

국제농업협력연구와사업네트워크의중추역할을위하여 :한국농촌경제연구원의국제농업개발협력센터



허 장
한국농촌경제연구원 / 연구위원
heojang@krei.re.kr

1. 머리말

보릿고개에 풀죽으로 연명하고 밥을 얻으려 대문을 두드리는 걸인들이 서울시내에서도 자주 눈에 띄었던 것이 불과 40년 전이다. 영국 등 유럽에서는 수백 년에 걸쳐 산업화와 도시화가 진행되었지만, 우리나라에서는 그 먹고살기 어려웠던 시대를 50대 이상의 국민이면 대부분 뚜렷이 기억할 정도로 얼마 전(!) 일이다. 이처럼 짧은 기간 내에 어떻게 한국이 세계 15위권의 경제대국으로 성장하였는지에 대해 전 세계가 그 비결을 궁금해한다.

뒤돌아보면 그동안 우리나라가 이렇게 성장하기까지 각 분야에서 참으로 많은 정책의 시행착오가 있었고 그 과정에서 귀한 경험과 기술을 축적하였다. 뿐만 아니라 다른 선진국과는 달리 그러한 정책을 실제로 고안, 집행하고 경험과 기술을 몸으로 체득한 사람들이 아직도 실재하고 있다. 개도국에 대한 우리나라의 해외원조 규모

가 미국이나 일본, 유럽 국가들보다는 많이 부족하지만, 축적된 경험과 기술, 그리고 이를 전수해 줄 수 있는 인적 자원은 그 어느 선진국보다 풍부하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 아시아, 아프리카 등 많은 개도국들이 우리나라를 주목하고 있다.

먹거리를 생산하는 농업, 그 농업에 종사하는 농민이 사는 농촌은 모든 국가경제발전의 근본이다. 현재의 선진국도 과거에 그랬듯이 개도국의 사회경제 발전을 위해서는 농업의 성장과 농촌개발이 필수적이다. 석유 등 광물자원에 의존하는 중동, 중앙아시아 일부 국가들도 해외에서 생산된 농산물을 확보하고자 많은 투자를 하고 있다.

곡물 등 농업생산물은 이른바 ‘얇은 시장(thin market)’ 구조를 가지고 있어서 수급의 변화에 대한 현물 흐름의 반응이 매우 더디고 그만큼 시장에서의 가격 변동이 크다. 이에 따라 농산물 수입국을 포함하여 농업 생산성이 열악하고 국내 유통이 원활하지 않은 많은 개

도국의 주민들이 식량부족에 시달리게 된다. 그만큼 농업과 농촌의 지속적인 개발의 중요성이 높다.

이 글에서는 국내외 국제개발협력에서의 식량안보의 중요성 증대에 따라 빠르게 늘어난 우리나라 농업분야 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 보다 국제적 규범에 맞게, 그리고 효과적으로 집행하기 위하여 최근 설립된 한국농촌경제연구원의 국제농업개발협력센터를 소개하고자 한다. 개도국의 식량안보를 보다 국제적 기준에 합치되게 지원하도록 노력함으로써 국제농업 개발협력 분야에서의 선도적 역할을 수행하는 것이 이 기구의 목표라고 할 수 있다.

2. 국제농업협력, 그 필요성과 방향

(가) 식량안보의 현황

우리나라의 식량자급률은 20%대 초반으로 하락하였다. 주곡인 쌀은 자급수준이지만 가축을 먹이는 사료곡물의 대부분을 미국, 브라질, 캐나다 등에서 수입하기 때문이다. 그러나 식량자급률이 낮고 외국 농산물에 크게 의존한다고 해서 우리나라에 굶어죽는 사람이 많지는 않고 오히려 음식물 낭비가 사회적 문제로 되고 있다.

하지만 개도국의 사정은 다르다. 지금도 에티오피아, 수단 등 사하라 이남 아프리카, 방글라데시 등 동남아시아에서는 많은 사람들이 기근에 허덕이거나 부족한 영양 상태 아래 놓여 있다. 한국농촌경제연구원(이하 농경연)이 최근 발표한 농업전망 보고서(2014)에 따르면, 1970년 이후 국제곡물 가격급등 주기가 빨라져, 특히 2007년 이후에는 예년의 7~8년 주기에서 3.2년으로 크게 짧아졌다고 한다. 아울러 가격 급등폭도 확대되어 2008년에 들어서서는 그 전 10년 전에 비해 두 배나 상승

하였다.

곡물가격의 급등, 급락의 원인은 환율변동, 지구적 혹은 국지적 이상기상, 정치적 불안정, 국제투기자본의 이동, 바이오에너지 가격변동 등 매우 다양한 요인에 의한 다. 곡물 등 농산물 가격의 불안정은 농산물 생산과 유통, 교역 등 모든 가치사슬(value chain) 분야와 관련 제도에서 그 원인을 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 확실한 것은 이와 같은 식량의 수급 불안정(가격 등락을 포함하여)에 가장 취약한 계층이 바로 개도국 빈곤층이라는 점이다. 개도국 빈곤층의 4분의 3이 농촌에 거주한다는 사실은 아이러니하게도 식량을 생산하는 농촌이 식량부족의 위험지역이라는 점을 보여준다.

미국 농무성의 경제연구소(USDA ERS)가 발표한 「세계식량안보평가 보고서」는 1인당 하루 2,100칼로리 미만을 섭취하는 식량불안정 인구가 2013년에 총 7억 명이며, 이 가운데 아시아 지역에 4억 300만 명, 사하라 이남 아프리카에 2억 5,400만 명이 분포한다고 보고하였고, 10년 뒤에는 전 세계적으로 이 인구가 8억 6,800만 명으로 늘어날 것이라고 전망하였다(한국농촌경제연구원, 2013: 257쪽).

식량안보의 문제가 부각되면서 이에 대응한 국제적 공조 노력의 일환이 2009년 7월 발표된 「글로벌 식량안보에 대한 라켈라 공동선언」이다. G8과 우리나라 등 정상들이 참여하여 합의한 이 선언은 2008년 이후 1억 명이상이 추가로 극심한 빈곤상황에 빠지고 10억 명 이상이 기아와 빈곤에 고통 받고 있다고 진단하였다. 식량안보는 경제성장과 사회발전 및 정치적 안정과도 연계되어 있으며, 농업뿐만 아니라 총체적인 농촌발전이 필요하며, 이에 따라 농업부문에 대한 ODA 및 국가재정 지원이 확대되어야 할 것이라고 주장하였다. 구체적으로는

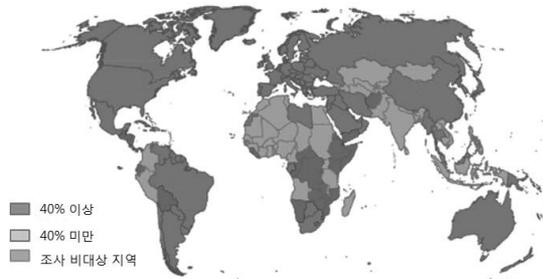


그림 1. 식량불안정 인구의 분포

2009년 농업과 식량안보를 위한 글로벌 파트너십, 즉 “글로벌 농업식량안보 프로그램(Global Agriculture and Food Security Programme, GAFSP)”을 발족시키고, 향후 3년간 200억 달러를 조달할 것을 목표로 내 걸었다.

한편 잘 알려져 있다시피 UN은 8가지의 ‘천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’를 통해 2015년까지 개도국의 사회경제적 상황을 개선하고자 노력하고 있다. MDGs의 첫 번째 목표가 바로 1990년 대비 기아 및 빈곤에 허덕이는 인구를 절반으로 줄인다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 개도국의 빈곤인구가 대부분 농촌에 거주하고 있으며, 농업부문의 성장을 통한 빈곤감소의 효과가 비농업 부문에서의 성장에 비해 두 배 이상 높다는 연구결과도 있다(World Bank, 2008).

식량안보를 중심으로 한 국제농업협력이 필요한 이유가 바로 이와 같은 중요성과 국제적 흐름에 있다고 하겠다.

(나) 국제적 규범

우리나라는 2010년에 OECD 산하의 개발원조위원회

(Development Assistance Committee, DAC)에 가입하면서 명실상부한 원조 공여국으로 탈바꿈하였다. DAC에의 가입이 그저 선진국 대열에 합류하였다는 자랑거리, 명예를 얻었다는 것으로 그치는 것은 아니다. DAC를 포함하여 국제사회에서 공여국에게 요구하는 원조 규범을 성실히 준수하겠다는 의지 역시 표현한 것이기 때문이다.

국제개발협력, ODA 분야에서 핵심적 역할을 하는 국제규범은 2005년 발표된 ‘원조의 효과성에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’이다. 파리선언이 주창한 국제사회 원조의 5원칙은 주인의식(ownership), 원조일치(alignment), 원조조화(harmonization), 결과중심의 원조(managing for results), 상호책임성(mutual accountability) 등이다. 아래 표는 파리선언의 각 원칙에 대하여 이를 달성하였는지를 측정하고자 고안된 지표들을 소개한 것이다.

3. 국제농업개발협력센터 운영의 원칙

국제농업개발협력센터(Center for International Agricultural Partnership, CIAP)는 이러한 국내외 정책적 배경 아래 2014년 1월부터 농경연에 신설되었다. 우리 센터는 자체 연구과제 이외에도 정부 위탁사업으로 추진되는 “농정성과 확산사업(Korean Agricultural Policy Experiences for Food Security, KAPEX)”을 핵심으로 다양한 사업을 시행하고 있는데, 기본적으로 다음과 같은 원칙을 설정하여 운영되고 있다.

첫째, 참여적(participatory and aligned) 협력이다. 이는 개도국과의 협력사업, 연구를 수행할 때에는 수요조사나 정책협의 등 대상국과의 긴밀한 협의, 공동조사

표 1. 파리선언의 원칙과 지표

5대 원칙	세부 지표
주인의식 (Ownership)	1. 개도국의 구체적 개발전략 수립
원조일치 (Alignment)	2a. 신뢰할 수 있는 개도국 공공재정관리 시스템
	2b. 신뢰할 수 있는 개도국 공공조달 시스템
	3. 개도국 예산에 통합된 원조
	4. 조율된 지원을 통한 개도국 역량강화
	5a. 개도국 공공재정관리시스템 이용
	5b. 개도국 공공조달시스템 이용
	6. 프로젝트 수행조직 중복회피를 통한 개도국 역량강화
7. 원조예측성 제고	
원조조화 (Harmonization)	9. 공여국 간 공동합의 및 공동 절차 활용
	10a. 공동 현지사무소
	10b. 공동 국가분석
결과중심의 원조 (Managing for Results)	11. 성과중심의 프레임워크
상호책임성 (Mutual Accountability)	12. 상호책임성

등을 거쳐 시행하는 것을 의미한다.

둘째, 일관된(coherent) 협력이다. 우리나라가 설정한 '한국형 ODA모델'에 따르면 농림업 분야에는 아래 표와 같은 18개의 중점 협력프로그램이 있다(허 장 외, 2012). 또한 ODA예산의 효율적 집행을 위해 선정한 26개의 중점협력국가별로 중장기 협력전략이 있다. 이러한 협력프로그램과 중점국가에 대한 협력전략에 우리 센터의 사업이 부합될 수 있도록 각별히 주의를 기울이고자 한다.

셋째, 집중과 선택을 통한 효율적(efficient) 협력이다. 특히 KAPEX 사업의 경우 양국간 협의를 거쳐 선정

된 협력주제에 관해 일관되고 전문적인 세부사업을 시행하게 된다. 즉, 가급적 특정분야에 집중함으로써 전문성과 현실성을 확보하고자 하는 것이다.

마지막으로 성과지향적(performance-based) 협력을 들 수 있다. 개발협력 관련 연구나 컨설팅 사업이 그 자체로 그치는 것이 아니라 실제 ODA사업으로 연계될 수 있도록 하거나, 개도국 담당자의 정책개발 역량 강화로 실질적으로 이어질 수 있는 방안을 찾고자 한다.

4. 국제농업개발협력센터가 하는 일

국제농업개발협력센터는 “국제농업협력과 해외농업

표 2. '한국형 ODA 모델' 중 농림업 협력프로그램

번호	프로그램
1	식량작물 생산성 향상 프로그램
2	영농 기계화 프로그램
3	경제작목 재배 및 시설원에 프로그램
4	친환경농업 프로그램
5	관개·배수 시스템 개발 및 관리 프로그램
6	농업생산 기반 구축 프로그램
7	농지제도 및 관리 프로그램
8	농산물 유통체계 구축 프로그램
9	농식품 안전·위생관리 프로그램
10	농업기술 개발 및 현장지도 지원 시스템 프로그램
11	농업인력 육성 프로그램
12	농업협동조합 프로그램
13	가축질병 관리 프로그램
14	농촌종합개발 프로그램
15	농촌특화사업개발 프로그램
16	가축사육 및 관리 프로그램
17	산림녹화 프로그램
18	임산자원 개발 프로그램

개발 분야의 연구 및 사업을 확대함으로써 농림업 분야 국제협력사업의 주도적 역할을 수행”하는 것을 미션으로 삼고 있다.

대외적으로는 농림업 국제협력과 해외농업개발의 싱크탱크 및 네트워크의 중추(hub) 기능을 담당하고, 대내적으로는 농경연의 글로벌화를 위한 농림업 개발협력 연구와 교육의 선도적 역할을 다하고자 한다.

우리 센터의 주요 역할은 다섯 가지로 설정되어 있다. 즉, ① 정부 위탁사업인 “농정성과 확산사업(KAPEX)”의 확대 추진, ② 해외농업개발 및 협력의 강화, ③ 국내외 농림업 협력 네트워크 구축, ④ 글로벌 전문인력 육성 및 역량 강화, ⑤ 관련 연구사업의 수행 및 확대 등이 그것이다. 아래에서는 이들 각각에 관해 좀 더 자세히 기술하고자 한다.

(가) KAPEX 사업의 확대

KAPEX 사업은 우리 센터의 핵심사업으로, 센터의 운영원칙을 충실히 반영하도록 설계하였고, 꾸준한 개선과정을 거쳐 보다 국제화된 기술협력(technical

cooperation) 사업으로 자리매김할 수 있도록 노력하고 있다.

이 사업은 개도국의 수요와 우리나라의 비교우위에 입각하여 상호 협의하에 설정된 주제에 관한 컨설팅이 핵심이다. KAPEX 사업의 목적은 첫째, 식량안보, 빈곤 탈피를 위하여 개도국 스스로 농정을 수립하고 추진할 수 있는 역량의 강화를 지원하고, 둘째, 저개발국 수요에 부응하고 우리나라의 농림업 분야 전문성을 활용할 수 있는 국제협력 사업을 조사 및 발굴하며, 셋째, 우리나라 세부 분야별 농정성과를 체계적이고 집중적으로 홍보하여 국가 이미지를 제고하고자 한다. 세부적으로는 양국 전문가로 구성된 연구팀에 의한 공동조사/연구, 개도국 고위급 및 실무자급을 대상으로 한 1~3주의 연수(“KAPEX Academy”), 그리고 양국에서 각 1회씩 개최되는 정책 워크숍 등이 주요 활동이다. 2013년에 라오스, 캄보디아, 에티오피아 3국에 대하여 농업협동조합 정책 수립, 농업기술 개발 및 보급체계 구축 등에 관해 이 사업을 시행한데 이어, 2014년에는 베트남, 미얀마, 우간다 등 3국에 시행할 예정으로 있다. 아래 그림

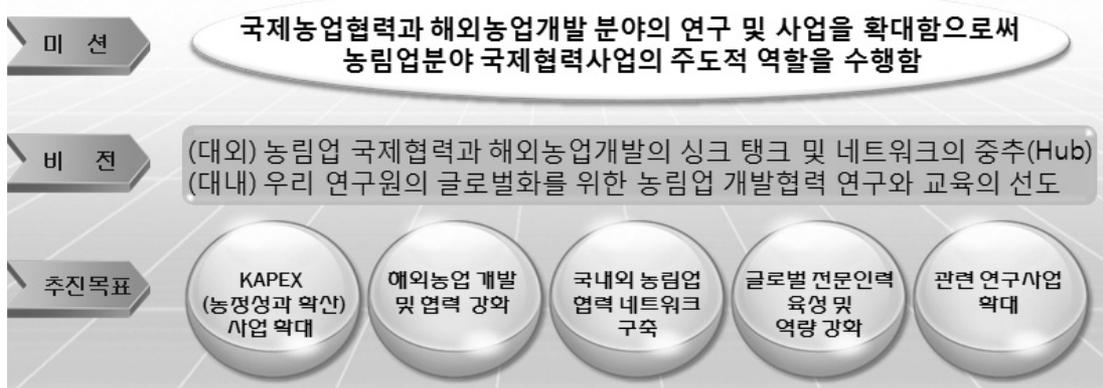


그림 2. 한국농촌경제연구원 국제농업개발협력센터의 미션, 비전, 추진목표

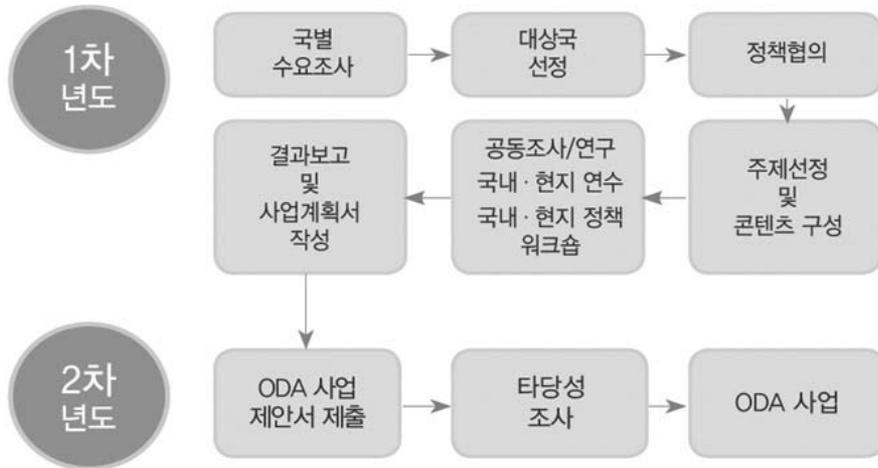


그림 3. KAPEX 사업의 추진절차

은 KAPEX 사업의 국가별 추진절차를 나타낸 것이다.

(나) 해외농업개발 및 협력 강화

KAPEX 사업이 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 차원에서 이루어지는 반면에, 해외농업개발 업무는 궁극적으로 우리나라의 식량안보를 위한 해외자원의 개발을 지원하는 분야이다. 2013년 10월 정부가 “하나, 창조, 평화의 대륙”을 지향하는 유라시아 이니셔티브를 주창한 이래, 극동러시아와 몽골, 중앙아시아 등 유라시아 국가들과의 농업개발 협력 및 관련연구의 필요성이 늘어났다. 이에 따라 우리 센터에서는 극동러시아, 우즈베키스탄, 우크라이나 등 우리나라와의 농업협력 관계가 밀접하거나 향후 투자협력이 늘어날 가능성이 높은 유라시아 국가들을 중심으로 주요 농산물 가공, 곡물 생산성 증대 등을 지원하기 위한 투자협력 활성화 방안 연구를 수행하고 있

다. 이 연구의 성과는 2014년 4월 블라디보스톡, 시안, 타시켄트 등에서 열리게 될 “유라시아 지식네트워크” 정책토론회에서 발표될 계획이다.

(다) 국내외 농림업 협력 네트워크 구축

국제농업개발협력센터는 농업·농촌정책 분야에서 최고의 싱크탱크인 농경연의 조직답게 국제농업개발협력 분야에서의 온라인, 오프라인 네트워크의 중심이 되고자 한다. 이를 위해 온라인상에서 개발협력 관련 정보를 관련 조직이나 이용자들이 손쉽게 접근할 수 있는 ‘국제농업개발협력 정보서비스,’ 즉 정보포털시스템을 구축하기로 하고, 2014년도에 이를 위한 준비에 착수하였다.

한편으로는 오프라인에서 공공 및 민간기관이 상호 교류·협력할 수 있도록 2014년 3월에 ‘국제농업파트너십 포럼(Forum on International Agricultural

Partnership, FIAP) 을 발족하기로 하였다. 이를 통해 부처간, 기관간 소통을 강화하고 협력사업의 효과성과 효율성을 제고하는 협력체계가 구축될 것으로 기대한다. 포럼은 분기별 1회의 강연, 세미나, 워크숍 등을 오프라인에서 개최하고 온라인 소식지를 회원에게 발송하는 것을 주요 활동으로 할 예정이며, 사무국은 우리 센터에 두는 것으로 하였다.

(라) 글로벌 전문인력 육성 및 역량강화

전문인력 육성사업은 농경연 및 우리 센터의 장기적인 목표 달성을 위한 기반을 구축하고자 2014년에 시범적으로 시행하는 것이다. 2013년 KAPEX 사업을 통해 개도국의 유망한 공무원, 전문가에 대한 역량강화 연수를 실시한 적이 있는데, 이를 보다 체계적으로 시행하기 위하여 2014년에 일단 국가별 1인을 6개월 가량 국내로 초청하여 연수를 실시하게 된다. 내년부터는 이를 본격적인 사업으로 확대하여 보다 많은 인원을 대상으로 1년 이상 장기연수과정을 도입하도록 추진할 예정이다. 우리 센터는 이러한 시범사업으로부터의 경험과 노하우, 교육 인프라를 바탕으로 궁극적으로 “KREI 아카데미(Academy)”를 개설하고, 관련 대학, 공공기관과 협동으로 연수과정을 개설하는 것을 목표로 하고 있다.

(마) 관련 연구사업 확대

우리 센터는 정부위탁 사업 이외에도 다양하게 국제협력 관련 연구를 수행하고 있다. 그동안 개도국 농촌개발 협력모델과 전략수립, ODA 평가지침 작성, 농업-임업 협력사업 연계방안, 농림수산 분야 ODA 평가, 한국형 ODA모델 수립, 중점협력국 농업 기초조사, 연해주 농장개발 타당성, 베트남 농촌개발 컨설팅, 콩고민주공

화국 새마을사업 평가 등 조사연구와 컨설팅, 평가 등을 해 오면서 매우 많은 조사 분석 경험을 축적하였다. 2014년에는 관, 학, 연이 공동으로 참여하는 베트남 농촌개발 정책 평가를 추진할 예정으로, 우리나라 새마을 운동을 벤치마킹하여 전국적인 차원에서의 농촌개발 정책으로 시행 중인 베트남의 삼농(三農)정책을 중간 평가하고자 한다.

한편으로는 국제농업 개발협력의 실용적인 목적을 위해 협력 콘텐츠 작성 연구가 진행된다. 즉, 개도국에 적용 가능한 콘텐츠로 2012년에 개발된 적이 있는 농림업 분야의 18개 ‘협력 프로그램’을 보완, 재구성 및 심화하는 연구를 수행하고 있는데, 이를 통해 ‘식량작물 생산성 향상,’ ‘영농기회화’ 등 핵심 주제에 대한 국내 농정경험, 해당 주제별 국제협력 사례 및 교훈, 개도국 적용을 위한 착안사항 등을 제시하게 된다. 이 연구의 성과는 현재 여러 기관에서 수행하고 있는 각종 연수사업에서 교육교재로 활용될 수 있을 것으로 생각한다.

5. 국제농업개발협력센터의 조직

우리 센터는 앞서 언급한 대로 대내외의 다양한 요구 사항을 반영하여 시행하고자 많은 역할을 부여받았다. 그러나 아직은 신설조직이기 때문에 이를 효율적으로 수행할 수 있는 인적 자원과 조직적 역량을 단계적으로 확보하여 가고 있는 상태이다.

현재는 센터 내에 국제개발협력팀, 해외농업개발팀, 역량개발팀 등 세 개의 팀이 설치되어 있고, 팀별로 관장 업무와 인원이 배치되어 있다.

국제개발협력팀은 개발협력 사업 및 연구에 대한 수요조사와 타당성 검토 등 주로 사업의 발굴에 관한 업무

를 담당한다. 또한 관련 연구와 사업 평가, 기타 자료제공 등 정책지원이 필요한 사항에 대하여 신속히 대응하는 총괄적 부서이다.

해외농업개발팀은 해외농업개발 조사와 심의 등 해외개발업체에 대한 투자환경조사 및 용자심의 지원업무 이외에도 해외농업개발사업 평가, 민간 컨설팅과 관련 연구 등을 수행하고 있다.

역량개발팀의 주요 업무는 KAPEX 사업을 포함하여 한국국제협력단(KOICA)의 초청연수 사업, 경제발전경험 공유(KSP) 사업 등에서 요청하는 경우 국내외 연수를 수행하며, 이 밖에 정책워크숍, 포럼 및 네트워크 운영, 글로벌 전문인력 육성 프로그램 개발 및 관리 업무를 맡고 있다.

6. 마치면서 또는 결론

새 정부 이전부터 국제농업개발협력 분야는 우리나라의 ODA가 확대됨에 따라 빠르게 그 규모가 커져왔고, 이에 따라 이를 체계적, 중장기적으로 추진할 필요성이 높아졌다. 아울러 우리나라의 개발협력 전략과의 일관성도 유지하여야 하고 국제규범에도 부합하는 원칙을 지켜나가야 한다.

한국농촌경제연구원은 농업·농촌분야의 정책연구기관이자 정부의 관련정책을 지원하는 싱크탱크이다. 국제농업개발협력 분야에서도 이러한 기본적 역할을 수행하기 위하여 농경연은 국제농업개발협력센터를 설립한 것이며, 이에 신설부서로서 다양한 사업을 기획, 시행하여 가고 있다. 농업분야 ODA와 관련된 여러 민간 및 공공기관의 관심과 격려를 바라마지 않는다.

참고문헌

1. 한국농촌경제연구원, 2014, 농업전망 2014, 서울: 한국농촌경제연구원.
2. 한국농촌경제연구원, 2013, 「세계농업정보」(2013. 8), 서울: 한국농촌경제연구원.
3. 허 장, 이대섭, 정승은, 2012, 「한국형 ODA 모델 수립을 위한 농어업 분야 ODA 프로그램 선정 연구」, 서울: 한국농촌경제연구원.
4. World Bank, 2008, *Agriculture for Development*, Washington D.C.

기획: 배승중