

국제기구 논의 동향*

임 송 수
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 식량안보를 위한 지구환경기금(GEF)의 투자 성과

1.1. 국제기구로서 GEF

지구환경기금(Global Environment Facility)¹⁾은 세계의 환경 보호와 지속 가능한 개발을 목표로 유엔개발계획(UNDP),²⁾ 유엔환경계획(UNEP),³⁾ 세계은행(The World Bank)⁴⁾이 주도하여 창설한 국제기구이다. 1991년 10월에 발족한 이래 지금까지 총 115억 달러의 직접투자와 570억 달러의 협조 용자(GEF 협력기관, 은행, 기업 및 NGO 등의 지원)를 통해 165개 이상의 국가에서 3,215건의 프로젝트를 시행하였다(GEF, 2013).

GEF의 주요 지원 대상은 기후변화(climate change), 기후변화 적응(adaptation), 생물다양성(biodiversity), 공해, 토지 황폐화, 잔류성 유기 오염물질(persistent organic pollutants), 오존층 보호 등이다. 또한, GEF는 다양한 유엔환경협약들과 몬트리올 협정(Montreal Protocol)⁵⁾ 및 공해관련 활동을 지원하고 있는데, 특히 생물다양성협약(CBD),⁶⁾ 기후변

* (songsoc@gmail.com).

1) (<http://www.thegef.org/gef>)

2) (<http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>).

3) (<http://www.unep.org>).

4) (<http://www.worldbank.org>).

5) (http://ozone.unep.org/new_site/en/montreal_protocol.php).

화에 관한 UN 기본협약(UNFCCC),⁷⁾ 잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약(POPs),⁸⁾ 유엔 사막화방지협약(UNCCD)⁹⁾ 등과 연계하여, 오늘날 지구 환경 개선에 가장 많은 공적자금을 투자하고 있는 국제기구이다(GEF, 2010). 이런 GEF의 활동에 현재 182 개국이 참여하고 있다.

이번 호에서는 GEF(2013) 보고서를 근거로 GEF의 환경보호 및 지속가능한 개발 활동이 세계의 농업개발과 식량안보 확충과 어떻게 연계되어 성과를 나타내고 있는지를 소개한다.

1.2. GEF 신탁기금의 투자 영역

GEF은 “생물다양성, 토지 황폐화, 세계의 수자원, 기후변화 적응을 위한 GEF 신탁기금(Trust Fund)”을 운용한다. GEF 신탁기금은 주로 6개 분야에 집중 지원한다.

첫째, 생물다양성(biodiversity, BD) 영역이다. BD는 생물다양성협약(CBD)을 이끌면서 동물, 식물, 농산물 등의 다양성 확충에 초점이 맞춰져 있다.

둘째, 토지 황폐화(land degradation, LD) 영역이다. LD 분야는 사막화 방지와 토양의 지속성 확보를 목표로 한다.

셋째, 국제 수자원(international water, IW) 영역이다. IW는 관개시설 확충, 물 공급, 수자원 고갈 방지, 어자원 고갈 방지 등에 기여한다.

넷째, 기후변화 완화(climate change mitigation, CC-M) 영역이다. CC-M 분야는 신 재생 에너지 사용, 에너지 효율성 제고, 토지 사용 관리 등 관련된 분야에 대한 투자를 포함한다. 기후변화 적응(CC-A)도 투자 영역이다.

다섯째, 잔류성 유기 오염물질(POPs) 영역이다. POPs 분야는 12개의 POPs를 지정하여 그 사용을 억제하기 위한 국제협력을 추구한다.

여섯째, 오존(ozone) 영역이다. 오존 분야는 오존층 파괴를 막기 위한 환경 정책과 국제협약(몬트리올 의정서 등) 관련 활동을 대상으로 한다.

이 가운데 특히 POPs와 오존 영역에서 신탁기금의 지원 프로젝트들은 농업과 직접 연계된다. 예를 들면, POP 농약의 점진적인 감축이 이에 해당한다.

GEF 기금과 더불어 2개의 다른 기금이 함께 운용된다. 먼저, “최빈개도국 기금(Least

6) (<http://www.cbd.int/>).

7) (<http://unfccc.int/2860.php>).

8) (<http://chm.pops.int/default.aspx>).

9) (<http://www.unccd.int/en/Pages/default.aspx>).

Developed Countries Fund, LDCF)”은 49개 최빈개도국을 대상으로 기후변화 적응을 지원한다. 지원 대상 국가별 기후변화 적응에 관한 행동계획(National Action Plans for Adaptation, NAPA)이 세워지면, 이를 근거로 기후변화 영향에 대한 취약점을 감소시키는 한편 그 대응능력을 제고하는데 필요한 지원을 GEF가 제공한다. 농업과 식량안보는 GEF 투자의 중점 영역이라고 있다고 할 수 있는데, 이는 최빈개도국 대부분에서 빈곤 농업인이 인구의 대다수를 차지하고 있기 때문이다.

끝으로, “특별 기후변화 기금(Special Climate Change Fund, SCCF)”은 급작스런 기후변화로 위협에 처한 개도국들에 대한 투자 지원이다. UN 기후변화협약 상의 비부속서 I(non-Annex I) 국가에 속하는 모든 개도국들의 적응을 위해 SCCF는 다양한 개발부문의 적응조치를 지원하는데, 여기에 농업과 식량안보 분야가 포함되어 있다.

1.3. 기후변화 관련 투자의 식량안보 요과

식량안보의 요소 중 특히 충분한 식량에 관한 접근(availability)과 이를 활용할 수 있는 능력(utilization)은 기후변화에 직접 연계되는데, 이는 기후변화가 식량의 생산성에 영향을 미치기 때문이다. 예를 들면, 토지 황폐화(LD)는 직접 농업생산성을 떨어뜨린다. 또한, 수자원(IW) 분야와 관련해 물이 부족하면 생산성이 떨어지고, 반대로 물이 넘쳐나면 홍수로 말미암아 농업 생산성이 악화될 수 있다.

오존, 화학물질, 지속 가능한 숲 관리(sustainable forest management, SFM) 등이 제대로 이뤄지지 않아 발생하는 지구 온난화는 기후변화를 일으키고, 기후변화에 적응하지 못한 농업인들은 결국 낮은 산출에 직면할 수밖에 없다. 특히, SFM이 실패할 경우 숲은 물을 적절하게 저장할 수가 없어 가뭄이나 토양 침식 문제를 촉발하기도 한다.

식량의 활용 측면에서도 기후변화의 영향은 자명하다. 기후변화로 말미암아 주요 작물의 영양분이 바뀐다면, 또는 다른 작물재배로 전환할 수밖에 없게 된다면, 이는 소비자들에게 특정 영양분을 과다 또는 과소 공급하는 음(-)의 과급영향을 미칠 수 있다.

1.3.1. 투자 규모

농업과 식량안보에 관련한 192개 프로젝트를 대상으로 GEF가 지금까지 투자한 규모는 총 74억 3,035만 달러에 이른다<표 1 참조>. 비율로 보면, 무상지원(grant)이 14.6%이고 협조 융자(co-finance)가 85.4%이다.

분야별로 살펴보면, 국제 수자원(IW)에 관한 GEF의 무상지원 규모가 2억 8,909만 달러로 전체의 27%로 수위를 차지한다<표 2 참조>. 이 사업에는 민물과 연안의 해양 생

태계 관련 투자가 포함되는데, 다자간 지역협정아래 공유 수생체계의 지속 가능한 관리가 핵심이다. 다중 중점분야(Multi-Focal Area, MFA)에 관한 지원은 2억 8,855만 달러로 그 다음을 기록하였다. 기후변화의 적응에 관한 GEF 지원도 24%로 높게 나타났다.

이러한 GEF의 투자 활동은 그 지역별로 다른 중점 분야를 나타낸다. 아프리카에서는 주로 가뭄과 토지 황폐화 중심으로 투자되고 있는 반면에 아시아 지역에서는 농업의 다양화와 기후변화 문제가 초점이 되고 있다. 남미는 농업의 다양화와 물 관리가 핵심 사업이다. 유럽과 중앙아시아 지역에서는 주로 물 관리에 집중적으로 투자되고 있다.

표 1 농업과 식량안보에 관한 GEF의 분야별 투자 규모와 비율

중점 분야	GEF 지원 (grant, \$)	협조 용자 (co-finance, \$)	합계(\$)
BD	143,995,206	551,423,621	695,418,827
CC-A	257,423,796	1,156,253,044	1,413,676,840
CC-M	3,000,000	3,000,000	6,000,000
IW	289,090,195	1,841,733,563	2,130,823,758
LD	104,784,799	648,915,678	753,700,477
MFA	288,549,631	2,182,176,936	2,470,726,567
합계	1,086,843,627	6,343,502,842	7,430,346,469

주: BD: 생물다양성, CC-A: 기후변화 적응, CC-M: 기후변화 완화, IW: 국제 수자원, LD: 토지 황폐화, MFA(multi-focus area): 다중 중점분야.
 자료: GEF(2013).

표 2 농업과 식량안보에 관한 GEF의 투자 규모

신탁기금	프로젝트 수	무상지원(grant, \$)	협조 용자(co-finance, \$)
GEF	147(77%)	879,539,196(81%)	5,513,148,354(87%)
LDCF	28(15%)	126,062,669(12%)	310,069,981(5%)
SCCF	17(9%)	81,241,762(7%)	520,284,507(8%)
합계	192(100%)	1,086,843,627(100%)	6,343,502,842(100%)

주: LDCF: 최빈개도국 기금, SCCF: 특별기후변화 기금.
 자료: GEF(2013).

1.3.2. 투자 효과

농업과 식량안보에 관한 GEF의 투자는 분야별로 다양한 효과를 나타낸다<표 3 참조>. 농업의 생물다양성 관리(Management of Agricultural Biodiversity, MAB) 분야에서는

세포질(germplasm)¹⁰⁾의 보전이나 수집, 작물의 유전적 다양성의 최적 활용, 생산성 증대방법 등에 관한 프로젝트 투자를 통해 작물종과 토양의 질을 확충하고 자연 서식지 보존에 기여한다.

지속 가능한 농지관리 분야에서는 점적 관개 및 토양과 물 보전, 제도적 능력개발, 황폐된 농지의 복원, 지역사회 중심의 농지관리 등을 통해 생산의 다양성과 토양의 질 보존, 토양의 탄소격리 증대, 초지의 지속 가능한 사용 등을 증진하고 있다. 지속 가능한 어업과 수자원 관리 분야는 통합된 수자원 관리, 해양 자원 관리, 어업 관리 등을 통해 수생물의 다양성을 보존하고 지속가능한 어족자원을 유지하며, 민물의 품질과 습지를 보존한다. 기후변화 적응 분야에서는 제도적 능력개발, 지식관리, 조기경보체계 등을 갖추으로써 작물과 가축생산의 취약성을 낮추고 생산체제의 회복력을 강화시키고 적응 작물과 축산자원을 유지한다.

표 3 농업과 식량안보에 관한 GEF의 투자 분류별 잠재 효과

투자 분류	효과	중점 영역
농업의 생물다양성 관리 (management of agricultural biodiversity)	작물종 보존 꽃가루매개자(벌) 등의 보호 재배 작물 다양화 토양의 질 개선 자연 서식지의 보존	BD LD CC-A
지속 가능한 농지 관리 (sustainable land management)	농장과 생산시스템의 다양화 토양 건강의 유지와 개선 관개시설을 위한 물 자원 획득 경작지에서 나무 및 피복 식물 확충 토양 침식 방지 축산을 위한 초지 유지	LD IW CCA CC-M
지속 가능한 어업과 수자원 관리 (sustainable fisheries and water resources management)	어류 다양성 보전 어류 고갈 방지 물의 질 개선 물 오염 방지 습지 보호	IW BD CC-A
기후변화 적응 (climate change adaptation)	곡물과 가축 생산의 취약성 개선 곡물/가축 생산 시스템과 농업 생태 회복	CC-A

주: BD: 생물다양성, CC-A: 기후변화 적응, CC-M: 기후변화 완화, IW: 국제 수자원, LD: 토지 황폐화.
자료: GEF(2013).

10) 생식을 통하여 자식을 만들 때, 그 몸을 만드는 근원이 되는 것임. 정소나 난세포 등이 있음.

1.3.3. 주요 투자 사례

사례 1: 세네갈

세네갈의 그라운드너트(Groundnut) 호수 지역은 해수의 역류와 계속되는 가뭄으로 지하수 고갈에 직면해 있었다. 2006년에 GEF의 지원을 받은 세네갈 정부는 땅콩 껍질을 활용하고, 소금기에 견딜 수 있는 나무들(유칼립투스, 아카시아 세네갈 등)을 식재함으로써 토양의 질 개선에 성공하여 작물 생산량을 늘렸다.

사례 2: 서아프리카 지역

2011년에 GEF와 세계은행은 사헬(Sahel) 지역의 사막화와 기후에 관한 취약성에 대응하기 위해 서아프리카 12개 국가들(베냉, 부르키나파소, 차드, 에티오피아, 가나, 말리, 모리타니, 니제르, 나이지리아, 세네갈, 수단, 토고)과 연합하여 사업을 전개하였다. 투자 대상은 기후변화의 적응, 식량안보 확충, 농촌개발, 재난 위해관리, 토양침식 조절, 연안 관리 등이다.

사례 3: 빅토리아 호수(Lake Victoria)

빅토리아 호수에서 채취한 어류는 2,200만 명의 식량안보에 기여하고 지역의 삶을 지탱하는 원천이다. GEF는 이 지역에 직접 지원함으로써 호수의 어족자원을 확보하고, 지역사회 조직이 이를 효과적으로 관리할 수 있도록 기여하였다.

사례 4: 말라위

말라위의 약 1,200만 명의 인구 중 75%가 농업에 종사한다. 또한, 소규모 농가가 전체 농업생산의 75%를 차지한다. 이처럼 중요한 농업부문을 대상으로 GEF는 토지 황폐화를 막고, 금융 서비스 및 시장 접근을 개선하고 농업의 다양화를 확충하기 위해 투자하였다.

사례 5: 중국

중국의 Huang-Huai-Hai(3H) 유역은 4억 명이 거주하는 핵심 농업지역이다. 그러나 기온 상승과 여름 강우량의 감소로 말미암아 물 공급이 제한되면서 지속 가능한 식량 생산이 위협에 처했다. 이에 따라 2006년부터 GEF는 가뭄과 질병에 강한 밀 품종을 도입하고 관개 및 저장시설을 확충하는 사업에 투자하였다.

사례 6: 사메이카

소규모 섬지역의 강 분수계와 해안지역이 밀접하게 연계되어 있다는 점에 근거하여 환금성 작물의 재배, 양계, 유기농업, 과악을 통해 관리적 접근성 강화, 관상용 묘목 재배 등에 소규모 보조금이 투입되었다. 지속 가능한 방식으로 생산된 꿀과 잼을 활용한 치즈산업 육성에도 투자가 이루어졌다.

사례 7: 터키

흑해 유역의 농경지는 오랜 영농활동의 결과로 과도한 비료와 기타 농업 오염물질로 인한 피해를 받고 있다. 이 지역의 지력 회복을 위해 GEF와 세계은행은 지나친 비료사용의 억제, 지속 가능한 천연자원 관리, 유기농 작물 생산, 해당 지역의 농업인 교육 등을 목적으로 지원하였다.

사례 8: 아프리카

아프리카 지역은 늘어나는 인구와 함께 감시 및 규제 기관의 부족으로 야생자원이 과도하게 이용되어 왔다. 이에 대한 대응으로 GEF와 UNEP는 아프리카 지역에 대한 지속 가능한 축산, 과도한 축산활동의 억제를 통해 지역사회의 보전, 지력 회복, 그리고 각종 대체 수입원 창출에 이바지할 목적으로 투자하였다.

사례 9: 전 세계

농작물의 3분의 2는 꽃가루 매개자들의 활동에 의존한다. 그러나 특히 꿀벌의 개체 수가 빠르게 감소함에 따라 자연적인 수분(pollination) 서비스를 점차 잃어 가고 있다. 이에 대한 대응으로 GEF, UNEP, FAO는 꽃가루 매개자들의 보존과 관리를 통해 지속 가능한 농업을 달성하도록 세계 곳곳을 대상으로 지원하였다.

사례 10: 아시아 지역

인도, 인도네시아, 말레이시아, 태국은 감귤류와 망고 등 지역 고유의 열대 과일을 생산하고 있다. 이러한 과일들은 문화와 영양 및 건강 측면에서 지역에 다양한 이익을 가져다준다. 지역 고유 과일의 특성과 자료 및 지식에 관한 체계적인 관리 부족, 고유한 특성의 부가가치 창출 미비, 농업인과 지역기관의 능력 부족 등의 원인으로 이들의 생물다양성이 훼손되고 있다. 이에 GEF와 UNEP는 농업인과 지역사회 중심으로 열대 과일의 다양성을 보존하기 위한 자료와 지식 축적, 바람직한 영농방식 채택, 능력형성 등에 지원하였다.

사례 11: 이집트

이집트의 만잘라(Manzala) 호수는 오염물질과 줄어드는 어족 자원으로 인해 위협받고 있다. 이에 GEF와 UNDP는 인공 습지대를 조성하는 하천 정화 사업에 투자하여 깨끗한 물을 공급함으로써 어업 생산량 증대에 기여하였다.

사례 12: 중국

중국의 하이(Hai)강 유역은 1억 3,000만 명이 거주하며, 경제활동의 중심이 농업인 지역이다. 그러나 지나친 지하수 추출로 지하수위가 해마다 3미터 감소하고 있다. 이에 대한 대응으로 GEF와 세계은행은 중국정부와 더불어 관개시설 개선과 물 절약 및 오염 방지 등에 관한 계획을 수립하여 투자하였다. 이를 통해 작물 생산의 손실 없이도 물 사용량의 40%를 줄이는 성과를 거두었다.

사례 13: 안데스 지역

안데스(Andes) 지역의 주민들은 오랫동안 빙하 녹은 물을 식수로 사용하여 왔다. 그러나 최근에 빙하가 사라지면서 지역의 생활뿐만 아니라 농업생산을 위협하는 수준에 이르렀다. 이에 따라 GEF는 8개의 관제센터를 설치하여 빙하 상태를 모니터링 할 수 있도록 하였고, 관개시설 구축과 대체작물의 재배 등에 지원하였다.

사례 14: 에리트레아(Eritrea)

천연자원은 에리트레아 국민들의 삶에 있어 중요한 요소이다. 특히 적절하지 못한 영농방식, 불완전한 임차제도, 지속 가능하지 않은 산림 이용, 조직화되지 못한 토지이용 계획 등으로 말미암아 토지 황폐화가 빠르게 확산되었다. 이에 GEF와 UNDP는 지속 가능한 토지관리 프로젝트를 시행하여, 물 보전, 토양 침식 방지, 토양 황폐화 방지 등에 이바지하였다. 또한, 댐을 건설하여 관개 시설로 물을 공급하고, 조림사업도 시행하도록 지원하였다.

사례 15: 카게라 강 유역

동부 아프리카에 위치한 카게라(Kagera) 강은 부룬디, 르완다, 탄자니아, 우간다가 공유한 공동자원이다. GEF와 FAO는 월경(transboundary) 농업환경체제에 관한 관리 프로젝트를 출범시켜 통합적인 토지사용체제 구축과 이에 대한 적절한 관리체계가 작동되도록 지원함으로써 이 지역의 식량안보에 기여하였다.

사례 16: 마그레브 지역

알제리와 튀니지아의 마그레브(Maghreb) 지역 오아시스(oases)은 전통적인 관개시설과 자원 관리로 유명하다. 그러나 관개와 무분별한 물 관리 시스템 탓에 대수층(aquifer)이 고갈되면서 물 고갈의 위험에 직면하였다. 이에 GEF와 FAO는 세계적인 유명한 농업 전통시스템을 보존하고 관리하는 프로젝트로서 오아시스 농업의 다양성에 따른 경제적 가치를 적극 홍보하고, 농업인과 지역민을 교육하는 사업에 투자하였다.

사례 17: 세네갈

세네갈 해안은 세계에서 가장 풍요로운 어장 가운데 하나이다. 어업 및 관련 산업으로 60만 개의 직업이 창출되고 있을 만큼 이 지역의 어업은 국가 경제에서 중요한 자리를 차지한다. 이 나라 국민들이 단백질의 70%를 어류로 섭취하고 있다는 점 또한 식량안보 측면에서 어업이 중요함을 시사한다. GEF와 세계은행은 어족 자원의 지속 가능성을 위해 어업인 커뮤니티를 만들어 포획금지 구역의 설정, 인공어초 설정, 어획활동 감시 장비 구비 등을 지원하였다. 그 결과 현재 어업은 지속가능한 형태로 전환되었다.

사례 18: 나이지리아

나이지리아의 많은 농업인은 생계형 천수답 농업과 유목에 의존하고 있다. 이에 따라 앞으로 예측되는 기온 상승과 강수량 감소는 기후 요소에 의존하는 지역 생계에 큰 위협이 될 것이다. 이에 GEF와 UNDP는 기후변화에 대한 농업부문의 적응 능력을 제고하는 프로젝트를 지원하였다. 이를 통해, 기후 변화에 대한 교육을 실시하고, 물을 저장하고 관리하는 방법을 전수하였다. 특히 농지에 거름과 표토로 채운, 자이(zai)란 0.5m 정도의 구덩이를 설치하도록 지원함으로써 농지의 수분함량 능력과 토양의 영양 함량을 높이는데 기여하였다.

사례 19: 방글라데시

방글라데시는 세계에서 기후변화에 가장 취약한 나라 중 하나이다. 특히 기후변화로 인한 해수면 상승이 가장 큰 위협이 되고 있다. 이에 GEF는 지역사회 중심의 프로젝트를 추진하여 다양한 맹그로브(mangrove) 품종의 식재 및 조림 관리, 어업, 과일, 축산 등 생계수단의 다양화 등 통합적인 대책 수립을 지원하고 있다.

2. 제5차 농식품 국제포럼(GFFA)의 논의 동향

2.1. 농식품 국제포럼의 개최

“농식품 국제포럼(Global Forum for Food and Agriculture: GFFA)¹¹⁾”은 각 국의 농식품 각료들이 모여 농식품 산업의 미래에 관해 협의하는 기구이다. 2013년 1월에 제5차 회의가 독일의 베를린 국제 식품 및 농업 박람회(Berlin International Green Week)에서 열렸다. 모두 80개국의 장관들이 이 회의에 참여하여 농식품 분야의 투자 증진과 식량안보 및 농촌개발에 대해 협의하였다.

1월 17일부터 20일까지 진행된 이번 회의의 주제는 “농식품 분야에 대한 책임 있는 투자: 식량안보 및 농촌개발을 위한 주요한 요인(Responsible Investment in the Food and Agriculture Sectors: A Key Factor for Food Security and Rural Development)”이다. 회의는 일반 대중들이 참여할 수 있는 GFFA 패널토론과 정책 결정자들만 참여할 수 있는 각료 회의(Berlin Summit of Agriculture Ministers)로 나뉘어 진행되었다.

2.2. 주요 논의 내용

2.2.1. 각료선언문: 도전 과제

이번 회의에서 농식품 산업을 둘러싼 여러 가지 도전과제들이 제시되고 이에 대한 공감대가 이루어졌다. 각료선언문(Ministers' Communique)에 담긴 내용을 이러한 도전과제들을 정리하면 다음과 같다(FMFACP, 2013).

첫째, 지속 가능한 농업이 과연 빠르게 성장하고 있는 세계 인구의 수요를 충족시킬 수 있는지에 대해 의문이 남아 있다. 특히 이런 접근방식은 개도국에서 발생하는 기아, 영양실조 및 빈곤에 중대한 영향을 끼칠 수 있는데, 이에 따라 지속 가능한 농업 및 농촌 개발에 대한 투자가 중요하고 필요하다.

둘째, 2050년에 세계 인구가 90억이 되고, 그에 따른 식품수요를 감안할 때, FAO의 평가에 따르면, 개도국의 농산물 생산이 최소한 연간 830억 달러의 순 투자액만큼 증가해야 할 것이다.

셋째, 2009년 “식량안보에 관한 지구 정상회의(World Summit on Food Security)¹²⁾”에서 결의한 것처럼 세계의 식량안보를 달성하는 것과 밀레니엄 개발 목표(Millennium Development

11) (www.gffa-berlin.de).

12) (<http://www.fao.org/wstts/en/>).

Goal)¹³⁾의 첫 번째 목표인 절대빈곤과 굶주림 퇴출의 중요성을 인식해야 한다.

넷째, 아프리카의 개도국들은 국가예산에서 농업부문의 비중 확대 등의 의무를 지켜야 하며, “아프리카 농업개발 종합 프로그램(Comprehensive Africa Agriculture Development Program)¹⁴⁾”의 진전을 지켜보아야 한다.

다섯째, 지구 온난화와 사막화 및 농지의 도시화 현상이 특히 개도국의 주식 생산에 음(-)의 영향을 미칠 수 있다.

여섯째, 식량 위기의 원인을 완화하고 이에 대처하기 위한 적절한 전략이 필요한데, 특히 가장 취약계층에 미칠 영향이 감안되어야 한다.

일곱째, 규모의 경제를 달성할 수 없고, 주요 수출시장에서 멀리 떨어져 있으며, 기후 변화 영향에 취약한 소규모 경제나 외딴 섬나라의 특성을 인지해야 한다.

여덟째, 식품으로 사용되지 않는 작물을 생산하는 것이 식량안보에 영향을 미칠 수 있음을 감안한다.

아홉째, 지나친 가격 변동성이 농가에 미치는 영향과, 이러한 변동성의 효과는 지속 가능한 투자를 저해할 수 있음을 감안한다.

2.2.2. 각료선언문: 나아갈 방향

이상과 같은 도전과제에 대응하여 각료들은 다음과 같은 나아갈 방향에 합의하였다 (FMFACP, 2013).

첫째, 농업 생산과 소득을 증대하려면 민간 및 공공투자가 증대되어야 한다. 그 주요 대상은 다음과 같다.

- ① 집약화(intensification)를 포함한 지속 가능한 농업
- ② 농촌개발, 농지와 물 관리, 농촌 기반시설
- ③ 적절한 운송과 저장시설, 효과적인 생물보안(bio-security), 동식물 위생(SPS) 규정에 부합하는 동식물위생, 수확 후 손실을 감소시키기 위한 적절한 관련 기술, 음식물 쓰레기
- ④ 연구기관과 국립대학의 인적자원 개발, 연구, 혁신 및 기술 개발로 인한 국가 간 노하우(know-how) 교류
- ⑤ 수의학, 특정지역에 맞는 최고 품질의 종자육성, 유전자원과 작물 다양성의 보존, 정보, 도축장, 포장, 시장접근 및 배달 등의 기타 서비스를 포함하는, 효과적이고

13) (<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

14) (<http://www.nepad-caadp.net/>).

운영 가능한 농업부문의 서비스

- ⑥ 기후 변화의 적응과 완화를 포함하는 농장관리의 최적방식을 촉진하고, 적절한 위험관리를 포함하는 농업개발에 특화된 시장 중심의 적절한 금융수단의 개발 촉진 등 기술전수에 관한 지도 서비스(Extension Service)

둘째, 식량안보와 농촌개발이 사회 및 정치 안정, 갈등 해소와 국가안전 문제임을 고려해야 한다. 지속 가능하며 포괄적이고 공정한 경제성장과 지속 가능한 농업 개발의 채택 및 식량위기에 대응하는 전략을 개발하는데 국가의 주권과 책임을 인정해야 한다.

셋째, 책임 있는 투자를 늘리고 더욱 효과적으로 배분하려면, 농업발전을 촉진하고 빈곤을 감축하며, 젊은 소규모 농가, 여성농민, 개도국의 토착사회 등의 긍정적인 역할과 합법적인 이해관계에 중점을 둔 국가-지역-국제 투자정책에 기여해야 한다.

넷째, 농업부문의 책임 있는 민간투자를 증대시키고 유지하기 위해서는 적절한 환경이 중요하다. 이는 특히 농촌사회와 농촌주민의 토지 소유권 등 국가와 국민의 권한과 이해관계에 기초해야 한다. 다음과 같은 사항도 고려해야 한다.

- ① 투자자의 합법적 이해관계를 인정하고 존중하며, 법적 권한의 보장
- ② 투명성을 증진하되 지속 가능한 개발을 저해하는 법적, 규범적, 행정적 또는 정보의 제한 완화
- ③ 투명하고 제대로 작동하는 시장을 촉진하고 이에 대한 지역 및 국제수준의 노력지지
- ④ 경제적인 연대를 증진시키기 위한 투자자, 정부, 농민단체, 기타 이해당사자, 국제기관 간의 협의 촉진
- ⑤ 지역(local), 국가, 지역(region), 국제 식품시장의 통합
- ⑥ 통치, 어업, 산림 소유권의 책임 있는 거버넌스(governance) 개선
- ⑦ 공공-민간 파트너십을 통한 지속 가능한 투자 확대

이상의 요소들뿐만 아니라 공공재에 대한 투자가 농업인과 다른 투자자들을 위한 적절한 환경을 창출하는 촉매라는 것을 인식해야 한다. 또한, OECD의 “농업투자를 위한 기본정책(OECD Policy Framework for Investment in Agriculture)¹⁵⁾”이 농업투자의 기본 조건 개선을 위해 노력하는 투자유치 국가의 노력을 뒷받침 할 수 있다는 점도 인식해야 한다.

다섯째, 농업부문의 투자자로서 농업인들의 중심적인 역할을 감안한다. 이에 따라 소규모 농업인의 기술과 능력의 강화, 자본과 금융서비스에 대한 접근 촉진, 기술전이

15) (<http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/DraftPPIA.pdf>).

의 촉진, 정보 서비스 제공, 천연자원에 대한 공정한 접근 촉진, 효율과 생산성 획득을 창출하도록 농업인의 조직화 지원 등을 약속해야 한다.

여섯째, 투자자들에게는 다음의 사항이 필요하다.

- ① 가치사슬(value chain)에서 농업인, 특히 소규모 농업인의 비즈니스 모델에 우선권 부여
- ② 투명한 시장을 통한 공정하고 진정한 경제 활동 추구
- ③ 남녀 모두에게 해당되는 합법적인 토지 보유권 존중
- ④ 인권 저해를 방지하기 위한 적절한 평가절차(due diligence) 시행과 개선책 제시
- ⑤ 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility) 준수
- ⑥ 천연자원에 관한 국가의 주권, 환경 지속 가능성, 지역사회의 복지 감안
- ⑦ 농지 보유권과 천연자원의 매매 및 관련 투자의 투명성과 신뢰성 촉진

일곱째, 대규모 투자는 기회를 창출하기도 하지만 동시에 위협요인일 수 있다. 따라서 이런 투자가 구조적으로 건장하고 사회적으로 이득이 되며 환경적으로 지속 가능하도록 하는 안전장치가 필요하다. 이에 관한 투자자와 이해 당사자 간의 협의가 촉진되어야 한다.

여덟째, 국가적 우선순위에 따라 “국가 식량안보의 틀 안에서 토지, 수산, 산림 보유권의 책임 있는 거버넌스에 관한 자발적 지침(Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security)¹⁶⁾”을 이행하겠다는 당사자들의 의도를 확인하는 게 필요하다. 업체가 국내외적으로 이에 순응하겠다는 확인도 필요하다.

아홉째, FAO의 “소규모 수산 보장을 위한 국제 지침(International Guidelines for Securing Small-Scale Fisheries)¹⁷⁾”을 모든 당사자들이 지지하는 게 필요하다.

열째, 모든 당사자들이 책임 있는 투자를 위한 전반적인 지침을 더 개발해야 한다. 이에 따라 “세계 식량안보위원회(Committee of World Food Security)¹⁸⁾”가 높은 수준의 합법성과 적절한 식량 권한의 점진적 실현을 촉진하기 위한 책임 있는 농업투자의 원칙 개발을 논의하고 있는 것에 적극 참여해야 한다.

2.2.3. OECD의 제안

이번 포럼과 관련 OECD는 농식품 투자에 관한 여건과 정부와 비즈니스의 할 일에

16) (<http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>).

17) (<http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en/>).

18) (<http://www.fao.org/cts/en/>).

대해 제시하고 있다(OECD, 2013). 다양한 질문에 대한 답변의 형태로 제시된 이 문서의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농업에 대한 더 많은 투자가 시급한 이유는 무엇인가?

식품과 농업 분야에서 민간 투자는 생산성을 증진하고 고용을 창출하여 소득을 증가시키고, 식량공급을 늘려 가격 상승을 억제한다. 이러한 결과로 결국 식량안보가 증진된다. 사실 농업에 대한 투자는 경제성장과 농촌의 빈곤타파를 위한 가장 효율적인 전략 가운데 하나이다. 농업 안에서 비롯된 GDP 성장은 농업 밖에서 초래된 GDP 성장과 견주어 그 빈곤타파의 효과가 적어도 2배 이상으로 크다.

지난 30년 동안 개도국 대부분에서 농업부문이 간과된 탓에 2008년의 식량가격 폭등이 폭동 사태로 이어졌다고 볼 수 있다. 앞으로 추가 투자가 없다면 세계인구의 성장, 소득 수준의 향상과 식생활의 다양화, 연료 가격의 상승, 바이오 연료 생산의 증가로 이어지는 식량과 에너지 가격 사이의 연동성 확대, 기후변화의 영향 등으로 식량가격은 높은 수준에 머물러 있을 것이다. FAO는 2050년까지 식량수요 증가를 충족하려면, 농업 생산과 하방 서비스 분야에 연간 2,090억 달러의 투자가 있어야 한다고 추정하였다.

둘째, 농업에서 투자가 증대되어 왔는가?

농업에 있어 가장 큰 투자자는 농업인이다. 따라서 농업 투자를 늘리는 전략의 중심에는 농업인이 있어야 한다. 농업 투자는 자본 축적, 노동 생산성 및 농가 소득을 증대 시킴으로써 농촌의 빈곤 타파에 기여한다. 그러나 많은 개도국에서 농업인의 투자는 농업 노동력의 공급 증가를 충족할 만큼 충분하지 않으며, 정부 또한 충분한 자본을 제공하지 못하는 형편이다. 이에 따라, 노동 생산성은 정체되고 있다.

농식품 기업이나 헤지 펀드, 보험회사 또는 연금기금과 같은 기관 투자자들이 이러한 투자 부족분을 메울 수 있다. 국부펀드(Sovereign Wealth Fund)와 같은 국유 또는 국영 기업들을 통해서도 자금조달을 받을 수 있다. 농업 분야에서 세계적인 외국인 직접 투자(FDI)는 1990-2007년에 3배가 늘었고, 2008년의 식량가격 폭등에 따라 더욱 확대되었다.

셋째, 농업 투자자들이 신흥시장(frontier market)에서 직면하는 제약들은 무엇인가?

기존 시장은 가용 농지의 부족, 정체된 단수와 생산성 등의 제약에 놓여 있다. 반면에 신흥시장에 대한 투자가 직면한 제약은 주로 미흡한 규정에 의한 것이다. 곧, 불안정하고 복잡한 농지 권한(land rights)과, 어렵고 오랜 과정을 거쳐야 하는 농지에 대한 접근이 농업투자의 장애물이다.

불안정한 농지 소유권은 종종 빠른 자원 고갈을 초래하고, 토지 개선에 대한 투자를

저해함으로써 농업 생산성을 위축시킨다. 더욱이 불확실성과 거래비용을 초래하는 취약한 거버넌스도 농업투자의 제약사항이다. 열악한 거버넌스는 낮은 수준의 노동자 일인당 농업 자본(capital stock) 또는 자본 성장률과 밀접한 관계를 지닌다. 세계은행의 "경영 보고서(Dong Business)¹⁹⁾"가 지적하듯이, 강력한 규제나 관료적 형식주의(red tape)는 비용 상승과 투자 지연을 초래하고 공무원의 부패를 낳게 된다. 비효율적인 신용시장, 예측할 수 없는 무역 규정, 높은 세율, 농촌 지역의 기반시설 및 공공서비스 부족 등도 모두 농업 투자를 저해하는 요소들이다.

넷째, 농업투자를 어떻게 이끌어 낼 것인가?

농업부문이 민간 투자를 더 많이 유치하려면, 거시 경제적이면서도 산업에 특화된 정책 조치들을 포함하는, 농업정책의 범위를 넘어선 더 폭넓은 시책이 필요하다. 곧, 농업연구, 농업기반시설 및 교육 등의 공공재에 초점을 둔 일관된 정책 체계와 목표 중심의 공공 투자는 농업투자를 증대시킬 것이다.

농업투자를 활성화 시킬 수 있는 환경을 나열하면 다음과 같다.

- ① 명확하고 투명하며 접근 가능한 법 규정과 정책: 투자자와 정부 및 관련 단체의 폭 넓은 협의를 통해 설정
- ② 안전하고 명확하게 설정된 토지 및 물 사용 권한: 토지 생산성 향상을 촉진하는 인센티브로 작동 가능
- ③ 적합한 농업기반 시설: 운송체계, 관개 네트워크, 전력 공급, 정보기술 등은 투자자와 소비자 및 생산자 간의 연대와 가치창출에 기여
- ④ 믿을 수 있는 개방된 농업 무역체제: 농업의 가치사슬 안에서 상품과 서비스의 조달, 가공, 배분을 촉진
- ⑤ 큰 규모의 경쟁적 금융시장: 투자자에게 적절한 안전장치로서 낮은 거래비용, 저축 활용, 대출 제공
- ⑥ 향상된 농업 R&D: 혁신을 촉진하고 생산성을 높이며, 기후변화와 같은 새로운 도전과제에 대응
- ⑦ 인적자원의 개발: 목표 지향적 교육, 건강과 기술증진 프로그램, 농업부문의 수요에 맞춘 조치
- ⑧ 효율적인 조세 정책과 행정: 사업과 투자에 유리한 조세 조치와 공공서비스 제공

19) (<http://www.doingbusiness.org/>).

에 따른 충분한 수익 확충 간의 적절한 균형 도출

- ⑨ 위험관리 수단 마련: 정보 공유 조치, 지수 보험(index insurance), 뮤추얼 펀드, 선 물옵션에 의한 헤징 등

부르키나파소, 인도네시아, 탄자니아, 미얀마 등 일부 국가들은 자국의 농업투자 정책을 평가하고 개선하기 위해 앞서 언급한 OECD의 “농업투자를 위한 기본정책”을 이미 활용한 바 있다.

다섯째, 투자 유치국이 농업투자의 이득을 어떻게 극대화 할 것인가?

이를 위해서는 투자자와 투자 유치국 모두가 이익을 공유할 수 있도록 체계적인 법, 규정과 정책 및 효과적인 관리 체제가 보장되어야 한다. 이러한 목적으로 세계 식량안보 위원회(Committee on World Food Security)는 포괄적 협의 과정을 거쳐 책임 있는 농업 투자 원칙(Responsible Agricultural Investment, RAI)을 개발하고 있다. OECD 또한 이러한 논의 과정에 기여하고 있는데, 예를 들면, 농업 공급체인과 관련해 민간 투자자들에게 명확한 안내를 제공하는 것이다.

정부는 책임 있는 농업 투자(RAI)를 위한 특별한 조치를 마련할 수 있다. 재산권을 명확히 확인할 수 있는 방안을 마련하고, 투자자와 이해당사자들 간의 투명하고 명확한 협상 규정을 제공하는 것이다.

투자자들의 지속 가능한 자원 사용을 촉진시키려면 환경 규제가 잘 정비되고 효과적으로 이행되어야 한다. 특히, 투자 전에 높은 수준의 종합적이고 독립적인 환경영향 평가가 이뤄져야 하며, 부(-)의 환경영향을 완화하려는 노력이 있어야 한다.

민간 투자는 또한 지역사회와 소규모 농업인을 위한 농업투자의 이익을 증진하는데 기여할 수 있다. 투자자와 지역 토지 소유자 간의 파트너십 체결은 토지 인수합병을 우회함으로써 사회적, 환경적 위험을 완화하는 유용한 방법일 수 있다. 계약재배, 위성 생산조치(out grower scheme), 합작투자(joint venture) 등을 포함한 통합경영모형(inclusive business model)은 공평한 이익 공유의 형태로 계약이 성립될 경우 투자자와 소규모 농업인 모두의 이익을 극대화 할 수 있다.

2.2.4. GFAA 의장의 요약과 결론

이번 포럼에서 다뤄진 농식품 민간투자와 관련하여 포럼의 의장은 다음과 같은 내용의 요약과 결론을 제시하고 있다.

포럼에서 패널 참가자들은 농식품 분야의 해외 및 국내 민간투자를 늘려야 한다는

점에 공감하였다. 곧, 농업투자는 농촌 고용율과 소득 성장에 기여할 뿐만 아니라 식품공급과 식량안보를 향상시킨다. 농업인들이 가장 큰 투자자임을 인식하고, 그들이 농업투자를 늘리는 전략에서 중점적인 역할을 해야 한다. 동시에 민간투자는 농식품 산업과 기관투자자들을 통해 이루어질 수 있다고 공감하였다.

또한, 불안정한 농지소유와 복잡한 토지 권한, 미흡한 관리체제, 강한 규제, 비효율적 신용대출시장 및 부실한 농업기반시설 등 다양한 정책 제약들이 밝혀지고 논의되었다. 패널 참석자들은 이러한 제약들을 언급하며 농식품 분야의 투자에서 구조적인 개선이 필요하고 중요하다는 점을 인정하였다. 민간투자를 유치하려면 농업정책뿐만 아니라 이보다 더 폭넓은 정책 방안이 강구되어야 한다는 점도 강조하였다. 또한, 농업연구, 농촌시설 및 교육 등에 집중된 체계적인 공공투자가 농업투자를 개선해줄 것임을 인지하였다.

농업투자에 적합한 환경 조성에는 투명하고 접근 가능한 정책과 법 규정, 개방된 농업 무역, 대규모의 경쟁적 금융시장, 향상된 농업 R&D, 알맞은 인적자원 개발 등이 필요하다. 또한, 책임 있는 농업투자의 원칙이 중요하다는 점도 강조되었다.

끝으로, 정부와 투자자들이 지켜야 할 다음과 같은 사항들이 제시되었다. 토지 소유권에 관한 명확한 정의 메커니즘의 설정, 투자자 및 이해관계자 간의 협의와 협상을 위한 투명한 조치, 환경 영향평가에 관한 조사, 투자자와 토지권한 소유자 간의 포괄적 경영모델 축진을 통한 사회적·환경적 위험 완화 등이다.

참고문헌

- Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection [FMFACP], 2013, Ministers' Communique. 2013 Berlin Agriculture Ministers' Summit.
- GEF, 2010, 숫자 뒤에 있는 진실: GEF의 성과를 더 자세히 살펴보기.
(<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/Behind%20the%20Numbers%20-%20Korean.pdf>)
- GEF, 2013. "Two Decades of Experience in the Global Environment Facility(GEF)", January 2013.
- OECD, 2013, "Conditions and Impact of Private Investment in the Food and Agricultural Sector: What Governments and Business Can Do." Concept Note.

참고사이트

- CAADP (www.nepad-caadp.net)
- CBD (www.cbd.int)
- FAO Committee of World Food Security (www.fao.org/cfs/en/)
- FAO "Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security"
(www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/)
- FAO (www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en/)
- GFFA (www.gffa-berlin.de)
- Montreal Protocol (ozone.unep.org/new_site/en/montreal_protocol.php)
- OECD (www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/DraftPFIA.pdf)
- POPs (chm.pops.int/default.aspx)
- UN (www.un.org/millenniumgoals/)
- UNCCD (www.unccd.int/en/Pages/default.aspx)
- UNDP (www.undp.org/content/undp/en/home.html)
- UNEP (www.unep.org)
- UNFCCC (unfccc.int/2860.php)
- The World Bank (www.worldbank.org)
- The World Bank "경영 보고서(Dong Business)" (www.doingbusiness.org)