

농업분야 국제개발협력 우량사업 발굴을 위한 접근법 연구

지성태

한국농촌경제연구원 (서울시 동대문구 회기로 117-3)

국문요약

본 연구는 최근 우리나라 ODA의 양적 성장이 이루어지고 있는 가운데 농업분야 ODA 질적 제고를 위해 우량사업 발굴을 위한 접근법에 대해 분석하였다. 이 분석은 국제사회의 ODA 발전 패러다임, 우리나라 ODA 발전 방향 및 농업분야 ODA 사업 발굴에 있어서의 구조·절차·내용상의 문제점을 기초로 이루어졌다. 분석 결과 전략에 근거한 접근(Strategy Approach), 비교우위에 기초한 접근(Comparative Advantage Approach), 파트너십에 기초한 접근(Partnership Approach), 공여주체간 협의에 기초한 접근(Networking Approach), 모델화 접근(Modeling Approach) 등 5가지 접근법이 도출되었다. 각각의 접근법이 유기적으로 연계되어 적용될 경우 우량사업 발굴 가능성이 더욱 높아지고, 결국에는 사업의 효과성 제고로 이어질 것이다. 본고에서는 이러한 접근법을 적용하여 맞춤형 ODA 사업을 발굴한 KAPEX 프로그램 사례를 소개하였다.

주요어: 공적개발원조(ODA), 우량사업 발굴, 전략, 파트너십,
개도국 식량안보를 위한 우리나라 농정성과 확산(KAPEX)

1. 서론

2010년 OECD 개발협력위원회(DAC) 가입을 계기로, 우리나라는 과거 원조를 받던 나라에서 원조를 주는 나라로 탈바꿈한 국가로 국제사회에 공식적으로 인정을 받게 되었다. 같은 해 ‘국제개발협력기본법’이 제정되고, ‘국제개발협력 선진화 방안’과 ‘ODA 5개년(2011~2015) 기본계획’이 수립됨으로써 우리나라 ODA 발전을 위한 기틀이 어느 정도 마련되었다. 2011년에는 부산에서 세계개발원조총회를 성공적으로 개최함으로써 개발아젠다 선도국으로서의 역할을 수행한 동시에 선진공여국으로 도약하기 위한 발판을 마련하였다.

2013년 우리나라 공적개발원조(ODA) 규모는 28개 DAC 회원국 가운데 16위를 차지하였고, 명목국민총소득(GNI) 대비 ODA 비중은 0.13%로 전체 회원국 가운데 25위인 것으로 나타났다(조이슬, 2014a). 물론 이는 회원국 평균인 0.3%와 UN이 권고한 0.7%에 크게 미치지 못하는 수준이지만, ODA 규모가 빠른 증가추세를 보이고 있음은 분명하다. 국제사회가 우리 국격에 상응하는 ODA 규모 확대를 요구하는 가운데 우리 정부는 2015년까지 ODA 규모를 GNI의 0.25%까지 확대할 것을 이미 국제사회에 공언한 바 있다. 우리나라 ODA의 건강한 발전을 위해서는 이러한 양적 성장과 더불어 질적 성장에도 힘쓸 필요가 있다. 즉, 사업 발굴단계에서부터 사업 추진단계, 평가 및 사후관리단계에 이르기까지 일련의 ODA 사업 시스템의 선진화가 이루어져야 한다. 그 중에서도 사업 발굴은 사업 전체의 품질을 좌우하여 사업 성과 및 평가에 직접적인 영향을 미친다.

미국의 글로벌개발센터(Center for Global Development)와 브루킹스 연구소(Brookings Institution)가 공동으로 31개 국가 혹은 국제기구를 대상으로 실시한 2014 ODA 품질 평가(Quality of ODA,

QuODA)에 따르면, 영향력 극대화(maximizing impact), 수원국 제도적 역량배양(fostering institutions), 수원국 행정부담 경감(reducing burden), 원조 투명성 및 학습(transparency & learning) 등 4개 평가항목에서 우리나라는 모두 20위권 이하의 낮은 성적을 기록했다(조이슬, 2014b). 4개 평가항목의 31개 세부지표 대부분이 사업 발굴 혹은 형성단계에서 고려되어야 할 요소들이다. 다시 말해 ODA 사업의 목표 달성 및 효과성 제고를 위해서는 사업 추진은 물론 평가까지도 고려한 사업 발굴이 이루어져야 한다.

농업분야 ODA 사업은 일반적으로 농업이라는 산업적 요소, 농촌이라는 공간적 요소와 농민이라는 주체 요소로 구성되어 있기 때문에 다른 분야 ODA 사업에 비해 그 난이도가 높은 편이며, 사업 목표 달성은 물론 사업성과 측정도 쉽지 않다. 이는 농업분야 ODA 사업 발굴의 중요성을 반증하는 것이기도 하다. 빈곤 퇴치에 있어 농업 발전의 중요성이 강조되고, 우리나라 전체 ODA 규모 확대와 함께 농업분야 ODA의 양적 팽창이 이루어지고 있는 가운데 우량사업 발굴을 위한 방안이 모색될 필요가 있다. 따라서 본 연구는 먼저 국내외 농업분야 ODA 사업 현황을 살펴보고, 농업분야 ODA 사업 발굴에 있어서의 문제점을 기초로 우량사업 발굴을 위한 접근법을 도출하였고, 마지막으로 이러한 접근법에 근거하여 ODA 사업을 발굴한 사례를 소개하였다.

2. 농업분야 ODA 사업 현황

2.1. 국제사회 현황

세계 전체 ODA 규모 확대와 더불어 지속적인 확대 추세를 보이던 농

업(임업과 수산업 포함)분야 ODA 규모는 1980년대 접어들어 급격한 감소추세가 나타났다. 1984/1985년 120억 달러에 달했던 농업분야 ODA 규모는 2002/2003년 51억 달러에 그쳤다. 전체 ODA에서 농업분야가 차지하는 비중도 1995년 13%에서 2007년 6%로 절반 수준으로 하락하였다(OECD, 2010). 이처럼 농업분야 ODA의 절대 규모는 물론 그 비중이 감소한 원인은 당시 ODA 패러다임이 사회적 행정 인프라와 인도적 지원 강화를 위한 지원 중심으로 전환되었고, 무엇보다 1980년대부터 시작된 원조피로(aid fatigue)현상과 맥을 같이 하여 농업분야 ODA의 효과성이 다른 분야에 비해 상대적으로 낮았기 때문이라고 판단된다. 이에 농업 생산과 직접적으로 연관된 지원은 축소된 반면 가시적 효과가 비교적 큰 의료보건, 교육, 환경 등에 대한 지원은 상대적으로 증가하였다.

다행히, 2000년대 들어 농업분야 ODA 규모는 다시 증가하는 추세를 보여 2002/2003년 51억 달러에서 2010/2011년 132억 달러로 증가하였고, 전체 ODA 가운데 농업분야 ODA 비중도 6% 수준으로 안정되었다(OECD, 2013). 그 배경에는 2000년 UN에서 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 있다. 8개의 주요 목표로 이루어진 MDGs는 세계 빈곤 퇴치와 인류 공영을 위해 인류사회의 합의를 통해 도출한 공동의 Action Plan이다. 그 가운데 첫째 목표인 '절대 빈곤과 기아 근절(eradicate extreme poverty and hunger)'은 농업분야와 직결되고, 교육, 의료보건, 젠더, 환경 등과 관련된 다른 목표들도 농업 및 농촌개발과 직간접적으로 연관된다. 이에 따라 최근 농업분야 ODA에 대한 중요성이 한층 더 강조되고 있다. ODA를 통한 정부 차원의 지원뿐만 아니라 민간부문에서도 최근 농업 및 농촌개발의 중요성을 인식하고 그에 대한 지원을 확대하고 있다. 대표적인 예로, 민간부문 최대 규모를 자랑하는 게이트 재단(Bill &

Melinda Gates Foundation)은 2000년에 설립되어 사하라이남 아프리카와 남아시아의 가난한 농가를 대상으로 기아와 빈곤 퇴치를 목표로 농업분야 연구개발, 농업정책 수립, 농산물시장 시스템 및 접근성 개선 등에 대한 지원에 주력하고 있다.

국제사회에 빈곤과 기아 퇴치를 위한 농업분야 ODA의 중요성에 대한 공감대가 형성되고 그에 대한 지원 규모 확대는 매우 고무적인 일임에 틀림없다. 그러나 농업분야 ODA 사업의 효과성 제고를 위한 노력이 반드시 병행되어야 한다. 특히, 부산세계원조총회(HLF-4)를 계기로 원조의 패러다임이 '원조의 효과성'에서 '개발의 효과성'으로 전환되는 가운데 의료보건, 교육 등 다른 분야에 비해 가시적 효과성을 기대하기 어려운 농업분야 ODA의 효과를 극대화하는 것은 반드시 해결해야 할 과제이다. 국제사회에서는 이미 기존의 농업분야 원조 패턴에서 벗어나 개발의 효과성을 제고하기 위한 흐름들이 나타나고 있다(지성태, 2012).

첫째, 지구온난화로 인한 기후 변화가 빈곤문제와 직결된다는 점에서 최근 OECD/DAC 등 많은 원조기구들이 지속가능한 개발을 위한 전략과 가이드라인을 수립하였고, MDGs의 일곱 번째 목표로 '환경의 지속가능성 보장'을 명시하기도 하였다. 특히 농업분야는 지속가능한 발전을 위한 실천 여지가 큰 만큼, 대부분의 원조기관의 농업 및 농촌개발 부문에 '지속가능한 발전'을 주요 사업목표로 제시하였다.

둘째, 과거의 원조 패턴은 물자지원이나 농업의 특정 부문에 대한 지원을 통해 빈곤과 기아를 감소시키려는 공여자 위주의 방식이었다면, 최근에는 수원국 농업과 농촌의 자생력을 증강시킴으로써 자체적인 식량 공급능력을 강화시키려는 시도가 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 개도국 농민과 도시주민의 농산물시장에 대한 접근성을 높여 농가소득 증대는 물론 균형적인 영양섭취를 보장하기 위한 농산물 유통시스템 개선사업과 부가가치 향상을 통한 농가 소득 증대를 위한 농산물 가공부문에 대한

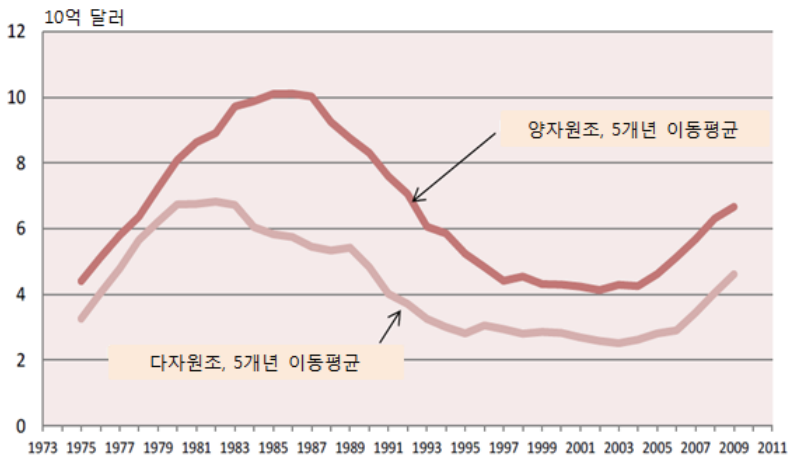
지원도 이루어지고 있다. 다시 말해 농업분야 ODA는 농업의 생산-가공-유통-수출로 이어지는 가치사슬(value chains) 전체로 확대되고 있으며, 세계식량계획(WFP)의 P4P(Purchase for Progress)¹⁾와 같이 가치사슬 전체를 아우르는 프로그램형 사업들도 추진되고 있다.

셋째, 현재까지도 보편적 원조 패턴인 프로젝트형 ODA 사업은 가시적 효과는 클 수 있지만 수원국 혹은 수혜자의 사후관리 능력이 부족할 경우 지속가능성 확보가 어려울 수 있으며, 수혜 대상지역이 한정되어 있기 때문에 그 파급효과도 제한적이다. 그 대안으로 프로그램형 모델이 제기되었다. 프로그램형 ODA는 섹터 통합형(Multi-Sector)으로 농업 ODA 사업에 의료보건, 교육, 젠더 등의 분야를 연계시키고, 사업 발굴 시 수원국의 개발계획 및 빈곤퇴치전략보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) 등 수원국의 수요에 기초하고, 다른 공여기관과의 유사사업 중복을 피하고 상호 연계방안을 모색함으로써 효과성을 제고할 수 있다.

넷째, 로마선언(2003) 이후 원조 조화(harmonization)가 강조되면서 공여주체들의 수원국에 대한 상이한 요구사항과 다양한 원조 관행으로 인해 발생하는 비생산적인 거래비용을 낮춰 원조의 효과성을 제고하려는 노력들이 나타났다. 그 가운데서도 공여국 혹은 원조기관의 상호 조화와 파트너십의 중요성이 강조되었고, 공여국과 수원국 간의 협력, 최근 국제개발협력에 있어 그 역할과 영향력이 커지고 있는 NGO와의 파트너십, 민간기업과 비영리기구(NPI) 등 민간부문의 자금과 기술, 전문성을 ODA에 적극 활용하기 위한 민관협력(Public Private Partnership)이 주목 받고 있다.

1) 종자, 비료 등 생산자재를 보급하고, 농업 생산성과 품질을 높이고, 농산물 가공시설과 저장시설을 건립하고, 농산물 유통망을 개선하고, 관련 지식과 노하우를 전수하는 등 다양한 사업 아이টে으로 구성되었다.

다섯째, 대다수 개도국의 경우 인구의 70% 이상이 농촌지역에 거주하고 그 중 대부분이 농업에 종사한다. 그 중에서도 빈곤 탈출을 위한 고용자원이 절대적으로 부족하고 각종 리스크 대응능력이 취약한 소규모 농가(small-scale household)와 농가 구성원 중에서도 주된 농업 노동력으로 생산활동을 주도하는 여성농민이 주된 지원 대상이 되고 있다. 소규모 농가는 일단 빈곤층으로 전락하게 되면 빈곤의 악순환에서 벗어나기 어렵고, 여성농민의 역량은 농업 생산성과 농가소득과 직결되기 때문이다. MDGs의 세 번째 목표로 '양성평등 촉진과 여권 신장'을 제시하기도 하였다.



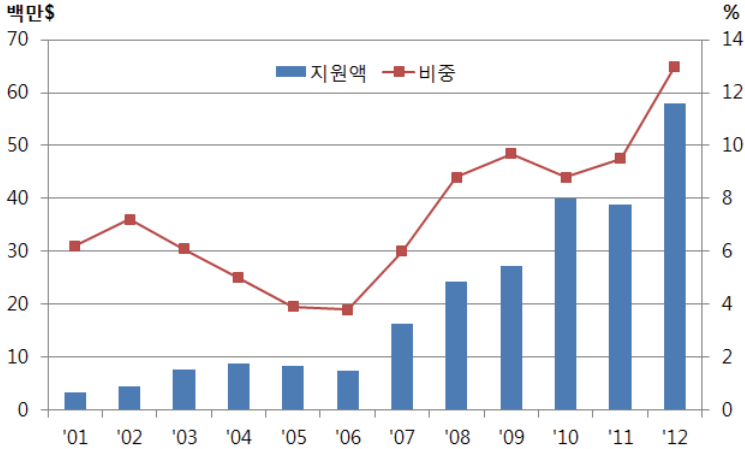
출처 : OECD(2013).

〈그림 1〉 양자협력국가(DAC)와 다자협력기관의 농업분야 지원규모 변화 추이

2.2. 국내 현황

국내에서 농업분야 ODA는 KOICA(외교부), EDCF(기획재정부), 농식품부(한국농어촌공사), 농촌진흥청 및 경상북도를 비롯한 지자체 등 다양한 기관에서 시행하고 있으며, 그 외의 기관에서도 ODA에 대한 관심이 늘어나고 있는 추세이다. 이러한 가운데 KOICA에서 수행하는 농업분야 ODA가 우리나라 전체 농업분야 ODA에서 차지하는 비중이 가장 크다.²⁾ <그림 2>에서와 같이, KOICA의 농업분야(임업과 수산업 포함)에 대한 지원액은 2007년부터 전체 지원액의 증가와 더불어 지속적으로 증가하는 추세를 보이며, 2012년에 그 규모가 57.94백만 달러까지 증가하였다. 이처럼 지원액의 증가추세와 함께 농업분야에 대한 지원이 총 지원액에서 차지하는 비중도 점차 증가하는 추세를 보인다. 2006년 3.8%였던 농업분야 지원액 비중은 2012년 13.0%까지 증가하였다. 이는 농업 및 농촌분야 ODA의 중요성에 대한 인식을 반증하는 것이기도 하다. 특히 농업 발전기반이 취약한 아프리카 국가들을 대상으로 농업분야 지원이 최근 큰 폭으로 증가하였다. 2008년 대아프리카 농업분야 ODA 지원규모는 8.5백만 달러였고, 2011년 그 규모는 38.78백만 달러로 3배 이상 증가하였다. 그러나 전체 지원액 가운데 농업분야 지원규모는 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. KOICA의 5대 지원분야 가운데 교육(26.6%), 보건(16.1%), 공공행정(15.0%), 산업에너지(13.1%)는 모두 농림수산의 비중(13.0%)보다 높게 나타났다(한국국제협력단, 2013).

2) 2012년 KOICA의 농림수산분야 지원액은 57.94백만 달러이고(2012 KOICA 대외무상원조실적 통계), 동년 우리나라 농업분야 양자간 ODA 규모는 70.2백만 달러로(EDCF ODA통계(www.edcfkorea.go.kr)), 전자는 후자의 82.5%를 차지한다.

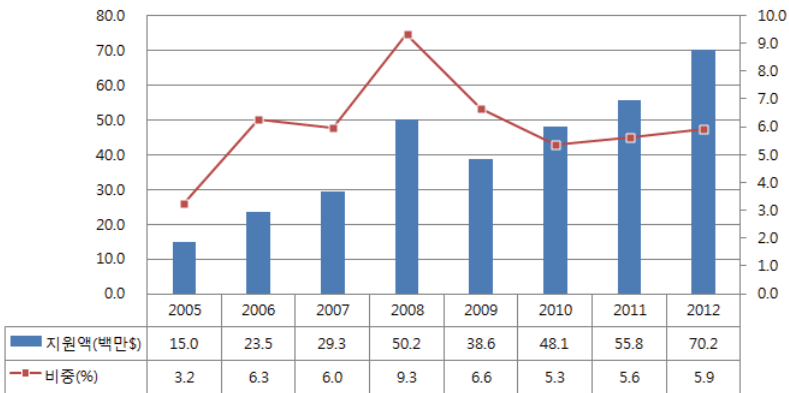


출처 : 한국국제협력단(2013) 자료 재구성.

〈그림 2〉 KOICA의 농업분야 지원규모 변화 추이

〈그림 3〉에서와 같이, KOICA를 포함한 우리나라 전체 농업분야(임업과 수산업 포함) 양자간 ODA 규모의 변화를 살펴보면 점차 증가하는 추세를 볼 수 있다. 2005년 15.0백만 달러였던 농업분야 양자간 ODA 규모는 2012년 70.2백만 달러로 약 3.7배 증가하였다. 그러나 농업분야가 전체 양자간 ODA에서 차지하는 비중은 2008년 9.3%까지 증가했다가 최근에는 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 우리나라 전체 ODA 규모가 지속적으로 확대되고 시행주체도 다양해지는 상황에서, 이처럼 농업분야 ODA의 성장이 양적 측면에서 이에 부응하지 못하는 원인은 기본정책 및 전략, 추진체계와 평가체계, 개발모델 등 내적 역량 부족에서 찾을 수 있다(박민지, 김경량, 2011). 또한, 농업 자체의 특수성뿐만 아니라 수원국의 농업을 비롯한 사회·경제·문화적 특수성 등 외부 환경에서도 찾을 수 있다. 결국 이러한 요인들로 인해 농업분야 ODA가

기대효과를 달성하지 못할 경우 공여주체와 사업시행기관에서 농업분야 ODA 사업을 기피하는 현상이 나타나기도 한다. 뿐만 아니라 농업분야 ODA는 단기간에 그 성과를 기대하기 어렵고, 사후관리체계가 구축되지 않은 상황에서 효과성 평가 자체가 어렵다는 한계가 있다(한국개발연구원, 2011).



출처 : EDCF ODA통계(www.edcfkorea.go.kr) 재구성.

〈그림 3〉 농업분야 전체 양자간 ODA 규모 변화 추이

이러한 가운데 우리 정부는 2015년 ODA 규모 목표치를 GNI의 0.25%로 설정함에 따라 향후 전체 ODA 규모가 크게 확대될 것이고³⁾, 이와 더불어 농업분야 ODA 규모도 점차 증가할 것으로 전망된다. 그러나 효과성 제고를 위한 전략 수립, 우량사업 발굴, 추진체계의 내실화, 프로그램 개발, 전문인력 육성 등을 통한 국내 농업분야 ODA의 역량

3) 2013년 한국의 ODA 규모는 GNI의 0.13%로 2015년도 목표치인 0.25%와도 여전히 거리가 멀어 현실적으로 목표 달성이 어려울 것으로 보이나 앞으로 한국의 ODA 규모가 빠른 증가세를 보일 것임은 확실하다.

강화가 이루어지지 않을 경우 전체 ODA에서 농업분야는 여전히 상대적으로 낮은 비중을 차지하거나 오히려 위축될 수도 있다.

3. 농업분야 ODA 사업 발굴의 문제점

3.1. 구조상의 문제점

분야를 막론하고 분절화(fragmentation)는 이미 우리나라 ODA의 고질적인 문제로 대두되고 있다. 더욱이 최근 ODA 규모가 확대되고 중앙부처, 지자체 및 민간부문 등 다양한 시행주체들이 참여함에 따라 분절화문제는 더욱 심화되는 경향을 보이고 있다. 사업 수도 지속적인 증가 추세를 보임에 따라 사업 간의 중복 및 유기적 연계 부재 등의 문제가 나타날 수 있다. 실제로 시행기관 간의 정보 공유가 이루어지 않아 유사한 프로젝트 사업이 발굴되거나 연계 가능한 사업임에도 불구하고 개별적으로 추진되는 경우가 있다. 이는 사업의 효과성을 떨어뜨리고 사업 간의 시너지효과를 기대하기도 어렵게 한다. 이러한 가운데 2012년 실시한 동료 평가(Peer Review)에서 국제개발협력위원회, 유·무상관계기관협의회 및 ODA 협의체의 권한 강화를 통해 사업간 중복 방지 및 연계 강화를 위한 협의·조정기능을 강화할 것을 권고 받은 바 있다(국제개발협력위원회, 2013b). 이에 대한 실천 방안으로 국제개발협력위원회에서는 '사업 2년전(n-2년) 예비검토제'를 도입하였다. 이 제도는 본사업 시행 전 충분한 시간을 확보함으로써 각 기관에서 발굴한 예비사업에 대한 정보를 공유하여 중복 방지 및 사업간 연계방안을 사전에 논의하고, 내용이 부실한 사업에 대해서는 보완할 수 있는 기회를 부여하여 부실사업을 미연에 방지하는 것을 목적으로 한다⁴⁾(국제개발협력 위원회,

2013a). 각자의 전문성을 보유하고 있는 농업 관련 기관들이 역할 분담을 통해 농업분야 ODA에 그 전문성을 최대한 발휘하면 시너지 효과를 극대화할 수 있다. 물론 이러한 협업은 사업 발굴단계부터 이뤄질 필요가 있다.

3.1. 절차상의 문제점

KOICA의 신규사업 발굴 절차를 살펴보면, 대상국 정부와 정책협의를 통해 국가개발계획 혹은 특정 분야 개발전략에 기초하여 사업의 우선순위를 선정하고, 관계부처와 협의를 통해 수요를 파악한다. 대상국 정부는 이 수요를 구체화한 지원 요청서를 작성하여 한국 공관이나 KOICA 현지 사무소를 통해 접수하고, 접수된 제안서는 KOICA 본부에 전달되고 정해진 절차에 따라 심의·승인을 거쳐 공식사업으로 채택된다. EDCF의 사업도 대부분 수출입은행 현지 주재 사무소 주도로 대상국 정부와의 정책협의를 통해 수요를 파악하고, 수요에 근거하여 작성된 지원 요청서를 외교경로를 통해 우리 정부에 접수하는 절차를 밟는다. 그러나 문제는 비록 정책협의를 통해 수요를 파악한다고 할지라도 시간적 제약, 대상국 정부 내부의 이해관계, 전문성 부족 등의 이유로 인해 정확한 수요 파악이 어려운 경우가 있다. 또한 우리나라 해당분야 개발경험의 비교우위에 기초하여 사업 발굴이 이루어져야 함에도 불구하고 대상국의 요구를 일방적으로 수용하는 경우가 있다. 특히 농업분야의 경우 다른 분야에 비해 훨씬 많은 요인들의 영향을 받기 때문에 사업 발굴 시 더 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 따라서 양질의 사업 발굴 자체가 어

4) 실제로 2014년도 사업계획 심사 결과, 21개 기관 48개 사업이 부실사업으로 판정되었고, 이 사업들의 총 사업비는 1,416억원에 달하는 것으로 나타났다(국제개발협력 위원회, 2013a).

려울 뿐만 아니라 그 시행도 쉽지 않다. 이러한 이유로 사업 관계자가 농업분야 사업 발굴 자체를 기피하거나 특정 성격의 사업만을 선호하는 경우가 생긴다.

KOICA는 이러한 문제점들을 보완하고 우량사업 발굴 및 형성을 목적으로 2012년부터 분야별 '오다 전문가(ODA Program Specialist)'를 파견하고 있다. 농업분야에서도 에티오피아, 우간다, DR콩고, 모잠비크, 필리핀 등 국가에 '오다 전문가'가 파견되었다. 그러나 이러한 경우에도 사업 발굴은 전문가 개인의 역량, 선호도에 의해 크게 좌우되고, 비용, 안전문제 등의 이유로 인해 현장 중심의 사업 발굴은 한계가 있고, 대상국 관계부처 및 담당자와의 실질적 네트워크 형성도 여전히 쉽지 않아 보인다.

농식품부의 개발협력사업 추진 절차를 살펴보면, 다양한 경로를 통해 사업이 발굴되는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 농식품 관련 국제기구, 수출, 협상 등과 연계된 사업, World Bank, FAO, WFP, 게이트 재단 등 국제기구와 제3국과의 공동협력사업, 해외농업개발과 전략적으로 연계된 사업, 협력대상국의 사업 요청에 의한 사업, 민간기관/단체의 수요 조사에 의한 사업 등이 있다(이대섭 외 3인, 2012). 이처럼 농식품부는 목적성과 방향성 없이 유관 기관, 학계, 민간 등으로부터 상향식 수요조사를 통해 사업을 발굴하였다. 이렇게 발굴된 사업은 그 타당성 조사와 사후 평가를 실시하는데 제약이 따르고, 사업의 효과성과 지속가능성을 보장하는데도 한계가 있다. 최근 농식품부는 이러한 문제점들을 인식하고 국제농업협력사업 발전방안(2013)을 통해 향후 중점 지원 국가 및 국가별 지원 방향을 설정하고 그 방향에 부합하는 수요 조사 및 사업 발굴을 실시할 것이라고 밝혔다. 또한 기관별 사업 선정 시 국가별 지원 방향을 고려하고 유관기관, 민간부문 등의 연계 협력사업 발굴도 강화할 계획이라고 한다.

3.3. 내용상의 문제점

우리나라가 추진한 농업분야 ODA 사업 가운데 우수사례로 발굴된 것이 많지 않다. 그 이유 중의 하나는 그동안 분야를 막론하고 ODA 사업에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. 최근 들어 원조의 효과성 혹은 개발의 효과성이 강조되면서 평가에 대한 중요성도 대두되고 있다. 왜냐하면, 효과성 측정을 위해 평가는 필수적이기 때문이다. 2012년 동료 평가(Peer Review)에서도 ‘평가절차 강화’가 권고사항으로 지적된 바 있다(국제개발협력위원회, 2013c). 발굴된 우수사례가 적은 또 다른 이유는 사업성과 평가의 기초가 되는 지표가 마련되어 있지 않다는 것이다. 설령 평가 지표가 마련되었다 하더라도 기초조사(Baseline Survey)가 이루어지지 않아 그 달성 정도를 측정하기가 쉽지 않다. 물론 기초조사는 사업 시행 초기에도 가능하지만 사업 발굴 및 형성단계에서 평가를 염두에 둔 기초적인 조사가 앞서 이뤄져야 한다. 특히 농업분야 ODA 사업은 지역단위로 이루어지거나 보건, 교육 등 다른 분야와는 달리 수혜대상자가 명확하지 않은 경우가 많다. 그리고 농가소득 증대를 평가지표로 삼는다고 할 때, 기상 이변, 병충해, 가격 변동 등 다양한 외부 요인들이 사업성과 측정에 영향을 미친다. 따라서 사업 발굴 및 형성단계에서 직접적인 수혜대상자뿐 아니라 잠재적 수혜대상자도 고려하고, 사업성과에 영향을 미치는 다양한 요인에 대해서도 고려할 필요가 있다. 결국 이러한 세심한 고려는 우량사업 발굴을 위한 기초 작업이고 사후 우수사업 사례의 밑바탕이 된다.

사업 발굴 시 해당 사업의 파급효과도 중요한 고려사항이다. 특히 시범사업일 경우 효과성 검증을 통한 확산을 목적으로 한다고 할 때, 대상국의 관련 부문 정책과의 일치성, 사업성과의 대상국 정책 반영 가능성, 후속사업과의 연계성을 통한 지속가능성 등을 고려해야 한다. 그러나 우리

나라가 추진한 ODA 시범사업 가운데 모범사례로 발굴되어 대상국 정책에 반영되어 전국적으로 확산된 사례가 많지 않다. 그리고 극소수의 사업만이 연계사업 혹은 후속사업으로 이어지는 상황이다. 농업분야의 경우 ‘생산-가공-유통-판매’로 이어지는 가치사슬(value chains)의 각 단계가 유기적으로 연계되고 범국가적인 시스템이 구축될 때 비로소 발전할 수 있기 때문에 시범사업 발굴 시 그 파급효과를 반드시 염두에 두어야 한다.

4. 농업분야 ODA 우량사업 발굴을 위한 접근법

4.1. 전략에 근거한 접근

2011년 국제개발협력위원회의 주도하에 외교부(KOICA)와 기재부(EDCF)가 주축이 되어 시작된 26개 중점협력국 대상의 ‘국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)’ 수립은 2013년 완료되었다. 비로소 선택과 집중을 통해 보다 전략적으로 ODA 사업을 추진할 수 있게 되었다. 다시 말해, 선정된 중점협력국의 개발 환경과 국가 개발 계획을 분석함으로써 해당 국가의 수요를 정확히 파악하고, 대상국에 대한 국제사회와 한국의 지원 현황을 살펴봄으로써 원조기관 간의 조화를 시도하고, 한국의 비교우위를 기초로 하여 중점 지원분야를 중심으로 협력 전략을 수립한 것이다. 이는 곧 특정 국가에 대한 지원의 방향성을 제시한다.

그런데 수립된 26개 CPS가 2011-2015년 기간의 전략임에도 불구하고 대부분 최근에 수립됨으로써 중점 지원분야 혹은 지원사업이 이미 추진하거나 발굴된 사업을 중심으로 구성되어 향후 2-3년의 지원 방향을

제시하는데 어느 정도의 한계가 있다고 본다. 또한 대상국과의 정책협의를 통해 중점 협력분야가 선정된다고는 하지만 대상국의 수요보다는 한국측의 의견이 더 많이 반영되는 경향이 있다. 그리고 CPS 수립과정에서 관계기관의 참여와 의견수렴이 이루어지기는 하지만 환류(Feedback)시스템이 여전히 취약해 보인다. 특히, 중점분야 선정 및 세부전략 수립 과정에서 관계기관의 의견이 충분히 반영되기가 어렵다. 기관간 사업의 연계, 협력사업 발굴을 지향하는 가운데, 이는 반드시 해결해야 할 문제이다. CPS 수립 1기이기 때문에 이러한 문제들이 나타날 수 있다고 보이며, CPS 수립 2기에는 이러한 문제들을 보완하여 CPS에 대한 공신력을 한층 높일 필요가 있다.

이와 같은 한계점에도 불구하고 CPS가 개별 수원국에 대한 국가차원의 ODA 전략이자 가이드라인이 되어야 함은 부정할 수 없다. 특히 CPS의 중점 협력분야와 그와 관련된 세부 사업은 해당 분야 사업 발굴에 있어 지침이 되어야 한다. 즉, 특정 분야에 대한 선택과 집중을 통해 효과성을 극대화해야 한다. 한편 개별 국가에 특정 분야 사업이 집중되게 되면 중복사업이 발굴될 우려가 있는 만큼 관계기관 간의 조정을 통해 중복사업 발굴을 미연에 방지할 뿐만 아니라 상호 연계 가능한 사업에 대해서는 연계방안을 모색해야 한다.

CPS가 수립된 26개국 가운데 농업분야(임업분야 포함)가 중점 협력분야로 선정된 국가는 모두 18개국으로, 대부분의 국가에서 농업분야 ODA의 수요가 있음을 알 수 있다. 세부 지원분야를 살펴보면, 농촌개발(농촌지역개발, 농촌종합개발 포함), 관개시설 확충, 수확 후 관리 기술전수, 농업기술 교육훈련 등에 집중되어 있음을 알 수 있다. 농업분야가 중점 협력분야가 된 대상국의 지역적 분포는 동남아시아 6개국, 아프리카 6개국, 남미 4개국, 나머지는 동북아시아와 서남아시아 국가로 지역적 편중 없이 골고루 분포한다. 농업분야 사업 발굴 시, 이처럼 CPS에

서 농업을 중점 협력분야로 선정된 국가를 우선적으로 고려하고, 선정된 세부 지원분야와 주요 사업을 우선순위에 뒤야 한다.

〈표 1〉 국별 CPS 농업분야(임업분야 포함)의 세부 지원분야 및 주요 사업

지 역	국 가	세부 지원분야	주요 사업
동남아 (6개)	베트남	농촌개발사업	농촌개발(새마을운동 성공사례 구축 및 확산), 기술(교육 및 훈련), 수자원(관개시설)
	솔로몬군도	산림녹화	기술(교육 및 훈련), 생산(조립)
	인도네시아	생산성 향상 및 농산업 육성을 위한 인프라 구축 산림복구, 관리역량 강화	기술(교육 및 훈련), 투입재(농기계), 수자원(관개시설), 생산(농지조성 등)
	캄보디아	농촌·농업개발	기술(교육 및 훈련), 수자원(관개시설), 가공 및 수확 후 관리
	필리핀	식량안보 강화와 농촌 빈곤감소(농업, 수자원 개발)	기술(교육 및 훈련), 투입재(비료, 농약, 농기계 등), 수자원(관개시설, 댐), 가공 및 수확 후 관리, 농촌개발(지역개발)
	라오스	농촌지역 관개시설 및 상수도 시설 확충	수자원(관개시설)
동북아 (1개)	몽골	식량안보강화, 농가소득 증대	기술(교육 및 훈련), 생산(온실재배, 시험농장), 가공 및 수확 후 관리(축산물 안전관리 등)
서남아 (1개)	네팔	농업 역량강화 및 농촌개발	기술(교육 및 연수), 협동조합 등 주민조직 육성, 농촌종합개발
아프리카 (6개)	DR콩고	농촌종합개발	기술(교육 및 훈련), 생산(농지조성 등), 농촌개발
	에티오피아	농가소득 증대 및 식량안보 강화	기술(교육 및 훈련), 투입재(농기계 등), 생산(시험농장 등), 수자원(관개시설 등), 농촌개발
	우간다	농업기술 보급 및 농민 역량강화	기술(교육), 농업정책 수립 지원(농산물 가공, 분야별·품목별 등), 농촌개발
	카메룬	농촌종합개발	농촌개발
	모잠비크	농촌지역개발 및 관개시설 개발	수자원(관개시설 등), 농촌개발
	르완다	농촌환경 개선 및 농민 역량강화	생산(경지정리), 수자원(관개시설 확충), 기술(영농기술센터 건립 및 기술지원 등)

지역	국가	세부 지원분야	주요 사업
남미 (6개)	볼리비아	농업 생산성 향상, 농가소득 증대	기술(교육 및 훈련), 생산(농지조성 등), 수자원(관개시설 등), 기타(정책 및 제도)
	콜롬비아	농촌지역 빈곤퇴치	생산(농지조성 등), 가공 및 수확 후 관리
	페루	농촌주민 역량강화	기술(교육 및 훈련), 생산(농지조성 등), 가공 및 수확 후 관리
	파라과이	생산성 향상 및 취약계층 역량 제고	기술(교육 및 훈련), 투입재(종자, 농기계), 수자원(관개시설), 가공 및 수확 후 관리

출처 : 농림축산식품부(2013).

4.2. 비교우위에 기초한 접근

ODA 지원대상국과 지원분야 선정뿐만 아니라 세부 지원분야 선정에 서도 비교우위에 기초한 선택과 집중이 필요하다. 파리선언(2005)에서 원조의 효과성 제고를 위해 강조했던 ‘원조 일치(Alignment)’ 차원에서 대상국 수요에 기초한 사업 발굴은 매우 중요하다. 실제로 사업 발굴단계에서 대상국의 수원총괄기관을 비롯한 관계기관과의 정책협의를 통해 지원분야와 사업내용을 선정한다. CPS의 중점 협력분야 선정도 대상국 정부와 사전 정책협의를 실시하고 해당 국가 발전계획 및 분야 발전전략에 대한 분석을 통해 파악된 수요에 기초한다. 그러나 대상국의 개발수요만을 전적으로 반영하여 지원할 수는 없다. 예를 들어, 최근 세계 최대 실크 생산국인 중국의 인건비를 포함한 생산비 증가로 인해 양잠(養蠶)업이 위축됨에 따라 양잠업 발전 잠재력을 보유한 아프리카 몇몇 국가에서 양잠기술 전수를 내용으로 한 ODA 사업 요청이 들어오지만, 한국의 양잠산업은 1980년대 이전 이미 쇠퇴하여 관련 기술 및 인적·물적자원이 모두 부족한 상황에서 지원이 어려운 실정이다. 따라서 대상국의 수

요와 함께 고려해야 할 것은 우리의 비교우위를 파악하는 것이다. 물론 우리나라는 일반 개도국에 비해 거의 모든 분야에 걸쳐 비교우위에 있는 것이 사실이다. 하지만 원조에 필요한 국내 개발경험, 가용할 수 있는 인적·물적자원, 해당 국가와의 파트너십 등을 고려할 때 비교우위의 분야 선정은 간단하지 않다. 또한 세부분야로 들어가면, 위에서 예로 든 양잠업과 같이 원조의 기대효과를 달성할 수 있는 지원분야의 폭은 더 좁아진다. 그리고 원조에 참여하고 있는 다른 국가 혹은 다자원조기구와의 비교를 통해 비교우위를 다시 한 번 검토해볼 필요가 있다. 선진공여국과 다자원조기구 대부분은 우리에게 비해 훨씬 풍부한 개발경험을 보유하고 있고, 자금력, 조직력, 인적·물적자원, 수원국들과의 파트너십 등 모든 측면에서 비교우위에 있기 때문이다. 이에 우리는 한국의 개발경험과 최빈국에서 공여국으로 탈바꿈한 국가라는 강점을 최대한 살릴 필요가 있다. 이러한 강점은 소위 말하는 ‘한국형 ODA 모델’의 형태로 체현될 수 있다.

2012년 국제개발협력위원회 주도로 경제, 사회, 행정제도·거버넌스, 미래·범분야 등 4개 영역의 13개 분야에 걸쳐 159개의 ‘한국형 ODA 모델’을 수립하였다⁵⁾. 그 가운데 농림수산분야는 경제영역에 포함되었고, 총 20개의 프로그램이 선정되었다. 이 프로그램들은 ODA 사업 추진에 있어 어느 정도 비교우위가 있다는 판단 하에 관련 부처 및 기관과의 협의와 의견수렴을 통해 선정된 만큼 사업 발굴에 있어 우선적으로 고려되어야 한다.

5) 경제영역에는 경제정책(20), 산업·에너지(12), 국토개발(19), 농·어업(20), 사회영역에는 보건복지(12), 교육(16), 인적자원(5), 과학기술(19), 행정제도·거버넌스영역(10)에는 정부 효율화, 법·제도 구축, 부패방지, 미래·범분야 이슈영역에는 녹색·환경(11), ICT(7), 여성(8) 등이 포함된다(국제개발협력위원회, 2012).

〈표 2〉 농업분야(임업분야 포함) 한국형 ODA 프로그램 모델

순번	프로그램	순번	프로그램
1	식량작물 생산성 향상 프로그램	11	농업인력 육성 프로그램
2	영농 기계화 프로그램	12	농업협동조합 프로그램
3	경제작물 재배 및 시설원예 프로그램	13	가축질병 관리 프로그램
4	친환경농업 프로그램	14	농산물 가공 프로그램*
5	관개·배수시스템 개발 및 관리 프로그램	15	농촌종합개발 프로그램
6	농업생산 기반 구축 프로그램	16	농촌특화사업 개발 프로그램
7	농지제도 및 관리 프로그램	17	가축사육 및 관리 프로그램
8	농산물 유통체계 구축 프로그램	18	농산물 검역 프로그램*
9	농식품 안전·위생관리 프로그램	19	산림녹화 프로그램
10	농업기술 개발 및 현장지도 지원시스템 프로그램	20	임산자원 개발 프로그램

주: *: 2013년 새정부가 출범하면서 농림수산식품부에서 농림축산식품부로 개칭되는 동시에 수산부문이 해양수산부로 이관됨에 따라 농림수산분야 한국형 ODA 프로그램 모델에 포함되었던 '어항개발 프로그램'과 '수산 양식기술 전수 프로그램'을 '농산물 가공 프로그램'과 '농산물 검역 프로그램'으로 대체하였다.

출처: 국제개발협력위원회(2012).

4.3. 파트너십에 기초한 접근

4.3.1. 공감대 형성

수원태세는 ODA 사업의 효과성을 좌우하는 중요한 요인 중의 하나이다. 또한 지원 대상국 선정 및 사업 발굴 시 고려하는 중요한 지표이기도 하다. 여기서 말하는 수원태세란 수원국의 개발에 필요한 제도와 법규의 구비 정도, 수원국 정부의 적극성과 투명성, 행정절차에 있어서의 효율성과 신속성 등을 포함하는 매우 포괄적인 지표이다. IFAD(국제 농업 개발 기금)의 경우 국별 지원예산 배분 시 개별 국가의 수원태세를

나타내는 지표의 하나로 RSP(Rural Sector Performance)를 사용하고 있으며, 이는 농촌 빈곤 감소에 필요한 농촌 빈곤층과 그 조직의 역량강화, 생산에 필요한 자연자원과 기술에 대한 접근성, 금융서비스 및 시장에 대한 접근성, 젠더 이슈, 공공자원 관리 및 의무 등과 관련한 정책 및 제도의 구비 정도를 나타낸다(IFAD, 2012). 물론 이러한 지원 대상국의 정책적 혹은 제도적 측면도 중요하지만, 무엇보다 중요한 것은 해당 국가 정부의 개발협력에 임하는 적극적인 자세이다. 개도국 대부분의 거버넌스(governance)가 대체로 취약한 상태이기 때문에 ODA 사업 추진 시 관련 행정처리가 지연되는 경우가 많다. 거버넌스가 취약하다는 것은 여전히 ‘인치주의(人治主義)’가 팽배해 있어 해당 업무 담당자의 제량권이 그 만큼 크다는 뜻이다. 이러한 이유로 인해 실제로 ODA 사업 추진이 지연되는 경우가 많이 발생한다. 특히, 우리나라의 경우 ODA 사업 예산이 연도별로 책정되어 해당 연도에 모두 소진해야 하는 부담이 있고 보통 사업 기간이 2-3년인 단기 사업 위주이기 때문에 지원 대상국 정부의 행정처리 지연은 사업 수행에 큰 영향을 미친다.

따라서 사업 발굴단계에서 대상국 정부의 개발협력에 임하는 적극성 여부를 확실히 파악해야 한다. 적극성을 포함한 수원태세 개선을 위해서는 정책 결정자인 고위 관료를 대상으로 사업에 대한 충분한 이해와 설득이 필요하다. 즉, 사업의 필요성과 그 효과성에 대한 공감대를 형성함으로써 사업 발굴단계는 물론 사업 시행 및 사후관리에 이르기까지 적극적인 협력을 이끌어내야 한다. 또한 사후에 해당 사업의 효과성이 입증되어 대상국 정책에 반영되기 위해서는 정책 결정자의 관심과 지지가 더욱 필요하다. 이를 위해서는 사업 발굴단계에서 통상 실시되는 대상국 정부와의 정책협회가 더욱 내실 있게 이뤄져야 하고 안정적인 네트워크를 형성해야 하며, 필요에 따라서는 정책 결정자들을 대상으로 연수를 실시해야 한다. 농업분야의 경우 대부분의 사업 대상지가 지방이기 때문

에 중앙정부와의 파트너십 구축 외에도 사업 발굴단계에서 사업의 실제 수혜자인 지방정부 정책 결정자와의 사업에 대한 공감대 형성도 매우 중요하다.

4.3.2. 실질적 협력관계 형성

ODA 사업 추진에 있어 사업 형성과 사업 대상지 선정이 중요하다. 이를 위해서는 해당 국가의 발전전략 혹은 해당 지역 개발계획의 틀 안에서 해당 지역이 당면한 문제점, 개발 잠재력 및 지역주민의 개발 수요를 정확히 파악할 필요가 있다. 이는 해당 지역의 인문·사회·경제·문화 등 다양한 정보가 뒷받침되어야 한다. 특히 농업분야의 경우 기후, 토양, 수자원 등의 자연자원을 비롯한 지역의 전통문화, 생산기반시설 및 관련 산업 발전 현황 등 다양한 요인에 영향을 받기 때문에 관련 정보의 가득성이 사업의 성패를 좌우하기도 한다. 그러나 대부분의 개도국에서 이와 관련된 정보를 확보하기란 쉽지 않다. 일반적으로 사업 발굴 혹은 사전 타당성조사단계에서 국내 전문가를 단기간(보통 5-10일) 파견하여 현지조사를 실시하지만 만족스러운 정보와 데이터를 얻기란 쉽지 않다. 이러한 한계를 보완하는 대안은 현지 전문가를 적극 활용하는 것이다. 현지 전문가는 해당 분야 혹은 해당 지역이 당면한 문제에 대한 파악이 용이할 뿐만 아니라 필요한 정보와 데이터에 대한 접근성도 상대적으로 높다. 물론 현지 개별 전문가 혹은 민간 컨설팅회사에 현지조사를 의뢰하는 것도 하나의 방법이지만, 카운터파트 기관의 전문가를 활용할 경우 사업의 모니터링 및 사후관리 측면에서도 도움이 된다. 그리고 현지 전문가가 한국 전문가와 공동으로 현지조사를 수행할 경우, 현지 전문가는 현지상황에 대한 이해도가 높고, 한국 전문가는 관련 분야의 선진 경험과 노하우를 갖고 있기 때문에 협업을 통해 효과적인 조사를 기대할 수 있다. 이러한 방식은 카운터파트 기관과의 실질적인 협력관계 형성에도

도움이 된다. 이는 또한 2010년 국제개발위원회에서 제시한 ‘국제개발협력 선진화방안’의 현장화 전략과도 맥을 같이 한다.

4.4. 공여주체간 협의에 근거한 접근

반세기 넘는 원조의 역사를 통해 많은 공여주체들이 양산되었다. OECD의 개발원조위원회(DAC) 회원국을 포함한 양자원조기구, 세계은행, UN 산하기구 등을 포함한 다자원조기구와 비정부기구(NGO)가 세계 도처에서 원조활동을 수행하고 있다. 또한 최근에는 일반 기업들도 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)을 강조하며 개발도상국의 빈곤퇴치를 위한 지원에 동참하고 있다. 이처럼 다양한 공여주체들의 참여로 인한 원조의 양적 성장은 부인할 수 없는 것이 사실이다. 그러나 동일한 국가 혹은 동일한 지역에서 다양한 공여주체들이 다양한 지원사업을 동시다발적으로 추진하다보니 중복의 우려가 있고 그 효과성을 보장하기 어려운 것도 사실이다. 다행히 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안들이 국내외적으로 모색되고 있다. 정부, 민간기업, 비영리 민간단체(NPO), 커뮤니티에 기반한 조직(CBOs) 등이 업무를 분담하여 원조를 수행하는 민관협력사업(Public Private Partnership, PPP)이 대표적이다. 즉 정부는 부족한 ODA 재원을 민간을 통해 확보할 뿐만 아니라 민간기업의 전문성을 활용하여 사업의 효율성을 높이고, 민간기업은 ODA를 사업과 연계시킴으로써 경제적 이익을 도모하게 된다. 그 외에도 양자원조기구 간의 협력사업, 양자원조기구와 다자원조기구 간의 협력사업, 개발도상국 사이에서 이루어지는 경제·기술협력사업인 남남협력(South-South Cooperation) 등 다양한 형태의 협력사업이 추진되고 있다. 또한 수원국의 관련 부처와 기관 및 활동 중인 다양한 원조주체들로 구성된 분야별 Working-Group이 구성되어 각자 추진

중인 사업에 관한 정보를 서로 공유하고 협력사업 발굴을 위한 소통의 장이 되기도 한다.

국내적으로는 외교부 주도의 '무상원조 관계기관 협의회'가 매년 개최되어 각 시행기관에서 추진하고자 하는 사업의 중복 및 연계 가능성 여부, 지역별·국가별·협력대상 국제기구별 사업계획에 대한 검토를 통해 시행기관 간의 협력을 강화할 수 있는 방안을 모색한다. 또한 2013년 하반기부터 국무조정실 주관으로 '사업 2년 전(n-2) 예비검토제'가 실시됨으로써 사업 발굴단계부터 중복 우려사업에 대한 조정, 시행기관 간의 협력사업 발굴을 적극 검토하고자 한다(국제개발협력위원회, 2013a). 물론 이러한 시도가 실효를 거두기 위해서는 시행기관들의 적극적인 참여와 협력의지가 뒷받침되어야 한다.

실제로 현지의 워킹그룹(Working Group)이나 국내 '무상원조 관계기관 협의회', '국제개발협력위원회' 등은 상시적인 협의채널이 되기 어렵다는 한계가 있는 만큼, 사업 발굴단계에서는 대상국 관계부처, 관련 기관 등의 이해관계자, 밀접하게 관련된 공여주체 관계자, 국내 해당 분야 사업 시행기관 관계자가 참여하는 워크숍을 개최함으로써 해당 사업에 대한 정보를 공유하고 의견을 수렴할 수 있는 기회를 가질 필요가 있다.

4.5. 모델화 접근

대부분의 원조사업은 시범사업의 성격을 띠고 있기 때문에 모델화를 염두에 두고 사업을 발굴·형성해야 한다. 즉, 시범사업은 말 그대로 한정된 인적·물적 자원 하에서 사업의 효과성을 검증하여 그 성과를 수원국 정책에 반영하여 파급효과를 극대화하는 것을 목적으로 하기 때문에 다른 지역에서도 적용이 가능한 일반화된 모델을 수립할 필요가 있다. 이를 위해서는 대상국의 대표성을 띤 지역을 사업대상지로 선정하고, 사

업 요소를 구성할 때에도 현지 전문가의 의견 반영을 통해 필요한 자재의 현지 조달 혹은 현지화 가능 여부를 염두에 두어야 한다. 또한 현지 상황과 수혜자 눈높이에 맞는 적정기술(appropriate technology)을 활용한 개발이 이루어져야 하고, 사후 수원국 정부가 해당 사업모델을 수용할 의지가 있는지 여부도 고려되어야 한다. 앞부분에서 언급한 ‘한국형 ODA 모델’ 수립은 비교우위에 기초한 접근인 동시에 모델화 접근이기도 하다. 즉, 우리의 개발경험 가운데 우수사례 중심으로 유형화하여 사업에 적용할 경우 시행착오를 최소화하고 효과성과 효율성을 극대화할 수 있다. 모델화는 곧 ODA의 브랜드화로 이어질 수 있기 때문에 ODA 모델화 접근은 대상국과의 협력관계 강화 및 국격 제고에도 도움이 된다. 그러나 모델화 접근에 과도하게 얽매게 되면 사업 자체가 경직될 수 있고, 모델화를 통해 우리 경험을 일방적으로 이식할 경우 대상국의 거부감을 불러오거나 기대효과를 저하시키는 결과를 낳을 수도 있다. 다시 말해, 현지화가 고려되지 않은 모델화 접근은 지양해야 한다. 그런 의미에서 최근 정부와 지자체에서 경쟁적으로 추진하고 있는 ‘새마을운동 세계화’ ODA 사업은 단순히 우리의 대표적인 농촌종합개발 모델을 개도국에 그대로 이식하는 경직된 접근이 아니라 현지상황을 접목한 유연한 접근이 되어야 한다.

5. 사업 발굴 사례 : KAPEX 프로그램

한국농촌경제연구원(KREI)에서 농림축산식품부 위탁사업으로 추진하고 있는 ‘개도국 식량안보를 위한 우리나라 농정성과 확산(Korean Agricultural Policy Experiences for Food Security, KAPEX)’ 사업은 위에서 제시한 농업분야 국제개발협력 우량사업 발굴을 위한 접근

법을 적절하게 적용하였다. KAPEX 사업은 그 자체가 ODA 개발컨설팅 사업인 동시에 그 결과물로 ODA 프로젝트 사업제안서가 도출된다. 다시 말해, KAPEX 사업의 기대효과는 개도국 스스로 국가의 사회경제 개발을 위한 농업분야 핵심사업을 발굴하고 이를 추진할 수 있는 역량을 강화하는 동시에 우리나라의 비교우위 분야와 협력대상국의 개발수요를 접목한 농업분야 국제협력사업을 발굴하는 것이다.

협력대상국은 우리나라 유무상 통합 중점협력 대상국, 해외농업개발 종합계획 중점진출국을 중심으로 선정된 17개 수요조사 대상국이 제출한 사업 제안서에 대한 심사를 거쳐 선정된다. 협력대상국의 사업 주제 선정은 정책협의를 통해 보다 구체화되며, 해당 국가의 개발 우선순위가 기본적으로 고려되고, 농업분야 20개 '한국형 ODA 모델'을 사전에 제시함으로써 협력대상국의 수요와 우리의 비교우위가 서로 접목되도록 유도하였다.

KAPEX 사업은 공동조사/연구, 초청연수, 현지연수, 현지 정책워크숍, 공동 정책워크숍 등 여러 가지 세부 프로그램으로 구성된 패키지형 사업이다. 공동조사/연구는 협력대상국 조사단과 한국 전문가가 공동으로 수행되며, 후자는 자문을 통해 주제와 관련한 한국의 경험과 선진기술을 전수하고, 전자는 이를 바탕으로 해당 지역 혹은 부문의 당면과제(challenges)를 찾고 해결방안(solutions)을 모색하게 된다. 초청연수와 현지연수는 해당 분야 공무원과 전문가를 대상으로 분야 전문성 제고, 우리의 개발경험 전수 및 KAPEX 사업 추진을 위한 공감대 형성을 목적으로 한다.

현지워크숍을 통해 대상국 관계자들은 물론 현지에 진출한 공여기관, 국제기구, NGO 등 다양한 국내외 공여주체들과 KAPEX 사업성과를 공유하고 성과 제고를 위한 정보를 나눈다. 국내에서 개최되는 공동워크숍은 국내 관계기관, 전문가들과 사업성과에 대해 평가하고 KAPEX 사

업을 통해 도출된 ODA 사업제안서의 개선방안을 논의하며, 궁극적으로 사업의 성과 확산을 위한 방안 모색을 목적으로 한다.

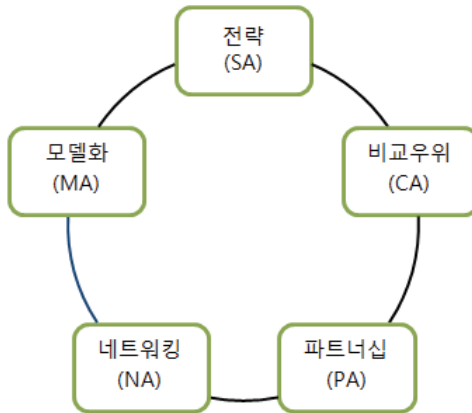
2013년 KAPEX 사업 대상국은 라오스, 캄보디아와 에티오피아였으며, 각각 ‘농업협동조합 정책’, ‘농업기술개발 및 보급체계’와 ‘농업기술 연구개발 및 보급체계’를 주제로 하였으며, 각각의 주제를 기초로 해당 국가의 공동조사 대상지역을 중심으로 한 맞춤형 ODA 사업을 발굴하였다(허장 등, 2014).

〈표 3〉 ODA 우량사업 발굴을 위한 접근법의 KAPEX 프로그램 적용

ODA 우량사업 발굴을 위한 접근법	KAPEX 프로그램	
	Activities	내용
전략에 근거한 접근	협력대상국 선정	26개 유무상 통합 중점협력 대상국 가운데 농림업분야가 중점 협력분야인 국가와 해외농업개발 종합계획 중점진출국 가운데 17개 수요조사 대상국가 선정
비교우위에 기초한 접근	주제 선정	2012년 총리실 주관으로 선정된 20개 농림 분야 ‘한국형 ODA 모델’에 기초한 KAPEX 사업 제안서를 접수하여 협력대상국 선정
파트너십에 기초한 접근(공감대 형성, 실질적 협력관계 형성)	초청연수 현지연수 공동조사	고위급 정책결정자 대상 초청연수를 통해 KAPEX 사업 추진을 위한 공감대를 형성하고, 실무급 공무원 및 관련 분야 전문가들을 대상으로 현지연수를 실시하고, 관련 분야 전문가들과 공동조사·연구를 실시하여 실질적 협력을 위한 파트너십 구축
공여주체간 협의에 기초한 접근	현지워크숍 공동워크숍	현지워크숍을 통해 현지에 진출한 공여기관, 국제기구, NGO 등 다양한 국내외 공여주체들과 KAPEX 사업성과를 공유하고, 공동워크숍을 개최하여 협력대상국들이 KAPEX 사업성과와 경험을 상호 공유하고 발전방안 모색
모델화 접근	ODA 사업제안서 작성	KAPEX 사업성과를 기초로 ODA 사업을 발굴함으로써 성과확산을 위한 모델 수립

6. 결론

본 연구는 국제사회의 ODA 발전 패러다임, 우리나라 ODA 발전 방향 및 농업분야 ODA 사업 발굴에 있어서의 구조·절차·내용상의 문제점을 기초로 하여 우량사업 발굴을 위한 접근법을 도출하였다. 그 결과 전략에 근거한 접근(Strategic Approach, SA), 비교우위에 기초한 접근(Comparative Advantage Approach, CA), 파트너십에 기초한 접근(Partnership Approach, PA), 공여주체간 협의에 기초한 접근(Networking Approach, NA), 모델화 접근(Modeling Approach, MA) 등 5가지 접근법으로 정리되었다. 개별 접근법만으로도 농업분야 우량사업 발굴에 도움이 되며, <그림 4>와 같이 각각의 접근법이 유기적으로 연계되어 적용될 경우 우량사업 발굴 가능성이 더욱 높아질 것이고, 결국에는 사업의 효과성 제고로 이어질 것이다.



<그림 4> 농업분야 ODA 우량사업 발굴을 위한 접근법

이러한 사업 발굴 접근법 적용을 위한 국내의 여건은 어느 정도 조성되었다고 판단된다. 2013년 26개 중점협력국 대상으로 ‘국별협력전략(CPS)’ 수립됨으로써 농림분야를 포함한 분야별 전략적 접근이 가능해졌다. 2012년 농림분야 20개 모델을 비롯한 13개 분야 ‘한국형 ODA 모델’이 선정됨으로써 비교우위 접근이 용이해졌다. KOICA를 중심으로 20년 이상의 ODA 경험과 노하우를 축적하는 가운데 44개 수원국에 사무소를 운영하거나 주재원을 파견하면서 수원국과의 파트너십을 형성하고 분야별 워킹그룹(Working Group)에 참여함으로써 현지 네트워크를 구축하는 노력이 지속적으로 이루어졌다. 특히 농촌진흥청의 해외농업기술개발센터(KOPIA)가 19개국으로 확대됨으로써 수원국의 농업분야 전문가 및 관계기관과의 파트너십과 네트워크 구축에 중추적 역할을 하고 있다. 국내적으로는 정부 주도의 ‘무상원조 관계기관 협의회’, ‘국제개발협력위원회’가 운영되고, ‘국제농업파트너십 포럼(Forum on International Agricultural Partnership, FIAP)’이 2014년 한국농촌경제연구원 주도로 출범함으로써 농업분야 국제개발협력을 위한 민·관·학의 네트워크 강화에 일조할 것으로 기대된다. 물론 이와 같은 여건이 더욱 성숙해질 필요가 있지만, 현 시점에서 새로운 접근법을 통한 우량사업 발굴 등의 노력으로 우리나라 국제개발협력 발전을 위한 새로운 도약을 시도해볼 필요가 있다.

■ 참고 문헌 ■

- 관계부처 합동. (2010). *국제개발협력 선진화 방안*. 정책브리핑, 서울: 국무총리실.
- 국제개발협력위원회. (2012). *한국형 ODA 모델 추진방안(안)*. 제13차 국제개발협력위원회 의결안건(제13-1호), 서울: 국무총리실.
- _____. (2013a). *ODA 효과성 제고방안(안)*. 제16차 국제개발협의 실무위원회 의결안건(제16-1호), 세종: 국무총리실.
- _____. (2013b). *2012년도 개발협력 정책·집행평가(Peer Review) 권고사항 활용계획(안)*. 제16차 국제개발협의 실무위원회 의결안건(제16-2호), 세종: 국무총리실.
- _____. (2013c). *OECD/DAC 개발협력 정책·집행 평가(Peer Review) 결과 및 활용방안(안)*. 제15차 국제개발협력위원회 의결안건(제15-1호), 세종: 국무총리실.
- 김용성 등. (2011). *한국국제협력단사업 심층평가*, 서울: 한국개발연구원.
- 농림축산식품부. (2013). *국제농업협력사업 발전방안(안): 농림분야 ODA 중심으로*, 세종: 농림축산식품부.
- 박민지, & 김경량. (2011). 한국 농업·농촌분야 국제개발협력의 현황과 과제선정에 관한 연구. *농업과학연구*, 23(1), 61-68.
- 이대섭, 허장, 권태진, & 정승은. (2012). *농림수산분야 ODA 평가*, 서울: 한국농촌경제연구원.
- 조이슬. (2014b). 다시 원조의 질을 이야기하자: 2014 ODA 질 평가 보고서(Quality of ODA, QuODA) 결과. *ODA Watch 뉴스레터* 92호, 서울: ODA Watch.
- _____. (2014b). 인포그래픽으로 살펴본 2012-2013년 OECD DAC 통계 결과는?. *ODA Watch 뉴스레터* 89호, 서울: ODA Watch.
- 지성태. (2013). *농촌종합개발 프로그램 모델 연구*, 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2008). *국제개발협력의 이해*, 파주: 한올아카데미.
- _____. (2013). *KOICA 대외무상원조실적 통계 2012*, 성남: 한국국제협력단.
- 허장 등. (2014). *2013 개도국 식량안보를 위한 농정성과 확산(KAPEX) 사업 결과보고서 (I, II)*, 서울: 한국농촌경제연구원.
- 허장, 이대섭, & 정승은. (2012). *한국형 ODA 모델 수립을 위한 농어업 분야 ODA 프로그램 선행 연구*, 서울: 한국농촌경제연구원.

IFAD. (2012). *Progress report on implementation of the performance-based allocation system(Addendum)*, EB 2012/107/R.2/Add.2.

OECD. (2010). *Measuring Aid to Agriculture*. Paris: OECD.

_____. (2011). *Aid to agriculture and rural development*. Paris: OECD.

_____. (2013). *Aid to agriculture and rural development*. Paris: OECD.

EDCF 사이트(www.edcfkorea.go.kr).

Received 08 August 2014; Revised 03 September 2014; Accepted 20 September 2014

A Study on the Approach Method for the Excavation of the Outstanding Projects in the Agricultural Sector

Seong Tae Ji

FTA Implementation Farmer Support Center, Korea Rural Economic
Institute, 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu, Seoul, 130-710, Korea

Abstract

This study analyzes the approach method for the excavation of the outstanding projects in order to improve the ODA quality in the agricultural sector in a situation of the recent quantitative expansion of the Korea's ODA. This analysis is based on the ODA development paradigm of the international society, Korea's ODA development trends, the problems of system, procedure and contents. The analysis drew five approaches, such as an approach based on the strategies, an approach based on the comparative advantage, an approach based on the partnership, an approach based on the networking, an approach of modeling. If each approach method is applied to the excavation of project closely linked to other approach methods, it would be easier to excavate outstanding project. And it could lead to enhancement of project effectiveness. This study introduced the KAPEX program which excavate the customized ODA projects through the application of these approach methods.

key words : ODA, Excavation of the Outstanding Project, Strategy,
Partnership, KAPEX



Seong Tae Ji is a Research Fellow in Korea Rural Economic Institute. He interests in Official Development Assistance (ODA) and Chinese Agriculture.

Address: (130-710), 117-3 Hoegi-Ro, Dongdaemun-Gu, Seoul, 130-710, Korea, e-mail) dongsimjst@hanmail.net