

SDGs 채택에 따른 농촌개발분야 국제개발협력의 과제

김경량¹⁾ · 김경철²⁾

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

목 차

- I. SDGs 와 농촌개발분야
 1. 지속가능발전을 위한 국제개발협력 목표
 2. 농촌개발분야 SDGs의 세부목표와 지표
 3. 농촌개발분야 SDGs 지표 활용 방안
- II. 한국의 농촌개발분야 국제협력
 1. 한국 국제농촌개발협력의 개요
 2. 한국 국제농촌개발협력의 문제점
- III. SDGs 대응 한국의 농촌개발분야 추진전략
 1. ODA 농촌개발의 이론적 접근
 2. 한국의 농촌개발분야 추진전략
 3. 한국의 SDGs 대응과제
 4. 한국 농업농촌개발경험의 원용가능성(예시)
- IV. 참고문헌

1) 강원대학교 농업자원경제학과 교수, 033-250-8663, kimkr@kangwon.ac.kr

2) 강원대학교 대학원

I. SDGs와 농촌개발분야

1. 지속가능발전을 위한 국제개발협력 목표

2000년에 UN은 천년개발목표(MDGs)라는 인류가 당면한 8개 과제를 제시하였으며 OECD/DAC 회원국을 비롯한 선진국들의 농촌분야 협력 사업은 2015년까지 15년 동안 천년개발목표를 달성하도록 지원하는데 목표를 두었다. 어느덧, 국제사회가 처음으로 빈곤에 관한 공동의 목표에 합의하고 노력해 온 15년이라는 시간이 흘렀다. 2013년까지 조사된 UN의 보고서에 따르면 MDGs의 목표들이 극심한 빈곤 상태 감소, 안전한 식수에의 접근성 등의 삶의 질 부분에 있어서는 괄목할 만한 성과를 거둔 것으로 평가되었지만, 사회문제와 환경오염은 전반적으로 개선되지 않고 심각해졌다.

2015년 9월 25일, 전 세계 193개국 정상들이 참석한 가운데 뉴욕의 유엔본부에서 개최된 ‘유엔 개발정상회의’에서 지속가능발전목표(SDGs)를 채택하였다. MDGs의 달성 시한이 2015년으로 종료되면서, 이를 대체하여 2016년부터 2030년까지 달성하기로 한 새로운 발전 목표이다. 이번에 채택된 SDGs는 MDGs에 비해 매우 포괄적일 뿐만 아니라 개발재원, 참여 주체, 발전대상, 거버넌스 등 여러 가지 측면에서 차이가 있다.

현재 우리가 당면하고 있는 지구촌의 문제는 특정 국가만의 과제가 아니고 모든 문제와 해결방안은 상호 연관되어 있다. 따라서 모든 국가, 모든 이해 당사자가 모여 해결해야 하는 이슈이며, 더 이상 정부들만의 노력만으로는 해결될 수 없다. 따라서 전통적인 ODA 외에도 민간의 기여가 매우 중요하며, 특히 시장의 자본(Capitals in the market)이 결합될 수 있는 노력과 메커니즘 구축이 필요하다. 수원국 자체의 재원 확보도 중요한 바, 우리가 추구하는 목표 달성을 위해, 무엇보다 정치 지도자들의 비전과 결단이 긴요하고, 민간 투자와 개별국가의 조세제도 개혁을 통한 국내자원 동원의 상호작용이

〈표 1〉 MDGs와 SDGs의 개요

구분	MDGs(2001~2015)	SDGs(2016~2030)
구성	8개 목표 + 21개 세부목표	17개 목표 + 169개 세부목표
대상	개도국	개도국 중심이나 선진국도 대상 (보편성)
분야	빈곤 · 의료 · 교육 등 사회 분야 중심	경제성장, 기후변화 등 경제 · 사회 · 환경 통합 고려(변혁성)
참여	정부 중심	정부, 시민사회, 민간기업 등 모든 이해관계자 참여(포용성)

출처: 이재완, SDGs의 의미와 수립과정에서 한국 정부의 역할, 국회 세미나 자료집 (2015)

〈표 2〉 새천년개발목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs) 구성

새천년개발목표: MDGs(2000~2015)	지속가능발전목표: SDGs(2015~2030)	차이점
1. 극심한 빈곤 및 기아 퇴치	1. 빈곤퇴치	빈곤문제를 기본적 인권침해의 문제로 보고, 인권에 기반한 책무성 매커니즘을 강조함
	2. 기아해소와 식량안보 달성 및 지속가능농업 발전	식량안보와 지속가능농업에 대한 내용이 추가됨
4. 유아사망률 감소 5. 모성보건 증진 6. HIV/AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치	3. 보건증진	MDGs가 사회개발에 집중하고 있었고, 보건을 세부적 으로 다루었던 것에 비해, SDGs에서는 다양한 이슈 들 중 하나로 위치하게 됨
2. 보편적 초등교육 실현	4. 교육보장과 평생교육향상	초등교육에서 더 나아가 교육의 대상과 범위가 확대됨
3. 성평등 및 여성권한 강화	5. 성평등 달성과 여성역량 강화	성평등 이슈의 중요성 유지됨
7. 환경적 지속가능성 보장	6. 물과 위생 제공과 관리 강화	물과 위생문제가 더욱 부각됨
	7. 에너지 보급	에너지 이슈가 추가됨
—	8. 경제성장과 일자리 증진	경제성장 이슈가 추가됨
—	9. 인프라 구축과 산업화 확대	인프라, 산업화 이슈가 추가됨
—	10. 불평등 해소	불평등 문제가 주요하게 추가됨
7. 환경적 지속가능성 보장	11. 지속가능도시 구축	도시의 지속가능성이 추가됨
	12. 지속가능 소비생산 증진	소비생산이슈가 추가됨
	13. 기후변화 대응	기후변화 문제가 주요하게 추가됨
	14. 해양과 해양자원 보존과 지속가능 이용	환경 문제 중에서도 해양문제가 구체적으로 부각됨
	15. 육상 생태계 등의 보호와 지속가능 이용	환경문제중에서도 육상 생태계 문제가 구체적으로 부 각됨
—	16. 평화로운 사회 증진과 제도 구축	평화와 제도, 거버넌스에 대한 내용이 추가됨
8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축	17. 이행수단과 글로벌 파트너십 강화	구체적 이행수단의 중요성이 강조됨

출처: 강하니, OWL 92호, ODA Watch (2014)

제I장

개발
협력
이슈

제II장

제III장

개발협력의 열쇠가 될 것이다.

MDGs와 SDGs의 가장 큰 차이점은 빈곤과 사회개발(보건, 교육), 양성평등, 환경문제 등에 한정되어 있던 주제범위가 크게 확대되어 다양한 이슈들이 포괄화(Inclusive)된 것이다(강하니, 2014). SDGs에서는 빈곤의 근본적인 원인으로 불평등, 인권, 평화, 환경, 에너지 문제의 중요성을 강조하고, 빈곤문제를 해결하기 위한 방안으로 경제성장, 생산/소비 개혁, 일자리, 지속가능 농업발전, 인프라 개발과 산업화, 거버넌스와 제도개선 등을 제시하고 있다. 특히 환경문제와 지속가능성을 강조하여, 도시, 해양, 육상의 자원 및 생태계 보호를 위한 구체적인 목표들을 제안하고 있다. 또한 SDGs의 이행을 위해 필요한 자원 확보를 위한 책무가 모두에게 있음을 확인하였다.

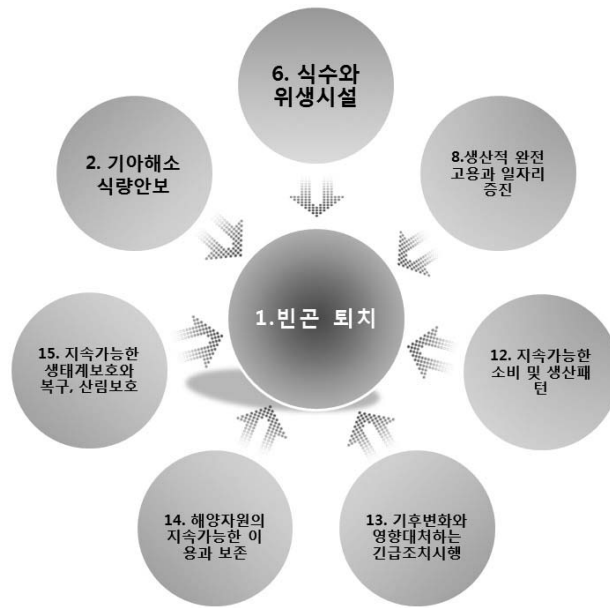
2015년 9월 UN개발정상회의의 후 한국사회는 지속가능개발목표(SDGs)가 무엇을 의미하는지 이해하고, SDGs가 이행수단으로서 가장 중요하게 권고하는 포괄적 파트너십(Inclusive Partnership)과 신흥 공여국(Emerging Donors)간의 협력을 실증적으로 연계하는 과제를 안게 되었다. 무엇보다 POST-2015의 향후 15년은 SDGs가 전 세계적으로 추구되는 제2의 글로벌 협력시대가 펼쳐진다는 의미를 우리 모두가 인식하는 것이 중요하다. 또한 SDGs의 목표달성을 위해서는 공여국과 수원국, 기관과 기관, 기관과 민간이 손을 잡고 협력·분업을 통해 힘을 합치는 것이 필요하고, 특히 개발기관들은 이행 과정에서 경제·사회·문화적 파급효과(Impact)를 최대한 창조하는 데에 목표를 두는 것이 중요하다.

기존의 MDGs에서 다루어지지 않았던 불평등, 일자리, 에너지, 생태계, 평화 등의 문제에 대해서 세부항목과 지표를 어떻게 구성하고, 개선 방향을 어떻게 정의하며, 어떠한 데이터를 통해 모니터링하고, 어떠한 방식을 통해 이행을 촉구하느냐의 문제에 대해 다양한 국가들과 행위자들의 의견을 모으기는 쉽지 않을 것이다. 또한 누가 언제까지 무엇을 할 것인가에 대한 주요 기틀은 정립했지만 무엇으로 얼마만큼 이들 목표에 다가갈 것인가라는 막중한 과제는 아직 남아있다.

2. 농촌개발분야 SDGs의 세부목표와 지표

SDGs는 17개의 목표(Goals)와 169개의 세부 목표(Targets), 그리고 100개의 글로벌 지표 및 국별 지표로 구성되어 있다. 특히 SDGs의 17개 목표 중 농업·농촌개발 분야와 직간접적으로 연계된 SDGs의 목표는 목표 1, 2, 6, 8, 12, 13, 14, 15로 빈곤종식과 식량안보 확보, 식수 및 위생시설 관리, 지속가능한 소비 및 생산 패턴 확립을 통한 지속가능 농업·농촌개발이 주된 내용이다. 소비단계에서의 합리적인 소비활동을 통한 식량 절감과 생산 후 유통과 수확 후 처리 단계에서의 효율성 제고 시 전제 식량공급량의 30~50 % 이상을 증산하는 효과를 기대할 수 있다. SDGs에서는 이처럼 MDGs와 달리 지속가능한 소비 및 생산패턴도 농촌개발과 직간접적으로 관련된 중요한 분야의 하나로 인식되고 있다.

〈그림 1〉 농촌개발 관련 핵심 SDGs 목표



출처: 김용빈, Mimeo (2015)를 재구성

〈그림 1〉은 SDGs의 17개 목표 중 농촌개발분야와 직간접적으로 관련이 있는 항목들을 나타내고 있으며, 모든 직간접목표들은 목표1의 빈곤 퇴치를 위한 수단으로 설명된다. 또한 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 목표 1은 5개의 세부목표와 2개의 이행수단관련 세부목표 등 총 7개 세부목표로 구성되어있다. 2030년까지 1.25달러/일 이하의 빈곤 퇴치와 모든 형태의 빈곤을 절반으로 경감하는 것을 목표로 하고 있으며, SDGs의 최상위 목표인 목표 1 중 세부 목표 1.1과 1.2가 농촌개발분야에 해당된다.

목표 2에서 농촌개발분야에 직접적인 연관이 있는 세부목표는 2.3, 2.4, 2.5, 2.a 등이 해당되며, 소농을 중심으로 여성농업인을 포함하여 가치사슬 구축을 통한 농업생산성과 소득을 2배로 향상시키는 것이 목적이다. 식량불안정(food insecurity)은 개인에게는 영양결핍과 삶의 질 저하를 가져오지만, 취약계층의 생계 및 경제 역량에 부정적인 영향을 미쳐 국가적 수준에까지 경제적·사회적 손실을 야기하는 주된 요인이 되기도 한다(이효정 2015).

제I장

개발협력이슈

제II장

제III장

〈표 3〉 목표 1의 세부목표와 검토 지표

1.1 2030년까지 전 인류의 절대빈곤 퇴치 (현재 하루\$1.25 이하 인구 기준)	
1	성별, 연령 집단별로 세분화된, 하루 \$1.25(PPP) 이하의 인구 비율
1.2 2030년까지 남녀노소를 불문하고 국가별 빈곤정의에 따라 모든 면에서의 빈곤인구 50% 감축	
1	성별과 연령 집단별로 세분화된, 국가 빈곤선 이하에서 살아가는 인구 비율
2	성별과 연령 집단별로 세분화된, 다차원 빈곤 지수(MPI)
1.3 최저생계유지 등을 포함한 각국별로 적절한 사회보호최저선을 설정과 정책을 이행하고, 2030년까지 빈곤층 및 취약계층에 실질적인 혜택 제공	
1	다음 중 하나 이상을 포함하여, 성별 및 아동, 실업자, 노인, 장애인, 임산부/ 신생아, 산재피해자, 빈곤계층과 취약계층별로 세분화되는, 사회보호 안전망/시스템에 의해 보장되는 인구 비율
2	소득 및 빈곤선에 따라 평균 사회보호 이전 비율
1.4 2030년까지 모든 남녀, 특히 빈곤층과 취약계층이 경제적으로 활용 가능한 자원 및 기초서비스에 대한 평등한 권리, 토지 및 유산, 자연자원, 적정 신기술, 소액금융을 포함한 금융서비스 등 기타 형태의 자산에 대한 소유권 및 통제권 보장	
1.5 2030년까지 빈곤층 및 취약계층의 회복력 구축 및 기후관련 재해와 기타 경제·사회·환경적 충격과 재난에 대한 노출과 취약성 경감	
1.a 개발도상국, 특히 최빈국이 모든 형태의 빈곤을 종식하기 위한 프로그램과 정책을 이행하기 위해 충분하고 예측 가능한 도구를 제공하기 위해 개발협력 강화를 포함한 다양한 자원의 활용 보장	
1.b 빈곤퇴치활동에 투자 가속화를 지원하기 위해 친빈곤적이며, 성차를 고려한 개발전략을 기초로 국가적·지역적·국제적 차원의 건전한 정책 프레임워크 수립	

출처: KOICA, 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안 (2015)을 재구성

세부목표들의 검토지표들을 살펴보면, 2.3을 예로 들어 소농(여성, 토착민, 가족농, 목축민 및 어민)의 토지사용권의 문서유무와 목표치대비 실제 생산량 비율, 농촌지도프로그램의 서비스를 수혜한 농민비율, 축산물생산성 차이, 관개시설 접근성, 작물보험가입 농민비율 등의 다양한 지표를 확인할 수 있다. 따라서 농업·축산업·어업 등의 지속적인 생산성을 향상시키기 위한 데이터 수집의 과정이 요구된다.

그 외의 목표 2의 세부목표 등을 살펴보면 MDGs와는 달리 생태계시스템을 유지하고 기후변화나 홍수, 가뭄 등의 재해에 대한 대비 및 환경보호에 관련된 목표와 지표 등이 많음을 알 수 있다.

〈표 4〉 목표 2의 세부목표와 검토 지표

2.1 2030년까지 기아종식, 빈곤층과 취약계층, 영유아를 포함한 모든 사람들에 대한 연중 안전하고 영양가 높으며 충분한 식량 공급 보장	
1	영양결핍 유병률(Prevalence of Undernourishment, PoU)
2	식량불안정경험치(Food Insecurity Experience Scale, FIES)에 따른 식량불안정 정도
3	식량 소비지수(Food Consumption Score, FCS)
2.2 5세 미만 아동의 발달저해와 신체쇠약을 방지하도록 2025년까지 국제적으로 합의된 세부 목표 달성을 포함한, 2030년까지 모든 형태의 영양실조 종식과 청소년기 소녀, 임산부, 수유부, 노인의 영양적 필요 고려	
2.3 2030년까지 토지 및 기타 생산자원과 투입재, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 고용 기회에 대한 안정적이고 평등한 접근성 확보를 통해 여성, 원주민 가족농, 목축민, 어민 등의 농업생산량과 소농의 소득 2배 증대	
1	단위 면적(ha)당 농업생산 가치(USD/ha로 측정, 농지면적 기준 2/5 이하 및 여성 소농 통계 분류
2.4 2030년까지 생산성과 생산을 증대하고 생태계 유지를 도우며 기후변화, 극심한 기상변화와 홍수, 가뭄 등 기타재해에 대한 적응 역량을 강화하여 점진적으로 토지와 토양의 질을 높이는 지속가능식량생산 시스템 보장과 회복력있는 농업활동 이행	
2.5 2020년까지 국가·지역·국제적 차원에서 건전하게 관리되고 다양화된 식물 및 종자은행을 통한 종자, 농작물, 가축 및 이와 관련 있는 야생종의 유전적 다양성 유지와 유전적 자원 및 이와 관련된 전통 지식의 활용으로부터 발생하는 혜택에 대한 공정한 분배 및 접근성 보장	
2.a 국제협력 강화를 통한 농촌 인프라, 농업연구, 농업조사기관, 기술개발, 개발도상국 농업생산 능력강화를 위한 식물 및 가축 유전자은행 설립 등에 대한 투자 확대	
1	정부 지출 중 농업중심 지표
2.b 도하 개발회의의 의무조항 이행을 위한 모든 종류의 농업수출보조와 수출요건의 철폐를 포함한 세계 농업 시장에서의 무역규제 및 왜곡의 시정 및 예방	
1	정부 지출 중 농업중심 지표
2.c 식료품 시장 및 파생시장 기능 보장 및 급격한 식품가격변동을 제한하기 위한 식량저장에 관한 내용 등을 포함한 시장정보에 대한 접근성 증진을 위한 기준 마련	
1	식량 가격이상(Price anomalies) 지표

출처: KOICA, 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안 (2015)을 재구성

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

모든 사람에게 안전한 식수를 공급하기 위한 목표 6은 세부목표 6개와 이행수단관련 목표 2개를 포함하여 총 8개의 세부목표로 되어있다. 목표 6에서 세부목표 1, 2의 항목이 농촌개발분야에 직간접적으로 연관된 과제라고 판단된다. 세부목표 6.1에서 ‘2030년까지 안전한 식수에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근성 보장’과 6.2의 ‘개선된 위생시설에 대한 보편적인 접근성 보장’은 관정개발과 저수조 설치 등의 농촌개발분야에서 고려하여 계획되어진다면 식수문제를 해결할 수 있을 것이다. 그 외의 세부목표 3, 4, 5, 6 등은 물의 관리와 생태계보호에 초점을 맞추고 있다. 식수를 포함한 물은 공공재이며 사회 개발 및 경제 개발을 위한 중요한 요소이다. 따라서 지속가능한 식수관리를 위해 물 자원의 적절한 관리가 필요하다.

〈표 5〉 목표 6의 농업분야관련 세부목표와 검토 지표

세부목표		지표
6.1	안전한 식수에 대한 보편적이고 형평성 있는 접근성 보장	- 안전 식수를 이용할 수 있는 인구율(%)
6.2	개선된 위생시설에 대한 보편적인 접근성 보장(취약계층, 여성 및 여성청소년)	- 개선된 위생서비스에 대한 접근 비율 - 비누로 적절하게 손 씻는 비율

출처: KOICA, 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안 (2015)을 재구성

위에서 언급한 목표 1, 2, 6 이 외에 농촌개발분야 관련 목표들 중 목표 12, 14, 15의 주요 달성목표를 요약하면 다음과 같다. 목표 12는 지속가능한 소비와 생산을 추구하고자 하며, 수확 후 관리 기술보급 등의 사업으로 달성할 수 있다. 목표 14는 바다 및 해양자원의 지속가능한 이용과 보존, 목표 15는 육상 생태계의 보전과 복원, 지속가능한 환경보전 내용을 다루고 있다.

〈표 6〉 기타 SDGs 농업분야 관련 목표와 세부목표

목표		세부목표	
12	지속가능한 소비와 생산 양식의 보장	12.a	지속가능한 형태의 소비와 생산증진을 위해 개발도상국의 과학기술 역량강화를 지원
14	바다 및 해양자원의 지속가능한 이용과 보존	14.1	육지 활동으로 초래된 부영양화 등 모든 종류의 해양오염 저감/방지
		14.4	지속가능한 어업과 어류 자원 보호를 위해 파괴적인 어획방식 금지, 초과 및 불법 어획 근절 등

15	육상 생태계 보전, 복원 및 지속가능한 이용 증진	15.8	물 생태계 시스템에 대한 외래침입종의 유의적인 영향감소, 방제, 박멸 및 유입 방지 수단도입
		15.a	생물다양성과 생태계의 지속가능한 사용과 보존에 모든 자원 및 금융 자원을 동원하여 유기적으로 증진
		15.c	보호종에 대한 밀렵, 밀거래를 방지하고 지역공동체의 지속가능한 소득기회를 찾도록 역량을 강화

출처: KOICA, 지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안 (2015)을 재구성

1) 농촌개발분야의 SDGs 지표

UN은 SDGs의 달성 여부를 측정하기 위해 글로벌 지표(Global Indicator) 100개와 국별로 적용 가능한 지표(National Complementary Indicators) 148개를 제시하고 연간(annual) 모니터링을 통해 국별로 관리하기를 권고하고 있다. SDGs는 MDGs와 다르게 성과 관리에 초점을 두고 있는데, MDGs가 국제개발협력의 재원을 확대하여 다양한 사업의 추진을 통해 목표를 달성하고자 하였다면, SDGs는 MDGs의 경험을 토대로 사업의 성과를 측정하고 개선점을 도출하여 환류될 수 있는 시스템을 통해 목표를 달성하고자 한다. 글로벌 지표는 단순하고 단일변수에 의해 측정될 수 있는 지표, 국제 사회와의 합의가 근거가 되는 지표 등 10개 기준을 근거로 설정한 것이고, 국별 보완지표는 148개로 제시되어 있으나 지속가능한 개발을 위해 협력대상 국가가 합리적인 지표를 선택하여 활용하기를 권고하고 있다.

국별 모니터링은 협력 대상국의 책무성이 중요한 요소로 작용하며, 국가개발 전략의 우선순위에 부합하는 방향으로 설정한다. 또한 협력 대상국은 활용하고자 하는 SDGs 지표의 정의와 성격, 자료 수집 시기 및 방법, 그리고 세분화를 통해 국가개발 전략과 부합하는 방식으로 활용하기를 권고된다(이대섭 2015).

UN이 제시한 글로벌 모니터링은 일반적으로 글로벌 기준에 의해 수립된 지표를 활용하여 대부분 공식적인 데이터 수집을 통해 시행된다. 대부분의 글로벌 지표는 개별 국가에 적용될 수 있으나 어떤 국가는 소득 수준 및 정치·경제 상황에 따라 부분적으로 활용하게 될 수도 있으며, 원조 조화성 제고를 위해 국별 모니터링을 위한 보조 수단으로도 활용된다. 권역별 모니터링은 지식공유, 동료검토, 권역 간 상호교차학습의 활성화를 토대로 구축될 수 있으며, 권역별 지표는 글로벌 지표나 국별 지표의 조합으로 구성되어 있다. 전문 분야별 모니터링은 전문가 집단들이 기준에 사용한 지표로 구성될 수 있으며, 농업·농촌분야는 국별 기술수준과 개별협력사업 시행에 대한 환경이 다르기 때문에 사업 시행 시 발생하는 문제와 개선점에 초점을 둘 필요가 있다.

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

농업·농촌 개발 분야는 SDGs 최상위 목표 1과 목표 2에 위치하고 있어 MDGs와 마찬가지로 중점 추진분야로 인식되고 있다. 따라서 우리나라의 국제농촌개발협력은 SDGs가 추구하는 방향을 고려하여 새로운 개발협력 사업의 추진체계를 구축할 필요가 있다. 특히 국제농촌개발협력 사업을 시행하는 KOICA는 지원 자금이 협력대상국의 농업분야 개발이나 발전을 위해 효과적으로 활용하고 있는지, 국제사회의 구성원으로서 역할을 충실히 수행하고 있는지를 검토해 볼 필요가 있다. 이를 위해 SDGs의 성과 지표를 적극 활용할 수 있는 체계가 구축되어야 한다(이대섭 외 2015).

성과 관리 체계는 사업 형성을 위한 조사부터 사업 종료 후 끊임없는 관리를 통해 추진된 개발협력 사업이 협력대상국 자체적으로 운영되어 지속가능성을 높이고자 하는 것이다. 이는 SDGs 시대를 맞이하여 국제농촌개발협력 분야에서 우리 모두가 지향해야 할 과제가 될 것이다.

2) 농촌개발분야 적용 가능 SDGs 지표 선정

SDGs 지표 중 농촌개발분야에 활용할 수 있는 지표는 농촌개발협력 사업별 유형을 고려하여 선정할 필요가 있다. 지표는 사업유형에 따라 일반적으로 조사될 수 있는 일반 현황 지표, 농촌 개발 관련 지표, 농업생산 관련 지표, 그리고 범분야 이슈 관련 지표로 분류할 수 있다.

일반 현황 지표는 동 분야 개발협력사업이나 기타 비농업분야 사업의 추진 시 일반적으로 측정할 수 있는 지표로 분류할 수 있다. 예를 들어 교육 분야의 SDGs 지표인 초등교육기관 이슈는 농촌 분야에 직접적인 관련은 없으나 농촌개발 사업이나 기타 농업 관련 사업을 추진할 때 수혜지역에서 측정 가능한 지표로 분류될 수 있다.

농촌 개발과 관련된 지표는 농촌주민의 생활환경 개선, 기술훈련, 소득 증대 등과 연관된 지표로 선정할 수 있다. 농업관련 지표는 농업생산 활동, 농업기술전수 및 교육훈련, 관개 및 유통 관련 시설 지원 등과 연관이 있는 지표로 구분할 수 있다. 범분야 지표는 양성평등 및 환경 등에 연관이 있는 지표로 구분할 수 있다.

3. 농촌개발 분야 SDGs 지표 활용 방안

국제개발협력사업은 효과로 정의하기 어려운 현상들이 다수 존재하고 비용 대비 편익과 효과를 계량화하여 사업 추진을 위한 타당성을 결정하기 매우 어렵고, 비용효과성 분석 또한 비용과 효과의 단위가 달라 논란의 여지가 많이 내포되어 있어 그 결과를 토대로 사업 추진 여부에 대한 의사결정을 하는 것은 비합리적일 수 있다. 또한 광범위한 분야의 수많은 지표 규정과 기준치 자료 측정, 주기적인 모니터링에 대한 어려움과 그에 따른 행정부담도 난제로 인식되고 있다. 따라서 모니터링에 대한

지나친 강조는 원조지원 비용보다 모니터링 비용이 더욱 많이 발생할 수 있어 또 다른 문제를 발생할 수 있다.

기존 성과관리 방법은 투입기반접근법이었으나, 최근 성과기반접근법으로 전환 되었다. 사업의 사전타당성조사, 시행, 모니터링, 평가 및 사후 관리 등에서 활용된 성과기반접근법은 달성목표 대비 투입자원과 사업 시행 방안에 대한 인과관계에 의해 구성되며, <그림 2>와 같이 성과체인으로 설명이 가능하다. 성과체인은 개발협력 사업의 인과적 연계로서 목표를 달성하기 위해 필요한 성과들을 투입, 활동 산출, 성과, 영향으로 구성하여 평가를 통해 환류(Feedback)를 한다.

〈그림 2〉 국제개발협력사업의 성과체인



출처: OECD (2013)

성과의 측정은 사업대상 지역(A)와 인구, 소득, 주거 환경, 소득원등이 유사한 지역(B)을 선정하고 동일한 기초선 조사 방식을 적용한다. 매년 (A), (B)지역의 모니터링을 실시하며, 그 자료는 SDGs에 대해 기여한 정도를 정량화하여 보고 하여야한다. 세부 사업 내용이 소득증대, 생활환경 개선, 농촌인프라 조성 등으로 구성된 농촌개발 사업을 예로 들면, 관련된 SDGs 지표를 선정하고 주민과 교육기관 교사 및 학생 등이 포함된 기술 및 교육훈련과 관련지료를 선정하여 성과 측정에 활용해야 한다.

II. 한국의 농촌개발분야 국제협력

1. 한국 국제농촌개발협력의 개요

한국은 2009년 경제협력개발기구(OECD) 본부에서 개최된 개발원조위원회(DAC) 가입심사 특별 회의에서 24번째 회원국으로 정식 가입이 결정되었다. 그에 따라 2010년 1월부터 DAC 회원국으로

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

활동하고 있으며, 최빈국이었던 국가가 공여국이 된 세계 최초의 국가가 되었다.

해방 이후 한국은 미국을 중심으로 국제사회로부터 1990년대 말까지 120억 불이 넘는 원조를 받으면서 급속한 경제성장을 이루어 냈다. 선진국들의 원조는 한국 경제성장에 중요한 디딤돌이 되었다. 한국은 이제 그들의 경험을 개발도상국에 전수하는 역할을 담당하고 있다. 특히 농촌개발분야³⁾는 해당 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제개발 지원을 위해 매우 중요한 위치를 차지하고 있으며, 새마을운동으로 대표되는 한국의 농촌개발 노하우를 배우고자 하는 개발도상국들의 관심이 증폭되고 있다(김경량 2015). 한국의 농촌개발경험은 아시아, 아프리카, 중남미 개발도상국가의 발전을 지원하는 소중한 자산으로 활용될 수 있기 때문이다.

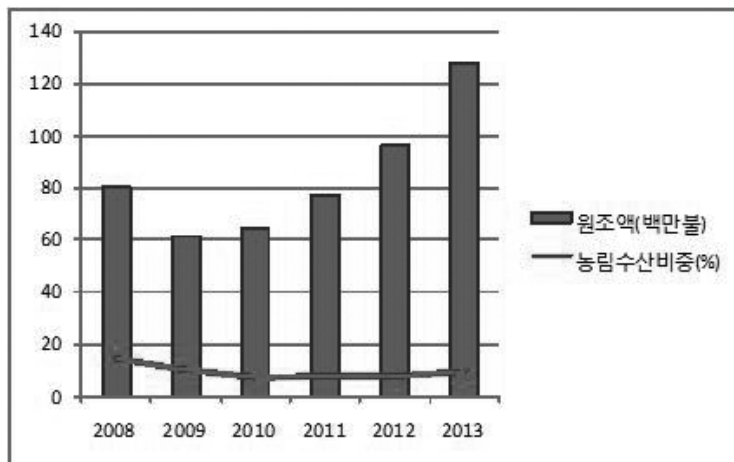
한국국제협력단(KOICA)는 한국의 무상원조를 집행하는 기관으로, 농촌개발분야에서 농어촌 인프라 구축, 농어업 생산성 향상, 농수산물 시장접근성 개선, 소득원 다양화와 새마을운동을 포함하는 농촌종합개발 사업 등 5개 전략목표를 중심으로 국제원조사업을 추진하여 왔다. 수원국의 발전수준에 따라 차별적인 지원전략을 통해 각국이 당면한 농어업부분의 취약점을 중점적으로 지원함으로써 효과성을 제고시키고 있다.

〈그림 3〉에서 보듯이 2008년부터 농림수산분야의 원조액은 계속 증가하고 있으며, 농림수산비중이 전체 원조액의 6%였던 2012년에 비해 2013년에는 7.5%를 차지하여 금액뿐 만이 아니라 농림수산분야의 비중이 높아짐을 알 수 있다.

KOICA의 농림수산분야 사업별 구성을 보면 〈표 1〉과 같이 농어촌인프라 구축과 농업생산성 향상이 전체 사업비의 62%를 차지하여 편중되었다는 비판을 받고 있으나 일부에서는 두 분야가 모든 농업/농촌개발분야에 연계되어 통합되어 있기 때문에 편중되었다고는 볼 수 없다는 입장이다.(이민호 2015) 한편, KOICA의 농림수산분야 지원 실적을 지역별로 살펴보면 2012년 기준으로 아시아가 56%를 차지하고 있으며, 아프리카 26%, 중남미 지역이 9%를 차지하고 있다(김동인 2014).

3) 주. KOICA는 “농촌개발 사업이란 개발도상국 농촌주민의 생활환경개선을 위한 생활 기반시설구축, 농업생산성향상을 위한 생산기반조성과 영농기술 지원, 농산물활용 및 부가가치제고를 위한 가공시설지원, 지속적인 농업발전을 위한 정책수립지원 및 인력양성 등 농업 및 농촌개발을 위한 다양한 사업을 의미한다.”고 정의함으로써 대단히 포괄적인 개념으로 이해하고 있다. 본고에서는 농촌개발분야를 농림수산분야를 포용하고 대체하는 용어로 통일하여 사용하고자 한다. 본문에서도 일부 논의되고 있지만 추후 이들간의 정확한 범위와 역할에 대한 합의가 있어야 할 것이다.

〈그림 3〉 KOICA 농림수산부문 원조비중 및 규모 추이



출처: 국무조정실 개발협력정책관실 (2014)

〈표 7〉 KOICA 농림수산분야 전략 목표별 지원 실적(1991~2013)

구분	총사업수	지원액(만불)	비중(%)
농어촌 인프라 구축	47	7,276	36
농어업 생산성 향상	49	5,257	26
농수산물 시장접근성 개선	11	2,597	13
소득원 다양화	5	544	3
농촌종합개발	21	4,455	22
합계	133	20,129	100

출처: 이민호, Mimeo (2015)

2. 한국 국제농촌개발협력의 문제점

국제개발협력은 통상 ODA(Official Development Assistance)나 원조(Aid)라는 단어로 우리에게 인식되고 있다. 특히 이 분야의 전문가가 아닌 일반인의 시각에서 바라보는 ODA는 인도적인 지원(Humanitarian Aid)이라는 의미로 받아들여지고 있을 것이다. 하지만 한국의 국제개발협력 사업의

제I장

개발협력 이슈

제II장

제III장

예산지출 비중을 살펴보면 인도적인 지원은 연도별로 차이는 있으나 약 2~5% 밖에 되지 않고, 기술 협력을 포함한 프로젝트나 프로그램 형식의 개발협력 사업 비중이 90% 수준이다(이대섭 2015). 지난 10여 년간 한국의 ODA 농촌개발분야에서 제기된 문제점을 중심으로 향후 개선방향을 모색하는 것이 필요하다. 그런 뜻에서 수원국의 협력태도, 사전조사 및 지역연구, 사업방식, 평가와 모니터링 등에서 나타난 문제점을 중심으로 문제점과 개선방향을 살펴보기로 한다.

1) 수원국과의 협의 및 운영주체의 모호성

선진 공여국들은 수원국의 빈곤퇴치전략에 기반하여 국가의 지역적 정치·경제 등 맥락을 고려하여 농촌분야 ODA를 제공하고 있다. 그러나 우리나라의 개도국 지원전략은 이와 같은 내용들을 충분히 반영치 못한 채로 단기적, 피상적으로 수립되고 있으며 농촌개발사업은 이미 작성된 수원국의 국가지원전략이 고려되지 않은 가운데 진행되는 경우가 많다(한아름 외 2011).

현재 국제농촌개발협력에 큰 걸림돌이 되고 있는 것이 수원국 중앙정부 및 지방공무원들의 태만한 업무수행 및 투자에 부적합한 법제도 등이다. 일부 개도국의 경우 농가 및 주민들에게 혜택이 돌아가기도 전에 관료들의 주머니 챙기기 관습이 남아 있는 경우도 있다. 또한 농촌개발분야 관련 정부의 조달능력, 프로젝트 관리능력의 부족 및 시설의 낙후 등 하드웨어, 소프트웨어 측면의 인프라 부족은 현장에서 사업을 수행 시 지원자금의 활용에 따른 긍정적인 성과를 반감시킨다.

2) 사전조사 미흡 및 사업방식의 비전문성

기존에 추진한 개발협력사업 대부분은 다양한 경로로 제안된 사업들에 대해 국내 전문가들이 1~2회에 걸쳐 단기간 추가로 현지에 나가 타당성을 검토하고 있다. 짧은 출장 기간 동안 대상국의 관련 부서와는 세부적인 내용까지 상세하게 협의하지 못하고 짧은 만남만 가진 채 사업에 착수하게 되는 경우가 많으며, 따라서 실제 사업이 착수된 이후에는 뜻하지 않게 봉착하는 어려움이 많아지게 된다. 사전협의를 통해 기본적으로 어떠한 종류나 규모의 새로운 개발협력사업이 어느 지역에 얼마간의 기간으로 필요한지 조사되고, 대상국 공무원 혹은 전문가와 충분히 논의가 이뤄진다면 시행착오를 줄일 수 있을 뿐 아니라 사업종료 이후에도 개도국의 지속가능하고 책무성 있는 사업 관리가 가능할 것이다(허장 외 2009). 앞으로는 각계각층의 전문성을 충분히 동원하고 활용해 사업을 단계적으로 만들어 가야 한다. 개발협력사업의 착수를 위한 사전 단계부터 공을 들여야 할 것이다. 또한 지역연구체계가 미흡하고 DB관리가 안되어 사업실시 주체별로 단편적인 사전지식을 기반으로 사업을 추진하다보니 곳곳에서 발생하는 위험상황에 제대로 대처하지 못하는 경우가 발생하고 있다. KOICA 또는 전문연구기관 등에 지역별 ODA를 지원하는 지역전문 연구단위가 구성되고 DB를 구축하며 정보를 공유

함으로써 사업 수행 이전에 긴밀한 협의와 지원을 한다면 개발협력사업의 성공가능성을 높일 수 있을 것이다.

농업분야의 경우 기후 및 자연과 밀접한 연관관계를 가지고 있어 또 다른 변수를 가지고 있다. 이 점을 고려하여 사업 시작 전, 진행 중, 종료 후에 걸쳐 실현가능성, 지속가능성 여부에 대한 평가 및 모니터링이 필요하며 상황에 따라 신축적으로 운영될 수 있도록 하는 방안을 모색해야 한다. 농촌개발분야는 다양한 목표들의 종합적인 현상이며 또한 단순화가 어려운 개발분야이다.

3) 원조조직 및 사업방식에서의 비전문성

농촌개발협력 사업을 효과적으로 추진하여 SDGs를 달성하기 위해서는 원조 조직과 제도의 변화가 필요하다. 현재 우리나라의 원조수행 조직과 기관들은 본부에서 모든 것을 결정하고 현장에는 실질적 결정 권한이 부족한 중앙집권적 의사결정 조직형태이다. 2010년에 처음 도입된 ODA 통합평가시스템에 따라 시범 평가한 결과에서도 가장 큰 문제점은 국내 원조기관간 상호협의 없이 추진되어 ODA 사업이 분절화 되고 사후관리가 미흡하다는 점이었다. 최근 지구촌 많은 국가별로 진행되고 있는 새마을사업도 비근한 사례가 될 수 있다(김경량 2015). 조직 내 평가 피드백 시스템이 작동하지 못하여 학습효과가 매우 더디고, 농촌개발 인력과 조직의 전문화 노력도 기대에 미치지 못하고 있다(한아름 외 2011). 이와 관련 분야별 많은 전문가들이 작업반이나 위원회와 같은 개방형 조직을 통해 개발원조 정책에 참여할 수 있는 환경을 조성하여 개발협력사업간의 연계성과 시너지 효과를 이끌어 내야 한다. 즉 포괄적, 통합적 지역개발 사업 방식이 요구되는 환경에 부응하여 일관된 통합목표의 설정과 시행이 필요하다.

4) 미흡한 평가 및 모니터링 시스템

국제사회에서는 MDGs/SDGs를 연계한 성과지표 제시 및 관리 부재 등 KOICA 사업성과에 대한 공유 노력이 미흡하다는 지적을 하고 있다. 따라서 포괄적·통합적 지역개발 사업방식이 요구되고, 2016년을 기점으로 본격화하는 SDGs와의 연계, 과학적 증거기반 성과관리체계구축이 필요한 실정이다.

국제농촌개발협력사업은 대부분이 프로젝트 또는 프로그램 형식으로 시행되고 있으나 분야의 특성상 사업의 성과를 단기간에 도출할 수 없다. 이러한 단점을 극복하기 위해 UN을 비롯한 국제사회는 사후관리나 성과 측정이 어려운 단발성(stand-alone) 프로젝트 사업보다는 다양한 세부 프로젝트가 포함된 프로그램 형식의 개발협력 사업을 권고하고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 국제농촌개발협력사업은 현재까지도 프로젝트 형식의 단발성 사업이 대부분이다. 또한 성과 측정을 통해 개선점을 도출하고 이를 사후관리나 향후 사업을 위한 정보로 활용하는 환류(feedback) 시스템이 열악한 실정이다. 따라서 우리나라의 국제농촌개발협력은 2015년 9월 UN 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 정상회의를 통해 공식화된 SDGs에 부응하여 새로운 체계를 구축할 필요가 있다.

III. SDGs 대응 한국의 농촌개발분야 추진전략

1. ODA 농촌개발의 이론적 접근

SDGs의 채택에 따른 ODA 사업을 추진 시 농촌개발의 접근방향을 우선적으로 이해하고 공유하여야 한다. 이러한 기본적인 방향(박진도, 2005)을 고려하여 개도국별로 현지 여건을 감안한 추진방향을 제시하여야 한다. 다시 말해 지원대상국 농촌의 다면적인 특성이 개발전략에 충분히 고려되어야 할 필요가 있다.

1) 생활공간으로서의 농촌

농촌주민의 생활에 필요한 공공서비스(의료·교육·복지·문화 등)와 사회간접자본(주택·도로·상하수도·교통·정보·통신 등)이 충분히 공급되어야 한다. 생활공간으로서의 농촌지역이 안고 있는 낙후성을 극복할 수 있는 지원이 필요하다.

2) 경제활동공간으로서의 농촌

대부분의 수원국에서 농업은 농촌지역의 가장 중요한 기반산업이다. 국민총생산에서 차지하는 농업의 비중은 낮아지고 있지만, 농촌지역에서 농업이 차지하는 비중은 여전히 절대적이므로 농업개발은 대단히 중요한 과제이다. 지속가능한 농촌개발을 위해서는 일정규모 이상의 인구를 유지하는 것이 필요하다.⁴⁾ 장기적으로는 농촌에 대한 국민의 요구가 값싼 식량 제공에서 다원적 기능 제고로 전환되

4) 캄보디아의 경우 2015년 기준 1인당 국민소득이 1,000불이 넘으면서 농촌사회는 엄청난 변화를 경험하고 있다. 예를 들어 젊은 남성은 태국, 베트남, 말레이시아, 한국 등 해외취업으로 나가고 여성들은 도시주변에 산재한 봉제공장에 대규모 취업하면서 농촌 현장에는 젊은 층이 거의 없는 실정이다. 노동력을 대체할 기계가 필요하지만 자본이 없어 외부에 영농을 위탁하고 생산성과 소득은 정체되는 등 지속가능한 농촌사회유지를 위한 특단의 대책이 요구되고 있다.

는 추세이기 때문에 농업개발의 방향도 친환경적이고 지속가능 농업으로 바뀌어야 한다.

앞으로 국민경제 전체에서뿐 아니라 농촌지역에서도 농업의 비중은 낮아질 수밖에 없기 때문에 농촌사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 농촌지역의 경제활동이 다각화 되어야 한다(김경량 2007). 이는 농민의 경제활동 다각화를 위한 겸업의 확대뿐 아니라 비농민의 경제활동이 활성화 되어야 함을 의미한다. 농촌지역의 경제활동 다각화와 관련해서는 농산물의 가공 및 마케팅, 중소기업의 기업창업, 전통수공업과 농촌관광의 활성화 등이 중요하다.

3) 어메니티 공간으로서의 농촌

농촌이 단순한 생산 공간이 아니라 레저와 휴식공간으로 주목받고 있는 것은 세계적 추세이다. 일부 선발개도국의 경우 농촌 환경 및 경관은 이른바 개발이란 미명 아래 급속도로 파괴되어 왔기 때문에 농촌 환경 및 경관을 회복하고 보전하는 것이 긴급한 과제가 되고 있다. 회복하고 보전해야 할 환경 및 경관의 범위에는 자연환경뿐 아니라 야생동식물 보호, 전통건축물, 문학 및 예술, 축제, 식문화 등 유무형의 전통적 문화유산, 지역의 특성 등이 포함되어야 하며 이것이 농촌관광과 연결되어야 한다.

4) 주체적·자율적 농촌주민: 주민의 역량개발(Capacity Building)

많은 개도국에서 농업 및 농촌개발정책이 일관성 없는 정치논리와 외국의 지원에 의해 추진되어 왔기 때문에 농촌주민의 주체적 역량이 배양되지 못하고 외부에 대한 의존성이 매우 높다. 농촌지역사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 지역 스스로 운명을 결정하고 책임질 수 있어야 한다. 농촌지역주민이 스스로의 미래에 대한 계획을 세우고 시행과 감시의 주체가 되어야 하지만, 대부분 개도국의 경우 주민역량은 매우 미약한 것이 현실이다. 특히 마을단위 농촌개발을 이른바 상향식으로 전면 개편하는 것은 쉽지 않은 과제이지만, 농촌개발은 기본적으로 상향식으로 추진되어야 할 것이다. 따라서 장기적 관점에서 농촌주민의 주체역량을 강화하기 위한 노력을 강화하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 각종 교육 및 훈련기회를 확대하고 농촌주민 스스로 자신의 문제를 찾아내고 해결책을 고민할 수 있도록 개발협력사업에 세부사업으로 포함시켜야 한다. 이때 중요한 것은 지역주체간의 협력 및 지역 외부와의 네트워크 형성과 파트너십이다.

2. 한국의 농촌개발분야 추진전략

한국의 경제성장과 민주화의 과정은 여타의 개발도상국에 주는 함의가 크며, 특히 정치지도자의 리더십 역할이 중요하다. 또한 개발도상국의 성장을 위해서는 시장중심의 경제성장이 되어야 하며,

교육은 언제나 어느 국가에서나 중요하다. 따라서 한 국가의 개발의 3대 요소로 리더십-시장주의 경제-교육을 꼽을 수 있다. 한국은 바로 이러한 3대 요소를 잘 활용하여 성공한 모델로 국제사회에서 인정받고 있다(김경량 2015). 따라서 한국은 이러한 경험을 국제사회와 보다 광범위하게 공유하고, 글로벌 개발협력의 증진을 위해 좀 더 노력할 의무가 있다.

농촌개발분야에서 한국은 농지개혁 및 농촌지역 종합개발 사업을 비롯한 제도 시행을 통한 하드웨어, 소프트웨어 측면의 인프라 구축, 높은 농업생산기술 등 1960년대 세계최빈국에서 식량난과 빈곤 문제를 극복하였다. 한국의 농촌개발분야는 1970년대 이후 산업화 과정에서의 도농격차 해소 및 빠른 성장을 보여줌으로써 UN을 비롯한 국제사회는 한국의 농촌발전이 성공적이라 평가하고 있다(허장 외, 2009). 우리정부는 수원국에서도 관심이 많고 국제기준에도 부합되는 한국형 ODA 농촌개발을 체계적으로 추진하기 위해 관계기관 합동T/F를 구성하여 원조모형을 마련하였다.⁵⁾ 기본적으로 수원국의 농촌개발 관련 거버넌스를 강화하고 지속가능한 생산을 유도하며 시장접근성을 제고시키는 일들이 핵심을 이룬다. 그러나 원조 모델을 구축하는데 있어서 중요한 것은 한국의 비교우위 분야를 파악하여 차별화된 한국형 국제농촌개발협력 모델을 만드는 것이다. 특히 작물재배기술과 농업기술보급체계, 농업증산을 위한 다양한 농업정책, 농식품산업 육성정책 등 협력 가능한 분야를 분석하고 개

〈그림 4〉 한국 국제농촌개발협력의 SWOT분석

국제농업개발협력의 내부역량	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ 수원국에서 공여국으로의 발전 경험을 통한 기술 및 Know-how 전수 ❖ 새마을운동 등 모범적인 농업농촌 개발 경험을 개도국에 접목시켜 빈곤 극복 일조 ❖ IT분야 등 중간기술 전수 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 명확치 않은 이념 및 목표 ❖ 분산적이고 비효율적 원조방식 ❖ 통일되지 않은 정책 및 전략 ❖ 비체계적인 모니터링과 평가시스템
강점(Strength)	약점(Weakness)
기회(Opportunity)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ❖ 개도국 중심으로 한국 개발경험 전수 및 기술지도 요청 등 협력사업수요증가 ❖ DAC 가입을 통한 선진원조공여국의 대열 참여 및 국제적 이미지 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ DAC의 권고수준에 못 미치는 원조규모 ❖ 국제 곡물가격 급등에 따른 해외농업개발을 통한 농업자원 확보 필요 ❖ 국제사회의 공여국으로서의 의무 수행
국제농업개발협력의 외부환경	

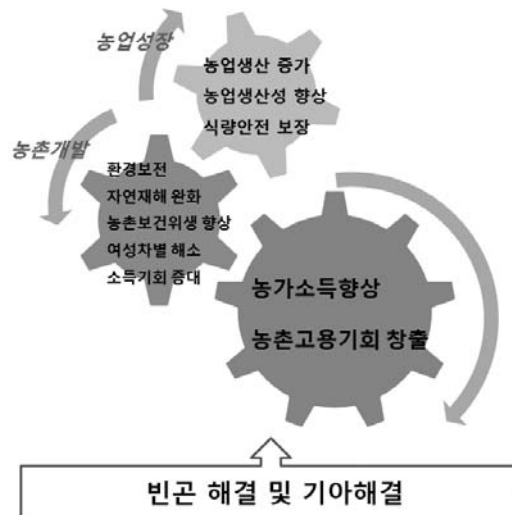
출처: 박민지 외, 한국 농업농촌분야 국제개발협력의 현황과 과제선정에 관한 연구 (2011)

5) 국무총리실, 2010, ODA 선진화를 위한 5개년 기본계획

도국의 농촌개발에 있어 주민들이 필요로 하는 것이 무엇인지를 파악하여 효율적으로 지원하는 방안을 강구해야 할 것이다.

국제농촌개발협력이 SDGs 등 국제사회의 요구에 부응하고 다른 원조 국가들과 차별화된 원조로 국가 이미지 및 효율성을 제고시키기 위해서는 한국 국제농촌개발협력의 기본 목표가 설정되어야 한다. 우선 SDGs의 기본목표 달성을 위해 개발도상국의 빈곤 및 기아 감소에 초점을 두어야 한다. 이 과정에서 개발도상국은 국가에 따라 농업분야의 대상 및 기술수준이 다르고 생산유형 및 특성이 다양하므로 국가별로 각 국에 적용 가능한 정책 가이드라인과 프레임을 만들어 적용해야 할 것이다.

〈그림 5〉 국제농업·농촌개발협력의 목표



출처: 김용택 외, 우리나라의 국제농촌개발협력체계의 강화 방안 (2007)를 재구성

예를 들어 DAC의 소득별 기준에 따라 최빈개발도상국가인 경우, 농업이 주요 생계수단이므로 식량자원 확보 및 소득 증대를 통한 생계개선전략이 필요하고 저소득국가는 농촌과 도시간의 소득격차가 크고 주식작물에서 벗어나 기술 전수를 통한 고부가가치농업을 중심으로 비농업경제를 발전시킬 수 있는 전략을 검토할 필요가 있다. 저중소득국가 및 고중소득국가는 영세농의 생산성을 개선시키고 비농업경제의 성장을 위해 일자리 및 투자 기회의 접근도를 높여 고용창출과 새로운 식품시장 등으로의 연계로 농촌마을의 빈곤을 감소시킬 수 있을 것이다.

제I장

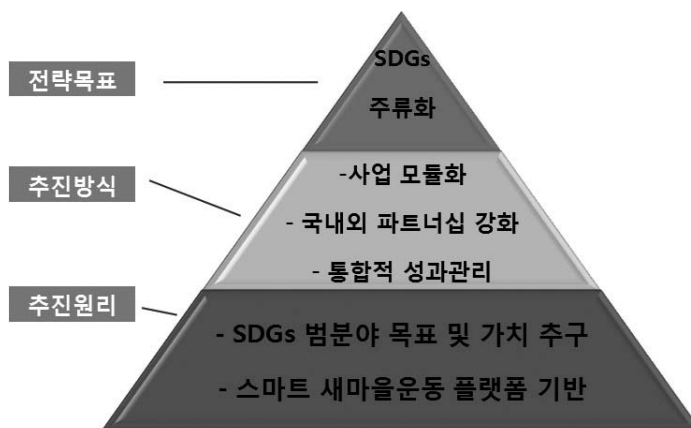
개발협력 이슈

제II장

제III장

제한된 자원을 활용하고 개도국이 선호하고 효과적으로 협력할 수 있는 한국형 국제농촌개발협력 모델이 필요한데 이를 위해 한국의 비교우위 분야를 파악하여 보다 차별화된 한국형 모델을 개발하여야 한다. 한국은 개발도상국이 처해있는 여건과 비슷한 상황에서 출발하여 짧은 기간 내에 빈곤문제를 해결하고 경제성장을 이루어 냈고 미국이나 유럽 등 선진국과는 다르게 원조예산의 소규모성이라는 제약조건을 가지고 있어 이 점을 고려하여 선택과 집중에 의한 지원방식을 추진해야 한다. 또한 개발건설팅 등과 연계하여 수원국의 경제개발 초기 단계부터 중점 지원하여 능력배양사업 확대에 역점을 두는 것도 차별화 전략이 될 수 있다. 즉, 국가별 맞춤형 정책지원 개발건설팅과 인적자원개발(HRD) 사업을 체계적으로 발굴·프로그램화하고 국내 관련 기관 및 대학 등과의 상호 연계를 통해 보다 구체화하는 과정이 필요하다.

〈그림 6〉 KOICA 농촌개발분야 중장기 전략 체계



출처: 이민호, mimeo (2015)

3. 한국의 SDGs 대응과제

1) 이행목표의 체계화 및 통합

SDGs는 매우 광범위하고 포괄적일 뿐만 아니라 국내외 이행목표가 혼합되어 있기 때문에 모든 목표를 이행하기에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 따라서 한국이 이행할 수 있는 주요한 목표와 우선순위를 설정하고 이를 달성하기 위한 노력이 필요하다고 판단된다(유용조 2015). SDGs 달성을 위해서는 글로벌 차원과 국가 차원에서의 이행노력이 동시에 이루어져야 하며, 복합적인 내용을 포함하고 있는 의제의 이행을 위해서는 보편성, 포용성, 책무성 등이 포괄적 원칙으로 작용해야 한다. 다양

한 이해관계자 간의 이해관계를 조정하는 것이 파트너십 성공의 관건이며, 특히 파트너십을 강화하는 데는 특정한 방식이 있는 것은 아니다. 따라서 국가의 주인의식, 결과중심, 투명성에 대한 강조가 필수적이다.

SDGs는 국내외 이행체계를 구분하면서도 통합해야 하는 과제가 주어진다. 국제개발협력차원의 이행과 국내적 목표가 혼합되어 있기 때문에 이를 체계적으로 이행하기 위해서는 대외적 이행 체계와 대내적 이행체계가 구분될 필요가 있다. 다만 이와 동시에 한국의 SDGs 이행이라는 측면에서의 통합성을 유지하기 위한 통합체계가 구축될 필요가 있다.

2) 포용적 파트너십 강화

새로운 SDGs 시대를 맞이하며 각국은 주인의식을 갖고 SDGs 이행을 위해 국별 전략을 마련해야 한다. 보다 시장 친화적이고, 환경 친화적인 제도를 구축하며 또한 전환적인 개발파트너십 강화를 위해 삼각협력, 남남협력 및 다자협력을 확대하고자 노력해야 한다. 이러한 포용적 파트너십 구축을 위해 파트너 기관들과 공동 거버넌스 및 비전을 공유해야 하며 아울러 기술을 활용한 친환경적인 발전을 추구하는 동시에 민간기업 참여 중심의 개발파트너십을 확대할 필요가 있다.

오늘날 국제개발에서는 남남협력, 삼각협력 및 민간파트너십과 같은 새로운 개발체제가 부상하고 있으며 그 중요성 역시 높아지고 있다. 특히 남남협력의 경우, 개도국의 정책과 접근법을 전환시킬 수 있으며 현지에서 주인의식을 갖게 하는 해결책을 제안할 수 있다. 하지만 이러한 남남협력의 효과를 강화하기 위한 공여국의 역할이 필요하다. 한국은 향후 포용적 파트너십 강화를 위하여 아시아의 새로운 주체들과의 협력을 보다 강화해 나가야 하며, 개도국의 주인의식에 대한 존중을 바탕으로 상호 책임 역시 강화해 나가야 한다.

3) 지속가능에 초점

국제농촌개발협력 사업은 대부분이 프로젝트 또는 프로그램형식으로 시행되고 있으나 분야의 특성상 사업의 성과를 단기간에 도출할 수 없다. 이러한 단점을 극복하기 위해 UN을 비롯한 국제사회는 사후관리나 성과 측정이 어려운 단발성(stand-alone) 프로젝트 사업보다는 다양한 세부 프로젝트가 포함된 프로그램 형식의 개발협력 사업을 권고하고 있다. 하지만 우리나라의 농업·농촌 분야 개발협력은 현재까지도 프로젝트 형식의 단발성 사업이 대부분이다.

SDGs는 MDGs와 다르게 성과 관리에 초점을 두고 있는데, MDGs가 국제개발협력의 재원을 확대하여 다양한 사업의 추진을 통해 목표를 달성하고자 하였다면, SDGs는 MDGs의 경험을 토대로 사업

의 성과를 측정하고 개선점을 도출하여 환류 될 수 있는 시스템을 통해 지속가능한 사업추진과 목표를 달성하고자 한다.

농업·농촌 개발 분야는 SDGs 최상위 목표 1과 목표 2에 위치하고 있어 MDGs와 마찬가지로 중점 추진분야로 인식되고 있다. 따라서 우리나라의 국제농촌개발협력은 SDGs가 추구하는 지속가능한 개발을 위한 방향설정을 통해 새로운 개발협력의 추진체계를 구축할 필요가 있다.

4) 성과 관리를 위한 전략

우리나라 국제농촌개발협력은 사업의 구성부터 평가 및 환류까지 SDG 지표를 적극 활용하여 궁극적으로 SDGs 목표 달성에 기여하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 지표를 효율적으로 활용하기 위해서는 SDG 지표와 호환성이 있는 지표를 개발하고, 기초적인 통계에 대한 가정이 필요하다.

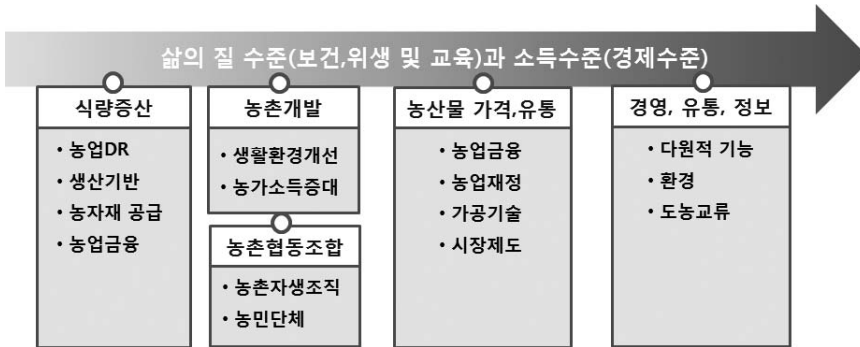
또한 단순한 투입과 성과의 인과관계에 해당하는 논리보다는 사업의 궁극적인 목표를 달성하기 위해 추진되어야 하는 다양한 세부 사업과 이들 세부 사업의 성패 여부를 정량화된 지표를 통해 측정하는 방안이 필요하다. 또한 우리나라의 농촌개발협력사업은 개별적인 전략수립을 통해 추진하고 성과관리 체계의 일관성이 부족하기 때문에 효율적인 성과 관리를 위한 체계를 구축하고 실무자들의 역량을 강화할 필요가 있다. 이를 통해 개발협력사업 추진 시 SDG 지표를 토대로 성과 측정 및 SDGs 기여 정도를 산출하는 방안을 마련하여 UN에서 합의된 새로운 국제개발협력 패러다임에 적극 동참할 필요가 있다.

4. 한국 농업농촌개발경험의 원용가능성(예시)

개발도상국은 경제발전 단계에 따라 분야별 농업·농촌개발사업의 중요성이 달라진다. 즉 경제발전단계별 중요도는 식량증산 → 농촌개발 → 농산물가격 및 유통 → 경영, 유통, 정보 등으로 구분될 수 있다.

주요 개도국의 경우 농촌개발사업 중 농업분야는 R&D, 생산기반, 농자재공급, 농업금융을 기반으로 한 식량 증산사업이 최우선적으로 고려되어야 한다. 만약 식량증산사업이 최우선 사업일 경우, 농촌지역의 관개시설 확충 및 활용 증대, 생산성 향상을 위해 생산기술 활용 및 관련투자 증대, 농촌 인프라 구축, 안정적 물 공급을 위한 빗물 저장 및 활용, 농작물 수확 증대를 위한 농기구 보급 및 기술전수, 농업부문의 공공/민간 투자 촉진과 농촌 거주자의 비농업 분야에서의 경제활동 증대를 위한 정책수립, 농촌지역 금융서비스 확대, 농산물가공업 개발 등이 높은 우선순위를 차지하게 된다.

〈그림 7〉 경제발전 단계별 주요 농촌개발사업



출처: 한아름 외, 한국의 국제농촌개발협력에 대한 소고 (2011)를 재구성

한국의 국제농촌개발협력 사업의 추진 시 농업·농촌개발 조직, 기관의 전문성을 활용할 수 있는 협력 사업을 추진하는 것이 필요하다. 이 과정에서 개도국 농업부문의 성장과 농촌빈곤 감소를 동시에 추구할 수 있는 사업을 발굴, 추진하는 것으로 목표를 설정하여야 한다(허장 2013). 대형 농업용수자원 댐이나 RPC, LPC 등 농축산물 가공시설의 건축과 같은 하드웨어를 제공하는 프로젝트는 사후관리에 대한 부담과 지속가능성을 담보하기 어렵다는 문제를 안고 있다. 뿐만 아니라 이는 이미 세계은행과 같은 다자개발은행이 비교우위를 가지고 있는 사업들이다. 그 보다는 군 단위 이하의 농업생산성 제고를 위한 주산물 기술보급용 시범포 건설, 인구 500명 정도 규모 마을에 대한 새마을운동 같은 주민 자치조직 주도의 마을개발에 대한 지원, 소금융(microcredit)이나 작목반 조직화 등 농업서비스의 제공 등이 필요하다. 즉 기술협력(technical assistance) 위주의 중소규모 시범사업 위주로 나아가는 것이 우리가 차별화하고 우위를 점할 수 있을 것으로 판단된다.

또 다른 사례로 한국의 새마을운동은 국제기구 등을 통해 한국만이 가진 농촌개발전략으로 전 세계에 널리 소개되었고 농촌개발모델로 인정받고 있는 있다. 특히 수원국에서 공여국으로 발전해오면서 겪었던 경험은 유일하게 한국만이 가지고 있는 특징이라 할 수 있다. 이로 인해 개발도상국들은 모범사례로 새마을운동을 통해 경험한 노하우를 전수받고자 하고 있으며 새마을운동의 적용된 방식을 접목시켰을 때 사업성고가 높고 주민 의식이 개혁되는 결과를 얻을 수 있었다(김경량 2015). 한국의 농촌개발분야의 경험을 중심으로 검토가능하고 차별화가 가능한 사업을 예시로 분류하면 <표 8>과 같다.

제I장

개발협력이슈

제II장

제III장

〈표 8〉 한국의 농촌개발분야 국제개발협력사업 협력방안(예시)

사업구분	주요내용	소득수준 및 대상국가
새마을운동	<ul style="list-style-type: none"> • 1970년대 전국의 모든 마을에서 전개된 국민운동이자 농업·농촌정책 • 농촌주민들의 의식개혁이 성공의 원동력임. 이는 한국의 마을 공동체, 역사적 문화전통 등 다양한 구조적, 역사적인 요인들이 새마을운동의 성공에 기여하였기에 개도국 적용에 어려움이 있음. • 근본적인 농촌개혁을 달성하기 위해서 필요하기 때문에 수원국의 현황을 면밀히 분석하여 새마을운동의 전수가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득 \$1,000 미만 • \$1,000~3,000 수준 • \$5,000 이상 • 아프리카 • 남부아시아
녹색혁명	<ul style="list-style-type: none"> • 신종품 개발과 농가 보급을 통해 생산 능력향상과 재배기술의 발전 • 한국의 정치적, 경제적, 농민들의 강력한 의지가 수반되었던 것을 고려하여 정책자문 및 협력 사업 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득 \$1,000 미만 • \$1,000~3,000 수준 • \$5,000 이상 • 아프리카 • 남부아시아
백색혁명	<ul style="list-style-type: none"> • 채소생산의 주년화를 위해 온실의 구조와 자재 및 설비 기술 등 전수 • 농가는 시설재배를 통해 농가소득의 다양화를 모색하고, 품질 중시 농산물 재배로 전환 • 해당 국가의 생활양상 전반에 지대한 변화를 가져올 정도로 파급효과가 크기 때문에 원조 국가별 특성에 대한 고려가 면밀히 이루어져야 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득 \$5,000 • 중앙아시아 • 중남미 국가
협동조합	<ul style="list-style-type: none"> • 경제사업 전담의 농업협동조합과 신용사업 전담의 농업은행을 통합한 종합농협체제 • 식량자급 부족과 부채, 빈곤의 악순환의 고리를 끊고 농촌사회를 안정화시키는 것이 시급한 상황에서 추진된 전략 • 식량의 자급과 농촌금융시장의 발전이 시급한 개도국에 적용 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득 \$1,000~5,000 • 중앙아시아 • 중남미 국가 • 반 자급적 소농구조 개도국
수확 후 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 개도국 농산물 감모율 40~50%에 달함 • 개도국의 농산물 생산물은 품질 면에서 경쟁력을 갖추지 못하고 수확 후 관리 기술수준도 매우 낮은 편임 • 수확 후 손실감소, 상품성 향상을 위한 산지유통시설 지원 및 현대화, 정부 관리자 양성, 연구인력육성, 산업 기술자의 역량강화 등을 위한 국내 초청 및 현지 연수교육 	개발도상국 모든 국가
농산물 유통	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물유통체계는 열악한 수준이며 현대적인 마케팅시스템 도입 필요 • 농산물 유통시스템 전면 개편 및 적절한 저장과 가공, 운송 등 인프라 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득저개발단계~고소득단계 적용 • 1인당 국민소득 \$500~ • 전반적 적용가능

농업기계화 촉진정책 및 기술개발	<ul style="list-style-type: none"> • 노동생산성과 토지생산성을 향상시키고 자연재해에 적극적으로 대응함으로써 식량생산을 유지 • 농업기계 산업육성, 농업기계 구입지원, 사후관리 조직의 육성, 농업기계 교육과 훈련, 농업기계 연구 개발 및 검사등의 정책적 지원 필요 • 아시아의 벼농사지역에 우리나라 경험과 교훈이 정책개발자에게 좋은 참고가 될 것임 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득 \$1,000~5,000 • \$5,000 이상 • 아시아 농업국가(쌀) • 신흥 공업국
농업용수 개발 및 공급방안	<ul style="list-style-type: none"> • 기상재해에도 농산물 생산에 차질이 없도록 생산기반정비가 필요 • 농촌용수나 가뭄대책, 경지정리, 우량농지의 유지보전을 위해서 관리시설의 현대화가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 1인당 국민소득저개발단계~ 고소득단계 적용 • 1인당 국민소득\$500~ • 전반적 적용가능
경지정리	<ul style="list-style-type: none"> • 개도국의 흩어진 농경지 군집화 및 구불구불한 도로 재정비를 통한 영농의 효율성 증대 필요 • 국가와 지방자치단체, 또는 영농조합 등의 적극적인 제도적 재정지원정책이 필요 	개발도상국 모든 국가
농어촌 정비 및 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 개도국들의 입장에서 농어촌 정비 및 개발을 위한 시책이 강구됨. • 경제, 사회, 문화적 측면에서의 도농 간 격차를 해소하고 농어촌 정비 및 개발지원을 위한 우리나라 초기의 '농촌근대화 촉진법'을 모델로 하여 농어촌주민의 수요를 반영할 필요가 있음 	개발도상국 모든 국가

출처: 김경량 외, "KSP 지식공유사업 평가 연구," 기획재정부 (2013)를 재구성

한국의 사례가 개도국에 보다 많은 도움이 되고 우수 사업으로서 지속가능성을 갖기 위해서는 한국이 경험하였던 실패사례에 대한 교훈도 강조할 필요가 있다. 그리고 한국의 경험시점이 주로 1970, 80년대에 걸친 것인 반면, 지난 20~30년 동안 국제적인 경제 및 기술 환경이 많이 변화되었기 때문에 이러한 변화 사항을 반영한 국가별, 분야별 맞춤형 모듈화 사업이 후속사업으로 추진이 될 필요가 있다(김경량 2013). 앞으로 국제농촌개발협력사업은 특정 개도국의 사례별로 적용가능성이 높은 사업을 중심으로 보다 구체화 된 액션플랜과 매뉴얼을 제시하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 한국에서 성공한 사례라 하더라도 적용가능성이 높지 않은 과제에 대해서는 개도국이 기술수준이나 정치수준이 변화된 이후로 그 사업시기를 미루는 것도 바람직할 것이다. 그리고 각 농촌개발사업들이 새마을운동과 연계되어 종합적으로 추진 시 효과를 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

제I장

개발협력이슈

제II장

제III장

〈참고문헌〉

- 국무총리실. 2010. “ODA 선진화를 위한 5개년 기본계획”
- 김경량. 2007. “한국 농촌의 비전과 과제”. 한국농업경제학회 편. 『2007년 하계학술대회 발표 논문집』 pp.57-80
- _____. 외. 2013. “KSP 지식공유사업 평가 연구”. 기획재정부
- _____. 2015. “한국의 개발원조와 새마을운동: 적용의 가능성과 한계”. 동아시아재단 편. 『이슈와 정책』 25호
- 김동인. 2014. “한국의 공적개발원조(ODA) 효과성 제고에 관한 연구”. 건국대학교 (박사 논문)
- 김인 외. 2015. “지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안”. 한국국제협력단
- 박진도 외. 2005. 『농촌개발정책의 재구성』. 한올아카데미
- 유용조. 2015. “유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 주요 내용과 한국의 대응과제”. 국회입법조사처
- 이대섭 외. 2015. “지속가능개발목표(SDGs) 채택에 따른 국제농촌개발협력 사업의 성과관리.” 한국농촌경제연구원 편. 『농정포커스』 제 113호
- 정기환 외. 2007. “대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안”. 한국국제협력단
- 한아름 외. 2011. “한국의 국제농촌개발협력에 대한 소고”. 한국국제농업개발학회 편. 『한국국제농업개발학회지』제23권 제2호. pp.129-137
- 허장 외. 2009. “국제농업협력의 추진전략 및 실천방안”. 경제·인문사회연구회
- _____. 2013. “새마을운동과 국제개발협력”. http://www.krei.re.kr/web/www/31?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=200506
- 강하니. 2014. “전 세계인이 함께 만들고 지켜야 할 새로운 개발목표 : SDGs”. <http://www.odawatch.net/articles/464186>
- 성하은. 2015. “지속가능발전목표(SDGs)의 채택: 시민사회가 걸어야 할 변혁의 길”. <http://www.odawatch.net/articles/468579>
- 김영섭 외. 2015. “농업에 대한 오해와 올바른 이해”. 『CEO Focus』 제190호. http://www.nonghyup.com/Research/Ceofocus_View.aspx?PAGE=16&Idx=169
- _____. 2015.10.2. “국제농업개발협력, 지속가능에 초점을”. 농어민신문
- 이민호. 2015.11.23. 제 29차 개발협력포럼 발표자료. “효과적인 SDGs 이행을 위한 KOICA 중장기 전략수립-농림수산분야”. 한국국제협력단