

OECD 농업투자정책 논의 동향*

강 혜 정
(전남대학교 농업경제학과 부교수)

1. 개요

세계 인구 및 소득수준 증가, 라이프사이클 변화 등에 따라 향후 40년 동안 급격한 농식품 수요 증가가 예상되어 농업생산량이 현재보다 최소 60% 이상 증대되어야 할 것으로 예측되고 있다. 그러나 농지면적 확대의 한계로 농업 성장은 생산성 향상에 크게 의존하고 있으며, 생산성 증대를 위해서는 물리적, 인적, 그리고 지식 자본 등에 대한 투자가 선결과제이다. 따라서 세계 식량 수급 안정화를 위해서는 무엇보다도 농업 부문 투자가 이루어져야 할 것이다.

유엔식량농업기구(United Nations Food and Agriculture Organization, FAO)는 지난 세계 식량의 날에 '식량가격 : 위기에서 안정까지'를 주제로 선정한 바 있다. 이미 FAO와 더불어 포사이트(Foresight), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기관들은 이제 식량을 저렴한 가격에 공급받는 시대가 종료되어 향후 수십 년간 수시로 식량가격 급등을 경험할 것이라고 전망한 바 있다(김용택 외, 2011. p.1).

세계적으로 식량 불안정 상황에 처한 국가들이 다수인 가운데 이들 국가의 농업투자는 매우 낮은 수준이다. 따라서 세계적인 식량안보 및 식량 수급 안정화를 위해서는

* (hjkang@chonnam.ac.kr).

해외투자 유치를 통한 이들 국가의 농업발전이 필요하다. 또한 선진국의 입장에서도 최근의 곡물가격 상승과 기후변화 등 식량안보를 위협하는 요인들이 빈번하게 발생하여, 자국의 해외 식량안보 기지를 마련하고자 노력하고 있다.

미국 농업부 산하 경제연구소(Economic Research Service, ERS)는 UN식량농업기구(FAO)의 2012년 농식품 생산 및 수입 측정 자료를 바탕으로 2013년 76개¹⁾ 중·저소득 국가의 식량 불안정 수준을 평가한 결과, 2013년 76개국의 식량 불안정 상황(1인당 하루 음식 섭취량이 2,100칼로리 미만인 상태)에 처한 인구는 약 7억 7백만 명으로 전체 인구의 20.4%이며, 이는 2012년 대비 3백만 명이 증가한 수준이다. 이를 토대로 ERS는 2023년 식량 불안정 인구가 8억 6천 8백만 명으로 2013년 대비 23% 증가할 것으로 전망하고 있다(USDA ERS, 2013.).

각국의 농업예산이 제약되어 있는 상황에서 세계적으로 농업생산 증대 및 식량안보 증진을 통한 지속적인 농업발전을 위해서는 농업부문 민간투자사업 활성화가 필요하게 되었다. 즉, 식량안보 확보 방안의 하나로 해외농업 투자가 증대되고 상황에서, 정부주도 투자의 한계를 극복하는 대안으로 민간투자가 필요하게 되었다.

세계 각국은 농업부문 민간 투자를 적극적으로 증대시키려 하고 있으며, 2012년 6월에 개최된 G20 농업 차관 및 대표단 회의에서도 지속가능한 농업의 생산성 성장과 농업인의 시장 통합과 관련된 민간 투자를 촉진시키기 위해 시장 지향적 투자 환경 조성 정책 시행을 결의한 바 있다. 2009년 7월에 G8 지도자들은 식량안보와 경제성장 및 안정화를 위해 농업부문의 투자 증대와 농촌발전 필요성에 대해 합의하였다. 2012년 5월에는 아프리카 농업에 민간 투자 유입을 유도하기 위한 식량안보와 영양을 위한 새로운 동맹을 결의하였다. 또한 종합적인 아프리카 농업 발전 프로그램(Comprehensive Africa Agriculture Development Programme, CAADP)과 아프리카 발전을 위한 새로운 파트너십(New Partnership for Africa's Development, NEPAD, 2003년)은 민간투자 확대를 통해 2015년까지 아프리카 농업의 연간 성장률을 6%까지 증대시킨다는 목표를 설정하였다.

이러한 세계 각국의 농업투자 확대 추이에 부응하기 위해 OECD는 지속적인 경제발전을 위한 민간 투자 활성화 지원을 목적으로 2006년 60개의 OECD 회원국 및 비회원국이 모여 “투자를 위한 정책 틀(The Policy Framework for Investment, PFI)”을 발표하였다. PFI는 매력적인 투자 유치 환경 조성 및 투자 편익 증대를 위해 정부가 고려해

1) 76개국은 세계은행이 분류한 식량원조 수혜국 및 식량안보 불안정성을 경험한 국가로 사하라이남 아프리카 39개국, 북아프리카 4개국, 중남미 11개국, 아시아 22개국 등이다.

야 할 정책 이슈 및 지침을 제공하여, 효과적인 발전 전략으로서 민간 투자의 중요성을 강조한 유엔의 몬테레이합의(United Nations Monterrey Consensus)²⁾의 실행을 촉진시키기 위한 지침서이다.

특히 OECD를 포함한 국제기구는 저개발국가 중 특히 아프리카의 농업 투자 활성화에 관심을 갖고 관련 논의를 진행하고 있다. 아프리카의 인구는 증가하고 있는 반면, 농업부문 투자는 저조하여 여전히 식량부족문제로 고통 받고 있는 상황에서, 아프리카의 식량문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 농업발전의 필요성이 제기되었다. 이에 UN, OECD 등의 국제기구는 개도국이 고려해야 할 효과적인 투자 유치 방안과 투자 편의 증대 방안에 관한 공동 논의에 착수하기 시작하였다.

아프리카 발전 및 빈곤 감소의 원동력으로서 농업투자의 중요성을 인식하고, NEPAD³⁾-OECD 아프리카 투자계획, OECD SWAC(Sahel and West Club), UN의 OSAA(Office of the Special Adviser on Africa)는 농업 투자를 위한 정책 틀을 개발하기 시작하였다. 서부아프리카에 위치한 부르키나파소(Burkina Faso)가 OECD에 의뢰하여, PFI 초안이 작성되었고 그 후 수정·보완되었다. 현재 부르키나파소는 농업 투자를 위한 정책을 평가할 때 OECD가 제안한 투자 정책 틀을 사용하고 있다.

부르키나파소 과제가 중요한 계기가 되어 현재까지 관련 연구를 진행되고 있으며, OECD에서 개최된 농업부문의 책임 있는 투자(Responsible Investment in Agriculture, RIA) 회의에서 논의된 내용도 관련 연구에 중요한 참고 내용이 되었다.

그동안 비농업부문에서는 민간투자사업 활성화를 위한 논의가 활발하였으나, 상대적으로 농업부문은 관련 논의 및 연구가 미흡하였다. 그동안 OECD 농업위원회는 시장개방화와 연계된 농업생산자지지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)와 농업의 다원적 기능 관련 논의에 집중한 반면, 농업투자 관련 연구 및 논의는 소홀한 편이었다.⁴⁾ 그러나 최근 식량안보와 해외 농업투자가 세계적인 관심사로 떠오르면서 이런 이슈에 대응하고자 2010년부터 농업부문 투자 정책에 관한 논제가 OECD의 새로운 작업 분야로 제시되었다.

OECD에서 농업부문 투자 정책 논의는 투자위원회(Investment Committee)에서 처음 시작되었고, 2010년 이후부터는 농업위원회(Committee for Agriculture)에서도 독립의제

2) UN은 2002년 몬테레이에서 개발을 위한 재정(FID)에 대한 국제적 컨퍼런스를 개최하여, 합의문을 발표한 바 있다.

3) 아프리카 신개발 협력 계획(New Partnership for Africa's Development).

4) OECD는 주요 정책에 대한 분석을 통해 회원국에 바람직한 정책방향을 제시함을 기본 목적으로 하는 조직으로서 WTO 관련 통상정책, 국내정책, 새로운 이슈 등을 연구주제로 선정하여 분석하고, 그 결과를 회원국에 정책권고 사항으로 제시하며 정책 개선 여부에 대한 평가를 정기적으로 실시하고 있다.

로 논의를 시작하였다. 투자위원회에서는 농업부문을 포함하여 모든 부문에서 민간투자 활성화를 위해 정부가 고려해야 할 일반적인 지침에 대해 논의를 하였으며, 농업위원회는 해외농업개발 등의 농업 투자 관련 특정 이슈를 다루고 있다. 농업부문 투자 정책 이슈를 다룬 보고서는 다음과 같다.

- OECD (2010): 농업 투자를 위한 정책 틀 초안: 통합된 정책 틀을 이용하여 아프리카 농업 투자의 편익 추구
- OECD (2010): 투자의 자유: 농업에 대한 책임 있는 투자
- OECD (2010): 개발도상국 농업에 대한 해외투자
- OECD (2010): 농업에 대한 민간투자
- OECD (2012): 농업 투자를 위한 정책 틀
- OECD (2012): 농업공급체인에서 책임 있는 투자 가이드라인(OECD와 FAO 공조 작업 초안)
- OECD (2013): 농업공급체인에서 책임 있는 투자 가이드라인(OECD와 FAO 공조 작업)

2. 농업 투자 활성화를 위한 정책 틀⁵⁾

2.1. 농업투자 정책 틀(Policy Framework for Investment in Agriculture, PFIA) 개요

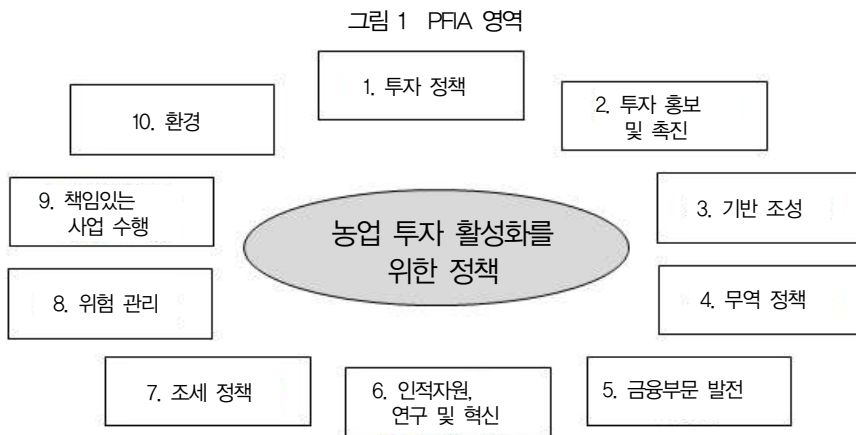
OECD는 지속가능한 농업부문 민간투자 활성화를 위해 정부가 고려해야 할 정책을 다양한 측면에서 제시하였다. 이 의제는 투자위원회와 농업위원회가 공동으로 작업하였다. 2010년 10월 투자위원회의 비회원국 협력 자문그룹 회의(Advisory Group on Co-operation with Non-Members of Investment Committee)에서 처음 논의되었으며[DAF/INV/AGC(2010)7], 수정안이 2012년 10월 투자 및 발전 자문그룹 회의(Advisory Group on Investment and Development)와 2012년 11월 OECD 농업정책 및 시장작업반(Working Party on Agricultural Policies and Markets, APM)에서 제시되었다. 이후 각국 대표단이 제시한 의견에 따라 추가로 수정 보완되었다.

농업부문의 민간 투자 확대뿐만 아니라 투자의 지속성도 중요하며, 농업부문의 민

5) OECD(2012), "Policy Framework for Investment in Agriculture," COM/DAF/TAD/(2012)1REV1의 논의 내용을 정리하였다.

간투자 확대는 농업정책뿐만 아니라 거시경제, 다른 부문 정책 등과 연계되어 있다. 투자자는 영세 농업인부터 대형 국제 투자자까지 다양하며, 대규모 투자는 고용 창출, 전문인력 육성, 재정 및 마케팅 역량 강화를 통해 농업생산 및 공급 체인의 경쟁력 강화에 기여한다. 그러나 대규모 투자는 사회 및 환경적으로 역효과를 유발할 수도 있다. 따라서 대규모 투자사업은 지속가능한 자원 이용을 보장하면서 동시에 경제 및 사회적 편익을 향상시킬 수 있도록 정책, 법률, 규제하에서 효율적으로 시행되어야 할 것이다. 일관성 있는 정책 체계는 국내외 또는 중소 투자자들을 유치하는 우호적인 투자 환경 조성의 필수 요건이다.

OECD는 지속가능한 경제성장과 발전을 위한 농업부문의 민간 투자를 집결시키기 위한 정책을 수립하고 평가하는데 도움을 주는 농업투자 정책 틀(Policy Framework for Investment in Agriculture, PFIA)을 개발하였다. PFIA는 민간투자 환경 조성 및 투자 효과 향상을 위해 정부가 고려해야 할 10가지 정책 영역을 투자정책, 투자홍보 및 촉진, 기반조성, 무역정책, 금융부문 발전, 인적자원 연구 및 혁신, 조세정책, 위험관리, 책임있는 사업수행, 환경으로 구분하고 각 영역에서 투자 정책 틀을 논의하고 있다.



2.2. 농업투자 정책 틀(PFIA) 내용

PFIA는 매력적인 농업투자 환경을 조성하고 농업투자 편익을 증대시키고자 하는 국가에서 고려해야 할 10가지 정책 영역에 대해 대정부 질문(part I)형식과 주식(part II)으로 구성되어 있다. PFIA는 60개의 회원 및 비회원 국가가 2006년 OECD에서 제안한 투

자 정책 틀(PFI)에 근거하여 작성되었다. PFIA는 이미 부르키나파소, 인도네시아, 탄자니아, 미얀마 등에서 자체 투자사업 평가 지표로 사용되고 있다.

가. 투자정책

투자정책은 모든 투자자의 결정에 직접적으로 영향을 미친다. 투명성, 정책 일관성, 그리고 비차별성은 투자 신뢰도를 높인다. 농지와 수자원에 대한 안정적인 접근, 투입물과 산출물 시장의 원활한 작동, 효과적인 계약 시행, 수용에 대한 적절한 보상 등은 농업부문 투자 활성화를 위해 중요한 정책이다.

- 1.1. 각 부문 정책들(예, 농업, 교육, 무역, 기반시설, 재정 등)은 농업투자 전략과 조화를 이루고 있는가? 전반적인 투자 정책이 농업투자 전략을 지원하고 있는가?
- 1.2. 농업투자 활성화를 위한 법률, 규제, 그리고 정책들의 수립과 집행이 분명하고 접근가능하고, 투명하고, 예측가능하며, 국내외 농업 투자자들에게 불필요한 부담을 주지 않도록 정부는 어떤 조치(정책)를 취하고 있는가?
- 1.3. 농업투자의 규제 개선을 위해 정부-투자자간 공공 협의체가 만들어진 적이 있는가?
- 1.4. 농업부문 외국인 투자에 대한 특별한 제약이 있는가? 정부는 공공 목적에 반하는 비용을 주기적으로 점검하는 체계를 가지고 있는가?
- 1.5. 토지 소유권(또는 보유권)을 안전하게 보장하기 위한 어떤 정책이 있는가? 토지권리는 중앙 및 지방정부 차원에서 각각 어떻게 배분되고, 관리되고, 보호되는가? 토지 권리 보유와 대규모 토지 이양 촉진을 위한 어떤 대안적 정책이 있는가?
- 1.6. 수자원의 안정적 이용에 대한 어떤 정책이 있는가? 수리권은 중앙 및 지방정부 차원에서 각각 어떻게 배분되고, 관리되고, 보호되고 있는가?
- 1.7. 계약 협상에 있어서 정부의 역량을 향상시키고, 국내법 조문과 국제 협정의 국가의 권리와 의무 등에 관한 공무원의 이해를 돕기 위한 사업이 있는가?
- 1.8. 계약 집행 체계는 효과적이고 모든 농업 투자자들에게 접근가능한가? 합리적인 비용으로 투자자를 최대한 보호하는 분쟁 해결 방안이 있는가? 농업부문, 특히 토지 보유에 관한 분쟁 해결 방안이 마련되어 있는가?
- 1.9. 정부는 국제법과 일치하는 시기적절하고 적절한 효과적인 정부 수용에 대한 보상 정책을 가지고 있는가?

나. 투자 홍보 및 촉진

투자 홍보 및 촉진 정책은 수익성 있는 투자 기회와 투자 인센티브를 홍보함으로써, 농업투자 유치의 효과적인 확대에 기여한다.

- 2.1. 어떤 기관이 투자 홍보 및 촉진을 담당하고 있는가? 정부는 투자 홍보 기관(IPA)을 설립하였는가? 이런 기관은 농업과 농식품 부문의 투자를 효과적으로 홍보하고 있는가? 이런 기관은 본연의 업무를 수행하기 위한 적절한 자금과 인력이 갖춰져 있으며, 기관 성과는 정기적으로 점검되고 있는가?
- 2.2. 농업 투자를 홍보하고 촉진하기 위해 어떤 정책이 시행되고 있는가? 특히, 행정적 절차는 투자자의 비용 감소를 위해 간소화되었는가? 투자자의 유형에 맞춘 투자 홍보 및 촉진 수단이 있는가? 정부는 투자 홍보 및 촉진에 대한 영향을 평가하기 위해 비용-편익 분석을 실시하고 있는가?
- 2.3. 정부가 농업 투입물과 산출물 시장에 개입하고 있는가? 시장은 경쟁적인가?
- 2.4. 투자자와 정부 간 소통을 위해 어떤 종류의 제도가 마련되어 있는가? 투자 홍보 기관(IPA)은 어떤 역할을 수행하고 있는가?

다. 기반시설 발전

관개시설, 운송, 저장시설 등을 포함한 농촌 기반시설이 잘 정비되고 에너지원, 정보, 통신 기술에 대한 접근이 안정적으로 보장되면, 농업부문의 민간 투자를 효과적으로 유도하여 농업경쟁력을 제고시킬 수 있다.

- 3.1. 농업 기반시설 확충 정책은 농업 투자 목적과 조화를 이루고 있는가? 기반시설 투자의 우선순위는 어떻게 정해지고 시행되는가?
- 3.2. 기반시설 확충 계획, 공급, 보수 유지 등에 있어서 중앙정부와 지방정부는 어떻게 책임을 분담하고 있는가?
- 3.3. 농업 관련 기반시설 확충을 위한 공공 지출에 대한 분명한 가이드라인과 투명한 집행 체계가 구축되어 있는가?
- 3.4. 농업 기반시설 확충에 필요한 민간 투자 유치를 위해 어떤 정책이 시행되어왔는가?
- 3.5. 정부는 관개시설 확충을 위한 분명한 전략을 가지고 있는가? 그러한 시설의 개발,

- 운영, 보수 유지를 위해 정부, 이용자, 농가는 어떻게 책임을 분담하고 있는가?
- 3.6. 농산물의 부패성으로 인한 수직 통합적 공급 체인의 필요성이 운송 기반시설(도로, 기차, 항만, 항공, 저장설비 등을 포함)의 확충과 보수 유지에 있어서도 고려되고 있는가?
 - 3.7. 정부는 농촌지역에 안정적이고 충분한 에너지 공급원 접근을 가능하게 하는 전략을 수립하였는가?
 - 3.8. 정부는 농업 투자자가 정보와 통신 기술에 대한 접근을 용이하게 하는 어떤 정책을 취하였는가? 농업 시장에 대한 정확하고 시의적절한 정보를 제공하였는가?

라. 무역 정책

투명하고 예측 가능한 농업무역 정책은 국내외 자원분배 효율성을 증대시켜, 규모의 경제를 촉진하고 생산성을 향상시키며, 투자수익 증대와 식량안보 보장에 기여한다.

- 4.1. 국가 간 농산물 무역에 대한 행정적, 재정적 또는 규제 장벽이 존재하는가? 정부는 이러한 규제의 영향을 계측하고 있는가?
- 4.2. 최근 정부는 규제 및 무역 장벽 완화를 통한 국가 간 무역 활성화를 위해 노력해왔는가? 무역 정책의 예측가능성을 높이기 위해 어떤 조치를 취해왔는가? 투자자들과 계획된 무역 정책 변화에 대해 상의하고 있는가?
- 4.3. 농산물 수출 촉진 등과 같은 농업 투자를 유치하기 위한 특별한 무역 정책이 있는가?
- 4.4. 관세와 비관세 장벽은 농업투입물과 서비스에 대한 접근을 방해하고 관련 비용을 증가시키는가?
- 4.5. 최근 농식품 관련 수출 제약이 있었는가?
- 4.6. 정부는 양자 간 또는 지역무역협정을 체결한 적이 있는가? 이러한 협정들이 얼마나 효과적으로 시장 규모와 접근성을 증대시켰는가? 이런 협정에서 농업은 제외되거나 예외적 취급을 받았는가? WTO의 이행을 통해 얼마나 적극적으로 정부는 투자 기회를 높이고 있는가?

마. 금융부문 발전

효율적인 금융시장에서 자본은 혁신적이고 투자수익이 높은 사업에 배분되어, 경제활동 수익을 증대시킨다.

- 5.1. 금융시장에서 규제는 농업투자에 어떤 작용을 하는가? 담보 요구는 농업투자자의 공식적인 금융기관으로부터의 신용 접근을 막고 있는가? 토지 등기부, 유동자산의 등록, 신용정보 체계는 효율적으로 운영되고 있는가?
- 5.2. 농촌지역에서 공식적인 금융부문의 경쟁관계는 어떠한가? 어떤 종류의 금융상품이 소규모와 대규모 농업 투자자에게 제공되는가? 신용접근이 지역과 투자 규모에 따라 어떻게 달라지는가?
- 5.3. 농촌지역에서 농업인에게 신용대출을 제공하는 비공식적 금융부문이 얼마나 중요한 역할을 하고 있는가? 소액 금융 대출의 역할은 무엇인가?
- 5.4. 정부는 신용보증 제공, 대출규제 완화 등과 같은 농업 투자자의 신용 접근을 활성화시키는 제도를 마련하고 있는가?
- 5.5. 국가 및 지역 자본 시장이 중대규모의 농업 투자자들의 자본을 증대시키는데 중요한 역할을 하고 있는가?

바. 인적 자원, 연구 및 혁신

인적 자본 강화 및 동태적 농업 혁신 시스템 구축은 농업 투자 유치 확대를 위해 중요하다. 인적 자본 향상을 위해 양질의 교육 및 지도사업 확대가 필요하다. 또한 국내외 연구 협력이 강화되어야 하고 효과적인 혁신 시스템 구축을 위해서는 지적 재산권 보호 관련 연구가 강화되어야 한다.

- 6.1. 정부는 인적 자원과 기술에 대한 중대규모 농업 투자자들의 요구사항과 이러한 인적 자원이 농업 발전 전략에 기여하는 시사점을 인식하고 있는가? 이러한 요구에 부응하기 위해 직업교육, 경영교육 등의 교육 시스템과 공공 지도사업 체계가 잘 갖추어져 있는가? 지도사업의 질과 효과를 향상시키기 위해 어떤 노력을 하고 있는가?
- 6.2. 공공 연구개발(R&D)의 우선순위는 어떻게 정해지는가? 농업 R&D 기관은 자금과

인적기반이 제대로 갖춰져 있는가? 연구비용 분담과 기술이전 촉진을 위한 지역 간 R&D 공동 연구를 촉진시키는 정책이 있는가?

- 6.3. 정부는 새로운 농법, 기술, 기법에 대한 농가 수용을 촉진시키기 위해 농업 R&D와 지도사업을 연계하는 어떤 정책을 마련하고 있는가?
- 6.4. 대규모 회사와 중소기업 회사 간의 투자 연계는 기술과 지식이전을 촉진시키는가? 고용인의 교육 훈련을 촉진하는 정책이 있는가?
- 6.5. R&D 사업에 민간부문 참여를 유도하고 있는가? 효과적인 공공-민간 파트너십이 이루어지고 있는가? 지적 재산권 보호 수준은 국내외 농업투자자의 혁신을 유도할 수준인가? 식물유전자자원과 바이오기술 관련하여 어떤 정책이 있는가?

사. 조세 정책

건전한 조세 정책은 중앙정부와 지방자치단체의 조세 수입을 증대시키고 투자 유치 확대에 기여한다.

- 7.1. 조세 정책은 농업 투자 목적과 조화를 이루고 있는가? 특히, 농업 투자자의 세금 부담은 적당한가?
- 7.2. 조세 정책은 투자 규모와 국내외 투자에 대해 중립적인가? 정부는 농업부문 투자자에게 세금 인센티브를 제공하고 있는가? 이러한 인센티브는 정기적으로 비용 효율성에 대한 평가를 받고 있는가?
- 7.3. 조세 행정 체계는 투명하고 효율적인 조세 정책을 수행하기 위한 충분한 역량을 가지고 있는가?
- 7.4. 중앙정부와 지방자치단체 간의 세금 관리는 어떻게 조정되고 있는가? 농업 투자자의 세금은 지역 공공 재원으로 축적되고 있는가?

아. 위험관리

농업부문의 날씨, 질병, 가격 관련 위험 등을 완화시키기 위한 효과적인 위험관리 정책 시행은 농업 투자자에게 보다 안정적인 소득을 보장하고 예측 가능한 투자 환경을 조성하는데 기여한다.

- 8.1. 민간기관 또는 비정부 조직이 농업보험을 제공하고 있는가? 정부는 보험에 대한 지원을 하고 있는가? 보험 시장은 얼마나 경쟁적인가?
- 8.2. 선물계약의 효과적인 집행을 위한 제도가 있는가? 농산물 가격을 위한 선물 시장의 발전을 지원하기 위한 정책이 있는가?
- 8.3. 지도사업은 농업생산자들의 공동 위험관리에 대해 지도하고 있는가?
- 8.4. 위험관리전략으로서 생산, 판매, 소득의 다각화를 촉진시키는 정책이 있는가?

자. 책임 있는 사업 활동

책임 있는 사업 활동(Responsible Business Conduct, RBC) 원칙을 강조하는 정책은 환경 및 사회적으로 지속가능한 농업투자 유치에 기여할 것이며, 궁극적으로 장단기 경제발전과 투자 편익 증대를 가져올 것이다.

- 9.1. 농업부문에서 노동 기준, 자원 소유권, 반부패, 청렴 기준 등의 RBC를 규정하는 법과 규제가 있는가?
- 9.2. RBC 관련법과 규제를 효과적으로 집행할 수 있는 정책이 있는가?
- 9.3. 정부가 농업 투자자들과 RBC 지침에 대해 의사소통할 수 있는 채널이 있는가?
- 9.4. RBC 관련법과 규제를 따르는 투자자들의 노력에 대해 정부는 어떻게 지원하고 있는가?
- 9.5. 정부는 RBC 개념과 원칙을 고취시키기 위한 정부 간 협의체에 참여하고 있는가?

자. 환경

토지, 수자원 등의 자연자원에 대한 지속가능한 이용을 규정하는 환경정책은 책임 있는 투자 유치를 촉진시키고, 장기적으로는 식량안보 증대와 기후변화 완화에 기여할 것이다.

- 10.1. 환경 정책, 법, 규제는 지속가능한 자연자원 이용을 효과적으로 규제하고 있는가?
- 10.2. 어떤 제도가 환경 정책, 법, 규제의 집행에 있어 효과적인가?
- 10.3. 현재 정책은 청정에너지 효율 기술 개발을 촉진하며, 대규모 및 영세규모 농업 투자자에게 이러한 기술 수용을 유도하고 있는가?

3. 개발도상국에 대한 해외 농업 투자의 특성 및 원칙⁶⁾

OECD의 요청에 의해 FAO는 개발도상국 농업에 대한 최근 투자 이슈와 투자 활성화를 위한 정책적 고려사항에 대해 정리하였다. 이 보고서는 해외농업 투자에 관한 국제적 행동강령(international code of conduct)에서 현재 논의되고 있는 내용을 다루고 있다.

최근 곡물가격 상승과 바이오에너지 곡물 생산이 증대되면서 선진국의 식량안보 전략으로서 개발도상국(또는 저개발국가) 농업에 대한 해외 투자의 관심이 높아지고 있다. 걸프지역 국가들의 아프리카 농지 구매 및 임차가 증가하고 있으며, 아시아 지역에서는 최근 중국과 한국의 해외 농업투자가 증대하고 있는 실정이다.

개발도상국에 대한 해외투자 역사는 식민지 시대로 거슬러 올라간다. 고무, 차 등의 열대작목 농장에 대한 다국적 기업 투자는 오랜 역사를 가지고 있다. 아시아 국가 중에서도 일본은 브라질 농업에 많은 투자를 했었고, 중국의 아프리카 농업에 대한 투자는 1995년 잠비아 투자부터 시작되었다. 최근 몇 년 동안 해외농업 투자는 크게 증가하였고, 이러한 투자는 이전과는 다른 새로운 특징과 더 많은 시사점을 주고 있다.

최근 해외농업투자가 주목받고 있는 이유 중 하나는 곡물가격 상승 등으로 세계시장 곡물 공급의 불확실성이 커지고 있어 식량안보에 대한 우려가 증가되고 있기 때문이다. 2008년 초에 국제곡물가격은 30년 만에 최고치를 기록하였고, 2007년 대비 50% 정도 상승하였다(FAO, 2009). 그 이후 가격이 하락하였으나, 여전히 높은 수준이 유지되고 있다. 국제곡물가격이 낮아지더라도 이는 공급의 증대 때문이 아니라 수요 감소에 기인한 것이다. 따라서 최근의 급격한 국제 곡물 가격의 변동으로 식량 수입국들은 자국의 식량안보에 대해 크게 우려하고 있는 상황이다. 반면 주요 수출국은 이런 위기 상황에서 2007/2008년에 했던 것처럼 수출 제한을 할 수도 있다. 장기적으로 식량 수입국들의 식량안보에 대한 우려는 인구 및 소득 증가, 제한된 농업자원(농지, 농수), 기후 변화 등으로 더욱 커질 것이다. 따라서 식량 수입국들은 해외 농업투자를 통해 자국의 식량안보 기지를 마련하는 전략을 추구하고 있다. 예를 들어, 소비의 50% 이상을 수입 식량에 의존하고 있는 걸프지역 국가들에게는 국제곡물가격의 급격한 상승과 수출국의 수출제한 조치 등은 치명적인 위협일 것이다. 따라서 이런 국가들은 해외식량안보 기지 마련의 필요성을 인식하고, 인근 아프리카 농업에 투자하여 잉여 농지를 개발하고 자국의 식량자급률을 확보하려 하고 있으며, 아프리카 국가들도 농업 투자 유

6) OECD(2010), "Foreign Investment in Developing country Agriculture," TAD/CA/APM/WP(2010)12의 논의 내용을 정리하였다.

치를 위해 노력하고 있다.

해외 농지 투자에 대한 각국의 관심이 급증하고 있는 상황에서, 한편에서는 이러한 현상에 대해 우려를 표명하고 있으며, 최근 G8 정상회담에서는 “책임 있는 투자”의 필요성을 강조하며 관련 원칙을 지키기 위한 국제적 협력을 제안한 바 있다.

식량안보, 빈곤 감소, 농촌개발, 농업자원 접근성 등과 관련된 문제들은 경제, 정치, 제도, 법, 윤리 등 다양한 측면에서 복잡하고 논쟁거리가 많은 문제이다. 한편, 지난 10년 동안 저개발국가, 특히 사하라이남 아프리카의 농업투자는 저조하였으며, 이는 낮은 농업생산성이라는 결과를 초래하였다. 낮은 농업 투자수준은 최근의 농업 위기의 원인이 되었고, 저개발국가들은 이런 상황에서 더 큰 어려움을 겪고 있다. FAO 추정 에 따르면 개발도상국(저개발국가 포함) 농업이 2050년 식량 수요에 부응하기 위해서는 매년 830억 달러의 추가적 투자가 필요한 것으로 나타났다(Schmidhuber et al, 2009). 개발도상국들의 역량으로는 이런 식량수급 격차를 메우는데 한계가 있다. 최근 개발도상국의 정부 농업투자 비중은 7% 정도 하락하였고, 농업부문 공공 개발 지원 비중도 5% 하락한 것으로 나타났다. 아프리카 국가들의 경우에는 농업예산 및 개발 지원 비중이 더 하락하였다. 개발도상국에서 농업에 대한 금융대출은 매우 작으며, 소액대출도 낮은 수준이다. 최근 아프리카 농업에 대한 민간 투자가 이루어지고 있으나 여전히 낮은 수준이다. 이와 같이 국내 투자 재원 확보에 한계가 있는 개발도상국들에게는 해외로부터의 투자는 농업발전의 중요한 재원이 될 수 있다. 이와 같은 상황에서 해외 농업 투자가 투자 수요 요구에 어느 정도 기여하였으며, 어떻게 편익을 극대화하고 관련 위험을 최소화 하였는가 등에 관한 의문이 있으며, 이런 질문에 답하기 위해서 개발도상국 농업에서의 해외투자 현황과 그 필요성에 대해 살펴볼 필요가 있다.

2010년 OECD는 최근의 개발도상국 농업에서의 해외투자 현황에 대해 정리한 바 있다.⁷⁾ 투자수혜국, 투자자, 그리고 국제적 측면에서 농업투자에 대한 경제 및 정치적 논의를 살펴보았다. 또한 정책과 국제적 행동강령을 포함한 해외농업 투자에 관한 법적 내용에 대해 논의하였다. 논의 대상으로는 아프리카에 대한 농업투자에 초점을 맞추었다.

해외농업 투자 현황과 영향에 관한 구체적 통계자료는 아직 구축되지 않았다. 이용 가능한 자료는 구체성이 부족하여, 투자에 대한 농업부문의 영향을 정확하게 계측하는데 어려움이 있다. 투자자와 투자수혜국이 이용 가능한 자료가 있으나 이 또한 자세한 사항은 발표하지 않고 있어, 투자 관련 자료는 아직까지 투명하지 않고 신뢰하기

7) OECD(2010), "Foreign Investment in Developing country Agriculture,"TAD/CA/APM/WP(2010)12, OECD(2010), "Private Financial Sector Investment in Agriculture,"TAD/CA/APM/WP(2010)35

어려운 문제가 있다. 신뢰성 있는 통계자료 확보의 어려움으로 국제기구에서는 사례 조사를 병행하고 있다. 이와 같은 자료의 제약 하에서 현재 이용 가능한 자료를 통해 개발도상국에 대한 해외농업 투자 특성을 정리한 결과는 다음과 같다.

- (1) 개발도상국 농업에 대한 해외 투자는 지난 몇 년 동안 뚜렷이 증가하고 있다. 그러나 실제로 시행되고 있는 사업 수는 계획되거나 언론에 보도된 것보다는 적을 수 있다.
- (2) 개발도상국 농업과 농지에 대한 해외투자는 최근에 발생한 새로운 현상은 아니며, 그 이전부터 몇몇 국가에서 시행해왔으나 최근 급증하기 시작하였다.
- (3) 최근 농업투자의 주요 형태는 농업생산을 위한 농지를 장기 임차(예를 들어, 99년간 임차)하여 식량을 생산하는 형태로 행해지고 있다.
- (4) 농지 투자는 10,000ha~500,000ha 수준의 대규모로 행해지고 있다.
- (5) 지난 3년 동안 해외 투자자가 확보한 아프리카 농지는 약 2,000만 ha로 추정되나, 이 투자 면적은 아프리카 전체 경지면적에서 여전히 낮은 비중을 차지하고 있다.
- (6) 농지 이외에도 도로, 철도, 항만건설과 같은 기반시설 개발에도 해외투자가 추진되고 있다.
- (7) 최근의 주요 투자국은 걸프지역 국가들, 중국, 그리고 한국이다.
- (8) 농업투자의 주요 대상은 아프리카 국가들이며, 최근에는 동남아시아, 남아메리카 국가들의 농업에도 투자를 하고 있다.
- (9) 투자는 문화, 정치, 경제, 그리고 지정학적 제약 등에 의해 국가 간 특정한 패턴을 나타내고 있다. 걸프지역 국가들은 수단, OIC(Organization of the Islamic Conference) 회원국들에 주로 투자를 하는 반면, 중국의 경우는 아프리카의 잠비아, 앙골라, 모잠비크 등에 투자를 하고 있다.
- (10) 투자원천은 주로 민간투자이며, 정부와 국가기금(sovereign wealth funds)은 재정 지원과 민간투자 활성화를 위한 지원 제도를 제공하고 있다.
- (11) 민간 투자자에는 농식품 전문가가 아닌 일반 투자자 또는 회사가 많아, 대규모 농업투자를 운용하기 위해서는 관련 전문가가 필요하다.
- (12) 투자수혜국의 투자 협상은 주로 국가가 직접 담당하고 있다.
- (13) 전통적으로 해외농업 투자를 받아들였던 국가의 경우, 예를 들어 동아프리카의 원예산업, 모잠비크의 바나나 생산 등의 사례에서와 같이 계약농과 같은 합작 투자의 다양한 형태가 존재한다.

-
- (14) 현재 시행되고 있는 농업투자는 이전의 농업투자와 여러 가지 측면에서 차별성이 있다. 시장 추구(market seeking)보다는 자원 추구형(resource-seeking), 사료곡물과 같은 원료농산물 생산 주력(곡물 공급량 확보), 상업적 수출보다는 투자국에 재수출하는 방식, 합작투자보다는 농지 및 공급량 확보를 추구(식량안보 측면 강조)하고 있다.
- (15) 최근에 해외농업 투자가 절정에 달하면서, 투자대상국이 아프리카 국가에서 다른 국가들로 다양해 졌고, 과거처럼 합작투자를 통해 더 넓은 지역으로 확장해 가고 있는 추세이다.

최근 해외농업투자 증가의 가장 큰 원인이자 다른 시기의 투자와 차별화되는 점은 농업투자가 투자국의 식량안보 확보를 주요 목표로 한다는 것이다. 급격한 곡물가격 상승과 수출제한 등의 정책과 연계된 공급 충격 등 최근에 발생한 일련의 현상으로 식량 공급원으로서 세계 곡물시장은 위협을 받고 있다. 인구와 소득은 증가하고 있으나, 토지, 수자원 등의 농업자원이 열악한 국가들은 수입의존도가 상대적으로 높으며, 최근의 세계 곡물시장의 환경변화에 대해 특히 우려하고 있다. 따라서 이런 국가들은 안정적인 자국의 식량기지 확보를 위해 상대적으로 농업자원이 풍부한 국가들에 농업투자를 실시하고 있으며, 특히, 정부와 공공기관의 재정 지원 하에 민간투자가 시행되고 있다.

다른 투자 수익이 상대적으로 낮을 때, 해외농업투자는 식량생산 투자의 다각화를 통해 수익을 가져다 줄 수 있다. 또한 바이오연료 개발 전망이 해외농업투자의 유인책이 될 수 있다. 또한 일부 해외농업투자는 재정적 목적 이외 다른 사회적 편익 증대를 목표로 추진되고 있다(예를 들어, 아프리카 투자를 위한 "the Africa Transformational Agri Fund").

몇몇 개발도상국들은 자국 농업부문 해외투자를 유치하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 이들 국가들에게 해외농업투자는 자국 투자의 한계를 보완해 주는 역할을 하고 있다. 자산 이전에 따른 자국의 재정적 편익이 낮고, 세금감면에 따른 세금수입도 감소함에도 불구하고, 이들은 해외농업투자가 기술전수, 고용창출, 기반시설 구축 등을 통해 개발 이익을 제공할 것으로 기대하고 있다.

농지에 대한 투자는 토지와 수자원이 부족한 국가들의 식량안보 문제 해결을 위한 전략이다. 지역적 식량 저장소 마련, 위협관리를 위한 재정적 수단, 국가 간 무역과 국제 곡물시장 정보체계 향상, 양자무역협상 등과 같은 다양한 방안도 자원이 한정된 식량 수입국들의 식량안보를 향상시킬 수 있을 것이다. 투자에 의해 세계 곡물시장의 효율성과 신뢰성은 향상되고, 투자국은 공급량 확보와 무역 가능성을 통해 식량안보를 향상시킬 수 있다. 이러한 개발 관련 투자는 공식적인 개발 지원과 비슷하나, 한편 수

출 가능성 증대를 통해 투자국에 간접적 편익을 줄 수 있다. 일본의 자국 식량 확보를 위한 라틴아메리카 투자와 중국의 모잠비크에 대한 쌀 생산 증대를 위한 기술 연구개발 활동이 사례가 될 수 있다.

식량 생산을 위한 개발도상국의 농지 취득, 즉 “토지 확보(land grab)”는 투자의 한 형태로, 분명히 투자 유치국에 개발 편익을 가져다 줄 것이다. 투자자들은 실질적 농지 자산의 취득이 투자의 안정성을 보장하는 방안이라고 여기나, 반드시 그렇지만은 않으며, 사회적, 정치적, 경제적 갈등을 가져올 수도 있다. 오히려, 계약영농과 같은 다른 형태의 투자도 공급의 안정성을 제공할 수 있다.

어떤 개발도상국들은 현재 이용하고 있지 않거나 덜 이용하고 있는 “잉여” 농지를 개발하기 위해 해외 투자를 유치하고자 한다. 이들 국가에서는 농지기반 관련 투자가 잘 되어 있지 않아, 농지가 완전히 사용되지 않고 있다. 따라서 기반시설 확충을 위해 해외농업투자가 필요하다. 그러나 매매, 임대차, 농지의 양허적 접근은 이전에 농지가 어떻게 이용되었는지, 누구에게 어떤 소유권이 있었는지에 따라 달라진다. 많은 아프리카 국가에서 전통 및 문화에 의한 비공식적 토지 소유권 때문에 농지에 대한 접근에 어려움이 있다. 예를 들어, 에티오피아의 경우 토지는 주(state)가 소유하고 있으나, 다른 국가에서는 지역 또는 마을위원회에서 주로 소유하고 있다. 현재 완전히 이용되고 있는 농지에 대한 이용 전환 및 접근을 둘러싼 복잡한 문제들은 지역사회의 자문을 얻어 해결해 나가는 것이 필요할 것이다.

농지 취득의 해외농업 투자 형태에 대해서는 많은 잠재적 위험요소가 있어, 여전히 찬반의견이 갈리고 있다. 다른 형태의 투자는 합작(joint ventures), 계약영농(contract farming), 외부생산자체계(out-grower schemes) 등이 있다. 수직적 협력모델의 대표적인 사례는 유럽의 슈퍼마켓 체인이 수출을 위해 동아프리카 원예 생산 개발에 관여한 사례이다. 좀 더 자유로운 협약형태가 투자유치국의 영세농 및 영농조합에 더 많은 편익을 가져다 줄 것이다. 생산 규모화와 집중화가 빈곤 감소에 기여하는지에 대해서는 의문이나, 해외투자자와 지역 생산자 또는 영농조합법인 간의 합작투자는 투자유치국에 더 많은 파급효과를 가져다 줄 것이다. 계약영농 및 외부생산자체계에서는 영세농은 농업생산에 있어서 자본, 기술적 조언 등을 제공받고 농산물 판매에 있어서는 고정 시장가격을 보장받는다. 대규모 회사가 중심에 있고 추가적으로 계약농이 연계된 혼합 모델도 존재하며, 탄자니아 설탕산업, 잠비아의 “Farm blocks”가 대표적인 사례이다.

적절한 투자모델은 투자 해당국의 지역 환경과 투자 대상 농식품 특성에 따라 달라

진다. 규모의 경제 효과를 실현하거나 기반시설 투자가 필요한 경우, 투자는 토지 취득을 통한 대규모 상업농 체제를 선호할 것이다. 반면, 이런 요소들을 고려하지 않는다면, 영세농과 관련된 계약영농 및 외부생산자체제로 투자를 실시할 것이다.

해외농업투자가 해당국가의 전체 투자에 대한 시너지 및 촉매제로서 역할을 하여 투자유치국의 영세농 및 다른 공급체인에 어떤 편익을 가져다 줄 것인가는 중요한 관심사이다. 투자 편익을 발생시키는 요인은 다양하다. 자본의 흐름, 혁신 및 생산성 향상을 이끄는 기술이전, 국내 생산 향상, 품질 향상, 고용창출, 유통 향상, 국내 시장 및 수출을 위한 생산 증가 등이 있다. 이러한 해외농업투자의 편익은 장기적인 관점에서 고려해야 한다. 또한 투자 편익을 증대시키기 위해서는 적절한 투자모델 선택, 법과 정책 지원, 정보제공, 거래비용 감소, 위험 감소 등을 통한 우호적인 투자환경 조성이 필요하다.

최근 해외투자자의 대규모 농지 취득 등 국제간 자원이동이 발생하면서, 국제적 행동강령(international code of conduct)의 요구가 높아지고 있다. 이러한 강령은 투자국의 책임 있는 투자를 유도하고 있다. FAO, UNCTAD, World Bank, IFAD의 공동 작업으로 책임 있는 해외투자 원칙에 관해 제시한 바 있다. 2009년 9월 UN 일반의회에서 논의와 OECD에서의 두 차례 논의(2009년 “해외투자에 관한 국제포럼“, 2010년 “투자의 자유“) 등에서 논의된 내용을 근거로 책임 있는 해외농업투자의 7대 원칙을 다음과 같이 제시하였다.

- (1) 농지와 자원 권리: 토지와 자연자원에 대한 현재 권리를 인지하고 존중한다.
- (2) 식량 안보 및 농촌 발전: 투자는 식량안보를 위태롭게 하지 않으며 농촌을 발전시키는 방향으로 추진된다.
- (3) 투명성, 적절한 관리, 합법적 환경: 농업투자와 관련된 과정이 투명하고, 적절히 관리되고, 모든 이해당사자들은 책임 있게 행동한다.
- (4) 컨설팅(또는 상담)과 참여: 실질적으로 영향을 받는 모든 이해당사자는 컨설팅을 받으며 컨설팅을 통한 협의가 기록되고 집행된다.
- (5) 경제적 실현가능성, 책임 있는 농기업 투자: 투자 프로젝트는 경제적으로 실현가능하며, 법규를 지키며, 기업은 모범 경영을 하며, 지속가능한 목표를 가지고 있다.
- (6) 사회적 지속가능성: 투자는 바람직한 사회 배분적 영향을 보장하며, 취약성을 감소시킨다.
- (7) 환경적 지속가능성: 환경적 영향은 정량화되고 부정적 영향을 최소화하면서 지속가능한 자원 이용 방안을 권장한다.

4. 농업공급체인에서 책임 있는 투자 가이드라인⁸⁾

OECD는 책임 있는 비즈니스 행동(Responsible Business Conduct, RBC)에 대해 국제적으로 인식되고 있는 원칙과 기준들을 제시함으로써, 농업 공급체인에서 민간 투자자들의 책임 있는 사업 활동을 고취하고자 관련 의제를 논의하였다. 의제 초안은 2012년 3월 투자위원회 작업반[DAF/INV/WP/RD(2012)3], 2012년 5월 APM, 2012년 6월 FAO에서 논의된 바 있다. 2010년 3월 투자위원회의 책임 있는 해외 농업투자 촉진에 관한 원탁회의(Roundtable on Promoting Responsible International Investment in Agriculture) 중 원탁회의의 12 “투자의 자유(Freedom of Investment Process)”에서도 책임 있는 농업투자에 대한 논의한 바 있다. 이 보고서는 농업위원회, FAO, 투자위원회의 공동 작업에 의해 발간되었다.

이 의제의 목적은 농업부문 민간 투자가 확대되면서 다양한 투자자가 책임 있는 사업 활동을 위해 준수할 필요가 있는 기준 및 지침 논의에 있다. 특히, 관리 능력이 부족하고 토지 소유권 보장이 미약한 국가에서는 국제적으로 통용되는 책임 있는 사업 활동 지침이 중요하다. OECD 투자위원회, 농업위원회, FAO에서 작업한 다국적 기업을 위한 OECD 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises, MNE Guidelines)이 근거자료로 활용되고 있다.

농업공급 체인은 농산물의 생산에서부터 소비시장까지 이르는 모든 관련 활동, 조직, 주체, 기술, 정보, 자원, 서비스 등을 의미한다. 이것은 종자, 비료, 기계의 공급부터 생산, 사후관리, 가공, 운송, 마케팅, 분배 등에 이르는 모든 과정을 포함한다. 최근에는 거시경제 주체도 농업공급 체인에 포함되었을 뿐만 아니라, 소규모 자작농, 영농조합, 협동조합, 창업회사에서 다국적 기업, 정부 소유 회사, 정부 재원 지원 회사, 금융가, 농업기계 회사, 사단법인 등 다양한 투자자들도 포함되며, 이들은 공급 관련 다양한 활동을 수행하고 있다.

책임 있는 사업 활동(RBC)은 기본적으로 국제적으로 인식되고 있는 기준과 국내법, 인권, 환경보호, 노동기준, 규제, 금융 책임, 경쟁, 세금 등의 규제를 준수하는 활동을 의미한다. 이러한 기준에는 비정부 조직, 지역사회, 무역협회에서 규정한 사회 규범의 준수도 포함한다. MNE 가이드라인은 국제적으로 통용되는 기준과 법규에 일치하는 자발적인 RBC 원칙과 기준을 제시하고 있다. 특히, 그 내용은 인권, 취약계층 및 농업 노동자 보호, 토지, 물 등 자원의 이용 권리, 지속가능한 자원 이용, 새로운 기술 수용

8) OECD(2013), "Responsible Investment in Agricultural Supply Chains," COM/DAF/TAD(2013)1의 논의 내용을 정리하였다.

촉진 등을 포함하고 있다.

농업공급 체인에서 RBC는 생산과 공급자의 사회 환경적 성과에 영향을 미칠 수 있는 프랜차이즈, 인허가, 하도급 계약 등을 포함한 구매활동에서 책임 있게 행동하는 것을 포함하고 있다.

실사(due diligence)⁹⁾는 사업 의사결정과 위험관리에 있어서 기업 활동의 실제적 잠재적 부정적인 효과를 인식하고 줄이기 위한 과정으로서, 불필요한 위험을 제거하기 위한 일련의 조사와 분석을 의미한다. 실사(due diligence)는 기업이 국내외법을 포함한 RBC를 준수하도록 돕는 역할을 수행한다. 그러나 실사는 사업규모, 운영내용, 역효과의 심각성과 같은 요인에 의해 영향을 받을 수 있으므로, 기업의 운영, 생산과 연계되어 있는 부정적인 효과를 고려해야 한다.

5. 평가와 시사점

OECD에서 논의된 농업부문 투자 관련 의제는 크게 세 가지 내용으로 구분할 수 있다. 즉 ①농업 투자 활성화를 위한 정책 틀, ②개발도상국 대상 해외농업투자의 특징 및 원칙, ③농업부문에서 책임 있는 투자 지침에 관한 내용이다.

OECD에서 논의되고 있는 농업 투자 정책의 기본 방향은 시장 지향적 투자 전략 추구 및 농업 투자 재원 마련을 위한 수단으로 민간투자 활성화이며, 정부의 역할은 민간투자를 제도적·행정적으로 지원하는 것이다. OECD는 아프리카 등을 포함한 개발도상국의 농업 개발을 위해 민간투자 활성화를 위한 정책의 틀과 민간투자자의 책임 있는 사업 지침을 제시하고 있다.

OECD에서 논의한 최근 해외농업투자의 주요 특징은 자원 추구형(resource-seeking), 사료곡물과 같은 원료농산물 생산 주력(식량곡물 확보), 상업적 수출보다는 투자국에 재수출하는 방식, 합작투자보다는 농지 및 공급량 확보(식량안보 측면 강조) 등이다.

우리나라도 식량수입국으로서 지속가능한 식량안보를 확보하기 위해서는 해외농업 투자를 확대할 필요가 있다. 농업환경이 급변하는 상황에서 OECD의 농업 투자 관련

9) Due diligence의 사전적 의미는 어떠한 사업에 있어 의사결정 이전에 적절한 주의를 다하고 계획을 수립하여 수행하여야 하는 주체의 책임이라고 할 수 있다. 즉, 소정의 절차에 따른 조사행위라고 해석할 수 있다. Due diligence란 자본 혹은 자본구조에 있어서의 변화나 거래가 있는 기업에 대한 재무적·영업적 활동에 대해 조사하는 용역이다. 선진 자본주의 국가에서 인수·매수·주식상장 등의 기업활동 과정 중 이해 관계자나 그를 도와주는 전문가들이 필수적으로 수행해야 할 일들을 체계적으로 정리한 절차와 내용이다.

논의 내용을 정확하게 이해하고 체계적인 대응논리 구축이 필요하며, 선진국의 사례로부터 국내 농업부문 민간투자 및 해외농업투자 활성화에 대한 시사점을 도출할 필요가 있다.

우리나라는 2009년 11월 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입해 명실상부한 원조 공여국으로 도약했다. 빠른 시간 내에 기아를 극복한 실제경험을 바탕으로 식량부족문제 고통 받고 있는 개도국을 위해 식량증산에 대한 경험을 공유하며 국제사회의 식량안보 해결노력에 적극 동참하기 위해 노력하고 있다. 개도국에게 실질적으로 도움을 주고 세계 식량안보에 기여할 수 있는 농업분야 개발협력체제를 구축하는 한편, 아시아권뿐만 아니라 모잠비크, DR 콩고 등 아프리카 국가에 대한 농업 지원을 늘리고 선진공여국, 국제기구 등 국제사회와의 공동 협력 사업을 적극 발굴해 추진할 계획이다(김용택 외., 2011). 국내적으로도 농식품산업의 규모화 및 경쟁력 제고를 위해 민간 합작투자 형태의 금융시스템을 도입하는 등 농업에 대한 민간자본의 투자 활성화 정책을 추진하고 있다.¹⁰⁾ 이에 효율적인 농업 민간투자 유치 전략 마련을 위해서는 OECD 및 선진국의 농업투자 지침을 벤치마킹할 필요성이 제기되고 있다.

최근 우리나라도 민간 육종단지 육성, 친환경농산물 민간인증 활성화 지원 등의 민간투자 사업이 추진되고 있어, OECD의 민간투자 활성화를 위한 정책 틀을 활용하여, 우리나라 실정에 맞는 농업투자 평가 틀을 설정할 필요가 있다. OECD 농업 투자 정책 틀(Policy Framework for Investment in Agriculture, PFIA)에서 제시된 질문항목들을 적용하여 우리나라의 농업투자 정책을 검토 및 평가해 볼 수 있다. 더 나아가, 일관성 있고 지속가능한 농업부문 민간투자사업 유치를 위해서는 우리나라 실정에 맞는 농업투자 평가 틀 마련이 필요할 것이다.

또한 우리나라도 민간 투자 유치가 확대되는 시점에서 지속가능한 민간 투자를 확대를 위해서는 우선적으로 투자자와 기업가들의 책임 있는 사업 활동이 강조되어야 할 것이다. OECD의 책임 있는 비즈니스 행동(Responsible Business Conduct, RBC) 지침을 적용하여 우리나라의 농업투자 및 기업활동의 건전성을 검토 및 평가할 필요가 있다.

10) 농업인 투용자를 보완할 제3섹터형 농식품 정책금융의 일환으로 2010년 도입된 농식품모태펀드(MFAFF Fund of Funds)는 농식품산업에 대한 투자를 촉진하고, 농식품산업의 규모화 및 경쟁력 강화를 위하여 정부가 조성하는 투자펀드시스템으로, 농업경영체, 식품사업자 등 농식품경영체에 대한 투자를 목적으로 설립된 농식품투자조합 또는 회사(사모투자전문회사)에 출자하는 Fund of Funds 방식의 농업금융시스템이다. 현재 농림축산식품부는 농업·농촌 6차 산업화에 기여하는 경영체에 투자하는 전문펀드(6차산업 상상펀드)로 농식품모태펀드의 수시출자 70억 원에 민간자금 30억 원을 합쳐 모두 100억 원을 조성할 계획이며, 전문펀드는 기준수익률과 운용사의 최소출자비용을 기존에 운용 중인 농림축산식품분야 펀드(기준수익률 7%, 최소출자비용 5%)보다 완화된 수준(기준수익률 3%, 최소출자비용 5%)으로 설정해 운용사의 참여 유인을 강화한 것이 특징이다.

참고문헌

- 김용택 외. 2011. 「식량안보체계 구축을 위한 해외농업 개발과 자원 확보 방안(3/3차연도)」, 한국농촌경제연구원.
- FAO. 2009. 「High Food Prices and the Food Crisis - Experiences and Lessons Learned.」, The State of Agricultural Commodity Markets 2009.
- OECD. 2010. 「Foreign Investment in Developing country Agriculture」, TAD/CA/APM/WP(2010)12
- OECD. 2010. 「Private Financial Sector Investment in Agriculture」, TAD/CA/APM/WP(2010)35
- OECD. 2010. 「Practical Guidance for Responsible Investment in Agricultural Supply Chains: Draft Scoping Paper by OECD and FAO Secretariats」, COM/DAF/TAD(2013)1
- OECD. 2010. 「Freedom of Investment Process: Responsible Investment in Agriculture」, DAF/INV/WP/RD(2010)3REV1
- OECD. 2010. 「Practical Policy Framework for Investment in Agriculture: Reaping the Benefits of Investment in Africa's Agriculture through an Integrated Policy Framework」, DAF/INV/AGC(2010)7
- OECD. 2012. 「Policy Framework for Investment in Agriculture」, COM/DAF/TAD/(2012)1REV1
- OECD. 2012. 「Practical Guidance for Responsible Investment in Agricultural Supply Chains: Draft Scoping Paper by OECD and FAO Secretariats」, DAF/INV/WP/RD(2012)2
- OECD. 2013. 「Responsible Investment in Agricultural Supply Chains」, COM/DAF/TAD(2013)1.
- Schmidhuber, J., Bruinsma, J. and Boedeker, G. 2009. Capital Requirements for Agriculture in Developing Countries To 2050. Paper presented at the FAO Expert Meeting on “How to Feed the World in 2050”, 24-26 June 2009, Rome.
- USDA ERS. 2013. 「International Food Security Assessment, 2013-2023」.