

해 외 출 장 결 과 보 고

연구과제명 또는 출장명: 국제사회의 농업·농촌부문 개발협력전략 분석을 위한 국제기구 방문 조사

1. 출장목적

- 국제사회 개발협력 전략 분석을 위한 미국 USAID 본부, 세계은행 본부, USDA/FAS 국제개발협력부, Feed the Future 본부, USDA/ERS 국제개발협력 연구부 등 방문조사 및 관계자 인터뷰
- 농업·농촌부문 개발협력 정책 및 제도, 추진체계 및 추진방식 조사

2. 출장기간 및 출장자, 출장지

- 출장자: 이대섭 연구위원
- 출장기간

출장자	출장기간
이대섭	2011. 6. 14 ~ 6.30 (5박 7일)

- 출장지: 미국 워싱턴 DC

3. 주요 내용

- USAID, 세계은행, 미국농무성 국제협력부(USDA/FAS) 및 농업경제연구부(USDA/ERS), Feed the Future의 농업·농촌부문 개발협력 정책자료 수집 및 현지 관계자 인터뷰를 통한 조사
- 대상 국제기구 및 기관의 개발협력 사업 추진 체계 파악
- USAID 및 세계은행 개발협력 사업 추진방식 조사: 수요조사 방식, 사전 타당성 조사내용, 사업선정 방식, 사업집행계획수립(Action Plan), 평가 및 관리 방식 등 조사
- USAID와 USDA/FAS와의 역할 분담 및 중복사업 추진 방지를 위한 효율적 관리체계 조사 및 연구 자문의견 수렴

4. 일정표(방문기관 등) :

No	일 자	출발지	도착지	방문 기관	수행 업무
1	6.24 (일)	인 천 (10:30)	워싱턴DC (11:20)	Boeing777-300KO	◦출 국
2	6.25 (월)	체	재	◦USAID - 경제개발팀, 농업농촌개 발팀	◦정책, 추진체계, 추진방식관련 자료 수집 ◦USDA/FAS와의 협력체계 및 사업 추진시 협력 방안 조사
3	6.26 (화)	체	재	◦FTF - 식량안보부	◦정책, 추진체계, 추진방식관련 자료 수집 ◦중장기 지원방안 및 전략, 추 진체계 등 인터뷰 조사
4	6.27 (수)	체	재	◦USDA/ERS ◦USDA/FAS	◦정책, 추진체계, 추진방식관련 자료 수집 ◦USAID와의 협력체계 및 사업 추진시 협력 방안 ◦USDA/ERS 국제협력관련 연 구방향 및 추세, 자료수집
5	6.28 (목)	체	재	◦세계은행 - 농업농촌개발부 - 필리핀 지원팀	◦정책, 추진체계, 추진방식관련 자료 수집 ◦사례조사를 위한 필리핀 지원 방안 및 전략, 추진체계 등 인터뷰 조사
6/7	6.29/30 (금/토)	워싱턴DC (금, 13:35)	인천 (토, 17:55)	Boeing777-300KO	◦귀국

II. 주요 출장결과

□ 미국 국제협력청(USAID)

○ 일시/장소 : 2012. 6. 25(월), 14:00~16:30/USAID 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, David A. Atwood(USAID 식량안보 정책자문위원), Linda Lee Shin(USAID 정책분석팀)

○ 주요 협의사항

- 미국은 국제개발협력분야의 선도적인 역할을 수행하는 국가로 국제개발협력의 궁극적 목표는 미국의 안전보장, 경제적 이익확보, 인도적 차원의 개도국 경제 지원으로 설정되어 있음.
- 1970년대의 USAID의 협력은 기술 및 자본 지원으로 식량, 영양, 인구조절, 보건, 교육 및 인적 개발을 지원하는 방향으로 전환되었고, 80년대에는 시장 중심의 무역의 활성화를 주요 개발협력 방향으로 설정하고 이를 위한 저개발국 무역정책 및 제도 개선에 대한 지원에 집중. 90년대는 지속가능한 개발을 기본 방향으로 설정하여 저개발국이 삶의 질을 높일 수 있는 자생력 강화에 초점을 두어, 단일 사업에 대한 지원보다는 여러 사업을 묶어 효과성을 제고하는 방식의 프로그램 형식의 지원이 주를 이룸. 또한 2000년대부터는 이라크전쟁과 아프가니스탄의 전쟁으로 이 두 나라의 정부 수립, 인프라 건설, 사회 안정망 구축 등 다양한 국가 재건 사업을 위한 지원에 집중.
- USAID는 개발을 위한 신탁약의 효율적 추진을 위해 '밀레니엄 개발협력 기금(MCA)'을 설치하여 이를 통한 개발협력 확대 방안이 마련되었다. 이후 MCA의 운영을 위해 '밀레니엄 개발협력 공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)가 신설.
- 미국 국제개발협력의 전략은 경제성장, 농업, 무역, 보건, 민주주의 확립, 긴장완화, 인도주의 등에 우선되는 사업 추진. 하지만 위에서 언급하였듯이 미국의 개발협력전략은 국가안보전략과 밀접한 관계를 유지하고 있는데, 개도국의 정치·경제적 불안정은 테러와 군비확장을 촉진시켜 결국에는 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점에서 개발협력의 필요성에 대한 실용적 논리를 채택하

고 있는 것도 사실.

- 미국의 국제개발협력 사업의 주관부처는 국제개발처(USAID)로 국무부 산하이지만 반독립적인 기관으로 별도의 예산과 인원을 운영. USAID의 역할은 농업, 보건, 아동구호, 교육, 환경 등 인간의 기본욕구와 관련분야에 대한 기술협력을 지원. 또한 USAID는 국무부와 공동으로 운영하는 경제지원기금(Economic Support Fund, ESF)을 안전보장에 대한 관점에서 개도국의 정치·경제적 안정 도모를 위해 지원.
- USAID의 농업·농촌 관련 국제개발협력 전략은 식량 및 농업개발 정책(Food and Agricultural Development)이 2000년대 이전의 대표적이라 할 수 있으며, 이 전략의 궁극적인 목적은 대상국의 식량 자립도를 증가시켜 식량안보를 강화하고 경제성장에 기여하는 것임. 주요 목적으로는 1) 농산물 유통, 생산, 무역 등의 일련의 과정을 효율적으로 추진하여 식량의 가용성(Availability)을 증가시키며, 2) 식량안보에 취약한 계층의 소득 및 고용 확대를 통한 식량소비의 촉진이라 할 수 있음.
- 2000년 이후 USAID는 농업전략(USAID Agriculture Strategy: Linking producers to markets)을 수립하여 새로운 환경에 실현 가능성이 높은 개발협력의 추진을 기본방향으로 설정. 이 전략의 주요 내용은 1) 빈곤과 기아를 감소시키기 위해 과학기술을 접목하고, 2) 생산자를 위한 국제무역의 기회를 확대하며, 3) 선진국과 저개발국사이의 지식 및 기술의 차이를 감소시키기 위한 훈련, 교육, 지역수준의 기술보급을 활성화하고, 4) 장기적으로 지속가능한 농업 및 환경을 촉진하는 것임.
- USAID는 정책적 목표를 달성하기 위한 주요 추진 분야는 1) 농산물 시장, 금융, 유통 및 무역의 일련 과정에서 장애가 되는 대상국 농업정책을 개선시키는 사업을 중점 추진하며, 2) 대상국의 식량안보 및 영양개선, 3) 대상국 농업 실정에 적합한 진보된 기술 습득 및 적용, 농업관련 연구 추진 등을 통한 인적 및 제도적 역량 강화를 추진하고, 4) 대상국 농민과 제조업자를 포함한 민간기업의 역할 확대와 미국 민간기업의 협력 등을 통한 효율적인

개발협력사업을 추진하고자 하며, 5) 대상국 국민이 필요로 하는 기초 식량(주식) 공급을 위해 식량안보 체계를 강화하는 한편, 자금지원, 식량지원, 농기업 신용지원, 전문가 파견, 기술 지원 등을 제공하는 것으로 구성.

□ Feed the Future(FTF)

○ 일시/장소 : 2012. 6. 26(화), 13:30~16:30/USAID 농촌개발팀회의실

- 참석자 : 이대섭박사, Melissa D. Ho(Feed the Future 식량안보 정책자문위원), Linda Lee Shin(USAID 정책분석팀)

○ 주요 협의사항

- FTF는 오바마 대통령의 주창한 이니셔티브로 구축된 조직은 없으나, 국무부에서 정책적으로 추진하는 프로그램을 USAID가 주관하여 범부처와 협력하는 방식의 사업을 추진하는 것으로, 국제개발협력, 특히 식량안보에 대한 프로그램 사업의 일종으로 해석할 수 있음.
- FTF는 2009년 이탈리아 라퀼라 G8 정상회의에서 세계 식량위기에 대해 대규모 예산과 더불어 긴급하게 대응하기 위해 미국 오바마 대통령이 향후 3년간 농업개발과 식량안보에 35억불을 지원하기로 약속하고, 이에 타국은 185억 불 지원을 약속(총 220억 불)하면서 수립된 프로그램.
- FTF의 첫 번째 목표는 농업부문의 포괄적 성장 가속화로 1) 생산과 관련된 일련의 활동을 지원하여 농업생산성을 향상시키고, 2) 시장 및 유통과 무역과 관련된 정책, 인프라, 금융서비스를 포함한 지원으로 시장과 유통을 확대하며, 3) 농촌 소득원의 다양화 및 영양섭취 개선을 위한 프로그램 실행과 소농을 대상으로 지역별 식량지원을 확대하여 취약한 농촌지역의 회복력을 증대시키는 사업이 주를 이룸.
- 두 번째 목표인 영양상태 개선은 공동체 단위 사업을 통한 저영양 상태 예방, 섭취하는 음식의 질 개선 및 다양화, 공동체 단위 사업과 연계된 보건체계를 통하여 영양 서비스 제공방식의 개선을 통해 달성하고자 노력하고 있음.

- FTF의 중점 지원대상국가(focus countries)은 총 20개국으로 아프리카 12개국, 아시아 4개국, 중남미 4개국으로 구성되어 있고, 선정기준으로는 지원의 필요성, 파트너십 수립 가능성, 농업이 선도하는 성장 잠재력, 권역내 시너지 효과 발생 가능성, 그리고 성장과 진보를 위한 자원 동원력을 검토.
- 파트너십 수립 가능성은 정치적 안정성, 거버넌스의 질, 전반적인 경제정책 환경, 식량안보 제고를 위한 전략 유무 등을 고려하였고, 기타 농촌빈곤 정도, 농업생산성 및 시장개발의 잠재력을 고려하여 장기적인 측면으로 접근.
- 하지만 공식적인 예산이 책정되어 있지 않고 부처별 이해관계나 예산집행계획이 정해지지 않아 주관기관인 USAID도 사업추진시 많은 어려움을 겪고 있음.
- FTF와 관련된 부처는 약 10개 부처로 식량안보와 연관된 사업추진이 국회에서 확정되면 사업의 세부내용을 각부처간 협의하여 이에 대한 예산을 부처별로 USAID과 취합하여 주관하기 때문에 복잡한 내부 협의를 거쳐야하는 어려움이 있음.

□ 미국농무성 경제연구소(USDA/ERS)

- 일시/장소 : 2012. 6. 27(수), 10:00~12:30/USDA/ERS 회의실
- 참석자 : 이대섭박사, USDA/ERS 관계자(Christopher Davis, Steven Zahniser, John Waino, Linwood Hoffman, John Dyck 외 인턴 직원) 등 7 명
- 주요 협의사항
- USDA/ERS는 국제개발협력에 대한 자체예산은 확보하고 있지 않으나, USAID, USDA/FAS로부터 예산지원을 받아 역량강화사업, 농업통계 및 농업정책에 대한 컨설팅 사업을 주로 추진하고 있음.
- 특히, FTF와 연계하여 개도국 농업관련 통계시스템구축에 초점을 두고 있으며(가나, 모잠비크, 탄자니아, 방글라데시 등), 이를 통한 연계사업으로 시장접근과 관련된 사업의 경제학적 분석을 통해 간접적인 지원을 하고 있음.
- 개도국의 농업부문 통계시스템 구축사업을 추진하기 위해서는 대

상국과 연구협력이 필수적이며, 연구협력을 통해 협력관계를 강화하여 결과적으로 무역과 관련된 협력으로 진화하고 있음. 따라서 전문지식을 공유하고 이를 통한 양국간 경제적 협력관계를 강화하는 고도의 전략을 추진하고 있는 것으로 해석할 수 있음.

- 또한 국가의 경제성장수준을 고려하여 베트남이나 필리핀과 같은 신흥 시장권역은 시장을 전망할 수 있는 예측시스템구축에 관한 연구협력을 추진하고 있고 관련자를 초청하여 교육하는 프로그램을 통해 양국간 경제협력강화에 간접적 지원을 하고 있음.
- 실제로 필리핀의 경우, FTF 프로그램으로 USDA/FAS와 USAID가 공동으로 기본적인 통계분석 전수사업을 통해 FAS에서는 단기 농산물 가격분석을 담당하고, USAID는 모형구축을 지원하는 사업을 추진하고 있음. 이는 농산물 무역과 관련된 기초적인 통계자료 및 분석을 통해 필리핀 시장을 공략할 수 있는 전략적인 측면이 포함되어 있음을 시사함.
- 따라서 USDA/ERS는 국제개발협력과 관련하여 FAS 및 USAID를 전문 지식을 필요로 하는 분야를 선정하여 간접적인 지원을 하지만, 실제로 지원하는 내용은 미국 경제, 특히 농산물 무역을 확대하는 전략의 일환으로 신흥시장 및 신흥 경제성장 시장의 통계자료를 검토 분석하여 정책 지원을 수행하는 업무로 해석할 수 있음.

☐ 미국농무성 해외농업연구소(USDA/FAS)

○ 일시/장소 : 2012. 6. 27(수), 14:00~16:30/USDA/ERS 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, USDA/FAS 관계자(Maria Pool, Kendra Arrington, Dana Richey, Elizabeth Johnson, Kelly McCormick) 등 6명

○ 주요 협의사항

- USDA/FAS의 국제개발협력은 두가지의 형태로 분류될 수 있는데, 첫째로는 USAID와 공조하여 추진하는 사업형태와 독자적으로 추진하되 USAID와의 중복되지 않는 사업형태의 추진임. 예를 들어 식량안보와 관련된 FTF 연계사업은 USAID와 공조하여 추

진하며, 식품안전성(SPS) 등의 전문분야는 독자적으로 사업을 추진하고 있음.

- 더불어 USDA/FAS는 민간부문과 협력하여 사업을 추진하는 것을 선호하는데, 이는 민관파트너십 강화를 통해 대상국에 지원하는 사업의 지속가능성을 높이고 미국 민간기업의 해외진출을 지원하는 다면적인 목적이 내포되어 있음.
- 특히, USDA/FAS의 국제개발협력 사업의 추진방식은 아프리카를 대상으로 국제사회 및 기타 공여국과 협력하여 추진하는 것을 선호하며, 한국과의 공동협력 가능성도 타진하고 있음.
- 또한 무역에 장애가 되는 요소들을 심층적으로 분석하여 무역을 위한 가치 사슬 분야를 집중 개발하는 전략을 추진하고 있어 국제사회 및 기타 공여국과의 협력은 필수적인 방안으로 인식하고 있음.
- 예를 들어, 축산물 생산성 향상에 대한 USDA/FAS의 사업은 기술전수는 관련 기술연구소와 공동으로 추진하고 FAS의 역할은 feedlot을 개발해주는 사업, 기타 공여국은 유통을 위한 기반시설 조성 등을 담당하여 포괄적인 프로그램 형태의 사업을 추진하는 것임.
- 필리핀을 대상으로는 민관협력사업의 일환으로 필리핀 최대의 패스트푸드 체인점인 줄리비(Jollibee)의 냉동체인 프로젝트를 약 1,000만 달러의 예산으로 7년에 걸쳐 추진하고 있음. 이러한 형태의 사업은 순수한 ODA 사업이라기보다 미국산 농산물 수출을 위한 정부의 지원으로 해석될 여지가 높음. 가령 Jollibee에서 사용되는 소고기, 밀가루, 기타 기자재 등의 공급업체를 미국 민간업자가 담당하는 사업일 수 있어, 미국정부 기관이 관여된 직접적인 민간기업 지원 전략으로 해석할 수 있음.
- 하지만 이러한 사업들은 USAID와 어느 정도 중복성이 있기 때문에 기본적인 추진 방안을 USAID는 20개의 중점협력국에 집중하여 ODA 성격의 사업을 추진하고자 하며, USDA/FAS는 USAID의 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 대상국과 Communication을 담당하는 역할에 집중하고자 함.

- 따라서 요약하면, USDA/FAS는 지원 대상국을 무역 대상국으로 인식하는 경향이 강하여, 지원 사업도 대부분 대상국의 농산물 무역 역량강화에 집중하고 있는 실정임. 또한 잠재적 무역 가능성이 높은 국가를 선정하여 지원하며, 지원 방식은 정부 대 정부가 기본임.
- USDA/FAS의 경우, ODA 사업의 사후관리 측면에서 기타 공여국과 비교하여 각 국가의 미국대사관의 농무담당관으로 하여금 정기적인 사업 관리를 요청하기 때문에 시행기관으로부터 지속적인 관리가 이루어지고 있음.

□ 세계은행 본부(World Bank)

○ 일시/장소 : 2012. 6. 28(목), 10:00~12:00/ 세계은행 농촌개발팀 회의실

- 참석자 : 이대섭박사, Sergiy Zorya(농촌개발팀 연구위원), Yurie Tanimichi Hoberg(농촌개발팀 연구위원) 등 3 명

○ 주요 협의사항

- 세계은행은 2008년 「농업을 통한 개발(Agriculture for Development)」 보고서를 통해, 1)농업이 저개발국의 발전을 위하여 무엇을 할 수 있는가, 2)농업을 통한 개발을 위한 효과적 수단이 무엇인가, 그리고 3)농업을 통한 개발을 어떻게 수행할 수 있는가라고 하는 주제에 관하여 광범위하게 다루고 있음.
- 세계 각국을 농업의 상대적 발전정도에 따라 세 가지로 유형구분하고, 유형별 개발전략을 수립하고 있음. 유형구분의 기준은 경제 성장에 대한 농업의 기여정도와 농촌빈곤의 정도이며, 개발 전략으로는 농업 성장을 위한 1)생산성 증대와 2)소농의 상업화(시장과의 연결방법)가 핵심이며, 3)비농업 부문 개발과 같은 소득원 다양화도 주요 전략으로 수립되고 있음.
- 세계은행의 농업부문 지원을 위한 실행계획(action plan)은 “농업을 통한 개발”의 접근방법에 기초하여 수립. 2013년부터 2015년까지 향후 3개년 동안 세계은행의 농업부문 지원을 규정하게 될 실행계획은 현재 작성중인데, 2010~2012년에 진행되고 있는 실행계획의 연장선상에서 “농업을

통한 개발”의 접근방법을 실천에 옮기는 것으로 수립될 것임.

- 세계은행의 2010~2012 회계연도의 투자금액은 농업부문에 대한 과거 3년(2006~2008)의 연평균 지원액 41억 달러의 1.5~2배인 연평균 62억~83억 달러에 이름. 이 가운데 농업생산성 분야에 74%(이 중 22%가 관개 분야), 시장 연계 강화 분야에 18%, 농촌 비농업 분야 지원에 8%가 지원되는 것으로 계획됨.
- 권역별로는 아프리카의 경우, 생산에서부터 시장접근까지 다양한 분야에서 가치사슬 개발에 중점을 두고 있으며, 아시아는 소농에서부터 가치사슬까지의 전분야를 개발하고, 중앙아시아는 제도적 개선방안 구축에 초점을 두고 있음.
- 국가별로는 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)를 수립하는데, 대상국의 재무부(Ministry of Finance)와 대부분 협의하여 작성됨. 대상국 재무부가 동의하지 않으면 CPS는 수정 보완되어야 하며 동의할 때까지 지속적인 보완작업이 이루어짐.
- 시행절차는 사업의 수요조사는 현지 사무실을 통해 수시로 접촉하여 사업을 발굴하고, 사업이 발굴되면 사업계획서를 작성하여 위원회의 승인 및 이사회 의사결정을 통해 대상국 정부에 통보됨. 수요조사부터 사업시행까지는 평균적으로 약 2년 이상의 시간이 소요되지만 준비를 철저히 하기 때문에 사업이 시행되면 계획대로 추진되는게 일반적임. 하지만 몇몇 대상국의 정부조직 및 정치적인 사안으로 인해 사업의 추진이 일정예 따라 진행되지 못하는 경우도 종종 발생함.
- 평가의 경우는 사업이 계획서에 따라 진행되고 있는지를 검토하는 중간평가와 일년에 두차례 현장을 점검하는 현지 평가, 사업 종료시 성과를 검토하는 사후평가 등으로 나눌 수 있는데, 경제적인 평가는 무의미하여 대부분 제외하는게 일반적임.

□ 시사점

- 미국에서 농업부문의 ODA를 추진하는 기관의 기본적인 방향은 자국의 이익에 직결된 협력사업을 추진하는 경향이 강하며, 민관 협력사업을 통해 자국의 민간기업이 해외로 진출할 수 있는 역량을 강화하는데 초점을 두고 있음.
- 특히 농산물 시장 및 무역에 대한 지원으로 무역의 활성화를 통해 안정적으로 작용할 수 있는 시장 구축 등은 현실적으로 양국 간 win-win할 수 있는 사업임. 특히 계절 진폭 및 수급의 안정적 조절에 따르는 생산자와 소비자의 식량안보 강화를 목적으로 하는 사업은 규모가 크고 대상국의 선호도가 높아 지속적인 추진 가능성이 높음. 이를 위해 USAID는 투명한 정책 환경을 구축하고 효율적인 제도적 장치 마련과 관련 조직의 역량을 배양하며, 관련 인프라구축에 대한 우선순위를 선정, 공공 서비스 강화를 통하여 식품시장의 가치사슬을 구축하는 전략으로 접근하고 있는 방안은 우리나라의 향후 방향과도 어느 정도 연계가 되는 부분임.