

## IFPRI, 식량원조 역할재정립 촉구

식량원조는 인도주의만이 아니라 자국내 과잉농산물 처분을 주목적으로 이루어져 온 것이 사실이다. 하지만 자유무역시대에 들어서면서 과잉농산물을 처분할 새로운 길이 열리게 되었고, 오히려 식량원조, 특히 현금형태의 원조는 무역시장에 왜곡효과를 가져온다고 하여 기피대상이 되고 있다. 이 글은 미국의 국제식량정책연구소(International Food Policy Research Institute, IFPRI)가 실시한 연구결과를 토대로 식량원조가 현 시대에서 가지는 의미를 되짚어 보고 있다.

현재 식량원조의 공급은 30년 전의 약 3분의 2 수준이다. 이것이 문제가 되는가에 답하기 위해, 이 연구는 식량원조의 분배에 대한 최근 경향과 개발도상국간 분배에 영향을 미치는 요소들에 대해 살펴본다. 그리고 다음으로 가난과 기아를 유발하는 원인에 대한 최근의 관점들을 검토할 것이다. 이 글은 특히 가난의 특성에 대한 정의의 하나로써 취약성이 가지는 중요함과 복지를 달성하는데 있어 보험에 들지 않은 사고가 가지는 높은 비용, 그리고 긴급 식량원조와 개발을 위한 식량원조가 기아와 굶주림의 취약성을 줄이기 위해 할 수 있는 역할에 대해 논의하고 있다.

### 식량원조에 대한 최근 논쟁과 경향

현재 식량원조의 미래에 대한 논쟁은 식량원조협정의 부활과 세계 농업 무역 협상의 현 라운드에 초점이 맞춰져 있다. 도하개발어젠더(DDA)에서

의 논쟁은 지금 제공되는 식량원조를 농산물 수출지원정책인 수출신용 보증 프로그램과 동일하게 취급해야 할 것인지 여부와 관련되어 있다. 식량원조로 인한 시장왜곡을 막기 위해 식량원조를 세계무역기구의 억제 대상에 포함시키자는 합의가 최근 있었다. 세부사항은 협의되지 않았지만 이러한 합의로 인해 식량원조 총량과 식량원조프로그램의 감소가 가속화 된 것이 사실이다.

## IFPRI 연구의 시사점

식량원조 총량과 식량원조 프로그램은 계속 감소하여 현재 1인당 식량원조로 보았을 때 식량원조의 전체적인 수준은 30년 전의 3분의 2정도로 낮아 졌다. 그렇다면 이렇게 감소한 식량원조 공급량은 가장 필요로 하고 있는 곳에 지원되었는가? 이를 알아보기 위해 세계 식량프로그램이나 다른 원조기구에서 1990~2000년간 최소한 한 번 이상 식량원조를 받은 경험이 있는 모든 국가들을 검토하여 소득액에 따라 저소득 국가와 중하위 소득 및 중상위 소득의 2개의 그룹으로 나누어 1인당 식량원조 수령액을 비교하여 보았다.

중국과 인도는 제외하면 2000년에 최극빈국의 개인당 식량원조 분배액은 53%에서 66%로 증가하였는데 이는 식량원조의 총액이 감소하는 상황에서 분배액은 증가한 것이다. 이 시기에 식량원조대상 선정방식(targeting)이 개선된 경우라면 1인당 식량원조가 최극빈국에서는 증가하고 이보다 덜 빈곤한 국가에서는 줄어들었을 것이나 그러한 경향은 나타나지 않았다. 또한 분쟁으로 휩쓸린 사람 1인당 식량원조의 양이 이 시기에 약간 증가한 반면, 재해로 인한 1인당 식량원조량은 줄어들었다. 이것은 많은 이유 때문이다. 그 중의 하나는 분쟁 중에 사람들은 캠프에서 모여 살며 충분한 배급을 받는 반면 대부분 자연재해의 경우 사람들이 자신이 필요로 하는 식량을 약간은 확보할 수 있을 것이라는 가정이 있어 배급의 수준이 낮기

때문이다. 또한 자연재해 시 분쟁일 때보다 배급기간이 짧기 때문이기도 하다.

식량원조, 국가소득 수준, 사고, 식량원조 수송의 경향 사이의 관계를 좀 더 자세히 알아보기 위해 이들 데이터를 가지고 다차원적인 분석을 수행하였다. 모든 수혜국가들을 대상으로 분석한 결과, 1인당 소득이 10% 증가했을 때 식량 원조는 8.7% 감소했다. 분쟁에 휩쓸린 인구가 10% 증가했을 경우 식량원조는 1.8% 증가하였다.

하지만 식량원조 공급량 결정요소는 사하라사막 이남 아프리카지역과 그 외 지역간에 큰 차이가 있었다. 사하라사막 이남 지역에서는 분쟁이나 재해가 다른 지역보다 훨씬 더 많은 식량원조의 유입을 가져왔다. 분쟁에 휩쓸린 인구수 10% 증가로 아프리카에서는 식량원조가 2.4% 증가한 반면 다른 지역에서는 1.5%의 증가에 머물렀다. 자연재해로 고통 받는 인구가 10% 증가했을 경우 아프리카에서는 식량 원조가 2.2% 증가했지만 다른 지역에서는 단지 0.5%만 증가했을 뿐이었다. 사하라사막 이남 아프리카에서 1인당 GDP의 변화는 식량원조 공급량에 영향을 주지 못했다. 하지만 이와 대조적으로 사하라사막 이남 아프리카를 제외한 다른 저소득 국가에서는 국가소득이 10% 증가했을 때 식량원조 공급량은 15% 감소하였다. 그러나 사하라사막 이남 아프리카지역 외부의 중위 소득국가에서는 식량원조 공급량이 국가소득 수준 향상에 따라 감소하지 않았다. 이러한 사실들은 국가 단위 수준에서는 식량원조대상의 선정방식이 불완전하다는 것을 보여 준다.

## 가난과 취약성

식량원조 공급량의 감소가 가난과 기아를 줄이려는 노력에 악영향을 끼치는가? 가난의 원인에 대한 최근의 연구결과들은 그러한 가능성이 있다

고 말한다. 엄밀히 말하자면 이는 한 시점에서 한 개인의 소비가 어떤 최소한의 기준을 충족시키지 못하는 상태라는 정태적인 가난의 개념이 아니라 미래의 어떤 주어진 시점에서 한 개인이 정상이하 수준의 복지상태에 처하게 될 가능성을 나타내는 동태적인 가난의 개념이 중요함을 강조하고 있는 것이다. 이러한 가능성은 취약성으로 불린다. 이러한 개념변화의 하나의 계기는 궁핍한 기간동안 식량소비가 현저하게 제한되더라도 한 가구가 자산을 계속 유지할 것이라는 사실의 발견이었다. 자산을 판매함으로써 식량을 구매한다면 이 가구가 ‘가난’하지 않을 수 있을 지라도, 자산을 판매하는 행동이 미래의 소비 감소를 가져오는 비용이 되기 때문에 이 가구는 그러한 행동을 하지 않을 것이다.

취약성은 ‘환경(setting)’, ‘자산(assets)’, ‘활동(activities)’으로 구체화 할 수 있다. ‘환경’은 한 가구가 거주하고 있는 환경을 보여준다. ‘자산’을 통해 소득을 얻거나 비축한다. 소득창출 ‘활동’을 위해서는 자산을 분배할 필요가 있는데 그러한 분배는 그 가구가 속해 있는 환경에 따라 결정된다. 이렇게 분배된 자산에서 얻게 되는 소득은 그 가구의 소비와 복지 수준을 결정한다. 어떤 자산을 유지하고 축적할 것인지 선택할 때 그리고 이러한 자산을 다양한 활동에 분배할 때 가구는 사고가 발생할 가능성을 고려한다. 과거 그 가구의 소비에서 그러한 위험회피 행동이 높은 비용으로 작용했을 수도 있다는 많은 증거들이 있다. 인도지역에서는 사고의 발생을 줄이기 위해 연간 소득 25% 증가의 기회를 포기한 것으로 추정된다. 에디오피아와 탄자니아지역에서는 유동자본과 보험제도의 미비로 빈곤가구가 좀 더 고수익 활동을 할 수 있는 기회를 포기해야 했다.

가구의 소득과 소비와 가난이 자산의 생산과 자산에 대한 수익만으로 결정되는 것이 아니다. 이것은 사고에 의해서도 영향을 받는다. 사고는 자산 축적량이나 자산 수익을 줄이거나, 가구 소득과 가구 소비 수준의 관계에 영향을 주는 사건을 말한다.

사고는 가구가 속해 있는 환경에서 발생할 수도 있고, 특이한 사고로써 한 가구나 소수의 가구에 한정되어 나타날 수도 있다. 일시적인 사고로 개인이나 가구가 벗어날 수 없거나 벗어나기가 매우 힘든 가난으로 빠져들 수도 있음을 보여주는 증거들이 늘어나고 있다. 예를 들면, 짐바브웨(Zimbabwe)에서는 1982년과 1984년 가뭄의 영향을 받은 미취학 아동들이 영향받지 않은 아동들보다 일찍 사망하였고, 교육률도 낮았다.

## 식량원조프로그램을 위한 제언

무엇이 식량원조의 역할이 될 수 있는가? 식량원조의 주된 목적은 분쟁이나 자연재해와 같은 사고가 가져오는 기아와 굶주림에 대한 취약성을 줄이는 것이 되어야 한다. 다시 말해 분쟁이나 재해로 인한 도움의 필요성에 응한다는 것 외에도 현재 충분한 보험 메커니즘(식량 시장, 사고에 대처하는 가구 전략 등)이 마련되어 있지 않은 이러한 사건들에 대해 새로운 보험의 기능을 제공한다는 것이 식량원조의 근본적인 목적이 되어야 한다. 어떤 경우에 있어서든, 예를 들어 현지에 잉여식량이 있거나 잘 기능하는 시장이 있거나 식량과 현금이 식량소비와 아동 영양과 가구 내 자원 배분에 비슷한 영향을 줄 경우, 원조를 식량보다 현금으로 제공하는 것이 이러한 목적에 더욱 적절할 것이다.

자연재해로 인한 긴급사태의 경우 사고가 장기간 지속될 지라도 이에 대한 원조는 상당히 감소할 것으로 보인다. 게다가 상당한 양의 식량원조가 비교적 부유한 개발도상국으로 계속 흘러가고 있다. 기아와 가난의 취약성 감소를 위해서는 식량원조 대상국 선정 방식을 개선하고 식량원조 제공 방식을 자유롭게 해야 한다.

자료: IFPRI  
(채종현 pooh4514@hotmail.com 02-952-0729 지역 아카데미)