



농촌종합개발 프로그램 모델 연구

2013. 9

경제개발팀
지 성 태

저자

지 성 태

▶ 주요 경력

- (현) 한국농촌경제연구원 부연구위원
- (전) 한국국제협력단 경제개발팀 농림수산 전문관
- 중국인민대학 농업경제관리 박사

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문 요약	1
I. 서론	5
1. 연구 배경	5
2. 연구 목적	7
3. 연구 내용	8
4. 연구 방법 및 절차	9
5. 연구 기대성과 및 제한점	10
II. 농촌종합개발의 이해	11
1. 농촌종합개발의 개념	11
2. 농촌종합개발의 목표	12
3. 농촌개발의 접근방식	14
III. 한국의 농촌(종합)개발 경험	19
1. 지역사회개발(1950~1960년대)	19
2. 새마을운동(1970년대)	20
3. 농어촌지역종합개발(1980년대)	23
4. 농어촌정주생활권개발(1990년)	25
5. 농어촌마을종합개발(2000년대)	28
6. 시사점	31
IV. 농촌종합개발 ODA 사례분석	33
1. 한국형 농촌종합개발 ODA 사례	33
2. 국제사회 농촌종합개발 ODA 사례	48

V. 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발	70
1. 농촌종합개발 ODA 모델 접근방식	70
2. 농촌종합개발 ODA 프로그램 구성요소	75
3. 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발	95
4. 농촌종합개발 ODA 추진절차	114
5. 농촌종합개발 ODA 성과지표	119
VI. 결론 및 제언	122
[참고 문헌]	124

표 목차

[표 1] 농촌종합개발 ODA 목표	14
[표 2] 지역개발사업의 추진성과(1962~1971)	20
[표 3] 새마을사업의 주요 내용	22
[표 4] 주요 새마을사업의 추진현황(1970~1980년)	23
[표 5] 농어촌종합대책의 주요 내용	24
[표 6] 농어촌정주생활권개발 주요 사업	26
[표 7] 농어촌정주생활권개발사업 연도별 추진현황	28
[표 8] 농어촌마을종합개발 성과 현황	29
[표 9] 사업대상지역의 당면한 문제점과 주민의 개발 수요	34
[표 10] 마을별 시범사업 내용	36
[표 11] Chong 마을개발위원회 내규상의 이용료 기준	37
[표 12] 건축물별 규모 및 용도	45
[표 13] 사업별 특징 및 유형	47
[표 14] IFAD 사업의 주안점	58
[표 15] 대륙별 주요 곡물 생산 현황	97
[표 16] 아프리카 농업부문의 투자 수요(2002~2015)	99
[표 17] 발전단계별 국가 구분	100
[표 18] 지역별 프로그램 구성 시 검토 현황(안)	102
[표 19] 농촌종합개발 시범사업 적용 가능 국가	113
[표 20] 농촌종합개발 프로그램 선택단계에서의 고려사항	116
[표 21] 지역 현황 파악 시 고려사항	118

그림 목차

[그림 1] 연구 방법 및 절차	9
[그림 2] 농촌종합개발 ODA 목표	13
[그림 3] 농어촌마을종합개발 추진 절차	30
[그림 4] 마을개발위원회(VDC) 조직도	37
[그림 5] 사업 수행 조직	40
[그림 6] 섹터통합 프로그램	49
[그림 7] 농촌종합개발 ODA 모델의 접근방식	70
[그림 8] 대륙별 중점 세부 프로그램	95
[그림 9] 국가별 프로그램 유형화	101
[그림 10] 프로그램 모델 도출 방안	103

국문요약

○ 농업 및 농촌개발 분야의 다양한 ODA 프로그램 모델 가운데 농촌종합개발(integrated rural development)은 국내외적으로 많은 관심을 받고 있다. 우리나라 대외무상원조 전담기관인 KOICA에서는 이미 20여건의 농촌종합개발 프로그램을 수행하였고, 농림수산분야 중기 추진전략(2011~2015)에서는 5대 프로그램 중의 하나로 선정되었다. 또한 2012년 총리실에서 주관한 ‘한국형 ODA 모델 수립’ 관련 연구에서는 농촌종합개발이 핵심 프로그램 중의 하나로 선정된 바 있다. UN, World Bank, IFAD 등 국제원조기구와 독일(GTZ), 스웨덴(SIDA) 등 공여국들도 농촌종합개발 ODA를 추진하고 있다.

따라서 본 연구는 농업 및 농촌의 근대화 과정에서 한국이 추진한 농촌개발 경험, KOICA로 대표되는 한국의 농촌종합개발 ODA 경험과 국제사회의 농촌종합개발 ODA 사례 분석을 바탕으로 농촌종합개발 프로그램 모델을 수립하고 보다 효과적이고 체계적인 방법론을 모색하여 한국 농업분야 ODA 선진화에 기여하는 것을 목적으로 하였다.

○ 일반적인 농촌종합개발에 대한 개념정의를 바탕으로 농촌종합개발 ODA를 빈곤지역을 대상으로 지역주민의 참여 하에 외부의 지원과 지역이 보유한 자원을 이용하여 소득 증대와 생활환경 개선을 목표로 추진하는 지속가능한 농업·농촌개발 프로그램이라고 정의하였다.

본 연구에서는 농촌종합개발 ODA의 목표를 다음과 같이 설정하였다. 1) 다양한 세부 프로그램으로 구성된 농촌종합개발을 통해 수원국의 빈곤감소를 포함한 MDGs 달성에 이바지한다. 2) 지역주민의 역량을 강화하여 개인을 비롯한 지역공동체의 자립적이고 지속가능한 발전을 보장한다. 3) 파급효과 제고 차원에서 농촌종합개발의 성과를 수원국 정부의 농업 및 농촌개발 정책에 반영하도록 한다.

농촌개발의 접근방식에는 주민 참여형과 정부 주도형이 있으며, 각각 상향식(bottom-up)과 하향식(top-down)을 뜻한다. 앞의 두 가지를 절충한 접근방식은 농촌종합개발 ODA 추진에 있어 매우 효과적이다. 왜냐하면 농촌종합개발 ODA는 가용자원이 부족한 빈곤지역을 대상으로 하기 때문에 외부의 지원에 의존할 수밖에 없는 상황에서 해당 지역사회에 대한 개발의지가 약한 지역

주민의 적극적 참여를 유도함으로써 주인의식을 고양시키고 개인과 지역사회의 발전을 위해 보다 진취적인 태도를 갖도록 할 수 있기 때문이다.

○ 한국은 시대에 따라 그 이름을 달리하며 다양한 형태의 농촌개발사업을 추진하였다. 바로 1950~60년대 ‘지역사회개발’, 1970년대 ‘새마을운동’, 1980년대 ‘농어촌지역종합개발’, 1990년대 ‘농어촌정주생활권개발’과 2000년대 이후의 ‘농어촌마을종합개발’ 등이다. 이러한 한국의 농촌개발 경험은 다음과 같은 특징을 가진다. 1)먼저 1950년대부터 추진된 농촌개발 혹은 농촌종합개발은 당시 시대적 변화와 요구를 반영하고 있다. 2)대부분의 농촌종합개발에 정부 주도형 하향식(top-down) 접근방식이 적용되었다. 3)정부 주도형 농촌종합개발은 법적, 제도적 지원이 뒤따른다. 4)범국가적 지원방식에서 특정 지역 중심의 선별적 지원방식으로 전환하였다. 5)농촌의 기능이 농산물 공급지로서의 기능보다는 점차 정주공간으로서의 기능이 더 강조됨으로써 생산인프라 구축과 농업기술 전수 위주의 개발 프로그램보다는 안락하고 편리한 농촌 정주공간 개발을 위한 다양한 콘텐츠가 포함된 농촌종합개발 프로그램이 나타나고 있다.

○ 이미 완료되었거나 현재 추진 중인 KOICA 농촌종합개발사업 가운데 6개 사업을 선정하여 사업 내용과 주요 특징에 근거하여 유형화를 시도하였다. 그러나 사업 내용이 다양하고 접근방식의 판단기준도 명확치 않아 하나의 기준으로 유형화하기는 어렵기 때문에 개별 사업을 내용과 접근방식으로 양분하여 유형화하였다. 1)‘베트남 새마을운동 시범사업’은 ‘인프라 확충 중심의 절충형 모델’이며, 당초 한국 ‘새마을운동’ 경험 전수를 목표로 했다는 점에서 ‘한국형 새마을운동 모델’이다. 2)‘캄보디아 캄퐁참주 농촌지역개발사업’은 ‘인프라 확충 중심의 주민 참여형 모델’이다. 3)‘미얀마 흘레구 농촌개발사업’은 ‘섹터통합’ 모델인 동시에 ‘생산성 향상 중심의 주민 참여형 친환경 영농 모델’이다. 4)‘에티오피아 오로미아주 아르시 농촌개발사업’은 ‘지역 맞춤형 모델’인 동시에 ‘생산성 향상 중심의 축산업 발전 모델’이다. 5)‘DR콩고 추엔게지역 농촌개발사업’은 ‘인프라 확충 중심의 외부 주도형 모델’이다. 6)‘페루 꾸스꼬 꼬라오 농촌지역개발사업’은 ‘지역 맞춤형 모델’인 동시에 ‘소득원 다양화 중심의 주민 참여형 관광자원 개발 모델’이다.

UN의 MVP(Millennium Villages Project)를 비롯해 World Bank, IFAD,

GTZ, SIDA 등 국제사회에서 추진하고 있는 농촌종합개발 사례를 분석한 결과 다음과 같은 특징이 나타났다. 1)사업기간이 비교적 길다. 2)사업규모가 비교적 크다. 3)사업규모가 큰 만큼 사업대상지 범위도 비교적 넓다. 4)해당 지역 빈곤층이 주된 수혜자이다. 5)대부분의 프로그램은 식량안보 강화, 빈곤 감소와 지속가능한 발전을 기본 목표로 한다. 6)프로그램마다 비교적 다양한 사업내용을 포함한다. 이러한 특징을 바탕으로 농촌종합개발 프로그램 모델 개발 시, 지속가능성 확보, 지역주민의 참여 유도, 지역 자연자원의 효율적 이용, 섹터통합형 프로그램 적용, 사업의 효과성에 대한 사전 검증, 인프라와 역량 강화의 조화 등의 과제 및 시사점을 도출하였다.

○ 앞에서 한국의 농촌종합개발 경험, KOICA의 한국(KOICA)과 국제사회의 농촌종합개발 ODA 사례를 분석한 결과, 방법론적 측면에서의 접근방식이 매우 다양한 것으로 나타났다. 왜냐하면, 사업 대상지의 지역적 특성, 중앙정부 혹은 지방정부의 지원역량, 지역주민의 수요, 지원주체의 선호도(preference), 사업 추진주체의 역량 등의 차이로 인해 표준화된 모델을 도출하기 어렵기 때문이다. 특히 방법론적 측면에서는 하나의 농촌종합개발 ODA 모델을 규정할 때 표준형인지 지역 맞춤형인지의 여부, 단일섹터형인지 섹터통합형인지의 여부, 외부(정부) 주도형인지 절충형인지, 아님 주민 참여형인지의 여부가 모두 고려된다.

농촌종합개발에는 다양한 세부 프로그램이 포함되며, 크게 농촌 인프라 구축 프로그램, 농업 생산성 향상 프로그램, 농산물 시장 접근성 개선 프로그램, 소득원 다양화 프로그램, 주민 역량 강화 프로그램으로 구분되며, 각 세부 프로그램별 목표, 주요 과제, 기대효과, 대상지역 선정기준, 기타 고려사항 등을 제시하였다. 또한 대륙단위의 중점 프로그램 선정, 국가단위의 프로그램 유형화, 지역단위의 프로그램 구성 등 프로그램 모델 도출 방안을 제시하였다.

이를 바탕으로 축산업 발전 시범마을 프로그램, 관광자원 개발 시범마을 프로그램, 쌀산업 발전 시범마을 프로그램, 혼농림업 발전 시범마을 프로그램, 섹터통합형 농촌종합개발 프로그램, 양성평등 시범마을 프로그램 등 6개의 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델(안)을 수립하였다. 더 나아가 이러한 프로그램 모델을 적용하기 위해 선택단계와 준비단계로 구분한 농촌종합개발 ODA 프로그램 추진절차를 제시하였다. 선택단계에서는 1)수원국 새천년개발목표(MDGs)의 달성 현황 파악, 2)수원국 빈곤감소전략(PRSP), 국가발전계획, 농업 및 농촌개발전략 점검, 3)수원국 농업 및 농촌 관계부처와 협의, 4)농업 및

농촌 개발원조를 추진 중인 타 공여기관과의 조화, 5)KOICA 농업분야 지원 방향과 일치, 6)진행 중인 KOICA 지원사업과의 연계, 7)공관 및 KOICA 사무소의 의견 반영, 8)직접 수혜대상자에 대한 수요 파악, 9)사업수행주체에 대한 점검 등이 고려되어야 하고, 준비단계에서는 주민 홍보, 가구조사, 마을 지도 그리기를 통해 지역의 현황을 파악하고, 워크숍 등을 Action Plan을 확정한다. 마지막으로 농촌종합개발 세부 프로그램의 추진단계에 따른 초기결과, 중기결과와 최종결과를 평가하는 성과지표를 제시하였다.

○ 농촌종합개발 ODA 프로그램에는 다양한 세부 프로그램이 포함되고 다양한 접근방식이 도입되기 때문에 유형화하기가 쉽지 않다. 또한 유형화된 모델의 실제 적용에 있어서도 지역적 특성 등 많은 변수들이 작용하여 기대효과를 얻기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 농촌종합개발 ODA 프로그램 개발보다는 효과적 적용을 위한 방법론적 측면의 분석에 더욱 치중하였다. 따라서 향후 프로그램 내용적 측면에서 다양한 컨텐츠 발굴과 구체적인 모듈 개발을 위한 후속연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

I. 서론

1. 연구 배경

빈곤인구의 75%가 개발도상국 농촌지역에 거주하고, 이들 대부분이 농업에 의존하여 생계를 유지한다. 이러한 상황에서 농업은 극심한 빈곤과 기아로 인해 고통 받는 인구의 수를 절반으로 줄이겠다는 MDG1을 달성하기 위한 매우 중요한 개발 대상이자 수단이다(The World Bank, 2007). 뿐만 아니라 식량안보 강화를 통한 영양실태 개선 및 질병 예방, 생산성 향상을 통한 아동 노동력 착취 방지 및 교육기회 보장, 여성의 역량강화를 통한 농촌의 성평등 촉진 측면에서 농업은 보건, 교육, 젠더와 관련된 기타 MDGs와도 매우 밀접한 관련이 있다.

이처럼 개도국의 빈곤 퇴치를 위해 농업 및 농촌개발이 중요함에도 불구하고, ODA 전체 규모의 증가추세와는 달리, 1980년대 이후 농업분야 ODA 지원액은 지속적으로 감소하여 무려 40% 이상의 감소폭을 보였고, DAC 회원국의 농업분야 지원이 전체 ODA에서 차지하는 비중도 1980년대 약 17%에서 최근 6%까지 감소하였다(OECD, 2010). 이러한 결과는 농업분야 ODA의 효과성이 저하되고 보건의료, 교육 등 기타분야 ODA의 성과가 상대적으로 가시화되었기 때문이다. 다행히, 국제사회의 빈곤퇴치 노력을 위한 인류 공동의 청사진이자 로드맵이라고 할 수 있는 MDGs의 첫 번째 목표가 농업 및 농촌개발과 직결되고, 기존 물자지원 중심의 농업분야 ODA 패러다임이 효과성과 지속가능성을 강조한 생산성 향상, 시장접근성 개선 등 가치사슬(value chains) 전반으로 확대됨에 따라, 농업분야 ODA에 대한 중요성과 발전가능성이 다시금 강조되고 있다. 그의 일환으로 2000년대 들어 농업분야 ODA 지원액이 큰 폭으로 증가하였다. DAC 회원국을 중심으로 농업분야 지원규모는 2004/2005년 38.7억 달러에서 2008/2009년 60.1억 달러로 증가하여 55.2%의 증가폭을 보였다(OECD, 2011).

1990년대 ‘원조피로(Aid Fatigue)’ 현상으로 인한 개발원조 실효성에 대한 회의론이 팽배해지면서, 파리선언(2005)을 계기로 원조의 효과성 제고를 위한 공여주체들의 다양한 노력들이 있어왔고, 부산세계개발원조총회(2011)에서는 개발의 효과성이 한층 더 강조되면서 개발원조의 새로운 패러다임을 예고한 바 있다. 이러한 흐름에 부응하기 위해서는 보다 과학적이고 체계적인 ODA 사업수행시스템이 마련되어야 한다. 그 중에서도 사전준비단계에서 분야별 다양한 사업 콘텐츠 발굴 및 프로그램 모델 개발이 선행되어야 하며, 이는

ODA 사업 효과성 제고를 위한 가장 기초적인 작업 중의 하나이다. 특히 농업분야는 기후, 토양, 수자원 등 자연환경 및 운송, 유통, 금융시스템 등 외부요인에 많은 영향을 받고, 해당 농촌지역의 인문·사회·경제적 측면과 밀접한 관련이 있기 때문에, 이러한 다양한 요인을 종합적으로 고려한 프로그램 모델 개발이 더욱 중요하다.

농업 및 농촌개발 분야에는 다양한 ODA 프로그램 모델이 존재한다. OECD는 농업분야 주요 프로그램을 농업 생산성 향상, 농업정책 수립, 농업 교육훈련 및 연구, 농촌개발, 농업용수 개발, 임업, 어업, 농업 생산자재 투입 등으로 구분하였으며, KOICA의 농림수산분야 중기 추진전략(2011~2015)에서는 농촌 인프라 구축, 농업 생산성 향상, 농산물 시장접근성 개선, 소득원 다양화와 농촌종합개발을 5대 프로그램으로 선정하였다. 그 가운데 농촌개발(rural development) 혹은 농촌종합개발(integrated rural development)은 국내외적으로 많은 관심을 받고 있는 프로그램 중의 하나이다. 독일(GTZ), 스웨덴(SIDA) 등 공여국들과 농업개발을 위한 국제기금(IFAD), 세계은행(World Bank) 등 국제원조기구들은 수원국을 대상으로 농촌개발 혹은 농촌종합개발사업을 직접 추진하고 있으며, 아시아태평양 농촌종합개발센터(CIRDAP), 농촌종합개발기구(IIRD)처럼 농촌종합개발을 전문으로 하는 국제기구와 NGO도 있다. 이 외에도 UN의 밀레니엄 빌리지 프로젝트(MVP)처럼 브랜드화하여 특화시킨 농촌종합개발사업도 있다. 한국 국내적으로는 KOICA의 농촌개발 혹은 농촌종합개발사업 외에도 KOICA, 경상북도와 ST-EP 재단이 공동으로 추진 중인 한국형 밀레니엄 빌리지 프로젝트(KMVP), 정부 주도의 새마을운동 세계화 사업 등이 있다. 또한 2012년 총리실에서 주관하는 ‘한국형 ODA 모델 수립’ 관련 연구에서는 ‘농촌종합개발’이 핵심 프로그램 중의 하나로 선정되기도 하였다.

KOICA에서 1990년대 초부터 ‘새마을운동’, ‘농촌개발’, ‘농촌종합개발’이란 사업명으로 추진된 사업 수는 약 20건에 달하며, 특히 최근 들어 그 수가 급증하는 추세를 보이고 있다. 이러한 사업 모델은 1970년대 한국의 새마을운동과 그 이후 농촌지역종합개발, 농촌정주생활권개발과 농촌마을종합개발로 이어지는 한국의 농촌지역개발 경험을 토대로 하여 설계되었다. 이처럼 한국의 고유한 개발경험을 농촌종합개발 ODA 사업에 접목시킴으로써 한국형 ODA 모델로 발전시킬 수 있으며, 더 나아가 한국의 성공 노하우를 전수함으로써 농업분야 ODA의 효과성 제고에도 도움이 된다. 그러나 기존 농촌종합개발 ODA사업에 대한 종합적 평가가 이루어지지 않은 상황에서 효과성과 지속가능성 측면에서 낮은 평가를 받는 것이 사실이다. 이러한 비판은 단지

KOICA 사업에만 국한된 것이 아니라 UN에서 추진하고 있는 MVP를 포함한 다른 공여주체들의 농촌종합개발사업에도 해당된다. 따라서 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발과 더불어 이를 효과적으로 적용할 수 있는 방법론적 측면에서의 접근방식에 대한 고민도 필요하다. 물론 이러한 고민은 우리의 농촌종합개발 경험과 기 추진한 ODA 사례 분석 및 시사점 도출에서부터 시작되어야 한다. 이로써 지원대상지역의 지속가능한 내발적 발전(endogenous development)을 보장할 수 있는 맞춤형 모델을 수립하고 적용할 수 있다.

2. 연구 목적

한국은 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC)의 회원국으로 가입하고 2011년 11월 부산세계개발원조총회(HLF-4)를 성공적으로 개최함으로써 명실상부한 선진원조국으로 도약할 수 있는 발판을 마련했으며, 국제개발협력기본법을 제정하고 ODA 선진화 방안을 수립함으로써 이를 실현하기 위한 제도적 기틀을 마련하였다. 이러한 분위기 속에서 최근 한국의 ODA는 양적인 측면에서 커다란 성장을 거둔 것이 사실이다. 이와 더불어 지난 20여년간의 경험과 노하우를 바탕으로 한 질적인 제고의 필요성도 대두되고 있다. 특히 HLF-4를 계기로 원조의 패러다임이 '원조의 효과성'에서 '개발의 효과성'으로 전환됨으로써 보다 체계적이고 전략적인 접근을 요하고 있다. 맞춤형 ODA 프로그램 모델 수립과 접근방식에 대한 고민은 이러한 대내외적 환경변화에 적응하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 대표적인 농업분야 ODA 프로그램 중의 하나인 '농촌종합개발' 프로그램 모델 수립과 방법론 제시를 통해, 향후 해당 프로그램을 발굴하고 추진하는데 있어 그 효과성과 효율성 제고를 목적으로 한다. 또한 농촌종합개발 프로그램이 농업분야 ODA의 다양한 세부 프로그램을 포괄하는 만큼 전체 농업분야 ODA의 선진화에도 기여할 것으로 보인다. 더 구체적으로 살펴보면, 농업 및 농촌의 근대화 과정에서 한국이 추진한 농촌개발 경험에서 농촌종합개발 프로그램 모델에 적용할 수 있는 노하우와 비교우위를 도출하고, KOICA로 대표되는 한국의 농촌종합개발 ODA 경험은 물론 국제사회의 ODA 사례 분석을 통해 프로그램 모델 수립 및 적용에 도움이 되는 시사점을 도출하였다. 이러한 시사점과 수원국 개발환경의 다양성에 대한 종합적 고려를 바탕으로 맞춤형 농촌종합개발 프로그램 모델을 수립하고 보다 효과적이고 체계적인 방법론을 모색하여 한국 농업분야 ODA 선진화에 기여하는 것이 본 연구의 목적이다.

3. 연구 내용

본 연구의 주요 내용은 ‘농촌종합개발의 이해’, ‘한국의 농촌(종합)개발 경험’, ‘농촌종합개발 ODA 사례분석’, ‘농촌종합개발 프로그램 모델 개발’로 나눌 수 있다.

첫째, 농촌개발, 농촌종합개발, 농촌지역개발과 새마을운동 등이 혼재되어 사용되고 있는 상황에서 각 용어에 대한 개념 정의를 통해 각각의 차이를 살펴보았다. 이를 바탕으로 농촌종합개발에 대한 정의를 보다 명확히 하고, ODA의 특성을 고려한 ‘농촌종합개발 ODA’의 개념을 도출하였다. 또한 농촌종합개발 ODA의 주요 목표를 제시하였다. 또한 일반적인 농촌개발의 접근방식도 살펴보았다. 추진 주체별 혹은 개별 농촌종합개발 ODA 사업별 세부 프로그램에는 큰 차이가 없는 상황에서, 효과성 제고를 위해서는 방법론적 측면에서 접근할 필요가 있다. 다시 말해, 일반적인 사업 추진절차를 살펴보고, 정부 주도형과 주민 참여형(주도형) 혹은 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up)은 물론 각각의 절충형 접근방식의 장단점을 분석함으로써 보다 효율적인 추진절차와 접근방식을 제시하였다.

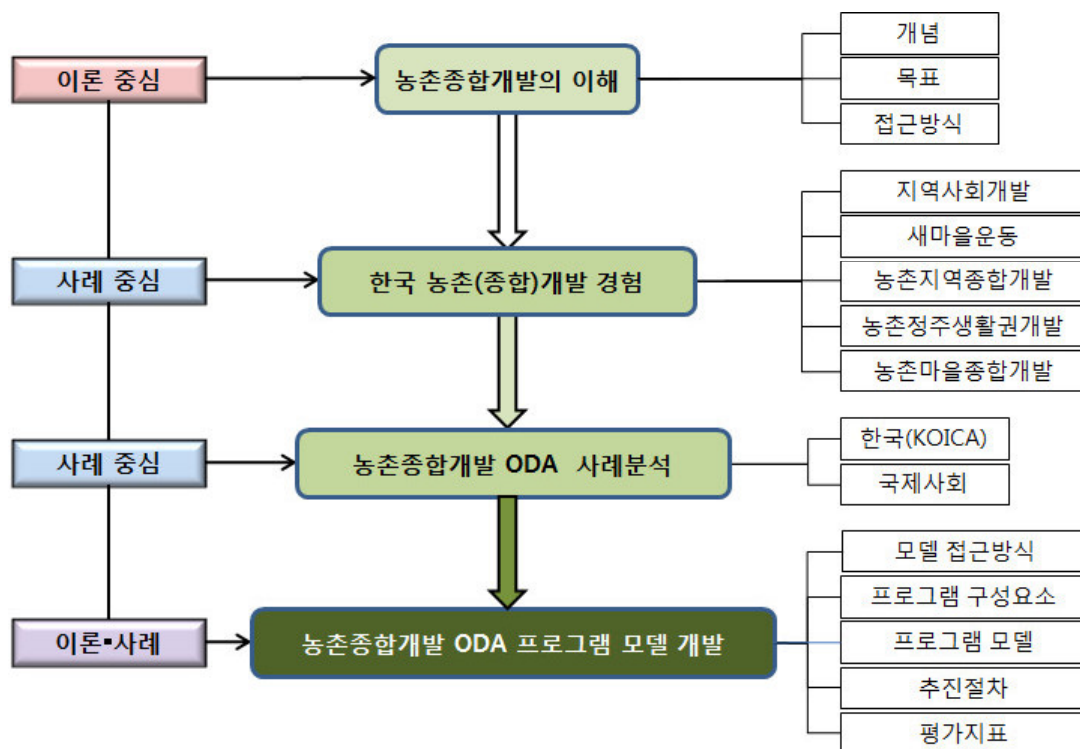
둘째, 1970년대 한국의 새마을운동은 물론 농촌지역종합개발(1980년대), 농촌정주생활권개발(1990년대)과 농촌마을종합개발(2000대 이후) 이어지는 농촌개발 경험은 농업분야 ODA 추진에 있어 한국의 비교우위임에 틀림없다. 따라서 이러한 개발경험 분석을 통해 새로운 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 수립에 필요한 여러 가지 시사점을 도출하였다.

셋째, KOICA는 약 20건의 농촌개발 혹은 농촌종합개발사업을 추진한 경험이 있고, GTZ, SIDA, UN, World Bank 등 국제사회에서도 마찬가지로 농촌종합개발 ODA 프로그램을 추진하고 있다. 이러한 경험과 사례를 통해 새로운 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발에 적용할 수 있는 시사점을 도출하였다.

넷째, 먼저 위에서 도출한 시사점들을 토대로 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델의 접근방식을 정리하였다. 즉, 주체적 측면, 지역성 측면과 부문적 측면에서 모델을 유형화함으로써 프로그램 개발에 앞선 밑그림을 제시하였다. 그 다음, 농촌종합개발 프로그램을 구성하는 농촌 인프라 구축, 농업 생산성 향상, 농산물 시장접근성 개선, 소득원 다양화, 주민 역량 강화 등 다양한 세부 프로그램들의 목표, 주요 과제, 기대효과, 대상지역 선정기준, 기타 고려사항을 제시하였다. 그리고 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 도출 방안을 대륙별, 국가별, 지역별로 각각 구분하고, 농촌종합개발 프로그램(안)과 함께 농촌종합개발 ODA 추진절차와 성과지표를 제시하였다.

4. 연구 방법 및 절차

본 연구에서는 문헌조사를 중심으로 질적 연구방법을 채택하였다. 문헌조사에 이용된 참고자료는 KOICA 내부 간행물, 인터넷 검색자료, 학술논문 및 서적 등이며, 이러한 자료는 KOICA 도서관, 국회전자도서관(www.nanet.go.kr), 학술연구정보서비스(www.riss.kr), 한국농촌경제연구원(www.krei.re.kr), 농어촌연구원(irr.ekr.or.kr), 농촌진흥청(www.rda.go.kr)을 포함한 각종 인터넷사이트를 통해 확보하였다. 이렇게 확보된 자료를 바탕으로 ‘농촌종합개발의 이해→→한국 농촌(종합)개발 경험→농촌종합개발 ODA 사례분석→농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발’의 순서에 따라 본 연구를 순차적으로 진행하였다. 그 중 ‘농촌종합개발의 이해’는 이론 중심의 분석 및 정리를 통해 ODA와 접목시키고, ‘한국 농촌(종합)개발 경험’과 ‘농촌종합개발 ODA 사례 분석’은 사례 중심의 분석을 통해 한국형 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 수립에 필요한 시사점을 도출하였다. 본 연구의 핵심 내용이라고 할 수 있는 ‘농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발’은 이론 분석과 사례 분석을 병행하여 실시하였다.



[그림 1] 연구 방법 및 절차

5. 연구 기대성과 및 제한점

1) 기대성과

KOICA는 현재까지 약 20여건의 농촌개발 혹은 농촌종합개발사업을 추진함에 따라 그에 상응하는 경험과 노하우를 축적하였다. 더욱이 농림수산분야 중기 추진전략(2011~2015)에서 ‘농촌종합개발’ 프로그램이 5대 중점 프로그램으로 선정됨으로써 앞으로 동 프로그램에 대한 수요 빈도가 계속해서 증가할 것으로 보인다. 그러나 사업수행업체, 대상 지역에 따라 농촌종합개발사업의 설계 및 추진절차 등에 큰 차이를 보였다. 그 결과, 동 사업에 대해 프로그램이 인프라 위주이고 추진절차가 복잡하고 지속가능성 확보가 어렵다는 등 효과성 및 효율성 측면에서 부정적 평가가 적지 않은 것이 사실이다. 결국 농촌종합개발 ODA 프로그램 추진 시 참고할 수 있는 매뉴얼과 가이드라인 부재가 하나의 원인이다. 따라서 본 연구는 농촌종합개발 ODA의 개념과 목표 정립, 대상 지역의 개발환경에 따른 맞춤형 프로그램(안)과 접근방식 제시, 다양한 사업 콘텐츠 발굴, 추진절차와 평가틀 마련을 통해 향후 농촌종합개발 프로그램 발굴 및 추진에 있어 효과성과 효율성 제고 및 지속가능성 확보에 기여할 것이다.

2) 제한점

농촌종합개발은 다양한 세부 프로그램을 포함하고 개발환경에 크게 좌우되기 때문에 프로그램 설계 시 세부 프로그램 간의 유기적 조화가 필요할 뿐만 아니라 지역적 특성이 잘 반영되어야 한다. 그러나 본 연구는 문헌연구 중심으로 이루어졌기 때문에 현장에 맞는 맞춤형 프로그램을 개발하는 것은 사실상 한계가 있으며, 본 연구에서 개발하는 프로그램(안)은 향후 농촌종합개발사업의 발굴 및 추진에 있어서의 방향성 제시를 기본 목표로 하였다. 이러한 한계점을 보완하기 위해서는 기 추진한 동종 사업에 대한 평가결과 및 유형화된 지역별 특성을 바탕으로 보다 분석적이고 구체적인 모델과 모듈 개발을 위한 연구가 필요하다.

II. 농촌종합개발의 이해

1. 농촌종합개발의 개념

산업화과정에서 농촌은 도시화와 공업화에 필요한 원시자본 축적, 노동력 공급원의 역할뿐만 아니라 공산품의 소비지로서의 역할을 담당해야 했다. 이러한 과정에서 농촌이 보유한 자원은 도시로 유출되었고, 이를 이용한 내생적 발전의 기회를 상실하게 된다. 결국 농촌은 상대적으로 낙후되어 외부 지원을 통한 개발의 필요성이 대두되게 된다. 여기서 말하는 농촌은 지역적 개념으로 산업적 개념으로써의 농업을 포함한다. 따라서 농촌개발(rural development)은 농업개발(agricultural development)과 농촌 지역사회개발(rural community development)을 포괄한다. 즉, 농촌개발은 농촌이라는 공간단위 속에서 살아가는 사람들이 지역의 자원을 이용하여 산업 활동을 하고 그 결과로 얻어지는 소득으로 지역주민들의 삶을 개선해 가는 총체적인 수단이 된다(정기환 외, 2011). 농촌개발은 농촌종합개발(integrated rural development)과 혼용하여 사용하기도 한다. 농촌지역의 경제·사회·문화적 측면에서 총체적으로 열악하다는 점에서 종합적 개발의 필요성을 역설한 방법론적 관점에서 이해할 수 있다. 다시 말해, 농촌종합개발은 하나의 유형화된 개발 모델이라기보다는 개발의 방향성을 제시하고 있다. 그런 의미에서 한국전쟁 이후 시대별 개발환경 변화와 지역주민의 수요에 기반하여 다양한 농촌종합개발을 추진하였다. ‘지역사회개발(1950~1960년대)’, ‘새마을운동(1970년대)’, ‘농어촌지역종합개발(1980년대)’, ‘농어촌정주생활권개발(1990년대)’과 ‘농어촌마을종합개발(2000년대 이후)’이 대표적이다. 그 가운데, ‘새마을운동’은 1970년대 범국가적으로 추진된 대표적인 농촌종합개발 사업으로 정부의 지원 하에 지역사회 주민들이 자조적이고 협동적인 활동을 통하여 자신들의 소득증대와 생산기반 정비, 생활환경 개선, 지역사회 조직의 활성화와 주민 의식개혁을 종합적으로 추진하여 자신들의 삶의 질을 개선하는 지역사회개발운동이다(정기환 외, 2011). 이처럼 새마을운동에 포함된 다양한 세부 프로그램을 통해서도 농촌종합개발 사업의 특징을 엿볼 수 있다.

농촌진흥청 디지털농업용어사전에서는 농촌종합개발을 농촌에 존재하는 인적 자원(human resources), 물적 자원(physical resources)을 이용하여 농촌 지역의 고용을 창출하고 소득을 올려 생활환경을 개선하여 농촌의 하부구조를 개방하고 인적교육을 통하여 세계민주시민으로 육성하는 것으로 생활개선향상에 그 목적이 있다고 정의하였다. 이는 정기환 외(2011)의 농촌개발과

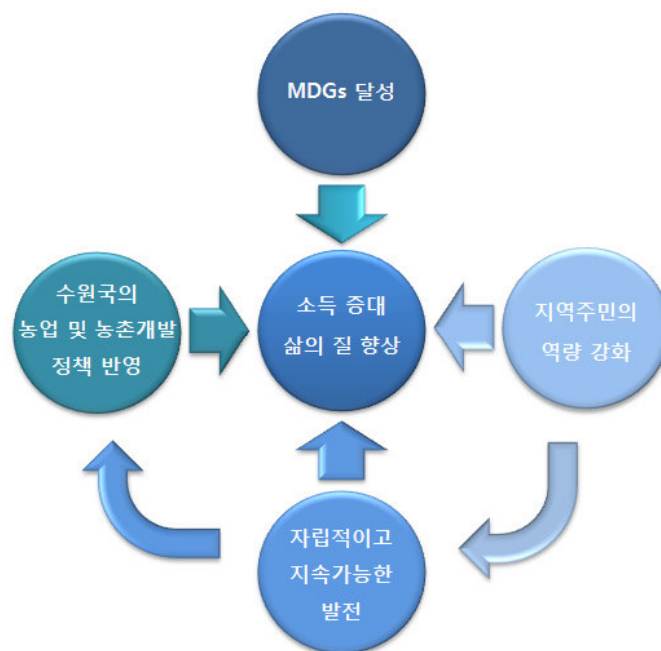
새마을운동에 대한 정의와 거의 유사함을 알 수 있다. 이상의 내용들을 정리하면, 농촌종합개발이란 농촌이라는 지리적 범위 내에서 지역주민이 주체가 되어 그 지역이 보유한 자원을 이용하여 소득 증대와 삶의 질 향상을 목표로 추진하는 농업개발과 농촌개발을 포함한 종합개발프로그램이라고 정의할 수 있다. 그러나 개발원조의 관점에서 농촌종합개발 ODA의 개념은 다소 차이가 있다. 즉, 일반적으로 지역주민은 지원의 대상으로 소극적 위치에 있다. 지원 내용과 목표에 따라 지역주민의 적극적 참여가 이루어지기도 하지만, 지원 대상지역의 자원이 부족하기 때문에 외부로부터 자원 유입이 불가피한 경우가 일반적이다. 그리고 소득 증대와 삶의 질 향상에 앞서 식량안보 강화 및 빈곤과 기아 퇴치가 농촌종합개발 ODA의 기본 목표가 되기도 한다. 따라서 농촌종합개발 ODA는 빈곤지역을 대상으로 지역주민의 참여 하에 외부의 지원과 지역이 보유한 자원을 이용하여 소득 증대와 생활환경 개선을 목표로 추진하는 지속가능한 농업·농촌개발 프로그램이라고 재정의할 수 있다.

소위 말하는 농촌종합개발 ODA는 1970년대 중반부터 아프리카를 비롯한 개도국의 농촌지역을 대상으로 추진되었다. 특정 지역주민의 소득 증대와 생활환경 개선을 목표로 시작되었고, 사업 콘텐츠도 농업에 국한되지 않고 교육, 보건 등 다양한 분야로 확대되었으며, 농업분야에서도 기술지도, 금융서비스 지원, 인프라 구축, 생산재 지원, 마케팅 개선 등으로 확대되면서 사업내용이 다양해지고 복잡해졌다. 초기에는 World Bank와 같이 자금 동원력이 우세한 국제원조기구가 주된 공여주체였으나, 농촌종합개발 ODA 모델이 보편화됨에 따라 다양한 공여기관으로 확대되고 있다.

2. 농촌종합개발의 목표

농촌종합개발의 세부 프로그램이 다양한 만큼 그에 상응하는 목표도 다양해질 수 있다. 그 대표적인 예로 새마을운동은 장기간에 걸쳐 범국가적으로 추진된 농촌종합개발 사업으로 비교적 포괄적인 목표를 내포하고 있다. 첫째, 정신적 측면에서 농촌주민들에게 발전적이고 진취적인 가치관을 확립시키고, 근면·자조·협동정신을 배양하여 이를 생활화하며, 공동체의식을 확립하고, 생활의 과학화내지는 합리화를 기하면서 건전한 생활태도를 진작시키는 것을 목표로 하였다. 둘째, 경제적 측면에서 획기적인 소득증대를 위해 농촌 생산구조를 개선하고 다각화하며, 농업기술을 혁신시키고 기계화를 촉진하며, 이를 위해 경지규모를 확대하고 영농을 규모화 하도록 하며, 농수산물 가공, 처리를 통해 상품의 품질 제고 등을 목표로 하였다. 셋째, 사회적

측면에서 농촌주민들이 양호한 문화생활을 영위할 수 있는 여건 및 환경조성, 즉 주택구조의 개선, 생활문화시설의 확충, 지역사회구조의 개선, 공공복지시설 및 교통, 통신시설 등의 확충을 통해 지역사회에 편의를 제공하는 것을 목표로 하였다(문화공보부, 1972). 앞 절에서 살펴본 농촌종합개발의 정의에 근거할 때, 지역주민의 역량을 강화하고, 지역이 보유한 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 환경을 조성하여 경제활동과 일상생활을 정상적으로 영위하도록 하고, 지역의 자립적이고 지속가능한 발전을 유도하며, 소득을 증대시키고 삶의 질을 향상시키는 것을 궁극적인 목표로 한다.



[그림 2] 농촌종합개발 ODA 목표

농촌종합개발 ODA의 목표도 이와 크게 다르지 않다. 정기환 외(2011)는 농촌종합개발 ODA의 한 형태인 새마을운동 시범사업은 경제적 사회적 측면에서 한국과 다른 수원국에서 새마을운동 방식을 적용한 농촌개발의 유용성을 입증하고 이로부터 해당 수원국에 유용한 농촌개발 모델을 만들어 낸은 물론 새마을운동 방법론을 적용한 농촌개발 모델을 도출하여 개도국에 적용함으로써 농촌발전과 빈곤퇴치에 기여하는 것을 목표로 한다고 보았다. 즉, 농업, 교육, 보건의료, 공공서비스, 환경, 젠더 가운데 취약한 분야를 지원하여 개인은 물론 지역 공동체의 자립적이고 지속가능한 발전을 유도하고 빈곤퇴치와 인간다운 삶 보장을 궁극적 목표로 한다. 결국 이러한 목표는 2000년 UN에서 채택한 MDGs와도 맥락을 같이 한다. 일반적으로 농촌종합개발 ODA가 특정 지역에서 시범사업 형태로 추진된다는 한계를 극복한다는 차원

에서 그 성과를 수원국 정부의 농업 및 농촌개발 정책에 반영하는 것도 하나의 목표라고 할 수 있다.

[표 1] 농촌종합개발 ODA 목표

- 다양한 세부 프로그램으로 구성된 농촌종합개발을 통해 수원국의 빈곤감소를 포함한 MDGs 달성에 이바지한다.
- 지역주민의 역량을 강화하여 개인을 비롯한 지역공동체의 자립적이고 지속가능한 발전을 보장한다.
- 파급효과 제고 차원에서 농촌종합개발의 성과를 수원국 정부의 농업 및 농촌개발 정책에 반영하도록 한다.

3. 농촌개발의 접근방식

1) 주민 참여형 농촌개발

주민 참여(citizen participation)는 주민들이 공식적인 정부의 의사결정에 관여하여 주민들의 욕구를 정책이나 계획에 반영되도록 하는 적극적인 노력을 일컫는다(박대현, 2009). 이를 지역사회개발에 적용하면, 지방정부 혹은 개발 주체의 의사결정과정에 지역주민들이 스스로의 의견을 적극 반영시키는 것이 바로 주민 참여형 개발이다. 지역주민은 개발의 수혜자 혹은 이해관계자인 동시에 개발에 유용한 지역정보를 가장 많이 보유하고 있는 주체이기도 하다. 따라서 주민 참여는 주민 자신의 이익을 보호함은 물론 개발의 효과성을 제고하는 기능을 한다. 지역개발에서 본래의 수혜자이어야 할 주민이 개발·계획과정에 관여하는 것은 해당 개발사업이 지향하고 있는 사회경제적 지속가능성을 좌우할 수 있는 사활적 요소로 인식되기도 한다(최수명 외 2011). 또한 개발과정에서 주민이 참여함으로써 스스로의 의식개혁, 잠재적 능력개발, 경험 및 노하우 축적 등의 학습효과도 기대할 수 있다.

농촌개발은 일반적으로 개별 마을을 단위로 이루어지기 때문에 사업의 내용, 추진과정, 성과 등은 모든 주민의 삶과 직결되고, 주민 역량강화, 농업 생산성 향상, 농촌 생활여건 개선 등을 목표로 하는 다양한 프로그램을 포괄함에 따라 주민들의 다양한 요구가 표출된다. 이러한 경우 일부 주민들이 의사결정 과정에서 소외되고, 이로 인해 주민들 사이의 갈등이 초래되기도 한다. 이와 같은 부작용을 최소화하기 위해서는 주민 참여적 개발이 이루어져야 한다.

한국의 전통적 농촌사회에서는 계, 두레와 같은 자생적 자치조직을 통해 공동체의식을 형성하였을 뿐만 아니라 마을 공동의 목표와 문제의식을 공유하며, 그 해결과정에서도 구성원의 의견 수렴과 참여를 기본으로 한다. 근대화 과정에서 이러한 전통적 자치조직은 약화되었지만, 이장, 반장 혹은 마을의 직능대표로 구성된 개발위원회가 중심이 되어 정부의 개발정책이나 외부 지원 사항에 대한 검토 및 의사전달 기능을 하는 한편, 주민의 의견을 수렴하는 역할도 담당하였다. 이와 같은 지역사회를 통한 주민 참여 방식은 전통적 농경사회의 유산으로써, 특히 한국, 일본, 중국 등 아시아지역에서 특징적으로 나타난다. 즉 농경사회에서 정주에 뿌리를 둔 주민들은 상부상조와 협동을 통하여 지역사회를 발전시키고 스스로의 문제도 해결하는 내생적 메커니즘을 형성한 것이다(정기환 외, 2011). 이러한 상황에서 주민은 농촌개발에 적극적으로 참여하고, 이는 개발의 설계, 추진 및 사후관리의 효과성 제고와 지속가능성 확보에 큰 도움이 된다.

주민 참여형 농촌개발 방식에는 외부의 개입 없이 지역주민이 주체가 되어 지역사회가 보유한 자원을 충분히 활용한 자발적 개발과 지역주민이 여전히 주체적인 역할을 하는 대신 개발에 필요한 자원을 외부 지원에 의지하는 의존적 개발이 있다. 개발 주체가 지역주민이라는 점에서 전자와 후자 모두 밑으로부터의 개발 혹은 상향식(bottom-up) 개발이라는 특징을 가진다. 정기환 외(2011)는 성공적인 상향식 농촌 개발을 위해 지역사회가 갖춰야 할 요건으로 주민들의 개발에 필요한 경제적 자원이나 능력(economic affordability), 자율적인 지도력(autonomous leadership), 문제 해결을 위한 주민들 스스로의 의사결정권(empowerment), 자율적 사업 추진을 위한 지역의 자생적인 사회조직, 지역사회 내에 자조와 협동정신을 실천하는 규범을 제시하였다. 이러한 상향식 농촌발전전략은 국제사회에서 이미 보편적으로 활용되고 있으며, EU의 LEADER 프로그램, 일본의 지역 가꾸기 혹은 지역진흥운동, 미국의 지역활성화 프로그램(EZ/EC 프로그램) 등이 대표적이다(박진도 외, 2002).

주민 참여에는 편익과 비용을 수반하게 된다. 농촌개발의 목적은 해당 지역주민의 소득 증대, 생활환경 개선 등이며, 이러한 목표 달성은 결국 참여자의 직접적인 혜택으로 되돌아갈 뿐만 아니라 개발 경험을 통해 주민의 의식개혁, 잠재적 능력개발, 공동체의식 강화 등 주민의 역량강화에도 도움이 된다. 한편, 이러한 참여는 그에 상응하는 노력, 시간과 비용이 동반되며, 경우에 따라서는 지역사회 구성원 혹은 이해당사자 간의 갈등을 초래하기도 한다. 어떻게 이러한 비용 대비 편익을 극대화할 것인가가 결국 농촌개발의 성공을 가늠하는 중요한 척도가 된다. 또한 농촌개발 시 투입되는 비용과 예

상되는 편익에 대해 주민을 대상으로 충분히 이해시켜야만 많은 주민의 참여를 유도할 수 있다.

2) 정부 주도형 농촌개발

주민 참여형 농촌개발이 아래로부터의 상향식(bottom-up) 개발이라면, 정부 주도형 농촌개발은 위로부터의 하향식(top-down) 개발이다. 따라서 전자는 지역 자치를 바탕으로 풀뿌리 민주주의를 구현하는 접근방식인 반면, 후자는 중앙정부 혹은 지방정부의 농촌개발정책을 중심으로 추진되는 계획적이고 정책적인 접근방식이다. 물론 정부 주도형 농촌개발에서도 주민에게 참여 기회가 주어지기도 하지만 이미 수립된 농촌개발정책의 틀 안에서 이루어지는 소극적 참여라고 할 수 있다. 이에 따라 정부 주도형 농촌개발은 주민 동원형 개발이라고도 한다.

농촌개발정책 혹은 지역개발정책은 국가의 경제성장을 위해 자원 개발, 산업기반 조성, 사회간접자본 건설 등을 위한 정책과 도농간 격차해소를 위한 제반 정책이며(김용웅 외, 1994), 보통 이러한 정책은 중앙정부에서 수립되고 지방정부에서 보다 구체화되어 지역사회에 적용된다. 이처럼 정부가 주도하는 농촌개발은 특히 경제발전 초기단계에서 범국가적으로 추진되어 농촌지역의 발전기반을 조성하는데 그 목적이 있으며, 행정조직을 통해 일관된 정책방향으로 이루어지기 때문에 관련 사업의 효율성이 비교적 높다. 반면 이러한 접근방식은 대규모 재원이 뒷받침되어야 하고, 다양한 지역적 특성을 간과한 매우 획일적인 개발이 이루어질 수 있다는 우려도 있다.

정부 주도형 농촌개발에는 농촌 인프라 구축, 농업기술 개발 및 보급 등이 포함된다. 농촌 인프라 구축은 농업용수 개발, 관개수리시설 확충, 농로와 농지 정비, 농촌 도로 건설 등을 포함한다. 이처럼 상당한 재원이 투입되는 개발을 지역주민 스스로 감당하기는 어려우며, 결국 정부 주도의 개발에 의존할 수밖에 없다. 농업기술 개발 및 보급도 일종의 공공서비스로서 정부의 역할이 필수적이다. 농업기술 개발에 많은 시간과 비용이 요구되고, 이를 보급하는데도 인적, 물적 인프라가 필요하다. 따라서 농업기술 전수는 대표적인 정부 주도형 농촌개발 사업 중의 하나이다.

한국은 정부 주도형 농촌개발을 통해 농업 생산기반 조성을 위한 인프라를 확충하였고 농업기술 개발 및 보급을 통한 농업 생산성 향상에 힘썼고, 농촌종합개발을 지속적으로 추진하였다. 한국농어촌공사¹⁾는 정부 주도형 농

1) 2000년 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통합하여 농업기반공사를 설립하였고, 2005년

촌개발 정책 및 사업을 시행하는 기관이며, 특히 농어촌 정비사업과 농업기반시설의 종합관리, 환경 친화적 농업생산기반 구축, 농민의 영농 규모 적정화 관련 사업을 추진하였다. 중앙 정부에서 농촌개발 관련 정책이 결정되고 예산이 확보되면 지방 정부와 농어촌공사에서 사업을 직접 시행하는 시스템을 갖고 있다. 국가 R&D 센터라고 할 수 있는 농촌진흥청은 농업기술 및 우량품종 연구개발을 담당하고 각 시군에 설립된 농업기술센터²⁾를 통해 개발된 기술과 신품종 보급은 물론 농촌지도사업, 교육훈련, 농업특화사업 등을 관장하고 있다. 또한 각 도에는 농업기술원이 설립되어 지역에 적합한 농업기술을 개발하고 보급하는 기능을 담당하고 있다. 이와 같은 한국의 농업기술 개발 및 보급 시스템과 농업 인프라 구축체계는 전형적인 정부 주도형 농촌개발 사례이다.

3) 절충형 농촌개발

일반적으로 정부 주도의 농촌개발은 농업생산기반 구축과 농업기술 보급 등에 집중되어 매우 획일적인 방식으로 추진되며, 그 과정에서 수혜자인 지역주민들의 참여는 매우 제한적이다. 왜냐하면, 지역 혹은 주민들이 보유한 자원이 부족하고, 설령 자원을 보유했다라도 그것을 이용할 수 있는 기술과 자신들이 속한 지역사회의 발전을 직접 설계하고 추진할 수 있는 능력이 부족하여 외부의 지원에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 또한 정부도 국가 차원의 발전 전략의 일환으로 농촌개발 프로젝트를 추진하기 때문에 행정적 비용을 최소화함으로써 사업의 효율성을 극대화하기 위해 수혜자집단의 참여를 충분히 고려하지 않는다. 그 결과 정부 주도형 농촌개발 접근방식은 효과성과 지속가능성 측면에서 한계가 나타난다. 이는 농촌개발에 있어 지역주민 참여의 필요성을 역설하는 것이기도 하다. 더욱이 최근 들어 농촌 지역주민의 자신이 속한 지역사회에 대한 주인의식이 제고되고 개발의지가 강화됨에 따라 자발적으로 농촌개발 프로젝트를 추진한다거나 정부 주도의 농촌개발에 자신들의 의견을 적극 반영하고 있다. 물론 지역사회 자체적으로 보유한 자원이 부족하기 때문에 전자보다는 후자가 더 보편적이다. 이것이 바로 정부 주도의 농촌개발에 지역주민의 참여를 보장하는 절충형 접근방식이다. 1970년대 추진한 한국의 새마을운동이 대표적인 절충형 농촌개발 모델로 평가받고 있다. 즉, 정부는 범국가적 농촌개발계획을 수립하였고 농촌 지역주

한국농어촌공사로 명칭을 바꿨고, 2008년 현재의 명칭으로 변경함.

2) 1962년 농업진흥법에 따라 시군에 설립된 농업관련 계몽지도, 기술보급을 담당하는 농촌진흥청 산하의 농촌지도소가 1998년 농업기술센터로 개편됨.

민에게 일정한 재정적 지원과 교육훈련을 실시함으로써 주민들의 개발 의지와 동기를 부여하였으며, 주민들은 자신이 속한 지역사회의 발전을 위한 계획 수립 및 사업 시행에 참여함은 물론 이에 필요한 자원을 직접 동원하기도 하였다.

농촌종합개발 ODA에 있어 이러한 절충형 농촌개발 접근방식은 사업의 효과성을 제고하고 지속가능성을 보장하는데 매우 효과적이다. 왜냐하면 농촌종합개발 ODA는 가용자원이 부족한 빈곤지역을 대상으로 하기 때문에 외부의 지원에 의존할 수밖에 없고, 특히 정부의 정책적 지원이 중요하며, 물론 대부분 지역주민의 지역사회에 대한 개발의지가 약하지만, 적극적인 참여를 유도함으로써 그 과정에서 주인의식을 고양시키고 개인은 물론 지역사회 발전을 위해 보다 진취적인 태도를 갖도록 할 수 있기 때문이다. 또한 지역주민은 개발에 유용한 지역에 관한 정보를 가장 많이 보유하고 있기 때문에 그들의 참여를 통해 지원사업의 효과성과 효율성을 극대화하고 시행착오를 최소화할 수 있다.

III. 한국의 농촌(종합)개발 경험

1. 지역사회개발(1950~1960년대)

한국전쟁으로 인해 수리시설을 포함한 농업 기반시설과 비료와 농약의 생산시설이 파괴됨에 따라 충분한 생산요소의 투입이 어려워 농업 생산성이 매우 낮은 수준이었다. 물론 전체 농가의 80% 이상을 차지하는 소작농의 비율을 줄이고 자작농의 경작규모를 늘리기 위해, 1949년 '농지개혁법'을 제정하여 '유상몰수·유상분배'의 원칙으로 농지개혁을 단행하였지만, 한국전쟁으로 인해 개혁의 완성도가 많이 떨어졌고, 전후 복구가 시급한 상황에서 농업 및 농촌개발에 대한 관심은 1950년대 후반에야 시작되었으며, 이에 따른 만성적 기근은 계속되었다. 미국의 '상호보장법(MSA)'에 의해 1955년부터 무상으로 식량이 도입되었고, 한·미간 협정을 통해 1956년부터 잉여농산물이 도입됨으로써 식량 부족문제는 어느 정도 해결된 반면 한국 국내 농업 생산과 농촌경제는 더욱 위축되었다.

1957년 유엔의 지원 하에 지역사회개발사업이 착수됨에 따라 비로소 농촌정비가 본격적으로 시작되었다. 전후 복구를 담당하고 있는 부흥부가 주관하여 지역사회개발을 추진하였으며, 중앙위원회—도위원회—군위원회—지역개발 부락계로 이어지는 범국가적 조직을 갖추고 있었으며, 군단위에 농업, 공공사업, 사회교육, 보건환경위생 등의 분야별로 전문지도원을 배치하였다. 그러나 당시 정부의 열악한 재정상태와 주민의 낮은 개발역량으로 인해 큰 성과를 거두지 못했다.

1960년대는 경제개발 5개년 계획이 시작된 시기로 농업정책에도 큰 변화를 가져왔다. 즉, 식량증산과 농가 소득증대라는 정책목표를 세웠으며, 이러한 목표를 달성하기 위해 먼저 소농구조의 한계를 탈피할 필요가 있었으며, 그의 일환으로 전국에 5개의 '협업개척 시범농장' 운영을 시도하였으나 결국 실패하였다. 또한 1967년 '농업기본법'이 공포되었고 농업구조개선의 기본골격으로 자립가족농 육성과 이를 보완하는 측면에서 기업농과 협업농 육성을 제기하기도 하였다.

1962년 농사시험장이 농촌진흥청으로 개편됨에 따라 지역사회개발사업은 농촌진흥청이 전담하게 되었고, 지리·경제적 여건이 유사한 6~10개의 마을을 묶어 733개의 농촌진흥시범지역으로 선정하였다. 1965년에는 전국 33,100개의 리·동을 722개 자조지역으로 재편성하여 부락자조개발 5개년계획을 수립하였고 농촌지도소의 지도사가 순회지도를 실시하였다. 1969년에는 지도

사가 마을에 직접 거주하면서 몇 개 마을을 대상으로 지도하는 주재지역개발 지도사업이 이루어졌고, 1971년에는 UNDP의 지원 하에 안성천, 동진강, 상주천을 대상으로 한 유역개발사업이 추진되기도 하였다.

[표 2] 지역개발사업의 추진성과(1962~1971)

구 분	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
농 기 계	분야별 사업 건수별 분류 불가능				88	17	31	39	29	14
공동이용시설					55	49	37	29	14	11
원 예					9	11	23	13	13	18
토 목					150	88	28	38	12	82
수 리					337	80	117	78	17	26
잠 업					20	4	-	7	7	4
축 산					44	22	30	8	9	16
생활개선					53	26	5	12	13	13
수 산					5	1	-	-	-	2
문화시설					4	-	4	-	-	8
기 타					23	8	4	-	-	3
계	442	393	104	104	788	306	279	224	114	197

자료 : 최수명 외(2011).

이 시기에 추진된 지역사회개발사업의 특징은 다음과 같다. 첫째, 지도사가 마을을 순회하거나 마을에 거주하면서 지역주민을 지도하는 지역 밀착형 혹은 주민 밀착형 지도사업을 추진하였다. 둘째, 지원 분야는 농업, 축산업, 토목, 수산업, 주택개량, 보건위생 등 프로젝트형 사업뿐만 아니라 주민 대상 의식 개혁 등 역량개발을 위한 지원도 이루어졌다. 셋째, 지원방식 측면에서는 외부의 지원 혹은 협력을 통한 정부보조사업이 총 3,395건이었고, 마을 자체적으로 추진한 지역자조사업이 총 2,951건이었다. 개별사업으로는 농촌 시범주택 건립 사업과 메탄가스시설 보급사업이 대표적이다. 충남 청원군 성거면 정촌마을을 시범마을로 지정하여 20동의 시범주택을 건립하여 일반인에게 공개하였고, 1969~75년 소득증대 시범마을과 축산단지를 대상으로 총 29,064기의 메탄가스 발생조를 설치하였다(최수명 외, 2011).

2. 새마을운동(1970년대)

1960년대 경제개발 5개년계획 추진과정에서 도시와 공업 위주의 불균형 성장전략으로 인해 농업과 농촌경제가 상대적으로 위축되었다. 이촌향도(離村向都)현상이 심화됨에 따라 농촌 인구나 농가 호수가 크게 감소되었고, 이로 인해 영농 규모가 다소 확대되었고 농가의 계층분화도 가속화되었다. 뿐

만 아니라 도농간 소득격차가 심화되면서 농촌지역의 상대적 빈곤이 보편화되었고, 이로 인한 농촌주민의 소외의식이 확산됨으로써 사회적, 정치적 불안요인으로 작용하였다. 따라서 이 시기의 농업 및 농촌개발 관련 정책은 도농간 소득격차 혹은 농가 계층간 소득격차 해소를 주요 목표로 하였다.

이러한 배경 하에서 정신계발, 새마을지도자 교육훈련, 새마을사업을 주요 내용으로 하는 '새마을운동'이 추진되었다. 새마을운동은 1970년 마을의 생활환경정비를 위한 새마을가꾸기 사업으로부터 시작하여 1971~1973년 기반조성단계, 1974~1976년 자조발전단계, 1977~1981년 자립완성단계로 점차 심화되었다.

새마을운동의 효과적인 추진을 위해 농촌주민의 의식개혁이 선행되어야 한다는 인식 하에 정부는 근면(diligence), 자조(self-help), 협동(co-operation)으로 대표되는 새마을정신을 제창함으로써 주민을 대상으로 한 올바른 가치관 정립, 과학적이고 합리적인 사고방식 및 실용적인 생활태도 배양에 힘썼다. 이는 새마을운동의 효과성 제고와 농촌지역발전의 지속성 확보를 위한 핵심적 기능을 하였다.

새마을운동을 추진하는데 있어 마을주민 개개인의 역량도 중요하지만, 새마을운동을 주도적으로 이끌고 지역사회발전을 지속적으로 이끌 '핵심 역량'의 발굴 및 육성이 중요하다는 취지하에서, 마을 구성원 가운데 진취적이고 리더쉽을 갖춘 새마을지도자를 선발하여 육성하였다. 새마을지도자를 대상으로 한 교육훈련의 주요 내용은 근면·자조·협동 등 새마을정신의 함양, 새로운 새마을 인간상의 정립과 이의 구현, 새마을정신을 생활 및 생산활동에 적용, 지속적인 동기유발을 위한 성공사례 발표, 분임토론, 모범마을에 대한 현지견학, 새마을 사업에 대한 기술교육 등이다.

주민 정신계발, 새마을지도자 육성 외에도 생산기반 확충, 소득증대, 주거환경 개선을 목표로 한 다양한 프로젝트를 진행하였다. 생산기반 확충을 위해서는 생산기반 개선사업, 생산시설 개선사업, 유통시설 및 유통구조 개선사업 등을 추진하였고, 농가의 소득증대를 위해서는 새마을 소득증대사업, 산림소득사업, 새마을 노임소득사업 등을 추진하였고, 주거환경 개선을 위해서는 마을환경 개선사업, 주민환경 개선사업, 복지 개선사업이 추진되었다. 그 중에서도 한국의 녹색혁명을 이끈 '통일벼' 개발 및 보급이 가장 대표적인 성공사례로 손꼽히고 있다. 그 외에도 가격지지 및 생산요소 보조정책을 통해 농가의 소득을 큰 폭으로 끌어올리는 한편 농업 생산의욕을 높였다.

[표 3] 새마을사업의 주요 내용

사업 구분	사업 내용
생산기반 개선사업	농로 개설, 마을안길 확장, 교량 건설, 저수지 건설, 보 건설, 수로 건설, 마을창고 건립, 공동작업장 건립, 공동축사 건립, 경지 정리, 논두렁 정리, 간척, 개간, 관정 설치 및 정비, 양수장 설치 및 정비 등
생산시설 개선사업	벼 육모시설 건설, 곡물 건조장 건립, 일반 건조장 건립, 스프링클러 설치, 비닐하우스 설치, 우사와 돈사 건립, 싸이로 건립, 타설식 펌프 설치, 종돈장 건립, 저장고 건립, 양송이 재배 사개 보수, 잠실 설치 등
유통시설 및 유통구조 개선사업	단위협동조합 창고 건립, 일반 저장고 건립, 도정공장 건립, 종합공판장 건립, 차량 보급, 농산물 수집선별 및 집하장 건립, 농협연쇄점 건립, 농협새마을구판장 건립, 수산물구판장 건립 등
단지조성을 통한 협동사업	일반 영농단지 조성, 원예단지 조성, 축산단지 조성
새마을 소득증대사업	잠엽소득사업(식수, 잠실, 상족개량), 양송이소득사업, 원예작물소득사업(사과, 배, 복숭아, 포도, 밀감, 단감, 채소), 축산소득사업(육성우입식, 비육우입식, 낙농입식, 자돈입식, 병아리입식), 수산자원조성사업(미역, 김 등) 등
삼림소득사업	마을조림(유실수, 속성수, 연료림), 사후관리(용재림, 연료림), 마을양묘, 소득림사업(밤나무, 표고) 등
지력증진사업	퇴비증산사업, 심경사업, 객토사업 등
새마을 노임소득사업	도시토목, 하천정리, 도로와 농로, 농업용수, 사방조림, 개간, 환경위생 등
지원 유형별 지원 사업	우수마을 특별 지원, 특정 지역 특별 지원, 특별 지도마을 지원, 소하천 정비 지원 등
마을환경 개선사업	마을안길 정비, 하수구시설 정비, 공동빨래터 건립, 공동퇴비장 건립, 국도변 가꾸기, 소하천 가꾸기, 마을 조림 등
주민환경 개선사업	지붕 개량, 농어촌 전화 보급, 간이 급수시설 건립, 메탄가스 보급, 농촌 표준주택 보급, 주택 개량, 취락구조 개선 등
복지 개선사업	마을회관 건립, 공동구판장 건립, 탁아소 건립, 공동목욕탕 건립, 공동작업장 건립, 마을 통시시설 개선, 도서 무선통신 보급 등

이러한 새마을사업은 아래 [표 4]와 같이 가시적인 성과로 나타났으며, 농가의 소득증대로 이어졌다. 마을안길 확장, 소교량 가설, 마을회관 건립, 하

수구시설 개선 등은 그 성과를 당초 목표치보다 초과달성하였고, 주택 개량 등은 비록 목표치를 달성하지는 못했지만 약 22.5만 채를 개량한 것으로 나타났다. 1970년 25.6만원이던 농가 연평균 소득은 1979년 222.9만원으로 약 10배 증가한 것으로 나타났다.

[표 4] 주요 새마을사업의 추진현황(1970~1980년)

사 업 명	단 위	목 표	실 적	%
마을안길 확장	km	26,266	43,558	166
농로 개설	km	49,167	61,797	126
소교량 가설	개소	76,749	79,516	104
마을회관 건립	동	35,608	37,012	104
창고 건립	동	34,665	22,143	64
주택 개량	동	554,000	225,000	42
취락구조 개선	마을	-	2,747	-
하수구시설 개선	km	8,654	15,559	179
농어촌 전화 개설	호	2,834,000	2,777,500	98
새마을공장 건립	공장	950	717	75

자료 : 한국대학교수새마을연구회(2010).

새마을운동은 정부 주도와 주민의 참여 하에 생산기반시설 확충, 생활환경 개선, 주민 역량강화를 목적으로 정신계발, 새마을지도자 육성, 새마을사업을 주요 내용으로 하는 한국형 농촌종합개발 모델로 인식되고 있다. 새마을운동은 범국가적 지역개발모델, 지역종합개발모델, 주민 참여형 지역개발모델, 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up)이 접목된 지역개발모델, 인재 육성과 주민 역량강화에 기반한 지역개발모델, 단계적 지역개발모델이라는 특징을 가지고 있다.

3. 농어촌지역종합개발(1980년대)

1980년대 들어 새마을운동의 열기가 식고 중화학공업 위주의 수출주도형 산업구조와 개방경제체제로 인한 농산물 수입 증가로 인해 농업 및 농촌경제는 다시금 크게 위축되고 도농간의 소득격차도 점차 확대되는 추세를 보였다. 1980년대 농업 및 농촌개발 분야의 주요 정책목표는 가족농을 대상으로 한 영농규모 확대와 영세 소농계층을 위한 농외소득원 개발이다. 이촌향도현상으로 인해 농촌 노동력이 도시로 대거 유출됨에 따라 영농규모는 어느 정도 확대되었지만 농촌지역의 인건비 상승으로 농업기계화가 그 대안으로 추진되었다. 농업기계화 실현을 위한 정부 지원책이 마련되었고, 농촌 인

력자본 개발 차원에서 농업경영체 육성을 위한 ‘농어민후계자 육성방안’이 발표되기도 하였다. 농외소득원 개발을 통해 농업소득 증대의 한계를 극복하기 위해 비농업부문의 취업기회를 제공하고, 농가 계층간 소득격차를 해소하기 위한 방안으로 겸업농 육성을 추진하였다. 또한 대규모 농촌인구의 도시 유입으로 인한 간접자본 확충에 투입되는 한계비용 상승을 막고 농촌 인구를 현지 정착시킨다는 차원에서 농외소득원 다양화를 통한 농가 소득증대 전략이 하나의 방안이 되었다.

이처럼 도농간의 경제적·사회적·문화적 격차가 점차 확대되고, 농가부채가 증가하고, 이농현상이 급속히 진행됨에 따라 농정에 대한 불만이 확대됨에 따라 정부의 국가개발전략 차원에서의 종합적 대책의 필요성이 대두되어 농수산부, 내무부, 문교부, 건설부, 보건복지부, 교통부 등 농어촌 관련 15개 부처가 참여한 ‘농어촌대책협의회’가 구성되었고, 이를 통해 1986년 3월 농어촌종합대책이 발표되었다.

[표 5] 농어촌종합대책의 주요 내용

주요 목표	세부 목표
농어촌 공업 도입 등 농외소득원의 개발 촉진	• 농어촌지역 공장에 대한 세제 등 지원 강화 • 농공지구 사업의 본격적 추진(1991년까지 100개 농공지구 지정) • 토지이용규제의 완화(대체농지조성비 감면대상 확대, 농지 전용절차 간소화) • 기타 농어촌소득원 개발 촉진
농수산물소득원 확대	• 농수산물 수요 확대 • 쌀 소비 감소 완화 대책 • 농업소득원 다양화와 영농 자율화(미국 중심 농업 탈피) • 농수산물 수급안정대책 • 농지금융 신설과 농지 구입 원활화 • 농어민후계자 육성사업의 강화(1인당 700만원→1,000만원) • 연안어장의 목장화(인공어초 설치, 수산업법 개정)
농어촌 생활여건 확충	• 농어촌 사회간접자본 확충(농어촌 도로포장 촉진, 벽지 버스운행노선 확대) • 농어촌 의료서비스 향상 • 교육환경 개선 • 기타 농어촌 생활편익 증진
농어촌개발 특별기금 신설	• 농어촌종합대책을 실효성 있게 추진하는데 필요한 중장기 저리자금 공급(연리 5%, 기간 3~20년) • 1988년까지 5,000억원의 기금조성
농어촌 대책의	• 지방정부의 기능과 조직 재정비

주요 목표	세부 목표
효율적 추진을 위한 제도 개선	• 농어촌 관련 기관 기능 재정립 • 산림청을 농림수산부로 이관 • 농어촌 종합개발방식과 지역별 예산편성방식 도입
부담 경감을 위한 조치	• 농어촌 관련 자금의 이자 부담 경감(이자율 인하 10%→8%) • 농지 임대료율의 상한조정(논 : 20%, 밭 : 10%) • 수리시설 개보수사업 지원 및 수세 경감 • 공동이용을 제고하는 방향으로 농기계 구입 지원 • 면 이하 농어촌 실업계학교 수업료 면제 • 농어가 부담 경감조치 • 농어촌 영세민 및 저소득 농어가 자립지원 강화

결국 농어촌종합대책은 산업화 우선정책 하에서 농업과 농촌에 원시자본 축적과 공산품 소비지 역할만을 부여함으로써 야기된 도농간의 격차 해소 차원에서 마련되었으며, 산업화와 더불어 농업과 농촌의 균형개발 방향으로 개발전략을 전환하고, 농외소득 비중의 확대를 통한 농가 소득구조를 개선하고, 2000년대까지 농촌 생활수준을 도시수준으로 획기적으로 향상시키는 것을 목표로 하였다. 농촌개발을 통한 소득원 다양화 차원에서, 1983년 ‘농어촌 소득원개발촉진법’이 제정되었으며, 이를 근거로 ‘농공단지’와 ‘농어촌 특산물 생산단지(특산단지)’ 구성에 대한 금융지원, 세제지원 등이 이루어졌고, 경제 성장과 더불어 도시주민의 관광수요가 늘어남에 따라 ‘농어촌 휴양단지’, ‘관광농원’, ‘민박마을’ 등의 개발 사업이 이루어졌다.

4. 농어촌정주생활권개발(1990년)

1990년대 농업정책 목표는 농산물개방에 대응하기 위한 농업구조개선 및 경쟁력 강화에 집중되었고, 그의 일환으로 1989년 4월 ‘농어촌발전종합대책’이 마련되었으며, 전업농을 대상으로 영농규모 확대와 기술혁신을 지원함으로써 경쟁력 제고에 힘썼다. 1993년 우루과이라운드(UR) 협상 타결에 앞서 ‘신농정 3개년 계획’을 발표하여 기존의 가격정책, 증산정책 위주의 농업정책 목표를 농업 생산성 제고를 강조하는 구조개선으로 전환하였다.

농어촌정주생활권개발도 농가 소득증대와 생활환경 개선을 주요 내용으로 하는 ‘농어촌발전종합대책’과 농어촌구조개선의 일환으로 추진되었으며, 기존 농어촌지역개발과 차별성이 있다면, ‘농어촌발전특별조치법(1990, 이하 농발법)’, ‘농어촌정비법(1994)’ 등의 법적 근거 하에 보다 안정적이고 체계적인 사업 추진이 보장되었다는 것이다. 농발법은 “농어촌의 소득원을 확충하며

생활환경을 개선하여 농어촌을 쾌적한 생활공간으로 조성함으로써 농어민의 복지향상에 이바지함”을 목표로 하였고, 농어촌정비법은 “농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것”을 목표로 함으로써 농어촌정주생활권개발사업의 명확한 법적 근거가 되어주었다. 다시 말해, 농어촌정주생활권개발의 주요 사업인 일반 정주권 개발사업, 문화마을 조성사업, 농촌 휴양 자원 개발사업과 한계 농지 사업은 농발법과 농어촌정비법에서 각각의 법적 근거를 찾을 수 있다.³⁾

농어촌정주생활권개발사업은 농어촌의 열악한 생활기반과 생산기반을 개선하여 지역주민의 삶의 질 향상과 농업 생산성 제고를 목표로 하는 농어촌 지역종합개발사업이다. 중앙정부의 기본계획과 재정 지원 하에 지자체가 주관하는 방식을 취했으며, 중소도시와 농어촌을 연계한다는 차원에서 군단위의 중소도시에는 학교·병원·도로 등의 사회기반시설을 주로 확충하였고, 면단위 농어촌지역에는 우량농지를 보유한 마을을 중심으로 생산기반과 생활기반을 포함한 종합개발을 실시하였다. 일반 정주권 개발사업은 면 전체 지역을 대상으로 한 생활기반시설과 생산기반시설 지원사업이고, 문화마을 조성사업은 마을단위의 생활환경과 생산환경 개선사업이다.

[표 6] 농어촌정주생활권개발 주요 사업

구 분	일반 정주권 개발사업	문화마을 조성사업
목 적	• 면 전체 지역을 대상으로 생활기반시설과 생산기반시설을 종합적으로 정비·확충하여 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 도농격차를 해소하여 살기 좋은 농어촌 건설	• 농어촌생활권의 중심마을을 중심으로 생활환경 개선사업에 농어촌주택단지 조성, 생산기반정비사업, 소득증대사업을 연계시켜 삶의 질 향상은 물론 농가 소득증대가 조화된 미래 지향적 농어촌 마을 조성
사업내용	• 마을기반정비(마을안길, 상하수도 시설 등) • 농어촌지역 도로정비(마을간도로, 연결도로, 교량 등) • 농어촌산업개발(집하장, 공동작업장, 가공저장시설, 농로 등)	• 주택단지 조성(택지 조성 및 주택 건설, 도로정비, 상하수도시설, 전기·통신시설 등) • 기초서비스 제공을 위한 공공용지 확보(복지회관, 주차장, 어린이놀이터, 공동작업장, 집하장,

3) 일반 정주권 개발사업은 농발법 제5장 ‘농어촌 정주 생활권 개발’, 문화마을 조성사업은 농어촌정비법 제5장 ‘농어촌 생활 환경 정비’, 농촌 휴양자원 개발사업은 농어촌 정비법 제7장 제1절 ‘농어촌 휴양 자원 개발’, 한계 농지 사업은 농어촌정비법 제7장 제2절 ‘한계 농지 등의 정비’와 연계됨.

구 분	일반 정주권 개발사업	문화마을 조성사업
	- 문화복지시설(복지회관, 마을회관 등) - 환경보전시설(쓰레기처리장, 오폐수처리시설 등) - 재해방지시설 : 하천정비, 마을안전시설 등 - 주택정비(신축, 개량 등)	- 보관창고 등) - 환경개선사업(오폐수처리시설 등) - 생산기반, 소득기반시설 연계 추진(농로정비, 시설영농, 경지정리, 배수개선, 농어촌용수 등)
지원규모	- 면당 2~5년간 최고 45억원 수준 - 보조사업비 : 30억원(지방양여금 및 지방비) - 융자사업비 : 최고 15억원(농특회계)	- 지구당 3년 내외에 50억원 수준 - 보조사업비 : 20억원(지방양여금 및 지방비) - 융자사업비 : 30억원(농특회계)
사업시행	- 사군별로 배분되는 사업비 범위 내에서 시장·군수가 대상사업 선정 시행 - 보조사업 : 마을도로, 교량, 복지회관, 저장창고 등 기반시설 - 융자사업 : 주택신축 및 개량, 농어촌용수, 주민편익시설 등	- 보조사업 : 단지조성(택지개발, 도로, 상하수도, 전기·통신 등 기반시설) 및 기존 마을 재개발 - 융자사업 : 용지매입, 주택건축 등

또한, 농어촌지역의 물문제가 여전히 심각한 상황에서 농어촌 생활용수개발사업도 추진하였다. 주로 관정을 통해 지하수를 개발했으며, 소요사업비는 약 170만원/개소(수원공 80만원, 이용시설 90만원)이고 재원은 농어촌특별세를 통해 마련하였다. 지원 대상 마을은 광역상수도 및 지방상수도에서 제외된 면단위 자원부락(50호 이상)으로서 우물 등 자연수에 의존하는 마을, 간이상수도를 이용하는 마을 중 수량이 부족하거나 오염된 마을, 상수도계획이 수립되었거나 수립 예정인 지역 등이다. 사업 종료 이후, 마을 자체적으로 조직을 구성하여 운영·관리하며, 시장·군수가 주기적으로 위생관리를 실시한다.

농어촌정주생활권개발사업의 추진실적을 살펴보면, 1990~1995년 일반 정주권 개발사업에 총 8,263억원을 지원하였고, 그 중 보조사업비로 112개 면을 대상으로 6,087억원을 지원하였고, 융자사업비로 178개 면을 대상으로 2,176억원을 지원하였다. 또한 정주권개발 전체 대상면 777개 면 가운데 62%인 479개 면의 면개발계획을 수립함으로써 농어촌지역개발을 위한 기틀을 마련하였다. 또한, 같은 시기 51개 지구를 대상으로 1,698억원을 지원하여 현대식 문화마을 조성사업을 추진하였다.

[표 7] 농어촌정주생활권개발사업 연도별 추진현황

단위: 억원

사 업 명	'90~'94		'95실적		합 계	
	사업량	사업비	사업량	사업비	사업량	사업비
문화마을조성부문 (단지조성, 오폐수처리 시설)	32지구	1,025	19지구	700	51지구	1,725
마을기반정비부문 (마을도로, 상하수도, 가로등, 주차장 등)	도로 465km 외	1,408	도로 142km 외	393	도로 607km 외	1,801
도로정비부문 (도로, 교량, 승차장 등)	도로 1,050km 외	2,272	도로 141km 외	496	도로 1,191km 외	2,768
문화복지시설부문 (복지회관, 마을회관 등)	357동	332	114동	110	471동	442
농어촌산업기반부문 (집하장, 저장고 등)	73개소	464	13개소	155	86개소	619
농어촌주택정비부문	13,883동	1,606	3,236동	535	17,119	2,141
계획 수립 등	-	398	-	92	-	490
소계(일반 정주권)	-	6,480	-	1,781	-	8,261
합 계	-	7,505	-	2,481	-	9,986

자료 : 김종진(1996).

5. 농어촌마을종합개발(2000년대)

21세기에 접어들어, 농업과 농촌의 공익적 기능 강조, 식품안전에 대한 관심 증대, 도농격차 심화, 귀농에 대한 국민적 관심 증대, 농촌 고령화문제 심화 등 새로운 문제들이 대두되었고, 이에 따른 농업과 농촌의 새로운 역할 정립의 필요성이 나타났다. 따라서 “고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활공간으로 발전시켜 이를 미래 세대에 물려주도록 한다”는 기본이념을 가진 ‘농어업·농어촌 및 식품산업기본법(2009)’이 기존의 ‘농업·농촌기본법(1999)’을 대체하였다. 이 법안은 농업인의 소득안정, 농업과 농촌의 공익기능 증진, 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 적극적 육성, 지역농업 발전과 농촌주민의 복지혜택 향상, 여성농업인의 권익 향상, 국민에게 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급 등을 주요 목표로 하고 있다. 또한 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(2004)’이 제정되었으며, 이를 근거⁴⁾로 하여 농어촌마

4) 동법의 제38조, 시행절차는 농어촌정비법 제2조 혹은 제39조를 준용함.

을종합개발사업을 비롯한 도시주민 농촌 유치 지원사업, 전원마을 조성사업, 도농 교류 활성화 지원사업, 농어촌테마공원 조성사업, 귀농자를 위한 농어촌 뉴타운 조성사업 등 다양한 사업이 추진되고 있다.

농어촌마을종합개발사업의 목적은 “농촌마을의 경관 개선, 생활환경 정비 및 주민 소득기반 확충 등을 통해 살고 싶고, 찾고 싶은 농촌 정주공간을 조성하여 농촌에 희망을 주고 활력을 증진시킴으로써 농촌사회 유지를 도모하는 것”이며, 생활권, 영농권 등이 같은 발전 잠재력을 보유한 마을들을 상호 연계하여 1개 법정리 이상의 소권역 단위를 대상으로 지역주민과 지자체, 관련 전문가 등이 주도적으로 참여하는 상향식 개발방식으로 추진된다. 사업 주요 내용은 마을경관 개선(마을소공원, 담장정비, 마을숲 정비, 빈집 철거 등), 기초생활시설 구축(마을안길, 주차장, 상하수도, 주택 신·개축 등), 소득기반시설 구축(공동육묘, 공동저장·집하시설 등), (은퇴)도시민의 농촌 정주 지원을 위한 마을 기반 정비(마을 재개발·재정비 등), 지역 역량강화(마을 기획 컨설팅, 홍보·마케팅, 인구 유치 프로그램 등) 등으로 분류할 수 있다. 물론 개발모델이 획일적이지 않고 각 지역이 보유한 자원을 활용하여 권역별 특성에 맞는 다양한 형태의 개발모델이 적용된다. 또한 선택과 집중의 원칙에 따라 권역별 고유 테마 형성에 맞는 중점개발과제를 선정하여 추진한다.

2017년까지 1,000개 권역을 대상으로 농어촌마을종합개발사업을 추진할 계획이며, 농어촌의 약 40만 가구가 그 혜택을 볼 것으로 예상된다. [표 8]의 최근 추진실적을 살펴보면, 2009년 수혜가구 목표 달성도는 22.1%이고, 권역주민의 만족도는 80%인 것으로 나타났다.

[표 8] 농어촌마을종합개발 성과 현황

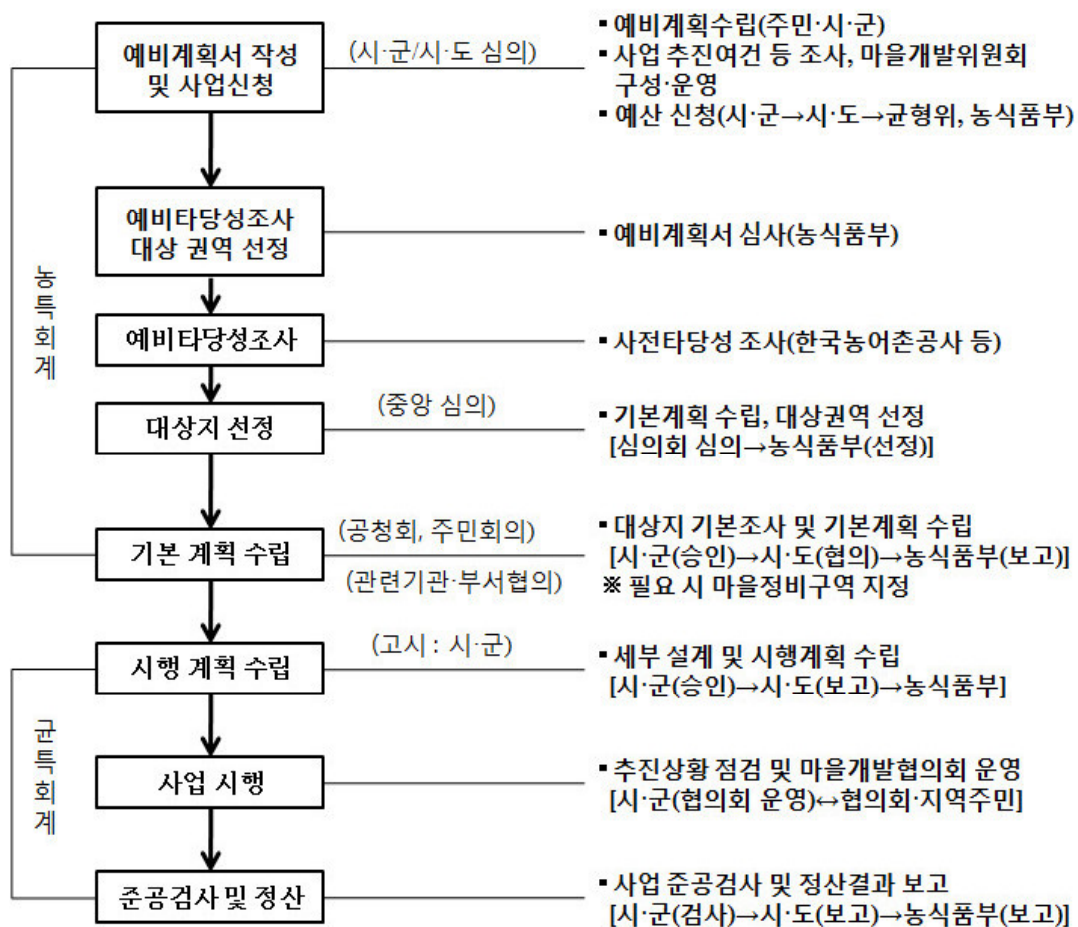
성과지표	최근 3개년 실적			지표산출 시기	측정방식
	2007	2008	2009		
수혜가구 목표 달성율(%)	15.8	19.8	22.1	2월	수혜가구(누계)/40만×100(%)
권역주민 만족도(%)	77	80	80	12월	권역 주민 대상 만족도 조사

자료 : 한국농어촌공사(2010).

사업비(균특회계)는 권역당 3~5년간 40~70억원(국고 70%, 지방비 30%) 범위 내에서 권역의 규모에 따라 지원하고, 기본계획수립비는 포괄보조금제도 도입에 따라 지자체에서 별도로 책정하며, 기초생활시설(주택 제외), 문화·복지시설 등 불특정 다수 주민이 이용하는 공동 이용시설 건립에 대해서는 전액 보조하고, 마을주민 공동(5인 이상이 결성한 법인 전문생산자 조직) 소

특기반시설에 대해서는 보조금과 자부담 비율이 각각 80%와 20%이다. 또한 농촌체험, 관광기반시설 및 부지는 마을에서 확보하여 지원한다.

지원 대상지역을 선정할 때는, 근거법령에서 제시한 농산어촌지역 중 읍·면 지역, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 자연환경보전법, 농지법, 산림법, 자연공원법 등 타법에 의해 개발 제약을 받지 않는 지역, 동일한 생활권·영농권으로 지역주민간 동질성과 유대감을 가지며, 상호 연계되어 소규모의 권역을 이룰 수 있는 지역임을 확인하고, 만약 태양광, 풍력 등 신재생에너지 활용 가능 지역에는 가산점을 부여한다.



[그림 3] 농어촌마을종합개발 추진 절차

[그림 3]에서 볼 수 있듯이, 농어촌마을종합개발사업은 사업추진 절차에 따라 지역주민, 시장·군수, 시·도지사, 한국농어촌공사와 농림수산물식품부 등 각 기관의 역할 분담을 통해 추진된다. 지역주민은 권역별 추진위원회를 구성하고 운영하며, 마을개발위원회에 참여하는 동시에 예비계획을 수립하고 사업을 신청한다. 시장·군수는 예정지를 조사하고 예산을 신청하며, 마을개

발협의회를 구성하고 운영하며, 기본계획을 수립하고, 시행계획을 승인하고 사업을 시행한다. 시·도지사는 예산을 신청하고, 기본계획을 승인하고 마을정비구역 지정을 승인한다. 한국농어촌공사는 기본계획, 설계, 감리, 사후관리 관련 기술을 지원하고, 지역발전건설탕을 실시하고, 사업을 위탁받아 시행하고, 마을주민 교육을 지원한다. 농림수산물식품부는 기본방침을 시달하고, 대상지를 선정하고, 예산을 지원하고 추진상황을 점검하고 평가한다.

6. 시사점

먼저 1950년대부터 추진된 농촌개발 혹은 농촌종합개발은 당시 시대적 변화와 요구를 반영하고 있다. 1950~1960년대는 전후 복구 차원에서 수리시설을 포함한 농업 생산기반시설 구축과 빈곤 감소를 위한 식량 증산과 농가 소득증대를 목표로 한 농촌개발이 추진되었다. 1970년대 추진된 새마을운동은 도시와 농촌 위주의 불균형 발전전략으로 인한 도농격차 해소를 위해 주민 정신계발, 새마을지도자 육성은 물론 농촌 인프라 구축, 농가 소득증대와 주거환경 개선을 목표로 하였다. 1980년대에는 수출주도형 산업구조와 농산물 수입 증가로 인한 도농 간의 소득격차 해소 차원에서 농외소득원 개발에 치중한 농촌종합개발을 추진하였다. 예들 들어, ‘농공단지’와 ‘농어촌 특산물 생산단지’ 조성에 대한 금융지원, 세제지원 등이 이루어졌으며, 도시주민의 관광수요에 부응하기 위한 ‘농어촌 휴양단지’, ‘관광농원’, ‘민박마을’ 등의 개발 사업이 추진되었다. 1990년대에는 농산물개방에 대응하기 위한 농업구조 개선 및 경쟁력 강화의 일환으로 농가 소득증대와 생활환경 개선을 목표로 하는 농어촌정주생활권개발이 추진되었다. 특히 농어촌지역의 정주공간으로서의 기능이 강조됨에 따라 문화마을 조성, 마을기반 정비, 문화복지시설 건립, 주택 정비 등의 사업이 주로 추진되었다. 21세기 들어, 농업과 농촌의 다원적 기능 강조, 식품안전에 대한 관심 증대, 귀농에 대한 국민적 관심 증대, 농촌 고령화문제 심화 등 문제들이 대두됨으로써 그에 상응하는 도시주민 농촌 유치 지원사업, 전원마을 조성사업, 도농 교류 활성화 지원사업, 농어촌 테마공원 조성사업, 귀농자를 위한 농어촌 뉴타운 조성사업 등 다양한 사업들이 추진되었다.

둘째, 대부분의 농촌종합개발에 정부 주도형 하향식(top-down) 접근방식이 적용되었다. 농촌종합개발은 경제개발계획, 국토종합개발계획, 도농 균형발전 전략의 틀 안에서 정부 주도로 이루어졌고, 농촌지역 가용자원 부족문제를 극복하기 위한 정부의 재정적 지원이 수반되었다. 따라서 이러한 개발방식은

정부의 충분한 재원 확보를 전제조건으로 한다.

셋째, 정부 주도형 농촌종합개발은 법적, 제도적 지원이 뒤따른다. 1967년 ‘농업기본법’, 1983년 ‘농어촌소득원개발촉진법’, 1989년 ‘농어촌발전종합대책’, 1990년 ‘농어촌발전특별조치법’, 1994년 ‘농어촌정비법’, 1999년 농업·농촌기본법, 2004년 ‘농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법’ 등 일련의 법과 제도가 만들어짐에 따라 농가 소득증대와 삶의 질 개선을 위한 농촌종합개발의 법적 근거와 정부 지원의 당위성을 뒷받침하였다. 특히 개발에 필요한 재원 확보가 중요한 만큼, 정부 차원에서 사업비를 무상으로 지원하거나 그 이외 재원을 원활하게 조달할 수 있도록 저리의 융자금 지원제도도 도입하였다.

넷째, 범국가적 지원방식에서 특정 지역 중심의 선별적 지원방식으로 전환하였다. 경제발전 초기단계에서 농촌의 생산기반과 생활여건이 총체적으로 열악하고 도시와 공업부문에 비해서도 상대적으로 낙후하였기 때문에 정부의 지원 하에 거의 모든 지역을 대상으로 개발이 이루어졌다. 그 대표적인 예로 1970년대의 새마을운동을 꼽을 수 있으며, 이는 전국의 거의 모든 마을을 대상으로 지역주민 역량 강화, 농업 생산성 향상, 농촌 생활환경 개선을 목표로 추진된 범국가적 농촌종합개발 모델이다. 그러나 경제가 발전함에 따라 지역별 발전수준에 차이가 나타나고 각 지역의 개발환경도 상이하고 주민의 개발 수요가 명확해짐에 따라, 정부 차원에서 이러한 요인들을 고려한 차별화된 개발전략이 필요하다. 또한 불특정 다수의 지역을 지원하기 보다는 상대적으로 취약한 지역 혹은 개발 타당성이 높은 지역을 주요 대상으로 한다. 최근에는 특정 지역에 적합한 맞춤형 개발프로그램을 개발하여 적용하거나 지역주민이 직접 개발계획을 수립하여 관계기관에 사업을 제안하고 이를 바탕으로 지원 대상 지역을 선정하는 수요자 중심의 개발방식도 도입되고 있다.

다섯째, 농촌의 기능이 농산물 공급지로서의 기능보다는 점차 정주공간으로서의 기능이 더 강조됨으로써 생산인프라 구축과 농업기술 전수 위주의 개발 프로그램보다는 안락하고 편리한 농촌 정주공간 개발을 위한 다양한 콘텐츠가 포함된 농촌종합개발 프로그램이 나타나고 있다. 가장 최근에 추진되고 있는 농어촌마을종합개발사업도 농촌마을의 경관 개선, 생활환경 정비 및 주민 소득기반 확충 등을 통해 살기 좋은 농촌 정주공간 조성을 목표로 한다. 사업 내용에 있어서도 전원마을, 테마공원, 뉴타운 조성 등 정주공간 조성 관련 사업이 대부분이다.

IV. 농촌종합개발 ODA 사례분석

1. 한국형 농촌종합개발 ODA 사례

1) 베트남 새마을운동 시범사업(2001~2002)

가. 사업 배경

베트남 정부의 농촌개발 관련 인사들은 동 사업이 추진되기 3~4년 전에 이미 한국의 초청연수를 통해 한국 새마을운동 경험을 접했음은 물론 자국에 적합한 농촌개발 모델로서의 적용 가능성을 검토하였다. 그의 일환으로 새마을운동 전문가 파견과 새마을운동 시범사업을 KOICA에 요청하였다. 그 배경에는 시장경제체제 이후의 도시와 공업부문 위주의 경제발전전략으로 인한 도농격차의 심화가 있었다. 즉, 전체 인구의 70%가 여전히 농업에 종사하는 상황에서 농가 소득의 도시가구의 평균 소득(60\$/월)의 30%에 불과하였을 뿐만 아니라 주거환경도 매우 열악한 상태였다. 따라서 농업 및 농촌개발이 국가 정책의 최우선 과제로 대두되었고, 이를 해결하기 위한 효과적인 농촌개발 모델 도입을 원했으며, 그것이 바로 한국의 새마을운동 모델이었던 것이다. 사업대상지 선정에 있어서는 양측 전문가들이 베트남 정부에서 제안한 4개 성 7개 군 7개 커문에 대한 예비조사를 공동으로 실시하여 최종적으로 타이웬(Thai Nguyen)성 다이투(Datu)현 코이키(Khoi Ky)커문과 광찌(Quang Tri)성 빈링(Vinh Linh)현 빈찬(Vinh Than)커문을 선정하였다.

나. 사업 목표와 기대효과

동 사업의 목표는 한국의 새마을운동 모델을 전수하여 지역주민의 생활여건을 개선하고 소득을 증대시키는 것이며, 더 나아가 그 성과를 전국적으로 확산시키는 것이다. 동 사업은 한국의 새마을운동을 모방한 만큼, 당시 새마을운동을 통해 얻은 성과를 기대하였다고 볼 수 있다. 즉, 정신적 측면에서 지역주민을 대상으로 근면·자조·협동으로 대표되는 새마을정신 배양시키고, 경제적 측면에서 관개시설을 보수하고 농업금융을 시범적으로 운용함으로써 농가 소득을 증대시키고, 사회적 측면에서는 마을회관 건설, 부엌·화장실·샤워장 개선 등 주거환경 개선사업을 통해 지역주민의 삶의 질 향상을 기대하였다.

다. 사업 내용

동 사업은 총 사업비가 46.1만달러로 비교적 소규모 지원사업임에도 불구하고

하고 비교적 다양한 세부 프로그램들이 포함되어 있다. 관개시설 보수, 도로 포장, 마을회관과 유치원 건설, 부엌·화장실·샤워장·우물 개선 등 인프라 건설에 가장 많은 예산이 투입되었고, 농업금융 시범사업에 2만달러가 투입되었다. 공무원, 전문가, 마을대표, 여성지도자 26명을 초청하여 2주간 연수 프로그램을 진행하였고, 주민의 역량 강화 차원에서 한국 전문가가 파견되어 현지 주민을 대상으로 새마을교육을 실시하였다. 그 외에도 교육기자재와 의약품을 지원하였다.

라. 사업 특징

동 사업은 수원국 자체 농촌개발사업과 동일한 틀 속에서 통합적으로 추진된 시범사업으로 수원국의 예산지원, 행정지원 사업의 지속성 확보 측면에서 유리하였다. 실제로 사업비 분담에 있어 베트남측이 총 사업비 46.1만달러 가운데 20만달러를 부담하였다. 또한 동 사업은 ‘새마을운동’이라는 특정 모델을 이식한 것으로 소위 말하는 농촌종합개발의 정형화된 틀을 갖추었다. 이처럼 ‘새마을운동’의 성공적인 이식이 가능했던 것은 다양한 분야의 전문가들이 참여한 가운데 여러 사업후보지 중 사업 타당성이 큰 지역을 선정함으로써 성공 가능성을 높였기 때문이다. 그리고 철저한 사전타당성 조사를 통해 지역이 당면한 문제점, 개발 잠재력과 지역주민의 수요를 종합적으로 분석하여 우선순위에 근거한 프로그램을 구성하였기 때문이다.

[표 9] 사업대상지역의 당면한 문제점과 주민의 개발 수요

구분	당면한 문제점	주민의 개발 수요
코이키 지역	• 낮은 농업 생산성 • 영세한 영농 규모 • 열악한 생산 기반 • 비위생적 생활환경과 위축된 전통문화 • 경직된 주민조직과 지도력	• 카이강에 수리보 축조 • 콘크리트 용수로 축조 • 전기선 확장과 전기 승압 • 마을 도로의 콘크리트 포장 • 초·중학교 교실 건립 • 두 마을에 마을회관 건립 • 세 마을에 유치원 건립
빈찬 지역	• 낮은 농업 생산성 • 부족한 농업용수 • 열악한 생산기반과 생활환경 • 빈번한 홍수 피해 • 비위생적 생활환경과 위축된 전통문화 • 경직된 주민조직과 지도력	• 다수확 벼 품종 도입 및 쌀 가공 시설 도입 • 용수로의 콘크리트화 • 새우 양식업 지원 • 마을안길 포장 • 초등학교 교실 2개 건축, 유아원 건립, 마을회관 건립 • 마을 청소년을 위한 음악기구 지원

2) 캄보디아 캄퐁참주 농촌지역개발사업(2006~2008)

가. 추진 배경

1994년부터 2006년 사이 캄보디아의 연평균 실질 GDP 성장률은 8.4%를 기록하였다. 그러나 이러한 경제발전을 통해 창출되는 부가 도시지역에 편중됨으로써 농촌경제는 오히려 위축되었고 이로 인한 도농간의 격차와 계층간의 불평등이 심화되는 추세를 보였다. 80% 이상의 인구가 농촌에 분포하고 빈곤층 대부분이 농업에 종사하는 상황에서 농업 발전과 농촌경제 활성화는 캄보디아의 지속가능한 균형발전을 실현하고 빈곤 감소 목표를 달성하기 위한 필수 요건이 되었다. 이를 실현하기 위해서는 무엇보다 캄보디아 현지에 맞고 전국적인 확산효과를 기대할 수 있는 농촌지역개발 모델을 모색할 필요가 있었다. 이러한 측면에서 캄보디아 농촌개발부(Ministry of Rural Development)는 대내외적인 홍보효과와 가시적 성과를 기대할 수 있는 한국형 농촌지역개발 모델을 적용하여 맞춤형 농촌종합개발 모델을 수립해줄 것을 요청하였다. 물론 KOICA에서는 봉사단과 전문가를 파견하고 UNESCAP 농촌 새마을운동 시범사업을 추진하여 사업대상지 주민의 소득증대와 복지증진에 일정부분 기여한 바 있으나 소규모 시범사업이라는 한계로 인해 한국형 농촌개발 모델의 우수성과 사업의 효과성을 알리기에는 역부족이었다. 이러한 배경 하에 Chong, Tabaek, Stung Chhveng 마을을 대상으로 농촌종합개발 사업을 추진하였다.

나. 사업 목표와 기대효과

본 사업의 목표는 한국의 농촌개발 경험에 기초한 시범사업을 통해 캄보디아에 적합한 새로운 농촌종합개발 모델을 수립하고 이 모델을 전국적으로 확산시키는 것이다. 보다 구체적인 목표는 농가의 소득을 증대시켜 농촌주민의 삶의 질을 향상시키는 물론 농촌지역의 빈곤 감소, 지역주민에게 근면·자조·협동정신을 배양시켜 자연자원 이용과 빈곤 감소를 위한 역량 강화, 중앙정부 및 지방정부 공무원들의 농촌개발사업에 관한 계획수립, 시행, 사후관리 능력 향상, 다른 지역으로 확산시키기 위한 캄보디아형 농촌종합개발 모델 개발 등이다. 본 사업을 통해 주민의 소득증대와 빈곤 감소는 결국 MDGs 달성과 직결되고, 마을주민 자치조직 구성, 마을기금 조성 및 운영으로 마을의 자립기반을 마련하고, 지역사회 개발을 위한 공동체의식과 주민정신을 강화하는 등의 효과를 기대할 수 있다.

다. 사업 내용

주민이 참여하는 마을단위의 워크숍을 개최하여 각각의 마을이 현재 당면하고 있는 문제점과 그 문제를 해결하기 위한 방안 및 주민 수요에 근거한 개발 잠재성을 도출하도록 하였다. 이처럼 참여자들의 자유로운 토론을 통해 도출한 문제점들의 해결방안은 곧 해당 지역 개발사업의 내용이 된다. 그러나 제기된 모든 문제점들을 해결하기에는 시간과 비용의 제한이 있기 때문에 우선순위에 근거하여 선정할 필요가 있다. 우선순위는 기본적인 생활환경 조건에 대한 시급성, 소득증대사업에 대한 필요성, 사업으로 인한 수혜자 수, 사업항목의 지속가능성, 사업항목의 사업비 제한성 등의 판별기준에 따라 결정된다. Chong, Tabaek, Stung Chhveng 마을은 대체로 유사한 문제점들을 갖고 있었다. 따라서 [표 10]에서 보는 바와 같이 마을별 시범사업 내용이 거의 유사하다.

[표 10] 마을별 시범사업 내용

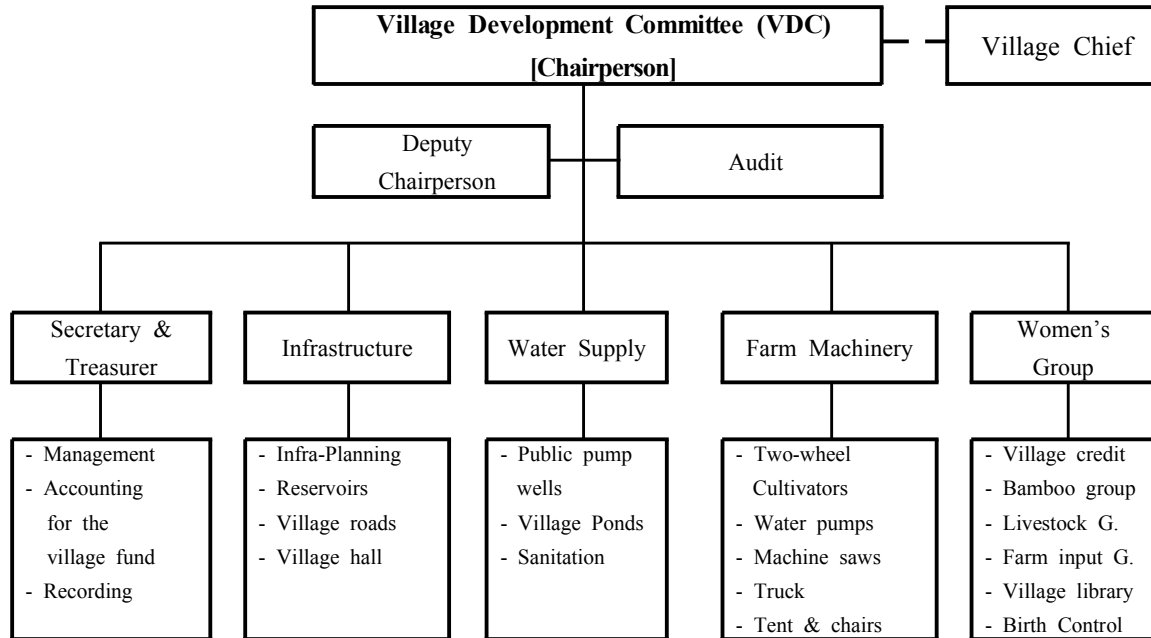
사업 구성 항목	Chong	Tabaek	Stung Chhveng
VDC의 설립	○	○	○
주민 훈련	○	○	○
마을회관의 신축	○	○	○
마을기금의 설립	○	○	○
소규모 마을융자금 운영	○	○	○
마을 안길 정비	○	○	○
저수지의 개보수	○	×	○
핸드 펌프 관정 개발	○	○	○
마을문고 설립	○	○	○
농기계와 트럭 제공	○	○	○
행사용 천막 세트	×	×	○

라. 사업 특징

본 사업은 전형적인 주민 참여형 모델이다. 즉, Action Plan 작성과정에서 지역주민의 의견을 적극 반영하여 시범사업 내용을 구성하였다. 그 뿐만 아니라 시범사업 시행에 관한 의견도 수렴하였고, 사업의 목표와 절차를 지역 주민들에게 주지시켰고, 민주적인 마을회의 사례를 제시하였고, 지역의 공동사업 추진에 앞서 훈련하는 계기가 되었다.

사업 추진과정에서 지역주민의 권익을 대변할 수 있는 자치조직, 즉 마을개발위원회(VDC)를 구성했다는 것이 본 사업의 특징 중의 하나이다. 마을개발위원회는 마을개발계획을 준비하고 마을 개발사업을 총괄적으로 관리하며

마을기금을 운영하는 역할을 한다. 조직의 대표성을 강화하기 위해 주민투표를 통한 민주적인 절차를 통해 임원(의장, 부의장, 재정담당, 각 소위원장)을 선출하도록 한다.



[그림 4] 마을개발위원회(VDC) 조직도

기반시설과 마을 공동자산의 사후 유지관리 비용 확보 차원에서 그 이용료를 징수하여 마을기금을 조성하도록 하였다. 마을기금의 주된 수입원은 마을 용자금의 이자와 저수지, 핸드펌프우물, 트럭, 농기계, 대나무 공예용 기계 등의 사용자가 지불하는 이용자 수수료이다. 마을개발위원회에서 마을기금을 관리·운용하였고 주민들의 부담을 최소화하기 위해 이용료를 시중 가격의 60% 수준으로 정했다. 사업 시행주체(PMC)는 주민들의 시설 소유의식과 주인의식을 위하여 적은 금액일지라도 이용료를 징수하도록 권장하였다.

[표 11] Chong 마을개발위원회 내규상의 이용료 기준

• 핸드펌프 관정: CR 500/월/가구 • 마을안길 : CR 2,000/년/가구 • : CR 30,000/년/트럭 소유자 • 적정 가격/외부 차량 • 저수지 : CR 10,000/ha/가구	• 경운기 : CR100,000/ha/경운 • 벼 동력 탈곡기 : 벼 25 바구니/ha • 양수기 : CR 4,000/시간 • 트럭 : 거리에 따름 • 마을회관 : CR 10,000/일/임대
--	--

본 사업에서는 여성들의 능동적인 참여를 통해 스스로의 권리를 신장하고 마을 주민들의 단결력을 강화한다는 취지에서 부녀회를 조직하였다. 또한 부녀회로 하여금 마을기금의 일부인 마을융자금의 관리 규정을 만들어 직접 관리·운영하도록 하는 한편, 융자금을 활용한 각종 소득증대 활동을 장려하였다. 물론 마을융자금 운용방식, 이자수입을 통한 마을융자금 확대 방안, 부녀회 활동을 통한 가구소득 증대 방안에 관해 부녀회 회원들을 대상으로 교육훈련을 실시하였다. 이로써 여성들도 마을 내 모든 개발사업에 남성들과 동등한 참여기회를 갖게 되었다. 이처럼 본 사업에 젠더 이슈를 접목시켰다는 것이 매우 특징적이다.

3) 미얀마 흘레구 농촌개발사업(2008~2010)

가. 추진 배경

농업은 여전히 미얀마 경제에서 큰 비중을 차지며, 전체 인구의 60% 이상이 농업에 종사하고, 국가 전체 GDP에 농업이 차지하는 비중은 45%인 것으로 나타났다(2005년 기준). 그러나 미얀마 농업 발전을 저해하는 많은 제약요인들이 존재한다. 예를 들어, 가뭄에 따른 물 부족, 홍수와 태풍 등의 자연적 요인, 낙후한 품종 개량 기술, 가공, 저장 및 수확 후 관리 기술과 농자재 부족 등의 기술적 요인, 농지 소유와 이용에 관한 제도, 농산물 가격 안정이나 지지를 위한 제도 미흡 등의 제도적 요인을 들 수 있다. 미얀마 정부는 이러한 제약요인들을 없애고 농업과 농촌의 발전을 위한 모델로써 1970년대 한국이 추진한 새마을운동의 경험과 노하우를 전수받고자 하였다. 또한 시범사업의 성과를 기반으로 미얀마형 농촌개발 모델을 수립하고 이를 전국적으로 확산시키고자 하였다. 따라서 2007년 7월 미얀마의 농업관개부(Ministry of Agriculture and Irrigation)는 양곤주 흘레구(Hlegu Township of Yangon Division)의 Kha Yang, Sa Khan Gyi와 Kyauk Kha Din 등 3개 마을을 대상으로 농촌종합개발 시범사업을 추진해줄 것을 우리 정부에 요청하였다.

나. 사업 목표와 기대효과

본 사업의 목표는 농촌개발에 필요한 다양한 요소를 투입함으로써 미얀마형 농촌종합개발사업 모델을 개발하고, 지역주민을 대상으로 새마을정신을 교육하고 새마을사업을 추진함으로써 의식개혁은 물론 농촌개발의 잠재력을 발굴하고, 소액금융기금을 운영함으로써 지역주민의 기업가정신을 함양하고, 다수확 품종 보급과 시비법 개선을 통해 농업소득을 증대시키고, 친환경·유

기농 시범단지와 축산 시범단지를 조성하여 농업 소득원을 다양화하고 여성 농민에게 취업기회를 제공하여 농외소득을 증대시키는 것이다. 이러한 목표들을 달성하기 위해 한국 새마을운동 모델에 착안한 주민 참여형 접근방식을 도입하였다. 본 시범사업을 통해 개발된 미얀마형 농촌개발 모델을 다른 지역으로 확산시킴으로써 미얀마 농업과 농촌의 효과적이고 지속가능한 발전을 기대할 수 있다.

다. 사업 내용

사업 내용은 크게 사회 인프라 확충사업, 경제 인프라 확충사업, 지속가능한 생산기반 구축사업과 역량 개발사업으로 구분할 수 있다. 사회 인프라 확충사업에는 기본적인 생활여건 마련을 위한 시범주택 건설, 다목적 마을회관 건립, 마을 조경 등 주거환경 개선사업, 교육 성과 제고를 위한 초등학교 신축 및 보수, 교육 기자재 지원 등 교육환경 개선사업과 주민 보건위생 향상을 위한 식수원 개발, 화장실 개선, 마을 공동 샤워장 설치 등 보건위생환경 개선사업이 포함된다.

경제 인프라 건설사업에는 교량과 하천 횡단 암거를 포함한 마을도로 건설사업, 관배수시설 개선사업과 농지정리사업이 포함된다.

생산기반 확충과 소득원 개발사업은 지속가능한 농업발전과 농가 소득 증대를 목표로 하며, 지역주민 대상으로 유기농 인식 증진과 친환경 유기농 생산기반 구축 및 기술교육을 위한 친환경 유기농 시범농장 지원사업, 농업 및 농외소득원 개발을 위한 소액금융 지원사업과 축산소득 증대와 친환경 축산 기술 구축을 위한 축산 시범농장 지원사업을 포함한다.

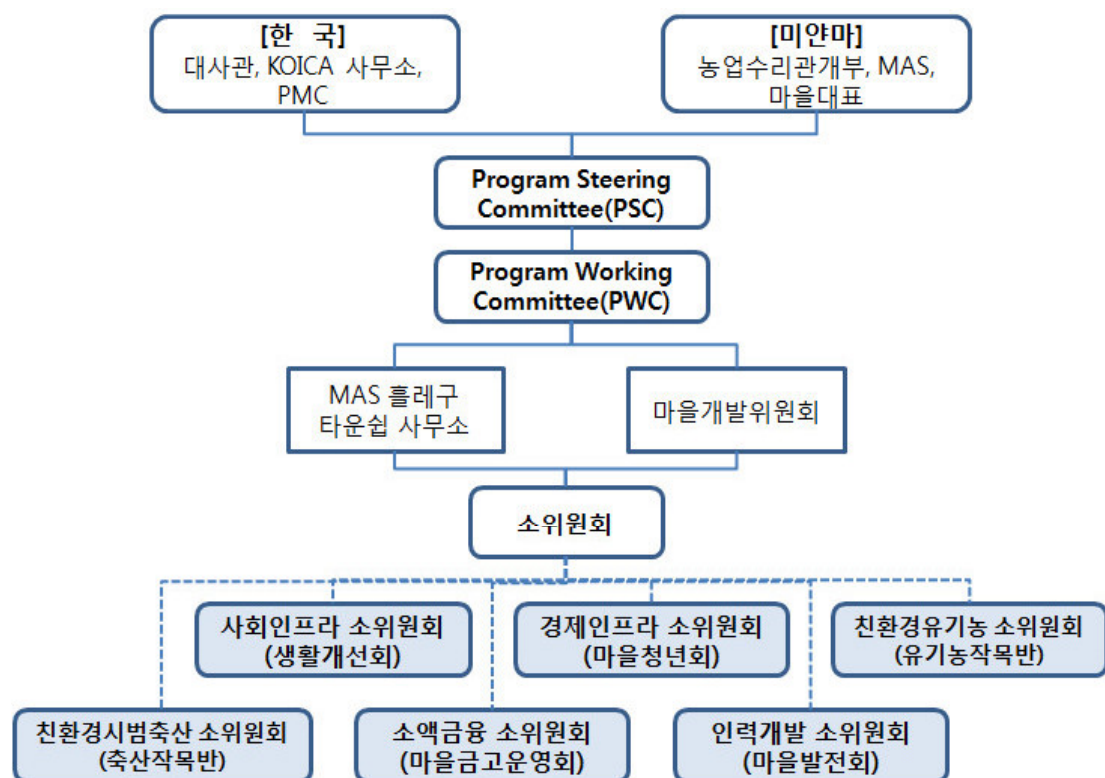
역량 개발사업은 주민들의 무사안일한 생활의식 개혁을 위한 마을 지도자 교육과 농외 취업자 의식교육을 포함한다.

라. 사업 특징

본 사업의 가장 큰 특징은 섹터통합형 사업이라는 것이다. 즉, 친환경 유기농 시범농장 지원사업과 축산 시범농장 지원사업 등 농가 소득 증대사업 외에도 교육환경 개선사업, 보건환경 개선사업, 마을도로 건설사업으로 구성되어 농업, 교육, 보건과 산업인프라 분야를 모두 포함하고 있다.

마을자치조직을 적극 활용했다는 점도 본 사업의 특징 중의 하나이다. 미얀마 정부의 관계자들로 구성된 '사업운영위원회(PSC, Program Steering Committee)'와 그 산하에 실무자급으로 구성(3개 마을 대표 포함)된 '사업추진실무위원회(PWC, Program Working Committee)'의 업무지원과 협의를 통해

추진되었다. ‘마을개발위원회’는 마을 주민 참여나 노동력 지원 등을 담당하였다. 또한 시범사업 가운데 특별히 동질적인 마을 주민의 참여가 필요한 분야는 ‘마을평화개발위원회(VPDC, Village Peace and Development Council)’ 산하에 별도의 소위원회를 구성하고 이 조직을 통해 시범사업을 추진하였다. 예를 들어, 생활개선사업은 ‘부녀복지회’, 건축 관련 사업은 ‘마을청년회(신규)’, 소액금융은 ‘마을금고운영회(신규)’, 친환경유기농사업은 ‘유기농작목반(신규)’, 친환경 축산 시범사업은 ‘축산작목반(신규)’, 그리고 마을 공공시설의 운영사업은 ‘마을노인회’가 담당하도록 하였다.



[그림 5] 사업 수행 조직

4) 에티오피아 오로미아주 아르시 농촌개발사업(2010~2012)

가. 추진 배경

사업대상지인 아르시존 헤토사 보레다는 현재 KOICA의 교육사업과 보건사업, 국회 LANA사업이 종합적으로 추진되는 지역으로 KOICA 종합지역개발 모델이 될 수 있는 지역으로, 농업 생산성이 낮고, 관개시설 등 농업 생산인프라가 미비하고, 단순작부체계를 고집함으로써 만성적 빈곤상태에 처해 있다. 사업대상지의 농가당 경작 면적은 매우 협소하고, 1ha 미만의 소규모 농가가 약 50%를 차지한다. 주요 농작물 가운데 밀이 75%를 차지하며, 생산

성은 1.7~2.0톤/ha로 매우 낮은 편이다. 그 외에 에티오피아의 주식인 테프(Teff)와 보리 등이 있다. 또한 사업대상지는 열대 사바나 기후로 목축이 보편화되어 있고, 그 규모는 소 1,330두, 산양 952두, 당나귀 377두로 초지 생산성, ha당 최대 가축 사육수 등을 감안할 때 사육한계를 이미 초과한 상태이다. 이러한 이유로 인해 소의 출하시기는 3~4년으로 매우 비효율적이며, 사육규모도 편중되어 소를 사육하지 않는 농가의 비중이 20% 이상으로 대부분 빈곤층이다.

에티오피아 정부는 이러한 다층적 문제를 해결하여 농촌지역의 빈곤문제를 해소하기 위해 한국측에 '새마을운동' 경험을 토대로 한 농촌종합개발 지원사업을 요청하였다.

나. 사업 목표와 기대효과

동 사업의 목표는 사업대상지역 주민의 소득 증대에 기여하고, 생활여건을 개선하며, 주민조직의 역량을 강화하는 것이다. 경제적 측면의 기대효과는 축산 및 영농 순환농업을 통한 부가가치를 창출하고, 유희노동력 활용과 기계화를 통해 농업생산성을 향상시키는 것이다. 기술적 측면에서는 인공수정 기술 확보 및 초지 관리, 육종 관리 등 축산 및 수의학 기술 전수가 가능하고, 영농 기계화를 통한 영농관리기술 전수, 마을 인프라 개선 및 주민자치 조직 구성을 통한 자립심 제고 등의 효과를 기대할 수 있다.

다. 사업 내용

동 사업의 소득 증대 프로그램의 일환으로 젖소 지원, 축사 신축, 지하수 개발, 초지 조성, 수의진료 센터 설립 등의 축산시범사업과 농기계 지원, 소형제분소 건립 등의 영농개선사업에 70만달러가 투입되었고, 지역주민의 주거환경 개선을 위한 주택 개선사업, 마을 진입로 및 통학계단 개설 등의 인프라사업에 50만달러가 투입되었다. 그 외에 현지교육을 위한 수의, 낙농, 영농, 지역개발 분야의 전문가를 파견하였고, 초청연수를 통해 10명을 대상으로 낙농 및 축산 관련 교육을 실시하였다.

라. 사업 특징

동 사업은 사업대상지의 자연조건에 적합한 목축업 발전에 초점을 맞추었고, 영농개선사업도 병행함으로써 목축업과 경종농업이 유기적으로 연계된 순환농업 발전을 목표로 하고 있다. 또한 현지에 보편화된 방목형 사육방식을 밀집형 사육방식으로의 전환을 유도하기 위한 시범적 사업이기도 하다.

이러한 시범사업의 성과를 토대로 수원국에서 보급 가능한 맞춤형 농촌개발 모델을 수립하고자 하였다. 세부 프로그램 가운데 마을 진입로 및 통학계단 개설에 있어 지역주민과 주정부에 사업비의 일부를 부담시킴으로써 지역주민의 참여를 적극 유도하고 주인정신을 고양시켰다는 특징이 있다. 그리고 효율적인 사업 추진을 위해 주정부에 프로젝트 전담조직인 PSC(Project Steering Committee)를 설치하고 군(Woreda)단위에 PMO(Project Management Office)를 조직하여 마을조직을 관리하도록 하였고, 마을단위에 사업 모니터링, 위원회 총괄, PMO 협조 등의 역할을 하는 마을 원로회, 실질적으로 사업에 관여하는 축산관리위원회와 영농관리위원회를 구성하였다.

5) DR콩고 추엔게지역 농촌종합개발사업(2010~2013)

가. 추진배경

2007년 말 DR콩고측은 추엔게 지역 농촌개발 프로젝트를 KOICA 측에 요청하였다. 2008년 사전타당성 조사를 실시하였으나 수원국의 불안정한 정치사회적 상황으로 추진을 잠정 보류하였다. 2009년 킨샤사에서 개최된 한국—DR콩고 양국 간 무상원조정책 협의 시 DR콩고 측은 내전으로 인해 자국의 주요 기반시설이 파괴되어 모든 분야에서 한국의 지원이 필요하다고 밝혔고, 특히 농업부문을 강조함에 따라 2010년부터 동 사업을 본격적으로 추진하게 되었다.

사업대상지인 추엔게 지역은 수도 킨샤사의 식량 공급지로 중요한 역할을 하고 있으나, 우기에는 이 지역 중심부를 통과하는 추엔게 강 범람과 콩고 강의 역류로 인해 농경지 침수가 반복되어 큰 피해가 발생하고 있다. 또한 이 지역은 도심 외곽에 빈곤인구가 밀집된 슬럼 지역으로 외부로부터 인구 유입이 계속되고 있어 경제사회적 인프라 확충 및 서비스 확대가 절실히 필요한 상황이다.

나. 사업 목표와 기대효과

본 사업의 목표는 사업대상지의 농업 생산성 향상과 경제사회적 인프라 확충을 통해 지역주민의 소득증대와 친빈곤적 성장(Pro-poor Growth)을 도모하는 것이다. 제방 건설 및 관개시설 확충을 통해 750ha에 달하는 농경지의 안정적 경작은 물론 최소 이모작 이상이 가능해짐에 따라, 쌀을 비롯한 식량작물의 생산량은 기존 대비 최소 2배 이상 증가할 것으로 보인다. 또한 토지조사를 통해 현재 유휴농지까지 경작지로 포함시킬 경우, 해당 경작지에서

식량 및 원예작물 재배를 통해 생산량이 추가적으로 증가할 것이고 이에 따른 소득증대 효과도 기대할 수 있다. 교육 및 보건 인프라 구축에 따른 취학률 및 보건서비스 이용률 제고 효과도 기대할 수 있다. 물론 교육과 보건서비스 이용률 하락은 주민들의 학비와 의료비 부담으로 인한 것이라는 점에서 해당 인프라를 효과적으로 운영하기 위한 별도의 방안이 필요하다.

다. 사업 내용

추엔게 강의 범람과 콩고 강의 역류를 막고 농경지에 용수를 적기에 공급함으로써 농업 생산성을 향상시키기 위한 제방 증축, 하천단면 확장, 보 설치, 취수문 설치, 용·배수로 신설 및 교량 신설 등의 지원을 추진하였다. 마을 진입부에 사업대상지까지 사질토로 된 구간을 콘크리트로 포장하여 주민의 이동과 농산물 유통의 편의성을 확보하였다. 또한 16학급 1,280명의 학생을 수용할 수 있는 초중고 복합 학교를 건립하였고, DR콩고 공립 보건시설 체계에 따라 환자용 침대 6개 이상, 백신 서비스 제공, 산부인과, 입원실을 구비한 진료시설(Health Center)을 건립하였고, 각각의 관리운영에 대한 교육은 국내 전문가 파견과 연계하였다. 그 외에 샤워시설을 갖춘 2동의 공중화장실과 사업지관리소 1동을 건립하였다.

라. 사업 특징

본 사업의 가장 큰 특징은 인프라 위주의 농촌종합개발사업이라는 것이다. 전체 사업비의 대부분이 관개시설을 포함한 인프라 구축을 위해 투입되었다. 해당 지역의 지속가능한 발전을 위해 우선적으로 해결해야 할 과제들로 사업이 구성되었다고 볼 수 있으며, 이를 통해 농업 생산성 향상과 농가 소득증대 효과를 기대할 수 있다. 따라서 농촌종합개발사업 구성요소으로써 인프라 구축을 무조건적으로 배격할 필요는 없으며, 더 중요한 것은 인프라 시설의 효과적인 사후 관리운영을 위한 시스템 마련을 위해 지원하는 것이다. 본 사업의 또 다른 특징 중의 하나는 농림수산식품부의 농업 생산성 향상을 목적으로 한 시범사업과 연계하여 추진하였다는 것이다.

6) 페루 꾸스코 꼬라오 농촌지역개발사업(2010~2012)

가. 추진 배경

페루는 감자의 원산지인 동시에 감자가 주식임에도 불구하고 감자 가공기술이 낙후하여 감자전분 대부분을 수입에 의존하고 있다. 페루 정부는 국내

감자산업의 중요성을 인식하고 감자 생산성과 품질을 향상시키고 농업생태계에 대한 적응력을 높이고, 경제사회적 경쟁력을 확보하기 위한 연구를 수행하였다. 이러한 가운데 페루 정부는 2008년 11월 KOICA 이사장 방문 시 감자 관련 지원사업을 요청하였으며, 2009년 1월 공식적인 사업요청서를 접수받았다. 사업대상지가 속한 꾸스코(Cusco) 주의 감자 재배 면적은 페루 전체에서 두 번째로 크고 전국 재배면적의 약 15%를 차지하며, 그 면적은 34,566ha에 달한다. 꼬라오(Ccorao) 마을의 감자 재배면적은 40ha로 전체 경지면적의 58.8%를 차지함으로써 감자 가공을 통한 발전 잠재력이 크다. 특히 해당 지역은 2005년 KOICA 봉사단원에 의해 도자기학교가 설립된 지역으로 관광객을 대상으로 도자기와 공예품 판매를 통해 수익을 얻고 있으며, 지역주민의 KOICA 사업에 대한 인지도를 확보한 상태이며, 후속지원 차원에서 동 사업을 추진하게 되었다.

나. 사업 목표와 기대효과

동 사업의 목표는 감자전분공장 설립을 통해 감자전분에 대한 수요를 충족시키고, 도자기 전시 및 판매시설을 확충하여 판매를 촉진시키고, 마을회관 등 인프라를 확충함으로써 주민 생활의 편의를 도모하는 것이다. 동 사업을 통한 경제적 측면의 기대효과는 감자전분공장 운영을 통해 새로운 소득원을 확보하는 동시에 지역주민을 위한 새로운 일자리를 창출하는 것이다. 또한 도자기 전시 및 판매시설 확충을 통해 판매를 촉진함으로써 소득을 증대시킨다. 기술적 측면에서는 공장과 시설의 관리운영 및 농산물 판매유통 기술을 습득하고, 마을 공동시설 관리 및 공장 수익 배분을 통해 지역공동체를 강화하고, 지방정부와 주민 간의 협력체계를 강화하는 등의 효과를 기대할 수 있다.

다. 사업 내용

감자전분공장, 도자기 전시장, 마을회관 등 인프라 건설의 비중이 매우 크다. 전체 사업비 100만달러 가운데 65만달러가 투입되었다. 그 외에 감자가루 공장용 사무기기, 전시장용 전시·판매대 및 관련 집기류, 마을회관용 가구류가 지원되었다. 건설 관리 및 관리 전문가, 장비 설치 및 가동교육 전문가는 현지에서 조달하였고, 공장 운영 및 마케팅 전문가는 한국에서 파견하였다.

[표 12] 건축물별 규모 및 용도

구 분	규 모 (잠정)	주요 내역	비 고
감자가루 공장	660m ²	원료반입창고(100m ²), 가공실(315m ²), 가루창고(100m ²), 사무실 및 공용시설 (100m ²), 전기설비(25m ²)	생산규모 800~900kg/h
도자기전시실 및 마을회관(복합)	590m ²	대전시장(180m ²), 소전시장(45m ²), 사무실(45m ²), 대회의장(270m ²), 홀, 화장실(132m ²)	회관은 주민 회합용 (200명 내외)

라. 사업 특징

동 사업은 생활환경 개선보다는 소득 증대에 초점을 맞추고 있으며, 생산—가공—유통—수출로 이어지는 가치사슬(value chains) 가운데서도 가공분야에 집중되었다. 특히 현지주민의 주식인 감자를 대상으로 했다는 점에서 식량안보 강화라는 개발원조의 기본 목표를 충실히 이행하고 있다. 또한 동 사업은 KOICA 봉사단원이 추진한 소규모 사업을 발전시켜 규모를 확대한 후속사업의 성격을 띠고 있으며, 지역의 관광자원을 활용한 일자리 창출과 지역 경제 활성화에도 도움이 된다. 즉, 소득원 다양화 차원에서 도자기 전시 및 판매시설을 신축함으로써 지역주민의 소득 증대를 꾀하였다.

7) 시사점

지역마다 당면한 문제점, 보유한 가용자원 및 개발 잠재력, 주민의 개발 수요와 주민 역량은 물론, 개발 주체의 프로젝트 설계능력과 선호도(preference)가 각기 다르기 때문에 다양한 형태의 농촌개발 모델이 도출된다. 특히 농촌종합개발사업의 경우 농촌 인프라 구축, 농업 생산성 향상, 시장접근성 개선, 농외소득원 개발 등 다양한 내용의 콘텐츠가 포함되고, 정부 주도형, 주민 참여형과 절충형 등 방법론적인 측면에서의 접근법도 다양하기 때문에 그 모델을 유형화하기가 쉽지 않다.

이미 완료되었거나 현재 추진 중인 KOICA 농촌종합개발사업 가운데 6개 사업을 선정하여 사업 내용과 주요 특징에 근거하여 유형화를 시도하였다. 그러나 사업 내용이 다양하고 접근방식의 판단기준도 명확치 않아 하나의 기준으로 유형화하기는 어렵기 때문에 개별 사업을 내용과 접근방식으로 양분하여 유형화하였다.

‘베트남 새마을운동 시범사업’은 관개수로 개보수, 마을회관 신축 등 인프라

라 확충에 중점으로 두었고, 수원국 자체 농촌개발사업의 틀 내에서 재정적, 행정적 지원과 더불어 지역주민의 참여가 이루어졌다는 점에서 ‘인프라 확충 중심의 절충형 모델’이라고 할 수 있다. 또한 당초 한국 ‘새마을운동’ 경험 전수를 목표로 하였고 결과적으로 성공적인 이식이 이루어졌다고 평가 받고 있다는 점에서 ‘한국형 새마을운동 모델’로 규정할 수 있다.

‘캄보디아 캄퐁참주 농촌지역개발사업’에서는 소규모 마을융자금을 운영하여 마을주민들로 하여금 다양한 소득증대활동에 참여하도록 장려하였지만, 여전히 마을회관 신축, 마을 안길 정비, 저수지 개보수, 핸드 펌프 관정 개발 등 생산과 생활 기반시설 확충을 위한 인프라 건설의 비중이 큰 비중을 차지하였다. 또한 Action Plan 작성과정에서 주민들의 의견을 적극 수렴하고 주민자치조직이 사업에 직접 참여하였다. 따라서 본 사업은 ‘인프라 확충 중심의 주민 참여형 모델’로 규정할 수 있다.

‘미얀마 흘레구 농촌개발사업’은 친환경 유기농 시범농장 지원사업과 친환경 축산 시범농장 지원사업 등의 농업 관련 사업 외에도, 교육환경 개선사업, 보건위생환경 개선사업과 경제 인프라 건설사업 등 다양한 분야 사업들로 구성되어있다. 이러한 의미에서 본 사업은 ‘섹터통합’ 모델이다. 또한 시범사업 가운데 특별히 동질적인 마을 주민의 참여가 필요한 분야는 기존 혹은 신규 마을자치조직이 중심이 된 소위원회를 구성하여 시범사업을 추진함으로써 ‘생산성 향상 중심의 주민 참여형 친환경 영농 모델’이라고 규정할 수 있다.

‘에티오피아 오로미아주 아르시 농촌개발사업’은 축산업 발전에 유리한 사업 대상지의 자연조건을 최대한 활용하여 추진한 축산시범사업으로 ‘지역 맞춤형 모델’이라고 할 수 있다. 또한 그 목표가 생산성 향상을 통한 주민의 소득 증대라는 점에서 ‘생산성 향상 중심의 축산업 발전 모델’이다.

‘DR콩고 추엔게지역 농촌개발사업’은 관개시설 건설을 위한 대규모 토목사업으로 전형적인 인프라 구축사업이다. 이에 따라 사업 추진과정에서 주민의 참여는 매우 제한적이며 주민의 역량 강화 기회도 거의 없다. 결국 주민들은 외부의 지원주체에 의존적일 수밖에 없고 동 사업에 소극적이다. 따라서 본 사업은 ‘인프라 확충 중심의 외부 주도형 모델’이라고 규정할 수 있다.

‘페루 꾸스꼬 꼬라오 농촌지역개발사업’은 감자전분공장, 도자기 전시장, 마을회관 등 인프라 건설의 비중이 큰 편이지만 이는 소득원 다양화를 위한 기반시설이다. 특히 도자기 전시장은 관광지와 근접한 지역의 입지조건을 활용하여 관광상품을 판매하기 위한 시설로 농외소득 증대에도 도움이 된다. 따라서 본 사업은 ‘지역 맞춤형 모델’인 동시에 ‘소득원 다양화 중심의 주민 참여형 관광자원 개발 모델’로 규정할 수 있다.

[표 13] 사업별 특징 및 유형

사업명	사업 특징	사업 유형
베트남 새마을운동 시범사업	- 수원국 자체 농촌개발사업에 포함(예산과 행정적 지원) - 한국 ‘새마을운동’ 경험에 입각한 정형화된 농촌종합개발(수원국 관계자들을 대상으로 새마을운동에 대한 이해 선행) - 다수의 사업후보지 가운데 사업 대상지 선정(사전타당성 조사에 다양한 분야의 전문가 참여)	인프라 확충, 절충형 모델 (한국형 ‘새마을운동’ 모델)
캄보디아 감퐁참주 농촌지역개발사업	- Action Plan 작성과정에서 지역주민의 의견 적극 반영 - 주민자치조직인 마을개발위원회(VDC)를 중심으로 사업에 적극 개입 - 마을기금과 마을융자금을 운영함으로써 금융서비스 접근성 개선 및 신용의식 제고 - 마을융자금을 부녀회에서 관리·운영함으로써 여성의 사회경제적 참여 확대	인프라 확충, 주민 참여형 모델
미얀마 흘레구 농촌개발사업	- 농업, 교육, 보건, 산업인프라 등 다양한 분야의 사업 포함 - 기존 혹은 신규 마을자치조직이 그 성격에 부합하는 세부 프로그램 담당 - 시범농장을 통해 친환경 영농기술 전수	생산성 향상(친환경 영농), 주민 참여형 모델 (섹터통합형)
에티오피아 오로미아주 아르시 농촌개발사업	- 지역의 비교우위 자원을 적극 활용(농축 산업 발전을 목표) - 사업 모델을 다른 지역으로 확산시키기 위한 시범사업 - 지역주민과 주정부에 사업비의 일부를 분담시켜 주인정신 고양	생산성 향상 (축산업 발전) 모델 (지역 맞춤형)
DR콩고 쥬엔게지역 농촌종합개발사업	- 관개시설 등 인프라 위주의 사업으로 구성 - 다른 공여기관 사업과 연계한 사업	인프라 확충, 외부(정부) 주도형 모델
페루 꾸스코 꼬라오 농촌지역개발사업	- KOICA 봉사단 파견 프로그램을 통한 사업 발굴 - 관광지와 근접한 마을의 입지조건 활용 - 지역주민 소득원 다양화 차원에서 관광상품 개발 및 판매	소득원 다양화(관광자 원 개발), 주민 참여형 모델 (지역 맞춤형)

2. 국제사회 농촌종합개발 ODA 사례

1) UN의 MVP(Millennium Villages Project)

가. MVP 개요

밀레니엄 빌리지 프로젝트(Millennium Villages Project, MVP)는 아프리카 농촌지역 주민이 스스로 절대 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 농촌지역개발사업이며, 특히 빈곤의 악순환에서 탈출하여 자립할 수 있는 여건을 조성하고 2015년까지 아프리카 농촌지역을 중심으로 한 MDGs 달성에 초점을 두고 있다. MVP는 Millennium Promise(MP)가 추진하고 있는 대표 사업 중의 하나이다. MP는 2005년 콜롬비아대학 지구연구소 소장인 동시에 UN 사무총장 MDGs 특별자문위원인 Jeffrey D. Sachs와 UN 사무총장 말라리아 특사인 Ray Chambers가 중심이 되어 설립되었고, MDGs 달성을 위해 조직된 최초의 국제 비영리기구이다.

MVP는 UN 산하기구들의 협력을 통해 추진되고 있으며, UNAIDS(United Nations program on HIV/AIDS)와 UNICEF(United Nations Children's Fund)는 보건 분야 지원, WFP(World Food Programme)는 P4P(Purchase for Progress) 사업을 통해 주민의 영양상태 개선과 소득 증대를 위한 지원, UNFPA(UN Population Fund)는 지역주민의 건강 증진을 통한 노동력 재생산 지원, UNOPS(UN Office for Project Services)는 선택적 지원을 담당하고 있다.

아프리카 사하라 이남에 위치한 에티오피아, 가나, 케냐(2), 말라위(2), 말리(2), 나이지리아(2), 르완다, 세네갈, 탄자니아, 우간다 등 10개 국가의 빈곤이 극심한 지역을 중심으로 14개의 밀레니엄 빌리지가 조성되고 있으며, 이 지역에는 대략 50만 명의 주민이 거주하고 있다.

나. MVP의 성과 및 특징

2006~2009년 11개 밀레니엄 빌리지 사업의 주요 성과는 다음과 같다. 말라리아 발병률이 72% 감소하였고, 안전한 식수 이용자 수가 3배 증가하였고, 6개 지역의 옥수수 평균 생산량은 2배 증가하였고, 일부 지역에서는 4배까지 증가하기도 하였다. 그리고 만 2세 이하의 만성적인 영양실조는 1/3 감소하였고, 만 5세 이하 사망률은 22% 감소하였으며, 학교급식 프로그램의 혜택을 받고 있는 학생의 수는 75%까지 증가하였다.

MVP의 가장 큰 특징은 지역사회를 기반으로 한 섹터통합형 농촌개발사업 모델로서 개별 섹터의 개발전략보다는 여러 섹터의 통합적 개발전략을 취한

다는 것이다. 물론 두 전략 모두 MDGs 달성이라는 공통된 목표를 가지고 있지만, 후자의 경우 지역주민 건강 증진, 영양상태 개선, 빈곤 감소, 질병 퇴치 등 다양한 목표를 달성하기 위해 지역 진료소 건립, 다양한 작물 보급, 우량품종 보급, 화장실 신축 등 다양한 세부 프로그램을 동시에 추진한다. 또한 이러한 섹터별 다양한 프로그램은 물론 Action Plan과 예산까지도 통합하고, 지역사회를 기반으로 수원국 정부, 시민사회와 민간부문 등 다양한 파트너들과 함께 추진함으로써 더 큰 시너지효과를 기대할 수 있다.



[그림 6] 섹터통합 프로그램
자료 : fieldguide. millenninmillages.org

다. MVP 지원 분야

MVP의 목표가 절대 빈곤 근절과 지속가능한 발전을 위한 총체적이면서도 지역 공동체 주도적 접근이라고 할 때, 개별 분야 중심의 프로그램보다는 섹터통합 프로그램이 더욱 효과적이다. 그런 의미에서 농업, 수자원과 에너지, 환경, 기술혁신, 젠더, 모자보건, 교육, 비즈니스 등 다양한 분야의 지원을 펴고 있다.

가) 농업

빈곤 감소와 식량안보 강화를 내용으로 하는 MDG1 달성을 위해 농업 발전이 필수적이며, MVP 농업분야 전략은 1) 지속가능한 곡물 생산 증대, 2) 식량안보 강화, 3) 소득 창출을 위한 영농의 다각화, 4) 자연자원의 복원과 보호를 통한 지속가능성 보장 등 4가지 축으로 이루어진다.

농업 생산성 향상 및 소득 증대	
- 옥수수 등 곡물 생산성 증대 - 채소, 과수 등 고부가가치 품목 보급 - 관개기술 보급 및 관개시설 확충 - 양봉, 양어장, 축산 운영을 장려하여 소득원 다양화	- 곡물은행 운영 - 사료 저장고 건립 - 낙농조합 등 생산자 조직 육성 - 자조적인 신용사업 육성 - WFP와 연계하여 농산물 판로 확보

나) 수자원과 에너지

수자원은 인간의 안락한 삶(well-being)과 경제발전에 필수적이다. 즉, 농업 생산성 향상, 영양 증진과 위생환경 개선, 빈곤과 질병으로부터 해방을 위해 안전하고 충분한 수자원 확보가 필요하고, 소득 증대, 농업, 보건의료, 환경과 교육 발전을 위해 질 좋은 에너지를 충분히 확보해야 한다. 대표적인 사업으로는 ‘Shared Solar’ 프로젝트와 에너지 효율이 높은 조리용 스토브 보급 등이 있다.

인프라 구축	
- 도로 포장 및 정비 - 전력 공급	- 핸드폰 이용 확대 - 태양에너지 개발

다) 환경

개도국에서의 경제발전은 환경의 지속가능성과 함께 이루어져야 한다. 기후변화, 토양 침식, 토질 저하와 수자원 고갈은 인간의 삶에 직접적으로 영향을 미치며, MVP는 환경의 지속가능성을 높이기 위한 혼농임업 육성, 연료림 조성, 시비법 전수, 간작 혹은 혼작 보급, 토양 침식과 토질 저하를 막기 위한 사방공사를 실시한다.

라) 기술혁신

전 세계적으로 53억 이상의 핸드폰 이용자가 있고, 아프리카 사하라 이남 지역에는 3.3억 이상의 이용자가 있다. MVP는 사업 대상지역에 통합적 핸드폰 기술을 적용하여 핸드폰 이용 서비스 및 각종 정보의 접근성을 높인다. 특히 학교에서 인터넷 사용 확대, 농산물 시장가격 및 날씨 정보 이용 확대, 핸드폰을 이용한 건강관리 서비스(mHealth) 제공을 목표로 한다.

마) 성평등

아프리카 농촌여성은 빈곤에 가장 취약한 계층이다. 농민의 80% 이상이 여성이고, 40% 이상이 교육을 받지 못하고 있고, 교육을 받지 못한 여성의 AIDS 감염률이 두 배 높다. MVP는 식수와 댐감 확보를 위한 장거리 이동, 가사와 경제활동 전담, 교육 및 고용 기회 박탈 등의 문제를 해소하여 여성의 삶의 질 제고에 힘쓴다. 그의 일환으로 말라리아 전염을 막기 위한 모기장 보급, 시설분만 장려, 식수 개발 및 관리, 조리용 스토브 공급 등의 사업을 추진한다.

여성의 경제활동 기회 확대	
- 부업 아이템 개발 및 여성 참여 기회 확대	- 여성의 경제활동 활성화와 비즈니스 장려

바) 모자보건

모자보건은 의료보건 서비스 장애요인 제거 및 의료보건 시스템 강화를 위한 핵심 프로그램이다. 아프리카 사하라 이남지역의 모성사망률과 아동사망률은 세계에서 가장 높다. 100명의 출산여성 중 1명이 사망하고, 폐렴, 설사, 말라리아, 영양실조 및 출산 합병증으로 인한 아동사망률은 선진국의 20배에 달한다. MVP는 모자보건을 위해 간단하고 효과적이고 안전하고 저렴한 통합적 분만 서비스 제공을 목표로 하고, 임산부와 아동의 건강 증진을 위해 진료소를 신설하거나 재건하고 의료진, 의약품, 식수, 컴퓨터와 전기를 지원한다.

보건의료서비스 접근성 향상, 위생환경 개선 및 모자보건 강화	
- 진료소 건립 - 화장실 설치 - 식수 개발 및 상수도 보급 - 아동 영양실조 감소 프로그램 - 질병 발병률 감소 프로그램 - 순회 진료	- 임산부 사전 진료 및 시설분만 기회 확대 프로그램 - 기초예방접종 - 소각로 건설 - 조리용 레인지 지급 - 가족계획과 성교육 실시

사) 교육

아프리카 사하라 이남지역의 초등학교 입학률이 크게 상승하였으며, 순입학률은 1999년 56%에서 2007년 73%로 증가하였다. 그러나 자퇴율을 감소시키는 것이 남은 과제이고, 남녀 아동의 입학률 격차는 여전히 크다. 교육의 접근성과 질을 높이기 위해, MVP는 수원국 정부와 지역사회와 함께 초등학교와 중학교를 신설하고 학교 급식프로그램을 소개하고 교육을 위한 사회경제적 장벽을 제거하고 교사의 자질을 높이고 학교에 인터넷 보급 등의 사업을 추진한다.

교육 접근성 향상	
- 초등학교 설립 - 학교급식 실시 - 도서관 건립	- 컴퓨터 보급 및 실습실 건립 - 원격교육 시도 - 진학률 제고와 문맹 퇴치를 위한 프로그램

아) 비즈니스와 기업가정신

경제가 발전함에 따라 경제 주체는 시장과 더욱 밀접한 관계를 맺게 되며, 비즈니스 발전과 기업가정신 고양은 밀레니엄 빌리지 프로젝트의 다음 단계에서 지향해야 할 목표이다. 자급자족 영농에서 상업적 영농으로 전환할 수 있도록 환금작물을 중심으로 영농의 다각화를 지원하는 것이 본 전략의 핵심 내용이다. 즉, 채소, 과일은 물론 젓소, 염소, 가금류, 수산물과 꿀벌 등 고부가가치 품목을 보급하고, 또한 관개시설과 농산물가공 설비를 지원한다.

라. 지역별 주요 프로그램 및 성과

에티오피아, 가나, 케냐를 비롯한 10개 국가 14개 지역에서 추진되고 있는 MVP는 지역별 개발환경에 기초하여 농업, 교육, 보건, 젠더 등 다양한 지원 분야를 포함한 세터통합형 프로그램 모델로서 그 성과가 매우 큰 것으로 나타났다. 각 지역별 프로그램 추진성과는 다음과 같다.

에티오피아 Koraro

- 소득원 다양화를 위한 1,200개 이상의 봉군(蜂群)을 설치
- 80명의 여성을 상대로 젓소와 가금류 사육기술 및 섬유와 곡물 교역에 관한 기술 전수
- 5개의 진료소와 6개의 초등학교 건립
- 여학생의 자퇴율을 낮추기 위해 모든 학교에 'Girls Clubs' 조직
- 식수 개발을 통해 하루 2시간 이상 걸어서 깨끗한 물을 길어 나르는 6,000명의 주민에게 안전하고 깨끗한 물 제공
- 새로운 기술 도입을 통해 관개 가능한 농지면적은 기존의 7배에 가까운 1,800ha로 증가하였으며, 영농의 다각화가 이루어졌고, 소득도 평균 72% 증가
- 20km 이상의 도로가 포장되었고, 현재도 진행 중

가나 Bonsaaso

- 옥수수 단위생산량 2.2톤/ha에서 4.5톤/ha로 증가
- 학교에 전력 공급 및 남녀 구분 화장실 설치
- 2세 이하 아동의 만성적 영양실조 1/3 감소
- 시설분만(institutional delivery) 비율이 두 배가 되었고, 출산 전 최소 4회 진료를 받은 여성은 50%에서 86%로 증가
- 지역주민은 평균 연 1회 이상 의료시설을 이용하며, 기존에 비해 4배 증가
- HIV 검사 3배 증가
- 안전하고 깨끗한 물 공급을 위한 수도 보급 두 배 증가, 개량 화장실 설치 농가 4%에서 60%까지 증가
- 200km 이상의 도로 보수

케냐 Dertu

- 2006~2010년 사이 물 공급 두 배 개선
- 순회진료 실시 및 학교 건립
- 의료진의 도움 하에 이루어지는 분만의 비율 10배 증가
- 건기 건조 등 가축의 사료를 저장할 수 있는 저장고 건립
- 점적관개와 같은 생산기술 전수를 통한 생산성 증대와 영양상태 개선

케냐 Sauri

- 옥수수 단위생산량은 1.9톤/ha에서 5.0톤/ha로 증가, 지역에 곡물은행(cereal bank)을 세워 잉여 곡물을 저장하고 이를 WFP 등에 좋은 가격으로 판매
- 소득원 다양화 차원에서 양봉과 양어장 운영
- 조합원이 300명인 낙농조합을 조직하여 1일 600리터의 저온 살균 우유 생산
- 21,000명 이상의 학생들을 대상으로 우유 제공
- 2세 이하의 저체중 아동의 비율이 26%에서 4%까지 감소, 기초예방접종을 한 아동의 비율이 50% 이하에서 97%까지 증가
- 2008년 절반에도 미치지 못했던 임산부를 대상으로 한 HIV 검사 및 상담 비율은 거의 100%에 달함
- 농가 수도 보급 2배 이상 증가, 수십 가구 농가에 전력 공급

세네갈 Potou

- 양파 3종, 캐비지 2종, 수박 1종, 하비스쿠스 1종을 포함한 고부가가치 작물 보급
- 낙농가 대상으로 우유 위생과 품질 제고를 위한 교육훈련 실시
- 숙련된 간호사를 새로 건립한 진료소에 배치
- 150명 이상의 교사를 대상으로 위생보건 교육훈련 실시
- 기업가정신 고양을 위한 125명 여성 비즈니스협회연합이 구성

말라위 Gumulira

- 비료 보조금 프로그램을 통해 옥수수는 물론 동부콩(cowpeas), 병아리콩(chickpeas) 등 생산성이 높고 영양이 풍부한 작물 재배 가능
- 마을에 보건센터 건립 중
- 농가 수도 보급 2배 증가
- 개량 화장실 보급률 12%에서 85%로 증가
- 위생 수업이 포함된 초등학교 교육과정(school blocks) 적용
- HIV 예방 및 퇴치 활동을 위한 조직 구성 및 23명의 구성원 확보

말라위 Mwandama

- 옥수수 단위생산량 0.8톤/ha에서 4.5톤/ha으로 5배 이상 증가
- 새로운 곡물은행은 WFP와 옥수수 공급에 관한 계약 체결, 2010년 47,500달러 획득
- 저축, 소규모 대출 등의 이동은행 서비스 제공
- 농가 식수 보급 2배 증가, 거의 보편화 수준
- 2세 이하의 만성적 영양실조가 약 1/3 감소하였고, 홍역 예방주사 보편화
- 임신여성의 85%가 HIV/AIDS 검사를 받았고, 피검사율 약 4배 증가
- Mwandama 지역 핸드폰 이용 확대를 위해 2개의 수신탑 건립

말리 Tiby

- 비료기술 전수를 통해 생산량 2배 증가, 1,300호 이상 농가에 점적관개 기술 보급
- 13개의 채소농장이 새로이 조성되어 생산성이 증대되고 소득이 증대되었으며, 2,800명의 여성에게 혜택이 돌아감.
- 2008년 2개의 진료소가 추가 건립되어 보건부 기준인 6개를 만족시킴.
- 지역 내 약 70km의 도로가 개선되었고 수도 파이프가 곳곳에 매설됨.
- 전력 공급이 어려운 조건분리지역에 SharedSolar시스템을 구축하여 전기 공급

말리 Toya

- 지역 공동체의 적극적인 봉사활동과 학교급식 프로그램을 통해 입학률 증가
- 학교에 손을 씻기 위한 세면대가 설치되었고, HIV/AIDS 관련 교육과 성교육이 이루어짐.
- 4개의 보건시설이 리모델링되고 장비가 추가되었고, 현재 기초 보건서비스가 무료로 제공
- 보건시스템과 인프라 구축을 위한 노력의 일환으로 Issafaye Clinic에 의료 폐기물 소각로 건설
- 50% 이상의 농가에 에너지 효율이 높은 조리용 레인지 지급
- Toya 지역의 두 번째 수자원 공급원으로 새로운 우물 시추

나이지리아 Ikaram

- 주민을 대상으로 살충제 사용법과 고부가가치 작물 재배법 전수
- 전문 의료진을 고용하여 가족계획과 성교육을 실시함으로써 2008~2009년 사이 피임약 사용 3배 증가
- 30개 이상의 교실이 추가적으로 세워진 모든 초등학교에 학교 정원은 물론 3대의 컴퓨터와 도서관 기능을 갖춘 정보실 마련
- 모터 펌프를 갖춘 10개 이상의 우물 시추

나이지리아 Pampaida

- 옥수수 단위생산량이 0.8톤/ha에서 3.5톤/ha으로 증가
- 2세 이하 아동의 만성적 영양실조 비율이 45% 감소
- 모든 연령대에서 말라리아 발병률 절반으로 감소
- 10개의 작은 분교 설립
- Pampaida와 Sauwala 연결을 위한 12km 도로 보수
- 2006년 프로젝트 시작 당시 거의 '0'에 가깝던 수도와 화장실 보급률이 71%와 30%로 증가
- 35%의 농가가 핸드폰 1대를 보유하고 있음.

르완다 Mayange

- 카사바 전분 공장 설립, 벌꿀 생산, 돼지와 가금류 농장 운영, 여성 중심의 바구니 엮기와 뜨개질 조합 구성을 통해 비즈니스 기회 확대
- 수도 보급 3배 증가
- 컴퓨터 10대를 갖춘 3개의 실습실 개설
- 문맹 해소를 위한 2개의 도서관 설립
- 전문 의료진의 도움 하에 이루어진 분만의 비율은 2006년 66.5%에서 2009년 96%로 증가
- 기초예방접종 비율이 90% 이상에 달함.
- 에너지 효율이 높은 조리용 레인지를 성공적으로 생산하는 동시에 보급

우간다 Ruhiira

- 옥수수 평균 생산량 1.8톤/ha에서 3.9톤/ha로 증가
- 초등학교에서 급식을 제공받는 학생들의 비중이 5%에서 74%로 증가
- Ruhiira는 최초로 School 2 School 프로그램이 추진된 지역으로, 인터넷 기술을 이용해 현지 학생들과 미국의 Connecticut 지역 학생들을 연계시킴.
- 시설분만의 비율이 2006년 8%에서 2011년 81%로 증가
- 말라리아 발병률이 초기 17%에서 '0%'로 감소
- 개선된 식수자원 이용자의 비중이 4배 증가

탄자니아 Mbola

- 약 400명의 회원을 가진 저축신용조합을 새로이 설립하고 창업하는 농가를 대상으로 대출
- 리모델링한 보건센터에는 극장과 실습실이 구비되어 있고, 두 개의 학교와 함께 국가 전력망과 연계
- 항레트로바이러스 집중률이 2010년 67%에서 2011년 85%로 증가
- Mbola는 최초로 SharedSolar 프로젝트가 실시된 지역으로 전력 공급이 어려운 조건분리지역에 이 시스템을 구축하여 전기 공급
- 수도 보급 6배 증가
- 학교급식프로그램을 통해 입학률이 2006년 60%에서 2009년 96%로 증가, 학업을 중도에 포기하지 않는 학생의 비율이 40% 증가, 학업성취도 25% 증가
- 벌채의 위험성을 교육하기 위해 9개의 초등학교에 임업묘포 조성

2) IFAD의 IRDP(Integrated Rural Development Project)

가. IFAD 개요

IFAD는 UN의 특별기구로서 1974년에 개최된 세계식량회의의 합의내용을 바탕으로 1977년 설립된 국제금융기구이다. 세계식량회의에서의 가장 중요한 합의점 중의 하나는 식량부족과 기근의 원인은 식량 생산문제에만 국한된 것이 아니라 빈곤과 빈곤층이 농촌지역에 집중되어 있는 구조적 문제 때문이라는 것이다. 세계 전체 빈곤층의 약 75%에 달하는 14억의 빈곤층이 농촌 지역에 거주하면서 대부분 농업에 종사하고 있다. 따라서 IFAD는 개발도상국 농촌지역의 빈곤 퇴치에 집중하고 있다. IFAD는 금융서비스, 마케팅, 기술, 토지와 다른 자연자원에 대한 농촌 빈곤층의 접근성을 높이는데 주안점을 두고 있다.

IFAD의 목표는 개발도상국 농촌 빈곤층의 역량을 강화하여 소득을 증진시키고 식량안보를 강화하는 것이다. 세부 목표는 다음과 같다. ① 토지와 수자원을 중심으로 한 자연자원에 대한 빈곤층의 접근을 보장하고, 자연자원 이용과 보호를 개선한다. ② 농업기술을 개선하고, 생산부문에 효율적인 서비스를 제공한다. ③ 금융서비스 범위를 확대한다. ④ 농업 생산재와 생산물

시장을 경쟁적이고 투명하게 한다. ⑤ 농촌 비농업부문의 고용과 기업 발전의 기회를 확대한다. ⑥ 지역과 중앙 정책은 물론 관련 사업을 체계화한다. 이 외에도 최근 들어 농촌주민의 종합적 역량을 강화하고, 농촌 빈곤층이 직면한 리스크를 줄이고 리스크 관리능력을 신장시키며, 빈곤층의 비농업부문에의 취업 확대를 강조하고 있다.

2011~2015년 IFAD의 전략 계획은 식량안보와 영양 상태를 개선하고 소득을 증대시키고 회생력을 높일 수 있도록 농촌지역 빈곤층의 능력을 강화하는 것이다. 5가지 전략적 목표는 다음과 같다. ① 자연자원과 경제적 자산을 농촌지역 빈곤층이 기후 변화, 환경오염 악화와 시장 전환에 대응하는 기초로 삼도록 한다. ② 환경이 변화하는 가운데 농촌지역 빈곤층이 빈곤을 퇴치하고, 영양 상태를 개선하고, 소득을 증대시키고, 회생력을 높이는데 필요한 서비스를 제공한다. ③ 농촌지역 빈곤층 조직이 농장과 비농업부문 기업을 적절하고 지속적으로 운영할 수 있도록 하고, 취업이 유리하도록 한다. ④ 농촌지역 빈곤층 조직이 자신의 삶과 직결되는 정책과 기구에 영향을 미치도록 한다. ⑤ 농업 생산과 비농업부문의 전체 활동을 제도적이고 정책적으로 지원한다.

[표 14] IFAD 사업의 주안점

- 토지, 수자원, 생물의 다양성, 에너지 등의 자연자원에 대한 접근성 강화
- 기후변화 대처와 완화
- 농업기술 향상과 생산부문의 효과적인 서비스 제공
- 포괄적인 금융서비스의 확대
- 가치사슬(value chain) 안으로 농촌지역 빈곤층 편입
- 농촌 기업 발전과 비농업부문 고용 기회 확대
- 기술 전수와 직업 훈련 확대
- 농업생산자조직 지원

나. IFAD 농촌개발사업의 특징

최근 들어, IFAD는 농촌개발에 있어 소규모 농업의 중요성을 강조하고 있다. 자원 부족과 인구 급증으로 인해 빈곤국가의 식량안보가 위협받고 있고, 2015년까지 MDGs를 달성해야하는 상황에서, IFAD는 소규모 농업 중심으로 한 농촌개발을 통해 그 돌파구를 찾으려 한다. 이는 국제원조 있어 우리가 당면한 과제의 중요성과 긴급성은 물론 개도국을 대상으로 한 농촌개발에 있어서의 환경 변화와 그 과정에서 직면하게 되는 리스크와 기회를 반영한 것이다. IFAD의 이러한 접근은 두 가지 요인과 연계된다.

첫째, IFAD는 소규모 농업이 여전히 대다수 농촌 빈곤층의 주요 소득원이고, 이들 빈곤층이 섭취하는 영양분의 주요 공급원이고, 일반적으로 농촌 여성의 노동력으로 운영되고, 이와 같은 소규모 농업이 경제성장과 식량안보 강화에 결정적인 역할을 할 수 있다고 본다. 경제적으로 실효성이 있고 (viable) 수익성이 있고(profitable) 지속가능한(sustainable) 소규모 농업은 많은 빈곤층에게 빈곤 탈출의 길을 제시할 것이고, 식량안보 강화에도 도움이 될 것이다.

둘째, 실효성이 있고 수익성이 있고 지속가능한 소규모 농업을 농업 가치사슬(value chains) 및 관련된 비농업부문과 유기적으로 연계시키는 것이다. 생산재 공급, 가공, 마케팅, 운송은 물론 농기계(농기구)의 공급과 유지에 있어 성장과 식량안보를 주도하는 소규모 농업의 발전에 필요한 비농업부문이 존재한다. 또한 이러한 부문은 농촌 빈곤층에 일자리를 제공하고 소상공업 육성에도 도움이 된다. 이를 통해 앞으로 많은 빈곤층이 빈곤에서 탈출하게 될 것이다. 이는 특히 자원 고갈과 인구 증가 등으로 인해 소규모 농업을 떠나서는 삶을 영위할 수 없는 계층에게 더욱 중요하다.

가치사슬 접근법은 생산, 가공, 유통 및 관련 서비스를 포괄하는 지역 농업생태계를 조성하고, 농산물의 부가가치를 높임으로써 농가의 소득 증대는 물론 지역경제 활성화에도 도움이 된다. 따라서 지역사회를 지원단위로 하고 농업 중심의 섹터 간 유기적 조합을 바탕으로 한 지속가능한 발전을 목표로 하는 농촌종합개발 ODA사업에 매우 효과적인 접근모델이 될 수 있다.

다. 주요 농촌종합개발사업(IRDP) 및 성과

가) 사례 1 : 마다가스카르의 농촌종합개발 2차 사업(2001~2008)

사업제목	Upper Mandrare Basin Development Project, Phase 2
수원국 총괄기관	농축어업부(Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries)
사업비	2,310만달러(양허조건의 IFAD 융자금 1,260만달러 포함)
사업대상지	1차 사업(1996~2000) 대상지 4개를 포함한 11개 커문(commune)
수혜대상자	해당 지역 17,400호 가구
사업목표	농가 소득 증대와 소득원 다양화, 식량안보 강화, 자연자원의 복원과 지속적인 관리에 기여함으로써 농촌 빈곤 감소
프로그램 구성요소	- 지역 역량개발(7.7%), - 지역 이니셔티브 지원(46.6%), - 금융서비스 지원(4.6%), - 농촌지역 도로 개설 및 트럭 제공(28.2%), - 사업 설계, 관리 및 M&E(12.9%)
사업성과	○문맹 퇴치, 커뮤니케이션 개선, 풀뿌리 조직 구성을 통해 농촌 지역주민의 개별 혹은 집단 역량을 강화시킴 ○쌀, 마늘과 양파 등 세 가지 작물에 가치사슬(value-chain) 접근법을 적용함으로써 농업 생산성을 향상시켜 소득 증대와 식량안보 강화 측면에서 커다란 효과를 거둠 ○연간 25,000톤의 쌀과 800톤의 양파 생산이 가능한 500ha의 논이 개발되었고, 이는 22,000만 농가에 75%의 소득 증대효과를 가져다 줌 ○그 외에, 산림벌채 방지, 가축 건강관리, 소액금융 접근성 개선, 외부와의 교류를 원활하게 하기 위한 도로 개설, 수자원, 보건의료, 교육 접근성 개선 등의 사업 추진

나) 사례 2 : 아제르바이잔 농촌종합개발사업(2011~2019)

사업제목	Azerbaijan Integrated Rural Development Project
수원국 총괄기관	농업부(Ministry of Agriculture)
사업비	10,350만달러(IFAD 지원금 1,935만달러 포함)
사업대상지	Agdash, Yevlakh, Sheki와 Oghuz 등 인접한 4개 행정구역(district)
수혜대상자	농업 생산생성 향상과 소득 창출을 위한 재원 확보와 기회 획득의 잠재력이 있는 빈곤층
사업목표	○상위 목표는 식량안보를 강화하고 소득증대 기회를 확대함으로써 4개 사업대상지의 빈곤 감소 - 농촌 빈곤층이 곡물 및 가축의 생산성과 수익을 지속적으로 증대시킬 수 있도록 가용 자연자원을 효과적이고 효율적으로 이용할 수 있는 기술 개선 - 농장 관리와 금융서비스 접근성을 개선함으로써 생산자의 소득 증대
주요 프로그램	○농촌지역 인프라 개선과 수리조합 지원 - Yevlakh와 Agdash의 저지대의 20개 수리조합을 대상으로 인프라 구축에 필요한 자금 지원 - 모든 지역 수리조합을 대상으로 참여적 관리, 기초회계와 유지관리 (O&M)를 위한 훈련 지원 - 수자원과 토지자원의 지속가능한 이용을 위한 기술자문 - 관배수시설 보수 - 깨끗한 수자원 접근성 개선과 식수 공급에 필요한 저장시설 제공 등 사회적 인프라 개선 ○농업 생산성 향상과 수익성 제고 - 경종농업과 축산업의 생산성과 수익성 제고 및 마케팅 개선 - 기술 이전을 통한 농가의 농장 운영능력 강화 및 경종농업과 축산업의 적절한 병행 - 시장 파악, 농산물 품질 개선, 수확 후 관리 및 저장에 필요한 교육훈련 - 지속적인 자연자원 관리와 숲 가꾸기를 통한 홍수와 산사태 예방을 위한 기술훈련 및 금융 지원 ○산업 육성을 위한 농촌금융서비스 제공 - 비은행권 금융기구(NBFIs)의 금융자원 확대 - 농촌지역 대출 실적 증대 - 금융서비스의 지리적 범위 확대 - 수요에 근거하여 맞춤형 농촌금융상품 개발과 적용

다) 사례 3 : 도미니카 농촌종합개발사업(1986~1991)

사업제목	Dominica Integrated Rural Development Project
수원국 기 관	농업부(Ministry of Agriculture)
사업비	299,600만달러(IFAD 지원금 150,200만달러 포함)
사업대상지	Geneva와 Castle Bruce 지역
수혜대상자	○해당 지역 약 640호 농가이고, 대부분 소규모 토지를 소유했거나 무토지 농가, 농장 노동자이며, 연간 소득은 약 180달러, 90% 농가의 경작규모는 2에이커 미만 ○금융서비스는 해당 지역 밖의 600명도 이용 가능하며, 대부분이 영세어업, 소규모 농산물 가공업자, 경작규모가 10에이커 미만인 소규모 농가, 연간 소득이 2,000달러 미만인 농가
사업목표	○영농의 다각화, 소득 증대, 실업 감소, 수출 증대, 경제 성장 - 금융서비스, 생산자재, 기술서비스 및 인프라를 제공함으로써 농업 노동자의 정착 지원
주 요 프로그램	○생산자재 투입, 훈련센터, 접근도로, 마케팅시설, 도축장 등을 갖춘 정착지구를 조성하고, Geneva 지역에는 371 농가가 0.4~9.7에이커의 토지를 분할 받았고, Castle Bruce 지역에서는 235호 농가가 0.1~14.6 에이커의 토지를 분할 받음 ○고추, 꽃시계 열매, 파파야, 망고, 아보카도와 같은 새로운 작물 보급, 두 지역에서 농가 간 접근성을 높이기 위한 도로 포장 ○금융서비스사업을 위해 IFAD에서 120만달러(73%)를 지원하였고, 1,100명이 금융서비스를 이용하였고, 그중 500명은 정착 주민이고 나머지 600명은 다른 지역 주민이며, 기금의 43%는 정착 주민을 대상으로 융자함
사업성과	○Geneva 정착지역에서 생산되는 생강이 전국 총 생산량에서 차지하는 비중은 27%, 타로토란(dasheen)은 5%를 차지하고, 생강 생산량은 1988/1989년 15.5톤에서 1989/1990년 57.9톤으로 증가 ○조사대상 농민의 51%가 본 프로젝트에 참여함으로써 생활수준이 높아졌고, 39%가 변동이 없다고 느꼈고, 여성 응답자 45%가 생활수준이 개선되었다고 답했고, 남성은 53%로 나타났으며, 여성의 38%가 본 사업에 참여하지 않은 주민보다 생활수준이 높아졌다고 답함 ○1987년 농가조사 결과와 비교할 때, 농가의 소비재 보유량이 두 배로 증가하였고, 정착한 인구의 약 70%의 소득이 본 사업 이후 두 배가 되어 월 소득이 93~185달러에서 220~370달러로 증가하였고, 어민 가운데 98%가 생활수준이 높아졌다고 답함

3) 기타 농촌종합개발 ODA 사례

UN뿐만 아니라 World Bank, GTZ, SIDA 등 많은 원조기관들이 세계 곳곳에서 농촌종합개발 ODA를 추진하고 있으며, 15개 회원국으로 구성되어 농촌종합개발을 목적으로 1979년 설립된 국제기구인 아시아태평양 농촌종합개발센터(CIRDAP)와 방글라데시 농촌지역의 종합 개발 및 발전을 목적으로 1987년 설립된 NGO 단체인 농촌종합개발기구(IIRD)도 존재한다.

가. 사례 1 : 이집트 Sohag 농촌개발사업(1998~2008)

사업제목	Egypt-Sohag Rural Development Project	
공여주체	세계은행(World Bank)	
수원국 총괄기관	지역행정부(MALR), 농업 및 토지개간부(MALR)	
사업비	5,000만달러	
사업대상지	Sohag지역 마을	
사업목표	- 농촌지역의 소득 증진과 삶의 질 개선 - 농촌지역 빈곤층과 여성의 금융서비스에 대한 접근성 개선 - 농촌지역 인프라 및 서비스 지원사업 준비, 실행 및 관리를 위한 지역사회와 지방정부의 역량강화	
프로그램 구성요소	<섹터별> - 농림어업(42%) - 공공행정(19%) - 급수시설(14%) - 기타 사회서비스(11%)	<주제별> - 주민참여(23%) - 농촌지역 서비스 제공 및 인프라 구축(22%) - 농촌지역 농외소득 창출(22%) - 노동시장 개선(22%) - 농촌지역 시장접근성 개선(11%)
주요 프로그램	- 급수시설 개선 - 통행의 편의를 위한 교량 건설 - 악취와 모기 방지를 위한 하수구 정비 - 타 지역과의 원활한 교류를 위한 도로 정비 - 가축 관리 및 질병 예방 시스템 구축 - 우편서비스 접근성 개선 - 교육 인프라와 접근성 개선 - 프로그램의 이해 증진과 여성 참여 확대를 위한 청소년센터 건립 - 여성의 참여 확대와 젊은 여성의 취업기회 확대를 위한 사회복지센터 건립 - 기술 개선, 생산성 증대, 농촌지역 기반 투자 지원을 위한 해당 지역 젊은이와 여성을 대상으로 금융서비스 지원 - 사업의 효과성 제고를 위한 지역사회와 지방정부의 역량강화	

나. 사례 2 : 라오스 산간지역을 대상으로 한 농촌종합개발(2차) (2004~2011)

사업제목	Integrated Rural Development in Mountainous Areas in the Lao PDR
공여주체	독일연방 경제협력개발부(GTZ)
수원국 총괄기관	라오스 계획 및 투자부(Ministry of Planning and Investment)
사업대상지	구조적으로 빈곤이 만연하고 식량안보가 보장되지 않는 북부 산간 지역 Luang Namtha, Sayaboury와 Bokeo의 11개 지역(districts)의 300개 이상 마을
수혜대상자	해당 지역 빈곤층
사업목표	북부 산간지역 주민의 사회경제적 여건을 지속적으로 개선
사업전략	○농촌 개발을 촉진하고 지역개발을 책임질 기관과 조직을 지원함으로써 라오스 북부 산간지역 주민의 생활여건을 지속적이고 효과적으로 개선하도록 지원 ○마을조직을 구성하고 사회서비스를 제공함으로써 현지 자연자원의 지속적인 관리, 지역경제의 활성화 및 역량강화 지원 ○농촌 인프라, 보건, 교육과 계획수립(planning) 등으로 사업 내용을 구성함으로써 빈곤을 감소시키고 구조적 개선을 꾀함
주요 프로그램	○자연자원 관리 및 지역경제 발전 - 세 지역을 대상으로 참여적 토지 이용계획 개선 지원 - 종합적이고 시장지향적인 영농시스템 개발 지원 - 교육훈련과 기술지도를 통한 축산업, 수산양식업 지원 - 관개시설을 포함한 농업 생산성 증대를 위한 인프라 구축 지원 - 해당 지역 중간상인, 생산자조직과 정부부문의 관계 개선을 통한 교역 관련 이슈를 공유하고 정보를 제공하는 교역 네트워크 구성 - 지역 경제발전을 저해하는 장애요인을 파악하기 위한 경쟁우위의 참여적 평가 적용 - 풀뿌리 소액금융 활성화를 위한 마을금고 건립 지원 - 혁신적이고 참여적인 PPP(Public-Private Partnership)를 통한 관광자원 개발 지원 - 주민들로 하여금 새로운 기술과 새로운 소득원 개발 가능한 전통문화를 보존하고 공유하도록 장려 ○사회적 발전(보건, 교육, 마을자치, 취업 등) ○제도적 발전(지역 기반 개발계획, 인적 역량개발 등)

다. 사례 3 : 마케도니아 농촌종합개발 프로그램(2008~2009)

사업제목	Macedonia Integrated Rural Development Program
공여주체	스웨덴 국제개발청(SIDA)
수원국 기 관	지속가능한 발전과 협력협회(ALKA)
사업비	30만유로
사업대상지	Krusevo, Plasnica, Brvenica, Gazi Baba, Zrnovci, Vinica, Karbinci, Mogila, Novaci 등 9개 지자체
수혜대상자	- 정주민구가 150~1,100명인 지역 - 지역의 자치조직 - 농업 노동자, 농민, 농민조직 - 9개 사업대상 지자체
사업목표	○농촌 지역사회의 지속가능한 발전, 마케도니아의 지역 분권적 행정절차 촉진 및 지원 - 우선순위에 따른 문제 해결을 위한 지역사회의 역량강화 - 지방정부와 지역사회 간의 소통과 협력 증진 - 개별 농업 노동자, 농민으로서의 합법적 등록을 통한 수혜 증가 - 농촌지역 자연보호 차원의 18개 우선 인프라사업 시행
기대효과	- 농촌 지역사회와 지방정부 간의 소통과 협력 증진 - 지역사회 문제 해결을 위한 총체적이고 체계적인 접근 필요성에 대한 이해 제고 - 지역의 응집력 강화, 업무의 투명성 제고 - EU IPA(Instrument for Pre-Accession Assistance) 기금을 통한 농촌지역개발의 가능성에 대한 이해 증진 - 9개 지방정부의 등록된 개별 농가의 수 증가 - 경제발전을 위한 지역사회 역량강화 - 18개 지역사회 소규모 환경사업 시행 - 18개 지역사회개발 Action Plan 작성 - 깨끗한 환경에 대한 대중의 인식 제고 - 농촌지역 여성의 자신감 증대와 모든 지역사회 이슈에 여성 참여의 중요성 인식 제고 - 분권화된 행정절차 이해 증진 - EU IPA 기금의 성공적 활용을 위한 지방정부에 대한 ALKA의 지원 역량강화

라. 사례 4 : 아시아태평양 농촌종합개발센터(CIRDAP)

기관명	Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific
회원국 (15개)	아프카니스탄, 방글라데시, 피지, 인도, 인도네시아, 이란, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 태국, 베트남
비 전	회원국(CMCs)의 공동 노력과 상호 학습을 통해 농촌지역사회를 발전시키고 지역주민의 삶의 질을 향상
목 적	- 농촌종합개발(IRD)을 위한 국가간 지원 및 지역간 협력 - 회원국을 대상으로 서비스를 제공하는 기구 역할 - 회원국들이 개별적, 통합적 성과를 얻도록 공동 노력 장려 - 개발과정에서 주민의 참여를 통해 빈곤 퇴치
시범사업	- 빈곤 퇴치를 위한 거시적 정책 이슈 - 일자리 창출, 소액금융, 인프라 확충과 지역의 자원 활용을 위한 참여적 접근 - 젠더 이슈 - 지속적 발전을 위한 자연재해 관리 등 환경보호

마. 사례 5 : 농촌종합개발기구(IIRD)

기관명	Institute of Integrated Rural Development
국 가	방글라데시 NGO기구로 1987년 설립
비 전	지역사회 공동체를 강화하고 그 구성원을 존중하며 그들에게 높은 생활수준을 보장함
목 표	○모든 지역사회 구성원에 대한 존중과 그들의 생존 보장을 위한 중요한 과제인 빈곤 퇴치 - 사회경제적 발전을 위한 프로그램이 적용된 지역의 빈곤을 최소 50% 감소 - 종합발전을 위해 위의 목표를 15년 내에 달성 - 스스로 빈곤에서 탈출하고 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 역량강화와 잠재력 개발 - 빈곤층을 대상으로 여권 신장, 아동 보호 및 리더십 배양 - 안전한 식수 공급을 포함한 기초 보건의료서비스 개선 - 자연보호
프로그램	○사회적 프로그램 : 빈곤층을 위한 주택 개선, 안전한 식수와 위생시설 지원, 여성 능력개발과 직업훈련, 초등교육 확대, 건강 관리 및 실생활 교육 실시, 홍수 등 자연재해 대응 교육 ○경제적 프로그램 : 농촌지역에 소규모 산업 육성, 숲 가꾸기, 양잠, 원예, 농업 및 관개 프로그램, 무토지 주민과 노숙자의 정착 프로그램, 어업조합 및 축산기업 육성, 소액금융 지원, 환경보호, 농촌 인프라 확충

4) 국제사회 농촌종합개발 ODA의 특징

첫째, 사업기간이 비교적 길다. 최소 5년 이상의 장기 프로젝트가 일반적이고, 심지어 후속사업이 이어지면서 사업기간이 더욱 장기화되기도 한다. 이처럼 장기간의 사업기간이 확보됨에 따라 비교적 체계적인 접근법을 통해 지원이 이루어지고 사업의 지속가능성 확보가 용이해진 반면, 수혜자그룹이 외부 지원에 지나치게 의존함으로써 자발적 발전의지를 약화시킬 우려가 있다.

둘째, 사업규모가 비교적 크다. 사업기간이 장기화됨에 따라 사업비 규모도 그에 상응하여 증가한다. 따라서 이처럼 대규모 사업비를 동원할 수 있는 World Bank, WFP, IFAD 등의 국제공여기관이 주체가 되어 농촌종합개발 ODA가 추진되는 경향이 있다. 물론 경우에 따라서는 바스켓 펀드(Basket Fund)방식으로 다수의 공여주체가 참여하기도 하고, 수원국에서 사업비의 일부를 분담하기도 한다.

셋째, 사업규모가 큰 만큼 사업대상지 범위도 비교적 넓다. 작게는 Commune 단위, 크게는 지자체 단위로 접근한다. 물론 구체적인 Action Plan 단계에서는 마을 단위로 접근하기도 한다. 이처럼 비교적 광범위한 지역을 대상으로 농촌종합개발 ODA를 추진할 경우, 포괄적 개발계획을 통해 지역의 균형적 개발이 가능하다는 장점이 있는 반면 현지 주민의 개발 수요를 적극적으로 반영할 수 없다는 단점이 있다.

넷째, 해당 지역 빈곤층이 주된 수혜자이다. 즉, 소규모 농가, 무토지 농민, 농장 노동자 등이 이에 포함된다. 이러한 선별적 접근법은 특정 계층을 타겟으로 함으로써 사업의 효과성을 높일 수 있다는 장점이 있는 반면 다른 계층을 사업대상에서 제외시킴으로써 지역공동체의 역량강화에 한계가 있다는 단점이 있다.

다섯째, 대부분의 프로그램은 식량안보 강화, 빈곤 감소와 지속가능한 발전을 기본 목표로 한다. 이를 달성하기 위한 세부목표에는 농가소득 증대, 소득원 다양화, 자연자원의 복원 및 관리, 영농의 다각화, 취업기회 확대를 통한 실업 감소 등이 포함된다.

여섯째, 프로그램마다 비교적 다양한 사업내용을 포함한다. 농업을 중심으로 한 지역경제 발전, 교육과 보건을 포함한 사회적 발전, 지역 개발계획 수립과 인적 역량강화를 통한 제도적 발전을 포괄하는 섹터통합형 프로그램, 농촌지역 인프라 구축, 생산성 향상을 위한 농업기술 지원, 금융서비스 지원, 지역사회의 역량강화 지원 등을 포함하는 전형적인 농촌종합개발 프로그램, 제도적 개선, 지역사회 역량강화, 지역개발계획 수립 지원 등에 중점을 둔

소프트웨어 중심의 프로그램 등이 있다. 대부분의 프로그램에 금융서비스 지원이 포함되었다는 특징이 있다.

5) 국제사회 농촌종합개발 ODA의 시사점

가. 지속가능성 확보

지속가능성 확보는 농촌종합개발 ODA를 포함한 모든 ODA사업의 중요한 평가기준이다. 지속가능성을 확보하기 위해서는 자생적(self sustainable) 혹은 내생적(endogenous) 발전시스템을 갖춰야 한다. 그러나 대부분의 농촌종합개발 ODA는 5~10년의 장기사업이라 할지라도 지속가능성 확보가 어렵다. 지역사회 구성원, 자치조직과 정부기관의 역량 부족, 지속적인 자원 확보의 어려움, 제도적 지원시스템 부재 등이 대표적인 원인이다.

나. 지역주민의 참여 유도

농촌종합개발 ODA의 지속가능성 확보를 위해서는 결국 지역 구성원의 역량강화가 선행되어야 하며, 일반적으로 역량강화는 노동생산성 향상, 합리적 의사결정, 리스크 대응능력 강화, 지역공동체의 문제해결능력 강화 등을 포함한다. 이는 사업 추진과정에서 자연스럽게 실현되기도 하고 농촌종합개발 ODA의 목표로 설정되기도 한다. 그러나 지역주민의 참여를 유도하기 위한 동기부여가 쉽지 않다.

다. 지역 자연자원의 효율적 이용

개도국은 가용 자원이 절대적으로 부족한 상황에서 외부의 지원에 의지하여 발전을 시도하며, 이럴 경우 지속가능한 발전을 이루기 어렵다. 농촌종합개발 ODA에 있어서도 지속가능한 발전에 필요한 자원의 자체 조달이 어려울 경우 그 효과가 지속되기 어렵다. 그런 의미에서 지역에서 보유한 자연자원을 복원하고 관리하며 이를 효율적으로 이용하는 것이 궁극적인 목표가 되어야 한다.

라. 섹터통합형 프로그램 적용

농촌종합개발은 종합적 지역개발 접근방식을 채택하고 있으며, 프로그램에 다양한 콘텐츠를 포함하고 있다. 개도국은 일반적으로 거의 모든 분야에 걸쳐 물적, 인적, 제도적 인프라와 역량이 부족하기 때문에 이러한 접근방식이 매우 효과적일 수 있다. 또한 개발이 농업분야에만 국한되지 않고 교육, 보

건, 젠더 등 다른 섹터와도 연계됨으로써 해당 국가 혹은 지역의 경제적, 사회적, 제도적 측면의 총체적 발전을 기대할 수 있다. 물론 이러한 섹터통합형 프로그램을 적용할 경우 사업규모 확대에 의한 자원 부담, 효과성과 효율성 제고를 위한 사업의 관리 및 수행 능력 강화는 물론 섹터별 프로그램의 유기적 조화 등이 선결되어야 한다.

마. 사업의 효과성에 대한 사전 검증

농촌종합개발 ODA는 장기간의 대규모 사업이고 다양한 콘텐츠가 포함되어 있기 때문에 그에 따른 리스크도 커지게 된다. 이러한 리스크를 최소화하기 위해서는 소규모 시범사업(pilot)을 통해 사전에 사업의 효과성을 검증할 필요가 있다. 또는 이미 추진한 유사사업에 대한 평가를 통한 환류(feed back)가 이루어질 경우 시행착오를 미연에 방지할 수 있다.

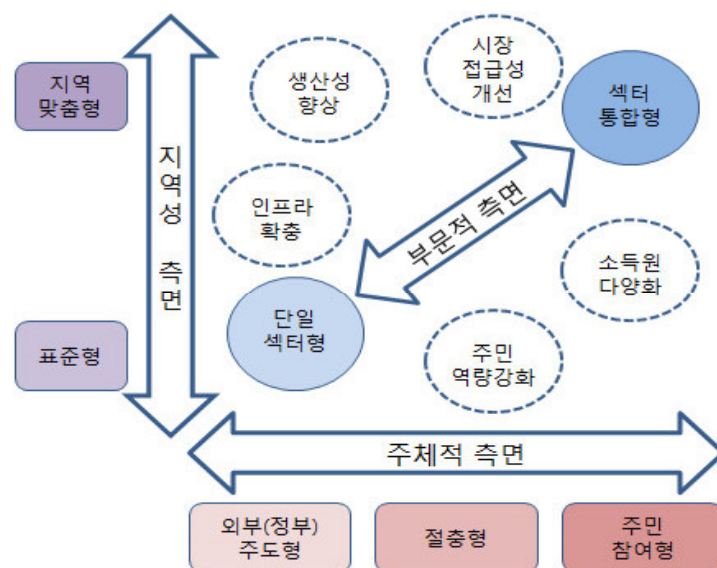
바. 인프라와 역량강화의 조화

일반적으로 농촌종합개발 ODA 세부 프로그램 가운데 인프라 구축의 비중이 상대적으로 큰 편이다. 개도국 농촌지역의 생산 인프라와 생활 인프라가 모두 취약한 상황에서 이는 매우 당연한 결과이다. 그러나 인프라 구축에 과도하게 집중될 경우 사업의 효과성 제고와 지속가능성 확보가 어려워진다. 따라서 지역주민의 역량강화와 공동체의식 강화, 지역 공무원과 정부의 역량 강화, 제도적 역량강화를 위한 세부 프로그램과의 적절한 조화가 필요하다.

V. 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발

1. 농촌종합개발 ODA 모델 접근방식

한국의 농촌(종합)개발 경험, KOICA에서 추진한 한국형 농촌종합개발 ODA와 MVP를 중심으로 한 국제사회 농촌종합개발 ODA 사례를 분석한 결과, 프로그램을 구성하는 콘텐츠뿐만 아니라 방법론적 측면에서의 접근방식도 매우 다양한 것으로 나타났다. 왜냐하면, 사업 대상지의 지역적 특성, 중앙정부 혹은 지방정부의 지원역량, 지역주민의 수요, 지원주체의 선호도 (preference), 사업 추진주체의 역량 등의 차이로 인해 표준화된 모델을 도출하기 어렵기 때문이다. 특히 방법론적 측면에서는 지역의 특수성 반영 여부, 지역주민의 참여 정도, 프로그램의 구성 방식 등에 따라 농촌종합개발 ODA 모델의 접근방식이 크게 달라질 수 있다. 다시 말해, 하나의 농촌종합개발 ODA 모델을 규정할 때 표준형인지 지역 맞춤형인지의 여부, 단일섹터형인지 섹터통합형인지의 여부, 외부(정부) 주도형인지 절충형인지, 아님 주민 참여형인지의 여부가 모두 고려되어야 하고, 만약 구체적인 프로그램이 정해질 경우 이 또한 프로그램 모델을 규정하게 된다. 예를 들어, ‘미얀마 흘레구 농촌개발사업’은 ‘친환경 영농 중심의 농업 생산성 향상을 목표로 한 주민 참여형 섹터통합 모델’로 규정할 수 있다. 이처럼 다차원적인 접근방식은 곧 농촌종합개발 ODA의 계획수립 및 추진과정에서 고려해야 할 요인들이 많다는 것을 의미하며, 이로 인해 농촌종합개발 ODA는 난이도가 높고 그 목표를 달성하기 어렵다는 평가를 받고 있다.



[그림 7] 농촌종합개발 ODA 모델의 접근방식

1) 주체적 측면

가. 외부(정부) 주도형 모델

다른 ODA 프로그램과 마찬가지로 농촌종합개발 ODA도 가용자원이 절대적으로 부족하고 개발에 필요한 기술이 낙후하거나 부재한 지역을 주요 타겟으로 하기 때문에 국제원조기구, 공여국 기관, NGO 등 외부의 지원은 필수적이다. 이에 따라 농촌종합개발 ODA의 계획수립, 프로그램 구성 및 추진은 이와 같은 외부 지원주체의 주도 하에 이루어진다. 또한 대부분의 지원사업이 수원국 총괄기구를 통해 접수되고 중앙정부와 지방정부의 지속적인 사업관리와 모니터링이 이루어지기 때문에 수원국 정부의 농업 및 농촌개발 정책의 틀 안에서 추진되는 경우가 많다. 물론 외부 지원주체 혹은 수원국 정부 중심의 사업 추진방식은 소위 말하는 하향식(top-down)으로 사업의 효율성 제고 측면에서 도움이 되지만 수혜자집단인 지역주민을 사업 추진과정에서 배제시킴으로써 사업의 효과성 제고 측면에서는 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 최근 원조의 일치(alliance)가 강조되는 만큼 농촌종합개발 ODA도 수원국 농업 및 농촌개발정책과 연계되어야 함은 물론 사업대상지 주민의 수요도 적극 반영해야 한다는 점에서 일방적인 외부 지원주체 주도형 모델은 지양할 필요가 있다.

나. 주민 참여형 모델

주민 참여는 주민들이 농촌종합개발 ODA 추진과정에서 자신들의 요구를 반영시키는 것을 뜻하며, 크게 적극적 참여와 소극적 참여로 구분할 수 있다. 적극적 참여는 Action Plan 수립단계부터 사업 시행단계에 이르기까지 주민자치조직을 통해 혹은 주민 개별적으로 의사결정에 직접 참여하여 자신들의 요구를 반영시키는 물론 사업에도 직접 참여함을 뜻한다. 그러나 대부분의 농촌종합개발 ODA는 외부 지원에 의존하기 때문에 지역주민의 참여공간은 한정되어 있다. 또한 지역사회 내에 민주적 의사결정 시스템이 부재하고 상향식(bottom-up)으로 의견을 개진한 경험이 부족하기 때문에 지역주민의 적극적 참여는 쉽지 않다. 대신 외부 지원주체는 지원사업의 효율적 추진과 지역주민의 역량강화의 목적으로 이미 정해진 틀 내에서 지역주민의 의견을 수렴할 마을개발위원회 등의 지역자치조직을 구성하거나 지역주민에게 특정 프로그램의 시행 및 관리·운영을 직접 맡기기도 한다. 지역주민의 참여가 필수적인 마을융자금 프로그램이 대표적이다. 이것이 바로 소극적 참여형 모델이다.

다. 절충형 모델

농촌종합개발 ODA의 주요 이해당사자가 공여기관, 수원국 정부, 사업대상 지역 주민이라고 할 때, 대부분의 경우 수원국 정부의 역할은 크게 두드러지지 않는다. 대체로 사업대상지 선정 및 사업부지 제공, 행정적 지원에 그친다. 물론 지원사업에 필요한 전력 공급, 진입로 건설을 책임지는 등 보다 적극적으로 참여하는 경우도 있다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 지원사업의 계획수립단계부터 사업 시행단계는 물론 사후관리단계에 이르기까지 수원국 정부가 적극적으로 참여하는 것이다. 이와 같은 참여를 통해 공여기관이 추진하는 농촌종합개발 ODA의 경험과 노하우를 습득하고 그 성과를 자국의 농업 및 농촌개발정책에 반영하는 한편 해당 사업의 수혜자집단이 효율적 사후관리를 통해 지속적인 혜택을 누릴 수 있도록 지원해야 한다. 결국 공여기관 주도의 농촌종합개발 ODA사업에 지역주민의 적극적 참여를 보장하고 수원국 정부가 보다 주동적으로 보조적 역할을 담당하는 것이 사업 성공의 열쇠이다. 이처럼 공여기관, 수원국 정부와 사업대상지역 주민을 포함한 이해당사자들이 각자의 역량을 고려하여 합리적으로 역할을 분담하는 것이 바로 절충형 모델이다. 1970년대 한국의 새마을운동은 정부와 지역주민 두 주체의 적절한 역할 분담을 통해 추진됨으로써 대표적인 절충형 농촌종합개발 모델로 평가받고 있다.

2) 지역성 측면

가. 표준화 모델

과거 한국에서 추진된 범국가 차원의 농촌(종합)개발에 다소 획일적인 개발모델이 적용되었다. 당시 한국 농촌의 생산 여건과 생활환경 모두가 총체적으로 열악했기 때문이다. 다시 말해, 대부분의 농촌지역이 비슷한 문제들에 직면하고 있었다. 이러한 보편적 문제들에 근거하여 표준화된 농촌(종합)개발 모델을 수립하고 이를 적용했던 것이다. 이와 같은 표준화 모델을 적용할 경우 지역별 특성을 고려한 차별화된 모델 수립에 투입되는 비용을 줄일 수 있다. 농촌종합개발 ODA에 있어서도 시간과 비용의 제약으로 인해 사업대상지와 지역주민 수요에 대한 충분한 이해와 분석이 어려울 경우 획일화된 콘텐츠를 중심으로 구성된 표준화 모델을 적용하는 경우가 있다. 그러나 이처럼 지역의 특수성과 수혜자집단의 수요를 반영하지 않은 사업 모델은 당초 기대효과를 달성하는데 한계가 있을 뿐만 아니라 수혜자의 만족도도 낮을 수밖에 없다. 따라서 농촌종합개발 ODA 추진 시 이러한 표준화 모델

적용은 되도록 지양할 필요가 있다. 최근 한국형 ODA 모델 개발 시도는 곧 한국의 개발경험을 토대로 한 표준화 모델을 수립하여 개도국에 전수하기 위함이라고 할 때 한국형 ODA 모델의 맹목적인 이식은 경계해야 하며 지원 대상지의 특성과 지역주민의 수요를 충분히 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있다.

나. 지역 맞춤형 모델

한국이 1950년대부터 추진한 농촌(종합)개발 모델의 변화 추이 가운데 가장 큰 특징 중의 하나는 전국적으로 추진된 획일적 개발 모델에서 점차 특정 지역을 대상으로 특화된 개발 모델로 바뀌고 있다는 것이다. 이는 곧 지역마다 당면한 문제점, 개발 잠재력과 지역주민의 수요가 상이함을 뜻하며, 이러한 요인들을 고려하여 수립한 해당 지역 맞춤형 모델의 우수성을 역설하는 것이기도 하다. 농촌종합개발 ODA도 마찬가지로 대륙별, 국가별 특성이 뚜렷하고, 심지어 동일 국가 내에서도 지역에 따라 경제·사회·인문 등 모든 분야에 차이가 있기 때문에 프로그램 내용과 접근방식을 차별화하여 해당 지역에 적합한 맞춤형 모델을 수립하는 것이 중요하다. 지역 맞춤형 모델 수립 시 무엇보다 해당 지역주민의 의견 수렴이 중요하다. 결과적으로 사업의 효과성이 클 뿐만 아니라 수혜자의 만족도도 높을 수밖에 없다. 그러나 지역적 특성을 너무 강조하다 보면 국가 전체 혹은 해당 권역의 농업 및 농촌개발전략에 부합하지 않을 수도 있으며, 지역 간의 사업 연계도 어려울 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

3) 부문적 측면

가. 단일섹터형 모델

KOICA에서 추진한 농촌종합개발 ODA 사업 대부분은 그 프로그램이 농업분야에 국한되어 있다. 물론 교육과 보건 분야가 포함된 사업도 있지만 일반적으로 학교와 보건시설 건축 등 인프라 위주의 하위 프로그램(Sub-Program)에 불과하다. 이러한 농업 중심의 단일섹터형 모델은 한정된 예산 하에서 특정 분야에 대한 지원에 집중함으로써 농업 생산성 향상과 농촌 생활환경 개선이라는 소기의 목표를 달성하기에 유리하다. 그러나 빈곤, 기아, 질병, 교육기회와 취업기회 박탈 등은 상호 밀접하게 연계되어 있고, 프로그램 콘텐츠의 다양화 차원에서도 단일섹터형 모델은 파급효과를 기대하기 어렵다. 특히 농촌종합개발 ODA는 지역사회를 기반으로 그 지역이 당

면하고 있는 문제점들을 종합적으로 해결한다는 측면에서 단일섹터형 접근 방식은 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 먼저 사업의 규모 확대(scale up)가 필요하고, 분야 간 유기적 조화와 협력이 이루어지도록 하는 시스템 구축이 필요하다.

나. 섹터통합형 모델

개도국 농촌지역에서 농업은 물론 교육, 보건 등 제반 분야가 모두 취약하다. 낮은 농업 생산성은 주민의 영양섭취 부족을 초래하고, 불충분한 영양섭취는 질병으로 이어지며, 질병으로 인한 노동력 상실은 개인과 가정의 식량안보에 영향을 미친다. 한 가정의 낮은 소득수준은 자녀의 교육기회를 박탈하게 하고, 이렇게 교육으로부터 소외된 아동은 자기개발의 기회를 잃게 되어 부모의 가난을 되물림하게 된다. 이처럼 개도국 농촌지역의 빈곤은 어느 한 섹터의 문제가 아니라 상호 연계되어 악순환으로 이어진다. 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 결국 섹터통합형(multi-sector) 접근방식이 효과적일 수 있다. 그런 의미에서 농촌종합개발 ODA는 섹터통합형 모델을 적용하기에 매우 적합하다. 왜냐하면 마을단위로 접근하기 때문에 농업 생산성 향상뿐만 아니라 교육환경 및 보건위생환경 개선을 위한 사업을 동시에 추진할 수 있기 때문이다. 대표적인 농촌종합개발 모델 중 하나인 MVP(Millennium Villages Project)도 지역사회를 기반으로 수원국 정부, 시민사회와 민간부문 등 다양한 파트너들과 함께 농업, 교육, 보건, 젠더 등 다양한 분야의 사업을 포괄적으로 추진하는 섹터통합형 모델이다. 단일한 Action Plan 하에서 여러 섹터 사업의 예산을 통합하여 집행함으로써 비용 절감효과를 기대할 수 있고 사업 관리도 보다 효율적으로 이뤄질 수 있으며, 시너지효과로 인해 사업의 효과성 제고에도 큰 도움이 된다.

2. 농촌종합개발 ODA 프로그램 구성요소

1) 농촌 인프라 구축 프로그램

가. 내용

농촌 인프라(rural infrastructure)는 농촌지역의 주민 생활과 생산 활동에 필요한 모든 기반시설을 뜻하며, 마을 안길, 진입로, 상하수도, 관배수시설, 학교, 병원, 전력과 통신설비 등을 포함한다. 농촌 인프라 구축의 기본 목표는 지역주민 생활의 편의를 도모하고, 원활한 생산 활동을 보장할 수 있는 여건을 조성하는 것이다. 이러한 목표를 실현하기 위해서는 무엇보다 지역주민의 수요를 바탕으로 해야 하며, 기존 시설을 개보수하여 이용 효율을 높이거나 신축을 통해 편의를 극대화한다. 농촌종합프로그램에 있어 농촌 인프라 구축은 다른 농촌종합개발 세부 프로그램의 전제 조건이다. 즉, 농업 생산성 향상을 위해서는 관개시설, 전력 등 농업 기반시설이 갖춰져야 하고, 농산물 시장접근성 강화를 위해서는 기본적으로 도로교통망이 구비되어야 하고, 주거환경 개선을 위해서는 의료시설, 교육시설, 통신시설이 갖춰져야 한다.

나. 세부 과제

가) 농업 생산 인프라 확충

① 내용

농촌종합개발의 가장 기본적인 목표가 빈곤 감소라고 할 때, 최선의 방안은 농업 생산성을 향상시켜 식량을 자급하도록 하는 것이다. 이를 실현하기 위해서는 생산기반이 갖춰져야 하며, 농가 소득 증대를 위해서도 이는 필수적이다. 대표적인 사업으로는 관배수시설 확충, 농지 개발 및 정비, 농업기계화 지원 등이 있다.

② 목표

농업 생산 인프라 확충을 통해 주민의 원활한 생산 활동을 보장하고 농업 생산성을 향상시킨다.

③ 주요 개발과제

□ 관배수시설 확충

구 분	내 용
목 표	농업용수에 대한 접근성을 높이고, 가뭄과 홍수 등 자연재해의 피해를 최소화한다.
주요 과제	㉠ 관배수시설 신설 혹은 개보수 ㉡ 농업용 저수지 ㉢ 지하수 개발 ㉣ 농수로 건설 ㉤ 농민 수리조합 육성
기대 효과	- 충분한 농업용수를 확보하여 농업 생산성을 증대시킨다. - 이용 효율을 높여 수자원을 절약할 수 있다.
대상지역 선정기준	- 관배수시설이 열악하여 농업 생산성이 낮은 지역 - 농업용수 개발 잠재력이 많은 지역 - 농업 발전 가능성이 큰 지역 - 가뭄과 홍수 등 자연재해가 상습적으로 나타나는 지역 - 저수지, 양수장, 보 등의 건설에 있어 안전성이 보장되고 입지조건이 적합한 지역 - 개발사업 시행 시 매입용지 및 지장물 보상이 적어 경제성이 높은 지역 - 공사용 자재 확보 및 운반이 용이한 지역 - 개발 후 시설의 유지관리가 용이하고 사업의 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역 - 다른 개발계획과 상충되지 않고 관련 법률에 저촉되지 않으며 민원발생이 심하지 않은 지역
고려 사항	※ 녹색 ODA 차원에서 환경보존을 전제로 한 개발이 이루어져야 한다.

□ 농지 개발 및 정비

구 분	내 용
목 표	- 유휴 토지자원을 개간하여 농지 규모를 확대한다. - 기존 농지를 정리하여 효율적으로 이용한다. - 토질을 개량함으로써 농지의 생산성을 높인다.

구 분	내 용
주요 과제	㉠ 신규 농지 개발 ㉡ 농지 및 부대시설 정비 ㉢ 객토
기대 효과	• 전체 농지 규모가 늘어나 영농 규모화에 도움이 된다. • 농지를 규격화하여 농업기계화를 실현한다. • 토질이 개선되어 농지 생산성이 향상된다.
대상지역 선정기준	• 영농규모가 비교적 협소한 지역 • 농지 개간이 가능한 토지자원이 확보된 지역 • 토질 저하로 농지 생산성이 낮은 지역 • 농업기계화 추진 잠재력이 있는 지역 • 재배 작목 변경 예정 지역 • 토지 소유권 분쟁이 없는 지역 • 개발 후 시설의 유지관리가 용이하고 사업의 파급효과가 큰 지역 • 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역 • 다른 개발계획과 상충되지 않고 관련 법률에 저촉되지 않으며 민원발생이 심하지 않은 지역
고려 사항	※ 국가와 지역을 불문하고 토지 소유권은 매우 민감하기 때문에 사후에 분쟁이 발생하지 않도록 사전조사 철저히 한다.

□ 농업기계화 지원

구 분	내 용
목 표	• 농업기계화를 통해 부족한 노동력을 대체한다. • 농업기계화를 통해 생산성을 높인다.
주요 과제	㉠ 농기계 지원 ㉡ 농기계 수리서비스체계 구축 ㉢ 농기계 부품 유통조직 정비 ㉣ 농기계 운영 및 수리기술자 육성 ㉤ 농기계 안전기준 수립 ㉥ 농기계 안전검사제도 정비 ㉦ 농기계 연구센터 건립
기대 효과	• 농업기계화를 통해 노동력 부족문제를 해소하고 주민의 노동강도를 낮춘다. • 농업기계화를 통해 생산성을 높이고 소득을 증대시킨다.
대상지역	• 영농규모가 비교적 크고 노동력이 상대적으로 부족한 지역

구 분	내 용
선정기준	• 농업기계화를 위한 기반시설이 갖춰진 지역 • 농기계 보급 후 지속적인 유지관리가 가능한 지역 • 대상지역 주민의 참여의지가 강하고 정부기관의 지원의지가 강한 지역
고려 사항	※ 가능한 한 대상지역에 적합한 농기계를 지원하되, 사후관리 능력 여부를 고려하지 않은 맹목적인 지원은 지양한다. 노동력 과밀화 지역에 농기계를 보급할 경우, 오히려 잉여 노동력을 양산하는 결과를 초래할 수도 있다.

나) 농촌 주거환경 개선

① 내용

개발도상국 농촌의 경우 생산 인프라뿐만 아니라 주택, 상하수도시설과 보건위생 환경 등 생활 인프라도 매우 열악하다. 이러한 기반시설은 주민 생활 자체에만 영향을 미치는 것이 아니라 생산 인프라와도 연계되며, 이와 같은 생활 인프라 확충을 통해 쾌적한 주거환경을 보장하게 되면 노동력 재생산에 도움을 주고, 주민 개개인은 물론 지역공동체 전체에 활력을 불어넣음으로써 지역발전에도 큰 도움이 된다. 따라서 농촌 주거환경 개선을 통해 커다란 파급효과를 기대할 수 있다. 대표적인 사업으로는 도로망 개선, 주택 개량, 상하수도시설 확충, 보건위생 환경 개선 등이 있다.

② 목표

농촌 주거환경 개선을 통해 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 생산성 증대에도 도움을 준다.

③ 주요 개발과제

□ 도로망 개선

구 분	내 용
목 표	• 도로를 정비함으로써 주민의 이동 편의를 도모하고, 농지에 대한 접근성은 물론 시장 접근성을 높인다.
주요 과제	① 마을 안길 정비 ② 마을 진입로 정비 ③ 소규모 교량 건설

구 분	내 용
기대 효과	• 농지에 대한 접근성을 높여 노동력은 물론 농자재와 농산물의 반출입을 용이하게 되어 노동력을 절감하고 생산 효율성을 높일 수 있다. • 주민의 이동 편의를 도모하고 외부와의 인적 교류와 정보 교환을 활성화한다. • 물자 수송을 원활히 하고 농산물 시장 접근성을 높임으로써 지역경제를 발전시킨다.
대상지역 선정기준	• 열악한 도로망이 농업 생산에 장애요인으로 작용하는 지역 • 도로 상황이 열악하여 외부와의 인적, 물적 교류가 어려운 지역 • 농산물 수송이 원활하지 못해 판매의 어려움에 직면한 지역 • 홍수 등의 자연재해로 인해 도로 유실이 잦은 지역 • 개발 중 수용으로 인해 토지소유권 분쟁이 없는 지역 • 개발 후 시설의 유지관리가 편리하고 사업의 파급효과가 큰 지역 • 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역 • 다른 개발계획과 상충되지 않고 관련 법률에 저촉되지 않으며 민원발생이 심하지 않은 지역
고려 사항	※ 마을 진입로를 벗어난 대규모 도로공사의 경우 수원국 정부의 지원을 원칙으로 하며, 예산 범위 내에서 다른 파트너와의 공동 사업은 고려해볼 수 있다.

□ 주택 개량

구 분	내 용
목 표	• 주택 개량을 통해 위생적이고 쾌적한 주거환경과 문화생활공간을 조성한다.
주요 과제	① 지붕 개량 ② 부엌 개량 ③ 화장실 개량 ④ 표준형 개량 주택 보급 ⑤ 마을회관 건립
기대 효과	• 주민에게 위생적이고 쾌적한 주거환경을 제공함으로써 건강한 삶을 영위하도록 한다. • 주거환경을 개선함으로써 주민의 삶의 질을 높이는 동시에 생산의욕도 증진시킨다. • 마을회관 건립을 통해 마을 공동행사를 위한 공간을 확보함으로써 공동체의식을 고양하고, 문화생활, 교육훈련 등을 위한 공간을

구 분	내 용
	마련한다.
대상지역 선정기준	• 지붕 개량은 빗짚, 갈대 등으로 만든 전통가옥이 집중되었거나 빗물 누수가 발생하는 가옥이 있는 지역 • 부엌 개량은 비위생적 부엌시설이 주민의 건강에 영향을 미치거나 비과학적 구조로 인해 부엌에서의 작업 효율이 낮은 지역 • 화장실 개량은 화장실이 부재하거나 그 시설이 비위생적인 지역 • 마을회관 건립은 주민의 취락형태가 비교적 집중적이고, 공동체의식 고양의 가능성이 크고, 다양한 용도로의 활용이 가능한 지역 • 관련 시설 건설 후 유지보수 능력을 갖추고 그 파급효과가 큰 지역 • 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역 • 다른 개발계획과 상충되지 않고 관련 법률에 저촉되지 않으며 민원발생이 심하지 않은 지역
고려 사항	※ 전통 가옥구조와 취락구조를 최대한 고려하여 기존 주택을 개량하거나 새로운 주택을 보급한다. 형평성과 우선순위를 고려하여 소외되는 수혜대상이 없도록 하고, 전면적인 주택 개량의 경우 비용의 일부를 대상주민이 부담하도록 하여 주민의식을 고양시킨다.

□ 상하수도시설 확충

구 분	내 용
목 표	• 상하수도시설 개선 혹은 신설을 통해 주민에게 깨끗한 식수와 생활용수를 안정적으로 공급한다.
주요 과제	① 신규 급수시설(관정 등) 개발 ② 기존 급수시설 위생환경 개선 ③ 하수처리시설 개선
기대 효과	• 깨끗한 식수를 안정적으로 공급함으로써 주민의 건강을 증진시킨다. • 식수와 생활용수에 대한 접근성을 높임으로써 주민의 편의를 도모한다. • 하수를 효과적으로 처리함으로써 위생적이고 쾌적한 주거환경을 조성한다.
대상지역 선정기준	• 식수와 생활용수 확보가 어려운 지역 • 부실한 하수처리로 인해 수질오염이 심각한 지역 • 식수원 개발이 가능한 지역 • 급수시설 개발에 필요한 전력 등 관련 인프라가 갖춰진 지역 • 개발 후 시설의 유지관리가 용이하고 사업의 파급효과가 큰 지역

구 분	내 용
	• 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역 • 다른 개발계획과 상충되지 않고 관련 법률에 저촉되지 않으며 민원발생이 심하지 않은 지역
고려 사항	※ 급수시설의 효율적이고 공평한 이용을 위해 이용지침을 정하고, 급수시설 관리위원회를 조직하여 감독운영하며, 필요에 따라서는 유료이용을 고려할 수 있다.

□ 보건위생 환경 개선

구 분	내 용
목 표	• 가정과 지역공동체의 보건위생 환경을 개선함으로써 지역주민으로 하여금 위생적이고 건강한 삶을 영위하도록 한다.
주요 과제	㉠ 축사 격리 ㉡ 쓰레기 처리시설 건립 ㉢ 기초 보건교육 실시
기대 효과	• 가정의 보건위생 환경을 개선함으로써 각종 질병을 예방하고 건강을 증진시킨다. • 지역공동체의 보건위생 환경을 개선함으로써 위생적이고 쾌적한 생활공간을 조성한다.
대상지역 선정기준	• 축사가 주거공간에 귀속되어 있거나 양자 간의 구분이 모호한 지역 • 축사 격리를 위해 충분한 공간 확보가 가능한 지역 • 무분별한 쓰레기 처리가 환경오염을 유발하는 지역 • 쓰레기 처리시설 건립으로 인해 주민 간 분쟁 발생 가능성이 없는 지역 • 개인보건위생, 공공보건위생에 관한 교육을 통해 개선의 여지가 큰 지역 • 개발 후 시설의 유지관리가 용이하고 사업의 파급효과가 큰 지역 • 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 각 지역의 보건위생 환경은 해당 지역 전통문화 및 관습과 밀접한 관계가 있기 때문에 개발에 앞서 그에 대한 이해가 필요하고, 교육을 통해 보건위생의 중요성을 인식시키는 것이 무엇보다 중요하다.

다) 전력 및 통신설비 확충

① 내용

개발도상국 대부분의 농촌지역, 특히 도시와 멀리 떨어진 농촌지역의 경우 송배전시설의 낙후나 부재로 인해 전력에 대한 접근성이 매우 낮은 편이다. 이러한 전력난은 취사, 난방 등 삶의 질에 영향을 미칠 뿐만 아니라 농업 생산성 저하로 이어질 수 있다. 통신설비도 마찬가지로 외부와의 교류뿐만 아니라 가격정보 획득 등 경제적 측면에서도 필수적인 인프라이다. 대표적인 사업으로는 전력 공급과 통신설비 확충 등이 있다.

② 목표

전력 및 통신설비에 대한 접근성을 높임으로써 농업 생산성을 향상시키고 생활의 편의를 도모한다.

③ 주요 개발과제

□ 전력 공급

구 분	내 용
목 표	전력을 공급함으로써 농촌주민의 삶의 질을 높이고 농업 생산성을 증대시킨다.
주요 과제	① 송배전시설 교체 ② 송배전시설 신설
기대 효과	- 조명, 취사, 난방 등을 위한 전력을 안정적으로 공급함으로써 주민의 삶의 질을 높인다. - 전력을 농업 생산에 이용함으로써 생산성을 증대시킨다.
대상지역 선정기준	- 전력 접근성이 낮은 지역 - 안정적 전력 공급을 보장할 수 있는 지역 - 발전소와 비교적 근접지역에 있는 지역 - 개발에 투입되는 비용 대비 경제성이 비교적 높은 지역 - 개발 후 시설의 유지관리가 용이하고 사업의 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 높은 지역
고려 사항	※ 발전시설(수력, 태양열, 풍력) 개발은 성격상 농촌개발 분야보다는 산업에너지 분야로 분류된다.

□ 통신설비 확충

구 분	내 용
목 표	통신설비를 확충함으로써 지역 내에서뿐만 아니라 외부와의 소통을 원활히 한다.
주요 과제	① 전화 가설 ② 전화, 라디오, TV 수신설비 교체 및 신설
기대 효과	- 통신설비 확충을 통해 지역 내 주민 간 소통을 원활히 함으로써 공동체의식을 고양한다. - 통신설비 확충을 통해 외부와의 교류를 활성화하고 각종 정보에 대한 접근성을 높인다.
대상지역 선정기준	- 통신서비스 접근성이 낮은 지역 - 안정적 통신서비스 공급을 보장할 수 있는 지역 - 개발에 투입되는 비용 대비 경제성이 비교적 높은 지역 - 개발 후 시설의 유지관리가 용이하고 사업의 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 높은 지역
고려 사항	※ 통신서비스 공급 주체가 민간회사의 경우 정부기관의 지원뿐만 아니라 통신회사와의 협력도 매우 중요하다.

2) 농업 생산성 향상 프로그램

가. 내용

농업 생산성 향상은 충분한 식량 확보를 통한 빈곤 감소와 직결될 뿐만 아니라 농가의 소득 증대로 이어지면서 농촌주민의 삶의 질 향상에도 도움이 된다. 그러나 대부분 개발도상국 농촌의 경우, 농업 생산기반의 취약, 농업 생산기술의 낙후, 농업정책 역량 부족 등으로 인해 농업 생산성이 정체되거나 오히려 감소하는 경향을 보이고 있다. 농촌종합개발을 통해 농업을 기반으로 한 주민의 원활한 생산 활동을 보장하고 소득 증대를 지원한다는 차원에서 농업 생산성 향상은 필수적이다. 이를 위해서는 지역주민으로 구성된 생산자조직 육성 및 지원 등을 통한 생산주체의 역량을 강화하고, 농업기술을 지원함으로써 효율적이고 경제적인 영농이 이루어지도록 지원할 필요가 있다.

나. 세부 과제

가) 생산자조직 육성 및 지원

대부분 개도국 농가들은 자급자족을 위한 소규모 영농을 하고 있으며, 잉여 농산물을 생산한다고 할지라도 개별 농가는 시장에서 가격협상력이 약하기 때문에 정당한 수익을 보장받기가 쉽지 않다. 이러한 경우, 작목반과 같은 생산자조직을 통해 영농기술 관련 정보를 공유하거나 협동노동을 통해 생산성을 증대시키고, 농자재의 공동구매와 농산물 공동판매를 통해 규모의 경제를 꾀함으로써 시장 협상력을 높여 이익극대화를 추구할 수 있다. 특히 농촌종합개발에 있어 이러한 생산자조직은 지역공동체의 구심점이 되어 개발사업의 중요한 지원세력이 되기도 한다.

구 분	내 용
목 표	지역 농가를 대상으로 한 작목반 육성과 지원을 통해 생산성을 높이고 규모의 경제를 꾀함으로써 이익극대화를 추구하도록 한다.
주요 과제	㉠ 작목 보급 ㉡ 농자재 공동 구매처 확보 ㉢ 농산물 공동 가공 및 판매처 확보 ㉣ 농업기술 교육 ㉤ 작목반 조직운영 교육
기대 효과	- 작목반은 물론 각 구성원이 지역공동체 발전을 위해 중요한 역할을 할 수 있다. - 작목반을 통해 영농기술을 공유하거나 협동노동을 통해 생산성을 높일 수 있다. - 농자재를 공동으로 구매하고, 농산물을 공동으로 판매할 경우 가격협상력을 높여 이익을 극대화시킬 수 있다.
대상지역 선정기준	- 동일한 작목을 재배하는 농가가 비교적 많은 지역 - 공동체의식이 비교적 높은 지역 - 농업 생산이 자급자족의 수준을 뛰어넘은 지역 - 작목반이 조직된 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 작목반 운영을 위해 필요한 각종 인프라가 충분히 갖춰진 지역 - 대상지역 주민의 참여의지가 비교적 강한 지역
고려 사항	※ 작목반 조직을 위한 지원뿐만 아니라 원활한 운영을 위한 충분한 교육이 뒤따라야 하며, 특히 민주적 운영, 공정한 분배, 구성원의 권리와 의무에 대한 정확한 숙지가 필요하다.

나) 농업기술 지원

① 내용

농업기술 지원은 농업 생산성 향상을 위한 가장 직접적이면서도 효과적인 방법이다. 또한 개발도상국 농민을 대상으로 농업기술을 전수함으로써 농업의 지속적인 발전에도 이바지할 수 있다. 따라서 농촌종합개발에 있어서 생산성 향상을 통한 빈곤 감소와 농가 소득 증대 차원에서 농업기술 지원은 필수적이다. 대표적인 프로그램에는 신품종 개량 및 보급, 농업기술 교육훈련, 농업연구기관 지원 등이 있다.

② 목표

농업기술 지원을 통해 생산성을 높임으로써 빈곤을 감소시키고 농가 소득을 증대시킨다.

③ 주요 개발과제

□ 신품종 개량 및 보급

구 분	내 용
목 표	농작물 품종을 개량하여 보급함으로써 생산성을 높인다.
주요 과제	① 신품종 개발 ② 종자 증식체계 구축 ③ 종자 보급
기대 효과	- 생산성이 높은 우량품종을 보급함으로써 농가 소득을 증대시킬 수 있다. - 병충해와 기후변화에 강한 신품종을 보급함으로써 농작물 피해를 줄일 수 있다. - 시장성이 높은 신품종을 보급함으로써 판로 확보에 용이하다.
대상지역 선정기준	- 재래종을 재배하여 농작물 생산성이 낮은 지역 - 신품종의 판로 확보가 용이한 지역 - 신품종 보급 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 지역주민의 식습관을 고려한 신품종을 선정하여 보급하고 판로 확보도 반드시 염두에 두어야 한다. 또한 우리의 종자를 보급할 경우에는 기술유출문제와 자국 농가 피해 가능성도 고려해야 한다.

□ 농업기술 교육훈련

구 분	내 용
목 표	농업기술 교육훈련을 통해 농민의 생산력을 향상시킴으로써 농업 생산성을 증대시킨다.
주요 과제	㉠ 신농법 전수 ㉡ 기술보급센터 건립 ㉢ 농약 안전사용 기준 책정 및 교육 ㉣ 비료 사용 기준 책정 및 교육 ㉤ 자연재해 예측 및 대비기술 지원 ㉥ 가축질병 진단 및 예방 교육 ㉦ 농민 기술훈련
기대 효과	- 농업기술 교육훈련을 통해 농민의 생산적인 측면과 정신적인 측면에 걸쳐 종합적 능력을 배양시킨다. - 새로운 농법을 전수함으로써 영농의 효율성과 수익성을 높인다. - 기술보급센터를 설립하여 지역주민을 대상으로 지속적이고 상시적인 기술교육을 실시한다. - 농약 및 비료 사용에 대한 교육을 통해 생산성을 높이는 한편 환경 파괴를 최소화한다. - 가축질병을 조기에 진단하고 예방함으로써 축산농가의 피해를 최소화한다.
대상지역 선정기준	- 영농기술이 낙후한 지역 - 기술보급센터 건립의 경우 그 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 영농기술 보급을 통해 농업의 발전 가능성이 큰 지역 - 영농기술의 적용을 위한 생산기반이 어느 정도 갖춰진 지역 - 가축 사양기술의 경우 축산업의 비중이 비교적 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 농업기술 보급은 농가의 수요를 바탕으로 해야 하며, 지역의 생산구조와 대상을 고려한 선택과 집중 전략이 필요하다. 또한 기술 보급에만 그칠 것이 아니라 한국의 새마을운동에서 강조했던 ‘근면·자조·협동’ 등 정신교육도 병행되어야 한다.

3) 농산물 시장 접근성 개선 프로그램

가. 내용

많은 전문가들은 개도국 빈곤과 기아의 원인을 식량 공급측면에서만 찾는

것이 아니라 배분측면에서도 찾고 있다. 즉 빈곤은 식량 부족만의 문제가 아니라 주민의 식량에 대한 접근성이 낮기 때문이기도 하다. 실제로 일부 개도국에서는 생산된 농산물이 판로를 확보하지 못해 대부분 산지에 방치되어 폐기되는 경우가 있다. 따라서 농업부문의 지원은 생산성 향상에 머물러서는 안 되며, 농산물 시장 접근성 개선으로 이어져야 한다. 시장 접근성 개선을 위해서는 운송, 물류시설 등 유통망 개선이 기본이 되어야 하고, 더 나아가 마케팅 활성화는 물론 수출 지원도 이루어져야 한다. 그리고 원료 농산물 가공을 지원하여 부가가치를 높여줌으로써 수원국 농가의 소득 증대를 촉진할 수 있다.

나. 세부과제

가) 가공처리

① 내용

소득수준의 향상으로 소비자의 식생활이 개선됨에 따라 다양한 식품 소비가 이루어진다. 이는 개발도상국도 예외는 아니다. 기존의 원료 농산물 위주의 소비에서 가공식품 소비가 크게 증가하고 있는 추세이다. 따라서 농산물 가공을 통해 소비자의 수요를 충족시킬 뿐만 아니라 부가가치를 높임으로써 농가의 소득 증대에도 도움이 된다. 또한 개발도상국의 경우 가공처리를 통해 농산물의 신선도를 유지하고 부패를 방지함으로써 열악한 유통망의 단점도 어느 정도 보완할 수 있다. 가공처리는 크게 기초단계인 수확 후 관리와 심화단계인 가공 및 포장으로 나눌 수 있다.

② 목표

농산물 가공처리를 통해 부가가치를 창출하여 농가의 소득 증대에 이바지함은 물론 소비자의 다양한 식품에 대한 접근성을 높인다.

③ 주요 개발과제

□ 수확 후 관리

구 분	내 용
목 표	농산물 수확 후 철저한 관리를 통해 손실을 최소화하고 품질을 높인다.
주요 과제	㉠ 전처리(탈곡, 건조, 저장 등)

구 분	내 용
	㉞ 기본 선별 및 포장
기대 효과	- 탈곡, 건조, 저장 등 전처리과정에서 손실을 막고 품질을 높인다. - 기본 선별 과정을 거쳐 상품성을 높인다. - 기본적인 포장처리를 함으로써 손실을 막는다.
대상지역 선정기준	- 전처리방식이 전통적 수준에 머물러 있는 지역 - 저장성 농작물(곡물, 두류, 서류 등)을 주로 재배하는 지역 - 상품을 위한 농작물을 주로 재배하는 지역 - 사업 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 수확 후 관리에 필요한 기계, 설비 및 기술을 지원한다.

□ 가공 및 포장

구 분	내 용
목 표	원료 농산물 가공을 통해 부가가치를 높여 농가의 소득을 증대시킨다.
주요 과제	㉠ 농산물 가공시설 지원 ㉡ 농산물 가공기술 지원
기대 효과	- 농산물 가공을 통해 상품성을 높임으로써 농가의 소득을 증대시킨다. - 농산물 가공을 통해 보관기간을 연장시킴으로써 열악한 유통망의 단점을 보완할 수 있다. - 농산물 가공과정에서 새로운 일자리를 창출할 수 있다.
대상지역 선정기준	- 가정에서 비과학적이고 비효율적인 가공 방법을 사용하는 지역 - 과잉 농산물의 판로를 확보하지 못한 지역 - 농산물 가공을 통한 부가가치 증대의 잠재력이 큰 지역 - 동일한 작물을 재배하는 농가가 많아 규모의 효과를 발휘할 가능성이 큰 지역 - 시설 및 기술 보급 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 가공품의 시장성을 고려하여 가공의 심화정도를 결정한다.

나) 유통망 개선

① 내용

유통망은 산업발전의 척도이며, 시장 접근성 제고를 위한 전제 조건이다. 따라서 개발도상국의 열악한 교통 인프라와 운송 서비스는 자원 수급의 병목현상을 초래함으로써 빈곤문제를 심화시키는 요인 중의 하나이고, 특히 주민의 농산물에 대한 시장 접근성을 떨어뜨리는 주된 요인이다. 이로 인해 농가는 농산물 판로 확보에 어려움을 겪게 되고, 소비자는 높은 운송비용이 포함된 비싼 가격을 부담해야 한다. 수원국의 유통망 개선 방안으로는 교통 인프라 확충을 통한 운송시스템 개선, 집하 및 보관시설 건립 등이 있다.

② 목표

유통망 개선을 통해 농산물 생산자와 소비자의 시장 접근성을 높임으로써 전자의 소득 증대와 후자의 안정적 식량 확보에 이바지한다.

③ 주요 개발과제

□ 운송시스템 구축

구 분	내 용
목 표	운송시스템을 개선함으로써 농산물 판매, 농자재와 기타 생필품 구매를 위한 농가의 시장 접근성을 개선한다.
주요 과제	① 공동 운송차량 지원 ② 운송망 구축 지원
기대 효과	- 운송시스템 개선을 통해 농가의 농산물 판매와 농자재 구입이 용이해진다. - 운송시스템 개선을 통해 지역주민의 생필품에 대한 접근성이 높아진다. - 결국 운송시스템 개선은 농가의 생산성 증대와 주민의 삶의 질 향상에 도움이 된다.
대상지역 선정기준	- 운송시스템이 열악하여 인적, 물적 이동이 어려운 지역 - 잉여 농산물의 판로 확보가 어려운 지역 - 공동 운송차량 지원 이후 유지보수가 가능한 지역 - 운송시스템 개선 이후 그 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여 가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 대규모 도로공사의 경우 수원국 정부의 지원을 원칙으로 하며, 예산 범위 내에서 다른 파트너와의 공동사업은 고려해볼 수 있다.

□ 집하 및 저장시설 건립

구 분	내 용
목 표	• 집하장을 건립하여 농산물을 공동으로 출하하도록 함으로써 농가의 가격협상력을 높이고 구매자의 접근성을 높인다. • 저장시설을 건립하여 농산물을 효율적이고 안전하게 보관할 수 있는 공간을 확보한다.
주요 과제	㉠ 농산물 공동 집하장 건설 ㉡ 농산물 저장시설 건설
기대 효과	• 농가는 농산물을 공동으로 출하함으로써 규모 효과를 기대할 수 있다. • 수집상의 경우 특정한 곳에서 농산물을 구매함으로써 시간과 비용을 절감할 수 있다. • 저장시설을 건립하여 농산물을 보관함으로써 손실을 줄이고 출하시기를 조절할 수 있다.
대상지역 선정기준	• 상품을 위한 농산물을 주로 재배하는 지역 • 농산물 이동이 용이한 거점지역 • 농가들의 공동체의식이 비교적 강한 지역 • 도로 등 기타 유통망이 어느 정도 갖춰진 지역 • 사업 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 • 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 주민 자체적으로 시설을 운영할 수 있는 조직과 능력을 배양시켜야 한다.

4) 소득원 다양화 프로그램

가. 내용

선진국의 경험을 살펴보면, 경제가 발전함에 따라 전체 농가 소득 가운데 농업소득의 비중은 상대적으로 감소하고, 대신 농외소득의 비중이 증가하는 것을 볼 수 있다. 이는 다른 산업에 비해 농업의 수익성이 상대적으로 떨어지기 때문이며, 농외소득 증대를 통해 이를 보완할 필요가 있다. 개발도상국의 경우, 농촌의 인구 과밀화로 인한 생산성 감소 문제를 해소하고 농가의 소득 증진을 위해 새로운 소득원 개발이 필요하다. 특히 농촌 여성 등 유희 노동력을 활용할 수 있는 다양한 소득원 개발 지원이 이루어져야 한다. 이는 개별 농가 소득 증대 뿐 아니라 지역사회 경제발전에도 큰 도움이 된다.

나. 세부 과제

가) 농촌금융 활성화

일반적으로 개발도상국 농촌주민의 금융서비스에 대한 접근성은 매우 낮은 편이다. 자본이 절대적으로 부족한 상황에서 투자를 통해 소득 증대를 꾀하고 빈곤의 악순환을 끊기란 쉽지 않다. 따라서 농촌주민을 대상으로 소액 위주의 금융서비스 지원을 활성화하여 농업 생산 활동 및 농외소득원 개발과 연계시킴으로써 농가 소득 증대에 기여함은 물론, 농촌 주민의 신용에 대한 인식도 제고한다. 특히, 여성과 소농 등 농촌지역 소외계층을 우선 지원 대상으로 한다.

구 분	내 용
목 표	농촌주민의 금융서비스에 대한 접근성을 높여 생산부문의 투입을 증가시킴으로써 소득을 증대시킨다.
주요 과제	㉠ 소액금융서비스 지원
기대 효과	- 생산부문의 투입이 증가함으로써 농업 생산성이 향상된다. - 농업 생산성 향상은 농가 소득증대로 이어진다. - 주민의 신용의식을 고양시킬 수 있다. - 금융서비스를 지원함으로써 농외소득원 개발을 촉진한다. - 취약계층을 중심으로 지원함으로써 빈곤 감소에 이바지할 수 있다. - 지역 내 금융 활성화는 지역경제 발전으로 이어진다.
대상지역 선정기준	- 금융서비스의 부재로 인해 농업부문 발전이 정체된 지역 - 주민자치조직이 존재하고 비교적 모범적으로 운영되는 지역 - 주민의 공동체의식이 비교적 강한 지역 - 지원 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 여성, 소농 등 취약계층을 우선적으로 지원하여 효과성을 높이고, 금융서비스 지원 시에는 특히 지속가능성 여부에 대한 세심한 검토가 필요하다.

나) 직업훈련 지원

농촌부문의 과밀화현상은 대부분의 개발도상국이 공통적으로 직면한 문제이다. 이러한 과밀화문제를 해결하기 위해서는 도시부문이 잉여 노동력을 흡수해야 하지만, 도시화 수준이 낮은 상황에서 이는 쉽지 않은 과제이다. 따

라서 현지에서 잉여 노동력을 해소하기 위해서는 농외소득원을 발굴하여 일 자리를 창출해야 하며, 이를 통해 소득증대 효과도 기대할 수 있다. 그의 일환으로 직업훈련을 위한 지원이 필요하며, 봉제, 목공, 공예품 제작 등의 기술을 전수하는 동시에 생산 시설 및 기자재도 지원한다. 이렇게 전수된 기술은 도시부문에서의 취업에도 도움이 된다.

구 분	내 용
목 표	지역주민을 대상으로 직업훈련을 실시하여 농외소득을 증대시킨다.
주요 과제	㉠ 직업훈련 지원 ㉡ 기자재 지원
기대 효과	- 직업훈련과 농외소득원 개발을 연계시킴으로써 소득을 증대시킨다. - 직업훈련을 통해 일자리를 창출함으로써 잉여 노동력을 해소한다. - 직업훈련을 통해 특정 기술을 전수함으로써 도시부문의 취업을 돕는다. - 농외소득원 개발은 지역경제 발전에도 도움이 된다.
대상지역 선정기준	- 잉여 노동력 해소가 어려운 지역 - 시장 접근성이 비교적 높은 지역 - 주민의 자치의식과 공동체의식이 비교적 강한 지역 - 지원 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 - 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역
고려 사항	※ 여성을 적극 참여시킴으로써 이들의 사회발전 참여의식을 높인다.

다) 관광상품 개발 지원

농업과 농촌은 식량을 공급하는 기능 외에도 ,농촌경관 제공, 환경보전, 전통문화 유지·계승 등 다원적 기능(multifunctionality)을 보유하고 있다. 이는 농업과 농촌을 훌륭한 관광자원으로 활용할 수 있음을 뜻한다. 따라서 지역의 관광상품 개발에 대한 지원을 통해 지역주민을 위한 일자리를 창출하여 농외소득 획득의 기회를 제공할 수 있다. 또한 관광산업과 농업을 연계시킴으로써 농업발전의 효과도 기대할 수 있다. 물론 지역주민의 적극적 참여와 지속성이 담보되어야 한다.

구 분	내 용
목 표	관광자원 발굴을 통해 일자리를 창출하여 동시에 농가 소득을 증대시킨다.

구 분	내 용
주요 과제	㉠ 관광상품 발굴 지원 ㉡ 관광시설 개발 지원 ㉢ 관광프로그램 운영 자문
기대 효과	• 관광산업 육성을 통해 일자리를 창출하여 잉여 노동력을 해소한다. • 관광상품을 개발하여 농외소득을 증대시킨다. • 관광산업을 농업과 연계함으로써 지역의 농업발전을 도모할 수 있다. • 타 지역주민을 유치함으로써 해당 지역에 활력을 불어넣는다.
대상지역 선정기준	• 관광자원을 보유하고 개발 잠재력이 있는 지역 • 도시는 물론 타 지역에서 접근이 용이한 지역 • 주민의 자치의식과 공동체의식이 비교적 강한 지역 • 지원 이후 지속가능성과 파급효과가 큰 지역 • 대상지역 주민은 물론 정부기관의 개발의지가 강하고 참여가능성이 큰 지역 • 다른 개발계획과 상충되지 않고 민원발생이 심하지 않은 지역
고려 사항	※ 이 사업은 무엇보다 지속가능성 확보와 전체 지역주민의 합의를 이끌어 내는 것이 중요하다.

5) 주민 역량 강화 프로그램

가. 마을자치조직 강화

농촌개발의 효과성은 해당 지역주민의 역량에 의해 크게 좌우된다. 왜냐하면 사업 추진과정에서는 물론 사후관리에 있어서 지역주민들의 직간접적인 참여를 통해 이루어지기 때문이다. 따라서 주민 역량 강화는 농촌개발의 중요한 목표 중의 하나이다. 사업 참여 자체가 주민 역량 강화에 도움이 되기도 하고, 농업기술 교육훈련, 직업훈련 등을 통해 지역주민의 역량 강화를 직접적으로 지원하기도 한다. 이러한 개별 주민의 역량 강화뿐만 아니라 지역공동체의 역량 강화도 매우 중요하다. 지역공동체 역량 강화 차원에서 부녀회, 청년회 등의 마을자치조직을 구성하거나 기존 조직을 재정비 하고, 농촌개발 사업에 직접 관여하거나 지역주민의 의견을 반영할 수 있는 마을개발위원회를 구성하고, 마을 운영에 필요한 마을기금 조성을 지원할 수 있다.

구 분	내 용
목 표	• 마을자치조직을 육성하고 지원함으로써 공동체의식을 강화하고 적극적인 참여를 유도함으로써 지원사업의 지속가능성과 효과성을 제고한다.
주요 과제	㉠ 마을자치조직 정비 ㉡ 마을개발위원회 구성 ㉢ 마을기금 조성 ㉣ 부녀회, 청년회 구성 및 지원
기대 효과	• 새로운 마을자치조직 구성을 통해 마을리더를 발굴·육성하고 민주적 의사결정시스템을 구축한다. • 기존 마을자치조직을 재정비함으로써 구성원 간의 공동체의식을 강화한다. • 마을개발위원회를 구성함으로써 지원사업 추진과정에서 주민 의견을 반영하고 참여를 촉진시킨다. • 마을기금 조성 및 자발적 운용을 지원함으로써 자치의식을 강화하고 마을의 공동 과제 해결을 원활히 한다. • 부녀회(청년회)를 구성하고 지원함으로써 여성(청년)의 사회경제적 활동을 활발히 하고 주체의식을 강화한다.
대상지역 선정기준	• 농촌개발이 이루어지는 지역에서는 마을자치조직이 필수적이다. 왜냐하면 농촌개발의 목표가 ‘지역주민의 역량 강화’를 포함한 ‘지역공동체의 자립적이고 지속가능한 발전’이기 때문이다. 즉, 농촌개발의 추진과정은 물론 사후관리에 있어 마을자치조직은 매우 중요한 역할을 한다. • 특히, 마을회관 건립, 소액금융서비스 지원, 젠더 지원 등 주민의 공동 관리 및 운영을 필요로 하는 세부 프로그램이 포함될 경우 마을자치조직의 필요성은 더욱 크다.
고려 사항	※ 마을자치조직을 구성 시에는 종족, 종교, 문화 등에 대한 고려는 물론 마을주민의 의견을 적극 반영하고 민주적 절차에 근거해야 하며, 마을개발위원회 구성 시에는 가급적 기존 마을자치조직을 적극 활용한다.

3. 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 개발

1) 프로그램 모델 도출 방안

가. 대륙별 접근방법

KOICA는 농림수산 분야에 있어, 전체 인구에서 농촌주민이 차지하는 비중, 농업이 전체 GDP에서 차지하는 비중 등의 지표를 근거로 분류한 지원대상국의 발전단계에 따른 차별화된 지원전략을 펴고 있다. 공교롭게도 농업 기반 국가(Agriculture based countries) 대부분이 아프리카대륙에 분포하고 있고, 전환 국가(Transforming countries)와 도시화 국가(Urbanized countries) 대부분은 각각 아시아와 남미대륙에 분포하는 것으로 나타났다. 따라서 농촌 생활 인프라는 물론 생산 인프라가 모두 열악하고, 농업 생산성도 매우 낮은 아프리카대륙을 대상으로 농촌 인프라 구축과 농업 생산성 향상을 중심 목표로 한 농촌종합개발 프로그램이 개발해야 한다. 농업사회에서 공업사회로 전환하는 아시아대륙의 경우, 농업 기반이 어느 정도 갖춰졌다는 전제 하에 농업 생산성 향상과 농산물 시장접근성 개선이 농촌종합개발 프로그램의 중심 목표가 되어야 한다. 도시화와 공업화가 상대적으로 빠른 중남미대륙을 대상으로 농촌종합개발 프로그램을 개발할 경우, 농산물 시장접근성 개선과 소득원 다양화 목표가 중심이 되어야 한다.



[그림 8] 대륙별 중점 세부 프로그램

가) 아시아지역

아시아 대부분의 국가들은 농업 기반 국가에서 도시화 국가로 전환하는 단계에 있으며, 농업 기반 국가에 비해 빈곤율은 상대적으로 낮다. 이러한

국가들은 주로 남아시아와 동남아시아에 위치한다.⁵⁾ 이러한 전환 국가의 1일 평균 소득이 2.15달러 이하인 인구의 비중은 약 60%이고, 그 중 79%가 농촌 지역에 분포하며, 빈곤선을 1.08달러로 낮출 경우 빈곤율은 22%로 크게 감소한 반면 그 중 대다수(82%)가 농촌지역에 거주하는 것으로 나타났다. 농업부문이 국가경제에서 차지하는 비중은 13%에 불과한데 비해 노동인구의 57%가 여전히 농업부문에 종사하고 있다(The World Bank, 2007).

전환 국가에 속한 국가들의 특징 중의 하나는 도농격차 혹은 지역격차가 심화된다는 것이다. 이러한 격차로 인한 농촌 빈곤문제를 해소하기 위해서는 농업 생산성 향상을 통해 농가의 소득을 증대시켜야 하며, 비농업부문의 일자리를 창출하여 농촌지역에 적체된 잉여 노동력을 흡수하는 동시에 농외소득을 증대시켜야 한다.

아시아는 지역 범주가 넓고, 기후와 식생이 다양하기 때문에 국가별 농업 발전수준이 다르고 생산패턴에도 차이가 나타난다. 특히 동남아시아와 남아시아는 빈곤인구가 많이 분포하고 있다는 공통점이 있지만 농업 생산환경에 있어서는 큰 차이를 보인다. 동남아시아의 경우 열대기후로 대체로 강수량이 풍부하고 토양은 대체로 비옥한 편이지만 토양 비옥도가 낮은 화산폭발지역도 분포한다. 또한 인구가 증가하고 토지 소유권이 소수의 특권계층에 편중되어 농가 대부분의 영농규모가 매우 영세하며, 화전농업 등의 방식을 통해 무분별한 토지 개발이 이루어짐에 따라 환경파괴로 이어지고 있다.

아시아 국가들은 1970~1980년대 '녹색혁명'을 통해 농촌지역 빈곤율이 크게 감소하였지만, 남아시아 국가들의 경우 인구의 약 70%와 빈곤층의 약 75%가 여전히 농촌지역에 거주하는 것으로 나타났다. 또한 농업부문이 국가경제에서 차지하는 비중이 22%에 불과한데 반해 노동력의 약 60%가 농업부문에 종사한다.⁶⁾ 남아시아에는 상대적으로 강수량이 적고 반건조한 지역이 넓게 분포하고 있기 때문에 농업 생산성이 비교적 낮다. 뿐만 아니라 쌀과 밀 등 수익성이 낮은 전통 작물의 재배면적이 줄고 과일, 채소, 축산물, 낙농제품 등 부가가치가 높은 작물의 생산 비중이 증가함에 따라 식량안보를 약화시키고 있다.

5) 인도네시아, 태국, 캄보디아, 베트남 등 동남아시아와 방글라데시, 인도, 스리랑카, 파키스탄 등 남아시아가 포함됨(The World Bank(2007), p.31).

6) The World Bank 사이트(web.worldbank.org), "agriculture in south asia".

[표 15] 대륙별 주요 곡물 생산 현황

구 분	인구		주요 곡물			합계	
	수량 (백만)	비중 (%)	옥수수 (백만톤)	쌀 (백만톤)	밀 (백만톤)	생산량 (백만톤)	비중 (%)
아시아	4,166.7	60.3	246.1	607.3	292.4	1,145.8	52.9
아프리카	1,033.0	15.0	64.3	22.9	22.0	109.2	5.0
남미&카리브	588.6	8.5	120.1	26.2	29.4	175.7	8.1
북미	351.7	5.1	327.9	11.0	83.3	422.2	19.5
유럽	732.8	10.6	85.6	4.4	201.1	291.1	13.4
오세아니아	35.8	0.5	0.5	0.2	22.6	23.3	1.1
세계	6,908.7	100	844.4	672.0	650.9	2,167.3	100

자료 : 2010년 세계 인구현황 보고서, FAO 통계사이트(<http://faostat.fao.org>).

나) 아프리카지역

아프리카 대부분의 국가들은 여전히 농업 기반 국가(agriculture-based countries)에 속하며, 농업이 국가경제에서 차지하는 비중은 매우 높고, 인구 대부분이 농촌지역에 거주하고 있다. 세계적으로 농촌 기반 국가의 농촌지역 인구가 전체 인구에서 차지하는 평균 비중은 68%이며, 사하라 이남 아프리카의 경우 82.2%에 달하는 것으로 나타났다. 또한 농업부문이 전체 GDP에서 차지하는 비중은 약 29%로 전환 국가(transforming countries)의 13%와 도시화 국가(urbanized countries)의 6%보다 훨씬 높게 나타났다.⁷⁾ 1일 평균 소득 2.15달러를 기준으로 할 때, 전체 인구의 약 80%가 빈곤선 아래에 있고, 그 가운데 70%가 농촌지역에 거주하는 것으로 나타났다. 빈곤선을 1.08달러로 낮추면, 빈곤율은 49%로 낮아지지만 그 중 농촌인구의 비중은 70%로 여전히 높게 나타났다(The World Bank, 2007).

주요 곡물 수급현황을 살펴보면, 카사바(cassava), 양(yams), 수수(sorghum), 기장(millet), 테프(teff) 등이 국내에서 생산되는 주요 곡물이며, 운송 및 유통비용이 높아 국내는 물론 국제 교역이 거의 이루어지지 않고 있다. 물론 케냐의 차와 화훼, 세네갈의 채소, 우간다의 생선 등은 국제 교역 시장에서 경쟁력을 갖추고 있다.

이처럼 농업이 국가경제에서 차지하는 비중이 매우 큼에도 불구하고, 아프리카 국가들의 빈곤문제가 대단히 심각하며 빈곤인구가 농촌지역에 집중되어 있다. 따라서 농업부문의 발전은 아프리카 국가들의 식량안보 강화를 통한 빈곤 퇴치와 직결될 뿐만 아니라 국가 경제발전을 위한 선결과제임을 알 수 있다.

7) 국가경제에서 농업이 차지하는 비중과 전체 빈곤 가운데 농촌지역이 차지하는 비중을 근거로 하여 농업 기반 국가, 전환 국가, 도시화 국가로 구분함. The World Bank(2007), World Development Report 2008 : Agriculture for Development, p.31.

아프리카 대부분 국가들은 농업부문 전반에 걸쳐 총체적 문제점을 안고 있다. 즉, 생산—가공—유통—수출로 이어지는 농업 가치사슬(value chain)이 형성되지 않았거나 형성되었다고 할지라도 각 단계별 개선의 여지가 여전히 많다. 다시 말해, 생산단계에서는 토지와 수자원의 개발 및 관리시스템 강화를 통한 충분한 자원 확보와 이용효율 제고, 농업 생산 인프라 확충 및 생산 기술 개선을 통한 생산성 향상, 가공단계에서는 수확 후 관리기술 보급을 통한 생산물 손실의 최소화 및 가공시설 설립을 통한 부가가치 향상, 유통단계에서는 도로 개설, 유통시설 확충은 물론 관련 제도 정비를 통한 농산물 유통시스템을 개선, 수출단계에서는 수출용 농산물의 품질 제고, 식품검역 관련 제도 정비를 통한 수출망 확대 등의 과제를 안고 있다.

현재 아프리카 농업의 당면 과제, 개발 잠재력 및 빈곤 감소를 중심으로 한 MDG 목표 등을 종합적으로 살펴볼 때, 아프리카 농업발전을 위해 생산과 유통단계 발전에 집중할 필요가 있다. NEPAD⁸⁾의 포괄적 아프리카 농업 개발 프로그램(CAADP)⁹⁾에서도 식량안보 강화를 주된 목표로 하여 토지와 수자원 개발 및 관리시스템 강화, 농산물 시장접근성 개선을 위한 관련 인프라 확충 및 시스템 구축을 강조하고 있다. 이는 CAADP에서 추정된 2002~2015년 아프리카 농업발전에 필요한 투입비 구성에서도 잘 나타난다. 전체 투입비 2,510억달러 가운데, 27%(690억달러)가 토지와 수자원 개발 및 유지관리에 배정되었으며, 이는 인프라 개발 및 유지관리 항목 다음으로 큰 항목이다. 교역 관련 역량과 식량안보 강화에 4%(100억달러)가 배정되었다.¹⁰⁾

아프리카 국가 대부분은 개발 가능한 풍부한 토지자원을 보유하고 있지만 개발역량이 부족하고 토지 소유권이 일부 계층에 편중되어 있고 인구의 빠른 증가로 인해 소농구조가 매우 보편화되어 있으며, 산성비와 집중 강우로 인한 토양 산성화 및 약탈식 농업으로 인한 토질 저하가 심화됨으로써 생산성이 낮아지고 있다. 또한 수자원이 절대적으로 부족하거나 수자원 관리시스템이 열악하여 원활한 농업용수 공급이 어려워 낮은 생산성을 초래하기도 한다.

식량안보¹¹⁾란 개인의 식량에 대한 접근성을 극대화하는 것이다. 즉, 물리적, 사회적, 경제적 제약을 최소화하여 필요한 식량을 안정적으로 확보하는

8) 아프리카 개발을 위한 새로운 파트너십(New Partnership for Africa's Development)은 협력발전을 위해 구성된 아프리카 국가들의 모임.

9) CAADP(Comprehensive Africa Agriculture Development Program)는 기아 퇴치와 빈곤 감소를 기본 목표로 하며, 아프리카 국가들의 상호 협력을 통해 농업발전을 발전시키고, 이를 기반으로 한 각국의 경제성장을 궁극적 목적으로 함.

10) Africa Recovery(2004), Agriculture : Africa's 'engine for growth', vol.17.

11) FAO(2002)에서는 식량안보를 건강하고 활력적인 삶을 유지하기 위해 필요로 하는 식단 및 개인적 기호를 만족시키는 동시에 양, 안전성, 영양학적인 측면도 충족할 수 있도록 모든 사람이 물리적, 사회적, 경제적 식량 접근권을 항상 보장받는 것이라고 정의하였다.

것을 뜻한다. 그런 의미에서 아프리카 국가들 대부분은 식량안보문제에 직면해 있다. 즉, 낮은 농업 생산성으로 인해 물량적으로 충분한 식량 확보가 어려울 뿐만 아니라 낙후한 수확 후 관리기술로 인해 손실이 많고, 부실한 도로망과 유통시스템으로 인해 생산자와 소비자 모두 농산물시장에 대한 접근성이 매우 낮은 상황이다. 실제로 [표 15]에서 보는 바와 같이, 아프리카 인구가 세계 전체 인구에서 차지하는 비중은 15%인데 반해 아프리카 대륙에서 생산된 주요 곡물 생산량이 차지하는 비중은 5%에 지나지 않는다. 물론 아프리카에서 주식으로 이용하는 카사바, 양, 수수, 테프(teff) 등의 대체작물을 감안하더라도 인구 대비 곡물 공급량이 절대적으로 부족함을 알 수 있다. 따라서 아프리카 국가들의 식량안보 강화 차원에서 토지와 수자원의 효율적 이용 및 농업 생산기술 개발을 통한 생산성 향상, 인프라 건설과 유통시스템 개선을 통한 시장접근성 강화가 필요하다.

[표 16] 아프리카 농업부문의 투자 수요(2002~2015)

단위 : 억달러

사업 내용	사업비	사업 내용	사업비
토지와 수자원 개발	370	국가 식량안보	60
토지와 수자원 유지관리	320	지역 식량안보	10
농촌 인프라 건설	890	연구 및 기술보급	50
농촌 인프라 유지관리	370	인간안보	420
교역 관련 역량강화	30	합계	2,510

자료 : CAADP.

다) 중남미지역

중남미 국가들 대부분은 도시화 국가에 속하며, 이러한 도시화 국가(urbanized countries)의 1일 평균 소득이 2.15달러 이하인 인구의 비중은 약 26%이고, 그 중 39%가 농촌지역에 분포하며, 빈곤선을 1.08달러로 낮출 경우 빈곤율은 8%로 감소하고, 그 중 45%가 농촌지역에 거주하는 것으로 나타났다. 또한, 농업부문이 전체 GDP에서 차지하는 비중은 6%이고 전체 노동력의 18%가 농업부문에 종사하고 있는 것으로 나타났다(The World Bank, 2007).

도시화 국가에서는 대규모 상업농이 나타나게 되면서 농업 노동자에 대한 수요가 증가하고 농산물 가공업이 발전함으로써 농촌 여성을 포함한 잉여 노동력을 위한 일자리를 창출하게 된다. 이는 농촌 주민의 임금소득을 증대 시킴으로써 농촌 빈곤문제 해소에 도움이 된다. 한편으로 농업 기계화, 규모화, 현대화가 이루어지면서 기술집약적, 자본집약적 발전은 오히려 농촌 노동력 수요를 감소시켜 농촌 빈곤을 악화시킬 수도 있다. 또한 정부의 지원이 대규모 농가에 편중됨으로써 소규모 농가는 정책적 지원에서 소외되어 빈곤

을 초래할 수 있다. 중남미 국가들이 바로 이러한 문제들에 직면하고 있다.

농업은 열대지역과 온대지역을 불문하고 중남미 전체 경제에서 여전히 큰 비중을 차지하고 있다. 축산업도 매우 보편화되었으며, 축산물도 주요 수출 품목 중의 하나이다. 중남미 토지 가운데 약 1/8만이 지속적인 경작과 방목이 가능하다. 더욱이 개도국이 주로 분포한 아프리카, 동남아시아 등과 마찬가지로 농지 이용효율과 생산성이 매우 낮다. 농업분야의 발전 잠재력이 매우 큼에도 불구하고 관련 기반시설과 서비스 조건이 열악한 상황이다. 즉, 농업금융서비스 제공, 저장시설과 마케팅 개선, 도로교통시스템 개선, 영농기술교육훈련 등을 통해 농업 혹은 축산업의 생산성을 제고할 수 있다. 이는 특히 평균 경작면적이 약 10a이고 전체 농가 중 3/4를 차지하는 소규모 농가의 소득 증대에 도움이 될 것이다. 비록 중남미지역 농업부문의 노동인구는 전체 노동인구의 1/3로 세계 평균인 1/2보다 낮은 수준이지만, 이 지역의 실업문제가 매우 심각한 상황에서 농업발전을 통한 농업부문의 일자리 창출은 실업문제 해소에도 도움이 될 것이다.

[표 17] 발전단계별 국가 구분

발전 단계	지역 구분	해당 국가
농업 기반 국가 (Agriculture based countries)	사하라 이남 아프리카	가나, 카메룬, 르완다, 에티오피아, 나이지리아, 모잠비크, 우간다, 수단, 말라위, 브룬디, 니제르, 베냉, 토고, 코트디브와르, 잠비아, 케냐, 기니비쏘, 마다가스카르, 말리, 차드, 부르키나 파소
	아시아·태평양	라오스, 네팔, 시리아, 파푸아뉴기니
	라틴 아메리카	파라과이
전환 국가 (Transforming countries)	아프리카	모로코, 예멘, 튀니지, 이집트, 짐바브웨, 세네갈
	아시아	베트남, 캄보디아, 방글라데시, 파키스탄, 인도네시아, 스리랑카, 중국
	라틴 아메리카	과테말라
도시화 국가 (Urbanized countries)	아시아	필리핀
	라틴 아메리카	볼리비아, 페루, 에콰도르, 콜롬비아

자료 : The World Bank(2007).

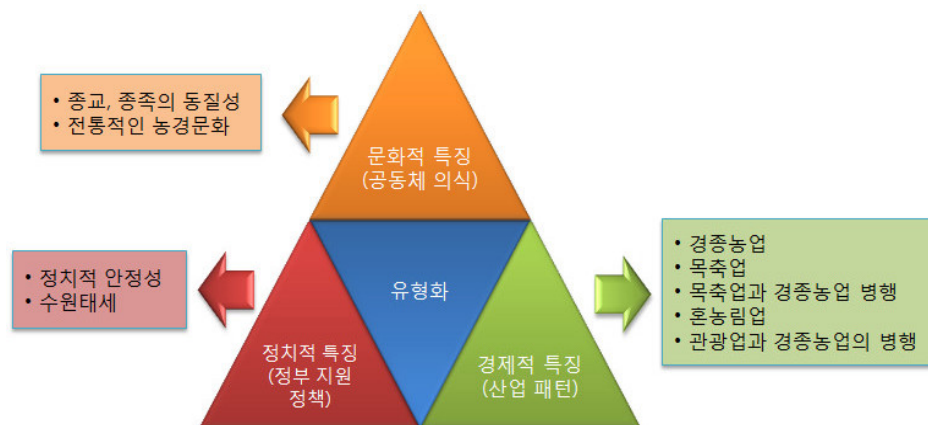
중남미지역의 대표적인 곡물로는 이 지역이 원산지인 옥수수(maize)와 대두가 있다. 최근 바이오연료의 생산 증가와 중국을 중심으로 한 소비 증가로 인해 옥수수와 대두의 가격이 상승함에 따라 이 두 품목의 재배면적이 크게 확대되고 있다. 이는 물론 농가 소득 증대에 어느 정도 도움이 되지만, 소수

품목에 국한된 경작방식은 토질 악화, 종의 다양성 저해, 리스크 증가 등의 문제를 초래할 수 있다. 따라서 영농 다각화가 그 대안이 될 수 있으며, 안데스 고원지대가 원산지인 카사바와 고구마를 포함한 중남미지역 주요 곡물인 quinoa, andcanahua, ullucu, oca, squashes 등이 재배된다. 그 중 끼누아(quinoa)는 안데스지역에서 주로 생산되며, 최근 건강식품으로 각광을 받음으로써 그 수요가 세계적으로 증가하고 있다.

나. 국가별 접근방법

동일한 대륙 안에서도 국가별 사회·경제·문화적 차이로 인해 농촌종합개발 프로그램 모델의 차별화가 불가피하며, 이러한 국가별 특성은 농촌종합개발 프로그램 적용 가능 여부를 판단하는 기준이 되기도 한다. 농촌종합개발 프로그램은 공동체의식이 기본이 되기 때문에 종교와 종족의 이질성으로 인해 사회구성원 간의 공동체의식이 부재한 국가에서 농촌종합개발 프로그램 적용은 대도록 지양해야 한다. 공동체의식은 해당 국가의 전통적 문화와도 밀접하게 관련이 있으며, 일반적으로 정착생활을 하고 취락구조가 밀집되어 있으며 구성원들 간의 협동을 필요로 하는 전통적인 농경문화 중심의 국가가 유목문화 중심의 국가보다 농촌종합개발 프로그램 적용이 더 유리하다.

정치적 측면에서는 국내적으로 분쟁의 요소가 없고 국민의 안전이 보장될 뿐만 아니라 소위 말하는 수원태세가 양호할수록 사업 추진과정에서 훌륭한 파트너로서의 역할을 기대할 수 있다. 또한, 지원대상국의 농업 및 농촌개발 전략에 농촌종합개발 ODA 프로그램이 잘 부합할수록 사업의 효과성을 담보할 수 있다.



[그림 9] 국가별 프로그램 유형화

경제적 측면에서는 국가의 경제발전 수준, 국민 소득 수준 등의 가시적 지

표도 중요하지만 농촌종합개발 프로그램이 시범사업의 성격을 띠고 있고 그 성과를 토대로 해당 국가에서 확산을 목표로 할 경우, 보다 대표성 있는 프로그램 개발이 필요하다. 결국 이러한 프로그램은 해당 국가의 보편적 산업 패턴과 직결된다. 즉, 경종농업, 목축업, 목축업과 경종농업 병행, 혼농림업, 관광업과 경종농업 등의 산업패턴에 따라 프로그램을 유형화할 필요가 있다.

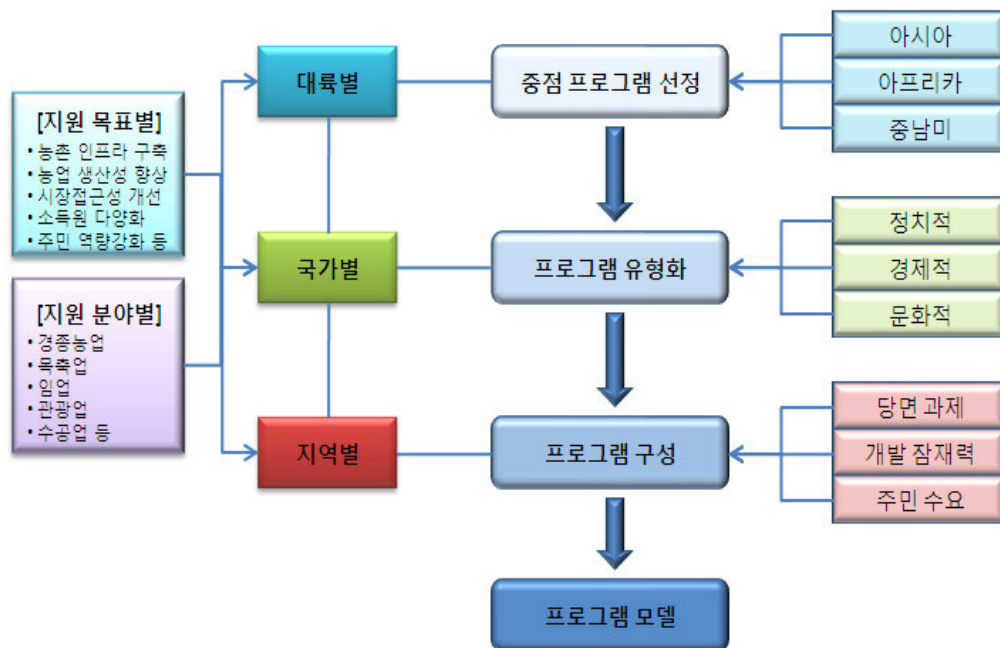
다. 지역별 접근방법

대륙별 중점 세부 프로그램이 정해지고, 국가 수준에서 프로그램 유형화가 이루어진 뒤, 지역 선정이 이루어지면 프로그램은 더욱 구체화된다. 기본적으로 지리적 입지 조건, 자연자원 분포 현황, 자연재해 발생빈도, 취락구조와 패턴, 인구 및 가구, 가구별 소득 및 경제활동, 교육정도와 문화 활동, 지역 사회 구성원 간의 관계 등에 대한 파악을 통해 지역에 대한 전반적인 이해가 이루어져야 한다. 특히 해당 지역이 직면한 문제점과 개발 잠재력에 대한 분석이 필요하고, 이를 바탕으로 농촌종합개발을 구성하는 사업 요소들을 중심으로 사업 목록(Long list)을 작성한다. 이 목록 가운데 주민 수요를 반영한 우선순위에 따라 정해진 예산 범위 내에서 농촌종합개발 프로그램을 구성한다. 이때 다양한 사업 요소들이 복합된 ‘백화점식’ 프로그램보다는 ‘테마가 있는’ 프로그램을 구성하고, 인프라 확충만을 목표로 한 프로그램보다는 사후 지속가능성을 보장할 수 있는 지역주민의 소득 증대와 직결된 생산성 향상 등을 목표로 한 프로그램을 구성해야 한다.

[표 18] 지역별 프로그램 구성 시 검토 현황(안)

개발 목표	세부 현황	당면 과제	개발 잠재력	주민 수요
농촌 인프라 구축	관배수시설 현황			
	농지 이용 현황			
	농업기계화 현황			
	마을 도로 상태			
	부엌, 화장실을 포함한 주택 상태			
	마을회관 유무			
	상하수도시설 상태			
	보건위생 환경 실태			
	전력 및 통신설비 보급 현황			
농업 생산성 향상	생산자조직 유무			
	작물 품종 보급 실태			
	작부체계 및 작물별 생산성			
	농업기술 보급 실태			
	농약, 비료 보급 및 이용 실태			
농산물	수확 후 관리 실태			

개발 목표	세부 현황	당면 과제	개발 잠재력	주민 수요
시장접근 성 개선	가공시설 및 가공기술 보급 실태			
	유통시스템 현황			
	집하 및 저장시설 현황			
소득원 다양화	농촌금융서비스 현황			
	직업훈련 현황			
	관광산업 발전 현황			
주민 역량강화	마을자치조직 현황			
	마을기금 유무			

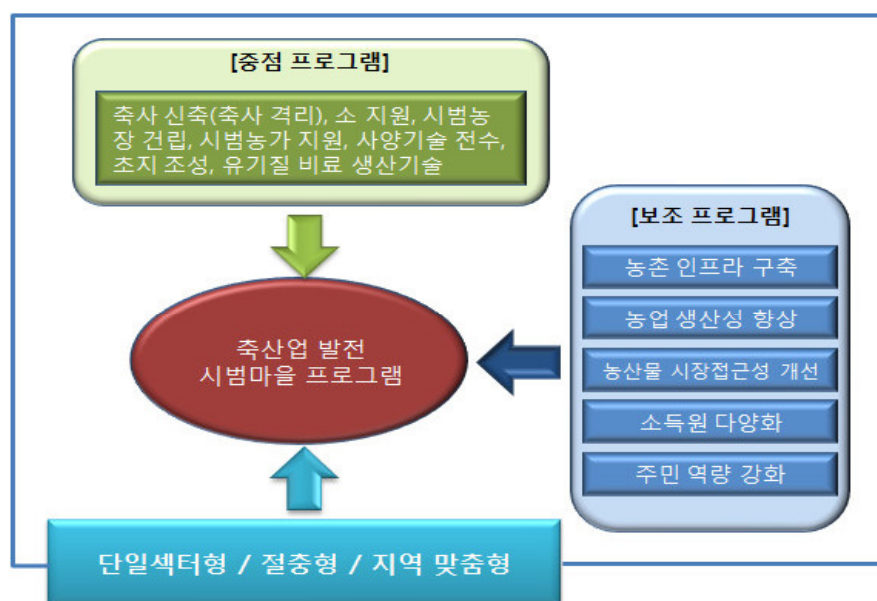


[그림 10] 프로그램 모델 도출 방안

2) 프로그램 모델

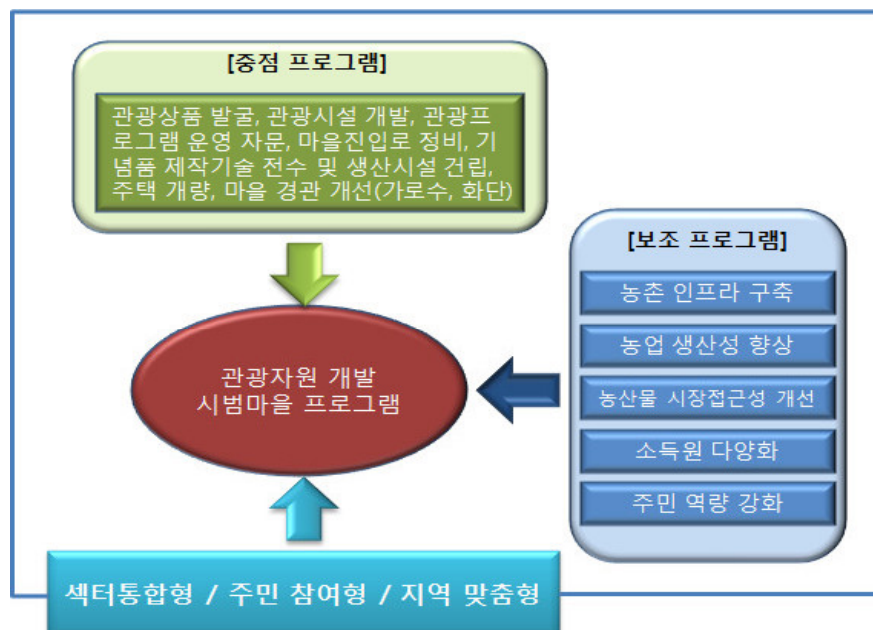
가. 축산업 발전 시범마을 프로그램(안)

구 분	내 용
목 표	축산업을 특화한 마을을 조성하여 농가 소득을 증대시킨다.
주요 과제	- 축사 신축 혹은 개축 - 우량 종축 지원 - 시범축산농장 건립 혹은 시범농가 지원 - 초지 조성 및 사양기술 전수 - 유기질 비료 생산기술 전수
기대 효과	- 사육시설을 개선(축사 격리)하여 가축, 개별 농가 및 마을 전체의 주거환경을 개선한다. - 우량 종축 지원 및 사양기술을 전수하여 생산성을 향상시킨다. - 생산자조직을 구성하여 사육 관련 기술과 정보를 교환하고, 사료를 공동구매하고 축산물을 공동출하하여 거래비용을 줄인다. - 축산업과 경종업을 연계시킴으로써 순환농업을 발전시킨다.
대상지역 선정기준	- 축산업에 유리한 지리적 여건을 갖춘 지역 - 옥수수, 콩 등 사료작물 재배가 가능한 지역 - 자금 동원이 비교적 용이한 농가들이 분포한 지역 - 축산물 소비지의 접근성이 좋은 지역 - 마을 전체 주민의 참여의지가 강한 지역
고려 사항	※ 개별 농가에 있어 가축은 큰 재산이기 때문에 가축질병 예방교육을 병행하여 손실을 미연에 방지한다.



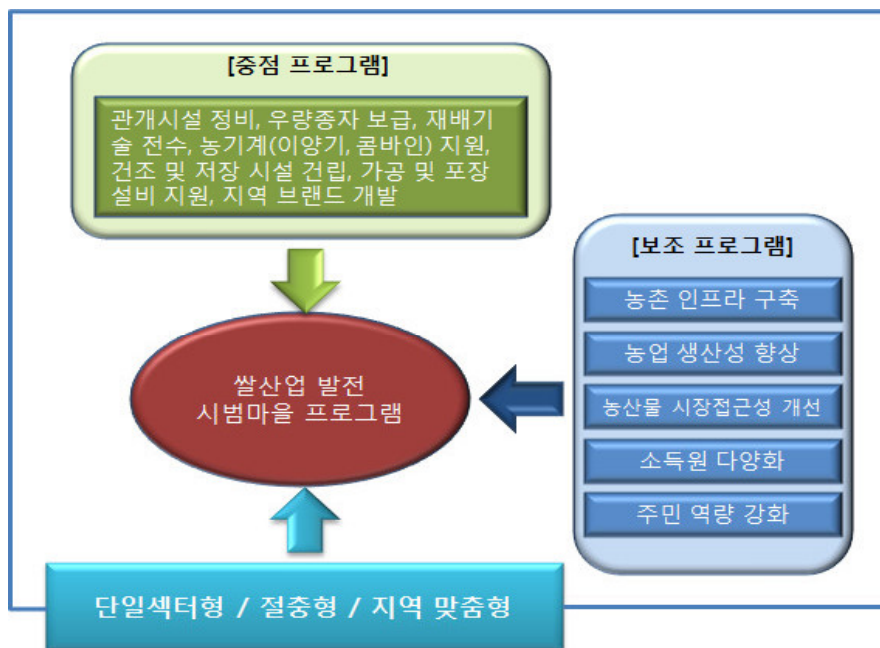
나. 관광자원 개발 시범마을 프로그램(안)

구 분	내 용
목 표	마을의 관광자원을 활용하여 소득원을 다양화한다.
주요 과제	- 관광상품 개발과 관광시설 건립 - 관광프로그램 운영에 대한 자문 - 마을진입로 정비, 주택 개량 및 마을 경관 개선 - 기념품 제작기술 전수 혹은 생산시설 건립
기대 효과	- 관광산업과 관련된 일자리가 늘어나고 소득원이 다양해진다. - 관광산업 발전과 더불어 마을의 경관과 지역주민 주거환경이 개선된다. - 관광객 방문으로 지역경제가 활성화된다. - 지역 특산물을 비롯한 농산물의 소비가 촉진된다.
대상지역 선정기준	- 상품성이 높은 관광자원을 보유한 지역 - 이미 개발된 관광지에 인접한 지역 - 대도시에서 접근성이 좋아 관광객 유치가 용이한 지역 - 지역주민의 공동체意識이 강해 지역 관광자원 개발을 위한 합의 도출이 용이한 지역 - 관광자원 개발을 위한 인프라(전기, 수도, 교통)가 양호한 지역 - 마을 전체 주민의 참여의지가 강한 지역
고려 사항	※ 관광자원 개발과정에서 자연환경의 훼손을 최소화하고 친환경 관광마을 조성에 힘쓴다.



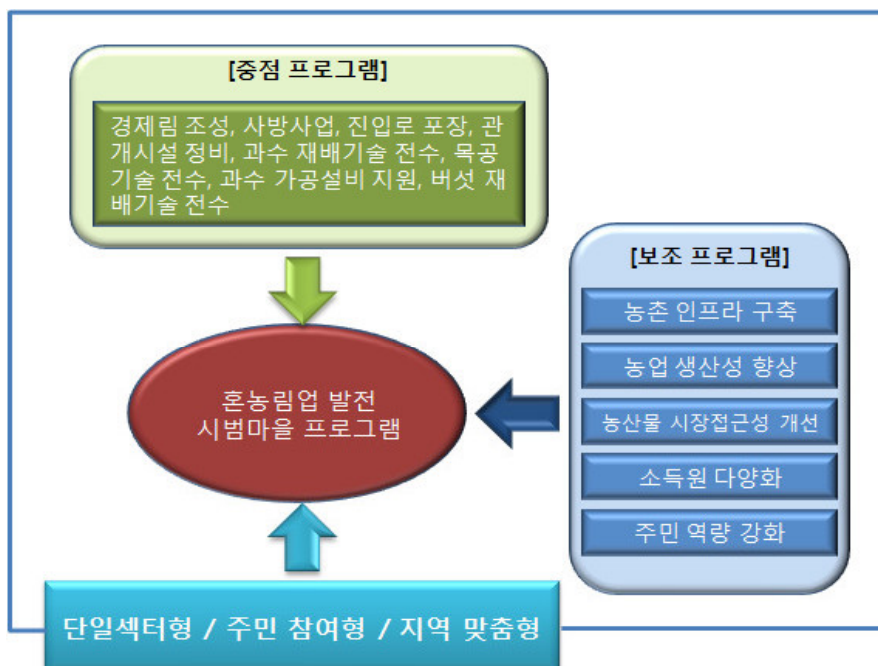
다. 쌀산업 발전 시범마을 프로그램(안)

구 분	내 용
목 표	쌀산업 발전을 위한 인프라와 기술을 지원하여 마을 전체의 쌀 생산성을 향상시킨다.
주요 과제	- 관개시설 정비 - 우량종자 보급 및 재배기술 전수 - 농기계 지원 혹은 건조, 가공, 포장, 저장시설 건립 - 브랜드 개발 및 마케팅 자문
기대 효과	- 관개시설을 신축하거나 정비하여 농업용수를 원활히 공급한다. - 우량종자를 보급하고 재배기술을 전수하여 생산성을 높인다. - 농기계를 지원하여 작업 효율을 높이고 노동력 부족을 해소한다. - 가공, 저장, 마케팅을 지원하여 손실을 줄이고 부가가치를 높인다.
대상지역 선정기준	- 벼 재배를 위한 농업용수 확보가 용이한 지역 - 관개시설 등 벼 재배를 위한 기반시설이 어느 정도 갖춰진 지역 - 경지 정리가 되어 기계화가 가능하거나 주민의 공동체의식이 비교적 강해 협동작업이 가능한 지역 - 증산된 쌀의 판로 확보가 용이한 지역 - 가뭄과 홍수 등 자연재해로부터 안전한 지역 - 마을 전체 주민의 참여의지가 강한 지역
고려 사항	※ 전통적인 쌀 생산지인 동남아시아는 물론 최근 쌀산업에 대한 관심이 높아지고 있는 아프리카에서 이러한 쌀산업 발전 모델 적용이 가능하다.



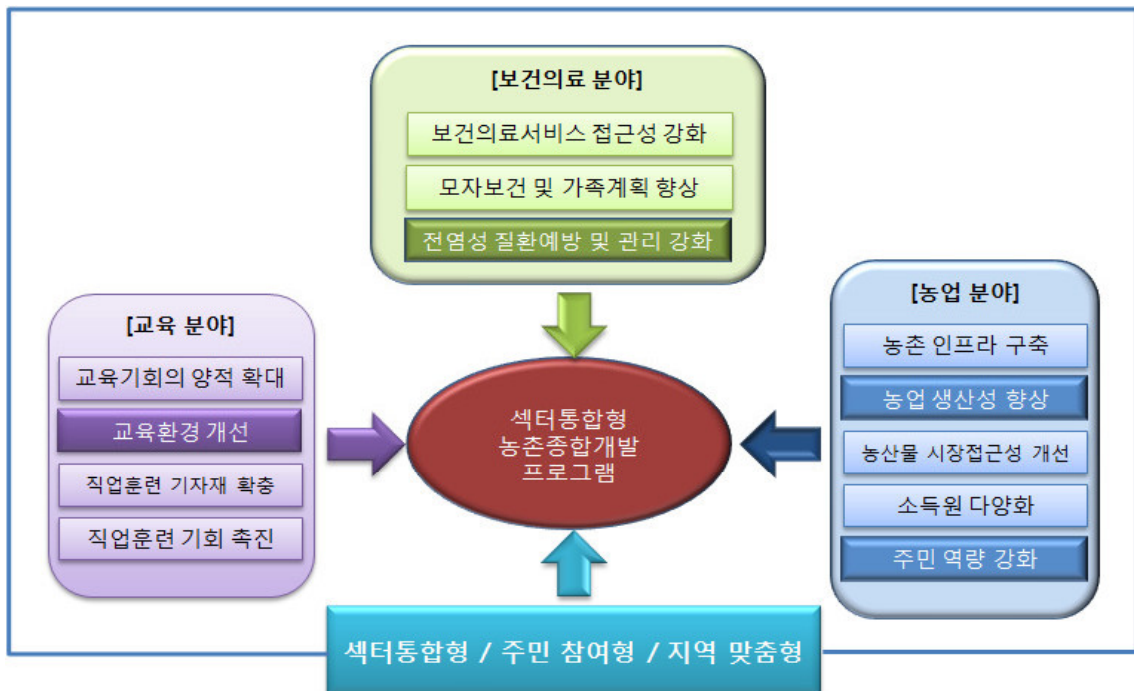
라. 혼농림업 발전 시범마을 프로그램(안)

구 분	내 용
목 표	• 혼농림업 발전을 통해 산간지역 농가의 소득을 증대시킨다.
주요 과제	• 경제성이 높은 숲 조성 • 사방사업 및 진입로 포장 • 과수, 버섯 재배기술 전수 혹은 가공설비 지원 • 농지 개발 혹은 관개시설 정비
기대 효과	• 경종업과 임업을 연계하여 환경친화적인 혼농림업을 육성한다. • 사방사업 등을 통해 자연재해를 최소화한다. • 과수, 버섯 재배 및 농임산물 가공을 통해 소득원을 다양화하고 부가가치를 높인다.
대상지역 선정기준	• 농업용수 확보가 용이한 지역 • 진입로가 잘 정비되어 소비지와 접근성이 좋은 지역 • 지나치게 분산된 취락구조보다는 비교적 밀집된 취락구조를 가진 지역 • 전기, 식수 등 기본적인 인프라가 갖춰진 지역 • 주민들이 작부체계 변화를 수용할 수 있는 지역 • 마을 전체 주민의 참여의지가 강한 지역
고려 사항	※ 녹색 ODA 차원에서 자연환경의 훼손을 최소화하고 생태계를 최대한 보호한다.



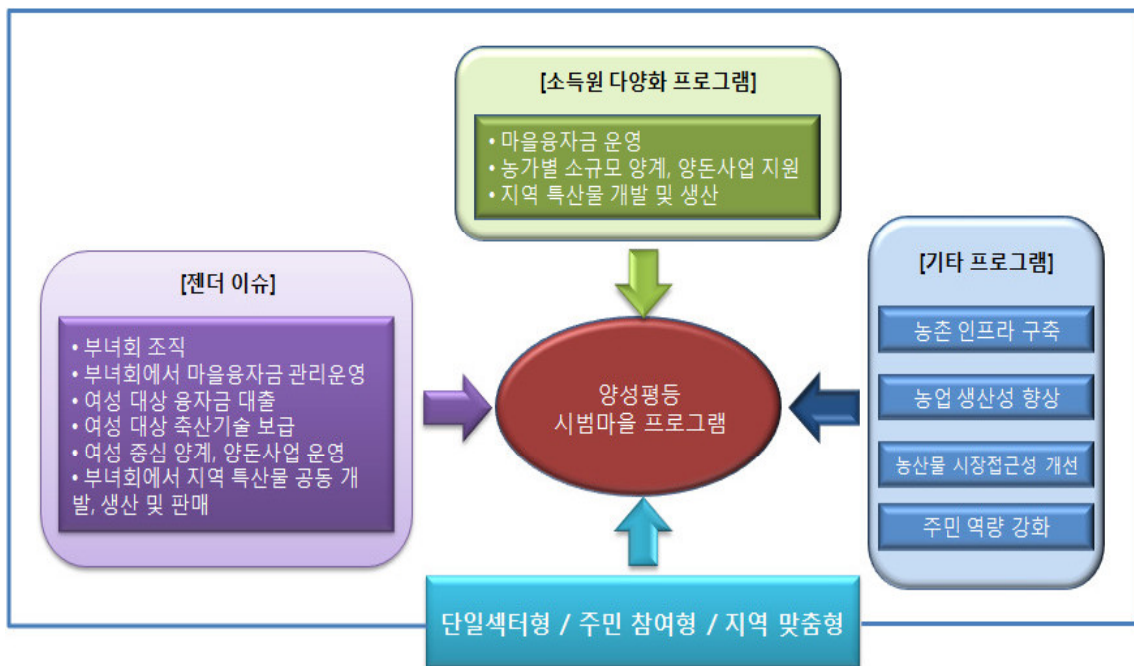
마. 섹터통합형 농촌종합개발 프로그램(안)

구 분	내 용
목 표	농업, 교육, 보건의료 등 다양한 분야를 포함한 종합적인 개발을 통해 마을 전체의 소득수준을 높이고 주거환경을 개선한다.
주요 과제	- 농업분야 : 시범농장 운영 및 재배기술 전수, 마을자치조직 정비 - 교육분야 : 초등학교 개축 및 화장실 신축 - 보건분야 : 하수구 정비 및 식수 개발
기대 효과	- 농업분야 : 생산성 향상과 주민역량 강화 - 교육분야 : 교육환경 개선 - 보건분야 : 전염성 질환 예방 및 주민 건강 증진
대상지역 선정기준	- 농업, 교육, 보건의료 등 제반 분야가 모두 취약한 지역 - 주민의 공동체의식과 주인의식이 강해 사후관리가 용이한 지역 - 도로, 전기 등의 인프라가 어느 정도 갖춰진 지역 - 상대적으로 규모가 큰 사업인 만큼 정부의 물적, 행정적 지원 의지가 강한 지역 - 마을 전체 주민의 참여의지가 강한 지역
고려 사항	※ 상이한 세부 프로그램으로 구성된 사업이기 때문에 각각의 프로그램을 유기적으로 연계시켜야 하고, 사업의 전문성을 고려하여 추진주체를 선정해야 한다.

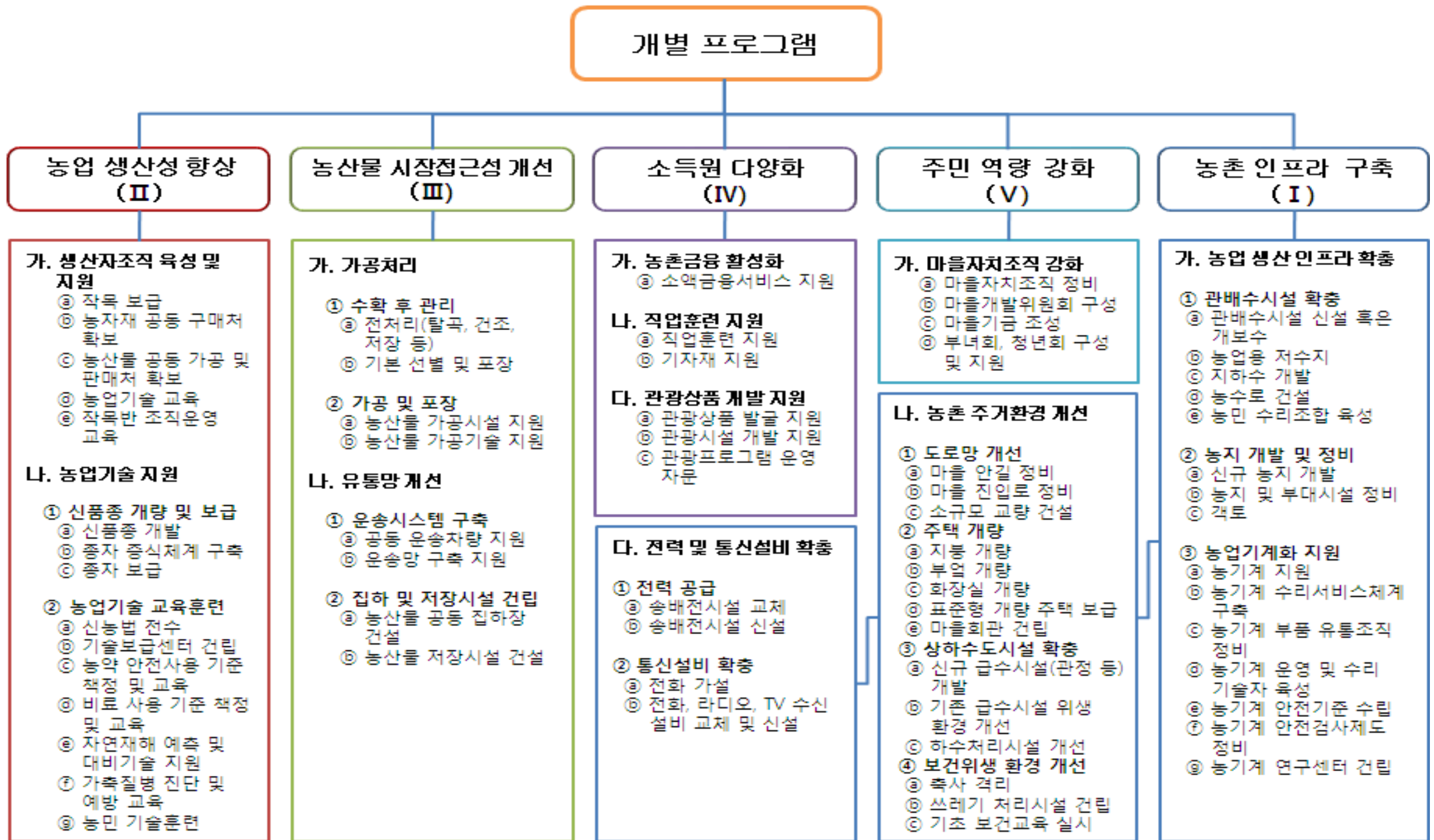


바. 양성평등 시범마을 프로그램(안)

구 분	내 용
목 표	• 소득 증대를 위한 지원사업에 여성을 적극 참여시킴으로써 마을 여성의 사회경제적 지위를 높인다.
주요 과제	• 부녀회 조직 및 지원 • 부녀회에서 마을융자금 관리운영 • 여성 대상 융자금 대출 • 여성 대상 축산기술 보급 • 여성 중심 양계, 양돈사업 운영 지원 • 부녀회에서 지역 특산물 공동 개발, 생산 및 판매 지원
기대 효과	• 부녀회를 조직하여 경제활동을 지원함으로써 여성의 권익을 신장시킨다. • 여성을 중심으로 융자금을 운용하도록 함으로써 신용의식을 제고시킨다. • 농가 대상 소규모 축산업, 특산물 생산 등을 장려함으로써 소득원을 다양화한다.
대상지역 선정기준	• 여성의 주도적 경제활동을 용인하는 지역 • 소규모 축산업 발전 잠재력이 있는 지역 • 주민들이 신용의식을 어느 정도 갖춘 지역 • 마을 전체 주민의 참여의지가 강한 지역
고려 사항	※ 여성의 적극적 사회경제활동이 지역의 문화·관습·종교적 요인과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 조심스럽게 접근할 필요가 있다.



3) 프로그램 인벤토리



4. 농촌종합개발 ODA 추진절차

1) 선택단계

선택단계에서는 농촌종합개발 프로그램 적용 가능성을 고려하여 국가와 특정 지역을 대상으로 농업 및 농촌 현황을 바탕으로 사업 선정 여부를 결정한다. 따라서 이 단계에서는 해당 국가의 국가발전전략, 농촌개발계획 등의 정책 자료는 물론 국가발전수준, 수원태세 등의 요소를 종합적으로 검토할 필요가 있으며, 대상지역에 대해서도 개괄적인 이해가 필요하다.

가. 국가 선정

대륙 가운데 전통적인 농경사회에 뿌리를 두고 있고 구성원 간의 공동체 의식이 강한 전환국가들(transforming countries)이 많이 분포하는 아시아지역이 농촌종합개발 프로그램을 적용하기에 상대적으로 유리하다. 물론 같은 대륙 내에서도 국가별 차이가 나타난다. 따라서 사업대상 국가 선정에 앞서 해당 국가의 빈곤감축전략(PRSP), 국가발전계획, 농촌개발계획 등의 정책 자료는 물론 국가발전수준, 산업구조, 지리적 위치, 사회문화적 특징에 대한 고려가 이루어져야 한다. 기본적으로 수원국의 농업 및 농촌발전을 위한 정책적 지원이 뒷받침되어야 하며, 무엇보다 수원국 정부의 협력의지가 중요하다. 한국의 '새마을운동'이 기대효과를 거둘 수 있었던 것도 당시 한국은 농경사회에서 산업사회로 전환하는 단계에 있었고 한국사회는 전통적으로 공동체 구성원 간의 유대관계가 강했기 때문이다.

[표 19] 농촌종합개발 시범사업 적용 가능 국가

구 분	적용 대상 국가		
	가능성 높은 국가	지원 가능 국가	가능성이 낮은 국가
아시아	베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 인도네시아, 필리핀, 방글라데시, 스리랑카, 네팔	동티모르, 파키스탄	몽골, 파푸아 뉴기니
아프리카	에티오피아, 세네갈, 탄자니아, 카메룬, 수단, 나이지리아, 코트디부아르, 가나, 케냐	앙골라, 르완다, 콩고(DR), 우간다, 잠비아, 짐바브웨, 이집트, 알제리, 모로코, 튀니지	
중남미		아이티, 니카라과, 과테말라, 페루, 파라과이	볼리비아, 콜롬비아, 도미니카(공), 에콰도르, 온두라스, 엘살바도르,

구 분	적용 대상 국가		
	가능성 높은 국가	지원 가능 국가	가능성이 낮은 국가
			자메이카
중동 및 CSI국가		우즈베키스탄, 이란, 카자흐스탄, 예멘, 아제르바이잔	우크라이나, 요르단, 세르비아, 팔레스타인, 이라크, 아프카니스탄
	18국	22국	16국

자료 : 정기환 외(2011).

나. 지역 선정

동일 국가 내에서도 지역 간 편차가 크기 때문에 농촌종합개발 프로그램 적용 가능성이 큰 지역을 선정하는 것이 무엇보다 중요하다. 일반적으로 농촌종합개발 시범사업은 마을 혹은 커문 단위로 이루어지기 때문에 여기서 말하는 지역은 작게는 마을 단위, 크게는 커문 단위로 한정할 수 있다. 지역마다 소득수준, 생산기반시설, 도시 접근성, 사회문화적 특징, 구성원의 의식수준 및 공동체의식에 차이가 있다. 이는 지역 선정 시 중요한 고려사항이기도 하다. 일반적으로 농업 발전 잠재력이 크고, 구성원의 의식수준이 높고 공동체의식이 강하며, 생산기반시설이 어느 정도 갖춰지고, 도시 접근성이 높고, 전통적인 농업사회에서 농촌종합개발 프로그램 적용이 상대적으로 유리하다. 따라서 위 표에서의 적용 대상 국가의 구분이 절대적인 기준이 아님을 밝히는 바이다.

다. 고려사항

가) 수원국 새천년개발목표(MDGs)의 달성 현황 파악

농촌종합개발 프로그램의 대상지역이 대부분의 빈곤층이 분포하고 있는 농촌이고, 수혜 대상자가 모든 지역주민이고, 지원 내용이 포괄적이라는 점에서 새천년개발목표(MDGs)의 모든 항목과 밀접한 관련이 있다. 따라서 수원국의 MDGs 달성현황과 전망을 감안하여 취약한 부분을 중심으로 지원 우선순위와 향후 지원방향을 정할 필요가 있다.

나) 수원국 농업 및 농촌 관계부처와 협의

분야를 막론하고 모든 개발원조에서 수원국의 협력의지, 즉 수원태세가 매우 중요하며, 이는 해당 사업의 효과성과 지속가능성을 좌우한다. 특히 사업

과 이해관계에 있는 관계부처와의 공조가 필수적이고, 중앙부처 뿐만 아니라 지방정부와 관련 기관과의 유기적인 협력이 이루어져야 한다. 또한 농촌종합개발 프로그램의 경우 사업 내용이 포괄적이어서 관련 기관 간의 이해관계가 엇갈릴 수 있다. 따라서 농업 및 농촌 관계부처는 물론 기타 관련 기관을 대상으로 농촌종합개발에 대해 충분히 이해시켜야 한다. 뿐만 아니라 수원국의 농업 및 농촌개발정책과 긴밀한 연계가 필요하다. 이는 '원조일치(Alignment)'의 원칙에 해당한다.

다) 농업 및 농촌 개발원조를 추진 중인 타 공여기관과의 조화

동일한 국가 혹은 동일한 지역에서 여러 공여기관의 중복 지원 사업으로 인한 역량 분산, 효과성 저하 등의 문제가 제기되고 있는 상황에서, 사업 추진에 앞서 타 공여기관과의 협의를 통한 정보 공유, 공동 사업 발굴 등의 협력이 필요하다. 농업 및 농촌 개발원조 분야에 있어서는 WFP, UNDP, WTO, World Bank, USAID, JICA 등과의 개발협력이 가능하다. 선택단계에서 원조의 효과성을 높이고 분업을 통한 각 공여기관의 전문성과 비교우위를 충분히 발휘할 수 있는 여건을 조성하는 것이 무엇보다 중요하다.

라) KOICA 농업분야 지원 방향과 일치

'농림수산'은 KOICA 5대 중점 지원분야 중의 하나이고, '농촌종합개발'은 농어촌개발 분야 중기 추진전략(2011~2015)의 5대 주요 지원분야 중의 하나이다. 더욱이 농촌종합개발 프로그램은 '농촌 인프라 구축', '농업 생산성 향상', '농산물 시장 접근성 강화'와 '소득원 다양화' 등 기타 주요 프로그램을 포괄한다는 특징을 가진다. 이에 따라 '농촌종합개발'은 KOICA의 지원 방향과 일치한다고 볼 수 있으며, 그 프로그램 내용이 매우 다양하기 때문에, 선택단계에서 보다 '집중'할 필요가 있다.

마) 진행 중인 KOICA 지원사업과의 연계

농촌종합개발 프로그램을 선정하기에 앞서, 동일한 수원국 혹은 동일한 지원 대상지역에서 KOICA가 이미 추진하고 있거나 완료된 농업 및 농촌 관련 지원사업을 검토하여 농촌종합개발 프로그램과의 연계 가능성을 타진할 필요가 있다. 그럼으로써 기 사업의 효과성을 높이고 지속가능성을 보장할 수 있는 동시에, 그 바탕위에서 농촌종합개발을 추진할 경우 더 수월하게 추진할 수 있을 뿐만 아니라, 지원사업의 중복을 피할 수도 있다. 농촌종합개발에 교육, 보건 등 비농업분야의 지원도 포함될 수 있기 때문에 이미 추진 중

인 교육, 보건 관련 지원사업과의 연계도 고려할 필요가 있다.

바) 공관 및 KOICA 사무소의 의견 반영

농촌종합개발 프로그램을 포함한 모든 지원사업의 선정에 있어 수원국에 위치한 공관 및 KOICA 사무소의 의견을 적극 반영해야 한다. 왜냐하면, 수원국 정부 및 관계부처와의 지속적인 접촉과 현지조사를 통해 해당 국가와 지원 대상지역의 전반적인 상황, 수원태세를 비롯한 프로그램 적용의 타당성에 대해 잘 파악하고 있기 때문이다.

사) 직접 수혜대상자에 대한 수요 파악

농촌종합개발은 지원 대상지역에 큰 변화를 가져다주고, 전체 지역주민이 그 수혜대상자가 된다. 따라서 구체적인 프로그램을 선정하기에 앞서 현지조사와 의견수렴을 통해 해당 지역의 전반적인 상황과 지역주민의 수요에 대한 파악이 어느 정도 이루어져야 한다. 물론 준비단계에서 농촌종합개발 프로그램을 구체화하기 위한 보다 심층적인 파악이 이루어질 것이다.

아) 사업수행주체에 대한 점검

과거 '새마을운동'을 포함한 시대별 농촌개발 경험이 있는 한국(KOICA)이 농촌종합개발 ODA에 비교우위에 있다는 것을 부정할 수 없는 사실이지만, 농촌종합개발 프로그램을 ODA에 적용할 수행주체의 역량에는 큰 편차가 있다. 따라서 농촌종합개발 프로그램을 수행할 주체에 대한 파악이 이루어져야 하고, 가능한 한 다수의 사업수행주체를 발굴하여 확보하는 것이 무엇보다 중요하다.

[표 20] 농촌종합개발 프로그램 선택단계에서의 고려사항

- 수원국 새천년개발목표(MDGs)의 달성 현황 파악
- 수원국 빈곤감소전략(PRSP), 국가발전계획, 농업 및 농촌개발전략 점검
- 수원국 농업 및 농촌 관계부처와 협의
- 농업 및 농촌 개발원조를 추진 중인 타 공여기관과의 조화
- KOICA 농업분야 지원방향과 일치
- 진행 중인 KOICA 지원사업과의 연계
- 공관 및 KOICA 사무소의 의견 반영
- 직접 수혜대상자에 대한 수요 파악
- 사업수행주체에 대한 점검

2) 준비단계

준비단계는 Action Plan을 확정짓는 단계로서, 선정된 지역에 대한 구체적인 현황 파악이 이루어짐은 물론 주민의 자발적 참여를 유도하고 스스로 지역사회가 당면한 문제점을 인식하고 그 해결방안을 모색하는 기회를 제공하며, 농촌종합개발의 세부 프로그램과 그 우선순위를 결정한다.

가. 지역 현황 파악

가) 주민 홍보

지역 현황을 파악하기에 앞서 지역주민을 상대로 사업에 대해 전반적으로 소개하고 현지조사의 목적을 이해시킬 필요가 있다. 특히 지역의 원로, 이장, 부녀회장 등을 방문하여 협조를 부탁하고, 지역주민의 참여를 독려하도록 한다. 또한 이들을 대상으로 인터뷰를 실시하여 지역의 사회문화적 특징은 물론 지역 전반에 걸친 상황을 파악한다. 또한 이 과정에서 다음 단계에서 시행할 가구조사 설문지를 보완할 수 있고, 지역주민을 대상으로 한 워크숍을 준비하는 단계로서 워크숍의 목적, 방법, 절차, 주민 참여방안 등에 관한 논의가 이루어진다.

나) 가구조사

가구조사는 농촌종합개발 프로그램을 설계하기 위한 중요한 데이터가 되는 동시에 사업 종료 이후 평가를 실시하는데 있어 기준 지표가 된다. 조사 방법으로는 설문조사가 보편적이고, 전수조사를 원칙으로 하되 조사대상이 많을 경우 샘플조사도 가능하다. 만약 샘플조사를 할 경우, 모집단을 대표할 수 있을 샘플을 추출하는 것이 중요하다(일반적으로 소득을 기준으로 함). 조사내용에는 가족 수, 나이, 교육수준, 건강상태, 소득, 자산, 경작면적, 재배작목, 주거환경 등 다양한 항목을 포함된다.

다) 마을지도 그리기

마을지도를 직접 그릴 경우, 마을의 지리적 조건을 이해하는데 큰 도움이 되며, 특히 취락구조, 경지 분포는 물론 저수지, 하천 등의 위치를 쉽게 파악할 수 있다. 이는 마을회관 및 공동작업장 건립, 공동식수 개발을 위한 입지 선정 등 프로그램 설계 차원에서도 활용이 가능하다.

[표 21] 지역 현황 파악 시 고려사항

구 분	주요 내용
물리적 환경	지리적 위치와 지형, 기후, 토양, 수자원
사회경제적 환경	인구, 교육, 종교, 보건, 소득, 소득구조, 식량안보, 성평등, 토지 소유권, 시장 접근성, 지역 금융, 사회안전, 산업구조, 자치조직
농촌 기반시설	주택, 식수와 위생, 교통, 전기와 통신, 관개, 도로망, 농업 생산조직
농업 현황	토지 이용, 주요 작물, 작부체계와 경지 이용률, 영농 자재, 작물의 생산량, 가공과 판매, 농기계, 가축, 농업발전 제한 요인, 주민의 농업개발 수요

나. Action Plan

가) 워크숍

농촌종합개발 프로그램을 설계하기에 앞서 지역주민의 의견을 적극 반영하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉, 지역주민을 대상으로 워크숍을 개최하여 농촌종합개발에 대해 명확히 이해시키고, 주민의 의견 수렴에 기초한 농촌종합개발 프로그램의 목표와 절차를 주지시킨다. 또한 민주적인 회의를 통해 주민 스스로가 인식하고 있는 지역사회의 당면과제를 도출하고 그 해결방안을 모색하며, 그 과정에서 농촌종합개발의 세부 프로그램의 우선순위를 정하도록 한다. 이 과정에서 주의할 사항은 주민의 자발적 참여를 전제로 하고 민주적 절차에 따라 진행하며, 주민의 주인의식을 고양시키는 것이다.

나) Action Plan 확정

지역주민이 직접 작성한 Action Plan 초안은 일상생활에서의 시급성, 소득 증대를 위한 필요성, 수혜자의 수, 지속가능성, 사업 예산 등의 기준에 따라 변경될 수 있으며, 일부 프로그램이 제외되거나 그 우선순위가 재조정될 수도 있다. 이는 동일한 지역을 대상으로 농촌종합개발 프로그램을 설계한다고 할지라도 다양한 모델이 수립될 수밖에 없는 이유이다. Action Plan 확정애 앞서 지역주민을 대상으로 초안의 내용이 변경된 이유를 충분히 설명해야 한다.

5. 농촌종합개발 ODA 성과지표

사업요소 구분	성과지표(Result Indicators)			영향(Impact)
	산출물(Output)	초기결과 (Initial Outcome)	중기결과 (Intermediate Outcome)	최종결과 (Ultimate Outcome)
생산성 향상	하드웨어 • 관개시설 • 농지개발 • 농기계 • 시범농장 등	• 산출물 자체에 대한 평가 (면적, 크기, 길이, 용량, 수량 등) • 보조물, 투입 기자재에 대한 평가 (면적, 크기, 길이, 용량, 수량 등) • 수혜 농가 혹은 농민의 수	• 해당 품목의 생산성 평가 (사업 전후의 단위면적당 생산량 비교) • 수혜 농가의 소득 평가 (사업 전후의 해당 품목의 소득 비교) • 산출물 이용의 효율성에 대한 평가 (산출물 이용자 수, 이용 빈도 등) • 산출물 유지관리능력에 대한 평가 (관리조직 유무, 유지보수 건수 등)	• 빈곤율 감소 • 생산성 향상 • 소득 증대
	소프트웨어 • 농업연구기관 지원 • 종자 보급 • 기술 교육훈련 • 생산자조직 구성 및 지원 등	• 투입 물품 및 기자재에 대한 평가 (수량, 용량 등) • 잠재 수혜 농가 혹은 농민의 수 • 실제 수혜 농가 혹은 농민의 수	• 해당 품목의 생산성 평가 (사업 전후의 단위면적당 생산량 비교) • 수혜 농가의 소득 평가 (사업 전후의 해당 품목의 소득 비교) • 사업의 파급효과 및 지속가능성 평가 (수혜자 수의 변동률 점검 등) • 수혜자의 만족도 평가	

사업요소 구분	성과지표(Result Indicators)			영향(Impact)
	산출물(Output)	초기결과 (Initial Outcome)	중기결과 (Intermediate Outcome)	
부가가치 제고	- 농산물 가공시설 - 수확 후 관리(탈곡, 건조 등) 관련 시설 및 장비 - 집하장 - 저장창고 - 공동작업장 - 운송수단 지원 등	- 산출물 자체에 대한 평가 (면적, 크기, 용량, 수량 등) - 보조물, 투입 기자재에 대한 평가 (면적, 크기, 길이, 용량, 수량 등) - 수혜 농가 혹은 농민의 수	- 해당 품목의 부가가치 변화에 대한 평가 (품목별 전후 판매가격 비교) - 수혜 농가의 소득 평가 (사업 전후의 해당 품목의 소득 비교) - 산출물 이용의 효율성에 대한 평가 (산출물 이용자 수, 이용 빈도, 물동량 등) - 산출물 유지관리능력에 대한 평가 (관리조직 유무, 유지보수 건수 등)	- 빈곤율 감소 - 부가가치 제고 - 소득 증대
소프트웨어	- 전처리 기술 지원 - 농산물 가공기술 지원 - 농산물 품질관리 지원 - 마케팅 지원 등	- 투입 물품 및 기자재에 대한 평가 (수량, 용량 등) - 잠재 수혜 농가 혹은 농민의 수 - 실제 수혜 농가 혹은 농민의 수	- 사업 전후의 농산물 부가가치 변화에 대한 평가(품목별 전후 판매가격 비교) - 수혜 농가의 소득 평가 (사업 전후의 해당 품목의 소득 비교) - 사업의 파급효과 및 지속가능성 평가 (수혜자 수의 변동을 점검 등) - 수혜자의 만족도 평가	

사업요소 구분	성과지표(Result Indicators)			영향(Impact)
	산출물(Output)	초기결과 (Initial Outcome)	중기결과 (Intermediate Outcome)	
생활환경 개선	• 마을안길, 진입로 정비 • 소규모 교량 건설 • 주택 개량 • 부설 개량 • 화장실 개량 • 상하수도시설 확충 • 축사 격리 등	• 산출물 자체에 대한 평가 (면적, 크기, 길이, 용량, 수량 등) • 보조물, 투입 기자재에 대한 평가 (면적, 크기, 길이, 용량, 수량 등) • 수혜 농가 혹은 농민의 수	• 사업 효과성에 대한 평가 (사업 전후 수혜자가 느끼는 편의성 비교) • 생산활동에 미치는 영향 평가 (사업 전후 노동생산력 비교) • 위생환경 개선 평가 (수혜자의 건강상태 및 질병발병 빈도 비교) • 수혜자의 종합적 만족도 평가	• 생활환경 개선 • 보건위생환경 개선 • 건강 증진 • 동생산력 증대
	• 기초보건교육 실시 등	• 피교육 대상자 수	• 위생환경 개선 평가(전후 수혜자의 건강 상태 및 질병발병 빈도 비교) • 생산활동에 미치는 영향 평가 (전후 노동생산력 비교)	
주민 역량강화	• 마을회관 건립 • 마을기금 마련 등	• 산출물 자체에 대한 평가 (면적, 크기, 수량 등) • 보조물, 투입 기자재에 대한 평가 (면적, 크기, 수량 등)	• 산출물 이용의 효율성에 대한 평가(산출물 이용자 수, 이용 빈도, 용도의 다양화 정도 등) • 공동체 기여에 대한 평가 (공동활동 목적의 이용 횟수 등)	• 자치능력 강화 • 공동체의식 제고
	• 마을개발위원회 구성 • 부녀회 구성 및 지원 • 청년회 구성 및 지원 등	• 신규 자치조직의 수 • 가입 농가 혹은 농민의 수	• 조직 운영실태 평가(조직구조, 정기모임 및 임시모임의 횟수, 활동내용 등) • 회원의 만족도 평가	

VI. 결론 및 제언

본 연구는 농촌종합개발 ODA를 빈곤지역을 대상으로 지역주민의 참여 하에 외부의 지원과 지역이 보유한 자원을 이용하여 소득 증대와 생활환경 개선을 목표로 추진하는 지속가능한 농업·농촌개발 프로그램이라고 정의하였다. 이를 기초로 하여 한국의 근대화 과정에서 추진한 농촌종합개발 경험, KOICA로 대표되는 한국의 농촌종합개발 ODA 경험과 MVP를 포함한 국제사회의 대표적 농촌종합개발 사례들을 분석하여 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델 수립에 필요한 시사점을 도출하였다. 이러한 시사점과 수원국 개발환경의 다양성에 대한 종합적 고려를 바탕으로 농촌종합개발 ODA 모델 접근방식을 살펴보았고, 마지막으로 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델(안)은 물론 그에 수반되는 추진절차와 성과지표를 제시하였다.

한국은 ‘지역사회개발(1950~1960년대)’, ‘새마을운동(1970년대)’, ‘농어촌지역종합개발(1980년대)’, ‘농어촌정주생활권개발(1990년대)’과 ‘농어촌마을종합개발(2000년대 이후)’ 등 농촌종합개발 사업을 지속적으로 추진하였다. 이러한 사업들은 당시 시대적 변화와 요구를 반영하고 있고, 대부분 정부 주도형 하향식(top-down) 접근방식이 적용되었으며, 그에 따른 법적, 제도적 지원이 뒤따랐고, 범국가적 지원방식에서 특정 지역 중심의 선별적 지원방식으로 전환되었다. 또한 농산물 공급지로서의 기능보다는 점차 정주공간으로서의 기능이 더 강조되었다.

KOICA에서 추진한 6건의 농촌종합개발 ODA 사업을 분석한 결과, 지역마다 당면한 문제점, 보유한 가용자원 및 개발 잠재력, 주민의 개발 수요와 주민 역량은 물론, 개발 주체의 프로젝트 설계능력과 선호도(preference)가 각기 다르기 때문에 다양한 형태의 농촌종합개발 모델이 도출되었다. 프로그램 내용적 측면뿐만 아니라 방법론적 측면에서도 다양한 요소들로 구성된 것으로 나타났다.

UN의 밀레니엄 빌리지 프로젝트(Millennium Villages Project, MVP)는 아프리카 농촌지역 주민이 스스로 절대 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 농촌종합개발 프로그램 모델이며, 이를 포함한 World Bank, IFAD, GTZ, SIDA 등 국제사회에서 추진하고 있는 농촌종합개발 ODA 사례를 통해 지속가능성 확보, 지역주민의 참여 유도, 지역 자연자원의 효율적 이용, 섹터통합형 프로그램 적용, 사업의 효과성에 대한 사전 검증, 인프라와 역량강화의 조화 등의 과제 및 시사점을 도출하였다.

이처럼 한국의 농촌종합개발 경험, KOICA에서 추진한 한국형 농촌종합개발 ODA와 MVP를 중심으로 한 국제사회 농촌종합개발 ODA 사례를 분석한 결과, 사업 대상지의 지역적 특성, 중앙정부 혹은 지방정부의 지원역량, 지역주민의 수요, 지원주체의 선호도(preference), 사업 추진주체의 역량 등의 차이로 인해 프로그램 모델의 표준화가 어려운 것으로 나타났다. 특히 방법론적 측면에서는 지역의 특수성 반영 여부, 지역주민의 참여 정도, 프로그램의 구성 방식 등에 따라 농촌종합개발 ODA 모델의 접근방식이 크게 달라졌다.

이러한 농촌종합개발 ODA 모델의 접근방식과 더불어 프로그램 모델 수립을 위한 구체적인 방안을 제시하였다. 다시 말해, 농촌 인프라 구축, 농업 생산성 향상, 농산물 시장접근성 개선, 농외소득 다양화와 지역주민 역량 강화 등 프로그램 모델 수립에 필요한 주요 프로그램 구성요소, 지원 목표와 지원 분야를 바탕으로 대륙단위의 중점 프로그램 선정, 국가단위의 프로그램 유형화, 지역단위의 프로그램 구성 등 프로그램 모델 도출 방안을 제시하였다. 이를 바탕으로 6개의 농촌종합개발 ODA 프로그램 모델(안)을 수립하였다. 더 나아가 이러한 프로그램 모델을 적용하기 위해 선택단계와 준비단계로 구분한 농촌종합개발 ODA 프로그램 추진절차 및 성과지표를 제시하였다.

농촌종합개발 ODA 프로그램에는 다양한 세부 프로그램이 포함되고 다양한 접근방식이 도입되기 때문에 유형화하기가 쉽지 않다. 또한 유형화된 모델의 실제 적용에 있어서도 지역적 특성 등 많은 변수들이 작용하여 기대효과를 얻기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 농촌종합개발 ODA 프로그램 개발보다는 효과적 적용을 위한 방법론적 측면의 분석에 더욱 치중하였다. 따라서 향후 프로그램 내용적 측면에서 다양한 콘텐츠 발굴과 구체적인 모듈 개발을 위한 후속연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

[참고 문헌]

<국내 자료>

- 김경아(2011), 새마을운동 해외전수 활성화를 위한 과제에 관한 연구, 영남대학교 학원 : 석사논문
- 김병택(2009), 한국의 농업정책, 서울 : 한울아카데미
- 김용운 외(1994), 지역개발정책의 이론과 실제, 안양 : 국토개발연구원
- 김종진(1996), 농어촌정주생활권개발사업, 한국농촌계획학회지 2(1)
- 문화공보부(1972), 새마을운동 : 그 이념과 전개
- 박대현(2009), 주민참여형 농촌지역개발사업의 활성화방안에 관한 연구 : 전남지역을 중심으로, 대불대학교 : 박사논문
- 박진도 외(2002), 상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구, 서울 : (사)농정연구센터
- 소진광 외(2011), 새마을운동 ODA 시범사업의 추진방안 연구, 서울 : 행정안전부
- 신윤표(2010), 뉴 새마을운동론, 대전 : 한남대학교출판부.
- 이경구(2004), 한국에 대한 개발원조와 협력, 서울 : 한국국제협력단
- 임한성(2010), 새마을운동 아프리카 전수사업의 성과 평가모형에 관한 연구, 새마을아카데미 연구논총 3(1)
- 임형백(2011a), 새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력, 아시아연구 14(2)
- _____(2011b), 새마을운동의 아프리카 공적개발원조(ODA) 적용 방향, 한국지역개발학회지 23(2)
- _____(2012), 새마을운동의 세계화와 공적개발원조 적용을 위한 과제, 한국지방자치연구 14(1)
- 정기환 외(2005), 농업분야 협력사업 평가, 서울 : 한국농촌경제연구원
- _____(2007), 대 개도국 농촌개발 경험 전수 방안 연구, 서울 : 한국국제협력단
- _____(2011), 농촌개발 협력 프로그램 연구, 성남 : 한국국제협력단
- 정우진(2010), 한국형 개발협력 모델, 성남 : 한국국제협력단
- 최수명 외(2011), 농촌계획학, 파주 : 동명사
- 한국개발전략연구소(2006), 한국형 개발사업 모델 프로그래밍 방안, 서울 : 한국국제협력단
- 한국국제협력단(2001), 베트남 농촌개발(새마을운동) 시범사업 실시협약의 결과보고서
- _____(2006), 베트남 농촌개발(새마을운동) 시범사업 종료보고서(2001~2002)
- _____(2008a), 국제개발협력의 이해, 서울 : 한울아카데미
- _____(2008b), 캄보디아 캄퐁참주 농촌 지역개발 PMC 사업 최종보고서
- _____(2009a), 에티오피아 아르시존 농촌개발 사업 사전타당성조사 결과보고서

_____(2009b), 캄보디아 농촌개발정책 및 전략수립사업 최종보고서
 _____(2010a), DR콩고 추엔게 농촌종합개발사업 집행계획(안)
 _____(2010b), DR콩고 추엔게 농촌개발사업 기본설계조사 및 실시협의 보고서
 _____(2010c), 에티오피아 아르시존 농촌개발사업 사업집행계획(안)
 _____(2010d), 페루 꾸스꼬 꼬라오 농촌지역개발사업 집행계획(안)
 _____(2010e), 페루 꾸스꼬 주 꼬라오 지역개발시범사업 실시협의 결과보고서
 _____(2011a), 농어촌개발 분야 전략(2011~2015)(초안)
 _____(2011b), 농어촌분야 국제개발협력 동향 조사보고
 _____(2011c), 미얀마 흘레구 농촌개발사업 종료평가 결과 보고
 _____(2011d), 미얀마 흘레구지역 농촌개발 사업결과보고서
 한국대학교수새마을연구소(2010), 새마을운동 40년사, 서울 : 도서출판 신아
 국회전자도서관(www.nanet.go.kr)
 농어촌연구원(irr.ekr.or.kr)
 농촌진흥청 농업과학도서관(<http://lib.rda.go.kr/newlib>)
 학술연구정보서비스(www.riss.kr)
 한국농촌경제연구원(www.krei.re.kr)

<해 외 자 료>

OECD(2010), Measuring Aid to Agriculture
 OECD(2011), Aid to agriculture and rural development
 The World Bank(2007), World Development Report 2008 : Agriculture for Development
 CAADP(<http://www.nepad-caadp.net>)
 CIRDAP(<http://cirdap.org>)
 FAO(<http://www.fao.org>)
 IFAD(<http://www.ifad.org>)
 IIRD(<http://iird.wordpress.com>)
 Millenniumvillages(<http://www.millenniumvillages.org>)
 SIDA(<http://www.sida.se/english/>)
 The World Bank(<http://www.worldbank.org>)
 UNFPA(<http://www.unfpa.org>)

연구자료 경제개발 2013-01-243

농촌종합개발 프로그램 모델 연구

발행 2013년 9월
발행인 김 영 목
발행처 한국국제협력단
편집인 경제개발팀
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)
전화 031) 740-0114
팩스 031) 740-0698
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000241-14

