

세계은행과 글로벌 식량위기 *

— 세계은행 그룹의 글로벌 식량위기 대응 —

김 용 택
(전남대학교 농업경제학과 교수)

1. 글로벌 식량위기와 세계은행의 대응 프로그램

1.1. 글로벌 식량위기

2007년 초와 2008년 중반사이에 국제 식량 가격과 국제 농산물 가격이 2배 이상 뛰었다. 또한 국제 쌀 가격은 몇 개월 만에 두 배로 올랐다. 오랫동안 국제식량가격이 낮은 수준에서 안정적으로 유지되었기 때문에 많은 국가들은 식량가격이 급등하는 것을 전혀 예상하지 못하였다. 식량가격 급등과 동시에 석유가격까지 빠르게 오르면서 상황은 더 악화되었다. 식량가격이 높으면 농가는 유리하지만, 비료 가격이 크게 오르면서 농가에 유리한 효과가 상쇄되었다.

특히 식량가격의 상승은 소득의 대부분을 식량 구입에 사용하고 가격 상승을 극복할 수단도 갖지 못한 개도국의 가난한 이들에 큰 충격을 주었다. 2008년 현재 하루에 1.25달러 미만으로 생계를 유지하는 이가 전체 개도국 인구의 22.4%에 달하였으며, FAO는 2007년 현재 9억 2천 3백만 인구가 영양 결핍에 처해 있다고 발표하였다. 세계은행의 연구에 따르면 글로벌 식량위기가 있었던 2008년에 1억에서 2억 인구가 더욱

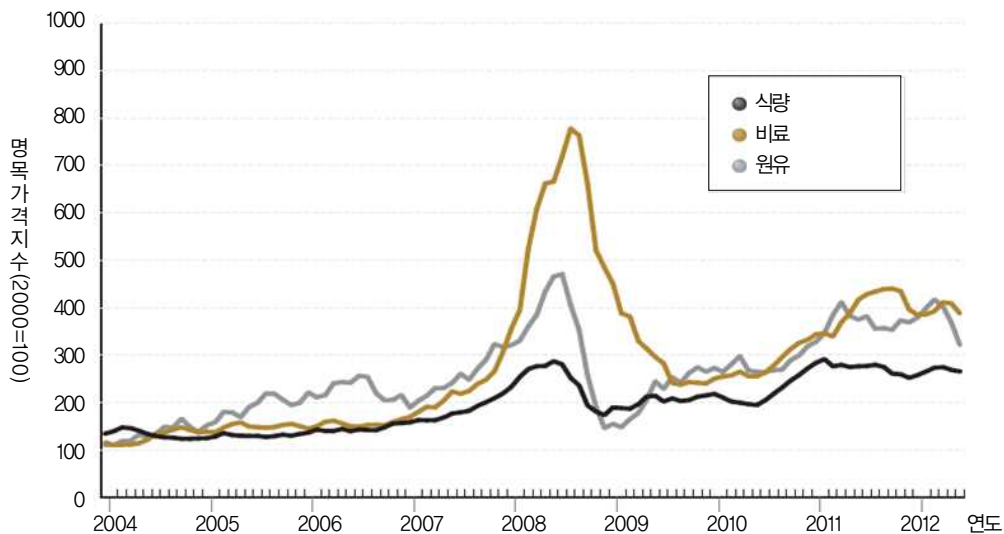
* (yongkim@krei.re.kr). 본고는 세계은행 독립평가단이 2013년 6월에 발간한 "The World Bank Group and The Global Food Crisis : An Evaluation of The World Bank Group Response" 중에서 단기 대응대책에 대한 평가를 중심으로 작성되었음.

빈곤해졌으며 영양 결핍¹⁾ 인구는 6천 3백만 명에 달하였다. 2008년 중반에 들어서 식량가격과 연료가격이 떨어졌지만 2010년 6월과 2011년 6월의 가격 상승으로 식량가격의 불안정성을 다시금 나타내었다. 2008년 4분기에 모든 이의 관심이 글로벌 경제위기와 경제 불황으로 바뀌었다. 경제 불황으로 인하여 저소득 국가의 빈곤층은 더욱 어려워졌고, 부유한 국가의 국민들도 경제 불황을 실감하게 되었다.

2007년부터 FAO와 세계은행의 전문가들은 식량가격의 상승에 대하여 깊은 관심을 보였지만, 실제로 국제적 대응이 시작된 것은 2008년부터이다. 2008년 세계은행과 국제통화기금(IMF) 및 개발위원회는 개도국의 농업생산성을 향상시키기 위하여 즉각적인 조치를 취할 것과 동시에 중장기적인 노력을 기울이는 “글로벌 식량정책에 대한 뉴딜”을 제안하였다. 그리고 식량가격의 급상승에 큰 영향을 받는 나라를 즉각 지원하기 위하여 국제원조기관 세계식량계획(WFP)에 대한 지원을 요청하도록 하였고, 세계은행 그룹은 농업개발지원을 적극 확대하였다.

한편 유엔은 고위급회담을 개최하고 종합적인 행동계획을 수립하였으며 그 결과 여러 국제회의, 국제세미나, 워킹그룹 등이 출범되었다. 세계은행 그룹, IMF, G-7/8 및

그림 1 비료, 식량, 석유 가격의 변화 추이(2004 - 2012)



1) 장기간에 걸친 적절치 못한 음식물섭취 또는 영양소 이용장해의 결과로 생체가 에너지 또는 필수영양소의 결핍을 초래한 상태. 음식물 섭취가 전체적으로 부족한 것을 좁은 의미의 저영양이라고 한다. 영양부족은 부족한 영양소로 인하여 단백질 결핍증(괴사오키), 비타민 결핍증(각기병, 펠라그라, 괴혈병, 야맹증, 구루병 등), 미네랄 결핍증(티타니, 골연화증, 철결핍성 빈혈, 갑상선종 등)으로 분류된다. 영양결핍이라고도 한다.

G-20 등은 주로 실천적 행동계획을 수립하였고 아울러 재원 확보계획도 수립하였다. 또한 최근에 행동계획의 실행에 집중하고 있다.

1.2. 세계은행의 글로벌 식량위기 대응 프로그램

세계은행의 글로벌 식량위기 대응프로그램(GFRP)은 초기 자금을 12억 달러로 2008년 5월 시작하여 3년간 시행된 프로그램이다. 이 프로그램은 20억 달러까지 확대되었으며 2012년 6월까지 연장되었다. 글로벌 식량위기 대응프로그램으로 다음과 같은 사업들이 시행되었다.

1.2.1. 글로벌 식량이니셔티브

국제금융공사(IFC)가 2008년 중반부터 주도하였으며 단기적 대응 사업으로 다양한 활동과 사업을 시행하였다. 이 사업에는 농산물 교역자금의 확장, 지역단위의 식량공급 증가, 농가생태기준의 지원, 투자환경의 개선, 세계은행 그룹의 국제개발기금의 운영자금과 장기 농기업자금의 확대, 민간자산운영자금(private equity funds)와 직접투자를 통한 농기업 자산투자의 확대 등이 포함되어 있다.

1.2.2. 글로벌 농업과 식량안보프로그램(GAFSP)

동 프로그램은 2010년 4월에 시작되었으며 원조 성격으로 200억 달러를 농업개발과 식량안보를 지원하기 위한 것이다. 9개 원조국(donor)은 2012년 7월 30일까지 이 프로그램에 12억 4천 5백만 달러를 요청하였으며 이들 자금 중 공공부문에 9억 4천백만 달러, 민간부문²⁾에 2억 6천 8백만 달러 지원을 지정하였다.

1.2.3. 농산물 가격 위험관리

동 프로그램은 2011년 6월에 발표되었으며, 불안정한 식량가격으로부터 생산자와 소비자를 보호하기 위하여 초기에 40억 달러를 제공하였다. 이런 종류의 프로그램으로는 처음으로 농산물가격의 불안정을 해소하기 위하여 헷징 수단(hedging instruments) 활용을 개선하고자 하였다. 특히 밀, 설탕, 우유, 소고기, 옥수수, 콩, 쌀과 같은 식품가격의 상승으로부터 소비자를 보호하고자 하는 프로그램이다.

2) GAFSP의 민간부문 지원은 국제금융공사(IFC)가 운영 관리한다.

1.2.4. 아프리카 경증프로그램(Horn of Africa Program)

동 프로그램은 2011년 7월에 도입되었으며, 총 5억 달러의 예산을 가뭄 때문에 어려움을 겪는 국가를 지원하는 것이다. 동 프로그램은 2011년 9월에 19억 달러 규모로 확대되었으며 단기와 장기 지원이 모두 가능한 프로그램이다. 식량위기에 직접 대응하지는 않지만 식량위기를 겪고 있는 나라를 사업대상으로 선정하고, 식량안보와 사회안전망 구축 및 농업 개발 등을 사업 목적으로 정하고 있다.

세계은행의 식량위기관리 프로그램(GFRP)은 식량위기를 겪고 있는 나라에 다양한 분야에 신속하고 집중적으로 자금과 위기 관리메뉴를 제공한다는 측면에서 글로벌 금융기관 중 특별한 프로그램이라고 할 수 있다. GFRP는 식량 위기 극복을 위하여 세계은행의 정규적인 장기 농업개발프로그램과 사회보호프로그램 및 정책 자문 등을 제공한다.

세계은행은 유엔의 고위급 실무회담과 G-8과 G-20에 적극 참여하여 국제사회의 식량위기 대응과 보조를 맞추었다. 또한 단기적인 지원프로그램을 기획·실행하여 폭 넓은 위기대응 프로그램을 체계적으로 구축하였다. 지난 몇 년간 세계은행은 GFRP사업을 통하여 얻어진 교훈을 반영하여 국제개발협회(IDA)의 식량위기 대응 창구(Crisis Response Window, CRW)와 국제개발협회의 즉각적인 대응체계(Immediate Response Mechanism, IRM) 등과 같은 새로운 프로그램을 개발하였다. 이로써 세계은행 그룹은 갈수록 증가하는 식량위기관리 수요에 보다 효과적으로 반영하는 능력을 키워나가게 되었다.

2. 세계은행의 글로벌 식량위기 대응프로그램 평가

2.1. 평가 항목

세계은행이 글로벌 식량위기 대응 프로그램에 관하여 평가한 내용은 다음과 같다.

- (1) 세계은행 그룹은 글로벌 식량위기에 어떻게 대응 했는가 ?
- (2) 세계은행 그룹은 식량위기에 직면한 국가들이 글로벌 식량위기의 단기적 영향을 어떻게 효과적으로 인식하도록 도와주었는가?
- (3) 세계은행 그룹이 글로벌 식량위기의 전후에 미래에 닥칠 글로벌 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위한 활동에 얼마나 적극 참여 했는가 ?

세계은행이 적용한 평가 체계는 아래 <표 1>과 같으며 적용한 주요 평가 방법은 아래 <표 2>와 같다.

표 1 세계은행의 글로벌 식량위기 대응 프로그램의 평가체계

해당 국가의 정부	세계은행 그룹의 대책	기타 개발파트너
국가 개발우선순위, 정치경제적 요인		
가격 변동성과 단기적 사회경제적 파급영향을 다루는 일관성 있는 정책 및 프로그램	중간성과	
• 신속한 평가완료 및 식량위기 취약국가 확인 • 식량가격과 정책변화 : 조세율과 관세 감축, 가격보조 개혁 • 사회안전망 도입 및 개혁 • 원조국간 의견조정 강화 • TA/정책 분석 지원	• 식량안보 개선을 위한 단기와 중기 대책	
과정 지표	지표	
• 위기 대응속도(월) • 자금 배정 속도(월)	• 국내 식량가격지수 • 식량작물 산출지수 • 사회보장프로그램 수혜자 수 (전체 취약계층인구 대비 비중) • 가난하고 취약한 빈곤가계 확인 능력 • 서비스 전달 능력	

표 2 세계은행 글로벌 식량위기 대응사업 평가의 기본 구성요소

평가 방법	주요 적용 내용
GFRP사업 포트폴리오에 대한 담당자 면담 조사 (Desk Review)	• 35개국 55개 사업 • 지원 형태 구분을 위한 사업 심층 분석 • 완료된 18개 사업 • GFRP 사업 목록과 포트폴리오 분석
국제금융공사의 식량위기 대응과 관련 자문활동 분석	• GF에서 IFC의 투자목적 조사 • 식량위기 중요성 • 식량위기에 대한 자문 범위와 효과성
세계은행과 국제금융공사의 농업사업과 사회안전망 사업에 대한 담당자 면담조사 (Desk Review)	• 최근 2개 농업 농가업 사회안전망 관련 사업에 대한 IFC 평가를 위한 데이터베이스 구축과 분석 • 대상 시기: 2006-2011(518개 농업사업, 200개 사회안전망 사업) • 농업포트폴리오 요약 • 사회안전망 요약
농업사업 및 사회안전망 구축사업의 분석 자문	• 891개 농업 사업에 대한 분석과 자문 • 289개 사회안전망사업에 대한 분석, 자문 • 시기 : 회계연도 2006-2011년
현지 사례조사 및 세계은행 평가단의 사업성과 평가보고서	• 총 20개국에 대한 심층 조사 • 9개국 현지 사례조사 • 11개 담당자 조사 • GFRP 사업과 관련하여 단기사업 평가 • 세계은행 농업 및 사회안전망 활동 및 분석 평가 • IEG 현지사례조사는 대상 국가 중 4개국 GFRP 사업을 대상
• 파트너 기관 담당자, UN 시스템 밖, 해당국가 관리자, 현지 면담 조사	

세계은행의 글로벌 식량위기 대응 프로그램 평가는 글로벌 식량위기에 취약한 나라의 위기관리 대책의 유효성(effectiveness)을 평가하며 농업개발사업과 사회안전망 사업을 평가하기 위하여 성과 체계를 이루는 투입과 산출 및 중간성과 등을 평가한다. 이와 같은 단기와 장기

위기관리 프로그램은 궁극적으로 빈곤 완화, 경제성장, 식량안보 개선 등에 기여하게 된다.

2.2. 평가 범위

이 평가는 2개의 평가를 주축으로 한다. 하나는 세계은행의 GFRP사업과 국제금융공사의 글로벌 식량이니셔티브(Global Food Initiative)를 중점 대상으로 2007~2008년의 글로벌 식량위기에 대한 즉각적인 대응 대책을 평가하는 것이다. 다른 하나는 글로벌 식량위기 이후 국제금융공사의 위기관리 프로그램을 포함하여 세계은행이 승인한 농업 개발사업과 사회안전망사업을 검토하고, 미래 식량위기관리체계를 구축하고자 하는 중기 사업을 평가한다. 농업개발사업과 사회안전망사업을 평가하는 시기는 식량위기 발생 3년 전부터 2012년 6월까지로 정하였다.

이 평가는 세계은행그룹이 글로벌 식량위기를 효과적으로 대응하기 위하여 주요 원조국과 국제기구들 예를 들면 유엔의 고위급 정상회담(the United Nations High-Level Task Force on the Global Food Crisis), 로마 주재 식량위기 관련 위원회(the Rome-based Committee on Food Security), UN식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(the International Fund for Agricultural Development, IFAD), 세계식량계획(World Food Program, WFP), 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF), 지역개발은행(regional development banks), 민간 기관(private sector organizations) 및 경제개발협력기구(OECD) 등과 얼마나 잘 공조하였는지를 평가한다. 또한 관련 사업들이 시행시기가 얼마 지나지 않아 장기 식량위기 대응사업은 이 평가에서 제외한다. 세계은행의 이번 평가를 위한 사례 연구한 국가는 다음 <표 3>과 같다.

표 3 지역별 사례조사 및 담당자 면담조사 국가

지역	현지 사례조사 국가	담당자 면담조사 국가
아프리카	케냐	브룬디
	라이베리아	에티오피아
	마다가스카르	모잠비크
	시에라리온	르완다
	탄자니아	세네갈
동아시아, 태평양	필리핀	라오스
동유럽, 중앙아시아	타지키스탄	키르기스스탄
라틴아프리카, 캐리비안	온두라스	니카라과
중동, 북아프리카		지부티 ^(*)
		예멘
남아시아	네팔	방글라데시

주: GFRP 사업평가에서 현지 사례조사도 시행함.

2.3. 글로벌 식량위기 대응 프로그램의 기획, 실행, 결과

GFRP사업은 2008년 5월에 극심한 식량위기에 처하여 세계은행 그룹의 국제개발협회(IDA)의 자금을 받는 국가들을 지원하기 위하여 시작되었다. 사업 목적은 가격 정책과 시장 안정, 사회안전망 구축, 국내 식량생산 확대와 유통 개선을 통한 식량위기 해소, 미래 식량위기에 대응한 장기 대응능력 배양 등이다. 동 사업은 35개국 55개 사업에 12억 3천 9백만 달러를 약속하였으며 지원액의 절반 이상은 방글라데시, 에티오피아, 필리핀, 탄자니아 등에 지원되었으며, 식량위기에 취약한 나라를 주요 사업대상으로 정하였다.

GFRP사업의 목적은 전반적으로 식량위기 관리 사업으로 적합하였지만, 사업의 유효성 측면에서 해당 국가에 적합하지 않는 사업이 일부 있었고 일부 사업은 장기 과제를 다루기도 했다. 평균적으로 볼 때 GFRP는 일반적인 세계은행 사업에 비해 빠르게 준비되고 실행되었지만, 긴급활동 준비만도 3개월 이상이 걸렸다. 또한 전반적으로 준비 기간과 사업운영의 성과와는 트레이드 오프(trade off)³⁾ 관계를 보였다.

기획단계에서부터 기존 세계은행사업에 식량위기관리사업을 부가시키는 것은 불만족한 성과를 가져올 것이 예상되었고 또한 다양한 사업들이 포함되면서 복잡성이 증가하여 이들 사업을 감독·평가하는 것이 어려웠다. 사업이 종료된 21개 사업의 2/3는 대체로 만족 또는 그 이상으로 평가되었고, 대체로 준비가 잘 되었으며 다른 GFRP 사

GFRP가 제안한 주요 정책 대안

1. 식량가격정책 및 시장안정화
 - 가. 식량가격정책 : 위기대응대책, 구조 전환, 장기대책
 - 신속한 평가와 분석 지원, 국가 식량정책 수립, 정보 및 자문제공
 - 나. 식량시장 안정화
 - 조세 및 무역정책, 식량가격 보조, 곡물비축제도, 가격위험관리, 식량생산의 조기 경보 및 기후위험관리, 양자 또는 지역 간 무역진흥, 기술지원과 인프라 투자를 위한 자원 조달
2. 국내 식량생산 및 유통대책
 - 가. 농업생산체계 정비
 - 농자재(종자, 비료) 접근성 강화, 취약가구 가축 관리, 소규모 관개시설개선, 농가 정보제공 강화
 - 나. 수확 후 손실 및 유통 손실 축소
 - 다. 금융 및 위험관리수단 강화
 - 농업생산자, 식품가공업자, 무역업자에 금융이용 확대 및 개선
3. 사회보장
 - 가. 신속한 대응 진단
 - 나. 가장 취약한 계층에 대한 단기 지원
 - 이전 프로그램(현금 이전, 푸드시스템, 식품배급), 학교 급식, 공공서비스, 영양 및 건강 증진 프로그램
 - 다. 사회보장프로그램 강화

3) 두 개의 정책목표 가운데 하나를 달성하려고 하면 다른 목표의 달성이 늦어지거나 희생되는 경우의 양자 간의 관계.

업보다 빠르게 사업성과를 보였으며 기한 내에 사업을 완료하였다. 세계은행은 식량 위기에 대응하는 많은 국제기구들(예를 들면 글로벌 식량위기 고위급회담의 회원, 국제개발은행) 중의 하나이며 세계은행의 독립평가단(IEG)이 평가한 사례 국가를 방문한 결과 확인된 것으로 세계은행은 해당 국가들과 잘 공조하면서 사업을 진행하였다.

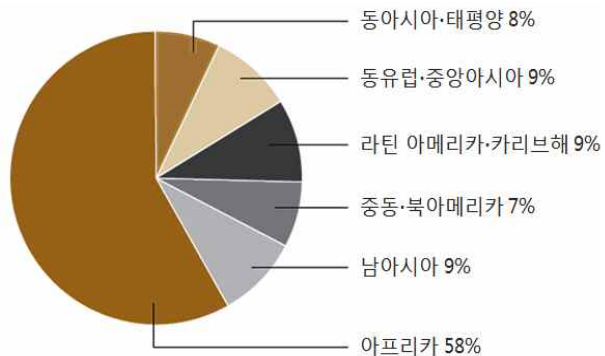
GFRP가 제안한 주요 정책 대안은 이하와 같다.

GFRP 사업의 지역별 분포와 지역별 지원 금액은 아래 <그림 2>와 같다.

그림 2 GFRP 사업의 지역별 분포와 지역별 지원 금액

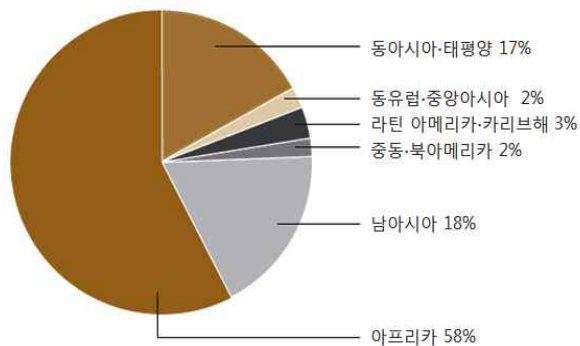
GFRP 사업 (n=55)

지역	사업 수
아프리카(AFR)	32
동아시아·태평양(EAP)	4
동유럽·중앙아시아(ECA)	5
라틴 아메리카·카리브해(LCR)	5
중동·북아메리카(MNA)	4
남아시아(SAR)	5



GFRP 총 지원액 (\$ 2,239 Billion US)

지역	GFRP 지원 금액
아프리카(AFR)	715.7
동아시아·태평양(EAP)	210
동유럽·중앙아시아(ECA)	26
라틴 아메리카·카리브해(LCR)	42
중동·북아메리카(MNA)	23.4
남아시아(SAR)	221.8
합계	1238.9

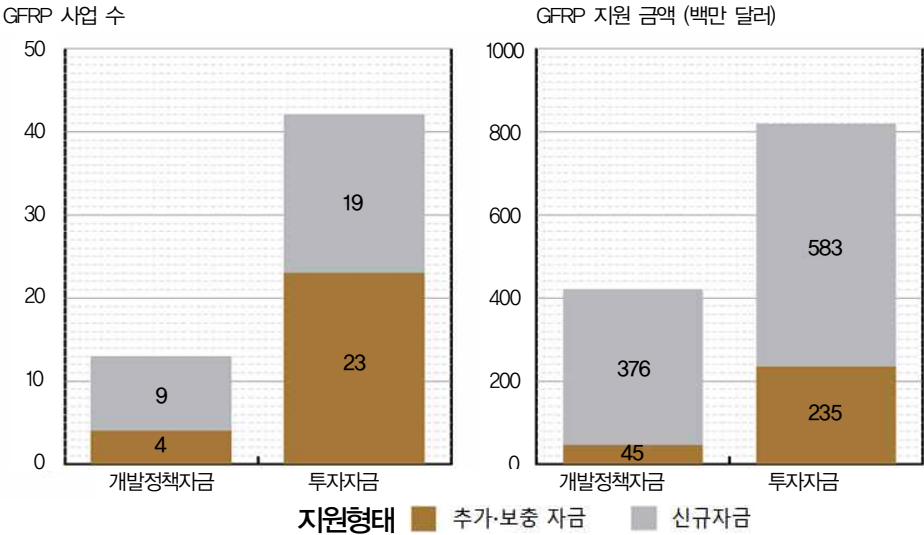


또한 국가별 식량위기 취약도에 따른 GFRP 자금지원액 차이는 아래 <표 4>와 같으며 자금 지원형태별 GFRP 사업과 지원액의 차이는 <그림 3>과 같다.

표 4 국가별 식량위기 취약 수준에 따른 GFRP 자금지원액

취약수준 (추정)	사업 수	경제 수 (# of Economies)	총 지원액	
			백만 달러	비중(%)
가장 취약	23	15	370.7	29.9
취약	21	13	801.8	64.7
다소 취약	9	6	58	4.7
기타	2	1	8.4	0.7
총계	55	35	1,238.9	100

그림 3 자금 지원형태별 GFRP 사업과 자금약속금액



또한 GFRP가 제안한 다양한 대책들은 아래 <표 5>와 같다.

표 5 GFRP사업의 분야별 대책

GFRP사업의 분야		
가격 정책 및 시장안정화	식량접근 용이, 빈곤계층의 영양에 대한 파급효과의 최소화를 위한 사회 안전	국내 생산 확대 및 유통 대책
조세 및 관세 감축(5개국)	현물 지원 및 식품지원 프로그램(21개국)	소농의 종자 및 비료 이용 개선(24개국)
가격 위험 관리(2개국)	공공작업 창출 - 고용(10개국)	소규모 관개시설 개선(5개국)
	조건부 현금 이전(3개국)	
	일반 가격 보조(1개국)	

2009년부터 2011년까지 농업공급 및 사회보장 프로젝트의 제안, 승인, 효과에 걸린 기간(중간 값)은 아래 <표 6>에 표시한 바와 같다.

표 6 농업사업과 및 사회보장사업의 제안, 승인, 효과에 걸린 기간(2009~2011년, 중간 값)

프로젝트 유형	사업제안과 승인간의 기간 (일)		사업승인과 효과간의 기간 (일)	
	사회보장	농업	사회보장	농업
아프리카 GFRP사업	83	81	30	14
아프리카의 세계은행사업	209	217	127	136
모든 GFRP 사업	74	81	32	34
총 세계은행사업	164	238	115	133

2.4. 평가 결과

2.4.1. 기원 단계의 적절성과 효과성

세계은행의 현행 독자적인 사회안전망 구축 사업은 식량위기의 단기적 파급영향을 해소하기 위하여 적절한 지원을 제공하였다. 에티오피아에서 GFRP사업은 현행 생산적 사회안전망 구축사업에 추가 자금을 지원하였다. 식량가격의 급등 당시에 에티오피아의 460만 명이 심각한 식량 불안정을 경험하였기 때문에 이 사업은 매우 적절한 사업으로 평가된다. 탄자니아의 2차 사회서비스 대책기금(Tanzania Second Social Action Fund)은 수혜자 가구에 사회경제 서비스를 제공하고 소득 창출기회를 개선시키는 것이었다. 이 사업은 사회복지개발과(Department of Social Welfare and Development)가 국가 사회보호 사업을 제공하였으며 식량보조 사업에 대한 지침을 제공하고 조건부 현금보조를 제공하였다.

국가별로 자금 지원이 식량가격에 미치는 파급효과가 다르게 나타났다. 당초 세금 수준이 낮은 경우는 국내 세금부과 수준과 관세율 수준을 낮추는 조치가 소비자 식량 가격에 영향을 주지 못했다. 많은 저소득국가의 경우 식량의 총비용(소매)에 세금부과 수준이 작은 비중을 차지하는 경우가 있었으며 최저 빈곤층은 아예 수입 식량을 소비하지 않는 경우도 있었다. 브룬디의 경우 관세율과 거래세를 낮추어야 한다는 논리는 관세율과 거래세를 낮추지 않을 경우 국내 식량가격이 높아지고 그 결과로 저소득층의 식량소비가 줄어들고 기아가 늘어나며 더 많은 이들이 빈곤 계층으로 떨어져 결국 사회 불안정으로 이어질 것이기 때문이었다.

그러나 사업 대상인 13개 식량작물을 보면 경우 이들 식량작물은 수입되지 않거나 빈곤층이 소비하지 않는 작물이었다. 결국 소비세를 면제해주는 지부터 식량위기 대응대책 개발정책 원조사업(Djibouti Food Crisis Response Development Policy Grant)은 그 효과를 보지 못했다. 대조적으로 필리핀의 GFRP사업의 경우, 필리핀 정부는 개인 쌀 수입업자에 대하여 일시적으로 수입제한을 풀었으며 동시에 대규모 계약 참여를 제한하였다. 이런 조치들은 국내 식량가격을 낮추는 데 도움을 주었으며 글로벌 쌀시장에 대한 투기 기회를 줄임으로써 식량가격의 취약성을 줄여주었다.

일부 식량위기 대응사업은 장기 대응사업이었으며 대부분 사업들이 농업 관련 사업으로 식량위기에 즉각 대응하고자 하는 사업은 없었다. 아프가니스탄, 모잠비크, 네팔, 세네갈, 탄자니아의 프로젝트는 장기적 관개개선사업과 긴급 사업이 아닌 사업으로 기획되었다.

그러므로 국제개발협회의 GFRP사업(IDA/GFRP)이 제공하는 지원은 단기적으로는 식량가격을 낮추지 못하였으며 가난한 소비자의 식량안보에 즉각적인 파급영향을 주지 못했다. 아프가니스탄의 경우, 과거에 시행된 국가결속프로그램(National Solidarity Program)하의 사업으로 확정되었지만 자금이 지원되지 않았던 500개의 소규모 관개사업 중에 474개가 GFRP사업으로 지원하게 되었다. 이처럼 GFRP사업의 직접적인 영향은 현행 프로그램의 범위를 확대시켰지만 관개 배수개선사업의 계획이 2년간이나 소요되었기 때문에 단기적으로 식량가격에 미친 영향은 무시할 정도였다. 모잠비크의 경우, 5차 빈곤완화 지원 금융(Fifth Poverty Reduction Support Credit)에서의 GFRP사업은 농업생산 증가와 식량가격 급등에 대한 취약성을 줄이는 것이었다. 이를 위한 정책으로는 관개 건설과 개선, 종자개량과 같은 최신 생산기술에 대한 접근 강화, 농업예산의 비중을 2008년에 4.7%에서 2009년에 최소 6%, 2010년에 7%까지 상향 조정 등이 있다. 이런 조치들은 경제 성장과 빈곤 해소를 위하여 사업 범위를 넓힌 사업이었으며 GFRP사업은 식량위기와 에너지 위기에 대한 긴급 대응대책이기보다는 단기적인 식량안보 개선과 관계없이 정부 예산을 지원하는 것이었다.

2.4.2. 성과 체계

일반적으로 투자에 대한 성과는 사업에 따라 큰 차이가 난다. GFRP사업의 경우 사업목적이 명확히 설정되지 않거나 성과지표의 결여 등과 같은 문제점이 나타났다. 저소득국가의 소규모 정책 사업을 위하여 고안된 정책들은 기획 단계에 문제가 있었다. 적절한 성과체계를 갖고 시행된 프로젝트는 활동과 예상된 성과 사이에 명확한 인과

관계를 보여주는 성과지표를 갖고 있었다.

명확한 인과관계를 보여주는 성과지표를 활용한 두 개의 개발정책 사업은 필리핀(2억 달러)과 방글라데시(1억 3천만 달러)사업으로 사업의 성과는 만족할만한 수준이었다. 이는 대규모 개발정책 사업을 받는 나라들이 보다 효과적인 점검·평가체계를 가지고 있다는 사실을 반영하는 것이다. 일부 개발정책사업의 경우 세계은행의 사업운영이 원조국의 성과평가체계 하에 엄격히 관리되었으며 사전 대책과 성과가 이와 같은 엄격한 체계로부터 만들어졌다.

그러나 다음과 같은 문제점들이 지적되기도 하였다. 예를 들어 5백만 달러 규모의 지부티 개발정책원조사업(Development Policy Grant)의 경우는 예상된 성과를 식량수입의 의존을 일부 줄이는 것(somewhat reduced)으로 모호하게 설정하였으며 수산물 생산 규모의 확대 이외에 정책이 얼마만큼의 감축을 가져다주는 것인지 구체적으로 언급하지 않았다. 모잠비크의 5번째 빈곤완화 지원 금융(Poverty Reduction Support Credit 5)의 정책 목표는 옥수수과 쌀 종자생산이었다. 이 사업은 사업예산 배정과 종자 생산의 증가나 식량가격 상승에 대하여 명백한 인과관계를 보여주고 있지는 않다. 많은 경우 GFRP의 개발정책사업자금은 단순히 현행 사업에 정책 지원과 제도 개선을 위하여 추가자금을 배정한 것이다. 온두라스와 말리의 경우 자금지원은 단순히 현행 사업에 추가로 자금을 지원한 것이다. 이들 사업에 있어 식량가격에 정책과 관련된 부분을 줄이거나, 시장에 식량공급을 확대하거나, 빈곤계층에서 가장 가난한 이들의 실질소득을 증가시키는 사업들이 크게 주목받지 못하였다. 마지막으로 대부분의 개발정책사업의 주요 목적은 건강, 교육, 사회안전망, 농업 등에 대하여 자금을 확보하고 제도나 정책개혁을 실행하기보다는 식량위기가 가난한 계층에 미치는 영향을 해소하기 위한 것이었다.

2.4.3. 준비 기간

GFRP 사업은 일반 사업의 절차보다는 빠르게 진행되었지만, 대부분 긴급한 상황을 대처할 만큼 빠르지 못하였다. 회계연도 2009~2011년간 세계은행의 사업 진행에 걸린 236일과 비교할 때, 회계연도 2008~2011년간 55개 GFRP 사업의 진행 기간(중간 값)은 71일이었다. 그러나 여기서 중간 값이란 지부티(Djibouti)의 식량위기 개발정책 원조사업(Food Crisis Development Policy Grant)의 13일부터 라오스의 지역사회 영양사업(Lao PDR Community Nutrition Project)의 406일에 이르기까지 매우 폭넓은 범위에서의 중간 값을 가리킨다. 사업의 29%만이 한 달 이내에 사업을 준비하였고, 1/3은 3달 이상 걸렸으며 3개 사업은 준비만도 1년 이상이 걸렸다.

2.4.4. 사업 시작의 중요성

세계은행 사업의 포트폴리오 평가는 초기에 사업 기획을 잘 하였는지 사업의 품질을 평가하는 것이 중요하다. 비록 절차가 빠르게 진행되더라도 경험과 지식을 잘 활용하면 사업성과를 충분히 거둘 수 있다. GFRP 사업들은 추가 사업이나 보완 사업의 성격을 지니었으며 원래 진행 중인 사업과 조화되도록 하였다. 이미 진행 중인 프로젝트는 대부분 잘 진행되고 있는 상태이나 기존 사업과 별로 연계되지 않는 사업에 추가 자금을 지원하면 여러 분야가 복잡하게 연결되어 궁극적으로는 사업성과가 나빠진다.

여러 산업분야를 다루는 팀은 현재 시행 중인 GFRP 사업을 기획하지만 단기 대응 같은 사업은 빈곤, 농업, 사회안전망을 다루는 한 부서가 실행한다. 어떤 국가는 부처별 협력이 잘 이루어지지만 어떤 국가는 부처별 협력이 잘 이루어지지 않는다. 예를 들면 온두라스 재정부문 금융사업(Honduras Financial Sector Credit)에 1천만 달러의 추가 자금을 제공했으나 특별 사업에 자금을 제공했다는 기록을 찾을 수 없었다. 마찬가지로 리비아 지역사회 역량강화 프로젝트 II(Liberia Community Empowerment Project II) 중에서 현금지급 공공사업(cash-for-work program), 소규모 사회기반시설과 농촌지역사회 서비스에 중점을 둔 전형적인 지역사회개발사업에 추가 자금을 제공했다는 기록을 찾을 수 없었다.

마지막으로 모잠비크의 5번째 빈곤완화 지원금융사업(Fifth Poverty Reduction Support Credit)는 국내 중자생산과 농업성장을 위한 GRFP 사업이었다. 빈곤완화 지원금융사업(PRSC)에 GFRP 사업을 부가한 것은 상대적으로 실행이 간단하지만, 기존 사업에 추가 자금을 지원하거나 지원 자금을 정부 예산의 일부분으로 활용하는 방식으로는 당초 의도한 성과를 거두기 어렵다.

GFRP 사업은 세계은행의 기본지침을 따르게 되어 있지만 사업 진행이 잘 이루어졌는지 진행성과를 고려하면 종합성과에 문제가 발견되기도 한다. 이런 문제로 GFRP 사무총장과 은행의 조정위원회는 국가별 담당팀에 사업이 GFRP의 목적과 부합되는지를 재확인하였다.⁴⁾

세계은행의 지역관리팀은 프로젝트 검토 기준으로 지역활동위원회(ROC)나 지역 신속대응위원회(RRRC)를 활용하였다. 프로젝트 제안서와 검토과정에 대한 평가는 “위기에 대한 긴급 대응”(운영 정책 8.00)과 같은 지침에 따라 사업이 열성적으로 진행되고 승인되었음을 보여 주었다. 그러나 과정에 있어 일부 문제점도 나타났다.

4) 2008년 10월 7일 이사회에 보고된 내용.

일부 GFRP 사업은 준비 기간 동안에 충분히 검토하지 않아 사업의 효과를 제대로 얻지 못했다. 예를 들면 1억 달러 브룬디 사업은 사업 제안부터 사업 승인까지 19일밖에 걸리지 않았다. 그러나 독립평가단은 빠른 기간 동안 검토한 관세율과 조세 감소가 효과적이지 않았다고 밝혔다. 지부티의 경우, 5백만 달러 식량위기 관리정책 개발원조(Food Crisis Response Development Policy Grant)는 13일에 처리되었으나 앞에서 언급한 것과 같은 문제점이 나타났다. 83일 동안 준비한 2억 5천만 달러 에티오피아 비료프로젝트는 농가에 비료를 적기에 공급해야 하는 물류 과제를 제대로 검토하지 않았다. 단지 소수의 프로젝트만이 제3자 검토(peer review)를 거쳤다. 이는 프로젝트가 빠르게 진행되면서 검토를 제대로 하지 못했거나 사업의 많은 부분이 추가 재원이거나 보완 재원이어서 국별 담당자가 사업관리의 독점적 책임을 갖고 있었다는 것을 말해 준다. GFRP 사업으로 시행되는 부분이 기존 사업과 아주 다른 사업이라고 하더라도 이들 활동에 있어서 제3자 검토가 좀처럼 적용되지 않는다.

이처럼 여러 사업들에서 제3자 검토의견이 무시되면서 성과에 관한 논란이 발생하였다. 예를 들어 에티오피아 비료프로젝트(2억 5천만 달러)는 은행의 고위 임원으로부터 많은 문제를 지적받았다. 지부티 개발정책사업(Djibouti DPO) 역시 심각한 의문이 제기 되었으며, 사업제안서를 검토한 이들은 온두라스 재무부서 개발정책사업의 논리가 변경되어야 한다고 지적하였다.

일부 사업은 기획단계에 취약점을 드러냈다. 온두라스의 경우 실제로 GFRP 사업과 기존의 시행사업과 관계없는 1차 실용적 재정개발정책(First Programmatic Financial Sector Development Policy Credit a financial sector DPO)에 GFRP 자금을 추가하였다. 에티오피아의 경우 물류에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았다. 국제개발기금이 2억 5천만 달러를 지원하는 비료지원 사업의 목적은 2009~2010년 생산을 증대하여 소농들에게 화학비료를 공급하는 것이었다. 그러나 정부의 비효율적인 비료조달 관리로 인하여 파종시기가 종료될 때까지 농가에 비료가 공급되지 않았다. 더욱이 이런 조치로 말미암아 공기업 민영화를 통하여 에티오피아의 비료유통을 개혁하려고 했던 지난 10년간의 노력이 수포로 돌아갔다. 또한 중앙아프리카 공화국의 GFRP 농업사업의 경우도 초기 시행단계부터 정부 조달 과정을 좀 더 꼼꼼히 따졌다면 사업실행이 지연되는 것을 피할 수 있었다. 대조적으로 케냐의 고아와 취약아동을 지원하는 5천만 달러의 조건부 소득이전사업은 이사회 승인을 얻는 데 1년이 걸렸고 2013년 12월까지 사업이 종료되지 않았다.

지침에 따라 준비하는 것은 문제가 없지만 절차를 진행 할 시간이 부족한 경우 심각한 문제를 야기할 수 있다. 2010년 12월 GFRP의 진행보고서에 따르면 사업을 빠르게 진행하기 위하여 감독 관리에 필요한 추가 자원을 배분하지 못했음을 지적하고 있다. 이미 승인이 난 사업들을 짧은 기간 내에 준비하려면 어쩔 수 없이 일부 사업들을 조정하고 관련 사업을 보다 집중적으로 감독해야 하지만 이런 기능을 수행하도록 추가 예산이 배분되었다는 것을 어디서도 찾아 볼 수 없었다.

2.4.5. 점검 평가

개별적으로 시행되는 GFRP 사업은 점검 평가과정이 필요하지만, 현재 진행되고 있는 사업에 부수적인 사업으로 시행하는 경우는 별도의 점검 평가과정이 없다. 후자의 경우는 기존 사업에 있는 평가과정을 따르며 별도로 평가하는 경우는 일부 이다. 예를 들면 2008년 GFRP 사업이 예멘의 3차 사회자금(Third Social Fund)에 1천만 달러를 추가 지원하였는데 이미 4억 7천 3백만 달러 사업이 있었으며 2009년 완료 때에는 6억 9천 4백만 달러짜리 사업이 되었다. 이 사업의 목적은 관개지역의 노동집약적인 공공서비스를 제공하고 높은 식량가격과 에너지 가격으로 고통 받는 예멘의 빈곤층을 확인하기 위하여 가구조사를 지원하는 것이었다. 세계은행의 독립평가단(IEG)의 사업완료보고서(ICR)에 따르면 이 사업에 심각한 기술적 문제가 있었고 추가적인 GFRP 사업 부분에 대해서는 별도 평가를 하지 않았음을 밝혔다. 비슷한 사례로 GFRP 사업으로 지원한 라이베리아, 네팔, 탄자니아 사업, 케냐의 농자재 공급사업, 온두라스 사업 등이 있다.

완료된 GFRP 사업 중에서 제대로 평가된 사업은 많지 않았으며 수혜자의 복지에 미친 영향을 평가한 사업은 소수이었다. 독립평가단이 평가한 21개 GFRP 사업 중에서 2/3는 평가결과가 중간 또는 무시할 정도(modest 또는 negligible)이었다. 매우 짧은 준비 기간에는 긴급 사업의 성과를 적절히 평가할 만한 충분한 시간이 주어지지 않았다.

2.4.6. 위험 요인

GFRP 사업들은 설정된 성과체계에 잠재되어 있는 많은 위험요인을 충분히 고려하지 못하였다. 잠재적 위험요인으로서는 추가 자원의 활용, 고객 전달역량, 수혜자 그룹 선정, 부적절한 기획 등을 들 수 있다. 이들 위험요인들을 적절히 관리하지 못한 문제의 사례로 케냐 농자재공급사업을 들 수 있다. 사업에 대한 평가과정이 없었기 때문에 사업자 선정에 있어 문제가 있음을 알았지만 이를 계량 평가하지 못하였다. 세계은행의 임원은 비수혜자 그룹의 사업 수혜비중은 5% 정도라고 하였지만, 이를 객관적으로

증명할 만 것은 아무것도 없었다.

독립평가단이 검토한 사업지침에 따르면 사업 실행기간에 재정관리 전문가가 배정되어야 하지만, 독립평가단은 이 지침이 적용된 증거를 발견하지 못하였다. GFRP 사업은 세계은행의 “식량위기와 긴급 상황에 대한 빠른 대응대책(Rapid Response to Crises and Emergencies)” (OP 8.00) 하에서 운영되었기 때문에 재정 관리과 조달에 있어 다른 긴급조치와 같은 신축성을 부여받았다. 독립평가단은 21개 GFRP 사업 중에서 관리가 적절히 이루어진 것은 5개 사업, 부적절한 관리가 이루어진 것은 4개 사업, 12개 사업은 성과를 평가할 정보조차 없는 사업으로 평가하였다.

2.4.7. 감독과 기안 내 사업완료

대부분의 개별 GFRP 사업들은 정기적으로 잘 관리되었지만, 다른 사업에 부가된 GFRP 사업은 대체로 감독이 부적절하게 이루어졌다. 대부분의 개별 GFRP 사업에는 실행상태보고서(ISR)가 정기적으로 작성되었으나, GFRP 사업의 절반 이상은 기존 사업의 감독 보고를 따른 현행 사업에 GFRP 사업이 부가된 사업이었다. 이들 사업들의 실행상태보고서는 상대적으로 비중이 적은 GFRP 사업의 성과를 평가하지 않았다.

GFRP 사업의 1/3은 사업 종료 시기를 연장해야만 하였고 일부 사업은 사업 종료를 1년 이상 연장하였다. 단지 25개 GFRP 사업(45%)이 보고서가 준비될 때에 완료되었다. 전체 사업의 1/3에 해당하는 18개 사업은 종료 시기를 연장하였고 12개 사업은 1년 이상을 연기하였다. 연장기간은 4개월부터 36개월까지였으며 평균적으로는 17개월이었다. 오랜 기간에 걸쳐 사업을 완료했다는 것은 일부 GFRP 사업이 단기 식량위기 해소 방안으로 적합하지 않았음을 암시한다.

2.4.8. 사업 조정

긴급 사업의 일관된 공조체제를 유지함에 있어서는 국제 공조가 유리하지만 대부분의 긴급 사업들은 개별 국가내의 공조체제로 사업이 시행되었다. 식량위기 대응에 대한 공조체계 평가는 국제 공조평가와 국가 내 공조평가 등 2개로 이루어졌다.

(1) 국제간 사업조정

2008년 전반기에 글로벌 식량안보위기에 대한 유엔 사무총장의 고위급 회담이 출범하였다. 이를 시작으로 세계은행을 포함하여 많은 국제기관들이 식량위기에 대한 대응책을 마련하기 시작하였다. 고위급 회담에는 관리 국장이 대표로 참석하였지만 매일 업무 연락은 GFRP 사무국장이 담당하였다. 고위급 회담은 글로벌 차원에서 식량가

격의 불안정과 식량공급의 가용성 (특히 취약 계층에 대한)에 대하여 지속적인 관심을 표명함에 매우 적절한 기구이었다. 고위급 회담에서 개발된 종합적 위기 대응대책은 식량위기에 취약한 계층을 대상으로 즉각 조치가 이루어지도록 하였으며 장기 대응력 강화에도 기여하고 있다. 종합 위기대응대책은 세계은행의 임직원과 다양한 분석의 지원을 받았다. 종합 위기대책은 유엔이 식량안보와 영양안보를 개선하기 위하여 관련 국가와 이해당사자를 보다 효과적으로 자문할 수 있도록 2010년에 개편되었다.

고위급 회담에서 개발된 로드맵은 2009년 G-8 (Aquila), 2009년 G-20 (Pittsburgh), 2011년 G-20 (Pittsburgh)로 이어졌으며 최초로 G-20 농업각료회의에 반영되었다. 이 로드맵에서 세계은행의 GFRP 사업과 피츠버그에서 있었던 G-20의 제안을 반영하는 글로벌 농업 및 식량안보프로그램(Global Agriculture and Food Security Program, GAFSP)의 전략을 반영하였다. 세계은행의 대응대책은 자체 규정(institutional mandate) 안에 9개 분야에 걸친 종합 대응대책을 모두 포함하고 있다.

고위급회담의 참여 기관들은 제각기 1개 또는 2개 분야를 전담한다. 예를 들면 UN 식량농업기구(FAO)와 국제농업개발기금(IFAD)은 소농에 중점을 두면서 식량위기 이슈를 정책, 운영, 연구 등을 담당한다. 유엔아동기금(UNICEF)은 아동의 영양 이슈를, 국제통화기금(IMF)은 사업의 재정비용을 담당한다. 세계은행은 이들 기관의 전문가를 연계시키는 능력을 갖고 있다. 또한 세계은행은 농업과 사회안전망에 대한 단기 대응능력을 담당하였다. 그러나 대조적으로 로마에 있는 국제기관들은 보다 좁은 분야를 전담하였다. 예를 들면 세계식량계획(WFP)는 사회안전망 자체를, 국제통화기금은 사회안전망의 재정측면을 전담하였다. 세계은행의 전담 분야와 비슷한 분야를 다룬 기관은 지역에 초점을 맞춘 지역 개발은행들이었다.

세계은행은 GFRP 사업과 산업부문과 관련된 사업을 실행할 때 세계은행이 보유하고 있는 다양한 전문분야를 연계시킬 수 없었다. 그 이유는 첫째, 세계은행은 제도적으로 포괄적인 활동을 할 수 없기 때문에 농업과 사회안전망 분야를 효과적으로 연계시킬 수 없었다. 둘째, 일부 사업은 실제 성과가 나타나려면 오랜 기간이 걸리기 때문이었다. 많은 사업들이 빠르게 시행되었지만, 일부 사업은 자금이 신속히 지원되지 않았고 성과도 신속히 나타나지 않았다. 그리고 일부 사업들은 여전히 시행 중에 있다. 이와 같은 결과가 나타난 것은 상당부분 다른 개발원조 기관(FAO나 WFP)과는 달리 대부분의 세계은행 사업들은 정책과 제도 운영능력이 미흡한 저소득국가가 시행하기 때문이다.

표 7 국제기구들의 종합대책

	식량과 영양의 신속한 활용				장기적 식량과 영양 안보				세계 정보
	식량 원조	소농 생산	무역, 조세정책	거시 효과	사회 보장확대	소농 유지	식량 시장정보	바이오 연료합의	
FAO		×				×		×	×
IFAD		×				×			
IMF			×	×	×			×	×
OCHA	×								
OECD								×	
UNCTAD			×			×	×	×	
UNDP			×		×	×		×	
UNEP					×	×		×	
UNHCR	×				×				
UNICEF	×				×				
WB	×	×	×	×	×	×	×	×	×
WFP	×	×			×				
WHO	×								×
WTO			×				×		
총계	6	4	5	2	7	6	3	7	7

(2) 국가 내 사업조정

국가 내 사업조정 차원에서 세계은행의 공조 평가는 원조효과성과 국가별 원조전략(CAS)을 수립하는 과정 평가로 가능하다. 원조 효과성의 최우선순위는 해당 국가의 주인의식(ownership), 효과적인 내부 공조체계, 성과 등이다. 최근 세계은행은 파리선언 점진 평가 조사⁵⁾에서 높은 점수를 받았다. 세계은행의 국가별 원조효과성 평가방법은 국별 지원전략 평가(CAS Retrospectives)가 잘 제시하고 있다. 2009년 평가(Retrospective)에서는 식량위기 대응 대책으로 2가지 관점을 강조하였다. 첫째 관점은 식량위기와 에너지 위기 및 글로벌 금융위기 관점에서 현재 국가별 지원전략(CAS)과는 완전히 다른 형태로서, 보다 신축적인 국별 지원전략이 필요하다는 점이다. 두 번째 관점은 파트너십과 조정에 관해서 세 가지 요점을 강조하였다. 첫째는 세계은행의 우선순위와 트레이드 오프 관계가 있음을 명시하는 것으로 예를 들면 원조국과 다른 파트너들 활동과의 연계, 둘째는 정부 정책의 전략으로 자금과 정책을 보다 효과적으로 설정하기 위한

5) 글로벌 차원에서 원조효과성에 대한 평가하는 중요한 과정이며 76개 국가들이 이 조사에 응하고 있으며 90% 국가가 참여하였다.

수단으로 원조지원의 도식화(“donor mapping”), 셋째는 원조를 받는 수혜국의 우선순위에 따른 자원 배분 등의 세 가지 관점이다. 20개국 사례연구에 의하면 국가별 지원전략, 차관 서류, 파트너 서류, 세계은행의 식량위기 대응대책 등은 해당국의 국가별 지원전략에 반영되었다. 현지 사례조사가 이루어진 9개국의 상황을 보면 이들 국가들에는 식량부족이 만성적으로 존재하며 글로벌 식량위기로 상황이 더 악화되었다는 것이다. 대체로 세계은행의 프로그램과 다른 원조국의 프로그램 간에는 일관성이 있음을 확인하였다.

현지 조사가 이루어진 9개국은 글로벌 식량위기 대응대책 수립이란 차원에서 서로 다른 여건에 처해 있었으며, 대응해야 할 다양한 정책과제를 갖고 있었다. 국가 소득은 브룬디의 170~200달러에서부터 필리핀의 2,060달러에 이르고 있다. 5개 최빈국 중에 4개국은 분열된 나라이었다.

국가별로 많은 차이가 있음에도 불구하고 독립평가단이 방문한 나라들의 사례를 살펴보면 세계은행이 국제기관들과 효과적으로 공조해 왔음을 알 수 있다. 세계은행은 원조효과성 이슈에 관하여 여러 원조국과 공동으로 사업을 진행해 왔다. 예를 들면 니카라과와 필리핀에서 세계은행은 다른 은행들이 어떻게 사업을 시행하는지, 지원기관 간에 일관성은 잘 유지되는지 등을 지속 점검하여 다른 기관들의 사업 진행을 잘 파악하고 있었다. 타지키스탄에서도 글로벌 식량위기에 대응하기 위하여 세계은행과 다른 기관들이 공동 대응하는 기반을 잘 구축해 놓았다. 그러나 라이베리아와 네팔의 경우는 원조국간에 많은 의견 차이가 있었다. 특히 사회안전망 구축과 관련하여 의견 차이가 많았다. 그럼에도 세계은행은 원조지원 프로그램 간에 일관성을 유지하기 위하여 많은 노력을 해 왔다.

국제금융기관들은 국가별 지원프로그램에 관하여 서로 다른 진단을 하고 있지만 국제기관 상호간에 많은 협력을 하고 있다. 식량위기 대응과 관련하여 국제통화기금은 농업과 사회안전망 구축과 관련하여 수혜대상을 넓게 정하기보다 보다 좁게 설정할 것을 강조하였다. 또한 국제통화기금은 2008~2010년 추가 재정지원을 결정하는 과정에서 식량위기보다는 연료가격의 상승이나 금융위기의 영향을 강조하였다. 세계은행은 아시아개발은행이 적극 활동하는 네팔, 필리핀, 타지키스탄에서 아시아개발은행(ADB)과 공조하였다. 아시아개발은행은 식량위기보다는 재정위기를 더 강조하였다.

세계은행의 독립평가단이 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB)과 공동으로 연구한 나라는 니카라과⁶⁾이다. 또한 독립평가단이 유럽부흥개발은행(European

Bank for Reconstruction and Development, EBRD)과 공동 연구한 나라는 타지키스탄이었다. 유럽부흥개발은행은 식량과 관련된 주제를 다루지 않는다. 고위급 회담 회원국의 식량위기 작업에서 나타난 바와 같이 로마에 주재하는 국제기관들은 식량 및 농업개발사업을 위하여 효과적으로 의견을 조정한다. 농업 투입재 제공에 있어 세계식량계획의 경우 학교 급식 프로그램에 관한 의견조정이 필수적이다. 세계은행이나 다른 국제기관들은 농정 개혁에는 제한된 지원만을 하였는데 이는 농업 관련 정치경제 상황이 너무 복잡하고 식량위기를 겪는 동안 다양한 이해그룹을 다루는 것을 주저하였기 때문이다.

글로벌 식량위기 동안 세계은행은 UN식량농업기구와 공동으로 라이베리아, 네팔, 타지키스탄, 필리핀에 대한 연구를 수행했다. 케냐, 마다가스카르, 니카라과, 기타 나라에 공동으로 자금을 지원하였다. 그러나 니카라과 사업에서는 UN식량농업기구가 시행하는 사업을 잘 이해하지 못하여 의견교환이 잘 이루어지지 못했으며 케냐 사업에 있어서는 공동 재원 마련에 다소 논란이 있기도 했다. 세계은행과 세계식량계획은 많은 사업에서 효과적으로 공조하였다. 세계식량계획과 공조한 방식은 두 가지인데, 하나는 네팔에서 적용된 방식으로 세계식량계획과 UN식량농업기구가 이미 개발한 사업의 규모를 확대하는 방식이며, 다른 하나는 세계은행이 재원을 마련하고 세계식량계획이 실행하는 방식이다. 따라서 후자 방식에서의 문제점은 재원 마련이었다.

라이베리아 사업에서는 평가과정과 시기적절한 의견교환에 문제가 있었으며 브룬디 사업에서는 GFRP 사업에 대한 원조 동의가 명확하게 이루어지지 않았다. 세계은행과 국제농업개발기금은 네팔을 포함하여 여러 나라에서 공동으로 분석 작업을 시행하였다. 국제농업개발기금은 식량위기 동안에 마다가스카르, 네팔, 필리핀, 타지키스탄, 탄자니아에서 새로운 사업을 시행했지만, 세계은행과 국제농업개발기금이 공동으로 프로젝트를 수행한 것은 네팔 사업이었다. 많은 원조국들이 사회안전망 구축과 관련된 연구를 시행하여 원조국간의 의견 조정이 어려웠다. 국제개발협회의 자금을 이용할 수 있는 9개국 중에서 5개국은 분열 국가였다, 이들 나라에서의 공통 사업은 세계식량계획이 주도하고 많은 유엔 기관들이 참여한 학교 급식프로그램이었다.

세계은행은 국제개발협회 자금을 이용할 수 있는 다른 4개국에 다른 접근방식을 적용하였다. 마다가스카르에는 식량, 탄자니아에는 사회서비스 제공관련, 케냐와 타지키스탄에서는 초기 사회 안전 프로그램을 지원하였다. 이들 사업 중 일부사업들의 경우

6) IDB는 사회보장과 농업부문에서 다양한 프로그램을 시행하고 있다.

다른 기관들과 공조하였다. 세계은행은 사회안전망 구축사업을 지지하는 원조국과 같은 보조를 맞추었다. 그러나 필리핀의 경우는 예외였는데 이는 필리핀이 중간 소득국가로 GFRP 사업을 적용할 수 있는 나라 중에 실행능력, 자원이용, 발전의 정도 등에서 아주 예외적인 국가이었기 때문이다.

3. 요약 및 정책 제언

전 세계의 많은 개발도상국은 2007~2008년의 예상치 않았던 국제곡물가격의 급등으로 말미암아 큰 고통을 겪었다. 이에 대응하여 세계은행 그룹의 국제부흥개발은행(IBRD)과 국제개발협회가 시행한 프로그램은 단기지원프로그램, 빠른 차관과 원조지원 프로그램(fast-track program), 글로벌 식량위기 대응 프로그램(Global Food Response Program, GFRP) 등이었다. GFRP의 목적은 첫째, 식량위기에 직면한 개도국 정책담당자에게 식량위기를 극복하기 위한 정책수단들을 제안·권고하고, 둘째, 미래에 닥칠 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위하여 농업 발전과 사회안전망 구축에 대한 지원을 확대하는 것이었다. 국제금융공사는 농기업과 농산물무역업자들에 단기와 중기 유동성을 제공하였으며 농산물시장 참여자에게 여러 유인책을 제공하였다.

이번 평가는 국제식량위기에 대한 단기 대응과 미래 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위한 세계은행 그룹의 사업을 평가하는 것이다. 세계은행 그룹은 식량위기에 취약한 나라를 지원하는 단기 프로그램을 제공하였다. 세계은행의 단기 자금으로 35개국을 지원하였으며 이 자금의 약 60%는 사하라이남 아프리카 국가를 지원하였고, 특히 방글라데시, 에티오피아, 필리핀, 탄자니아 등 4개국을 집중 지원하였다. 지원이 빠르게 이루어지면서 일부 사업에 지원의 효과성 문제와 기획력 부족으로 사업 실행이 늦어지는 문제도 나타났다.

세계은행의 단기 사업은 식량공급 확대를 위한 농업 투입재 보조, 유통지원, 사회안전망을 구축하기 위한 현물 지원 및 공공지원 등이 있었다. 공공지원사업과 학교급식사업은 세계식량프로그램과 공동으로 사업을 시행하였으며 가장 취약한 계층인 유아와 모유 여성을 지원한 것은 일부 국가에서만 이루어졌다.

세계은행의 중기 사업은 대출자금의 확대, 농업 생산력 확대 및 식량위기 대응력 개선 등이었다. 세계은행의 농업 대출은 해당 국가 분석의 미흡과 자원과 기술의 제약으로 제대로 운영되지 못했다. 사회 보장 측면에서 식량위기 대응력은 위험 요소가 남아

있지만 저소득 개발도상국의 영양 개선은 전망이 밝다. 신속한 사회대응력 강화 프로그램(Rapid Social Response Initiative)은 저소득 개발도상국의 식량위기 대응능력을 향상시켰고 미래에 닥칠 식량위기에 대해서도 대응능력을 높였다.

국제금융공사는 단기 지원을 통하여 국제개발협회의 지원을 받을 자격이 있는 나라의 비중을 높이는 한편, 농기업을 가치사슬에서의 유동성 확대를 위하여 농기업을 무역자금, 운영자금, 도매자금을 확대하였고 그 결과 고객으로부터 좋은 반응을 얻었다.

이와 같은 시행 경험으로부터 다음과 같은 중요한 5개 교훈을 도출하였다. 첫째, 식량위기에 대한 대응력을 높이기 위해서는 구체적인 전략체계 수립이 필요하지만 사업의 유효성 개선에는 충분하지 않았다. 둘째, 사업 지원규모가 확대되면 관련 행정비용 예산도 함께 늘려야 한다. 셋째, 추가 자금 규모가 소규모이었기에 많은 나라들이 식량위기를 해소할 수 있을 만큼의 충분한 지원을 받을 수 없었다. 넷째, 자금 확대가 효율적 사용으로 연결되려면 적절한 분석 능력과 인력 지원이 뒤따라야 한다. 마지막으로 식량위기에 대한 단기 대응체계를 잘 확립하기 위해서는 식량위기 발생 이전에 취약 계층을 보호하는 사회안전망 체계를 갖추고 있어야 한다.

이와 같은 교훈을 바탕으로 다음과 같은 권고사항을 도출할 수 있다. 첫째, 식량위기 대응 프로그램에 행정관리비용을 고려해야 한다. 둘째, 식량위기 대응 프로그램이 잘 운영되려면 사업의 절차에 대한 질적 개선이 필요하다. 셋째, 식량위기에 가장 취약한 계층을 사업 대상으로 설정하기 위해서는 식량위기관리 프로그램에 영양개선사업을 포함해야 한다. 넷째, 영양 개선과 식량위기 대응프로그램의 종합적인 파급효과를 점검하기 위해서는 지원 대상국가와 개발 파트너들과 적극적인 공조가 필요하고 사업 결과를 체계적으로 보고하는 과정이 필요하다.

참고문헌

World Bank. 2014. *The World Bank Group and The Global Food Crisis : An Evaluation of The World Bank Group Response*. World Bank.

7) 특히 2세 미만의 유아 및 임산부, 모유 여성 등.