

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002458-01

식량원조사업 추진 효율화 방안

- 2018년 FAC 가입에 의거 -

(사)환경농업연구원

연구 담당

김 정 호	원 장	연구 총괄, 식량원조사업 배경·추진 경과, 주요내용·성과, 외국사례, 향후 추진방안
박 문 호	연구위원	식량원조사업 실적, 의견조사, 관련정책 검토
이 경 해	연구원	문헌정리, 자료 집계

머 리 말

이 보고서는 우리 연구원이 농림축산식품부로부터 연구용역으로 의뢰를 받아 수행한 『식량원조사업 추진 효율화 방안』(연구기간: 2018.7.2~2018.12.28) 연구의 최종보고서이다.

우리 연구원은 농업·농촌·식품 분야의 경제 문제를 연구하는 사단법인으로서 당면한 농정 과제와 아울러 미래 지향적인 농정 방향에 대해서도 선제적으로 연구하고 있다. 이러한 맥락에서 농림축산식품부의 정책연구과제를 몇 차례 수행하였으며, 이 연구도 그 연장선이라고 할 수 있다.

우리나라가 2018년 1월에 공식적으로 식량원조국이 되었다. 정부는 작년부 터 인도적 차원에서 개발도상국의 식량부족 해소에 기여하고자 우리 쌀을 활용한 식량원조를 추진하기로 결정하고, 이를 위한 국제협약인 ‘식량원조협약 (Food Assistance Convention, FAC)’에 가입하기로 하여 작년 12월 초에 국회 비준 동의를 거쳐 금년 1월 말에 가입 절차를 완료했다. 그리고 금년 6~7월에 2016년산 쌀 5만 톤을 중동 및 아프리카의 4개국에 지원하게 되었다.

이 연구는 우리나라가 올해 FAC에 가입하고 유엔세계식량계획(WFP)과 파트너십을 통하여 개도국에 대규모로 쌀의 현물원조를 처음 실시하는 만큼, 식량원조사업의 추진 경과 및 성과를 분석하여 식량원조사업 모델로 발전시키고, 금년의 사업 추진에 대한 모니터링과 국제 식량원조 추진 동향 등을 정리하여 향후 정책의 참고자료로 제공하고자 한다.

이 연구를 수행하는 과정에서 의견 조사와 간담회 등을 통하여 여러 의견을 수렴하였으며, 주요 정책에 대하여 고견을 주신 농정 담당자 그리고 학계와 유관기관·단체의 전문가들에게 감사 말씀을 드린다. 이 보고서가 우리나라 식량원조사업 관련제도와 정책의 추진에 유용하게 활용되기를 기대한다.

2018. 12.

(사)환경농업연구원 이사장 강 정 일

요 약

대한민국이 식량원조국이 되었다. 2018년 1월 식량원조협약(FAC)에 가입하고 국내산 쌀 5만 톤을 개도국에 지원함으로써 국제사회에 식량원조 공여국으로서 본격적인 활동을 시작한 것이다. 이 연구는 우리나라가 올해 국제기구를 통하여 대규모의 쌀을 식량부족 국가에 지원함에 따라 그 배경과 경과 및 성과에 관한 기록을 정리하여 식량원조사업 모델로 발전시키고자 하는 것이 주된 목적이다. 나아가 세계 각국의 식량원조 사례와 국내외 여론도 분석하여 우리나라의 중장기적이고 효율적인 식량원조 정책 방안을 제안하고자 하였다.

연구 내용은 크게 나누어 두 부분으로 구성된다. 앞부분은 식량원조사업을 추진하게 된 배경(제2장), FAC 가입을 포함한 추진 경과(제3장) 및 2018년 식량원조 추진 실적(제4장)을 정리하는 백서(白書) 수준의 연구이고, 뒷부분은 2018년도 식량원조사업의 평가 및 성과 분석(제5장), 외국의 식량원조 사례의 검토와 시사점(제6장) 등을 토대로 우리나라 식량원조사업의 정책과제와 추진 방안(제7장)을 도출하기 위한 정책분석 연구로 구성하였다.

먼저, 식량원조사업의 추진 배경으로, 한국전쟁 이후 식량이 부족했던 시기부터 1970년대의 식량증산을 통한 주곡 자급 달성 그리고 1980년대 중반 이후의 쌀 재고 증가 등 지난 반세기 동안 전개된 식량정책 및 쌀 수급 동향을 간략히 정리하였다. 우리나라의 식량원조 수혜는 1961년 유엔세계식량계획(WFP)이 창설된 직후인 1963년 WFP에 식량원조를 요청하면서 시작되었으며, 이후 약 20년간 지원을 받아오다가 1984년에 기아 종식(Zero Hunger)을 달성하며 수혜국을 졸업하였고, 동시에 원조 공여국(供與國)으로 지위가 격상되었다.

이에 따라, 우리나라가 식량원조와 관련된 국제기구에서 활동한 실적을 정리하였다. 2009년 OECD/DAC(개발원조위원회) 가입과 추진 경과 및 우리나라의 위상, 2011년과 2015년의 WFP 집행위원국으로서의 활동, 2013년 아세안+3 비상 쌀 비축제(APTERR) 가입 및 식량원조사업 실적, 그리고 2018년 FAC 가입 및 WFP를 통한 식량원조사업 실적 등이 주요 내용이다.

그 중에서 WFP와 APTERR의 활동을 간략히 소개한다. WFP는 UN 식량지원 전문기구로서 세계 최대의 기아대책 사업을 펼치고 있다. 오늘날 WFP는 매년 83개국에 평균 8천만 명에게 식량을 지원하고 있으며, 북한에 대해서도 1996년부터 2007년까지 인도적 차원의 식량지원을 추진하였다. 우리나라는 2018년 기준으로 WFP에 연간 5천만 달러(세계 12위)를 지원하는 명실상부한 식량원조국으로 활동하게 되었다. APTERR는 아세안 국가와 한·중·일 3국 등 13개국이 비상시에 대비하여 쌀을 비축하는 정부 간 기구이다. 우리나라는 2013년에 회원국으로 가입하였으며, 공여국으로서 2017년 미얀마 및 캄보디아에 사상 처음으로 쌀 750톤을 무상원조하였고, 2018년에는 베트남, 미얀마 및 라오스에 각각 1만 톤, 1,300톤 및 1,000톤을 긴급구호용으로 지원하였다.

식량원조협약(FAC) 가입에 관해서는 사전 검토 단계와 가입 추진 절차로 나누어 정부 문서를 인용하면서 정리하였다. 먼저, FAC가 새로 발족된 2013년부터 가입 요청을 받고 주무부처인 농림축산식품부에서 내부적으로 검토해 온 경과를 정리하였다. 그리고 회원국 가입을 위한 절차로서 2017년 3월 대외경제장관회의에서 FAC 가입을 결정한 후, 우리나라 쌀 5만 톤을 원조하기로 하는 계획에 대한 재정적 검토를 마치고 12월에 국회 비준을 거쳐 2018년 1월 UN에 가입서를 기탁함으로써 가입 절차를 완료하기까지의 과정을 정부 문서에 기초하여 정리하였다.

또한 2018년 FAC 약정에 의한 식량원조사업 추진 경과와 실적에 대해서는 우리나라가 개도국에 5만 톤 수준의 대규모 쌀의 현물원조를 처음 실시하는 만큼 추진 체계와 경과를 기록으로 남겨둌으로써 향후의 정책 추진에 참고할 수 있도록 하였다. 즉, 농림축산식품부가 WFP와 업무협약을 체결하여 지원 규모는 한국쌀 5만 톤에 해당하는 460억 원으로 하고, 2018년 인도적 지원 대상국으로 중동지역의 예멘, 아프리카의 케냐, 에티오피아, 우간다 등 4개국으로 결정하였으며, 쌀 원조사업의 구체적인 내용으로 정부관리양곡 방출, 가공, 국내 운송, 선적, 해상 운송, 현지 내륙 운송, 보관, 분배, 모니터링 등에 관한 기록을 정리하였다.

2017년 12월 농림축산식품부는 장마철이 시작되는 6월 이전까지 가공, 국내

운송, 선적 등 절차를 마무리한다는 ‘2018년 식량원조사사업 추진계획’을 수립하였다. 국내 절차는, 원료곡(벼) 수송(3월 초~4월 중순), 원료곡 가공 및 포장(3월 하순~5월 초순), 선적 개시(3월 하순~5월 중하순) 등의 일정으로 추진되었으며, 5월 국내 선적항을 출항하여 6~7월 수원국(受援國)에 도착 후 7월부터 현지 분배가 이루어지도록 하였다.

이렇게 원조된 쌀은 6~7월 중 4개 수원국의 항구에 도착하여 WFP 현지 보관창고에 전달되었으며, 같은 시기인 7월에 아프리카와 중동 지역을 순방 중인 이낙연 국무총리가 케냐에서 한국쌀 전달식에 참석하였다. 한편, 동 행사에 참석하였던 농림축산식품부 대표단은 케냐의 난민캠프를 방문하여 캠프 내의 쌀 보관 상황을 점검하고, 현지 난민들이 우리나라 쌀을 배급받아 조리한 밥을 섭취하는 실태까지 확인하였다.

다음으로, 식량원조사사업을 효율적으로 추진하기 위한 방안을 모색하기 위하여 2018년도 FAC 식량원조사사업의 추진 성과를 평가하였다. 먼저, 식량원조사사업에 대한 언론의 보도 동향을 정리하였고, 전국의 도농통합시에 거주하는 시민 98명을 대상으로 식량원조에 대한 의견조사를 실시하였다. 분석 결과에서 우리나라가 식량원조 공여국이 되었다는 것이 바람직하다는 응답이 81%로 대단히 높았으며, 우리나라 쌀이 아프리카에서도 좋은 반응을 받았다는 사실에 만족하면서 앞으로 식량원조를 늘려 나갈 것을 희망하였다.

또한, 식량원조사사업에 대한 계량적인 평가를 시도하였다. 먼저 대외적 성과로, 2018년에 식량원조협약(FAC)에 가입하여 460억 원을 공약함에 따라 우리나라의 FAC 약정금액 순위는 전체 16개 회원국 중 6위가 되었으며, 식량원조사사업을 WFP를 통해 추진함에 따라 WFP 공여액의 국가별 순위도 높아졌다. 국내 성과로, 정성 평가를 통해 식량원조는 국내 쌀 수급안정에 긍정적인 효과가 있는 것으로 확인되었다. 우리나라 쌀을 원조 받은 수혜국의 현지 만족도 조사는 WFP가 실시하였으며, 수혜국 정부뿐만 아니라 현지 주민들도 만족도가 높은 것으로 조사되었다.

우리나라의 식량원조사사업을 정책적 관점에서 짚어보기 위하여 외국의 식량원조 추진 사례를 수집하여 정리하면서 시사점을 제안하고, 식량원조와 연계하

여 수혜국과의 농업협력 강화 방안도 검토하였다. 우리나라보다 먼저 FAC에 가입하여 식량원조사업을 시작한 15개 회원국의 동향을 간략하게 소개하고, 이어서 미국과 일본에 대해서는 세부적으로 정책 내용을 검토하였다. 간략히 요약하면, 미국은 세계 식량안보에 기여하면서 최대의 식량원조국으로서 잉여 농산물을 활용한 현물 원조가 많은 것이 특징이고, EU는 권역 내의 난민 유입을 방지하기 위하여 식량 부족국가에 현금과 현물 방식으로 지원하고 있으며, 일본은 현금 지원을 기본으로 개별 지원과 국제기구를 통한 지원을 병행하는 동시에 식량원조와 아울러 경제협력을 도모하는 것이 특징이다.

이러한 검토를 바탕으로 식량원조사업의 효율적인 추진을 위한 정책의 체계와 개선 방안을 제시하였다. 우선, 식량원조 관련 경험이 축적될 때까지는 현행 지원 방식과 지원 체계를 유지하되, 중장기적으로는 국제기구를 통한 지원과 함께 양자 지원 방식도 검토할 필요가 있으며, 원조 방법에 대해서도 원조 품목을 다변화하는 방안과 현물과 현금 원조를 병행하는 방안도 검토하도록 제안하였다. 또한, 식량원조사업을 일관성 있게 효율적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것과, 나아가 식량원조사업을 전담하는 추진기구로서 미국의 USAID, EU의 ECHO, 일본의 JICA 등과 같은 국제협력 기구와 협조 체제를 구축하는 것도 필요하다는 의견을 제시하였다.

끝으로, 우리나라가 WFP에 긴급구호를 요청한 것이 1963년이었는데, 어느덧 반세기가 지나 우리 쌀을 외국에 원조할 수 있게 되었다. 우리 국민의 절반이 과거에 식량부족을 경험하였는데, 이제 우리나라가 식량원조국으로서 국제사회에 이바지하게 된 것이다. 특히, 우리 쌀이 중동 및 아프리카의 식량부족 국가 주민들에게 인도적으로 지원되어 식량난을 해소하는데 기여하고, 이들 국가와의 국제협력을 다지는 매개가 된다는 점은 매우 의미 있는 일이다.

Abstract

A New Direction for Korea's Efficient Food Assistance

Korea became an official food aid donor as of January 2018, by joining the Food Assistance Convention(FAC) to 50,000 tons of domestic rice to developing countries. This study aims to develop a food assistance model by reviewing the background, progress and achievements of Korea as a food aid donor working with international bodies. It further aims to suggest an efficient, mid-to-long term policy measures for Korea based on analyses of other countries' cases as well as public opinions at home and abroad.

This study is largely divided into two parts. The first part is a white paper (Chapter 2) that summarizes the background, progress (Chapter 3), and performance in 2018 (Chapter 4). The second half contains evaluation and analysis (Chapter 5) of Korea's food assistance project in 2018 as well as case studies of other countries (Chapter 6), with the goal of drawing up policy measures (Chapter 7) for a more effective food assistance program.

The first part introduces the background of Korea's food aid project. This includes a summary of developments in food policies and rice supply in the country, from the time when the nation ran out of food in the aftermath of the Korean War, its achievement of self-sufficiency for staple crops through the green revolution, to the increase in rice stock since the mid-1980s. The history of food aid of Korea as recipient first began in 1963 when the country requested the U.N. World Food Programme(WFP) for the first food assistance after the organization's launch in 1961. After almost 20 years of receiving food assistance, Korea achieved Zero Hunger in 1984, turning itself from a recipient to a donor.

The study then provides the history of Korea's engagement with international organizations for food aid so far: joining OECD/DAC membership in 2009, activities as a member of the WFP in 2011 and 2015, joining ASEAN+3 Emergency Rice Reserve(APTERR) membership in 2013, joining FAC membership in 2018 and participating in food aid activities through this Convention.

Among them, the study's particular focus is on Korea's cooperation with the WFP and APTERR. The WFP, the food assistance branch of the UN, fights famine through large-scale operations around the globe. Currently, the WFP provides food to an average of 80 million people in 83 countries every year and humanitarian food assistance to North Korea from 1996 to 2007. Korea officially became a member country to the WFP as of 2018 by contributing USD 50,000 annually (12th globally). APTERR is an intergovernmental body serving as an emergency rice reserve formed by 13 countries including ASEAN, Korea, China, and Japan. Korea joined APTERR in 2013 and provided its first assistance of 750 tons of rice to Myanmar and Cambodia in 2017. And in 2018, Korea contributed 10,000 tons, 1,300 tons and 1,000 tons of rice as emergency relief to Vietnam, Myanmar, and Lao PDR, respectively.

The process of Korea's joining the FAC is described in two stages with references of government documents: internal review and actual signing procedure. The study first explains the review process of the Korean government (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) on joining of the FAC following the Convention's request to come onboard in 2013 when it was launched. After the Ministry of Economic Affairs officially decided to join the FAC in March 2017, Korea committed the Minimum Annual Commitment of contributing 46 billion won to purchase 50,000 tons of rice. After ratification by the National Assembly in December 2017, the administrative process to join the FAC was completed by placing a letter of entry to the UN in January 2018.

The study then presents the progress and performance of the 2018 food aid

project Korea conducted through the FAC. The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs(MAFRA) signed a working agreement with the WFP to provide 50,000 tons of rice to Yemen, Kenya, Ethiopia and Uganda. Every step is documented in detail, from release of government stock rice, processing, in-land transportation, shipment, marine transportation, in-land transportation after arrival, storage, distribution and monitoring, etc.

To implement the 2018 project, MAFRA established a work plan to complete the entire process from processing raw grains, transporting to shipment by June, before the rainy season starts in the country. Operations in Korea followed the timeline of transporting raw grains (rice) by early March-mid April, processing raw grains by late March - early May, and packaging and shipping by late-March to mid/late May. Rice-carrying vessels departed Korea and arrived in recipient countries around June/July, and the donations were locally distributed in July.

After the rice arrived at ports of four countries in July, it was allocated to recipients. Prime Minister Lee Nak-yeon, as part of his visits to Africa and the Middle East, attended the WFP rice delivery ceremony held in Kenya. On the occasion of this ceremony, representatives from MAFRA visited a refugee camp in Kenya to inspect the rice storage situation and were able to see refugees cooking and consuming rice donated by Korea.

After explaining actual operations in detail, the study evaluates the food aid project in 2018 to find ways for improving efficiency of the food assistance program. Media coverage and an opinion poll result of 98 Korean citizens about the project were presented. 81% of survey respondents said they were glad that Korea became a food aid donor country. They felt pride that Korean rice was well-received by refugees in Africa and wished the food aid could be further expanded in the future.

A quantitative evaluation on Korea's food aid was also carried out. Globally,

Korea made a commitment to donate 46 billion won by joining the FAC in 2018, raising its rank to the 6th place among 16 countries. As the project was carried out through the WFP, its ranking in WFP country contributions went up, too. Domestically, a qualitative study on the project showed that food aid brought about a positive effect on stabilizing rice supply within Korea. The WFP conducted a survey on local satisfaction of the recipient country, and found that residents as well as the government of the recipient country were highly satisfied.

Food assistance project cases of other countries were collected in order to analyze Korea's food assistance program and find from the policy perspective. The study briefly introduces countries that joined the FAC before Korea and their food assistance trends, followed by detailed case studies of the United States and Japan.

The U.S., as the largest donor of food assistance, uses its surplus agricultural commodities for a huge volume of in-kind contributions, thereby contributing to global food security. On the other hand, the EU provides both cash and in-kind assistance to food-short countries in order to prevent entry of refugees into their own territories. Japan provides food assistance in a form that combines bilateral assistance and multi-bi assistance mainly based on cash assistance, while promoting economic cooperation along with food assistance.

Based on the analyses mentioned above, the study comes up with ideas for Korea to carry out food assistance projects more efficiently. It concludes that the Korean government needs to maintain the current approach in the short-term until we build more experience in food assistance. In the long-term, however, the government needs to consider providing bilateral assistance in addition to the current assistance through international organizations. As for how the assistance is provided, it is suggested that Korea diversify commodities of support and provide both in-kind and cash assistance. Furthermore, the study also pro-

poses establishing a system dedicated to food assistance, which enables projects to be conducted with consistency and efficiency. It is also important to establish a cooperative system for working with international organizations, just as USAID of the U.S., ECHO of the EU and JICA of Japan.

Finally, it is a remarkable accomplishment that a country once relied on emergency relief from the WFP in 1963 turned itself into a donor within only a half century. The Korean people take deep pride in helping other countries in need with food aid as half of the population has similar experience. It is especially meaningful that Korean rice contributes to resolving food shortage in Middle Eastern and African countries, strengthening bilateral cooperation between Korea and those countries.

목 차

요 약

Abstract

제1장 서 론

1. 연구 배경과 목적 1
2. 선행연구 검토 3
3. 연구 내용 및 보고서 구성 6

제2장 식량원조사업의 추진 배경

1. 양정 개관 및 식량 수급 추이 11
2. OECD 개발원조위원회(DAC) 활동 21
3. 유엔세계식량계획(WFP) 활동 31
4. 애프터(APTERR)를 통한 식량원조사업 추진 41

제3장 식량원조협약(FAC) 가입 경과 및 내용

1. FAC의 연혁과 협약 규정 49
2. 우리나라의 FAC 가입 추진 경과 61
3. FAC 가입 내용과 회원국으로서의 위상 80

제4장 2018년도 식량원조사업 추진 실적

1. 식량원조사업 추진계획 수립 87
2. 식량원조사업의 추진 체계 99
3. 식량원조사업의 추진 과정과 내용 102
4. 식량원조의 현지 전달 및 분배 점검 112
5. 식량원조사업의 사후관리 125

제5장 2018년도 식량원조사업의 평가 및 성과 분석

1. 식량원조사업의 국내 여론과 평가 129
2. 식량원조사업에 대한 의견조사 결과 136
3. 식량원조사업의 수혜국 반응과 평가 141
4. 식량원조사업의 성과지표 분석 145

제6장 외국의 식량원조 추진 사례와 시사점

1. 식량원조 관련 국제논의 동향 149
2. 주요국의 식량원조정책 156
3. 외국 식량원조 사례의 정책적 시사점 168

제7장 식량원조사업의 정책 과제와 추진 방안

1. 식량원조사업의 정책 과제 171
2. 식량원조사업의 효율적 추진 방안 180

부록

1. 식량원조협약(FAC) 협정문(영문/번역) 183
2. 농림축산식품부와 세계식량계획 간의 긴급식량원조에 관한 약정(국문/영문) 213
3. 농림축산식품부와 세계식량계획 간의 우리나라 쌀 구매에 관한 조달계약(원문) 229
4. 농림축산식품부 보도자료(식량원조협약 가입 추진, FAC 가입 완료, 우리 쌀 5만톤 출항) 239

- 참고문헌 249

표 목 차

제2장

<표 2-1> 시대별 식량 관련 주요 정책	12
<표 2-2> 양곡 수급 실적(1956~2016년)	15
<표 2-3> 쌀 수급 실적(2001~2017년)	18
<표 2-4> 우리나라의 식량 수원국 시대 구분과 내용	23
<표 2-5> 우리나라의 1991~2000년 ODA 지원 실적	26
<표 2-6> OECD/DAC 회원국의 2016/17년 ODA 지원 실적	29
<표 2-7> 우리나라의 2016/17년 ODA 지원 실적	30
<표 2-8> WFP 국가별 2018년 공여액	38
<표 2-9> APTERR 운영방식 및 지원 프로그램	42
<표 2-10> 국가별 APTERR 약정 현황(Earmark 방식, 2018년)	42
<표 2-11> 우리나라의 APTERR 관련 추진 경과	44
<표 2-12> APTERR 미곡 보관 현황(2018.12월말 현재)	45
<표 2-13> APTERR를 통한 한국쌀 원조 내용	46

제3장

<표 3-1> FAC 가입 관련 사전검토 일지(2017년 이전)	62
<표 3-2> FAC 가입 국내절차 추진 일지(2017년 이후)	66
<표 3-3> 2018년도 FAC 회원국의 최소지원 약정금액	81

제4장

<표 4-1> 식량원조사업 실시계획 일지	88
<표 4-2> 식량원조 수원국 상황	95
<표 4-3> FAC 원조용 쌀의 국내절차 시행 일지	102
<표 4-4> FAC 원조용 쌀 제1차분 시·도별 가공계획	103

<표 4-5> FAC 원조용 쌀 제2차분 시·도별 가공계획	104
<표 4-6> FAC 원조용 쌀 포장재 제작 사양	105
<표 4-7> FAC 원조용 쌀 운송 일정	107
<표 4-8> FAC 원조용 쌀 선적·출항·도착·하역 일지	109
<표 4-9> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀 분배 상황	113

제5장

<표 5-1> 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실에 대한 인지도	136
<표 5-2> 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실의 인지 경로	137
<표 5-3> 식량원조협약(FAC)에 대한 인지도	137
<표 5-4> 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실에 대한 평가	137
<표 5-5> 우리나라의 식량원조 공여국 활동이 바람직한 이유	138
<표 5-6> 우리나라가 식량원조 공여국으로서 부정적인 이유	138
<표 5-7> 식량원조를 통한 우리나라의 국격 향상에 동의 여부	138
<표 5-8> 향후 식량원조 지원물량에 대한 의견	139
<표 5-9> 식량원조 방식으로 현물과 현금 지원에 대한 의견	139
<표 5-10> 식량원조 방식으로 직접지원과 국제기구 활용에 대한 의견 ·	140
<표 5-11> 식량원조사업의 기대 효과	140
<표 5-12> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀 만족도	141
<표 5-13> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀 분배 전후의 영양 수준 변화	142
<표 5-14> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀에 대한 현지언론 평가	144
<표 5-15> 최근 5년간 국가별 WFP 공여액 순위(2014~2018년)	146
<표 5-16> 2017년 OECD/DAC 회원국의 ODA 지출액 순위(잠정)	147

제6장

<표 6-1> 미국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원 현황	159
<표 6-2> 일본의 식량원조 체계와 방식	166
<표 6-3> 주요국 식량원조 정책의 비교	169

제7장

<표 7-1> 현물 원조와 현금 원조의 장단점 비교	177
------------------------------------	-----

그림 목 차

제2장

<그림 2-1> 쌀 수급 추이(1991~2017년)	16
<그림 2-2> 쌀 재고량 추이(1985~2015년)	19
<그림 2-3> WFP 활동과 한국의 위상 변화 사진	36
<그림 2-4> WFP 한국사무소의 제로형거 동행 행사 사진	37
<그림 2-5> 문재인 대통령 유엔총회 기조연설 사진	39
<그림 2-6> APTERR 활동 및 쌀 원조사업 사진	47

제3장

<그림 3-1> FAC 인터넷 홈페이지	53
<그림 3-2> 한국의 FAC 가입 의향 서한	74
<그림 3-3> 한국의 FAC 가입 승인 서한	76
<그림 3-4> 한국의 FAC 가입서(국문)	77
<그림 3-5> 한국의 FAC 가입서(영문)	78
<그림 3-6> 한국 FAC 가입서의 UN 사무총장 기탁 확인서	79
<그림 3-7> 한국 FAC 가입에 대한 FAC 홈페이지 보도자료	82

제4장

<그림 4-1> 농림축산식품부와 WFP 간의 업무협약 사진	90
<그림 4-2> WFP의 수원국 변경 요청 서한	96
<그림 4-3> 식량원조 수원국 변경에 대한 농림축산식품부 답신	98
<그림 4-4> FAC 쌀 원조사업의 진행 절차	99
<그림 4-5> 식량원조사업의 추진체계	100
<그림 4-6> 쌀 원조를 위한 관련 기관별 담당업무	101
<그림 4-7> FAC 원조용 쌀 포장재 디자인	105

<그림 4-8> FAC 원조용 쌀의 국별 물량 및 이동경로	108
<그림 4-9> FAC 원조용 쌀의 국내절차 관련 사진	110
<그림 4-10> 한국쌀 식량원조 전달식(케냐 나이로비) 사진	115
<그림 4-11> 한국쌀을 맛본 케냐 난민캠프의 주민 사진	123
<그림 4-12> WFP를 통한 한국쌀의 현지배포 관련 사진	124

제5장

<그림 5-1> FAC 식량원조 방송보도 사진	133
---------------------------------	-----

제6장

<그림 6-1> 2018년 세계기아지수(GSI) 지도	151
-------------------------------------	-----

제 1 장

서 론

1. 연구 배경과 목적

1.1. 연구 배경

우리나라가 2018년부터 쌀 원조를 받던 수혜국(受惠國)에서 쌀을 지원하는 공여국(供與國)으로 본격적인 활동을 시작하였다. 한국전쟁 직후의 식량난으로 해외에서 식량원조를 받았던 대한민국은 녹색혁명(green revolution)을 통한 식량증산으로 1984년에 제로 형거(Zero Hunger; 기아 종식)를 달성하며 수혜국 지위를 졸업하였다. 1990년대 들어 안정적인 쌀 생산 기조에 소비 감소세가 나타나면서 과잉을 우려할 정도가 되었으며, 2015년 쌀 관세화(tariffication) 이후 우리나라 쌀을 외국에 수출 또는 원조할 수 있게 되었다.

한편, 국가 간의 식량원조는 주로 국제기구를 통하여 이루어지며, 구체적으로 국제곡물협약(International Grains Convention)의 부속협약인 식량원조협약(Food Assistance Convention)에 근거하여 실시되고 있다. 우리나라는 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 및 WTO(세계무역기구) 체제 하에서 국제곡물협약에는 당사국으로 참여해 왔으나, 식량원조는 2013년 ‘아세안+3 비상 쌀 비축제(ASEAN+3 Emergency Rice Reserve, APTERR)’ 가입, 그리고 2018년 ‘식

량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)' 가입을 계기로 실질적인 정책 사업으로 추진하기 시작했다.

애프터(APTERR)는 한·중·일 및 아세안 10개국 간의 식량안보 증진을 위한 쌀 비축기구로, 우리나라는 2013년 7월에 가입하였다. 그리고 2017년 우리나라 쌀 750톤을 미얀마(500톤)와 캄보디아(250톤)에 지원한 것을 시작으로, 2018년에는 우리나라 쌀 12,300톤을 태풍으로 큰 피해를 입은 베트남(10,000톤) 및 홍수 피해가 컸던 미얀마(1,300톤), 라오스(1,000톤)에 긴급 지원하였다.

식량원조협약(FAC)은 세계 식량안보에 기여하고 긴급 재난상황 시 또는 개발도상국에 식량을 지원하기 위한 국제협약이다. 우리나라는 협약이 새로 발족된 2013년부터 국제사회의 가입 요청을 받아왔는데, 대내외적인 사유로 보류해 오다가 2015년부터 주무부처인 농림축산식품부가 적극적으로 회원국 가입을 검토하기 시작하였다. 이에 따라, 2017년 3월에 대외경제장관회의에서 FAC 가입을 결정하였고, 원조물량 등 재정적인 검토를 비롯한 정부 내의 협의를 마치고 12월에 국회 비준을 거쳐, 2018년 1월에 FAC 가입서를 UN에 기탁함으로써 가입 절차를 완료하였다. 이로써 대한민국은 FAC의 16번째 공식 회원국으로 이름을 올린 것이다.

정부는 FAC 회원국으로 가입하면서 최소연간공약(Minimum Annual Commitment, MAC)으로 460억 원을 지원하기로 서약하고 FAC의 식량원조사업에 참여하게 되었다. FAC를 통한 식량원조사업은 UN 국제기구를 통한 최초의 식량원조이며, 그동안 FAC 회원국들이 약정한 식량원조 규모로는 미국, 유럽연합, 캐나다, 일본, 호주에 이어 6번째로 큰 규모에 해당한다.

또한, 농림축산식품부는 식량원조사업을 원활하게 추진하기 위하여 2018년 2월 28일 유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP)과 해상·현지 운송과 분배·모니터링 업무를 위탁하는 업무협약을 맺었으며, 국내 가공 및 선적 절차를 거쳐 2018년 5월 10일 군산항에서 농식품부 차관이 참석한 가운데 쌀 원조 출항기념식을 개최하였다. 국가별 지원물량은 예멘(1만 7천 톤), 에티오피아(1만 5천 톤), 케냐(1만 3천 톤), 우간다(5천 톤) 등 총 5만 톤이다. 이렇게 지원된 쌀의 수송 및 하역은 순조롭게 진행되었으며, 7월 21일에는 국무총리가

케냐 나이로비의 WFP 창고에서 개최된 쌀 전달식에 참석하였다.

이상에서 간략히 식량원조의 추진 경과를 소개하였는데, 1970년대까지 식량 원조를 받던 대한민국이 2018년에 FAC 회원국으로서 한국쌀 5만 톤을 개발도 상국에 원조했다는 사실은 역사적인 사건이다. 따라서 금년에 FAC 가입을 계기로 인도적 차원에서 대규모로 쌀의 현물원조를 처음 실시한 만큼, 식량원조 사업의 추진 배경과 전개 과정 그리고 FAC 가입과 쌀 원조사업의 추진 경과 및 성과와 과제를 분석하고, 국제기구 및 주요국의 사례를 정리함으로써 향후 정책 추진 시에 참고자료로 제공할 필요가 있다.

1.2. 연구 목적

우리나라가 2018년 1월에 식량원조협약(FAC)에 가입하고 유엔세계식량계획(WFP)과 파트너십을 통하여 국내산 쌀을 개도국에 지원하게 됨에 따라 식량 원조사업의 추진 경과에 관한 기록을 정리하여 식량원조사업 모델로 발전시키고, 사업 추진에 대한 모니터링과 국제 식량원조 추진 동향 등을 고려하여 효율적이고 안정적인 식량원조사업 추진 방안을 검토하고자 한다.

2. 선행연구 검토

식량원조와 관련된 연구는 우리나라가 1980년대 초까지 식량부족에 따른 수혜국이었던 기록을 농정사 측면에서 정리하는 수준이었으며, 공여국으로서 식량원조 정책에 대해서는 2000년대 들어 대북 식량지원이 이루어지면서 그 효과와 정책과제 연구가 수행되었다. 최근에 식량원조 관련 국제기구의 가입에 관한 논의가 소수 의견으로 검토되었으며, 애프터(APTERR) 가입과 식량원조 협약(FAC) 가입에 관련된 정부 문건을 정리한 수준이다.

한국전쟁의 여파로 식량난을 겪고 있던 우리나라는 1963년에 처음으로 유엔 세계식량계획(WFP)에 원조를 요청하였으며, 우리나라에 대한 WFP의 지원은 ‘WFP 원조에 관한 기본협정 체결’(1968.5.3.)을 통하여 공식화되어 약 20년간

식량, 영양, 치수 등 총 23개 사업이 진행되었다. WFP는 1961년 유엔총회 및 FAO 총회에서 개발도상국의 기아해결을 위해 잉여농산물 원조를 목적으로 창설을 결의하였으며, 1963년 1월에 ‘제1차 식량원조회의’를 개최하고 식량원조사업을 시작하였는데, 우리나라는 1968년에 WFP로부터 가장 모범적인 수원국(受援國)으로 지명되기도 하였다.

우리나라는 1970년대 들어 통일벼 보급을 통한 녹색혁명을 비롯한 생산기반 정비 등으로 증산시책을 추진하여 1977년에 주곡자급을 달성하였으며, 1984년에 비로소 ‘기아 종식(Zero Hunger)’를 실현함으로써 식량원조 수혜국을 졸업하게 되었다. 참고로, 녹색혁명은 획기적인 식량증산을 통해 인구증가에 따른 식량 문제를 해결할 수 있다는 가능성을 보여줬다는 점에서 그 의미가 크다. 그러나 일부 환경론자들은 녹색혁명이 전통적 농법을 허물고 합성화학물질에 기초한 새로운 농법을 강요함으로써 생태계를 파괴하고 건강한 먹을거리를 보장할 수 없게 만들었다는 점에서 부정적 평가를 내리기도 한다.

2009년에 우리나라가 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입하면서 식량원조가 가능하게 되었으며, 이에 대하여 이명수(GS&J 시선집중, 2010.2)는 국제규범을 준수하면서 식량원조를 신중하게 추진해야 한다는 의견을 제시하였다. 즉, 우리나라는 거의 모든 곡물을 수입에 의존하는 농산물 수입국 입장에서 국제규범 제정 과정에 참여해 왔고, 앞으로라도 그럴 수밖에 없다는 점에서 잉여농산물 등을 배경으로 식량원조를 주도해 온 국가들과 위치해 있는 좌표가 다르다는 특성이 있으므로 국제규범과 충돌하지 않은 방식과 절차에 따라 진행해야 한다고 지적하였다.

식량원조는 주로 국제기구를 통해서 이루어지므로, 우리나라는 2013년 애프터(APTERR; 아세안+3 비상 쌀 비축제) 가입, 2018년 FAC 가입을 계기로 관련 정책 자료가 정리되고 본격적인 연구를 수행할 수 있는 단계에 이르렀다. 애프터(APTERR) 가입은 2013년 6월 25일 국회 비준되었으며, APTERR 가입 후의 활동 내용이나 사업과 관련된 연구 실적은 없다. 또한 FAC(식량원조협약)와 관련해서는 우리나라가 회원 가입을 추진하면서 2017년에 농림축산식품부 정책연구과제로 최원목 외(이화여자대학교 산학협력단)가 『식량원조협약

(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』을 수행하였다. 이 연구에서는 우리나라가 FAC에 가입하게 되면, 단기적으로는 국내산 쌀 중심으로 WFP를 통하여 현물원조를 시행해 나가되, 장기적으로는 일본의 사례처럼 양자적 지원과 국제기구를 통한 지원 간의 균형을 맞추는 방식으로 원조 정책을 추진해 나갈 것을 제안하였다.

한편, 국내에서 국제적인 식량원조(Food Aid)의 동향에 관한 연구로는 미국 국제개발처(USAID)의 활동을 소개한 논문(김태산 외, 1997)과 우리나라의 북한에 대한 인도적 식량원조 실적을 정리한 연구(김대군, 2008; 김영훈 외, 2008) 등이 대부분인 것으로 파악된다.

외국의 식량원조는 1995년 국제곡물협정 식량원조규약에 의하여 실시되고 있으며, 일본의 경우는 현물 지원만이 아니라 소맥환산 방법으로 구입자금을 제공한 사례도 알려지고 있다. 미국은 부통령 직속 국제개발처(U.S. Agency for International Development)가 해외경제원조 및 세계인류 복지 향상 등에 목적을 두고 개도국 대상의 원조사업을 수행하고 있다. 또한, 유럽연합(EU)은 대외원조 전담조직인 ECHO(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)를 통하여 세계 140여 개국에서 대외원조 활동을 체계적으로 수행하고 있다.

참고로, 대북 식량원조에 관한 선행연구의 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다. 우리나라를 비롯한 국제사회는 인도적 차원에서 1995년부터 북한에 식량을 지원하였는데, 국제기구 등에서 지원된 식량의 분배에 대한 불투명성 문제가 제기되자 북한이 2005년에 외부로부터 식량지원을 더 이상 받지 않겠다고 선언하였다. 우리나라는 2005년까지 10년 동안 약 340만 톤에 달하는 쌀과 옥수수를 북한에 지원하였으며, 국제사회의 규범을 준수하면서 북한의 식량난 해소에 도움을 주었다는 것이 일반적 평가이다.

쌀 수급 정책과 식량원조사업에 관해서는 2000년대 들어 한국농촌경제연구원 연구보고서에서도 쌀 재고 부담을 줄이고 과잉 물량을 해소할 수 있는 방안으로 해외원조가 제안되어 왔다. 우리나라는 1977년에 쌀 자급을 달성한 후 생산량 증가 및 수요 감소에 따라 2000년대 들어 매년 20~30만 톤의 잉여물량

이 발생하는 정도로 재고가 점점 누적되어 2017년 말에는 220만 톤을 기록하였다. FAO 권고에 따르면, 우리나라의 쌀 적정 재고량은 대략 80만 톤 수준이며, 한국농촌경제연구원은 쌀 수급안정을 위한 정책으로 생산조정 방안 등과 함께 해외원조 추진을 제안하였다.

3. 연구 내용 및 보고서 구성

3.1. 연구 내용

이 연구는 크게 두 부분으로 구성된다. 즉, 식량원조사업을 추진하게 된 배경과 추진 경과 및 실적을 정리하는 백서(白書) 수준의 연구, 그리고 식량원조사업을 효율적으로 추진하기 위한 방안을 제시하는 정책분석 연구로 구성된다.

먼저, 식량원조사업의 추진 배경으로, 한국전쟁 이후 쌀이 부족했던 시기의 식량원조 수혜에 관한 기록을 정리하였다. 우리나라의 식량원조 수혜는 1961년 유엔세계식량계획(WFP)이 창설된 직후인 1963년에 WFP에 식량원조를 요청하였으며, 약 20년간 지원을 받아오다가 1984년에 식량원조 수혜국을 졸업하였다. 그 후 1970년대의 녹색혁명과 식량증산을 통한 주곡 자급 달성, 그리고 1980년대 중반 이후의 쌀 재고 증가 등 지난 반세기 동안 전개된 식량정책 및 쌀 수급 동향을 전반적으로 개괄하였다.

이어서 식량원조와 관련된 국제기구에 가입하여 활동한 실적을 정리하였다. 1996년 경제협력개발기구(OECD) 가입 및 산하 개발원조위원회(DAC)에서의 활동 내용, 1966년 유엔세계식량계획(WFP) 가입 및 우리나라의 위상, 2013년 애프터(APTERR) 가입 및 우리나라의 식량원조사업 실적, 2018년 식량원조협약(FAC) 가입 및 WTO를 통한 식량원조사업 실적 등을 정리하였다.

식량원조협약(FAC) 가입에 관해서는 사전 검토 단계와 가입 추진 절차로 나누어 정부 문서를 인용하면서 정리하였다. 먼저, FAC가 새로 발족된 2013년부터 국제사회의 가입 요청을 받고 주무부처인 농림축산식품부에서 내부적으로 검토해 온 경과를 정리하였다. 그리고 회원국 가입 절차로서 2017년 3월 대외

경제장관회의에서 FAC 가입을 결정한 후, 재정적 검토 등을 마치고 12월 국회 비준을 거쳐 2018년 1월 UN에 가입서를 기탁함으로써 가입 절차를 완료하기까지의 과정을 정부 문서에 기초하여 정리하였다.

또한 식량원조협약(FAC)에 따른 2018년의 식량원조사업 추진 경과와 실적에 대해서는 개도국에 대규모로 쌀 현물원조를 처음 실시하였던 만큼 되도록 상세하게 기록으로 남겨둌으로써 향후 정책 추진 시에 참고할 수 있도록 하였다. 즉, 농림축산식품부가 WFP와 업무협약을 체결하고 식량원조 규모는 한국 쌀 5만 톤으로, 인도적 지원 대상국은 중동의 예멘, 아프리카의 케냐, 에티오피아, 우간다 등 4개국으로 결정하였으며, 쌀 원조사업의 구체적인 내용으로 정부관리양곡 방출, 쌀 가공, 국내 운송, 선적, 해상운송, 현지 내륙 운송, 저장, 배급, 모니터링 등에 관한 기록을 정리하였다.

다음으로, 식량원조사업의 효율적인 추진 방안을 모색하기 위하여 2018년도 식량원조사업 추진 성과를 분석하였다. 먼저, 식량원조사업에 대한 여론 동향과 국민의식을 조사하여 분석하고, 수혜국 현지 만족도에 대한 평가를 시도하였다. 그리고, FAC 식량원조 규모 비교, 공적개발원조(ODA) 비중, 국내 쌀 수급안정 기여 등을 성과 지표로 하여 계량적으로 분석하였다.

우리나라의 식량원조사업을 정책 측면에서 짚어보기 위하여 외국의 식량원조 추진 사례도 수집하여 정리하면서 시사점을 제안하였고, 식량원조와 연계하여 수혜국과의 농업협력 강화 방안도 검토하였다. 우리나라보다 먼저 식량원조사업을 시작한 외국 사례를 소개하고 특히 미국과 일본의 사례를 심층적으로 고찰하였다. 또한 이들 국가가 국제기구와 어떻게 관계되어 있는가에 대해서도 검토하여 우리나라의 식량원조 정책에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

이러한 검토를 바탕으로 식량원조사업의 효율적인 추진을 위한 정책의 체계와 개선 방안을 검토하였다. 먼저 식량원조사업 추진의 기본방향을 제시하고, 수혜국 선정이나 원조 방법에 대하여 현물원조의 국제법 합치성 및 경제적 효과성을 검토하였다. 나아가 WFP 외의 국제원조기구를 활용하는 방안, 그리고 미국의 USAID, EU의 ECHO, 일본의 JICA 등과 같이 식량원조를 담당하는 별도 기구의 설립 방안에 대해서도 검토하여 대안을 제시하고자 하였다.

3.2. 연구 방법

위와 같은 연구 내용을 충실히 수행하기 위하여 관련자료 수집과 정리, 의견 조사 분석 그리고 전문가 자문 등을 병행하였다. 특히, 이 연구는 정책 백서의 성격도 있으므로 주관적인 의견은 배제하도록 노력하였다.

먼저, 문헌조사 및 관련자료 수집으로, 식량원조 관련 선행연구에 비추어 식량원조사업의 추진 배경, 경과, 내용 등에 관한 자료와 정부문서를 정리하였다.

현장조사 및 의견 수렴으로는, 식량원조사업에 관한 국민의식조사, 식량원조사업 관계자 면담, 현장 모니터링 및 인터뷰 등을 통한 의견 수렴을 실시하였다. 특히 WFP 한국사무소를 통하여 식량원조 수혜국 관계자들의 의견조사, 식량원조 수혜국의 현지반응 조사 등을 실시하였다.

국제기구 및 외국사례 조사로는, 식량원조와 관련된 FAO, WFP, APTERR, FAC 등의 활동 및 협약내용을 수집하여 정리하였다. 그리고 주요국의 식량원조 이행에 관한 정책과 사업을 파악하기 위하여 미국과 일본 등의 전문가에게 원고를 의뢰하고, 일본 사례에 대해서는 출장 조사를 실시하였다.

전문가 자문으로는, 식량정책 및 식량원조 관련 전문가의 의견 수렴, 식량원조 정책에 관한 자문회의 개최 등을 실시하였다.

한편, 이 연구는 국가 정책자료를 정리하는 백서의 성격을 갖기도 하며, 특히 FAC 협약 내용 및 식량원조 추진 실적 등은 농림축산식품부 정책담당자의 감수를 실시하였다.

3.3. 연구보고서 구성

이 연구보고서는 본론을 총 7개 장으로 구성하였고, 부록으로 우리나라의 식량원조사업과 관련된 협정문을 수록하였다.

제2장에서는 식량원조사업의 추진 배경과 관련하여 제1절 양정 개관 및 식량수급 추이, 제2절 OECD 개발원조위원회(DAC) 활동, 제3절 유엔세계식량계획(WFP) 활동, 제4절 애프터(APTERR)를 통한 식량원조사업 추진 등으로 나누어 정리하였다.

제3장에서는 식량원조협약(FAC) 가입 경과 및 내용에 대하여 제1절 FAC의 연혁과 협약 규정, 제2절 우리나라의 FAC 가입 추진 경과, 제3절 FAC 가입 내용과 회원국으로서의 위상 등으로 나누어 정리하였다.

제4장에서는 2018년도 식량원조사업 추진 실적에 대하여 제1절 식량원조사업 실시계획 수립, 제2절 식량원조사업의 추진 체계, 제3절 식량원조사업 시행 과정과 내용, 제4절 식량원조의 현지 전달 및 분배 점검, 제5절 식량원조사업의 사후관리 등의 순으로 정리하였다.

제5장에서는 식량원조사업의 평가 및 성과 분석에 대하여 제1절 식량원조사업의 국내 여론과 평가, 제2절 식량원조사업에 대한 의견조사 결과, 제3절 식량원조사업의 수혜국 반응과 평가, 제4절 식량원조사업의 성과지표 분석 등으로 나누어 정리하였다.

제6장에서는 외국의 식량원조 추진 사례와 시사점에 대하여 제1절 식량원조 관련 국제논의 동향, 제2절 주요국의 식량원조정책, 제3절 외국 식량원조 사례의 정책적 시사점 등의 순으로 정리하였다.

제7장에서는 식량원조사업의 정책 과제와 추진 방안에 대하여 제1절 식량원조사업의 정책 과제, 제2절 식량원조사업의 효율적 추진 방안 등으로 나누어 정리하였다.

부록으로, 식량원조협약(FAC) 협정문, 농림축산식품부와 세계식량계획(WFP) 간의 긴급식량원조에 관한 약정, 그리고 세계식량계획(WFP)과의 우리나라 쌀 구매에 관한 조달 계약 등의 자료를 수록하였다.

제2장

식량원조사업의 추진 배경

1. 양정 개관 및 식량 수급 추이

대한민국 정부 수립 후 경제사회의 안정을 추구해 온 우리나라는 1950년 6월 한국전쟁이 발발함에 따라 극심한 식량난을 겪게 되어 외국의 식량원조를 받을 수밖에 없었다. 그 후 1970년대 들어 주곡 자급을 최우선 정책과제로 설정하고 식량 증산을 강력히 추진하여 1977년에 쌀 자급을 실현하였고, 1984년에는 기아 종식(Zero Hunger)을 선언하며 식량원조 수혜국 지위를 졸업하였다. 1990년대 후반부터 쌀 소비 감소가 빠르게 진행되고 공급 과잉 현상이 나타나면서 식량원조의 여력을 갖게 되었다.

1.1. 광복 이후의 양정과 식량 사정¹⁾

1945년 광복 직후, 남한 주민의 식량소비 급증, 해외동포의 귀환 및 북한 주민의 월남 등으로 식량 수요는 크게 증가하였다. 그러나 비료, 농약, 농기구 등의 농자재 공급이 제대로 이루어지지 않아 농산물 생산은 오히려 위축되어 곡

1 김병택, 『한국의 쌀 정책』(2004)에서 인용하고 최근 내용을 보완하였다.

물 가격이 폭등하였다.

이에 남한을 통치한 미군정은 본국에서 원조용 양곡을 도입하여 물가를 안정시키고자 하였는데, 미군정 체제 1946년부터 1948년까지 매년 200만 톤 정도의 양곡이 도입되었다. 미군정은 ‘점령지역 행정구호원조’(Government and Relief in Occupied Area)에 의거하여 식량과 피복 등을 남한에 지원하였다.

1948년 대한민국 정부가 수립되면서 정부는 식량 확보를 위하여 쌀과 맥류 증산을 중심으로 하는 ‘농업증산 3개년계획’(1949~1951년)을 실시하였다. 어려운 상황에서 시작된 증산계획은 화학비료 확보, 농민들의 증산의욕 고취, 기상호조 등으로 증산되기는 하였지만 계획에는 미치지 못하였고, 6·25전쟁으로 인하여 결국 증산시책도 중단되었다.

<표 2-1> 시대별 식량 관련 주요 정책

구 분	주 요 내 용
1950년대	양곡소비 증가, 미군정 식량통제 강화(1950년 양곡관리법 제정), 6.25전쟁 이후 식량사정 악화, 구호양곡 공급
1960년대	곡물 가격 폭등, 1963년 절미운동(節米運動) 실시, 양곡 원조 요청, 고미가정책에서 1968년 이중맥가제로 전환
1970년대	제3차 경제개발 5개년 계획에서 주곡 자급화 우선과제 설정, 통일계 다수확 벼품종 확대 보급, 1977년 주곡 자급 달성
1980년대	1980년 대홍작으로 쌀 수입, 식생활 고급화로 육류소비 증가, 1984년 기아종식(Zero Hunger)선언, 사료용 곡물 자급을 저하
1990년대	양질미 소비 선호 경향, 1992년 통일벼 수매 중단, 차액지급 수매제 실시, 1995년 WTO체제 출범, 의무수입쌀(가공용) 도입
2000년 이후	2001년 쌀소득보전직불제 도입, 2005년 추곡수매제 폐지, 공공비축제 도입, 2006년 밥쌀용쌀 수입 개시, 쌀 과잉재고 처리와 생산조정 본격화, 2011년 논 소득기반 다양화사업 실시

자료: 한국농촌경제연구원 편찬, 『농업·농촌 70년』(2015)에서 발췌 정리.

1950년 6·25전쟁이 발발하면서 전쟁 구호물자로서 식량이 대량 도입되었다. 그리고 1953년 휴전협정 직후에 양곡 도입량이 격감하였으나, 1955년에 한·미 간에 잉여농산물 도입협정이 체결되어 이른바 미국 공법(PL; Public Law) 480호2에 의한 양곡 도입이 증가하기 시작하였다. 미국 잉여농산물 도입은 1966년까지 계속되었으며, 이 기간에 도입된 밀과 옥수수 등은 우리나라 식량수급에

크게 기여한 반면에 주요 곡물의 국내 자급률은 급격하게 하락하였다.

휴전협정 후 정부는 당면한 국민식량 부족을 해소하기 위하여 국제연합한국 재건단(UNKRA)의 협조와 국제연합식량농업기구(FAO)의 원조로 ‘제1차 농업 증산 5개년계획’(1953~1957년)을 수립하여 시행하였다. 특히 미곡증산계획에서는 간척과 논면적 확장, 관개개선에 의한 토지개량, 비료 증시, 경종법 개선, 품종 개량, 병해충 방제 등에 의한 농산물 증산을 도모하였다.

1960년대에도 식량사정은 크게 개선되지 않고 보릿고개가 연례적으로 반복되는 상황이었다. 정부는 부족한 식량을 외국에서 지원받기 위하여 1963년에 유엔세계식량계획(WFP)에 원조를 요청하였다. 그리고 1962년에 시작된 최초의 종합경제개발계획인 ‘제1차 경제개발5개년계획’이 시작되면서 농업정책의 주요 목표를 양곡증산과 생산과정의 근대화에 두고 ‘식량증산 7개년계획’(1965~1971년)을 수립하였다. 식량증산을 위하여 토지개량, 개간, 시험사업, 농촌지도 등을 추진하였으며, 이와는 별도로 미국 잉여농산물 무상지원금을 개간에 투자하였다. 이러한 노력의 결과, 맥류는 도별 장려품종 지정, 면적 확대, 비료 증시 등의 시책으로 큰 증산을 이루어 식량수급 안정에 기여하였다.

1970년대 들어 1,2차 경제개발계획의 성공적인 추진으로 농업에 대한 지원 여력이 축적됨으로써 정부는 주곡자급을 국정의 주요과제로 삼아 범국가 차원에서 식량증산을 추진하였다. 정부의 강력한 증산정책에 힘입어 양곡 총생산량은 1971년의 678만 톤에서 1976년에는 818만 톤으로 증가하였으며, 특히 쌀은 1974년에 3,000만 석(432만 톤)을 생산하였고, 1977년에는 4,000만 석(576만 톤)을 돌파하였다. 이로써 광복 이후 30년 가까이 지속되던 외국산 쌀의 도입을 마감하고 민족의 숙원인 주곡자급 시대를 열게 되었다.

그러나 1980년에는 대흉작으로, 쌀 생산량은 1979년 대비 71%에 불과한 355만 톤을 기록함으로써 외국에서 쌀을 다시 대량으로 수입해야 하는 사태가 발생하였다. 1978~1980년 연속 3년간의 흉작으로 인하여 통일계 다수확 품종

2 정식 명칭은 ‘농업교역진흥 및 지원법’(Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)이며, 1954년에 미국 정부가 잉여농산물 재고 처리와 이를 통한 대외군수물자 판매를 주목적으로 제정하였다.

을 중심으로 한 식량증산시책을 재검토하게 되었으며, 안정적인 생산과 동시에 품질 좋은 쌀 생산 정책으로 신속하게 선회하였다. 이는 경제성장에 따른 국민 소득의 증가로 다소 가격이 비싸더라도 밥맛 좋은 쌀을 선호하게 된 국민정서에도 부합하는 일이었다. 한편, 국제적으로는 정부가 1984년에 ‘기아 종식’(Zero Hunger)을 선언하며 식량원조 수혜국을 졸업하게 되었다.

1988년 풍작 이후 1989년 쌀 재고가 1,000만 석(144만 톤)을 돌파할 것으로 예상되면서, 정부는 품질이 낮아 소비자가 외면하는 통일벼의 재배를 억제하기로 하였다. 1989년부터 일반벼와 통일벼의 수매가를 차등적용하고 이후 추곡가 인상률에도 차등 폭을 크게 뒀으므로 점진적으로 통일벼 재배면적을 줄여나갔다. 그 후 1992년부터는 통일벼 수매를 중단하여 그동안 식량자급의 주역이었던 통일벼는 역사 속으로 사라지게 되었다.

양곡증산 정책이 주로 쌀을 중심으로 이루어지면서 밀·옥수수·콩 등 다른 식량작물의 생산량은 계속 감소하였다. 식생활이 서구화되면서 외국산 양곡을 수입하게 된 것도 주요 원인 중의 하나였다. 또한 경제성장과 더불어 축산물 수요가 증가하였으나, 사료곡물 생산기반이 취약하여 사료 수입이 증가함에 따라 양곡 전체의 국내 자급률은 점점 낮아지는 추세를 보였다.

1995년에 자유무역을 지향하는 세계무역기구(WTO)가 출범함으로써 세계농업 질서가 획기적으로 개편되었지만, 우리나라는 쌀 시장을 개방하지 않는 대신 수입쌀을 일부 수입해야 하였다. 이에 정부는 WTO 체제 도입에 따른 쌀값 하락과 농가소득 감소분의 일정액을 보전하기 위하여 2001년에 WTO가 허용하는 방식의 논농업직접지불제를 도입하였다. 그리고 2005년에는 수매제도를 폐지하고 정부가 일정 물량의 쌀을 시가로 매입하여 시가로 방출하는 공공비축제도를 실시하였다.

2000년대 들어 쌀 생산이 안정되고 재고량이 적정수준(17~19%)을 상회하게 되면서 정부는 쌀 과잉을 해소하기 위하여 2003년에 생산조정제를 도입하였다. 또한 2000~2007년에는 인도적 차원에서 차관(借款) 형태의 대북 원조도 적극 추진하기 시작하였으며, 2018년에는 식량원조협약(FAC)에 가입하여 국제기구를 통한 대규모의 식량지원을 추진하게 되었다.

<표 2-2> 양곡 수급 실적(1956~2016년)

단위 : 천톤, %

양곡 년도	공 급				수 요			연말 재고	자급률
	이월	생산	수입	합계	식량	사료	합계		
1956	654	4,505	421	5,580	-	-	4,884	696	92.1
1960	800	4,981	486	6,267	-	-	5,270	973	94.5
1965	1,042	6,864	634	8,540	-	-	7,313	1,220	93.9
1970	1,456	7,097	2,115	10,668	-	-	8,820	1,843	80.5
1975	1,951	7,295	3,012	12,258	7,333	779	9,996	2,262	73.0
1980	2,676	7,048	5,051	14,775	6,860	2,472	12,596	2,179	56.0
1985	2,509	7,102	7,336	16,947	6,800	4,746	14,667	2,280	48.4
1990	2,904	7,013	10,022	19,939	6,302	6,301	16,282	3,657	43.1
1995	3,019	5,816	14,258	23,093	6,127	9,373	19,974	3,119	29.1
2000	2,031	5,931	14,624	22,586	6,164	9,285	19,961	2,625	29.7
2005	2,706	5,720	13,860	22,286	5,390	8,887	19,858	2,428	29.3
2010	2,463	5,511	14,806	22,780	5,167	9,743	19,939	2,841	27.6
2016	2,594	4,858	16,045	23,496	4,673	10,840	20,393	3,102	23.8

자료: 농림축산식품부, 『양정자료』.

1.2. 최근의 쌀 수급 동향³

(1) 쌀 소비량은 1970년 이후 지속적으로 감소

우리나라 국민 1인당 쌀 소비량은 1970년 136.4kg에서 2016년 61.9kg로 약 반세기 동안에 절반 수준으로 감소하였다. 쌀 자급을 실현한 후 1980년대에는 쌀 소비량이 연평균 1.0kg씩 감소하였으나, 1990년대에는 연평균 2.4kg씩 소비 감소가 더 빠르게 진행되었고 2000년대 들어서는 감소 속도가 다소 완화되어 연평균 2kg 내외의 감소 추이를 나타내고 있다. 국민의 쌀 소비가 감소하는 것은 소득 수준의 향상에 따른 식생활 습관의 서구화로 육류, 유제품, 빵과 면류 등 밀의 소비량이 증가하였기 때문이다.

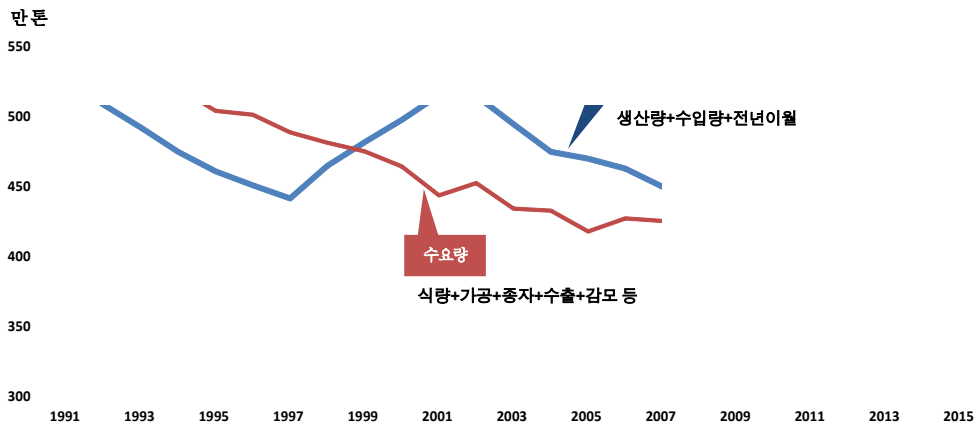
최근에는 가공용 쌀 소비량도 줄어들고 있다. 쌀 가공제품의 원료가 상대적으로 저렴한 밀가루 등으로 대체되고 있기 때문이다. 가공용 쌀에 대해서는 1995년까지는 재고미를 처리하기 위하여 정부양곡을 낮은 가격으로 방출하였

3 한국농촌경제연구원, 『농업전망2018』에서 발췌 정리하였다.

기 때문에 소비가 증가하였으나, 1996년도부터 가공용 쌀 방출가격이 현실화됨에 따라 가공용 쌀 소비량도 완만한 감소세를 보이고 있다.

우리나라의 쌀 소비는 앞으로도 지속적으로 감소될 것으로 전망된다. 이러한 쌀 소비량의 감소 추세는 우리나라에서만 나타나는 현상이 아니고, 쌀을 주식으로 하는 일본과 대만도 마찬가지이다. 일본은 쌀 소비량 감소를 완화하기 위하여 학교급식 및 가공수요 개발을 추진하기도 하였으나, 국민 1인당 쌀 소비량이 1970년 95.1kg에서 1990년 70.0kg, 2014년 55.6kg으로 감소하였다. 대만은 국민 1인당 쌀 소비량이 더 빠르게 감소하여 1970년 134.5kg에서 1990년 65.9kg, 2013년 44.9kg으로 줄어들었다.

<그림 2-1> 쌀 수급 추이(1991~2017년)



주: ‘감모 등’은 박동규·이용연(2011, 쌀 감모통계 개선을 위한 감모율 추정)의 추정치 활용.
 자료: 농림축산식품부 『양정자료』, 한국농촌경제연구원 『농업전망2018』.

(2) 2000년대 들어 쌀 생산량 감소세

우리나라 쌀 생산량은 1980~1990년대에는 정곡 기준으로 연간 500만 톤 이상을 유지하다가 2000년대 들어 감소세로 들어섰으며, 2010년 이후는 420만 톤 수준을 유지하였으며, 2017년부터는 400만 톤 이하로 낮아졌다.

1990년대의 쌀 생산량 추이를 간략히 정리하면, 1994년까지 쌀값 하락으로 인하여 벼 재배면적이 감소함에 따라 쌀 생산량이 줄었다. 이렇게 생산량이 줄고 재고량이 감소함에 따라 시중 쌀가격이 상승하였고, 이는 벼 재배면적의 확

대를 초래하였다. 1997년부터 쌀값 상승과 대체작목 가격의 불안정으로 벼 재배면적이 연평균 5천ha 정도씩 증가하여 2000년에는 107만 2천ha에 이르렀다. 또한 양질미 품종 개발과 재배기술 개선에 따른 단수 증가로 쌀 생산량은 1995년 469만 톤에서 2000년에는 529만 톤까지 증가 추세를 나타냈다.

2001년 이후의 쌀 생산량은 대체로 안정적인 감소세를 나타내고 있다. 벼 재배면적은 경지면적 감소, 정부의 쌀 적정생산유도 정책에 의한 타 작물 전환 등의 영향으로 빠르게 감소하는데 비하여, 단수는 비교적 안정적으로 증가하였다. 따라서 쌀 생산량은 2005년 497만 톤에서 2010년에 429만 톤으로 감소하였으나, 그 후 안정세를 유지하면서 2016년에는 420만 톤을 기록하였다.

이에 따라 쌀 자급률은 1990년대 초반에 88~98% 수준을 기록하였으며, 1996년부터 생산이 늘어나면서 기상재해를 입은 1998년산을 제외하고는 자급률 100%를 상회하였다. 2000년대 들어서도 2010년까지 대략 100%를 조금 넘는 수준을 보였으나, 2011~12년의 이상기후로 생산량이 줄어 자급률이 83% 수준으로 급락하였다가 서서히 회복되어 2016년에는 104.7%를 기록하였다.

(3) 의무수입쌀 도입

우리나라는 1993년 우루과이라운드(UR)협상에서 쌀에 대하여 관세화를 유예하는 대신에 1995~2004년 동안 기준년도 소비량의 1~4%를 의무적으로 수입하기로 결정하였다. 이에 따라 의무수입량은 1995년 5만 1,307톤(백미 기준)에서 2004년 20만 5,228톤으로 증가하였다.

당시 수입쌀은 국내 쌀 생산에 미치는 영향을 고려하여 가공용으로 사용하기로 하였으며, 국영무역 방식으로 정부에서 관리하였다. 국영무역기관(조달청 → 한국농수산물유통공사)에서는 최저가 입찰 방식으로 수입하여 정부에 인도하는 방식으로 시행하였다. 가공용 쌀은 2001~2004년에 국내 시장수요를 검토하기 위하여 1등급 현미를 수입하였으나, 1등급과 3등급 간에 큰 차이가 없었고 예산 절감 사유로 2005년 이후에는 전량 3등급을 수입하였다.

2004년 쌀 재협상에서는 2014년까지 관세화유예를 연장하는 대신에 의무수입량을 40만 8,700톤(백미 기준)까지 매년 균등하게 증량하고 수입량의 30%를

밥쌀용으로 도입하도록 하였다.

2015년부터는 쌀의 관세화유예가 종료되었다. 정부는 2014년 9월에 쌀 관세율을 513%로 결정함에 따라 다른 농산물 품목과 마찬가지로 WTO 일반원칙이 적용되도록 하였다. 이에 따라 쌀 수입에 대해서도 국내 수급 상황, 내국민 대우 원칙 등 WTO 국제규범, 검증협약 등을 종합적으로 감안하여 용도별로 배분하는 방식으로 수입을 추진하고 있다.

(4) 2000년대 들어 주기적인 재고 과잉 발생

최근의 쌀 수급 동향을 보면, 생산과 소비가 모두 감소세이지만 소비 감소가 상대적으로 빠르게 나타나고 있다. 이러한 결과, 전반적으로 2000년대 들어서 쌀 수급은 구조적인 공급과잉 상태를 나타내고 있다.

쌀 소비량이 감소하는 가운데 1996년 이후 연이은 풍작과 쌀 수입 증가 등으로 1999년부터 재고량은 적정수준을 상회하고 있다. 또한, 쌀 의무수입물량은 1995년 5만 1,000톤에서 2014년 40만 8,700톤까지 증가하였는데, 이는 2014년 총수요량(442만 4,000 톤)의 약 9%에 달한다.

<표 2-3> 쌀 수급 실적(2001~2017년)

단위 : 천톤

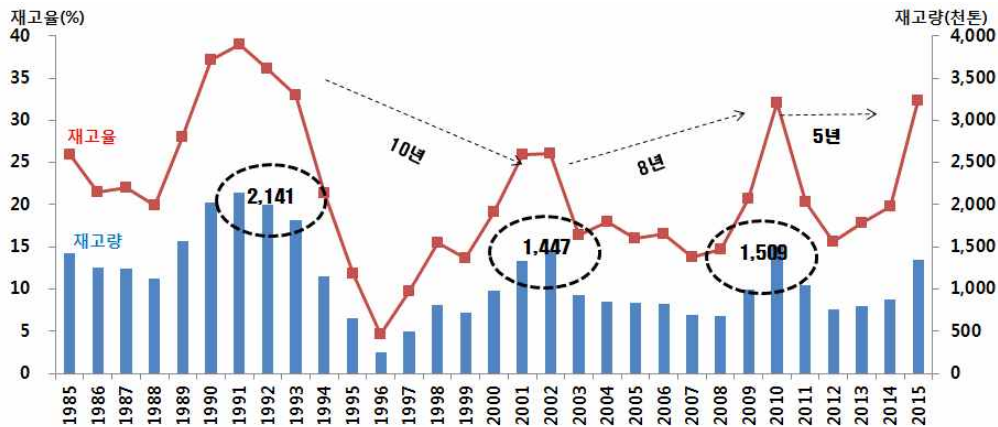
	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017P
공급량	6,486	6,042	6,216	6,223	5,646	5,294	5,299	5,553	5,968	6,326
전년이월	978	850	993	1,509	1,052	762	801	874	1,354	1,747
생산	5,291	5,000	4,916	4,295	4,224	4,006	4,230	4,241	4,327	4,197
수입	217	192	307	419	370	526	268	438	287	382
수요량	5,151	5,210	4,707	5,172	4,883	4,493	4,424	4,199	4,220	4,439
식량	4,209	3,815	3,678	3,610	3,553	3,435	3,340	3,239	3,199	3,199
가공용	183	324	549	644	566	526	535	575	659	708
사료용	-	-	-	-	-	-	-	-	86	378
종자	759	42	39	37	37	36	35	35	34	33
수출 등	-	0	4	4	3	2	2	2	2	4
감모기타	-	720	432	877	724	494	512	348	241	117
대복지원	-	309	5	-	-	-	-	-	-	-
연말재고	1,335	832	1,509	1,051	763	801	875	1,354	1,747	1,888

자료: 한국농촌경제연구원, 『식품수급표 2017』.

한국농촌경제연구원이 최근 10년간(2006~2015년) 쌀 수급의 연평균 변화율을 분석한 바에 의하면, 생산량도 감소(-1.3%)하였으나, 식용소비량의 감소(-1.9%) 폭이 이보다 더욱 높다. 벼 재배면적이 같은 기간 2.0%씩 감소하였으나, 단수가 늘어나 생산량 감소폭은 1.3% 수준에 머물렀다.

쌀 수급의 시계열 자료를 보면, 양곡연도 말 재고는 대략 8~10년 주기로 증감을 반복하는 것을 알 수 있다. 즉, 쌀 재고량은 1991양곡연도 말에 214만 1천 톤으로 최고치를 기록하였고, 1996양곡연도에는 24만 4천 톤으로 최저치를 기록하였다. 그 후 점증하여 2002년에 144만 7천 톤까지 늘어났다가 2008년에 68만 6천 톤으로 줄었다. 그리고 다시 증가하여 2010년에 150만 9천 톤을 기록한 후 감소하여 2012년에 76만 2천 톤까지 내려갔다가 다시 증가세로 2015년에 135만 4천 톤, 2016년 174만 7천 톤으로 갈수록 누증하는 상황이다.

<그림 2-2> 쌀 재고량 추이(1985~2015년)



자료: 농림축산식품부 『양정자료』, 한국농촌경제연구원 『농업전망2017』.

쌀 재고량이 누증될 경우 보관 및 관리를 위한 재정비용이 증가하고 고미화(古米化)에 따른 손실 규모가 크게 늘어난다. 쌀 1만 톤을 보관할 경우에 보관 관리 비용이 약 30여억 원이 소요되고, 고미화에 따른 가치 손실이 20여 억 원이나 되는 것으로 추정된다. 따라서 쌀 재고를 적절히 관리하는 것이 중요한 정책과제이며, 그 방안으로 인도적 차원의 쌀 해외원조를 추진하자는 논의가 전문가들을 중심으로 공감대를 얻고 있다.

2017 중장기 쌀수급안정 보완대책(요지)

- ◆ 농림축산식품부(장관 김재수)는 쌀 시장의 구조적 공급과잉 해소를 위해 생산·유통·소비·재고 및 제도개선에 이르는 ‘2017 중장기 쌀 수급안정 보완대책’을 확정·발표
- ◆ 보완대책은 '15년 기존 대책에 유통·해외원조·제도개선 분야를 추가·세분화하였으며, 최근 여건변화를 반영하여 벼 재배면적 감축, 정부재고 등 기존 목표치를 일부 수정
 - (적정생산) 금년도 벼 재배면적 35천ha 감축('16: 779천ha → '17: 744)을 위해 지자체별 목표면적을 설정하고, 감축실적을 공공비축미 매입, 농산 시책 평가 등과 연계
 - (유통개선) 소포장(5kg 이하) 유통, 등급표시제·혼합금지제 등 개선, 소비권장기한 표시제 도입 검토를 통해 소비자 수요에 맞는 고품질 쌀 유통 활성화
 - (소비확대) 쌀 가공식품 프랜차이즈 지원(Rice Lab*), 아침간편식 확산 등을 통해 쌀 가공 및 쌀가루 산업 육성
 - * 쌀 가공식품 개발, 소비자 시식·판매를 위한 카페테리아 형태의 테스트베드
 - (재고관리) 복지용*.가공용·사료용 쌀 공급확대 등 '17년 정부양곡 118만톤 수준 판매
 - * 수급권자 대상 공급가격 할인폭 확대('16: 810원/kg → '17: 140, 생계·의료 급여 대상자). 소포장(5kg) 추가, 배송 시 신변노출 방지 등
 - (해외원조) APTERR를 통한 원조(1천톤 내외)를 상반기 내 실시하고, FAC 가입 연내 마무리 추진
 - * APTERR (아세안+3 비상 쌀 비축제), FAC(식량원조협약)
 - (법령·제도개선) 쌀 직불제, 공공비축제 등 쌀 관련 정책을 적정생산 유도 방향으로 개편, 선제적 수급안정 조치를 위한 양곡관리법 개정

2. OECD 개발원조위원회(DAC) 활동

한국전쟁 당시 우리나라는 1인당 국민소득이 약 67달러로 세계 101위의 최빈국이었으나, 2017년 현재 1인당 국민소득(GNI)은 2만 8,380달러로 세계 31위이고 국내총생산(GDP)은 1조 5,308억 달러로 세계 12위를 기록할 만큼 큰 성장을 이루어냈다. 이러한 경제성장의 과정에서 미국을 비롯한 선진국들의 공적개발원조(ODA)가 밑거름이 되었다. 1996년에 선진국 그룹인 경제협력개발기구(OECD)에 가입한 우리나라는 2010년 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)에 합류하여 수원국(受援國)에서 공여국(供與國)으로 전환한 최초의 국가로서 국제 원조 활동을 펼쳐나가고 있다.

2.1. DAC 개요⁴

DAC(Development Assistance Committee; 개발원조위원회)는 개발도상국의 지속가능한 경제·사회 개발을 지원하기 위해 효과적이며 상호 조화된 국가간 협력을 증진하는데 기여할 목적으로 조직된 경제협력개발기구(OECD) 산하기관이다. OECD 국가 중에서도 차관을 제공하는 나라들로 구성되어 이른바 ‘공여국 클럽’, ‘원조 선진국 그룹’으로 불리기도 한다.

DAC의 전신은 1960년 출범한 개발원조그룹(Development Assistance Group, DAG)이다. 선진국 그룹으로 불리는 OECD가 1961년 공식 출범하면서 개발원조그룹은 산하기관이 됨과 동시에 명칭을 DAC로 바꾸었다. DAC는 개발도상국의 개발프로젝트를 지원하는 기구였지만, 1960년대까지만 해도 원조에 적극적이지 않다는 비판을 받았다. 특히 선진국들은 차관을 제공하면서 개도국에게 자국 상품구매를 강요하는 ‘조건부 원조’를 실시하여 비판을 받았다.

또한 일본은 다른 나라에 비하여 금리는 높고 대출 기간은 짧게 원조를 실시하여 OECD로부터 가혹한 조건의 원조라는 비판을 받기도 하였다. 1970년 도쿄에서 열린 DAC 연례회의에서 일본이 OECD의 권고를 받아들여 원조 조건

4 네이버 지식백과(<https://terms.naver.com/>)에서 인용 편집하였다.

을 완화하는 데 찬성하면서 이후 선진국들의 원조가 활성화되었다. 2009년 한국도 DAC에 24번째 회원국으로 가입하여 ‘공여국 클럽’의 일원이 되었다.

2018년 현재 DAC는 OECD 29개 회원국⁵과 유럽연합집행위원회로 구성되어 있다. 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF) 및 유엔개발계획(UNDP)이 옵서버로 참여하고 있다.

DAC의 주요 기능은 ① 개발협력에 관한 정보교환, 상호협의 및 조정, ② 회원국의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 효율성 제고 등 ODA 관련 지침개발 및 권고, ③ 회원국의 개발협력 실적·정책에 관한 심사, ④ ODA 관련 통계 작성 등이다.

2.2. DAC에서 우리나라 위상; 수원국으로의 과정⁶

우리나라는 해방 이후 1990년대 후반까지 약 127억 달러 규모의 ODA를 지원받았다. 1945년 이후 1950년대까지 대표적인 최빈국이었던 우리나라는 국제사회의 집중적인 원조를 발판으로 경제성장의 계기를 마련할 수 있었다. 우리나라에 제공된 원조는 긴급 구호부터 구조조정 프로그램까지 당시의 시대적 상황에 따라 성격을 달리하면서 우리나라의 경제·사회 개발에 일조하였으며, 이를 통한 우리나라의 성장과정은 ODA를 활용한 경제·사회 발전의 좋은 모델로 국제사회에서 인식되고 있다.

(1) 전후복구와 무상원조(1945~1961년) : 긴급구호, 경제안정 및 방위원조 중심

우리나라에 대한 국제사회의 무상원조(無償援助)는 1945년 8·15 해방 이후 시작되어, 미군정 시기 및 6·25전쟁을 거쳐 1950년대 말까지 우리나라의 경제

5 오스트레일리아, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 유럽연합, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 대한민국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국.(알파벳 순).

6 이하 자료는 국무조정실 국제개발협력위원회, 『2017 대한민국 ODA 백서』에서 발췌 정리하였다.

재건을 위하여 중요한 역할을 수행하였다. 1945년부터 1961년까지 미국을 중심으로 제공된 국제원조는 약 30억 달러 규모로 식량지원, 의약품 등의 긴급구호와 물자원조 및 산업설비 투자 형태로 이루어졌다. 특히, 6·25전쟁 직후에 이루어진 원조는 전쟁 후 민간투자의 유인이 취약하던 상황에서 우리나라로 유입되는 거의 유일한 외국자본이었으며, 이 시기의 원조는 긴급구호 등의 인도적 지원에 집중되었다.

<표 2-4> 우리나라의 식량 수원국 시대 구분과 내용

시기	목적 및 육구	형태 및 양식	분야 및 구성	원조 의존도	주 공여자
1945 ~1952	-긴급구호	-증여(100%) -구호물품	-교육 -토지개혁	-원조가 주요 외화 유입수단	-미국
1953 ~1962	-군사적 방어 -안정 -재건사업	-증여 (98.5%) -물자 -기술협력	-농업 -물자 식량지원 -군사원조 -소비/중간재	-높은 원조 의존도	-미국 -UN
1963 ~1979	-전환기 -성장 및 투자	-양허성 차관 (70%)	-사회간접자본 -수입대체 및 수출 지향적 사업 -프로젝트 원조 및 중간자본재	-절대/상대적 원조 중요성 감소	-미국 -일본
1980 ~1992	-과도한 채무 -안정 및 성장 균형	-비양허성 차 관	-섹터 차관	-IDA 협력대상 국 명단 졸업	-일본 -독일 -국제금융기구
1993 ~2003	-금융위기	-IMF 구제금융	-구조조정 프로그램	-ODA 협력대 상국 명단 졸업	-IMF -IBRD

주: 국무조정실 국제개발협력위원회, 『2017 대한민국 ODA 백서』에서 정리.

한편, 1950년대 후반의 원조는 군사적 방어와 안정 및 재건에 초점이 맞추어졌다. 의식주 해결을 위한 물자 및 식량원조 중심의 소비재 지원 기조 하에서 경공업 육성을 위한 중간재 지원이 시작되었다. 이는 전후 인플레이션 억제와 재정 안정에 기여하는 등 1960년대 후반 이후의 고도성장을 위한 산업기반 구축에 있어 중요한 역할을 수행하였다고 평가받고 있다. 인도적 지원이 중심이던 우리나라에 대한 무상원조 비율은 1957년을 기점으로 감소하였으며, 1959년부터는 유상원조 방식으로 전환되기 시작했다.

(2) 경제성장과 유상원조(1962~2000년) : 개발차관 중심의 경제원조

1960년대 중반부터 1970년대 중반까지는 우리나라가 적극적인 경제개발정책을 추진하던 시기였다. 1950년대의 긴급구호와 군사전략적 원조에서 벗어나 기술협력, 유상원조 등 다양한 형태의 원조사업이 동시다발적으로 진행되었다. 특히 1960년 1월에 「외자도입촉진법」이 제정되어 외자 도입과 관련한 법적·제도적 체계를 마련함으로써 미국 이외의 선진국으로부터 외자 도입이 이루어지는 등 우리나라에 대한 원조공여국의 다변화가 이루어지기 시작하였다.

1960년대 이후 기간산업의 육성과 사회간접자본 정비, 수출 증대에 중점을 둔 정부는 경제개발 5개년 계획을 수립하였고, 그 추진자금의 대부분을 개발차관으로 충당하였다. 이 시기에 도입된 개발차관은 공업 부문 발전의 바탕이 되는 기간산업과 사회간접자본 확충을 위한 프로젝트 원조에 집중되었다. 이후 제2차 경제개발계획기간(1967~1971년) 중에는 외자도입법을 정비하고, 외교 노력 등을 통해 차관 도입을 본격적으로 확대하여 국내 투자에 집중된 결과 연평균 9.7%의 고도성장을 달성할 수 있게 되었다.

제3차(1972~1976년) 및 제4차(1977~1981년) 경제개발계획기간 중에는 중화학공업, 건설 중심의 산업 고도화에 소요되는 투자수요를 충족하기 위한 해외 차입자금이 급증하였다. 이와 같은 해외 차입의 증가는 지속적인 고도 경제성장의 기반이 되었으나, 제2차 석유파동, 교역조건 악화 등 국내외적 요인으로 인해 1979년 한 때 성장이 주춤한 가운데, 대외 채무 잔액이 크게 팽창하는 결과를 초래하기도 하였다. 이러한 외채 부담에 대한 우려에 따라, 이전까지의 프로젝트 중심 차관은 특정 부문 개발을 위한 섹터 차관 및 경제 산업 전반의 구조조정을 위한 구조조정 차관으로 전환되게 되었다.

1970년대 후반부터 1980년대까지 우리나라에 대한 원조 규모는 전체적으로 감소하였으나, 차관 중 비양허성 자금의 비율이 높아졌고, 공여국 및 기관도 일본, 독일, 국제부흥개발은행(IBRD), ADB 등으로 다원화되었다. 이후 지속적으로 안정적인 경제성장에 힘입어 1995년에는 세계은행의 ODA 협력대상국 리스트에서 제외되었고, 2000년에는 OECD/DAC의 ODA 협력대상국 리스트에서도 제외됨에 따라 공식적으로 수원국의 역사를 마무리하게 되었다.

2.3. DAC에서 우리나라 위상; 공여국으로의 과정

우리나라는 국제사회로부터 많은 원조를 받고 있었던 1960년대부터 원조 공여국으로서 활동을 시작하였다. 1963년에 개발도상국을 대상으로 연수생 초청 사업을 실시하면서 ODA 활동을 시작한 이래, 개발도상국에 필요한 물자와 자본을 지원하고 해외 전문가 파견을 통하여 우리나라의 경제개발 경험을 전파하는 등 국제사회에서 우리의 위상에 걸맞은 ODA 활동을 실시하였다.

(1) 1960~1970년대

한국의 성공적인 경제발전에 대한 국제사회의 관심이 높아짐에 따라 우리나라는 1963년 미국국제개발처(USAID)의 삼각협력프로그램의 일환으로 개발도상국 연수생 초청사업을 시작하였다. 한편, 1965년부터는 우리 정부 자금으로 개발도상국 훈련생 초청사업을 실시하였는데, 이것이 우리나라가 실시한 최초의 ODA 프로그램이라고 할 수 있다. 1967년에는 전문가 파견 사업, 1968년에는 의료단 파견 사업, 1969년에는 프로젝트형 기술협력 사업을 시작하였다.

이와 같이 1970년대 중반까지 우리나라의 ODA 활동은 우리 정부 자체의 자금보다는 주로 UN 등 국제기구의 자금을 지원받아 실시되었고, 그 규모도 매우 작아 소수의 정부부처에 의해 산발적으로 이루어지는 형태였다. 그러나 우리나라의 비약적인 경제성장과 더불어 개발도상국의 ODA 수요가 확대되면서, 1977년에 외무부가 9억 원의 해외원조 예산을 확보하여 개발도상국에 우리나라의 기자재를 공여하는 무상원조 사업을 착수한 것을 시작으로, 우리 정부는 자체 자금으로 국제개발협력사업 규모도 계속 확대하였다.

(2) 1980~1990년대

1980년대에 들어서면서 우리나라의 ODA 공여 활동은 좀 더 활발하게 전개되었다. 1982년부터 한국개발연구원(KDI)이 개발도상국의 주요 인사를 초청하여 우리나라의 개발경험 교육을 전수하는 국제개발교육프로그램(IDEP)을 시작하였다. 1984년에 건설부는 현재의 개발조사사업에 해당하는 무상 건설기술

용역사업을 시작하였고, 노동부는 직업훈련원 설립지원사업을 시작하는 등 ODA 지원 분야도 확대되었다.

<표 2-5> 우리나라의 1991~2000년 ODA 지원 실적

단위: 백만 달러(순지출 기준)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. 양자간 협력	31.6	45.3	60.2	60.1	71.5	123.3	111.4	124.7	131.3	131.2
무상협력	25.1	31.0	32.8	38.5	50.1	53.4	54.8	37.2	38.9	47.7
유상협력	6.5	14.2	27.4	21.6	21.4	69.9	56.6	87.5	92.4	83.4
2. 다자간 협력	26.0	31.6	51.4	80.2	44.5	35.8	74.3	58.0	186.1	80.9
출연	5.8	8.0	10.3	12.9	14.8	30.1	29.1	33.6	67.7	26.1
출자	11.8	21.5	25.7	-	22.7	5.8	35.5	28.3	129.5	61.5
양허성차관	8.4	2.1	15.5	67.3	7.0	-	9.7	-3.9	-11.0	-6.7
3. 합계	57.6	76.9	111.6	140.3	116.0	159.2	185.6	182.7	317.5	212.1
ODA/GNI (%)	0.02	0.02	0.03	0.04	0.02	0.03	0.04	0.05	0.07	0.04

출처: OECD DAC Statistics

1980년대 후반에 1988년 서울올림픽을 비롯한 주요 국제스포츠 대회가 열리고, 경제성장도 지속되면서 국제사회에서 우리나라의 위상이 한층 높아지게 되었다. 또한 대외 무역의존도가 상당히 높은 우리나라 경제구조 상 개발도상국에 대한 수출증진 및 우리 기업의 진출기반을 마련하는 경제적 이해관계 역시 ODA 증대를 통한 개발도상국과의 협력 강화 필요성을 뒷받침하였다.

이러한 상황에 부응하여, 우리 정부는 우리나라의 ODA를 체계적으로 시행하기 위해 유·무상원조전담기관 설립을 시작으로 본격적인 원조 실시 체제를 확립하였다. 1987년에 재무부가 300억 원 규모를 출연하여 대외경제협력기금(EDCF)을 창설하고, 기금의 운용을 한국수출입은행에 위탁하였으며, 1991년에는 무상협력 전담기관으로 외무부 산하에 한국국제협력단(KOICA)을 설치하는 등 국제개발협력활동을 위한 기반을 구축하였다.

1989년에 ‘한국해외청년봉사단’ 프로그램이 시작되었으며, 1994년에는 국제협력요원에 관한 법률을 제정하여 병역자원이 해외봉사활동을 실시할 수 있는 근거를 마련하였다. 1995년에는 개발도상국에서 국제개발협력활동을 전개하

고 있는 한국의 NGO 지원을 위한 프로그램을 시작하였다. 그리고 1996년에 29번째로 OECD에 가입하면서 신생 개발도상국 중에서 최초의 OECD 회원국이 되었으며, 높아진 국제위상에 걸맞게 ODA 규모를 1990년대 후반까지 지속적으로 확대하였다.

(3) 2000~2010년대

2000년 이후 우리나라는 MDG(새천년개발목표) 및 SDG(지속가능개발목표)를 비롯한 다양한 국제적 논의에 주도적으로 참여하게 되었다. 2006년에는 대통령령에 근거를 두고 ‘국제개발협력위원회’를 출범시켜 정부 차원에서 ODA 정책 추진의 일관성을 높일 수 있도록 하였다. 2010년에 우리나라는 공여국 간 협력체인 OECD/DAC의 24번째 회원국이 되었고, 같은 해 G20 서울정상회의에서 서울 개발 컨센서스를 이끌어내는 데 주도적인 역할을 하였다. 2011년에는 부산 세계개발원조총회(HLF-4)를 주최함으로써 모든 개발 주체가 참여하는 ‘효과적인 개발협력을 위한 글로벌파트너십(GPEDC)’ 출범에 선도적인 역할을 하였으며, 2014년 이후 부산글로벌파트너십 연례포럼 개최를 통해 개발효과성 달성과 GPEDC 제도화에 기여하였다.

또한, 정부는 ODA 규모의 확대 기초 하에서 새로운 재원을 확보하는 데에도 관심을 기울여 왔다. 2007년에 국제선을 이용해 출국하는 내·외국인으로부터 기여금(1,000원)을 징수하는 방법으로 ODA 재원을 확보하는 ‘국제빈곤퇴치기여금’ 제도를 도입하고 이를 통하여 조성된 재원은 주로 최빈국의 빈곤 및 질병퇴치에 사용하고 있다. 2017년에는 ‘국제빈곤퇴치기여금’의 보다 안정적인 운영을 위해 이를 기금화하여 ‘국제질병퇴치기여금’을 출범시켰다.

우리나라의 ODA 지원이 전환점으로 평가되는 2010년에는 「국제개발협력기본법」 및 동법 시행령을 마련하고, 이에 근거하여 국제개발협력기본계획 등 다양한 정책과 전략을 수립하게 되면서 ODA의 도약기를 맞이하게 되었다. 「국제개발협력기본법」은 ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진 등을 주된 목표로, 우리나라 개발원조의 목적, 정의, 기본정신 및 원칙, 국제개발협력위원회, 추진체계 등을 담고 있으며, 특히 ODA 통합추

진체계 구축을 위한 국제개발협력위원회의 역할을 강조하고 있다.

2012년에는 OECD/DAC 가입 이후 첫 번째로 동류 검토(Peer Review)를 통하여 그간 우리나라가 정비해 온 ODA 추진시스템의 장점과 개선과제를 돌아볼 수 있는 기회를 가졌으며, 이를 바탕으로 좀 더 나은 개발효과성 목표를 달성하기 위한 노력을 지속해 나가고 있다.

2015년 9월 UN 개발정상회의에서 ‘2030 지속가능개발의제’가 채택됨에 따라 우리 정부는 「제2차 국제개발협력 기본계획」을 통해 국제사회의 새로운 목표인 지속가능개발목표(SDGs) 달성에 기여하기 위한 종합 전략을 마련하여, 추진중에 있다. 2016년에는 개발협력 투명성을 강화하여 사업의 효과성을 증진하고 우리나라 ODA에 대한 국내외 신인도를 제고하기 위해 국제원조투명성기구(IATI)에 가입하여 활동하고 있다.

2.4. 2017년도 ODA 지원 실적

경제협력개발기구(OECD)는 2018년 4월 9일에 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 2017년 공적개발원조(ODA) 잠정통계를 발표하였다. 발표 내용을 국무조정실·외교부·기획재정부의 보도자료에서 정리하면 다음과 같다.⁷

DAC 회원국 전체 ODA 규모는 1,466억 달러로 전년(1,450억\$) 대비 1.1% 소폭 증가(실질증가율 $\Delta 0.6\%$)하였으며, 회원국의 총소득 대비 ODA 비율(ODA/GNI) 평균은 0.31%로 전년(0.32%) 대비 0.01%포인트 감소한 것으로 나타났다. 주요국의 총소득 대비 ODA 비율(ODA/GNI)은 영국 0.7%, 독일 0.66%, 미국 0.18%, 일본 0.23% 등으로 나타났다.

국가별로는 DAC 총 29개 회원국 중에 프랑스, 일본, 이탈리아, 스웨덴 등 14개국은 ODA규모가 증가한 반면, 한국을 포함한 15개국은 감소한 것으로 나타났다. ODA 규모가 크게 감소한 국가의 경우 스위스, 노르웨이 등은 전년 대비 공여국 내의 난민비용이 감소한데 기인하며, 호주 등은 다자간 원조 감소에 기인한 것이다.

7 국무조정실, 외교부, 기획재정부 공동 보도자료(2018.4.10.).

<표 2-6> OECD/DAC 회원국의 2016/17년 ODA 지원 실적

순지출 기준, 단위 : 백만 달러, %

국 가	2017년(잠정)		2016년(확정)		증감율(%)	
	ODA	ODA/GNI	ODA	ODA/GNI	명목	실질 ^{주)}
1. 미국	35,261	0.18	34,412	0.19	2.5	0.7
2. 독일	24,681	0.66	24,736	0.7	-0.2	-3.6
3. 영국	17,940	0.7	18,053	0.7	-0.6	2.1
4. 일본	11,475	0.23	10,417	0.2	10.2	13.9
5. 프랑스	11,363	0.43	9,622	0.38	18.1	14.9
6. 이탈리아	5,734	0.29	5,087	0.27	12.7	10.2
7. 스웨덴	5,512	1.01	4,894	0.94	12.6	9.9
8. 네덜란드	4,955	0.6	4,966	0.65	-0.2	-2.9
9. 캐나다	4,277	0.26	3,930	0.26	8.8	4.1
10. 노르웨이	4,123	0.99	4,380	1.12	-5.9	-10
11. 스위스	3,097	0.46	3,582	0.53	-13.5	-13.9
12. 호주	2,957	0.23	3,278	0.27	-9.8	-15.8
13. 스페인	2,415	0.19	4,278	0.35	-43.5	-45
14. 덴마크	2,401	0.72	2,369	0.75	1.4	-2.3
15. 대한민국	2,205	0.14	2,246	0.16	-1.8	-6.5
16. 벨기에	2,204	0.45	2,300	0.5	-4.2	-8.2
17. 오스트리아	1,230	0.3	1,635	0.42	-24.8	-27.4
18. 핀란드	1,054	0.41	1,060	0.44	-0.6	-3.3
19. 아일랜드	808	0.3	803	0.32	0.6	-2.4
20. 폴란드	674	0.13	663	0.15	1.7	-4
21. 뉴질랜드	436	0.23	447	0.25	-2.5	-6.7
22. 룩셈부르크	424	1.00	391	1.00	8.4	4.4
23. 포르투갈	378	0.18	343	0.17	10.2	6.9
24. 그리스	317	0.16	369	0.19	-14.1	-15.8
25. 체코	272	0.13	260	0.14	4.6	-0.8
26. 헝가리	149	0.11	199	0.17	-25.1	-29.7
27. 슬로바키아	113	0.12	106	0.12	6.6	3.5
28. 슬로베니아	76	0.16	81	0.19	-6.2	-10
29. 아이슬란드	69	0.29	59	0.28	16.9	5.5
합 계	146,600	0.31	144,965	0.32	1.1	-0.6

주: 실질증감율은 순지출 기준 명목금액 변동 중 물가와 환율변동에 따른 영향을 제거한 수치.

자료: 국무조정실, 외교부, 기획재정부 공동 보도자료(2018.4.10.)

우리나라의 2017년 ODA 규모는 2016년(22.5억\$)에 비하여 1.8% 감소(실질 증가율 $\Delta 6.5\%$)한 22억 달러이며, DAC 회원국 중에서 15위(2016년 16위)를 기록하였다. 전년 대비 양자간 원조는 증가(4.5%, 16.2억\$)했음에도 불구하고, 전체 ODA 실적이 감소한 것은 아시아인프라개발은행(AIIB) 출자금 납부계획상 2017년에는 1회만 납부(2016년에는 2회 납부)하는 등 다자간 원조가 큰 폭으로 감소($\Delta 15.9\%$, 5.9억\$)했기 때문이다. 우리나라의 국민총소득(GNI) 대비 ODA 비율은 전년대비 0.02% 포인트 감소한 0.14%를 기록하였다.

<표 2-7> 우리나라의 2016/17년 ODA 지원 실적

순지출 기준, 단위 : 백만불

구 분	2016년	2017년	증감율(%)	비중(%)
▪ ODA (A+B)	2,246	2,205	$\Delta 1.8$	100.0
- 양자간 ODA (A)	1,548	1,618	4.5	73.4
무상원조(KOICA 등)	985	1,035	5.1	(64.0)
유상원조(EDCF)	563	583	3.4	(36.0)
- 다자간 ODA (B)	698	587	$\Delta 15.9$	26.6
▪ ODA/GNI(%)	0.16	0.14	-	-

자료: 국무조정실, 외교부, 기획재정부 공동 보도자료(2018.4.10.)

우리나라의 2017년 ODA의 내용을 보면, 양자원조 16.2억 달러(73%)와 다자원조 5.9억 달러(27%)로 구성되었다. 양자원조 중 무상원조는 10.4억 달러(전년대비 5.1% 증가)이며, 차관을 제공하는 유상원조는 5.8억 달러(전년대비 3.4% 증가)를 기록하였다. 양자원조의 지역별 비중은 아시아 50.2%, 아프리카 24.4%, 중남미 10.7% 순으로 나타났다. 분야별로는 보건(386백만\$), 교육(227백만\$) 등 사회 인프라와 교통 및 물류(832백만\$), 에너지(115백만\$) 등 경제 인프라의 두 분야에 대한 지원이 양자간 원조의 76.7%를 차지하는 것으로 나타났다. 다자원조 지원규모는 5.9억 달러로 전년 대비 15.9% 감소하였으며, 그 내용은 세계은행($\Delta 1.11$ 백만\$), 지역개발은행($\Delta 102.41$ 백만\$), 기타 다자기구($\Delta 8.61$ 백만\$)에 대한 지원이 감소하였다.

3. 유엔세계식량계획(WFP) 활동

유엔세계식량계획(WFP)은 UN 식량지원 전문기구로서 세계 최대의 기아대책 사업을 펼치고 있다. 오늘날 WFP는 매년 83개국에 평균 8천만 명의 사람들에게 식량 지원을 제공하고 있으며, 북한에 대해서도 1996년부터 2007년까지 인도적 차원의 식량지원을 추진하였다. 우리나라는 2011년에 WFP 집행이사국으로 최초 수임되어 그 해 11월에 ‘WFP서울사무소’를 개설하였으며, 2015년에는 ‘한-WFP 기본협력협정’을 체결하여 공여국으로 기여하게 되었다.

3.1. WFP 개요⁸

유엔세계식량계획(World Food Programme, WFP)은 1960년 식량농업기구(FAO) 회의에서 다자간 식량지원프로그램의 필요성이 제안되어 3년간의 실험을 거쳐 1963년에 공식적으로 설립되었다. 즉, 1961년 열린 제16차 UN 총회에서 채택된 결의 제1714(XVI)호 및 UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO) 총회의 결의에 의하여 창설되었으며, 1963년 1월에 제1회 식량원조회의를 개최하면서 활동을 시작했다.

WFP의 설립 목적은 개발도상국의 기아 해방을 위한 잉여농산물 원조와 식량 자립을 추구할 수 있도록 하는 개발사업 원조에 두고 있으며, 여기에는 3가지 원칙과 목표가 있다. 첫째는 생명을 위한 식량(Food for Life)으로, 난민 등 긴급 상황의 인도적 위기에 처해 있는 생명을 구조하고 전쟁 등으로 인해 손상된 사회기간시설의 복구 차원에서 식량을 지원한다. 둘째는 성장을 위한 식량(Food for Growth)으로, 인간적인 잠재성을 실현할 수 있도록 식량 수요가 절실한 여성과 아동 등 취약계층에 대한 예방 차원에서 식량을 지원한다. 셋째는 노동을 위한 식량(Food for Work)으로, 기아 상태에 있는 개인 또는 공동체의 식량자급도를 높이고 자산 형성을 위한 차원에서 식량을 지원한다.

8 이하 자료는 네이버 지식백과(<https://terms.naver.com/>), 유엔식량계획 인터넷 홈페이지(<http://ko.wfp.org/>)에서 발췌 정리하였다.

WFP의 조직은 집행이사회와 사무국으로 이루어진다. 집행이사회는 36개 위원국으로 구성되며, 경제사회이사회와 식량농업기구 이사회에서 각각 18개국씩을 선출한다. 이사회는 세계식량계획의 사업 및 예산 등의 정책사항을 논의하고 결정한다. 긴급원조사업은 WFP 사무총장과 FAO 사무총장이 동시에 승인하도록 한다.

WFP 본부 사무국은 이탈리아 로마에 있으며, 사무총장의 지휘를 받아 업무를 수행한다. 사무총장은 집행이사회 심의를 거쳐 UN 및 FAO 사무총장이 임명하며, 임기는 5년이다.

WFP의 사업은 기본적으로 긴급지원, 장기 긴급구호, 개발원조, 특별사업으로 나뉘어진다. 먼저, 긴급지원(Emergency Operations)은 인위적 및 자연재해 등으로 인하여 일시적으로 식량위기에 처한 지역에 식량을 지원하는 사업이다. WFP는 UN 인도주의사무국(Department of Humanitarian Affairs, DHA), 국제회계기준위원회(International Accounting Standards Committee, IASC) 및 그 산하의 실무그룹(Working Group)과 협조하며, UN 인도주의사무국이 주도하는 기구 간의 합동구호 과정에 참여한다. 실무 차원에서는 비정부기구(NGO)가 중요한 파트너이다.

다음으로, 장기 긴급구호(Protracted Relief Operations)는 전쟁 등으로 인하여 장기적인 난민구호가 필요한 지역에서 펼쳐는 사업이다. 아프리카의 분쟁 지역 등이 해당한다. 이를 위하여 WFP는 UN 난민최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) 및 비정부기구와 협력한다. 1998년에 장기구호 및 복구사업(Protracted Relief and Recovery Operation, PRRO)으로 전환하였다.

개발원조(Development Projects)는 빈곤 국가의 농업 및 농촌개발을 위하여 식량 등을 지원하는 사업이다. 수혜국은 국가전략 내에서 국가프로그램(country programme)에 책임이 있으며, WFP는 이 프로그램 중에서 가장 효율적인 활동에 집중한다. 국가프로그램은 ①전략수립, ②승인, ③중간 진행보고서, ④종료 평가서의 순서로 진행된다.

참고자료

세계식량계획 인터넷 홈페이지(www.wfp.org/principles-and-values)

WFP 지원 활동의 원칙

평화의 이상, 기본적 권리에 대한 존중, 경제적 및 사회적 발전, 그리고 국제적 협력을 위해 봉사함.

역량, 진실성, 공정성, 독립성, 재량권을 가지고 공적 및 사적 생활의 양면에서 업무를 수행함.

WFP와/또는 계약 조건의 규정 및 규칙을 준수해야 하며, 보복을 방지할 수 있는 권리를 가지면서 이러한 규정 및 규약 또는 계약 조건의 위반사항을 보고함.

특권과 면책이 있는 경우에는 WFP의 이익을 위해 부여된 것이며, 지역법률을 준수하거나 사적인 법적 또는 재정적 의무를 준수하는 것이 예외가 아님을 인정함.

상호 존중과 이해, 다양성에 대한 존중, 괴롭힘과 성희롱, 성폭력 및/또는 권한 남용으로부터 벗어나고 조화를 이루는 일터를 구축하는 데 기여함.

WFP가 봉사하는 사람들의 권리, 존엄성, 안전을 존중하고, 그들의 표현된 필요와 걱정을 고려하며, 어떠한 성적 착취와 학대의 행위도 없이 공정하고 정당하게 행동함.

정직, 진실성, 공정성 및 청렴성에 대한 기본 활동으로서, 사기, 부패, 공모, 강제적이고 파괴적인 관행 또는 시도된 관행을 보고함.

현실적이고 명백한 잠재적 이해의 상충을 방지하거나 WFP에 부정적인 영향을 미치지 않는 방식으로 공무를 수행하고 사적 업무를 수행함.

정책에서 예외적으로 허용되는 경우를 제외하고, 정부 또는 WFP 외부의 다른 사적 또는 공적 행위자로부터 개인의 명예, 외장, 호의, 선물 또는 보수를 거부함.

이해 상충을 배제하고 WFP의 이익만을 고려하여 이를 해결하기 위해 협력함.

허가되지 않은 목적으로 기밀 정보를 사용하거나 권한이 없는 사람에게 기밀 정보를 공개하지 않음.

자산, 재산, 정보 및 기타 WFP 자원을 안전적, 효율적, 효과적 및 무결적 및 인증된 목적으로만 사용하고, WFP의 자원을 유지 보전함.

UN 현장에 새겨진 원칙과 가치관, 즉 인간의 기본 인권, 사회 정의, 존엄성과 가치, 그리고 남성과 여성의 동등한 권리와 강소국가의 평등한 권리를 존중함.

식량안보를 증진하고 기아 근절을 위한 WFP 임무에 기여함.

특별사업(Special Operations)은 식량원조의 효율적인 전달과 복구 및 개발의 기반 조성을 위하여 비식량 부분에 지원하는 사업이다. 이 사업에는 도로, 철도 등의 복구와 통신시설 설치 등이 포함된다.

2000년 들어 WFP의 활동 영역은 다음과 같이 더 확장되었다. 즉, ①국가역량 강화로, 이 프로세스는 국가 식품안전 및 영양목표 달성과 관련하여 정책 및 법률, 전략적 계획 및 금융, 비정부 조직의 참여 등을 통해 개도국의 역량을 강화하는 데 도움을 준다. ②긴급 구호로, WFP는 50년 이상 계속하여 분쟁 및 분쟁 후 또는 재난 상황에서 비상식량 지원을 제공해 왔으며, 오늘날까지 수백만의 사람들을 돕고 있다. ③식량 지원으로, 현금 및 현물을 포함하며, WFP는 2000년대 후반부터 식량원조(food aid)의 개념에서 식량지원(food assistance)의 개념으로 전환하였다. ④인도적 지원 및 서비스로, WFP는 인도적 운영자들이 더 빠르고 더 낮은 비용으로 더 많은 생명을 구할 수 있도록 지원하고 있다. ⑤데이터베이스 구축으로, 국가 및 프로젝트 유형 또는 인식 번호 등을 활용하여 특정 프로젝트를 검색할 수 있도록 돕는다. ⑥위기 정보로, WFP는 정부가 위기 발생 시에 신속하게 대응할 수 있는 조기경보 대응시스템에 투자함으로써, 식품 안전과 영양에 대한 적응성에 비교 우위를 확보했다. ⑦남남 협력으로, 지금까지 WFP의 지원 경험을 통해 개발도상국들로부터 지역 내의 협력과 남북 및 삼각 협력을 위한 광범위한 활동에 기여하였다.

끝으로, WFP의 최근 활동을 간략히 소개하고자 한다. 2013년에는 75개국 약 8천만 명의 주민을 대상으로 영양가 높은 식품 등 31만 톤의 식량을 공급했다. 또한 780만 명의 영양실조 아동들에게 특별한 영양 지원을 주었고 1,860만 명의 어린이들에게 학교 급식이나 가정 급식을 지원하였다. 2015년에는 수혜국이 81개국에 달했으며, 응급 상황에서 5천만 명 이상에게 영양과 식량 안보를 개선하도록 하였다. 학교급식은 1,740만 명의 아이들에게 제공되어 지속적인 교육 접근을 지원하였다. 또한 식량원조 도구로 현금과 증표의 사용을 확대해 왔는데, 2013년에 790만 명이 현금이나 상품권 프로그램으로 지원을 받았다. 특히 2015년에는 WFP의 중장기 목표로 ‘제로 형거(Zero Hunger, 기아 없는 세상)’를 설정하여 전세계에 캠페인으로 확산되고 있다.

5년 계획의 구매조정(Purchase for Progress, P4P) 시범사업은 WFP의 여러 활동 중에서도 주목되는 프로젝트이다. 2008년 9월에 시작된 P4P시범사업은 소규모 농부들에게 농산물 시장에 접근하고 시장에서 경쟁력 있는 주체가 될 수 있도록 기회를 제공함으로써 그들을 돕는 사업이다. 이 프로젝트는 아프리카, 아시아, 남미 등의 20개 국가에 실시되었으며, 구체적으로 농업생산 개선, 수확후 처리, 품질 보증, 조직 마케팅, 농업금융 등의 분야에서 약 80만 명의 농부들을 훈련시켰다. 이 프로젝트를 통하여 36만 6천 톤의 식량을 생산하고 소농들에게 1억 4천 8백만 달러 이상의 수입을 올릴 수 있게 하였다.

WFP의 식량지원은 여성, 어린이, 환자, 노인 등을 대상으로 하여 기아에 가장 취약한 사람들에게 초점을 맞추고 있다. 실제로 2010년 아이티 지진에 대한 대응의 일부 프로그램은 여성들에게만 음식을 제공하는 것으로 구성되었다. 이것은 거의 50년 동안의 비상 상황에서 축적된 경험으로, 여성에게만 음식을 제공하는 것이 모든 가족 구성원들에게도 고르게 분배될 정도로 기아 해소에 확실히 도움이 되었기 때문이다. 또한 71개국의 학교 급식 및 가정 급식 프로그램을 통하여 학생들이 학업에 집중하도록 돕고, 아울러 부모들이 자녀 특히 여학생을 학교에 보내도록 장려하였다.

참고자료

유엔세계식량계획 인터넷 홈페이지

제로 형거(Zero Hunger)

지속 가능 발전 목표 #2

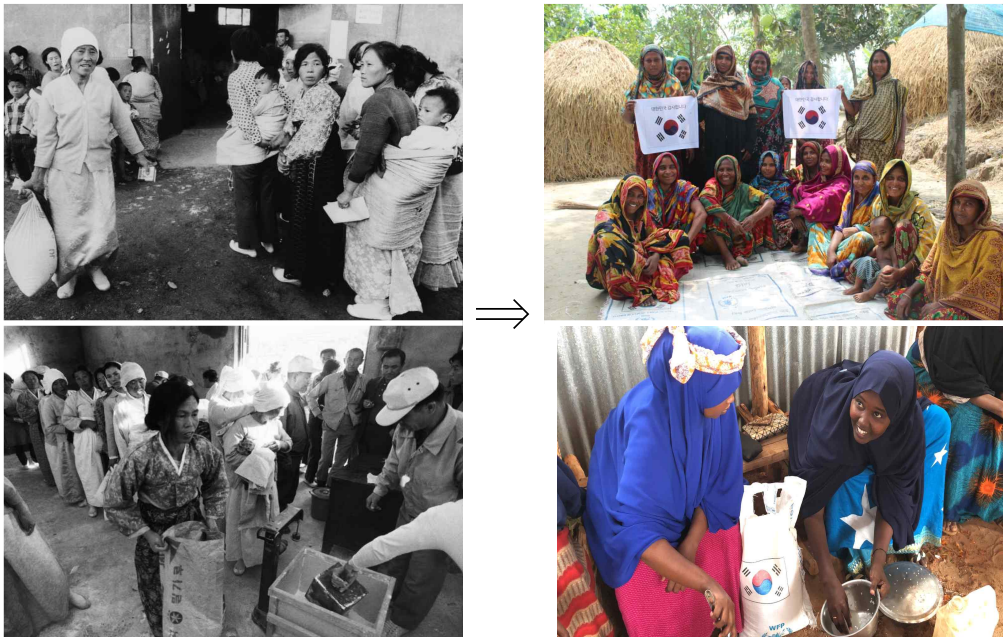
제로 형거는 2015년 9월에 수립된 WFP의 지속가능 발전 목표 (Sustainable Development Goals, SDGs) 17개 항목에서 두 번째 목표로 선정되었다. 제로 형거는 2030년까지 “기아 인구=0”를 이루는 것을 목표로 한다. WFP는 기아 퇴치를 위한 UN의 최전방 기관으로서 범 UN 캠페인인 제로 형거 챌린지를 선도한다. 제로 형거는 2012년 반기문 UN 사무총장이 발표한 제로 형거 챌린지(Zero Hunger Challenge, ZHC) 캠페인에서 발전된 것으로 우리 세대에 기아를 퇴치할 수 있다는 강한 신념에서 비롯되었다. 제로 형거, 즉 기아 퇴치는 WFP의 사명이자 존재 이유이다.

3.2. WFP에서 우리나라 위상

WFP와 우리나라의 관계는 역사적으로 특별한 성격을 가지며 발전해 왔다. 즉, 대한민국은 1963년 WFP에 식량지원을 요청한 수원국이며, 1966년부터는 개발도상국임에도 불구하고 WFP의 회원국으로서 기여금을 납부하고 지원 활동에 참여한 공여국이다.

한국전쟁의 여파로 극심한 식량난을 겪고 있던 우리나라 정부는 1963년 처음으로 수해복구를 위하여 WFP에 식량 지원을 요청하였다. 이렇게 시작된 WFP의 지원은 1968년 5월 3일 “WFP 원조에 관한 기본협정”을 통해 공식화 되었고, 같은 해에 WFP/IGC(World Food Programme/International Grains Council) 총회에서 가장 모범적인 수원국으로 지명되었다. 그 후 우리나라는 20년 가까이 WFP로부터 식량, 영양, 치수 등 총 23개 사업에 1억 4백만 달러를 지원받았으며, 그 중에서 순 식량가액은 8천 5백만 달러에 달하였다.

<그림 2-3> WFP 활동과 한국의 위상 변화 사진



▲ 1960년대 식량원조를 받던 모습
(사진: WFP 제공)

▲ 2000년대 한국과 WFP 해외지원사업
▼ 2018년 WFP를 통한 쌀 원조사업

우리나라는 1970년대 들어 식량증산 정책을 강력히 추진하여 1978년에 주곡 자급을 달성하였으며, 1984년에는 WFP의 식량원조 수원국을 공식적으로 졸업하였다.

1997년에 OECD 회원국이 된 우리나라는 2000년대 들어 WFP에서도 역할이 증대되었다. 우리나라는 2011~2012년에 WFP 집행이사국으로 최초 수임되었으며, 2015년 집행이사국의 역할을 수임하였다. 2011년 11월에는 ‘WFP서울사무소’를 정식으로 개설하였으며, 현재도 한국 정부와 파트너십을 수행하고 있다. 특히 2015년 2월에는 “한-WFP 기본협력협정”을 체결함으로써 1968년 당시 식량원조 수원국으로 맺었던 협정을 종료하고 공여국으로서 WFP에 기여하게 되었다.⁹

돌이켜 보면 2018년은 우리나라가 WFP와 식량원조협정을 맺지 50주년이 되는 해이다. WFP한국사무소는 2017년 11월 22일에 WFP사무총장 데이비드 비즐리(David Beasley)의 첫 방한을 맞아 ‘Moving Forward with Zero Hunger - 제로 형거를 위한 동행’ 캠페인 행사를 개최하였다. 이 행사에서 데이비드 비

<그림 2-4> WFP 한국사무소의 제로형거 동행 행사 사진



WFP사무총장 데이비드 비즐리의 첫 방한을 맞아 2017년 11월 22일 WFP 한국사무소가 개최한 “제로 형거를 위한 동행” 행사를 마치고 기념촬영. 사진: 한국인터넷신문협회

슬리 사무총장은 “1964년부터 WFP는 한국에 식량 원조를 제공해 한국 사람들을 도왔습니다. 그리고 20년 만에 한국은 기아와 빈곤에서 벗어나 국가 번영을 위해 나아가기 시작했습니다.”라며 한국의 발전에 대하여 언급하였다. 이어 “수원국에서 주요 공여국으로 전환된 한국은 WFP에서도 예외적이고 다른 나라들에도 모범 사

9 2015년부터 외교부 주관으로 우리나라와 로마에서 번갈아가며 한-WFP 연례협의회(연 1회)를 개최하고 있다.

레가 됩니다”라며, “이것이 2030년까지 제로 형거(Zero Hunger, 기아 없는 세상) 달성을 위해 한국이 중요한 역할을 할 수 있는 이유입니다.”라며 참석자들에게 격려의 말을 전했다.

한편, 우리나라는 1966년 10월 20일 제8차 WFP 총회에서 정부간위원회 위원으로 가입했으며, WFP에 가입한 1966년부터 기여금을 납부하는 회원국으로서 대북 식량지원이 추진된 2007년까지 정규 10만 달러 지원, 대북 식량원조로 2천만 달러 지원 등으로 매년 기여금을 늘려왔다. 이와 같이 WFP의 지원금은 각국 정부 및 국제기구와 단체 등의 자발적인 기여금으로 충당하고 있는데, 우리나라는 2018년 6월 기준으로 집계된 WFP 총 공여액 30.9억 달러(총 68개국) 중에 연간 5천만 달러(세계 12위)를 지원하는 명실상부한 원조공여국으로 활동하게 되었다.

<표 2-8> WFP 국가별 2018년도 공여액

단위 : US\$ 백만

순위	국가명	공여액	순위	국가명	공여액
1	미국	999	11	스위스	55
2	영국	260	12	대한민국	50
3	독일	260	13	네덜란드	49
4	사우디아라비아	239	14	개인 기부	44
5	아랍에미리트	221	15	덴마크	41
6	캐나다	215	16	노르웨이	35
7	스웨덴	121	17	UN 기타 기금 및 기구	34
8	EC	108	18	온두라스	26
9	일본	80	19	아일랜드	22
10	UN CERF기금	80	20	이탈리아	22

주: 총 68개국 중 20위까지만 발췌.

자료: WFP 홈페이지(<http://wfp.org/funding/year/2018>). 2018년 6월 집계.

현재 WFP는 우리 정부의 국제협력을 위한 다자협력분야 5대 중점협력기구¹⁰ 중의 하나로 각별한 관계를 다져나가고 있다. 특히 우리나라가 2018년 1

10 UNDP(유엔개발계획), UNHCR(유엔난민기구), UNICEF(유엔아동기금), WFP(세계식

월 31일 식량원조협약(FAC)에 가입하여 460억 원 규모의 식량원조를 약정한 후, 2018년 2월 28일 ‘농림축산식품부-WFP 간 긴급식량원조에 관한 약정’을 체결하여 내전과 기근으로 긴급구호가 필요한 중동의 예멘, 가뭄과 난민 유입으로 식량 부족을 겪고 있는 아프리카의 케냐와 에티오피아 및 우간다에 우리나라 쌀을 지원하였다. 이에 따라 우리나라의 WFP 연간 공여액은 이전 대비 460억 원이 증가하였으며, 2018년도 국가별 공여액 순위는 10위권에 진입할 것으로 보인다.

<그림 2-5> 문재인 대통령 유엔총회 기조연설 사진



문재인 대통령이 2018년 9월 26일 유엔총회에서 기조연설을 하고 있다. 사진: AP=연합뉴스

WFP를 통한 우리나라의 식량원조사업은 역사적 기록이기도 하다. 이에 문재인 대통령은 현지시간 2018년 9월 26일 UN 연설에서 우리나라가 인도적 차원의 난민 지원을 확대하고 있음을 언급하면서 “올해부터는 매년 5만 톤의 쌀을 극심한 식량위기를 겪고 있는 개발도상국에 지원하고 있습니다.”라고 강조하였다.

문재인 대통령 UN 연설문(발췌)

의장, 사무총장, 각국 대표 여러분,
 코피 아난 제7대 유엔 사무총장의 서거에 깊은 애도를 표합니다.
 세계는 평화의 길에 새겨진 그의 이름을 영원히 기억할 것입니다.
 ‘마리아 에스피노자’ 총회의장의 취임을 축하합니다.
 제73차 총회를 통해 유엔의 손길이 지구촌 곳곳에 닿을 수 있기를 희망합니다.
 또한 구테레쉬 사무총장의 훌륭한 지도력으로 인류에 공헌하는 유엔으로 더욱 발전하기를 바랍니다.

(중략)

의장,
 대한민국은 유엔과 함께 격동의 현대사를 헤쳐 왔습니다.
 유엔과 대한민국은 가치와 철학을 함께 합니다.
 지난 9월 대한민국 정부는 ‘사람 중심’의 국정철학을 토대로 ‘포용국가’를 선언했습니다.
 우리 국민은 공정하고 정의로운 나라, 단 한 명의 국민도 차별받지 않고 더불어 사는 사회를 향해 나아가고 있습니다.
 ‘포용성’은 국제개발협력의 철학이기도 합니다.
 누구도 소외받지 않는 국제환경을 만들기 위해 개발협력 규모를 꾸준히 확대해 나갈 것입니다.
 인권 침해와 차별로 고통 받고 있는 세계인들, 특히 아동, 청소년, 여성, 장애인과 같은 취약계층에 대한 지원도 늘려 나가고 있습니다.
 최근 5년간 난민에 대한 재정적 지원을 5배 확대했습니다.
 올해부터는 매년 5만 톤의 쌀을 극심한 식량위기를 겪고 있는 개발도상국에 지원하고 있습니다.
 나는 인도적 위기를 근본적으로 해결하기 위해서는 평화, 개발, 인권을 아우르는 총체적 접근이 필요하다고 봅니다.
 대한민국 정부는 “모두에게 의미 있는 유엔”을 만들기 위해 함께 고민하고, 힘을 보탬 것입니다.

(이하 생략)

4. 애프터(APTERR)를 통한 식량원조사업 추진

애프터(APTERR)는 아세안 국가와 한·중·일 3국 등 13개국이 비상시에 대비하여 쌀을 비축하는 제도이다. 즉, 쌀을 주식으로 하는 아시아 국가들이 기상재난 등으로 식량을 확보하지 못하는 비상사태에 대비하여 회원국 간 인도적 지원을 통한 역내 식량안보 실현에 목표를 두고 있다. 따라서 회원국들이 약정한 물량의 쌀을 비축하고 있다가 자연재해 등이 발생한 국가에 쌀을 판매하거나 차관의 방식 등으로 제공하게 된다. 우리나라는 2013년 7월에 회원국으로 가입하였으며, 2017년에는 미얀마와 캄보디아에 쌀 750톤, 2018년에는 베트남, 미얀마 및 라오스에 각각 1만 톤, 1,300톤 및 1,000톤을 지원하였다.

4.1. APTERR 개요¹¹

애프터(ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve, APTERR)는 아세안 국가와 한·중·일 3국 등 13개국의 역내 식량안보를 보장하기 위한 정부 간 기구이다. 회원국들이 사전에 약정한 물량만큼 공공비축하여 식량 부족, 기근, 재난 등이 발생한 국가에 판매, 장기차관 또는 무상지원하는 제도이다.

애프터(APTERR)의 설립 배경은 1970년대 초에 세계적인 식량부족 사태가 발생하면서 아시아 국가들에게도 식량안보에 대한 우려가 제기된 데서 비롯된다. 1979년에 아세안(ASEAN)¹² 국가들은 식량부족 해결을 위한 ‘아세안 식량안보 비축제(ASEAN Food Security Reserve, AFSR)’를 결성하기로 합의하였다. 이에 따라, ‘아시아 비상 쌀 비축(Asia Emergency Rice Reserve, AERR)’ 협약에 서명하고 8만 7천 톤의 쌀을 비축하는 사업을 시작했으나, 실제 사업은 추진되지 않았다.

한편, 아세안 10개 회원국과 한국·중국·일본 3국은 2001년부터 매년 농림장

11 애프터 인터넷 홈페이지(<https://www.apterr.org/>)에서 정리하였다.

12 동남아국가연합(아세안)은 싱가포르, 필리핀, 태국, 말레이시아, 미얀마, 인도네시아, 베트남, 캄보디아, 라오스, 브루나이 등 10개국으로 결성되었다.

관회의를 개최하여 아세안과 한·중·일의 농업협력에 대해 논의하여 왔다. 이 ASEAN+3 농림장관 회의에서 각국 대표들은 비상시의 식량안보에 대한 중요성에 공감하여 ‘동아시아 쌀 비축 시범사업(East Asia Emergency Rice Reserve, EAERR)’을 2010년 2월까지 추진하였다.

이후 2011년 10월에 인도네시아 자카르타에서 아세안+3 농림장관이 서명한 협정에 따라 APTERR(ASEAN+3 Emergency Rice Reserve)가 설립되었다. 그리고 2013년 3월에 태국 방콕에서 첫 번째 APTERR 위원회가 개최되었다. APTERR 위원회는 태국 방콕에 APTERR 사무국을 설치하기로 결정하고 태국 법에 따라 법적인 성격을 부여 받았다.

APTERR 협정의 운영 방식과 지원 프로그램을 간략히 소개하면, 약정(Earmark) 및 비축(stockpile) 방식에 따라 3가지 형태(Tier 1, Tier 2, Tier 3)의 프로그램으로 운영하고 있다. 약정(Earmark) 방식은 공여국이 소유권을 보유하되 비상시에 원조하는 방식이며, 기여(Stockpile) 방식은 APTERR 사무국에 쌀의 소유권을 넘기는 방식이다.

2018년 현재 APTERR 13개 회원국이 약정한 쌀은 총 78만 7천 톤에 달하며, 우리나라는 Earmark(약정물량 비축) 방식으로 15만 톤을 약정하였다.

<표 2-9> APTERR 운영방식 및 지원 프로그램

구 분	약정 방식(Earmark)		기여 방식(Stockpile)
	Tier 1	Tier 2	Tier 3
방출 물량	국가별 사전 약정물량		비약정물량
운영 방법	선도계약, 상업적거래(현금), 국제가격으로 거래	비선도계약, 현금 또는 장기차관 방식 거래, 국제가격으로 거래	비선도계약, 무상지원

자료: APTERR 홈페이지(<https://www.apterr.org>)에서 작성.

<표 2-10> 국가별 APTERR 약정 현황(Earmark 방식, 2018년)

단위 : 정곡(쌀) 기준, 천톤

중국	일본	한국	태국	베트남 미얀마	필리핀 인도네시아	말레이 시아	싱가 폴	라오스 브루나이 캄보디아	합계
300	250	150	15	각 14	각 12	6	5	각 3	787

참고자료

ASEAN+3 비상 쌀 비축제(APTERR) 협정문(요약)

서문 : 회원국 현황, 지금까지의 추진 경과, 설립목적을 명시

제1조(용어 정의) : APTERR(ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve), 비상 쌀 비축 약정물량, 비상사태 등 용어 정의

제2조(일반조항) : APTERR 당사국이 식량안보를 위해서 해야 할 일반사항 및 본 협정문이 기존 국제조약에 위배되지 않아야 함을 규정

제3조(APTERR 설립) : 비상수요에 대처하고 인도적 목적을 위해 설립되고, 관련된 사업은 정상적인 국제 쌀 무역을 왜곡시키지 않음.

제4조(집행) : APTERR에 비축된 쌀의 방출 및 약정물량의 보충은 이사회(Council)가 정하는 규정과 절차에 따라 이행

제5조(쌀 정보 교환) : 효율적인 사업이행을 위해 APTERR 당사국들은 정기적으로 자국의 정책관련 정보 및 쌀 비축제, 식량안보 정보 공유

제6조(APTERR 기금의 설립) : APTERR 당사국은 APTERR의 운영과 사업을 지원하기 위해 기부기금(Endowment Fund)과 운영비 기금을 부담

제7조(아세안+3 비상 쌀 비축제 이사회) : 이사회는 각 APTERR 당사국의 대표 1명으로 구성, 이사회의 의장은 매년 알파벳 순서대로 맡음.

제8조(APTERR 사무국) : 본 사업을 지원할 APTERR 사무국 설립

제9조(분쟁 해결) : 상호 분쟁이 발생할 경우 협상 또는 당사국간 상의하여 조정 하되 해결되지 않을 시 이사회에 회부할 수 있음.

제10조(마지막 조항) : 본 협정문은 서명하고 아세안+3국의 비준, 승인 혹은 허가를 조건으로 함.

첨부 : 1)각국의 약정물량, 2)기금 부담금 현황, 3) 이사회 위임사항

4.2. APTERR를 통한 식량원조의 경과와 실적

우리나라는 2001년부터 매년 아세안 10개 회원국과 한국·중국·일본이 공동 개최하는 농림장관회의에 참여하여 아세안+3국간의 농업협력에 대해 논의하여 왔다. 그 후 2013년 6월 25일 APTERR 조약의 국회 비준을 완료하고 7월부터 정식 회원국으로 활동하게 되었다.

우리나라는 APTERR에 가입하면서 협정문에 따른 약정물량 비축(Earmark) 방식, 즉, 공여국이 소유권을 보유하되 비상시에 원조하는 물량을 15만 톤으로 약정하였다.

<표 2-11> 우리나라의 APTERR 관련 추진 경과

일자	주관	주요내용
2013.1	농림축산식품부	「아세안+3 비상 쌀 비축제(APTERR, ASEAN+3 Emergency Rice Reserve)」 가입 추진
2013.7	국회 사무처, 농림축산식품부	APTERR 협정의 국회 비준 완료 회원국으로 활동 시작, 약정(Earmark) 일부 비축 착수
2016.10	농림축산식품부	APTERR 사무국에 2017년도 무상원조사업 공여국으로 참여 요청
2017.4.11	농림축산식품부	APTERR 위원회에서 우리나라의 쌀 750톤(미얀마 500톤, 캄보디아 250톤) 무상원조 승인
2017.5.19	농림축산식품부	APTERR를 통한 원조용 쌀 750톤 선적 기념식 개최(광양항)
2017.11.15	농림축산식품부	베트남 정부의 APTERR를 통한 쌀 원조 요청에 우리 정부가 지원의사 표시
2017.12.26	농림축산식품부	APTERR를 통해 한국쌀 1만톤을 베트남에 긴급 지원하기로 결정
2018.3.7	한국농수산식품 유통공사	APTERR를 통한 베트남 쌀 1만톤 원조 선적기념식 개최(목포항)
2018.3.21	농림축산식품부	한국쌀 1만톤을 베트남 꽝남성 다이록 지역 이재민들에게 전달

농림축산식품부는 쌀 비축의 기본 방향으로, APTERR와의 약정물량 중 10만 톤 수준은 실제 비축하기로 결정하였다. 이에 따라 2014년부터 일부 물량을

매입하여 비축하였으며, 2018년 12월말 현재 보관중인 쌀은 8만 6,841톤으로 집계되었다.

쌀 비축사업의 과정을 간략히 정리하면 다음과 같다. 먼저, 매입은 공공비축미 매입 시, 시·도 지자체에서 시·군에 할당한 물량을 aT가 인수하는 방식으로 진행되고 있다. 과거 2014~2016년산 미곡의 경우에는 전업농, 들녘경영체, 농업법인 등 규모화된 단체로부터 공개모집하여 매입하는 방식으로 진행한 바 있으나, 매입의 효율성 및 투명성 제고를 위하여 2017년부터는 공공비축미를 인수하는 방식으로 진행되고 있다. 품질과 규격 등의 검사는 국립농산물품질관리원이 담당한다. 보관은 매입 계약지역의 정부양곡보관창고이며, 보관창고는 등급 기준 1등급 이상이면서 100평 창고(약 400~500톤 보관) 이상 규모의 시설을 실사 후에 선정한다. 또한, 정부양곡안전보관요령에 따라 보관 및 관리한다. 그리고 공여·방출은 아세안+3국 내에서 비상사태가 발생하면, 수원국의 요청 및 APTERR 위원회의 승인을 거쳐 지원하게 된다.

<표 2-12> APTERR 미곡 보관 현황(2018.12월말 현재)

단위 : 개소, 톤

지역	2015년		2016년		2017년		2018년		계	
	물량	창고수	물량	창고수	물량	창고수	물량	창고수	물량	창고수
경기	-	-	2,078	1	803	1	-	-	2,881	2
강원	678	1	1,470	4	-	-	-	-	2,148	5
충북	2,826	5	2,398	2	1,526	1	-	-	6,750	8
충남	11,596	10	6,682	14	2,045	2	-	-	20,323	26
전북	4,885	7	4,902	5	1,065	1	5,556	8	16,408	21
광/전남	12,173	5	828	4	1,460	3	8,333	3	22,794	15
대/경북	7,222	3	4,800	2	867	1	-	-	12,889	6
경남	1,258	1	1,098	1	292	1	-	-	2,648	3
합계	40,638	32	27,627	33	8,058	10	13,889	11	86,841	86

주: 전체 매입량 중 '14년산은 사료용으로 전량 출고 완료

자료: 한국농수산물유통공사

우리나라의 APTERR를 통한 쌀 공여는 2016년부터 추진되었고, 2017년 5월에 역사적인 첫 출항이 이루어졌다. 현재까지 공여된 우리 쌀의 수원국은 미얀

마, 캄보디아, 베트남, 라오스 등 4개국이었으며, 전달된 쌀은 난민이나 이재민 구호용으로 제공되었다.

2017년 5월의 APTERR를 통한 쌀 750톤 원조는 비록 적은 양이지만, 한국쌀의 첫 해외원조라는 점에서 역사적 기록이 될 것이다.

2018년 2월에는 베트남에 한국쌀 1만 톤을 원조하게 되었다. 베트남 정부가 태풍 담레이(Damrey)의 영향으로 중남부지역에 많은 피해가 발생함에 따라 이재민의 비상식량으로 쌀 1만톤의 지원을 2017년 11월 APTERR에 요청하였고, 우리나라가 지원 의사를 표시하면서 이루어졌다. 앞서 문재인 대통령은 11월에 베트남 다낭에서 개최된 양국간 정상회담에서 태풍 피해를 입은 베트남 국민을 위로하고, 베트남 국민이 조속히 피해를 복구하고 일상으로 돌아갈 수 있도록 우리 정부도 최대한 지원할 것임을 언급한 바 있다. 베트남에 대한 한국쌀 원조는 APTERR 위원회가 2017년 12월 26일 최종 승인한 후에 2018년 1분기 내 지원을 목표로 국내 가공 및 선적 절차를 차질없이 추진하였다.

<표 2-13> APTERR를 통한 한국쌀 원조 내용

수원국	원조 내용
미얀마 (2017.7, 500톤)	(추진 배경) 애프터 위원회에서 우리나라의 '17년도 애프터를 통한 미얀마 쌀 500톤 원조 건에 대해 최종 승인('17.4.11) (운영 실적) 미얀마 현지에서 1년간 보관되며, 보관기간 중 비상 상황 발생 시 재해구호용이나 빈곤퇴치용으로 지원 - '17.11월, 쌀 267톤을 미얀마 라카인주 8개 지역 난민 캠프 26,747명에 대해 지원
캄보디아 (2017.7, 250톤)	(추진 배경) 애프터 위원회에서 우리나라의 '17년도 애프터를 통한 캄보디아 쌀 500톤 원조 건에 대해 최종 승인('17.4.11) (운영 실적) 캄보디아 현지에서 1년간 보관되며, 보관기간 중 비상 상황 발생 시 재해구호용이나 빈곤퇴치용으로 지원 - '18.1월, 쌀 178톤을 가뭄 및 홍수 피해가 발생한 5개 지역 4,450가구에 긴급구호용으로 지원
베트남 (2018.3, 10,000톤)	(추진 배경) 애프터 위원회에서 우리나라의 베트남 태풍피해 이재민 긴급 지원용 쌀 10,000톤 원조 건에 대해 최종 승인('17.12.26) (운영 실적) '17.11월 태풍 피해가 발생한 베트남 인해 중남부 10개 지역 이재민 35천명에 긴급구호용으로 '18.3 지원 완료

자료: 농림축산식품부.

<그림 2-6> APTERR 활동 및 쌀 원조사업 사진

		
<p>APTERR위원회</p>	<p>APTERR위원회</p>	<p>원료곡 출고</p>
		
<p>원료곡 운송</p>	<p>쌀 가공 및 포장</p>	<p>쌀 운반</p>
		
<p>샘플 검사</p>	<p>선적</p>	<p>선적</p>
		
<p>출항</p>	<p>현지 도착</p>	<p>현지 하역</p>

자료: 농림축산식품부.

제 3 장

식량원조협약(FAC) 가입 경과 및 내용

1. FAC의 연혁과 협약 규정

식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)은 세계 식량안보에 기여하고 긴급 재난상황 시 또는 개발도상국 대상으로 필요시 식량을 지원하기 위한 국제협약이다. 1967년에 발족된 초기의 협약(Food Aid Convention)은 1999년 협약까지 여섯 번의 개정을 거쳐 존속되어 오다가 2013년부터 새로운 협약체제인 현재의 FAC로 대체되었다.

1.1. FAC 연혁¹³

(1) 1967년 식량원조협약(Food Aid Convention) 발족

식량이 부족한 나라에서 발생하는 아동들의 발육장애나 기아로 숨지는 아이들을 돕기 위한 식량원조는 국제사회가 공감하는 과제였으며, 일찍이 UN 식량농업기구(FAO)를 필두로 국제회의에서 논의되기 시작하였다.

1954년에 FAO 내에 ‘잉여농산물 처리에 관한 소위원회’(Consultative

13 FAC 인터넷 홈페이지(<https://www.foodassistanceconvention.org/>), 최원목 외(『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』, 2017)에서 발췌 정리하였다.

Sub-Committee on Surplus Disposal, CSSD)가 구성되어 식량원조의 원칙을 수립하고, 수혜국 내의 ‘통상적 시장요건’(usual marketing requirement)을 침해하지 않을 것을 보장함으로써 농산물수출국들의 이익을 보호하도록 하였다. 그러나 CSSD는 조약으로서의 지위를 갖지 못하였고 이행 시스템이 없었기 때문에, 식량원조가 활성화됨에 따라 그 영향력이 쇠락해졌다.

이에 따라, GATT 케네디라운드 협상의 일환으로 1967년에 8개 식량원조국(호주, 캐나다, EU, 노르웨이, 일본, 스위스, 미국, 아르헨티나)이 국제곡물협약(International Grains Convention)의 부속협약으로 식량원조협약(Food Aid Convention)을 채택하게 되었다. 그리고 회원국들은 FAC를 통하여 개발도상국에 매년 총 4만 5천 톤의 곡물을 지원하겠다고 약정하였다. 그 후 1999년까지 6차례의 협약 갱신을 통하여 지원 물량을 10만 톤 이상으로 늘려왔으며, 회원국은 그대로 8개국을 유지하였다.

식량원조협약(Food Aid Convention)은 영국 런던에 소재한 국제곡물이사회(International Grains Council, 이전의 International Wheat Council)가 사무국 역할을 하고 식량원조위원회 형태로 운영되었다. 따라서 동 협약은 국제곡물협약과 밀접한 관계를 가지고 운영되었다. 1996년 12월에 개최된 WTO 각료회의에서 최하위 개도국 및 순식품수입 개도국에 대한 지원을 확대하는 권고안이 채택되고, 로마에서 개최된 세계식량정상회의(World Food Conference)에서도 세계식량안보에 대한 선언이 채택됨에 따라 이전 협정의 개정을 검토하게 되었다. 그리고 1997년 7월부터 개정안을 시행하게 되었다.

(2) 1999년 식량원조협약(Food Aid Convention) 개정

1999년에 개정된 식량원조협약(Food Aid Convention)은 목적에서 “세계 식량안보에 기여하고 국제사회의 비상식량 상황 및 개발도상국의 식량수요에 대응하는 능력 향상”이라는 점을 분명히 하고, FAC 회원국들의 의무 준수도 구체적으로 규정하였다.

먼저, FAC 회원국(아르헨티나, 호주, 캐나다, EC, 일본, 노르웨이, 스위스, 미국)은 매년 물량/금액 기준으로 원조규모를 밝혀야 했다. 연간 최소 기여물량

및 금액은 2만 톤(밀 기준)으로, 가입 초기에는 1만 톤부터 매년 5천 톤 이상씩 증가시켜 3년 내 목표한 기여물량을 달성할 수 있도록 하였다.

원조의 형태는 현금 또는 현물로 제공하거나 식량을 외상으로 판매할 수 있도록 하였다. 현물은 곡물, 근채류, 설탕 등이며, 기여 물량은 최빈개도국(Least-Developed Countries)과 저소득국가(Low-Income Countries)를 우선적으로 지원하도록 하였다. 현금으로 무상공여하는 경우에 현금은 수원국이 곡물을 구매하는데 사용해야 하며, 식량을 수원국의 통화로 현금 판매하는 경우에 판매대금으로 받은 수원국 통화는 공여국 통화 또는 공여국 소유의 재화나 용역으로 전환할 수 없도록 하였다.

현물 지원 시에 원조 물량의 운송과 배급 비용은 공여국이 부담하고, 배급의 어려움을 해결하기 위해 수혜국 및 관련 당사국들과 배급 시기를 조절하며, 운송과 배급에 관련된 검토와 보고를 실시하도록 했다. 운송 및 배달을 위한 현금기부를 원조약정 계산에 산입할 수 있도록 허용하였다.

회원국이 한 해 동안의 원조 약정을 지키지 못하게 되면, 그 부족분이 다음 해 약정물량에 합산되고, 잉여 원조량은 그 다음해 약정물량에서 5% 한도 내에서 차감될 수 있도록 하였다.

또한, 공여국은 협정문 이행 및 식량원조에 관한 정보를 교환할 수 있도록 국제곡물회의(IGC)와 아울러 매년 2회의 정기회의를 개최하는 것으로 하였다. FAC 회의 시에 FAO, WFP, WTO 등과 같이 식량원조와 관련된 국제기구의 참석이 가능하다. 그리고 FAC 회원국 가입은 위원회가 가입을 희망하는 나라의 기여 수준 등을 고려하여 결정하도록 하였다.

이러한 식량원조협약(Food Aid Convention) 체제는 1967년에 체결된 이후 운용 과정에서 목적이나 활동의 제한을 두고 적지 않은 문제점을 노출한 바 있어 여러 차례 개정이 이루어졌다. 특히 국제곡물협약(International Grains Convention)의 부속협약으로 운용되는 과정에서 회원국들의 정보 교류에도 제약이 있었다. 따라서 회원국들은 세계 식량안보와 개도국 식량지원이라는 궁극적인 목적을 효율적으로 수행하기 위하여 국제곡물협약과 분리된 새로운 협약에 관한 논의를 진행하여 2013년에 FAC로 재탄생하게 되었다.

1.2. FAC 협약 규정의 주요내용

식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)은 2013년 1월 1일에 6개국이 서명함으로써 새롭게 탄생하였다.¹⁴ 새로운 협약은 회원국들의 독자적인 다자조약으로서 출범함으로써 식량원조와 관련된 필요한 모든 사안을 회원국들이 자체적으로 결정하고 관리해 나가는 체제가 확립되었다. 또한 종전의 식량원조협약은 제한된 수의 식품에 한정하였으나 새 협약에서는 ‘영양적인 음식’에 초점을 맞추고 있으며, 또한 물적 지원만이 아니라 금전적 지원도 가능하도록 하여 원조 방식의 유연성도 높였다.

FAC 협정문은 2012년 4월 25일에 제정되었으며, 서문과 본문 18개 조로 구성되어 있다. 이 협정문의 조항 내용을 상세히 규정하기 위하여 별도로 「식량원조협약의 절차 및 이행규정」(Rules of Procedure and Implementation for the Food Assistance Convention)이 제정되었다.¹⁵

(1) 목적 및 기본원칙

FAC의 목적은 가장 취약한 인구의 생명을 구하고 기아를 줄이며 식량안보와 영양 상태를 개선하는데 있다. 이를 위하여 당사국이 공약한 원조를 통해 이들에게 적절하고 안전하며 영양가 있는 식량에 접근과 소비를 증진시킬 수 있도록 원조를 제공한다. 가장 취약한 인구에 대해 시의적절하며 효과적이고 효율적으로 수요와 원칙에 의거하여 식량원조를 제공한다. 당사국이 수요에 대응할 수 있는 자원의 효과적이고 효율적이며 일관된 사용을 증진시키기 위해 정보공유와 협력 및 조정을 활성화하고 토론의 장을 제공한다.(제1조)

이러한 목적을 달성하기 위하여 FAC회원국들은 매년 최소연간공약을 제시하고 있으며, 원조 활동에 대한 완전한 투명성을 보장하도록 합의했다. 종전 협약에서는 당사국들이 밀을 기준으로 식량원조의 최소한을 약속했던 반면에, 새

14 원회원국 36개국 가운데 미국, EU, 캐나다, 덴마크, 일본, 스위스 등 6개국이 서명하였다.

15 최원목 외(『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』, 2017)에서 발췌 정리하였다. 원문은 부록 참조.

로운 협약에서는 당사국들이 밀에 국한하지 않고 모든 형태의 식량을 포괄하며 금전적 지원도 가능하고, 합의된 원칙에 의거하여 매년 최소한도의 식량원조를 공약하고 실제 이행상황을 보고하도록 하였다. 또한 FAC는 회원국들이 주기적으로 식량원조의 효율성 증진을 위하여 협의하며, 식량원조 제공의 모범 사례에 관한 정보를 공유하고, 식량원조가 필요한 지역 및 사안에 대해서도 논의하고 있다.

이와 같이 FAC는 최소연간공약, 투명성 확보, 정보 공유·조정이라는 3대 기본원칙을 정립하고, 이러한 원칙을 회원국들이 공유하고 있다.

<그림 3-1> FAC 인터넷 홈페이지

FAC Food Assistance Convention

HOME ABOUT MEMBERSHIP REPORTS POLICIES COMMITMENTS NEWS MEETINGS

MEMBERS LOGIN

NEWS
Press Release - Republic of Korea: Accession to the FAC

LATEST REPORT
FAC Narrative report on food assistance 2016

POLICY & GUIDANCE
Repository of operational policy and guidance information

MEMBERSHIP
Why join the FAC?

PHOTO CREDIT: EC/ECHO/ANOUK DELAFORTRIE

The Food Assistance Convention (FAC) represents a continued commitment by its 16 Parties to contribute to global food security, and to improve the ability of the international community to respond to emergency food situations and other food needs of developing countries.

Through commitment to cooperation and collaboration, Parties to the FAC seek to improve the effectiveness, efficiency, and quality of food assistance in saving lives, reducing hunger and improving the nutritional status of the most vulnerable populations.

자료: <https://www.foodassistanceconvention.org/>

참고자료	식량원조협약 조문 구성
------	--------------

식량원조협약

서문

제1조 목적

제2조 식량원조의 원칙

제3조 WTO 협정과의 관계

제4조 적격 국가, 적격 취약인구, 적격 상품, 적격 활동 및 관련 비용

제5조 공약

제6조 연례 보고 및 정보 공유

제7조 식량원조위원회

제8조 위원회 의장과 부의장

제9조 공식 회의 및 비공식 회합

제10조 사무국

제11조 분쟁 해결

제12조 서명과 비준, 수락 또는 승인

제13조 가입

제14조 잠정 적용 통보

제15조 발효

제16조 평가 및 개정 절차

제17조 탈퇴와 종료

제18조 기탁자

제19조 정본

(2) 식량원조의 원칙

FAC의 목적을 달성하기 위한 식량원조의 원칙은 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.(제2조)

첫째, 식량원조의 일반 원칙(*general principles*)으로, 가장 취약한 인구의 식량과 영양수요를 충족하기 위한 가장 효과적이고, 적절한 수단으로 제공하고,

식량안보 달성이라는 광범위한 목적을 지지하면서도 수혜대상국의 장기적인 재건과 개발 목적을 감안하여 식량원조를 제공하고, 취약인구의 자립과 생존을 강화하고 보호하는 방식과 식량안보 위기를 방지 및 완화하는 방식으로 수행하며, 수혜대상자에 대한 직간접적인 부정적 영향을 미치지 않도록 하고, 가능한 한 조건 없이 원조를 제공하는 것이다.

둘째, 식량원조 효과성(effectiveness) 원칙으로, 취약인구가 식량 구입에 사용할 금액을 증가시키고 효율성을 증진하며 관련 비용을 가능한 한 최소화시키고, 식량원조 프로그램의 효과성 및 효율성 그리고 원조 정책영역과 수단들 간의 일관성 증진시키기 위해 상호 협력하고 업무를 조정하며 정보를 공유하고, 가능한 한 원조식량과 기타 원조 부분을 현지에서 구매하고, 가능한 한 수요에 기초하여 조건 없는 현금 기반 식량원조를 점차로 늘려나가며, 확인된 필요성과 취약인구의 식량안보를 개선하기 위해서만 원조식량을 현금화하며, 현금화할 경우에는 투명하고 객관적인 시장분석에 기초하여 상업적 피해 발생을 회피해야 하며, 회원국의 시장개발 촉진 목적으로 식량원조를 활용하지 않고, 긴급한 상황에 대응하기 위한 경우를 제외하고는 최대한 원조식량을 재수출하는 것을 피해야 하며, 재수출하는 경우에도 상업적 피해 발생을 회피하는 방식으로 해야 하고, 관계 당국이나 이해관계자가 원조프로그램 운영의 시행과 조정 및 집행에 대해 일차적 책임이 있음을 적절히 인정하는 것이다.

셋째, 식량원조 제공(provision)에 관한 원칙으로, 가장 취약한 인구의 식량 및 영양공급 수요에 따라 식량원조를 제공하고, 이들의 수요를 평가하고 식량원조의 기획·시행·감독·평가에 대하여 수혜대상자들과 함께 적절한 경우에 그 밖의 이해관계자들을 참여시키며, 수혜대상자들의 문화적이고 고유한 식습관과 영양수요를 존중하고 적용가능한 안전과 품질 기준을 충족한 식량을 제공하며, 수혜대상자의 존엄성을 저해하지 않는 것이다.

넷째, 식량원조 책임성(accountability) 원칙으로, 식량원조 정책과 프로그램 및 운영의 책임성과 투명성을 강화할 적절한 조치를 취하고, 정기적이고 투명한 방식으로 원조활동의 결과와 영향을 감시·평가 및 소통하여 모범적 관행을 발전시켜 나가고 그 효과성을 극대화시켜 나가는 것이다.

(3) 다른 협정과과의 관계

FAC는 WTO 협정 조항과 충돌이 발생하면 WTO 협정이 우선한다는 원칙을 선언하고, WTO 협정상의 어떠한 의무로부터 일탈도 의도하지 않고 있으며, 미래의 WTO 협상도 저해하지 않음을 선언하고 있다.(제3조)

과거 DDA 농업협상에서 EU는 식량원조에 대한 규율을 강화하여 현금으로만 지원될 수 있도록 주장하였으며, 미국은 인도주의적 필요와 수혜국의 부정 부패 문제 발생 소지를 볼 때 현물 지원을 허용해야 한다고 주장하였다. 다만, 원조를 빌미로 교역에 영향을 미치는 조치를 취하는 경우에는 WTO 협정이 적용될 수도 있는 바, 이러한 경우를 규율하기 위하여 WTO 농업협정상의 식량 원조에 관한 조항이 필요하다.

(4) 적용대상 국가, 활동 및 수혜자

회원국의 최소연간공약을 이행하기 위해 수행할 수 있는 적용대상 활동(eligible activities)에는 적용대상 품목(eligible products)의 제공 및 배급, 식품의 소비용 현금의 이체, 식품소비용 상품 또는 현금 권리의 제공, 그리고 식품 소비를 증진시키기 위한 영양상태 개선활동, 특히 치료요법 차원 또는 보완적 목적의 급식 등 활동과 미세영양분의 제공 활동 등이 포함된다.(제4조 4항).

적용대상 품목(eligible products)이란 국제적 안전 및 품질기준과 활동지 국가의 정책과 법규에 합치되는 인간소비용 품목을 말하며, 이에는 곡물, 쌀, 대두, 1·2차 가공품, 두류, 식용기름, 근채류, 낙농품, 설탕, 보조적·치료용 급식제품, 미량영양소, 영양강화 혼합식품, 즉시 섭취가능 음식물, 과채류, 소금, 그리고 수혜대상 취약인구의 전통적 식단에 포함된 여타 제품 및 관련 국제기구나 비정부기구가 인정한 식품류에 포함된 여타 제품 및 관련 국제기구나 비정부기구가 인정한 식품류에 포함된 제품이 해당된다. 아울러 비상사태나 초기 복구상황에서 식량수요를 충족하기 위해 필요한 제품인 적용대상품목의 씨앗이나 줄기, 기초적인 농수산물 휴대용 도구, 기초적 요리도구, 우유 추출용이나 식용을 위한 가축도 적용대상 품목에 포함된다.(이행 및 절차규정 제3조)

영양상태 개선활동(nutritional intervention)이란 영양 상태에 대한 평가에 기

초한 처치활동을 말하며, 개인이나 집단의 영양섭취행위, 환경적 조건, 보건상태 등을 변화시키는 활동이다. 예를 들어, 비타민 섭취를 증가시키거나 영양섭취 관련 교육을 실시하는 것이 포함된다.(이행 및 절차규정 제3조)

적격 국가(eligible country)는 OECD 개발원조위원회(DAC)가 정한 공적개발원조 대상국 목록에 등재된 국가이거나 「절차 및 이행 규칙」에서 명시하는 그 밖의 국가이며, 적격 취약인구(eligible populations)는 적격 국가의 취약인구를 의미한다.(제4조) FAC의 식량원조 활동의 수혜자는 OECD 공적개발원조 수혜국 명단에 있는 적격 국가의 취약인구를 대상으로 하도록 의무사항으로 명시하고 있는데(제5조 12항), 이는 식량원조가 무역을 왜곡시키거나 인도적 목적이외로 사용되는 것을 방지하기 위한 사항이다.

(5) 최소연간공약

회원국은 매년 최소연간공약(Minimum Annual Commitment)을 정하여 통보해야 하는데, 원 회원국은 협약 발효 후 6개월 이내, 협약 가입국은 가입 후 3개월 이내에 공약을 사무국에 통보한 후, 그 이후에는 매년 12월 15일 이전에 그 변경사항을 통보해야 한다.(제5조 4,5항) 또한 원조의 형태에 있어서도 최소연간공약에 해당하는 금액이나 물량을 제공함에 있어서는 가능한 한 무상원조로 제공해야 하며, 어느 경우에도 적용대상 국가와 적용대상 인구에 대해 제공하는 금액이나 물량은 80% 이상이 무상원조로 제공해야 한다. 가능한 한 이러한 무상원조 비율은 점차로 높여 나가도록 노력해야 하며, 무상원조가 아닌 형태의 원조제공은 해당 회원국의 연례보고서에 기록해야 한다.(제5조 7항)

최소연간공약은 회원국이 스스로 정하는 것이며, 원조의 형태에 대해서도 스스로 결정한다. 공약은 금액 기준으로 정할 수도 있고, 물량 기준으로 정할 수도 있으며, 이 양자를 결합해서 제시할 수도 있다.(제5조 2항) 금액 기준으로 공약하게 되면 해당 회원국이 선택하는 통화를 기준으로 최소공약액수를 정하게 되며, 물량기준 공약은 ‘동등 곡물량’(grain equivalent) 기준으로 환산하여 표시해도 된다.(제5조 3항) 동등 곡물량 기준은 각 적용대상 품목 간의 가격 차이를 반영하여, 공여국의 식량원조의 가치를 동일한 잣대인 곡물기준에 의해

상호 비교할 수 있도록 고안된 기준이다.

쌀을 제외한 곡물 1톤의 공여는 동등 곡물량 1톤으로 계산되며, 여타 적용대상 품목의 공여는 해당 품목의 구입비용을 곡물 시장가격으로 나누어 동등 곡물량으로 환산하게 된다.(이행 및 절차규정 제5조)

백미는 공여물량에 일정한 가격 비율을 곱하여 도출된 물량이 동등 곡물량이 된다.(이행 및 절차규정 제6조) 이러한 쌀의 가격비율은 매년 1월 15일 이전에 사무국이 쌀 시장가격과 곡물시장 가격을 고려하여 회원국들에게 통보하게 된다.(이행 및 절차규정 제6조) 쌀 제품의 경우에는 쌀의 포함량을 기초로 동등 곡물량을 계산하게 된다. 또한, 회원국이 최소연간공약을 이행했는지를 판단하기 위해 현금공여액수를 동등 곡물량 기준으로 환산하는 경우도 있으며, 이 경우 해당 곡물의 구입비용을 시장가격으로 나누어 계산하게 된다.

식량원조의 대상에 대해서는 대부분 의무사항으로 명시하고 있다. 즉, 원조의 제공은 양자적으로 할 수도 있고, 국제기구나 다른 식량원조 파트너를 통하여 제공할 수 있으나, 다른 당사자를 통해서는 제공할 수 없다.(제5조 12항) 정상적 생산과 교역 패턴을 저해하는 방식으로 원조해서는 안되며(제5조 8항), 상업적 수출과 직간접적으로 조건화해서는 안된다.(제5조 9항)

최소연간공약을 충족하지 못하는 연도에는 위원회가 달리 결정하거나 특별한 상황이 그러한 미충족을 정당화하지 않는 한 부족분을 익년의 공약액에 더해야 하며, 최소연간공약을 초과하여 원조한 경우에는 5% 범위 내에서 익년의 공약에서 차감할 수 있다.(제5조 13, 14항)

원조 물량의 운송 및 배급 비용에 대해서는 공여국 부담 원칙을 규정하고, 이러한 비용을 공여국이 부담하는 경우에 최소연간공약 계산에 산입해 넣을 수 있도록 허용한다. 다만, 그 조건은 이러한 비용이 “협정이 원칙에 합치”하는 것이고 “적용대상 활동을 수행하는데 직접적으로 연관된 비용”이어야 한다는 것이다(제4조 5항). “적용대상 활동을 수행하는데 직접적으로 연관된 비용”이란 해당 물품이 획득, 운송, 저장, 배포, 절차 진행, 취급, 수혜자 연결 및 보세 구역 존치 행위에 직접적으로 관련된 비용, 원조프로그램 기획과 관련한 직접 비용, 그리고 보안비용을 비롯한 파트너에 대한 집행에서 초래하는 운영비용을

말한다(이행 및 절차규정 제2조).

(6) 연례 보고 및 정보 공유

회원국은 매년 말 이후 90일 이내에 연례보고서를 제출해야 하는데, 최소연간공약을 달성했는지 여부를 상세하게 기술해야 한다. 아울러 회원국의 식량원조 정책, 프로그램, 그리고 활동들이 협약의 목적과 원칙 달성에 기여하는지에 관한 정보를 포함시켜야 한다. 회원국은 상시적으로 자국의 식량원조 정책과 프로그램 및 그 평가 내용에 대한 정보를 공유해야 한다.(제6조)

(7) 식량원조위원회

모든 회원국들이 참여하는 식량원조위원회(Food Assistance Committee)는 협약의 목적과 원칙에 따라 협약 의무를 이행하는 기능을 수행하며, 필요한 결정을 내리는 중요한 역할을 담당하고 있다.

위원회의 결정은 컨센서스로 채택되는 것이므로, 1개 회원국이라도 해당사안이 논의 중인 회의에서 공식적인 반대의사를 표명하거나, 해당회의 의사록이 회람된 이후 30일 이내에 반대의사를 표명하게 되면 위원회 결정이 채택되지 못한다. 매년 말 사무국은 위원회의 보고서를 기안하며, 이를 위원회가 채택한 후 출간한다.(제7조)

식량원조위원회는 매년 최소 1회의 공식회의를 개최하며, 위원장 또는 회원 3개국의 요청이 있으면 추가적인 공식회의나 비공식 회의를 개최할 수 있다.¹⁶ 위원회의 회의에는 참관인이나 관련 이해관계자를 초빙할 수 있다.(제9조) 위원회의 지침을 수행하기 위하여 사무국을 설치한다.(제10조) 협약상의 의무 불이행에 대한 문제 제기를 포함하여 협약과 이행 및 절차규정의 해석과 적용 관련 회원국 간의 분쟁은 위원회가 해결한다.(제11조)

16 식량원조위원회는 매년 두 차례(5월, 11월) 정도 정례회의를 개최하고 있으며, 우리나라는 2018년 1월에 FAC에 가입함으로써 2031년에 위원회의 부의장국으로, 2032년에는 의장국으로 봉사할 예정이다.

(8) 회원국 가입 규정

원협상국은 FAC 회원국으로 가입 권리를 보장(may accede)하고 있는데, 가입 신청국의 관련 요소들, 특히 최소연간공약액의 지불 약속을 감안하여 위원회가 결정한다.(제13조 1항) 원협상국이 아닌 다른 국가나 독립관세영역(Separate Customs Territory)은 위원회의 결정에 의해 자격이 있다고 간주되는 경우에 가입할 수 있다.(제13조 2항)

FAC는 2013년 1월 1일자로 발효되었는데, 당시에 협약을 비준한 국가는 미국, EU, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 일본, 스위스 등 7개국이었다. 당시 협정문에는 5개 서명국이 2012년 11월 30일까지 비준하면 2013년 1월 1일자로 발효하는 것으로 되어 있다.(제15조 1항) 그리고 협약 발효 이후에 비준하는 국가나 독립관세영역에 대해서는 비준서를 기탁한 날로부터 발효한다고 규정하고 있다(제15조 3항).

이러한 회원국 가입 규정에 따라 2013년에 호주, 룩셈부르크, 슬로베니아, 스웨덴이 원협상국으로 FAC에 가입을 완료하였다. 그리고 2014년에는 원협상국인 스페인이 가입하였다.

한편, 러시아는 원협상국이 아니지만 추가로 2014년에 FAC에 가입하였다. 러시아는 WFP에 이미 3천만\$ 이상의 원조를 제공해 왔는데(2009년 2,880만\$, 2010년 3,200만\$, 2011년 3,760만\$, 2012년 3,800만\$), 2014년에는 최소원조공약액을 1,500만\$로 정하고 FAC에 가입하였다.

(9) 회원국 탈퇴

회원국이 협약을 탈퇴하고자 하면 매년도 말 90일 전까지 탈퇴 통보를 위원회에 제출해야 하며, 당해연도 말을 기점으로 탈퇴할 수 있다. 탈퇴하더라도 당해연도의 최소원조공약에 대한 의무와 해당년도 관련사항을 보고할 의무는 존속한다.(제17조)

2. 우리나라의 FAC 가입 추진 경과¹⁷

우리나라는 새로 FAC가 발족된 2013년부터 가입 요청을 받아왔는 바, 2015년부터 주무부처인 농림축산식품부가 회원국 가입을 위한 검토에 착수하였다. 그리고 2017년 3월 대외경제장관회의에서 FAC 가입을 결정하였고, 원조물량 등 재정적 검토를 비롯한 국내 절차에 착수하여 12월에 국회 비준을 받고 2018년 1월에 FAC 가입서를 UN에 기탁함으로써 가입 절차를 완료하였다.

2.1. FAC 가입을 위한 사전검토 활동

2013년 11월에 주영국대사관에서 FAC 협약 관련 정보를 제공하면서 우리나라의 가입 필요성에 대한 의견을 표명하였다. 그러나 국산쌀 지원에 대한 WTO 국제규범 및 재정적 부담 등을 고려하여 내부 검토에 머물렀다.

이미 2010년 6월에 농림축산식품부 관계자가 FAC(Food Aid Convention) 제 102차 식량원조위원회에 참석하여 한국 가입에 대한 주요국의 입장을 파악하였고, FAC의 원칙, 원조물량, 기능 등에 대해서도 비공식적으로 논의한 경험이 있었다. 그 후 2011년 3월에는 FAC 가입을 쌀 관세화 전환 후에 재검토하기로 결정하였다. 그 배경으로, 국내 쌀 시장이 개방되지 않은 상황에서 현물원조 정책을 추진하기 어려웠고, 재정적 부담 가중에 대한 우려 등이 결정 보류의 사유였다. 그리고 2015년에 쌀 관세화가 시행되면서 여건이 바뀌었다.

농림축산식품부가 공식적으로 FAC 가입과 관련하여 의견을 조율한 것은 2015년 2월에 미국 주재 농무관이 국무부 관계자와 면담 회의에서 한국의 FAC 참여를 희망하는 의사를 전달받은 후부터로 알려진다. 그 후 농림축산식품부 관계관이 FAC 회의에 참석하는 등 내부적으로 본격적인 검토를 진행하였다. 이하에서는 농식품부 문서를 토대로 FAC 가입을 위한 사전 검토의 경과를 간략히 정리하고자 한다.

17 이 절은 농림축산식품부 국제협력총괄과(담당: 정세희 사무관)에서 관련자료와 공문서를 제공받아 정리하였다.

<표 3-1> FAC 가입 관련 사전검토 일지(2017년 이전)

일자	주관	주요내용
2013~'14.	농림축산식품부	FAC 발효, 주영국대사관에서 가입 정보 제공 쌀 재고과잉 해소를 통한 인도적 차원의 식량원조 검토
2015.2.4	주미 농무관	미국 국무부 관계자 면담을 통해 한국의 FAC 참여 희망 의사를 전달받고 상호의견 교환
2016.10.27	주EU 농무관	FAC 사무국장을 면담, 회원국 가입 신청의 구체적인 내용과 절차 등을 확인
2016.11.4	주미 농무관	USDA, 국무부, USAID 관계관 등과 면담, 식량지원 방식으로 쌀 현물 지원 등을 확인
2016.11.11	농림축산식품부 농업통상과	FAC 제7차 위원회에 옵서버로 참가, 관계자와 면담하여 FAC 가입을 위한 제반 여건 파악
2016.12.	농림축산식품부	FAC 가입에 관한 내부 검토 완료

2015년 2월 4일, 미국 주재 박병홍 농무관은 국무부를 방문하여 농무부 로저 모렐레스(Roger P. Moreles) 부청장보와 에미 윈톤(Amy Winton) 자문관을 면담하고 FAC에 대하여 논의하였다. 미국 측은 한국이 이미 WFP 등을 통해 많은 식량원조를 하고 있기 때문에 한국의 FAC 참여를 희망한다고 말하였다.

미국 측은 다음의 세 가지 이유를 들면서 한국이 FAC에 참여할 필요가 있다고 강조하였다. 첫째, 한국은 이미 국제사회에 식량원조를 활발하게 하고 있기 때문에 FAC에 가입한다고 해서 추가로 식량원조를 위한 기부액 혹은 기부량을 늘릴 필요가 없다고 생각한다.

둘째, FAC 회의 등의 행정사항은 IGC(International Grain Council; 국제곡물 회의)가 맡게 되고, 한국의 경우 이미 IGC의 회원국이기 때문에 가입에 의한 추가적인 비용이 크게 발생하지 않을 것으로 본다. 한국이 FAC에 가입할 경우 행정비용 충당을 위해 연간 약 4천 달러를 지불하면 되고, 회의는 사무국이 있는 런던에서 개최되므로 영국대사관 직원, FAO 파견자, 식량원조 전문가 등 다양한 방법으로 참여할 수 있을 것이다.

셋째, FAC에는 미국, 캐나다, 러시아 등 15개국이 참여하고 있고 브라질, 남아프리카공화국 등도 참여할 것으로 기대되며, 한국이 국제사회 회원국 참여할

경우 다양성 확장에 더 큰 도움이 되리라고 생각한다.

아울러, 미국 측은 FAC 회의가 매년 5월과 11월 두 차례 열리는데, 한국이 옵서버(Observer) 자격으로 참석해 줄 것을 요청하였다. FAC 회의에는 참여 의사가 있는 모든 나라 및 NGO가 옵서버 자격으로 참관할 수 있으며, 현재 WTO와 FAO가 옵서버 자격으로 참관하고 있다고 부연하였다.

2016년 10월 27일, 주벨기에 EU대사관 조백희 참사관(농업담당)이 FAC 사무국을 방문하여 에츠오 키타하라(Etsuo Kitahara) 사무국장을 면담하고 회원국 가입에 대하여 다음과 같은 사항을 확인하였다.

FAC는 당사국에서 직접 식량원조를 받지 않으며 모두 다른 국제기구(WFP 등) 또는 피지원국에 대한 당사국의 직접지원을 통해 식량을 지원한다. 당사국은 약속한 ‘최소연간공여(minimum annual commitment)’ 규모의 증가 또는 감소, 현금·재정기여 비율 등을 매년 변경 가능하다. 현재 남아공, 브라질, 카자흐스탄이 가입에 관심을 표명하고 있다. 가입 희망국은 협약의 수탁자(Depositary)인 UN사무총장에게 가입 신청서를 제출하며, 협약에 FAC 위원회 승인 등 다른 절차를 요구하지는 않는다.

2016년 11월 4일, 미국 주재 권재한 농무관은 USAID(국제개발처) 회의실에서 USAID 매튜(Mattuew Nims) FAC위원회 의장, 국무부 애미 윈튼(Amy Winton) 자문관, USDA(농무성) 벤자민 무스코비츠(Benjamin Muskovitz) 식량지원과장, USDA 오웨타요(Ouietayo) 한국담당관 등 관계관과 면담하였다.

권 농무관은 작년 2월 전임 농무관과 미국 측의 회의 내용을 상기하고 추가적인 기여금 확대 부담, 최소 기여의무 여부 등에 대한 미국 측의 의견을 문의하였다. 이에 매튜(Mattuew) 의장은 한국이 FAC에 가입하더라도 FAC에 최소 이행약속한 후 현행대로 WFP 등을 통해 지원하면 되므로, 추가적인 확대 부담은 없는 바, 한국이 FAC에 가입하기를 희망하였다. 농무관은 FAC 차원의 회원국 이행점검 방식과 FAC의 산정방식 기준을 문의하고, 한국은 주로 WFP를 통한 지원시 물류비용 등을 포함한 비용을 기여액에 포함하여 계상하는 것으로 알고 있다고 첨언하였다.

또한, 미국의 해외식량지원시 관련부처 간 역할분담 및 국제기구 또는 NGO

등과 협력한 식량지원 방식이 어떤 것이 있는지와 현물지원 및 현금지원 방식에 대해 문의하였는데, 매튜 의장의 답변은 크게 봐서 USDA와 USAID가 식량원조를 담당하며, USDA는 중장기인 역량 강화 및 기술 지원을 담당하며, USAID는 인도적인 식량 지원 및 긴급구호 등을 담당한다고 설명하였다.

권 농무관의 종합 의견은, 미국 측이 FAC이사회 의장국을 수행중으로 14개국인 현 회원국을 확대하는 일환으로 한국의 참여를 요청하는 것으로 보이며, FAC 가입만으로 한국의 식량지원규모 확대 등 추가적인 부담을 주는 사항은 현재까지 정황으로 보아 없는 것으로 사료된다. 아울러 현물 지원시 지원대상 국가와의 거리 등에 따라 물류비용이 많은 점도 고려할 필요가 있다고 종합의견으로 정리하였다.

2016년 11월 11일, 농림축산식품부 농업통상과 김경미 과장, 주벨기에 EU대사관 조백희 농무관, 국제협력총괄과 차희수 사무관이 FAC 가입에 필요한 제반 정보를 파악하기 위하여 영국 런던에서 개최된 FAC 제7차 위원회에 옵서버로 참석하고 세미나에도 참여하였다.

FAC 제7차 위원회의 참가국은 미국(의장국), 호주, 캐나다, EU, 핀란드, 슬로베니아, 스페인, 일본, 러시아, 스위스 등 10개국이었고, 옵서버로 한국과 카자흐스탄 2개국, 국제기구로 WFP, WTO, TATFD, FAO, ICRC 등이 참석하였다. 회의 의제는 세계 곡물시장 동향 및 기아·영양실태 공유, 최근 국제 식량안보 이니셔티브, 회원국들의 향후 식량원조 이행계획 보고, 대 아이티 FAC 공동 프로젝트 결과, 2015년 및 2016년 연차보고서, 2017년 공여규모 보고, 2017년도 회장 및 부회장 지명 등이었다.

또한 김 과장 등은 미국 USAID 담당자 및 FAC 사무국 직원을 면담하였는데, 주요 내용으로 우리나라가 FAC 가입시의 조건과 내용을 확인하였다. 먼저, 식량원조는 이론적으로는 현금 지원을 장려하지만, 지역 여건상 현물 지원이 불가피한 측면이 많으며, FAC 인정물량에 대해서는 현물원조의 경우 부대비용을 포함한 모든 지원금은 FAC 및 OECD 원조물량에 포함되고, WTO 농업협정에 식량원조 물량을 FAO에 사전 또는 사후에 보고토록 규정되어 있으나, 현재는 사문화되어 있다는 점 등이다.

평가 의견으로, 첫째, FAC 시스템은 공여물량의 70%를 차지하는 미국의 정보력과 과학적 분석에 많은 부분을 의지하고 있으며, 위원회는 회원국의 식량 원조 관련 정보를 공유하는 역할을 하고 별도의 조정 역할은 하고 있지 않는다는 점, 둘째, 현물 원조로서 해당 지역의 열악한 농업생산 여건을 감안할 때 현금이나 바우처 등은 큰 의미가 없는 경우가 많고, 셋째, 법보다 현실 우선이라는 점으로, 식량원조에 대한 FAO 및 WTO 보고의무 등은 실제적으로는 잘 지켜지고 있지 않다는 것을 확인하였다.

식량원조위원회 세미나에서는 “식량안보 대응력 향상을 위한 위험상황 예측과 분석”이라는 주제로 토론하였다. 여기서 미국과 EU는 자체적으로 세계 식량안보 실태를 예측·분석하고 이를 바탕으로 공여물량과 공여형태 및 공여국가를 결정하는 것으로 파악되었으며, 특히 공여물량이 많은 미국과 EU가 위원회 개최 시에 사전 정보 교류를 통해 공여국이 겹치지 않도록 자연스럽게 조정하는 것으로 보였다고 소감을 적시하였다.

위와 같은 대외 활동을 통한 자료 수집과 아울러 농식품부 국제협력국에서는 FAC 가입을 위한 협정문 및 관련 규범에 대해서도 연구용역을 추진하여 면밀히 검토하였다.¹⁸ 그리고 2016년 12월에는 FAC 가입을 추진하기로 내부방향을 확정하였다. 우리나라가 FAC에 가입함으로써 개도국에 대한 인도적 목적의 식량지원과 세계 식량안보 증진에 기여하고, 구조적 공급과잉에 처한 국내 쌀수급 문제의 개선에 기여할 수 있다는 정책적 공감대가 형성된 셈이다.

2.2. FAC 가입 관련 국내 절차

FAC 회원국으로 가입하기 위해서는 FAC협정문(제13조 1항)에 의거하여 최소 연간분담금을 공약해야 하므로, 농림축산식품부는 2017년 초부터 관계부처 협의에 착수하는 등 연내에 가입 절차를 마무리하는 방침으로 추진하였다. FAC 가입을 위한 국내 절차는 “관계부처 협의를 통한 공여물량 결정 → 협약

18 연구용역 결과는 최원목 외, 『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』(이화여자대학교 산학협력단), 농림축산식품부, 2017.2.

안의 법제처 심사 → 국무회의 → 대통령 재가 → 국회 비준 동의 → FAC 사무국에 가입신청서 제출 → 가입 승인 → UN에 가입문서 기탁 → 협약 발효” 등으로 정리할 수 있다.

<표 3-2> FAC 가입 국내절차 추진일지(2017년 이후)

일자	주관	주요내용
2017.1.18	기획재정부	경제관계장관회의에서 FAC 가입 추진 발표
2017.2.9	농림축산식품부	국정현안 관계장관회의에서 FAC 가입 추진 발표
2017.3.24	기획재정부	대외경제장관회의에서 FAC 가입 후 2018년부터 460억 원 규모(쌀 5만톤)의 식량원조를 추진하기로 결정
2017.4.	법제처	FAC 가입안의 법제처 심의 완료
2017.5.2	외교부	무상원조관계기관협의회 심의(외교부 제2차관 주재)
2017.6.30	국무조정실	국제개발협력위원회 심의(국무총리 주재)
2017.8.29	국무조정실	제38차 국무회의에서 FAC 가입안 의결
2017.9.	대통령 비서실	FAC 가입안 대통령 재가
2017.9.26	정부	FAC 가입안 국회 제출
2017.12.1	국회 사무처	국회 본회의에서 FAC 가입 비준안 통과
2017.12.8	농림축산식품부	FAC 위원회에 가입 의사 서한 송부(장관 명의)
2018.1.23	농림축산식품부	FAC 가입 수락 서한 접수
2018.1.31	외교부	FAC 가입서를 UN에 기탁(주유엔대사) FAC 가입 완료, 협약 발효

2017년 1월 18일, 제1차 경제관계장관회의에서 유일호 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 김재수 농림축산식품부 장관이 제기한 우리나라의 FAC 가입 건에 대하여 관계부처 협의를 통하여 FAC 가입을 추진하기로 발표하였다.

2017년 2월 9일, 김재수 농림축산식품부 장관은 국정현안 관계장관회의에서 연내에 FAC 가입을 추진한다고 발표하였다. 김 장관은 정부의 FAC 가입 결정으로, 국내 공급 과잉인 쌀의 체계적인 해외원조시스템을 구축하는 의미가 크다고 설명하였다. 농식품부는 예산당국과 협의하여 최적의 공여물량을 결정하겠으며, 2018년부터 협약에 따른 식량원조를 실천해 나갈 계획이라고 밝혔다.

FAC의 주무부서인 농식품부 국제협력총괄과는 국무조정실 및 기획재정부 등 관계부처 담당자와 우리나라의 FAC 가입을 위한 연간분담금 규모를 협의

하였다. 현물 공여로 약정 시에는 운송비 등을 공여국이 부담하도록 되어 있기 때문에, 농식품부는 관계부처뿐만 아니라 FAC 사무국과도 협의한 결과, 쌀 지원 물량과 운송비 등을 종합적으로 고려하여 우리나라의 연간 분담금을 쌀 5만 톤 지원 시 소요되는 금액을 환산한 연 460억 원 수준으로 결정하였다.

2017년 3월 24일, 대외경제장관회의에서 김재수 농식품부 장관은 연내 FAC 가입을 통하여 2018년부터 460억 원 규모(쌀 5만 톤)의 식량원조를 추진할 계획임을 보고하였다. 세부 사항으로, FAC 공여 수준은 우리나라의 경제적 지위를 감안하고 국내 쌀 수급상황을 고려하여 신축적 운영이 가능한 수준으로 정하였으며, 추후 농식품부는 약 460억 원(쌀 5만 톤) 규모의 FAC 공여 방안을 무상원조관계기관협의회 및 국제개발협력위원회에 상정할 예정이었다. 공여 방식은 원조전문기관 WFP를 통하는 방식으로, 수원국 수요 파악의 전문성, 원조비용 효율성 등의 관점에서 원조 전문기관을 활용한다는 계획이었다.

참고로, WFP를 통한 2015년 식량원조 비중은 호주 100%, 캐나다 65%, EU 39%, 러시아 70% 등이다. 공여 국가는 중·단립종 쌀의 원조 수요가 있는 국가 중에서 관계부처 및 원조 전문기관 등이 추천하는 국가로 하며, 2016년 WFP 수요분석에 따르면 중·단립종 쌀에 대한 수원국 수요는 연간 약 39만 톤으로 시리아, 예멘 등에 공여 가능할 것으로 보았다. 그리고 조약가입 시기는 2017년 하반기(효력은 2018년부터)로 계획하며, 조약문 국문본 확정 등 조약체결 절차를 즉시 추진하고, 국회 비준 동의 후 UN에 가입 신청한다는 내용이다.

대외경제장관회의에서 관계부처 장관들은 FAC 가입에 동의하며 신속히 절차를 추진할 것을 주문하였다. 기획재정부 장관은 FAC 가입에 따른 식량원조는 예산은 무상원조 예산 외에 추가로 들어가는 것이고, 각 부처가 빠른 추진을 요청하고 있으며, 쌀 재고문제 해결에 도움이 되는 만큼 신속하게 처리하였으면 한다고 발언하였다. 농림축산식품부 장관은 FAC 가입에 따른 식량원조로 쌀 과잉을 해소하고, 국격을 제고할 수 있으므로, 관계부처의 빠른 절차 추진을 요청 드린다고 발언하였다.

2017년 3월 30일, 농림축산식품부 국제협력총괄과는 외교부장관(조약과장), 다자협력인도지원과장, 농림축산식품부장관(식량정책과장), 농림축산식품부장

관(규제개혁법무담당관) 등 관계부서에 “식량원조협약(FAC) 가입 절차 착수 요청” 제하의 공문을 통하여 2017.3.24 대외경제장관회의에서 논의한 바와 같이 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)에 가입하기 위한 절차에 즉시 착수하여 주시기 바란다고 요청하였다.

2017년 4월 7일, 외교부는 FAC 가입안에 관한 관계부처 의견조회를 실시하였다. 내용은 농식품부와 동일하게 “2017.3.24 대외경제장관회의에서 보고 안건으로 논의된 식량원조협약(FAC) 가입안에 대한 귀 부의 의견을 2017.4.12.(수)까지 우리부로 회신하여 주시기 바랍니다”이며, 수신처는 국무조정실장(개발협력정책관), 기획재정부장관(개발협력과), 교육부장관(국제교육협력담당관), 미래창조과학부장관(국제협력총괄담당관), 통일부장관, 법무부장관, 국방부장관(국제평화협력과장), 산업통상자원부장관(통상협력총괄과장), 보건복지부장관(국제협력담당관), 환경부장관, 고용노동부장관(개발협력지원팀장), 여성가족부장관(국제협력담당관), 국토교통부장관(해외건설정책과장), 해양수산부장관, 농림축산식품부장관(국제협력총괄과장), 문화체육관광부장관(국제문화과장), 법제처장, 개발협력과장, 다자협력인도지원과장, 조약과장 등이다.

2017년 4월, 법제처는 FAC 가입안에 대한 국회 동의 필요 여부 등을 농식품부에 통보하였다. 그 내용은, 이 협약 가입안은 식량원조의 원칙, 적격 국가, 각 당사자의 식량원조 연간 공약, 식량원조위원회 설립 및 가입 등을 규정하는 것으로서, 이 협약의 가입을 통하여 인도적 목적의 식량지원에 따른 세계 식량안보 증진에 기여하며, 개도국의 가장 취약한 인구가 직면한 기아의 고통을 줄이는 국제적 노력에 동참할 뿐 아니라, 국내 쌀 수급 안정에 기여하려는 것이다. 위와 같은 점에 비추어 볼 때, “이 협약 가입안은 「대한민국헌법」 제60조 제1항에 따른 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약에 해당하므로, 국회의 동의를 받아야 하는 조약으로 판단된다”는 내용이다.

2017년 5월 2일, FAC 가입을 위한 공여 물량과 공여 방식에 관련한 국내절차로서 외교부 제2차관 주재로 ‘무상원조관계기관협의회’를 개최하여 동안건을 심의하였다. 또한 6월 30일에는 국무총리 주재로 ‘제29차 국제개발협력위원회’를 개최하여 동안건을 심의하였다.

한편, 2017년 6월 9일에는 농식품부 김경미 농업통상과장이 FAC 제8차 식량원조위원회(Food Assistance Committee)에 참석하여 우리나라의 FAC 가입 의사를 회원국들에게 표명하였다.

2017년 8월 29일, 제38회 국무회의에 “식량원조협약(FAC) 가입안”이 상정되었다. 이 문건에서 농식품부는 박상호 국제협력총괄과장과 김경미 농업통상과장은 담당자 검토의견으로 “이견 없음”을 명시하고, “식량원조협약 가입을 통해 우리나라의 국격을 제고하고, 구조적 공급과잉을 겪고 있는 국내 쌀 수급 문제 완화에 기여 가능”이라고 부연하였다.

2017년 12월 1일, 제354회 국회 본회의 제14차 회의에서 “식량원조협약 가입동의안”이 가결되었다. 2017년 9월 26일, 정부는 국회에 의안번호 제9601호 “식량원조협약 가입동의안”을 제출하였으며, 국회는 농림축산식품해양수산위원회 예산 심의, 외교통일위원회의 법안 심의 등을 거쳐 12월 1일 제354회 국회 본회의 제14차 회의에서 식량원조협약 가입동의안을 가결한 것이다.

특히 황주홍 의원은 농식품부장관후보자 인사청문회에서도 FAC 가입에 대하여 발언하였는데, 2016년 9월에는 김재수 장관후보자에게, 그리고 2017년 6월에는 김영록 장관후보자에게 가입을 촉구하고 정부 여당을 설득하였다.

국회 심의 과정을 일정 순으로 간략히 정리하면 다음과 같다.

2017년 11월 8일, 제354회 국회 농림축산식품해양수산위원회 예산안 및 결산심사소위원회에서 2018년도 농림축산식품부 소관 예산안이 심의되었다. 2017년 11월 27일, 제354회 국회 외교통일위원회 제6차 회의에서 의사일정 21번 식량원조협약 가입동의안이 심의되었다. 2017년 11월 29일, 제354회 국회 외교통일위원회 법안심사소위원회 제5차 회의에서 의사일정 9번 식량원조협약 가입동의안이 심의되었다. 2017년 12월 1일, 제354회 국회 외교통일위원회 제7차 회의에서 의사일정 9번 식량원조협약 가입동의안(계속)이 심의되었다. 2017년 12월 1일, 제354회 국회 국회본회의 제14차 회의에 의사일정 67번 식량원조협약 가입동의안이 상정되어 “식량원조협약에 정부가 가입하도록 헌법 제60조제1항의 규정에 따라 동의한다”라는 심의안이 재석 228인 중 찬성 225인, 기권 3인으로 가결되었다.

참고자료 제354회 국회 본회의 제14차 회의록(2017.12.1.)

(15시46분)

의장 정세균 의사일정 제65항 국군부대의 「국제연합 남수단 임무단(UNMISS)」 파견연장 동의안, 의사일정 제66항 국군부대의 「국제연합 레바논 평화유지군 (UNIFIL)」 파견연장 동의안, 의사일정 제67항 식량원조협약 가입동의안, 이상 3건을 상정합니다.

외교통일위원회의 심재권 위원장 나오셔서 3건에 대하여 심사보고하여 주시기 바랍니다.

외교통일위원장 심재권 존경하는 국회의장님, 선배·동료 의원 여러분!

외교통일위원회 심재권 위원장입니다.

(중략)

다음으로 정부가 제출한 식량원조협약 가입동의안은 식량원조협약 가입을 통해 인도적 목적의 식량 지원 및 세계 식량안보 증진에 기여하고 국내 쌀 수급 안정에도 기여하고자 하는 것입니다.

우리나라의 국제적 위상에 맞도록 ODA 수준을 제고하고 국내 쌀 수급에도 효과적인 개선 방안이 될 수 있다고 보아 원안대로 의결하되 2건의 부대의견을 첨부하기로 하였습니다.

보다 자세한 내용은 단말기의 회의 자료를 참고해 주시기 바라며, 아무쪼록 우리 위원회에서 심사보고한 대로 의결해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

의장 정세균

(중략)

다음은 식량원조협약 가입동의안을 의결하도록 하겠습니다.

투표해 주시기 바랍니다.

(전자투표)

투표를 다 하셨습니까?

투표를 마치겠습니다.

투표 결과를 말씀드리겠습니다.

제석 228인 중 찬성 225인, 기권 3인으로서 식량원조협약 가입동의안은 가결되었음을 선포합니다.

[개인성명서]

식량원조협약(FAC) 국회 비준을 환영하며...

어제(12월1일) 국회 본회의에서 식량원조협약(FAC) 가입 비준안이 통과되었습니다. 개인적으로 참으로 감개무량합니다.

그동안 한국은, 쌀 1년 생산량의 절반인 200만 톤 정도가 늘 창고에 재고로 남아돌아도 어떻게 처리할 방도를 찾지 못하고 있는, 이해할 수 없는 농정 부재의 국가였습니다.

19대 국회에 진출한 저는 그 중 연 100만 톤 안팎의 묵은 쌀, 즉 국내에서는 먹지도 않는 고미의 처리 해법을 제시해 왔습니다. 묵은 쌀의 축산 사료화 작업, 해외 무상 원조의 길, 쌀 수출 노력, 북한에 대한 지원...등등이 그것이었습니다. 입이 닳도록 정부를 설득한 결과, 사료화는 2015년부터 시행 시작했습니다(참고로, 일본은 매년 60만 톤을 사료화합니다).

지금 일본은 자국민들이 안 먹는 쌀 20만 톤을 매년 아시아, 아프리카의 어려운 나라에 무상 원조해오고 있습니다. 우리는 못 하고 있습니다. 그냥 무상원조하면 WTO 위반으로 제소되기 때문입니다. 그래서 제가 의정사상 처음으로, 식량원조협약(FAC)에 가입하면 된다고 거의 노래를 불러왔던 것입니다. 그럼에도 정부는 조금도 움직이지 않았습니다.

다행히, 2016년 9월 1일 김재수 장관 후보자 인사청문회 때 저는 다시 식량원조협약(FAC) 가입을 촉구했고, 후보자는 그러겠다고 약속했습니다. 그리고 그는 장관이 되어 그것을 정부 방침으로 밝혔습니다. 그 때 김재수 장관은 여야 의원들과의 간담회 석상에서 “황주홍 의원이 FAC 가입을 해야 한다고 주장했을 때, 사실 저희들은 그런 것이 있는 줄도 몰랐습니다.”라고 솔직하게 얘기하면서, 제게 좋은 덕담을 건네주기도 했습니다.

정부의 가입 발표 이후에도 외교부의 전형적인 레드 테이프를 6개월 이상을 소요해야 했습니다. 그 과정에서도 저는 정부 여당 관계자들을 설득하는 데 노력을 아끼지 않았습니다.

저는 이 일을 제가 국회에 들어와 거둔 가장 보람 있는 성과로 꼽고 있습니다. 김재수 전 장관, 김영록·김현수·김종훈 현 장관·차관·차관보, 김태년 민주당 정책위 의장, 이태규 외통위 간사 등 여러 동료 의원들의 결단과 협조에 감사드립니다.

이제 저는 첫 해 무상원조 5만 톤 계획을 최저 7만 톤 이상으로 계획하여 예산 증액하는 일, 그리고 하루라도 빨리 해외 무상원조를 실행하도록 정부를 꾸준히 독려하는 일입니다.

오늘 저는 300만 농민 여러분들과 더불어 이 성취의 의의를 함께 나눌 수 있기를 진심으로 바라마지 않습니다.

예결위 총괄 간사로서 내년도 예산안 법정 시한을 코 앞에 둔 착잡한 심경이지만, 기록을 위하여 이 성명을 발표합니다.

2017년 12월 2일

국회의원 황주홍(고흥·보성·장흥·장진)

2017년 12월 11일, 우리나라의 FAC 가입 의사를 식량원조위원회(Food Assistance Committee)에 전달하였다. 식량원조협약 가입 동의안이 국회에서 통과됨에 따라 농림축산식품부는 2017년 12월 8일에 김영록 장관 명의로 FAC 가입 의사 및 연간 공여금 한화 460억 원을 명시한 공식 서한(official letter)을 작성하고 서명하여 식량원조위원회 위원장에게 전하도록 하였다. 당일 농식품부 국제협력총괄과 박상호 과장은 동 서한이 재외공관을 통하여 FAC 사무국에 전달될 수 있도록 12월 11일 외교부에 공문으로 협조를 요청하였다. 문서를 접수한 외교부는 당일 동 서한을 주영국대한민국대사관을 통하여 FAC 사무국에 전달하도록 하였다.

2018년 1월 23일, 우리나라의 FAC 가입이 식량원조위원회에서 수락되었다. 우리나라의 FAC 가입 의향을 접수한 식량원조위원회는 회원국들의 동의를 거쳐 위원회에서 2018년 1월 23일자로 대한민국의 가입 자격을 수락하였으며, 이러한 사실을 주영국대한민국대사관을 통하여 전하였다. 주영국대사는 2018년 1월 24일자의 수신자 농림축산식품부장관(국제협력총괄과장)의 문서 “식량원조협약 가입 수락 서한 송부”에서 식량원조협약(FAC) 사무국은 대한민국 농림축산식품부장관 앞 1.23자 서한을 통해 식량원조위원회가 우리나라의 식량원조협약 가입 신청을 수락했음과 아울러, FAC 협약 13조 2항에 따라 우리나라의 FAC 가입서를 UN 사무총장에 기탁할 것을 요청하고 기탁 완료 후 이를 FAC 사무국에 통보해 달라고 한 것을 참고 바란다는 내용이라고 알려 왔다.

앞서 FAC 협정문에서 정리한 바와 같이, FAC 회원국의 가입에 관하여 제13조 2항에서는 원회원국 이외의 국가가 FAC에 가입 의사를 표명한 때에는 식량원조위원회의 결정에 따라 자격이 있는 것으로 간주되며 규정에 따라 가입서를 기탁해야 하고, FAC 가입서 등의 기탁자는 제18조에 의거 UN 사무총장으로 규정하고 있다. 또한 제15조 3항에서는 FAC 가입서가 기탁된 날로부터 협약이 발효된다고 규정하고 있다.

2018년 1월 29일, 우리나라의 식량원조협약 가입서가 UN 사무총장에게 기탁되는 문서가 발송되었다. 외교부장관(국제법률국장)은 주유엔대한민국대사 수신으로 “식량원조협약 가입서 기탁” 문서를 발송하였다. 식량원조협약의 가

입을 위한 국내 절차가 완료(2017.12.1. 국회 비준 동의)되었는 바, 귀관은 수탁자인 국제연합 사무총장에게 동 가입서를 기탁하고, 공식 기탁일 및 협정 발효일을 확인하여 보고 바란다는 내용이었다.

2018년 1월 31일, UN 법률국에서 우리나라 FAC 가입서가 공식 기탁된 것으로 확인하였다. 주유엔대한민국대사는 2018년 2월 2일 외교부장관(조약과장) 수신으로 송부한 문서 “식량원조협약 가입서 기탁 보고”를 통하여, 식량원조협약 가입서 기탁 관련, 당 대표부는 1.31.(수) 유엔법률국에 동 가입서를 기탁하였는 바, 기탁확인서(depository notification)를 별첨 송부한다는 내용이다. 유엔법률국은 동 가입서의 공식 기탁일을 2018.1.31자로, 우리나라에 대한 동 협정 발효일 또한 기탁일과 동일로 확인하였으며, 상기 기탁확인서는 1.31.(수) 유엔 조약사이트(<https://treaties.un.org>)에 게재되었다는 내용이다.

또한, 주영국대한민국대사관은 농림축산식품부장관(개발정책과장) 수신으로 송부한 문서 “우리나라 식량원조협약 가입 관련 FAC 사무국 보도자료”를 통하여 FAC 사무국의 2018년 2월 2일 보도자료에서 우리나라가 1월 31일로 FAC 협약에 가입했으며, 금년도 최소공여금액은 460억 원이라고 발표하였다고 알려 왔다.

이로써 2017년 3월 24일 대외경제장관회의에서 식량원조협약(FAC) 가입 추진을 공식적으로 결정한 후 약 10개월 만에 결실을 보게 되었다. 2017년 3월부터 12월 1일까지 약 8개월 동안에 정부 관계부처 협의와 국회 비준 등의 국내 절차도 신속하게 진행되었으며, 2017년 12월 초부터 1월 말까지 약 2개월 동안에 식량원조위원회(Food Assistance Committee)에 가입 의사를 전하고 위원회의 동의를 거쳐 UN에 가입서를 기탁함으로써 협약이 발효되기까지의 국제 절차도 순조롭게 진행되었다.

대한민국은 2013년 1월 1일에 새로 발족한 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)에 2018년 1월 31일자로 16번째의 공식적인 회원국이 되었다. 이렇게 우리나라가 FAC 회원국이 됨으로써 국제기구의 일원으로 개발도상국의 인도적 식량지원 수요에 대응하여 장기적이고 안정적인 식량원조를 수행할 수 있게 되었다.

<그림 3-2> 한국의 FAC 가입 의향 서한



Ministry of Agriculture, Food
and Rural Affairs

December 8, 2017

Dear Chair of the Food Assistance Committee

I would like to express my deepest respect to you and FAC member countries for their tireless efforts to save the lives of the most vulnerable populations and improve global food security. I also want to thank the Committee for the warm hospitality shown to us at the Food Assistance Committee meetings where we attended as observer and expressed our desire to accede to the Convention.

Korea deeply recognizes the importance of advancing global food security and providing humanitarian food assistance. Since the beginning of this year, Korea has been preparing to become an official party to the FAC for humanitarian food assistance, and we have completed all the necessary domestic procedures, including internal consultations between government agencies and approval by the National Assembly.

Accordingly, the Korean government is pleased to officially inform you of our decision to accede to the Food Assistance Convention. It is indeed very meaningful that I send this official letter informing our decision to join the Convention on



Ministry of Agriculture, Food
and Rural Affairs

behalf of the Korean government. I also want to note that we pledge to make an annual contribution of 46 billion Korean won for the year 2018, and we will make utmost efforts to follow through on our commitments.

The Korean government is preparing our assistance for the year 2018. Thus, I would like to request for timely completion of approval procedure for Korea's accession to the FAC in order for us to promote our new assistance program smoothly.

Once again, I sincerely appreciate your tremendous contribution and ask for your continued cooperation and consideration for Korea, as a new Party, to engage in FAC's humanitarian assistance.

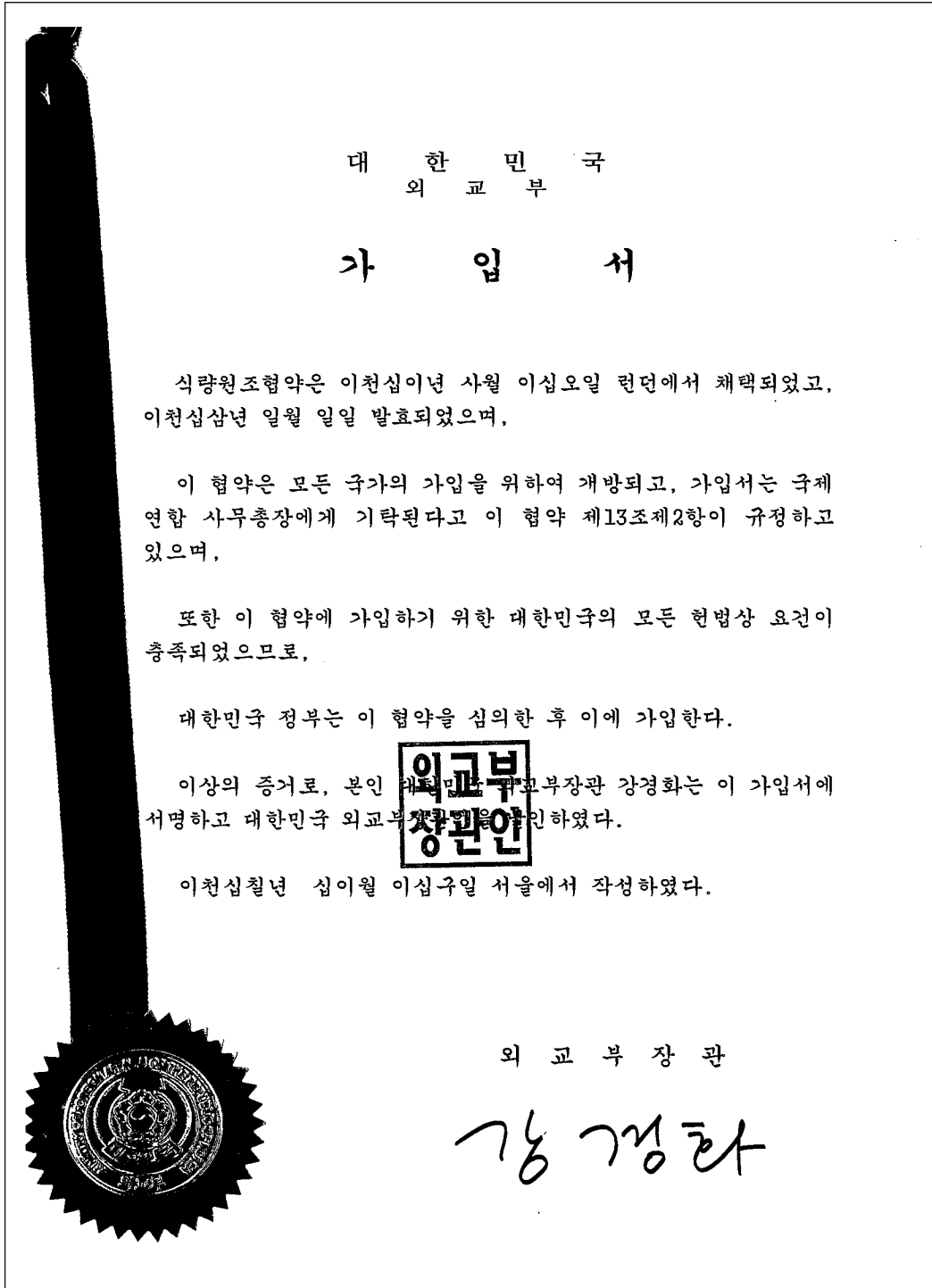
Sincerely yours,

Kim Yung-Rok
Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs
Republic of Korea

<그림 3-3> 한국의 FAC 가입 승인 서한



<그림 3-4> 한국의 FAC 가입서(국문)



<그림 3-5> 한국의 FAC 가입서(영문)

(Translation) MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
REPUBLIC OF KOREA

INSTRUMENT OF ACCESSION

WHEREAS the Food Assistance Convention was adopted in London on the twenty-fifth day of April, two thousand and twelve and entered into force on the first day of January, two thousand and thirteen;

WHEREAS it is provided in paragraph 2 of Article 13 of the Convention that the Convention shall be open for accession by any State and instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations;

AND WHEREAS all the constitutional requirements of the Republic of Korea for the accession to the said Convention have been met;


NOW THEREFORE, the Government of the Republic of Korea, having considered the aforementioned Convention, hereby accedes to it.

IN WITNESS WHEREOF, I, Kang Kyung-wha, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Korea, have signed the present Instrument of Accession and caused the Seal of the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Korea to be hereunto affixed.

Done at Seoul, this twenty-ninth day of December in the year of two thousand and seventeen.

/Sgd./ Kang Kyung-wha
Minister of Foreign Affairs

<그림 3-6> 한국 FAC 가입서의 UN 사무총장 기탁 확인서

UNITED NATIONS  **NATIONS UNIES**

POSTAL ADDRESS—ADRESSE POSTALE UNITED NATIONS, N. Y. 10017
CABLE ADDRESS—ADRESSE TELEGRAPHIQUE UNATIONS NEWYORK

Reference: C.N.59.2018.TREATIES-XIX.48 (Depositary Notification)

FOOD ASSISTANCE CONVENTION
LONDON, 25 APRIL 2012

REPUBLIC OF KOREA: ACCESSION


The Secretary-General of the United Nations, acting in his capacity as depositary, communicates the following:

The above action was effected on 31 January 2018.

The Convention entered into force for the Republic of Korea on 31 January 2018 in accordance with its article 15 (3) which reads as follows:

“For any State or Separate Customs Territory, or the European Union, that ratifies, accepts, approves, or accedes to the Convention after the Convention enters into force, this Convention shall enter into force on the date of the deposit of its instrument of ratification, approval, acceptance, or accession.”

31 January 2018



Attention: Treaty Services of Ministries of Foreign Affairs and of international organizations concerned. Depositary notifications are issued in electronic format only. Depositary notifications are made available to the Permanent Missions to the United Nations in the United Nations Treaty Collection at <<https://treaties.un.org>>, under "Depositary Notifications (CNs)". In addition, the Permanent Missions, as well as other interested individuals, can subscribe to receive depositary notifications by e-mail through the Treaty Section's "Automated Subscription Services", which is also available at <<https://treaties.un.org/Pages/Login.aspx?lang=en>>.

3. FAC 가입 내용과 회원국으로서의 위상

우리나라는 2018년 1월 31일자로 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC)의 16번째 회원국이 되었다. 회원국의 기본적인 사항으로 세계식량안보에 기여하고, 개발도상국의 긴급한 식량 상황 및 다른 식량 수요에 대한 국제사회의 대응력을 개선하는데 노력해야 한다. 회원국에게는 의무와 권리가 주어지는데, 연간 최소공약을 정하여 식량원조사업에 참여해야 하며, 회원국으로서 활동보고와 국가간 정보교환도 수행해야 한다. 이러한 활동을 통하여 식량원조국으로서 국제적 공인 효과 및 관련 규범 형성에도 기여할 수 있다.

3.1. 우리나라의 FAC 가입과 약정 내용

우리나라는 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC) 제13조 2항에 의거하여 개방되는 회원국으로서, 독자적인 가입 의사에 따라 식량원조위원회의 심의 결정으로 가입한 회원국이다. 식량원조협약이 발효되어 2014년까지 가입을 완료한 원회원국 14개국에 이어 15번째로 프랑스¹⁹, 16번째로 대한민국이 회원국이 되었다. 동 협약 제13조 2항에 의한 회원국의 첫 사례라는 점에서도 우리나라의 FAC 가입에 의의를 부여할 수 있다.

회원국은 협약 제5조의 규정에 의거하여 매년 물량 또는 금액 기준으로 최소연간공약(Minimum Annual Commitment)을 서약하고 현금이나 곡물 또는 긴급구호물품 등으로 개도국의 식량원조에 기여해야 한다. 이러한 원조 규모는 최소 이행물량이며, 따라서 초과 원조도 가능하다. 우리나라는 FAC 회원국으로 가입하면서 최소연간공약으로 460억 원(쌀 5만 톤 지원 시 소요 금액)을 지원하기로 지원하기로 약정하였다.²⁰ 이 공약은 연간 상시지원액이라는 점에서 향후에도 이 수준을 유지하거나 추가해야 하는 부담이 있으며, 2018년 약정액

19 FAC 원회원국은 36개국이며(나라 이름은 식량원조협약 제12조 참조), 프랑스는 원회원국으로 2012년에 서명하였으나 가입은 2017년 6월 23일에 이루어졌다.

20 WFP가 추산한 바에 따르면, 쌀 5만톤은 1인당 1년간 100kg 소비를 기준으로 약 50만명의 기아인구가 1년간(약 100만명이 반년간) 구호를 받을 수 있는 규모이다.

규모로 보면 6위에 해당한다.

FAC 회원국들이 공약한 2018년도 최소연간공약 약정금액을 US달러로 환산하여 순위별로 정리하면, 미국 22억\$, EU 4억 2,800만\$, 캐나다 1억 9,800만\$, 일본 9,200만\$, 호주 6,200만\$, 대한민국 4,000만\$, 프랑스 4,000만\$, 스위스 3,600만\$, 덴마크 3,000만\$, 스웨덴 2,500만\$, 러시아 1,500만\$, 스페인 1,200만\$, 핀란드 700만\$, 룩셈부르크 500만\$, 오스트리아 200만\$, 슬로베니아 3만\$ 등이다. 16개국의 약정 총액은 31억 9천 4백만 달러에 이른다.

<표 3-3> 2018년도 FAC 회원국의 최소지원 약정금액

	국가명	약정 금액	US달러 환산(\$백만)
1	미국	\$22억	2,200
2	EU	€ 350백만	428
3	캐나다	C\$250백만	198
4	일본	JPY100억	92
5	호주	A\$80백만	62
6	대한민국	KRW460억	40
7	프랑스	€ 33백만	40
8	스위스	CHF34백만	36
9	덴마크	DKK185백만	30
10	스웨덴	SEK200백만	25
11	러시아	\$15백만	15
12	스페인	€ 10백만	12
13	핀란드	€ 6백만	7
14	룩셈부르크	€ 4백만	5
15	오스트리아	€ 1.495백만	2
16	슬로베니아	€ 3만	0.03
합 계			3,194

주: US\$ 환산 금액은 2018.2.9 기준 환율 적용.

자료: FAC 인터넷 홈페이지. 농림축산식품부.

<그림 3-7> 한국 FAC 가입에 대한 FAC 홈페이지 보도자료



Food Assistance Committee
Comité de l'assistance alimentaire

2 February 2018

PRESS RELEASE

Republic of Korea: Accession to the Food Assistance Convention

On 31 January 2018, the Republic of Korea acceded to the Food Assistance Convention, bringing the total number of members to sixteen. The Republic of Korea's initial minimum annual commitment in 2018 will be 46 billion Korean Won.

The commitments of the Parties to the Food Assistance Convention are set out below:

Donor	Commitments in 2018
Australia	A\$80m
Austria	€1.495m
Canada	C\$250m
Denmark	DKK185m
European Union	€350m
Finland	€6m
France	€33m
Japan	JPY10bn
Korea (Rep. of)	KRW 46bn
Luxembourg	€4m
Russia	\$15m
Slovenia	€30,000
Spain	€10m
Sweden	SEK200m
Switzerland	CHF34m
United States of America	US\$2.2bn

The Food Assistance Convention is open for accession by all food assistance-providing countries, including new States who were not party to the Food Aid Convention, 1999.

For more information on the Food Assistance Convention see: www.foodassistanceconvention.org

PR(FAC Feb 2018)

3.2. FAC 회원국의 의의와 위상²¹

(1) 식량원조의 절차적 편리성

WTO 농업협정은 “FAO 잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙”(FAO Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations)에 따라 식량원조를 수행할 의무를 규정하고 있다. 즉, 원조 공여국은 원칙적으로 원조를 실시하기 전에 수혜국의 해당 농산물 수출국가 및 이해 관계국과 원조 물량, 금액, 거래 조건, 통상적 시장수요(UMRs) 등을 협의하여 FAO에 통보하고, 다자검증 과정을 거친 후에 원조를 실시해야 한다. 다만, 정부간 기구를 통한 원조, 긴급원조, 소규모 원조(쌀은 1,000톤 이하), 민간자선단체(적십자 등)를 통해 시행되는 원조 등은 사전협의 과정을 면제하되 사후에 FAO 보고 의무를 적용한다.

따라서 FAC의 식량원조위원회(Food Assistance Committee)는 정부간 기구(intergovernmental organization)이므로 FAC에 가입하여 원조를 실시하게 되면, FAO 원칙의 사전 검증원칙의 예외인 “정부간 기구를 통한 원조”에 해당되므로, FAO 사후보고만 하면 되는 절차적 편리성이 있다. 물론 FAC에서의 자체적인 심의 및 보고절차를 거쳐야 하는 부담은 있으나, 이것은 FAC 회원국으로서 당연한 의무인 것이다.

반면, WFP를 통한 식량원조의 경우도 이러한 “정부간 기구”를 통한 원조에 해당하기는 하나, FAO 원칙이 추가적으로 마련한 사전협의 절차를 거쳐야 하는 부담이 있다. 즉, WFP 사무국은 사전에 CSSD(Consultative Subcommittee on Surplus Disposal; 잉여처분협의회)에 원조계획을 제시해야 하며, 이를 CSSD 회원국들이 검토하여 반대의견을 제출할 기회를 제공하고 특별한 경우에는 주요 수출국들과 협의하는 절차를 거쳐야 한다.

따라서 WFP를 통한 식량원조보다 FAC를 통한 식량원조가 절차적인 편리성이 다소 증대된다고 볼 수 있다.

21 이 절은 최원목 외(『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』, 2017)에서 발췌 정리하였다.

(2) 식량원조국으로서 국제적 공인 및 관련 규범 형성의 발언권 증대

FAC 가입은 식량원조국 지위에 대한 국제적 공인을 의미하므로, 우리나라가 식량원조 공여국으로서 위치를 확고하게 구축하게 된다. FAC와 약정하는 최소연간공약(Minimum Annual Commitment, MAC)은 상시적인 원조 규모가 되기 때문이다. 반면, WFP를 통한 수시 원조는 일시적이고 제한적인 대외원조 성과로 내세울 수는 있으나, 식량원조국이라는 일반적 지위를 국제적으로 공인 받는 것은 아니다.

이와 같이 FAC 회원국으로서 매년 국제사회에 대한 식량원조의 최소 수준을 공약하고 이를 이행해야 한다는 것은 국가적인 부담이다. 원조대상 국가, 원조로 사용가능한 곡물의 종류, 원조행위의 종류, 정기보고 및 정보공유 의무 등이 협약에 규정되어 있으므로 이를 준수해야 하는 부담도 지게 된다.

그렇다고 공약 준수에 대한 부담이 크다고만 생각할 것은 아니며, 공약 의무를 이행하지 않더라도 협약상의 강제조치는 없음을 참고할 수 있다. 실제로 캐나다의 원조공약에 대한 이행을 하지 않는 경우가 다수 있었는데, 강제조치가 취해진 바가 없다. 어떤 해의 공약 수준을 미달성하게 되면, 그 다음해의 공약 수준에 합산하여 공약액수가 증폭되는 부담을 지게 될 뿐이다. 특정 해에 공약 한도를 채우지 못하는 경우에도 그 사정을 보고한 후, 다음 해의 공약 규모에 합산하여 이행할 수 있는 유연성도 확보되어 있음을 유의할 수 있다. 위원회의 결정을 통해 미이행 분량에 대한 이행의무를 면제할 수도 있을 것이다.

앞으로 WTO 협정에서 식량원조와 관련된 국제적 규율이 강화될 것으로 보이는 바, FAC 회원국으로서 식량정책을 비롯한 국제규범의 형성 과정에서도 발언권이 강화되는 등 국제적 위상 증대에 기여할 수 있다.

(3) 국제곡물협약(IGC)의 투표권 확대

국제사회에서의 위상 제고와는 별개로 FAC 회원국으로서 국제곡물이사회(IGC)에서 각국의 투표권이 제고되는 실제적 혜택이 있다. 국제곡물협약(International Grains Council)의 관련규정에 의하여 IGC 내의 투표권은 각국의 곡물교역량 뿐만 아니라 FAC 회원국 여부까지 감안하여 배정되기 때문이다.

다만, 투표권이 확대될 경우에는 이에 상응하여 IGC 분담금도 상승되는 부담이 수반되는 점도 고려해야 한다.

한편, 식량원조위원회 사무국도 현재는 국제곡물이사회 사무국이 그 기능을 수행하고 있으므로 회원국의 재정상 부담은 없다. FAC 협약에 회원국의 분담금 납부에 관한 규정은 별도로 없는 상황이다.

(4) 연례 보고 및 정보 교류

FAC에 가입하게 되면 자국의 식량원조에 관한 정책 방향 및 지원 내용 등에 관하여 FAC 사무국에 보고해야 하고, 여타 회원국들의 정보 교류에도 협력해야 하며, 식량원조를 받는 수원국의 시장교란 방지를 위한 현지 모니터링 및 협의회 설치 등의 행정부담이 발생한다.

그러나 식량원조에 관한 실적 보고와 정보 교환은 공식적인 FAC 회원국으로 정착하기 위한 필수적 과정이라고 볼 수 있다. 아울러 수원국의 현지 시장교란 방지를 위한 현지 가격 모니터링은 FAC에 가입하지 않고 해외원조를 하는 경우에도 필요한 절차임을 주목할 수 있다. 즉, WTO 농업협정의 FAO 잉여농산물 원칙을 준수하고 다자검증을 받으려면 이러한 현지 시장교란 가능성 여부에 대한 자료가 필요하며, 나이로비 각료회의 결정에 의한 “농산물 시장에 부당한 영향을 미치지 않을 것을 보장”하는 규정을 준수하기 위해서도 현지 시장조사와 가격 모니터링은 필요하다.

제4장

2018년도 식량원조사업 추진 실적

1. 식량원조사업 추진계획 수립²²

2017년 3월 대외경제장관회의에서 우리나라의 식량원조협약(FAC) 가입 및 2018년도 최소연간공약 460억 원(쌀 5만 톤) 지원을 결정함에 따라 농림축산식품부는 2017년 4월부터 식량원조를 위한 구체적인 추진계획 수립에 착수하였다. 총괄적인 지원 물량은 정해졌으나 어떻게 지원할 것인지에 대하여, 식량원조 전문기구인 유엔세계식량계획(WFP)의 추천을 받아 관계기관 협의를 거쳐 수원국(受援國)을 정하고, 원조용 쌀의 가공과 수송 및 배분 등 일련의 과정을 차질없이 수행할 수 있도록 추진계획을 수립하였다.

1.1. 식량원조 추진계획 수립

2017년 4월 28일 농림축산식품부 국제협력국은 식량원조협약(FAC) 가입에 따른 식량원조사업 추진계획을 수립하고, 식량원조의 계획성 있는 사업 추진을

²² 이 장은 농림축산식품부(국제협력총괄과 정세희 사무관, 우현경 사무관, 식량정책과 양지연 서기관), 한국농수산물유통공사(해외원조상황실 김두진 대리)로부터 관련자료를 제공받아 정리하였다.

위하여 수원국, 원조방식, 사업수행기관 등을 검토하였다. 식량원조사업 추진 계획의 세부내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 4-1> 식량원조사업 실시계획 일지

일자	주관	주요내용
2017.4.28	농림축산식품부	식량원조협약(FAC) 가입에 따른 식량원조사업 추진계획 수립
2017.9.12	농림축산식품부	FAC 가입 대비 2018년도 식량원조 추진 준비계획 수립
2017.12.27	농림축산식품부	FAC 가입에 따른 쌀 해외원조 추진계획 수립
2018.2.20	농림축산식품부	국무회의 보고: 원조대상국(케냐, 에티오피아, 우간다, 예멘, 시리아), 쌀 가공 및 운송·배급 등 실시계획
2018.2.28	농림축산식품부	대한민국 농림축산식품부와 세계식량계획(WFP) 간의 긴급식량원조에 관한 약정 체결
2018.3.27	유엔세계식량계획	WFP로부터 쌀 원조대상국 변경 요청(당초 5개국에서 시리아 제외)
2018.3.29	농림축산식품부	식량원조 수원국 변경안에 대한 관계기관 의견 수렴
2018.4.10	농림축산식품부	쌀 원조대상국을 케냐, 에티오피아, 우간다, 예멘 등 4개국으로 변경 확정
2018.5.10	농림축산식품부	WFP를 통한 원조용 쌀 5만톤 선적 완료 및 출항 - 예멘(17천톤), 에티오피아(15천톤), 케냐(13천톤), 우간다(5천톤)

사업 예산은 대외경제장관회의(2017.3.24.) 및 무상원조분과위원회(4.18)에서 논의된 바와 같이 460억 원(약 \$4,000만) 규모로 추진하며, 국제농업협력사업(ODA) 내 다자성양자사업의 내역사업으로 추진하는 것으로 하였다.

사업 수행기관은 수원국 수요 파악의 전문성, 원조비용 효율성 제고 등의 관점에서 유엔세계식량계획(WFP)을 활용하는 것으로 하였다. 현재 FAC 협약에 의거하여 식량원조를 실시하고 있는 주요국들도 WFP를 통하여 사업을 추진하고 있는 점을 감안하였다.

사업 수행기간은 3년간(2018~2020년)으로 설정하였다. 수원국 입장에서 안정적이고 예측 가능한 원조가 진행될 수 있도록 3년간의 다년도 사업으로 추진하도록 하며, 3년간의 사업 수행 이후에 성과를 평가하여 추가지원 여부를 결정하는 것으로 하였다. 또한 매년 대내외 여건에 맞추어 국가별 원조 규모는

세부 조정하기로 하였다.

사업 대상국가는 WFP의 추천을 바탕으로 중단립종 쌀 수요가 있는 국가 중에서 긴급구호 필요성 및 국제협력 잠재성을 종합적으로 검토하여 선정하기로 하였다. 또한 이후에도 WFP와 협의를 통하여 수원국 및 공여물량 등을 대내외 여건에 맞게 조정 가능하도록 하였다.

2017년 9월 12일에 국제협력국은 위의 계획을 구체화하여 2018년도 식량원조 추진 준비계획을 농식품부 차관에게 보고하였다. 이 계획에는 수원국 선정, 위탁기관 선정, 원조용 쌀 지원, 식량원조위원회 대응 등이 포함되었다.

첫째로, 수원국 선정에 대해서는 WFP의 추천을 받아 8개국을 잠정 선정하고, 긴급구호 필요성 및 국제협력 잠재성을 고려하여 최종 5개국 내외로 선정하는 것으로 하였다. 긴급구호 필요국가로는 예멘, 시리아, 말라위, 소말리아, 우간다(남수단 난민) 등이 검토되었고, 국제협력 잠재성이 있는 국가로는 케냐, 에티오피아, 탄자니아 등이 검토되었다. 그리고 시행 첫 해인 2018년도의 수원국 및 원조물량은 긴급 식량원조가 필요한 8개국을 잠정 선정한 후에 계약 시점의 수원국 수요와 비용에 근거하여 5개국 내외를 최종 결정하기로 하였다. 또한 지원 물량은 1개 국가당 5천 톤~1만 5천 톤 사이로 검토하되 부대비용 등을 감안하여 가급적 총 물량이 5만 톤이 되도록 정하기로 하였다.

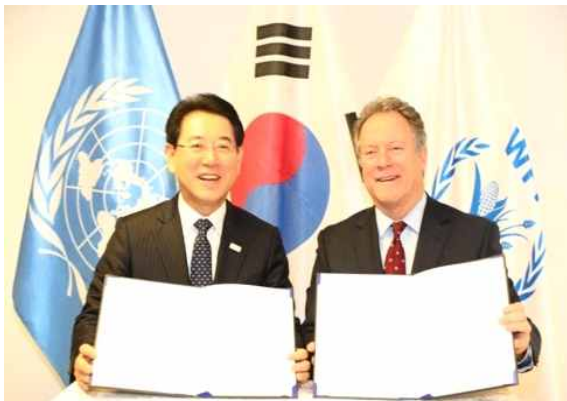
둘째로, 위탁기관 선정에 대하여 2018년도는 WFP에 전액 위탁하고, 이후 3년 단위로 타 국제기구 등으로 유연성을 확장하는 것을 검토하기로 하였다. 농식품부가 식량원조 경험이 부족하고 원조비용 등을 고려하여 국제 식량원조 전문기관인 WFP에 위탁하는 것이 바람직하다고 보았다. 따라서 농식품부는 WFP에 자금을 인도하고 쌀 공급을 담당하며, WFP는 쌀의 구입·운송 및 현지 배분 등 제반사항을 담당하도록 하였다. 위탁 절차는 FAC 가입 후에 WFP와 농식품부 간의 약정 체결로 행하도록 하였다. WFP 등 기관과의 비용 협상에 대해서는 460억 원 예산 하에서 쌀 5만 톤을 수원국에 안정적으로 공급하기 위해서는 부대비용 절감이 필요하며, 한 국가에 5천~1만 톤 이상의 물량을 운송함에 따른 해상·내륙 운송비용 절감을 추진해야 한다는 내용이다. 또한 WFP 공여금액의 7%인 간접지원비(ISC) 비율의 조정도 타진하도록 하였다.

셋째로, 원조용 쌀 지원에 대해서는 기본적으로 WFP를 통한 쌀 원조 체계를 확립하고 원조용 공급을 확대한다는 방향이다. 따라서 원조용 쌀 지원 이전에 판매가격, 연산 등을 결정하고, 정부관리양곡의 WFP 지원에 대한 근거를 마련 하도록 하였다. 그리고 방출창고 결정 및 원료곡 수송, 도정, 가공 및 포장, 품 위 검사 등을 준비하며, WFP와 농식품부가 판매계약을 체결하여 선적 및 출항 이후 WFP가 판매대금을 납입하고, 해상 운송, 현지보관·방출, 모니터링, 연례 보고서 작성 지원 등도 추진하기로 하였다.

2017년 12월 27일에는 농식품부 식량정책과에서 FAC 가입에 따른 쌀 해외 원조 추진계획을 수립하였다. 직전인 12월 1일에 FAC 국회 비준이 완료됨에 따라 조약 가입 직후 쌀 원조를 위한 준비에 착수한 것이다. 이 추진계획에서 원조용 쌀 판매, 원조용 쌀 방출, 원조 추진체계 등이 구체적으로 결정되었다. 즉, 식량원조사업은 농식품부가 WFP와 MOU 및 조달계약을 체결하여 쌀 5만 톤을 판매하는 방식으로 추진하며, 원조용 쌀은 정부관리양곡 중 2016년산으 로 하고, 운송은 WFP 선적부서와 협의하여 2018년 상반기 중에 선적 및 출항 을 완료한다는 골자이다.

1.2. 세계식량계획(WFP)과의 긴급식량원조 협력 약정

<그림 4-1> 농림축산식품부와 WFP 간의 식량원조 협약 사진



2018년 2월 28일 김영록 농림축산식품부장관이 WFP사무총장과 로마에서 식량원조 협약에 서명.

2018년 2월 28일, 김영록 농림 축산식품부 장관과 데이비드 비 즐리(David Beasley) WFP 사무총 장이 로마에서 ‘긴급식량 원조에 관한 약정(Arrangement between the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of the Republic of Korea and World Food Programme on Emergency Food Assistance)’에 서명하였다.²³

WFP는 우리나라가 공여한 한화 460억 원 상당액을 WFP 규정에 따라 식량 위기에 처한 국가에 제공할 계획이며, 그 결과에 대한 모니터링과 평가를 수행할 것이라는 내용이 담겨 있다. 이 약정의 부록으로 한국쌀 5만 톤에 대한 WFP의 배분 계획이 명시되어 있다. 즉, WFP는 2016년에 생산된 한국 정부 소유의 쌀 5만 톤을 구매하고, 이를 케냐 13,000톤, 예멘 12,000톤, 시리아 10,000톤, 에티오피아 10,000톤, 우간다 5,000톤 등으로 제공한다는 내용이다.

(1) 쌀의 판매 금액 : 1,955만불(391\$/톤×50,000톤)

원조용 쌀의 판매가격은 FAC의 장립종 국제가격을 참조하여 정하되, 2018년도는 협약 가입 추진 당시 미국 농무성의 고시가격(2016년 태국산 100%B, FOB 기준)을 적용하여 산출한 391\$/톤을 적용하였다. 참고로, 국제곡물이사회는 FAC 규정에 따라 쌀에 대해서는 베트남, 태국, 미국 등 총 4종류의 국제가격을 산출하여 매년 발표하고 있다.

참고자료	FAC 곡물(쌀) 인도 규정			
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rules of Procedure and Implementation for the Food Assistance Convention : Rule 5(Prevailing Price of Grain) (a) The prevailing prices of grain is determined using the average of the annual average export prices of the following grains, expressed in United States dollars per tonne, as computed by the International Grains Council(IGC) 				
Commodity	No. of Quotations	Country	Variety	Shipment locations
Rice	4	Vietnam Thailand Thailand U.S.A	5% Broken 5% Broken 100%B No.2, 4%	FOB Ho Chi Minh FOB Bangkok FOB Bangkok FOB Gulf
<ul style="list-style-type: none"> (b) By 15 January of each year, the Secretariat is to communicate the prevailing price of grain to the Parties. 				

23 동 협약은 영문으로 작성되어 2018년 2월 28일 대한민국 농림축산식품부장관 KIM Yung-Rok과 세계식량계획 사무총장 David Beasley이 서명하였다. 부록 참조.

(2) 쌀의 판매 조건 : FAC 규정에 따라 본선인도조건(FOB) 적용

WTO 농업협정 제10조 제4항(국제식량원조)에 의하면,²⁴ 식량원조는 가능한 범위 내에서 완전한 무상공여의 형태로 제공되어야 하며, FAO 잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙을 준수하도록 되어 있다. 또한 FAO 잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙 제16조(통상판매 요건)에서는 수원국의 전통적인 수입 형태, 경제·재정·발전 상황을 고려해야 한다고 명시되어 있다.

(3) 쌀의 연산과 품질

원조용 쌀의 연산 기준은 수원국 또는 지원기관의 다른 요청이 있는 경우를 제외하고는 정부관리양곡 중 식용으로 공급되는 구곡으로 지원하는 것으로 정하였다. 사료용 공급 연산보다는 신곡으로 하되, 수원국 현지에서 일정기간 보관해야 하는 경우에는 방출 시점을 고려하여 결정하도록 하였다.

방출 연산은 원조 실시년도 보다 2개년 전에 생산된 미곡(2016년산), 수원국에서 6개월~1년 이상 보관하는 경우에는 원조 실시년도보다 1년 전에 생산된 미곡(2017년산)으로 지원하도록 하였다. 2018년도 식량원조의 경우는 수원국 현지 즉시 배분 등을 고려하여 2016년산으로 결정하였다.

품질 규격은 국내 쌀 등급기준(특, 상, 보통) 중 ‘상’ 등급으로 하고, 쌀의 등급 및 단백질함량 기준을 적용하였다. ‘상’ 등급은 US No.3에 상당하며, 2016/17년 애프터(APTERR) 원조도 ‘상’ 등급 지원이 적용되었다. 수분 함량은 정부양곡 매입 시 최대 15%이나, 원조의 경우는 해상 운송, 수원국 기후 등을 고려하여 15% 이하로 공급하는 것을 검토하였다.

24 4. 국제식량원조 공여국인 회원국은 다음 사항을 보장한다.

- 가. 국제식량원조의 제공이 수혜국가에 대한 농산물의 상업적 수출과 직접 또는 간접적으로 연계되지 아니한다.
- 나. 금전화된 양국간의 식량원조를 포함하여 국제 식량원조 거래는 적절한 경우 통상판매 요건제도를 포함하여 식량농업기구의 “잉여농산물처분과 협의의무의 원칙”에 따라 수행된다.
- 다. 이러한 원조는 가능한 범위 내에서 완전한 무상공여의 형태이거나 1986년 식량원조 협약 제4조에 규정된 조건과 같거나 그 이상으로 특혜적인 조건으로 제공된다.

(4) 쌀의 가공·포장·운송·선적

원조용 쌀 포장재는 WFP의 포대 표시와 디자인(WFP Bag Markings and Packaging Design)을 참고하였으며, 포장 중량은 40kg용 PP포대로 제작하기로 하였다. WFP가 지원하는 곡물의 중량은 보통 50kg이나 강제 규정은 없다. 국내 생산 및 유통은 40kg 중량이 보편적이고, 쌀 수입 및 애프터를 통한 원조 시에도 40kg 포장 규격이 사용되고 있다. 또한, 50kg 중량으로 급격히 변경 시에는 가공·운송 시 이동 문제, 컨테이너 적입 시에는 적재 효율성이 낮거나 벌크 선적 시에는 하역인력의 노동력이 가중되는 문제가 우려되기 때문이다.

쌀 포대의 디자인은 WFP가 제안하는 표준형 및 비표준형 디자인을 기준으로 품목·중량·공여국을 단순하게 표시하도록 하고, WFP와 협의를 통해 국기를 표기한 외국 사례와 태극기의 긍정적인 효과를 고려하여 최종적으로 태극기를 표기하는 것으로 결정하였다. 지원국으로 “Gift of the Republic of Korea”로 표시하고, 한글로 “대한민국 지원”을 병기하도록 하였다.

쌀의 방출 창고 및 도정공장은 지원시기, 선적항구, 지자체별 보관 현황, 국내 운송 거리 등을 고려하여 복수로 지정하도록 하였다. 국내 운송과 선적을 위한 항구지 운송 및 선적이 함께 이루어져야 하므로, 운송 및 선적 업체를 입찰을 통해 일괄 선정하도록 하였다. 그리고 선적항은 운송 방식(벌크), 도정공장과의 이동 거리, 도착항 노선 등을 감안하여 마산항, 목포항 및 군산항을 선적항으로 지정하였다.

1.3. 식량원조 추진계획 수립과 수원국 조정

2018년 2월 20일 제8회 국무회의에서 김영록 농림축산식품부 장관은 우리 쌀 5만 톤을 활용한 식량원조 계획을 보고하였는데, 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 원조 대상국은 유엔세계식량계획(WFP)의 조사결과 및 추천을 바탕으로 관계부처 협의를 거쳐 식량위기가 심각한 중동의 예멘과 시리아, 아프리카의 케냐, 에티오피아, 우간다가 우선 선정되었다. 둘째, 쌀의 해외 운송, 배급과 모니터링은 식량원조 전문 국제기구인 WFP와의 파트너십을 통하여 추진하며,

이와 관련하여 농식품부와 WFP 간 협력방안을 담은 업무협약을 2월 28일 로마에서 체결하였다. 셋째, 원조용 쌀은 정부관리양곡 ‘상(上)’ 등급의 2016년산으로 하고, 상반기 내에 도정, 포장 등 국내 절차를 마무리하여 하반기부터 현지 분배를 목표로 하였다. 넷째, 국내외 주요 매체에 첫 대규모 식량원조임을 홍보하고, 쌀 포장재에 대한민국을 표시하여 수원국 국민들에게 우리나라의 긍정적 이미지를 주도록 하였다.

식량원조 준비과정 중 일부 수원국의 농산물 수입 기준이 우리나라 쌀의 규격과 맞지 않아 WFP에 수원국 변경이 불가피함을 설명하였고, 2018년 3월 27일 WFP로부터 쌀 수원국을 4개국으로 조정하자는 제안을 공식적으로 요청받았다. “불확실하고 급변하는 현지 여건을 반영하여 WFP에서 주관한 시리아의 한국쌀 수용 가능성을 평가한 결과, 쌀 수분 및 식량포대 표시 기준 등으로 인하여 수원국을 변경하고자 한다”는 내용의 제안이었다.

이에 대하여 농림축산식품부는 3월 29일부터 4월 3일까지 식량원조사업의 수원국 변경안에 대한 관계기관 의견을 수렴하였다. WFP의 제안과 같이 시리아에 배정된 쌀 1만 톤을 식량위기가 상대적으로 심한 예멘과 에티오피아에 각각 5천 톤씩 추가 배정하여 예멘에 1만 7천 톤, 에티오피아에 1만 5천 톤을 지원하도록 하겠다는 제안에 대한 회람 결과, 특별한 이견이 제시되지 않았다. 이에 2018년 4월 10일, 농림축산식품부는 쌀 원조대상국을 케냐, 에티오피아, 우간다, 예멘 등 4개국으로 변경하였다.

농림축산식품부가 WFP와 협의하여 한국쌀을 원조하기로 한 예멘, 케냐, 에티오피아, 우간다 등 4개국에 대하여 2017년 말 시점으로 WFP에서 제공한 국별 상황을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

예멘은 아라비아반도 남서부에 위치한 나라로, 북쪽에는 사우디아라비아와 국경을 이루며, 북동쪽으로는 오만과 국경을 이루고 있다. 총인구 2,800만 명 중에 1,780만 명이 식량위기 상황으로 2017년 11월 이후 격화된 무력 충돌로 320만 명이 추가될 것으로 보인다.

케냐는 아프리카 중동부에 위치한 나라로, 동북부로는 소말리아, 서북부로는 에티오피아 및 수단과 접하고 서부로는 우간다, 남부로는 탄자니아와 접하고

있다. 총인구 4,600만 명 중에 42%가 빈곤층이고 21%는 식량사정이 불안정하여 대규모 난민을 수용 중이다.

에티오피아는 아프리카 북동부에 위치한 나라로, 북쪽으로 에리트레아, 동쪽으로 지부티·소말리아, 남쪽으로 케냐, 서쪽으로 수단에 접하고 있다. 총인구 10%에 해당하는 850만 명이 영양실조 상태이고, 난민캠프에 수용된 65만 명은 긴급 식량구호가 필요한 실정이다.

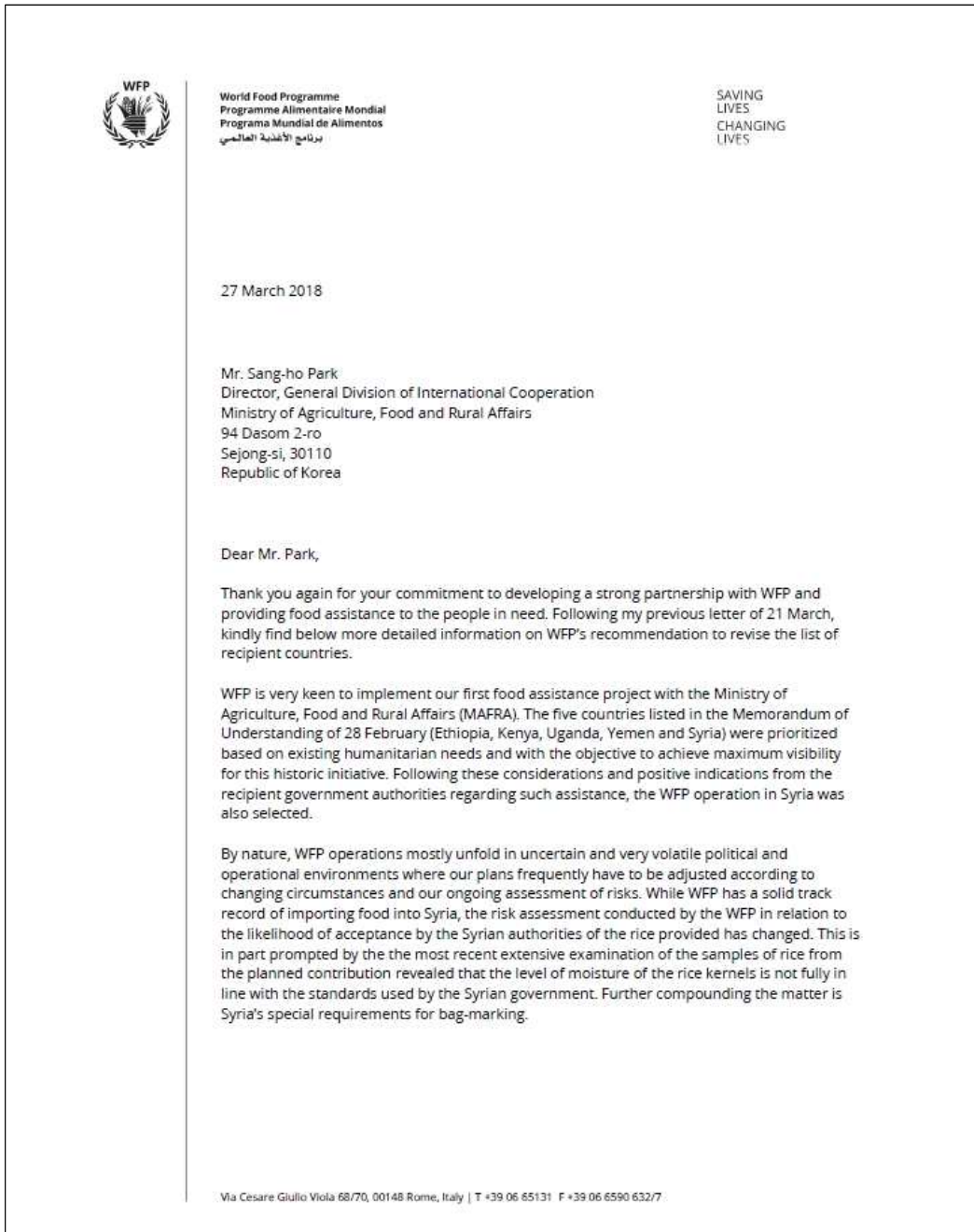
우간다는 아프리카 중앙 동부에 위치한 나라로, 동쪽으로 케냐, 서쪽으로 콩고민주공화국, 남서쪽으로 르완다, 남쪽으로 탄자니아, 북쪽으로는 수단과 접하고 있다. 최근 2년간 난민의 수가 3배 이상 급증하여 2016년 7월부터 73만 명 이상의 난민이 유입되고 있다.

<표 4-2> 식량원조 수원국 상황

식량원조 수원국의 식량 사정	
에 텐	<p>기아 인구 및 원인 : 인구 28백만명 중 17.8백만명이 식량 위기 상황, '17.11월 이후 격화된 무력 충돌로 3.2백만명이 추가될 예상</p> <p>WFP 사업 현황 : 긴급식량구호 등에 총 12억불 소요, 매달 7백만명 지원 중 * 식량은 매월 분배되며 16개 협력기관과 8천개 식량배급소에서 사업 운영</p>
케 냐	<p>기아 인구 및 원인 : 인구 46백만명 중 42%는 빈곤층, 21%는 식량사정 불안정, 잦은 가뭄으로 식수, 농업용수 등이 부족하며, 대규모 난민 수용 중</p> <p>WFP 사업 현황 : 건조 지역에 영양지원 및 취로사업 추진('15-18), 다담, 카쿠마, 카로베예이 난민캠프 지원 중</p>
에 티 오피 아	<p>기아 인구 및 원인 : 기후변화로 인한 잦은 가뭄으로 8.5백만명에 대한 식량 구호가 필요(인구의 10%가 긴급영양실조 상태). 소말리아, 남수단, 수단 등에서 유입되어 26개 난민캠프에 수용된 65만명 대상 긴급 식량지원 필요</p> <p>WFP 사업 현황 : 구호사업(3.3백만명), 난민지원사업(0.7만명)을 운영 중 * 난민사업은 영유아, 여성 대상으로 영양지원사업/학교급식사업 추진</p>
우 간 다	<p>기아 인구 및 원인 : 최근 2년간 난민 수가 3배 이상 급증했으며(남수단, 콩고민주공화국, 부룬디 등에서 유입), '16.7월부터 73만명 이상의 난민 유입</p> <p>WFP 사업 현황 : 난민 지원에서 식량안보와 영양실조 부분에 집중하고 있으며 나일강 남서쪽 및 서쪽 지방의 13개 난민캠프의 1백만명을 지원 중 * 옥수수, 수수, 쌀, 콩, 식물성 오일, 설탕 등을 월단위로 난민가구에 지급</p>

자료: WFP한국사무소 제공.

<그림 4-2> WFP의 수원국 변경 요청 서한



<그림 4-2> 계속



After careful and in-depth consultations on this matter with the government and experts, WFP's overall assessment of the risks has led us to conclude that we will not be able to use the rice contribution in the Syria operation now. We naturally regret any inconvenience caused as a result of this decision. However, we trust that you appreciate that the decision is taken in the interest of ensuring that the implementation of this first rice contribution from the RoK is informed by the best possible assessment of risks at any given time.

Within this context, WFP suggests, the allocation to be revised as follows:

Countries	Tonnages (MT)
Yemen	17,000
Ethiopia	15,000
Kenya	13,000
Uganda	5,000

WFP would be most grateful for the approval of this revision. At the same time, let me assure you that WFP is fully committed to providing food assistance to Syria and would greatly appreciate if we could continue working together on a contribution to this operation in parallel with the implementation of ongoing project.

I believe the success of our first project will become a model in the provision of flexible, timely and effective food assistance, laying down the foundation for a strong partnership between WFP and MAFRA.

Sincerely,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Chris Kaye', written over a horizontal line.

Chris Kaye
Director
Government Partnerships Division

<그림 4-3> 수원국 변경에 대한 농식품부 답신

2018. 4. 10



Ministry of Agriculture, Food
and Rural Affairs

10 April 2018

Dear Chris Kaye,

I am pleased to inform you that MAFRA has approved the revised list of recipient countries as proposed by WFP after consultations with relevant agencies. Accordingly, we revised the Annex to the Arrangement between the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of the Republic of Korea and World Food Programme on Emergency Food Assistance as attached.

I sincerely hope that we can continue to strengthen our cooperation in food assistance project with a view to contributing to world food security.

Sincerely yours,


 PARK Sang-ho,
 Director
 General Division of International Cooperation
 Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs
 Republic of Korea

94 Dasom 2-ro, Sejong-si, 30110, Korea TEL : +82-44-201-2033 FAX : +82-44-868-0431 www.mafra.go.kr

2. 식량원조사업의 추진 체계

농림축산식품부는 2018년도 식량원조사업의 기본 방향으로, 긴급구호 성격을 고려하고, 장마철 전 출항을 목표로 2018년 6월 이전까지 가공, 국내 운송, 선적 등 절차를 신속하게 마무리한다는 계획을 수립하였다. 국내 절차의 대체적인 일정계획을 요약하면, 원료곡 수송(3월 초~4월 중순), 원료곡 가공 및 포장(3월 하순~5월 초순), 가공·선적 개시(3월 하순부터) 등의 일정이며, 그리고 6월부터는 수원국에 인도하여 현지 분배가 이루어지도록 한다는 계획이다.

<그림 4-4> FAC 쌀 원조사업의 진행 절차



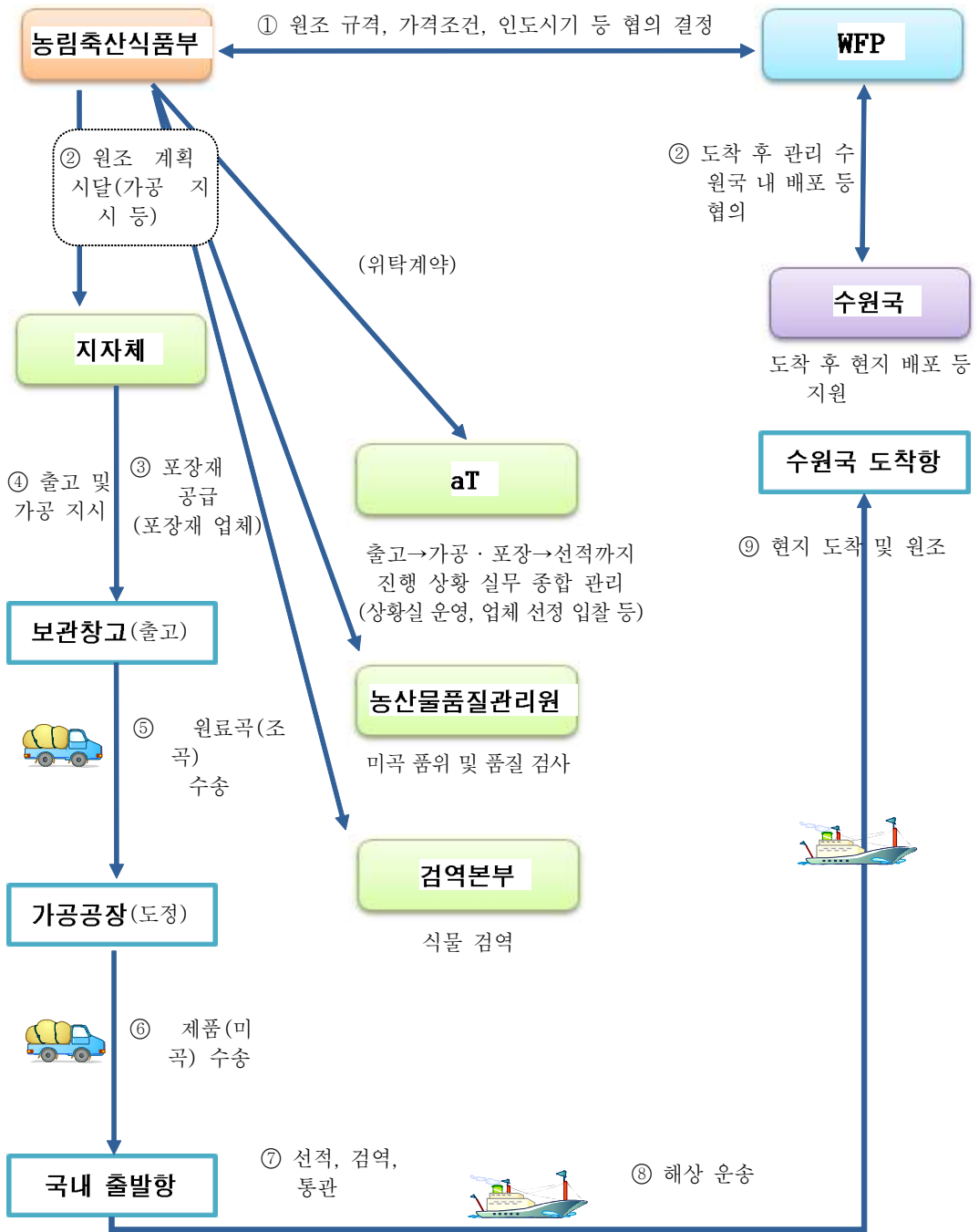
이러한 일정에 따라 농식품부는 식량원조사업의 추진 체계를 명확히 하여 창고와 가공공장 및 항만 등 단계별 작업이 순조롭게 진행되도록 관리하고, 안전하고 신속한 선적을 위하여 유관기관과 협조 체계를 구축하였다. 그리고 식량원조사업 실시와 관련된 구체적인 사항은 농수산식품유통공사(aT)가 담당하도록 하였다.

FAC 쌀 원조사업의 진행 절차에 따라서 국내 담당기관과 추진 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 정부양곡을 보관 중인 각 시·도 창고에서 원료곡을 출고하여 지정된 가공공장에서 가공 및 포장하며, 이 업무는 각각 지자체와 대한곡물협회가 담당하도록 하였다.

이어서, 가공된 쌀의 규격 검사는 농산물품질관리원, 수출 검역은 농림축산검역본부에서 담당하도록 하였다. 잔류농약 검사, 방사능 검사 등 농산물품질관리원에서 실시하지 않는 검사 및 항구지 검수·검량은 국제적 신인도가 높은 검정업체인 해외검정공사(OMIC)를 지정하여 실시하도록 하였다.

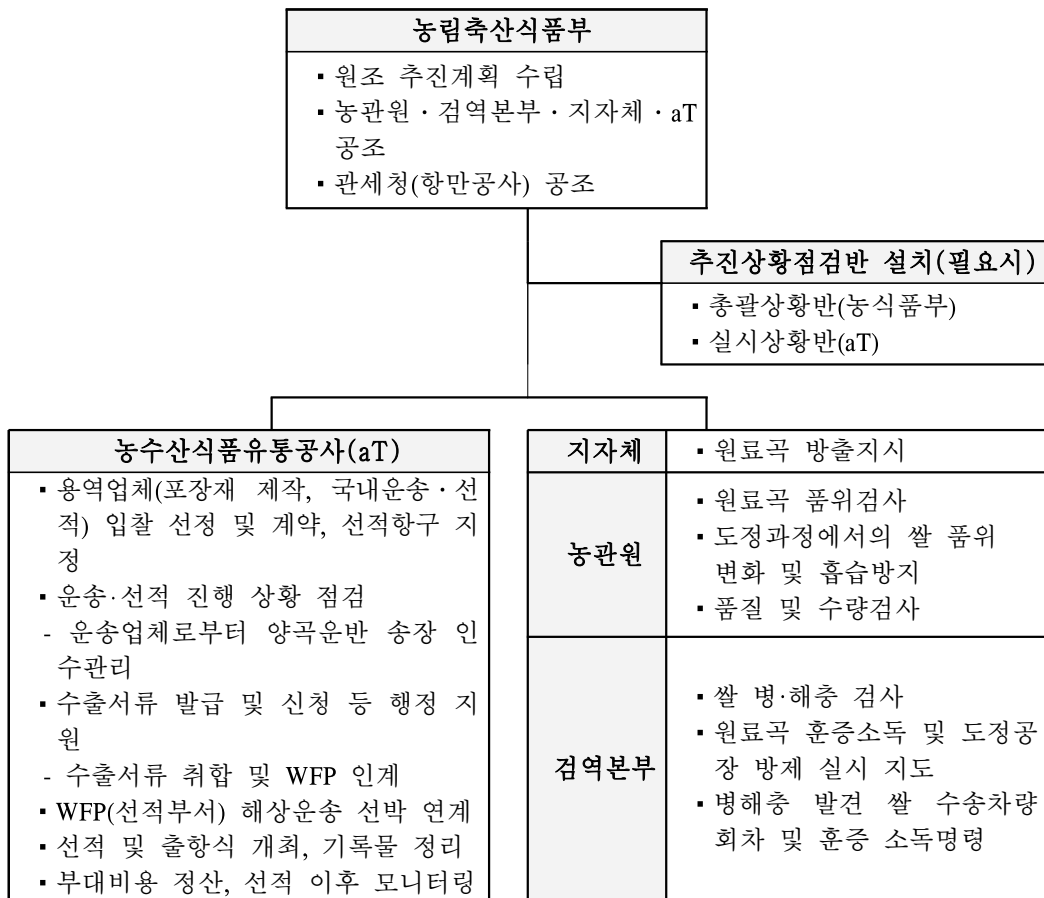
<그림 4-5> 식량원조사업의 추진체계



자료: 농림축산식품부.

다음으로, 항구지 운송 및 선적은 양곡 운송 및 하역에 대한 전문성을 가진 CJ대한통운을 입찰을 통해 선정하여 담당하도록 하였다. 쌀 선적 이후의 선상 혼증 작업부터는 WFP가 맡았다. 또한, 해상 운송, 현지 하역, 분배 등 현지 업무는 농식품부와 합의한 데 따라 WFP가 담당하기로 하였으며, 현장 관리업무도 WFP 국가사무소에서 담당하는 것으로 업무를 분담하였다.

<그림 4-6> 쌀 원조를 위한 관련 기관별 담당업무



주: 대한곡물협회는 정부관리양곡 가공(도정) 관리, CJ 대한통운은 원료곡 수송 담당.

자료: 농림축산식품부.

3. 식량원조사업의 추진 과정과 내용

농림축산식품부는 식량원조사업의 차질 없는 시행을 위하여 관계기관으로 하여금 매일의 업무 진척 상황을 일일 보고하도록 하는 보고체계를 유지하고, 상시 모니터링 체계를 가동하여 세부추진계획대로 진행하였다.

특히 식량원조협약 체결 이후 원조물량의 선적까지의 경과조치로서 2018년 1월 22일부터 상황 종료시까지 원조사업 추진기관인 농수산식품유통공사(aT)는 해외원조상황실을 구성하여 운영하였다. 2월 19일에는 WFP 점검단의 한국 방문에 맞추어 세부계약 등 실무협의를 실시하였고, 이어 한국쌀의 원조사업을 담당하는 지역별 보관창고와 가공공장, 선적 항만(군산항, 목포항, 마산항) 등의 현장 실사를 실시하여 최종적인 점검을 완료하였다.

<표 4-3> FAC 원조용 쌀의 국내절차 시행 일지

일 자	추진 내용	비 고
2018.1.19	○ 농식품부-aT 간 대행계약 체결	농식품부 식량정책과
2.19~22	○ WFP 점검단 방한 및 합동출장, 원조협의	농식품부 식량정책과, aT 합동
2.28	○ 농식품부-WFP MOU 체결	농식품부 국제협력 총괄과
2.7~3.13	○ 원조용쌀 운송, 항만하역 업체 선정 및 계약	aT
3.26~5.15	○ WFP 선박 도착(군산, 목포, 마산) ○ 원료곡 출고, 가공, 포장, 항구운송, 선적, 검역	5.10 출항기념식 (군산항)
5.16~5.20	○ 출항 및 해상 운송 - 군산항(22천톤): 출항(5.16) → 예멘 도착(6.25, 아덴항) → 소말리아 도착(6.27, 베르베라항) → 에티오피아 도착 - 목포항(18천톤): 출항(5.16) → 케냐 도착(6.9, 몐바사항) - 마산항(10천톤): 출항(5.20) → 예멘 도착(6.11, 아덴항) → 소말리아 도착(6.22, 베르베라항) → 에티오피아 도착	
5.18~5.30	○ 선적서류 WFP선박대리점 발송(5.18~5.24) ○ 선적서류 인수확인서 도착(5.28) ○ 대금청구서 WFP 발송(5.30)	aT

3.1. 출고 및 가공

원조용 쌀의 품질 규격은 2016년산 공공비축미 ‘상’ 등급의 쌀이다. 그리고 출고 및 가공은 정부양곡을 보관 중인 각 시·도 창고에서 원료곡을 출고하여 지정된 가공공장에서 가공 및 포장하며, 이 업무는 각각 지자체와 대한곡물협회가 담당하도록 하였다.

원료곡의 가공은 출항예정일에 맞추어 제1차분 4만 톤과 제2차분 1만 톤으로 나누어 추진하였다. 정미업체는 항구에 가까운 곳으로 지정하여 충청권, 전라권, 경상권 등에 배정하였다. 제1차분의 가공공장은 총 70개소로, 충북(3개), 대전(1개), 충남(7개), 전북(13개), 광주(2개), 전남(26개), 경북(12개), 경남(6개) 등으로 지정하였다. 제2차분의 가공공장은 총 27개소로서, 대구(2개), 부산(2개), 경북(8개), 경남(9개), 전남(6개) 등으로 지정하였다.

따라서 원조용 쌀 제1차분 4만 톤은 출항예정일 2018년 5월 16일에 맞추어 3.21~5.8일 기간 내에 도정·포장을 완료하도록 하였고, 제2차분 1만 톤은 출항예정일 2018년 5월 21일에 맞추어 4.13~5.12일 기간 내에 도정·포장을 완료하도록 하였다.

<표 4-4> FAC 원조용 쌀 제1차분 시·도별 가공계획

단위: 정곡, 톤

시/도	시/군/구	가공공장 수	가공 물량	가공 기간
충 북	3	3	1,800	'18.03.23 ~ 04.17
대 전	1	1	500	'18.03.26 ~ 04.18
충 남	7	7	3,500	'18.03.21 ~ 04.30
전 북	10	13	9,000	'18.03.21 ~ 05.08
광 주	1	2	600	'18.03.21 ~ 04.07
전 남	20	26	15,000	'18.03.21 ~ 04.19
경 북	10	12	7,800	'18.03.21 ~ 04.26
경 남	6	6	1,800	'18.03.21 ~ 04.24
총 계	6개도 56개 시군, 2광역시 2구	70개소	40,000	'18.03.21 ~ 05.08 기간 내

자료: 한국농수산물공사 해외원조상황실.

<표 4-5> FAC 원조용 쌀 제2차분 시·도별 가공계획

단위: 정곡, 톤

시/도	시/군/구	가공공장 수	가공 물량	가공 기간
대 구	2	2	1,300	'18.04.17~05.11
부 산	2	2	800	'18.04.16~05.09
경 북	8	8	4,300	'18.04.14~05.12
경 남	9	9	1,600	'18.04.23~05.09
전 남	6	6	2,000	'18.04.14~05.09
총 계	21개 시군, 2구	27개소	10,000	'18.04.14~05.12 기간 내

자료: 한국농수산물공사 해외원조상황실.

또한, 제1차분은 정미업체의 여건이 허락하면 3월 21일 이전에도 가공을 진행하여 선일 일정에 지체되지 않도록 유의하여 추진하였다. 우천 등의 선적 상황에 따라 지자체와 협의하여 가공 일정을 조율하고, 가공공장을 현장 점검(지자체, 농관원, aT 합동)하며, 선적 일정을 지자체, 농관원 등 관련기관과 수시로 공유하면서 가공 및 수송 등 일정에 참고하도록 조치하였다.

3.2. 포장재 제작 및 공급

원조용 쌀 포장재는 가공공장별로 가공 물량 및 일정에 맞추어 공급하도록 하였다. 포장재의 사양으로, 색상과 디자인을 제외한 기타 규격은 농산물검사 기준(농림축산식품부고시 2018-18호, 2018.4.9.)에 따른 포장재 규격을 적용하였다.

쌀 포장재의 디자인은 ‘대한민국 지원’이라고 한글로 표기하고, 2016년산 쌀 40kg 포대로 WFP를 통하여 비판매용으로 지원된다는 내용을 명시하였다.

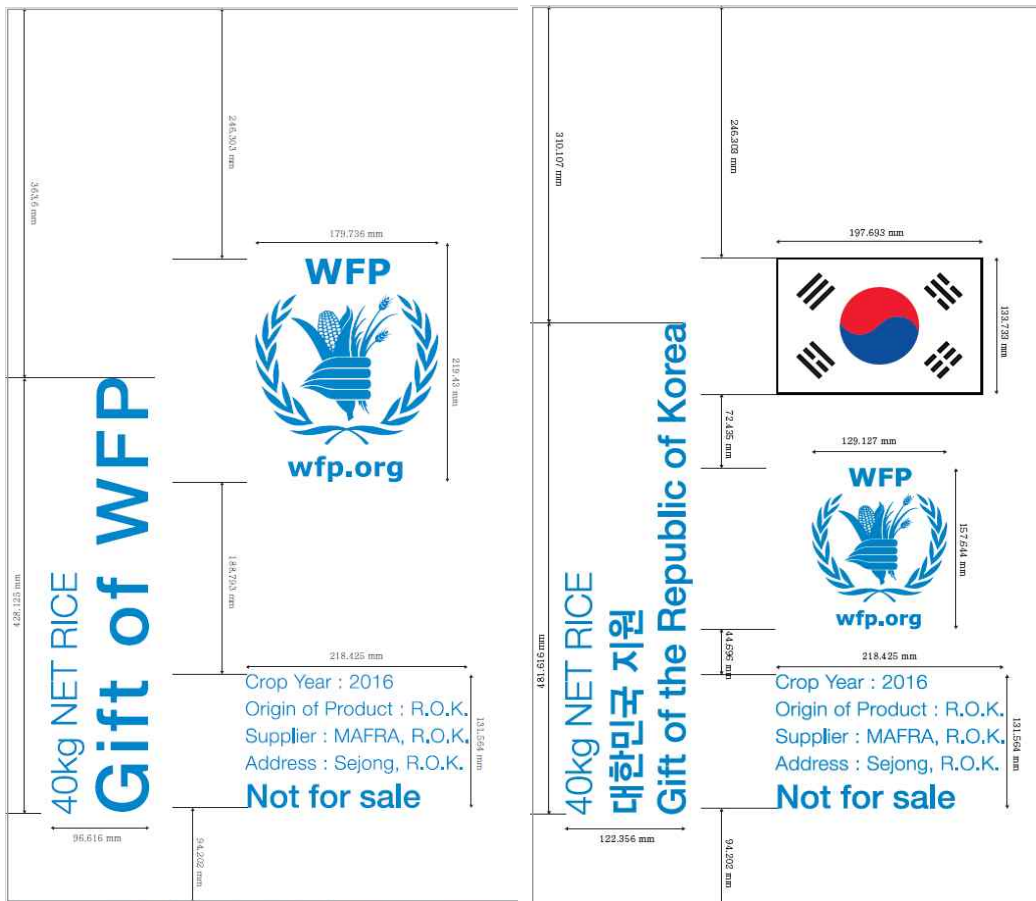
포장재는 1차분 4만 톤에 대해서는 제작업체가 직접 포장재 100만매를 가공 공장에 공급하도록 하였으며, 3월 12일에 포장재 업체에 대한 점검을 실시하여 포장재 검사 및 제작 상황을 확인하였다. 포장재는 각 지역별 가공일정에 맞추어 3월 19일부터 4월 20일까지 가공공장으로 도착하도록 하였다.

<표 4-6> FAC 원조용 쌀 포장재 제작 사양

수용량 (kg)	몸 체 (mm)		직조 밀도 (올/5cm)		지퍼 길이 (cm)	색 상
	길이	너비	경사	위사		
40	880±10	570±10	28±2	28±2	-	백색

자료: 한국농수산물공사 해외원조상황실.

<그림 4-7> FAC 원조용 쌀 포장재 디자인



자료: 한국농수산물공사 해외원조상황실.

3.3. 국내 운송

원조용 쌀의 국내 운송을 위하여 별도 입찰방식으로 운송업체를 선정하도록 하였으며, 운송업무 외 선적업무(항만하역)를 일괄하여 입찰하였다. 입찰 방식은 제한경쟁입찰(적격심사)로 가격과 수행능력을 평가하였는데, 특히 수행능력 평가는 쌀 또는 양곡의 육상운송 실적과 하역 실적, 쌀 수송을 위한 카고트럭 보유내역 등을 심사하였다. 또한 쌀 포장물의 육상운송과 항만에서의 선적업무는 유기적으로 연계되어야 함에 따라 과업을 일괄부여하였다. 각 과업간 업무의 단절이 발생할 경우에 쌀 포장물이 제 때 선적이 이루어지지 못하여 포장물이 훼손되거나 내용물의 품위손상 등의 하자가 발생할 수 있기 때문이다.

이렇게 입찰로 선정된 계약업체인 CJ대한통운(주)이 쌀의 국내운송을 맡게 되었다. CJ대한통운은 가공과 선적 일정에 따른 차량 배차, 장비, 인력 확보 등의 운송계획을 수립하여 차질이 없도록 실시하였다. 특히 쌀의 품위 손상을 방지하기 위하여 선적 개시 예정일 1~2일 전에 수송을 시작하여 항만 야적을 최소화하며, 수송 후에도 신속한 본선 선적작업이 진행되도록 하였다. 내륙 수송 일정은 2018년 3월 22일부터 5월 9일까지로 정하였다.

쌀 운송 차량의 1일 수송 물량은 총 500톤 내외로 하되 가공 물량, 기상 상황, 선적 준비 상태를 고려하여 수송 기간과 물량을 다소 조정할 수 있도록 하였다. 또한 가공공장과 수송업체 및 선적업체 간에 수송 일정을 공유함으로써 원활하게 작업이 진행되도록 협조 체제를 유지하도록 하였다.

3.4. 선적

원조용 쌀의 선적 항구에 대해서는 1만 톤 이상의 물량은 벌크선박을 이용한 해상운송이 필요하므로, 국내 벌크선 전문항구 중 3개항을 사전 검토하였다.²⁵ 국내 절차와 연계하여 정부양곡보관 지역 현황 및 내륙수송 시 물류 여건, 선

²⁵ 벌크선 전문항은 인천, 군산, 목포, 마산, 울산, 동해 등이고, 컨테이너선 전문항은 평택, 광양, 부산 등이다.

적 예상시기의 항만하역 여건을 사전 조사하였으며, 이를 종합적으로 판단하여 군산항, 목포항, 마산항을 선적항으로 지정하였다. 그리고 2018년 2월 19~22일에 WFP 점검단과 농식품부 식량정책과 및 aT 관계관이 합동으로 3개 벌크항을 방문하여 하역기반 상황, 선박접안 여건 등에 대한 현장점검을 실시하였다.

먼저, 쌀 선적을 위한 준비 단계로서, 계약업체를 통하여 선적 준비를 철저히 하도록 하였다. 항만하역용역 계약업체는 CJ대한통운(주), 검정용역 계약업체는 (주)해외검정공사(OMIC)를 선정하고, 선적에 필요한 하역노조 확보, 선박 준비 상태 검사 등의 사전 준비에 만전을 기하도록 하였다.

다음으로 선적 단계인데, 원칙적으로 당일 수송된 물량은 당일 전량이 선적될 수 있도록 하고, 전체 선적기간 중에 일평균 500톤 수준의 선적이 가능하도록 조치하였다. 당초에 선적 예상 일정은 2018년 3월 23일부터 5월 10일까지로 계획하였는데, 무난하게 일정대로 선적이 완료되어 출항하게 되었다.

<표 4-7> FAC 원조용 쌀 운송 일정

선적 항구 및 수원국(물량)		수송 일정
군산항 (22천톤)	예멘 12천톤 + 에티오피아 10천톤	○ 3.27~5.8 선적 완료, 5.10 출항식, 5.10~15 훈증 ○ 5.16 출항, 해상운송(20~23일), 6월초 아덴항(예멘, 12천톤) → 베르베라(에티오피아, 10천톤) 도착
목포항 (18천톤)	케냐 13천톤 + 우간다 5천톤	○ 3.26~5.10 선적 완료, 5.11~15 훈증 ○ 5.16 출항, 해상운송(26~27일), 6월중 뭍바사항 도착
마산항 (10천톤)	예멘 5천톤 + 에티오피아 5천톤	○ 4.19~5.15 선적 완료, 5.16~20 훈증 ○ 5.20 출항, 해상운송(20~23일), 6월중 아덴항(예멘, 5천톤) → 베르베라(에티오피아, 5천톤)

3.5. 검사 및 검역

원조용 쌀의 국내 검사 절차는 농산물품질관리원가 담당하였고, 수출 검역은 농림축산검역본부에서 실시하였다. 항구지 검수·검량은 해외검정공사(OMIC)를 통하여 실시하였다. 훈증은 항만 내에 신고된 방역업체를 통해 WFP의 요청에 적합한 방식으로 훈증처리하였다. 통관서류 준비를 위해서는 검정기관 등을

통하여 수량/중량확인서 및 기타 수원국 요구증명서, 기타 하역관련 검사증명서 등의 관련 증명서를 발급하도록 하였다.

원조용 쌀의 검사 및 검역은 관련기관 협조를 통하여 원활하게 진행되었다. 국내 절차는 농산물품질관리원가 담당하였고, 수출 검역은 농림축산검역본부에서 실시하였다. 항구지 검수·검량은 해외검정공사(OMIC)를 통하여 실시하였다. 훈증은 항만 내에 신고된 방역업체를 통해 WFP의 요청에 적합한 방식으로 훈증처리하였으며, 관련증명서 발급을 협조하도록 하였다. 통관서류 준비를 위해서는 검정기관 등을 통하여 수량/중량확인서 및 기타 수원국 요구증명서, 기타 하역관련 검사증명서 등의 관련 증명서를 발급하도록 하였다.

3.6. 출항

원조용 쌀 5만 톤은 총 3개 항구에서 선적이 진행되어 이미 계획된 바와 같이 예멘(17천톤), 에티오피아(15천톤), 케냐(13천톤), 우간다(5천톤) 등 4개국을 향하여 출항하였다.

<그림 4-8> FAC 원조용 쌀의 국별 물량 및 이동경로



자료: 농림축산식품부.

군산항에서는 총 2만 2천 톤을 선적하여 2018년 5월 16일에 예멘(12천톤)과 에티오피아(10천톤)을 향하여 출항하였고, 목포항에서는 총 1만 8천 톤을 선적하여 5월 16일에 케냐(13천톤)과 우간다(5천톤)를 향하여 출항하였고, 마산항에서는 총 1만 톤을 선적하여 5

월 21일에 예멘(5천톤)과 에티오피아(5천톤)를 향하여 출항하였다.

한편, 원조용 쌀을 선적하고 우리나라의 3개 항구(군산항, 목포항, 마산항)를 출발한 수송선은 약 2개월 정도를 순항하여 6월 중에 목적지 항구에 도착한 후 하역 작업을 진행하였다. 도착 후 일정을 간략히 정리하면 다음과 같다.

군산항을 출발한 선박(2만 2천 톤 선적)은 2018년 6월 25일 예멘 아덴항에 도착하여 1만 2천 톤을 하역하였고, 에티오피아 지원용 1만 톤은 소말리아 베르베라항에 도착하여 하역하였다.

목포항을 출발한 선박(1만 8천 톤 선적)은 2018년 6월 9일 케냐 뭄바사항에 도착하여 케냐 지원용 1만 3천 톤과 우간다 지원용 5천 톤을 6월 27일까지 하역 완료하였다.






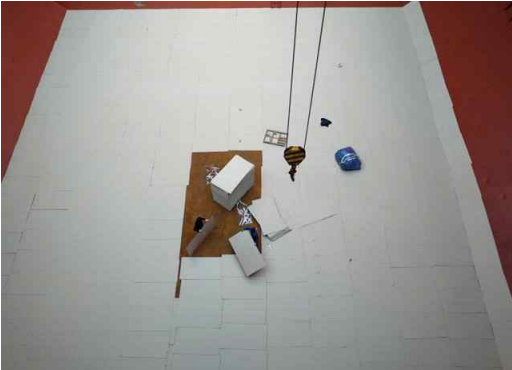
마산항을 출발한 선박(1만 톤 선적)은 2018년 6월 11일 예멘 아덴항에 도착하여 6월 26일까지 5천 톤을 하역하였고, 에티오피아 지원용 5천 톤은 소말리아 베르베라항에 6월 22일 도착하여 하역하였다.

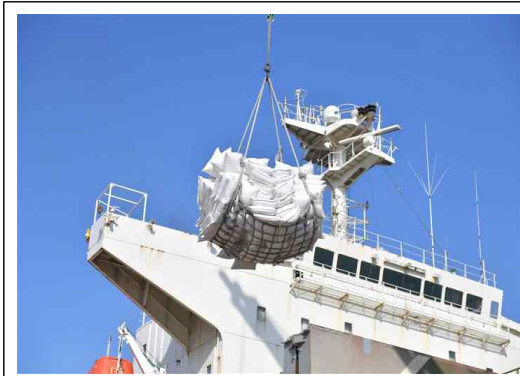
<표 4-8> FAC 원조용 쌀 선적·출항·도착·하역 일지

선적항 작업절차	군산항 : 22천톤 (예멘 12 + 에티 10)	목포항 : 18천톤 (케냐 13 + 우간다 5)	마산항 : 10천톤 (예멘 5 + 에티 5)
선적	3.27~5.8	3.26~5.10	4.19~5.15
출항	5.16, 군산항	5.16, 목포항	5.20, 마산항
도착	6.25(월), 아덴항	6.9(토), 뭄바사항	6.11(일), 아덴항
하역	12천톤 하역 개시	6.27일 완료	6.21일 5천톤 완료
2차 하역	베르베라항(소말리아) 10천톤 하역	-	6.26일 5천톤 완료 * 6.22일 베르베라항 도착

자료: 농림축산식품부.

<그림 4-9> FAC 원조용 쌀의 국내절차 관련 사진

	
<p>WFP 미션팀 방문</p>	<p>포장재 디자인 의향조사 및 확정 디자인</p>
	
<p>가공 및 포장</p>	<p>육상 운송</p>
	
<p>선박 Hold 검사</p>	<p>던니지 설치</p>



항만 하역(선적) -1



항만 하역(선적) -2



항만 하역(선적) -3



식물검역



출항 기념식



출항

자료: 농림축산식품부.

4. 식량원조의 현지 전달 및 분배 점검

우리나라가 유엔세계식량계획(WFP)을 통하여 원조한 쌀 5만 톤은 중동 및 아프리카 지역의 기아인구 약 200만 명에게 반년간의 식량으로 제공될 정도의 물량으로 추산되었다. 원조용 쌀은 2018년 6~7월 중에 수원국 항구에 도착되어 현지에 분배될 수 있었으며, 마침 케냐를 방문 중인 이낙연 국무총리가 현지의 한국쌀 전달식에 참석하였다. 그리고 농림축산식품부 대표단은 케냐의 난민캠프를 방문하여 캠프 내의 쌀 상태와 보관 상황을 점검하고, 한국쌀로 조리된 밥을 현지 난민들이 섭취하고 있음을 확인하였다.

4.1. 한국쌀 지원 및 분배 상황

우리나라 쌀을 선적한 배는 5월 국내항을 출항하여 6~7월 하역 예정인 현지 항구에 도착하였으며, 하역 후 육로로 운송되어 6~7월에 수원국 현지의 WFP 식량보관창고에 입고되었다. 그리고 7월부터 분배가 시작되었는데, 현지 사정에 따라 푸드바스켓(food basket) 또는 포대 형태로 지원하였으며, 농식품부가 파악한 바로는 11월까지 배분 중에 있는 것으로 조사되었다. 우리 쌀의 분배 실적을 보면, 10월말 기준으로 전체 원조물량의 73.6%인 36,796톤이 분배되었으며, 누적 수혜자 수는 711만 명으로 집계되었다.

우리나라가 WFP를 통하여 식량을 지원한 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 대하여 우리 쌀의 분배 및 지원 상황을 정리하면 다음과 같다.

예멘에 지원된 쌀은 17,000톤으로 2018년 7~11월 동안에 분배된다. 수혜자 수는 10월말 현재 436만 명이며, 지원 대상은 아비안 등 5개 지역의 21만 가구(120만 명)이다. 분배 방식은 가구당 50kg 포대로 지원된다.

에티오피아에 지원된 쌀은 15,000톤으로 2018년 8~11월 동안에 분배된다. 수혜자 수는 10월말 현재 128만 명이며, 지원 대상은 돌로아도 등 2개 난민캠프 난민(25.7만 명)와 소말리 지역 강제 이주민(50만 명)이다. 분배 방식은 1인당 15kg 푸드바스켓으로 지원된다.

케냐에 지원된 쌀은 13,000톤으로 2018년 8월~'19년 2월 동안에 분배된다.

수혜자 수는 10월말 현재 106만 명이며, 지원 대상은 카쿠마 등 2개 난민캠프 난민(38만 명)이다. 분배 방식은 1인당 7.5kg 푸드바스켓으로 지원되는데, 상황에 따라 유동적이다.²⁶

우간다에 지원된 쌀은 5,000톤으로 2018년 8~11월 동안에 분배된다. 수혜자 수는 10월말 현재 42만 명이며, 지원 대상은 나키바레 등 7개 난민캠프 난민(42만명)이다. 분배 방식은 1인당 12kg 푸드바스켓으로 지원된다.

<표 4-9> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀 분배 상황

국가	물량 (톤)	분배 기간	수혜자 수 (~10월)	분배 대상 및 방식
예멘	17,000	2018. 7~11월	436만명	아비안 등 5개 지역, 21만 가구(120만 명) * 가구당 50kg 포대
에티오피아	15,000	2018. 8~11월	128만명	돌로아도 등 2개 난민캠프 난민(25.7만명) 소말리 지역 강제 이주민(50만명) * 1인당 15kg 푸드바스켓
케냐	13,000	2018.8~ '19.2월	106만명	카쿠마 등 2개 난민캠프 난민(38만명) * 1인당 7.5kg 기준 푸드바스켓, 상황에 따라 유동적
우간다	5,000	2018. 8~11월	42만명	나키바레 등 7개 난민캠프 난민(42만명) * 1인당 12kg 푸드바스켓

자료: WFP 한국사무소 제공.

한편, 식량원조의 과정에서 우리 쌀을 수송하던 트럭이 피습되는 사건이 발생하였다. 사건은 2018년 7월 11일 현지시간 15시경에 예멘 남서부 라히즈주에서 발생하였는데, 이로 인한 인명 피해는 2명(사망 1명, 부상 1명)이고, 운반 중이던 우리 쌀 31.6톤 중 4.4톤이 손실되었다. 동 사건에 대하여 WFP는 7월 11일에 피습 사실을 주 예멘 한국대사관으로 유선통보하였으며, 현지 대사관은 이러한 피해 사실을 농림축산식품부에 알려 왔다.

26 케냐의 경우 미국으로부터 식량(수수)을 추가로 지원받게 되어, 우리 쌀을 난민캠프 내 학교 급식용으로 2019년 2월까지 배분하는데 대한 의견을 물어왔다. WFP 측은 쌀이 수수보다 3배 가량 가치가 높아 당초 계획대로 배분할 경우, 배분된 쌀이 시장에서 거래될 가능성이 높을 것으로 예상하였다.

이에 대하여 농식품부는 우리 쌀 손실분에 대한 처리 및 재발방지 방안에 대하여 WFP와 협의하였다. 농식품부는 예멘에서 우리 쌀을 운송하던 트럭이 피습된 사건에는 깊은 애도를 표하며, 앞으로 안전에 더욱 유의해 주기 바란다는 의견과 함께, 차년도 수원국 선정 시는 위험 지역에 대한 지속 지원 여부를 검토하기로 하였다.

4.2. 한국쌀 전달식 참석

(1) 케냐

2018년 7월 21일, 현지시간 토요일 16:00~16:30에 케냐 나이로비 소재 WFP 식량창고에서 한국쌀 전달식이 개최되었다. 이 자리에는 이낙연 국무총리, 에리카 요르겐슨(Erika Joergensen) WFP 동아프리카 지역본부장, 아나리사 콘테(Annalisa Conte) WFP 케냐 사무소장, 임형준 WFP 한국사무소장, 코텍 막커리(Kodeck Makori) 케냐 난민사무국 대표, 디나 무티 시드(Dina Mufti Sid) 주케냐 에티오피아 대사, 재클린 바나나(Jackline Banana) 주 케냐 우간다 참사관 등 50여명이 참석하였다.

한국쌀 전달식의 순서는 창고 시찰, WFP 동아프리카 지역본부장 및 케냐 난민사무국 대표의 한국 정부에 대한 감사 인사에 이어 총리 연설 등으로 진행되었다. 총리는 WFP 케냐 사무소장의 안내를 받아 창고를 시찰하고 한국쌀 상태와 수혜자 규모, 저장 현황 등에 대해 설명을 청취하였다.

WFP 케냐 소장은 운송 중 쌀의 양에 손실이 최소 수준이었으며 상태가 매우 양호하다고 말하면서, 현재 나이로비 창고(1,500톤), 카쿠마 난민캠프(3,500톤), 다답 난민캠프(3,000톤), 뭄바사항 창고(5,000톤)에 분산 보관 중이며, 한 개의 쌀 포대는(40kg) 한 사람이 4달 동안 먹을 수 있는 분량임을 설명하였다.

농식품부 관계관은 WFP식량창고와 한국쌀 보관 상태를 점검하였는데, 식량창고는 콘크리트 건창고로 온도(15℃)와 습도(13.9%) 등 보관 조건이 양호하였으며, 식량창고는 콘크리트 바닥에 팔렛(pallet)을 설치하여 외벽과 이격되게 적재하고 외부 배수통로가 설치되어 안정적으로 보관된 것을 확인하였다. 식량

<그림 4-10> 한국쌀 식량원조 전달식(케냐 나이로비) 사진



이낙연 국무총리가 2018.7.21일(현지시각) 케냐의 나이로비에 있는 세계식량계획 식량창고에서 한국쌀 전달식을 갖고 있다. 사진: 국무총리비서실

창고 내의 한국쌀은 총 중량 40.4kg(포장재 0.2kg 포함), 수분은 13.9%로 양호한 상태였다.

이 총리는 한국쌀 전달식에서 연설을 통해 우리나라가 식량원조협약(FAC)에 가입하고 WFP와 식량원조 이행을 위한 협력체계 마련 후 그 약속을 이행하는 첫 번째 현장임을 밝히며, 한국은 세계 식량안보를 위해 지원과

협력을 계속할 것이라고 언급하였다. 특히 이 총리는 “원조를 받는 나라에서 원조를 하는 나라로 변모한 한국의 발전 경험이 기아와 빈곤으로 고통 받고 있는 아프리카 난민들에게 작은 희망이 되기를 기대한다”고 말했다. 그리고 “이러한 경험이 있기에 우리나라의 개도국 원조는 당연하고도 영광스러운 책임”이라고 밝혔다.

WFP 지역본부장은 한국이 한 세대 만에 제로 형거를 달성한 모델 국가라고 언급하며 한국의 국제 식량안보를 위한 노력에 사의를 표시하였다. 아울러, 현재 국제적으로 식량안보 상황이 악화됨으로써 기아 인구가 급증하고 있음을 강조하며, 한국쌀 활용 계획과 관련하여 케냐에 지원된 1만 3천 톤은 2개 난민 캠프 내 40만 명의 난민, 우간다에 지원된 5천 톤의 쌀은 7개 난민캠프 내 50만 명의 난민, 에티오피아에 지원된 1만 5천 톤의 쌀은 70만 명 이상의 난민 등에 전달할 예정임을 설명하였다.

케냐 난민사무국 대표는 난민캠프 40만 명의 난민들에게 제공될 한국의 쌀 선물에 깊은 감사를 표시하고, 한국 정부의 공여는 난민들에게 중요하고 특별한 기여가 될 것이며, 앞으로도 지원이 지속되기를 희망한다고 말하였다.

WFP 식량원조 전달식 국무총리 연설문

(케냐, WFP 식량창고, 2018.7.21(토) 16:00-)

에리카 요르겐센 세계식량계획 지역본부장님, 안나 리사 콘테 케냐 사무소장님, 코텍 마크호리 난민사무국 대표님과 관련 국가 대사님, 신사숙녀 여러분 반갑습니다. 난민구호 활동으로 바쁘신데도, 오늘 식량원조 전달식을 준비해주신 WFP 동아프리카 지역사무소와 케냐 정부 관계자 여러분께 감사드립니다.

오늘 한국 정부가 제공하는 쌀은 결코 충분하지 못합니다. 그래도 난민들의 배고픔을 조금이나마 덜어주기를 바랍니다. 이 쌀이 난민들의 지친 몸과 마음에 작은 위로나마 된다면 좋겠습니다.

한국 국민은 누구보다도 배고픔을 잘 압니다. 대다수의 한국인은 수천 년 동안 줄곧 배가 고팠습니다. 20세기 들어서도 한국은 오랜 기간 동안 WFP 등 국제 사회의 식량원조를 받았습니다. 제 몸의 일부도 원조받은 식량으로 이루어졌습니다.

한국은 1950년부터 3년이나 계속된 내전의 잿더미 위에서 반세기만에 식량 자급과 경제 발전을 이루었습니다. 특히 한국은 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 변모했습니다. 한국의 이러한 경험이 기아와 빈곤으로 고통받는 개도국들에게 작은 희망이나마 드리기를 소망합니다.

이제 한국이 개도국을 돕고 배고픈 난민을 지원하는 것은 한국의 당연하고도 영광스러운 책임이라고 생각합니다. 한국정부는 올해 1월 식량원조협약에 가입했습니다. WFP와 함께 구체적인 식량원조 이행을 위한 협력 체계도 마련했습니다. 이 자리는 한국이 그 약속을 이행하는 첫 번째 현장입니다.

최근 기후변화에 따른 잦은 가뭄과 역내 분쟁 등으로 동아프리카의 식량 사정이 다시 악화됐다고 들었습니다. 이 지역의 식량 불안을 지역 국가들만으로 감당하는 데는 한계가 있을 것입니다. WFP를 비롯한 국제사회가 힘을 모아야 합니다. UN의 보고에 따르면 세계 인구의 9분의 1인 약 8억 명이 영양부족 상태라고 합니다. 지난 10년 동안 꾸준히 감소했던 세계의 기아 인구가 내전과 국지적 분쟁, 그리고 기후변화로 다시 증가하고 있습니다. 이 문제를 국제사회가 직시하고 함께 해결해야 합니다. 국제사회는 상황이 아무리 어려워도 그 문제를 슬기롭게 극복한 경험을 가지고 있습니다. 2030년까지 달성하기로 한 UN지속가능개발목표의 중요한 일부인 기아 종식을 위해 우리 모두가 힘을 합쳐 노력해야 합니다.

세계 식량 위기의 최전방에서 일하시는 WFP의 노고에 거듭 감사드립니다. 저는 WFP가 주어진 역할을 성공적으로 수행해 나갈 것으로 굳게 믿습니다. 한국 정부는 WFP를 응원하면서 세계 식량 안보를 위해 지원과 협력을 계속할 것입니다. 감사합니다.

(2) 우간다

우간다에서는 현지시간 2018년 7월 13일 금요일 12:00~14:30에 토로로(Tororo)에 위치한 WFP 곡물저장·운송기지²⁷에서 난민들을 위해 지원한 한국쌀 5천 톤의 전수식이 개최되었다.

주요 참석자는 우간다 정부에서 Hon Musa Ecweru 재난대책 및 난민부 국무장관, Gerald Menya 총리실 난민국장 대행, 지방정부에서 Stella Imukutet 토로로 주지사 대행, WFP에서 El Khidir Daloum 주재국대표, Ryan Anderson 사업소장, 주재국 언론 New Vision, Daily Monitor 등 5명, 그리고 우리나라 대표로 김유철 특명전권대사, 유종우 실무관 등이 참석하였다.

행사는 WFP 시찰, 주요인사 소개 및 환영사, 전수식 및 기념사진 촬영, 기자회견 및 참석자 오찬 등의 순으로 진행되었다.

먼저, 김유철 대사는 환영사를 통하여, 무세베니 대통령과 우간다 정부가 모범적인 개방 방식의 난민 수용 정책을 실행하여 DR콩고와 남수단 등으로부터 많은 난민을 수용하고 있는 데 대한 노력을 높이 평가하고, 이번 지원된 한국쌀의 운송·보관·배급을 실행하는 WFP의 노력에도 감사를 표하였다. 또한 한국 정부는 지난 난민정상회의에서 약속한 680만\$ 지원과 함께 다양한 개발협력사업을 우간다에서 진행하고 있으며, 이번의 쌀 5천 톤 지원을 포함하여 다양한 협력사업을 우간다 정부 및 UN 기관과 협력하면서 지속적으로 발전시켜 나갈 것이라고 말하였다.

El Khidir Daloum 우간다 WFP 주재국대표는 과거 개발도상국이었던 한국이 빠른 경제 발전을 달성한 이후 우간다와 같은 개발도상국들의 발전을 지원하고 있는 특별한 나라임을 강조하면서, 이번 5천 톤 규모의 식량 지원은 우간다 내에 수용중인 난민들을 위한 첫 번째 인도적 지원이라는 의미가 있다고 말하였다. 그리고 이번 지원된 쌀 5천 톤의 정확한 지원을 위해 최근 도입된 생체정보등록²⁷ 방식을 활용하여 7개 난민캠프(Nakivale, Kyangwali, Oruchinga, Palabek, Imvepi, Rwamwanja)의 42만 명에게 올바르게 배분될 수 있도록 최선을

27 생체정보등록(Biometric re-verification) : 생체정보 등록을 통한 투명하고 정확한 수혜자를 파악할 수 있도록 지원하는 방식.

다할 것이라고 말하였다.

Hon Musa Ecweru 재난대책 및 난민부 국무장관은 공여국들의 난민 지원 계획은 난민들을 수용한 국가와 지역이 함께 고려되어야 한다고 rkidwh하면서, 한국은 금번 쌀 5천 톤을 난민들에게 지원할 뿐만 아니라 소로티 과일가공공장 사업과 음피지 지역개발협력사업 등 우간다 경제개발에 많은 지원을 하고 있는 중요한 국가로 평가하였다.

Stella Imukutet 토로로 주지사 대행은 한국과 우간다의 우호적 관계를 기반으로 이루어진 금번 식량 지원을 시작으로 향후 활발한 양국 간의 교류협력이 전개되기를 희망하였다.

Gerald Menya 총리실 난민담당 국장대행은 150만 명 규모의 난민을 수용 중인 우간다에 반드시 필요한 식량 지원이 한국으로부터 적시에 이루어짐에 감사를 표시하였다.

Denis Mugaga 재무부 원조담당 국장은 한국이 우간다에 직업학교 건립 사업, 소로티 과일공장 및 공항 개선사업 등 다양한 지원을 제공하고 있는 중요한 파트너이며, 금번 식량 지원은 많은 난민을 수용하고 있는 우간다 정부의 부담을 경감해 주는 중요한 지원임을 강조하였다.

이 행사에 참석한 주재국 주요 언론(New Vision, Monitor Group 등)들은 생체정보 등록 방식의 난민 관리 및 식량 배급의 실시 계획, 우간다 내 난민 중 여성 가장 가구(Women-headed-household) 지원과 우간다의 식량 생산 역량에 대한 견해를 문의하였다. 이에 대하여 김 대사는 우간다의 식량생산 역량 강화에 대하여, 한국은 우간다에 비해 식량을 생산할 수 있는 토지가 부족함에도 불구하고 농업기술 발전을 통해 더 많은 양의 식량을 생산하고 있으며, 우간다는 식량 생산에 유리한 조건을 갖추고 있으므로 식량 종자 및 재배기술 지원을 통하여 식량 생산을 증가시킬 수 있을 것이라고 답변하였다.

(3) 에티오피아

에티오피아에서는 현지시간 2018년 7월 24일 화요일 12:30~15:00에 아다마(Adama/Nazareth) WFP 곡물저장·운송기지에서 한국쌀 전수식이 개최되었다.

주요 참석자는 에티오피아 정부에서 Eyob Aweke 난민청장, WFP에서 Paul Turnbull 주재국 WFP사무소 부소장, 임형준 WFP 한국사무소장, 김은지 WFP 한국사무소 컨설턴트, 그리고 우리나라 대표로 박일 공사참사관, 김진실 2등서기관 등이 참석하였다.

행사는 환영 연설, 전수식 및 기념사진 촬영, WFP 곡물저장기지 시찰 등의 순으로 진행되었다.

먼저, 박일 공사참사관은 에티오피아가 포용적인 난민정책을 통하여 남수단, 에리트레아, 소말리아 등으로부터 많은 난민을 수용하고 있는 점을 높이 평가하며, Abiy 총리의 평화 이니셔티브가 주재국 난민 상황에 긍정적인 영향으로 작용하기를 기대한다고 말하였다. 또한 에티오피아는 한국 정부의 무상원조 최대수혜국으로서, 한국 정부는 에티오피아의 난민 문제 및 인도주의 위기 대응을 위하여 협력을 강화하겠으며, 이번 쌀 지원을 통해 시작된 WFP와 한국 정부 간의 파트너십도 지속적으로 강화해 나가고자 한다고 말하였다.

Turnbull 에티오피아 WFP사무소 부소장은 한국의 WFP를 통한 쌀 기여에 감사를 표시하면서 난민들이 인도주의 차원에서 열악한 상황에 빠져 있는 바, 기본적인 물품 제공도 난민들에게 실질적인 도움이 된다고 밝혔다. 그리고 이번의 한국쌀 지원은 동일한 음식만을 배급받는 난민들에게 제공하는 식량을 다양화할 수 있다는 점에서도 큰 기여라고 하면서, 에티오피아 내의 난민 및 실향민들이 한국쌀의 수혜자가 될 것이므로 앞으로도 한국 정부와의 파트너십이 지속될 수 있기를 희망한다고 말하였다.

Eyob 난민청장은 에티오피아 정부를 대표하여 한국 정부와 WFP사무소 측의 현물 기여에 감사를 표하면서, 이는 에티오피아 내의 난민구호 활동에 큰 도움이 될 것이라고 하였다. 에티오피아 난민청은 UN기관 및 NGO들과 파트너십을 활발히 유지하며 한국쌀의 접수·저장·분배에 관여하고 있다고 말하였다. 그리고 에티오피아는 관대한 난민수용 정책을 통해 많은 난민을 표용하고 있으나, 난민들에게 기회는 제약되어 있고 상당부분 원조에 기대고 있는 상황이므로 앞으로도 지속적인 지원을 바란다고 요청하였다.

4.3. 한국쌀의 분배 현장 점검

2018년 7월 23일, 대표단은 현지시간 월요일 09:00~15:30에 케냐의 카쿠마(Kakuma) 난민캠프를 방문하여 한국쌀의 배포 현장을 점검하였다. 카쿠마 난민캠프는 나이로비에서 약 850km 북서쪽에 위치한 난민캠프로 1992년에 설립되어 약 14만 7천 명의 난민이 생활하고 있다. 참고로, 케냐에 지원된 한국쌀은 카쿠마(Kakuma)와 다답(Dadaab)의 난민캠프에 분배되는데, 원조물량은 캠프에 거주하고 있는 약 40만 명이 4개월 동안 먹을 수 있는 분량이다.

이 행사에는 주케냐한국대사관 권영대 대사, 농식품부 박상호 국제협력총괄과장, aT 식량관리처 김기봉 부장, 임형준 WFP 한국사무소장, WFP 케냐사무소장, 카쿠마 난민캠프 소장 등 12명이 참석하였다. 그리고 주요 일정으로, 카쿠마 사무소장 업무 브리핑 청취, 캠프 내 WFP 식량창고 현황 점검, 식량배급소 방문, 신규 도착 난민의 생활 시설 방문, 수혜자의 한국쌀 섭취 반응 확인 등이 이루어졌다.

카쿠마 난민캠프 업무 브리핑에서 캠프 내 WFP 활동 개요 및 한국쌀 운영 계획이 소개되었다. 카쿠마 사무소장은 카쿠마 난민캠프에 월평균 약 1천명의 난민이 유입되고 있으며, 현재 남수단(80천명), 소말리아(33천명), DR콩고(10천명), 수단(9천명) 등에서 들어온 총 14만 7천명의 난민이 생활하고 있다고 설명하였다.²⁸ 캠프 내 난민들은 경제활동을 하는 것이 금지되어 있어 달리 수입이 없으므로 온전히 원조에 의존할 수밖에 없다고 말하였다. 아울러, 지원된 한국쌀 5천톤이 이곳에 배정될 예정이며, 현재 3천 톤의 쌀이 도착하여 보관 중에 있고 8월에 배급할 예정임을 설명하였다.

또한, WFP에서는 일반 식량 배급, 학교 급식 지원, 신규 도착 난민 생활 시설 급식 지원, 식량구입용 전자화폐 지원, 상거래 관련 역량강화 지원 등의 사업을 추진 중에 있음을 소개하였다. 이와 관련하여, 대표단은 장립중에 익숙한 난민들이 단립종인 한국쌀에 대한 반응을 질문하자, WFP 카쿠마 소장은 그들

28 유엔난민기구(UNHCR)에 의하면, 전 세계 난민의 85%는 개도국에 체류 중이며, 이들을 수용하는 국가 중 다수가 극심한 빈곤으로 지원도 미미한 실정이다.

은 한국쌀을 좋아하며 쌀은 다른 어떤 종류의 곡물보다 가장 선호하는 품목이라고 답변하였다.

난민캠프 내 국제기구 활동 및 한국과의 협력 강화 방안에 대하여 카쿠마 소장은 UNHCR(유엔난민기구), FAO(식량농업기구) 등 26개의 국제기구가 활동을 하고 있으며, WFP는 그 중 6~7개의 기관과 협조하고 있음을 설명하였다. 또한, 카쿠마 난민 중에 약 7만여 명이 학교에 다닐 나이의 아이들임을 언급하면서, 아이들이 학교에 잘 다닐 수 있도록 여러 국제기구와 케냐 정부와 협력하여 학교 급식도 지원하고 있다고 설명하였다.

난민캠프 운영과 관련해서는, UNHCR은 난민이 들어오면 건강관리 기구를 통해 건강 상태를 확인하고 이곳으로 데려오며 관련 데이터를 국제기구 간에 공유하여 분업을 시작한다고 설명하였다. 그리고 국제사회에서 공여받은 자원을 가지고 사람들에게 식량을 제공하고 학교에서 목공, 재봉 등의 기술을 교육하는 등 공여자의 기여 효과가 극대화되도록 노력하고 있다고 설명하였다.

WFP 케냐사무소장은 지난 토요일 식량원조 전달식에서 이낙연 총리께 난민 지원과 관련하여 항상 자원 부족을 타개하기 위해 노력하고 있는 상황에서 이번 쌀 지원은 매우 시의 적절하고 중요한 공여이며, 이에 대해 난민들이 감사해 하고 있다고 말했다고 언급하였다.

이에 대하여 권 대사는 난민 문제는 식량, 주거, 물, 위생, 교육 등이 연관된 다양한 측면이 있어, 이를 다루기 위해 국제기구와 함께 협력해야 한다고 말하였다. 그리고 쌀 지원은 작은 시작이며, 우리가 어떻게 더욱 기여할 수 있을지 케냐 소재의 KOICA(한국국제협력단) 사무소와 논의할 생각이라고 설명하였다. 또한 역량 강화, 교육 훈련 등을 통해 어떻게 물고기를 잡을 수 있는지 알려주는 것이 중요하다고 생각하며, 한국은 개발 계획과 관련하여 새마을운동을 경험하였으며 협력, 근면, 자조의 새마을운동 정신을 나누고 싶다고 말하였다. 아울러 총리께서 이번에 방문하셨던 KOPIA(해외농업기술개발사업) 센터와도 협력하여 난민들이 이용 가능한 식량과 건강 관리 등 적합한 프로젝트를 할 수 있다고 생각한다고 언급하였다.

카쿠마 난민캠프 소장은 난민들의 정착과 통합을 위해 KOICA가 파트너가

될 수 있을 것이라고 생각하며, 농업에 상당한 땅이 배정되어 있고 750명에 달하는 농업인이 있어 농업부와 FAO의 도움을 받아 수수를 생산하고 있다고 설명하였다. 아울러 식량이 절대 부족한 상황임을 언급하며, 원조 쌀의 규격을 낮추더라도 지원 규모를 확대해 줄 것을 요청하였다.

한편, 우리나라 대표단은 주요 관심사항이 한국쌀에 대한 난민들의 수용성이며, 한국 정부의 식량원조에 대한 더 높은 기대를 확인할 수 있었고, 한국이 더욱 기여할 수 있는 부분을 검토할 예정임을 언급하였다.

케냐 소장은 난민의 자립을 도울 수 있도록 KOICA와 협력 방안을 모색하는 것이 필요하다고 생각한다고 말하면서, 귀중한 공여와 이번 현장방문에 사의를 표시하고, 한국쌀의 활용과 운영에 대해 보고할 예정임을 언급하였다.

이어 캠프 내 식량창고의 한국쌀 보관 현황을 점검하였다. 보관창고는 건 천막창고로서 총 저장 능력은 5,600톤으로 16동을 운영 중이며, 한국쌀 1,800톤 보관중인데 평균온도는 25℃로 확인되었다. 농식품부 관계관은 금번 식량원조 사업을 통해 지원된 쌀의 품위는 매우 양호하며, 운송 중 쌀의 이화학적 변화나 변질이 없었고, 포장재 파손은 소량 발생하였으나, 여분으로 제공한 포장재로 교체하는 등 조치하여 문제가 없었음을 확인하였다. 참고로, 케냐에 지원된 한국쌀의 현지 내륙 운송은 “뭄바사항 → 나이로비 → 카쿠마 난민캠프”에 도달하기까지 총 이동 기간이 7일간 소요되는 것으로 확인되었다.

식량배급소는 약 25km² 면적의 캠프 내에 4개 구역별 1개씩 총 4개소가 설치되어 운영되는데, 배급소에서는 8~9월 61일간 소비될 식량 배급을 준비 중에 있으며, 해당기간 배급량은 쌀, 수수, 콩, 식물성 오일을 1인당 각각 6.4kg, 6.4kg, 3.7kg, 2.4kg 총 18.9kg임을 확인하였다. 배급 절차는 바코드가 찍힌 배급표를 활용하여 배급 여부를 확인하며, 식량 종류별로 차례대로 가족 수에 따라 정해진 양을 배급받고 최종 무게를 확인하게 되면 배급이 완료되는 것으로 마무리되는 절차이었다.

우리나라 대표단은 신규 도착 난민의 생활 시설(Visit Reception Center)을 방문하여 수혜자의 한국쌀에 대한 섭취 반응을 확인하였다. 신규 도착 난민의 생활 시설은 처음 난민캠프에 들어온 난민이 주거지 배정까지 2~3주간 거주하는

곳으로 약 7백여 명이 생활하고 있으며, 공동시설에서 조리된 식량을 배급받아 생활하는 곳이다.

그리고, 우리 대표단이 난민생활센터 공동급식시설에 점심 배급시간에 방문하여 한국쌀 배급 형태를 확인 결과, 밥에 비타민A 강화유와 소금으로 조미한 후 익힌 콩과 함께 제공하고 있었다. 몇몇 난민들을 대상으로 인터뷰한 결과,

<그림 4-11> 한국쌀을 맛본 케냐 난민캠프의 주민 사진



케냐의 한 난민캠프에서 한국쌀을 처음 맛본 현지 주민들이 유엔세계식량계획(WFP) 관계자들과 이야기를 나누고 있다. 사진: 농림축산식품부

난민들은 주로 공급받는 수수나 옥수수 보다 쌀을 선호하는 것을 알 수 있었다. WFP 관계자는 한국쌀이 병자나 노약자에게 우선 공급될 정도로 영양식으로 인식되는 경향이 있다고 설명하기도 하였다.

권 대사는 현지 캠프를 운영하는 WFP 직원들에게 한국쌀이 난민들에게 잘 배급

될 수 있도록 당부하였으며, 난민을 대표하는 관계자들에게도 우리 정부의 인도적 지원에 대한 의지를 전달하고 격려했다.

농식품부 대표단은 난민 캠프라는 열악한 상황과 현지 캠프 내의 주 배급식량이 옥수수와 수수 등임을 감안할 때, 상대적으로 한국쌀에 대한 선호도 및 수용성이 높다는 것을 확인하였다. 한국쌀을 처음 맛본 현지 주민들은 맛과 품질에 반해 높은 만족도를 나타냈으며, 쌀을 원조한 한국 대표단에게 연신 감사의 인사를 전했다.

<그림 4-12> WFP를 통한 한국쌀의 현지배포 관련 사진

예멘

Photos of Beneficiaries

World Food Programme

Beneficiaries of RDK rice in Yemen

우간다

Distribution Site Video

- Uganda

WFP Africa

Some 5,000 metric tons of rice, generously donated by the Republic of Korea (K), is being distributed by WFP in August to over 400,000 refugees in Uganda. A woman says her children danced on hearing they would be receiving rice!

World Food Programme

에티오피아

Photos of Beneficiaries

World Food Programme

Beneficiaries at Dolo Ado refugee camp cooking with RDK rice

케냐

Photos of Beneficiaries

World Food Programme

Beneficiaries of RDK rice in Kenya, Kakuma refugee camp

5. 식량원조사업의 사후관리

FAC 가입에 따른 2018년도 식량원조사업은 주무부처인 농림축산식품부가 2월부터 추진계획을 수립하여 5월 중순에 우리 쌀을 수혜국으로 출항시키기까지 비교적 순조롭게 진행되었다. 또한 해상 및 현지 운송과 분배 업무 등을 맡은 WFP에서도 원활하게 사업을 진행하여 7월 경에는 현지 식량창고에 우리 쌀의 입고를 완료하고 분배를 시작하여 일부 지역에서는 2019년 초까지 분배될 예정이다. 이러한 일련의 과정을 정리하는 차원에서 농식품부는 2018년 11월에 WFP와 제1차 연례협의회를 개최하였다.

5.1. 2018년 식량원조사업 추진의 애로사항 점검

2018년 11월 15일 농림축산식품부 국제협력국은 정부세종청사 회의실에서 ‘제1차 농식품부-WFP 연례협의회’를 개최하고 식량원조사업 추진 경과 및 향후 추진 방향에 관하여 논의하였다. 한국 측에서는 농식품부 국제협력국장, 국제협력총괄과장 등 7명이, WFP 측에서는 WFP 본부 공여국장, 한국사무소장 등 6명이 참석하였다.

회의에 앞서 정일정 국제협력국장은 인사말을 통해 “우리 쌀을 활용한 해외 식량원조가 안정적으로 추진될 수 있도록, 이 자리를 통해 양측이 서로 충분히 소통하기를 바랍니다”라고 협조를 구하였다. 우리나라가 2018년에 대규모의 식량원조를 처음 실시한 경험에 비추어 농식품부와 WFP는 각각 애로사항을 공유하고 개선방안을 모색하기로 하였는데, 이하에서 회의 내용을 간략히 정리하기로 한다.

먼저, 농림축산식품부는 2018년도 식량원조사업의 애로사항으로 세 가지 문제점을 제시하였다.

첫째는 식량원조 수원국의 관리에 관한 사항이다. 당초 WFP의 2018년 수원국 제안(안)에 수원국의 쌀 수입 관련 규정에 대한 검토 없이 단립종 쌀 수요 및 비용 등만 고려하여 5개 수원국(예멘, 케냐, 에티오피아, 우간다, 시리아)이 제안되었다. 나중에 시리아가 제외되었는데, 쌀의 수분 규격 차이가 주요 원인

이었다. 우리나라 정부가 관리하는 쌀의 수분 규격은 15% 이하로 규정되어 있는데, 시리아는 14% 이하를 사전에 공식적으로 원하였기 때문이다. 농식품부로서는 WFP의 수원국 제안(안)에 대한 관계부처 협의 완료 후에 해당 사실을 알게 되어, 재협의를 통하여 수원국을 변경하는 등 차질이 발생하였다.

따라서 차년도부터는 WFP의 수원국 제안 시에 ①해당 국가의 상황(영양부족 상황, 내전 등 위험 상황), ②해당 국가의 우리 쌀 수용성(해당 국가의 쌀 통관·검역조건과 우리 쌀 품위와의 부합 여부, 단립종 쌀 수요), ③타 국가의 식량원조 경향 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음을 제기하였다.

둘째는 우리 쌀 선적의 일시중단 문제이다. 국내 항구에는 곡물 선적을 위한 기계화·자동화가 미비한 실정으로, 쌀 포대를 선적하기 위해서는 인력 사용이 불가피하며, 쌀 포대를 선적하는 과정에서 도구 등을 일부 사용함으로써 파대의 우려가 발생하였다. 선적 초기에 WFP 측과 이에 대한 견해 차이가 있었음을 지적하였다.

따라서 쌀 가공·선적과 관련하여, 원조용 쌀은 우리 정부가 WFP에 판매하는 형식을 취하고 있으나, 기본적으로 현물원조인 만큼 공여국의 쌀 산업 실정을 고려해 줄 것을 요청하였다.

셋째는 현지 상황에 대한 모니터링 한계이다. 식량원조사업의 추진 현황 파악 및 우리나라의 공여에 대한 가시성 제고를 위해서는 수원국 현지에서의 하역·내륙운송·분배 등이 적절히 추진되고 있는지 등에 대한 모니터링이 필요하다. 그러나 WFP는 국제기구의 특성 상 비정기적으로 이루어지는 사업 추진 현황 자료의 요청에 즉각적인 대응이 어려운 실정이다.

따라서 앞으로 ①전체 식량원조의 추진 현황 및 향후 일정은 매 분기별로, ②각 수원국별 현황은 지원 시작(항구 도착, 하역 완료), 50% 지원된 시점, 그리고 배분 종료 시 등의 3회에 걸쳐 관련자료를 공유해 줄 것을 WFP 측에 요청하였다.

이어서, WTO 측은 우리나라의 2018년도 식량원조사업에 대하여 네 가지 정도를 아쉬운 점으로 지적하였다.

첫째는 구매계약 체결에 시일이 꽤 소요되었다는 점이다. 구매계약에는 수원

국별 물량이 포함되어야 하므로, 사업시기를 앞당기려면 수원국 및 국별 물량이 빨리 결정될 필요가 있음을 제기하였다.

이에 대하여 농식품부 입장은, WFP 측에서 차년도의 수원국(안)을 빠른 시일 내에 제안해 주면, 이를 바탕으로 관계부처 협의를 통하여 수원국과 물량이 결정되어 속도감 있게 사업이 추진될 것이라는 판단이다.

둘째는 선적·운송 도중의 손실분 처리에 대하여, WFP 측은 당초 손실이 많을 것으로 예상되었으나 실제로는 통상적인 범위 수준이었으므로, 손실분(11만 9천 달러)은 사업비 내에서 처리 예정임을 밝혔다.

이에 대하여 농식품부도 사업비 내에서 처리해도 무방할 것이라는 입장을 표명하였다.

셋째는 WFP 표준선적 방식을 적용하는 문제인데, WFP 측은 선적 시 안전 문제 및 장거리 운송으로 인한 품질 저하를 최소화하기 위하여 WFP 매뉴얼에 따라 가로세로 반듯한 바둑판 모양으로 적재가 필요하다는 점을 제기하였다. 또한 선적 감독을 위하여 금년에는 쌀 해상운송 시 포트캡틴((port captain)을 고용하였으나, 내년에는 모니터링업체 KOMSA를 통한 감독(superintendent)으로 대체하는 방안을 검토하겠다는 것도 언급하였다.

이에 대하여 농식품부는 금년의 쌀 적재방식(환기를 위한 통로는 만들되 외형만 바둑판 모양으로 적재)으로도 문제가 없었으므로, 우리나라의 선적 여건을 감안하여 동일한 방식을 적용하기를 희망하였다. WFP의 요구사항을 반영할 경우에 선적 기간이 3배 이상 소요되기 때문이다.

넷째는 현지의 빈번한 자료 요구에 관한 건으로, 수원국 WFP 사무소에서 식량원조 추진 상황에 대하여 수시로 자료를 요구 받기 때문에 식량지원 본연의 업무 추진에 지장이 있다는 불만이 제기되고 있음을 지적하면서, 급작스런 자료 요구를 자제해 달하는 요청이었다.

이에 대하여 농식품부는, 식량원조가 정부 예산이 투입되는 사업으로 예산당국 및 국회 대응 등을 위하여 추진상황 파악이 필요한데, WFP와 사업 추진현황이 정기적으로 공유되면 자연스럽게 해결될 것이라고 응답하였다.

5.2. 식량원조사업 백서 발간 및 활용

농림축산식품부는 2018년에 추진한 FAC 식량원조사업의 추진 내용을 백서로 발간하여 기록으로 보존한다는 계획이며, 본 연구의 일환으로 별책(2018 FAC 식량원조사업 백서)을 발간하도록 하였다.

우리나라가 2018년에 처음으로 FAC 협약에 가입하면서 우리 쌀 5만 톤을 원조하기로 약정하고, 식량원조 전문국제기구인 WFP를 통하여 해외원조사업을 수행한 것이므로, 그동안의 추진 경위 및 관련 절차, 사업추진 실적과 성과, 향후 과제 등을 정리하여 기록으로 남겨둌으로써 국내외로 식량원조 경험을 공유하고 향후 원조업무 확대에 대비하기 위한 것이다.

백서(白書, White Paper)는 정부가 정책의 내용을 발표하는 공식보고서를 일컫는데,²⁹ 농식품부는 과거에도 중요한 정책을 실시한 후에 그 내용을 소상히 기록한 백서로 발간하여 이후 시책에 활용하였다. 한편, FAC 식량원조사업에 대해서는 2017년 11월의 제354회 국회 농림축산식품해양수산위원회에서도 농식품부로 하여금 2018년 신규 추진하는 식량원조사업의 추진 과정 및 사업 성과에 대한 백서를 발간하여 정부 기록물로 남겨둘 것을 요청하였다.

따라서 이번에 “2018 FAC 식량원조사업 백서”를 발간하는 것은 여러 면에서 의미 있는 일이다. 대한민국이 처음으로 국제기구를 통하여 우리나라 쌀을 대규모로 지원한 과정과 실적을 기록하여 대국민 홍보는 물론 향후 정책에도 유용하게 활용될 것으로 기대된다.

29 영국 정부가 외교정책 내용을 국민에게 알리기 위한 문서의 표지가 흰색이었던 데서 ‘백서’라는 명칭이 붙었다. 농림축산식품부가 최근 발간한 백서로는 『2011 구제역백서』, 『2015년 AI백서』, 『마늘의 생태 및 부정유통 단속 백서(2017)』 등이 있다.

제 5 장

2018년도 식량원조사업의 평가 및 성과 분석

1. 식량원조사업의 국내 여론과 평가

우리나라의 식량원조사업은 농림축산식품부가 보도자료를 통하여 언론에 공개함으로써 국민들에게 알려지기 시작하였다. 특히 정부가 2017년에 식량원조협약(FAC)의 회원국 가입을 추진하면서 신문과 방송에서 우리나라가 식량원조국이 되었다는 사실을 자랑스럽게 보도하였다.³⁰ 이 절에서는 그간의 주요 언론보도 가운데 논설을 정리하고, 2018년 10월에 실시한 식량원조사업에 대한 국민여론 조사결과, 그리고 식량원조사업의 수혜국 반응과 평가에 대한 조사결과를 정리하기로 한다.

1.1. 언론 보도

2016년 11월에 우리 정부가 식량원조협약(FAC)의 가입을 검토하고 있다는 소식이 농림축산식품부로부터 알려지면서 먼저 농업전문지에서 쌀 수급과 연 관하여 주요 관심사로 보도되기 시작하였다.

30 여기서 인용한 언론보도 자료는 식량원조와 관련된 보도를 발췌하여 정리한 것으로, 원래 내용이 왜곡되지 않도록 주의를 기울였음을 밝혀둔다.

농민신문은 사설(2016.11.14.)에서 “쌀 해외원조와 함께 근본적인 수급안정도모하자”라는 주제로, 정부가 해외 쌀 원조를 적극 추진한다니 반가운 일이라고 하면서, 장기적으로 쌀 수급 및 가격 안정에 큰 도움이 될 것으로 기대를 나타냈다. 그동안 정부는 국내에도 굶주리는 저소득층이 있는 등 정서적 반감과 함께 비용도 상대적으로 많이 들기 때문에 한국쌀의 해외원조에 대해서 소극적인 입장이었다고 지적하였다. 그리고 FAC 가입을 통한 해외 식량원조가 이루어질 경우 국내에서 적정 수준의 쌀 재고 관리가 가능해지고, 국제적으로도 대한민국의 위상을 높이는 효과를 기대할 수 있다고 보도하였다.

헤럴드경제는 사설(2017.2.10.)에서 “식량원조협약 가입 추진은 늦었지만 잘한 선택”이라고 보도하였다. 정부가 연내 식량원조협약(FAC)에 가입을 추진하겠다는 계획과, 공급 과잉인 쌀로 글로벌 식량안보 증진에 기여하자는 양수결장의 목적이라는 점을 지적하였다. 예산과 최적 공여물량 결정 등 관계기관간 협의를 비롯해 연내 가입 절차를 마무리하고 2018년부터 협약에 따른 식량원조를 실천해 나갈 계획이라는 점, 그리고 적정 수준의 쌀 재고 관리와 쌀값 안정을 이루는 동시에 국제적으로는 우리나라의 위상을 높이는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 FAC 가입을 결정한 것이라며 일단 올바른 선택으로 보인다고 평가하였다. 우리나라가 식량 지원국이 된다는 것은 분명 자부심을 가질 만한 일이며, 원조수혜로 가난을 벗어난 농민들이 생산한 쌀로 빈곤국에 희망의 메시지를 전해줄 수 있다면 그보다 좋은 일은 없다고 보도하였다.

2017년 8월에 국무회의에서 FAC 가입안이 의결되면서 구체적인 사항들이 언론에서 보도되기 시작하였다.

연합뉴스는 연합시론(2017.9.6.)에서 “남아도는 쌀 문제, 해외원조로 해결되겠다”라고 문제의식을 제기하였다. 쌀 지원을 위한 식량원조협약(FAC) 가입안이 국무회의를 통과했다고 보도하면서, 정부는 가입 첫해인 내년에는 5만 톤 규모의 국산 쌀을 유엔식량계획(WFP) 등을 통해 개도국에 지원할 예정이며, 차질없이 원조가 이루어지면 20만~30만 톤에 달하는 연간 쌀 과잉공급 물량의 최대 25%를 소진할 수 있다고 평가하였다. 이어 김영록 농식품부 장관의 “우리 농민들의 값진 결실인 쌀을 통해 전쟁과 자연재해, 전염병 등으로 고통

받는 빈곤국 국민에게 희망을 줄 수 있고 국내 쌀 수급 안정에도 도움이 될 것”이라고 말했다고 인용하면서, 도량 치고 가재도 잡겠다는 말이지만 웬지 공허하다는 느낌이 드는 것은 어쩔 수 없다고 지적하였다. 대의원조도 일시적으로는 좋은 방안이 될 수 있지만, 이젠 쌀 공급과잉을 근본적으로 해결하는 정책을 생각해야 한다고 보도하였다.

2017년 12월에 국회 본회의에서 FAC 가입 비준안이 통과되면서 식량원조와 쌀 수급 정책의 관계에 대한 구체적인 사항들이 언론에서 보도되었다.

서울경제신문은 “[만파식적] 식량원조국”(2017.12.6) 제하로 권구찬 논설위원의 글을 게재하였다. 이하 원문을 그대로 옮겨 놓는다. “1960년대까지만 해도 쌀은 귀했다. 보릿고개로 끼니를 걱정하던 시절 한 줌의 쌀을 옥수수와 함께 갈아 쏘 강냉이죽으로 한 끼를 해결했다. 술을 빚고 남은 술지게미로 허기를 달래다 술에 취해 뒤탈이 나기도 했다. 전후 복구를 위해 미국의 식량원조가 시작되면서 그나마 보릿고개를 넘길 수 있었다. 미국은 잉여 농산물을 소진하기 위해 밀가루와 옥수수·설탕·가루우유 등의 기초 식량을 한국을 비롯한 개발도상국에 무상으로 제공했다.

50대 이상 중장년층에게는 초등학교 때 먹은 옥수수빵에 대한 향수가 남아 있다. 트럭째 실려와 양동이에 담아 선생님이 나눠준 그 딱딱한 빵이 왜 그리도 맛있던지. 물만 빼고 식재료는 죄다 원조물자다. 당시 미국산 밀이 얼마나 많이 들어왔던지 국내 농산물의 절반 가까이를 차지한 적도 있었다. 삼양식품이 원조 밀가루를 이용해 라면을 처음 만든 것이 1963년이였다. 보릿고개 고비를 넘기고도 만성 쌀 부족에 시달렸다. (중간 생략)

정부가 제출한 ‘식량원조협약(FAC)’ 가입 동의안이 국회 본회의를 통과했다. 가입 절차를 마치면 내년 중 5만 톤의 쌀이 유엔 세계식량계획(WEF)을 통해 아프리카 등에 제공된다. 쌀 자급 시대를 연 지 43년 만이다. 과거에도 해외 구호품으로 쌀을 보낸 적이 있지만 일회성에 그친 것과는 차원이 다르다. 남아도는 쌀 문제 해결을 위해서라도 진작 대의원조를 모색했어야 했지만 국민 정서를 생각하지 않을 수 없었다고 한다. 아직도 결식아동이 적지 않고 과거의 쌀 부족 트라우마도 해외원조를 주저하게 만들었던 것이다. 연간 생산량의 절

반이 양곡 창고에 쌓여 있는데도 쌀은 여전히 식량 주권의 성역에 간혀 있는 것 같다.”

한국농어민신문은 사설(2017.12.8.)에서 “식량원조협약(FAC) 가입과 쌀 수급관리”를 게재하였다. 이하에서 원문을 그대로 옮겨 적는다. “정부가 제출한 ‘식량원조협약(FAC) 가입 동의안’이 국회 본회의를 통과했다. 이를 계기로 매년 쌀 생산 과잉으로 재고미 처리에 어려움을 겪는 상황에서 식량 원조를 통한 수급관리가 어느 정도 가능해졌다. 식량원조협약은 1968년 발효된 국제 협약으로 미국을 비롯한 일본, 유럽연합(EU) 등 14개국이 가입해 개발도상국을 대상으로 인도적 목적의 식량을 지원하고 있다. 올해 기준으로 연간 총 30억 달러 규모를 약정하고, 식량원조를 이행한다.

분쟁과 재해 등으로 어려움을 겪는 나라를 위해 일시적 원조가 아닌 장기적이고 안정적인 인도적 지원 차원에서 가입했다는 것이 정부의 취지다. 쌀 재고가 200만 톤이 넘는 상황에서 FAC를 통한 해외 식량지원은 쌀 수급관리에 어느 정도 숨통을 틔울 수 있을 것이 틀림없다. 그동안 정부는 쌀 소비축진 방안의 하나로 FAC 가입을 추진했다. (중간 생략)

해외공여는 올해 5월 캄보디아와 미얀마에 각각 250톤, 500톤 등 총 750톤이 재해구호용으로 처음 제공됐다. 여기에다 FAC를 통해 매년 5만 톤 정도 대량 지원되면 쌀 재고처리 물량도 늘어날 것이다. 물론 국민들이 직접 소비하는 물량을 늘리는 것이 중요하다. 이와 함께 해외공여를 비롯해 이번 FAC 가입이 원활한 쌀 수급관리를 위한 또 하나의 계기가 되길 바란다.”

경향신문은 사설(2018.1.1.)에서 “새해부터는 우리나라도 식량원조 국가...쌀 5만t 해외원조 나서”라는 제목으로 보도하였다. 이하 일부를 원문대로 옮긴다. “한국전쟁이 끝난 뒤인 1954년 거리 곳곳에는 양곡 등의 원조물자가 해외에서 들어온다는 내용이 담긴 포스터가 수시로 나붙었다. 당시 거리에서는 원조물자를 받기 위해 길게 줄을 선 사람들의 모습을 쉽게 볼 수 있었다. 1945년 광복 직후부터 미국을 중심으로 한 선진국들로부터 많은 원조를 받아왔지만 1960년대까지도 식량난은 좀처럼 해소되지 않았다. 이후에도 식량난을 견디다 못한 한국은 1963년 세계식량계획(WFP)에 긴급구호를 요청하기에 이른다.

1970년대 말까지 이루어진 44억 달러 규모의 해외원조는 한국 경제성장의 밑거름이 됐다. 한국국제협력단에 따르면 이 기간 이루어진 해외원조가 한국 경제에서 차지한 비중은 연평균 국민총생산(GNP)의 12% 정도에 이른 것으로 추산된다. 하지만 새해부터 한국은 본격적인 식량원조 국가 대열에 서게 된다. 농림축산식품부는 개발도상국에 인도적 목적의 식량을 지원하고 국내의 구조적인 쌀 공급 과잉 문제를 개선하기 위해 2018년 중동·아프리카 지역 5개 국가에 5만t의 쌀을 지원하게 된다고 31일 밝혔다. 정부는 식량원조협약(FAC) 가입 절차가 마무리되는 대로 쌀 식량원조를 본격적으로 착수할 예정이다.”

농민신문은 시론(2018.4.20.)에서 “우리나라도 식량원조국입니다”라는 주제로 김정호 환경농업연구원장의 글을 실었다. 이 시론에서 김 원장은 “올해 우리나라가 식량원조협약에 가입하면서 개도국에 한국쌀을 원조함으로써 식량부족 국가의 주민들에게 소중한 양식이 되고, 국제적으로는 식량원조 수혜국이 공여국인 된 첫 사례로 국격을 높일 것이며, 국내적으로는 최근의 쌀 공급과잉 문제를 해소할 수 있는 방책이 될 수 있다”라고 평가하였다.

<그림 5-1> FAC 식량원조 방송보도 사진



자료: KBS 7시 뉴스, 2018.5.10.

2018년 5월 10일에 농림축산식품부는 전북에 위치한 군산항 제5부두 선착장에서 한국쌀 원조를 위한 출항 기념행사를 개최하였다. 군산항 이외에 목포항과 마산항에서도 5월 15일까지 선적을 완료하고 수혜국을 향하여 출항하였으며, 이 출

항 행사는 신문과 방송에서 뉴스로 보도되었다.

2018년 7월 21일에 식량원조 수원국인 케냐의 나이로비 소재 WFP 식량창고에서 한국쌀 전달식이 개최되었다. 이 행사에서 이낙연 국무총리는 우리나라가 1960년대에 식량원조 수혜국이었다는 소회를 담아 연설하였는데, 이 식량원조 전달 행사도 신문과 방송에서 뉴스로 보도되었다.

파이낸셜 뉴스는 사설(2018.7.23.)에서 “쌀 들고 케냐로 간 李총리”를 소개하였다. 이하에서 원문을 그대로 옮긴다. “아프리카 케냐는 동쪽으로 인도양에 면해 있다. 위는 남수단·이디오피아·소말리아, 아래는 탄자니아, 왼쪽은 우간다와 국경이 닿는다. 가장 큰 항구는 몸바사, 수도는 나이로비이다. 1963년에 영국에서 독립했다. 인구는 약 4800만 명으로 한국과 비슷하지만 면적은 6배나 넓다. 독립한 지 반세기가 지났으나 생활수준은 좀체 나아지지 않았다. 1인당 국민소득은 약 1600달러로, 한국의 18분의 1 수준이다.

케냐 같은 아프리카 국가들이 보기에 한국은 참 묘한 나라다. 같은 전후 신흥국이지만 한국은 지금 어엿한 선진국 대접을 받는다. 1996년 김영삼 정부 때 한국은 부자클럽인 경제협력개발기구(OECD) 회원국이 됐다. 2009년엔 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)에도 들어갔다. DAC는 부자나라들이 노블레스 오블리주를 실천하는 통로다. 이로써 한국은 원조를 받는 나라에서 주는 나라로 바뀐 유일무이한 사례가 됐다. 그래서 아프리카 나라들은 한국의 성공 비결을 배우고 싶어 한다. 미국 등 서방 선진국이나 중국과 달리 부담이 덜한 것도 한국만이 가진 장점이다.

아프리카·중동 3개국 순방길에 오른 이낙연 총리가 21일(현지시간) 케냐 나이로비에 도착했다. 이 총리는 공항 근처에 있는 유엔 세계식량계획(WFP) 창고를 찾았다. 창고엔 한국산 쌀이 가득했다. 전라·충청도에서 2016년에 생산된 쌀이다. 쌀 포대엔 ‘대한민국 지원’이란 글씨가 또렷했다. 이 총리는 “한국인은 누구보다 배고픔을 잘 안다”며 “내 몸의 일부도 원조받은 식량으로 이뤄졌다”고 말했다. 이 총리는 1952년생이다. 6·25전쟁 직후에 태어난 대한민국 어린이들은 너나없이 원조식량을 먹고 컸다.

한국은 올해 초 식량원조협약(FAC)에 가입했다. FAC는 미국, 프랑스를 비롯해 16개국이 멤버다. 아시아에선 일본과 한국 두 나라뿐이다. 가입 첫해인 올해 한국은 쌀 5만t을 케냐처럼 형편이 어려운 나라에 지원할 계획이다.” (이하 생략)

보도자료 KTV 국민방송, 2018.8.28

모든 것이 부족했던 시절 많은 국민들이 원조받은 식량을 배급받으며 생활했던 적이 있었죠. 6.25전쟁의 폐허를 딛고 일어난 대한민국은 이제 원조를 받던 나라에서 원조를 하는 나라로 변했습니다. 그런 나라는 한국이 유일하다고 하는데요. 그때 그랬지, 식량 원조를 받던 시절을 김제건 국민기자가 살펴봤습니다.

<김제건 국민기자>

“미국의 샌프란시스코를 출발하여 태평양의 파도를 박차고 부산에 도착한 8천 톤의 양곡. 이것은 미국의 대한 US 달러 원조비로 구매한 것입니다.”

“그중에서 8만 석은 즉시 공무원 양곡 배급용으로 배정됐는데 이번 보리 말고도 5만 6천 5백 톤의 보리와 4만 5천 톤의 밀이 2월 중에 미국의 식량원조계획에 의해서 도입될 것이며..”

부산과 인천항을 통해 들어온 원조 식량을 작은 배에 옮겨 싣는 작업이 분주합니다. 첫 번째 원조 식량이 들어온 날 대통령이 항구에 나갈 정도로 식량 확보는 절실했습니다. 1960년대 초중반에도 식량 사정은 여전히 좋지 않았습니다. 부족한 식량난을 해소하기 위해 혼 분식장려 정책도 활발히 펼쳤습니다.

“정부에서는 몇 해 전부터 식생활 개선이라는 슬로건을 내 걸고 영양가로 봐서 쌀에 못지않은 밀가루나 콩, 보리쌀을 섞어 먹도록 장려해 왔습니다.”

“분식이 권장되고 있는데도 나는 모르쇠로 나가는 국민이 있으니 한심한 일입니다. 쌀 세 알에 보리 한 알이 무슨 잠꼬대냐는 듯이 버젓하게 쌀을 튀겨 심심풀이로 먹는 강심장도 있습니다.”

<인터뷰> 원정수 / 서울시 구로구

“쌀과 밀가루가 부족해서 콩보리밥만 먹었던 생각이 나죠. 그 후 1960년대 중반에 들어서서야 라면과 밀가루를 먹기 시작했습니다.”

대한민국 역사박물관입니다. 이곳에는 우리들이 어려웠던 시절, 원조를 받았던 시절, 1950년대가 남긴 여러 물품들이 역사의 증거물로 전시돼 있습니다.

원조와 기증의 의미로 약속하는 두 손이 인쇄된 밀가루 포대와 '산타 마리아'란 글이 쓰여진 드럼통같이 큰 분유통. 6·25 한국 전쟁 이후 모든 것이 부족했던 시절 우리의 사정은 원조 식량에 의존할 수밖에 없을 정도로 열악했습니다.

<인터뷰> 박승애 / 서울시 강서구

“제가 초등학교에 다니던 1950년대 말까지도 미국에서 온 분유 가루를 학교 교실에서 배급받던 기억이 아직도 생생합니다.”

지난해 5월, 처음으로 우리나라가 캄보디아와 미얀마에 쌀 750톤 원조를 시작한 이래 올해도 쌀 원조가 계속되고 있습니다.

태극무늬의 쌀가마니가 가득 쌓인 배가 아프리카 4개국에 긴급 식량 지원을 위해 출항했습니다. 올해는 총 5만 톤이 지원됩니다.

<인터뷰> 김현수 / 농림축산식품부 차관

“과거 쌀 원조를 받던 수혜국에서 공여국으로 지위가 바뀐 세계에서 유일한 국가입니다.”

원조를 받던 나라에서 이제는 원조하는 나라가 된 대한민국. 어려웠던 시절 고단한 삶을 살아온 사람들의 마음을 뿌듯하게 만들고 있습니다.

2. 식량원조사업에 대한 의견조사 결과

정부의 식량원조사업에 대한 국민들의 의견을 알아보기 위하여 (사)환경농업연구원에서 2018년 10월 10일부터 10월 31일까지 우편조사를 실시하였다. 조사대상으로 각 도별로 도농통합시 총 40개를 선정하고, 해당 시에서 추천한 농업인과 도시민 각 3명씩 총 240명에게 설문지를 우송하였다. 설문지는 총 98명이 회수(회수율 40.8%)되어 집계하였다. 조사항목은 식량원조사업에 대한 인지도, 식량원조사업 참여에 대한 평가, 식량원조정책에 대한 의견 등이다.

3.1. 식량원조사업에 대한 인지도

먼저, 응답자의 성격도 함께 알기 위하여 나이, 지역, 직업 등의 분포를 제시하였다. 첫 번째 질문으로, 우리나라가 올해부터 식량원조 공여국으로 공식적인 활동을 시작했다는 사실을 알고 있는지 여부에 대해서는 “모른다”는 응답이 59.2%이고 “알고 있다”는 응답이 40.8%로 나타났다.

<표 5-1> 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실에 대한 인지도

		알고 있다		모른다		합계	
빈도		40		58		98	
비율		40.8%		59.2%		100.0%	
나이	39세 미만	13	32.5%	31	53.4%	44	44.9%
	40~49세	11	27.5%	9	15.5%	20	20.4%
	50~59세	16	40.0%	13	22.4%	29	29.6%
	60세 이상	0	0.0%	5	8.6%	5	5.1%
지역	경기도	1	2.5%	6	10.3%	7	7.1%
	강원도	8	20.0%	9	15.5%	17	17.3%
	충청도	7	17.5%	15	25.9%	22	22.4%
	경상도	7	17.5%	10	17.2%	17	17.3%
	전라도	17	42.5%	18	31.0%	35	35.7%
직업	회사원	3	7.5%	5	8.6%	8	8.2%
	전문직	33	82.5%	36	62.1%	69	71.1%
	자영업	0	0.0%	1	1.7%	1	1.0%
	농업종사	4	10.0%	13	22.4%	17	17.5%
	휴직중	0	0.0%	2	3.4%	2	2.1%

자료: 본 연구의 조사결과. 이하 절에서 같음.

우리나라가 식량원조 공여국이 되었다는 것을 어떤 경로로 알게 되었느냐는 질문에 대해서는 방송(34.8%), 인터넷(28.3%), 신문(19.6%), 지인(4.3%), 기타(13.0%) 등의 순으로 조사되었다.

<표 5-2> 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실의 인지 경로

	방송	신문	인터넷	지인	기타	합계
빈도	16	9	13	2	6	46
비율(%)	34.8	19.6	28.3	4.3	13.0	100.0

식량원조협약(FAC)에 대해서는 어느 정도 알고 있느냐는 질문에 대해서는 잘 모른다는 응답이 55.1%로 가장 많았고, 존재만 아는 정도라는 응답이 39.8%, 그리고 활동 내용도 알고 있다는 응답은 5.1%로 낮았다.

<표 5-3> 식량원조협약(FAC)에 대한 인지도

	활동 내용도 알고 있다	존재만 아는 정도	잘 모른다	합계
빈도	5	39	54	98
비율(%)	5.1	39.8	55.1	100

3.2. 식량원조사업 참여에 대한 평가

우리나라가 식량원조 공여국이 되었다는 것을 어떻게 생각하느냐는 질문에 대해서는 매우 바람직(32.7%), 바람직(48.0%), 그저 그렇다(14.3%), 부정적(5.1%), 매우 부정적(0.0%) 등의 순으로 조사되었다.

<표 5-4> 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실에 대한 평가

	매우 바람직	바람직	그저 그렇다	부정적	매우 부정적	합계
빈도	32	47	14	5	0	98
비율(%)	32.7	48.0	14.3	5.1	0.0	100.0

우리나라가 식량원조 공여국으로서의 활동이 바람직하다면 그 이유는 무엇인가라는 질문에 대해서는 우리나라가 공적 원조국으로서 국제적 위상이 높아

지는 점(47.1%), 국내의 식량 수급 문제에 도움을 줄 수 있다는 점(40.2%), 해외의 식량 부족에 직면한 어려운 나라를 도울 수 있다는 점(8.0%), 식량원조를 통하여 한국쌀의 우수성을 알릴 수 있다는 점(3.4%), 식량원조를 받은 수혜국과 농업협력의 기회가 늘어날 수 있다는 점(1.1%) 등의 순으로 나타났다.

<표 5-5> 우리나라의 식량원조 공여국 활동이 바람직한 이유

	우리나라 국격 향상	쌀 수급에 기여	식량부족 국가 도움	수혜국과 농업협력	한국쌀 우수성 홍보	합계
빈도	41	35	7	1	3	87
비율(%)	47.1	40.2	8.0	1.1	3.4	100.0

우리나라가 식량원조 공여국이 된 것에 부정적이라면 그 이유는 무엇인가라는 질문에 대해서는 남북협력 등을 고려할 때 식량수요가 늘어날 가능성이 큼(34.2%), 잉여농산물을 원조하는 선진국들과는 국제적으로 입장이 다름(28.9%), 우리나라의 현재 경제상황에서 볼 때 시기상조(15.8%), 국내 빈곤층의 문제 해결이 우선(15.8%), 국민의 공감대 형성이 필요(5.3%) 등의 순으로 나타났다.

<표 5-6> 우리나라가 식량원조 공여국으로서 부정적인 이유

	경제상황으로 아직 시기상조	잉여농산물 원조하는 선진국과 다름	남북협력으로 식량 수요 증가	국내 빈곤층이 우선	국민 공감대 형성 필요	합계
빈도	6	11	13	6	2	38
비율(%)	15.8	28.9	34.2	15.8	5.3	100.0

식량원조를 통하여 우리나라 국격이 높아졌다는데 동의하느냐에 대해서는 적극 동의(64.3%), 그저 그렇다(32.7%), 동의 안함(3.1%) 등으로 나타났다.

<표 5-7> 식량원조를 통한 우리나라의 국격 향상에 동의 여부

	적극 동의	그저 그렇다	동의 안함	합계
빈도	63	32	3	98
비율(%)	64.3	32.7	3.1	100.0

1.3. 식량원조사업의 방향에 대한 의견

식량원조사업의 방향에 대한 의견은 조금 난해한 질문이기도 하지만, 대체적인 희망을 나타낸 것으로 이해하면 좋을 것이다.

먼저, 우리나라가 식량원조협약에 가입하면서 올해부터 쌀 5만 톤을 지원하기로 약정하였는데, 앞으로 원조 물량의 증감에 대한 의견으로는 국내 식량 수급상황을 고려하여 결정(58.2%), 현재 수준으로 적당(23.5%), 원조 물량을 늘리는 것이 바람직(18.4%) 등의 순으로 조사되었다.

<표 5-8> 향후 식량원조 지원물량에 대한 의견

	원조 물량 증가	현재 수준 유지	식량수급 상황 고려	합계
빈도	18	23	57	98
비율(%)	18.4	23.5	58.2	100.0

식량원조사업의 지원 방식으로 현물 지원과 현금 지원에 대해서는 국내 쌀의 잉여물량 재고를 감안할 때 현물 지원이 바람직(76.3%), 현물 지원과 현금 지원을 병행하는 것이 바람직(17.5%), 현물 지원은 사업추진이 복잡하므로 현금 지원이 바람직(6.2%) 등의 순으로 조사되었다.

<표 5-9> 식량원조 방식으로 현물과 현금 지원에 대한 의견

	현물 지원이 바람직	현금 지원이 바람직	현물과 현금 지원을 병행	합계
빈도	74	6	17	97
비율(%)	76.3	6.2	17.5	100.0

식량원조 방식으로 수혜국과의 약정에 의한 직접지원 방식과 국제기구를 통한 간접지원 방식에 대한 의견을 질문하였는데, 수혜국과의 교류협력, 국익과의 연계를 강화하기 위해서는 직접지원 방식이 바람직(43.3%), 국제기구와의 협력, 사업추진의 전문성 등을 고려할 때 식량원조 국제기구를 활용하는 것이 바람직(23.7%), 두 가지 방식을 병행하여 추진하는 것이 바람직(33.0%) 등으로

조사되었다.

<표 5-10> 식량원조 방식으로 직접지원과 국제기구 활용에 대한 의견

	직접지원방식 바람직	국제기구 활용이 바람직	두 가지 방식 병행	합계
빈도	42	23	32	97
비율(%)	43.3	23.7	33.0	100.0

앞으로 기대되는 식량원조사업 효과에 대하여 질문한 결과, 국격 향상; 식량원조사업 추진과 관련된 국제기구(FAO, WFP 등)와의 파트너십을 강화하여 국가 위상을 향상(25.8%), 식량수급 효율화; 국산쌀의 해외 원조를 통하여 쌀 재고 부담을 줄임으로써 중장기적으로 식량수급 안정화에 기여(57.7%), 수혜국 협력 증진; 식량 지원뿐만 아니라, 기술과 지식의 이전 등 다양한 프로그램과 연계하여 수혜국에 대한 인지도 및 사회·경제적 이해를 증진(16.5%) 등으로 조사되었다.

<표 5-11> 식량원조사업의 기대효과

	국격 향상	식량수급 효율화	수혜국 협력 증진	합계
빈도	25	56	16	97
비율(%)	25.8	57.7	16.5	100

이상의 의견조사 결과에서 나타나듯이 우리나라가 2018년에 처음 수행한 FAC 식량원조사업에 대한 인지도가 그다지 높지 않은 것으로 나타나 정책 홍보가 강화되어야 함을 말해주고 있으며, 우리나라가 식량원조 공여국이 된 사실에 대해서는 긍정적으로 생각하고 자부심을 느낀다는 보편적인 국민의식을 재확인하였다. 해외 식량원조사업의 필요성과 의의에 대해서는 우리나라의 국격 향상과 함께 최근의 쌀과잉 문제를 해소하기 위한 수단으로서 바람직하다는 기대를 표시하였다.

3. 식량원조사업의 수혜국 반응과 평가³¹

우리나라가 지원한 쌀에 대한 수혜국의 반응과 평가를 알아보기 위하여 유엔세계식량계획(WFP) 한국사무소를 통하여 현지조사를 실시하도록 의뢰하였다. 현지조사는 2018년 9월부터 11월까지 실시되었으며, 조사 내용은 한국쌀에 대한 만족도, 쌀 지원을 통한 영양 수준 변화, 현지 언론의 평가 등이다.

3.1. 한국쌀에 대한 만족도

식량원조 4개 수혜국의 한국쌀에 대한 만족도는 WFP 관계관, 수혜지역 관계자, 직접 수혜자 등을 대상으로 10점 만점으로 평가하도록 하였다. 의견조사 결과를 보면, 예멘에서는 응답자 모두 10점 만점으로 평가하였고, 케냐와 에티오피아에서도 WFP 관계자와 직접 수혜자가 10점 만점으로 평가하였으며, 우간다에서는 WFP 관계자와 현지사무소가 9점으로, 직접 수혜자는 10점으로 평가하였다. 설문지에 대한 응답이므로 객관적인 평가가 이루어질 수밖에 없지만, 전반적으로 한국쌀에 대한 만족도가 높은 것으로 판단된다.

<표 5-12> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀 만족도

	예멘	케냐	에티오피아	우간다 ¹⁾
WFP 관계자	10	10	10	9
현지 사무소	10	-	-	9
직접 수혜자	10	10	10 ²⁾	10

주: 10점 만점으로 응답한 수치임.

1)우간다는 사례에 의한 비공식 점수임.

2)현지 주민들은 쌀 지원에 대해 감사하며 쌀 품질이 훌륭하다고 평가하였음

자료: WFP한국사무소 제공.

참고로, WFP 우간다 사무소에서는 몇 가지 의견을 함께 제시하였다. 한국쌀이 모든 난민정착지에 분배되기에는 양적으로 부족했고, 난민정착지에 한 번

31 이 절은 세계식량계획(WFP) 한국사무소(김은지 담당관)로부터 자료를 제공받아 정리하였다.

배급된 데 비해 많은 정보가 요구되었다. 모든 난민정착지에 한 차례 이상 쌀을 받는 것이 바람직할 것이며, 현지 관리들은 수혜자들이 오랫동안 요구해 왔던 한국쌀 지원에 감사를 표했다. 통신 채널 또한 앞으로 개선될 필요가 있다. WFP는 수신자 부담 없는 헬기를 통해 쌀에 대한 매우 긍정적인 평가 의견을 수렴하였으며, 앞으로 있을 식품안전 및 영양평가 방면에서 더 많은 정보를 얻을 수 있을 것으로 내다봤다.

3.2. 쌀 원조를 통한 영양 수준 변화

식량원조 4개 수혜국에서 한국쌀 원조를 통한 영양 수준 변화를 알아보기 위하여 WFP에서 분기별 통계로 발표하는 2017/18년 식품다양성지수(Dietary Diversity Score; DDS)와 대처전략지수(CSI)를 조사하도록 하였다.

<표 5-13> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀 분배 전후의 영양 수준 변화

연도/분기	에텐		케냐 ¹⁾	에티오피아	우간다 ²⁾	
	일반 분배	바우처				
2017	1/4	DDS: 4.8 CSI: 22.5	DDS: 5.0 CSI: 23.5	N/A	DDS: 4.10 CSI: 14.05	N/A
	2/4	DDS: 4.8 CSI: 22.3	DDS: 4.9 CSI: 24.0	DDS - 5.9 CSI - 11	-	DDS - 4.0, CSI - 8.7
	3/4	DDS: 4.9 CSI: 21.8	DDS: 5.1 CSI: 22.1	DDS - 5.4 CSI - 14	-	DDS - 4.3, CSI - 8.9
	4/4	DDS: 5.0 CSI: 22.5	DDS: 4.9 CSI: 24.0	DDS - 4.7 CSI - 17	DDS: 3.83 CSI: 10.85	DDS - 3.8, CSI - 16.3
2018	1/4	DDS: 5.2 CSI: 21.8	DDS: 5.2 CSI: 23.8	N/A	-	DDS - 4.5, CSI - 3.9
	2/4	DDS: 5.5 CSI: 22.2	DDS: 5.6 CSI: 22.6	DDS - 4.8 CSI - 13	-	DDS - 4.4, CSI - 7.6
	3/4	TBC	TBC	N/A	-	TBC

주: 1)WFP 케냐가 5월, 9월, 12월에 FSOM(Food Security Result Monitoring)을 실시하고 있음. 그러나 2018년 7월 국가전략계획(CSP)이 도입됨에 따라 세계식량계획(M&E)이 개정되어 연간 기준으로 실시될 예정임.

2)우간다 데이터는 2017년 4분기 FSNA 및 2017년 2분기, 2018년 1~2분기 PDM에 의함. 2017년 1분기에는 PDM이 실시되지 않아 자료가 없음.

자료: WFP한국사무소 제공.

식품다양성지수(DDS)는 영양적으로 균형있는 식사를 할 수 있도록 전체적인 식품의 다양성을 파악하는 것이며, 대처전략지수(CSI)는 식량부족에 대응하기 위한 역량을 나타내는 지수이다. 식품다양성점수는 높을수록 개선된 것이고, 식품대처전략지수는 낮을수록 개선된 것을 의미한다.

조사 결과를 보면, 식량원조 4개 수혜국의 식품다양성지수(DDS)는 다소 증가한 것으로 나타났다. 대표적인 예로, 예멘에서 일반분배의 경우에 2017년 DDS가 4.8~5.0 수준이었으나 2018년 2/4분기에 5.5 수준으로 증가하였다. 우간다에서도 2017년 DDS가 대체로 4.0을 밑도는 수준이었으나, 2018년 2/4분기에 4.4 수준을 나타냈다.

식량원조 4개 수혜국의 식품 대처전략지수(CSI)는 다소 낮아졌는데, 대표적인 사례로, 예멘에서 일반분배의 경우에 CSI 수준이 2017년 4/4분기 22.5에서 2018년 2/4분기 22.2 수준으로 낮아졌다.

3.4. 쌀 원조에 대한 현지 언론 등의 평가

앞의 만족도 조사에서도 나타나듯이 한국쌀에 대한 식량원조 4개 수혜국의 반응은 호의적이고 감사의 뜻을 전하는 내용이었다. 이에 대하여 현지의 언론 매체들의 보도자료를 정리하면 다음과 같다.

예멘에서는 WFP 현지사무소가 보도자료를 발표하지 않았으나, 여러 트윗을 통하여 예멘의 긴급 상황에 대한 WFP의 지원에 사의를 표시하였다. 한국의 관대한 기부를 통해 17,000톤의 쌀이 이를 필요로 하는 가정에 전달되었음을 높이 평가하였다.

케냐에서는 카쿠마 난민캠프의 반응이 보도되었다. 한국쌀이 단립종이라 익숙하진 않지만 기존에 먹던 쌀보다 맛있고 품질이 매우 우수(awesome, tasty, delicious)하여 매일 먹고 싶으며, 기존의 쌀은 아이들이 먹기에 부적합했는데 한국쌀을 아이들도 먹을 수 있고, 2016년산보다 더 오래된 쌀도 가져오기만 하면 먹을 의향이 있다는 등의 내용이다.

우간다에서는 WFP의 많은 트윗에 게시되었다. 한국의 원조 덕분에 42만

명의 난민이 필수 영양을 보충할 수 있게 되었고, 이는 장기적으로 그들의 자립에도 도움이 될 것이며, 옥수수를 대체하여 식단의 다양화에 기여할 것이라고 평가하였다. 또한 WFP가 쌀을 가져오는 소리를 들으면 아이들이 춤을 추며, 한국의 관대한 기부에 대하여 감사한다고 하였다.

<표 5-14> 식량원조 4개 수혜국의 한국쌀에 대한 현지언론 평가

국가	보도자료 목록 및 내용
예멘	WFP 예멘 사무소는 보도자료를 발표하지 않았으나, 아덴에서 기념식을 개최하였으며, 여러 트윗을 통해 예멘의 긴급상황에 대한 WFP의 지원에 사의 표시. ¹⁾ 한국의 관대한 기부를 통해 17,000톤의 쌀이 이를 필요로 하는 가정에 전달되었음을 평가함.
케냐	단립종이라 익숙하진 않지만 기존에 먹던 쌀보다 맛있고 품질이 매우 우수(awesome, tasty, delicious), 매일 먹고 싶음. 기존의 쌀은 아이들이 먹기에 부적합했는데 한국산 쌀을 아이들도 먹을 수 있음. 16년산보다 더 오래된 쌀도 가져오기만 하면 먹을 의향이 있음(Kakuma 난민캠프).
에티오피아	https://www.ena.et/?p=11798 (Press release in Amharic) *링크된 기사의 영어 버전을 찾지 못함.
우간다 ²⁾	한국의 원조 덕분에 42만명의 난민이 필수 영양을 보충할 수 있게 되었고, 이는 장기적으로 그들의 자립에도 도움이 될 것이며, 옥수수를 대체하여 식단의 다양화에 기여할 것이라고 평가함. WFP가 쌀을 가져오는 소리를 들으면 아이들이 춤을 추며, 대한민국의 관대한 기부에 대하여 감사함.

주: 1) 예멘 트윗: Tweet: 14 June Thank you #Korea for supporting @WFP's response to the #Yemen emergency w/ a generous donation of 17,000 tons of rice for families in need. Link: https://twitter.com/WFP_MENA/status/1007501735290703872

2) <https://www.wfp.org/news/news-release/republic-korea-contributes-rice-serve-420000-refugees-uganda>
https://twitter.com/WFP_Africa/status/1029628291559444480, <https://youtu.be/nvZJRYPSCsk>
<https://youtu.be/5Du8krdGLyg>, <https://youtu.be/hapnenrBy8U>, <https://youtu.be/9jMqUE1erJY>,
<https://youtu.be/2Mbxu-5gs3c>, <https://youtu.be/ezyEWqHPF0A>,
http://www.xinhuanet.com/english/2018-07/14/c_137322758.htm,
<https://reliefweb.int/report/uganda/republic-korea-contributes-rice-serve-420000-refugees-uganda>,
<http://mbararanews.co.ug/uganda-gets-food-aid-from-korea-for-refugees/>

자료: WFP한국사무소 제공.

4. 식량원조사업의 성과지표 분석

우리나라가 2018년에 FAC에 가입하면서 460억 원을 개발도상국에 원조하기로 약정함으로써 공식적으로 식량원조국이 되었다. 이렇게 우리나라가 국제기구를 통하여 식량원조를 실시하는 것은 국제적으로는 식량난을 겪고 있는 나라에 인도적인 도움을 주기 위한 것이며, 또한 OECD 국가로서 공적개발원조(ODA)라는 의무를 성실히 수행함으로써 국격을 높이는 것이다. 그리고 국내적으로는 우리 쌀의 해외원조를 통하여 쌀 수급 상황 개선에 긍정적인 효과를 모색할 수 있을 것이다.

4.1. FAC 및 WFP 식량원조액의 국제 비교

우리나라는 FAC 회원국으로 가입하면서 최소연간공약((minimum annual commitment)으로 460억 원을 지원하기로 약정하고 FAC의 식량원조사업에 참여하게 되었다. 회원국은 매년 물량 또는 금액 기준으로 최소 원조규모를 서약하고 현금 또는 곡물(쌀 포함), 긴급구호물품 등으로 기여하게 된다.

FAC 회원국 16개국이 공약한 2018년도 최소지원 약정금액을 US달러로 환산하여 순위별로 정리하면, 미국 22억\$, EU 4억 2,800만\$, 캐나다 1억 9,800만\$, 일본 9,200만\$, 호주 6,200만\$, 대한민국 4,000만\$, 프랑스 4,000만\$, 스위스 3,600만\$, 덴마크 3,000만\$, 스웨덴 2,500만\$, 러시아 1,500만\$, 스페인 1,200만\$, 핀란드 700만\$, 룩셈부르크 500만\$, 오스트리아 200만\$, 슬로베니아 3만\$ 등으로, 16개국의 약정 총액은 31억 9천 4백만 달러에 이른다.

2018년에 우리나라가 FAC 회원국으로서 처음 식량원조사업에 참여하여 16개 회원국의 총 약정액에서 1.25%를 기여한 셈이다. 이것은 최소약정액이므로 향후 약정액을 늘리게 되면 그만큼 기여율도 높아질 것이다.

또한 세계 최대의 식량원조기구인 WFP에서 최근 5년간(2014~2018년) 국가별 공여액을 집계하였는데, 2018년 6월 기준으로 139개국의 5개년 총 공여액 합계가 US달러로 환산하여 263억 5,861만 8,967\$로 파악되었다. 우리나라는 2014년 3,100만\$, 2015년 3,732만\$, 2016년 3,940만\$, 2017년 3,384만\$,

2018년 5,015만\$(연말에는 대략 6,500만\$로 예상)를 지원하여 5개년간 총 1억 9,170만\$로 집계되었다.

따라서 최근 5년간 WFP 공여액의 국가별 순위(UN 등 국제기구 제외)에서 우리나라는 16위에 해당하며, 5개년간 총 공여액에 대한 비중으로는 0.7%를 기여한 셈이다. 여기에 2018년 FAC 협약에 따라 지원된 쌀은 WFP에 판매하는 형태로 총 460억 원이므로 약 4천만 달러가 추가로 계상될 것이다. 이에 따라 우리나라의 WFP 공여액 순위는 10위권까지 상승할 것으로 보인다.

<표 5-15> 최근 5년간 국가별 WFP 공여액 순위(2014~2018년)

단위 : US 천\$

순위	공여국	2014	2015	2016	2017	2018	합계
1	미국	2,226,726	2,006,616	2,016,791	2,506,277	999,702	9,756,112
2	EU	372,458	250,393	894,683	1,146,924	108,373	2,772,830
3	독일	301,322	329,258	884,648	925,484	260,519	2,701,232
4	영국	408,791	456,855	355,982	588,323	260,624	2,070,576
5	캐나다	350,066	261,646	211,005	199,626	215,406	1,237,749
6	일본	156,779	196,773	207,053	173,484	80,905	814,993
7	사우디아라비아	271,147	151,250	35,725	8,300	239,440	705,862
8	UN CERF	137,314	159,929	122,092	143,191	80,095	642,621
9	스웨덴	93,679	91,491	121,898	117,143	121,436	545,646
10	UN 기타 기금	115,247	76,969	129,120	85,531	34,844	441,711
11	개인 기부	113,773	99,023	78,065	84,129	44,140	419,130
12	네덜란드	88,493	101,442	66,809	80,326	49,400	386,470
13	노르웨이	71,894	92,580	68,525	99,940	35,372	368,311
14	스위스	86,681	84,965	67,406	69,957	55,630	364,639
15	호주	112,791	72,482	83,384	65,138	19,446	353,240
16	덴마크	67,879	57,257	46,412	67,627	41,900	281,076
17	아랍에미리트	29,760	2,163	6,097	5,114	221,398	264,533
18	파키스탄	69,553	80,627	55,614	19,626	8,516	233,935
19	대한민국	31,001	37,317	39,398	33,839	50,148	191,704
20	러시아	66,477	48,723	37,000	33,700	4,400	190,300

자료: 2018년 6월 3일까지 집계된 금액. WFP 홈페이지에서 순위 20위까지만 옮겨 작성.

4.2. ODA 개발원조 공여액의 국제 비교

OECD는 2018년 4월 9일에 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 2017년 공적 개발원조(ODA) 잠정통계를 발표하였다. 이 자료에 의하면, DAC 회원국 29개국 전체의 ODA 규모는 총 1,466억 달러로 집계되었다.

국가별 공여액을 순위별로 보면, DAC 29개 회원국 가운데 미국(24.1%), 독일(16.8%), 영국(12.2%), 일본(7.8%), 프랑스(7.8%) 등이 5위까지 기여한 것으로 나타났다. 우리나라는 회원국 지출 총액의 1.5% 수준인 22억 달러를 지출하여 국가별 순위로는 중위권인 15위에 해당하는 것으로 파악되었다.

<표 5-16> 2017년 OECD/DAC 회원국의 ODA 지출액 순위(잠정)
순지출 기준, 단위 : 백만 달러, %

순위	국가	지출액	(비율)	순위	국가	지출액	(비율)
1	미국	35,261	(24.1)	16	벨기에	2,204	(1.5)
2	독일	24,681	(16.8)	17	오스트리아	1,230	(0.8)
3	영국	17,940	(12.2)	18	핀란드	1,054	(0.7)
4	일본	11,475	(7.8)	19	아일랜드	808	(0.6)
5	프랑스	11,363	(7.8)	20	폴란드	674	(0.5)
6	이탈리아	5,734	(3.9)	21	뉴질랜드	436	(0.3)
7	스웨덴	5,512	(3.8)	22	룩셈부르크	424	(0.3)
8	네덜란드	4,955	(3.4)	23	포르투갈	378	(0.3)
9	캐나다	4,277	(2.9)	24	그리스	317	(0.2)
10	노르웨이	4,123	(2.8)	25	체코	272	(0.2)
11	스위스	3,097	(2.1)	26	헝가리	149	(0.1)
12	호주	2,957	(2.0)	27	슬로바키아	113	(0.1)
13	스페인	2,415	(1.6)	28	슬로베니아	76	(0.05)
14	덴마크	2,401	(1.6)	29	아이슬란드	69	(0.05)
15	대한민국	2,205	(1.5)		합 계	146,600	(100.0)

자료: 국무조정실, 외교부, 기획재정부 공동 보도자료(2018.4.10.)

2017년도 우리나라 ODA는 총 22억 달러로서, 그 내용을 보면 양자원조가 16.2억 달러(73%)이고 다자원조가 5.9억 달러(27%)로 구성되었다. 국제기구인 FAC나 WFP를 통하여 지원되는 식량원조는 다자원조에 포함되며, 따라서 2018년에 FAC 협약에 따라 무상으로 지원된 460억원(그 중 쌀값 판매대금

225억원)은 아직은 적은 금액이지만 앞으로 지원 규모가 증가할 것으로 예상됨에 따라 ODA 지출액으로 산입이 증가할 것이다.

2018년에 처음 실시한 개도국에 대한 식량원조는 비록 작은 규모이지만, 우리나라가 OECD 회원국으로서 공적개발원조(ODA)라는 의무를 성실히 수행한다는 의지를 국제사회에 확실히 표명하였다는 데 의의가 있다.

4.3. 국내 쌀 수급 개선에 기여

최근 들어 쌀의 수요는 감소 추세인 반면에 고정적인 저율할당관세(TRQ) 수입량과 연이은 풍작으로 인하여 정부 쌀 재고량은 적정 수준을 상회하고 있다. 농식품부 자료에 의하면, 정부 재고량(양곡연도말 기준)은 2014년 88만 톤, 2015년 135만 톤, 2016년 170만 톤, 2017년 186만 톤, 2018년 144만 톤이다.

쌀 재고량이 증가하면 보관 및 관리를 위한 재정비용이 증가하고 고미화(古米化)에 따른 손실 규모도 늘어난다. 쌀 1만 톤을 1년간 보관하기 위해서는 약 31억원의 비용이 소요되는 것으로 추정된다.

따라서 쌀 재고를 적절히 관리하는 것은 국내 쌀시장의 수급 안정은 물론 국가재정 운영의 건전성에 기여한다는 측면에서도 중요한 정책과제이며, 그 방안의 하나로 식량원조가 주목을 받는 것이다. 2018년부터 FAC 협약에 따라 쌀 5만 톤을 개도국에 원조하게 됨으로써 매년 5만 톤 정도의 해외 수요를 발굴하여 쌀 수급 개선에 기여할 것으로 기대된다.

그러나 쌀의 해외 원조에 소요되는 비용을 고려하면 국내 보관보다 경제적으로 유리하지 않다는 연구 결과도 있다. 물론 운송비가 관건이므로 원조 대상 국가별로 다소 차이가 있지만, 대체로 국내 쌀을 해외 국가에 원조할 경우에 기존 재고보관비보다 더 많은 비용이 드는 것으로 조사되었다.³² 다만, 동 연구에서도 단순 비용 비교만으로 원조 여부를 결정하기보다 국내 재고 관리 및 국적 상승 등 종합적인 측면을 고려해야 한다고 조언하였다.

32 김한호 외, 『쌀 해외 수요확대(수출, 식량원조 등) 방안 연구』, 서울대 산학협력단 (농림축산식품부 연구용역), 2016.

제6장

외국의 식량원조 추진 사례와 시사점

1. 식량원조 관련 국제논의 동향

지구촌의 식량난이 점점 더 심해지는 추세이며, FAO와 WFP 등 식량 관련 국제기구들은 세계적인 식량위기를 경고하면서 양적 및 질적으로 기아 종식을 실현하기 위한 노력을 전개하고 있다. 식량 위기에 대비하기 위하여 조직된 식량원조협약(FAC)의 회원국들은 식량이 부족한 국가에서 적극적인 구호활동을 펼치고 있다.

1.1. 국제기구 활동

FAO와 WFP 등 식량 관련 국제기구들은 2018년 9월 “세계 식량안보와 영양 상태” 공동보고서를 통해 2017년 기준으로 세계인구(약 76억 명) 중 10%가 넘는 8억 2,100만 명이 만성적인 식량부족 상태이고, 이러한 기아인구가 매년 증가하고 있다고 밝혔다. 한 동안 감소하는 듯 보였던 전 세계 기아 인구는 3년 연속 상승 곡선을 그리며 10년 전 수준으로 후퇴했다고 지적하였다.

이 보고서에서는 특히 아프리카 거의 모든 지역과 남미에서 영양 실조와 식량 부족 사태가 악화하고 있다고 우려하였다. 내전으로 초토화된 에리트레아,

남수단 등이 포함된 동아프리카 지역은 전체 인구의 31.4%가 영양실조 상태에 놓인 것으로 분류되어 전 세계에서 기아 상황이 가장 심각한 것으로 나타났다. 전 세계적으로 기아 상황이 악화되고 있는 이유로는 분쟁과 경제 침체, 자연 재해 등이 지목되었으며, 특히 열파, 가뭄, 홍수, 폭풍 등 극단적인 기후 변화와 관련된 재난이 1990년 초반 이래 2배로 폭증했다고 지적하였다.

또한 전 세계 어린이의 22%에 해당하는 1억 5천 100만 명의 아동이 왜소증을 겪고 있다고 밝혔으며, 반면에 전 세계 성인의 13%에 이르는 6억 7천 200만 명은 비만 인구로 분류되었다. 비만 인구 가운데 상당수는 재정적 어려움으로 어쩔 수 없이 지방과 당분, 염분 함유가 높은 고열량 가공식품을 선택할 수밖에 없어 비만으로 내몰리는 것으로 추정된다고 설명하였다.

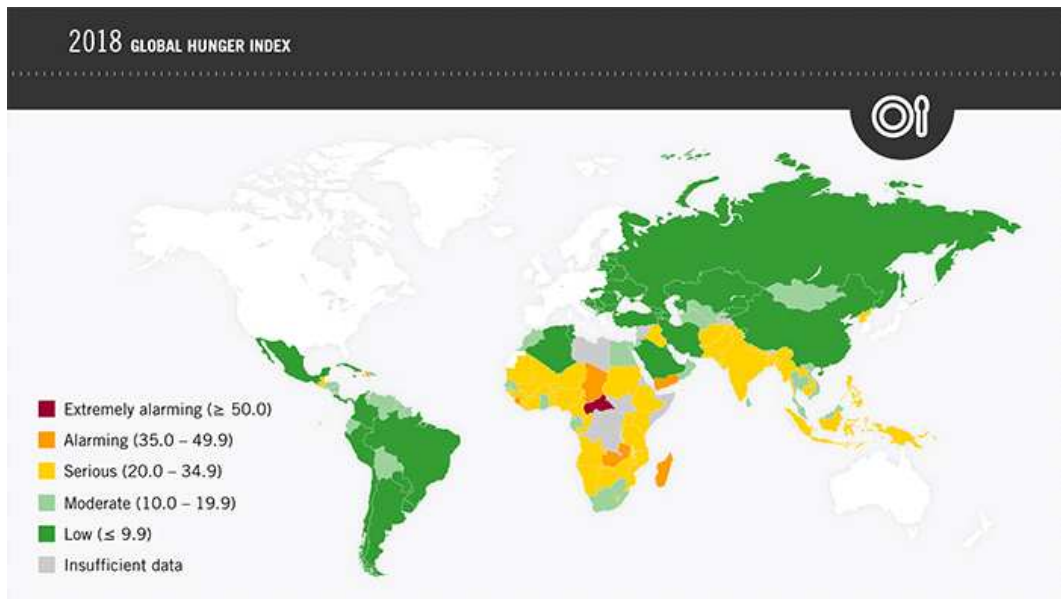
한편, 이 보고서는 최근 추세가 지속될 경우 2030년까지 전 세계에서 완전한 기아 퇴치를 천명한 유엔의 '제로 형거(Zero Hunger)' 목표 달성이 어려울 것이라고 경고하였다. 세계적인 식량위기의 경고에 대응하여 WFP는 2015년에 중장기 목표로 '제로 형거'를 설정하였고, 2030년까지 '기아 인구=0'을 실현하기 위하여 국제 캠페인을 펼쳐나가고 있다. 지구촌의 기아종식을 실현하기 위한 국제기구로서 WFP가 선봉에 서서 각국의 노력을 독려하고 있는 것이다. 제로 형거는 2012년 반기문 UN 사무총장이 발표한 '제로 형거 챌린지(Zero Hunger Challenge)' 캠페인에서 발전된 것으로, 우리 세대에 기아를 종식할 수 있다는 강한 신념에서 비롯된 것이다.

지구촌의 기아 상황에 대하여 매년 세계기아지수(GHI, Global Hunger Index)가 발표되고 있다. GHI는 기아의 정도를 세계적·지역적·국가별로 종합적으로 측정하고 추적하기 위해 설계된 지수이다. 아일랜드의 NGO인 컨선월드와이드(Concern Worldwide), 독일의 NGO인 세계기아원조(Welthungerhilfe) 그리고 미국의 연구기관인 국제식량정책연구소(IFPRI)가 협력하여 전 세계 나라들을 대상으로 기아지수를 측정하며 매년 업데이트가 된다. 2006년 10월에 처음으로 정식발표를 한 뒤, 매년 10월 세계식량의 날 전에 발표를 해오고 있다. 한국에서는 컨선월드와이드의 주도로 2015년부터 발표되고 있다.

세계기아지수(GHI)는 UN 등 국제기구의 보고서에서 세계 각국의 기아 상태

를 파악하는데 유용하게 쓰이고 있다. 2018년에 발표된 지수를 보면 ‘심각 (serious)’ 수준 이상의 지수를 나타내는 국가가 아프리카 및 남아시아에 많이 분포하고 있으며, 북한도 포함되어 있다.

<그림 6-1> 2018년 세계기아지수(GSI) 지도



주: 녹색; 기아 지수 9.9% 미만, 연두색; 기아 지수 10~19.9%, 노랑색; 기아 지수 20~34.9%, 주황색; 기아 지수 35~49.9%, 적색; 기아 지수 50% 이상, 회색; 자료 미흡.

자료: WFP 인터넷 홈페이지(<https://www.globalhungerindex.org/about/>)

또한, FAO는 UN 경제사회이사회 전문기관으로, 세계의 식량 및 농림수산에 관한 문제를 다루며 세계 각 국민의 영양 및 생활수준의 향상 등을 위하여 활동한다. WFP과 함께 식량원조와 긴급구호 활동을 전개하고 있다.

최근 2018년 9월에 FAO가 발표한 3분기 “작황 전망과 식량 상황” 보고서에서는 외부의 식량 지원이 필요한 39개 식량 부족 국가를 지정하면서 식량원조를 요청하였다. FAO가 지정한 39개 식량 부족국 가운데 아프리카 대륙의 국가가 31개이며, 아시아 국가 중에는 북한, 아프가니스탄, 이라크, 미얀마, 파키스탄, 시리아, 예멘 등 7개국이 포함되었다.

1.2. FAC 회원국 동향³³

(1) 미국

미국은 FAC 원회원국으로서 최소연간공약을 증가시켜 왔다. 2013년에는 40여개 국가에 20억 달러를 지원하였고, 2014년에는 25억 9천만 달러로 지원액을 늘렸다. 지원 방식은 현물과 현금 및 기타사업 등으로 다양하게 지원하고 있으나, 2006년부터 2013년까지를 보면 현물지원이 92%를 차지하고 있다.

미국의 식량원조는 비상 상황에 지원하는 단기원조(Emergency Programs)와 기아 및 영양실조를 배경으로 하는 장기개발원조(Development Programs, Nutritional Support Programs)로 나누어 원조계획을 수립하고 있다.

미국 정부(국제개발처, USAID)는 민간단체나 국제기구를 대상으로 국제원조식량지원프로그램(International Food Relief Partnership Program)을 시행하고, 이 프로그램에 참여하여 식량의 운송, 배급 및 배포업무를 수행할 단체를 공모해 오고 있다. 식량배포자로 선정된 단체는 지정된 생산자로부터 식량을 인수하여 지정된 수혜대상에게 배포하게 되며, 정부로부터 부대비용(단체 당 15만\$ 규모)을 지원받는 방식이다.

식량개발원조는 5세 이하의 어린이와 임산부 및 모유수유자의 영양실조 문제를 감소시키고, 가정의 소득 수준을 향상시키며, 취약아동의 급식 수준을 개선시키는 등의 목적으로 제공되었다. 이는 장기적인 식량원조의 수요를 감소시키는 식량안보에 주안점을 둔 것이다. 또한 식량개발원조는 지속가능한 농업생산, 유통, 천연자원 관리, 소득 증대, 보건기획, 영양 증진, 수질관리, 교육, 천연재해 감소, 취약계층 급식, 사회안전망 등 다양한 활동과 연계되어 있다.

(2) EU

EU는 FAC와의 최소연간공약을 초과하여 지원해 오고 있으며, 현물과 현금을 병행하여 공여하는 것이 특징이다. 최근의 약정액은 2013년 200백만 유로

33 이 절은 최원목 외, 『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』(농림축산식품부, 2017)에서 편집 인용하였다.

에서 2014년 300백만 유로, 2015년 350백만 유로, 2016년 350백만 유로 등으로 증가하였으며, 공여액은 WFP(46%), 국제적십자위원회(10%), UNICEF 등을 통하여 전세계 53개국에 지원되고 있다.

EU집행위는 대외원조 전담조직인 ECHO(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)를 통하여 대외원조 활동을 체계적으로 수행하고 있다. ECHO는 전세계 140여 개국에서 원조활동을 수행하고 있으며, EU가 지원하는 원조 활동을 모니터링하고 있다.

ECHO의 중점 원조지역은 시리아, 필리핀, 중앙아프리카공화국 등이며, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR 등과 업무협의를 파트너십을 형성하면서 식량, 보건, 교육, 위생, 여성보호, 아동보호, 재난구제 등 여러 면에서 전방위 원조를 시행하고 있다. 개도국에 대해서는 직접적인 식량지원뿐만 아니라 기술과 지식의 이전을 통한 현지에서의 식량자급력 향상에도 힘쓰고 있다.

(3) 일본

일본은 FAC 원회원국으로서 1968년부터 식량원조 프로젝트를 시작하였다. 1999년 구 FAC에서 일본의 최소연간공약은 밀 30만 톤 수준이었는데, 2013년부터 신 FAC 체제로 이행하면서 이전과 동등한 수준을 유지하기 위하여 100억 엔을 최소연간공약으로 설정하고 이를 유지하고 있다.

일본은 최소공약액과는 별도로 개별국가에 대한 양자 지원을 늘려왔으며, 2013년에는 253억 6천 엔 규모로 지원했고, 최근에는 1,840억 엔까지 지원규모를 증액하였다. 그리고 양자 지원(50%)과 WFP와 UNRWA(유엔팔레스타인난민기구) 등 국제기구를 통한 지원(50%) 간의 균형을 맞추고 있다.

FAC가 새로 출범한 2013년의 예를 보면, 양자 지원으로 사하라 남부 아프리카의 베냉, 부르키나파소, 부룬디, 코트디부아르, 코모로, 콩고, 지부티, 라이베리아, 상투메 프린시페, 시에라리온 등의 11개 국가와 양해각서를 체결하여 총 62억 엔 규모의 식량원조사업을 실시하였다.

또한 국제기구를 통한 원조로서, 2013년에 WFP와 양해각서를 체결하고 아시아(방글라데시, 캄보디아, 스리랑카), 중동(팔레스타인, 예멘), 사하라 이남

아프리카(차드, 콩고, 잠비아, 기니비사우, 레소토, 말리, 소말리아, 수단, 남수단, 짐바브웨) 등을 대상으로 16개 사업에 총 51.7억 엔을 지원하였으며, UNRWA를 통해서도 팔레스타인 난민들에게 6.3억 엔을 지원하였다.

이러한 식량원조 프로젝트 이외에도 2013년에 114억 엔 규모의 원조를 WFP의 인도적 구호활동에 제공했는데, 이는 주로 사하라 이남 아프리카, 중동, 북아프리카 및 아프가니스탄의 난민 지원이나 자연재해 구호에 사용되었다.

(4) 캐나다

캐나다는 FAC 최소공약액을 초과하여 공여하고 있으며, 현물(75%)과 현금(25%)으로 비중을 이루고 있다. WFP를 통한 지원이 71%를 차지하고, 캐나다 곡물은행(Canadian Food grains Bank)을 통한 원조가 8%를 차지하고 있으며, UNICEF나 기타 NGO를 통한 원조도 수행하고 있다.

원조대상국은 80여 개국에 이르는데, 다른 원조국가나 국제기구와의 업무조정도 활발히 행하고 있다. 예를 들어, 2012년에는 캐나다와 브라질간의 “전략적 파트너십 대화(Strategic Partnership Dialogue)” 프로그램을 통하여 양국간 모범사례와 경험을 공유하고, 식량원조의 우선순위와 정책방향을 조율하고 있다. 그리고 영국 및 독일과는 “SUN Donor Network”을 형성하여 말리 등 아프리카 지역에서 영양실조 상황을 개선하기 위한 방안 모색에 협력하고 있다.

인도적 원조의 효과적 배급체제를 구축하기 위한 사업인 “Last Mile Mobile Solutions(LMMS)”을 지원하기도 했는데, 이것은 월드비전(World Vision Canada)이 개발한 원조품목 현지전달 체제의 획기적인 개선 프로그램이다. 오지에서 재해를 당한 사람들을 원조대상자 목록에 등록시키기 위하여 원격통신 장비를 이용하여 신속히 업무를 처리하는 프로젝트이다. 이러한 기술과 장비를 23개국에 사용하면서 식량원조를 제공해 오고 있다.

(5) 호주

호주는 2005년 12월부터 현물 형태의 원조를 제공하지 않고 현금 지원으로 일관하고 있으며, WFP를 통한 원조에 전적으로 의존하고 있다. 2015년에는 호

주 달러(AUD) 1억 1,470만(USD 78.2백만\$)을 WFP에 제공하였는데, 이 중 1/3은 조건 없는 원조이고, 2/3은 위기상황을 해결하기 위한 자금이었다.

호주는 2015년에 WFP와 전략적 파트너십을 체결하여 4년간 AUD 150백만(USD 105.2백만)을 조건없이 지원하기로 하였다. 호주는 WFP를 중심으로 대외지원을 수행하고 있으며, 고립된 지역사회에 대한 식량지원을 위해 창조적인 운송 방법(짐꾼과 당나귀를 통해 산길 이동 포함)을 활용하기 위하여 AUD 3백 50만을 지원하기도 했다.

(6) 스페인

스페인은 WFP(56%)와 적십자사(16%) 등 국제기구를 통해 지원하고 현금 공여를 증가시키는 추세이다. 스페인은 적은 금액인 50만 유로 정도로 공약해 오다가 2017년에 그 20배에 해당하는 금액인 1000만 유로로 증액하여 공약하였다. 2014년에 스페인의 식량원조 때에는 여러 국제기구들을 이용하였는데, 유럽 국가 중에서도 매우 다양한 국제기구를 활용하는 사례이다.

(7) 기타 국가

덴마크는 인도주의 운동전략(2010~2015년)에 의거하여 지원하며, WFP를 통해서도 DKK 200백만을 지원하고, DKK 10백만은 여러 국제기구를 활용하여 지원하고 있다.

스위스는 현물 지원의 형태로 분유를 사용하는 것이 특징적이다.

핀란드는 WFP, FAO, 핀란드 내 NGO등을 통하여 지원하고 있다.

러시아는 CIS연방국가나 최빈개도국을 대상으로 대부분 WFP를 통하여 지원하고 있다. 2014년에는 밀가루, 콩, 해바라기기름 등을 타지키스탄(USD 5백만), 키르기스스탄(USD 4백만), 북한(USD 3백만), 팔레스타인(USD 2백만), 시리아(USD 3백만), 소말리아(USD 1백만), 케냐(USD 2백만) 등에 지원하였다.

오스트리아는 현금 지원으로 FAO와 WFP의 식량지원 프로젝트(말리, 모잠비크, 남수단, 케냐, 소말리아, 조지아, 타지키스탄 등)에 기부하고 있다.

2. 주요국의 식량원조정책

선진국들의 식량원조정책을 정리하면서 비교적 특징 있는 두 나라, 즉 미국과 일본의 사례를 소개하기로 한다. 미국은 글로벌 식량안보 강화 전략을 펼치면서 세계 최대의 식량원조국으로서 잉여농산물을 활용한 원조가 특징이고, 일본은 아시아권의 경제 강국으로서 식량원조와 아울러 농업개발과 경제협력을 병행하는 것이 특징이라고 정리할 수 있다.

2.1. 미국의 식량원조정책³⁴

(1) 원조의 기본 방향

미국의 해외원조 정책의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 자유와 민주주의에 높은 가치를 인정하고 그 가치를 지키기 위한 원조의 이념적 기반이 일관되게 유지되고 있다. 둘째, 인간기본요구(Basic Human Needs)를 중시하고 있으며 빈곤 문제, 식량, 영양, 인구 계획, 보건위생, 교육 등의 사회분야에 우선권을 주고 있다. 셋째, 개발도상국에 대해서는 많은 예산과 인원을 투입하여 원조를 집행하고 있다.

미국의 대표적인 원조실행기관인 USAID(U.S. Agency of International Development)도 2001년 발표한 전략계획에서 ①경제성장, 농업, 무역, ②보건, ③민주주의, 긴장 완화, 인도주의, ④범세계적 개발 연대 등 4개축으로 한 중점 지원 방향을 설정하였다.

(2) 글로벌 식량안보 강화를 위한 실행전략

미국은 오래전부터 세계적인 이슈로 부각되어온 식량안보 강화에 지대한 관심과 지원을 아끼지 않았다.

기본적으로 미국의 글로벌 식량안보 정책의 내면은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 농업생산성 향상 및 국제무역의 활성화를 통해 저개발국에 농산물 공

34 미국의 사례는 강원대학교 이대섭 교수에게 위탁하여 작성된 원고를 편집하였다.

급을 확대하고, 둘째, 식량안보에 취약한 국가의 국민에게 농산물 생산·유통 및 공급망을 지원하여 고용창출 및 소득증대를 통해 식량안보를 강화하며, 셋째, 민간 분야의 농업투자 확대를 통해 시너지 효과를 극대화하는 전략이다.

미국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 구체적인 실행 전략은 식량안보에 가장 취약한 국가가 밀집해 있는 아프리카에 초점을 두고 있다. 대표적으로 아프리카연맹(Africa Union)의 “포괄적 아프리카 농업개발프로그램(Comprehensive Africa Agriculture Development Program, CAADP)”에 약 2억 달러를 지원하고 있다. 또한 새천년개발공사(Millennium Challenge Corporation, MCC)를 통해 농촌 인프라 개발, 연수, 농지개혁에 약 32억 달러를 투자하여 농산물 증산 및 시장 접근성 향상을 통한 식량안보 강화에 노력하고 있다.

다시 말해 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 기본적인 전략은 농업개발을 통한 성장을 기초로 하고 있다고 말할 수 있다. 미국은 농업에 종사하는 농촌 인구의 비중이 높은 저개발국의 농업 및 농촌 개발이 경제 전반에 미치는 영향이 크다 판단하고 있다. 뿐만 아니라 다수의 빈곤층 주민을 경제성장 및 개발과정에 참여시켜 지속가능성을 강화하는 방향으로 유도하고 있다.

따라서 미국은 농업부문 개발을 위해 2009년 6월 식량안보 강화를 기본전제로 포괄적인 접근 방법을 채택하기로 결정하였다. 이는 2008년 세계적인 금융 위기로 인해 저개발국 농업부문의 투자가 더욱 감소되어 2015년까지 빈곤인구를 절반 수준으로 감축하려는 목표 달성이 사실상 어렵게 되었다는 위기의식이 팽배해졌기 때문이다. 따라서 미국은 농업부문의 개발 전략을 과거보다 포괄적으로 수립하는 것으로 방향을 전환하였다.

USAID의 농업·농촌부문 국제개발협력 전략은 식량 및 농업개발 정책이 대표적이라고 할 수 있으며, 궁극적인 목적은 대상국의 식량 자립도를 증가시켜 식량안보를 강화하고 경제성장에 기여하는 것이다. 또한 협력대상국에 적합한 “생산자와 시장의 연계(Linking Producers to Markets)”를 통해 실현 가능성이 높은 개발협력의 추진을 기본방향으로 설정하고 있다.

특히 농산물 시장 및 무역에 대한 지원은 무역의 활성화를 통해 안정적이고 공정한 시장 구축과 농업 생산성 향상을 위한 투자 촉진, 특작에 대한 집중 지

원을 통한 소득 안정, 계절 진폭 및 수급의 안정적 조절을 통한 식량안보 강화에 목적을 두고 있다. 이를 위해 USAID는 투명한 정책적 환경을 구축하고 효율적인 제도적 장치 마련과 관련 조직의 역량을 배양하며, 인프라 구축에 대한 우선순위를 선정하여 공공서비스 강화를 통한 농식품 시장의 가치사슬을 구축하는 전략으로 접근하고 있다.

(3) 최근의 식량원조 동향

미국의 글로벌 식량안보와 관련된 지원은 국무부가 창설한 FTF(Feed The Future), 세계은행을 통한 글로벌농업식량안보 프로그램(Global Agriculture and Food Security Program, GAFSP) 지원, 그리고 식량원조와 인도적 지원으로 구분할 수 있다.

미국은 2009년 피츠버그에서 개최된 G20 정상회담을 통해 2010년 세계은행을 통한 GAFSP(Global Agriculture and Food Security Program)의 신탁기금 구축을 승인하여 다자간 채널을 통한 글로벌 식량안보에 노력하고 있다. GAFSP의 기본적인 설립 목적은 농업·농촌에 대한 민간 및 공적 투자 확대를 통해 글로벌 식량안보를 강화하고 저개발국 국민의 생활수준을 향상시키는 것이다.

GAFSP는 미국, 캐나다, 스페인, 한국, 그리고 빌게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)의 지원을 통해 2010년 4월 공식적으로 발족하였다. 2017년까지 14억 달러가 공공 및 민간부문에 투자형식으로 지원되기 위해 신탁기금으로 조성되었다.

GAFSP는 국제개발협회(International Development Association, IDA)를 통해 세계은행 회원국들에게 지원되고 있다. 지원 대상은 기본적으로 영양결핍 현황, 1인당 국민소득, 정치적 안정성, 포괄적인 농업개발 정책의 수행 가능성 등을 파악하여 설정한다. 2017년까지 41개국에 지원되고 있으며, 이중 아프리카 국가가 63%로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 동남아시아 21%, 중남미 8%, 중동과 북미가 3%를 차지하고 있다.

미국의 글로벌 식량안보 강화 방안 중에는 식량을 직접적으로 지원하는 식량원조(Food Aid)와 인도적 차원의 지원도 포함되어 있다. 미국은 과거 60년

동안 자연재해 등과 같이 긴급지원이 필요한 국가에 식량을 직접 지원하는 프로그램을 추진하고 있다.

미국은 외국에 식량을 지원하기 위해 아래와 같이 다섯 가지의 방법을 채택하고 있다. ①미공법 480에 의한 지원(Food for Peace, P.L. 480), ②1949년 농업법에 의한 지원(Section 416(b) of the Agriculture Act of 1949), ③1989년 식량법에 의한 지원(Food for Progress Act of 1989), ④맥거번-돌 국제 교육 및 아동 영양 프로그램(the McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program), ⑤지역 조달 시범사업(Local and Regional Procurement Pilot Project) 등이다. 이 다섯 가지의 식량 지원프로그램은 USAID와 USDA/FAS에서 관장하고 있다.

<표 6-1> 미국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원 현황

(백만 달러)

	2010	2012	2015	2017 (예산안)
State/USAID				
Ag & Rural Development: Focus Country & Programs	1,170	953	na	na
Other Ag Programs	na	147	na	na
GHCS	75	150	na	na
GAFSP Trust Fund	67	308	na	42.9
Total Feed the Future	1,312	1,558	924	870
Food Aid/Emergency				
USDA: Food for Peace	1,840	1,690	1,466	1,350
McGovern-Dole	209.5	200.5	192	182
Local Food Aid Procurement			na	15
IDA-Food Security	300	300	30	30

자료: Department of State Foreign Operations Congressional Budget Justification, FY2010, FY2012, FY2015 & FY2017.

또한 2008년 농업법은 인도적 차원의 지원을 위한 식량이나 현금을 보관할 수 있게 승인하여 천연재해나 기타 긴급구호가 필요한 대상국에 신속히 지원할 수 있는 체계를 구축하였다. 최근 10년 동안 식량 지원에 사용된 예산은 연

평균 22억 달러 수준이며, 최근에는 재난지역에 긴급 지원을 위해 직접적인 식량지원이 어려울 경우를 대비하여 현금처럼 사용할 수 있는 바우처(voucher)를 포함한 3억 달러가 추가 지원될 수 있도록 승인되었다.

최근의 식량원조 관련예산 동향을 보면, 농무성의 평화적 원조(Food for Peace)는 점차 감소하는 추세로 2010년 18억 4천만 달러에서 2015년 14억 6천만 달러, 2017년(예산안) 13억 5천만 달러 수준으로 감소하고 있다. 맥거번-돌(McGovern-Dole) 지원액도 2010년 2억 달러 수준에서 2017년(예산안) 1억 8천만 달러 수준으로 감소하고 있다. IDA 식량안보(IDA-Food Security) 지원은 2012년까지 3억 달러로 고정 지출되었으나, 2013년 이후 크게 감액되어 3천만 달러 수준으로 고정되어 2017년 현재에 이르고 있다.

(4) 원조 실시 기관

가. USAID(United States Agency for International Development)

미국의 대외원조업무를 총괄하고 있는 국제개발처(USAID)는 1961년 ‘대외원조법’에 근거하여 국무성 산하의 연방정부기관으로서 독립적 지위를 가지고 있으나, 국무성의 개발전략 가이드라인과 대통령 직속의 국가안보위원회(NSC)의 지시를 받는다. 미국의 양자간 원조의 2/3를 USAID가 담당하고 있으며, 자금협력과 기술협력을 구분하지 않는 일원적 업무체제를 유지하고 있다. 따라서 ODA사업과 관련된 기술 및 자본협력이 프로젝트 관리 내에서 통합 실시되므로 기술협력과 자금협력의 효율적인 연계가 가능하다.

USAID는 효율적인 자연자원 활용을 통해 생산성 향상 및 지속가능한 농업 구축으로 저개발국 경제성장에 기여하여 식량안보를 강화하는데 노력한다. 따라서 미국의 글로벌 식량안보 강화 전략은 농업 및 농촌부문의 개발협력 추진 전략과 밀접한 관계가 있다.

USAID의 주요 업무는 첫째, 고유의 업무인 개발원조사업(Development Assistance)으로서 개도국 경제를 실질적으로 지원하고 있다. 이는 무상원조로서 개도국의 경제성장이 주요 목표이지만, 실질적으로는 농업, 보건, 아동구호, 교육, 환경 등의 인간기본요구 관련분야에 대한 기술협력을 지원하고 있다. 둘

째, 국무성과 공동으로 운영하는 경제지원기금(Economic Support Fund)으로서 안전보장의 입장에서 공여되는 재정원조 성격을 지니고 있다. 이는 특정한 정치·경제·안보적 환경에서 개도국의 정치·경제적 안정을 도모하는 것이 미국의 국익에 부합되는 경우에 원조자금을 지원하고 있다. 셋째, 미국 공법 480조(Public Law 480)에 근거하여 잉여 농산물을 기반으로 농무성으로부터 위탁받아 ‘긴급 식량원조 및 민간원조 프로그램’(Title I)과 ‘개발 식량원조 프로그램’(Title II)을 수행하고 있다.

Title I는 USAID가 민간부문의 원조조직(Private Voluntary Organization) 또는 다자간 원조기관 등과 연계하여 인도주의적 구호, 식량안보, 보건 프로그램의 일환으로 실시하는 제도이며, USAID 식량원조의 상당 부분이 Title I 형식으로 지원되고 있다. Title II는 개도국에 간접적인 방법으로 개발자금을 무상 지원하는 제도이며, 예컨대 USAID가 최빈국에 무상으로 식량원조를 제공하게 되면 수원국은 원조 받은 식량을 국내시장에 판매한 대금으로 개발자금에 활용할 수 있다.

나. MCC(Millennium Challenge Corporation)

2002년 3월에 멕시코 몬테레이에서 부시 대통령이 ‘신 글로벌 발전(New Compactor Global Development)’를 발표하였는데, 이는 빈곤 완화를 위한 공적개발원조를 공약한 것이다. 이에 따라 부시 대통령은 Millennium Challenge Account(MCA)의 설립을 제안하였고, 이 MCA의 운영을 담당하는 조직으로 ‘밀레니엄 챌리지(Millennium Challenge Corporation, MCC)’라는 공사 형태를 2004년 1월에 설립하게 되었다. MCC의 대표는 대통령이 임명하고 상원이 인준하며 이사회가 감독하게 된다.

MCC는 MCA의 목적에 따라 다음과 같은 4대 지원 원칙을 수립하였다. 즉 ①경제성장을 통한 빈곤 완화(Reduce Poverty through Economic Growth), ②개도국의 좋은 정책에 대한 보상(Reward Good Policy), ③파트너십(Operates Partner), ④성과주의 경영(Focus on Results) 등이다.

MCA는 공적개발원조의 새로운 자금이며, USAID의 원조사업을 대신하는 것은 아니다. MCC와 USAID는 그들의 독자적인 원조사업이 상호 보완하도록

공동 노력하고 있다. USAID 처장은 MCC 이사회의 일원으로서 개도국의 수원 자격을 결정하고 MCA 공약을 승인한다. 수원국으로 선정된 후에는 USAID는 해당 수원국의 프로그램을 검토하고 MCA 프로그램 중에서 어느 부분을 계속 하고 어느 부분을 제거하고 어느 부분은 일부 유지할 것인가를 결정한다.

MCC 지원대상은 3개의 정책 부문에서 16개의 지표를 설정하는데, 3개 부문은 ①수원국의 소득 수준과 정치제도(ruling justly), ②인적자원 개발(investing in people), ③경제적 자유(encourage economic freedom) 등 3개 부문에서 자격 요건을 갖춘 국가에 적용된다. 지원대상국은 세계은행에서 IDA 조건의 차관을 받을 수 있는 저소득 국가이다.

다. FTF(Feed The Future)

미국의 글로벌 식량안보 강화 전략은 국무부가 창설한 FTF(Feed The Future; 미래 세대의 식량)에서 관장하고 있다. FTF는 세계기아식량안보(Global Hunger and Food Security, GHFS) 조정관이 정책 및 예산을 조정하고, 부조정관(개발담당, 외교담당)과 국가별 FTF 조정관은 주재국 대사가 지명하는 방식으로 운영되는 조직이다.

FTF의 목표는 ①생산과 관련된 일련의 활동을 지원하여 농업생산성을 향상시키고, ②시장 및 유통, 무역과 관련된 정책, 인프라, 금융서비스를 포함한 지원으로 시장기능 및 유통의 역할을 확대하며, ③농촌 소득원의 다양화 및 영양 섭취 개선을 위한 프로그램 실행과 소농을 대상으로 지역별 식량지원을 확대하여 취약한 농촌지역의 회복력을 증대시키는 것이다.

FTF는 2009년 이탈리아 라퀼라 G8정상회의에서 세계 식량위기에 긴급하게 대응하기 위해 미국이 식량안보에 35억 달러를 지원하기로 약속하고, 이에 타국은 185억 달러 지원을 약속하면서 수립된 미국의 협의체이다. FTF와 관련된 부처는 약 10개 부처로, 식량안보와 연관된 사업이 국회에서 확정되면 사업의 세부내용을 각 부처가 협의하고, 예산은 USAID가 취합하여 주관하기 때문에 복잡한 내부협의를 거쳐야 하는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 관계 부처와의 연계 강화를 통해 효과적으로 사업을 추진한다는 점이 특징이다.

2.2. 일본의 식량원조정책³⁵

(1) 원조의 기본 방향

일본의 개발협력정책은 「開發協力大綱」(2015년 2월 내각 결정)에 근간을 두고 있다. 그리고 개발협력을 위한 외교정책의 가장 중요한 수단으로서 정부개발원조(ODA)를 전략적이고 효율적으로 활용하도록 규정하고 있다. 개발협력 과제가 복잡 다양화되면서 정부뿐만 아니라 민간기업이나 NGO 등에서 여러 가지 활동을 전개하고 있으며, 따라서 ODA에는 이러한 다양한 역량을 결집하기 위한 촉매 역할도 기대되고 있다.

일본은 개발협력을 추진하면서 다음과 같은 세 가지 기본방침을 제시하고 있다. 첫째, 비군사적 협력에 의한 평화와 번영이다. 비군사적 협력은 일본의 국제협력 기본이념으로 중요하게 자리잡고 있으며, 국제사회의 평화와 번영을 성실하게 추진하는 것이다. 둘째, 인간의 안전보장을 위한 협력이다. 개인의 보호와 능력 강화를 돕도록 하며, 사람마다 행복과 존엄을 가지고 생존하는 권리를 추구하도록 하는 것을 개발협력의 기본 이념으로 삼고 있다. 셋째, 자조노력 지원과 자립적 발전을 지향하는 협력이다. 개발도상국 스스로의 자조노력을 후원하고 장래의 자립적 발전을 돕는 것이 개발협력의 전통적인 입장이다. 개도국의 인적개발, 경제사회 인프라정비, 법·제도 구축 등을 위하여 상대국의 요청에 의해서만이 아니라 일본이 적극적으로 제안을 행하도록 한다.

최근의 ODA 지원은 각종 인프라에 직접 투자하는 하드웨어(hardware) 방식에서 기존에 투자된 시설의 운용 및 보수관리와 더불어 연구개발이나 기술보급을 지원하는 소프트웨어(software) 방식으로 전환되고 있다.

(2) 원조 실시 기관

일본은 해외원조는 ODA 주무부처인 외무성에서 원조 관련정책을 총괄하고

35 일본의 사례는 연구책임자 김정호가 일본에 출장하여 農林水産政策研究所 出田安利 차장, 樋口倫生 주임연구관, 農林水産省 貿易業務課 川上秀雄 과장보좌, 仲谷啓子 국제비축계장, JICA 山田英也 상급심의역 등과 면담한 결과를 정리한 것이다.

있으며, 실질적인 사업은 JICA와 JBIC에 위탁하여 실시하고 있다.

가. 일본국제협력기구(JICA)

JICA는 1974년에 외국기술협력사업단, 외국이주사업단, 외국농업개발재단 등을 통합하여 발족되었다. 그리고 2003년부터 독립행정법인으로 개발도상국을 대상으로 경제협력 차원에서 유무상자금 지원, 인프라 투자 지원, 기술 지원 등을 수행하고 있다. 2017년부터 볼런티어(volunteer) 활동으로 농업, 보건, 교육 등의 분야에서 개도국과의 협력을 강화하고 있다.

개도국 대상의 무상원조는 각 부처가 독자적으로 실시하는 기술협력을 제외하고는 대부분 외무성이 주도하고 있다. 무상원조 중에서 채무 변제, 일반대중 무상지원, 긴급구호, 문화교류 등과 같이 단순 자금공여 성격이 강한 무상자금 협력의 경우는 외무성이 JICA의 협력을 통하여 직접 실시한다. JICA는 연간사업계획 및 예산계획 등의 주요 업무를 외무성의 감독을 받아서 기술협력사업을 수행하는 원조기관이다. JICA의 주요업무는 기술연구원 파견, 청년해외협력단 등 일본의 전문가를 활용한 기술협력이다.

기술협력의 주요지원 분야로는 전문가 파견, 연수프로그램 운영, 프로젝트형 기술협력, 개발조사사업, 청년해외협력대원 파견 등이고, 그 밖에 해외이주사업단의 후신으로서 일본해외이민자 및 일본계외국인에 대한 지원사업 등이다. 무상자금협력 중에서 JICA가 실무를 담당하고 있는 업무는 일반프로젝트 무상지원, 유학 및 연구 무상지원, 식량원조, 식량증산원조 등이다. 그 밖에 JICA는 기술협력기관으로서 외무성이 직접 실시하는 무상자금협력사업에 대한 조사·실시 관련 기술서비스를 담당하고 있으며, 경제산업성(자원개발 기초조사 등)과 농림수산업성(해외농업개발 부문)의 조사업무를 일부 위탁받아 시행하고 있다. 그러나 기술협력은 JICA가 중심이 되어 실시하지만, 경제산업성과 농림수산업성 등이 부분적으로 참여하고 있다.

JICA 현지사무소에서는 현지 지원사업의 발굴, 형성, 사전조사 및 사업평가의 강화를 위해 현지 직원과 NGO 등을 활용할 수 있도록 예산 집행, 업무권한 위임, 인사권 강화 등을 통하여 현지사무소 체제를 강화하고 있다. 현지사무소 간에 긴밀히 협력하고, 현지 사정을 감안 JBIC와 JICA의 해외사무소를 공동운

영하며, 현지 공관과 해외사무소 간의 협조체제도 구축하고 있다.

다자간 협력사업의 경우에 외무성은 UN 등 국제기구에 대한 분담금 및 증여를 담당하고, 재무성은 국제금융기관(IMF, 세계은행, 지역은행 등)에 대한 출자 및 출연을 담당하고 있다.

나. 일본국제협력은행(JBIC)

유상원조의 사업실시기관은 일본국제협력은행(JBIC)이며, 이는 주식회사라는 성격 상 은행 융자 방식으로 지원된다. JBIC의 주요 업무는 구 일본수출입은행과 구 OECF의 개발협력 업무이며, 이 개발협력 업무는 유상원조(엔 차관), 해외투융자 및 관련 조사업무 등이다.

(3) 식량원조의 동향과 현황

일본의 식량원조는 국가간 협약이 맺어진 1967년 ‘식량원조협약(Food Aid Convention)’을 계기로 1968년부터 시작되었다. 당시부터 현재까지 식량지원을 포함한 해외원조정책은 외무성에서 총괄하고 있다. 식량원조사업에 대해서도 외교업무를 전담하는 외무성이 주무부처로서 ODA에 포함하여 정책을 수행하고 있으며, 식량원조사업 관련예산도 외무성 예산에 편성되어 있다. 외무성 예산에서 직접 FAC나 WFP에 공여금을 납부하면 되기 때문에 굳이 농림수산성이 관여할 사항이 아니었다는 것이다.

식량원조를 외무성이 담당하게 된 배경으로, 첫째는, 1967년에 FAC 가입 당시부터 식량원조를 현금 베이스로 지원했으므로 농림수산성이 관여할 필요가 없었다는 점이다. 둘째로, 1960년대에 일본은 식량이 부족한 상황이었기 때문에 물적 지원이 불가능했으며, 현재도 예컨대 쌀을 원조할 수 있을 만큼 과잉상태가 아니므로 현금지원을 기본으로 하고 있다.

또한 ODA 사업을 통한 지원대상국과 지원내용이 다양하므로, 농림수산성 이외에도 산업이나 교육 등 관계부처의 협조를 받고 있는 정도이며, 식량지원에 관한 자문이 필요한 경우에 농림수산성의 협조를 받는 정도로 추진되고 있다. 따라서 해외원조 실무를 담당하는 JICA에서도 직접적으로 식량원조사업에 관여하지 않고 있다.

일본의 FAC 공약액(Commitment)은 1968년에 최소공약액으로 30만 톤(밀 환산)을 약정하고 현금 지원하였으며, 그 후 매년 지원액을 증액하여 2018년에는 100억엔을 지원하였다. 일본의 FAC 공약액은 회원국으로서 최소의무를 준수하는 수준으로 유지하고 있으며, 그밖에 WFP나 FAO 등 국제기구를 통한 지원도 많이 수행하고 있으며, 아울러 개별국가를 대상으로 하는 지원도 병행한다는 원칙이다. 국제기구를 통한 원조와 개별국가 원조의 비율은 대체로 50대 50 수준으로 알려진다.

현재 일본의 식량원조 형태는 4종류로 구분된다. 첫째, FAC 협약에 의거하여 매년 의무적으로 부과되고 있는 식량원조(이른바 ‘KR원조’)³⁶, 둘째, 세계식량계획(WFP)을 통한 인도적 지원, 셋째, 재해 시에 대응한 긴급무상원조 성격의 식량원조, 넷째, 대규모 식량원조 수요에 원활히 대응하기 위하여 정부미를 대여하는 긴급식량원조사업 등이다. 이 중의 첫째부터 셋째까지의 업무는 외무성에서 담당하며, 특히 FAC 공약 이행에 관한 농림수산성의 협조 사항은 현물 원조를 요청 받는 경우에 외무성에 의견을 전달하는 수준이며, 이에 대해서도 FOB 가격으로 판매하고 차액분을 보전하는 방식을 유지하고 있다.

<표 6-2> 일본의 식량원조 체계와 방식

사업명	사업 목적	식량지원 형태	식량지원 성격
식량원조 (KR)	-개도국의 식량부족 완화 -개도국 안정에 기여	-양국간 원조 -국제기관과 연계	-거시적·중장기적 지원 -매년 희망조사에 근거하여 계획적 지원
긴급무상 자금협력	-재난피해자, 난민, 피난민 등의 구제	-양국간 원조 -국제기관에 납부	-긴급·단기적 지원 -신속성 중시, 절차 간소화
국제기구 지원	-국제기관의 활동 지원	-국제기구에 납부	-국제기구의 프로그램 지원 (단기 또는 중장기)

자료: 저자 작성.

36 1995년의 국제곡물협정 개정에 식량원조협약이 반영되었는데, 당시 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 과정에서 케네디 대통령의 제안으로 관세일괄인하 협상(Kennedy Round)과 함께 식량원조협약이 개정되어 ‘KR원조’라 부르게 되었다.

쌀을 직접 지원한 인도적 차원의 긴급식량원조사업에 대해서는 그동안 2건을 추진한 것뿐이다. 즉, 1999년에 인도네시아 지원, 2002년에 북한 원조이다. 인도네시아에는 1999년에 쌀 70만 톤(MMA 42만톤+국내산 28만톤)을 지원하였으며, 2009년부터 2028년까지 20년간 분납 방식으로 쌀을 상환 받기로 하여 2018년 현재 절 반 정도가 이행되었다. 북한에는 2002년에 쌀 50만톤을 차관 방식으로 지원했으며, 그동안 상환은 전혀 이루어지지 않았다.

최근 일본은 아프리카 남부 국가에 농업기술 지원을 적극적으로 다양하게 추진하고 있다. 아프리카 남부는 위도와 기후 면에서 일본이나 한국과 유사하여 논벼 재배에 적합하며, 주민들도 쌀을 주식으로 하고 있으므로 농업기술 수용역이 높다는 판단이다. 다만, 쌀밥이 아니라 수프(soup) 또는 카레라이스(curried rice) 형태로 먹는 습관이므로, 기술 지원에서는 육종부터 재배 및 가공에 이르기까지 지원 분야가 다양하다.³⁷

그 중에서도 특별사업이 2008년부터 실시되고 있는 ‘아프리카 벼농사 진흥 공동체(Coalition for African Rice Development, CARD)’ 프로그램이다. 주된 목표는 아프리카의 쌀 생산을 2배 늘리겠다는 것인데, 제1단계인 CARD 1(2008~2018년)은 2018년까지 쌀 생산을 1,400만 톤에서 2,800만 톤으로 2배 증가시키는 목표이다. 이 사업의 지원대상 국가는 23개국이고, 13개 운영기관에 의한 국제적인 협력이 진행되고 있다. 제2단계인 CARD 2(2019~2030년)는 또 다시 쌀 생산량 2배 증산(2,800만 톤 → 5,600만 톤)한다는 목표로, 지원대상 국가는 23개국에 9개국이 추가될 예정이다.

37 일본도 한국과 마찬가지로 자포니카 쌀을 원조한 경험이 있기에 아프리카 남부의 쌀 조리법에 대하여 JICA 山田英也 상급심의역에게 질문하였는데, “아프리카에서도 인디카 쌀을 많이 먹지만 자포니카 쌀도 죽이나 수프를 끓여 먹는데는 상관 없다.”는 답변이었다. 인디카 쌀의 일반적인 조리법은 물에 넣고 삶듯이 끓인 후에 물을 따라내고 익힌 쌀을 건져서 양념과 버무려 먹은 것이라고 한다.

3. 외국 식량원조 사례의 정책적 시사점

세계의 많은 국가들이 국제사회의 책임감 있는 구성원으로서 역할하기 위하여 인도적 목적의 식량원조를 실시하고 있다. 유럽 국가들이 제국주의 침략 등 수많은 역사적 과오에도 불구하고 지구촌의 긍정적 이미지를 가지는 이유도 바로 다양한 원조 활동, 그 중에서도 인간의 기본적 욕구이자 생명 존속에 직결되는 식량원조를 펼치고 있기 때문이라고 일컬어진다. OECD 국가들이 식량원조협약(FAC) 가입하고 개도국에 대한 식량원조를 실시하는 것은 경제선진국으로서의 역할이기도 하지만, 한편으로는 인도적 활동을 통하여 국격을 높이는 효과를 기대하는 것이기도 하다.

이하에서는 주요국들이 식량원조 정책을 수행하는 이념과 목적, 지원 방식, 추진기구에 관하여 정리하면서 우리나라에 대한 시사점을 찾고자 한다.

먼저, 식량원조의 이념과 목적에 대해서는 모든 국가들이 인도적 측면의 지원이라는 것을 기본이념으로 삼고 있다고 일괄할 수 있을 것이다. 사회주의국가인 러시아가 FAC에 가입한 것도 인도적 지원을 위한 국제기구에 동참한 것으로 해석할 수 있을 것이다. 특히 EU는 인도적 지원을 기본으로 식량 이외에 보건, 의료, 교육, 위생, 여성보호, 아동보호, 재난구제 등의 다초점 원조를 시행해 오고 있다.

그러나 식량원조의 목적에 대해서는 각국의 이해관계가 조금씩 다르게 전개되고 있다. 미국이 말하는 식량안보 강화 및 국제개발협력의 궁극적 목표는 미국의 안전보장, 경제적 이익확보, 인도적 차원의 저개발국 경제지원으로 설정되어 있다. 인도적 차원의 지원도 중요하지만, 미국의 안전보장이나 경제적인 이익 확대를 위해 개발협력은 활용하는 측면이 강하게 내포되어 있다. 일본의 경우에도 개도국에 대한 식량원조가 기본적으로 일본의 국익 추구에 있으며, 특히 식량원조를 개도국의 개발협력을 위한 수단으로 규정하면서 공적개발원조(ODA)를 외교정책의 중요한 수단으로 활용하도록 규정하고 있다. 개도국의 발전을 지원함으로써 일본의 국익에 도움이 되어야 한다는 것이다.

미국이나 일본이 경제대국으로서 글로벌 식량안보 및 국제개발협력 분야의

선도적인 역할을 수행하는 국가임은 틀림없는 사실이지만, 자국의 이익에 부합하지 않으면 안된다는 원칙을 설정하고 있는 점은 우리나라의 식량원조 정책에 시사점을 주는 것이다. 개도국 지원과 자국 이익의 접점을 찾는 지혜가 필요한 부분이다.

<표 6-3> 주요국 식량원조 정책의 비교

	미국	EU	일본
이념	세계 식량안보 및 빈민 구호	인도적 식량 지원	일본의 국익 추구 및 개도국 발전 협력
목적	잉여농산물 처리	난민 유입 방지	상대국 경제협력 지원
지원 방식	현물 지원 중심	수혜국 희망 반영 (현물+현금)	현금 지원 위주
관련 조직	국제개발처(USAID) 밀레니움전략공사(MCC) 미래식량처(FTF)	유럽인도적원조기구 (ECHO)	일본국제협력기구(JICA)

자료: 저자 작성.

식량원조의 지원 방식에 대해서는 이론적으로 논란이 제기되는 이슈이다. 개도국의 기아 문제를 해소하는 가장 직접적인 방법은 먹을거리를 바로 공급해주는 식량원조 방식이다. 상당수의 수원국에서 농업생산 여건이 열악하고 식량 공급을 위한 시장이 형성되어 있지 않은 점 등을 고려하면, 현물원조를 통한 지원이 가장 즉각적이고 효과적인 측면이 있다. 인도적 측면이나 효과성 측면에서 현물 식량원조의 당위성은 부인할 수 없지만, 장기적으로는 수원국의 식량 공급력에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다.

또한 식량원조가 수원국의 요청보다는 공여국의 이익을 중심으로 추진되어 왔다는 비판도 부인할 수 없다. 대표적으로 미국은 잉여농산물 처리를 목적으로 해외 원조를 실시해 왔으며, 1960년대 우리나라가 식량원조를 받은 것도 미국산 밀과 옥수수였다. 그러나 공여국이라고 해서 물적 원조가 가능한 것은 아니다. 일본은 1968년에 FAC에 가입할 당시는 식량부족국가였으므로, 현금을 기탁할 수밖에 없었고, 현재도 곡물을 원조할 수 있는 형편이 아니다. EU는 현

물과 현금 지원을 병행하면서 수혜국의 요청에 대응하는 방식을 택하고 있는 것도 참고할 만한 사항이다.

또한, 미국과 EU를 제외한 FAC 회원국들은 최소연간공약을 유지하는 수준으로 매년 공약하고 있는데, 이것은 물가상승률을 감안하면 실제로는 실질원조액이 오히려 줄어드는 셈이다. 그리고 자국의 화폐가치로 공약하고 있으므로 환율 변동에 따른 위험도 피할 수 있다.

식량원조사업을 담당하는 추진기구로, 각국 정부는 직접 예산을 집행하여 국제기구 WFP에 기탁하는 방식을 택하는 경우가 많다. 그러나 현물 원조인 경우에는 정부 외곽조직이나 민간단체를 활용하는 사례도 있다. 예를 들어 EU는 대외원조 전담조직인 유럽인도적원조기구(ECHO)를 통하여 140여 개국에서 FAO, UNICEF, WHO, UNHCR 등과 파트너십을 형성하여 다양한 원조 활동을 펼치고 있다. 미국은 현물 지원하는 경우에 외곽조직인 국제개발처(USAID)에서 담당하고, 그밖에 WFP를 통한 지원 이외에도 민간단체들을 다양하게 활용하고 있다. 우리나라가 식량원조를 물적 지원으로 선택하여 안정적으로 수행하기 위해서는 정부의 유관기관이나 민간단체를 충분히 활용하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

제 7 장

식량원조사업의 정책 과제와 추진 방안

1. 식량원조사업의 정책 과제

식량원조사업은 국제기구인 FAC 협약을 준수하고 WFP의 협력을 바탕으로 수행하게 된다. 따라서 FAC 협약에 따른 회원국으로서 지켜야 할 이행사항을 면밀히 살펴볼 필요가 있으며, 특히 중장기적으로 우리나라가 외국에 식량을 원조하기 위한 수혜국 선정이나 원조 방법에 관하여 현물원조의 국제법 합치성 및 경제적 효과성을 검토할 필요가 있다.

1.1. FAC 회원국의 이행사항 점검³⁸

(1) 최소연간공약 준수

FAC 회원국은 협약 제5조에 의거하여 매년 국제사회에 대한 식량원조의 최소한 수준을 공약하고 이를 이행해야 한다. 우리나라는 2018년 1월에 FAC 회원국으로 가입하면서 최소연간공약으로 460억 원을 지원하기로 약정하고 식량

38 최원목 외(『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』, 이화여자대학교 산학협력단, 2017) 연구에서 정리한 FAC 가입에 따른 우리나라의 부담 내용을 인용 수정하였다.

원조사업에 참여하게 되었다. 이 최소연간공약은 매년 12월 15일 이전까지 익년의 상황 변화를 고려하여 조정할 수 있다. 그러나 회원국들의 사례를 보면, 그동안 최소공약 수준을 증액한 사례는 있지만, 이를 낮춘 사례는 없다는 것도 염두에 둘 사항이다.

부득이하게 최소공약 의무를 이행하지 않는 경우에 협약에 의한 강제조치는 없다는 점도 고려할 사항이다. 실제로 캐나다는 FAC에 약정한 공약을 이행하지 않은 경험이 다수 있었는데, 이에 대한 강제조치가 취해진 바는 없다. 어떤 해에 공약 수준을 달성하지 못하게 되면, 그 다음해의 공약 수준에 합산하여 공약액을 증가시키면 될 뿐이다. 만일 어떤 해에 최소연간공약의 한도를 채우지 못하는 경우에도 그 사정을 보고하면 운영위원회의 결정으로 미이행 부분에 대한 이행의무를 면제받을 수 있다.

또한, FAC는 식량원조를 위한 운송비나 배급비용에 대하여 공여국 부담원칙을 규정하지 않으면서, 이러한 비용을 공여국이 부담하는 경우에 이를 최소연간공약에 산입해 넣을 수 있도록 허용하고 있다. 우리나라가 2018년도 최소연간공약으로 지원한 460억 원에는 쌀 5만 톤에 대한 도정·포장·가공·내륙운송·하역 등의 비용이 포함되었다. 이들 비용 중의 일부는 물량의 증가에 비례하지 않는 고정비 성격의 비용도 포함되므로, 차후에 원조 물량을 늘리게 되면 원가를 낮출 수 있는 요소가 될 것이다.

(2) 연례보고서 작성 및 정보 교환

우리나라는 FAC 회원국으로서 정부의 식량원조에 관한 정책 방향, 실제 지원 내용 등에 대하여 연례적으로 사무국에 보고해야 하고, 여타 당사국들의 정보 교환 요청에도 협력해야 하며, 수원국의 현지 시장 교란을 방지하기 위한 가격 모니터링 및 협의회 설치 등을 실시해야 한다.

이러한 연례 보고와 정보 교환은 공식적인 식량원조국가로 회원국들과 공조하기 위한 필수적 절차라 볼 수 있다. 아울러 수원국의 시장 교란 방지를 위한 현지의 가격 모니터링은 FAC에 가입하지 않고 해외원조를 하는 경우에도 필요한 절차라는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, WTO 농업협정 제10조 4항 상의

FAO 원칙을 준수하기 위하여 다자검증을 받으려면 이러한 현지 시장의 교란 가능성 여부에 대한 자료가 필요하며, 나이로비 각료회의 결정에 의한 “농산물 시장에 부당한 영향을 미치지 않을 것을 보장”할 원칙(제24항)을 준수하기 위해서도 이러한 모니터링은 필요하다. 즉, 이러한 행정 소요는 FAC 가입 여부와 관계없이 어차피 발생하는 비용인 것이다.

(3) 국제곡물이사회(IGC) 투표권 및 분담금 납부

우리나라가 FAC 회원국이 됨으로써 국제사회에서의 위상 제고와는 별개로 국제곡물이사회(International Grains Council, IGC)에서 각국의 투표권이 높아지는 실제적 혜택이 있다. 국제곡물협약의 관련규정에 의하여 IGC 내 투표권은 각국의 곡물교역량 뿐만 아니라 FAC 회원국 여부까지 감안하여 배정되기 때문이다.

한편, FAC 협약에 회원국의 분담금 납부에 관한 규정은 별도로 없으며, 현재 국제곡물이사회 사무국이 식량원조위원회의 사무국 역할을 수행하고 있으므로 FAC 회원국의 재정적 부담은 없다.

1.2. 식량원조 방법에 관한 국제법 규정

(1) 농업무역협정

WTO 협정이나 FTA 협정에서는 국제적인 현물 식량지원을 금지하는 조항을 두고 있지 않으므로, 현물 지원이 WTO나 FTA 규정에 저촉되는 문제를 야기하지 않는다. 다만, 국제법적 의무규정인 WTO 농업협정 제10조 1항과 4항 위반이 발생하지 않도록 다음과 같은 사항에 유의해야 한다.

첫째, 식량원조가 수혜국에 대한 공여국의 농산물 수출과 직간접적으로 연계되지 않아야 한다(제4항 가). 따라서 끼워팔기식 원조나 공여국 농산물 구매를 조건으로 한 원조 등은 금지된다. 현금으로 원조하면서 그 현금으로 한국산 농산물을 구입할 것을 조건으로 부과할 수는 없는 것이다.

둘째, FAO 잉여농산물 처분과 협의의무 원칙(FAO Principles of Surplus

Disposal and Consultative Obligations)에 따라 수행되어야 한다. 또한, 적절한 경우 FAO의 통상판매요건(Usual Marketing Requirements, UMRs) 제도에 따라 수행되어야 한다(제4항 나). 이는 양허적 조건으로 원조되는 식량이 수혜국에서 추가적인 소비로 귀결되어야 하고 통상적인 상업적 수입을 대체하지 않도록 보장하고자 하는 취지이며, 수혜국의 농업생산을 저해하거나 부정적인 영향을 미치지 않도록 하려는 것이다. 그리고, 통상판매요건은 양허적 조건 하에서 원조되는 농산물에 대해서도 원조에 추가하여 통상적인 수준의 사업적 수입을 유지하겠다는 수혜국의 의사를 존중한다는 취지이다.

셋째, 가능한 한 완전한 무상공여 형태로 지원하거나, 1986년 식량원조협약(Food Aid Convention) 제4조에 규정된 조건보다 수혜국에 불리하지 않은 조건으로 지원해야 한다(제4항 다). 즉, 식량원조는 최대한 무상지원 형태로 지원하고, 경우에 따라 불가피하게 신용판매 형태로 지원하는 경우에도 20년 이상 장기상환 조건으로 시장금리보다 낮은 금리로 지원함으로써 수혜국에 경제적 부담이 되지 않도록 하려는 취지이다.

따라서 국제식량원조 공여국이 원조를 제공하면서 농산물 수출과 연계하거나 FAO 원칙 및 FAC 조건보다 수혜국에 불리하게 제공하는 것은 해당 농산물 생산자에게 우회적으로 수출보조 혜택을 제공하는 것으로 간주되며, 결과적으로 WTO 협정 제10조 1항 및 4항을 위반하게 되는 것이다.

(2) WTO 나이로비 각료회의 결정

WTO 각료회의 결정은 WTO 최고의사결정기구의 공식적인 결정(WTO 협정 제9조 1항)이므로, WTO 회원국의 의사결정을 구속한다. 다만, 이러한 구속력이 WTO 협정문과 같이 국제법적 구속력을 지니는지, 아니면 정치외교적 구속력에 불과한지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 만일 정치외교적 구속력을 지닌다고 보더라도 WTO가 국제교역질서를 규율해 나가는데 지침이 되고, WTO 협정문을 해석하는데 기준이 되는 것은 피할 수 없다.

2015년 WTO 나이로비 각료회의 결정에서 식량원조에 관한 규정이 언급되어 있으므로, 그 주요 내용을 발췌하면 아래와 같다.

1) 식량원조 수혜국의 동종/대체 상품 생산에 부정적 영향이 있을 것이라고 합리적으로 예상한 경우에 현물원조를 지양해야 한다. 또한 국제식량원조가 이미 수립되고 운용중인 농산물의 상업적 시장에 부적절하게 영향을 미치지 않을 것을 보장해야 한다.(제24항)

2) 식량원조를 현금 방식으로 실시하는 회원국의 경우에 이를 계속하도록 장려한다.(제25항)

3) 현금이 아닌 다른 방식의 회원국들은 긴급상황 및 위기상황이나 UN과 수혜국이 요청하는 개도국 능력의 향상 요구에 부응하여 현금 및 현물 원조를 제공하도록 장려한다.(제25항)

4) 회원국은 모든 형태의 국제식량원조를 제공할 수 있는 유연성을 최대한 허용함과 아울러 FAC 협약에 의거하여 현금을 위주로 지원하도록 하며, 다른 조건과 연계되지 않은 국제식량원조의 방향으로 전개되기 위하여 노력할 것을 약속한다.(제30항)

5) FAC는 원조대상의 현물 목록(쌀, 콩, 곡물, 설탕, 가공식품, 과일, 채소, 소금 등)을 명시적으로 규정하여 현물원조 체제를 구축하고 있다. 다만, 당사국들이 준수해야 할 식량원조의 원칙으로 “가능한 한 조건 없는 현금 기반 식량원조를 점차로 늘려나가야 한다”라고 규정한다.(제2조 (b))

이상에서 정리한 나이로비 각료회의 결정문과 동 결정문 제30항이 원용하고 있는 FAC 조항을 살펴볼 때, 현물 원조를 포함하여 모든 형태(all types)의 식량원조를 허용하는 유연성(maximum flexibility)을 강조하고 있음을 알 수 있다. 현물 원조를 일반적으로 금지하는 원칙을 규정하거나 이를 장려하고 있지는 않음을 알 수 있다. 오히려 식량원조의 방식이나 형태에 대하여 유연성을 허용하고 있으며, 현물 원조를 제공할 수 있는 정책적 유연성을 보장하고 있는 것이다. 다만, 현물 원조로 인하여 수혜국의 동종/대체 상품 생산에 부정적 영향이 있을 것으로 예상되는 경우에는 현물 원조를 지양해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 기존에 현금으로 원조를 실시하고 있는 회원국의 경우에는 현금 원조를 계속하는 것도 장려하고 있다.

(3) 식량원조협약

FAC 회원국들은 식량원조협약을 준수하면서 해외원조를 수행해야 할 국제 법적 의무가 있으며, FAC 협약에서 식량원조 방법과 관련된 조항을 살펴보면 아래와 같다.

1) FAC 당사국들이 항상 준수해야 할 식량원조의 원칙(principle)으로 “가능한 한 조건 없는 현금 기반 식량원조를 점차로 늘려나가야 한다(increasingly provide untied cash-based food assistance, whenever possible)”라는 규정이다. (제2조 (b))

2) FAC 당사국들이 최소연간공약을 달성하기 위한 활동은 ①적격 제품(eligible products) 제공, ②현금 제공 및 ③영양개선 활동(nutritional interventions)을 포함하고 있다.(제4조) 그리고 최소공약 수준은 화폐 금액이나 물량 지원의 양으로 설정한다.(제5조)

3) 식량원조 대상제품(eligible products)은 FAC 운영위원회가 목록을 마련하고 있는데, 여기에는 곡물, 쌀, 콩, 설탕, 가공식품, 과일, 채소, 소금 등이 해당된다.(FAC 이행 및 절차 규칙 3조)

따라서 FAC 회원국들은 현물 지원이 금지되는 것은 아니며, 쌀을 비롯한 곡물류가 FAC의 원조대상 품목에 포함되어 있으므로, 최소공약 금액을 설정하면서 그 형태를 곡물로 지원할 수 있는 것이다.

1.3. 현물 원조 방식에 관한 검토

(1) 현물 원조의 장단점

식량원조의 현물 지원은 2015년 WTO 나이로비 각료회의 결정에서 지적된 대로 점차 줄여나가야 하는 원조 방식이다. 실제로, 현금 지원이나 식량의 현지 구매를 장려하고 있는 EU 등 선진 공여국들의 추세와 부합하지 않는 측면이 있다. 곡물과 같은 현물 지원은 운송비 등 부대비용이 많이 소요되는 단점도 지적된다. 또한, 현금을 지원하게 되면 수원국 현지에서 농산물 생산과 시장을 발전시키는데 기여할 수 있다는 장점도 있다. EU는 2006년 1월에 “수원국 현

지의 농업생산과 농산물시장을 촉진시키기 위하여 해외 식량원조를 주로 현금으로 지원할 것임”을 선언한 바가 있다.

그러나 식량원조 수원국의 곡물 시장이 잘 발달하지 않거나 시장규모가 작은 경우에 현금 원조에 따라 현지 구매가 이루어지게 되면, 현지의 곡물 값이 폭등하게 되어 가난한 사람들에게 오히려 위협을 가하게 되는 문제가 발생할 수 있다. 폭동 등 분쟁지역에서는 현금을 가지고도 현물을 구입하기 위해서는 적지 않은 위협을 감수해야 하는 상황도 존재한다.

<표 7-1> 현물 원조와 현금 원조의 장단점 비교

	현물 원조	현금 원조
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공여국의 잉여농산물 처리 ○ 수원국 현지에서 즉시 식량으로 사용 가능 ○ 곡물가격 변동과 무관하게 일정 물량 공급 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수원국이 원하는 시기에 필요한 식량 구입 가능 ○ 수원국과 주변국가의 농업생산 및 시장 발전에 기여
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 간접비용(운송,보관,배포 등) 소요 ○ 국제 농산물 시장에 영향 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현지의 곡물가격 상승 우려 - 분쟁지역에서는 곡물 구입 위험 ○ 원조금의 유용 가능성

자료: 저자 작성.

이러한 점에서 현물 원조의 장점이 부각될 수 있다. FAC에서 현물 원조로 공약하게 되면 해당 곡물의 가격과 상관없이 일정량의 곡물을 원조할 것을 약속하는 것이므로, 해당 곡물의 수원국 입장에서는 일정한 물량을 공급받을 수 있다는 예측 가능성이 커다란 장점이다. 또한, 현물 시장이 발달하지 않는 지역에 대한 원조의 경우에는 현금을 원조하더라도 현지에서 현물을 구매할 수 없으므로 어차피 해외에서 현물을 수입해 와야 하는 상황이 있을 수 있다. 곡물을 원조 받아서 현지에서 바로 식량으로 사용할 수 있다는 점은 현물 원조가 가지는 가장 큰 장점이고 유리성이다.

우리나라가 이번에 지원한 쌀에 대한 수원국 주민들의 반응조사에서도 즉시 식량으로 사용할 수 있다는 점에 더하여 식단의 다양성 측면에서도 긍정적인 평가를 받았다. 우리 쌀이 단립종이라 익숙하지는 않지만 기존에 먹던 쌀보다

맛있고 품질이 매우 우수하여 매일 먹을 수 있으며, 아이들에게도 기존의 옥수수를 대체하여 식단의 다양화에 기여할 것으로 평가하였다.

(2) 현물 원조의 경제적 효과성

앞에서 지적한 바와 같이 곡물을 원조하는 경우에는 운송·보관·배포 등 간접비용이 과도하게 발생하여 비용 대비 편익이 낮아 원조의 경제적 효과성이 떨어진다는 의견이 제시될 수 있다. 그러나 원조의 ‘효과성(effectiveness)’이라는 개념을 단순히 원조 과정에서 발생하는 이익과 비용만을 계산해서 판단하는 것은 타당하지 않다.

식량원조 공여국 입장에서 현물 원조를 택하는 가장 큰 이유는 잉여농산물 처리로서, 곡물의 해외방출을 통해 국내 곡물시장의 순기능을 유도하고, 아울러 곡물 보관비용도 줄이는 효과가 있기 때문이다. 현금 원조의 경우에는 ‘조건 없는’ 원조 원칙(WTO 농업협정 제10조 4항)에 의거하여 원조한 금액으로 반드시 공여국의 농산물을 구매하도록 조건화할 수 없다는 점에서 국내시장에서의 순기능이 발생하지 않는다는 점을 감안해야 한다. 또한, 곡물을 해외에 원조하지 않더라도 사료용 처분 등에 따른 간접비용도 발생하게 된다.

아울러, 수원국의 현지 사정으로 현물 시장이 발달하지 않은 지역이나 폭동 등에 따른 분쟁지역에 원조를 실시하기 위해서는 현물 원조가 불가피하다. 현물 원조의 경제적인 효과성 여부를 판단하기 이전에 현실적으로 현물을 지원할 수밖에 없는 불가피한 방식이라는 점도 고려해야 한다.

그러므로 식량원조의 현물 원조에 대한 경제적 효과성은 공여국 측면에서뿐만 아니라 수원국 측면을 포함하여 모든 이익과 비용을 종합적으로 합산해서 판단하는 것이 바람직하다.

(3) 각국의 현물원조 동향과 시사점

FAC 회원국 중에서 현금 형태로 일관되게 원조하는 나라는 일본, 호주, 오스트리아 등을 꼽을 수 있다. 그 배경은 자국의 곡물이 여유가 없거나 수원국에 필요한 식량을 구입할 수 있도록 자율성을 주기 위한 것이다.

이렇게 현금 지원을 고수하는 일부 국가가 있기는 하지만, 2014년 FAC 회원국 전체의 현물 공여비율이 76%이고, 2015년 WFP 식량원조통계를 보더라도 전체 48억 달러 규모의 원조공여액 중에서 6억 8천만 달러 정도만이 현금이전(cash-based transfers) 형태로 지원되었다. 이러한 통계에서 나타나듯이 국제적으로 현물 지원의 경향이 주류를 형성해 가고 있는 것이다.

외국 사례를 보더라도, 유럽의 경우 국가별로는 현물원조 관행이 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 프랑스와 덴마크는 현물 형태로 양자 지원하는 정책을 고수하고 있으며, 스위스는 분유를 현물 형태로 제공하고 있다. 미국은 잉여농산물을 활용하여 식량원조의 90% 이상을 현물 형태로 제공하고 있으며, 캐나다도 70% 이상을 현물 형태로 원조하고 있다. 러시아도 자국에서 생산된 밀가루, 콩, 해바라기유 등으로 현물을 지원하고 있다. 다만, EU는 현금원조를 장려하는 추세이다.

일찍이 식량원조를 실시한 선진공여국들은 현물 원조를 집중적으로 실시하고 있으며, 이러한 지원 방식이 적어도 단기간에는 변화되지 않을 것으로 평가할 수 있다. 예컨대 WTO 농업협정 등에서 현물 원조를 규제할 경우에는 식량부족 국가에 원활히 지원되지 않을 우려도 있는 것이다. 이렇게 볼 때 우리나라가 2018년에 WFP를 통하여 국내산 쌀을 원조한 것은 국제적으로도 충분히 인정되고 있는 원조 방식이라고 평가할 수 있다. 우리나라가 식량원조를 추진하면서 현금 지원이 아닌 현물 원조로 시작한 실적에 비추어 앞으로도 현물 지원을 계속할 수 있는 정책적인 재량이 있다고 판단된다.

따라서 우리나라의 현물 원조가 수원국 내의 동종 또는 대체상품 생산이나 국제농산물 시장에 대한 부정적 영향을 사전에 평가하고, 이러한 영향을 미치지 않는 대상국가, 공여시기 및 공여량을 책정하여 현물 원조를 실시해 나가면 되는 것이다. 다만, FAC의 규정에서 당사국들이 준수해야 할 식량원조의 원칙으로 가능한 한 현금 지원을 점차 늘려나가야 한다는 점(increasingly provide)은 계속 고려해야 할 사항이다.

2. 식량원조사업의 효율적 추진 방안

우리나라의 FAC 식량원조사업을 효율적으로 추진하기 위한 방안에 대하여 외국 사례 및 2018년의 경험에 기초하여 먼저 기본 방향을 정리하여 제안한다. 그리고 이러한 기본 방향 하에서 2019년도 식량원조사업의 추진 방안 및 중장기적으로 고려해야 할 사항을 비롯하여 정부의 식량원조사업에 협력할 수 있는 원조기구에 대해서도 검토하여 대안을 제시하고자 한다.

2.1. 식량원조의 기본 방향

첫째, 우리나라의 식량원조가 세계 기아 문제의 해소에 이바지하기 위한 인도적 목적의 지원임을 명확히 설정한다.

우리나라보다 먼저 식량원조를 실시하고 있는 국가들이 모두 그러하듯이 국제적인 식량원조의 목적에 대해서는 세계의 기아와 빈곤을 해소하기 위한 인도적 지원이라는 점을 기본이념으로 삼고 있다. 우리나라도 FAC 식량원조사업을 인도적 차원으로 성격을 규정하는 것에 무리가 없을 것이다. 더욱이 우리나라는 과거에 식량원조를 받았던 경험이 있기 때문에 개도국에 대한 식량원조는 이제 OECD 회원국으로서 국제사회의 책임인 셈이다. 일부에서 국내의 극빈자를 우선 지원해야 하지 않느냐는 지적도 있지만, 대한민국이 선진국 그룹의 일원으로 개도국 원조에 동참해야 하는 시대에 와 있다는 사실에 국민적 공감대를 형성해 나아갈 필요가 있다.

둘째, 식량원조의 대상과 방식에 대해서는 국제협력과 국내경제에 도움이 되는 방향으로 실시하도록 한다.

우리나라가 2018년에 국제기구를 통한 식량원조에 참여한 배경으로, 대외적으로는 OECD 회원국으로서 개도국을 지원하기 위한 ODA 활동을 다양하게 수행하고 있으며, 국내적으로는 우리의 주곡인 쌀의 신규 수요 창출을 위한 대안이었기 때문이다. 또한 개도국의 기아 문제를 해소하는 가장 효과적인 방법은 먹을거리를 바로 공급해주는 식량원조 방식이므로, FAC 약정에서 국내산 쌀을 지원하는 현물 원조 방식을 택하였다. 따라서 이러한 현물 원조 방식은

우리 정부의 결정으로 지속할 수 있으며, 지원 물량은 국내 쌀 수급 상황을 보아가며 상향 조정해 나가면 될 것이다. 나아가 중장기적으로는 품목별 국내 수급 상황을 고려하여 원조 품목을 다변화하는 방식과 현금 지원을 병행하는 방식에 대해서도 검토할 필요가 있으며, 식량원조를 기반으로 수원국과의 국제협력 파트너십을 구축해 나가는 것도 중요하다.

셋째, FAC 식량원조사업은 농업정책의 소관 업무로 추진해야 하며, 식량원조사업을 보조하기 위한 기구 등에 대하여도 적절히 업무를 위탁하여 효율적인 추진을 도모하도록 한다.

FAC 회원국들은 식량원조사업을 실시하기 위하여 정부가 직접 예산을 집행하여 국제기구 WFP에 기탁하는 방식을 택하는 경우가 많다. 우리나라는 국내의 쌀 수급과 연계하여 현물 원조를 실시하는 만큼 농업정책을 담당하는 농림축산식품부가 지속적으로 관할하는 것이 바람직하다. 그리고 정책 결정에 따른 실질적인 식량원조 업무는 산하기관 및 단체에 위탁하여 신속하고 효율적으로 집행되도록 하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

2.2. 식량원조사업의 관련제도 및 지원체계 정비

우리나라 식량원조사업이 정책의 일관성을 가지고 안정적으로 추진되기 위해서는 제도적으로 위상이 정립될 필요가 있다. 가장 바람직한 것은 독립적인 법적 장치를 마련하는 것이지만, 우선은 현재 「농업·농촌 및 식품산업기본법」(법률 제15387호)에 “제13조(통상 및 국제협력)”, “제57조(농업·농촌 및 식품산업 분야의 국제협력)”이 규정되어 있으므로, 이를 보완하고 첨가하여 식량원조사업에 관한 법적 근거를 포함할 수 있을 것이다. 그리고 세부적으로 동법 시행령 및 시행규칙에서 식량원조사업의 목적, 기본이념, 사업내용, 수행체계 등을 규정하는 방안이다. 동법 개정 수요가 있을 때, 동 조항을 보완하여 식량원조사업에 관한 법적 근거를 마련할 수 있을 것이다.

다음으로, 식량원조사업의 효율적인 수행을 위하여 전담조직이나 기구를 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재와 같이 농식품부 소속기관이 협력하

면서 산하단체를 활용하는 것은 지원 물량이 적은 상황에서 가능하겠지만, 앞으로 지원 물량이 점점 증가하게 되면 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 현물 지원을 위주로 하는 미국에서 실시하고 있는 바와 같이 국제기구를 통한 지원 이외에도 민간단체들을 활용할 수 있고 국내의 해외운송업체를 이용할 수도 있다. 따라서 우리나라가 물적 지원인 쌀 원조를 계속하기 위해서는 단기적으로는 산하단체의 업무위탁으로 시작하여 역량을 키워나가면서 장기적으로는 별도 기구로 확대 발전시키는 방안을 고려해 봄이 바람직하다.

식량원조의 방법에 대해서도 중장기적인 로드맵을 수립할 필요가 있다. 먼저, WFP와 같은 국제기구를 통한 다자 지원과 개별국가에 직접 지원하는 양자 지원 방식을 적극 검토해야 한다. 양자 지원은 우리나라의 계획과 의지에 따라 선별적으로 지원 방향과 수혜 대상을 결정함으로써 국가이익 확보에 우선을 두고 식량원조를 활용할 수 있다는 점에서 유용하다. 반면에, 다자 지원은 국제사회의 공통 관심사와 협력 체제에 참여하고 기여함으로써 국가 이미지를 제고할 수 있는 장점이 있다. 따라서 장기적으로는 양자 지원과 다자 지원의 균형을 맞추어가는 방향으로 조정해 나가는 것이 바람직하다.

끝으로, 현물 지원과 현금 지원에 대한 검토이다. 단기적으로는 현행과 같이 국산 쌀 중심으로 WFP를 통해 현물원조를 시행해 나가되, 장기적으로는 국내 쌀 수급 상황을 보아가며 현물 지원과 현금 지원의 비율을 적절히 조합하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 현금 지원은 수원국의 필요에 따라 식량 구매력을 높일 수 있는 원조 방식이다. 또한 공여국 입장에서 직접 식량을 지원하기보다는 수원국의 자급력 향상을 돕는 것도 중요한 식량원조 방법이다. 우리나라가 1970년대에 식량 부족을 극복하고 쌀 자급을 실현하였듯이, 개도국에 농업기술 이전을 통하여 현지에서 식량자급력을 향상시킬 수 있도록 돕는 것은 국제농업협력 형태로 더욱 발전할 수 있을 것이다.

부 록

1. 식량원조협약(FAC) 협정문

Food Assistance Convention

The Parties to this Convention,

Confirming their continued commitment to the still valid objectives of the Food Aid Convention, 1999, to contribute to world food security, and to improve the ability of the international community to respond to emergency food situations and other food needs of developing countries;

Seeking to improve the effectiveness, efficiency, and quality of food assistance in preserving the lives and alleviating the suffering of the most vulnerable populations, especially in emergency situations, by strengthening international cooperation and coordination, in particular among the Parties and stakeholders;

Recognising that vulnerable populations have particular food and nutritional needs;

Affirming that States have the primary responsibility for their own national food security, and therefore for the progressive realisation of the right to adequate food as set out in the Food and Agriculture Organization (FAO) Voluntary Guidelines to support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted by the FAO Council in November 2004;

Encouraging governments of food insecure countries to develop and implement country-owned strategies that address the root causes of food insecurity through long-term measures, and that ensure proper linkages between relief, recovery

and development activities;

Referring to international humanitarian law and the fundamental humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence;

Referring to the Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, endorsed in Stockholm on 17 June 2003;

Recognising that the Parties have their own policies related to providing food assistance in emergency and non-emergency situations;

Considering the World Food Summit Plan of Action adopted in Rome in 1996, as well as the Five Rome Principles for Sustainable Global Food Security identified in the Declaration of the World Summit on Food Security of 2009, in particular the commitment to achieve food security in all countries and the ongoing effort to reduce poverty and eradicate hunger that was reaffirmed by the United Nations General Assembly in the United Nations Millennium Declaration;

Considering the commitments made by donor and recipient countries to improve development aid effectiveness by applying the principles of the Organisation for Economic Cooperation and Development's (OECD) Paris Declaration on Aid Effectiveness adopted in 2005;

Determined to act in accordance with their World Trade Organization (WTO) obligations, in particular any WTO disciplines on food aid;

Have agreed as follows:

ARTICLE 1

OBJECTIVES

The objectives of this Convention are to save lives, reduce hunger, improve food security, and improve the nutritional status of the most vulnerable populations by:

(a) addressing the food and nutritional needs of the most vulnerable populations through commitments made by the Parties to provide food assistance that im-

proves access to, and consumption of, adequate, safe and nutritious food;

(b) ensuring that food assistance provided to the most vulnerable populations is appropriate, timely, effective, efficient, and based on needs and shared principles; and

(c) facilitating information-sharing, cooperation, and coordination, and providing a forum for discussion in order to improve the effective, efficient, and coherent use of the Parties' resources to respond to needs.

ARTICLE 2

PRINCIPLES OF FOOD ASSISTANCE

The Parties, in providing and delivering food assistance to the most vulnerable populations, should always adhere to the following principles:

(a) General principles of food assistance:

(i) provide food assistance only when it is the most effective and appropriate means of addressing the food or nutrition needs of the most vulnerable populations;

(ii) provide food assistance, taking into account the long-term rehabilitation and development objectives of the recipient countries, while supporting the broader goal of achieving food security, whenever appropriate;

(iii) provide food assistance in a manner that protects livelihoods and strengthens the self-reliance and resilience of vulnerable populations, and local communities, and that prevents, prepares for, mitigates and responds to food security crises;

(iv) provide food assistance in such a way as to avoid dependency and minimise direct and indirect negative impacts on beneficiaries and others;

(v) provide food assistance in a way that does not adversely affect local production, market conditions, marketing structures and commercial trade or the price of essential goods for vulnerable populations;

(vi) provide food aid in fully grant form, whenever possible;

(b) Principles of food assistance effectiveness:

(i) in order to increase the amount available to spend on food assistance for vulnerable populations and to promote efficiency, minimise associated costs as much as possible;

(ii) actively seek to cooperate, coordinate and share information to improve the effectiveness and efficiency of food assistance programs, and the coherence between food assistance and related policy areas and instruments;

(iii) purchase food and other components of food assistance locally or regionally, whenever possible and appropriate;

(iv) increasingly provide untied cash-based food assistance, whenever possible and based on needs;

(v) only monetise food aid where there is an identified need to do so, and to improve the food security of vulnerable populations; base monetisation on transparent and objective market analysis and avoid commercial displacement;

(vi) ensure food assistance is not used to promote the market development objectives of the Parties;

(vii) avoid re-exportation of food aid to the maximum extent possible except to prevent or respond to an emergency situation; only re-export food aid in a manner that avoids commercial displacement;

(viii) acknowledge, where appropriate, that relevant authorities or relevant stakeholders have the primary role and responsibility for the organisation, coordination and implementation of food assistance operations;

(c) Principles on the provision of food assistance:

(i) target food assistance according to the food and nutrition needs of the most vulnerable populations;

(ii) involve beneficiaries in the assessment of their needs and in the design, implementation, monitoring and evaluation of food assistance, as well as other rel-

evant stakeholders, where appropriate;

(iii) provide food assistance that meets applicable safety and quality standards, and that respects cultural and local dietary habits and the nutritional needs of the beneficiaries;

(iv) uphold the dignity of beneficiaries of food assistance;

(d) Principles of food assistance accountability:

(i) take specific and appropriate measures to strengthen the accountability and transparency of food assistance policies, programs, and operations;

(ii) monitor, evaluate, and communicate, on a regular and transparent basis, the outcomes and the impact of food assistance activities in order to further develop best practices and maximise their effectiveness.

ARTICLE 3

RELATIONSHIP WITH WTO AGREEMENTS

Nothing in this Convention shall derogate from any existing or future WTO obligations applicable between Parties. In case of conflict between such obligations and this Convention, the former shall prevail. Nothing in this Convention will prejudice the positions that a Party may adopt in any negotiations in the WTO.

ARTICLE 4

ELIGIBLE COUNTRY, ELIGIBLE VULNERABLE POPULATIONS, ELIGIBLE PRODUCTS, ELIGIBLE ACTIVITIES, AND ASSOCIATED COSTS

1. "Eligible Country" means any country on the OECD's Development Assistance Committee (DAC) list of Official Development Assistance Recipients, or any other country identified in the Rules of Procedure and Implementation.

2. "Eligible Vulnerable Populations" means vulnerable populations in any Eligible Country.

3. "Eligible Products" means products for human consumption that comply with relevant national policies and legislation of the country of operation, including, as appropriate, applicable international food safety and quality standards as well as products that contribute to meeting food needs and protecting livelihoods in emergency and early recovery situations. The list of Eligible Products is provided in the Rules of Procedure and Implementation.

4. Eligible Activities for the fulfilment of a Party's minimum annual commitment in accordance with Article 5 shall be consistent with Article 1, and shall include at least the following activities:

- (a) the provision and distribution of Eligible Products;
- (b) the provision of cash and vouchers; and
- (c) nutritional interventions.

These Eligible Activities are further elaborated in the Rules of Procedure and Implementation.

5. Associated Costs eligible for the fulfilment of a Party's minimum annual commitment according to Article 5 shall be consistent with Article 1, and shall be limited to costs directly linked to the provision of Eligible Activities, as further elaborated in the Rules of Procedure and Implementation.

ARTICLE 5

COMMITMENT

1. To meet the objectives of this Convention, each Party agrees to make an annual commitment of food assistance, set in accordance with its laws and regulations. Each Party's commitment is referred to as its "minimum annual commitment".

2. The minimum annual commitment shall be expressed in terms of value or

quantity as further elaborated in the Rules of Procedure and Implementation. A Party may choose to express either a minimum value or a minimum quantity, or a combination of both for its commitment.

3. Minimum annual commitments in terms of value can be expressed in the currency chosen by the Party. Minimum annual commitments in terms of quantity can be expressed in tonnes of grain equivalent or other units of measure provided under the Rules of Procedure and Implementation.

4. Each Party shall notify the Secretariat of its initial minimum annual commitment as soon as possible and no later than six months following the entry into force of this Convention, or within three months of its accession to this Convention.

5. Each Party shall notify the Secretariat of any change to its minimum annual commitment for subsequent years no later than the fifteenth day of December of the year preceding the change.

6. The Secretariat shall communicate the updated minimum annual commitments to all of the Parties as soon as possible and no later than the first day of January of each year.

7. Contributions made to meet minimum annual commitments should be made in fully grant form whenever possible. With respect to food assistance counted towards a Party's commitment, not less than 80 per cent provided to Eligible Countries and Eligible Vulnerable Populations, as further elaborated in the Rules of Procedure and Implementation, shall be in fully grant form. To the extent possible, the Parties shall seek progressively to exceed this percentage. Contributions that are not made in fully grant form should be accounted for in each Party's annual report.

8. The Parties shall undertake to conduct all food assistance transactions under this Convention in such a way as to avoid harmful interference with normal patterns of production and international commercial trade.

9. The Parties shall ensure that the provision of food assistance is not tied directly or indirectly, formally or informally, explicitly or implicitly, to commercial exports of agricultural products or other goods and services to recipient countries.

10. To meet its minimum annual commitment, whether expressed in value or quantity, a Party shall make contributions that are consistent with this Convention and that consist of funding for Eligible Products and Activities, and Associated Costs, as set forth in Article 4, and as further elaborated in the Rules of Procedure and Implementation.

11. Contributions provided to meet the minimum annual commitment under this Convention may only be directed at Eligible Countries or Eligible Vulnerable Populations, as set forth in Article 4 and as further elaborated in the Rules of Procedure and Implementation.

12. The Parties' contributions may be provided bilaterally, through inter-governmental or other international organisations, or through other food assistance partners, but not through other Parties.

13. Each Party shall make every effort to meet its minimum annual commitment. If a Party is unable to meet its minimum annual commitment for a particular year, it shall describe the circumstances of its failure to do so in its annual report for that year. The unfulfilled amount shall be added to the Party's minimum annual commitment for the following year unless the Committee established under Article 7 decides otherwise, or unless extraordinary circumstances justify not doing so.

14. If a Party's contribution exceeds its minimum annual commitment, the amount of the excess, but not more than five per cent of its minimum annual commitment, may be counted as part of the Party's contribution for the following year.

ARTICLE 6

ANNUAL REPORTING AND INFORMATION SHARING

1. Within ninety days after the end of the calendar year, each Party shall provide an annual report, in accordance with the Rules of Procedure and Implementation, to the Secretariat, detailing how it met its minimum annual commitment under this Convention.
2. This annual report shall contain a narrative component that may include information on how the Party's food assistance policies, programs and operations contribute to the objectives and principles of this Convention.
3. The Parties should, on an ongoing basis, exchange information on their food assistance policies and programs and the results of their evaluations of these policies and programs.

ARTICLE 7

FOOD ASSISTANCE COMMITTEE

1. A Food Assistance Committee (the "Committee"), consisting of all of the Parties to this Convention, is hereby established.
2. The Committee shall make the decisions at its formal sessions and perform the functions that are required to carry out the provisions of this Convention in accordance with the principles and objectives of the Convention.
3. The Committee shall adopt rules governing its proceedings; it may also adopt rules elaborating further the provisions of this Convention to ensure that they are properly implemented. Document FAC(11/12)1 - 25 April 2012 of the Food Aid Committee of the Food Aid Convention, 1999 shall serve as the initial Rules of Procedure and Implementation for this Convention. The Committee may subsequently decide to modify those Rules of Procedure and Implementation.
4. The Committee shall make decisions by consensus, meaning that no Party

formally opposes the proposed decision of the Committee on a matter under discussion at a formal session. Formal opposition may occur either at the formal session or within thirty days after the circulation of the minutes of a formal session recording the proposed decisions concerned.

5. For each year, the Secretariat shall prepare a summary report for the Committee, to be drafted, adopted and published, in accordance with the Rules of Procedure and Implementation.

6. The Committee should provide a forum for discussion among the Parties with respect to food assistance matters, such as the need to mobilise appropriate and timely resource commitments to address the food and nutritional needs, especially in specific emergency and crisis situations. It should facilitate information-sharing with and dissemination to other stakeholders, and should consult with and receive information from them to support its discussions.

7. Each Party shall designate a representative to receive notices and other communications from the Secretariat.

ARTICLE 8

CHAIRPERSON AND VICE-CHAIRPERSON OF THE COMMITTEE

1. At the last formal session held in each year, the Committee shall decide on a Chairperson and a Vice-Chairperson for the following year.

2. The Chairperson shall have the following duties:

- (a) to approve the draft agenda for each formal session or informal meeting;
- (b) to preside at formal sessions or informal meetings;
- (c) to open and close each formal session or informal meeting;
- (d) to submit the draft agenda to the Committee for adoption at the beginning of each formal session or informal meeting;
- (e) to direct discussions and ensure that the procedures specified in the Rules of Procedure and Implementation are observed;

- (f) to invite the Parties to speak;
 - (g) to rule on points of order in accordance with the relevant Rules of Procedure and Implementation; and
 - (h) to ask questions and announce decisions.
3. If the Chairperson is absent from all or part of a formal session or an informal meeting, or is temporarily unable to fill the office of Chairperson, the Vice-Chairperson shall act as Chairperson. In the absence of the Chairperson and the Vice-Chairperson, the Committee shall appoint a temporary Chairperson.
4. If, for any reason, the Chairperson is unable to continue to fill the office of Chairperson, the Vice-Chairperson shall become Chairperson until the end of the year.

ARTICLE 9

FORMAL SESSIONS AND INFORMAL MEETINGS

1. The Committee shall hold formal sessions and informal meetings according to the Rules of Procedure and Implementation.
2. The Committee shall hold at least one formal session a year.
3. The Committee shall hold additional formal sessions and informal meetings at the request of the Chairperson or at the request of at least three of the Parties.
4. The Committee may invite observers and relevant stakeholders who wish to discuss particular food assistance related matters to attend its formal sessions or informal meetings in accordance with the Rules of Procedure and Implementation.
5. The Committee shall meet at a location determined in accordance with the Rules of Procedure and Implementation.
6. The agenda for formal sessions and informal meetings shall be developed in

accordance with the Rules of Procedure and Implementation.

7. The minutes of a formal session, which shall include any proposed decisions of the Committee, shall be circulated within thirty days after the formal session.

ARTICLE 10

SECRETARIAT

1. The Committee shall designate a Secretariat and request its services, in accordance with the Rules of Procedure and Implementation. The Committee shall request of the International Grains Council (IGC) that its Secretariat act as the initial Secretariat of the Committee.

2. The Secretariat shall perform the duties that are set out in this Convention and the Rules of Procedure and Implementation, perform any administrative duties, including the processing and distribution of documents and reports, and carry out other functions identified by the Committee.

ARTICLE 11

RESOLUTION OF DISPUTES

The Committee shall seek to resolve any dispute among the Parties concerning the interpretation or implementation of this Convention or the Rules of Procedure and Implementation, including any claim of failure to perform the obligations set out in this Convention.

ARTICLE 12

SIGNATURE AND RATIFICATION, ACCEPTANCE, OR APPROVAL

This Convention shall be open for signature by Argentina, Australia, the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, Canada, the Republic of Croatia, the Republic of Cyprus, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the European Union, the Republic of Estonia, the

Republic of Finland, the French Republic, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, Hungary, Ireland, the Italian Republic, Japan, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Slovak Republic, the Republic of Slovenia, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, the Swiss Confederation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America, at United Nations Headquarters in New York from 11 June 2012 until 31 December 2012. This Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval by each Signatory. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Depositary.

ARTICLE 13

ACCESSION

1. Any State listed in Article 12 that has not signed this Convention by the end of the signature period, or the European Union if it has not signed by that time, may accede to it at any time after that period. Instruments of accession shall be deposited with the Depositary.
2. Once this Convention has entered into force in accordance with Article 15, it shall be open for accession by any State other than those referred to in Article 12 or by a Separate Customs Territory possessing full autonomy in the conduct of its external commercial relations that is deemed eligible by a decision of the Committee. Instruments of accession shall be deposited with the Depositary.

ARTICLE 14

NOTIFICATION OF PROVISIONAL APPLICATION

Any State referred to in Article 12, or the European Union, that intends to ratify, accept, or approve this Convention or accede thereto, or any State or Separate Customs Territory deemed eligible under Article 13(2) for accession by a decision of the Committee but has not yet deposited its instrument, may at any time deposit a notification of provisional application of this Convention with the Depository. The Convention shall apply provisionally for that State, Separate Customs Territory, or the European Union from the date of deposit of its notification.

ARTICLE 15

ENTRY INTO FORCE

1. This Convention shall enter into force on 1 January 2013 if by 30 November 2012 five Signatories have deposited instruments of ratification, acceptance, or approval.
2. If this Convention does not enter into force in accordance with paragraph 1, the Signatories to this Convention that have deposited instruments of ratification, acceptance, or approval and States or the European Union that have deposited instruments of accession pursuant to Article 13(1) may decide by unanimous consent that it shall enter into force among themselves.
3. For any State or Separate Customs Territory, or the European Union, that ratifies, accepts, approves, or accedes to the Convention after the Convention enters into force, this Convention shall enter into force on the date of the deposit of its instrument of ratification, approval, acceptance, or accession.

ARTICLE 16

ASSESSMENT AND AMENDMENT PROCEDURE

1. At any time after the entry into force of this Convention, a Party may propose an assessment of the relevance of this Convention or propose amendments

to it. Any proposed amendments shall be circulated by the Secretariat to all of the Parties at least six months in advance and discussed at the next formal session of the Committee following the end of the notice period.

2. Proposals for amendment to this Convention shall be adopted by decision of the Committee. The Secretariat shall communicate to all of the Parties, and to the Depositary, any proposals for amendment adopted by the Committee. The Depositary shall circulate any adopted amendment to all Parties.

3. Notification of acceptance of an amendment shall be sent to the Depositary. An adopted amendment shall enter into force for those Parties having sent that notification, ninety days after the date on which the Depositary has received such notifications from not less than four fifths of the number of Parties to this Convention on the date of adoption of the proposed amendment by the Committee. Such an amendment shall enter into force for any other Party ninety days after that Party deposits its notification with the Depositary. The Committee may decide that a different threshold be used for the number of notifications required to trigger the entry into force of a specific amendment. The Secretariat shall communicate such a decision to all Parties and the Depositary.

ARTICLE 17

WITHDRAWAL AND TERMINATION

1. Any Party may withdraw from this Convention at the end of any year by giving written notice of withdrawal to the Depositary and the Committee at least ninety days prior to the end of that year. That Party shall not be released from its minimum annual commitment or reporting obligations incurred under this Convention, while it was a Party, that have not been discharged by the end of that year.

2. At any time after the entry into force of this Convention, a Party may propose the termination of this Convention. Such a proposal shall be communicated

in writing to the Secretariat and shall be circulated by it to all of the Parties at least six months in advance of its consideration by the Committee.

ARTICLE 18

DEPOSITARY

1. The Secretary-General of the United Nations is designated as the Depositary of this Convention.
2. The Depositary shall receive notice of any signature, ratification, acceptance, approval, notification of provisional application of, and accession to, this Convention, and notify all Parties and Signatories of these notices.

ARTICLE 19

AUTHENTIC TEXTS

The originals of this Convention, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS THEREOF the undersigned, being duly authorised, have signed this Convention.

DONE at London, 25 April 2012.

[한글 번역문]

식량원조협약

이 협약의 당사자는,
 세계식량안보에 기여하고, 개발도상국의 긴급한 식량 상황 및 다른 식량 수요에 대한 국제사회의 대응력을 개선하기 위한 「1999년 식량원조협약」의 목적은 여전히 유효하며, 이에 대한 계속적인 약속을 확인하고,
 당사자와 이해관계자 사이의 국제 협력과 조정을 강화함으로써, 특히 긴급한 상황에서 가장 취약한 인구의 삶을 보전하고 고통을 줄이는 식량원조의 효과성, 효율성 및 질의 향상을 추구하며,
 취약 인구가 특정한 식량과 영양분을 필요로 함을 인정하고,
 국가가 자국 식량안보에 대한 일차적 책임을 지며, 그에 따라 2004년 11월 국제연합식량농업기구(FAO) 이사회에서 채택된 「국가 식량안보 측면에서의 적정한 식량에 대한 권리의 점진적 실현을 지지하기 위한 FAO 자발적 지침」에 규정된 적정한 식량에 대한 권리를 점진적으로 실현할 일차적 책임도 보유함을 확인하고,
 식량부족 국가들이 장기적 조치를 통하여 식량 부족의 근본 원인을 해소하며, 구제, 회복 및 개발 활동 간의 적절한 연계를 보장하는 자국의 전략을 개발하고 집행하는 것을 장려하고,
 국제인도법 그리고 공정성, 형평성, 중립성 및 독립성이라는 인도주의의 기본 원칙을 언급하며,
 2003년 6월 17일 스톡홀름에서 승인된 「인도주의적 기부의 원칙과 모범관행」을 언급하고,
 당사자가 긴급상황 및 평시에 식량원조 제공과 관련된 자국 정책을 보유하고 있는 것을 인정하며,
 1996년 로마에서 채택된 「세계 식량 정상회담 행동계획」과 2009년 「식량안보 정상회담 선언」에서 확인한 지속가능한 세계 식량안보를 위한 5대 로마원칙, 특히 모든 국가들이 식량안보 달성을 약속하고 빈곤감소 및 기아퇴치를 위하

여 계속하여 노력할 것을 재확인한 국제연합 총회의 「국제연합 새천년선언」을 고려하고,

2005년 채택된 경제협력개발기구(OECD) 「원조 효과성에 대한 파리 선언」의 원칙을 적용하여 개발 원조 효과성을 증진하고자 하는 공여국과 수원국의 약속을 고려하며,

세계무역기구(WTO)의 의무사항, 특히 식량원조에 대한 WTO 규율에 따라 행동할 것을 다짐하면서,

다음과 같이 합의한다.

제1조

목적

이 협약의 목적은 다음 항목을 통하여 가장 취약한 인구의 생명을 구하고, 기아를 줄이며, 식량안보를 증진하고, 영양 상태를 개선하는 것이다.

가. 적정하고 안전하며 영양가 있는 식량에 대한 접근 및 소비를 개선하기 위하여 당사자가 약속한 식량원조 제공 공약을 통하여 가장 취약한 인구의 식량 및 영양 수요에 대처하고,

나. 가장 취약한 인구에게 제공되는 식량원조가 적절하고, 제 때에 이루어지며, 효과적이고, 효율적이며, 수요 및 공유된 원칙에 기초할 것을 보장하며, 그리고

다. 정보공유, 협력 및 조정을 촉진하고, 수요에 대응하기 위한 당사자 자원의 효과적, 효율적, 일관성 있는 활용을 증진시키기 위한 논의의 장을 제공한다.

제2조

식량원조의 원칙

당사자는 가장 취약한 인구에 대하여 식량원조를 제공하고 전달하는 경우 다음의 원칙을 항상 준수하여야 한다.

가. 식량원조 일반원칙

1) 가장 취약한 인구의 식량 또는 영양 수요에 대처하기 위한 가장 효과적이고 적절한 수단일 경우에만 식량원조를 제공한다.

2) 수원국의 장기적인 재건 및 개발 목표를 고려하고, 적절한 경우마다 식량안보 달성이라는 더욱 광범위한 목표를 지지하면서, 식량원조를 제공한다.

3) 취약 인구와 지역사회의 생계를 보호하고 자립성과 회복력을 강화하며 식량안보 위기를 예방, 준비, 완화 및 대응하는 방식으로 식량원조를 제공한다.

4) 의존성을 방지하고 수혜자 및 그 밖의 대상에게 미치는 직·간접적인 부정적 영향을 최소화하는 방식으로 식량원조를 제공한다.

5) 취약인구에 필수적인 제품의 지역 생산, 시장상황, 유통구조, 상업교역 및 가격에 부정적 영향을 미치지 아니하는 방식으로 식량원조를 제공한다.

6) 가능한 경우에는 언제든지 완전한 무상공여의 형태로 식량원조를 제공한다.

나. 식량원조 효과성 원칙

1) 취약 인구를 위한 식량원조 가용 물량을 증가시키고, 식량원조의 효율성을 증진시키기 위하여 관련 비용을 가능한 한 최소화한다.

2) 식량원조 프로그램의 효과성과 효율성을 증진하고 그리고 식량원조와 관련 정책분야 및 수단 간의 일관성을 증진시키기 위하여 협력, 조정 및 정보공유를 적극적으로 추구한다.

3) 가능하고 적절한 경우, 식량 및 그 밖의 식량원조 구성 요소를 해당 지방 또는 지역 내에서 구매한다.

4) 가능하고 수요에 기초한 경우, 제한되지 아니한 현금 기반의 식량원조를 증가시켜 나간다.

5) 현금화의 필요성이 확인되고, 취약 인구의 식량안보를 개선하기 위한 경우에만 식량원조의 현금화를 할 수 있다. 현금화는 투명하고 객관적인 시장분석에 기초하며 상업적 전용이 되지 아니하도록 한다.

6) 식량원조가 당사자들의 시장개발 목적을 촉진하는데 이용되지 아니하도록 보장한다.

7) 식량원조의 재수출은 긴급 상황의 예방 또는 대응을 위한 경우를 제외하

고 최대한 피한다. 재수출은 상업적 전용이 되지 아니하는 방식으로만 가능하다.

8) 관련 당국 또는 이해관계자는 적절한 경우 식량원조 활동의 조직, 조정 및 수행에 대한 일차적인 역할 및 책임을 지닌다는 것을 인정한다.

다. 식량원조 제공 원칙

1) 가장 취약한 인구의 식량 및 영양 수요에 따라 식량원조의 목표를 설정한다.

2) 적절한 경우, 수혜자의 수요평가와 식량원조의 계획, 이행, 점검 및 평가에 있어 수혜자와 그 밖에 관련 이해관계자를 참여시킨다.

3) 적용가능한 안전성과 품질 기준을 충족시키고, 수혜자의 문화적이고 지역적인 식습관과 영양 수요를 존중하는 식량원조를 제공한다.

4) 식량원조 수혜자의 존엄성을 유지시킨다.

라. 식량원조 책임 원칙

1) 식량원조 정책, 프로그램 및 운영의 책임과 투명성을 강화하기 위한 구체적이고 적절한 조치를 취한다.

2) 모범사례를 더욱 개발하고 그 효과성을 극대화하기 위하여 식량원조 활동의 성과 및 영향에 대하여 정기적이고 투명하게 점검하고 평가하며 소통한다.

제3조

WTO 협정과의 관계

이 협약의 어떠한 조항도 당사자 간에 적용되는 현행 또는 미래의 WTO 협정상의 의무로부터의 일탈을 허용하지 아니한다. 그러한 의무와 이 협약 간의 충돌이 있는 경우, 전자가 우선한다. 이 협약의 어떠한 조항도 WTO 협상에서 당사자가 취할 수 있는 입장을 저해하지 아니할 것이다.

제4조

적격 국가, 적격 취약인구, 적격 상품, 적격 활동 및 관련 비용

1. “적격 국가”는 OECD 개발원조위원회(DAC)가 정한 공적개발원조 대상국

목록에 등재된 국가이거나 「절차 및 이행 규칙」에서 명시하는 그 밖의 국가이다.

2. “적격 취약인구”는 적격 국가의 취약인구를 의미한다.

3. “적격 상품”은 적절한 경우 적용 가능한 국제식품 안전 및 품질 기준을 포함하여 활동대상 국가의 관련 국내 정책 및 법령에 부합하는 사람 소비 상품, 그리고 긴급 상황 및 조기 복구 상황에서 식량 수요 충족 및 생계 보호에 기여하는 상품을 의미한다. 적격 상품 목록은 「절차 및 이행 규칙」에서 규정한다.

4. 제5조에 따른 당사자의 최소연간공약을 충족하기 위한 적격 활동은 제1조와 부합하고, 최소한 다음의 활동을 포함한다.

가. 적격 상품의 제공 및 분배

나. 현금 및 바우처 제공, 그리고

다. 영양 관리

이러한 적격 활동은 「절차 및 이행 규칙」에서 상세히 설명한다.

5. 제5조에 따른 당사자의 최소연간공약을 이행하기 위한 관련 비용은 제1조와 부합하고, 「절차 및 이행 규칙」에서 상세히 규정하는 바와 같이 적격 활동의 제공과 직접적으로 관련된 비용에 한정한다.

제5조

공약

1. 각 당사자는 이 협약의 목표를 달성하기 위하여 자국의 법령에 따라 식량 원조에 관한 연간 공약을 만드는 데 합의한다. 각 당사자의 공약은 “최소연간 공약”이라 부른다.

2. 최소연간공약은 「절차 및 이행 규칙」에서 상세히 규정한 대로 금액 또는 물량을 기준으로 표시한다. 당사자는 최소 금액으로 표시할지, 최소 물량으로 할지 또는 두 가지 방식을 조합할지 선택할 수 있다.

3. 최소연간공약을 금액으로 표시하는 경우 당사자가 선택한 통화로 표시할 수 있다. 최소연간공약을 물량으로 표시하는 경우 곡물 상당치의 톤(tonnes)으로 표시하거나 「절차 및 이행 규칙」에 따라 다른 측정 단위로 표시할 수 있다.

4. 각 당사자는 최초의 최소연간공약을 가능한 한 조속히, 그리고 이 협약

발효 후 늦어도 6개월이 경과하기 전까지 또는 이 협약 가입 후 3개월 안에 사무국에 통보한다.

5. 각 당사자는 이후 자국의 최소연간공약을 변경하려는 경우, 늦어도 변경 이전 연도의 12월 15일까지는 사무국에 통보한다.

6. 사무국은 최소연간공약의 갱신 사항을 가능한 한 조속히, 그리고 늦어도 매년 1월 1일까지는 모든 당사자에게 통보한다.

7. 최소연간공약을 이행하기 위하여 제공하는 기여는 가능한 한 완전한 무상공여의 형태로 제공하여야 한다. 당사자의 공약에 포함되는 식량원조와 관련, 「절차 및 이행 규칙」에서 상세히 규정하는 바와 같이, 적격 국가와 적격 취약 인구에게 제공하는 원조의 80퍼센트 이상이 완전한 무상공여의 형태이어야 한다. 당사자는 가능한 한 이 비율을 초과하도록 계속해서 노력한다. 완전한 무상공여 형태로 제공하지 아니하는 기여에 대해서는 각 당사자의 연례보고서에서 설명하여야 한다.

8. 당사자는 정상적인 생산 양상과 국제 상품무역을 저해하지 아니하는 방식으로 이 협약에 따른 모든 식량원조 거래를 이행할 것을 약속한다.

9. 당사자는 식량원조 제공을 수원국의 농산품이나 그 밖에 상품 및 서비스의 상업적 수출에 직접적 또는 간접적으로, 공식적 또는 비공식적으로, 명시적 또는 묵시적으로 연계하지 아니하도록 보장한다.

10. 당사자는 금액 기준 또는 물량 기준으로 표시된 최소연간공약을 이행하기 위하여, 이 협약에 부합하고, 제4조에 규정된 적격 상품 및 활동과 관련 비용으로 구성된 기여를 「절차 및 이행 규칙」에 상세히 규정한 바에 따라 제공한다.

11. 이 협약에 따른 최소연간공약을 이행하기 위하여 제공하는 기여는 제4조에서 규정하고 「절차 및 이행 규칙」에서 상세히 규정한 바와 같이 적격 국가 또는 적격 취약인구를 대상으로만 행해질 수 있다.

12. 당사자의 기여는 양자 간에, 정부 간 국제기구나 그 밖의 국제기구를 통하여 또는 다른 식량원조 파트너를 통하여 제공할 수 있으나, 다른 당사자를 통해서 제공하는 것은 없다.

13. 각 당사자는 최소연간공약을 이행하기 위한 모든 노력을 다한다. 당사자

가 특정 연도에 최소연간공약을 이행할 수 없는 경우, 그 당사자는 해당 연도 연례보고서에 불이행 상황을 설명한다. 제7조에 따라 설립된 위원회가 달리 결정하지 아니하거나, 불이행을 정당화하는 특수한 상황이 없는 한, 불이행 액수나 물량은 그 당사자의 다음 연도 최소연간공약에 가산한다.

14. 당사자의 기여가 최소연간공약을 초과하는 경우, 초과된 부분은 최소연간공약의 5퍼센트 이하의 범위에서 다음 연도의 기여로 산입될 수 있다.

제6조

연례 보고 및 정보 공유

1. 각 당사자는 이 협약에 따른 최소연간공약의 이행 여부를 설명한 연례보고서를 매 연도가 종료한 후 90일 이내에 「절차 및 이행 규칙」에 따라 사무국에 제출한다.

2. 연례보고서는 당사자의 식량원조 정책, 프로그램 및 활동이 이 협약의 목적과 원칙에 어떻게 기여하는지에 관한 정보를 수록한 서술 부분을 포함한다.

3. 당사자는 자국의 식량원조 정책과 프로그램, 그리고 이러한 정책과 프로그램에 대한 평가 결과에 관한 정보를 지속적으로 다른 당사자들과 공유하여야 한다.

제7조

식량원조위원회

1. 이 협약의 모든 당사자들로 구성된 식량원조위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설립한다.

2. 위원회는 공식 회의에서 결정을 내리고 이 협약의 원칙과 목적에 따라 이 협약의 조항을 이행하는 데 필요한 기능을 수행한다.

3. 위원회는 회의 진행을 규율하는 규칙을 채택하며, 이 협약의 조항이 적절하게 이행되는 것을 보장하기 위해서 이 협약의 조항을 상세히 규정하는 규칙을 채택할 수 있다. 1999년 식량원조협약(Food Aid Convention)의 식량원조위

위원회가 채택한 ‘FAC(11/12)1—2012년 4월 25일’ 문서는 이 협약을 위한 「절차 및 이행 규칙」의 최초 규칙으로 기능한다. 위원회는 이후에 「절차 및 이행 규칙」의 개정을 결정할 수 있다.

4. 위원회는 합의제로 결정을 채택하며, 이것은 공식 회의에서 논의 중인 사안의 위원회가 제안한 결정에 대하여 어느 당사자도 공식적으로 반대하지 아니함을 의미한다. 공식적 반대의견은 공식 회의에서 제기하거나 해당 제안된 결정을 기록한 공식 회의 의사록을 회람한 후 30일 이내에 제기할 수 있다.

5. 사무국은 매년 위원회를 위하여 「절차 및 이행 규칙」에 따라 작성, 채택 및 공표하는 요약보고서를 준비한다.

6. 위원회는 특히, 특정 긴급 및 위기 상황에서 식량과 영양 수요에 대처하기 위하여 적절하고 적시적인 자원공약 동원 필요성과 같은 식량원조 사항에 대하여 당사자들에게 논의의 장을 제공하여야 한다. 위원회에서의 논의를 지원하기 위하여, 위원회는 그 밖의 이해관계자들과 정보 공유 및 전파를 증진시키며, 이해관계자들과 협의하고, 이들로부터 정보를 입수하는 활동을 하여야 한다.

7. 각 당사자는 사무국으로부터 통보 및 그 밖의 연락을 접수할 대표자를 지정한다.

제8조

위원회 의장과 부의장

1. 위원회는 매년 개최되는 마지막 공식 회의에서 그 다음 연도의 의장과 부의장을 결정한다.

2. 의장은 다음 임무를 수행한다.

가. 공식 회의 또는 비공식 회합의 의제안을 승인한다.

나. 공식 회의 또는 비공식 회합을 주재한다.

다. 공식 회의 또는 비공식 회합을 개최 및 폐회한다.

라. 공식 회의 또는 비공식 회합 시작 시 채택할 의제안을 위원회에 제출한다.

마. 논의를 주도하고 「절차 및 이행 규칙」에 명시된 절차가 준수되도록 한다.

바. 당사자가 발언하도록 청한다.

사. 관련 「절차 및 이행 규칙」에 따라 의사진행 관련 결정을 내린다. 그리고,
 아. 질의를 하고 결정을 공표한다.

3. 의장이 공식 회의 또는 비공식 회합의 전체 또는 일부에 불참하게 되거나, 일시적으로 의장직을 수행할 수 없을 경우, 부의장이 의장의 역할을 수행한다. 의장과 부의장 모두 부재시 위원회는 임시 의장을 임명한다.

4. 어떠한 사유이든지 의장이 의장직을 계속하여 수행할 수 없게 되는 경우 부의장이 해당 연도 말까지 의장이 된다.

제9조

공식 회의 및 비공식 회합

1. 위원회는 「절차 및 이행 규칙」에 따라 공식 회의 및 비공식 회합을 개최한다.
2. 위원회는 최소한 1년에 한 번의 공식 회의를 개최한다.
3. 위원회는 의장의 요청이나 최소한 3개 당사자의 요청이 있을 경우에는 추가적으로 공식 회의 및 비공식 회합을 개최한다.
4. 위원회는 공식 회의 또는 비공식 회합에 참석하여 식량원조 관련 특정 내용을 논의하려는 참관인과 관련 이해당사자를 「절차 및 이행 규칙」에 따라 초청할 수 있다.
5. 위원회는 「절차 및 이행 규칙」에 따라 결정된 장소에서 회합한다.
6. 공식 회의 및 비공식 회합의 의제는 「절차 및 이행 규칙」에 따라 개발된다.
7. 공식 회의 회의록은 위원회가 제안한 결정 사항을 포함하고, 공식 회의가 종료된 후 30일 이내에 회람된다.

제10조

사무국

1. 위원회는 「절차 및 이행 규칙」에 따라 사무국을 지정하고 사무국의 업무 수행을 요청한다. 위원회는 국제곡물이사회(IGC)에게 이사회의 사무국이 위원회의 초대 사무국 역할을 수행하도록 요청한다.

2. 사무국은 이 협약과 「절차 및 이행 규칙」에 규정된 의무, 문서와 보고서 처리 및 배포 등 행정적 의무사항 및 그 밖에 위원회가 지정한 기능을 수행한다.

제11조

분쟁 해결

위원회는 이 협약에 규정된 의무 불이행과 관련한 분쟁을 포함하여 이 협약이나 「절차 및 이행 규칙」의 해석 또는 이행에 관련된 당사자 간 모든 분쟁에 대한 해결을 도모한다.

제12조

서명과 비준, 수락 또는 승인

이 협약은 2012년 6월 11일부터 2012년 12월 31일까지 뉴욕 국제연합 본부에서 서명을 위하여 아르헨티나, 호주, 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 크로아티아, 사이프러스, 체코, 덴마크, 유럽연합, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국에 개방된다. 이 협약은 서명국의 비준, 수락 또는 승인을 조건으로 한다. 비준서, 수락서 또는 승인서는 기탁자에게 기탁된다.

제13조

가입

1. 제12조에 나열된 국가 중 서명 기한 내에 이 협약에 서명하지 아니한 국가와 기한 내 서명하지 아니한 유럽연합은 서명 기한 경과 후 언제든지 이 협약에 가입할 수 있다. 가입서는 기탁자에게 기탁된다.

2. 이 협약이 제15조에 따라 발효하는 경우, 제12조에 언급된 국가 외의 모든 국가의 가입을 위하여 개방되고, 또한 위원회 결정에 따라 자격이 있는 것으로

간주되며, 대외 통상관계에서 완전한 자치권을 보유한 독립관세영역의 가입을 위하여 개방된다. 가입서는 기탁자에게 기탁된다.

제14조

잠정 적용 통보

이 협약을 비준, 수락, 또는 승인하거나 가입하려는 제12조에 언급된 국가나 유럽연합, 또는 다른 국가나 제13조제2항에 따른 위원회의 결정에 따라 가입 자격이 간주되지만 아직 가입서를 기탁하지 아니한 독립관세영역은 언제든지 이 협약의 잠정 적용을 기탁자에게 통보할 수 있다. 이러한 통보문이 기탁된 날로부터 그 국가, 독립관세영역 또는 유럽연합에 대하여 이 협약이 잠정적으로 적용된다.

제15조

발효

1. 이 협약은 2012년 11월 30일까지 5개 서명국이 비준서, 수락서 또는 승인서를 기탁하는 경우 2013년 1월 1일에 발효된다.
2. 이 협약이 제1항에 따라 발효되지 아니하는 경우, 비준서, 수락서 또는 승인서를 기탁한 서명국과 제13조제1항에 따라 가입서를 기탁한 국가 또는 유럽연합은 만장일치로 이 협약을 그들 간에 발효시킬 것을 결정할 수 있다.
3. 이 협약이 발효된 후 이 협약을 비준, 수락 또는 승인하거나 가입한 국가, 관세영역 또는 유럽연합에 대하여, 이 협약은 비준서, 수락서, 승인서 또는 가입서가 기탁된 날 발효된다.

제16조

평가 및 개정 절차

1. 당사자는 이 협약 발효 이후 언제든지 이 협약의 타당성에 대한 평가 또는 협약에 대한 개정안을 제안할 수 있다. 사무국은 최소한 6개월 전에 모든 당사

자에게 제안된 개정안을 회람하고, 이 통보 기간 종료 후 개최되는 차기 위원회의 공식 회의에서 이 안건을 논의한다.

2. 이 협약의 개정안은 위원회의 결정으로 채택한다. 사무국은 위원회가 채택한 개정안을 모든 당사자와 기탁자에 통보한다. 기탁자는 채택된 개정안을 모든 당사자에게 회람한다.

3. 개정안의 수락통보문은 기탁자에게 송부된다. 채택된 개정안은, 기탁자가 위원회에서 개정안을 채택한 날의 협약 당사자 수의 5분의 4 이상으로부터 수락통보를 받은 날 후 90일째 되는 날, 수락의사를 통보한 당사자에 대하여 발효한다. 나머지 당사자에 대해서는 이 당사자가 기탁자에 수락통보문을 기탁한 후 90일째 되는 날 발효한다. 이상에도 불구하고 위원회는 특정 개정안을 발효시키기 위하여 요구되는 최소 수락통보의 수 기준을 달리 결정할 수 있다. 이러한 결정은 위원회가 모든 당사자와 기탁자에게 통보한다.

제17조

탈퇴와 종료

1. 당사자는 매년 종료 시점으로부터 최소한 90일 전에 서면으로 탈퇴 의사를 기탁자와 위원회에 통보함으로써 매년 말 이 협약으로부터 탈퇴할 수 있다. 당사자는 해당 연도 종료 시점까지 이행하지 아니한, 당사자일 동안 이 협약으로부터 발생한 당사자의 최소연간공약과 보고 의무에서 면제되지 아니한다.

2. 당사자는 이 협약이 발효된 후 언제든지 협약의 종료를 제안할 수 있다. 이러한 제안은 서면으로 사무국에게 송부되며, 사무국은 위원회가 그 안건을 고려하는 시점으로부터 6개월 전에 모든 당사자에 대하여 이를 회람한다.

제18조

기탁자

1. 국제연합 사무총장이 이 협약의 기탁자가 된다.
2. 기탁자는 이 협약에 대한 모든 서명과 비준, 수락, 승인, 잠정적용 통보,

그리고 가입 통보를 접수하고, 모든 당사자와 서명국에 이를 통보한다.

제19조

정본

이 협약의 원본인 영어와 불어본은 동등하게 정본이며 국제연합 사무총장에게 기탁된다.

이상의 증거로, 아래 서명자들은 정당하게 권한을 위임받아 이 협약에 서명하였다.

2012년 4월 25일 런던에서 작성되었다.

2. 농림축산식품부와 세계식량계획 간의 긴급식량원조에 관한 약정

대한민국 농림축산식품부와 세계식량계획 간의 긴급식량원조에 관한 약정

본 공여금 약정(이하, 본 “약정”)은 대한민국 농림축산식품부(이하, “MAFRA”)와 세계식량계획(이하, “WFP,” MAFRA와 WFP는 함께 “양측”)에 의해 양측 간에 효력이 발생한다. 본 약정의 목적은 양측이 합의한 국가들의 식량불안 사태에 공동으로 대응하는데 있어서 협력을 강화하기 위한 것이며, 이에 양측은 다음과 같은 약정에 이르렀다.

MAFRA는 긴급 상황을 겪고 있는 국가들의 빈곤 및 기아 감소를 위한 노력을 지속하기 위해 자금을 제공함으로써 WFP와의 협력 강화를 희망한다.

WFP는 기아 퇴치를 위한 전 세계적 노력의 최전선에 있는 유엔기구로서, 극심한 빈곤과 식량 불안에 시달리는 국가 및 사람들의 기아·빈곤 퇴치를 위한 긴급개발원조를 제공하는 임무를 위임받았다.

양측은 본 약정이 대한민국 정부와 WFP가 2015년 2월 11일 체결한 파트너십 프레임워크 협정(이하, “파트너십 프레임워크 협정”)과 식량원조협약의 정신에 따른 것임을 인식한다.

1. 공여 조건

1.1. MAFRA는 2018년에 WFP에 한화 460억 원에 해당하는 연간 공여금을 기여한다. 또한, MAFRA는 예산 배정 또는 국내 절차에 따라 긴급상황 시 가장 취약한 사람들에게 식량을 원조하기 위해 MAFRA가 지정한 쌀을 조달할 수 있도록 WFP에 연간 공여를 지속한다. (이하, 2018년 공여금과 이후 MAFRA

가 WFP에 제공하는 공여금은 함께 “공여금들”이며 각각 “공여금”). 2018년 공여금은 이 문서의 부속서에 추후 기술된다. 2019년과 이후 공여금에 대한 세부 정보는 협의를 통해 공동 결정된다.

1.2. 양측이 본 약정에 서명하면 MAFRA는 2018년 공여금 전액을 WFP로 이체한다. 이후 매년마다 MAFRA는 WFP의 서면 지급 요청에 따라 해당 연도에 해당하는 공여금 전액을 이체한다.

1.3. MAFRA는 다음의 WFP 지정 은행계좌로 공여금들을 이체한다.

수령인 주소: Via Cesare Giulio Viola 68-70 Parco dei Medici 00148 - Rome
- Italy

은행명: Citibank N.A.

은행주소: Canada Square, Canary Wharf London E14 5LB, UK

계좌명: WFP London Donation Acc.USD

USD 계좌번호: 13321541

SWIFT 코드: CITIGB2L

IBAN 코드: GB74CITI18500813321541

분류코드: 185008

1.4. WFP 지정 계좌로 MAFRA의 공여금 이체가 확인되면, WFP는 동 정보를 서면으로 MAFRA에 통지한다.

1.5. WFP는 회계 관리를 위해 WFP가 해당 공여금을 수령한 날짜에 적용 가능한 당시 유엔 운영환율에 따라 미화(USD) 상당액으로 공여금들을 기록한다.

1.6. 각 공여 자금에 따른 모든 책무와 의무들이 충족된 이후에 잔액이 존재한다면, 그 잔액은 WFP가 공여 보고서를 발간한 후에 상호 협의에 따라 결정된

목적들을 위해 사용된다.

1.7. 본 약정에 따른 공여금들은 무상원조 형태로 이루어지며 WFP 규칙 및 규정(하기 2.1 항의 규정에서 정의된 바에 따라)에 따라, 또한 WFP 규칙 및 규정이 의미하는 범위 내에서 총비용회수(Full-Cost Recovery) 원칙을 충족하여야 한다. 총비용회수를 위해서, WFP는 집행이사회가 결정한 비율에 따라 관련 공여금을 재원으로 하는 활동과 연계된 직접비용 중 일정비율을 간접지원비용으로 확보한다. 2018년 간접지원비용 비율은 6.5%이며, WFP는 해당 비율에 변동이 있을 경우 즉시 MAFRA에 통지한다. 본 약정의 목적을 위해 “간접지원비용”과 “직접비용”라는 용어는 WFP 규칙 및 규정에 있는 해당 용어의 의미를 가진다.

1.8. 공여금들에서 발생한 이자와 공여금의 자금 지원을 받은 WFP 활동에서 발생한 잔여 수입은 WFP 규칙 및 규정에 따라 WFP에 의해 활용된다.

2. 이행

2.1. WFP는 첨부된 부속서에 명시된 양측 간 합의된 국가에서의 긴급 식량원조 활동을 위하여 WFP 규칙 및 규정에 따라 2018년도 공여금 전액을 (그리고 양측 간 서면으로 합의된 후속 공여금들도) 관리 및 배정한다. 본 약정의 목적을 위하여, “WFP 규칙 및 규정”은 WFP의 일반규정, 일반규칙, 재정규칙, 재정규정과 기타 규칙들, 규정들, 지침들, 회람문서 및 내부절차를 의미한다.

2.2. MAFRA는 본 약정 이행시점에 WFP가 국가전략계획(Country Strategic Plan)에 기초한 새로운 프로그램, 재정, 규범, 그리고 결과 프레임워크로 전환하는 과정임을 인식한다. 국가전략계획 체계 하에서 운영되는 국가들의 경우, 국가전략계획에 따른 프로그램, 재정, 결과 및 규범 체계에 따라 공여금들이 집행된다.

3. 홍보

3.1. WFP는 WFP 규칙 및 규정, 관행에 따라 그리고 가능한 범위에서, 영향력 있는 국제 및 한국 매체를 통해 본 공여금들에 대한 적절한 홍보를 시행할 수 있으며, 식량 발송, 운송 및 배급 계획 등을 포함한 이행 계획을 MAFRA에 미리 통지할 수 있다.

3.2. WFP는 WFP 규칙 및 규정, 관행에 따라 공여금들로 구입한 WFP 식량을 운반하는 식량 포대에 표준 포대 마크를 표기한다.

4. 점검 및 평가

4.1. WFP는 각 공여금의 이행 기간 동안, WFP 규칙 및 규정, 관행에 따라 그리고 가능한 범위 내에서, 공여금들로 구매한 식량의 발송, 수령 및 배급을 포함한 모든 과정의 점검 활동 및 관련 홍보 활동에 MAFRA 및 현지 대한민국 대사관이 참여하도록 준비한다.

4.2. 모든 WFP 프로그램과 활동들은 WFP 규칙 및 규정에 따라 점검 및 평가된다. 본 약정에 따른 자금으로 실시된 WFP 활동의 점검 및 평가에 관한 모든 사안에 대해서는, MAFRA는 WFP 규칙 및 규정에 따른 WFP의 보고, 점검 및 평가 체계를 우선적으로 신뢰한다.

5. 보고 및 감독

5.1 WFP는 공여금들로 지원되는 활동들을 감독 및 이행하는 책임을 진다. WFP는 본 공여금에 관한 보고와 관련하여 연례 표준사업보고서(SPRs)를 매년 3월31일 이전에 주 이탈리아 대한민국 대사관을 통해 MAFRA에 제공한다. 또한 WFP는 MAFRA가 식량원조협약의 보고 규정을 따를 수 있도록 필요한 정

보를 MAFRA에 제공한다.

5.2. 감사를 받은 WFP 연례 재정보고서는 WFP 규칙 및 규정에 따라 MAFRA에 제공된다. 본 약정에 따른 공여금들은 오로지 WFP 규칙 및 규정에서 규정된 내외부 감사 절차에 따르며, WFP가 지정한 자들에 의해 수행된다. 내부 감사보고서는 WFP “감독 보고서 공개에 대한 정책 (WFP/EB.2./2012/4-1/1)”에 따라 WFP 홈페이지에 공표된다.

5.3. WFP는 UN 단일감사원칙 및 WFP 규칙 및 규정에 따라 MAFRA의 합리적인 요청과 양측 간 후속 협의에 의해 추가 정보를 MAFRA에 제공한다.

6. 조정

6.1. 양측은 WFP 식량원조 활동에 대한 의견 교환, 본 약정의 이행 평가, 차년도 사업계획 수립 관련 사안들에 대한 정보 교환을 위해 최소 연 1회 협의회를 개최한다.

6.2. WFP는 점검 활동을 포함한 본 사업의 원활한 관리를 위한 인력을 채용할 때 WFP 규칙 및 규정에 따라 허용되는 범위 내에서 한국인을 적절히 고려한다.

7. 사기 및 부패 방지 조항

양측 각각은 사기에 대한 무관용적 정책을 확인하며, 부패, 사기 또는 담합적 관행을 방지하기 위하여 필요한 모든 예방조치의 중요성을 인식한다. 이를 위해 WFP는 담당관, 직원, 대리인, 계약자 및 하도급업자의 업무 수행을 관장하는 행동 기준을 유지해야 한다. 이 기준은 WFP의 사기 및 부패 방지 정책 ((WFP/EB.A/2015/5-E/1)을 포함하여 WFP 규칙 및 규정에 명시된 대로, 본 약정 하에 제공되는 모든 자원의 무상원조 및 운영과 연계된 부패, 사기 또는 담

합적 관행을 금지하는 것을 포함한다.

8. 발효

본 약정은 서명한 날짜로부터 효력을 발휘하며, 본 약정에 따른 양측의 모든 책무가 완료될 때까지 유효하다.

9. 개정

양측은 공식적인 외교 경로를 통한 서신교환 방식으로 본 약정의 개정 및 수정할 수 있다.

10. 분쟁 해결

본 약정과 이후 교환된 메모의 해석 또는 적용과 관련된 모든 분쟁은 양측 간 협상을 통해 해결된다.

11. 종료

11.1. 본 약정은 한 측이 다른 측에 종료일 60일 전에 서면으로 통보하는 경우 종료될 수 있다.

11.2. 어떠한 이유로든 본 약정이 종료된 경우, 양측은 협력사항에 대한 신속하고 질서 있는 마무리를 위해 신의를 가지고 합리적으로 노력한다.

11.3. 관련 활동의 질서 있는 마무리 및 모든 미해결 문제, 계정, 청구, 분쟁 및 의무의 해결을 위해 필요한 범위 내에서, 본 약정에 따른 양측의 책무는 약정의 종료 또는 만료 이후에도 지속된다. 이를 위해, 본 약정의 종료 또는 만료에

도 불구하고 WFP는 본 약정에 따라 수령한 자금으로 인해 발생한 모든 책무와 의무가 충족되고 관련 활동들이 질서 있게 종결될 때까지, 배분되지 않은 물품과 지출되지 않은 자금을 계속 보유한다.

12. 기타

본 약정 또는 본 약정과 관련하여 효력이 발생한 어떤 합의와(또는) 문서도 파트너십 프레임워크 협정 제11조에 명시되어 있는 WFP의 특권과 면제의 명시적 또는 묵시적 포기를 의미하지 않는다.

XXXX, XXXX 로마에서 서명하였으며 영어로 2부 작성되었다. 2부 모두 동등한 효력을 가지며 양측 각각이 1부씩 보관한다.

대한민국 농림축산식품부를 대표하여

김영록
장관

세계식량계획을 대표하여

데이비스 비슬리
사무총장

<부속서>

2018년 공여금

MAFRA는 본 약정 조건에 따른 식량원조를 위해 한화 460억원을 WFP에 기여한다. WFP는 가능한 자원 범위에서 한국 정부가 소유한 2016년산 쌀 5만톤을 MAFRA로부터 톤당 391달러 가격(FOB 인도조건)으로 구매하는데 공여금을 사용한다. 그리고 2018년에 40kg 포대로 케냐에 13,000톤, 예멘에 12,000톤, 시리아에 10,000톤, 에티오피아에 10,000톤 및 우간다에 5,000톤을 제공한다.

[영문]

**Arrangement between
the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs
of the Republic of Korea
and World Food Programme
on Emergency Food Assistance**

This Contribution Arrangement (hereinafter referred to as this “Arrangement”) is entered into by and between the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of the Republic of Korea (hereinafter referred to as “MAFRA”) and World Food Programme (hereinafter referred to as “WFP”, MAFRA and WFP together referred to as the “Sides”) to strengthen collaboration in jointly responding to the food insecurity in countries where both sides agree and reached the following arrangement:

WHEREAS:

(A) MAFRA desires to strengthen its cooperation with WFP by making funds available to remain committed in contributing to poverty and hunger reduction in countries undergoing emergencies;

(B) WFP, as the United Nations’ frontline agency in the global fight against hunger, is mandated to provide emergency and development assistance to eradicate hunger and poverty amongst the poorest and most food-insecure countries and populations;

(C) the Sides recognize that this Arrangement is in line with the Partnership Framework Agreement between the Government of the Republic of Korea and

WFP signed on 11 February 2015 (hereinafter referred to as the “Partnership Framework Agreement”) and the spirit of the Food Assistance Convention;

1. Terms of Contributions

1.1. MAFRA will make an annual financial contribution to WFP for the year 2018 in an amount equal to KRW 46,000,000,000 (Forty six billion Korean Republic Won) and, subject to budgetary appropriations or domestic procedure, continue to make annual contributions to WFP to procure rice as designated by MAFRA in order to provide food assistance to the most vulnerable populations in times of emergencies(the 2018 Contribution, together with each of the subsequent MAFRA financial contributions to WFP, are hereinafter referred to as the “Contributions” and, each, a “Contribution”). The 2018 Contribution is further described in the Annex hereto. Detailed information on the Contribution from 2019 and thereafter will be mutually decided through consultations.

1.2. MAFRA will transfer to WFP the full amount of the 2018 Contribution upon the signature of this Arrangement by both Sides. Each subsequent year, MAFRA will transfer the full amount of the Contribution corresponding to such year upon receipt by MAFRA of a WFP’s written disbursement request.

1.3. MAFRA will transfer the Contributions to WFP the following WFP designated bank account:

Beneficiary’s Address : Via Cesare Giulio Viola 68-70 Parco dei Medici 00148
- Rome - Italy

Bank Name : Citibank N.A.

Bank Address : Canada Square, Canary Wharf London E14 5LB, UK

Bank Account Name : WFP London Donation Acc.USD

USD Account Number : 13321541

SWIFT Code : CITIGB2L

IBAN Code : GB74CITI18500813321541

Sort Code : 185008

1.4. Upon confirmation of the transfer of the Contribution by MAFRA into the WFP-designated account, WFP will notify MAFRA of that information in writing.

1.5. The Contributions shall be recorded by WFP, for accounting purposes, in the equivalent United States Dollar(USD) value at the prevailing United Nations operational rate of exchange applicable on the date of receipt by WFP of the relevant Contribution.

1.6. The remaining balances of each Contribution if any after the satisfaction of all commitments and liabilities incurred with funds from the Contribution, will be used for such purposes that are decided by mutual consultations after WFP issues a contribution report.

1.7. The Contributions hereunder will be made on a grant basis and will meet the principle of Full-Cost Recovery within the meaning of and in accordance with the WFP Rules and Regulations (as defined in clause 2.1 below). To ensure Full-Cost Recovery, WFP, based on the rate determined by WFP's Executive Board, WFP will retain a percentage of the Direct Costs associated with the activities financed by the relevant Contribution as Indirect Support Costs. The Indirect Support Costs rate for 2018 is 6.5% and WFP will immediately notify MAFRA of any change of the rate. For purposes of this Arrangement the terms "Indirect Support Costs" and "Direct Costs" shall have

the meanings ascribed to them in the WFP Rules and Regulations.

1.8. Any identifiable interest accrued on the Contributions and any residual income derived from WFP's activities financed by the Contributions will be utilized by WFP in accordance with the WFP Rules and Regulations.

2. Implementation

2.1. WFP will administer and allocate the full amount of the 2018 Contribution for emergency food assistance activities in the mutually agreed countries that are listed in the Annex hereto (and for subsequent Contributions as agreed upon by the Sides in writing) in accordance with the WFP Rules and Regulations. For purposes of this Arrangement, "WFP Rules and Regulations" will mean WFP's General Regulations, General Rules, Financial Rules and Financial Regulations, and other rules, regulations, directives, circulars and internal procedures."

2.2. MAFRA acknowledges that, at the time of execution of this Arrangement, WFP is in the process of transitioning to a new programmatic, financial, normative, and results framework centered on Country Strategic Plans. In countries operating under the Country Strategic Plan system, the Contributions will be implemented in accordance with the CSP-focused programmatic, financial, results, and normative frameworks.

3. Visibility

3.1. WFP may give, in accordance with WFP Rules and Regulations and practices, and to the extent possible, adequate visibility to the Contributions through influential international and ROK media, and inform MAFRA in advance of the

implementation plan, including food dispatch, transportation and distribution plans.

3.2. WFP will provide standard bag marking on the food bags carrying WFP food purchased with the Contributions, in accordance with WFP Rules and Regulations and practices.

4. Monitoring and Evaluation

4.1. During the implementation of each Contribution, WFP will arrange, subject to WFP Rules and Regulations and practices, and to the extent possible, for MAFRA and the local ROK Embassies to participate in monitoring activities of the entire process including the dispatch, receipt and distribution of food purchased with the Contributions and in relevant visibility activities.

4.2. All WFP programmes and activities are monitored and evaluated in accordance with the WFP Rules and Regulations. With respect to all matters regarding the monitoring and evaluation of WFP's activities conducted with funds received hereunder, MAFRA will principally rely on WFP's reporting, monitoring and evaluation systems, as established pursuant to the WFP Rules and Regulations.

5. Reporting and Oversight

5.1. WFP will be responsible for overseeing and implementing the activities funded by the Contributions. WFP will provide MAFRA with Annual Standard Project Reports (SPRs) in connection with the reporting for this Contribution through the ROK Embassy to Italy before 31 March of each year. In addition, WFP will provide MAFRA with the necessary information to allow MAFRA

comply with the reporting requirements under the Food Assistance Convention.

5.2. WFP's audited annual financial statements will be made available to MAFRA in accordance with WFP Rules and Regulations. The Contributions under this Arrangement shall be subject exclusively to the internal and external auditing procedures provided for in WFP Rules and Regulations and conducted by the persons designated by WFP. Internal audit reports will be made public in WFP's website in accordance with WFP's "Policy for Disclosure of Oversight Reports" (WFP /EB.2./2012/4-1/1).

5.3. WFP may, subject to the UN single audit principle and WFP Rules and Regulations, provide MAFRA with supplementary information upon its reasonable request and following consultations between the Sides.

6. Coordination

6.1. The Sides will hold a consultative meeting at least once a year to exchange views on the food assistance activities by WFP, assess the implementation of this Arrangement, and exchange information on matters concerning the establishment of a project plan for the following year.

6.2. WFP will give due consideration to Korean nationals when recruiting personnel for the smooth management of the project including monitoring to the extent allowed under WFP Rules and Regulations.

7. Anti-fraud and anti-corruption provision

Each of the Sides hereby affirms that it has a zero tolerance approach to fraud and recognizes the importance of taking all necessary precautions to avoid cor-

rupt, fraudulent or collusive practices. To this end, WFP shall maintain standards of conduct governing the performance of its officers, employees, agents, contractors and sub-contractors, including the prohibition of corrupt, fraudulent or collusive practices in connection with the granting and administration of any resources provided pursuant to this Arrangement, as set forth in WFP Regulations and Rules, including, without limitation, WFP's Anti-Fraud and Anti-Corruption Policy (WFP/EB.A/2015/5-E/1).

8. Entry into Effect

8.1. This Arrangement will enter into effect on the day of signature and will remain in effect until the completion of all the commitments of the Sides under this Arrangement.

9. Revision

The two Sides may make revisions of and amendments to this by exchanging letters through official diplomatic channel.

10. Dispute settlement

Any disputes over the interpretation or application of this Arrangement and subsequent exchanged notes will be settled through negotiation between the Sides.

11. Termination

11.1. This Arrangement may be terminated by either Side by giving a notice in writing to the other Side sixty (60) days prior to the date of termination.

11.2. In the event of the termination of this Arrangement for any reason, both

Sides will make reasonable efforts and good faith to bring their cooperation herein to a prompt and orderly conclusion.

11.3. The commitments made by the Sides under this Arrangement will persist after the termination or expiration of this Arrangement to the extent necessary to ensure the orderly conclusion of activities and the settlement of all outstanding issues, accounts, claims, disputes and liabilities hereunder. To this end, and not withstanding any termination or expiration of this Arrangement, WFP will continue to hold any undistributed commodities and unexpended funds received hereunder until all commitments and liabilities incurred with funds received hereunder have been satisfied and the activities hereunder have been brought to an orderly conclusion.

12. Miscellaneous

Nothing in this Arrangement or any agreement and/or document entered into in connection with this Arrangement will imply a waiver, express or implied, of the privileges and immunities of WFP as specified in Article 11 of the Partnership Framework Agreement.

Done in duplicate in Rome on February 28th, 2018 in English languages, each of the Sides keeping one original and both texts being equally valid.

For the Ministry of Agriculture,
Food and Rural Affairs of
the Republic of Korea

KIM Yung-Rok
Minister

For World Food Programme

David BEASLEY
Executive Director

<Annex>

The 2018 Contribution

For the year 2018, MAFRA will donate 46 billion Korean won to WFP for food assistance under the terms of the Arrangement. WFP will use this contribution to purchase, subject to availability of resources, 50,000 tonnes of government owned Korean rice produced in 2016 from MAFRA at the price of 391 dollars per tonne (fob basis) and, in 2018, provide 13,000 tonnes for Kenya, 12,000 tonnes for Yemen, 10,000 tonnes for Syria, 10,000 tonnes for Ethiopia, and 5,000 tonnes for Uganda in 40-kg bags.

3. 농림축산식품부와 세계식량계획 간의 우리나라 쌀 구매에 관한 조달 계약



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

SAVING
LIVES
CHANGING
LIVES

FORMAL PURCHASE CONTRACT No. 1AS-2018-4500066398

SELLER:

Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs
94 Dasom2-ro, Government Complex Sejong, Sejong-si, 30110, Sejong,
Republic of Korea

BUYER:

World Food Programme
68/70 via Cesare Giulio Viola, 00148 Rome
Italy

Procurement contact: george.gegelia@wfp.org
Date: 27 April 2018

This Contract is issued in accordance with the World Food Programme's Rules and Regulations governing Food Procurement. This Document constitutes a binding and enforceable Contract between Seller, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs of the Republic of Korea (hereinafter referred to as "MAFRA") and Buyer, the World Food Programme (hereinafter referred to as "WFP").

1) **COMMODITY:**

It is a condition of this Contract that all Commodity delivered under this Contract shall meet the quality specifications set out in the relevant Specification for such Commodity and shall be fit for direct human consumption, of good and satisfactory quality, of a color proper to the Commodity and free from pests, contaminants and abnormal smell, and shall conform to all applicable Public Health laws and regulations in force at the time of Delivery in the country of origin. Korean Rice will be delivered to Federal Democratic Republic of Ethiopia, Republic of Kenya, Republic of Uganda, and Republic of Yemen.

Quantity/Destination/Ports of Discharge for 50,000 MT:

Quantity	Destination	Port of Discharge
13,000 MT	Republic of Kenya	Mombasa
5,000 MT	Republic of Uganda	Mombasa
17,000 MT	Republic of Yemen	Aden
15,000 MT	Federal Democratic Republic of Ethiopia	Djibouti

Quality Specifications as per Korean Rice Grade "Good"

- Any specifications for each item as per "Annex I"



- 2) **QUANTITY:** 50,000 Net Metric Ton
- 3) **ORIGIN:** Republic of Korea
- 4) **PRICE:** 391 United States Dollar per Net Metric Ton
- 5) **DELIVERY TERMS & PERIOD :**

Quantity	Delivery Period	Port of Loading	Delivery Terms (Incoterms 2010)
18,000 MT shipped weight	16 March 2018 – 15 May 2018. Both dates included	Mokpo	FOB
22,000 MT shipped weight	23 March 2018 – 22 May 2018. Both dates included	Gunsan	FOB
10,000 MT shipped weight	19 April 2018 – 25 May 2018 Both dates included	Masan	FOB

- Delivery period shall be calculated reasonably from the actual arrival date of vessels.

6) **SHIPPING TERMS APPLICABLE TO FOB DELIVERIES**

BULK/BREAKBULK:

- WFP shall nominate in writing a performing vessel to the Seller no later than eight (8) days prior to the first day of the Delivery Period, including details of the name of the vessel, the age, flag, class, deadweight tonnage, beam, length overall and draft of the vessel, as per the vessel's Charterparty;
- WFP will give 8 days' notice of vessel's ETA at the loading port and will thereafter keep the Seller informed of amendments to it;
- WFP may substitute the vessel nominated by it in accordance with this clause with any other vessel without restrictions as long as Seller is notified and that ETA of the substitute vessel is falling within the Delivery Period.
- Laytime to start and count as per "Worldfood 2017" Charterparty;
- Any hatch over 12 meters to count as double for the purpose of laytime calculation;
- Fumigation time and expenses (including crew shore shifting and accommodation) that takes place alongside the ship or prior to loading of cargo onto the ship for Sellers' account;
- The named loading port / berth to be safe and suitable for the carrying vessel and for the intended cargo as per Sections 1 - 5;
- The Seller shall provide to WFP one safe berth or one safe anchorage at the loading port where the vessel can safely reach and safely leave and where she can always lie safely afloat at all stages of the tides during loading.

Charter/book carrying vessel on "Worldfood 2017" Charterparty, which includes International Safety Management (ISM) clause;

- Insert notify parties, as instructed by WFP, in box 31 of the Charterparty;



- Appoint vessel's agents at discharging port(s) as instructed by WFP;
- Copy Fixture Recap to WFP Chartering Office within 24 hrs. from fixing and forward a copy of Charterparty, as soon as issued, latest upon presentation of documents for payment (see para.13 below);
- Sellers to relay vessels' notices to WFP Rome fax number: +39 06 6513 2844;
- Laytime to start and count as per "Worldfood 2017" Charterparty;

7) TIMELY DISPATCH OF DOCUMENTS

In any case original documents to be in possession of WFP latest 5 days prior to vessel's arrival at discharge port, or 7 days after issuance of the Bills of Lading or NNCRs (Non Negotiable Cargo Receipts), whatever is earlier.

In respect of FOB deliveries, at the time of the vessel's departure from the load port, the Seller shall provide to WFP's Agent at the load port all original certificates. The Agent will issue a "Taking-over certificate" confirming good receipt of a complete set of documents only.

8) QUALITY, QUANTITY AND PACKAGING INSPECTION REPORTS

Any certificates related to quality, quantity and packaging will be issued by Korean Government or any organizations or companies authorized by Korean Government, and these certificates shall be final and binding on the parties for all purpose under this contract, except in the case of fraud or manifest errors.

The superintendents, appointed and paid by WFP, are to have free access to the commodity at the time and place of production and /or loading in order to carry out any analysis, test, and weighing. The superintendents can discuss any issues that may arise from the initial milling to the final loading process with the seller and request for replacement of lots in question.

The superintendents can issue reports on quality, quantity, or packaging in request of WFP, and the report is only used for WFP's internal reference purpose.

The Seller makes up for the damage to rice to the buyer if both parties agree that the cause of the damage results from the handling of cargos during the loading process at the port.

9) MARKINGS AND PACKAGING

The following shall be clearly marked in blue letters (with ink suitable for use on bags carrying foodstuff) on the packaging of all Commodity delivered under this Agreement unless otherwise agreed:

- a. Net Weight;
- b. Year of production;
- c. Code or full name of production enterprise;
- d. Gift of "Donor";
- e. WFP Logo; and
- f. Any other details described in the Specific Terms.



All Packing bags shall be of a uniform weight. The Seller shall provide additional two (2%) percent empty spare bags printed with the requested marking to be shipped along with the cargo. Cost of which is to be included in the price quoted.

Packaging (bags cartons, tins, etc.) shall be made with new, strong materials, of serviceable quality and shall be suitable in all respects for Ocean and/or ground transportation of the Commodity.

The packing material cost and packing charges related with vessel shall be borne by the buyer.

In addition to the general requirements set out in this clause, the Seller shall ensure that all packaging and marking comply with the Packaging Specifications as specified in ANNEX II.

10) FUMIGATION

Any fumigation prior to loading cargos on board ship shall be properly and effectively done by the seller's time and expense and shall be carried out in accordance with the applicable laws and regulations of the country of production and/or loading of the Commodity, and in compliance with any applicable international safety standards.

The Seller shall arrange for the issuance of any fumigation certificates required by law or as requested by WFP.

11) PAYMENT

In United States dollars.

11.1 Documents to be presented to WFP Finance Department for payment

The Seller shall present the following documents to WFP: Commercial invoice

Scanned original invoice should be submitted in a PDF format to the designated mail box: Bangkok.Finance@wfp.org.

Following information is required on all invoices:

- Invoice number and issue date
- Vendor Name
- WFP Vendor Number **20007355**
- Physical Vendor Address
- Purchase Order (PO) Number
- Note:** Each invoice should correspond to only one PO number.
- Shipping Instruction (SI) Number
- Description of goods or services, quantity, price and total value
- Contact Unit/Person at WFP



- Full Banking Instructions (including IBAN and SWIFT codes) and currency of the account
 - Payment amount and currency
- Note:** payment currency must be the same as the currency of relevant Purchase Order.

The documents should be in full order prior to the payment to be undertaken.

Once payments are processed, payment advice will be e-mailed to your email addresses provided and registered in our system.

11.2 Documents to be presented to the Procurement Department for payment

The Seller shall present the following documents to WFP:

- a) Commercial invoice (1 original);
- b) As instructed by WFP, 1 signed certified copy of either:
 - Clean Carrier's Bill of Lading or, Clean "WORLDFOODRECEIPT";
 - Non-Negotiable Cargo Receipt;
 - 1 Taking-over Certificate issued by WFP's Forwarding Agent at loading port (FOB);
 - Copy of couriers Airway Bill (AWB) for the dispatch of the original documents.

The Carrier's Bill of Lading /"WORLDFOODRECEIPT" has to stipulate:

Shipper: MAFRA
Consignee: WFP (RESPECTIVE) COUNTRY OFFICE
Specific certificates required as per the Shipping Instruction

- c) Quantity Certificate, Quality Certificate and Packaging Certificate or Quality and Quantity Certificate issued by Korean Government.(1 certified copy of each);
- d) Certificate of origin (1 certified copy);
- e) Phytosanitary/health certificate issued by the competent authorities and specifying that the product is fit for human consumption (1 certified copy);
- f) Fumigation certificate if necessary (1 certified copy);
- g) Radiation certificate (1 certified copy);
- h) Crop year certification, when requested (1 certified copy);
- i) Copy of appropriation fax/e-mail;
- j) WFP's loading port agent's receipt for original documents (1 signed original);
- k) Any other documents agreed by seller and buyer prior to this contract signed.

The above documents of a) to k) are to be submitted by courier to:

Attention: Procurement Department
 World Food Programme
 7th Floor, Wave Place Building,
 55 Wireless Road, Lumpini
 Pathumwan, Bangkok 10330
 Thailand



12) OTHERS

Both parties acknowledge and agree that any agreements that are not expressly set forth in this Contract, but which have previously been agreed upon through former meetings or electronic mailings form a part of this Contract.

Both parties shall use their best endeavors to settle amicably, any disputes, controversies or claims arising out of this Contract within a reasonable period of time.

Any issues that arise outside of the Contract during the humanitarian aid process shall be promptly resolved through dialogue and consultation in accordance with the MOU signed at 28th February 2018 between Republic of Korea and WFP.

ANNEX I: COMMODITY SPECIFICATIONS

ANNEX II: PACKAGING/MARKING SPECIFICATIONS

BUYER

Parvathy Ramaswami, Officer-In-Charge
 Deputy Regional Director
 Regional Bureau Bangkok
 World Food Programme

SELLER

Han-young JEON
 Director
 Food Grain Policy Division
 Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs



ANNEX I: COMMODITY SPECIFICATIONS

Item Grade	Upper limit (%)					
	Moisture	Broken kernels	Chalky kernels	Damaged kernels	Heated kernels	Foreign matter
Good	15.0	7.0	6.0	2.0	0.0	0.3

Type: Medium/Short grain type

Grade: According to the Korean rice grading standards, namely, "Super", "Good" and "Normal", rice of which grade is indicated "Good" is equivalent to US No.3 grade.

Moisture level: Korean Government manages the moisture level as from 13 to 15 percent.



ANNEX II: PACKAGING/MARKING SPECIFICATIONS

PACKAGING:

Commodity shall be packed in uniform polypropylene bags manufactured by the supplier according to the Republic of Korea's regulation on package specification of Government owned rice with a **minimum weight of 120 gr** and capacity to contain **40 kg net** each.

All packing material costs and packing charges shall be borne by the Seller.

Specification for Packing Materials and Packing Method for Agricultural Products(Short Grain Rice)

Size and quality

Applicati on	Capacity (kg)	Body (m)		Weaving Density (Strands/5cm)		Zipper (m)	Color	Falling Strength
		Length	Width	Weft	Warp	Length		
Rice	40	±10	±10	±2	±2	-	White	After drop test, contents should not be leaked by any rupture etc.

Packing Materials

- Bag: 2nd type of polypropylene (PP) in accordance with KS A 1037 (Polyolefin Stretched Tape Yarn for Bags) shall be woven with a filament size of 100 tex or more and a tensile strength of 29 N or more. To give breathability, the weft width shall be 4-6 mm, and the weft of the bag shall be woven with the thread fired once or more.
- Stitching thread : The thread shall be suitable for sewing and have a tensile strength of 39N or more.

Making Bags

- Sew the bottom of the bag(13mm or more from the bottom) after folding twice. The stitches shall be uniform and no longer than 7 mm
- Bags have heat cut mouth to prevent fibrillation.
- Check the bag for any torn area, cut yarn, rip, missing stitch, improper sewing, and any other defect.
- Others not specified herein refer to the conventional way of making bags.

Testing

- The testing of each feature shall conform to KS(Korean Standard) respectively.

Packing method

- After putting rice in the bags, fold the upper part of the fabric about 5cm inward parallel to the upper edge and sew it with a stitch of 5 mm or less. The thread shall be suitable for sewing and have a tensile strength of 39N or more.



4. 농림축산식품부 보도자료

- 2017.3.24.; 대외경제장관회의, 식량원조협약 가입 추진

  	
 농림축산식품부	보도자료
2017년 3월 24일 배포시부터 보도하여 주시기 바랍니다.	
농림축산식품부 농업증상과장 김경미. 사무관 차희수(044-201-2047) 농림축산식품부 식량정책과장 전한영. 사무관 양지연(044-201-1826)	
농업! 미래성장산업의 새로운 심장!	
식량원조협약 가입을 통해 내년부터 연간 460억원 규모 (쌀 5만톤) 식량원조 추진키로	
《 주 요 내 용 》	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 농식품부는 3월 24일 대외경제장관회의를 통해 식량원조협약(FAC, Food Assistance Convention)에 가입하여 내년부터 매년 460억원 규모(쌀 정곡 약 5만톤 수준)의 식량원조를 추진하기로 하였다. ◆ 그간 우리나라의 해외원조에서 식량원조 등 인도적 지원 비중을 늘려야 한다는 국내적 합의가 있었고, 구조적 공급과잉을 겪고 있는 쌀 수급 문제 완화 필요성도 감안한 것이다. ◆ 정부는 국회 비준동의 등 식량원조협약(FAC)의 국내 가입절차를 즉시 추진하여 연내 완료할 계획이며, 이 경우 동 협약가입의 효력은 FAC에 가입신청서 제출 및 가입승인, UN 사무국 기탁 등을 거쳐 2018년에는 발생한다. 	

- 정부는 3.24일 대외경제장관회의에서 **식량원조협약(FAC, Food Assistance Convention) 연내 가입을 통해 내년(2018년)부터 460억원 규모(쌀 5만톤)의 식량원조를 추진하기로 하였다**
 - 참고로, 식량원조협약은 1967년 Food Aid Convention의 2012년 개정협약으로 **세계 식량안보 증진과 인도적 목적의 식량지원을 목표로 미국, EU, 캐나다, 일본, 호주 등 14개 국가가 가입한 협약이다.**
 - * 호주, EU, 일본, 미국, 캐나다, 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 러시아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스
 - 동 협약에 **우리나라가 연간 460억원(약 \$40백만) 공여를 약정할 경우 우리나라는 미국, EU, 캐나다, 일본, 호주에 이어 협약 가입국 중 6위 공여국이 된다.**
 - * 공약 물량 : 미국 \$22억, EU €350백만(약 \$364백만), 캐나다 C\$250(약 \$186백만), 일본 JPY100억(약 \$85백만), 호주 A\$80백만(약 \$58백만)
- 그간 우리나라의 해외원조에서, **전쟁·자연재해 증가와 신종 전염병 창궐 등으로, 식량지원 등 인도적 지원 비중을 늘려야 한다는 국내적 합의가 있었으며**
 - 또한 국내적으로는 **구조적 공급과잉을 겪고 있는 쌀 수급 문제 완화 필요성도 감안한 것이다.**

- 정부는 법제처 심사, 국회 비준 동의 등 식량원조협약의 가입을 위한 국내적 절차를 즉시 추진하고, 연내 FAC 사무국에 가입 신청서 제출 및 가입 승인, UN 사무국에 기탁하여 협약가입 절차를 마무리할 계획이다.
- 연내 협약가입을 위한 국내 절차가 완료되면 동 협약의 효력은 2018년부터 발생하게 된다.
- 김재수 농림축산식품부 장관은 “전세계적으로 약 8억명의 인구가 굶주림에 시달리고 있다”며, “우리 농업인들이 생산한 쌀을 가장 필요한 곳에 지원하여, 빈곤국 국민들에게 희망이 될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다” 고 밝혔다.

농림축산식품부 보도자료
- 2018.2.1.; 우리나라 식량원조협약 가입 완료

 농림축산식품부	<h1>보도자료</h1>	2018 평양 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 하나 된 열정 하나 된 대한민국 
2018년 2월 1일 배포 시부터 보도하여 주시기 바랍니다.		
국제협력총괄과 과장 박상호 044-201-2031, 정세희 사무관(2047)/ 제공일: 2월 1일(총 2매)		

걱정없이 농사짓고 산감하고 조비하고 나라

**우리나라의 식량원조협약(FAC) 가입 완료(1.31)로
국산 쌀을 활용한 인도적 지원 본격 추진**

《 주 요 내 용 》

◆ 식량원조협약(FAC) 가입 절차 완료

- (배경) 국제사회 인도적 지원 수요 확대에 대응하여 장기적이고 안정적인 식량원조 실시를 위해 FAC 가입 추진
- (추진 경과) 대외경제장관회의에서 가입 결정(17.3.24), 가입동의안 국회 통과(12.1), FAC 회원국 동의(18.1.23), 가입서 UN 본부 기탁(1.31)
- (주요 내용) 18년 460억원에 해당하는 식량원조를 이행할 것을 약정
- (이행 계획) 국산 쌀 5만톤(16년산)을 분쟁, 제재 등으로 기아로 고통받는 개도국(5개국)에 국제전문원조기구인 WFP와 협력하여 지원
- (기대 효과) 대외 국격 제고 및 대내 쌀 수급 안정에 기여

□ 농림축산식품부(장관 김영록)는 우리나라가 식량원조협약(Food Assistance Convention, 이하 FAC)에 최종가입하였다고 밝혔다.

- 지난해 가입 동의안이 국회를 통과(17.12.1)하고, FAC 회원국들의 동의를 거쳐(18.1.23) 우리나라 가입서가 UN 본부에 기탁됨으로써 1.31일자로 발효하게 된 것이다.

- 식량원조협약은 미국, 일본, EU 등 15개 국가가 회원국으로 가입하여 개도국들을 대상으로 인도적 목적의 식량을 지원하고 있는 국제 협약이다. 회원국들은 연간 총 30억 달러 규모를 약정(17년 기준)하고 이에 따른 식량 원조를 이행하고 있다.
 - * Food Assistance Convention(FAC) : 1968년 7월 발효
- 정부는 분쟁과 재해 등으로 인한 국제사회의 인도적 지원 수요 확대에 대응하여 일시적 원조가 아닌 장기적이고 안정적인 식량원조 수행을 위해 협약 가입을 추진하게 되었다.
- 식량원조협약 가입에 따라, 우리나라는 올해 460억원에 해당하는 2016년에 생산된 국산 쌀 약 5만톤을 기아로 고통받는 나라들에 지원할 계획이다.
 - 농림축산식품부는 관계기관과 수원국 선정, 구체적인 지원 방식 등 원조 이행에 필요한 협의를 진행하고 있다. 또한, 국제전문원조기구인 UN 산하 세계식량계획(WFP)에 해상 및 현지 운송, 배급 등의 업무를 위탁할 예정이다.
 - * WFP를 통한 원조비중(15) : 호주·스웨덴(100%), 미국(66%), 오스트리아(35%), 러시아(70%)
- 농림축산식품부 관계자는 “분쟁이나 재해, 전염병 등으로 인도적 지원 수요 확대에 대응하여 국제사회 책임감 있는 구성원으로서 우리나라의 국격을 높인다는 측면에서 큰 의미가 있다. 아울러, 우리나라는 쌀 수요 감소로 인해 매년 20~30만톤의 잉여물량이 예상되는 가운데 우리쌀을 활용한 식량원조로 국내 쌀 수급 관리 개선에 기여할 것으로 기대되고 있다.”고 말했다.

농림축산식품부 보도자료
- 2018.5.11.; 우리쌀 5만톤 원조 출항

 농림축산식품부	<h1>보도자료</h1>	보다는나온 국민참여
2018년 5월 11일 조간부터 보도하여 주시기 바랍니다.		
식량정책과 전한영과장(044-201-1811), 양지연서기관(1826), 김정덕서기관(1820) / 제공일: 5월 10일(총 9매)		
걱정없이 농사짓고 안정차고 소비하는 나라		
<h2>우리쌀, 세계 구석구석 어려운 이웃과 함께합니다</h2> <p>- 중동아프리카 4개국에 6~8월 쌀 5만톤 지원 반년간 100만명 구호 효과 -</p>		

《 주 요 내 용 》

- ◆ 식량원조협약(FACI) 가입에 따른 쌀 5만톤 원조 출항기념식 개최
 - 일시 및 장소 : 2018.5.10.(목), 10:00~11:30, 군산항 제5부두
 - 주요 내용 : 추진경과 보고, 축사, 기념 행사(크레인 쌀 선적 시연) 등
- ◆ 금번 원조는 국제사회 일원으로서 책임과 의무를 이행하고, 교류협력을 확대함으로써 우리나라의 국가 위상을 제고하는 동시에, 국내 쌀 수급상황을 개선하는데 기여할 것으로 기대
 - 쌀 5만톤은 중동 및 아프리카 지역 기아인구 약 100만명에게 반년간 식량 구호가 가능한 규모
 - 국내 어려운 이웃에 대한 쌀 지원도 확대(현재 연간 8만톤 수준)

- 농림축산식품부(이하 농식품부)는 올해 1월 우리나라의 FAC 가입을 완료하였으며, 올해 처음으로 UN 산하 식량원조 전문 국제기구인 세계식량계획(WFP²⁾)를 통해 우리나라 쌀 5만톤을 원조용으로 지원할 예정이며, 5월 10일 전북에 위치한 군산항 부두 선착장에서 이를 기념하기 위한 출항 행사를 개최한다고 밝혔다.

1) Food Assistance Convention
2) World Food Programme

- 금번 원조용 쌀 5만톤은 총 3개 항구에서 선적이 진행되어, 기아 인구가 많은 예멘(17천톤), 에티오피아(15천톤), 케냐(13천톤), 우간다(5천톤) 등 4개국에 지원될 예정이다.
- 이번 첫 출항은 군산항에서 선적한 쌀 총 2만2천톤이며, 출항 이후 6월중 예멘 아덴(Aden) 항구에 1만2천톤이, 에티오피아 지부티(Djibouti) 항구에 1만톤이 전달된다.

<쌀 5만톤 선적 현황 및 도착 스케줄(잠정)>

- ① 군산항(3.27~5.8, 22천톤) : 6월초 아덴항(예멘, 12천톤)→지부티항(에티오피아, 10천톤)
- ② 목포항(3.26~5.10, 18천톤) : 6월중 뭄바사항(케냐 13천톤, 우간다 5천톤)
- ③ 아산항(4.19~5.15, 10천톤) : 6월중 아덴항(예멘, 5천톤)→지부티항(에티오피아, 5천톤)



- 금번 원조용 쌀은 2016년에 생산되어 정부가 보관하던 쌀이며, 농식품부는 긴급구호 성격을 고려하고 장마철 도래 이전 출항을 마무리하기 위해 가공 및 국내운송 등 선적 절차를 신속하고 차질 없이 추진해 왔다.
 - 참고로, 국내 가공 및 선적 절차는 농식품부가, 해상운송 및 현지 배분은 WFP가 담당하고 있으며, 원조 이후 배분 현황, 현지 반응 등에 대한 모니터링은 공동으로 대응해 나갈 계획이다.
- 우리나라는 금번 FAC 가입에 따른 쌀 원조를 통해 국제사회의 일원으로서의 책임과 의무를 다해 나가는 동시에 식량원조를 받던 수혜국에서 공여국으로 지위가 바뀐 유일한 나라로 국가적 위상을 제고한다는데 의의가 있다.



▲ 식량원조를 받던 모습(WFP 제공)



▲ 한국과 WFP의 해외지원사업(WFP 제공)
▼ 람보디아 어린이(17 애프터 원조)

- 원조규모는 FAC 16개 회원국 중 미국, EU 등에 이어 6위에 달하며, 우리나라 ‘쌀’로 중동 및 아프리카 지역의 기아인구를 돕고, 나아가 수원국과 교류협력의 계기를 마련했다는데 의미가 크다.
- WFP가 추산한 바에 따르면, 쌀 5만톤은 1인당 1년간 100kg 소비를 기준으로 약 50만명의 기아인구가 1년간(약 100만명이 반년간) 구호를 받을 수 있는 규모

- 동시에, 매년 평년작만 생산되어도 추가 제고가 발생하고, '17년 정부가 보관중인 쌀 제고량(양곡년도말 기준)이 186만톤인 상황에서 매년 쌀 5만톤의 해외원조는 국내 수급관리 개선에 큰 도움이 될 것으로 예상된다.

□ 김현수 차관은 “앞으로 식량원조협약 및 애프터*를 쌀 현물원조의 양대 축으로 삼아 쌀 원조 체계를 다져 나감으로써, 우리 농업인 뿐만 아니라 세계 곳곳의 빈곤하고 소외된 계층에 희망을 심어주는 든든한 쌀이 되도록 하겠다”고 밝혔다.

* APTERR : 아세안+3 비상 쌀 비축제(ASEAN+3 Emergency Rice Reserve)

- 아울러, “관계부처와 협력하여 국내 기초생활 수급자, 차상위 계층 등 우리의 어려운 이웃에 대해 복지용 쌀(연간 8만톤 수준) 공급을 확대하고 품질을 고급화 하는 노력도 병행하여 계속해 나갈 것”이라고 덧붙였다.

* 복지용 쌀 지원현황('17) : 차상위계층 71천톤, 기초생활 보장실적 0.8천톤, 무료급식단체 0.9천톤, 경로당(65천 개소) 9천톤

※ 행사 사진 별도 배포 예정

참 고 문 헌

- 국무조정실 국제개발협력위원회, 『2017 대한민국 ODA 백서』, 2017.
- 권을 외, “최근 선진공여국의 ODA 개혁 조치와 시사점”, 『오늘의 세계경제』 2011년 3호, 대외경제정책연구원.
- 김대군, “인도적 차원의 대북 식량원조에 대한 고찰”, 『평화학연구』 제9권 3호, 2008.
- 김병택, 『한국의 쌀 정책』, 도서출판 한울, 2004.
- 김영훈 외, 『대북 식량지원의 효과와 정책과제』, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김정호 외, 『한국농업 미래비전』, 진샘미디어, 2012.
- 김태산 외, “미국국제개발처(USAID)의 해외원조사업”, 『한국국제농업개발학회지』 제9권 1호, 1997.
- 김태훈 외, 『중장기 양곡정책 방향』, 한국농촌경제연구원, 2016.
- 김한호 외, 『쌀 해외 수요확대(수출, 식량원조 등) 방안 연구』, 서울대 산학협력단(농림축산식품부 연구용역), 2016.
- 농림수산식품부, 『대북 식량지원의 효과와 정책과제』(KREI 김영훈 외), 2008.
- 박동규 외, 『주요 쌀 수출입국 정책 및 쌀산업 조사』, 한국농촌경제연구원, 2008.
- 박영옥, 『국제농업협력사업의 추진현황과 전략』, 한국농어촌공사, 2015.
- 이명수, 『식량원조에도 지켜야 할 규칙이 있다』, GS&J 시선집중 제95호 (2010.2.16.).
- 이정환 외, 『글로벌 식량위기 해결을 위한 KOICA 지원방안』, KOICA, 2009.
- 지성태, “농업분야 국제개발협력 우량사업 발굴을 위한 접근법 연구”, 『농촌 지도와 개발』 제21권 3호, 2014.
- 최원목 외, 『식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석』, 이화여자대학교 산학협력단(농림축산식품부 연구용역), 2017.
- 한국농촌경제연구원 편찬, 『농업·농촌 70년』, 2015.

- 한국농수산물유통공사, 『대북 식량차관 쌀 지원 백서』, 2005.
- 허장 외, 『개도국 식량안보를 위한 농정성과 확산(KAPEX)사업 결과보고서』,
한국농촌경제연구원, 2014.
- 日本國國際協力機構, 『國際協力機構 年次報告書 2018』, 2018.
- 日本國外務省, 『國際協力白書 2017』, 2017.
- FAO, “2018, the state of food security and nutrition in the world”, Rome, Italy,
2018.
- OECD, “AID for trade at a glance 2015”, Paris, France, 2015.
- U.S. Department of State, “Global Huger and Food Security Initiative:
Consultation Report”, Washington D.C., 2013.
- 미국 국제협력처 홈페이지(<http://www.usaid.gov>)
- 미국 농무성 경제국 홈페이지(<http://ers.usda.gov>)
- APTERR 홈페이지(<https://www.apterr.org>)
- FAC 홈페이지(<https://www.foodassistanceconvention.org>)
- FAO 홈페이지(<http://www.fao.org/state-food-security-nutrition>)
- OECD/DAC 홈페이지(<http://www.oecd.org/dac>)
- WFP 홈페이지(<http://www1.wfp.org>)

식량원조사업 추진 효율화 방안

인쇄일 2018. 12. 26

발행일 2018. 12. 28

발행인 강정일

발행처 (사)환경농업연구원

서울특별시 서초구 명달로 9길 6 제중빌딩

02-3472-8830~1 <http://www.sari.re.kr>

인쇄 유하인쇄 (02-533-7481)

- 이 책에 실린 내용은 (사)환경농업연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-