

발간등록번호

11-1543000-003272-01

# 식량원조사업 중장기 추진전략 마련을 위한 연구



이대섭·김태윤·정승은·김선영

# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “식량원조사업 중장기 추진전략 마련을 위한 연구”  
(2019. 12. 04. ~ 2020. 07. 31.)의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 7월 31일

■ 연구기관

강원대학교 산학협력단

■ 연구기간

2019. 12. 04. ~ 2020. 07. 31.

■ 연구진

연구책임자 : 이 대 섭 (책임연구원)

연구참여자 : 김 태 윤 ( 연구 원 )

정 승 은 ( 연구 원 )

김 선 영 (연구보조원)

국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 제18조에 따라  
보고서 열람에 동의합니다.

# 차 례

---

## 제1장 서론

1. 연구 필요성 및 목적 .....	1
2. 연구 내용 및 방법 .....	6
3. 선행연구 검토 .....	7

## 제 2장 한국의 식량원조 현황과 이슈

1. 식량원조사업 추진 현황 .....	11
2. 사업성과검토(OECD DAC의 평가기준에 의거) .....	38
3. 양곡관리(양특회계, TRQ, 정부관리양곡)와 식량원조 이슈 .....	45
4. 주요 이슈 .....	53

## 제 3장 국제사회의 식량원조 현황과 시사점: 일본, 미국을 중심으로

1. 일반현황 .....	58
2. 일본 사례 .....	73
3. 미국 사례 .....	88
4. 시사점 .....	96

## 제 4장 한국의 중장기 식량원조 추진 방식

1. 추진방식 분류 .....	99
2. 국내산 쌀 활용 .....	100
3. 수입쌀 활용 .....	107
4. 현금 및 바우처 활용 .....	112

## 제 5장 중장기 식량원조 추진방안

1. 추진방향 .....	123
---------------	-----

2. 수원국 선정 .....	128
3. 추진과제 .....	140

## 제 6장 결언

결언 .....	158
----------	-----

## 표 차례

---

<표 1> 대북 식량 지원 내용, 1995-2007 .....	2
<표 2> 최근 5년간 우리나라 쌀 생산량, 쌀 잉여량 현황 .....	17
<표 3> FAC 회원국별 식량원조 약정 현황(2019년) .....	20
<표 4> 4개국 분배 현황 .....	30
<표 5> 2018년 4개국 지원현황 .....	36
<표 6> 성과검토 결과 .....	43
<표 7> 주요 지원국 요약 .....	62
<표 8> 지원 방식별 특징 .....	72
<표 9> 일본의 식량원조 현황(2001-2010) .....	76
<표 10> 2010년 이후 일본의 식량원조 현황 .....	76
<표 11> 일본의 수입쌀 활용 현황 .....	78
<표 12> 연도별 일본의 WFP 지원금 .....	83
<표 13> 일본의 양자 및 FAC 지원 세부 내용 .....	84
<표 14> 일본의 주요 쌀 수입국별 수입량 .....	87
<표 15> 미곡 수입업자(수입 승인업자) .....	87
<표 16> 미국의 식량원조 프로그램 현황 .....	89
<표 17> 국내산 쌀 식량원조 시 양특회계 비용(5만 톤 기준, 억원) .....	103
<표 18> 국내산 쌀 사료용 판매 시 양특회계 비용(5만 톤 기준, 억원) .....	104
<표 19> 국내산 쌀 학교급식용 판매 시 양특회계 비용(5만 톤 기준, 억원) .....	105
<표 20> 무료급식용 판매 시 양특회계 비용(5만톤 기준, 억 원) .....	106
<표 21> 국별 미곡 수입 현황(2011-2018) .....	110
<표 22> 국내산 대비 수입쌀 활용 시 비용 절감액 .....	111
<표 23> 현금 및 바우처 유형별 적용(안) .....	119
<표 24> 공여국별 현물과 현금지원 비중 .....	122
<표 25> 수원국 선정 기준 지표(안) .....	131

<표 26> 식량원조 중점 지원 국가 선정(안) .....	133
<표 27> 국가 선정 기준 및 내용 .....	135
<표 28> 기준별 지원국가 .....	136
<표 29> 2021년 수원국 수요조사(WFP) .....	139
<표 30> 국내산 쌀 활용시 발생 비용(억 원) .....	142
<표 31> 국내산 대비 수입쌀 활용 시 국내산 대비 절감 비용 .....	144
<표 32> 수입쌀 활용 시 원산지별 비용 추정(2018년, 2019년 기준, 억 원) .....	145
<표 33> 부대비용 및 흡수여력대비 최적국가(WFP, 2016년 국가별 수요) .....	152

## 그림 차례

---

<그림 1> 연구 추진 방법 .....	7
<그림 2> SDG Goal 2(Zero Hunger) .....	14
<그림 3> 식량원조 추진체계 및 기관별 역할 .....	32
<그림 4> 성과검토 결과 요약 .....	39
<그림 5> 국제사회의 인도적 지원 추이(2014-2018) .....	59
<그림 6> 10대 수원국(2017년 지원액 기준) .....	61
<그림 7> 일본의 농업 ODA 현황 .....	74
<그림 8> 일본 식량원조사업 추진 형태별 비중(억 엔) .....	77
<그림 9> 일본의 수입쌀 활용(사료용 vs. 원조용) .....	79
<그림 10> 일본의 양자 식량원조 추진 절차 .....	80
<그림 11> 일본의 다자간 식량원조 추진 절차 .....	81
<그림 12> 미국의 식량원조 프로그램의 지원현황(2007-2016) .....	91
<그림 13> USAID의 식량지원 활동 .....	95
<그림 14> 국별 수입 현황 .....	108
<그림 15> 밥쌀용 vs. 가공용 쌀 수입 현황(2011-2018) .....	109
<그림 16> 현금과 바우처 지원현황(2015-2018) .....	115
<그림 17> WFP 현금기반지원 변동 추이 .....	117
<그림 18> 지원방식 결정모형 .....	121
<그림 19> 식량원조 추진 프레임워크 .....	124
<그림 20> 식량원조 대상 국가 선정(안) .....	137
<그림 21> 분석 시나리오 설정 개요 .....	141
<그림 22> 현금 및 바우처 활용 추진과제 .....	149
<그림 23> Cash for Work 가이드라인 .....	154
<그림 24> 중장기 식량원조 및 다자성원조 사업 추진체계(안) .....	157



# 제 1 장

## 서론

### 1. 연구 필요성 및 목적

- 우리나라의 식량수급 사정은 식량자급 달성 이후 생산성 증가, 수확 후 관리 기술 발전에 따른 손실률 감소, 쌀 수입 등 다양한 대내외적인 상황에 따라 변하고 있다. 특히, 쌀에 대한 수요가 빠르게 감소함에 따라 발생하고 있는 공급과잉과 생산 및 관리 기술 발전에 따른 풍작으로 인해 정부의 재고 관리에 많은 비용이 발생하고 있는 실정이다.
  - 외부적으로 의무수입쌀은 판매결손이 발생하고, 상업용 쌀 수출은 아직 미미한 수준<sup>1)</sup>이기 때문에 쌀 수급안정화 대책의 일환으로 최빈국에 대한 식량원조사업이 논의되기 시작하였다.
  - 쌀의 장기간 보관은 전반적인 관리비용을 증가시키고 품질 제고 측면에서 가치 하락에 따른 비용이 발생하여 시장 수요가 낮아지는 등 다양한 문제가 발생하고 있다<sup>2)</sup>.

1) 김태훈(2016), 중장기 양곡정책 방향(2/2차년도)

2) 쌀 100만석 관리비용 연간 426억원 소요보관료 및 조작비 94억원, 금융비용(금리 6%기준) 152억원. 고미화에 따른 가치하락(가마당 1만원 수준) 180억원, 미질이 떨어지는 고미의 경우, 누적되는 보관비 및 가치하락 부담을 조속히 해결해야 함. 출처: 박동규, 쌀 산업 발전을 위한 대 토론회). 10만톤 보관 및 관리비용은 보관료 74억원, 가치하락 201억원, 금융비용 32억원

- 정부는 지속적인 쌀 재고 관리의 어려움과 인도적 차원의 국제개발협력 사업의 필요성 등을 강조하여 식량원조와 관련된 논의를 시작하였으며, 식량원조는 국제사회의 기아근절을 위한 협력 강화 노력에 우리나라도 동참할 필요성이 제기 되면서 정책적 사업으로 고려되기 시작하였다.

- 우리나라의 식량원조사업은 사실상 대북지원이 시작될 수 있다. 하지만 북한에 대한 식량원조사업은 정치적인 성격이 강하기 때문에 일관적이지 못하게 추진되었다.

<표 1> 대북 식량 지원 내용, 1995-2007

연도	지원내용	지원 방식	지원액(억원)
1995	국내산 쌀 15만 톤	무상	1,854
2000	외국산 쌀 30만 톤, 중국산 옥수수 20만 톤	차관	1,057
2002	국내산 쌀 40만 톤	차관	1,510
2003	국내산 쌀 40만 톤	차관	1,510
2004	국내산 쌀 10만 톤, 외국산 쌀 30만 톤	차관	1,359
2005	국내산 쌀 40만 톤, 외국산 쌀 10만 톤	차관	1,787
2006	국내산 쌀 10만 톤	무상	394
2007	국내산 쌀 15만 톤, 외국산 쌀 25만 톤	차관	1,505
2010	국내산 쌀 5천 톤	무상 (긴급구호)	92
합계	쌀 265만 톤, 옥수수 20만 톤		1조 1,068

자료: 통일부(각 년도)

- 더불어 북한에 대한 식량지원은 국제사회의 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 범주에 속하지 않으며, 우리나라의 인도적 지원 성격의 식량원조사업은 2018년 FAC (Food Assistance Convention, FAC)<sup>3)</sup> 가입을 통해 지원된 사업으로 한정된다.

이 발생하여, 10만톤당 연간 307억원의 비용부담이 발생함(자료:한국개발연구원(2016)“국가재정운용계획 농림수산식품분야 작업반2016-2020년 국가재정운용계획: 농림수산식품분야 공개 토론회 자료 p2).

3) FAC는 '67년 Food Aid Convention으로 결성되어 2012년 Food Assistance Convention으로 개정('13.1월 발효)되어 활동 중이며, 세계 식량안보 증진, 긴급 재난상황 시 또는 개도국을 대상으로 필요 시 식량을 지원하는 목적으로 구축됨

- 이는 다양한 국내외적 요인에 의한 것이기도 하지만 무엇보다 우리나라가 OECD DAC와 FAC 회원국으로서 국제사회와 함께 빈곤을 퇴치하고 지속가능개발을 도모하는 목적이 우선된다.
  - 특히 국제사회가 지속가능개발목표 (Sustainable Development Goals, SDGs) 17개의 포괄적인 개발 주제를 가지고 Zero Hunger(Goal 2)를 위해 식량안보를 강화하고, 지구촌 협력(Goal 17)을 강조하고 있는 만큼 인도주의적 식량원조사업은 그 필요성이 매우 크다고 할 수 있다.
  - 이에 한국은 2013년 아세안+3 비상 쌀 비축제(ASEAN+3 Emergency Rice Reserve, APTERR)가입<sup>4)</sup>과 함께 2018년 FAC의 가입을 계기로 식량원조사업에 본격적으로 참여하게 되었다.
  - 그 결과 우리나라는 FAC회원국으로서 2018년과 2019년 각각 미곡 5만 톤을 지원하였으며, 최소연간협약 (Minimum Annual Commitment, MAC)의 형태로 매년 460억 원(정곡 5만 톤)을 지원하는 것으로 FAC와 약정하고 있다.
- 우리나라는 FAC 가입을 위한 국회 비준 ('17.12.1) 및 가입 ('18.1.31)이 완료됨에 따라 세계식량계획 (World Food Program, WFP)과 MOU ('18.2.28)를 체결하고 WFP에 위탁하여 식량원조사업을 시행하고 있다.
- FAC의 서명국은 2019년 기준 16개국으로 우리나라를 포함, 호주, EU, 일본, 미국, 캐나다, 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 룩셈부르크, 러시아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 프랑스 등이다.
- 식량원조는 1950년대 초 미국이 자국의 잉여 농산물을 활용하여 개도국에 현물 제공 방식으로 지원한 것이 계기라 할 수 있다.

---

4) 한·중·일 3국을 포함하여 아세안 13개국간 비상시 쌀을 비축하는 제도임. 쌀을 주식으로 하는 아시아 국가들이 식량을 확보하기 힘든 비상사태에 대비하여 식량안보를 보장하기 위한 정부간 기구임. 회원국들은 사전에 약정한 물량을 공공비축하여 비상시 이를 판매하거나 장기차관, 무상지원의 형태로 지원함(김정호, 2018).

- 이후 1980년대와 1990년대에는 잉여 농산물 처분이라는 측면에서 식량 원조가 이루어졌으나 점차 수혜국의 수요와 필요에 따라 현물 공여 방식 이외에도 기타 개도국에서 식량을 구매하여 대상국에 제공하는 삼각거래(triangular transactions) 방식을 도입하거나 대상국 내에서 구매하여 전달하는 직접거래 방식 등 전략적 접근 방식으로 전환되고 있다.
  - 결과적으로 식량원조는 더 이상 잉여 농산물 처리(disposal)의 목적이 아니라 국제개발협력(international development cooperation)의 한 부분으로 자리매김 하였다.
- 더불어 국제사회는 식량원조가 대상국에게 추가적인 공급 (additional supply)으로 작동해야 함을 지속적으로 권고하고 있다. 이는 대상국 국내시장이 식량원조에 의해 교란되는 것을 방지하기 위한 것이다.
- FAO의 잉여 농산물 처분 원칙(Principle of Surplus Disposal, PSD)은 식량원조에 대한 상업적 교역과 대상국 농업 생산에 미치는 영향을 고려, 추가 공급의 개념으로 수원국 시장에 영향을 미치지 않도록 제공하는 방식을 권고하는 국제적 합의 사항이다.
  - 따라서 우리나라의 식량원조 방식은 재고를 처분하여 쌀 수급 안정화를 도모하는 접근방식과 국제개발협력의 확대를 통한 국제사회의 인도적 지원 동참, 그리고 지원 방식의 적절성 등 다양한 측면을 검토할 필요가 있다.
- 하지만 WTO에서의 식량원조 (food aid)는 수출 보조금 (export subsidies)이나 수출 신용 (export credit) 개념으로 해석될 소지가 있다.
- WTO의 수출 보조금 관련 규정은 Article 9, 수출보조규정(Export Subsidy Commitments)과 Article 10, 수출보조규정회피방지규정(Prevention of Circumvention of Export Subsidy Commitments)에 구체적으로 명시되어 있으며, 주요 내용은 보조금 감축 대상 품목과 절차 그리고 면제 대상 개도국 목록 등이다.

- 아울러 식량원조와 관련하여 비구속성 (untied) 식량원조가 직간접적으로 시장에 영향을 주지 않는 방식이 국제사회에서 권고되고 있으며, FAO의 PSD와 일반유통요건(Usual Marketing Requirements, UMRs) 준수 등 무상 원조 형태를 권고하고 있어 국제사회의 규정 및 권고 사항을 구체적으로 검토하여 식량원조사업에 반영할 필요가 있다.
- 위에서 언급되었듯이 우리나라는 2018년 FAC 가입 이후 5만 톤의 국내산 쌀을 매년 국제사회에 지원하고 있으나 중장기적 추진 전략 및 체계가 아직까지 마련되어 있지 않다. 따라서 중장기적인 추진 전략의 수립은 향후 효율적이고 효과적인 식량원조사업 추진을 위한 우선 과제라 할 수 있다.
  - 특히, 우리나라는 그동안 축적되어온 농업 분야 국제개발협력 사업의 다양한 경험을 토대로 중장기적으로 일관성 있는 정책 추진을 위해 식량원조<sup>5)</sup> 사업의 효율적인 시행체계 또한 마련될 필요가 있다.
  - 중장기적 추진 전략은 2018년과 2019년 식량원조사업의 추진현황을 파악하고 이에 대한 시사점을 도출하여 향후 추진 방향을 설정, 이를 토대로 시행체계를 보완하여 정책의 효과성을 제고할 목적으로 수립되어야 한다.
  - 아울러 향후 식량원조사업은 과거와 비교하여 확대될 것으로 예상되고 있어 물량 및 품목 확대 시 정부의 안정적 시행 체계를 마련하여 사업의 효과성 및 효율성을 극대화 하는 방안이 모색되어야 한다.
- 따라서 본 연구의 궁극적 목적은 정부의 중장기 식량원조 추진전략 마련을 위한 방안을 제시하는 것이다.
  - 세부적인 목적은 현재 추진하고 있는 식량원조사업의 전반적인 현황을 파악하고 유사 사업을 시행하고 있는 기타 공여국(일본, 미국 등)의 사례

5) 식량원조와 가장 밀접한 관련이 있는 국제사회의 SDGs 목표는 목표 2(기아해소와 식량안보, 지속가능한 농업개발)이며, 기아 퇴치를 넘어 식량의 확보(availability), 접근성(accessibility), 안전(safety), 영양(nutrition)을 모두 포괄하는 식량안보의 개념을 도입

분석을 통한 시사점을 도출하는 것이다.

- 또한 우리나라 식량원조 추진체계와 관련 제도를 검토하고 현재의 국내 산 쌀 구입을 통한 식량원조 현황과 애로사항, 사업 예산의 이중 부담에 따른 어려움 등 종합적인 현황을 분석하여 효율적인 개선 방향을 제시하는 것이다.
- 특히, 국제규범 및 해외 사례, 활용 가능한 상황별 시나리오 분석 등 다양한 측면의 검토를 통해 효과적인 추진 방안을 제시하는 것이다.

## 2. 연구 내용 및 방법

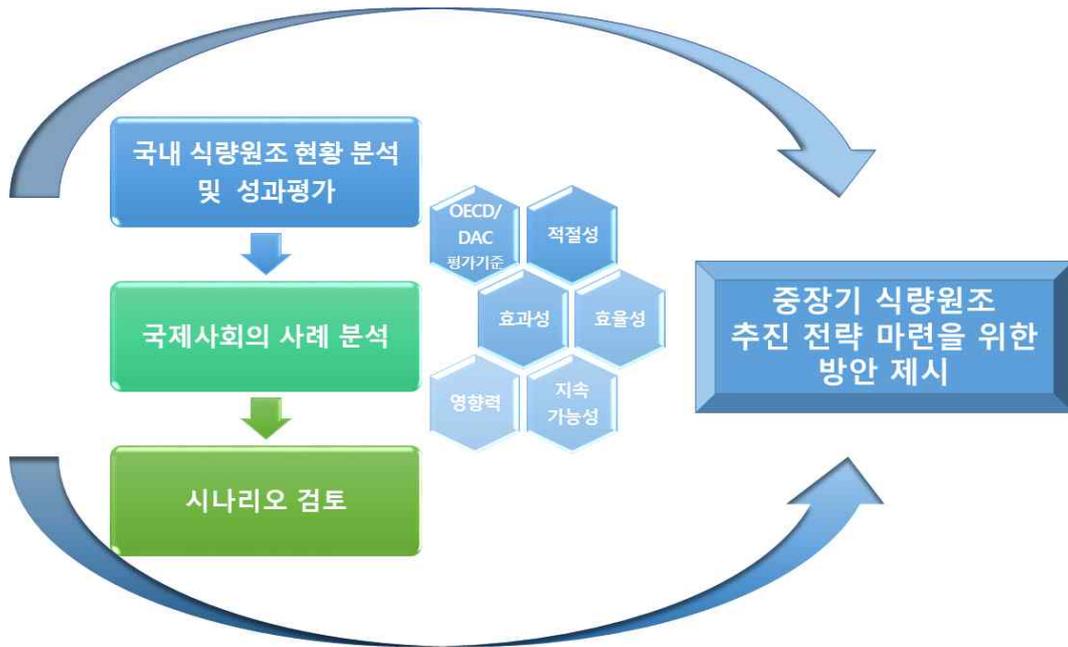
### 2.1. 문헌조사

- UN, FAO, FAC, OECD/DAC, 아시아개발은행(ADB), 세계은행(WB), 유엔개발계획(UNDP) 등 국제기구의 문서와 USAID 등 타 공여국의 유관기관 및 국내 유관기관의 연구논문, 보고서, 정책자료, 통계자료 등을 참고 한다.
- 이러한 문서와 자료에 대한 분석을 통해 다양한 상황을 고려 현실적인 중장기 전략 수립에 활용한다.

### 2.2. 전문가 간담회

- 식량원조와 관련된 기관별(농식품부, 유통공사, WFP 한국지부, 관련 연구 추진 경험 기관 등) 전문가 그룹을 구성하여 효율적 추진 방안 및 향후 지속가능한 전략 제시 방안에 대한 간담회 등 다양한 전문가 의견 수렴 방식을 활용 한다.

<그림 1> 연구 추진 방법



### 3. 선행연구 검토

○ 국내외 식량원조 관련 연구는 대부분 개발협력 분야에서 수행되고 있으며, 국내의 경우 김정호 외(2018)와 김한호 외(2016), 그리고 북한과 관련된 식량원조 관련 연구가 주를 이루나, 한국의 식량원조 정책과 관련된 선행연구는 많지 않다.

- 국내에서 수행된 연구는 2018년 FAC 가입과 관련하여 국제사회의 식량원조 현황이나 FAC 및 WFP 등의 식량원조 동향, 그리고 기타 공여국의 사례를 검토하여 시사점을 도출, 우리나라의 식량원조 방향 설정을 제안하였다.

- 김한호 외(2016)는 쌀 해외 수요확대 방안에서 식량원조를 연구의 한 부분으로 포함시켜 일본의 사례를 분석, 향후 재고 처리 및 관리를 위해 식량원조 활용 가능성을 타진하였다. 특히, 이 연구는 식량원조 시 필요항 부대비용을 부수적으로 산출, 기존의 재고 관리 비용과 비교하여 식량원조에 필요한 부대비용이 매우 높아 효과성 제고를 위한 방안 마련을 제안하였다.
  - 김태훈(2015,2016) 「쌀 관세화 전환과 양정과제」, 「중장기양곡정책방향」, 김한호 외(2016) 「쌀 해외 수요확대(수출, 식량원조 등) 방안 연구」 등 다수의 연구에서 국내 쌀 수급안정화 정책의 일환으로 해외 쌀 수출과 더불어 해외 식량원조사업의 가능성을 제기하였다.
- 식량원조는 효과성을 중심으로 많은 논의들이 이어져왔다. 특히 인도주의적 측면에서 지원타당성은 매우 높으나, 장기적으로 수원국의 식량증산에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 식량원조가 원조 공여국의 잉여 농산물 처리방법의 일환으로 활용된다는 점에서 비판적인 시각도 있다.
- 이에 이명수(2010)는 식량원조 시 지켜야 할 규범들을 강조하며, 식량원조와 관련한 FAO의 잉여농산물처분과 협의의무에 관한 규칙, 잉여농산물 처분협의 소위원회(CSSD)의 모니터링, WTO의 협정 및 농업협상과 관련된 규범을 검토하여 식량원조에 대한 비판적인 시각들을 해소할 수 있도록 제도적인 측면에서 고려해야할 사항들을 다루었다.
  - 더 나아가 이재형 외(2010)는 규범적 합치에 준하여 식량원조를 현물지원, 현금공여 또는 당시에 한국이 수입하는 최소수입허용(MMA)물량 쌀에 대한 활용 등 다양한 형태의 가능성을 검토해보았다. 특히 MMA쌀 활용에 대해서는 견해의 대립이 있을 수는 있으나 WTO협정상에는 반드시 국내에서 소비해야 함을 의미하는 것은 아니므로 이를 해외원조 또는 수출용으로 가능하다고 판단하여 향후 수입쌀을 원조용으로 활용할 수 있음을 시사하였다.
  - 식량원조에 대한 효과성 검증과 더불어 다양한 규범적 논의들을 활발히

해온 결과 식량원조협약(FAC) 가입을 토대로 우리나라의 쌀을 해외원조에 활용하기 위한 종합적인 검토를 실시하였다. 최원목 외(2017)는 FAC 가입을 국제규범과 함께 검토해봄으로써 우리나라 식량원조사업의 근거를 마련하였다. FAC 가입을 통해 전략적 체계를 마련하고 단기적으로 국제기구를 통한 지원을 고려, 국제사회에 기여함으로써 식량원조 정책 전반을 체계적으로 수립하고 국격제고에 효과적인 방법임을 제시하였다.

- 식량원조를 선도하는 주요 공여국과 국제기구의 지원방식은 현물과 현금 및 바우처로 구분할 수 있다.
  - 다양한 연구방법을 통해 지원방식에 대한 효과가 검증되었으며, 이에 Currie and Gahvari(2008)는 소비 선호도에 따라 효율적으로 제공될 수 있는 현금지원방식의 효과성을 강조하였으며, 나아가 Lehman and Masterson(2014)은 인적자본에 투자가 가능한 점을 들어 현금지원을 통한 지속가능성의 긍정적인 영향을 제시하였다.
  - 또한 현물지원에 대한 영향을 간과할 수 없음을 시사하는 연구도 이루어졌는데, Cunha(2014:2011)는 현물을 지원함으로써 사회복지를 극대화할 수 있으며, 정부가 시장서비스의 붕괴를 통제할 수 있는 장점을 지닌다고 평가하였다.
  
- 그 외 Bailey and Hedlund(2012)는 식량원조사업이 미친 영향을 연구하였으며, Viridiana Ríos et al.(2017)은 비상사태 이후 상황에서 다양한 방식의 지원이(현물, 현금 및 바우처) 수원국 수혜자의 만족도에 어떻게 기여하였는지를 평가하였다. 또한 FAO(2006)는 식량원조가 권리실현에 기여하는 바를 ‘권리 대 식량’이라는 관점에서 평가하고 식량에 대한 인간의 권리를 강화하기 위해 원조관행의 개혁을 강조하는 연구도 이루어졌다. 점차 원조 방식뿐 아니라 다양한 측면에서 식량원조사업의 효과를 검증하는 연구가 이루어지고 있다.

- 김태훈 외(2016)는 TRQ 의무수입쌀을 원조용으로 사용할 것을 고려해야 한다고 제안하였다.
  - TRQ 의무수입쌀 도입과 관리방식에 대한 다양한 대안들을 검토하는 과정에서 수입쌀이 밥쌀용 쌀시장에 미치는 영향을 최소화하고 공급과잉 문제 해결을 위하여 가공용(주정용), 사료용뿐만 아니라 FAC 가입으로 원조용도 고려할 수 있음을 명시하고 있다.
  
- 이상현·안수정(2016)은 2015년 나이로비에서 개최된 제10회 WTO 각료회의에서 논의된 수출경쟁 부문인 수출보조, 수출신용, 수출 국영무역기업을 포함하여 식량원조의 변경된 내용을 설명하였다.
  - 식량원조의 흐름이 현물 위주에서 현금 및 바우처 지원을 확대하는 추세를 감안하여, 각료회의에서는 현금화 금지 규정을 제외하고, 운송과 배급 등 필요한 경우에는 예외적으로 현금화를 허용하였고, 사전에 현지 시장분석 실시 등을 규정하였음을 명시하였다.
  
- Casey(2018)는 1950년대부터 미국의 식량원조에 대한 다양한 방식과 최근 트럼프 행정부에서 비용대비 보다 효과적인 방식으로의 변화가 있을 것임을 주장하였다.
  - 미국의 식량원조는 식량평화법(소위 PL480)에 의하여 현물위주의 지원 방식으로 출발하였으며, 대부분 주기적인 농업예산에 반영되고, 2016년 글로벌식량안보법(PL 114-195)에 다른 긴급식량안보프로그램(EFSP)으로 현금기반의 식량원조도 가능하게 되었다.
  - 현물위주의 지원방식이 현지시장을 왜곡시킬 수 있고, 현지에서 조달하는 것에 비하여 비효율적이라 판단하고 있다. 다만 현지 현금기반의 지원이 가능하기 위해서는 현지에서도 관련된 제도가 갖추어져야 함을 명시하였다.

## 제 2 장

### 한국의 식량원조 현황과 이슈

본 장은 우리나라의 식량원조사업의 추진배경 및 체계를 검토하였다. 아울러 본 장은 우리나라의 식량원조사업의 성과를 검토하였으며, 이는 OECD DAC가 권고하는 평가지표와 WFP의 모니터링 결과를 토대로 정량적인 방법과 정성적 검토 방법을 활용하였다. 1차 년도에 이어 2차 년도의 성과평가는 WFP의 모니터링 결과와 더불어 사업의 적절성, 효과성, 지속가능성 등의 평가지표를 기반으로 검토되었다. 더불어 본 장에서는 사업에 영향을 미치는 다양한 요인들을 고려하여 향후 우리나라의 식량원조사업에 적용 가능한 개선방안을 종합적으로 판단하였다.

#### 1. 식량원조사업 추진 현황

##### 1.1. 식량원조사업의 추진 배경

- 국제사회의 “세계 식량안보와 영양 상태 보고서(2019)”에 따르면 2015까지

감소하던 영양결핍 인구가 2016년부터 다시 증가 추세로 전환되면서 국제 사회의 협력강화와 지원 확대가 더욱 요구되고 있는 실정이다.

- 최근까지 보고된 영양결핍 (undernourishment)으로 고통 받는 세계 인구는 약 8억 2,000만 명이며, 아프리카 권역(20%), 중남미 권역(7%), 그리고 아시아 권역(11%) 등 광범위하게 분포되어 있다(FAO *et. al*, 2019).

- 더불어 식량 접근성에 대한 지속가능개발목표의 세부 지표 2.1.2에 따르면 약 20억 명이 다양한 형태로 식량 확보가 어려운 것으로 보고되고 있다.
  - 이 통계는 정기적이고 안정적으로 식량을 확보할 수 없는 인구도 포함되었으나 최빈국들의 식량 안보는 악화되고 있는 것으로 해석할 수 있다
  - 또한 모든 권역에서 남정보다는 여성이 식량안보에 취약한 것으로 보고되고 있으며, 가장 심한 권역은 남미로 조사되었다.
- 전 세계적으로 기아인구는 감소해왔으나 최근 그 속도가 느려지고 있으며, 특히 남아시아와 사하라이남 아프리카지역을 중심으로 세계기아지수가 ‘심각’수준에 속한 나라들이 상당하다고 보고되고 있다.
  - 2019 세계기아지수는 20.0으로 ‘보통’과 ‘심각’ 수준의 경계값을 나타내고 있으나 2000년 ‘심각’수준(29.0)과 비교해 감소하였다. 이 결과는 영양결핍인구, 발육부진 아동, 저체중 아동, 영유아사망률의 감소에 대한 지표이며 기아와 영양부족을 해결하기 위한 국제사회의 노력의 성과로 볼 수 있다.
  - FAO, EU, WFP 외 협력기관에서 공동으로 발간한 ‘Global Report on Food Crisis’는 ‘극히 위험’수준에 속한 국가의 경우 2019년 세계기아지수가 10년 전보다 악화된 것으로 보고하고 있다.
  - 이는 분쟁과 불평등 그리고 예기치 못한 기후변화 등으로 인해 세계에서 가장 취약한 지역의 식량안보는 위험수준에 도달해 있으며, 국가 단위를 벗어나 국내(지방단위)의 불평등으로 인한 기아와 영양부족 문제는 기아 인구를 증가시키는 원인으로 지목되고 있다.

- UN은 2019년 총 1억 3,100만 명의 인구가 인도적 지원이 필요하며 이를 위해서는 총251억 달러 규모의 지원이 필요하다고 요청한바 있다.
  - 이러한 배경에는 시리아, 예멘 등 대규모 분쟁이 장기화되고 지속적으로 증가하는 난민 등으로 인도적 차원의 위기가 심화되고 있어 문제를 해결하기 위한 재원이 부족한 상황을 초래하고 있는 것이다(외교부, 2019).
- 따라서 국제사회는 지속가능한 발전을 달성하기 위해 빈곤, 기아퇴치, 불평 등 해소를 전 세계적으로 해결해야 할 과제로 인식하고 UN의 지속가능개발목표(SDGs)를 인류 공동의 목표로 실천해가고 있다.
- SDG는 포괄적인 의제를 가지고 기아와 영양부족을 줄이기 위해 세부 실천 목표를 설정, 지속인 지원과 효과성을 제고하고자 노력하고 있다.
  - 그럼에도 불구하고 SDG의 보편적인 빈곤과 질병퇴치를 위한 노력의 성과 달성 속도는 여전히 느리며 지속적으로 새로운 도전과제가 발생하고 있다.
  - SDG 목표 2는 기아를 근절하고, 식량안보 달성, 개선된 영양상태의 달성, 지속 가능한 농업을 강화하는 목표로 설정하고 있다. 세부 목표(target)로, 2.1.은 2030년까지 기아를 근절하고, 영유아를 포함한 모든 사람, 특히 빈곤층, 취약계층에게 연중 안전하고 영양가 있는 식량에 대한 충분한 접근성(food access)을 보장하는 것으로 설정되었다.
  - 특히 지속가능개발목표의 세부 지표인 식량불안정경험치(2.1.2. Food Insecurity Experience Scale, FIES)는 식량불안정에 대한 수준을 경증도와 심각수준으로 나누어 식량섭취량이 줄거나 끼니를 건너뛰는 심각 이전 단계를 고려, 기존에 소외되었던 계층에 대한 지원까지 포함하고 있다.
- 우리나라는 OECD DAC 가입을 통해 높아진 국제 위상에 맞게 국제사회에 책임 있는 선진 공여국으로 세계 기아근절을 최우선 목표로 하여 국제사회와 공조하고자 한다.

- 우리나라는 국제사회의 노력에 동참하고자 개발협력 분야의 지원을 확대하고 있으나('18년 24억 달러, 전년대비 6.1% 증가), GNI대비 0.15%로 국제사회의 목표(0.7%)에는 부족한 수준이며, 국제개발관련 문제 해결을 위한 2030 아젠다 이행에도 역부족인 실정이다(OECD, 2019 개발협력보고서).

<그림 2> SDG Goal 2(Zero Hunger)



목표2. 기아를 종식하고, 식량 안보를 달성하며, 개선된 영양상태를 달성하고, 지속가능한 농업을 강화한다.

2.1 2030년까지 기아종식, 빈곤층, 취약계층, 영유아를 포함 모든 사람들에 대한 일년내내 안전하고 영양가 높은 충분한 식량 공급 보장

1. 영양결핍 유병률 2. 식량불안정경험치에 따른 식량불안정 정도 3. 식량소비지수

- 이에 우리나라 국제개발협력의 향후 방향은 개발협력의 새로운 설득논리 (Narrative)를 마련하여 지속가능개발목표에 대한 연대, 구체적인 해결책 마련, 긴급구호에 적극 동참하는 것일 수 있다. 전 세계 모든 사람의 식량과 영양안보 측면에서 정치적, 제도적 가치변화가 필요하며, 특히 취약지역과 사회적인 문제에 노출되어 있는 분쟁지역을 위한 인도적 지원 확대가 강조되어야 한다.
  - 정부는 「국제개발협력 종합시행계획<sup>6)</sup>」을 통해 국제문제해결에 대한 지원확대와 시리아, 예멘 등 대규모 분쟁지역의 난민과 평화구축을 위해 국제사회와 공조하고자 한다. 따라서 정부는 「해외긴급구호 선진화방안」과 「인도적 지원전략」을 수립하여 이행을 위한 준수사항을 규정하고 있다.

6) '20년 시행계획은 제2차 국제개발협력 기본계획('16-'20년)에 근거하여 국제개발협력의 추진방향을 설정하고 이를 실현할 구체적인 사업을 제시함(외교부, 2020).

참고 1. 국제개발협력 종합시행계획 중 인도적 지원에 대한 내용 발췌  
 □ (국제 문제 해결 지원 확대) 대규모 분쟁(시리아, 예멘, 이라크 등)과 난민 위기, 평화 구축 및 재건을 위한 국제사회 노력에 적극 동참하는 등 중견공여국으로서의 소임 수행 강화  
 \* 해외긴급구호 선진화 방안('10년), 인도적 지원전략('15.3월) 수립 등  
 자료: 외교부(2020) 2020년 국제개발협력 종합시행계획

- 우리정부는 「인도적 지원 전략」을 통해 기본 원칙과 전략을 수립하여 보다 효과적으로 사업을 추진하고자 한다. 또한 우리나라는 국격에 맞는 인도적 지원을 추진하고자 예산의 안정적 확보와 지원이 필요한 취약계층 우선 지원 그리고 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요에 대응하도록 정책적으로 지원체계를 마련해가고 있다(외교부, 2019).
  - 국제사회의 인도적 지원 수요증가 추세에 따라, 우리나라는 인도적 지원에 대한 예산의 안정적 확보를 강조하고 만성적 재난(장기화된 분쟁, 국제난민 등) 및 예방적 접근의 경우 사전 계획을 통해 가급적 조기에 예산을 집행하도록 하는 등 예산의 확대와 함께 지원의 효과성 제고에도 노력하고 있다.
  - 인도적 지원전략의 기본 방침은 현금지원을 우선 장려하고, 양자보다는 전문화된 국제기구를 통한 지원을 우선하고 있다. 중점지원 지역 및 대상으로는 만성적 재난에 처해있는 주요 분쟁국과 취약국가로, 여성, 아동, 난민 등 인도적 위기 상황에 처한 계층에 식량 및 보건 등 가장 긴급한 수요에 대응하고자 한다.
  
- 우리나라는 국제사회의 인도적 지원의 필요성을 강조하고 이에 대응하기 위해 2018년 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC 이하)에 가입하고, 극심한 기아와 영양결핍을 겪고 있는 국가와 식량안보에 취약한 국가를 대상으로 식량원조사업을 추진하게 되었다. 우리나라 식량원조사업의 유인은 두 가지로 분류하여 설명할 수 있다.
  - 먼저 우리나라가 OECD DAC회원국, FAC 회원국으로 국제사회와 함께

빈곤을 퇴치하고 지속가능개발을 도모하고자 하는 목적이 우선된다. 특히 국제사회가 SDGs를 통해 식량안보를 강화하고, 이를 위한 국제공조를 강조하고 있는 만큼 인도적 식량원조사업은 향후 지속될 전망이다

- 두 번째, 우리나라는 식량자급도 달성 이후 쌀 산업의 대내외적인 환경 변화로 공급 과잉과 연이은 풍작으로 재고누증문제가 심화되고 있다. 또한 의무수입쌀 등 지속적인 쌀의 누증문제를 처리하기 위해 해외식량원조로 소비하고자 하는 연구들이 공감을 얻었으며(이재형 외, 2010; 이명수, 2010; 김태훈, 2016; 김한호 외, 2016; 김정호 외, 2018), 이러한 논의는 국제사회의 기아근절을 위한 공조의 움직임과 맞물려 정책적으로는 효율적인 추진 방안이 요구하고 있다.

○ 정부는 쌀 수급안정화 대책의 일환으로 쌀 공급 과잉에 대한 다양한 대응방안을 마련해왔으나, 2016년 약 200만 톤의 재고(역대 최고 쌀 재고량)에 대한 부담을 해소하고자 가공용, 사료용, 폐기, 해외원조에 활용하는 방안 등 다양한 논의를 진행하였다. 이에 해외원조와 국내보관비용의 비교분석을 통해 해외원조의 긍정적인 효과를 검증하여 이를 적극 실시하기로 결정하였다.

- 국내 보관비용은 1만 톤당 보관료 6.1억 원, 고미화에 따른 가치하락 22억 원, 금융비용 3.5억 원으로 총 31.6억 원으로 추산되며, 쌀 해외원조비용은 1만 톤 당 약 49.5억 원 수준이다.
- 식량원조 사업을 기획할 당시의 비용측면에서 볼 때, 재고 증가와 쌀값 하락으로 인해 변동직불금<sup>7)</sup>을 지출해야하는 비용까지 추산, 해외원조를 통해 국내재고미를 해소하고 쌀값 안정화에 기여하는 것이 더 효과적인 방법임을 강조, 나아가 국제사회의 인도주의 문제해결에 기여할 수 있다는 점에서도 매우 긍정적인 방안으로 고려되었다.

---

7) 정부는 2020년부터 기존 쌀에 대한 직불금을 공익직불제로 통합·개편, 작물의 종류와 관계없이 동일 금액을 지급하는 방식으로 전환.

<표 2> 최근 5년간 우리나라 쌀 생산량, 쌀 잉여량 현황

(단위:천톤)

구분	2012	2013	2014	2015	2016(p)
생산량	4,224	4,006	4,230	4,241	4,327
수입량	370	526	280	438	287
수요량	4,120	3,961	3,875	3,814	3,858
잉여량	474	571	635	865	756
잉여쌀 관리비용 (연간)	1,285억원	1,547억원	1,721억원	2,344억원	2,049억원

\* 출처 : 농식품부 양곡수급자료, 양곡년도(전영도 11월~당해년도 10월) 기준

\* 2016년도는 잠정치, 수입량은 TRQ 물량, 수요량은 식량용과 가공용 합계

\* 당해연도 잉여량(재고 제외) = (생산량+수입량)-(식량용+가공용)

\* 잉여쌀 관리비용 : 쌀 10만톤을 1년 보관시 관리비용 271억원 적용( '17년 기준)

\* 관리비용=직접비 {보관비용(보관+보험+훈증)+금융비용} + 간접비용(가치하락분)

자료: 외교통일위원회(2017:6)

## 1.2. 식량원조사업 경과

- 2017년 정부는 경제장관회의에서 식량원조협약 가입을 결정하고, 관계부처 협의 및 가입안에 대한 의결, 대통령 재가를 완료하고 가입을 위한 동의안을 국회에 제출하는 등 국내승인절차를 통해 2018년 1월 FAC 가입을 완료하였다.

참고 2. 식량원조협약 가입동의안 심사보고서 중 가입타당성에 대한 내용 발췌

‘식량원조협약 가입동의안 심사보고서’에서는 우리나라가 협약을 통해 ‘인도적 목적의 식량지원 및 세계식량안보 증진에 기여하고, 개도국의 가장 취약한 인구가 직면한 기아의 고통을 줄이는 국제적 노력에 동참하여, 국내 쌀 수급 안정에도 기여’하려는 목적에서 제안함을 밝히고 있다(외교통일위원회, 2017).

- 우리 정부는 내부적으로 주무부서인 농림축산식품부 국제협력총괄과와 국무조정실 및 기획재정부 등 관계부처 관계자간에 우리나라의 경제적 지위에 맞게 국내 쌀 수급상황을 고려하는 범위에서 연간분담금 규모를 460억 원으로 결정하였다.
- 우리나라는 FAC에 가입함에 따라, 연간 최소공약(Minimum Annual Commitment)을 정하고 활동보고와 국가 간 정보교환 등 식량원조협약 회원국으로서의 관련규범을 준수하여야 한다.
- FAC는 세계식량안보에 기여하고 국제사회의 비상식량 상황 및 개도국의 식량수요에 대응하여 영양상태를 개선하고자 하는 목적을 강조하고(제1조), 회원국들에게 식량원조 일반원칙, 효과성 원칙, 제공 원칙 및 책임원칙의 규정 준수(제2조)를 강조하며, 규범에 대해서는 WTO협정 의무와 우선적용(제3조)을 명시하고 있다<sup>8)</sup>.
  - FAC의 회원국은 매년 최소연간공약을 정하여 지원규모(물량/금액기준)를 통보하고 가능한 무상원조로 제공되어야 하며, 원조의 형태는 현금 또는 현물로 제공하거나 식량을 외상으로 판매할 수 있도록 하였다(제5조).
  - 적격대상국가는 OECD DAC가 정한 공적개발원조 대상국이거나 「식량원조협약의 절차 및 이행 규정」에 명시하는 그 밖의 국가로 정하고(제4조), 최빈개도국과 저소득국가를 우선 지원하도록 하고 있다.
  - 협력형태는 양자 또는 국제기구를 통해 제공할 수 있다. 또한 연례보고 및 정보공유를 통해 회원국들은 최소연간공약, 투명성확보, 정보 공유 등의 기본원칙을 준수하며 협력해나가고 있으며(제6조), 식량원조위원회를 통해 주기적으로 효율성 증진을 위해 협의하고 모범사례를 공유하고 있다(제7조).

---

8) FAC(식량원조협약)협정문은 2012년 제정되었으며 서문과 본문 19개 조로 구성되어있음. 이 협정문의 내용을 상세히 규정하기 위해 별도로 「식량 원조협약의 절차 및 이행규정」(Rules of Procedure and Implementation for the Food Assistance Convention)이 제정되었음 (김정호, 2018).

참고 3. 우리나라의 식량원조사업약정 내용

[사업예산]

- 매년 한화 460억 원
- 국제농업협력사업(ODA) 내 다자성양자사업으로 추진

[사업수행기관]

농림농림축산식품부(MAFRA)는 다자기구 중 식량안보에 전문기관인 유엔세계식량계획(WFP)에 위탁하여 수행  
FAC 협약 국가들 중 대부분 WFP를 통해 다자협력 지원 또는 양자협력 지원함.

[사업 대상 국가 및 수행 기간]

수원국 선정은 WFP의 추천과 협의를 통해 긴급구호 필요성, 국제협력 잠재성을 고려하여 긴급구호 필요국가를 선정하여 지원  
2018년도 1차년도에 4개국(예멘, 케냐, 에티오피아, 우간다) 선정(당초 5개국이였으나 시리아가 제외됨).  
3년간(2018-2020년)의 사업 수행 이후 성과를 평가하여 추가지원 여부 결정

[이행 준수 사항]

식량원조협약(Food Aid Convention), 「식량원조협약의 절차 및 이행규정」 Rules of Procedure and Implementation for the Food Assistance Convention, WTO의 「FAO 잉여농산물 처분과 협의의무인 원칙」 FAO Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations  
식량원조협약 회원국은 ‘최소연간공약’, ‘투명성확보’, ‘정보공유 및 조정’의 3대 기본원칙하에 지원

- 우리나라는 국제개발협력 분야의 지원을 확대하고 있으나('11년 1조 6천억 원 → '19년 약 3조 2천억 원), 예산 대비 인도적 차원의 지원은 약 4.5% 수준이다 (국무조정실, 2019).
  - 이는 OECD DAC 회원국 평균 약 10.5%에 비해 낮은 수준이다.
  - 인도적 지원의 효과성 제고와 더불어 2018년 식량원조협약 (Food Assistance Convention, FAC)가입을 계기로 추진되고 있는 식량원조사업은 극심한 기아와 영양결핍을 겪고 있는 최빈국과 식량안보에 취약한 국가를 대상으로 향후 확대 지원될 필요성이 대두되고 있다.

<표 3> FAC 회원국별 식량원조 약정 현황(2019년)

	국가	약정액	US\$ 환산액(백만 달러)
1	미국	\$35억	3,500
2	EU	€ 3.5억	430
3	캐나다	C\$2.5억	197
4	일본	¥100억	93
5	호주	A\$8천만	62
6	프랑스	€ 38백만	45
7	한국	460억 원	42
8	스위스	CHF34백만	36
9	덴마크	DKK1.85억	30
10	스웨덴	SEK2억	24
11	러시아	€ 15백만	15
12	스페인	€ 10백만	12.3
13	핀란드	€ 6백만	7.38
14	룩셈부르크	€ 4백만	4.92
15	오스트리아	€ 1.5백만	1.83
16	슬로베니아	€ 0.03백만	0.036
	합 계		4,500.8

자료: FAC(2019), [www.foodassistanceconvention.org](http://www.foodassistanceconvention.org), 최종접속일 2019.11.14.

- 우리나라는 당초 지원 대상 5개국을 선정하였으나 해당국 내부사정에 의해 4개국으로 조정하여 식량원조사업을 시행하고 있다.
  - 우리나라 쌀의 특성 상 중단립종 수요가 있으면서 세계식량프로그램 (World Food Program, WFP)이 추천한 국가 가운데, 관계부처 협의를 통해 중동 및 아프리카의 5개국으로 결정하였으나 대상국 내부적인 사정에 의해 4개국으로 조정하여 지원되고 있다.
  - 수혜국 선정은 전쟁, 자연재해, 전염병 등으로 식량 접근이 취약한 시리아, 예멘, 우간다, 에티오피아, 케냐 등이 당초 고려되었지만 최종적으로 수원국 현지 여건 등을 감안한 WFP 요청으로 시리아를 제외한 4개국으로 2020년까지 시범적으로 지원하고 있다.
  - 우리나라는 FAC 회원국인 프랑스와 비슷한 규모의 지원을 하고 있으며, 미국과 일본에 비교하면 각각 약 12%와 45% 수준이다.

- 우리나라의 식량원조사업은 식량원조 전문 국제기구인 WFP에 위탁하여 추진되고 있다.
  - 위탁 방식은 농식품부가 WFP에 쌀 5만 톤을 판매하는 형태로, 정부가 WFP에 약정금액(가입 시 최소약정금액 4천만 달러: ODA 예산 460억 수준)을 공여하고, 공여자금으로 WFP가 한국 쌀을 매입하는 방식이 적용되고 있다.
  - 이 방식은 상업적 거래로, 최종 판매 방식은 농식품부와 WFP 구매계약 내용에 따른다(판매가격 '18년 \$391/톤; 40kg P.P대 포장, '19년 \$405/톤; 1톤 포장).
  - 우리나라의 식량원조사업 예산은 ODA 자금으로 매년 460억 원이 책정되어 있으며, '18년과 '19년 쌀 구매 예산은 약 230억 원<sup>9)</sup>, 해상운송 및 배분 비용 등 처리 비용이 약 230억 원이다.
  - 더불어 본선 인도까지 발생하는 비용, 즉 도정, 포장, 가공, 내륙운송, 선적 등은 정부양곡관리특별회계에서 부담하는 이원화된 구조이다.
  
- 현재 식량원조에 필요한 쌀은 정부관리양곡 중 식용으로 공급되는 구곡을 활용하고 있다.
  - 정부관리양곡 중 식량원조 실시 년보다 2개년 전 생산된 미곡(예: 18년 활용 쌀은 '16년산)을 제공하고 있으며, 사료용 공급 년산보다는 신곡으로 하되, 수혜국가에서 일정 기간 보관을 해야 하는 경우에는 방출 시점이 조정될 수 있다.
  - 국내 쌀 등급기준 중 “상” 등급을 권고하며, 수분은 정부양곡 매입 시 기준인 최대 15% 이하로 적용되고 있다.
  - 포장은 40kg P.P대(2018년) 또는 1톤 포장(2019년)이며, 디자인은 WFP가 제안하는 표준형 및 비표준형 디자인을 기준으로, 품목, 중량, 공여국을 단순하게 표시는 방식이 적용되고 있다.

---

9) 판매가격은 2년 보관 장립종 기준으로 태국산 100%B등급, FOB 국제가격을 적용.

- 추진 체계는 농식품부가 총괄 기능을 담당하고 aT 센터가 실무를 담당하는 방식이며, 지자체, 검역본부, 민간 RPC 등 다양한 조직이 참여하고 있다.
  - 농식품부는 식량원조와 관련하여 수혜국 선정, 규모, 일시 등 세부적인 내용을 WFP와 협의하고, 연산, 방출 창고 및 도정공장 등을 결정하는 역할을 담당한다.
  - aT센터는 양곡관리법 제24조(업무대행)<sup>10)</sup>에 따라 식량원조의 실무를 담당하고 있으며, 사무위탁은 근거규정이 없으므로 업무대행 방식으로 추진하고 향후 양곡관리법 시행령에 위탁근거를 마련하여 위탁 방식으로 전환하는 방안을 고려하고 있다.
  - 특히, aT센터는 보관 창고에서 조곡 방출, 가공·포장, 국내 운송, 해상 운송, 현지 인도까지 원조에 수반되는 제반 업무를 수행하고 있으며, 미곡의 가공, 운송 및 선적계획 수립 및 원조 일정 조정, 보관 미곡의 가공 및 포장 관리(포장재 제작 발주), 국내 운송, 선적 관리(국내 운송 및 선적업체 선정), 상대국 도착 및 현지 분배 과정 모니터링 등 전반적인 실무를 총괄하고 있다.
  - 실무에 참여하는 조직은 농관원, 검역본부, 지자체 등이 있는데, 농관원은 식량원조에 제공되는 쌀에 대한 품질검사를 담당하고, 검역본부는 제공되는 쌀에 대한 검역, 지자체는 식량원조 쌀을 방출 및 가공하는 역할을 담당하고 있다.

---

10) 양곡관리법 제24조(업무대행): 농림축산식품부장관은 정부관리양곡의 수출·수입·매매·저장·출납·수송·가공과 양곡의 매입·약정·체결·선금지급 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 농림축산식품부장관이 지정하는 기관으로 하여금 해당 업무를 대행하게 할 수 있다.

참고 4. 우리나라 ODA개관<sup>11)</sup>

- 우리나라는 ODA 재원 규모와 비구속성 비율을 지속적으로 확대하고 글로벌파트너십을 강화하여 중견공여국 위상을 고려한 ODA를 추진하고자 한다. 특히 다자협력의 효율성 제고를 위해 중점협력 5대 국제기구<sup>12)</sup>에 대한 기여 확대와 함께 분야별 전문성을 가진 기구와 전략적 협력을 확대하고자 한다. 또한 개도국의 지속가능발전을 지원하고자 SDGs 분야에 대한 집중지원과 인도적 지원에 대한 확대를 지속해가고 있다. 2016년 461억원에서 2020년 1,677억 원으로 규모 확대는 물론, 「우리 정부의 인도적 지원 전략(‘19.6월)」을 통해 정책적으로 분쟁취약국, 난민과 여성, 아동 등 취약계층에 대한 인도적 지원과 개발 그리고 국내외 협력을 강화하는 등 효과적이고 전략적인 지원방안을 마련해가고 있다.

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총ODA(십억원)	2,266.6	2,378.2	2,439.4	2,635.9	3,048.2	3,200.3	3,427.0
양자간원조	1,542.3	1,682.7	1,947.9	2,130.0	2,387.7	2,493.8	2,775.0
비중(%)	(68.0)	(70.8)	(79.9)	(80.7)	(78.3)	(77.9)	(81.0)
무상원조	789.0	844.7	1,054.2	1,175.5	1,329.6	1,352.6	1,590.1
비중(%)	(51.2)	(50.2)	(54.1)	(55.2)	(55.7)	(54.2)	(57.3)
유상원조	753.3	838.0	893.7	954.5	1,058.1	1,141.2	1,184.9
비중(%)	(48.8)	(49.8)	(45.9)	(44.8)	(44.3)	(45.8)	(42.7)
다자간원조	724.3	695.5	491.5	505.9	660.5	706.5	651.9
비중(%)	(32.0)	(29.2)	(20.1)	(19.3)	(21.7)	(22.1)	(19.0)

- 우리나라 ODA 지원 현황을 살펴보면, 2020년 총규모(확정액 기준)는 약 3조 4,270억원으로, 2019년 3조 2,003억 원 대비 2,267억 원 증가하여 전년 대비 7.1% 증가하였다. 참여기관은 전년과 동일하게 41개 기관이 사업을 수행하고 있으며, 사업 수는 작년대비 10% 증가하였다.

- 총 ODA 규모가 증가하고 있으며, 양자간 원조 중 무상원조 비중도 증가하고 있다. 반면 다자간 원조는 점차 감소하고 있다. 지원분야별로 살펴보면, 교통(13.6%), 교육(10.4%), 보건(10%), 농림수산(9.9%)분야가 10%내외로 지원되고 있으며, 인도적 지원은 총 지원규모의 6.0% 수준이다.

- UN 및 기타기구에 대한 지원은 기구별 전문성과 기존 협력관계를 종합적으로 고려하여 선택과 집중을 강화하고 있다.

- 농림축산식품부의 2020년 총 ODA 예산은 889.5억 원으로 작년대비 증가하였으며, 개도국 농가소득 향상과 지속가능한 농업발전 그리고 인도적지원의 식량원조사업이 포함되어 있다.

11) 외교부(2020), 2020 국제개발협력 종합시행계획(확정액기준)에서 발췌 정리함.

12) 중점협력 5대 기구는 UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR임(외교부,2020).

### 1.3. 식량원조사업 추진실적 검토(2018, 2019년)

- 식량원조사업에 대한 실적 검토는 사업의 추진 과정과 추진 체계, 그리고 사업 모니터링 결과를 검토한 내용이다.
  - 사업의 과정별검토(process evaluation)는 사업의 계획단계부터 이행, 전 과정에 대한 사업 수행 체계를 이해하고 이해관계자간의 역할과 업무수행의 효율성 등을 검토하는 것이다.
  - 사업의 성과평가는 제한적이지만 OECD DAC의 평가지표를 적용하였다. 단, 사업의 성격상, 긴급구호와 같이 단기적이고 긴급한 상황에 지원되는 사업은 효과와 영향력을 파악하기가 쉽지 않다.
  
- 평가 자료는 농림축산식품부의 정책 및 사업계획안, 관련 지원전략, WFP의 모니터링 결과보고서, 관련사업 결과보고서, FAO, WFP 등 국제사회에서 배포하는 관련자료 등을 활용하였다.
  - 식량원조사업의 경우 사업의 계획과 이행사항 등 전반적인 내용을 담고 있는 PDM(Project Design Matrix)등 일반적인 자료를 취득하기에는 자료의 한계가 있다.
  - 아래 도표는 사업의 계획부터 실행, 결과, 모니터링에 대한 전체적인 추진과정을 보여준다.

#### 1.3.1. 식량원조 추진 과정별 검토

##### 가. 계획<sup>13)</sup>

---

13) 외교통일위원회(2017) “식량원조협약 가입동의안 심사보고서”를 토대로 정리함.



- 농림축산식품부는 2017년 식량원조협약(FAC) 가입을 준비하면서 식량원조사업의 추진계획을 수립하고 이에 대한 국내승인절차를 거쳐 사업의 예산, 원조 방식, 수행기관, 수원국 등의 세부사항을 결정하였다.



- 앞에서 언급하였듯이 식량원조사업은 농림축산식품부의 ODA예산 중 국제 농업협력사업의 다자성양자 사업으로 추진되고 있다. 다자간 사업으로 추진되기 위해 다자기구 중 식량원조사업에 전문화된 기관으로 WFP와 협력하기로 협약하였으며, 국내 협력기관으로는 농수산물유통공사(aT)를 통해 사업을 수행하고 있다.
  - 세부이행에 대한 협약사항으로는 우리정부가 공약한 총공여액을 WFP에 위탁하면, WFP는 가능한 자원범위에서 한국정부로부터 우리 쌀을 구입

하고 수원대상국에 운송, 분배, 모니터링, 평가 등 사업의 전반적인 이행을 담당한다.

- 또한 국내의 전반적인 사업이행에 관해서는 aT가 출고, 가공, 포장, 선적에 대한 업체선정과 계약 등의 업무를 맡았으며, 지자체와 검역본부, 농산물품질관리원 등 국내 전문화된 기관과 협력하도록 하였다.

< 2018년도 농림축산식품부 국제농업협력 사업 예산안 내역 >

(단위 : 백만원, %)

사업명	2016년 결산	2017년 예산	2018년 예산안	증감 (B-A)	(B-A)/A
국제농업협력(ODA)	15,561	17,253	65,133	47,880	277.5

460억원은 식량원조협약 규정에 따라 2016년산 태국산 장립종 가격(\$391/톤)으로 계산한 5만톤 규모의 원곡대 225억원과 세계식량계획(WFP)에서 산정한 우리나라 항구에서 시리아로 운송하는 평균 비용을 기준으로 계산한 부대비용(235억원)을 합한 금액임.

< 식량원조사업 예산 산출근거 >

구분	예산	산출근거
원곡대	225억원	45억원*1만톤 × 5 *FAC가 매년 장립종 가격을 기준으로 발표 (\$391/톤)
부대비용	235억원	47억원*1만톤 × 5 *2016.10월 기준 WFP에서 산정한 우리나라 항구에서 시리아로 운송하는 평균 비용

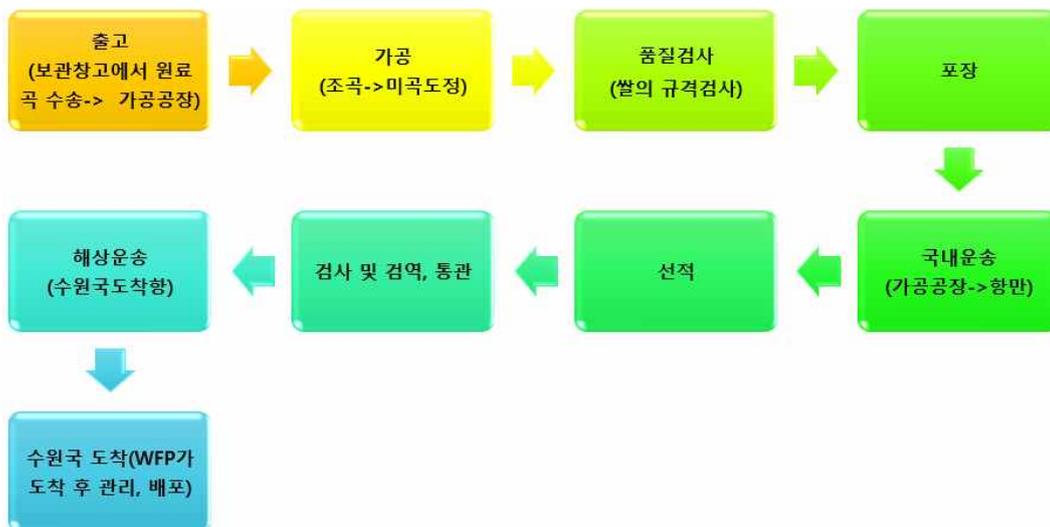
자료: 외교통일위원회(2017)

- 사업 예산규모는 대외경제장관회의와 무상원조분과위원회의 국내협의를 거쳐 연간 총 460억 원으로 추진하기로 결정하였으며, 이는 원곡대와 부대비용을 토대로 추산된 것으로, 매년 원조 약정규모를 국회의 예산심의를 받아 FAC에 통보하는 방식으로 진행된다.
  - 예산 산정기준은 원곡대와 부대비용으로 구분된다. 원조용 쌀의 가격산정은 FAC의 장립종 국제가격을 참조하였으며, 당시 미국 농무성의 고시가격을 참고하여 2016년 태국산 100%B(FOB 기준) \$391/톤으로 5개국에 지원한다는 가정 하에 총 225억 원이다.

- 이에 우리나라 항구에서 시리아로 운송하는 평균 비용을 기준으로 부대 비용 235억 원(2016.10월 기준 WFP 산정)을 합하여 460억 원으로 지원 금액을 정하였다.

#### 나. 이행

- 사업의 추진은 농림축산식품부가 위탁한 농수산물유통공사(이하 aT)와 WFP를 주축으로 국내와 국외에서 이루어지는 이행과정으로 나누어 볼 수 있다.
  - 국내 사업이행 절차는 aT에서 관장한다. 쌀 보관창고에서 출고하여 가공 공장에서 도정하고, 품질검사를 통해 규격 쌀을 포장하고 항만까지 운송하는 과정이다.
  - 쌀 선적 이후의 선상훈증부터 수원국 도착 후 수원국 내 관리, 운송, 배포 등의 업무는 WFP가 담당한다.



- 농림축산식품부는 식량원조 추진계획을 수립하고 수혜국 선정, 규모, 일시 등 세부적인 내용을 WFP와 협의하여, 쌀의 연산 및 품질 규격등 수혜국 현지 상황에 맞게 지원내용을 정한다. 또한 aT는 해외원조상황실을 마련하여

(김정호외, 2018:102), 지역별 보관창고, 가공공장, 선적항만 등의 사항들을 지자체와 관련기관과 협의하여 결정한다.

- 2018년, 2019년 사업의 수혜국은 최종적으로 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)으로, 총 460억원에 대한 쌀 5만 톤은 각 수원국의 실정에 맞게 지원규모를 결정하였다.
- 다만, 계획단계에서 계상되지 않은 비용 즉, 본선 인도까지 발생하는 비용으로 도정, 포장, 가공, 내륙운송, 하역 등은 정부양곡관리특별회계에서 부담하고 있다.
- 기존에 계획된 예산범위 외에 발생하는 차액은 정부의 양곡관리특별회계에서 보전하는 방식으로 사업을 이행하고 있어 예산을 초과하는 비용 처리에 대해서는 검토가 필요하다.
- 다만 이러한 차액을 손실액으로 규정하기는 어려우며, 국내에 다양한 형태(학교급식, 차상위계층지원 등)로 공급되고 있는 쌀에 대한 가격산정 기준을 고려해 볼 수 있다.

참고 5. 쌀 가격산정 기준에 적용가능한 방안제시(안)

쌀의 용도별 금액 산정 관련내용

가공용 및 복지용 쌀 판매가격 인하, 사료용 쌀 공급 등을 통해 56만 톤을 처분 → 재고를 약 190만 톤에서 134만 톤 수준으로 감축	
가공용	쌀 가공식품산업 발전을 위해 국산쌀(2013년산 10만 톤) 특별할인 * 공급가격 : (정상판매) 1,630원/kg → (특별할인) 쌀가공식품용 1,000원, 쌀가루용 600원
복지용	수급권자 확대 등을 고려하여 공급가격 20% 인하 * 지원대상자 실제 구입가격 : (2015) 22,200원/kg → (2016) 16,200원
사료용	정부 재고 중 오래된 묵은쌀 94천톤(2012년산) 2월부터 판매 * 판매가격, 공급방식 등 세부적인 사항은 유관기관과 논의 중

- 정부는 복지용으로 공급되는 쌀에 대해서는 양곡 기준가격의 80%에, 기초생활보장시설에는 기준가격의 50%에 판매하고 있어 식량원조용 쌀에 대한 가격산정 시 적용 가능한 범위를 조정하여 적용한다면 비용절감효과를 가져올 수 있을 것으로 기대한다.

자료: 김한호(2016), 농림축산식품부(2016), “농식품부, 2016년 쌀 특별재고관리대책 추진” 주요 내용 재인용

- 식량원조사업 이행과정을 순차적으로 나열해보면, 창고 출고 → 가공 → 품질검사 → 포장 → 국내운송 → 선적 → 검사 및 검역, 통관 → 해상운송 → 수원국 도착(WFP 인계) → 수원국 배포로 정리해볼 수 있다.
  - (출고→가공, 품질검사) 원료곡을 창고에서 출고하여 가공공장으로 수송하는 과정은 지자체가 담당하고, 도정과정에서 쌀의 품위검사는 농산물품질관리원이 담당한다. 정미업체는 항구에 가까운 곳으로 지정하여 충청권, 전라권, 경상권 등에 배정되어 가공이 완료된다(1차 가공: 총 6개도, 56개 시군, 2광역시 2구/70개 가공공장/40,000톤, '18년 3월~5월/ 2차 가공: 21개 시군, 2구, 27개 가공공장/10,000톤/'18년4월~5월). 출항 예정일에 맞추어 기간내에 도정 및 포장을 완료하는 것을 목표로 하기 때문에 관계기관간의 신속하고 정확한 업무조율이 강조된다.
  - (포장) 가공이 완료된 원조용 쌀은 가공공장에서 포장을 거쳐 국내 운송과 선적과정을 거친다. 포장재는 규격에 따라 제작되어 가공공장에 공급되며, 사업의 가시성제고를 위해 '대한민국 지원'이라는 한글표기를 포장재에 기입하였다.
  - (국내운송, 선적) 원조용 쌀의 운송은 육상운송과 항만에서의 선적업무를 모두 담당할 업체와의 계약을 우선시행하고, 선정된 업체는 가공과 선적일정에 따른 운송계획을 마련한다. 육상운송의 경우, 쌀 운송차량의 1일 총 500톤 내외로 수송물량과 기간을 조정하여 선적 준비상태를 완료한 후 1만톤 이상의 벌크선박을 지정하여 당일수송물량에 대해서는 당일선적될 수 있도록 한다. 벌크선박 지정 이전에 정부양곡보관 지역 현황과 내륙수송 시 물류여건, 선적 예상 시기의 하역 여건 등을 사전조사하여 선적항을 지정한다. 이는 쌀의 품위 손상을 줄이고 신속한 본선작업을 위해 가공공장과 수송업체, 선적업체간의 일정조율과 협력체계가 매우 중요하다.
  - (검사 및 검역, 통관) 원조용 쌀은 출항을 앞두고 수출검역, 항구지 검수 및 검량, 훈증처리, 통관서류발급 등을 거친다. 수출 검역은 농림축산검역본부가 담당하고, 항구지 검수 및 검량은 해외검정공사(OMIC)가 완료

하며, 훈증은 항만 내에 신고된 방역업체를 통해 WFP의 기준하에 처리한다.

- (출항→해상운송→수원국) 선적이 완료된 후 약 2개월 정도의 순항일정을 거쳐 수원국 항구에 도착한다. 군산항, 목포항, 마산항에서 5월 출발한 선적은 6월 수원국 항구에 도착하여 WFP에 인계된다.
- (도착 후 관리 및 분배) 지원된 쌀은 하역 후 육로운송으로 수원국 현지의 WFP식량보관창고에 입고되어 현지 일정에 맞게 분배된다. 2018년 쌀 5만 톤은 4개국에 지원되었다. 예멘은 우리쌀 17,000톤을 가구당 50kg 포대로 지원되었고, 에티오피아에는 15,000톤의 쌀이 1인당 15kg의 푸드바스켓으로 지원, 케냐는 13,000톤의 쌀이 1인당 7.5kg 푸드바스켓으로 지원, 우간다는 쌀 5,000톤이 1인당 12kg의 푸드바스켓으로 난민 캠프에 지원되었다. 2019년 지원된 쌀은 2020년 4월 기준으로 총 36천톤(73%)분배되었다. 예멘은 유통기한이 임박한 기타 품목(미국 밀)의 선분배로 인하여 2020년 3월에 쌀 분배를 재개하였으며, 케냐는 한국 쌀 연중 분배를 위해 2020년 6월까지 지원물량을 조절하여 분배할 계획이다. 또한 에티오피아, 우간다는 전량 분배가 완료되었다.

<표 4-1> 4개국 분배 현황(2018년)

구 분	예멘	에티오피아	케냐	우간다
지원대상, 지원방식	7개 지역 주민 및 강제 이주민 지원	2개 난민캠프, 소말리 지역 강제 이주민 지원	2개 난민캠프 난민, 학교급식 지원	7개 난민캠프 지원
수혜자 수	510만 명	171만 명	191만 명	42만 명
분배기간	2018.7-12	2018.8-12	2018.8-2019.6	2018.8-10
공여내역 쌀 조달	17,000톤 (2018년 지원 총량의 1.6%) 가구당 50kg포대지원	15,000톤 (2018년 지원 총량의 4.6%차지, 연간 쌀 공급총량의 65%) 1인당 15kg 푸드바스켓지원	13,000톤 (쌀은 전체 곡물량의 35%) 1인당 7.5kg 푸드바스켓지원	5,000톤 (2018년 지원 총량의 2.5%) 1인당 12kg 푸드바스켓지원

<표 4-2> 4개국 분배 현황(2019년)

구 분	예멘	에티오피아	케냐	우간다
지원대상, 지원방식	아비안 등 8개 지역	돌로아도 등 2개 난민캠프	카쿠마 등 2개 난민캠프	나키바레 등 7개 난민정착지
수혜자 수	월 137만명	월 26만명	월 38만명	월 20만명
분배기간	2019.9-10, 2020.0-2020.6	2019.7-2020.2	2019.7-2020.6	2019.7-2019.10
공여내역 쌀 조달	총 19,000톤 중 8,361톤(44%)완료  7인 가구당 밀가루 50kg, 쌀 20kg지원	총 16,000톤 완료  1인당 15kg 푸드바스켓지원	총 10,000톤 중 7,210톤(72%)완료  1인당 2-4kg(학교급식, 타곡물 및 현금지원과 병행)	총 5,000톤 완료  1인당 12kg 푸드바스켓지원

자료: 2020년 4월 작성 기준이며, WFP 한국사무소의 식량원조진행 경과자료 내용 발췌.

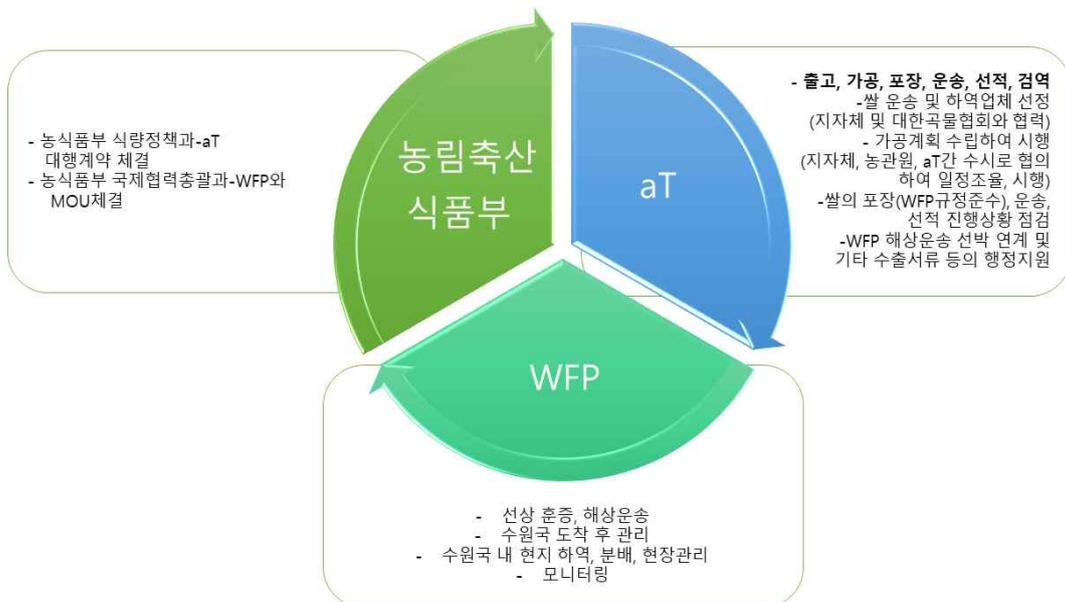
### 1.3.2. 사업의 수행체계

- 사업 추진체계는 농림축산식품부가 총괄하고 aT 센터가 실무를 담당하는 방식이며, 지자체, 검역본부, 민간 RPC 등 분야별 전문조직이 협력하며 업무 효율성을 제고하고 있다.
  - 농림축산식품부는 사업의 계획마련부터 결과평가까지 사업의 전체를 총괄하는 역할을 맡는다. 원조 추진계획을 수립, 승인, 관계기관 간 협의를 주관하며 aT, WFP, 농관원, 검역본부, 지자체 등과 효율적인 업무추진을 수행한다.
  - aT센터의 주요임무는 보관 창고에서 조곡 방출, 가공·포장, 국내 운송, 해상 운송, 현지 인도까지 원조에 수반되는 제반 업무 수행하고 있으며, 미곡의 가공, 운송 및 선적계획 수립 및 원조 일정 조정, 보관 미곡의 가공 및 포장 관리(포장재 제작 발주), 국내 운송, 선적 관리(국내 운송 및 선적업체 선정), 상대국 도착 및 현지 분배 과정 모니터링 등 전반적인

실무를 총괄한다.

- 실무 조직은 농산물품질관리원, 검역본부, 지자체 등이 있는데, 농산물품질관리원은 식량원조에 제공되는 쌀에 대한 품질 및 수량검사를 담당하고, 검역본부는 제공되는 쌀에 대한 검역, 지자체는 식량원조 쌀을 방출 및 가공하는 역할을 담당한다.
  - WFP는 쌀 선적 이후의 선상 혼중작업부터 해상 운송, 수원국 도착후 관리, 현지 하역, 분배, 현장관리 업무를 담당한다. 또한 수원국은 WFP와 현지배분 등에 협력한다.
- 사업수행기관간의 협력은 사업의 성과와 효과성 제고에 매우 중요한 요인으로 작동한다. 특히 수혜자에게 전달되기까지 쌀의 품위를 최대한 유지하기 위해서는 계획된 일정을 차질없이 소화하는 것이 매우 중요하다. 따라서 관계기관간의 정확한 역할분담 그리고 신속하고 유연한 업무조율과 긴밀한 협력관계를 유지하는 것이 요구된다.

<그림 3> 식량원조 추진 체계 및 기관별 역할



### 1.3.3. 4개국 사업추진 실적(WFP 모니터링 결과 요약)<sup>14)</sup>

- 우리나라는 20218년 FAC 가입을 토대로 WFP와 협력하여 국가선발기준에 따라 관계부처 협의를 통해 중동 및 아프리카의 4개국으로 결정하였다.
  - 국가선정 기준은 먼저 2016년 WFP의 중·단립종 쌀에 대한 수요 분석 결과에 따라 26개 신청 국가 중 식량위기, 비용, 통관기준 등을 포함하여 종합적으로 고려하였다.
  - 세계은행에서 보고하는 세계 국가별 식량위기 종합 보고서(World Bank, 2018)<sup>15)</sup>에 따르면, 즉각적인 조치가 필요한 심각한 식량위기 Integrated Phase Classification(IPC) Phase 3단계<sup>16)</sup> 이상에 처한 인구를 기준으로 식량위기국가를 나누는데, 예멘이 1위, 에티오피아가 4위, 케냐는 11위에 있다.
  - 또한 예멘은 200만 명의 국내 강제이주민 중 89%가 일 년 이상 강제이주 상태에 처해있어 긴급구호가 요구되는 최고 위기단계로 구분되는 Emergency Level-3국가로 WFP의 긴급구호 대상 국가이다.
  - 우간다는 남수단, 콩고민주공화국, 부룬디 등에서 난민수가 급증하면서 개방된 난민 포용정책으로 인도적 지원이 강조되는 국가이다. 따라서 우리나라가 지원하고 있는 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 대한 지원 타당성은 매우 높다고 볼 수 있다.

14) WFP 한국사무소, FAC 쌀 원조 4개국 2018 표준 프로젝트 보고서요약, WFP, Ugnada Annual Country Report 2018, WFP, Yemen Standard Project Report 2018, WFP, Kenya Standard Project Report 2018, WFP, Ethiopia Standard Project Report 2018 에서 정리함.

15) World Bank(2018),Global Report on Food Crisis 2018. FAO, WFP, IFPRI의 지원으로 운영 중인 Food Security Information Network (FSIN)가 매년 전 세계 국가별 식량위기 종합 보고서 작성. 11개 국제기구의 정보 및 협업으로 국가별 통계 작성 및 비교 자료 발간.

16) Integrated Phase Classification(IPC) Phase 3: 높은 수준 또는 그 이상의 급성 영양실조를 초래하는 식량 공백이 있거나, 생필품 판매 또는 긴급한 방법을 통해 생계유지를 위한 최소한의 식량을 조달하는 상태.

- 우리나라가 지원한 쌀은 2018년 7월부터 현지에서 분배되기 시작하여, 4개국에 총 914만 명에게 지원되었다.
  - 지원전략은 WFP의 5개년 중장기계획과 각 국가별 전략 및 계획을 연계하여 지원 프로그램을 설정하고 주로 난민캠프를 중심으로 긴급구호프로그램에 지원되었다.
  - 식량은 Food-basket형태로 수혜자들에게 공정하고 정확하게 지원이 이루어지도록 하였으며, WFP는 분배 후 정기적 모니터링을 강화하고 피드백 매커니즘을 통해 사업의 효과성을 제고하기 위한 체계를 마련하였다.
  
- 예멘은 7개 지역주민과 강제이주민을 대상으로 총 17,000톤의 우리쌀이 난민긴급구호 프로젝트에 지원되었는데, 총 510만 명의 수혜자에게 분배되었다. 이는 연간 공급된 식량 총량의 1.6%에 그치지만, 우리나라의 쌀은 옥수수나 수수에 비해 영양과 맛이 좋아 수혜자 선호도가 높았다.
  - 예멘에 지원된 식량원조의 성과로는 적정식량섭취지수(Acceptable FCS) 비율이 전년대비 33%증가하였고, 부족식량섭취지수(Poor FCS)비율은 2017년 45.3%에서 2018년 16%까지 개선되어 전체적으로 식량접근성 개선에 기여하였다고 평가된다.
  - WFP는 계획단계에서부터 분배 모니터링 강화를 강조하였는데, 분배과정을 3단계로 구분하여 모니터링이 수행된다. 각 단계는 Output Reporting(1단계, 협력 파트너로부터 제공되는 정량 자료 취합) → Process Monitoring(2단계, 최종식량분배지점, 헬스센터, 학교, 취로사업 현장 방문, 파트너 및 수혜자 관찰 결과 수집) → Output Monitoring(3단계, 분배 후 가구별 방문 인터뷰, 연2회 Third party Monitoring)으로 구분되어 있다.
  - 주목할 만한 사항으로, WFP는 수혜자 민원해소를 위한 콜센터(Hot-Lone)를 운영하여 분배모니터링을 강화하였는데, 암만(Amman)과 사나(Sana'a)지역에 대한 콜센터 문의내용을 분석한 결과 총 8천여 통화내역 중 6천여 건이 '수혜자 선발에 대한 문의'였다. 따라서 사업 계

획단계에서부터 수혜자 선발의 적정성에 대한 근거제시와 정보공개가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

- 에티오피아는 계속되는 내전과 가뭄 및 홍수로 인해 2017년 100만 명 이상의 강제이주민이 발생하는 등 난민에 대한 지원이 매우 시급한 상황에 놓여 있다. 이에 우리나라가 지원한 15,000톤의 쌀 절반은 2개의 난민캠프에 지원되고 나머지는 강제이주민에게 지원되어 총 171만 명에게 분배되었다.
  - 특히 WFP는 UNHCR 및 정부난민지원청(ARRA)과 협력하여 생체인식 시스템을 통해 공정하고 정확한 식량분배를 실행하였으며, 분배 이후 모니터링과 평가활동을 통해 적정한 양이 필요한 수혜자에게 분배되었는지를 확인하는 등 사업의 효과제고에 노력하고 있다.
- 케냐는 총 13,000톤의 쌀을 난민 식량지원프로그램에 활용하였으며, 식량 및 영양지원사업과 지역 역량강화 사업이 함께 이루어졌다. 일일 필요 식량의 85%를 현물로 지원하고, 현금지원을 통해 지역경제 활성화를 도모하였다.
  - 특히 케냐는 식량지원과 식량안보를 위한 국가시스템과 역량강화에 중점을 두고 있는 만큼 식량분배과정에 대한 진행과정과 결과 데이터를 현장과 본부간의 협력을 통해 실시간 분석하였다.
  - 또한 분배 이후에는 핸드폰을 통해 mVAM시스템을 도입하여 배급과정과 시기, 식량의 활용에 대한 모니터링을 실시하여 사업의 효과를 제고하였다고 볼 수 있다.
- 우간다는 기후변화와 난민의 지속적인 유입으로 식량위기가 장기간 지속되고 있어 난민구호프로젝트를 통해 단계별로 4단계에 걸쳐 난민 식량 및 영양지원을 체계화하여 지원하였다.
  - 우리나라가 지원한 쌀 5천 톤은 거주지 정착 시 매일 식단 및 바우처를 통해 난민촌 내 학교급식을 제공하는 4단계에 지원되었다. 총 42만 명에

계 5개월간 7개의 난민캠프에 분배되었으며, 주로 옥수수과 수수를 주식으로 하여 우리 쌀은 대체채 또는 보완제로 단기간에 사용되었다.

- 모니터링결과 식량접근성(2018년 목표; 60%)과 생계유지전략지표(2018년 목표: 9%)의 2018년도 목표치를 모두 달성하여 긍정적인 성과를 보여주고 있다.
- WFP는 UNHCR의 Global Distribution Tool(GDT)를 도입하여 홍채와 지문스캔을 통해 난민들의 신원 및 적격성을 검증하고 모니터링을 강화하였으며, 새로운 배급절차를 도입하여 수혜자들의 식량배급대기시간을 3월 대비 10월에 34% 감소시켜 수혜자들의 만족도를 제고하였다. 이는 사업의 투명성과 책무성 제고에도 기여하는 바가 크다.

<표 5> 2018년 4개국 지원 현황

구 분	에멘	에티오피아	케냐	우간다
인 구	2,990만명	9,650만명	4,630만명	4,390만명,
식량 위기 인구	1,590만명	800만명	260만명	110만명
1인 GDP	USD 944	USD 772	USD 1,711	USD 643
식량 위기 순위	1위	4위	11위	23위
지원대상 및 지원방식	7개 지역 주민 및 강제 이주민 지원	2개 난민캠프, 소말리 지역 강제 이주민 지원	2개 난민캠프 난민, 학교급식 지원	7개 난민정착지 지원
수혜자 수	510만명	171만명	191만명	42만명
분배기간	2018.7.-12.	2018.8.-12.	2018.8.-2019.6.	2018.8.-9, 12.
지원 정책 및 계획	5개년 국가전략목표(2017-2021), 3개의 프로젝트 중 긴급구호에 지원	SDGs, 2차 국가경제개발 계획(GTP-II), 난민지원 프로그램(2015-2018)에 지원(난민과 강제이주민에게 공급)	5개년 국가전략 목표(2018-2023) 계획, 3개년 프로젝트 (2015-2018, 건조지구구호, 난민지원 중 난민식량지원프로그램에 지원	5개년 국가 전략계획(2018-2022), 중 난민구호 프로젝트에 지원, 난민 이주 단계 중 4단계: 거주지 정착시 매월 식단 및 바우처 제공에 지원

구 분	예멘	에티오피아	케냐	우간다
공여내역 쌀 조달	17,000톤 (2018년 지원 총량의 1.6%)	15,000톤 (2018년 지원 총량의 4.6%차지, 연간 쌀 공급총량의 65%)	13,000톤 (쌀은 전체 곡물량의 35%)	5,000톤 (2018년 지원 총량의 2.5%)
쌀 공여 성과 및 성과지표	-5개 주 6개월간 총 누계 510만 수혜자에게 분배(Abyan, Al Dhale, Hadramout, Shawbah, Lahj) -식량접근성 향상	-난민: Dollo 와 Gambella 에 위치한 2개 난민 캠프에 지원 (누계 121만명) -강제이주민: 오로미아 지역에 8-9월 분배 (누계 50만명) -수혜자 94%가 한국쌀에 대해 매우 만족 또는 만족(327명 중)	-난민: 6.6천톤 지원(2018년) -난민 및 학교급식 지원(2019년)6.4천톤 총 누계 13천톤	-7개 난민 정착지 (Nakivale, Oruchinga, Palabek, Imvepi, Rwamwanja, Kyangwali, Kyaka II, 3개월간 분배 -식량접근성 향상 -생계유지전략지표 개선
모니터링	-분배모니터링 강화: ①수혜자 민원해소를 위한 콜센터 운영, ②3단계 모니터링 수행(통계집계, 분배소 방문, 사후가정방문 등)	-7개의 지역사무소 모니터링팀이 매달 난민캠프를 방문하여 필요/정해진 양의 Food-basket이 수혜자들에게 제공되었는지 확인 -분배 이후 분기별로 가정방문을 통해 사후 모니터링 실시	-현장방문과 모니터링 병행하여 분배과정 관리, -분배 후 수혜자들에게 배급과정과 배급시기, 식량활용을 핸드폰으로 모니터링함.	-OPM, UNHCR과 공동으로 지문인식을 통한 분배 모니터링 방식 도입, 식량지원센터를 통한 분배 모니터링 및 교육
특이사항	-분배모니터링의 단계별전략마련 -특히, 콜센터를 통한 민원 해소방안 마련 => 수혜자 선발에 대한 적정성/타당성 근거마련 필요	-WFP는 UNHCR, 정부 난민지원청(ARRA)과 함께 생체 인식 시스템을 통해 공정하고 정확한 식량 분배	-현금지원(CBT)중심으 로 현물지원 중 한국쌀의 비중 높아 주요 식량공급원으로 정착	-우호적인 난민정책으로 난민에게 경제활동 지원 및 이동허용

자료: WFP 한국사무소의 '2018 원조 쌀 보고서 종합' 에 기초하여 작성

## 2. 사업성과 검토(OECD DAC의 평가기준에 의거)

- 본 절은 사업의 성과를 다른 기준으로 재평가한다기보다는 우리의 책무성을 제고하기 위해 성과를 이해하고 경험으로부터 학습하는 선순환적인 검토의 의미를 갖는다.
  - 개발협력의 성과를 이해하고 경험으로부터 학습하려는 합의된 노력은 원조 예산이 투명하게 쓰이고 있음을 대중에게 재확인시켜준다(KOICA, 2014).
  
- 식량원조사업의 성과검토는 일반적인 프로젝트사업과 동일한 기준으로 평가하기에는 현실적인 제약이 많다.
  - 짧은 기간 동안 제한된 자원을 가지고 기아 인구 감소 및 영양개선 등의 기아근절에 대한 영향을 평가하기는 어렵다. 따라서 산출물과 영향력은 아주 미약한 수준이거나 실제로 진행된 공여국의 활동과는 연관성이 낮을 가능성도 있다(KOICA, 2014:17).
  - 같은 맥락에서 식량원조는 제로헝거(Zero Hunger)를 목표로 하는 만큼 비단 2개년 사업수행의 평가결과를 가지고 사업의 효과성 및 영향을 평가한다는 것은 아주 미약한 수준이거나 직접적인 연관성을 찾기는 어려울 수도 있다.
  
- 또한 평가를 위한 적합한 지표들이 명확히 정의되어 있지 않거나, 기초자료 조사의 생략, 대표 표본 추출의 어려움 등의 문제도 있을 수 있다. 따라서 평가단계에서 성과(outcome) 또는 영향력(impact) 단계는 검토할 수 없는 한계를 가진다.

<그림 4> 성과검토 결과 요약

평가기준	평가 항목	평가 지표	평가 결과에 따른 대안 제시
적절성	-협력 사업 주체 및 협력기관 선정의 적절성 -사업 수행 방식의 적절성 -예산 배분 및 활용의 적절성 -수원대상국 및 수혜자 선정에 대한 적절성	-협력기관의 전문성 및 수행 경험 보유 여부 -사업 운영 절차 및 이해관계자간의 역할의 적절성 -WFP의 비용 산출내역(투입 예산 대비 비용 산출)	- 수행방식 및 협력기관 선정의 적절성 =>다자 및 양자협력 검토, 국제사회 및 선진사례 검토 - 예산배분의 적절성 =>쌀 구매비용 및 부대비용의 적절성
효율성	-예산 배분의 효율적 활용여부	예산 실행에 있어 비용의 효율적 활용여부	예산의 비용 대비 산출물:부대비용의 증가로 비용의 비효율성이 제기됨. => 곡대 비용절감을 위한 방안 ①구곡의 범위 확대방안(3-5년 된 쌀 활용여부 검토) ②수입 쌀 활용방안(국내 쌀과의 혼합여부도 검토)
효과성	-투입 대비 산출물	사업의 성과관리: WFP의 모니터링 결과	- 식량지원을 통한 기아 해소 기여도 - 투입된 예산의 예측가능성을 제고하고 안정적인 체계 마련을 통한 사업의 효과 제고
지속가능성	-지원 공약에 대한 지속가능성, -안정적인 예산 확보의 가능성	-안정적인 예산 확보를 위한 예산 배정 여부 -비용절감을 통한 예산의 지속가능성 및 확대 여부	- 예산의 지속가능성 및 확대 방안 => 현물 지원과 현금 및 바우처 지원 - 사업수행 결과의 확산 방안 => 현물지원방식과 더불어 다양한 역량강화사업을 함께 지원하는 방식으로 확산효과 제고
영향	사업 수행 결과의 확산 가능성	-WFP의 모니터링 결과를 토대로 사업 수행 결과의 확산 효과	

### 가. 적절성

- 사업의 적절성 및 필요성은 수원국의 개발정책 및 목표와 합치하고 필요한 대상에게 적절하게 이루어졌는지에 대한 평가이다.
  - 사업의 궁극적인 목표가 수원국의 기아해소에 있고, 식량위기상황에 처한 4개국의 취약계층에게 쌀 5만 톤을 배분함으로써 수혜자의 식량섭취 및 영양개선효과를 거두었으므로 사업의 적절성이 인정된다고 볼 수 있다.
  - 또한 SDGs의 목표달성에도 직접적으로 기여한다고 볼 수 있는데, 이는 SDG goal 2번째 목표달성을 위한 세부지표인 식량접근성에 대한 개선효과를 통해 확인할 수 있다.
- 사업의 예산배분 및 활용에 대한 적절성은 사업의 계획 당시에 예산 규모의 산정이 적절하였는지에 대한 고려가 우선시 되어야 할 것이다. 사업계획수

립당시 계상된 원곡대는 2016년 산 태국산 장립종 가격이 적용되어 225억 원(\$391/톤)이었으나, 국내 쌀 구입가격에 따라 2015년산(2년산 구곡지원 기준) 1,557원/kg을 기준으로 쌀 5만 톤의 가격은 778.5억 원으로 기존 계획 당시 금액과는 상당한 차이가 발생하였다.

- 이러한 차이에서 발생하는 손실은 양곡특별회계에서 보전하도록 하였으나, 이에 포함되지 않은 곡물의 가공 등의 부대비용 그리고 수원국 중 가장 저렴한 운송비용이 소요되는 시리아를 기준으로 하였기 때문에 이후 발생하는 추가적 비용에 대한 대안이 마련될 필요가 있다.

○ 사업의 예산은 협의안에 공여액을 명시하지 않고 있으며, 국회동의를 통해 즉, 국회 예산심의결과를 통해 공여액을 결정하는 방식을 취하고 있다.

- 이는 매년 원조약정규모를 국회 예산 심의를 거쳐야 하는 절차상의 번거로움이 있을 뿐 아니라 FAC에 공약한 사항을 이행하지 않기는 어려운 현실적인 문제, 그리고 공여액의 변동(축소될 경우)에 따라 원조예측가능성이 낮아지는 등의 문제가 있을 수 있다.

- 따라서 사후 보고 또는 정부의 권한으로 약정액을 결정하는 등의 검토가 필요하다.

○ 사업의 적절성은 국내 잉여쌀을 활용하여 지원하는 방안에 대한 적절성 검토이다. 즉, 국내수급의 안정화에 기여하고 지속가능한 물량확보가 이어질 수 있을지 비용분석이 이루어질 필요가 있다.

- 농림축산식품부는 보도 자료를 통해 2016년 쌀 특별재고관리대책 추진을 통해 가공용·복지용 쌀 할인 및 사료용 쌀 공급을 통해 56만 톤을 처분할 계획임을 공표하였다.

- 정부양곡 재고는 2015년 말 기준으로 약 190만 톤 수준이며 적정량인 80만 톤의 2배 이상 규모로 중장기 쌀 수급안정 대책을 통해 2018년도까지 적정 규모인 80만 톤 수준으로 감축할 계획이었으나 2019년 말 100만 톤 수준으로 파악되었다.

- 그러나 ODA 활동을 단순히 비용을 바탕으로 경제적인 측면에서만 평가하는 것은 바람직하지 않으며 인도주의의 실천과 국제 사회에서 우리나라의 국격 제고 등 종합적인 측면에서 접근해야 할 것이다.

#### 나. 효율성

- 효율성은 사업수행기관 간의 협력관계가 효율적으로 이루어졌는지 계획에 따른 투입이 효율적으로 집행되었는지 등에 대한 검토로, 식량원조사업에 대한 효율성은 높게 나타났다.
  - 전반적인 식량원조사업의 이행과정에 전문화된 기관들이 원만하게 협력함으로써 목표 기간 내에 성과를 높일 수 있었다.
  - 또한, WFP가 현지사무소와 긴밀하게 협력하여 수혜자에 대한 민원처리 콜센터를 운영하는 등 사업의 효율성을 제고하고 긍정적인 성과를 도출하는데 기여했다 평가할 수 있다.
- (비용의 효율성) 예산 실행에 있어 비용의 효율적 활용여부를 검토해 볼 때, 계획된 예산비용을 초과하여 발생하는 비용에 대한 비효율성이 제기된다. 따라서 곡대비용과 부대비용으로 나누어 비용의 효율성을 제고하는 방안도 고려될 필요가 있다.
  - 곡대비용의 절감은 구곡의 범위를 2년 이상으로 수원국 정부와의 협의 하에 확대하여 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현재는 2년 전에 생산된 미곡을 지원하고 있어 쌀의 연산 범위를 재조정함으로써 쌀 가격을 종전대비 30% 이상 낮출 수 있어 비용절감의 효과를 기대할 수 있을 것이다.
  - 또한 수입쌀을 지원한다면, 곡대비용을 종전의 가격보다 낮출 수 있을 것이다. 다만 비용산정 전 규범적인 측면에서 고려해야 할 사항들을 점검하고 수출국 및 수원국과의 협의를 통해 조율해가야 하는 부분도 검토되어야 할 것이다.

## 다. 효과성

- 사업의 투입대비 산출의 효과는 단기간에 진행된 사업의 성과만으로는 한계가 있으며, 우리나라가 지원한 쌀 5만 톤에 대한 성과만을 측정하기에는 어려움이 있다. 다만, 사업의 목표에 대한 달성정도와 기여도를 고려하여 적시에 필요한 대상에게 적절한 수단으로 이행되었는지 검토해볼 수 있다.
  - WFP의 모니터링 결과보고서를 기준으로 살펴보면, 4개국의 난민캠프를 중심으로 난민 및 취약계층에게 현물지원(쌀)이 이루어졌으며, 수혜자의 영양이 개선되고 한국 쌀에 대한 만족도가 높아 향후 재요청이 보고되는 등 사업이 효과성이 높다고 판단된다.

## 라. 지속가능성

- 사업의 지속가능성은 외부적 지원 즉, 사업 종료 후의 영향을 평가하는 것인데, 이 사업의 성격상 직접 투입된 현물원조의 경우, 지원된 쌀을 모두 소진한 후 수혜국(또는 수혜자)의 역량으로 기아해소를 감당하기는 힘든 상황에 처해있다.
  - 우리가 지원한 국가는 대부분 장기간 분쟁상태에 놓인 곳이며, 시장이 정상적으로 운영되기 힘든 난민캠프가 대상이었기에, 현물위주로 쌀을 직접 지원한 것이다.
  - 따라서 사업을 통해 개선된 성과들이 외부 투입없이 지속가능하기는 어려울 수 있으나 사업의 성과가 긍정적이고 수원국 현지의 만족도가 높아 향후 사업의 지속가능성에 기대가 크다. 또한 향후 국제사회와의 협력 관계와 한국의 역할 및 책임을 고려할 때 식량원조의 규모 확대를 예상해 볼 수 있다.
- 사업의 지속가능성과 확대방향에 대한 긍정적인 기대는 정부의 정책을 통해 살펴볼 수 있다. 정부의 「인도적 지원 전략」에 따르면, 원조의 질을 제고하고 국제사회의 추세에 맞추어 지속하고 확대 추진할 것을 명시하고 있다.

- 또한 국제기구를 통해 다년간 인도적 지원으로 이루어지는 사업에 대해서는 사업을 유지 및 확대하고 다년간 재원조달을 통해 인도적 기구들이 취약계층의 수요에 단기 대응에 그치지 않고 장기적 관점에서 공동체 통합(community integration), 자립 및 회복력 강화에 초점을 두고 지원하고자 한다.
- 다만 안정적인 예산확보와 사업의 지속가능성 확보를 위한 대안마련이 필요하다. 이는 예측 가능한 예산배분과 향후 확대 방안에 대한 검토이며, 물량 및 품목의 확대 또는 다양한 방식으로 지속가능성을 제고하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

○ 사업의 성과를 종합적으로 요약하면 아래와 같다.

<표 6> 성과검토 결과

평가 기준	평가항목	평가지표	평가결과
적절성	-수원국 개발정책과의 일치 및 연관성 -협력 사업 주체 및 협력기관 선정의 적절성 -사업 수행 방식의 적절성 -예산 배분 및 활용의 적절성 -수원대상국 및 수혜자 선정에 대한 적절성(필요에 의한 대응)	-수원국 개발 정책과의 일치, 수요와의 연관성 -국제사회의 개발목표와의 일치(SDGs 목표와의 부합 정도) -협력기관의 전문성 및 수행 경험 보유 여부 -사업 운영 절차 및 이해관계자간의 역할의 적절성 -WFP의 비용 산출내역(투입 예산 대비 비용 산출)	-4개국의 국가개발목표 중 난민 등 취약층에 대한 지원정책과 일치 -SDGs 2 기아 종식을 위한 개발목표와 일치 -식량원조에 전문화된 기관인 WFP의 사업수행 및 관리, 평가결과보고 등의 사업 실적 확인(현지 이해 관계자간의 협력, 현지 사무소의 역량 등 고려) -수원대상국 및 수혜자 선정에 대한 적절성 확인(주로 난민 캠프에 지원하여 난민을 대상으로 필요에 적시 대응하였다고 판단됨)
효율성	-예산 배분의 효율적 활용여부 -업무 수행 기관간의 효과적인 업무 수행방식(협의 및	-예산 실행에 있어 비용의 효율적 활용여부 -사업관리체계의 효율성(업무협의 및 조율의 원만함)	-예산 대비 비용이 추가로 발생하여 비용의 비효율성이 제기됨. -사업의 예측 가능성을 높이고 기한 내에 목표를 달성하기 위해

	<p>조율)</p> <p>-사업계획/기간 대비 목표달성</p>	<p>-기간 내의 성과달성 여부</p>	<p>협력기관간의 신속하고 정확하며 유연한 업무 관계를 형성하여 효율성을 제고함 (특히 현지 사무소의 콜 센터 운영을 통해 민원을 처리하는 등 업무효율성을 높임)</p>
<p>효과성</p>	<p>-투입 대비 산출물 (목표달성도, 기여도)</p>	<p>사업의 성과관리: WFP의 모니터링 결과</p> <p>-투입대비 실적(수혜자 수 등의 성과)</p> <p>-성과지표(영양접근성, 섭취개선 등)</p>	<p>-투입대비 산출의 성과는 필요대상에 대한 적시 지원 여부를 고려할 때 대부분 난민캠프를 중심으로 지원의 효율성이 높다고 판단</p> <p>-대부분의 성과 지표가 개선됨(단, 우리나라가 지원한 쌀 5만 톤에 대한 효과만을 판단하기에는 한계가 있음)</p>
<p>지속가능성</p>	<p>-출구전략(지원종료 후의 지속가능성)</p> <p>-지원 공약에 대한 지속가능성,</p> <p>-안정적인 예산 확보의 가능성</p>	<p>-지원 종료 후의 수원국 정부의 지원역량 및 사업의 역량 강화 지원 여부</p> <p>-안정적인 예산 확보를 위한 예산 배정 여부(정부의 정책 계획안 검토)</p> <p>-비용절감을 통한 예산의 지속가능성 및 확대 여부(대안마련에 대한 검토)</p>	<p>-지원사업은 긴급구호의 성격이 강하고 난민을 대상으로 현물이 지원되는 상황에서 출구전략과 연계된 역량강화사업이 단기간에 이루어지기는 어려울 것으로 판단</p> <p>-인도적지원전략개정안(외교부,2019)에 따르면, 다자간 인도적 지원 사업에 대한 유지 및 확대방안을 명시함. 사업의 지속성과 확대 가능성에 긍정적인 기대</p> <p>-추가되는 비용에 대한 부담을 경감시킬 대안 마련 필요(구곡의 범위 확대 및 수입쌀을 활용하여 곡대비용절감등 )</p>
<p>영향</p>	<p>-사업 수행 결과의 확산 가능성</p> <p>-국가간 및 관계 기관간의 협력관계 개선</p>	<p>-WFP의 모니터링 결과를 토대로 사업 수행 결과의 확산 효과</p>	<p>-사업의 성과가 높음(대한민국 쌀에 대한 만족도가 높음)</p> <p>-수원국의 필요/수요가 증가하고 지속적인 지원요청이 있음.</p> <p>-국가 간 신뢰도 및 협력관계 개선 기대</p>

○ 식량원조사사업이 기존의 ODA프로젝트 사업과 달리 다자기구를 통한 인도

적 지원사업임을 감안하더라도 사업의 성과를 검토하고 효과를 제고하기 위한 평가기재(평가시스템)는 필요하다.

- 현재 식량원조 사업의 관리 및 점검시스템은 국제기구를 통해 정기적 활동 보고서를 접수하고 사업 현장을 방문하는 등 사후평가를 실시하는데, 평가를 위한 성과목표와 지표 설정에 대한 점검과 함께 환류를 위한 체계를 구축할 필요가 있다. 기존의 사업 평가는 WFP의 모니터링 결과에 의존하여 실제 우리의 지원목표와 성과를 연결하여 효과를 평가하기에는 한계가 있다.

### 3. 양곡관리(양특회계, TRQ, 정부관리양곡)와 식량원조 이슈

#### 3.1. 양곡관리특별회계

##### 3.1.1. 양곡관리특별회계의 목적과 근거

- 양곡관리특별회계(이하 양특회계)의 목적은 국민 식량의 안정적 확보를 위해 공공비축미곡 매입 등 양곡매입사업을 지원하는 것이다.
  - 정부는 '93년까지 양곡관리기금을 통하여 추·하곡 수매사업 진행시 양곡증권을 발행하여 소요재원을 조달하고 있다.
  - '93년 8월 실시한 양정개혁에 따라 '93년 이전까지의 양곡관리사업 부채는 양곡증권정리기금※이 승계하고, '94년부터 양곡수매·관리 사업은 양특회계에서 양곡판매수입으로 충당하되 부족액은 일반회계에서 지원하게 되었다.

※ 참고 6 : 양곡증권정리기금('20년 1조 3,603억 원 예산)

- 양곡관리법 제25조에 따른 양곡기금의 부채(공공자금관리기금 원리금) 상환 소요를 위한 것으로 양곡증권정리기금 설치(2009.4.1. 신설)
- 재원으로는 ① 종전 「양곡증권법」에 따른 기금, ② 「공공자금관리기금법」에 따른 예수금과 출연금, ③ 정부 회계, ④ 출연금, ⑤ 기금 결산상 잉여금

○ 법령상 근거로는 정부가 '94년 정부기업예산법(제7조, 양곡관리특별회계의 세입 및 세출)을 통하여 양특회계를 구성하였고, 이 회계의 세입은 다음의 5가지로 구성되어 있다.

- ① 양곡관리사업 수입, ② 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, ③ 차입금, ④ 전년도 이월 ⑤ 그 밖에 양곡관리사업과 관련된 수입금 등이다.

### 3.1.2. 양특회계의 주요 사업 내용

○ 2020년 양특회계 예산은 2조 65억 원으로 전년(1조 9,748억 원)보다 1.6% 증가하였다.

- 양특회계의 주요 항목에는 ① 정부양곡매입비, ② 수입양곡대 ③ 정부양곡관리비 ④ 쌀소비활성화 ⑤ 한은차입금 이자 상환으로 구성되어 있다.

#### 가. 정부양곡매입비: 2020년 예산 1조 1,044.99억 원

○ 사업 목적인 국민식량의 안정적 확보를 위한 공공비축양곡 비축·운용(34만 톤), ASEAN+3 비상 쌀 비축 협정(APTERR) 약정물량(1만 톤) 이행용 미곡 비축, 양곡수급조절 대행으로 발생한 농협채권 정산 등에 사용된다.

- 정부양곡매입은 94년부터 시행하였으며, 현재 공공비축미곡 34만 톤 및 해외공여용(APTERR) 미곡 1만 톤 매입을 위한 것으로 농식품부 식량정

책과에서 직접 수행하고 있다.

- 공공비축미 매입(34만 톤) 예산은 총 6,766.81억 원으로 159,219원/80kg 과 12.5(톤환산비율)를 고려하여 산정하였다.
  - AFTERR 미곡 1만 톤에 대한 예산은 199.02억 원으로 산정되었다.
  - 쌀값 변동 대응을 위한 예산으로 800억 원, 농협채권 및 정부양곡 정산을 위한 예산이 3,279.16억 원이다.
- 공공비축미곡(APTERR 포함) 매입 및 농협의 정부양곡사업 대행으로 발생한 농협채권 정산 세부 내역은 공공비축 및 APTERR 매입비가 '19년 8,364.7억 원에서 '20년 7,765.8억 원으로 감소하였다.
- 공공비축미곡 매입 예산은 매입량 34만 톤 × 159,219원/80kg × 12.5(톤 환산) = 6,766.8억 원이다.
  - APTERR 미곡 매입 예산은 1만 톤 × 159,219원/80kg × 12.5(톤환산) = 199억 원이며, 쌀값 변동 대응 예산은 800억 원이다.
- \*공공비축미곡 매입단가 조정(168,335→159,219원), 쌀 수급상황 탄력적 대응(쌀 값변동 대응 예산)
- 농협채권 및 정부양곡 정산에 대한 예산은 '19년 2,686.4억 원에서 '20년 3,279.2억 원으로 증가하였다
- '08년 보리채고 : (상환) 8,570 (이자) 54
  - '08년산 시장격리 : (상환) 8,474 (이자) 694
  - '09년산 추가매입 : (상환) 50,872 (이자) 5,448
  - '14년산 시장격리 : (상환) 47,160 (이자) 10,931
  - '15년산 시장격리 : (상환) 62,724 (보관료) 49,271
  - '16년산 시장격리 : (이자) 13,801 (보관료) 22,277
  - '17년산 시장격리 : (이자) 20,074 (보관료) 27,566
- \* '15년산 시장격리곡 원금상환 시작 및 농협결손보전 이자율 '08~'09년 (2.52%), '14~'17년(2.81%) 반영

#### 나. 수입양곡대: 2020년 예산 4,324.76억 원

- 수입양곡대는 '15년 쌀 관세화 이후 TRQ 쌀(연간 408,700톤)의 지속적인 수입으로 발생하고 있다. 수입양곡대는 ('19) 3,791.7억 원 → ('20) 4,320.8억 원으로 증가하였다.
  - ('19) 408,700톤(도입물량, 백미) × 843.4\$/톤(도입단가) × 1,100원/\$(환율) = 379,167백만 원 → ('20) 408,700톤(도입물량, 백미) × 888.4\$/톤(도입단가) × 1,190원/\$(환율) = 432,076백만 원
  - '20년 국별 쿼터 도입에 따른 도입단가 상승분(7.3%), 국별쿼터 도입 비중(95.2%) 반영 : \$888.4/톤 = \$830.8/톤(최근 10년간 평균 도입단가) + \$57.6/톤[\$830.8/톤×7.3%('05~'14년 국별 쿼터 운영기간 중 원산지 지정 시 단가 상승분)×95.2%('20년 국별쿼터 도입 비중)]
  - 환율 상승분 반영 : ('19),1,100원/\$ → ('20)1,190원/\$
- 양곡류 해외시장조사비 : ('19) 400백만 원 → ('20) 400백만 원
  - 조사비는 쌀 등 양곡류 국내외 유통현황 등 실태조사로 관세화 검증 협상 및 원활한 TRQ 운영을 지원하는 예산이다.

#### 다. 정부양곡관리비: 2020년 4,567.06억 원

- 정부양곡(공공비축미곡·수입쌀 등)의 보관·가공·운송 등 관리소요 경비 및 지자체 정부양곡 관리경비이다.
  - 정부양곡관리비 : ('19) 4,550.5억 원 → ('20) 4,243.1억 원으로 307.4억 원이 감소하였다
  - 정부양곡관리비(지자체)는 정부양곡 복지용 공급 수요 증가에 따라 택배비 지원 예산이 증가하였다 : ('19) 17,689백만 원 → ('20) 26,582백만 원
  - 정부양곡 관리 효율화를 위한 지능형 관리 시스템 구축 : ('19) 0 → ('20) 약 44억 원
  - 품종검정비(매입농가 중 표본추출 3% 범위 내(6.6천호×2억 원)): ('19)

8.8억 원 → ('20) 13.2억 원

**라. 쌀소비 활성화: 2020년 54억 원**

- 쌀소비 활성화 지원은 식량자급 기반유지 및 국민건강 증진을 도모하기 위한 예산이다
  - 세부적인 예산 내용은 쌀소비 활성화를 위하여 쌀중심 식습관 형성 지원 20억 원, 쌀 관련 제품의 실질 구매 지원 12억 원, 언론 홍보 20억 원 등이며, '19년 60억 원에서 '20년 52억 원으로 감소하였고, 라이스랩 2개소 설치 및 운영예산으로 '19년 4억 원에서 '20년 2억 원으로 감소한 내용도 포함된다.

**마. 한은차입금 이자 상환: 2020년 74.24억 원**

- 정부양곡의 매입·관리 과정에서 자금부족이 발생할 경우 일시적으로 한국은행에서 부족자금을 차입·운용하고 동 차입금에 대한 이자를 상환하기 위한 예산이다
  - 한은차입금에 대한 이자상환 예산은 '19년 100.5억 원에서 '20년 74억 원으로 감소하였으며, 산출은 7,961억원 × 50%(평잔율) × 1.865%(금리)를 반영한다.

**3.2. 저율할당관세(TRQ) 의무수입쌀과 정부관리양곡**

**3.2.1. 저율할당관세(TRQ) 적용의 의무수입쌀**

- 정부는 2015년1월부터 저율관세할당(Tariff Rate Quota; TRQ) 의무수입쌀 40만 8,700톤을 매년 5%의 관세로 수입하고 있다.
- 1994년부터 2014년 말까지 수입쌀은 최소시장접근(Minimum Market

Access; MMA)을 통해 의무적으로 수입되었고, 2015년 1월 1일부터 TRQ 제도로 전환되었다.

- 1994년 우루과이라운드(UR) 이후 10년씩 2차례의 관세화 유예 과정에서 MMA 의무수입물량이 매년 일정비율만큼 증가하였고, 2014년 총40만 9,000톤으로 증가하는 상황에서 정부는 관세화 전환을 통하여 현재의 40만 8,700톤을 의무수입량을 확정하였다.
  - MMA를 초과하는 수입물량은 513% 관세를 부과하게 되었으며, 2016년 1~8월 기준 513% 관세를 납부하고 수입된 물량은 1.2톤으로 소규모이고, 그 용도는 수출목적의 종자용 벼 1톤과 자가소비 및 샘플용이었다(김태훈 외, 2016).
- 의무수입쌀 40만 8,700톤은 TRQ에 따른 국영무역 방식으로만 수입되어 정부에 의해 관리되고 있다.
- TRQ 내 수입권 분배 방식에 따라 수입차익의 크기, 수입량 등이 달라지고, 다양한 방식(실행관세에 의한 관리, 선착순 배정, 수입허가제도, 과거 실적 기준 배분, 수입권 공매, 국영무역, 생산자단체 운영, 혼합방식 등)으로 운영되는 바, 수입쌀은 국영무역 방식으로만 운영된다(김태훈 외, 2016).

### 3.2.2. TRQ 의무수입쌀의 ‘정부관리양곡’ 관리

- 연간 TRQ 쌀은 ‘정부관리양곡’으로 분류·관리된다.
- 정부는 ‘양곡관리법’에 의하여 매년 ‘정부관리양곡’의 수급계획을 통하여 매입, 비축, 판매 및 수출입 등을 관리한다.
  - ‘정부관리양곡’이란 정부가 민간으로부터 매입하거나 외국으로부터 수입하는 방법으로 취득하여 관리하는 양곡이다(양곡관리법 제2조2항)
  - ‘공공비축양곡’이란 양곡부족으로 인한 수급불안과 천재지변 등의 비상

- 시를 대비하기 위하여 정부가 민간으로부터 시장가격에 매입하여 비축하는 미곡과 대통령령으로 정하는 양곡이다(양곡관리법 제2조3항).
  - 양곡의 매입가격은 소유자가 매입한 양곡 가격에 농림축산식품부령으로 정하는 부대비용을 합한 금액이다(양곡관리법 제5조2항).
- ‘공공비축양곡’의 매입·판매가격은 매입·판매지역의 당시 시장가격이다
  - 시장가격이란 공개입찰을 통하여 결정된 가격 또는 매입 및 판매 당시 통계청장이 조사한 가격(없을 시 도매시장 가격 또는 실제 거래가격)이다.
- 정부는 ‘양곡관리법’에 의하여 수입양곡 관리 과정에서 관리 등을 명하고 수입이익금을 징수할 수 있다(양곡관리법 제13, 14조).
  - 정부는 할당관세를 적용받은 양곡을 수입하는 자 또는 수입된 그 양곡을 판매하거나 가공하는 자에게 수입양곡의 판매가격·방법·시기, 용도제한, 사용량 및 재고량 보고 등을 명할 수 있다.
  - 정부는 양곡을 수입하는 자에게 국내가격과 수입가격의 차액의 범위에서 수입이익금을 부과·징수할 수 있고, 이는 농림축산식품부령에서 정하는 바에 따라 각각 양곡관리특별회계, 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금, 농산물가격안정기금에 납입된다.
- 국산과 수입 미곡의 혼합 금지, 생산연도 다른 미곡 등 혼합 유통과 판매가 금지되어 있다(양곡관리법 제20조 4항).

### 3.2.3. 정부관리양곡의 판매

- 정부는 ‘정부관리양곡’ 중 미곡에 한정하여 한국농수산물유통공사, 농업

관련 기관 또는 농업 관련 단체에 구호용, 해외원조용의 판매를 위탁가능토  
록 명시하고 있다(양곡관리법 제9조1항, 시행령 제10조, 제34조4항).

- 정부는 ‘정부관리양곡’을 국가기관용, 가공용, 공공용, 일반판매용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 용도로 판매할 수 있고, 대통령령으로 정하는 용도에 대하여는 그 대금을 받기 전에도 양곡을 산 사람에게 인도할 수 있다(양곡 관리법 제9조1항).
  - 대통령령으로 정하는 판매 용도에는 ‘구호용, 재고정리 및 긴급처분용, 사료용, 수입 대체용, 수출용, 시험연구용, 가공품 개발용, 해외원조용’이 있다(양곡관리법 시행령 제10조).
  - 국가기관용과 공공용, 구호용(재해 등 긴급 인도할 필요가 있는 경우만) 판매 시 외상 판매가 가능하다.
  
- ‘정부관리양곡’의 매입가격과 수입이익금은 다음과 같다.
  - 양곡의 매입가격은 매입 가격과 부대비용의 합이다.
  - 이 중 부대비용은 ‘보관료 + 이자 + 입출고료 + 상하차료 + 그 밖의 운송료 등 필요하다고 인정하는 부대비용(동법 시행규칙 제1조의2)’이다.
  - 수입이익금은 양곡 판매수입금 - {(양곡물품대금+운임+보험료+수입소요비용+제세공과금+보관료+운송료+판매수수료 등 국내 판매시 소요비용) or (양곡의 수입자로 결정된 자가 결정 시 납입하기로 한 금액)}으로 정의된다.
  
- 수입이익금의 환원 회계(기금) 중 가공용 미곡과 맥류 중 보리는 양곡관리 특별회계로 귀속된다.
  - 소비자 시판용 미곡은 농업소득보전직접지불기금으로, 대두·팥·녹두·땅콩, 메밀·감자, 교잡곡물, 귀리, 율무, 밀의 분쇄물, 가루, 압착물 등 농림부 고시 품목은 농산물가격안정기금으로 귀속된다.

## 4. 주요 이슈

### 4.1. 양특회계, TRQ 및 식량원조의 주요 이슈

#### 4.1.1. 식량원조 시 양특회계 비용 발생

- 양특회계의 목적은 국민 식량의 안정적 확보를 위해 공공비축미곡 매입 등 양곡매입사업을 지원하는 것이지만, 지난 2018, 2019년 5만 톤의 식량원조로 인하여 발생한 비용은 양특회계에서 처리되었다.
  - 이는 2017년산 쌀이 보관된 정부창고에서부터 보관, 도정, 포장, 수송 등 선적을 위해 국내 처리과정에서 발생한 비용이다.
  - 특히, 식량원조 시 발생하는 비용 중 가장 이슈가 되는 것은 정부 구매가격과 WFP에 판매하는 판매가 간 차액이다. 이 비용은 정부가 국내 시장 가격에 구매한 미곡을 식량원조를 위해 WFP에 국제가격으로 판매하기 때문에 발생하며, 양특회계에서 처리되고 있다.
- '17년산 35만 톤 규모인 공공비축미곡의 시장격리 비용이 총 476억 원(이자비용 200억 원, 보관료 275억 원)임을 감안하면, 5만 톤에 대한 정부의 이자비용과 보관료는 약 68억 원 수준으로 볼 수 있다.
  - 정부양곡사업 대행으로 발생한 농협채권 정산비용이 '20년 3,279억 원이며, 이 중 '17년산 시장격리 비용이 이자비용과 보관료를 합하여 총 476억 원 수준이다.

- 농협채권 및 정부양곡 정산 : ('19) 268,636백만 원→ ('20) 327,916백만 원
  - '08년 보리재고 : (상환) 8,570백만 원 (이자) 54백만 원
  - '08년산 시장격리 : (상환) 8,474백만 원 (이자) 694백만 원
  - '09년산 추가매입 : (상환) 50,872백만 원 (이자) 5,448백만 원
  - '14년산 시장격리 : (상환) 47,160백만 원 (이자) 10,931백만 원
  - '15년산 시장격리 : (상환) 62,724백만 원 (보관료) 49,271백만 원
  - '16년산 시장격리 : (이자) 13,801백만 원 (보관료) 22,277백만 원
  - '17년산 시장격리 : (이자) 20,074백만 원 (보관료) 27,566백만 원
- \*'15년산 시장격리곡 원금상환 시작 및 농협결손보전 이자율 '08~'09년(2.52%), '14~'17년(2.81%) 반영

- 정부양곡매입 사업의 주목적에는 34만 톤의 공공비축양곡과 함께 1만 톤의 ASEAN+3 비상 쌀 비축 협정 약정물량 이행을 위한 미곡 비축(199억 원)이 포함되어 있으므로, 식량원조협약(FAC)에서 약정한 5만 톤 분량의 식량원조분을 포함하는 것도 고려할만하다.
  - 한편, FAC를 통한 5만 톤의 식량원조가 양특회계에서 고려되지 않더라도 연간 1만 톤 규모인 APTERR 지원 시 발생하는 비용과 대등한 수준에서 식량원조 5만 톤의 비용을 고려할 필요가 있다.
- 정부는 2020년 정부양곡(공공비축 35만톤, 수입쌀 40만 8,700톤) 75만 8,700톤을 관리하기 위하여 총 4,567억 원을 양특회계에 산정하였다.
  - 이는 톤당 약 60만 1,959원의 관리비를 책정한 것으로 5만 톤으로 환산하면 약 301억 원 수준이다.
  - 즉 5만 톤의 식량원조는 연간 301억 원 규모의 정부양곡관리비를 감소시키는 효과가 발생하는 것이다.

#### 4.1.2. 기타 주요 이슈

- TRQ 의무수입쌀은 '정부관리양곡'에 포함되며, 양곡관리법(제9조1항)에 의한 대통령령으로 정하는 판매 용도인 '구호용, 재고정리 및 긴급처분용, 사

- 료용, 수입 대체용, 수출용, 시험연구용, 가공품 개발용, 해외원조용(양곡관리법 시행령 제10조)’에 따라 해외원조가 가능하다.
- 나아가 식량원조를 구호용(재해 등 긴급 인도할 필요가 있는 경우만) 목적으로 판매할 경우 외상 판매도 가능하다.
- TRQ 의무수입쌀을 해외원조로 추진 시 크게 ① 국내 반입하여 보관 후 필요한 시기에 원조하는 방식, ② 국내 반입 후 곧바로 원조하는 방식이 가능할 것이다.
- TRQ 의무수입쌀이기 때문에 국내 통관기준을 반드시 거쳐야 한다면, 앞의 ①과 ②의 방식이 가능하며, 방식 ②는 국내 반입한 후 곧바로 식량원조로 진행함으로써 국내에서의 각종 부대비용 (예: 보관료, 이자, 입출고료, 상하차료, 그 밖의 운송료 등 필요하다고 인정하는 부대비용) 발생 없이 가능할 것이다.
- 향후 식량원조의 효율적 추진을 위해 고려되어야 하는 사항은 다양하다.
- 중장기적으로 WFP 이외 양자간 합의를 통한 직접 식량원조 방안이 검토될 필요는 있으나 국내외 항구에서 수원국까지 정부와의 계약을 통한 운송 및 관리, 수원국 저장, 분배 등 일련의 과정을 시행할 수 있는 기업들을 확보해야만 하는 전제가 있다.
  - 또한 해당국 정부는 안전하고 공정하게 식량을 배분할 수 있는 체계가 구축되어 있어야 하며 이는 현실적으로 기대하기 어려운 부분이기도 하다.
  - 한국 쌀에 대한 현지 반응이 좋아 대외 국격 제고 효과가 크므로, 국내 쌀 수급 및 수입쌀 활용을 통해 원조물량을 지속적으로 확대하는 방안이 검토될 필요는 있다.
- 국제규범 검토
- 일반적인 국제규범은 개도국의 식량안보 및 긴급상황에 대한 식량 수요

를 국제협력과 조정을 강화함으로써, 취약한 인구의 삶을 보전하고자 식량원조의 효과성, 효율성의 극대화를 추구하여 인간으로서 적정한 식량에 대한 권리를 점진적으로 실현하는 내용을 골자로 설정하고 있다.

- 더불어 지속가능한 글로벌식량안보 강화를 위한 5대 로마원칙을 준수하고 빈곤감소 및 기아 퇴치 등 SDGs 달성에 기여하고자 하는 것이다.
- (식량원조의 일반원칙) 1) 취약계층의 식량 또는 영양 수요에 대처하기 위한 가장 효과적이고 적절한 수단일 경우에만 식량원조 제공, 2) 수원국의 중장기적인 재건 및 개발목표를 고려하고, 식량안보 강화 목표 달성에 기여하기 위해 식량원조 제공, 3) 취약계층과 지역사회의 생계를 보전하고 자립성과 회복력을 강화하며 식량안보 위기를 예방, 대응하는 방식으로 식량원조 제공, 4) 식량원조에 과도하게 의존하는 방식은 지양하고 수혜자에 미치는 부정적 영향을 최소화하는 방식으로 식량원조 제공, 5) 취약계층에 필수적인 제품을 생산하는 지역, 시장상황, 유통구조, 상업교역 및 가격에 부정적 영향을 미치지 아니하는 방식으로 식량원조 제공, 6) 무상공여(grant) 형태로 식량원조 제공 등이다.
- (식량원조의 효과성 추구) 1) 취약계층에 대한 식량원조를 확대하고 효율성을 증진을 위해 부대비용 최소화, 2) 식량원조의 효과성과 효율성을 증진하고 관련 정책의 일관성 강화를 위해 국제사회 협력, 조정 및 정보 공유, 3) 가능한 식량원조 대상 품목은 해당 지역에서 확보, 4) 부정적 효과를 고려 현금 기반의 식량원조 확대, 5) 식량안보 강화를 위해 현금 활용이 필요한 경우 식량원조의 현금 활용, 그리고 6) 재수출을 지양하는 내용으로 권고되고 있다.

○ 식량원조 제공의 국제적 방향

- 취약계층의 수요에 따라 목표를 설정하고 가능한 제공 과정에서 수혜집단을 참여시키며, 제공하는 식량의 품질을 고려함은 물론 수혜국의 식문화 존중하는 방향으로 식량원조를 제공해야 한다.
- WTO 협정 관련 식량원조와의 규범적 이해관계 발생 시 WTO 규범이

우선 고려되어야 하며, 제공 수단은 현물, 현금 및 바우처 등으로 구분할 수 있으며, 혼합 활용도 가능하다.

- 국제개발협력 활동을 단순히 비용을 바탕으로 경제적인 측면에서만 평가하는 것은 바람직하지 않으며 인도주의의 실천과 국제 사회에서 우리나라의 국격 상승 등 종합적인 측면에서 접근해야 한다.
  - 향후 국제사회와의 협력 관계가 강화되고 한국의 역할 및 책임이 확대될 경우 식량원조의 확대는 국격 제고 및 다양한 국제적 위상으로 인해 필연적일 것이다.
  - 따라서 향후 중장기 전략 방향 설정과 향후 발생 가능한 상황을 시나리오별 시뮬레이션 분석을 통해 사회·경제적 측면은 물론 외교적 측면, 그리고 국내 상황과 연계한 효과성 분석이 필요하다.

## 제 3 장

### 국제사회의 식량원조 현황과 시사점: 일본, 미국을 중심으로

#### 1. 일반 현황

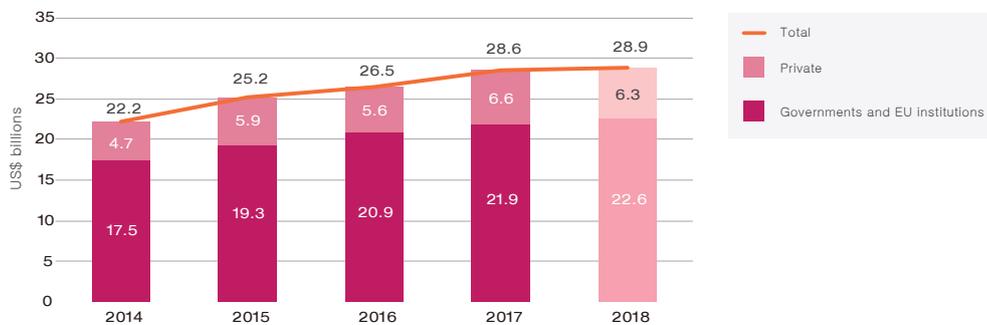
- 국제사회에서 시행하고 있는 식량원조사업의 방식은 크게 3가지로, 프로그램 식량원조(Program Food Aid), 프로젝트 식량원조(Project Food Aid), 그리고 긴급 식량원조 (Emergency Food Aid, Emergency Relief) 등이다
  - 프로그램 식량원조는 재정지원(budgetary support activities)이나 일정 부분의 부채탕감(balance of payment) 등을 목적으로 재원을 수혜국에 제공(resource transfer)하는 방식으로 특정 수혜 그룹을 선정하지 않고 일반 시장에서 판매되며, 통상 무상이나 유상의 형태로 제공되고 있다.
  - 프로젝트 식량원조는 우리나라를 포함한 대부분의 FAC 회원국들이 시행하고 있는 방식으로 재난방지나 특정한 지역의 빈곤 경감을 위해 제공된다. 이 방식은 특정 수혜 그룹을 선정하여 제공되지만 일부 일반 시장에서 판매하는 방식을 취하기도 하며, 무상원조의 형태가 대부분이고 WFP와 같은 국제기구를 통한 다자간 또는 해당 정부의 양자간 협의를 통해 시행되고 있다.

- 긴급 식량원조는 자연재해나 인재(man-made disasters)의 피해자들에게 직접 제공되는 방식으로 무상원조가 일반적이다. 이 방식도 프로젝트 식량원조와 유사하게 다자, 양자, 그리고 NGOs를 통해 시행되고 있다.

### 1.1. 국제사회의 식량원조 현황

- 국제사회의 지원 추이를 살펴보면, 인도주의적 지원에 대한 양적 증가를 지속하여왔으나(2014~2018년 약 30%이상 증가), 최근 2017~2018년에는 1% 증가에 그치고 있는 실정이다.

<그림 5> 국제사회의 인도적 지원 추이(2014-2018)



Source: Development Initiatives based on OECD Development Assistance Committee (DAC), UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Financial Tracking Service(FTS), UN Central Emergency Response Fund (CERF) and our unique dataset for private contributions.

Notes: Figures for 2018 are preliminary estimates. Totals for previous years differ from those reported in previous Global Humanitarian Assistance reports due to deflation and updated data (see our online Methodology and definitions). Data is in constant 2017 prices.

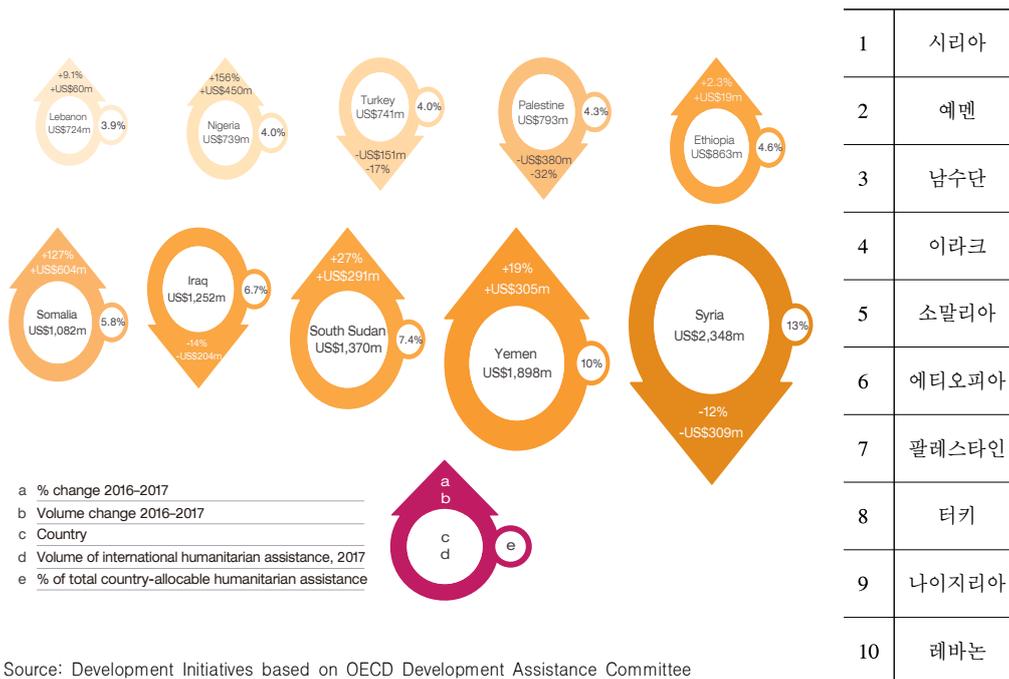
자료: Development Initiative(2019) key trends in global humanitarian / devinit.org.

- 2018년 공여국과 EU의 총 인도주의 지원과 민간 기부금은 289억 달러에 달한다. 지난 5년간 국제사회의 인도주의 지원은 공적 및 민간에 의해 유사하게 주도되었으며, 각각 29%와 32%가 증가하였다 (Devinit, 2019).

- 국제사회의 주요 공여국은 미국, 독일, 영국으로, 이들 국가의 지원액은 총 지원액의 절반 이상을 차지한다. 특히 미국은 2018년 29%를 차지하고 있어('17년 32%) 인도주의적 지원을 주도하고 있다.
  - 2016년 이후 공여국 정부가 1단계 수혜자(first level recipients)에게 제공하는 인도주의적 지원은 2018년 29억 달러로 증가하여 전체의 17%를 차지하였다. 2018년에는 공여국 정부 지원 자금의 64%가 UN 관련 기관에 제공되었으며, 다년간의 기여금은 2016년 1.1%에서 2018년 5.4%로 증가하였다(Development Initiative, 2019).
- FAC 회원국의 지원추이를 살펴보면, 최소원조공약액은 꾸준히 증가하고 있으며, 2019년은 총45억 달러가 지원되었다(2015년 26.3억 달러, 2016년 30.1억 달러).
  - 미국은 전체 최소원조공약액의 77.8%를 차지하고 있어 국제사회에서 식량원조를 주도하고 있다고 볼 수 있다
  - EU(9%)와 캐나다(4%), 일본(2%)이 미국 다음으로 많은 지원을 하고 있으며, 그 외 호주, 프랑스, 한국 등이 뒤를 이어 연간공약을 유지하는 수준이다.
- 2017년을 기준으로 가장 많은 지원을 받은 10개국에 인도적 지원 전체의 64%를 차지하고 있다.
  - 그 중 시리아, 예멘 및 남수단이 전체 지원액의 30%를 차지하였다
  - 최대 10개 수혜국에 대한 지원 중 59%가 사하라 이남의 중동 및 북부 국가이며, 34%가 사하라이남 아프리카 국가이다.
  - 예멘의 세계기아지수는 45.9로 높으며 '위험' 수준에 해당한다. 예멘은 1990년대부터 무력분쟁을 겪어왔으며(Ahram 2019), 2014년부터 지속된 내전의 영향으로 국가 경제위기와 함께 국민들은 극심한 기근에 처해있다. 특히 아동과 같은 취약계층은 영양부족으로 인한 질병과 사망률이 증가하는 등 심각한 상태에 놓여있다(Cappelaere 2018).

- 세계식량위기지역보고서(WFP, 2020)는 사하라이남 아프리카의 기아문제가 심각함을 강조하고 있다. 더불어 WFP는 2020년 상반기 짐바브웨, 남수단, 콩고민주공화국, 중앙 사헬지대에서 식량원조를 필요로 하는 인구가 수백만 명일 것으로 추산하고 있다.
- 특히, 짐바브웨는 경제가 붕괴되고 있어 기아인구가 10년 중 최고치를 기록하고 있고 지역적 가뭄으로 인해 기근현상이 심각해지고 있다(WFP, 2020).

<그림 6> 10대 수원국 (2017년 지원액 기준)



Source: Development Initiatives based on OECD Development Assistance Committee (DAC), UN OCHA FTS and UN Central Emergency Response Fund (CERF) data.

Notes: Data is in constant 2017 prices.

자료: Development Initiative(2019), key trends in global humanitarian / devinit.org.

- FAC 주요회원국들의 식량원조 정책과 방식은 현물 및 현금지원 그리고 양자 또는 다자 지원 등 다양하게 분류되는데 이는 식량원조의 목적에 따라 다르게 파악되고 있다.

- 미국은 현물위주의 지원방식이 주를 이루고 있는데 이는 식량원조의 시초가 잉여농산물처리가 궁극적인 목적이었기 때문이다.
- 일본은 ODA의 기조가 자국의 경제적 이익확보와 외교정책의 수단으로 활용되어왔던 것에 기인하여 양자협력을 강화하여 식량원조와 더불어 경제협력을 병행해가고 있다.
- 이에 반해 EU는 조금 다른 성격의 지원방식과 목적을 가진다. 난민유입을 방지하기 위한 목적으로 인도적 식량지원이 이루어져야한다는 이념을 바탕으로 수원국의 역량강화를 이끌 수 있는 지원방식과 체계를 강조하고 있다.

<표 7> 주요 지원국 요약

국가	약정액	전담조직	수원국	특징
미국	\$35억	USAID, USDA/FAS	아프리카 집중 지원	-현물지원 중심
EU	€3.5억 (\$4.3억)	ECHO	중점원조지역: 시리아, 필리핀, 중앙아프리카공화국	-현물 : 현금을 7:3비율로 혼합지원 -식량지원과 함께 기술 지원
캐나다	C\$2.5억	WFP협력지원, CFGB(캐나다곡물은행), NGO	80여 개국	-현물:현금 (7:3)병행지원 -WFP를 통해 80%지원 -공여국간의 파트너쉽 프로그램을 통해 선진사례공유, 협력
일본	¥100억	외무성, JICA	양자지원 : 사하라이남아프리카 11개국, WFP협력지원 : 아시아, 중동, 사하라 이남 아프리카 16개국	-현물과 현금 혼합지원 -양자와 다자협력을 5:5 수준으로 지원

자료: 최원목 외(2017:20-31p)에서 발췌하여 정리.

## 1.2. WTO 및 국제사회 식량원조 규범

### 1.2.1. WTO 규정과 식량원조

- WTO의 농업협정문(21개 조문과 5개 부속서) 제10조(Article 10) ‘수출보조금 약속의 우회방지(Prevention of Circumvention of Export Subsidy Commitments)’ 제4항에는 다음과 같이 표현되어 있다.

“4. *Members donors of international food aid shall ensure:*

(a) *that the provision of international food aid is not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries;*

(b) *that international food aid transactions, including bilateral food aid which is monetized, shall be carried out in accordance with the FAO “Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations”, including, where appropriate, the system of Usual Marketing Requirements (UMRs); and*

(c) *that such aid shall be provided to the extent possible in fully grant form or on terms no less concessional than those provided for in Article IV of the Food Aid Convention 1986.”*

“4. 국제식량원조 공여국인 회원국은 다음 사항을 보장한다.

- (a) 국제식량원조는 수혜국가에 대한 농산물의 상업적 수출과 직간접적으로 연계되지 않아야 한다.
- (b) 현금화된 양자간 식량원조를 포함하여 국제식량원조 거래는 적절한 경

우 통상판매요건 제도를 포함하여 식량농업기구의 “잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙”에 따라 수행되어야 한다. 그리고

(c) 이러한 원조는 가능한 범위 내에서 완전한 무상공여의 형태이거나 1986년 식량원조 협약 제4조에 규정된 조건과 같거나 그 이상으로 특별로 제공되어야 한다. (박응용, 2004)”

- 즉 식량원조는 상업적 수출과 직·간접적으로 연계되지 않아야 하고, FAO의 “잉여농산물 처분과 협의 의무의 원칙”을 지켜야 하며, 가능한 범위 내에서 식량원조 협약에 규정된 조건 및 그 이상의 특별로 완전한 무상공여 형태에 가까워야 한다.
- 1994년 UR의 성과 중 하나인 ‘마라케쉬 각료결정’의 주된 내용에는 식량 순수입국의 식량에 대한 접근성에 부정적인 영향을 미치지 않도록 농업부문을 개혁하는 것이 포함되어 있다.
  - WTO 농업위원회는 회원국이 통보한 내용(관세, TRQ, SSG, 보조금, 식량원조 등)을 기반으로 식량원조 수혜국과 국제기구의 지원 하에 식량원조 내용을 모니터링 하고 있다.
- 2015년 12월, 나이로비에서 개최된 WTO 각료회의는 ‘수출경쟁(export competition)’ 분야에서 식량원조와 관련하여 보다 투명성을 강화하는 상세조건을 제시하였다(WT/MIN(15)/45 – WT/L/980).
  - 목적: 식량원조의 상업적 용도 전환 금지(최소화)
  - 일반선언: 적절한 수준의 식량 원조 지속, 식량원조 수원국의 수요 고려, 비상상황에서 식량원조 방해 금지
  - 특별선언: 수요 중심, 완전한 무상형태, 상업적 수출과 직·간접 연계 금지, 공여국 시장개발목적 연계 금지, 재수출 금지(일부 예외 가능), FAC의 비구속성 현금 기반 식량지원 등 최대한의 유연성 고려
  - 지역 시장과 생산 고려: 현지 생산에 부정적인 영향을 주는 현물지원 제

한, 현지에서 생산된 식량을 조달하는 방식 권고

- 식량지원 현물의 현금화: 수송 등을 위해 현금이 필요한 곳에 지원 가능, 장·단기 식량부족문제 해결을 위한 현금화 고려, 현지 불충분한 농업생산을 개선하기 위한 목적으로 현금화 고려, 현금 지원 전 현지 시장 분석 완료, 지원된 식량의 판매를 위해서는 투명성과 공정한 시장경쟁 하에 독립적인 제3자 개입 필요, 지역의 시장 왜곡 제거(최소화), 수원국 정부의 직접적 현금화 사용 배제 가능
- 또한 동 항목의 부속서는 식량원조를 제공하는 공여국가들에게 매년 다음의 정보를 요청하고 있다.
- 지원품목에 대한 자국의 생산 관련 정보
  - 식량지원 물량 또는 금액
  - 현물지원, 비구속성 현금 기반 지원, 현금화 허가 여부 등 명시
  - 완전 무상지원 형태인지 또는 양허조건 명시
  - 관련된 수요 조사가 누구에 의한 조사인지, 식량원조가 긴급선언에 대응하는 것인지, 긴급구호용(누구에 의한)인지 등
  - 식량원조 시 재수출 가능여부
  - 2016년 국제사회의 투명성 요구에 따라 FAO는 식량원조 거래내역을 보고하고 감독하는 업무를 수행.
- 2019년 6월, WTO는 식량원조의 자료와 정책의 투명성을 강화하는 차원에서 ‘국제식량원조에 대한 정보 공유’ 워크숍을 추진하기도 하였다.
- 다만 여전히 식량원조와 WTO ① 상업적 연계가 전혀 없거나 최소한의 방식으로 식량원조 추진과 자유무역 지지, ② 긴급물자 필요 시 식량원조를 포함한 국제사회의 노력지지 등을 기반으로 ‘국제식량원조에 대한 정보 공유’ 워크숍을 추진하기도 하였다.

## 1.2.2. 시사점

### 가. WTO 규정에 부합한 비상업성·수요 중심·현지 시장 교란 최소화 등을 고려한 지원

- WTO는 기본적으로 농업협정문 제10조의 ‘수출보조금 (감소) 약속의 우회 방지’ 항목에서 식량원조가 상업적 목적과 연계되지 않아야 하며, FAO의 잉여농산물 처분과 협의의무 원칙을 준수하고, 나아가 FAC의 규정에 따른 완전한 무상공여의 형태임을 강조하고 있다.
  - 현재 FAC에 약속한 460억 원(최소한 금액)을 WFP를 통하여 중동·아프리카 국가에 긴급식량 형태로만 지원하고 있으므로 이러한 조건에는 부합한 것으로 판단된다.
  
- 한편, 지난 2015년 나이로비에서 개최된 WTO 각료회의에서 ‘수출경쟁’ 분야에서 식량원조에 대한 보다 투명성을 강화하는 상세조건을 제시하였는 바, 상업적 용도 최소화, 수원국의 수요 고려, 완전한 무상 형태, 비구속적 현금 지원 기반의 유연한 접근, 현지 시장을 교란시키는 현물 지원 제한, 현지 생산 식량 활용, 제한된 조건하에 현물로 지원된 식량의 현금화 가능 등이 제시되었다.
  - 이에 따라 WFP를 통한 현물 지원 시 ① 현지 수요 조사에 기초하여 이루어져야 하며, ② 현지 시장을 교란시키는 정도의 현물 지원일 경우 제한된다는 점, ③ 상업적 용도로 전환되지 않도록 전반적 모니터링 필요, ④ 현금지원 기반의 유연한 접근 방안 모색 가능, ⑤ 현지 생산된 식량 활용 권고, ⑥ 지원된 현물의 현금화가 가능하다는 점 등을 고려하여 식량원조를 지속하면서도 현지의 시장경쟁을 저해하지 않도록 다양한 조건들을 준수하는 것이 필요하다.

#### 나. 식량원조에 대한 상세 보고 내용 준비 필요

- 한국이 식량원조를 통하여 FAC에 제출하는 보고내용보다는 보다 세밀한 정보를 제공하는 것이 필요하다.
  - 2019년 발간된 FAC의 연례보고서에 의하면, 한국은 2018년 460억 원 (4,340만 달러)을 WFP를 통하여 식량원조를 수행한 사실과 APTERR을 통하여 베트남과 미얀마의 식량위기에 쌀을 지원했다는 사실이 있다.
 

*“The Republic of Korea’s comfortably fulfilled its annual contribution of USD 43.4 million, implemented through food assistance projects with contributions to WFP and international organizations. In addition, to responding to food crises in a prompt and effective way, the Republic of Korea provided support to the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) and Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR), a cooperative system established to immediately respond after sudden onset of natural disasters in the region. In 2018, Vietnam and Myanmar received assistance through APTERR. (FAC, 2019)”*
- 2015년 WTO 나이로비 각료회의는 매년 상세한 내용을 보고토록 하였는 바, 쌀에 대한 한국 생산 관련 정보, 현물지원 여부, 양허조건, 수요 조사 결과, 재수출 가능 여부, 현금화 가능 여부 등 보다 세밀한 내용을 WTO 농업 위원회에 보고하는 것이 필요하다.
  - 다만, 이러한 부분을 실제 보고하지 않더라도 의무조항이 없어 실제 문제가 되지는 않는다.

#### 다. 국제사회의 흐름에 부합하는 추진 방식

- 국제사회의 식량원조는 크게 ① 긴급 상황에서의 식량 지원 증가, ② 현물 지원 프로그램과 프로젝트 기반 거래를 감소시키고 긴급 부문의 비중 증가, ③ 현지/지역에서 구매를 통한 지원 또는 현금기반 지원 확대를 권고하고

있다.

- 또한 FAC가 현금 기반의 융통적인 방식을 고려한다는 점에 대해서 동의하고 있으므로 현물지원만을 고집할 필요는 없어 보이며, 보다 효과적인 방식을 찾거나 다른 국제사회의 원조 흐름에 부합하는 방식도 필요하다.
- WTO에서 수행하는 식량원조 관련 회의에도 지속적으로 참여함으로써 현재 FAO를 통한 식량원조 통계의 DB화, 질문지를 활용한 국별 정보 수집, 식량원조에 대한 자료 접근성 강화 등에 대한 이해도를 높여야 할 것이다.
  - 일례로, FAO의 잉여농산물 처분의 하위 컨설팅 그룹(CSSD)에서는 식량원조에 대한 정보가 제한적임을 인지하며, WTO, WFP, FAC 등과 정보공유를 통하여 정보를 공개할 것을 제안하고 있다.
  - 또한 FAO는 이를 위한 통계 플랫폼인 Global Information and Early Warning System (GIEWS)을 가지고 있으며, 분기별 ‘작물전망과 식량상황(Crop Prospects and Food Situation)’ 보고서를 공개하고 있다.
  - 현재 WTO는 2015년 각료회의 이후 수출 항목에서 식량원조 현황을 모니터링만 하고 있는 수준이다.

### 1.3. 국제사회의 식량원조 관련 이슈

- 국제사회는 오랜 기간 동안 개도국 기아근절을 위해 노력해왔으나 여전히 빈곤은 불평등과 양극화의 새로운 문제를 양산해가며 지속되고 있다.
  - 국제사회의 빈곤과 기아가 해소되지 않은 상태에서 새롭게 야기되는 환경문제, 정치적 분쟁과 갈등상황으로 빈곤이 심화되고 글로벌 기아와 빈곤인구는 더 증가하고 있다.
  - 따라서 국제사회는 ‘어떻게 해결할 것인가?’, ‘효과적인 대응방안은 무엇인가?’ 등 효과성에 중점을 두고 다양한 연구와 논의들을 발전시켜왔다.
  - 국제사회는 식량원조에 대한 다양한 아젠다와 함께 인도적 지원의 확대

와 효과성 제고를 위한 전략적 기반을 마련해가기 위해 노력하고 있다.

**[국제사회의 이슈 1: 식량원조 개념의 변화]**

- 식량원조를 정의하는 개념은 ‘빈곤’에 대한 다차원적인 접근방법의 변화와 함께 다양하게 분류될 수 있다.
  - 식량원조는 오랜 기간 전쟁과 위험상황에 처한 국가에 현물을 즉각적으로 지원하여 기아를 해소하는 방식으로 이루어졌다. 하지만 ‘빈곤’의 개념이 더 복잡해지고 광범위해지면서<sup>17)</sup>, 식량원조의 목표와 지원방식도 다양한 분야와의 연계를 필요로 하게 되었다. 다시 말해, 식량원조를 필요로 하는 위기상황은 다양한 원인에 의해 발생하는 문제로 이를 보다 폭넓게 인식하고 총체적인 접근방식을 채택하고 있는 것이다.
- 이러한 변화를 반영하여 식량원조의 개념은 Food aid에서 Food assistance로 전환되었고 그 방식도 다양해지고 있다.

**Food aid:** 현물지원, refers to in-kind food transfers, whether used directly or monetized.

**Food assistance:** 현물지원과 현금기반프로그램<sup>18)</sup>을 포함, refers to both in-kind food transfers and cash-based programs that provide the means to acquire food.

**Food security:** 식량지원을 포함하여 식품접근과 영양증진 전반적인 활동을 포함 encompasses food assistance but includes agricultural and rural economic development projects, nutritional well-being projects, and other activities that enhance food access and nutrition at the household, village, and country levels.

자료: U.S. International Food Assistance(2018)

17) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty>

18) WFP에서 정의하는 cash transfer는 전통적인 지폐, 은행 송금 또는 가치 증표에서부터 스마트 카드, 모바일 머니, 블록체인 기술과 같은 보다 혁신적인 디지털 플랫폼에 이르기까지 다양한 형태로 이루어진다(출처:<https://www.wfp.org/food-assistance>).

## [국제사회의 이슈 2: 식량원조 방식의 변화]

- 2015년 영국 국제개발부(DFID)는 인도주의적 현금 양도에 관한 고위급 패널 (High-Level Panel on Humanitarian Cash Transfers)을 주최하여, 인도주의적 대응을 위한 현금 이체의 변화 가능성을 조사하였다. 이어 자금 조달과 현금 증액, 공여국 및 국제기구의 역할과 책임에 관한 논의를 지속해 나가고 있다.
  - 이후 World Humanitarian Summit과 Grand Bargain을 통해 식량원조의 프레임워크를 형성하였다.
- 2016년 세계인도주의정상회의(World Humanitarian Summit, WHS)는 인도적 지원을 개선하기 위한 전례 없는 협의 과정으로 그 의미가 크다. UN에서 제출한 「One Humanity, Shared Responsibility」와 부속서 「Agenda for Humanity」는 유연하고 예측 가능한 기여가 인도적 위기 해소에 통합적 성과(collective outcome)를 기대할 수 있다고 권고한다(외교부, 2019).
  - WHS는 글로벌 인도지원 시스템 개선, 효과적인 대응방안 마련을 목적으로 이루어졌으며, 인도주의 체제의 기능을 검토할 수 있는 기회를 제공하였다. 도움이 필요한 사람들에게 더 나은 서비스를 제공하기 위해 인도주의적 지원이 어떻게 기능해야 하는지에 대한 보다 명확한 공통의 이해를 개발하는 것을 목표로 하였다. 인도주의적 자금조달에 관해 인도주의 공동체가 현금 사용을 확대해야 한다고 촉구하며, 인도주의 지원의 증가와 다양화를 결의하였다.
  - 5개 핵심과제에 대한 참석회원국과 국제기구, NGO, 시민사회, 기업 등이 지지를 표명하고 이에 대한 구체적 공약을 발표하였다.
    - ① 분쟁 예방 및 종식을 위한 정치적 리더십
    - ② 인류애를 지키는 규범의 준수
    - ③ 누구도 소외시키지 않는 정신
    - ④ 원조 제공에서 인도적 수요 종식으로 전환
    - ⑤ 인류애에 대한 투자

- 또한 WHS는 그랜드바겐(Grand Bargain)출범의 발판을 마련하였다. 이 합의를 통해 인도적 지원이 보다 효과적이고 효율적으로 이루어지도록 합의함으로써 지원 전달 방식을 개선하자는 목적이다. 기본 기조는 더 많은 수혜자에게 더 적은 행정 및 재정지출을 기반으로 하는 것이다(EC, 2019).
- 식량원조는 미국의 주도하에 in-kind aid(현물원조)방식이 주를 이루어왔으나, 2000년대 후반 cash-based assistance(현금기반지원)와 현물원조를 병행하는 움직임이 시작되었다. 캐나다와 유럽연합, 영국은 cash-based assistance 방식으로 전환하여 식량원조사업 방식의 다변화를 통해 효과성을 제고하고 있다.
  - 특히 미국은 1980년대 중반 FFP Title II를 통해 양적으로도 큰 성장을 이루며 식량원조사업을 이끌어가고 있으나 미국 식량원조의 비효율성이 지적되고 있다. 실제 원조비용의 절반 이상이 수송비 및 운반비 등으로 지출되어 수혜국에게 충분한 식량원조가 제공되지 못한다는 의견이 지배적이다. 이는 현물원조 방식의 비용대비 효율성에 대한 문제를 제기한 것이다.

참고 7. 미국의 사례

- 해외원조 위원회(The Helping to Enhance the Livelihood of People around the globe : HELP)의 연구조사 결과, 미국은 수혜국에게 일시적인 지원방식을 지양하고 장기적으로 도움이 될 수 있도록 해야 한다고 권고하고, 수혜국들이 주체가 되어 상황에 맞는 적절한 식량을 지속적으로 창출할 수 있도록 지속가능성에 초점을 두는 방향으로 개발의 효과성을 제고하도록 하였다.
- 이에 2014년 농업법 개혁을 위해 다양한 논의들이 검토되었으며, 긴급식량지원에 대한 유연성, 시의성, 효율성 제고가 핵심내용이다.
  - 정부 간 개발협력 사업을 지원하기 위해 미국산 농산물을 판매하여 현금화하는 것에 대한 효과,
  - 지원할 식량을 미국에서 조달할 것인지 현지 또는 인근 제3국에서 조달할 것인지 여부,
  - 지원식량을 운반할 때 미국 국적의 선박을 이용해야하는 비율의 조정,
  - 지원 식품의 영양 품질 및 안정성 등

- 식량원조 지원 방식은 ‘효과성 제고’와 ‘지속가능성’을 중심으로 현물지원과 현금지원의 논의가 국제사회의 주된 쟁점이다. 간략히 요약하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 지원 방식별 특징

지원방식	논의 내용	쟁점	출처
현물지원	사회 복지를 극대화함.	효과성	Cunha, 2014
	시장 붕괴를 감소시킬 수 있음	효과성	Cunha et al., 2011; Currie and Gahvari, 2008
	재난 초기 단계에서의 현물지원은 즉각적인 공통 요구를 충족시킬 수 있음.	효과성	Bailey and Hedlund, 2012
	정부가 시장 서비스의 붕괴와 가정의 사회 경제적 특성을 통제할 수 있게 하는 장점이 있음.	효과성	Viridiana Rios et al. 2017
현금지원	개발 도상국의 빈곤을 줄이는 데 효과적이라고 제안	효과성	Riccio et al., 2013; Blattman and Niehaus, 2014
	지역 시장과 생산자를 지원 할 수 있는 기반 마련에 도움을 줌.	지속가능성	USAID, 2018
	유연성과 오용 또는 남용의 증거가 거의 없이 가장 필요한 상품과 서비스에 소비 가능한 장점이 있음.	효과성	Cabot Venton et al., 2015; Evans and Popova, 2014; Fernald et al., 2012; Bailey
	소비 선호도에 따라 상품을 구매할 수 있어, 현금 이체는 수혜자의 선호에 따라 효율적으로 제공되고 소비될 수 있는 장점이 있음	효과성, 지속가능성	Currie and Gahvari, 2008
	부정적인 충격에 직면할 때 인적 자본에 더 잘 투자 할 수 있음.	지속가능성	Lehmann and Masterson, 2014

- 식량원조의 방식을 현물지원과 현금지원으로 나누어 볼 때 두 방식 모두 효과성에 대한 장점을 내포하고 있으며, 수혜국의 상황과 조건에 충족할 수 있는 지원방식이 적절히 이루어질 필요가 있다.

- 특히 재난 초기 단계에서 지원되는 현물제공은 수혜자들의 필요에 즉각적으로 대응할 수 있는 적시성에 대한 효과가 매우 크다. 하지만 현물지원방식은 수혜자에게 지원되는 비용에 비해 운송 및 보관비용의 부대비용이 증가하고 수혜국의 시장잠재력을 저해할 수 있다는 비판도 있다.
- 반면 현금지원방식은 다차원적인 빈곤을 해소하기 위한 광범위한 차원의 지원방식으로 개도국의 빈곤과 기아근절에 더 효과적일 수 있고, 수혜자의 선호도와 필요에 따라 선택할 수 있어 효율적으로 제공될 수 있는 장점이 있다.

## 2. 일본 사례

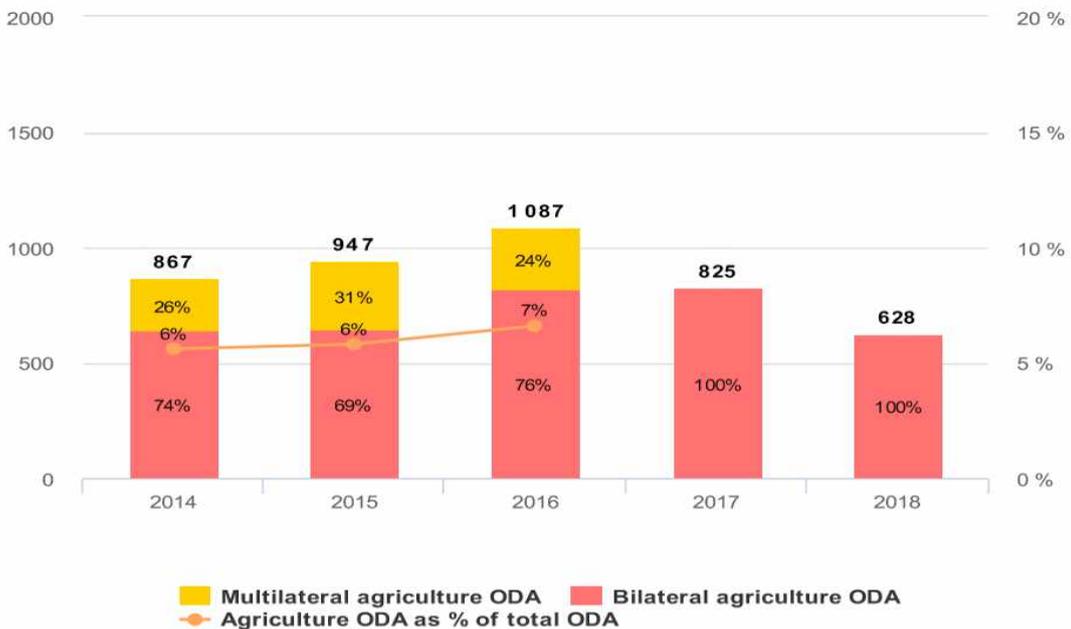
### 2.1. 일본의 식량 원조 현황

- 최근 일본의 개발협력은 국제사회의 SDGs 채택과 연계한 개발협력헌장을 개정하여 추진되고 있다
  - 일본의 개발협력헌장은 분쟁, 테러, 재난, 환경 파괴, 전염병, 가난, 사회적 서비스의 부재로부터 안전하고 인간적인 삶을 영유할 수 있도록 보장하는 것을 궁극적인 목표로 설정하고 있다
  - 또한 일본 개발협력의 핵심 기조는 1) 질적 성장 및 불평등 완화를 통해 포괄적이고 지속가능한 빈곤 탈피에 기여, 2) 분쟁 지역에서 정치적 안정을 도모하고 민주주의와 법치 정착을 위한 지원을 통해 평화를 구축하여 보편적 가치를 공유하며, 3) SDGs 달성을 위한 글로벌 이슈에 적극 참여하고, 4) 국내 다양한 단체와의 협력 체계를 구축하여 전략적 파트너십을 강화하며, 5) 개도국 여성의 사회경제적 지위 향상을 지원하는데 있다.

- 일본의 농업(임업·어업 포함) 및 농촌개발 분야의 총 ODA는 2016년<sup>19)</sup> 11억 달러로, 경제협력개발기구(OECD) 개발회원국 중 3번째로 많다. 이는 2015년 9억 4,700만 달러에 비해 15% 증가한 것이다.
  - 농업 및 농촌개발을 위한 예산은 2016년 일본 전체 ODA의 7%를 차지하는데, 이는 DAC 평균과 비슷하다.
  - 다자간 농업 분야 ODA는 2016년 2억 6,400만 달러로, 농업 ODA의 24%에 해당한다.
  - 주요 다자기구로는 세계은행 국제개발협회(IDA)이며, 일본의 다자간 농업 ODA의 73%(농업 ODA의 18%인 1억 9,200만 달러)를 차지하고, 이밖에 지역개발은행, 아시아개발은행 등이 있다.

<그림 7> 일본의 농업 ODA 현황

단위: 백만 달러



자료: Donor tracker(<https://donortracker.org/node/605#>) 접속일:2020.07.23.)

19) 다자 및 양자 원조 자료를 이용할 수 있는 최근 연도이며, 2018년 기준 가격임.

- 양자간 농업 ODA는 2018년 6억 2,900만 달러로 2015년과 2016년에 비해 상대적으로 비슷하지만 2017년과 2016년에 비해 24% 감소했다. 농업 수자원 분야가 비중(2018년 25%)이 가장 크고, 농촌 개발(12%), 농업 금융 서비스(10%), 임업 정책, 행정 관리(6%) 순이다.
- 일본의 식량 원조(KR)는 1967년 FAC가입을 계기로 1968년부터 시작되었으며, 식량 부족에 직면하고 있는 개도국의 식량안보 강화를 위해 제공되고 있다.
- 주요 목적은 개도국의 식량 부족 완화를 통한 안전보장이나 분쟁예방이라는 관점에서 개발도상국의 안정에 공헌하는 것이다
  - 식량원조 대상국은 기본적으로 세계은행의 가이드라인에서 분류 I 및 분류 II 국가이며, FAO의 식량 원조를 필요로 하는 위기상황으로 인정되고 있는 국가이다.
- 일본 정부가 식량원조를 위해 지원한 공여 금액은 2001년 117억 엔(약 1,230억 원)에서 2010년 188억 엔(1,974억 원)으로 60% 이상 증가하였다 (IDCJ, 2012).
- 이 중 양자성 식량원조사업이 52% 수준인 810억 엔, 다자성 사업이 48% 수준인 744억 엔을 차지하고 있다.
  - 또한 식량원조사업 추진을 위해 시행되는 프로젝트 수는 연평균 28개로, 양자 사업과 다자 사업을 중복 지원하는 국가를 포함하여 매년 15~20여 개의 개도국에 식량원조를 지원하는 것으로 해석할 수 있다
  - 쌀을 지원하는 규모는 53%수준인 822억 엔이며, 양자 사업 형태가 약 75%, 국제기구를 통한 다자 사업 형태의 쌀 지원이 25%수준으로 파악되었다

<표 9> 일본의 식량원조 현황(2001-2010)

구분	2001	2003	2005	2007	2009	2010	합계	양자	다자
원조액 (10억 엔)	11.7	10.8	11.2	16.0	19.6	18.8	155.3	81.0	74.4
사업 수	30	43	45	37	35	33	282	151	131
쌀 지원액	5.9	6.2	6.4	8.2	10.0	9.7	82.2	61.9	20.3
쌀 지원 비중(%)	50.4	57.4	57.1	51.3	51.0	51.6	52.9	75.3	24.7

자료: International Development Center of Japan Inc.(2012).

- 일본의 과거 식량원조 동향을 살펴본 결과, 쌀을 지원하는 프로그램은 대부분 양자 사업 형태로 제공되고 있으며, 재난 등에 의한 난민 구호 등은 국제기구를 통한 다자성 사업으로 시행하고 있다.
- 또한 일본의 식량원조는 농업 분야 ODA에 포함되지 않고 인도적 차원의 지원으로 분류되고 있으며, 연도별 차이는 있으나 농업 및 농촌개발 ODA 규모('17년 약 8.3억 달러)와 비교하여 식량원조의 비중('17년 214억 엔)은 약 24% 수준이나 연도별로 상이하다<sup>20)</sup>.

<표 10> 2010년 이후 일본의 식량원조 현황

구분	2001-2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자	810	62.1	44.4	46	36.4	36.1	-
다자	744	191.5	139.6	149	227.3	178.4	-
양자 vs. 다자(%)	52/48	25/75	24/76	23.6/76.4	14/86	17/83	
식량원조 총액	1,553	253.6	184	195	263.7	214.5	207

자료: 농림수산성 내부자료(2019)를 활용하여 저자작성.

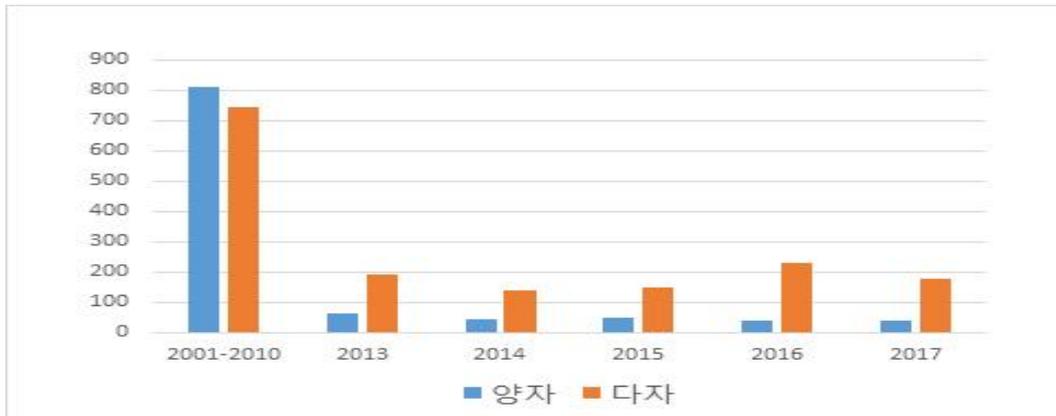
- 하지만 2010년 이후 FAC와 TPR 보고서 등의 수집 가능한 자료를 토대로 살펴보면 과거와 다르게 다자기구를 통한 식량원조의 비중이 증가하고 있

20) 우리나라의 경우 총 ODA(2017년 2조 7,286억 원) 중 농업 및 농촌개발 분야의 비중이 7% (약 1,900억 원) 수준으로, 농업 분야 대비 식량원조 규모는 약 24%를 차지함.

는 반면, 일본 정부가 일본의 조달업체를 통해 지원하는 식량원조의 비중은 감소하고 있는 것으로 나타났다.

- 2001~2010년 사이 식량원조 총액은 약 1,550억 엔으로, 이 중 양자 간 사업이 52%, 다자기구를 활용한 사업이 48%로 양자 간 식량원조사업 규모가 상대적으로 많았다.
- 하지만 <표 10>에서도 나타났듯이 2013년부터 FAC와 UNRWA 등을 통해 지원된 다자 협력 방식의 식량원조사업 규모가 양자 형태보다 큰 것으로 나타났다
- 더불어 양자 간 식량원조사업 규모를 과거와 비교할 때 2010년까지는 52% 수준이었으나 이후 25%에서 작게는 14%까지 비중이 감소하고 있는 것으로 보아 다자 기구를 통한 식량원조사업이 일본의 주요 추진 방식으로 변화되고 있음을 알 수 있다.

<그림 8> 일본 식량원조사업 추진 형태별 비중(억 엔)



자료: 일본 농림수산업성 내부자료(2019)를 활용하여 저자작성

- 일본 정부의 식량원조사업에서 쌀이 차지하는 비중은 약 50% 내외인 것으로 파악되고 있으며, 국내산과 수입쌀을 병행하여 활용하나 사료용 판매가 승인된 후 원조용으로 활용하는 수입쌀 물량이 감소하고 있다.
  - 일본에서 수입쌀이 사료용으로 판매되기 시작한 해는 2006년이며, 1997

년부터 2005년까지 원조용으로 활용된 수입쌀은 총198만 톤으로 연평균 22만 톤 수준이다.

- 수입쌀의 사료용 판매 후 2006~2019년까지 원조용 수입쌀 활용 물량은 총131만 톤으로 연평균 9.4만 톤에 불과하며, 2014년부터는 2만 톤에서 6만 톤 수준으로 감소하였다.

<표 11> 일본의 수입쌀 활용 현황

단위: 만 톤

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
주식용	3	4	10	10	9	10	4	6	8	10	11	10
가공용	28	19	28	24	27	24	21	31	25	25	36	37
사료용	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	58	66
<b>원조용</b>	<b>12</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
재고	39	42	44	56	75	95	127	148	175	189	152	20

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계
주식용	8	8	1	8	10	4	1	1	5	9	4	154
가공용	21	21	15	15	19	16	10	12	19	18	17	520
사료용	25	42	38	45	33	44	65	70	63	39	51	654
<b>원조용</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>329</b>
재고	95	88	96	78	80	83	71	64	54	60	60	0

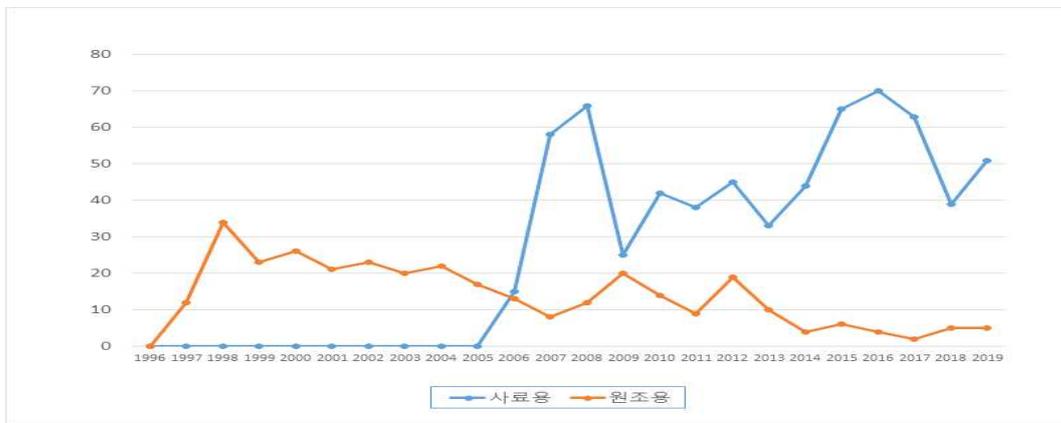
자료: 일본 농림수산성 내부자료(2019)를 활용하여 저자작성.

- 일본이 식량원조의 목적으로 수입쌀 활용을 감소시키고 있는 주요 원인은 <표 11>에 나타났듯이 사료용 판매량이 최근 40~70만 톤으로 급증하고 있기 때문으로 해석할 수 있다.
  - 따라서 사료용과 식량원조용은 부(-)의 상관관계를 나타내고 있다. 즉 사료용 판매가 증가하면 식량원조로 활용되는 수입쌀의 물량이 감소하는 것을 뜻한다<그림 9>.
  - 예를 들어 2007년 사료용 판매가 58만 톤으로 급증한 반면 원조용 쌀은 8만 톤에 그쳤으며, 2015년부터는 사료용 쌀이 과거 평균보다 15~20만

톤 증가하면서 식량원조용 쌀은 2~5만 톤으로 급감하였다.

<그림 9> 일본의 수입쌀 활용(사료용 vs. 원조용)

단위: 만 톤

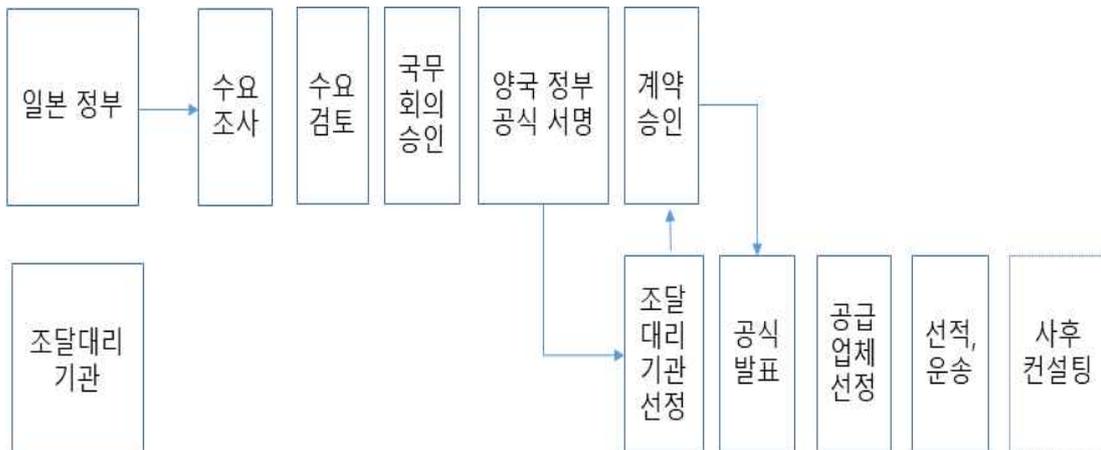


- 양자 형태의 식량원조는 식량 부족에 직면하고 있는 개발도상국의 요청에 따라 시행되고 있으며, 해당국의 식량 상황, 경제 정세, 대외채무 현황, 일본과의 무역관계, 원조 수용체제 등을 종합적으로 검토하여 추진하고 있다
  - 더불어 양자 식량원조사업은 해당국이 쌀, 밀, 옥수수 등의 곡물을 직접 구입할 수 있는 현금 제공 방식도 활용되고 있다.
  - 일본과의 양자 협의를 통해 식량원조를 지원 받는 수원국 정부는 조달한 곡물의 2/3의 상당액(FOB가격)을 대응자금(counterpart fund)으로 적립(현지통화)하는 것을 의무화하고 있다.
  - 수원국의 대응자금은 일본 정부와의 협의 하에 경제사회 개발에 필요한 프로젝트 시행 및 기자재 구매에 활용할 수 있다.

## 2.2. 일본의 식량원조 추진 절차 및 WTO 규범과의 관계

- 일본의 양자 간 식량원조 추진절차는 일본 외무성(국제협력국 개발협력 총괄과)이 수원국에 주재하고 있는 일본대사관의 수요조사를 토대로 일본의 식량원조 계획에 따라 전체 예산 등을 감안하여 심사 및 국가별 지원 예산을 결정하고 있다.
  - 이 후 개별 수원국과의 협의를 통해 지원액, 곡물의 종류 및 조달 업체 등을 선정하고 식량원조 자금 공여에 관한 공식 교환문서(Exchange of Notes, E/N)에 서명하여 양국 간 식량원조사업을 추진한다.
  - 또한 E/N 서명 후에는 수원국과 조달대리기관<sup>21)</sup> 사이 체결된 계약에 따라, 조달대리기관은 E/N에 정해진 곡물의 공급과 수송을 담당할 업체를 입찰을 통해 선정, 곡물이 해당국에 도착할 때까지의 역할을 담당한다.
  - JICA는 2008년 10월~2009년까지 식량원조 업무를 담당하였으나 2010년도부터 외무성이 실시하고 있다. 이는 사업 시행의 효율성과 신속성의 관점에서 재검토되어 외무성이 담당하고 있는 것이다.

<그림 10> 일본의 양자 식량원조 추진 절차



자료: 김종인(2016), IDCJ(2012)를 토대로 저자 재구성

21) 조달대리기관은 일본 정부가 수원국에 추천하여 수원국 정부가 선정하고 있다. 조달대리기관의 주된 역할로는 감리업무, 공여자금에 관한 자금관리업무, 인도 후에 일본 정부와 수원국 관계기관 간 실행위원회 사무국 역할 등이다. 조달대리 업무는 현재까지 일본국제협력시스템(JICS)와 크라운에이전트가 맡아 왔다.

- 일반적으로 일본의 식량원조사업은 공식 문서에 서명한 후 해당국에게 곡물을 인도하는 기간이 6~10개월 정도의 소요되고 있다.

<그림 11> 일본의 다자간 식량원조 추진 절차



자료: 김종인(2016), IDCJ(2012)를 토대로 저자 재구성

- 또한 절차상 곡물 조달업체는 일본 국적 기업으로 한정되어 있으며, 조달업자가 곡물을 조달하는 적격국을 E/N로 규정하고 있다. 단, 쌀의 경우는 일본 정부가 비축하고 있는 정부미와 수입쌀이 활용되고 있다.
- 일본 식량원조 중 국제기구(WFP)를 통한 다자성 지원은 난민이나 분쟁과 자연재해로 인한 이재민 구호를 위해 제공되고 있다.
  - 다자원조도 양자원조와 마찬가지로 국제기구나 개도국 정부의 요청에 의해 시행되고 있으며, 추진 절차 또한 양자원조와 유사하나, 차이점은 수원국에 요구하는 대응자금 관련 의무 조항이 없다.
- 일본은 1999년 쌀 관세화 조치를 취하였으며, 이후 기준연도 쌀 소비량의 7.2%인 76만 7,000톤을 TRQ로 수입하여 정부에서 관리하고 있다.
  - 일본 정부가 수입한 물량은 주로 가공용, 사료용, 원조용 등으로 활용하고 있으며, 2006년부터 수입된 쌀 총 1,203만 톤 중 원조용으로 293만

- 톤(수입량의 24.36%)을 사용한 것으로 나타났다<sup>22)</sup>.
- 일본은 식량원조를 포함한 무역정책 등에 대한 내용을 WTO에 TPR(Trade Policy Review) 형태로 통보하고 있다.
    - 2020년 4월 기준, 일본은 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2020년 관련 내용을 WTO에 통보한 것으로 파악되고 있으나, 2020년의 자료는 공유가 되지 않고 있으며, 2017년 통보 내용에 2013년 실적만을 포함하는 등 식량원조와 관련된 내용이 구체적으로 명시되지 않고 있다.
  - 2017년 일본이 WTO에 통보한 TPR 보고서 내용과 WTO 회의록을 검토한 결과, 2013년 일본은<sup>23)</sup> 식량원조의 목적으로 쌀 16만 2,546톤, 밀과 기타 작물 9만 9,612톤을 현물로 지원하였으며, 이 중 TRQ 쌀이 9만 9,790톤으로 전체 쌀 지원의 61.4% 수준을 차지하고 있다
    - 일본의 2013년 MMA/TRQ 쌀 수입량이 약 77만 톤 정도였음을 감안할 때, 쌀을 활용한 식량원조 지원은 TRQ 쌀 수입량의 약 13.0% 수준이다.
    - 2017년 일본 TPR 관련 회의록을 살펴보면, 케냐측은 일본의 식량지원에 대한 정보를 공식 요청하였으며, 일본측에서는 2012년까지 정보는 이미 통보하였으며, 이후 최대한 준비되는 데로 정보를 공개하겠다고 밝혔다.
  - 일본의 2017년 TPR 내용 중 식량 원조 부분은 다음과 같이 표현되어 있다 (WT/TPR/S/351, 18 Jan. 2017, p.93.)

*4.20. According to the authorities, Japan makes an annual commitment of food assistance and provides funds for purchasing products. Recipient countries purchased 162,546 tonnes of rice and 99,612 tonnes of other products using these funds in FY2013.*

- 일본의 2017년 TPR 내용에 대한 회의록에는 다음과 같이 설명하고 있다.

22) 농림수산성(2013), 박동규, 승준호(2013) 재인용.

23) 2017년 통보한 내용에는 2013년 실적을 설명하고 있으며, 2016년이나 2017년 내용은 포함되어 있지 않음.

(WT/TPR/M/351/Add.1, 27 April 2017, p.59, .238)

*"Page 93, paragraph 4.20: The Secretariat's Report states that Japan makes an annual commitment of food assistance and provides funds for purchasing products such as 162,546 tonnes of rice and 99,612 tonnes of other products in FY2013. Please clarify whether the rice and other products purchased using Japanese food aid were produced in Japan. Also, please identify what portion of the rice was originally imported under the tariff quota.*

**RESPONSE**

*The rice and other products purchased using Japanese food aid were produced in both Japan and other countries. The portion of the rice originally imported under the tariff quota of the food aid in FY2013 was 99,790 tonnes."*

*"2. We note from the secretariat report that although Japan has submitted numerous notifications under various WTO agreements, notifications in certain areas such as domestic support in agriculture, and volume of food aid were not submitted during the period under review. Kenya would like to know whether Japan has now submitted all its pending notifications and if it that was not the case, when does Japan intends to submit outstanding notifications. What could be the challenges behind non-fulfilment of certain notification obligations?*

**RESPONSE**

*Regarding the notifications of domestic support and food aid, the data up to FY 2012 has been notified (G/AG/N/JPN/191, G/AG/N/JPN/198, G/AG/N/JPN/199). The notifications for the following years are under preparation and will be submitted as soon as they are ready."*

<표 12> 연도별 일본의 WFP 지원금

연도	일본의 WFP 기여금(백만 달러)
2010	214.8
2011	282.1
2012	190.7
2013	234.0
2014	160.7
2015	196.8
2016	207.5
2017	175.6
2018	130.1
2019	156.9

- 참고로, FAC에 의하면 일본은 2018년 국제사회에 식량원조로 100억 엔을 약속하였지만 실제로 207억 엔을 지원하였으며, 양자 지원 대상 14개 국가에 총 63.3억 엔, 국제기구 등을 통한 식량원조 12개 프로젝트에 총 36.4억 엔, UNRWA를 통한 팔레스타인 난민 지원 6억 엔, WFP를 통한 지원 85.3억 엔, 아프카니스탄 난민에게 16억 엔의 식량을 지원한 것으로 보고되고 있다.
  - 14개 국가별 지원의 경우 아시아의 네팔, 중남미의 하이티를 제외하곤 모두 사하라이남 아프리카 국가를 대상으로 제공되었다.
  - 일본은 식량원조와 관련된 국제사회(FAC)와 매년 약정한 금액 100억 엔과 더불어 식량원조 목적으로 WFP 등 국제기구에 제공되는 지원금이 평균적으로 FAC 약정액의 약 2배 수준인 것으로 나타났다.
  - WFP에 제공된 지원금은 우리나라와 유사하게 식량원조 약정액, 일본국제협력단(JICA) 지원금, 일본 방위성(JSDF), 민간 NGO를 포함한 민간 부문의 지원금 등 다수의 정부부처 자원의 지원이 포함되어 있다.
  - 더불어 일본은 2002년 민간 위주의 WFP 지원 기구 JAWFP를 조직하여 기업과 일반 시민들이 정기적 기여금을 조성할 수 있는 환경을 만들어 연간 약 7백만 달러를 WFP에 제공하고 있는 것으로 파악되었다.

<표 13> 일본의 양자 및 FAC 지원 세부 내용

연도	세부 지원 내용	기타
일반 사항	·1967년부터 회원국, 1968년부터 식량원조 시작 ·연간최소양허액: 100억 엔 ·3가지 방식으로 지원 ① 양자 간 식량지원 ② WFP와 UNRWA 등을 통한 식량지원, ③ WFP 긴급무상지원	·UNRWA는 유엔의 팔레스타인 난민 구호 사업 기구
2018	·207억 엔(1억 9,110만 달러) 지원 ·WFP를 통하여 2/3 지원 ·일본의 긴급무상지원으로 아프가니스탄, 예멘, 시리아 분쟁 피해 국가 지원 가능 ·UNRWA 팔레스타인 난민 지원	

연도	세부 지원 내용	기타
	·미얀마 (로힝야족) 긴급지원	
2017	·214.5억 엔(1억 3,220만 달러) 지원 ·양자 간 식량지원: 아프리카 10개 국가에 10개 프로젝트 수행 (36.1억 엔) ·WFP를 통하여 66%지원, 아시아(캄보디아, 라오스), 중동, 아프리카에 14개 식량지원 프로젝트(45.8억 엔) ·UNRWA 팔레스타인 난민 긴급지원(4.1억 엔)	
2016	·263.7억 엔(2억 3,740만 달러) 지원 ·양자 간 식량지원: 아프리카 12 국가와 협의, 15개 식량지원프로젝트 수행(36.4억 엔) ·WFP를 통하여 78%지원, 아시아(캄보디아, 미얀마, 파푸아뉴기니, 스리랑카), 중동, 아프리카에 20개 식량지원 프로젝트(46.7억 엔), 미얀마 소수민족 22.5억 엔 지원 ·UNRWA로 팔레스탄 난민 긴급지원(4.2억 엔)	
2015	·195억 엔(1억 6,260만 달러) 지원 ·양자 간 식량지원: 사하라 이남 아프리카 11 국가와 협의, 13개 식량지원프로젝트 수행(46억 엔) ·WFP를 통하여 아시아(스리랑카), 중동, 아프리카에 18개 식량지원 프로젝트(58.8억 엔), 미얀마 소수민족 긴급식량지원(10억 엔), WFP에 124억 엔 지원, ·UNRWA를 통한 팔레스타인 난민 긴급지원(6.3억 엔) ·중동난민, 태풍 피해, 네팔 지진, 미얀마 홍수 등 식량과 영양 지원(11억 엔)	
2014	·184억 엔(1억 6,260만 달러) 지원 ·양자 간 식량지원: 아프리카 7 국가와 협의, 9개 식량지원프로젝트 수행(44.4억 엔) ·WFP를 통하여 아시아(캄보디아, 라오스, 스리랑카), 중동, 아프리카에 8개 식량지원 프로젝트(34.6억 엔), 미얀마 소수민족 긴급식량지원(10억 엔), WFP에 124억 엔 지원, ·UNRWA를 통한 팔레스타인 난민 긴급지원(6.3억 엔) ·남수단, 시리아, 이라크, 에볼라 바이러스 병 지원 등 긴급 식량 지원(1,620만 달러) ·제5회 아프리카개발도교국제회의(TICAD V) 카메룬 개최, 아지노모토 회사와 협업, 유아 영양 프로젝트 수행(Koko plus, 일본의 발효 옥수수 죽)	

연도	세부 지원 내용	기타
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>·253.6억 엔 지원</li> <li>·양자 간 식량지원: 아프리카 11개 국가와 협의, 13개 식량지원프로젝트 수행(62.1억 엔)</li> <li>·WFP와 UNRWA를 통한 식량지원 프로젝트: 아시아(방글라데시, 캄보디아, 스리랑카), 중동, 사하라이남 아프리카에 16개 식량지원 프로젝트(51.7억 엔), UNRWA(6.3억 엔)</li> <li>·WFP 지원(114억 엔, 식량, 현금 및 바우처)</li> <li>·WFP와 UNICEF 통하여 긴급식량지원(시리아 난민과 필리핀 이재민, 2,810만 달러)</li> <li>·CARD(Coalition for Africa Rice Development 2008-2018) 사하라 이남 아프리카 쌀 2,800만 톤(2배) 생산 목표</li> <li>·WFP를 통한 가나(1백만 달러)와 시에라리온(50만 달러) 영양 지원 파일럿 프로젝트 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·수원국에 현금 지원을 통한 일본 쌀 구매</li> <li>·수원국의 현물 구매량은 16만 톤, 이중 TRQ 수입쌀은 10만 톤 수준, 일본 국내 쌀 6만 톤</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>·아프리카, 중동, 아이티에 중점 지원</li> <li>·식량영양지원(시리아, 아이티, 파키스탄, 필리핀, 팔레스타인, 인도네시아)</li> </ul>	

○ 위에서 언급하였듯이 일본은 WTO의 권고 사항에 따라 그동안 식량원조에 활용된 수입쌀과 관련된 내용을 통보하고 있으나 실제 통보되고 있는 내용은 구체적이지 못하며, 식량원조에 활용된 쌀이 어느 나라에서 수입되었는지도 명확하게 통보하지 않고 있다.

- 더불어 수출국들도 이에 대한 공식적인 이의를 제기하지 않고 있으며, 식량원조사업에 수입쌀의 활용이 국제적인 이슈가 된 경우도 없는 것으로 파악되고 있다
- 일본의 경우도 <표 14>와 같이 미국, 태국, 중국에서 대부분의 쌀을 수입하고 있으나 WTO TPR 보고서 내용 중 식량원조용 수입쌀 활용이 무역분쟁과 관련된 이슈로 해석된 부분은 없는 것으로 파악되었다.
- 하지만 이 부분은 일본이 활용한 수입쌀의 수출국별 원조 물량 등을 검토하여 국내산 쌀과의 동등한 대우 및 처리에 민감하게 반응하는 국가와의 관계를 살펴볼 필요가 있다.

<표 14> 일본의 주요 쌀 수입국별 수입량

단위: 천 톤

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
미국	358	430	358	356	358	362	359	359	359	376	365	359
태국	243	261	332	345	241	281	351	332	344	375	264	316
중국	82	72	71	19	56	46	1	55	56	3	56	69
오스트레일리아	0	0	0	40	71	64	41	14	1	7	74	14
기타지역	13	6	5	6	40	13	15	6	6	7	8	8
합계	696	769	767	767	767	767	767	767	767	767	767	767
일반수입	585	658	655	725	658	656	700	754	734	685	655	701
SBS수입	100	100	100	37	100	100	61	12	29	73	100	59

자료: 일본 농림수산성 내부자료, 2019.

- 일본이 정부차원에서 직접 수행하는 양자 간 식량원조가 가능한 이유는 국제곡물 시장 및 관련 산업에 오래전부터 진출한 다수의 일본계 종합상사가 사업에 참여하고 있어 일본 현지 항구에서부터 수원국 하역항까지의 곡물 운송이 원활하게 수행될 수 있기 때문일 것으로 추정할 수 있다.
  - 일본의 양자 식량원조의 조달업체는 일본국적의 회사를 우선 고려하는 내부 지침으로 볼 때 쌀의 수입에 관여하고 있는 일본계 곡물 종합상사 <표 15>가 참여하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

<표 15> 미곡 수입업자(수입승인업자)

수입업자명	미곡	
	일반	SBS
이토추상사(伊藤忠商事(株))	○	○
Cargill재팬(株カーギルジャパン)	○	○
가네마츠(兼松(株))	○	○

가와쇼푸드(川商フーズ(株))	○	○
기토쿠신료(木徳神糧(株))	○	○
JFC재팬(JFCジャパン(株))	○	○
스미토모쇼상사(住友商事(株))	○	○
소지쓰(双日(株))	○	—
도요다통산(豊田通産(株))	○	○
노블재팬(ノブールジャパン(株))	○	○
마루베니(丸紅(株))	○	○
미즈이물산(三井物産(株))	○	○
미즈비시상사(三菱商事(株))	○	○
VOX TRADING(株)ヴォークストレーディング)	○	○

출처: 농림수산성 내부자료(2014).

- 또한 양자 식량원조시 일본 정부가 지원하는 미곡 가치의 2/3 수준의 대응자금을 수원국 정부에 의무화 하는 것으로 보아 이 대응자금은 수원국에 일본국적 조달업체 선박의 입항 후 하역부터 저장, 검역, 최종수혜자에 운반하는 일체의 과정에 소요되는 자금으로 활용될 가능성이 높다
- 아울러 수원국 내부에서 배분 종료까지 발생하는 비용이 수원국 정부가 준비한 대응자금보다 적을 경우 나머지를 기타 경제개발 등에 활용할 수 있도록 허용하는 것도 일본 정부의 양자 식량원조에 소요되는 비용을 절감하기 위한 방안으로 해석할 수 있다.

### 3. 미국 사례

#### 3.1. 미국의 식량 원조 현황

- 미국의 국제식량원조 프로그램은 크게 6가지로 구분할 수 있고, USAID와 USDA가 시행기관이며, 특히 식량조달은 USDA가 담당하고 있다.

- 1954년 제정된 식량평화법(Food for Peace Act of 1954)은 현물 중심의 지원을 해 왔으며, 이 법에는 ‘긴급 및 개별 지원 프로그램(Title II)’, ‘농가 대 농가 프로그램(Title V)’, ‘Bill Emerson Humanitarian Trust’, ‘McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition’, ‘Food for Progress’를 지원하였다.
  - 2016년의 글로벌식량안보법(Global Food Security Act of 2016) 내에서 1961년 외국지원법(Foreign Assistance Act of 1961)의 일환인 ‘긴급식량안보프로그램(Emergency Food Security Program, 이하 EFSP)’을 포함하고 있다.
  - 미국 농업법(Farm Bill)은 인도적 차원의 지원을 위한 식량이나 현금을 보관할 수 있게 승인하여 긴급 사항이나 식량이 필요한 대상국에 신속히 지원할 수 있는 체계를 구축하고 있다.
- 미국은 정부의 지원 프로그램 이외에도 비영리기구나 국제 기구 등을 통하여 지원하기도 하며, 농업부의 수출신용보증 프로그램 중 하나인 ‘상품신용회사(The Commodity Credit Corporation; 이하 CCC)’를 통하여 물량조달에 활용되기도 한다.

<표 16> 미국의 식량원조 프로그램 현황

프로그램 명	시작 연도	관련법	자금 지원	긴급 (E) 유무	주요 전달방식	담당 기관
식량평화법 Title II (긴급및개별지원프로그램)	1954	식량평화법 (FFPA) <sup>1)</sup>	농업예산	E+NE	현물	USAID
Bill Emerson Humanitarian Trust (BEHT)	1980	식량평화법 (FFPA) <sup>1)</sup>	의무예산 (USDA수출신용보증프로그램의 상품신용법인)	E	현물	USDA
식량평화법 Title V (farmer-to-farmer)	1985	식량평화법 (FFPA) <sup>1)</sup>	농업예산	NE	기술지원	USAID
식량진보	1985	식량평화법	의무예산	NE	현물	USDA

프로그램 명	시작 연도	관련법	자금 지원	긴급 (E) 유무	주요 전달방식	담당 기관
(Food for Progress)		(FFPA) <sup>1)</sup>	(USDA 수출신용 보증프로그램의 상품신용법인)			
McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition	2002	식량평화법 (FFPA) <sup>1)</sup>	농업예산	NE	현물	USDA
비상식량안보프로그램 (EFSP)	2010	해외지원법 (FAA) <sup>2)</sup>	국무부, 대외운영 관련 예산	E	현금기반	USAID

1) Food For Peace Act of 1965, 2) Foreign Assistance Act of 1961, 3) Emergency Food Security Program(EFSP)

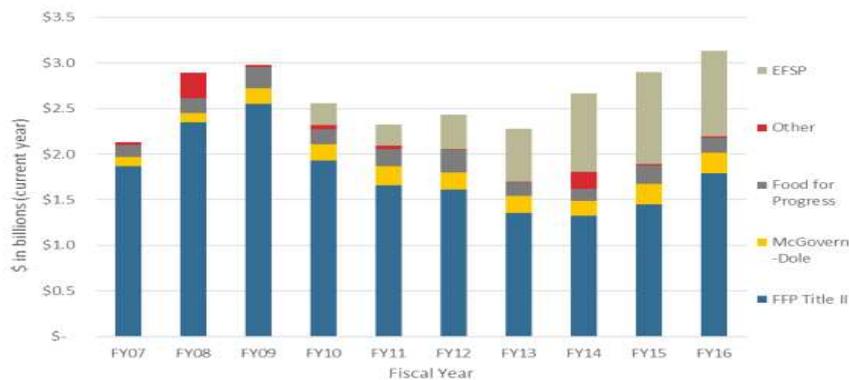
자료: CRS report(2018).

○ 2010년 오바마 정부 때 만들어진 의제인 ‘Feed The Future(이하 FTF)’ 프로그램은 국제적인 식량안보를 위하여 만들어진 프로그램으로 ‘농가 대 농가 프로그램(Title V)’, ‘Bill Emerson Humanitarian Trust’, ‘McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition’, ‘Food for Progress’ 등과 조율하면서 진행되고 있다.

- 오바마 대통령은 글로벌 식량안보를 미국의 최우선 과제로 표명; 취임 연설문에 포함된 “to the people of poor nations, we pledge to work alongside you to make our farms flourish and let clean waters flow; to nourish starved bodies and feed hungry minds.”의 표현에서도 알 수 있듯이 저개발국의 식량안보 강화를 위해 미국은 적극적인 지원을 표명하고 있다.
- 미국은 글로벌 식량안보 강화를 위해 세 가지 분야에 집중하고 있는데, ① 인도적 차원의 긴급지원, ② 식량안보 강화에 필요한 개발협력, ③ 국제무역의 기회 확대 등이다.
- 미국의 식량원조는 Feed The Future(FTF)에서 관장하고 있으며, FTF는 세계기아식량안보(Global Hunger and Food Security, GHFS) 조정관이 정책 및 예산을 조정하고, 2명의 부조정관(개발담당, 외교담당)과 국가별 FTF 조정관은 주재국 대사가 지명하는 방식으로 운영되고 있다.

- FTF와 관련된 부처는 약 10개 부처로, 식량안보와 연관된 사업이 국회에서 확정되면 사업의 세부내용을 각 부처가 협의하고 사업에 대한 예산을 부처별로 USAID가 취합하여 주관하기 때문에 복잡한 내부협의를 거쳐야 하는 어려움이 존재한다.
- FTF의 중점 지원대상국가(Focus Countries)는 총 20개로 아프리카 12개국<sup>24)</sup>, 아시아 4개국<sup>25)</sup>, 중남미 4개국<sup>26)</sup>으로 구성되어 있다.
- 선정기준은 지원의 필요성(Need), 파트너십 수립 가능성, 농업이 선도하는 성장잠재력, 권역내 시너지 효과발생 가능성, 그리고 성장과 개발을 위한 자원 동원력 등이 고려되고 있다.
- 특히, 파트너십 수립 가능성은 정치적 안정성, 거버넌스의 질, 전반적인 경제정책 환경, 식량안보 제고를 위한 전략 유무 등을 고려하였고, 기타 농촌빈곤 정도, 농업생산성 및 시장개발의 잠재력을 고려하여 장기적인 측면에서 접근하고 있다.

<그림 12> 미국의 식량원조 프로그램의 지원 현황(2007-2016)



자료: CRS report(2018)에서 재인용

24) 에티오피아, 가나, 케냐, 리베리아, 말리, 말라위, 모잠비크, 르완다, 세네갈, 탄자니아, 우간다, 잠비아.

25) 방글라데시, 캄보디아, 네팔, 타지키스탄.

26) 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과.

- 미국 식량원조의 연간 지원액은 2016년 기준 약 30억 달러를 초과하는 수준이며, 이 중 식량평화법에 의한 현물지원의 ‘긴급 및 개별지원 프로그램(FFP Title II)’이 60% 수준으로 감소추세이며, 현금기반의 지원방식인 ‘비상식량안보프로그램(EFSP)’이 30% 수준으로 증가추세이다.
- 긴급 및 개별 지원 프로그램(FFP Title II)은 연방정부가 미국산 농산물을 국제기구나 NGO에게 기부하여 수원국에게 보내는 것으로 의회는 농업예산을 통하여 연례적으로 자금을 지원하는 방식이다.
  - 대부분 긴급구호용으로 사용되며, 2017년 회계 기준 76%가 긴급구호용, 24%가 그 외 지원용으로 활용되고 있으며, NGOs나 국제기구가 USAID에 지원하여 프로젝트 형태로 수행하고 있다.
  - USAID가 프로젝트를 승인하게 되면 프로젝트 수행기관(국제기구 또는 NGOs)이 현물을 요청하는데 이때 미국농무부(USDA)는 현물시장에서 미국산 농산물을 조달하는 역할을 수행한다.
  - 시행기관은 USAID와 함께 현물 수송 시 ‘미 국적선 우선(agricultural cargo preference, 이하 ACP)\*’ 법을 준수하여야 한다.

※미 국적선 우선 조항은 최소한 50% 이상의 식량원조는 미국적의 화물선을 이용해야 한다는 규정
- ‘농가 대 농가(Farmer-to-Farmer) 프로그램(FFA Title V)은 1966년 의회를 통해 만들어졌으나 1985년 처음으로 시행되었으며, 기술지원 형태의 사업이 주를 이룬다.
  - 실례로 2017년 미의회는 연간 1,500만 달러의 예산을 책정, USAID는 2~4주 정도의 미국 국적 자원봉사자(농부, 사업가, 대학, 비영리기구 관계자)들을 NGO와 함께 현지에 파견하여 기술지원을 수행토록 하였다.
- McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition은 2002년 농업예산을 통해 만들어졌고, 미 농무부(USDA)가 관할하고 있다.

- 이 프로그램의 목적은 식량안보, 영양 및 어린이(여학생) 교육을 위하여 시행되고 있으며, 학교에 식량을 지원하는 방식이 주를 이룬다.
  - 더불어 산모, 영유아에 대한 식량도 지원하고 있으며, 수원국으로 하여금 학교식량지원 프로그램을 구축하도록 지원하고 이에 대한 기술지원도 수행하고 있다.
  - 이 프로그램은 현물위주였지만, 2016년부터 현지조달 (Local and Regional Procurement, 이하 LRP) 방식이 시작되었고, 2018년에는 총 1,000만 달러의 예산이 배정되었다.
- Bill Emerson Humanitarian Trust(이하 BEHT)는 1998년 ‘아프리카 희망씨앗법(Africa: Seeds of Hope Act of 1998)’으로 출발하였으며, 미 농무부가 관할하는 프로그램이다.
- 이 프로그램은 상품신용회사(CCC)가 미국산 농산물이나 자금을 유보하고, FFP Title II가 긴급구호용 수요를 충족하지 못할 경우 지원된다.
  - 현재 BEHT는 현금만 보유하고 있는 것으로 조사되었다.
- Food for Progress는 1985년 농업법에서 처음으로 승인되었고, FFP Title I (경제지원과 식량안보) 또는 CCC로부터 자금이 조달되나, 2018년 말까지 CCC로부터만 조달하여 지원되었다.
- 미 농림부는 국제기구나 NGO, 외국정부 등에 미국산 농산물을 기부하고, 이 물량들은 현지에서 개발프로젝트를 위하여 현금화되어 사용하는 방식이다.
  - 이 프로그램의 주요 목적은 농업과 경제 및 인프라 개발을 통하여 농업 생산성을 제고하는 것이며, 최소 40만 톤의 현물을 지원하는 계획이나 2007년부터 2016년까지 연간 평균 25.5만 톤 정도 지원되었고 연간 화물비용으로 4,000만 달러를 넘지 못하도록 규정하고 있다.
- Emergency Food Security Program(이하 EFSP)은 현금 기반의 프로그램으

로 실제 ‘긴급 및 개별 지원 프로그램(FFP Title II)’이 작동하지 않는 상황에서 이를 보완하는 역할을 수행하는 방식이다.

- 예를 들어 2013~15년 시리아 지원 사업의 경우, 미 농무부는 국무 및 해외예산 산정법에서 국제재난지원(International Disaster Assistance, 이하 IDA) 계정을 통하여 EFSP를 지원하였다.

- 미국 식량원조의 전반적인 특징을 살펴보면, 우선 미국은 자국화물선사용 규정, 미국산농산물활용조건(일부 조건부 예외), 라벨(예: 현지어로 ‘평화를 위한 식량으로 미국이 지원한 농산품’) 등의 조건을 부과하고 있어 미국의 국제사회에서의 역할을 강조함은 물론 미국산 농산물의 활용을 의무화 하고 있는 것이다.

- 또한 수원국이 적절한 저장고를 가지고 있는지, 지원이 현지 시장을 왜곡시키지는 않는지, 지원이 미국산 농산물 수출에 부정적인 영향을 미치지 않는지 등을 검토하는 Bellmon 분석을 의무화하여 다양한 측면에서 식량원조의 효과성을 분석하고 있다.

- 아울러 긴급구호 및 개별 지원 프로그램(FFP Title II)의 의무조항은 연간 최소 250만 톤(최소 187.5만 톤(75%)은 개발지원용)을 지원(전체의 20~30% 수준)하여 3억 5,000만 달러를 지원하는 것이며, 최소 75%는 가공된 식량, 최소 50% 이상 미국내 포장, 15% 이상 현지에서 현금화하여 현지 수송, 저장, 배분 등에 사용하게 규정하는 등 다양한 방식을 활용하고 있다.

- 미국 USAID의 경우, 식량원조를 크게 긴급구호활동, 개발활동, 영양지원활동으로 구분하고 있다.

- 긴급구호활동의 경우 ‘긴급식량안보프로그램(EFSP)’, ‘긴급 및 개별 지원 프로그램(Title II)’, ‘Bill Emerson Humanitarian Trust’, ‘필수 보완 활동(Essential Complementary Activities)’분류하여 활용하고 있다.

- 또한 미국의 식량원조는 만성적 영양부족 문제 해결, 영유아와 산모 영

양지원, 농가소득 증대, 소액금융과 저축 기회 제공, 농업프로그램 등을 지원하는 것으로 각 국별 식량안보를 위한 수요를 기반으로 추진된다.<sup>27)</sup>

- 영양지원활동의 주목적은 수원국의 식량안보를 강화하는 것이지만, USAID 기반의 식량지원프로그램을 운영하는 NGOs를 확대하는 것으로 ‘국제 식량지원 파트너십(international food relief partnership, 이하 IFRP)’이라는 이름으로 ‘긴급 및 개별 지원 프로그램(Title II)’의 지원으로 진행된다.

<그림 13> USAID의 식량지원 활동



출처: 저자 작성.

- 긴급구호활동은 미국의 7대 중점 개발목표<sup>28)</sup>와 연계되는 사업에 초점을 두고 시행된다.
  - 글로벌 식량안보와 관련된 지원은 FTF, 세계은행을 통한 글로벌농업식량안보 프로그램(Global Agriculture and Food Security Program, GAFSP)지원, 그리고 식량원조와 인도적 지원으로 구분하여 지원되고 있다.
  - 지원 대상은 기본적으로 영양결핍 현황, 1인당 국민소득, 정치적 안정성,

27) 2018년 Niger, Burkina Faso, 2019년 Madagascar, Malawi, Kenya, 그리고 2020년 Mali, Zimbabwe, Ethiopia에 대한 지원이 대표적

28) 식량안보 강화, 글로벌 보건체계 구축, 기후변화 영향감소 및 녹색성장 촉진, 지속가능한 성장촉진, 민주주의 안정화, 인도적 지원제공, 분쟁예방 등

포괄적인 농업개발 정책의 수행 가능성 등을 파악하여 설정한다.

- 개발협력(ODA), 재난구호(IDA), 그리고 세계기아식량안보강화(GHCS) 등과 같은 인도적 차원의 개발협력 성격을 지니고 있는 분야의 예산도 미국의 경제상황에 따라 변동이 가능하다.

## 4. 시사점

### 가. 효과적 지원을 고려한 다양한 방식의 식량원조

- 미국과 일본의 식량원조 방식은 시대적 흐름에 따라 다양한 방식으로 진행되었으며, 최근에는 현물지원 중심에서 현금기반의 식량지원을 병행하고 있으며, 일본의 경우 다자기구를 통한 지원이 증가하고 있는 추세이다.
  - 2010년 대 이전까지는 양자간 사업을 통한 현물지원 중심으로 이루어졌으며, 일본과 미국 모두 프로젝트 형식의 기술협력 지원도 병행되었으나, 최근 현금을 기반으로 지원하는 방식을 활용하면서 개도국이 식량안보 강화를 위한 다양한 방식이 활용되고 있다.
  - 미국의 경우 2016년에는 현금기반 지원이 식량원조 전체의 30% 수준이었으며, 지속적으로 증가하는 추세이고, 일본의 경우도 현금기반 지원을 선호하는 추세로 전환되고 있다.
- 현금 기반의 지원은 현물지원에서 발생할 수 있는 다양한 문제점을 보다 효

과적으로 해결하는 데 유리하다.

- 자국의 농산물 재고나 수급에 문제가 발생할 경우나 식량원조 비용에 부담이 발생하면 개도국에서 요구하는 수요를 충족시키지 못할 수 있기 때문에 현금이나 바우처를 활용하여 현지에서 적절한 수준으로 지원이 가능하도록 규정하고 있는 것은 우리에게 주는 시사점이 크다.
- 미국의 경우 기존의 현물 중심의 ‘긴급 및 개별 지원 프로그램’과 보완적 차원에서 병행이 가능하므로 보다 효과적인 지원을 가능케 하는 방식이며, 일본의 경우 현물지원 시 발생하는 부대비용이나 해상운송을 통해 배분되는데 소요되는 기간으로 인해 적절한 지원이 어려울 시 활용되고 있어 현물지원보다 상대적으로 효과적인 방식으로 인식되고 있다.

#### 나. 식량원조 조건 명시와 현지 조사 의무화

- 식량지원 시 미국과 일본 모두 자국의 이익을 반영하는 조건(자국의 조달업체 활용 조건), 현지 여건에 대한 분석, 현금화 등에 대한 조건 등을 명시함으로써 다양한 이해관계자들의 의사를 반영하고 있다.
  - 특히, 자국화물선사용, 자국농산물(미국)과 수입농산물(일본)지원, 우호국 등에 대한 현지 언어 명시 등으로 자국의 이익을 반영하는 조건을 담고 있다.
  - 아울러 현지 상황(저장역량, 시장왜곡 여부, 지원국 농산물과의 수출경합 등)에 대한 사전 분석을 통하여 현지 시장을 파악하는 것을 의무화함으로써 효과성을 극대화하는 것은 향후 우리나라의 식량원조 추진방식에 참고할 필요가 있다.
- 미국이나 일본은 식량원조를 통해 자국의 이익뿐만 아니라 현지에서 보다 효과적인 지원방안을 모색하는 과정에서 다양한 조건들을 반영하고 있으며, 이는 다양한 문헌을 통해 효과성이 입증되고 있다.
  - 따라서 우리나라의 식량원조사업도 WFP 등과 공동으로 명확하고 현실적인 현지 수요를 파악하여 현지에 적합한 방식으로 지원할 수 있는 방

안이 고려되어야 하며, 이는 결과적으로 현물과 현금 또는 바우처 형태의 지원 방식이 대표적일 수 있다.

#### 다. 자국의 영향력 확대와 연계

- 미국이 글로벌 식량안보 및 국제개발협력 분야의 선도적인 역할을 수행하는 국가임은 틀림없는 사실이나 미국의 안전보장 강화라는 독특한 목적이 내포되어 있다.
  - 식량원조를 포함한 식량안보 강화 및 국제개발협력의 궁극적 목표는 미국의 안전보장, 경제적 이익확보, 인도적 차원의 개도국 경제지원으로 설정, 따라서 인도적 차원의 지원도 중요하지만 미국의 안전보장이나 경제적인 이익 확대를 위해 개발협력을 활용하는 측면도 강하다.
  - 자국의 안전보장측면의 식량원조 지원은 일본의 경우도 개발협력대가를 통해 명시하고 있어 양국의 식량원조사업은 일정부분 자국의 안전보장이나 경제적 이익을 위해 활용되고 있는 것으로 해석할 수 있다.
- 미국은 대상국이 미국의 우호국이라는 것을 명시하는 동시에 미국산 농산물을 현지 시장에서 직접 소비토록 함으로써 정치적 영향력뿐만 아니라 간접적 방식으로 현지 시장에도 영향을 미치는 방식을 선호하고 있다.

#### 라. 식량원조 관련 업무 총괄은 농업관련 부처

- 미국의 USAID와 USDA, 일본의 농림수산성과 JICA가 다양한 방식으로 식량원조를 시행하더라도 국내 현물은 농업관련 부처에서 관리되고 있다.
  - 앞서서도 언급하였듯이 식량원조는 다양한 방식으로 현물과 현금지원이 이루어지고 있으며, 대부분 농업부문에서 예산이 지원되지만, 일부 대외 관련 예산일 경우도 자국산 농산물을 조달할 경우 농업관련 부처에서 집행하고 있다.

## 제 4 장

### 한국의 중장기 식량원조 추진 방식

#### 1. 추진방식 분류

- 우리나라의 식량원조 추진 방식은 국내산 쌀(재고)로만 지원할 것이냐 또는 국내산과 더불어 수입쌀을 활용하느냐가 관심의 대상으로 부각되고 있다.
  - 수입쌀의 활용이 최근 이슈로 대두되는 이유는 1) 국내산 쌀을 활용함에 따라 양특회계에서 발생하고 있는 부대비용을 절감하여 효율성을 제고하는 측면과, 2) 최근 국내산 쌀 재고가 과거와 다르게 적정재고량에 근접하고 있어 안정적인 국내시장의 수급관리와 연계하여 식량원조의 목적으로 수입쌀의 활용을 검토할 필요성이 제기되고 있기 때문이다.
  - 따라서 우리나라 국내 쌀 산업 및 수급 실정에 적합한 식량원조 방식을 검토할 필요가 있으며, 해외사례 조사를 통해 국제사회에서 일반적으로 활용되고 있는 방식인 국내산 쌀 지원, 수입쌀 지원, 국내산과 수입산 병행 지원, 제3국 구매를 통한 식량 지원, 쌀 이외의 기타 곡물 지원, 현금 또는 바우처 제공을 통한 수혜자의 식량 구매 등의 방식을 검토할 필요가 있다.

- 이 중 제3국 구매를 통한 지원 체계(구매를 위한 업무 추진 체계, 내륙운송체계, 해상운송체계, 해당국 배분 체계 등) 구축은 우리나라의 현실을 감안할 때 활용하기 어려운 방식이며, 기타곡물의 지원은 대부분의 곡물을 수입에 의존하는 우리나라 곡물 수급현황을 고려하면 콩, 밀, 옥수수 등의 국내산 곡물을 지원하는 방안도 실행되기 어렵다.
- 따라서 본 연구에서는 국내산 쌀 제공, 국내산 쌀과 수입쌀을 같이 활용하는 혼합 형태, 그리고 곡물 바우처 제공 등의 방식을 검토하여 각각의 장단점을 제시하고자 한다.

## 2. 국내산 쌀 활용

- 우리나라는 자연재해, 전쟁 등 식량위기에 대비하여 정부가 일정 물량의 재고를 비축하는 공공비축미 제도를 시행하고 있다.
  - 우리나라는 기존의 추곡수매제가 WTO 체제에서 감축보조에 해당되어 축소·폐지가 불가피하게 됨에 따라 2005년도에 RPC 등 민간 주체를 육성하기 위한 정책을 추진하면서 비상시를 대비하여 안정적 식량 확보를 위해 공공비축제도를 도입하였다.
  - 이 제도는 추곡수매제가 가지고 있던 소득안정기능, 안보 목적의 비축과 수급조절 기능을 소득보전직불제, 공공비축제 및 민간유통 기능이 담당하는 방식이다.
  - 공공비축제는 WTO 협정문 및 농업협정문 부속서 2의 요건과 기본조건, 정책자체가 가지는 특정 조건을 모두 충족시켜 WTO 규정에 의한 허용보조대상으로 인정되고 있다.
- 공공비축미의 비축 규모는 약 80만 톤으로 FAO 권고 기준에 따라 소비량의 17%(2개월분)로 설정되었으며, 연간 매입량은 비축 규모의 절반 수준인 35

- 만 톤 내외이다.
- 우리나라 정부양곡의 적정 재고량은 수입쌀, APTERR<sup>29)</sup> 물량을 포함하고 있으며, 비축규모는 국민들의 쌀 소비량 변화 추이를 반영하여 3년마다 재설정 된다.
  - 연도별 매입물량은 ('14) 37만 톤, ('15) 36만 톤, ('16) 36만 톤, ('17) 34만 톤, ('18) 34만 톤, ('19) 34만 톤 수준이다.
- 공공비축미의 운영원칙은 회전비축으로 양곡연도 말(10월 말) 비축물량이 일정 수준 유지되도록 매입량과 재고량을 고려하여 일정 물량을 정해진 용도로 방출한다<sup>30)</sup>.
- '13년 이후 쌀 수급에 있어 공급과잉이 지속되어 '17년까지 정부양곡 재고가 지속적으로 증가하였으나, '16년부터 가공용, 사료용 공급 확대 등을 통해 최근 정부양곡 재고는 감소하는 추세이며, '20년 2월 기준 96.6만 톤 수준으로 조사되었고, 2020년 말 재고량은 87.6만 톤으로 추정되고 있다(한국농촌경제연구원, 2020).
- 따라서 국내산 쌀만을 활용하는 식량원조사업은 정부가 관리하고 있는 공공비축미의 수급에 영향을 받을 수밖에 없다. 특히, 공급과잉이 지속되고 있는 시기에는 재고관리의 재정 부담에 따라 국내산 쌀 활용이 원활하게 이루어질 수 있지만, 재난, 시장 불안정성 심화, 수요 증가 등에 따라 재고량이 감소하는 시기에는 식량원조를 위한 국내산 쌀의 활용은 다양한 측면에서 어려움에 직면할 가능성이 높다.
- 쌀의 공급이 과잉 되는 시기에는 정부의 관리비용 증가, 저장 쌀에 대한 가치 하락, 금융비용 증가 등 다양한 이슈로 인해 식량원조를 통한 국내

29) APTERR용 10만 톤은 3년 회전 비축하되, 공공비축미 재고 여건에 따라 탄력적으로 운영하며, ('14) 3만톤 → ('15) 3만톤 → ('16) 3만톤 → ('17) 1만톤 → ('18) 1만톤 → ('19) 1만톤 매입(www.mafra.go.kr).

30) 예를 들어 금년 재고량이 70만 톤일 때 35만 톤을 매입, 35만 톤 방출 등으로 적정 재고량을 유지하는 방식.

쌀 제공의 명분이 확보될 수 있으나, 재고 관리에 불확실성이 제기되는 시기, 특히 범세계적 재난 상황(예: 코로나바이러스 확산)과 같이 국제시장 가격 변동성이 심화되고 주요 수출국의 수입금지 정책<sup>31)</sup>이 확산되는 시기에는 국내산 쌀을 활용하여 식량원조를 제공하는 것이 국내 부정적인 여론에 직면할 수도 있다.

- 특히, 국제시장가격이 급등하고 있는 시기<sup>32)</sup>에는 식량안보 강화 측면에서 국내산 쌀의 활용이 정부에게 부담을 줄 수 있는 사안이기도 하다.
- 따라서 2018년부터 우리정부가 추진하고 있는 국내산 쌀을 활용한 식량원조사업은 현재 도입된 국제기구를 활용한 방식을 포함하여 위에서 언급한 사업 방식에 따라 효과성을 검토할 필요가 있다. 특히, 비용적 측면에서의 경제성을 산출하여 개선점을 제시할 필요가 있다.

○ 앞장에서도 언급하였듯이 우리나라는 2018년부터 5만 톤(460억 원)의 국내산 쌀을 WFP를 통해 식량원조 형태로 지원하고 있다. 2018년에는 쌀에 대한 현물가격이 225억 원('19년 235억 원), 기타 한국에서부터 수원국(4개국)까지의 운송, 저장, 그리고 수원국내에서의 적절한 분배 등에 필요한 비용으로 235억 원('19년 225억 원)이 활용되었다.

- 국내에서부터 수원국까지의 운송, 저장, 분배에 소요되는 비용은 식량원조사업 예산에서 지출되며, 이와 더불어 식량원조를 위해 국내 재고미를 도정, 포장, 국내 항구로 운송하는 모든 일련의 과정을 위해 소요되는 비용은 양특회계에서 부담하고 있다.
- 식량원조를 위해 양특회계를 통해 지출되어야 하는 비용을 2018년과 2019년을 기준으로 산출해 보면 <표 17>과 같다.
- 산출 과정은 식량원조 시 2년이 지난 쌀을 제공하는 합의 사항을 고려하였으며<sup>33)</sup> 해당년도의 정부 구매가(-), 식량원조를 위한 국내 처리 비용

31) 코로나바이러스 확산시기 베트남, 태국, 러시아, 캄보디아 등의 주요 수출국에서 일시적 곡물 수출 금지령 발동

32) '19.3(\$421/t) → '19.12(\$449/t) → '20.3(\$509/t), Thai 100% B 등급 기준.

(-), 정부 재고미 관리 비용(+), WFP가 국내산 쌀을 구매하기 위해 정부에 지불한 금액(+) 등을 감안하여 산출되었다.

- 더불어 실제 수혜국까지의 운송, 수혜국에서의 저장 및 분배에 관련된 일련의 과정에서 발생하는 비용은 국내에서 발생하지 않는 식량원조 예산으로 책정되어 양특회계 비용 산출과정에서 제외하였다.
- 또한 정부가 2016년 매입하여 2018년 식량원조용으로 판매하기까지 보관 및 관리에 필요한 비용은 매몰비용(sunk cost)으로 간주하여 산출과정에 포함시키지 않았다.

<표 17> 국내산 쌀 식량원조 시 양특회계 비용(5만 톤 기준, 억 원)

2018년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 구매	-865		-865
식량원조를 위한 국내 처리 비용	-100		-100
정부 재고 관리비용		156	+156
WFP에 쌀 판매 수입		225	+225
<b>합계</b>	<b>-965</b>	<b>+381</b>	<b>-584</b>

2019년	비용	수익	국내 부대비용
국내 산 쌀 구매	-960		-960
식량원조를 위한 국내 처리 비용	-100		-100
정부 재고 관리비용		156	+156
WFP에 쌀 판매 수입		235	+235
<b>합계</b>	<b>-1,060</b>	<b>+391</b>	<b>-669</b>

1. 2017년 기준 미국 1만 톤의 관리 비용은 31억 2,000만 원으로 산출됨. 관리비용 = 직접비(보관비용 + 보험 + 훈증 + 금융비용) + 간접비용(가치하락분), 농림축산식품부 식량정책과, JTBC 팩트체크 2020. 4. 7일 방영분.
2. 식량원조 쌀 판매 가격은 Thai 100% B 등급 해당 연도 평균 가격 적용(2018년 \$391/톤, 2019년 \$405/톤)
3. WFP가 4개 국가에 배분하는 일체의 부대비용은 우리나라가 식량원조로 지원하는 460억 원

33) 예를 들어 2018년 식량원조로 지원된 쌀은 2016년산으로 제공하고, 2019년 지원된 쌀은 2017년산을 제공

에서 쌀 구매 비용을 감한 금액이며, 필수적인 비용이기 때문에 양특회계와는 별개의 항목으로 고려하여 비용으로 포함하지 않음

4. 총비용은 수매가격 - 관리 비용 - WFP에 재고미를 판매한 금액 + 국내 처리비용으로 산출

- 산출 결과, 2018년 양특회계에서 식량원조사업에 지출한 금액은 총 584억 원이며, 2019년은 669억 원으로 추정되었다. 2018년 대비 2019년 지출된 비용이 상대적으로 많은 것은 2017년산 미곡 수매가격이 높았기 때문으로 파악되었다.

○ 위의 산출 결과는 2016년 정부 수매가격을 기준으로 설정하였으나 정부 입장에서 2018년 식량원조용으로 판매하지 않고 기타 관수, 군수, 가공용 등으로 판매하여 발생하는 수입을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

- 따라서 식량원조 시 지출될 수 있는 비용 산출을 2018년 정부 판매가격을 기준으로 하면 <표 18>과 같다.

<표 18> 국내산 쌀 사료용 판매 시 양특회계 비용(5만 톤 기준, 억 원)

2018년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 수매	-865		-865
사료용 판매 금액		100	+100
정부 재고 관리비용		156	+156
<b>합계</b>	<b>-865</b>	<b>+256</b>	<b>-609</b>
2019년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 수매	-960		-960
사료용 판매 금액		100	+100
정부 재고 관리비용		156	+156
<b>합계</b>	<b>-960</b>	<b>+256</b>	<b>-704</b>

- 비용 산출은 사료용 판매금액 (20억원/1만 톤)과 연도별 수매 금액, 그리고 정부 재고 관리비용을 고려하였다.
- 식량원조 경우와 마찬가지로 사료용 쌀 판매 시 발생할 수 있는 비용은 해당년도 정부 수매가(-), 정부 재고미 관리 비용(+), 사료용 쌀 판매 금

액(+) 등이 고려되었다.

- 사료용 판매의 경우 양특회계를 통해 지출되어야 하는 비용이 연도별 식량원조의 경우(2018년 584억 원, 2019년 669억 원) 보다 각각 25억 원과 35억 원 수준으로 높게 산출되었다.
- 아울러 군·관수, 또는 가공용으로 판매하는 경우는 수매가격과 판매가격이 비슷하기 때문에 발생하는 비용이 거의 없는 것으로 산출되었다.
  - 이 경우 2년간의 관리비용에 해당하는 매몰 비용(sunk cost)만 실제 지출되는 비용이다.

<표 19> 국내산 쌀 학교급식용 판매 시 양특회계 비용(5만 톤 기준, 억 원)

2018년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 수매	-865		-865
무료급식용 판매		86.5	+86.5
정부 채고 관리비용		156	+156
<b>합계</b>	<b>-865</b>	<b>+242.5</b>	<b>-622.5</b>
2019년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 수매	-960		-960
사료용 판매 금액		96	+96
정부 채고 관리비용		156	+156
<b>합계</b>	<b>-960</b>	<b>+252</b>	<b>-708</b>

주: 학교 급식용 판매가격(kg)은 2016년산의 경우 172.5원, 2017년산은 191.75원

- 반면, 정부양곡의 방출 방식 중 군·관수 및 가공용을 제외하면 학교급식, 기초 및 차상위, 기초생활 보장시설, 그리고 무료급식단체를 대상으로 하는 판매 등이 있다.
  - 이 중 학교급식용으로 판매되는 쌀에 지출되는 비용을 산출하면 다음 <표 19>와 같다.
  - 학교급식용 판매의 경우 식량원조 시 발생하는 비용과 비교하여 2018년과 2019년 각각 38.5억 원과 39억 원이 높게 나타났다.

- 무료급식단체를 대상으로 판매되는 2016년산과 2017년산의 정부 양곡이 가격은 312.5원(kg)으로 이를 적용하여 위와 같은 비용을 산출하면 다음 <표 20>과 같다.

<표 20> 무료급식용 판매 시 양곡회계 비용(5만 톤 기준, 억 원)

2018년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 구매	-865		-865
무료급식용 판매		156.3	+156.3
정부 재고 관리비용		156	+156
<b>합계</b>	<b>-865</b>	<b>+312.3</b>	<b>-552.7</b>
2019년	비용	수입	국내 부대비용
국내 산 쌀 구매	-960		-960
사료용 판매 금액		156.3	+156.3
정부 재고 관리비용		156	+156
<b>합계</b>	<b>-960</b>	<b>+312.3</b>	<b>-647.8</b>

- 이 경우는 사료용과 학교급식용 판매와 다르게 식량원조 시 발생하는 비용과 비교하여 2018년과 2019년 각각 31.4억 원과 21.2억 원 낮은 것으로 산출되었다.
- 국내산 쌀을 활용하는 방안은 실제 위에서 비교한 다양한 경우와 마찬가지로 국내에서 처리되어야 하는 도정, 포장, 그리고 항구까지 운반 및 선적 등에 필요한 비용이 발생할 수밖에 없다.
  - 이 비용은 급식용이나 기타 용도로 공급하는 경우에도 발생한다.
  - 또한 이 비용은 양곡관리특별회계에서 처리되고 있으며, 가장 많은 비용이 발생하는 부분은 정부양곡의 구매가격과 판매가격 간의 차이를 보전하는 것이며, 기타 용도의 공급 방식에서도 발생하고 있다.
- 더불어 국내산 쌀의 식량원조 지원은 과거 국민의 주식인 쌀이 없어 배고픔을 경험한 대한민국, 최빈국에서 선진국으로 급속 성장한 대한민국이 수원

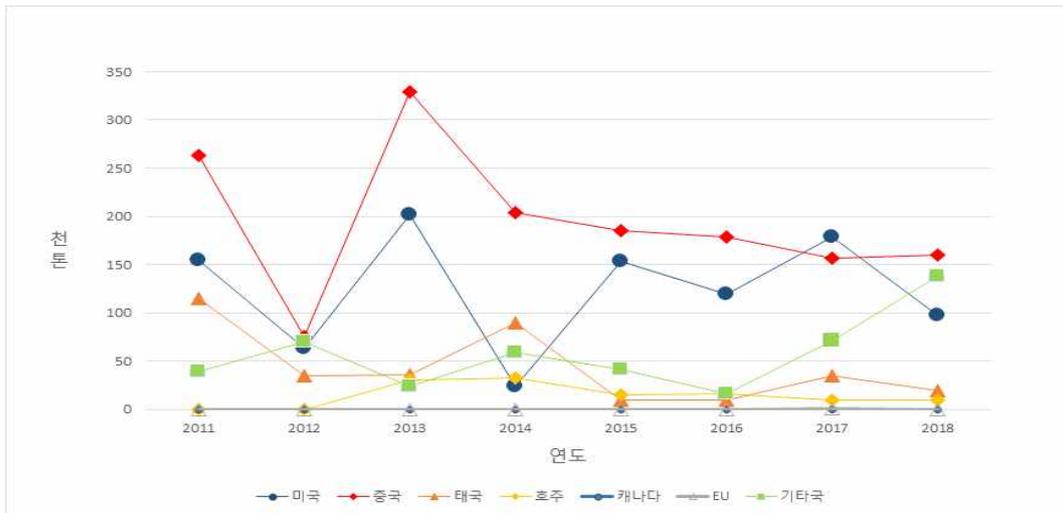
국과 국제사회에 주는 상징적인 의미를 내포하고 있어 최빈국 정부와 국민에게 주는 시사점이 크다.

- 국제개발협력 사업의 일환이며 인도적 차원의 지원인 식량원조사업은 국내 쌀 수급이나 재고 현황에 영향을 받을 수밖에 없으나 지속적으로 일정량의 국내산 쌀을 전략적으로 활용할 필요가 있다.
- 특히, 최근 2년간의 사업을 통해 파악된 바, 국내산 쌀에 대한 식량원조는 다수의 최빈국에서 수요가 증가하고 있고 이 추세는 향후 지속될 것으로 WFP는 예상하고 있다.
- 따라서 2018년과 2019년 지원되었던 국내산 쌀을 활용한 식량원조사업은 소요되는 비용과 무관하게 대한민국의 상징적·인도적 차원의 지원 사업으로 지속적으로 추진될 필요가 있다.
- 다만 비상시 국내산 쌀 이외의 수입쌀 활용과 곡물bauer 제공 방식을 적절히 혼합하여 활용하는 방안도 고려되어야 한다.

### 3. 수입쌀 활용

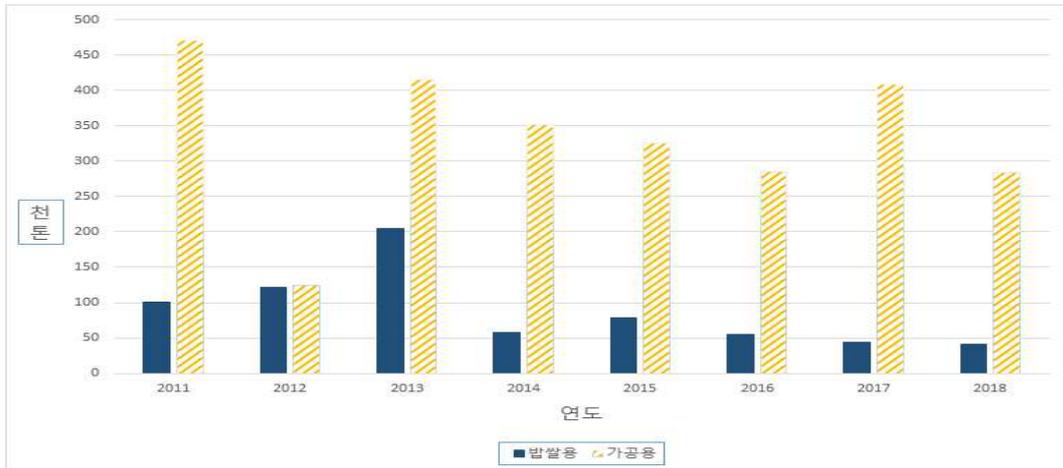
- 우리나라(농림축산식품부)는 WTO 쌀 관세화 검증협의를 마무리하고 관세율 513%를 수입쌀에 부과하기로 국제사회와 합의하였다.
  - 이 합의에는 관세율 513% 부과, TRQ 물량 40만 8,700톤 유지, 밥쌀용 의무도입 규정 삭제 등이 포함되었다.
  - TRQ 물량 중 38만 8,700톤은 중국(15만 7,195톤), 미국(13만 2,304톤), 베트남(5만 5,112톤), 태국(2만 8,494톤), 호주(1만 5,595톤)에 국가별 할당량이 배정되었다<그림 14>.

<그림 14 > 국별 수입 현황



- 우리나라는 미국, 중국, 태국, 베트남, 호주 등에서 대부분의 쌀을 수입하고 있으며, 연도별 차이는 있으나 2011~2018년 기간 미국과 중국으로부터의 쌀 수입 비중이 평균 72%를 차지하고 있다.
  - 2005년 MMA 증가와 시중 유통을 위한 밥쌀용 쌀이 수입되면서 수입쌀은 밥쌀용과 가공용으로 분류되어 유통되고 있다
  - 2018년 밥쌀용은 2011년(약 10만 톤)과 비교하여 40% 수준인 4만 1,000톤이 수입되었으며, 대부분 미국으로부터 수입되었다<그림 15>.
  - 또한 최근 태국으로부터 수입되는 쌀은 대부분 향미로 파악되고 있어 식량원조로 활용하기에는 무리가 있다.
  
- 식량원조의 목적으로 수입쌀을 활용하는 방안은 앞서도 언급하였듯이 국제무역과 관련된 규정, 특히 WTO 규정과 FAO 잉여농산물 관련 권고사항에 위배되지는 않으나 국내산과 ‘동등한 처우’와 관련하여 일본과 미국의 사례를 살펴볼 필요가 있다.

<그림 15> 밥쌀용 vs. 가공용 쌀 수입 현황(2011-2018)



- 일반적으로 수입쌀을 식량원조로 활용하기 위해서는 해당국으로부터의 양해가 필요하나 의무사항은 아니며, 이에 대해 WTO에 통보하는 것이 국제적 관례로 인식되고 있다.
- 특히, 관세화로 전환된 후 우리나라 수입쌀 관리규정 및 지침에 식량원조 관련 내용은 포함되어 있지 않기 때문에 수입쌀을 식량원조에 활용하는 방안은 정부의 판단이 가장 중요한 핵심 요소이다.
- 하지만 일본의 경우를 살펴보면, 수출국은 일본에 수출한 쌀이 일본 국내산 쌀과 동등한 대우(내국인 대우)를 받아야 한다는 이유를 들어 이의를 제기한 경우가 있다.
- 실제로 미국은 무역장벽보고서 등에서 일본 정부가 MMA쌀을 대부분 가공용·사료용·해외원조용으로 사용하는 것은 미국산 쌀이 일본 국내산 쌀과 비교하여 동등한 대우를 받는다고 판단하기 힘들다는 지적을 제기한 경우가 있으나(서울대학교 산학협력단, 2016), 실제 법적구속력은 없으며, 무역 분쟁이나 기타 분야에 영향을 미치는 중대한 사안은 아닌 일회성의 사소한 지적에 그쳤다.

<표 21> 국별 미국 수입현황(2011-2018)

연도	구분	계	미국	중국	태국	호주	기타국
		천 톤					
2018	밥쌀용	41	37	-	-	-	4
	가공용	284	60	160	20	10	134
	계	425	97	160	20	10	138
2017	밥쌀용	44	37		5	0.001	1
	가공용	408	142	157	30	10	70
	계	453	179	157	35	10	71
2016	밥쌀용	55	33	19	2	-	1
	가공용	285	86	160	8	10	15
	계	340	119	179	10	16	16
2015	밥쌀용	78	51	19	3	5	
	가공용	326	102	166	7	10	41
	계	404	153	185	10	15	41
2014	밥쌀용	58	7	50			1
	가공용	352	17	154	90	33	58
	계	410	24	204	90	33	59
2013	밥쌀용	205	86	108	6	5	
	가공용	416	116	221	30	25	24
	계	621	202	329	36	30	24
2012	밥쌀용	121	49	67	5	-	
	가공용	124	15	9	30	-	70
	계	245	64	76	35	-	70
2011	밥쌀용	101	34	65	2	-	
	가공용	471	121	198	113	-	39
	계	572	155	263	115	-	39

자료: 양정자료, 각년도

- 수입쌀을 식량원조로 활용하는 것은 국내산 쌀을 활용하는 방안과 비교할 때 구매 가격이 낮기 때문에 경제성 측면에서 비용절감 효과가 있다.
  - 따라서 2018년, 2019년 식량원조사업 추진 내역 대비, 수입국별 수입쌀을 식량원조에 활용했다는 가정 하에 절감할 수 있는 비용을 산출하면 <표 22>와 같다.

<표 22> 국내산 대비 수입쌀 활용 시 비용절감액

2018년	WFP 판매가격	관리비용 절감 (년)	수입가격	식량원조 국내 비용	국내산 대비 절감액
(억 원/5만톤)					
미국산	225	156	326.5	70.3	403.35
중국산	225	156	434	177.8	295.85
태국산	225	156	229.5	-26.7	500.35
호주산	225	156	345.5	89.3	384.35
기타국	225	156	366	109.8	363.85
2019년	WFP 판매가격	관리비용 절감 (년)	수입가격	식량원조 국내 비용	국내산 대비 절감액
(억 원/5만 톤)					
미국산	235	156	456	189	284
중국산	235	156	414	147	326
태국산	235	156	243	-23	497
호주산	235	156	413	147	327
기타국	235	156	323	57	417

1. 2017년 기준 미국 1만 톤의 관리 비용은 국내산 쌀과 마찬가지로 31억 2,000만 원
2. 식량원조 쌀 판매 가격은 국내산 쌀과 동일: Thai 100% B 등급의 해당 연도 평균 가격 적용 (2018년 \$391/톤, 2019년 \$405/톤)
3. 식량원조 국내 비용에서 나타난 음(-)의 부호는 수입가격이 판매가격보다 작고 저장 및 관리에 필요한 비용이 절감되기 때문에 나타나는 현상
4. 식량원조 국내 비용은 수입가격 - 관리 비용 - WFP에 판매한 금액 + 국내 처리비용으로 산출되었으며, 국내산 쌀과 수입산 쌀 활용을 비교하여 비용 절감액이 산출됨.

○ 우리 정부가 2018년과 2019년에 수입쌀을 활용하여 식량원조사업을 추진했을 경우를 가정하면, 국내에서 소요되는 비용은 국내산 쌀 활용 식량원조사업과 비교하여 약 280~500억 원 수준의 비용절감이 가능했을 것으로 나타났다.

- 특히, 2018년은 태국산 쌀을 활용했을 때 가장 큰 비용 절감(500억 원)이 가능했을 것이며, 중국산 쌀을 활용했을 때 가장 적은 비용이 절감(300억 원)되는 것으로 나타났다.
- 2019년의 경우는 태국산(497억 원)과 기타국(평균 417억 원)에서 수입된 쌀을 활용하는 방안이 비용 절감 측면에서 효과가 큰 것으로 나타났다

며, 미국산 쌀의 경우가 비용 절감(284억 원) 효과가 가장 작았다.

- 수입쌀의 활용은 국내산 쌀 활용 대비 비용 절감 측면에서 효과적이며, 이는 수매가격과 판매가 차액을 정부가 보전하는 비용이 상대적으로 낮기 때문이다.
  - 따라서 수입쌀을 활용한 식량원조는 정부의 재정 부담을 줄일 수 있고 우리나라의 식량원조로 인하여 수원국이 원산지가 동일한 국가로부터 수입하던 쌀 수입을 중단하거나 수입량을 감소시킬 경우가 발생하지 않는 조건이라면 활용할 가치가 있다.

#### 4. 현금 및 바우처 활용

- 식량원조사업 추진의 지속가능성 및 향후 확대 가능성을 제고하는 방안으로 국내산 쌀과 수입쌀을 제공하는 현물지원방식과 함께 현금 및 바우처 지원 방식 또한 효과성 제고 측면에서 고려해 볼 수 있다.
  - 이는 관련 국제 규범을 검토하고 문헌연구 및 국제사회 사례조사를 통해 우리 정부 정책과의 부합성과 적용 가능성을 검토하는 것이다.

##### 4.1. 규범 검토<sup>34)</sup>

- WTO 나이로비 각료회의 협정문(2015)에 따르면 국제사회는 개도국의 역량 강화에 대한 지원 요구에 부응하여 현금 및 현물원조를 제공하도록 장려하고 있다(제25항). 또한 현물원조를 포함하여 모든 형태의 식량원조를 제공

---

34) 농림축산식품부(2017) 「식량원조협약(FAC)협정문 및 관련 국제규범 분석」 내용 발췌 정리

- 할 수 있는 유연성을 강조하고 있다(제30항).
- 수혜국의 동종/대체 상품 생산에 부정적 영향이 있을 경우 현물원조를 지양(refrain)하고(제24항),
  - 재난 상황이나 UN 및 수혜국이 요청하는 개도국 역량 강화 수요에 맞추어, 현금 및 현물 원조를 제공하도록 장려하며(제25항),
  - 회원국은 개도국 요청에 부응하기 위하여 모든 유형의 식량원조를 제공할 수 있는 유연성을 최대한 허용함과 동시에, FAC는 현금을 중심으로 식량원조를 지원하기 위한 방향을 제시하고 있다(제30항).
  - 식량원조협약(FAC)은 원조대상 현물목록(쌀, 콩, 곡물, 설탕, 가공식품, 과일, 채소, 소금 등)을 명시적으로 규정하여 현물원조 체제를 구축하고 있으나, 당사국들이 준수(should adhere)해야 할 원칙(principle)으로 “가능한 조건 없는 현금기반 식량원조를 점차로 확대해나갈 것을 권고하고 있다 (increasingly provide untied cash-based food assistance, whenever possible)”(제2조 b항).
- 식량원조협약(FAC)은 회원국들에게 의무규정을 준수하도록 하는데, 제4조 4항은 현금지원의 적합성을 1)적격 상품의 제공 및 분배, 2)현금 및 바우처 제공, 그리고 3)영양 관리(nutritional interventions)로 명시하고 있다(제4조).
- 최소 지원수준은 화폐금액이나 물량 지원의 양으로 설정한다(제5조).
  - 대상품목(eligible products)은 FAC 운영위원회가 목록을 마련하고 있는 바, 곡물(grains), 쌀(rice), 콩, 설탕, 가공식품, 과일, 채소, 소금 등이 해당된다(FAC 이행 및 절차규칙 3조).
- 나이로비 각료회의 결정사항과 식량원조협약문에 근거하여 국제법상 현금으로 지원되는 방식은 규정에 위배되는 사항이 아니며, FAC의 규정에 따라 수원국 실정에 맞게 다양한 방식으로 현금기반지원을 고려해볼 수 있다.

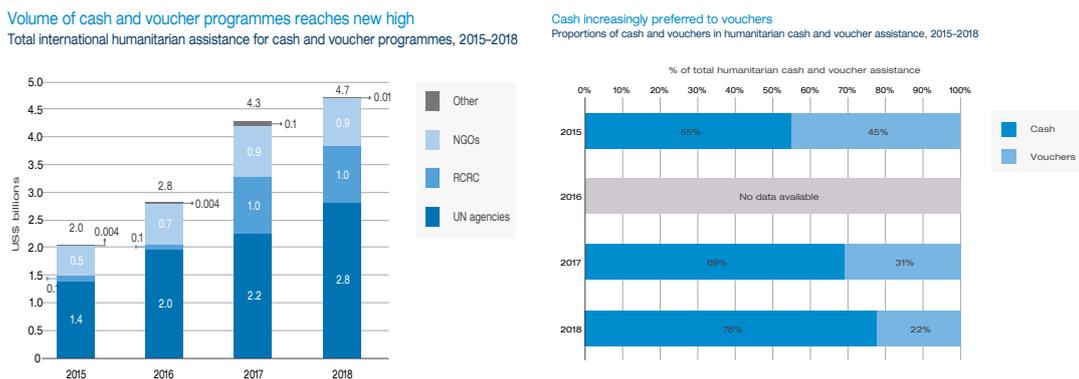
## 4.2. 사례 검토

- 현금기반지원은 현금이전과 바우처를 제공하는 방식이 대표적이며, 다목적 지원 방식도 활용되고 있다.
  - 현금이전(cash transfer)은 식량, 비식품 품목, 서비스에 대한 기본 요구를 충족시키거나 생계회복에 필수적인 자산을 구매하기 위한 비상구제로, 개인·가정·지역사회에 돈을 제공하는 것이다. 전자카드, 핸드폰 송금 등 다양하게 수혜자의 상황과 여건에 따라 방식을 결정할 수 있다.
  - 바우처(Voucher)는 사전 정의된 상품 또는 서비스를 제공하는 목적으로 활용되며, 종이 또는 전자바우처의 형태가 있다. 제한의 여부에 따라 지정된 상점에서 교환·사용할 수 있는 ‘상품 또는 서비스 기반 바우처’가 있고, 현금이체에 가까운 용도로 쓰이는 ‘가치 기반 바우처’로 나눌 수 있다. 특히 전자바우처의 경우 수혜자의 자격에 대한 정보를 담고 있어, 개인정보에 대한 문서를 제출하지 않고도 전자바우처를 통해 식별이 가능하며, 난민지원 및 영양개선사업 등과 같은 특정목적에 유용하게 활용될 수 있다.
  - 다목적 지원(multi-purpose transfer)은 현금이체(양도)이며, 이는 지역 시장을 활용, 적절하고 효과적인 서비스를 제공할 수 있게 현금을 양도하는 방식이다. 다목적 현금기반지원은 긴급한 요구에 신속하고 효율적으로 대응할 수 있어 수혜자에게 유연성 및 선택권을 제공하고 현지 시장을 지원할 수 있는 장점이 있다.
  
- 현금기반지원은 전달 방식과 메커니즘이 수원국이 직면한 다양한 상황에 최적의 대응방식으로 간주되어 활용되고 있다.
  - 이는 현금, 바우처 및 현물 등 세 가지 모두 조건 없는(unconditional)지원이며, 수원국의 상황과 지원대상자에 따라 개별적으로 각각 지원되거나

또는 함께 지원될 수 있다.

- 특히 현금이전(cash transfer)은 통신 및 기술 인프라가 발전함에 따라 스  
마트카드, 휴대폰 등의 전달수단의 개발로 2000년 이후부터 다목적 현금  
기반지원과 함께 효율성과 보안 등 안전한 전달방식으로 규모가 크게 증  
가하였다(Development Initiative, 2019).
  - 아시아 쓰나미(2004년), 파키스탄 지진(2005년), 아이티 지진(2010년), 파  
키스탄 홍수(2010년), 아프리카와 사헬(2011년), 시리아 난민(2012년)등  
주요 인도주의적 위기상황에서 현금지원(cash transfer)이 이루어졌으며,  
다양한 상황에서 그 타당성과 성과가 입증되었다(Development Initiative,  
2019).
- 아래 도표는 2015년부터 2018년까지의 현금 및 바우처 프로그램의 추세를  
나타낸다. 인도주의 차원의 현금 및 바우처는 지속적으로 증가하여 2018년  
47억 달러가 지원되었다.

<그림 16> 현금과 바우처 지원현황(2015-2018)



자료: Development Initiative(2019)

- 현금과 바우처의 지원비율을 살펴보면, 현금이 더 선호되고 있다. 2015년은  
현금과 바우처가 각각 55%, 45% 지원된 반면, 2018년에는 78%로 현금의

선호도가 높았다.

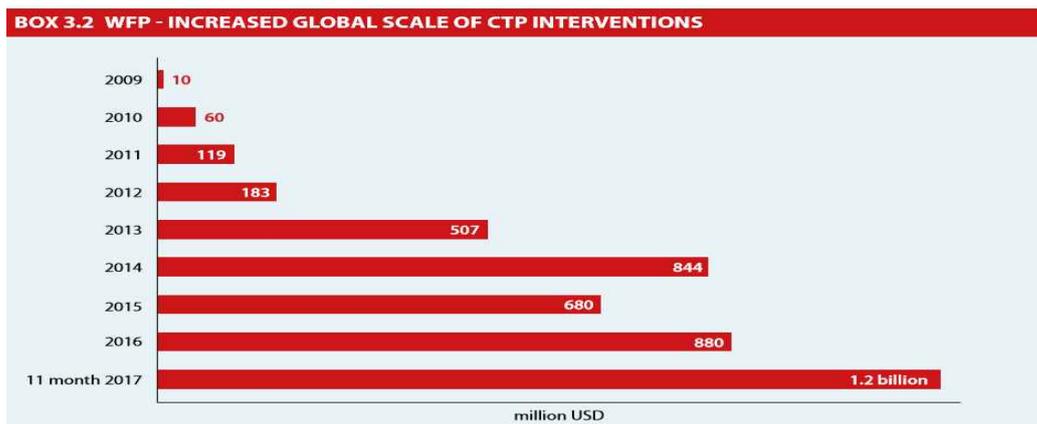
- EU와 일본, 그리고 WFP의 현금 및 바우처 지원방식은 수원국에서 발생하는 예기치 못한 상황에 즉각적이고 유연하게 대응할 수 있어 유연성과, 비용 효율성(WorldBank, 2016), 실제 수원국 역량강화에 긍정적인 영향이 발생한 것으로 평가되고 있다.
- EU는 현금기반지원으로의 전환에 다양한 이론적 연구를 바탕으로 국제사회의 지지를 이끌었다. EU는 다양한 활동을 통해 공여국 및 국제기구 등 공여자들이 현금 및 바우처를 효과적으로 제공 할 수 있는 역량 강화에 기여하고 있다.
  - EU는 다목적현금기반 지원에 대한 기본 원칙(10 common principles for multi-purpose cash-based assistance to respond to humanitarian needs(2015<sup>35</sup>))을 개발하여, 인도주의 지원의 설계와 이행시 고려되어야 할 원칙들을 규정하고 있다.
  - EU는 ERC (Enhanced Response Capacity) 펀드를 통해 Cash Atlas와 같은 현금 지원을 모니터링하기 위한 교육, 연구 수행과 자료 등을 제공하는 Cash Learning Partnership (CaLP)의 작업을 지원하였다. 또한 현금 기반 지원을 구현할 수 있는 자체 역량을 개발할 수 있도록 WFP 및 UNHCR을 지원하고 있다.
- 현금기반지원의 다양한 사업 사례 중 WFP는 FAC회원국가 대부분이 협력하고 있는 다자기구이며, 현금기반지원의 두드러진 성과를 발생시키고 있어 대표사례로 검토하였다.
  - WFP는 현금, 바우처 및 현물 지원을 통합하여 취약계층과 시장에 미치는 영향을 극대화하고 지원을 받고 사용하는 방법에 대한 프로그램을 설계한다.

---

35) 2017년 11월, 다목적현금기반 지원에 대한 기본원칙은 EU의 정책 및 현금 이전 사용에 대한 기존 지침을 보완하였다.

- 상황에 따라 WFP는 특정 국가에서 시간과 지리적 상황에 맞게 지원방식을 전환할 수 있는 유연성을 갖추고 있어 수혜자 요구에 신속하게 대응할 수 있다. 예를 들어, WFP는 비수기에는 현물지원을 통해 식량을 지원하고 수확 후 현금을 사용할 수 있도록 현물지원과 현금지원방식을 적절하게 활용하고 있다.
- WFP는 2018년 62개국에 2,450만 명을 대상으로 17억 7,000만 달러를 현금으로 지원하였으며, WFP의 식량지원포트폴리오의 35%가 현금으로 제공된다(<https://www.wfp.org/cash-transfers>).
- WFP와 UNHCR은 현금 및 바우처로 제공되는 원조 규모를 확대하는 가장 앞선 시스템을 보유한 조직으로, 수년간 구조화된 역량 구축 방식에 지원을 지속해가고 있다.
- <그림 17>은 2009년 이후 WFP가 제공한 CTP지원 규모의 증가를 보여준다. WFP가 CTP로 전달한 자금의 양은 2015년 6억 6천만 달러에서 2016년 8억 8천만 달러, 2017년 이후에는 약 30% 증가하였다.

<그림 17> WFP 현금기반지원 변동 추이



- 콩고, 수단, 우간다, 차드 등 WFP의 식량원조사업은 다양한 수혜국 현지 상황에 따라 현금 및 바우처 그리고 현물지원방식이 함께 보완적으로 이루어

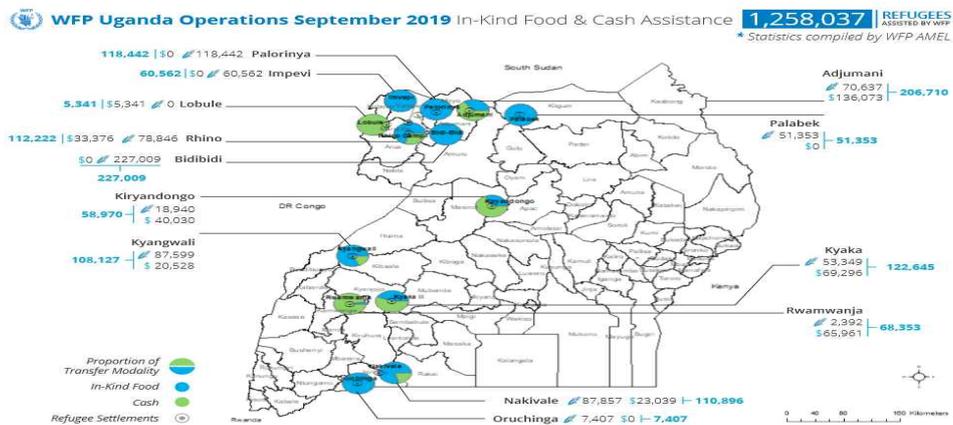
저야 더 효과적이라는 것을 알 수 있다.

**사례: 우간다**

**[기본지원방침]** WFP는 인도주의적 긴급 상황에 대응하며, 지원방식(현물 또는 현금)의 선택은 타당성과 적절성을 기반으로 한다. WFP는 시장이 혼란스럽고 시장기능이 취약한 곳에 현물(식품)을 제공하는 반면, 시장이 잘 통합된 곳에는 현금기반 지원을 선호한다.

**[지원내용]** WFP 우간다는 웨스트 나일 및 남서부 지역의 난민촌에 거주하는 난민들에게 현금 송금 서비스를 제공한다.

- WFP와 우간다 우체국은 매달 모바일 지점을 개설하여 난민이 일부 정착지의 계좌에서 현금을 인출 할 수 있도록 한다.
- 난민들에게 GFA(General Food Assistance)의 일환으로, 현재 9개의 정착지(2019년 11월 기준)에 약 40만 명의 난민들에게 월별 현금을 제공한다(이는 전체 지원 난민 인구의 약 1/3이며, 매달 난민 지수로 총 미화 320만 달러를 지원)
- CBT에 등록된 난민은 현재 1인당 하루 2,100kcal의 최소 칼로리 요구 사항을 충족하기 위해 한 달에 1인당 UGX 31,000(\$8.46)지급한다. 이 금액은 난민이 현지 시장에서 WFP의 현물 식품 바구니를 구입하는데 드는 비용을 기준으로 한다.



**[지원의 효과]:** WFP는 국가 사회안전망을 지원하기 위해 현금 프로그램을 설계하고, 이 시스템을 보다 효율적이고 효과적으로 만드는 데 중점을 둔다. 이 접근법은 국가 시스템에 지속적으로 기여할 뿐만 아니라 수혜국가의 프로그램 및 체계를 활용하여 효과성을 제고 할 뿐 아니라 역량강화에도 기여할 수 있다.

자료: WFP(2019), Meeting Needs & Empowering People WFP'S CASH-BASED FOOD ASSISTANCE IN UGANDA

- 현금 및 현금 및 바우처 지원은 다양한 방식으로 지원되고 있다.
  - 조건없이 현금을 보조하는 현금보조금과 현금구호, 이와 반대로 공공사업 프로그램에 참여해 일에 대한 대가로 현금을 지불하는 유형, 그리고 조건부현금이체와 같이 조건에 대한 대가를 지불하는 유형, 특정 상품에 대한 바우처를 제공하는 조건부현금이체로 다양하게 살펴볼 수 있다.

<표 23> 현금 및 바우처 유형별 적용(안)

유형	적용(안)
조건이나 일없이 직접보조금으로 사람들에게 현금을 보조하는 것	현금보조금(cash grants), 현금구호(cash relief)
공공사업 프로그램에 참여한 사람들에게 현금 지불	일을 위한 현금(cash for work), 고용, 공공사업
조건(대가)에 대한 지불(예: 학교다니기, 종자심기 등)	조건부현금이체 (conditional cash transfers)
특정 유형의 상품(예: 씨앗) 또는 상품에 대한 바우처 제공	바우처 프로그램

- 차드, 아프가니스탄, 수단 등 WFP 사례를 통해 유형별 지원방식을 살펴볼 수 있으며, 식량원조사업은 다양한 수혜국 현지 상황에 따라 현금 및 바우처 그리고 현물지원방식이 함께 보완적으로 이루어져야 더 효과적이라는 것을 알 수 있다.

**사례: 차드, 현물과 신선푸드(fresh food) 바우처(Chad: in-kind food and fresh food vouchers)**

차드에서 2011/2012년 식량 위기 동안, 수수와 기장의 공급이 부족하다는 시장 평가결과, 신선 음식 바우처와 함께 현물(곡물)이 제공되었다.

**사례: 아프가니스탄, 현물 분배 및 현금**

아프가니스탄 중부의 빈번하게 내린 비로 농부들이 겨울 동안 충분한 식량을 생산하지 못하였고, 이 기간 동안 이 지역은 눈으로 모든 접근이 막혔다. 이에 현물 식량지원과 일할 수 있는 사람들을 위한 현금이 제공되었다. 따라서 지역주민 뿐만 아니라 지역 시장의 식량 수요까지 동시에 지원된 것이다.

**사례: 수단, 현물 대체품으로 현금 지원 (Sudan: cash transfer replaced by food in-kind transfer).**

2012년 시장 가격 변동성으로 인해 현금 바우처가 대상 지역 중 하나에서 일시 중지되었으며, 보다 적절한 현물 이전 방식으로 대체되었다. WFP는 계속해서 시장 가격을 모니터링하고 몇 달 후에 현금 이전 방식을 재개하였다.

주: EC(2013):Cash and Vouchers Increasing efficiency and effectiveness across all sectors  
December 2013

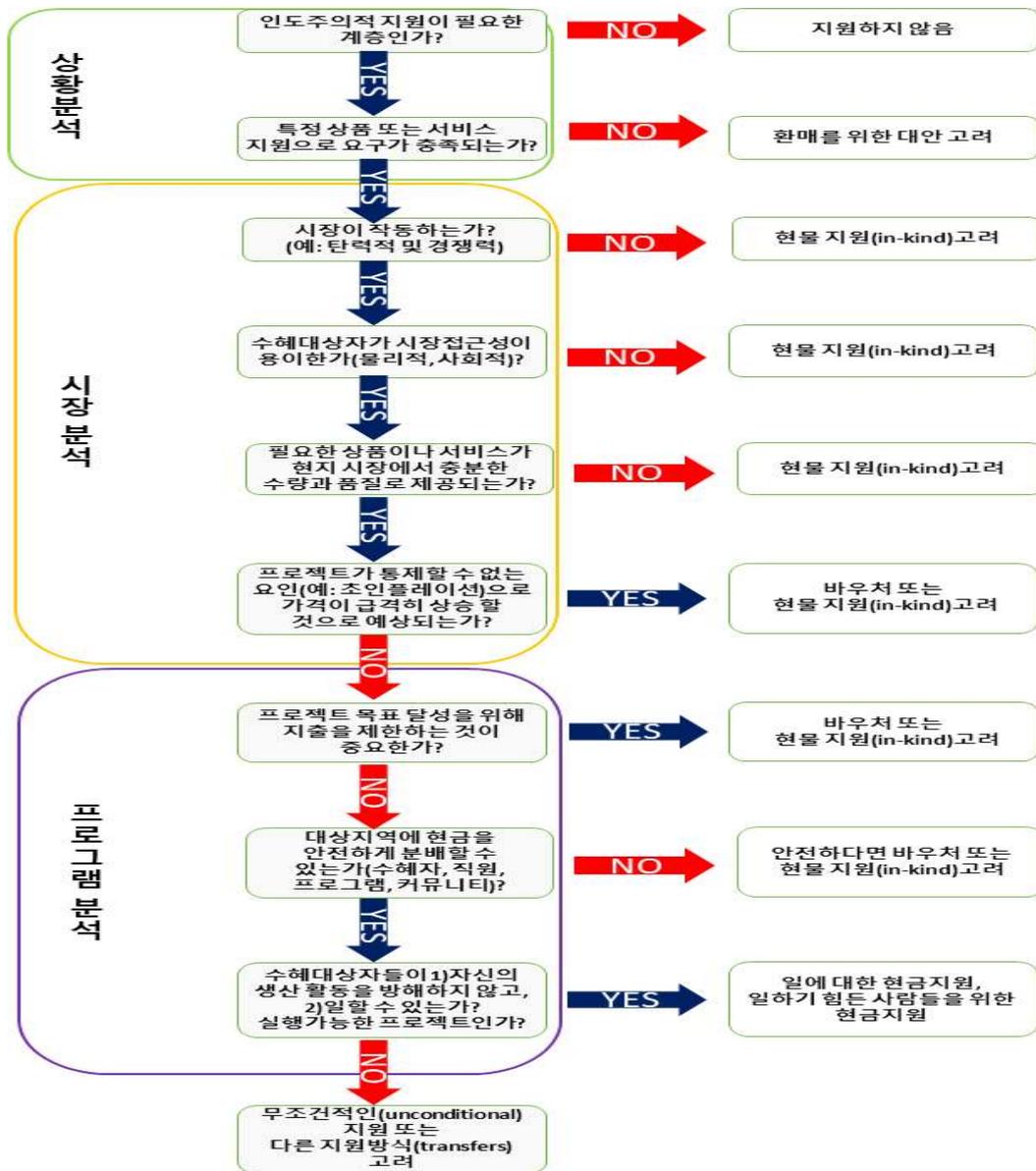
### 4.3. 시사점

- 국제사회의 경험으로부터 현금 및 바우처 지원에 대한 가능성을 검토해보았다. 현금지원이 지역 시장을 강화하고 지역민들이 생산적으로 지역 경제에 이바지할 수 있도록 장려하며 이를 통해 국가 역량강화에도 기여한다는 점에서 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 현물지원(식량지원)이 현금지원이나 바우처보다 1인당 열량 섭취를 늘리는 데 더 성공적이었다는 연구 결과도 간과할 수 없는 부분이다<sup>36)</sup>. 따라서 수원국가 상황에 맞게 유연하게 대처할 필요가 있고, 직접적인 식량지원은 기본적인 시장 기반 구조가 더 이상 작동하지 않는 비상 상황에서 더 효과적인 대응이라고 할 수 있다.
  - 예를 들어, 수원국이 처한 상황 즉, 계절적인 고려로서 공급이 많을 때 수확 후 기간 동안 식량 접근성을 개선하기 위해 현금을 제공하는 것이 적절할 수 있지만, 건기 동안에는 직접지원을 통해 현물 이송으로 전환하는 것이 더 적합할 수 있다.
  - 조건부뿐만 아니라 현금, 바우처 및 현물지원을 결합하거나 또는 각각의

36) 7 May, 2018, 2018 - Cash Transfers Factsheet Publication type: Brochures and Factsheets <https://www.usaid.gov/food-assistance/what-we-do> Topics: Cash transfers

방식을 교차 지원할 수 있는 등 다양하게 고려할 수 있다. 단, 수원국의 수요와 현지 사정에 맞게 단계적으로 활용되어야 할 것이다.

<그림 18> 지원방식 결정모형



자료: European Commission(2013)

- 위의 <그림 18>는 지원방식 결정모형으로 현물지원 또는 현금지원의 논리적 선택체계를 보여준다. 사업 시행 계획 시 또는 이행 중 전환의 시기에 적용할 수 있으며, 다양한 변화의 상황을 고려하여 적용해 볼 수 있다.
- 종합적으로 정리해보면, 현금 및 바우처 지원방식은 기존의 현물지원방식보다 효과성 및 지속가능성을 제고 할 수 있어 향후 지원확대 시 고려할 가치가 있다. 다시 말해 식량원조협약을 통해 국제사회에 공약한 내용을 효과적으로 집행하기 위해 기존의 쌀을 지원하는 방식과 더불어 현금 및 바우처를 함께 지원하는 방식으로 향후 변화를 모색해 볼 수 있다.
  - 현금 및 바우처 지원은 수원국 현지 수요를 반영하여 지원하도록 하며, 현물지원과 현금지원의 비율에 대해서는 정해진 규정은 없으나, EU의 경우 2017년에 현금 및 바우처 지원은 유럽위원회의 인도주의적 지원 총액의 38% 이상을 차지하였으며 총 9억 9,000만 유로 이상이였다.
  - <표 24>에서 알 수 있듯이 EU와 캐나다는 현물지원과 현금지원의 비율이 약 7:3정도로 혼합지원하고 있다.

<표 24> 공여국별 현물과 현금지원 비중

공여국	현물과 현금지원 비율
EU	- 현물과 현금을 7:3정도비율로 혼합지원
일본	- 현물과 현금 혼합지원(단, 현금 지원이 주) - 양자와 다자협력을 5:5수준으로 지원
캐나다	- 현물과 현금(7:3)병행지원 - WFP를 통해 80%지원

## 제 5 장

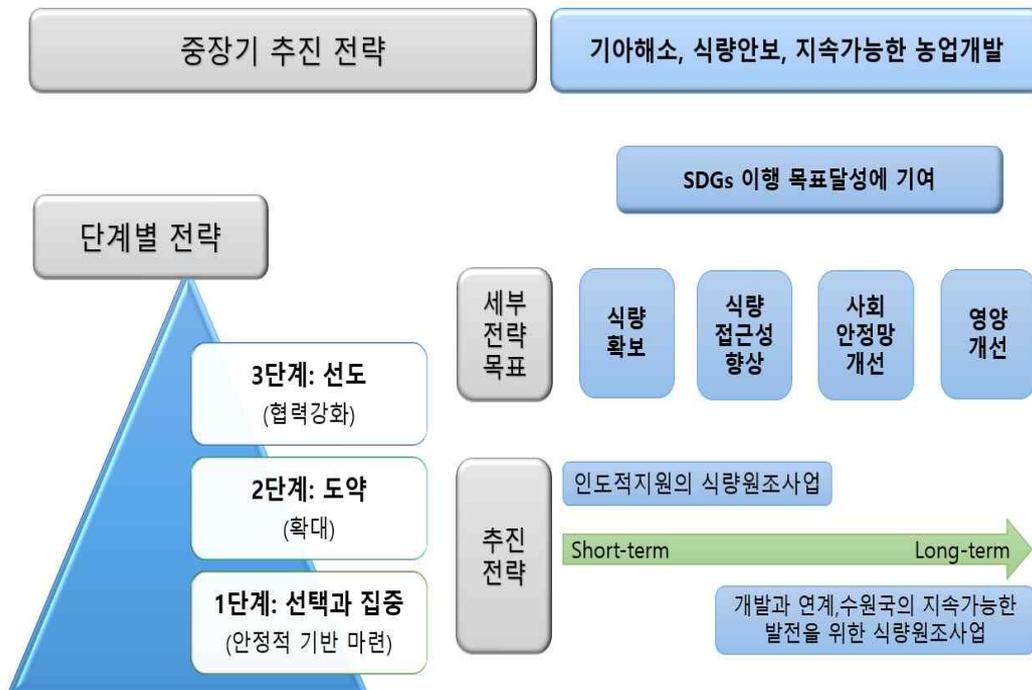
### 중장기 식량원조 추진 방안

#### 1. 추진 방향

- 본 연구는 식량원조사업의 효과성을 제고하고 안정적인 사업추진을 통해 향후 성과 확대를 도모하기 위한 단계별·중장기 전략(안)을 제시하는 것을 목적으로 한다.
  - 따라서 앞장에서 언급된 연구 결과를 토대로 한국의 식량원조사업의 효과 제고와 인도적 차원의 지원확대 등을 고려하여 국제사회가 고민하고 있는 글로벌 식량안보 강화를 목적으로 중장기적 추진 방안을 마련하고자 한다.
- 식량원조사업의 중장기 추진전략은 SDGs의 목표를 기반으로 기아해소와 식량안보, 지속가능한 농업개발에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다.
  - 이는 식량안보의 포괄적 개념에 기초하여, 식량의 확보(availability), 식량접근성(accessibility), 영양(nutrition), 안정적 공급(Stability)으로 나누어 접근할 필요가 있다.

- 특히 현물과 현금 및 바우처 등을 제공하는 식량원조사업은 긴급구호의 성격이 강하기 때문에 주로 분쟁으로 인한 폭력 및 내전 등의 심각한 사회적 문제 발생하는 지역이 대상이다.
- 더불어 취약한 거버넌스, 만성적 빈곤에 처해있는 국가들에 있어 기아해소는 단기적으로 해결할 수 있는 사안이 아니기 때문에 중장기적인 전략을 수립하여 대상국의 개발목표와 연계, 일관성 있고 신속한 지원이 이루어질 수 있도록 해야 한다.
- 또한 취약국가에 대한 지원은 수원국의 주인의식 향상을 목표로 원조를 집행하도록 권고하고 있어 역량개발을 위한 개발협력 프로그램도 함께 지원될 수 있도록 출구전략을 마련해 시행하는 것이 바람직하다.

<그림 19> 식량원조 추진 프레임워크



- 식량원조사업의 단계별 추진전략은 3단계로 구분할 수 있다.
  - 1단계는 안정적인 사업 추진 기반을 마련하기 위해 우선 지원대상국 선정 등을 통한 선택과 집중,
  - 2단계는 도약 단계로 식량원조 규모 및 재원의 확대와 효율적 수행을 위한 관리체계를 구축하며,
  - 3단계는 식량원조 분야의 선도적인 역할을 수행하는 단계로 국제사회와의 협력 강화를 통해 선진화된 사업추진전략과 방식 등 우리가 경험하고 축적한 노하우를 국제사회와 공유하여 글로벌 기아해소와 수원국의 자립발전에 기여할 수 있도록 하는 것이다.
  
- 1단계: ‘선택과 집중’을 통해 안정적인 사업 추진 체계와 시행기반을 마련하는 것에 초점을 둘 필요가 있다.
  - 2018년부터 다자기구(WFP)와의 협력을 통해 시작된 한국의 식량원조사업은 아직 초기 단계에 있으며, 포괄적 관점에서 인도적 지원을 위한 제도 및 역량의 한계가 있을 수 있다. 따라서 한국의 식량원조사업은 식량안보 및 영양에 취약한 우선 지원 대상국 선정을 통해 사업의 안정화를 위한 체계마련이 요구된다.
  - 즉, 식량원조에 특화된 전문기관의 경험과 지원 대상국 선정 방식 등을 학습하여 사업추진에 내실을 기하고 변화하는 국내외 환경에 대비할 수 있는 역량을 강화하는 등의 전문성을 축적하여야 한다.
  - 특히 정부는 WFP 등 식량원조사업에 특화된 경험을 보유한 국제기구와의 전략적 협력관계를 지속, 강화해나갈 필요가 있다.
  - 또한 사업의 특성상 인도적 지원에 대한 원칙과 기준에 근거하여 식량원조사업 추진체계를 정립하고, 평가 및 심사 제도를 마련하여 사업의 효과 및 효율성을 제고 할 필요가 있다.

- 2단계: 1단계 식량원조사업의 안정화를 기반으로 예산 증액을 고려한 지원 방안으로 자원의 확대 및 효율적 활용을 위해 전문조직을 설립 및 운영하는 방안을 고려하여야 하며, 이를 통해 사업의 지속가능성과 규모의 확대를 목표로 국제사회에서의 한국의 역할을 확대해 나가야 한다.
  - 사업의 안정화는 안정적인 재원확보를 통해 일관성 있고 지속가능하게 추진되어야만 달성될 수 있다. 이는 예산 증액이 수반되어야 하며, 사업 목표가 인도적 지원을 통해 글로벌 기아해소와 식량안보 확보에 있으므로 중장기적으로 개발협력과 연계 추진하는 방안이 고려될 필요가 있다.
  - 식량원조사업의 재원확대와 개발협력과의 연계를 위해서는 이를 시행 및 관리하기 위한 조직의 인적역량 강화도 함께 이루어져야 한다. 즉, 인도적 지원을 위한 식량원조사업과 개발협력사업을 함께 아우를 수 있도록 관련 조직 간의 조정기능을 수행할 수 있는 제도적 역량마련이 요구된다.
  
- 3단계: 식량원조사업의 선도적인 공여국으로 국제사회와 원조조화 및 협력을 강화해 나가야 한다. 특히, 해당 수원국 정부와 협력기관간의 신뢰성 있는 파트너십을 통해 상호 책임성을 높이고 효율성을 제고, 민간과의 협력강화를 토대로 양자협력의 가능성을 확대시켜나가고 이를 관리할 수 있는 제도적·인적자원개발도 강화해야 한다
  - 한국이 식량원조사업의 선도적인 국가로 발돋움하기 위해서는 기아퇴치에 대한 다면적 접근법을 강화하여 긴급대응, 영양, 식량 공급과 연계된 농업개발 등 포괄적 접근 방식의 도입을 고려하여 기타 공여국과의 차별화된 추진 방식을 검토할 필요가 있다.
  - 현물과 바우처 및 현금 위주로 지원하는 식량원조사업과 개발협력 사업과의 연계를 의미하는 것으로, 예를 들어 식량원조 대상 수혜자에 농업개발이나 기타 개발협력 사업의 참여를 유도하는 조건부 식량원조를 제공하여 수혜자의 역량 강화와 연계, 향후 식량원조 수혜에서 벗어나 독립된 경제주체로 활동할 수 있는 출구전략 방식으로 활용되어야 한다.

- 민·관협력 등 다양한 협력관계를 강화할 필요가 있으며, 향후 한국의 농업개발경험과 축적된 노하우를 공유하여 수원국의 역량강화와 자립을 지원, 국제사회의 기아해소 노력에 선도적 역할을 수행하여야 한다.
- 더불어 중장기적 추진과정에서 국내 시행기관이 고려해야 할 사항으로 평가체계 구축 및 환류를 통해 정책에 반영하는 것이라 할 수 있다.
- 식량원조사업의 평가는 사업의 성과를 관리하는 목적으로 시행되어야 하며, 평가를 통한 성과보고는 국민적 공감대를 형성하는데 논리적 근거를 마련해 줄뿐만 아니라 장기적인 사업 추진을 위해 필수적인 요소라 할 수 있다.
  - 사업의 평가는 구체적인 성과를 측정할 수 있는 지표가 필요하다. 하지만 식량원조사업의 경우 이를 평가할 수 있는 객관화된 평가지표 선정이 어려워 얼마나 많은 취약계층의 사람들이 수혜를 받았는지가 실제 성과 지표로 활용되고 있다.
  - 국제적으로는 각 국가 및 기관마다 사용하는 지표가 다르며 성과를 평가하는 기준과 주안점이 각기 달라 공통된 기준 하에 평가를 수행할 만한 가이드라인 및 평가지표개발도 함께 이루어질 필요가 있다.
  - 또한 평가의 환류는 평가결과를 차후 사업전략 및 예산결정에 반영하기 위함이며, 이는 사업의 효과성을 제고하는데 핵심적인 절차이다. 예를 들어 영국의 경우 평가실시 후 관련된 사업운영부서가 평가결과(조사내용, 결론, 제언)에 동의여부를 밝히고 평가의 교훈을 어떻게 반영할 것인지에 대한 반영계획과 제약요건 등을 상세히 보고하도록 하고 있다 (DFID,2007)<sup>37</sup>). 또한 영국은 평가결과를 적극적으로 공개하는 반면 우리나라의 경우 이를 공개하는 경우가 드물다.

37) DFID,(2007). Evaluation of DFID country programmes: Indonesia, 2000-2006.(EVSUM EV680.).London, UK:DFID

## 2. 수원국 선정

- 중장기적으로 식량원조의 확대는 관련 예산 확대가 수반되어야 하고, 이에 따른 수원국의 수가 조정되어야 하는 사업이다. 따라서 수원국은 중장기적 관점에서 명확하고 적절한 기준을 통해 선정되어야 한다.
  - 따라서 수원국 선정 시 고려사항과 선정 기준에 대한 검토를 통해 합리적인 수원국 선정방안을 제안하고자 한다.

### 가. 수원국 선정 목적

- 수원국 선정의 목적은 제한된 자원과 수단으로 최적의 효과를 도모하기 위해 선택과 집중 전략에 따라 중점 지원하여 성과를 제고하기 위한 것이다.
  - 인도적 지원에 대한 범정부적 지원방침에 따라 수행주체가 외교부 외에 여러 부처로 확대, 추진될 것으로 기대되어 식량원조에 대한 체계적 기반마련이 요구된다.
  - 이에 선택과 집중을 위한 협력대상국가를 선정하고, 투명한 원조 정책과 파트너십에 입각하여 협력국가에 대한 효율적인 지원전략을 마련함으로써 사업의 성과 및 효과를 제고하여야 한다.

### 나. 수원국 선정 시 고려사항

- 수원국 선정 기준은 수혜국의 '필요와 요청'에 의한 것이어야 함을 원칙으로 하고, 기타 수원국 선정의 우선순위에 대해 고려되어야 하는 사항은 아래와 같이 다양한 부분을 검토하여야 한다.
  - [식량 수요] 수원국의 전반적인 식량 부족 현황(주식 자급률, 생산량, 수입, 타국의 원조 현황)
  - [경제·사회 현황] 국가발전 및 생활수준 고려(빈곤율, 인간개발지수 등)

- [정치 사회적 기반 구축] 거버넌스, 개발효과성 고려
- [농업개발 가능성 및 잠재력] 수원국 정부의 식량 생산 계획(개발의지 및 성장잠재력 고려)
- [협력관계] 우리정부와의 경제·문화·외교적 관계, 중점협력국여부, 신남방정책 대상국가 등
- 아울러 식량원조사업의 우선순위에 대한 고려는 다양하게 이루어질 수 있는데, 심각한 빈곤상태가 지속되고 있는 국가를 우선순위에 두거나, 개발협력프로젝트 지원을 통해 역량개발을 중심에 두고 지원할 국가에 대해서는 빈곤과 기아퇴치에 대한 개선의 여지가 보이는 국가를 대상으로 개발연계사업을 추진하는 방안이 있을 수 있다.

#### 다. 수원국 선정 기준

- 수원국 선정을 위한 기준과 지표 그리고 선정 방법에 대해 기존 연구와 사례를 검토하고 위에 언급된 다양한 고려사항과 관련된 지표를 대상으로 적용 가능성을 고려하고자 한다.

- 1) 국제사회에서 정하고 있는 식량원조 지원대상국가는 별도로 구분되어있지 않으나<sup>38)</sup>, 스웨덴의 경우 협력대상국의 상황과 개발협력 수요를 고려하여 6가지 범주로 구분하여 활용하고 있다.  
6가지의 범주는 ① 장기적 개발협력이 필요한 국가, ② 분쟁국가, 전후국가, ③ 국가 재건이 필요한 동유럽국가, ④ 민주주의 및 인권수호수단으로서 개발협력이 필요한 국가, ⑤ 단계적 개발협력 철수 후 선별적 협력국가, ⑥ 출구전략국가  
※장기적, 단계적, 출구전략국가 등 수원국의 개발속도에 맞춰 개발효과성은 물론 개도국의 자립발전을 도모하는데 기여할 수 있도록 마련된 규정으로 해석할 수 있다.
- 2) 농업분야 지원에 대한 중점 추진분야를 선정하여 성과를 제고하고자, 농업개발 협력 중점협력국을 마련한 연구가 있다. 선정기준은 5가지이며 기준별 가중치

38) OECD DAC에서 지정하는 인도적지원의 식량원조 대상국은 존재하지 않으며, 식량원조 대상 국가 범주에 속하는 취약국의 경우, 2016년 폐지되었지만 그 전까지는 OECD DAC이 비공식 명단으로 취약국명단을 마련하였다.

에 따라 중점협력국을 선정하였다.

5가지 선정기준은 ① 2015년 ODA 중점협력국(24개국), ② 국별협력전략(CPS)에서 농업 분야가 중점협력 분야로 선정된 국가(16개국), ③ 농림축산식품부의 해외농업개발 중점 진출 국가(13개국), ④ 농업 분야의 양자 MOU 체결 국가(25개국), ⑤ KAPEX 사업 평가 결과 등이다.

※기준에 국제사회에서 정한 기준지표와 가이드라인이 없는 상황에서, 선정 기준을 지표화하여 국가를 선정하기보다, 기존의 범주에서 국가를 재분류함으로써 간략하고 명확한 선정기준방식을 제시하였다.

3) 국내외적으로 다양한 기관에서 식량안보 지표 개발 연구가 활발히 추진되었는데, 식량안보에 대한 포괄적 개념으로 식량원조를 포함하고 있다.

① 대표지수형: 식량자급률과 비축률(이원진, 2009)

- 식량 자급률 = 식량의 국내 생산량/ 식량의 소비량 × 100

- 비축률 = 현재의 비축량/다음 기에 예상되는 소비량 × 100

② 부문별 지표(score card): 영국의 국가식품시스템

③ 혼합형 : 세계 식량안보지수(GFSI: Global Food Security Index): 포괄적인 식량안보 개념을 더해 식량에 대한 공급능력, 식품에 대한 품질 및 안전, 식량에 대한 사회·경제적 부담능력도 중요 요소로 포함되어있다.

※특히 세계식량안보지수(GFSI)에 제시된 세부지표는 가계지출에서 식품소비의 비중, 세계빈곤선 이하의 인구비중, 농산물 수입관세율, 1인당 GDP, 식품안정망 프로그램의 존재여부, 농가의 금융에 대한 접근성, 만성적 식량원조 의존도, 농업인프라, 농업생산의 변동, 부패, 식품안전 등 식량원조사업과 밀접하게 관련된 세부지표를 포함하고 있으나, 식량원조 지원대상국가 선정을 위한 지표보다는 성과를 평가하기 위한 지표로 이해할 수 있다.

4) KOICA는 취약국에 대한 지원전략을 마련하고 있으며, 취약국가에 대한 지표를 통해 사업을 추진하고 있다. 47개 취약국가 중 중점협력국에 해당하는 국가는 7개국이며, 네팔, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 에티오피아, 우간다, 파키스탄이다. 다만 기존 OECD DAC에서 비공식적으로 마련한 취약국가리스트를 활용하여 수립하였으나, 2016년 이후 세계은행의 취약국 리스트와 지표를 활용하고 있다. 그 외 OECD, WB, SIDA, FSI 등의 다양한 지표를 참고할 수 있다. ※다양한 국제사회의 취약국 지표를 검토하였으나, 주요 기관별, 국가별 정의가 상이하므로, 취약국가선정에 대한 세부 기준 및 선정과정 공개는 이루어지고 있지 않지만, 식량원조 대상 국가 선정 시 활용 할 수 있는 지표로 고려할 수 있다.

- 식량원조 사업의 수원국은 기존 연구와 사례를 토대로 선정 기준지표를 정치·사회적 기반 구축과 식량수요, 농업개발 가능성, 양자관계 등을 고려하여 관련지표에 따른 가중치를 부여하여 선정하는 방식을 제안하고자 한다.
  - 다만 이러한 지표를 기반으로 선정하는 경우, 기본적으로 수요에 기반한 지원원칙과 인도주의적 지원 목적과 일치하는 결과 도출에 한계가 있다.

<표 25> 수원국 선정 기준 지표(안)

요소		지표
정치·경제·사회적 기반구축	경제·사회 안정	빈곤율 - Poverty headcount ratio at national poverty line(% of population)
		인간개발지수 <sup>39)</sup> (Human Development Indew) - 기대수명, 평균교육연한, 기대교육연한, GNI per capita(PPPS)
	개발효과성	WGI political Stability and Absence of Violence/Terrorism
		WEF Global Competitiveness Index - Microeconomic Environment
식량 수요	식량수요	PPP기준 국민소득(-)
		세계기아지수(GHI)(-)
		식량안보지수(GFSI) (-) 식량구입능력, 가용성, 영양 품질 및 안정성, 기타변수 등 39개 세부기준
		주식용 식량의 국내 수요 대비 수입 비중(+)
	농업생산	농업생산성(-) 주식 자급률(-)
농업 개발 가능성	개발가능성	평균경제성장률(+)
		반부패지수(+)
		정부효율성지수(+)
	농업잠재력	곡물생산증가율(+)
		GDP 중 농업비중(+)
		1인당 경작면적(+)
양자관계	경제협력 관계	대외무역 총수입액(+)
		대외무역 총수출액(+)
		해외농업개발 중점진출국(+)
원조 일관성		무상원조 중점지원국 여부(+)

39) 평가항목은 1)건강한 삶(기대수명), 2) 교육수준(평균교육연한, 기대교육연한), 3)소득수준(1인당 GNI )으로 구분.

자료: (+)는 지수가 높을수록 식량원조 필요성이 낮고, (-)는 지수가 낮을수록 식량원조 필요성이 높은 것을 의미하며, 정치적 안정성은 세계평화지수(Global Peace Index), 부패인식도지수(Corruption Perceptions Index)로 나타냄.

## 라. 수원국 선정

1999년 식량 원조 협약과 1994년 마라케시 결정은 식량 원조에 대한 우선순위를 저소득 식량 부족 국가(Low Income Food Deficit Countries, LIFDC)와 LDC에 부여되어야 한다고 명시하고 있다.

The 1999 Food Aid Convention and the 1994 Marrakech Decision both state that priority for food aid should be given to Low Income Food Deficit Countries (LIFDCs) and LDCs(Frederic Mousseau, 2005:17p).

- 수원국 선정은 ‘선택과 집중’의 원칙에 따라 기존에 지원하고 있는 국가를 중심으로 확대해나가는 방식이 사업의 시행 측면에서 안정적일 수 있다.
  - 신규 확대되는 수원국 선정은 ‘수혜국의 필요와 요청’에 기초하며, 위에서 언급한 다양한 측면이 전략적으로 검토되어야 한다.
  - 특히, 인도적 지원 목적에 따라 긴급구호가 시급히 필요한 국가와, 개발협력 연계사업의 지원이 가능한 국가로 구분하여 전략적으로 접근하는 방안을 고려해볼 수 있다.
    - 1) 인도적 지원 목적의 긴급구호 지원은 기존의 다자기구를 통한 난민 지원과 재난으로 고통받는 취약 국가를 우선으로 인도적 지원에 근거하여 지원하고,
    - 2) 개발협력 즉 개발프로젝트 연계 지원의 경우, 수원국의 역량강화와 농업개발을 목표로 하며 궁극적으로 수원국의 자립발전을 도모하기 위한 출구전략으로 활용할 수 있다.
  
- 인도적 지원과 개발협력은 목적이 달라 지원 형태가 상이할 수 있으나, 원

조방식은 포괄적이고 종합적인 관점에서 상호 긴밀하게 연계되어있으며, 협력 가능하다.

- 따라서 ‘식량원조 중점지원대상국가’는 두 가지 큰 틀에서 1)인도적 지원과 2)개발협력의 가능성을 염두해 지원할 수 있는 국가로 나누어 살펴보고 분석결과 두 가지를 상호 연계할 수 있는 국가도 함께 살펴보고자 한다.

<표 26> 식량원조 중점 지원 국가 선정(안)

구분	식량원조 중점 지원 국가	
	1) 우선 지원 국가	2) 전략적 지원 국가
목적	인도주의적 지원	개발연계를 통한 출구 전략
지원 방식	수원국의 필요와 요청에 의해, 지원이 긴급, 시급한 재난지역에 즉시 지원	- 기존의 식량원조 대상 국가에 대한 출구전략으로 농업개발 연계 지원 - 개발의지와 잠재가능성을 가지고 농업개발협력이 가능한 개도국을 대상으로 지원
중점 지원 방향	단기적 파급효과를 목표로 긴급성에 중점을 두어 지원	장기 파급효과를 목표로 지속가능성에 중점을 두어 지원
국가 선정 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OECD DAC에서 정하는 ODA 대상 국가</li> <li>- 식량위기로 식량원조가 필요한 국가와 인도적 지원 대상국가(FAO 지표 기준 선발)</li> <li>- 난민 수용 국가(자체 기준으로 인도적 지원 국가 범주에 포함)</li> <li>- 취약국가(OECD, WB 지표 기준)</li> <li>- 우리나라의 중점협력국가(1, 2기 중점협력국가 포함)</li> <li>- 신남방정책 대상국가 중 ODA 대상국가</li> </ul> * 지원 목적에 따라 공통기준 또는 선택적 기준적용	

- 식량원조사업은 지원 목적에 따라 사업의 성과목표와 파급효과가 다를 수 있으며, 이는 크게 두 가지로 구분된다.

- 1) 인도적 지원을 목적으로 한 우선지원국가는 아래 기준 하에 선정할 수 있다.
    - OECD DAC에서 정하는 ODA 대상 국가
    - 식량위기로 식량원조가 필요한 국가와 인도적 지원 대상국가(FAO 지표 기준 선발)
    - 난민 수용 국가(자체 기준으로 인도적 지원국가 범주에 포함)
    - 취약국가(OECD, WB 지표 기준)
  - 2) 전략적 개발연계 지원 국가는 출구전략 하에 개발역량을 강화하여 자립 발전을 지원하는 국가로, 기존의 우선지원국가보다 개발가능성과 잠재가능성을 고려해 선정한다.
    - OECD DAC에서 정하는 ODA 대상 국가
    - 식량위기로 식량원조가 필요한 국가와 인도적 지원 대상국가(FAO 지표 기준 선발)
    - 난민 수용 국가(자체 기준으로 인도적 지원국가 범주에 포함)
    - 취약국가(OECD, WB 지표 기준)
    - 우리나라의 중점협력국가(1, 2기 중점협력국가)
    - 신남방국가 중 ODA대상국가<sup>40)</sup>
- 앞서 제시된 선정(안)을 토대로 각각의 기준지표를 가지고 기 수립된 기준 국가를 재분류하는 방식으로 선정한다.
- 국가 선정 기준을 나누는 지표는 다양하며, 대표적인 분류 기준은 아래와 같다. 단, 지표가 명확히 설정, 공개되어있지 않거나 자료가 불충분한 경우는 선정기준에서 제외하도록 한다.

---

40) 범정부차원에서 신남방국가와의 협력을 강조, 특히 「인도적 지원전략」(외교부, 2019년)에도 ASEAN 국가 아시아 태평양 지역 내 재난취약국에 대한 중점지원을 명시하고 있어 식량원조를 통해 신남방 국가의 삶의 질 개선 및 지역복원력(resilience)향상을 위한 개발연계지원을 고려할 필요가 있음.

<표 27> 국가 선정 기준 및 내용

국가 선정 기준	내용
OECD DAC에서 정하는 ODA 대상 국가	- 대상국의 경제상황변화를 고려한 분류(GNI 기준 분류) 1) 최빈국(Least Developed Country, LDCs) 2) 기타 저소득국(Other Low Income Country, OLICs) 3) 중저소득국(Lower Middle Income Country and Territories: LMICs) 4) 고중소득국(Upper Middle Income Country and Territories: UMICs) 자료: OECD, DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2020 flows *세계은행이 발표한 1인당 국민총소득(GNI)을 기준으로 한 모든 저소득 및 중산층 국가로 구성되며, G8 회원국, EU 회원국, EU 가입 날짜가 확정된 국가를 제외한다. 이 목록에는 유엔(UN)이 정의한 모든 최빈국(LDC)도 포함. ** 국가 리스트는 부록1 참조
식량원조사 필요한 식량위기 및 인도적 지원국가(FAO 지표 기준 선발)	-FAO GWIS <sup>41)</sup> (세계정보 및 조기경보시스템) 평가에 따라 식품에 대한 외부지원을 요청하거나 충격을 받은 국가(2019년 또는 최근 3년 동안 4회 이상 또는 지난 10년 동안 4회 이상): 23개 국가 -FAO의 GWIS 기준을 충족하지 못했지만, 다음과 같은 결과로 인도주의적 지원이 필요한 인구가 있는 저소득 또는 중간소득 국가: ① UNHCR, WFP의 지원을 받은 난민 인구 유치, ② 100만 명 이상 또는 인구의 20% 이상이 강제 이주, ③ 기후변화로 인한 인구 감소, ④ 갈등과 불안정의 영향을 받는 인구 증가 => 위와 같은 방식으로 선정된 35개 국가는 아래의 기준에 근거하여 주요 위기 국가로 선정 - IPC/CH 3단계 이상에서 인구의 20% 이상 분석 - IPC/CH 3단계 이상 인구 100만 명 이상 - IPC/CH 4단계 이상에 있는 모든 영역 - IASC 인도주의 시스템 전반의 비상 대응 - 수준 3에 포함 자료: Global Network Against Food Crises & Food Security Information Network, "2020 Global Report on Food Crises"
난민 수용 국가	자체 기준으로 인도적지원국가 범주에 포함하도록 함. 난민수용 국가에 대한 리스트는 없으며, 주요한 10개국에 대한 내용만 기재되어 있음. 자료: UNHCR 웹사이트
취약국가(OECD, WB 지표 기준 선발)	취약국에 대한 OECD 취약국 리스트가 현재는 없으며, 지표는 있으나 종합적으로 제시된 취약국 명단은 부재.
우리나라의 중점협력국가	1, 2기 중점협력국가를 선정하여 지원하고 있으며, 기존 26개국에서 24개국으로 조정되었으며, 삭제 및 추가되어 조정된 국가를 모두 포함하여 29개국 자료: 관계부처합동(2016) 중점협력국 대상 국가협력전략
신남방국가	신남방정책에 따라 식량원조를 필요로 하고 개발 연계 지원의 가능성을 고려하여 신남방국가 중 ODA 대상국으로 한정하여 7개국

41) FAO-GIEWS:Food and Agriculture Organization of the United Nations - Global Information and Early Warning System

- 수원국은 선정기준에 따라 아래 표와 같이 기준별 지원 국가를 분류해 볼 수 있다.

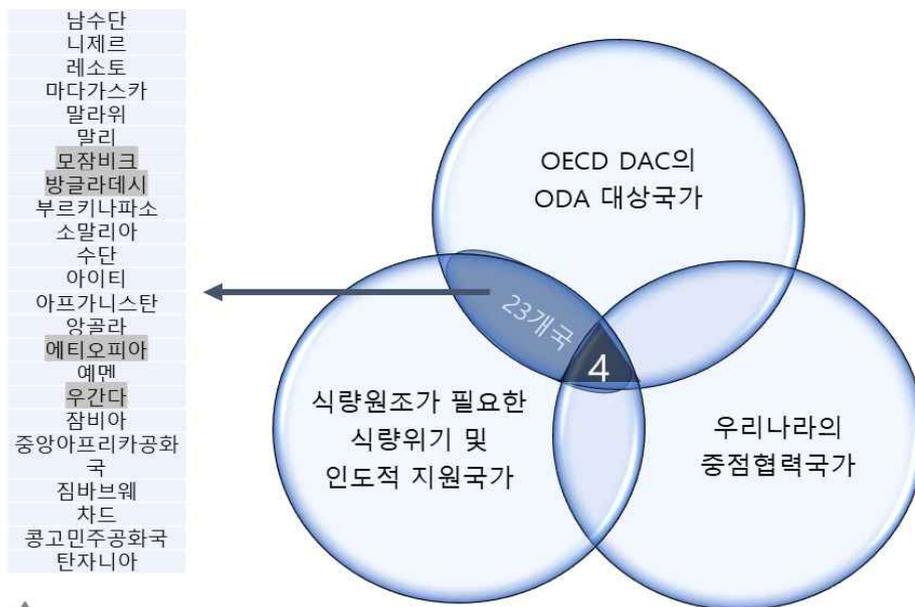
<표 28> 기준별 지원국가

<p>OECD DAC에서 정하는 ODA 대상 국가(LDCs&amp; OLICs)</p>	<p>아프가니스탄, 앙골라, 방글라데시, 베닌, 부탄, 부르키나파소, 브룬디, 캄보디아, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로스, 콩고민주공화국, 지부티, 에리트레아, 에티오피아, 캄비아, 기니, 기니비소, 아이티, 키리바티, 라오스, 레소토, 라이베리아, 마다가스카, 말라위, 말리, 모리타니, 모잠비크, 미얀마, 네팔, 니제르, 르완다, Sao Tome'e &amp; Principle, 세네갈, 시에라레온, 솔로몬군도, 소말리아, 남수단, 수단, 탄자니아, 동티모르, 토고, 투발루, 우간다, 바누아투, 예멘, 잠비아, 북한, 짐바브웨</p>
<p>식량원조가 필요한 식량위기 및 인도적 지원국가(FAO 지표 기준 선별)</p>	<p>아프가니스탄, 앙골라, 방글라데시, 부르키나파소, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 엘살바도르, 에스와티니, 에티오피아, 과테말라, 아이티, 온두라스, 이라크, 케냐, 레소토, 마다가스카, 말라위, 말리, 모잠비크, 니제르, 나이지리아, 파키스탄, 팔레스타인, 소말리아, 남수단, 수단, 시리아, 우간다, 탄자니아, 베네수엘라, 예멘, 잠비아, 짐바브웨</p>
<p>우리나라의 중점협력국가(1,2기 중점협력국가 모두 포함)</p>	<p>스리랑카, 인도네시아, 캄보디아, 파키스탄, 필리핀, 가나, 르완다, 모잠비크, 세네갈, 에티오피아, 우간다, 탄자니아, 카메룬, DR 콩고, 나이지리아, 볼리비아, 콜롬비아, 파라과이, 페루, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 솔로몬군도</p>

- 기준별 지원 국가를 통해 1)OECD DAC의 ODA지원 대상국이면서, 2)식량원조가 필요한 식량위기 및 인도적 지원 국가에 속하는 국가는 23개국이며, 이 중 3)우리나라의 중점협력국가를 포함하는 국가는 4개국이다.
  - 식량위기 및 인도적 지원이 필요한 식량원조 대상국은 23개국이며, 다만 수원국의 요청과 필요에 의한 원칙이 우선하므로, 수요조사에 따른 수원국의 요청사항을 먼저 수용하고, 그 국가들 중 대상 국가를 선별하는데 활용할 수 있을 것이다.

- 또한 우리나라의 중점협력국가로 지정된 4개 국가의 경우, 국가별 협력 전략(CPS)이 마련되어 있어 식량원조와 연계하여 수원국의 개발상황과 역량을 고려한 개발협력 사업을 추진하는데 활용할 수 있다.

<그림 20> 식량원조 대상 국가 선정(안)



▲ 4 는 음영표시된 국가인 (모잠비크, 방글라데시, 에티오피아, 우간다)를 나타냄.

- 아울러 대내외 환경변화에 크게 영향을 받는 취약국의 경우, 현재와 같은 팬데믹상황이 장기화될 경우, 식량안보위기에 처할 수 있다. 따라서 안정적인 상황 외에 비상시 지원하게 될 국가에 대한 대비 또한 고려되어야 한다.
  - 전 세계 30개 취약국에서는 내부적인 분쟁 및 만성적인 기아 등의 불안정한 국내상황에 더해 국제사회에 퍼진 COVID-19는 경제침체와 함께 기아인구를 증가시키고 있어 새로운 형태의 식량위기국가가 발생하고 있어 이들 국가에 대한 협력지원도 필요할 것이다.
  - 특히 우리나라와의 지리적 근접성 뿐 아니라 개발경험을 공유하고 협력을 지속해왔던 ASEAN의 신남방국가를 중심으로 지원을 고려해볼 수

있다.

- (지원대상국가) 신남방국가 중 필리핀, 미얀마 등 국내의 환경변화에 취약하여 안정적 식량공급이 불가능한 국가들을 우선 고려하고,
  - (추진 전략) 식량원조와 함께 자립역량을 제고할 수 있는 개발연계사업으로 추진하여 향후 ‘출구전략을 위한 시범사업’형태로 추진,
  - (추진 체계) 기존의 다자기구를 통한 협력, 양자 협력의 가능성도 고려
  - (추진 방법) 우리나라의 수급현황 고려, ‘현금기반 바우처’지원을 고려해 볼 수 있으며, 현지 시장이 작동하는 경우 지원하는 것이 적절하다.
- 아울러 사업의 적절성, 효율성, 효과성, 지속가능성에 영향을 미칠 수 있는 수원국의 선정은 한정된 재원을 효율적으로 지원하기 위해 적정수원대상국가를 고려할 필요가 있다.
- (조사자료) 수원국은 수요와 요청에 기반하여 지원을 결정하며, 지원량은 현재 지원하고 있는 5만 톤에 대해 기존 국가에 대한 지원을 유지하면서 추가할 수 있는 적정량을 설정(WFP는 신규국가에 대해 최소 3천톤을 적정수요로 판단하여 수요제한을 설정함)하기 위해 ‘2021년 수원국 수요조사<sup>42)</sup>’ 결과를 활용할 수 있다.
  - 수요조사 결과를 살펴보면, 가장 많은 경우 2만 톤, 가장 적은 수요가 828톤이다. 5만 톤을 기준으로 산정해볼 때, 최대 60개국, 최소 2.5개국에 대한 지원이 이루어질 수 있다.
  - 또한 적정 지원규모를 파악하기 위해 해상 및 내륙 운송비 등 부대비용을 포함하는 최종비용을 토대로 적절성을 판단해 볼 수 있다. 다만 모든

---

42) WFP의 2021년 수요조사는 신규대상국에 대해서 3천톤을 기준으로 수요조사를 실시하였음. 이는 기존 국가를 유지하는 선에서 추가되는 신규국가에 대한 지원규모를 책정한 것으로, 3개년 사업경험상 가장 적게 지원된 우간다에 5천톤의 지원이 이루어진 것에 기인하여 현재 4개국에 대한 지원과 확대되는 수원국가에 대한 지원 물량을 최소 3천톤으로 정하여 수요조사함. 그 결과 대부분의 신규 국가(기니아비소, 베닌, 중앙아프리카공화국, 코트디부아르, 기니, 키르기스스탄, 미얀마, 니제르, 시리아 등)는 3천톤을 요청하였고, 그 외 리비아, 라오스, 시에라리온은 천톤 내외인 반면, 물량 제한을 두지 않은 기존 수원 국가인 케냐와 예멘 이티오피아는 2만톤 가까이 수요요청함(WFP 내부자료 중 일부 발췌).

국가의 내륙운송비용을 추산하기 위한 자료수집의 한계로 인해 단순하게 해상운송비용만 산정해볼 때, 1) 벌크선(Break Bulk)을 통해 8-9천톤 이상의 대량 물량을 운송하는 경우와 2) 4-5천 톤 이하의 컨테이너 운송 방법이 있을 수 있으며, 그 외의 5-8천 톤 내외는 정기선의 일정과 운송 기간 등을 고려하여 벌크선 또는 컨테이너 중에 선택을 할 수 있는 경우 등을 고려할 수 있다.

- 현재까지 우리나라가 지원한 5만 톤 규모의 경우 3개의 벌크선을 통해 15천 톤, 16천 톤, 19천 톤으로 중간 경유지 없이 운송하였으며, 우간다의 경우 5천 톤으로 적은 양이나, 인접국가와의 운송편의를 적용하여 시간과 비용측면에서 효율적으로 지원하였다.
- 적정수요 또는 적정수원국을 선정하기 위해서는 다양한 측면에서 종합적으로 고려해보아야 하지만, 수원국 필요에 기반한 수요량과 대략적인 해상운송비용만을 책정해볼 때, 현재와 같은 기준으로 4개국에 대한 1만 톤 이상의 벌크선을 통한 지원방법이 비용측면에서 적정하다고 판단되며, 향후 추가되는 지역/국가와 지원규모는 5천 톤을 기준으로 수원 대상국가와 인접한 국가를 지원하는 방법을 고려해 확대해나갈 수 있을 것이다.

<표 29> 2021년 수원국 수요 조사(WFP)

수요	1만 톤 이상	5-8천 톤	5천 톤 이하
국가	케냐, 예멘, 에티오피아	말라위, 우간다	기니아비소, 베닌, 중앙아프리카공화국, 코트디부아르, 기니, 키르기스스탄, 미얀마, 니제르, 시리아, 라오스, 리비아, 시에라리온 등

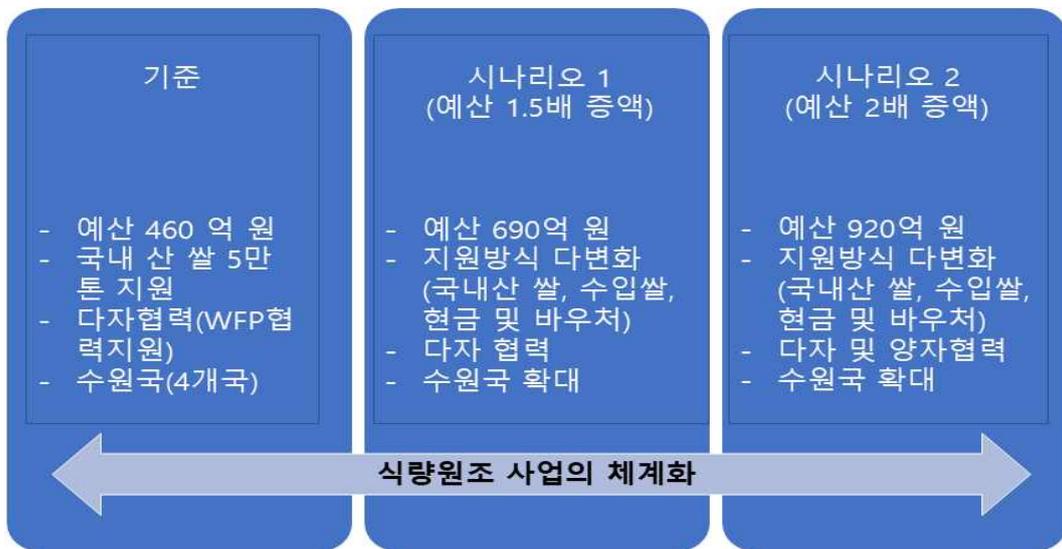
자료: WFP 2021년 수원국 선발을 위한 기초자료 중 일부 발췌하여 재작성.

### 3. 추진 과제

- 사업의 효과 제고와 인도적 지원확대를 통한 글로벌 식량안보 강화를 목적으로 다양한 이슈별 상황에 따른 전략(안)을 제안하고자 한다. 단계별 전략은 안정적인 기반마련을 토대로 예산의 확대와 지원방식의 다변화를 통해 식량원조의 선도적 공여국으로 발돋움하는 것이다.
  - 본 절에서는 한국의 식량원조사업의 효율적 추진을 위해 예산 증액을 통한 사업 규모 확대와 지원 방식 다변화 등의 다양한 상황을 가정하고 각각의 상황에 적합한 방안을 제시하고 이를 시행하기 위한 추진체계를 제안하고자 한다.
  - 특히, 시나리오는 예산을 기준으로 기존 예산 대비 1.5배와 2배 증액을 가정하고, 국내산 쌀, 수입쌀, 그리고 현금 및 바우처 등을 활용하는 상황별 추진 방안을 제시하고자 한다.
  - 이는 앞에서 언급하였듯이 2018년과 2019년 시행된 식량원조사업의 성과를 검토하여 비용 효율성을 제고하고자 하는 방안으로 국내산 쌀 대비 수입쌀을 지원하는 방안과 현금 및 바우처를 함께 지원하는 방안을 고려하고자 하는 것이다.
  - 또한 국내외 여건변화에 능동적으로 대비하기 위해 코로나바이러스와 같은 세계적 팬데믹(pandemic) 상황이나 국제곡물 가격이 급등하는 상황을 고려, 비상시 대응방안도 함께 검토하고자 한다.
- 설정된 시나리오 분석을 위해서는 고려된 각각의 지원방식을 상황에 맞게 검토할 필요가 있다. 특히, 관련된 비용분석을 통해 효율성 및 효과성을 분석해야 한다.
  - 본 절에서 고려되고 있는 지원 방식은, 앞서서도 언급하였듯이, 국내산

및 수입쌀 활용, 그리고 현금 및 현금 및 바우처 활용 등이다. 검토하고자 한다.

<그림 21> 분석 시나리오 설정 개요



### 3.1. 규모 확대와 지원방식의 다변화: 국내산 및 수입쌀 활용 방안

- 식량원조사업에서 국내산 쌀을 활용하는 것은 국제사회에서 대한민국의 상징성과 대표성을 내포하고 있다. 국가의 상징은 나라를 대표할 수 있는 무형 또는 유형의 징표로서 한 국가를 대표할 수 있는 상징물을 의미한다. 따라서 우리나라는 수원국들에게 한국전쟁을 겪으면서 최빈국에서 국제사회의 원조를 통해 기아를 퇴치하고 경제 발전을 이룩하여 세계 유일의 공여국으로 전환한 국가로 국내산 쌀을 식량원조로 활용하는 것은 한국을 상징하고 수원국에게 유·무형의 희망을 주는 수단으로 의미가 깊다.
  - 한국은 경제 발전 과정에서 국제사회와의 협력(IRRI)을 통해 통일벼를

개발하여 국민에 보급함으로써 주식의 자급률을 달성한 녹색혁명(Green Revolution)의 경험을 보유하고 있는 국가이다.

- 아울러 한국이 식량원조를 통해 국내산 쌀을 지원하는 것은 수원국에게 단순한 식량이나 곡물원조의 의미를 넘어 녹색혁명과 경제 발전의 가능성을 전달하는 상징성을 내포하고 있는 것이다.
  - 따라서 국내산 쌀을 식량원조사업에 활용하는 것은 국제적인 상황이 비상시로 전환되더라도 한국이 식량원조사업을 시행하는 한 필수적인 구성요소이다.
- 식량원조사업에서 국내산 쌀을 활용할 때 발생하는 비용을 예산 증액을 가정하여 검토하면 아래 <표 30>과 같이 산출될 수 있다.
- <표 30>은 예산 증액을 기반으로 한 시나리오별 식량원조 및 국내처리 비용을 2018년과 2019년 추진된 사업을 기준으로 산출한 것이다.
  - 예산이 1.5배, 2배 증가하였을 때 발생하는 국내처리 비용은 2018년 기준 각각 876억 원과 1,168억 원, 2019년을 기준으로 하면 1,004억 원과 1,338억 원이 발생하는 것으로 산출되었으며, 식량원조 예산 대비 약 127%(2018년)와 145%(2019년) 수준이다.

<표 30 > 국내산 쌀 활용 시 발생 비용(억 원)

		2018년			2019년		
예산(a)		460	690	920	460	690	920
식량 원조	원곡대	225	337.5	450	235	352.5	470
	부대 비용	235	352.5	470	225	337.5	450
국내 처리	비용(b) (b/a)	584 (127%)	876	1,168	669 (145%)	1,003.5	1,338

- 일본의 경우도 한국과 마찬가지로 WFP를 통한 식량원조 시 국제가격을 기준으로 비용을 산정하기 때문에 국내 수매가와와의 차이를 일반회계에서 보전하고 있다. 또한 과거 일본은 정부가 자국의 곡물유통기업들을 활용, 양

자협력 형태로 직접 식량원조사업을 시행하여 쌀 등의 곡물과 현금 및 바우처를 제공하는 방식이 70% 이상의 비중을 차지하였으나, 이 경우 국내 구매가 전액이 비용으로 산정되어 일반회계를 활용하는 비용이 과다 발생하였다.

- 결과적으로 일본은 수입쌀 활용을 통한 식량원조 규모를 확대하였으나 수입가격 및 국내처리비용(약 9만엔/톤, 김한호 외, 2016)이 일반회계를 통해 계상되어야 하는 등 최근 비용 문제로 인해 대부분의 식량원조를 국제기구(WFP)와의 다자 협력 방식으로 전환하고 있는 실정이다.
  - 일본의 사례로부터의 교훈은 국내산 쌀과 수입쌀, 그리고 현금 및 바우처를 제공하는 사업 추진 형태는 유지하되 양자보다는 다자협력 방식이 다양한 측면에서 효율적인 것을 시사하고 있다.
  - 양자 사업의 형태로 정부가 직접 수행하는 방식은 대상국간 정치, 경제 분야의 협력이 필요할 시 관련 분야 사업추진과 연계하여 지원되고 있어 식량원조사업이 대상국에 인센티브 의미로 제공되는 것이다.
- 한국의 경우, 특히 양자 사업의 경우는 자체적인 자원을 활용하여 현물을 다수의 수원국으로 시의 적절하게 지원할 수 있는 역량과 해당 수원국 정부가 합리적으로 제공된 쌀을 취약계층에게 분배할 수 있는 여력이 전제되어야 사업 추진이 가능할 것이다.
- 현금 및 바우처 제공 방식의 경우는 난민촌 등에서는 제공된 바우처로 현물을 구매할 수 없기 때문에 활용될 수 없다고 판단되며, 수혜자들이 자국의 지역시장에서 곡물 또는 관련 식량을 구매할 수 있는 국가로 수원국을 선정해야 하기 때문에 추가적인 추진 체계가 구축되는 것이 우선 과제일 것이다.
  - 그럼에도 불구하고 한국은 식량원조사업의 후발주자로 지금까지 국제적 난민들에게 지원하는 인도적 차원의 사업 기초를 유지할 것인지, 향후 양자 사업 형태를 도입하여 국익을 위한 전략적인 방식도 활용할 것인지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

- 또한 식량이라는 먹거리를 국익을 위해 전략적으로 활용하는 방안은 굶주림을 경험한 우리나라 국민 정서, 향후 국제사회의 한국에 대한 인식, 그리고 인류애 등과 관련하여 한국의 식량원조사업이 어떻게 평가 받을 수 있을 것인지에 대한 검토도 필요할 것이다.
- 수입쌀 활용의 경우, 2019년 수입쌀 5만 톤을 식량원조로 지원했을 때 국내산 쌀 평균 비용 669억 원보다 약 284 ~ 497억 원의 비용을 절감할 수 있는 것으로 추정되며, 비용측면에서는 태국산 > 기타국산(베트남) > 호주산·중국산 > 미국산 순으로 효율적이다.
  - 2019년 국내산 5만 톤 지원을 고려할 때, 비용절감액을 살펴보면 태국산 수입쌀을 지원했을 경우 국내산 대비 497억 원의 비용절감 효과가 나타났으며, 기타국(베트남)이 417억 원, 호주산 327억 원, 중국산 326억 원, 그리고 미국산이 284억 원 순으로 산출되었다.
  - 2018년의 경우, 비용절감 효과는 태국산 > 미국산 > 호주산 > 기타국산(베트남) > 중국산 순위로 높다<표 31>.
  - 비용효과성측면에서는 태국산이 가장 높은 것으로 나타났으나 태국산은 대부분 향미로, 식량원조 용도의 쌀이 아닌 것으로 파악되어 기타국(베트남), 호주·중국에서 수입하는 쌀을 활용하는 것이 합리적이라 판단할 수 있다.

<표 31> 국내산 대비 수입쌀 활용 시 국내산 대비 절감 비용

수입국	국내산 대비 절감액 (억 원)	
	2018년	2019년
미국	403	284
중국	296	326
태국	500	497
호주	384	327
기타국	364	417

- 현재 460억 원인 식량원조 예산이 증가할 경우(기존 예산 460억 원, 1.5배 증가 690억 원, 2배 증가 920억 원)를 가정하여 수입쌀을 활용할 경우 발생하는 부대비용을 추정하였다.
  - 국내산 쌀을 활용할 시 발생하는 비용과의 비교를 위해 미국산, 중국산, 호주산, 기타국(베트남)으로 분류하여 예산 증액과 연계된 비용을 산출하였다.
  - WFP를 통한 다자성 식량원조 형식을 가정, 2018년과 2019년 국제가격을 기준으로 부대비용을 산출하면 예산 규모별로 2018년은 235억 원, 353억 원, 그리고 470억 원이 소요되는 것으로 나타났으며, 2019년은 각각 225억 원, 338억 원, 450억 원 수준이다.

<표 32> 수입쌀 활용 시 원산지별 비용 추정(2018년, 2019년 기준, 억 원)

항목		2018년			2019년		
식량원조 예산		460	690	920	460	690	920
식량 원조	원곡대	225	337.5	450	235	352.5	470
	부대비용	235	352.5	470	225	337.5	450
국내 처리 발생비용							
미국산		70.3	105.45	140.6	189.3	283.95	378.6
중국산		177.8	266.7	355.6	147.3	220.95	294.6
호주산		89.3	133.95	178.6	146.8	220.2	293.6
기타국		109.8	164.7	219.6	56.8	85.2	113.6

- 예산이 1.5배 증가했을 경우, 2018년 원산지별 국내처리 비용은 중국산이 가장 많고, 미국산이 가장 적은 반면, 2019년은 미국산이 가장 많은 비용이 발생하고 기타국이 가장 비용 효율적으로 나타났다.
  - 원산지별 국내처리 비용을 살펴보면, 2018년은 중국산 수입쌀의 부대비용이 178억 원으로 가장 많고, 미국산이 70억 원 수준으로 가장 적다.
  - 2019년의 경우는 미국산이 189억 원으로 가장 많은 비용이 산출되었고 기타국산(베트남)이 57억 원 수준으로 가장 적은 것으로 나타났다.

- 이는 연도별 수입가격이 다르기 때문에 향후 국제가격의 변동성과 원산지별 수입가격을 검토하여 식량원조에 활용해야만 비용효율성 측면에서 유리하다는 것을 시사하는 것이다.
- 식량원조 시 국내산과 수입쌀 간 적절한 비중을 제시하기는 어렵지만, 일본의 사례에서 파악되었듯이 수입쌀을 식량원조용으로 사용할 수 있는 탄력적인 여건을 갖추는 것이 중요하다.
- 장기적으로는 수입쌀의 식량원조용으로 활용할 수 있는 비중을 책정(예를 들어, 최대 50% 등)하는 것이 대안일 수 있으며, 시의 적절하게 활용할 수 있도록 탄력적인 여건을 갖추어 놓을 필요가 있다.
  - 수입쌀을 제공하는 방식도 WFP를 활용하는 것부터 시작하여 민간 NGO 활용 등 다양한 채널을 발굴하는 것이 필요하나 이는 현실적인 여건을 다양한 측면에서 검토해야 하는 부분으로 향후 양자 형태의 사업 추진을 위해 민간단체나 기업의 활용 가능성에 대한 심도있는 연구가 추가적으로 수행되어야 하는 부분이다.
  - 양자 간 개발협력은 수원국의 식량안보 및 영양개선에도 기여할 수 있도록 사업의 추진 방식을 현실적으로 구성해야 하며, 수입쌀 활용을 포함한 전략적 접근 방안을 고려할 필요가 있다.
- (수입쌀 활용의 탄력적 여건 조성) 수입쌀은 ‘정부관리양곡’에 포함되며, 양곡관리법(제9조1항)에 의한 대통령령으로 정하는 판매 용도인 ‘구호용, 재고정리 및 긴급처분용, 사료용, 수입 대체용, 수출용, 시험연구용, 가공품 개발용, 해외원조용(양곡관리법 시행령 제10조)’에 따라 해외원조로 지원이 가능하다.
- 또한 식량원조를 구호용(재해 등 긴급 인도할 필요가 있는 경우만) 목적으로 판매할 경우 외상 판매도 가능하다.
  - 일본은 2000년대 중반부터 수입쌀을 식량원조용으로 활용해 왔으며, 2013년 식량지원의 경우 일본쌀과 수입쌀의 비중이 4:6이었으나 수입쌀

- 비중은 감소하는 추세이며, 2018년 수입쌀 5만 톤을 식량원조로 활용하고 있다.
- 지원방식의 경우, WFP를 통한 다자간 협력의 경험을 활용하여 향후 양자 간 협력의 필요에 따라 현실적인 방안을 모색하고, 수입쌀 활용 가능성을 높이기 위한 다양한 여건을 마련하는 것이 필요하다.
  - 하지만 양자간 사업 추진 역량 및 체계에 대한 한국의 상황을 고려, 단기적으로는 다자간 협력을 주요 추진 방식으로 활용하는 것이 현실적이다.
- 일본의 경우는 쌀 시장을 개방하고 2000년대 중반부터는 수입쌀을 식량원조용으로 사용해 왔으나, 전체 TRQ 수입쌀 대비 식량원조용 활용비중은 24.4% → 13.0% → 6.5%로 감소하는 추세이다.
- 2006~2012년 TRQ 쌀(1,203만 톤) 중 식량원조로 지원된 쌀은 293만 톤(약 24.4%)이며, 2013년에는 TRQ 쌀 77만 톤 중 99,790톤(약 13.0%)이 식량원조로 제공되었고, 2018년에는 TRQ 쌀(77만 톤) 중 5만 톤(6.5%)만이 식량원조용으로 활용되었다(일본 농림수산성 자료, 2019년).
- 일본이 식량원조용 쌀을 지원하는 방식은 1) 우선 수원국에게 식량자금을 지원하고, 2) 수원국이 일본산 쌀과 일본의 수입쌀을 구매하는 방식이다.
- 2013년의 경우 수원국은 지원받은 자금을 활용하여 일본으로부터 쌀 162,546톤을 구입하였는데, 이 중 일본산 쌀이 62,756톤, TRQ 수입쌀이 99,790톤이었다(일본쌀 : 수입쌀 = 약 4 : 6).
- 일본은 쌀을 직접 지원하는 것뿐만 아니라 아프리카에서 쌀 생산성을 높이는 개발협력 사업을 중장기 계획과 연계, 병행 시행하고 있다.
- 일본은 2008년 제4차 아프리카 개발을 위한 도쿄 국제회의(TICAD 4)에서 10년 동안(2008~2018) 아프리카 쌀 산업 발전을 위한 프로그램(Coalition for African Rice Development: CARD)을 발표하고 10년간 양자/다자 간 식량지원 사업을 추진하였다.

- 2019년 제7차 아프리카 개발을 위한 도쿄 국제회의(TICAD 7)에서는 아프리카 연간 쌀 생산량을 2030년까지 5,600만 톤으로 2배 증가하는데 지원할 것을 선언하였다.
- 중장기적으로는 국제사회에 식량원조 추진 방향에 부합하는 지원방식과 제도적 방안이 모색될 필요가 있다.
- WTO 농업협정문 제10조 ‘수출보조금 감소 약속의 우회방지’ 항목에서는 식량원조가 상업적 목적과 연계되지 않고, FAO 잉여농산물 처분과 협의의무 원칙을 준수하며, 나아가 FAC 규정에 따른 완전한 무상공여의 형태이어야 한다.
  - 현재 한국의 쌀 5만 톤 지원은 이러한 조건에 부합한다.
  - 2015년 나이로비에서 개최된 WTO 각료회의 ‘수출경쟁’ 분야에서 식량원조에 대한 보다 투명성을 강화하는 상세조건을 제시하고, 상업적 용도 최소화, 수원국의 수요 고려, 완전한 무상 형태, 비구속성의 현금 지원 방식의 유연한 접근, 현지 시장을 교란시키는 현물 지원 제한, 현지생산 식량 활용, 제한된 조건하에 현물 지원된 식량의 현금화 가능 등이 제시되었다.
  - 따라서 매년 식량원조에 대한 상세한 내용(지원하는 쌀의 한국 내 생산 관련 정보, 현물지원 여부, 양허조건, 현지 수요 조사 결과, 재수출 가능 여부, 현금화 가능 여부 등)이 WTO 농업위원회에 보고되어야 한다.
  - 미국은 식량 지원 시 자국의 이익을 반영하는 다양한 조건과 현지 시장에 대한(Bellmon) 분석, 현지에서의 현금화 조건 등을 제도화 하였다.
  - 따라서 한국도 국제사회의 흐름을 이해하면서 WTO 규정에 부합한 비상업성·수요 중심·현지 시장 교란 최소화 등을 고려한 지원 방식을 모색하여야 하며, 식량원조에 대한 현지 정보를 어떻게 수집하여 활용할 수 있을지 등 제도적 방안을 모색할 필요가 있다.

### 3.2. 규모 확대와 추진 방식의 다변화: 현금 및 바우처 활용 방안

- 현금 및 바우처 지원은 1)원조의 질 제고와 2)장기적 관점에서 수원국의 역량을 강화하여 자립발전을 도모하기 위한 전략목표를 가진다.

<그림 22> 현금 및 바우처 활용 추진 과제

구분	내용	
전략 목표	1) 원조의 질을 제고하고	2) 장기적 관점에서 수원국의 역량강화를 통한 자립발전을 도모하고자 함.
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용 효율성을 제고하고,</li> <li>• 예산의 확대 가능성을 확보하여,</li> <li>• 안정적인 개발재원 및 방식으로 사업의 안정화에 기여</li> <li>• 지원방식의 다변화에 따른 수행기관의 역량강화</li> <li>• 성과평가제도 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수원국의 개발계획과 연계하여 역량강화를 위한 출구 전략으로 개발사업에 지원(공공사업에 대한 지불대가로서 현금을 지원하는 등)</li> <li>• 수원국과의 신뢰 구축을 통한 협력강화</li> </ul>
주요 성과지표	SDGs 달성 이행 목표(Goal 2), OECD DAC의 성과지표(효과성, 지속가능성, 영향)	
기타	- [긴급상황] 특히, 국내외 환경변화에 따라 국내 쌀 수급이 불안정할 경우 또는 국제 쌀 가격이 급등하는 등의 상황에서 대안적 방식으로 현금 및 바우처 지원을 활용할 수 있다.	

#### 가. [전략목표 1] 원조의 질 제고

- 원조의 질 제고를 위한 추진과제로는 1) 현금 및 바우처 지원을 통해 비용 효율성을 제고하고, 2) 예산의 확대 가능성을 확보하는 것이다. 또한 3)국내외 환경변화에 따라 국내 쌀 수급이 불안정할 경우, 안정적인 방식으로 현금 및 바우처 지원을 통해 사업의 안정화에 기여하도록 한다. 이는 현금 및 바우처 지원이 현물지원과 비교하여 비용효율성을 제고할 수 있다는 전제가 있다. 마지막으로 4) 지원방식의 다변화에 따른 수행기관의 역량을 강화하고 5) 성과 및 평가제도를 마련하는 것이다.

- 현물지원 방식의 식량원조사업은 높은 물류비용을 수반할 수밖에 없다. 일례로 WFP의 쓰나미 구제 예산의 거의 절반인 9,200만 달러가 식량 수송과 저장을 위해 물류에 할당되었다.

*Cost-effectiveness: : food aid involves high logistical costs. For instance, \$92 million, nearly half of WFP's tsunami-relief budget of \$210 million, was allocated for logistics for the transport and storage of food. (Frederic Mousseau, 2005:28)*

- 현물지원에 대한 비용 효율성은 지속적으로 제기되는 문제이나, 이에 대한 합리적인 비용분석에는 한계가 있다.
  - 단순 비용 분석으로는 현재 기준으로 460억 원에 대한 현물지원 대신 비용 효율성을 제고하기 위해 현금 및 바우처로 지원할 경우, 행정 및 간접비를 대략 10%로 책정하고, 톤당 국제시장 가격과 4개국의 국내 평균시장가격으로 환산할 경우, 대략 8만6천 톤의 지원이 가능하다(기준 환율 1,200원/\$ 적용). 하지만 이러한 산출결과는 수원국 내에 조달 가능한 시장이 형성되어 있어 식품을 구매할 수 있다는 전제가 있어야 한다. 우리나라가 지원한 대부분의 지역이 난민캠프를 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 이러한 산출근거가 적용되지 못하는 한계가 있다.
  - 특히, 현금 및 바우처 제공 방식은 현물지원과 동일한 수준의 혜택을 제공하는데 드는 비용을 산출하여 비용효과성을 제시할 필요가 있으나 현물 지원 방식의 운송 및 분배비용을 현금 이전 관리 비용과 비교하고, 환율 변동, 인플레이션 및 가격 변동 등을 고려해야하기 때문에 쉽지 않은 과정이다.
  - 또한 비용 효과성은 바우처와 현물 관련 비용에 간접비(overhead)가 분명하지 않기 때문에 산출하기 쉽지 않다.
  - 따라서 비용 효율성에 대한 현물과 현금지원의 비교분석은 적절성을 판단하는 데 있어 핵심적인 문제인 만큼 비용대비 효과를 낼 수 있는 대안적 방안을 찾는 것이 중요하다.

- 현금기반 바우처 지원의 효과성은 현물지원 방식과의 비교분석을 통해 추정할 수 있으나 현금 및 바우처의 종류나 현지 식량 구매 방식 등 다양한 여건이 고려되어야하기 때문에 추정에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 효과성을 분석하기 위해 공여국으로부터의 현물(쌀)지원 대비 현금 및 바우처를 통해 현지에서 구매한 식량(쌀)과 비교하는 방식이 대안일 수 있다.
  - 만약 수혜자에게 현금 및 바우처를 제공한다면 식량구매를 위해 시간과 비용이 발생할 것이다. 가령 식량 구매를 위해 판매처로 이동해야 하면 이동비용이 발생하여 오지에 거주하는 사람들에게 이러한 비용은 부담일 수 있다.
  - 현지구매의 경우, 교통접근성 및 비용, 구매 식량의 가용성 등 현지 시장 여건이 우선적으로 고려되어야 하며, 공여국의 환율변동도 고려해야 하나 현금 및 바우처 지원에 필요한 행정 및 간접비를 공여국 입장에서 산정하기 어려운 한계도 존재한다.
  - 일례로 케냐는 우리나라가 지원하는 현물(쌀)지원과 더불어 다양한 공여국에서 지원된 현금 및 바우처 기반지원을 함께 관리하고 있다. 다수의 공여국에서 제공한 현금 및 바우처 지원 사업은 전적으로 WFP 케냐사무소가 계획 및 실행하고 있어 공여국에서 지원한 금액에 대한 행정비용 및 간접비 등을 측정하기에는 한계가 있다.
  - 따라서 현금 이체 비용과 현물 대체 비용을 비교하는 것만이 현실적으로 현금의 적절성에 대한 결정을 내리는 기준이라 판단된다.
  
- 아래 <표 33>은 WFP가 산정한 국가별 부대비용이다. 한국의 식량원조사업의 경우, 2016년 수요조사 당시 1만 톤당 부대비용이 가장 저렴한 국가는 시리아, 케냐, 팔레스타인, 에티오피아 순으로 조사되었다.
  - WFP의 자료에 따르면, 쌀 1만 톤당 소요되는 부대비용은 아프리카와 중동 권역 평균 약 50억 원이며, 5만 톤에 해당되는 부대비용은 약 250억 원 수준이다.

<표 33> 부대비용 및 흡수여력대비 최적 국가 (WFP, 2016년 국가별 수요)

지역	국가	물량(톤)	부대비용*		
			USD	한화(억 원)	1만 톤 당 부대비용 (억 원)
중동	시리아	60,000	24,278,020	269.49	44.96
동아프리카	케냐	27,000	11,504,174	127.70	47.29
동아프리카	우간다	51,396	25,540,101	283.50	55.17
서아프리카	에티오피아	21,000	9,351,459	103.80	49.40
중동	팔레스타인	16,000	7,021,499	77.94	48.73
남아프리카	말라위	25,000	11,641,487	129.22	51.73
<b>Total</b>		200,396	89,336,739	991.64	평균(49.6)

\*국제운송(External Transport)비는 공여국 항구에서 수원국 인근 항구로 운반하는 비용, 육상운송비와 저장 및 핸들링 비용은 식량의 하역부터 최종 분배 지역까지 발생하는 비용, 기타직접비용(Other Direct Operational Costs)은 WFP, 수원국 정부, 그리고 기타 시행기관이 수혜자에 제공하는 다양한 투입재 비용, 직접비(Direct Support Costs)는 분배과정을 포함하여 관리자 임금, 해외출장 관련 비용, 연수비용, 사무실 임대 및 운영비, 커뮤니케이션과 차량 운영비, 간접비(Indirect Support Costs)는 6.5%로 산정.

- 따라서 공여국 입장에서 WFP와의 다자협력 방식의 식량원조사업을 추진할 시 발생하는 비용을 절감시키기는 현실적으로 어렵다.
- 현금 및 바우처 지원은 기존의 현물지원방식보다 효과성 및 지속가능성을 제고 할 수 있어 향후 지원확대 가능성이 긍정적일 수 있다. 특히, 지역 시장을 활성화하고 수혜자들이 지역 경제에 이바지할 수 있도록 장려하며 이를 통해 국가 역량강화에도 기여한다는 점에서 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 다만 시장이 기능하기 힘든 국가의 경우 현물지원방식이 즉각적인 문제 해결과 함께 기아해소에 효과적이라는 부분도 간과할 수 없다.
  - 다시 말해 식량원조협약을 통해 국제사회에 공약한 예산의 예측가능성을 제고하고 안정적으로 이행하기 위해서는 기존의 현물을 지원하는 방식과 더불어 현금 및 바우처를 함께 지원하는 방식으로 향후 변화를 모색해 볼 필요가 있다.

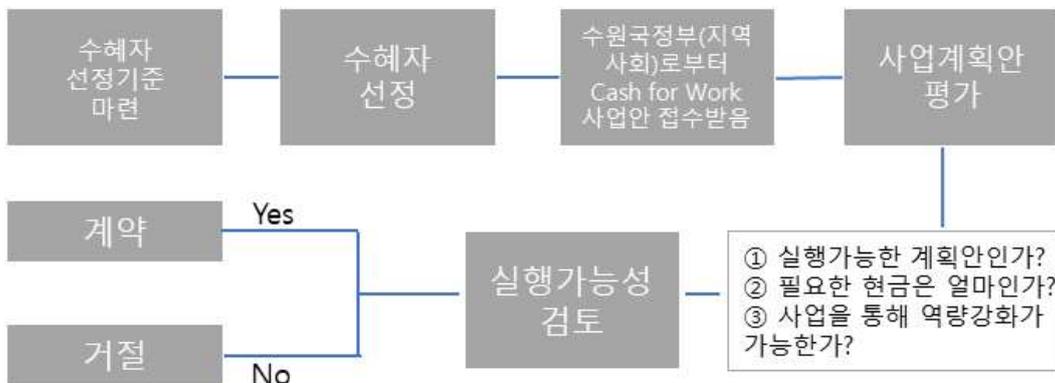
- 또한 한국의 국내수급이 불안정하고 국제곡물가격이 상승하는 등의 비상상황이 발생할 시 국제사회도 현물지원보다는 현금지원을 확대한 것과 같이 우리나라도 국내외 여건이 어려울 경우 현금 및 바우처를 통해 비용효율성을 제고하는 방식으로 전환할 필요가 있다.
  - 현물지원과 현금지원의 비율에 대해서는 정해진 기준이 없기 때문에 예산 범위 내에서 곡대비용 및 부대비용을 산정한 후 추가로 지원할 수 있는 예산을 현금 및 바우처로 지원하는 방식도 고려할 만하다.
  - 예를 들어 예산확대가 1.5배, 2배가량 이루어질 수 있다면, 추가로 산정되는 확대 예산에 대해 현금 및 바우처 지원을 우선하는 것이다. 이때 동시에 고려될 수 있는 사항으로 수원국 확대이며, 현금 및 바우처 활용이 가능한 수원국은 기존의 긴급구호의 성격으로 지원되는 국가와 상이할 수 있음을 고려해야 한다.
  
- 현금 및 바우처 지원 시 고려해야 할 사항은 대상국별·상황별로 상이할 수 있으나 대략 아래와 같이 요약해볼 수 있다.
  - 지원가능한가? 현지 시장에서 사람들이 필요한 것을 구입할 수 있는가? 즉 시장에 대한 분석이 우선되어야 한다. 또한 소비를 위한 구매지에 대한 접근성, 비용 및 가격 등에 대한 판단도 함께 이루어져야 할 것이다.
  - 어떻게 집행할 것인가? 수혜자 그룹 선정, 적절한 시기, 지급 절차, 부패 및 보안 위협관리 등 다양한 측면을 고려해야 한다.

#### 나. [전략목표 2] 수원국의 역량강화 지원으로 자립발전 도모(출구전략)

- 정부의 「인도적 지원 전략」은 원조의 질을 제고하고 취약계층의 수요에 단기 대응에 그치지 않고 장기적 관점에서 공동체 통합(community integration), 자립 및 회복력 강화에 초점을 두고 지원하도록 권고하고 있다.
  - 현금 및 바우처 지원은 단순히 현금을 지급하는 방식에서 나아가 공공사업에 대한 지불대가로서 일에 대한 현금지원 등 다양한 방식이 있을 수

- 있다. 이는 수원국 개발계획과 연계하여 역량 강화 성격의 사업으로 지속가능성에 대한 출구전략(자립 및 회복력 강화)으로도 활용가능하다.
- 예를 들어 조건부 현금 이체 방식 (예 : 작업 현금)은 노동 수요(토지 개간 또는 심기 등)가 많은 계절에는 지원가능한 방식이다.
  - 따라서 조건부뿐만 아니라 바우처 및 현물지원을 결합하거나 또는 각각의 방식을 교차 지원하는 등 다양하게 고려할 수 있다.
  - 아래의 <그림 23> Cash for Work의 가이드라인은 수혜자 선정과 사업의 실행가능성을 검토하는 과정을 포함하고 있으며, 중점 부분은 사업을 통해 역량강화가 이루어질 수 있는지, 실행 가능한지에 주목하고 있다.

<그림 23> Cash for Work 가이드라인



자료: Food Security Cluster.Cash and Markets Working Group(2019),Cash for Work Guidance Note(July 2019)발췌.

- 종합적으로 현금 및 바우처 지원은 EU와 일본, 그리고 WFP의 경험에서 나타났듯이, 수원국에서 발생하는 예기치 못한 상황에 즉각적이고 유연하게 대응할 수 있어 유연성과 비용 효율성, 수원국 역량강화에 긍정적으로 평가되고 있다.
  - 하지만 시장이 혼란스럽고 취약한 국가상황에서는 현금 및 바우처 보다는 현물지원이 더 우선시 되어야할 것이다.

- 따라서 단계별 전략에 맞게 사업의 안정화단계 이후 도약과 확대단계에서 현금 및 바우처 지원이 가능한 수원국을 대상으로 점진적으로 확대해 가는 것이 바람직할 것이다.
- 다만 기존의 프로젝트 사업과 달리 현금 및 바우처의 지원을 모니터링하고 평가하는 기반마련과 수원국과의 신뢰를 구축하고 협력을 강화하는 것이 사업의 확대와 지속가능한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

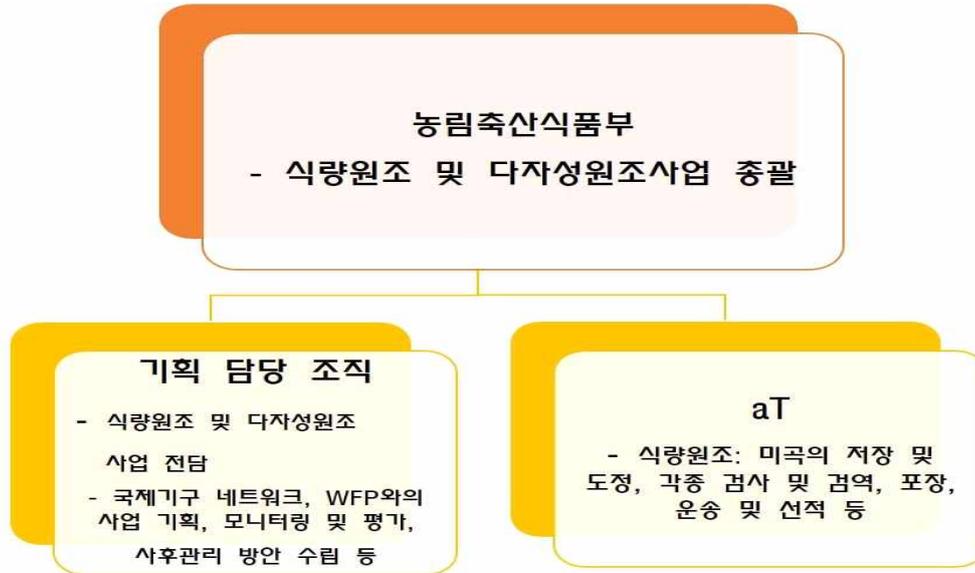
### 3.3. 규모 확대와 추진 방식의 다변화: 추진체계 구축

- 농식품부의 다자성양자 사업 예산('20년 기준)은 45.8억 원으로, 농식품부 전체 ODA(식량원조사업 예산 포함 '20년 총 889.5억 원)의 5.1%를 차지하나, 우리나라 평균 6.1%에 조금 낮은 수준이며, OECD DAC 회원국 평균(13.2%)과 비교하여 40% 수준이다.
  - 농식품부의 국제기구분담금 등 다자원조 예산규모는 2020년 기준 164억 원이다. 또한 의무분담금 및 자발적기여금은 우리나라가 가입하고 있는 국제기구의 회원국으로서 분담금 납부의무를 이행(FAO 등 10개 농업분야 국제기구 포함)하는 차원의 지원이다.
  - 농식품부의 다자성양자사업은 2011년 FAO와의 협력을 시작으로 매년 사업 규모와 분야가 확대되고 있다. 최근까지 총 11개 사업을 추진(종료 7, 진행 4), 총 지원액 규모는 295.5억 원 수준으로 확대되고 있다.
  - 연도별 지원추이는 ('11) 5억 원 → ('14) 25억 원 → ('17) 21.6억 원 → ('20) 45.8억 원으로 확대되고 있다.
- 식량원조 사업을 포함한 농식품부의 다자성원조는 예산 규모 측면에서 확대되고 있으나 이를 체계적으로 운영할 수 있는 역량은 미흡하다.
  - 다자성사업의 양적 확대에도 불구하고 국제기구와의 전략적 추진방향, 전문적인 운영체계 등이 미흡하여 개발효과성 및 효율성 또한 검토될 수

없는 실정이다.

- 다자성양자원조는 직접적인 양자협력으로 목적 달성이 어렵고, 지역적, 환경적 특성으로 인해 집행 및 관리가 어려운 사업을 대상으로 전략적으로 추진할 필요가 있다.
  - 기존 양자원조의 개발효과성 및 효율성 제고에 치중하여 다자성사업의 발굴, 기획, 수행, 모니터링 및 평가, 사후관리 등의 체계적인 사업수행 및 관리시스템이 미흡한 실정이다.
- 식량원조의 규모 확대와 국제사회에서의 역할 강화 등 향후 추진 방식의 다변화를 모색하는 정부로서는 현재 농식품부가 총괄하여 aT센터가 시행하는 식량원조 추진체계는 그 목적을 달성하기에 한계가 있다. 따라서 다자성 개발협력을 총괄하는 조직 구성을 통해 식량원조 및 기타 국제기구와의 협력사업 추진에 대한 효과성 및 효율성을 제고할 필요가 있다.
- 추진 체계는 정책 및 전략 수립을 포함하여 식량원조와 다자성 원조사업의 총괄 기능은 농식품부, 미곡의 저장, 각종 검사 및 검역, 운송 및 선적 등의 시행은 aT센터, 그리고 사업 전반에 대한 기획, 모니터링 및 평가, 사후관리 방안 수립 등은 기획 역량을 보유한 정부기관이 담당하는 방안을 고려할 필요가 있다.
  - 특히, 기획 담당 정부기관은 국제기구와의 다자성 원조 사업을 농식품부와 함께 총괄하는 역할을 수행하여 중장기적 식량원조 및 다자성 사업을 효과적으로 추진하는 체계를 운영하는 조직으로 육성하여야 한다.
  - 이러한 조직의 구축·운영은 기존의 ODA 경험 및 국제기구와의 네트워크, 언어 구사 역량, 사업 기획 역량 등을 보유한 정부 기관이 우선 대상 기관으로 선정되어야 하나, 현실적으로 농식품부 유관기관 중 언급된 역량을 보유한 기관은 한국농촌경제연구원으로 상대적으로 ODA의 다양한 경험 및 인적 역량을 보유하고 있으며, 추가적인 전문 인력 확보도 가능할 것으로 판단된다.

<그림 24> 중장기 식량원조 및 다자성원조 사업 추진체계(안)



○ 더불어 농식품부는 식량원조 및 다자성원조 사업, 국제개발협력 사업, 해외 농업개발 등 다양한 국제사회와의 협력 사업을 추진하고 있는 바, 이 사업 분야들을 총괄할 수 있는 독립조직 또는 기존의 조직을 확대 개편하여 사업 전반의 효율성 및 효과성을 제고하는 방안 또한 중장기적으로 고려할 필요가 있다.

- 이에 대한 구체적인 추진체계의 구성은 본 연구의 범위를 넘어서는 분야로 향후 추가적인 연구를 통해 제안될 필요가 있다.

## 제 6 장

### 결언

- 본 연구는 정부가 추진하고 있는 식량원조사업의 일관성 있는 중장기 정책 추진을 위하여 효율적인 시행체계 구축의 필요성에 따라 중장기 식량원조 추진전략 수립에 기초적인 정보를 제공하고자 추진되었다.
  - 연구의 목적은 우리나라가 추진하고 있는 식량원조사업과 유사한 사업을 시행하고 있는 기타 공여국(일본, 미국 등)의 사례 분석, 국내외 관련 제도 검토, 국내산 쌀 활용과 연계된 애로사항, 사업 예산의 이중 부담에 따른 어려움 등 종합적인 현황을 분석하여 효율적인 개선 방향을 제시하는 것으로 설정되었다.
  - 특히, 국제규범 및 해외 사례, 활용 가능한 상황별 시나리오 분석 등 다양한 측면의 검토를 통해 효과적인 추진 방안을 제시하는 것이다.
  
- 식량지원이 필요한 국가들은 대부분 만성적 기아상태에 머물러 있거나 불안정한 사회·정치 상황에 놓여있는 등 외부의 식량 지원이 절실하다. 따라서 이러한 국가들에 대한 식량지원은 단기적인 성과에 초점을 두기보다 장기적인 계획을 통해 효과적인 방식으로 이루어져야 한다.
  - 하지만 공여국의 장기적인 전략 하에 지원되는 식량원조사업은 예기치 못한 대내외적 요인에 의해 변화할 수 있기 때문에 안정적인 환경 외에 비상시를 대비할 필요도 있다.

- 특히, 국제곡물 가격 상승은 개도국의 식량수입에 부정적인 영향을 끼치고 있으며, 식량원조 또한 급감할 가능성이 높다. 예를 들어, 2004년 국제사회의 식량원조는 국제곡물 상승과 낮은 재고로 인해 급감하였다.
  - 결과적으로 식량원조가 필요한 국가들이 식량공급이 가장 필요한 시기에 국제사회의 지원이 급감하였고, 공여국 또한 자국의 수급상황에 따라 현물지원을 급격히 줄였다는 점은 우리에게 주는 시사점이 크다.
- 특히, 국내수급상황이 적정재고량의 균형을 잃을 경우 국내적 환경뿐 아니라 국제적 상황으로부터 영향을 받기도 한다. 다시 말해 다양한 이유로 국제 쌀 가격이 급등하는 경우 국내 수급불안정상황까지 초래할 수 있는 등 국내외 시장 변화는 연동되어 있어 다양한 측면을 고려하여 식량원조사업을 시행할 필요가 있다.
- 국내상황: 국내수급현황(적정재고량 80만 톤), 국제관계(정치경제적 협력관계)
  - 국제상황: 국제 쌀 가격, 환율, 국제사회의 식량원조 규범 및 아젠다의 변화 등
  - 수원국 상황: 정치·사회적 환경(전쟁 및 분쟁 등), 만성적 빈곤 심화와 같은 경제적 위기상황의 장기화 등
- 아울러 WTO 농업협정문 제10조의 ‘수출보조금 (감소) 약속의 우회방지’ 항목에서 식량원조가 상업적 목적과 연계되지 않아야 하며, FAO의 잉여농산물 처분과 협의의무 원칙을 준수하고, FAC의 규정에 따른 완전한 무상공여의 형태임을 강조하고 있다.
- 한국의 식량원조사업은 FAC에 약속한 460억 원(최소한 금액)을 WFP를 통하여 중동·아프리카 국가에 긴급식량 형태로만 지원되고 있으므로 이러한 조건에는 부합하고 있다.
- 지난 2015년 나이로비에서 개최된 WTO 각료회의는 ‘수출경쟁’ 분야에서

식량원조에 대한 보다 투명성을 강화하는 상세조건을 제시하였다.

- WFP를 통한 현물 지원 식량원조사업은 ① 현지 수요 조사에 기초하여 이루어져야 하며, ② 현지 시장을 교란시키는 정도의 현물 지원일 경우 제한된다는 점, ③ 상업적 용도로 전환되지 않도록 전반적 모니터링 요구, ④ 현금지원 기반의 유연한 접근 방안 모색, ⑤ 현지 생산된 식량 활용 권고, ⑥ 지원된 현물의 현금화가 가능하다는 점 등을 고려하여 지속 가능하고 현지의 시장경쟁을 저해하지 않는 조건들을 준수하는 것이 필요하다.
- 일본의 경우 식량원조 공여 금액이 2001년 117억 엔에서 2016년 264억 엔, 2017년 215억 엔 등으로 상대적으로 증가하는 추세라 할 수 있다.
  - 특히, 2010년까지는 다자성사업이 양자성 사업보다 비중이 적었으나 이후 국제기구를 통한 다자성 사업이 80%의 비중으로 확대되고 있는 실정이다.
  - 또한 쌀을 지원하는 규모는 2010년까지 총 식량원조 예산의 53%수준이었으며, 대부분 양자사업 형태로 추진되었다.
  - 일본의 식량원조 중 쌀을 현물로 지원하는 사업은 대부분 양자성원조 형태로 제공되고 있으나 난민 구호 등은 국제기구를 통한 다자성 사업으로 시행하고 있다.
- 일본 식량원조 중 쌀이 차지하는 비중은 약 50% 내외인 것으로 파악되고 있으며, 국내산과 수입쌀을 병행하여 활용하나 사료용 판매가 승인된 2006년 후 원조용으로 활용하는 수입쌀 물량이 감소하고 있다.
  - 일본의 수입쌀이 1997년부터 2005년까지 원조용으로 활용된 규모는 총 198만 톤으로 연평균 22만 톤 수준이며, 2006~2019년까지는 총 131만 톤으로 연평균 9.4만 톤에 불과하나, 2014년부터는 2만 톤에서 6만 톤 수준으로 감소하고 있다.

- 일본이 식량원조의 목적으로 수입쌀 활용을 감소시키고 있는 주요 원인은 사료용 판매량이 최근 40~70만 톤으로 급증하고 있기 때문으로 판단된다.
  - 2007년 사료용 판매가 58만 톤으로 급증한 반면 원조용 쌀은 8만 톤에 그쳤으며, 2015년부터는 사료용 쌀이 과거 평균보다 15~20만 톤 증가하면서 식량원조용 쌀은 2~5만 톤으로 급감하였다.
  
- 더불어 일본의 양자성 식량원조는 식량 부족에 직면하고 있는 개도국의 요청에 의해 해당국의 식량 상황, 경제, 대외채무 현황, 일본과의 협력관계, 원조 수용체제 등을 종합적으로 검토하여 추진되고 있다
  - 양자성 식량원조는 해당국이 쌀, 밀, 옥수수 등의 곡물을 직접 구입할 수 있는 현금 제공 방식도 병행하여 지원되고 있다.
  - 특히, 수원국 정부는 원조된 곡물의 2/3의 상당액을 대응자금 형태로 적립하는 것을 의무화하고 있어 우리나라에 시사하는 바가 있다.
  
- 미국의 식량원조 방식은 시대적 흐름에 따라 다양하게 시행되었으며, 현물 지원 중심에서 현금기반의 지원을 병행함으로써 현물지원에서 발생하는 다양한 문제점을 효과적으로 해결하고 있다.
  - 미국의 식량원조는 2010년 대 이전 대부분 현물지원 중심으로 이루어졌으며, 미국인에 의한 농업기술 지원도 병행되었으나, 2010년부터는 현금을 기반으로 지원하는 방식이 도입되면서 개도국의 식량안보 개선을 위한 프로그램 형태로 진행하고 있다.
  - 미국산 농산물의 지원이 용이하지 않는 비상상황이거나 비용이 많이 발생하여 필요한 수요를 충족시키지 못할 경우에는 현금을 활용하여 현지에서 적절한 수준의 긴급구호용 지원이 가능하도록 효율성을 제고하고 있다.
  
- 더불어 미국은 식량지원 시 미국의 이익을 반영하는 조건, 현지 여건에 대한 분석, 현금화 등에 대한 조건 등을 명시함으로써 다양한 이해관계자들의

의사를 반영하고 있다.

- 특히, 미국의 식량원조사업은 미국화물선사용, 미국산농산물지원, 미국에 대한 우호적임을 현지어로 명시해야 하는 등 미국의 이익을 반영하는 조건을 담고 있다.
  - 긴급구호를 위하여 최소 250만 톤의 지원(개발협력 최소 75%), 개발협력 지원 시 최소 75%는 가공한 것, 최소 50% 이상 미국 내 포장, 15% 이상 현지에서 현금화 등 다양한 조건을 명시하고 있다.
  - 또한 현지 상황(저장역량, 시장왜곡 여부, 미국산 농산물과의 수출경합 등)에 대한 사전 분석(Bellmon 분석)을 통하여 현지 시장을 파악하는 것을 의무화하였다.
- 우리나라의 TRQ 의무수입쌀은 공공비축미와 함께 ‘정부관리양곡’에 포함되며, 양곡관리법(제9조1항)과 시행령(제10조)에 따라 해외원조가 가능하고, 재해 등 긴급 인도할 필요가 있는 구호용 목적으로 판매할 경우에는 외상 판매도 가능하다.
- 정부는 ‘정부관리양곡’ 중 미곡에 한정하여 한국농수산물유통공사, 농업관련 기관 또는 농업 관련 단체에 구호용, 해외원조용의 판매를 위탁 가능토록 명시하고 있다.
  - 일본이 식량원조용으로 수입쌀을 활용한 사례를 통해서도 파악되었듯이, 한국도 수입쌀을 식량원조용으로 사용하도록 정책적 판단을 수립하고, 공공비축미를 식량원조용으로 사용하는 협력방식(예: APTERR)을 심분 활용함으로써 우리만의 탄력적인 여건을 갖추는 것이 중요하다.
  - 아울러 수입쌀을 포함한 ‘정부관리양곡’을 활용하는 식량원조사업은 현물과 현금기반의 바우처 등 다양한 수단을 활용할 수 있게 법적인 근거를 토대로 추진되는 것이 안정적인 사업 시행을 위해 필요하다.
  - 식량원조사업을 총괄하고 있는 농림축산식품부와 인도적 지원 사업을 관장하는 외교부, 관련 사업의 예산을 결정하는 기획재정부, 그리고 국제개발협력을 총괄하는 총리실 등의 협의를 통해 향후 식량원조사업 규

모의 확대 및 사업의 안정적 추진을 고려한 관련 규정 및 근거를 마련하여 추진되어야만 지속가능성을 강화할 수 있을 것이다.

- 또한 사업의 지속가능성 강화 측면에서 WFP를 비롯하여 농업관련 민간 NGO를 활용하는 등 다양한 협력채널을 고려함은 물론, 향후 양자 간 개발협력 사업으로 수원국의 식량안보와 영양개선에도 기여할 수 있도록 사업의 다양한 추진 방식을 도입하는 전략도 필요하다.
- 한국의 식량원조는 미곡 5만 톤을 기준으로 향후 규모의 확대가 예상되고 있어 수입쌀을 포함하여 국내 재고관리 현황을 고려, 국내산 쌀과 수입쌀을 병행하여 활용하여야 한다.
- 추진 방식은 WFP와 같은 국제기구와의 협력을 강화하는 방향으로 추진될 필요가 있으며, 양자성 사업은 단계별로 추진되어야 현실적이다.
  - 단기적으로 양자성 사업은 현물 기반의 지원보다는 현금기반 바우처 등을 활용하여 기존 또는 신규 국제개발협력 사업과의 연계를 통해 추진되는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.
  - 장기적인 양자성 사업의 추진은 우리 국적의 선박 활용 가능성, 우리의 식량원조 사업 추진체계 구축 및 운영 상황, 해당국과의 협력관계 및 식량안보 강화를 위한 원조의 효과성 등 다양한 측면이 전제되어야만 효율적인 사업 추진이 가능할 것이다.
- 끝으로 우리나라의 식량원조 사업은 국제사회의 인도적 지원을 통해 굶주림을 해결한 경험을 가지고 있는 우리 국민과 수원국에게 주는 시사점이 크다. 특히, 수원국 국민에게 수원국에서 공여국으로 발전한 한국으로부터의 희망을 쌀을 통해 전달하는 의미이기도 하다.
- 하지만 인도적 차원의 식량지원이 국익을 위한 전략적 조건이 부과되어 있다면 수원국 정부나 수원국 국민이 인식하는 대한민국의 국격은 자국의 이익을 위해 식량원조를 지원하고 있는 기타 공여국과 차이가 없을 것이다.

- 따라서 대한민국의 식량원조 사업은 수원국에 부과되는 조건 없이 순수한 인도적 차원의 지원으로 추진되어야 하며, 사업의 효율적 시행을 위해 국내산 쌀, 수입쌀, 현금기반 바우처 활용과 중장기 추진체계 구축 등을 전제로 국제사회의 선도적인 식량원조 지원 국가로 도약하여야 한다.
- 특히, 국내에서 처리되는 절차와 과정에서 발생하는 비용은 식량원조 이외의 기타 용도의 활용 시에도 발생한다. 따라서 식량원조 시 발생하는 비용절감을 위해 수입쌀을 적극 활용하고 중장기적으로는 현금기반 바우처 활용을 체계적으로 수행할 수 있는 시스템을 구축하여 사업의 효율성을 제고하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

## 참고문헌

### 국문

- 김태훈·박동규·손미연·이동주. 2016. 「중장기 양곡정책 방향(2/2차년도)-관세화 이후 쌀 수출입 정책을 중심으로」, 한국농촌경제연구원.
- 이상현·안수정. 2016. 「수출경쟁분야 나이로비 각료회의 결과와 시사점」, KREI 현안분석\_제10호, 한국농촌경제연구원.
- 박동규·승준호. 2013. 「일본, 대만의 TRQ 초과 수입 실태와 시사점」, 한국농촌경제연구원.
- 박용용. 2004. WTO협정.
- 김정호 외. 2018. 식량원조사업 추진 효율화 방안-2018년 FAC 가입에 의거.(사)환경농업연구원.
- 김한호. 2016. 농림축산식품부, 2016, “농식품부, 2016년 쌀 특별재고관리대책 추진”
- 농림축산식품부. 2017. 「식량원조협약(FAC)협정문 및 관련 국제규범 분석」
- 일본 농림수산성. 2018. 식량원조 관련 내부 문서
- 외교부. 2019. 「우리 정부의 인도적 지원 전략(‘19.6월). 제33차 국제개발협력위원회 의결안건(제33-3호)
- 외교부. 2020. ’20 국제개발협력 종합시행계획(확정액기준). 제34차 국제개발협력위원회 의결안건(제34-1호)
- 외교부. 2019. 「One Humanity, Shared Responsibility」와 부속서 「Agenda for Humanity」
- 외교통일위원회. 2017. 식량원조협약 가입동의안 심사보고서
- 이명수. 2010. 식량원조에도 지켜야할 규칙이 있다. 시선집중 GSnJ 제 95호.
- 이재형, 최원목. 2010. 쌀을 식량원조에 사용할 수 있는가?. 시선집중 GSnJ 제 109-2호.
- 최원목 외. 2017. 식량원조협약(FAC) 협정문 및 관련 국제규범 분석. 이화여자대학교 산학협력
- 한국개발연구원. 2016. 2016-2020 국개재정운용계획:농림수산식품분야보고서. 한국개발연구원.
- KOICA .2010. 선진원조기관의 DAC권고사항 및 평가지표 적용 현황과 KOIA의 대응방향 연구. 한국국제협력단.
- WFP 한국사무소. 2018. 2018 원조 쌀 종합보고서

영문

- Casey, A.R. 2018. 「U.S. International Food Assistance: An Overview」, CRS report R45422, Congressional Research Service.
- FAC 2018. Food Assistance Convention 2018 Annual Narrative Report. FAC
- Japan, 2017. WTO Trade Policy Review. WTO
- Schnepf, Randy. 2016. 「U.S. International Food Aid Programs: Background and Issues」, CRS report R41072, Congressional Research Service.
- USAID. 2016. 「2016-2025 Food Assistance and Food Security Strategy」. USAID.
- WTO 2015. WT/MIN(15)/45 – WT/L/980.
- Ahram, A. 2019. The Stockholm Agreement and Yemen's Other Wars. Lawfare blog, February 3, 2019. Accessed July 12, 2019. <https://www.lawfareblog.com/stockholm-agreement-and-yemens-other-wars>.
- CaLP .2018. THE STATE OF THE WORLD'S CASH REPORT: Cash Transfer Programming in Humanitarian Aid, February 2018
- Cappelaere, G. .2018. “Conflict in Yemen: ‘A Living Hell for Children.’” Remarks to the press delivered November 4, 2018, in Amman, Jordan. New York: UNICEF. Accessed July 12, 2019. <https://www.unicef.org/mena/stories/conflict-yemen-living-hell-children>.
- Development Initiatives. 2019. key trends in global humanitarian / devinit.org.
- European Commission. 2019. EU cash compendium 2019 doing more cash, better
- European Commission. 2015. 10 COMMON PRINCIPLES FOR MULTI-PURPOSE CASH-BASED ASSISTANCE TO RESPOND TO HUMANITARIAN NEEDS ”
- European Commission. 2013. Cash and vouchers: Increasing efficiency and effectiveness across all sectors, DG ECHO Thematic Policy Document No. 3
- FAO, IFAD, UNCEF, WFP, WHO. (2019) The State of Food Security and Nutrition in the World, Food and Agriculture Organization of the United Nations(SOFI 2019).
- Frederic Mousseau. 2005. food aid or food sovereignty? the Oakland Institute.
- U.S. International Food Assistance. (2018) Cash Transfers Factsheet Publication type: Brochures and Factsheets [https://www.usaid.gov/food-assistance/what-we-doTopics:Cash transfers](https://www.usaid.gov/food-assistance/what-we-doTopics:Cash%20transfers)
- OECD . 2019. Development Fo-operation Report 2019. OECD.
- World Bank. .2018. Global Report on Food Crisis 2018.
- WFP. 2018. Ugnada Annual Country Report 2018

- WFP. 2018. Yemen Standard Project Report 2018
- WFP. 2018. Kenya Standard Project Report 2018
- WFP. 2018. Ethiopia Standard Project Report 2018
- WFP. 2019. Meeting Needs & Empowering People WFP'S CASH-BASED FOOD ASSISTANCE IN UGANDA
- WFP. 2019. November 2019 | The Power of Choice –The effects of unrestricted cash transfers on Syrian refugee households
- WFP. 20120. World Food Programme forecasts global hunger hotspots as a new decade dawns

홈페이지

<https://www.foodassistanceconvention.org>

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tpr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm)

<http://www.fao.org/home/en/>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty>

[www.foodassistanceconvention.org/en/commitments.aspx](http://www.foodassistanceconvention.org/en/commitments.aspx)

<https://www.wfp.org/cash-transfers>

<https://www.wfp.org/corporate-strategy>

<https://www.wfp.org/food-assistance>