

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.