

세계 식량안보의 진단 *

임 송 수
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 들어가는 말

UN식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)가 주도하는 식량 관련 다양한 회의와 행사가 진행되고 있다. 특히 10월 13~18일에 이탈리아 로마에서는 제41차 “세계 식량안보회의(Committee on World Food Security, CFS)”가 열리고, 10월 16일은 “세계 식량의 날(World Food Day)”, 11월 19~21일은 “제2차 세계 영양회의(International Conference on Nutrition)”이 예정되어 있다. 주지하다시피 2014년은 UN이 지정한 “세계 가족농의 해(International Year of Family Farming)”이다(임송수, 2014a).

식량을 주제로 한 많은 행사 중 특히 눈길을 끄는 것은 내셔널 지오그래픽(National Geographic, NG) 잡지와 FAO가 연합하여 “미래 식량(Future of Food)”이란 주제로 다양한 정보를 매월 시리즈로 발간하는 것이다. 지난 5월부터 시작되었는데 2014년 12월까지 계속될 예정이다.¹⁾

* (songsooc@gmail.com).

1) 해당 내셔널 지오그래픽 웹사이트는 다음과 같다: <http://food.nationalgeographic.com/>. 126년 전통의 NG 잡지는 매월 6,000만 명의 독자가 40가지의 다른 언어로 읽는 유명한 미디어 매체이다. 홈페이지의 경우 매달 2,700만 명 이상이 방문하고 있다. 지금까지 다뤄진 주제들은 가족농, 소 사육방식의 개선, 아마존(Amazon)에서 식량 확보, 주방장의 식량윤리, 빈곤 퇴치 방법, 식품농비에 따른 비용, 식품전시 등이다.

또한 제41차 CFS는 ① 지속 가능한 식량체제아래 식량 손실과 낭비에 관한 논의, ② 식량안보와 영양을 위한 지속가능한 수산업의 역할, ③ 식량 권리(right to food), ④ 식량안보와 영양을 보장하기 위한 가족농의 혁신 등에 관해 논의한다.²⁾ 특히 지난 10년간 추진해 온 식량 권리에 관해 인도, 엘살바도르, 요르단의 국가 사례연구가 제시된다.

제2차 세계 영양회의는 FAO와 세계보건기구(World Health Organization, WHO)가 공동으로 주관하는 정부간 회의로서 오늘날 영양에 관한 도전과제를 신축적으로 다루는데 초점을 둔다.³⁾⁴⁾ 이번 회의의 주요 목적은 ① 1992년 1차 회의 이후 국가 수준에서 영양 성과 검토, ② 영양을 증진시키는 농수산업, 건강, 무역, 소비 및 사회보조에 관한 정책과 제도의 검토, ③ 영양 개선을 위한 정책연대와 가용 자원의 강화, ④ 특히 개도국에서 정부간 협력 강화 등을 포함한다.⁵⁾ 이 회의의 결과는 2015년 이후 UN의 개발의제에 기여하고, RIO+20 정상회의가 제시한 “빈곤 없애기 목표(Zero Hunger Challenge)”를 확대하는데 이바지할 것으로 예상된다.⁶⁾

세계 식량의 날에는 “식량안보와 영양 보장을 위한 가족농의 혁신”이란 주제를 가지고 회의가 진행되었다. UN을 비롯하여 EU, 세계 가족농의 해 추진위원회 회원, 민간단체, 사기업들이 토론자로 참여하였다. 주요 논제는 ① 농가에 혁신이 중요한 이유, ② 혁신이 빈곤 감축과 환경 지속 가능성에 미치는 영향, ③ 가족농의 필요를 충족시키는 정책 조치, ④ 혁신에 필요한 재정과 기술에 접근하는 방법, ⑤ 비정부 부문의 참여 방안 등이다.

이처럼 일련의 식량안보 관련 회의를 뒷받침한 보고서는 2014년 식량 및 농업상황(State of Food and Agriculture 2014: Innovation in Family Farming)과 2014년 세계 식량안보 불안정(State of Food Insecurity in the World 2014)이다. 이 글은 후자의 내용 중 영양부족 현황, 식량안보 지표, 주요국의 사례를 중심으로 요약하고 그 시사점을 다루고자 한다.

2. 세계의 영양부족 현황

세계의 기아상황은 호전되고 있다. 만성적인 영양부족 인구는 1990~1992년에 10억

2) CFS의 의제와 관련 문서들은 다음 웹사이트에서 볼 수 있다: <http://www.fao.org/cts/cfs-home/cfs41/en/>

3) 1992년에 열린 제1차 회의는 가정의 식량안보 개선 등 8가지 주제를 가지고 논의를 진행하였다(FAO 1992).

4) 제2차 영양회의의 공식 웹사이트는 다음과 같다: <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/en/>

5) 특히 ②에는 농업 활동이 영양에 민감하게 대응하도록 설계되어야 한다는 논의가 포함된다(Ladd 2013).

6) RIO+20은 지속가능한 개발에 관한 UN 회의이다(<http://www.uncsd2012.org/about.html>). 1992년에 열린 “지구 정상회의(Earth Summit)” 이후 20주년을 기념하여 2012년 6월에 브라질에서 열렸다. 회의의 주제는 ① 지속 가능한 개발과 빈곤 타파 속의 녹색 경제와, ② 지속가능한 개발을 위한 제도이었다.

명, 2000~2002년에 9억 명, 2012~2014년에 8억 명으로 감소 추세를 보인다<표 1 참고>.⁷⁾ 그러나 여전히 세계 인구 9명 중 1명이 활동적이고 건강한 삶을 영위하는 데 필요한 식량을 충분히 섭취하지 못하고 있다. 이들 대부분은 개도국에 살고 있는데 2012~2014년 기준으로 7억 9,100만 명에 이른다. 개도국에 사는 영양부족 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 1990~1992년에 23%, 2000~2002년에 18.2%, 2012~2014년에 13.5%로 절대 인구의 변화 추세와 마찬가지로 감소하고 있다.

표 1 영양부족 인구와 비율

	1990~1992		2000~2002		2012~2014	
	명(100만)	%	명(100만)	%	명(100만)	%
세계	1014.5	18.7	929.9	14.9	805.3	11.3
선진국	20.4	<5	21.1	<5	14.6	<5
개도국	994.1	23.4	908.7	18.2	790.7	13.5
아프리카	182.1	27.7	209.0	25.2	226.7	20.5
아시아	742.6	23.7	637.5	17.6	525.6	12.7
남미·카리브연안	68.5	15.3	61.0	11.5	37.0	6.1
오세아니아	1.0	15.7	1.3	15.4	1.4	14.0

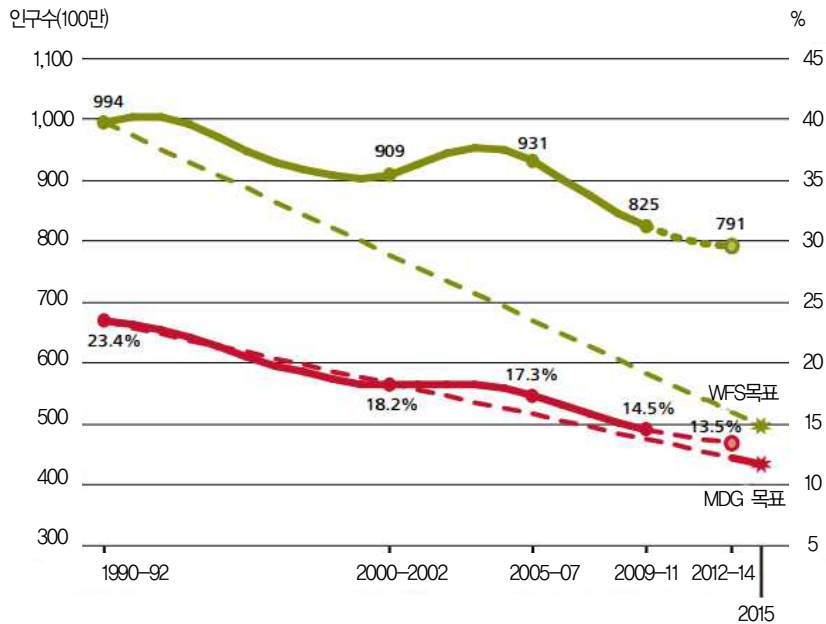
자료: FAO(2014).

그러나 2015년 새천년 개발목표(Millennium Development Goal, MDG)에 도달하기 위해서는 개도국이 직면한 영양부족 상황을 개선하는데 더욱 집중된 노력이 필요하다. MDG가 설정한 목표는 2015년까지 영양부족 인구 비율을 절반으로 감축하는 것이다. 1990~1992년 이래 영양부족 인구의 감축률은 연간 0.5%인데, 이 추세대로라면 2015년에 12.8%를 기록할 것으로 전망된다<그림 1 참조>. 이는 MDG 목표치인 11.7%보다 1.1% 포인트 높은 수준이다. 목표를 달성하려면 무엇보다 사하라이남 아프리카, 서아시아, 남아시아에서 기아 감축이 촉진되어야 한다.

MDG의 목표는 달성할 수 있는 범주에 있으나 세계 식량정상회의(World Food Summit, WFS)이 설정한 목표, 곧 2015년까지 영양부족 인구의 절반 감축이란 목표 달성은 여의치 않다. WFS의 목표대로라면 이미 2012~2014년에 영양부족 인구는 5억 명이어야 하기 때문이다.

7) “영양부족(undernourishment)”이란 음식 에너지 요구량에 부족한 식량섭취 수준을 말한다. 음식 에너지 공급량(dietary energy supply: DES)은 1인당 하루 열량으로 표현된다(kcal/인/일). 이 보고서에서는 1년 이상 지속되는 만성적 영양부족과 기아(hunger)를 같은 의미로 사용한다.

그림 1 영양부족 인구에 관한 MDG와 WFS 목표 및 달성 추이



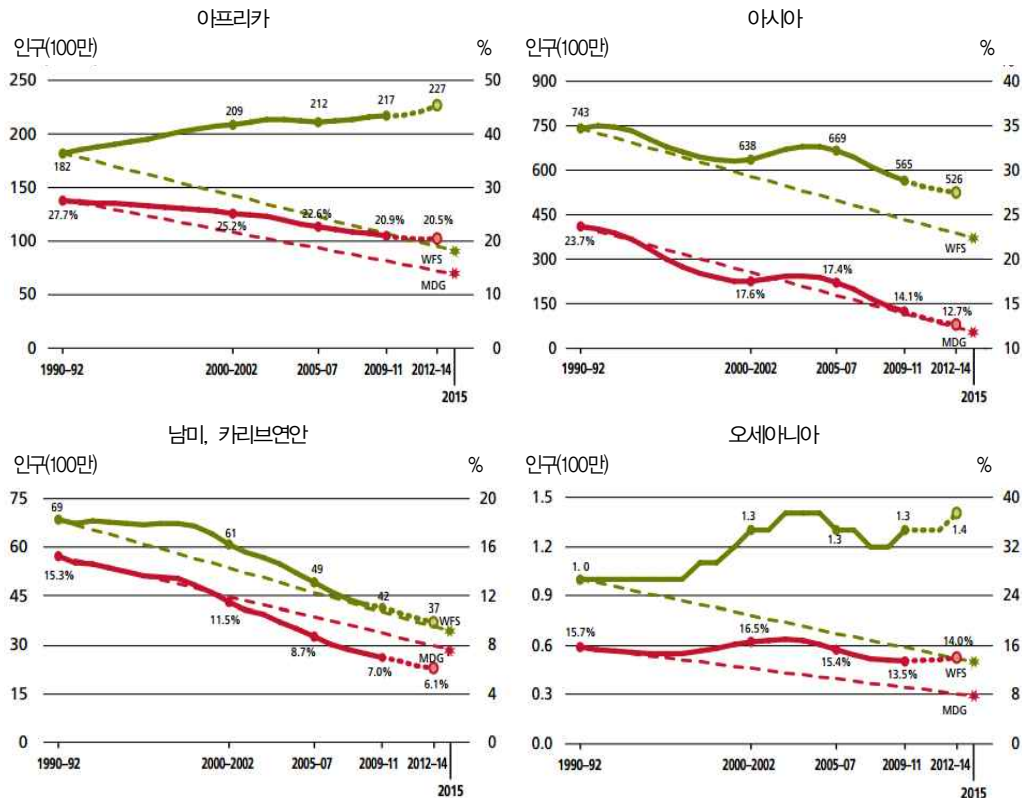
자료: FAO(2014).

지금까지 개도국 지역에서 거둔 성과는 지역에 따라 편차가 크다<그림 2 참조>. 아프리카의 경우 특히 사하라이남 아프리카에서는 4명 중 1명이 영양부족 인구로 분류되어 세계 최고 빈곤 수준을 나타낸다. 영양부족 인구의 비율이 1990~1992년에 33.3%에서 2012~2014년에 23.8%로 감소하였으나 식량안보에 대한 정치적 노력과 결단이 더욱 필요하다. 경제성장과 더불어 정치 및 경제체제의 안정과 평화가 보장되어야 정부가 기아문제 해결에 적극 나설 수 있다.

아시아에서는 전체 아시아 인구의 12.7%에 해당하는 5억 2,600만 명이 영양부족 인구로 분류된다. 세계에서 가장 인구가 많은 지역으로 세계 영양부족 인구 3명 중 2명이 아시아인이다. 아시아 전체로 보면 MDG 목표에 근접해 있다. 동아시아와 남동아시아는 이미 목표를 달성하였고, 중앙아시아는 2015년까지 목표치에 다다를 것으로 예상된다. 그러나 남아시아와 서아시아는 목표에 미달할 것으로 내다보인다.

인구 증가율이 높은 남아시아의 만성적 영양부족 인구는 2012~2014년에 2억 7,600만 명으로 MDG 목표가 제시될 당시 수준에서 조금 줄어들었을 뿐이다. 인구 비율로 보면 1990~1992년에 24.0%에서 2012~2014년에 15.8%로 개선되었으나 2015년까지

그림 2 영양부족 인구에 관한 지역별 MDG와 WFS 목표 및 달성 추이



자료: FAO(2014).

MDG 목표를 달성하기에는 역부족이다. 서아시아의 경우 상황은 더 좋지 않다. 영양부족 인구 비율은 1990~1992년에 6.3%에서 2012~2014년에 8.7%로 오히려 증가하였다. 이는 정치 불안정과 최근의 경기침체에 따른 결과이다.

남미와 카리브연안은 2025년까지 완전히 기아를 퇴출하기로 공식 천명한 첫 번째 지역으로서 개도국 중 가장 성공한 사례이다. 이 지역은 이미 MDG 목표를 달성했으며 WFS 목표에도 근접하고 있다. 남미만 보면 WFS 목표까지 달성했으나, 카리브연안은 그 진척이 느리다. 남미와 카리브연안의 영양부족 인구의 비율은 1990년대 초반 대비 1/3인 수준인 6.1%를 기록하고 있다.

모든 개도국 지역 가운데 오세아니아는 영양부족 인구가 가장 적다. 그러나 지난 20년 간 영양부족 인구는 증가하였던 반면, 영양부족 인구 비율은 14.0%로 1990~1992년 대비 1.7% 포인트 정도밖에 감소하지 않았다. 또한 영양부족 인구 문제와 더불어 과제

중 및 비만 인구의 증가 문제도 이중 부담으로 작용하고 있다.

2. 식량안보 지표

식량안보는 다양한 원인에서 비롯된 물리적 조건들을 반영하고 있으므로 복잡한 현상

표 2 FAO의 식량안보 지표

측면	지표	자료 출처	자료기간(1990~)
공급	· 평균 음식 에너지 공급량의 적절성	FAO	2014
	· 평균 식량생산 가치	FAO	2012
	· 곡물, 구근류로부터 얻는 섭취용 에너지 공급량의 비중	FAO	2011
	· 평균 단백질 공급량	FAO	2011
접근	· 평균 동물성 단백질 공급량	FAO	2011
	· 총 도로 포장률	WB	2011
	· 도로 밀도	IRF, WRS	2011
	· 철도 밀도	WB	2012
	· 1인당 GDP(구매력 상당치 기준)	WB	2013
	· 국내 식품가격지수	FAO/ILO/WB	2014
안정	· 영양부족률	FAO	2014
	· 빈곤층에서 식품지출 비중	FAO	일부분
	· 식량부족의 심각성	FAO	2014
	· 식량 부적절률	FAO	2014
	· 곡물 수입 의존도	FAO	2011
	· 관개농경지 비율	FAO	2012
	· 총 상품수출액 대비 식량 수입액	FAO	2011
	· 정치 안정과 폭력/테러의 부재	WB/WGI	2012
	· 국내 식량가격 변동성	FAO/ILO/WB	2014
	· 1인당 식량 생산 변동률	FAO	2012
활용	· 1인당 식량 공급 변동률	FAO	2011
	· 개선된 수자원에 접근	WHO/UNICEF	2012
	· 개선된 위생시설에 접근	WHO/UNICEF	2012
	· 식량당비에 영향을 받는 5세 미만 어린이 비율	WHO/UNICEF	2012
	· 발육이 부진한 5세 미만 어린이 비율	WHO/UNICEF	2012
	· 저체중인 5세 미만 어린이 비율	WHO/UNICEF	2012
	· 저체중 성인의 비율	WHO	일부분
	· 임신모 중 빈혈 발병률	WHO/WB	2011
	· 5세 미만 어린이 중 빈혈 발병률	WHO/WB	2011
	· 비타민 A 부족률	WHO	일부분
	· 요오드 부족률	WHO	일부분

주: 1. WB(World Bank)=세계은행; IRF(International Road Federation)=국제도로협회; WRS(World Road Statistics)=세계도로통계; WGI(Worldwide Governance Indicator, WGI)=세계정부지표.

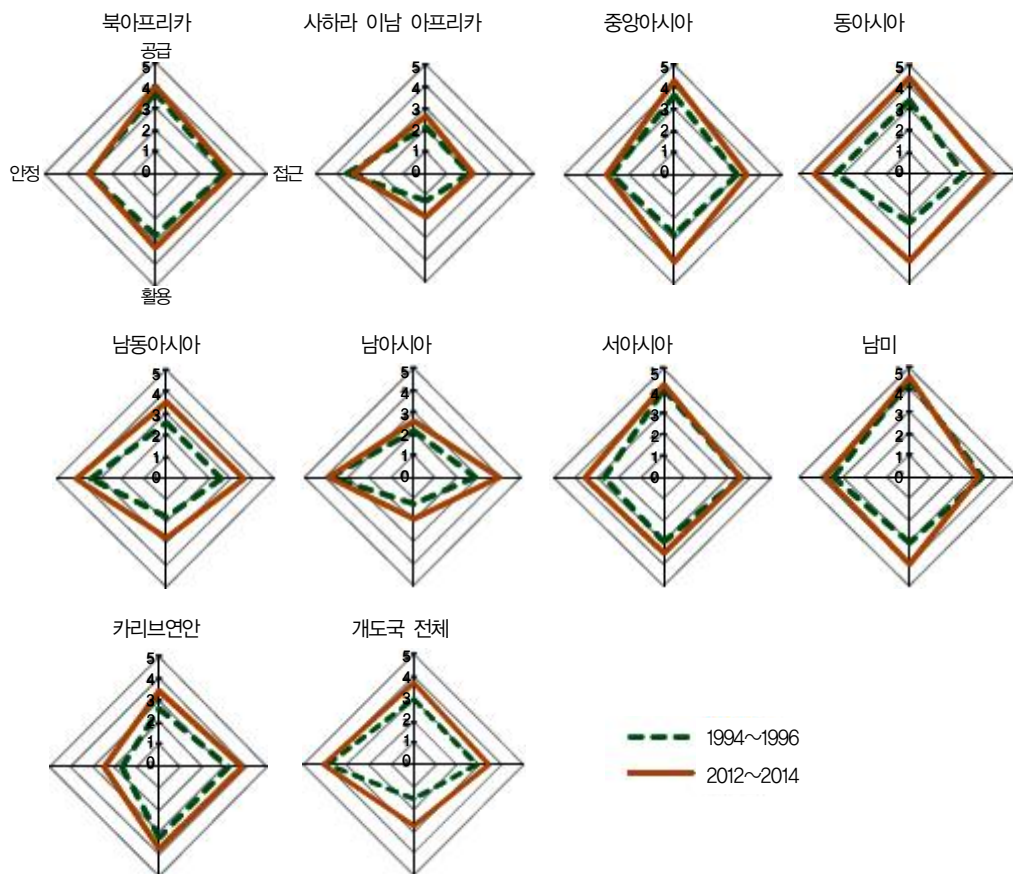
2. FAO(2013)는 4개 측면에 연계된 세부 지표를 그룹으로 나눠 제시하였으나, FAO(2014)는 이러한 그룹을 표시하지 않고 구분만 해 놓음.

자료: FAO(2014). FAO 식량안보 지표 웹사이트(<http://goo.gl/ypxfOj>).

으로 이해할 수 있다. 1996년 WFS는 식량안보의 4가지 측면(dimension)을 제시하였는데, ① 공급(availability), ② 접근(access), ③ 안정(stability), ④ 활용(utilization)이다. FAO(2013)은 식량안보의 4가지 측면과 연계된 지표들을 <표 2>와 같이 제시하고 있다.

공급 측면은 식량의 양뿐만 아니라 품질과 다양성을 포함한다. 접근 측면은 철도나 도로 밀도와 같은 물리적인 접근과 하부구조, 그리고 식량가격을 포함한 경제적 접근으로 구성된다. 안정 측면은 식량안보 위협에 노출된 정도를 나타내는 지표들과 식량 가격 및 공급 변동성을 나타내는 지표들로 되어 있다. 활용 측면도 2개 그룹 지표들로 구성되는데 식량을 활용할 수 있는 능력을 나타내는 변수들(예: 물과 위생에 관한 접근)과 빈약한 식량 활용결과를 나타내는 변수들(예: 어린이들의 영양 부족)이다. 2013

그림 3 개도국의 식량안보 측면에 관한 진단



자료: FAO(2014).

년 이래 미량 영양소 부족에 관한 활용 지표들이 더해졌는데, 5세 미만 어린이 중 빈혈과 비타민 A 부족 발병률, 임신모 중 요오드 부족과 빈혈 발병률이다.

식량안보의 4가지 측면 지표를 1~5 척도로 측정하고 가중치를 사용하여 통합하면 하나의 지표를 가지고 판단하는 것보다 더욱 완전하고 깊이 있는 정보를 얻을 수 있다. 1994~1996년과 2012~2013년 사이에 산출된 자료에 따르면 많은 개도국의 경우 식량 활용 측면에서 문제가 있음을 알 수 있다<그림 3 참조>. 심지어 공급과 접근 측면에서 문제가 없는 지역에서도 발육부진, 저체중, 미량 영양소 부족 현상이 높게 남아 있다. 소득성장과 빈곤 감축으로 식량안보 상황이 개선된 다른 지역에서는 식량접근 문제가 여전히 중요하게 나타난다.

지난 20년간 식량공급 측면은 상당히 개선되었다. 이는 음식 에너지와 단백질 공급의 개선을 뜻한다. 식량안정 측면은 식량안보의 4가지 측면 가운데 가장 더디게 진전되고 있는 부분이다. 정치 불안정이 증대되고 국제 식량가격의 변동성이 확대된 탓이다.

지표 전체를 볼 때 식량안보가 개선되고 있음을 알 수 있으나 지역에 따른 편차 또한 크게 나타남을 확인할 수 있다. 개선이 가장 느린 지역은 사하라이남 아프리카와 남아시아로 거의 모든 지표에서 가장 낮은 식량안보 수준을 보인다. 반면에 동아시아와 남미는 상대적으로 가장 큰 진전을 이루었다. 특히 동아시아는 지난 20년 간 4가지 측면 모두에서 빠른 개선을 이룩하였다.

사하라이남 아프리카가 당면한 문제들은 낮은 소득 성장률과 높은 빈곤율, 그리고 부실한 하부구조에 따른 식량접근의 한계가 높다는 것을 포함한다. 식량 공급도 낮은 수준에 머물러 있다. 식량 활용 측면에서는 특히 5세 미만 어린이들의 발육부진과 저체중 문제가 관심사항이다. 안전한 식수에 접근하는 일과 적절한 위생시설 공급이 제약되어 있다. 또한 빈곤층이 섭취하는 음식 품질과 다양성을 개선하는 일도 중요하다. 식량공급 측면의 안정이 훼손된 것은 주로 정치 불안정, 전쟁, 민간부문의 갈등에서 비롯되었다.

남아시아가 직면한 주된 과제는 낮은 식량 활용도를 개선하는 일이다. 이는 취약한 위생 조건과 적절하지 못한 위생시설과 관련된다. 지난 20년 간 개선이 이뤄지고 있으나 아직 충분하지 않다. 식량 접근 측면에서도 불일치가 나타난다. 거의 모든 지역에서 빠른 경제성장을 기록하고 있는 반면에 이러한 성장에 빈곤층이 적절히 참여하지 못하고 있다. 충분한 식량접근에 도움이 되는 다양한 사회보장 조치가 부족하기 때문이다.

북아프리카의 식량접근과 공급은 비교적 양호하다. 소득수준의 향상과 낮은 가격으

로 기초 식량을 공급하는 정책개입 덕택이다. 이러한 정책조치에 힘입어 평균 열량 공급이 크게 개선되었는데, 1인당 하루 열량이 1994~1996년에 3,113kcal에서 2012~2014년에 3,425 kcal로 증대되었다. 그러나 식량 활용 지표는 여전히 문제이다. 어린이들의 발육부진 정도는 심함에도 불구하고 개선이 더디다. 게다가 과체중과 비만 증가가 상황을 더욱 악화시키고 있다. 식량 안전에 관한 점수도 낮다. 이는 국제 식량시장에 관한 의존도가 높고 인구가 빠른 속도로 증가하기 때문이다.

남미는 이미 10년 전에 식량 소비량을 초과한 생산량을 달성함으로써 식량공급 문제를 해결하였다. 주요 식량 수출국으로서 남미는 농업부문이 국내 경제와 고용 성장의 엔진 역할을 하고 있다. 그러나 성장이 모든 계층을 포괄하진 못하고 있다. 경제성장 하나로만 지속 가능한 식량안보와 영양을 보장할 수는 없다. 남미 지역의 일부 국가들은 목표 중심의 사회보장 조치를 통해 식량접근을 상당히 개선하였다. 이러한 조치들이 없었다면 식량안보 개선은 어려웠을 것이다.

동아시아와 남동아시아는 모든 측면에서 높은 점수를 기록하였다. 이는 초기에 달성한 높은 농업 생산성과 이후 경제개발 덕택이다. 대부분의 진전은 지난 30년 동안 중국을 비롯하여 인도네시아, 태국, 베트남 등 남동아시아 국가들이 달성한 경제성장에 힘입은 것이다. 이 국가들이 달성한 성장은 농업에 대한 투자 증대가 식량공급 상승, 식량접근 개선, 지속적인 식량생산 증대로 연결되었기 때문이다.

식량공급의 변동과 정치 불안으로 중앙아시아는 식량안정에 있어 문제를 지니고 있다. 아시아 전체로 보면 식량 활용측면이 취약하다. 무엇보다 취약한 위생조건과 식품 품질을 개선해야 한다.

3. 주요국 사례

기아, 식량안보 위기 및 영양에 관한 문제에 있어 지금까지 경험을 통해 얻은 교훈은 이러한 문제들이 한 부문이나 이해 당사자에 의해서만 해결될 사항이 아니란 점이다. 이에 따라 기아와 영양부족을 다루는 다양한 대응책이 마련되어야 한다. 상황에 따라 농업생산과 생산성, 농촌개발, 수산업, 산림, 사회보장, 공공사업, 무역과 시장, 충격에 대한 유연한 대응, 교육과 건강 등 다양한 분야에서 대책이 강구되어야 한다.

대책들은 중앙정부, 지자체 또는 세계 전체의 범주에서 시행될 수 있다. 정책과 프로그램은 사회, 정치, 경제 환경의 복잡함 가운데 설계될 수밖에 없으며, 무엇보다 식량

안보에 관한 관리(governance)가 성공의 핵심임을 인식하는 게 중요하다.

사례연구에 포함된 국가는 모두 7개국으로, 볼리비아, 브라질, 아이티, 인도네시아, 마다가스카르, 말라위, 예멘이다. 사례분석은 ① 정책, 프로그램 및 법 규정, ② 인적 및 재정 자원, ③ 협동 체계와 동반 관계, ④ 증거 중심의 의사결정 등의 기준에 따라 이뤄졌다. 먼저 각국은 정치안정 수준, 갈등, 문화 정체성, 사회 및 환경 여건, 경제성장, 개발단계 등에 따라 상이한 식량안보 상황, 정책 환경, 관리체계를 가지고 있다.

그러나 모든 국가가 두 방향에서 식량 불안정 문제에 접근하고 있다는 공통점을 지닌다. 첫째, 농업생산성을 높이고 농촌개발을 촉진하는 것이다. 둘째, 사람들이 필요한 식량에 적절히 접근할 수 있도록 보장하는 것이다.

3.1. 볼리비아

볼리비아는 원주민과 소규모 생산자 조직에 유리한 정치 환경을 개발해 왔다. 이는 에콰도르와 함께 남미에서 특이한 사례에 해당한다. 지난 20년 동안 식량 불안은 큰 폭으로 감소하였는데, 특히 인구의 62%를 차지하는 원주민에 대한 지원이 유효하였기 때문이다.

영양부족률은 1990~1992년에 38%에서 2012~2014년에 19.5%로 감소하였다. 빈곤층 위주의 강력한 정책과 식량안보 조치는 2009~2011년과 2012~2014년 사이에 영양 부족률을 7.4% 포인트 감소시켰고, 2012년에는 3세 미만 어린이의 만성적 영양 부족률을 18.5%로 낮출 수 있었다.

농업은 볼리비아의 식량안보 전략에 핵심 역할을 감당한다. 인구의 1/3가량이 빈곤이 만연한 농촌에 거주하고 있다. 정부는 가족농의 생산성 증대에 힘을 기울이는 한편 사회보장과 현금 지급 프로그램을 통해 지원 취약한 사람들에게 지원하는 이른바 이중 접근방식(two-track approach)을 채택하고 있다.

법(Law) 144는 식량안보와 식량 주권 문제를 헌법에 포함시켰고, 원주민을 식량 생산자로서 또한 공공자원의 공식 수혜자로서 인정하였다. 참여와 정책 연대를 촉진함으로써 식량안보를 개선하고 있다. 그러나 지역 수준에서 강력하고 효과적인 식량안보 체계 구축이 필요하다. 다양한 식량안보 목표들과 이행 조치들을 수행하는데 모든 이해 당사자들의 참여가 중요하기 때문이다.

3.2. 브라질

브라질은 기아 인구 비율을 50% 감축하는 MDG 목표뿐만 아니라 기아 인구를 절반으로 줄이는 WFS 목표를 이미 달성하였다. 2003년에 출범한 빈곤 없애기(Zero Hunger) 프로그램에 힘입어 식량안보와 영양 및 사회 통합(social inclusion)이 정부 의제의 중심에 서게 되었다. 기아 퇴출에 관한 이러한 정부의 강력한 의지는 2010년에 적정 식량에 대한 인권을 헌법에 포함시키기에 이르렀다.

기아 제로 프로그램은 19개 정부 부처를 아우르는 통합된 조치들을 포함한다. 이는 또한 사회보장 조치를 소득 형평성, 고용, 가족농 생산, 영양 등의 정책과 연계시켜 추진하는 이중 접근방식이라 할 수 있다. 경제정책과 사회보장 프로그램(예: 가족수당 현금이전)이 가족농 혁신과 연결되어, 직업을 창출하고 실질 임금을 높이며 기아와 소득 불평등을 감소시키는데 기여하였다. 이에 따라 2001~2012년에 빈곤률이 24.3%에서 8.4%로 감소하였다.

2006년에 제정된 국가 식량영양안전법(National Food and Nutrition Security Law)은 모든 사람의 권리로서 식량과 영양안전을 규정하였다. 이를 근거로 오늘날 국가 식량 영양안전계획(National Food and Nutrition Security Plan)은 여러 부처에 걸쳐 40개 이상의 대책을 담고 있으며, 2013년 기준으로 350억 달러(약 37조원)의 예산이 투입되었다.⁸⁾

2013년에 사회보장 프로그램은 식량안보와 영양에 대한 정부지출 예산에서 가장 큰 비중을 차지하였고, 가족농 축진을 포함한 식량생산과 배분 관련 프로그램은 위 예산의 1/6가량을 차지하였다.

기아 제로 프로그램의 일환으로 2003년부터 시작된 가족수당 소득이전프로그램은 자녀의 학교 등록과 보건소 방문을 조건으로 1,380만 가정에 현금보조를 제공한다. 그 지출 규모는 2013년 현재 110억 달러(약 12조원)로 식량안보와 영양대책 예산의 1/3가량을 차지한다.

식량안보와 영양 정책의 또 다른 축은 국가 학교급식 프로그램(National School Meals Program, NSMP)이다. NSMP는 모든 공공학교 학생 4,300만 명에게 무료로 식사를 제공한다. 2012년에 15억 달러가 투입되었다. NSMP를 통해 영양 부족률이 1/3가량 감소한 것으로 평가된다.

브라질의 성공은 정부와 다양한 이해 당사자들이 함께 참여하고 연대를 통해 거둔 결과로 볼 수 있다. 식량안보 계획이 정부 예산과 연계되었고 이에 대한 관측도 적절

8) 브라질의 식량안보 체계에 관한 자세한 논의는 Kepple et al.(2012) 참조.

히 이뤄졌다. 식량안보와 영양 관리방식의 제도화를 통해 생성된 구조와 능력이 지속적인 재정과 정치적 지원과 연계된다면 브라질은 앞날의 새로운 도전도 감당해 낼 수 있을 것이다.

3.3. 마다가스카르

마다카스카르는 세계에서 가장 가난한 나라 가운데 하나이다. 2012년 기준으로 인간개발지수(Human Development Index, HDI)는 187개국 가운데 151위를 기록하였다. 섬나라란 지형적 특성으로 자연재해가 빈번하며 이것이 빈곤과 식량 불안을 가중시켜왔다. 영양 부족률은 1990~1992년에 27%에서 2012~2014년에 31%로 오히려 악화되었다. 약 84%의 인구가 열량의 75% 이상을 주식을 통해 얻고 있다는 사실은 음식의 질이 낮음을 뜻한다.

2005~2015년 국가 식량안보이행계획(National Action Plan for Food Security)에 따라 농업 생산성을 증진하고자 노력하고 있는데, 특히 쌀, 농업 서비스, 기술 및 영양교육이 중점 대상이다. 그러나 정치위기가 고조됨에 따라 이러한 계획이 순조롭게 추진되지 못하였다. 정부 예산의 감축으로 말미암아 사회보장 예산이 GDP에서 차지하는 비중은 2008년에 1.9%에서 2010년에 1.1%로 하락하였다.

최근에 정부는 일반 정부정책(General State Policy)을 새롭게 세워 22대 과제를 제시하였다. 이 가운데 농촌지역의 활력과 사회보장 등 2개 과제가 농업 및 식량안보와 관련된다. 이밖에도 농업 생산성 향상과 지속가능한 자원 활용을 통해 농촌 주민 소득을 40% 향상시키고 빈곤을 절반으로 감축시키기 위한 농축수산 프로그램이 제시되었다. 2012~2015년 국가 영양 실행계획(National Nutrition Action Plan)에 따라 하루 2,300kcal 미만을 소비하는 영양부족 비율을 65%에서 43%로 줄이기 위한 조치가 시행되고 있다.

마다카스카르의 사례는 정치 불안이 식량안보와 영양 목표의 국가 전략을 심각하게 저해함을 보여준다. 새롭게 제정된 계획들이 효과적으로 이행되기 위해서는 기관의 능력형성이 필요하다. 또한 농업, 식량안보, 영양 등 다른 정책조치들 간에 효과적인 연대가 이뤄져야 한다.

3.4. 예멘

예멘은 HDI가 세계 187개국 가운데 160위에 이르는 가난한 나라이다. 2011년의 정치 불안으로 말미암아 경제와 사회개발이 더디다. 정치 불안은 북부지역과 갈등, 남부

지역의 분리 독립파에 의한 소요, 알카에다(Al-Qaeda)와 같은 군사그룹의 존재와 관련된다. 2014년 2월부터 전환기 정부가 들어서 있으며 2015년에 선거가 예정되어 있다.

예멘의 영양 부족률은 1990~1992년에 28.9%에서 2012~2014년에 25.7%로 3% 포인트 밖에 개선되지 않았다. 사회 갈등, 경기 침체, 낮은 농업생산성, 빈곤 등이 예멘을 세계에서 가장 식량 불안이 큰 나라로 만든 것이다. 지속된 사회 갈등은 식량 섭취의 다양성을 해쳤다. 5세 미만 아동 중 발육부진 비율은 46.6%에 이른다.

기름 매장량이 2017년에 고갈될 예정이어서 예멘은 식량안보 위협에 직면해 있다. 식량과 물 가격 및 공급은 보조되고 있는 연료비용과 밀접한 관계가 있다. 보조가 사라지면 사회 불안이 초래되고 식량안보 문제도 가중될 것이다.

식량안보와 영양에 관한 다양한 정책 조치들이 제시되었으나 정치 불안으로 말미암아 그 이행 의지가 미약하고, 민간 서비스와 관측체계 미비로 계획이 제대로 진척되지 않고 있다. 종합적인 식량안보 평가를 위해 FAO가 정보 지원을 제공하고 있으며, 2012년에 39개국이 약 80억 달러의 원조를 약속했다.

식량안보와 영양 확충을 위한 예멘의 노력은 정치 안정, 법 규정의 복구, 기관의 이행능력 개선 등에 초점을 맞춰야 한다. 기아를 종식하려면 정책의지가 중요하다. 전환기 정부는 헌법 상 인권으로서 식량 권리를 인정하고 있는데, 이에 대한 하위법의 지원이 요구된다.

3.5. 인도네시아

인도네시아는 남동아시아에서 가장 큰 경제 규모를 가진 나라이다. 1998~2012년에 1인당 GDP가 1,057달러에서 1,731달러로 65% 상승하였다. 영양 부족률은 1990~1992년에 19.7%에서 2012~2014년에 8.7%를 기록함으로써 이미 MDG 목표를 달성하였다. 음식 에너지 공급이 큰 폭으로 증가했으나 영양부족 감축 측면에서 진전은 더디게 이뤄지고 있다. 예를 들면, 2013년에 5세 미만 아동의 발육 부진률이 37.2%에 이르고 있는데, 이는 다양한 음식에 대한 접근이 부족해서 나타난 결과이다.

인도네시아의 식량안보 관리는 다양한 형태의 정책 조치들로 구성된다. 비료와 종자 보조는 농업 생산성을 높이고 식량안보와 기술 촉진, 쌀의 자급 목표 등 농업개발 전략의 중요한 부분을 차지한다. 이 보조는 쌀 단수를 높이는데 기여했으나 다른 공공재 공급에 차질을 빚었고 비료 유실로 말미암은 환경 부담을 초래하였다.

빈곤층 쌀 보조(Rice Subsidy for the Poor)와 같은 조치는 주식에 대한 접근을 개선시

켰다. 2011년에 약 1,750만 가구가 315만 톤의 쌀을 시장 가격의 1/3 수준으로 살 수 있도록 지원되었다. 이 밖에도 농업의 하부구조 투자, 여성 그룹에 대한 미소 금융, 빈곤층과 취약계층 대상의 사회안전망 등 다양한 조치들이 시행된다. 쌀 이외의 다양한 영양을 공급하기 위한 방편으로 텃밭에서 구근류와 채소를 생산할 수 있도록 지원하였다. 이 조치의 수혜자는 100만 명 이상으로 알려져 있다.

인도네시아는 식량안보 확충을 위한 제도와 체계 구축 측면에서 상당한 진전을 이루었으나 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있는 재정 및 제도적 지원이 부족하다. 2012년에 제정된 식량법(Food Law)은 식량을 인권으로 선언함으로써 식량안보를 위한 든든한 법체계를 제공한다. 시행령이 제정되어 2015년부터 이행될 이 식량법이 효과적으로 적용되려면 특히 지역 차원에서 능력형성이 이뤄져야 한다. 이런 점에서 지역의 식량안보 위원회(Food Security Council, FSC)의 역량이 더욱 강화되어야 할 것이다.⁹⁾

3.6. 아이티

아이티는 세계에서 식량안보가 가장 취약한 국가 가운데 하나이다. 2012~2014년에 인구의 절반 이상이 만성적인 영양부족 상태에 놓여 있다. 2011년 기준으로 하루 1달러 미만으로 생활하는 극빈층 인구가 전체의 40%에 이른다. 2000~2012년에 연간 0.8%에 이르는 낮은 경제성장률로 빈곤이 지속되고 있으며, 잦은 자연재해도 빈곤 문제를 악화시키고 있다.

기아와 영양부족에 대응하기 위해 2012년에 시작된 범정부 프로그램(National Program for the Fight against Hunger and Malnutrition: Aba Grangou)은 2016년까지 기아와 영양부족 인구를 절반으로 줄이는 목표를 내걸었다. Aba Grangou에는 현금 이전, 학교 급식, 농업 하부구조에 대한 투자 등 총 21개 프로그램이 포함되어 있다. 특히 학교 급식 프로그램은 날마다 220만 명의 어린이들에게 뜨거운 식사를 제공하고 있고, 지역의 소규모 농가로부터 식재료를 구입함으로써 생산과 시장을 연결해 준다.

아이티의 식량안보와 영양 개선을 위해서는 일관된 정책과 이해 당사자 간 연대가 긴밀해야 할 것이다. 2013년에 아이티 정부는 적절한 영양과 기아로부터 자유로운 삶을 영유할 수 있는 모든 사람들의 권리를 인정하는 경제, 사회, 문화 권리에 관한 국제계약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)을 비준하였

9) 중앙 FSC는 대통령이 의장이 되고 16개 정부부처가 참여하여 식량안보 정책과 프로그램을 주관한다. 이를 위해 FSC는 다수의 기술 작업반과 함께 일한다. 이 작업반들은, 예를 들면, 쌀 가격, 비료, 식량공급과 배분, 정보체계, 식량 불안정 지도, 영양 등의 관측처럼 전문 분야를 가진다.

다.¹⁰⁾ 또한 식량안보에 관한 국내법 제정을 위해 논의하고 있는 점도 식량안전 목표 달성을 위한 정치적 약속을 공고히 하기 위한 노력으로 평가할 수 있다.

3.7. 말라위

말라위의 영양 부족률은 1992~1994년에 45.0%에서 2012~2014년에 21.8%로 MDG 목표를 달성하였다. 그러나 2010~2011년에 빈곤선(poverty line) 이하에 놓인 인구가 전체의 절반을 넘을 정도로 빈곤문제는 여전히 심각하다. 같은 기간에 극빈층은 인구의 22%에서 25%로 상승하였는데, 이는 농촌지역의 불평등이 증가했음을 나타낸다.

인구의 84%가 농촌에 거주하며 1인당 0.23ha의 경작지만 가지고 있다. 이는 사하라 이남 아프리카 평균인 1인당 0.40ha보다 낮은 수준이다. 소규모 생계농이 대부분이나 농업은 국가 GDP의 30%를 창출하고 고용의 80%를 담당한다. 주식인 옥수수는 경작지의 70%에서 재배되며, 국가 식량안보에 중요한 작물이다. 이에 따라 옥수수 작황은 식량안보에 커다란 영향을 미친다.

영양 부족률은 감소하고 있으나 영양실조 문제는 여전하다. 5세 미만 아동의 절반가량은 발육부진 상태이며, 12.8%가 저체중이다. 이는 음식물 섭취에 있어 심각한 영양 불균형이 존재함을 뜻한다. 대부분의 사람들이 옥수수나 기타 전분을 주식으로 삼고 있어 연간 1인당 옥수수 소비량이 163kg에 달한다. 또한, 옥수수는 식품 지출액의 평균 40%가량을 차지한다.

식량안보와 영양은 2011~2016년 말라위 성장 개발전략(Malawi Growth and Development Strategy)에서 중요한 부분을 차지한다. 이 전략이 추구하는 목표는 농업 생산성 증대를 통한 식량공급 향상, 빈곤 감축을 통한 식량접근 개선, 인적자원 개발로 영양 개선, 생산 안전망과 재해 준비로 취약계층 보호 등이다. 식량안보와 영양에 대한 약속은 충분하고 안전한 식량에 대한 접근과 활용을 인권으로 규정한 국가 헌법에 의해 뒷받침되고 있다.

농업 생산성을 높여 식량안보를 확충하고 빈곤을 감축하기 위한 농업정책 가운데 가장 중요한 조치는 이른바 농업 투입재 보조 프로그램(Farm Input Subsidy Program)이다. 2005년에 출범한 이 보조 조치는 농가의 절반인 150만 농가에 비료와 종자 보조를 제공한다. 이에 따라 옥수수 생산은 증대되었고 농가소득은 높아졌으며 학교 등록률

10) UN 인권위원회 아래 ICESCR 제11조는 적절한 식량에 대한 접근을 인권으로 규정하고 있다. 원문은 다음 웹사이트 참조: <http://goo.gl/VnAxJY>

은 향상되었다.

이 비료보조는 농업부처 전체 예산의 70%, 국가 전체 예산의 10%를 차지한다. 2012~2013년 기준으로 말라위는 다른 농업 프로그램까지 합해 전체 연간 예산의 19%를 농업에 투입하고 있는 것이다.

정부가 직면한 과제는 어떻게 다양한 정책 조치들을 연계시키는가 하는 점이다. 정책의 계획, 이행, 평가 및 이해 당사자의 참여 등에서 연대를 강화해야 하고, 특히 외국의 원조 공여주체, 민간분야, 사회단체까지 포함해 식량안보 정책을 추진해야 한다.

4. 시사점

세계 식량안보 상황은 전체로 보면 개선되고 있으나 지역 간 편차는 오히려 커지고 있다는 점에서 우려된다. 영양 부족률이 아닌 절대 인구로 판단하면 지금의 식량안보 상황은 1990년대 초반보다 더 나빠졌다고 할 수 있다.

지역 간 차이에서 보듯이 특히 식량안보 불안정이 큰 사하라이남 아프리카와 서아시아 및 남아시아에서 개선이 절실한 상황이다. 이는 목표 중심의 국가 정책과 국제사회의 공동 노력이 필요함을 시사한다.

식량안보는 식량 수급 그 자체뿐만 아니라 이에 직접 또는 간접으로 영향을 미치는 많은 요소에 따라 좌우된다. 사례연구에서 찾을 수 있었던 교훈은 정치적인 약속과 추진 노력이 중요하다는 사실이다.

국내 정치 불안정이나 내전으로 말미암아 관련 정책조치가 제대로 추진되지 못한 경우가 있었고, 예산이 충분히 뒷받침되지 못해 만족할 만한 성과를 거두지 못한 경우도 존재한다. 또한 농촌정책이나 교육, 환경 등 농업과 관련된 수평 조치들도 잘 갖춰져야 식량공급에 양(+)의 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

농가의 생산 유인책의 일환으로 제공되는 비료나 가격보조는 재원과 행정능력이 부족한 개도국 정부 입장에서 선택할 수밖에 없는 불가피한 측면이 있다. 그러나 앞으로 식량안보에 초점을 맞춘 효율이 높은 목표 중심의 정책조치가 개발되어야 하며, 이를 통해 자원사용의 효율을 높일 수 있을 것이다. 지난 제9차 WTO 각료회의에서 쟁점으로 부각된 것처럼 가격보조 중심의 개도국의 식량안보 조치들은 국제 무역법의 관점에서 지속 가능하지 않을 수 있다(임송수, 2014b).

또한 식량안보 불안정 국가들은 또한 농업 생산성이 낮다는 공통점을 지닌다. 이는

농업 R&D의 잠재 효과가 크다는 점을 시사한다.

2010~2012년 기준으로 사하라이남 아프리카의 곡물 단수는 헥타르당 평균 1.2톤으로 중저소득(middle and low income) 국가의 평균인 3.3톤보다 낮다(Rosen et al. 2014). 고소득 국가의 평균인 4.56톤에 견주면 1/4 수준에 불과하다. 만약 사하라이남 아프리카의 단수가 중저소득 국가의 평균 수준에 이른다면 적어도 곡물에 있어 아프리카의 식량안보 문제는 거의 해결될 수 있다고 할 수 있다. 이를 위해 우수한 종자를 보급하고 생산기반 시설을 확충하는 게 중요하다.

끝으로, 한국의 식량안보 수준은 양호한 것으로 평가된다. FAO는 한국의 영양 부족률이 5% 미만이라고 밝힌다. 적어도 기아로 인한 식량문제는 없다고 할 수 있다. 그러나 국가 전체의 식량자급률이 낮다는 점에서 관련 논의로부터 자유로울 수 없다. 특히 사례연구에 나타난 여러 국가들은 식량안보나 식량에 관한 사람들의 권리를 헌법에 명시하고 있다.

Vida(2006)에 따르면, 전체 국민을 대상으로 식량 권리(right to food)를 헌법에 명확히 밝히고 있는 국가는 북한을 비롯하여 방글라데시, 브라질, 남아프리카, 스리랑카, 아이티 등 22개국에 달한다. 주지하다시피 한국은 여기에 포함되지 않는다.

이 연구는 또한 국내 법체계 속에서 식량 권한이 어느 정도 보장되고 있는지를 국가별로 평가한 결과를 제시하고 있다. 한국은 중상위 그룹에 속하는 것으로 나타난다. 식량 권한을 꼭 짚어 제시하지는 않았으나 사회보장 같은 폭 넓은 인권을 법체계에 담고 있기 때문이다.

FAO 보고서를 통해 한국이 얻을 수 있는 교훈은 견고한 정책의지와 지원 및 정책연대로 요약된다. 식량안보를 견고히 하려면 무엇보다 확고한 정치적인 약속이 전제되어야 한다. 이와 더불어 농업과 농촌정책, 지속가능한 농업과 환경, 교육과 훈련, R&D 등 정책 간의 연대가 추구되어야 한다. 식량안보는 더 이상 농업만의 수단으로 달성하기엔 너무 큰 목표임을 역사가 증명하고 있기 때문이다.

참고문헌

- 임송수. 2014a. “UN 가족농의 해: 가족농의 의미와 가치” . 세계농업 제163호. 한국농촌경제연구원. <http://goo.gl/3XdfAp>
- _____. 2014b. “WTO 발리 각료회의 합의문”. 세계농업 제161호. 한국농촌경제연구원. <http://goo.gl/m34MVJ>
- Food and Agriculture Organization. 2014. The State of Food Insecurity in the World 2014: Strengthening the Enabling Environment for Food Security and Nutrition. Rome. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>
- _____. 2013. The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security. Rome. FAO. <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e00.htm>
- _____. 1992. Major Issues for Nutrition Strategies: Summary. PRECOM/ICN/92/INF/5. FAO. <http://goo.gl/C19sz2>
- Kepple, A., R. Maluf and L. Burlandy. 2012. Implementing a Decentralized National Food and Nutrition Security System in Brazil. Cornell University Case Study #9-10. <http://goo.gl/pDXGai>
- Ladd. 2013. Designing Nutrition-Sensitive Agriculture Activities. ICN2 Second International Conference on Nutrition: Better Nutrition Better Lives. FAO and WHO. <http://www.fao.org/3/a-as562e.pdf>
- Rosen, S., K. Fuglie, N. Rada, and B. Meade. 2014. Productivity Impacts on Food Security in Sub-Saharan Africa. USDA *Amber Wave* August. <http://goo.gl/BNGR4D>
- United States Department of Agriculture. 2014. Rice Yearbook 2014. USDA. <http://goo.gl/FGFZ0x>
- Vidar, Margret. 2006. “State Recognition of the Right to Food at the National Level.” World Institute for Development Research Paper No. 2006/61. <http://goo.gl/VV36PL>