

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003715-01

아프리카 중장기 농업협력 강화방안

2021. 10.

(주) 델파이 리서치

提 出 文

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 『아프리카 중장기 농업협력 강화방안』
에 관한 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 10월 20일

델파이 리서치 대표

⋮
차 례

제1장 서론	1
제2장 아프리카 저개발 현황과 발전전망	4
1. 아프리카 대륙의 특징	4
가. 거대한 면적	4
나. 다양성	6
2. 아프리카 저개발 현황 및 특징	10
가. 아프리카 저개발 현황	10
나. 아프리카 저개발의 원인	13
3. 아프리카 발전 전망	16
제3장 아프리카 농업현황과 국제사회의 농업개발 지원	19
1. 아프리카 경제발전과 농업의 역할	19
2. 아프리카 농업의 저개발 현황 및 제약요인	21
3. 아프리카 농업발전 잠재력	23
4. 국제사회의 아프리카 농업 ODA 현황 및 지원 사례	32
가. 국제사회의 아프리카 농업 ODA 현황	32
나. 개발금융기관(DFI)의 아프리카 농업개발 지원	36
다. 국제사회의 아프리카 농업지원 사례	41
제4장 한국의 아프리카 농업 ODA 현황 및 특징	48
1. 한국 ODA 규모 및 공여기관별 예산규모	48

가. ODA 예산 규모	48
나. 공여기관별 ODA 예산규모	50
2. 한국의 아프리카 농업 ODA 현황	52
가. 아프리카 ODA 현황	52
나. 아프리카 농업 ODA 현황	54
3. ODA 시행기관별 아프리카 농업 지원현황 및 평가	59
가. 한국국제협력단(KOICA)	59
나. 농림축산식품부·농촌진흥청	63
다. 기획재정부·한국수출입은행(EDCF)	68

제5장 아프리카 농업협력의 전략적 추진방안72

1. 중점국가 위주의 협력	72
가. 중점지원국 선정 의의	72
나. 중점지원국 선정기준 및 방법	74
다. 중점지원국 도출결과	76
라. 중점지원국의 주요 특징 및 개발환경	77
2. 전략작물 위주의 협력	89
가. 전략작물 선정 기준	89
나. 에티오피아 전략작물	93
다. 권역별 전략작물	100
3. 식량안보 기여와 ODA 사업의 프로그램화(programming)	103
가. 식량안보 및 빈곤퇴치에 기여	103
나. 프로그램 접근의 필요성	104
다. 프로그램(가치사슬) 관점에서 농식품부 ODA 사업 평가	108
라. ODA 사업의 프로그램화(programming) 방안	111
4. 한국의 농업발전경험 공유	119
가. 한국 농정경험의 공유 가능성	119

나. 한국의 농정경험을 활용한 정책컨설팅	123
제6장 요약 및 결론	128
<참고문헌>	134

⋮
표 차 례

표 2-1. 아프리카 국가들의 경제사회적 특성	8
표 2-2. 아프리카의 해외금융자본 유입	18
표 3-1. 아프리카 주요국의 농업 비중	19
표 3-2. 아프리카 농산물의 잠재생산량 대비 현재 생산량 비율	24
표 3-3. 아프리카 인구비중 전망	27
표 3-4. 아프리카 주요 도시의 인구전망	28
표 3-5. 아프리카 농업투자 20대 기업	30
표 3-6. 아프리카 10대(Top-10) ODA 수원국	33
표 3-7. 아프리카 10대(Top-10) ODA 공여국	34
표 3-8. 농업 ODA의 아프리카 10대 수원국(2019년 기준)	35
표 3-9. 유럽 개발금융기관들의 주요 특징	37
표 3-10. 개발금융기관의 특징 및 역할	38
표 3-11. 개발금융기관들의 농업분야 투자 비중(%)	38
표 3-12. AfDB 그룹의 5대 중점지원 분야별 금융지원 현황	39
표 3-13. 나이지리아 비료생산 공장(인도라마) 건설프로젝트 금융지원 현황	40
표 3-14. 세계은행의 말리 농업 가치사슬 분석	44
표 4-1. 한국의 연도별 ODA 예산규모	48
표 4-2. 주요 ODA 공여기관별 원조형태(2021년)	49
표 4-3. 한국의 분야별 ODA 비중(2021년)	49
표 4-4. 소관부처(기관)별 2021년도 ODA 예산규모	50
표 4-5. 2021년도 한국 ODA 예산의 지역별 배분	53
표 4-6. 한국의 아프리카 농림수산업 ODA 규모 및 비중	55
표 4-7. 농업 분야별 한국의 아프리카 ODA 현황	56

표 4-8. 한국 농업 ODA의 주요 수원국 (2010-2019)	57
표 4-9. 아프리카 중점협력국가별 중점협력분야	58
표 4-10. KOICA 원조의 아프리카 주요 수원국(2019년)	61
표 4-11. KOICA의 아프리카 농업 ODA 비중	61
표 4-12. KOICA의 농업 ODA 추진 전략	62
표 4-13. KOICA의 르완다 농업 ODA 프로젝트	63
표 4-14. 농식품부 ODA 수행기관	64
표 4-15. 농식품부의 아프리카 국제농업협력 사업(2006-2020)	65
표 4-16. 아프리카 KOPIA 협력사업 현황	67
표 4-17. 주요 공여국의 AfDB 그룹 신탁기금 출연현황(2018년)	70
표 5-1. 한국의 아프리카 농업분야 중점협력대상국	73
표 5-2. 아프리카 농업 ODA 중점국가 선정지표	76
표 5-3. 농업부문 아프리카 중점지원국 도출 결과	77
표 5-4. 에티오피아 투자환경	79
표 5-5. 르완다의 농업발전 전략 주요 내용	82
표 5-6. 아프리카 TOP-10 소매유통기업	89
표 5-7. UNIDO의 에티오피아 전략작물 도출결과	91
표 5-8. 전략작물 선정기준 지표(예시)	93
표 5-9. 에티오피아 농산업 단지별 가공품	94
표 5-10. 농식품부의 아프리카 ODA 사업현황(2006-2020)	110
표 5-11. 공여기관(부처)별 아프리카 농업 ODA	115
표 5-12. 한국과 아프리카의 농업 초기조건 비교	120
표 5-13. 아프리카의 농업 발전제약 요인과 한국의 극복경험	120
표 5-14. 한국의 농정경험을 활용한 정책컨설팅 가능분야(예시)	124

⋮ 그림 차례

그림 2-1. 아프리카 대륙면적	4
그림 2-2. 아프리카의 자원벨트	6
그림 2-3. 아프리카 경제규모 빅-5	7
그림 2-4. 아프리카 국가들의 비료사용량(ha 당 kg, 2016년)	8
그림 2-5. 아프리카 종교 및 언어	9
그림 2-6. 가나의 주력 수출품(2018년)	11
그림 2-7. 아프리카 국가들의 제조업 비중(GDP 대비 비중, 2019년)	12
그림 2-8. 아프리카 국경선 및 대외경제 관계	12
그림 2-9. 아프리카 저개발의 원인	16
그림 2-10. 아프리카 발전전망	18
그림 3-1. 르완다 국가개발전략과 농업	20
그림 3-2. 아프리카 농업의 중요성	20
그림 3-3. 아프리카 농산물의 교역 현황	22
그림 3-4. 가나의 비료수입 현황	22
그림 3-5. 아프리카 식음료 시장규모 전망	25
그림 3-6. 아프리카의 실질 GDP 성장률 (%)	26
그림 3-7. 아프리카의 분야별 소비지출	26
그림 3-8. 아프리카 도시화 추이	27
그림 3-9. 아프리카 중산층의 소비품목 및 구매형태	29
그림 3-10. 아프리카 농업부문에 대한 외국인투자(FDI)	30
그림 3-11. 중국의 아프리카 농지매입 및 농업기술센터(ATDC) 설립 현황	31
그림 3-12. 국제사회의 아프리카 ODA	32
그림 3-13. 국민 1인당 ODA 수혜 규모(2019년 기준)	33

그림 3-14. 아프리카 농업분야에 대한 주요 공여국(2019년 기준)	35
그림 3-15. 개발금융기관 투자영역	37
그림 3-16. 말리 망고 수출확대 효과(1993-2008년)	45
그림 4-1. 한국의 아프리카 ODA 추이	52
그림 4-2. 한국의 아프리카 유·무상 ODA 현황	53
그림 4-3. 아프리카 중점협력국(7개국)에 대한 한국 ODA의 유·무상 비중	54
그림 4-4. 한국의 아프리카 농림수산업 ODA 구성비(%)	55
그림 4-5. 한국의 아프리카 중점협력국 농업 ODA	56
그림 4-6. 한국의 중점지원국별 중점협력분야 ODA에서 차지하는 지역개발 비중(%)	58
그림 4-7. KOICA의 지역별 ODA 비중 변화	60
그림 4-8. KOICA의 아프리카 ODA 유형(2019년)	60
그림 4-9. AfDB의 지역사무소 현황	71
그림 5-1. 아프리카 농식품 산업에 대한 FDI (2003-2017년 합계)	80
그림 5-2. 탄자니아의 산업별 FDI 유입현황(2018년)	84
그림 5-3. 세네갈의 개발환경	86
그림 5-4. 서아프리카 국가들의 경제성장과 소득수준 비교	87
그림 5-5. 가나의 외국인직접투자(FDI) 유입현황	87
그림 5-6. 아프리카 GDP 및 FDI 상위 10개국(2019년)	88
그림 5-7. IFPRI의 에티오피아 10대 전략작물 도출 결과	90
그림 5-8. 에티오피아 농산업단지(AIIPs)와 농산물 유통센터(RTC)	94
그림 5-9. 에티오피아 밀(wheat)의 공급구조	96
그림 5-10. 에티오피아 참깨 생산량 및 수출국	97
그림 5-11. 에티오피아 주요 전략작물의 가치사슬 형성 정도	98
그림 5-12. AfDB의 농산물 가치사슬 전략작물	101
그림 5-13. 아프리카 주요국의 벼(paddy rice) 생산량 (2019년)	102
그림 5-14. 농업 특성에 따른 ODA 방향	108
그림 5-15. 농식품부의 ODA 사업목표	112

그림 5-16. 중점협력분야(농업·교육·ICT)의 연계	117
그림 5-17. 결과기반 ODA 성과관리 개념	119
그림 5-18. 한국의 농업 및 공업 생산규모 비교	122
그림 5-19. 한국의 농업발전 경험	123

제1장 서론

아프리카에서 농업은 빈곤해소와 경제발전을 위한 가장 핵심적인 산업으로, 국내총생산(GDP)의 25%, 고용의 60% 이상을 차지하고 있다. 농업의 범위를 농산업(agribusiness)으로 확대하면 GDP에서 차지하는 비중이 45%로 높아진다. 그런데, 아프리카 농업은 저개발을 특징으로 하고 있으며, ‘자기 스스로를 먹여 살리지 못하는 낙후된 산업’에서 벗어나지 못하고 있다.

농업의 발전 없이는 아프리카의 빈곤해소나 경제발전은 요원하다. 아프리카에서는 농업의 경제적 비중이 감소하고, 제조업 비중은 늘어나는 페티클라크 법칙(Petty-Clark's law)이 나타나기 쉽지 않다. 아프리카에서는 오히려 공업비중이 감소하는 탈공업화(deindustrialization) 현상이 나타나고 있다.

이런 이유로 아프리카 여러 국가들은 농산업화(Agro-industrialization)를 새로운 국가발전전략으로 내세우고 있다. 아프리카에서는 경제성장, 도시화, 중산층 인구증가, 외국인투자 확대 등 농업을 둘러싼 제반시장 환경이 변화하면서 농업발전에 대한 기대감이 높아지고 있다. 세계은행 보고서에 의하면, 오는 2030년 아프리카(SSA)의 농업과 농산업(agribusiness) 규모가 2010년(3,130억 달러)에 비해 3배 이상 늘어난 1조 달러에 달할 것으로 전망되고 있다. 아프리카는 높은 인구증가, 경제성장에 따른 소득증대와 급속한 도시화가 결부되면서 농가공품, 채소, 육류 등 농산품에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있어 농업과 농산업의 빠른 성장이 전망되고 있다. 이에 따라 농업과 농산업이 아프리카 경제에서 차지하는 위상이 크게 높아질 것으로 예견되고 있다. 아프리카의 농업발전 잠재력은 방대한 농지면적을 통해서도 엿볼 수 있는데, 아프리카는 전 세계 경작 가능한 미개발 농지의 절반 이상을 가지고 있는 것으로 조사되고 있다. 아직까지는 제반 요인들로 인해 농업발전의 토대를 마련하지 못하고 있지만, 막대한 개발 잠재력을 감안하면 세계적인 농업생산 센터로 부상할 가능성을 배제할 수 없다. 농업기술과 기계화 등을 통해 녹색혁명의 문턱을 넘어선다면 자급자족 단계를 넘어 농업 순수출국으로 전환될 수 있을 것이다.

21세기 한국의 대외관계에 있어 가장 큰 변화 가운데 하나로는 공적개발원조(ODA)의 확대를 들 수 있는데, 특히 아프리카에 대한 한국의 원조가 빠르

게 늘어나고 있다. 2000년대 중반까지만 해도 아프리카에 대한 한국의 개발 원조는 국제사회에서 최소한의 ‘체면’ 정도를 유지하는 수준이었지만, 국제사회에서 한국의 역할이 강조되면서 아프리카에 대한 ODA를 늘려나갔다. 특히, 2006년 한국 대통령의 아프리카 3개국 방문과 “아프리카개발을 위한 한국의 이니셔티브” 수립, 그리고 2010년 OECD 개발협력위원회(DAC) 가입을 계기로 아프리카에 대한 원조 규모가 급증하기 시작했는데, 2010년 1억 5,800만 달러에서 2019년에는 5억 1,600만 달러로 3.3배 가까이 증가했다. 이에 따라 한국의 전체 개발원조에서 아프리카가 차지하는 비중은 2010년 15%에서 2019년에는 25%로 확대되었다. 아프리카는 지리적으로 멀리 떨어져 있는데다가 개발협력파트너로서 면모를 갖추지 못하고 있어, 한국은 아프리카 개발이슈에 특별히 주목하지 않았으나, DAC 가입을 통해 공여국 대열에 합류하면서 아프리카에 대한 원조지원을 본격화하고 있다.

아프리카 농업분야에 대한 한국의 ODA 사업에는 KOICA, 농식품부, 농촌진흥청, 농어촌공사, EDCF, 지자체 등 여러 기관들이 참여해 오고 있는데, 지난 10년간(2010~2019년) 농업분야에 대한 ODA 비중이 9.2%를 차지한 것으로 집계되고 있다. 아프리카의 경제발전은 농업개발로부터 출발할 수밖에 없다는 사실을 감안하면, 농업분야에 대한 개발원조는 꾸준히 확대될 것으로 예상된다. 동남아시아의 경우, 중소득 국가가 많고, 아프리카에 비해 상대적으로 농업이 발전해 있어 농업보다는 인프라, 교육 등에 대한 개발수요가 높다. 반면에, 아프리카는 세계 최빈지역으로 식량부족 문제가 지속되고 있어 농업에 대한 원조 비중이 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다.

본 연구는 이러한 관찰과 배경에서 시작되었다. 본 연구는 아프리카 농업분야에 대한 개발협력(ODA) 이슈를 다루는 것으로, 이 지역의 농업현실을 짚어보고 우리나라의 체계적인 개발협력 방안을 모색하는데 그 목적을 두고 있다. 주지하다시피, 아프리카 농업분야에 대한 한국의 개발원조가 확대되면서 체계화된 원조방안 수립에 대한 정책수요가 높아지고 있다.

본 연구는 ① 왜 농업 ODA인가(아프리카 발전에 있어 농업의 중요성) ② 한국의 농업 ODA는 과연 제대로 이행되고 있는가 ③ 어느 국가에 집중하는 것이 바람직한가 ④ 어느 작물에 집중하는 것이 바람직한가 ⑤ 바람직한 농업 ODA 전략은 무엇인가 등의 질문들에 대해 해답을 모색하는 과정이라고

할 수 있다.

이 보고서는 다음과 같이 구성되었다. 제2장에서는 농업분야를 논의하기에 앞서 아프리카가 직면해 있는 개발과제와 발전전망에 대해 살펴보았다. 아프리카의 저개발은 아시아, 중남미 등 다른 개도국들이 발전과정에서 공통적으로 겪는 문제라고하기에는 너무나도 고질적이고 구조적인데, 이에 대해 자연·지리적 요인, 정치·사회적 요인, 경제 산업적 요인 등 여러 각도에서 규명해 보았다. 아울러 국제사회의 평가를 기반으로 아프리카 발전 전망에 대해서도 정리해 보았다. 그 동안 아프리카에 대한 평가는 비관론과 낙관론이 팽팽히 맞서고 왔는데, 최근 들어 낙관론 쪽으로 무게감이 점점 더 이동(Afro-pessimism→Afro-optimism)하고 있다.

제3장에서는 아프리카 경제발전에 있어 농업의 중요성(역할)을 따져본 다음에 국제사회의 농업개발 원조현황을 살펴보았다. 아울러 아프리카 농업의 저개발 현황과 제약요인들에 대해서는 살펴보았다. 아프리카의 농업발전을 저해하는 원인들은 불리한 자연조건에서부터 시작하여 정책실패, 열악한 인프라, 비료 등 농업투입물 부족, 영농기술의 부재, 농기계 보급 및 기술인력 부족, 관습적 토지제도 등 일일이 열거하기 어려울 정도인데, 이에 대해 간략하게 정리했다. 나아가, 경제성장과 인구증가, 도시화와 중산층 인구 증가, 외국인투자 증가 등의 측면에서 아프리카 농업발전 잠재력을 살펴보았다. 이어서, 개발금융기관(DFI)을 포함한 국제사회의 아프리카 농업 ODA 현황을 살펴보고 사례분석도 실시했다. 제4장에서는 한국의 아프리카 농업 ODA 현황과 특징을 다각적으로 분석하였다. 그리고 KOICA, 농식품부, 기획재정부 등 ODA 시행기관별 아프리카 농업 지원현황을 살펴본 다음에 평가도 실시했다. 본 연구의 핵심부분인 제5장에서는 그동안 평가를 바탕으로 한국의 아프리카 농업분야에 대한 개발원조의 전략적 추진방안을 제시하였다. 중점국가와 전략작물 위주의 ODA 방안과 ODA 사업의 프로그램화(programming) 또는 가치사슬 접근방안을 제시하였다. 이는 농식품부의 ODA 사업목표인 ① 한국 농업·농촌 개발경험의 전수를 통한 농가소득 향상과 지속가능한 농업 발전에의 기여 ②호혜적 협력기반의 구축을 통한 한국 농림축산식품 산업의 시장개척 여건조성을 염두에 둔 정책제안이다. 마지막으로 제6장에서는 본 보고서의 연구내용을 종합하여 정리하는 수준으로 마무리하고 있다.

제2장 아프리카 저개발 현황과 발전전망

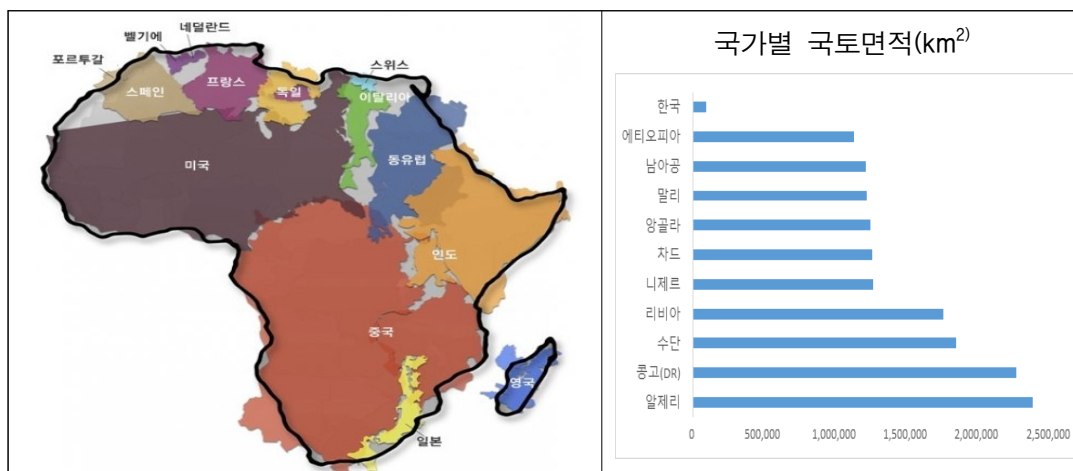
1. 아프리카 대륙의 특징

가. 거대한 면적

아프리카는 거대한 면적(3,020만 km²)을 그 특징으로 하고 있는데, 지구 육지면적의 22%를 차지하고 있다. 이집트(카이로)에서 요하네스버그(남아공)까지 비행시간이 8시간이나 소요될 정도로 광활하다. ‘메르카토르 도법’으로 세계 지도를 표시하고 있어 아프리카 대륙의 실제면적은 지도상에 작게 표시되고 있지만, 실제로는 중국, 미국, 인도, 그리고 유럽의 여러 국가를 합친 면적보다도 더 크다. 또한 아프리카는 인구가 12억 이상으로 전 세계 인구의 15%를 차지하고 있으며, 전 세계 지하자원 매장량의 30%를 차지하고 있다.

아프리카는 거대한 대륙으로 54개(사하라이남 48개국)의 독립국가로 구성되어 있으며, ‘사하라 사막’ (일종의 자연장벽)에 의해 북아프리카(지중해 연안)와 사하라이남 아프리카(Black Africa)로 양분되어 있다. 북아프리카 지역은 일찍부터 문명이 형성된 반면에, 사하라이남 지역은 15세기 유럽이 아시아로 가는 항로를 개척하는 과정에서 발견되었으며, 19세기에는 유럽의 식민지로 편입되었다.

그림 2-1. 아프리카 대륙면적



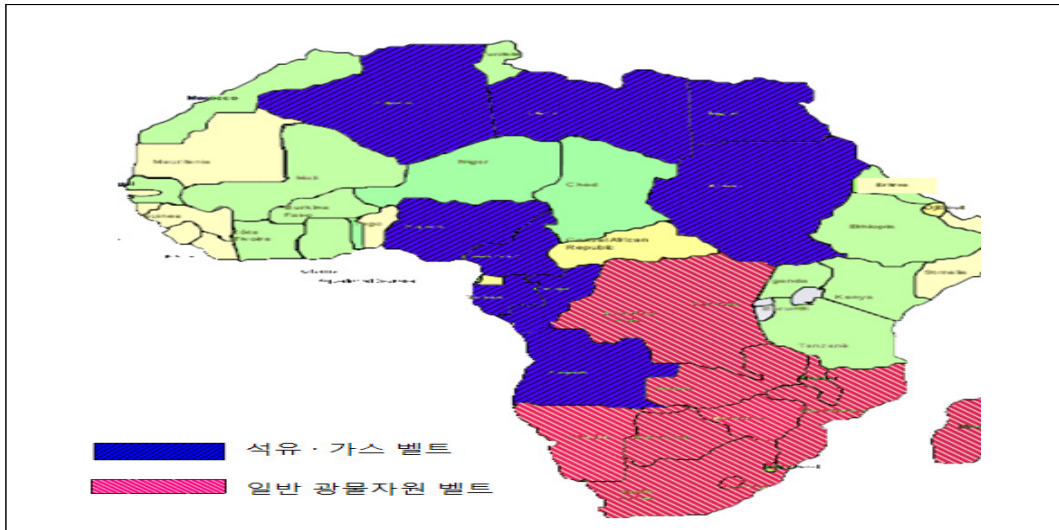
자료: The global economy.com (접속일: 2021.10.7)

거대한 아프리카 대륙에는 엄청난 양의 지하자원이 묻혀있어 새로운 자원 개발시장으로서 주목을 받아오고 있다. 막대한 부존자원은 경제성장의 원동력인데, 아프리카는 석유자원과 다양한 금속광물자원을 보유하고 있다. 아프리카의 전략적 가치는 전 세계 국토 면적의 1/5에 해당하는 광활한 대륙에 매장되어 있는 막대한 지하자원에서 비롯되고 있다. 세계 다른 지역에도 각종 자원이 풍부하게 매장되어 있지만, 아프리카는 그 동안 내전과 열악한 인프라, 관련기술 및 투자자금 부족 등으로 개발의 손길이 미치지 않은 미개발 지역이 많이 남아 있다. 아프리카는 그만큼 추가적인 개발 잠재력이 높다는 것이다.

아프리카 자원을 크게 구분해 보면, 석유와 가스는 주로 북부(알제리, 리비아, 이집트)와 서부(나이지리아, 앙골라, 가나, 적도기니), 그리고 금속광물 자원은 남아공, 콩고(DRC) 등에 집중되어 있다. 현재 전 세계에서 차지하고 있는 아프리카의 원유 매장량(확인)은 10% 미만으로 그 비중이 높은 편은 아니지만, 미개발 유전이 많은 것으로 평가되고 있어 투자가 뒷받침된다면 자원 개발 붐이 지속될 것으로 보고 있다. 일반 금속광물자원의 개발 잠재력도 무궁무진하다. 다이아몬드, 코발트, 크롬의 매장량은 독보적인 수준이며 이 밖에도 우라늄, 니켈, 유연탄 등의 자원이 다량으로 매장되어 있다. 광물자원은 주로 사하라이남 지역에 집중되어 있는데 국가별로는 남아공이 가장 독보적인 위치를 차지하고 있다. 남아공에서는 귀금속 광물에서부터 각종 비철금속에 이르기까지 각종 광물자원이 매장되어 있어 세계에서 자원개발 잠재력이 가장 높은 것으로 평가되고 있다. 특히 백금, 망간, 크롬, 금, 등은 세계 1위의 매장 규모이며 이외에도 티타늄, 바나듐, 질석 등을 비롯한 수많은 광물 자원이 다량 부존하고 있다. 남아공과 함께 세계적인 자원부국으로 이목을 끌고 있는 아프리카 국가는 콩고(DRC)로 다이아몬드, 금, 코발트, 동, 콜탄, 아연, 카드뮴 등을 비롯한 수많은 고부가가치의 지하자원이 풍부하게 매장되어 있다. 콜탄'은 휴대전화의 핵심 부품으로 쓰이는 탄탈륨의 원료이며 세계 콜탄 매장량의 80%가 콩고에 매장되어 있는 것으로 추정되고 있다. 남아공과 콩고(DRC) 이외에도 아프리카 전역에는 다양한 광물자원들이 매장되어 있는데, 특히 보츠와나~잠비아~짐바브웨~마다가스카르를 잇는 동남부 일대는 아프리카의 최대 광물벨트지역으로 손꼽히고 있다. 이 지역에는 다이아몬드

와 금 등의 귀금속 광물에서부터 우라늄, 동, 코발트, 유연탄, 니켈 등에 이르기까지 수많은 광물자원들이 풍부하게 매장되어 있다.

그림 2-2. 아프리카의 자원벨트



자료: 박영호 외. 2010. 해외자원개발의 전략적 추진 방안 : 4대 신흥지역 중심으로. 대외경제정책연구원.

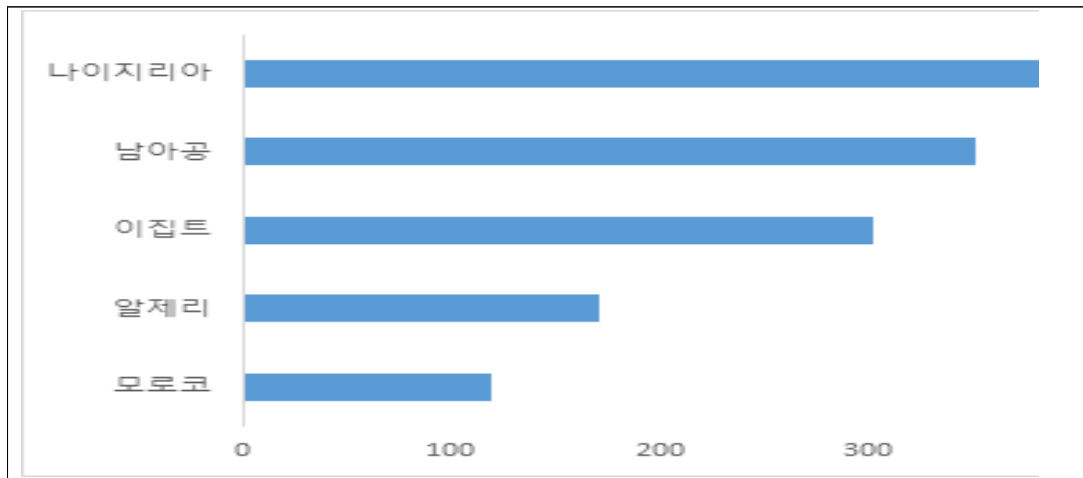
농업개발 잠재력 역시 막대하다. 아프리카는 농업개발 잠재력에 관한 한 다른 어느 지역보다도 커다란 주목을 받고 있는데, 전 세계 미경작 농지 (uncultivated land)의 절반 이상을 가지고 있다.

나. 다양성

아프리카는 54개의 이질적 시장으로 국가 또는 권역별로 다양한 특성을 지니고 있다. 아프리카 국가들은 경제규모, 소득수준, 산업구조, 인구, 부존자원, 문화, 종교, 자연 및 지리적 여건 등 제반환경에서 큰 차이를 보이고 있다. 아프리카 국가들의 경제규모를 보면, 54개국 중 5개국(나이지리아·남아공·이집트·알제리·모로코)이 아프리카 전체 GDP(2.3조 달러)의 60%를 차지할 정도로 경제력이 일부 국가에 편중되어 있다.

그림 2-3. 아프리카 경제규모 빅-5

(단위: 10억 달러)



자료: The Global economy.com (접속일: 2021.7.7)

인구 규모는 10만 명의 세이셸에서 2억 명의 나이지리아에 이르기까지 다양한데, 인구 상위 5개국이 아프리카 전체 인구의 40% 이상을 차지하고 있다. 아프리카의 다양성은 국민소득 수준에서도 두드러지게 나타나고 있다. 세이셸, 모리셔스, 가봉, 적도기니, 보츠와나, 남아공 등은 1인당 GDP(2020년)가 7,000달러를 넘고 있지만, 탄자니아, 에티오피아, 우간다, 르완다, 모잠비크, 콩고(DRC), 마다가스카르 등은 1,000달러에서도 미치지 못하고 있다.

아프리카는 국가별로 지중해 기후, 열대우림 기후, 사막기후 등 다양한 지리적 여건을 보유하고 있으면, 개발 잠재력을 보여주는 지하자원에서도 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 남아공, 나이지리아, 콩고, 앙골라 등은 세계적인 자원 부국인 반면에, 소말리아, 에티오피아, 말리, 말라위, 르완다, 우간다 등은 자원 빈국으로 마땅히 내놓을 만한 지하자원을 가지고 있지 않다. 경제사회적 발전 정도도 크게 다른데, 남아공, 세네갈 등 21개국은 중소득국으로 분류되는 반면에, 에티오피아, 우간다, 탄자니아 등 23개국은 최빈국으로 분류되고 있다.

표 2-1. 아프리카 국가들의 경제사회적 특성

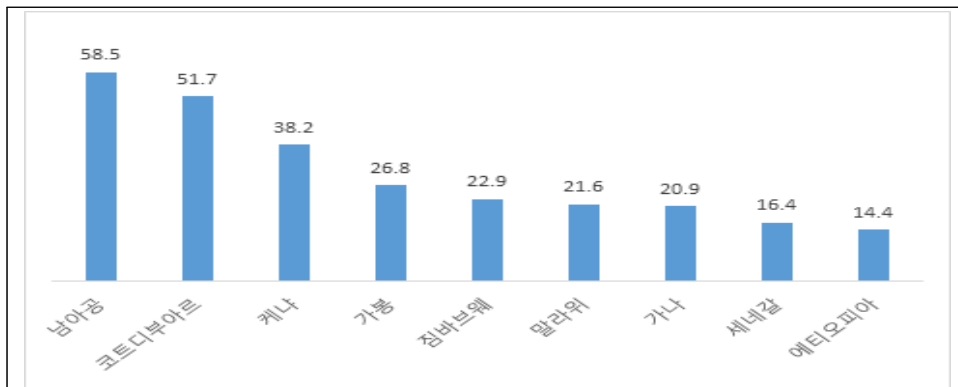
산유국 (8개국)	비석유 자원보유국(16개국)	중소득국 (21개국)	최빈국 (23개국)	취약국 (19개국)
나이지리아	남아공	남아공	에티오피아	콩고(DRC)
앙골라	보츠와나	세네갈	콩고(DRC)	말라위
카메룬	콩고(DRC)	나미비아	우간다	말리
차드	잠비아	모리셔스	탄자니아	남수단
콩고공화국	짐바브웨	케냐	르완다	짐바브웨
적도기니	가나	가봉	말라위	차드
가봉	니제르	앙골라	마다카스카르	라이베리아
남수단	모잠비크 등	보츠와나 등	모잠비크 등	시에라리온 등

자료: IMF. 2021. Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa.

아프리카의 다양성은 농업부문에서도 나타나고 있다. 기후와 토양 등에 따라 다양한 형태의 영농체계가 존재하는데, 한 국가 내에서도 관개농업, 수목농업, 삼림농업 등 서로 다른 영농형태를 보이고 있다. 유엔식량농업기구(FAO)는 아프리카의 영농체계를 15개로 구분하고 있는데, 서부와 중부지역의 카사바, 그리고 사헬지역의 기장(millet)과 수수(sorghum)에 이르기까지 매우 다양하다. 이러한 특성은 녹색혁명 달성에 있어 불리한 조건 중의 하나라고 할 수 있다. 주지하다시피, 한국은 소수의 식량작물(쌀)을 대상으로 다수확 신품종(통일벼) 개발에 성공함으로써 녹색혁명(green revolution)을 이루어내었다.

비료 투입량에 있어서도 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 농지 1 헥타르(ha) 당 비료 사용량을 보면, 남아공과 코트디부아르는 50kg를 넘지만, 세네갈과 에티오피아는 10kg대에 그치고 있다.

그림 2-4. 아프리카 국가들의 비료사용량(ha 당 kg, 2016년)

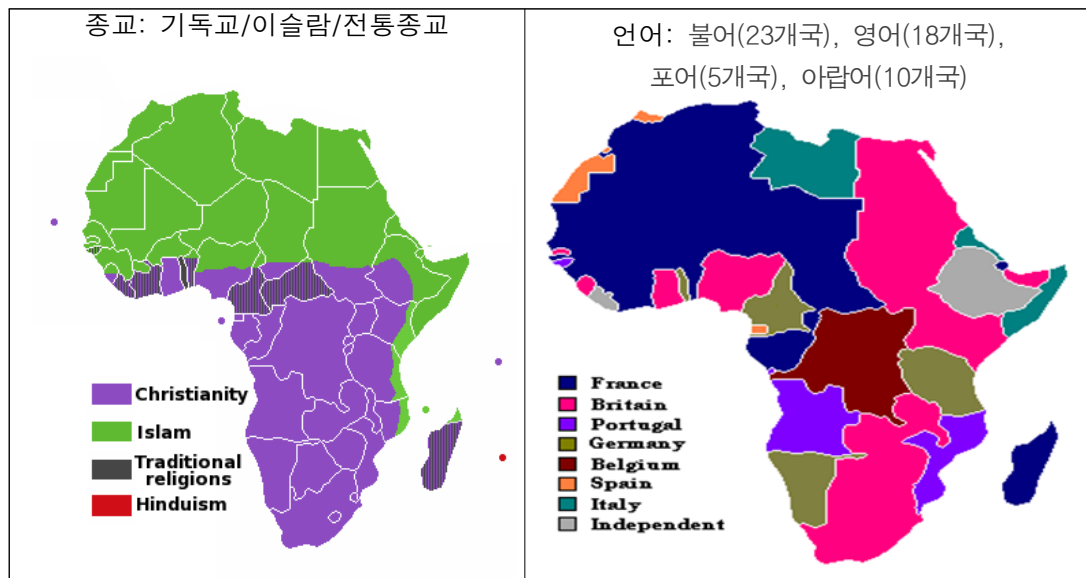


자료: <https://www.theglobaleconomy.com>

아프리카는 종교, 언어 등 사회문화적인 측면에서도 다양하다. 아프리카 종교는 토착신앙과 외부에서 유입된 종교가 혼재되어 있는 성격을 보이고 있다. 북아프리카에는 아랍 상인들에 의해 이슬람교가 유입되었고, 사하라이남 지역에는 여러 토착신앙과 유럽 선교사들에 의해 전파된 기독교가 혼합되어 있다. 그 결과 북부지역은 이슬람(88%), 동부·중부·남부지역은 기독교(각각 62%, 81%, 82%), 서부지역은 기독교(37%) 및 이슬람(48%)으로 구성되어 있다. 이러한 요인은 국가 또는 종족 간의 갈등과 분쟁을 일으키는 불씨가 작용하여, 국가적 통합을 방해하고 있다.

언어의 경우, 2,000여개의 종족(토착)언어와 구 식민종주국 언어가 혼재되어 있다. 국가 공식언어로는 종족 간의 중립성 유지를 위해, 주로 구식민종주국 언어인 영어(18개국), 불어(23개국), 포어(5개국), 아랍어(10개국) 등을 사용하고 있다. 에티오피아는 암하릭어, 탄자니아는 스와힐리어가 공식언어이다.

그림 2-5. 아프리카 종교 및 언어



자료: Park Youngho. 2019. Interconnected economies and Africa.

2. 아프리카 저개발 현황 및 특징

가. 아프리카 저개발 현황

아프리카의 저개발은 아시아, 중남미 등 다른 개도국들이 발전과정에서 공통적으로 겪는 문제라고하기에는 너무나도 고질적이고 구조적이다. 아프리카의 저개발은 국가 전반에 걸쳐 고착화되어 있어 해결의 실마리를 찾기가 쉽지 않다.

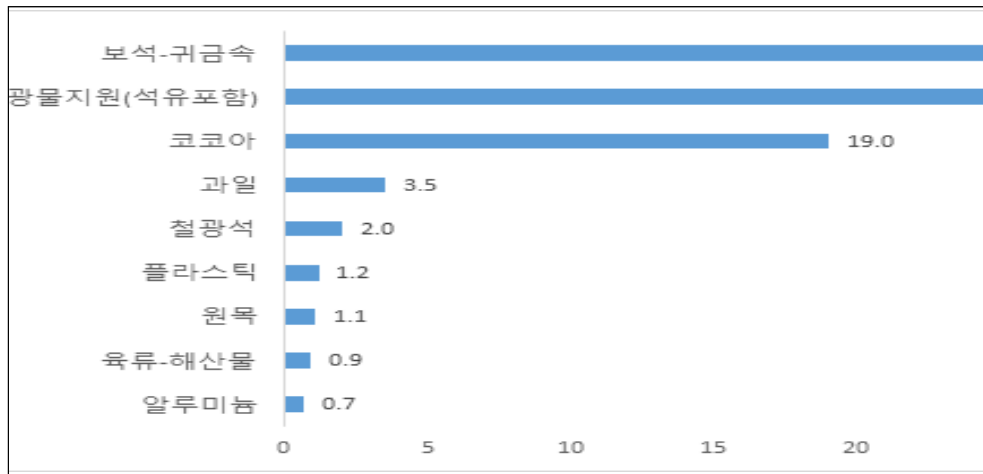
2000년대 들어 대륙 전체가 정치적으로 안정화되고 있지만, 최근 에티오피아 내전사태에서 보는 바와 같이 위협이 사라지지 않고 있다. 아프리카 국가들은 1960년대 초반 독립 이후 전쟁, 내란, 폭동, 테러 등 정치적 소요사태에 휩싸여 왔는데, 일부 국가의 경우에는 이러한 정정불안이 재현될 가능성을 배제하기 어렵다. 남아공, 탄자니아, 보츠와나, 모리셔스 등과 같은 국가들은 정치적으로 안정되어 있지만, 다른 많은 국가들에서는 여전히 여러 위협요인이 잠복해 있다.

경제적 후진성에서도 벗어나지 못하고 있다. 2000년대 들어 최근까지 아프리카는 높은 경제성장을 시현했지만, 이는 주로 국제원자재 가격상승과 중국 요인에 의한 것이었으며, 일자리 창출이나 경제구조전환과는 거의 무관했다. 아프리카 경제는 여전히 단작경제(mono-culture economy) 틀 속에 갇힌 채 소수의 일차산품에 의존해 오고 있다. 남아공 정도를 제외하면 대부분의 아프리카 국가들은 소수의 1차 산품(원유, 광산물, 농작물 등)에 의존하고 있는데, 이로 인해 국가경제 전반이 기후변화 또는 국제 원자재 시세에 따라 급등락을 거듭하고 있다.

가나는 아프리카의 모범국가로 정치사회적 안정을 바탕으로 견실한 경제성장을 시현해 오고 있지만, 아래 <그림 2-6>에서 보는 바와 같이 소수의 일차산품이 수출의 거의 전부를 차지하고 있다.

그림 2-6. 가나의 주력 수출품(2018년)

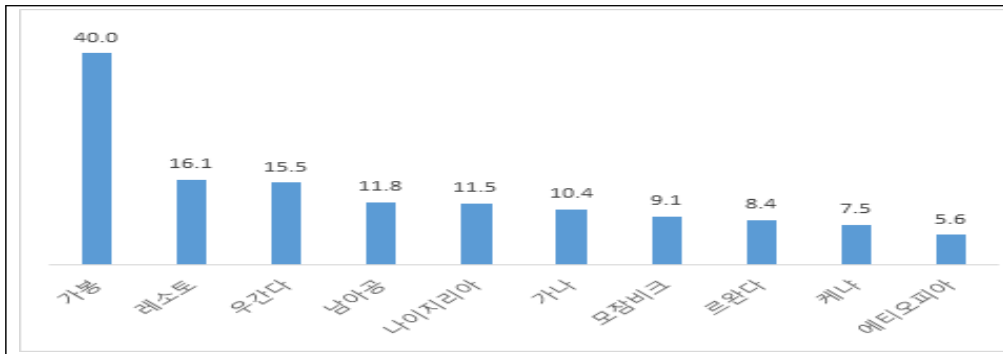
(단위: 수출 비중, %)



자료: Bloomberg(2020.2.10.)

아프리카 경제의 저개발과 영세성은 산업구조의 후진성에서 비롯된다. 아프리카 국가들은 1960년대 초반 독립 직후부터 공업화, 특히 수입대체산업 육성을 통한 경제적 자립정책을 내세웠지만, 여러 구조적인 요인들이 인해 실패로 돌아갔다. 장기 내전, 국내 자본축적의 미형성, 열악한 경제 인프라, 인적자본 및 기술력의 결여 등 수많은 구조적인 제약요인들로 말미암아 발전의 기초를 다질 수 없었다. 그 결과 부가가치 산업의 창출은 고사하고 오히려 제조업 비중이 줄어드는 탈공업화(deindustrialization)가 진행되고 있어 경제전환의 정상경로(normal process)에 진입하지 못하고 있다. 제조업 비중은 산업구조의 근대화 수준을 보여주는데, 아프리카 경우에는 2000년대 들어서는 제조업 비중이 과거보다 줄어들거나 정체되어 있다. 에티오피아 등 많은 아프리카 국가들은 제조업 비중이 10%에도 미치지 못하고 있으며, 대부분이 저기술 및 저부가가치 업종들로 기계 및 운송장비, 석유화학 등과 같은 기술 또는 자본집약적 제조업 비중은 극히 미약하다.

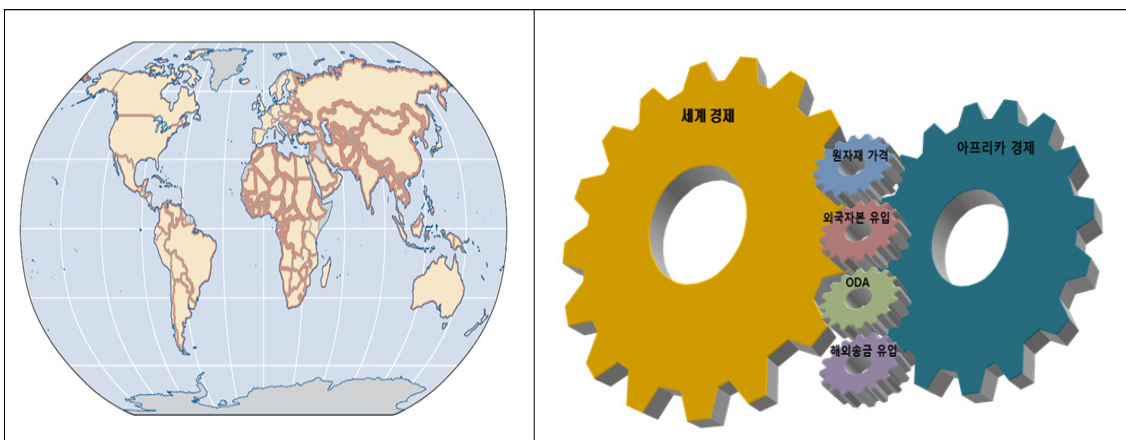
그림 2-7. 아프리카 국가들의 제조업 비중(GDP 대비 비중, 2019년)



자료: <https://www.theglobaleconomy.com>

아프리카 지역은 유럽의 식민지 과정에서 54개의 작은 국가단위로 분할되었는데, 이에 따라 많은 국경들이 생겨났으며, 국가경제 역시 작은 단위로 파편화되었다. 이로써 아프리카 한 나라가 평균 4개 국가와 국경을 접하게 되었다. 아프리카에 내륙국가가 많이 생겨난 것은 일종의 식민지적 유산으로, 유럽 국가들이 아프리카를 분할 통치하는 과정에서 자국의 이익에 따라 임의적으로 국경선을 설정한 것이 가장 큰 원인이다. 1885년 베를린 회의에서 유럽열강은 원주민의 인종이나 문화, 언어 등의 동질성을 무시하고 자국의 이익에 따라 임의적으로 국경선을 설정하였는데, 이것이 오늘날까지도 아프리카 국경분쟁의 불씨로 작용하고 있으며, 역내교역과 시장통합에도 커다란 걸림돌이 되고 있다.

그림 2-8. 아프리카 국경선 및 대외경제 관계



자료: Park Youngho. 2019. Interconnected economies and Africa.

나. 아프리카 저개발의 원인

아프리카의 저개발 즉, 아프리카는 왜 빈곤에서 벗어나지 못하고 있는지에 대한 설명은 여러 각도에서 규명되고 있다. 이를 크게 분류하면 열대성 기후, 전염병 등과 같이 운명적으로 주어진 조건과 아프리카의 잘못 즉, 제도 (institution) 또는 정책적 실패로 구분해 볼 수 있다.

세계은행이나 IMF 등의 국제경제기구는 후자 즉, ‘워싱턴 컨센서스’ 적인 시각에서 아프리카 저개발의 원인을 설명하고 있다. 이에 반해 제프리 삭스 교수와 같은 개발경제학자들은 자연환경적 요인과 같은 외생적인 조건에도 무게감을 두고 아프리카 저개발을 설명하고 있다. IMF는 그 동안 가난한 아프리카 국가들에 대해 공공부문을 최소화하고 시장경제 원리에 맡기라는 서구식의 처방(구조조정프로그램, SAP: Structural Adjustment Program)을 고집해 왔는데, 이에 대한 비판적인 시각이 적지 않다.

1) 자연·지리적 요인

아프리카는 분명 자연환경과 지리적인 측면에 불리한 여건을 가지고 있다. 따라서 아프리카 저개발의 원인을 이해하기 위해서는 제도와 정책적인 측면과 함께 지리 및 자연 환경적인 측면도 중요하게 다루어져 한다. 기후나 지리적 여건은 경제발전의 지대한 영향을 미칠 수밖에 없는데, 일반적으로 볼 때 열대지역은 온대지역에 비해 인간의 건강이나 농업발전에 불리하다. 아프리카는 자연, 지리적으로 볼 때 다른 지역에 비해 불리한 조건을 가지고 있는데, 많은 연구들은 아프리카 저개발의 원인을 자연, 지리적 특성에서 찾고 있다. 사실, 아프리카는 북 위도에 있는 대규모 세계시장으로부터 멀리 떨어져 있으며, 거대한 사하라사막에 의해 분리되어 있다. 또한 대륙면적에 비해 해안선 길이가 짧고, 운항이 가능한 강이 부족하여 경제발전의 불리한 여건을 가지고 있다.

이외에도 아프리카는 분명 자연환경이나 지리적 측면에서 경제성장에 불리한 외생적 조건들을 가지고 있다. 아프리카(SSA) 대부분 지역(92%)은 열대성 기후에 속해 있어 말라리아와 같은 질병과 각종 풍토병에 노출되어 있고, 실

제로 많은 아프리카 인구가 말라리아로 사망하고 있다. 아프리카의 말라리아는 모기의 종류, 습도, 기온 등 기후 및 생태 환경적 요인으로 인해 세계에서 전염성과 치사율이 가장 높은 것으로 밝혀지고 있다.

자연적 제약조건의 또 다른 중요한 요인은 토지의 비옥도가 떨어지고 강수량이 매우 불규칙하다는 것이다. 특히 아프리카에는 가뭄이 광범위하게 발생하는 경우가 적지 않은데 관계시설이 극히 열악한 상황이어서 가뭄에 그대로 노출될 수밖에 없다. 이러한 요인은 아프리카의 식량문제와 직결되는 사안으로 기근의 원인이 되고 있다.

2) 정치·사회적 요인

경제가 발전하기 위해서는 유능한 지도자와 효율적인 정부가 나와야 하지만, 대부분의 아프리카 국가들은 이와는 크게 동떨어져 있다. 그 결과 아직 까지도 많은 아프리카 국가들은 스스로 주체가 되어 발전을 이루어내겠다는 주인의식(ownership)은 고사하고, 국가기본질서조차 확립하지 못하고 있다. 인종갈등과 종교분쟁으로 정정불안이 계속되고 있으며, 국가통치시스템의 부재로 치안불안도 계속해서 이어지고 있다. 아프리카의 저개발은 제도(institutions) 혹은 거버넌스(governance)의 후진성에도 기인한다. 아프리카의 국가, 사회적 취약성은 거대한 부패와 결합되어 ‘저개발의 덫’을 반복적으로 만들어내고 있다. 아프리카 부패는 비단 고위층에 의해서만 성행하는 것이 아니라, 부처를 막론하고 하위직 공무원에 이르기까지 사회 전반에 걸쳐 만연되어 있다. 고위 공무원이나 정치인 등 권력자들은 공공조달과 같은 대규모 사업에 조직적으로 개입하는가 하면, 하위직 공무원들 역시 일상적인 부패를 일삼고 있다. 부패는 아프리카 사회전역에 깊이 뿌리 박혀 있는데, 기업들은 전화선 및 전력망 연결, 상하수도 연결, 건설면허, 수입면허 등에 이르기까지 거의 모든 종류의 비즈니스 활동에서 뇌물을 제공하고 있다.

3) 경제 산업적 요인

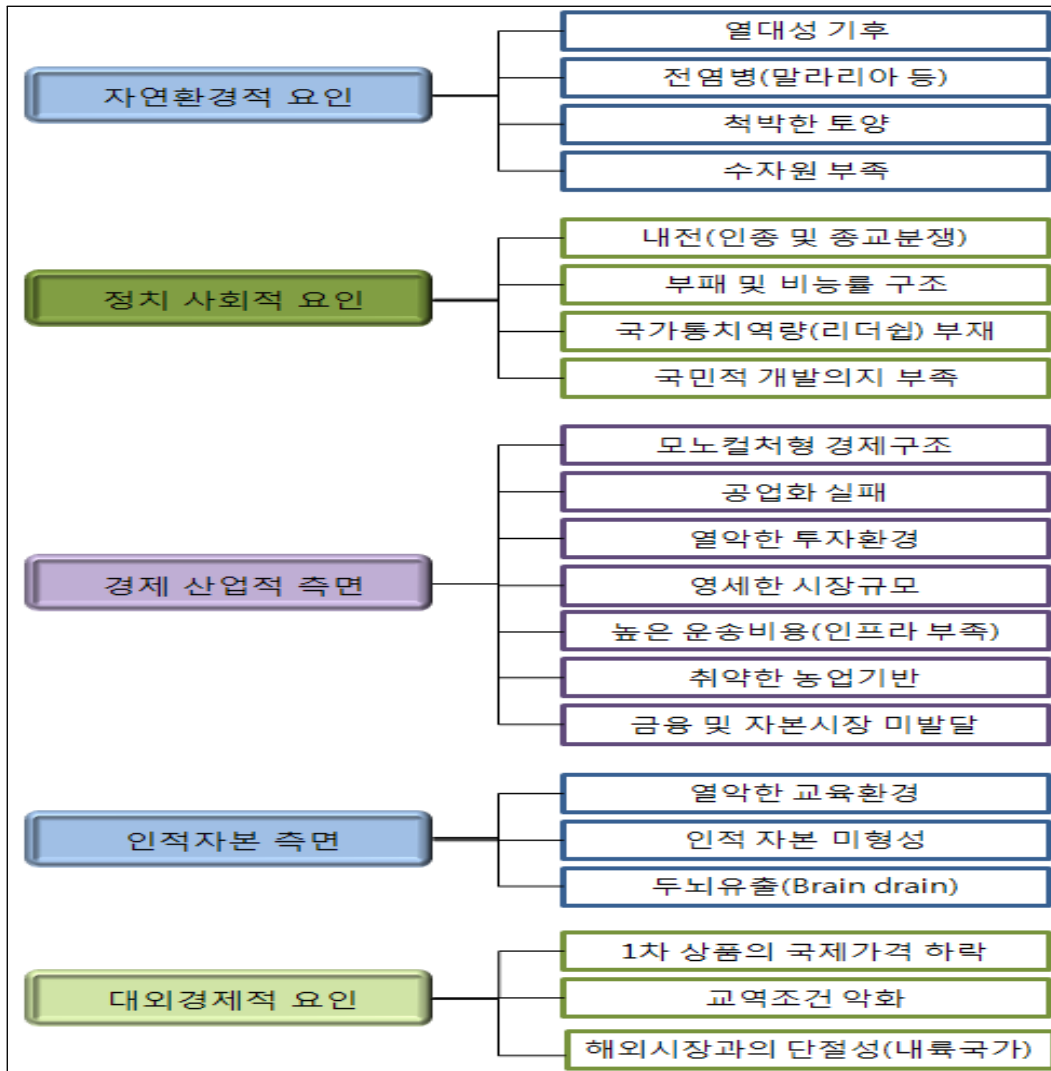
전술한 바와 같이 아프리카 경제는 공업화에 실패했으며, 그 결과 원유, 광

산물, 농작물 등 소수의 일차 산품에 거의 전적으로 의존하는 “모노컬처 (mono-culture)” 형 경제구조에서 벗어나지 못하고 있다.

또한 시장규모도 영세하여 ‘규모의 경제’ 를 달성하기 어려운 상황이다. 아프리카 지역은 유럽열강들에 의해 작은 국가단위의 시장으로 분할되었는데, 이렇게 파편화된 시장에서는 규모의 경제 실현이 어려울 수밖에 없다. 그리고 유럽 열강들의 식민지 과정에서 여러 개의 국경이 만들어졌는데, 한 나라가 평균 4개 국가와 국경을 접하게 되었다. 이는 국경분쟁은 물론 역내교역 및 시장통합에도 커다란 걸림돌이 되고 있다.

아프리카 경제발전을 저해하는 또 다른 핵심적인 요인은 극히 열악한 인프라 환경이다. 세계은행 보고서에 의하면, 일본에서 코티디부아르로 자동차 한 대를 배로 운송하는 비용은 1,500달러인 반면에, 이를 코티디부아르에서 에티오피아(아디스아바바)까지 운송(육로)하는 비용은 5,000 달러에 달할 정도로 아프리카의 교통인프라 여건이 열악한 상황이다. 아프리카 내륙국가에서는 수출상품을 연안지역으로까지 실어 나르는데 수반되는 운송비용이 수출가격의 무려 70%에 달한다고 한다. 이는 아프리카 역내 교통망 상황이 어느 정도인지를 잘 웅변해주고 있다. 이는 세계시장과의 단절을 의미하는 것으로, 이러한 상황에서는 원활한 교역활동을 기대하기 어렵다.

그림 2-9. 아프리카 저개발의 원인



자료: 박영호 외. 2008. 아프리카 개발협력의 체계적 추진방안. 대외경제정책연구원.

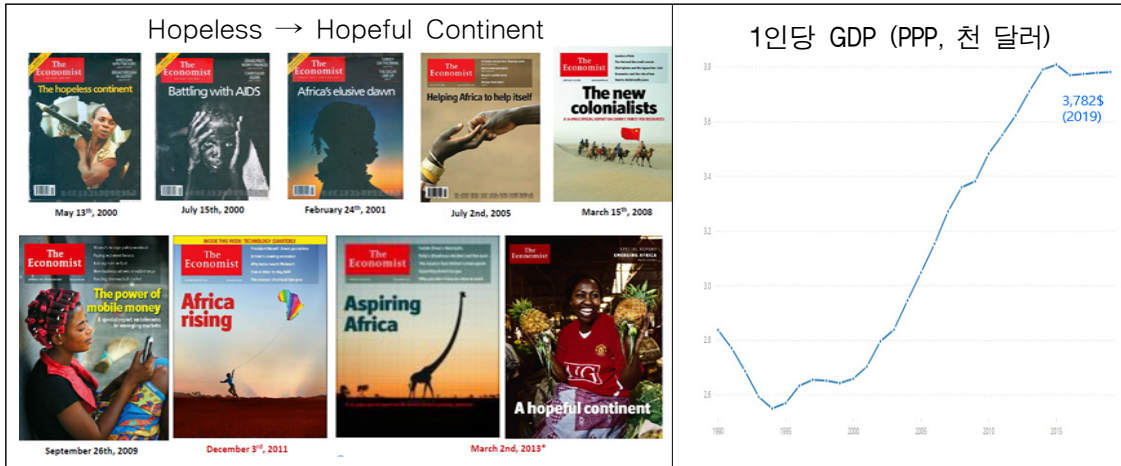
3. 아프리카 발전 전망

지난 20세기 아프리카 대륙에서는 다양한 형태의 분쟁과 갈등이 끊이지 않았으며, 이로 말미암아 아프리카는 성장과 희망보다는 퇴보와 절망이라는 암흑의 역사 속에 갇힌 채 이른바 “위기의 대륙(Continent in Crisis)”으로 불리어졌다. 1960년대 초반을 전후로 하여 신생 독립국가로 탄생한 아프리카 국가들은 한국을 비롯한 아시아 개도국들과 비슷한 초기조건 하에서 ‘자립의 길’을 모색했지만, 국가발전은 고사하고 전쟁과 내전이 끊이지 않는

‘절망의 대륙’으로 전락했다. 쿠데타로 정권을 잡은 세력은 내부적으로 부패했고, 이것은 또 다른 쿠데타를 유발하는 ‘쿠데타의 악순환’을 반복해왔다. 한 나라에서 발생한 쿠데타는 들불처럼 이웃나라로 번지면서 아프리카 전 대륙이 ‘쿠데타의 천국’으로 변모했다. 이러한 ‘아프리카적 현상’은 개도국들이 국가발전 과정에서 일반적으로 경험하는 현상들이라고 치부하기에는 너무나도 뿌리깊이 고착화되었다. 이런 이유로 아프리카는 ‘희망 없는 대륙’ (Hopeless Continent)으로 각인된 채 아프리카 비관론(Afro-pessimism)이 일반화되었다.

그런데, 이러한 아프리카 대륙에 새로운 변화가 불어 닥치면서 아프리카가 ‘21세기 지구상의 마지막 신흥시장’으로 주목을 받고 있다. 무엇보다도 내전 감소 등 정치적 안정과 우호적인 대외적 환경이 맞물리면서 지금까지 경험해 보지 못한 괄목할만한 경제성장을 시현함으로써 아프리카가 새로운 기회의 땅으로 조명되고 있다. 일찌감치 아프리카를 ‘희망 없는 대륙’으로 단정했던 영국의 이코노미스트(The Economist)지는 최근 들어 그 태도를 180도 바꿔 ‘희망찬 대륙’ (Hopeful Continent)으로 평가하기 시작했다. 골드만 삭스 등 세계 유수의 경제기관들도 아프리카 낙관론에 가세하기 시작했다. 그 동안 아프리카에 대한 평가는 비관론과 낙관론이 팽팽히 맞서고 왔는데, 최근 들어 낙관론 쪽으로 무게감이 점점 더 이동(Afro-pessimism→Afro-optimism)하고 있다.

그림 2-10. 아프리카 발전전망



자료: Park Youngho. 2021.6. Business Opportunities in Africa's Agricultural Value Chain.

아프리카가 더 이상 ‘암흑의 대륙’이 아닌 새로운 투자처로 부상함에 따라 외국인투자 유입이 서서히 탄력을 받고 있다. 2000년대 들어서면서 외국인직접투자(FDI) 유입이 원조자금(ODA)을 상회하고 있다.

표 2-2. 아프리카의 해외금융자본 유입

			평균 (10억 달러)	
			2005-2009	2010-2017
해외금융 자본 유입	민간 자금	외국인직접투자(FDI)	46.0	50.0
		포트폴리오 투자	10.4	29.3
		해외송금 유입	41.9	66.3
	공적 자금	ODA	38.8	46.5
총 해외자본유입			137.1	192.1
조세수입			104.4	369
민간저축			76.8	456.1

자료: OECD. 2020. Policy Note on Africa the Future of Production: The Case for Regional Integration.

이처럼 그동안 아프리카 발전전망에 대한 평가는 비관론과 낙관론으로 팽팽하게 엇갈려 왔으나, 최근에는 낙관론에 무게감이 실리고 있어 지구촌의 마지막 신흥시장으로 주목되고 있다. 향후 아프리카가 더 많은 정치적 안정을 이룩해 낸다면, 지구상의 새로운 성장엔진으로 작동할 가능성이 충분하다는 평가이다.

제3장 아프리카 농업현황과 국제사회의 농업개발 지원

1. 아프리카 경제발전과 농업의 역할

아프리카에서 농업은 빈곤해소와 경제발전을 위한 가장 핵심적인 산업으로, 고용과 국내총생산(GDP)에서 절대적인 비중을 차지하고 있다. 아프리카(사하라이남)에서 농업은 평균적으로 볼 때 고용의 60%, GDP의 25%를 차지하고 있으며, 에티오피아 등과 같은 경우에는 그 비중이 훨씬 크다. 농업의 범위를 농산업(agribusiness)으로 확대하면 그 비중이 더욱 크게 올라가 GDP의 45%(농업 25%, 농산업 20%)를 차지하게 된다. 농산업은 농기자재 산업(농기계, 비료, 살충제, 농업용수 펌프, 관개시설 장비 등), 종자개발 등 R&D, 창고(저장)산업, 가공·포장·운송, 유통, 식품산업 등 상·하류부문(upstream and downstream)을 포괄하는데, 이를 포함시키면 고용비중 역시 크게 올라간다. 그리고 아프리카 절대빈곤 인구의 90% 이상은 농촌지역에 살고 있다.

표 3-1. 아프리카 주요국의 농업 비중

	에티오피아	케냐	탄자니아	나이지리아
GDP	42%	30%	27%	23%
고용	85%	75%	80%	70%

자료: <https://www.theglobaleconomy.com>

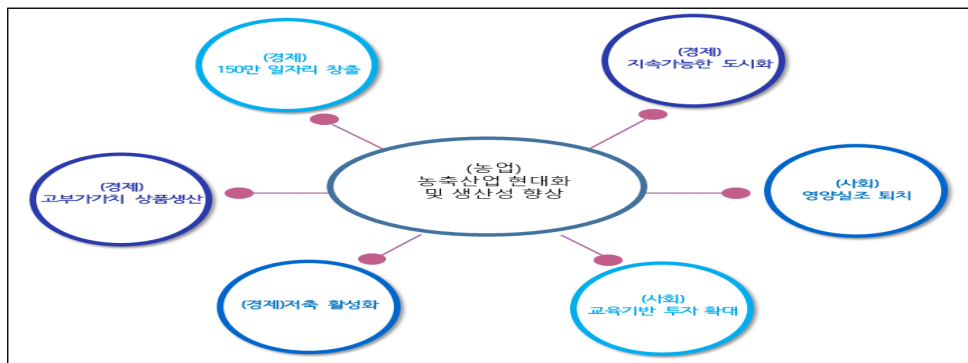
이러한 사실은 농업의 발전 없이는 빈곤해소나 경제발전이 요원하다는 것을 의미하는 것으로 농업이 지니고 있는 중요성을 잘 대변해 주고 있다. 아프리카 빈곤해소에 있어 농업개발은 비농업 부문의 개발에 비해 2배 이상 효과적이라는 실증연구 결과도 제시되고 있다.

아프리카에서는 다른 개도국 지역과는 달리 소위 페티클라크 법칙(Petty-Clark's law)이 나타나지 않고 있다. 이는 한 나라의 경제가 발전하면서 국내총생산(GDP)과 고용 등에서 차지하는 농업비중이 감소하고, 그 대신에 공업비중이 확대되면서 나타나는 산업구조의 변화를 말하는데, 아프리카에서는 오히려 공업비중이 감소하는 탈공업화(deindustrialization) 현상이 나타나고 있다. 아프리카 국가들의 제반 역량과 중국산 저가 공산품의 무차별적인 시장침투 등을 감안할 때 아프리카 공업화의 전망은 밝지 않다.

이런 이유로 아프리카 여러 국가들은 농업구조전환(Agricultural transformation)과 이를 통한 농업기반산업화(Agricultural-based Industrialization)를 핵심적인 국가발전전략으로 채택하고 있다.

여러 아프리카 국가들이 내놓고 있는 국가개발전략이나 산업발전전략을 보면, 농업생산 확대와 농산업 육성을 통한 농산업화에 초점을 맞추고 있는 경우가 많다. 아래 <그림 3-1>은 르완다의 국가변혁전략(2017-2024)과 농업부문의 연관성을 보여주고 있는데, 이를 통해 국가경제발전에 있어 농업의 역할과 중요성을 알 수 있다.

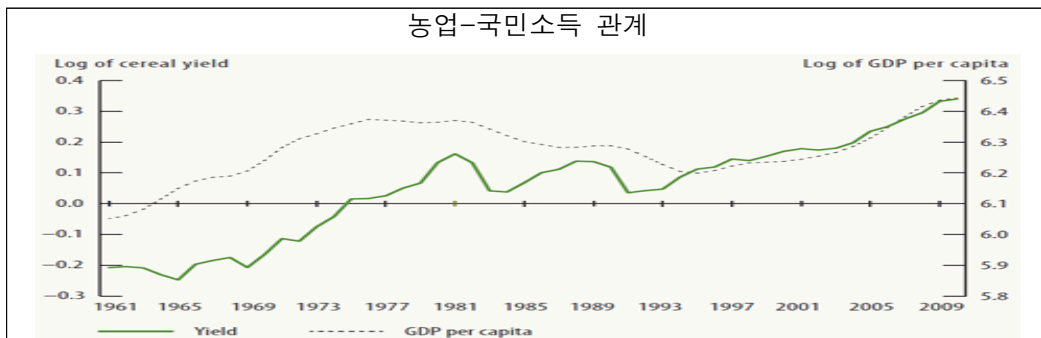
그림 3-1. 르완다 국가개발전략과 농업



자료: 필자 작성.

사실, 아프리카에 있어 빈곤해결과 경제발전은 농업의 발전여부에 달려 있다고 할 수 있는데, 이는 아래 <그림 3-2>을 통해서도 확인할 수 있다. 농업이 국민소득과 직결되어 있음을 알 수 있는데, 이런 이유로 농업의 발전이 곧 아프리카의 발전이라고 해도 과언이 아니다.

그림 3-2. 아프리카 농업의 중요성



자료: 박영호 외. 2018. 아프리카 농업 가치사슬 분석 및 한국의 농정경험을 활용한 정책 제안. 대외경제정책연구원. 연구보고서 18-11.

2. 아프리카 농업의 저개발 현황 및 제약요인

전술한 바와 같이 농업은 빈곤해소와 경제발전과 가장 직접적으로 맞닿아 있는 핵심 산업이지만 저개발 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 그 결과 아프리카는 ‘자기 스스로를 먹여 살리지’ 못하고 있으며, 해외원조나 수입을 통해 식량을 조달해 오고 있다. 아시아와 중남미 국가들은 1960년대 후반 ‘녹색혁명’을 통해 식량의 자급자족을 달성했지만, 아프리카의 여러 국가들은 식량문제를 스스로 해결하지 못하고 있다. 아시아와 중남미 등은 관개시설 확충, 신품종 개발, 비료사용 확대 등을 통해 식량생산을 획기적으로 늘릴 수 있었지만, 아프리카는 정체상태에서 벗어나지 못하고 있다. 지속적인 인구증가로 식량수요는 늘어나고 있지만, 생산성 저하로 공급(생산)이 이를 따라잡지 못하고 있어 식량 부족사태가 계속해서 이어지고 있다.

결국 부족분은 해외원조나 수입에 의존하여 해결할 수밖에 없는데, 최근 들어 농산물 수입이 점점 더 늘어나고 있다. 1970년대까지 아프리카는 농산물 순수출국이었다. 그러나 높은 인구증가로 식량수요는 계속해서 증가했지만, 생산이 이를 뒷받침하지 못함에 따라 1970년대 후반 농산물 순수입국으로 전환되었다. 농산물 수입에는 밀, 쌀 등 주식작물의 비중이 높아 식량안보에 위협요인이 되고 있다.

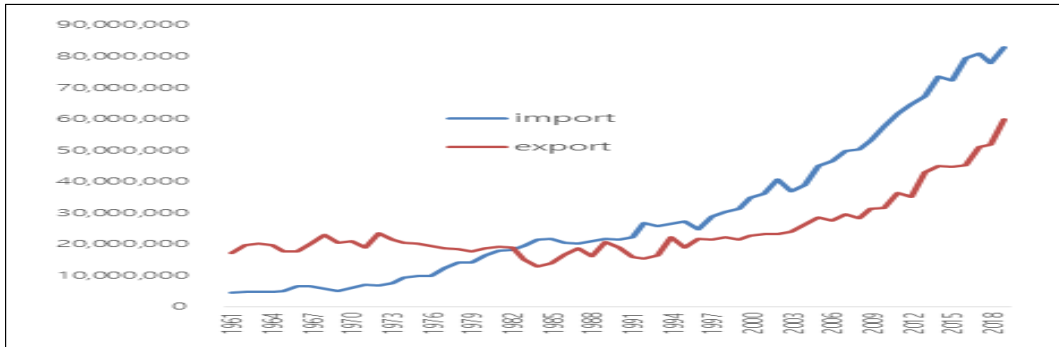
아프리카의 농업생산성을 떨어뜨리는 원인들은 불리한 자연조건에서부터 시작하여 정책실패, 열악한 인프라, 비료 등 농업투입물 부족, 영농기술의 부재, 농기계 보급 및 기술인력 부족, 관습적 토지제도 등 일일이 열거하기 어려울 정도이다.

아프리카 국가들의 농업경시 정책도 농업 저개발의 주요 원인으로 설명되고 있다. 아프리카 국가들은 1960년대 초반 독립 이후 공업화를 최우선 국가개발전략으로 내세우며 농산물에 과도하게 세금을 부과하는 등 농업을 희생시켰으며 이에 따라 농업은 뒷전(backward sector)으로 밀리게 될 수밖에 없었다.¹⁾ 아프리카의 공업화는 실패로 돌아갔으며 농업은 아직까지도 발전의 토대를 마련하지 못한 채 저개발 상태에서 빠져나오지 못하고 있다.

1) 박영호 외. 2018. 아프리카 농업 가치사슬 분석 및 한국의 농정경험을 활용한 정책제안. 대외경제정책연구원. 연구보고서 18-11.

그림 3-3. 아프리카 농산물의 교역 현황

(단위: 1,000달러)

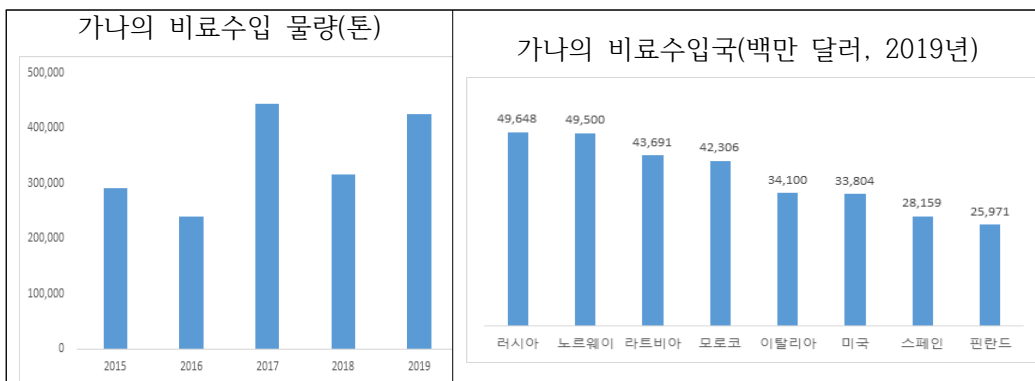


자료: FAO 통계사이트.

아프리카 농업의 저개발은 일차적으로 낮은 생산성에 기인한다. 생산성을 끌어올리기 위해서는 비료, 종자, 농기계, 관개설비 등 농업 투입물 (agricultural inputs)이 뒷받침되어야 하지만, 아프리카는 이에 크게 미치지 못하고 있다. 아프리카(SSA) 농민의 비료 투입량은 전 세계 평균(124kg)의 1/8에도 미치지 못하고 있다. 아프리카의 비료사용이 소량에 그치는 것은 농민의 소득에 비해 가격이 너무 비싸기 때문이다. 아프리카 대부분의 국가들은 비료 생산기반이 없어 수입에 전적으로 의존하고 있는데, 같은 비료 수입국인 태국에 비해 비료가격(소매)이 월등히 높은 것으로 나타나고 있다.

아래 <그림 3-4>은 가나의 비료수입 현황을 보여주고 있는데, 수입물량이 점점 더 늘어나고 있음을 알 수 있다. 러시아, 노르웨이, 라트비아, 모로코, 미국, 스웨덴, 핀란드 등 여러 국가들로 수입해 오고 있다.

그림 3-4. 가나의 비료수입 현황



자료: <https://www.statista.com>

종자보급 역시 농업생산성 향상과 직결되는 사인인데, 아프리카의 개량종자 사용비율은 전 세계에서 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 아프리카 농민 대부분은 씨앗을 자체적으로 채종하여 재활용하는 방법으로 농사를 짓고 있어 생산성 향상을 기대하기 어려운 상황이다.

생산성을 떨어뜨리는 또 다른 요인으로서는 낮은 수준의 농기계 사용을 들 수 있는데, 아프리카에서 농사일의 대부분은 사람(65%)과 가축(25%)의 힘에 의해 이루어지고 있다.

수확 후 손실 (post-harvest loss) 역시 농업발전을 저해하는 주범 중 하나인데, 아프리카 농산물의 수확 후 손실 비중(생산량 대비)이 15-30%에 이르고 있다. 가공단계에서도 여러 장애요인들이 있는데, 농산품의 품질을 떨어뜨리고 있다. 가공시설 대부분은 노후화되어 있으며 기술적 역량도 제대로 갖추지 못하고 있다. 또한 품질등급(quality grade), 무게, 분량 등에 대한 표준화가 이루어지지 않아, 농민과 구매자간의 불신풍조가 만연해 있다.

농산품의 유통 역시 효율적으로 이루어지지 못하고 있다. 아프리카에서는 교통, 통신, 전력 등 인프라 여건이 열악하여 농산품이 산지에서 소비지로 원활하게 유통되지 못하고 있다. 그 결과 농민은 시장과 단절되어 있을 수밖에 없다.

농업금융도 크게 제한되어 있다. 아프리카 은행들은 기본적으로 위험과 변동성이 높은 농업 분야에 대한 대출을 꺼리고 있어 아프리카 농민들은 자금을 융통하기 어려운 상황이다. 아프리카 은행들은 담보를 요구하고 있는데, 담보를 제공할 수 있는 아프리카 농민은 소수에 불과하다. 아프리카 농민 대다수는 담보제공 능력이 부족하여 은행 접근이 어려운데, 아프리카에서 금융시장 접근이 가능한 농민 비중은 10%에도 미치지 못하고 있으며, 그것마저도 이자율이 높아 농업의 수지타산을 맞추기 어려운 상황이다. 아프리카 상업은행의 농업대출 비중은 플랜테이션, 대형 농가, 계약농가(out-growers), 수출용 황금작물을 취급하고 있는 대규모 협농조합 등 일부에 국한되어 있다.

3. 아프리카 농업발전 잠재력

앞에서 언급한 바와 같이 아프리카는 ‘자기 스스로를 먹여 살리지 못하는 무능한 대륙’이라는 평가를 받을 정도로 농업발전이 지체되어 있다.

하지만 경제성장, 도시화, 중산층 인구증가, 외국인투자 확대 등 농업을 둘러싼 제반여건이 변화하면서 농업발전에 대한 기대감이 높아지고 있다. 여기에 아프리카의 많은 국가들은 ‘농업을 기반으로 하는 산업화’ 즉, 농산업화(Agro-industrialization)를 핵심 산업정책으로 추진해 오고 있다. 오는 2030년에는 아프리카(SSA)의 농업과 농산업(agribusiness) 규모가 2010년(3,130억 달러)에 비해 3배 이상 늘어난 1조 달러에 달할 것으로 전망되고 있다.²⁾ 이에 따라 농업과 농산업이 아프리카 경제에서 차지하는 위상이 크게 높아질 것으로 예견되고 있다. 이미 농업생산과 농산업(농기자재 산업, 가공, 유통, 식품산업 등)은 아프리카 경제(GDP)의 45%(농업생산: 25%, 농산업: 20%)를 차지하며 중심축(backbone)의 위치에 있다. 아프리카 제조업에서 차지하는 농산업의 비중(부가가치 창출)은 30~50%로 추산되고 있는데, 에티오피아(60%), 가나(60%), 마다가스카르(59%), 세네갈(58%) 등은 그 비중이 월등히 높다.³⁾

아프리카의 농업발전 잠재력은 방대한 농지면적을 통해서도 엿볼 수 있는데, 아프리카는 전 세계 경작 가능한 미개발 농지의 절반 이상을 가지고 있는 것으로 조사되고 있다. 특히 8개국(수단, 남수단, DR 콩고, 모잠비크, 마다가스카르, 잠비아, 앙골라, 탄자니아)은 아프리카 미개발 농지면적의 2/3을 차지하고 있다. 또한 현재 아프리카에서 생산되는 농산물은 잠재적 생산량을 크게 밑돌고 있어 그 만큼 추가적인 생산여력이 크다고 할 수 있는데, 옥수수의 경우 20%에 불과하며 팜유, 대두 역시 30%로 아시아와 중남미에 비해 생산 잠재력이 월등히 높게 나타나고 있다. 쌀의 경우, 재배에 적합한 농지면적(2억 2,400만 ha) 가운데 현재 실제로 경작되고 있는 면적은 350만 ha에 불과하여 잠재적 생산능력이 막대하다.

표 3-2. 아프리카 농산물의 잠재생산량 대비 현재 생산량 비율

	옥수수	팜 오일	대두	사탕수수
아프리카(SSA)	0.20	0.32	0.32	0.54
아시아	0.62	0.74	0.47	0.68
남미	0.65	0.87	0.67	0.93

자료: Deutsche Bank. 2014. Agricultural value chains in Sub-Saharan Africa: From a development challenge to a business opportunity

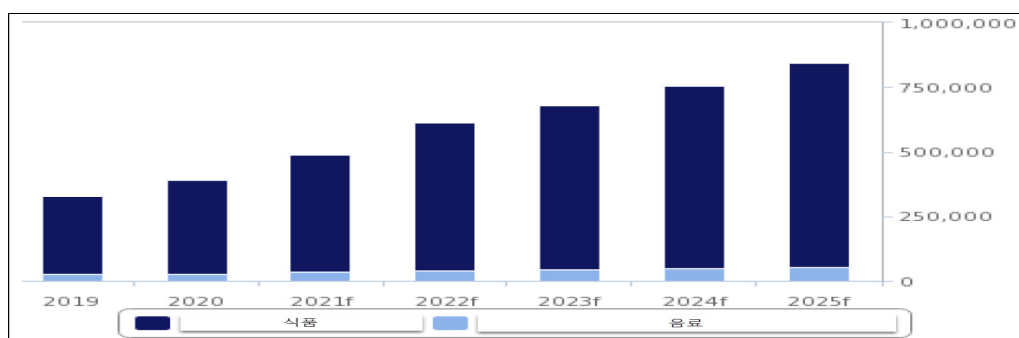
2) World Bank. 2013. Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness

3) World Bank. 2013. Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness

아직까지는 제반 요인들로 인해 농업발전의 토대를 마련하지 못하고 있지만, 막대한 개발 잠재력을 감안하면 세계적인 농업생산 센터로 부상할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 농업기술과 기계화 등을 통해 녹색혁명의 문턱을 넘어선다면 자급자족 단계를 넘어 농업 순수출국으로 전환될 가능성도 없지 않다. 또한 부가가치 창출과 시장접근성 향상이 뒷받침된다면 농업이 아프리카 경제발전을 견인해 나갈 것으로 예상되고 있다. 아프리카는 높은 인구증가, 경제성장에 따른 소득증대와 급속한 도시화가 결부되면서 농가공품, 채소, 육류 등 농산품에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있어 농업과 농산품의 빠른 성장이 전망되고 있다. 아래 <그림 3-5>에서 보는 바와 같이 아프리카의 식음료 시장은 빠른 속도로 확대될 것으로 전망되고 있다.

그림 3-5. 아프리카 식음료 시장규모 전망

(단위: 백만 달러)



자료: Fitch Solutions. Q3 2021. Sub-Saharan Africa Food & Drink Report

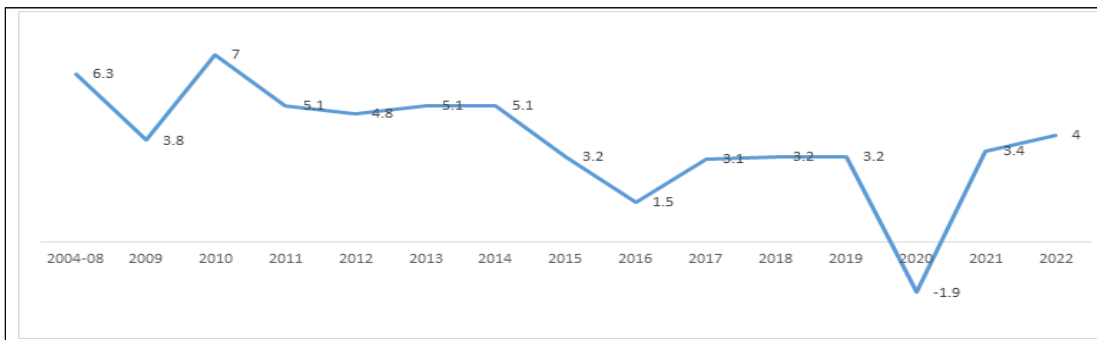
이하에서는 아프리카 농업발전을 촉진시키는 주요 요인들에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

1) 경제성장과 인구증가

아프리카 국가들은 장기간에 걸쳐 저성장의 덩어리에서 벗어나지 못한 채 ‘암흑의 대륙’으로 불리어왔다. 이러한 아프리카가 2000년대에 들어서면서 정치적 안정을 바탕으로 성장의 궤도에 진입하기 시작했다. 물론 일부 국가들에서는 아직도 분쟁의 불씨가 꺼지지 않고 있지만, 대륙 전체로 보면 과거와

는 비교할 수 없을 정도로 안정된 모습을 보이고 있다. 이를 바탕으로 아프리카 경제는 아래 <그림 3-6>에서 보는 바와 같이 2000년대 초반부터 괄목할만한 경제성장을 시현했는데, 이는 과거에 경험해 보지 못한 경제성장(1980-1989년: 1.8%, 1990-2000년: 2.6%) 수치이다.

그림 3-6. 아프리카의 실질 GDP 성장률 (%)

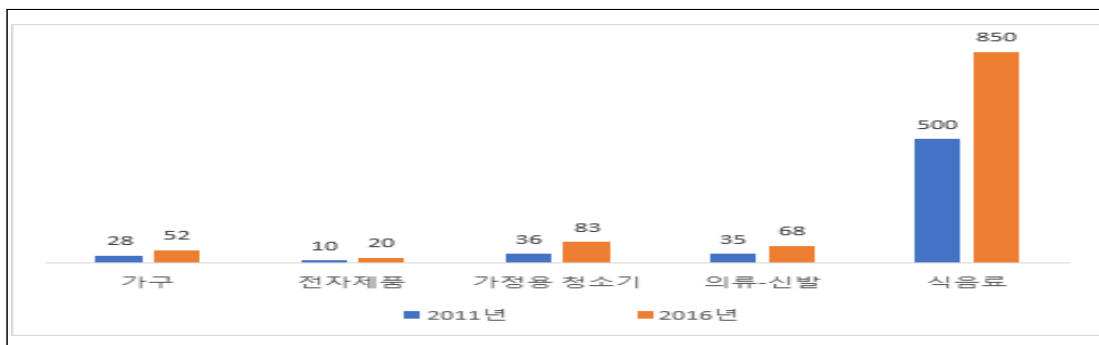


자료: IMF. 2021. Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa.

아프리카는 경제가 꾸준히 성장하고 있는 가운데, 높은 인구증가율도 계속해서 이어지고 있어 소비시장이 빠르게 확대되고 있다. 아프리카 소비시장은 아래 <그림 3-7>에서 보는 바와 같이, 식음료 분야에서 빠르게 확대되고 있다.

그림 3-7. 아프리카의 분야별 소비지출

(단위: 10억 달러, 경상가격)



자료: Brookings Institution. 2018.12. Africa's consumer market potential: Trend, drivers, opportunities and strategies.

아프리카 인구는 현재 12억 명에 달하고 있는데, 이는 거의 중국(14억)과

인도(13억)와 맞먹는 규모이다. 유엔경제사회국(UN/DESA)의 세계 인구전망 보고서에 따르면, 2050년 아프리카 인구는 24억 명을 돌파할 것으로 전망되고 있는데, 이는 전 세계 인구의 25%에 해당하는 규모이다.

표 3-3. 아프리카 인구비중 전망

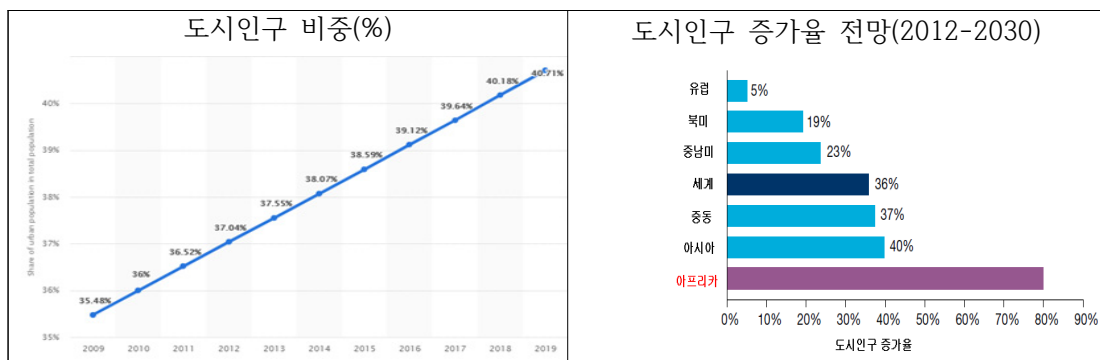
	1950년	2010년	2030년	2050년
아프리카 인구 비중(%)	9.1	14.9	19.4	25.1
아프리카 인구 (백만 명)	229	1,031	1,634	2,393
세계인구 (백만 명)	2,526	6,916	8,425	9,551

자료: UN/Department of Economic and Social Affairs. 2019. World Population

2) 도시화와 중산층 인구 증가

아프리카의 농업발전을 견인하는 또 다른 수요요인으로는 도시화와 중산층 또는 소비인구의 증가를 들 수 있다. 아프리카의 도시인구 비중은 그동안 빠른 속도로 진행되어 왔는데 현재 40%를 넘고 있다. 아직까지 아프리카의 도시인구 비중은 중남미(79.5%), 아시아(47.5%) 등에 비해서는 낮지만, 도시화 속도가 빠르게 진행되고 있다. 아래 <그림 3-8>에서 보는 바와 같이 아프리카는 다른 어느 지역에 비해 도시인구가 빠르게 늘어나고 있는데, 도시인구 비중이 2030년경에는 50%, 2050년경에는 60%로 늘어날 것으로 전망되고 있다.

그림 3-8. 아프리카 도시화 추이



자료: <https://www.theglobaleconomy.com> 및 Oxford Economics. 2016. African & Middle Eastern Cities Forecasts.

2025년에는 인구 백만 이상의 도시 수가 80개 이상에 달할 것으로 전망되고 있다. 다수의 거대도시 탄생도 예상되고 있다. 라고스(나이지리아), 카이로(이집트), 킨샤사(콩고)는 이미 인구 천만 명 이상의 메가시티로 변모했으며, 앞으로 인구가 더욱 빠른 속도로 늘어날 것으로 전망되고 있다. 중부지역에 위치한 콩고(DRC)의 킨샤사는 2025년 인구가 1,600만 명으로 불어나 카이로와 라고스를 누르고 아프리카 최대 도시로 부상할 것으로 전망되고 있다.

표 3-4. 아프리카 주요 도시의 인구전망

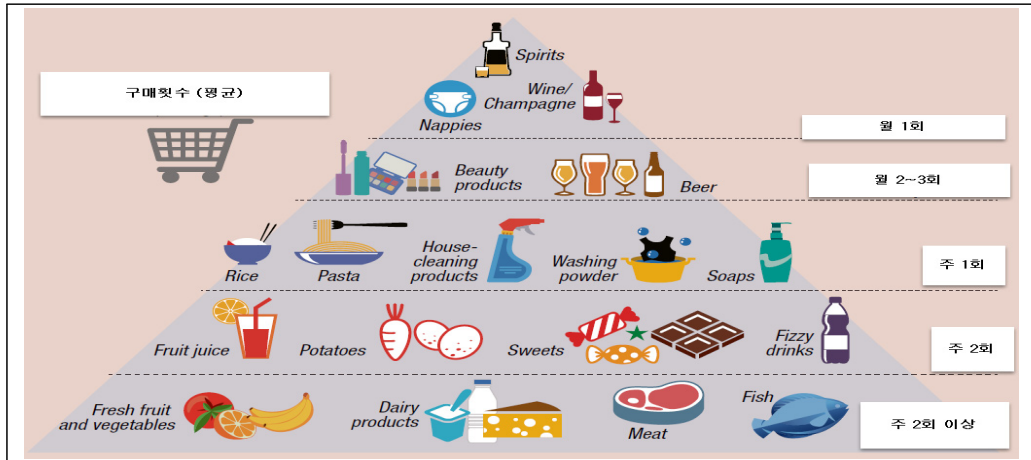
(단위: 백만 명)

주요 도시	2010년	2025년	주요 도시	2010년	2025년
킨샤사(콩고)	9.1	16.1	다르에스살람(탄자니아)	3.4	6.2
루안다(앙골라)	4.8	8.7	아디스아바바(에티오피아)	2.8	4.2
마푸토(모잠비크)	1.6	2.6	다카르(세네갈)	2.9	4.3
아비장(코트디부아르)	4.1	6.3	카이로(이집트)	12.5	15.6
나이로비(케냐)	3.3	5.7	라고스(나이지리아)	10.6	15.8

자료: 박영호 외, 2016. 아프리카 도시화 특성분석과 인프라 협력방안. 대외경제정책연구원. 연구보고서 16-22.

도시화와 함께 중산층 인구가 늘어나면서 농식품에 대한 소비수요가 빠르게 확대되고 있다. 2040년에는 일정수준의 소비력을 갖춘 아프리카 중산층 인구가 9억 명으로까지 늘어날 것이라는 전망도 나오고 있다. 주요 도시를 중심으로 중산층 인구가 늘어나면서 농식품을 판매하는 현대적인 매장(슈퍼마켓, 백화점)이 빠르게 늘어나고 있는데, 이러한 현상을 아프리카의 슈퍼마켓 혁명(supermarket revolution)이라고 부르고 있다. 물론 아직까지는 전통시장(노점상)과 비공식 시장이 농산물거래의 대부분을 차지해 오고 있지만, 앞으로는 대형 소매업체나 슈퍼마켓 체인이 아프리카 농산물 거래를 주도할 것으로 전망되고 있다. 오는 2030년경에는 슈퍼마켓의 판매비중(과일, 채소 등 신선식품 기준)이 20%를 넘어설 것이라는 전망도 나오고 있다. 아래 <그림 3-9>은 아프리카 중산층의 소비품목과 구매횟수를 보여주고 있는데, 농식품의 경우 주 2회 이상으로 나타나고 있다.

그림 3-9. 아프리카 중산층의 소비품목 및 구매형태



자료: The Africa Report. 2015.12. Africa in 2016: New Challenges, New Directions. p.74.

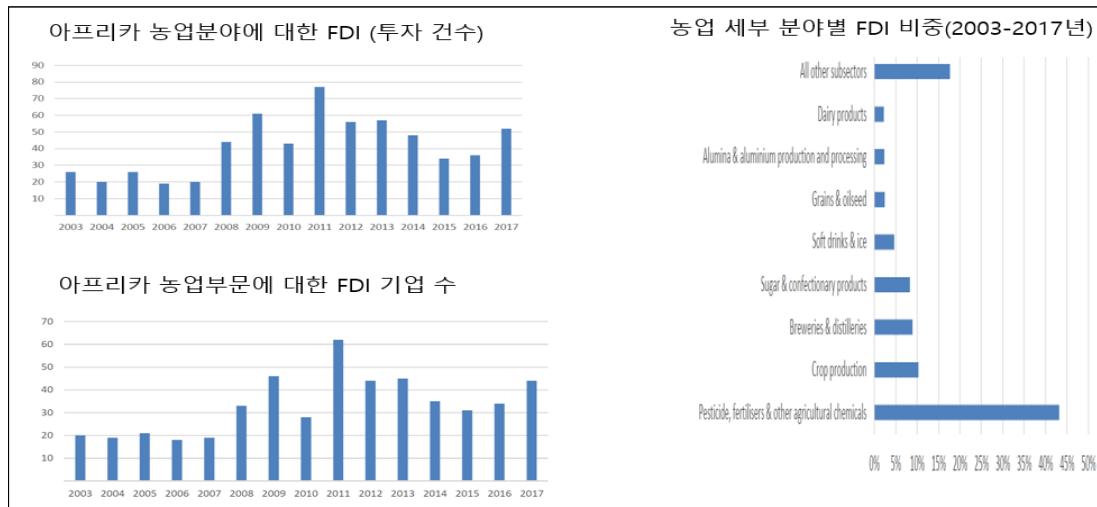
3) 외국인투자 증가

외국인투자(FDI) 역시 아프리카의 농업발전을 견인할 수 있는 주요 요인 중 하나로 꼽을 수 있다. 그동안 아프리카에 대한 외국인투자)는 주로 석유·가스, 광업 등 특정분야에 집중되어 왔으나, 최근 들어 식품 및 농업분야로 확대되고 있다. 농업분야에 대한 외국인투자의 상당부분은 브라질 등 중남미 지역에 집중되어 왔는데, 2008년 식량위기 이후부터는 아프리카 지역으로도 확대되고 있다. 독일은행(Deutsche Bank) 보고서⁴⁾에 따르면, 국제 농업투자자들의 관심을 끌고 있는 전 세계 농지의 2/3 정도는 아프리카(탄자니아, 에티오피아, 마다카스카르, DR 콩고, 잠비아, 수단, 남수단, 모잠비크)에 있는 것으로 나타나고 있다.

농업투자는 다양한 분야에서 이루어지고 있는데 농약, 비료, 기타 농기자재 분야가 전체 외국인투자의 거의 절반(3003-2017년 기준)을 차지하고 있다.<그림 3-10 참조>

4) Deutsche Bank. 2014. Agricultural value chains in Sub-Saharan Africa: From a development challenge to a business opportunity.

그림 3-10. 아프리카 농업부문에 대한 외국인투자(FDI)



자료: The Economist. 2021. Africa-China Relation Taming the dragon: new frontiers of cooperation.

아래 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 아프리카 농업분야에는 여러 외국인기업들이 활동하고 있는데, 이들은 직접 혹은 간접적으로 아프리카 농업발전을 주도하고 있다. 싱가포르의 국제적인 농업투자 기업인 오람(Olam)은 모잠비크(쌀), 잠비아·탄자니아(면화, 커피), 코트디부아르(코코아)를 비롯하여 여러 아프리카에 진출해 있다. 네덜란드의 대표적인 맥주회사인 하이네켄(Heineken)은 현재 아프리카 13개국에서 23개 농업 프로젝트를 수행하고 있는데, 맥주원료(수수, 사탕수수, 밀, 옥수수)의 40% 이상을 아프리카 현지 또는 중동지역에서 조달하고 있다. 미국의 글로벌 식품회사인 델몬트(Del Monte)는 아프리카에서 22년 동안 과일과 채소를 생산해 오고 있다. 이외에 BGI Castel(프랑스), Bavaria(네덜란드), Diageo(영국) 등의 맥주회사들이 에티오피아에 진출해 있다.

표 3-5. 아프리카 농업투자 20대 기업

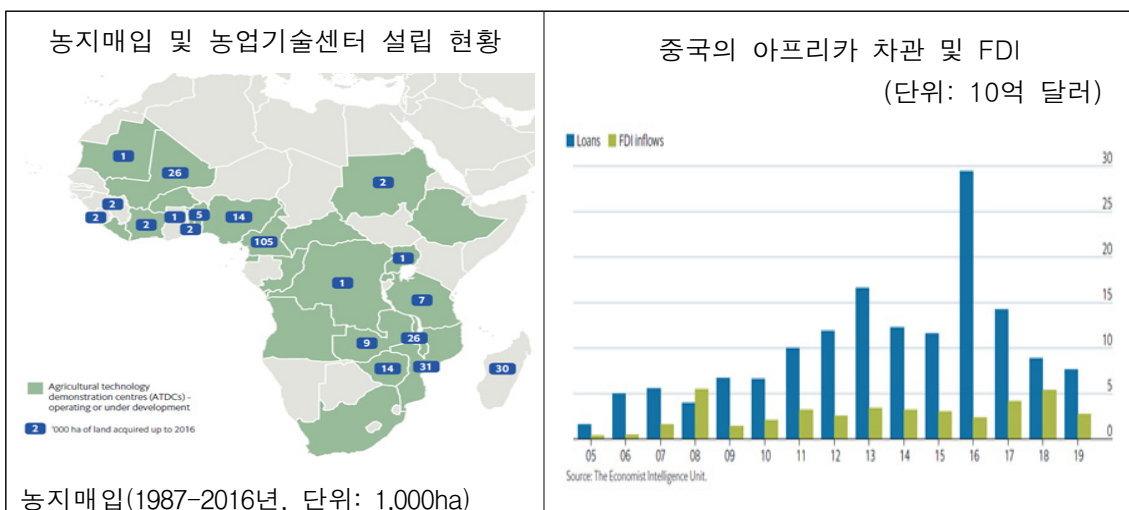
순위	진출기업	국가
1	Siva Group	인도
2	Diageo	영국
3	SABMiller	영국
4	Coca-Cola	미국
5	Heineken	네덜란드
6	Olam International	싱가포르

순위	진출기업	국가
7	Nestle	스위스
8	Sime Darby	말레이시아
9	Savola	사우디아라비아
10	ABInBev	벨기에
11	Lonrho	영국
12	Associated British Foods	영국
13	Herakles Capital	미국
14	Nampak	남아공
15	Cevital	알제리
16	SOMDIAA Group	프랑스
17	Crown Holdings	미국
18	Bin Omeir Holding	미국
19	Coca-Cola Hellenic Bottling	그리스
20	Cadbury	영국

자료: Husmann, Christine; Kubik, Zaneta. 2019. Foreign direct investment in the African food and agriculture sector: Trends, determinants and impacts. Working Paper. Econsrot.

중국의 진출도 빨라지고 있는데, 종전까지는 주로 인프라, 광업, 제조업에 투자가 집중되어 왔지만, 최근에는 농업분야로 빠르게 확대되고 있다. ‘토지수탈’이라는 서방의 비난도 있지만, 대규모 투자 및 원조와 함께 농업기술센터(ATDC: Agricultural technology demonstration centers) 설립하여 농업기술과 영농교육을 제공하고 있다.

그림 3-11. 중국의 아프리카 농지매입 및 농업기술센터(ATDC) 설립 현황



자료: The Economist. 2021. Africa-China Relation Taming the dragon: new frontiers of cooperation.

4. 국제사회의 아프리카 농업 ODA 현황 및 지원 사례

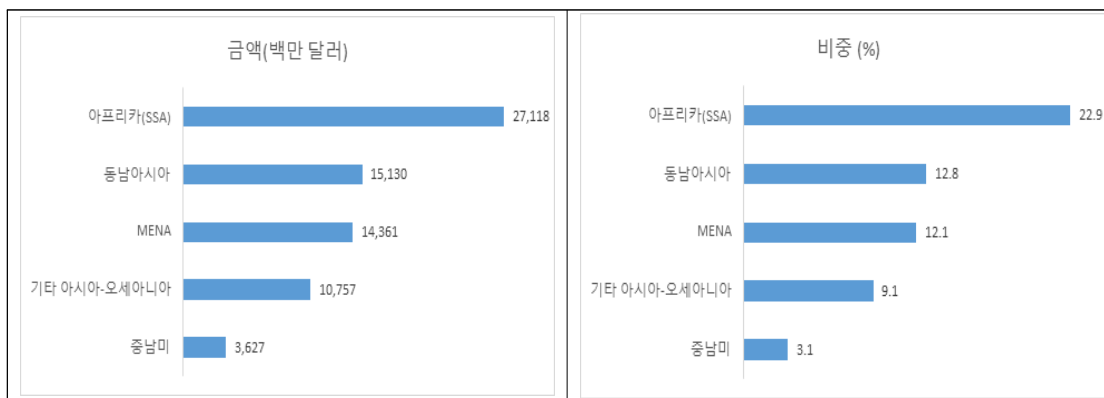
가. 국제사회의 아프리카 농업 ODA 현황

1) 아프리카에 대한 ODA

아프리카는 국제사회에서 제공하는 공적개발원조(ODA)의 최대 수혜국으로 아시아 등 다른 어느 지역보다도 훨씬 더 많은 원조자금을 받고 있다. 아래 <그림 3-12>에서 보는 바와 같이 2019년 기준 아프리카는 국제사회의 전체 ODA 가운데 23% 정도를 차지하고 있다.

지원분야를 보면 사회부문(43%), 경제부문(19%), 생산부문(10%)에 대한 원조비중이 70% 이상을 차지하고 있으며, 소득수준으로 보면 최빈국(Least Developed Countries)에 대한 원조비중이 60%를 차지하고 있다.

그림 3-12. 국제사회의 아프리카 ODA

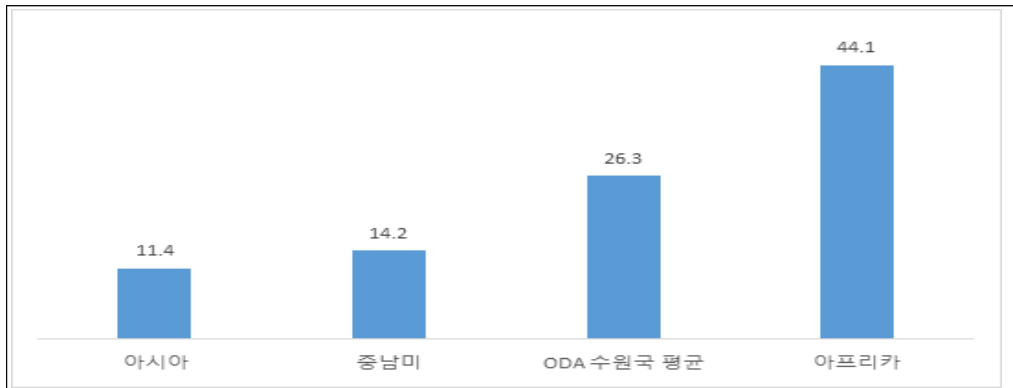


주: 2019년 순지급액(net disbursement) 기준.

자료: OECD. Aid at a glance charts: ODA to Africa.

국민 1인당 순(net) ODA 금액을 계산해 보면, 2019년 기준 아프리카는 44.1달러로 아시아 지역(11.4달러)의 4배, 그리고 ODA 수원국 평균(26.3달러)의 1.7배에 이르고 있다.(그림 3-13 참조) 참고로, ODA는 총ODA(gross ODA)와 순ODA(net ODA)로 구분되는데, 전자는 공여국이 수원국에게 지불한 전체 금액을 말하며, 후자는 총ODA에서 수원국이 상환한 금액을 제외한 것을 의미한다.

그림 3-13. 국민 1인당 ODA 수혜 규모(2019년 기준)



주: 2019년 순지급액(net disbursement) 기준
 자료: OECD. Aid at a glance charts: ODA to Africa

아프리카에서 국제사회 ODA의 최대 수혜국은 에티오피아로 오랫동안 부동의 1위 자리를 유지해 오고 있다. 그 다음으로는 나이지리아, 케냐, 콩고(DRC), 탄자니아, 우간다, 모잠비크, 이집트 등이 많은 원조자금을 지원받고 있다. 국제사회로부터 가장 많은 원조를 받고 있는 Top-10 국가들 가운데, 5개국은 한국의 중점협력국가(6개국)에 포함되어 있다. 이는 한국의 원조정책(CPS)이 국제사회의 원조방향에 부합한다는 것을 의미한다.

표 3-6. 아프리카 10대(Top-10) ODA 수원국

순위	공여국	금액(백만 달러)	비중
1	에티오피아	4,677	8%
2	나이지리아	3,277	6%
3	케냐	3,173	6%
4	콩고(DRC)	2,810	5%
5	탄자니아	2,126	4%
6	우간다	2,030	4%
7	모잠비크	1,841	3%
8	말리	1,816	3%
9	소말리아	1,720	3%
10	이집트	1,709	3%
	기타 수원국	32,494	56%
	전체	57,673	100%

주: 2019년 순지급액(net disbursement) 기준
 자료: OECD. Aid at a glance charts: ODA to Africa

아프리카에 가장 원조자금을 지원하는 공여기관은 세계은행의 국제개발협회(International Development Association, IDA)로 국제사회 전체 ODA의

18%(2019년 기준)을 차지하고 있다. IDA는 최빈국에 대해 무상공여 또는 양허성의 장기대출을 제공한다. 아프리카는 전 세계 최빈국의 절반 정도를 차지하고 있어 IDA는 아프리카 공공부문에 실질적으로 금융을 제공할 수 있는 중요한 개발자금융원이다. 대부분의 아프리카 국가들은 최빈국으로 외채상환 능력이 없고 신용도가 낮기 때문에 IBRD(국제부흥개발은행)의 차관을 받기가 어렵다.

IDA 용자대상은 수원국 정부 또는 수원국 정부 지급보증의 공공부문이며, 용자조건이 IBRD 등 다른 금융기관에 비해 양허적이다. 즉, IBRD의 대출 금리는 변동시장금리에 일정한 마진을 더하여 결정되는 반면에, IDA 용자는 무이자이며 상환기한도 10년의 거치기간을 포함하여 35-40년 정도이다. IDA의 중점지원 분야는 그 설립취지에 따라 초등교육, 보건, 식수 및 위생, 환경, 인프라 및 제도개선, 사업 환경 개선 등이며, 최빈국의 빈곤퇴치에 그 목적을 두고 있다.

표 3-7. 아프리카 10대(Top-10) ODA 공여국

순위	공여국	금액(백만 달러)	비중
1	IDA(세계은행)	10,537	18%
2	미국	9,572	17%
3	EU	6,831	12%
4	독일	4,549	8%
5	영국	3,814	7%
6	프랑스	2,950	5%
7	Global Fund	2,591	4%
8	AfDB	1,650	3%
9	일본	1,572	3%
10	UAE	1,157	2%
	기타 공여국	12,448	22%
	전체	57,673	100%

주: 2019년 순지급액(net disbursement) 기준.

자료: OECD. Aid at a glance charts: ODA to Africa.

2) 아프리카 농업분야에 대한 ODA

아프리카 국가들 중에서 국제사회로부터 가장 많은 농업원조를 받고 있는 국가는 에티오피아로 9.2%(2019년 기준)를 차지하고 있다. 그 다음으로는 우간다, 케냐, 르완다, 세네갈, 말리, 탄자니아 등의 순으로 나타나고 있다. 이들 10개국은 아프리카 전체 농업 ODA의 40% 이상을 차지하고 있다. 이밖에

도 농업분야에서 많은 원조자금을 받고 있는 국가로는 남수단, 이집트, 니제르, 가나, 나이지리아 등을 들 수 있다.

표 3-8. 농업 ODA의 아프리카 10대 수원국(2019년 기준)

순위	국가	금액 (백만 달러)	비중 (%)
1	에티오피아	223.627	9.2
2	우간다	173.204	7.1
3	케냐	115.272	4.7
4	르완다	99.589	4.1
5	세네갈	87.797	3.6
6	말리	83.872	3.5
7	탄자니아	70.975	2.9
8	모잠비크	70.814	2.9
9	모로코	69.198	2.8
10	말라위	67.554	2.8
10개국 합계		1,061.902	43.6

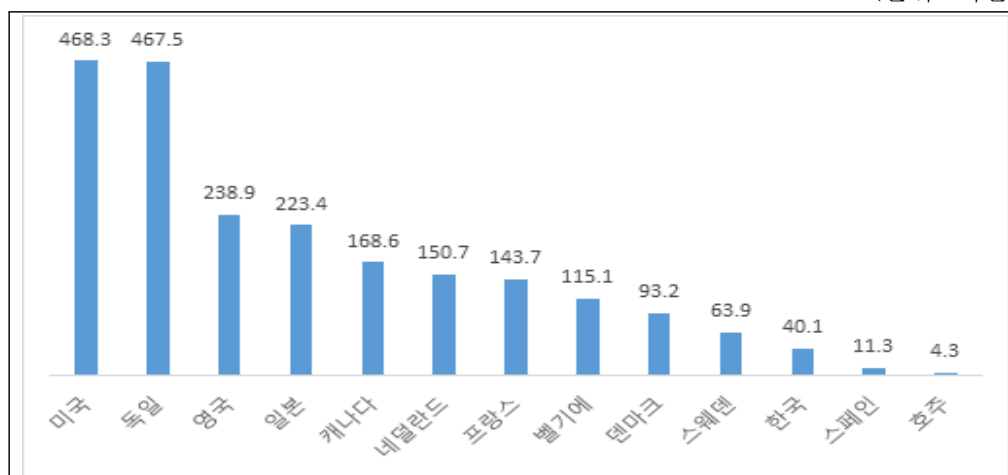
주: 약속액, 경상가격 기준

자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB

OECD DAC 국가들 가운데 아프리카 농업분야에 가장 많은 ODA를 제공하고 있는 국가는 아래 <그림 3-14>에서 보는 바와 같이 미국과 독일로, 다른 공여국의 원조 규모와는 큰 차이를 보이고 있다. 2019년 기준 한국의 아프리카 농업 ODA 규모는 스페인과 호주보다는 크지만 일본의 1/5에도 미치지 못하고 있다.

그림 3-14. 아프리카 농업분야에 대한 주요 공여국(2019년 기준)

(단위: 백만 달러)



주: 약속액, 경상가격 기준

자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB

나. 개발금융기관(DFI)의 아프리카 농업개발 지원

1) 개발금융기관(DFI) 특징 및 역할

개발금융기관(DFI: Development Finance Institutions)은 정책금융기관으로 개발효과(development effect)가 높으면서 동시에 투자수익성(financial returns)이 기대되는 개도국 민간사업에 대해 개발금융(융자, 지분투자, 보증)을 제공함으로써 민간투자를 유인하는 촉매제(catalyst) 역할을 하고 있다.

개도국 농업분야에 적극적으로 투자하고 있는 다자개발금융기관(MDB)으로는 세계은행(IFC), EIB(유럽투자은행), AfDB(아프리카개발은행) 등이 있으며, 양자개발금융기관으로는 유럽의 Proparco(프랑스), CDC(영국), DEG(독일), 네덜란드(FMO), Norfund(노르웨이), Finnfund(핀란드), 벨기에(BIO) 등이 있다. CDC(Commonwealth Development Corporation Group)는 영국의 개발금융기관으로 원조총괄기관인 국제개발부(DfID: Department for International Development)에서 지분 100%를 소유하고 있다. CDC는 1973년 에티오피아에서 차(tea) 플랜테이션 개발사업에 투자한 이후, 50여년에 걸쳐 농업을 포함한 여러 분야에서 선도적 투자(pioneering investment)를 실시해 오고 있다. 농업분야의 경우, CDC는 생산성 증대, 수확 후 관리, 농가공, 유통, 중소기업 육성, 농업금융 등 가치사슬 개발에 투자하고 있다. Proparco는 프랑스의 개발원조기관인 AFD(프랑스 개발청)의 민간부문 지원 개발금융기관으로, 주로 지분투자와 융자를 통해 금융, 인프라, 에너지, 농산업 분야를 지원하고 있다. Proparco가 가장 역점을 두고 있는 지역은 아프리카인데, 2019년 기준 아프리카에 대한 투자 및 금융지원 비중은 52%로 중남미(20%)와 아시아(13%)를 크게 상회하고 있다. DEG는 독일의 개발금융기관으로 반세기 이상에 걸쳐 개도국 민간부문에 대한 개발금융을 제공해 오고 있다. 지원 분야는 금융, 인프라, 농산업, 중소기업, 제조업에 집중되어 있다. 농업 대출의 경우, 생산시점에서 시장판매 시점까지의 기간을 고려하여 통상 6~10년의 중장기 융자를 제공하고 있다. DEG의 지역별 금융지원 규모(2019년 기준)는 아시아(29억 유로), 중남미(27억 유로), 아프리카(21억 유로) 등의 순이다. DEG는 그동안 아프리카 농산업 분야에서 여러 건의 사업에 대해 지분투자와 협조융자(co-financing) 방식으로 금융을 제공해 왔다.

그림 3-15. 개발금융기관 투자영역

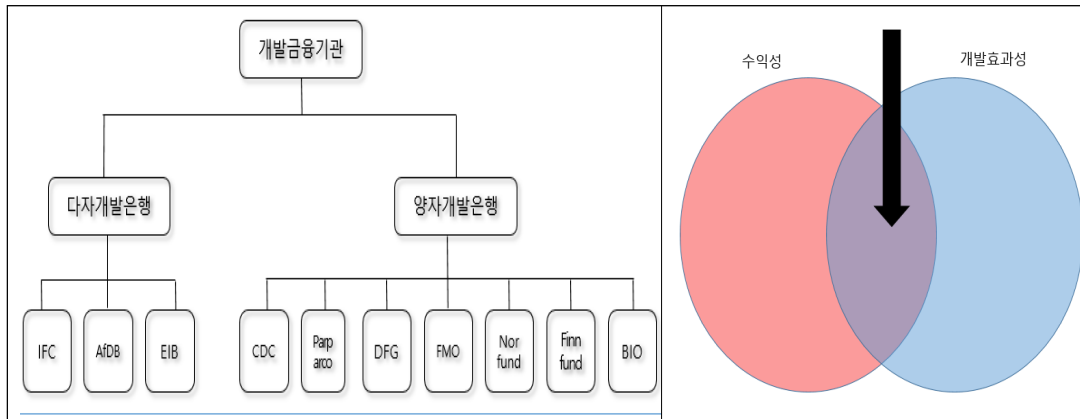


표 3-9. 유럽 개발금융기관들의 주요 특징

개발금융기관	소유 구조	중점투자 분야	금융지원 방식
CDC	영국정부 소유	농산업, 금융, 인프라, 서비스	E, Q-E, L, G
Proparco	프랑스 정부(64%), 상업은행 및 민간기업(36%)	농산업, 인프라, 금융, 서비스	E, Q-E, L
DEG	독일정부 소유	농산업, 금융, 인프라, 중소기업, 제조업	E, Q-E, L
Finnfund	핀란드 정부 소유(93%)	농산업, 인프라, 금융	E, Q-E, L
FMO	네덜란드 정부(51%), 상업은행 등(49%)	농산업, 인프라, 금융	E, Q-E, L, G
Norfund	노르웨이 정부 소유	농산업, 인프라, 금융	E, Q-E, L, G
BIO	벨기에 정부 소유	중소기업, 인프라, 금융	E, Q-E, L
Swedfund	스웨덴 정부 소유	농산업, 인프라, 금융	E, Q-E, L, G

주: L=융자(loan), E=지분투자(equity), Q-E=준지분투자(quasi-equity), G=차관보증(loan guarantee)
 자료: CSIS. 2016. Development Finance Institutions Comes of Age: Policy Engagement, Impact and New Directions. p.10.

DFI들은 주로 협조융자(co-finance) 방식을 통해 사업을 주도하는데, 이를 통해 위험을 경감(risk mitigation)시켜주고 있다. 이는 외국인투자 유치와 추가적인 자금조달에 유리한 여건을 조성해 주고 있다. 개발금융기관은 선도적(risk-taker and first movers)인 투자기관으로, 해당사업의 금융적합성(bankability)을 높여줌으로써 민간투자자나 다른 금융기관들의 사업 참여를 유인하고 있다. 외국인투자자 입장에서 보면 많은 위험이 수반되는 아프리카 농업분야에 대한 투자를 꺼릴 수밖에 없는데, 개발금융기관이 참여하게 되면 위험이 완화되어 사업의 안정성을 가져올 수 있다.

표 3-10. 개발금융기관의 특징 및 역할

민간자본 동원(mobilization)	<ul style="list-style-type: none"> - 수익성은 기대되지만 위험 등으로 민간 기업이 투자를 꺼리는 사업에 대해 용자를 제공하거나 선도적 투자를 통해 민간자본을 끌어들이는 지렛대 역할 - 국내외 투자자, 민간금융기관, 투자펀드 등과의 협조용자를 통해 부족한 재원을 조달
수익성과 개발효과성이 동시에 기대되는 사업에 투자	<ul style="list-style-type: none"> - 수익성이 있는 사업이 지속적인 개발효과성을 발휘할 수 있다는 전제하에 여기에 해당사업을 발굴하여 금융을 제공 - 성장유망 민간사업에 대한 투자를 통해 고용창출과 산업발전에 기여

공적원조기관과 상업은행의 성격을 동시에 가지고 있는 DFI들은 기술지원(TA: Technical Assistance)을 통해서도 수익성 창출과 경제개발을 지원하고 있다. DFI들의 주요 투자분야는 에너지와 인프라 개발이지만, 농업분야로 확대되고 있다.<표 3-11 참조>

표 3-11. 개발금융기관들의 농업분야 투자 비중(%)

개발금융기관 (DFI)	IFC	FMO	DEG	Proparco	CDC	EIB	Norfund	Finnfund	BIO
농업투자 비중	7%	13%	3%	8%	7%	5%	7%	21%	7%

주: 2018년 기준.

자료: TechnoServe and UK Aid. 2020. 6. A Review of Inclusive Technical Assistance in Agriculture Deployed by Development Finance Institutions. p.9.

아프리카개발은행(AfDB)은 아프리카 지역의 경제발전을 지원하는 지역개발은행으로 용자, 무상공여, 투자(지분참여), 보증 등을 통해 개발금융을 제공하고 있다. 이중 용자 비중이 절대적으로 높는데, 대규모 사업의 경우 세계은행 등 다자개발은행, 양자개발은행 등 공적 금융기관 또는 민간금융기관과의 협조융자(co-financing) 형태로 지원하고 있다. 협조융자는 특정 개발프로젝트에 대해 AfDB 재원과 다른 외부재원을 결합(matching)하여 용자를 제공하는 것으로, 세계은행, 유럽개발금융기관, 수출신용기관(ECA) 등 공적재원과 상업은행·보험회사 등 민간재원이 참여하고 있다.

AfDB는 농업, 전력, 산업화, 지역통합 등 5대 중점분야(The High 5s)에 전

채 개발금융의 70% 정도를 지원하고 있으며 농업에 대한 지원비중은 15% 정도이다. AfDB는 식량자급전략(Feed Africa Strategy, 2016-2025)의 핵심적인 실천전략으로 농업가치사슬개발(AVCD: Agricultural Value Chains Development) 지원전략을 마련했는데, 농업 생산성 및 부가가치 향상, 농산업(agribusiness) 육성, 농업인프라 개발, 농업금융 지원에 역점을 두고 있다. 아프리카 역내 국가들의 농업 생산성 향상을 지원하기 위해 비료기금(AFFM: Africa Fertilizer Financing Mechanism)도 설치했는데, 주로 비료의 생산 및 수입거래에 보증과 용자를 제공하고 있다.

표 3-12. AfDB 그룹의 5대 중점지원 분야별 금융지원 현황

5대 중점지원 분야 (High-5)	주요 내용	지원액(2018년 승인액)		연간 금융 수요(10억 달러)
		금액 (백만 UA)	비중 (%)	
전력	- 전력 생산 및 송배전 - 신재생 에너지 - 독립형(off-grid) 전력	1,387	19%	65-90
농업	- 생산 및 부가가치 향상 - 농업 인프라 투자 - 농업 금융 - 농산업(Agribusiness)	1,126	15%	32-40
산업화	- 산업 비즈니스 환경개선 - 금융/자본시장 조성 - 기업 육성 - 제조업 인프라	1,607	22%	40
지역통합	- 역내 인프라망 연결 - 무역 촉진 (trade facilitation) 및 투자	783	11%	10
삶의 질 개선	- 식수·위생 - 인적·사회적 개발	2,376	33%	5.5
합계		4,903	67%	170

자료: Africa Development Bank Group. 2018. Annual Report 2018 및 Africa Development Bank Group. 2018.5. African Development Bank Strategy Presentation: Southern Africa Regional Perspective.

2) DFI의 금융지원 사례: 나이지리아 비료공장 건설

나이지리아 인도라마 비료회사(IEFCL: Indorama Eleme Fertilizer & Chemicals Ltd)의 비료생산 공장건설 프로젝트는 개발금융기관들이 주도하여

성사시킨 대표적인 성공사례로 꼽히고 있다. 다자개발은행(IFC, AfDB)과 유럽의 개발금융기관들은 2013년 이 사업에 선도적으로 금융을 제공했으며, 국제상업은행과 현지은행들로부터 자금을 동원하는데 성공했다. 개발금융기관이 지렛대 역할을 한 것이다. 이 사업에는 IFC, AfDB, FMO, DEG, CDC, BIO, EFP 등 개발금융기관들이 참여하여 용자를 제공했으며, 스탠다드차타드, 아프리카수출입은행, 아프리카 인프라투자펀드(EAIF)⁵⁾, 나이지리아 4개 현지은행에서도 자금을 제공했다.(표 3-13 참조)

인도라마 비료회사는 인도네시아 석유화학그룹인 인도라마(Indorama Corporation) 자회사로, 나이지리아 산유지역(니제르 델타) 인근 포토하코트(Port Harcourt) 지역의 엘레메(Elеме) 석유화학단지 내에 있으며, 아프리카(사하라이남)에서 가장 많은 요소비료를 생산하고 있다.

표 3-13. 나이지리아 비료생산 공장(인도라마) 건설프로젝트 금융지원 현황

회사명	인도라마 비료공장(IEFCL: Indorama Eleme Fertilizer & Chemicals Ltd)
총사업 규모	12억 달러
사업자(sponsors)	Indorama Group(82.5%), 나이지리아 국영석유공사(NPC, 5%), 주 정부(5%), 지역사회(3.75%), 나이지리아 연방정부(2.5%), 종업원(1.25%)
지분투자	4억 달러
차입(용자)	8억 달러
대출기관(lenders)	- 개발금융기관: IFC(1.5억 달러), AfDB(1억 달러), FMO(3,000만 달러), DEG(3,500만 달러), CDC(4,000만 달러), BIO(1,500만 달러), EFP(3,000만 달러) - 아프리카 수출신용기관(7,500만 달러): 아프리카수출입은행(Afreximbank) - 국제상업은행(6,000만 달러): 스탠다드차타드(Standard Chartered) - 투자기금(3,000만 달러): 아프리카 인프라 투자펀드(EAIF) - 나이지리아 4개 현지은행(1.1억 달러): Stanbic IBTC, Guaranty Trust Bank, Ecobank, Access Bank
주간사(Mandated lead arrangers)	IFC, Standard Chartered, Stanbic IBTC
금융자문기관(Financial adviser)	Standard Chartered

자료: IJ Global. 2014.2.21. African Petrochemical Deal of the Year 2013: Indorama Eleme.

이후에도 개발금융기관들은 대규모의 금융을 제공했다. IFC는 다수의 개발 금융기관과 상업은행, 투자펀드와 차관단(Syndication)을 구성하고, 2018년 이 회사의 생산설비(플랜트) 확충사업에 10억 달러의 용자를 제공했다. 차관단은

5) Emerging Africa Infrastructure Fund

유럽 여러 국가의 개발금융기관(Proparco, CDC, FMO, DEG, EIB), 아프리카 개발은행(AfDB), 상업은행(Standard Chartered Bank, Citibank), 아프리카 인프라투자펀드(EAIF)로 구성되었다. IFC는 1억 달러의 직접 대출(direct loan)을 제공했으며, 다른 개발금융기관들과 상업은행들이 8.5억 달러의 금융을 제공했다. 나머지 5,000만 달러는 IFC가 신탁기금(trust fund) 형태로 운영하고 있는 공동대출 포트폴리오 프로그램(MCPP: Managed Co-Lending Portfolio Program)에서 대출을 제공했다.

AfDB는 1억 달러의 선순위 대출(senior loan)을 제공했으며, 2013년 비료생산 공장 신규건설에 4,000만 달러의 용자를 제공했던 CDC는 생산시설 확충 사업에 1억 달러의 자금을 지원했다. 아프리카 인프라투자펀드(EAIF)는 3,500만 달러의 대출을 제공했다. 이 펀드는 아프리카 인프라 개발프로젝트에 대해 장기대출 형태로 금융을 지원하고 있는데, 2013년 비료공장 건설프로젝트에 대해서도 3,000만 달러의 용자를 제공한 바 있다.

인도라마 비료회사는 비료의 국내수요와 수출수요가 빠르게 확대됨에 따라 생산시설 확충을 통해 연간 비료 생산량을 14만 톤에서 28만 톤으로 끌어올린다는 계획이다. 나이지리아 정부는 비료의 자급을 농업개발의 핵심정책을 추진해 오고 있다. 나이지리아에는 몇 개의 비료생산 공장과 비료혼합 공장들이 있지만, 부실경영과 생산설비용량 부족 등으로 국내수요를 따라가지 못해 수입에 크게 의존하고 있는 실정이다. 참고로 한국의 대우건설은 이 회사가 발주한 비료 생산설비확충 사업(플랜트 2호기)에 참여(시공사업)하기로 계약을 체결했다⁶⁾. 대우건설은 2012년에도 이 회사의 비료생산 플랜트사업(1호기)에서 참여한 바 있다.

다. 국제사회의 아프리카 농업지원 사례

1) 개발금융기관(DFI)의 에티오피아 보리 및 맥주생산 지원

세계은행의 IFC(국제금융공사)는 2017년 에티오피아에서 네덜란드 맥주생산회사(하이네켄)에 원료로 공급되고 있는 맥아보리(malt barley)의 생산 확대

6) 연합인포맥스. 2018.5.4. “대우건설, 나이지리아 인도라마 요소비료 플랜트 계약”.

를 위한 기술지원 프로젝트에 착수했다. 보리는 가난한 소농이 재배하여 공급했는데, 생산물량이 크게 부족하여 이 회사는 상당부분의 보리를 프랑스로부터 수입해 오고 있다. 최근 들어 에티오피아에서는 맥주수요가 빠르게 증가하고 있지만 맥아보리 생산이 충분히 뒷받침되지 못하고 있다. 에티오피아는 보리 재배에 적합한 농생태학적 조건(agro-ecological conditions)을 가지고 있지만, 재배기술 및 투입물 부족 등으로 잠재력을 실현하지 못하고 있다. IFC는 에티오피아에서 착수한 기술지원 사업을 통해 보리재배 소농(38,000명)에게 윤작(crop rotating) 등의 농법 기술교육을 제공하고 다수확 종자를 보급했는데 그 결과 보리 생산량이 크게 늘어났다⁷⁾. IFC는 이 사업을 통해 농가에게는 소득증대를 가져다주었고 맥주생산회사(하이네틴)에게는 원료조달의 안정적 조달에 기여할 수 있었다. 개발금융기관들의 이러한 기술지원 역시 사업의 위험을 경감시킴으로써 다른 투자 자본을 끌어들이는 효과를 발휘하고 있다. 또한 IFC는 에티오피아 맥주회사(Habesha Breweries S.C.)의 증설사업에 5,000만 유로의 용자를 제공할 예정인데, 이를 통해 보리 소농들을 공급사슬에 참여시킴으로써 보리 생산 확대와 농가소득 증대에 기여한다는 것이다. 현재 에티오피아는 맥주의 주원료인 맥아보리((malt barley)의 90% 가까이를 수입에 의존하고 있다. 네덜란드의 개발은행(FMO)과 민간은행들(Rabobank, ING Bank)도 이 회사의 증설사업에 용자를 제공할 예정이다.

IFC와 FMO는 금융지원 이외에도 소농들에게 개량종자, 비료 등 투입물을 지원하고 새로운 농법 및 경영관리 등 기술지원도 제공할 예정이다. 이 맥주회사는 2009년 국내 투자자들에 의해 설립되었으며, 현재에서는 두 개의 네덜란드 회사(Royal Swinkels Family Brewers, Linszen Participations)가 각각 60%, 10%의 지분을 소유하고 있으며, 10%는 내국인(8,000명)이 소유하고 있다⁸⁾.

DEG는 영국투자회사(Duet 그룹) 등과 함께 수도에서 북서쪽으로 700킬로미터 떨어져 있는 지역(Gondar)에 1996년 설립된 맥주공장(Dashen Brewery) 증설사업에 지분투자를 추진하고 있다. 현재 에티오피아에는 프랑스(BGI

7) TechnoServe, UKaid. 2020. A Review of Inclusive Technical Assistance in Agriculture Deployed by Development Finance Institutions. Commercial Agriculture for Smallholders and Agribusiness. p.12.

8) <https://www.world-grain.com/articles/13068-ifc-invests-in-ethiopia-s-barley-industry>(접속일: 2021.2.16.).

Castel), 독일(하이네켄), 영국(디아지오), 네덜란드(바바리아) 등 외국계 맥주 회사들이 진출해 있지만 소득증대와 도시화 등으로 맥주 수요가 꾸준히 늘어나고 있다.

2) 세계은행의 말리 망고 수출지원⁹⁾

서아프리카의 내륙국가인 말리는 경작 가능한 농지면적이 전국토의 4%에 불과하지만, 농업이 GDP의 45%, 고용의 80%를 차지하는 국가 핵심산업이다.

면화, 가축이 말리의 주요 농산물이지만, 망고 역시 수출유망 농산물로 세계은행의 지원에 힘입어 유럽지역으로 망고 수출을 획기적으로 늘릴 수 있었다. 말리의 남부지역(Bamako, Sikasso)은 양호한 지리, 기후적 조건으로 항상 망고생산으로 넘쳐났는데, 이들 대부분은 국내시장에 판매되어 왔다. 1970년대 서아프리카에서는 처음으로 항공기를 통해 유럽의 틈새시장(프랑스 상류층의 열대과일 시장)에 신선망고(fresh mangoes)를 수출했지만, 그 물량은 연간 1,000~1,500톤으로 미미했다.

1990년대 들어 말리 정부는 전통 수출상품(금, 면화, 가축)에 대한 과도한 의존에서 벗어나 망고의 수출확대를 통한 수출상품의 다변화를 시도했다. 하지만 열악한 도로, 항만시설, 저장시설 미비 등의 문제로 가시적인 성과를 거두지 못했다. 이러한 상황에서 2005년 세계은행은 말리 정부에 4,640만 달러의 차관을 제공하고, 농업발전 프로젝트(PCDA: Agricultural Competitiveness and Diversification Project)를 지원하기 시작했다. PCDA의 핵심은 수출경쟁력을 가지고 농산물들을 진단하고, 이들의 수출시장 접근성을 높임으로써 농가소득원을 다각화하고 이를 통해 농업 GDP를 끌어올리는 것이었다.

세계은행은 농업분야의 세계적인 컨설팅 회사인 캐나다의 Geomar International Group의 도움을 받아, 광범위한 데이터와 체계적인 분석틀을 가지고 농업 가치사슬을 분석하고 이를 토대로 경쟁력을 향상시키는 프로젝

9) World Bank. 2010. Yes Africa Can: Success Stories from Dynamic Continent. p.183-199. World Bank. 2010. A Structured Value Chain-Based Approach to Designing a Strategy of Agricultural Competitiveness and Diversification in Mali. Building Competitiveness in Africa's Agriculture. p.51-62 내용 정리.

트에 착수했다. 세계은행은 가치사슬 분석을 위해 아래 <표 3-14>에서 보는 바와 같이 5개 모듈을 사용했는데, 각각의 모듈은 시장성(marketability), 경쟁우위(competitiveness advantage), 비교우위(comparative advantage)를 염두에 두고 구성되었다.

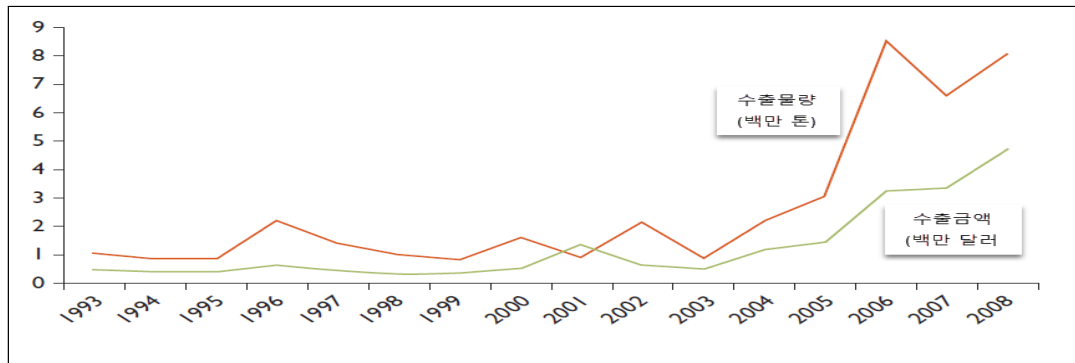
표 3-14. 세계은행의 말리 농업 가치사슬 분석

	분석 목표	주요 내용(예시)
모듈-1	농업 가치사슬 포트폴리오 틀 구성	- 농산물 가치사슬 목록 작성 - 농산물 각각에 대한 특성 분석(농산물 저장, 부패 등) - 최종시장의 수요 잠재력
모듈-2	시장수요 분석 및 시장진입 조건	- 농산물 각각에 대한 시장수요 데이터 작성 - 농산물의 시장기회 분석
모듈-3	잠재적 시장에 대한 경쟁력 분석	- 비교우위에 기반한 잠재적 경쟁력 분석 - 시장접근성, 지리적 여건, 강수량, 기온 등을 바탕으로 잠재적 생산량 결정 - 가치사슬 장애요인 극복 방안 분석
모듈-4	우선순위 분야 도출	- 가치사슬 이해관계자 분석 - 우선순위 분야에 대한 매트릭스 작성
모듈-5	분석내용의 실천계획 수립	- 작물별로 접근방법을 제시 - 단기·중기·장기별로 실용적인 전략을 도출

자료: World Bank. 2010. A Structured Value Chain-Based Approach to Designing a Strategy of Agricultural Competitiveness and Diversification in Mali. Building Competitiveness in Africa's Agriculture. p.52.

이 같은 말리에 대한 세계은행의 농산물 가치사슬개선 지원전략은 망고 분야에서 그 효과가 뚜렷하게 나타났다. 세계은행은 민관협력(PPP) 방식으로 농업 인프라, 냉동설비, 농산물 검역시스템 및 인증제도, 농산물생산이력관리제도(Traceability) 등을 지원했는데, 이에 힘입어 2003~2008년 동안 유럽(EU)에 대한 말리 망고의 수출이 크게 신장되었다. 아래 <그림 3-16>에서 보는 바와 같이 같은 기간 말리 망고의 EU 수출물량이 다섯 배 이상 늘어났다.

그림 3-16. 말리 망고 수출확대 효과(1993-2008년)



자료: World Bank. 2010. *Yes Africa Can: Success Stories from Dynamic Continent.*

3) 벨기에 사회적 기업의 세네갈 쌀 가치사슬 개발지원¹⁰⁾

벨기에 사회적 투자기업인 듀라빌리스(Durabilis) 그룹은 현지법인(SFA: Senegalaise des Filières Agricoles)을 통해 세네갈 강 유역(SRV)의 소농들이 생산한 벼를 수매, 가공하여 이를 다카르(수도) 등 도시지역 소비자들에 판매하는 사업을 펼치고 있다. 저개발국의 개발지원을 목적으로 설립된 이 회사는 2005년 세네갈에 현지법인(Barajii)을 설립하여 식음료 생산과 유통으로 사업을 시작했는데, 2011년에는 사업 다각화의 일환으로 쌀 시장에 뛰어들었다. 이 회사는 작은 쌀 봉지의 브랜드를 개발하고, 이를 기존에 확보한 유통망(식음료)을 활용하여 세네갈 대도시와 인근 서아프리카 도시에 판매하고 있다. 2017년까지는 다카르에 직영판매점은 운영해 왔으나, 최근에는 소매 판매를 중단하고 도매상에게 직접 공급하는 형태로 전환하였다.

이 회사는 생산, 가공, 유통, 판매 등 가치사슬의 활용을 통해 품질 향상과 물량 확보, 금융조달에 성공할 수 있었다. 무엇보다도 금융협력 기반을 마련함으로써 농민(소농)에게 적정가격(fair price)의 선금을 지급하고 쌀을 수매할 수 있었다. 사업 초기(2011년)에는 시범사업으로 전통시장에서 쌀을 구매하여 정미소와 하청계약을 통해 가공한 다음에 이를 포장하여 기존의 유통망을 통해 다카르의 낙후지역에 판매했다. 어느 정도의 수익성을 예상한 해당 정미소는 소규모이기는 하지만 시설투자를 통해 현대적인 정미소로 탈바

10) 박영호 외. 2018. 「아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정경험을 활용한 정책제안」. 대외경제정책연구원. 연구보고서 18-11. p.63-64 인용 (현지조사 내용).

꿈했고, 이를 통해 어느 정도 높은 품질의 국산 쌀을 생산할 수 있었다.

브랜드화 전략에 있어서는 국내 상표(Terral, 현지어로 ‘환영’)와 외국상품(인도)을 혼합적으로 사용하는 방식으로 ‘국내’ 브랜드 시장과 ‘외국’ 브랜드 선호시장 모두를 공략하는 시장세분화(market segmentation) 전략을 실시했다. 이후 이 회사는 사업범위를 넓혀 갔는데, 2012년에는 15개 마을 450여명의 쌀 재배(이모작) 농민과 계약농(contract-farm scheme) 관계를 맺고 여기에서 나오는 벼를 하청관계에 있는 정미소로 보내어 가공한 다음에, 이를 포장하여 판매(626톤)했는데 36만 달러의 매출액을 기록했다. 계약농에 참여한 농민은 기존에 전통시장에 판매하는 것보다 세 배(10만 →30만 세과 프랑) 이상 많은 수익(판매 즉시 현금으로 수령)을 거둔 것으로 나타났다. 현재(2018년)에는 세네갈 강 유역 4개 마을의 1,000여 명의 농민과 수매계약(2018년 15,000톤 생산예상)을 맺은 상태인데, 자체적으로 도정소를 설립하여 운영하는 방안도 추진 중에 있다. Durabilis는 무담보 소액대출 금융기관(Root Capital 및 Alterfin)과 금융협력을 통해 3자 간 계약관계(농가-은행-SFA)를 구축함으로써 농민에 대한 쌀 수매자금 지급과 구매자로부터의 판매대금 수령 사이에 발생하는 자금유통의 시차를 극복(농가에 대한 선 지급)할 수 있었다. 이외에도 Durabilis는 도시 소비자들의 수요에 부응하기 위해서는 무엇보다도 국산 쌀의 품질 개선이 시급하다고 인식하고 우수 영농인(leading farmer) 파견 훈련 및 이들의 조직화, 농업기술 훈련, 농기계 보급 확대 등의 여러 노력을 기울이고 있다.

이러한 듀라빌리스(Durabilis) 사업모델의 지속가능성 여부는 좀 더 시간을 두고 관찰할 필요가 있지만, 현재까지 가시적인 성과를 보일 수 있었던 핵심적인 요인은 가치사슬을 주도하는 주체(이해관계자)가 강력한 추진의지를 가지고 힘을 발휘했다는 사실이다. 흔히 민관협력(PPP)을 주요 해법으로 제시하고 있지만, 이해관계자들 간의 ‘일시적’ 또는 ‘느슨한’ 협력관계로는 그 성과를 거둘 수 없다는 것이 그 동안의 경험이다. 아프리카 농산물 시장에서는 낮은 수익성 등으로 단기간 내에 ‘규모의 경제’ 실현이 어려우므로 Durabilis사의 경우와 같이 민간 기업이 가치사슬의 주요 주체가 되어 장기적 안목을 갖고 사업 전반을 관장하는 것이 필요하다고 하겠다. 여기에는 본 사례에서 보는 바와 같이 기업농을 통한 농산물의 공급기지 확보, 정미소

의 현대화, 수입쌀과 경쟁할 수 있는 수준의 품질 개선, 생산 및 판매 과정에 나타나는 위험의 관리, 유통망 확보, 상품의 브랜드화, 시장세분화 마케팅 전략 등이 포함될 수 있다.

제4장 한국의 아프리카 농업 ODA 현황 및 특징

1. 한국 ODA 규모 및 공여기관별 예산규모

가. ODA 예산 규모

21세기 한국의 대외관계에 있어 가장 큰 변화 가운데 하나로는 공적개발원조(ODA)의 확대를 들 수 있다. 개도국의 빈곤과 저개발 문제가 글로벌 이슈로 부각되면서 한국의 ODA 규모가 2000년 2억 1,200만 달러에서 2019년에는 24억 6,300만 달러로 무려 11배 가까이 증가했다. 2021년도 한국 ODA 예산은 약 3조 7,000억 원으로 2010년도(1조 3,400억 원)에 비해 2.8배나 늘어났다. 유형별 비중을 보면 양자협력 78%, 다자협력 22%이며, 유상협력과 무상협력 비율은 각각 44%, 56%로 무상원조 비중이 높다.<표 4-1 참조> 한국의 원조는 중점협력국에 집중되고 있는데, CPS 2기(2016-2020) 동안에는 중점협력국(24개국)이 전체 원조(양자)의 60.9%를 차지했으며, 2021년에는 ODA 예산의 70%가 27개 중점협력국에 지원되고 있다. 무상원조와 유상원조 비율은 47:53으로 유상원조 규모가 다소 크다.

표 4-1. 한국의 연도별 ODA 예산규모

(단위: 십억 원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. 총 ODA	2,378.2	2,439.4	2,635.9	3,048.2	3,200.3	3,427.0	3,710.8
2. 양자원조 (비중)	1,682.7 (70.8)	1,947.9 (79.9)	2,130.0 (80.7)	2,387.7 (78.3)	2,493.8 (77.9)	2,775.0 (81.0)	2,881.9 (77.7)
유상원조 비중(%)	838.0 (49.8)	893.7 (45.9)	954.5 (44.8)	1,058.1 (44.3)	1,141.2 (45.8)	1,184.9 (42.7)	1,258.2 (43.7)
무상원조 비중(%)	844.7 (50.2)	1,054.2 (54.1)	1,175.5 (55.2)	1,329.6 (55.7)	1,352.6 (54.2)	1,590.1 (57.3)	1,623.7 (56.3)
3. 다자원조 (비중, %)	695.5 (29.2)	491.5 (20.1)	505.9 (19.3)	660.5 (21.7)	706.5 (22.1)	651.9 (19.0)	828.9 (22.3)

자료: 2021년 국제개발협력 종합시행계획(안). 2021.1. 관계부처 합동

원조 형태로 구분해 보면, 금액기준으로 양자원조가 77.2%로 주를 이루고 있으며, 멀티바이(다자성 양자원조)와 다자원조 비중은 각각 8.8%, 14.3%를 차지하고 있다. 주요 공여기관별로 보면, KOICA, 교육부, 산업통상자원부, 국토교통부, 과학기술정보통신부, 농촌진흥청 등은 양자 형태로 원조를 제공하고 있으며, 질병관리청, 기획재정부, 외교부 등은 다자 형태로 ODA를 제공하고 있다. 농림축산식품부 ODA의 절반 이상은 국제기구를 활용한 멀티바이 원조이며, EDCF은 전액 양자원조이다.

표 4-2. 주요 ODA 공여기관별 원조형태(2021년)

공여기관	양자	멀티바이(무상)	다자
EDCF	100.0	-	-
KOICA	93.6	6.4	-
외교부	33.7	22.6	43.7
기획재정부	21.8	1.9	76.4
농림축산식품부	27.7	55.8	16.5
교육부	96.4	3.6	-
보건복지부	60.1	24.2	15.7
산업통상자원부	94.4	2.0	3.6
농촌진흥청	98.4	0.3	1.4
국토교통부	92.2	7.4	0.4
산림청	39.9	58.5	1.6
질병관리청	-	23.1	76.9
식품의약품안전처	41.8	58.2	-
과학기술정보통신부	86.8	8.0	5.2

자료: 권을 외. ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구. 대외경제정책연구원. ODA 정책연구 20-01. p.50.

2021년 기준 분야별 ODA 비중을 보면, 교통이 15% 이상으로 가장 크며, 그 다음으로는 보건, 교육, 농림수산 등이 차지하고 있다. 교통, 에너지, 수자원·위생은 유상원조 비중이 월등히 높으며, 교육, 농림수산, 공공행정은 무상원조 비중이 높다.

표 4-3. 한국의 분야별 ODA 비중(2021년)

구분	교통	보건	교육	농림수산	인도적 지원	공공행정	에너지	수자원·위생	환경보호	산업	통신	기타
유상	32.0	13.5	6.6	6.5	0.0	4.3	11.1	17.3	4.3	0.0	1.0	3.2
무상	2.4	10.2	12.4	10.3	11.9	10.1	2.8	0.9	2.7	4.0	0.2	32.2
총계	15.3	11.7	9.9	8.7	6.7	7.6	6.4	8.0	3.4	2.2	0.5	19.5

자료: 2021년 국제개발협력 종합시행계획(안). 2021.1. 관계부처 합동.

나. 공여기관별 ODA 예산규모

원조예산이 빠르게 증가함에 따라 ODA 시행기관들도 꾸준히 늘어났는데, 2021년에는 총 42개 기관에서 1,682개 사업을 추진하고 있다. ODA 시행기관은 국제개발협력을 시행하는 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관을 말하는데, 사업예산, 인력, 추진체계, 원조역량 등에서 시행기관별로 큰 차이를 보이고 있다. ODA 시행기관들 중 일부는 직접 원조사업을 수행하기도 하지만, 대부분은 산하기관이나 공모기관에 위탁하여 이들로 하여금 사업집행을 대행하도록 하고 있다. 현재 ODA 사업을 실제로 수행하는 실시기관 수는 150여개에 달하고 있다.

ODA 예산규모는 시행기관에 따라 크게 달라지는데, 아래 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 5개 기관(한국수출입은행, KOICA, 외교부, 기획재정부, 농림수산식품부)은 연간 예산규모가 1,000억 원을 넘고 있다. 기획재정부(한국수출입은행 포함)와 외교부(KOICA 포함)의 2021년 ODA 규모가 각각 1조원을 넘고 있으며, 그 다음으로는 농림축산식품부가 1,000억 원으로 세 번째를 차지하고 있다. ODA 예산규모가 연간 100억 원을 넘고 있는 공여기관은 모두 17개 기관이다.

한국의 원조수행체제는 ODA 공여기관과 수행기관이 따로 존재하는 이중구조가 뚜렷하게 나타나고 있는데, 교육부, 농림축산식품부, 보건복지부, 국토교통부, 과학기술정보통신부, 해양수산부는 ODA 수행기관 수가 8개를 넘고 있다.

표 4-4. 소관부처(기관)별 2021년도 ODA 예산규모

소관부처(기관)	예산 규모 (A)	수행기관 수	사업건수 (B)	건당 평균 예산규모(A/B)
한국수출입은행	12,582.0	1	171	73.6
한국국제협력단	8,536.8	1	699	12.2
외교부	3,787.1	4	58	65.3
기획재정부	3,352.1	4	138	24.3
농림축산식품부	1,005.8	8	53	19.0
교육부	765.0	13	94	8.1
보건복지부	677.4	8	46	14.7
산업통상자원부	521.1	5	58	9.0

소관부처(기관)	예산 규모 (A)	수행기관 수	사업건수 (B)	건당 평균 예산규모(A/B)
농촌진흥청	260.8	1	29	9.0
국토교통부	227.4	11	28	8.1
인사혁신처	219.7	1	1	219.7
과학기술정보통신부	195.9	14	56	3.5
환경부	173.2	8	25	6.9
산림청	167.3	2	19	8.8
고용노동부	142.2	4	11	12.9
해양수산부	118.6	12	25	4.7
행정안전부	110.1	6	36	3.1
국무조정실	98.4	4	14	7
질병관리청	88.7	2	2	44.3
관세청	85.9	2	12	7.2
문화체육관광부	78.7	7	14	5.6
지방자치단체(10개)	76.4	13	23	3.3
여성가족부	72.5	3	5	14.5
법무부	55.2	2	6	9.2
기상청	48.1	2	8	6
식품의약품안전처	45.4	1	9	5
문화재청	27.1	3	10	2.7
통계청	25.6	1	8	3.2
경찰청	21.9	4	4	5.5
교육청	17.7	1		1
특허청	15.8	2	7	2.3
중앙선거관리위원회	4.4	1	3	1.5
감사원	3	1	5	0.6
조달청	1.8	1	1	1.8
공정거래위원회	1.3	1	3	0.4
국민권익위원회	0.8	1	1	0.8

자료: 권을 외. ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구. 대외경제정책연구원. ODA 정책연구 20-01. p.42.

2021년도 ODA 사업(1,682건)을 유형별로 구분해 보면, 프로젝트 비중이 47%(802건)로 가장 높고, 그 다음으로는 기술협력(봉사단 파견, 연수사업 등)이 451건, 개발컨설팅이 227건, 기타(다자협력 등) 103건으로 집계되고 있다. 프로젝트(802건)에서는 양자사업이 89%(714건). 멀티바이 원조사업이 11%(88건)을 차지하고 있다.¹¹⁾

11) 권을 외. ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구. 대외경제정책연구원. ODA 정책

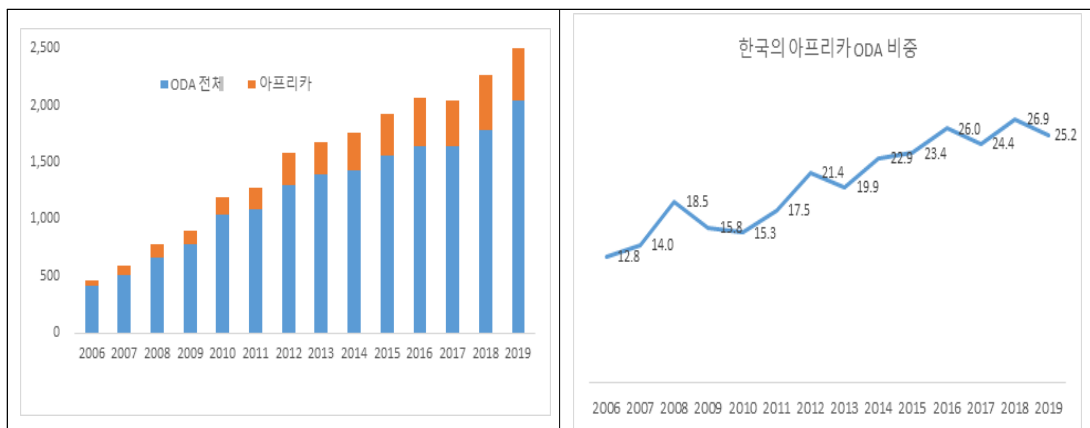
2. 한국의 아프리카 농업 ODA 현황

가. 아프리카 ODA 현황

지역별 특징으로는 아프리카에 대한 한국의 원조가 빠르게 늘어나고 있다는 점이다. 2000년대 중반까지만 해도 아프리카에 대한 한국의 개발원조는 국제사회에서 최소한의 ‘체면’ 정도를 유지하는 수준이었지만, 국제사회에서 한국의 역할이 강조되면서 아프리카에 대한 ODA를 늘려나갔다. 특히, 2006년 한국 대통령의 아프리카 3개국 방문과 “아프리카개발을 위한 한국의 이니셔티브” 수립, 그리고 2010년 OECD 개발협력위원회(DAC) 가입을 계기로 아프리카에 대한 원조 규모가 급증하기 시작했는데, 2010년 1억 5,800만 달러에서 2019년에는 5억 1,600만 달러로 3.3배 가까이 증가했다. 이에 따라 한국의 전체 개발원조에서 아프리카가 차지하는 비중은 2010년 15%에서 2019년에는 25%로 확대되었다.

그림 4-1. 한국의 아프리카 ODA 추이

(단위: 백만 달러, %)



자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB

아프리카는 지리적으로 멀리 떨어져 있는데다가 개발협력파트너로서 면모를 갖추지 못하고 있어, 한국은 아프리카 개발이슈에 특별히 주목하지 않았으나, DAC 가입을 통해 공여국 대열에 합류하면서 아프리카에 대한 원조지

원을 본격화하고 있다. 2021년도 한국 ODA 예산의 지역별 배분비중을 보면 아프리카는 18.7%로 아시아(40.5%) 다음으로 높다. <표 4-5 참조>

표 4-5. 2021년도 한국 ODA 예산의 지역별 배분

(단위: 억원, %)

구분	구분	아시아	아프리카	중남미	중동·CIS	오세아니아	기타
규모 (억 원)	유상	7,000	3,416	987	779	-	400
	무상	4,661	1,987	1,104	822	129	7,533
	총계	11,661	5,403	2,091	1,601	129	7,933
비중 (%)	유상	55.6	27.2	7.8	6.2	0.0	3.2
	무상	28.7	12.2	6.8	5.1	0.8	46.4
	총계	40.5	18.7	7.3	5.6	0.4	27.5

자료: 2021년 국제개발협력 종합시행계획(안), 2021.1. 관계부처 합동

아프리카에 대한 한국의 ODA 사업은 소수의 국가를 대상으로 교통, 전력 등 경제인프라 개발에 대규모의 자금을 지원하는 유상원조보다는 다수의 국가를 대상으로 소규모로 지원하는 무상원조가 대부분을 차지하고 있다. 금액 기준으로 보아도 무상원조가 유상원조를 상회하고 있다. 이에 반해 아시아의 경우에는 최근 들어 유상원조가 무상원조를 크게 상회하고 있다.<그림 4-2 참조>

그림 4-2. 한국의 아프리카 유·무상 ODA 현황

(단위: 백만 달러)

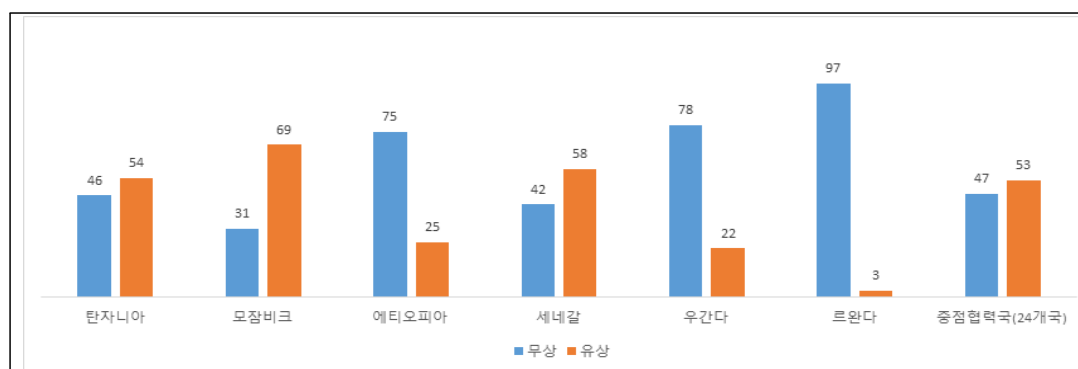


자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB

CPS 2기(2016-2020) 기준, 아프리카 중점협력국(7개국)에 대한 유·무상 원조 비중(금액 기준)을 보면, 아래 <그림 4-3>에서 보는 바와 같이 국가별로 차이를 보이고 있다. 탄자니아, 모잠비크, 세네갈의 경우에는 유상원조 비중이 높는데, 이는 소수의 프로젝트 사업에 대해 대규모의 유상원조가 제공된 데 따른 것이다. 이에 반해 아프리카 내에서도 최빈국인 에티오피아, 우간다, 르완다의 경우에는 무상원조가 대부분을 차지하고 있다.

그림 4-3. 아프리카 중점협력국(7개국)에 대한 한국 ODA의 유·무상 비중

(단위: %)



주: 2기(2016-2020) CPS 기준. 자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB.

나. 아프리카 농업 ODA 현황

아프리카 농림수산업 분야 ODA 사업에는 KOICA, 농식품부, 농촌진흥청, 농어촌공사, EDCF, 지자체 등 여러 기관들이 참여해 오고 있는데, 지난 10년간(2010~2019년) 이 분야에 대한 ODA 비중이 9.2%를 차지한 것으로 집계되고 있다.<표 4-6 참조>

아프리카의 경제발전은 농업개발로부터 출발할 수밖에 없다는 사실을 감안하면, 농업분야에 대한 개발원조는 꾸준히 확대될 것으로 예상된다. 동남아시아의 경우, 중소득 국가가 많고, 아프리카에 비해 상대적으로 농업이 발전해 있어 농업보다는 인프라, 교육 등에 대한 개발수요가 높다. 반면에, 아프리카는 세계 최빈지역으로 식량부족 문제가 지속되고 있어 농업에 대한 원조 비중이 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다.

표 4-6. 한국의 아프리카 농림수산업 ODA 규모 및 비중

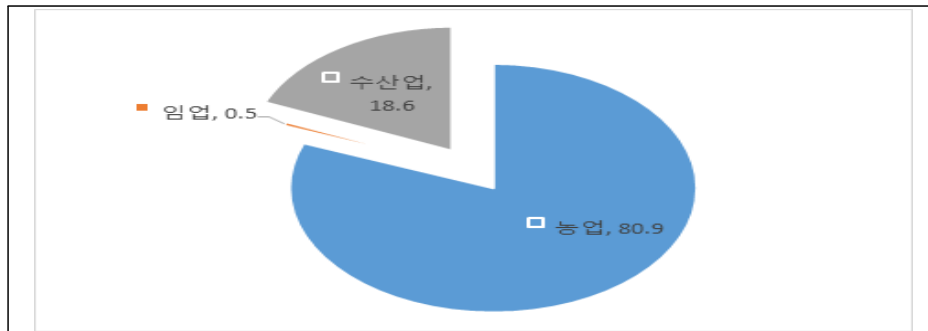
(단위: 백만 달러)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010~ 2019
농림수산 ODA	44.9	97.5	17.7	32.4	46.5	29.0	41.1	27.1	168.9	40.1	545.2
ODA 규모	537.3	475.1	377.3	593.8	428.8	525.6	542.1	564.0	866.1	984.8	5,895.0
농림수산 ODA 비중	8.3%	20.5%	4.7%	5.5%	10.8%	5.5%	7.6%	4.8%	19.5%	4.1%	9.2%

주: 2019년 불변가격 기준. 자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB

한국의 아프리카 농림수산 분야 ODA의 대부분은 농업이 차지하고 있다. 2010-2019년 합계 기준 농림수산업 ODA에서 농업이 차지하는 비중이 80% 이상이며, 나머지 대부분은 수산업이 차지하고 있다.

그림 4-4. 한국의 아프리카 농림수산업 ODA 구성비(%)



주: 2010-2019년 합계기준(약정액).

자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB.

농업 분야별 한국의 ODA 비중을 보면, 아래 <표 4-7>에서 보는 바와 같이 농업개발이 40% 이상을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 농업용수(관개시설), 농업교육, 식량생산(곡물, 채소, 과일 등), 농업협동조합(농민조직화) 등의 순으로 집계되고 있다. 이외에도 농업정책 및 행정관리에 대한 원조사업도 이루어지고 있는데, 여기에는 농업정책 개발, 농업개발 프로그램, 농업관련 기관의 역량강화 등의 사업이 포함된다. 마케팅 정책, 시장개척, 저장·운송 등 농업서비스에 대한 원조사업도 이루어지고 있지만 그 비중은 미미한 수준이다.

표 4-7. 농업 분야별 한국의 아프리카 ODA 현황

순위	분야	금액 (백만 달러)	비중
1	농업개발	180.5	40.9
2	농업용수	167.0	37.9
3	농업교육	38.4	8.7
4	식량생산	12.2	2.8
5	농업협동조합	10.1	2.3
6	농업정책 및 행정관리	9.3	2.1
7	농업금융 서비스	5.7	1.3
8	축산(가축, 가축사료)	4.2	1.0
9	특용작물 및 수출작물	1.9	0.4
10	농업투입물 (종자, 비료, 농기계)	0.9	0.2
11	작물보호/수확 후 보호/해충관리	0.8	0.2
12	농업 R&D(육종재배 등)	0.7	0.2
13	가축건강관리	0.5	0.1
14	농업서비스	0.4	0.1
합계		441.0	100.0

주: 2010-2019년 합계기준(약정액) 자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB.

한국의 아프리카 농업 ODA에 있어 가장 큰 특징 중 하나로는 불규칙성을 들 수 있다. 아래 <그림 4-5>은 아프리카 중점협력국 농업분야에 대한 한국의 ODA 규모를 보여주고 있는데 연도별로 큰 부침을 보이고 있음을 알 수 있다. 이들 국가에 대한 한국의 ODA는 대부분 무상원조이다. 이러한 사실은 농업개발 전체 맥락에서 개발협력을 설계하고 이에 따라 연속적으로 ODA를 제공했다기보다는 요청주의에 따라 개별적으로 원조를 제공한데 따른 것으로 볼 수 있다. 이러한 돈키호테식의 원조방식으로는 원조의 질적 제고와 개발효과를 기대하기 어렵다.

그림 4-5. 한국의 아프리카 중점협력국 농업 ODA

(단위: 백만 달러)



주: 약정액(2019년 불변가격) 기준. 자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB

한국은 아프리카(54개국)에서 15개국에 대해 농업 ODA 대부분을 제공하고 있는데, 이들이 농업 전체 ODA(2010-2019년 합계기준)의 90% 이상을 차지하고 있다.<표 4-8 참조> 그리고 상위 5개국이 60% 이상을 차지하고 있다. 에티오피아에 가장 많은 농업 ODA가 제공되고 있으며, 그 다음으로는 앙골라, 탄자니아, 세네갈 등의 순으로 나타나고 있다. 앙골라가 2위의 자리를 차지하고 있는 것은 특정연도에 대규모의 유상원조가 제공된데 따른 것이다. 그 다음으로는 르완다, 가나, 우간다 등이 차지하고 있는데, 이들 국가는 CPS(국가개발협력전략)의 중점지원대상국에 포함되어 있다.

표 4-8. 한국 농업 ODA의 주요 수원국 (2010-2019)

(단위: 백만 달러, 비중)

순위	국가	금액 (백만 달러)	비중 (%)
1	에티오피아	132.8	24.4
2	앙골라	84.2	15.4
3	탄자니아	70.2	12.9
4	세네갈	36.4	6.7
5	말리	26.5	4.9
5개국 소계		350.1	64.3
6	르완다	25.9	4.8
7	가나	25.2	4.6
8	콩고(DRC)	23.7	4.4
9	우간다	23.0	4.2
10	알제리	18.3	3.4
11	케냐	10.5	1.9
12	카메룬	9.5	1.8
13	모잠비크	7.7	1.4
14	수단	7.3	1.3
15	말라위	6.1	1.1
10개국 소계		851.3	93.2

주: 약정액(2019년 불변가격) 기준. 자료: OECD statistics, Creditor Reporting System DB.

한국의 아프리카 개발원조는 주로 보건의료, 농업, 교육 분야에 집중되고 있는데, 농업 분야의 경우 5개국(에티오피아, 르완다, 가나, 세네갈, 우간다)에 많은 ODA가 제공되고 있다. 이들 국가는 한국의 중점협력대상국이면서 농업이 중점협력분야에 포함되어 있다. <표 4-9 참조>

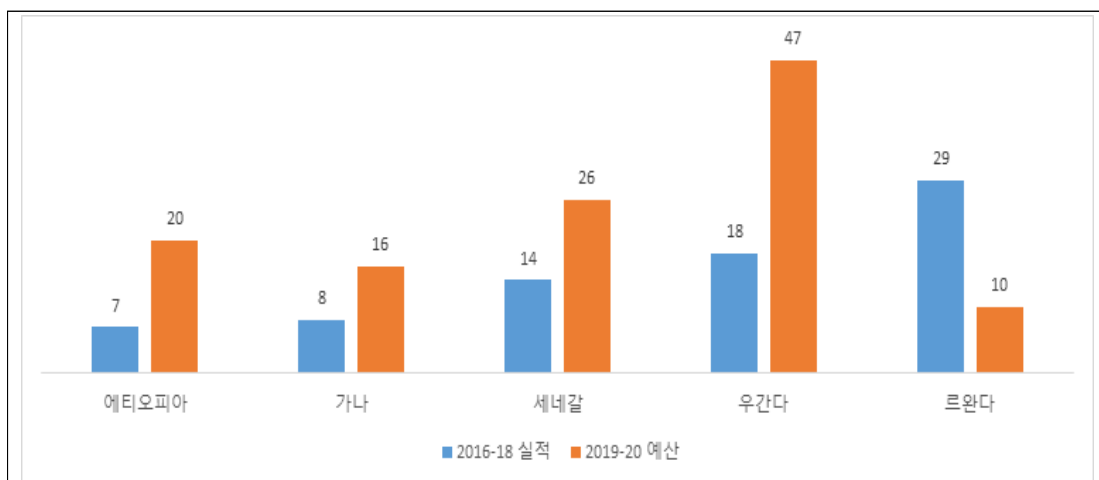
표 4-9. 아프리카 중점협력국가별 중점협력분야

중점협력국	중점협력 분야	중점협력 분야에 농업 포함 여부
에티오피아	물 관리 및 보건위생, 지역개발, 교통, 에너지, 교육	○
르완다	교육, 지역개발, 통신	○
탄자니아	물 관리 및 보건위생, 교통, 교육, 에너지	X
가나	지역개발, 보건, 교육, 에너지	○
세네갈	물 관리 및 보건위생, 지역개발·수산업, 교육, 교통	○
우간다	지역개발, 교육, 보건위생	○
모잠비크	교통, 에너지, 물 관리 및 보건위생	X

주: 지역개발은 대부분 농업분야에 해당함. 자료: 국가별 CPS(2기)를 바탕으로 작성0

아래 <그림 4-6>은 중점협력대상국의 중점협력분야에서 농업 ODA가 차지하고 있는 비중을 보여주고 있다. 2019-2020년 예산기준으로 보면, 우간다의 중점협력분야는 지역개발(47%), 교육(6%), 보건위생(40%)로 농업분야에 가장 많은 원조를 제공하고 있다. 세네갈의 경우에는 중점협력분야에 대한 ODA 가운데 물 관리 및 보건위생(38%), 교통(27%), 지역개발 및 수산업(26%), 교육(8%)에 각각 원조가 제공되었다. 그리고 에티오피아의 경우에는 농업이 중점협력분야에 대한 원조액의 20%를 차지했다.

그림 4-6. 한국의 중점지원국별 중점협력분야 ODA에서 차지하는 지역개발 비중(%)



주: 지역개발은 대부분 농업분야에 해당함.

자료: 대외경제정책연구원(KIEP). 2020.12. 2020년 국가협력전략 종료평가 연구용역. 연구용역보고서.

3. ODA 시행기관별 아프리카 농업 지원현황 및 평가

가. 한국국제협력단(KOICA)

1) 지원현황 및 특징

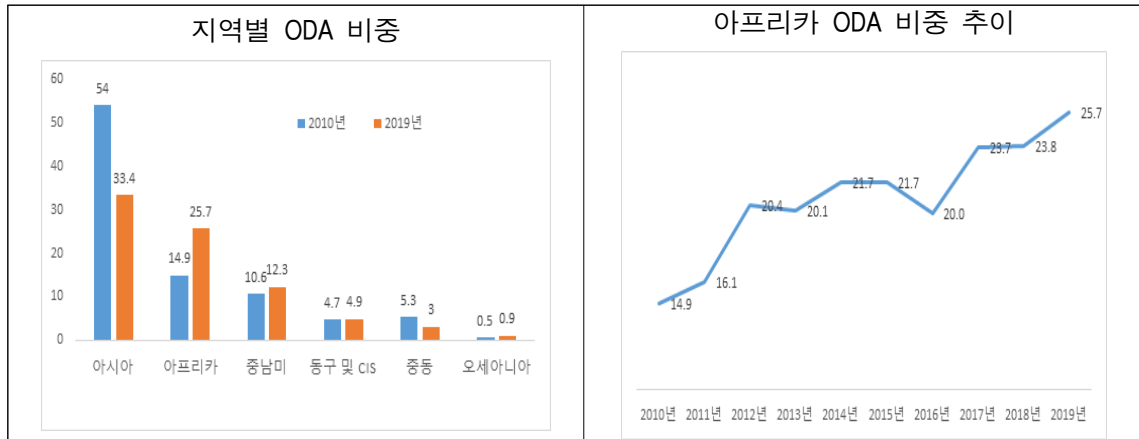
KOICA는 한국의 대표적인 무상원조 공여기관으로 프로젝트, 개발컨설팅, 연수사업, 봉사단 파견, 민관협력사업 등 다양한 형태의 원조사업을 수행하고 있다. 사업유형(2021년 기준)을 보면 프로젝트 비중이 월등히 높는데, 금액기준으로는 41.6%, 건수기준으로는 48.7%를 차지하고 있다. 초청연수 사업의 경우, 금액기준으로는 2.9%에 불과하지만 건수기준으로 30% 가까이를 차지하고 있다.

대상사업도 광범위한데, 10대 분야(교육, 보건의료, 농림수산, 물, 교통, 에너지, 과학기술, 기후변화 대응, 성평등)에 대한 전략문서(중기전략)를 수립하여 체계적으로 원조를 제공해 오고 있다. 조직도 잘 갖추어져 있는데, 현재 44개국에 해외사무소를 두고 있으며, 총 60여 개국에 원조를 제공하고 있다. 사업규모도 다른 기관에 비해 월등히 큰데, 2021년 기준 프로젝트에만 377건의 사업에 4,800억 원 이상이 배정되었다. 이는 농림축산식품부 전체 ODA 예산(약 1,000억 원)의 5배에 가까운 규모이다.

최근 KOICA의 원조전략에서 나타나고 있는 가장 큰 변화 중 하나로는 ‘아프리카 중시’ 정책을 들 수 있다. 전술한 바와 같이 2010년 OECD/DAC 가입으로 공여국 대열에 편입된 이후 ODA 규모를 확대해 왔는데, 최빈국들이 밀집해 있는 아프리카 지역에 대한 원조규모를 크게 늘려오고 있다. 아래 <그림 4-7>은 KOICA의 지역별 ODA 비중을 보여 주고 있는데, 아시아 비중은 떨어지고 있는 반면에 아프리카 비중은 빠르게 높아지고 있음을 알 수 있다. 아프리카 지역에 대한 KOICA의 원조비중은 2010년 14.9%에서 2019년에는 25.7%로 크게 확대되었다. 이는 아시아에 대한 과도한 비중을 줄이고, 개발수요가 높은 아프리카에 대한 원조규모를 확대한 결과이다.

그림 4-7. KOICA의 지역별 ODA 비중 변화

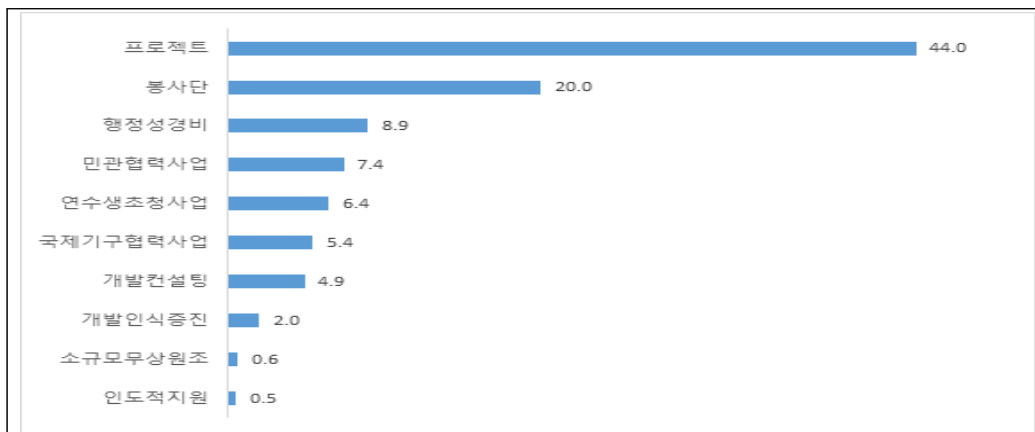
(단위: %)



자료: KOICA ODA 통계(<http://stat.koica.go.kr>)

KOICA의 원조사업은 다양한 형태로 제공되고 있는데, 아프리카 경우에는 프로젝트와 봉사단 파견이 60%를 차지하고 있으며, 그 다음으로는 민관협력 (7.4%), 연수생초청사업(6.4%), 개발컨설팅(4.9%)이 차지하고 있다.

그림 4-8. KOICA의 아프리카 ODA 유형(2019년)



자료: KOICA ODA 통계(<http://stat.koica.go.kr>)

KOICA 원조는 CPS(국가협력전략) 중점협력국들에 집중되고 있는데, 아래 <표 4-10>에서 보는 바와 같이 6개 중점협력국들이 아프리카 전체 ODA의 절반 이상을 차지하고 있다. 에티오피아는 아프리카에서 KOICA 원조를 가장 받고 있으며, 전체 수원국에서는 베트남, 미얀마, 필리핀에 이어 4위를 차지

하고 있다. 에티오피아, 르완다, 탄자니아는 KOICA 원조 상위 10개국에 포함되어 있다.

표 4-10. KOICA 원조의 아프리카 주요 수원국(2019년)

순위	상위 6개국 (중점협력국)	비중(%)	전체 수원국에서 차지하는 순위
1	에티오피아	12.7	4위
2	르완다	9.4	7위
3	탄자니아	9.4	8위
4	세네갈	8.3	11위
5	가나	7.5	15위
6	우간다	7.5	17위
소계		54.9	

자료: KOICA ODA 통계(<http://stat.koica.go.kr>)

KOICA는 국내 ODA 시행기관 중에서 아프리카 농업분야에 가장 많은 원조를 제공하고 있다. KOICA는 아프리카 농업개발에 많은 원조자금을 투입해 오고 있는데, 그 비중(2019년)이 16%로, 아시아(12%)와 중남미(14.7%)에서의 농업 ODA 비중을 크게 상회하고 있다.<표 4-11 참조> 이는 그 만큼 아프리카에서 농업개발 수요가 많다는 것을 의미한다.

참고로, KOICA의 중점분야별 ODA 비중(2006-2019년 합계기준)을 보면, 교육(27%), 공공행정(19.4%), 보건의료(19.1%), 농림수산(18.3%) 등으로 집계되고 있다. 아프리카 농림수산 분야에 대한 KOICA의 ODA 사업을 유형별로 보면, 프로젝트가 전체의 50% 이상을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 봉사단 파견과 연수생 초청사업이 각각 15%, 10% 정도를 차지하고 있다.

표 4-11. KOICA의 아프리카 농업 ODA 비중

	전체 ODA (천 달러)	농업 ODA 달러(천 달러)	농업 비중
아시아	217,010	26,019	12.0
아프리카	167,009	26,684	16.0
중남미	79,726	11,682	14.7

주: 2019년 기준. 자료: KOICA ODA 통계(<http://stat.koica.go.kr>)

KOICA는 5대 중점분야(교육, 보건의료, 공공행정, 농림수산, 기술환경에너지)별로 중기전략을 5년 단위로 수립하여 전략목표와 추진전략을 제시하고 있는데, 현재 농업개발 중기전략은 아래 <표 4-12>와 같이 3대 전략목표와 이를 위한 프로그램들로 구성되어 있다. 농식품부에서 연계협력 등을 위해 특별히 주목할 부분은 ①농업작물 생산성 증진 ②농업생산기반 구축 ③농산물 가치사슬 확대 ④수확 후 관리 ⑤협동조합 육성 ⑥농업인력 육성 ⑦농촌지도 사업 등의 프로그램이다.

표 4-12. KOICA의 농업 ODA 추진 전략

전략목표	주요 프로그램	SDG
지속가능한 농업생산 및 시장성 강화	①농업작물 생산성 증진 ②농업생산기반 구축 ③농산물 가치사슬 확대 ④수확 후 관리 ⑤협동조합 육성 ⑥농업인력 육성 ⑦농촌지도 사업	SDG 1,2,12
지속가능한 농촌개발,	포용적이고 지속가능한 농촌개발	SDG 1,9,10
기후변화 대응을 통한 농어촌 생산시스템 및 자연자원 보전	①수산 및 산림자원 보전사업 ②농업생물 다양성 보전사업 ③임산자원 개발전략 수립 컨설팅 및 지속 가능한 산림경영	SDG 13,14,15

자료: KOICA 홈페이지.

2) 평가 및 과제

KOICA는 명실공히 한국의 대표적인 원조전담기관으로서 많은 경험과 노하우를 축적하고 있으며, 상대국 정부와의 협업체계(파트너십)와 네트워크를 구축하고 있어, 다른 어느 기관에 비해 원조역량이 월등히 높다고 할 수 있다.

그러나 원조사업들 간의 연계성이 떨어진다는 지적을 받고 있다. 아래 <표 4-13>는 2013~2017년 동안 KOICA가 르완다 농업분야에 제공한 ODA 프로젝트인데, 독립(stand-alone) 사업으로 상호 연계성이 떨어진다는 평가를 받고 있다¹²⁾. 농업 ODA는 농업개발과 농촌개발을 결합하여 하나의 패키지(프로그램)를 형성하는 것이 바람직하다고 할 수 있는데, 이에 미치지 못하고 있다. 이는 다른 아프리카 경우에도 크게 다르지 않는데, 많은 경우 원조사업이 각

12) 박영호 외. 2021. 한국의 르완다 농업분야 ODA 종합평가 및 개선방안. 대외경제정책연구원. 세계지역전략연구 19-15.

각 분리되어 독자적으로 수행되고 있다.

표 4-13. KOICA의 르완다 농업 ODA 프로젝트

농업개발	농업협농조합	농촌개발
농촌종합개발사업	농협 유통역량강화 사업 농협조합원 농업기술훈련사업 커피협동조합 비즈니스 촉진 사업	새마을 조성사업 농촌공동체 개발사업 주민조직 사업 새마을 커뮤니티 사업

자료: OECD CRS 통계데이터베이스

또한 지원범위가 광범위하고 사업의 종류가 많다보니, 다른 부처(원조시행 기관) ODA 사업과 중복되는 내용이 많을 수밖에 없다. 이에 따라 부처 간 ODA 사업조정에 대한 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 이런 점을 감안하면 개별사업의 성과를 묶어 의미 있는 프로그램 사업으로 연결시키는 방안이 모색될 필요가 있다.

KOICA는 최근 들어 농산물 가치사슬 개선을 핵심 추진전략으로 삼고 있으나 생산, 가공, 유통 등 개발단계에서 프로젝트 중심의 단편적인 사업의 비중이 높다. 세네갈 정도를 제외하면, 농산물 가치사슬 프로그램을 계획하고 농기자재 투입, 생산, 가공, 유통 등을 포괄하는 통합적인 농업 ODA는 아직 본격적으로 시행되지 않고 있다. 타 공여기관이나 민간부문과의 협력(연계)체계도 미약하다.

나. 농림축산식품부·농촌진흥청

1) 농림축산식품부

농식품부의 ODA 사업은 2006년부터 시작되었는데, 2021년에는 ODA 규모가 1,000억 원을 넘어섰다. 농식품부 ODA는 2021년 기준 양자간 무상원조(28%), 멀티바이(56%), 다자원조(16%)로 구성되어 있다. 농식품부는 예산의 67.3%를 직접 집행하고 있으며, 나머지 예산은 한국농어촌공사(19.1%), 한국농촌경제연구원(6.8%), 농림수산식품교육문화정보원(6.3%), 축산물품질평가원

(1.6%), 농림축산검역본부(0.3%), 국립종자원(0.1%), 국립농산물품질관리원(0.1%) 등 7개 기관이 운용하고 있다.

표 4-14. 농식품부 ODA 수행기관

순위	수행기관	예산(억원)	비중(%)
1	농림축산식품부	677.3	67.3
2	한국농어촌공사	191.7	19.1
3	한국농촌경제연구원	68.0	6.8
4	농림수산물교육문화정보원	63.4	6.3
5	농림축산검역본부	2.5	0.3
6	축산물품질평가원	1.6	0.2
7	국립종자원	0.8	0.1
8	국립농산물품질관리원	0.6	0.1
전체		1,005.8	100.0

자료: 권을 외. ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구. 대외경제정책연구원. ODA 정책연구 20-01. p.75.

농식품부가 직접 집행하고 있는 원조사업은 멀티바이(다자성 양자) 원조와 다자원조로, 국제농업개발기금(IFAD: International Fund for Agricultural Development)과 유엔세계식량계획(WFP: World Food Programme), 유엔식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)에 자발적 기여금과 의무분담금을 납부하고 있다. 2018년부터는 WFP를 통해 에티오피아, 예멘, 우간다, 케냐에 국내산 쌀을 지원하고 있다.

농식품부의 양자간 무상원조는 농업협력 사업으로 프로젝트, 개발컨설팅, 연수사업으로 구성되어 있다. 한국농어촌공사가 농식품부의 양자 ODA 사업을 수행하고 있는데, 아프리카에서는 2006년부터 2020년까지 에티오피아, 콩고(DRC), 가나, 르완다, 모잠비크, 우간다, 카메룬 등 7개국에서 프로젝트를 수행했다. <표 4-15 참조> 초기에는 주로 개발컨설팅과 연수사업 위주의 소규모 원조사업을 제공했으나, 2010년 OECD/DAC 가입을 계기로 원조예산이 늘어남에 따라 농업 인프라 구축 등 대규모 사업으로 확대되었다.

표 4-15. 농식품부의 아프리카 국제농업협력 사업(2006-2020)

국가	시행기관	사업
콩고(DRC)	농어촌공사	농촌종합개발사업
가나	농어촌공사	농업관개시설 설치
	농어촌공사	농촌개발 및 채소단지 관개사업
르완다	농어촌공사	농업 및 동물자원 개발사업
	농어촌공사	사료생산 및 수확후처리
	농경연	(KAPEX) 가축사육 및 관리
모잠비크		농업기술 보급체계 구축
	농어촌공사	영농기술교육시스템 구축
	농어촌공사	영농기술 보급 및 농업생산성증대 사업
	농어촌공사	농업기술 보급체계 강화사업
	농경연	(KAPEX) 농업기술지도체계 개선
에티오피아	농어촌공사	관개시설 개보수사업
	농어촌공사	농업용수 개발사업
	농어촌공사	관개시설 구축사업
	농어촌공사	농업기술 보급사업
	농어촌공사	곡물가공식품 제조기술 전수사업
	농어촌공사	낙농기술지원을 통한 생산성 향상사업
	농경연	(KAPEX) 농업기술 연구개발 및 보급체계
	농어촌공사	곡물가공식품 제조기술 전수
우간다	농어촌공사	낙농기술 지원
	농경연	(KAPEX) 가축사육 및 관리
	농어촌공사	벼농사 기계화단지 조성사업
카메룬	농어촌공사	벼 재배 단지활용 교육연구시설 조성사업
	농어촌공사	벼 재배 단지활용 교육연구시설 조성사업

자료: 농식품부 내부 자료.

농식품부는 농업개발경험 전수를 통한 농가소득 증대와 지속가능한 농업발전, 그리고 이를 통한 경제협력을 ODA의 전략적 목표로 삼고 있다. 농식품부는 2013년부터 동남아시아, 아프리카 등 개도국에 우리나라의 지난 50여년간의 농업·농촌분야 발전 경험을 전파하는 ‘개도국 식량안보를 위한 농업정책 컨설팅 사업(KAPEX: Korean Agricultural Policy Experiences for Food Security)’을 추진해 오고 있다. KAPEX 프로그램(시행기관: 한국농촌경제연구원)은 농식품부 ODA 사업 중 하나로, 개도국이 스스로 식량안보 및 빈곤탈피를 위한 농업·농촌개발 관련 정책을 입안·시행할 수 있는 역량을 키울 수 있도록 지원하는 사업이다. KAPEX는 수요기반의 맞춤형 정책컨설팅 프로그램으로, 한국의 농업·농촌 발전경험(새마을운동 등 농촌종합개발, 관개시설 등 농업생산기반시설, 농업협동조합 등 20개 프로그램)을 상대국에 제시하면, 상대국에서는 희망하는 분야를 선택하여 제시하면 이에 대해 정책컨설

팅을 실시한다. 정책컨설팅은 양국 관계자의 공동조사, 국내 및 현지 연수, 국제회의 개최 등을 통해 이루어진다.

2) 농촌진흥청

농식품부 산하기관인 농촌진흥청의 ODA 사업은 2009년부터 시작되었는데, 자체 ODA 예산을 배정받아 사업을 수행하고 있다. 2021년 ODA 예산규모는 260억 원 이상이며, 거의 대부분이 양자간 무상원조이다. 농촌진흥청의 ODA 사업은 농업기술 지원이며, 해외농업기술개발사업(KOPIA: Korea Program for International Cooperation in Agricultural Technology)과 농식품기술협력협약체(FACI: Food and Agriculture Cooperation Initiative)를 통해 이루어지고 있다. 현재 22개국(아시아 8, 아프리카 7, 중남미 5, CIS 2)에 KOPIA 센터를 설치했는데, 이를 통해 개도국에 농업기술을 개발하고 보급하고 있다. KOPIA 센터는 주재국 농업환경에 적합한 품종과 생산기술을 개발하여 보급하고 있다. 아울러 현지 교육 및 훈련, 컨설팅, 연수생 파견, 시범사업 운용 등을 지원하고 있다. 현재 아프리카 7개국에 KOPIA 센터가 설치되어 있는데, 여러 작물들을 대상으로 생산기술을 지원해 오고 있다.

표 4-16. 아프리카 KOPIA 협력사업 현황

국가 (협력사업 수)	주요 협력내용
케냐 (8개)	식량작물 및 채소의 생산기술 개발(양계, 옥수수, 감자, 고구마)
	후계 영농인력 양성(스쿨팜 프로젝트)
	우량양계 및 감자종자 생산보급 시범마을 조성
	옥수수 재배기술 개선 및 보급
	양계 배합사료
	양잠기술
	양잠기술 개발
	우량양계 및 씨감자 시범마을
알제리 (3개)	식용버섯 시범단지 육성
	딸기 생산기술개발
	보리품종 보급 및 재배기술
	고구마 생산기술 개발
에티오피아 (8개)	채소종자 생산기술 및 시스템 구축
	마늘 재배기술 투입 농가 실증시험
	병충해 방제체계 구축(고추, 토마토)
	병충해 방제체계 구축(고추, 토마토)
	딸기 재배기술 및 품종 도입
	가지과 작물 품종 도입 및 재배기술 개발
	마늘 품종 및 재배기술 보급
복합영농(채소, 양계) 농가 확장 시범마을 사업	
우간다 (6개)	씨감자 보급
	씨감자 보급
	오렌지 생산(물관리, 병해관리)
	완두콩 생산기술 개발
	사료작물 초지조성 및 종자판매
	향미벼 육묘 및 이앙재배 기술개발
세네갈 (5개)	발벼 우량 종자 보급
	우량양과 종자생산 및 기술 보급
	세네갈 땅콩분지 소규모 농가의 소득향상을 위한 복합영농 시범마을 사업
	세네갈 남부 축산농가의 우유 생산성 증대 및 자급사료 개발
	세네갈의 참깨 생산성 향상을 위한 품종선발 및 윤작체계 확립
짐바브웨 (7)	수수과 기장 등 소립종 곡물의 수확 후 처리기계 개발
	소득증대와 영양개선을 위한 토종닭의 부화 및 양계 경영방법 개발
	분열조식배양과 수경재배를 통한 씨감자 종자 생산기술의 개발
	농가 소득증대를 위한 무병씨감자 생산 및 보급체계 구축
	짐바브웨 토종버섯의 재배 기술 개발 및 보급
	짐바브웨 내한발성 참깨재배 기술개발
짐바브웨 엽채류 양분 및 물관리 기술개발	
가나 (4개)	가나 토마토 다수성 품종 보급 및 재배기술 개발
	가나 벼 생산성 향상을 위한 다수성 품종 선발과 보급
	가나 양계 부화 및 육추 생산기술 확립과 보급
	가나 벼 중합재배기술 개발 및 보급체계 확립

자료: 농촌진흥청 홈페이지.

3) 평가와 과제

농식품부와 농촌진흥청의 아프리카 원조사업은 그 규모가 영세하고, 농업 기술, 관개시설 구축 등 일부 영역에 국한되어 있는데다가, 상호 협력연계도 제대로 이루어지지 않다. 그 결과 원조효과를 충분히 발휘하는데 한계가 있는 것으로 평가되고 있다.

또한 앞에서 살펴본 바와 같이 농림축산 분야에서 ODA 사업은 농식품부와 농촌진흥청이 별도로 수행하고 있는데, 이에 따른 비효율성 문제가 꾸준히 지적되어 오고 있다. 농촌진흥청의 ODA 사업은 현지 맞춤형 소규모의 기술 지원이라는 점에서 차별성이 있는 것은 사실이지만, 농식품부에서도 농업기술지원 사업을 실시하고 있어 사업내용이 중복되는 측면이 존재하고 있다. 이에 농식품부는 글로벌농림협력협의회를 개최(매년)하여 농촌진흥청 등과 사업범위를 조정하고 중복사업을 방지하기 위한 노력을 기울이고 있다. 농림축산 ODA에서 시너지 효과를 만들어 내기 위해서는 농업기술지원 사업을 포함하여 생산 인프라, 저장, 가공, 유통 등에서의 원조사업들을 하나의 패키지로 묶어 연계성을 강화하는 것이 필요하다. 나아가 농림축산 분야에 많은 원조를 제공하는 KOICA 사업과의 연계협력을 강화할 필요가 있다.

다. 기획재정부·한국수출입은행(EDCF)

유상원조를 주관하고 있는 기획재정부는 정부 부처 가운데 가장 큰 규모의 원조예산을 담당하고 있다. 2021년도 기획재정부의 ODA 예산은 약 1조 6,000억 원으로, 이중 유상원조인 EDCF(대외경제협력기금)가 79%를 차지하고 있는데, 한국수출입은행이 집행하고 있다. 나머지 ODA 예산 가운데 5%는 양자 무상원조로 주로 경제발전경험공유사업(KSP: Knowledge Sharing Program)이 차지하고 있으며, 국제기구 출연금을 포함한 다자원조가 16%를 차지하고 있다. 우리나라의 경제발전경험을 토대로 개도국의 경제발전정책 수립에 대한 컨설팅을 제공하는 KSP 사업은 2004년 시작되었는데, 한국수출입은행, 한국개발연구원(KDI), 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 등을 통해 수행되고 있다. KSP 사업을 통해 2008년에는 모잠비크 정부에 농지이용 효율화

방안, 농업기술 혁신 및 전파, 농산물마케팅 개선, 농업금융 활성화에 대한 컨설팅을 제공한 바 있다. 그리고 2021년에는 에티오피아 농업 가치사슬 분석과 개선방안에 관한 정책컨설팅을 제공했는데, 전략작물별로 가치사슬 제약요인을 분석하고, 한국의 경험을 토대로 개선방안을 제안하는 내용이다.

아프리카에 대한 유상원조(EDCF)가 꾸준히 증가하고 있지만, 지원분야가 주로 보건·교육 등 사회인프라와 에너지, 교통 등 경제인프라에 국한되어 있으며, 농업부문 지원은 미미하다. 2021년 현재 아프리카에서 진행되고 있는 차관(ODA)사업은 40건인데 이중 농림수산업 관련 사업은 4건¹³⁾에 불과하다.

한편, 기획재정부는 2007년 아프리카개발은행(AfDB)에 한-아프리카 경제협력신탁기금(KOAFEC; Korea Africa Economic Cooperation Trust Fund) 설치하여 운영 중에 있는데, 이를 통해 아프리카와의 경제협력을 확대해 오고 있다. 신탁기금은 기술협력 사업을 위해 무상원조로 공여하는 출연기금으로, 주로 사전타당성 조사, 제도개선 및 역량강화 사업과 같은 컨설팅 등을 위한 재원으로 사용된다. KOAFEC 신탁기금은 농업·농촌개발, 인프라, ICT, 인적자원개발(HRD) 등의 분야에서 경제협력과 한국 경제발전경험 전수에 초점을 맞추고 있다. 기획재정부는 주기적으로 KOAFEC 포럼(한-아프리카 경제협력 컨퍼런스, 장관급 회의)을 개최하는데, 여기에서 AfDB와 MOU를 체결하고 2년간 신탁기금 출연규모를 약정한다. 또한 KOAFEC 회의를 통해 한-아프리카 간 구체적인 협력내용을 담은 액션플랜을 마련하는데, 신탁기금의 대부분은 액션플랜에 포함된 사업들을 지원하는데 사용되고 있다. KOAFEC 포럼은 한-아프리카 경제협력의 플랫폼 역할을 담당하고 있다. KOAFEC 신탁기금의 중점지원 분야는 ①인프라 개발 ②정보통신기술(ICT) ③인적자원개발 ④농촌개발 ⑤녹색성장지원 ⑥개발경험공유 6대 분야이다. 사업유형으로 보면, 아프리카 경제발전에 필요하면서 우리나라 발전경험을 공유할 수 있는 역량강화 및 지식공유 사업 위주로 지원하고 있다. 그 다음으로는 아프리카 국가들과의 경제협력 강화를 위한 정책자문 사업이 높은 비중을 차지한다.

13) 에티오피아 지하수 관개 및 농촌개발사업, 에티오피아 토지정보시스템(LIMS) 구축사업, 세네갈 냉동창고 건립사업, 앙골라 어류가공시설 및 냉동창고 건립사업, 튀니지 토지정보시스템 구축사업.

표 4-17. 주요 공여국의 AfDB 그룹 신탁기금 출연현황(2018년)

공여국	통화	금액 (백만)	성격
유럽위원회(EC)	유로	47.0	소말리아 인프라 신탁기금, 아프리카 법체계 지원기금
영국	파운드	43.5	전력 에너지 확충기금
게이츠 재단(Gates Foundation) ¹⁾	달러	35.0	아프리카 디지털금융 기금
프랑스(AFD)	유로	1.0	
룩셈부르크	유로	1.0	
한국	달러	18.0	한-아프리카 경제협력 기금(KOAFEC)
네덜란드	달러	17.0	청년창업 기금
이탈리아	유로	13.7	청년 창업기금, 소말리아 인프라 신탁기금
덴마크	크로네 (DKK)	30.0	전환국 지원 신탁기금
스웨덴	크로나 (SEK)	20.0	기후변화 펀드

주: 세계 최대의 민간재단인 빌 & 멜린다 게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation).
 자료: Africa Development Bank Group. 2018. Annual Report 2018.

참고로, 아프리카개발은행(AfDB)은 1960년대 초반 유럽의 식민지배로부터 벗어나 신생 독립국으로 탄생한 아프리카 국가들이 경제적 자립과 경제발전을 위해 설립(1964년)한 지역개발금융기구로 코트디루아르 아비장에 본부를 두고 있다. 코트디루아르 내전으로 2003년에는 본부를 튀니지로 이전하여 10년 이상 활동하다가 2014년 복귀했다.

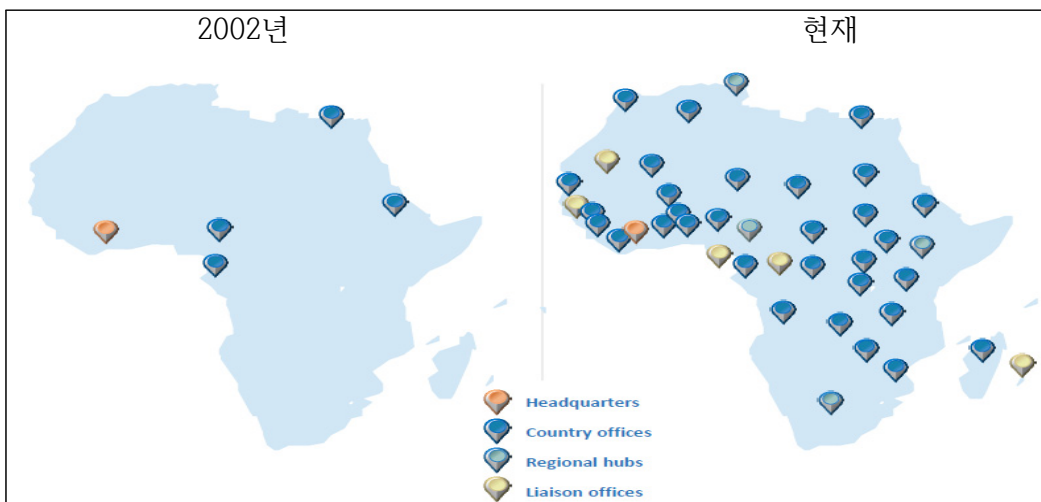
AfDB는 5대 국제개발은행(MDB) 중 하나로, 아프리카 지역의 경제·사회발전 지원을 목적으로 하고 있다. 차관제공, 지급보증, 무상공여, 지분투자, 기술지원(TA: Technical Assistance) 등의 개발금융을 통해 역내 경제개발을 지원하고 있는데, 재원조달은 주로 출자금(주로 역외 회원국), 국제자본시장 차입금, 공여국의 재원보충(replenishment)을 통해 이루어지고 있다. AfDB 그룹 회원국(주주)은 82개국으로 역내 54개국과 역외 28개국으로 구성되어 있다. 한국은 1982년에 AfDB에 가입했으며, 현재 우리나라의 투표권 비중은 0.492%로 역외 회원국에서 17위를 차지하고 있다. 투표권 비중은 각 회원국에게 동일하게 부여된 기본표와 출자비율에 따라 배분되는 비례표의 합으로 결정된다.

AfDB는 지배구조, 금융지원 규모, 운영시스템 등 여러 측면에서 국제개발은행 기준에는 미치지 못하고 있지만, 다양한 사업경험(실패든 성공이든)을

통해 많은 노하우와 전문성을 가지고 있다.

AfDB는 다른 MDB들과는 달리 아프리카 모든 국가들을 대상으로 개발금융을 제공한다. 최근에는 개발금융 지원이 늘어나면서 현장조직이 확대되고 있다. AfDB 지역사무소가 2002년 4개에서 현재(2019년)에는 41개로 늘어났으며, AfDB 인력의 39%¹⁴⁾가 지역사무소에 배치되어 현장중심으로 조직경영이 이루어지고 있다. 이에 따라 AfDB 프로젝트의 상당부분(76%)은 현지사무소에서 직접적으로 관리하고 있다. AfDB 조직은 크게 본부와 지역사무소로 분류되며, 지역사무소는 권역사무소(regional hubs), 국가사무소(country offices), 연락사무소(liaison offices)로 구성된다. 지역사무소는 프로젝트를 발굴하는데 직접 또는 간접적으로 관여되어 있으며, 해당국과도 긴밀한 협력관계를 가지고 있어 현지사정에 대해 능통하다. 지역사무소는 대출조건의 이행 모니터링 및 평가보고, 자금집행관리 등 운영관리 측면에서도 중요한 역할을 수행하고 있다. 지역사무소는 AfDB 그룹의 외교공관에 해당한다고 할 수 있다. 아프리카 지역 이외에는 유일하게 일본(도쿄)에 아시아대표사무소(Asia External Representation Office)가 있다. 아시아 국가들과의 파트너십 강화, 개발활동 및 투자촉진을 통한 비즈니스 활성화를 목적으로 2012년 개설되었다.

그림 4-9. AfDB의 지역사무소 현황



자료: AfDB. 2020.1 Investor Presentation.

14) fDB 그룹의 인력(2018년 12월 31일)은 총 1,951명이며 본부 1,197명, 지역사무소 754명으로 편성되어 있다.

제5장 아프리카 농업협력의 전략적 추진방안

1. 중점국가 위주의 협력

가. 중점지원국 선정 의의

대외원조와 관련하여 지속적으로 제기되는 이슈 가운데 하나는 과연 ‘어떤 국가의 어느 분야에 어떤 방식으로 어느 정도의 원조예산을 배분’ 하는 것이 합리적인 선택인지와 관련되는 사안이다. 그런데 개발협력은 복합적인 동기와 목적을 가지고 있는 대외정책과 관련되는 사안으로 이러한 문제에 대한 객관적인 정답을 내놓기는 사실상 불가능하다. 이들을 결정하는 요소들 사이에 상충이 발생하는 것도 주요 요인 중 하나이다. 예컨대, 식량부족에 시달리는 빈곤국에 대해서는 인도적인 차원에서 식량원조나 농업생산성을 높이는 원조사업을 지원해야 하지만, 공여국의 이익(경제협력, 정치·외교적 고려 등)이라는 관점에서 보면 이런 국가에 대한 원조의 동기가 강하지 않을 수 있다. 또한 흔히 원조를 매개(leverage)로 하는 경제협력을 강조하는 경우도 있는데, 현실적으로 이들 간에는 상호보완적인 관계보다는 상충적인 요인이 훨씬 더 많다.

결국 이러한 문제는 공여국의 원조이념이나 전략을 담고 있는 개발협력(ODA) 정책에 의해 결정된다고 할 수 있는데, 이중 상당부분은 정책적인 판단의 영역에 있다고 할 수 있다.

한국은 2011년부터 국가협력전략(CPS) 수립을 통해 중점협력대상국을 선정하고, 이들 국가에 원조를 집중해 오고 있다. 그렇다고 해서, 분야별로 중점협력대상국이 통일된 것은 아니다. 아래 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 한국 정부의 국가협력전략(CPS)에서 명시한 중점협력국과 농식품부의 중점지원 대상국들 간에는 차이가 발생하고 있다. CPS 1~2기(2011~2015, 2016~2020) 모두에서는 르완다를 중점지원국으로 선정하고, 농업부문을 집중지원 분야에 포함시켰으며, 앞에서 살펴본 바와 같이 실제로 많은 규모의 농업 ODA를 제공했다. 이에 반해 르완다에 대한 농식품부의 ODA 사업실적은 미미하며, MOU 체결이나 KOPIA 센터 설치 대상국이 아니다. 농식품부는 케냐, 알제리, 짐바

브웨, 콩고(DR) 등을 중점 협력대상국에 포함시키고 있는데, 이들 국가는 현재 CPS 중점협력대상국에서 제외되어 있다. 3기 CPS(2021~2025)에도 이들 국가들은 중점협력국가에 포함되어 있지 않다¹⁵⁾. 이처럼 농식품부와 CPS에서 선정하고 있는 협력대상국은 서로 다르다.

표 5-1. 한국의 아프리카 농업분야 중점협력대상국

	에티오피아	우간다	르완다	세네갈	가나	케냐	알제리	짐바브웨	DR콩고
농식품부 MOU 체결 (5개국)	●	●				●	●		●
KOPIA 센터 (7개국)	◎	◎		◎	◎	◎	◎	◎	
CPS ODA 중점협력국 (농업분야 포함) ¹⁾	○	○	○	○	○				

주: 탄자니아와 모잠비크는 2기 CPS(2016-2020) 중점협력국에 포함되어 있으나, 중점협력분야에서 농업분야가 제외되어 있음. 3기(2021-2025) 중점협력국에서는 모잠비크가 빠지고 이집트가 추가됨.

자료: 필자 작성.

물론, 공여 기관별로 원조의 목적과 방향에 따라 협력대상국이 달라질 수 있지만, 개발원조 전체 차원에서 효과성을 최대한으로 끌어올리기 위해서는 가급적 대상국을 통일하여 주어진 원조역량을 집중하는 ‘선택과 집중’ 전략이 불가피하다고 하겠다. 여러 국가에 원조를 분산하여 제공하게 되면 국가 당 원조규모가 줄어들게 되어 원조의 실질적인 효과를 거두기 어렵고, 사업발굴에서 집행에 이르기까지 원조 과정에서 공여국과 수원국 모두에게 행정적인 부담이 커질 수밖에 없다. 결국, 원조의 분산화를 막고 행정 부담을 줄여 원조의 효과성을 높이기 위해서는 소수의 국가 즉, 중점지원국에 원조역량을 집중하는 원칙이 필요하다. 적은 규모의 원조를 가지고 사업의 발굴, 기획, 집행, 모니터링, 평가 등 개발원조 과정에서 공여국과 수원국 모두는 대규모 원조에 버금가는 행정적 부담을 질 수밖에 없다. 원조에 수반되는 지나친 행정부담은 공여국의 원조역량을 떨어뜨리는 주범 중의 하나이다.

15) 3기 CPS 중점협력대상국은 동부지역 4개국(에티오피아, 르완다, 우간다, 탄자니아), 서부지역 2개국(가나, 세네갈), 북부지역 1개국(이집트, 신규)

본 연구는 이러한 문제인식을 가지고 아프리카를 대상으로 농업분야 중점 지원대상국의 도출을 시도하였다. 농업분야에서 아프리카 중점지원국을 선정할 때 기본적으로 고려되어야 할 주요 기준(지표)들을 제시하고, 중요성에 따라 가중치를 차등적으로 부여하였다.

국가협력전략(CPS)은 한국의 전체 개발원조 차원에서 중점지원대상국들을 선정하고, 이들 각각에 대해 중점협력분야들을 명시하고 있지만, 아프리카 경우에는 많은 원조자금이 농업분야에 집중되고 있는 만큼, 농업의 관점에서 중점지원국을 선정하는 작업도 필요하다고 하겠다.

나. 중점지원국 선정기준 및 방법

본 연구는 아프리카 농업분야 중점지원국 선정을 위한 주요 기준으로 크게 세 가지 요소를 고려하였다. 첫째, 기존 한국정부의 ODA 정책이다. 이는 원조정책의 일관성 또는 지속성과 관련되는 사안으로, CPS 중점국가 여부, CPS 중점협력분야에 농업부문 포함 여부, 농식품부의 농업협력 MOU 체결 여부, KOPIA센터 소재여부, KOICA 사무소 소재여부, 한국의 농업ODA 규모를 측정지표로 삼았다. 같은 분야의 원조사업을 공여기관별로 여러 국가에 분산해서는 곤란하며, 원조대상국을 통일할 경우에 보다 큰 원조효과를 높일 수 있을 것이다. CPS 중점협력국에 농업이 포함된 경우에는 높은 가중치를 부여했다. CPS에서 농업을 포함하여 중점협력분야가 어떤 기준과 방법론을 가지고 도출되었는지에 대해서는 명확하게 알려져 있지 않지만, 범 정부차원의 국가개발협력 전략이라는 점에서 높은 가중치를 부여하는 데에는 큰 이견은 없을 것이다. CPS는 어떤 기준과 방법론을 가지고 중점협력대상국과 중점협력 분야를 선정했는지에 대해서는 잘 알려져 있지 않지만, 이는 범 정부차원의 원조전략을 담고 있고, 실제로 원조재원 배분의 기준이 되고 있다는 점에서 높은 가중치를 부여했다.

둘째, 농업개발 수요와 농업발전 잠재력 요소이다. 식량지원과 같이 일회성 원조나 단기 ODA 사업이 아니라, 중장기적인 관점에서 농업부문의 개발을 목적으로 하는 개발원조 사업이라면, 농업개발 수요가 높고 동시에 농업이 발전할 가능성이 높은 국가를 지원하는 것이 원조의 효과성 측면에서 바람

직할 것이다. 본 연구는 농업발전의 잠재력을 측정하는 지표로 농업의 경제적 비중, 농업인구 비중, 경작가능 농지면적 비율, 비료사용량, 농업생산액(부가가치), 1인당 GDP(구매력 지수, PPP)를 사용하였다. 1인당 GDP로는 농식품에 대한 시장수요를 측정할 수 있다. 농산물에 대한 시장수요가 커지면 비료, 농약, 농기계 등 농업 투입재에서 생산, 저장 및 가공, 물류 및 유통 등 가치사슬 관련 농산업의 발전으로 이어질 수 있다. 이외에도 기후변화, 사막화, 강수량 등과 같은 자연환경 요인을 농업 잠재력의 측정지표로 사용할 수 있지만, 같은 국가 내에서도 자연환경 조건이 크게 다루고, 관련 데이터 입수도 어려워 제외시켰다.

셋째, 농업 ODA 사업수행 환경 요소이다. 농업분야에만 국한하는 것은 아니지만, 정치적 안정과 거버넌스, 정부의 효율성이 일차적으로 중요한 요소이다. 정정이 불안하거나 부패가 만연하거나 또는 국가행정시스템이 제대로 작동하지 않아, 파트너십을 형성하기 어렵거나 원조를 효율적으로 사용할 수 없는 국가라면 원조사업은 결국 낭비로 끝날 것이다. 또한 농업 ODA 사업 대부분은 제반 여건이 열악한 농촌지역에서 수행된다는 점이 감안되어야 하는데, 본 연구에서는 농촌인프라 지수(농촌의 도로와 전기 접근성)를 주요 측정지표로 사용하였다. 이외에도 법이나 규제, 행정프로세스 측면에서 농업부문의 제도적 환경을 살펴볼 필요가 있는데, 이 부분과 관련해서는 세계은행의 농업부문 제도적 환경(EBA: Enabling Business of Agriculture)을 측정지표로 삼았다. EBA는 농업지도자, 정책담당자, 원조기관, 시민사회 등을 대상으로 하는 심층설문조사를 통해 종자, 비료, 농기계, 농업용수, 농산물 거래, 농업금융 등 8개 부문에서 법과 규제, 행정프로세스(예컨대, 신제품 및 트랙터 등록절차에 소요되는 시간과 비용, 농산물 거래에 필요한 문서를 갖추는데 소요되는 시간과 비용, 금융접근 관련 규제)를 정량적으로 측정하고 있다.

중점협력국가 선정에 있어 중요하게 다루어야 할 또 다른 기준은 ‘가중치’인데, 각 지표의 중요성에 따라 가중치를 차등적으로 부여했다. 이와 관련하여 논란의 여지가 있을 수 있는데, 본 연구는 농업분야 ODA 전문가그룹(국책연구원, 개발컨설팅회사, 대학 소속 전문가)과의 논의를 거쳐 결정했다. 가중치 문제(부여 여부, 값 결정) 역시 하나의 정답이 있는 것은 아니지만 전문가 집단의 의견 수렴과정을 거쳤다. 이를 통해 어느 정도 사회적 합의를 이루었기 때문에 나름대로 합리성은 갖추었다고 할 수 있다. 아프리카 54개

국 중 연관성이 떨어지는 국가들을 제외한 20개국을 대상으로 했으며, 지표 계산법은 각 지표들을 지수화(100점 만점)하여 상대적인 점수를 부여하는 방식을 사용하였다. 즉, 비례 값을 구하는 방식(최고값: 100 = 해당값: X)인데, 최고값을 100으로 놓고 해당값에 대한 상대적인 점수(X)를 도출하여 점수를 부여했다.

표 5-2. 아프리카 농업 ODA 중점국가 선정지표

기준	사용 지표	점수 부여	사용 자료 (출처)
정부정책 (한국)	①CPS 중점국가	100점	CPS
	②CPS 중점협력분야에 농업포함 여부	200점	
	③농식품부 MOU 체결 여부	100점	농식품부
	④KOPIA 센터소재 여부	100점	농진청
	⑤ KOICA 사무소소재 여부	100점	KOICA
농업개발수요/ 농업발전 잠재력	⑥농업의 GDP 비중	상대적 점수 부여 (각 지표 값을 100점 만점으로 지수화하여 상대적인 점수를 도출)	FAOSTAT
	⑦농업인구 비중		
	⑧1인당 GDP		
	⑨농업생산성(부가가치)		
	⑩경작가능 농지면적 비율		
	⑪비료사용량		
농업 ODA 사업 수행 환경	⑬정치적 안정성	상대적 점수 부여 (각 지표 값을 100점 만점으로 지수화하여 상대적인 점수를 도출)	WGI
	⑭거버넌스(부패지수)		
	⑮경쟁력 지수		
	⑯농촌 인프라(도로사정)		
	⑰사업의 용이성		
	⑰농업의 제도적 환경		세계은행 EBA 지수

주: WGI(Worldwide Governance Indicators), EBA(Enabling Business of Agriculture).
자료: 필자 작성.

다. 중점지원국 도출결과

상기 기준과 평가방식에 의거하여 농업분야 아프리카 중점지원국을 도출한 결과, 그 순위가 아래 <표 5-3>와 같이 도출되었다. 한국이 농업분야에서 최우선적으로 원조를 제공할 필요가 있는 국가로는 우간다, 에티오피아, 가나, 르완다, 세네갈 순으로 나타났다. 그 다음의 상위권 국가(2그룹)로는 케냐, 이집트, 탄자니아, 알제리, 모로코 등이 선정되었다. 농업분야 중점지원국의 적정수를 정하기는 어렵지만, 농식품부에서도 CPS(국가협력전략) 중점지원국에 원조사업을 집중하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 기존의 협력대상국에 대해서는 당분간 사업을 유지하더라도 장기적으로는 사업을 축소하는 방향으로

출구전략을 마련하고, 새로운 포트폴리오 전략을 모색할 필요가 있다고 하겠다.

표 5-3. 농업부문 아프리카 중점지원국 도출 결과

	순위	국가	집수
그룹-1	1	우간다	1,267.3
	2	에티오피아	1,243.2
	3	가나	1,165.7
	4	르완다	1,146.6
	5	세네갈	1,121.1
그룹-2	6	케냐	1,036.5
	7	이집트	914.2
	8	탄자니아	867.9
	9	알제리	857.7
	10	모로코	801.5
그룹-3	11	나이지리아	800.9
	12	튀니지	748.8
	13	코트디부아르	710.9
	14	남아공	706.8
	15	모잠비크	651.4
	16	콩고(DRC)	647.0
	17	짐바브웨	645.6
	18	카메룬	563.5
	19	앙골라	445.6
	20	수단	426.8

라. 중점지원국의 주요 특징 및 개발환경

1) 에티오피아

에티오피아는 아프리카 역내 제반이슈를 관장하는 아프리카연합(AU)과 유엔 경제사회이사회 지역기구인 유엔 아프리카경제위원회(UN/ECA)가 소재하고 있는 아프리카 외교무대이다. 에티오피아는 인구대국(9,000만 명)의 최빈국으로 한국을 비롯한 국제사회의 개발원조가 집중되고 있다.

‘시바 여왕’의 후손으로 알려진 에티오피아는 3,000년 이상 독립을 유지하면서 고유문자와 독창적인 문화를 보유하고 있다. 공산정권(멩기스투, 1974~1991)을 붕괴시키는 과정에서 오랜 내전을 겪었으나, 2000년대 들어 정치적 안정과 함께 괄목할만한 경제성장을 시현했다. 하지만 최근(2020년 11월) 발

생한 내전으로 다시금 에티오피아 발전에 먹구름을 드리우고 있다. 내전은 종족 갈등에 기인하는데, 에티오피아 종족은 암하라족(Amhara, 27%), 티그레이족(Tigray, 6%), 오로모족(Oromo, 35%)으로 구성되어 있다. 암하라족은 1975년 공산정권이 수립되기 전까지 2000년간 지배세력(솔로몬 왕조)으로 군림했으며, 이후에는 소수 부족인 북부지역의 티그레이 출신 정권이 공산혁명을 통해 오랫동안 국가권력을 장악해 왔다. 그러다가, 2018년 오로모족 출신의 아비 총리에 오르면서 오로모족이 정권을 장악하게 되었다. 오로모족은 최대 부족이지만 오랫동안 권력에서 소외되어 왔는데, 그 만큼 암하라족과 티그레이족에 대해 많은 반감을 가지고 있다. 2020년 11월 발생한 내전은 현 정권과 티그레이족 간의 갈등에서 비롯되었다.

장기간 무정부 상태가 지속되고 있는 소말리아와 정정이 불안한 에리트레아(1991년 에티오피아로부터 분리 독립)와 인접해 있는 것도 큰 단점 중 하나이다. 아비 총리는 지도력을 발휘하며 2019년 에리트레아와 평화협정을 체결하며 20년 이상 이어진 무력분쟁을 끝냈지만, 분쟁이 다시 재연될 가능성은 상존해 있다. 이처럼 에티오피아는 대내외적으로 많은 분쟁요인을 가지고 있다. 향후 에티오피아 발전의 향방은 인종갈등 해소를 통한 정치적 안정과 이웃국가와의 평화유지에 달려있다고 할 수 있다. 돌이켜 보면, 에티오피아는 1974-1991년까지 17년 동안 데르그(Derg) 군사독재정권의 철권통치(iron fist)와 반대세력에 대한 대대적인 숙청, 그리고 이에 대한 저항운동 등 정정불안이 지속된 가운데, 소말리아 및 에리트레아와의 전쟁 등으로 국민의 삶은 피폐해졌고 그 결과 세계에서 가장 가난한 나라로 전락했다. 현재 에티오피아의 국민소득(1인당 GDP)은 940달러로 이웃국가인 케냐의 절반 수준에 그치고 있다.

에티오피아는 저임금의 풍부한 노동력과 나일 강의 풍부한 수력자원, 면화 등 농업자원을 가지고 있지만, 투자재원 부족과 열악한 투자환경 등으로 발전의 토대를 만들어 내지 못하고 있다. 지난 10년간 에티오피아는 9%(연평균 실질성장률)의 경제성장 실적을 보였다. 그런데, 이러한 성장은 국가재정 투입과 국영기업의 해외차입을 통한 인프라 부문(르네상스 댐, 도로, 철도, 산업공단)에 대한 공공투자에 의한 것이었으며, 여전히 많은 국민은 여전히 절대빈곤과 식량부족 상태에서 벗어나지 못하고 있다.

민간투자를 통한 경제발전이 절실한데 열악한 투자환경으로 민간부문이 형

성되지 못하고 있다. 아래 <그림 5-4>에서 보는 바와 같이 에티오피아의 투자환경은 매우 열악하다는 평가를 받고 있다. 세계은행의 기업환경 평가보고서에 따르면 평가 대상 190개국 가운데 에티오피아는 최하위권(159위)으로 평가되고 있다. 저렴한 전력요금, 낮은 임금수준, 저렴한 토지임대료는 매력적인 요인이지만 기업의 투자활동을 저해하는 많은 요인들이 존재하고 있다.

에티오피아 정부는 농업주도형 산업화 전략(ADLI: Agricultural Development-Led Industrialization)을 추구해 오고 있지만, 열악한 인프라, 민간부문의 미발달, 기술 인력의 부족 등으로 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다.

표 5-4. 에티오피아 투자환경

	주요 지표	순위(190개국 중)
기업설립	기업설립 관련 절차, 시간, 비용, 최소자본금 납입	168위
전력연결	- 전력망연결 관련 절차, 시간, 비용 - 전력공급의 안정성 및 전력요금의 투명성	137위
자산등록	- 재산권 이전에 따른 절차, 비용, 시간 - 토지등록 시스템	142위
신용 접근성	담보관련 법률 및 신용정보시스템	176위
국경무역	국경무역에 따른 시간 및 비용	156위

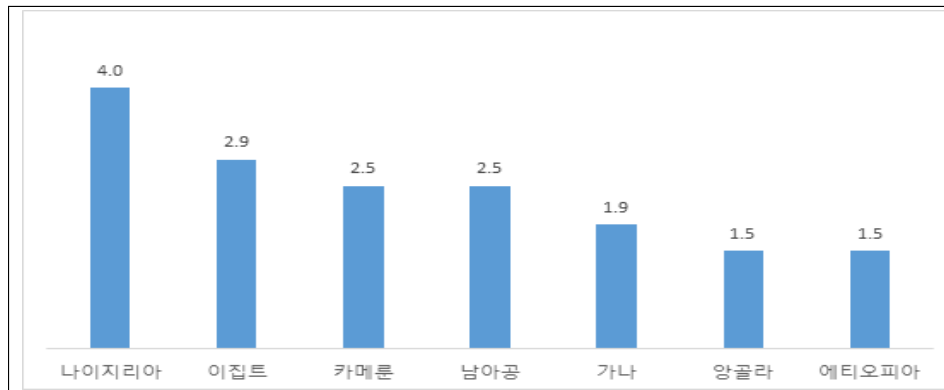
자료: World Bank. 2020. Economy Profile of Ethiopia, Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies.

에티오피아 정부는 외국인 투자유치를 통해 농업구조의 전환을 모색하고 있지만, 인프라와 투자환경이 열악하여 성과를 거두지 못하고 있다. 일례로 이탈리아 신재생 에너지 대기업(Fri-El)은 2008년 에티오피아 남부지역(South Omo)에서 3만 헥타르 규모의 팜오일 농장을 개발하는 투자 사업을 진행했지만, 용수공급 문제로 개발면적을 30% 이상 축소할 수밖에 없었다. 인근에 있는 강에서 물을 끌어다 쓰기로 했던 당초 계획에 차질이 발생한 것이다. 이후 이것마저도 어렵게 되자 재배작물을 면화로 전환했지만, 전력 부족으로 조면공장(ginnery) 운영에 커다란 차질을 빚었다.¹⁶⁾

16) The Economist. 2020.4.11. Why Big Farmers Flopped in Ethiopia

그림 5-1. 아프리카 농식품 산업에 대한 FDI (2003-2017년 합계)

(단위: 10억 달러)



자료: <https://www.statista.com>.

에티오피아는 우리나라와 특별한 역사적 관계를 맺고 있는 ODA 중점대상국으로 여러 분야에서 협력이 이루어지고 있다. 에티오피아는 한국전 참전 16개국의 일원으로 대대병력에 해당하는 군대(6,000명)를 파견(112명 사망)하였다. 전통적 협력국가로 1963년 수교를 거쳐 1965년에는 아프리카 최초로 에티오피아 주재 한국 대사관이 개설되었다.

2) 우간다

우간다는 1986년 집권한 무세베니(Yoweri Museveni) 정권의 강력한 통치체제 하에 장기간 정치·사회적 안정을 유지해 오고 있다. 무세베니 대통령과 집권여당은 국민들로부터 지지를 받고 있는데, 이는 장기간에 걸친 고성장에 기인하고 있다. 무세베니는 자신을 대적할만한 경쟁자가 없는 상황에서 인구의 대다수가 살고 있는 농촌지역을 중심으로 두터운 지지층 형성하고 있는데, 2016년 2월 실시된 선거에서도 또 다시 승리(5선 성공)함으로써 5년의 정권을 연장하는데 성공하였다. 무세베니 정권은 군대, 경찰 등 국가 주요 권력기관을 장악하고 있고, 야당 세력은 미미하여 앞으로도 계속해서 확고한 통치기반을 유지할 것으로 전망되고 있다.

우간다는 1962년 영국으로부터의 독립 이후 종족 분쟁과 독재정권의 폭정으로 정정불안이 일상화되다시피 했다. 우간다가 정치적으로 안정된 기반을 갖추게 된 시기는 무세베니 대통령의 등장한 1980년대 중반부터이었다.

그러나 무세베니에 대한 국내외 시선도 곱지 않다. 세계은행, IMF, 영국, 네덜란드 등 원조기관들은 우간다 집권당의 불법적인 원조자금 유용을 이유로 원조를 삭감하기도 했다. 내부적으로도 불만의 목소리가 커지고 있다. 무세베니 정권은 장기간에 걸친 높은 경제성장으로 민심을 얻는 데에는 어느 정도 성공했지만, 집권기간이 길어지면서 억압정치와 비민주주의적인 행태가 더욱 노골화되고 있어 미래에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다.

산업구조를 보면, 농업부문이 고용의 70%, 수출의 60%를 차지하며 국가경제를 지탱하고 있다. 우간다는 농업에 적합한 조건(비옥한 토지, 풍부한 수자원, 양호한 기후, 평지지형 등)을 가지고 있어 농업개발 잠재력이 높게 평가되고 있다. 호수와 강이 국토의 17%를 차지하고 있으며, 국토의 1/3(우리나라 농지의 4.6배)이 경작이 가능하여 광활한 농지 면적을 가지고 있다. 거의 대부분이 소농으로 생산성이 낮으며 커피(아프리카 최대 커피 수출국으로 총수출의 18%를 차지), 면화, 차, 연초, 망고, 코코아 등이 수출작물로 재배되고 있다. 그동안 우리나라 ODA는 농업지도자 연수원 건립, 과일가공공장 건립, 새마을운동 시범마을 조성 등 주로 농업개발에 집중해 오고 있다. 우간다는 12개 핵심 작물(면화, 커피, 차, 옥수수, 쌀, 카사바, 콩, 수산물, 소, 우유, 시트러스, 바나나)을 중심으로 농업 R&D, 토양관리, 농업금융 접근성 확대 등에 농업정책의 역점을 둘 방침이다.

3) 르완다

르완다는 인구 1,200만 명의 내륙국가로 마땅히 내농을 만한 자원도 없어 경제발전에 불리한 조건을 가지고 있다. 그러나 르완다는 아프리카에서 보기 드물게 정치·사회적 안정, 높은 치안 수준, 투명성(반부패), 효율적인 행정시스템 등을 통해 국가경쟁력을 높여 나가고 있으며, 이를 통해 경제발전의 기초를 다져 나가고 있다. 이런 이유로 오늘날 르완다는 ‘아프리카의 스위스’ 혹은 ‘아프리카의 싱가포르’로 비유되고 있는데, 세계은행 등 공신력이 높은 경제기관들의 아프리카 투자환경 평가에서 최상위 자리를 차지해 오고 있다. 르완다의 정치·사회적 안정은 카가메(Paul Kagame) 대통령의 강력한 통치체제에 기인하고 있는데, 2003년 대선에서 95%의 지지율로 당선된

이후 현재까지 정치, 경제, 사회, 문화, 언론 등 국가전반을 강력히 통제해 오고 있다. 독재자라는 많은 비판에도 불구하고 국민으로부터 절대적인 지지를 얻고 있는 것은 안정을 바라는 국민적 열망에 기인하고 있다고 할 수 있다. 지난 1994년 인종 대학살(genocide) 사건으로 세달 동안 무려 100만 명(인구의 20%)이 무참하게 학살된 역사적 상흔을 생생히 기억하고 있는 르완다 국민들이 가장 바라는 것은 민주주의에 앞서 정치적 안정인 것이다.

정치·사회뿐만 아니라 경제 분야도 정부가 주도하고 있는데, 르완다는 아프리카에서 보기 드물게 강력한 ‘개발국가’(developmental state)를 그 특징으로 하고 있다.

르완다 국가경제는 농업을 기반으로 하고 있는데, GDP의 34%, 수출의 80%, 고용의 70%를 담당하고 있다. 농작물의 절반 이상이 산지의 경사지역에서 소규모로 재배되고 있어 낮은 생산성에 갇혀 있으며 커피, 차(茶), 콜탄(coltan)이 주력 수출상품이다. 르완다 정부는 ①농업 R&D ②농업생산성 향상 ③농산물 부가가치 및 시장접근성 향상 ④투자환경 개선 및 제도 구축을 농업발전 추진목표로 설정하고 있다. 르완다 정부는 국가개발전략(Vision 2020), 경제개발·빈곤감축 전략(EDPS: Economic Development and Poverty Reduction Strategy), 농업구조전환 전략(Strategic Plan for the Transformation of Agriculture) 프로그램을 통해 농업발전을 추진해 오고 있다.

표 5-5. 르완다의 농업발전 전략 주요 내용

역점 분야	주요 내용
농업 R&D	<ul style="list-style-type: none"> - 르완다 농업여건에 적합한 개량종자, 신품종 개발 및 보급(현재 개량종자의 대부분은 수입에 의존) - 작물재배 및 영농기술 향상 - 새로운 관개기술 및 지속가능한 토지사용 기법 - 토양악화 및 기후변화 위험에 대한 농업기술 연구 - 농업기술센터(실험실, 연구소, 그린하우스, 수확 후 연구시설) 등 연구 인프라 확충 - 농업 연구원의 역량 강화 - 농산물 가치사슬 기술개발
농업생산성 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 지속 가능한 토지관리(토지 황폐화 방지) - 유기질 비료생산 및 보급 확대 - 작물재배 및 병충해 모니터링 강화 - 수자원 개발 및 혁신적인 관개시설 구축(작은 연못 개발 및 펌

역점 분야	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> 프 등을 통한 소규모 관개) - 농기계화 및 관리기술 교육
농산물 부가가치 및 시장접근성 향상	<ul style="list-style-type: none"> - 가치사슬 형성을 통한 시장(국내, 역내, 해외)접근 - 수확 후 관리를 통한 부가가치 창출 - 생산자 연합을 통한 시장접근 향상(소농의 소득 증대) - 농산물 시장 및 거래정보 시스템 구축 - 농산물 시장 인프라 구축 - 농업 금융 접근성 향상 - 품질관리시스템 구축(품질인증, 위생검역)
투자환경 개선 및 제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 정부부처 및 기관의 조직개편 - 농업조직의 분권화를 통한 민간투자 유치 활성화 - 증거기반의 정책 결정 및 제도 구축 - 토지사용계획 및 행정관리 시스템 개선 - 민간투자를 통한 가치사슬 형성(농업의 상업화) - 민관협력을 통한 가치사슬 플랫폼 구축

자료: 박영호 외, 2020. 한국의 르완다 농업분야 ODA 종합평가 및 개선방안. 대외경제정책연구원. 세계지역전략연구 19-15.

4) 탄자니아

탄자니아는 120여개의 부족과 다양한 종교(기독교, 회교, 토착종교)로 구성된 이질적인 국가이지만, 1961년 영국으로부터의 독립 이후 커다란 폭력사태 없어 줄곧 사회적 안정을 유지해 오고 있는 ‘아프리카의 모범국가’이다. 이점이 바로 다른 많은 아프리카 국가들과 대비되는 가장 큰 특징 중 하나인데, 국제사회의 많은 개발원조가 탄자니아에 제공되고 있는 이유도 바로 여기에 기인한다. 탄자니아는 에티오피아, 나이지리아, 케냐, 콩고(DRC)와 함께 아프리카 상위 5대 ODA 수원국을 이루고 있다.

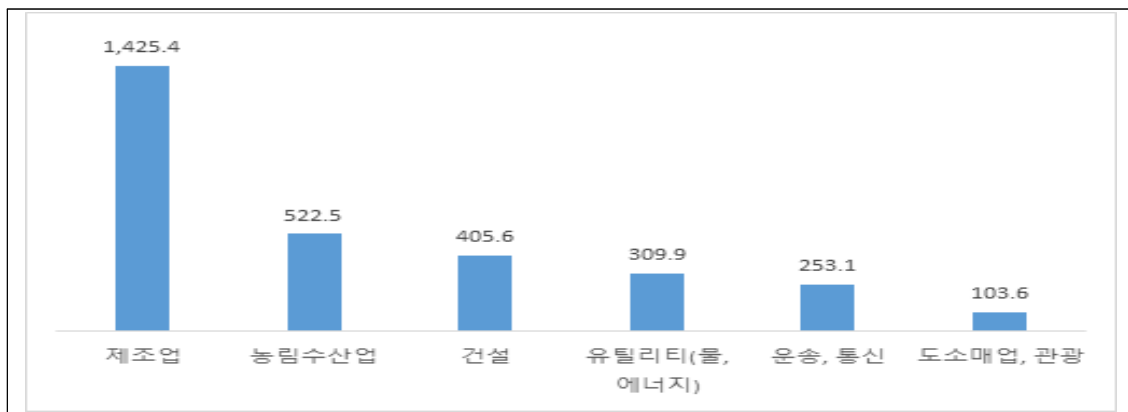
정치발전에 비해 경제발전 속도는 사회주의식 경제정책의 실패 등으로 더디게 진행되어 왔으나, 2000년대 들어 본격적인 성장국면으로 진입했는데, 교통 인프라를 중심으로 하는 건설업과 광업, 그리고 정보통신, 도소매 등 서비스 부문에서 견실한 성장세를 보여주고 있다. 탄자니아는 경제기초여건과 성장 잠재력이 비교적 높게 평가되고 있다.

탄자니아 경제구조는 농업을 기반으로 하고 있는데, GDP와 수출의 20~30%, 고용의 80% 이상을 차지하며 국가경제를 지탱하고 있다. 탄자니아

에서 생산되는 주요 곡물(cereal)은 옥수수, 쌀, 수수(sorghum)로, 2019년에는 이들 3대 작물(옥수수 56%, 쌀 32%, 수수 7%)이 전체 곡물생산의 95%를 차지했다. 농업은 탄자니아의 주력 산업으로 제조업 다음으로 많은 외국인직접투자(FDI)를 받아들이고 있다. 2018년에는 농업분야에 5억 2,000달러 이상의 FDI가 유입되었는데, 이는 건설, 유틸리티, 운송·통신 분야를 크게 상회하는 실적이다.

그림 5-2. 탄자니아의 산업별 FDI 유입현황(2018년)

(단위: 백만 달러)



자료: <https://www.statista.com>.

5) 세네갈

세네갈은 서아프리카의 모범적인 발전국가로 평가되고 있다. 정치사회적 안정과 높은 경제성장이 지속되고 있는 가운데, 2012년 4월 집권한 마키 살(Macky Sall) 대통령의 리더십도 긍정적으로 평가받고 있어 국가전반이 안정 상태를 유지해 오고 있다. 세네갈은 서아프리카 중 유일하게 쿠데타를 겪지 않았으며, 민주주의가 성공적으로 안착된 모범국가라는 평가를 받고 있다.

마키 살 대통령의 재선(2019.2)으로 기존의 국가개발전략(PSE, 세네갈 부흥 계획, 2014~2023) 기조가 유지되고 있는 가운데, PSE 1기 액션플랜(PAP, 2014~2018)에 이어 PSE 2기 액션플랜(2019~2023)이 수립되어 추진 중에 있다.

PSE 2기 액션플랜은 교통인프라, 에너지, 식수위생, 농업, 교육을 투자우선 분야로 선정했으며, 이의 실행을 위해 세계개혁과 투자환경 개선 등 제도개

선을 추진해 오고 있다.

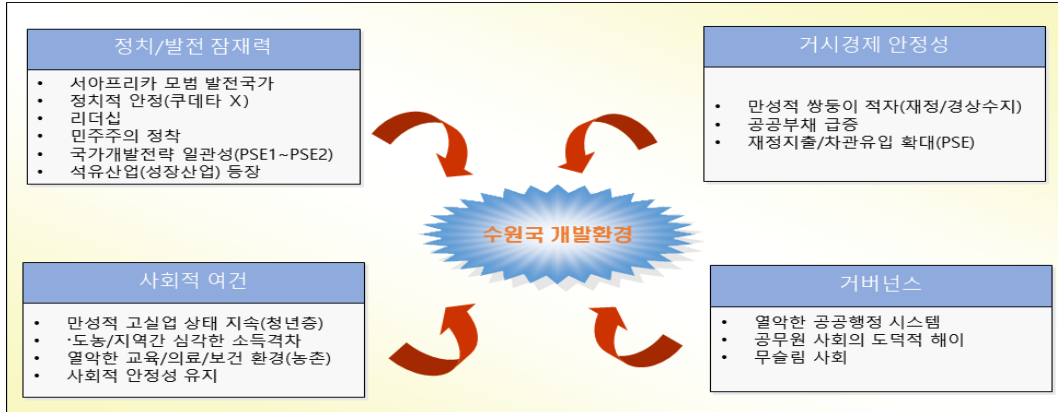
세네갈 거시경제에 있어 가장 뚜렷하게 나타나고 있는 특징으로는 만성적인 쌍둥이 적자와 국가부채의 급증을 들 수 있다. 세네갈은 만성적인 재정적자와 경상수지 적자에 시달려 오고 있는데, 제반 경제사회 현황과 경제구조를 감안할 때 단기적인 해결전망은 요원하다. 2020년에는 경상수지 적자가 GDP 대비 12%로까지 확대되었는데, 이는 주로 수입 식품가격 상승과 경제발전전략 추진에 따른 공공투자 관련 기자재 수입 확대 등에 기인하고 있다.

조세행정시스템 정비 등을 통한 조세개혁을 시도하고 있지만, 거의 절반의 비중을 차지하고 있는 비공식 부문, 그리고 낙후된 산업구조 등을 감안할 때 가시적인 성과를 기대하기는 어렵다. 공공부채 역시 PSE 추진에 따른 재정지출 확대와 계속된 차관 유입으로 2019년에는 GDP의 65%로 확대되어 IMF 등으로부터 우려의 목소리가 제기되고 있다. 이에 세네갈 정부는 추가적인 차관(상업 및 양허성 차관) 도입에 신중한 자세를 취하고 있는 가운데 투자환경 개선 및 인센티브 확대 등을 통한 투자유치에 주력하고 있다.

세네갈의 국민소득 수준(2020년)은 1,500달러에 불과하며, 지역 간 심각한 소득격차를 보이고 있다. 북부와 남부 지역 간에 가장 차이를 보이고 있는데, 빈곤인구 비율로 보면 북부지역은 40%대인 반면에 남부지역은 65%를 상회하고 있다. 1990년대 비해 도·농간 소득격차는 점진적으로 감소하는 추세를 보이고는 있지만 여전히 그 격차가 2.5배로 벌어져 있는 상황이다. 수도(다카) 등 도시지역의 빈곤은 점진적으로 줄어들고 있는 반면에, 농촌지역의 빈곤문제는 큰 변동 없이 그대로 지속되고 있다.

세계은행의 세계거버넌스지수(WGI)와 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)에 따르면, 세네갈 정부의 행정효율성은 크게 낙후되어 있으며 부패 역시 심각한 수준인 것으로 평가되고 있다. 이는 개발원조 활동에도 걸림돌로 작용한다.

그림 5-3. 세네갈의 개발환경



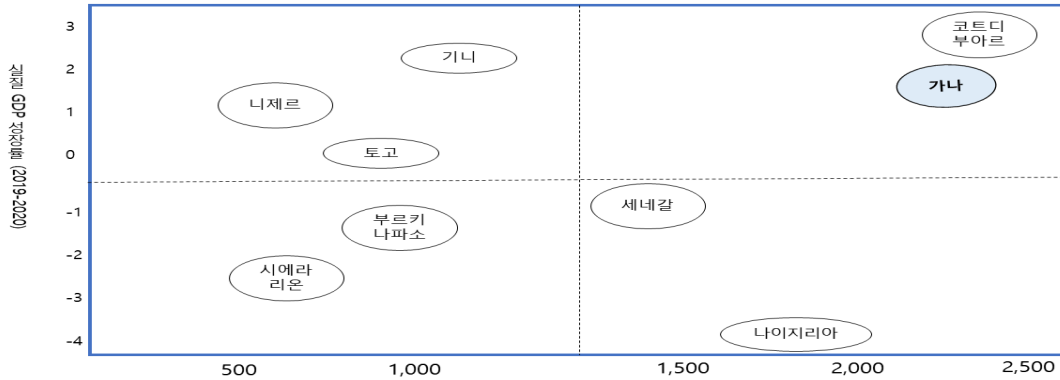
자료: 박영호 외. 2020. 세네갈 KOICA ODA 사업 국별 포트폴리오 평가. KOICA.

6) 가나

가나는 민주주의 체제와 경제 펀더멘털 확보를 특징으로 하고 있다. 가나는 1957년 독립(아프리카에서 가장 일찍 독립) 이후 수차례의 쿠데타와 체제 붕괴로 극심한 혼란기를 경험했으나, 2000년을 기점으로 새롭게 도약하고 있다. 2000년 아프리카에서는 보기 드물게 민주선거를 통해 평화적 정권교체를 이루어냈으며, 이후에도 민주적 선거를 통해 정권교체를 이루는 등 민주주의가 정착되어 있다. 이로써 가나는 국제사회로부터 ‘아프리카의 모범적인 민주국가’ 또는 ‘성숙한 민주주의를 실현한 국가’로 평가되고 있다. 정치세력 간 갈등, 부정부패 등의 사회적 문제는 상존하고 있으나, 심각한 사회불안 가능성은 낮다.

가나는 다른 아프리카 국가들과는 달리 정치적 안정을 바탕으로 견고한 경제성장을 시현해 오고 있다. 가나는 서아프리카에서 두 번째로 경제규모가 크고 성장 잠재력도 매우 높은 것으로 평가되고 있다. 아래 <그림 5-4>에서 보는 바와 같이 가나는 경제성장률과 소득수준 모두에서 다른 서아프리카 국가들을 크게 앞서고 있다.

그림 5-4. 서아프리카 국가들의 경제성장과 소득수준 비교

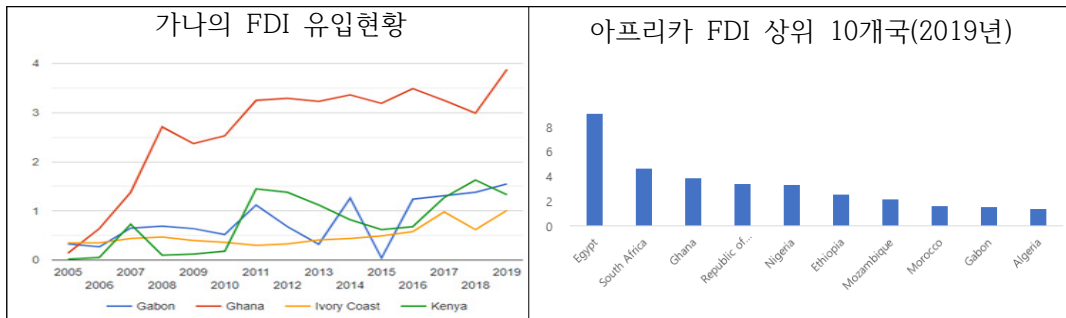


자료: <https://www.statista.com>.

가나에 대한 외국인직접투자(FDI)도 빠르게 늘어나고 있다. 아래 <그림 5-5>에서 보는 바와 같이 가나의 FDI는 케냐 등 다른 아프리카 국가들을 크게 능가하고 있으며, 아프리카 대륙에서는 이집트와 남아공 다음으로 3위를 차지하고 있다.

그림 5-5. 가나의 외국인직접투자(FDI) 유입현황

(단위: 10억 달러)



자료: <https://www.statista.com>.

7) 남아공

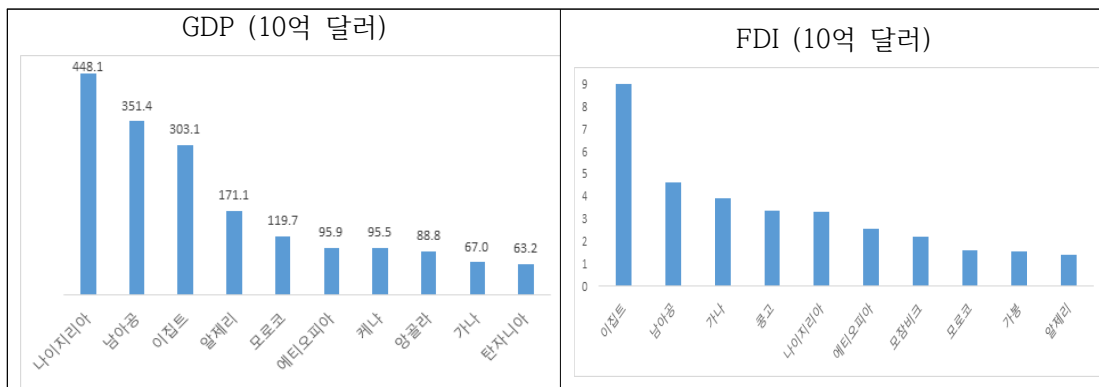
남아공은 아프리카 경제성장의 엔진(powerhouse)으로 제조업(자동차, 철강, 식품가공), 광업, 유통업, 금융업이 발달해 있으며 인프라도 잘 구축되어 있다. 2020년 기준 경제규모(GDP)는 약 3,500억 달러로 아프리카에서 인구 1.8명

억의 나이지리아에 이어 두 번째이며, 국민소득은 5,000달러를 상회하고 있다. 남아공은 아프리카 경제대국으로 아프리카 전체 외국인직접투자(FDI)의 20%, 자동차생산의 85%, 광물생산의 45%, 전력생산의 50%를 차지하고 있다.

다른 아프리카 국가들과는 달리 선진국형 산업구조를 가지고 있는 남아공에서 농업부문의 고용비중은 5%(2020년) 정도이며, 제조업 기술을 바탕으로 식품가공 산업이 발달해 있다.

남아공은 세계적인 광물자원 보유국으로 백금(전기, 화학, 석유정제산업에서 중요한 특수 광물), 망간, 크롬, 금, 규산알루미늄 등은 세계 1위의 매장규모로 독보적인 수준이며, 우라늄 또한 주요 부존광물로 매장량 기준 세계 4위를 차지하고 있다. 이외에도 석탄, 티타늄, 질석 등 다양한 광물자원을 보유하고 있다.

그림 5-6. 아프리카 GDP 및 FDI 상위 10개국(2019년)



자료: Statista 데이터베이스.

또한 남아공은 사하라이남 아프리카 지역의 물류허브이며 아프리카 역내 경제통합을 주도하고 있다. 케이프타운(Cape Town), 더반(Durban), 리차드 베이(Richards Bay)는 아프리카 해상물류 허브로 기능하고 있으며, 육로를 통해서 케냐, 탄자니아, 모잠비크 등과 활발하게 교역활동을 하고 있다. 남아공의 채소, 과일 등 농산물과 공산품은 잘 갖추어진 유통망을 통해 여러 아프리카 국가들로 수출되고 있다. 이들 국가의 슈퍼마켓에 진열되어 농식품 가운데 상당부분은 남아공에서 수입된 것이다. 아래 <표 5-6>는 아프리카 상위 10위의 소매 유통기업을 보여주고 있는데, 모두가 남아공 기업으로 아프리카 유통시장을 지배하고 있음을 알 수 있다.

표 5-6. 아프리카 TOP-10 소매유통기업

순위	기업명	국가	아프리카 매장 수	아프리카 진출국가 수
1	Shoprite	남아공	2,448	15
2	Massmart	남아공	319	11
3	Pick n Pay	남아공	1,076	7
4	The SPAR	남아공	1,864	10
5	Woolworths	남아공	1,162	15
6	The Foschini	남아공	2,111	7
7	Mr Price	남아공	1,102	14
8	Clicks Group	남아공	632	5
9	JD Group	남아공	1,223	5
10	Truworths	남아공	679	10

자료: Deloitte. 2015. African Powers of Retailing.

이처럼 남아공은 아프리카 거점국가로 발전 잠재력이 높게 평가되고 있지만 치안불안, 높은 범죄율, 정치세력화한 강성노조 등이 남아공의 발전을 가로막고 있다. 남아공에서 살인과 강도는 일상적인 뉴스로 받아들일 정도로 일상화되어 있다고 해도 과언이 아니다. 2018년 남아공에서는 21,000건 이상의 살인사건이 발생했는데, 이는 러시아(11,964건), 베네수엘라(10,598), 콜롬비아(12,586)보다 두 배 이상 높은 수치이다.

2. 전략작물 위주의 협력

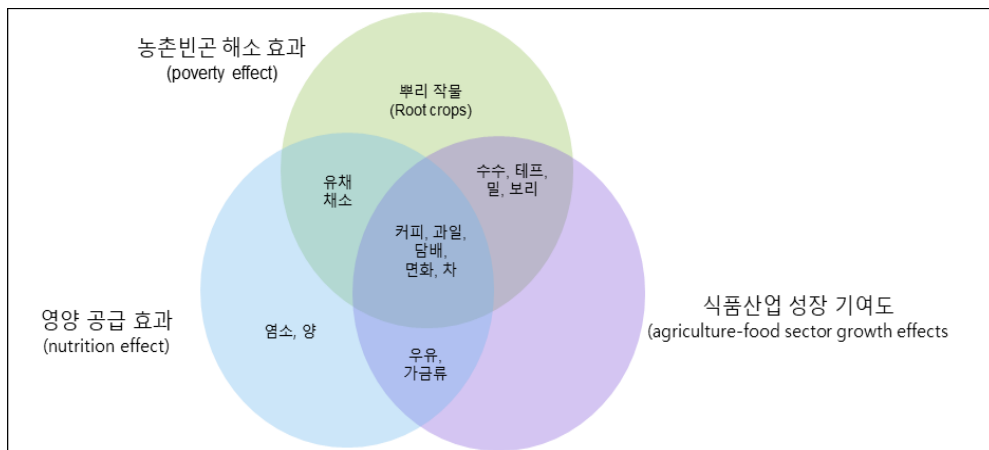
가. 전략작물 선정 기준

아시아는 소수의 작물(쌀, 밀)을 주식(staple food)으로 하고 있지만, 아프리카는 옥수수, 콩, 수수, 카사바, 얀(고구마의 일종) 등 여러 종류의 작물을 주식으로 하고 있다. 아프리카는 최소 12개 이상의 작물을 주식으로 하고 있으며, 영농형태도 매우 다양하다. 아프리카 주식은 지역별로 크게 다른데, 예컨대 르완다에서는 옥수수와 콩이 주식이지만, 다른 지역에서는 수수, 기장, 카사바 등이 주식작물이다. 에티오피아에서는 테프(teff)가 가장 대표적인 주식작물이다.

아프리카의 이러한 농업특성과 한국 ODA의 예산제약과 지원역량, 지원경험과 비교우위 등을 감안할 때, 어떤 농산물을 대상으로 개발협력을 ‘전략

적' 으로 강화 또는 집중할 것인지를 결정하는 것도 중요한 사안 중 하나일 것이다. 이는 수원국의 농업발전과 국가경제개발에 기여하는 동시에 한국 농업 ODA의 효과성을 높이는 방안과 직결되는 중요한 사안이다. 지역수준(local-level)보다는 국가경제발전(national economic development-level) 레벨에서 어떤 작물에 개발협력을 집중할 것인지 즉, 전략작물(strategic crops)을 합리적, 과학적으로 선정하는 것이 중요한데, 이를 위한 방법론으로는 CGE(Computable General Equilibrium) 모형, SAM(social accounting matrix) 모형, 투입-산출 모형(Input-Output model), 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process) 등이 사용되고 있다. 미국 워싱턴에 소재한 비영리 농업 싱크탱크인 국제식량정책연구소(IFPRI: International Food Policy Research Institute)는 에티오피아개발연구원(EDRI: Ethiopian Development Research Institute)과 함께 CGE 모형을 통해 에티오피아 농업가치사슬 개발을 위한 전략작물을 도출하였다.¹⁷⁾ <그림 5-7 참조> 경제성장에의 기여도, 빈곤인구(도시 및 농촌) 해소, 일자리 창출, 식량작물의 다각화(영양공급 효과) 등이 주요 변수로 고려되었다.

그림 5-7. IFPRI의 에티오피아 10대 전략작물 도출 결과



자료: IFPRI. 2017.9. Identifying Priority Value-chains in Ethiopia.

이러한 정량분석 방법은 객관적인 데이터에 기초하기 때문에 중립적이고 과학적인 방법이라고는 할 수 있지만, 복잡한 농업의 현실을 담아내는 데에

17) IFPRI. 2017.9. Identifying Priority Value-chains in Ethiopia.

도 한계가 있을 수밖에 없다. 전략작물은 비정형(non-linearity)의 특성을 가지고 있기 때문에 수치적으로만 판단할 사안은 아니며, 상대국 정부의 농업 정책과 기타 정책적 요인이 다각적으로 고려되어야 할 것이다. 정부의 정책에 따라 작물별로 재정투입, 인프라 및 관련 설비 접근성, 기술지원, 금융, 농업교육 등이 달라지기 때문이다.

UNIDO(2009)¹⁸⁾는 에티오피아의 22개 농작물을 대상으로 가치사슬 개발을 위한 전략작물들을 도출했다. ①국민경제적 중요성 ②생산 및 가공분야에서의 비교우위(인근 경쟁국과의 비교) ③투자 매력도 ④기술·인프라·시설 등에 대한 접근성 ⑤단기간 내 수익모델 창출 가능성 등 5대 기준을 가지고 전략작물을 도출했다. <표 5-7 참조>

표 5-7. UNIDO의 에티오피아 전략작물 도출결과

구분	선정기준	해당 작물
그룹-1	- 생산 종사자 인구 - 식량안보 기여도 - 외환 수입 - 단기간 내 수익모델 창출	밀, 옥수수, 보리, 테프, 참깨, 커피, 설탕
그룹-2	- 종사자 인구(생산, 가공, 유통) - 고용창출 - 소득증대 - 외환수입	낙농제품, 육류, 차, 과일, 채소
그룹-3	- 투자 매력도 - 단기간 내 수익창출 가능성	꿀, 포도, 콩 작물(pulses)

자료: UNIDO. 2009. Agro-Value Chain Analysis and Development. A Staff Working Paper 내용 정리.

다른 산업에 비해 위험이 높고, 지원대상의 스펙트럼이 넓은 농업분야에서 개발협력의 실질적인 효과를 실현하기 위해서는 전략적 차원에서 지원 대상 작물을 선정하고, 이들 작물을 중심으로 개발협력의 수단을 집중하거나 연계 방안을 모색하는 것이 필요하다고 하겠다.

실물부문(생산) 측면에서는 농업 GDP 혹은 국민경제에서 차지하는 작물별 비중을 고려할 수 있는데, 과거 한국의 쌀이 여기에 해당한다고 할 수 있다. 1960년대와 1970년대 한국의 쌀은 농업부문은 물론 제조업 발전에 결정적으

18) UNIDO. 2009. Agro-Value Chain Analysis and Development. A Staff Working Paper.

로 기여했다. 녹색혁명(통일벼 품종 개발)을 통해 쌀의 생산성을 획기적으로 끌어올렸고, 재정정책(이중곡가제)을 통해 쌀 가격을 낮게 유지함으로써 도시 근로자의 실질소득 향상에 기여했다. 이는 한국이 짧은 기간 내에 공업화를 달성하는데 보이지 않은 밑거름을 작용했다. 에티오피아에서 테프(teff) 작물은 사회문화적으로 한국의 쌀에 비견되는 전통 식량작물이지만, 작물특성상 기술적으로 생산성을 높이기 어렵기 농업정책에서 핵심작물로 취급되지 않고 있다. 또한 이 작물은 전 세계에서 유일하게 에티오피아에서만 재배되고 있어 국제사회의 기술지원이 미치기도 어렵다.

통화부문 측면에서는 식품의 인플레이션을 주요 변수로 고려할 수 있다. 아프리카에서는 식품이 가계소비(평균) 바스켓의 50% 이상을 차지하고 있는데, 식량가격의 급격한 인상이 국민경제는 물론 사회적 불안을 야기하는 요인으로 작용하고 있다. 대외부문 측면에서는 외환수입원으로서 전략작물을 고려할 수 있다. 대부분의 아프리카 국가들은 만성적인 경상수지 적자와 외환부족에 시달리고 있어 수출 확대를 통한 외환의 확보가 절실한 상황이다. 많은 아프리카 국가들은 외환이 부족하여 비료와 농기계 등 농기자재는 물론이고, 산업발전에 필요한 기계류 등 자본재(capital goods) 수입이 여의치 않은 상황이다. 그리고 금융부문 측면에서는 신용접근성을 주요 변수로 고려할 수 있다. 농업정책, 수익성, 시장수요(상업성) 등에 따라 작물별로 정부 보조금이나 은행대출 등 신용접근성이 다를 수 있으므로 이를 전략작물 선정 변수에 포함시킬 수 있다.

아래 <표 5-8>는 전략작물을 선정하는데 있어 고려될 수 있는 평가기준과 각각의 평가항목들을 예시적으로 정리한 것이다. 이들 항목(변수)들을 실제 연구에 적용하여 전략작물을 실증적으로 도출하기 위해서는 많은 시간과 노력은 물론이고 상대국 관련기관과의 긴밀한 협력이 요구된다.

한국 원조의 전략작물은 계속해서 인도주의적 관점에서 식량안보에 집중하되, 시장수요를 감안하여 가치사슬 품목으로 확대되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

표 5-8. 전략작물 선정기준 지표(예시)

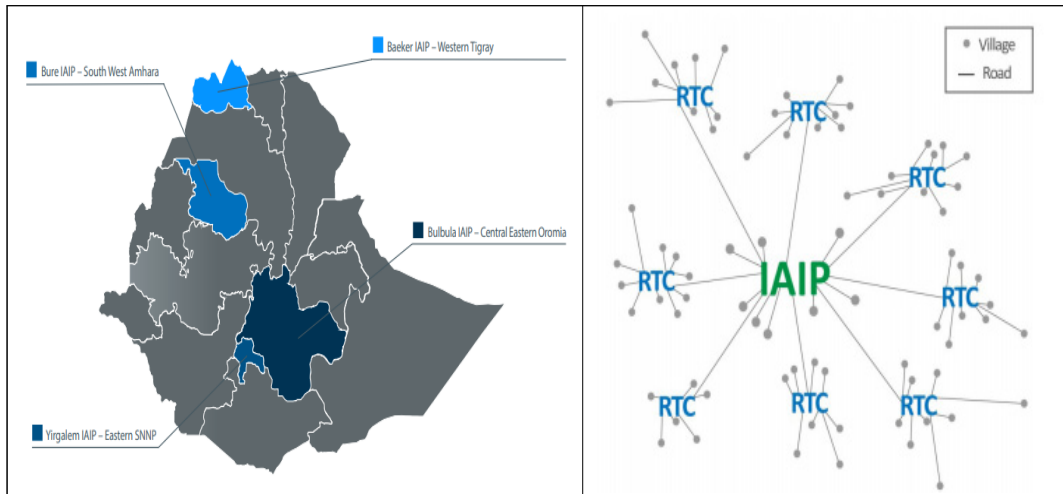
평가 기준	평가 항목
가치사슬 형성 용이성	① 농공단지: R&D(기술), 산지유통, 저장·가공시설, 물류·판매망
	② 국내 및 외국인투자(FD) 가능성
	③ 유통망 접근성
	④ 농산물 거래물량
	⑤ 생산 확대의 지속성: 투입물, 관개, 금융 정부정책
국민경제적 중요성	① 경제성장 기여도: 작물별 농업 GDP 비중
	② 고용창출 효과: 해당 작물의 종사자 인원
	③ 외화수입원: 수출효자 작물
	④ 물가안정 기여도: 농업 인플레이
	⑤ 식량안보와 수입대체
한국과의 협력요인	① 농산물 수입 다각화(예, 참깨)
	② 한국 농기자재 수입수요 또는 수출 가능성
	③ 유·무상 협력의 연계성(협력 지속성): KSP-KOICA-농림축산부-유상(수출입은행)

자료: 필자 작성.

나. 에티오피아 전략작물

전술한 바와 같이 전략작물 도출은 다각적인 측면에서 검토되어야 하는데, 본 절에서는 에티오피아의 농산업단지를 중심으로 전략작물에 대해 살펴보고자 한다. 에티오피아 정부는 산업공단(Industrial Parks) 개발을 통한 제조업(경공업) 육성정책과 함께, 농가공(agro-processing) 산업육성을 통한 농산업화(agro-industrialization)에 매진하고 있는데, 이를 실현하기 구체적인 프로그램으로 현재 복합농산업단지(IAIPs: Integrated Agro-Industrial Parks)가 건설 중에 있다. IAIP는 도로, 전력, 물 처리설비, 부산물 처리설비 등 각종 인프라 시설이 집적되어 있는 농업의 클러스터로서 농산물의 저장 및 가공, 포장, 유통 등이 일괄적으로 이루어진다. 그리고 IAIP 배후에는 연구(R&D) 시설과 실험실 등 지식기반 시설이 배치된다. 한국수출입은행은 아프리카개발은행(AfDB) 등과 함께 IAIP 개발에 5,000만 달러의 차관을 제공했는데, 이는 차관 공여자 가운데 가장 큰 액수이다.

그림 5-8. 에티오피아 농산업단지(IAIPs)와 농산물 유통센터(RTC)



자료: UNIDO. 2015. Integrated Agro-Industrial Parks in Ethiopia.

IAIP의 전략작물은 아프리카개발은행(AfDB)의 타당성 조사사업의 지원을 통해 선정되었는데, 고용 및 소득 창출 등 경제사회적 기여도와 민간기업 투자유치 등이 중요하게 고려되었다. 현재 4개 지역에서 농산업 단지가 개발 중에 있는데, 아래 <표 5-9>에서 보는 바와 같이 밀, 보리, 참깨, 대두, 감자, 토마토, 어류, 낙농제품 및 육류, 커피, 꿀 등이 전략작물로 최종 결정되었다.

표 5-9. 에티오피아 농산업 단지별 가공품

지역	생산(가공)품
오로미아	밀/보리/콩/토마토/감자/과일/채소/낙농품/어류/가금류/꿀/육류
티크레이	수수/참깨/과일/채소/낙농/낙농품/꿀/육류
암하라	수수/참깨/과일/채소/낙농품/육류
SNNP	곡물/커피/과일/채소/낙농품/육류

자료: UNIDO. 2015. Integrated Agro-Industrial Parks in Ethiopia.

이들 작물은 농산업(agribusiness) 또는 농산업화(agricultural commercialization) 측면에서 잠재력이 높은 전략작물들로 에티오피아 농업발전은 물론 국민경제발전에서 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

이들 작물은 식량안보는 물론이고, 수입농산물의 대체와 수출확대를 통해 외환확보에 기여하고, 나아가 민간기업 육성과 소득창출, 그리고 궁극적으로는 농업을 통한 산업화를 주도할 것으로 에티오피아 정부는 기대하고 있다.

이런 점에서 각각의 전략작물은 중요한 의미를 지니고 있는데, 이를 간단히 소개하면 다음과 같다.

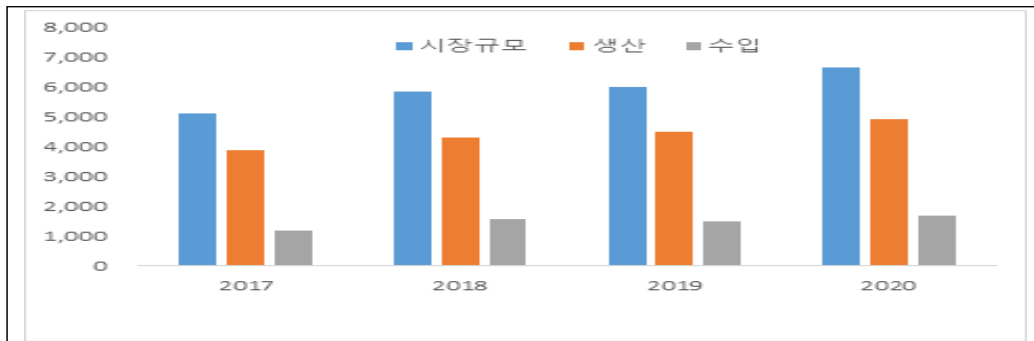
옥수수는 에티오피아의 핵심 식량작물로, 식량작물 전체 재배면적(1,600만 헥타르) 가운데 220만 헥타르에서 재배되고 있다. 아래 <그림 5-9>에서 보는 바와 같이 가장 많은 농민이 옥수수 농사에 종사하고 있으며, 생산량도 다른 작물에 비해 월등히 많다. 옥수수는 식량안보 작물(food security crop)로, 농산물거래소(ECX)를 통해 거래되며, 국가경제개발전략인 GTP-1(2010-2015)과 GTP-2(2015-2020)에서 전략작물로 취급되었다. 옥수수 농사(재배, 추수, 저장)에는 다른 어느 작물에 비해 많은 여성들이 종사하고 있어 국제사회의 개발어젠다(SDG)의 젠더 이슈와도 관련이 있다. 생산되는 옥수수의 80%는 농민(자가) 소비로 사용되며 나머지 잉여분 20%는 판매되거나 종자(씨앗) 또는 가축사료로 사용된다. 옥수수 생산의 대부분(95%)은 소농이 담당하며 나머지는 국영 또는 상업농장에서 재배된다.

밀 역시 에티오피아의 주요 식량안보 작물로 GTP-1(2010-2015)과 GTP-2(2015-2020)에서 전략작물로 다루어졌다. 밀 생산의 80% 이상은 소농이 생산하고 있는데, 사하라이남 아프리카에서 남아공 다음으로 많은 밀을 생산하고 있다.¹⁹⁾ 인구증가, 도시화, 밀가루 제품(빵, 마카로니, 파스타)의 판매 증가 등을 감안할 때 밀 수요는 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다. 현재 에티오피아에는 180여개의 빵 공장과 9개의 파스타/마카로니 생산공장이 있다. 지난 20년에 걸쳐 밀 생산량이 두 배 이상 증가했지만 수요를 충족하지 못해 러시아, 미국, 이탈리아 등으로부터 수입에 의존해 오고 있다. 밀은 생산 확대와 가치사슬 형성을 통해 수입을 대체하고 외화지출을 줄일 수 있는 전략작물 중 하나이다. 밀은 에티오피아 곡물 생산의 18%를 차지하는데, 관개시설 확충 등을 통해 2013년까지 밀의 자급을 목표로 하고 있다.

19) World Bank. 2012. Agribusiness Innovation Initiative in Ethiopia: Enabling a Climate Smart, Competitive and Sustainable Agribusiness Sector. p.22.

그림 5-9. 에티오피아 밀(wheat)의 수급구조

(단위: 1,000톤)



자료: International Trade Administration. 2020.7. Ethiopia: Country Commercial Guide.

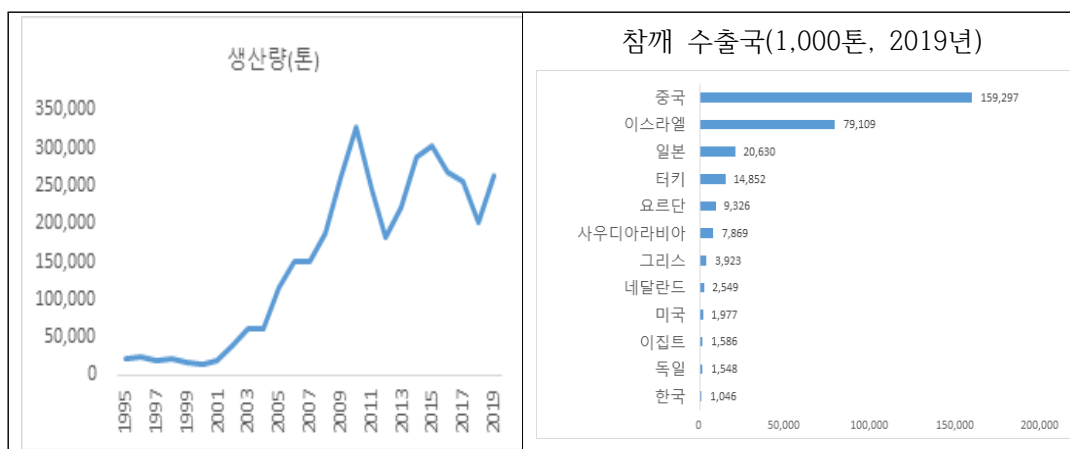
에티오피아는 아프리카에서 모로코 다음으로 많은 보리를 생산하고 있는데, 아프리카 전체 보리생산의 25%를 차지하고 있다. 식량보리(staple crop barley)와 맥주용 보리(cash crop barley, malt barley, 일명 엿기름)가 생산되고 있는데, 전자는 60% 이상이 농민(자가)이 소비하며 후자는 맥주용 원료로 사용된다. 현재 에티오피아에는 5개의 외국인 맥주공장이 진출해 있는데, 맥주용 보리는 대부분이 이들 외국인 기업들과 계약농 방식을 통해 재배되고 있다. 이들 맥주회사들은 농민들에게 개량종자와 비료 등의 투입물 공급을 통해 생산성 확대를 도모해 오고 있지만, 공급이 수요를 따라가지 못해 부족분을 수입에 의존하고 있다. 맥주용 보리는 식량보리나 밀에 비해 15% 이상의 높은 가격(프리미엄)을 받지만, 농민들은 생산 확대에 대한 특별한 동기부여를 갖지 못하고 있으며, 다른 작물을 재배하는데 많은 시간을 보내고 있다. 무엇보다도 맥주용 보리 생산에는 다른 작물에 비해 잡초제거와 쟁기질 등 농법에 있어 훨씬 많은 노력과 생산비용이 수반되기 때문이다. 하지만, 에티오피아의 맥주 소비시장이 빠르게 확대되고 있어 이들 보리에 대한 수요가 점점 더 늘어나고 있다. 보리 역시 GTP-1(2010-2015)과 GTP-2(2015-2020)에서 전략작물로 취급되었다.

꿀은 에티오피아의 대표적인 환금 작물로 투자비용(돈과 시간) 대비 높은 수익이 기대되는 작물로 평가되고 있다. 또한 농민의 소득창출에도 기여할 수 있을 것으로 기대되는 작물이다. 꿀의 시장가격이 다른 작물에 비해 크게 높

기 때문이다. 이런 이유로 꿀은 GTP-2(2015-2020)에서 주요 작물로 취급되었다. 에티오피아는 아프리카에서 가장 많은 꿀을 생산하고 있으며, 세계에서 네 번째로 많은 꿀(beeswax)을 생산하고 있다. 꿀에 대한 국내 및 해외시장의 수요가 꾸준히 증가하고 있어 꿀 가공 산업에 대한 전망은 매우 밝은 편이다.

참깨의 경우, 다른 작물에 비해 종사자(농민) 수는 적지만, 어느 정도 가치 사슬이 형성되어 있어 노력 여하에 따라 수출 확대가 가능하기 때문에 민간 투자를 기대해 볼 수 있다. 참깨는 커피 다음으로 많은 외화를 벌어들이는 수출효자 품목인데, 에티오피아는 세계에서 5번째로 많은 참깨를 생산하고 있다. 참깨 재배면적이 확대되고 있는 가운데 생산물량이 빠르게 늘어나고 있는데, 대부분이 중국, 이스라엘, 일본 등지로 수출되고 있다. 한국의 주요 참깨 수입국은 중국, 인도이며, 아프리카 여러 국가(나이지리아, 토고, 부르키나파소, 탄자니아, 에티오피아, 수단, 모잠비크)들로부터도 수입해 오고 있다.

그림 5-10. 에티오피아 참깨 생산량 및 수출국



자료: FAO 통계데이터베이스.

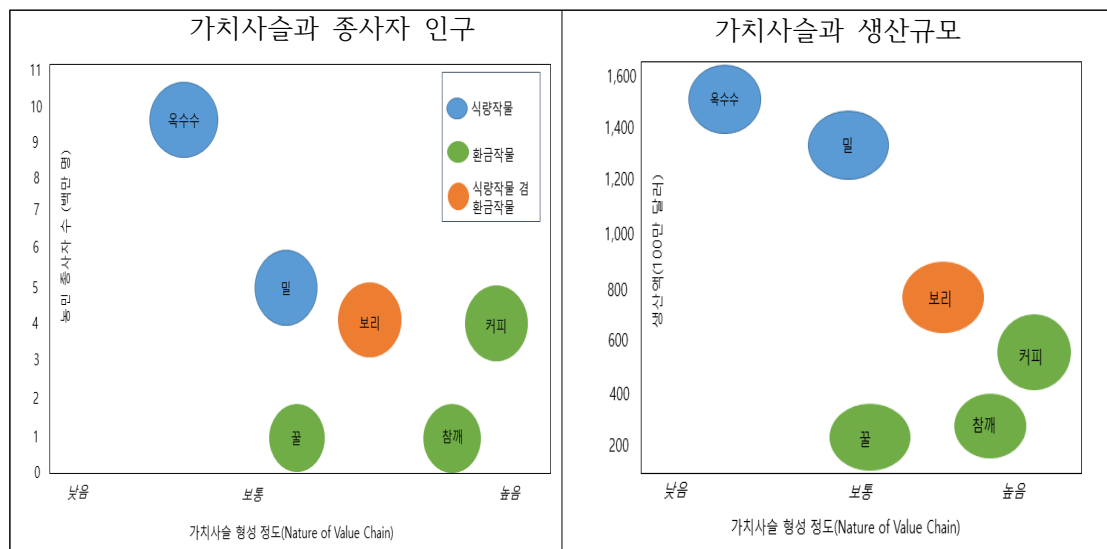
에티오피아 참깨는 2008년 개설된 ECX를 통해 수출되고 있는데, 국제시장에서 브랜드 상품으로 높은 품질을 인정받고 있다. 참깨는 GTP-1(2010-2015)과 GTP-2(2015-2020)에서 주요 작물로 다루어졌다. 참깨는 주로 계약농 방식(contract farming scheme)으로 재배되고 있지만, 생산성이 매우 낮고, 참기름 추출도 전통적인 방식으로 이루어지고 있다.

에티오피아는 아프리카에서 감자생산 잠재력이 가장 큰 것으로 평가되고 있는데, 고지대(1,500 미터) 경작지 가운데 70%가 감자 재배에 적합한 조건을

가지고 있다. 에티오피아 인구의 90%가 고지대에 살고 있어 감자는 이 나라의 식량안보에 크게 기여하고 있다. 대두(Haricot beans)는 에티오피아에서 가장 중요한 콩과류 작물(legume crop)로 식량으로 소비되거나 수출되고 있다. 대두는 다른 작물에 비해 생산비용이 적게 들며 냉장고 없이 장기간 보관이 가능하다는 장점을 가지고 있다. 토마토는 에티오피아 국민들이 애호하는 필수 식량작물로 여러 전통식품을 만드는데 널리 사용되고 있다. 커피는 명실공히 에티오피아 최대의 수출작물로 2019년 기준 상품수출액의 34%를 차지하고 있다. 에티오피아는 세계 10대 커피(Arabica) 수출국에 포함되어 있으며, 세계 커피 생산의 4.2%를 차지하고 있다. 현재 420만 명의 소농이 커피 농사에 종사하고 있다.

아래 <그림 5-11>은 에티오피아 주요 작물에 대한 가치사슬 형성의 정도를 보여주고 있는데, 옥수수, 밀 등 식량작물은 가치사슬 형성이 낮은 반면에, 참깨, 커피 등의 환금 작물은 가치사슬이 어느 정도 형성되어 있음을 알 수 있다. 옥수수, 밀 등의 식량작물은 가치사슬 형성이 이루어지지 않아 거래가 활발하지 않고, 시장과의 연결성이 낮은 편인데, 가장 큰 이유 중 하나는 농업협동조합이 기능을 다하지 못하기 있기 때문인 것으로 조사되고 있다.

그림 5-11. 에티오피아 주요 전략작물의 가치사슬 형성 정도



자료: Youngho, Park. 2021. Policy Recommendations for Improving Supply Chain of Strategic Commodities. Agricultural Supply Chain Analysis and Development Strategy in Ethiopia. KDI.

그 동안 한국(KOICA, KOPIA, 농진청, 농식품부)은 세네갈, 에티오피아, 케냐, 우간다, 알제리, 가나 등 아프리카 국가들에게 벼, 옥수수, 수수, 기장, 감자, 고구마, 딸기, 마늘, 버섯, 토마토, 채소, 참깨 등 식량작물을 중심으로 개발협력을 제공했다. 주로 품종개량을 통한 생산성 증대 사업이다. 이들 작물은 협력국(아프리카) 내 또는 사업소재지 내에서 수요는 높지만, 생산성과 생산량이 수요를 따라가지 못해 수입(아프리카 역내 및 역외)에 의존하고 있다. 즉, 생산은 되고 있지만 물량이 적어 수입에 의존해야 하는 작물들이다. 이런 점에서 한국의 농업 원조는 경제적 이해관계보다는 상대국의 식량안보와 빈곤해소, 소농지원 등에 더 큰 가치를 두고 있다고 할 수 있다.

그러나 가치사슬이나 거시적인 관점(소득 및 고용창출, 수출, 외환수입 등)에서 볼 때, 앞으로도 계속해서 이들 작물에 집중하는 것이 바람직한지에 대해서는 논의(점검)가 필요하다고 하겠다. 전술한 바와 같이 아프리카는 소득 증대와 빠른 도시화, 슈퍼마켓 등장 등으로 가공식품에 대한 수요가 확대되면서 농업의 제반 환경이 서서히 변화하고 있다. 이에 따라 농업발전의 범위가 생산단계에만 머무는 것이 아니라, 가공, 유통 등 가치사슬 과정을 거치면서 시장으로까지 이어지고 있으며, 관련분야에서 원조사업의 기회가 많아지고 있다. 이에 발맞추어 세계은행과 주요 선진 공여국들은 아프리카 농업 원조사업에 있어 생산(production) 측면과 함께 농산물의 가치사슬(value chain) 개발에 초점을 맞추고 있다. 아프리카 정부들 역시 농산물 가공단지 조성 등을 통한 농산업(agribusiness) 육성에 정책적인 노력을 기울이고 있는데, 이를 통한 농산업화(agro-industrialization)를 모색하고 있다.

이러한 관찰을 염두에 둘 때, 한국의 원조대상 작물도 단순히 인도주의적 관점에서 식량안보 수준에 머물기 보다는 ‘시장수요 중심의 작물’로 전환 또는 다변화(확대)할 필요가 있다. 다만, 환금작물을 가공하여 해외로 수출하거나 또는 한국으로의 도입을 고려하는 ODA 사업에는 많은 위험요인이 수반되므로 각별한 고려가 필요하다. 이러한 사업은 특성상 자본/기술집약적 사업에 해당되는데, 아프리카에는 이를 뒷받침하는 물적 인프라와 인적자원이 크게 부족하다. 농산물을 포함하여 거의 모든 일차산품이 미가공(unprocessed) 상태로 수출되고 있는 것도 바로 이러한 이유에 기인한다. 가나와 코트디부아르는 세계 최대 코코아 생산국이지만 정작 이 나라 국민들

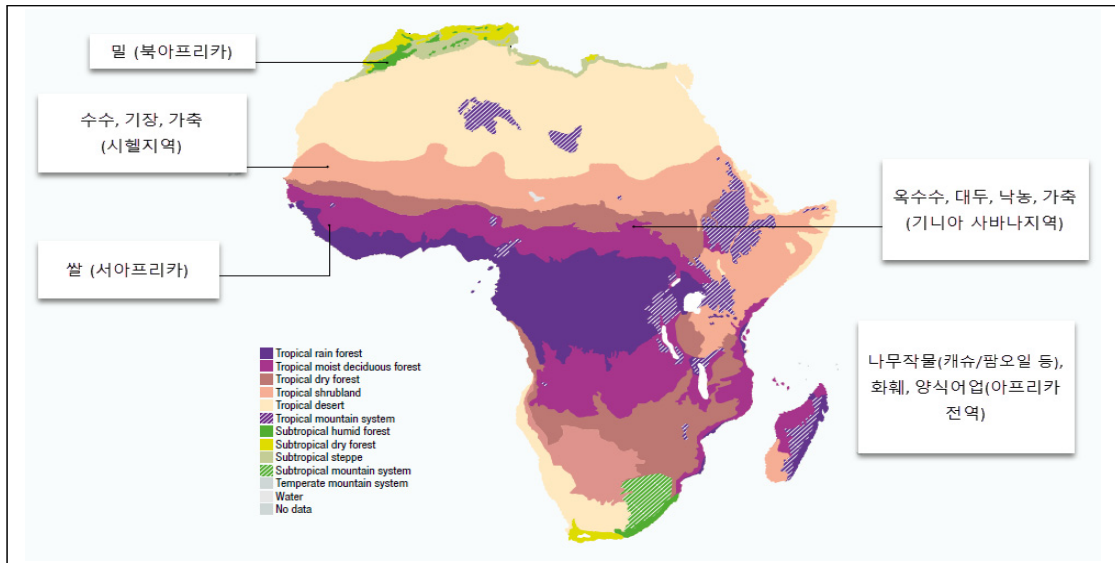
은 초콜릿 맛을 잘 모른다고 한다. 가공 등의 공급사슬 과정을 통해 부가가치를 창출할 수 있는 제반 역량을 갖추지 못해 원료 형태로 수출되고 있기 때문이다. 코코아(cocoa bean) 한 봉지는 초콜릿 하나(bar)보다 낮은 가격으로 판매되고 있어, 코코아 재배 농가(소농)의 수익은 평균적으로 하루 0.5달러에 불과한 것으로 조사되고 있다. 물론, 단순히 가공공장을 건설한다고 해서 가치사슬이 형성되는 것은 아니다. 입에 녹는 초콜릿을 만들어 내기 위해서는 양질의 버터와 우유를 사용해야 하지만, 이들 아프리카에는 관련 원료 산업이 발달해 있지 못하다. 이들 원료의 수입도 녹녹치 않은 사정이다. 이들 물질은 온도에 매우 민감(temperature-sensitive)하여 수입하여 냉동 보관하는 데에만 많은 비용이 수반된다.

다. 권역별 전략작물

전술한 바와 같이 아프리카는 최소 12개 이상의 작물을 주식으로 하고 있으며 복잡한 영농형태를 가지고 있는데, AfDB는 아래 <그림 5-12>에서 보는 바와 같이 권역별로 전략작물을 선정하고, 이들 농산물의 가치사슬 개발을 지원하고 있다. AfDB는 식량자급전략(Feed Africa Strategy, 2016-2025)을 수립하여 역내국의 농업개발을 지원하고 있는데, 생산성 및 부가가치 향상, 농산업(agribusiness) 육성, 농업인프라 개발, 농업금융 지원을 통한 가치사슬 개발이 핵심목표이다.

우리가 특히 주목할 필요가 있는 작물로는 단연 쌀을 들 수 있다. 쌀은 최근 들어 여러 아프리카 국가에서 주요 농산물로 부상하고 있고, 한국은 다른 어느 작물에 비해 쌀 분야에서 많은 정책적 경험과 기술을 보유하고 있기 때문이다.

그림 5-12. AfDB의 농산물 가치사슬 전략작물



자료: AfDB. 2016. Feed Africa: Strategy for agricultural transformation in Africa 2016-2025. p.2.6.

소득이 늘어나고 도시화가 진행되면서 카사바 등 전통식량에 대한 수요는 줄어들고 있는 반면에, 쌀 수요는 꾸준히 늘어나고 있다. 쌀은 여러 아프리카 도시들에서 편의식품(convenience food)으로 자리를 잡고 있다. 이에 따라 쌀 재배 면적과 쌀 생산량이 증가하고 있다. 하지만, 생산물량이 수요를 충족하지 못하고 있는데다가 품질까지 떨어져 소비물량의 40% 이상을 수입에 의존하고 있다. 이는 전 세계 쌀 수입량의 30%에 해당하고 있다. 이는 그만큼 쌀 산업에서 개발수요가 크다는 것을 의미하는 것이다.

아프리카에서 쌀을 많이 수입하고 있는 국가는 나이지리아, 세네갈, 코티디부아르, 남아공, 가나, 카메룬, 모잠비크, 앙골라, 케냐, 모잠비크 등이다. 쌀은 주로 태국, 베트남 등 동남아시아에서 수입되고 있는데, 태국 쌀은 가나의 수입쌀 가운데 절반을 차지하고 있다.

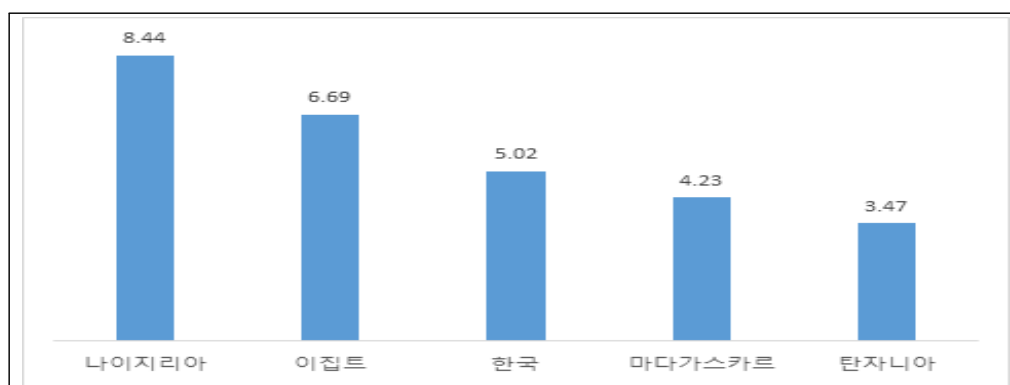
세네갈은 아프리카에서 나이지리아 다음으로 많은 쌀을 수입하고 있는데, 세네갈 가정에서는 하루에 최소한 두 끼는 쌀로 해결하는 것으로 조사되고 있다. 세네갈의 쌀 소비는 과거 프랑스의 식민지배를 받았던 아시아 국가들로부터 쌀(broken rice)이 대거 수입되면서 시작되었는데, 가격이 싸고 조리가 간편하다는 이점을 앞세우며 도시지역을 중심으로 보급되었다. 세네갈 정부는 쌀 수입대체를 주요 농업정책을 추진해 오고 있지만, 국내 생산이 양적

으로나 질적으로 수입쌀을 쉽게 대체하기 어려운 상황이다. KOICA는 세네갈의 쌀 산업육성을 지원하기 위해 포도르(Podor) 지역을 대상으로 쌀 생산성 증대사업(2014-2017, 300만 달러)과 농업기술학교 역량강화사업(2014-2017, 300만 달러)을 실시한데 이어 현재에는 쌀 가치사슬 사업(2016-2022, 850만 달러)을 진행 중에 있는데, 이들 3개 프로젝트 사업의 통합추진을 통해 개발사업의 프로그램화를 계획하고 있다. 세네갈 북부지역 세네갈 강 유역(Senegal river valley)에 있는 포도르 지역은 세네갈 쌀의 주산지로서 이 나라 전체 쌀 생산의 70% 이상을 차지하고 있으며, 관개시설 확충과 경지정리 사업이 계속되고 있어 추가적인 쌀 증산이 예상되고 있다. 또한 이 지역은 대규모 소비시장이 형성되어 있는 생루이(주도), 다카르(수도) 등 도시로의 접근이 비교적 양호한 편이어서 가치사슬을 형성하는데 있어 유리한 조건을 가지고 있다.

현재 아프리카에서는 30여개국이 쌀을 생산하고 있는데 이집트, 나이지리아, 마다가스카르, 탄자니아, 말리, 세네갈, 라이베리아, 코티디부아르, 가나 등이 주요 쌀 생산국이다. 아래 <그림 5-13>에서 보는 바와 같이, 나이지리아와 이집트는 한국보다 더 많은 쌀(paddy rice)을 생산하고 있다.

그림 5-13. 아프리카 주요국의 벼(paddy rice) 생산량 (2019년)

(단위: 백만 톤)



자료: <https://www.statista.com>.

지역별로 보면 서부지역이 아프리카 쌀 생산의 절반 이상을 차지하고 있다. 권역별로 쌀 생산국을 보면 ①동부지역(9개국)은 마다가스카르, 모잠비

크, 말라위, 탄자니아, 부룬디, 르완다, 우간다, 케냐, 에티오피아 ②서부지역(15개국)은 카메룬, 니제르, 나이지리아, 베냉, 토고, 가나, 부르키나파소, 코티부아르, 라이베리아, 시에라리온, 기네아, 감비아, 기니비사우, 세네갈, 모리타니 ③중부지역(3개국)은 잠비아, 콩고(DRC), 중앙아프리카공화국 ④북부지역(4개국)은 이집트, 모로코, 수단, 차드 등으로 분포되어 있다.

르완다는 쌀 재배 역사가 다른 아프리카 국가들에 비해 짧은 편이지만, 최근 들어 쌀 수요가 빠르게 늘어남에 따라 습지대(marshland)를 중심으로 관개시설 확충 등을 통해 쌀 생산 확대에 나서고 있다. 아직까지는 쌀 재배가 습지대 등에 일부 지역에 국한되어 있다. 탄자니아에서 쌀은 옥수수, 카사바 다음으로 세 번째 주식작물로 농민의 20% 가까이가 쌀농사에 종사하고 있다. 소수의 민간 기업이 운영하고 있는 대규모 상업농을 제외하면, 대부분이 천수답으로 생산성이 낮고 가뭄 등 기후변화에 따라 생산량이 크게 달라져 가격 불안으로 이어지고 있다. 국산 쌀 생산 촉진을 목적으로 2005년부터 부과되기 시작한 고율 수입관세로 쌀 수입이 크게 줄었으나 여전히 파키스탄, 인도, 베트남 등으로부터 상당량의 쌀이 수입되고 있다.

3. 식량안보 기여와 ODA 사업의 프로그래밍화(programming)

가. 식량안보 및 빈곤퇴치에 기여

아프리카 농업개발협력의 목표는 농업생산성을 끌어올려 식량안보를 확고히 하고, 나아가 농가소득을 증대시킴으로써 농촌지역의 빈곤퇴치에 기여하는 것으로 요약할 수 있다. 지난 60~70여 년간 아프리카 농업분야 특히, 영농기법 개선, 종자개량, 수리관개시설, 농촌개발, 과학영농 등 생산부문에 엄청난 규모의 개발원조 자금이 투입되었지만, 아직까지도 많은 아프리카 국가들은 낮은 생산성과 식량안보의 위협으로 벗어나지 못하고 있다.

이런 이유로 기아퇴치, 식량안보, 농업생산성 향상에 초점을 맞춘 농업개발이 MDGs(밀레니엄개발목표) 후속의제로서 2030년까지 시행되는 국제사회의 개발협력 목표인 SDGs(지속가능개발목표) 실현을 위한 핵심 사안으로 다루어지고 있다. SDGs는 17개의 목표(goal)와 169개의 세부목표(target)로 구성되어

있는데, SDGs-2(기아종식, 식량안보, 영양개선, 지속가능한 농업발전)는 농업을 직접적으로 명시하고 있으며, 나머지 많은 목표들도 농업과 직, 간접적으로 연결이 되어 있다. 이는 농업이 공공재로서 특성이 강하고, 다원적 기능(multi-functionality)을 담당하고 있기 때문이다. 이를 간단히 밝히면 다음과 같다. 빈곤층 인구의 절대다수가 농촌지역에 거주하고 있다는 점을 감안하면, 농업은 SDGs-1(빈곤퇴치)과도 밀접하게 연결되어 있다. 농업부문의 성장이 비농업 부문의 성장에 비해 빈곤을 해소하는 효과가 두 배 이상 높다는 것이 기정사실로 받아들여지고 있다. 많은 연구들은 실증분석을 통해 농업성장이 개도국의 빈곤해소에 가장 효과적이라는 점을 밝히고 있다. 농업은 도시 저소득층의 빈곤해소에도 기여한다. 농업생산성이 향상되면 도시민에게 낮은 가격으로 식량을 안정적으로 공급하는 것이 가능해져, 도시민의 실질소득을 높여주는 효과를 발휘한다. 이는 1970년대 후반 한국이 직접적으로 경험한 바이다. 한국은 1977년 신품종(통일벼) 개발을 통해 쌀 생산성을 획기적으로 늘리는 녹색혁명에 성공했는데, 이는 당시 가난한 도시근로자의 실질임금을 향상시키고 나아가 공업화에도 기여했다.

농업은 SDGs-3(건강한 삶과 행복)과도 연계되어 있다. 건강한 삶의 지탱은 영양분이 풍부하고 높은 품질의 식량공급을 전제로 하기 때문이다. 영양은 특히 어린아이의 건강이나 발육과 직결되는 요소인데, 여러 저개발국에서는 많은 아이들이 영양실조와 발육부진으로 많은 고통을 겪고 있다.

이외에도 농업은 SDGs-6(식수와 위생), SDGs-8(경제성장과 고용), SDGs-10(불평등 완화), SDGs-15(육지 생태계), SDGs-17(파트너십) 등과도 연결이 되어 있다.²⁰⁾

나. 프로그램 접근의 필요성

농식품부의 ODA 사업목표는 ①한국 농업·농촌 개발경험의 전수를 통한 농가소득 향상과 지속가능한 농업발전에의 기여 ②호혜적 협력기반의 구축을 통한 한국 농림축산식품 산업의 시장개척 여건조성이다.

그런데, 기존의 ‘파편화(fragmented)’ 또는 ‘독립적(stand-alone)’ 원조

20) 이에 대한 내용은 <https://sdgs.un.org/goals> 참조

방식으로는 이러한 목표달성이 어려우며, 프로그램 방식(program-based approach)으로 전환하는 전략적 추진방안이 요구되고 있다. 프로그램화 방향은 시장을 중심에 두고 가치사슬을 구현하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 농가소득 향상과 지속가능한 농업발전은 결국 시장을 통해 창출될 수밖에 없으므로, 시장접근성을 고려하는 가치사슬 ODA 사업으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다. 지금까지와 같이 농업기술 보급이나 관개수로 구축 등 개별(독립)사업을 통해 생산성 증대사업에 그치는 것이 아니라, 시장을 연결시켜 주는 가치사슬 ODA로 발전시킬 필요가 있다. 생산성 증대사업 하나만으로는 농가소득 향상이나 지속가능한 농업발전에 대한 원조효과(effectiveness)를 발휘하기 어려우며, 시장을 통한 해법 즉, 농민과 농산물의 시장접근성을 높여주는 원조방식으로 전환하는 것이 필요하다. 시장접근성이 떨어지는 농산물을 과잉생산하게 된다면 이는 결국 원조낭비로 이어질 수밖에 없다. 시장이야말로 농업발전의 선순환 구조를 만들어내는 가장 강력한 힘을 가지고 있다. 소비자로부터 가치를 인정받아 시장접근이 이루어지면 종자, 비료, 농기계 등 농기자재의 공급이 원활해져 생산성이 높아질 수 있고, 금융접근성도 자연스럽게 개선될 수 있다.

농업 가치사슬은 생산이전 단계인 투입물 공급에서부터 소비자에 이르기까지 관련 산업과 서비스 활동전반을 다루는 것으로, 농가소득 향상과 지속가능한 농업발전을 위한 중요한 개발협력 수단으로 자리를 잡고 있다. 개발협력 측면에서 가치사슬은 가난한 농민이 어렵게 생산한 농산물의 시장판로를 넓혀 줌으로써 이들의 소득을 높여 주는데 그 목적을 두고 있다.

가치사슬 개발지원은 생산재 투입, 생산, 가공, 유통 등 본원적 활동(primary activities)과 이를 포괄적으로 지원하는 지원활동(supporting activities)으로 이루어지는데, 농식품부의 ODA 사업은 주로 본원적 활동에 집중되고 있다. 이에 반해, 국제기구나 선진국의 ODA 사업은 본원적 활동(민간영역)과 지원활동(공공영역) 모두를 대상으로 하고 있다.

아프리카는 제반 농업여건이 크게 낙후되어 있어 생산증대 등 특정부문에서의 개별프로젝트 사업들만으로는 농가소득 증대나 지속가능한 농업발전을 효과적으로 지원하기 어렵다. 아프리카 농업의 후진성과 저개발은 단순히 생산단계에 국한되는 것이 아니라 모든 영역에 걸쳐 구조화되어 있기 때문이

다. 일례로 아프리카의 가난한 농민들이 힘겹게 수확한 농작물들이 저장시설이 없어 들판에 그대로 버려지는 경우도 다반사이다. 또한 설령 잉여농산물을 만들어낸다고 하더라도 농민은 협상력을 발휘할 수 없어 중간상들에게 제 값을 받지 못하고 판매하는 경우도 적지 않다.

이러한 상황을 고려하면 아프리카 농업 ODA는 개별 프로젝트 차원을 넘어 가치사슬 지원이라는 프로그램 레벨에서 기획, 설계되는 것이 필요하다. 시장과 연결되지 않은 개별 프로젝트는 지속가능하지 않아 사업이 중단될 가능성이 높을 수밖에 없는데, 이는 원조사업 실패의 가장 일반적인 유형 중 하나이다.

아프리카의 많은 국가들은 농산업(agribusiness)을 통한 제조업 발전을 모색하고 있는데, 이러한 과정에서 농산물 가치사슬 개발과 관련하여 다양한 형태의 협력수요가 생겨나고 있다. 아프리카 국가들은 오랫동안 공업화에 매진해 왔지만, 여러 구조적인 요인들로 인해 실패했으며 앞으로도 공업화에 대한 전망은 밝지 않다. 이런 이유로 여러 아프리카 국가들은 농업을 기반으로 하는 산업화 즉, 농산업화(Agro-industrialization)를 국가발전의 새로운 전략으로 채택하고 있다.

3장에서 분석한 바와 같이, 아프리카는 2000년대 들어 괄목할만한 경제성장과 소득증대, 그리고 급속한 도시화가 결부되면서 농가공품에 대한 시장수요가 확대되고 있다. 이에 따라 농업생산 확대뿐만 아니라 가공, 유통 등 부가가치 창출을 통한 시장접근, 즉, 가치사슬과 관련된 개발수요가 증가일로에 있다. 이처럼 농업을 둘러싼 시장환경이 변화하면서 여러 아프리카 국가들은 가치사슬의 구현을 농업의 핵심 발전전략으로 채택하고 있다.

에티오피아 정부는 국가개발전략인 GPT-1(2011-2014), GPT-2(2015-2020)에 이어 자생적 경제개혁(HGER: Homegrown Economic Reform) 전략을 통해 경제전환을 모색하고 있는데, 여기에는 농산업(agribusiness) 육성이 중요한 비중을 차지하고 있다. 현재 에티오피아 정부는 HGER 프로그램의 중점 추진 사업으로 4개 지역에 농산업 단지(Integrated Agro-Industry Parks, IAIPs)를 건설 중에 있는데, 이를 통해 주요 전략품목들을 중심으로 농식품 가치사슬을 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 농산업 단지의 목표는 투자환경을 대폭 개선함으로써 국내기업은 물론 외국인투자 유치를 통해 고용과 소득을 창출

하는 것이다. 나아가 농업개발 주도의 산업화(ADLI: Agriculture Development Led Industrialization)를 통해 경제구조의 전환을 달성하겠다는 것이 에티오피아 국가개발전략의 핵심이다.

르완다 역시 농업을 국가개발전략의 핵심 축으로 설정하고 있는데, ‘생산적이고 시장 지향적 농업’ (productive and market-oriented agriculture)을 농업구조 전환의 핵심어젠더로 삼고 있다. 여기에는 가치사슬 형성을 통한 시장접근성 강화, 수확 후 관리를 통한 부가가치 창출, 생산자 연합을 통한 시장접근 향상, 농산물 시장 및 거래정보 시스템 구축, 농산물 시장인프라 구축, 농업 금융 접근성 향상, 품질관리시스템 구축(품질인증, 위생검역) 등이 포함되어 있다.

이외에도 많은 아프리카 국가들은 농산물 시장수요가 확대됨에 따라 시장주도형(market-led) 농업으로의 전환(transformation)을 적극 모색하고 있다.

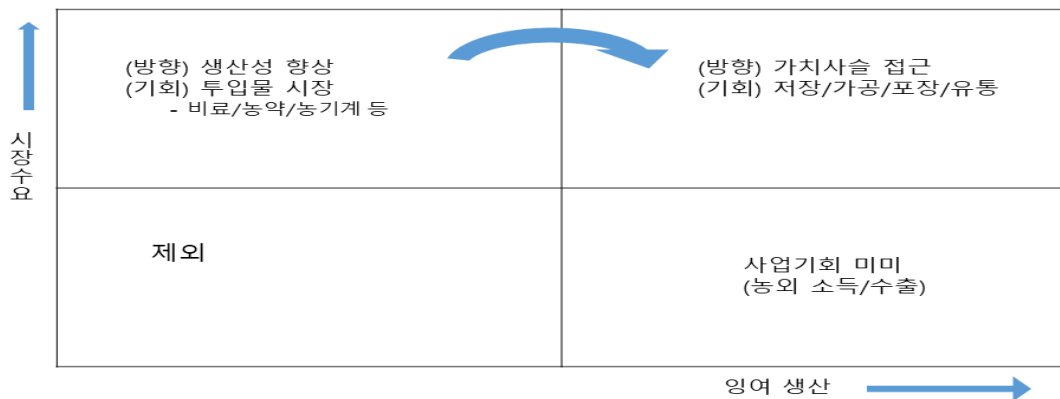
이러한 아프리카 국가들의 농업 개발수요 변화에 부응하기 위해 KOICA는 농업 ODA의 초점을 가치사슬 개발지원에 맞추고 있으며, KSP 역시 아프리카 농업 가치사슬에 대한 정책컨설팅 사업을 확대하고 있다. 현재까지 아프리카 농업분야에 대한 한국의 유상원조(EDCF) 실적은 극히 미미하지만, 농업 분야를 중심으로 무상원조가 늘어난다면, 유상원조와 연계한 한국기업의 진출가능성도 기대해 볼 수 있다.

세계은행, 아프리카개발은행 등 국제기구와 선진 공여국들은 아프리카 농업 원조에 있어 가치사슬 개발지원을 확대해 오고 있다. 빈곤해소는 결국 소득증대를 통해 이루어지며, 소득증대는 시장을 통해 창출되기 때문에 국제사회의 농업 ODA는 시장접근성을 강화하는 가치사슬을 강조하고 있다.

한국 농식품부 역시 ODA 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 가치사슬 개발사업으로 전환하는 것이 필요하다. 물론, 모든 경우에 가치사슬 접근이 적용되는 것은 아니며, 아래 <그림 5-14>의 1분면과 2분면이 여기에 해당한다. 1분면(잉여생산물 & 시장수요)의 경우, 이미 환금 작물을 중심으로 대규모의 상업농을 형성하고 있어 가치사슬이 구축되어 있을 수 있지만, 최근 도시화 등으로 가공 농산품에 대한 수요가 빠르게 늘어나고 있어 식량작물을 대상으로 하는 가치사슬 개발수요가 늘어나고 있다. 2분면은 공급이 시장수요를 뒷받침하지 못하는 경우로 부족분은 수입으로 충당하고 있다. 이 경우

에는 생산증대와 품질개선을 통해 수입을 대체하는 가치사슬 접근이 당면과제이다. 여기에 해당하는 대표적인 작물이 쌀이다. 세네갈, 나이지리아, 탄자니아 등 여러 국가들은 쌀을 주곡으로 하고 있는데, 상당부분을 수입에 의존해 오고 있다. 국내 생산량이 수요를 충족하지 못하거나 설령 충분한 공급이 이루어진다고 하더라도 품질이 수입쌀을 따라가지 못하고 있기 때문이다. 도시화와 식생활의 변화로 카사바 등 전통식량에 대한 수요는 감소하고, 그 대신에 쌀 수요가 빠르게 늘어나고 있지만, 국내공급(생산 부족과 낮은 품질)이 이를 충족시키지 못하고 있어 계속해서 수입에 의존해 오고 있다. 아프리카에서 소비되는 쌀의 40% 이상은 수입되고 있는데, 이는 전 세계 쌀 수입량의 30%에 해당하는 규모이다. 쌀은 다른 식량작물에 비해 생산성이 높고 요리시간과 연료소비도 줄일 수 있어 여러 아프리카 국가들에서 편의식품(convenience food)으로 소비가 꾸준히 늘어나고 있다.

그림 5-14. 농업 특성에 따른 ODA 방향



자료: 필자 작성.

다. 프로그램(가치사슬) 관점에서 농식품부 ODA 사업 평가

농식품부가 2006년부터 2020년에 걸쳐 아프리카에 제공한 ODA 사업들을 보면, 가치사슬에는 대한 특별한 고려는 없었던 것으로 평가된다. 물론, 모든 사업들이 가치사슬을 구성하는 단위 프로젝트이기는 하지만, 사전에 시장접근성을 염두에 두었다고 보기는 어렵다. 그동안 농식품부가 아프리카에게 제공한 ODA 사업은 농업기술 보급, 관개시설 구축, 곡물가공, 농촌개발 등으로

구성되어 있는데, 이들 사업은 각각 별개의 ‘독립된 원조사업’으로 시장접근성은 고사하고, 이들 사업 간에 어떠한 형태의 연계성도 찾아보기 어렵다.

이는 농식품부의 ODA 사업목표와 실제로 이루어진 원조사업들 간에는 미스매치가 발생하고 있음을 의미하는 것이다. 에티오피아의 경우, 농식품부는 아프리카에서 가장 많은 7건(2006~2020년)의 원조사업을 제공했는데, 아래 <표 5-10>에서 보는 바와 같이 이들 사업은 어떠한 형태의 연계성이 없이 파편화되어 있음을 알 수 있다. 이는 다른 아프리카 국가들의 경우에도 마찬가지이다. 물론, 각각의 개별사업 차원에서 보면 나름대로 타당성이 높을 수 있지만, 개발원조의 시너지 효과창출이나 농식품부에서 설정한 ODA 목표 관점에서 보면 사업추진 방향에 대한 점검이 필요하다고 하겠다.

아프리카는 한국과는 달리 여러 농업생태계를 가지고 있으므로, 지속가능한 농업발전을 지원하기 위해서는 어떤 작물을 대상으로 원조를 제공할 것인지에 대한 고려도 충분히 이루어져야 할 것이다. 농식품부는 2017년부터 2021년에 걸쳐 테프(teff) 작물을 대상으로 가공식품 제조기술 전수사업을 제공해 오고 있는데, 한국의 경험이나 비교우위, 그리고 지속가능한 농업발전의 관점에서 과연 바람직한 사업선택인지에 대해 재평가해 볼 필요가 있다. 테프는 에티오피아 전통 식량작물로 국민들로부터 커다란 사랑을 받고 있지만, 워낙 생산성이 낮은데다가 기술적으로 생산성 향상이 쉽지 않은 대표적인 농작물이다. 테프는 전 세계에서 유일하게 에티오피아에서만 재배되고 있어 외부세계로부터 종자개량 등 기술지원을 받기도 어렵다.

둘째, 기획단계에서의 전략 부재를 들 수 있다. 원조사업의 효과성과 효율성을 높이기 위해서는 수요와 공급 즉, 한국의 비교우위나 강점을 바탕으로, 상대국의 농업정책에 부합하는 분야를 전략적으로 선정하는 것이 중요한데, 이를 충분히 입증할만한 사업타당성 조사나 경제성 분석은 미흡한 것으로 평가된다. 사업구상 등 기획단계에서 전략적 설계보다는 요청주의(request-based)에 따른 상향식(bottom-up) 방식이나 또는 관행에 따라 사업을 형성한 측면이 적지 않다고 판단된다.

이는 원조의 분산화로 나타나고 있다. 아래 <표 5-10>에서 보는 바와 같이 농식품부는 2006~2020년 동안 7개국에 대해 24건의 원조사업(프로젝트, 컨설팅)을 제공했는데, 사업 당 원조규모가 크지 않으며, 사업 간의 연계협력도

충분히 이루어지지 않고 있다. 물론 원조사업의 포트폴리오는 공여국 고유의 영역에 해당하는 사안이지만, 가시적인 성과시현이 쉽지 않은 아프리카 농업의 현실과 한국의 원조역량을 감안하면 이러한 원조자금의 배분구조가 바람직한지에 대해서는 의문이 든다.

표 5-10. 농식품부의 아프리카 ODA 사업현황(2006-2020)

국가	사업내용
콩고(DRC)	농촌개발사업(마을회관, 식수개발, 다목적 창고, 양어장)
가나	관개시설(양수장, 스프링클러, 점적관개)
	농촌개발사업 및 관개사업(진입도로, 영농기술, 점적관개)
르완다	양어장, 양계장, 양잠시설
	사료생산 및 수확 후 처리시설
	가축사육 및 관리(공동조사, 연수사업, 워크숍)
모잠비크	농업기술 보급 및 시범사업
	영농기술센터 구축 및 시범포
	영농기술 보급(기숙사 등 부대시설, 시범포)
	농업기술보급(농업훈련센터 건축, 영농교육)
	농업기술지도(공동조사, 연수사업, 워크숍)
에티오피아	관개시설
	농업용수(지하수개발, 소규모 관개)
	관개시설 구축(보, 소규모 저수지)
	농업기술 보급(농업훈련센터, 시범포)
	곡물가공 식품제조기술 전수(테프 농가공 마스터플랜 수립)
	낙농기술(축사건축, 인공수정, 실험실)
	농업기술 연구개발(공동조사, 연수사업, 워크숍)
우간다	곡물가공식품 제조기술(건물개보수 및 부대시설, 가공 설비)
	낙농기술지원(축사건축, 인공수정, 실험실)
	가축사육 및 관리(공동조사, 연수사업, 워크숍)
카메룬	벼농사 기계화단지 조성(기계화 단지, 양수장, 용수로, 농기계)
	벼 재배단지 교육연구시설 조성(농경지조성, 영농교육센터 신축)

자료: 농식품부 내부자료.

셋째, 상대국의 시장수요와 시장접근성 등을 감안한 전략작물(strategic commodities) 선정도 중요한 사안인데, 농식품부의 원조사업은 이를 크게 고려했다고 보기 어렵다. KOPIA 사업은 양계, 옥수수, 감자, 고구마, 딸기, 벼

섯, 마늘, 보리, 벼, 대두, 양파, 땅콩, 토마토, 참깨 등 여러 작물들을 대상으로 농업기술을 보급하고 있는데, 이에 대한 선택과 집중은 물론 관개시설 등 다른 원조사업들과 연결시키는 패키지 접근이 필요하다. 즉, 시장접근성이 높은 소수의 품목을 선정하고, 이를 중심으로 다른 원조사업들을 묶음으로써 가치사슬 ODA 사업으로 발전시켜 나가는 것이다.

여기에는 쌀이 포함될 수 있다. 쌀에 관한 한 한국은 다른 어느 작물에 비해 많은 노하우와 정책경험을 가지고 있으며, 아프리카에서도 협력수요가 많기 때문이다. 전술한 바와 같이 여러 아프리카 국가들에서는 도시화 등으로 쌀 소비가 늘어나고 있지만, 국내생산이 부족하고 품질이 떨어져 수입에 의존해 오고 있다. 쌀은 한국이 비교우위를 가지고 원조의 효과성을 높일 수 있는 작물 중 하나이다.

라. ODA 사업의 프로그램화(programming) 방안

앞에서 관찰한 바와 같이 그 동안 농식품부가 아프리카에 제공한 원조사업들은 상호 연계성이 없이 독립된 개별 프로젝트 형태를 띠고 있으며, 프로그램 수준으로는 이어지지 못하고 있다.

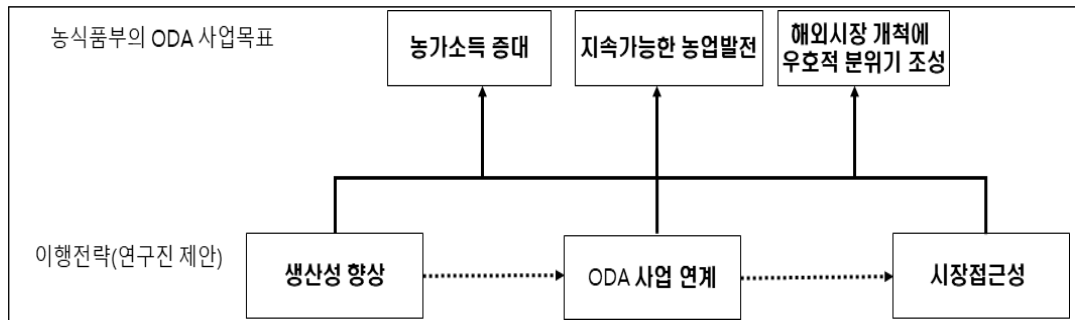
농식품부는 “우리나라 농업·농촌개발의 경험을 개도국에 전수하여 개도국의 농가소득 향상과 지속가능한 농업발전에 기여”, 그리고 ‘개도국과의 호혜적 협력기반 구축으로 우리 농림축산식품 산업의 해외시장 개척에 우호적 분위기 조성’을 ODA 사업목표로 삼고 있는데, 이를 실현하기 위해서는 체계적이고 전략적인 접근이 요구되고 있다. 농업기술 전수나 관개시설 구축 등과 같은 단일사업만으로는 설정한 전략목표 달성이 어려우므로, 아래 <그림 5-15>에서 보는 바와 같이 생산성 향상→ ODA 사업연계→ 시장접근성 강화 등 통합적 접근이 필요하다.

지금까지와 같이 농산업이나 시장접근성을 도외시한 채, 여러 분야와 작물에 분산하여 산발적으로 지원하게 되면 목표로 하는 성과를 거두기 어렵다.

이런 관찰을 염두에 두고 본 연구에서는 연계협력(융합)을 통한 원조사업의 프로그램화 방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서 ODA 사업을 프로그램화한다는 것은 가치사슬 관점에서 원조사업을 기획하고 설계하는 것을 의미

한다. 즉, 원조사업의 프로그램화는 가치사슬 접근을 위한 기본 틀이라고 할 수 있다. 일차적으로는 농식품부 ODA 사업들이 주어진 예산과 원조역량 내에서 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 패키지화 전략을 모색하고, 이후 다른 원조기관(KOICA, EDCF, KSP 등)들의 농업관련 ODA 사업들과 연계하여 협력하는 프로그램 방식을 모색하는 것이 필요하다.

그림 5-15. 농식품부의 ODA 사업목표



자료: 필자 작성.

1) 농식품부 ODA 사업의 연계

일차적으로 농식품부 ODA 사업들을 상호 연결하여 프로그램화하고, 이를 통해 가치사슬 구조를 형성하는 기본 틀을 구상할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 그동안 농식품부가 아프리카에서 수행해 온 원조사업들을 보면, 동일한 국가나 분야 내에서도 서로 연계성을 가지지 못하고, ‘나 홀로 (stand-alone)’ 원조의 단편적인 사업들로 구성되어 있다. 관개시설 구축, 농업용수 개발 등 인프라 사업과 농업기술 보급 등의 소프트웨어 사업과의 연계성도 높지 않다. 원조사업들이 상호 유기적으로 연결되어야 효과성을 높일 수 있다.

예산제약을 포함하여 제반 원조역량을 감안하여 협력분야를 2~3개 축소하여 ‘선택과 집중’에 역점을 둘 필요가 있다. 아프리카 국가들의 제반 협력 환경과 특수성(통제 불능요인), 농식품부의 현실적인 협력역량 등을 감안하여 성과가 낮은 분야에 대해 구조조정을 단행하고, 나머지 분야에 원조역량을 집중하는 것이 필요하다.

프로그램 대상작물 즉, 어떤 작물을 대상으로 가치사슬 개발을 지원할 것

인가도 중요한 문제인데, 지속적인 국내수요가 존재하면서도 동시에 상업성이 높은 전략작물을 선정하여 집중적으로 지원하는 방안마련이 필요하다.

우리의 경제적 이익을 목적으로 환금작물에만 매달린다면, 소농의 소득증대, 식량안보, 수입대체, 소비자 편익 등과 같은 개발수요에 부합하지 못한다는 비판에 직면할 수 있다. 따라서 전략작물의 선정은 일차적으로 상대국의 빈곤감소, 식량안보, 소농의 소득증대 등 포용적 성장에 가치를 두되, 이들 중에서 한국과의 경제협력이 가능한 작물을 사후적으로 모색하는 것이 바람직할 것이다.

농업과 농촌개발 ODA 사업이 혼재되어 있는데, 이들 간의 연계협력도 필요하다. 농촌개발 사업은 마을환경 개선, 소규모 인프라 구축, 새마을 교육 등 마을주민 역량 강화, 마을공동기금 조성, 농민조직화 등을 포함하고 있는데, 이는 가치사슬 관점에서 보면 ‘지원활동’에 해당하는 것으로 다른 원조사업과 통합 또는 연계하는 것이 바람직할 것이다. 독립된(stand-alone) 원조사업이나 소규모 프로젝트 사업은 수혜대상이 크게 제한될 뿐만 아니라, 시장접근성이 기반 한 가치사슬 구조를 형성하기 어렵다.

재무적 관점에서 농식품부가 농업 ODA 전반을 종합적으로 기획, 설계하는 것도 필요하다. 현재 농식품부 산하 7개 기관에서 ODA를 제공하고 있는데, 이들에 대한 예산배분플랜 수립을 통해 상향식(bottom-up) 방식에서 하향식(Top-down) 방식으로 전환하는 방안을 모색할 필요가 있다. 농식품부 ODA 수행기관들의 예산규모(2021년 기준)는 191억 원(한국농어촌공사)에서 8천만 원(국립종자원), 6천만 원(농산물품질관리원)에 이르기까지 그 편차가 매우 큰데, 이러한 예산할당 구조가 과연 적정한지에 대한 검토가 필요하다. 아프리카에서는 종자개발이 농업생산성 향상을 위한 국가적 과제로 다루어지고 있고, 농산물품질관리 역시 시장접근을 위한 핵심 개발과제로 등장하고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 관개시설과 같은 하드웨어 못지않게 소프트웨어 원조에 대한 개발수요도 빠르게 확대되고 있다.

농업은 그 특성상 다른 산업에 비해 ODA 예산배분의 복잡도가 높으므로 예산배분의 최적화를 위한 분석기법을 개발하고, 이를 통해 Top-down 방식의 농업 ODA를 지향할 필요가 있다. 농식품부의 ODA 예산배분 비율에 대한 정당성이나 과학적 논리근거는 존재하지 않는다. 따라서 과학적 분석기법을

통해 주어진 ODA 예산범위 내에서 지원분야 및 원조전달 수단에 대한 ‘예산배분 및 조정’ 계획을 수립하고, 이에 근거하여 포트폴리오를 구성하는 시스템 접근이 필요하다고 하겠다. 증거기반의 과학적 접근방식은 개발협력의 체계화를 위한 프레임워크를 제공할 수 있으며, 국내적으로는 국민적 홍보와 국회예산활동 등에 있어 효과적인 수단으로 활용될 수 있다.

이러한 접근방식은 농업 ODA 전반을 조명할 수 있어 성과목표 달성에 보다 효과적으로 기여할 수 있다. SDG 기여는 수원국의 국가개발전략에 대한 일치도와 성과달성도에 달려있으므로 거시적인 관점에서 전략적인 포트폴리오를 구성하는 것이 필요하다.

객관적이고 과학적인 방법을 통해 ODA 예산을 편성하기 위해서는 이론적 토대와 근거 마련이 필요한데, ODA 예산의 효율적 배분분석을 위해 사용될 수 있는 정량적 분석기법으로는 AHP, 포트폴리오 매트릭스, 선형 및 비선형 계획법, 확률적 계획법, 다기준 최적화 기법 등이 있다. 물론, ODA 예산배분과 관련해서는 정량적 분석기법에만 의존할 수 없으며 정성적 분석을 통해 이를 보완해야 한다.

ODA 예산배분은 유·무형자산에 대한 투자를 결정하는 것으로 다차원적 성격을 가지고 있어 난해한 문제이기는 하지만, Top-down 방식을 통해 체계적으로 접근하기 위해서는 우선순위에 따른 예산편성이 사전적으로 수립하는 것이 필요하다. 이러한 접근방식은 농식품부의 ODA 사업목표와도 부합하는 것으로, 일차적인 수행방법으로는 연구용역을 통해 다양한 이론과 방법론을 도출하고, 개발된 방법론을 특정 수원국에 시범적용(모의실험)함으로써 분석기법의 유효성과 성능을 검증하는 순차적인 접근이 필요하다.

2) 타 공여기관 ODA 사업과의 연계

원조역량 등 제반여건을 감안할 때 농식품부가 독자적으로 가치사슬 전반을 지원한다는 것은 무리이므로, 다른 공여기관 ODA 사업들과의 연계협력을 통해 공조체제를 이루는 것이 필요하다. 농식품부의 총 ODA 예산은 1,000억 원(2021년 예산 기준)으로 늘어났지만, 실제 프로젝트 사업에 투입될 수 있는 예산은 크게 제약되어 있으므로, 다른 공여기관(KOICA, 산업통상자원부,

KSP, EDCF)과의 연계협력을 통해 시너지 효과를 창출하는 전략적 접근이 필요하다.

아래 <표 5-11>는 한국의 공여기관(부처)들이 아프리카 3개국에 제공한 농업 ODA 사업들을 보여주고 있는데, 이들 사업은 서로 연계되지 않고 독립적 또는 산발적으로 추진되고 있음을 알 수 있다. 이는 다른 아프리카 국가들의 경우에도 마찬가지이다. 농식품부의 ODA 사업 가운데 KOICA 등 국내 원조 기관들과 협력하여 추진한 사업은 거의 존재하지 않는다. 원조규모가 작고 원조역량도 충분하지 않은 현실을 감안하면, 이러한 분산적인 자원배분 구조와 독자적인 원조수행 체제는 바람직하다고 보기 어렵다.

표 5-11. 공여기관(부처)별 아프리카 농업 ODA

국가	기관	사업내역	사업유형	사업 기간
우간다	행정안전부	새마을운동 시범마을 조성	프로젝트	2021-2025
	농식품부	낙농기술 지원	프로젝트	2018-2022
	산업통상 자원부	식품가공 생산기업 기술지도	연수사업	2021-2023
	농촌진흥청	해외농업기술개발사업 (KOPIA)	개발컨설팅	2018-2022
	KOICA	농촌개발 시범마을 조성	프로젝트	2019-2023
		농업지도자 연수원 운영체계 구축 및 연수역량 강화	프로젝트	2021-2028
		원예작물 종자 가치사슬 역 량강화	프로젝트	2021-2029
에티오피아	기획재정부	농업 가치사슬 개선	개발컨설팅	2020-2021
	과학기술정보 통신부	무병 씨감자 생산기술 이전	민관협력	2019-2021
	농식품부	낙농기술 지원	프로젝트	2018-2022
		관개시설 구축	프로젝트	2016-2021
		농업기술보급	프로젝트	2017-2021
		곡물가공 식품제조기술 전수	프로젝트	2017-2021
	농진청	해외농업기술개발사업 (KOPIA)	개발컨설팅	2021-2025
	산업통상자 원부	농기계 R&D센터 조성	프로젝트	2021-2026
기획재정부	지하수 관개 및 농촌개발사업	프로젝트	2020-2025	
	토지정보시스템(LIMS) 구축	프로젝트	2021-2027	
가나	농촌진흥청	해외농업기술개발사업 (KOPIA)	개발컨설팅	2018-2022
	KOICA	쌀 가치사슬 향상	프로젝트	2019-2023
		관개지구 개선 및 물 관리 역량강화	프로젝트	2020-2024

	농민협동조합 역량강화	프로젝트	2016-2021
	농업기술 역량강화	연수사업	2020-2022

자료: 한국수출입은행 ODA 통계사이트.

협력연계 방안으로는 가령, 농식품부의 농업기술 전수사업과 KOICA의 농업협동조합 역량강화 사업과의 연계를 들 수 있다. 농업협동조합은 농업발전을 이끄는 주체라고 할 수 있는데, 이를 통해 농업기술을 전파하는 통로로 활용할 필요가 있다. 또한 농업 ODA는 다른 분야에 비해 사업기간이 길고, 사업이 종료된 이후 사후관리에도 많은 시간이 소요되므로, KOICA에서 운영하고 있는 자문단 파견프로그램이나 민관협력프로그램과 연계하는 방식으로 사후관리체제를 구축하는 방안을 모색할 필요가 있다.

다만, 연계협력은 복수의 공여기관이 참여하여 원조사업을 프로그램화(programming)하는 것이니 만큼, 사업초기 단계(사업형성, 사업발굴, 사업기획)에서부터 공통의 성과관리 체제를 마련하는 등 통합적인 접근이 이루어져야 한다.

선진국 또는 국제기구 등 타 공여기관들과의 협력(원조조화)을 통해 원조의 효율성과 효과성을 제고하는 추진체제 마련도 필요하다. 아프리카 농업개발에는 미국, 일본, 프랑스, 스페인, 캐나다, 세계은행, 아프리카개발은행(AfDB), EU 등 여러 공여기관들이 적극적으로 참여하고 있는데, 이들은 아프리카 농업분야에서 많은 경험과 노하우를 축적하고 있다. 이들 공여기관은 유통·판매, 농업금융 등 농업전반에 걸쳐 지원역량을 갖추고 있다. 따라서 이들을 농식품부의 개발협력파트너로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

3) 국가협력전략(CPS) 중점협력 분야와 연계

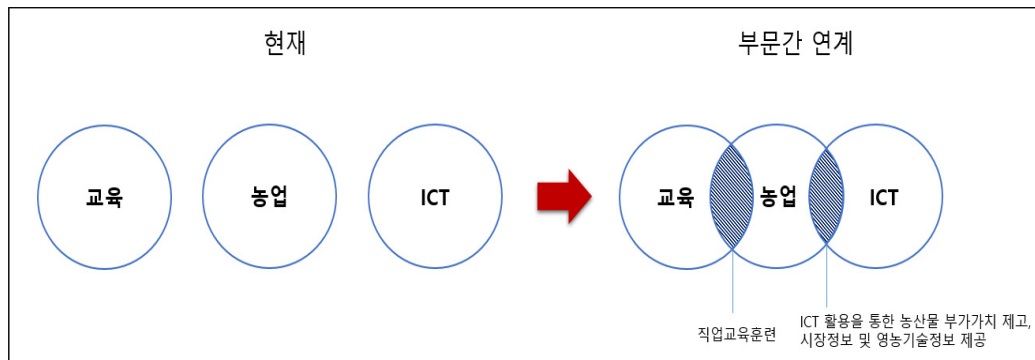
농업 ODA 사업의 연계협력은 국가협력전략(CPS)의 다른 중점협력 분야로 확대될 필요가 있다. 한국정부는 아프리카 중점협력대상국에 대한 중점협력 분야를 선정하고, 이에 기초하여 원조예산을 배분하고 있는데, 이들 중점분야와의 연계협력을 모색할 필요가 있다. 이는 CPS에서도 중요한 추진전략으로 제시되어 있다.

농식품부는 CPS의 중점분야(교육, ICT 등)와의 연계협력을 통해 시너지 효

과를 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다. 가령, 직업교육훈련(TVET) ODA 사업의 연계를 들 수 있다. 아프리카에서는 교육 ODA 사업의 일환으로 농업 생산성 기술, 가공 및 포장, 품질관리기술 등에 관한 농업 직업교육훈련(TVET) 사업이 실시되고 있으므로, 이를 농업 ODA에 활용할 필요가 있다.

ICT 사업과의 연계협력도 모색할 필요가 있다. ICT는 범분야적 특성을 가지고 있으므로 기술정보 접근(재배기술 등), 기상예보, 농산물 시장정보(거래물량 및 가격), 금융 접근성(모바일 소액 대출 및 결제) 제고 등을 위한 솔루션으로 활용할 수 있다.

그림 5-16. 중점협력분야(농업·교육·ICT)의 연계



자료: 박영호 외. 2020. 한국의 르완다 농업분야 ODA 종합평가 및 개선방안. 대외경제정책연구원.

4) 국제농업협력 인프라 구축 강화

아프리카 농업개발협력의 효율적 추진을 위해서는 이 지역 농업에 대한 ‘체제적 이해’ (Institutional understanding)와 함께 협력인프라 구축도 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 UN, UNDP, IFAD, FAO, AfDB 등 국제기구는 물론 중점협력국들과 농업정책대화 채널을 마련하고, 이를 통해 농업협력의 전략적 추진방향을 모색할 필요가 있다. 가령, “한국-아프리카 농업개발협력 포럼(Korea-Africa Agricultural Development and Cooperation Forum, KADCF)”을 정기적으로 개최하고, 선진 공여국 및 국제기구, 수원국의 농업 관련기관, 한국의 농림축산식품부, 농업관련 국제협력 참여기관, 학계 및 연구계가 참여하여, 농업협력 지식과 경험을 공유하는 플랫폼을 구축할 수 있다.

5) 전략적 기획: Top-down 접근과 성과관리 강화

앞에서 살펴본 바와 같이, 농식품부는 소득증대와 지속가능한 농업발전, 그리고 경제협력을 ODA 전략목표로 삼고 있지만, 실제적인 ODA 사업구상은 이를 충분히 뒷받침하지 못하고 있다. 따라서 전략과 집행을 일치시키는 노력이 필요한데, 이를 위해서는 ODA의 전략적 기획과 성과관리체제의 강화가 필요가 있다.

과편화된 개별원조를 줄이고, 다른 공여기관과의 연계협력을 통해 프로그램 또는 패키지 원조방식으로 전환하기 위해서는 계획단계에서 ODA 사업이 전략적으로 기획되는 것이 중요하다. 즉, 상향식(bottom-up) 방식에 따른 돈키호테식의 산발적인 원조사업에서 하향식(Top-down) 방식으로의 전환을 통한 프로그램 접근이 필요하다.

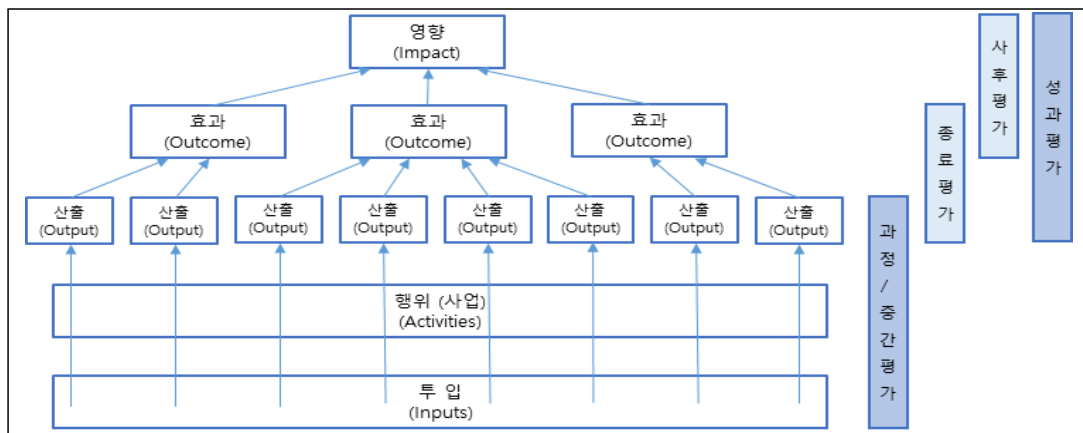
이를 위해서는 기획단계에서의 다학제적 접근(multidisciplinary approach)이 요구된다. 기획은 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 수단과 방법, 접근방법, 위험관리 및 출구전략 등을 담고 있는데, 이는 단순히 농업분야 전문지식뿐만 아니라 다양한 분야에서의 전문지식을 요구하고 있다. 즉, 농업분야에서의 전문성만을 가지고 사업을 기획하는 것은 바람직하지 않으며, 해당국가 지역전문가, 시장분석가 등 다양한 전문가들을 사업형성이나 타당성 조사 사업 투입인력에 포함시키는 것이 바람직하다. 농업전문가는 단위사업을 통한 농업 생산성 향상에 몰입하는 경향이 있으므로, 프로그램 전반을 기획하고 설계할 수 있는 시장전문가, 마케팅 전문가 등 전문 인력의 활용 폭을 넓히는 것이 필요하다.

결과기반관리(Result-Based Management: RBM)를 통한 성과관리체계 강화도 필요하다. 결과기반 ODA 성과관리는 투입, 활동, 단기 산출물(output), 효과(outcome), 영향(impact)으로 이어지는 결과체인(Results Chains)을 기반으로 성과지표(Indicators), 기준치(Baseline), 목표치(Target), 잠재적 가정(Assumption), 위험요인 등을 수록함으로써 의도한 성과(결과)를 어떻게 달성할 것인지를 명시적으로 보여준다. 농식품부의 ODA 사업에서는 이러한 성과관리체계를 찾아보기 어려웠다. 기획 당시에 논리모형에 기반한 결과기반관리 접근이 이루어지지 않았기 때문에 전략목표 또는 성과목표에 대한 이행

성과를 충분히 검증할 수 없었다.

결과기반관리 체제가 작동하기 위해서는 먼저 기획단계에서 성과목표 달성을 위한 기획력이 발휘되고, 집행과정에서는 목표달성을 위해 운영관리가 효율적으로 수행되어야 한다. 그리고 사업이 완료되면 객관적이고 투명한 성과평가가 이루어져야 하며, 평가결과는 피드백(환류)을 통해 향후 사업에 반영되는 순환구조를 형성해야 한다.

그림 5-17. 결과기반 ODA 성과관리 개념



자료: 허장·지성태. 2014. 농업분야 ODA 사업평가 지침 작성을 위한 연구. 한국농촌경제연구원. p.60.

4. 한국의 농업발전경험 공유

가. 한국 농정경험의 공유 가능성

한국과 아프리카는 제반 농업여건이 크게 다르고, WTO 등 무역환경의 시대적 상황도 크게 달라졌기 때문에, 과연 한국의 정책경험이 어느 정도로 활용 또는 참고가 될 수 있을지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 가령, 한국의 농업발전을 이끈 이종 곡가제와 같은 정책의 경우, 아프리카 국가들은 정부의 재정압박이 심각하고, 제조업과 민간부문에서 자본축적이 이루어지지 않아 농업발전을 견인할 수 없는 구조이기 때문에, 이와 같은 정책처방은 수용되기 어려울 것이다.

그러나 1960년대와 1970년대 초반까지 한국은 오늘날 아프리카 국가들이

직면해 있는 어려운 여건 속에서 비교적 성공적인 농업발전을 이루어냈으며, 정책적으로 공유할 부분이 적지 않다. 오늘날 아프리카 국가들의 농업 현실은 과거 한국의 상황과 크게 다르지 않다.(표 5-12 참조)

표 5-12. 한국과 아프리카의 농업 초기조건 비교

초기조건	한국(1960년대 초반)	에티오피아(현재)
좁은 경작지	경작가능 농지비율: 20.7%(1962년) ※ 국토면적 대비 비율	경작가능 농지비율: 15.1% (현재)
비우호적인 기후여건	- 매우 춥고 장기간의 겨울시즌 - 작은 가뭄과 홍수(농사 실패, 작황 불안)	- 매우 불규칙적인 강수량과 기상기온 - 잦은 가뭄발생
인구 급증	인구증가율: 연3%(1955-1960)	- 인구증가율: 연2.6%(2019)
소농(낮은 생산성)	- 대부분이 가난한 소농 - 좁은 경작지, 낮은 생산성	- 대부분이 가난한 소농 - 좁은 경작지(1ha 미만), 낮은 생산성
열악한 농업 인프라	천수답(강수량에 의존하는 농업)	천수답(강수량에 의존하는 농업)
공공재정 및 투자 부족	농업부문에 대한 재정지출 및 투자 미약	- 농업부문에 대한 재정지출 및 투자 미약

자료: Youngho, Park. 2021. Policy Recommendations for Improving Supply Chain of Strategic Commodities. Agricultural Supply Chain Analysis and Development Strategy in Ethiopia. KDI.

표 5-13. 아프리카의 농업 발전제약 요인과 한국의 극복경험

		제약요인 (아프리카)	극복경험 (한국)
생산 이전	농업 투입물	- 높은 비료가격과 잦은 보급지연 발생(취약한 보급시스템) - 낮은 개량종자 보급률 - 종자개발능력 부족	- 비료공장 건설(외국 차관, 외국인투자, 국내 민간자본) - 비료의 신용판매 - 신품종(통일벼) 개발을 통한 녹색혁명
농업생산	농기계	- 높은 가격 및 신용접근 제한 - 정비인력 부족 및 부품 부족	- 장기저리 대출 제공 - 농기계 공동이용 - 농기계 A/S망 구축
	농업교육	- 비체계적인 농업교육 시스템 - R&D 센터와 농업교육기관간의 연계성 부족	- 농협과 새마을운동을 통한 체계적인 농업교육 시스템 구축

		제약요인 (아프리카)	극복경험 (한국)
		족	
저장, 가공, 유통	저장 및 가공	- 저장시설 부족 및 노후화 - 높은 수확 후 손실(PHL) - 농가공 기술 부족	- RPC(미곡종합처리장) 설치를 통한 PHL 최소화 및 품질 제고 - 농가공 단지 건설을 통한 농산물의 부가가치 향상
	농산물 품질관리	- 품질등급제도의 미정착(동일한 가격에서 다양한 품질의 농산물)	- GAP(우수농산물관리제도), 농산물 표준화 및 원산지표시 등을 통한 품질관리
	유통	- 열악한 인프라로 높은 거래비용 발생 - 시장정보 부족 - 개발판매에 따른 취약한 가격협상력	- 도매시장 건설 등 유통시스템 개선을 통한 거래비용 경감
범 이슈	농업협동조합	- 리더십과 경영능력 부족 - 경영의 투명성 부족 - 농협으로서의 기능 및 역할 부족	- 종합농협으로서 농업발전 주도(공동구매, 공동판매, 신용제공, 농업교육)
	농업금융	- 농업금융 비활성화 - 금융기관은 농업금융 제공을 꺼림(농민의 담보력에 따라 대출 제공)	- 장기저리의 농업정책 금융 제공
	제도 및 거버넌스	- 취약한 사회적 자본과 제도적 역량 - 사회적 신뢰 및 실행 역량 부족	- 새마을운동(자조, 자립, 협동)을 통한 제도적 역량과 사회적 자본 축적

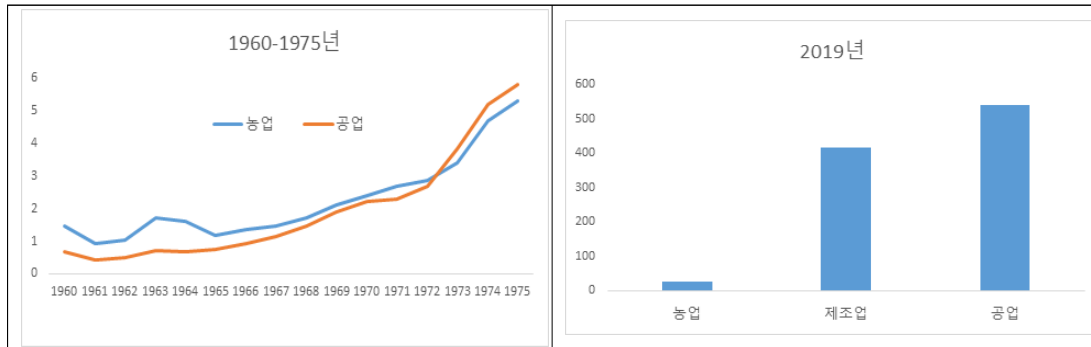
자료: 필자 작성.

1960년대 초반까지 한국은 오늘날 아프리카와 마찬가지로 농업인구 비중이 70% 이상에 달했으며, 식량생산은 외국원조에 의존해야 했다. 오늘날 한국은 수출지향적 제조업 발전을 통해 세계 10대 경제권에 진입하고, 선진국의 원조클럽(OECD/DAC)에 가입했지만, 반세기 전으로 돌아가면 식량이 부족하여 끼니를 걱정해야 했다.

농업은 1970년대와 1980년대까지 국가경제를 지탱하는 주력산업의 위치를 유지했는데, 1970년대 초반까지 농업생산(부가가치)이 공업생산을 능가했으며, 1986년까지 농업부문의 고용자 수가 제조업보다 많았다.

그림 5-18. 한국의 농업 및 공업 생산규모 비교

(단위: 10억 달러)



자료: <https://www.theglobaleconomy.com>.

이러한 한국이 다수확 품종(통일벼) 개발과 전국적인 보급, 새마을운동, 댐 건설 등을 통한 농업용수 확보, 관개시설 확충, 비료공장 건설 등을 통해 1977년에는 국민의 숙원인 식량자급 달성(녹색혁명)에 성공했다. 이후 이를 토대로 농업발전의 대전환이 이루어졌다. 대규모의 저장시설, 농가공 단지, 도매시장, 품질관리시스템 구축 등을 통해 농산물의 부가가치를 높이고, 시장 접근성을 높임으로써 농가소득을 향상시키고, 농산물의 소비자 가격을 안정화시켰다. 이는 도시 근로자의 실질 소득을 높여주는 데에도 기여함으로써 공업화의 밑거름으로 작용하였다.

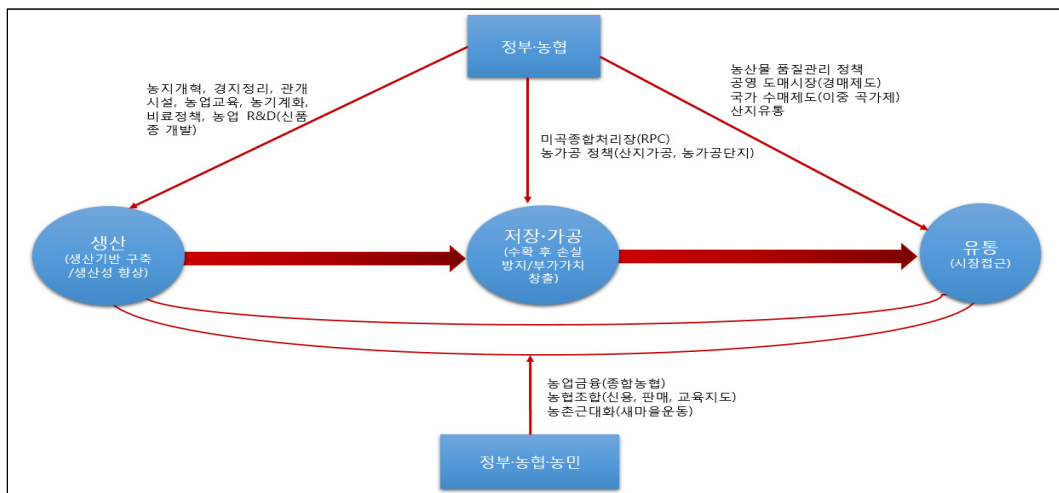
한국의 농업발전 과정은 크게 ①식량자급 단계(1962-1977) ②가치사슬개발 단계(1978-1994년) ③글로벌 경쟁력 제고(1995년부터 현재까지) 단계로 구분될 수 있는데, 이러한 과정에서 한국이 축적한 경험과 노하우는 소중한 국가적 자산이 아닐 수 없다. 한국 농업은 1950년대 토지개혁을 통한 자작농 체제, 1960년대 비료공장 건설과 종합농협 설립, 1970년대 신품종(통일벼) 개발, 농업용수개발, 농기계화, 새마을운동, 1980년대 공영 도매시장 개설(유통비용 절감, 가격 안정화), 그리고 WTO 출범(1995년) 이후 시장개방에 대응한 품질관리시스템 강화 등과 같은 발전경로를 걸어왔다.

일차적으로는 식량부족 문제를 해결하고, 부가가치 창출을 통해 시장접근성을 높이고, 이를 통해 산업화의 문턱을 넘어서야 하는 아프리카 국가들에게 한국의 농업발전경험이 주는 시사점은 적지 않을 것이다. 아프리카 국가들과 공유할 수 있는 한국경험들은 품종개발(R&D), 저장 및 가공, 농산물 품

질관리시스템 등 기술적 측면에서부터 농업교육 및 농촌 현장지도, 각종 정부 정책 및 제도 등 농업전반에 걸쳐있다고 할 수 있다.

한국의 농업발전 경험은 과연 국제원조사회에 내놓을 정도이고, 또한 아프리카 등 상대국들이 처해 있는 제반 상황을 감안할 때 시사점내지는 교훈을 줄 수 있는지에 대해서는 여러 의견이 있을 수 있다. 부정적인 입장에서는 공업화로 많은 인구가 농촌을 떠났고 농업발전은 지체되었으며, 현재에는 국가에서 보호해야 하는 취약산업으로 전락했다는 점을 들 수 있을 것이다. 하지만 분명한 사실은 농업발전을 통해 식량난을 극복하고, 나아가 공업화 과정에서 나타난 도·농간의 발전격차를 크게 줄였다는 점이다. 아프리카를 비롯한 많은 개도국들이 한국의 농업발전 경험에 주목하는 이유도 바로 여기에 있다.

그림 5-19. 한국의 농업발전 경험



자료: 박영호 외. 2018. 「아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정경험을 활용한 정책 제안」. 대외경제정책연구원. 연구보고서 18-11.

나. 한국의 농정경험을 활용한 정책컨설팅

한국과 아프리카는 농업을 둘러싼 제반 여건이 다르고, 경제체제와 시대적 상황에서도 큰 차이가 존재하기 때문에, 한국의 농정경험이 그대로 적용되거나 또는 직접적인 교훈을 주는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 일례로, 과거 한국의 농업협동조합은 농민조직 차원을 뛰어넘어 국가기관에 버금가는

역할을 담당하며 농업발전을 주도했는데, 이러한 제도적 경험은 아프리카에 그대로 적용되기는 어렵다.

그럼에도 불구하고, 한국의 아프리카 농업 ODA에 있어 경험공유나 정책컨설팅 사업이 계속해서 이어지고 있는 것은 정책, 제도, 기술 등의 측면에서 공유할 부문이 적지 않기 때문이다. 다만, 세미나 등에서의 발표 수준을 넘어 상대국이 처해 있는 특수성을 고려하는 맞춤형 정책컨설팅 사업으로 발전해 나가는 것이 필요하다.

아래 <표 5-14>는 아프리카와 공유 가능한 한국의 농정경험이나 정책컨설팅 가능분야를 예시적으로 보여주고 있다.

표 5-14. 한국의 농정경험을 활용한 정책컨설팅 가능분야(예시)

분 야	공유 가능한 한국의 경험 및 정책컨설팅 내용
농업 투입물 정책	- 차관과 외국인투자 유치를 통한 비료공장건설 정책컨설팅 - 비료가격 보조정책 및 신용판매 정책컨설팅 - 종자개발 정책컨설팅
농기계화 정책	- 농기계 공동이용 정책컨설팅 - 이동식 농기계 정비센터 운용정책
농촌종합개발	- 농촌종합개발계획 수립(농촌 근대화) - 새마을운동 경험 공유(지역주민의 자생적 개발의지와 역량 배양)
농업기술개발(R&D)	- 농업기술개발(R&D) 제도 구축 및 역량강화(교육, 훈련)
농업 교육	- 농업 현장지도 정책 및 제도 구축
농가공 단지 조성	- 농가공 단지개발 정책컨설팅
가공 및 품질관리	- 미곡종합처리장(RPC) 등 수확 후 일괄처리시스템 구축 - 농산물 품질인증, 농산물 표준화 제도 구축
농산물 유통체제	- 종합유통체제 및 도·소매 시장구축 전략
농협조합	- 농협 역량강화 정책컨설팅 - 농협 조직 재정비 및 운용 효율화 정책컨설팅

자료: 팔자 작성.

1) 농업 투입물 정책

아프리카에서는 개발종자와 비료의 사용이 절대적으로 부족하여 생산성을 획기적으로 끌어올리지 못하고 있다. 비료와 개량종자가 절대적으로 부족한 데다가 적기(농사철)에 공급되지 못하고 있는 경우가 다반사이기 때문이다.

비료의 경우, 국영기업이 독점권을 가지고 수입하고 있으며, 농협과 도소매

상 등을 통해 농민에게 판매되고 있는데, 수입과정에서 과도한 물류비용과 공급지연이 발생하고 있다. 이에 따라 비료가격이 상승하고, 제때(농사시즌)에 공급되지 못하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

이런 점을 감안할 때, 비료 소비가 많은 아프리카 국가들에 대해서는 외국 자본(차관, 외국인투자)을 활용한 비료공장 건설에 대한 정책컨설팅 사업을 고려해 볼 수 있다. 에티오피아는 증가하고 있는 비료의 수요를 충족하기 위해 외국인투자를 통한 화학비료공장 건설을 추진했지만, 여러 이유로 현재 중단되어 있는 상황이다. 2016년 11월 에티오피아 국영화학공사(CIC: Chemical Industries Corporation)는 세계 최대의 인산광물 수출기업인 모로코 OCP 그룹(Office Cherifien des Phosphates)과 에티오피아 동부지역(Dire Dawa)에 비료공장을 건설하는 내용의 투자계약(투자규모 37억 달러)을 체결했다. 당시 로이터 통신(2016.11.20)에 따르면, 원료조달과 관련하여 OPC사는 인산염(phosphoric acid)은 모로코에서 도입하고, 포타쉬(potash)는 에티오피아 북부지역에 있는 광산지역에서 운송해 오는 것으로 계획되었다. 이를 위해 에티오피아는 대형 외국인 광산개발업체들을 유치하여 포타쉬 광산개발에 나섰다. 당시 포타쉬 광산개발에 가장 큰 관심을 보였던 노르웨이의 야라(Yara) 그룹으로 지분투자와 차관제공을 투자에 나서기로 했다. 하지만, 이 프로젝트는 금융조달(financial mobilization)을 포함하여 여러 장애요인들에 부딪치면서 더 이상 추진되지 못하고 있다. 이 사업이 성공적으로 완공된다면 에티오피아는 대규모의 비료공장 단지를 갖게 되어 국내수요 충족을 넘어 다른 아프리카로의 수출이 가능할 것으로 기대했었다.²¹⁾ 비료공장 건설에는 대규모의 자본투입과 전력 등 인프라 구축이 전제되는 도전적인 과제이지만, 비료공급 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 생산체제 구축이 필요하다. 한국은 1960년대 차관과 국내자금 투자를 통해 주요 권역에 비료공장을 건설함으로써 농업 생산성을 획기적으로 끌어올릴 수 있었다.

2) 농기계화 정책

아프리카에서 농기계를 사용하여 농사를 짓는 농가 비율은 10%대에 그치

21) FAO, "Gro-Intelligence," <https://clews.gro-intelligence.com>

고 있다. 이마저도 상업농 또는 소수의 부자 농가를 제외하면 그 비율은 더욱 크게 떨어진다. 아프리카에서 농사는 주로 곡괭이나 호미를 사용하는 사람의 힘에 의해 이루어지고 있다. 농기계 공급이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것은 소득에 비해 농기계 가격이 너무 비싼데다가 금융접근이 어려워 구입자금을 조달하기 어렵기 때문이다. 이외에도 부품부족, 유지보수 시스템 부재 등도 농기계 사용을 어렵게 하고 있다.

이런 점을 감안할 때 농기계의 공동이용, 유지보수 시스템 구축, 농기계 기술 교육 등에 대한 경험공유나 정책컨설팅을 고려해 볼 수 있다. 경작면적이 작은 상태에서는 농기계의 직접 소유는 쉽지 않을 뿐만 아니라 효율적이지도 않으므로, 1970년대 한국이 주요 농업정책으로 채택했던 농기계의 공동이용(Common Utilization System in Farm Mechanization) 경험을 바탕으로 정책컨설팅을 제공할 필요가 있다. 한국 정부는 1970년대 초반 농기계의 개별적 구매에 따른 비용부담을 줄여주기 위해 농기계의 공동이용 정책을 도입했다.

이동수리반의 운영을 통한 농기계 유지보수시스템 구축에 대한 경험공유나 정책컨설팅 사업도 고려해 볼 수 있다. 1970년대 한국은 농촌지도소를 중심으로 농기계 이동수리반을 운영하는 등 농기계 사후관리 시스템을 구축하기 시작했다. 아울러 농기계 생산업체들이 시·군 단위에 대리점을 설치하고 여기에서 판매와 함께 사후관리가 이루어지도록 했다. 농기계 보급이 확대됨에 따라 면 단위의 단위농협에도 농기계 서비스 센터를 설치했다.

농기계 교육에 대한 정책컨설팅 사업이나 경험공유도 유용하다. 아프리카 농민들에게는 농기계의 작동원리 등 기초 이론지식과 함께 운전조작, 점검 및 정비기술 등이 필요하다. 한국은 중앙(농촌진흥청), 도(농업기술원), 군(농촌지도소) 단위별로 교육훈련시설, 관련 장비 및 교재 등을 지원하며 농업인에게 농기계에 대한 기술교육훈련을 체계적으로 제공한 경험을 가지고 있다.

3) 가공 및 농산물 품질관리 정책

아프리카에서는 수확 후 관리(post-harvest management)가 제대로 이루어지지 못하고 있어 농산물의 양적, 질적 손실이 막대하게 발생하고 있는데, 쌀의 경우 수확 후 손실(PHL) 비율이 무려 30~50%에 달하고 있다.

이러한 점을 관찰할 때 쌀의 수확 후 저장과 가공을 일괄적으로 처리하는 한국의 미곡종합처리장(RPC: Rice Processing Complex) 설치 및 운영은 아프리카에게 정책적 교훈이나 시사점을 주기에 충분하다. 아시아 지역의 여러 국가에서는 일인당 쌀 소비량이 줄어들고 있는 반면에, 아프리카에서는 도시화와 식생활 변화로 쌀 수요가 꾸준히 늘어나고 있다.

과거 한국에서도 건조와 보관 과정에서 쌀의 품질이 떨어지고 병충해 등으로 많은 양의 곡식이 사라졌는데, 수확 후 손실(PHL)이 주요 농업정책으로 등장했다. 이에 따라 한국과학기술원(KAIST) 연구팀이 영국, 미국, 일본 등으로부터 기술적인 도움을 받아가며 수확한 벼를 건조·저장·도정 처리하는 기술개발에 들어갔다. 이후 경기도 지역을 시작으로 미곡종합처리장이 설치되었다.

농산물 품질관리 정책에 있어서도 한국은 많은 경험과 노하우를 가지고 있으므로, 이를 활용한 정책컨설팅이 유용할 것이다. 최근 들어 아프리카에서도 농산품의 안정성에 대한 소비자의 요구가 커지고 있다. 한국은 1990년대 들어 쌀을 비롯한 주요 농산물에 대해 품질인증제를 도입했는데, 아프리카에서도 이와 관련된 법률과 세부지침에 대한 정책컨설팅 수요가 존재한다. 1990년대 말에는 국립농산물품질관리원을 발족시켜 농산물의 안정성 검사, 우수농산물관리제도(GAP: Good Agricultural Practices) 등의 업무를 담당하고 있는데, 이와 관련된 제도적 지원과 함께 정책컨설팅 사업을 고려할 필요가 있다.

농산물 표준화에 대한 경험공유나 정책제안도 유용하다. 아프리카 농산물의 대부분은 수집상(영세 거래상인)을 통해 거래되는데, 품질등급(quality grade), 무게, 분량 등에 대한 표준화가 이루어지지 않아, 거래상인의 눈대중(personal inspection)으로 가격이 매겨지는 경우가 많아 농민과 구매자간의 불신풍조가 만연해 있다. 이는 농산물의 시장접근을 어렵게 하는 또 다른 요인이다.

제6장 요약 및 결론

우리나라의 공적개발원조(ODA) 규모는 그동안 꾸준히 확대되어 왔는데, 2000년 2억 1,200만 달러에서 2019년에는 24억 6,300만 달러로 무려 11배 가까이 증가했다. 2006년 “아프리카개발을 위한 한국의 이니셔티브” 발표와 2010년 OECD 개발협력위원회(DAC) 가입 이후부터는 아프리카에 대한 원조 규모도 빠르게 증가하기 시작했는데, 2010년 1억 5,800만 달러에서 2019년에는 5억 1,600만 달러로 3.3배 가까이 증가했다. 한국의 전체 개발원조에서 아프리카가 차지하는 비중은 2010년 9%에서 2019년에는 21%로 확대되었다. 한국은 DAC에 가입함으로써 명실상부한 공여국 대열에 합류했으며, 이를 계기로 아프리카에 대한 개발원조가 본격화되었다고 할 수 있다.

한국의 아프리카 개발원조 중 상당부분은 농업분야에 집중되어 왔으며, 농업이 가지고 있는 중요성을 감안할 때, 이 분야에 대한 개발원조는 계속해서 확대될 것이다. 한국의 전체 ODA 예산이 늘어나면서, 2021년에는 원조시행기관 수가 42개에 달하고 있으며, 원조사업 건수는 1,700건에 달하고 있다. 그리고 ODA 사업을 실제로 집행하는 기관(정부 산하기관 등)은 150여개에 달하고 있다. 농업분야에서도 많은 시행기관들이 ODA를 제공하고 있다.

원조예산과 ODA 시행기관들이 빠르게 늘어남에 따라, 국가전체 차원에서 원조사업을 통합적으로 조정하고, 나아가 ODA 시행기관에 대한 성과관리와 평가체제를 강화하는 것이 시급한 정책과제를 등장하고 있다. 국무총리실에서는 원조의 분절화를 막기 위해 국제개발협력위원회를 중심으로 원조사업을 조정·통합하고, 관계부처 협의체를 통해 ODA 시행기관 간 협업체제를 유도해 나가고 있다. 또한 원조사업의 통합적 성과관리를 위해 국제개발협력 통합평가지침을 제정(2010년)하고, ODA 시행기관의 성과관리체계를 강화하는데 역점을 두고 있다.

본 연구는 아프리카 농업분야에 대한 원조가 빠르게 늘어나고 있는 상황에서, ODA의 전략적 추진방안, 즉, 어떻게 하면 개발협력을 효율적이고 효과적으로 추진할 수 있는지에 대한 방안을 모색하고자 하였다. 아프리카 농업분야에 대한 농식품의 개발원조는 전략적인 접근이 요구되고 있는데, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 중점국가 위주의 협력이다. 농업분야 중점지원국

의 적정 수를 정하기는 어렵지만, 농식품부에서도 CPS(국가협력전략) 중점지원국에 원조사업을 집중하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 기존의 협력대상국에 대해서는 당분간 사업을 유지하더라도 장기적으로는 사업을 축소하는 방향으로 출구전략을 마련하고, 새로운 포트폴리오 전략을 모색할 필요가 있다고 하겠다. 한국은 2011년부터 국가협력전략(CPS) 수립을 통해 중점협력대상국을 선정하고, 이들 국가에 원조를 집중해 오고 있다. 부처(공여기관)별로 원조의 목적과 방향에 따라 협력대상국이 달라질 수 있지만, 개발원조 전체 차원에서 효과성을 최대한으로 끌어올리기 위해서는 가급적 대상국을 통일하여 주어진 원조역량을 집중하는 ‘선택과 집중’ 전략이 불가피하다고 하겠다. 여러 국가에 원조를 분산하여 제공하게 되면 국가 당 원조규모가 줄어들게 되어 원조의 실질적인 효과를 거두기 어렵고, 사업발굴에서 집행에 이르기까지 원조 과정에서 공여국과 수원국 모두에게 행정적인 부담이 커질 수밖에 없다. 결국, 원조의 분산화를 막고 행정 부담을 줄여 원조의 효과성을 높이기 위해서는 소수의 국가 즉, 중점지원국에 원조역량을 집중하는 원칙이 필요하다. 적은 규모의 원조를 가지고 사업의 발굴, 기획, 집행, 모니터링, 평가 등 개발원조 과정에서 공여국과 수원국 모두는 대규모 원조에 버금가는 행정적 부담을 질 수밖에 없다. 원조에 수반되는 지나친 행정부담은 공여국의 원조역량을 떨어뜨리는 주범 중의 하나이다.

둘째, 전략작물 위주의 협력이다. 아시아는 소수의 작물(쌀, 밀)을 주식(staple food)으로 하고 있지만, 아프리카는 옥수수, 콩, 수수, 카사바, Yam(고구마의 일종) 등 여러 종류의 작물을 주식으로 하고 있다. 아프리카는 최소 12개 이상의 작물을 주식으로 하고 있으며, 영농형태도 매우 다양하다. 아프리카의 이러한 농업특성과 한국 ODA의 예산제약과 지원역량, 지원경험과 비교우위 등을 감안할 때, 어떤 농산물을 대상으로 개발협력을 ‘전략적’으로 강화 또는 집중할 것인지를 결정하는 것도 중요한 사안 중 하나일 것이다. 이는 수원국의 농업발전과 국가경제개발에 기여하는 동시에 한국 농업 ODA의 효과성을 높이는 방안과 직결되는 중요한 사안이다. 다른 산업에 비해 위험이 높고, 지원대상의 스펙트럼이 넓은 농업분야에서 개발협력의 실질적인 효과를 시현하기 위해서는 전략적 차원에서 지원 대상작물을 선정하고, 이들 작물을 중심으로 개발협력의 수단을 집중하거나 연계방안을 모색하는 것이

필요하다고 하겠다. 전략작물을 선정하는 기준으로는 가치사슬 형성의 용이성, 국민경제적 중요성, 한국과의 협력요인 등을 들 수 있다.

셋째, ODA 사업의 프로그램화(programming)를 통한 가치사슬 접근을 들 수 있다. 기존의 ‘파편화(fragmented)’ 또는 ‘독립적(stand-alone)’ 원조 방식으로는 농식품부의 ODA 사업달성이 어려우며, 프로그램 방식(program-based approach)으로 전환하는 전략적 추진방안이 요구되고 있다. 프로그램화 방향은 시장을 중심에 두고 가치사슬을 구현하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 농가소득 향상과 지속가능한 농업발전은 결국 시장을 통해 창출될 수밖에 없으므로, 시장접근성을 고려하는 가치사슬 ODA 사업으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다. 지금까지와 같이 농업기술 보급이나 관개수로 구축 등 개별(독립)사업을 통해 생산성 증대사업에 그치는 것이 아니라, 시장을 연결시켜 주는 가치사슬 ODA로 발전시킬 필요가 있다. 생산성 증대사업 하나만으로는 농가소득 향상이나 지속가능한 농업발전에 대한 원조효과(effectiveness)를 발휘하기 어려우며, 시장을 통한 해법 즉, 농민과 농산물의 시장접근성을 높여주는 원조방식으로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 개별 프로젝트 차원을 넘어 가치사슬 지원이라는 프로그램 레벨에서 기획, 설계되는 것이 필요하다. 시장과 연결되지 않은 개별 프로젝트는 지속가능하지 않아 사업이 중단될 가능성이 높을 수밖에 없는데, 이는 원조사업 실패의 가장 일반적인 유형 중 하나이다. 아프리카의 많은 국가들은 농산업(agribusiness)을 통한 제조업 발전을 모색하고 있는데, 이러한 과정에서 농산물 가치사슬 개발과 관련하여 다양한 형태의 협력수요가 생겨나고 있다.

농식품부가 2006년부터 2020년에 걸쳐 아프리카에 제공한 ODA 사업들을 보면, 가치사슬에는 대한 특별한 고려는 없었던 것으로 평가된다. 물론, 모든 사업들이 가치사슬을 구성하는 단위 프로젝트이기는 하지만, 사전에 시장접근성을 염두에 두었다고 보기는 어렵다. 그동안 농식품부가 아프리카에게 제공한 ODA 사업은 농업기술 보급, 관개시설 구축, 곡물가공, 농촌개발 등으로 구성되어 있는데, 이들 사업은 각각 별개의 ‘독립된 원조사업’으로 시장접근성은 고사하고, 이들 사업 간에 어떠한 형태의 연계성도 찾아보기 어렵다.

이는 농식품부의 ODA 사업목표와 실제로 이루어진 원조사업들 간에는 미스매치가 발생하고 있음을 의미하는 것이다. 물론, 각각의 개별사업 차원에

서 보면 나름대로 타당성이 높을 수 있지만, 개발원조의 시너지 효과창출이나 농식품부에서 설정한 ODA 목표 관점에서 보면 사업추진 방향에 대한 점검이 필요하다고 하겠다. 기획단계에서의 전략 부재도 나타나고 있다. 원조사업의 효과성과 효율성을 높이기 위해서는 수요와 공급 즉, 한국의 비교우위나 강점을 바탕으로, 상대국의 농업정책에 부합하는 분야를 전략적으로 선정하는 것이 중요한데, 이를 충분히 입증할만한 사업타당성 조사나 경제성 분석은 미흡한 것으로 평가된다. 사업구상 등 기획단계에서 전략적 설계보다는 요청주의(request-based)에 따른 상향식(bottom-up) 방식이나 또는 관행에 따라 사업을 형성한 측면이 적지 않다고 판단된다. 이는 원조의 분산화로 나타나고 있다.

농식품부는 KOICA의 농업 ODA 목표(생산성 증대와 시장접근성 강화, 그리고 이를 통한 소득증대)에 더하여 경제협력(한국기업 진출)을 ODA 전략목표로 삼고 있는데, 이를 실현하기 위해서는 체계적이고 전략적인 접근이 요구되고 있다. 농업기술 전수나 관개시설 구축 등과 같은 단일사업만으로는 설정한 전략목표 달성이 어려우므로, 생산성 향상→ ODA 사업연계→ 시장접근성 강화 등 통합적 접근이 필요하다. 지금까지와 같이 농산업이나 시장접근성을 도외시한 채, 여러 분야와 작물에 분산하여 산발적으로 지원하게 되면 목표로 하는 성과를 거두기 어렵다.

이런 관찰을 염두에 두고 본 연구에서는 연계협력(융합)을 통한 원조사업의 프로그램화 방안을 제시하였다. ODA 사업을 프로그램화한다는 것은 가치사슬 관점에서 원조사업을 기획하고 설계하는 것을 의미한다. 일차적으로는 농식품부 ODA 사업들이 주어진 예산과 원조역량 내에서 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 패키지화 전략을 모색하고, 이후 다른 원조기관(KOICA, EDCF, KSP 등)들의 농업관련 ODA 사업들과 연계하여 협력하는 프로그램 방식을 모색하는 것이 필요하다.

일차적으로 농식품부 ODA 사업들을 상호 연결하여 프로그램화하고, 이를 통해 가치사슬 구조를 형성하는 기본 틀을 구상할 필요가 있다. 그동안 농식품부가 아프리카에서 수행해 온 원조사업들을 보면, 동일한 국가나 분야 내에서도 서로 연계성을 가지지 못하고, ‘나 홀로(stand-alone)’ 원조의 단편적인 사업들로 구성되어 있다. 관개시설 구축, 농업용수 개발 등 인프라 사

업과 농업기술 보급 등의 소프트웨어 사업과의 연계성도 높지 않다. 원조사업들이 상호 유기적으로 연결되어야 효과성을 높일 수 있다. 농업과 농촌개발 ODA 사업이 혼재되어 있는데, 이들 간의 연계협력도 필요하다. 농촌개발 사업은 마을환경 개선, 소규모 인프라 구축, 새마을 교육 등 마을주민 역량 강화, 마을공동기금 조성, 농민조직화 등을 포함하고 있는데, 이는 가치사슬 관점에서 보면 ‘지원활동’에 해당하는 것으로 다른 원조사업과 통합 또는 연계하는 것이 바람직할 것이다.

원조역량 등 제반여건을 감안할 때 농식품부가 독자적으로 가치사슬 전반을 지원한다는 것은 무리이므로, 다른 공여기관 ODA 사업들과의 연계협력을 통해 공조체제를 이루는 것이 필요하다. 농식품부의 총 ODA 예산은 1,000억 원(2021년 예산 기준)으로 늘어났지만, 실제 프로젝트 사업에 투입될 수 있는 예산은 크게 제약되어 있으므로, 다른 공여기관(KOICA, 산업통상자원부, KSP, EDCF)과의 연계협력을 통해 시너지 효과를 창출하는 전략적 접근이 필요하다.

농업 ODA 사업의 연계협력은 국가협력전략(CPS)의 다른 중점협력 분야로 확대될 필요가 있다. 한국정부는 아프리카 중점협력대상국에 대한 중점협력 분야를 선정하고, 이에 기초하여 원조예산을 배분하고 있는데, 이들 중점분야와의 연계협력을 모색할 필요가 있다. 이는 CPS에서도 중요한 추진전략으로 제시되어 있다. 농식품부는 CPS의 중점분야(교육, ICT 등)와의 연계협력을 통해 시너지 효과를 제고하는 방안을 모색할 필요가 있다. 가령, 직업교육훈련(TVET) ODA 사업의 연계를 들 수 있다. 아프리카에서는 교육 ODA 사업의 일환으로 농업생산성 기술, 가공 및 포장, 품질관리기술 등에 관한 농업 직업교육훈련(TVET) 사업이 실시되고 있으므로, 이를 농업 ODA에 활용할 필요가 있다. ICT 사업과의 연계협력도 모색할 필요가 있다. ICT는 범분야적 특성을 가지고 있으므로 기술정보 접근(재배기술 등), 기상예보, 농산물 시장 정보(거래물량 및 가격), 금융 접근성(모바일 소액 대출 및 결제) 제고 등을 위한 솔루션으로 활용할 수 있다.

Top-down 방식과 성과관리 강화를 통해 전략기획을 단단히 할 필요가 있다. 농식품부는 소득증대와 지속가능한 농업발전, 그리고 경제협력을 ODA 전략목표로 삼고 있지만, 실제적인 ODA 사업구상은 이를 충분히 뒷받침하지

못하고 있다. 따라서 전략과 집행을 일치시키는 노력이 필요한데, 이를 위해서는 ODA의 전략적 기획과 성과관리체제의 강화가 필요가 있다. 파편화된 개별원조를 줄이고, 다른 공여기관과의 연계협력을 통해 프로그램 또는 패키지 원조방식으로 전환하기 위해서는 계획단계에서 ODA 사업이 전략적으로 기획되는 것이 중요하다. 즉, 상향식(bottom-up) 방식에 따른 돈키호테식의 산발적인 원조사업에서 하향식(Top-down) 방식으로의 전환을 통한 프로그램 접근이 필요하다. 이를 위해서는 기획단계에서의 다학제적 접근(multidisciplinary approach)이 요구된다. 기획은 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 수단과 방법, 접근방법, 위험관리 및 출구전략 등을 담고 있는데, 이는 단순히 농업분야 전문지식뿐만 아니라 다양한 분야에서의 전문지식을 요구하고 있다. 즉, 농업분야에서의 전문성만을 가지고 사업을 기획하는 것은 바람직하지 않으며, 해당국가 지역전문가, 시장분석가 등 다양한 전문가들을 사업형성이나 타당성 조사사업 투입인력에 포함시키는 것이 바람직하다. 농업전문가는 단위사업을 통한 농업 생산성 향상에 몰입하는 경향이 있으므로, 프로그램 전반을 기획하고 설계할 수 있는 시장전문가, 마케팅 전문가 등 전문 인력의 활용 폭을 넓히는 것이 필요하다.

마지막으로, 한국의 농업발전경험 공유를 들 수 있다. 한국과 아프리카는 제반 농업여건이 크게 다르고, WTO 등 무역환경의 시대적 상황도 크게 달라졌기 때문에, 과연 한국의 정책경험이 어느 정도로 활용 또는 참고가 될 수 있을지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 하지만, 그러나 1960년대와 1970년대 초반까지 한국은 오늘날 아프리카 국가들이 직면해 있는 어려운 여건 속에서 비교적 성공적인 농업발전을 이루어냈으며, 정책적으로 공유할 부분이 적지 않다. 다만, 한국과 아프리카는 농업을 둘러싼 제반 여건이 다르고, 경제체제와 시대적 상황에서도 큰 차이가 존재하기 때문에, 한국의 농정경험이 그대로 적용되거나 또는 직접적인 교훈을 주는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 세미나 등에서의 발표 수준을 넘어 상대국이 처해 있는 특수성을 고려하는 맞춤형 정책컨설팅 사업으로 발전해 나가는 것이 필요하다.

<참고문헌>

[국문자료]

- 국무조정실. 2021. 2021년 국제개발협력 종합시행계획(안). 관계부처 합동 권을 외. ODA 시행기관의 성과관리체계 개선방안 연구. 대외경제정책연구원. ODA 정책연구 20-01.
- 대외경제정책연구원(KIEP). 2020.12. “2020년 국가협력전략 종료평가 연구용역. 연구용역보고서.
- 박영호 외. 2008. 아프리카 개발협력의 체계적 추진방안. 대외경제정책연구원.
- 박영호 외. 2010. 해외자원개발의 전략적 추진 방안 : 4대 신흥지역 중심으로. 대외경제정책연구원.
- 박영호, 정재욱, 김예진. 2017. 『아프리카 소비시장 특성분석과 산업단지를 통한 진출방안』. 대외경제정책연구원. 연구보고서. 17-13.
- 박영호, 정지선, 박현주, 김예진. 2015. 아프리카 민간부문개발(PSD) 현황 및 한국의 지원방안. 대외경제정책연구원. 연구보고서. 15-20.
- 박영호·곽성일·정지선·장종문·전혜린. 2012. 『아프리카 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진방안』. ODA 지역연구 12-04
- 박영호·김영기·장종문·전혜린. 2013. 12. 해외 정책금융기관 활용을 통한 아프리카 건설·플랜트 시장진출 방안. 대외경제정책연구원. 연구보고서 13-27
- 박영호·김예진·장종문·권유경. 2014. 『적정기술 활용을 통한 對아프리카 개발협력 효율화 방안』. 대외경제정책연구원. 연구보고서. 14-25.
- 박영호·정지선·허윤선. 2009. 『한국의 대아프리카 농촌개발협력 방향』. 대외경제정책연구원. 연구보고서. 09-22.
- 박영호·정재욱·김예진. 2018. 「아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정 경험을 활용한 정책제안」. 대외경제정책연구원. 연구보고서 18-11
- 박영호 외. 2020. 세네갈 KOICA ODA 사업 국별 포트폴리오 평가. KOICA.
- 허장·지성태. 2014. 농업분야 ODA 사업평가 지침 작성을 위한 연구. 한국농촌경제연구원.

[영문자료]

- ADB. 2012.10. Support for Agricultural Value Chain Development. Evaluation Knowledge Study.
- ACET(African Center for Economic Transformation). 2017. African Transformation Report 2017: Agriculture Powering Africa's Economic Transformation.
- AfDB. 2016. Feed Africa: Strategy for agricultural transformation in Africa 2016-2025
- AfDB. 2016. Feed Africa: Strategy for agricultural transformation in Africa 2016-2025.
- Africa Development Bank Group. 2018. Annual Report 2018 및 Africa Development Bank Group. 2018.5. African Development Bank Strategy Presentation: Southern Africa Regional Perspective
- Africa Development Bank Group. 2018. Annual Report 2018.
- AfDB. 2020.1 Investor Presentation
- AfDB. 2016. Korean Experiences in Agricultural Development and Policy Proposals for Structural Transformation of African Agriculture and Rural Space. Africa Economic Brief. AEB Volume 7 Issue 8 2016
- AfDB. 2018.9. The Feed Africa Strategy for Agricultural Transformation in Africa. The African Development Bank Group
- Africa Rice Center. 2011. Boosting Africa's Rice Sector: A Search for Development Strategy 2011-2020.
- AGRA(Alliance for a Green Revolution in Africa). 2018. Africa Agriculture Status Report: Catalyzing Government Capacity to Drive Agricultural Transformation.
- Brookings Institution. 2018.12. Africa's consumer market potential: Trend, drivers, opportunities and strategies.
- CSIS. 2016. Development Finance Institutions Comes of Age: Policy Engagement, Impact and New Directions.
- Deutsche Bank. 2014. Agricultural value chains in Sub-Saharan Africa: from

a development challenge to a business opportunity.

Deloitte. 2015. African Powers of Retailing

Husmann, Christine; Kubik, Zaneta. 2019. Foreign direct investment in the African food and agriculture sector: Trends, determinants and impacts. Working Paper. Econsrot.

Fitch Solutions. Q3 2021. Sub-Saharan Africa Food & Drink Report

IMF. 2021. Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa.

IMF. 2021. Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa.

IJ Global. 2014.2.21. African Petrochemical Deal of the Year 2013: Indorama Eleme.

IFPRI. 2017.9. Identifying Priority Value-chains in Ethiopia.

International Trade Administration. 2020.7. Ethiopia: Country Commercial Guide

OECD. 2016. A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries. Development Center Studies.

OECD. 2020. POLICY NOTE ON AFRICA THE FUTURE OF PRODUCTION: THE CASE FOR REGIONAL INTEGRATION.

OECD. Aid at a glance charts: ODA to Africa

OECD statistics, Creditor Reporting System DB

Oxford Economics. 2016. African & Middle Eastern Cities Forecasts.

Park Youngho. 2019. Interconnected economies and Africa.

Park Youngho. 2019. Interconnected economies and Africa.

Park Youngho. 2021.6. Business Opportunities in Africa' s Agricultural Value Chain.

The Economist. 2021. Africa-China Relation Taming the dragon: new frontiers of cooperation.

TechnoServe and UK Aid. 2020. 6. A Review of Inclusive Technical Assistance in Agriculture Deployed by Development Finance Institutions.

The Africa Report. 2015.12. Africa in 2016: New Challenges, New Directions.

UN/Department of Economic and Social Affairs. 2019. World Population

UNIDO. 2009. Agro-Value Chain Analysis and Development. A Staff Working Paper

UNIDO. 2015. Integrated Agro-Industrial Parks in Ethiopia.

World Bank. 2010. Building Competitiveness in Africa's Agriculture: A Guide to Value Chain Concepts and Application. Agriculture and Rural Development.

World Bank. 2011. Missing Food: The Case of Postharvest Grain Losses in Sub-Saharan Africa. Report no. 60371-AFR. Washington DC: World Bank.

World Bank, 2013.2. Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness. Annex 1: The rice value chain.

World Bank. 2010. Yes Africa Can: Success Stories from Dynamic Continent.

World Bank. 2010. A Structured Value Chain-Based Approach to Designing a Strategy of Agricultural Competitiveness and Diversification in Mali. Building Competitiveness in Africa's Agriculture.

World Bank. 2010. Yes Africa Can: Success Stories from Dynamic Continent.

World Bank. 2020. Economy Profile of Ethiopia, Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies.

Youngho, Park. 2021. Policy Recommendations for Improving Supply Chain of Strategic Commodities. Agricultural Supply Chain Analysis and Development Strategy in Ethiopia. KDI.

[인터넷사이트]

Bloomberg(<http://www.bloomberg.co.kr/>).

Doing business(<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>).

<https://www.theglobaleconomy.com>.

FAO 통계사이트.

<https://www.statista.com>.

KOICA ODA 통계(<http://stat.koica.go.kr>).

한국수출입은행 ODA 통계사이트.

