

연구논문

국제기구를 통한 우리나라의 식량지원(Food Assistance) 사업 사례와 성과관리를 위한 정책적 제안

이효정(한국농촌경제연구원 부연구위원)

요 약

우리나라는 2018년 식량원조협약(Food Assistance Convention, 이하 FAC)에 공식적으로 가입하고, 전쟁과 분쟁, 기후변화로 인해 빈번히 발생하는 자연재해 등으로 식량위기에 처한 국가(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다 등 4개국)를 대상으로 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)를 통한 식량지원 사업을 추진 중에 있다.

본 고에서는 농업과 식량 구호사업에 전문성이 높은 국제기구인 세계식량계획(World Food Programme, 이하 WFP)을 통해 우리나라가 지원하고 있는 식량 지원 사업 사례를 분석한다. 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 2번 목표인 '기아 종식, 식량안보, 영양개선 및 지속가능 농업의 증진' 달성을 위해 필요한 식량안보(Food Security)의 측정지표와 지원대상국의 식량안보 현황, WFP의 국가별 지원 전략을 분석한다. 식량 지원 활동은 일차적으로 기아종식과 영양개선을 목표로 하지만, 지속가능한 사업의 추진 측면에서 성과관리 방안이 필요하며, 이에 대한 정책적 제안을 하고자 한다.

주제어: 지속가능개발목표, 식량안보, 식량원조, 성과지표

Corresponding author: Hyojung Lee (hyojunglee@krei.re.kr)

© Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

세계식량농업기구(The Food and Agriculture Organization of the United Nations, 이하 FAO) 등이 발표한 ‘세계 식량안보와 영양 보고서(The State of Food Security and Nutrition in the World)’(2018)에 따르면, 전세계 인구의 약 1/9인 8억 2천 1백만 명이 영양실조 상태에 있으며, 이 수치는 2016년을 기점으로 증가 추세에 있다(〈그림 1〉 참조). 분쟁과 기후변화로 인한 극심한 변동성은 최근의 기아 급증, 식량위기 등의 주요 원인으로 파악되고 있으며, 특히 식량안보의 다양한 관점(식량 가용성, 식량 접근성, 식량 안정성, 식량 활용성)에서 영향을 미치고 있다.

식량안보는 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 2번 목표뿐만 아니라 영양개선을 통한 국민의 보건 증진, 국가 무역과 경제성장 등 경제·사회·환경의 다양한 영역에 걸쳐 영향을 주고받음으로써 SDGs가 목표로 하는 포용적 동반성장을 위한 필수 요소라 할 수 있다.

우리나라는 OECD 개발원조위원회(OECD Development Assistance Committee, 이하 OECD DAC)에 2010년 가입한 이후, ODA 예산이 꾸준히 증가하여 2030년까지 GNI 대비 0.3% 수준까지 확대할 것을 목표로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 중견 공여국으로서 국제사회가 우리나라에 대한 기대는 증가하고 있으며, 장기화, 복합화 되는 인도적 위기 상황에 대한 지원은 지속적으로 확대하고 있는 추세이다. 무상원조를 담당하고 있는 외교부는 ‘인도적 지원 전략¹⁾’을 수립하고, 중장기적 관점에서 중점 분야에 대한 선택과 집중을 통해 인도적 지원의 효과성 및 가시성 제고에 노력하고 있다²⁾.

본 고에서는 재난과 분쟁지역에 대한 식량지원의 전문기관인 세계식량계획(World Food Programme, 이하 WFP)을 통해 2018년부터 중동·아프리카 지역 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 지원되고 있는 인도적 식량지원 사업인 「개도국 대상 식량원조 사업(Humanitarian Food Assistance program)」의 사례를 분석한다. SDGs 2번 목표달성을 위한 식량안보 지표와 함께 동 사업에서 제시한 ‘식량섭취지수(Dietary Diversity Score)’, ‘대처전략지수(Coping Strategy Index)’ 등의 성과지표를 분석함으로써, 향후 식량 지원 사업 추진의 정책적 방향을 제시하고자 한다.

1) 외교부(2015) 「인도적 지원 전략」에서는 △ (국가별) 시리아·이라크 등 분쟁취약국 △ (대상별) 난민·여성·아동 등 취약계층 △ (분야별) 교육·보건·직업훈련 등을 위해 핵심 인도지원 기구(UNHCR, UNICEF, OCHA 등)와 지속적인 정책협의뿐만 아니라 기구별 전문성을 고려한 효과적인 지원을 실시할 것을 목표로 하고 있다.

2) 2019년 현재 국제개발협력분야 총 예산은 3조 2천억 원이며, 이 중 인도적 지원은 1,432억 원으로 전체 ODA 예산의 약 4.5%를 차지하고 있다.

II. 지속가능개발목표(SDGs)와 식량안보 확보를 위한 식량지원

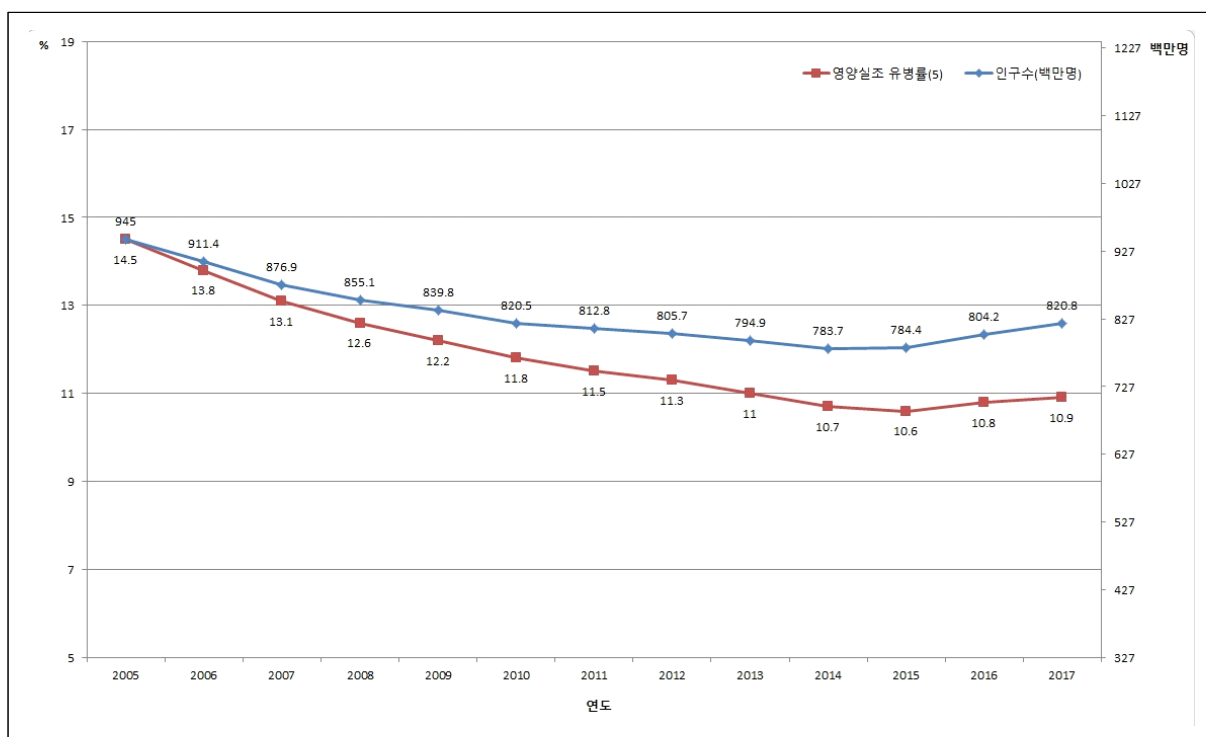
1. SDGs와 식량안보 측정 지표에 관한 논의

1) 식량안보의 정의와 측정 지표

FAO 등(2018)의 조사에 따르면 영양실조에 상태의 인구는 8억 2천 1백만 명으로, 이는 전세계 인구의 약 1/9에 해당한다(〈그림 1〉). SDGs 2번 목표는 “기아의 종식, 식량 안보 및 영양개선, 지속 가능한 농업 강화”로써, 기아의 종식을 위해 확보되어야 할 것이 식량이며, 섭취를 통한 영양개선이 중요한 요소이다. 또한 식량 생산과정에서 경제적·사회적·환경적 측면의 지속가능성은 선진국뿐만 아니라, 개발도상국에서도 중요하게 다루어진다.

센(Amartya Sen)은 「빈곤과 기아(Poverty and Famine)」에서 기근을 비롯한 세계 식량안보 문제의 근본 원인은 빈곤이며, 각국이 경제 상황 개선을 통해 실질적인 식량에 대한 권리를 보장하는 것이 식량안보의 증진의 핵심이라고 주장했다(유종선, 2013에서 재인용). 2050년에는 전세계 인구가 100억 명에 이를 것이라고 예측되는 가운데, 식량안보는 빈곤극복을 위해 인류가 공동의 노력을 통해야만 달성할 수 있는 어려운 문제이다(FAO, 2015; 〈표 1〉 참조).

〈그림 1〉 전세계 영양실조 인구 및 유병률 현황



출처: FAO et al.(2018).

FAO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations.

〈표 1〉 식량안보의 정의와 측정지표

구분	정의	측정지표
식량의 가용성 (Food availability)	국내 생산 및 수입(식량 원조 포함)을 통해 적절한 품질과 공급량의 확충 여부	평균 식품 에너지 공급량의 적절성, 평균 식량생산 가치, 곡물, 근류(root crops)로부터 얻는 에너지 공급량의 비중, 평균 단백질 공급량, 평균 동물성 단백질 공급량
식량의 접근성 (Food access)	고영양의 식량자원 획득을 위해 개인 또는 국가가 식량자원에 접근하는 것이 얼마나 수월한지를 평가하는 개념으로, 식량자원의 독점적 생산뿐만 아니라 자원을 획득할 수 있는 권리까지 고려됨.	총 도로 포장률, 철도 밀도, 도로 밀도, 1인당 GDP(구매력 상당치 기준), 영양부족률, 국내 식품가격지수, 빈곤층에서 식품 지출 비중, 식량부족의 심각성, 식량 부적절률
식량의 안정성 (Food stability)	단순히 식량을 획득하지 못하는 상황 이외에도 강우가 불규칙한 지역의 소농과 같이 식량 획득이 어려운 상황에 처해지는 위험의 강도를 나타냄.	곡물 수입 의존도, 총 상품수출액 대비 식량 수입액, 관개농경지 비율, 정치 안정과 폭력·테러의 부재, 국내 식량가격 변동성, 1인당 식량 생산 변동률, 1인당 식량 공급 변동률
식량의 활용성 (Food utilization)	적절한 영양, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 의미함. 영양결핍과 같이 개인이 특정 영양소를 이용할 수 없어 질병에 걸리는 경우도 활용성 측면에서는 심각한 문제로 인식됨.	수자원 접근성 개선도, 위생시설 접근성 개선도, 식량낭비에 영향을 받는 5세 미만 아동 비율, 발육이 부진한 5세 미만 아동 비율, 저체중인 5세 미만 아동 비율, 저체중 성인 비율, 임산부 중 빈혈 발병률, 5세 미만 어린이 중 빈혈 발병률, 비타민 A 부족률, 요오드 부족률

출처: 이효정(2015)에서 재인용.

세계식량정상회의(World Food Summit, 이하 WFS)에서는 식량안보를 “모든 사람이 언제든지 물리적·사회적·경제적으로 충분하고, 안전하며, 영양가 높은 식품에 접근함으로써 활동적이고 건강한 삶을 영위하기 위해 필요한 음식의 선호를 충족할 수 있는 상태”로 정의하였다(FAO, 2006). 식량안보에 대한 정의는 200여 개에 달하지만(김태훈 외, 2013), 대체적으로 식량의 적절한 품질과 공급량의 확충 여부를 나타내는 가용성(Food availability), 영양이 확보된 식량 확보의 용이성에 대한 접근성(Food access), 안정적인 식량의 확보를 나타내는 안정성(Food stability), 적절한 영양소, 위생, 건강 측면에서 식량이 효율적으로 활용되는지를 나타내는 활용성(Food utilization) 등으로 구분되며, 정의와 측정 지표에 대해서 〈표 1〉에 설명한다.

2) 지속가능개발목표 Goal 2와 측정 지표

한편, 지속가능개발목표(SDGs) 2의 목표인 “기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능

한 농업의 강화”달성을 위한 세부 목표와 측정 지표는 <표 2>에서 구체적으로 제시되고 있다.

<표 2> 지속가능개발목표(SDGs) 2번 목표와 측정지표

목표		측정치표
2.1	2030년까지 기아 종식, 영유아를 포함한 모든 사람, 특히 빈곤층과 취약계층이 연중 안전하고 영양가 있는 충분한 식량에 대한 접근을 보장한다.	영양결핍 유병률, 식량불안정경험치에 따른 식량불안정 정도, 식량 소비지수
2.2	2025년까지 5세 미만 아동의 발육부진 및 체력저하에 관해 국제적으로 합의된 목표를 달성하고, 청소년, 소녀, 임산부, 모유수유 여성 및 노년층에게 영양 필요성을 설명하며, 2030년까지 모든 형태의 영양 결핍을 없앤다.	5세미만 아동의 발달 저해 발생 비율, 5세 미만 아동의 과체중 비율, 여성의 식품 섭취 다양화율
2.3	2030년까지 토지 및 기타 생산 자원과 투입요소, 지식, 금융 서비스, 시장 및 부가가치 창출과 비농업부문 고용 기회에 대한 안전하고 평등한 접근 등을 통하여 소농 특히 여성, 토착민, 가족농, 목축민 및 어업인의 농업 생산성과 소득을 두 배로 늘린다.	단위 면적(ha)당 농업생산 가치(USD/ha)
2.4	2030년까지 지속가능한 식량생산체제를 확보하는 한편, 생산성과 생산량을 증대하고, 생태계 유지에 도움이 되며, 기후변화, 극심한 기상이변, 가뭄, 홍수 및 기타 재난에 대한 적응력을 강화시키고, 점진적으로 토지와 토양의 질을 개선시키는 회복력 있는 농업 원칙을 이행한다.	농업부문 온실가스 배출량(면적당(ha) 배출량, 작물별, 축산업 분야별), 농업 분야 및 하위 분야별 배출량
2.5	2020년까지 국가별, 지역별, 국제적 수준에서 건전히 관리되고 있는 다양한 종자 및 식물은행을 포함하여 종자, 농작물, 가축 및 관련 야생종의 유전적 다양성을 유지하고, 국제적으로 합의된 대로, 유전자 자원과 전통 지식 활용에 대한 접근을 촉진하고, 그로 인한 이익을 공평하고 공정하게 공유하도록 보장한다.	현지 외(ex-situ) 농작물 수집 지표, ‘위험’ 혹은 ‘비위험’, ‘멸종 위기의 알려지지 않은’으로 분류되는 지역 품종의 숫자(비율)
2.a	개발도상국, 특히 최빈국의 농업 분야의 생산 역량을 강화하기 위하여, 국제협력 증진을 통해 농촌 사회기반시설, 농업 연구 및 지원서비스, 기술개발, 동식물 유전자은행 설립에 대한 투자를 확대한다.	정부 지출 중 농업중심 지표
2.b	도하개발라운드(DDR)의 지침에 따라 모든 형태의 농업수출보조금 및 동등한 효과를 가진 모든 수출조치의 병행 제거 등을 통하여 세계 농산물시장 내 무역 제한 및 왜곡을 바로잡고 예방한다.	정부 지출 중 농업중심 지표
2.c	식료품 시장 및 파생상품 시장의 적절한 기능을 보장할 수 있는 방안을 채택하고, 과도한 식량가격의 변동성을 제한할 수 있도록 식량 저장과 같은 시장 정보에 적시 접근을 원활하게 하기 위한 조치를 채택한다.	식량 가격이상 지표

출처: 이효정(2015)에서 재인용.

SDGs, Sustainable Development Goals.

영양결핍 유병률(Prevalence of Undernourishment, 이하 PoU)은 식량의 접근성과 관련한 항목으로, 건강한 삶을 위한 최소한의 하루 필요 열량 이하로 섭취하는 개인의 비율을 의미한다. <그림 1>에서는 지난 10년간 감소 추세에 있던 유병률이 2016년을 기점으로 다시 상승하여 2017년 현재 8억 2천 1천만 명, 전체 인구의 10.9%가 영양실조 상태임을 나타내고 있다. 이 지표는 식품의 품질과 영양적 가치가 반영되지 않아 식량불안정경험도(Food Insecurity Experience Scale, 이하 FIES)와 식량소비지수(Food Consumption Score, 이하 FCS)가 보완지표로 활용된다.

식량불안정경험도(FIES)는 지난 1년간 재원 혹은 다른 자원의 부족으로 인해 적당한 양과 품질의 식량에 접근하는데 어려움이 있던 개인의 비율(15세 이상 성인)을 나타낸다. <표 3>은 FIES에 근거한 식량불안정(Food Insecurity)의 정도를 나타낸다. 식량 구매에 대한 경증의 걱정 단계에서 식량의 품질과 다양성을 우려하는 단계, 섭취량을 줄이는 단계를 지나서 끼니를 건너뛰거나, 기아를 경험하는 단계로 넘어가게 된다. 이 지표의 대륙별 변화추이는 <그림 2>에 제시되고 있는데, 아프리카 대륙의 국가들이 타지역과 비교할 때 식량불안정 지표가 압도적으로 높으며, 그 수치 또한 2016년 이후 급격히 상승하고 있어, 식량 지원이 시급한 상황임을 알 수 있다.

식량소비지수(FCS)는 식량의 접근성과 관련한 지표로서, 가구단위에서 식량소비가 불충분하게 이루어진 비율을 의미한다. 1996년 WFP가 개발하였으며, 설문조사 전 식품군(group)별 지난 7일간 소비의 빈도를 측정한 값이다. 축산물과 같이 밀도가 높은 식품군과 근류 등의 밀도가 낮은 식품군에 대한 가중치를 차등 적용함으로써 영양가치를 반영한다.³⁾

3) 식량원조 사업의 성과측정을 위한 성과지표

한편, OECD는 <그림 3>과 같이 SDGs 목표와 식량안보의 측정지표간 연관성에 대해 설명하고 있다. 식량의 적절한 품질과 공급량 확충 여부를 의미하는 식량의 가용성, 영양이 높은 식량자원에 얼마만큼 수월하게 접근할 수 있는가를 나타내는 식량 접근성, 지속가능하게 식

<표 3> 식량불안정경험도(FIES)에 근거한 식량불안정

	경증도	→	심각
식량 구매에 대한 걱정	식량의 품질과 다양성에 대한 고민	섭취량을 줄이거나, 끼니를 건너뛰	기아를 경험함

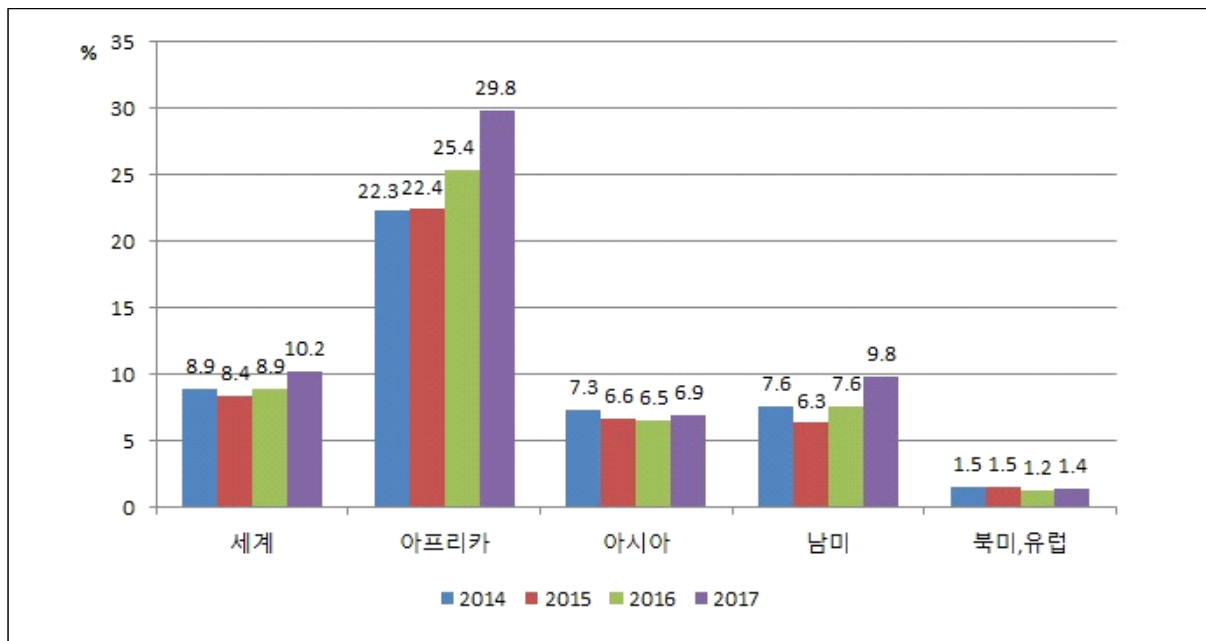
출처: FAO et al.(2018).

FAO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FIES, Food Insecurity Experience Scale.

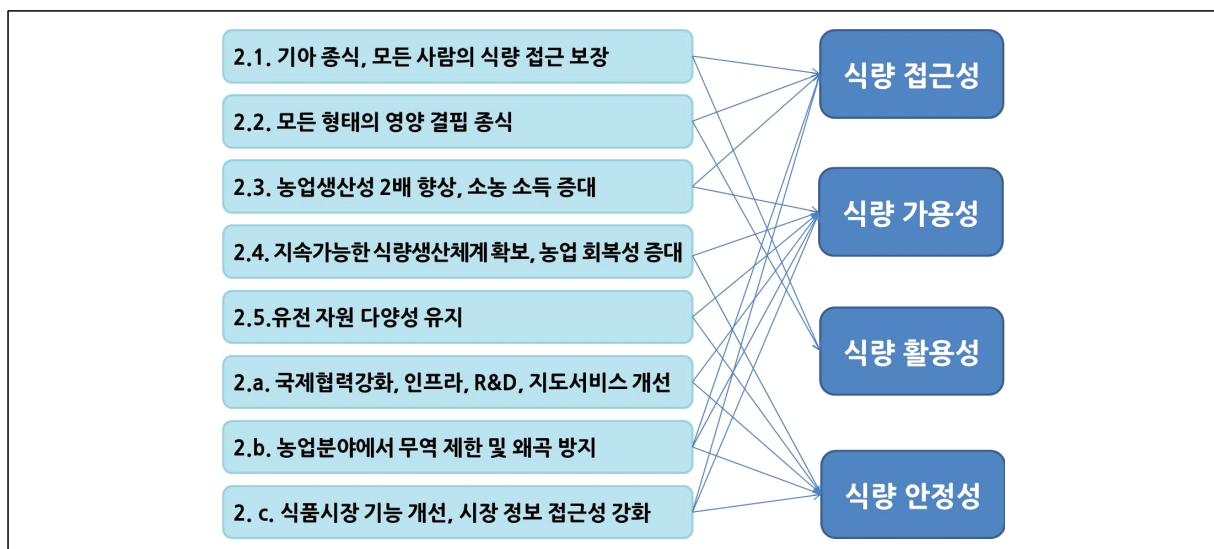
3) 식품군별 가중치 (예): 주곡 (2), 두류(3), 채소류(1), 과일류(1), 육류/수산물(4), 우유(4), 당류(0.5), 유류(0.5)(출처: INDDEx Project, 2018).

〈그림 2〉 대륙별 식량불안정(Food Insecurity) 지표의 변화 추이



출처: FAO et al.(2018),
FAO, the Food and Agriculture Organization of the United Nations,

〈그림 3〉 지속가능개발목표(SDGs) 2번 목표와 식량안보 측정지표 연관성



출처: OECD(2016).
SDGs, Sustainable Development Goals.

량을 획득할 수 있는지를 나타내는 식량 안정성 등의 지표가 연관이 높은 것으로 나타났다.

식량 원조 사업에서 사업 성과는 식량 접근성, 식량 가용성의 의미로 산출물(output) 수준에서 측정되지만, SDGs(2.1)에서는 성과(outcome) 수준에서 식량 섭취를 통한 영양개선까

지 목표로 하기 때문에, 통상적인 원조사업에 적용하는 성과지표와 모니터링, 평가의 기준과 다를 수 있음을 주지해야 한다.

2. 식량 지원을 위한 국제협약의 가입과 이행 준수

식량 지원의 목적이 긴급 구호를 포함한 인도적 측면에 있지만, 그에 앞서 지원의 근거와 방식에 대해 면밀하게 검토되어야 할 국제적 협약과 규칙이 있다.

먼저, 1967년 조인된 식량원조협약(Food Aid Convention)은 수차례 개정을 거쳐 2013년 독립된 협약인 Food Assistance Convention(FAC)으로 발효되었다. 기존 협약에서는 주요 대상 곡물이 밀이었으나, 모든 식품을 대상으로 범위가 확대된 것이 특징이다(김한호 외, 2016). 가장 취약한 인구의 생명을 구하고, 기아를 감소하며, 식량안보를 증진하고, 영양상태를 개선하는 것을 목적으로 한다.⁴⁾

2018년 현재 미국, EU, 캐나다, 일본, 호주, 우리나라를 포함한 16개국이 가입되어 있으며, 이중 미국이 가장 큰 예산을 지원하고 있다. 그 다음으로 EU, 캐나다, 일본, 호주, 우리나라의 순이다(〈표 4〉). 회원국은 물량(quantity) 또는 금액(value) 기준 최소 원조규모를 서약하여 현금 또는 곡물, 긴급구호 물품 등을 기여하는 방식으로 지원하게 된다. 기존 식량원조협약 당시에는 밀 기준으로 약정하였으나, 최근에는 현금 기준 약정 추세이다. 식량원조의 최소 80% 이상은 무상지원(grant) 형태로 지원되어야 하며, 양자간·다자간·정부간 기구·국제기구 등을 통해서도 공여가 가능하다. 지원 대상 적격물품은 곡류(grains), 쌀, 콩(2차 가공물 포함), 두류(pulses), 식용유(edible oils), 근류(root crops), 유제품(dairy product), 설탕, 소금, 과일 및 채소 등이며, OECD DAC의 수원국 및 동 협약 부속서에서 규정하는 국가를 대상으로 지원한다.

한편, FAC의 제3조⁵⁾에는 'WTO 농업에 관한 협정(WTO Agreement on Agriculture)'이 가장 우선시 되어야 함을 명시하고 있다. 또한 동 협약 제10조4항⁶⁾에서는 국제식량원조 공

4) 식량원조협약(FAC)의 목적: ㉠ 적정하고 안전하며 영양가 있는 식량에 대한 접근 및 소비를 개선하기 위하여 당사자가 약속한 식량원조 제공 공약을 통하여 가장 취약한 인구의 식량 및 영양 수요에 대처, ㉡ 가장 취약한 인구에게 제공되는 식량원조가 적절하고, 제 때에 이루어지며, 효과적이고, 효율적이며, 수요 및 공유된 원칙에 기초할 것을 보장, ㉢ 정보공유, 협력 및 조정을 촉진하고, 수요에 대응하기 위한 당사자 자원의 효과적, 효율적, 일관성 있는 활용을 증진시키기 위한 논의의 장을 제공.

5) FAC 제3조 "이 협약의 어떠한 조항도 당사자 간에 적용되는 현행 또는 미래의 WTO 협정상의 의무로부터의 일탈을 허용하지 아니한다. 그러한 의무와 이 협약 간의 충돌이 있는 경우, 전자가 우선한다. 이 협약의 어떠한 조항도 WTO 협상에서 당사자가 취할 수 있는 입장을 저해하지 아니할 것이다."

6) FAC 제10조 (WTO 농업협정 제10조 수출보조금 약속의 우회방지) 제4항 국제식량원조 공여국인 회원국은 다음 사항을 보장한다. ㉠ 국제식량원조의 제공이 수혜국가에 대한 농산물의 상업적 수출과 직접 또는 간접적으로 연계되지 아니한다. ㉡ 금전화된 양국 간의 식량원조를 포함하여 국제식량원조 거래는 적절한 경우 통상판매요건제도를 포함하여 식량농업기구의 "잉여농산물 처분과 협의의무의 원칙"에 따라 수행된

〈표 4〉 식량원조협약(FAC) 국가별 지원 약정액('18년 기준)

구분	국가명	USD(백만 달러)
1	미국	2,200
2	EU	428
3	캐나다	198
4	일본	92
5	호주	62
6	대한민국	40
7	프랑스	40
8	스위스	36
9	덴마크	30
10	스웨덴	25
11	러시아	15
12	스페인	12
13	핀란드	7
14	룩셈부르크	5
15	오스트리아	2
16	슬로베니아	0.03
합 계		3,194

출처: 농림축산식품부 보도자료(2018.2.21.).

FAC, Food Assistance Convention.

여국으로서 준수해야 할 사항을 명시하고 있으나, 식량원조에 대한 언급은 없다. 다만 준수 규정으로 ‘잉여농산물의 처분과 협의 의무의 원칙’⁷⁾과 ‘식량원조협약’을 제시하였다(김한호 외, 2016). FAC와 FAO 규칙에 앞서 WTO 협정이 가장 우선시 되도록 규정하고 있으므로, 우리나라도 식량 원조 사업에 이를 반드시 준수해야 한다.

다. ④ 이러한 원조는 가능한 범위 내에서 완전한 무상공여의 형태이거나, 1986년 식량원조 협약 제4조에 규정된 조건과 같거나 그 이상으로 특혜적인 조건으로 제공된다.

- 7) FAO 잉여농산물 처분과 협의의무에 관한 규칙(FAO Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations): 농산물을 식량원조로 제공하거나 특혜조건으로 수출할 경우, 국제농산물 교역 또는 수원국의 농업생산을 위축시키는 것과 같은 부정적 효과를 초래하지 않도록 하는 것을 목적으로 한다(이명수, 2010).

Ⅲ. 우리나라의 개발도상국 식량 지원 사업 사례 분석

1. 사업 추진 배경 및 대상국 현황 분석

우리나라는 전체 ODA 예산 대비 4.4%(2017년 잠정 통계 기준)를 인도적 지원 예산으로 지원하고 있으나, 이는 OECD DAC 회원국 평균인 10.5%에 비해 상대적으로 적은 규모이다(국무조정실, 2019). 따라서, 인도적 지원의 효과성, 가시성 제고와 더불어 2018년 식량 원조협약(FAC) 가입을 계기로 극심한 기아와 영양결핍을 겪고 있는 중동·아프리카 지역에 대해 식량원조 사업⁸⁾을 추진하게 되었다.

개발도상국의 식량구호사업을 주요 임무로 하는 세계식량계획(WFP)을 통해 지원함으로써 사업의 효과성을 제고하고, 국제사회의 책임 분담과 동시에 국내 공급과잉인 쌀의 체계적인 해외원조 시스템 구축하는데 의의가 있는 사업이다(김영록, 2017). FAC 가입국의 WFP를 통한 원조 비중은 호주, 스웨덴 100%, 미국 66%, 오스트리아 85%, 러시아 70% 등이다(농식품부 보도자료 2018.2.21.일자). 우리나라는 DAC의 수원국 중에서 긴급구호 필요성, 부대비용, 국제협력 잠재성 등을 고려하여 중동의 예멘, 동아프리카의 에티오피아, 케냐, 우간다 등 4개국을 선정하였다. 본 고에서는 대상국가의 식량 위기 현황과 국가별 WFP의 지원 전략, 지원 성과를 분석한다.

1) 예멘

예멘은 2018년 인간개발지수(Human Development Index, 이하 HDI)가 전세계 189개국 중 178위인 국가이다. 전체 인구 2천 8백만 명 중 1천 7백 80만 명이 식량위기 상황이며, 이중 2백만 명의 6~59개월 미만 아동이 만성적 영양부족에 시달리고 있다. DAC의 수원국(2018~2020)에서는 최빈국(Least Developed Countries)으로 분류되는 국가이다.

WFP는 예멘에 대한 긴급식량구호에 약 12억 달러가 소요되며, 매달 7백만 명을 지원 중인 것으로 밝히고 있다. 16개의 협력기관과 8,000곳의 식량배급소를 통해 매월 식량이 분배

8) <우리나라의 인도적 식량지원 ODA 사업 개요>

- 사업명: 개도국 대상 식량원조 사업(Humanitarian Food Assistance program)
- 사업기간 및 예산: 2018년부터 계속/460억 원
- 대상국: 예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다
- 사업목적: 전쟁·분쟁의 증가, 자연재해 등으로 증가하는 인도적 식량지원 수요에 대응하여 우리나라의 국격 제고
- 사업요소: 약 5만 톤 분량의 식량(쌀) 지원
- 성과목표: 개도국 대상 인도적 식량지원을 통하여 기아인구 감소 및 우리나라 국격 제고
- 성과지표: ① 식량섭취지수(Dietary Diversity Score), ② 대처전략지수(Coping Strategy Index)
- 모니터링 및 평가: 매년 5월 말 Standard Project Report(SCR) 발행, WFP 자체평가

되고 있다. 예멘에 대한 WFP의 국가전략(Interim Country Strategic Plan, 2019~2020)에 따르면, 식량 접근성 개선, 영양결핍의 극복 등을 목표로 하고 있다(WFP, 2019a).

2) 에티오피아

DAC 수원국 중 최빈국에 해당하며, 2018년 HDI는 189개국 중 173위이다. 아프리카에서 두 번째로 인구가 많은 국가이지만, 6~59개월 아동의 38%가 만성적 영양결핍 상태에 있다. 전체 인구 중 21%는 식량사정 불안정 상태이며, 잦은 가뭄으로 식수, 농업용수 등이 부족하고, 대규모 난민이 수용 중인 상황이다.

WFP의 에티오피아 지원 전략(Interim Country Strategic Plan, 2019~2020)은 재난 위험 관리, 자원관리, 기초사회 서비스, 농업시장 및 생계 향상을 통한 기아 감소를 목표로 한다. 건조 지역에 영양지원 및 취로사업을 추진하고 있으며, 2018년~2018년에 걸쳐 다답, 카쿠마, 카로베예이 지역에서 난민캠프를 지원하고 있다(WFP, 2019b; <표 5> 참조).

<표 5> 우리나라 식량지원 대상 국가의 식량위기 현황과 WFP 사업 추진 현황

수원국	식량위기 현황
예멘	(기아 인구 및 원인) 인구 28백만 명 중 17.8백만 명이 식량 위기 상황, '17.11월 이후 격화된 무력 충돌로 3.2백만 명이 추가될 예상. (WFP 사업현황) 긴급식량구호 등에 총 12억 달러 소요, 매달 7백만 명 지원 중. * 식량은 매월 분배되며, 16개의 협력기관과 8,000곳의 식량배급소에서 사업 운영.
에티오피아	(기아 인구 및 원인) 전체 인구의 42%가 빈곤층, 21%는 식량사정 불안정, 잦은 가뭄으로 식수, 농업용수 등이 부족하며, 대규모 난민 수용 중. (WFP 사업 현황) 건조 지역에 영양지원 및 취로사업 추진, ('15~'18) 돌로아도 등 2개 난민캠프 지원 중.
케냐	(기아 인구 및 원인) 기후변화로 인한 잦은 가뭄으로 8.5백만 명에 대한 식량구호가 필요. (인구의 10%가 긴급영양실조 상태). 소말리아, 남수단, 수단 등에서 유입되어 26개 난민캠프에 수용된 65만 명 대상 긴급 식량지원 필요. (WFP 사업현황) 구호사업(3.3백만 명), 난민지원사업(0.7만 명) 운영 중. * 난민사업은 일반식량지원 및 영유아, 여성 대상으로 영양지원사업/학교급식사업 추진.
우간다	(기아 인구 및 원인) 지난 2년간 난민의 수가 3배 이상 급증하였으며(남수단, 콩고민주공화국(DRC), 부룬디 등 유입), '16.7월부터 73만 명 이상의 난민이 유입. (WFP 사업현황) 난민 지원에서 식량안보와 영양실조 부분에 집중하고 있으며, 나일강 남서쪽 및 서쪽 지방의 13개 난민캠프의 1백만 명 지원 중. * 옥수수, 수수, 쌀, 콩, 식물성 오일, 설탕 등을 월단위로 난민가구에 지급.

출처: 농식품부 보도자료(2019.5.10.).

WFS, World Food Summit.

3) 케냐

케냐는 DAC의 수원국 분류상 중저소득국에 해당하며, 2017년 HDI指數에서 전 세계 189개국 중 142위를 차지했다. 6~59개월 아동의 26%가 만성적 영양결핍 상태에 있으며, 기후변화로 인한 잦은 가뭄으로 8백 50만 명에 대한 식량 구호가 필요한 상황이다. 특히 소말리아, 남수단, 수단 등에서 유입되어 26개 난민캠프에 수용된 65만 명에 대해 긴급한 식량 지원이 필요하며, WFP는 3백 3십만 명을 대상으로 긴급구호 사업, 70만 명을 대상으로 난민지원사업을 추진 중에 있다. 난민사업은 일반 식량 지원사업, 영유아 및 여성을 대상으로 하는 영양지원사업, 학교 급식사업 등이다.

케냐에 대한 WFP의 전략(Country Strategic Plan 2018~2023)에서는 식량 접근성 개선, 지속가능한 식량시스템 개선 등을 주요 목표로 한다(WFP, 2019c).

4) 우간다

우간다의 2018년 HDI指數는 189개국 중 162위를 차지했다. DAC의 수원국 분류상 최빈국에 해당하며, 6~59개월 아동의 32%가 만성적 영양결핍 상태에 있다. 특히 지난 2년간 남수단, 콩고민주공화국, 부룬디 등에서 유입된 난민이 3배 급증하여 이들을 위한 지원이 시급한 상황이다. 나일강 남서쪽 및 서쪽 지방 13개 난민캠프에서 1백만 명을 대상으로 WFP가 지원사업을 수행 중에 있으며, 옥수수, 수수, 쌀, 콩 등을 월단위로 난민가구에 직접 지급하고 있다.

WFP의 우간다 국가 지원전략(Country Strategic Plan 2018~2022) 이행을 통해 식량 접근성 개선, 영양결핍 극복, 소농의 생산성 및 소득 증대, 역량 강화 등을 목표로 사업을 추진 중에 있다(WFP, 2019d).

2. 우리나라 식량 원조 사업 추진 현황 및 성과관리 방안

1) 사업 현황 및 국내 이해관계자 분석

우리나라 농림축산식품부는 2018년부터 매년 460억 원의 예산으로 중동 및 아프리카 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)에 우리쌀 5만 톤을 지원하고 있다. 이는 농식품부 ODA 예산(19년도 기준)의 약 60%에 해당한다. WFP가 우리 정부로부터 지원받는 예산 중 미국 구매 대금을 우리나라 농식품부에 지불하는 형태로 추진되며, 판매가격은 장립종 국제가격의 평균가격으로 산정된다. 2019년도 기준으로, 2017년에 생산되어 정부가 보관하던 쌀을 구매, 조달하는 방식으로 지원한다(정부 관리 양곡 중 식용으로 공급되는 구곡 '상'등급 기준).

국내 가공 및 선적 절차는 우리나라 농림축산식품부, 해상운송 및 현지 배분은 WFP가 담

당하고 있으며, 원조 이후 모니터링 등은 공동으로 수행한다. 농림축산식품부는 총괄 기관으로, 원조의 추진계획을 수립하고, 유관기관(농산물품질관리원, 검역본부, 지자체, aT 센터, 관세청, 항만공사 등) 간의 협업을 조율하는 역할을 한다.

aT(농산물유통공사)는 양곡관리법 제24조(업무대행)에 따라 식량지원사업을 담당하게 된다. 용역업체(포장재 제작, 국내운송·선적) 입찰 선정 및 계약, 선적항구 지정, 운송·선적 진행 상황 점검, 수출서류 발급 및 신청 등 행정 지원, WFP(선적부서) 해상운송 선박 연계, 선적 및 출항식 개최, 기록물 정리, 부대비용 정산, 선적 이후 모니터링 등 국내 실무를 담당한다.

검역본부는 쌀에서 발생하는 병해충 검사, 원료곡 훈증 소독 및 도정공장 방제 실시 지도, 병해충 발견 쌀 수송차량 회차 및 훈증 소독 명령을 내리는 역할을 한다. 농산물품질관리원은 원료곡의 품위검사, 도정과정에서 쌀 품위 변화 및 흡습방지, 품질 및 수량검사의 역할을 한다. 지자체는 원료곡의 방출을 지시하는 역할을 한다. 대한곡물협회는 정부관리양곡 가공(도정)을 관리하고, 정부양곡 운송업체가 원료곡 수송을 담당하게 된다.

2) 사업 추진 경과

사업의 첫 해인 2018년 4개국 대상 총 5만 톤의 쌀이 지원되었으며, 2019년에도 같은 방식으로 지원될 예정이다. 예멘과 에티오피아는 각각 2018년 1만 7천 톤, 1만 5천 톤에서 2019년 1만 9천 톤, 1만 6천 톤으로 증가했으나, 케냐는 2018년 1만 3천 톤에서 2019년 1만 톤으로 감소, 우간다는 5천 톤을 유지하고 있다. 지원 물량의 증감은 WFP, 수원국 대상 정부와 우리 정부간 논의를 통해 조정되고 있으며, 2018년의 지원대상과 수혜자수 등 구체적인 지원 실적은 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> '개도국 대상 식량원조 사업' 지원 실적

수원국	원조물량		'18 지원 현황
	'18년	'19년	
예멘	17천 톤	19천 톤	아비안 등 5개 지역, 21만 가구(120만 명) * 가구당 40 kg(포대로 지원)
에티오피아	15천 톤	16천 톤	돌로아도 등 2개 난민캠프 난민(25.7만 명) * 1인당 15 kg(food basket으로 지원)
케냐	13천 톤	10천 톤	카쿠마 등 2개 난민캠프 난민(38만 명) 소말리 지역 주민(강제 이주민 50만 명 거주) * 1인당 7.5 kg(food basket으로 지원)
우간다	5천 톤	5천 톤	나키바레 등 7개 난민캠프 난민(42만 명) * 1인당 12 kg(food basket으로 지원)

출처: 농식품부 내부자료(식량원조협약(FAC) 및 WFP를 통한 쌀 식량원조 추진계획(안)).

3) 사업 성과관리 방안

(1) 성과 측정 지표

식량원조는 인도주의 사업으로 구분되기 때문에 통상적인 양자사업에서 요구하는 ‘사업 성과관리’의 원칙과 방식에 부합하기는 어렵다. <표 5>에서와 같이 사업의 성과는 ‘(식량, 현금, 바우처 등을 지원 받은) 수혜자 수’, ‘배분된 식량의 양’, ‘수혜가구별 식량지원 빈도’ 등 산출물(output) 수준에서 측정, 모니터링 한다. 다만, 식량지원의 목적이 기아인구의 감소와 영유아의 영양개선에 있으므로 사업의 성과관리를 위해서 WFP가 제시한 성과관리 지표인 ‘식량섭취지수(Dietary Diversity Score, 이하 DDS)’와 ‘대처전략지수(Coping Strategy Index, 이하 CSI)’에 대한 모니터링과 관리가 반드시 필요하다.

식량섭취지수(DDS)는 가구단위의 식량 접근성, 개인의 식량 섭취 행태와 관련한 정보이기 때문에 자료를 수집과 분석하는데 상당한 기술과 비용이 요구되는 지표이다. 특히 식량의 섭취는 정량적인 지표이고, 식량의 종류가 다양하기 때문에 질문지와 평가 방법을 쉽고 간단하게 작성해야 한다. 예를 들어, 지난 24시간 동안 섭취한 식량의 종류와 양에 대해 조사하는 과정에서 식량군을 만들어 조사하는 방식을 의미한다(Kennedy et al., 2011).

대처전략지수(CSI)는 가구단위의 식량안보를 측정하는 지표로서, 다른 식량안보 측정 지표에 비해 간단하고 측정이 용이한 장점이 있어 활용도가 높은 지표이다. 식이변화(경제적인 이유로 선호하던 식량을 덜 먹게 되는 변화), 가구 단위 단기 식량 가용성의 증가(식량을 지인에게 빌려오거나, 외상으로 구매하거나, 사냥 또는 야생의 작물을 채취하거나, 다음 작기를 위해 저장해둔 종자를 섭취하는 행위), 가족 수의 감소(친인척에게 아이를 보내거나, 구걸을 하는 행위), 배급 전략의 변화(식사량이나 횟수를 줄이거나, 아이를 위해 어른이 섭취량을 줄이거나, 노동하는 가족 구성원 먼저 식사를 하거나, 하루 종일 굶는 행위) 등을 설문을 통해 조사하게 된다(Maxwell et al., 2008). 특히 동 사업은 난민을 대상으로 지원하고 있으므로, CSI는 사업의 성과를 직관적으로 나타낼 수 있는 지표라고 할 수 있다.

동 사업은 식량지원에서 나아가 영양개선을 목표로 한다. 하지만, 영양은 적절한 식량의 섭취뿐만 아니라 물, 위생, 질병 등과도 연계가 있기 때문에 다소간 측정하기 어려운 측면이 있다(Lentz et al., 2013). 또한, 식량 지원에서 섭취, 영양결핍을 극복하여 영양상태 개선 등의 성과 측정을 위해서는 장기간의 사업 추진이 필요하다.

(2) 성과관리 방안

사업의 투입(input)은 예산 460억 원, 활동(activity)은 총 4개국 225만 7천 명을 대상으로 우리쌀 5만 톤을 지원하는 것이다. 2018년의 수혜대상자는 총 4개국 225만 7천 명이다. 산출물(output)은 식량 지원 활동의 결과이며, 사업의 성과(outcome)은 기아 인구의 감소

와 영양개선이다.

구체적인 성과는 성과지표인 ‘식량섭취지수(DDS)’와 ‘대처전략지수(CSI)’의 개선이다. 2018년 기준 DDS 5.0 이상, CSI 11.68 이하로 목표치를 산정하였으며, 해당 지표를 현장 조사를 통해 매년 Standard Project Report(SCR)를 발행할 예정이다. 측정주기(분기별), 평가주기(연 1회)의 시기와 절차, 보고 및 결과 환류는 기본적으로 WFP의 방식을 따른다. 다만, 동 사업은 긴급구호 차원의 식량지원 사업이므로, 분기별로 측정되는 성과 지표의 측정 결과가 차년도 사업에 반영되는 시간이 통상적인 양자사업에 비해 짧아야 하므로, 이에 대한 고려가 제도적으로 필요한 상황이다.

또한, 저장 시 발생하는 병해충 관리, 쌀의 품질 관리, 포장 단위, 분배 절차와 방식 등, 구매(조달), 배송, 분배 과정에서 발생 가능한 위험 요소를 사전에 진단하고 대응 방안을 마련해 놓아야 할 것이다. 농산물의 현물 지원인 사업인 만큼 구매단계부터 수혜자에게 전달되기까지 쌀의 수확 후 관리 측면에서 품질 유지와 관련한 기술적인 보완이 필요하다.

IV. 결론 및 정책 제언

전세계 인구의 약 1/9인 8억 2천 1백만 명은 영양실조 상태에 있다. 분쟁과 가뭄, 홍수 등의 자연 재해로 인한 난민은 지속적으로 유입되고 있으며, 도시화로 인한 농촌지역의 인구 감소 등 개발도상국의 농업·농촌은 여러모로 어려운 상황에 처해 있다.

본 고에서는 중동과 동아프리카지역 4개국(예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다)의 난민 225만 7천 명을 대상으로 우리쌀 5만 톤(460억 원)을 지원한 사업의 추진 배경과 목적, 성과목표를 검토하였다. 지속가능개발목표(SDGs) 2번 목표는 “기아의 종식, 식량 안보 및 영양개선, 지속 가능한 농업 강화”로, 기아 종식을 위한 필수요건이 식량의 확보이며, 식량 섭취를 통한 영양개선이 뒤를 따른다. 하지만, 농업 생산 기반이 없는 난민은 만성적인 식량 부족을 겪을 수밖에 없는 상황이므로, 구조적·장기적인 문제 해결 방안이 필요하다. 하지만, 난민 발생의 원인이 국가간 혹은 국내 분쟁과 갈등이 주된 이유라면 이에 대한 해결 방안은 자칫 국내·외적인 정치 개입과도 연관될 수 있으므로 단순히 바라볼 수는 없을 것이다.

또한, 농업과 식량 문제는 식량의 생산-공급 시스템, 농업의 가치사슬 확대와 같이 국가의 경계를 넘어서는 지역 단위, 나아가 글로벌한 단위에서 연계로 확대되는 분야이다. 식량지원 은 인도적 지원차원에서 추진하는 사업이지만, 원조효과성 제고와 농업의 무역 측면에서 고려해야 하는 국제적 규범과 규약 등이 다양하고 복잡할 수 있다. 이러한 측면에서 국제적 원칙을 존중하고 시행하는 정책이 필요하다.

OECD DAC 가입 10년이 지난 중견 공여국으로서 국제사회에서 우리나라에 요구하는 것은 단순한 예산의 증액뿐만 아니라, 우리나라의 개발경험이 개발도상국에 전달되

는데 있다고 여겨진다. 우리나라 쌀의 잉여분을 현물지원하는 것에 그치지 않고, 영양 개선으로 이어질 수 있도록 지원 방식, 성과관리 방안에 대한 구체적인 실행계획이 요구된다. 또한, 식량 지원은 SDGs 2번과 직결되는 목표를 갖지만, 빈곤 극복을 하는 과정에서 도래하는 사회의 안정(SDGs 16)과 다양한 이해관계자간의 파트너십(SDGs 17) 등 여러 목표 달성과도 연관이 있는 활동이다.

한편, 농업 및 긴급구호 분야에 전문성 있는 국제기구인 세계식량계획(WFP)을 통해서 식량을 지원하고 있는데, 국제기구를 통한 식량의 전달은 분배의 투명성, 신속한 실행 등의 장점은 있을 수 있으나, 비용이 많이 드는 단점이 있다. 본 고에서 소개한 사업의 경우, 총 사업비 460억 원 중 원곡대는 226억 원인 반면, 해상운송비, 내륙운송비, 배급 및 저장, 모니터링 비용을 포함한 부대비용이 234억 원으로 조사되었다. 사업 추진의 목적과 이를 이행하는 방법에 대한 고민이 필요한 지점이다.

우리나라 인도적 지원 전략의 기본 방향(외교부, 2015)에서는 국제사회 보편적 인도주의 원칙을 준수하되, 지원의 효과성 제고 측면에서 인도적 지원과 개발협력의 연계를 강화하는 것을 강조하고 있다. 본 고에서 살펴본 우리나라 쌀 지원사업의 경우 성과관리 관점에서 예산 배분의 효율성, 사업 성과(outcome) 등에 대한 전략적 검토가 필요하다. 또한, 인도적 지원 전략 중 하나로 ‘통일지향적 인도적 지원 모색’을 목표로 하는바, 향후 한반도내 상황에 실질적인 지원이 될 수 있도록 국제사회와 협력방안을 구체화하는 준비가 필요하다.

참고문헌

- 국무조정실. (2019). '19년 국제개발협력 종합시행계획(안). 관계부처합동.
- 김영록. (2017). 식량원조협약 가입을 통해 새로운 가치로 태어나는 우리 쌀. *통상법률*, 137, 3-8.
- 김태훈, 김지연. (2013). 『식량안보 지표 개발 연구』. 한국농촌경제연구원 정책연구보고서.
- 김한호, 안병일, 남대희, 배은영, 류홍보, 한보현. (2016). *쌀 해외 수요확대(수출, 식량원조 등) 방안연구*. 서울: 서울대학교 산학협력단.
- 농림축산식품부 (2019, 5월 10일) 우리쌀, 세계 어려운 이웃과 함께 나눕니다. *농림축산식품부 보도자료*.
- 농림축산식품부 내부자료. *식량원조협약(FAC) 및 WFP를 통한 쌀 식량원조 추진계획(안)*.
- 농림축산식품부. (2017, 2월 9일). 농식품부, 식량원조협약(FAC) 연내 가입 추진. *농림축산식품부 보도자료*.
- 농림축산식품부. (2018, 2월 21일). 우리 쌀 5만톤을 활용한 식량원조 대상국 확정. *농림축산식품부 보도자료*.

- 외교부. (2015). 우리나라의 인도적 지원 전략. 제21차 국제개발협력위원회 의결안건(제21-3호).
- 외교부. (n.d.). 외교 정책: 조약·국제법. Retrieved from http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3835/contents.do
- 유종선. (2013). 자유주의 식량안보론의 비판적 고찰. *한국동북아논총*, 66, 257-277.
- 이명수. (2010). 식량원조에도 지켜야 할 규칙이 있다. *시선집중 GS&J*, 95, 1-16.
- 이효정. (2015). SDGs 2: 식량안보기아의 종식, 식량안보 및 영양개선과 지속가능 농업 강화. 김인 외 26인 (공저), *지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안*(제2장, p. 21-39). 성남: 한국국제협력단.
- 최춘흠, 김영윤, 최수영. (2008). *UN기구의 지원체제와 대북 활동*. 서울: 통일연구원.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2018). *The state of food security and nutrition in the world 2018: Building climate resilience for food security and nutrition*. Rome: FAO.
- FAO. (2006). *Food security* (Policy brief issue 2). Rome: FAO.
- FAO. (2015). *The state of food and agriculture*. Rome: FAO.
- INDDEX Project. (2018). *Data4Diets: Building blocks for diet-related food security analysis*. Retrieved from <https://inddex.nutrition.tufts.edu/data4diets>
- Kennedy, G., Ballard, T., & Dop, M. (2011). *Guidelines for measuring household and individual dietary diversity*. FAO/EU.
- Lentz, E. C., & Christopher, B. B. (2013). The economics and nutritional impacts of food assistance policies and programs. *Food Policy*, 42, 151-163.
- Maxwell, D., & Caldwell, R. (2008). *The coping strategies index: Field methods manual*. USAID/WFP/CARE International/Feinstein International Center/TANGO.
- OECD. (2016). *Better policies for sustainable development 2016: A new framework for policy coherence*. Paris: OECD.
- WFP. (2019a). WFP Yemen Country Brief.
- WFP. (2019b). WFP Ethiopia Country Brief.
- WFP. (2019c). WFP Kenya Country Brief.
- WFP. (2019d). WFP Uganda Country Brief.

논문 접수일: 2019.6.11.

수정논문 접수일: 2019.6.27.

게재 확정일: 2019.6.28.

A Case Study on Food Assistance Project of Korea through International Organizations and Policy Suggestion

Hyojung Lee (Korea Rural Economic Institute)

Abstract

Korea has officially joined the Food Assistance Convention (FAC) in 2018. Four countries (Yemen, Ethiopia, Kenya, and Uganda) that have been suffering from a food crisis due to frequent wars, conflicts, and natural disasters caused by climate change are selected for food assistance projects.

The purpose of this article is to analyse a case of food aid project supported by Korea through the World Food Program (WFP), an international organization specialized in agriculture and food relief projects. It analyses the current state of food security and WFP strategy of the targeted countries, and aims to suggest policy on project performance management in terms of monitoring and performance evaluation. In the context of humanitarian assistance, food aid activities aim to end hunger and improve nutrition, but as a grant aid project, rigorous plans are needed to manage the performance of the project.

Key words: Sustainable Development Goals, Food Security, Food Assistance, Project Performance Management