



## 포용적 먹거리 체계로: 유행병, 취약계층, 사회보호정책의 역할

안 규 미\*

👉 **코로나바이러스의 세계적 유행이 계층간 불평등을 드러낸 가운데, 유행병과 여러 대응책이 먹거리 체계와 취약계층 삶의 질에 미친 영향을 파악하고 더욱 포용적인 사회보호정책을 모색할 시점** 👉

### 1 코로나바이러스의 영향과 대응책 파악의 필요성

- 코로나바이러스의 세계적인 유행으로 많은 국가들이 자택 대기 및 외출 제한 명령과 사회 보호(social protection)정책을 동시에 펼쳤다. 전 세계 먹거리 체계를 넘나든 전염병 유행과 이에 대응하는 정책이 취약계층의 삶의 질과 영양상태에 어떤 영향을 미쳤는지 이해하는 노력이 필요하다. 소수집단이나 빈곤층은 유행병(이하 팬데믹)의 영향을 특히 크게 받은 것으로 우려된다. 이들의 기존 상황이나 조건은 팬데믹 기간 악화되기 쉽고, 그로 인해 감염 위험이 더 높아지는 악순환에 빠진다. 경제적 빈곤에 놓인 취약계층은 사회서비스, 정보, 기술 등에 접근하기 어렵고 유행병에 효과적으로 대처하기가 쉽지 않다.
- 코로나바이러스 유행의 영향을 평가한 최근 자료는 사회 곳곳의 기저에 있던 불평등 문제를 더 적나라하게 보여준다. 열악한 건강과 영양 상태는 전염병 스트레스가 야기한 결과인 동시에 전염병 위험을 높이는 요인이 되고 있다. 건강한 식단을 유지하기 어려워 영양이 부실해지면 중증 감염, 합병증, 사망 등의 위험이 증가하고 전염병 관련 대책이 이들 삶의 질에 가하는 충격도 커진다. 즉, 먹거리 체계, 영양, 건강 상태 간의 피드백과 즉각적이고 부차적인 효과들이 하나의 복잡한 망을 이루는 것이다.
- 이 글은 유행병과 먹거리 체계가 취약계층에 야기하는 문제를 포용성의 관점에서 검토한다. 취약계층이 건강하고 생산적인 삶을 영위할 수 있게 하려면, 기저에 있던 사회적 불평등을 파악하고 이에 대처하기 위해 불평등 요인을 정책 기획 단계에서부터 다루어야 한다. 불평등에 대응하고 사회적 포용성을 증진하려는 이러한 관점은 코로나바이러스 유행병 시기의 극복과정에 국한해 적용할 것이 아니라, 먹거리 체계의 장기적 변화를 도모하는 과정에도 고려될 필요가 있다.

\* Institute of Development Studies, University of Sussex 박사과정(k.ahn@ids.ac.uk)

이 글은 국제식량정책연구소(IFPRI)가 출간한 보고서 Transforming Food Systems after Covid-19의 Kumar et al.(2021) "Chapter 5. Toward Inclusive Food Systems: Pandemics, Vulnerable Groups, and the Role of Social Protection"을 번역·요약함.



## 2 코로나바이러스의 유행과 불평등의 심화

- 코로나바이러스는 특히 개발도상국의 식품공급체계에 막대한 영향을 끼쳤고, 한 나라 안에서 인구집단 간, 한 가정에서도 구성원 간에도 다르게 나타났다. 농촌지역은 전염병으로 인한 최악의 위기를 모면한 데 반해 도시 인구는 소득 감소나 실업으로 인한 중단기적 충격을 크게 받았다. 식품공급사슬에 발생한 혼란이 식단의 질에도 영향을 주었으나, 농촌지역은 도시에 비해 먹거리와 식단 다양성을 단기간이나마 유지했다.

### 2.1. 도시와 농촌에 미친 영향

- 코로나바이러스 감염 건수의 90% 이상이 보고된 도시는 가히 전염병 진원지다. 팬데믹 영향을 평가한 연구들은 도시 내에서도 빈곤, 소외, 취약계층이 받은 충격이 단연 높다는 점을 지적한다. 유행병이 건강에 미친 영향이 계층별로 상이하게 나타났는데, 특히 도시지역 빈곤층이 의료시설에 접근하기 어려웠고 열악한 생활 조건과 근로환경에 놓인 것으로 드러났다. 예컨대, 도시빈민가에서는 사회적 거리두기와 위생관리와 같은 주요한 바이러스 감염 예방조치를 취하기 어려운 경우가 많다.
- 감염 전파를 최소화하기 위해 여러 국가에서 시행한 이동제한명령(lockdown)은 비공식 노동시장(informal sector) 종사자들에게 더 큰 지장을 주었다. 아시아와 아프리카 지역의 식품공급사슬 분야는 공공기준이나 규제가 허술하고, 노동집약적인 후방 서비스 산업에 비공식 노동자들이 다수를 이루는데, 이들은 대부분 고용보험이나 건강보험에 가입되어 있지 않다. 일부 비공식 노동시장은 공식 노동시장에 비해 유행병에 민첩하게 대처하기도 했다. 예컨대 인도에서 전염병 유행으로 공식 노동시장의 소매업자들이 모두 영업을 중단했을 때 가족노동에 의존하는 비공식(미등록) 자영업자들은 식품 판매 등의 영업을 이어갔다. 아프리카에서는 제조업과 상업이 강력한 이동제한조치를 적용받아, 빈곤층이 아닌 일반 근로자 가구가 심각한 경제 타격을 입었다.
- 가족노동에 의존하는 영세농이 많은 농촌에서는 식량공급사슬 혼선으로 인한 먹거리 소득에 큰 차질은 없었으나 전반적인 소득 감소로 식품 수요가 줄면서 간접 타격을 받았을 것으로 보인다. 농업부문 내에서도 그 영향은 각 나라와 조건에 따라 상이하다. 에티오피아 채소 시장에서는 중간규모 소작농이 노동시장 혼란으로 심각한 피해를 받은 반면, 가족노동 위주의 소농과 노동력 재배치가 어렵지 않을 만큼 규모가 있는 농가들은 비교적 타격을 적게 입었다. 한편, 농산물시장 가격 상승으로 인한 혜택은 주로 중간규모 생산자가 누렸다.



## 포용적 먹거리 체계로: 유행병, 취약계층, 사회보호정책의 역할

### 2.1.1. (사례) 미얀마 도시와 농촌의 여성이 인식한 유행병의 영향 비교

- 2020년 6월과 7월 사이, 미얀마 최대도시인 양곤과 건조지대 농촌지역에 거주하는 영양상태 취약 산모 2,000 여명을 대상으로 조사가 실시되었다. 두 표본 모두에서 일자리와 소득 감소는 가장 흔히 보고되는 영향이었음에도 불구하고, 코로나바이러스 유행의 영향 인식도를 묻는 항목에서 더 높은 비중의 도시가구가 소득과 일자리 감소로 인한 차질을 겪었다고 밝혔다. 도시보다 농촌에서 더 높은 비중의 가구가 2020년 6월 기준 소득 감소나 무소득 상태라고 신고했고, 소득 기준 빈곤도 도시 가구 표본에서 31.9%, 농촌 가구 표본에서 21.9% 증가하여 가파른 상승율을 나타냈다. 가족 구성원의 실직과 자녀 출생이 빈곤 위험을 높인 요인으로 분석되는데, 이는 실직과 출생을 보완할 사회보호 정책이나 모성휴가 등의 혜택을 이용하기가 어렵다는 점을 드러낸다. 위기 대응 방식은 도시와 농촌 간 큰 차이가 없었다. 대다수의 가구들이 대출을 이용하거나 저축 또는 지출을 줄여 위기에 대처했다.
- 농촌 여성 응답자의 두 배에 달하는 도시 응답자가 코로나바이러스 유행으로 인해 식품 공급 차질을 겪었으며 식단의 질을 포함한 식량안보의 모든 지표가 악화되었다고 답했다. 도시 응답자 표본의 34%가 모성 식품섭취 다양성이 부족하다고 답한 데 비해 농촌 응답자의 16%가 같은 문제를 보고했다. 조사 당시 농촌에서 더 많은 영양식품을 구하기가 쉬웠고 도시 지역에 식재료 공급 차질이 발생한 것이 식이 다양성 차이에 영향을 준 것으로 해석된다.
- 2020년 4월 미얀마 정부는 코로나바이러스 위기 응급 대응 계획을 마련해 신속히 대처했다. 이 계획에는 취약계층 식품 및 현금 지원, 지역 기반 푸드뱅크를 통해 배달되는 응급 식량배급, 산모, 유아, 연금 수령인을 위한 혜택 추가 제공 등이 포함되었다. 조사 응답자의 약 30%가 주로 정부로부터 현금 또는 현물 지원을 받았다고 보고했다. 수혜자 비율은 농촌 응답자 표본과 자산이 적은 가구 집단에서 더 높았다. 미얀마의 유행병 확산 초기 대응 경험은 사회보호정책의 도시인구 수혜범위 확대와 임신, 출산, 영아 육아 중인 여성의 소득을 보전하기 위한 노동법 개정이 필요하다는 점을 시사한다.

## 2.2. 취약계층

- 비공식 노동자들은 최소한의 저축과 하루하루 벌이로 가족과 자신의 생계를 부양한다. 전 세계 고용 인구 61% 가량이 비공식 노동시장에 종사하며, 세계 비공식 고용의 93%는 신흥국이나 개발도상국에서 이루어진다. 비공식 노동시장은 원격 근무가 어렵고, 이동제한조치나 보호장비의 부족이 비공식 노동자 개인에게 부담을 떠안긴다. 한편, 농촌에서 비공식 노동이 보편적임을 감안하면 다수의 세계 농촌 인구가 취업을 보장받지 못한다는 점을 추론할 수 있다. 사회안전망의 수혜자를 극빈층에 국한할 것이 아니라, 극빈층이 아니더라도 예컨대 불리한 근로조건을 감내하는 비공식 노동자 등 다양한 취약계층을



## 포용적 먹거리 체계로: 유행병, 취약계층, 사회보호정책의 역할

사회보장대책의 범위 안에 포함시켜야 한다.

- 이주노동자들은 이동제한명령 기간 특히 어려움을 겪었다. 많은 이주노동자들은 확실한 수단이나 사회 안전망의 보호 없이 고국으로 돌아가야 했다. 인도에서 시행된 갑작스러운 이동제한명령으로 모든 교통수단이 운행 중단되면서 수백만의 이주노동자가 먼 길을 걸어 고향으로 향했고 일부는 도중 사망하기까지 했다. 반면 이주노동자 데이터베이스가 있거나 사회안전망이 마련된 나라에서는 이주노동자 지원이 비교적 쉽게 이루어졌다.

### 2.3. 젠더와 가족

- 재정 압박이나 이동제한 등 유행병이 야기한 스트레스는 취약계층 가정의 긴장을 조성해 정신적 피로를 유발하거나 여성의 자율성을 제한한다. 남성들 역시 실업이나 소득 감소로 인한 우울증을 겪기도 한다. 이동제한으로 여성과 아이들이 가정폭력에 노출될 가능성이 커지고, 의료체계가 마비되면 환자가 적절한 치료를 받지 못할 수 있다. 감염병 대응 위주로 의료체계가 전환되면 가족계획이나 산과 진료가 축소될 수 있으며, 성장 모니터링이나 영양 상담 등의 비(非)응급 의료서비스가 줄면서 모성과 소아 보건에 장기적인 영향을 줄 수 있다.
- 이동제한 명령은 여성들이 식사 준비에 필요한 식재료를 구하는 것조차 어렵게 했다. 유행병이 번지면서 더욱 구하기 어려워진 깨끗한 식수와 먹거리를 찾는 데 여성들은 더 많은 시간을 할애했다. 중소기업체들이 무너지고 비공식 일자리가 대폭 줄면서 여성들의 경제 자립이 요원해졌다. 어린이들은 가정폭력 노출, 영양, 건강상태, 학업성취도 저하 등 여러 경로로 유행병의 영향을 받았다.
- 팬데믹 대응과 회복 과정에서 우선순위를 둘 것은 여성 자산 강화이다. 경제위기가 오면 여성 자산이 먼저 매각되는 것으로 알려져 있어, 팬데믹 이후 여성 자산 보호와 재형성 기틀을 마련할 필요가 있다. 다른 위기가 오더라도 여성 자산이 쉽게 고갈되지 않게 하고 여성들이 자기 자산에 통제권을 갖도록 지원하는 것이 중요하다. 여성 조직에 내재한 사회자본을 강화하여 여성들이 공공서비스에 접근하고 주도적으로 참여하거나 공동체에서 리더십을 발휘할 여건을 조성해야 한다.

### 3 코로나바이러스에 대응한 사회보호정책의 포용성

- 사회보호정책은 취약계층을 보호하는 주요 위기 대응 수단이다. 이번 세계적 유행병에 대한 사회보호 대책은 규모나 특성에서 전례가 없었다. 212개의 국가에서 시행된 1,414개의 사회보호정책의 30%





## 포용적 먹거리 체계로: 유행병, 취약계층, 사회보호정책의 역할

이상이 다양한 형태의 현금지원으로 이루어졌다. 이러한 현금지원은 11억 명 이상, 즉 전 세계 인구 14%에게 지급되었다. 코로나바이러스 유행 이전의 수준에 비하면, 현금지원 혜택은 2배 이상 증가했으며 그 수혜대상은 240%까지 증가했다. 최소 8,000억 달러가 사회보호정책에 투자되었다. 이는 2008~2009년 경기침체기보다 22% 높은 수준의 지원이다. 지원책이 행정과 설계 면에서 단순화되면서 위기 기간 규모가 빠르게 확대되었다.

- 그러나 사회보호 대응책은 여전히 여러 면에서 제한적이었다. 현금 지원은 평균 3.3개월간 지속되었으며 이 중 7%만 연장되었고 약 30%는 일회성 지급이었다. 정책 전달체계가 견고하게 확립된 경우, 지원 규모가 신속하게 확대되기도 했다. 사회보호 대응책을 실시한 국가의 약 25%가 전체 인구 3분의 1 이상에 현금을 지원했으나 저소득국가 중 어느 나라도 이 수준에 도달하지 못했다. 저소득국가의 현금 지원은 고소득 국가들의 평균 지원금보다 90배 낮은 수준인 1인당 평균 6달러에 불과했다.
- 여러 국가에서는 유행병 대책을 몇몇 해묵은 사회 과제 해결에도 활용했는데 이러한 경험은 일부 정책과제 설계에 장기적 변화를 유도할 가능성이 있다. 일례로, 아프리카의 최소 11개국 이 도시의 취약계층을 위한 현금 지원 범위를 확대했고 지원 전달체계를 도시 상황과 맥락에 맞게 조정했다. 인도는 이주민에게도 현금 지원을 실시했고, 태국과 브라질을 포함한 많은 국가에서 비공식 노동시장 근로자들도 현금 지원을 신청할 수 있다. 모든 사회구성원에게 조건 없이 적용하는 기본 사회보호에 근접한 수준에 다다르고 있는 셈이다.
- 이러한 혁신에도 불구하고 대부분의 유행병 대응 사회보호정책에 성인지적(gender-sensitive) 관점은 적용되지 않았다. 212개 국가에서 시행된 사회보호정책의 2%만이 성별 상황과 맥락을 고려하여 지원했다. 유행병이 일으킨 위기가 다방면에서 젠더 불평등을 확대할 여지가 있어 우려되는 대목이다. 성폭력, 정신건강, 모성 및 생식 건강에 초점을 둔 보완책도 단지 위기 대응 차원에서만이 아니라 가계재정이나 보건과 관련한 혼란을 줄이는 장기적 변화를 도모하게끔 사회보호정책의 설계과정에서부터 고려되어야 한다.
- 세계적 유행병이 야기한 각종 문제에 대응하기 위해 지역사회의 상황과 맥락을 고려한 여러 혁신적인 시도에서 향후 나아갈 방향을 모색할 필요가 있다. 다양한 혁신 시도들이 어떠한 맥락에 적합한지를 검증하고 문서화하는 과정에서 현재와 미래를 위한 해결책의 실마리를 찾을 수 있다. 예컨대 인터넷 접속이 어렵거나 디지털 기기 보급이 불평등한 국가에서 디지털 방식에서 소외된 사람들은 보건과 경제에 관한 주요 정보를 습득하기 어려울 뿐만 아니라 사회안전망 접근 기회마저 잃을 처지에 있다는 맥락을 고려해야 한다.



#### 4 향후의 세계적 유행병 대비를 넘어

- 코로나바이러스의 세계적 유행을 겪는 동안 우리는 의료서비스나 사회안전망의 도움조차 받기 어려운 가장 취약한 집단이 누구인지 알게 되었다. 디지털기술은 위기를 타개할 여러 해결책을 제시했으나 한편으로는 부유층과 빈곤층의 커다란 디지털 격차를 실감하게 했다. 디지털기술이나 인프라에만 투자할 것이 아니라 디지털 인프라를 쉽게 이용할 수 있는 잠재 수혜자의 데이터베이스를 구축할 필요가 있다.
- 많은 국가들이 위기에 빠르게 대응했으나 지원책은 필요 수준에 미치지 못했다. 지속가능하고 주도적인 방식으로 접근하려면, 사회안전망으로서의 현금지원 필요 수준과 빈도, 그리고 이를 실현하기 위한 재원 마련 방안을 구체화해야 한다. 보건 위기 대처와 회복을 더디게 하는 여러 불평등을 완화할 수 있도록 먹거리 체계와 전 세계 유행병 대응책으로부터 얻은 교훈을 먹거리 체계와 사회보호정책 재설계에 적용하는 것이 중요하다.
- 유례없는 위기에 대응하며 많은 혁신 정책들이 등장했고, 그 가운데 향후 주목할 만한 세 가지의 정책 대응 흐름이 나타났다. 먼저, 여러 장벽에도 불구하고 대다수의 취약계층 가구에 유행병 대응 지원이 이루어져, 취약계층 지원이 정부 의지에 달린 것임을 보여주었다. 둘째, 효과적인 지원을 위해서는 명확한 목표 설정과 의도적인 접근이 필요하다. 마지막으로, 전염병 퇴치와 영향 완화 연구가 신속하게 이루어지면서 향후 위기 대응 방안과 사회정책의 장기적 변화 방향에 관한 지식이 축적되었다. 세계적 유행병의 부정적 영향이 취약계층에게 특히 강하게 작용했음이 입증된 이상, 향후 체계 변화 과정에서 의료 형평성, 민족 간 평등, 인권 향상에 각별한 관심을 쏟아야 한다.

#### 참고문헌

- Kumar, N., Quisumbing, A., Gelli, A., Gentilini, U., Shapleigh, S. 2021. "Chapter 5. Toward Inclusive Food Systems: Pandemics, Vulnerable Groups, and the Role of Social Protection". *Transforming Food Systems after Covid-19*. IFPRI.