토의용 논문 W38 | 2014. 2.

글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 전략 및 시사점

이 대 섭 연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당

이 대 섭 연구위원 연구 총괄

머 리 말

최근 우리나라는 국제사회의 요구에 부응하기 위해 UN을 비롯한 국제기구의 분담금을 증가시키면서 글로벌 식량안보 강화를 위한 노력에 관심을 기울이고 있다. 하지만 우리나라의 글로벌 전략은 아직까지 문서화되어있지 못하며 이를 위한 연구 또한 미미한 실정이다.

글로벌 식량안보 강화를 위한 우리나라의 노력과 국제사회에서의 위상을 고려할 때 국제적으로 논의되고 있는 동향과 미국의 전략을 파악하는 것은 기초적인 정보를 수집하는 것이라 할 수 있다. 본 연구는 국제사회에서 미국이 주도가 되어 논의되고 있는 식량안보 강화를 위한 동향과 실질적으로 지원되고 있는 현황, 그리고 미국이 이를 위해 추진하고 있는 전략 등에 초점을 두고 있다. 더불어 파악된 동향 및 전략을 토대로 우리의 현실을 파악하고 향후 나아가야 하는 방향을 제시하고자 하였다.

본 연구를 위해 노력한 연구자와 자료 수집 및 경험 공유에 도움을 주신 USDA와 USAID 관계자께 감사드리며, 아낌없는 조언을 해준 미국 Auburn 대학 Deacue Fields 교수와 동료 교수들께도 감사드린다.

2014. 2.

한국농촌경제연구원장 **최 세 균**

요 약

○ 국제적으로 인식하고 있는 식량안보에 대한 개념은 개별국가의 자급률 증가 등과 다르게 포괄적으로 정의되고 있다.

- 가용성(Availability): 충분한 식량이 있느냐의 문제
- 접근성(Accessibility): 개별 국민이 소비하고자 하는 식량을 저렴한 가격에 구입 또는 확보할 수 있느냐의 문제
- 영양효율성(Utilization): 소비하는 식량이 인간에게 필요한 영양소를 포함하고 있어 효율적인 영양섭취를 하고 있느냐의 문제
- 안정성(Stability): 필요한 식량을 안정적으로 공급할 수 있느냐의 문제

○ 2010년 이후에도 세계적으로 9.25억 명, 즉 세계인구의 약 7분의 1이 영양결핍 문제를 안고 있다. 오바마 미국 대통령은 2009년 이탈리아 라퀼라 공동선언에서 220억 달러의 지원을 통해 글로벌 식량안보를 강화하겠다고 언급하였다.

- 미국은 국무부가 총괄하는 'Feed the Future'를 창설하여 글로벌 식량안보강화를 위해 지속적인 관심을 표명하고 있다.
- 미국 농무성은 '식량안보 실행 계획'을 수립하고 축적된 농업 관련 연구결과 공유 및 전파, 농업생산 기술 전수, 농산업 투자 확대를 통해 저개발국 역량을 강화하고 시장정보 및 통계 자료 제공과 경제 분석을 지원하여 글로벌 식량안보 강화에 일조하고 있다.

○ 최근 우리나라는 개도국 식량안보 강화를 위한 사업을 추진하고 있다. 우리나라도 글로벌 식량안보에 대한 관심은 고조되고 있으나 실질적으로 이를 위해 효과적인 지원이 시행되지 못하고 있는 실정이다.

- 따라서 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 지원 전략을 벤치마킹하여

향후 식량안보와 관련된 국제개발협력 사업을 보다 효율적으로 추진할 필요가 있다.

- 본 연구의 목적은 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 지원 전략 파악을 토대로 개도국 식량안보 강화를 위한 우리나라 농정성과 확산 사업의 효과적인 추진을 지원하고 장기적인 추진 전략수립을 위한 기초자료를 제공하는 것이다.

○ 미국은 글로벌 식량안보 강화를 위해 세 가지 분야에 집중하여 55억 달러의 자금을 지원하기로 결정하였다. 세 가지 분야는 인도적 차원의 긴급지원, 식량안보 강화에 필요한 개발협력과 국제무역의 기회를 확대하기 위한 첨단기술 분야로 분류할 수 있다.

- 특히, 미국이 중요하게 고려하는 부분은 수출제한 조치 철회 및 시장을 왜곡하는 정책을 폐지함으로써 농산물 무역을 확대하는 전략을 기초로 식량안보를 강화하는 것이다.

○ 미국의 글로벌 식량안보 정책의 내면은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 농업 생산성 향상 및 국제무역의 활성화를 통해 저개발국에 농산물 공급을 확대하고, 둘째, 식량안보에 취약한 국가의 국민에게 농산물 생산, 유통 및 공급망을 활성화하여 고용창출 및 소득증가를 통해 식량안보를 강화하며, 마지막으로 민간분야의 농업부문 투자확대 독려를 통해 시너지 효과를 극대화하는 전략이다.

○ 미국의 구체적인 실행 전략은 식량안보에 가장 취약한 국가가 밀집해 있는 아프리카에 초점을 두고 있다.

- 예를 들면 아프리카 연맹(Africa Union)의 ‘포괄적인 아프리카 농업개발 프로그램(Comprehensive Africa Agriculture Development Program, CAADP)’에 매년 약 2억 달러를 지원하고 있다.
- 또한 미국은 새천년 개발공사(Millenium Challenge Corporation: MCC)를

통해 농촌 인프라 개발, 연수, 농지개혁에 약 32억 달러를 투자하여 농산물 증산 및 시장 접근성 향상을 통해 식량안보 강화에 노력하고 있다.

○ 미국의 기본적인 전략은 농업개발을 통한 성장을 기초로 하고 있다. 미국은 농업에 종사하는 농촌 인구의 비중이 큰 저개발국의 농업 및 농촌 개발이 경제 전반에 미치는 영향이 클 뿐만 아니라 다수의 빈곤층 주민을 경제 성장 및 개발 과정에 참여시키는 부수적인 결과를 가져올 수 있다고 판단하고 있다.

- 국제개발협력 분야에서 농업생산성 향상과 농촌개발은 성장 및 빈곤 완화에 필수적인 과정이라고 일반적으로 고려되고 있다. 저개발국 빈곤 인구의 대다수가 농촌지역에 거주하고 있고, 이들 대부분이 농업에 종사하고 있기 때문에 농업 및 농촌개발은 그 자체가 성장과 빈곤 해소의 과정이라고 할 수 있기 때문이다.

○ 최근 미국은 국무부를 중심으로 'Feed The Future(FTF)'를 창설하고 대부분의 글로벌 식량안보 정책을 관장하고 있다.

- FTF는 2009년 이탈리아 라퀼라 G8 정상회의에서 세계 식량위기에 대해 긴급하게 대응하기 위해 미국 오바마 대통령이 향후 3년간 농업개발과 식량안보에 35억 불을 지원하기로 약속하고, 이에 타국은 185억 불 지원을 약속(총 220억 불)하면서 창설된 국제협의체이다.
- FTF와 관련된 부처는 약 10개 부처로, 식량안보와 연관된 사업추진이 국회에서 확정되면 사업의 세부 내용을 각 부처가 협의하여 사업에 대한 예산을 부처별로 USAID가 취합하여 주관하기 때문에 복잡한 내부협의를 거쳐야 하는 어려움이 있다. 그럼에도 관계 부처와의 연계강화를 통한 효과적인 사업을 추진하고자 하는 전략은 우리나라에 주는 시사점이 크다.

○ FTF와 더불어 국제개발협력과 관련된 대부분의 프로그램은 국제개발처(U. S. Agency of International Development: USAID)에서 관장하고 있다.

- USAID는 기본적으로 농업·농촌개발이 저개발국의 빈곤 감소와 식량안

보 강화를 위한 최고의 성장 동력이라고 인식하고 있다. USAID는 효율적인 자연자원 활용을 통해 생산성 향상 및 지속가능한 농업 구축으로 저개발국 경제성장에 기여하여 식량안보를 강화하고자 한다.

○ 우리나라의 글로벌 식량안보 강화를 위한 방안은 국제 사회와 공조하는 것이 대부분이다. 예를 들어 UN 및 기타 국제기구를 통한 다자원조사업을 증가하는 것이다.

- 이를 위해 UNDP(개발계획), UNICEF(아동), WFP(식량)와의 전략적 파트너십을 강화하고 있다.
- 양자성 다자 사업은 재원을 UNDP, ILO, UNESCO, WFP, OECD 등에 제공하고, 우리의 개발전략에 부합하며 국제기구 인력진출에 기여하는 방향에서 다자간 신탁기금에 참여하거나 한-ASEAN 신탁기금과 같은 양자적 신탁기금을 운영하는 것이다.

○ 아울러 국제금융기구(International Financial Institutions: IFIs)를 통한 다자원조는 다자개발은행(MDB) 증자, 세계은행(WB) 지분확대, G20 서울개발의제 이행 등 정책적인 환경 변화에 따라 향후 5~8년간 재원을 확대하고자 한다.

- 추진전략은 먼저 국제금융기구에 대한 출자·출연 확대를 통해 우리나라의 영향력을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 지분에 의해 투표권과 상임이사 진출이 결정되는 점을 고려, 기존에 합의된 WB 지분과 다자개발은행 증자에 따른 출자의무를 성실히 이행하는 것이다.

○ 2013년부터 우리나라는 '개도국 식량안보 강화를 위한 우리나라 농정성과 확산(Korea Agricultural Policy Experiences for Food Security: KAPEX)' 사업을 추진하고 있다. 이 사업은 새천년개발목표(MDGs)의 달성을 위하여 식량안보 및 농업·농촌개발을 통한 빈곤탈피가 중요해짐에 따라 우리나라가 글로벌 식량안보를 위해 직접 사업을 추진한다는 의미가 있다.

- 이 사업은 저개발국으로부터 식량안보 강화를 위해 우리나라가 추진하였던 농정경험과 기술 등을 배우고자 하는 수요가 증가함에 따라 그동안 우리나라의 농정성과를 집중적으로 확산시키고자 마련한 것이다.
- 이 사업의 기본적인 목적은 정책담당자 스스로 중장기 개발전략을 수립할 수 있도록 역량을 제고하고, 1990년대 이후 전문가 파견, 조사연구, 연수 등을 통한 기술협력(Technical Cooperation: TC)의 중요성이 증대하고 있는 국제사회의 흐름에 따라 우리나라의 실정에 맞는 사업을 추진하고자 하는 것이다.

○ 한편으로는 다자기구를 통한 간접적인 지원방식과 더불어 식량안보의 전문성을 보유한 조직을 통한 직접적인 지원을 확대하는 방안이 적극 고려되어야 할 것이다.

- 현재 한국농촌경제연구원이 시행하고 있는 KAPEX 사업은 우리나라가 추진하고 있는 글로벌 식량안보 강화와 관련된 유일한 직접지원 방식이다. 하지만 이 사업 또한 2013년에 추진하기 시작하여 아직까지 초기단계에 머물러 있으며, 매년 예산 확보에 따른 어려움이 상존하고 있는 문제가 있다.

ABSTRACT

An Essay on U.S. Strategies to Enhance Global Food Security and their Implications to Korea

The purpose of the study was to provide general information on U.S. strategies to enhance global food security and to derive implications for the Korean government to establish more effective strategies in the future.

The combination of food and economic crises has pushed the number of food-insecure or hungry people worldwide to historic levels: approximately 1 billion people are undernourished. As a result, President Obama signaled that alleviating global hunger would be a top priority of his administration. The Department of State has taken the lead in developing a U.S. global food security strategy that focused on agricultural and rural development, based on five principles: support for comprehensive strategies; investment through country-owned plans; stronger coordination among donors; leveraging effective multilateral institutions; and sustained commitments.

Forming "Feed the Future", agricultural development has been a component of the United States' foreign aid programs, but U.S. funding for such assistance has declined from about 20% of U.S. ODA in 1980 to around 5% in recent years. The involvement of several U.S. government agencies including USAID and USDA, in providing agricultural development aid has focused on global food security having other multilateral and bilateral donors. Also, the U.S. has called for a substantial increase in agricultural development assistance, and the international community also has pledged substantial support for a global food security initiative.

In the case of Korea, most of the aid for global food security has been made through multilateral organizations. However, in recent years, Korea formed a program called “KAPEX” to support an analysis of partner countries' entire agriculture, and derive a leverage area to be aimed. It is

much more effective than a one-sided way to support the partner countries' agricultural development. However, the program would not be sustainable since there is no way to support after the one-year program ends due to its budget structure. Therefore, it is necessary to expand its duration with additional financial support for the existing programs.

Researcher: Lee, Dae Seob
Research period: 2013. 6. ~ 2014. 2.
E-mail address: ldaeseob@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 목적 및 필요성 ····· 1
2. 선행연구 ····· 3

제2장 글로벌 식량안보 현황

1. 글로벌 식량안보의 개념 및 논의 동향 ····· 7
2. 글로벌 식량안보: 현황과 과제 ····· 14
   2.1 현황 ····· 14
   2.2 식량안보에 영향을 미치는 요인 ····· 17
   2.3 과제 ····· 19

제3장 미국의 글로벌 식량안보 강화 전략

1. 추진 동향 및 전략 ····· 23
   1.1 배경 ····· 23
   1.2 실행 전략 ····· 26
   1.3 지원 예산 ····· 33
2. 함의 ····· 38

제4장 한국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원 방안

1. 지원 현황 ····· 41
   1.1 양자 지원 ····· 41
   1.2 다자 지원 ····· 48
   1.3 직접 지원 ····· 52
2. 국내 식량안보 문제 ····· 55

제5장 시사점 ····· 63

참고 문헌 ····· 69

표 차 례

제2장

표 2-1. 영양결핍 인구 현황(1990~1992부터 2010~2012까지) ····· 15

제3장

표 3-1. 미국 USAID 양자 경제지원 프로그램 예산 ····· 34
표 3-2. 미국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원 현황 ····· 35
표 3-3. 2012년 FTF 예산 구분 ····· 36

제4장

표 4-1. 양자원조 권역 및 소득별 지원 현황 ····· 42
표 4-2. 분야별 지원 현황 ····· 44
표 4-3. 농업·농촌 권역별 지원 규모 ····· 45
표 4-4. 사업 분야별 규모 ····· 47
표 4-5. 국제기구별 지원 현황(순지출 기준) ····· 49

그 림 차 례

제2장

그림 2-1. 식량안보 취약 지역 현황 ····· 17

제4장

그림 4-1. 국제기구별 지원 현황 ····· 51
그림 4-2. 농정 성과확산 사업의 흐름도 ····· 53

제 1 장

서 론

1. 연구의 목적 및 필요성

○ 식량안보는 다양한 원인에 의해 발생되는 문제로 포괄적이고 총체적인 접근에 의해 해결되어야 한다. 이러한 관점에서 OECD는 식량안보에 대한 네 가지 개념을 도입하여 포괄적으로 정의하고 있다. 그 네 가지 개념은 가용성(availability), 접근성(accessibility), 영양효율성(utilization), 그리고 안정성(stability)이다. 가용성은 충분한 식량이 있느냐의 문제이며, 접근성은 개별 국민이 소비하고자 하는 식량을 저렴한 가격에 구입 또는 확보할 수 있느냐의 문제이고, 영양효율성은 소비하는 식량이 인간에게 필요한 영양소를 포함하고 있어 효율적인 영양섭취를 하고 있느냐의 문제이다. 더불어 안정성은 필요한 식량을 안정적으로 공급할 수 있느냐의 문제로 해석할 수 있다.

○ 최근 국제사회에서는 식량가격 상승에 따른 지구촌의 식량안보를 우려하는 목소리가 커지고 있다. 특히 국제곡물가격 상승으로 인한 개도국의 식량안보에 관심을 집중하고 있다. 이는 소수의 식량 수출국을 제외한 대부분의 저개발국은 자국의 식량 공급을 수입에 의존하고 있기 때문이다. 또한 국제가격 상승은 수입국이 식량에 지출하는 비용을 증가시키고 이에 따른 국내 식

량가격의 상승으로 국민경제에 부정적인 영향을 미쳐 국가경제에 전체적으로 피해를 준다.

○ FAO에 따르면 영양결핍 인구가 1967~71년 사이 33%에서 2005~07년 사이 16%로 감소되었다고 보고하고 있다. 하지만 이는 1990년대 인구 증가로 인한 비율의 감소이며, 실질적으로 1995~97년 약 8억 명, 그리고 2010년에는 9.25억 명이 영양결핍으로 시달리고 있어 세계인구의 약 7분의 1이 영양결핍 문제를 내포하고 있는 것으로 조사되었다고 보고하고 있다(FAO 2012).

○ 이에 따라 오바마 미국 대통령은 2009년 이탈리아 라퀼라 공동선언에서 220억 달러의 지원을 통해 글로벌 식량안보를 강화하겠다고 언급하였다. 이와 더불어 2010년에는 미국 국무부가 총괄하는 'Feed the Future'를 창설하는 등 글로벌 식량안보 강화에 지속적으로 관심을 표명하고 있다. 또한 미국 농무성은 'USDA Global Food Security Action Plan'을 수립하고 축적된 농업 관련 연구 결과 공유 및 전파, 농업생산 기술 전수, 농산업 투자 확대를 통해 저개발국 역량을 강화하고 시장정보 및 통계 자료 제공과 경제 분석을 지원하여 글로벌 식량안보 강화에 일조하고 있다.

○ 2013년부터 우리나라는 농림축산식품부가 주관하여 한국농촌경제연구원이 시행하는 '개도국 식량안보 강화를 위한 우리나라 농정성과 확산 사업(KAPEX)'을 추진하고 있다. 그동안 우리나라에서도 글로벌 식량안보에 대한 관심은 고조되고 있으나 실질적으로 이를 위한 효과적인 지원은 시행되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 지원 전략을 벤치마킹하여 향후 식량안보와 관련된 국제개발협력 사업, 특히 한국농촌경제연구원에서 시행하고 있는 농정성과 확산(KAPEX) 사업을 보다 효율적으로 추진할 필요가 있다.

○ 본 연구의 목적은 국제사회에서 적용되고 있는 식량안보에 대한 개념을 정

리하고, 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 지원 전략을 정리하여 현재 추진하고 있는 '개도국 식량안보 강화를 위한 우리나라 농정성과 확산 사업(KAPEX)'의 효과적인 추진을 지원하고 장기적인 추진 전략수립을 위한 기초자료를 제공하는 것이다.

2. 선행연구

○ 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 지원 전략에 대한 국내 연구는 많지 않으며, 글로벌 식량안보와 관련된 자료는 논문이나 보고서보다는 국제곡물가격 급등에 관한 일회성 세미나 및 토론 자료가 주를 이루고 있다. 본 연구에서는 글로벌 식량안보를 다루고 있는 미국 주요 기관의 자료를 중심으로 정리하고자 한다.

○ OECD(2012)는 식량안보의 개념과 정의를 검토하고 다양한 측정지표를 활용하여 최근 추세를 파악하고 국제 식량가격이 식량안보에 미치는 영향에 대해 논의하였다. 논의 결과에 따라 OECD의 효과적인 정책추진을 위한 전략분야를 선정함으로써 정책 효율성을 향상시키고자 하였다. 이는 식량안보에 대한 OECD의 다양한 정책변화를 검토하여 효과적인 OECD의 정책을 유도하기 위함이다. 하지만 OECD는 정책결정을 위한 다양한 정보의 제약이 존재하여 실현가능한 목표 설정에 한계가 있다고 판단하고 있다. 또한 2007~08년 발생한 식량위기 상황은 저소득국가의 광범위한 분야에 영향을 미쳐 국민의 영양 섭취 구조가 취약해지는 결과가 발생하였다고 분석하고 있다. 따라서 OECD는 향후 식량안보의 개선을 위해 용수관리 및 기후변화 대처 능력을 강화하여 가용성과 접근성을 개선하고, 효과적인 사회정책을 추진하여 영양효율성을 증진시키며, 위험관리 체계를 구축하여 포괄적인 식

량안보를 강화하여야 한다고 제언하고 있다.

○ 미국 국무성(2013)은 ‘Global Hunger and Food Security Initiative: Consultation Report’를 통해 국제적으로 약 10억 명의 인구가 식량안보에 취약하다고 보고하고 있다. 또한 향후 20년 동안 세계 식량 수요는 약 50% 증가할 것으로 전망하고 글로벌 식량안보 강화를 위해 국제사회의 협력체계가 강화될 필요성을 강조하고 있다. 특히, 향후 기후변화에 따른 생산량 감소가 우려되고 있어 생산성 향상, 시장접근성 향상, 수확 후 관리체계 보급 등이 선행되어야 한다고 제언하고 있다.

○ 미국 국무성 글로벌식량안보부(2012)는 ‘L’Aquila Food Security Initiative Final Report’를 통해 2009년 G-8 공동선언에서 추진된 글로벌 식량안보 강화 전략을 진단하고 이에 대한 향후 개선책을 제시하였다. 이 보고서에 따르면 현재까지 로마선언에서 채택되었던 기본방향[1]을 대부분의 국가들이 충실히 수행하고 있으며, 2011년 제4차 부산 고위급 회의(HLF-4)에서도 유사한 기본방향이 설정되었기 때문에 향후 지속가능한 개발협력을 위해 국제사회는 설정된 기본방향에 따라 식량안보와 관련된 프로그램을 추진해야 한다고 제언하고 있다.

○ 라퀼라 선언 이후 미국 국무성의 주관 아래 USAID(2012)는 글로벌 식량안보 강화를 위해 ‘Feed the Future(FTF)’를 창설하고, 농업부문의 포괄적 성장 가속화로 생산과 관련된 일련의 활동을 지원하여 농업생산성을 향상시키고자 하고 있다. 또한 FTF는 시장 및 유통, 무역과 관련된 정책, 인프라, 금융

1 로마선언의 기본방향은 ⓐ 수원국의 요구에 따른 지원 확대, ⓑ 지방 및 국가 전체를 포함한 국제적인 지원전략 수립, ⓒ 식량안보에 가장 취약한 분야의 긴급 지원 확대와 농촌개발 및 식량안보 등을 고려한 지속가능한 농업개발 확대를 포함한 포괄적 접근 방안 수립, ⓓ 국제사회의 역할 강화, ⓔ 농업개발 지원 확대를 통한 모든 파트너 국가의 참여 확대 등으로 요약할 수 있다.

서비스를 포함한 지원으로 시장기능 및 유통의 역할을 확대하고자 한다. 농촌 소득원과 관련하여 FTF는 소득원의 다양화 및 영양섭취 개선을 위한 프로그램 실행과 소농을 대상으로 지역별 식량지원을 확대하여 취약한 농촌지역의 회복력을 증대시키는 사업을 추진하고 있다. FTF의 중점지원 대상 국가는 총 20개 국가로, 아프리카 12개국, 아시아 4개국, 중남미 4개국이다.

○ 미국 USDA/ERS(2011)는 하루 2,100칼로리를 섭취하지 못하는 인구를 식량안보에 취약한 그룹으로 정의하고, 2011년 이 그룹에 포함되는 세계 인구는 약 8억 5,200만 명으로 추산하고 있다. 또한 식량안보에 취약한 인구는 2021년 약 16%로 감소하여 글로벌 식량안보가 강화될 것으로 예상하고 있다. 하지만 사하라 이남 아프리카 국가에서는 식량안보에 취약한 인구가 약 1,700만 명이 증가할 것으로 전망하고 있어 이들 국가에 대한 지속적인 지원이 이루어져야 한다고 제언하고 있다. 더불어 수원국 정부는 국민에게 적합한 영양섭취에 관한 홍보를 통해 비만 및 질병을 예방하여 불필요한 사회적 비용을 감소시켜야 한다고 제언하고 있다.

제 2 장

글로벌 식량안보 현황

1. 글로벌 식량안보의 개념 및 논의 동향

○ 현대사회에서 인간이 직면하고 있는 최대 문제 중 하나가 빈곤 및 영양결핍 인구가 증가하고 있다는 것이다. 농업 생산성을 증가시킬 수 있는 최첨단 기술이 개발되고, 지구촌이 인터넷 및 기타 정보기술로 인해 풍요로운 혜택을 누리고 있다고 하여도 세계 인구의 7분의 1인 8억 5,000만 명은 아직까지 빈곤과 굶주림에 고통 받고 있는 것이 현실이다.

○ 이러한 현실을 감안하여 UN은 2000년에 새천년개발목표(Millenium Development Goals: MDGs)를 공표하고 2015년까지 빈곤[2] 및 기아인구를 1990년 대비 반으로 감소시키겠다는 목표를 최우선순위로 채택하였다. FAO에 따르면 세계 빈곤 및 기아 인구는 1990~92년 23%에서 2007~08년 15%로 감소하였다. 하지만 2007~08년 식량가격 급등으로 인해 감소 추세는 정체하고 있는 상태이다(FAO 2012).

○ 국제적으로 식량안보의 개념은 OECD와 FAO에서 정의하고 있는 네 가지

[2] 일인당 소득이 하루 1달러 미만으로 정의.

측면의 개념이 활용되고 있다. 이는 가용성(availability)의 문제인 ‘Can they have it?(식량을 보유하고 있느냐?)’, 식량에 대한 접근성(accessibility)의 문제인 ‘Can they get it? and food is affordable?(저렴한 식량을 구매할 수 있느냐?)’, 영양효율성(utilization)으로 해석되는 ‘Can they consume nutritious food?(건강한 영양섭취가 이루어지고 있느냐?)’, 그리고 공급 측면으로 식량을 안정적으로 공급할 수 있느냐의 문제인 안정성(stability), 즉 ‘Can food be supplied when needed?’로 정의할 수 있다(OECD/CA 2012; FAO 2012).

- 하지만 미국을 포함한 OECD 회원국들과 FAO에서 정의하고 있는 식량안보의 개념은 수출국, 특히 원조 공여국의 측면에서 정립된 측면이 강하다. 따라서 수입국들의 식량안보 개념은 자급률 증가에 초점을 두고 있어 양측의 접근 방식이 상이하다고 말할 수 있다.
- 미국 및 농산물 수출국들은 글로벌 식량안보 강화를 위해 무역자유화 확대를 추진하는 전략이 효율적이라고 역설하는 반면, 일반적으로 수입국인 저개발국에서는 생산성 제고 및 수확 후 관리 등 가치사슬 측면에 초점을 두어 자급률을 높이는 전략이 우선순위를 차지하고 있다.

○ 가용성은 안전한 식량이 국내 생산 및 수입 등을 통해 충분히 공급되고 있는 상태를 의미한다. 하지만 최근 가격 상승으로 인해 국제 농산물 시장이 위축되고 있고 인구 및 소득 증가의 영향으로 수요가 증가하는 추세이다. 따라서 생산성 및 농지 이용 효율성 증가와 기술진보 추세 등을 고려하더라도 미국 등 국제사회에서는 공급이 수요를 충족시키지 못할 것으로 전망하고 있다. 결론적으로 가용성 개선이 뒷받침되지 못하는 상황에서는 식량안보 강화는 어려울 것으로 전망하고 있다.

- 따라서 미국은 공급 측면에서는 보다 효율적인 자원 활용을 통한 생산성 향상, 농지 확대, 수확 후 관리 체계 개선을 통한 손실 감소, 기후변화 대응 능력 향상, 식용작물의 기타 사용(바이오 연료) 감축을 주장함과 동시에 수요 측면에서는 음식물 쓰레기 감소, 육류 소비 및 과소비 감소 등을 포함한 식생활 패턴 변화를 추진해야 한다고 주장하고 있다.

- 정책적인 측면에서는 무역 활성화를 위한 정책에 우선순위를 부여하고 있다. 이는 식량이 공급과잉 상태인 국가에서 부족한 국가로 수출하게 함으로써 부족국가의 식량 가용성을 증가시킬 수 있다는 접근 논리이다(U. S. Department of State 2013).
- 하지만 가용성은 국제 식량가격의 변동성과 밀접한 관계가 있다. 국제 식량가격은 전쟁이나 사회불안, 가뭄 및 홍수 등의 자연재해, 수출제한과 같은 무역규제 정책 및 국제 시장가격 급등 등의 다양한 원인으로부터 영향을 받는다. 이는 저개발국의 식량 가용성을 저하시키는 직접적인 요인으로 작용한다.

○ 접근성(accessibility)은 개인이 인간이 필요한 영양소를 포함하고 있는 식량을 획득할 수 있는 상태를 의미한다. 접근성의 향상은 소득과 밀접한 관계가 있다. 이는 소득이 높을수록 식량에 대한 접근성이 강화되기 때문이다. 세계은행은 식량소비에 대한 설문조사를 통해 최빈곤층으로 분류되는 하루 $1.25 미만의 소득층이 2008년 13억 명이라 보고하고 있다(www.worldbank.org/ida). 또한 FAO는 8억 5,000만 명이 영양결핍에 시달리고 있다고 보고하고 있다(FAO 2012). 양 기관의 보고를 토대로 추리하면 13억 명 이상이 식량 접근성에 취약하다고 추정할 수 있다.

- OECD(2012)는 일일 소득이 $1.25에서 $2 이하인 인구를 약 12억 명으로 추산하고 있으며, 이들은 단기간의 식량획득은 가능할 수 있으나 소득을 만드는 가족구성원의 질병 및 자체 생산하는 작물의 생산량 저하 등으로 인해 장기적으로는 식량안보에 매우 취약하다고 보고하고 있다. 이러한 이유로 OECD는 전 세계 인구 중 3분의 1이 가난으로 인해 식량에 대한 안정적 접근성이 취약하다고 보고하고 있다.

○ 영양효율성은 포괄적인 의미로 적절한 영양섭취를 위해 식수, 이용할 수 있는 위생 및 보건 환경이 유지되고 있는 상태를 의미한다. 이 개념은 위에서 언급한 가용성과 접근성과는 다른 의미이다. 예를 들어 소득이 상대적으로

높은 국가에서도 영양효율성이 낮을 수 있다. 이는 경제성장에 따른 소득의 창출과 분배과정에서 저소득층에까지 소득이 분배되지 못하고 있는 것이 이유일 수 있다. 또한 이 과정에서 저소득층에게 필요한 공공서비스 부분도 적절하게 보급되지 못하는 것이 일반적인 이유라고 할 수 있다.

- 반면 소득이 낮음에도 영양효율성이 높을 수 있다. 이는 소득이 낮은 국가이라 할지라도 농업부문의 기초 인프라에 투자를 강화하여 자연재해 등의 영향을 상대적으로 빠르게 회복할 수 있는 능력을 갖추고 있기 때문이기도 하다.
- 또한 국제기구 등과 협력하여 국민의 기초영양을 강화하는 정책을 추진하는 국가나 식용수 등 보건환경에 투자를 확대하는 국가도 영양효율성이 상대적으로 높을 수 있다.
- 하지만 영양효율성 저하의 직접적인 이유는 적절한 식량이 제대로 공급되지 못하는 것이다. 이와 더불어 또 다른 이유는 인간의 성장 및 건강에 기본적으로 필요한 식량이 공급되지 못하고 식용수나 위생관리가 이루어지지 못하고 있으며, 정부의 공공 보건정책 및 시설이 부재하기 때문이다.
- 국제사회는 라퀼라 식량안보 이니셔티브(L'Aquila Food Security Initiative)에서 식량을 생산하는 농업부문의 중요성을 강조하고 소득증대 및 자체 생산능력 강화를 통해 식량효율성을 강화해야 한다고 역설하였다. 구체적인 실행 과제로는 소규모 가족농을 활성화할 수 있는 전략수립을 통해 20억 명에 가까운 빈곤층이 식량을 의존하고 있는 소규모 가족농의 생산능력을 강화하고자 하고 있다(U. S. Department of State/Office of Global Food Security 2012).

○ 안정성은 식량안보를 위해 국민 전체가 항상 적절한 식량을 섭취할 수 있는 상태를 의미하며, 예견되지 않은 충격에도 안정된 공급이 유지되는 상태를 의미한다. 식량안보에서의 안정성은 위에서 언급한 가용성, 접근성, 영양효율성 등이 안정적으로 작동하고 있을 때 보장할 수 있다.

- 미국은 식량안보의 안정성을 강화하기 위해서는 국내 생산성 강화, 기초

인프라 투자 확대, 수확 후 관리 시스템 개선, 유통채널 개선, 자유무역의 활성화가 선행되어야 한다고 주장하고 있다(U. S. Department of State 2013). 이를 위해서는 포괄적인 농업부문의 정책이 수립되어 추진되어야 한다.

- 따라서 안정성을 강화시키기 위해서는 우선 국별 국내 농업정책의 개선이 이루어져야 한다. 국제적으로는 전 세계를 포함하는 국제적 전략도 중요하지만 개별 국가의 정책 및 농업 현황들을 파악하여 적절한 개별 국가 정책도 병행되어야 한다. 전 세계를 포함한 포괄적인 전략은 우선순위를 고려한 글로벌 전략이 추진되어야 안정성이 강화될 수 있을 것이다.

○ 식량안보에 대한 논의는 미국 및 OECD 회원국을 중심으로 활발히 진행되어 왔다. 특히 2000년대에는 자유무역이 논의되는 과정에서 무역자유화가 식량안보에 미치는 영향과 관련된 논의가 주를 이루었다.

- OECD는 Aglink나 GTAP 모형을 활용한 경제적 영향평가를 통해 식량안보와 무역자유화의 상관관계를 도출하는 연구를 추진하였다(OECD/CA 2012). 하지만 식량안보의 다면적 특성에 따라 연구 결과에 대한 해석은 수출국과 수입국이 서로 다르게 이해하고 있다.
- 식량안보는 공급 측면과 수요 측면으로 구분하여 논의할 수 있는데, 공급 측면에서는 농업투자 촉진을 통한 생산성 향상을 추구하며, 수요 측면에서는 경제발전, 사회기반시설 구축, 농가소득 증대 등을 통한 구매력 향상에 역점을 두고 있다.

○ 식량안보의 문제는 빈곤과 연계되어 있다. 최근에는 소득 불안정과 빈곤 수준이 식량에 대한 구매력과 밀접한 관계가 있다 판단하고 빈곤 감축을 위해 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)와의 연계 강화를 시도하고 있다. 또한 원조 공여국을 중심으로 전 지구적 빈곤퇴치를 위해 식량안보에 대한 포괄적 접근과 국제적 공조강화, 식량안보를 통한 경제·사회적 안정추구를 위한 투자확대 등의 국제적 공감대 형성과 지원노력의 필요성이

제기되고 있다.

- 2009년 라퀼라 선언에서 미국 오바마 대통령은 “식량안보는 지속가능한 식량생산, 생산성 향상, 농촌경제 성장촉진을 통한 농업과 농촌개발에 중점을 두어야 하며, 동시에 포괄적이고 지속가능한 경제전반의 성장촉진을 위한 정책으로 추진”되어야 함을 공표하고 원조 공여국들의 국제적 공조 강화를 요구하였다.
- 식량안보에 대한 포괄적 접근방식은 농업생산성 증대 및 관리시설 강화 등의 농업 전부문의 가치사슬을 포함하여 환경, 자원(물적, 인적자원), 정치, 경제를 아우르는 지원으로 해석할 수 있다.

○ 또한 OECD는 2010년 2월 ‘지속가능한 미래를 위한 농식품정책’을 주제로 농업 각료회의를 개최하여 향후 20년간 농업과 식품분야가 당면하게 될 기회와 과제에 대한 의견을 교환하고 정책방향을 모색하였다.

- 식량안보, 무역, 기후변화 등을 주요 과제로 설정하고 세계 농식품 시스템에 적용할 수 있는 실천적이고 실용적인 대응방안에 대한 토의가 진행되었다.
- 회의에서는 식량 불안정(food insecurity)에 대한 해결책을 다양하게 강구해야 한다는 점에 합의하였으며, 생산성 제고, 개도국 인프라, 교육훈련, 시장개발 등을 위한 투자의 필요성을 강조하였다.
- 또한 자유무역을 통한 식량안보 강화 측면에서 다자 무역 시스템이 그 핵심적 요소라는 점에 동의하고 기후변화가 식량 공급에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에 대한 우려를 공유하였다. 특히, 농업이 온실가스 배출 감축에 기여할 것이 요구된다는 점에 공감하였다.
- 2010년 농업 각료회의에서는 전 세계 인구에게 안전하고 영양가 있는 식품을 지속가능하게 제공하는 것이 최우선 목표라는 인식하에 식량안보, 기후변화, 녹색성장 등 농업 환경변화에 대응하는 새로운 ‘농식품 분야의 정책원칙(Policy Principal for Food and Agriculture)’과 ‘OECD 활동 지침(Ministerial Guidance to OECD)’으로 구성된 각료선언문(COMMUNIQE)

을 채택하였다.

○ 더불어 미국과 OECD는 농업개발에 대한 포괄적인 연구를 통해 무역 및 무역정책이 식량안보에 미치는 영향을 분석하고 있다(Jonathan Brooks 2012). 이는 발전수준, 기후여건 등이 상이한 국가들의 다양한 식량안보 전략을 분석하여 개도국에 대한 민간투자를 촉진시키기 위한 정책 제언을 도출하기 위함이다. 도출된 정책 제언을 통해 공공투자 확대를 도모하며, 민간투자 유도 및 투자 촉진을 위한 제도적 기준 등에 관하여 분석하고 있다.

○ 미국 및 OECD 회원국 등 원조 공여국들이 논의하고 있는 식량안보 강화 전략은 증가하는 식량수요증가에 세계 농업생산이 부응할 수 있느냐의 생산능력의 문제와 향후 WTO 및 지역무역협정 체제와 해외투자 변화에 따른 저개발국 농업생산능력의 변화에 대한 분석도 필요로 한다.

○ 식량안보 강화 문제와 관련하여 국제무역시스템이 이를 얼마나 안정적으로 해결하느냐 하는 수급조절의 문제에 초점을 두는 것은 농산물 수입국이 대부분인 저개발국의 반발을 야기할 수 있다. 최근 농산물가격 급등 시 나타났던 국경 및 국내조치(수출제한 등)와 같은 각국의 개별적 조치들의 부작용을 극복하기 위해 향후 어떤 내용의 국제 공조를 마련하느냐가 식량안보 강화를 위한 국제무역의 중요한 역할일 수 있다.

○ 농산물가격 급등현상은 국제농산물 시장이 수요 및 공급과 관련된 전통적인 요인들 이외에도 에너지 시장과 거시경제변수, 심지어 금융시장의 변동 등 많은 새로운 요인들에 의해 영향을 받고 있음을 단적으로 보여준 사례이다. 따라서 향후 농산물 가격 변동성(Price Volatility)의 완화는 국가 전체의 거시적 차원에서나 소비자 및 생산자의 미시적 차원에서도 매우 중요한 문제이다.

2. 글로벌 식량안보: 현황과 과제

2.1 현황

○ 세계적으로 2010~2012년 사이 평균 약 8억 7,000만 명(세계 인구의 12.5%)의 인구가 식량안보에 취약하여 영양결핍에 시달리고 있다고 보고되고 있다. 이 중 약 8억 5,000만 명(저개발국 인구의 14.9%)은 저개발국에 거주하고 있는 것으로 보고되고 있다(FAO 2012). 이는 1990~1992년의 23.2%와 비교하면 식량안보가 개선되고 있는 것으로 해석할 수 있다.

- 또한 이 보고는 영양결핍 인구를 2015년까지 반으로 감소하고자 하는 UN의 새천년개발목표(Millenium Development Goals: MDGs)가 달성될 가능성이 높은 것으로도 해석할 수 있다. 하지만 최근 지속되고 있는 식량가격 상승과 경기침체는 새천년개발목표를 달성하고자 하는 국제사회의 노력에 부정적인 요인으로 작용하고 있다.

○ 선진국의 경우는 1990년부터 2006년까지 지속적인 감소 추세가 나타났지만, 경기침체 및 식량가격 상승의 영향으로 그 뒤 2010~2012년 영양결핍 인구가 300만 명 증가한 것으로 보고되고 있다. 저개발국은 동 기간 동안 9억 8,000만 명에서 8억 5,000만 명 수준으로 감소하긴 하였으나 2006년 이후부터는 영양결핍 인구가 감소하지 않고 있는 것으로 나타났다<표 2-1>.

- 아프리카의 경우 1990~92년 1억 7,500만 명에서 2010~12년 2억 3,900명으로 증가하였으나 전체 인구 중 영양결핍 인구 비율은 27.3%에서 22.9%로 감소하였다. 이는 인구 증가로 인한 것이다.
- 특히 사하라 이남 아프리카의 경우 영양결핍 상태는 좀처럼 개선되지 못하고 있다. 사하라 이남 아프리카 국가들의 경우는 빈곤 및 영양결핍 인구감소를 위한 국제사회의 부단한 지원과 노력에도 영양결핍 인구가 1990~92년 1억 7,000만 명에서 2007~09년 2억 1,600만 명으로 증가하였

표 2-1. 영양결핍 인구 현황(1990~1992부터 2010~2012까지)

단위: 백만 명, 분포(%)

	1990~1992	1999~2001	2004~2006	2007~2009	2010~2012
전 세계	1,000	919	898	867	868
	16.8%	15.0%	13.8%	12.9%	12.5%
선진국	20	18	13	15	16
	1.9%	1.6%	1.2%	1.3%	1.4%
저개발국	980	901	885	852	852
	23.2%	18.3%	16.8%	15.5	14.9%
아프리카	175	205	210	220	239
	27.3%	25.3%	23.1%	22.6%	22.9%
북아프리카	5	5	5	4	4
	3.8%	3.3%	3.1%	2.7%	2.7%
사하라 이남	170	200	205	216	234
	32.8%	30.0%	27.2%	26.5%	26.8%
아시아	739	634	620	581	563
	23.7%	17.7%	16.3%	14.8%	13.9%
서아시아	8	13	16	18	21
	6.6%	8.0%	8.8%	9.4%	10.1%
남아시아	317	309	323	311	304
	26.8%	21.2%	20.4%	18.8%	17.6%
중앙아시아	9	11	7	7	6
	12.8%	15.8%	9.9%	9.2%	7.4%
동아시아	261	197	186	169	167
	20.8%	14.4%	13.2%	11.8%	11.5%
동남아시아	134	104	88	76	65
	29.6%	20.0%	15.8%	13.2%	10.9%
남미/카리브	65	60	54	50	49
	14.6%	11.6%	9.7%	8.7%	8.3%
남미	57	53	46	43	42
	13.6%	11.0%	9.0%	8.1%	7.7%
카리브	9	7	7	7	7
	28.5%	21.4%	20.9%	18.6%	17.8%
오세아니아	1	1	1	1	1
	13.6%	15.5%	13.7%	11.9%	12.1%

주: %는 전체 인구 중 영양결핍 인구 비율임.

자료: FAO(2012).

고, 2010~12년에는 2억 3,400만 명으로 1,800만 명이 증가하였다. 국제사회는 금융위기, 정치 불안 및 내란, 자연재해, 식량위기 등을 요인으로 분석하고 있다(FAO 2012).

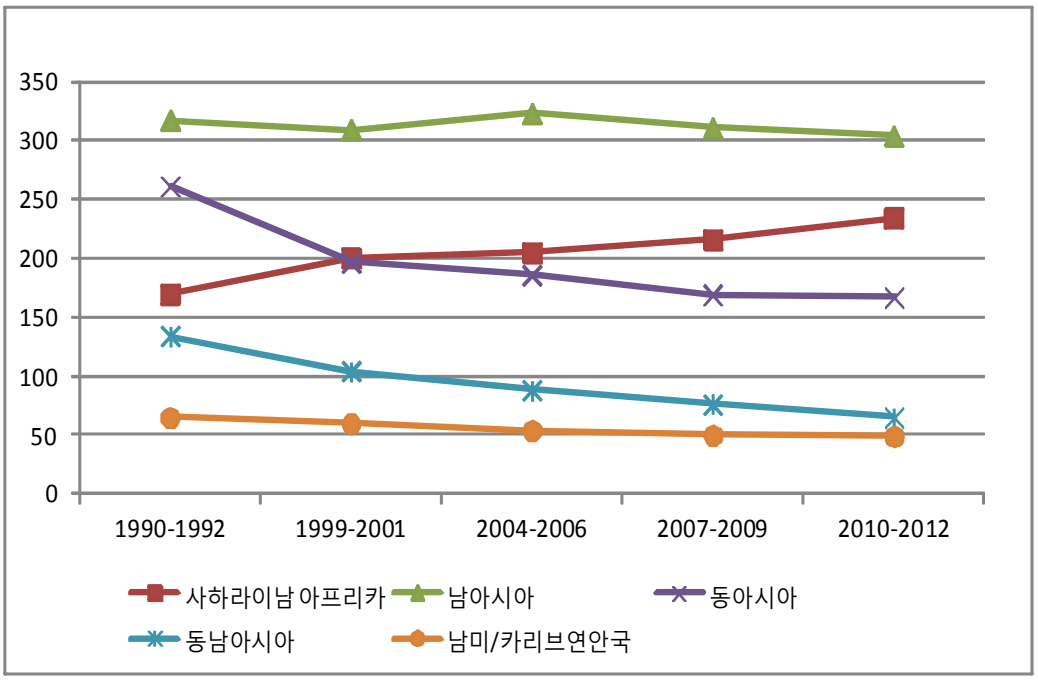
- 식량위기로 발생한 식량가격의 상승은 저개발국 인구가 섭취하는 식품의 질을 저하시켜 영양결핍을 야기할 수 있음은 물론, 식량에 소비하는 소득의 비중이 증가하는 반면 기본적인 생활에 필요한 보건 위생 및 교육에 지출되는 비용은 상대적으로 감소하여 장기적으로는 빈곤이 되풀이되는 악순환의 고리에서 벗어나지 못하는 결과를 초래할 수 있다.
- 하지만 아시아의 경우 아프리카와 달리 인구 증가를 고려하여도 동 기간 7억 3,900만 명에서 5억 6,300만 명으로 영양결핍 인구가 감소하였고 비율 또한 23.7%에서 13.9%로 감소하였다. 이는 농업개발을 위한 인프라 구축 및 생산성 향상에 초점을 두는 정책이 추진되었기 때문으로 국제사회는 해석하고 있다. 특히 동아시아 및 동남아시아 지역의 농업 생산성 향상이 식량안보를 강화하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단하고 있다(FAO 2012).

○ 아시아 국가들의 경우는 식량위기에도 불구하고 1990~92년 7억 3,900만 명에서 2007~09년 5억 8,100만 명으로 감소하였고, 2010~12년 또한 5억 6,300만 명으로 2007~09년 대비 1,800만 명이 감소하여 꾸준히 감소하는 추세를 유지하고 있다. 그 밖의 오세아니아, 남미 등 기타 지역은 지속적인 감소 추세를 나타내고 있으며, 특히 남미의 경우는 5,700만 명에서 4,200만 명으로 크게 감소하는 추세이다.

- 특히, 식량안보에 가장 취약한 지역으로는 남미/카리브연안국, 남아시아, 동아시아, 동남아시아, 사하라 이남 아프리카가 고려되는데, 이 중 사하라 이남 아프리카 국가들의 식량안보 수준이 과거에 비해 열악해지고 있다<그림 2-1>.
- 국제사회 및 공여국의 지속적인 지원에도 사하라 이남 아프리카 국가들의 국내 정치, 사회적 불안정과 오랜 가뭄, 그리고 최근 세계적인 금융위

그림 2-1. 식량안보 취약 지역 현황

단위: 백만 명



자료: FAO(2012).

기로 인해 경제상황이 나빠지면서 식량안보가 점점 취약해지고 있는 것으로 조사되고 있다(FAO 2012).

2.2 식량안보에 영향을 미치는 요인

○ 식량안보에 영향을 미치는 요인은 수요 및 공급 측면으로 분류할 수 있다. 수요 측면에서는 지구촌 인구의 지속적인 증가를 들 수 있는데, 특히 인도 및 중국과 같이 인구 대국의 경제가 성장하면서 곡물 수요가 증가하고 있다. 더불어 경제성장에 따른 축산물 소비가 증가하면서 축산물 생산에 필요한 곡물 수요가 상대적으로 많이 증가하고 있는 추세이다.

- 2050년 지구촌 인구가 91억 명으로 증가하는 것으로 예상되고 아프리카, 중국 및 인도의 경제성장 속도를 감안하면 곡물에 대한 생산성이 획기적으로 증가하지 않는 한 곡물 생산량이 수요량보다 적어지는 상태가 지속될 가능성이 높다.

○ 에너지 소비가 전 세계적으로 증가하고 있고 제한된 화석원료의 고갈을 우려하여 바이오 에너지 생산이 증가하는 추세이다. 특히, 북미를 중심으로 옥수수를 사용한 바이오 에탄올 생산이 증가하여 곡물에 대한 수요가 증가하고 있다(Jonathan Brooks 2012).

- 바이오 에탄올 생산이 증가하면서 옥수수 수요가 증가함에 따라 옥수수 가격이 상승하여 축산물 생산비가 과거와 비교하여 높아지고 있다. 이는 결과적으로 소비자의 부담이 과중되는 부작용을 야기한다. 또한 옥수수 생산의 증가는 대두나 밀과 같은 경합되는 곡물의 농지를 사용하므로 이들 곡물의 가격을 상승시키는 결과를 초래하기도 한다.

○ 공급 측면에서 보면, 최근 이슈로 부각되고 있는 기후변화로 인한 생산량 감소는 저개발국의 식량안보를 취약하게 하는 원인이다. 기상 이상의 빈번한 발생은 생산량을 감소시키며 결과적으로 전 세계 식량 공급에 차질을 빚게 하는 요인이다. 특히 주요 곡물의 수출국에 경우 2006~2009년 발생한 기후변화로 인해 생산량이 감소하여 수출을 제한함에 따라 전 세계 식량 가격이 급등하였고 수입국, 특히 저개발국의 식량안보를 위협하는 요인으로 작용한 바 있다.

○ 곡물 수요가 증가함에 따라 이를 충족시키기 위해 기본적으로 생산성이 획기적으로 향상되어야 하지만 농지 및 농업용수가 제한되어 있어 생산량 증가에는 한계가 있다.

- 최근 농지개발의 가능성이 상대적으로 큰 아프리카의 경우도 농지 개발 및 활용할 수 있는 농업용수 확보에 막대한 자금이 투자되어야 하는 문제

를 내포하고 있다.

- 특히 농지 및 농업용수 개발에 대한 투자회수는 장기간이 소요되기 때문에 민간기업의 투자는 쉽지 않을 것으로 전망하고 있다. 말라리아 등 질병의 만연과 같은 기타 외부적인 요소로 인해 많은 투자자들이 투자를 꺼리고 있는 것도 아프리카 농업개발을 어렵게 하고 있다.

○ 수요 및 공급 측면의 문제와는 별개로 기타 외부적인 요인으로는 금융위기, 선물시장의 투기자금 확산, 그리고 곡물가격의 시장 변동성 확대 등의 요인이 있다. 2007~2009년 전 세계적으로 확산된 금융위기로 인해 각국의 경제상황이 악화되면서 농산업, 특히 곡물 산업에 대한 투자가 감소하는 결과를 초래하였다. 또한 국제곡물가격이 급등하면서 선물시장에 투기 자금이 대거 유입되어 시장을 왜곡시키는 결과를 초래하였고, 결과적으로 가격이 급등 및 하락을 반복하면서 시장 변동성이 확대되어 안정적으로 시장을 예측할 수 없게 되는 문제를 야기하였다.

2.3 과제

○ 식량안보 강화를 위해 정책적으로 중점을 두어야 하는 부분은 농업에 대한 중요성을 인식하고 이에 대한 투자 확대를 통한 성장일 것이다. 대부분의 개도국은 경제성장의 목적을 달성하는 과정에서 농업부문을 도외시하는 경향이 있다.

- 우리나라도 고도의 경제성장 과정에서 농업에 대한 투자가 감소하여 산업으로서의 역할을 할 수 있는 인프라 및 인적 자원 개발에 소홀하였던 경험이 있다.

○ 개도국 식량안보 강화를 위해 세부적으로는 생산성 제고를 위한 농업부문

ODA를 포함한 투자확대가 선행되어야 한다. 또한 현대사회의 경제 성장은 국제 경제 및 시장으로부터 다양한 영향을 받기 때문에 국제농산물 시장에서의 가격 변동성에 대처하는 역량을 강화하여 국내 시장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 것이 개도국의 우선과제일 것이다.

○ 기후변화가 농업에 미치는 영향은 한 국가에 그치지 않기 때문에 오래전부터 범세계적 이슈로 부각되어 국제사회가 공조를 강화하는 추세이다.
- 저개발국 정부는 기후변화로 인해 농업부문에 미치는 영향을 정확하고 실질적으로 예측할 수 없기 때문에 국제 사회의 노력에 부응하여 향후 이로 인한 영향을 최소화하고 기후 변화에 대응하는 농산업 구축을 도모해야 할 것이다.
- 더불어 과거와 달리 기후변화는 농업부문의 기존 생산 패턴을 빠르게 변화시키고 있기 때문에 이를 고려한 식량안보 강화 측면에서 생산성 향상, 지역개발, 농산업 발전, 지속가능한 농업 등과 관련된 지원을 확대할 필요가 있다.

○ 저개발국의 경우 농업부문의 투자가 미미한 수준이며, 이 또한 정부재정 및 ODA에 절대적으로 의존하는 실정이다. 따라서 농업부문에 대한 저개발국 정부의 재정지출 확대를 도모하고 향후 안정적인 식량수급과 관련된 ODA의 지원을 확대할 필요가 있다.

○ 급격한 농산물 가격 변동은 농가소득과 식량안보에 부정적인 영향을 미치기 때문에 이를 해결하기 위해서 각국 정부와 국제기구는 농산물 재고, 농산물 무역, 선물시장, 위험관리(농업 보험 포함), 사회안전망 등의 사안에서 적극적인 정책 공조를 모색할 필요가 있다.

○ 농업·농촌부문은 저개발국의 중추적 산업임에도 성장이 둔화되고 있어 사회·경제적 빈곤과 국가경제의 성장 정체의 원인이 되고 있다. 또한 공업화가

진행될 경우 도농 간 경제적 격차 발생으로 개발의 불균형을 초래하여 사회적으로 불안이 증가하는 문제점을 내포하고 있다.

- 이 부문의 개발 문제는 생산성 증대 및 농업 기반 투자의 필요성도 크지만 농촌지역의 낙후된 현실을 개선하기 위해서는 식수 개발, 주택 건설, 전력 공급, 도로망 확충, 통신 등의 사회간접시설에 대한 투자도 확대되어야 한다. 하지만 농업·농촌부문 자체의 여력으로는 이에 대한 투자에 한계가 있으며 국제사회를 포함한 정부의 적극적인 지원과 기타 산업부문에서 발생되는 이익의 환류를 통한 투자가 이루어져야만 가능한 일이다.

○ 과거 우리나라는 협소한 국토 및 경작 가능한 농지로 인해 영농 규모가 작았을 뿐만 아니라 열악한 투자환경으로 농업 생산성이 낮고 농촌 지역의 인프라가 취약하였다. 더불어 오랜 빈곤 상태의 지속으로 인해 농촌 주민들의 전근대적인 의식이 팽배해지는 문제도 발생하였다. 하지만 산업화가 진행되는 과정에서 농업 및 농촌부문에서도 새로운 개발 전략이 수립되면서 이러한 추세는 변화되기 시작하였다.

- 우리나라는 새마을운동을 통한 국민 의식 개혁, 중장기 경제개발전략 수립을 통한 고속 성장, 선진기술개발을 통한 기술 강국대열 합류 등의 개발 경험을 보유하고 있는 국제사회의 유일한 국가이다.
- 따라서 이러한 개발경험을 토대로 저개발국의 경제 성장 및 국가개발을 위해 당면한 문제점들을 파악하고 식량안보 강화를 위해 국제사회와 긴밀히 협력하여야 한다. 이를 위해 대부분의 국민이 농촌에 거주하며 농업에 종사하는 저개발국 농업·농촌부문의 개발은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

제 3 장

미국의 글로벌 식량안보 강화 전략

1. 추진 동향 및 전략

1.1 배경

○ 미국은 오래전부터 세계적인 이슈로 부각되어온 식량안보 강화에 지대한 관심과 지원을 아끼지 않았다. 특히 오바마 대통령은 글로벌 식량안보를 미국의 최우선 과제로 표명하였다. 2009년 1월 그의 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.”[3]의 표현에서도 알 수 있듯이 저개발국의 식량안보 강화를 위해 미국은 적극적인 지원을 표명하고 있다.

- 미국은 글로벌 식량안보 강화를 위해 세 가지 분야에 집중하여 55억 달러의 자금을 지원하기로 결정하였다. 즉, 인도적 차원의 긴급지원, 식량안

3 오바마 대통령 취임 연설문 중 발췌,
<www.nytimes.com/2009/01/20/us/politics/20text-obama.html>.
“저개발국 국민들에게, 미국은 당신들과의 협력을 강화하여 농업, 농촌개발을 통해 빈곤과 굶주림에 고통 받는 육체와 마음을 풍요롭게 하겠습니다.”로 번역할 수 있음.

보 강화에 필요한 개발협력과 국제무역의 기회를 확대하기 위한 첨단기술 분야가 그것이다.

- 또한 국제사회에서 주요 공여국들과의 공조를 통한 자유무역 강화를 위해 각 국별로 정책적인 지원 환경을 다르게 조성하고자 한다. 특히, 미국이 중요하게 고려하는 부분은 수출제한 조치 철회 및 시장을 왜곡하는 정책을 폐지함으로써 농산물 무역을 확대하고 이러한 전략을 기초로 식량안보를 강화하는 것이다.
- 기본적으로 미국의 글로벌 식량안보 정책의 내면은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 농업 생산성 향상 및 국제무역의 활성화를 통해 저개발국에 농산물 공급을 확대하고, 둘째, 식량안보에 취약한 국가의 국민에게 농산물 생산, 유통 및 공급망을 활성화하여 고용창출 및 소득증가를 통해 식량안보를 강화하며, 마지막으로 민간분야의 농업부문 투자확대 독려를 통해 시너지 효과를 극대화하는 전략이다(U.S. Department of State/BPA 2009).

○ 미국은 1960년 아이젠하워 행정부의 주도로 OECD의 전신인 유럽경제동맹체 OEEC(Organization for European Economic Cooperation)에 저개발국 지원에 대한 공여국 간 자문 포럼으로 개발지원그룹 DAG(Development Assistance Group)[4]을 창설한 것을 기점으로 국제사회의 개발협력에 주도적인 역할을 수행하고 있다.

- DAG의 설립 목적은 저개발국에 대한 재정 지원 및 기술원조 지원에 대한 자금 흐름을 파악 및 비교할 수 있는 정보 채널을 구축하고 개발협력의 양적·질적 향상을 통해 저개발국의 지속가능한 경제·사회 발전을 이루기 위한 공여국의 노력을 조정·통합하여 효율적인 국제협력을 도모하는 것이다.

---

[4] DAG 설립 초기에는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 캐나다, 벨기에, 포르투갈, 네덜란드, 일본, 유럽공동체 등이 주도함.

○ 1960년 말 OEEC는 미국의 주도로 세계경제의 환경변화를 고려하여 비유럽국가들도 참여하는 OECD로 재편되었다. OECD는 높은 수준의 경제성장 유지, 저개발국의 경제발전 지원 및 국제무역의 확대에 대한 노력 등의 목적을 지닌 국제기구로 발전하였으며, DAG를 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)로 명칭 변경하였다.

- DAC는 OECD 조직 중 가장 많은 회의를 개최하고 있으며, DAC 회원국에 대한 권고는 일반적인 신사협정(Gentlemen's Agreement) 수준을 넘어서는 구속력을 지니고 있는 특징이 있다.
- DAC는 현재 초기 멤버 11개국과 우리나라를 포함한 13개국이 추가되어 총 24개국으로 구성되어 있으며, 정규회원국 이외에도 세계은행, 국제통화기금(IMF), 유엔개발계획(UNDP)이 옵서버 형식으로 참여하고 있다.
- 우리나라는 2010년 정식 DAC 회원국이 되었으며, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 멕시코, 터키 등은 DAC 비회원국 대표(Non-DAC Delegates)로서 참여하고 있다.

○ 미국은 글로벌 식량안보 강화를 위해 국제사회가 발표한 2005년 파리선언과 2008년 아크라 행동계획을 통해 저개발국의 실질적인 수혜를 강조하며 이를 실행하기 위해 다각적인 노력을 기울여 왔다. 2011년 부산에서 개최된 제4차 원조 고위급 회의에서는 수원국의 특성을 반영한 원조를 강조하였다.

- 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 노력을 이해하기 위해서는 파리선언부터 부산 고위급 회담까지의 주요 논의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 파리선언은 원조효과성 논의를 집대성함으로써 그간 공여국들이 사용해 온 개발원조의 집행과 관리 방법을 근본적으로 재구성(reshape)하여 개도국의 목소리를 전면에 반영하고, 원조정책 수립과 관리에 있어 개도국과 공여국이 진정한 파트너십을 구축하는 데 목적을 두었다.
- 아크라 고위급 회의(HLF)는 새로운 이행약속을 한 회의가 아니지만 파리선언에서 합의되고 이행되어야 할 사안들을 점검하고 향후 나아가야 할 방향을 제시한 회의로서, 개발원조 분야에서 공여국과 개도국 간의 새로

운 관계가 정착되는 계기가 되었다고 할 수 있다.

- 또한 부산 고위급 회의에서는 파리선언과 아크라회의의 산출물에 대한 실질적인 추진 결과를 평가하고 향후 수원국의 정책과 일관된 원조 및 식량안보를 위한 공여국의 지원 확대를 재확인하였다. 더불어 새천년개발목표 달성을 위한 파트너십 강화를 도모한 자리라고 해석할 수 있다.

1.2 실행 전략

○ 미국의 구체적인 실행 전략을 살펴 보면, 우선 식량안보에 가장 취약한 국가가 밀집해 있는 아프리카에 초점을 두고 있다. 예를 들면 아프리카 연맹(Africa Union)의 '포괄적인 아프리카 농업개발프로그램(Comprehensive Africa Agriculture Development Program: CAADP)'에 약 2억 달러를 매년 지원하고 있다. 또한 미국은 새천년 개발공사(Millenium Challenge Corporation: MCC)를 통해 농촌 인프라 개발, 연수, 농지개혁에 약 32억 달러를 투자하여 농산물 증산 및 시장 접근성 향상을 통한 식량안보 강화에 노력하고 있다.[5]

○ 다시 말해 글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 기본적인 전략은 농업개발을 통한 성장을 기초로 하고 있다고 말할 수 있다. 미국은 농업에 종사하는 농촌 인구의 비중이 큰 저개발국의 농업 및 농촌 개발이 경제 전반에 미치는 영향이 클 뿐만 아니라 다수의 빈곤층 주민을 경제 성장 및 개발 과정에 참여시키는 부수적인 결과를 가져올 수 있다고 판단하고 있다.

- 국제개발협력 분야에서 농업생산성 향상과 농촌개발은 성장 및 빈곤 완화에 필수적인 과정이라고 일반적으로 고려되고 있다. 저개발국 빈곤 인

---

[5] Bureau of Public Affairs. 2009. "Promoting Food Security Worldwide: a U.S. Commitment." U.S. Department of State. <www.state.gov/documents/organization/124908.pdf>.

구의 대다수가 농촌지역에 거주하고 있다는 사실과 이들 대부분이 농업에 종사하고 있다는 점 때문에 농업 및 농촌개발은 그 자체가 성장과 빈곤 해소의 과정이라고 할 수 있기 때문이다.

○ 농업분야에 종사하는 저개발국 대부분의 주민들은 기술 및 투자 미비로 인해 만성적인 빈곤에 시달리고 있다. 이것이 이들이 열악한 주거환경에서 벗어나지 못하고 있는 근본적인 이유이기도 하다. 농촌의 농업 생산 기반 및 구조 또한 소수의 대주주와 소작농 관계, 또는 영세한 영농규모로 인해 재래적 영농기법이 지속적으로 사용되는 등 전 근대적인 상태에 머물러 있기 때문에 농업생산성이 지속적으로 저하되는 문제점들을 극복하지 못하고 있다.

○ 따라서 미국은 농업부문 개발을 위해 2009년 6월 식량안보 강화를 기본전제로 포괄적인 접근 방법을 채택하기로 결정하였다. 이는 2008년 전 세계적인 금융위기로 인해 저개발국 농업부문의 투자가 더욱 감소되어 글로벌 식량안보를 저해하는 요인으로 작용하면서 2015년까지 빈곤인구의 50% 감축을 목표로 하는 MDG 달성이 사실상 어렵게 되었다는 위기의식이 팽배해졌기 때문이다. 따라서 미국은 농업부문의 개발 전략을 과거보다 포괄적으로 수립하는 것으로 방향을 전환하였다.

- 이 전략이 내포한 기본 개념은 농업용수 개발 및 비료 등의 투입재 분야 개발과 환경파괴로 인한 자연재해에 대응하기 위한 지속가능한 농산업 시스템의 구축이라 말할 수 있다.[6]

○ 미국의 농업·농촌부문 국제개발협력은 식량 및 농업개발 정책(Food and Agricultural Development)이 2000년대 이전의 대표적 전략이라고 할 수 있으며, 이 전략의 궁극적인 목적은 대상국의 식량 자립도를 증가시켜 식량안

---

[6] Bureau of Economic, Energy, and Business Affairs. 2009. “One Table: Advancing Agriculture to End Hunger.” U.S. Department of State.

보를 강화하고 경제성장에 기여하는 것이다. 주요 목적으로는 1) 농산물의 유통, 생산, 무역 등 일련의 과정을 효율적으로 추진하여 식량의 가용성(availability)을 증가시키며, 2) 식량안보에 취약한 계층의 소득 및 고용 확대를 통한 식량 소비의 촉진이라고 할 수 있다.

○ 2000년 이후 미국은 '생산자와 시장을 연결하는 농업전략(USAID Agriculture Strategy: Linking Producers to Markets)'을 수립하여 새로운 환경에 실현가능성이 높은 추진전략을 기본방향으로 설정하고 있다.

- 주요 내용은 1) 빈곤과 기아를 감소시키기 위해 과학기술을 접목하고, 2) 생산자를 위한 국제무역의 기회를 확대하며, 3) 선진국과 저개발국 사이의 지식 및 기술의 차이를 감소시키기 위한 훈련, 교육, 지역수준의 기술보급을 활성화하고, 4) 장기적으로 지속가능한 농업 및 환경을 촉진하는 것이다.

○ 정책적 목표를 달성하기 위한 주요 추진분야는 1) 시장, 금융, 유통 및 무역의 일련 과정에서 장애가 되는 대상국 농업정책을 개선시키는 사업을 중점 추진하며, 2) 대상국의 식량안보 및 영양개선, 3) 대상국 농업 실정에 적합한 진보된 기술 습득·적용 및 농업 관련 연구추진 등을 통한 인적·제도적 역량 강화를 추진하고, 4) 대상국 농민과 민간기업의 역할 확대 등을 통한 효율적인 사업을 추진하고자 하며, 5) 대상국 국민이 필요로 하는 주요 식품 공급을 위해 식량안보 체계를 강화하는 한편, 자금지원, 현물지원, 농기업 신용지원, 전문가 파견, 기술지원 등을 제공하는 것으로 구성되어 있다.

○ 더불어 미국의 글로벌 식량안보 강화 전략은 최근 미국 국무부가 창설한 Feed The Future(FTF)에서 관장하고 있다.[7] FTF는 세계기아식량안보(Global

[7] FTF는 오바마 대통령이 주창한 이니셔티브로, 구축된 조직은 없으나 국무부에서 정책적으로 추진하는 프로그램을 USAID가 주관하여 범부처와 협력하는 방식으로 사업을 추진하고 있다. 이는 국제개발협력, 특히 식량안보에 대한 프로그램 사업의 일

Hunger and Food Security: GHFS) 조정관이 정책 및 예산을 조정하고, 2명의 부조정관(개발담당, 외교담당)과 국가별 FTF 조정관은 주재국 대사가 지명하는 방식으로 운영되는 조직이다.

- FTF는 2009년 이탈리아 라퀼라 G8 정상회의에서 세계 식량위기에 긴급하게 대응하기 위해 미국 오바마 대통령이 향후 3년간 농업개발과 식량안보에 35억 불을 지원하기로 약속하고, 이에 타국은 185억 불 지원을 약속(총 220억 불)하면서 수립된 미국의 협의체이다.
- FTF와 관련된 부처는 약 10개 부처로, 식량안보와 연관된 사업이 국회에서 확정되면 사업의 세부 내용을 각 부처가 협의하고 사업에 대한 예산을 부처별로 USAID가 취합하여 주관하기 때문에 복잡한 내부협의를 거쳐야 하는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 관계 부처와의 연계강화를 통해 효과적으로 사업을 추진하고자 하는 전략은 우리나라에 주는 시사점이 크다.

○ FTF의 목표는 농업부문의 포괄적 성장 가속화로 1) 생산과 관련된 일련의 활동을 지원하여 농업생산성을 향상시키고, 2) 시장 및 유통, 무역과 관련된 정책, 인프라, 금융서비스를 포함한 지원으로 시장기능 및 유통의 역할을 확대하며, 3) 농촌 소득원의 다양화 및 영양섭취 개선을 위한 프로그램 실행과 소농을 대상으로 지역별 식량지원을 확대하여 취약한 농촌지역의 회복력을 증대시키는 것이다.

○ FTF의 중점 지원대상국가(Focus Countries)는 총 20개 국가로 아프리카 12개국[8], 아시아 4개국[9], 중남미 4개국[10]으로 구성되어 있다. 선정기준으로는

종으로 해석할 수 있다.

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

9 방글라데시, 캄보디아, 네팔, 타지키스탄.

10 과테말라, 아이티, 온두라스, 니카라과.

지원의 필요성(Need), 파트너십 수립 가능성, 농업이 선도하는 성장잠재력, 권역 내 시너지 효과발생 가능성, 그리고 성장과 개발을 위한 자원 동원력 등이다. 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 접근하였다.

○ 기술전수·보급 분야는 전 세계 유수 대학 및 연구기관과 공동 협력하여 저개발국에 필요한 신기술 개발 및 보급, 인적 개발, 정책적 지원 등을 추진하고 있다. 특히 전문가 네트워크를 구축하고 민관협력(Public-Private Partnership: PPP)을 장려하여 저개발국에 기술보급 체계를 구축하고 있다.

- 실제 지원 단계에서 USAID는 기초투자(Foundational Investments)와 핵심투자(Core Investments)로 구분하고, 기초투자는 국가 투자계획(Country Investment Plan: CIP) 수립을 위한 기술적·정치적·재정적 지원 등을 연계한 정책개혁 및 역량 제고를 병행하는 부분에 역점을 두고 있다. 핵심투자는 FTF의 식량안보 강화를 위한 농업개발 및 영양개선 목표 달성을 위한 투자를 지원하고 있다.

○ FTF와 더불어 미국의 글로벌 식량안보 강화 및 국제개발협력과 관련된 대부분의 프로그램은 국제개발처(U.S. Agency of International Development: USAID)에서 관장하고 있다. USAID는 기본적으로 농업·농촌개발이 저개발국의 빈곤 감소와 식량안보 강화를 위한 최고의 성장 동력이라고 인식하고 있다. USAID는 효율적인 자연자원 활용을 통해 생산성 향상 및 지속가능한 농업 구축으로 저개발국 경제성장에 기여하여 식량안보를 강화하고자 한다. 따라서 미국의 글로벌 식량안보 강화 전략은 농업 및 농촌부문의 개발협력 추진 전략과 밀접한 관계가 있다.

○ USAID의 국제개발협력사업 형성의 전제조건은 추구하는 사업목적에 부합

하는 사업내용이 포함되었는지의 여부이다. 또한 대상국별 개발협력 전략 및 FTF 추진전략을 포함한 USAID 정책체계의 7대 중점 개발목표[11]와 연계되는 사업시행이 전제조건의 핵심이라고 할 수 있다.

○ USAID의 농업·농촌부문 국제개발협력 전략은 식량 및 농업개발 정책이 대표적이라고 할 수 있으며, 궁극적인 목적은 대상국의 식량 자립도를 증가시켜 식량안보를 강화하고 경제성장에 기여하는 것이다. 또한 협력대상국에 적합한 '생산자와 시장의 연계(Linking Producers to Markets)'를 통해 실현가능성이 높은 개발협력의 추진을 기본방향으로 설정하고 있다.

○ 농산물 시장 및 무역에 대한 지원은 무역의 활성화를 통해 안정적이고 공정한 시장 구축과 농업 생산성 향상을 위한 투자 촉진, 특작에 대한 집중 지원을 통한 소득 안정, 계절 진폭 및 수급의 안정적 조절을 통한 식량안보 강화에 목적을 두고 있다. 이를 위해 USAID는 투명한 정책환경을 구축하고 효율적인 제도적 장치 마련과 관련 조직의 역량을 배양하며, 관련 인프라 구축에 대한 우선순위를 선정, 공공서비스 강화를 통하여 식품시장의 가치사슬을 구축하는 전략으로 접근하고 있다.

○ 미국은 2010년 기준 OECD/DAC 회원국 전체 ODA 예산 128,465백만 불의 약 24%인 30,353백만 불을 지원하여 회원국 중 가장 많은 예산을 지원하는 국가이다.[12] 이는 ODA/GNI의 0.21%이며, 국민 1인당 98불을 지원하는 셈이다.

- 글로벌 식량안보와 관련된 지원은 앞에서 언급하였듯이 FTF, 세계은행을 통한 글로벌농업식량안보 프로그램(Global Agriculture and Food Security

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

12 우리나라의 경우 2010년 기준 1,174백만 불로 미국 지원예산의 약 4%에 불과하며, 국민 1인당 24불을 지원하는 셈이다.

Program: GAFSP) 지원, 그리고 식량원조와 인도적 지원으로 구분하여 지원하고 있다.

○ 미국은 2009년 피츠버그에서 개최된 G20 정상회담을 통해 2010년 세계은행을 통한 GAFSP의 신탁기금(Trust Fund) 구축을 승인하여 다자간 채널을 통한 글로벌 식량안보 강화에 노력하고 있다.

- GAFSP의 기본적인 설립 목적은 농업·농촌에 대한 민간 및 공적 투자 확대를 통해 글로벌 식량안보를 강화하고 저개발국 국민의 생활수준을 향상시키는 것이다.
- GAFSP는 미국, 캐나다, 스페인, 한국, 그리고 빌게이츠 재단(Bill & Melinda Gates Foundation)의 지원을 통해 2010년 4월 공식적으로 발족하였다. 2011년 초까지 925백만 불이 공공 및 민간부문에 투자형식으로 지원되기 위해 신탁기금으로 조성되었다.
- GAFSP는 국제개발협회(International Development Association: IDA)를 통해 세계은행 회원국들에게 지원되고 있다. 지원 대상은 기본적으로 영양결핍 현황, 1인당 국민소득, 정치적 안정성, 포괄적인 농업개발 정책의 수행 가능성 등을 파악하여 설정한다. 2011년 초까지 8개국에 대해 약 340백만 불이 지원되었는데, 이는 방글라데시(52.5백만 불), 에티오피아(54백만 불), 아이티(36.75백만 불), 몽골(13.125백만 불), 니제르(34.6백만 불), 르완다(52.5백만 불), 시에라리온(52.5백만 불), 그리고 토고(42백만 불) 등이다(www.worldbank.org/ida).

○ 미국의 글로벌 식량안보 강화 방안 중에는 식량을 직접적으로 지원하는 식량원조(Food Aid)와 인도적 차원의 지원도 포함되어 있다. 미국은 과거 60년 동안 자연재해 등과 같이 긴급지원이 필요한 국가에 식량을 직접 지원하는 프로그램을 추진하고 있다.

- 미국은 외국에 식량을 지원하기 위해 아래와 같이 다섯 가지의 방법을 채택하고 있다. 1) Food for Peace(P.L. 480), 2) Section 416(b) of the

Agriculture Act of 1949(1949년 농업법), 3) Food for Progress Act of 1989, 4) the McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program과 마지막으로 Local and Regional Procurement Pilot Project이다. 이 다섯 가지의 식량 지원프로그램은 USAID와 USDA/FAS에서 관장하고 있다.

- 또한 2008년 농업법은 인도적 차원의 지원을 위한 식량이나 현금을 보관할 수 있게 승인하여 천연재해나 기타 긴급복구가 필요한 대상국에 신속히 지원할 수 있는 체계를 구축하였다.
- 최근 10년 동안 식량 지원에 사용된 예산은 연 평균 22억 불 수준이며, 최근에는 재난지역에 긴급 지원을 위해 직접적인 식량 지원이 어려울 경우를 대비하여 현금처럼 사용할 수 있는 바우처(voucher)를 포함, 3억 불이 추가 지원될 수 있도록 승인되었다.

1.3 지원 예산

○ FTF를 포함한 미국의 글로벌 식량안보 강화와 관련된 사업의 예산은 국무부가 관장하지만 실질적으로는 USAID에서 여러 예산 지출항목에서 집행하고 있다.

- 2010년 FTF는 13.1억 불의 예산을 배정받아 USAID를 통해 농업개발 프로그램사업으로 약 11.7억 불을 집행하였고, 7,500만 불은 GHCS (Global Health and Child Survival)에 지원하였으며, 6,700만 불은 세계은행 식량안보 프로그램(GAFSP)에 지원되었다.
- 또한 이와는 별도로 Food for Peace 프로그램에 18억 4,000만 불의 예산이 배정되었고, McGovern-Dole 프로그램에 약 2억 불의 예산이 지원되었다. 따라서 2010년 미국이 식량안보와 관련된 프로그램을 통해 집행한 예산은 약 24억 불 수준으로 해석할 수 있다.

표 3-1. 미국 USAID 양자 경제지원 프로그램 예산

단위: 백만 불

	2010	2011 (요구)	2011 (승인)	2012 (요구)
Development Assistance(DA)	2,520	2,980	2,523	2,918
Economic Support Fund(ESF)	7,475	7,812	5,978	5,969
Asst to Europe, Eurasia, and Central Asia(AEECA)	742	716	697	627
International Disaster Assistance(IDA)	1,305	845	865	861
Global Health and Child Survival(GHCS)-USAID	2,519	2,519	2,420	3,074

자료: Department of State Foreign Operations Congressional Budget Justification, FY2012 & FY2011.

○ 미국 행정부는 2011년 FTF 사업의 적극적인 추진을 위해 18억 4,000만 달러를 의회에 요구했다. 이는 2010년 대비 40% 정도 증가한 것이나 4억 불 수준의 GAFSP 분담금이 늘어난 결과이기도 하다. 또한 행정부는 20억 불 수준의 긴급 지원 등 기타 식량안보와 관련된 사업 추진 예산을 의회에 요구하였다.

- 하지만 미국 경제상황 및 국제정세를 고려하여 의회는 행정부 요구 예산을 삭감하였다. 가장 많이 삭감된 분야는 ESF로, ESF 삼각의 이유는 이라크 및 아프가니스탄에 지원되는 자금이 증가할 필요가 없어졌기 때문이다. 또한 대부분의 ESF 예산이 이집트 및 요르단의 평화 정착에 지원되는 것으로 전환되어 예산 증가의 필요성이 감소하였기 때문이기도 하다.
- 더불어 개발협력(DA), 재난구호(IDA), 그리고 GHCS 등과 같은 인도적 차원의 원조 성격을 지니고 있는 분야의 예산도 삭감되어 미국의 경제상황이 악화되었음을 나타내고 있다. 실제로 2011년 미국경제는 증가하는 국가 부채를 어떻게 해결하느냐의 문제에 직면하였다. 미국 정부는 국제통화인 달러의 양적 발행을 증가함으로써 해결하고자 하였으나 이는 단

표 3-2. 미국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원 현황

단위: 백만 불

	2010	2011 (요구)	2011 (승인)	2012 (요구)
State/USAID				
Ag & Rural Development: Focus Country & Programs	1,170	1,062	na	953
Other Ag Programs	na	173	na	147
GHCS	75	200	na	150
GAFSP Trust Fund	67	408	100	308
Total Feed the Future	1,312	1,843	na	1,558
Food Aid/Emergency				
USDA: Food for Peace	1,840	1,690	1,500	1,690
McGovern-Dole	209.5	209.5	199.5	200.5
USAID				
IDA-Food Security	300	300	300	300

자료: Department of State Foreign Operations Congressional Budget Justification, FY2010, FY2011 & FY2012.

기간의 미봉책으로 해석되어 달러 가치의 하락을 초래하는 악순환이 지속되는 위기를 경험하였다.

- 따라서 2011년 미국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 예산은 행정부가 요구한 예산보다 삭감되어 승인되었다. 구체적으로는 미국 의회는 행정부에서 2011년 요구한 예산 148억 7,200만 불에서 23억 8,900만 불을 삭감한 124억 8,300만 불을 승인하였다.

○ 미국이 글로벌 식량안보와 관련된 프로그램들에 지원한 예산은 <표 3-3>과 같다. 2011년 국회로부터 승인된 예산이 구체적이지 못하지만 농업 및 농촌개발에 대한 지원과 식량원조 및 McGovern-Dole에 대한 지원은 감소하였

다. 이는 위에서 언급한 것과 같이 2011년 미국 경제상황이 악화됨에 따라 대부분의 원조 예산이 감소한 것에 기인한 것이다.

- FTF와 관련된 예산은 구체적으로 확인할 수 없지만 세계은행 분담금이 2011년 급감한 것으로 보아 FTF를 위한 예산도 삭감된 것으로 해석할 수 있다.

표 3-3. 2012년 FTF 예산 구분

단위: 천 불

	DA	ESF	AEECA	Total
Ag & Rural Development: Focus Country & Programs	878,251	62,700	12,060	953,011
Other Ag Programs	44,044	71,736	31,481	147,261
Total	922,295	134,436	43,541	1,100,272

자료: Department of State Foreign Operations Congressional Budget Justification, FY2010, FY2011 & FY2012.

○ 2012년 FTF 예산은 개발원조(DA)예산이 가장 많이 책정되었고, 다음으로 ESF와 AEECA이다. 이들 분야는 대부분 중점 지원 대상국의 농업·농촌개발 프로그램을 지원하는 예산으로 분류되고 있다.

- 기타농업개발 프로그램을 포함한 개발원조 분야의 예산이 총 FTF 예산의 84%를 차지하고 있다. 이는 FTF의 주요 사업 및 프로그램들이 개발원조 분야에 집중되어 있음을 나타내는 것이다.

○ USAID와 FTF 이외에 미국 농무부 또한 글로벌 식량안보 강화를 위한 역할을 수행하고 있는데, USDA는 우리나라의 농림축산식품부와 유사한 행정부처로, 국제개발협력 분야에서 이 부처가 수행하고 있는 업무를 검토할 필요가 있다.

- USDA는 기본적으로 FTF가 시행하는 프로그램을 지원하는 역할을 수행한다. 구체적으로는 대상국의 농업 및 농촌개발을 위한 역량강화, 기초연구, 농산물 시장정보, 통계자료 수집과 경제 분석을 통해 간접적인 지원

을 하고 있다.

- USDA는 국제개발협력에 대한 자체예산은 확보하고 있지 않으나 USAID 부터 예산지원을 받아 위에서 언급한 사업을 토대로 농업정책에 대한 컨설팅 사업을 주로 추진하고 있다. 이는 연구기관(USDA/ERS, USDA/FAS 등)의 전문성을 협력 대상국에 전수하는 사업이며, 인적교류를 통한 역량강화라는 측면에서는 우리나라 정부출연 연구기관이 수행하고자 하는 역할에 시사하는 바가 있다.
- 또한 FTF와 연계하여 개도국 농업 관련 통계시스템 구축에 초점을 두고 있는 부분과(가나, 모잠비크, 탄자니아, 방글라데시 등), 이를 통한 연계사업으로 시장접근과 관련된 사업의 경제학적 분석을 통해 간접적인 지원을 하고 있는 부분은 정부출연 연구기관의 역할수행에 많은 참고가 될 수 있다(USDA/ERS 2011).
- 특히, 저개발국의 농업부문 통계시스템 구축사업을 추진하기 위해서는 대상국과 연구협력이 필수적이며, 연구협력을 통해 협력관계를 강화하여 결과적으로 무역과 관련된 협력으로 발전하고 있는 것이다. 따라서 전문지식을 공유하고 이를 통한 양국 간 경제적 협력관계를 강화하는 고도의 전략을 추진하고 있는 것으로 해석할 수 있다.
- 아울러 국가의 경제성장수준을 고려하여 베트남이나 필리핀과 같은 신흥시장권역은 시장을 전망할 수 있는 예측시스템 구축에 관한 연구협력을 추진하고 있고, 관련자를 초청하여 교육하는 프로그램을 통해 양국 간 경제협력 강화에 간접적 지원을 하고 있는 부분도 눈여겨 볼 필요가 있다.
- 실례로 필리핀의 경우, FTF 프로그램으로 USDA/FAS와 USAID가 공동으로 기본적인 통계분석 사업을 시행하였는데, USDA/FAS에서는 단기 농산물 가격분석을 담당하고, USAID는 예측모형구축을 지원하는 사업을 추진하고 있다. 이는 농산물 무역과 관련된 기초적인 통계자료 및 분석을 통해 필리핀 시장을 공략할 수 있을 것이라는 전략적인 측면이 포함되어 있음을 시사한다(Thomas Vilsack 2011).
- USDA는 지원 대상국을 무역 대상국으로 인식하는 경향이 강하며 지원

사업도 대부분 대상국의 농산물 무역 역량강화에 집중하고 있다. 또한 잠재적 무역 가능성이 높은 국가를 선정하여 지원하며, 지원 방식은 정부대 정부형식이 주를 이룬다고 할 수 있다.

- 계절 진폭 및 수급의 안정적 조절을 통한 생산자와 소비자의 식량안보 강화를 목적으로 하는 사업은 규모가 크고 대상국의 선호도가 높아 지속적인 추진 가능성이 높다. 따라서 투명한 정책 환경구축과 제도적 시스템 구축, 관련 조직의 역량강화를 통한 협력 대상국 농식품시장에 가치사슬을 구축하는 미국의 전략은 우리나라의 동 부문 중장기 개발협력 추진방향을 위해 벤치마킹할 필요가 있다.

2. 함의

○ 미국이 글로벌 식량안보 및 국제개발협력 분야의 선도적인 역할을 수행하는 국가임은 틀림없는 사실이다. 하지만 여기서 한 가지 우리가 주목해야 하는 사실은 미국의 안전보장 강화라는 독특한 목적이 내포되어 있다는 것이다. 미국 국무부가 발표한 식량안보 강화 및 국제개발협력의 궁극적 목표는 미국의 안전보장, 경제적 이익확보, 인도적 차원의 저개발국 경제지원으로 설정되어 있다. 따라서 인도적 차원의 지원도 중요하지만 미국의 안전보장이나 경제적인 이익 확대를 위해 개발협력은 활용하는 측면도 강하게 내포되어 있다.

- 1990년대부터는 미국의 목적을 위해 지속가능한 개발을 기본 방향으로 채택하고 저개발국이 삶의 질을 높일 수 있는 자생력 강화에 초점을 두어 프로그램 형식의 지원이 주를 이루었다.
- 2000년대부터는 이라크전쟁과 아프가니스탄 전쟁으로 말미암아 이 두 나라의 정부 수립, 인프라 건설, 사회안전망 구축 등 다양한 국가 재건 사업을 위한 지원에 집중하고 있다는 것도 우리가 주목해야 할 부분이다.

- 위에서 언급하였듯이 미국 국제개발협력의 전략은 경제성장, 농업, 무역, 보건, 민주주의 확립, 긴장완화, 인도주의 등에 우선되는 사업을 추진하는 것이지만 국가안보전략과도 밀접한 관계를 유지하고 있다. 저개발국의 정치·경제적인 불안정은 테러와 군비확장을 촉진시켜 결국에는 미국의 국가안보를 위협하게 된다는 점에서 개발협력의 필요성에 대한 실용적 논리를 채택하고 있는 것이다(이대섭 등 2012).

제 4 장

한국의 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원 방안

1. 지원 현황

1.1 양자 지원

○ 이 절은 우리나라의 식량안보 현황보다는 글로벌 식량안보 강화를 위한 전략 또는 방안에 초점을 두어 서술하고자 한다. 그동안 우리는 국내 식량안보 현안과 관련된 이슈들을 다방면에서 논의한 경험은 많으나 개발협력 분야에 핵심적인 이슈인 글로벌 식량안보 강화 방안에 대한 논의는 미미하다. 따라서 우리나라가 그동안 추진한 글로벌 식량안보 강화를 위한 추진 현황을 토대로 서술하고자 한다.

○ 우리나라가 글로벌 식량안보 강화를 위해 자체적으로 수립한 전략이나 방안, 또는 계획은 아직까지 미미한 상태이다. 하지만 그동안 국제사회와 공조하여 자금지원 및 공동 사업 추진, 양자간 협력사업 등의 개발협력 사업을 추진하여 왔다. 또한 우리나라는 본격적인 사업의 실행단계 이전 대상국을 선정하여 대상국 정부 및 전문가들과 우리나라의 과거 경험 및 농업 정책의 성과를 토대로 대상국에 적합한 방안을 추천하는 시범 사업들이 추진되고 있다.

○ 글로벌 식량안보 강화와 관련된 지원을 포함한 우리나라 양자원조의 지역별 규모는 아시아(26.9억 달러, 65.3%), 아프리카(5.4억 달러, 13.3%)가 차지하는 비중이 크며, 소득별로는 하위중소득국(17.9억 달러, 43.5%)에 가장 많이 지원되었고 최빈국 및 고채무국에 대한 지원도 최근 상당한 규모로 상승하고 있는 추세이다<표 4-1>.

표 4-1. 양자원조 권역 및 소득별 지원 현황

구분 \ 연도		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	누적총액
수원국(총액)		206.7	245.2	330.8	463.4	376.1	490.5	539.2	581.1	900.6	4133.6 (100)
권역별	유럽	18.9	3.1	7.0	3.3	31.1	16.9	12.9	46.4	38.7	178.2 (4.3)
	아프리카	5.6	19.0	28.1	39.1	47.8	70.2	104.1	95.0	139.9	548.8 (13.3)
	아메리카	8.9	11.2	14.9	19.8	25.9	54.7	68.7	55.8	64.5	324.3 (7.8)
	아시아	161.8	192.5	258.8	375.0	227.6	300.0	281.4	313.5	587.3	2697.7 (65.3)
	오세아니아	1.2	4.8	0.4	0.5	1.2	3.7	2.2	1.5	5.6	21.1 (0.5)
	미배분지역	10.4	14.7	21.6	25.6	42.5	45.1	70.0	68.9	64.7	363.3 (8.8)
소득국별	최빈국	45.7	56.9	86.1	114.9	92.1	121.0	144.2	161.2	333.4	1155.5 (28.0)
	저소득국	25.2	26.9	49.2	46.0	36.1	37.2	68.5	76.5	168.3	533.8 (12.9)
	하위중소득국	91.3	138.7	164.2	267.2	193.4	250.9	207.8	204.2	280.3	1798 (43.5)
	상위중소득국	33.4	7.9	9.2	9.2	9.7	21.8	28.2	38.8	22.4	180.6 (4.4)
	고채무국	11.5	43.4	50.3	39.1	25.9	55.0	80.9	79.3	193.6	579.0 (14.0)

주: 백만 달러 기준, ( ): 양자 총액대비 비율(%).
자료: OECD Online DB <http://stats.oecd.org>. 이대섭 등(2012) 재인용.

○ 특히 아시아 지역에 집중 지원된 것은 정부의 아시아 중점기조 정책에 따라 지리적 근접성과 경제협력관계 등의 고려가 반영된 것이다. 아프리카 지역으로의 지역 다변화와 2006년 이후 “아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브”에 따라 점차 지원대상지역이 확대되는 추세이다.

- 소득국별 추세를 통해 우리나라 ODA의 양적·질적 변화를 엿볼 수 있는데, 최빈국 및 고채무국에 대한 지원 비중이 빠른 속도로 증가하고 있다. 2002년 고채무국의 지원 비중은 양자 총지원액의 5.6%에 불과하였으나 2010년 22.1%로 증가하였다.

○ 양자원조의 분야별 지원추이를 살펴보면, 규모증액에 따라 대부분의 분야에 대한 지원이 증가 추세이며, 특히 사회 하부구조 및 서비스 분야와 경제 하부구조 및 서비스 분야에 대한 증가현상이 뚜렷이 나타나고 있다<표 4-2>.

- 사회 하부구조 및 서비스 분야는 주로 교육, 보건, 수자원 분야 지원이 꾸준히 증가 추세를 보이고 있으며, 경제 하부구조 및 서비스 분야는 전통적으로 운송분야에 대한 지원이 주를 이루고 있다.
- 반면 2007년 이후 에너지 분야가 급속히 증가하는 추세를 나타내고 있다. 생산분야에서는 농업이 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 추이를 살펴보면 2004년과 2006년 큰 폭의 하락 후 급반등하는 추세를 나타내고 있다. 규모의 확장에 따른 변화 이외에도 국제사회와의 공조노력을 파악할 수 있는데, 2000년대 중반 이후부터 인도적 지원, 다분야·범분야에 대한 증가 추세가 나타나고 있다.

○ 글로벌 식량안보 강화와 관련된 지원은 에너지, 관광분야를 제외한 생산 분야로 압축하여 분류할 수 있다. 특히, 생산부문에서 무역 및 규제는 최근 글로벌 식량안보 강화를 위해 국제사회에서 이슈로 부각되는 분야이다.

- 따라서 우리나라는 양자원조의 약 7%를 글로벌 식량안보 강화와 관련된 지원을 하고 있는 셈이다.
- 더불어 글로벌 식량안보 강화를 위한 지원은 대부분 농업 및 농촌에 대한 원조이다. 농업 및 농촌개발이 식량안보 강화를 위해 절대적으로 필요하다.

표 4-2. 분야별 지원 현황

분야 \ 연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	비율* (%)
I. 사회인프라 및 서비스	160.3	136.9	314.3	398.3	403.1	410.5	696.0	402.4	905.8	24.0
I.1. 교육	69.5	58.9	74.1	50.2	135.2	160.2	112.5	139.0	324.4	7.1
I.2. 보건	37.4	14.5	55.1	89.6	38.6	110.8	238.2	150.1	131.3	5.4
I.3. 인구정책·시책 및 생식보건	0.2	0.1	0.1	0.1	0.5	1.5	20.1	3.5	5.1	0.2
I.4. 상·하수도	35.2	7.2	78.3	101.6	80.8	74.5	269.7	70.7	283.2	6.3
I.5. 공공행정 및 시민사회	14.7	46.0	76.0	72.6	141.6	57.2	43.5	25.9	153.7	4.0
I.6. 기타 사회인프라 및 서비스	3.3	10.1	30.7	84.3	6.5	6.4	12.0	13.2	8.2	1.1
II. 경제인프라 및 서비스	71.6	108.9	113.1	138.1	171.0	402.9	544.5	876.6	610.4	19.1
II.1. 운송 및 창고	68.7	46.3	58.4	82.9	99.5	235.9	268.3	641.2	370.5	11.8
II.2. 통신	1.7	36.5	47.8	51.6	65.3	88.2	91.3	114.7	49.3	3.4
II.3. 에너지	1.0	25.9	5.8	3.3	5.0	74.6	182.0	119.1	184.8	3.8
II.4. 금융 및 재정서비스	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4	3.1	2.0	1.1	2.6	0.1
II.5. 비즈니스 및 기타서비스	0.1	..	1.0	0.2	0.8	1.0	0.9	0.5	3.1	0.0
III. 생산	7.2	38.3	18.8	50.3	33.5	129.0	77.4	57.2	100.4	3.2
III.1. 농림수산	4.9	36.0	12.4	41.3	11.8	106.9	47.7	37.7	91.7	2.5
III.1.a. 농업	2.5	26.6	9.3	36.4	9.8	96.1	30.6	33.8	75.8	2.0
III.1.b. 임업	1.7	1.6	2.7	4.3	1.5	9.7	10.5	2.4	8.2	0.3
III.1.c. 어업	0.6	7.8	0.3	0.6	0.5	1.1	6.7	1.4	7.8	0.2
III.2. 산업, 광업 및 건설	1.6	1.6	5.5	8.2	17.4	12.4	19.5	17.1	6.6	0.6
III.3.a. 무역 및 규제	0.6	0.7	0.8	0.5	4.1	5.8	9.7	2.0	1.9	0.2
III.3.b. 관광	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	3.9	0.5	0.4	0.3	0.0
IV. 다부문·범분야	1.4	7.1	2.6	3.6	9.2	31.8	24.5	59.0	117.6	1.6
VI. 소비재및일반프로그램지원	..	1.0	0.0	..	0.2	0.3	1.6	0.1	..	0.0
VII. 부채 관련 지원	..	..	..	4.2	..	..	10.3	..	2.4	0.1
VIII. 인도적 지원	3.0	3.0	12.9	36.9	24.6	35.5	55.8	14.1	20.7	1.3
XII. 비배분·비특정	11.1	21.4	21.7	26.5	34.0	43.3	44.8	40.8	52.3	1.9

주: 백만 달러 기준, *: 누적 총액대비 비율.

자료: OECD Online DB. <http://stats.oecd.org>. 이대섭 등(2012) 재인용.

○ 우리나라가 농업 및 농촌개발 분야에 지원한 현황을 살펴보면, 유상원조는 공식적인 원조를 시작한 1987년부터 2012년까지 약 5,110억 원(약 6%)이 지원되었으며, 무상원조는 1991년부터 2011년까지 약 2,600억 원(8%)이 지원되었다.

○ 권역별로는 극동아시아와 사하라 이남 아프리카에 대한 지원이 두드러진다. 개발협력의 전체 분야를 살펴보면 아시아에 대한 지원 비중이 높고(6억 1,800만 달러, 2006~2010년 기준), 아프리카(1억 3,700만 달러)에 대한 비중이 낮은 것으로 나타났다. 하지만 농업·농촌부문은 아시아(9,900만 달러)와 아프리카(1억 1,200만 달러)에 대한 지원이 비슷한 규모로 이루어졌고, 사하라 이남 지역에 대한 지원이 총지원액의 46%를 차지하며 가장 많이 지원되고 있다.

표 4-3. 농업·농촌 권역별 지원 규모

권역		지출총액 (백만 달러)	백분율 (%)
아시아	극동 아시아	78.578	34.5%
	서남 및 중앙아시아	20.015	8.8%
	아시아 미배분	0.555	0.2%
아프리카	사하라 이남	105.084	46.1%
	사하라 이북	7.212	3.2%
	아프리카 미배분	0.197	0.1%
아메리카	중앙 및 북아메리카	4.493	2.0%
	남아메리카	4.738	2.1%
	아메리카 미배분	0.111	0.0%
기타	오세아니아	1.811	0.8%
	유럽	0.241	0.1%
	중동	0.647	0.3%
	지역 미배분	4.399	1.9%
	총합계	228.082	100.0%

자료: OECD Online DB. <http://stats.oecd.org>.

○ 무상원조를 권역별로 비교해보면 원조규모가 가장 큰 지역은 동아시아지역으로 총규모의 약 60% 이상이 지원되었으며, 사하라 이남 아프리카지역과 남중앙아시아 순이다. 협력 대상국별로는 필리핀이 가장 많이 지원된 국가이며 이어 중국, 라오스, 캄보디아, 탄자니아, 인도네시아 순이다.

○ 2006~2010년 농업·농촌부문 개발협력사업을 분야별로 살펴보면, 농업분야에서 축산(4,800만 달러), 농업개발(4,200만 달러), 농업용수자원(2,100만 달러), 농업 관련 기자재(2,000만 달러) 분야가 두드러지며, 기타 다부문의 농촌개발이 3,000만 달러로 큰 비중을 차지한다.

- 특히 농업개발 분야는 총지원누적액의 90% 이상이 2006년부터 실시된 EDCF의 앙골라 농업현대화사업으로 지원되었으며, 그 외 KOICA의 지원이 주를 이룬다. 농촌개발 분야는 KOICA(86%)의 프로젝트 사업과 교육훈련사업이 주를 이루며, 이어 행정안전부(5%)와 경상북도(6%)가 지원하는 새마을운동 및 연수사업이 있다.
- 1991년부터 2010년까지 시행된 무상원조 사업을 기준으로 분야별 지원규모가 큰 순으로 나열하면 농촌개발(3,200만 달러), 농업용수자원(2,700만 달러), 농수산물 가공업(1,900만 달러), 임업개발(1,600만 달러), 농업개발(1,300만 달러) 순이다.
- 권역별로 나누어 사업분야별 지원 추세를 살펴보면, 가장 큰 규모로 지원된 동아시아지역은 타 지역에 비해 다양한 분야의 지원이 이루어진 것이 특징이다. 특히 이 지역은 임업개발, 농업용수자원, 농수산물가공업, 농촌개발에 대한 지원이 두드러진다.
- 농촌개발 분야는 라오스(600만 달러)의 누적규모가 가장 크고 비엔티엔 주 5개 농촌마을 농촌종합개발사업, 문군 지역 관개용 댐 및 수로건설 사업 등 200만 달러 이상의 상대적으로 규모가 큰 사업이 이루어졌다. 농업용수자원 분야는 필리핀(700만 달러), 라오스(400만 달러), 캄보디아(200만 달러)가 규모면에서 두드러진 협력 대상국이다. 이는 섬나라인 필리핀과 메콩강변의 큰 줄기에 있는 국가들에 대해 농업용수 확보를 위한 관개

표 4-4. 사업 분야별 규모

사업분야	합계: 지출액(백만 달러)
기타 다부문	30.968
농촌개발	30.968
농업	165.207
경제작물·수출작물	1.150
농업개발	42.662
농업연구	1.618
농업 관련 교육·훈련	7.798
농업 관련 기자재	20.536
농업 관련 서비스	0.305
농업 금융서비스	0.145
농업용수자원	21.100
농업정책 및 행정관리	4.987
농업협동조합	1.927
농지개발	3.595
병충해 구제	0.275
비정규 농업훈련	2.014
식량생산	7.543
축산	48.797
축산 진료	0.756
어업	11.380
수산물 유통지원	0.000
어업개발	6.322
어업교육·훈련	2.640
어업연구	0.918
어업정책 및 행정관리	1.500
임업	20.527
임업개발	16.147
임업교육·훈련	0.584
임업연구	0.049
임업정책 및 행정관리	3.747
총합계	228.082

자료: OECD Online DB. <http://stats.oecd.org>.

사업 등이 대규모로 추진되었기 때문이다.

- 농수산물 가공업 분야는 미곡처리장, 농산물 가공센터 지원 등의 사업이 5개국에 시행되었으며, 지원규모(1,900만 달러)의 절반 이상을 필리핀(1,200만 달러)이 차지하고 있다. 특히 필리핀은 미곡종합처리장 건립사업 외에도 수산물 가공공장 건립사업이 추진되고 있다.

1.2 다자 지원

○ 우리나라의 글로벌 식량안보 강화를 위한 방안은 국제 사회와 공조하는 것이다. 예를 들어 UN 및 기타 국제기구를 통한 다자원조사업을 증가하는 것이다. 특히 MDGs 달성에 최우선 순위를 두어 MDGs 8개 목표 중에서 보건, 교육, 여성 관련 목표에 대한 기여를 중점적으로 추진하고, 이를 위해 MDGs 달성이 가장 저조한 최빈개도국을 중심으로 지원하고자 하는 것이다.

- 더불어 기후변화를 포함한 환경문제, 식량안보, 전염병 문제, 국제적인 마약 거래와 같은 범지구적 개발문제에 대한 지원을 확대해 나갈 예정이며, 재난과 분쟁에 처한 국가를 대상으로 UN 차원의 신속한 대응을 지원하고 분쟁예방 관련 협력도 강화할 예정이다. 이를 위해 UNDP(개발계획), UNICEF(아동), WFP(식량)와의 전략적 파트너십을 강화하고, 보건(GFATM, GAVI) 및 환경(GEF)분야의 대표적인 글로벌 펀드를 지원하며, 그 밖에 난민, UN Women(여성), UNFPA(인구), CGIAR, IFAD(농업), UNODC(마약)과 관련된 기구를 지원하는 것이다(정지원 등 2010).
- 양자성 다자 사업은 서울 개발 컨센서스 이행을 위한 재원을 UNDP, ILO, UNESCO, WFP, OECD 등에 제공하고, 우리의 개발전략에 부합하며 국제기구 인력진출에 기여하는 방향에서 다자간 신탁기금에 참여하거나 한-ASEAN 신탁기금과 같은 양자적 신탁기금을 운영하는 것이다.
- 또한 다자원조의 효율성을 제고하기 위해서 무상원조 관계기관 협의회를 통한 정책조율을 강화하고, 국제기구 분담금 납부체계를 개편하며, 다년

표 4-5. 국제기구별 지원 현황(순지출 기준)

단위: 백만 불

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UN기구	19.9	25.53	21.47	25.1	22.97	38.28	42.86	47.67	46.69	55.8	77.41
UNDP	2.75	2,48	2.49	2.67	1.3	7.03	1.78	1.77	3.92	3.52	5.58
UNICEF	1.4	2.52	1.53	2.1	2.1	3.09	2.5	2.5	2.8	3	3
UNRWA	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.05	0.05	0.05	0.05
WFP	0.5	1.39	0.38	0.2	0.1	0.59	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
UNHCR	1.1	3.13	1.1	1.1	1.5	1.1	1.5	2	2.3	2.5	2.5
UNFPA	0.26	0.26	0.26	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.1	0.08
IFAD	-	-	-	-	1.38	-	0.75	1.02	1	1	2
기타 UN	13.49	15.65	15.61	18.8	16.36	26.24	36	40.1	36.39	45.53	64.1
세계은행그룹	34.89	35.03	34.45	52.53	44.18	120.12	0.71	86.87	78.68	93.21	110.77
IBRD	-	1.33	0.52	0.59	0.51	0.39	0.71	4.54	9	21.9	31.67
IDA	34.56	33.37	33.93	51.94	43.67	119.73	-	82.33	69.68	67.93	74.9
IDA-MDRI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.38	4.2
IFC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MIGA	0.33	0.33	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지역개발은행	25.88	24.38	19.5	34.29	28.28	125.92	53.91	56.64	125.94	68.73	66.5
ADB	3.58	-	-	-	-	-	6	6	8	-	11.37
ADF	9.4	18.16	18.74	19.67	20.48	32.37	34.7	35.68	29.87	28.42	31.33
IDB	-	0.38	0.4	0.44	-	11.2	-	-	70	25	8.33
IDB Special Oper. Fund	-	-	-	-	0.21	70	-	-	-	-	-
AfDB	0.4	0.36	0.36	0.38	0.41	0.41	0.41	0.43	3.5	1.5	-
AfDF	12.5	5.48	-	13.8	7.18	11.94	12.8	14.53	14.57	12.79	14.41
기타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.02	1.06
기타 국제기구	0.53	8.17	-3.4	8.81	-2.8	4.71	-18.29	14.4	11.81	17.2	18.46
IMF	-5.92	-1.29	-12.49	-15.95	-9.27	-5.78	-30.91	0.67	0.82	1.93	3.51
기타	6.45	9.46	9.09	24.76	6.4	10.49	12.62	13.73	10.99	15.27	14.95
총다자간원조	80.9	93.11	72.02	120.73	92.56	289.03	79.19	205.58	263.12	234.94	273.13

자료: 한국수출입은행. 2012. “숫자로 보는 ODA, 2012년 우리나라 ODA 통계 자료집.” 대외경제협력기금.

간 기여 공약을 추진하고, 다자기구평가네트워크(MOPAN) 등을 통해 국제기구의 개발협력 활동 평가를 강화하는 것이 우리나라가 국제사회와 공조하는 기본적인 틀이다.

○ 아울러 국제금융기구(International Financial Institutions: IFIs)를 통한 다자원조는 다자개발은행(MDB) 증자, 세계은행(WB) 지분확대, G20 서울개발의제 이행 등 정책적인 환경 변화에 따라 향후 5~8년간 재원을 확대하고자 한다(권율 2010).

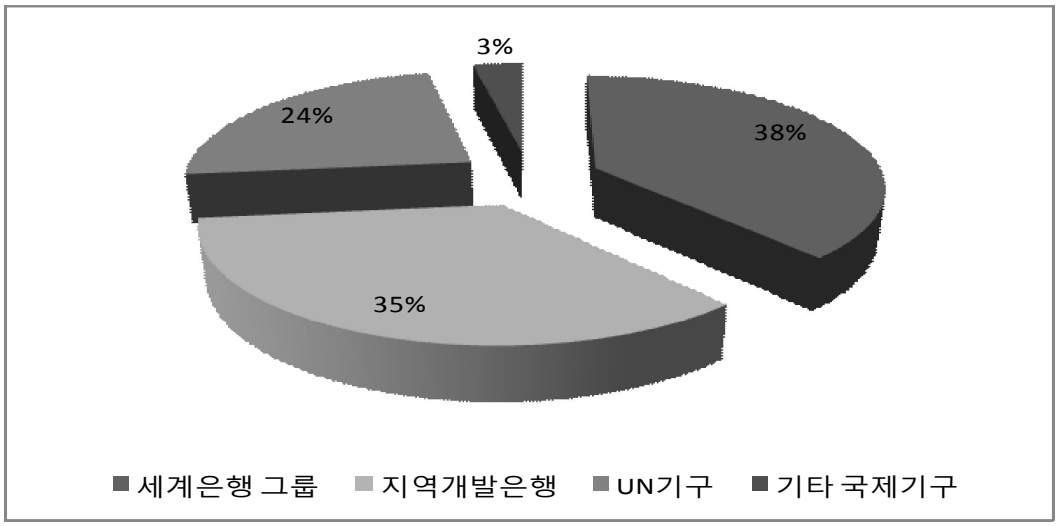
- 추진전략은 먼저 국제금융기구에 대한 출자·출연 확대를 통해 우리나라의 영향력을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 지분에 의해 투표권과 상임이사 진출이 결정되는 점을 고려, 기존에 합의된 WB 지분과 다자개발은행 증자에 따른 출자의무를 성실히 이행하는 것이다.
- 국제사회에서 강화된 우리나라의 위상을 고려하여 양허성 자금 출연도 점진적으로 확대할 예정이며, 이에 따라 IDA, AfDF, ADF 분담률을 상향 조정하고자 한다.
- 또한 국제금융기구의 특성에 맞게 차별화된 기구별·분야별 신탁기금 추진 전략을 마련하여 실행하는 것이다. 기구별 출현 전략은 빈곤감축, 기후변화, 식량안보 등 글로벌 이슈에 선도적으로 대응하는 WB와 국내기업 및 인력 진출과 연계된 ADB를 중점적으로 지원하는 것이며, 신흥시장 개척과 개발경험 공유를 위해 AfDB, IDB, EBRD도 출연규모를 확대할 예정이다.

○ 2000~2010년 우리나라의 국제기구별 지원 현황을 살펴보면 지속적인 증가추세를 나타내고 있다. 2000년 총 80.9백만 불의 지원에서 2010년 273.14백만 불로 약 3.4배로 증가하였다. 이는 우리나라가 국제사회에서의 위상이 높아지면서 국제사회가 요구하는 분담금이 증가하였기 때문이다(권율 2010).

- 구체적으로는 세계은행그룹(691.44백만 불), 지역개발은행(629.97백만 불), UN기구(423.38백만 불), 그리고 기타 국제기구(59.53백만 불) 순이다.

- 개별기구로는 IDA(국제개발위원회), ADF(아시아개발자금), AfDF(아프리카개발자금) 순으로 지원을 많이 하고 있다. 특히 최근에는 IBRD(세계재건개발은행)와 UNDP(유엔개발계획)에 지원하는 예산이 증가하고 있다.
- 특히 UNDP나 IFAD(국제농업개발자금) 등에 지원하는 예산이 증가하고 있는 것은 우리나라가 국제사회의 이슈로 부각되고 있는 글로벌 식량안보의 강화에 적극적으로 동참하고 있는 것으로 해석할 수 있다.
- 더불어 UN기구, 세계은행그룹, 아시아개발은행 및 아프리카개발은행 등의 지역개발은행, 그리고 기타 국제기구의 지원금이 지속적인 증가 추세를 나타내고 있는 것은 우리나라가 국제사회에서의 역할을 강화함은 물론 글로벌 식량안보 강화를 위해 적극적인 관심을 표명하고 있는 것이다. 이러한 적극적인 관심 표명은 국제사회로부터 긍정적인 평가를 받고 있으며 향후 우리나라가 국제기구 및 국제사회에서의 위상을 한층 높이는데 결정적인 요인으로 작용할 것이다.

그림 4-1. 국제기구별 지원 현황



자료: 한국수출입은행. 2012. “숫자로 보는 ODA, 2012년 우리나라 ODA 통계 자료집.” 대외경제협력기금.

○ 국제기구별 지원 현황을 그룹별로 살펴보면 IDA 및 IBRD를 포함한 세계은행그룹에 38%의 예산을 지원하고 있으며, 세부적으로는 IDA와 IBRD에 집중 지원하고 있는 것으로 나타났다.

- 지역개발은행에는 35%의 예산을 지원하고, ADF와 AfDF에 대한 지원이 주를 이루며, 지속적으로 증가하는 추세이다. 또한 IDB에 대한 지원도 꾸준한 것으로 나타났다.
- UN기구의 경우는 24%의 예산을 지원하는데 기타 UN기구에 대한 지원이 가장 많고 UNDP, UNICEF, UNHCR 등에 지속적인 지원을 하고 있는 것으로 나타났다. 반면 IMF를 포함한 기타 국제기구에 대한 지원은 3% 정도로 나타났다.

1.3 직접 지원

○ 2013년부터 농림축산식품부는 “개도국 식량안보 강화를 위한 우리나라 농정성과 확산(KAPEX[13])” 사업을 추진하고 있다(한국농촌경제연구원 시행). 이 사업은 새천년개발목표(MDGs)의 달성을 위하여 식량안보 및 농업·농촌 개발을 통한 빈곤탈피가 중요해짐에 따라 우리나라가 글로벌 식량안보를 위해 직접 사업을 추진한다고 하는 데 의미가 있다. 이 사업은 저개발국으로부터 식량안보 강화를 위해 우리나라가 추진하였던 농정경험과 기술 등을 배우고자 하는 수요가 증가함에 따라 우리나라의 농정성과를 집중적으로 확산시키고자 마련한 것이다.

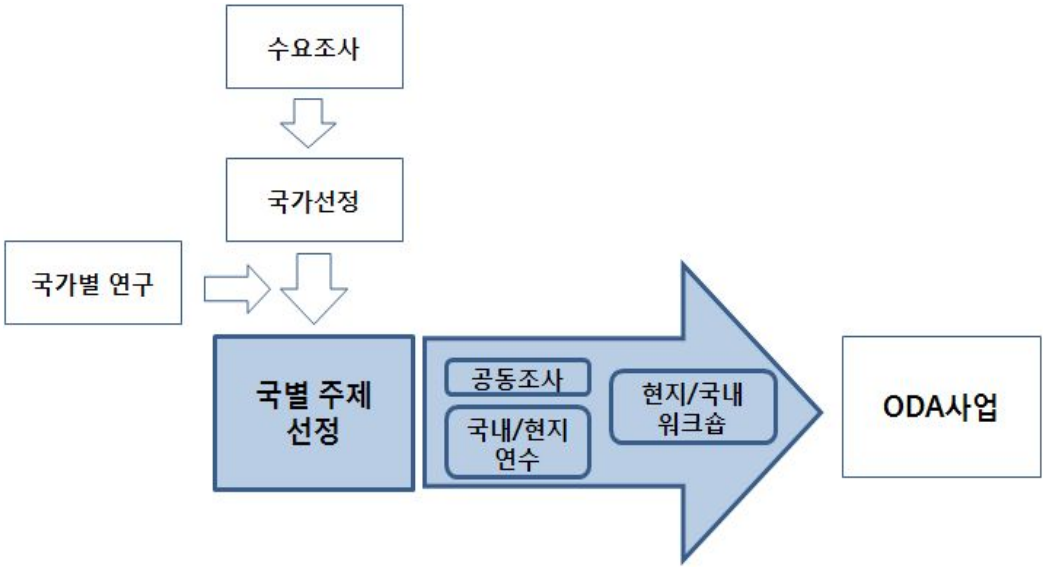
- 이 사업의 기본적인 목적은 정책담당자 스스로 중장기 개발전략을 수립할 수 있도록 역량을 제고하고, 1990년대 이후 전문가 파견, 조사연구, 연수 등을 통한 기술협력(Technical Cooperation: TC)의 중요성이 증대하고 있는 국제사회의 흐름에 따라 우리나라의 실정에 맞는 사업을 추진하고

13 Korean Agricultural Policy Experiences for Food Security.

자 하는 것이다.

○ 2006년 이후 농림축산식품부는 국제협력사업을 본격적으로 확대하였으나 실제 사업을 추진하는 단계에서 많은 시행착오를 경험하였다. 따라서 체계적, 효율적 추진을 위해 개선해야 하는 부분이 발생하고 저개발국 수요를 고려한 차별성 있는 사업 발굴, 기초자료의 충실한 수집을 통한 사업관리 등의 필요성이 대두되고 있다. 이 사업은 대상국의 요구를 면밀한 검토 없이 수용하거나 대상국의 여건을 고려하지 않고 우리나라의 편의대로 협력사업을 추진하는 일방적 사업발굴을 지양하고자 한다.

그림 4-2. 농정 성과확산 사업의 흐름도



주: KAPEX 사업계획서. 2012.

○ 이 사업의 구체적인 목적은 식량안보와 빈곤탈피를 위하여 개도국 스스로 농정을 수립하고 추진할 수 있는 역량을 강화하는 것이다. 더불어 저개발국 수요에 부응하고 우리나라의 농림수산 분야 전문성을 활용할 수 있는 국제협력 사업의 조사 및 발굴을 통해 우리나라 세부분야별 농정성과를 체계적

이고 집중적으로 홍보하여 국가이미지를 제고하는 것도 세부적인 목적에 포함될 수 있다.

○ 이 사업은 대상국과의 협의를 거쳐 협력분야 혹은 주제를 선정하여 분야별 또는 주제별로 세부 사업의 내용을 구성한다.

- 대상국의 경제, 사회개발을 위해 농림업 분야에서 필요하다고 판단되는 사업을 제시하도록 하고 상호 협의를 통해 우리나라의 농정 경험을 통해 대상국으로의 성과확산이 가능하다고 판단되는 사업을 분야 혹은 주제를 선정한다. 더불어 필요 시 사전에 대상국의 경제 및 농림업의 현황과 문제점, 정책과제에 대한 자료수집과 기초연구를 병행하도록 구성되어 있다.

○ 세부 사업형태는 농업 생산성 증대와 농촌개발 등 농업·농촌발전의 잠재력이 있는 분야에 대한 공동조사와 관련 기관으로부터 개발수요를 파악하고 핵심분야에 대한 기초통계 수집과 필요 시 이에 근거한 연구를 수행하는 것이다.

- 구체적인 사업 형태는 해당 분야와 정책담당자 및 선정된 분야별 전문가를 대상으로 교육 및 현장견학 등을 국내 및 대상국 현지 연수를 통해 우리나라의 경험을 전수하며, 정책협의 워크숍을 추진하여 개도국 내 이해당사자 및 국내 전문가의 참여로 우리나라의 정책수립 경험 사례 소개, 잠재역량 공동조사 및 초청연수 결과 발표 등을 공유하여 차년도 개발협력 사업 발굴 등에 활용하는 것이다.
- 특히 개발협력 사업의 콘텐츠 개발은 한국농촌경제연구원의 연구사업, 개발된 콘텐츠의 모듈화 사업, 「한국형 ODA 모델」등 농림수산 분야 협력 콘텐츠를 토대로 국내연수의 커리큘럼 구성 및 교육에 활용하게 된다.

○ 이 사업을 통해 개도국 스스로 자국의 식량안보 강화를 위한 핵심적인 사업을 발굴하고 개발을 추진할 수 있는 역량을 강화하는 한편 대상국의 개발수요에 우리나라의 협력가능 분야를 적절하게 대응시킬 수 있는 농림업 분야 국제협력사업 발굴의 가능성을 증가시키는 효과를 기대할 수 있다.

2. 국내 식량안보 문제

○ 최근 세계적으로 자연재해가 증가하고 있고 인구 또한 늘어나는 추세가 지속되고 있다. 반면, 경작할 수 있는 농지가 줄어들고 가용할 수 있는 식량의 가격이 급등하는 등 범지구적 위기상황이 지속되고 있다. 이는 개별 국가 차원에서 해석하면 식량안보에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 수 있지만 식량 생산 및 수출과 관련된 사업을 추진하는 다국적 기업들에게는 사업을 확장할 수 있는 기회의 요인이라고 해석될 소지가 다분하다.

- 다국적 기업의 논리는 이미 주어진 농지에서 획기적인 기술 및 다수확품종 개발을 통해 생산성과 효율성을 높여 자연을 파괴하며 추가적인 농지를 개발할 필요성을 제거함과 동시에 생물의 다양성을 지키겠다는 것이다. 하지만 생산성을 높이는 방법은 결과적으로 농약의 과대 사용이나 아직까지 절대적 지지를 받지 못하고 있는 GMO 작물의 생산을 뜻하는 것이라고 해석될 소지가 충분히 존재한다.
- 개별 국가 차원에서는 국내 식량 조달 및 식량안보 상황이 불안정해질 가능성이 과거에 비해 증가했기 때문에 정부차원의 현실적인 국내 식량안보 정책을 추진하는 방안이 고려되고 있다. 이는 대부분 기술보급을 통한 생산성 향상을 목표로 국내에서 생산할 수 있는 식량의 자급률 증가에 목적을 두고 있다. 하지만 개별국가에서 인식하고 있는 식량안보 개념과 국제사회에서 인식하고 있는 식량안보의 개념은 사실상 다르다고 말할 수 있다.
- 예를 들어, 우리나라의 경우 국내적으로 식량안보의 문제는 자급률 증가를 위한 생산성 증가, 해외농업개발, 글로벌 곡물기업 육성 등 식량을 안정적으로 확보하는 방안이 대부분으로, 글로벌 식량안보 문제와 별개로 취급되고 있다.

○ 우리나라의 경우 식량안보를 논의할 때 거론되는 대부분의 논점은 “1) 약

26%의 식량 자급률, 2) 쌀을 제외하면 대부분의 곡물은 수입에 의존, 3) 세계 5위의 곡물수입국, 4) 국내 생산기반을 확충하고 이모작과 유휴 경작지 모두를 활용하여도 국내 확보 가능한 곡물은 현재 수입량의 10% 수준, 5) 따라서 국내에서 경작농지를 개발하는 것이 대안이 될 수는 없다."라는 사실이다.

- 따라서 정부는 해외농업개발과 글로벌 곡물기업을 육성하여 보다 안정적으로 식량자원을 확보하고자 노력하고 있다. 특히, 해외농업개발사업과 국제농업협력사업을 지원할 수 있도록 각종 제도를 개선하여 식량안보체계를 확립하고 국제농업협력을 통해 국가 위상을 높이고자 하는 내용의 「해외농업개발협력법」이 제정된 것은 고무적이 일이 아닐 수 없다.
- 이 법의 주요 내용은 해외농업개발 사업에 관한 목표와 전략 및 추진계획 등의 종합 계획을 10년 단위로 수립하도록 하며, 해외농업개발사업자를 지원하기 위해 해외농업개발사업에 필요한 비용을 보조하거나 행정적으로 지원하고 자금을 융자해주고 소득세·법인세 등을 감면해 줄 수 있도록 하고 있다.
- 더불어 해외농업개발사업은 기본적으로 대규모의 조방적 형태의 생산 활동이 대부분이기 때문에 이에 적합한 인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 수립하고 시행할 수 있게 되었다. 요약하면 이 법은 국내 식량안보 강화를 위해 민간기업 및 상사들의 활발한 해외진출을 도모하고 정부는 체계적인 지원을 할 수 있는 토대라고 해석할 수 있다.

○ 현재 우리나라 해외농업개발 지원정책의 경우 한국농어촌공사에서 시행하는 300억 규모의 융자사업이 대표적이다. 하지만 10만 톤 규모의 곡물 저장소와 운송할 수 있는 항구에 곡물을 선적 및 하역할 수 있는 엘리베이터 건설에 소요되는 비용만 최소 2,000억 원 이상이 소요되는 것을 감안할 때 아직까지 정부의 지원은 현실성이 부족하다는 지적이 있다.

- 따라서 최근에는 대상국 및 지역을 선정한 후 정부 대 정부의 합의를 토대로 제도적 안정성을 도모하고, 규모 있는 ODA 유무상 원조기금의 지

원을 통하여 SOC 기반을 구축한 후 농업인 및 농기업들이 진출하여야만 이 성공할 수 있는 확률이 높다는 의견이 지배적이다.

- 예를 들어 국제곡물사업은 대규모 시설투자가 절대적으로 필요하기 때문에 이에 합당한 자금을 조달할 수 있는 능력을 보유하고 있는 다국적 기업, 즉 곡물 메이저의 시장 지배력이 상당히 높은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 정부는 민관합동으로 미국에 '국제곡물회사'를 설립하고 이를 농림축산식품부 산하 공기업인 농수산식품유통공사(aT)가 전담하여 추진하였지만 최근 운영난이 가중되어 실패한 경험이 있다.

○ 국제곡물회사 설립은 국내의 안정적인 곡물 확보를 위해 정부를 대변하는 농수산식품유통공사(aT)와 삼성물산, STX, 한진 등 민간기업 3사가 함께 추진 한 대형 프로젝트다. 최근 기상이변 등으로 옥수수 등 주요 곡물의 국제거래 가격 불안정, 주요 곡물 수출국들의 수출제한 조치 등으로 인해 식량안보 강화 차원에서 시작된 사업이다.

- 그러나 정부와 관련 업계는 곡물 확보의 취지와 필요성에는 공감하면서도 정부가 이를 위해 세운 전략의 실효성에는 의문점이 많았다. 특히 전문가들은 민간 기업이 주도가 되어 대규모 투자가 선행되어야 하는 곡물사업의 특수성을 무시하고 공기업이 주도하는 방식은 절대 성공할 수 없다고 주장하였지만 정부의 강한 의지로 추진된 국제곡물회사는 결과적으로 2013년 부도처리되었다.
- 전문가들은 국제곡물회사 설립을 둘러싼 논란을 이해하기 위해서는 무엇보다 국제곡물시장의 메커니즘을 이해해야 한다고 주장하고 있다. 현재 글로벌 곡물시장은 소위 A(ADM), B(Bunge), C(Cargill), D(Dreyfus)라고 불리는 4대 메이저 곡물업체들이 전체 물량의 70% 이상을 장악하고 있다. 곡물사업 분야에서 100년 이상의 역사를 가진 이들은 미국, 브라질, 아르헨티나, 호주, 캐나다 등 세계 주요 생산지에 저장 및 운송체계를 구축하고 있고 각 지역 농가들의 경작과 수확물 매입, 수송, 저장, 가공, 선적, 무역, 해운 등 전 산업 체인을 경영하고 있다.

○ 정부가 추진하고자 한 국제곡물사업 추진 전략은 현지 업체를 인수합병(M&A)하고 물류시설 임대를 통해 자체 조달망을 구축한다는 계획이었다. 먼저 2010년 470억 원을 투자해 미국에 곡물회사를 설립하고 향후 추가로 약 3,000억 원을 더 투자해 M&A와 시설 임대를 추진할 방침이었다. 초기 투자비용은 aT가 55%, 나머지 3개 기업이 15%씩 부담하기로 했다.

- aT는 “미국의 중형 곡물업체를 M&A하고 산지 엘리베이터를 10곳 정도 확보하면 현지 농가와 곡물 매입망, 수송, 저장망을 보유할 수 있다”며 “강변 및 수출 엘리베이터 등의 대형 시설은 메이저 곡물사와 협상을 통해 이들이 보유한 시설을 임대하거나 지분을 확보할 것”이라는 전략이다. 이를 통해 2015년까지 연간 400만 톤(국내 수요의 30%)의 곡물을 자체적으로 국내에 들여오겠다는 것이 최종 목표였다(기획재정부 내부자료 2011).

○ 곡물메이저는 세계 각지에 초대형 물류창고와 자체적인 수송회사를 운영하면서 인공위성까지 활용해 전 세계 기후변화를 실시간 분석하여 물류를 조절할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 규모의 경제와 오랜 경험을 토대로 다양한 수출입국과 거래하면서 국제곡물시장을 장악하고 있다고 해도 과언이 아니다. 실제 우리나라도 이들 곡물메이저를 통해 70% 이상의 곡물을 수입하고 있는 것도 사실이다.

- 곡물메이저들은 대부분 1800년대 중반에 소규모 곡물무역을 중심으로 출발하여 1, 2차 세계대전을 기점으로 사업영역 및 범위를 국제적으로 확장하여 현재 대부분의 나라에 지사 및 자회사를 두고 있는 기업들이다. 최근 이들의 사업영역은 곡물무역에만 집중되어 있는 것이 아니라 축산, 사료제조, 곡물가공, 식품, 석유, 바이오연료, 종자, 금융업까지 확대되고 있다.
- 세계적으로 곡물메이저는 여러 가지 형태로 존재하고 있지만 우리나라가 주목해야 할 4대 기업은 위에서 ABCD로 언급된 ADM, 벙기(Bunge), 카길(Cargill), 그리고 LDC(Louis Dreyfus)이다. Cargill, ADM은 미국에, Louis Dreyfus는 프랑스에 본사를 두고 있고, Bunge는 브라질에 본사를

두고 있었지만 2001년 공개주식상장을 계기로 미국 뉴욕으로 본사를 이전하였다.

- 이 중 Cargill은 현재 미국 사기업으로는 가장 규모가 큰 회사로 성장하였다. 2008년 39억 5,000만 달러의 순수익이 발생한 것으로 발표되었다. 하지만 거대한 기업규모에도 창립자의 가족들(Cargill가와 맥밀런가; the Cargill and the MacMillan)이 기업의 85% 지분을 보유하고 있다. 따라서 Cargill은 일반인에게 주식을 공모하지 않으며 재무제표를 공개할 의무는 법적으로 지니지 않는다(이대섭 등 2009).

○ 일본의 경우는 자체적으로 곡물을 조달하기 위해 이미 1960년대부터 노력해 왔다. 50년 넘게 다양한 전략을 시도하며 실패도 많았지만 지금은 전체 필요 물량의 70%가량을 농협(젠노) 자회사 및 일본 민간 곡물종합상사를 통해 수입하고 있다.

- 일본의 곡물 확보 방식은 민간이 주도하고 정부가 협조하는 기업 주도의 협업 방식이 특징이다. 민간 부문에서는 젠노와 마루베니, 미쓰비시, 미쓰이, 이토추 등 종합상사들이 곡물 조달에서 큰 역할을 담당하고 있다. 일본 정부는 공적개발원조(ODA) 자금 등을 활용해 민관 합동의 해외농업 개발을 추진해 상당한 성과를 거두고 있다.
- 일본 또한 1960~70년대에는 일본 종합상사를 통한 엘리베이터 인수 등 하드웨어 확보에 우선순위를 두었다. 하지만 농가 생산물 매입과 유통 채널확보 등의 전문지식의 부족으로 실패한 뒤 전략을 수정했다. 그 결과 일본이 1980년대부터 해외 농가들과 생산 계약을 체결하여 수확한 곡물을 국내로 들여오는 데 많은 초점을 두고, 한편으로는 강변 및 수출항 엘리베이터 확보를 통해 생산 및 유통 채널을 직접 활용할 수 있는 능력 강화에 초점을 두고 있는 것은 우리나라에 주는 시사점이 매우 크다.

○ 다국적 곡물메이저들은 다음과 같은 세 가지의 공통적인 특징을 가지고 있다. 첫째, 이들은 농지 등의 생산수단에 집착하지 않고 유통과정을 점유함으

로써 국제곡물시장에 막대한 영향력을 행사하고 있다. 둘째, 곡물거래가 신용을 필요로 하기 때문에 거액의 거래에는 신용과 비밀보장이 중요하다는 인식에서 가족체제의 경영방식을 채택하고 있으며, 이러한 경영방식을 현재까지 유지하고 있다. 셋째, 5대 곡물메이저들은 스위스에 현지법인을 설립하고 곡물거래에 따른 자금결제를 대부분 동 법인을 통하여 처리하고 있는데, 이는 스위스의 경우 법인세율이 매우 낮고, 외환거래가 자유로울 뿐 아니라 비밀계좌의 보유가 가능하여 곡물거래에 적합하기 때문이다.

- 따라서 우리나라의 공기업이 현재 세계 곡물 시장의 대부분을 장악하고 있는 곡물메이저와 경쟁이 필요한 구도로 사업을 추진한다면 승산이 0%인 게임이다. 더불어 곡물사업의 국제화를 추진하기 이전에 이들 기업의 설립에서 현재까지 과정을 살펴보고 이를 통해 곡물메이저들의 국제시장에서의 역할을 분석하는 것이 우선과제이다.
- 이를 통해 국제곡물산업의 실태와 구조에 적합한 우리나라만의 시장을 개척해야 한다. 또한 일본 곡물종합상사와 4대 곡물메이저의 곡물 처리 실태를 주요 지역별로 파악하여 곡물별 국제 유통 메커니즘을 구체적으로 비교·분석하여 전체적인 곡물산업의 구조를 파악하는 것이 우선과제일 것이다.

○ 더불어 농산물 생산이 종자를 매개로 하여 이루어진다는 점에서 종자의 사유화는 농업생산에 커다란 변혁을 가져오는 계기가 되며 다른 상품의 사유화와는 달리 그 파급영향은 인간의 생존자체에 영향을 미친다고 해도 과언이 아닐 것이다.

- 종자의 사유화와 상품화는 종자가 가진 생명체로서의 특성 때문에 다른 상품과는 달리 기술적이고 제도적인 수단 없이는 불가능하다. 따라서 종자가 상품화되고 사유화된 과정은 바로 이를 가능하게 했던 기술적이고 제도적인 수단들을 만들어 가는 과정의 역사였다고 볼 수 있을 것이다.
- 이러한 종자의 사유화와 상품화 과정 또한 분석하여 최근 종자를 둘러싼 이해관계 집단의 성격을 파악하고 종자문제의 본질을 이해하여 국내 식

량안보 강화전략의 수립에 참고하여야 한다. 특히 종자를 둘러싼 곡물메이저의 성장과 사업추진 과정을 이해하는 것은 곡물산업의 전 지구적 현황을 파악하는 데 중요하다.

제 5 장

시사점

○ 우리나라의 글로벌 식량안보강화를 위한 전략은 아직까지 문서상으로 정리되어 있지 못하다. 지금까지 우리나라는 국제기구를 통한 다자원조 방식을 채택하여 매년 국제기구에 일정 부분 증가한 분담금을 납부하면서 국제사회의 기대에 부응하고 있는 실정이다. 농림축산식품부(한국농촌경제연구원 시행)가 2013년부터 추진하고 있는 협력 연구방식의 KAPEX사업이 유일하게 직접 시행하는 사업이다.

- 우리나라의 다자원조 방식은 국제기구의 성격 및 지원 목적에 따라 기재부와 외교부가 분리하여 주관하고 있다. 2010년 1월 제정된 「국제개발협력기본법」에 따르면 국제금융기구와의 협력은 기재부, 그 밖의 기구와의 협력은 외교부가 관장하는 것으로 명시되어 있다.
- 따라서 국제개발은행(MDB)의 출자 및 출연금은 한국은행이, MDB 신탁기금의 경우는 한국수출입은행이 관장하고 있다. 또한 유엔 및 국제기구의 분담금은 외교부가 매년 배정된 자체예산을 통해 관리 교육부, 미래창조과학부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부 등이 자체적으로 분담금을 관리하고 있다.
- 그러나 우리나라의 다자협력은 정책과 사업집행의 구분이 불분명하고 사업에 따라 국제금융기구 및 유엔, 국제기구 등의 양자가 혼합된 형태를 보이고 있다. 일반적으로 유엔 및 대다수 다자개발기구에 대한 분담금 납

부 및 자발적 기여금은 외교부가 기본적인 정책을 수립하고, 사업을 직접 시행하거나 KOICA를 통해 집행하고 있는 실정이다.

○ 실질적으로 우리나라가 시행하고 있는 다자원조를 통한 지원 방식은 글로벌 식량안보 강화를 위한 직접적인 지원이 아니라 국제사회의 분담금을 통한 간접적인 방식이며, 다자원조 방식이 각 부처별로 추진되는 구조로 인해 효과적이라고 할 수 없다.

- 이에 따라 우리나라 정부는 유엔의 개발프로그램인 UNDP와 '한-UNDP 기본협력협정'을 체결하고 MDG신탁기금 설립을 통해 전략적으로 공동협력사업을 실행 중이나 2009년 UNDP 서울정책센터 운영비를 포함하여 500만 불의 재원으로 시작하여 2013년 아프카니스탄 법제도개선과 관련된 사업에 5,000만 불의 재원을 출연하는 등 전반적으로 글로벌 식량안보 강화와 관련된 사업에 초점을 두지는 않았다.
- 다자원조를 통한 글로벌 식량안보 강화방안은 우리나라가 국제기구에 출연 및 출자를 통해 대상국을 간접적으로 지원하는 방식이다. 또한 OECD/DAC에서 정한 특정 국제기구에 지원된 재원은 공여국의 간섭을 받지 않고 독립적으로 사용되는 것이 원칙이다. 국제기구에 출연 및 출자되었더라도 공여국이 지원 대상국가나 사업 목적에 제한을 둔다면 다자원조가 아닌 양자원조로 분류된다.

○ 다자기구를 활용한 글로벌 식량안보 강화방안은 효과적이지 못하기 때문에 최근 KOICA는 다자기구를 통한 지정기여방식으로 사업을 추진하고 있다. 하지만 직접 현장 발굴 사업을 평가하여 선별적으로 지원하고 있고 다년간 사업비로 책정되기 때문에 미미하게 사업비를 집행하는 단점이 나타나고 있다.

○ 우리나라가 글로벌 식량안보 강화를 위해 추진하고 있는 방안은 위에서 언급하였듯이 국제 다자협력기구를 통한 원조이다. 이는 우리나라가 국제사회에서 차지하는 비중과 위상을 강화하기 위해 반드시 참여하여야만 하는 부

분으로 향후에도 지원하는 재원이 증가함은 물론 국제사회에서의 책임도 증가할 것으로 예상된다. 하지만 미국과 같이 글로벌 식량안보 강화 전략의 큰 흐름을 결정할 수 있을 만큼의 재원을 지원하지 않고서는 우리나라의 간접적인 지원방식은 효과적인 성과를 거두기 어렵다.

- 따라서 다자기구를 통한 지원은 국제적으로 인식되는 보편적 가치와 국익추구의 균형을 고려하여 추진해야만 한다. 국제개발협력 차원에서 다자간 국제기구를 활용한 원조효과성을 제고하기 위해서는 빈곤퇴치, 식량안보 강화와 MDG 달성을 위해 적극적인 참여를 유도하면서도 국제사회에서 위상과 역할을 강화하기 위한 보다 체계적이고 전략적인 접근 방식이 고려될 필요가 있다.
- 단기적인 차원의 접근방식은 지양하고 우리나라의 다자협력 전략을 명확히 하여 문서화할 필요가 있다. 이를 기반으로 효과적인 글로벌 식량안보 강화를 위해 적극적인 참여를 통해 다자협력 체제를 구축하고, 국제적인 원조 추세를 반영하여 양자원조와 다자원조의 상호보완성을 강화하기 위한 노력 또한 필요하다.

○ 다자기구를 통한 간접적인 지원방식과 더불어 식량안보의 전문성을 보유한 조직을 통한 직접적인 지원을 확대하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 현재 한국농촌경제연구원이 시행하고 있는 KAPEX 사업은 우리나라가 추진하고 있는 글로벌 식량안보 강화와 관련된 유일한 직접지원 방식이다. 하지만 이 사업 또한 2013년에 추진하기 시작하여 아직까지 초기단계에 머물러 있으며, 매년 예산 확보에 따른 어려움이 상존하고 있는 문제가 있다.

- KAPEX 사업은 2013년 라오스, 에티오피아, 그리고 캄보디아를 시작으로 현지 및 국내에서 농업 및 농촌부문을 양국 연구팀이 조사한 분석 결과를 토대로 논의를 진행하고, 향후 효율적인 개발협력 사업 분야를 모색, 결과적으로 국제사회 및 우리나라 정부에 최종 추천하는 방식으로 운영되고 있다.
- 따라서 기존의 국제개발협력 사업 선정방식인 대상국의 추천에 따라 공

여국이 판단하는 것이 아니라 사업을 선정하기 이전 양국이 합동 연구팀을 구성하여 1년 동안 전반적인 농업 및 농촌부문을 조사하여 도출된 과제를 토대로 향후 대상국 식량안보 강화 정책 방향과도 적합한 효율적인 사업 분야가 추천되기 때문에 기존의 방식과 비교하여 상당히 효과적이라 할 수 있다.

- 또한 추천된 분야에 대해 과거 우리나라의 경험과 농업정책 추진에 따른 성과 및 부작용 등을 공유하여 보다 효율적인 농업 정책 추진을 도모하며, 나아가서는 양국의 신뢰가 강화되는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.
- 결과적으로 추천된 분야의 개발협력 사업을 국내 및 국제기구를 통해 추진하는 것이 궁극적인 목표이나, 민간 및 공기업의 투자유도, 사업의 규모화 도모, 현지 고용창출을 통한 소득증대 효과 등의 구체적인 목표를 통해 지속가능한 개발협력 사업으로 추진하는 것이 일반적인 목적이다.
- 하지만 이 사업은 필요한 예산을 매년 확보하여 사업을 추진해야 하는 불안정성이 항상 내포되어 있기 때문에 사업의 지속가능성 및 대상국과의 협의가 적극적으로 추진되지 못하고 있다.

○ 미국의 경우 FTF 사업을 USAID가 주관하여 국제 농업과 관련된 정부출연연구기관인 USDA/FAS 및 USDA/ERS가 공동으로 글로벌식량안보 강화를 위한 사업을 추진하고 있다. 이들 사업은 미국의 국가적 이익을 위한 방향으로 추진되기도 한다. 특히 대상국 연구기관 및 정부 기관과의 협동 사업 추진을 통해 대상국의 시장정보 및 통계시스템 구축, 시장접근 방식 분석, 그리고 경제적 분석 등은 양국의 장기적인 무역활동에 직접적인 도움이 될 수 있는 사업으로 우리나라의 KAPEX 사업 추진에 많은 시사점을 줄 수 있는 부분이다.

- 향후 KAPEX 사업을 추진함에 있어 대상국 정부기관 및 연구조직과의 협업관계를 강화하여 추진하는 분야에 대한 시장 정보, 정확한 통계 자료 수집, 우리나라 농기업 진출 가능성 및 경제 분석 제공, 그리고 수출시장

확대 가능성 등에 대한 연구도 병행되어야 할 것이다.

- 더불어 기존에 추진된 KAPEX 사업 대상국의 선정분야의 사후관리를 고려하여야 한다. 이 사업이 대상국들로 하여금 일회성 사업이라는 인식이 확산될 때 사업에 대한 관심이 감소할 것이며, 이로 인한 사업의 효과성이 저하되는 부작용이 발생할 것이다.

참고 문헌

권율. 2010. “우리나라 다자원조정책에 대한 비판적 고찰.”「국제개발협력연구」 2(2): 1-27.

국제개발협력센터. 2012. “개도국 식량안보 강화를 위한 우리나라 농정성과 확산 사업 계획서.” 한국농촌경제연구원.

이대섭, 허 장, 정승은. 2012.「국제사회 농업·농촌부문 협력전략 분석: 시사점 및 적용방안을 중심으로」. 한국농촌경제연구원.

이대섭, 송주호, 김정승. 2009.「국제곡물시장 분석과 우리나라 수입방식 개선방안」. 한국농촌경제연구원.

정지원, 권율, 한바란, 정지선, 박수경, 이계우. 2010.「우리나라 다자원조 추진전략과 정책과제」. 대외경제정책연구원.

한국수출입은행. 2012.「숫자로 보는 ODA, 2012년 우리나라 ODA 통계 자료집」. 대외경제협력기금.

New York Times. 2009. “Barack Obama’s Inaugural Address.” January 20, New York.

FAO. 2012. “Undernourishment Around the World in 2012.” Rome, Italy.

Jonathan Brooks. 2012. “Global Food Security: Concepts and Trends.” OECD, Paris, France.

OECD/CA. 2012. “Global Food Security: Challenges for the Food and Agriculture System.” Committee for Agriculture. Paris, France.

Office of Global Food Security. 2012. “L’Aquila Food Security Initiative Final Report 2012.” U.S. Department of State, Washington D.C.

USAID. 2012. “Overview of Feed the Future.” U.S. Agency of International Development, Washington D.C.

Charles E. Hanrahan, Melissa D. Ho. 2009. “The U.S. Global Food Security Initiative: Issues for Congress.” R40945, U.S. Congressional Research Service, Washington D.C.

USDA/ERS. 2011. “International Food Security Assessment 2011-2012.” U.S. Department of Agriculture, Washington D.C.

U.S. Department of State. 2012. “Foreign Operations Congressional Budget Justification, FY2010, FY2011 & FY2012.” Washington D.C.

U.S. Department of State. 2013. “Global Huger and Food Security Initiative: Consultation Report.” Washington D.C.

Bureau of Public Affairs. 2009. “Promoting Food Securit Worldwide: a U.S. Commitment.” U.S. Department of state, Washington D.C.

Bureau of Economic, Energy, and Business Affairs. 2009. “One Table: Advancing Agriculture to End Hunger.” U.S. Department of state, Washington D.C.

Economist Intelligence Unit. 2012. “Global Food Security Index.” The Economist.

Thomas Vilsack. 2011. “Fact Sheet: Role of USDA in Feed the Future.” U.S. Department of Agriculture. Washington D.C.

농수산식품유통공사 홈페이지. <www.at.or.kr>.

수출입은행 해외경제연구소 홈페이지. <www.koreaexim.go.kr>.

미국국무성 홈페이지. <http://www.state.gov/s/globalfoodsecurity>..

미국국제협력처 홈페이지. <http://www.usaid.gov>.

미국농무성/경제국 홈페이지. <http://ers.usda.gov>.

CBOT(Chicago Board of Trade) 홈페이지. <www.cbot.com>.

FAO 홈페이지. <http://www.fao.org>.

Feed the Future 홈페이지. <http://www.feedthefuture.gov>.

미국백악관 홈페이지. <http://www.whitehouse.gov>.

IMF(International Monetary Fund) 홈페이지. <www.imf.org>.

세계은행 홈페이지. <www.worldbank.org>.

토의용 논문 W38
글로벌 식량안보 강화를 위한 미국의 전략 및 시사점

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2014. 2.
발 행 2014. 2.
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인 쇄 동양문화인쇄포럼
전화 02-2242-7120 e-mail: dongyt@chol.com

ISBN 978-89-6013-595-6 93520

• 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.