

## 브라질 벨로오리존찌 시의 식량보장에 관한 연구\*

김종덕\*\*

### Keywords

벨로오리존찌(Belo Horizonte), 식량보장(food security), 시민식량권(citizens' right to food), 참여예산제(participatory budget), 시조달국(Secretaria Municipal de Abastecimento), 대중식당(popular restaurant)

### Abstract

This study covered the food security of Belo Horizonte (BH) in Brazil and its effect. The city of Belo Horizonte has acknowledged citizens' right to food since 1993 and set up a department called Secretaria Municipal de Abastecimento(SMAB) in order to cope with starvation and malnutrition in parts of the underprivileged.

As regards the operation of food security, the current study introduced various services and programs implemented by SMAB. As a result of the programs on BH's food security, this study addressed the establishment and implementation of citizens' right to food, nutrition and health improvement of the urban dwellers, particularly, of the lower classes, and development of agriculture and rural communities in the vicinity of BH.

In addition, the present research was centered around examining major elements of success regarding food security.

Finally, the researcher offered several suggestions that BH's policy on food security provides in terms of Korea's policy on food security in urban areas and plans to restore agriculture.

---

\* 이 연구는 2006년 교육인적자원부의 재원으로 한국연구재단(구 학술진흥재단)의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2006-321-B00602).

\*\* 경남대학교 심리사회학부 교수

## 차례

1. 서론
2. 벨로오리존찌 시 식량보장 정책의 배경
3. 벨로오리존찌 시 식량보장 프로그램 개관
4. 벨로오리존찌 시 식량보장 프로그램의 성과와 성공요인
5. 벨로오리존찌 시 식량보장 정책의 시사점
6. 결론

## 1. 서론

역사적으로 보면, 인간의 식량에 대한 권리 즉 식량권이 기본적 인권으로 공표되는 것은 1948년 국제연합(UN)의 인권 선언에서이다.<sup>1</sup> 하지만 이 선언에서는 식량에 대한 권리는 분명하게 제시되었지만, 그 권리의 보장에 대한 언급은 없었다. 권리의 보장이 구체적으로 언급되는 것은 1966년 제안되어 1976년 발효된 UN 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(1976년 발효) 11조 1, 2항이다. 이 국제규약에서 “국가는 기아로부터의 해방이라는 모든 사람들의 기본권을 인정하고, 개별적, 국제협력을 통해 필요한 특정 프로그램을 포함한 조치를 취하여야 한다”고 함으로써 국가가 개인이 기아에서 벗어나는 식량권을 인정하는 것은 물론, 구체적인 프로그램의 실천을 통해 개인의 식량권을 보장해야 한다고 명시하고 있다.

개인이 식량권의 권리 보유자이며, 국가는 그것을 보장하는 실체이므로, 식량권과 관련하여 국가의 의무로 다음이 제시되고 있다(UN Economic and Social Council, 1999). 첫째, 존중이다. 국가는 적절한 식량권을 존중해야 한다. 둘째, 보호다. 국가는 개인이 적절한 식량 접근권이 박탈되는 것으로부터 보호해야 한다. 셋째, 충족이다. 국가는 개인이 적절한 식량을 가지지 못할 때, 식량을 자급할 수 있는 환경을 만들거나, 적절한 식량이 공급되도록 해야 한다.

많은 국가들이 헌법에 식량권을 명시하고 있다. 또 헌법에 식량권을 명시하고 있지 않은 국가들도, UN의 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약에 조인했다면,

<sup>1</sup> 1948년 UN 총회에서 채택된 세계인권 선언 제25조 제1항은 다음과 같이 언급하고 있다. “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서 따른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다”.

식량권을 실행할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 전 세계 수준에서 볼 때 국가나 지자체가 국민이나 시민들의 식량권을 인정하고, 지속적으로 이를 보장하는 정책을 편 사례는 거의 없다. 이런 점에서 보면 일찍이 브라질의 한 도시지자체인 벨로오리존찌(Belo Horizonte) 시가 1993년부터 시민들의 식량권 그리고 그것에 대한 지자체의 의무를 반영한 시민식량권(citizens' right to food)을 인정하고, 시조달국(Secretaria Municipal de Abastecimento: SMAB)을 설치하여, 취약계층을 대상으로 지속적으로 식량보장 정책을 실시한 것은 식량권의 존중, 보호, 충족과 관련하여 놀랄만한 일이다. 이러한 성과로 벨로오리존찌 시는 1999년에 포드재단(Ford Foundation)과 제풀리모 바르가스(Gutulio Vargas) 재단이 수여한 “공공행정 및 시민권 상”을 수상했다(Rocha, 2000). 또 현재 재임 중인 브라질의 룰라 대통령의 기아퇴치 프로그램인 “굶주림 제로 프로젝트”(Zero Hunger Project)에도 영향을 끼쳤다(Shein, 2007). 국제연합은 2006년 4월 1일 벨로오리존찌 시를 국제연합의 밀레니엄 발전목표를 초과달성한 진보를 위한 도시 모델로 선언했다(Chappell, 2006). 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책은 많은 도시지자체들이 본 받아야 할 식량보장 정책의 모델로 여겨지고 있다.

본 연구에서는 벨로오리존찌 시에서 시민식량권에 기초한 식량보장 정책을 실시하게 된 배경, 식량보장의 내용과 성과, 그것의 성공을 이끈 요인을 살펴본다. 이어서 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책이 우리나라 도시지자체의 식량정책 그리고 농업문제 해결과 관련하여 제공하는 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 벨로오리존찌 시 식량보장 정책의 배경

### 2.1. 벨로오리존찌에 대한 개관

벨로오리존찌는 미нас 제라니스(Minas Gerais)의 주도(州都)로 지역 권력의 중심이던 오우르 브레투(Ouro Preto) 시구역을 대체하기 위해 고안된 계획도시로 1897년 12월에 출범했다. 1901년부터 벨로오리존찌로 불리기 시작했다. 처음 기획된 도시는 광산 경영자와 대규모 플랜테이션 소유자들 간에 긴장 완화를 목표로 세워졌다. 하지만 이어 도시의 팽창이 빠르게 진행되었다. 1920년대부터 1940년대에 인근지역에 산업이 발전하면서 이들 산업지대의 베드타운과 서비스 기능을 담당하게 되었다. 1950년대 농촌인구가 유입되면서 1950년에 벨로오리존찌 시의 인구는 35만 명에서 70만 명으로

늘어났다. 1970년대에 인구가 120만 명이 넘게 되면서 비조직적인 방식으로 성장하게 되었고, 인근지역이 팽창하면서, 벨로오리존찌는 대도시 지역의 중심이 되었다. 사람들이 유입되면서 숲이 파괴되었고, 구릉, 강변 등에 주거지가 빠른 속도로 형성되었다. 1960, 1970년대에 산업 발전이 이루어지면서 공해가 심각해졌다.

표 1. 벨로오리존찌 시의 인구 변화 추세

연도	총 인구	성장률 %
1970	1,235,030	
1980	1,780,855	44.2
1991	2,020,161	13.4
1996	2,091,371	3.5
2000	2,238,526	7.0
2005(추계)	2,375,330	

Source: IBGE-Demographic Census 2000, <http://www.britanica.com/>

벨로오리존찌는 현재 브라질에서 3번째 대도시지역의 중심지다. 인근에 있는 33개 도시들을 포함하여 9,466km<sup>2</sup>에 6,082,776명이 거주하고 있다. 벨로오리존찌 시의 경우 면적은 331km<sup>2</sup>이며, 인구는 표1에서 볼 수 있듯이 1970년에 1,235,030명이던 것이 1980년 1,780,855명을 거쳐 2005년(추계) 2,375,330명이고(<http://www.britanica.com/>), 상파울루, 리우데자네이루, 살바도르에 이어 브라질의 4번째 도시이다. 벨로오리존찌 시는 1983년 확정되어 현재에 이르고 있는 9개의 구(regionais)로 되어 있다. 북구(North), 북서구(Northwest), 북동구(Northeast), 동구(East), 서구(West), 중앙남구(Center-South), 바헤이루 구(Barreiro), 뽀뽀라 구(Pampulha), 벤다 노바 구(Venda Nova)이다(Belo Horizonte, 2006). 인구가 가장 많은 곳은 북서구이며, 가장 적은 곳은 뽀뽀라 구다. 각 구는 도시지구(urban quarters), 마을(villages), 공동체(communities)로 구성된 계획단위(Planning Units)로 구성되어 있다. 벨로오리존찌 시에는 약 160개의 불법, 혹은 비공식적 정주지인 슬럼지구(favelas)가 있다. 이곳에는 주로 흑인 저소득층, 그리고 실직했거나 일자리를 갖지 못한 젊은 층 및 여성들이 살고 있다.

벨로오리존찌에는 오랫동안 산업부문이 경제의 주축이었으나, 1990년대 이후에는 서비스부문이 팽창되었다. 특히 컴퓨터과학, 비즈니스 관광, 패션, 보석가공 등의 분야에서 발전이 이루어졌다. 벨로오리존찌는 브라질에서 두 번째로 중요한 산업단지의 중심으로, 브라질 경제에서 전략적인 리더로 간주되고 있고, 미나스 제라니스 주의 은행 및 상업의 허브 역할을 하고 있다(Encyclopedia Britanica, 2004).

그림 1. 브라질 벨로오리존찌



벨로오리존찌 시의 인간개발지수(HDI)는 1991년에 0.791, 2000년에는 0.839이다 (UNDP Brazil, 2000). 이수치는 브라질 100만 명 이상 도시의 인간개발지수의 평균을 약간 넘어서는 수준이다. 2000년 기준 벨로오리존찌 시의 1인당 소득은 557 PPPU, 지니계수는 0.62이다. 1인당 소득은 100만 명 이상 도시의 평균을 약간 상회하고, 지니계수는 정확히 평균이다. 이러한 지표는 벨로오리존찌 시가 소득 불평등과 그로 인해 사회문제를 겪고 있는 남미의 대표적인 도시임을 알려준다(Bretas, 1996).

## 2.2. 벨로오리존찌 시 식량보장 정책의 배경

많은 도시지자체들이 도시의 취약계층의 기아와 영양실조에 대해 기아퇴치 프로그램으로 접근하고 있다. 이에 비해 벨로오리존찌 시는 식량보장 프로그램으로 접근하고 있다. 표 2에서 볼 수 있듯이 두 접근 모두 취약계층의 기아와 영양실조에 초점을 맞추지만, 그것을 다루는 방식이나 목표, 전달체계, 행위자, 농업정책과의 관련성 등에서 차이가 난다. 기아퇴치 프로그램은 사후 처방을 강조하며, 사회복지 차원에서 기아가 다루어진다. 반면에 식량보장 프로그램은 예방을 강조하며, 지역사회의 발전과 관련하여 기아와 영양실조가 다루어진다. 기아퇴치 프로그램은 단기적으로 추진되며, 기아와 영양실조가 가져오는 사회적 비용의 감축에 목표를 두지만, 식량보장 프로그램은 장기적으로 추진되고, 지역사회 자원의 구축측면에서 기아와 영양실조의 문제를 다룬다. 전달체계도 기아퇴치 프로그램은 구호식량, 국가식량프로그램의 일환인데 비해, 식량보장

프로그램은 시장을 활용하며, 자가 생산 및 지역 먹을거리를 강조한다. 기아퇴치 프로그램은 값싼 먹을거리에 기초해서 정책이 실시되는데 비해, 식량보장 프로그램은 지역 농업을 지원하고, 농민에게 정당한 가격을 제공하는 차원의 정책이 실시된다.

표 2. 기아퇴치 프로그램과 식량보장 프로그램 간의 비교

	기아퇴치(anti-hunger) 프로그램	식량보장(food security) 프로그램
모델	처방 사회복지	예방 지역사회 발전
분석단위	개인/가구	지역사회
시간틀	단기	장기
목표	사회적 비용 감축: 개인의 건강, 사회적 형평성	지역사회 자원의 구축: '건강한 도시', 개인의 역량강화
전달체계	비상식량, 국가식량 프로그램	시장, 자가 생산, 지역 먹을거리
행위자	식량관련 행정부서, 건강보험, 사회복지기구, 자선단체	지역사회 단체, 다부문 협력관계
농업관계	상품, 값싼 먹을거리	지역농업 지원, 농민에게 정당한 가격
정책	식량자원의 지탱	지역사회 계획

출처: Winne et al. 2000, p.5 Bellows and Hamm, 2002, p.37 재인용

벨로오리존찌 시의 식량보장 프로그램에서는 기아와 영양실조가 식량부족보다는 빈곤과 결부된 식량 접근의 결여에 기인한다고 보고, 식량을 시장에서 거래되는 상품이 아니라 인간이 마땅히 누려야 할 필요재로 보고 있다. 농산물 유통에서 중간상인을 배제하고, 생산자와 소비자를 직접 연결하여 생산자에게는 더 나은 수입을 얻게 하고, 소비자들은 저렴한 가격에 좋은 품질의 먹을거리를 살 수 있도록 하고 있다.

벨로오리존찌 시 식량보장 프로그램의 핵심은 시민들의 기아와 영양실조를 시장실패로 파악하고 있다는 점이다(Rocha, 2007). 시민들이 생존과 직결되는 식량에 대해 권리를 가지며, 따라서 시장실패의 다른 영역, 건강이나 교육, 복지 등과 마찬가지로 기아와 영양실조에 대한 시의 적극적 개입과 관여를 시의 의무로 파악한다.

벨로오리존찌 시가 전 세계 자본주의 진영의 도시지자체에서 유일하게 시민식량권을 인정하고, 그것에 기초한 식량보장 정책을 통해 시민식량권을 충족시킨 배경으로 다음 몇 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 법적 근거를 들 수 있다. 브라질은 식량권과 관련된 특정 법안을 가지고 있지 않지만(Zeigler, 2003), 브라질 정부가 식량권과 관련된 조항을 포함하고 있는 국제규약을 비준해 왔는데<sup>2</sup>, 브라질 헌법체계에서 이러한 비준은 국제법을 국내법과 같은 지위를 갖게 한다. 따라서 이러한 법적 근거를 시민식량권

에 기초한 식량보장 정책을 실시한 배경의 하나로 볼 수 있다.

둘째, 지방 정부의 자율성을 인정한 1988년 개헌이다. 브라질 민주화의 산물로 개정된 새로운 헌법은 민중의 주권은 민중의 이니셔티브와 투표를 통해 행사될 수 있음을 인정했다. 도시지자체의 정책에 시민단체의 참여를 필수요건으로 했고, 건강 및 사회보장 정책의 형성과 통제에 시민참여를 명시했다. 지방정부의 자율성을 강조한 새 헌법은 중앙정부의 권한, 예컨대 학교급식 등을 지방정부로 이전하도록 하여, 벨로오리존찌 시가 영역 내 기아문제를 직접 다룰 수 있게 했다(Rocha, 2000). 브라질에서 정치적 탈중앙집중화는 지자체 차원에서 강력한 행정적 지원을 받는 프로그램의 운용을 가능하게 했다.

셋째, 1992년 선거에서 집권한 노동자당(Partido dos Trabalhadores) 시정부의 식량보장에 대한 인식이다. 노동자당 시정부는 식량공급의 불안정을 시장실패로 보고, 공공정책의 필요성을 인식했다(Rocha, 2007). 노동자당 시정부는 시장실패는 자유시장이 사회적으로 비효율적일 때 생긴다고 보았다(Mankiw, 1998). 식량보장을 공공재로 보면, 시장실패에 대해 정부가 개입할 근거가 마련된다(Rocha, 2007). 공공재는 사회에 이로운 결과를 가져오지만, 민간, 개인이익에 지배되는 자유시장이 그것을 공급할 수 없으므로 공공재의 존재는 정부 활동의 정당화 전제가 된다(Ver Eecke, 1999). 초창기부터 이 프로젝트에 참여한 아드리아나 아라나(Adriana Aranha)는 “가난으로 인해 사람들이 시장에서 소비자가 될 수 없어도 그들은 여전히 시민이다. 이에 대비하여 시장 실패를 바로 잡는 것은 시정부의 의무다.”라고 말한다(Sherin, 2007). 시조달국 프로그램은 가능한 한 시장 메커니즘을 이용하면서 비용-효율성을 제고했다. 즉 시장의 기능을 개선함으로써 시장실패를 바로잡고자 했다.

<sup>2</sup> 브라질은 식량권과 관련된 조항을 포함한 다음의 몇 가지 국제규약을 비준해왔다(Perri, 2003). (1) 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약은 식량권을 보호하는 가장 중요한 도구로 식량권과 기아로부터 해방될 권리를 공식적으로 기술하고 있다. (2) 시민과 정치적 권리에 관한 국제규약은 생명권, 긍정적 조치로 유아사망률 감소, 기대수명 증가, 영양실조나 전염병을 막기 위한 조치를 두고 있다. (3) 아동의 권리에 관한 규약은 정부는 영양실조나 질병을 막기 위한 적절한 조치를 하도록 하고 있다. (4) 여성 차별의 폐지에 관한 규약은 여성들이 인권을 완전 향유하도록 여성 차별금지 사항을 두고 있다. 브라질에서는 이 법에 의거하여 임신과 수유기간에 여성에 적절한 영양에 대한 접근을 보장한다. 브라질 정부는 지역적 수준에서 아메리카 인권협약 추가 프로토콜(Additional Protocol to the American Convention of Human Rights)을 비준하여 모든 브라질 사람들이 최고수준의 물리적, 정서적, 지적 발전을 향유할 가능성을 보증하는 적당한 영양에 대한 권리를 갖는다는 것을 인정했다(Perri, 2003).

넷째, 벨로오리존찌에 노동자당 정책을 이어간 좌익 또는 좌익과 연결된 시장의 연속적 당선과 재임을 들 수 있다. 역사적으로 벨로오리존찌는 보수적인 지역이었다. 하지만 브라질의 다른 지역과 마찬가지로 1970, 80년대 군부지배에 대한 좌익에 기반을 둔 저항운동과정에서 시민운동이 활성화되었고, 노동자 정당이 생겨났다(조돈문, 2008). <표 3>에서 볼 수 있듯이 노동자당은 1988년에는 723명을 뽑는 시장선거에서 37명이 당선된 군소정당에 불과했지만, 1992년에는 54명의 시장당선으로 약진했다. 1992년 벨로오리존찌 시장 선거에서는 노동자당이 대중전선(Frente Popular) 연합의 핵심정당이 되어 선거에서 승리했다. 노동자당 출신으로 시장에 취임한 파투루스 아니니아스 지 쏘우자(Patrus Ananias de Souza: 이하 아니니아스)는 4년 재임 후에 당시 브라질사회주의자당이었던 부시장 켈리우 지 까스트로(Celio de Castro: 이하 까스트로)를 그가 지지하는 시장 차기출마자로 선택하였고, 아니니아스 시장의 인기가 높아 그가 선택한 계승자인 까스트로도 높은 인기를 누렸다. 이는 노동자당의 시장에 대한 통제를 끝내게 할 수도 있는 것이었다. 하지만 다행히도 1996년의 선거에서 까스트로가 당선되고, 그와 노동자당의 관계가 원상회복되면서, 노동자당 지지자들은 새로운 시 정부에서 권력지위를 점하게 되었다(Avritzer, 2000: Nylén, 1999; Souza, 2001). 까스트로는 2000년 선거에서도 당선되었으나 2001년 건강상의 이유로 사임했고, 보궐선거에서 노동자당의 페르난두 다마타 뻬멘찌(Fernando Damata Pimente)가 시장에 선출되었다. 그는 2004년에도 70% 득표로 재선되었다.

다섯째, 벨로오리존찌 시에서 실시한 참여예산제를 들 수 있다.<sup>3</sup> 참여예산제는 시조 달국이 출범한 1993년에 시작되었다. 첫해에 지역투자재원의 반이 참여예산제에 할당

표 3. 브라질 시 선거에서 노동자당 선거결과

연도	PT 시장수	PT 시의원수
1982	2	127
1988	37	1006
1992	54	1100
1996	115	1895
2000	174	2475

SOURCE: Branford & Kucinski, 2003, p.55

<sup>3</sup> 벨로오리존찌 시는 또 브라질에서 제일 먼저 참여예산제를 실시한 포르투 알레그리 시(Porto Alegre)와 더불어 참여예산제의 성공적 사례로도 유명하다(Bretas, 1996; Avritzer, 2000; 나중식, 2004; 하승우, 2006).



되었다(Souza, 2001). 하지만 시 재정이 빈약하여 투자 재원의 규모는 작았다. 1994년 참여예산제의 예산은 1,500만 달러였고, 전체 예산의 5%였다. 이후 참여예산제 예산은 점차 늘어나 2003/2004년 참여예산은 BRL 1,150,000(2004년 8월 6일 기준 29,705,067 US\$)이다(Prefeitura de Belo Horizonte, 2004:15; Wood, 2004).<sup>4</sup> 참여예산제 이전에 시의 예산은 부자들의 거주 지역에 주로 투자되었으나 참여예산제 이후에는 저소득층 거주 지역에 25%의 예산이 투자되었다(Avritzer, 1998: 29). 2003/2004년도에 이 비중은 더 높아져 참여예산대상 예산의 56%(114개 사업중 64개)가 저소득층 거주 지역에서 시행되었다. 벨로오리존찌 시의 참여예산제는 복지 프로그램의 광범위한 시행에 기여했다. 이 밖에도 참여예산제는 의사결정의 투명성, 지역정부의 책임의식 증대, 시의원들과의 관계 개선, 다른 사회과정에 참여 증대 등의 간접적 효과를 가져온 것으로 지적되고 있다(Souza, 2001).

### 3. 벨로오리존찌 시 식량보장의 프로그램 개관

벨로오리존찌 시의 식량보장 프로그램에서 핵심은 시 당국이 영양과 기아 문제에 초점을 맞춘 통합형 정책을 기획, 개발하고 실행하기 위해 시조달국(SMAB)을 설치한 것이다(Rocha, 2000; 브라이언 헬웨이, 김종덕 외 역, 2006). 이 기관은 1993년 7월 15일에 제정된 법률 law n° 6.352에 기초하고 있다. 시조달국은 자체 예산을 가진 독립된 행정기관으로 출범했다. 1995년의 예산은 1,780만 달러였고, 이중 46%인 820만 달러는 연방정부 재정(학교급식프로그램)에서 이전된 것이고, 45%인 800만 달러는 시 재정, 9%인 160만 달러는 시조달국 프로그램의 수입 및 이용료에 의한 것이었다. 시가 투입한 800만 달러는 당해 연도 전체 시 예산의 1.65%였다(Cohelo, et al., 1996). 1998년 시조달국 관련 예산은 전체 시 예산의 0.95%였다(Pessoa, et al., 1999: 3).

시조달국의 임무는 먹을거리의 공급, 영양 및 식품안전 정책에 대한 계획을 세우고, 조정하고, 실행하는 것이다. 시조달국은 하나의 주요 원칙, 즉 모든 시민은 평생 적절한 양과 고품질의 식량에 대한 권리를 가지며, 그 권리의 보장은 시정부의 의무라는 시민식량권에 바탕을 두고 있다. 벨로오리존찌에서 식량보장은 시정부가 보호하고, 책임져야

<sup>4</sup> 브라질의 화폐단위는 레알(REAL)이고 국제적으로 BRL로 표기한다. 2009년 7월 기준 1 BRL(레알)은 670원이다,

하는 바람직한 공공재였다(Rocha, 2003). 벨로오리존찌 시는 시조달국을 통해 식량보장을 건강, 교육과 같은 공공영역과 시의 공공정책이 되도록 했다(Pessoa, et al., 1999).

시조달국의 프로그램은 세 영역으로 구성되어 있다(Rocha, 2000). 첫째, 식량소비에 보충이 필요한 빈곤가정 및 개인을 돕는 정책으로, 비상 프로그램이 아닌 지속적인 프로그램으로 운용하며, 그 과정을 시민단체가 점검한다. 둘째, 민간부문의 식량거래를 지향하여, 민간부문 공급자와 파트너십을 통해 상업적 판매망이 소홀한 지역에 식량 공급을 목표로 하는 프로그램이다. 이 프로그램에 의해 공급되는 기초 필수품, 과일, 채소의 가격을 시조달국이 규제하고, 품질을 통제하며, 그 결과를 미나스 제라니스 연방대학교의 연구진이 점검한다. 셋째, 식량생산과 공급을 증대하는 프로그램으로 이를 위해 소농들에게 기술 및 재정적 인센티브를 제공하고, 농촌생산자와 도시소비자 간에 직접적 연결을 조장하고, 지역텃밭과 도시농업을 장려한다.

시조달국은 위에서 지적한 세 영역을 다루고자 세 부서 즉, ‘식량소비 및 영양 촉진과’(the Department for Promotion of Food Consumption and Nutrition), ‘식량분배관리과’(the Department for Administration of Food Distribution), ‘기초식량생산장려과’(the Department for Incentives to Basic Food Production)를 두고 있다(Rocha, 2000). 시조달국은 자신의 프로젝트, 일반 프로그램 방향을 권고하기 위해 20명으로 조직된 “조달 및 식량 안전 시위원회”(Conselho Municipal de Abastecimento e Seguranca Alimentar)를 설치했다(Rocha, 2000).<sup>5</sup>

시조달국의 “식량소비 및 영양 촉진과”의 업무는 영양실조를 예방하고 줄이며, 특히 취약계층(아이, 임산부, 간호 받는 사람, 노인)에게 건강한 식습관을 고취하는 것이다(Rocha, 2000). 이를 위해 영양실조의 예방과 퇴치(Preventing and Fighting Malnutrition) 프로그램, 학교급식(School Meal), 아동보호소에 대한 영양지원 (Nourishment Support to Daycare Centres) 프로그램, 대중식당(Popular Restaurant) 등을 운영하고 있다.

영양실조의 예방과 퇴치 프로그램은 영양강화가루를 취약계층에게 무료로 배급하는 것이다(Rocha, 2000). 영양강화가루는 밀가루, 옥수수가루, 밀기울, 계란, 비타민과 미네랄이 풍부한 마노익(manoic)잎 가루 등을 혼합하여 만든 것으로, 주로 공공보건소를 통해 아동들의 어머니, 임산부, 간병인들에게 1달에 2kg을 이용설명서와 함께 제공했다. 영양실조 자녀의 어머니들에게는 매달 특별 영양강화가루(영양강화가루+분유) 3kg

<sup>5</sup> 조달 및 식량 안전 시 위원회의 구성원은 정부의 타부서(시, 주, 연방정부), 노동조합(농업 및 산업노동자), 먹을거리 생산자, 유통업자, 소비자단체, 여러 비정부기구의 대표들이다(Rocha, 2000).

을 제공했다. 이 프로그램에는 0-5세 아동이 1994년에 9,702명 등록했고, 1999년에는 19,658명이 등록했다. 1999년에 공중보건소 임산부 및 간병인 3,000명이 혜택을 입었다(Secretaria Municipal de Saúde, 1999). 공공보건을 통한 방식은 (1) 위험에 처한 아동들에게 혜택이 돌아가게 했고, (2) 영양실조에 걸린 아동들이 이 프로그램을 이용할 수 있게 했고, (3) 이들 아동들을 지속적인 의료 관심의 대상이 되게 했다. 시의 건강과 조사에 의하면 이 프로그램에 의해 1998년 심각한 영양실조로 진단된 아이들의 75%가 영양이 개선되었고, 5%는 영양지위가 악화된 것으로 나타났다(Secretaria Municipal de Saúde, 1999). 시의 사회사업과는 영양실조의 예방과 퇴치프로그램에 등록한 아동보호소, 간병 기관 및 병원 등에도 학교급식 프로그램의 일부로 영양강화가루를 배급했다. 연방정부는 학교급식 프로그램의 가루와 특별 영양강화가루의 분유 공급 예산을 지원했고, 시는 강화가루의 생산, 분배와 관련된 재정을 부담했다. 1995년 기준 일반혼합가루의 1인당 월 지출액은 BRL 2.78이었고, 특별 혼합가루의 1인당 월 지출액은 BRL 6.78이었다. 이 프로그램은 예산을 적게 쓰면서 효율적으로 영양실조 문제를 해결한 것으로 지적되고 있다.

학교급식은 공립학교에 재학 중인 6-14세 아동에게 하루에 1회 영양 급식을 제공하는 것을 말한다. 브라질에서 연방정부 지원 학교급식은 1954년에 시작되었다. 연방정부 자금이 시정부 자금으로 이관된 1990년대 초부터 학교 급식 프로그램은 지방정부의 소관이 되었다. 시조달국이 1994년부터 학교급식 프로그램을 담당했다(Rocha, 2000). 영양실조의 예방과 퇴치 프로그램과 마찬가지로 학교급식 프로그램은 공립학교 학생들을 대상으로 했다. 공립학교 재학생 대부분이 하층 계급의 자녀들이기 때문이다. 극빈지역에서는 방학기간을 포함하여, 1년 내내 급식으로 학교급식을 확대했다. 시조달국의 학교급식 프로그램은 지출 대비 효율성에서 획기적인 성과를 가져온 것으로 평가받고 있다. 지방정부 이관 후 연방정부의 지원은 학생 1인당 1일 BRL 0.13으로 고정된 가운데 이 프로그램으로 제공된 평균 칼로리는 1993년 199.63에서 1999년에 376.61로 88%나 증대했기 때문이다.<sup>6</sup>

6 같은 비용으로 칼로리 증가를 가져온 요인으로 (1) 시조달국이 공급자의 수를 늘려, 공급자 간에 경쟁유도를 통해 낮은 가격에 식자재를 조달했고, (2)가급적 지역생산자와 업자 중에서 공급자 선정을 하여 수송비용, 유통비용을 줄였으며(지역경제에 이득을 가져옴), (3) 가공식품의 이용을 줄이고, 신선한 채소, 과일, 곡물, 달걀, 고기 등의 구입증대로 영양가치의 증대를 가져왔고, (4) 전문영양사들이 매일 다른 메뉴를 짜고, 시조달국에서 훈련된 조리사들이 음식을 준비하였으며, (5) 영양강화가루를 메뉴에 이용했기 때문이다.

아동 보호소 영양지원 프로그램은 자선기관이 운영하는 지역 아동 보호소에 영양 강화 가루와 기타 26가지 식품을 제공한 것을 말한다. 시조달국에 등록된 지역 아동보호소만 이 프로그램의 지원을 받을 수 있게 되어 있다. 1999년 기준 이 프로그램에 참여한 아동 보호소는 242개소이다. 이 프로그램은 아이들에게 필요한 영양분을 100% 제공했는데, 1일 평균 34,000명이 혜택을 입었다.

대중식당은 시가 직영하는 식당으로 시민들에게 낮은 가격에 식사를 제공하고 있다. 시 당국은 재정문제로 1992년 8월 이후 중단했던 대중식당을 1994년 7월에 다시 열었다. 이 식당은 시 소유 건물, 1,100 m<sup>2</sup> 면적의 카페테리아 형태로 변두리에서 도시 중심부로 출퇴근하는 하층민들이 이용하기에 유리한 시내중심가에 자리하고 있다. 월요일부터 금요일까지 주 5일, 점심은 11시에서 오후 2시, 그리고 저녁은 오후 5시에서 8시까지 문을 연다. 이 식당은 브라질에서 전통적으로 가장 큰 식사인 점심을 주로 제공한다. 2006년 기준 2개의 대 식당 그리고 소규모의 여러 점심식당을 통해 하루에 12,000명에게 식사를 제공하고 있다(Chappell, 2006). 2006년 기준 대중식당 프로그램의 월간 기록을 보면, 아침식사 41,418명분, 점심식사 871,698명분, 저녁식사 47,704명분, 전체 960,820 명분이다(Chappell, 2006). 예산상의 어려움에도 불구하고 점심에는 쌀, 콩, 채소, 샐러드, 고기, 과일주스, 우유, 후식이 포함된 식사를 BRL 1.0에, 저녁에는 콩, 채소, 마니옥(manioc)과 닭고기 또는 돼지고기로 된 수프를 BRL 0.5에 제공한다. 이처럼 저렴한 식사가 가능한 것은 연방정부, 시정부의 지원 그리고 식자재로 시가 가격규제를 하고 있는 지역농산물을 사용하고, 또 식당이 임대료나 이윤 등을 걱정하지 않아도 되기 때문이다. 대중식당은 이용객에 제한을 두지 않고 있다. 따라서 개인은퇴자, 가족, 은행원, 행상, 대학생, 거리의 아이들 모두 식당에서 같은 대접(가격, 영양가)을 받고 있다.

시조달국의 '식량분배관리과'의 업무는 지역에서 이용 가능한 품질 좋은 농산물을 파악하고, 가격통제를 가능하게 하는 시장개입 메커니즘을 개발하고 관리하며, 도시의 주변화된 지역에서 품질 높은 로컬푸드에 대한 접근 가능성을 증대하는 것이다(Rocha, 2000). 이를 위해 식량분배관리과는 민간상업판매시설(To Supply), 이동식 판매대(Worker's Convoy), 대중식량 바스켓(Popular Food Basket), 월별 기초식량가격공시제(Basic Monthly Ration) 등의 프로그램을 운영하고 있다.

민간상업판매시설은 시조달국에 의해 인가되고, 감독을 받는다. 이 판매시설은 도시의 모든 소비자들에게 신선한 채소와 과일, 시리얼, 커피, 육고기와 생선 등 필수품에 대한 접근성을 높이기 위해 마련되었다. 저소득층이 많이 사는 지역에 설치되었고, 상업적인 가게보다 싼 가격으로 기본 필수품을 판매한다(Rocha, 2000). 시조달국은 도시

의 빈곤지역에 위치한 15개 고정 판매시설을 운영할 민간운영자들을 투명하고 공개적인 과정을 통해 선정했다(Rocha, 2000). 이 판매시설은 시와 민간 간에 혁신적 파트너십으로 운영된다. 시조달국은 민간운영자들과 정기적인 모임을 통해 21개 기본 품목의 가격을 정한다(Rocha, 2000). 민간사업판매시설의 이윤이 일반가게보다 적다. 기본품목이 아니면 시조달국은 가격을 규제 하지 않는다. 시조달국은 이 프로그램으로 판매되는 제품의 질 검사, 상품의 진열, 보관, 취급 등에 관한 기술을 지원한다.

이동식 판매대는 민간사업판매시설을 운영하는 사람들 중 중심지역, 즉 이윤이 남는 지역에서 시설을 운영하는 사람들에게 주말에 주변지역에서 판매를 의무화하여 생겼다. 이동식 판매대는 33,500 가족에게 혜택이 주어진 것으로 나타났다(Rocha, 2000). 이동식 판매대에서 판매하는 품목의 가격은 일반 점포보다 23%나 저렴했다. 많은 기본 품목은 가격을 규제받지 않는 일반 점포에 비해 50%이상 가격이 낮았다(Rocha, 2000).

대중식량 바스켓은 1달용 22개 기본 소비 품목으로 구성된 바스켓(식품, 화장품, 가구 청소용품)을 매주 또는 격주 방문하는 버스를 통해, 저소득 가족들에게 보조된 가격인 시장가격의 40% 가격으로 판매한다(Rocha, 2000). 이 프로그램의 이용 자격은 가난한 지역에 사는 2급 최저임금자여야 하며, 지역기관이나 자선기관을 통해 시조달국의 이 프로그램에 등록된 사람이다. 버스나 트럭이 1주일 또는 2주일 간격으로 소비자들을 찾아간다. 1999년에 이 프로그램에 4,200가족이 등록했다(Rocha, 2000). 시조달국은 시의 사회사업과를 통해 최대 3개월간 무료로 이를 필요로 하는 가족에게 13,560 대중식량바스켓을 지급했다(Rocha, 2000).

시조달국의 월별 기초식량가격공시제는 1993년 9월, 1996년 8월에 제정된 시법 n° 7,164으로 제도화되었다. 이 제도를 실시한 배경은 소비자들이 정보가 있어야 가격을 검토할 수 있고, 먹을거리 민간공급자들 간에 경쟁을 할 수 있는데, 필요한 정보의 부재로 사람들이 어려움을 겪고 있다는 진단에서 출발했다(www.cmbh.mg.gov.br). 시는 기본식량품목가격 등을 조사하여 시민들에게 공시한다. 벨로오리존찌 시는 브라질에서 가격정보공시제(basic ration)를 실시한 두번째 지자체다. 시조달국은 1주일에 두 번, 시의 40개 사업판매장의 가정 필수품 45개 기초 소비 품목(36개 식품, 5개의 개인 위생제품, 4개 가구 세탁 및 청소용품)의 가격을 수집하고, 미나스 제라니스 연방대학교의 연구원들이 작성한 가격명세서를 신문과 버스 정류장 공지를 통해 도시 전 지역의 시민들에게 알린다. 시민들은 전화나 인터넷으로도 가격정보에 대해 알 수 있다. 이 프로젝트의 의도는 소비자들에게 기초 생활필수품을 싸게 살 수 있는 곳을 알려 상업적 판매 시설 간에 가격 경쟁을 유도하는 데 있다.

시조달국의 ‘기초식량생산장려과’의 업무는 기초식량의 생산자와 소비자 간에 직접적 연결을 촉진하고, 도시농업을 장려하는 것이다. 이 부서는 관련 프로젝트를 통해 소규모 농민들에게 높은 소득을 얻게 하고, 도시 소비자들에게는 좋은 품질의 먹을거리에 접근하게 하는 데 역점을 두고 있다(Rocha, 2000). 이러한 목적을 위해 이 부서는 농촌에서 직송(Straight from the Country), 수확 캠페인(Harvest Campaign), 시 공급센터(City Supplies Centre), 학교 및 지역 채소텃밭(School and Community Vegetable Gardens), 과수나무 지원(Pro-Orchard), 생태농업체험센터(Agroecological Experience Centres), 그린푸드 바스켓(Green Food Basket) 등을 운영하고 있다.

농촌에서 직송은 농촌의 소규모 생산자와 도시 소비자들 간에 직접적인 상호작용을 촉진하기 위해 마련되었다. 농촌의 소규모 생산자의 생산품을 구입하여 도시시장에서 소비자들에게 공급하는 독점성격을 띤 민간 중계인을 없애으로써 소농의 소득을 증대하고, 소비자들이 시장가격보다 낮은 가격에 고품질의 먹을거리를 구입할 수 있게 한 것이다(Rocha, 2000). 공개과정을 통해 선정된 농촌의 소농 생산자들에게 시가 판매장소를 무료로 제공(종종 이동식 판매대와 결합하여)하는 대신 이 프로그램의 농민판매자들은 시에 의해 제품의 가격과 품질이 규제된다. 농민들은 다양한 신선 채소와 구근류, 과일 등을 다른 형태의 점포보다 싼 가격에 도시 소비자들에게 판매한다(Rocha, 2000).

수확 캠페인은 공급 과잉으로 판매에 어려움을 겪고 있는 생산물의 거래를 지원하는 프로젝트다. 생산자가 소비자에게 직접 판매하는 방식을 택하고 있다(Rocha, 2000). 이 프로젝트는 많은 시민들이 접근할 수 있고, 소비자들에게 판매가격을 낮출 수 있으며, 생산자의 소득 증대가 가능한 전략 지역에서 시행되었다.

시 공급센터는 10,000m<sup>2</sup>의 고정 시설로 되어 있으며, 농산물 생산자들이 소매 및 도매를 통해 1년에 40,000 tons의 원예 제품을 판매하고 있다(Rocha, 2000).

학교 및 지역 채소텃밭은 시조달국이 학교 및 지역급식의 향상, 교육목적을 위해 도시 전역에 텃밭의 설치를 장려하면서 생겨났다(Rocha, 2000). 시조달국은 학교 텃밭과 지역 텃밭 그리고 채소 텃밭의 개설을 지원하고, 씨와 모판 제공, 기술 및 교육을 지원했다. 이 텃밭들은 학교와 지역사회의 급식 식재를 보충하는 데 기여하고, 과학 및 환경공부를 위한 생생한 실험실이 되고 있다(Rocha, 2000).

과수나무 지원은 지역센터와 파트너십을 통해 저소득층들이 사는 지역에 과수나무를 심는 것을 지원한 프로그램이다. 1996년에 이 프로그램으로 9가지 종류의 18,197 묘목을 나누어주었다(Rocha, 2000).

농업생태체험센터는 시 환경국과 비정부기구인 대안기술교환네트워크(Network for

Exchange in Alternative Technologies)가 파트너십으로 1995년에 시조달국 프로젝트의 모판과 종자를 공급하기 위해 만들어졌다. 이 해에 4개의 센터가 출범했다. 이들 센터들은 이용 가능한 자원을 합리적으로 사용하고, 환경을 보전하는 농업기술의 확산을 목표로 하는 농업교육센터로 발전되었다(SMAB, n.d., p.6). 농업교육 센터의 주요 성과로는 (1) 물리적 환경을 개선하기 위한 공동체의 동원(가로와 기타 공공지역의 청소), (2) 60 가족에게 집 뒤편에 텃밭조성 지원 (3) 약초, 기본적 영양, 쓰레기 감소와 재활용 등을 다루는 여러 번의 워크숍과 단기간의 강좌 진행 등이 지적되고 있다(Rocha, 2005).

그린푸드 바스켓은 근래에 새로 시작된 프로그램이다. 시조달국은 소규모 농산물 생산자들로부터 과일이나 채소를 직접 구매하기를 원하는 병원, 식당, 기타 기관과 소규모 농산물 생산자들 간에 중간역할을 담당한다. 27명의 허가증을 받은 판매자, 2개의 농업생산자 협회, 44명의 생산자, 1곳의 우유협동조합 등이 참여했고, 이 프로그램을 통해 4,901톤이 거래되었다.

#### 4. 벨로오리존찌 시 식량보장 프로그램의 성과와 성공요인

벨로오리존찌에서는 독립된 예산을 가진 시조달국이 다양한 식량보장 프로그램을 장기간에 걸쳐 지속적으로 실행했다. 그리하여 비교적 적은 예산으로 취약계층의 식량보장의 향상에 기여하고, 다른 한편으로 소규모 농산물 생산자들에게 농산물을 판매하는 기회가 되었다.

벨로오리존찌에서 시민식량권에 기초하여 시조달국이 장기간에 운용한 식량보장 프로그램은 다음과 같은 성과를 가져왔다. 첫째, 벨로오리존찌에 시민식량권을 확립했다. 헌법에 식량권이 보장되어 있는 나라나, 또는 국제연합의 인권규약을 비준한 나라에서도 실제로 시민식량권이 존중받고, 충족되고, 보호 받는 경우가 거의 없다. 하지만 벨로오리존찌에서는 1993년에 시민식량권에 기초하여 식량보장 부서를 만들고, 이후 관련 프로그램들을 발전시켰다. 식량보장을 공공재로, 그리고 공공재와 관련하여 시장실패에 시의 개입은 당연한 것으로 보고, 공공정책의 차원에서 식량보장의 향상을 위해 지속적으로 힘을 기울여 왔다. 그리하여 취약계층에 대해 시민식량권의 실질적인 보장이 이루어졌다.

둘째, 특히 취약계층 시민들의 영양, 건강, 그리고 생태적 생활에 긍정적 결과를 가져왔다. 시의 식량보장 프로그램은 특히 하층계급에게 많은 혜택이 돌아갔다. 벨로오리존

찌 시는 식량이 안정적으로 보장되지 않는 것을 시장실패의 영역으로 보고, 시가 취약 계층, 하층계급, 아동, 여성 등에 식량보장 정책의 초점을 맞추었기 때문이다. 또 시조달국의 프로그램 운영이 부유한 지역보다 빈곤 지역에서 주로 운영되었기 때문이다. 앞서서도 보았지만, 시조달국의 식량보장 프로그램의 대부분은 저소득층이 모여 사는 슬럼지구(favelas)에서 운영되었다. 벨로오리존찌에서 식량보장 정책이 실시되기 전인 1990년대 초반에 전체가족의 38%가 빈곤선 이하였고(Lopes, et al., 1996), 아동의 44%가 빈곤 속에서 살았다(CMCA, 1994). 또 1995년 기준 0-3세 유아의 20% 정도가 영양실조상태였다(SMAB, 1995). 이러한 여건 하에서 시조달국이 시민들의 참여와 토의를 유도하면서 이끈 다양한 식량보장 정책은 놀랄만한 성과를 가져왔다. 5세 이하 1,000명당 유아사망률은 1993년 34.4에서 2006년 3.0으로 크게 줄어들었다(Chappell, 2006). 브라질 전체의 유아사망률 27.6(2007년 추정치)과 비교할 때 벨로오리존찌 시의 낮은 유아사망률은 놀랄만한 것이다. 시 건강과 조사결과에 의하면 영양실조의 예방과 퇴치 프로그램에 의해 1998년 심각한 영양실조로 진단된 아이들의 75%가 영양이 개선되었고, 5%만이 영양이 악화된 것으로 나타났다(Secretaria Municipal de Saúde, 1999). 벨로오리존찌 시의 식량보장 프로그램은 시민의 38%, 즉 매일 80만 명의 시민들에게 혜택이 돌아가는 것으로 보고되고 있다(Rocha, 2003).

셋째, 인근지역의 농업 발전에 크게 기여하는 결과를 가져왔다. 일반적으로 대도시는 쌀 식량정책을 유지한다. 도시경제의 활성화를 위해 임금재인 기본식량가격을 인위적으로 낮춘다(Tietenberg, 2000). 그리고 이러한 식량가격 정책은 인근지역 가족농의 소멸을 조장하고, 이들의 이농을 통해 도시의 임금을 더 낮추게 하는 결과를 가져온다. 또 도시지자체가 실시하는 취약계층을 위한 식량구호나 식량복지 프로그램(예컨대 푸드뱅크)도 인근지역 농민들이 생산한 신선식품이 아니라 가공식품 위주의 공급이 이루어진다. 비교적 저가에 조달이 용이하고, 식품산업의 지원을 받을 수 있기 때문이다. 도시지자체의 이러한 식량정책은 인근 지역 농민들에게 도움이 되지 않는다. 하지만 벨로오리존찌에서 채택한 식량정책은 다른 도시지자체의 식량정책과 달리 인근지역 농촌 소농가에 부정적이지 않았다. 오히려 그 반대의 결과를 가져왔다. 이러한 결과는 시조달국 프로그램이 도시소비자의 고품질 푸드의 접근 증대를 인근지역 농촌의 가족농에 대한 지원과 연결시켰기 때문에 가능했다. 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책이 인근지역 농촌의 지속가능성에 영향을 미친 채널로 농촌생산자와 도시소비자의 직접적 연결, 정부 프로그램에 의한 기관의 대규모 식자재 구매, 그리고 식량보장과 영양에 대한 교육 등을 꼽고 있다(Rocha, et al., 2003). 시조달국의 농촌생산자와 도시소비자를 직접적으로 연결한 프로그램, 즉 농촌에서 직송, 수확 프로그램, 시 공급센터, 그린푸드



바스켓, 농촌 일반 상점, 유기농 농민시장(2001년 9월 이후) 등은 중간상인의 개입과 이익을 줄여 농민들에게 소득증대를 가져오고, 소비자에게 보다 저렴한 가격에 고품질의 식품을 제공하고 있다. 정부프로그램에 의한 기관의 식량구매는 시조달국의 학교급식, 아동보호소의 급식, 대중식당 등의 프로그램에서 이루어졌다. 이들 프로그램의 운영에 매일 많은 식자재가 필요한데, 시조달국은 인근 농장 협회와 직거래를 통해 이들 식자재를 구입하고 있다. 특히 채소는 지역생산자들에게 100% 의존하고 있다. 중간상을 피하기 때문에 시조달국은 싸게 구입하고, 농민들은 비싼 대금을 받는다.<sup>7</sup> 시조달국의 인근지역 농산물 구매는 농민들을 농촌에 남아 있게 함으로써 농촌의 지속가능성에 기여하고 있다. 시조달국의 식량보장과 영양에 관한 교육도 인근 농촌의 지속가능성에 기여했다. 시조달국 프로그램은 교육과 정보를 포함하고 있다. 식량소비의 교육과 조직(The Education and Organization of Food Consumption)은 식품의 영양가치, 완전이용법, 구매가능 장소, 가격, 농산물 등에 관한 교육용 교재(책, 팸플릿, 기사)를 발행하고 있다. 라디오 쇼도 요리법 등을 통해 시조달국의 사회적 마케팅에 기여함으로써 농촌의 소규모 농민들에게 농산물 시장을 창출하는 데 기여하고 있다. 벨로오리존찌 사례는 식량보장 정책으로 농민과 도시소비자가 상생할 수 있다는 것을 보여준다. 벨로오리존찌 시는 농촌 소농민이 지속가능한 식량체계의 중요한 부분이라는 점, 그리고 장기적으로 농촌 소생산자가 도시민의 복지에 중요한 기여자라는 점을 인정하고 정책을 실시함으로써 농민과 도시 소비자들이 상생하는 결과를 이끌어 냈다.

벨로오리존찌 시의 식량보장 정책이 이러한 성과를 내면서, 오늘날까지 지속되고 있는 데에는 다음의 요인이 작용한 것으로 지적되고 있다. 첫째, 정치적 요인을 들 수 있다. 시가 시민들의 기본인권으로 식량보장을 인정한 것은 정치적 가능성과 관련된다(Pinstrup-Andersen, et al., 1995). 1990년대 초반에 이러한 정치적 가능성을 조장한 3가지 요인이 있었다. (1) 이 시기에 시장을 당선시킨 노동자당은 식량보장을 최우선 정책으로 강조했다(Bittar, 1992; Coelho, 1996). (2) 시민들의 기아반대 및 생명에 대한 시민운동(The Citizens' Action Campaign Against Hunger and for Life)이 있었다. (3) 연방정부의 움직임이다. 연방정부는 1993년에 기아 대책을 세웠고, 노동자당의 제안에 따라 국가식량보장위원회(National Council for Food Security)를 설치했다. 또 연방정부가 실시하던 정책을 지방정부에 이양했다.

<sup>7</sup> 10ha 미만을 경작하는 40명의 파트너 농민들의 면접 결과에 의하면 시조달국의 지역농산물 구매는 판매량뿐만 아니라 소득의 신뢰성을 크게 하는데 기여하는 것으로 나타났다(Chappell, 2006).

둘째, 벨로오리존씨 시가 시민들의 식량보장을 담당할 독립부서로 시조달국을 설치하고, 기아에 대한 대처와 식량보장을 주요 공공정책으로 실시했기 때문이다(Rocha, 2000). 브라질의 다른 지역 그리고 세계의 다른 지역에서 지자체의 식량분배는 임시적 조치에 그치고, 지속적이지 못했다. 하지만 벨로오리존씨에서는 그것이 장기간에 걸쳐 지속되었다. 그것이 가능했던 이유는 초기부터 법에 의해 독립된 예산을 가진 시조달국을 설치하고, 그 활동을 담보할 수 있는 다양한 프로그램을 추진했기 때문이다.

셋째, 시조달국이 초창기부터 식량보장 정책을 지역사회단체의 파트너십에 기초하여 프로젝트 공유방식으로 일을 추진한 점을 들 수 있다(Sherin, 2007). 시조달국의 파트너들은 다음 표 4와 같다. 시장과 공무원들이 바뀌는 가운데도 시조달국이 계속해서 활동할 수 있었던 것은 그것이 법에 의해 출범한 기관이며, 그것이 지역의 파트너들과 연대하는 업무 방식 덕분이었다(Rocha 교수와 2007년 10월 20일 면담).

넷째, 시조달국이 실시한 교육이 식량보장 정책의 성공과 지속성에 기여했다(Rocha, 2000). 시조달국 프로그램에는 다양한 교육이 포함되어 있다. 시조달국은 영양 교육, 좋은 식습관 교육, 식품안전, 취급 및 표시에 관한 교육, 환경지속가능성에 관한 교육, 인권으로서 식량보장에 관한 교육 등을 병행했다. 다양한 분야에 걸친 이러한 교육이 프로그램 대상자들의 참여를 촉진시켰고, 프로그램의 지속가능성에 기여했다.

다섯째, 지역의 몰입과 지역 리더십을 들 수 있다(Rocha, 2000). 식량보장이 기본권이라는 생각에 지역이 몰입하고, 초기단계에 프로그램을 계획하고 실행한 사람들의 능력이 인정받았다. 또 일단 벨로오리존씨 시의 시민식량권에 기초한 식량보장 정책이 성과를 내면서, 시민들이 이를 지지하자 지역이 그것에 더 몰입하는 결과를 가져왔다(Rocha 교수와 2007년 10월 20일 면담).

벨로오리존씨 시의 식량보장 정책이 획기적이고, 그 성과도 괄목할만한 것이지만, 이들 정책의 수혜계층이 대부분 도시민 중 취약계층이었고, 그리고 각종 프로그램에 참여하는 농민들이 전체 농민 중 일부에 국한되는 한계를 갖고 있다.

표 4. 시조달국의 프로젝트 파트너

단위	구성
여타 지방정부 부서	공중보건, 환경, 교육
민간부문	소규모 가족농, 식품가공업자, 상점운영자
비정부기구	시민행동캠페인, 대안기술교환을 위한 네트워크, 기타
자선단체	주간보호소, 지역센터, 간병기관
지역조직체	지역단체, 노동조합, 생산자 조합, 대학

자료: Sherin, 2007

## 5. 벨로오리존찌 시 식량보장 정책의 시사점

시민식량권에 기초한 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책은 취약계층은 물론 인근지역 소농들의 소득 향상에도 크게 도움이 되었다. 때문에 이 식량보장 정책은 브라질은 물론 다른 나라들에게 관심의 대상이 되고 있다. 특히 캐나다 토론토에서는 이를 도입하고자 하는 다양한 시도가 이루어지고 있다(Welsh, et al., 1998). 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책은 적은 재원으로 도시 취약계층의 먹을거리 복지를 향상시키고, 도시 인근지역의 소규모 가족형 농민들에게 소득증대를 가져왔다는 점에서 특히 우리나라 도시지자체도 이를 주목할 필요가 있다.<sup>8</sup>

우리나라에서 최근 들어 식량보장의 1차적 대상이라고 할 수 있는 기초생활수급자, 차상위 계층이 늘어나고 있다.<sup>9</sup> 1997년 외환위기 이후 진행된 신자유주의 확산과 구조조정에 따른 조기은퇴 및 비정규직 고용자의 양산, 청년실업의 증대, 2008년 미국발 금융위기에 이은 세계적인 경기침체로 인한 경제의 마이너스 성장과 경기후퇴, 기업의 구조조정과 전반적인 고용 악화, 영세자영업의 도산 등으로 인해 많은 중산층들이 차상위계층 내지 기초생활수급자가 되고 있다. 또 인구 노령화에 따른 독거노인의 증대, 이혼으로 인한 편부모 가정의 증대 등도 기초생활수급대상자와 차상위계층을 늘어나게 하고 있다. 반면에 우리나라에서 먹을거리 복지는 기초생활수급대상자와 일부 취약계층에 국한되고 있다. 이를 보면, 약 150만 명 가량의 빈곤층이 국민기초생활보장제도의 수급을 받고 있으며 이들은 식료품비로 가구원 수 최저생계비의 40.2%에 해당하는 금액을 현금으로 지원받고 있다(2004년도 중앙생활 보장위원회 발표 자료). 또 저소득층 자녀들은 학교 급식비를 지원받고, 결식아동도 학기 중은 물론 방학 때도 급식을 지원받고 있다. 또 미국의 여성, 유아, 아동을 대상으로 한 특별 영양보충 프로그램인 WIC(Women, Infants, and Children의 약자)를 벤치마킹한 임산부 및 영유아 영양보충사업 시범사업이 2005년부터 진행되고 있다(허남혁 외, 2007). 하지만 이러한 여러 제도의 수혜를 입는 사람은 한정되어 있어, 취약계층의 먹을거리 복지의 확대가 절실하

8 하지만 우리나라 지자체가 브라질 지자체에 비해 아직도 중앙정부 의존도가 높고, 독자적인 법률제정권을 갖지 못하고 있다는 점에서, 우리나라 도시지자체가 벨로오리존찌 시처럼 독자적인 식량보장 정책을 마련하고 시행하는 데 어려움이 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

9 차상위계층은 가구소득이 최저생계비의 120% 이하이면서 정부의 기초생활보장 수급대상에는 들어가지 못하는 계층을 지칭한다.

다고 할 수 있다.

값싼 외국산 농산물이 대규모로 수입되는 가운데 가격경쟁력이 없는 우리나라 소규모 가족농들은 점점 더 어려운 지경으로 빠져들고 있다. 많은 농가들이 영농을 통한 재생산이 어려워 빚이 늘어나고 있고, 젊은이들이 영농을 외면하는 가운데 농촌 인구가 줄어들고 있다(김종덕, 2009). 도시에서 먹을거리 복지를 필요로 하는 차상위계층의 증가, 농업 및 농촌이 직면하고 있는 위기와 관련하여 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책이 우리나라 도시지자체에 제공하는 시사점으로 다음을 들 수 있다.

첫째, 시민식량권에 기초한 벨로오리존찌 시의 식량보장 정책과 그것의 성과는 우리나라 도시지자체에도 이와 같은 성격의 식량보장 정책이 필요하다는 것을 시사한다. 도시지자체의 취약계층에 대한 식량정책은 시혜적이어서는 안 되고 또 사후에 문제를 해소하는 소극적 차원의 정책이어서도 안 된다. 이와 반대로 식량의 적절한 접근에 대한 시장실패가 일어나는 것으로 보고, 국가나 지자체가 공공정책으로서 식량보장 정책을 실시해야 한다. 지금처럼 식량공급이 시장영역에 맡겨져 있고, 소득이 낮아 식량접근에 어려움을 겪는 영세민 등에게 사후조치로 현금이나 이에 상당하는 쿠폰을 지급하는 방식으로는 먹을거리 문제를 해결할 수 없다. 보다 점증하는 취약계층의 식량보장을 위해서는 벨로오리존찌 시처럼 시민식량권을 인정하고, 시장실패에 적극적으로 대응하는 식량보장 프로그램의 운용이 필요하다.

둘째, 벨로오리존찌 시 식량보장 사례는 우리나라 도시지자체의 식량관련 정책의 방향에 참고가 될 수 있다. 벨로오리존찌 시는 시 소유의 시설이나 공간을 이용하고, 식량이나 식자재 등을 구매할 때 중간상을 가급적 적게 거치면서 직거래를 하고, 관 주도가 아닌 지역 공동체나 시민단체와의 파트너십을 활용하면서, 전체 예산의 1-2% 범위의 적은 예산을 지출하면서도 엄청난 성과를 이루어냈다. 우리나라의 도시지자체는 농업이나 식량 정책을 펴면서 대규모 시설을 짓거나, 많은 재정투입을 통해 변화를 추구한다. 이러한 경우 대부분 들인 예산에 비해 그 성과가 빈약하다. 벨로오리존찌 사례는 규모화 정책이 한계가 있다는 것을 보여준다. 또 지자체가 재정을 많이 투입해야 성과가 나온다는 전제가 잘못된 것임을 알려준다.

셋째, 벨로오리존찌의 식량보장 사례는 우리나라 도시지자체에게 식품안전의 향상과 관련해서도 시사점을 제공한다. 벨로오리존찌 시는 시민들에게 안전한 먹을거리의 공급을 시당국이 해야 할 의무라 생각하고, 싼 가격에 지역농산물을 도시민들에게 공급할 수 있는 제도와 프로그램을 마련했다. 특히 소규모 농민에게 안정적으로 판매할 공간을 무료로 제공하는 대신 시 정부의 가격 규제를 받아들이도록 하여, 저소득층이 싼 가격에 신선하고 영양가 높은 먹을거리를 구입할 수 있게 했다. 시가 주도하여 소규

모 농민과 도시 저소득층을 연결하여 농민과 도시민이 상생하는 결과를 가져왔다. 이러한 방안을 참고한다면, 우리나라 도시지자체에서도 시당국이 적은 예산으로 인근 지역에서 생산되는 안전하고 신선한 농산물을 도시 소비자들이 합리적인 가격에 이용하게 할 수 있다.

넷째, 벨로오리존찌 시의 식량보장 사례는 우리나라의 기관급식과 관련하여 참고가 된다. 벨로오리존찌 시가 직영하는 대중식당(Popular Restaurant) 등은 우리나라에서도 도입해 볼 수 있는 좋은 예이다. 이 식당은 저렴한 가격에 식사를 제공하고 있는데, 이것이 가능한 것은 식자재로 시가 가격규제를 하고 있는 지역농산물을 쓰고, 또 식당이 임대료나 이윤 등을 걱정하지 않아도 되기 때문이다. 또 벨로오리존찌에서는 시당국의 식량보장 프로그램과 연관 하에 지역농산물을 적극적으로 이용하는 학교 급식이 발전되어 있다. 벨로오리존찌 시의 지역농산물을 이용한 학교 급식은 우리나라의 기관 급식의 운용과 관련해서 시사점을 제공한다.

다섯째, 벨로오리존찌 시 사례는 위기에 직면한 우리나라 농업의 회생 방안을 마련하는 데 참고할 수 있다. 그것은 도시지자체의 식량보장 정책이 인근 지역 농민들에게 많은 참여기회, 그리고 소득기회를 제공할 수 있다는 것을 보여준다(Rocha, et al., 2003). 그것은 또 지역 농업을 살리기 위한 방법론을 제공한다. 벨로오리존찌에서 농촌 생산자와 도시소비자를 직접 연결하는 데 기여한 시조달국의 민간상업판매시설, 이동식 판매대, 대중식량 바스켓, 농촌에서 직송, 수확프로그램, 시 공급센터, 그린푸드 바스켓 등은 우리나라 지자체에서 의지만 있다면 바로 시행할 수 있을 것이다.

## 6. 결론

벨로오리존찌 시의 식량보장 정책은 시민식량권의 확립에 기여했을 뿐만 아니라 도시화 과정에서 소외되고, 주변화된 슬럼지구의 많은 하층계급 사람들에게 생존에 필요한 식량을 안정적으로 공급함으로써, 이들 삶의 질의 획기적인 개선에도 기여했다. 또 벨로오리존찌 시는 식량보장 정책을 통해 도시소비자와 농촌생산자를 연결하고, 또 도시의 식량 수요의 공급처를 도시 인근지역의 농가들에서 찾음으로써 도시민에게 신선한 먹을거리를 제공함과 동시에 가족농 농민들의 소득향상에 기여했다. 오늘날 대부분의 도시지자체의 식량정책이 저가의 글로벌 푸드에 바탕을 둠으로써 도시 취약계층에게 좋은 먹을거리를 공급하지 못하는 물론 인근지역의 농업과 가족농에게 도움을 주지

못하고 있다. 이러한 현실에서 벨로오리존찌 시의 취약계층에 대한 식량보장 정책, 그리고 이를 통한 생산자와 소비자의 연결과 상생은 매우 돋보인다.

우리나라 도시지자체들도 벨로오리존찌 시의 식량보장 사례와 그 성과에 주목하고, 식량정책의 수립과 실천에 참고해야 할 것이다. 도시지자체들은 시민식량권의 개념을 인지하고, 취약계층의 굶주림이나 영양실조를 시장실패로 보고, 공공정책의 개입을 통해 이들의 식량복지를 해결하는 데 힘써야 한다. 또 도시민의 식량보장을 인근지역 농업 생산자와 연계하여 추진함으로써 도시민들에게는 좋고 신선한 먹을거리를 제공하고, 농민들은 수입이 증대하여 영농을 통한 재생산이 이루어지도록 해야 한다.

브라질 벨로오리존찌의 사례는 도시 취약계층의 안전하고 좋은 먹을거리에 대한 접근기회의 제한, 그리고 외국산 저가 농산물로 인해 영농의욕을 잃고 있는 지역 농민들의 문제를 동시에 해결할 수 있는 방안을 보여주고 있다. 또 적은 예산으로 투입 예산 대비 큰 성과를 가져올 수 있기 때문에 매력적이고 실행가능성이 높다. 따라서 우리나라에서도 도시지자체의 의지만 있으면 이러한 식량보장 정책을 수립하고, 실시할 수 있다고 생각된다. 우리나라의 도시지자체들도 벨로오리존찌 시의 식량보장 사례를 벤치마킹하여 도시의 취약계층과 인근지역 소농민이 상생할 수 있는 식량보장 정책의 추진을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

#### 참고 문헌

- 김종덕. 2001. “한국의 식품안전문제와 비정부기구의 대응방향.” 『농촌사회』 11(2). pp. 193-219. 한국농촌사회학회.
- 김종덕. 2009. 『먹을거리 위기와 로컬푸드』. 이후.
- 나중식. 2004. “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 -성공요인과 한계-.” 『한국행정논집』. vol.16. no.3. pp. 457-482. 한국정부학회.
- 브라이언 헬웨이, 김종덕 외 옮김. 2006. 『로컬푸드』. 서울.
- 정기혜. 2001. “우리나라 식품안전관리의 현황과 발전방향.” 『보건복지포럼』. pp. 74-81. 2001년 2월호. 한국보건사회연구원.
- 조돈문. 2008. “브라질 노동자당의 집권과 계급적 기초.” 『동향과 전망』. 2008년 봄호(통권 72호), pp. 287-325. 한국사회과학연구소.
- 프란시스 무어 라페, 안나 라페, 신경아 옮김. 2005. 『희망의 경계』. 서울.
- 하승우. 2006. “참여예산제와 민주주의: 브라질 포르투 알레그레 사례의 한국에 대한 경험적 함의.” 『비교민주주의연구』. Vol.2. No.2. pp. 113-134. 비교민주주의연구센터.
- Avritzer, L. 1998. ‘Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil.’ Experiments for Deliberative Democracy Conference, Wisconsin.

- Avritzer, L. 2000. *Civil Society, Public Space and Local Power: a study of the Participatory Budget in Belo Horizonte and Porto Alegre, Civil Society and Governance Programme*, Institute of Development Studies, University of Sussex. <<http://www.ids.ac.uk/ids/civ-soc/final/brazil/brz2.doc>>.
- Bellows, A. and M. Hamm. 2002. "U.S.-Based Community Food Security: influences, practice, debate." *Journal for the Study of Food and Society* 6(1). pp. 31-44.
- Belo Horizonte. 2006. *investirbh: Guide of the City of Belo Horizonte for Investors*, 9th edition.
- Bittar, J.(ed.). 1992. *O Modo Petista de Governar*, São Paulo, Teoria e Debate.
- Bretas, Paulo Roberto Paix"o. 1996. "Participatory budgeting in Belo Horizonte: democratization and citizenship" *Environment and Urbanization*, vol.8
- Chappell, Jahi, 2006. *Belo Horizonte: Regional Food Security Supporting Rural Sustainability* (initial draft), unpublished paper.
- Coelho, M. P., E. P. de Magalhães, M. J. Pompermayer, and V. E. Rocha, 1996. *A Política de Abastecimento Alimentar da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte* (Report), Rio de Janeiro, IUPERJ/CEURB/UFMG, 1996.
- Nylen, W. 1999. *New Political Activists for Disillusioned Democracies: An Analysis of the Impact of Popular Participation on Participants in the Participatory Budgets (Oracamento Participativos) of Bestim & Belo Horizonte, Minas Gerais, Brazil*, Research Paper, Stetson University, Florida.
- Pessoa, M. J. S. and M. Machado. 1999. Application submitted to the Getulio Vargas Foundation and Ford Foundation in competition for the "Public Administration and Citizenship" Prize, Belo Horizonte, SMAB.
- Pinstrup-Andersen, P., D. Nygaard, and A. Ratta. 1995. "The Right to Food: Widely Acknowledged and Poorly Protected." IFRI 2020 Vision Brief, 22, Washington, D.C., June 1995.
- Rocha, Cecilia. 2000. "An Integrated Program for Urban Food Security Policy: The Case of Belo Horizonte, unpublished paper.
- Rocha, Cecilia. 2001. "Urban Food Security Policy: The Case of Belo Horizonte, Brasil." *Journal for the Study of Food and Society*, 5(1). pp. 36-47.
- Rocha, Cecilia. 2003. *Belo Horizonte Social Club" Alternatives Journal* 29,(Fall, 2003), p.31.
- Rocha, Cecilia, and Adriana Aranha. 2003. *Urban Food Policies and Rural Sustainability-How the Municipal Government of Belo Horizonte, Brasil is Promoting Rural Sustainability*.
- Rocha, Cecilia. 2005. "Urban Agriculture in Brazil." Food For Talk Seminar Series, 2005년 12월 2일, York University.
- Rocha, Cecilia. 2007. "Food Insecurity as Market Failure: A Contribution from Economics." *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, vol.1. no.4. pp.1-22.
- Sherin, Erica. 2007. "Eliminating the Outrage of Hunger: The Hope for Municipal Food Distribution Programs." *SAIS Review* Vol.XXVII no.2. pp. 183-194.

- Souza, Celina. 2001. "Participatory budgeting in Brazilian Cities: limits and possibilities in building democratic institutions." *Environment and Urbanization*, vol. 13. no. 1. pp. 159-184.
- Tietenberg, Tom. 2000. *Environmental and Natural Resource Economics*, New York, Addison, Wesley Longman.
- Ver Eecke, W. "Public Goods: An Ideal Concept." *Journal of Socio-Economics*, 28, 1999, pp. 139-156.
- Welsh, J. and R. MacRae. 1998. "Food Citizenship and Community Food Security: Lessons from Toronto, Canada." *Canadian Journal of Development Studies*, vol XIX, Special Issue, pp. 237-255.
- Winne, Mark, Hugh Joseph and Andy Fisher. (H. Joseph, ed.). 2000. *Community Food Security: A Guide to Concept, Design, and Implementation*. Venice, CA: Community Food Security Coalition.
- Wood, Terence. 2004. *Participatory Democracy in Porto Alegre and Belo Horizonte*, Master Thesis, Victoria University of Wellington, New Zealand.
- Ziegler, Jean. 2003. "Economic, Social and Cultural Rights: The Right to Food." United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, 59th Session, Item 10 of the provisional agenda.

원고 접수일: 2009년 8월 3일
원고 심사일: 2009년 8월 7일
심사 완료일: 2009년 10월 5일