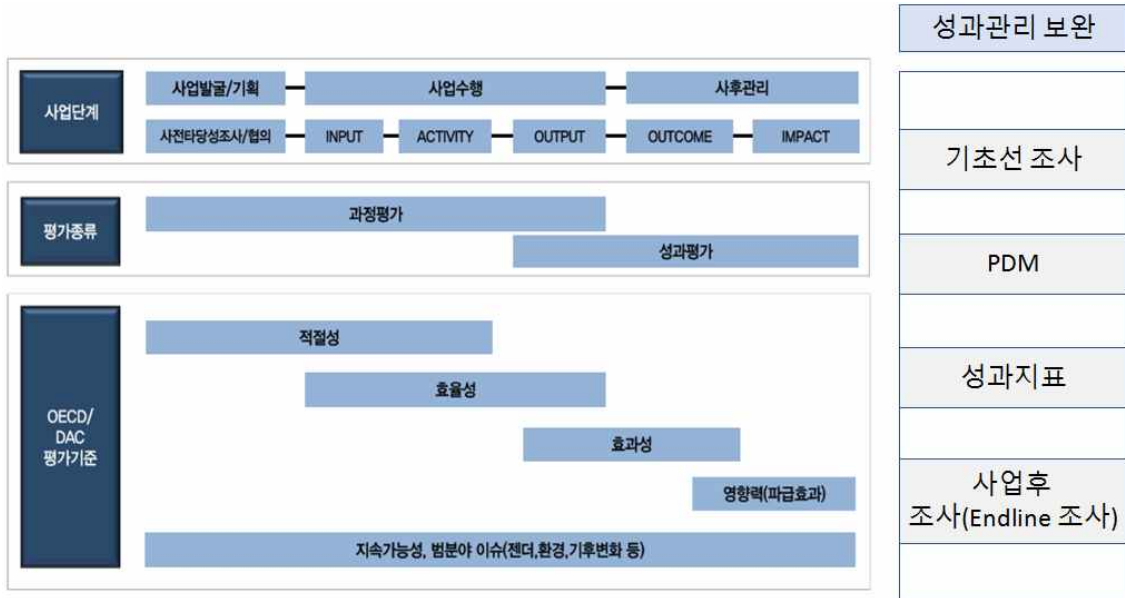
사업의 성과는 기획과정에서 출발하며 성과관리는 각 사업단계에서 유기적으로 연계되어 이루어진다. 따라서 사업 발굴과 기획단계부터 성과관리제도를 운영해야 한다. [그림 V-7]에서와 같이 사업의 발굴과 기획 단계부터 성과지표를 개발·선정하고 적정 성과목표를 설정하고 논리모형에 기반한 PDM을 작성해야 한다. 이를 기반으로 사업 초기에 기초선조사를 시행하며 이를 모니터링과 사후 평가의 객관적인 근거로 활용해야 한다.

[그림V-7] 농업 ODA사업의 기획단계에서 강화되어야 할 부문



96) 농식품부, 2017년도 국제농업협력사업(ODA) 개선 방안, 2017

[그림V-8] ODA 사업 평가체계와 농식품부의 성과관리 보완과제



성과지표는 성과를 객관적으로 측정하는 기본일 뿐 아니라, 전략 시행의 나침반이라 할 수 있다. 성과지표를 설정하고 성과목표를 수립하는 것으로써 비전과 사명을 달성하는 방안을 구체화할 수 있고 예산과 소요되는 자원을 적정하게 배분할 수 있다. 뿐만 아니라 사업의 시행과정에서 이해관계자 간의 성과목표에 대한 공감대 형성과 지속적인 개선을 촉진시키는 역할을 한다. 따라서 비전과 전략목표에서 도출된 전략과제를 실행하고, 수원국의 수혜자 그룹의 참여를 높이며 예산과 소요자원의 효율적 관리를 가능케 하는 성과관리란 성과지표와 성과목표를 어떻게 도출하는가에 달려 있다.

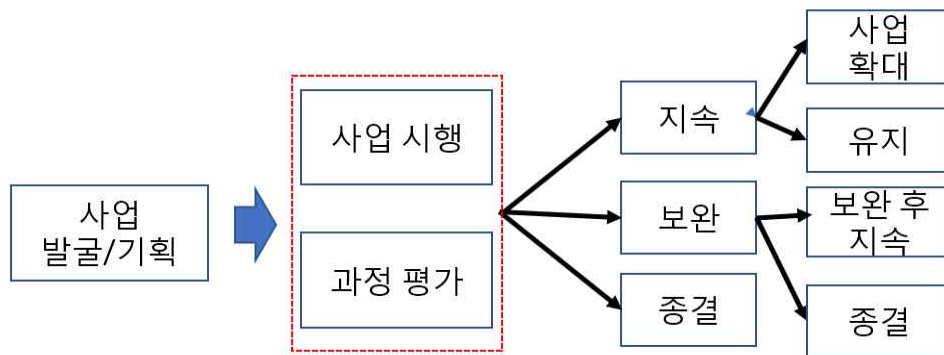
성과지표의 개발에 있어서는 농업 ODA의 비전과 전략 및 시행과정과의 연계, 균형성과지표의 포함, 성과지표 간의 인과관계 반영도 중요하다. 이런 성과지표의 예로 제안할 수 있는 것은 농가소득(농업소득, 농외소득, 이전소득 등), 전체 생산량 중 계약생산 물량의 비중, 민간기업의 참여 수준, 수혜자 만족도 등이 있다.

2) 실행 단계

그 동안 농식품부 농업 ODA 사업의 추진 과정에서 성과가 저조한 사업으로 평가 받았음에도 사업이 계속 추진되는 경우가 있었다. 이는 수원국 정부와의 협약 유지와 현지사무소의 부재로 사업점검과 사업평가에 따른 후속조치가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 따라서 사업에 대한 중간평가 후 문제사업은 과감하게 조치하는 제도가 필요하다. 이를 위해서는 우선 [그림 V-9]에서와 같이 사업 수행의 중간 단계에 과정평가를 실시하여 우수사업과 문제사업을 구분하여 우수사업에는 사업을 확대하는 것과 같은 인센티브를 부여하고 문제사업에는 사업의 보완이나 종결 조치를 취하는 방안을 고려할 수 있

다. 예를 들면 사업의 중간 평가한 결과에 따라 사업을 지속, 보완, 종결하는 등과 같이 중간평가 결과를 3개의 유형으로 구분하고, 최우수로 평가된 사업은 사업비를 10~30% (안) 증액하는 등 경쟁시스템을 도입하여 인센티브를 부여하고 사업규모를 확대하는 기회를 부여한다. 보완으로 평가된 사업은 수원국 정부나 사업수행기관에 관련 보완 조치를 권고하여 기간 내에 문제가 보완되도록 한다. 만약 관련 조치가 미흡하거나 또는 미조치하는 사업은 사업수행기관과 수원국 상대국 정부에 일정기한 내에 종결할 것을 통지할 수 있도록 한다. 이와 같은 내용은 수원국과 RD 체결 시에 명시함과 동시에 RD 협정서 문안의 수정을 통하여 확정하도록 한다.

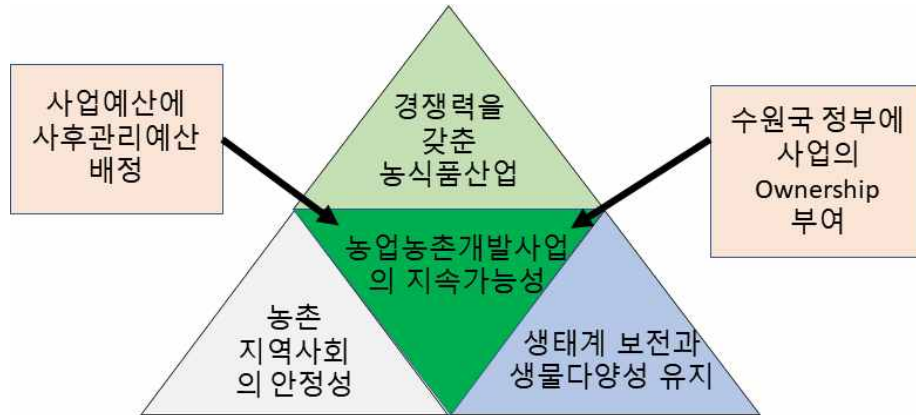
[그림V-9] 농업 ODA 문제사업에 대한 조치방안



3) 사업의 지속가능성 강화

농업 ODA의 성과를 높이는 전략의 가장 중요한 관점은 농업 ODA 사업의 지속가능성을 확보하는 것이다. [그림 V-10]은 농업농촌개발사업의 지속가능성을 위한 핵심 조건을 도식화한 것이다. 세계경제포럼은 농업농촌개발사업의 지속가능성을 위해서는 안정적인 농촌사회의 유지와 농식품산업의 경쟁력 확보 및 생태계 보전과 생물다양성 유지 등 3요소를 기본 요소로 제시하였다. 이를 기본 3요소를 바탕으로 수원국의 공무원과 지역 주민의 역량 강화를 비롯하여 농업 ODA 사업의 소프트웨어 비중을 높이는 한편, 지역 사회와 환경을 고려한 농업 ODA 사업의 개발이 중요하다. 여기에 수원국과의 RD 체결 때부터 수원국 정부에 소유의식을 부여하여 사업의 시행과 종료 후 사업에 대한 수원국 정부의 책임성을 부여하는 것이 필수적이다. 농업 ODA 사업의 관리에 있어서는 사업예산에 사후관리를 위한 일정 예산을 확보하여 종료 후에도 일정 기간 동안 사후관리가 이루어지도록 조치하는 것이 필요하다. 이런 농업 ODA 사업의 지속가능성을 확보하는 방안을 도식화한 것이 [그림V-10]이다.

[그림V-10] 농업 ODA의 지속가능성 요소



4) 성공사례 확산

농업 ODA 사업의 정착과 지속가능성을 위해서는 성공모델을 발굴하고 이를 확산하는 것이 매우 중요하다. 이미 농식품부는 대표적인 성공요소를 확인하고 확인된 성공요인을 다른 사업에도 적용·확산할 것을 제안한 바 있다. 농식품부의 평가에 따르면 대표적인 농업 ODA의 성공요소로 영농기술전수와 농산물판로지원을 들고 있다⁹⁷⁾. 이는 농식품부가 시행한 베트남의 채소생산유통지원사업과 에티오피아의 관개지원 사업이 성공적으로 시행되었다는 평가결과에 따른 것이다. 그러나 이들 2개 사업의 평가결과에 따르면 영농기술전수와 농산물판로지원 이외에도 현지에서 사업수요를 명확하게 확인하고 사업지역이 다른 선진공여국들의 사업지역이 아니었던 지역 등도 또 다른 성공요인이었다. 그리하여 농식품부가 이미 확인한 성공요인 이외에도 다른 요인들도 성공요인으로 확인하는 것이 필요하다. 결국 농식품부가 확인 사업의 성공요인 이외에도 이미 앞 장에서 조사 분석한 선진공여국의 사례에서 보듯이 농산물시장과 판로확보, 현지 수요에 대한 우선순위 확인, 현지 지방정부의 적극적인 참여, 다른 선진공여국과의 차별성 등도 성공요인으로 평가할 수 있다. 이처럼 성공사례의 발굴과 확산에 있어서는 농식품부가 시행한 기존 사업 평가 뿐 아니라 선진공여국이나 국제기구들의 성공사례 등으로부터 많은 성공 요인을 도출하고 이를 적용할 필요가 있다.

마지막으로, 성공모델의 수립과 확산에 있어 우리나라의 비교우위 분야를 기반으로 한 모델을 수립하는 것이 필수적이다. 농업 ICT 융복합사업으로서 시설원예산업, 농업생산 기반정비와 대규모 농업개발사업, 농산물 가격정책을 비롯한 다양한 농업정책컨설팅, 농촌종합개발 사업, 한식 및 한류와 연계한 농식품 자원 확보사업, 농산물유통시설개선사업 등이 우리나라가 비교우위를 가진 사업으로 평가된다. 이와 같은 사업의 성공 요인을 분석하여 대표 사업으로 모델화하고 확산하되, 대상국의 농업개발 수준과 현지 환경을 고

97) 농식품부, 2017년 개선방안

려하여 국별 맞춤형 사업으로 추진할 수 있도록 모델 적용 시 현지 사정에 맞춰 점검해야 할 항목을 명시하는 것이 바람직하다.

사. 전략 7: 수원국 역량 강화 지원

농업 ODA 사업이 수원국이 기대하는 효과를 얻기 위해서는 수원국 정부와 주민이 스스로 원하는 사업을 발굴·추진할 수 있도록 수원국의 농업·농촌개발역량을 강화하는 사업들을 기획하고 이를 적극 지원하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 현재 이루어지고 있는 농업정책 컨설팅사업(KAPEX)의 범위와 대상 국가를 확대하는 것이 바람직하다. 2019년 현재 농업정책 컨설팅사업(KAPEX)은 미얀마, 인니, 필리핀 등 3개국을 대상으로 계획되어 있다. 농업정책 컨설팅사업(KAPEX)사업은 컨설팅 과정에서 수원국을 위한 농업·농촌개발관련 정책사업을 발굴하고 이를 농업 ODA 사업으로 사업화하는 것이다. 따라서 수원국의 농업·농촌개발 역량을 강화하는 차원에서 현재 3개국에 대한 KAPEX 사업을 2020년에 5개국으로 확대하는 것을 검토해 볼 수 있다.

또한 농업 ODA 사업의 초기 단계부터 수원국에서 사업추진과 관련된 핵심기관과 주요 인사들이 사업에 적극 참여하도록 유도하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 수원국의 핵심 인력에 대한 기술교육과 역량개발에 대한 지원을 강화하며 이들 핵심 인력과의 인적 네트워크를 통해 국가 간 농업협력과 향후 ODA 사업추진을 위한 자원으로 적극 활용하는 것이 중요하다.

일반적으로 현지 주민의 자발적 참여와 ODA 지원사업의 지속가능성 제고를 위해서는 민관협력사업을 확대하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다. 최근 전 세계적으로 ODA 사업이나 농업 ODA 사업 모두에서 중점적으로 강조하고 있는 이슈는 ODA 사업에 민간기업이 적극 참여하고 ODA 사업과 시장이 잘 연계되는 것이다. 민관협력사업은 민간기업의 참여와 ODA 사업과 시장의 연계를 잘 반영하는 사업이다. 현재 농업 ODA 사업의 유형 중 농산물 가치사슬 사업과 해외농업투자사업은 민관협력사업으로 추진할 수 있는 사업들이다. 아울러 농업 ODA 사업에 대한 타당성 조사나 사업에 관한 세부계획을 수립할 때에 수원국의 정부와 현지전문가 및 주민 등이 적극 참여하도록 한다. 예를 들어 수원국들의 원하는 사업을 신규사업으로 선정하였다면 이들 사업에 대한 사업계획을 수립할 시에 수원국의 현지전문가를 외부 용역으로 활용하는 것을 검토해 볼 수 있다.

아. 전략 8: 농업협력위원회 등 양자 면담기회의 활용

수원국이 우리나라 농업 ODA에 적극 참여하는 방안의 하나로 한국과 수원국간에 맺어진 농업협력위원회 등과 같은 대화채널을 활용하는 것이다. 일반적으로 '농업협력위원회'는 우리나라와 농업협력을 원하는 국가와 설립되며 농업전문가의 교류, 농업기술개발 협력, 민간-공공부문 교류증진 등 농업 분야에서 다양한 협력을 한다. 이런 농업협력위원회의 정례적인 만남에서 수원국 정부가 ODA 사업에 능동적으로 참여하도록 유도하기 위해 현재 시행 중인 사업에 대한 발전방안이나 필요한 신규사업의 발굴 등을 함께 논의할 수 있다. 또한 필요하다면 농업협력위원회 산하에 농업 ODA 협력을 중점으로 다루는 분과위원회를 별도로 운영하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

자. 전략 9: 사업의 성과관리체계 구축과 사후관리체계 강화

수원국별로 모니터링 시스템을 도입하여 농업 ODA 사업을 시행하면서 나타난 문제점을 수시로 분석하여 사업의 투명성과 성과를 제고하는 것이 필요하다. 수원국별로 현지에서의 사업의 성공가능성을 점검하는 모니터링을 매년 실시한다. 사업의 객관성 확보와 점검된 사항을 적극 환류시키기 위하여 모니터링 과정에 재외공관, 수원국, 농촌진흥청, KOICA 등이 참여하는 것을 추진한다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 중간평가를 시행하여 평가 결과가 저조한 사업은 사업을 재검토하는 등 패널티를 부여하고 우수한 성과를 거두는 사업은 사업비를 추가 지원하는 등 인센티브를 부여한다.

아울러 성과관리체계를 구축하고 KOICA나 EDCF 등과 같이 국제개발협력에 전문화된 기관들에서 이미 축적된 ODA에 대한 경험·지식을 전수받고 종료 평가와 사후평가 및 운영 실태조사를 실시한 후 사후관리에 대한 지원여부를 결정한다. 사업 성과를 높이기 위하여 단순 소모성 기자재(시설)의 지원을 지양하고, 사후관리 강화를 위한 수원국 정부의 역량강화와 기자재 및 기술 현지화 등을 추진한다. 그리고 사업성과가 미흡한 지구에 대한 사후관리는 지원 기준에 근거하여 엄격하게 관리하여 수원국의 책임의식을 고취하도록 한다. 이와 함께 효과적인 사후관리를 위하여 사후관리 소요예산을 연차적으로 확대 지원하고, 사업지구 관리가 잘되는 수원국에는 신규사업을 선정할 시 인센티브를 부여하도록 한다.

사업평가에서 나타난 사항을 다시 사업시행과정에 환류시키는 체계를 강화한다. 이를 위해 세미나·워크숍 등을 주기적으로 개최하여 경험을 공유하고, ODA 지원에 대한 성공 및 실패사례 등 정보를 지속 수집·보급하는 동시에 교육 및 컨설팅 등에 필요한 교육 교재 제작 등을 추진하며 해외 유관기관 및 전문가 등과의 인적네트워크를 형성하여 향후 사업의 수요를 발굴하고 추진할 때에 활용한다.

아울러 사업현장 점검만을 전담하는 외부 용역을 통한 사업관리체계를 도입하여 사업

수행용역업체(PMC)의 추진 상황을 지속적으로 모니터링한다. 외부에 M&E 용역을 의뢰할 때 평가전문가를 정기적으로 사업현장에 파견하여 발생가능한 문제를 점검하고 목표달성을 위한 사업 개선방안을 마련하도록 한다. 또한 KOICA나 KOPIA 및 국제기구 등과 공동으로 기획하는 연계사업을 확대하여 타 기관의 현지사무소를 통해 사업에 대한 모니터링을 강화한다.

사업 평가는 사업 전후의 변화를 비교하여 사업의 성과를 정량적으로 평가한다. 이를 위하여 사업기획 시 사업을 통해 달성하고자 하는 구체적인 목표를 설정하고, 목표달성 여부를 측정할 수 있는 성과지표와 목표치를 설정한다. 또한 사업수행업체(Project Management Consultancy)가 사업을 착수할 때에 성과지표에 대한 기초선 조사를 시행하도록 기초선 조사를 용역의 범위에 포함하도록 한다. 그리고 사업의 종료 시점에서 외부 용역의 종료평가를 통해 성과지표가 달성되었는지 여부를 측정한다. 객관적인 성과평가가 가능하도록 사업평가 담당기관을 사업수행 기관과 분리하도록 한다. 그리고 사업평가 결과를 신규사업을 기획할 시 활용하여 지속적으로 사업성과를 개선하도록 한다. 사업평가기관은 해당 사업의 성과평가 결과와 향후 전반적 사업 추진방식에 대한 제안사항을 제시하며 ODA 사업의 지속적 개선방안을 도출하도록 한다. 신규사업의 기획 시 해당 수원국에서 기존에 추진한 사업평가 결과, 유사 유형의 사업평가결과를 참고할 수 있도록 프로젝트 업무 매뉴얼을 작성하고 기존 사업의 평가를 이에 포함하도록 한다.

차. 전략 10: 유관기관 간의 유기적 협력체계 확립

농업 ODA의 효과성을 제고시키기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 현재 운영되는 글로벌농림협력위원회의 역할을 강화하는 한편, 관련 유관기관과 유기적으로 협력할 수 있는 체계를 확립하는 것이 중요하다. 우선 농림축산식품부, KOICA, 농촌진흥청, EDCF 등이 참여하는 공동 펀드나 가칭 국제농업협력기금 등을 조성하면 KOICA, 농촌진흥청, 수출입은행 등과 같이 사업을 공동으로 추진하는 효과를 얻을 수 있다. 또한, 농업유관기관 간의 유기적인 협력체계를 확립하기 위해서는 선진공여국의 사례에서 보았듯이, 유관기관 간에 통합전략문서와 같은 합의서를 제정하거나, 관련 기관 간의 실무협의체를 구성·운영하며, 다양한 사업을 연계하는 기반을 마련하기 위한 공동 연구나 공동사업 또는 공동시범사업을 기획 시행하는 것이 필요하다. 장기적으로는 이런 유관기관 간의 협력체계를 공고히 하고 개발협력 체계를 포괄적으로 규율하는 국제개발협력법내에 국내유관기관 간의 협력체계 관련규정을 제정하고 전문인력의 상호 파견이나 자문기구의 조성과 공동운동을 도모할 수 있다. 유관기관 간 포럼이나 세미나 등 정기적인 비공식적 모임도 교류 활성화에 기여하는 또 다른 방안이다.

유관기관과 유기적인 협력체계를 구축하는 방안의 예로 농식품부와 KOICA(또는 수출입은행)간의 농업개발협력 체계, 농식품부와 KOPIA와 농업개발협력 체계 등을 들 수 있

다. KOICA와는 정례 회의를 개최하여 진행 중인 사업에 대한 현황과 수원국 환경에 대한 정보교환, 사업방향의 공유, 공동 농업·농촌개발사업의 기획 시행, 신규사업 중에 특정 사업을 공동으로 시범 운영하는 것 등을 시도할 수 있다. 예컨대 농식품부는 농업에 대한 전문성을 활용하여 사업의 기획, 전문가 파견, 기술자문 등을 담당하고, KOICA는 국제기준에 따라 농업농촌개발사업의 시행과 점검평가를 담당하도록 한다. 농식품부는 KOICA에 시범적으로 사업 운영을 위탁하고, KOICA는 기술협력사업을 농식품부에 위탁하는 것도 협력방안의 하나로 고려할 수 있다. KOPIA와의 협력할 경우, KOPIA에서 기술적으로 성공한 시범사업을 농식품부의 농업 ODA 사업으로 확산시킬 수 있다. 그리고 KOPIA의 현장사무소를 농업 ODA 사업의 거점으로 활용하여 현지에서 KOPIA뿐 아니라 KOICA 사무소와 공동으로 농업 ODA 사업을 시행하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 KOICA나 KOPIA와 공동으로 수원국의 농업·농촌 현황에 대한 조사연구를 실시하여 국내 농식품기업과 농업 유관기관에 유용한 정보를 제공하는 것도 검토 가능하다.

[표V-8] 유관기관과의 유기적 협력체계 수립방안(요약)

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 공동 펀드(농업국제협력기금(가칭)) 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 농림축산식품부, KOICA, 농촌진흥청, EDCF 등이 공동 참여 ■ 유관기관 간의 합의서(유관기관 간 통합 전략문서) 제정 ■ 유관기관 간 실무협의체의 구성 운영 ■ 공동연구의 시행 ■ 국내기관 간 국제개발협력법의 세부 규정 제정 ■ 포럼, 세미나 등 비공식적인 정규 모임의 운영 ■ 전문인력의 상호 파견 ■ 자문기구의 공동 운영 등 |
|--|

VI. 결론 및 제언

농식품부는 개발도상국의 농업·농촌개발에 기여하고 국내 농식품산업의 해외진출에 우호적인 분위기를 조성하기 위하여 국제농업개발협력사업을 추진해 오고 있다. 우리나라의 공적원조규모는 2009년 OECD의 DAC에 가입한 이래로 증가하고 있고, 개도국의 국제개발협력사업의 수요도 증가하여 농식품부의 농업 ODA 사업도 양적으로 증가하는 추세를 보인다. 그러나 농식품부의 농업 ODA 사업은 분절화와 중복성 문제로 사업성과가 제한되는 분야로 인식되고 있다. 현재 농식품부는 우리나라의 성공적인 농업·농촌개발의 경험을 전수 받길 희망하는 수원국의 수요와 국제사회의 기대, 국내의 해외식량자원 확보와 농식품기업의 해외진출기반 마련 등, 국내외로부터 다양한 국제농업개발협력수요를 반영해 주길 요청받고 있다. 이러한 국내외 요청에 적극 대응하고 농업 ODA를 보다 효율적·효과적으로 추진하기 위해서는 농업 ODA 사업의 성과에 영향을 주는 제약요인을 극복해야 한다. 이를 위해서는 농업 ODA의 성과를 높이는 농업 ODA의 정책체계를 확립하며 관련 전략을 수립하는 것이 필요한 시점이다. 이런 문제인식 하에 본 연구는 선진공여국 농업 ODA의 사례를 조사하고 국내 농업 ODA 시행기관들의 당면과제를 파악하여 농식품부의 농업 ODA 사업의 정책체계를 확립하고 관련 전략을 수립하는 연구이다.

국제농업개발협력사업은 사업 범위가 광범위할 뿐 아니라 관련되는 이해당사자가 국내 외에 걸쳐 있고 사업성과도 장기적으로 나타나는 특징을 갖고 있어 본질적으로 성공사례를 만들기 어려운 구조적 문제를 지닌다. 이러한 국제농업개발사업의 본질적 어려움과 함께 국내의 농업유관기관들의 제한된 전문인력과 예산 부족으로 농업 ODA 사업의 성과가 제한되는 실정이다. 본 연구는 이와 같은 성과 제약요인을 구체적으로 파악하는 한편, 선진공여국들은 농업 ODA의 성과를 높이기 위하여 어떤 정책과 전략을 수립·운영하고 있는지 영국, 프랑스, 미국, 독일, 일본 등 5개의 선진공여국의 사례를 조사 연구하였다. 이 중 국제개발협력체계가 우리나라와 매우 유사한 일본의 사례는 현지조사를 바탕으로 보다 심층적인 조사를 시행하여 농식품부 농업 ODA 사업 성과를 높이는 시사점을 도출하고자 하였다.

본 연구의 선진공여국들은 국제농업개발협력의 역사가 길고 ODA를 담당하는 주관부처와 시행 전담기관에 관련 사업의 시행 경험과 전문성이 축적되어있는 편이다. 따라서 많은 농업 ODA 사업이 ODA 전담기관의 주도하에 시행되며, 농업 부처는 보다 전문적인 분야에서 주무부처와 협력하거나 다자협력을 주도하는 형태를 취하고 있다. 이런 유형의 선진공여국으로 영국과 프랑스가 있는데 각각 전담부처인 DFID와 전담 시행기관인 AFD를 중심으로 농업 ODA 사업이 수행되고 있다. 영국의 농업 부처인 DEFRA는 주로 기후변화와 관련된 산림분야에 특화된 ODA를 추진하고 있으며 DFID와는 주로 생물다양성 및 환경과 관련된 농업 ODA 사업에서 협업하고 있다. 프랑스의 농업 부처인 MAAF는 주로 기술협력과 다자기구 지원을 담당한다.

농업 ODA의 규모가 가장 큰 미국의 경우 원조전담기관인 USAID와 농업부처인 USDA 외에도 국무부, 상무부, MCC, 해외투자공사 등 다수의 정부 부처와 관련 기관이 농업 ODA를 수행하고 있다. USDA는 농업 생산성의 향상과 농산품 무역 확대 등을 주목적으로 영농기법과 농업 관련 인프라를 주로 지원하고 있으며, 농업 관련 연구·기술개발·농업무역·데이터개발과 분석 등과 같은 전문적인 분야에서 역할을 담당하고 있다. Feed for Future와 Food for Progress로 대표되는 미국의 농업 ODA 사업은 법제화를 통해 장기적으로 농업 ODA 사업을 브랜드화하고 있으며, 브랜드화된 사업을 지속적으로 시행하면서 농업 ODA 사업에 대한 체계적인 평가체계를 구축하고 성과지표를 개발·활용하고 있다. 농업 ODA 사업에는 다수의 정부부처와 기관들이 참여하고 있으나, 기관프로그램 협의서나 참여기관동의서, 실무협의체와 자문기구의 운영, 공동 컨퍼런스의 개최 등 다양한 제도적 장치와 협력체계를 수립하여 다양한 기관들의 참여로 인한 다기화와 분절화 문제를 극복하고 있다.

독일 역시 다양한 기관들이 농업 ODA 분야에서 활동하고 있다. 국제개발협력의 주무부처인 BMZ와 산하의 GIZ와 KfW가 주로 농업 ODA를 추진하고, 농업 부처인 BMEL와 산하의 BLE(식량농업청)은 Twining program, 다자협력, 농식품산업의 관련 정책 수립 및 무역 국제협력과 관련된 업무를 담당하는 등 기관별 역할이 명확히 분담되어 있다. 독일의 농업 ODA 사업은 공동자금을 기반으로 체계적인 공동협력구조를 갖추고 있는데, 최근 공동자금의 비중이 늘어나는 등 협업이 확대되는 추세이다. 공동사업의 경우 범정부간 가이드라인과 협력협정을 작성하여 이에 기반한 전담반을 구성하여 추진하며, 이와 같은 범정부적 공동이행체계가 법률로 제정되어 있어 농업 ODA를 시행하는 기관들이 분절화 되어 있기보다 기관별로 다른 업무를 전문적으로 시행하는 분업 체계를 이루고 있다고 평가할 수 있다.

이상에서 검토한 선진공여국들의 사례가 주는 중요한 시사는 농업 ODA 사업에 다양한 부처들이 참여하고 있지만 제도적인 분업과 협업으로 ODA 사업의 분절화와 중복성 문제가 극복되고 있다는 점이다. 선진공여국에서 시행되고 있는 범정부적 협의서나 공동이행 가이드라인, 다양한 실무협의체와 연구그룹 운영 등을 통한 ODA 시행부처 간의 협력조정체계는 우리나라 농식품부의 농업 ODA 사업을 중심으로 참여기관 간 협력조정체계를 구축함에 있어 참고할 수 있는 좋은 사례이다. 사업관리와 측면에서는 대표사업을 장기적으로 추진하면서 체계적인 성과관리체계를 구축하고 세부적인 성과지표를 개발·운영하는 과정을 통하여 얻어진 성과평가결과를 다시 사업으로 환류시키는 체계를 갖추고 있다. 농식품부가 농업 ODA 사업의 성공모델을 발굴·확산하는 방안을 마련할 때 이와 같은 선진공여국의 성과관리체계를 참고하는 것은 매우 유용하다고 할 수 있다.

특히 일본 농업 ODA 사례는 우리나라 농식품부 농업 ODA 시행에 많은 시사점을 준다. 먼저 일본 농업 ODA 운영체계는 JICA의 국제개발협력 전문성과 농림수산성의 농업 기술 전문성의 유기적으로 잘 결합되어 운영되는 체계라고 할 수 있다. 일본 농업 ODA

의 주요 특징으로는 (1) 관련 사업에서 국익을 강조하고, (2) 과거 인프라 지원 중심의 사업에서 시장과 민간기업의 참여를 중시하는 사업의 비중을 높이고 있으며, (3) 대상지역이 아시아 중심에서 아프리카 중심으로 점차 전환되고 있으며, (4) 농업 ODA 예산이 전체 ODA 예산의 7~8% 비중을 차지하여 다른 선진공여국에 비하여 높은 수준을 유지하며, (5) 현장 중심의 국제농업협력사업을 강조하고, (6) 글로벌식품 가치사슬 전략을 수립하여 국제농업개발협력사업과 해외농업개발사업을 연계시키는 한편, 일본 농식품산업의 해외진출 등을 적극 지원하는 체계를 구축하고 있으며, (7) 종합적이고 장기적인 관점에서 농업 ODA에 관한 전략과 가이드라인을 유지하고 있다는 것 등이다.

한편 우리나라 농업 ODA의 현황을 분석한 결과, 가장 시급한 당면과제는 개발도상국의 수요와 국내의 정책수요를 잘 반영하고 시행기관별로 서로 다른 전문성과 장점을 활용할 수 있는 종합적이고 체계적인 농업 ODA의 정책체계와 추진전략을 수립하는 것이다. 선진공여국의 개발협력 전담부서와 달리 우리나라의 무상원조 전담기관인 KOICA는 농업 ODA가 가장 큰 규모이나 농업 ODA 사업에 관한 전문성 부족으로 농업 ODA 정책체계의 확립이나 관련 전략 수립에 기여하는 부분이 많지 않다.

농식품부 ODA 사업을 둘러싼 내외부 환경을 보다 명확하게 분석하고 이를 근거한 적절한 전략을 도출하기 위해서는 SWOT 분석이 필요하다. 우리나라 농업 ODA 사업에 관한 SWOT 분석에 따르면, 대내외적으로 우리나라 농업 ODA의 수요가 높고 국내 농식품기업의 해외진출과 민관협력의 기회가 증가하고 있어 농식품부가 농업개발협력을 통하여 개도국과 국제사회에 기여를 확대할 수 있는 환경이 조성되고 있다. 반면 농업 ODA의 분절화나 농식품부 농업 ODA 사업에 대한 외부의 비판적 시각과 부처 간 ODA 사업조정과 유사 사업의 통합 관리가 강화되고 있다는 점은 부정적인 외부 여건이다.

농식품부는 농업생산, 농산물유통, 식품소비 등 분야별로 전문기관이 있고 농업 전문지식도 갖추고 있어 다양한 농업정책 컨설팅 메뉴를 보유하고 있으며, 개발도상국의 농업과 농촌에 대한 이해도가 높다는 점은 일반 ODA를 전담하는 기관과 차별화되는 강점이다. 특히 농식품부가 농업 유관기관들이 시행하는 농업 ODA 사업의 조정심의기구를 운영하고 있으며 자체적으로 ODA 성과를 제고하는 개선방안 마련에 노력해 왔다는 점도 외부의 기회를 활용하는 유용한 장점으로 볼 수 있다. 다만 국제개발협력에 대한 전문성과 개도국 현지에서 사업을 시행하는 사무소 등 관련, 사업기반이 취약하고 담당 인력과 예산이 부족한데 비해 지나치게 많은 사업의 수와 유형은 보완해야 할 약점으로 파악된다. 이러한 SWOT 분석을 바탕으로 외부 환경인 기회와 위협, 내부 조건인 강점과 약점을 상호 교차시켜 다음과 같이 네 가지 유형의 기본 전략 과제를 도출하였다.

첫째, 내부 강점과 외부 기회를 고려할 경우 농업·농촌개발에 대한 전문성과 대표성을 확보하고 있는 농식품부가 주도적으로 우리나라 농업 ODA 정책을 수립하고 농업 ODA 추진체계를 강화하는 전략을 취할 수 있다. 먼저 국익과 수원국의 수요를 잘 반영하여 농식품부 ODA의 비전과 사명, 핵심가치를 명확히 설정하고 이를 달성하기 위한 구체적

인 전략목표와 이행전략을 수립해야 한다. 이와 같이 농업 ODA 정책의 구성요소가 유기적으로 잘 갖추어질 때 이에 적합한 개별 사업의 유형과 성과목표 선정이 가능해진다. 또한, 현재 운영 중인 조정심의기구인 글로벌농림협력협의회를 개편하여 농식품부 농업 ODA의 정책과 전략을 효과적으로 추진하는 체계를 갖추어야 한다.

둘째, 외부의 기회를 활용하기 위해서 농식품부 내부의 약점을 보완·극복하는 전략이 필요하다. 이를 위해서는 농식품부 ODA의 우선순위를 설정하여 사업 범위를 통합 조정하고 우선순위에 설정하여 이에 집중하는 것이 필요하다. 현재 진행 중인 사업의 대상국가와 수를 축소 조정하는 한편, 성과가 부실하거나 미진한 사업은 출구전략을 마련하여 성공 가능성이 높은 사업에 집중할 필요가 있다. 협력대상 국가와 분야에 우선순위를 설정하고 전략 목표에 적합한 사업유형을 선정하여 농식품부의 대표 성공모델로 육성되도록 하는 전략도 유용한 전략이라 할 수 있다.

셋째, 농식품부의 약점과 외부의 위협요인을 고려하는 가장 부정적인 상황을 극복하기 위해서는 보다 혁신적인 전략이 필요하다. 무엇보다 현재의 내부 제약하에서 농업 ODA 성과를 제고하고 외부의 비판적 시각을 최소화할 필요가 있다. 그동안 농식품부 ODA 성과가 저조한 원인으로 지적되던 여러 문제들, 즉 사업의 기획단계에서 수원국의 수요 반영과 타당성 검토가 미흡한 점, 현지 사업기반의 취약으로 인한 점검 평가의 어려움, 성과평가 체계의 미비와 환류 부족 등은 사업 단계별 성과관리제도의 수립으로 보완할 수 있다. 특히 문제사업에 대해서는 중간평가를 실시하여 실패사업에 대해서는 사업을 중단하는 등 과감한 조치를 취하고 우수사업에 대해서는 인센티브를 부여하는 등 효율적인 성과관리를 통하여 성공사례의 발굴과 확산에 집중하는 전략이 모색되어야 한다. 또한, KOICA, KOPIA, EDCF 등 국내 농업 ODA 추진기관과 협력을 강화하고 각 전담기관이 가진 비교우위를 활용하여 공동 연구와 사업기획, 인력 교류, 시범사업의 공동 실시 등을 추진함으로써 우리나라 농업 ODA 추진체계를 분절화가 아닌 협업과 분업으로 인식하는 계기를 만들어야 한다.

넷째, 농식품부의 강점을 활용하여 위협요소에 대처하기 위한 구체적인 방법으로 글로벌농림협력협회의 활성화가 필요하다. 현재 글로벌농림협력협의회를 가칭 '국제농식품협력협의회'로 개편하고 사업의 조정협력에 실질적인 권한과 책임을 부여하여 농업 ODA 사업에 대한 실질적인 검토와 심의가 가능하도록 하고, 성과관리제도 및 평가체계의 수립, 유관기관과의 공동사업 기획, 예산의 검토 및 조정 등 농업 ODA 전반에 걸쳐 정책과 집행을 감독하는 기구로 정착하도록 해야 한다. 특히, 참여가 개방된 작업반을 구성하여 KOICA와 EDCF 등 우리나라 농업 ODA의 주요 시행기관을 공식적으로 참여시키고, 농업협동조합중앙회와 농산물유통공사, 학계 전문가 및 민간기업의 참여도 적극 권장하여 농업 ODA 시행에 다양한 이해관계자의 의견이 수렴되어 추진되는 것이 중요하다.

현재 농식품부의 농업 ODA 사업에 대한 SWOT 분석을 토대로 농식품부 농업 ODA 체계는 다음과 같다.

- 비전: 국제농업개발협력과 식량안보 협력을 통한 개발도상국의 지속가능한 농업·농촌의 발전을 도모한다.
- 사명
 - 개발도상국의 빈곤해소, 기아 완화, 식량안보 개선을 위하여 한국 농림축산식품부는 향후 10년간 아래 사항을 지원한다.
 - 개발도상국의 안정적인 식량공급기반 구축과 농업생산성 향상을 지원한다.
 - 개발도상국의 관련 농산업의 발전과 경쟁력 강화를 지원한다.
 - 개발도상국 농촌사회의 지속적인 안정과 발전을 지원한다.
 - 개발도상국의 농촌 환경보전과 농업생태계 유지를 지지한다.
 - 기후변화로 인한 개발도상국 농업생산의 불안정성 해소를 지원한다.
 - 한국과의 식량안보협력을 강화한다.
 - 정책컨설팅을 통하여 개발도상국의 농업발전계획과 정책수립을 지원한다.
 - 한국 농식품기업의 개발도상국 민간기업과의 협력 강화를 지원한다.
 - 국제사회의 식량안보와 농업교역과 관련된 현안과제에 적극 참여한다.
- 핵심 가치: (1) 동반, (2) 성장, (3) 공유, (4) 행복
- 전략 목표: (1) 빈곤 및 기아 대책, (2) 농산물가치 사슬 연계 촉진, (3) 식량안보 협력 (4) 국제사회의 현안과제 대응
- 전략 과제: 농업ODA 기본계획 수립, 성과 중심의 농업 ODA 추진, 수원국 정부와 주민의 주체적 참여 강화, 성과관리체계의 강화

본 연구에서는 상기 농업 ODA 정책체계에서 제시된 전략 목표와 전략 과제를 해결하기 위한 전략으로 아래와 같은 9개의 전략을 제시하였다.

- 전략 1: 농식품부 주도의 농업 ODA 기본계획 수립
- 전략 2: 글로벌 농림협력협의회의 역할 강화
- 전략 3: 국내 농업과의 연계 강화
- 전략 4: 농업 ODA의 대상사업과 대상국가의 조정
- 전략 5: 농업 ODA의 대상국가와 사업 분야 및 사업유형에 대한 우선순위 설정
- 전략 6: 사업의 기획과 지속가능성 강화
- 전략 8: 농업협력위원회 등 양자 면담기회의 활용
- 전략 9: 사업의 성과관리체계 구축과 사후관리체계 강화
- 전략 10: 유관기관 간의 유기적인 협력체계 확립

참고문헌

국내 문헌

- OECD 한국대표부. (2018). DAC Peer review 요약본
IATI(2017) IATI 사업정보
KIEP.(2012).
OECD (2018). 지속가능한 개발을 위한 민간참여: DAC로부터의 교훈
강창보. (2016). 일본의 ODA 법제
경희대학교 국제개발협력연구센터 (2016). 개도국의 지속가능개발 환경조성을 위한
정책일관성 연구
관계부처 합동. (2009). 2009년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2009). 2010년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2010). 2011년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2011). 2012년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2012). 2013년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2014). `14년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2015). `15년도 국제개발협력사업 종합시행계획(안)
관계부처 합동. (2015). `16년도 국제개발협력사업 종합시행계획
관계부처 합동. (2016). `17년도 국제개발협력사업 종합시행계획
관계부처 합동. (2017). `18년도 국제개발협력사업 종합시행계획
김동훈, 허장.(2016) 농업분야 국제개발협력의 연구동향과 합의
김영완, 최아진, 정사랑 (2017) 민주적 거버넌스의 확산 방법과 과정: 미국, 유럽연합,
일본의 공적개발원조 사례를 중심으로. 동서연구(東西研究). 제29권 1호.
김용택.(2014). 우리나라 국제농업협력사업의 과제와 전략
김희정 (2018) 농업분야 정부개발원조(ODA)의 효과를 높이는 방안-개발도상국의
지속가능한 농업개발을 중심으로-
농림축산식품부 (2017) 국제농업협력사업(ODA) 개선방안)
농림축산식품부(2018) 2018년도 공적개발원조 사업 설명서
농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원. (2013). EPIS Research 독일
농업 ODA 현황조사.
농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원. (2013). EPIS Research:
프랑스 농업 ODA 현황조사
농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원. (2013). EPIS: 일본 농업 ODA
현황조사
농어촌공사·농림축산식품부·농림수산물교육문화정보원. (2013). EPIS Research: 미국
농업 현황 조사
농촌진흥청. (2018). 제2차 농촌진흥사업 기본계획
대외경제정책연구원(KIEP). (2012). 유럽의 ODA 정책과 한·유럽 개발협력.

- 미하엘 보네트(Michael Bohnet). (2013). 독일의 개발협력 정책. FES Information Series. 2013-01.
- 박병도 (2010). 주요국가의 ODA 법제연구 -미국-, 한국법제연구원
- 손욱 외. (2015). 주요 국제개발협력기관 지식공유사업 현황 연구. 한국개발연구원.
- 송유철. (2016). 독일 원조체제의 특성 및 한국에 대한 시사점. 경상논총. 제34권 4호, 2016년 12월, 165~183. 한독경상학회.
- 송유철. 임정빈. (2012). 농업분야 개발협력방안. 대외경제정책연구원. 시장경제연구원.
- 송주호 외. (2012) 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향 및 시사점
- 식품의약품안전처. (2017). 식의약 안전을 위한 규제최적화 방안 연구. 배재대학교 산학협력단.
- 안동욱. (2012). 제5장 개발을 위한 정책일관성(PCD), EU가 그리는 더불어 사는 세계.
- 이대섭 외. (2012). 농림수산분야 ODA 평가
- 이대섭 외. (2018). SDGs 달성을 위한 농림분야 ODA 중장기 전략
- 이대섭. (2014). 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 전략 및 시사점.
- 정빛나. (2018). 농식품부, 식량 원조협약 가입, 쌀 5만t 개도국에 원조(연합뉴스 기사)
- 한국국제협력단 (KOICA). (2012). 한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고방안.
- 한국국제협력단 (KOICA). (2014). 타 해외원조기관 정책수립 및 사업수행체계 사례연구 - 독일 GIZ의 정책 및 수행체계. ODA 연구팀.
- 한국국제협력단(KOICA). (2018). 2018 주요 공여국의 원조 현황 및 실시체계.
- 한국농어촌공사(2017) 농업분야 전문 ODA 사업추진을 위한 국제농업협력사업(ODA) 발전 방향
- 한국농촌경제연구원 (2016). Post-2015 대응 중장기 국제농업개발협력 추진전략 수립
- 한국농촌경제연구원(2014). 유럽 주요 공여국의 농업 ODA 체계
- 한국농촌경제연구원. (2018). 국제농업개발협력 주요국별 중중점추진분야 선정연구-아시아권 7개국을 중심으로(종합보고서)
- 한국농촌경제연구원. (2018). 농업전망(I)
- 한국농촌경제연구원.(2012). 농림수산 분야 ODA 평가
- 한국농촌경제연구원.(2017). 2017년 국제개발협력사업 농업분야 시행계획과 시사점
- 한국농촌공사.(2018). `18년 국제농업협력(ODA)사업 현황

국외 문헌

- AFD. (2016). Activity report 2016
- AFD. (2017). Evaluation of the Sectoral Intervention Framework "Food Security in Sub-Saharan Africa" Summary of the report
- AFD. (2018). Group 2018-2022 Strategy 'Towards a World in Common'
- BMEL. 2015. Bilateral Cooperation Programme of the BMEL.
- BMEL. 2017. Twinning Projects in the Field of Food and Agriculture.
- BMZ. 2017. Development Policy as Future-Oriented Peace Policy.
- BMZ. 2018. Mittelherkunft der bi- und multilateralen Netto1)-ODA 2015-2016.

DEFRA. (2010). Food 2030

DEval. 2016. Principles of the German Institute for Development Evaluation.

DFID. (2005). Growth and poverty reduction: the role of agriculture

DFID. (2011). DFID's approach to Value for Money (VfM)

DFID. (2015). Annual Report and Accounts 2014-2015

DFID. (2015). Conceptual Framework on Agriculture

DFID. (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest

DFID. (2016). Annual Report and Accounts 2015-2016

DFID. (2017). Economic Development Strategy

DFID. (2018). DFID Annual Report and Accounts 2017-2018

DFID. (2018). Smart Rules: Better Programme Delivery

DIE. 2016. Promoting the Sustainable Development Goals in Germany.

Dirk Niebel. Gudrun Kopp. Hans-Jurgen Beerfeltz. 2013. Promoting Sustainable Agriculture. BMZ Strategy Paper 3.

German Development Institute(DIE). 2016. Promoting the sustainable development goals in Germany.

GIZ. 2011. Sector project Agricultural Policy and Food Security.

GIZ. 2018. Working together for change. Integrated company report 2017.

ICAI (2018). International Climate Finance: UK aid for low-carbon development ICAI report. (2014). The UK's International Climate Fund

JICA. (-). Technical Cooperation Operation Flowchart for Pre-approval Stage (Overseas Needs Survey)

JICA. (2014). JICA Guidelines for Operations Evaluation

JICA. (2016). -Japan Brand ODA- Smallholder farmers make changes for success at market SHEP

JICA. (2017). JICA in Agriculture

JICA. (2018). 農村部組織図_改(英)

KFW DEG. (2018). More than finance DEG at a glance.

MAFF. (2015). 日越農業協力中長期ビジョン

MAFF. (2017). Global Food Value Chain Strategy

MAFF. (2018). 国際協力について

Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA). (2015) White Paper on Development 2014

Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA). (2017) White Paper on Development 2016

OECD. (2010) Japan Development Assistance Committee(DAC) Peer Review

OECD. (2010). Evaluation in Development Agency.

OECD. (2016). OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2016

OECD. (2018). Development Co-operation Peer Reviews: France 2018

Sri Lanka Office JICA. (2017). JICA's annual needs survey for JFY2018 in Sri Lanka

UKCDR. (2018). UKCDR strategy 2018-2022
USDA&USAID. (2016). U.S. International Food Assistance Report FY2015
USDA&USAID. (2017). U.S. International Food Assistance Report FY2016
USDA. (2012). Research, Education, and Economics: Action Plan
USDA. (2016). USDA Food for Progress Learning Agenda: Trade Expansion and
Agriculture Market Development
USG. (2010). U.S. Global Development Policy(PPD-6)
USG. (2017). US Government Global Food Security Strategy FY2017-2021
USG. (2018). U.S. Government Security Strategy Implementation Report
World Bank. (2007).

인터넷 자료

2011 French Ministry of Agriculture, Food, Fisheries, rural Affairs and Planning
in actions
file:///C:/Users/user/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/00P
3C55S/version_anglaise.pdf(검색일: 2018.9.30.)
2011 French Ministry of Agriculture, Food, Fisheries, Rural Affairs and Spatial
Planning in actions <http://infographies.agriculture.gouv.fr/english>
AFD Strategy Vietnam 2016-2020
<https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-03-05-59-13/intervention-framework-vietnam-2016-2020.pdf> (검색일 : 2018.10.21.)
AFD, <https://www.afd.fr/en>(검색일: 2018.9.30.)
AFD, <https://www.afd.fr/en/project-preparation-funds>(검색일: 2018.10.26.)
BMZ, <http://www.bmz.de/en/ministry/InDetail/budget/index.html>(검색일: 2018.10.2.)
Cambodian Rehabilitation and Development Board(CRDB) Council for the
Development of Cambodia(CDC).
http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/Donor_Development_Cooperation_Programs/Germany/Ger_Cam_Devel_Coop_Strategy_Priority_Rural%20Devel_Nov_2006/Rural_Development.htm(검색일: 2018.10.30.)
DEval, <https://www.deval.org/en/about-us.html>(검색일: 2018.10.15.)
Development Tracker, <https://devtracker.dfid.gov.uk/sector/11/categories/311>
(검색일: 2018.10.26.)
Donor tracker 재인용, PLF 2018, DPT 2018 ‘Politique française en faveur du
développement’, PAP 2018, government and parliamentary admendments.
(검색일: 2018.10.2.)
Donor Tracker, <https://donortracker.org/country/france>(검색일: 2018.10.2.)
Donor Tracker, <https://donortracker.org/country/france>(검색일: 2018.8.14.)
Donor tracker, <https://donortracker.org/germany/agriculture>(검색일: 2018.10.05.)

Eco-at-Africa.

<https://www.dw.com/en/searching-for-rain-in-burkina-faso/av-43379379>(
검색일: 2018.10.30.)

EU Grant Agreement signed between AFD and Myanmar

<http://www.mizzima.com/development-news/eu-grant-agreement-signed-between-afd-and-myanmar> (검색일: 2018.10.27.)

German Federal Association for Sustainability,

<https://nachhaltigkeit.bvng.org/en/the-global-goals-for-sustainable-development/sdg-goal-2-zero-hunger/>(검색일: 2018.11.09.)

GIZ, <https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>(검색일: 2018.10.2.)

GIZ, <https://www.giz.de/en/worldwide/19450.html>(검색일: 2018.11.1.)

GOV,uk,

<https://www.gov.uk/guidance/international-climate-finance#overview>(검색
일: 2018.10.23.)

Hindustantimes.

<https://www.hindustantimes.com/world-news/guns-and-roses-poppy-growing-afghanistan-farmers-enjoy-sweet-smell-of-success-in-flower-business/story-53Kr5TG5TRo0j0MZ2bFWpN.html>(검색일: 2018.10.30.)

KfW DEG, <https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/>(검색일:
2018.10.15.)

KOICA 실적 통계 <http://stat.koica.go.kr>

MicroCapital.

<https://www.microcapital.org/german-development-bank-kfw-makes-5-million-microfinance-investment-in-microfinance-bank-of-azerbaijan/>(검색일:
2018.10.30)

OECD DAC Aid at a glance by donor(검색일: 2018. 11.19)

OECD DAC Aid at a glance by donor,

https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1(검색일: 2018.10.2.)

OECD DAC Aid at a glance by donor,

<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryld=58192#>(검색일: 2018.10.05.)

OECD DAC at a glance by donor(검색일: 2018.11.28.)

OECD Stat, <https://stats.oecd.org>(검색일: 2018.10.1.)

OECD Stat, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryld=58192#>(검색일: 2018.11.19.)

OECD, Official Development Assistance 2017-Primary Data, ODA 1960-17
Trend(검색일: 2018.11.19.)

OECD, Official Development Assistance 2017-Primary Data, ODA 1960-2017 Trend,
<https://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=oece&lg=en> (검색일:
2018.11.28.)

Parliamnet.

<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news-parliament-20151/uk-aid-other-government-departments-launch-16-17/> (검색일: 2018.10.26.)

The Ministry of Agriculture, Agrifood, and Forestry MAFF

<http://agriculture.gouv.fr/english-contents>(검색일 2018.9.29.)

The Straits Times.

<https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/guns-and-roses-afghan-farmers-enjoy-sweet-smell-of-success>(검색일: 2018.10.30.)

USAID, Bureau for Food Security,

USAID, WHO WE ARE, ORGANIZATION

USDA, FAIS, <https://apps.fas.usda.gov/fais/public>

USDA, FAS,

<https://www.fas.usda.gov/topics/international-food-assistance-and-food-security-conference>

농림축산식품부. <http://www.mafra.go.kr/mafra/437/subview.do>

한국국제협력단 홈페이지.

http://www.koica.go.kr/program/type/rural/1208563_1585.html, 검색일: 2018.11.23)

한국수출입은행 ODA통계. <https://stats.koreaexim.go.kr/>(검색일: 2018.11.07.)