

식량원조협약 가입을 통해 새로운 가치로 태어나는 우리 쌀



농림축산식품부 장관 김 영 록

지속가능한 발전 연구의 선구자이자 유명 경제학자인 제프리 삭스 교수는 그의 저서 「빈곤의 종말」, 「지속가능한 발전의 시대」 등에서 공적개발원조의 중요성에 대해 말했다. ‘발전 사다리의 첫 단계’를 오를 힘도 없는 극단적 빈곤에 빠진 국가들이 국제사회 원조를 통한 농업, 교육, 보건 분야 등의 주요투자로 사다리의 첫 단계에 오르게 되고, 자립적 성장으로 이어져 빈곤의 종식이 가능하다는 주장이다. 아울러, 한국을 공적원조를 통해 발전 기반을 마련하고 경제성장을 이루어 국제사회의 원조국이 된 좋은 사례로 제시하는 것도 잊지 않았다.

우리나라는 2010년도에 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 회원국이 되면서, 국제사회에서 공여국으로서 위치를 자리매김하게 되었다.

이로써 국제사회로부터 개발원조를 받던 수원국에서 개발원조를 지원하는 공여국으로 전환한 최초의 국가가 되었다.

우리 정부는 OECD DAC 회원국으로서 원조규모를 확대하기 위해 노력하고 있으며, '20년까지 국민총소득(GNI) 대비 0.2%, '30년까지 DAC 회원국 평균수준인 0.3% 달성을 목표로 하고 있다.

그러나 우리 해외원조의 80%가 인프라 개발 등에 집중되어 있고, 전체 ODA 규모 대비 인도적 지원 비중은 1.7%로 미국 등 주요국은 물론 DAC 회원국 평균에도 훨씬 미치지 못하고 있다.¹⁾ 인도적 지원에 대한 수요는 세계적으로 분쟁, 자연재해, 신종 감염병 등이 확산됨에 따라 증가하고 있다. 이에 대응하여 정부는 인도적 지원 규모를 지속적으로 확대할 계획이다.²⁾

1) 주요국 ODA 대비 인도적 지원 총액('13년) : 미국 15%, 영국 10%, 일본 9%, 스웨덴 14%, 스페인 13%(DAC 평균 6%)

전 세계적으로 지속적인 분쟁, 심각한 가뭄, 경제적 불안정성 등으로 8억명 이상이 식량부족에 처해있다. 또한, 기아로 인해 3백만 명 이상의 어린이들이 숨지고 있으며, 1억6천만명의 아이들은 신체적·인지적 능력을 저하시키는 발육장애를 겪고 있다.³⁾ 식량부족으로 고통 받고 있는 사람들을 위한 식량원조와 관련하여 우리나라의 적극적인 참여가 필요한 부분이다.

대외 식량원조는 이러한 정부의 공적 원조와 인도적 지원 확대 기조에 따라 책임성 있는 국제사회의 일원으로서 우리나라의 역할을 실현하는 하나의 방안이다.

정부는 장기적이고 안정적인 식량원조를 본격적으로 수행하기 위해 연내 식량원조협약(Food Assistance Convention, FAC) 가입을 목표로 관계기관 협의와 국무회의 의결, 대통령 재가 등을 완료하고 국내절차로 FAC가입(안)에 대한 국회비준 동의만 남겨두고 있다.⁴⁾

국내절차가 마무리되면 FAC사무국에 가입신청을 하여 승인을 받고, UN에 가입문서를 기탁함으로써 협약을 적용받게 된다.

식량원조협약의 전신인 Food Aid Convention은 1967년 8개 식량원조국가들(호주, 캐나다, EU, 노르웨이, 일본, 스위스, 미국, 아르헨티나)이 국제곡물협약(International Grains Convention)의 부속협약으로 채택하면서 시작되었다. 그 후, 2013년부터 국제곡물협약과 분리하여 독자적인 다자조약으로서 식량원조협약(Food Assistance Convention)이 출범하였고, 현재, 미국, EU, 일본 등 14개 회원국⁵⁾이 참여하고 있다.

FAC는 가장 취약한 인구의 생명을 구하고, 기아를 줄이며, 식량안보를 증진하고 영양상태를 개선하는 것을 목적으로(협약 제1조). 식량원조 일반 원칙, 식량원조 효과성 원칙, 식량원조 제공 원칙, 식량원조 책무성 원칙 등의 원칙을 규정하고 있다.(제2조)

2) '16~'20년 제2차 국제개발 협력 기본계획(부처 합동)

3) Food Assistance Convention 2013 Annual Report

4) 경제장관회의('17.1.18), 국정현안 관계장관회의(2.9), 대외경제장관회의(3.24), 무상원조관계기관협의회('17.5.2), 국제개발협력위원회(6.30, 국무총리 주재), 국무회의 의결(8.29), 대통령 재가(9.18) 등 관련절차 완료

5) 미국, EU, 캐나다, 일본, 호주, 스위스, 덴마크, 스웨덴, 러시아, 핀란드, 룩셈부르크, 오스트리아, 스페인, 슬로베니아

- 일반 원칙(General Principles): 식품원조가 취약인구의 식품 및 영양 수요충족을 위해 가장 효과적이고 적절한 수단인 경우에만 원조 제공, 수원국의 장기적인 복구 및 개발 목적을 고려, 취약인구 등의 생계 보호·자조능력·회복력을 강화, 수혜자의 의존성 완화 및 수혜자에 대한 직·간접적 부정적 영향 최소화, 역내 생산·시장조건·마케팅 구조·상업교역·필수품 가격에 부정적 영양 방지, 가능한 완전한 공여 (grant) 형태로 원조
- 효과성 원칙: 연관비용(associated cost)을 최소화, 식품원조 프로그램의 효과성·효율성제고를 위한 협력·조정·정보공유 적극 추진, 가능한 식품원조에 필요한 물품을 역내에서 구입, 조건 없는 현금지원 방식 확대 등
- 제공 원칙: 취약인구의 식품 및 영양상 수요(needs)에 따른 목표 설정(target), 수요평가·설계·이행·모니터링, 사후평가 과정에 이해관계자 및 수혜자 참여, 안전·질에 관한 기준 충족 및 수혜자의 문화적 관습 등 존중, 수혜자의 존엄성 존중
- 책무성 원칙: 정책·프로그램·운영상의 책임성 및 투명성 강화, 식품원조 활동의 결과 및 영향에 대한 정기적이고 투명한 모니터링 및 평가

또한, FAC는 WTO협정상의 어떠한 의무로부터의 일탈도 허용하지 않고, WTO 조항과 충돌이 발생하면 WTO협정이 우선한다는 원칙을 규정하고 있다. 이는 원조를 통해 교역에 영향을 미치는 조치를 취할 경우 WTO협정이 적용되며, 회원국은 식량원조에 관한 WTO 농업협정상의 규정을 준수해야 함을 의미한다.(제3조)

회원국은 매년 금액 또는 물량기준으로 식량원조 규모를 약정해야하는데, 이를 최소연간약정이라 부른다. 또한, 원조 형태는 80% 이상이 무상원조이어야 하

며, 가능한 이 비율을 초과하도록 노력해야한다.(제5조)

FAC 회원국은 적격 상품의 제공 및 분배, 현금 및 바우처 제공, 영양관리 등의 활동을 OECD DAC 공적개발원조 대상국 목록에 있는 국가의 취약인구에 대해 실시할 경우 최소연간약정 충족을 위한 적격활동을 이행한 것으로 본다.(제4조)

이 밖에도 협약에는 식량원조위원회 설립, 회의 개최, 사무국, 분쟁해결, 가입과 탈퇴 등에 대해서 규정하고 있다.

회원국은 매년 물량 또는 금액 기준 최소연간약정을 서약하여 현금 또는 곡물(쌀 포함), 긴급구호 물품 등을 기여하는데, 주요국별 원조현황은 다음과 같다.

< 최소연간약정 규모('17) >

* 공약내용은 최소이행물량이며, 초과 원조 가능

	국가명	약정 금액	US 달러 환산 (\$백만)		국가명	약정 금액	US 달러 환산 (\$백만)
1	미국	\$22억	2,200	8	덴마크	DKK185 백만	25.86
2	EU	€350 백만	363.74	9	러시아	\$15백만	15
3	캐나다	C\$250 백만	185.94	10	스페인	€10백만	10.4
4	일본	JPY 100억	84.59	11	핀란드	€6백만	6.24
5	호주	A\$80 백만	57.66	12	룩셈부르크	€4백만	4.16
6	스위스	CHF 34백만	33.04	13	오스트리아	€1.495 백만	1.55
7	스웨덴	SEK 200백만	32.98	14	슬로베니아	€3만	0.031
합 계			2,957.95				

* \$환산 금액은 '17.1.3 기준 환율 적용하여 환산

미국은 EU, 스페인과 더불어 원조공약액을 증가시키고 있는데, 2013년에는 40여개국에 20억 달러의 식량원조를 제공함으로써 공약액인 16억불을 초과 달성했다. 현물 79%, 현금 19% 및 기타사업 2%의 비중으로 지원하고 있다.

미국은 긴급원조를 이유로 한 단기원조(Emergency Programs)와 기아 및 영양실조를 이유로 한 장기 개발원조(Development Programs, Nutritional Support Programs)로 나누어 원조계획을 수립하고 있다. 2013년 기준, 현물형태의 식량원조 10억불을 포함해서 긴급원조는 26개국 2천2백만명 대상 15억 5천만달러를 지원하였고, 어린이와 임산부 등의 영양실조 예방, 농업생산성 향상 등 식량안보에 주안점을 두는 식량개발원조(developmental food assistance) 형태로 4억 8천만 달러를 지원하였다.

EU 역시 공약물량을 초과하여 지원하고 있는데(€457백만), 현물 73%, 현금 27%의 비중으로 공여하고 있다. 약정 물량을 지속적으로 증가시켜오고 있으며, WFP(46%), 국제적십자위원회(10%), UNICEF 등을 통해 시리아, 필리핀, 중앙아프리카 공화국 등 53개국에 지원하고 있다.

EU는 대외원조 전담조직인 ECHO(European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)를 통해 대외원조활동을 체계적으로 수행하고 있으며, ECHO는 140여개국에서 원조활동 수행 및 모니터링을 실시하고 있다.

일본은 1967년 Food Aid Convention의 원 회원국의 하나로 '68년부터 식량원조를 시작하여, 미국, 캐나다, EU에 이어 4번째 공여국이다. 2013년부터 FAC 체제로 이행 이후 일본은 100억 엔을 최소원조공약액으로 약정하고 이를 유지하고 있다.

크게 양자간 식량원조와 WFP 등 국제기구를 통한 식량원조로 구분하여 지원하고 있으며, '01~'10년간 총 16백억엔으로 290만톤의 곡물을 공여했다. 이 중 쌀은 총원조 금액의 53%를 차지하였다. 일본은 수원국 또는 국제기구에 현금을 지원하고, 일본측에서 지정한 조달대리기관((재)일본국제협력시스템, 크라운에이전트)을 통해 식량을 구입하도록 하여 원조를 추진하고 있다.

국제법적으로 현물지원에 대한 제한조건은 없으며 실제로 FAC 회원국의 전체 공여량 중 현물 공여의 비중은 76%에 달한다⁶⁾. 다만, 우리나라는 쌀관세화 유예

6) 주요국 총 공여금액(현물비율) : (미국) 30억불(79%), (EU) 6억불(73%), (캐나다) 2.5억불(75%) 등

기간 중에는 과잉생산분을 현물 원조할 경우 수출국의 문제제기 가능성이 있어, 2015년 쌀 관세화 이후, 식량원조협약 관련 타국가 사례, 국제규범 합치성 분석 등 가입을 위한 검토를 본격 추진하게 되었다.

정부는 FAC에 가입한 이후 최소공여 금액으로 460억원(약 4천만불)을 약정하고, 정부와 WFP간 MOU를 체결하여 WFP에 한국산 쌀 약 5만톤에 대한 구매, 운반, 배분, 모니터링 등의 업무를 위탁하여 원조를 추진할 예정이다. 수원국은 긴급구호 필요성, 부대비용, 국제협력 잠재성 등을 고려하여 5개국 내외로 선정할 계획이며, 정부는 WFP와 이와 관련한 논의를 진행 중에 있다. WFP는 식량원조를 통한 개도국 경제 사회발전 도모 및 식량안보 증진을 목적으로 창설된 UN 최대 인도적 지원 기구로 전 세계 식량원조의 60% 이상을 담당한다. 주요국의 자발적 기여금 약 59억달러('16년)를 활용하여 80여개국의 8천만명 이상을 대상으로 긴급구호 및 개발원조 활동을 실시하고 있다.⁸⁾

우리나라는 식량원조협약 가입을 통해,

인류 공통의 문제인 취약인구에 대한 식량지원 이슈를 정기적으로 협의하고, 관련 정보를 체계적으로 공유하며, 국제사회에 해결방안을 제시한다는 점에서 세계 식량원조 정책을 수립하는 데 기여하게 된다. 또한, 국제사회의 인도적 지원 수요 확대에 대응하여, FAC 가입으로 인도적 지원 수요에 적극적으로 참여함으로써 책임감 있는 국제 사회 구성원의 역할을 다할 수 있게 되었다.

또한, 식습관 변화로 감소하는 쌀 수요에 따라 연간 20~30만톤의 초과생산이 발생하여 구조적 공급과잉에 처한 쌀문제와 관련하여 5만톤의 국산쌀을 해외 원조로 활용하게 되면서 쌀의 수급관리에도 도움을 줄 것으로 예상된다.

우리나라의 식량원조협약 가입 추진 소식과 관련하여, 많은 국민들이 과거 우리나라가 어려울 당시 도움 받던 시절을 회상하며 국제사회에서 우리나라의 달라진 위상에 자부심을 나타냈다. 한편, 한국전쟁 참전국이었다가 지금은 기상이변으로 인한 가뭄과 주변국 난민들의 유입으로 식량난을 겪고 있는 에디오피아 같은 나라에 식량원조를 통해 보답해야한

7) 관세화 유예기간중에는 농업협정문 부속서 5에 따라 효과적인 생산제한 조치 의무가 있음

8) WFP를 통한 원조비중('15) : 호주(100%), 스웨덴(100%), 미국(66%), 오스트리아(85%), 러시아(70%), 캐나다(65%), 스페인(41%), EU(39%)

다는 성숙한 국민의식을 보여주는 분들도 있었다.

우리나라는 해방 이후 1990년대 후반까지 약 127억불 규모의 ODA를 지원 받았다. 식량지원·의약품 등의 긴급구호부터 구조조정 프로그램까지 다양하게 우리나라에 제공된 원조는 우리나라의 경제 사회 발전에 일조하였으며, ODA를 통한 우리나라의 성장은 국제사회에서 좋은 모델로 인식되고 있다.

특히, 생산성을 높이고 기능성 농산물을 생산하는 품종개발에서부터 ICT 기술을 활용한 스마트팜 도입, 농산물 생산을 가공·유통 등과 접목하여 부가가치를 창출하는 6차산업화까지 우리나라 농업분야의 성과에 대해 많은 개도국에서 경험과 노하우를 공유하기를 희망하고 있다. 이에 아시아, 아프리카 등의 개도국을 대상으로 영농기술교육을 통한 기술전수 및 관개·저장 시설 등 농업 인프라 지원 등 '17년 기준 16개국을 대상으로 26개 사업을 실시하고 있다.

연내 식량원조협약(FAC) 가입을 추진하여 내년부터 기아로 고통받는 개도국을 대상으로 우리 쌀을 지원하게 된 것은 여러 가지 측면에서 의미있는 일이다. 대외적으로 식량원조 공여국으로서 국격을 높이고, 국민들의 노력으로 일궈낸 경제 성장을 통한 국가 위상 변화에 국민들의 자긍심을 고취하는 한편, 안정적인 쌀 수급 관리에 기여하기 때문이다.

쌀은 농업생산액과 재배 농가 비중에서 각각 15%와 57%를 차지하고 있으며, 이러한 수치적 접근 이외에도 쌀은 우리 민족의 역사와 문화에서 매우 중요한 작물이다. 우리나라 생명산업의 근간이 되는 쌀이 우리나라 대외 국격을 높이는데 활용되는 것은 그 가치의 새로운 발현이라고 할 수 있다. 이와 더불어, 정부는 생산자·소비자와 함께 쌀 산업의 지속 가능한 발전을 위해 경쟁력과 자생력을 높이기 위한 정책을 적극 추진할 계획이다.