

# FAO의 성 인지적 농식품 가치사슬 개발\*

유 은 영  
(한국농촌경제연구원 연구원)

## 1. 서론

최근 몇 년간 진행되고 있는 자유무역, 세계화, 기술의 진보 등의 주요한 메가트렌드들은 농업과 식품 시스템에 중요한 변화를 가져오고 있다. 이러한 변화들은 새로운 시장의 창출, 생산자와 소비자 간의 연계를 위한 다양한 방법의 창안 등 긍정적인 결과들을 가져오고 있다. 하지만 이러한 변화들로 인해 농촌의 농업 종사자들은 지역, 국가 그리고 세계 시장으로부터 이익을 얻기 위한, 또는 이 시장 자체에 접근하는 것에 대한 새로운 도전에 직면해 있다(FAO 2013c). 특히 농촌의 여성들은 남성에 비해 생산 자원에 접근하는 데에도 어려움을 겪고 있으며, 농식품 가치사슬(Value Chain-VC)에 참여한다고 해도 남성과 동등한 이득을 얻기 어려운 실정이다. 하지만 여성은 전 세계 농업 노동력의 43%를 차지하고 있으며, 식품 및 현금작물의 생산뿐만 아니라 어업, 임업, 축산업 등의 활동에도 깊이 관여하고 있다. 이러한 상황 속에서 발생하고 있는 농업에서의 ‘성 격차’는 농업분야에서의 지속가능한 발전과 식량안보 개선을 더디게 할 수 있다(FAO 2011).

\* (wordtime84@krei.re.kr, 061-820-2290). 본고는 FAO에서 진행하고 있는 농식품 가치사슬 개발 활동 중 성 인지적 시각과 관련하여 정리함.

FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations)는 농업분야에서 현재 진행되고 있는 성장과 상업화 과정이 더 이상 여성의 권한을 빼앗는 것이 아니라, 여성을 농업분야의 주요한 행위주체로 간주함으로써 농식품 시스템의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 방향으로 나아갈 수 있도록 만드는 데 역할을 하고자 다양한 활동을 진행하고 있다. ‘포괄적인 농식품 시스템’이란, 소작농, 소기업, 여성과 젊은 기업가 등의 대부분의 취약계층이 서비스와 자원에 접근할 수 있는 기회를 가지고 있는지, 그들이 농업활동에 참여할 수 있고 또한 그러한 활동을 통해 정당한 생계임금을 벌 수 있는지 등까지 고려하는 폭넓은 의미의 농식품 시스템을 의미한다. 즉, 농식품 시스템에서 포괄성, 사회적 정의, 성 평등 등을 고려한다는 것은 개별적인 생산자에서부터 최종적인 시장까지 가치사슬의 모든 과정에서 이러한 문제들을 해결하고자 하는 것이며, 또한 가치사슬 내의 모든 이해관계자들 중에서도 취약계층이나 배제되는 이들에 대한 폭넓은 이해와 관심을 갖는 것이라 할 수 있다.

지난 10년간 가치사슬(VC)은 자체적으로 사고와 관행을 만들어가면서 하나의 주요한 패러다임을 형성해왔으며, 지금은 그 패러다임의 핵심이 ‘지속가능한 농식품시스템의 개발’이라는 합의를 이루어나가고 있다. 이러한 상황 속에서 FAO는 그동안 지속가능한 농식품시스템을 위한 가치사슬의 형성을 위해 2014년부터 통합적인 개념적 가치사슬 체계를 제안해왔다(FAO 2014a). 그 연장선상에서 FAO는 2016년, ‘성 인지적 인<sup>2)</sup> 농식품 가치사슬의 개발’을 위한 가치사슬 체계를 제시하였다. 이를 통해 FAO는 지속가능한 농식품 가치사슬 형성의 일환으로서 성 평등의 측면을 강조하고자 했으며, 가치사슬의 발전 속에서 남성과 여성이 동등하게 이익을 얻을 수 있는 통합적인 프로그램과 프로젝트를 개발하는데 기여하고자 하였다.

본고에서는 FAO가 제시하고 있는 ‘성 인지적인 농식품 가치사슬 개발 체계’를 소개하고자 한다. 먼저 FAO에서 기존의 ‘지속가능한 농식품 가치사슬 체계’에 성 인지적 시각을 포함시키는 과정을 살펴보고, 그 과정을 통해 이들이 제시하고 있는 ‘성 인지적 농식품 가치사슬 체계’를 확인해보고자 한다. 본고는 여성농업인의 역할이 강조되고 있는 한국의 농식품산업에서도 성 인지적인 시각을 견지한 가치사슬을 개발할 수 있도록 방향성을 제시하는 역할을 할 수 있을 것이다.

2) 성 인지적(gender-sensitive) 관점이란, 제도나 정책 등에 내포되어 있는 개념들이 특정 성에 불리하거나 성 역할 고정관념이 개입되어 있는지 등의 문제점을 검토하는 관점을 의미함.

---

## 2. FAO의 성 인지적 농식품 가치사슬 체계 제안의 배경

### 2.1. 성 인지적 시각과 지속가능한 농식품 가치사슬의 개발

성 평등과 지속가능한 가치사슬의 개발은 서로 의존적인 목표를 가지고 있다. 주요한 관련 연구들에 의하면, 성 평등의 신장과 경제성장이 상호적으로 서로를 강화시키는 반면, 성 불평등은 경제에 비효율성과 추가적인 비용을 초래한다(World Bank 2001; World Bank IFAD and FAO 2009). 또한 농업분야에서의 ‘성 격차’를 줄이는 것은 결국 주요한 생산력을 얻는 결과를 가져올 수 있다. FAO의 보고서인 ‘식품과 농업현황 2010-2011(State of Food and Agriculture 2010-2011)’에서는 농업 생산에 접근하는데 있어서 성 차별이 완화된다면 여성의 생산량이 20~30% 증가할 수 있을 것이며, 개발도상국에서는 전체 농업 생산량을 2.5~4%까지 향상시킬 수 있을 것이라 예측하였다. 또한 이를 통하여 전 세계의 식량부족 인구를 12~17% 감소시킬 수 있을 것으로 전망했다(FAO 2011). 이러한 맥락에서 농식품의 가치사슬을 개발하는 데 있어서 성 인지적 관점까지 통합적으로 고려하는 것은 인권을 위해서도 반드시 필요할 뿐만 아니라, 지속가능한 성장을 위한 전제조건이다.

또한 유엔개발계획의 인적자원개발보고서(UNDP Human Development Report) (2011)에서는 “불평등한 개발은 결코 지속가능한 인간 개발일 수 없다.”고 명시하고 있다. 이 보고서는 정책입안의 과정에서 사회적 불평등의 해결과 ‘지속가능성’의 향상을 분리하여 생각하는 것은 개발의 기본적인 원칙에 반하는 것이라 밝히고 있다(UNDP 2011). 즉, 성 인지적 관점은 지속가능한 가치사슬의 개발과 불가분의 관계라고 볼 수 있다. 이 뿐만 아니라, 가치사슬의 효율성은 이해관계자들 간의 긴밀한 관계와 긍정적인 협업에 의해 획득할 수 있다는 점에서 여성은 눈에 띄지 않거나 간과되기도 하지만 가치사슬 안에서 매우 중요한 이해당사자임을 명확히 할 필요가 있다.

한편, 성별관계는 가치사슬의 각 과정의 기능을 설정하는 데에 가장 중요한 사회적, 경제적 요소이다. 남성과 여성에게 적합한 직업유형을 설정하는 것에서부터 가치사슬 안에서 개인의 역할과 그에 따른 보상의 차이 등 까지 많은 요소들을 결정하는데 있어서 성별관계는 중요한 영향을 미친다. 반대로 성별관계도 역시 가치사슬의 변화에 따른 경제적 변화에 큰 영향을 받기도 한다. 예를 들어, 특정한 가치사슬이 어떻게 짜여있고 어떠한 특징을 가졌는지에 따라, 여성의 생산참여 범위의 확대가 여성들이 임금에 대한 결정권을 높이는 것으로 이어질 수도 있고, 결정권이 더 박탈되는 것

으로 이어질 수도 있다(Rubin and Manfre 2014). 또한 남성의 생산 역할과 돈을 벌 수 있는 능력의 변화가 가정과 공동체의 범위에서의 남녀 간의 결정권의 균형을 변화시킬 수도 있다. 결국 성에 대한 고려가 지속가능한 가치사슬을 위한 중요한 이슈가 될 수 있는지에 대한 논란은 의미가 없다. 즉, 가치사슬과 성역할 및 성별관계는 불가분의 관계라 할 수 있다.

## 2.2. FAO의 성 인지적 지속가능한 농식품 가치사슬 체계 제안

FAO는 ‘지속가능한 농식품 가치사슬’이란, ‘농장들, 기업들, 그리고 그들이 생산하는 부가가치의 모든 일련의 과정으로, 특정한 농작물을 생산하는 활동에서부터 이 농작물을 최종적인 소비자에게 팔기 위한 식품으로 가공하는 활동과 농작물의 사용 후 처리과정까지 모든 일련의 과정을 포함한다(FAO 2014a)’라고 정의하고 있다.

FAO가 제시하고 있는 지속가능한 농식품 가치사슬 개발 원칙에서는, 가치사슬 내에서 발생하고 있는 저조한 실적의 원인을 규명하기 위해 전체적인 시각에서 접근하는 것이 반드시 필요하다고 명시하고 있다. 성 인지적 시각은 이러한 과정에서 핵심적인 요소이다. 남성과 여성은 농식품 가치사슬 안에서의 노동경험 속에서 서로 다른 장애물에 직면해있으며, 또한 접근할 수 있는 자원도 서로 다르다. 예를 들어 여성은 가사노동의 영역 안에서 음식, 연료, 물 등을 모으는 역할뿐만 아니라 자급자족을 위한 농산물을 생산하고 있지만, 날씨 및 환경의 변화에 대처하기 위해 필요한 기뻐해 경감을 위한 방법이나 관개시설 등과 같은 핵심적인 기술과 정보에 대한 접근성이 현저히 낮다. 이러한 이유로 여성들은 자연자원의 변화에 따른 영향을 받을 때에도 남성보다 더 부정적인 방향으로 영향을 받게 된다(UN Women Watch). 이러한 차이를 고려하지 않는 것은, 가치사슬 내의 각종 활동에 대해 점검하고 이해하는 과정에서의 타당성을 결여시킬 수 있다. 또한 가치사슬의 발전을 위해 업그레이드된 활동이나 다자간의 협업을 제안하는 과정에서도 적절하기 못한 결과를 도출할 수 있다.

사회적 불평등과 성차별 문제를 해결함으로써 얻을 수 있는 많은 이점에도 불구하고, 농업 개발 프로그램에서는 이러한 부분을 간과해왔다. 이는 가치사슬 개발 전문가와 가치사슬 내의 이해관계자들이 가치사슬과 성 인지적 관점 사이의 관련성을 제대로 인식하지 못하고 있거나, 성 평등이라는 목적을 구현하기 위한 기술적인 지원이 부족했기 때문이다. FAO에서는 성 인지적 농식품 가치사슬 체계(framework on gender-sensitive value chains)를 제시함으로써, 가치사슬 개발 전문가와 의사결정자들이 지

---

속가능하고 성 인지적인 농식품 가치사슬을 개발할 수 있도록 기술적인 지원을 제공하고자 하였다.

### 3. FAO의 성 인지적 가치사슬 개발을 위한 접근방식의 변화

#### 3.1. 과거 FAO의 접근방식

농식품 개발 안에서의 성 평등을 위한 노력으로 FAO가 가장 중점을 두었던 부분은 남성과 여성 간의 생산자원에 대한 접근성 격차를 완화하는 것이며(FAO 2011), 이 목표를 달성하기 위해 다음 세 가지 측면의 접근방식을 중요하게 여겨왔다.

먼저 FAO에서는 효과적인 가치사슬의 구축의 계획 및 실행을 위해 성 분석의 중요성을 강조해왔다. 이와 관련하여 몇몇 보고서에서는 농식품 가치사슬에서 여성이 직면하고 있는 제약요인이 무엇인지 밝히거나, 가치사슬의 유형이나 현재 주어지고 있는 가치사슬 속에서 숨겨져 있을 수 있는 여성의 역할이 무엇인지를 규명하였으며, 또한 성 인지적 관점을 갖지 못한 정책과 가치사슬 구축으로 인해 발생한 경제적 손실을 강조해왔다(FAO 2013b, 2015c; Hill and vigneri 2011).

또한 가치사슬의 조정 및 구축과 관련된 사회적, 문화적, 정치적 요소들에 대한 이해의 필요성은 FAO의 보고서를 통해 되풀이 되는 주요한 주제이다. 맥락에 대한 이해는 가치사슬 내의 행위자들 사이에 발생하는 이익과 참여정도의 차이를 결정하는 근본적인 요인이 무엇인지 규명하는 데 반드시 필요한 부분이다.

마지막으로 가정 내에서의 여성의 역할과 상황을 파악하는 것 또한 농식품 가치사슬 내에서 발생하는 주요한 성 격차를 규명하는데 필요하다. 이는 여성의 시간적인 부족과 특정한 재산과 서비스에 대한 접근성에 대한 부족 등 여성이 직면하는 제약요인들의 원인을 파악하는데 용이하기 때문이다. 또한 가치사슬을 변화시키기 위한 전략으로서 가정 내에서의 변화나 가정의 범위에서 지원할 수 있는 서비스를 제안하기도 하였다. 이러한 활동은 여성이 가진 장벽을 극복할 수 있는 효과적인 방법일 수 있으며, 지속가능한 가치사슬의 구축의 가능성을 높이는 방법이기도 하다(Coles and Mitchell 2011; FAO 2015b; Grassi, Landberg and Huyer 2015).

## 3.2. FAO 여성대상 프로그램 분류

### 3.2.1. 성 인지 프로그램

성 인지(gender-aware)프로그램들은 남성과 여성의 차이를 이해하고, 성별 차이가 어떻게 각 분야에 영향을 미치는지 파악하는 것을 목적으로 한다. 시장조사에서도 성별 차이를 고려하고, 정책의 대상이 남성인지 여성인지에 따라서 어떠한 차이를 보이는지 확인하는 등의 프로그램이다. 이 프로그램들의 주요한 목적은 여성의 경제적 권리를 향상시키는 것은 아니다.

### 3.2.2. 성주류화 프로그램

성 주류화(gender mainstreaming)프로그램들은 명쾌하게 여성의 경제적 권한을 모든 분야에 통합시키는 프로그램이다. 예를 들면, 성 인지적 시장 조사, 가치사슬의 특정 부분에 여성이 포함되기 위해 필요한 주요한 요소에 대한 확인, 여성의 참여와 리더십을 향상시키기 위한 전략 등이 있다. 이러한 개입은 남성과 여성에게 주어지는 혜택을 변화시키는 것을 목적으로 한다. 즉, 이 프로그램들에서는 여성의 경제적 권리의 강화가 핵심적인 목표라 할 수 있다.

### 3.2.3. 여성 대상의 프로그램

여성 대상(women-targeted)프로그램들은 여성들의 경제적인 권한과 권리를 향상시키는 것을 목적으로 하는 프로그램들이다. 이러한 개입은 여성의 혜택을 변화시키는 것을 목적으로 하며, 여성의 경제적 권리를 강화하는 것을 핵심적인 목표로 한다.

## 3.3. FAO의 성 인지적 접근방식

위에서 제시한 FAO의 세 가지 주요한 접근방식은 더 효과적인 지속가능한 농식품 가치사슬을 개발하기 위해 좀 더 발전되어야 할 필요가 있다.

먼저, 많은 FAO의 프로젝트와 프로그램들은 소작농의 생산 자원과 시장에 대한 접근성을 높이는 것에 집중함으로써 농업 생산성을 높일 수 있는 방안을 강구해왔다. 이러한 전략은 어느 정도는 효과를 볼 수 있으나, 가치사슬의 개발과는 다른 차원의 문제라는 점을 주시해야 한다. 이러한 프로그램들은 가치사슬의 일부분을 선택하여 추진되는데, 주로 생산부문에 초점을 두고 있어 건강한 가치사슬을 위한 분석이 토대가 되어 진행되지 못하고 있다. 이러한 프로그램들만으로는 가치사슬 안에서의 행위자 간의 연계나 전체적인 시장시스템의 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라, 가치사슬

---

의 체계적인 변화를 이끌 수 없다.

마찬가지로 많은 프로그램들이 '여성'을 대상으로 하는 것과 '성 평등'을 목적으로 하는 것을 같은 것으로 치부하는 오류를 범하기도 한다. 성 인지적인 정책이나 개입을 위한 계획을 세워야 하는 많은 실무자들이 성 인지적인 개념을 파악하고 사회문화적 분석을 진행하는 것에 대한 어려움을 가지고 있어, 이러한 측면을 간과하고 프로그램을 구성하거나 정책을 진행하는 경우가 있다. 예를 들어 여성농업인 중에서도 이미 여성이 큰 역할을 맡고 있는 단체나 분야를 대상으로 하기도 한다. 물론 이러한 전략도 어떤 측면에서는 효과가 있을 수 있으나, 탄탄한 성 인지적 분석이 기초가 되지 않은 개입은 오히려 역효과를 유발할 수 있다.

마지막으로, 가치사슬 내에 존재하는 성과 관련된 '사실에 입각한 정보'를 취득하는데 어려움이 있다. 사실에 입각한 정보를 통해 변화가 필요한 이슈들을 이끌어내는 것은 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. 객관적인 조사를 통해 도출한 주제들은 성 평등과 대규모 농업투자의 관계, 중소기업 내의 성 차별, 정규고용에서의 여성에 대한 노동기회, 여성기업을 강화하기 위한 전략 등을 포함하고 있다. 이미 많은 연구들이 가치사슬 개발 내에서의 성과 관련된 이슈에 대한 이해에 큰 공헌을 하고 있지만, 프로그램에서의 성 인지적 시각을 함양하고 지속가능성을 향상시키기 위해서는 쉽게 접근할 수 있는 정보와 정리된 자료들을 생산할 필요가 있다.

#### 4. 성 인지적 농식품 가치사슬 개발을 위한 핵심 개념

제4장에서는 지속가능한 성 인지적 농식품 가치사슬을 개발하기 위해 필수적으로 필요한 주요 개념들을 소개하고자 한다. 먼저 지속가능한 농식품 가치사슬 체계의 근간이 되는 주요 구성요소를 확인하고, 농식품 가치사슬 개발의 맥락 안에서의 여성의 경제적 권한이 무엇인지에 대해 규명할 것이다. 여성의 경제적 권한은 성 평등의 성취를 위해 고려해야 할 핵심요소이기 때문에, 가치사슬 개발에 성 인지적 시각을 성공적으로 통합시키기 위해서는 이에 대한 이해가 반드시 필요하다.

#### 4.1. 지속가능한 농식품 가치사슬의 개념

지속가능한 농식품 가치사슬의 개발은 제대로 작동되지 못하고 있는 가치사슬의 표면적인 문제점을 식별하는 것에서 더 나아가, 그와 관련된 근본적인 원인이 무엇인지에 대한 깊이 있는 분석이 근간이 되어야 한다. 즉, 가치사슬은 독립적으로 작동하는 체계가 아니라, 전체적인 시스템의 한 부분이며, 그렇기 때문에 제대로 작동되지 못하는 가치사슬에 대한 해결책은 가치사슬의 핵심부분(핵심 가치사슬)<그림 1>보다는 전체적인 시스템에서 찾아야 한다.

FAO에서 제시해왔던 ‘지속가능한 농식품 가치사슬체계(The Sustainable Food Value Chain, SFVC)’는 <그림 1>과 같이 4개 차원의 농식품시스템으로 분해할 수 있다. 가장 중심에 위치하는 것이 핵심 가치사슬(core VC)로 가치사슬의 행위자들과 관련성을 가지고 있다. 여기서 행위자들이란 농식품을 생산하고 수입해오거나, 또는 상품에 가치를 창출하고 판매하는 행위자들을 말한다. 즉, 생산, 집적, 공정과정, 유통은 핵심 가치사슬의 주요 요소이며, 핵심 가치사슬의 차원에서의 효율성은 사슬의 관리구조(전체적인 사슬 안에서 뿐만 아니라 이들 각각의 요소에 따른 행위자들 간의 관계)에 의해 결정된다.

가치사슬 체계의 다음 차원은 확장된 가치사슬(extended VC)로, 비즈니스의 발전을 지원하는 모든 공급자들을 포함한다. 즉, 씨앗 또는 포장 재료 등의 모든 물리적인 투입물을 생산함으로써 가치 창출 과정을 용이하게 하는 행위자들과 논에 제조제를 뿌리거나 운송 또는 시장조사 등의 비금융적인 서비스를 하는 행위자들, 그리고 용자들의 금융적인 서비스를 하는 행위자들을 포함한다.

마지막으로 나머지 두 차원은 국내적 환경과 국제적 환경으로, 가치사슬의 행위자와 지원자들은 이 두 차원으로 인해 결정된 조건 안에서 경제활동을 한다. 국내 및 국제 시장에서의 소비자의 구매가 궁극적으로 농식품의 가치를 결정한다는 점에서 이 두 차원이 가진 중요성은 상당히 크다.

특히 국내적 환경과 국제적 환경은 사회·문화, 제도, 조직, 기반시설 등과 같은 사회적 요소와 흙, 공기, 물, 자연자원 등의 자연적 요소 모두에 의해 형성되는 것으로, 이 모든 것들은 서로에게 영향을 미칠 뿐만 아니라, 결국 가치사슬의 경제적 가능성에도 영향을 미치게 된다. 그러므로 지속가능한 농식품 가치사슬체계에서 이 두 차원들을 분석함으로써 가치사슬의 작용과 지속가능성 안에서 경제적, 사회적, 환경적 측면들이 서로 의존하고 있다는 점을 강조할 수 있다.



그림 1. FAO의 지속가능한 농식품 가치사슬(SFVC)



자료: FAO(2016).

## 4.2. 성 평등과 여성의 경제적 권리

전 세계적으로 성 불평등은 지속되고 있으며, 특히 농촌지역에서 더 심각하게 나타나고 있다. 농촌여성들은 남성들에 비해 생산자원에 접근할 수 있는 능력이 떨어지며, 경제적으로 한 단계 나아가기 위한 인적자원을 쌓을 수 있는 기회에 있어서 열위에 놓여있다. 이들은 농촌지역의 공공기관이나 조직에 참여하거나 이를 대표할만한 힘이 없을 뿐만 아니라, 경제적 활동으로부터 혜택을 얻거나 경제적 활동을 조절하는데 필요한 힘과 행동성(agency)을 갖고 있지 않다. 이러한 이유로, 여성의 경제적 권리는 성 평등을 실현하기 위한 핵심적인 전략이자, FAO의 식량안보의 향상과 기근감소를 위한 목표로 빈번히 채택되어 왔다.

여성의 경제적 권리에 대한 정의는 다양하지만, 결국 이 정의들은 위에서 언급한 ‘생산자원에 대한 접근성’<sup>3)</sup>과 ‘힘과 행동성’이라는 두 가지 개념으로 수렴된다. 본 장

3) 여성이 농식품 시스템 안에서 일을 함으로써 경제적으로 성장할 수 있는 기회를 의미함.

에서는 여성의 경제적 권리와 지속가능한 가치사슬 개발과 관련된 주요 개념을 살펴보고자 한다.

#### 4.2.1. 생산 자원에 대한 접근성

농업생산을 위해 반드시 필요한 생산자원에는 자산, 농업 서비스, 금융서비스가 있다. 이들 자원에 대한 접근성은 국내적·국제적 환경, 사회문화적 요인, 정책, 그리고 가정 내에서의 역학관계에 의해 크게 좌우된다. 아래에서는 이러한 생산자원에 대한 접근성과 관련하여 어떠한 지점에서 ‘성별 차이’가 발생하는지 간략하게 확인해보고자 한다.

##### (1) 자산에 대한 접근성

평균적으로 여성은 남성에 비해 생산에 필요한 자산에 대한 접근성이 낮다(FAO 2011). 특히 농촌에서는 농업으로 생계를 영위하기 위해 자산은 필수적인 요소이며, 자산에는 경제적 위기나 질병 등과 같은 충격에 대비하기 위한 부의 축적방법도 포함된다는 점에서 그 중요성이 크다.

토지는 농업을 생계수단으로 하고 있는 가정에게 가장 중요한 자산이라 할 수 있다. 토지에 대한 접근성과 통제권은 부와 직위, 힘과 관련성이 높을 뿐만 아니라 다른 자원과 서비스에 접근할 수 있는 가능성과도 깊은 관계가 있다. 여성은 토지를 소유하고 운영하는 데 어려움을 겪어 왔으며, 임대한 토지에 대한 접근의 기회도 열악했을 뿐만 아니라 접근이 가능한 토지도 질이 낮고 규모가 작은 경우가 많다(FAO 2011).

장비와 기계의 사용은 농식품 가치사슬 중 특히 생산과 공정과정에서 효율성과 품질을 향상시킬 수 있다. 또한 토지와 장비를 더 많이 가진 농업인은 다른 기술을 더 쉽게 작업에 적용할 수 있다(FAO 2011). 여성들의 경우, 노동절약적인 기계를 적용하면 업무량을 줄일 수 있고, 다른 활동을 위한 시간을 만들 수 있다. 하지만 규모가 큰 농가일수록 여성과 남성 간의 기계설비 활용의 차이가 큰 것으로 나타났다(FAO 2011).

또한 사회적 자본은 시장과 자원에 접근할 기회를 얻을 수 있는 중요한 요소다. 여성의 사회적 자본은 남성에 비해 규모가 작거나 비형식적인 경우가 많다. 그리고 여성의 사회적 자본은 주로 가족이나 이웃에 근간을 두고 있지만, 남성의 사회적 네트워크는 형식이 갖추어진 경우가 많으며, 농업에 종사하는 동료나 다른 비즈니스 종사자에 접근할 수 있는 기회도 더 많은 것으로 나타났다(Kim and Sherraden 2014). 이에

---

여성은 네트워크를 통해 얻을 수 있는 경제적 혜택에 한계가 있지만, 남성은 쉽게 남성 지배적인이고 규모가 큰 네트워크의 일원이 될 수 있다(Kim and Sherraden 2014). 업계단체나 협력단체에 참여하는 것은 여성이 농업 규모를 키우는 데 도움을 줄 수 있으며, 특정한 농업분야의 의사결정과정에서 영향력을 행사하는 데에도 도움을 줄 수 있다. 그러므로 농촌 여성 조직과 네트워크를 강화하는 것은 여성의 권리를 증진하기 위한 다양한 차원의 도구로서의 역할을 할 수 있다.

## (2) 농업 서비스에 대한 접근성

여성은 생산량을 증가시킬 수 있는 주요한 농업 서비스에 접근할 수 있는 기회가 적다(FAO 2011). 다양한 농업 서비스가 서로 연관되어있다는 점을 고려한다면, 한 가지 종류의 서비스에 대한 접근성을 높이는 것이 결과적으로 다른 종류의 서비스에 대한 접근성도 높이는 결과를 가져올 수 있다.

먼저 농업서비스 중 훈련과 정보제공의 서비스는 주로 남성 농업인과 남성 농식품 관련 종사자를 염두하고 고안되어 있는 경우가 많다. 농업인이나 그와 관련된 종사자가 남성이고, 여성의 경우 생산 활동에 필요한 부분들을 남성 종사자에게 배울 수 있다는 전제를 가지고 서비스를 기획하기 때문이다. 또한 농촌 여성의 이동의 제한이나 시간적인 제약과 같은 현실적인 문제와 낮은 교육수준도 여성의 교육에 대한 참여를 막고 있다.

또한 농업 서비스 중 기술에 대한 여성의 낮은 접근성은 여성들의 시간적 제약과 교육에서의 차별이 그 원인이라고 볼 수 있다(FAO 2011). 농업에서 기술을 사용하는 것은 효율성을 증진시킬 뿐만 아니라, 여성의 생산 역할에서의 업무량을 줄일 수 있고, 이를 통해 여성들은 다른 활동을 할 수 있는 시간을 확보할 수 있는 기회를 가질 수 있다.

여성은 농업과 관련된 투입물에 대한 접근성도 남성에 비해 낮으며, 향상된 종자, 거름, 병충해 방지 기술 등과 같은 첨단 재화를 이용하는 것에도 한계가 있다(FAO 2011). 토지나 사회적 자본과 같은 자산이 많을수록 투입물의 활용이 용이하기 때문에 남성에 비해 여성들이 불리할 수밖에 없다.

## (3) 금융서비스에 대한 접근성

가치사슬을 향상시키기 위해선 운영자본(working capital)이 필요하다. 여성들은 가치사슬의 일부분임에도 불구하고 남성들에 비해 금융서비스에 대한 접근성이 낮다. 여

성들이 금융서비스 이용에 있어서 담보로 필요한 토지나 집 등을 가지고 있지 않은 경우가 많기 때문이다.

그림 2. 생산자원에 대한 접근성의 요소



자료: FAO(2016).

#### 4.2.2. 힘과 행동성(agency)

힘과 행동성은 여성의 경제적 권리 신장에 있어서 필수적인 요소이다. 행동성은 자율적으로 선택하고 그 선택을 통해 원하는 결과를 도출할 수 있는 능력을 말한다 (FAO expanded glossary 2015). 또한 자원과 이윤을 통제할 수 있는 힘(power)은 행동성을 실현하는 것과 깊은 관련이 있다. 한 개인이 이와 같은 힘과 행동을 실현하고자 하는 의지를 가지고 또 실현해낼 수 있는 가능성은 사회문화적이고 제도적인 맥락 안에서 결정된다. 이러한 맥락들은 성 역할을 결정하고, 이것이 더 나아가 사회·경제적 측면과 결합하여 여성의 사회적 위치를 형성하는 것이다. 또한 자신감과 의사결정권의 배분과 같은 개인적인 또는 가정에서의 역할관계가 여성이 힘과 행동을 행사할 수 있는 능력을 결정하는 중요한 요소이다. 이 모든 요소들이 결합되어 가치사슬 안에서 여성이 동등한 이익을 얻을 수 있는 능력을 갖지 못하거나 또는 가치사슬에 참여할 수 없는 근본적인 이유가 형성된다. 많은 요소들이 있지만 본고에서는 농식품 가치사슬 안에서의 여성의 ‘힘’과 ‘행동성’을 실현하는 여성의 능력과 특히 관련이 깊은 세 가지 요소로 역량, 자신감, 의사결정권에 대해 논의해보고자 한다.

---

## (1) 역량

역량은 개인이 자유롭게 자신의 존재와 자신이 할 수 있는 것이 무엇인지에 대한 가능성을 결정하는데 영향을 미치는 개인의 지식, 기술, 경험 등의 모든 요소들의 총 집합을 의미한다(Robeyns 2003). 여성은 가치사슬에 참여하거나 가치사슬에서 이익을 얻기 위해 필요한 역량이 남성에 비해 낮은 편이다. 위에서 언급한 것과 같이, 여성들은 남성에 비해 교육과 훈련을 적게 받고, 중요한 시장 거래에 참여하는 경험도 적다. 또한 시장에 참여하게 되거나 교육의 기회를 얻게 된 여성들도 여성들의 특성을 전혀 고려하고 있지 않은 사회적·경제적 환경과 맞닥뜨린다. 즉, 여성들은 잠재된 전략적 지식과 기술을 충분히 개발할 수 없는 환경에 놓여있으며, 이로 인하여 온전히 시장에 참여하거나 참여를 통해 정당한 혜택을 얻을 수 있는 기회를 얻지 못하고 있다.

## (2) 자신감

사회문화적 규범으로 인해, 여성들은 가치사슬 안에서 행동성을 실현하기 위해 반드시 필요한 '자신감'이 부족하다. 이러한 문제를 이해하고 해결하기 위해서는, 사회적 역학관계는 복잡하기 때문에 전체적인 시각에서의 접근이 필요하다는 사실을 고려해야 한다. 성별에 따라 구분되어 있는 사회문화적 역할들은 개인이 그들 자신을 바라보는 시각에 영향을 미치고, 이는 결과적으로 자신의 행동을 선택하는 데에 영향을 미친다. 실제로 여성이 생산 활동에 참여하고 있음에도 불구하고 여성을 기업주이자 농업인으로서 간주하지 않는 환경에서는 여성 스스로도 이러한 역할로서의 정체성을 형성하지 못한다.

마찬가지로 농식품 가치사슬에서의 여성의 역할이 가시적으로 드러나지 못하는 상황에서는 농식품과 관련된 네트워크나 조직에서 여성이 자신들의 목소리를 관철시키고 활동적으로 참여하는데 제약이 있을 수밖에 없다. 즉, 성역할은 단지 사회로 인해 형성되는 것이 아니라, 여성 스스로 자신들의 역할을 규정함으로써 형성되는 것이다. 그러므로 여성의 자아존중감을 향상시키는 것은 생산자원에 대한 접근성을 향상시키는 것과 같은 외부적 개입에 더해 반드시 필요한 부분이다. 또한 이는 장기적인 지속 가능성을 실현하기 위해 필수적인 부분이라 할 수 있다.

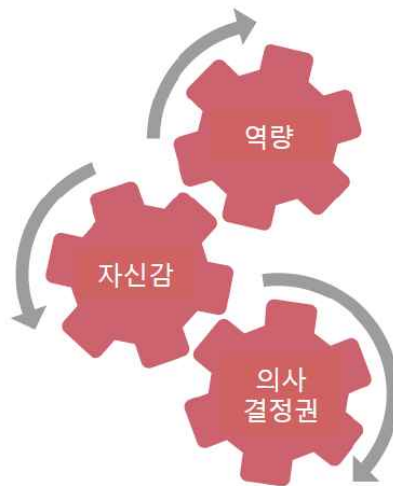
## (3) 의사결정권

가치사슬의 작동체계는 이해관계자들의 경제적인 의사결정으로 인해 많은 부분들이 결정된다. 어떠한 종류의 종자와 기술을 활용할지에서부터 어떠한 교육프로그램

을 실행하거나 또는 어떠한 사업관계를 형성할지 등까지 가치사슬의 행위자들은 모든 부분에서 끊임없이 의사결정을 하고, 이 의사결정은 가치사슬의 전반적인 효율성에 영향을 미친다. 앞에서 언급한 바와 같이, 여성은 자신들의 시간을 어떻게 사용하고, 자신의 소득과 자원을 어떻게 할당할지 결정할 수 있는 힘이 남성에 비해 약하다. 또한 여성들은 자신들의 목소리를 조직과 기관들에 관철시킴으로써 가치사슬의 작동 체계에 영향을 미칠 수 있는 기회가 적다. 이러한 상황은 여성들의 생산 잠재력을 억제하고, 여성들이 가치사슬의 작동체계에 기여할 수 있는 부분들을 차단한다.

그에 반해 여성의 의사결정권이 향상되면, 즉각적인 경제적 이득이 발생하고, 장기적인 지속가능성을 향상시킬 수 있다. 여성들이 가치사슬의 작동체계 속에서 자신들이 기여한 만큼 이익을 얻을 수 있게 된다면, 가치사슬을 향상시킬 수 있는 활동에 대한 여성의 참여도 증가하게 될 것이다. 이러한 환경이 만들어진다면 전체적으로 가치사슬의 효율성과 경제적 지속가능성에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상된다 (FAO 2011).

그림 3. 힘과 행동력의 구성요소



자료: FAO(2016).

<그림 3>과 같이 힘과 행동성의 3가지 측면은 서로 연관되어 있으며, 함께 긍정적으로 작동할 수도 있고 부정적으로 작동할 수도 있다. 즉, 역량이 증가하면 자신감도 함께 향상되고 의사결정권도 함께 향상될 수 있다. 반면 역량이 약화되면 자신감

---

도 약화되고 의사결정권도 함께 약화될 수 있다. 그러므로 가치사슬 개발에서의 성 평등을 위한 작업에서 이 세 가지 측면은 반드시 함께 분석하고 고려해야 할 부분이다.

## 5. FAO의 성 인지적 농식품 가치사슬 체계

FAO의 성 인지적 농식품 가치사슬(FAO Gender-Sensitive Value Chain-GSVC) 체계는 위에서 설명한 개념들을 포함하고 있다. 이 장에서는 지속가능한 가치사슬을 개발하기 위해 반드시 고려해야 할 한 부분인 성 평등에 초점을 맞춘 가치사슬 체계를 소개하고자 한다.

### 5.1. 한 단계 더 깊이 있는 분석: 가치사슬의 핵심에 위치한 개인과 가정

앞에서 설명했던 지속가능한 농식품 가치사슬(SFVC) 체계에 더하여, GSVC 체계에서는 ‘개인과 가정’<sup>4)</sup>이라는 두 가지 차원을 더 추가하고자 한다. SFVC를 포함한 대부분의 가치사슬 개발에 대한 접근방식은 ‘가정’부분까지 깊이 들어가지 못하고 있다. 하지만, 앞에서 언급한 바와 같이 성 불평등은 가정에서 시작되는 경우가 많으며, 개인의 행동성과 힘 역시 가정 내의 역학관계에 의해 결정되는 경우가 많다.

GSVC 체계에서는 체계의 핵심에 ‘개인’의 차원을 포함시켰다. 이러한 선택이 중요한 이유는, 가치사슬의 행위자로서 서로 다른 특성과 능력, 그리고 열망을 가진 남성과 여성의 다양성을 인정했다는 의미이기 때문이다. ‘개인’의 차원을 이루고 있는 요소들은 성별뿐만 아니라 민족성, 사회적 그룹, 신체적·정신적 장애, 나이 등 여타와 다른 부분들까지 포괄하고 있다. 체계의 중심에 이러한 개인의 차원을 포함시킴으로써 가치사슬 행위자들의 다양성과 특성들을 무시해왔던 획일적인 방법론에서 벗어날 수 있다.

GSVC 체계는 또한 ‘가정’의 차원을 중요시하고 있다. 여성이든 남성이든 각각의 개인은 특정한 역학관계와 권력 관계를 가지고 있는 가정의 일원이다. 성 역할과 임무들은 가치사슬 내에서 가정의 일원들이 어느 곳에 어떻게 포함될지를 결정하며 또한 가치사슬의 참여를 통한 이익을 누가 결정하고 누가 통제할지를 결정하게 된다. 개인과 가정의 차원을 가치사슬 체계에 포함시킴으로써 왜 행위자들이 시장에 존재하고

---

4) 개인의 차원이란, 시스템 안에서 경제적 기회를 활용할 수 있는 한 개인의 능력을 의미함. 가정은 다른 행위자와 다른 자원의 흐름, 다른 권력구조를 가진 하나의 시스템으로써 농업생산에 대한 참여와 이를 통한 이득에 영향을 미치는 것으로 정의함.

있는 기회로부터 이익을 얻지 못하는지 이해할 수 있다. 또한 이를 통해 가치사슬의 생산성을 향상시킬 수 있는 방법이 무엇인지 가려낼 수 있을 것이다.

## 5.2. 성별 기반의 제약: 가치사슬의 비효율성의 근본적인 원인

앞에서 언급했던 지속가능한 농식품 가치사슬(SFVC) 체계에서는 가치사슬의 경제적 요소들이 국가적·세계적 환경 속에서 환경과 사회적 요소들과 상호작용하고 있음을 강조함으로써, 지속가능한 가치사슬이 어떻게 작동하는지 보여주었다. 성 인지적 지속가능한 농식품 가치사슬(GSVC) 체계는 국가적·세계적 환경 속에서 영향을 받는 것 뿐만 아니라, 가치사슬의 경제적 요소들을 관통하는 성별 기반의 제약들에 초점을 맞추으로써 지속가능한 농식품 가치사슬(SFVC) 체계를 보완하고자 한다.

성별 기반의 제약은 “성 역할과 책임으로 인하여 발생하는, 남성과 여성의 자원과 기회에 대한 접근성에 대한 제약”으로 정의내릴 수 있다(USAID 2009). 이러한 성별 기반의 제약을 확인하고 분석함으로써 가치사슬 운영자들은 성 차별과 관련된 가치사슬의 비효율성의 근본적인 원인을 이해하고 해결할 수 있으며, 이를 통해 지속가능성을 향상시킬 수 있다는 점에서 그 의미가 크다.

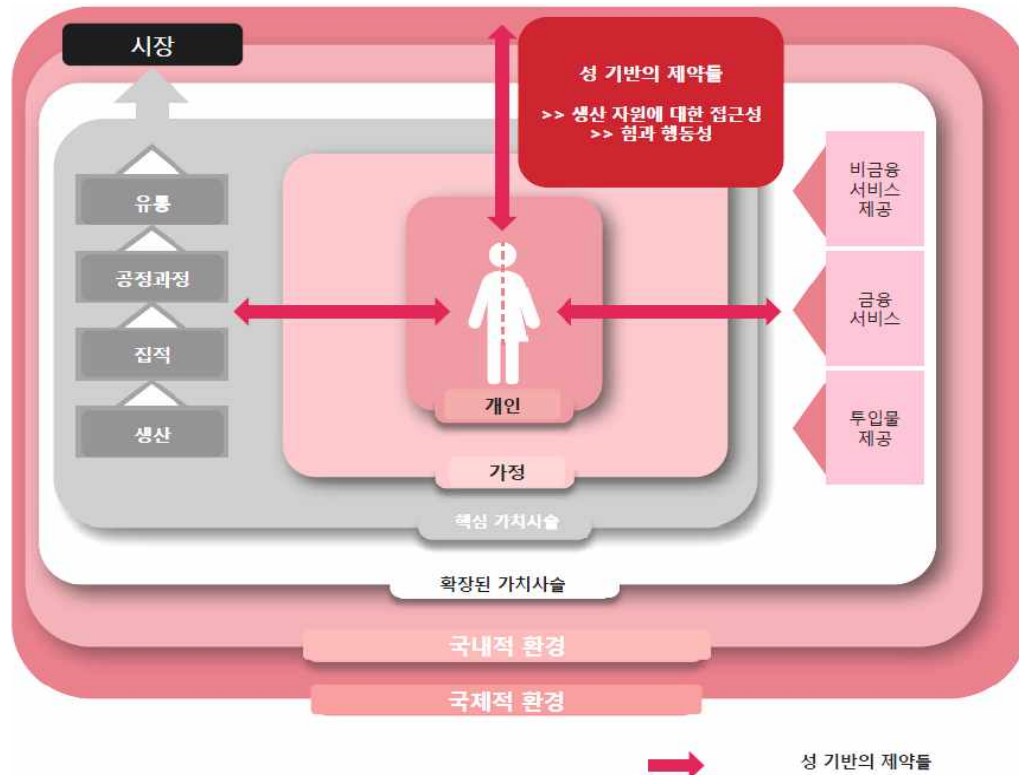
<그림 4>에서 확인할 수 있는 양방향의 화살표는 성 기반의 제약이 개인이 얻을 수 있는 혜택을 제한할 뿐만 아니라 개인이 가치사슬에 참여할 수 있는 가능성도 막을 수 있음을 보여주고 있다. 무엇보다 중요한 것은, 이 화살표는 항상 ‘가정’의 차원을 관통하고 있다는 것이다. 그 이유는 ‘가정’의 차원은 가치사슬로부터 누가 혜택을 얻고, 또 누가 가치사슬에 참여할 수 있는 지를 결정하는 중요한 요소이기 때문이다.

성 기반의 제약이 발생하는 원인은 복합적이다. 하나의 제약을 효과적으로 해결한다는 것은 동시에 여러 가지 복합적인 근본적인 원인을 해결한다는 의미일 수 있다. 성 기반의 제약을 해결하기 위해서는 생산자원에 대한 접근성과 관련된 제약을 해결하는 것을 넘어서서, 동시에 힘과 행동력과 관련된 측면까지 해결해야 한다. 예를 들어, 생산조직에 대한 여성의 참여가 저조하다는 문제를 해결하기 위해 가치사슬의 운영자들은 여성 멤버의 비율을 의무적으로 늘리는 방식으로 해결하려 할 수 있다. 하지만 가치사슬 운영자들이 여성의 참여를 막는 근본적인 원인에 해당하는 시간의 부족, 이동이 불가능한 점, 공적인 말하기 기술의 부족 등에 대해 파악하고 이해한다면, 좀 더 효과적인 개입이 가능할 것이며, 그 결과도 더 성공적일 수 있을 것이다.



성 기반의 제약들이 가치사슬의 한 부분에서 발견될 수 있지만, 그 근본적인 원인은 실제로 다른 부분에 내제되어 있을 수 있다. 대체적으로 개인과 가정의 차원이 생산자원에 대한 접근성과 의사결정권을 결정하는 근간이기 때문에, 성 기반 제약의 근본 원인은 개인과 가정에 놓여있는 경우가 많다. 동시에 확장된 가치사슬(extended VC) 차원과 국내적·국제적 환경의 차원도 남성과 여성의 가치사슬에 대한 참여에 지대한 영향을 미칠 수 있으며, 이것이 성 기반의 제약을 만들거나 강화시킬 수 있다. 이러한 이유로, 가치사슬의 모든 측면을 고려하여 분석하고, 이 측면들이 어떻게 서로 관련성을 갖고 작용함으로써 여성과 남성의 기회를 제한 또는 실현시키는지 분석하는 것이 중요하다.

그림 4. FAO의 성 인지적 가치사슬 체계



자료: FAO(2016).

### 5.3. 성 인지적 가치사슬 체계의 실연을 위한 첫 번째 단계: 성 인지적 가치사슬의 분석

성 인지적 관점에서의 가치사슬 지도를 그리는 것은 가치사슬에서의 여성의 업무와 참여를 가치적으로 확인할 수 있는 첫 번째 단계이다. 성 인지적 가치사슬 지도를 만드는 방법은 일반적인 가치사슬 지도를 그리는 방법과 같다. 바로 사슬의 각 부분을 분석하고, 각 부분 간의 또는 각 부분 안의 행위자들 간의 관계를 분석하는 것이다. 가장 중요한 차이점은 모든 단계의 분석에서 성 인지적 시각을 가지고 있어야 하며, 가치사슬의 참여, 생산 자원에 대한 접근성 또는 통제성, 이익에 대한 접근성 또는 통제성 등에 대해 성별 분석을 실시해야 한다는 점이다.

성 인지적 가치사슬 분석의 목적은 사슬의 모든 부분에서 성 기반의 제약을 확인하는 것이다. 앞에서 언급했듯이, 가치사슬의 작동을 저해하는 성 기반의 제약으로 생산 자원에 대한 접근성의 부족이 주로 거론되고 있다. 하지만 경제적 기회를 활용하는 능력은 개인의 힘이나 행동성과 더 큰 관련성이 있다. 이러한 측면들이 함께 고려되고 이해되어야만 성과 관련하여 가치사슬이 비효율적으로 작동하는 근본적인 원인을 제대로 파악할 수 있다.

성 인지적 분석은 가치사슬의 개발을 위해 필요한 단계인, 가치사슬의 작동에 대한 측정 및 이해를 위해 기본적으로 필요한 부분이다. 이러한 과정을 통해 가치사슬의 효율성을 막는 성 기반의 불평등의 원인과 여성의 농식품 가치사슬에서의 역할을 약화시키는 원인을 확인하고 이해할 수 있다. 성 인지적인 시각을 가지고 있는 못한 가치사슬 분석에서는 농식품과 관련된 노동시장에서 여성의 활동을 저평가하거나 간과할 수밖에 없다는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

---

## 참고문헌

- Wooldridge, J.M. 2002. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. MIT Press.
- Coles, C. & Mitchell, J. 2011. Gender and agricultural value chains: a review of current knowledge and practice and their policy implications. ESA Working Paper No. 11-05. Rome, FAO.
- FAO. 2011. The State of Food and Agriculture 2010 - 2011. Women in agriculture: closing the gender gap for development. Rome.
- FAO. 2013a. FAO Policy on Gender Equality: Attaining Food Security Goals in Agriculture and Rural Development. Rome.
- FAO. 2013b. Good practice policies to eliminate gender inequalities in fish value chains, by J. Dey de Pryck. Rome.
- FAO. 2013c. Our Priorities: The FAO Strategic Objectives. Rome (available at: <http://www.fao.org/docrep/018/mi317e/mi317e.pdf>).
- FAO. 2014a. Developing sustainable food value chains. Guiding principles. Rome.
- FAO. 2014b. Why Gender. Retrieved from FAO Gender Website: <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/>. Accessed on 4/11/2016.
- FAO. 2014c. Gender in Food and Nutrition Security. E-learning course, English Version 1.0 (available at: <http://www.fao.org/elearning/#/elc/en/course/FG>).
- FAO. 2015a. Decent work as a key driver for sustained empowerment of rural women: a conceptual paper. Rome.
- FAO. 2015b. Enhancing the potential of family farming for poverty reduction and food security through gender-sensitive rural advisory services. Rome.
- FAO. 2015c. Gender sensitive value chain analysis for medicinal and aromatic plants in Fayoum. Rome.
- FAO. 2016. Developing gender-sensitive value chains.
- Golla, A.M, Malhotra, A., Nanda, P. & Rekha, M. 2011. Understanding and Measuring Women's Economic Empowerment: Definition, Framework, and Indicators. ICRW (International Center for Research on Women).
- Grassi, F., Landberg, J. & Huyer, S. 2015. Running out of time: the reduction of women's work burden in agricultural production. Rome, FAO.
- Hill, R.V. & Vigneri, M. 2011. Mainstreaming gender sensitivity in cash crop market supply chains. ESA Working Paper No. 11-08. Rome, FAO.
- Kabeer, N. 1999. The Conditions and Consequences of Choice: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. UNRISD Discussion Paper No. 108.
- Kaplinsky, R. & Morris, M. 2000. A handbook for value chain research. Ottawa, International

- Development Research Center.
- Kim, S.M. & Sherraden, M. 2014. The impact of gender and social networks on microenterprise business performance. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 41(3).
- Laven, A., van Eerdewijk, A., Senders, A., van Wees, C. & Snelder, R. 2009. Gender in Value Chains Emerging Lessons and Questions. A working paper. AgriProFocus.
- Markel, E. 2014. Measuring Women's Economic Empowerment in Private Sector Development: Guidelines for Practitioners. DCED (Donor Committee on Economic Development).
- Oxfam. 2006. Offside! Labour rights and sportswear production in Asia (available at: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/offside-labour-rights-and-sportswear-production-in-asia-112448>).
- Ragasa, C., Sengupta, D., Osorio, M., OurabahHaddad, N. & Mathieson, K. 2014. Gender-specific approaches, rural institutions and technological innovations. Rome, FAO and IFPRI (International Food Policy Research Institute).
- Robeyns, I. 2003. Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities. *Feminist Economics*, 9 (2 - 3).
- Rubin, D. & Manfre, C. 2014. Promoting gender-equitable agricultural value chains. In A. Quisumbing, R. Meinzen-Dick, T. Raney, A. Croppenstedt, J. Behrman & A. Peterman, eds. *Gender in agriculture: closing the knowledge gap*, pp. 287 - 314. Rome. FAO, Springer & IFPRI.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2011. Human Development Report 2011. Sustainability and equity: a better future for all. New York, USA.
- UN WomenWatch. (no date). Women, Gender Equality and Climate Change. Fact Sheet (available at: [http://www.un.org/womenwatch/feature/climate\\_change/factsheet.html](http://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/factsheet.html)).
- USAID. 2009. Promoting Gender Equitable Opportunities in Agricultural Value Chains. Washington, DC.
- World Bank. 2001. Engendering development through gender equality in rights, resources, and voice. World Bank Policy Research Report. Management 1: report no. 36546-MW. Washington, DC.
- World Bank, IFAD (International Fund for Agricultural Development) & FAO. 2009. Gender in agriculture sourcebook. Washington, DC, World Bank.