E 03-2014-6

세계농업
WORLD AGRICULTURE

2014. Vol. 166 6

해외 농업·농정 포커스
국제농업개발협력
세계 농식품산업 동향
양념채소산업
국가별 농업자료
쿠고민주공화국 · 우간다
국제기구 동향
경제협력개발기구(OECD)
특별기고
해외 농업·농정 동향
세계 농업 브리핑

한국농촌경제연구원
Korea Rural Economic Institute

편집자문위원

• **편집자문위원장**

한국농촌경제연구원 **김 태 곤** 연 구 위 원

• **자문위원**

한국농촌경제연구원	**허 장**	선임연구위원	한국농촌경제연구원	**한 석 호**	연 구 위 원
한국농촌경제연구원	**김 수 석**	연 구 위 원	한국농촌경제연구원	**김 성 우**	부연구위원
한국농촌경제연구원	**김 용 렬**	연 구 위 원	한국농촌경제연구원	**이 병 훈**	부연구위원
한국농촌경제연구원	**마 상 진**	연 구 위 원	고 려 대 학 교	**임 송 수**	교 수
한국농촌경제연구원	**민 경 택**	연 구 위 원	서 울 대 학 교	**임 정 빈**	교 수

Ⓔ 03-2014-6

제 166호

세계농업
WORLD AGRICULTURE

2014. 6.

KREI
한국농촌경제연구원

「세계농업」은 홈페이지(http://worldagri.krei.re.kr/)를 운영하고 있습니다.
자료에 대하여 의견이 있으면 연락주시기 바랍니다.

담 당 한석호 연구위원 shohan@krei.re.kr TEL 02-3299-4279 / FAX 02-962-7312
이혜은 연 구 원 flaubert@krei.re.kr TEL 02-3299-4244 / FAX 02-962-7312
서강철 연 구 원 softvalue@krei.re.kr TEL 02-3299-4257 / FAX 02-962-7312

목 차

1 해외 농업·농정 포커스

국제농업개발협력

유럽 주요 공여국의 농업 ODA 체계 ····· 강하니·남종민 ▌ 7
국제농업개발기금(IFAD)의 사업 추진체계와 전략 ····· 지성태 ▌ 29
미국의 농업부문 ODA 현황과 사례 ····· 이효정 ▌ 43

2 세계 농식품산업 동향

양념채소산업

세계 건고추산업 동향 ····· 김성훈 ▌ 73
세계 마늘산업 동향 ····· 김성우 ▌ 93
세계 양파산업 동향 ····· 박영구 ▌ 109

3 국가별 농업자료

콩고민주공화국·우간다

콩고민주공화국 농업 현황과 과제 ····· 전승훈·박선희 ▌ 129
우간다 농업 현황 ····· 최지현·고영곤 ▌ 157

4 국제기구 동향

경제협력개발기구(OECD)

영세농 문제와 식품쓰레기 정책에 관한 OECD 논의 동향 ····· 강혜정 ▌ 181

5 특별기고

농식품 수출 FTA 활용 현황과 과제 ····· 문한필·김수지 ▌ 195
TPP와 아베노믹스, 그리고 일본 농업 ····· 윤명중 ▌ 219

6 해외 농업·농정 동향 ····· 231

7 세계 농업 브리핑 ····· 253

1 PART

WORLD AGRICULTURE

해외 농업·농정 포커스

국제농업개발협력

유럽의 주요 공여국의 농업 ODA 체계 | 강하니·남종민

국제농업개발기금(IFAD)의 사업 추진체계와 전략 | 지성태

미국의 농업부문 ODA 현황과 사례 | 이효정

2014년 6월호 해외 농업·농정 포커스 기획주제로 **「국제농업개발협력」**을 선정하고, 영국, 독일 프랑스, 미국 및 IFAD 농업부문 ODA 추진 현황과 사례를 살펴본다.

세계농업 HISTORY

□ 해외 농업·농정 포커스

연도별	월별	제 목
2013년	1월	**직접지불제도** 일본의 직접지불제(1): 호별소득보상제도의 성과와 특징 EU 직접지불제: 현황과 개혁을 둘러싼 논쟁들 캐나다의 농가소득안정 정책
	2월	**농업협동조합** 프랑스 브레따뉴 채소협동조합연합 미국 농업협동조합의 현황과 사례 일본 JA전농의 경제사업 활성화 전략
	3월	**농업보험제도** 미국 작물보험의 유형 및 현황 일본의 농업보험 –농업재해보상제도–
	4월	**식량안보** 글로벌 식량위기와 한국의 식량자급률 향상을 위한 현실적 전략 지수로 본 세계의 식량안보 추이 중국의 식량안보 체계와 시사점 EU의 식량안보 논의와 영국의 식량안보 정책 일본의 식량안보정책 동향과 시사점
	5월	**동남아시아와 아프리카의 농업개발협력** 동남아시아 농업개발 협력의 과제와 발전 전략 캄보디아의 쌀 증산 및 수출 전략 대(對)아프리카 농업 원조의 방향 모잠비크 농업과 비료산업 진출기회 Ethiopian Agriculture and Development Cooperation
	6월	**유기농업** 세계 유기농산물 생산 동향과 발전 전망 세계 유기농식품 시장 동향 주요국의 유기농업정책 추진현황
	7월	**식품안전** 세계 식품안전정책 동향
	8월	**Farmer's Market** EU 농식품 직거래와 파머스마켓 일본 직거래 확대정책과 직매장 운영의 특징 미국 파머스마켓 운영현황과 시사점

□ 해외 농업·농정 포커스 (계속)

연도별	월별	제 목
2013년	9월	**유전자변형농산물(GMO)** GM농산물 무역동향과 쟁점 분석 세계 GMO 표시제 현황 GMO 표시제 주요 쟁점
	10월	**농촌개발정책** 미국의 농촌개발정책 EU의 농촌개발정책 일본의 농촌진흥정책과 시사점
	11월	**농업의 6차산업화** 일본 6차산업화 정책 동향: 여성농업인 역할을 중심으로 일본 6차산업화 마을별 사례 중국 농업산업화(農業産業化) 정책 개요 중국 농업산업화(農業産業化) 지역사례 연구
	12월	**농식품산업의 국제화 전략** 국제농업협력 강화 과제와 전략 해외농업개발 활성화 과제와 전략 농식품 수출 활성화 과제와 전략
2014년	1월	**유기농식품 인증제도** 미국 유기식품 인증제도 일본 유기농업 인증제도 중국 유기식품 인증제도
	2월	**농업예산** 일본의 농정개혁과 2014년 농림수산예산 미국 농업예산과 성과 평가
	3월	**동물복지정책** EU 동물복지정책 동향 일본의 동물복지정책과 사례 국내 동물복지정책 동향
	4월	**식품안전정책** EU 식품안전 정책 동향 미국 식품법의 변화 일본 식품안전 정책 동향 중국 식품안전 정책 현황

□ 해외 농업·농정 포커스 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	5월	**메가 FTA** TPP 및 RCEP 논의 동향 미국-EU FTA, TTIP 협상 현황과 전망

세계농업 「해외농업농정포커스」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/4

유럽 주요 공여국의 농업 ODA 체계*

강 하 니
(글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원)
남 종 민
(글로벌발전연구원 ReDI 연구원)

1. 서론

국제개발협력(International Development Cooperation) 혹은 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 분야에서 농업의 중요성은 실로 크다. 농업은 국가의 근간을 이루는 기초산업으로서의 의미를 지니며, 최근 식량주권, 식량안보의 관점에서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 또한 ODA의 주요대상인 개발도상국 인구의 70% 이상이 농업을 통해 생계를 유지하고 있다. 따라서 ODA 분야에서 농업이 가지는 의미가 실로 크다고 할 수 있다.

한국에서도 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA), 수출입은행 대외경제협력기금(Economic Development Cooperaton Fund, EDCF)을 비롯하여 다양한 정부부처 및 기관이 ODA에 관여하고 있다. 특히 농업분야에서는 농식품부, 농촌진흥청, 농어촌공사, 한국농촌경제연구원 및 각 지방자치단체에서 활발히 ODA에 참여하고 있다.

최근 새마을운동에 대한 재조명 및 확대 추세에 따라 농업 ODA에 대한 높은 관심은 당분간 지속될 전망이다. 또한 최근 농업분야 ODA수행 주체간의 소통과 협력 강화를

* (haneekang@redi.re.kr 070-4496-0092, min@redi.re.kr 070-4496-0098).

위해 한국농촌경제연구원과 한국국제협력단 주도로 국제농업협력파트너십포럼(Forum on International Agricultural Partnership, FIAP)이 출범하여, 향후 농업 ODA 분야 민-관-학-연 네트워크로 농업분야 관련 기업, 시민사회, 정부 및 학계의 파트너십 강화 및 정보 공유 네트워크로서 기능할 것으로 기대되고 있다.

이처럼 한국 농업 ODA의 한 단계 도약이 기대되는 현 시점에서, 본고에서는 유럽 국가들 중 오랜 원조역사와 다양한 경험을 지닌 영국, 독일, 프랑스의 농업 ODA 추진체계 및 현황에 대한 분석을 통해 한국 농업 ODA에의 시사점 및 정책제언을 도출하고자 한다.

2. 영국

2.1. 농업 ODA 추진체계

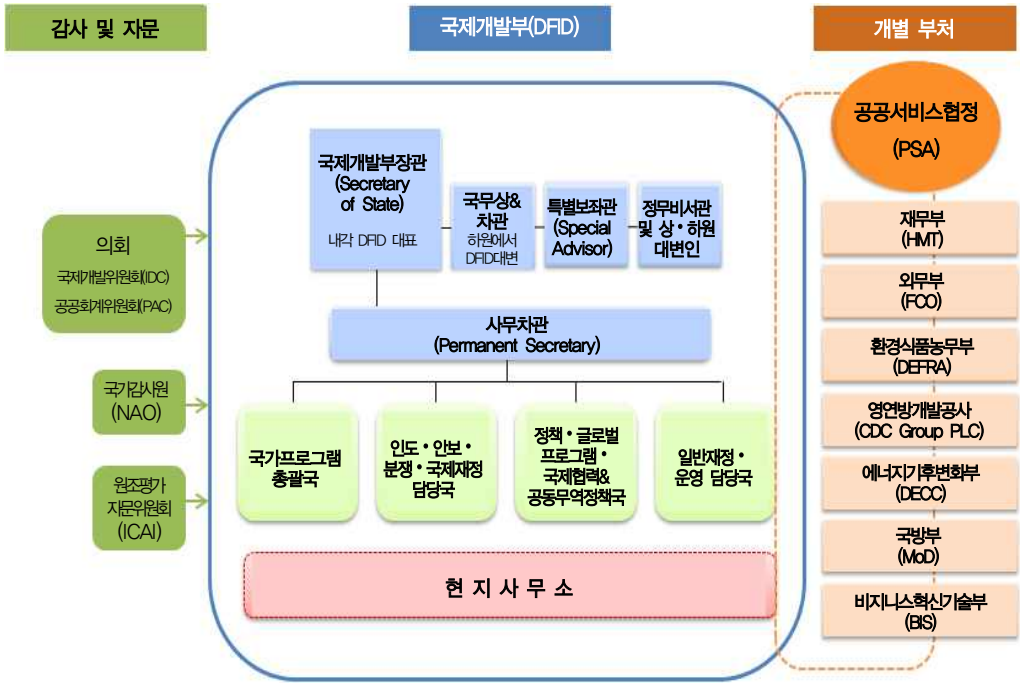
2.1.1. 영국 국제개발협력 체계

영국 ODA의 시작은 식민지 국가 지원을 통해 영국의 산업과 무역을 촉진하고자 1929년 제정된 식민지개발법(Colonial Development Act)으로 거슬러 올라간다. 이후 식민지 국가들이 복지에 대한 지원을 강력하게 요구함에 따라 이를 계기로 식민지개발과 복지법(Colonial Development and Welfare Act)이 마련되고, 1945년 식민지 국가들과의 협의를 통해 각 국별 '10년 개발계획'이 수립되었다. 이로써 영국 ODA에서 최초로 수원국의 수요를 반영하여 장기적인 사업을 추진할 수 있는 근거가 마련되었다. 이처럼 영국 ODA는 식민지 개발에서 시작한 역사적 배경을 가지고 있으나, 공여국 중에서 가장 오랜 경험을 보유하고 있기도 하다.

이후 영국정부는 1964년 해외개발부(Ministry of Overseas Development)를 첫 개발원조 담당 독립기관으로 설립하여 외무부와는 독립적으로 운영되게 함으로써, 개발협력이 기타 외교적 사안으로부터 받는 영향을 최소화하고자 하였다.

1997년에는 국제개발부(Department for International Development, DFID)를 신설하고, DFID의 역할을 법제화하여 타 부처와의 관계를 명확히 규정하였다. 이는 부처 간 개발협력 관련 협의에 있어 DFID의 영향력을 강화하고 보장하기 위함이었다. 또한 이때 영국의 산업과 무역 증진이 아닌 지구촌 빈곤퇴치를 영국 개발협력의 가장 중요한 목적으로 천명하였다.

그림 1 영국 개발협력 체계도



자료: 농림수산식품교육문화정보원. 2013a.

DFID는 현재까지도 영국 ODA의 중추적 역할을 담당하는 컨트롤타워로서, 개발협력 관련 정책을 결정하고 주도적으로 집행하는 역할을 담당하고 있다. 실제 사업의 기획 및 실행에 대한 부분은 각 수원국에 설치된 현지 사무소가 수원국과의 협력을 통해 시행하는 구조로 되어 있다. 현지 사무소에 대한 강력한 분권화 또한 DFID의 특성이라 볼 수 있다.

DFID외에 재무부, 외무부, 환경식품농무부, 영연방개발공사, 에너지기후변화부, 국방부, 비즈니스혁신기술부 등 14개 부처에서도 ODA를 수행하나, 원조관련 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)의 담보를 위한 공공서비스협정(PSA)를 통해 DFID와 긴밀한 협조를 바탕으로 원조 업무를 추진하고 있다.

영국정부는 3년 단위로 부처의 전문성을 고려하여 PSA라는 범정부적 목표를 설정하여, 부처 간 협력방안을 구체적으로 제시하고 있다. 각 부처는 PSA 내에서 구체적인 목표의 달성을 담당한다.

표 1 DFID의 공공서비스협정(PSA) 29조를 위한 각 부처별 역할

부 처	역 할
재무부 (HMT)	공여국의 재무장관들의 국제개발에 대한 관심 유지를 위해 DFID와 협력 파리클럽, 국제통화기금, 지역개발은행의 책임감 있는 차관, 지속가능한 채무관리를 도모하기 위해 DFID와 협력 저소득 국가의 국제금융기구들의 지속적이고 적극적인 활동 지원
외무부 (FCO) 환경식품농무부 (DEFRA) 에너지기후변화부 (DECC)	수원국 정부, 국제기구, 민간부문 및 시민사회와 협력하여 영국의 개발 목표 달성에 기여 국내외 네트워크 활용을 통한 정치적 맥락 분석으로 정책/집행 강화 인권과 민주주의의 가치 애드보커시 국제 천연자원 관리 문제 및 효과적인 국제 환경 거버넌스와 역량개발을 위해 DFID와 협력 국제 기후변화 및 지속 가능한 개발 정책을 통해 DFID의 빈곤 퇴치와 지속가능한 환경에 대한 정책을 보완
국방부 (MoD)	초기단계에서부터 마지막 단계까지 분쟁지역의 개발과 관련해 부처 간의 협력을 지원하며 분쟁 예방 및 해결, 평화유지와 인도적 지원에서 중요한 역할을 수행 국방 외교, 보안 협력과 같은 개발전략 이슈와 영국이 직면하는 위협과 도전에 대한 국방부의 통찰을 어떻게 증진시킬 것인지에 대해 DFID와 협력
비지니스혁신기술부 (BIS)	DFID와 함께 무역정책에 대해 공동 책임을 갖고, 개발도상국과 영국을 위해 공정한 세계 시장을 도모하기 위해 노력

자료: 영국 OECD/DAC Peer Review 2010 내용을 농림수산식품교육문화정보원 2013a에서 재인용.

2.1.2. 농업 ODA 추진체계 및 주요 행위자

대부분의 선진 공여국과 마찬가지로 영국정부 또한 원조전담기관인 DFID가 전반적으로 ODA를 총괄하되, 환경식품농무부(Department of Environment, Food, and Rural Affairs, DEFRA)가 자체 예산을 가지고 소규모의 자체 농업·농촌 개발 사업을 시행하거나, 농업분야의 전문지식이 필요한 부분에 대한 공동연구나 기술협력을 주로 지원하고 있다.

일반적으로 원조전담기관의 농업 ODA가 농촌종합개발 등에 목적을 두고 있는 것과 달리, DEFRA의 ODA는 산업 측면에서의 농업발전, 기술협력 측면에서 연구개발(Research & Development, R&D)을 통한 농업 생산성 증대, 인력교환 프로그램을 통한 농업기술 전파 등에 집중하고 있는 특징이 있다. 특히 영국의 DEFRA는 DEFRA의 부처차원의 목표인 지속가능한 개발과 관련하여, 환경·농업의 국제적인 측면에서 DFID와 협력하고 있다.

구체적으로 DFID와 DEFRA는 PSA를 통해 정책수준의 조율을 수행하고, 장관급의 정기적인 미팅을 통해 기본적인 조율작업을 수행한다. 글로벌 식량안보 및 지속가능한 농업을 위한 정책(국제 식량의 지속가능성을 위한 정부적 협력 기본문서)이 조율의 근거로 기능한다. 근본적으로 DEFRA의 경우 환경(기후변화, 산림) 부분에 대해서만 ODA에 관여하므로, DFID와의 역할분담에 있어 중대한 중복문제는 없다고 볼 수 있다.

2.2. 농업 ODA 현황

2.2.1. 영국 농업분야 개발협력 전략 및 현황

2005년 발표된 DFID의 농업 ODA 기본 정책문서(DFID's Agriculture Policy, Growth and Poverty Reduction, The Role of Agriculture)는 농업을 빈곤퇴치를 위한 가장 핵심적인 요소로 강조하고, 다음과 같은 영국 농업 ODA의 핵심 6대 원칙을 제시했다. 첫 번째는 수원국 개발 현황에 부합하는 농업개발정책 수립, 두 번째 높은 농업생산성 증대 및 산업전반에 걸친 파급효과 도모, 세 번째 농업 생산 및 고용 창출 장애요소 극복, 네 번째 수요자 중심적 접근과 시장 기회에 집중, 다섯 번째 농업 ODA를 통한 사회적 안전망 구축 지원, 여섯 번째 농업개발정책의 지속가능성 강조 등이다.

이후 2009년 발표된 DFID 백서(Eliminating World Poverty, Building our Common Future) 중 'DFID 농업분야 비전'에 따르면, 첫째 향후 20년 동안 아프리카 농업 생산성(Production) 2배 증가, 둘째 향후 20년 동안 남아시아 농업성장률(Growth) 2배 증가, 셋째 궁극적으로 지속가능한 자원 관리 및 기후변화 적응에 기여 등을 DFID의 우선순위로 삼고 있음을 알 수 있다.

또한 DFID에서는 농촌개발보다는 농업생산성 확대에 초점을 두어, 농업연구를 강조하고 있는 것이 특징이다. DFID는 연구 전략문서(DFID's Research Strategy 2008~2013)를 통해 농업연구의 기본적 방향으로 지속가능한 농업, 기후변화, 보건과 연계, 거버넌스 이슈, 미래 도전과 기회 등을 제시하고 있다.

영국 농업 ODA의 현황을 살펴보면, 2011년 기준으로 양자원조 총액 88억 달러 가운데 농업분야는 1.7억 달러로 2%를 차지하여 여타 선진원조공여국에 비해 낮은 수준이라 할 수 있다. 2009~2011년 사이 영국 농업 ODA 수원지역은 아시아(53%), 사하라이남 아프리카(23%)에 집중되어 있다. 농업분야 수원국 1위는 방글라데시(7,840만 달러), 2위는 인도(4,300달러), 3위는 아프가니스탄(2,670달러)이다.

2.2.2. 농업분야 ODA 주요 사업

앞서 살펴본 바와 같이 영국의 농업 ODA는 원조 독립부처인 DFID에서 전담하되, DEFRA는 농업보다는 환경에 관련된 기금 지원을 위주로 ODA를 시행 중이다. 특히 DEFRA는 기후변화와 관련된 산림분야 특화된 활동을 전개하고 있다. PSA 29조와 관련한 DEFRA의 역할은 국제기후변화 및 지속가능한 개발정책을 통해 DFID의 빈곤퇴치와 지속가능한 환경에 대한 정책을 보완하는 것이다.

DFID의 경우, 전통적인 형태의 농업/농촌개발 사업 보다는, 생산성 증대와 기후변화 적응을 위한 농업연구 및 적용분야에 집중하고 있다. 특히 농업연구 분야 국제적 연구기관(예: Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR)과의 협력의 중요성을 강조하고, 실제 협력을 확대하기 위한 다양한 노력을 하고 있다.

최근 영국 농업 ODA의 대표적인 사업으로는 글로벌 식량 및 농업 미래 프로젝트(UK Foresight Global Food and Farming Future Project)가 있다. 영국 정부 싱크탱크 Foresight와 DFID, DEFRA의 공동지원 사업으로, 장기적으로 DFID와 DEFRA가 공동으로 식량안보에 대응하기 위해 각자의 역할을 명시한 활동보고서를 보유하고 있다.[1)]

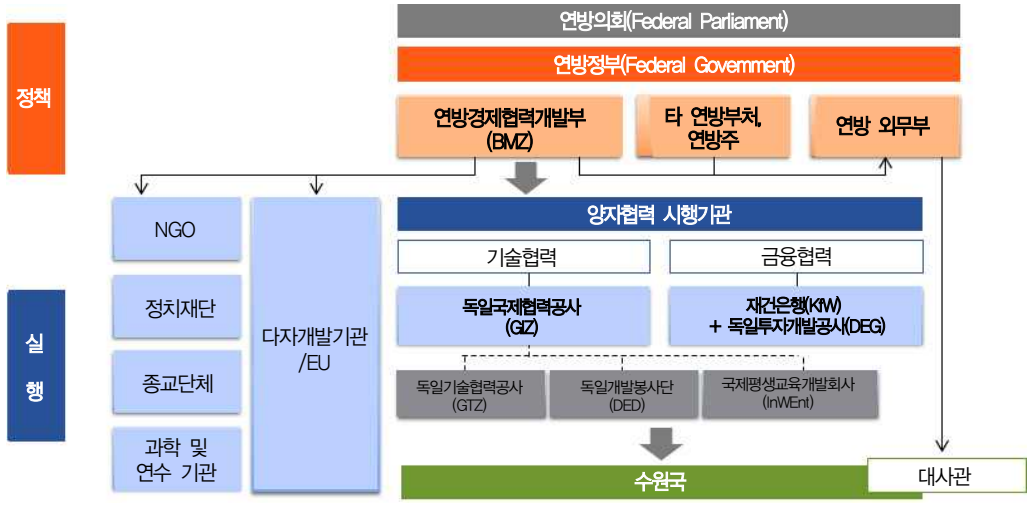
3. 독일

3.1. 농업 ODA 추진체계

3.1.1. 독일 국제개발협력 체계

독일(당시 서독)은 제2차 세계대전 이후 미국의 대(對)유럽 원조정책인 마셜플랜의 직접적인 수혜자로서, 이를 기반으로 국가재건과 경제발전을 이룩하고 1952년부터 대

그림 2 독일 개발협력 체계도



자료: 농림수산식품교육문화정보원. 2013b

1) DFID는 G20 업무, 정부기관 및 국제기구 협력, 국제공공정책 강화, 농업연구개발, 농업개발사업 등 담당. DEFRA는 유엔기후변화협약(UNFCCC) 대응, 나고야 의정서 대응, EU 공동농업정책(CAP)의 개혁 등 담당.

(對)개도국 개발협력 사업을 시작하였다. 이후 60년 이상 매우 적극적인 공여국의 입지를 굳혀왔으며, 2013년 기준 독일의 원조규모는 약 140억 달러로 원조 규모의 측면에서 미국과 영국의 뒤를 이어 세계 3위의 공여국 위치에 있다.

독일은 다원적 원조체제를 가진 국가로서, <그림 2>에서 나타나듯이 독일 원조정책의 컨트롤 타워 역할을 하는 연방경제협력부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 이하 BMZ[2])를 중심으로 40여개의 정부부처, 연방주, 기관 및 단체 등이 국제개발협력에 참여하고 있다. 또한 정책 수립기관과 집행기관이 구별되어 BMZ가 전반적인 원조정책의 원칙 및 전략을 수립하면 BMZ 산하기관인 국제협력공사(German Society for International Cooperation, GIZ[3])와 재건은행(Reconstruction Credit Institute, KfW[4])을 비롯하여 기타 정부부처와 연방정부가 ODA를 집행하고 있다.

국제개발협력을 담당하는 최고위급(장관급) 부처로 1961년에 설립된 BMZ는 개발협력 원칙 및 전략 수립, 독일정부의 개발정책 및 일관성 제고 전담, 파리선언, 아크라 행동계획, 부산파트너십 등 원조 및 개발효과성 의제의 이행을 담당하는 역할을 수행하고 있다. 2010년 기준 독일 ODA의 약 60%를 담당하고 있으며 산하에 원조집행기관으로 기술협력을 전담하는 GIZ와 자금협력을 담당하는 KfW가 분리되어 운영되고 있다.

BMZ외에 외무부(AA), 환경부(BMU), 교육연구부(BMBF), 보건부(BMG), 식품농업소비자보호부(BMELV), 경제기술부(BMWi) 등의 정부부처를 비롯하여 연방주 및 기타 기관 등 40여개 안팎의 정부 내 조직이 원조집행에 참여하고 있다. 2010년 정부부처 및 기관별 ODA 예산을 살펴보면[5] BMZ외에 재무부(13.6%, EU 지원), 외무부(8.7%), 그리고 연방주(7.3%)의 ODA 비중이 큰 편이다. 반면, 기타 정부부처와 기관들의 ODA 예산을 합친 액수의 비중은 4%내외로 원조집행에 다양한 정부부처가 참여하고 있음에도 개별 부처 및 기관의 예산 비중은 적은 편임을 확인할 수 있다.

한편, 이상에서 살펴보았듯이 독일의 다원화된 원조집행체계는 해외공관 및 BMZ 사무소간 대표성 논란, 의견 충돌, 중복된 행정절차 비용 등의 문제가 나타났다. 이러한 원조 분절화 문제를 보완하기 위해 2010년 '기술협력 및 ODA 투명성에 대한 부처 간 조정그룹(Inter-ministerial Steering Group on Technical Cooperation and ODA Transparency)이 설치되어 ODA에 대한 부처 간 조정 역할을 담당하고 있다.

2) Bun-des-mi-nis-te-ri-um für wirt-schaft-liche Zu-sam-men-ar-beit und Ent-wick-lung (독일어).
3) Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (독일어).
4) Kreditanstalt FÜR Wiederaufbau (독일어).
5) BMZ에서 2013년에 발간한 The German Government's 14th Development Policy Report 참조.

3.1.2. 농업 ODA 추진체계 및 주요 행위자

독일의 농업 ODA는 주로 BMZ와 식품농업소비자보호부(Federal Ministry for Food and Agriculture, BMELV[6])를 통해 이루어지고 있으며, 실제 원조의 집행은 각 부처 산하기관 또는 위탁기관을 통해 이행된다.

BMZ는 농업 ODA에 대한 전반적인 전략 수립을 담당하고 있다. 최근 2013년에는 '지속가능한 농업정책(Promoting Sustainable Development)'을 통해 독일의 농업분야 개발정책을 제시하여 농업분야 개발협력에 대한 목표를 설정하였다. 이러한 BMZ의 농업 ODA 전략에 따라 GIZ 또는 KfW 등은 식량안보 및 농촌개발과 관련된 농업 ODA를 수행하고 있다.

BMELV는 양자협력을 통해 파트너 국가의 식품, 농업, 소비자보호 부분에 대한 원조를 제공해 왔다. BMELV는 농업분야 개발협력에 대한 전문성을 보유하고 있는 GFA 컨설팅 그룹에 양자협력 프로그램의 전반적인 운영을 위탁하고 GFA가 프로젝트 기획과 프로젝트 전반에 대한 감독 역할을 수행하고 있다. BMELV는 양자협력 외에 다자협력에도 참여하여 신탁기금의 형태로 세계농업기구(FAO) 지원하고 있으며 2002년부터 현재까지 70개 프로젝트에 9,200만 유로 이상을 지원하고 있다.

3.2. 농업 ODA 현황

3.2.1. 독일 농업분야 개발협력 전략 및 현황

독일의 농업분야 ODA는 식량안보와 농촌개발에 초점이 맞춰져 있다. 특히 농촌 내 빈곤, 기아 및 저개발의 근본원인을 고려하여 1)소규모 농가들의 생산요소에 대한 접근 용이, 2) 공정하고 안전한 토지분배 지원, 3) 농촌지도와 소액대출 등을 통한 소규모 농가 지원 4) 농민들의 시장접근성 향상 지원 5) 빈곤층 교육과 정치참여 접근성 개선 등을 핵심 추진 목표로 설정하고 있다.

이러한 독일 농업분야 개발협력 기조 아래 BMZ는 2013년 '지속가능한 농업 촉진(Promoting Sustainable Agriculture)'를 발표하고 향후 독일 농업분야 개발정책의 방향과 전략을 천명하였다. <표 2>와 같이 동 전략은 빈곤감소와 식량안보를 첫 번째 전략목표로, 자원보존과 기후중립을 두 번째 전략목표로 설정하고 이를 달성하기 위한 7가지 원칙(Guiding Principles)과 6가지 행동범위(Area of Action)를 제시하고 있다.

6) Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (독일어).

표 2 농업분야 개발협력 정책 주요사항

목표	빈곤감소와 식량안보	자원보존과 기후중립
목표범위 (Target area)	▸ 지속적인 농업강화 ▸ 식품 가공 및 정제 ▸ 다양화(Diversification) ▸ 시장 개방 및 무역통합 ▸ 수확 후(가치사슬) 체계	▸ 토양보존 ▸ 수자원관리 ▸ 삼림보호 ▸ 다양성 보존 ▸ 온실 가스 배출량 감축 ▸ 기후변화 적응
원칙 (Guiding Principles)	1. 식량에 대한 권리 실현 2. 조화(Alignment) 3. 토지수탈 금지 4. 책임감 있는 에너지 작물 재배 5. 소작농 개발 우선순위 6. 양성평등 촉진 및 소외계층 통합 7. 종합적인 농촌개발 전략으로 수렴	
행동범위 (Areas of actions)	1. 농업 정책 자문 및 제도 구축 2. 소작농 전문성 강화 3. 농업 연수 및 컨설팅 4. 농업 자금 지원 5. 자원 관리, 환경보호 및 관개농업 6. 현지 및 국제기업과의 협력	

자료: Dirk Niebel et al(2013).

독일의 양자 농업 ODA 금액은 6.2억 달러로 전체 독일 ODA의 6.1%를 차지하고 있다 OECD/DAC 회원국 농업분야 ODA의 10%를 차지하여 미국, 일본에 이어 세 번째로 많은 지원금이다. 독일의 양자 농업ODA는 2007년 이후로 증가하는 추세를 보이고 있다.

사업별 양자 농업 ODA 현황을 살펴보면, 농촌 개발(34%), 농업용 수자원(15%)과 농업개발(12%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 원조 형태로 보았을 때 수자원 지원에 대한 차관비율이 높은 것을 제외하면 대부분의 사업에서 증여 비중이 높은 것으로 나타났다. 지역별 양자 농업 ODA의 특징은 특정 지역에 집중되지 않고 전반적으로 골고루 분포되어 있다는 점이다. 2007년부터 2011년까지의 양자 농업 ODA의 주요 수원국은 인도, 이집트, 아프가니스탄, 중국, 케냐이다.

독일은 농업분야 개발협력을 위해 국제개발은행 및 다자간 기구도 지원하고 있다. 독일 농업 다자원조의 규모는 2011년 총 5.7억 달러로 전체 농업 원조의 약 46%를 차지하고 있다. 주요 수원기관은 EU(2.6억 달러), 세계은행의 산하의 국제개발협회(2.3억 달러)이다.

3.2.2. 농업분야 ODA 주요 사업

BMZ는 독일 농업분야 개발협력 전략에 따라 식량안보와 농촌개발을 위한 핵심 프로그램 10가지를 제시하고 있다. 식량안보 분야에 있어서는 기아 감소를 위한 지원, 개발도상국의 세계 시장 접근을 위한 EU 농업 보조금 철폐 지원, 국제농업연구연합기구(CGIAR)와의 파트너십을 통한 농업 연구 등을 지원하고 있으며, 재해, 재난으로 인한 긴급 상황 발생 시 외무부가 인도적 원조 활동을 조율하여 즉각적인 식량지원이 가능하도록 하고 있다.

농촌개발 측면에서는 6가지 핵심 분야를 중심으로 지원하고 있다. 각 핵심 분야에 대한 주요 사업은 다음 <표 3>과 같다.

표 3 BMZ 농촌개발 분야 핵심 분야 및 주요 사업

핵심 분야	주요 사업
경제촉진	중소기업육성, 농촌 금융시스템 개발, 인프라 구축 및 교육지원 등
지방분권 지원	정부 및 지방행정 조직 자문, 농촌주민과의 파트너십 구축 등
토지 및 농업개혁 촉진	파트너 국가의 범을 준수하는 선에서 토지개혁 지원, 토지시스템 개발, 소액금융 지원 등
자연자원의 지속가능한 관리	UN 사막화 방지협약 이행 지원, 토지자원 관리 자문, 지속가능한 물 사용 촉진 지원 등
양성평등의식 함양	성별 역할 개선, 여성 참여 확장 등
개발지향적인 약물(Drug) 정책	코카인 또는 양귀비가 아닌 카카오, 커피, 팜유, 등 합법적인 작물 재배 지원 등

자료: 농림수산식품교육문화정보원. 2013b.

이상의 농업 ODA 체계에서 설명하였듯이 BMELV는 GFA 컨설팅에 양자협력 프로그램을 위탁하여 원조를 집행하고 있다.

BMELV의 양자협력 프로그램은 정치 · 경제 협력에 초점이 맞추어져 주로 개발도상국의 대(對) 정부 또는 기관을 중심으로 지원이 이루어지고 있다. 핵심 사업으로는 농식품 산업에 대한 법적 기반 자문, 조합, 농업자문회사, 연수기관 등 농식품 산업에 대한 영향력이 큰 기관 설립 및 개선 지원 등이 있다.

4. 프랑스

4.1. 농업 ODA 추진체계

4.1.1. 프랑스 국제개발협력 체계

프랑스의 초기 국제개발협력은 제2차 세계대전 이후 구식민지와의 관계 유지 및 영향력 확대의 차원에서 이루어졌다. 이러한 목적에 따라 프랑스는 자국의 구식민지 국가, 특히 프랑스어권 아프리카 국가에 편중하여 원조를 수행하였으며 협력국의 경제개발과 정치적 안정보다는 자국의 이익과 전략적 관계에 초점이 맞추어져 있었다.

이러한 프랑스 ODA의 기조는 1964년 잔느네 보고서(Jeanneney Report), 1971년 고스 보고서(Gorse Reprots), 1990년 헤셀 보고서(Hessel Report) 등을 통해 개혁의 필요성이 제기되어 왔으나 1990년대까지 구식민지 중심의 원조 정책은 꾸준히 유지되어 왔다. 2000년대 들어서 MDGs, 원조효과성 등 국제사회의 개발협력의 개혁에 대한 목소리가 커지면서 프랑스도 국제사회와 협력을 강화하고자 원조환경 및 시스템의 변화를 통해 개발협력의 효과성을 증진에 초점을 맞추어 변화를 모색하고 있다.

프랑스의 개발협력 시스템은 우리나라와 마찬가지로 정책기관과 시행기관이 분리되어 있으며 다양한 부처와 기관들이 원조 정책 수립 및 집행에 참여하는 분절화된 형태이다. 대통령, 총리, 개발담당 장관, 외무부(Ministry of Foreign affairs and International Development, MAD[7]), 경제재무부(Ministry of Economy and Finance, MEF[8])가 공동으로 개발정책 수립에 참여하고 있으며, 부처 간 조율을 위해 국제개발협력정부간위원회(Comité Interministérial pour la Coopération Internationale et le développement, CICID)가 총리 직속 위원회로 설치되어 있다.

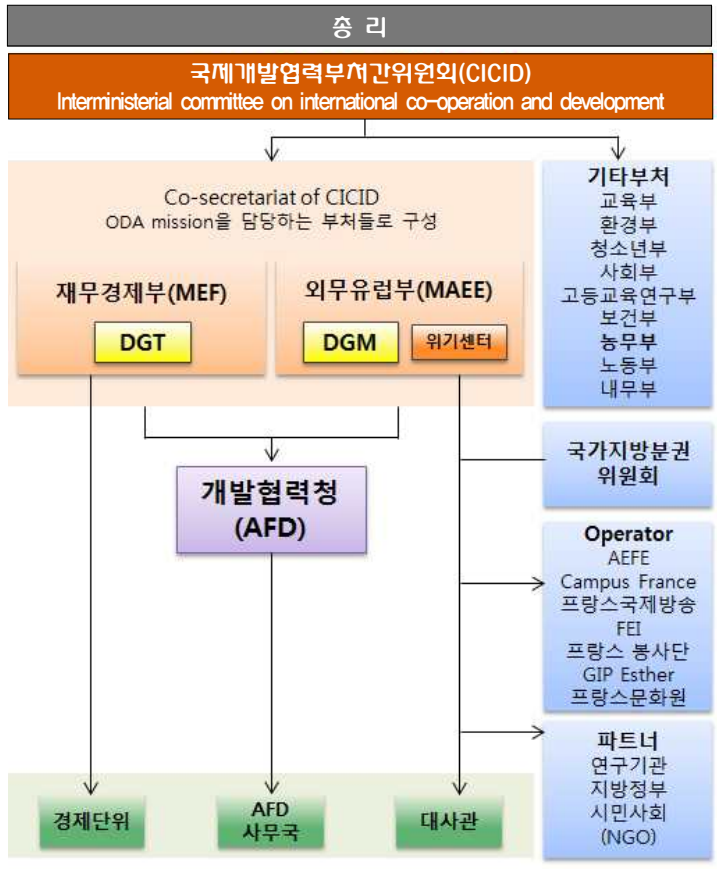
<그림 3>에서도 나타나듯이 그 밖에 다양한 정부부처가 개발협력에 참여하고 있으나, 행정상으로는 MAD의 세계화·개발협력 총국(Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, DGM)과 MEF의 재무총국(Direction Général Trésor, DGT)이 주도적으로 개발협력 전략을 수립을 주도하고 있다.

MAD는 프랑스 외교 및 개발협력 전략 수립에 직접적으로 관여하는 정부부처이다. 특히 2012년 대통령에 의해 MAD내에 개발협력을 전담하는 개발전담장관(Minister Delegate for Development)이 새롭게 임명되면서 최고위급(장관급)이 개발협력 정책 수립에 있어 공적행위자간의 협력 및 조율을 전담하는 체제로 변화하였다. 또한 MAD는

7) Ministère des Affaires étrangères et Dévelopement international (프랑스어).
8) Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (프랑스어).

개발협력 전략 수립뿐만 아니라, 직접적으로 ODA 집행에도 참여하여, 2011년 기준으로 프랑스 양자 ODA 중 12.4%를 집행하였으며, 다자기구(Global Fund, GAVI, UNICEF, UNFPA, WHO)에 대한 지원도 이루어지고 있다. MAF는 국제금융기관, 대(對) 개도국 간 무역정책, 부채관리(탕감) 등을 담당하고 있으며, 개발은행 및 국제금융기관과의 관계에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 2011년 기준 양자원조의 약 16.1%를 집행하였으며, 이 중 61%가 부채탕감이었다.

그림 3 프랑스 개발협력 체계도



자료: 농림수산식품교육문화정보원. 2013c.

주요 원조 집행 기관으로 MAEE와 MAF 아래 프랑스 개발협력청(French Development Agency, 이하 AFD)이 있다. 1941년 설립된 AFD는 무상원조를 시행하는 공공기관인 동

시에 유상원조를 집행하는 개발은행 역할을 수행하고 있다. 90여 개국에서 프로젝트 및 프로그램을 수행하고 있으며, 2011년 기준으로 프랑스 양자 ODA의 42.5%를 집행하였다.

그 외 교육부, 환경부, 농무부, 청소년부 등 정부부처와 프랑스 봉사단, 프랑스 문화원 등 기타 정부 기관들이 원조 집행에 참여하고 있으나, MAD, MEF, AFD에 비해 직접적인 원조 집행 금액은 적은 편이며 부처 간 역할 분담이 명확하지 않은 것이 특징이자 한계로 여겨지고 있다.

프랑스 국제개발협력의 정책 수립 및 집행에 있어 다양한 부처 및 기관이 참여하고 있는 만큼 부처 간 조율과 협력이 강조되어 왔다. 이에 따라 프랑스는 국제개발협력 관련 부처 간 조율과 협력을 위해 1998년 부처 장관들로 구성된 CICID를 총리 산하에 설치하였다. CICID의 사무국은 MAD와 MEF가 공동으로 운영하고 있으며 개발협력정책의 우선순위, 방향, 목표, 중점지원지역 등을 조율하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 2009년 6월 회의를 마지막으로 현재까지 추가적인 회의가 없었으며, 주로 MAD와 MEF에 의해 전략수립이 이루어지고 있다.

4.1.2. 농업 ODA 추진체계 및 주요 행위자

MAD는 MDGs 1 달성을 위해 농업부분 원조의 다섯 가지 핵심 지원 분야를 선정하는 등 농업분야 개발협력을 위한 정책적 전략을 수립하는 역할을 담당하고 있으며, 수립된 전략은 CICID를 통해 부처 간 조율과 협력이 이루어진다. 이렇게 수립된 전략에 따라 프랑스의 농업 ODA는 AFD와 농업식품산림부(Ministry of Agriculture, Agro-Food, and Forestry, 이하 MAAF[9])를 중심으로 추진되고 있다.

AFD는 개발도상국 내 기술과 네트워크를 갖춘 전문가들을 바탕으로 농업·농촌개발을 수행하고 있으며 기술협력뿐만 아니라 제도적 지원에 있어서도 활동 범위를 넓히고 있다. AFD는 2008년부터 2013년까지 농촌개발에 14억 달러의 예산을 할당하였으며 AFD의 세 가지 농촌분야 개발협력 전략(농업 정책 개선, 농촌지역의 공평하고 지속적인 성장에 기여, 농촌지역의 개발 및 균형적 경영 촉진)에 따라 원조를 집행하고 있다. 2011년 기준으로 AFD가 집행하는 총 원조금액의 15%가 농촌개발에 책정되었으며, 사하라이남 아프리카 국가에 농업분야 ODA가 집중되었다(53%).

AFD와 함께 MAAF도 프랑스 국제개발협력의 흐름 속에서 농업부분 개발협력을 수행하고 있다. 프랑스 국제개발협력에서의 MAAF의 역할은 아래의 <표 4>와 같이 다섯 가지로 정의된다. 이러한 MAAF의 역할에서 확인할 수 있듯이, MAAF는 '농업외교'라는 명

9) Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (프랑스어).

분하에 농업분야 개발협력을 위한 기술협력 및 다자기구 지원을 주로 담당하고 있다. 특히, 자국의 농업 및 식품 기술을 향상과 연계하여 아프리카 및 라틴아프리카 국가들의 민간부문과 제품, 서비스의 무역 촉진을 위한 기술협력이 활발히 이루어지고 있다.

표 4 국제개발협력 체계 내 MAAF의 역할

	MAAF의 역할
1	농업 및 식량안보 관련 개발 정책 담당
2	국제협상에 참여
3	농업정책과 개발정책간의 일관성 달성
4	FAO, 세계은행, 국제농업연구협의그룹(CGIAR)등 국제기구 지원
5	다자기구, 국가기관, NGO, 등에 전문가 파견

자료: MAAF 홈페이지(프랑스어 번역).

MAEE와 MAAF는 큰 틀에서 프랑스의 부처 간 개발협력위원회인 CICID의 전략하에 협력하고 있다. 다만, 2009년 이후 CICID가 한 번도 개최되지 않고 있어, 이후의 두 부처간의 협력은 필요에 따라 이루어지고 있다. 예를 들어, 최근 UN이 2014년을 가족농업의 해로 지정하였을 때 MAAF의 장관인 스테판 르 폴(Stéphane Le Foll)과 개발장관인 파스칼 캉팡(Pascal Canfin)이 가족의 해에 기여하고자 공동성명을 발표하였다. 동 발표를 통해 프랑스는 국제사회의 식량·사회·환경 관련 대응에 동참하며, 가족농업이 농촌개발 및 식량안보 정책의 핵심임을 명확히 밝혔다.

4.2. 농업 ODA 현황

4.2.1. 독일 농업분야 개발협력 전략 및 현황

2009년 6월 CICID가 프랑스 ODA의 우선순위 지원분야로 교육, 보건, 성장지원, 농업 및 식량안보, 지속가능한 개발 등 다섯 가지를 선정하였다. 이와 함께 동 위원회를 통해 두 개의 중점지역(사하라이남 아프리카와 지중해)과 두 개의 범주별 국가(신흥국가 및 위기국가)에 대한 개발협력에 집중하기로 부처 간 협의가 이루어졌다. 농업분야 ODA 전략은 전반적으로 이상의 CICID의 개발협력 전략에 부합하여 수립된다. 다만, 농업분야 ODA를 수행하는 부처에 따라 개별적인 우선순위를 설정하여 ODA를 집행하고 있다.

우선 MAD는 농업분야 개발협력에 있어 다음과 같은 5개 우선분야를 제시하고 있

다. 1) 농촌지역 내 위기대응 및 예방, 조기경보시스템 개선을 통한 영양실조 퇴치, 2) 식량안보 강화, 농촌지역의 생활환경 개선, 3) 개발도상국의 농업 생산 경쟁력 강화, 4) 제도적 환경개선,[10] 5) 교육 및 기술적 기반 강화,[11] 등 MAD의 농업분야 개발협력 우선순위는 개발도상국의 빈곤퇴치 및 식량안보를 위한 농촌 및 농가와의 직접적인 협력과 밀접하게 연관되어 있으며 이와 함께 제도적, 기술적 지원이 포함되어 있다.

MAAF도 양자협력 우선순위 7가지를 설정하여 이에 따라 ODA를 집행하고 있다. 7가지 우선사항은 제도적 지원, 현지 민간산업부문 지원, 공정무역 촉진, 위생관리, 품질표시를 통한 농산물 및 전통식품 강화, 자연자원과 생물다양성 보존, 농업연구[12] 등으로 이상에서 보는 바와 같이 MAAF는 농업분야에 대한 제도적, 기술적 지원을 우선순위에 두고 있어 MAEE의 농업분야 전략과는 차이가 있음을 확인할 수 있다.

프랑스 양자 농업 ODA의 양은 2011년 기준 4.2억 달러로 이는 미국, 일본, 독일에 이어 4번째로 많은 규모이다(7%). 전체 프랑스 ODA에서 임업, 수산업, 농촌개발을 포함하는 농업 ODA가 차지하는 비율은 4.4%로 DAC 회원국의 평균 농업 ODA의 비율인 6%에 비해서는 적은 편이다.

사업별 농업 ODA 현황을 살펴보면, 2011년 기준 전체 농업 ODA 중 농업연구(46%), 농업개발(16%), 수자원(12%) 분야의 개발협력이 활발하게 이루어지고 있음을 확인할 수 있고. 원조의 형태에 따라 분류하면 무상원조가 유상원조보다 많은 편이나, 농업개발과, 수자원 분야에 대해서는 유상원조의 비율이 높게 나타났다. 2007년부터 2011년까지 5년간의 프랑스 양자원조의 주요 수원국은 베트남, 마다가스카르, 마요트, 브라질, 부르키나파소로, 브라질을 제외하고는 농업 ODA의 주요 수원국이 프랑스의 구식민지인 프랑스어권 국가임을 확인할 수 있다.

4.2.2. 농업분야 ODA 주요 사업

앞서 설명하였듯이, MAD는 프랑스 국제개발협력 정책 수립뿐만 아니라 집행에도 관여하고 있다. 집행방식에 있어 직접적인 프로젝트, 또는 프로그램의 수행보다는 주로 국제사회와의 협력을 통해 ODA를 수행하고 있는 것이 특징이다. 농업분야 개발협력에 있어서도 이러한 특징이 나타나는데 2008년에 프랑스가 제안한 '식량안보를 위한 글로벌 파트너십'이 그 대표적인 예이다.

10) 제도적 역량 배양 · 경제, 환경, 농업 정책간의 조정 강화 지원.
11) MAD 홈페이지 (프랑스어 번역).
12) MAAF 홈페이지 (프랑스어 번역).

2008년 6월 프랑스 대통령이 2007년-2008년 식량위기 문제를 다루기 위해 세 가지 축(거버넌스, 지식, 자금)을 바탕으로 농업, 식량안보와 영양을 위한 글로벌 파트너십을 제안하였다. 이를 통해 프랑스는 거버넌스 측면에서 토지권, 취약계층 보호, 식량안보, 거버넌스 개선, 경제·사회·환경적 생존력, 토지자원 배분의 공평성 등 농업분야의 규율 및 규정과 관련된 부분에 관여하여 활동하였다. 또한 식량안보와 농업개발의 지식 축적과 전문가 네트워크를 위해 MAD를 중심으로 MAAF, 에너지환경지속개발해양부, 경제산업고용부 등 정부부처와 NGO들이 참여하는 '식량안보를 위한 부처 간 그룹'을 설치하여 국제사회의 식량안보 및 농업개발 등의 주제에 대한 논의를 주도하였다.

MAD의 집행기관 역할을 하는 AFD의 경우, MAD로부터 개발협력에 대한 전반적인 사업을 인계 받아 수원국의 농촌, 농업에 직접적으로 영향을 미치는 농업분야 프로그램 및 프로젝트를 수행하고 있다. 특히, AFD 내에는 '농업, 농촌개발 및 생물다양성 부서'가 설치되어 농업 농촌 분야 전문성을 가지고 사업을 수행하고 있는 것이 특징이다.

MAD, AFD와는 달리, MAAF는 제도적, 기술적 지원을 우선순위로 두고 수원국의 정부를 대상으로 농업, 농촌분야의 법적, 제도적 개선에 대한 지원을 하고 있다. 또한 '세계 환경을 위한 프랑스 기금' 과 같이 지속가능한 환경과 농업개발을 위한 기금을 조성하고 운영위원회의 회원으로 참석하여 기후변화, 생물다양성, 국제 수자원, 토지 황폐화 등의 문제에 대응하고 있으며 이와 밀접하게 연결되어 있는 지속가능한 농업 이슈 분야에 대한 지원을 하고 있다.

5. 시사점 및 정책제언

지금까지 각 국의 농업 ODA 체계 및 현황에서 살펴본 바대로, 분석 대상국들은 자국 ODA 전략 및 특성에 맞추어, 다양한 행위자들 각각의 전문성을 살려 농업 ODA를 시행하고 있었다. 여기에서는 영국, 독일, 프랑스 사례조사를 통한 주요 시사점을 정리하고 한국 농업 ODA의 발전을 위한 정책제언을 제시하고자 한다.

5.1. 농업 ODA 시행 부처 및 기관 간 조율 체계 강화

주요 유럽 공여국들이 범정부적으로 국제개발협력을 위한 정책일관성 확보를 위해 부처 간 조율 체계를 보유하고 있다는 점은 분절화가 심각한 한국 ODA에 시사하는 바가 크다. 현재 한국에서는 농업 ODA의 기관 간 조율을 위해 글로벌농림협력추진위

원회를 설치하여 운영하고 있으나 정보공유에 그쳐 기관 간 연계 협력이 어려우며 주요 원조전담기관들이 참석하지 않는 문제가 있다.

따라서 한국의 현재 상황에 맞는 부처 간 조정 체계 마련을 위해 국무조정실 국제개발협력위원회 및 글로벌농림협력추진위원회의 권한을 강화할 수 있는 방안이 필요하다. 또한 원조전담기관과 농업 ODA 시행주체들 간의 조정을 위해서 주요 유럽공여국들의 경우와 같이 장관급 회의/협력 규정 등 제도적 장치를 마련하고, 상호 정보교환을 위한 전담 팀을 각 기관에 설치하는 등의 노력이 필요하다.

5.2. 농업 ODA 정책 및 전략문서 수립

대부분 유럽 공여국의 경우 정부차원의 농업 ODA를 위한 정책문서를 보유하고 있으며, 동 정책문서를 통해 핵심 원칙 및 접근법을 명시하고 있다. 한국의 경우, 현재까지 다양한 형태의 농업분야 ODA 사업이 시행되어 왔으나, 범정부차원 혹은 농식품부 차원의 농업 ODA 정책 혹은 전략 문서가 마련되어 있지는 않다.

한국의 경우에도 농업 ODA에 대한 한국의 비교우위에 근거한 기본 접근법과 원칙을 정리하고, 중점협력을 위한 세부분야를 명시한 농업 ODA 정책·전략 문서의 마련이 시급하다. 이를 위해서는 2013년 8월에 마련된 농식품부의 <국제농업협력사업 발전 방안: 농림분야 ODA 중심으로>, 2012년 국제개발협력위원회 평가소의 <농림수산분야 ODA 통합평가 결과> 및 2012년 9월 국제개발협력위원회에 보고된 <한국형 ODA 모델> 중 <농업/농촌분야의 한국형 ODA 프로그램>을 기초자료로서 활용할 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 범정부 차원의 농업 ODA 정책/전략의 마련을 위해서는 충분한 시간과 자원을 투입하여, 한국의 중점적으로 지원할 분야와 세부 프로그램, 협력대상국을 선정하는 과정이 필요할 것이다. 또한 동 농업 ODA 정책/전략 문서가 마련된 후에는 각 수원국별 범정부 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)과의 연동 문제가 중요할 것으로 보인다.

5.3. 농업 ODA 세부분야 목록화 및 선택과 집중 시행

앞서 살펴본 영국, 독일, 프랑스 경우, 농업 ODA를 식량원조, 농업개발, 농촌개발, 농업연구, 농업정책, 농업용 수자원 개발, 인적역량강화, 산림개발 등의 다양한 분야로 나누어 정리하고, 그중 무엇에 집중할 것인지를 제시하고, 해당 중점지원분야에 따른

사업 선정 및 시행이 이루어지고 있다.

한국의 경우 각 시행주체들이 자발적으로 개발한 이니셔티브에 따라 다양한 분야에서 다양한 접근법을 통해 사업을 시행해왔다. 농식품부 안에서도 농식품부 본부 및 소속기관을 통한 자체 사업, 농진청의 국제농업기술협력사업, 산림청의 AFoCO 협력사업, 농촌경제연구원의 개도국 식량안보를 위한 농업정책 컨설팅사업(KAPEX) 사업, 다자기구와의 협력사업 등 다양한 형태의 사업이 이루어지고 있다. 그러나 농업·농촌 분야 내에서 세부 분야[13]에 근거한 구분이 아닌 추진 주체(기관)에 따라 사업의 구분이 이루어지고 있다.

그러나 각 개도국 현장에서 실질적인 개발성과(Development Outcome)를 달성하기 위해서는 각 기관별 분산화된 지원보다는 각 세부분야별 맞춤형 접근법·전략의 마련을 통한 통합 지원이 바람직하다. 따라서 향후 한국 농업 ODA의 효과성 제고를 위해서는 농업 ODA의 세부분야를 목록화하고 그중 어떤 분야에 선택과 집중을 할 것인지를 설정한 후, 각 중점지원 세부분야별 성과목표를 설정하고 이의 달성을 위해 다양한 원조시행기관 간의 업무분장은 어떻게 할 것인지에 대한 구체적인 논의가 필요할 것이다.

5.4. 가치사슬을 고려한 통합적 농업 ODA 사업 추진

농업/농촌 분야 ODA의 경우 실제 생산되는 농산물 및 식품의 가공, 처리, 판매는 물론이고 가계소득 증대, 지역의 경제발전에 기여, 고용창출, 무역확대의 문제까지 연결되는 가치사슬(Value Chain)의 개념이 상당히 중요한 바, 이를 고려한 통합적 접근이 필요하다.

현재 한국의 경우 앞서 살펴본 바대로 기관별 분절적인 농업 ODA 추진으로 인해 각 기관이 전문성을 가진 분야에 초점을 두고 있기 때문에, 각 사업은 가치사슬 중 극히 일부분에 해당하는 범위에 대한 지원을 단편적으로 제공하고 있는 실정이다. 국무총리실 <농림수산분야 ODA 통합평가 결과(2012)>에서도 농림분야 특성상 가치사슬 전체 단계를 고려한 사업 추진이 효과적이나, 현재까지는 전체 가치사슬에 대한 고려 없이 특정 단계 지원에 치중한 사업 추진이 문제로 지적된 바 있다.

이러한 문제로 인해 농업 분야의 가치사슬을 완성하기 위한 한국 정부 내의 고용정책, 산업정책, 무역정책 등과의 정책일관성도 고려되고 있지 못한 상황이다. 한국의 농업 ODA가 수원국에서 실질적인 영향력을 담보하기 위해서는 이러한 문제를 극복하고, 가치사슬과 정책 일관성을 고려한 통합적 프로그램형 사업지원이 시급하다.

13) 예: 식량원조, 농업개발, 농촌개발, 농업연구, 농업정책, 농업용 수자원 개발, 인적역량강화, 산림개발 등.

5.5. 농업분야 부처 및 기관의 전문성·특징을 살린 ODA에 집중

대부분의 유럽 공여국의 경우, 원조전담기관이 전반적으로 ODA를 총괄하되, 농식품부는 자체 예산을 가지고 소규모의 자체 농업·농촌 개발 사업을 시행하거나, 농업분야의 전문지식이 필요한 부분에 대한 공동연구나 기술협력을 주로 지원하고 있다. 한국의 경우에도 농식품부를 비롯한 농업분야 ODA 주체들의 경우, 일반적 농촌 개발 ODA 사업이 아닌 농업분야의 특수성을 살린 콘텐츠 기반으로 향후 전략을 구체화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

예를 들어, 앞서 언급한 농업 ODA 정책·전략 문서의 개발 시, 우리나라의 농업분야 중점지원 세부분야를 선정하고, 산업 측면에서의 농업발전, 기술협력 측면에서 R&D를 통한 농업 생산성 증대, 인력교환 프로그램을 통한 농업기술 전파 등의 농업분야의 전문적 지식이 필요한 내용을 선정하는 것이 가능할 것이다.

농업분야 중점지원 세부분야 선정 이후, 각 세부분야별 달성하고자 하는 성과목표를 설정하고, 이의 달성을 위해 KOICA 등의 원조전담기관과 농식품부의 관련 기관들이 어떻게 협력할 것인지에 대한 논의가 중요하다. 또한 농식품부 자체적으로도 현재 각 기관에 분산되어 실시되고 있는 다양한 형태의 사업들의 특성을 살리면서 차별성을 부각하기 위한 전략을 마련하고 시행할 필요성이 크다.

예를 들어 양자협력형이면서 현지 상주형인 농진청의 KOPIA 센터 사업의 경우 각 수원국별 농업현황을 심도 있게 파악하고 이 결과를 농경연의 KAPEX 프로그램 등의 시행의 바탕이 될 수 있도록 연계하여 농업분야 R&D 및 정책 ODA 사업으로서의 농진청과 농경연 사업의 전문성을 상호 심화할 수 있다. 또 다른 예로서 농촌공사 등을 통한 해외농업개발의 경우, ODA 측면보다는 산업발전의 측면에서 접근하여 특성을 살리고 무역이나 고용 문제와의 연결을 통해 실질적인 성과 확보하는 것이 바람직할 것이다.

5.6. 사회·경제적 문제와 연결된 농업 ODA 기획

유럽 공여국들의 경우, 농업 ODA의 범주를 단순히 농업 생산성 향상으로 보는 시각에서 나아가 기후변화, 천연자원 관리, 양성평등, 농촌지역 종합개발 등의 다양한 사회경제적 문제로 확대하여 인식하여 농업 ODA를 시행하고 있다는 특징이 있다. 더 이상 농업은 농업분야에 한정된 이슈가 아니라, 다양한 글로벌 이슈와 직결된 이슈로서 고려되고 있는 것이다.

한국의 경우에도 농업 ODA를 더욱 넓은 범위의 개도국 사회·경제적 문제해결과 연결하여 인식하고, 이에 기반을 두어 정책 마련과 사업 추진을 시행할 필요가 있다. 기후변화 대응, 천연자원 관리, 지역개발, 양성평등 등의 주요 글로벌 이슈와 연결된 농업 ODA에 대한 수요와 중요성은 점차 더 증대될 것이다.

참고문헌

권율, 박수경. 2011. "최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점". 「오늘의 세계경제」. 2011년 3월 15일호. 대외경제정책연구원.

김종섭, 박명호, 이영섭, 김종법, 박선희, 정재원, 이은석, 김희연. 2012.「유럽의 ODA 정책과 한-유럽 개발협력」. 대외경제정책연구원.

농림수산식품교육문화정보원. 2013a.「EPIS Research: 영국 농업 ODA 현황 조사」. 농림축산식품부.

농림수산식품교육문화정보원. 2013b.「EPIS Research: 독일 농업 ODA 현황 조사」. 농림축산식품부.

농림수산식품교육문화정보원. 2013c.「EPIS Research: 프랑스 농업 ODA 현황 조사」. 농림축산식품부.

송유철, 임정빈. 2012. 「주요분야별 개발협력방안- 농업분야 개발협력방안」. 대외경제정책연구원.

신상협. 2011. "영국의 공적개발원조(ODA)에 대한 연구: 영국 사례가 한국에 주는 교훈". 「아태연구」 제18권 제2호. 경희대학교 국제지역연구원.

윤수재, 이광희, 홍재환, 2008. 「성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석 - 영국, 캐나다, 뉴질랜드 -. 한국행정연구원.

이태주, 홍문숙, 강하니. 2011. 「선진 공여국 원조체계 개편동향연구」. 외교통상부

이태주, 김현정, 강하니, 권현진, 장재현. 2013. 「CPS 성과관리를 위한 국별평가방안 연구」. 한국국제협력단.

임정빈, 양태진, 김현정, 강하니, 봉소윤, 2012.「개발도상국 농업기술협력사업의 성과지표 개발과 평가 연구」. 농촌진흥청.

양태진, 김현정, 강하니, 오연주, 2013. 「KOPIA 베트남, 우즈벡 센터의 농업기술협력사업 평가」. 농촌진흥청.

홍문숙, 이태주, 김형식, 유성상, 오수현, 백유진, 이성훈. 2013.「타 해외 원조기관 정책수립 및 사업수행체계연구」. 한국국제협력단.

Dirk Niebel, Gudrun Kopp, and Hans-Jurgen Beerfeltz. 2013. Promoting Sustainable Agriculture. BMZ.

OECD/DAC. 2013. Peer Review: France. OECD/DAC.

OECD/DAC. 2010. Peer Review: The United Kingdom. OECD/DAC.
OECD/DAC. 2010. Peer Review: Germany. OECD/DAC.

참고사이트

독일 연방경제협력부 (www.bmz.de/en)
프랑스 외무부(MAD) (www.diplomatie.gouv.fr/en)
프랑스 농업식품산림부(MAAF) (www.agriculture.gouv.fr)

국제농업개발기금(IFAD)의 사업 추진체계와 전략*

지 성 태
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. IFAD 개요

1.1. 설립 배경

국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은 UN의 특별기구로서 1974년에 개최된 세계식량회의(World Food Conference)의 주요 합의내용을 바탕으로 1977년 설립된 국제금융기구이다. 세계식량회의는 1970년대 초 아프리카 사하라지역에서 발생한 식량위기 대응차원에서 열렸으며, 회의의 가장 중요한 합의점 중의 하나는 식량부족과 기근의 원인은 식량 생산문제에만 국한된 것이 아니라 빈곤과 빈곤층이 농촌지역에 집중되어 있는 구조적 문제 때문이라는 것이다. 세계 전체 빈곤층의 약 75%에 달하는 14억의 빈곤층이 농촌지역에 거주하면서 대부분 농업에 종사하고 있다. 따라서 IFAD는 개발도상국 농촌지역의 빈곤 퇴치를 목적으로 설립되었으며, 금융서비스, 마케팅, 기술, 토지와 기타 자연자원에 대한 농촌 빈곤층의 접근성을 높이는데 주안점을 두고 있다.

* 본 내용은 IFAD Strategic Framework 2011-2015 등 IFAD 홈페이지(www.ifad.org)에 게재된 자료를 번역하여 재정리하였음 (dongsimjst@krei.re.kr 02-3299-4304).

1.2. 조직 구성

IFAD 조직의 가장 상위 의결기구는 집행이사회(Governing Council)로 회원국 대표들로 구성되고, 그 아래 상임이사회(Executive Board)는 IFAD의 일반 운영에 대한 감독과 사업 승인 등을 담당하고, 상임이사회 구성은 집행이사회를 통해 회원국 유형별 이사 정원에 따라 결정된다. 총재·부총재실(OPV)에서 실무를 총괄하며, 주요 부서로는 재정운영부(FOD), 기업서비스부(CSD), 전략 및 지식관리부(SKM), 프로그램관리부(PMD)가 있고, 그 외에 파트너십과 자원동원실(PRM) 등 총재·부총재실 직속의 부서들이 있다.

로마에 위치한 본부를 비롯해 지역·국가별 사무소에 근무하고 있는 직원은 총 538명이고, 그 중 312명은 전문가 혹은 고위 직급이고, 나머지 226명은 일반 서비스 관련 업무를 담당하고 있다. 82개 회원국의 다양한 국적을 가진 직원들이 근무하고 있으며, 이는 IFAD가 회원국들로부터 출연금을 받아 운영되는 상황에서 출연금 규모가 해당 국가 인력 채용에 반영되고 있음을 나타낸다. 전체 직원 가운데 59%가 여성이고, 전문가와 고위 직급, 일반 서비스 담당 직급에 여성이 각각 43%, 81% 분포한다.

현재 IFAD의 회원국은 173개국이고, OECD 회원국은 A그룹, OPEC 회원국은 B그룹, 개발도상국은 C그룹으로 구분하며, C그룹은 다시 C1그룹(아프리카), C2그룹(유럽, 아시아태평양), C3그룹(남미와 카리브해)으로 세분화된다.

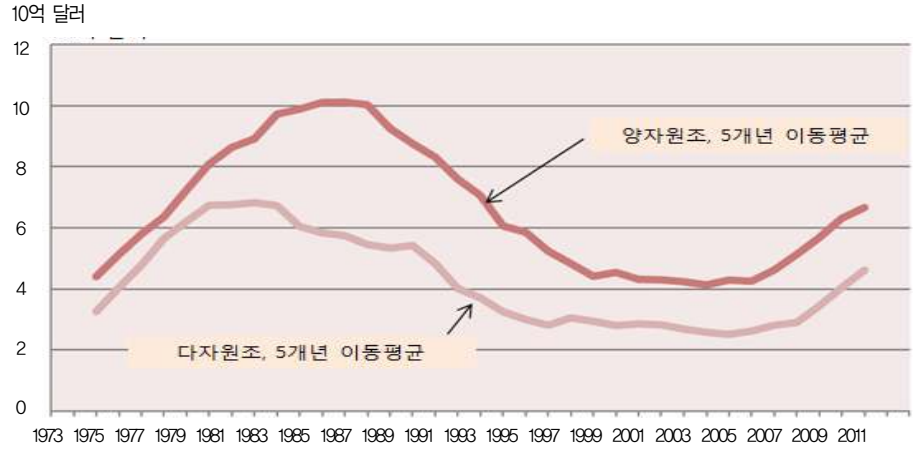
1.3. 주요 지원 분야

IFAD는 빈곤층(소규모 농가, 농촌 취약여성, 무토지 노동자, 농촌 수공업자, 유목민, 토착원주민 등)에 대한 지원을 목적으로 추진하는 농촌개발사업에 대해 사업비를 지원하며, 궁극적으로 그들의 식량 생산성 증대, 소득 증진, 건강·영양·교육 및 생활환경 개선을 목표로 한다. 이러한 목표 하에 IFAD는 농촌개발, 금융서비스, 농촌 인프라, 축산, 어업, 역량 강화와 제도 구축, 저장·식품가공·마케팅, 연구개발·지도보급·교육훈련, 중소기업 육성 등 9개 분야를 중점적으로 지원하고 있다. 지원방식은 유상지원(loans)와 무상지원(grants)으로 구분된다. 유상지원은 개발도상국 회원국을 대상으로 하며, 프로젝트 혹은 프로그램의 타당성이 검증된 경우에 한해 특정 기간 동안 융자를 지원하는 방식이다. 융자의 기간과 이자율 등의 조건은 융자를 받는 회원국의 GNI 규모에 근거하여 정해진다. 무상지원은 농업 및 농촌개발과 연계되어 기술적·제도적 역량 강화를 목적으로 한 지원 사업을 추진하는 기관과 조직을 대상으로 한다. 단, 무상지원과 유상지원이 혼합된 사업의 경우 무상지원은 전체 지원액의 최대 10%까지 가능하다.

2. IFAD의 지원 실적

국제사회 전체 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA) 규모의 증가와 함께 지속적인 증가 추세를 보이던 농업분야 ODA 규모는 1980년대 들어 급격히 감소하는 추세로 보였다. 농업분야 ODA의 절대 규모는 물론 그 비중이 감소한 원인은 당시 사회적 행정 인프라와 인도적 지원 강화를 위한 지원 중심으로 ODA의 패러다임이 바뀌었고, 무엇보다 1980년대부터 시작된 원조피로(aid fatigue)현상과 무관하지 않다. 즉, 농업 생산과 직접적으로 연관된 지원은 축소된 반면 가시적 효과가 비교적 큰 의료보건, 교육, 환경 등에 대한 지원은 상대적으로 증가하였다. 다행히, 2000년대 들어 농업분야 ODA 규모는 다시 증가하는 추세를 보였다. 그 배경에는 2000년 UN에서 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 있다. 그 중 첫째 목표인 '절대 빈곤과 기아 근절(eradicate extreme poverty and hunger)'은 농업분야와 직결되고, 교육, 의료보건, 젠더(gender), 환경 등과 관련된 다른 목표들도 농업 및 농촌개발과 직간접적으로 연관된다. 이에 따라 최근 농업분야 ODA에 대한 중요성이 한층 더 강조된 것이다.

그림 1 양자협력국가와 다자협력기관의 농업 및 농촌개발 분야 지원규모 변화 추이



주: 양자원조는 OECD DAC 회원국들의 지원 실적이고, 다자원조는 회원국의 출연금으로 운영되는 기구들의 지원실적임
자료: OECD, 2013, Aid to agriculture and rural development(www.oecd.org/dac/stats/agriculture.htm).

다자협력기관은 회원국의 출연금으로 운영되기 때문에 <그림 1>과 같이 농업 및 농촌개발 분야 다자협력 지원규모는 양자협력과 동일한 변화 추이를 보이고 있다. 즉, 1980년대 중반을 기점으로 지속적인 감소 추세를 보이다가 2000년대 접어들어 다시

증가하는 추세를 보인다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 2010/11년 다자협력기관의 농업 및 농촌개발 분야 지원규모는 약 60억 달러이고, 주요 공여주체는 국제개발연맹(IDA), 유럽협회(EU Institutions), 국제농업개발기금(IFAD), 아시아개발은행 특별기금(AaDB Special Funds), 국제연합식량농업기구(FAO) 등이다. IFAD의 지원 총액은 5.9억 달러로 IDA와 EU Institutions 다음으로 큰 규모를 보이고 있으며, 전체 다자협력 지원 규모에서 IFAD가 차지하는 비중은 약 9.8%이다. 2010/11년 IFAD 전체 예산에서 농업 및 농촌개발 분야 지원에 투입된 예산의 비중은 72.0%로 FAO(81.1%)를 제외한 나머지 주요 다자협력기구보다 월등히 높은 것으로 나타났다. 이는 IFAD가 농업 및 농촌개발 분야 지원에 특화되어 있음을 뜻한다. 2010/11년 DAC 회원국이 IFAD에 납부한 출연금 총액은 약 2억 달러이며, 이탈리아(43.7백만 달러)가 가장 많은 출연금을 납부하였고 , 그 다음으로 캐나다(27.4백만 달러), 미국(21.2백만 달러), 독일(15.6백만 달러), 스웨덴(13.2백만 달러), 프랑스(11.5백만 달러) 순이다(OECD, 2013).

표 1 주요 다자협력기관의 농업 및 농촌개발 분야 지원 실적

단위: 백만 달러, %

구 분	지원 총액			농업·농촌개발 분야 지원 비중		
	2006-07	2008-09	2010-11	2006-07	2008-09	2010-11
IDA	1,611.5	1,950.0	2,929.6	13.9	14.5	19.0
EU Institutions	696.3	1,442.8	1,435.6	6.5	12.9	12.2
IFAD	259.9	401.9	587.4	48.0	70.2	72.0
AsDB Special Funds	389.5	83.5	247.9	22.7	5.9	9.3
FAO	152.2	230.5	244.7	78.9	82.3	81.1
합계	3,436.7	4,599.3	6,014.0	11.7	13.7	15.9

자료: OECD, 2013, Aid to agriculture and rural development(www.oecd.org/dac/stats/agriculture.htm).

3. IFAD의 사업 추진체계

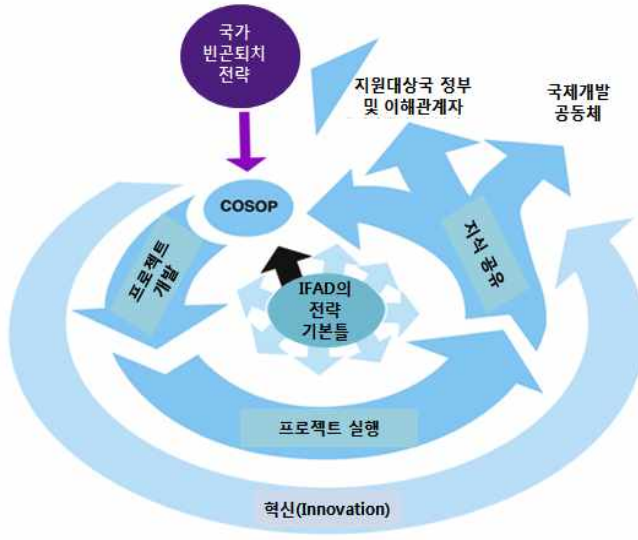
IFAD의 사업 추진체계는 크게 프로젝트 개발과 프로젝트 실행으로 나뉜다. 프로젝트 개발은 프로젝트 제안서 작성, 구체적 프로젝트 설계와 설계 완료를 포함하고, 프로젝트 실행은 프로젝트 관리감독, 중간평가와 프로젝트 완료를 포함한다. IFAD의 사업 추진체계에 대한 이해에 앞서, 특정 국가에 대한 재원 투입 및 관리의 타당성 검토를 비롯한 IFAD 운영을 위한 전략적 의사결정체계인 '결과에 기초한 국가전략기회프

로그램(Results-based country strategic opportunities programme, COSOP)'에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다.

3.1. 국가전략기회프로그램(COSOP)

COSOP은 국가 빈곤퇴치 전략이자 가이드라인이며, 그 핵심목표는 IFAD 지원사업의 빈곤퇴치에 대한 긍정적인 효과를 담보하는 것이다. 또한 이는 IFAD가 지원대상지역 선정 시 고려하게 될 해당 지역의 빈곤상황에 대해 검토하고, IFAD에서 추진하는 국가 지원 프로그램의 질적 제고를 목적으로 한다.

그림 2 COSOP 개념도



자료: IFAD 홈페지(www.ifad.org/operations/projects/projectcycle.htm).

COSOP은 IFAD의 사업 추진 성과(outcome)와 그것의 농촌 빈곤퇴치에 대한 효과에 영향을 미치는 정책적, 제도적 요인까지도 포괄한다. 특히 성공적인 빈곤퇴치를 위한 주요 결정요인인 지역의 거버넌스(governance), 빈곤층의 참여와 역량 강화가 이에 포함된다. 또한 COSOP은 특정 국가에서 IFAD가 기 추진한 사업에 대해 평가하고 그로부터 교훈을 도출하며, 이러한 교훈들을 종합하여 향후 추진할 사업에 반영한다.

지원대상국가의 주인의식(ownership)을 제고하기 위하여 COSOP의 설계와 실행은 다양한 이해관계자의 자문에 기초한다. COSOP은 해당 국가의 빈곤퇴치 혹은 국가개발

전략 및 이와 관련된 국가 차원의 기타 계획과도 연계된다. 그리고 IFAD의 비교우위와 다양한 참여주체들 간의 시너지효과를 고려하여 다자협력과 양자협력 공여주체 가운데 잠재적인 전략적 파트너를 정한다.

3.2. 프로젝트 설계 및 실행 과정

프로젝트 설계는 지원 대상지역의 현실과 농촌 빈곤층을 포함한 프로젝트 파트너의 니즈(needs)를 반영해 양질의 프로젝트를 개발하는 과정이다. 또한 IFAD의 전략 및 기타 관련 정책과 연계된 지원대상국 농촌 빈곤퇴치 전략에 기초해 IFAD 지원 프로젝트를 형성해가는 과정이기도 하다. 프로젝트 실행단계부터는 IFAD의 직접적인 개입은 줄어들지만 관리감독과 평가를 통해 지속적인 모니터링이 이루어진다. 이러한 IFAD 지원사업의 추진체계는 해당 프로젝트의 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 파급성(impact), 지속가능성(substantiality) 제고를 목표로 한다.

3.2.1. 프로젝트 제안서 작성

프로젝트 제안서는 COSOP으로 대표되는 추진체계의 일부분으로써 추진절차를 비롯한 프로젝트의 기본 틀을 구축하기 위해 치밀하게 작성되어야 한다. COSOP이 아직 수립되지 않은 국가의 경우, 해당국의 정부는 물론 지역주민, 기타 공여주체 등 이해관계자들과의 협의를 통해 프로젝트 설계단계에서 제안서가 도출된다. 제안서 작성단계에서 프로젝트가 실질적으로 시작된다.

3.2.2. 구체적인 프로젝트 설계 및 품질 향상

프로젝트 설계 보고서(Project Design Report, PDR)에서 프로젝트가 구체화되어 설계되며, PDR은 소위 '살아있는 문건(living document)'으로 프로젝트 설계과정에서 기본 내용을 바탕으로 해당국 정부와 다른 사업파트너와의 협의를 통해 지속적인 업데이트가 이루어진다. PDR에는 ① IFAD의 역할, 파트너십과 참여의 타당성, ② 빈곤 상태, 사회적 자본, 목표, ③ 프로젝트 개요, ④ 실행 방안과 제도적 개선, ⑤ 프로젝트 비용과 성과, 재원 동원, ⑥ 프로젝트 위험요인과 지속가능성, ⑦ 혁신적 특징, 교훈 및 시사점 등의 내용을 포함한다.

프로젝트 설계단계에서는 IFAD 자체 절차에 따라 프로젝트의 품질 제고를 위한 체계적인 개선방안이 마련된다. 이러한 품질 제고 절차는 IFAD에서 마련한 핵심적 성공요인을 중심으로 한 자체평가와 기술적 분석방법을 이용한 대내외 동료평가(peer review)를 포함한다.

3.2.3. 설계 완료 및 품질 보증

프로젝트가 구체화되고 품질 제고를 위한 절차가 마무리되어 PDR은 설계 완료단계에 도달하게 되고 프로젝트 개발의 마지막 단계인 품질 보증이 이루어진다. PDR 최종본에 대한 만족도조사 이후, 총채 보고용 보고서(President's Report)와 융자협약 초안이 마무리되게 된다.

3.2.4. 협상과 승인

융자협약의 기초가 되는 프로젝트 설계 최종본을 바탕으로 IFAD와 지원대상국(기구) 사이의 협상이 이루어진다. 마지막으로 집행 이사회는 프로젝트의 타당성 여부를 검토하고 유상지원 혹은 무상지원을 승인한다. 이사회의 승인 이후, IFAD와 지원대상국(기구) 간 융자협약에 서명한다.

3.2.5. 프로젝트 실행

IFAD가 유상지원 혹은 무상지원이 효과적이라고 판단할 수 있는 구체적인 요건들을 지원대상국(기구)이 충족시키게 되면 프로젝트 실행에 들어간다. IFAD에서 재원을 지원한 프로젝트는 해당 국가 관계자의 책임 하에 추진되며, IFAD 본부와 해당 국가에 파견된 직원의 지원과 지도를 받는다.

IFAD 지원사업에 대한 관리감독은 두 가지 기본 틀, 즉 자체 관리감독과 협력기관 관리감독으로 이루어지고, 프로젝트 실행에 있어 지원대상국 현실과 프로그램 상황에 부합하는 지원이 이루어진다. 프로젝트 실행 마지막 단계에서 해당 정부(기구)는 IFAD와의 협의를 통해 농촌 빈곤퇴치 효과에 중점을 둔 최종보고서를 준비한다.

3.2.6. 평가

프로젝트 종료 이후, 평가부서에서는 IFAD의 운영과 정책에 대해 평가를 진행하며, 평가는 독립적으로 이루어지고 평가보고서는 집행 이사회에 직접 보고된다.

4. IFAD의 사업 추진전략

4.1. 비전(vision)

IFAD는 '소규모 농업 중심의 농촌개발'이라는 비전을 제시하고 있다. 즉, IFAD는 농촌개발에 있어 소규모 농업의 중요성을 강조하는 것이다. 자원 부족과 인구 급증으로

인해 빈곤국가의 식량안보가 위협받고 있고, 2015년까지 MDGs를 달성해하는 상황에서, IFAD는 소규모 농업 중심으로 한 농촌개발을 통해 그 돌파구를 찾으려 한다. 이는 국제원조 있어 우리가 당면한 과제의 중요성과 긴급성은 물론 개도국을 대상으로 한 농촌개발에 있어서의 환경 변화와 그 과정에서 직면하게 되는 위험과 기회를 반영한 것이다. IFAD의 이러한 접근은 두 가지 요인과 연계된다.

첫째, IFAD는 소규모 농업이 여전히 대다수 농촌 빈곤층의 주요 소득원이고, 이들 빈곤층이 섭취하는 영양분의 주요 공급원이며, 일반적으로 농촌 여성의 노동력으로 운영된다는 점에 주목한다. 즉 이와 같은 소규모 농업이 경제성장과 식량안보 강화에 결정적인 역할을 할 수 있다고 보는 것이다. 경제적으로 실효성이 있고(viable) 수익성이 있으며(profitable) 지속가능한(sustainable) 소규모 농업은 많은 빈곤층에게 빈곤 탈출의 길을 제시할 것이고, 식량안보 강화에도 도움이 될 것이다.

둘째, 실효성과 수익성이 있으며 지속가능한 소규모 농업을 농업 가치사슬과 관련된 비농업부문과 유기적으로 통합시키는 것이다. 생산재 공급, 가공, 마케팅, 운송은 물론 농기계(농기구)의 공급과 유지에 있어 성장과 식량안보를 주도하는 소규모 농업의 발전에 필요한 비농업부문이 존재한다. 또한 이러한 부문은 농촌 빈곤층에 일자리를 제공하고 소상공업 육성에도 도움이 된다. 이를 통해 앞으로 많은 빈곤층이 빈곤에서 탈출하게 될 것이다. 이는 특히 자원 고갈과 인구 증가 등으로 인해 소규모 농업을 떠나서는 삶을 영위할 수 없는 계층에게 더욱 중요하다(지성태, 2013).

4.2. 주요 목표(goal)

IFAD의 목표는 농촌 빈곤층의 식량안보와 영양 개선, 소득 증대 및 회복력(resilience) 강화이며, 다섯 가지 세부 목표(objective)가 이를 뒷받침하고 있다. 즉, ① 자연자원과 경제적 자산에 기초하여 농촌 빈곤층이 기후 변화, 환경 악화, 시장 변화에 보다 효과적으로 대처하고, ② 농촌 빈곤층의 빈곤 해소, 영양 개선, 소득 증대 및 환경 변화에 대한 대응능력 배양을 위한 서비스에 대한 접근성을 높이고, ③ 농촌 빈곤층과 그 조직에 농업/비농업부문 사업의 수익성, 지속가능성과 위기 대응능력을 보장하거나 양질의 취업기회를 제공하고, ④ 농촌 빈곤층과 그 조직이 자신들의 삶과 연계된 정책과 제도에 영향을 미치도록 하고, ⑤ 농업 생산 및 모든 비농업부문 활동을 지원하기 위한 제도적·정책적 환경을 조성하는 것이다.

이와 같은 다섯 가지 목표 하에서 범분야로서 젠더, 환경, 사회통합 등이 다루어지

며, 농가에 대한 지원은 시장과 연계되지 않은 농업에서 지속가능한 농업과 비농업분야 경제활동으로 전환하는 과정에서의 회복력(resilience) 강화에 초점을 맞추고 있다.

4.3. 목표 달성을 위한 IFAD의 전략

위에서 제시한 비전과 목표를 달성하기 위해 IFAD는 그동안 다양한 각도에서 노력을 경주해왔고, 앞으로도 이러한 노력은 계속될 것이다. 먼저 거시적 관점 혹은 협력적 측면에서의 전략은 다음과 같다. ① IFAD의 비교우위와 고유 권한으로 개발도상국의 농업, 식량안보, 농촌의 빈곤퇴치를 지원하는 주체들을 선도한다. 특히, 농촌 빈곤층의 삶의 질을 높이기 위한 소규모 농업과 농촌개발을 지원하는 공여주체 혹은 민간부문의 선택적 파트너가 된다. ② 민관부문(public and private sector)과의 파트너십을 통해 프로그램과 지원규모를 확대한다. 이는 농촌 빈곤층을 위한 경제활동과 취업기회 제공을 목적으로 한다. IFAD는 최근 제도적 개선을 바탕으로 주도권을 확대해나가는 동시에 효과적인 지원규모 확대를 위해 파트너들과의 지속적인 협력을 강조하고 있다. 이러한 공여주체들과의 협력 강화는 각자가 보유한 비교우위를 발휘하여 지원 대상 지역을 확대하고 더 많은 수혜자들이 혜택을 누릴 수 있는 프로그램 개발에도 도움이 된다. ③ 지방, 국가, 지역, 국제사회 수준에서, 회원국과 기타 개발도상국에서 해당 정부는 물론 농촌 생산자조직, 시민사회의 전략, 정책, 제도를 연계시킴으로써 사업의 효과성을 제고한다. IFAD는 빈곤감소와 식량안보를 위한 종합적이고 일관된 농촌개발정책을 개발하기 위해 정부, 농가/농민단체 등 이해관계자 및 다른 공여주체들과 협력하고, 지원대상국 정부의 정책 실행, 법적·제도적 환경 조성, 농업 가치사슬 마련에 적극적으로 지원한다. ④ IFAD의 '민관분문 개발과 파트너십 전략'과 향후 수립될 정책에 적용된 원칙에 기초하여 영리기업, 민간부문 공여주체와 더욱 긴밀한 파트너십을 구축한다. 특히 농기업과 소규모 농가 간의 계약재배 등을 통한 상호간 윈윈(win-win)할 수 있는 생산여건 조성한다. 이를 위해서는 농업 가치사슬(value chains) 구축을 위한 지원이 뒷받침되어야 한다. ⑤ 지식 중개자(knowledge broker)와 자문기능을 확대한다. 다시 말해, IFAD가 지난 30여 년간 축적한 경험과 노하우, 다양한 이해관계자들과의 네트워크를 통해 획득한 지식과 기술을 다른 공여주체 및 지원대상국들과 공유하고, 중간소득국가의 성공사례에서 얻은 교훈을 저소득국가에 적용하는 남-남협력(south-south cooperation)도 촉진하고 있다.

IFAD의 농촌 빈곤층 이익 증대를 위한 민관협력 강화 사례

민관협력(public-private partnerships)은 소농의 시장기회 확대를 위한 중요한 전략 중의 하나이다. 예를 들어, IFAD는 우간다에서 1990년대 중반부터 팜오일 산업분야에 민관협력사업을 추진해왔다.

우간다는 오일팜 재배에 적합한 농업생태환경을 보유하고 있는 가운데, 이 산업을 육성하기 위해서는 기업이 기술을 지원하고 재원을 투입하며 소농들이 생산에 참여하는 민관협력이 필요했다. 이에 IFAD는 식물성기름 개발 프로젝트를 공동으로 추진했으며, 소농의 참여를 확대함으로써 그들의 소득을 증대시키고 식물성기름에 대한 해외의존도를 낮추는 것을 목표로 하였다. 이 프로젝트 하에서 우간다 정부는 대규모 투자사인 Bidco와 FDI(외국인직접투자) 협약을 체결하였고, 여기에 팜오일 정제공장 건축, 대규모 농장 개발, 기반시설 지원 등의 사업내용이 포함되었다.

IFAD는 소농에 대한 지원을 통해 그들의 토지와 노동력을 민관협력사업에 기여하도록 했고, Bidco는 기술적인 전문성과 투입비용을 지원했다. 수익성을 보장할 수 있는 충분한 규모의 생산이 가능한 대규모 토지를 사용할 수 있고, 팜오일 산업분야에서 유리한 시장기회를 갖게 된다는 점에서 Bidco는 주도권(initiative)을 갖게 되었다.

민관협력에 있어 공여자(IFAD)의 촉매역할은 준비 단계부터 실질적으로 이루어졌다. 구체적으로 살펴보면, 정부가 환경영향평가를 준비하도록 돕고, 소농에 공정한 농자재 구입비와 농산물 출하가격을 보장해줄 것을 회사와의 기본협약에 포함시키고, 협상가격이 적용되도록 하는 체제를 개발하고, 농민 생산자조직 설립과 소농의 팜오일농장 개발을 위한 자금을 지원하였다.

중간평가에 따르면, 본 프로젝트에서 Bidco는 훌륭한 파트너였으며, 기업의 투자는 생산자는 물론 적정한 가격으로 품질이 보장된 식물성 기름을 구매할 수 있는 소비자 모두에게 경제적인 측면에서 상당한 효과를 가져왔다. 소농들은 금융서비스와 기술지도서비스를 받을 수 있었고, 특히 자신들이 생산한 농산물의 안정적인 판로와 합리적인 가격을 보장받을 수 있었다. 또한 이들은 본 프로젝트 차원에서 이루어진 지역 기반시설(전기, 교통 등)에 대한 투자로 간접적인 혜택을 누릴 수 있었다.

다음은 프로그램 혹은 프로젝트 단위에서의 IFAD 세부전략은 다음과 같다. ① 자연자원 파괴와 기후변화와 관련된 위험에 대한 환경의 지속가능성과 회복력을 증진시킨다. ② 농촌 빈곤층에 혜택을 주면서 가치사슬에서 민간부문과 상호 협력할 수 있는 계약체결을 장려하고 농민조직을 강화함으로써 관련 위험에 대한 회복력을 강화하고 새로운 시장기회로부터 이익을 얻을 수 있도록 소규모 농가의 능력을 향상시킨다. ③ 소규모 농업의 지속가능한 발전을 위한 기술개발을 촉지하고, 농촌 빈곤층이 직면한 제약요인을 찾고 개발 우선순위를 정한다. ④ 농촌 빈곤층에 제공하는 포괄적인 서비스(보험, 예금, 융자, 송금, 전신 등을 포함)의 범위를 확대하기 위해 금융기관의 역량을 강화한다. ⑤ 교육, 기술개발, 직업훈련, 농업 연구개발에 비교우위를 갖고 있는 파트너들(공여주체, NGO, 민관협력 서비스 제공자, 교육기관 등)과 함께 농업 및 비농업 활동에서 기회를 획득할 수 있도록 젊은이를 포함한 농촌 빈곤층의 역량을 강화한다. ⑥ 농장과 지역사회를 단위로 재생에너지 자원을 이용할 수 있는 기회를 잘 활용하고, 마을 단위로 더욱 저렴한 에너지를 공급하기 위해 지역의 자원을 활용하는 저비용 기술 이용을 장려한다.

IFAD의 사업 추진 방향은 다음과 같은 여덟 가지 실행 원칙에서 더욱 명확해진다. ① 대상국 상황에 기초한 차별적 접근, ② 대상 선정(targeting), ③ 농촌 빈곤층의 역량강화 지원, ④ 성평등 신장과 여성의 역량강화, ⑤ 농촌 젊은이를 위한 발전기회 제공, ⑥ 혁신, 교육 및 성과확산, ⑦ 효과적 파트너십과 자원 동원, ⑧ 지속가능성 등이다.

4.4. IFAD의 주요 사업 분야

IFAD는 고유 권한, 비교우위와 직접적으로 연관된 주요 분야를 중심으로 지원하고 있다. 이와 같은 분야 선정은 농촌에서 지속적으로 빈곤을 유발하는 요인은 물론 국제사회 환경변화와 연계된 새로운 위험과 기회에 대한 이해를 바탕으로 한다.

첫째, **자연자원(토지, 수자원, 에너지, 생물다양성)**. IFAD는 농촌 빈곤층이 토지와 수자원을 안정적이고 공평하게 이용하도록 하고, 이들이 환경변화에 잘 적응하고, 환경파괴문제를 해결하고, 자원고갈에 대처하고, 자연자원을 보다 효율적이고 지속적으로 활용하도록 지원한다.

둘째, **기후변화에 대한 적응 및 완화**. 농촌 빈곤층이 기후변화에 효과적으로 대응하고, 환경 관련 서비스 제공과 기후변화 완화조치와 연계하여 혜택을 누리도록 하고, 식량안보 강화, 영양 증진, 생산성 향상, 소득 증대로 이어지도록 한다.

셋째, **향상된 농업기술과 효과적인 생산서비스.** IFAD는 소규모 농가들이 생산성을 높이고 지속적이고 탄력적인 생산시스템을 구축할 수 있도록 적절한 기술 개발과 보급을 다양한 파트너들과 공동으로 추진한다. 또한 소규모 농가가 생산성을 높이고 빈곤층(특히 여성농업인)의 노동량을 줄이고 농가의 영양 개선을 위한 지역 에너지, 농업 기반시설 등 생산 관련 서비스에 대한 접근성을 높인다.

넷째, **다양하고 포괄적인 금융서비스.** IFAD는 농업부문과 농업 관련 비농업부문을 대상으로 금융서비스 제공이 원활히 이루어질 수 있도록 민간부문과 지속적인 협력을 도모한다. 특히 소규모 농가와 빈곤층이 시장기회를 적극 활용할 수 있도록 농가단위의 탄력적이고 위험관리가 용이한 금융서비스를 제공한다.

다섯째, **농촌 빈곤층을 가치사슬 내로 편입.** IFAD는 농촌 빈곤층 대상으로 지역, 국가, 국제사회 수준의 가치사슬에 대한 접근성을 높여줌으로써 소규모 농업경영인, 비농업분야 기업가, 임금 노동자로서의 수익 창출 기회를 제공한다. 또한 빈곤층이 부가가치의 더 큰 몫을 차지하도록 지원한다. 이를 위해서는 민간부문과의 파트너십 강화가 매우 중요하다.

여섯째, **농촌의 기업 육성 및 비농업부문 고용 기회.** IFAD는 다른 공여주체, NGO를 비롯한 비즈니스서비스, 금융서비스, 인프라, 에너지, 정보통신기술과 서비스 등의 전문성을 가진 민간부문과 협력하여 농촌 빈곤층에게 취업기회와 소득 창출 기회를 제공할 수 있는 농업부문 혹은 비농업부문의 기업 육성 및 발전을 지원한다. 농업 가치사슬 관련 활동이 주요 지원대상이며, 이러한 지원은 2004년 수립된 IFAD 농촌 기업 정책이 기초가 된다.

일곱째, **전문기술과 직업기술 개발.** 빈곤층 젊은이들을 대상으로 농업 생산기술, 서비스, 기업가정신과 경제에 관한 지식 등 다양한 분야의 새로운 기술 전수를 위한 교육훈련이 필요하며, 이는 농업 가치사슬 관련 분야의 취업기회를 획득하기 위해서도 필수적이다. 전문기술과 직업기술 개발 및 보급은 IFAD에서 추진하는 대표적인 사업 중의 하나이다.

여덟째, **농업 생산자조직 지원.** IFAD는 농업 생산자조직을 활성화시키고, 농촌 빈곤층의 역량을 강화하기 위한 지원을 지속적으로 추진하였다. IFAD의 농업 생산자조직에 대산 지원은 다음과 같은 목표를 가진다. 상품(농자재와 농산물)과 서비스(금융, 기술 등) 시장에서 더 큰 교섭력을 갖고, 회원들이 필요로 하는 서비스를 제공하고, 회원들(여성농업인, 무토지농민, 농촌 청년 등)의 이익을 대변할 수 있는 능력을 갖춰야 하

고, 해당 지역 농업과 농촌 경제에 영향을 미치는 정책과 제도 수립과정에 관여할 수 있는 능력을 구비해야 한다.

4.5. 산출물(Outputs)

IFAD의 추진체계와 전략에 기초하여 추진된 지원 사업은 일반적으로 다음과 같은 산출물을 도출한다.

① 회원국 정부, 주요 이해관계자들과 협력하고, IFAD 독자적으로 자금을 지원하거나 공동으로 지원한, 그리고 직접 관리감독하거나 실행단계에서 지원하여 개발한 COSOP과 프로젝트

② 정부, 농촌 생산자조직, 다른 공여주체들이나 파트너들이 참여한 지역, 국가와 국제사회 수준에서의 정책협의와 국가적, 지역적, 국제적 수준에서의 정책협의와 지원 이니셔티브

③ 정책과 전략

④ 현장 경험에 의해 도출된 지식 산출물과 학습 도구

4.6. 성과(Outcomes)

IFAD에서 추진하는 사업은 궁극적으로 앞부분에서 제시한 목표 달성을 목적으로 하며, 결국 다음과 같은 성과로 나타난다.

① 특정 지역에 추진되는 IFAD의 지원 사업을 통한 농촌 주민의 소득 증대, 식량안보와 영양 개선

② 지역, 국가와 국제사회 수준에서의 개선된 정책과 제도적 틀

③ 강력하고 보다 포괄적인 농촌 생산자조직

④ 친빈곤(pro-poor) 농업과 농촌발전을 위해 강화된 국내 제도적 역량

5. 시사점

최근 국제사회의 농업 및 농촌개발 분야 국제개발협력의 동향을 살펴보면, 크게 5가지 특징으로 정리할 수 있다. 즉, ① 대부분의 공여국과 원조기구가 '지속가능한 발전'을 주요 원조 목표로 수립하였고, ② 기존의 특정 분야에 한정시켰던 원조 분야를 가치사슬(value chains) 전체로 확대시키고 있고, ③ 지원형태는 프로젝트형 지원에서 프

로그램형 지원으로 전환하는 추세를 보이고 있고, ④ 원조주체들 간의 조화와 파트너십의 중요성이 더욱 강조되고 있으며, ⑤ 소규모 농가(small-scale household)와 농촌 여성이 원조사업의 주된 대상이 되고 있다. IFAD의 사업 추진체계와 전략을 통해서도 이러한 특징들이 잘 드러난다. 특히 비전에서 제시한 바와 같이, IFAD는 '소규모 농업'에 대한 지원에 중점을 두고 있다.

소규모 농업은 빈곤 심화의 원인 혹은 빈곤 퇴치의 장애요인으로 작용하는 동시에 농촌 빈곤층 대다수가 소규모 농가라는 점에서 농촌 빈곤 퇴치를 위해 소규모 농업 및 농가에 대한 지원은 필수적이다. 그러나 소규모 농가는 시장 교섭력이 약하고 소규모 농업은 생산성 향상이 어렵다는 한계를 가지고 있다. 따라서 IFAD는 이러한 한계를 극복하고 농업 및 농촌개발 분야 국제개발협력의 효과성을 제고하기 위해 소규모 농가의 조직화, 농업 가치사슬로의 편입, 민간부문과의 협력 및 파트너십 강화 등의 접근법을 사업 추진체계와 전략에 유효적절하게 적용시켰다. 우리나라의 농업 및 농촌개발 분야 국제개발협력에 있어 이러한 국제사회의 동향을 잘 반영할 필요가 있으며, 특히 IFAD와 같이 특정 분야에 특화된 국제기구와의 협력을 통해 선진적인 사업 추진체계를 습득함으로써 해당 분야 사업의 효과성을 제고해야 한다. 다시 말해, 최근 우리나라 국제개발협력이 양적으로 크게 성장한 가운데 선진 원조기구의 경험을 통해 질적인 성장도 병행할 필요가 있다.

참고문헌

지성태. 2013.「농촌종합개발 프로그램 모델 연구」. 한국국제협력단.
IFAD. 2011. *IFAD Strategic Framework 2011-2015*. IFAD.
OECD. 2013. *Aid to agriculture and rural development*. OECD.

참고사이트

IFAD (www.ifad.org)

미국의 농업부문 ODA 현황과 사례*

이 효 정
(한국국제협력단 농림수산전문관)

1. 미국의 원조 일반 현황과 주요 전략

1.1. 미국의 원조 추진 전략

세계 최대 ODA 지원 국가인 미국은 2010년 12월 발표된 4개년 외교개발정책보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review, 이하 QDDR)에서 지속가능한 발전에 필수적인 강력한 민간부문 재건에 초점을 둔 「글로벌 개발에 관한 대통령 정책 지침(Presidential Policy Directive on Global Development, PPD)」의 이행방안의 개요를 제시하였다. 이와 함께 미국 국가안보전략(US National Security Strategy)은 개발(Development)을 외교(Diplomacy), 국방(Defence)과 더불어 국가 외교정책의 3대 핵심 축(일명 3D라고 부름)임을 확인하고 있으며, 개발협력 이행의 새로운 전략적 방향과 방법을 모색하고 있다<표 1 참조>.

이러한 주요 미국 정책들은 새천년개발목표(The Millenium Development Goals, MDGs) 달성 전략과 함께 원조프로그램을 위한 정책적 방향과 새로운 참여를 위한 방향을 제시하고 있으며, 이를 통해 도출할 수 있는 미국 대외원조 정책의 우선순위는 ① 지속가능한 경제성장 ② 민주주의 ③ 거버넌스 ④ 식량안보 ⑤ 글로벌 보건 ⑥ 기후변화 ⑦ 인도적 지원 ⑧ 범분야 이슈(양성평등) 등에 있다고 할 수 있다(이대섭, 2012).

* (hyojunglee@koica.go.kr).

하지만 개발을 외교, 안보와 같은 수준으로 격상시키는 것과 동시에 이들이 가장 효과적이고 상호 보완이 될 수 있는 균형 방안을 마련하기란 쉽지 않다. 미국의 개발은 27개 정부조직에 개발원조 프로그램이 제도적, 예산상으로 분산되어 전략적, 효율적, 효과적 집행을 저해하고 있으며, 초기 의회(Congress)의 불신이 원조 효과성에 부정적인 영향을 끼치고 있어 향후 의회의 지지를 확보할 필요가 있으며, 의회와 행정부가 동 비전을 공유하기 위한 방안이 마련되어야 한다는 지적을 받고 있다(OECD, 2011).

표 1 미국 원조 프로그램의 지침이 되는 3대 핵심 전략 문서

전략 문서	내용
국가안보전략 (National Security Strategy)	■ 외교정책의 중심축으로서 외교, 국방, 개발 규정 ■ 개발을 전략적, 경제적, 도덕적 당면과제로 인식하고, 개발이 외교, 국방과 더불어 국가 외교정책의 3대 핵심 축임을 확인
글로벌 개발에 관한 대통령 정책 지침(Presidential Policy Directive on Global Development, PPD)	■ 개발에 관한 포괄적 접근 ■ 개발, 외교, 국방이 국가 안보에 관한 통합되고 포괄적인 접근을 통해 상호 강화 및 보완을 모색하도록 함 ■ 다음 세 가지 축을 기반으로 추진 ▲ 지속가능한 개발성과에 정책 포커스 ▲협력 대상국 주인의식의 중요성을 강조하고, 강화된 지리적, 분야별 포커스에 맞춰 공여국간 효율적인 노동 분업을 촉진하는 새로운 작업 모델 추진 ▲정부 내 개발 역량 강화를 위한 새로운 체제(architecture) 모색 * 대통령 행정지침을 원조 프로그램을 위한 전략 및 가이드라인으로 구체화하기 위해 2010년 10월 새로운 글로벌 개발에 관한 기관간 정책 위원회(Inter-Agency Policy Committee on Global Development) 수립
4개년 외교개발정책보고서 (Quadrennial Diplomacy and Development Review, QDDR)	■ 시민의 힘으로 주도 ■ 변화하는 글로벌 지정학적, 경제적 환경변화에 적응하기 위해 국무부 및 USAID의 전면적 개혁을 표명 ■ 지속가능한 발전에 필수적인 강력한 민간파워 재건에 초점을 둔 PPD 이행방안의 개요를 제시 ■ 글로벌 도전과제에 대응하기 위해 현장중심 및 모든 미 해외기관의 기여를 활용할 것을 주요 추진원칙으로 규정하고, 유연하고 신속하게 역량을 통합하여 위기를 예측, 예방, 대응하는 한편, 비용 효과성, 결과중심을 강조하고 있음
기타 (개발 프레임 보완을 위한 3대 대통령 이니셔티브, 2010년 9월 발표)	■ 농업 및 식량안보 이니셔티브(Feed the Future initiative) : G8 정상회의에서 오바마 대통령이 발족한 식량안보에 관한 글로벌 이니셔티브 추진 일환 ■ 글로벌 보건 이니셔티브(Global Health initiative) : 2004년 수립된 미대통령의 긴급 AIDS 구조 프로그램에 기반 ■ 글로벌 기후변화 이니셔티브(Climate Change initiative) : 저탄소 미래, 지속가능하고 복원력 있는 사회 촉진을 위해 미 해외원조 전략에 기후변화 우려 반영

자료: OECD(2011).

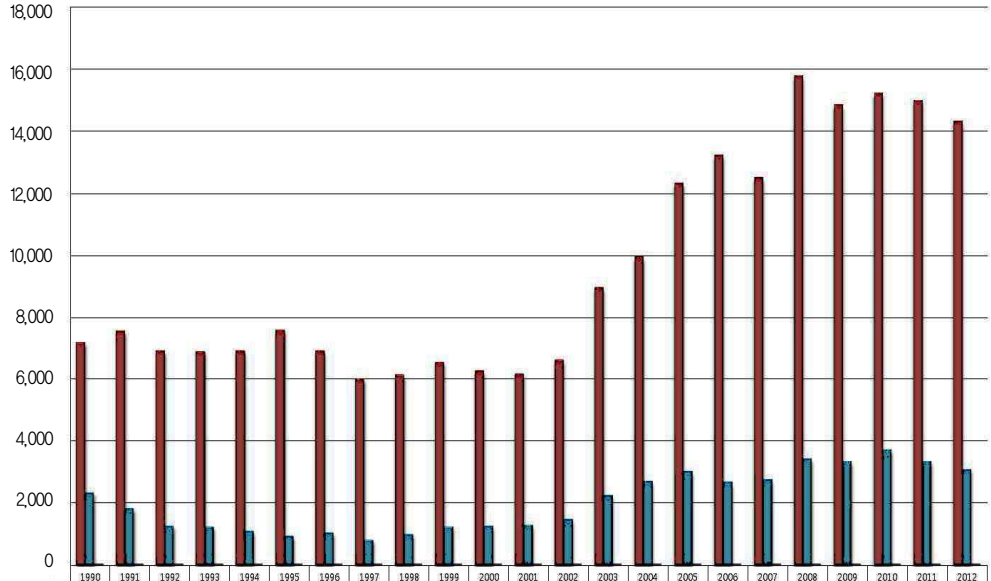
1.2. 미국의 원조 현황

2014년 현재 전 세계 28개 경제협력개발기구 대외원조위원회(OECD/DAC) 회원국 중 1991~2012년간 미국이 지원해 온 금액은 471,900백만 달러로, 전 세계 ODA의 약 21%를 차지하며 명실상부한 최대 공여국으로 자리매김해왔다<그림 1 참조>.

미국은 지난 10년 동안 지속적으로 ODA 규모를 확대하였으며, 아프리카 사하라 이남 지역의 ODA를 2배로 증액하겠다는 글레니글스 공약(Gleneagles ODA Commitment)을 준수하였다. GNI 대비 ODA 예산 비율도 0.17%(2004년)에서 0.19%(2012년) 사이로 꾸준히 지원되고 있다. 이는 OECD/DAC에서 권고하는 0.25% 수준에는 미치지 못하나, 지원액의 수준으로는 세계에서 가장 큰 금액을 지원하고 있다.

그림 1 전 세계 대외원조 지원액 및 미국의 대외원조 지원액 변화추이(1991-2012)

단위: 백만불/%는 전체 원조 금액 대비 미국의 원조지원금액



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DAC Countries Total	71844.44	75446.68	68987.46	68867.89	69088.04	75808.18	68935.86	59999.91	61218.95	65414.97	62560.62	61582.98	66158.94	89798.61	99576.84	123418.9	132312.8	125202.9	157870.6	148478.9	152377.1	149969.3	143401.6
USAID	23419.49	18261.39	12772.79	12427.73	11089.02	9358	10505.29	8259.58	9900.83	12458.87	12609.25	12875.7	14856.61	22520.56	26991.15	30109.4	26678.16	27639	34264.91	33438.35	37125.4	33467.62	30870.92
비중(%)	32.6	24.2	18.5	18.0	16.1	12.3	15.2	13.8	16.2	19.0	20.2	20.9	22.5	25.1	27.1	24.4	20.2	22.1	21.7	22.5	24.4	22.3	21.5

자료: OECD 통계(www.oecd.org/statistics/).

미국 대외원조는 미국국제개발처(US Agency for International Development, USAID)에서 주도하지만, USAID 이외에 국방부(군사원조), 재무부(부채 경감 및 다자원조기구 출원), 농림부(식량지원) 등 여타 부처도 분야별 원조를 담당하고 있으며, Peace Corps(평화봉사단), MCC(Millennium Challenge Corporation, 천년개발공사) 등의 독립기관까지 포함하여 27개 부처 또는 기관에서 개발협력에 참여하고 있다. 이러한 개발협력 시스템의 제도적 분산화가 분야별 정책 조율, 전략적·통합적 프로그램에 대한 접근을 저해하고 있으며, 따라서 미행정부는 본부 및 현지사무소에서 원조 프로세스 간소화, 조율

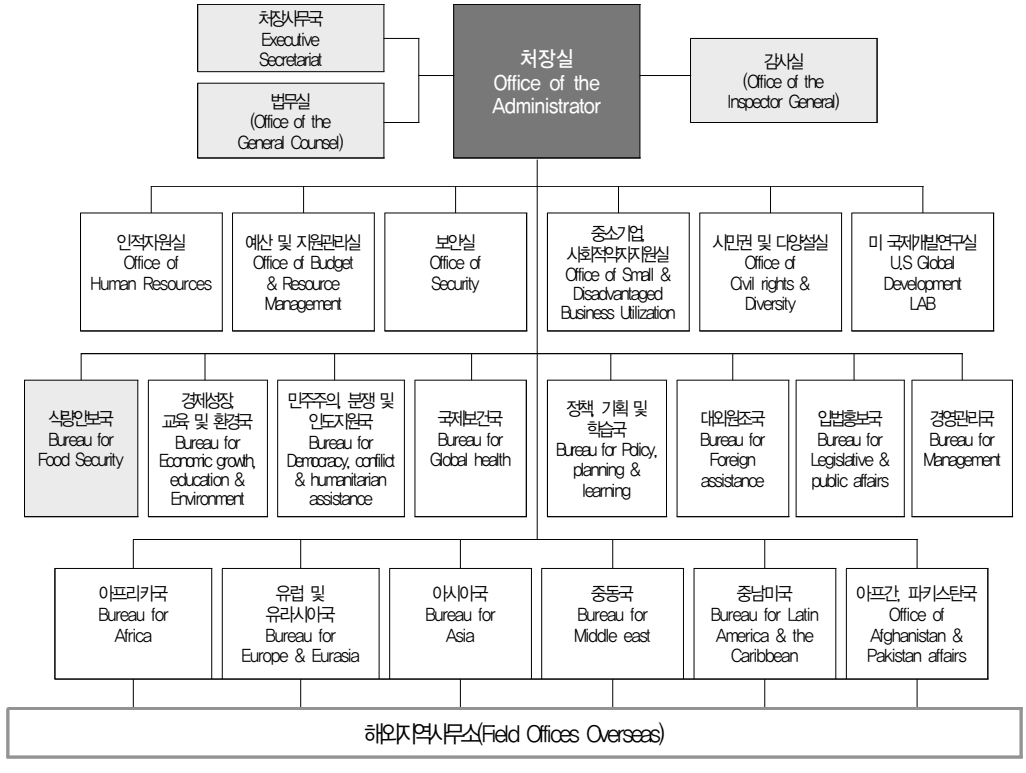
강화를 위해 노력 중이다(통합을 강조하는 의미로 'whole-of-government'라는 용어를 사용하고 있음). 정책조율은 국무부내 정책조정위원회(Policy Coordination Committee, 의장 : 대외원조실장)에서 담당하고 있는데, 대표적으로 2006년에는 국무부와 USAID 기관사이 협력 강화를 위한 개혁을 시도하였고, 2009년에는 미행정부는 합동 계획 및 활동을 향상시키기 위해 USAID 현지 사무소 주도의 다년간 국가별 전략 수립을 시도하였다.

1.3. 미국국제개발처(US Agency for International Development, USAID)

1.3.1. USAID의 설립과 운영

1955년 국제협력처(The International Cooperation Administration, ICA)가 설립되어 대외활동본부(Foreign Operations Administration, FOA)와 군사안보 프로그램을 제외한 대외원조 부문에 있어 협력활동을 해왔다. 이후 1961년 Foreign Assistance Act(개도국의 경제사회 발전을 위한 장기 원조 기관 설립 규정)가 제정되고, 케네디 대통령이 외국원조법안을

그림 2 USAID의 조직도



자료: USAID 웹사이트(http://www.usaid.gov).

승인하며 미국국제개발처(U.S. Agency for International Development)가 설립되었다. USAID는 미국 양자 ODA의 약 40%를 집행하는 대표적인 원조기관으로서 독립된 연방 정부 기관이지만, 형식적으로는 국무부 산하에서 국무장관의 전반적인 대외정책 지침 하에 활동하는 특수한 지위를 차지하고 있다.

조직은 처장(Administrator) 이하 6개 실, 6개 지역국, 8개 기능국 등으로 구성되어 있으며, 지역국은 아프리카, 유럽 및 유라시아, 아시아, 중동, 중남미, 아프간 및 파키스탄, 섹터별 기능국은 식량안보, 경제성장, 교육 및 환경, 민주주의·분쟁 및 인도지원, 글로벌보건, 경제성장·농업·무역, 민주주의·분쟁·인도적 지원 등으로 구분된다.

1.3.2. USAID의 주요 활동

USAID의 활동 목표는 민주주의와 시장 경제 확산을 통한 미국 외교정책상의 이익 실현, 개도국의 경제발전 지원, 빈곤감소, 재난 복구 지원에 있다. 농업 및 식량안보, 민주주의·인권 및 거버넌스, 경제성장 및 무역, 교육, 환경 및 기후변화, 성평등 및 여성능력강화, 국제보건, 식수 및 위생, 위기 및 분쟁지역 등의 분야로 나누어 접근하고 있으며, 대통령 직속 Feed the Future, The Global Health Initiative 등을 운영 중에 있다.

이를 위해 프로젝트 사업(기반시설 건설 및 물자지원), 프로그램 지원(일반 예산지원, 섹터별 예산 지원), 기술협력(전문가 파견, 연수과정, 미국 유학 장학금 지원), 식량지원, 긴급지원 및 재난복구 등의 활동을 하고 있다.

2. 미국의 농업부문 원조 현황 및 주요 전략

2.1. 미국의 농업부문 원조 추진 전략

2050년까지 91억 명에 이를 것으로 예상되는 전 세계 인구에 대한 식량 및 영양공급을 위해 현재보다 70%의 식량증산이 필요할 전망이다(FAO, 2011). 이는 곧 토양과 수자원에 대한 이용증가를 의미하며, 인류가 인구 증가와 기후 변화라는 거대한 도전에 다시 한 번 맞닿아있다는 것을 의미한다.

미국 또한 농업부문의 성장이 개발도상국의 빈곤 감소와 식량안보에 직접적인 해결방안이 된다는 인식하에 새로운 환경에 실현가능성이 높은 개발협력의 추진을 기본방향으로 설정하였다. 빈곤과 기아를 감소시키기 위해 과학기술을 접목하고, 생산자를 위한 국제무역의 기회를 확대하며, 선진국과 개발도상국 사이의 지식 및 기술의 차이

를 감소시키기 위한 훈련, 교육, 지역수준의 기술보급을 활성화하고, 장기적으로 지속가능한 농업 및 환경을 촉진하는 것을 주요 전략으로 삼고 있다(이대섭, 2012).

표 2 USAID의 농업농촌 개발 전략

주요 전략	추진 방안
거래 기회 확대 및 생산자와 농촌의 교역 역량 향상	○ 시장과 민간 투자, 생산, 상품, 수입의 요인들에 양성 평등적 접근을 가능하게 하는 건전한 정책 지원 ○ 여성과 남성 생산자들이 신흥 시장과 교역의 기회를 활용하는데 필요한 자산을 획득 및 사용할 수 있게 도와주는 기관과 관리조직 진흥 ○ 농촌 금융을 확대하여 생산자들과 생산자 조직들이 생산과 처리시설에 투자하고 성차별적 제약을 극복할 수 있는 역량 제고 ○ 시장지배력을 얻고 거래비용을 줄이며, 국내, 지역, 국제 시장에 대한 정보를 얻고 효과적으로 사용할 수 있도록 하는 동시에 기술 이전을 촉진시키기 위해, 생산자 조직 및 기타 농촌 조직 강화 ○ 남성 및 여성 생산자들이 시장이 요구하는 품질의 상품을 경쟁력 있는 가격으로 공급할 수 있도록 가격생산, 저장, 가공 기술에 대한 접근성 제고
농업의 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 제고	○ 토지자원, 수자원, 산림자원을 회복하고 황폐해진 토지의 생산성을 회복하기 위해 지속가능하고 재생 가능한 에너지 자원개발, 존립가능한 생태계 유지 및 재해 취약성 감소, 국내·산업농업환경이 필요로 하는 자원들의 적합한 품질과 양의 보장 ○ 지역사회와 시행 파트너들이 자연재해와 갈등관련 재난에 의한 환경적 위험과 피해를 더 잘 평가할 수 있게 하는 환경평가 방법론의 개발 및 적용 지원 ○ 공공재를 절약하면서 개인들의 혜택을 극대화하기 위해 농업전망과 자연전망의 통합적 관리를 위한 지역 역량 강화 ○ 세계 경제 네트워크에서 경쟁력을 제고 하며 자원 보호와 경제 성장이라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 농업 자원 투자와 천연 자원 투자를 연결하는 분석적·경제적 체계 개선 ○ 농업다양성을 포함한 생물다양성 관리를 개선하고 농업 생산성을 높이는데 필요한 자원보존을 위해 멸종 위기에 처한 생물을 찾고 그들을 종자은행과 식물원에 보고함으로써 자연생태계 보호 ○ 지역주민의 권한을 높이고, 경쟁력을 제고하고, 자원 기반의 생산성을 높이는 건전한 통치방식을 진흥하기 위한 농업자원과 천연자원 정책개발 지원
과학과 기술 동원 및 혁신 역량 육성	○ 특정 문화 내에서 남성과 여성의 권리, 의무, 그리고 역할을 반영하고 과학과 기술에 대한 투자가 최대의 효과를 내도록 보장하는 과학 정책, 전략, 통치 시스템의 입안 ○ 농업 생산성 증대, 개발도상국의 식량, 사료 및 섬유생산 증대, 주요 식품과 채소내의 단백질 함유량과 미량영양소의 생물학적 이용가능성 제고, 환경훼손과 오염의 감소를 위한 농업 분야 전반에 걸쳐 서로 다른 필요성과 제약요인 하에서의 기술 개발 및 활용 지원 ○ 작물(주요 식품과 채소, 천연자원 관리, 식품·사료·섬유 시스템의 다른 면을 포함) 전문가들의 네트워크를 통해 응용 연구의 협력을 촉진하기 위한 공공부문과 민간부문의 파트너십과 네트워크 확대 ○ 지속적인 기후변화와 시장변화, 정치적 불안전성, 여성들의 특별한 필요성과 같은 오늘날의 농업환경의 과제를 해결하기 위한 과학과 기술 혁신 역량과 국가적 혁신시스템의 육성
농업훈련 및 교육, 원조 및 적용가능한 연구강화	○ 개발도상국의 인적 역량과 기관 역량을 강화하기 위한 농업과학과 관련 분야에서의 장기 훈련과 기본 교육 커리큘럼, 여성들에게 특별히 맞춰진 교육 및 훈련 지원 ○ 분산된 농민들과 농산업 기업가들의 농업 훈련과 활용에 대한 정보 접근성 향상을 위한 서로 다른 능력과 필요를 감안하는 농촌의 혁신적인 정보 및 커뮤니케이션 기술 시스템의 개발 및 확장 ○ 문제 중심(Problem-based)적이고 장소 특정적 학습 접근법을 개선하여 지역적, 조직적, 장소 특정적인 문제의 해결

자료: USAID(2004); 임정빈 (2013)에서 재인용.

<표 2>에서는 농촌발전을 통한 빈곤 및 기아 극복을 중심으로 하는 MDGs 목표 달성을 위한 지원에 초점을 맞추고 있는 USAID의 전략을 설명하고 있다(임정빈, 2013).

2.2. 미국의 농업부문 원조 현황

미국의 농업부문 양자지원은 지난 5년간 평균 16억 달러 규모로, 국가 전체 원조 총액의 5~6%를 차지하고 있다. 농림수산분야는 2008년 6억 2,400만 달러에서 2012년 20억 6,300만 달러로 크게 증가하였으며, CRS 코드상(Credit Reporting System, CRS; OECD/DAC 통계 대분류의 하위코드로서 특정 원조분야 하부에 원조목적별로 부여됨) 분류된 세부사업별로 살펴보면 2012년 전체 지원액 14억 2,600만 달러 중 농업개발이 8억 5,900만 달러를 차지해 가장 많은 예산이 집중되었다. 다음으로 농업 정책 및 행정관리에 3억 8,500만 달러가 지원되었으며, 임업과 수산업은 각각 590만 달러, 1,590만 달러로 농업부문에 비해 상대적으로 낮은 지원 비율을 보이고 있다.

표 3 미국 농림수산 및 농촌개발분야 개발협력 지원현황

단위: 백만 달러/약정액 기준)

분야구분 \ 연도	2008	2009	2010	2011	2012
양자지원 전체 총액	24287.39	24724.21	31266.72	29282.16	33382.15
300. Ⅲ. 생산부문 총액	1258.92	1631.66	1940.47	1817.79	2381.91
Ⅲ.1. 농림수산업 총액	624.30	1222.96	1606.24	1487.73	2083.62
Ⅲ.1.a. 농업	600.00	1214.05	1495.24	1396.76	2063.50
31110. 농업정책 및 행정관리	169.39	332.41	95.75	189.42	385.98
31120. 농업개발	5.72	263.58	325.52	588.37	1066.00
31130. 농지개발	..	0.04	9.42	..	0.10
31140. 농업용수자원	212.74	67.34	249.87	208.65	257.42
31150. 농업관련 기자재	0.11	5.04	0.48	1.13	0.01
31161. 식량생산	2.15	10.79	274.23	0.47	7.85
31162. 경제작물/수출작물	2.19	4.05	4.76	7.64	8.85
31163. 축산	0.84	0.97	0.87	1.41	1.47
31164. 농지개혁	..	..	..	21.33	..
31165. 농업개발	151.07	350.16	376.91	277.89	268.80
31166. 농업지도	0.92	0.99	8.55	9.41	0.03
31181. 농업관련 교육/훈련	2.88	69.90	8.76	6.85	6.40
31182. 농업연구	42.23	8.68	15.64	4.05	19.99
31191. 농업관련 서비스	0.36	8.64	104.89	35.13	18.35
31192. 작물보호제, 수확후 보호 및 해충관리	0.33	22.30	9.98	6.05	0.66

표 3 미국 농림수산 및 농촌개발분야 개발협력 지원현황 (계속)

단위: 백만 달러/약정액 기준)

분야구분 \ 연도	2008	2009	2010	2011	2012
31193. 농업 금융 서비스	0.28	59.61	4.05	18.71	19.87
31194. 농업 협동조합	8.79	8.31	2.75	1.00	1.62
31195. 축산 진료	..	1.22	2.81	19.25	0.10
III.1.b. 임업	19.85	0.67	2.07	6.35	1.28
31210. 임업정책 및 행정관리	3.99	0.55	1.03	5.66	0.61
31220. 임업개발	15.86	0.12	0.50	0.69	0.67
31261. 연료용 목재/숯	..	..	..	0.01	..
31281. 임업 교육/훈련	..	..	..	..	..
31282. 임업연구	..	..	0.53	..	..
31291. 임업서비스	..	..	..	..	..
III.1.c. 어업	4.46	8.24	108.93	84.63	18.84
31310. 어업정책 및 행정관리	4.01	0.98	0.10	0.11	0.17
31320. 어업개발	0.45	4.15	79.74	0.51	18.67
31381. 어업 교육/훈련	..	..	..	..	..
31382. 어업연구	..	0.03	..	..	..
31391. 어업 서비스	..	3.07	29.10	84.00	..
43040. 농촌개발	33.50	75.55	1.07	0.54	1.80

자료: OECD 통계(www.oecd.org/statistics/).

3. Feed the Future의 주요 활동 소개

3.1. Feed the Future의 비전 및 추진 전략

3.1.1. 추진 전략

2009년 이탈리아 라낄라(L'Aquila)에서 개최된 G8 정상회의에서는 세계 빈곤과 기아, 영양결핍 해소를 위한 논의가 주요 의제였으며, 이 자리에서 미국의 오바마 대통령은 농업개발과 식량안보 분야에 향후 3년간 35억 달러 지원을 약속한 바 있다. 이에 타공여국의 추가적인 지원(185억 달러)을 확보하여 대통령 이니셔티브로 Feed the Future가 만들어지게 되었다.

2007~2008년의 국제식량가격 급등으로 인하여 빈곤과 영양결핍의 위험에 직면한 인구가 급증했으며, 이에 Feed the Future는 「지속적인 기아와 빈곤의 극복」을 비전으로, 통합적 농업부문 성장과 영양상태 개선(특히 여성과 아동)을 최상위 전략목표로 설정하

였다. 국가별 우선순위에 기반을 두어 정부와 공여 기관, 민간부문, 시민사회 등의 모든 파트너들과의 협력을 통해 통합적 농업부문 성장을 위한 장기적 관점의 사업을 발굴·추진한다. 식량안보의 4가지 영역에 따라 지속가능한 농업부문 성장(가용성), 시장접근성 개선 및 무역 촉진(접근성), 불평등 개선(안정성), 영양의 실질적 획득(활용성) 등을 위한 프로그램과 정책을 시행하고 있다. 이를 위한 세부 전략목표로 농업생산성 향상, 시장 및 무역 확대, 농업 및 영양개선에 민간부문의 투자확대, 특정 가치사슬에 취업기회 확대, 취약커뮤니티 및 가계의 회복탄력성 증가, 다양하고 품질 높은 식량 접근성 강화, 영양개선, 산모·아동건강 및 영양서비스 개선 등이 설정되었다<그림 2 참조>.

3.1.2. 접근방식

Feed the Future는 ① 선정(Selection) ② 전략 기획(Strategic planning) ③ 사업 수행(Implementation) ④ 보고와 사업 확대(Review & scaling up)의 순서로 사업을 진행하게 된다.

1) 선정

협력대상국 선정기준은 지원 필요성의 수준, 파트너십 형성 기회, 농업성장의 가능성, 권역 내 시너지 발생 가능성, 자원 가용성 등의 5개 기준이며, 이를 통해 현재 19개국이 선정되어 사업이 진행 중이다.

2) 전략 기획

중점 협력국으로 선정되면 국가별 투자 계획(Country Investment Plans, CIP)을 수립하고 사업 수행 로드맵을 작성하게 된다. 이후 도출된 CIP에 맞춘 FTF 전략문서를 개발하게 되는데, '10개년 수행계획,' 'FTF 전략문서 리뷰,' '다년도 전략'을 수립하게 된다. 다음 단계로 국별 기초투자 계획을 수립할 때는 '투자 및 사업수행 계획'을 수립하고 정책 형성, 사업수행을 위한 역량 강화 등의 절차를 거치게 된다.

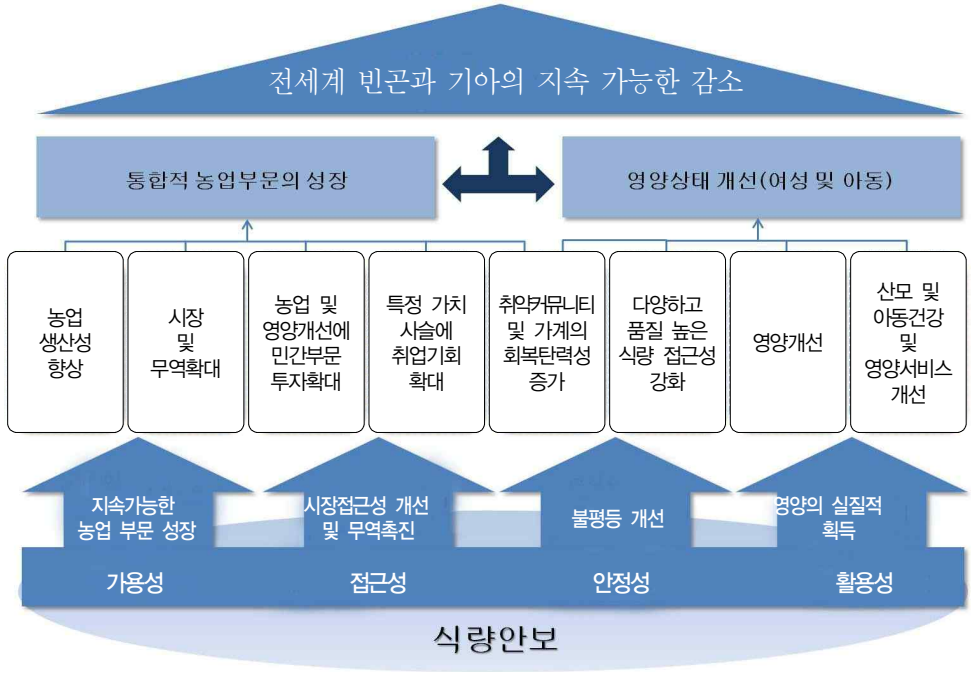
3) 사업 수행

투자의 핵심은 통합적인 농업부문의 성장과 영양상태 개선에 있으며, 이를 위해 기술지원과 관리체제 지원이 제공된다. 핵심 투자 분야로는 여성의 권한위임(empowerment), 식단의 품질과 다양성, 수확 후 관리 인프라, 고품질의 투입재(inputs), 재정 서비스 등이 있다.

4) 검토와 사업 확대

Feed the Future는 성과중심(result-framework)의 사업 추진을 기본으로 하며, 사업 수행 과정에 대한 보고서를 발간한다.

그림 2 미국 Feed the Future 의 추진 전략



자료: Feed the Future 웹사이트(www.feedthefuture.gov).

3.1.3. 중점추진 분야

Feed the Future의 중점추진 분야는 통합적 농업부문의 성장(Inclusive agriculture sector growth), 성차별 폐지(Gender integration), 영양상태 개선(Improved nutrition), 민간부문 참여(Private sector engagement), 연구 및 역량강화(Research and capacity building), 기후변화 적응 개발(Climate-smart development) 등이다.

1) 통합적 농업부문의 성장

농업에 종사하고 있는 농촌 지역주민(남성, 여성)의 생계 향상 및 농업생산 증대가 사업의 핵심 요소이다. 이를 위해 농업생산성 향상, 시장 및 무역 확대, 농촌지역 취약커뮤니티의 경제적 회복탄력성 증대 등에 집중 투자하고 있으며, 특히 소농의 역량강화에 초점을 맞추고 있다.

2) 성차별 폐지

농업 생산에 중요한 역할을 함에도 불구하고 여성의 토지 소유와 생산자원에 대한

접근성은 상당히 제약받고 있다. 이러한 성불평등을 해소하고, 농업에서 여성의 역할에 대한 인식을 제고하는 것은 식량안보 증진에 중요한 역할을 한다. Feed the Future는 성평등 조항을 「농업의 여성권한위임 지수(Women's Empowerment in Agriculture Index, WEAI)」로 불리는 지표를 활용하여 분석한다. WEAI 지수는 Feed the Future가 국제식량정책연구소(the International Food Policy Research Institute, IFPRI), 옥스퍼드 빈곤 및 인권이니셔티브(the Oxford Poverty and Human Development Initiative)와 함께 개발한 지수로서 '생산,' '자원,' '수입,' '리더십,' '시간 투입' 등의 5개 지표를 통해 여성의 권한위임과 성평등 정도를 측정하게 된다.

3) 영양상태 개선

국제사회의 많은 지원에도 불구하고 여전히 전 세계 20억 명의 인구(2억 명의 5세 미만 아동 포함)는 충분한 영양을 공급받지 못하고 있으며, 이로 인해 건강과 웰빙은 물론 경제적 역량까지 하락하게 된다. Feed the Future는 Global Health Initiative와 함께 영양 공급과 관련한 다양한 활동을 펼치고 있다.

4) 민간부문 참여

Feed the Future는 세계 식량안보 문제 해결을 위해 다양한 민간부문의 참여를 의미있고, 포괄적인 방식으로 독려하고 있다. 기업은 핵심사업 요소의 확장으로, 개발협력 부문에서는 빈곤 문제 해결의 방안으로 민관협력 사업을 추진하고 있다. Feed the Future는 정책 환경 개선, 물리적 기반시설 구축, 민간부문의 투자 촉진 등의 사업을 개인 생산자, 중소기업, 대기업 등 다양한 층위의 참여자들과 함께 하고 있다.

5) 연구 및 역량강화

원활한 식량공급을 위해 농업과 영양 분야에서 연구와 혁신이 반드시 필요하며, 이 부문에 대한 투자는 특히 개발도상국에서 지속적인 농업생산성 향상과 경제성장에 필수적인 요소가 된다. Feed the Future의 연구전략에 대해서는 아래 항에서 구체적으로 설명하기로 한다.

6) 기후변화적응 개발

환경 파괴는 농업 개발과 식량안보, 장기적으로는 경제 성장과 인류의 생계 및 웰빙(Well Being)에 지속적으로 영향을 미치게 된다. Feed the Future의 전략은 농업 중심의 성장 및 영양결핍 개선뿐만 아니라 토지, 수자원, 어류 등의 자원에 대한 지속가능하

고 균형 있는 지원을 포괄한다. 따라서 이러한 자원 경영, 환경적 도전에 대한 적응 등에 대한 고려가 통합적으로 지원되고 있다.

3.2. Feed the Future의 사업추진 현황

3.2.1. Feed the Future 관련기관 및 역할

미국은 개발원조와 관련한 자국 내 관계 기관 간 정부통합형 추진(whole-of-govern-

표 4 Feed the Future 관련 기관 및 역할 소개

기관명	역할
Commerce (상무부)	○ 국제무역청(International Trade Administration)을 통한 무역 및 투자 촉진 제공 ○ 국가해양 및 기상청(National Oceanic and Atmospheric Administration)을 통한 FTF 대상국 기후변화 적응 및 지속가능한 어업을 위한 날씨와 기후에 관한 예보 및 지침 제공
MCC (Millenium Challenge Corporation, 천년개발공사)	○ 농업과 식량안보 관련한 투자를 국가별 요청에 따라 지원함. ○ 관개, 도로, 항만, 수확후 관리 시설, 재산권 및 토지 정책, 생산성, 비즈니스 훈련, 농업 금융, 환경 개선과 영양 등의 분야 지원
OPIC (Overseas Private Investment Corporations, 해외투자공사)	○ 보험, 채무지원을 통한 FTF 협력국의 민간부문의 투자 지원
Peace Corps (평화봉사단)	○ 커뮤니티의 경제개발, 농업, 환경, 영양 문제와 관련한 봉사단 파견
State (연방정부)	○ 외교역량을 통한 타공여국과의 협력관계 증진 ○ 정책 제도 개선, 농업투자 효과성 강화, 농업생명공학 관련 국가 전략 수립, UN 및 국제기구와의 협력
Treasury (재무부)	○ GAFSP 등을 포함한 식량안보 관련 다자개발은행들(MDB)과의 협력 ○ MDB 프로젝트 및 GAFSP 투자의 모니터링과 평가 촉진 ○ 미국 식량안보 우선과제와 IFAD, AfDB, IADB, ADB, WB 등 농업관련 MDB들의 사업간 연계 추진
USADF (United States African Development Foundation, 아프리카개발재단)	○ 아프리카 FTF 국가의 소농협회 및 식품가공 관련자들의 역량강화 ○ 소농의 지역, 국가, 국제시장의 진입을 비롯한 농촌지역 커뮤니티의 경제 활동 확대
USAID (United States Agency for International Development, 국제개발처)	○ FTF 총괄 ○ 국가 및 지역수준의 FTF 사업 수행 및 평가 ○ 농업, 영양, 식량지원 등의 프로그램 직접 개발 ○ GAFSP 활동 지원
USDA (United States Department of Agriculture, 농무부)	○ 농업 연구와 지도, 자료 및 경제 분석, 시장 정보시스템 및 통계 ○ 개도국 국내 또는 미국과의 무역을 위한 무역 관련 위생표준 역량강화
USTR (Office of the United States Trade Representative, 무역대표부)	○ 세계무역기구 내에, 무역 및 투자협정 등과 같은 양자 논의 및 자유무역협정을 통한 무역 및 투자 정책 지원 ○ 무역 촉진 및 장벽완화와 같은 효과적 시장 개선 노력

자료: USAID(2013).

ment)을 강조하고 있다. Feed the Future는 기본적으로 USAID의 주도로 추진되고 있으나, 농업과 무역, 투자, 과학기술, 개발협력, 정책 등과 관련한 다양한 전문 분야의 기관들과 협업하고 있으며, 관련 기관과 역할은 <표 4>에 나와 있다.

3.2.2. Feed the Future의 협력 대상국 현황

전술한 바와 같이 지원 필요성의 수준, 파트너십 형성 기회, 농업성장의 가능성, 권역 내 시너지 발생 가능성, 자원 가용성 등의 5개 기준을 바탕으로 협력대상국이 선정된다. 현재 아시아, 아프리카, 중남미 지역의 19개국이 선정되었으며, 각 국가별 전략 목표(Key objectives)와 주요 대상 작물 또는 분야(Targeted value chain), 주요 사업 대상지 및 사업 내용은 <표 5>에서 상세히 제시되어 있다.

표 5 Feed the Future 협력 대상국 및 주요 전략

지역	국가명	전략 목표	주요 대상 작물 또는 분야	주요 대상지	주요 사업 내용
아시아	방글라데시	– 빈곤율 20% 감소 – 5세 이하 아동의 영양실조 감소	쌀 원예 어업	남부지역20개주	– 생산성 증대 – 가치사슬 투자 – 수익 증대 – 모자 영양상태 개선 – 정책 및 기획 역량 강화 – 농업 혁신 역량 강화 – 소농 대상 기술 보급 – 여성 농민의 역할 인식 제고 및 역량 강화
	캄보디아	– 농업부문의 균형적 발전 – 영양상태 개선(여성 및 아동) – 농촌지역 빈곤감소	쌀 원예 어업	Battamban, Siem Reap Kampong Thom Pursat	– 지속가능한 농업 생산성 향상을 위한 역량강화 – 농촌지역 수익 향상 – 식량 및 기타 영양 수요 공급을 위한 역량강화
	네팔	– 농업생산성 향상 – 영양 및 위생 개선 – 취약층의 통합	쌀 옥수수 렌즈콩 축산	Terai 지방 16~20개 주	– 농업과 영양의 연계(식량접근성 개선을 통한 영양의 균형 있는 공급) – 취약층의 통합(카스트 하위 계층, 소수민족, 여성, 아동 등) – Global Health Initiative와의 협업(Suaahara라는 5개년 통합적 영양개선 프로젝트 시행) – 기후변화 고려(Global Climate Change Initiative와의 협업)
	타지키스탄	– 시장 확대 및 가치사슬 강화 – 소농의 생산성 향상 – Khatlon 지역의 농업재건 – 국가 농업 및 영양 정책 개선 – 영양개선	관개 채소 과일	Khatlon	– 가치사슬 우선순위 선정 – 영양 개선 – 정책 개선 – 역량 강화 – 전략적 협력

표 5 Feed the Future 협력 대상국 및 주요 전략 (계속)

지역	국가명	전략 목표	주요 대상 작물 또는 분야	주요 대상지	주요 사업 내용
아프리카	에티오피아	– 생산성 향상 및 상업화를 통한 농업 부문 투자 확대 지원 – 생계향상을 통한 회복탄력성 증대 – 여성 및 아동의 영양상태 개선	밀, 옥수수, 커피, 병아콩, 참깨, 축산, 낙농, 양봉	Amhara Oromia Tigray Somali	– 농업주도형 경제 성장 – 취약층의 만성적 식량불안정 개선 – 정책 및 개발 역량 강화
	가나	– 주요 식량 가치사슬 확대 – 취약층 회복탄력성 증대 – 여성과 아동의 영양상태 개선	쌀 옥수수 콩 해양 어류	SADA 지역 (서부 해안)	– 국가 주도적 투자 지원 – 가치사슬 경쟁력 제고 – 민간부문의 참여 확대 – 농업 및 식량안보 정책 체계 구축 지원
	케냐	– 가치사슬 확대 – 소농의 수입 증대 – 여성과 아동, 취약층의 영양 상태개선 및 경제적 기회 확대	원예, 낙농, 옥수수, 콩, 내건성 작물, 축산	다우지역 건조지역 반건조지역	– 혁신 증진 – 과학과 기술 촉진 – 재원 접근성 확대 – 정책 체계 구축 지원
	라이베리아	– 식량작물 가치사슬 전환 – 소득 및 식생활 다양화	쌀 카사바	Bong Lofa Nimba Grand–Bassa Montserrado Margibi	– 식품 및 기업 발전 – 국가 농업 발전, 영양, 아동 보건 – 고등교육 개발 – 기업프로그램을 위한 농촌 인프라개발
	말라위	– 여성과 아동의 영양상태 개선 – 시장 발전을 위한 가치사슬 투자 – 영양상태 개선 – 정부의 정책환경 개선	두류 낙농	Dedza, Mchinji Liongwe, Ntcheu, Mangochi, Balaka Machinga	– 농업의 가치사슬 전환 – 자연 재해에 대한 회복탄력성 증진 – 정책 체계 구축 지원
	말리	– 기술 개발 – 가치사슬 확장 – 환경개선 – 영양	Sikasso Mopti Timbuktu	쌀	– 연구, 지도, 지원 서비스 – 제분, 가공, 무역, 마케팅 – 농업 및 영양을 위한 정책 환경 개선
	모잠비크	– 농업분야의 균형있는 발전 – 영양 상태 개선(여성과 아동)	Nampula Zambezia Manica Beira/Nacala 회랑	채종유 두류 캐슈 과일	– 농업의 가치사슬 전환 – 연구 및 개발 지원 – 정책 분석 지원 – G8 New Alliance for Food Security and Nuturion 참여 지원

표 5 Feed the Future 협력 대상국 및 주요 전략 (계속)

지역	국가명	전략 목표	주요 대상 작물 또는 분야	주요 대상지	주요 사업 내용
아프리카	르완다	– 통합적 농업부문 성장 – 영양 상태 개선(여성과 아동)	국가 전체 (EAC와의 협력 중심)	두류 옥수수 낙농	– 시스템 전환(지속가능한 시장 연계, 인프라, 영양) – 연구 역량 강화 – 정책 지원
	세네갈	– 빈곤 20%감소 – 영양실조 20%감소	– River valley – 남부산토지역 – Sine Saloum	쌀 수수 옥수수 어업	– 영양개선 – 생산성 증대 및 시장 연계 – 농촌지역 인프라 개선 – 기후변화 적응 개발
	탄자니아	– 생산성 증대 – 관개, 도로 포함 인프라 개선 – 영양 상태 개선(여성과 아동)	남부 농업성장회랑 (SAGCOT)	쌀 옥수수 원예	– 민간 부분 참여 확대 – 인프라 확충 – 연구, 기술 및 혁신 지원 – 농업개발 환경 조성
	우간다	– 농업을 통한 영양개선	북부 중부 남부	옥수수 커피 두류	– 커뮤니티 중심의 영양개선 사업 – 농업 연구
	잠비아	– 다양화 및 시장확대를 통한 소농의 농업 생산성 향상 – 정책 지원 – 취약층의 회복탄력성 증대 – 영양개선	동부 경제회랑	채종유 두류 옥수수 원예	– 농업 생산 다양화 – 경제적 회복탄력성 증대 – 정책 지원
중남미	아이티	– 빈곤감소 – 5세 이하 아동 영양결핍 감소	4개 유역	망고 옥수수 쌀	– 농업생산, 환경 경영, 영양의 통합적 관리 – 가치사슬 증진과 기업가정신 고양 – 훈련, 지도, 연구, 시장정보시스템에 대한 국가 역량 강화 – 취약층의 식량 지원 프로그램
	과테말라	– 지속가능한 시장중심 성장 – 영양결핍 해결 – 인도주의적 식량지원 강화	El Quiche Huehuetenango Ch'orti	원예 커피	– 생산성 향상 – 시장 및 무역 확대 – 혁신 및 연구 지원
	온두라스	– 빈곤감소 – 5세이하 아동 영양결핍 감소	La Paz Intibucá Lempira Ocotepeque Copán Santa Brbara	원예 커피 옥수수 두류	– 정책 및 역량개발 – 모자 영양상태 개선 – 원예 및 커피작물 생산 증대와 경쟁력 제고 – 취약층 회복탄력성 증대

자료: Feed the Future 웹사이트(www.feedthefuture.gov).

3.2.3. Feed the Future 예산 및 사업수행 결과

Feed the Future와 MCC의 농업 및 식량안보 투자, 재무부를 포함한 중앙정부까지 관련 기관의 라깔라 이행액(L'Aquila Commitment) 총합은 2012년 약 11억 300만 달러이며, 식량안보 관련 지원 금액까지 합하면 2012년 약 21억 1,800만 달러에 이른다.

표 6 Feed the Future 관련 기관별 예산 현황(2010–2014)

단위: USD 1,000/2013, 2014년은 요구액 기준

FtF 수행 기관 및 프로그램	2010	2011	2012	2013*	2014*
라깔라 이행액(L'Aquila Commitment)					
미국/USAID Feed the Future	808,594	943,362	953,588	1,000,595	975,595
MCC: 농업 및 식량 안보 투자(2010–2013년)	739,435	241,517	11	205,210	–
재무부/중앙정부/USAID: GAFSP	66,600	124,800	149,600	134,000	135,000
식량 안보 관련					
USAID					
영양(Global Health Programs)	71,100	89,820	95,000	90,000	95,000
P.L.480 Title II Development Food Aid	385,515	422,643	426,831	390,000	0
Community Development and Resilience Fund (CDRF)	–	–	–	–	330,000
재무부: IFAD	30,000	29,440	30,000	30,000	30,000
MCC	1,913	6,054	23,638	6,234	TBD
USDA					
Food for Progress	88,423	127,500	239,900	242,505	255,000
지방 및 지역조달 시범사업(LRPP)	10,591	9,400	1,313	0	0
McGovern–Dole Food for Education	126,304	143,500	173,400	174,501	185,126
Food Aid Nutrition Enhancement Program(FANEP) Competitive Grants Program	2,729	0	0	0	0
Cochran Fellowship Program	283	200	825	0	0
Norman E. Borlaug International Agricultural Science and Technology Fellowship Program	206	307	1,677	1,500	0
평화봉사단	–	–	23,000	TBD	TBD
Total	**2,331,693**	**2,138,543**	**2,118,783**	**2,274,545**	**2,005,721**

자료: USAID(2013).

Feed the Future는 수행 결과를 농업생산성 향상, 원예, 시장 및 무역확대, 농업 및 영양관련 활동의 투자 증가, 영양 서비스 개선, 역량강화의 여섯 분야로 나누어 보고하

표 7 Feed the Future의 세부 분야별 사업수행 결과(2011–2013)

	2011	2012	2013
1. 농업생산성 향상			
1) 미 정부 지원으로 기술 및 운영경험의 향상된 면적(ha)			
합계	2,397,456	3,241,549	4,124,013
운영경험의 남녀비율	7:1	8:3	5:1
세부 부문			
종자 및 식량 유전자원 개량	16,948	938,109	802,822
비료 및 토양 관련	1,010	115,609	279,396
관개 및 용수 운영	8,764	246,548	224,356
2) 미 정부 지원으로 새로운 기술과 운영경험을 한 소농의 수			
합계	1,760,993	5,248,659	6,757,292
남녀비율	3:2	8:3	7:3
2. 원예			
1) 판매 및 재배 면적			
판매 합계(US$)	22,814,635	108,105,612	232,189,091
판매 증가(US$)	12,140,512	28,131,987	66,534,746
면적(ha)	1,015	7,530	28,881
3. 시장 및 무역 확대			
1) 판매 증가의 가치(US$)			
합계	38,080,821	100,366,589	174,302,362
대상			
쌀	2,269,171	24,892,322	41,125,381
옥수수	5,534,170	14,438,000	25,862,160
커피	–	5,987,477	15,472,756
어류	–	10,400,000	15,359,967
축산(가금류 포함)	–	–	3,467,480
4. 농업 및 영양관련 활동의 투자 증가			
1) 농업 및 농촌지역 대출			
합계	103,642,292	156,148,516	172,755,713
2) 미 정부의 지원을 받은 소농 포함 중소기업 수			
합계	15,163	275,503	340,221
소유권에 따른 남녀 비율	12:1	6:5	9:5
3) FTF 이행에 따른 농업 및 식량사슬(food chain) 부문의 민간 투자(US$)			
	27,908,031	115,301,742	163,985,629
5. 영양 서비스 개선			
1) 미 정부의 영양 프로그램 지원을 받은 5세 이하 아동의 수			
합계	8,814,584	12,038,528	12,699,186
남녀비율	1:1	7:3	1:1
2) 영양결핍문제 해결을 위한 보건 시설 건립			
	85	1,141	848
6. 역량강화			
농업부문 생산성 향상 및 식량안보 관련 장기 훈련 수혜자 수(MA, PhD)			
	905	932	928

자료: USAID(2014).

고 있다<표 7 참조>. 2011~2013년 수행결과를 보면, 농업생산성이 향상된 농지 면적은 2011년 239만 7,456ha에서 2013년 412만 4,013ha로 확대되었으며, 세부적으로는 종자 및 식량 유전자원 개량을 통한 생산성 향상이 가장 큰 부분을 차지했다(전체의 19.4%). 성별 수혜 대상을 보면 남성 대 여성의 비율이 2011년 7:1에서 2013년 5:1로 격차가 줄기는 했지만 여전히 여성이 농업 생산 활동에서 상대적으로 덜 수혜를 본다는 것을 알 수 있다.

Feed the Future 프로그램을 통해 새로운 기술과 농장 경영활동의 경험을 한 소농의 숫자는 2011년 약 176만 명에서 2013년 약 675만 명으로 크게 증가하였으며, 시장에 판매한 재배 농산물의 금액도 2011년 약 3,800만 달러에서 2013년 약 1억 7,400만 달러로 증가했다. 주요 대상 작물은 쌀, 옥수수, 커피의 순이며 2013년 들어 축산분야도 포함되기 시작했다.

또한 Feed the Future 이행에 따른 농업 및 식량사슬 부문의 민간 투자 역시 2011년 약 2,700만 달러에서 2013년 약 1억 6,300만 달러로 증가하여 전체적인 사업규모가 크게 증가하는 것을 알 수 있다.

Feed the Future의 핵심 목표 중 하나인 영양상태 개선에 대한 이행 결과를 보면, 본 프로그램의 지원을 받은 5세 이하 아동의 수가 2011년 약 8백 80만 명에서 2013년 1천 2백여 명으로 증가하였으며, 영양결핍 문제 해결을 위한 보건 시설 건립은 2011년 85개소에서 2013년 848개소로 크게 증가하였다. 장기 목표로 개발도상국의 역량강화를 통한 지속가능한 발전에 기여하고자, 석사 및 박사 장학프로그램을 운영하는데 매년 각각 900여명의 학생이 수혜를 받는 것으로 나타났다.

3.3. Feed the Future의 혁신적 연구 추진

3.3.1. Feed the Future의 연구 추진 전략

농업과 영양부문의 혁신적 과학 및 기술 이용은 빈곤감소와 영양결핍 해결을 위한 Feed the Future의 핵심 목표이다. 또한 토지와 수자원 이용을 최소화하면서, 동시에 기후변화에 적응하도록 하는 것은 전 세계적인 도전과제이기도 하다. USAID는 전통적으로 CGIAR을 통해 연구를 지원해왔으며, 2011년 Feed the Future는 USAID, USDA, 파트너 대학 등의 이해관계자들의 지원으로 정부차원의 Feed the Future 연구전략을 발표하였다(USAID, 2011; World Bank, 2012).

1) 주요 추진 전략

첫째, 생산성 향상의 경계를 뛰어넘는다. 단순한 단위 면적당 생산성 향상이 아니라, 한정된 자원과 기후변화에 영향을 최소화하며 미래 식량수요에 대응하기 위함이다. 새로운 주요 작물과 가축의 유전육종, 가축 질병 완화를 위한 백신 개발, 어류자원 보존을 위한 정책 개발 등이 주요 관심 대상이며, 새로운 기술의 보급과 적응을 위해 기술뿐만 아니라 사회-행동 및 경제요인 등을 분석한다.

둘째, 생산시스템의 전환이다. 지속가능한 생산증대는 농업연구의 가장 오래되고 핵심인 이슈이다. 통합적 시스템 수준에서의 생산성 및 지속가능성 향상을 위한 기술 요소의 개발과 연구가 필요하다. 주요 주제로는 소농의 식량생산, 농가 수입, 회복탄력성 증대를 목표로, 토양 비옥도, 수자원 및 영양 관련 정책, 양식 및 수산 정책, 생산자 사회안전망, 보존 농업, 시장 및 무역 등에 대한 연구가 될 수 있다.

셋째, 영양 및 식량안정성 증진이다. 높은 수준의 식량 제공(특히 여성과 아동 대상)을 통해 영양개선의 목표를 설정할 수 있으며, 이는 농업시스템의 확장으로 가능하다. 또한 자연 및 사회과학의 통합적 접근 방식을 통해 생산시스템을 다양화 하고, 이를 통해 다양한 종류의 식량 및 영양 공급과 수확 후 손실을 줄이는 연구가 가능하다.

2) 사업 추진 방안

첫째, Feed the Future는 기본적으로 협력국 주도의 접근방식을 우선한다. 국제, 권역, 국가 수준의 다양한 정보와 연구가 지속적으로 관리·운영되기 위해서는 중점협력국의 국가 기관이 주요 파트너가 되어야 하며, Feed the Future를 중심으로 다양한 이해관계자의 협업이 필요하다.

둘째, 식량생산의 장애물에 대한 명확한 정의와 이를 해결하기 위한 목표를 설정한다. 연구에 대한 투자는 실제 수행될 사업의 크기와 깊이에 대한 명확한 목표가 설정되어야 하며, 모니터링과 결과 보고에 대한 책임과 의무가 따른다. 국가 단위의 연구, 지도, 정책, 시장(market) 관련 기관이 새로운 기술과 개발 효과에 대한 논의를 지속적으로 해나가야 한다.

셋째, 미국은 식량안보를 위한 농업 연구 및 커뮤니티 지도(민관부문)의 세계 최대 지원국이다. Feed the Future를 통해 농업 생산성 향상, 이를 위한 기술, 정책, 연구 재투자의 순환에 있어 리더십을 확보한다.

넷째, Feed the Future를 통해 미국 정부(USDA), 민간부문, 미국 및 다른 국가의 대학, CGIAR, NGO 등 다양한 연구 파트너십의 형성으로 사업의 효과성을 높일 수 있다.

3) 범분야 이슈

가. 성주류화 : 여성의 새로운 경제 참여기회 확대는 경제 성장과 식량안보 증대에 기여하며, 연구 영역에서도 여성의 역할과 필요성이 증대되고 있는 상황이다.

나. 기후변화 : 농업은 기후변화에 가장 큰 영향을 받는 분야 중 하나로, 이에 대한 적응과 회복탄력성 문제는 중요한 연구 주제 중 하나이다. 또한 농업이 기후변화와 환경파괴, 자원감소 등의 환경에 부정적 영향을 미치는 역할을 하므로, 예를 들어, 토양 유기물 문제, 생태적 수자원 관리 전략 등의 이슈 해결을 통해 보완해나가는 노력이 필요하다. Feed the Future와 같은 대통령 이니셔티브인 Global Climate Change for Sustainable Development Initiative와의 협력을 통해 기후변화에 대응(완화 및 적응)하기 위한 연구가 진행 중에 있다.

다. 환경 : 생태는 지속가능한 생산증대에 있어 가장 핵심적인 요소이다. 통합적인 기술, 정책 및 경험관리를 통해 자연자원의 보존과 생산성 향상을 지원할 수 있다.

4) 책임성

협력국의 농업현황 기초선 조사, 결과물, 추진전략, 목표 달성에 대해 각각의 지표를 설정하고 Feed the Future Results Framework (RF)에 따라 사업의 모니터링과 평가가 정확하게 이루어지는 것이 특징이다.

3.3.2. FTF 식량안보혁신센터(Feed the Future Food Security Innovation Center)

FTF 식품안전혁신센터는 Feed the Future의 연구전략을 이행하는 중추 기관으로, 지속가능한 농업생산시스템의 전환, 영양이 우수하고 안전한 식량 접근성 제고, 정책 수립 지원, 기후변화와 자연자원 고갈에 대응하기 위한 전략 등을 목표로 한다. 또한 본 센터는 농업 연구, 지도, 교육 역량을 강화하고, 농업기술 확대를 주도하며, 다음과 같은 7가지 주제의 연구 프로젝트를 운영한다.

1) 기후변화에 대한 회복탄력성 높은 식량작물 생산

가뭄·고온·염도·낮은 토양비옥도 등에 저항성 높은 새로운 품종을 개발하고, 다양하고 지속가능한 농업 시스템에 대한 교육 등을 통해 소농의 식량작물 생산성 증대 및 기후변화 대응 능력을 향상시키는 것이 목적이다.

2) 두류 생산성 증대

주요 단백질 공급원인 두류의 질병 및 스트레스 저항성, 다수확 품종 개발, 시장 접

근성 및 수확 후 관리·가공 역량 강화 등의 종합적 관리시스템 지원으로 농가(특히 여성 농가)의 소득향상 및 영양개선을 목표로 한다.

3) 병충해 방제를 위한 통합적 접근 방법

특히 열대 기후에서 상당한 손실을 야기하는 농작물 및 가축의 병해충 관리와 새로운 분자유전 기술을 이용한 백신 개발 등의 연구가 진행 중이다.

4) 식품의 영양 및 안정성

안전하고 영양가 높은 농산물의 생산과 가공에 관한 연구가 진행 중이며, 특히 과일, 채소, 육류, 어류, 유제품 및 콩과 작물의 이용과 접근성을 포함한 가계의 영양 상태에 대한 조사를 시행한다. 이는 Feed the Future의 주요 목표 중 하나인 영양결핍 개선(특히 여성과 아동)을 통해 아동 생존율 증대, 농업에 대한 농가 투자 확대 등을 목표로 한다.

5) 시장 및 정책 연구

Feed the Future의 주요 목표인 통합적 농업발전과 영양 개선을 위해 정책, 사회경제적·기술적 전략 목표 설정에 대한 연구가 수행되며, 이를 위해 협력 국가 정부의 토지소유권, 금융정책, 규제체제 등에 관한 역량강화가 주로 시행된다.

6) 지속가능한 생산증대

소농이 지속가능하고 생산성을 높일 수 있는 기술 지원을 시행하고, 생산성 강화 및 다양화를 통해 회복탄력성, 영양 및 농업의 성장을 추구한다.

7) 인적·제도적 역량 강화

과학자, 기업가, 교육자들의 개인 역량강화와 함께 식량 및 농업관련 기관의 역량강화를 시행한다. 특히 농업연구와 민간부문의 성장, 정책 개발, 고등 교육 및 지도(extension services) 부문에서 새로운 기회와 리더십에 대한 도전을 받고 있는 여성을 대상으로 한다.

3.3.3. FTF 혁신연구소(Feed the Future Innovation Labs)

FTF 혁신연구소는 농업과 식량안보 현안 해결을 위해 미국 대학과 개도국 연구기관의 협력으로 운영하는 연구소이다. 2014년 현재 미국 내 14개 대학에서 '기후변화 대응을 위한 두류, 옥수수의 생산성 향상,' '수확 후 손실 감소,' '가축 유전자원,' '수산양식,' '병해충 관리,' '식량안보 정책' 등에 대하여 23개 연구과제가 진행 중이다<표 8 참조>.

표 8 Feed the Future의 혁신연구소(Innovation Labs) 현황

(2014년 현재)

학교명	연구주제
Kansas State University	응용 밀 게놈 연구(Feed the Future Innovation Lab for Applied Wheat Genomics)
	수수와 기장에 관한 협동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Sorghum and Millet)
	수확 후 손실 감소 연구(Feed the Future Innovation Lab for the Reduction of Postharvest Loss)
Penn State University	기후변화 대응 콩과 작물 연구(Feed the Future Innovation Lab for Climate-Resilient Beans)
University of California, Davis University of California, Davis	기후변화 대응 병아리콩 연구(Feed the Future Innovation Lab for Climate-Resilient Chickpea)
	기후변화 대응 기장 연구(Feed the Future Innovation Lab for Climate-Resilient Millet)
	자산 및 시장접근성에 관한 협동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Assets and Market Access)
	원예분야 협동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Horticulture)
	가금류 게놈 연구(Feed the Future Innovation Lab for Genomics to Improve Poultry)
University of California, Riverside	기후변화 대응 동부콩 연구(Feed the Future Innovation Lab for Climate-Resilient Cowpea)
University of Georgia	기후변화대응 수수 연구(Feed the Future Innovation Lab for Climate-Resilient Sorghum)
	땅콩 생산성 및 진균독 제어 연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Peanut Productivity and Mycotoxin Control)
Washington State University	기후변화대응 밀 연구(Feed the Future Innovation Lab for Climate-Resilient Wheat)
Colorado State University	축산시스템의 기후변화 적응 공동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Adapting Livestock Systems to Climate Change)
Oregon State University	수산 양식 공동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Aquaculture & Fisheries)
Michigan State University	콩과 작물 공동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Grain Legumes)
	식량 안보 정책연구(Feed the Future Innovation Lab for Food Security Policy)
Virginia Polytechnic Institute and State University	종합적 해충관리 공동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Integrated Pest Management)
	지속가능한 농업 및 자연자원 관리 공동연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Sustainable Agriculture and Natural Resources Management)
Tufts University	아프리카 지역 영양 연구(Feed the Future Innovation Lab for Collaborative Research on Nutrition in Africa)
University of Texas, ElPaso	리프트 밸리 열 제어를 위한 농업부문 연구(Feed the Future Innovation Lab for Rift Valley Fever Control in Agriculture)
Texas A&M University	소규모 관개 연구(Feed the Future Innovation Lab for Small-Scale Irrigation)
University of Illinois, Urbana-Champaign	콩의 가치사슬 연구(Feed the Future Innovation Lab for Soybean Value Chain Research)

자료: Feed the Future 웹사이트(www.feedthefuture.gov).

4. 결론 및 함의

세계 최대의 대외원조 공여국인 미국의 농업부문 양자지원 규모는 지난 5년간 평균 16억 달러 규모로, 국가 전체 원조 총액의 5~6%를 차지하고 있으며, 주로 농업개발, 농업 정책 및 행정관리 분야에 예산이 배분되고 있다. 빈곤과 기아 감소를 목표로 과학기술을 접목하고, 생산자를 위한 국제무역의 기회를 확대하며, 선진국과 개발도상국 사이의 지식 및 기술의 차이를 감소시키기 위한 훈련, 교육, 지역수준의 기술보급을 활성화하고, 장기적으로 지속가능한 농업 및 환경을 촉진하는 것을 주요 전략으로 설정하고 있다.

2007~2008년 국제식량가격 급등으로 빈곤과 영양결핍의 위험에 직면한 인구가 급증했으며, 미국은 전 세계 빈곤 감소와 식량안보 문제 해결을 위한 대통령 이니셔티브인 Feed the Future를 통해 통합적인 농업부문의 발전과 영양상태 개선(특히 여성과 아동)의 목표를 이루고자 다양한 영역에서 사업을 추진하고 있다. 지원필요성의 수준, 파트너십 형성 기회, 농업부문 성장의 가능성, 권역 내 시너지 발생 가능성, 자원 가용성 등의 기준을 바탕으로 선정된 19개국에서 사업이 진행 중이며, 국가별 대상 작물 및 지역의 우선순위에 따라 정부와 공여 기관, 민간부문, 시민사회 등의 모든 협력 파트너들이 통합적인 농업부문 성장을 위해 장기적 관점에서 사업을 발굴·추진한다.

재무부, 상무부, 해외투자공사(OPIC), 천년개발공사(MCC), 연방정부, 아프리카개발재단(USADF), 농무부(USDA), 무역대표부(USTR) 등 농업과 관련한 여러 관계기관과의 협력을 위해 Feed the Future의 주요 추진기관인 USAID는 정부통합형 추진(whole-of-government)을 강조하고 있다. 농업과 무역, 투자, 과학기술, 개발협력, 정책 등 각 관계기관의 주요 업무 영역과 Feed the Future 사업 요소 간 전문적 역할을 분담하고, 이를 USAID가 총괄하는 형식을 취하고 있다. 우리나라의 농업분야 개발협력 역시 농림축산식품부, 농촌진흥청, 산림청, 한국농어촌공사 등 여러 관계기관이 각각의 예산과 계획으로 사업을 수행하여 분절화 문제가 대두되고 있는 상황에서, 미국의 사업추진 체계와 전략은 우리에게 큰 시사점을 준다. 또한 개발도상국이 주도하는 사업을 설계하고, 사업의 진행 과정과 결과를 모니터링하고 평가하며, 이에 대해 정확한 정보공개를 함으로써 공적자금의 투명한 이용에 대해 설득력 있게 설명하는 점이 가장 큰 교훈이 되고 있다.

참고문헌

이대섭. 2012. “미국 국제농업개발협력의 동향.” 세계농업 147호:89-1041. 한국농촌경제연구원.
임정빈. 2013. “국제농업협력 강화 과제와 전략.” 세계농업 160호:7-40. 한국농촌경제연구원
FAO. 2009. How to Feed the World 2050. (http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf) 2014. 5. 26 접속.
OECD. 2011. The United States, Development Assistance Committee (DAC) Peer Review 2011, OECD/DAC.
USAID. 2014. Feed the Future Progress report: Accelerating progress to end global hunger. USAID.
USAID. 2013. Feed the Future Progress report: Growing innovation, harvesting results. USAID.
USAID. 2004. USAID Agriculture Strategy: Linking Producers to Markets. USAID.
USAID. 2011. Feed the Future: Global food security research strategy. USAID.
World Bank. 2012. Agricultural Innovation Systems: An investment sourcebook. WB.

참고사이트

미국국제개발처 (www.usaid.gov)
Feed the Future (www.feedthefuture.gov)
OECD (www.oecd.org/statistics)

2 PART

WORLD AGRICULTURE

세계 농식품산업 동향

양념채소산업

세계 건고추산업 동향 | 김성훈

세계 마늘산업 동향 | 김성우

세계 양파산업 동향 | 박영구

2014년 6월호 세계 농식품산업 동향 기획주제로 **「양념채소산업」**을 선정하고, 건고추, 마늘, 양파산업 동향에 대해 소개한다.

세계농업 HISTORY

□ 세계 농식품산업 동향

연도별	월별	제 목
2013년	1월	**와인산업** 세계 와인산업 동향 EU 와인산업 동향 북·남미 와인산업 동향 신흥 와인 생산국의 와인산업 동향
	2월	**전분산업** 세계 전분산업의 동향 세계 전분의 유형별 소비 동향
	3월	**사료산업** 세계 사료산업의 동향과 전망 일본 사료산업의 동향과 시사점 중국 사료산업의 동향
	4월	**곡물수송** 미국 곡물 수송 전망
	5월	**면화산업** 세계 면화산업 현황 및 전망 중국 면화산업의 동향과 전망 미국 면화산업 동향 브라질 면화 생산과 정책 동향 **곡물수송** 해외농업개발의 현황과 확보곡물의 비상시 해상운송(안) 세계 곡물 유통, 물류 산업 동향 및 발전 방향
	6월	**낙농산업** EU의 낙농정책 변화와 영국의 낙농정책 미국 낙농산업 수급 현황 및 자조금제도 구조 호주와 뉴질랜드의 낙농산업 동향 일본 낙농 근대화를 위한 정책 방향과 시사점
	7월	**화훼산업** 네덜란드 화훼산업 현황과 특징 중국 화훼산업 현황 케냐 화훼산업 동향 북미지역 화훼산업 동향
	8월	**유지종자산업** 세계 유지종자산업 동향 브라질 유지종자산업 동향 인도 유지종자산업 동향 미국 유지종자산업 동향

□ 세계 농식품산업 동향 (계속)

연도별	월별	제 목
2013년	9월	**양돈산업** 미국 양돈산업 동향 중국 양돈산업 동향과 전망 EU 양돈산업 동향 칠레 양돈산업 동향과 시사점 일본 양돈산업 동향
	10월	**담배산업** 세계 담배산업 동향 세계 잎담배 생산 동향 세계 담배가공산업 동향
	11월	**곤충산업** 곤충산업 현황과 전망 농업부문 곤충자원 활용현황과 시사점 중국 곤충산업 동향
	12월	**주류산업** 세계 주류시장 동향 독일 주류시장 동향 미국 주류시장 동향 일본 주류시장 동향 중국 주류시장 동향
2014년	1월	**종자산업** 세계 종자시장 동향과 전망 미국 종자산업 동향 EU 종자산업 동향 일본 종자산업 동향
	2월	**바이오매스** 영국·독일 바이오매스에너지 활성화 정책 현황 일본 바이오매스 이용 실태와 정책 국내 바이오매스 이용 실태와 활성화 방안
	3월	**카카오산업** 가나 카카오 생산 동향
	4월	**펄프제지산업** 유럽 펄프제지산업 동향 아시아 펄프제지산업 동향 북미 펄프제지산업 동향

□ 세계 농식품산업 동향 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	5월	**열대과일산업** 미국 오렌지산업 동향 칠레 포도산업 동향 필리핀 바나나산업 동향

세계농업 「세계 농식품산업 동향」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/5

세계 건고추산업 동향*

김 성 훈
(충남대학교 농업경제학과 부교수)

1. 서론

우리가 흔히 "한국 고유의 매운 맛"으로 생각하는 고추는 원래 중부 아메리카 대륙이 원산지인 작물로, 우리나라에는 17세기가 되어서야 들어온 외래 작물이다. 고추는 전 세계에서 생산 및 소비되는 작물로 국가 간 교역이 활발하게 진행되고 있다.

고추는 우리나라의 주요 작목으로 농업 생산액 비중이 2%를 상회하여 쌀 다음으로 농가 소득 비중이 큰 작목이다. 그럼에도 우리나라 고추의 재배면적이 지속적으로 줄어들고, 수입산 고추에 시장을 빼앗기는 등 어려움을 겪고 있다.

이에 따라, 우리나라 고추 생산자와 관련 연구자들은 고추 수출 증대를 위해 다각적인 노력을 벌이고 있는데, 대표적으로 한국고추산업연합회가 고추가공제품 수출연구사업단 등을 통해 우리나라 고추 가공품을 주요 시장에 수출하기 위한 사업들을 진행하고 있다.

우리나라 고추 수출을 위한 전략 개발은 물론 세계 고추 산업의 동향을 파악하는 데, 본 자료가 일정 부분 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

* (sounghunkim@hotmail.com 042-821-6746).

2. 세계 건고추 산업 동향

2.1. 생산

전 세계 고추의 생산량은 2012년 기준으로 3,117만 톤으로 371만 ha의 재배 면적을 가지고 있다. 이 중 건고추의 생산량은 2012년 기준 335만 톤으로 전체 고추 생산량의 10.7%를 차지하고 있다.

세계 건고추 생산량은 2012년 기준 335만 톤인데, 이는 2000년 생산량인 250만 톤에 비해 34.3%가 증가한 것이다. 이와 같은 전 세계 건고추 생산량 증가는 고추 재배면적과 단수 증가에 기인한 것으로 2000~2012년의 기간 동안 재배면적과 단수가 각각 3.4%와 30.0% 증가하였다. 특히, 건고추의 생산량 증대는 재배면적 증대 보다 단수 증대가 상당한 기여를 한 것으로 판단되는데, 이는 그동안 꾸준히 발전해온 육종 및 재배 기술의 결과로 평가된다.

표 1 세계 건고추 생산현황

단위: 천 톤, 천 ha, kg/10a, %

연 도	생산량	재배면적	단수
2000	2,496	1,923	130
2001	2,575	1,981	130
2002	2,433	1,975	123
2003	2,809	1,902	148
2004	2,798	1,845	152
2005	2,804	1,801	156
2006	2,918	1,867	156
2007	3,039	1,949	156
2008	3,123	1,918	163
2009	3,035	2,035	149
2010	3,053	1,974	155
2011	3,244	1,976	164
2012	3,352	1,989	169
증가율 (2000~2012)	34.3	3.4	30.0

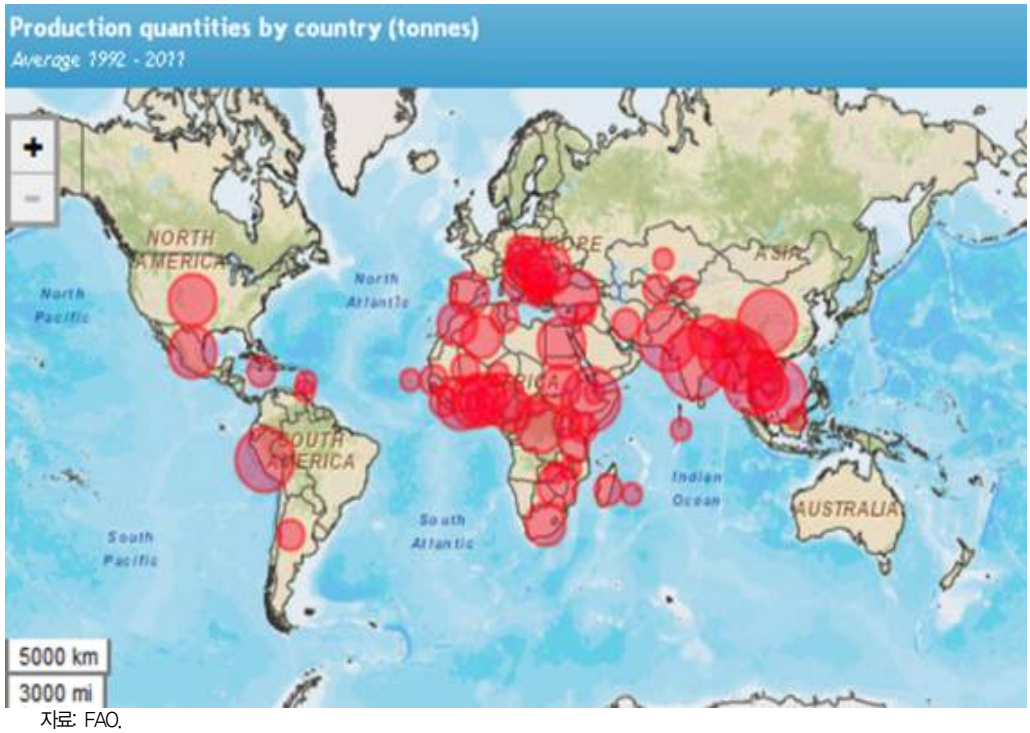
자료: FAOSTAT(2014).

고추 생산지역은 전 세계에 걸쳐 고루 분포되어있는데, 중부 아메리카 원산지에서

유럽으로 1차 전파된 다음, 다시 세계 각지로 퍼졌다는 주장이 다수이다.

우리나라에 고추가 전파된 시기는 아직 의견이 분분하나, 대체로 17세기 임진왜란 이후 광해군 무렵이라는 주장이 정설로 받아들여지고 있다.

그림 1 세계 건고추 생산 지역



자료: FAO.

주요 고추 생산국은 2012년 생산량 기준으로 중국, 멕시코, 터키, 인도네시아, 미국, 스페인 등인데, 우리나라는 7위의 고추 생산국으로 집계되고 있다. 세계 1위의 고추 생산대국인 중국은 2012년 생산량이 1,600만 톤으로 전 세계 고추 생산량의 51.3%를 차지하는 압도적인 생산량을 자랑하고 있는데, 세계 2위인 멕시코의 생산량 238만 톤의 6.7배에 달하는 규모이다.

우리나라의 2012년 고추 생산량은 65만 톤으로 전 세계 생산량의 2.1%를 차지하고 있다. 고추 재배면적은 1만 9천 ha로 생산량 8위인 이집트의 5만 ha의 38%에 불과하나 단수가 월등하게 높아 생산량에서 우위를 점하고 있다.

건고추의 주요 생산국은 고추 생산국과 다소 차이를 보이는데, 인도가 전 세계 건고

추 생산국 1위로 2012년 생산량 기준 130만 톤으로 전 세계 건고추 생산량의 38.8%를 차지하고 있다. 이어 중국, 페루, 방글라데시, 파키스탄, 태국, 미얀마, 에티오피아, 가나, 베트남, 베냉, 이집트, 나이지리아, 멕시코 순으로 건고추를 많이 생산하고 있는데, 전체 고추와 달리 아시아와 아프리카 국가들이 강세를 보인다.

표 2 세계 고추 생산국 현황 (2012년)

단위: 천 톤, 천 ha, %

순 위	국가	생산량	재배면적	생산량 비중
1	중국	16,000	707	51.3
2	멕시코	2,379	242	7.6
3	터키	2,072	147	6.6
4	인도네시아	1,656	136	5.3
5	미국	1,064	96	3.4
6	스페인	1,023	60	3.3
7	한국	650	19	2.1
8	이집트	302	50	1.0
	기타	6,022	594	19.3
계		31,171	2,052	100.0

자료: FAOSTAT(2014).

표 3 세계 건고추 생산국 현황 (2012년)

단위: 천 톤, 천 달러, %

순 위	국가	생산량	생산액	생산량 비중
1	인도	1,300	1,423,987	38.8
2	중국	290	317,673	8.7
3	페루	175	191,699	5.2
4	방글라데시	172	188,413	5.1
5	파키스탄	150	164,314	4.5
6	태국	145	158,837	4.3
7	미얀마	128	140,214	3.8
8	에티오피아	100	109,543	3.0
9	가나	100	109,543	3.0
10	베트남	93	101,875	2.8
11	베냉	68	74,226	2.0
12	이집트	65	71,203	1.9
13	나이지리아	62	67,916	1.8
14	멕시코	60	65,726	1.8
	기타	444	486,372	13.3
계		3,352	3,671,893	100.0

자료: FAOSTAT(2014).

2.2. 소비(수입)

세계 건고추 주요 수입국은 2011년 수입액 기준으로 미국, 말레시아, 스리랑카, 독일, 일본, 멕시코, 한국, 영국 순이었다. 세계 건고추 수입량 및 수입액이 가장 많은 국가는 미국으로 2011년에 11만 톤, 수입액 2억 7,850만 달러를 수입하였다. 한국도 세계 8위의 건고추 수입국인데, 2011년 기준으로 1만 6천 톤, 4,483만 달러를 수입하였다.

국가별 건고추 수입단가는 서로 차이를 보이는데, 일본의 건고추 수입단가가 4,908 달러/톤으로 가장 높았고, 영국이 4,086 달러/톤으로 2위를 차지하였다. 이들 국가들은 건고추의 대부분을 해외에서 수입하는 국가들로 원료의 품질 및 안전성에 상당한 신경을 쓰고 있었다.

한국의 건고추 수입단가는 2,749 달러/톤으로 건고추 수입 상위국 중에서 중간 수준을 유지하고 있었다. 건고추 수입 주요국가 중 수입단가가 가장 낮은 국가는 스리랑카로 1,929 달러/톤의 가격을 지불하고 있었다.

표 4 세계 건고추 수입국 현황 (2011년)

단위: 천 톤, 천 달러, 달러/톤

순 위	국가	수입량	수입액	수입 단가
1	미국	109.9	278,490	2,533
2	말레시아	54.3	135,581	2,497
3	스페인	38.1	95,141	2,494
4	스리랑카	42.8	82,523	1,929
5	독일	20.2	76,416	3,778
6	일본	12.3	60,133	4,908
7	멕시코	24.7	55,196	2,235
8	한국	16.3	44,833	2,749
9	영국	8.7	35,646	4,086

자료: FAOSTAT(2012).

2.3. 무역

전 세계 고추의 무역량은 2011년 기준으로 72만 톤으로 추정되는데, 160개 국가에서 수출 또는 수입을 하고 있는 것으로 보인다. 이렇게 많은 국가들이 고추의 수출입에 관여하는 것은 전 세계 인구의 80%인 60억 명이 고추를 즐겨 먹는 향신료로 애용하고 있기 때문인데, 이는 흔히 알려진 향신료인 후추의 사용자가 전 세계 인구의 10%에 불과한 점에 비해 상당히 큰 수치이다.

3. 주요국 건고추 산업 동향

3.1. 헝가리

3.1.1. 생산

유럽의 주요 고추 생산 및 소비국인 헝가리는 굴라쉬 등 전통 식품에 고추를 넣어 먹을 정도로 고추에 친숙한 국가이다. 헝가리의 고추 재배면적은 2012년 기준으로 4,397 ha인데, 단맛 고추(sweet pepper) 품종이 1,999ha, 매운맛 고추(red pepper) 품종이 2,398 ha를 차지하고 있다. 헝가리의 고추 생산량은 2012년 기준으로 81,523톤으로 단맛 고추가 79,125톤, 매운맛 고추가 21,864톤으로 과거에 비해 재배면적과 생산량 모두 꾸준히 감소하는 경향을 보이고 있다.

표 5 헝가리 고추 생산량 및 재배면적

단위: 톤, ha

연도	단맛 고추(sweet pepper)		매운맛 고추(red pepper)	
	생산량	재배면적	생산량	재배면적
2000	97,570	4,302	39,969	5,385
2001	99,823	4,521	59,737	6,476
2002	85,588	4,137	57,059	6,128
2003	84,210	3,876	37,094	5,436
2004	99,123	3,963	52,377	5,245
2005	90,224	2,778	49,383	5,649
2006	174,505	4,257	32,633	4,389
2007	190,774	4,187	13,771	2,243
2008	148,304	2,552	12,115	1,535
2010	109,533	2,451	14,460	1,609
2011	177,511	2,105	20,792	2,400
2012	79,125	1,999	21,864	2,398

자료: 헝가리 통계청(www.ksh.hu).

과거 고추(red pepper, 건고추) 생산대국이었던 헝가리는 1991년 사회민주화 이후 고추육종연구소가 민영화되고 고추 재배·수확작업의 기계화에 실패하면서, 고추 생산량이 크게 감소하고 있는 모습이다.

3.1.2. 수출 및 수입

헝가리의 고추 수입액은 2011년 533백만 달러로 2010년 503백만 달러에 비해 5.63% 증가한 수치이고, 수입량은 2011년 2,711톤으로 2010년 2,159에 비해 20.36% 증가하였다. 이러한 헝가리의 고추 수입 증가는 자체 생산 감소에 따른 필연적인 결과로 판단된다. 헝가리의 주요 고추 수입국은 스페인, 네덜란드, 중국 순인데, 스페인산 고추 비중이 전체의 30%를 넘는 것으로 추정되고 있다. 네덜란드와 중국산 고추 수입 비중은 전체의 10% 수준이다.

헝가리의 고추 수출량은 2011년 916톤으로 2010년 1,081톤에 비해 18% 감소한 수치이다. 이와 같은 헝가리 고추 수출 감소는 자체 생산 감소와 함께 헝가리 고추산업의 쇠락을 여실히 보여주고 있다.

3.1.3. 소비 실태

헝가리 시장에서 주로 거래되고 있는 전통 고추는 우리나라 고추와 매우 유사한데, 고춧가루로 팔리는 것도 비슷하다. 시장에서는 다양한 건조 고추와 포장 상품들이 진열되어 판매되고 있는데, 고춧가루의 경우 튜브 제품 등 다양한 포장 상품들이 판매되어 소비자들의 편의성을 높여주고 있다.

그림 2 헝가리 시장의 고추 상품들

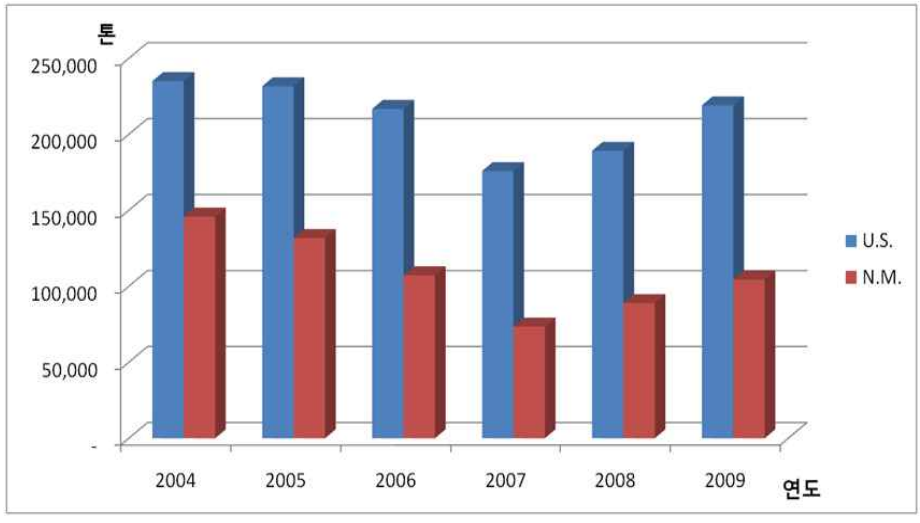
3.2. 미국

3.2.1. 생산

전 세계 건고추 주요 수입 및 소비국인 미국의 고추 생산은 2004년 24만 톤에서

2007년 18만 톤까지 감소세를 보이다가 최근 다시 회복되어 2009년에는 22만 톤으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

그림 3 미국의 고추 생산 추이



주: U.S.는 미국 전체 고추 생산량이고, N.M.은 뉴멕시코 주의 고추 생산량임.
자료: NMSU CPI.

그림 4 미국의 고추 수확기

자료: 황인경 외(2013).

미국 고추 주산지는 뉴멕시코, 캘리포니아, 애리조나, 텍사스, 플로리다 등인데, 뉴멕시코주는 미국 전체 생산량의 절반 정도를 차지하고 있다. 미국의 고추 최대 생산지인 뉴멕시코의 생산량은 2004년 15만 톤에서 2007년 7만 톤으로 절반 가까이 감소하였다가 다시 증가하여 2009년에는 10만 톤으로 회복하였다.

미국의 고추 품종은 주로 멕시코나 인도 등에서 가져온 고추 종자를 개량하여 신품종으로 개발한 것을 사용하고 있다. 현재 전 세계에서 가장 매운 품종인 졸로키아를 생산하고 있는데, 이는 인도 품종을 개량한 것으로 매운 맛 수준은 우리나라 청양고추의 2배 이상인 것으로 알려져 있다.

특히, 미국은 고추 생산의 기계화를 통해 생산 비용 절감과 생산 효율성을 높이고 있는데, 대표적으로 고추의 기계 수확을 통해 생산 경쟁력을 높여 우리나라의 수작업 수확과 대비되고 있다.

3.2.2. 수출 및 수입

고추를 수출하면서 수입도 많이 하는 미국은 전체 채소 수입량에서 차지하는 고추의 비중도 높아지는 추세인데, 이는 미국 내 고추 생산량이 대체로 일정수준을 꾸준히 유지하고 있으나 소비가 증가하면서 수입량이 점차 늘어나고 있기 때문인 것으로 추정된다.

2009년 기준 미국의 고추 수입현황을 보면, 냉동고추를 포함한 원료용 생고추의 수

표 6 미국의 고추 수입 동향

단위: 백만USD, %

순위	국가	수입액			비중			증감률
		2007	2008	2009	2007	2008	2009	09/08
1	페루	33,576	49,910	36,107	23.49	29.34	22.42	-27.66
2	중국	31,539	39,189	33,750	22.06	23.04	20.95	-13.88
3	멕시코	20,403	20,835	28,586	14.27	12.25	17.75	37.2
4	인도	25,490	28,623	23,382	17.83	16.83	14.52	-18.31
5	스페인	10,596	11,856	21,059	7.41	6.97	13.07	77.59
6	칠레	4,664	4,656	4,590	3.26	2.74	2.85	-1.41
7	콜롬비아	2,300	2,752	2,131	1.61	1.62	1.32	-22.58
8	이스라엘	2,673	2,201	2,090	1.87	1.29	1.30	-5.04
9	한국	1,447	2,012	2,056	1.01	1.18	1.28	2.22
10	온두라스	1,378	1,574	1,246	0.96	0.93	0.77	-20.84
합계		142,945	170,117	161,070	100.00	100.00	100.00	-5.32

주: Capsicum or Pimenta(HS code: 0904).
자료: USDA(2009).

입량은 750,932톤이었으며 수입액은 5억 5천만 달러, 수입단가는 $1.3/kg이었다. 한편, 고춧가루를 포함한 원료용 건고추의 수입량은 99,000톤, 수입액은 1억 5천만 달러, 수입단가는 $1.5/kg로 나타났다.

미국은 고추 소비량의 80~85%를 해외에서 수입하고 있는데, 2009년 생고추를 기준으로 연간 소비량은 1,581,900톤이었으며, 수입량은 1,344,900톤, 생산량은 238,700톤이었다. 주요 수입국은 페루, 중국, 멕시코 등이고, 한국은 9위를 차지하여 아직 시장 개척을 위한 노력이 많이 필요한 상황이다.

3.2.3. 소비 실태

미국의 연도별 고추 소비량은 매년 증가하고 있다. 미국 양념류 시장의 소비행태를 보면, 후추 48%, 순한 맛 고추 32%, 매운맛 고추 12%로 고추만 전체 시장의 42%를 차지하고 있어 향후 미국시장에서 고추 양념류 시장 규모는 계속 증가할 것으로 전망된다. 미국의 생고추 소비량은 2009년 기준으로 1,581,900톤으로 추정된다.

미국의 고추 가공산업은 다양하게 발전하고 있는데, 특히 소스류와 가루 등의 스파이스류에서 가장 많은 제품들이 선보이고 있다. 소스류에서는 닭고기 요리 재료나 나초 칩을 찍어먹는 소스 등으로 많이 사용되고 있으며, 고춧가루는 바비큐나 샐러드의 시즈닝 관련 상품으로 출시되고 있다. 미국 내 고춧가루나 관련 소스 가공업체에 대한 정확한 통계를 찾기는 어려우나, 이들 품목을 포함한 관련 자료를 보면 관련 제품 생산업체의 수는 2002년을 기준으로 70여개 업체이고, 6천 명의 종업원이 근무하는 것으로 나타났다. 이들 업체의 관련 제품 생산액은 2억 3천만 달러의 작지 않은 규모이지만, 실제 고춧가루의 생산액은 이보다 적을 것으로 예상된다.

고춧가루에 대한 미국인들의 소비 성향은 매우 다양하여 한가지로 특정 지을 수 없는데, 이는 미국 내 거주 인종이 백인, 히스패닉, 흑인, 동양인 등으로 매우 다양하기 때문이다. 그러나 색상의 경우 소비자가 요구하는 다양한 색을 공급업체가 맞춰주는 커스터마이징(Customizing) 시스템이 잘 갖추어져 있어 기대에 부응하는 제품공급이 가능하다. 매운 정도 또한 개인별로 차이를 보이나 대체적으로 2천에서 7천 SHU[1]정도이며, 소매용으로는 작은 용량의 포장을 선호하지만 도매나 식재료용으로는 큰 용량의 포장을 선호한다.

한국 고춧가루는 한인마트 등에서 주로 판매되고 있다. 일례로 주요 한인마트 중의

1) 스코빌 매움 단위(Scoville Heat Unit)는 1912년 미국의 화학자 윌버 스코빌(Wilbur Scoville)에 의해 최초로 개발되었는데, 고추류에 포함된 캡사이신의 농도를 기준으로 매운 정도를 계량화하여 표시함.

하나인 코리아타운 갤러리아는 상당한 규모의 식품매장을 1층에서 운영하고 있는데, 별도의 양념류 코너를 만들어 고춧가루 등을 판매하고 있다. 갤러리아 매장에 판매하는 고춧가루는 종류가 다양한데, 255g부터 3kg까지 다양한 단위로 포장된 제품을 판매하고 있다. 다만 대부분의 고춧가루 원료가 중국산으로 되어 있어, 국산 고춧가루의 판매는 매우 저조한 편이다.

그림 5 미국 한인 매장

그림 6 미국 한인매장의 고춧가루 상품

3.3. 일본

3.3.1. 생산

일본에서 재배되는 고추는 타카노쯔메, 하치보, 산타카, 낫코 등이 있는데, 이 중 타카노쯔메가 많이 생산되고 있다.

재배지역으로는 홋카이도가 2006년 기준 80톤으로 가장 많고, 후쿠오카, 치바, 토치기 등에서 20~30톤이 생산되고 있다.

표 7 일본의 고추 생산지역 분포 (2006년)

단위: ha, 백만 톤

지역	면적	생산량
홋카이도	7	80
아오모리	0	2
미야기	0	7
야마가타	1	1
도치기	4	18
군마	1	4
사이타마	1	1
치바	4	21
도쿄	1	1
가나가와	1	4
이시카와	0	1
기후	4	6
교토	0	1
효고	2	16
나라	1	3
시마네	5	5
오카야마	0	2
야마구치	0	1
후쿠오카	4	31
나가사키	1	4
구마모토	2	2
오이타	3	17
오키나와	1	3
계	45	233

자료: 일본 농림수산성(2006).

일본 내 고추제품[2] 생산동향을 보면 2007년 기준 생산량은 3천 톤, 판매금액은 60억 엔이었다. 이 중, 가정 소비용은 33%, 음식점용은 35%, 식품가공용은 31%로 각각 나타났다.

표 8 일본의 고추제품 생산 동향

단위: %

연도	생산량 (전년대비)	판매금액 (전년대비)	용도별 판매비중(중량기준)				
			가정용	음식점등	식품 가공용	동업자판매	기타
2003	3,335 (–)	5,701 (–)	26.5	23.5	41.2	8.1	0.7
2004	3,246 (97.3)	5,620 (98.6)	29.5	27.1	41.4	1.1	0.9
2005	3,911 (120.5)	6,082 (108.2)	27.0	25.3	35.8	0.8	11.1
2006	2,902 (74.2)	6,982 (114.8)	34.3	24.1	40.0	0.7	1.0
2007	2,900 (99.9)	6,053 (86.7)	33.0	34.5	30.8	0.7	1.1

자료: 일본 농림수산성(2007).

3.3.2. 수출 및 수입

일본에서 수입하고 있는 고추는 대부분 중국산이며, 나머지는 한국, 스페인, 칠레 등의 국가에서 수입되고 있다.

연도별 추이를 보면 중국산 고추의 2009년 수입액은 2008년 대비 4.74% 감소하였으나, 한국산 고추는 26.63% 증가한 수치를 나타내고 있다. 또한, 한국산 고추의 수입비중도 점차 높아져 가고 있는 추세이다.

고추의 수입은 용기에 든 것, 용기에 들어 있지 않은 벌크(Bulk)로 들여오되 가루로 분쇄한 것, 건고추로 들어오는 것으로 구분되어진다.

이 중, 벌크 상태의 고춧가루 수입이 가장 많다. 수입국별로는 중국산이 가장 많고, 한국산도 일정 비중을 차지하고 있다.

2) 일본의 고추제품은 시치미처럼 조미료로 사용되거나, 라면 스프 등 가공식품의 재료로 사용되고 있음.

표 9 일본의 고추 수입 동향

단위: 백만 달러, %

순위	국가	수입액			비중			증감률
		2007	2008	2009	2007	2008	2009	09/08
1	중국	28,663	30,813	29,352	58.55	69.06	70.10	-4.74
2	한국	3,087	3,053	3,866	6.31	6.84	9.23	26.63
3	스페인	2,792	3,196	3,438	5.70	7.16	8.21	7.59
4	칠레	2,980	3,323	3,009	6.09	7.45	7.19	-9.43
5	멕시코	0,399	0,353	0,439	0.81	0.79	1.05	24.39
6	미국	0,135	0,384	0,369	0.28	0.86	0.88	-4.07
7	태국	9,616	1,883	0,302	19.64	4.22	0.72	-83.95
8	독일	0,320	0,342	0,266	0.66	0.77	0.63	-22.22
9	자메이카	0,385	0,305	0,259	0.79	0.68	0.62	-15.11
10	인도	0,307	0,622	0,190	0.63	1.40	0.45	-69.48
합계		48,958	44,618	41,873	100.00	100.00	100.00	-6.15

주: Capsicum or Pimenta(HS code: 090420)
자료: World Trade Atlas(2009).

3.3.3. 소비 실태

일본의 고추 소비량은 연간 1만 톤 정도인데, 그 중에서 30%는 냉동 통고추이고, 나머지 70%가 고춧가루이다. 여기서 한국산은 점유율이 1~2%로 매우 낮은 편인데, 최근 수출을 많이 하는 영양고추유통공사의 일본 수출량도 연 5천 톤 이하에 그치고 있다.

일본 시장에서는 기본적으로 중국산 고추제품이 가장 많이 유통되고 있으나, 2008년 초 중국산 만두파동 사건 이후 중국 식품에 대한 소비자 우려가 매우 높아져 소비가 많이 위축되었다. 한편, 일본에서 생산되는 고추는 음식점용과 식품 가공용으로 많이 공급되고 있으나 그 양이 전체 시장 거래량에 비해 매우 미미한 편이다.

이러한 시장 상황은 한국산 고추 가공제품의 시장 확대 가능성을 높여주고 있는데, 현지 시장에서 판매되고 있는 고추 가공품은 KCK(한국종, 중국재배, 한국가공), KKK(한국종, 한국재배, 한국가공), 순한국산의 브랜드(혼합)품, 순중국산 등이 유통되고 있다. 일반적인 가격을 비교해보면, 순 중국산의 kg당 평균가격 300엔을 기준으로 브랜드품은 600~700엔, 순한국산은 1,000~ 1,200엔 정도에 판매되고 있다.

한국 고춧가루의 주 소비층은 주로 한인들로 전체 소비자의 90%이상을 차지하고 있으며 주로 김치의 원료로 구매하고 있다. 나머지 일본 소비자들도 호기심이나 한식 조리용도로 구매하고 있다. 판매 경로는 홈쇼핑과 한인마트를 통한 판매가 각각 절반

씩 비슷한 비율로 이루어지고 있다.

김치의 소비가 높아짐에 따라 자극적인 매운 맛을 즐기는 일본인 소비자들이 늘어나고 있으며, 매운 한국음식에 대한 선호도 높아지고 있다. 또한 고추의 매운 맛 성분인 캡사이신이 발암억제 효과에 탁월하며, 다이어트와 피부미용에 효과가 있는 것으로 알려지면서 고추를 찾는 인구가 증가하고 있는 추세이다.

그림 7 한인매장의 한국산 고춧가루 상품

한류 열풍에 따라 한국의 매운 맛에 대한 소비자들의 관심이 높아지고 있어, 일본 고유의 가공식품에 한국의 매운 맛을 소재로 한 제품 개발이 많이 이루어지고 있다. 일본의 전통 과자인 센베이나 아이스크림, 컵라면 등의 가공식품 원료로 고춧가루 소비가 이루어지고 있는데, 제품 포장에 "한국풍(韓國風)"으로 표기하여 활발한 마케팅을 벌이고 있다. 그러나 이들 제품의 대부분이 실제로는 한국산 고추나 고춧가루가 아닌 중국산을 사용하고 있어서 한국산 고추가공제품의 수출에 큰 도움이 되지 않고 있는 상황이다.

다만, 2008년에 일본 닛신(日淸) 식품의 컵라면에 한국 고춧가루를 원료로 수입하는 기업 간 거래(B2B)가 성사되어 국산 고추가공제품의 수출에 긍정적인 사례가 되었다. 닛신은 2008년 2월 원료용 한국 고춧가루 2톤을 수입하여 닛신 돈가라시면, 한국풍 해

그림 8 한국산 고춧가루 첨가 가공품

물 김치찌개 2개 제품을 출시하였다. 특히, 중국산을 사용하는 타제품과 달리 닛신 제품에는 한국산 고춧가루를 직접 사용했다는 문구를 제품 포장 여러 곳에 표기하여 소비자의 이목을 집중시켰다.

그림 9 한국 고춧가루를 사용한 닛신 컵라면

자료: 히토시나 상사.

다음으로 고춧가루를 일본 고유의 조미료용 원료로 사용하는 사례가 있다. 일본의 대형 식품조미업체인 S&B는 다양한 조미료와 소스류를 생산하고 있는데, 고춧가루 제품인 이치미(一味)와 고춧가루를 포함한 다양한 양념 농산물을 가루로 가공한 시치미(七味) 등도 생산하고 있다.[3)]

3) 일본의 가정소비용 고춧가루 시장 규모는 연간 44억 엔으로 파악하고 있는데, S&B의 점유율이 60%정도 임.

S&B의 경우 고춧가루 제품의 하나로 한국산 고춧가루를 별도로 판매하고 있는데, 매출 규모가 2천만 엔으로 미미한 수준이다. 대부분의 매출은 일본 고추 품종을 중국에서 재배하여 다시 가져오는 중국산 고춧가루로 만든 이치미가 차지하고 있고, 국산으로 표기된 일본산 고춧가루는 극히 소량이 생산되고 있다.

한국산 고춧가루는 맵기 만한 중국산 고춧가루에 비해 매운맛, 단맛 등이 같이 아울려져 있는 것으로 업체 관계자들이 인식하고 있다. 그러나 이는 현재 중국산(일본 품종)에 익숙해 있는 일본 소비자들에게 오히려 어색하게 다가갈 수도 있는 것으로 보고 있기도 하다. 다만 한류 열풍과 고급 이미지가 소비자들에게 어필하고 있어 장점으로 활용될 여지가 있을 것으로 생각된다.

그림 10 S&B의 주요 고춧가루 제품(이치미)

자료: S&B.

3.4. 중국

3.4.1. 생산

중국의 고추 재배면적은 70만 ha로 전 세계 재배면적의 35%를 차지하며, 2012년 생산량이 1,600만 톤으로 전 세계 고추 생산량의 51.3%를 차지하고 있다. 중국은 전국적으로 고추재배가 가능하며, 100만 무(67,000ha)이상 재배하는 성은 양자강 이남의 운남성, 귀주성, 강서성이며, 황하 유역의 사천성, 호북성, 섬서성과 황하 이북의 하남, 하북, 산동, 길림 내몽고 등 11개 성이다.

그림 11 중국의 주요 고추 및 농산물 생산지

자료: 황인경 외(2013).

중국의 건고추 또한 지속적으로 생산이 증가하고 있다. 구체적으로 재배면적은 2010년 43만 ha에서 2012년 50만 ha로 16.3% 증가할 것으로 예상되고, 생산량은 같은 기간 동안 27만 톤에서 31만 톤으로 17.0% 증가할 것으로 예상된다.

표 10 중국의 건고추 생산 동향

단위: 천 ha, 천 톤

연도	재배 면적	생산량
2010	430	265
2011	428	282
2012(P)	500	310

자료: aT 청도지사.

3.4.2. 수출

중국은 전 세계에 고추를 수출하고 있다. 한국도 예외가 아닌데, 대량의 고추 및 고추 가공품들이 한국에 수출되고 있다. 특히, 한국 수출용 고추는 한인 무역업자와 연계하여 맞춤형 고추 및 고추가공품들(냉동고추, 고추다다기, 고춧가루, 고추 절편 등)이 생산되어 수출되고 있다.

그림 12 한국 수출용 고추 가공품 생산 공장

3.4.3. 소비 실태

중국의 고추 및 고추 가공품은 다양한 경로로 소비되고 있는데, 대부분의 소비자들은 전통시장이나 대형마트 등에서 고추 및 고추가공품들을 구매하여 사용한다.

그림 13 중국의 전통시장

중국의 식품시장은 안전성 문제에서 자유롭지 못한데, 고추 가공품도 예외가 아니다. 특히, 최근 빈번하게 발생하는 식품 안전 관련 사고로 인해 자국산 고추 및 고추가공품의 소비를 기피하는 현상이 고소득층을 중심으로 확산되고 있다.

4. 시사점

대부분의 우리나라 고추 생산자나 소비자들은 고추가 전래로 내려온 우리나라 고유 식품으로 알고, "한국인의 매운 맛"에 대한 자긍심을 가지고 있다. 그러나 이러한 인식은 우리나라 고추 상품의 수출 시장이 한정되어있을 것이라는 편견을 가지도록 하여, 고추 및 고추가공품 수출을 가로막는 장애요인으로 작용하고 있다.

실제로 고추는 우리가 17세기에 와서야 접할 정도로 우리나라보다는 세계 국가들에 익숙한 식품이다. 고추 생산지역은 아시아, 유럽, 아프리카, 아메리카 대륙 등 전 세계에 걸쳐 있고, 고추 주 수입국은 미국, 말레시아, 스리랑카, 독일, 일본, 멕시코, 한국, 영국 등이었다. 특히, 매운 것을 전혀 먹을 줄 모를 것이라고 생각하는 미국 소비자들이 건고추 수입 1위의 시장을 형성하고 있다는 사실을 직시하여야 한다. 우리나라 고유 식품이라는 한정된 시각 대신, 현지 소비자들의 눈높이를 가지고 맞춤형 고추 상품을 개발하여 세계 곳곳을 보다 적극적으로 공략할 필요가 있다.

참고문헌

김경필. 2010. "헝가리 고추산업 동향과 시사점." 「세계농업」 제115호. 한국농촌경제연구원.
김경필 외 2010. 「고추 가공제품의 해외 소비 동향 조사」. 한국농촌경제연구원.
박재복 외. 2012. "고추가공제품 수출 연구사업단." 한국식품연구원.
황인경 외. 2013. 「국내 고추 유통 현황 및 대책」. 한국고추산업연합회.

참고사이트

FAO FAOSTAT (www.faostat.fao.org)

세계 마늘산업 동향*

김 성 우
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

세계 마늘 생산은 재배면적 확대로 1990년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 이에 따른 교역량도 증가하고 있다. 세계 최대 마늘 생산국이자 수출국은 중국으로 세계 마늘 생산의 81%를 차지하며, 세계 마늘 교역의 85%를 차지한다. 두 번째 마늘 생산 국가는 인도이나 대부분 자가 소비된다. 한국은 세계에서 세 번째 마늘 생산 국가이나 생산비 상승 등의 이유로 생산이 감소하는 추세이다. 본고에서는 마늘 최대 생산국인 중국과 인도, 한국의 최근 마늘 산업동향과 이슈에 대해 살펴보고자 한다.

1. 세계 마늘산업 동향

1.1. 세계 마늘 생산 동향

세계 마늘 생산량은 재배면적과 단수 증가로 1990년 646만 톤에서 2012년 2,484만 톤으로 지속적으로 증가하였다. 재배면적은 1990년 81만ha에서 2012년 147만ha로 연평균 3%씩 증가하였으며, 단수도 동기간 8톤/ha에서 16.9톤/ha으로 두 배 이상 증가하였다.

중국은 세계 최대 마늘 생산국으로 2012년 기준 세계 마늘 생산의 81%를 차지하였고, 다음으로 인도가 150만 톤(4.6%), 한국 34만 톤(1.4%), 러시아 31만 톤(1.2%) 순이다.

* (swootamu@krei.re.kr 02-3299-4115).

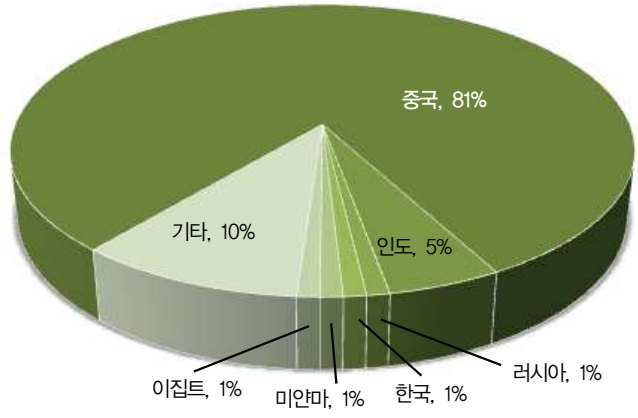
표 1 세계 마늘 생산 및 재배면적 추이

단위: 천 톤, 톤/ha, 천 ha

연도	생산량	단수	재배면적
1990	6,464	79.7	812
1995	8,496	96.2	884
1996	8,968	101.0	888
2000	11,089	102.3	1,084
2005	15,066	118.9	1,267
2006	15,323	130.0	1,178
2007	20,085	154.0	1,304
2008	22,790	162.1	1,406
2009	22,034	167.0	1,320
2010	22,541	168.9	1,335
2011	23,711	166.7	1,422
2012	24,837	169.4	1,466

자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

그림 1 마늘 주요 생산국별 생산 비중



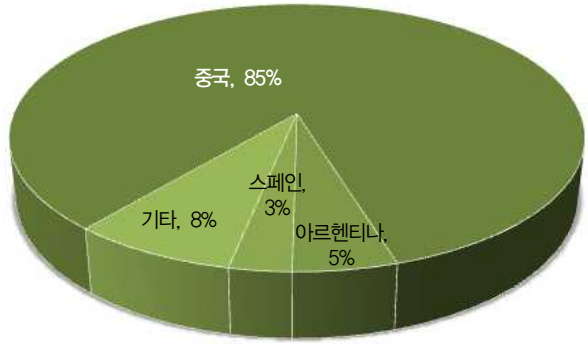
자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

1.2. 세계 마늘 교역 동향

세계 마늘 교역량은 1990년 26만 톤에서 2011년 198만 톤으로 연평균 10%씩 증가하였다. 2011년 기준, 세계 마늘 수출의 85%인 167만 톤을 중국이 수출하였는데, 이는 중국 마늘 생산의 9%를 차지한다. 중국 다음으로 수출을 많이 하는 국가는 아르헨티

나 9만 톤(5%), 스페인 6만 톤(3%) 순으로 나타났으며, 이들 3개 국가가 전체 수출량에서 차지하는 비중은 92%이다. 세계 마늘 수출액은 2011년 기준 2,835백만 달러이며 중국이 차지하는 비중은 73%이다.

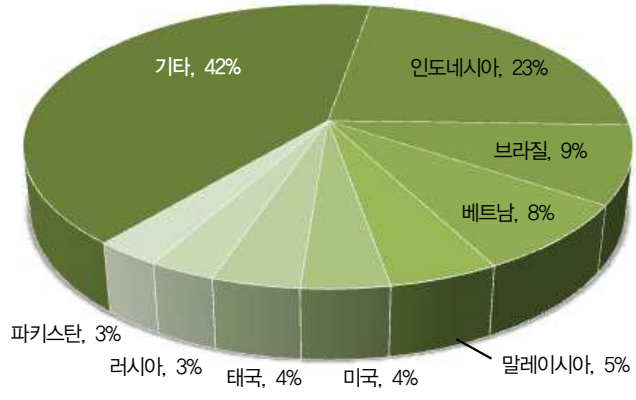
그림 2 세계 마늘 주요 수출국별 수출량 비중(2011년)



자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

2011년 기준, 세계 마늘의 최대 수입국은 인도네시아로 42만 톤을 수입하였으며, 세계 수입량의 23%를 차지하였다. 다음은 브라질이 16만 톤(9%), 베트남 15만 톤(8%), 말레이시아 9만 톤(5%)순으로 나타났다. 한국은 세계에서 8번째 수입국으로 2011년에 4만 톤(2%)을 주로 중국에서 수입하였다.

그림 3 세계 마늘 주요 수입국별 수입량 비중(2011년)



자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

2. 주요국 마늘산업 동향

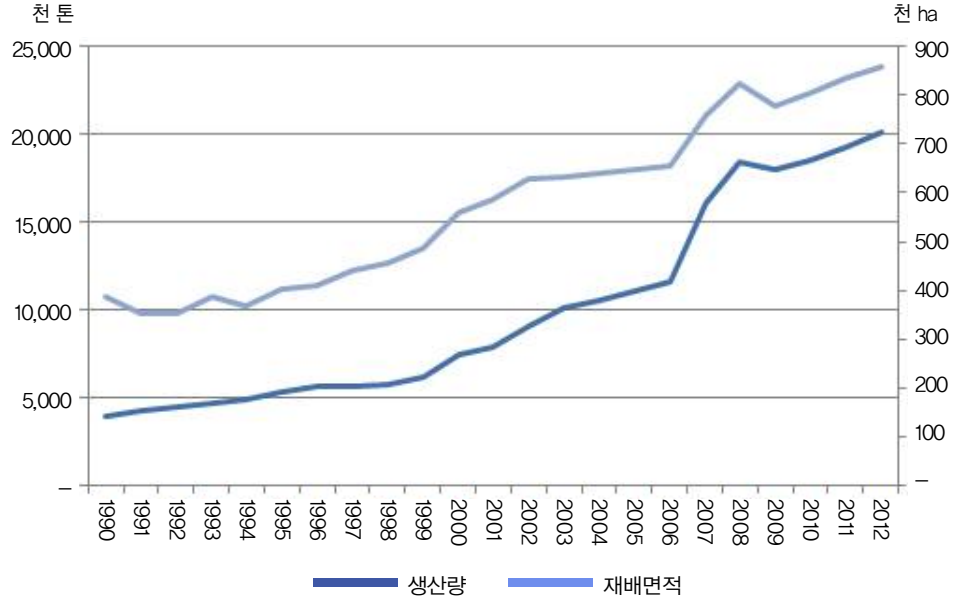
2.1. 중국의 마늘산업 동향

2.1.1. 중국 마늘 생산 및 소비 동향

세계 최대 마늘 생산국인 중국의 마늘 재배면적은 1990년에 39만ha에서 2009년에 85만 ha로 연평균 4.1%씩 증가하였다. 재배면적 확대와 단위면적당 수확량 증가로 마늘 생산량도 동기간 392만 톤에서 2,008만 톤으로 연평균 8.6%씩 증가하였다.

중국의 마늘 주산지는 황하 중하류지역의 산동성, 하남성과 장강 중하류 지역의 강소성이다. 중국의 마늘 재배면적의 27%를 차지하는 산동성은 1989년에 4만ha에서 2009년에 21만 ha로 6배 증가하였다. 중국 전체 마늘 재배면적의 15%를 차지하는 하남성은 12만ha, 강소성은 12%인 9만ha로 나타났다.

그림 4 중국의 마늘 생산 및 재배면적 추이



자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

산동성의 창산현과 금향현은 마늘 최대 주산지이나, 덕주시, 하택시, 래우시 등으로 주산지가 확대되는 추세이다. 이는 주산지인 금향과 창산의 연작으로 품질이 저하되고 있기 때문이다.

난지형 마늘[1]을 생산하는 금향현 재배면적은 1989년에 11만ha에서 2008년에 47만ha로 4배 이상 증가하였다. 금향현에서 생산되는 마늘은 일본, 미국, 러시아 등 150여개 국가로 수출하며, 중국 전체 수출량의 70%를 차지한다. 한지형 마늘[2]은 창산현에서 주로 생산되며, 이 중 40~50%가 수출된다.

그림 5 중국의 마늘 주산지(2009년)

자료: 한 · 중FTA 대비 마늘 · 양파 대응방안 발표자료(한국농촌경제연구원, 2012)를 보완함.

2.1.2. 중국 마늘 교역 동향

중국은 세계 마늘 수출의 85%(신선마늘 기준)를 차지하는 세계 최대의 마늘 수출국으로 신선마늘 외에 냉동마늘이나 건조마늘 형태로도 수출하고 있다. 중국의 마늘 수출액은 2000년에 156백만 달러에서 2011년에 2,072백만 달러로 연평균 27%씩 크게 증

1) 난지형 마늘은 겨울에 따뜻한 지역에서 주로 심으며, 가을에 정식하여 뿌리와 싹이 어느 정도 자란 후 큰 마늘로 월동한 후 이른 봄 수확하는 품종으로 꽃대가 길어 마늘종으로 이용할 수 있다.

2) 한지형 마늘은 겨울에 추운 지방에서 주로 심으며, 마늘을 정식한 뒤 싹이 바로 나지 않고 겨울을 지나고 이듬해 생육을 시작하여 봄부터 수확하는 품종이다.

표 2 중국의 농산품, 과일 및 채소류와 마늘 수출액 추이

단위: 백만 달러, %

연도	수출액			비중	
	마늘(A)	과일 및 채소류(B)	농산품(C)	A/B	A/C
2000	156	4,049	17,592	3.9	0.9
2001	216	4,423	16,818	4.9	1.3
2002	347	4,894	18,039	7.1	1.9
2003	355	5,735	20,460	6.2	1.7
2004	419	6,696	20,827	6.3	2.0
2005	564	7,945	23,832	7.1	2.4
2006	801	9,619	26,190	8.3	3.1
2007	872	12,117	32,153	7.2	2.7
2008	638	13,348	35,895	4.8	1.8
2009	1,086	13,581	35,509	8.0	3.1
2010	2,319	17,148	43,548	13.5	5.3
2011	2,072	21,043	52,346	9.8	4.0

자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

표 3 중국 마늘의 수출국별 수출량 및 수출 비중

단위: 만 톤, %

구 분	수출량			비중		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
전체	166.4	141.4	162.6	100.00	100.00	100.00
인도네시아	40.6	40.0	44.6	24.38	28.29	27.45
베트남	14.7	13.8	16.3	8.86	9.76	10.00
브라질	10.9	9.6	12.5	6.55	6.82	7.69
말레이시아	9.0	8.8	9.9	5.43	6.23	6.10
태국	7.6	5.2	7.3	4.58	3.66	4.48
필리핀	6.1	6.6	6.8	3.67	4.64	4.18
미국	6.4	6.3	6.3	3.86	4.49	3.86
방글라데시	4.4	2.2	5.2	2.65	1.58	3.19
파키스탄	5.5	2.9	4.4	3.33	2.05	2.71
러시아	5.3	3.8	4.2	3.19	2.71	2.59
아랍 에미리트	4.6	3.7	4.2	2.78	2.62	2.59
사우디아라비아	3.6	3.3	3.5	2.18	2.33	2.17
네덜란드	3.7	3.4	2.9	2.24	2.38	1.77
콜롬비아	2.2	2.6	2.6	1.31	1.81	1.62
스리랑카	2.4	2.1	2.4	1.42	1.48	1.50
일본	2.3	2.3	2.1	1.39	1.59	1.26
캐나다	1.4	1.3	1.6	0.84	0.94	0.97
한국	4.6	3.0	1.2	2.76	2.09	0.75
기타	30.9	20.5	24.5	18.59	14.51	15.09

자료: Global Trade Atlas Navigator(www.gtis.com).

가하였다. 중국의 농산물 전체 수출액이 연
평균 10%씩 증가하고, 과일·채소류는 연평균 16%씩 증가한 점을 감안하면, 마늘산업의 성장 속도는 매우 빠른 것으로 나타났다.

<중국에서 생산되는 수출용 마늘 품종 특징>

중국에서 생산되는 수출용 마늘 품종은 창산의 포과산(蒲棵蒜), 조산(糙蒜), 고각자산(高脚子蒜)과 산동성의 개량산(改良蒜)과 가상대산(嘉祥大蒜), 서부 사천성의 가와니시(川西大蒜), 광동의 금산화산(金山火蒜) 등이 있다.

창산에서 재배되는 포과산은 가을에 재배되며, 창산의 전체 마늘 재배면적의 90%를 차지한다. 포과산 품종은 직경 4~4.5cm의 원형으로 마늘 한 구당 인편 수는 6~7쪽이며, 무게는 35~40g정도이다. 식물체 높이는 80~90cm, 줄기 폭은 36cm로 잎은 진한 푸른색을 띄며, 최대 잎 길이는 63cm로 생육기간은 240일 정도이다.

조산 품종은 식물체 높이가 80~90cm정도로 잎은 창백한 녹색을 띄며, 중량은 한 구에 35g내외로 230~235일 정도 성장한다.

고각자산 품종은 보통 마늘보다 크게 성장하여 잎이 크고, 진한 녹색을 띄며, 줄기가 두껍다. 또한 거의 원형의 모양으로 겉은 흰색이며, 마늘 한 구 무게는 35g 이상이다. 창산에서 생산되는 세 종류의 마늘 중 단수가 1,700kg/무(약 200평)로 가장 많고, 생육기간은 240일 이상이다.

산동성의 수출 및 내수용의 주요한 품종 중 하나인 개량산은 납작한 원형의 모양으로 겉은 보랏빛을 띤다. 마늘 한 구의 무게는 약 55g정도로 직경 5~5.5cm정도이다. 식물체 높이가 높고, 잎은 황록색이나 백색이다. 단위당 생산량은 1,700kg/무로 단수가 많고, 생육기간은 260일 정도로 가장 길다.

가상대산은 산동성 량산 지역의 품종으로 식물체 높이는 중간 수준이며, 껍질은 보라색을 띤다. 무게는 한 구당 30~50g정도이며, 직경은 5cm정도로 생육기간은 250일이다.

서부 사천성에서 재배되는 품종인 가와니시는 주로 수출용으로 재배되는 품종이다. 금산화산은 광동 마늘의 대표 품종으로 주로 건조용으로 재배되어 동남아시아에 수출한다. 마늘 한 구의 직경은 2.7~3.4cm정도로 보랏빛을 띠며, 맛이 맵다. 끈적한 수액 때문에 저장성이 나빠 수확 즉시 빠르게 건조한다.

자료: 農博种業--大衆网 (http://zhongye.aweb.com.cn/2008/0714/094337810.shtml).

2009~2011년 평균, 중국의 마늘 수출액은 1,826백만 달러로 이는 중국의 전체 농산품 수출액에서 4.2%를 차지하고, 원예농산물 수출액에서는 11%를 차지하는 등 마늘은 중국의 주요 수출 농산물 중 하나이다.

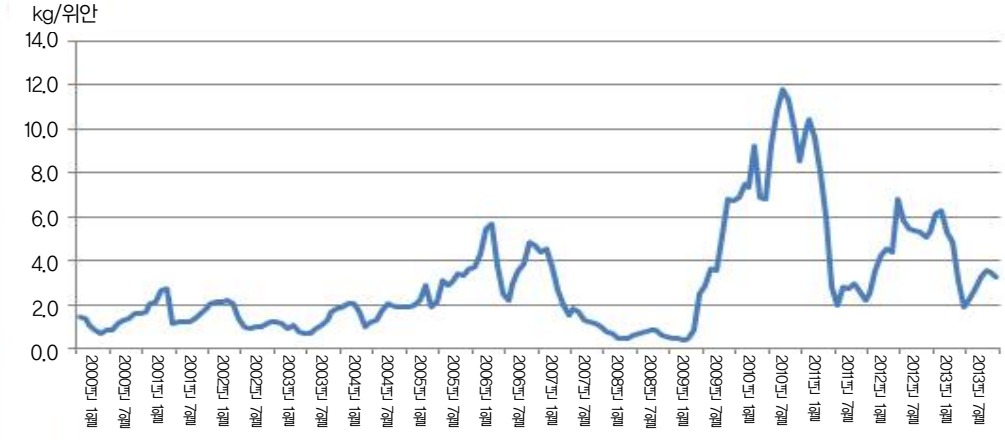
중국의 신선마늘 수출량은 1990년에 12만 톤에서 2013년에 163만 톤으로 지속적으로 증가하였다.

중국의 최대 마늘 수출국은 인도네시아로 2010~2013년 평균 42만 톤을 수출하였으며, 이는 중국 전체 마늘 수출의 27%를 차지한다. 인도네시아 다음으로 베트남 15만 톤(10%), 브라질 11만 톤(7%), 말레이시아 9만 톤(6%) 순으로 나타났다.

2.1.3. 중국 마늘 도매가격 및 수출가격 동향

중국 도매시장의 마늘가격은 2000~05년까지 평균 1.1~1.7위안/kg을 유지하였으나, 2008년을 제외한 2006~2009년 동안에는 평균 2.0~3.9위안/kg으로 상승하였다. 2010년 중국 마늘 가격은 전년보다 약 4배 높은 9.1위안/kg이었다. 이는 대체작목 전환으로 마늘 재배면적이 전년보다 감소하였고, 자연재해 등으로 단수도 감소하여 전체 마늘 생산량이 감소하였기 때문이다. 또한, 마늘이 신종 인플루엔자 예방에 효과가 있다고 알려져 수요증가도 한 원인이었다.

그림 6 중국 마늘 월별 도매가격 추이



주: 가격은 북경신발지농부산물도매시장 기준임.
자료: 농업관측통계시스템(OASIS), 한국농촌경제연구원.

중국의 2012년 6월에서 2013년 4월까지 평균 도매가격은 3.1위안/kg으로 원화로 환산 시 520원이며, 이는 동기간 한국의 마늘 가격인 2,700원/kg의 1/5 수준이다.

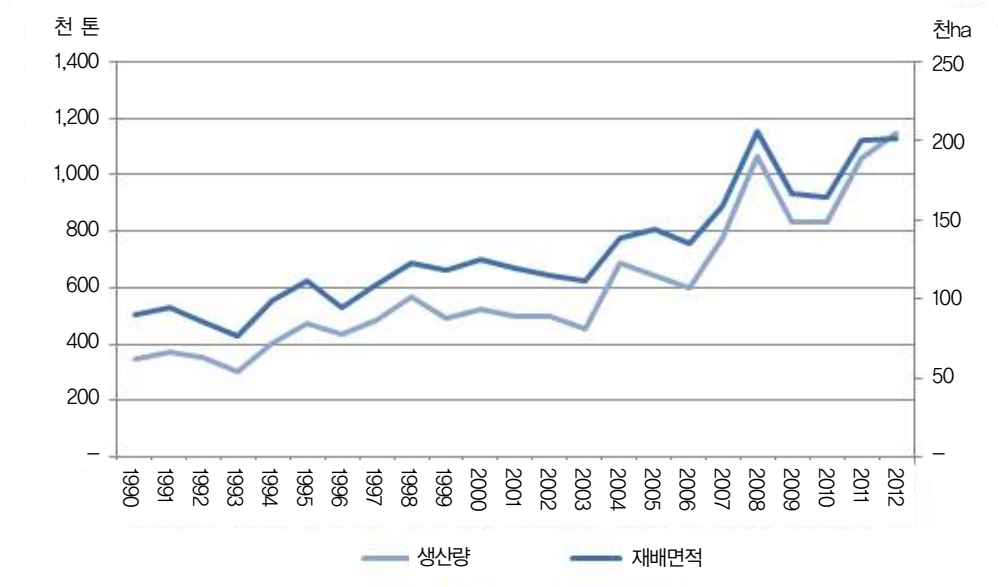
중국 마늘 가격은 2000년대 초반에 비해 생산비 상승으로 최근에 높은 수준을 유지하고 있다. 문한필 외(2013)는 중국의 주요 농산물[3]은 농업임금, 생산자 물가, 토지 임차료의 상승과 직접생산비 비중 증가 등의 요인으로 생산비가 상승하고 있으며, 한국과 중국의 생산비 차이도 2000년 중반 이후 줄어드는 것으로 나타났다.

2.2. 인도의 마늘산업 동향

2.2.1. 인도 마늘 생산 동향

인도는 중국 다음으로 마늘을 많이 생산하는 국가로 전 세계 마늘 생산의 4.3%(2010~2012년 평균)를 차지하며, 생산량은 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다. 인도의 마늘 생산량은 1990년에 35만 톤에서 2012년에 115만 톤으로 연평균 6%씩 증가하였으며, 재배면적도 동기간 9만ha에서 연평균 4%씩 증가하여 20만ha로 확대되었다.

그림 7 인도의 마늘 생산 및 재배면적 추이



자료: FAO stat(www.faostat.fao.org).

3) 주요 농산물은 쌀, 감자, 배추, 양배추, 토마토, 오이, 사과, 감귤, 비육우, 비육돈, 육계를 대상으로 하였다.

2.2.2. 인도 마늘 교역 동향

인도는 세계에서 두 번째 마늘 생산국이나, 대부분 자가 소비되어 교역량은 2만 톤 내외로 미미하다. 인도의 2009~2011년 평균 수출량은 전체 생산의 1%에 해당하는 1만 5천 톤이며, 방글라데시, 파키스탄, 말레이시아, 태국 등 인근 국가에 수출하였다.

2.3. 한국 마늘 산업 동향[4)]

2.3.1. 한국 마늘 생산 동향

한국은 중국과 인도 다음의 마늘 생산 국가이며, 조미채소류 중 고추 다음으로 생산액이 높은 작목이다. 한국의 마늘 생산량은 2001년에 40만 6천 톤에서 2012년에 33만 9천 톤으로 연평균 2%씩 감소하였으며, 2013년 생산량은 재배면적과 단수 증가로 2012년보다 22% 많은 41만 2천 톤이었다.

마늘 재배면적은 2000~2010년 동안 연평균 7%씩 감소하였으나, 마늘 가격 상승으로 2010~2013년에는 소폭 증가하였다. 2013년 마늘 재배면적은 2만 9천ha로 2000년 4만 5천ha에 비해 크게 감소하였다. 이는 노동력 부담과 생산비 증가로 양파 등 타 작목으로 전환되었기 때문이다(농업전망, 2014).

품종별 마늘 재배면적은 경북 의성이 주산지인 한지형이 20%를 차지하고, 나머지는 전남과 제주가 주산지인 난지형이 80%를 차지한다. 한지형 마늘 재배면적은 2000~12년 동안 연평균 4%씩 감소하였으며, 2013년에는 전년 대비 2% 감소한 6천ha이었다. 난지형 마늘 재배면적도 2000~2012년 동안 연평균 3%씩 감소하였으나, 2013년에는

표 4 한국의 마늘 품종별 생산 동향

단위: ha, %, kg/10a, 천 톤

구 분		2001	2005	2010	2011	2012	2013
재배면적(ha)		37,118	31,766	22,414	24,035	28,278	29,352
비중 (%)	난지형	77.4	80.1	78.5	77.0	77.8	78.9
	한지형	22.6	19.9	21.5	23.0	22.2	21.1
단수 (kg/10a)	전체	1,095	1,180	1,212	1,227	1,199	1,405
	난지형	1,193	1,273	1,314	1,358	1,306	1,518
	한지형	757	807	838	790	825	981
생산량(천 톤)		406	375	272	295	339	412

자료: 농업전망 2014, 한국농촌경제연구원.

4) 생산 및 교역 동향은 농업전망 2014(한국농촌경제연구원)을 참고하여 작성하였다.

전년 대비 5% 증가한 2만 3천ha이었다.

마늘 10a당 수확량은 2001년 1,095kg에서 2012년 1,199kg으로 연평균 1%씩 증가하였다. 품종별로는 2013년 한지형 마늘의 10a당 수확량은 981kg, 난지형은 1,518kg으로 전년 대비 각각 19%, 16% 많았다.

<한국에서 재배되는 마늘 품종>

한국에서 재배되는 마늘 품종은 크게 한지형과 난지형으로 구분된다. 한지형 마늘은 휴면 기간이 길고, 월동 후 해동하면서 싹이 출현하며, 우리나라 중북부에서 주로 재배된다. 난지형 마늘은 한지형에 비해 휴면이 짧고, 파종 후 상당히 자란 상태에서 월동하는 것이 특징이고, 날씨가 따뜻한 남부지방에서 주로 재배된다.

한지형 마늘의 인편 수는 6~8개 정도로 매운 맛이 강하며, 저장성이 좋다. 난지형 마늘은 한지형에 비해 인편수가 10~12쪽으로 많고, 덜 맵다. 우리나라에서 재배되는 주요 난지형 품종은 남도마늘과 대서마늘이다.

남도마늘은 대부분 중국에서 도입된 품종으로 쪽이 통통하고 둥글며 길이가 짧은 편으로 마늘 구의 중량은 30~35g정도이다. 대서마늘은 스페인 도입종으로 인편 수는 12쪽 가량이고 구 중량은 50~60g으로 크며, 한지형과 난지형 남도마늘에 비해 매운맛이 덜하다.

자료: 농촌진흥청. 2013. “마늘 재배”. 농촌진흥청.

2.3.2. 한국 마늘 교역 동향

한국의 마늘 수출량은 미미하며, 중국, 일본, 미국 등으로 일부 깐마늘, 통마늘, 냉동마늘, 초산조제, 건조마늘의 형태로 수출하고 있다. 한국의 마늘 수출은 2000년 이후 감소하였으나, 2011년과 2012년에는 2010년 대비 국산 마늘 가격이 크게 하락하여 수출이 증가하였다.

한국은 2011년 기준 세계 12위의 마늘 수입국으로 대부분 중국(주로 창산현, 금향현)에서 수입하고 있으며, 2011~2013년 평균 2만 톤(신선마늘의 회계연도 기준)을 수입하였다. 이는 중국산이 국내산 난지형 마늘과 색과 맛이 비슷하고, 지리상 가까워 유통비용이 적기 때문이다.

현재 우리나라에 수입되는 중국산 마늘은 냉동, 신선, 건조 마늘과 초산조제 등의 형태로 수입된다. 깐마늘, 통마늘, 냉동마늘, 건조마늘, 초산조제를 수율을 적용하여 신선마늘로 환산한 한국의 마늘 수입량은 2003년(연산기준: 5월 익년 4월) 5만 2천 톤에서 2011년 8만 9천 톤으로 연평균 7%씩 증가하였다. 2012년 마늘 수입량(신선마늘 환산)은 국내 생산 증가로 전년 동기보다 크게 감소한 5만 톤으로 추정된다.

마늘 자급률은 냉동마늘 수입 증가와 양파로 대체작목이 전환으로 국내 생산량이 감소하여 2002년 92%에서 2011년 77%로 빠르게 하락하였다(김성우 외, 2013). 2012년 마늘 자급률은 국내 생산량 증가와 수입량 감소로 전년보다 10.5%p 증가한 87.4%로 나타났다.

표 5 한국의 마늘 수출 실적

단위: 톤

구 분	2003	2005	2007	2010	2011	2012
총 수출량(A)	664	293	152	202	609	830
깐마늘	64	60	99	19	10	5
통마늘	500	34	5	39	504	781
냉동마늘	30	2	1	40	3	3
건조마늘	5	111	6	69	64	12
초산조제	66	85	41	35	28	29

주: 깐마늘, 냉동마늘, 건조마늘, 초산조제는 수율을 적용하여 신선마늘로 환산함.
자료: 농업전망 2014, 한국농촌경제연구원.

표 6 한국의 마늘 수입 실적

단위: 톤

	2003	2005	2007	2010	2011	2012
총 수입량(A)	52,191	45,983	68,255	89,200	89,425	49,821
깐마늘	3,706	2,304	2,760	2,098	2,056	1,028
통마늘	13,973	9,625	10,199	35,703	31,747	10,809
냉동마늘	23,871	24,557	43,185	46,507	49,277	29,090
건조마늘	2,834	4,204	3,091	817	2,056	4,477
초산조제	7,807	5,293	9,020	4,075	4,289	4,417
TRQ(B)	9,984	14,467	15,467	37,800	24,383	5,787
민간수입량 (C=A-B)	42,207	31,516	52,788	51,400	65,042	44,034

주: 깐마늘, 냉동마늘, 건조마늘, 초산조제는 수율을 적용하여 신선마늘로 환산함.
자료: 농업전망 2014, 한국농촌경제연구원.

김성우 외(2013)에 따르면 난지형 마늘 가격은 한지형의 60% 수준이나, 한지형에 대한 난지형의 가격 비율은 40~70%에서 크게 변동하는 것으로 나타났다. 이에 난지형과 한지형의 그랜저 인과관계[5]를 분석한 결과, 둘 사이에 인과 관계가 적어 국산 마늘 품종 간 대체관계는 성립되지 않는 것으로 나타났다. 또한 국산 난지형 마늘 가격은 수입에 영향을 주지만, 수입은 국산 난지형 마늘 가격에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 국내산 난지형 마늘의 생산에 따라 수입이 결정되어, 국내산 난지형 마늘과 수입산 마늘 간에 대체관계가 성립하는 것으로 볼 수 있다.

표 7 국내 난지형 도매가격과 수입량 간 그랜저 인과관계 검정결과

단위: ha, %, kg/10a, 천 톤

귀무가설	표본	F-stat	Prob.
수입량은 국산 난지형 가격에 영향을 미치지 않는다.	107	0.1764	0.6754
국산 난지형 가격은 수입량에 영향을 미치지 않는다.		8.1676	0.0052

주: 2003-2011년의 월별 자료를 사용하였으며, 시차길이는 SC기준(Schwarz information criterion)을 이용하여 시차(1)를 적용함.
자료: 김성우 외(2013), 마늘 수요의 변화와 정책과제, 한국농촌경제연구원.

현재 우리나라에 수입되는 중국산 마늘은 형태에 따라 관세가 상이하다. 신선마늘과 깐마늘은 360%로 고율관세이나,

물가 안정용으로 수입되는 관세할당량(TRQ)의 경우에는 관세 50%를 부과한다. 냉동마늘은 관세율이 27%이며, 초산마늘은 36%로 관세가 낮아 민간에서는 관세부담이 적은 냉동마늘 형태의 수입이 증가하고 있다.

'2014년 농업전망'의 중국산 통마늘의 국내 판매가격 추정치에 따르면 50%의 저율관세를 적용할 경우, 2013년 기준 국산 도매가격의 64% 수준인 1840원/kg이나, 360%의 고율관세를 부과할 경우 국산 마늘보다 두 배 가량 비싼 것으로 나타났다. 따라서 통마늘 수입은 TRQ를 제외한 민간 수입이 거의 이뤄지지 않을 것으로 보인다. 반면, 저율관세(27%)인 중국산 냉동마늘의 국내 도매가격은 국산 통마늘 가격의 40% 수준인 1,260원/kg으로 추정되어 향후에도 냉동마늘을 중심으로 꾸준히 수입될 것으로 예상된다.

5) 그랜저 인과관계는 어떤 두 현상 사이에 인과 관계가 존재하는지를 판단하기 위한 분석 방법으로 한 변수의 변화가 시차를 두고 다른 변수에 영향을 미치는지를 판단하는 분석기법이다.

표 8 수입산 통마늘과 냉동마늘의 국내 판매가격 추정

단위: 원/kg, %

		2007	2009	2010	2011	2012	2013
통마늘	수입산 추정 도매가격(A)	2,493 (849)	8,454 (2,878)	13,958 (4,752)	3,662 (1,248)	6,640 (2,261)	5,412 (1,842)
	국내산 도매가격(B)	2,198	2,357	5,339	3,877	3,997	2,869
	A/B	113.4 (38.6)	358.6 (122.1)	261.45 (89.0)	94.5 (32.2)	166.1 (56.6)	188.6 (64.2)
냉동마늘	수입산 추정 도매가격(C)	745	876	2,199	1,648	1,522	1,257
	국내산 도매가격(D)	2,198	2,357	5,339	3,877	3,997	2,869
	C/D	33.9	37.1	41.2	42.5	38.1	43.8

주: 추정 도매가격은 관세(360%)와 수입 제 비용 등이 포함되었으며, 괄호 안은 저율관세(50%)를 적용한 수치임.
자료: 농업전망 2014, 한국농촌경제연구원.

3. 요약 및 결론

세계 마늘 생산량은 재배면적 확대로 지속적으로 증가하는 추세이다. 중국은 전 세계 마늘 생산의 80% 이상 차지하고, 세계 수출의 85%를 차지하는 세계 최대의 마늘 생산국이자 수출국이다. 중국에 이은 마늘 생산국은 인도, 한국 순으로 나타났다.

중국의 마늘 생산량은 재배면적과 단수 증가로 지속적으로 증가하였으며, 수출량도 꾸준히 증가하는 추세이다. 특히 중국의 다른 농산품의 수출액은 1990년 이후 연평균 10%씩 증가한데 반해 동기간 마늘은 연평균 26%씩 빠른 속도로 증가하였다. 중국의 최대 마늘 주산지는 산동성, 하남성, 장강 지역으로 이 지역에서 생산되는 마늘은 2009년 기준 중국 마늘 생산의 60%이상을 차지한다.

인도는 세계에서 두 번째로 많이 마늘을 생산하나 대부분은 자국에서 소비되며, 전체 생산의 1%만을 방글라데시, 파키스탄 등 인근 국가로 수출한다.

한국은 중국과 인도에 이은 마늘 생산국으로 최근 생산비 증가 등의 이유로 인한 재배면적 감소로 생산량이 감소하는 추세이나, 대부분 한국 내에서 소비되고, 부족한 부분을 중국으로부터 대부분 수입한다. 중국산 마늘과 이와 유사한 국산 난지형 마늘 가격과의 인과관계를 분석한 결과, 국산 난지형 마늘가격은 수입에 영향을 받으며, 이들 간에는 대체관계가 성립하는 것으로 나타났다. 따라서 국산 난지형 생산량이 감소

할 경우 난지형 마늘 가격 상승으로 수입량이 증가하게 된다.

중국에서 우리나라로 수입되는 마늘은 신선, 냉동, 건조 등의 형태인데, 신선마늘의 경우 TRQ 물량을 제외하고는 360%의 고율관세를 부과하기 때문에 민간수입은 대부분 27%의 관세를 부과하는 냉동마늘 형태이다. 마늘 수입형태별 관세를 고려하여 국내 판매 가능가격을 추정한 결과, 고율관세인 통마늘의 경우 국산 마늘보다 2배가량 비쌀 것으로 추정되었으며, 냉동마늘의 경우 국산 가격의 40% 수준인 것으로 추정되었다. 따라서 향후에도 통마늘보다는 저율 관세인 냉동마늘의 수입이 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

참고문헌

김성우 외. 2013. 마늘 수요의 변화와 정책과제. 한국농촌경제연구원.
농촌진흥청. 2013. “마늘 재배”. 농촌진흥청.
문한필 외. 2013. 한·중 간 농축산물 생산비 격차 변동요인. 한국농촌경제연구원.
한국농촌경제연구원. 2014.「농업전망 2014」. 한국농촌경제연구원.
한국농촌경제연구원. 2012. 한중 FTA 대비 마늘·양파 대응방안 발표자료. 한국농촌경제연구원.

참고사이트

농업관측센터 통계정보시스템 (www.oasis.krei.re.kr)
FAO. FAOSTAT (www.fao.org)
Global Trade Atlas. (www.gtis.com)
農博网簡介. (seed.aweb.com.cn)
中華人民共和國農業部. (www.zzys.moa.gov.cn)
農博种業--大衆网 (zhongye.aweb.com.cn/2008/0714/094337810.shtml)

세계 양파산업 동향*
-인도, 미국을 중심으로-

박 영 구
(한국농촌경제연구원 전문연구원)

1. 양파의 역사와 특성

농촌진흥청의 자료에 의하면, 양파의 원산지가 이란·서 파키스탄이라는 설, 북 이란부터 알타이지방이라는 설, 중앙아시아·지중해 연안지방이라는 설 등이 다양하게 제기되고 있으나, 아직 야생종이 발견되지 않아 확실하지는 않은 것으로 나타났다. 양파 재배역사는 4,000년을 넘은 것으로 보이며, 고대 이집트시대로부터 그리스·로마시대에 이르는 동안 품종이 분화되었다고 한다. 그 후 남부유럽에서 많이 재배하였으며, 소위 단양파(Mild Onion)로 발달하여 점차 유럽전체로 퍼진 반면 중동유럽에서는 매운 양파(Strong Onion)로 분화되었다. 미국에서는 처음에 매운 양파가 도입되어 그 후 많은 품종이 육성되었다. 이후 육종기술 발달과 소비 증가의 영향으로 재배가 되지 않던 저위도지대의 국가에서도 재배가 시작되면서 세계 양파 생산은 급속히 증가하였다. 우리나라에서는 조선 말기에 미국과 일본으로부터 도입된 것으로 추측되고 있으며, 독자적 육종으로 신품종이 육성되어 대표적인 식재료로 자리매김하고 있다.

양파는 자극적인 냄새와 매운맛이 강한데 삶으면 매운맛이 없어지고 단맛과 향기가 난다. 수프를 비롯하여 육류나 채소에 섞어 끓이는 요리에 사용되고, 카레라이스의 재

* (ygpark@krei.re.kr 02-3299-4270).

료로서도 긴요하게 사용된다. 샐러드나 요리에 곁들이는 외에 피클의 재료도 된다. 샐러드로서 생식할 때에는 매운맛이 적고 색깔이 좋은 적색계통의 양파를 주로 쓴다.

문화권마다 차이는 있지만 양파는 생 것, 얼린 것, 통조림에 넣은 것, 절인 것, 말린 것 등의 형태로 유통된다. 다지거나 썰어서 거의 모든 요리에 재료로 사용된다. 서양요리에서는 양파 그 자체만 먹는 경우는 거의 없고 메인 요리와 곁들여 먹는다. 어떤 문화권에서는 식초에 절인 양파를 간식으로 먹기도 한다. 특히 영국에서는 해물이나 감자요리 전문점에서 주 요리와 함께 제공된다. 양파는 인도의 주식 중 하나로 모든 인도요리의 기본 재료로 사용된다. 카레 종류에 흔히 들어가며 페이스트 형태로도 만들어져 주 요리나 부 요리에 사용된다.

2. 세계 양파 생산 및 교역 동향

2.1. 생산 동향

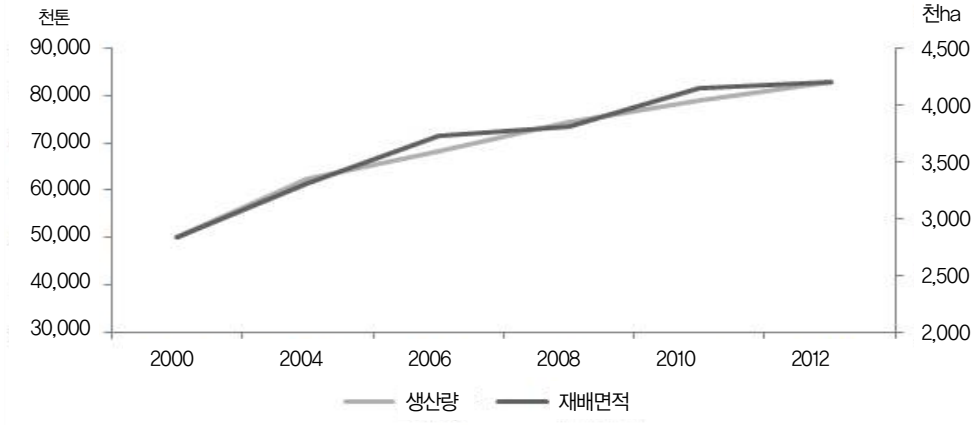
양파는 깊은 역사만큼이나 전 세계적으로 재배되는 작물 중의 하나이다. 아시아의 중국과 동남아일대와 인도, 파키스탄 등지, 이집트 등 북아프리카 지역과 유럽전역, 미국, 멕시코 등 북중미 지역과 브라질 등 남미에서도 재배된다.

그림 1 세계 양파 재배지역 분포

자료: wikipedia(http://en.wikipedia.org/wiki/File:2005onion_and_shallot.PNG).

인구 및 소득 증가에 따라 세계 양파 재배면적은 2000년 2,843천 ha에서 2012년 4,204천 ha로 48% 증가하였다. 특히 생산량은 동기간 49,946천 톤에서 82,852천 톤으로 67% 증가하여 재배면적 증가 폭을 상회하였다. 이는 중국, 인도 등의 거대 생산권의 생산 규모화와 더불어 미국, 우리나라 등의 재배 및 수확 후 관리기술 등의 획기적 발전에 기인한다고 볼 수 있다.

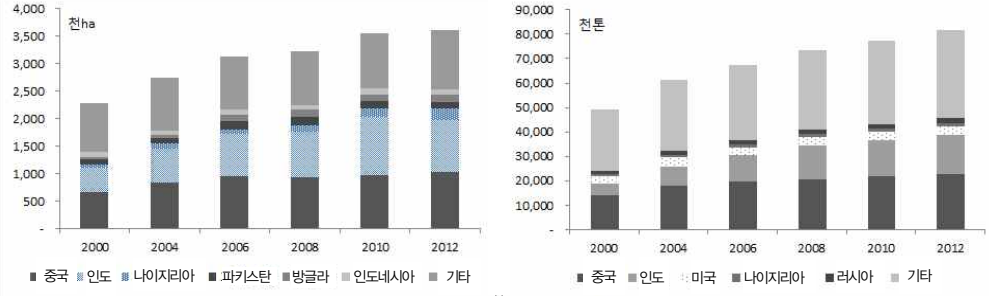
그림 2 세계 양파 재배면적과 단수



자료: FAO Stat(2012).

2012년을 기준으로 재배면적은 중국, 인도가 각각 100만 ha 내외의 재배면적으로 가장 크고, 나이지리아, 파키스탄, 방글라데시 등의 순이나 재배기술이 적용된 최종생산량은 중국과 인도를 제외하면 미국과 러시아 등이 높은 생산량을 나타내고 있다. 특히 미국은 2012년 양파 재배면적(60.0 천ha)이 2000년(67.3천 ha)보다 감소했음에도 불구하고 생산량은 동기간 1% 증가한 3,277천 톤을 유지하고 있다.

그림 3 주요국 양파 재배면적과 생산량



자료: FAO Stat(2012).

표 1 2000/2012 세계 양파 생산량 증감률

단위: 천 톤, %

구 분	2000	2012	증감률
중국	14,105	22,667	60.7
인도	4,721	16,309	245.4
미국	3,253	3,277	0.7
러시아	1,339	2,081	55.4
나이지리아	593	1,350	127.7
한국	878	1,196	36.3
기타	25,058	35,972	43.6
전체	49,946	82,852	65.9

자료: FAO Stat(2012).

2012년 세계 양파 생산량은 82,852천 톤으로 2000년 대비 66% 증가하였으며 이 중 인도가 동기간 245% 증가하여 주요 생산국 중 가장 높은 생산 증가폭을 나타냈다. 면적이 가장 큰 중국은 61% 증가한 것으로 나타났다. 인도의 경우, 2000년에 세계양파 점유율의 10%에 그쳤으나 지속적인 재배면적 확대로 2012년에는 전체의 20%를 차지할 만큼 성장하였다. 중국과 미국, 기타 세계 각국의 생산량 점유비가 감소한 것과는 매우 대조적이다. 우리나라는 1.5% 내외로 매우 미미한 점유율을 보여주고 있으나 FAO 통계를 기준(2012)으로 할 때 단위당 수확량에 있어서는 10a당 5.7톤으로 세계에서 가장 높은 생산성을 보이고 있다. 미국은 5.5톤, 최대생산국인 중국과 인도는 각각 2.2톤, 1.7톤 수준에 머물러 있다.

표 2 세계 양파 생산량 국별 비중 변화

단위: %, %p

구 분	2000(A)	2012(B)	B-A
중국	28.2	27.4	-0.9
인도	9.5	19.7	10.2
미국	6.5	4.0	-2.6
러시아	2.7	2.5	-0.2
나이지리아	1.2	1.6	0.4
대한민국	1.8	1.4	-0.3
기타	50.2	43.4	-6.8

자료: FAO Stat(2012).

2.2. 교역 동향

생산량 증가에 따라 양파 교역량도 크게 증가하고 있다. 2013년 세계 양파 수출량은 4,425천 톤으로 2000 대비 두 배 이상 증가하였다. 최근 양파 수출은 인도에서 주도하고 있다. 2000년 352천 톤에 불과했던 인도 양파 수출량은 2013년 들어 1,433천 톤까지 4배 이상 증가하였다. 수출 경쟁국가인 중국도 동기가 4.5배 증가하였으나 전체 수출량은 인도의 절반 수준에 그치고 있다. 이는 중국의 소득수준 증가에 따른 자국의 채소 소비 자체가 늘어났기 때문이다. 그러나 여전히 중국은 낮은 생산비를 바탕으로 양파 수출의 큰 비중을 차지하고 있다.

2013년 세계 양파 수입량은 2,529천 톤으로 2000년 대비 54% 증가하였다. 수입량이 많은 나라는 러시아, 미국, 일본, 말레이시아 등이며 EU도 수입량이 많은 편이나 이는 소속 국가 간 교역이 많기 때문이다. 따라서 유럽 이외지역에서 수입되는 물량은 많지 않은 것으로 나타났다. 2000~2013년 수입량 증가 폭이 큰 나라는 미국(102%), 브라질(255%), 콜롬비아(114%) 등이며 러시아는 20% 감소하였다. 미국은 재배면적이 지속적으로 감소하면서 수출보다는 수입이 많았고, 러시아의 경우에는 재배면적 감소에도 불구하고 단위당 수확량이 늘면서 이 시기의 자국 생산량이 50% 이상 증가했기 때문이다.

표 3 세계 양파 교역량

단위: 천 톤

수출입량	구 분	2000	2005	2008	2010	2012	2013
수입량	전체	1,637	2,371	2,493	2,824	2,345	2,529
	러시아	297	500	458	576	225	237
	말레이시아	267	428	405	466	442	460
	미국	216	299	324	394	385	437
	일본	266	358	185	340	343	303
	EU	212	232	384	311	237	269
	기타	379	554	738	737	713	824
수출량	전체	1,998	3,202	4,069	4,130	4,377	4,425
	인도	352	881	1,547	1,364	1,619	1,433
	EU	381	580	597	747	773	781
	중국	166	570	545	645	620	743
	미국	354	328	321	361	332	358
	멕시코	236	273	280	327	375	378
	기타	508	570	779	686	658	732

주: 기준 부류는 신선양파(HS Code 070310) 기준임.
자료: Global Trade Atlas.

한편, 양파 교역액은 수출액이 수입액을 지속적으로 상회하고 있다. 이는 기존의 대규모 생산국가 이외에 수출을 목적으로 베트남, 미얀마, 나이지리아 등 저개발국가의 재배면적이 크게 증가하고 있기 때문이다. 따라서 수출액에서 수입액을 뺀 무역수지는 2000년 7천 5백만 달러에서 2013년 6억 8천 달러 수준까지 급증하였다. 향후 FTA, TPP 등 세계적 통상협력 절차가 진행될수록 수출액은 더욱 커질 전망이다.

표 4 세계 양파 교역액

단위: 10만 달러

연도	수출액(A)	수입액(B)	무역수지(A-B)
2000	5,365	4,608	757
2002	5,981	5,226	755
2004	8,875	7,413	1,462
2006	11,118	8,904	2,214
2008	13,856	11,042	2,814
2010	18,393	13,880	4,513
2012	16,166	11,841	4,325
2013	21,626	14,875	6,751

주: 기준 부류는 신선양파(HS Code 070310) 기준임.
자료: Global Trade Atlas.

3. 인도·미국의 양파 산업 동향

양파는 재배면적을 기준으로 할 경우 중국, 인도, 나이지리아, 파키스탄, 방글라데시, 단위당 수확량까지 고려한 생산량을 기준으로 할 경우에는 중국, 인도, 미국, 러시아 등이 주요 생산국이라 할 수 있다.

중국의 경우 재배면적과 생산량 등 세계 최고의 점유율을 보이고 있는 국가이나, 이미 기존 국내의 각종 연구와 동향정보가 많이 알려진 바, 본고에서는 중국을 제외한 인도와 미국에 대한 양파 산업 동향을 정리하였다. 인도와 미국은 전체 재배 정보 뿐만 아니라 각 국가의 주산지 정보를 수록하였다. 특히 인도의 경우는 생산과 교역문제에 그치지 않고 전반적인 인도의 양파 시장구조도 간략히 정리하고자 한다.

3.1. 인도

인도는 중국을 제외한 세계 두 번째 생산국이다. FAO 자료에 따르면, 2013년 전 세계 양파 재배면적 중 인도의 비중은 24%에 이른다. 그러나 재배면적 뒤에는 생산성의 심각한 저하 문제가 잠재되어 있다. 우리나라를 비롯하여 미국, 스페인, 일본, 네덜란드 등의 생산성은 이미 세계적인 수준인데 반해 인도는 단위당 수확량이 가장 낮은 20개 국가로 분류된다. 인도의 생산성 저하는 열악한 관개시설, 국내 종자 사용, 영세농 시스템, 재배방법의 후진성, 과학적인 저장시설 부재 등이 그 원인이다.

3.1.1. 생산 및 수출 동향

2012년 인도의 양파 재배면적은 96만 ha, 생산량은 1,631만 톤이었다. 표에서 보는 바와 같이 인도의 양파 생산량은 지속적으로 증가하였다. 양파 단수는 2000년 ha당 10톤에서 2012년 17톤으로 상승하였으나 재배면적 상승 추세보다는 낮게 나타났다.

표 5 인도 양파 생산량

연 도	재배면적(천ha)	단수(톤/ha)	생산량(천 톤)
2000	450	10	4,721
2002	425	10	4,210
2004	614	13	7,761
2006	768	14	10,847
2008	834	16	13,565
2010	1,064	14	15,118
2012	959	17	16,309

자료: FAO stat.

인도에서 양파 재배는 전국적으로 이루어지고 있으나 주요 산지는 마하라슈트라(Maharashtra), 카르나타카(Karnataka), 마디야 프라데시(Madhya Pradesh), 구자랏(Gujarat), 라자스탄(Rajasthan), 안드라 프라데시(Andhra Pradesh), 우타르 프라데시(Uttar Pradesh), 오리사(Orissa), 타밀나두(Tamil Nadu) 지역이다.

2000년 이전까지 100만 톤 이하였던 각 주산지의 생산량은 2000년부터 크게 증가하기 시작하였다. 2011년산과 2000년산을 비교했을 때, 마하라슈트라 지역은 3배 이상 증가했으며 기타 지역 역시 마하라슈트라보다 생산량은 적으나 큰 폭의 생산량 상승을 보였다. 이는 원예작물 생산기술의 발전과 정부의 국가 원예 발전정책의 영향이 크다. 그러나 세계적인 원예 선진국과의 생산성 차이는 여전히 크다.

표 6 인도 주요 산지의 양파 생산량

단위: 천 톤

구 분	마하라슈트라	카르나타카	구자랏	마디야 프라데시
2000	1,687.5	665.4	131.2	272.7
2002	1,427.0	535.8	717.4	345.0
2004	1,645.0	856.0	1,223.0	535.6
2006	2,812.4	859.1	2,128.0	629.7
2008	3,932.5	3031.8	1,409.6	818.8
2010	4,905.0	2592.2	1,514.1	1,021.5
2011	5,036.0	2721.9	1,535.5	1,298.4

자료: NHRDF(2012).

3.1.2. 수출 증가와 NAFED의 역할

인도는 전통적인 신선양파 수출국이다. 1950년대 초 5천 톤에 불과했던 양파 수출은 1960년대부터 51만 톤 이상으로 급속히 증가하기 시작하여 2000년대 초 77만 톤, 2000년대 후반에는 160만 톤에 육박하였다. 이러한 급속한 수출 성장은 농업협동조합 마케팅 연합(Nation Agricultural cooperative marketing Federation, NAFED)의 역할이 컸다. 초기 인도의 양파 수출량은 증가 추세이긴 하였으나 당해년도 생산 여건에 따라 등락이 심하였다. 이에 수출 일원화의 필요성이 대두되면서 NAFED는 수출 창구를 통일하여 전체적인 수출 경쟁력을 제고시켰다.

NAFED는 안정적인 국내 공급으로 소비자를 보호하고 생산자 역시 높은 판매가격을

표 7 인도 양파 수출 추이

연 도	수출량(천 톤)	수출액(10만 달러)	수출단가(달러/kg)
2000	352	574	0.16
2002	534	738	0.14
2004	875	1,613	0.18
2006	1,411	2,267	0.16
2008	1,547	3,267	0.21
2010	1,364	4,659	0.34
2012	1,619	3,109	0.19
2013	1,433	5,555	0.39

주: 기준 부류는 신선양파(HS Code 070310) 기준임.
자료: Global Trade Atlas.

올릴 수 있도록 노력함과 동시에 합리적인 양파 수출의 여건도 마련하였다. 인도의 생산성이 원예 선진국에 비해 낮은 편이기는 하나, 이러한 인도의 노력은 최근의 세계적인 양파 생산과 수출의 중심지가 되는데 크게 기여하였다.

3.1.3. 인도 양파 시장 구조와 문제점

인도는 세계적인 양파 시장 점유율을 보유하고 있으나 자국 내의 시장구조는 그에 걸맞지 않고 있으며 여기에서는 인도의 양파 시장구조를 간략히 살펴보고자 한다.

첫째, 소규모 영세농 위주의 생산구조이다. 인도 대부분의 생산자는 좋지 못한 기후여건과 수확 이후 가격의 불안정성으로 인해 영농규모가 매우 작은 수준으로 유지된다. 심지어는 원활한 양파 운송을 위한 대형 차량의 보유도 개인 농가에서는 요원한 실정이다. 따라서 개별 농가는 양파 시장의 거래교섭력이 매우 취약하다.

둘째, 생산된 양파의 지역별 기준 규격차이가 심하다. 동인도 지역에서는 작은 사이즈의 양파를 선호하는 반면 북서부 인도의 시장에서는 비교적 큰 사이즈의 양파를 선호한다. 따라서 인도 각지에서는 각각의 규격에 따라 상이한 등급의 상이한 시장에 공급하게 되며 이는 거래와 무역의 전문성 결여로 연결된다.

셋째, 수취가격은 불평등성이다. 인도의 양파 생산자는 자신의 양파판매대금 선정 시 지역시장의 기격을 기준으로 설정한다. 이는 유통업자나 무역상이 상대적으로 저렴한 양파를 구입할 수 있는 기회로 작용되고, 판매 시에는 대규모시장의 기준가격, 또는 수출기준 가격에 판매함으로써 이익을 극대화 한다.

넷째, 대규모 저장 능력의 집중화 현상이다. 역사적, 경제적 이유로 양파의 대규모 저장시설은 지나치게 개인 유통(무역)인들에게 집중되어 있으며 지역도 Nasik[1] 벨트 등지로 한정되어 있다. 이는 유통주체들이 그들의 가격 불안정과 거래 위험 회피의 수단으로 사용되는 문제점이 내포되어 있다.

다섯째, 새로운 유통주체의 시장 진입이 매우 까다롭다. 인도에서는 양파가 매우 중요한 산업이다. 따라서 양파 중개업자와 무역업체들은 상당한 기간 동안 양파거래를 이어 왔으며 이 과정에서 그들만의 거래 관행을 철저히 확립하였다. 이는 다른 시장참여자를 제한하는 효과를 가져왔으며 인도 양파 산업의 명암을 동시에 보여주는 좋은 예이다.

1) 나시크, 인도 마하라슈트라((Maharashtra) 주 서북부에 있는 불교성지.

3.2. 미국

미국의 채소분야 중 양파산업은 3대 채소산업 중의 하나로 분류된다. 그러나 자국 내 재배면적이 줄면서 2000년 이후부터는 양파의 순수입국이라 해도 무리가 없을 것으로 보인다. 미국 양파는 생산시기에 따라 두 가지 기준으로 분류된다. 봄과 여름에 생산되는 양파는 신선한 상태로 직접 시장에 출하되는 것이며 가을과 겨울에 생산되는 양파는 일정 시간 건조 이후 저장해서 소비되는 것이다. 2013년 양파 생산량은 3,483천 톤이었으며 이중 저장양파는 2,541천 톤이 생산되었다.

3.2.1. 수급 동향

봄·여름 신선 양파는 구의 상층부가 푸른 상태로 구비대가 본격적으로 이루어지기 전에 수확하는 것이 보통이며 3월에서 8월까지 생육한다. 노란색, 빨간색, 흰색이 주를 이루며 이 시기에 수확되는 양파는 얇고 연한 것이 특징이다. 수분기가 많고 맛도 저장양파보다 순한 편이다. 따라서 자극에 매우 민감하고 감모율을 줄이기 위해서는 매뉴얼화된 작업방식이 요구된다.

2013년 미국 양파 생산량은 3,483천 톤으로 전년 대비 4% 감소하였다. 봄 양파는 460천 톤으로 25% 증가하였으나 가중치가 큰 여름 양파의 생산량(3,022천 톤)이 7% 감소했기 때문이다. 여름 양파 중 소비 기간이 긴 저장양파는 동기간 6% 감소하였다.

생산가중치가 높은 저장양파 생산량은 1990년대 초 1,440천 톤에 불과했으나 저장기술 발달과 수요 증가에 의해 2000년대 초 2,622천 톤까지 증가했으며 2004년에는 3,000천 톤에 육박하기도 하였다. 그러다 최근 다시 감소 추세를 보이고 있다.

표 8 미국 양파 작형별 생산량

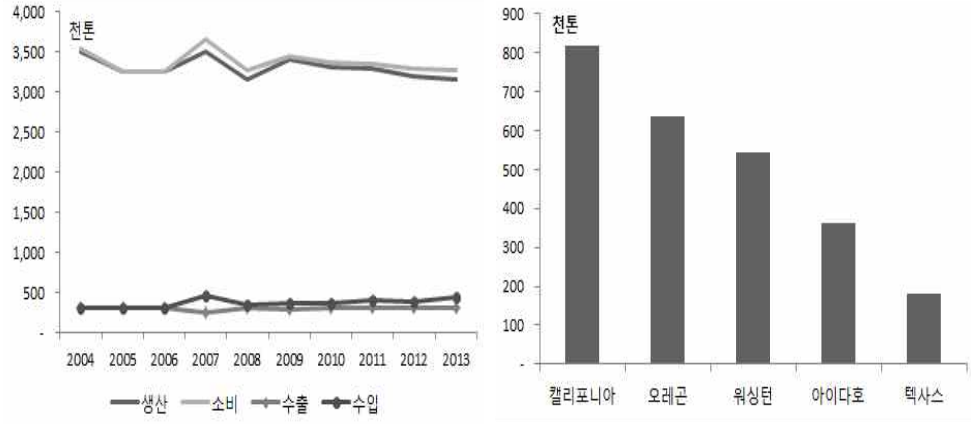
구 분	재배면적(에이커)			생산량(천 톤)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
봄양파	33,100	28,900	31,000	442	369	460
여름양파	122,830	126,050	120,540	3,263	3,244	3,022
· 출하용	19,300	20,200	20,500	523	544	481
· 저장용	103,530	105,850	100,040	2,740	2,700	2,541
전체	155,930	154,950	151,540	3,705	3,613	3,483

주: acres = 4,050평방미터.
자료: USDA NASS, Vegetables 2013 Summary.

미국 양파 수급을 연산연도(Crop Year) 기준으로 할 때, 2006년 이후부터 전반적으로 소비량이 생산량보다 많은 것으로 나타났으며 이에 따라 수입량이 수출량을 초과하였다. 2000년 이후 생산과 소비의 격차가 가장 컸던 해는 2007년으로 기록되었다.

미국의 양파 주산지는 캘리포니아, 오리건, 워싱턴, 아이다호, 텍사스 등이며 매년 생산량 순위는 다소 변동하고 있다. 작형별로는 봄 양파가 캘리포니아, 조지아, 텍사스 등에서 생산되며, 여름양파는 캘리포니아를 비롯하여 네바다, 뉴멕시코, 워싱턴 등이 주산지이다. 저장양파 역시 캘리포니아의 비중이 가장 큰 가운데 워싱턴과 아이다호 뉴욕 등의 생산 비중이 크다.

그림 4 2013년 미국 양파 수급(연산 기준) 및 주산지 생산량



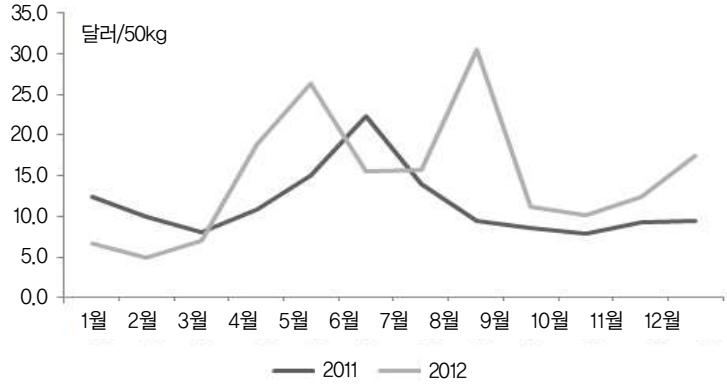
자료: USDA NASS, Vegetables 2013 Summary.

3.2.2. 소비 동향

앞서 기술한 바와 같이 양파는 미국을 대표하는 3대 채소 중 하나이다. 미국의 1인당 양파 소비량은 9kg 정도이며 이를 미국의 세미트럭으로 환산하면 450대 분량이 미국에서 소비되고 있는 셈이다. 미국양파협회(National Onion Association)에 따르면, 양파는 다양한 용도로 사용이 가능한 채소이다. 양파는 굽거나 양념으로 사용되는 등 다양한 미국인 사회의 아침식사에 자주 사용된다. 20% 양파가 소매와 푸드 서비스를 위해 신선절단 또는 가공된다. 겉피를 제거하거나 슬라이스 된 대부분의 양파는 일반 소비자를 위해 소매점에서 판매되며 식품회사는 살사소스, 스프, 어니언링과 같은 애피타이저 등의 식품 아이템을 판매하기 위해 기가공된 양파를 사용한다.

지난 20년간 미국의 양파 1인당 소비량은 5.5kg에서 9.0kg으로 70% 이상 증가하였다. 미국양파협회(NOA)는 어니언링, 양파절편, 구운 양파, 양파 애피타이저, 전통양파스프 등이 미국 식당의 인기메뉴로 제시하였다. 또한 적색양파는 지난 10여 년간 피자, 샌드위치, 샐러드의 필수 요소로 인기를 높여갔다.

그림 5 미국 양파 월별 가격 동향



자료: USDA NASS. Vegetables 2013 Summary.

미국 양파 월별 가격은 대체로 당해년산 생산 초기인 3월에 최저가격을 나타내고 이후 저장양파 계약시기인 5월부터 상승하기 시작한다. 그리고 본격적인 저장여름양파가 출하되는 8월부터는 하락세를 보이다 단경기인 1월에 재상승하는 추세이다.

2012년 양파 가격은 전년과 달리 5월과 8월 가격이 크게 상승한 것으로 나타났다. 이는 2012년 미국 봄 양파 생산량이 전년에 비해 90천 톤 줄면서 5월 출하량이 줄었고 8월의 경우는 저장양파 생산량이 감소한데다 봄 양파 가격 상승에 따른 조기 출하의 영향으로 본격적인 여름 출하물량이 줄었기 때문인 것으로 판단된다.

3.2.3. 수출입동향

전술한 바대로, 미국은 양파 수출보다는 수입이 많은 국가이다. 2013년 미국 양파 수입량은 437천 톤으로 2000년 대비 두 배 이상 증가하였으며 전 세계 양파수입량의 17% 가량을 미국에서 수입한다. 미국 양파 수출량은 동기간 354천 톤에서 358천 톤으로 비교적 일정량이 수출되고 있다.

미국 신선양파 국별 수입량은 멕시코가 가장 많고 다음으로 페루, 캐나다 순이다. 2008년 이후 멕시코와 페루에서 수입된 신선양파는 지속적으로 증가한 반면, 캐나다

표 9 미국 양파 국별 수입량

단위: 톤, %

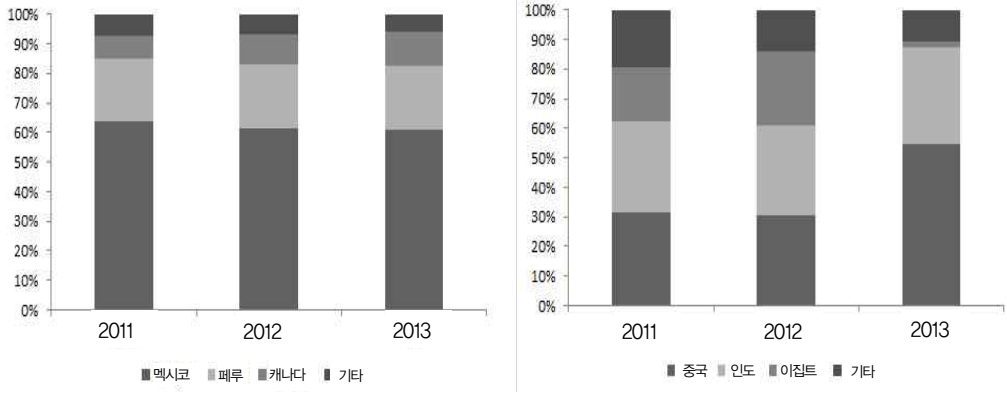
구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
멕시코	172,743	186,952	231,927	251,968	235,665	265,611(60.8)
페루	57,057	65,837	71,830	83,433	84,619	95,586(21.9)
캐나다	71,390	41,090	57,052	29,658	38,209	50,285(11.5)
칠레	15,341	7,814	19,290	14,598	9,626	4,337(1.0)
네덜란드	174	520	3,770	4,174	6,887	7,345(1.7)
뉴질랜드	241	429	3,323	87	1,097	3,646(0.8)
중국	2,896	3,051	2,809	4,101	3,367	3,239(0.7)
기타	4,096	3,459	4,224	6,109	5,830	6,903(1.6)
전체	323,937	309,151	394,225	394,129	385,300	436,952(100.0)

주: 신선양파(HS Code 070310) 기준임.
자료: Global Trade Atlas.

는 감소추세이다. 2013년을 기준으로 멕시코에서 수입된 양파의 비중은 61%이며 페루는 22%, 캐나다는 12% 수준이다.

최근 3년간 신선양파 주 수입국 3개국의 시장점유율은 비슷한 수준을 유지하는 가운데 건조양파 수입은 중국의 비중이 점차 확대되고 있다. 미국의 중국산 건조양파 수입비중은 2011년 32%에서 2013년 55%까지 상승했다. 반면 이집트의 경우는 동 기간 19%에서 2%로 급격히 하락하였다. 건조양파는 신선양파로 환산할 경우 매우 큰 물량으로 변환되므로 중국의 건조양파 수입량 증가는 무시할 수 없는 수준인 것이다.

그림 6 미국 부류별 양파 수입 국가별 비중



자료: Global Trade Atlas, USDA.

미국 신선양파는 인근 국가인 캐나다로 가장 많이 수출되며, 일본, 멕시코, 대만 등지로 수출되는 물량도 10% 내외를 유지하고 있다. 캐나다로 수출되는 양파는 2008년 14만 8천 톤 수준에서 2013년 18만 4천 톤으로 증가하였으며 대 일본 수출은 2011년 아시아의 양파 작황 악화로 7만 3천 톤 수준까지 증가하였으나 이후 다시 3만 3천 톤 수준으로 하락하였다. 일본과 함께 아시아에서 양파 소비가 많은 국가인 대만으로의 수출은 2008년 8만 4천 톤에서 2012년 4만 7천 톤 수준으로 점차 증가하는 추세이다.

표 10 미국 양파 국별 수출량

단위: 톤, %

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
캐나다	148,202	160,557	158,326	176,810	171,624	183,689 (51.3)
일본	15,734	28,339	83,036	72,951	33,166	31,592(8.8)
멕시코	84,177	32,090	39,908	29,624	31,682	50,133(14.0)
대만	33,095	29,555	33,650	35,885	47,048	51,059(14.3)
영국	13,193	8,486	13,426	11,728	13,467	12,741(3.6)
기타	26,436	24,180	32,484	28,906	35,181	28,790(8.0)
전체	320,837	283,208	360,830	355,905	332,167	358,003(100.0)

주: 신선양파(HS Code 070310) 기준임.
자료: Global Trade Atlas.

4. 결론

양파는 전 세계적인 양념 채소이다. 마늘과 함께 모든 요리의 기본베이스가 되며, 최근 양파의 기능성에 대한 홍보가 강화되면서 소비량도 지속적으로 증가하는 품목이다. 현재까지 양파 생산과 교역이 중국과 인도, 미국을 위주로 진행되어 왔으나, 향후 이들 국가의 지속적인 양파 산업 발전에는 한계가 있을 것으로 예상된다. 인도의 경우는 아직 발전 가능성이 있으나 미국은 지속적으로 양파의 수출-수입 편차가 심화되고 있고, 중국도 경제발전과 함께 소득 수준이 높아지면서 양파 생산비가 지속적으로 상승하고 있기 때문이다. 전술한 바대로, 최근 중국과 미국의 양파 생산량 점유율이 하락하고 있는 것이 좋은 예이다.

최근 우리나라, 일본, 중국 등 아시아의 기후 패턴은 이상 기후와 적정 기후가 동시에 나타나고 있어 양파 생산 역시 풍작과 흉작이 동시에 발생한다. 이는 과잉공급과

공급부족 현상이 세 나라에서 동시에 발생하는 것을 뜻하며 이 경우, 수출과 수입으로 자국 내의 양파 수급 균형을 맞추기가 매우 곤란하다는 것이다. 아시아뿐만 아니라 이상 기후는 전 세계적으로 양파 생산량 변화에 많은 영향을 미칠 가능성이 크다.

따라서 공급부족의 현상에 대비하여, 재배면적 자체는 세계적 수준이지만 재배기술이 부족한 인도, 아프리카, 중동 지역 등에서는 양파 생산시스템, 관수시설 개선 등이 필요할 것으로 보인다. 이는 가격경쟁력 약화로 양파 생산비중이 지속적으로 줄고 있는 미국과 중국의 생산량 감소를 보완해 줄 수 있다.

미국을 포함한 우리나라, 일본, 러시아 등의 재배기술 선진국은 공급 과잉을 대비하여, 양파의 품질 규격화에 힘쓰고, 저장 기술의 고도화, 다양한 소비확대 방안 등을 창출하여 대륙별 수급 불균형에 대비하여야 할 것이다.

참고문헌

P G Chengappa 외. 2012. Competitive Assetment of Onion Markets in India.Agricultural Development and Rural Centre.

참고사이트

농촌진흥청 (www.rda.go.kr)

FAO. FAOSTAT (www.fao.org)

Global Trade Atlas (www.gtis.com/gta)

USDA (www.usda.gov)

Wikipedia (en.wikipedia.org)

India Agriexchange (agriexchange.apeda.gov.in)

USA양파협회 (onions-usa.org)

USA Federal Produce Policy (www.federalproducepolicy.com)

Onion World (www.onionworld.net)

3 PART

WORLD AGRICULTURE

국가별 농업자료

콩고민주공화국·우간다

콩고민주공화국 농업의 현황과 과제 | 전승훈·박선희

우간다 농업 현황 | 최지현·고영곤

세계농업 HISTORY

□ 국가별 농업자료

연도별	월별	제 목
2013년	1월	**인도네시아** 인도네시아의 농업 및 농식품 교역
	2월	**프랑스 · 필리핀** 프랑스의 농업과 농정 필리핀의 식량자급 정책
	3월	**덴마크 · 캄보디아** 덴마크 농업의 이해 –농업발전 과정의 도전과 대응사례 캄보디아 농업 잠재력과 정책 방향
	4월	**인도** 인도 농업의 개황 및 정책
	5월	**우크라이나** 우크라이나의 농업 현안과제와 한국의 투자진출 전략
	6월	**스위스** 스위스 농업 개황 및 농정개혁
	7월	**러시아 · 호주** 러시아 아무르주 농업 현황 러시아 남부지역 농업 현황 호주 서부지역 농업 현황
	8월	**탄자니아 · 프랑스** 탄자니아 농업 개황 프랑스 농작물 보험제도 동향
	9월	**영국 · 우간다** 영국 농업 동향과 시사점 우간다 농업 개황
	10월	**르완다 · 칠레** 르완다 농업 현황 칠레 농업 현황
	11월	**태국** 태국 농업 개황

□ 국가별 농업자료 (계속)

연도별	월별	제 목
2013년	12월	**네덜란드·인도** 네덜란드 농업 현황 인도 농업·농정 동향
2014년	1월	**라오스 · 스페인** 라오스의 화전농업 스페인 농작물재해보험 현황 및 시사점
	2월	**러시아 연해주 · 일본** 러시아 연해주 농업현황과 한국의 진출 전략 일본 농업 6차산업화 정책 현황과 과제
	3월	**호주 · 베트남** 호주 쇠고기 생산 동향 베트남 농업 개황
	4월	**미얀마·필리핀** 미얀마 농업 현황 및 농업부문 투자정책 식량안보와 필리핀 쌀 사례
	5월	**우즈베키스탄 · 스위스** 우즈베키스탄 농업개황과 농업 진출 전략 스위스 농업경제 및 정책 동향

세계농업 「국가별 농업자료」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/6

콩고 민주공화국 농업 현황과 과제 *

전 승 훈
(한국개발전략연구소 이사장)
박 선 희
(한국개발전략연구소 선임기획관)

1. 서론

농업은 토지에 인간의 노동력을 더해서 작물을 재배하는 산업이다. 이렇게 보면 토지가 방대하고 자연 조건이 좋으며 노동력이 풍부한 국가들은 농업생산을 통하여 풍부한 식량을 얻을 수 있을 것 같으나, 사하라이남 아프리카, 특히 DR콩고의 경우는 그러하지 않다.

넓은 경작 가능한 토지와 방대한 열대우림, 풍부한 수자원 및 어업자원, 다양한 기후와 지형 등 농업발전에 유리한 자연적 조건을 갖추고 있으나, 농업생산이 부족하여 인구의 70%이상이 식량부족 상태에 놓여있는 실정이다.

좁은 토지에서도 높은 농업생산성을 시현하면서 풍부한 식량과 소비생활을 영위한 한국의 입장에서 보면 이러한 현상은 기이하게 느껴질 수 있을 것이다.

본고는 DR콩고의 농업개발의 여건과 개발현황을 살펴보고, 그러한 여건에서 어떻게 농업 및 농촌발전을 이룰 수 있는 지를 DR콩고 정부의 정책을 기초로 고찰하면서, 한국과의 협력 방안도 모색하고자 한다.

* (sychun@kds.re.kr 02-539-6150, shpark@kds.re.kr 02-539-7989).

2. 국가일반 및 개발 현황

2.1. 국가 개요

DR콩고는 아프리카의 중서부에 위치해 있으며, 총 국토 면적이 남한의 24배에 달하는 규모인 2,344,858㎢로 사하라 이남 아프리카 국가 중 가장 큰 영토를 가지고 있는 국가이다.

DR콩고의 국경은 10,730km에 이르며 총 9개국과 국경을 접하고 있어 서-중앙아프리카, 동-남아프리카를 잇는 통로가 되는 국가이다. 행정구역은 총 11개의 주(province), 21개의 도시(ville)와 145개의 군(territoire)으로 이루어져 있다. DR콩고의 수도는 킨샤사(Kinshasa)이며, 그 이외 주요 도시로는 루붐바시(Lubumbashi), 음부지마이(Mbuji-Mayi), 카탕가(Katanga), 키상가니(Kisangani) 등이 있다.

그림 1 DR콩고 지도

자료: The Economist Intelligence Unit(2012), Country Report.

250여개 이상의 다양한 종족으로 구성되어 있는 DR콩고는 사하라이남 아프리카에서 세 번째로 큰 인구대국이며, 현재 인구는 7천5백만 명으로 그 중 69.6%는 농촌지역에 거주하고 있다. 현재의 인구증가율(2.54%)이 지속될 경우 2020년에는 DR콩고의 인구가 약 8천5백만 명 이상이 될 것으로 추정된다. 풍부한 천연자원과 농업의 잠재성에도 불구하고, 인구증가는 도시에 집중되고 있어서 현재의 도시인구(2천5백만)는 계속 증가하여 2025년에는 4천만 명이 될 것으로 예측된다(World Bank, 2013).

표 1 콩고민주공화국 국가 개요

국 명	콩고민주공화국(Democratic Republic of Congo)		
위 치	아프리카 중부 내륙(앙골라, 중앙아프리카공화국, 우간다, 콩고공화국 등 9개국과 접경)		
수 도	킨샤사(Kinshasa)		
주요 도시	루붐바시(Lubumbashi), 고마(Goma), 음부지마이(Mbuji-Mayi), 카탕가(Katanga), 키상가니(Kisangani)		
행정구역	11개 주		
기 후	열대성 기후, 연평균 25.2℃		
주요자원	커피, 설탕, 야자수 기름, 차, 코코아, 카사바, 땅콩, 옥수수, 다이아몬드, 금, 구리, 코발트, 콜탄 등		
종 족	반투(Bantu; 50% 이상), 수단(Soudanais), 피그모이드(Pygmee), 나일(Nilotique) 등 약 250여개의 부족		
면 적	2,344,858㎢ (남한의 약 24배)	`GDP	209억 달러(2013년)
인 구	7,550만 명 (2013년)	1인당 GDP	276달러(2013년)
정치 체제	공화제 (대통령 중심제) (5년 임기, 연임 가능)	대외 정책	개방정책
주요 정당	재건민주국민당(PPRD) 콩고해방운동(MLC), 두뭄바연합당(PALU) 재생을 위한 사회운동(MSR) 재생을 위한 운동(FR) 민주를 위한 콩고랠리(RCD)	산업 구조	농업 44.3%, 산업 21.7%, 서비스업 34% (2013년 추산)
		한국과의 수교일	1963.4
독 립 일	1960.06.30 (벨기에)	통화단위	콩고프랑(Congolese Franc) ('12: FC = 100 centimes, '13: 1 USD = 910 FC)
종 교	가톨릭(50%), 기독교(20%), 킴방구교(10%), 이슬람교(10%), 기타(10%)	언 어	공식언어: 프랑스어, 린갈라어, 스와힐리어, 키콩고어, 취루바어

자료: CIA World Factbook (2014), BCC (2013), World Bank (2012/13), EIU (2012)중 항목별로 최신자료 활용.

DR콩고는 브라질에 이어 세계 2위의 열대우림과 사하라이남 아프리카 수자원의 52%에 해당하는 풍부한 수자원을 갖고 있다. 또한 16,000km에 이르는 수로가 있고, 수력 개발 잠재력은 약 100,000MW이며, 이는 아프리카 대륙 전체에 전기를 공급할 수

있는 규모이다(World Bank, 2012). 그 밖에도 동·식물을 포함한 생명의 다양성을 가진 자연환경이 여전히 보존되어 생태적 측면에서도 매우 중요한 지역으로 인정받고 있다. 광물자원 또한 종류도 다양할 뿐 아니라 매장량도 상당하다. 코발트의 생산량은 전 세계 생산량의 53%, 공업용 다이아몬드는 34%를 차지한다. 그 외에도 콜탄, 구리, 금, 아연, 철, 망간, 니오븀, 리튬 등의 광물자원과 석유, 천연가스 등의 에너지 자원의 보존 량이 상당하다(USGS, 2011).

이렇게 볼 때, DR콩고는 큰 발전의 잠재력을 가지고 있다. 평화정착을 바탕으로 정부가 개발전략을 효과적으로 추진한다면, 사하라이남 아프리카에서 하나의 중심국가로 도약할 수 있을 것이다.

2.2. 경제여건과 현황

DR콩고는 이런 풍부한 자연자원과 방대한 영토에도 불구하고 경제적으로는 고채무 최빈국, 정치사회적으로는 취약국가(fragile state)로 분류되고 있다. 1인당 GDP는 276달러로 세계 229개국 중 228위이며, 국민의 71%가 절대빈곤에 처해 있다.[1] 인간개발지수는 최하위를 기록하고 있다. 640만 명 이상이 식량위기상태에 있으며 5세 이하 유아의 절반 이상이 만성적 영양실조에 시달리고 있다. 또한 세계은행에 의하면 DR콩고의 국가 거버넌스는 세계에서 아주 낮은 수준이다[2].

이는 DR콩고의 역사적 배경에 근거한다. DR콩고는 정치적 내분과 오랜 분쟁으로 경제·사회기반 시설의 붕괴와 국가 사회기반시설의 와해를 겪었고, 동부지역의 반군세력은 계속적으로 정세 불안요소로 작용해 왔다.

DR콩고는 내전[3] 기간 동안 연평균 -4.5%의 마이너스 성장을 하였으나, 2003년 정치적 안정 이후로는 연평균 6.2%의 GDP 상승률을 보였다. 내전 직후 경제·사회발전 기반재건을 위한 해외 원조가 증가하였고, 2010년 고채무빈곤국 외채탕감프로그램(Highly Indebted Poor Countries Initiatives, HIPCI)으로 약 120.3억 달러의 부채탕감지원을 받으면서 경제적 복구를 도모할 수 있게 되었다. 그러나 DR콩고의 국가재정은 자원수

1) 하루 평균 1.25달러 이하의 소득수준.
2) World Bank, World Governance Index 2011.
3) 1차 콩고내전(1996-1997)은 로랑 카빌라가 르완다 및 우간다의 지원을 받아 모부투 대통령의 독재정권에 맞서 일으킨 반란으로서, 모부투정권을 무너뜨리고 집권하게 된다. 2차 콩고내전(1998-2003)은 로랑 카빌라대통령 집권 이후 자신을 지지해 준 르완다와 우간다세력을 콩고에서 몰아내려하자 이에 반발한 르완다와 우간다 반군의 공격으로 발발하게 된다. 차드, 앙골라, 나미비아, 짐바브웨가 콩고 정부군을 지원하고, 브룬디가 우간다와 르완다 반군을 지원하면서 국제전으로 확산됨. 유엔의 중재로 2003년 중단되었다. 그러나 그 후에도 동부 변경지역에서 지속된 종족 간 분쟁과 반군세력 M23과의 분쟁은 DR콩고 국가적 불안 요인 및 발전저해요인이 되고 있다.

출에 크게 의존하고 있기 때문에 국제 원자재가격의 변동에 취약하며, 정부 구조조정을 통해 공공재정 관리 능력이 향상되었다고는 하나, 정부 통치력이 여전히 미약하다. 오랜 기간 취약한 국가재정과 인적역량, 극히 저조한 외국인 투자, 원조에 의존한 경제 유지 등의 한계로 콩고는 여전히 빈곤과 취약성(fragility)을 극복하지 못하고 있다(IMF, 2013).

DR콩고 정부는 2012년 "정부행동계획 2012-2016"을 통해 성장, 고용, 소득 및 복지 증대를 기본목표로 하여 국가의 연 경제성장률을 두 자리 수로 끌어올리고 2015년에 경제성장률 15%달성이라는 야심찬 계획을 추진하고 있다. 그러나 아직도 DR 콩고의 재정수입은 경상수입의 비중이 52%에 불과하고, 차관이나 해외원조자금에 의한 재정수입 규모는 44%나 차지하고 있다. 낮은 조세수입으로 인해 해외로부터의 지원에 크게 의존하고 있는 실정이다. 이러한 세수부족으로 인해 국가개발재원 확보에 여전히 어려움이 있다<표 2 참조>.

표 2 DR콩고 재정수입통계

단위: 백만 콩고프랑

구분	2009	2010	2011	2012
총수입	2,629,307	5,300,391	6,296,598	6,609,171
1. 경상수입(A)	1,480,889	2,318,770	3,066,786	4,143,292
– 관세수입	588,500	928,503	1,087,205	1,500,000
– 내국세수입	636,830	908,504	1,253,266	1,617,755
– 비조세수입	255,558	481,762	726,313	1,030,535
– 원유생산수입	136,946	297,773	373,687	407,621
2. 특별수입	117,000	386,623	218,245	117,000
3. 국외수입	1,031,418	2,594,997	3,011,566	2,348,878
– 예산수입	217,761	376,630	602,458	328,871
– 투자사업수입	813,657	2,218,767	2,409,107	2,025,003
총지출(B)	2,629,307	5,300,391	6,296,598	6,609,171
재정수지 (A–B)	–1,148,418	–2,981,621	–3,299,812	–2,465,879
재정자립도(%) (A/B)	56.3	43.7	48.7	62.7

자료: DR콩고 재무부 자료(2012).

DR콩고의 경제구조를 보면 농업이 전체의 44.3%를 차지하며, 다음으로 공업이 21.7%, 서비스업이 34%를 차지한다.[4] 전체 인구의 70%이상이 농업에 종사하는데 비

해 농업분야의 GDP 기여율은 상대적으로 낮은 편이다.

DR콩고의 기업을 살펴보면, 중·소규모 기업이 총 민간 부문의 80%를 차지하며 수도인 킨샤사에 집중 분포되어 있다. 이러한 민간 기업은 주로 광업 분야에 종사하고 있다. DR콩고의 은행 시스템이 열악하고 자금이 부족하여 기업들은 경영에 큰 어려움을 겪고 있고, 에너지 조달의 어려움 및 낮은 노동생산성, 기술력이 낮은 산업 경쟁력도 산업 발전에 큰 장애로 작용하고 있다(AfDB, 2013).

DR콩고의 총 수출액은 2012년 기준으로 88억7천2백만 달러이며, 주요 수출 품목은 다이아몬드, 구리, 금, 코발트, 목재, 원유, 커피 등이다. 주요 수출 대상국은 같은 해 기준으로 중국 54%, 잠비아 22.6%, 벨기에 5.7% 등이다. 총수입액은 81억8천7백만 달러로 주요 수입 품목은 식량, 광업 자재, 교통 수송 장비, 연료 등이다. 주요 수입국은 남아프리카 공화국 22.3%, 중국 15.3%, 벨기에 8%, 잠비아 6.9%, 짐바브웨 5.6%, 프랑스 4.9%, 케냐 4.7%이다(CIA World Factbook, 2014).

DR콩고의 이러한 경제구조에서 볼 때, 빈곤극복과 경제개발을 위해 기대할 수 있는 조건은 농업과 광물자원 수입 두 가지로 꼽을 수 있을 것이다. DR콩고는 다른 사하라 이남 국가와 마찬가지로 산업 기반이 매우 취약하고, 가까운 장래에 경쟁력 있는 산업을 육성하기엔 어려울 것이기 때문이다. 그러나 앞의 두 가지 조건 중에서도 광물자원 수입은 그 자체가 유한한 것이기 때문에 결국 농업이 핵심역할을 할 수 밖에 없다. 이런 점에서 광대한 농토와 풍부한 수자원 및 다양한 기후를 가지고 있음은 DR콩고로서 하나의 행운이라 할 수 있겠다.

3. 농업여건과 개발현황

3.1. 농업환경

DR콩고의 자연적 농업환경을 보면 기후, 지형, 토양 모두 다양한 특성을 가지고 있으며, 경작 가능 면적이 광대하다. 첫째, 기후는 지역에 따라 적도, 다습열대, 건기를 포함한 열대, 해양성 기후 등 크게 4개의 기후대로 분류된다.

연평균 기온은 동부산간지역을 제외하고 대체로 약 25도이며, 연중 기온의 변화가 작다. 적도를 기준으로 다른 기후적 양상을 보이는데, 적도 북쪽의 우기는 4월~10월이며 건기는 12월~2월이고, 적도 남쪽의 우기는 11월~3월이며, 건기는 4월~10월이

4) CIA World Factbook 2013.

다[5]. 이런 기후적 특성으로 남반구와 북반구에서 번갈아가며 농작물 생산이 가능하고. 지역에 따라 농업이 다양한 양태로 나타난다. 강우량은 연평균 1,500mm로 매우 풍부하여 연간 이모작을 하기에 충분하다.

둘째, 지형적 특성 및 토양을 살펴보면, DR콩고의 북부와 남부는 고원, 동부는 산악지형, 중앙 지역은 분지로 되어있다. 중앙분지는 거대한 열대우림이며, 남부 및 동부의 고원지대에는 사바나가 펼쳐져 있다. 영토가 넓은 만큼 토양도 다양하게 분포되어 있는데, 해안지역(Kinshasa, Bandundu, Bas-Congo)은 주로 사질토로 이루어져 있고, 적도 인근 내륙지역(Equateur)은 점토질, 동부의 산악지역(Sud-Kivu, Nord-Kivu, Province Orientale)은 화산토질로 이루어져 있다(KDS and KOICA, 2011).

표 3 DR콩고의 농업면적

구분	단위	2007	2008	2009	2010	2011
농업면적	천 km^2	257	257	257	258	258
농업 면적 비중	%	11.3	11.3	11.4	11.4	11.4
경지 면적	천 ha	6,700	6,750	6,790	6,800	6,800
1인당 경지면적	ha	0.12	0.11	0.11	0.11	0.11
곡물생산면적	천 ha	1,976	1,977	1,979	1,980	2,273
영구작물 재배 비중	%	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
산림면적	천 km^2	1,551	1,548	1,544	1,541	1,538
산림면적 비중	%	68.4	68.3	68.1	68.0	67.9

자료: World Bank, Country data.

셋째, 농지 면적의 특성을 살펴보면, DR콩고의 전체 국토면적 2,345,409km^2 중 경작 가능한 면적은 약 8,000만 ha이다. 그러나 넓은 경작 가능 면적에도 불구하고 <표 3>에서 보듯이 불과 약 11%만이 농업에 사용되고 있으며, 그 중 실제 경작면적은 약 680만 ha이다. 실경작지 중 경종작물 경작면적은 약 30%이며, 대부분은 초지재배지이다. 이 중 관개가 가능한 면적은 400만ha이며, 실제로 관개가 이루어지고 있는 면적은 사탕수수나 벼를 재배하고 있는 지역을 중심으로 약 13,500ha에 불과하다. DR콩고는 비옥하고 넓은 토지가 있어 농업성장의 잠재력이 높게 평가되고 있으나, 개간능력의 한계 등 낙후된 농업기술로 인하여 1인당 평균 경작 면적은 0.1ha 정도로 대부분 1 ha

5) CIA, The World Factbook 2011.

미만의 영세 농업을 하고 있는 실정이다.

이러한 자연적 조건만 보면 농업생산이 풍부할 수 있을 것 같은데, 사회 및 제도적 환경은 아주 열악한 것이 농업생산 정체의 요인이 되고 있다. 농업에 좋은 토지 등 자연적 조건에 불구하고 식량이 부족하고 다수 국민들이 기아 상태를 벗어나지 못하고 있는 이유는 결국 사람, 제도, 농업 기반 문제에 있을 것이다. 결론적으로 농업생산의 주체인 농민의 행태에서부터 농업생산 투입 요소, 가공, 유통체제, 농업 금융 및 기반에 이르기까지 농산물의 생산에서부터 최종 소비에 이르기까지의 전 가치사슬에서 절대적 취약 내지는 부족 상태에 있다. 대부분의 개발도상국가에 있어서 농업 및 농촌은 이러한 문제를 가지고 있지만, 사하라이남 아프리카 지역 국가들에 있어서는 그 심각성의 정도가 다른 어느 지역보다 깊다고 볼 수 있다.

첫째, 농민 의식: 농업의 주체인 농민의 의식과 행태가 농업발전에 있어서 기본 요소인데, 일반적으로 아프리카 농민들은 오랜 식민지 지배와 내전 그리고 사회주의 물결, 오랜 기간의 외국 원조 등의 특수한 역사적 환경에서 농민의 의식과 행태가 형성되어 왔다. 둘째, 토지 제도: 이들 국가에 있어서 토지는 국유이며, 나라에 따라서 실제 소유권의 상당 부분을 부족장이 행사하는 경우도 있다. 이러한 토지 소유 관계가 농민의 영농 의식 및 농업 생산에 상당한 영향을 주고 있을 것이다. 셋째, 농업생산 투입 요소: 농업 생산에 있어서는 금융, 종자, 생산 기자재 등이 투입이 필요하나 빈곤국가의 상황에서 농민들에게 이들 투입 요소에 대한 접근 기회가 극히 제한되어 있다. 넷째, 농가공 및 유통 체제: 농작물은 수확 후 관리, 가공을 거쳐서 유통 체제를 통하여 최종 수요자에게 전달되는 데, 이러한 가치사슬이 제대로 형성되어 있지 못하다. 다섯째, 농업 인프라: 농업의 생산 및 유통에 있어서 필요한 관개, 전력, 수송 시설 등이 아주 미비 되어 있다.

이상과 같은 제도적 및 사회적 환경에 기인하여 아프리카 지역 국가들이 나름대로 각각 천혜의 농업 조건을 가지고 있음에도 불구하고 농업이 오랜 기간 동안 정체에 머무르고 있고 그에 따라 빈곤이 개선되지 못하고 있는 것이다. DR콩고 정부도 나름대로 노력은 하고 있지만, 이러한 모든 문제를 다룰 수 있기에는 역량이 미흡하다. 이렇게 모든 면에서 취약성 내지는 절대적 결여의 여건 하에서 어느 한 부분에 제약된 개발역량과 재원을 투입해 보아야 효과를 나기 어렵고, 모든 문제를 한꺼번에 해결할 수 있는 역량은 어떠한 정부에게도 없다. 국가 혼자서 감당할 능력이 못되니 국제사회에서 이를 돕는다.

3.2. 농업연왕

3.2.1. 농산물 생산 연왕

이상과 같은 농업여건에서 농산물 생산현황을 살펴본다. DR콩고의 주요 농산물은 주식인 카사바를 비롯하여 옥수수, 서류, 플랜틴 바나나, 사탕수수 등이다<표 4 참조>. 과거에는 고무, 팜오일, 차, 키니네 등의 농산품 생산이 활발하였으나 내전 등을 거치며 현재는 생산이 저조하다.

표 4 DR콩고의 식량작물 생산량 변화(2005–2010)

단위: 톤

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
카사바	14,974,470	14,989,440	15,004,430	15,019,430	15,034,450	15,049,483
옥수수	1,155,260	1,155,490	1,155,720	1,155,950	1,156,180	1,156,410
벼	315,480	315,830	316,180	316,530	316,880	317,231
강낭콩	110,300	111,270	112,250	1,133,240	114,240	115,247
땅콩	368,110	368,740	369,370	370,000	370,630	371,263
플랜틴 바나나	487,110	487,980	488,810	489,640	490,470	491,304

자료: SNSA(Service National des Statistiques Agricoles), L' Agriculture congolaise en quelques chiffres.

<표 5>에서 보는 바와 같이 DR콩고의 농식품 가공업은 상당히 낙후되어 있다. 킨샤사를 제외한 지역에는 농산물 가공업이 전무한 것으로 파악되었고, 킨샤사 내에도

표 5 DR콩고의 농가공품 생산량 변화(2005–2010)

단위: 톤

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
로부스타 커피	31,990	31,960	31,930	31,900	31,870	31,840
아라비카 커피	5,119	5,916	5,109	5,104	5,099	6,447
카카오	5,630	5,590	5,550	5,510	5,470	5,431
차	1,570	1,378	1,980	2,220	2,490	2,479
담배	4,053	4,184	4,058	3,937	3,819	3,709
통나무(m^3)	391,321	380,238	401,065	364,568	238,111	451,167
팜오일	25,223	20,931	24,467	16,478	25,659	7,825
키니네	4,743	4,352	4,198	3,674	3,471	3,209
고무	9,762	5,721	11,687	11,328	11,326	

자료: SNSA(Service National des Statistiques Agricoles), L' Agriculture congolaise en quelques chiffres.

맥주 제조회사 2개소, 담배제조회사 1개소, 커피제조회사 1개소 등 소수의 가공공장이 있을 뿐이다. 전반적으로 농산물 가공업 기반이 취약하여 DR콩고 정부는 농업발전계획을 통하여 농가공산업 육성 및 가치사슬 개선을 위한 노력을 하고 있다(KDS and KOICA, 2011).

3.2.2. 축산업 현황

DR콩고의 동물성 단백질 소비는 그 수요에 비해서 턱없이 부족하다. 통계자료에 따르면, 콩고인의 연간 동물성 단백질 소비량은 15kg에도 미치지 못한다. 단백질 섭취와 가계소득원의 다각화를 위해 축산은 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 축산업 중에서도 양계는 생산주기가 짧다는 장점으로 DR콩고 전반적으로 가장 활성화 되어있다. 그러나 전통적인 형태의 소규모로 이루어지고 있으며 축사의 부족, 질병에 대한 대응 및 사료나 약품 등 투입요소의 부족으로 생산성이 좋지 못하다. 양, 염소 및 돼지 또한 이와 유사한 환경 하에 높은 생산성을 기대할 수 없는 실정이다. 이에 DR콩고 정부는 종자개선, 농업부산물 활용, 질병 예방 및 치료 개선 등의 지원을 통해 축산업의 생산성 향상을 도모하고자 한다(PNSA, 2010).

3.2.3. 농산물 수급 및 수출입 현황

광대한 경지가능 면적, 풍부한 수자원 기반에도 불구하고, 식량수요가 2,500만 톤인데 비해 생산량은 2,000만 톤데 불과하다. 따라서 그 부족분은 수입으로 충당하고 있다. 현재 인구의 70%가 농업에 종사하고 있는 농업국가임에도 불구하고 농업생산성이 낮아, 주요 식료관련 필수품목을 수입에 의존하는 무역역조현상을 나타내고 있다.

DR콩고의 농산물 수출은 1960년대 GDP의 40%를 차지할 정도로 비교적 활발했으나 그 이후 감소해왔다.

<표 6>에서 볼 수 있듯이 주식인 카사바를 제외한 각종 식량작물과 고기류는 수입에 의존하고 있다. 수출액을 기준으로 보았을 때 향신료, 커피생두, 담배, 밀가루, 팜유 순이고, 수입의 경우 밀, 밀가루, 닭고기, 원당, 전지분유 순이다. 수출과 수입의 총액을 비교해 보았을 때, 전체 농산물 수입이 수출액을 넘어서는 무역 역조현상이 있었다. 이는 주로 농업 생산 기반과 농산물 유통 관련 기반 파괴에 따른 지역 간 농산물 수급불균형에 기인한다.

표 6 수출 농산물과 수입농산물 현황(2011)

순위	수출품목	수출액	수출양	수입품목	수입액	수입량
		천 달러	톤		천 달러	톤
1	향신료	18,000	3,868	밀	141,492	459,901
2	커피생두	15,541	4,483	밀가루	101,016	140,736
3	미가공담배	3,206	1,165	닭고기	89,123	66,384
4	밀가루	3,061	14,064	원당	81,360	102,378
5	팜유	2,973	13,350	전지분유	57,308	10,316
6	건조천연고무	2,630	831	식가공품	56,413	18,193
7	밀겨	2,374	12,001	제분가공품	41,301	13,953
8	원당	2,300	3,500	정제당	39,378	46,836
9	코코아생두	2,274	818	몰트	28,904	47,036
10	팜핵유	1,200	800	식물성유	27,400	22,500
11	절임채소	1,196	593	팜유	25,892	21,052
12	담배	969	213	옥수수가루	24,793	59,726
13	신선채소	428	192	토마토소스	21,438	14,095
14	염장소고기	404	432	무알콜 음료	18,603	21,422
15	밀가루	100	430	돼지고기	15,464	10,318
16	식가공품	96	53	설탕과자	14,674	6,264
17	차류	90	35	맥주	13,860	13,601
18	냉동채소	55	29	칠면조고기	13,778	11,443
19	맥주	38	9	페이스트리	12,785	7,911
20	사료용 찌꺼기	16	45	해바라기씨유	12,552	6,619

자료: UN 식량농업기구(FAO), FAOSTAT.

4. 농업정책과 발전의 과제

4.1. 농업발전의 목표와 정책 방향

4.1.1. 정부 행동계획 2012-2016(Action plan)

2012년 카빌라 대통령의 신정부는 "DR콩고의 발전 및 부흥을 위한 비전 및 현대성 혁신"이라는 2030년까지의 비전에 입각하여 정부행동계획 2012-2016을 수립하였다. 광업, 에너지, 석유, 통신, 임업, 환경부문과 더불어 농업을 핵심경제부문으로 보고 부처의 개혁과 정부의 대대적인 지원을 위한 계획을 마련하였다. 농업분야에 대한 주된

목표는 ① 경제성장에 대한 농업의 기여도 강화, ② 국가의 식량안보 재구축, ③ 농·어촌 내 빈곤 및 불안정성 감소, ④ 식량생산증대이다. 세부 계획은 <표 7>과 같다.

표 7 정부 행동계획 2012-2016의 농업분야 계획

농업분야 계획
1. 농업(농식물 생산)
1.1. 식량생산 증대를 통해 2015년까지 기초식량 자급자족 달성
– 농업의 기계화
– 농학연구 기반시설 개선
– 농업생산요소 지급
– 수확 후 관리 기술 증진
1.2. 농어촌 인구 동원 및 관리를 통해 가구당 경작 면적 1ha 달성
1.3. 농업주체, 청년 실업층 및 퇴직자의 농업생산 분야로의 직업화 장려 및 자금능력 제고
2. 어업
2.1. 민간부문 지원 제고로 산업적 어업 재활성화
2.2. 권장규격 어망 사용, 어류 생식을 위한 어업폐업기간 준수 및 지정구역 보호로 지속가능한 수자원 관리
3. 축산업
3.1. 민간농장 및 소규모 가족농장 창설 및 개발지원으로 가금류, 양, 염소, 돼지 등 짧은 주기의 축산 강화
3.2. 내전으로 피해 입은 가축의 재번식을 통해 축산 재활성화

자료: Programme d' Action du Gouvernement 2012-2016.

4.1.2. 국가농업투자계획 2013-2020(Plan National d'Investissement Agricole, PNIA)

국가의 만성적인 영양실조와 식량위기 문제를 해결하고, 지속가능한 농업생산성 향상, 그리고 민관투자 동원을 위한 비전으로서 DR콩고 정부는 "국가농업투자계획 2013-2020"을 수립하였다. 이 계획은 DR콩고의 농업 GDP를 6% 상승시켜 농업성장을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 가치사슬 발전에 기반을 둔 농업과 비농업분야 성장을 함께 아우르는 포괄적인 성장전략으로서 적용 범위가 다양한 분야에 걸쳐있다. PNIA 하에서 농업 및 농촌 투자는 다음과 같은 성장 방안에 초점을 맞추고 있다.

① 식량 생산을 중심으로 하는 농업 부문 발전과 농민 및 기타 관련 종사자들의 소득 향상을 위한 농산업의 발전

② 연구개발 향상과 연구개발 결과의 이해관계자 공유

③ 인력과 기관의 능력 향상 및 통합을 위하여 농업 부문에 대한 정부 영향력 강화

④ 기후변화에 따른 농업 부문의 취약성 감소

이러한 목표를 달성하기 위하여 PNIA는 총 5개의 프로그램을 계획하고 있으며, 18개의 하위 프로그램과 66개의 세부 항목으로 구성되어 있다. 각각의 프로그램에는 다음과 같은 주요 원칙들을 적용하고자 한다.

① 농업 발전과 관계된 공공 및 민간의 역할과 통치력
② 지역 정부가 지원하는 지역 투자 계획의 효율적 활용
③ 가치사슬(Value-chain)의 발전을 지원할 수 있는 농업과 농산업의 근간 마련
④ 성 평등과 굿 거버넌스의 주류화
⑤ 공공 및 민간 부문의 인력 양성
⑥ 사회적·환경적 제약을 고려하여 지속가능한 농업 발전이 가능토록 하는 노력 등

PNIA의 실현을 위한 총 예산은 57억 달러이며, 이 중 가장 큰 비중(64%)을 차지하는 부분은 농업 및 농산업 발전 촉진 프로그램이다. 그 다음으로 농업 연구 및 개발과 교육, 인력 및 공공기관의 능력 향상, 식량 및 영양 보장과 전략적 식량비축, 기후변화 대응 프로그램 순이다<표 8 참조>.

표 8 PNIA(2013–2020)의 예산 할당

프로그램	예산(백만 달러)	예산(%)
프로그램 1. 농업부문 및 농산업(agribusiness) 발전	3652.5	64%
1.1. 농업식물분야 발전	1936.7	
1.2. 축산분야 발전	630.8	
1.3. 어업분야 발전	166.1	
1.4. 농기업 클러스터 개발	904.9	
1.5. 농산물의 품질 및 규격관리	14	
프로그램 2. 식량 및 영양안보와 전략적 식량비축 관리	536.9	9%
2.1. 정보체계 및 식량위기 조기경보 시스템 강화	318.2	
2.2. 영양실조 퇴치	29	
2.3. 식량취약성관리 및 전략적 식량비축 조직 관리	189.7	
프로그램 3. 농업교육, 연구 및 확산	738.3	13%
3.1. 혁신적기술개발과 연구 조직 지원	394.5	
3.2. 자문 및 농촌지도조직 개발 지원	143.8	
3.3. 농업교육기관 지원	200	

표 8 PNIA(2013-2020)의 예산 할당 (계속)

프로그램	예산(백만 달러)	예산(%)
프로그램 4. 농업거버넌스, 성평등과 인적 및 제도적 역량강화	607.3	11%
4.1. 농업분야 증진을 위한 정치적 · 법적 환경 개선	43.9	
4.2. 농업농촌개발부 개혁의 사후 점검, 인적 및 물적 역량강화	282.5	
4.3. 농민조직, 시민단체, 민간분야의 기술적 · 조직적 역량강화	83.5	
4.4. 농업농촌분야 조정, 모니터링 및 감시조직 역량강화	91.6	
4.5. 성평등 및 농촌여성의 자립역량강화	105.8	
프로그램 5. 기후변화대비	195.8	3%
5.1. 기후변화 적응 및 완화 대책 실시	175.8	
5.2. 기후 위기관리	20	
Total	5,730.8	100%

자료: PNIA(Plan National d' Investissement Agricole) 2013-2020.

4.1.3. 농산업단지(Agricultural Business Park)

ABPC(Agricultural Business Park Corporation)은 민관이 파트너십을 맺어 농산업에 초점을 맞춘 특별경제구역으로서 DR콩고 총리실의 주도 하에 계획되었다.

DR콩고 정부는 농업발전의 장애 요인을 ① 시장 접근성 약화, ② 취약한 권력 구조, ③ 인적 자원의 부재, ④ 취약한 정부의 개발 프레임이라고 분석하고, 이러한 장애요인을 극복하고자 농업개혁 정책의 일환으로서 대규모 농산업단지(Agricultural Business Park) 개발을 내세웠다. 이 대규모 농산업단지는 총리실 산하에 집행 기구들을 두고 각 지방에 설치하여 이곳에서 농업뿐 아니라 축산 및 낙농, 양어장까지 경영한다는 구상이다.

이 계획은 다자기구, 민간 투자자, DR콩고의 중앙 및 지방정부가 협력으로 농업 허브를 건설하여 소규모 농민, 지역 주민, 거대 농산업 기업 등 이해관계자들에게 농업부문 발전을 위한 근간을 제공하는데 그 목적이 있다. ABPC는 국내 수요를 충족시킬 수 있도록 충분한 식량생산이 가능토록 하며, 나아가 DR콩고가 다시 주요 농산물 수출국이 될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 이에 따라 농업 지도센터, 지역 기반시설, 에너지 관련시설, 보건 센터, 주택, 교통인프라 등에 약 15억 달러가 5년에 걸쳐 투자될 전망이다. ABPC의 지원은 소규모, 중간규모, 대규모 농장 모두에게 지원되며, 고객은 협동조합과 비협동조합으로 나누어진다. 협동조합은 지역 농민들로 구성되어있으며, 비협동조합은 1,000ha 이상의 토지를 소유한 농산업 인큐베이터, 농산업 기업, 대규모 상사 등과 5~20ha의 토지를 소유한 소규모 및 중간규모 농민을 포함한다. DR

콩고 정부는 수도 킨샤사를 중심으로, 바콩고(Bas-Congo)지역, 에콰퇴르(Equateur)지역, 오리엔탈(Oriental)주, 남키부(Nord Kivu)주, 카사이(Kasaï)주 일대에 농산업단지 위치를 20여 군데로 정하였다(Goldberg외, 2013).

DR콩고 정부는 식량위기를 해결하고 농업발전을 국가경제발전의 원동력으로 삼고자 다양한 정책을 수립해 왔다. 정부의 의욕적인 개발계획에도 불구하고 농업생산 증가율은 3%에 그쳤으며 여전히 인구의 대다수가 식량부족에 시달리고 있다. 농업 분야의 수출액은 1995년에 3억3천4백만 달러였으나, 지속된 내전으로 인한 정치·사회적 불안정으로 2003년 430만 달러로 감소하였고, 그 후 성장세를 보였으나 여전히 2012년 수출액은 5,600만 달러에 그쳤다. 그동안 지속적인 정치적 불안정에 따른 행정조직 미비와 예산 부족으로 사실상 국가개발정책이 제대로 구현될 수 없었다. 농촌도로, 농기계, 관개시설 등 농업농촌분야의 사회기반시설이 전반적으로 열악하며, 영농방식이 영세하고, 국토면적이 방대한 DR콩고의 여건을 고려할 때, 정부의 새로운 개발 및 농업정책의 실효성을 기대하려면 장기적인 노력이 필요할 것이다.

4.2. 농업 · 농촌개발의 과제와 협력방안

4.2.1. 농업 농촌개발의 과제

DR콩고 농업 개발은 여전히 많은 도전과제에 직면해 있다. 농업에 유리한 자연적 조건에도 불구하고, 단 11%의 토지만이 경작되고 있으며 농업분야에 종사하는 인구가 약 70%임에도 불구하고 국가의 식량자립이 어려워 수요의 약 20%에 해당하는 약 500만 톤을 외국에서 수입하고 있다. 국제 식량가격 상승으로 인해 식량 수입의존도가 높은 콩고는 큰 타격을 입지 않을 수 없다. 또한 인구의 70%가 식량부족에 시달리고 있다.[6] North Kivu 지역의 경우 10명중 6명이 식량안보 위협상태에 처해있으며, 이는 2012년의 10명당 3명 수치보다 더욱 악화된 것이다. 1인당 열량 섭취량은 FAO 권고량인 2,500kcal에 훨씬 못 미치는 1,500kcal이며 인구의 23%는 비(非)전분류의 식량을 섭취하고 있다. 또한 5세 이하 유아의 반 이상이 만성적 영양실조에 시달리고 있다. 그 결과 DR콩고는 2012년 UNDP의 인간개발지수(Human Development Index, HDI)와 IFPRI의 세계기아지수(Global Hunger Index, GHI) 최하위권(178개국 중 177위)에 랭크되었다. 더욱이 농업분야 연간 성장률은 3%에 그치는데 비해 인구증가율이 2.54%인 것을 감안하면, 앞으로 식량부족 문제는 더 심각해 질 것이다.

6) Economist Intelligence Unit의 Food Security Index 109개국 중 109위(2014).

DR콩고의 농업발전은 90년대 내전으로 인한 도로와 전력시설 등 기반시설의 파손으로 대단히 어렵게 되었고, 현재에도 농업발전을 위한 제반 시설이 열악하여 여전히 농업발전의 제약으로 작용한다. 세계은행은 DR콩고 농촌 빈곤의 핵심요인으로 생산요소(자본, 농업투입요소, 기술지원)의 결핍을 지적하고 있다(World Bank, 2008). 생산요소의 결핍은 교통인프라 부족, 이원적 토지제도의 제약, 농업농촌관련 정부조직의 관리 문제, 치안 등의 문제와 결부되어 농업발전을 더욱더 어렵게 만들고 있다.

DR콩고의 농업·농촌개발의 과제를 크게 여섯 가지로 다음과 같이 살펴보고자 한다. ① 농산물 수급 및 가공 문제, ② 농산물 유통 및 교통 시설 문제, ③ 농업 노동력의 숙련도 향상, ④ 농업금융의 접근성 확보, ⑤ 민간자본 참여의 어려움, ⑥ 이원적 토지제도의 제약.

1) 농산물 수급 및 가공문제

DR콩고의 주요 곡물 현황을 살펴보면 쌀과 밀의 수입량이 상대적으로 많다는 것을 알 수 있다<표 9 참조>. 쌀은 DR콩고 내에서 수요가 점점 늘어나고 있다. 국내에서 쌀 생산량은 약 20만 톤이나, 수요에 미치기엔 부족하여 매년 10만 톤 이상이 수입되고 있다. 밀은 DR콩고 농산물 수입에서 수입액과 수입량 모두 1위를 차지하는 품목이며, 국내 생산량은 9천 톤에 불과하다. 현재 DR콩고는 주식인 카사바를 제외한 각종 식량작물, 육류 등은 상당부분 수입에 의존하고 있는 상황으로 농산물 수급 불균형이 심각하다. DR콩고 농민들은 초보적인 전통 저장방식으로 농산물을 보관한다. 즉 흙, 대나무, 야자나무 잎 등으로 만든 초보적인 저장수단으로 옥수수, 쌀, 카사바 등을 보관하고 있다. 이처럼 열악한 저장 체계와 야생동물이나 벌레, 습기, 바람 등으로 인해 농가의 손실이 크다.

농산물 가공업은 수도 킨샤사를 제외하고 전무한 데, 농산물 가공을 통한 부가가치 창출이 어려운 현실은 농민의 생산의욕을 저하시켜 장기적으로 농업발전에 장애요소로 작용할 것으로 보인다. 현재 DR콩고에는 맥주제조회사 2개소, 제빵회사 1개소, 담배제조회사 1개소, 커피제조회사 1개소, 과일주스 제조회사 1개소, 조미료제조회사 1개소, 생수제조회사 3~4개소, 소시지 가공공장 등이 있는 것으로 파악된다. 국민들의 주식인 카사바의 경우 소규모 재래식 시설에서 제분하거나 가정에서 직접 가루를 내어 섭취하는 것으로 나타났다. 쌀 도정은 마을단위 재래식 도정시설을 이용하고 있는 것으로 파악되었다(KDS and KOICA, 2011).

DR콩고 농업의 무한한 잠재력에도 불구하고 취약한 구매력과 수입상품 때문에 시장

표 9 DR콩고의 주요 곡물 수급

품목	구분	단위	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
옥수수	수확면적	천 ha	1,350	1,350	1,695	1,725	1,700
	생산량	천 톤	1,200	1,250	1,345	1,425	1,400
	수입량	천 톤	10	10	5	10	10
	수출량	천 톤	0	0	0	0	0
	단수	톤/ha	0.89	0.93	0.79	0.83	0.82
쌀(정곡)	수확면적	천 ha	420	420	420	420	420
	생산량	천 톤	198	202	202	200	200
	수입량	천 톤	100	115	110	125	115
	단수	톤/ha	0.75	0.76	0.76	0.75	0.75
수수	수확면적	천 ha	10	10	10	10	10
	생산량	천 톤	6	6	6	6	6
	단수	톤/ha	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
밀	수확면적	천 ha	10	10	10	10	10
	생산량	천 톤	10	10	10	9	9
	수입량	천 톤	375	375	375	375	400
	단수	톤/ha	1	1	1	0.9	0.9

자료: 미국 농무부 (http://www.fas.usda.gov/psdonline/).

상황이 불확실하고 농업생산물의 부가가치를 향상시킬 수 있는 시스템 또한 구축되어 있지 않다(KDS and KOICA, 2011). 킨샤사를 제외한 지역에서 농산물 가공업이 전무하여 지역적 불균형이 심각하며, 이런 여건으로 농민들의 생산 의욕이 저하되었다. 이를 개선하기 위해서는 농업생산을 증대시켜 식량 공급을 늘리도록 하는 것이 시급하다. 농업생산을 증대시키는 길은 농업생산에 있어서 노동 생산성을 높이거나 농지의 외연적 확대의 두 가지이다. 우선, 현재의 영농이 거의 인간의 육체적 노동에 의존하고 있음에 비추어 농기구 및 현지 수준에 맞는 농기계의 보급이 긴요한 것으로 보인다.

2) 농산물 유통 및 교통 시설 문제

DR콩고의 농산물 취급상인은 크게 자가 수송수단이 없는 소규모 이동상인, 자가 수송수단을 가진 운송업자, 소매를 위한 지역사무소나 점포를 소유한 기업, 비영리 판매기관, 농업회사 등 크게 다섯 부류로 분류된다. 그러나 운송 기반이 열악하고 농산물 저장시설 등 농업관련 시설 또한 거의 전무한 실정으로 유통이나 물류가 원활히 이루

어지기 어려운 실정이다. 더불어 시장 활성화를 위한 정부 기관이나 재원의 결핍도 농산물 유통을 어렵게 하는 주요 원인으로 꼽히고 있다.

열악한 농산물 유통은 과다한 유통비용발생, 정보제한으로 인한 가격왜곡 등으로 농산물 가격의 지역 간 격차를 심화시킬 뿐만 아니라, 전체적인 농산물 가격의 상승요인으로 작용하고 있다. 이러한 지역 간 농산물 가격 격차는 농민이 대다수인 농촌지역의 소득 및 생활수준에 큰 격차를 발생시킨다.

DR콩고의 교통 시스템은 매우 열악하여 농산물 운송비용이 과다하게 늘어 비교적 운송이 쉽지 않은 농산물의 마케팅 비용도 증대시키고 있다. 열악한 교통시스템과 운송비용의 부담으로 큰 타격을 받는 소규모 농민들을 위한 농산물 생산지를 농산물 집결지, 농산물 가공센터, 시장 등과 연결시킬 수 있는 교통시스템 뿐만 아니라 전력과 수자원을 공급할 수 있는 통합적인 기반 구축이 필요한 상황이다.

이를 해결하기 위해서는 농업생산요소에 대한 농가의 접근성 개선, 농산품 유통 및 판매체계 개선, 도로인프라 개선, 농산품 시장 활성화 등 생산에서 소비까지 전 가치사슬에 걸친 개선을 위한 근본적인 농업발전을 위한 장기적인 개발전략의 구현이 필요하다. 문제는 이에 필요한 투자 재원을 어떻게 마련하느냐에 있다.

3) 농업 노동력의 숙련도 향상

DR콩고에서 숙련된 인력 부족은 농업을 포함한 산업계 전반에서 나타나고 있는 보편적 현상이다. DR콩고에서 농업 역량 개발 프로그램은 주로 농과 대학, 국가 기관, 연구소 등에서 이루어져 왔다. 농업농촌개발부에 농촌교육을 담당하는 농촌지도국(National Extension Service, SNV)이 있으나, 정부 예산의 부족으로 실질적인 활동이 이루어지지 못하고 있다. 세계은행의 지원으로 각 지역별 SNV 사무소와 시범농장 건립을 지원하여 농업 지도자 교육 프로그램을 실시한 바 있으나, 세계은행은 2000년대 초 내전으로 인하여 사업을 중단하게 되었고 그 이후로 SNV는 예산확보 문제로 인하여 사실상 국가적인 농업교육활동은 거의 이루어지지 못하였다. 현재 지방의 농촌지도교육은 주로 해외 원조기관과 현지 NGO들의 활동에 크게 의존되고 있으나 사업 주체들 사이의 부조화와 비지속성이라는 한계를 갖고 있다.

DR콩고는 매우 광대하며 농촌마을은 지리적으로 분산되어 있어 정보가 마을에 전파되는데 한계가 있다. 농업교육과 정보제공을 통해 농민들의 생산성 및 수입을 증대시키고, 농촌지도 및 인적자원역량강화를 위한 농촌지도 활동은 필수불가결한 요소이다. 이를 위한 국가적 차원의 농촌지도사의 역량강화와 지속적인 농업 기술의 지도가 필

요하다. 한국이 주력했던 농촌지도사업(Extension service)은 좋은 사례가 될 것으로 보인다.

4) 농업 금융의 접근성 확보

DR콩고의 농촌금융시스템은 완전히 붕괴된 상태이며, 농민들은 영농자금이나 생활자금이 급히 필요할 때에도 돈을 빌리기 어려운 상황이며, 소득이 증가되더라도 이를 저축하여 자산을 형성할 수단이 없는 실정이다(KDS and KOICA, 2013).

사하라이남 지역에서 대안적 금융 서비스로 각광받고 있는 모바일 금융 서비스는 (Mobile Finance Service) 기반 부족으로 인하여 2014년 현재 DR콩고에서 제공되고 있지 않으며, 대부분의 농민들에게 금융 서비스의 접근이 상당히 어렵다고 볼 수 있다. 열악한 금융 서비스는 다음의 이유에 기인한다고 볼 수 있다. 첫째, 교통, 통신 기반의 부족으로 인하여 킨샤사에 집중되어 있는 은행에 물리적으로 접근이 어렵다. 둘째, 대부분의 농민들은 교육 부족으로 인하여 금융 서비스에 대한 이용을 인지하고 있지 못하다. 셋째, 현재 45%에 이르는 높은 금리를 소농들의 경우 감당하기가 어렵다. 조사결과 일부 NGO의 소액대출금융(Micro Finance) 조차도 이율이 35%를 상회하여 농민들은 상환이 어렵고, 이는 대출 기피 현상으로 이어진다.

현재 DR콩고 정부는 예전에 중단된 농업전문금융기관을 재설립하고자 하는 계획을 갖고 있으나 열악한 정부재정상황으로 인하여 아직 추진되고 있지 못하다[7].

농업은 타 산업에 비하여 자연의 영향을 크게 받아 농업생산은 불확실성이 크고, 자본의 회임 기간이 길어서 일반 금융으로서는 감당하기 어렵다. 특히 영세농가의 경우는 대출을 위한 담보확보도 어려우며 높은 이자를 감당할 수가 없다. 이에, 저리의 영농자금 대출이 가능하도록 해야 하며, 장기적으로는 농업자재비용에 대한 융자, 장단기 영농자금의 지원, 농업기계화 자금 등을 전담할 수 있는 농업금융기관의 설립이 검토되고, 농촌지역의 마이크로 금융시스템도 정착될 수 있도록 하여야 할 것이다.

5) 민간자본 참여의 어려움

DR콩고의 광대한 영토에 효과적인 경작을 할 수 있기 위해서는 민간자본의 투입에 의한 기업영농이 필요하다. DR콩고는 1960년대까지만 하더라도 대규모 플랜테이션 농장으로 상당한 농산품 수출을 경험했었다. 그러나 1973년 시작된 자이르화정책 (Zairianisation 또는 국유화정책)으로 외국인의 소유였던 대규모 플랜테이션 농장은 콩고인 소유로 돌아갔고, 후에 국가가 다시 사들이게 되었다. 그러나 이 과정을 거치면

7) KOICA 농촌종합개발 기본계획수립을 위한 현지 조사 시 면담 참조.

서 대부분의 대규모 농장의 운영이 중단되었고, 지속적 분쟁의 영향으로 많은 농장지역이 접근하기 어려운 상태로까지 방치되게 되었다. 또한 지속된 내전과 정치적 불안정을 겪으며, 농업의 기반시설의 부족(에너지와 교통), 취약한 정부 통치력과 기업경영 규정, 불충분한 숙련 노동자, 높은 금융비용 등의 원인으로 인해 농업생산이 감소하게 되었다.

이러한 대규모 기업농에 대한 투자는 현재의 취약한 자본형성, 농업기술, 그리고 경영 능력 하에서 당장은 외자에 의존할 수밖에 없는 것처럼 보인다. 그런데 DR콩고에 있어서 FDI는 이에 관한 제도적 여건의 미비, 공공 서비스의 취약성, 농업생산에 필요한 에너지의 불안정 및 기반의 절대적 부족 하에서 광산개발 외에는 좀처럼 활성화되지 못하고 있으며, 농업에 대한 FDI에는 토지소유 제도상의 어려움도 있다. DR콩고에서는 토지는 모두 국유이나 관습적으로 사용권의 행사는 부족장에 속하는 경우가 많아 토지사용권에 대한 이중적 부담과 행정 절차에 있어서 투명성 결여 등의 어려움으로 특히 농업부문에 있어서 민간투자를 어렵게 하고 있다. DR콩고 정부는 이러한 상황을 개선하기 위하여 외자도입 관련법의 개정과 외자도입촉진을 위한 행정서비스 강화 방안을 추진하고 있다.

6) 토지 소유제도

DR콩고에는 아직 전통적 토지소유제가 존재하고 있는 반면, 토지법[8]은 국가를 유일한 토지 소유자로 규정하고 있다. 이 법은 관습법에 기반하고 있어 토지를 사용하고자 할 때 국가 행정기관에 승인신청 전에 반드시 토지를 관장하고 있는 부족장 또는 촌장의 사전 승인을 받도록 규정하고 있다. 이러한 제도적 한계로 인하여 토지를 개발하거나 이용할 경우, 지역 개발에 대한 안목과 비전이 없는 부족장들의 영향력이 강하게 작용하는 부작용이 상존하고 있고, 다른 부족 또는 마을 출신인 사람은 토지이용에 제약을 겪게 된다. 이런 문제는 특히 동부지역과 같은 인구밀도가 높은 지역에서 더 심각하여 농토 확보를 위한 어려움으로 지역 내 충돌이 발생하며, 소농들은 농지를 찾아서 이주를 해야만 하는 경우도 있다. 촌장이 그 마을 토지전체에 대한 사용권을 대대로 이어받아 실질적인 소유권자의 역할을 하고 별다른 행정기관의 등록 절차 없이 농민들은 촌장에게 임대료를 지불하고 토지를 사용하기도 한다. 토지임대계약이 대부분 문서화 되어 있지 않아 토지사용권에 대한 혼돈이 발생하고, 토지의 경계나 면적이 명확하게 규정되지 않아서 생기는 충돌 또한 많다(KDS and KOICA, 2013).

8) Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973(1973.7.20. 제정, 1980.7.18. 개정 및 보완)

DR콩고의 토지 거버넌스에는 다음과 같은 문제가 있다. ① 방대한 영토에 걸쳐서 인구밀도가 고르지 않아, 토지문제와 토지 관리에 있어서 공통된 목적과 방법으로 접근하기가 어렵다. ② 분쟁의 영향을 받은 동쪽과 북쪽 지역은 법의 적용 및 정부의 행정적 관리가 제대로 작동하지 못하고 있다. ③ 토지의 소유 및 관리를 위한 등기 제도가 제대로 발달되지 못하고 있다. ④ 토지사용에 대해 관습적 주체와 법적권한의 이원적 특성으로 지속적 갈등이 존재한다(Ntampaka, 2008). 전통적인 토지소유제도가 아직도 그대로 존재하고 있는 이원적인 토지제도는 농민들의 자유로운 토지 사용과 토지 개발의 제약요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 토지 소유제도 및 그에 따른 토지 거버넌스가 농업생산에 상당한 영향을 준다. DR콩고의 이상과 같은 토지의 이원적 소유 관습은 토지 사유제가 확립되어 있는 경우에 비해서 농지 활용도를 낮추게 하는 장애 요소가 되고 있다. 그렇지만 사회기반시설 개발에 있어서는 토지 비용상 훨씬 유리한 요소가 되기도 한다. 토지 소유제도는 오랜 역사를 거쳐서 형성되어온 것이기 때문에 쉽게 바꿀 수 있는 것이 아니며, 특히 식민지 지배를 통하여 토지를 수탈당한 역사적 경험을 가졌던 아프리카에 있어서 토지 소유제도는 극히 민감한 문제로서 어떠한 정부라도 함부로 다루기 어렵다. 토지 소유제도를 당장 바꾸기 보다는 농지의 사용을 원활하게 하고 그것이 권리로서 인정받을 수 있도록 토지 관련 제도를 발전시키는 것이 농지의 이용도와 생산성을 높이는데 필요할 것으로 보인다.

4.2.2. DR콩고 농업 발전 방향

앞서 살펴보았듯이 DR콩고는 농업발전을 위한 요건이 절대적으로 부족하고, 극복해야 할 과제가 많다. 그러나 극히 제한된 재원으로 모두를 동시에 해결할 수는 없고, 한정된 재원을 모든 분야에 나누어 지원하면 그 효과성을 기대하기도 어렵다. 따라서 가장 시급한 과제를 중심으로 우선순위를 두어 집중할 필요가 있다. 전략적인 접근으로 시급한 분야에 제한된 투자를 해야 하며 재원을 집중해서 다른 부문에 그 효과가 파급될 수 있도록 해야 한다.

DR콩고 농업발전을 위한 방향으로써 KOICA의 DR콩고 국가개발전략수립 지원 사업 보고서(KDS and KOICA, 2011)는 DR콩고의 농업발전을 위한 전략적 접근을 제시하고 있다. 본보고서는 가족농 중심의 소농 지원 전략과 기업형 대규모 농장 지원 전략을 큰 틀로 가지고 있고 그 목표 또한 가족농 수준에서의 식량자급수준 제고와 안정적 소득원 확보 그리고 기업형 대규모 농장을 통한 식품 BIO 산업원료생산과 농업 수

출 산업화를 목표로 하고 있다. 위의 두 가지 목표 성취를 위하여 각각 다른 수준의 정책 수단을 <그림 2>와 같이 제시 하고 있다.

그림 2 DR콩고 농업발전 전략(Two-Track)

자료: KOICA, DR콩고 국가개발전략수립 지원사업 최종보고서, 2011.

위 보고서는 DR 콩고 농업 발전을 가족농을 중심으로 한 소농개발과 기업형 대규모 농장 개발이라는 이중 전략을 제시하고 있다. 전자는 주민으로서의 농민들의 삶의 질 향상에 그 초점이 있는 반면 후자는 국가 차원에서의 경제 개발을 위한 농산업 육성에 초점이 있다(KDS and KOICA, 2011).

DR콩고의 Two-Track 전략은 광대한 농지와 농업의 저생산성을 감안할 때, 가족농 중심의 소농 형태만으로는 필요한 농업성장을 효과적으로 추진하기가 어렵고, 기업형 대규모 농장형 영농은 농업생산성을 효과적으로 제고하여 농업의 수출산업화에 기여하며, 동시에 현대적 농업기술이 소농에도 파급될 수 있다는 점에서 바람직한 전략으로 보인다.

먼저, 가족농 중심의 소농 육성은 가족 단위의 식량자급 수준 제고와 소득원 안정을 목표로 한다. 현재 대부분의 농가는 전통적 방식으로 낙후된 영농방식을 택하고 있다. 농민들 입장에서 보면, 농업생산, 유통 및 판매 과정에 모든 면에서 어려움에 당면하고 있기 때문에 해결의 실마리를 찾기 어렵다. 그런데 절대적인 식량 부족 상태에 있는 여건에서 우선 필요한 것이 농업 노동에 있어서 생산성을 올려서 생산을 늘릴 수 있도록 하는 것이다. 농기구 및 농기계의 보급은 농업의 노동생산성을 높이는 첫걸음이 될 것이다. 그런데 농기계의 보급은 적정기술적용과 지속가능성 제고라는 중요한

전제하에 단계적으로 이루어져야 한다. 현지의 수준과 농업여건을 고려하지 않은 기자재 보급은 결국 무용지물이 될 수밖에 없고, 운영 및 사후관리를 위한 대책마련이 선행되지 않는다면 지속가능성은 보장할 수 없기 때문이다. 또한 소농개발을 위해 농촌지도기관의 역량을 강화하여 농민의 의식개혁과 영농기술보급에 주력해야 한다. 농촌지도기관은 신품종 보급 및 환경 친화적인 영농기술을 보급하고 생산자 조직 관리, 농산물 가공 및 유통, 농기계 기술 등을 지도하는 역할을 담당해야 한다. 이를 위한 정부차원에서의 담당 공무원을 대상으로 기술역량 및 관리역량 개발과 주인의식 제고를 위한 지원을 해야 할 것이다.

기업형 농장 개발은 대농기업 육성을 통한 수출 산업화 촉진과 식품 Bio 산업 원료기지화를 그 목표로 하고 있다. 이는 현재 DR콩고 정부가 계획하고 있는 대규모 농산업단지(Agricultural Business Park)와 연관된다. 민관협력사업(PPP)으로서 외국기업의 투자를 유치하여 대규모 농산업 단지를 조성하고자 한다. 민간기업의 참여로 광대한 농토를 효과적으로 활용하고, 농업생산성을 높이는데 크게 기여할 수 있고, 궁극적으로는 농산물 수출역조현상에 대한 해결책으로서 콩고에 긍정적인 역할을 할 수 있으리라 기대된다. 그러나 대규모 농공단지가 성공적으로 정착할 경우, 국내 농산물 가격하락을 가져올 수 있으며 이로 인하여 소농들의 농산물 시장 접근에 위협적인 요소로 작용할 우려도 있을 수 있다. 기업형 농장은 식민지 독립 후 방치되었던 커피, 고무, 팜오일 플랜테이션 농장의 재건 등 가족농장과 차별된 작목으로서 수출을 겨냥하여 자본집약적이고 기술집약적인 작물생산에 주력하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

4.2.3. 한국과 DR콩고 농업의 국제협력 방안

한국과 DR콩고는 농업 여건에 있어서 상당히 다르다. 한국은 좁은 토지에 과밀 인구로 농산물을 상당부분 해외에 의존하면서 기술집약적인 영농을 추구하여 왔다. 반면에 DR콩고는 광대한 토지에도 불구하고 토지이용도 및 농업생산성이 낮아 농업생산이 낮은 순위에 머물고 있으며, 그에 따라 식량 부족과 빈곤 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이러한 농업여건과 발전의 단계에 있어서의 양국의 차이는 양국의 협력에 있어서 어떠한 시사점을 주고 있는가? 이 문제는 두 가지 측면에서 볼 수 있을 것 같다. 하나는 한국이 개발협력에 의하여 DR콩고의 농업 발전에 얼마나 기여할 수 있을 것인가 하는 점이고, 다른 하나는 한국은 DR콩고와의 농업개발 협력을 통하여 어떠한 기회를 얻을 수 있을 것인가 하는 점이다.

전자와 관련하여, 우선 농업여건의 상이로 인하여 농업개발 전략에 있어서 한국의

경험을 DR콩고에 그대로 적용하기는 어려운 것 같다. 광대한 농토를 가진 DR콩고의 경우 가족형 소농 위주의 전략 만으로서는 어렵고, 기업형 대규모 농장 방식도 아울러 추진되는 것이 바람직하다. 구체적 농업 및 농촌 개발의 분야에 있어서는 한국의 최근 반세기의 농업 및 농촌개발의 경험은 DR콩고에 있어서 매우 유용한 교훈을 줄 것으로 보인다. 제한된 농지에서의 기술집약적인 영농에 의한 발전된 농업기술은 광대한 DR콩고의 토지에 적용되었을 경우 생산성 증대에 큰 임팩트를 줄 수 있을 것으로 보인다. 허장 외(2011)는 한국의 그간의 농업분야 발전 경험에서 볼 때, 협력 가능 분야로 다음 세 가지 분야를 제시하고 있다.

① 생산성 향상: 한국은 종자 개량과 재배기술 개발, 투입재 확대, 기반시설 개선으로 생산성을 향상시켜 왔다.

② 농산물 수확 후 관리, 유통, 마케팅 등 가치사슬(value chain)의 전 부문에서의 기술 개발

③ 새마을운동으로 대표되는 농촌개발 경험

그렇지만, 농업 및 농촌 개발에 있어서 한국의 성공적 경험이 DR콩고에 유용하다기보다는 한국의 성공과 실패의 경험이 앞으로 농업개발에 의존하여 빈곤을 극복하여야 하는 DR콩고의 입장에서 유용한 교훈이 될 수 있을 것으로 보인다. 그리고 위의 경험이 그들에게 그대로 적용될 수 있을 것은 아니며, 그들의 여건에 맞추어 변용되어 적용될 수밖에 없을 것이다.

후자와 관련하여, 한국으로서 DR콩고의 농업 및 농촌개발을 위한 협력을 돕는다고 하지만, 그러한 일방적인 관계만이 아니라 한국으로서도 얻을 수 있는 것이 상당히 있을 것으로 보인다. 첫째, DR콩고의 광대한 농토와 다양한 기후, 다양한 식물 자원 정보에 접할 수 있게 될 것이다. 한국은 온대의 좁은 농토에서의 농업생산에 머물러 왔으나, DR콩고와의 농업협력을 통하여 다양한 기후 및 토지 조건하에서의 영농기술과 종자 개발에 관한 지식과 경험을 축적할 수 있게 된다. 둘째, 우리의 농업생산의 외연적 확대 가능성이다. 대규모 토지를 바탕으로 한 대규모 영농에 관한 양국의 협력은 한국에게 새로운 농업 투자의 기회를 제공할 수 있을 것이다. 한국은 농지의 제약으로 식량 안보상 취약성을 가지고 있는 바, 양국의 농업 분야 협력은 장기적으로 한국의 식량 안보의 취약성을 완화하고 우리의 농업기술, 농기계, 농업기자재의 투자를 위한 시장이 될 수도 있을 것이다.

5. 맺음말

농업은 아프리카의 빈곤감소 및 기아를 해결하기 위한 주요한 전략분야이다. 특히 인구의 70%가 농업에 종사하고 있는 DR콩고는 풍부한 농업노동인구와 8천만 ha에 달하는 경작가능토지, 풍부한 어로자원을 포함한 농업에 유리한 조건을 보유하고 있음에도 불구하고 여전히 인구의 70 %이상이 식량부족문제에 시달리고 있다.

DR콩고 정부는 식량위기를 해결하기 위하여 많은 농업·농촌개발 정책을 수립해 왔음에도 불구하고 정부의 재정적 지원이 뒷받침하지 못하여 아직도 식량부족과 빈곤에서 벗어나지 못하고 있다. 많은 해외원조기관의 지원노력이 있었으나 깊이 뿌리박힌 부정부패와 주인의식의 부재, 현지 공무원의 역량부족과 취약한 거버넌스와 기반 등으로 지원사업의 지속성과 효과성을 크게 기대할 수 없었다.

DR콩고의 농업 및 농촌의 문제는 만성적인 농업생산성 저하와 빈곤으로 인한 농민의 노동 의욕 상실, 농업발전을 위한 요소의 총체적인 결핍으로 인한 것이며 이들은 복합적으로 서로 작용하고 있다.

제한된 국가재원으로 이 모든 것을 해결할 수 없으므로 가장 시급한 문제부터 우선순위를 두어 집중 지원할 필요가 있다. DR콩고의 식량위기와 농촌사회의 빈곤퇴치에 초점을 맞추어 농업생산증대를 위한 투자를 증대시키고 이를 위한 제도적, 인적역량 강화에 힘써야 할 것이다. 단기적으로는 가족농 중심의 소농개발을 위하여 농기계화와 경작지 확대를 하고 농촌지도서비스를 통하여 농민의식전환과 농업기술교육에 힘써야 한다. 또한 기업형 대형농장을 조성하여 식량수출을 도모하도록 한다. 장기적으로는 농산물 수확 후 관리 및 농가공, 유통 및 마케팅 개선으로 농산물의 가치를 증대시키는 노력을 해야 한다.

한국은 좁은 경작면적에서도 기술집약적인 영농, 농업 R&D 및 보급선진화, 효과적인 농지 개간 및 농촌개발로 높은 식량자급률을 높여 왔다. 이런 한국의 경험에 비추어 한국은 향후 DR콩고의 농업농촌개발을 위해 생산성향상, 농산물 가치사슬의 전 부문에 있어서의 기술 개발지원, 농촌지역개발 지원 등에 있어서 협력할 수 있을 것으로 보인다. 또한 DR콩고의 농업발전 지원을 통하여 한국은 농업 기술 교류 및 축적을 하고, 아프리카 농업발전에 대한 한국의 국가 경쟁력과 브랜드 가치를 높일 수 있을 것으로 기대된다. DR콩고에 대한 한국의 농업분야 협력관계 심화는 한국의 농업에도 새로운 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다. 광대한 농토, 다양한 기후, 그에 따른 다양한 식물자원은 한국 농업이 그 동안 가꾸어 온 농업기술 및 종자 개발 등에 새로

운 지식과 경험을 제공할 수 있을 것이며, 장기적으로는 우리가 쌓아온 농업기자재, 농업 기술의 새로운 시장이 될 수도 있을 것이다.

참고문헌

관계부처합동. 2012.「콩고민주공화국 국가협력전략(CPS) 2012-2015」.

한국개발전략연구소(KDS). 2011.「콩고민주공화국 국가개발전략수립 지원사업 최종보고서」. 한국국제협력단.

한국개발전략연구소(KDS). 2013.「DR콩고 농촌종합개발 기본계획수립(BDS) 최종보고서」. 한국국제협력단.

허장, 이대섭. 2011.「농림수산분야 발전경험 및 기술을 활용한 국제협력 모델 개발」. 한국농촌경제연구원.

AfDB. 2013. *Country Strategy Paper 2013-2017 (DRC).* AfDB.

CEPAS. 2011. *Atlas de l'organisation administrative de la RDC.* CEPAS.

DRC government. 2010. *Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA).* DRC government.

DRC government. 2012. *Programme d'Action du Gouvernement 2012-2016.* DRC government.

DRC government. 2012. *L'Agriculture Congolaise en Quelques Chiffres*. Service National des Statistiques Agricole (SNSA). DRC government.

DRC government. 2013. *Plan National d'Investissement Agricole 2013-2020.* DRC government.

Goldberg, R., C. Knoop and D. Petkoski. 2013. "Seeding Growth in the Democratic Republic of the Congo." Havard Business School Publishing N9-914-401.

IMF. 2013. *Making Monetary Policy More Effective: The Case of the Democratic Republic of the Congo* (WP/13/226). IMF.

Ntampaka, C. 2008. *Gouvernance Foncière en Afrique Central.* FAO.

USGS. 2011. *Minerals Yearbook.* USGS.

World Bank. 2006. *Democratic Republic of the Congo: Agricultural Sector Review.* World Bank.

World Bank. 2007. *Poverty Reduction Strategy Report (PRSP).* World Bank.

World Bank. 2008. *DRC: Implications of recent food price increases and polity options.* World Bank.

World Bank. 2012. *Resilience of an African Giant.* World Bank.

World Bank. 2013. *Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of the Congo for the Period FY2013-FY2016.* World Bank.

참고사이트

CIA. The World Factbook (www.cia.gov)

EIU. Food Security Index (foodsecurityindex.eiu.com)

FAO. FAOSTAT (www.faostat.org)

IFPRI. Global Hunger Index (www.ifpri.org)

OECD Aid Statistics (www.oecd.org/dac/stats)

UNDP Human Development Index (www.undp.org)

World Bank. Country Data (data.worldbank.org/country)

World Bank. Worldwide Governance Indicators (info.worldbank.org/governance/wgi)

우간다 농업 현황*

최 지 현
(한국농촌경제연구원 선임연구위원)
고 영 곤
(우간다 주재 KOICA 파견 농업전문가)

1. 일반경제 현황

우간다는 1987년 경제회복프로그램(Economic Recovery Program, ERP)을 통해 통화개혁, 변동환율제 도입, 물가안정, 규제철폐, 국영기업의 민영화 등 자유 시장 경제체제를 추구하면서 국제원조를 바탕으로 안정된 경제성장을 이룩해 왔다. 1997년 이후 3차에 걸친 빈곤퇴치행동계획(Poverty Eradication Action Plan, PEAP)을 통해 경제성장을 추구하면서, 2000년대에 들어와서는 사회적 안정을 회복하여 취약한 사회간접자본에도 불구하고 연평균 7%이상의 고도성장을 달성해 왔다

그러나 최근의 주요 경제지표를 보면 경제성장률이 둔화되는 가운데, 두 자리 수의 물가상승률, 수입증가율보다 현저하게 낮은 수출증가율 그리고 그로 인한 경상수지 적자의 증가 및 환율의 지속적인 상승, 그리고 외채의 증가 등 우간다 국민경제가 어려운 상황에 처해 있다.

우간다의 1인당 국민총생산은 532달러(2012년 기준)에 그쳐 유엔에 의해 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)으로 분류되고 있다. 낙후된 도로망, 부족한 송배전시설 등 경제 기반이 취약하고 미약한 세수기반으로 재정수지 적자 기조를 지속하고 있

* (jihchoi@krei.re.kr 02-3299-4121).

으나 2010년 이래 연 5%를 상회하는 경제성장을 지속하고 있으며 풍부한 석유 매장량과 정보통신산업의 빠른 성장세 등의 성장 잠재력을 보유하고 있다.

우간다의 경제는 서비스업, 광공업, 농업이 주도하고 있다. 농업의 GDP 비율은 감소하는 추세이나 여전히 우간다 노동인구의 80%가 종사하고 있는 국가 경제성장의 근간이며, 동아프리카공동체(East African Community, EAC) 국가들의 우간다에 대한 지속적인 농산품 수출 수요가 있을 것으로 기대된다.

우간다 정부는 비즈니스 환경을 조성하고 연평균 GDP 성장 목표치 7.2%를 달성하기 위해 농업, 산림, 관광업, 천연자원 개발, 제조업, IT 부문 등에 걸쳐 40여개의 프로젝트를 진행 중이다.

표 1 주요 경제지표 추이(2008~2012)

구분	주요지표	단위	2008	2009	2010	2011	2012
국내 경제	GDP	억 달러	144	158	172	168	194
	1인당 GDP	달러	456	482	506	476	532
	경제성장률	%	10.4	3.9	5.6	5.5	5.1
	재정수지/GDP	%	-1.9	-2.2	-4.9	-7.5	-5.5
	소비자 물가상승률	%	12.1	13.0	4.0	18.7	11.5
대외 거래	환율(달러만, 연중)	Ush.	1,720	2,030	2,178	2,523	2,480
	경상수지	백만 달러	-1,314	-1,064	-1,740	-1,932	-3,138
	상품수지	백만 달러	-1,875	-1,460	-2,100	-2,512	-3,431
	수출	백만 달러	2,208	2,327	2,164	2,581	2,725
	수입	백만 달러	4,043	3,787	4,264	5,093	6,156
	서비스수지	백만 달러	-458	-456	-525	-790	-1,174
	자본수지	백만 달러	1,155	1,631	1,148	na	na
	외화 보유액	백만 달러	2,300	2,769	2,485	2,399	na
외채 현황	총 외채잔액	백만 달러	2,594	3,850	4,235	4,268	5,358
	단기외채	백만 달러	499	300	379	463	469
	총외채잔액/GDP	%	17.7	22.7	24.7	26.7	26.3
	외채상환액/수출	%	4.5	2.5	3.5	3.6	3.5

자료: 수출입은행 해외경제연구소(2012).

2. 농업일반 현황

2.1. 농업인구

우간다의 인구 3,400여만 명 가운데 경제활동 인구는 2009/10년 현재 1,340만여 명인 것으로 나타났으며, 경제활동 인구 가운데 농림수산업부문 취업자는 전체 경제활동 인구의 65.9%인 880만 명인 것으로 추정된다. 농림수산업부문 취업자 비중은 2005/06년 71%에 비해 5%포인트 정도 낮아졌지만 농업부문 취업자의 절대 수는 770만 명에서 100만 명 이상 증가하였는데 이는 높은 인구증가율에 기인한다.

2005년 우간다 '인구 및 주택센서스' 결과에 의하면 2002년 기준 10세 이상 인구 중에서 농림수산업 종사자의 비중은 73% 수준에 달했던 것으로 조사되었고, 특히 여성의 경우 83%에 달해 남성보다 월등히 높아 우간다 농업에서 여성노동력이 차지하는 비중이 큰 것으로 나타났다.

정부통계에 의하면 2008/09년 현재의 농가호수는 395만 호, 농가인구는 1,930만 명으로 추정되어 농가호당 평균 인구는 4.9명인 것으로 추정된다. World Bank 등의 추정에 의하면 2012년 농가호수는 약 500만 호에 이르는 것으로 판단된다.

도시와 농촌의 인구추이를 비교해 보면 2012년 기준 85%의 인구가 농촌에 거주하는 것으로 나타났으나 2005~2012년 간 농촌인구가 24.9% 증가한데 비해 도시인구는 47.1%가 증가하여 농촌지역에서 도시로의 인구 이동이 크게 증가하고 있는 것으로 보인다.

2009/10년의 조사결과에 의하면 15~24세의 젊은 계층인구가 약 590만 명으로 젊은 계층 인구의 도시거주 비율이 27%로 전체인구의 도시거주비율 13%보다 월등히 높은 것으로 나타나 젊은 계층을 중심으로 도시로 인구이동이 시작되고 있음을 알 수 있다.

표 2 도농 간 인구변화(2005~2012)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2005~2012
총인구(백만 명)	26.7	27.6	28.6	29.6	30.7	31.8	32.9	34.1	7.4
농촌지역인구(백만 명)	23.3	24.0	24.8	25.2	26.1	27.1	28.1	29.1	5.8
도시지역인구(백만 명)	3.4	3.6	3.8	4.4	4.5	4.7	4.9	5.0	1.6
도시지역인구비중(%)	12.7	13.0	13.2	14.8	14.8	14.8	14.8	14.7	2.0

자료: UBOS(2012). Statistical Abstract 2012.

2.2. 농지

우간다는 농지가 비옥하며, 전체 국토면적의 17%정도가 호수와 강으로 되어 있고, 숲과 초지 습지를 제외한 경작가능면적은 약 828만ha로 우리나라 농지면적의 약 4.6배에 달하는 수준으로 농지자원이 풍부하다.

실제 경작면적은 경작가능 면적의 절반 수준인 415만ha에 불과하고, 대부분의 토지에서 2모작내지 3모작이 가능하다. 그러나 경작면적 중 관개시설이 확보된 면적은 단지 7,000ha (경작 면적의 0.16%)에 불과해 향후 우간다의 농산물 생산 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.

우간다의 식량생산 잠재력과 관련하여 FAO는 기본적으로 우간다는 식량안전국가(food secure country)로서 국민식량을 충분히 생산하고 있는 것으로 평가하였고, USAID는 우간다는 큰 어려움 없이 현재 우간다 인구의 7배 또는 동아프리카의 전체인구의 2배를 부양할 만큼의 식량을 생산할 수 있는 잠재력을 지닌 것으로 추정한 바 있다.[1)]

커피, 차, 사탕수수 등의 생산을 위한 대규모 플랜테이션 농업도 행해지고 있으나, 이들 대규모 농장이 차지하고 있는 경지면적은 68,446ha로서 전체 경작가능면적의 0.8% 정도이고, 경작면적 대비 1.7% 수준이다.

표 3 우간다의 국토현황 및 경지면적

구분	면적	구성비
국토면적	241,551 km2	100.0
육지면적	199,807 km2	82.7
숲(bush)	1,422 km2 (142,200ha)	0.6
초지(grass land)	5,115 km2 (511,500ha)	2.1
습지(wet land)	484 km2 (48,400ha)	0.2
경작가능면적(arable land)	82,811 km2 (8,281,100ha)	34.2
경작면적(cultivated land)	41,473km2 (4,147,300ha)	17.1

자료: UBOS(2011), Statistical Abstract 2011.

1) Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Uganda 2012, Food and Justice – Investing in human security in a challenging governance context. P.11.

2.3. 국민경제와 농업

우간다의 농업은 2006년 이후 대략 GDP의 21~24%를 유지해 왔는데, 농업부문 취업자 비중이 66% 수준으로 높아 농업부문 종사자의 생산성이 상대적으로 매우 낮다. 그럼에도 불구하고 우간다의 농림수산업은 국가전체 수출액의 48%를 차지하고 있고, 식품가공업이 전체 제조업의 40%를 차지할 만큼 농업의 제조업에 대한 원료제공 기능을 담당하는 등 우간다 국민경제 발전에 있어서 농업은 핵심적인 열쇠를 쥐고 있다.

농림수산업의 구조를 보면 식량작물이 대체로 농업부문의 50%이상을 점유하고 있고 임업과 수산업이 농업부문 GDP의 25~30%를 차지하고 있고 전통적인 수출용 농산물인 커피, 면화, 차, 사탕수수 등의 환금작물은 농업부문 GDP의 10% 미만이고, 이들 환금작물의 비중은 2007년 이후 지속적으로 낮아지고 있다.

표 4 산업부문별 GDP 구성비 추이, 2006~2010

단위: %(경상가격기준)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
국내총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
농림수산업	22.6	20.7	21.6	23.6	21.1
환금작물(Cash crops)	1.7	2.0	2.0	1.6	1.0
식량작물(Food crops)	13.4	11.0	11.9	14.3	12.1
축산(Livestock)	1.5	1.5	1.6	1.7	1.6
임업(Forestry)	3.2	3.5	3.5	3.6	3.6
수산업(Fishing)	2.7	2.7	2.6	2.3	2.8
2차 산업(Industry)	22.3	23.9	24.0	23.8	24.9
서비스업(Services)	49.1	49.0	48.0	46.2	47.7
조정계정(Adjustments)	6.1	6.4	6.4	6.4	6.4

자료: UBOS(2011), Statistical Abstract 2011.

산업부문별 GDP성장 추이를 보면, 국내총생산은 2006~2010년간 연평균 7%의 안정적인 성장을 유지해 왔으나 농림수산업부문 GDP는 같은 기간 동안 연평균 1.2%의 성장에 그쳐 2차 산업부문의 성장률 7.8%와 서비스업 성장률 8.3%에 크게 미달되었다. 이처럼 농업부문의 상대적인 저성장은 기본적으로 정부예산 가운데 농업부문 비중이 매년 3~4%에 불과한 것이 그 원인이라 할 수 있다. 농림수산업부문의 분야별 GDP성장률을 보면 먼저 식량작물의 경우 2006년 마이너스 성장을 보인 이후 매년 2~3%의

안정적인 성장을 보이고 있으나 이는 인구 증가율에도 미달하는 수준이다.

환금작물의 경우에는 커피를 비롯한 국제시장가격의 변동에 크게 영향을 받아 최대 11.6% (2008년) 에서 최소 -14.7% (2010년)까지 연도별 성장률의 진폭이 매우 큰 것으로 나타났다. 반면 축산업부문의 GDP는 매년 3%의 안정적인 성장을 유지해 왔고, 임업분야 또한 연평균 3.7%의 상대적으로 높은 성장률을 나타냈다.

표 5 산업부문별 GDP 성장률, 2006~2010

단위: %(2002년 불변가격기준)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2006~2010 평균
국내총생산	7	8.1	10.4	3.9	5.6	7.0
농림수산업	-1.8	1.7	2.3	2.4	1.3	1.2
환금작물(Cash crops)	-2.4	8.2	11.6	5.2	-14.7	1.6
식량작물(Food crops)	-3.9	2.1	2.6	2.6	2.7	1.2
축산(Livestock)	3	3	3	3	3	3.0
임업(Forestry)	4.2	2.2	4.2	5.9	1.9	3.7
수산업(Fishing)	-3	-5.9	-9.6	-7.3	5.9	-4.0
2차 산업(Industry)	6.4	8	15.4	0.5	8.9	7.8
서비스업(Services)	10.3	7.7	10.5	5.8	7.4	8.3
조정계정(Adjustments)	10.9	24.6	11.6	5.6	-5.6	9.4

자료: UBOS, Statistical Abstract 2011.

3. 주요 농업생산 동향

3.1. 농산물 생산 개황

우간다의 농산물 분류는 크게 식량작물(food crops)과 환금작물(cash crops)로 구분되는데 식량작물에는 이 나라 국민들의 주식인 마토케 바나나[2]와 함께 곡물, 두류 및 유지작물(pulses 및 legumes), 뿌리작물 등이 있고, 환금작물로는 커피, 차, 면화, 코코아, 사탕수수 등이 있다.

2) Plantain 바나나 또는 마토케 바나나는 통상적인 바나나보다 크고, 푸른색일 때 수확하여 이를 찐 다음 껍질을 벗겨 으깨어 먹는데 이를 마토케라 하며 우간다의 가장 대표적인 주식의 하나임. 이 마토케 바나나와 구분하여 통상적인 바나나를 sweet 바나나 또는 desert바나나라 부르기도 함.

표 6 우간다의 2010년 생산액기준 주요농산물, 2010(생산액 기준) (계속)

순위	품목	생산액1) (백만 달러)	생산량) (1,000톤)	경작면적2) (1,000ha)
1	마토케 바나나(plantains)	1,479	9,550	916
2	카사바(cassava)	552	5,282	871
3	우유(cow milk, whole, fresh)	371	1,190	
4	쇠고기(Indigenous cattle meat)	353	131	
5	두류(beans, dry)	249	460	618
6	고구마(sweet potatoes)	214	2,838	440
7	커피(coffee, green)	174	162	187
8	돼지고기 (indigenous pig meat)	174	113	
9	옥수수(maize)	171	1,313	1,014
10	바나나(banana)	169	600	
11	신선채소(vegetables, fresh)	143	760	
12	조(millet)	137	850	250
13	참깨(sesame seed)	113	170	176
14	감자(potatoes)	104	695	33
15	사탕수수(sugarcane)	79	2,400	
16	염소고기(indigenous goat meat)	77	32	
17	땅콩(ground nuts)	71	172	345
18	수수(sorghum)	68	500	399
19	해바라기 씨(sunflower seed)	63	230	
20	닭고기(indigenous chicken meat)	61	43	

자료: UBOS, Statistical Abstract 2008/09, FAO Statistics.

우간다 주요 농축산물 품목의 2010년 생산액(FAO 통계기준)은 마토케 바나나와 카사바가 각각 1위와 2위이고 축산분야에서는 우유와 쇠고기의 생산액이 가장 많다.[3] 또한 각종 두류와 고구마 생산액이 각각 5위, 6위, 우간다의 대표적인 수출농산물 커피가 7위, 경종작물 가운데 경지면적이 가장 많은 옥수수는 9위인 것으로 나타났다. 그 밖에 20위 안에 포함된 경종작물로는 바나나와 신선채소, 조, 참깨, 감자, 수수, 사탕수수, 땅콩, 해바라기씨 등이고, 축산물로는 돼지고기, 염소고기, 닭고기 등이다.

3) FAO 의 통계가 우간다 국내통계 (UBOS 또는 MAAIF 등)의 통계와 반드시 일치하는 것은 아님.

3.1.1. 식량작물

2008/09년 농업조사 결과에 의하면 옥수수와 함께 우간다 국민의 대표적인 주식인 마토케 바나나 또는 플랜틴(plantain)을 비롯한 바나나는 재배면적이 91만 6천ha로서 연간 450만 톤 내외의 생산량을 기록하고 있다.[4] 식량작물 가운데 가장 재배면적이 많은 작물은 옥수수로 08/09년 농업센서스 결과 재배면적이 약 1백만ha, ha당 수확량은 2,300kg으로 낮은 수준이다. 기장과 수수는 각각 25만ha, 40만ha정도 재배되는 것으로 나타났으며, 단수는 ha당 각각 900kg에서 1,100kg 수준이다.

우간다에서 벼는 약 4만 농가가 7만 5천ha 정도를 경작하고 있어 연간 약 20만 톤 내외를 생산하고 있으나 생산이 수요에 미치지 못하여 인도 베트남 파키스탄 등으로부터 매년 쌀을 수입하고 있다. 재배면적은 우리나라의 약 9%에 못 미치는 수준이고, ha당 생산량은 조곡기준으로 2,500~3,000kg에 불과한 지극히 낮은 수준이지만 최근 수량이 증가하고 있는 추세이다.

우간다는 동아프리카(EAC)회원으로 이들 국가 간에 쌀의 무역에 있어서 무관세가 적용되므로 우간다의 쌀 농업은 수입대체산업으로써 그리고 수출산업으로서의 잠재력이 큰 분야이다.

EAC 회원국 (우간다, 케냐, 탄자니아, 르완다, 부룬디)의 쌀 수입량은 증가추세를 보이고 있고, 인접국 케냐의 수입 수요만 해도 연간 30만 톤에 달한다.

각종 두류(pulses)와 유지작물(legumes) 또한 우간다 농업의 중요한 부분을 차지하고 있는데, 이들 작물의 재배면적은 전체적으로 110만ha (땅콩 포함, 참깨 제외)에 달한다. 참깨는 약 18만ha정도가 재배되어 연간 약 11~12만 톤 생산되는 것으로 추정된다. 대표적인 뿌리작물인 카사바는 재배면적이 87만ha에 달하는 것으로 나타났고, 고구마와 감자 재배면적도 각각 44만ha과 3만 3천ha에 달한다. 고구마 재배면적은 우리나라의 20배가 넘는데 ha당 생산량은 한국의 16톤에 비해 우간다는 4.5톤 수준이다. 감자 재배면적은 우리나라의 2만 5천ha보다 많지만 ha당 생산량은 한국의 25톤에 비해 1/5수준에 불과하다.

4) 우간다 정부통계에 의한 2010년 생산량 450만 톤은 FAO통계의 955만 톤에 비교해서 절반에도 미치지 못하는 수준인데 이러한 통계상의 불일치는 우간다 농업통계와 관련하여 종종 발견되는 것으로 농업통계의 확보는 우간다 농업발전을 위한 중요한 과제의 하나로 강조되고 있음.

표 7 주요 농산물의 재배면적, 생산량 및 단수

구 분		면적(천ha)				생산량 (천MT)				단수(Kg/ha)			
		2008/09	2009	2010	2011	2008/09	2009	2010	2011	2008/09	2009	2010	2011
바나나 (all type)		916	942	978	979	4,300	4,522	4,594	4,985	4,695	4,937	5,016	5,092
곡물	옥수수	1,014	942	1,032	1,063	2,362	2,355	2,374	2,551	2,329	2,322	2,341	2,400
	기장	250	192	167	172	277	250	268	292	1,108	1,000	1,072	1,698
	수수	399	340	355	364	376	374	391	437	942	937	979	1,201
	벼	75	86	87	90	191	206	218	233	2,544	2,744	2,903	2,589
두류	Beans	618	616	633	654	929	925	949	915	1,504	1,498	1,537	1,399
	Field Peas	44	42	28	28	16	17	17	17	365	388	388	607
	Cow peas	24	28	24	25	10	11	12	12	420	462	504	480
	Pigeon Peas	30	31	32	33	11	13	13	13	369	436	436	394
유지작물	땅콩	345	369	394	409	244	258	276	327	707	747	799	800
	참깨	176	192	198	203	101	115	119	142	575	655	678	700
	대두	36	45	45	45	23	27	27	32	631	741	741	711
구근류	카사바	871	777	794	822	2,894	2,952	3,017	2,712	3,321	3,388	3,462	3,299
	고구마	440	463	442	450	1,819	1,943	1,987	1798	4,132	4,413	4,513	3,996
	감자	33	35	36	37	154	162	167	180	701	4,945	5,098	4,865

자료: Calculated based on data from UBOS and MAAIF.

3.1.2. 환금작물

우간다의 환금작물(cash crop)은 기본적으로 국내 소비용 농산물이 아니라 수출용 농산물로서 영국 식민지 시대 커피 및 차와 면화로부터 재배되기 시작하였다. 환금작물 가운데서는 커피와 면화의 재배면적이 각각 18만 7천ha와 8만ha로 가장 많고, 특히 커피는 이 나라 전체 수출액 중에서 차지하는 비중이 17.5%로서 단일품목 상품수출액 1위이다.

이들 품목은 전통적 수출(traditional export)품목으로 국가적으로 가장 중요한 외화획득원이 되고 있을 뿐만 아니라 생산량 거의 전부가 수출된다. 이들 품목의 대부분은 대규모 플랜테이션농업 형태로 생산되는데 차의 경우 전체면적 2만 6천ha 가운데 대규모 농장이 1만 2천ha를 차지하고 있고, 코코아의 경우에도 대부분이 0.2~3.0ha의 영세농에 해당된다.

커피 재배면적은 2009년의 17만 8천ha에서 2011년에는 18만 7천ha로 조금씩 증가하

고 있으나 생산량은 감소추세이다. 이는 주요 커피 주산지에서는 가뭄 등 기상조건의 영향과 젊은이들의 영농기피로 인한 노동력 부족현상 등 복합적 요인에 기인한다. 또한 커피나무의 노령화와 질병발생 등으로 매년 2,000만 주의 노령목을 신규 묘목으로 교체하는 등 묘목 갱신에 따른 생산량 감소도 원인이다.

코코아의 경우 고부가가치의 친환경적 농산물로 우간다 농가의 소득원이자 외화획득 품목의 하나로 각광을 받고 있어 생산과 수출이 2004년의 6,000톤에서 꾸준히 증가하여 2010년에는 1만 6천 톤을 초과하였다.

우간다 코코아 재배면적의 55%가 2001/02년 이후에 식재되어 아직 본격적인 생산에 접어들지 않았다는 점을 감안하면 앞으로 우간다의 코코아 생산 및 수출은 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 이의 유통 처리 가공분야의 투자가 필요할 것으로 판단된다.

표 8 환금작물 생산과 수출현황

품목	10/11 재배면적(ha)	생산량	수출액 (US$백만)	구성비1/ (%)
커피	187,264	2,776천 bags/60Kg	283.9	17.5
면화	80,000	140,000 Bales	19.9	1.2
코코아	21,198	16,478 M/T	35.1	2.2
차	26,000	na	68.3	4.2
담배	na	na	68.7	4.2

주: 국가 전체 수출에서 차지하는 비중임.
자료: UBOS(2011), Statistical Abstract 2011.

3.1.3. 축산

우간다의 가축사육두수는 소, 양, 염소, 돼지 등 모든 축종에서 안정적인 증가를 보이고 있고, 육류생산량이나 계란과 우유생산량 역시 2008~2010년간 3%정도의 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 소와 염소는 201년 사육두수가 각각 1,200~1,300만 두에 달해 국민 2~3명당 평균 각각 1두씩의 소와 염소를 기르는 것으로 나타나 많은 숫자를 사육하고 있다. 소, 양, 염소 등의 가축은 95% 정도가 분디부기오(Bundibugyo), 마사카(Masaka), 캅초르와(Kapchorwa), 카세세(Kasese) 등 일부 건조지대를 중심으로 사육되고 있는 특징을 보이고 있다[5].

5) 전국적으로 약 75,400Km2에 달하는 이들 유목지대는 건조한 기후로 인해 관개시설이 확충되지 않는 한 다른 농작물 재배에는 적절치 않은 것으로 판단됨. MAAIF, DSIP 2010/11~14/15, p. 11.

표 9 주요가축의 사육두수 및 육류 생산량

구 분	사육두수				고기(닭고기) 생산량			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
소(1,000두, 톤)	11,409	11,751	12,104	12,467	169,950	175,049	180,300	185,709
양(1,000두)	3,413	3,516	3,621	3,730	na	na	na	na
염소(1,000두, 톤)	12,450	12,823	13,208	13,604	31,689	32,640	33,619	34,627
돼지(1,000두, 톤)	3,184	3,280	3,378	3,496	18,540	19,069	19,669	20,259
가금류(1,000수, 톤)	37,404	39,270	43,201	47,520	(24,800)	(25,500)	(26,300)	na
우유(1,000리터)	na	na	na	na	1,298	1,334	1,377	1,418

자료: UBOS, Statistical Abstract 2011.

3.2. 지역농업 현황

우간다 국토는 지리적으로 중부, 동부, 북부, 서부로 구분되며 이들 지역별로 농업 특징을 살펴보면 다음과 같다.

3.2.1. 중부지역(Central Region)

수도 캄팔라를 끼고 있는 중부지역의 경우 식량작물 재배면적은 1백만ha에 못 미치나 마토케 바나나가 단일작물로서 33만ha로 가장 많고, 곡물과 뿌리작물 재배면적도 각각 35.5%와 28.5%에 달한다. 중부지역의 식량작물로는 옥수수가 가장 많아 18만9천ha에 달하고, 그 다음 두류이며 뿌리작물로는 카사바와 고구마가 각각 13만ha와 10만ha를 차지하고 있다.

단위면적당 수확량을 다른 지역과 비교해 보면, 대두와 참깨의 경우 중부지역의 단수가 가장 낮은 편에 속하고 다른 품목의 경우 대체로 중간수준을 나타내고 있으나 쌀의 경우 중부지역은 재배면적도 전체 쌀 면적의 3%미만이고 단당수량 또한 동부지역의 1/4에도 미치지 못하는 낮은 수준이다.

3.2.2. 동부지역(Eastern Region)

동부지역의 경우 플랜틴(Plantain) 바나나 재배면적은 5%미만이고 곡물과 두류가 74만ha로 전체의 50%이상을 차지하며, 뿌리작물 면적도 50만ha로 전체 식량작물 면적의 34.5%에 달한다. 단일품목으로는 옥수수와 카사바가 각각 30~40만ha로 재배면적이 가장 많다.

동부지역 농업은 플랜틴(Plantain), 옥수수, 수수, 쌀, 고구마, 감자 등의 ha당 수확량이 다른 지역과 비교해서 우수한 것으로 나타났는데, 특히 쌀의 경우 ha당 약 3,600kg(조곡)을 수확하여 중부보다 4배 이상, 북부나 서부보다 두 배 이상인 것으로 나타났다.

표 10 지역별 주요 작물유별 재배면적

단위: 천 ha, %

구 분		바나나	곡물	두류	구근류	유지작물	계
면적	중부	326.1	199.9	122.4	230.6	27.8	906.8
	동부	69.5	613.4	130.0	503.6	145.0	1,461.4
	북부	9.2	628.7	213.9	331.1	321.9	1,504.7
	서부	511.1	296.7	248.7	279.1	62.6	1,398.2
	계	915.9	1,738.6	715.0	1,344.4	557.3	5,271.1
비중	중부	36.0	22.0	13.5	25.4	3.1	100.0
	동부	4.8	42.0	8.9	34.5	9.9	100.0
	북부	0.6	41.8	14.2	22.0	21.4	100.0
	서부	36.6	21.2	17.8	20.0	4.5	100.0
	계	17.4	33.0	13.6	25.5	10.6	100.0

자료: UBOS(2011), Statistical Abstract 2011.

3.2.3. 북부지역(Northern Region)

북부지역은 다른 지역과 달리 플랜틴(plantain) 바나나 재배면적이 전체 식량작물 재배면적의 1%에도 못 미치고 있다. 반면 곡물류와 뿌리작물의 재배면적이 각각 63만ha, 33만ha에 달하고 있고, 곡물류 중에서 옥수수와 수수 면적이 각각 25만ha수준이고, 땅콩과 참깨 재배면적이 각각 14만ha, 16만ha 정도로 생산량은 각각 8만 3천 톤과 9만 3천 톤에 달한다.

단수면에서 보면 카사바의 경우 북부지역이 ha당 수량이 다른 어느 지역보다 높은 것으로 나타났고, 기장과 수수의 경우 ha당 수확량이 다른 지역보다 월등히 낮다.

표 11 지역별 주요 곡물류 생산현황

구 분		바나나	곡물				두류			
			기장	옥수수	수수	쌀	Beans	Field peas	Cow peas	Pigeon peas
면적 (ha)	중부	326,082	5,832	189,135	2,261	2,637	120,798	470	1,135	–
	동부	69,504	86,911	388,762	101,645	36,033	108,107	8,014	12,976	876

표 11 지역별 주요 곡물류 생산현황

구 분		바나나	곡물				두류			
			기장	옥수수	수수	쌀	Beans	Field peas	Cow peas	Pigeon peas
	북부	9,195	105,656	247,780	249,330	25,912	146,702	29,067	9,352	28,786
	서부	511,096	51,588	188,583	46,016	10,504	241,915	6,286	354	139
	합계	915,877	249,987	1,014,260	399,252	75,086	617,522	43,837	23,817	29,801
생산 (M/T)	중부	1,039,837	13,734	449,859	2,678	2,173	167,276	302	281	–
	동부	342,234	106,838	1,108,554	133,313	128,195	98,834	3,233	7,086	219
	북부	31,626	78,572	305,798	177,088	43,719	251,221	10,428	3,429	11,031
	서부	2,883,648	77,784	497,745	62,716	16,649	411,945	2,489	261	80
	합계	4,297,345	276,928	2,361,956	375,795	190,736	929,276	16,452	11,057	11,330
단수 (Kg/ ha)	중부	3,189	2,355	2,379	1,184	824	1,385	643	248	–
	동부	4,924	1,229	2,851	1,312	3,558	914	403	546	250
	북부	3,439	744	1,234	710	1,687	1,712	359	367	383
	서부	5,642	1,508	2,639	1,363	1,585	1,703	396	737	576
	합계	4,692	1,108	2,329	941	2,540	1,505	375	464	380

자료: UBOS, Statistical Abstract 2011.

표 12 지역별 구근류 및 유지작물 생산현황

구 분		구근류			유지작물		
		고구마	감자	카사바	땅콩	대두	참깨
면적 (ha)	중부	98,054	4,798	127,788	26,504	750	590
	동부	159,948	1,271	342,387	122,404	7,279	15,316
	북부	60,573	594	269,886	136,893	26,195	158,763
	서부	121,681	26,096	131,328	59,431	2,220	928
	합계	440,256	32,759	871,389	345,232	36,444	175,597
생산량 (M/T)	중부	312,402	13,290	409,812	32,757	208	127
	동부	847,140	4,624	1,061,186	77,247	5,801	6,774
	북부	292,932	1,311	983,124	83,182	15,727	93,562
	서부	366,295	135,210	440,189	51,497	1,887	565
	합계	1,818,769	154,435	2,894,311	244,683	23,623	452,222
단수 (Kg/ha)	중부	3,186	2,770	3,207	1,236	277	215
	동부	5,296	3,638	3,099	631	797	442
	북부	4,836	2,207	3,643	608	600	589
	서부	3,010	5,181	3,352	867	850	609
	합계	4,131	4,714	3,321	2,709	2,648	2,575

자료: UBOS(2011), Statistical Abstract 2011.

3.2.4. 서부지역(Western Region)

서부지역의 플랜틴(plantain) 면적은 51만ha로 우간다 전체 재배면적 91만 5천ha의 56%에 달하며, 생산량 측면에서는 이 품목의 우간다 전체 생산량의 67%를 차지하고 있다는 특징을 지닌다. 또한 감자의 경우 우간다 전체 재배면적과 생산량이 각각 3만 3천ha와 15만 3천 톤인데 서부지역의 재배면적과 생산량이 각각 2만 6천ha와 13만 5천ha로 전체의 79%와 88.2%를 차지하고 있다.

한편 대두와 참깨의 경우 재배면적은 다른 지역보다 훨씬 적어 전국 재배면적에서 차지하는 비중이 각각 6%와 0.5%에 지나지 않지만 단위면적당 생산량은 다른 지역보다 높아 특히 중부지방보다는 약 3배 높다.

4. 농업분야 정책 및 추진체계

4.1. 중장기 국가발전계획의 농림수산 분야 정책

4.1.1. 국가발전계획의 배경과 성격

우간다는 2017년까지 절대빈곤 인구를 10%미만으로 줄일 것을 목표로 하여 1997년 이후 세 차례의 빈곤타파행동계획(Poverty Eradication Action Plan, PEAP)을 수립추진 하였다. PEAP는 우간다 최초의 본격적이고 포괄적인 국가발전전략으로 1997년 처음 수립된 PEAP Ⅰ에 이어 2000년과 2004년에는 각각 PEAP Ⅱ와 PEAP Ⅲ를 각각 수립하여 추진하였음. PEAP 추진기간 중 우간다의 경제는 안정적이고 지속적인 성장을 기록하였다. 우간다 정부는 이러한 PEAP 추진기간 중의 성장경험을 토대로 2010년 10월 새롭게 국가발전계획 (National Development Plan, NDP 2010/11~14/15)을 수립하여 추진중에 있다.

NDP는 앞으로 "30년 안에 생계농업위주의 농업사회에서 현대적이고 번영된 국가로의 전환"을 비전으로 하여, "성장, 고용, 번영을 위한 사회경제적 변화" (Growth, Employment, and Socio-Economic Transformation for Prosperity)를 추진함을 기본 방향으로 하고 있다. 따라서 현재 추진 중인 NDP(2010/11-2014/14)는 이러한 장기비전 달성을 위해 앞으로 수립 추진될 여섯 차례의 5개년 국가발전계획의 제1차 계획으로써의 성격을 지니고 있다.

4.1.2. NDP의 전략과 농업

NDP는 국가 최고수준의 포괄적인 발전전략으로 우간다의 모든 하부계획은 NDP 체계에 맞추도록 되어있어 농업부문 또한 NDP체계의 한 분야이다. NDP는 이른바 준시장접근(Quasi-market approach)방법, 즉 전략적 분야에는 정부투자를 활용하고 여타분야에는 시장원리에 의한 민간투자가 병행되는 전략을 추구한다.

정부는 민간부문발전을 촉진하고 제도적 법률적 지원을 제공하면서 공공부문과 민간부문의 동반 관계(public private partnership)를 적극 촉진하고 중시하고 있다.

NDP는 4대 투자우선부문 (인적자원개발, 사회간접자본 확충, 핵심생산자재, 과학기술과 혁신)을 설정하고 있는데, 그 내용을 보면 다음에서 보는 바와 같이 농업과 밀접한 관계가 있다. 특히 농업용수개발 및 농산물 가공 등에 필요한 에너지부문의 경우 NDP는 2014/15년까지 국민1인당 전기공급량을 75kWh에서 674kWh로 9배가량 획기적으로 확대하는 것으로 되어 있다. 또한 철도 및 도로망을 대폭 확충 개선하도록 계획되어 있어 농산물의 유통비용절감 및 농민들의 시장접근기회를 확대하는 데 크게 기여할 것으로 판단된다.

전력공급확대를 위해서는 부자갈리(Bujagali) (250MW)수력발전소를 완공하는 외에 카루마(Karuma) (700MW), 아야고(Ayago) (700MW), 이심바(Isimba) (130MW), 아링가(Arianga) (400MW) 등지에 수력발전소를 건설하는 동시에 화력, 지열, 바이오매스, 태양열 등을 활용한 발전소 건설을 추진하고 있다. 이들 계획이 순조롭게 진행될 경우, 농촌 전력공급비율은 2015년에 20%까지 높아질 것으로 예상된다.

표 13 NDP의 4대 우선투자순위와 정책개입분야

순위	투자우선순위	정책 개입분야
1	인적자원개발	교육, 건강, 숙련도 향상, 식수와 위생
2	사회간접자본 확충	에너지, 수송인프라, 석유와 가스, 정보통신기술
3	핵심 생산자재	농업용 자재, 철광석, 생산용 수자원, 기상관측, 비료
4	과학기술과 혁신	산업기술과 투입재, 기술양성, 기술흡수와 상업화, 연구기금, 부가가치 증대의 촉진, 과학 공원조성,

자료: National Development Plan (2010/11-2014/15), p.49.

NDP는 또 농업을 수출 및 외화획득, 고용, 식량안보 등의 측면에서 핵심적인 분야로 인식하고 농업생산에 결정적인 영향을 미치는 생산요소의 공급에 초점을 맞추고

있다. 토로로(Tororo) 지역에 인산비료공장을 건설하여 농민들에게 적정가격으로 공급하고, 다수확 신품종 종자공급을 늘려 농민들의 이에 대한 접근성을 높일 계획이다.

농업용수확보 및 기후변화에 대응하여 NDP는 농지면적 중 관개수혜택 면적을 14,418ha에서 22,000ha로 늘리고 축산지대 (cattle corridor)의 가축을 위한 물 공급률을 36%에서 50%로, 축산지대 밖의 물 공급률을 21%에서 30%로 높이고 농산물 가공 산업 및 여타 제조업발전을 위한 농촌지역의 물 공급을 대폭 확대할 계획이다.

표 14 NDP기간 중의 부문별 농업성장률 전망치

단위: %

구 분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
GDP	6.6	7.0	7.2	7.4	7.5
2차 산업 부문	6.0	6.2	6.9	6.7	7.0
서비스산업	7.6	7.8	7.5	7.7	7.8
농림수산업	5.7	5.8	5.4	5.6	5.7
곡물	4.3	4.5	4.1	4.3	4.4
뿌리작물	5.8	6.0	5.6	5.8	5.9
두류	4.5	4.7	4.4	4.6	4.9
마토케(Matooke)[6]	5.9	6.1	5.7	5.9	6.0
원예	6.2	6.5	6.1	6.2	6.4
수출작물	4.8	5.0	4.5	4.7	4.8
축산	5.4	5.6	5.2	5.4	5.5
임업	5.7	6.0	6.9	6.7	7.0

자료: National Development Plan (2010/11-2014/15), p.59.

산업부문별로 보면 서비스산업부문이 매년 7.5%이상, 2차 산업 부문이 매년 6~7%의 성장률을 나타낼 것으로 추정되며, 농업부문은 6%이하의 상대적으로 낮은 성장을 기록하는 것으로 나타나 있다.

한편, 농업부문 내부에서 분야별 성장률 전망치를 보면, 곡물, 두류, 커피 면화 담배 차 등의 수출작물의 연평균 성장률은 5%미만으로, NDP는 구근작물, 원예, 축산, 임업 등의 성장률은 상대적으로 높은 5~7%의 성장률을 보일 것으로 전망하고 있다.

4.2. 중장기 농림수산분야 주요 개발정책

우간다 정부는 2000년 PEAPII의 추진과 함께 농업부문 중장기 발전계획으로 농업현

6) 초록색의 덜 익은 바나나를 쪄서 으깬 음식.

대화계획(Plan for Modernization of Agriculture, PMA)을 작성하여 2001년부터 추진해 왔다. PMA는 PEAP II의 4대 목표가운데 하나인 빈곤층의 능력향상과 소득증대를 달성하기 위해서는 농업 생산성향상과 농가수취율의 제고, 그리고 취업기회 확대 가 중요하다고 보고 이를 추구하기 위해 마련되었다.

PMA는 또 농업과 농촌발전이 단지 해당분야의 노력만으로 해결되는 문제가 아니라 사회 각 분야의 공동노력을 통해서 비로소 성취될 수 있다는 인식을 토대로 마련된 농업부문에 초점을 맞춘 복수분야정책체계(multi-sectoral policy framework)라는데 특징이 있다[7].

따라서 PMA의 시행을 위해 추진위원회와 사무국을 두고 있는데 추진위원회 위원장은 재정기획경제발전부(MoFPED)장관이 담당하되, 사무국은 MAAIF에 설치하여 정부내 여러 부처와 기관간의 업무를 조정하도록 되어 있다.

PMA는 농축수산부(MAAF) 소관 업무뿐 아니라 정부 내 여러 부처들을 포괄하는 정책체계로 PMA의 수립 추진과정이 대체로 MAAIF가 아닌 재정기획경제발전부(MoFPED) 주도하에 이루어졌다. PMA가 본질적으로 농업부문의 구체적인 프로그램이나 투자계획이 아니라 일부 전략적인 내용이 포함되어 있기는 하지만 전체적으로는 농업과 관련된 기본 정책방향을 포괄하는 정책체계(policy framework)이고 이는 현재까지도 유효한 것으로 볼 수 있다.[8] 따라서 PMA는 우간다 농업정책은 물론 국가경제 전반에 걸친 정책방향과 흐름을 나타내는 것으로 이는 PMA의 비전, 목적, 원칙 등에 나타나 있다.

4.3. 농림수산 발전전략 및 투자계획

우간다 농축수산부(MAAIF)는 2006년 처음으로 농업부문 중기계획인 「발전전략 및 투자계획(Development Strategy and Investment Plan, DSIP) 」을 수립하여 발표하였다. DSIP는 당시 추진 중이던 농업현대화계획(PMA)에 담긴 국가적 차원의 목표와 우선순위 및 전략을 농업부문의 구체적 정책 활동으로 표현한 것으로서 정책목표와 정책효과, 공공투자예산 및 우선순위를 구체적으로 제시하고 있다.

2010년 국가발전계획(NDP)이 수립 추진되면서 농업부문에서는 새롭게 DSIP가 작성

7) Government of Uganda 2006. A Joint Evaluation, Uganda's Plan for the Modernization of Agriculture (funded and commissioned: Danida , consultant: Oxford Policy Management Ltd.).

8) 2006년 실시된 PMA 합동 평가단은 " PMA is a framework, not a program, nor an agricultural strategy" 라고 규정하였고(Government of Uganda, 2006.9), 일부 비판론자에 의해 PMA는 "계획도 아니요, 현대화에 관한 것도 아니며, 꼭 농업에 관한 것도 아니다" (PMA is not a plan, it is not about modernization, and it is not just about agriculture)는 평가를 받는 것도 이 때문임.

되었는데 이는 2010/11~2014/15의 제1차 NDP추진기간 중, 농업부문의 구체적인 정책과 실행계획이라 할 수 있다. 이번에 작성된 DSIP는 "경쟁력 있고, 수익성 있으며, 지속가능한 농업"(Competitive, Profitable, Sustainable Agricultural Sector)을 그 비전으로 내세우고, 농촌지역의 소득과 생활수준 향상과 가계의 식량과 영양의 안정성 제고를 목적으로 하고 있다. 그리고 4대 실행 목표를 설정하여 이를 달성하기 위한 4개의 정책프로그램을 제시하고 있다. 4대 실행목표는 첫째, 농작물생산과 축산에 있어서의 요소(토지, 노동, 자본)생산성의 제고와 수산업의 지속가능성 강화, 둘째, 원료농산물과 가공농산물의 시장접근성 제고(국내시장, 해외시장), 셋째, 전체적인 가치사슬에 걸쳐 민간부문의 확대와 수익성제고에 우호적인 법적 제도적 체계구축, 넷째, 농축수산부과 관련기관을 개혁적이고 책임감 있는 분위기에서 현대적이고 고객지향적인 기능을 수행하도록 기능을 정립하는 것이다. 이들 목표는 사실상 PMA, RDS, NDP 등에서 강조된 것과 큰 차이가 없다. 이와 함께 DSIP는 우간다의 농업발전을 위해서는 단지 농업부문만의 노력으로는 불가능함을 분명히 하고 공공투자 특히 농촌도로, 철도, 전기, 통신시설 등의 기반시설 투자가 병행되지 않고는 6%의 농업발전을 기대할 수 없음을 강조하고 있다.

4대 실행목표를 토대로 DSIP는 4대 프로그램을 제시하고 각 프로그램마다 각각 3~8개 총 22개의 세부시책을 제시하였다. 프로그램별 내용을 보면 먼저 8개의 세부시책으로 구성되어 있는 프로그램 1은 농산물 생산에 초점을 맞추고 있고, 5개의 세부시책을 포괄하는 프로그램 2는 농산물 유통에 초점을 맞추고 있으며, 프로그램 3과 4는 정책적, 법적, 제도적 측면의 시책 그리고 그 추진주체인 농축수산부와 관련기관의 정비에 관한 시책으로 각각 6개와 3개 세부시책으로 구성되어 있다.

DSIP는 전술한 4개의 프로그램 및 22개의 세부시책을 추진하기 위해 회계연도별 소요예산을 책정하여 5년간 총 2조 7,313억 UgX를 제시하였는데, 그 구성을 보면 역시 첫 번째와 두 번째 프로그램 즉, 농업생산 분야와 농산물 유통분야가 각각 68.6%와 25.0%로 전체의 93.6%를 차지하고 있고 프로그램 3과 4에는 각각 4.2%와 2.2%의 예산이 배정되어 있다.

세부시책별로 보면 농촌지도와 기술전파(세부시책1.2)가 전체의 26.7%를 차지함으로서 우간다 농정의 최우선순위가 여기에 있음을 알 수 있고, 그 다음이 농업연구와 기술개발(세부사업 1.1)에 12.6%, 농산물의 부가가치 증대활동 촉진(세부시책 2.3)에 10.0%, 그리고 병충해 방지(세부사업 1.3)과 농업용수 확보(세부사업 1.5)에 각각 8.6%

와 8.4%가 배정됨으로써 이들 5개 세부시책에 2014/15회계연도까지 농정의 우선순위가 두어지고 있는 것으로 판단된다.

4.4. 정책적 시사점

우간다는 농업 투입재 사용 부족, 품종개발 미흡 등으로 농업생산성이 낮고, 농산물 가공, 저장, 수송 등에 필요한 인프라 조성이 취약해 농업의 경쟁력은 낮은 수준이다. 또한 농축수산부 등 농업관련 정부조직과 관련공공기관 간의 조정기능이 원활히 이루어지지 못해 농업정책추진도 충분한 성장 동력을 얻지 못하고 있다. 그러나 우간다 농업은 광활한 경지면적, 비옥한 토지, 풍부한 강수량과 연중 2모작 이상이 가능한 기후조건 등으로 큰 잠재력을 지니고 있다.

우간다는 현재 수립한 중기농업발전계획인 DSIP를 바탕으로 외국의 공적개발원조(ODA), 직접투자(FDI) 등을 효율적으로 활용한다면 빈곤 퇴치는 물론 동아프리카의 주요 식량공급기지로 충분히 자리 잡을 것으로 기대된다.

참고문헌

Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Uganda. 2012. 「2012, Food and Justice - Investing in human security in a challenging governance context」. Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Uganda.

Government of Uganda 2006. 「A Joint Evaluation, Uganda's Plan for the Modernization of Agriculture」 Oxford Policy Management Ltd.

MAAIF. 2010. 「Development Strategy and Investment Plan for 2010/11-2014/15」. MAAIF.

National Planning Authority. 2010. 「National Development Plan, 2010/11-2014/15」 Republic of Uganda.

Uganda Bureau Of Statistics. 2006. 「2002 Uganda population and Housing Cencus」. Uganda Bureau Of Statistics.

Uganda Bureau Of Statistics. 2010. 「Uganda Census of Agriculture 2008/09」. Uganda Bureau Of Statistics.

Uganda Bureau Of Statistics. 2011. 「Statistical Abstract」. Uganda Bureau Of Statistics.

Uganda Bureau Of Statistics. 2012. 「Statistical Abstract」. Uganda Bureau Of Statistics.

참고사이트

수출입은행 해외경제연구소. (www.keri.koreaexim.go.kr)

FAO. FAOSTAT (www.fao.org)

4 PART

WORLD AGRICULTURE

국제기구 동향

경제협력개발기구(OECD)

영세농 문제와 식품쓰레기 정책에 관한 OECD 논의 동향 | 강혜정

세계농업 HISTORY

□ 국제기구 동향

연도별	월별	제 목
2013년	1월	**아시아개발은행(ADB)** 식량의 안정적 공급을 위한 아시아의 농업 · 농촌개발
	2월	**세계무역기구(WTO)** WTO 농업분야 논의 동향
	3월	**경제협력개발기구(OECD)** OECD 국제식량안보 논의동향
	4월	**유엔무역개발회의(UNCTAD), 경제협력개발기구(OECD)** UNCTAD와 OECD 논의 동향
	5월	**지구환경기금(GEF), 농식품 국제포럼(GFFA)** 국제기구 논의 동향
	6월	**경제협력개발기구(OECD), 아시아개발은행(ADB)** 경제협력개발기구(OECD) · 아시아개발은행(ADB) 동향 OECD의 농산물 수출제한조치 조사 · 분석 결과(1)
	7월	**유엔식량농업기구(FAO), 경제협력개발기구(OECD)** FAO 2013년 통계연감 : 기아와 지속가능성 문제 OECD 농산물 수출제한조치 조사 · 분석 결과(2)
	8월	**세계무역기구(WTO), 세계은행(The World Bank)** WTO 및 세계은행 농업관련 논의 동향
	9월	**경제협력개발기구(OECD), 세계무역기구(WTO)** OECD 및 WTO 농업 관련 논의 동향
	10월	**아시아개발은행(ADB), UN식량농업기구(FAO)** ADB 및 FAO 농업 관련 논의 동향
	11월	**경제협력개발기구(OECD)** 2013년 OECD 회원국의 농정 검토와 평가
	12월	**세계은행(The World Bank)** 세계은행의 위험관리 분석

□ 국제기구 동향 (계속)

연도별	월별	제 목
2014년	1월	**세계무역기구(WTO)** WTO 발리 각료회의 합의문 WTO/DDA 발리패키지 타결과 향후 전망
	2월	**경제협력개발기구(OECD)** OECD 농업투자정책 논의 동향 농업분야 무역원활화 지표 개발
	3월	**국제연합(UN)** UN 세계 가족농의 해: 가족농의 의미와 가치
	4월	**경제협력개발기구(OECD)** OECD 식품쓰레기 감소 방안 논의 동향
	5월	**국제식량정책연구소(IFPRI) · 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)** IFPRI의 세계식량정책보고서와 IPCC의 기후변화보고서

세계농업 「국제기구 동향」 원문자료 http://worldagri.krei.re.kr/web/worldagri/7

영세농 문제와 식품쓰레기 정책에 관한 OECD 논의 동향*

강 혜 정
(전남대학교 농업경제학과 부교수)

1. 개요

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 정책개선 여부에 대한 평가를 정기적으로 실시하고 있다. OECD에서 논의된 사항에 대해서는 우리나라도 농업정책 수립 시 참고해야 할 내용이 많으며, 또한 선진국들이나 세계농업정책이 나가야 할 방향을 예시하기 때문에 우리나라도 OECD 논의 내용에 더 많은 관심을 기울이고 적극 참여하고 있다.

그 동안 OECD 농업위원회는 시장개방화와 연계된 PSE와 농업의 다원적 기능 관련 논의에 집중한 반면, 영세농의 문제와 식품 관련 이슈에 대한 연구 및 논의는 소홀한 편이었다. 그러나 2014년 5월에 개최된 OECD의 농업정책 및 시장 작업반(Working Party on Agricultural Policies and Markets, APM)에서 대농과 영세농의 공존 상황을 이론적으로 설명하는 농업의 이원성과 식품쓰레기 감량에 관한 이슈를 본격적으로 다루기 시작했다. 식품쓰레기 개념 및 감량 효과에 관한 내용은 작년부터 논의되어 왔으나,

* (hjkang@chonnam.ac.kr).

이번에는 구체적인 국가사례를 제시하고 있다. 한편, 농업의 이원성은 올해 처음으로 독립의제로 논의되었다. 농업발전론의 이론적 배경 및 관련 선행연구 검토를 통해 농업의 이중구조를 설명하고 사례국가 분석을 병행할 연구계획을 발표하였으며, 완성된 보고서는 2014년 11월 APM에서 발표될 것이다.

2014년 5월에 OECD APM에서 논의되었던 의제 중 농업의 이원성과 식품쓰레기 감량 사례연구를 중심으로 2014년 상반기 OECD의 농업의제 논의 동향을 정리하였다.

2. 농업의 이원성(Agricultural Dualism)

2.1. 개념 정립 및 분석의 필요성

농업의 이원성(agricultural dualism)은 다수의 영세농(small-scale farms)과 소수의 대농(large-scale farms)의 공존을 의미한다. 농업의 이원성은 선진국과 개발도상국 모두에서 나타나는 현상이나, 개발도상국에서는 대다수의 영세농이 생계를 영위할 수 있는 충분한 소득을 확보하지 못하고 있다는 점에서 그 문제가 심각하게 대두되고 있다. 따라서 향후 OECD는 개발도상국의 영세농이 상업적 구조에 접근하기 어려운 주요 요인과 현재 시행되고 있는 농업정책의 지원효과를 분석하여, 궁극적으로 영세농의 삶의 질을 향상시키는 방안을 제시하고자 한다.

이 의제의 목적은 1) 영세농의 시장 접근의 한계 및 제약요인을 분석하고, 2) 관련 농업정책의 지원 효과를 조사하는 것이다. 구체적으로, 영세농의 시장 접근의 한계 및 제약요인은 경제발전이론과 선행연구 검토를 통해 도출할 예정이며, 관련 농업정책 지원 효과는 국가사례 조사(예를 들어, 브라질, 칠레, 인도네시아, 멕시코 등) 및 PSE 데이터베이스를 이용하여 분석할 예정이다.

2.2. 관련 선행연구 검토

2.2.1. 농업의 이원성

이원성 이론(dualism theory)은 1950년대 Lewis(1954)의 이중구조모형(dual sector development model)에서 시작되었다. 많은 국가는 전통적 농업부문과 현대적 산업부문 모두가 공존하는 이중 경제성을 나타내고 있다. 전통적 농업부문은 낮은 생산성, 낮은 소득, 낮은 자본, 낮은 취업 등의 특징이 나타나고, 산업부문은 기술적 발전과 높은 투자의 특징이 나타난다. 이런 특징으로 인해 많은 농촌인력이 현대적 산업부문으로 유출되고 있다.

루이스의 이중구조 모형(Lewis model, dual sector development model)

한 나라의 경제, 특히 개발도상국가의 경우, 전통부문인 농업과 근대화부문인 비농업이 이질적인 구조를 가지고 공존한다. 비농업은 자본주의적 산업이고 화폐화 된 산업으로서 이윤이 생산 활동의 목적인 반면, 농업은 전자본주의적이고 생산의 목적은 가족노동에 의한 생계유지에 있으며 많은 잠재실업을 내재하고 있다.

루이스의 모형은 이러한 이질적인 두 부문이 공존하면서 농업부문의 잠재실업이 근대화부문에서의 이윤축적에 기여하게 된다는 것을 설명하는 이론이다. 즉, 농업부문에서 제조업부문으로 이동하게 되는 노동자의 숫자가 농업부분의 잉여노동력과 같다면, 한 국가의 경제는 성장하게 된다. 잉여 노동력이 이동하는 만큼, 농업부문 총생산은 변동이 없을 것이고, 반면에 노동력 증가에 의해 제조업부문의 총생산은 증가하지만, 제조업부문의 한계 노동생산성과 임금수준은 하락하게 된다. 자본재 축적에 의한 투자 증가가 생산성 증가를 가져오게 되지만, 궁극적으로는 농업부문의 한계 노동 생산과 제조업부분의 한계 노동생산이 같아지고 양 부문의 임금 수준이 동일하게 될 때까지 노동력의 이동이 이루어져서 균형점을 찾게 될 것이다. 이것이 Lewis Model의 귀결이다.

루이스의 이중구조모형으로 농업의 이원성을 설명할 수 있다. 농업부문에는 영세규모의 높은 노동집약적(낮은 자본집약도)인 전통적 생계농업부문이 있으며, 다른 한편으로는 자본집약적이며 높은 노동분화적 생산체계를 갖춘 현대적 농업부문이 있다.

개발도상국에서 전통농업과 선진농업간의 차이는 사용하는 투입재, 규모의 경제와 효율성에 의해 발생함. 전통적 농업을 행하는 영세농은 전근대적인 방식으로 영농활동을 하고 있는 반면, 상업적 농업은 신기술 도입이 빠르고 투입재 집약도가 높아 총요소생산성(Total Factor Productivity)이 높게 나타난다. 일반적으로 선진농업은 대규모 농가를 중심으로 이루어진다. 한편, 영세농은 주로 천수답 전통적 영농활동을 하고 있어, 일반적으로 빈곤에 처해 있다(Dwibedi and Chaudhuri, 2009). 따라서 향후 OECD APM회의서 개발도상국 사례를 통해 농업의 이중구조 현황을 검토하고, 영세농을 위한 농업정책을 검토할 예정이다.

2.2.2. 세계적인 영세농 추세

영세농(small-scale farmers)의 개념은 농가수입, 사회경제적 특성, 경지규모, 지역, 국가 등과 같은 특성을 고려하여 다양하게 정의할 수 있다. 그러나 일반적으로 영세농은 경지규모에 의해 정의된다.

Proctor and Licchesi(2010)의 연구에 의하면, 중국, 인도 등의 개발도상국 14개국의 통계자료에서 경지면적이 2ha 이하인 농가는 3억4천8백 농가에 달한다. Anriquea and Bonomi(2007)의 1970～2002년 기간 동안의 17개 국가의 농업 통계자료 분석에 의하면, 라틴아메리카와 아프리카의 경지면적은 증가 추세이나, 중앙 및 동남아시아에서는 증가되지 못하고 있다.

세계의 10농가 중 9농가는 2ha이하의 영세농이며, 이들 농가는 주로 주곡생산을 하고 낮은 생산성을 나타내고 있다.

영농규모(farm size)는 지역 및 국가마다 다르나, 대부분의 개발도상국에서는 영세농이 계속 존재해 왔으며, 중단기적으로 그 추세가 크게 변하지 않을 것이다.

표 1 14개 국가의 경지면적 2ha 이하인 농가 수 분포

국가	경지면적 2ha 이하 농가 수	2ha 이하 농가 비중(%)
중국	189,394,000	98
인도	98,077,000	82
인도네시아	22,067,048	89
에티오피아	9,374,455	87
베트남	9,690,506	95
파키스탄	3,814,798	58
태국	2,120,062	37
필리핀	3,330,777	68
브라질	983,330	20
이집트	4,353,053	96
모잠비크	2,556,589	83
콜롬비아	831,269	41
모로코	762,033	53
세네갈	163,758	37

자료: Proctor and Licchesi(2010), "Small-scale farming and youth in an era of rapid rural change," Knowledge Programme Small Producer Agency in the Globalised Market, IED and Hivos.

표 2 지역별 평균 영농규모

지역	평균 규모(ha)	2ha이하 비중	지니계수
중앙아메리카	10.7	63	0.75
남아메리카	111.7	36	0.9
동아시아	1	79	0.5
남아시아	1.4	78	0.54
동남아시아	1.8	57	0.6
서아시아/북아프리카	4.9	65	0.7
사하라이남 아프리카	2.4	69	0.49
유럽	32.3	30	0.6
미국	178.4	4	0.78
캐나다	273.4	6.8	
호주	3601		
뉴질랜드	222	6.8	

자료: Eastwood, et. al.(2010) based on FAO estimations.

2.3. 향후 논의사항

농업정책이 영세농 발전(예를 들면, 시장접근성)에 미친 영향에 대해 논의할 예정이며, 이를 위해 영세농이 직면한 제약요인과 사례국가의 관련 정책에 대해 분석할 것이다. 가능한 사례국가는 브라질, 칠레, 인도네시아, 그리고 멕시코 등이다.

상업적 구조에서 영세농의 주요 제약요인을 분석할 것이며, 이러한 제약요인을 완화하기 위한 사례국가의 관련 정책들을 심도 있게 검토할 예정이다. 농업정책 분석을 위해 PSE/GSSE 데이터베이스의 농업정책을 주로 검토하고, 농지제도, 노동규정, 그리고 영세농과 관련 있는 비농업정책도 함께 분석할 것이다.

이를 위해 사례국가에서 영세농의 정책수요를 조사 및 분석할 것이다. 이러한 정책분석을 통해 영세농의 시장 접근 제약요인과 농업정책은 이러한 제약요인에 어떻게 대응하고 있는가를 도출할 것이다. 정책 수요 조사표의 제약요인 항목은 1) 자본 부족, 2) 기술 부족, 3) 기술지원, 교육·훈련 부족, 4) 농업위험관리수단 부족, 5) 투입재 접근 한계, 6) 시장정보 부족, 7) 농외소득 기반 미흡, 8) 영농인프라 미흡, 9) 농지권리 제약, 10) 농지제도 제약, 11) 낮은 소득, 12) 기타 등으로 구분되며, 각 항목에 대해 현재 시행되고 있는 정책프로그램, PSE/GSSE 정책 유형, 수혜자(대농/영세농), 목적(경제적, 사회적), 실행상 문제점, 농업구조변화 가능성 등에 대해 조사할 예정이다.

3. 식품쓰레기 현황 및 관련 정책 사례 연구

이 의제는 일본과 영국의 식품손실 및 쓰레기 발생 현황 및 관련 정책에 대해 자세히 설명하고 있다. 영국의 환경식품농무부((Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)와 WRAP(Waste & Resources Action Programme)[1], 일본의 농림수산성(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, MAFF)이 수행하였다.

3.1. 일본

일본은 식품소비의 약 60%를 수입에 의존하고 있으나, 식품체인별 발생하는 식품손실 및 쓰레기는 심각한 문제로 대두되고 있다. 정부는 음식물 재활용법(Food Recycling Law)하에 2000년 이후 식품손실 및 쓰레기를 억제하고 재활용하는 정책을 시행하고 있다. 이 사례 보고서는 일본의 식품손실 및 쓰레기 감량 정책의 목표, 측정, 성과 그리고 미래 전략을 제시하고 있다.

표 3 일본의 식품체인단계별 산업군별 식품쓰레기 감량 목표

산업군	산업 소분류	지표	목표량	단위
제조업	육가공업	판매량	113	kg/million JPN
	낙농가공업	판매량	108	kg/million JPN
	콩 소스	판매량	895	kg/million JPN
	장류	판매량	191	kg/million JPN
	소스	생산량	59.8	kg/t
	빵류	판매량	194	kg/million JPN
	국수	판매량	270	kg/million JPN
	두부	판매량	2560	kg/million JPN
	냉동식품	판매량	363	kg/million JPN
	즉석식품	판매량	403	kg/million JPN
	스시, 도시락 제품	판매량	224	kg/million JPN
도매	음료수	판매량	14.8	kg/million JPN
	음료수 제외 식품	판매량	5	kg/million JPN
소매	식품	판매량	65.6	kg/million JPN
	제빵 및 제과류	판매량	106	kg/million JPN
	편의점	판매량	44.1	kg/million JPN

자료: 일본 농림수산성, 2012.

1) WRAP(Waste and Resource Action programme)는 2000년에 설립된 비영리 정부출연기관으로, 쓰레기 및 자원처리 전문기관

식품쓰레기 관련 데이터는 식품제조업, 도매, 소매, 외식업체 등에서 수집되었다. 연간 100톤이 상의 식품쓰레기를 발생시키는 모든 사업체는 식품쓰레기 발생 및 재활용 현황을 보고하도록 되어있다. 또한 일본의 식품쓰레기 관련 통계자료는 사료 또는 비료 사용에 재활용되는 쓰레기 추정량도 발표하고 있다.

일본은 식품쓰레기의 재사용 및 재활용보다 식품쓰레기 감량을 우선 목표로 설정하고 있다. 기술적 조사를 통해 2012년 4월부터 2년마다 16개 산업군의 식품쓰레기 감량에 대한 잠정적 목표를 수립하고 있다. "참조 생성단위" 지표는 식품쓰레기 감량 목표 설정을 위해 적용되고 있다. 이 지표는 판매량, 생산량 대비 식품쓰레기양으로 계측된다.

2009년 일본의 1인당 일일 식품 섭취량과 쓰레기양 분포를 살펴보면, 다른 상품군에 비해 과일(8.9 %), 채소(8.7 %), 수산물(6.0 %) 등의 순으로 쓰레기 비율이 높게 나타났다. 전체적인 식품 손실률은 3.7%이다. 그러나 일본의 소비단계에서 음식물 쓰레기양은 다른 산업화된 지역과 비교해서 낮은 수준이다.

표 4 다른 지역과 일본의 소비단계에서의 음식물 쓰레기양 비교

단위: %

구 분	유럽(러시아 포함)	북미와 오세아니아	산업화된 아시아	일본 설문조사 결과
곡류	25	27	20	1
서류	17	30	10	-
두류	4	4	4	-
과채류	19	28	15	9
수산물	11	33	8	6
낙농품	7	15	5	1

자료: 일본 농림수산성, 2009.

반품상품과 초과 재고에 의한 식품쓰레기는 개인 사업체에서 해결하기 어려운 문제이며, 전체 식품체인에서 해결되어야 한다. 이를 위해, 식품산업은 식품쓰레기 감량 활동을 조사하고 인도마감일, 최적 유통기한, 표시방법 등을 검토하는 실무그룹을 운영하고 있다. 제품의 유효 기간의 연장이 재해 대비 국내 비축을 향상시킨다는 논의가 검토되고 있다.

본 보고서에서 제시된 대책은 효과적인 것으로 보이지만 단지 폐기물 발생 현황과 식품 산업에서의 식품쓰레기 재활용에 초점을 맞추고 있으며, 농가단위에서 발생하는 식품 손실은 다루지 못하고 있다. 최근 소비단계에서 식품쓰레기양에는 거의 변화가 없다.

3.2. 영국

몇 년 동안 식품쓰레기 방지는 영국정부의 우선순위 정책 목표였으며, 이를 수행하기 위한 정책이 시행되었다. 이 보고서는 식품 쓰레기 방지책, 영국의 식품 쓰레기 개념, 부문별 식품쓰레기 유형 및 쓰레기양을 보여주고, 정책과 그 영향을 검토한다.

2000년에 영국과 웨일스의 가정, 상업, 산업부문은 연간 1억 톤의 쓰레기가 발생하였으며, 이 쓰레기의 85%가 매립되었다.

평균 퇴비화와 재활용률은 9%에 지나지 않았다. 그해 영국과 웨일스 정부는 "영국과 웨일스의 쓰레기 전략 2000"을 공표하여, 퇴비화 및 재활용률을 3배까지 증가시키고 2015년까지 매립되는 상업 및 산업 쓰레기의 85% 감량 목표를 설정하였다. 그 당시 가정용 쓰레기는 연간 3% 증가하고 있어 영국은 식품쓰레기 감량 정책을 시행하여, 2007년 이후 식품쓰레기는 15%까지 감소하였다.

3.2.1. 가정용 식품쓰레기

2013년의 WRAP 조사에 의하면, 가정, 호텔, 외식업, 식품제조업, 도소매부문 등에서 발생한 연간 식품 쓰레기양은 1억 2천만 톤이며, 이중 75%는 피할 수 있는 쓰레기양이었다. 이는 연간 GBP 190억의 가치이며, 온실 가스 배출량 20만 톤과 관련되어 있다. 피할 수 있는 식품쓰레기양의 90%는 가정과 식품제조업에서 발생하고 있다.

그림 3 영국의 부문별 식품쓰레기양 분포

단위: Mt

주: 총량은 1,500만 톤
자료: 영국 환경식품농무부((Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA), 2013.

영국에서 음식료품 쓰레기양을 기준으로, 피할 수 있는(또는 줄일 수 있는) 음식료품 쓰레기는 신선채소 및 샐러드(19%), 음료수(17%), 베이커리(11%), 가정식 및 반조리식품(10%), 낙농품 및 계란(10%) 등의 순으로 나타났다. 비용 기준으로는 육류 및 수산물(17%), 가정식 및 반조리식품(17%), 신선채소 및 샐러드(14%), 음료수(10%), 신선과일(7%) 등의 순이다.

식품군별로 식품쓰레기(또는 폐기) 발생원인은 다양하게 나타났다. 폐기 원인의 대부분은 제시간에 사용하지 않았기 때문이다. 특히, 신선채소, 샐러드, 베이커리, 낙농품과 계란 등에서 이런 원인에 의해 식품이 버려지고 있다. 한편, 음료수와 육류 식품쓰레기의 상당량은 너무 많이 조리하고 준비해서 남은 음식에 의해 발생한다.

3.2.2. 호텔과 외식업체의 식품쓰레기

호텔 및 외식업체로부터 발생하는 식품쓰레기는 식당, 술집, 교육 등의 순으로 많이 발생하고 있다. 비용 기준으로는 식당, 술집, 호텔 등의 순으로 높다. 호텔 및 외식업체의 식품쓰레기 종류별 구성 비중을 살펴보면, 식품쓰레기의 40%가 탄수화물 식품으로, 감자 및 감자식품(21%), 빵 및 베이커리(12%), 파스타 및 쌀(7%) 등으로 나타났다.

식사유형별 식품쓰레기 분포를 살펴보면, 가벼운 식사, 고급식사 등의 순으로 식품쓰레기가 많이 발생하였다. 발생단계별로는 준비 및 손질단계에서 평균 45%로 가장 많이 발생하며, 그 다음이 남은 음식, 부패 및 손상 등으로 나타났다.

표 5 호텔 및 외식업체로부터 발생하는 식품쓰레기양 및 비용

구분	식품서비스 제공업체 수	식품쓰레기양	식품쓰레기비용*
식당	40,958	199	3,500
술집	45,087	173	2,100
교육산업	34,744	123	2,100
의료산업	19,257	121	1,900
호텔	45,763	79	4,000
즉석서비스 식당	31,450	76	3,500
서비스업	2,029	68	1,700
레저산업	9,255	60	4,000
단체급식업	7,172	21	2,200

주: 2011년 비용 추정치.
자료: 영국 WRAP(Waste & Resources Action Programme).

표 6 식사유형별 발생하는 식품쓰레기 분포

식품쓰레기 발생점	기본 식사	가벼운 식사	고급 식사	계약 음식준비	평균
부패 및 손상(%)	22%	21%	16%	26%	21%
준비 및 손질(%)	32%	50%	61%	38%	45%
잔식량 (%)	46%	29%	23%	36%	34%
쓰레기양 (kg)	0.17	0.38	0.31	0.15	0.22

자료: 영국 WRAP(Waste & Resources Action Programme), 2013.

3.2.3. 관련 제도 및 정책

영국에서는 식품 쓰레기를 줄이기 위해 '코톨드 협약(Courtauld Commitment)'과 '호텔 및 식품서비스업 협약(HaFSA), WRAP에 의해 관리되는 자발적 협정 등이 있다. 상품 포장과 식품 쓰레기를 줄이기 위해 31개가 넘는 기업들이 '코톨드 협약(Courtauld Commitment)'과 '폐기물자원 실천 프로그램(Waste and Resource Action Programme, WRAP)에 참여하고 있다. 2005년에 소개된 이 협약에는 아수다, 막스앤스펜서, 테스코, 세인즈베리 등의 유통업체와 하인즈, 유니레버, 코카콜라, 네슬레 등의 제조업체들이 포함되며, 영국 식료품 시장의 90%에 해당하는 업체들이 참여하고 있다. WRAP는 모든 PET 포장의 무게를 8~10% 줄일 것을 장려하며, 이러한 노력을 통해 연간 20,000톤의 PET 사용을 줄일 수 있을 것으로 보인다.

4. 우리나라 농정에 대한 시사점

농업환경이 급변하는 상황에서 최근의 OECD 농업의제를 정확하게 이해하여 국제기구 논의에 전문적이고 체계적인 대응논리 구축이 필요하며, 선진국의 사례로부터 국내 농업정책에 대한 시사점을 도출할 필요가 있다.

최근 우리나라 농업내부의 소득불평등성과 양극화가 심화되고 있어, 영세농이 직면한 제약요인과 관련 정책을 분석하는 최근 OECD의 농업이원성 의제는 우리나라 농업에도 시사하는 바가 클 것이다. 사례국가의 영세농 정책을 검토하여 우리나라 관련 정책과 비교 검토하여, 향후 영세농 정책 수립에 기초자료로 활용할 수 있다.

개발도상국의 농업부문뿐만 아니라 선진국의 농업부문에서도 농업내부의 소득불평등성과 양극화가 심화되면서 농업의 이중성은 나타나고 있다. 따라서 사례국가를 개발도상국뿐만 아니라 선진국에서도 선정하여, 경제발전에 따른 영세농의 제약요인과

관련 지원정책을 비교·검토하는 것도 의미 있는 연구가 될 것이다.

또한 농업의 외연이 식품으로 확대되면서 최근 농식품 이슈에 대한 관심이 고조되고 있다. 식량자급률 확보 및 자원배분의 효율성 측면에서 식품쓰레기 관련 이슈가 중요한 의제로 대두되고 있는 상황에서, OECD에서도 2013년부터 관련 의제들을 다루고 있다. 이런 논의과정에서 올해 5월 OECD APM회의에서는 일본과 영국의 식품쓰레기 발생 현황 및 관련 정책을 자세히 설명하고 있어, 식품쓰레기 관련 통계 및 특별 정책이 거의 없는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 우리나라도 일본 및 영국처럼 식품체인 단계별 식품쓰레기 관련 통계자료 구축이 시급하다. 또한 식품쓰레기 감량 목표 및 계획을 체계적으로 수립하고, 목표 달성을 점검할 수 있는 성과지표 설정과 식품쓰레기 관련 특정 정책 및 제도 마련이 필요할 것이다.

참고문헌

강혜정, 2014, "OECD 식품쓰레기 감소 방안 논의 동향", 세계농업 2014년 4월호, 한국농촌경제연구원.

Anríquez, G. and G. Bonomi, 2007, "Long-term farming trends: An inquiry using agricultural censuses", ESA Working Paper No. 07 20, Agricultural Development Economics Division, FAO.

Dwibedi, J. and S. Chaudhuri, 2009, "Agricultural dualism, incidence of child labour and subsidy policies", MPRA Paper No. 18002.

Eastwood, R., M. Lipton and A. Newell, 2010, "Farm size", Handbook of Agricultural Economics, 4, pp. 3323 - 3397, eds. P.L. Pingali and R.E. Evenson, North Holland: Elsevier.

OECD, 2012, Agricultural Policies for Poverty Reduction, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2014. Strategies for Addressing Agricultural Dualism and Facilitating Structural Transformation: Scoping Paper. TAD/CA/APM/WP(2014)12.

OECD, 2014. Market and trade Impacts of Food Loss and Waste Reduction: Progress Report. TAD/CA/APM/WP(2014)18.

OECD, 2014. Market and trade Impacts of Food Loss and Waste Reduction: Case Studies. TAD/CA/APM/WP(2014)25.

Proctor and Lucchesi, 2010, "Small-scale farming and youth in an era of rapid rural change", Knowledge Programme Small Producer Agency in the Globalised Market, IIED and Hivos.

5 PART

WORLD AGRICULTURE

특별기고

농식품 수출 FTA 활용 현황과 과제 | 문한필 · 김수지
TPP와 아베노믹스, 그리고 일본 농업 | 윤명중

농식품 수출 FTA 활용 현황과 과제*

문 한 필
(한국농촌경제연구원 연구위원)
김 수 지
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. FTA 이행과 농식품 수출 현황

1.1. FTA 이행 현황

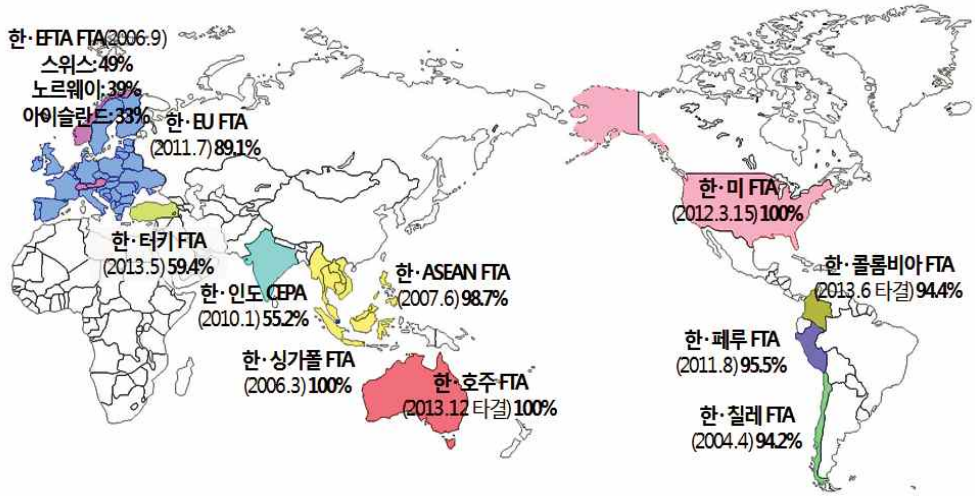
WTO/DDA 협상이 10년째 지연되면서 우리나라는 통상정책의 우선순위를 FTA에 두고 지난 10년간 50개국과 12개의 FTA를 체결하였다. 이 중에서 2004년 4월에 발효된 한·칠레 FTA를 비롯해 현재 9개의 FTA가 이행되고 있다.[1] 비교우위 측면에서 무역자유화에 수세적인 국내 농식품 분야는 동시다발적인 FTA 추진으로 인해 시장개방 폭이 빠르게 확대되면서 피해가 커질 것이라는 우려가 크다.

그러나 ASEAN, EU, 미국 등 거대경제권과의 FTA가 이행되면서 국산 농식품의 해외시장 진출 가능성도 높아진 만큼 보다 적극적으로 FTA를 활용하여 수출 확대를 도모할 필요가 있다. 기(旣)체결 FTA 상대국들은 자국과 우리나라의 농축산물 경쟁력 차이를 감안하여 우리나라의 비대칭적인 개방수준에 합의하였다. 우리나라는 FTA 협상에

* (hanpil@krei.re.kr 02-3299-4259, sj_k1342@krei.re.kr 02-3299-4396).

1) 2012년 6월에 타결된 한·콜롬비아 FTA는 아직 국회비준을 받지 않은 상태이며, 작년 12월 4일에는 호주와의 FTA 협상이, 그리고 올해 3월 11일에는 캐나다와의 FTA 협상이 실질적으로 타결되었다. 그리고 정부가 양자간 FTA 협상을 진행하고 있는 상대국은 중국, 뉴질랜드, 인도네시아, 베트남 등이며, 한·중·일 FTA와 RCEP, TPP 등의 다자간 지역무역협정도 국내 공청회를 마치고 협상을 시작했거나 준비단계에 있다.

그림 1 우리나라의 FTA 체결 현황과 상대국 농식품 관세 철폐율



자료: 농업전망 2014, 한국농촌경제연구원.

서 국내 농업분야의 특수성을 고려해 주요 농식품에 대해서는 양허제외 또는 부분적 개방을 대체로 유지한 반면, FTA 상대국들은 자국의 농식품 시장을 전반적으로 조기 개방하고 일부 품목에 한하여 예외적 조치를 취하였다.

한·미 FTA의 미국 측 농식품 양허안에 따르면 미국은 품목 수 기준 58.7%, 우리나라의 대미 수출액 기준 82.0%에 대해 관세를 즉시 철폐하기로 하였다. 즉시 철폐 포함 5년 이내 단기 관세철폐 품목 수의 비중은 80.8%(수출액 기준 84.0%)이고, 미국의 민감 품목인 낙농품, 설탕, 쇠고기 등에 대해서는 10년 이상의 관세철폐 기간과 저율관세할당(Tariff rate Quotas, TRQ)[2]을 설정하였다.

한·EU FTA에서 EU는 품목 수 기준 91.8%, 우리나라의 수출액 기준 88.3%에 해당하는 농산물의 관세를 즉시 철폐하기로 하였다. 5년 이내 단기 관세철폐 품목 수의 비중은 98.1%(수출액 기준 99.5%)이었다. EU는 우리나라가 높은 수준으로 보호하고 있는 쌀, 채소 및 과일 일부 품목에 한정해 동등한 수준의 예외적인 취급을 설정하였다. EU는 쌀 관련 39개 세 번(Tariff Heading)[3]을 양허 제외하였으며, 토마토, 호박, 감귤, 복숭아, 자두 등의 채소와 과일 16개 세번은 기존의 시장진입가격제도를 유지하기로 하였다.[4] 이외에도 칠레, 싱가포르, 페루 등은 FTA를 통해 농식품 시장을 대부분 개방한

2) TRQ란 정부가 허용한 일정 물량에 대해서만 저율 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 매기는 것이다.
3) 관세율표상 분류된 상품 번호. 6단위까지는 국제적으로 공통으로 사용되며 그 미만은 나라마다 상이하다.

반면, 아세안, EFTA, 터키 등의 농식품 시장 개방수준은 상대적으로 낮은 편이다.

표 1 기체결 FTA의 상대국 농식품 양허안 개요

구분	주요 내용
한칠레 FTA (2004년 4월 발효) 729품목	– 즉시철폐 677개 품목(92.9%) – 10년 철폐(쇠고기, 쌀 등) 10개 품목(1.4%) – 양허제외 42개 품목(5.8%)
한싱가포르 FTA (2006년 3월 발효) 6품목	– 모든 품목 즉시철폐 ※ 소주, 맥주 등 주류 6개 품목만 실행관세 적용 중
한EFTA FTA (2006년 9월 발효)	– 가공농산물은 본 협정, 기초농산물은 양자협정을 통해 규정 – 기초농산물 관세철폐율: 스위스(51%), 노르웨이(61%), 아이슬란드(67%) – 아이슬란드: 사과, 배, 쌀 발효주, 김치 무관세, 버섯류 즉시철폐 – 노르웨이: 김치 (96% 감축), 계절관세(사과, 배) – 스위스: 즉시철폐(김치, 쌀 발효주), 쿼터 및 계절관세(사과, 배)
한ASEAN FTA (2007년 6월 발효)	– 일반, 민감(일반민감, 초민감)품목으로 구분하여 양허 – 일반품목군의 관세는 2010년 완전 철폐(선발 가맹 6개국), 베트남은 2016년, 캄보디아, 라오스, 미얀마는 2018년 철폐예정 – 6개 국가의 수입관세는 대부분 2012년부터 무관세 – 베트남 등 후발 가맹국은 2012년 이후에도 5~50% 관세 부과 – 10% 이상 기준세율 철폐품목: 고추, 무, 새송이버섯, 팽이버섯, 딸기, 파프리카, 백합, 장미 등
한인도 CEPA (2010년 월 발효)	– 2017년까지 1~5%로 감축: 돼지고기, 쇠고기 등 9(HS 6단위 기준) – 2019년까지 50% 감축: 감, 강낭콩, 보리, 녹차, 닭고기(절단육), 딸기, 인삼 등 – 양허제외 쌀, 무, 감자, 고구마, 고추, 사과, 견과류, 밀가루 등
한EU FTA (2011년 7월 발효) 2,064품목	– 즉시철폐 1,896개 품목(91.8%): 면류, 돼지고기, 닭고기, 아이스크림, 맥주, 인조꿀, 녹차, 화훼류, 비스켓, 음료, 간장 등 – 3~5년 철폐 129개 품목(6.3%): 쇠고기, 마늘, 고추류, 천연꿀, 오렌지, 감귤, 꽃양배추, 샐러리, 완두, 콩 등 – 쌀은 양허제외, 배는 계절관세(8~12월) 적용
한페루 FTA (2011년 8월 발효) 961품목	– 즉시철폐 663개 품목(69.0%) – 5년내 철폐 812개 품목(84.5%) – 양허제외 5개 품목(0.5%)
한미 FTA (2012. 3. 15 발효) 1,813품목	– 즉시철폐 1,065개 품목(58.7%): 라면, 배, 조제식료품, 음료, 주류, 간장, 삼계탕 등 – 2~7년 철폐: 자두, 아이스크림, 버섯, 호두, 담배, 대두유, 채소 등 – 10~15년 철폐: 설탕, 차, 멥쌀, 쇠고기, 치즈 – 10년 철폐 및 TRQ: 낙농품
한터키 FTA (2013년 5월 발효) 2,612품목	– 10년 이내에 관세철폐 품목수 및 수입액 기준 동일한 수준 양허 – 즉시철폐 480개 품목(18.4%): 커피, 김치, 면류, 소주 등 – 5년 내 철폐: 542개 품목(20.7%): 인삼류, 선인장, 장미 – 10년 내 철폐: 1,377개 품목(52.7%): 잎담배, 양배추, 오이, 감자, 콩 – 양허제외 1,060개 품목(40.6%): 혼합주스, 파인애플, 체리, 살구, 닭고기, 유장, 치즈, 벼 등

자료: 외교통상부, 관세청, 2014.

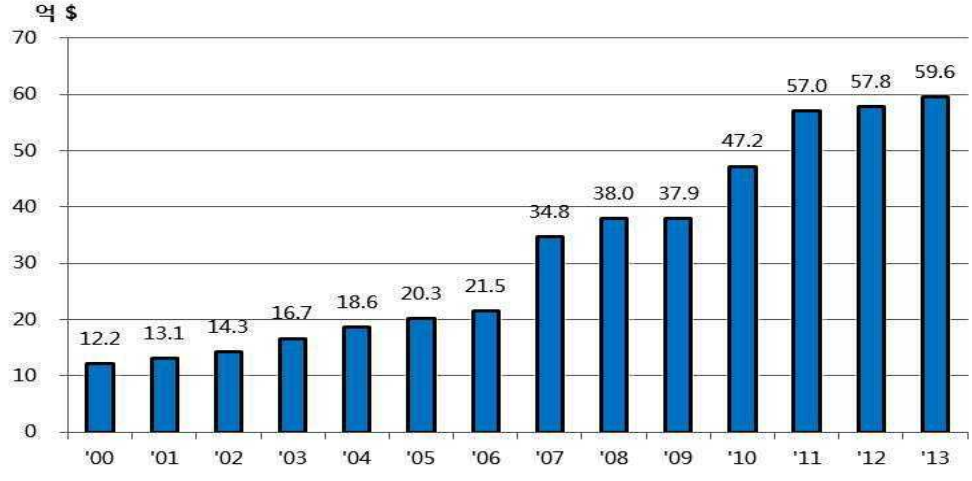
4) EU의 시장진입가격제도는 EU로 수입되는 과일과 채소의 수입가격이 일정 가격보다 낮을 경우에 관세상당치를 추가로 부과하는 제도이다.

1.2. 농식품 수출 연왕

실제로 한·칠레 FTA가 발효된 2004년 이후 농식품 수출시장은 다변화됨과 동시에 확대되었다. 농식품 수출액은 2003년에 18.6억 달러에 불과했지만, 2008년에 30.5억 달러로 증가한데 이어 2011년에 53.8억 달러를 기록할 정도로 빠르게 성장하였다. 동시에 국산 농식품을 1억 달러 이상 수출한 국가도 2003년 5개국에서 2011년 10개국으로 늘어났다.

농림축산식품부는 2008년부터 '2012년도 농식품 수출 100억 달러 달성' 목표를 설정하고 적극적인 수출촉진 정책을 추진한 결과, 농식품 수출액은 2008~2012년간 연평균 11.1%씩 증가하였다.[5] 그러나 최근 이러한 증가 추세는 주춤한 양상이다. 2012년과 2013년 농식품 수출액은 각각 56.5억 달러와 59.6억 달러에 그쳤다. 특히, 2011년 7월과 2012년 3월 15일에 각각 한·EU FTA와 한·미 FTA가 발효된 점을 감안하면, 지난 2년간 농식품 수출의 증가 폭은 기대에 미치지 못한 것이다.

그림 2 연도별 농식품 수출동향



자료: 한국관세무역개발원, 한국농수산식품유통공사.

기발효된 FTA 상대국으로의 농식품 수출액은 19.4억 달러로 전체 수출액의 32.6%를 차지하였는데, 수출대상 국가별로는 일본과 중국이 각각 21.9%와 18%로 가장 큰 비중을 차지하며, 권역별로는 ASEAN과 EU의 비중이 각각 16.8%와 5%에 달한다. 부류별로

5) '2012년 100억불 수출' 목표치는 2008년 당시 농림축산식품부가 수산부문도 담당하고 있었기에 수산물 및 수산가공품을 포함해서 수출 목표를 설정한 것임.

는 가공식품이 41.8억 달러로 70%를 차지하며, 나머지 17.8억 달러가 과일·채소, 임산물, 축산물, 곡류 순으로 수출되고 있다.

표 2 2013년 농식품 수출 현황

단위: 천 달러

구 분	농식품 전체	가공식품	곡류	과일채소	임산물	축산물
전 세계	5,957,284	4,175,641	155,130	642,976	547,864	435,673
일본	1,302,644	863,689	80,464	255,524	56,662	46,305
중국	1,071,048	720,958	2,992	74,547	127,410	145,142
ASEAN	1,001,201	609,243	44,885	56,227	200,484	90,362
미국	522,670	380,577	9,658	74,058	23,438	34,939
홍콩	345,995	260,264	2,539	31,669	3,502	48,021
EU	301,715	255,114	1,007	23,216	8,625	13,753
러시아	244,419	205,410	878	19,011	4,775	14,345
대만	240,277	125,429	3,939	45,970	56,760	8,178
아랍에미리트	192,742	184,418	302	2,743	4,952	327
싱가포르	112,823	80,188	2,921	18,263	2,381	9,069

주: 가공식품은 농산물에서 곡류, 과실류, 채소류를 제외한 나머지임.
자료: 한국관세무역개발원, 한국농수산식품유통공사.

2. 농식품 교역 FTA 활용 수준

지난 10년간 9개의 FTA가 발효되면서 2013년 우리나라의 전체 농식품 수출에서 차지하는 FTA 관세혜택 대상품목의 비중은 29.2%까지 증가하였다. FTA에 따른 실질적인 경제효과를 파악하기 위해서는 FTA 특혜관세 대상 품목의 수출에서 원산지 증명서를 첨부하여 수출한 실적이 어느 정도인지를 살펴봐야 한다.

FTA에 따른 관세감축은 상대국시장에서 국산 농식품의 가격경쟁력을 제고시킴으로써 해당국으로의 수출을 확대시키기 마련이다. 그러나 실제 FTA 특혜관세 혜택을 받기 위해서는 원산지 입증이 필요하다. 즉, FTA 양허안의 관세감축 대상품목에 포함되었다 할지라도 해당 FTA에서 규정된 원산지 기준을 충족시키지 못할 경우 관세인하 혜택을 받지 못한다. FTA 활용률은 FTA 특혜관세 적용이 가능한 'FTA 대상품목'의 교역액 중에서 원산지증명서를 첨부하여 교역한 금액의 비중을 의미한다.

2.1. 농식품 수입 FTA 활용도

2013년도 우리나라 농축산물 수입 중에서 FTA 특혜관세 적용이 가능한 'FTA 대상 품목'의 수입액은 약 98.1억 달러이며, 그 가운데 원산지증명서를 첨부하여 수입한 FTA 활용 수입액은 약 69억 달러로 70.4%의 FTA 수입활용도를 보였다. FTA 수입활용도가 높은 국가는 칠레(96.1%), 미국(72.1%), EU(68.6%) 등인 반면, 낮은 국가는 ASEAN(65.2%)[6]과 인도(45%)이다. 칠레는 FTA가 발효된 지 11년차에 이르고, 선진국(미국, EU 등)일수록 FTA 수출활용도가 높다는 국제교역의 일반적인 경향이 반영된 것으로 보인다. 반면, 개도국은 원산지증명, 통관 등 무역원활화와 관련된 물적·인적 인프라가 미흡하기 때문에 FTA 수입활용도가 낮게 나타났다. 주요 수입품목별로 보면, 곡물, 특용작물 등을 제외한 축산물(쇠고기, 돼지고기, 유제품)과 과일(오렌지, 포도, 체리, 키위)이 높은 FTA 수입활용도를 보이고 있다.

표 3 주요 농식품의 국가별 FTA 수입활용도(2013년 기준)

단위: %

구분	FTA 전체	미국	EU	칠레	기타 국가
쇠고기	99.2	99.2	–	99.8	–
돼지고기	99.1	99.6	98.5	100	–
닭고기	98.6	98.8	97.8	–	0(ASEAN)
유제품	88.3	86.5	89.8	–	–
오렌지	88.0	88.0	–	–	–
포도	93.2	97.2	–	92.3	100(페루)
체리	100	100	–	–	–
키위	100	–	100	100	–
밀	67.7	99.6	6.7	–	100(ASEAN)
옥수수	11.0	68.9	0.4	–	–
오이	89.3	83.9	–	–	100(ASEAN, 인도)

주: 1) ASEAN산 닭고기는 냉장 닭간장, 냉동 닭간장과 기타설육을 제외한 나머지 부위는 미양허되었다.
2) 칠레산 오렌지와 닭고기(냉동)는 DDA 이후에 논의하기로 한 품목이며, 닭고기는 냉동닭고기만 수입되고 있다.
자료: 한국관세무역개발원, 저자 재구성.

2.2. 농식품 수출 FTA 활용도

반면, 2013년도 우리나라 농식품 수출의 FTA 활용도는 26.2%로 전년도의 23.8%에

6) 상대적으로 관세철폐 수준이 낮은 ASEAN은 2007년 6월에 FTA가 발효되어 이행기간이 6년차가 지났음을 감안하면, 65.2%의 FTA 수입활용도는 비교적 낮은 것으로 평가된다.

비해서는 개선되었지만 여전히 낮은 수준이다. 2013년도 FTA 특혜관세 적용이 가능한 'FTA 대상품목'의 수출액은 약 17억 4천만 달러이며, 이 중 원산지 증명서를 발급하여 수출한 FTA 활용 수출액은 약 4억 6천만 달러에 불과하다. 다만, 원산지를 증명하고 수출된 농식품의 규모가 2012년 3억 6천만 달러에서 2013년 4억 6천만 달러로 크게 신장(26.1% 증가)된 점은 고무적인 부분이다. 특히, 한·미 FTA 이행 첫해 34.5%였던 대미 농식품 수출의 FTA 활용률이 이행 2년차에는 11.6%p 상승하면서 전체 농식품 수출의 FTA 활용 수준이 개선되었다.[7] 국가별로 보면 EU로의 수출활용도는 63.9%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 미국은 46.1%로 뒤를 잇고 있다. FTA 대상품목의 수출액은 ASEAN이 가장 크지만, 수출활용도는 1.9%로 매우 미미한 것으로 나타났다. 인도 역시 국산 농식품 수출 시 FTA 특혜관세가 거의 적용되지 않는 시장인 것을 알 수 있다.

표 4 농식품 수출대상국별 FTA 활용률

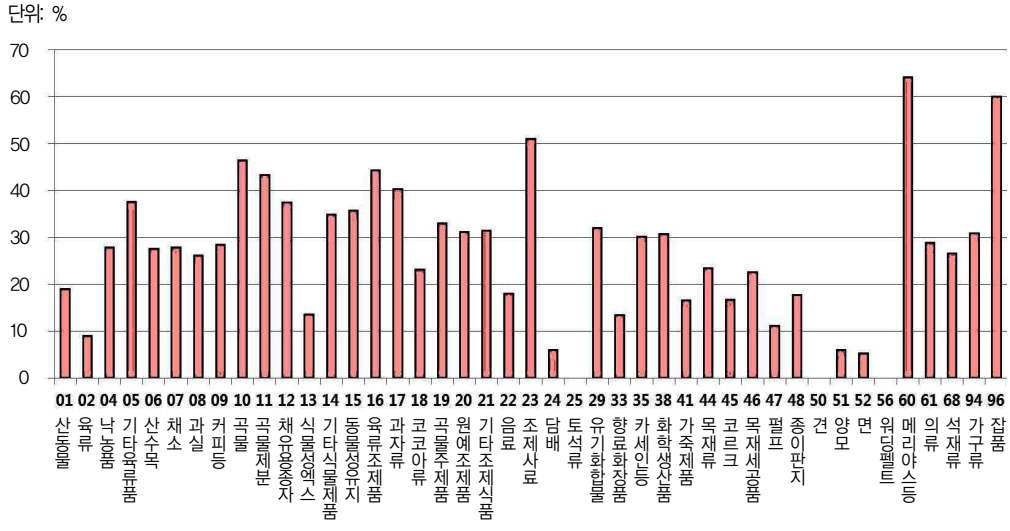
단위: 천 달러, %

FTA 체결국		전체 수출액 (A)	FTA 대상 품목 수출액(B)	FTA 특혜관세 적용 수출액(C)	FTA 대상 비중 (B/A)	FTA 활용도 (C/B)
싱가포르	2013년	112,823	112,823	7,646	100.0	6.8
	2012년	97,468	97,468	601	100.0	0.6
미국	2013년	522,670	522,670	241,183	100.0	46.1
	2012년	473,065	473,065	163,050	100.0	34.5
페루	2013년	2,132	2,132	1,409	100.0	66.1
	2012년	1,473	1,473	814	100.0	55.3
EU	2013년	301,715	299,776	191,679	99.4	63.9
	2012년	311,969	310,620	182,394	99.6	58.7
EFTA	2013년	5,371	4,637	3,743	86.3	80.7
	2012년	4,414	3,963	3,210	89.8	81.0
칠레	2013년	5,696	5,394	1,123	94.7	20.8
	2012년	4,870	4,486	920	92.1	20.5
아세안	2013년	1,001,201	874,404	16,859	87.3	1.9
	2012년	849,673	706,626	10,923	83.2	1.5
인도	2013년	88,874	31,229	24	35.1	0.1
	2012년	43,324	20,520	183	47.4	0.9
소계	2013년	1,927,659	1,740,243	456,020	90.3	26.2
	2012년	1,688,788	1,520,753	361,494	90.0	23.8

주: 소계에서 ASEAN에 포함되는 싱가포르는 제외하였음
자료: 한국관세무역개발원. 저자 재구성

7) 대미 수출 상위 35개 품목 중 70% 이상의 FTA 수출활용도를 기록한 품목은 2012년에 3개였으나, 2013년은 7개로 증가했다. 또한, 수출규모가 천만 달러 이상인 품목 중 2013년에 FTA 수출활용도가 70% 이상인 품목은 라면, 젤라틴, 기타 소스제품, 곡류제조품이다.

그림 3 HS 2단위 품목류별 FTA 수출활용률(2013년 기준)



주: 수출 활용률 계측에 포함된 국가는 칠레, EU, 인도네시아(ASEAN), 인도, 페루, 미국임.
자료: 한국관세무역개발원, 한국농수산식품유통공사

주력 수출품목들의 FTA 수출활용률은 대체로 50% 이하이지만, 미국과 EU 등 선진국 시장에서는 전년도에 비해 크게 개선되었다. 주요 수출품목 중에서 막걸리가 포함된 기타곡물발효주의 FTA 활용률은 94.6%로 가장 높다. 김치의 경우, 전체 FTA 수출활용도는 2012년 15.1%에서 2013년 33.6%로 두 배 이상 상승하였다. 특히, 미국시장으로의 수출 시 FTA활용률은 한·미 FTA 이행 첫해 21%에서 이행 2년차에 56.3%로 개선되었다. 배, 유자, 밤 등도 35~45% 수준의 수출활용도를 보이고 있으나, ASEAN으로 수출 시 특혜관세를 적용받지 못해 전체 수출활용도가 낮게 나타나고 있다.

그러나 현재 농식품 분야의 FTA 수출활용률은 수입활용률(70.4%)에 비해서도 저조할 뿐만 아니라 공산품을 포함한 전체 상품의 FTA 수출활용률 66.9%(2013년도 기준, 관세청 보도자료 2014.2.25)에 비해서도 매우 낮다. 이러한 결과는 김한성 외(2009)와 정인교 외(2010)가 지적한 바와 같이 ASEAN이나 인도 현지기업의 FTA에 대한 관심 및 정보 부족과 국내기업의 원산지규정에 대한 이해도 부족에 기인할 수 있다. 또한 선진국의 경우 교역당사자의 권리를 보호하기 위해 관대한 해석을 선호하는 반면, 개도국은 절차적 요건의 세부사항까지 검증하는 경향이 있기 때문에 개도국에 수출되는 품목의 FTA 활용률이 낮은 편이다(장근호, 2013).

한편, 제조업 수출기업들에 비해 영세한 국내 농식품 수출업체의 규모도 낮은 FTA

수출활용률의 한 원인으로 작용할 수 있다. 즉, 기업규모가 작을수록 원산지 규정을 활용할 수 있는 역량이 작고, 원산지 증명을 포함한 통관과정에서의 다양한 비관세장벽에 효과적으로 대처하기 어렵다.[8] 더욱이 소규모 수출기업일수록 상대국의 원산지 검증결과에 따라 그 동안 받았던 관세혜택에 대한 추징은 물론 벌금도 부과될 수 있는 위험을 회피하는 선택을 하기 쉽다.

표 5 주요 수출품목의 FTA 수출활용률

단위 : %

구분		FTA 전체	미국	EU	기타 국가
혼합 조제식료품	2013년	46.5	39.4	77.3	0.8(ASEAN), 6.9(칠레) 79.9(페루), 84.4(EFTA)
	2012년	44.2	28.6	73.2	0.1(ASEAN), 30.0(칠레) 60.0(페루), 29.9(EFTA)
커피조제품	2013년	12.5	66.3	80.0	32.5(칠레)
	2012년	10.6	35.0	87.6	7.5(칠레), 25.0(페루)
라면	2013년	54.9	0.0	92.2	32.5(칠레) 79.4(페루), 99.4(EFTA)
	2012년	41.0	40.5	92.9	11.3(ASEAN), 41.2(칠레), 100(페루, EFTA)
기타 곡물발효주	2013년	94.6	100.0	100.0	
	2012년	82.4	100.0	66.7	
소주	2013년	25.2	37.7	29.6	57.5(칠레)
	2012년	20.7	29.6	23.3	61.7(칠레)
김치	2013년	33.6	56.3	30.8	100(칠레),
	2012년	15.1	21.0	19.3	
홍삼	2013년	1.6	35.4	57.7	
	2012년	1.2	7.6	0	
배	2013년	36.7	39.4	98.2	
	2012년	35.8	37.2	72.8	
유자	2013년	42.7	58.3	34.0	19.8(칠레)
	2012년	39.2	49.8	54.4	
빵	2013년	17.7	22.2	38.1	100(페루)
	2012년	14.7	19.5	30.1	100(칠레)
밤	2013년	41.0	41.8	98.4	
	2012년	76.1	80.7	94.6	
딸기	2013년	0.0	0.0	99.9	
	2012년	0.0	0.0	0.0	

자료: 한국관세무역개발원. 저자 재구성.

8) 중소기업은 원산지 기준을 몰라서 관세혜택을 받지 못하는 곳도 있고, 알지만 인력과 시스템이 부족해 이를 충족시키기 어려워하는 경우도 있다(조미진·안경애, 2011).

3. 농식품 수출 FTA 활용 저해요인과 과제

농식품의 FTA 수출활용률이 저조한 이유는 수입 원료를 주로 사용하는 국산 가공식품이 충족해야 하는 원산지 규정이 까다로운 데다 FTA별로 상이하여 농식품 수출기업들에게는 FTA 원산지 기준이 새로운 무역장벽으로 인식될 수 있기 때문이다. FTA로 인한 관세혜택의 크기가 원산지 기준을 충족시키는 데 소요되는 비용보다 크다면, 수출입업체는 특혜관세를 적용받는 대신에 기존의 MFN 관세를 적용받고자 할 것이다. 이외에도 국내 농식품 수출업체의 영세성으로 인해 원산지 증명을 포함한 통관과정에서의 다양한 비관세장벽에 효과적으로 대처하기 어려운 점도 낮은 FTA 수출활용률의 한 원인으로 작용한 것으로 보인다. 여기에서는 농식품 분야의 FTA 수출활용률에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 FTA 특혜관세혜택 수준과 협정별 원산지기준의 엄격성 및 비일관성을 검토한다.

3.1. 농식품 분야 FTA 특혜관세

우리나라가 체결한 FTA의 상대국은 대체로 농식품 순수출국이기 때문에 농식품의 수입관세(MFN 관세)가 10% 내외로 상대적으로 낮은 편이다. 이는 수출상대국 통관 시 FTA 체결을 통해 우리나라 수출 농식품에만 부과되는 특혜관세(t_{FTA})와 여타국 상품에 적용되는 MFN 관세(t_{MFN})의 차이가 크지 않다는 것을 의미한다.[9)]

FTA 상대국이 우리나라 농식품에 대한 차별적인 관세적용으로 발생하는 FTA 특혜이윤(PM)은 식 (1)과 같이 계측할 수 있다. 이는 관세감축으로 인해 FTA 상대국 시장에서 우리나라 농식품의 판매가격이 경쟁국 상품가격 대비 어느 정도 인하되는 지를 나타낸다.

$$PM = \left(1 - \frac{1+t_{FTA}}{1+t_{MFN}}\right) \times 100 \qquad \text{식 (1)}$$

대부분의 선행연구 결과와 마찬가지로 국산 농식품의 FTA 특혜이윤이 클수록 FTA 수출활용률은 높아질 것이다.[10)]

9) 반면 우리나라 농식품의 MFN 평균관세율은 50%를 상회하기 때문에 비대칭적인 시장개방에도 불구하고 상대국 농식품이 얻게 되는 FTA 특혜관세의 혜택은 크다고 할 수 있다. 이는 우리나라 농식품 분야의 FTA 수입활용률이 FTA 수출활용률보다 3배 이상 큰 이유 중의 하나로 판단된다.

10) Bureau and Jean(2013)은 1998~2009년 기간 체결된 78개의 지역무역협정의 관세양허를 조사하여 HS 6단위 농식품의 특혜이윤을 계측하고 중력모형을 이용하여 특혜이윤이 1% 증가하면 농식품 수출이 평균적으로 2% 증가한다는 것을 밝혔다. 특히

기발효된 6개의 FTA를 대상으로 계측한 국산 농식품의 평균 FTA 특혜이윤은 3.6%에 불과하다는 것을 알 수 있다. FTA별로는 농식품 시장의 보호수준이 상대적으로 높은 한·EU FTA의 특혜이윤이 6.3%로 높은 반면, 99.5%의 높은 관세철폐율을 보였지만 기존 MFN 관세 수준이 낮은 한·페루 FTA의 특혜이윤이 1.3%로 가장 낮았다. HS 2단위 품목류별로는 02류(육류), 05류(기타육류), 06류(산수목), 12류(채유용종자) 14류(기타 식물제품), 25류(토석류), 41류(가죽제품), 45류(코르크), 46류(목재세공품), 50류(견), 52류(면), 56류(워딩펠트), 96류(잡품) 등 신선농산물과 목재, 의류 원료가 2% 미만의 낮은 평균 특혜이윤을 보였다. 반면, FTA를 통해 5% 이상의 평균 특혜이윤을 확보한 품목류는 04류(낙농품), 18류(과일), 16~21류의 가공식품, 24류(담배), 61류(메리야스) 등 가공도가 상대적으로 높은 품목들임을 알 수 있다.

FTA 상대국의 농식품시장 개방수준이 높은 편임에도 FTA 특혜이윤이 낮은 이유는 FTA 상대국의 농식품 분야 MFN 관세 자체가 이미 낮은 상태였기 때문이다. 2013년을 기준으로 6개 FTA 상대국의 농식품 MFN 관세의 평균은 7.5%이다.

표 6 FTA별·품목류별(HS 2단위) 특혜이윤(Preferential Margin) 현황

단위 : %

HS2	칠레	인도네시아	인도	EU	페루	미국	국가별 평균
01	0.0	4.8	9.6	1.8	0.0	1.2	2.9
02	0.0	0.0	9.6	0.1	0.0	2.1	2.0
04	0.0	0.0	0.0	25.2	2.9	8.0	6.0
05	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0	0.2	0.8
06	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0	3.7	1.5
07	5.7	4.8	0.0	8.5	0.0	3.2	3.7
08	5.7	4.8	4.6	6.2	8.3	1.3	5.1
09	5.7	4.8	10.0	2.5	5.5	0.5	4.8
10	0.0	0.0	0.0	14.9	2.9	0.6	3.1
11	5.7	5.8	0.0	14.5	0.0	2.0	4.7
12	5.7	3.6	3.3	1.8	0.0	0.3	2.4
13	5.7	4.2	8.3	3.6	0.0	2.4	4.0
14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	0.3
15	5.7	4.1	0.0	14.0	0.0	3.0	4.5
16	5.7	4.8	9.6	15.0	4.4	2.2	6.9

특혜이윤이 5~10%(10% 초과) 범위인 품목·국가들을 표본으로 한정하여 분석할 경우, 지역무역협정에 의한 농식품 수출은 협정이 체결되지 않았을 때보다 18%(48%) 증가한 것으로 나타났다.

표 6 FTA별·품목류별(HS 2단위) 특혜이윤(Preferential Margin) 현황(계속)

HS2	칠레	인도네시아	인도	EU	페루	미국	국가별 평균
17	5.7	5.8	8.3	17.1	0.0	4.2	6.8
18	5.7	5.9	0.0	14.3	3.7	3.0	5.4
19	5.7	5.9	8.9	15.6	0.8	3.7	6.8
20	5.7	5.6	9.6	14.9	6.6	2.8	7.5
21	5.7	4.8	7.9	9.0	0.2	2.8	5.1
22	5.7	5.3	9.6	3.1	4.1	1.5	4.9
23	5.7	3.9	0.0	4.7	0.0	0.9	2.5
24	5.7	11.0	0.0	15.7	8.3	2.3	7.2
25	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0	1.5	1.0
29	5.7	3.6	6.1	4.3	0.0	3.6	3.9
33	0.0	4.8	6.3	5.1	0.0	1.3	2.9
35	0.0	3.8	4.8	6.3	1.3	2.9	3.2
38	0.0	4.8	6.3	10.5	0.0	2.4	4.0
41	0.0	1.2	0.0	2.3	0.0	2.7	1.0
44	5.7	3.7	5.9	3.3	2.5	0.5	3.6
45	0.0	4.8	0.0	3.0	0.0	0.0	1.3
46	0.0	4.8	0.0	3.1	0.0	2.2	1.7
47	5.7	4.8	5.6	0.0	0.0	0.0	2.7
48	5.7	4.8	5.6	0.0	0.0	0.0	2.7
50	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
51	0.0	8.2	0.0	5.9	0.0	14.1	4.7
52	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
56	0.0	4.8	5.6	0.0	0.0	0.0	1.7
60	0.0	9.1	0.0	7.4	0.0	9.1	4.3
61	0.0	13.0	0.0	10.5	0.0	11.4	5.8
68	5.7	4.5	5.6	0.4	2.5	3.3	3.7
94	5.7	8.9	5.6	1.1	2.5	0.2	4.0
96	0.0	0.0	5.6	2.2	0.0	2.4	1.7
전체 평균	2.9	3.8	4.6	6.3	1.3	2.6	3.6

자료: FTA 협정문, 각국별. 저자 재구성.

3.2. 농식품 분야 FTA 원산지기준

대부분의 선행연구는 FTA 활용의 저해요인으로 엄격하고 복잡한 원산지규정과 FTA별로 상이한 원산지규정을 지목하고 있다. FTA 특혜이윤이 FTA 활용수준을 높이는

역할을 하는 반면, FTA 원산지규정은 FTA 활용수준을 낮추는 '숨겨진 무역장벽'으로 작용한다. 즉 원산지규정의 부정적인 효과는 특혜이윤의 긍정적인 효과를 상쇄할 수 있다. 본래 FTA를 통한 특혜의 범위를 협정 당사국으로 한정하여 제3국의 무임승차를 방지하기 위해 도입된 원산지규정[11]은 FTA를 통한 경제적 효과를 반감시키는 요인으로 인식된 지 오래이다. 왜냐하면, 원산지규정은 이를 충족시키고자 하는 수출입업자에게 추가적인 비용[12]을 부담시키기 때문이다. 따라서 원산지규정은 FTA 관세감축으로 발생할 수 있는 무역창출(trade creation) 효과를 축소시킬 수 있다.

실제 FTA 협상과정에서도 각국은 시장접근이 확대된 품목의 원산지규정을 까다롭게 설정하여 해당 품목의 국내시장을 보호하려는 수단으로 사용하는 경우가 많다. 이렇게 각국의 이해가 반영되어 체결된 다수의 FTA가 발효되면서 동일 품목에 대한 개별 FTA의 원산지규정이 매우 상이하게 설정될 경우, 기업들은 복잡한 원산지기준을 충족시키는 것을 포기하고 FTA 특혜관세가 아닌 MFN 관세를 적용해 수출하는 것을 선호하게 된다. Bhagwati(1995)는 이를 '스파게티 볼(Spaghetti bowl)' 현상으로 지칭했으며, 아시아 지역에서는 Petri(2008), Kawai and Wignaraja(2009) 등이 '아시안 누들 볼(Asian noddle bowl)' 문제로 표현한 바 있다. 따라서 원산지규정의 경제적 효과는 원산지규정의 엄격성(Restrictiveness)이나 비일관성(Inconsistency) 수준에 따라 좌우될 수 있다.

선행연구에서 원용하고 있는 Estevadeordal 지수[13]의 기본원칙을 따르되 본고에서는 농식품 분야의 특성을 감안하고, 우리나라의 기체결된 8개의 FTA 원산지기준 간의 정성적 비교를 통해 1~11의 수치를 갖는 별도의 엄격성 지수를 설정하였다.[14] 작년에

11) FTA 협정국과 비협정국 간의 관세율 차이를 활용해 비협정국에서 생산된 제품이 한 협정국을 통하여 다른 협정국으로 수출되는 무역굴절(trade deflection) 효과를 방지하기 위해서 원산지규정이 필요하다.

12) 행정비용, 전문 인력, 공급체인 관리 등.

13) FTA별로 그리고 상품별로 상이한 원산지규정의 엄격성이나 비일관성을 정량적으로 계측하는 것은 쉽지 않다. 이 분야에서 가장 먼저 이루어진 실증연구로 볼 수 있는 Estevadeoardal(2000)은 NAFTA의 원산지규정을 분석한 결과를 토대로 1부터 7까지의 수치를 부여한 엄격성지수(RI: Restrictiveness Index)를 개발하였다. 그는 또한 관세철폐 이행기간이 길거나 특혜관세가 큰 상품의 원산지규정이 보다 엄격하게 설정되는 경향이 있음을 보였다. Estevadeordal and Suominen(2004)는 Estevadeoardal(2000)의 엄격성 지수를 보완했으며, 호주 Productivity Commission(2004)도 Estevadeordal(2000)과 Estevadeordal and Suominen(2004)에 기초하여 FTA에 적용될 수 있는 모든 형태의 원산지규정을 포함시킨 엄격성지수를 설계한 바 있다. 이후 Anson et al.(2005), Kunimoto and Sawchuk(2005), Carrere and de Melo(2006), Estevadeordal and Suominen(2008) 등이 Estevadeordal 지수를 이용하여 원산지규정이 시장접근 및 FTA 활용에 미치는 영향을 분석했다. 국내에서도 정인교 외(2005), 노덕률(2010), Kim and Cho(2010), 정혜련 · 임정빈(2014) 등이 이와 유사한 방식의 엄격성지수를 계측하여 FTA 활용수준과 원산지규정의 엄격성 간의 관계를 분석하였다. 그러나 Estevadeordal 지수는 다양한 원산지유형을 단순화시키면서 누적기준, 미소기준 등 원산지규정 완화 조항이나 중량 및 함유량 제한 등 추가적인 제약 조항이 반영되지 않았고, 개별 산업 및 교역구조의 특수성이 고려되지 않은 획일성으로 인해 서로 다른 FTA별로 비교하거나 서로 다른 산업별로 비교할 시 여러 가지 문제점을 노출하고 있다.

14) 구체적인 지수 설정 방식은 〈부록〉 참조.

발효된 한·터키 FTA를 제외한 8개의 기발효 FTA의 농식품 분야 원산지 기준을 모두 검토한 결과, 34개의 차별적인 원산지기준으로 분류할 수 있으며, 이들의 엄격성 정도를 다음과 같이 수치화하였다.

표 7 국산 수출농식품의 FTA 원산지 결정기준 유형과 엄격성지수(RI)

RI	원산지 결정기준 유형
11	CC&TEC+E, WO&VA
10	WO&MVA, CC&VA+P, CC&TE
9	CC&VA, CC&TE/CC+S, WO+W, WO+K, WO+E, WO/CH/VA+E, WO/CH/VA+E, WO/CH/VA+E
8	CH&VA+P, CH&TE+E+S, CC/CS&VA/CS+E+W, CC+E+W, WO, TE/TE&MVA+P, WO/RV+C, CH/VA&TE, CC&VA+N, CH/CH&VA+P, CH/CH&VA+P, CH/CH&VA+P
7	CC+E, CH&VA, CC+W, CH/CC+E, WO+L, WO/CH/MVA+S, CH&MVA+E, CH&VA/VA, CC/VA+E, CC/VA+P, CH/CC/CH&VA, CH/CC/CH&VA, CH/CC/CH&VA
6	CC, CC/CS/CS&VA, CH+E+W, CH/CC, CH/CS+E+W, CH&MVA, CH&VA/VA+N, CH&VA+N, CC/VA, VAE+P
5	CH+E, CH/CS&VA, WW+L, CH&VA/VAS+N, CH/TEC, TE, CH+W, CS&VA, CH/VA+E, CH/CS/VA+E, VA+E, CS/VA+E, VA+P, CH/VA+P, CS/VA+P
4	CH, CH/VA, CH/CS, VA, CH+E+S, MVA+P, CH&MVA/VA/CH&VA+S+N+N, CH/TE+L, CS/VA
3	CH+S, MVA, CH+L, CH/VA+L, CH/VA+N, CH/VA+E+S+N, CH/VA+E+S+N, CH/VA+E+S+N
2	CS, NONE+K
1	NONE, CS+S

주: 개별 원산지 결정기준에 대한 구체적인 설명은 〈부록〉 참조.

분석대상인 8개 기체결 FTA별로 농식품 분야 HS 6단위 992개 품목에 대한 원산지 기준의 엄격성지수 분포를 보면, HS 6단위 품목이 가장 많이 위치하는 엄격성 지수 값은 6점, 8점, 7점 순이다.

표 8 FTA별 농식품 원산지기준 엄격성지수(RI) 분포

엄격성지수	칠레	싱가포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	Total
11	2 (0.2)	0 (0.0)	19 (1.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	19 (1.9)	2 (0.2)	2 (0.2)	44 (0.6)
10	0 (0.0)	2 (0.2)	4 (0.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	104 (10.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	110 (1.4)
9	84 (8.5)	54 (5.4)	72 (7.3)	433 (43.6)	15 (1.5)	3 (0.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	661 (8.3)
8	9 (0.9)	1 (0.1)	527 (53.1)	33 (3.3)	491 (49.5)	405 (40.8)	150 (15.1)	3 (0.3)	1,619 (20.4)

표 8 FTA별 농식품 원산지기준 엄격성지수(RI) 분포 (계속)

엄격성지수	칠레	싱가포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	Total
7	220 (22.2)	309 (31.1)	29 (2.9)	12 (1.2)	167 (16.8)	48 (4.8)	156 (15.7)	137 (13.8)	1,078 (13.6)
6	457 (46.1)	348 (35.1)	32 (3.2)	63 (6.4)	0 (0.0)	70 (7.1)	224 (22.6)	585 (59.0)	1,779 (22.4)
5	13 (1.3)	51 (5.1)	54 (5.4)	20 (2.0)	2 (0.2)	130 (13.1)	141 (14.2)	8 (0.8)	419 (5.3)
4	205 (20.7)	225 (22.7)	245 (24.7)	19 (1.9)	37 (3.7)	165 (16.6)	147 (14.8)	190 (19.2)	1,233 (15.5)
3	0 (0.0)	0 (0.0)	10 (1.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	48 (4.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	58 (0.7)
2	2 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (0.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	38 (3.8)	37 (3.7)	83 (1.0)
1	0 (0.0)	2 (0.2)	0 (0.0)	406 (40.9)	280 (28.2)	0 (0.0)	134 (13.5)	30 (3.0)	852 (10.7)
전체	992	992	992	992	992	992	992	992	7,936

주: ( )는 FTA 체결국별 엄격성지수 비중임.
자료: FTA 협정문, 각국별. 저자 재구성.

모든 FTA를 대상으로 농식품 분야 엄격성지수의 평균은 5.9로 계측되었으며, FTA별 엄격성지수는 한·EU FTA와 한·EFTA FTA가 6.8로 가장 높았고, 다음으로 칠레, 싱가포르, 미국, 페루, 아세안과 체결한 FTA 순이었다.[15] 농식품의 경우 가공도가 높아질수록 원산지기준의 엄격성은 완화되는 것으로 나타났다.

표 9 FTA 체결국·가공처리별 농식품 원산지기준 엄격성 지수(RI) 평균

가공도	칠레	싱가포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	전체평균
신선	6	6.2	8.2	8.6	7.9	8.7	5.1	5.3	7
반가공	7	6.9	7.4	5.6	6.8	6.5	4.8	6	6.4
가공	5.8	5.5	6.1	3.7	4.4	6.1	5.4	5.4	5.3
평균	6.1	6	6.8	5.3	5.7	6.8	5.2	5.5	5.9

자료: FTA 협정문, 각국별. 저자 재구성.

HS 2단위 품목류별 엄격성지수(하단 표)에서도 확인할 수 있듯이 주로 신선농산물에 해당하는 HS 01~15류의 경우 엄격성 지수가 6~7.9점으로 높게 나타났으며, 기타 가공농식품이 주로 속해 있는 HS 16~24류는 4~6점으로 신선농산물에 비해 낮게 나

15) 이는 5개의 FTA를 대상으로 Estevadeordal 방식의 엄격성 지수(전체 상품 평균)를 계측한 김한성 외(2008)의 연구결과(한·칠레>한·EFTA=한·싱가포르>한·아세안>한·미)와 유사하다.

타났다. 한편, 동일 품목에 대한 개별 FTA별로 원산지기준이 상이한 정도를 의미하는 비일관성도 FTA 수출활용률을 낮추는 요인으로 지목되었다. 본고에서는 FTA 원산지 규정의 스파게티 볼 효과(Spaghetti bowl effect)[16]를 계측하기 위해 HS 6단위 품목별로 우리나라가 기체결한 8개의 FTA 원산지 기준이 어느 정도 상이한 지를 다음과 같이 비일관성지수(II: Inconsistency Index)로 수치화하였다. 개별 품목에 대해서 8개의 모든 FTA가 서로 다른 원산지기준을 가지고 있을 경우 해당 품목 원산지기준의 비일관성 지수는 8의 값을 부여받고, 모든 FTA가 동일한 원산지기준을 가진 품목은 1의 비일관성지수 값을 부여받는다.

원산지기준의 비일관성지수(II) 값이 가장 큰 HS 2단위 품목류는 94류(6.6)와 15류(6.5)이며, 가장 작은 품목류는 14류(2.0)와 48류(2.0)이다. 하단의 그림에서 확인할 수 있듯이 기체결한 8개의 FTA에서 통일된 원산지규정이 적용된 농식품은 전혀 없고, 8개의 FTA에서 각기 다른 원산지기준이 적용되는 품목은 4개이다.[17] 그러나 대다수의 농식품이 3개 이상의 상이한 원산지기준에 직면하게 된다는 것을 알 수 있다. 이러한 원산지기준의 일관성 결여는 수출기업들에게 추가비용을 부담시켜 FTA 특혜관세 혜택을 포기하게 만드는 주요 요인이 될 수 있는데, 특히 대기업보다는 중소기업에 더 큰 부담으로 작용할 수 있다(조미진·안경애, 2011).

표 10 HS 2단위 품목류 FTA 원산지기준 엄격성지수(RI)와 비일관성지수(II)

HS2	엄격성지수(RI)									비일관성지수(II2)
	칠레	싱가포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	전체	
01	6.0	6.0	8.0	9.0	8.0	8.0	5.2	6.0	7.0	3.4
02	7.0	7.0	8.0	9.0	8.0	8.0	5.8	6.1	7.4	4.2
04	7.0	6.6	8.0	8.4	8.0	8.1	5.6	7.0	7.3	3.4
05	6.0	6.9	8.0	9.0	8.0	8.0	6.1	6.0	7.3	3.9
06	6.0	6.6	11.0	9.0	8.0	11.0	5.2	6.0	7.9	4.8
07	6.0	7.0	8.0	9.0	8.0	8.0	7.0	6.0	7.4	4.1
08	6.0	6.0	8.0	8.9	8.0	10.0	6.3	6.0	7.4	4.2
09	6.0	6.1	8.0	7.4	8.0	7.1	4.1	2.6	6.2	4.4
10	6.0	6.0	8.0	9.0	8.0	8.0	4.4	6.0	6.9	3.5
11	9.0	7.6	7.0	7.0	8.0	7.8	6.8	6.5	7.5	4.5
12	6.0	6.1	8.0	9.0	8.0	8.0	4.4	6.0	6.9	3.4

16) 여러 나라와 동시에 자유무역협정(FTA)을 체결하면 각 나라마다 다른 원산지규정 적용, 통관절차, 표준 등을 확인하는 데 시간과 인력이 더 들어 거래비용 절감이 애초 기대효과보다 반감되는 현상이다. 대상국별 혹은 지역별로 다른 규정이 적용돼 서로 얽히고설키는 부작용이 발생하게 되는데, 이 같은 현상이 마치 스파게티 접시 속 국수가닥과 닮았다는 뜻으로 사용했다.

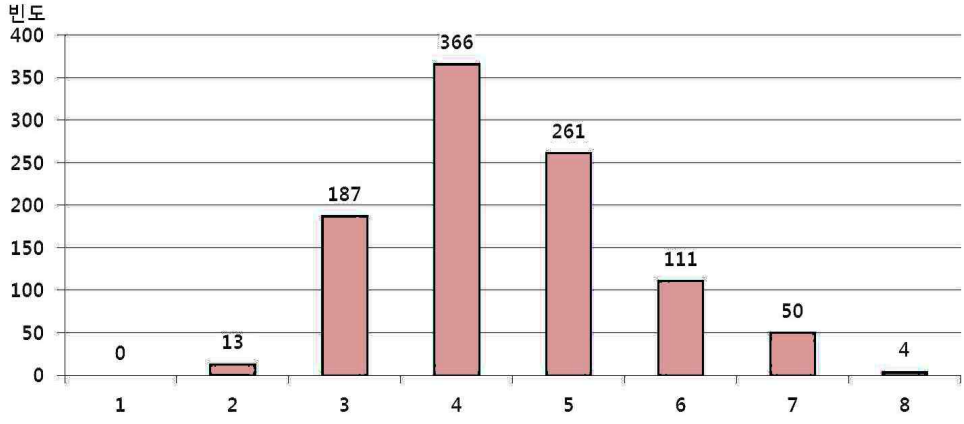
17) 151110(팜유), 151190(팜올레인), 151610(우지와 그 분획물), 200990(오렌지주스를 주 기제로 한 혼합주스).

표 10 HS 2단위 품목류 FTA 원산지기준 엄격성지수(RI)와 비일관성지수(II) (계속)

HS2	엄격성지수(RI)									비일관성지수(II2)
	칠레	싱가포르	EFTA	아세안	인도	EU	페루	미국	전체	
13	7.0	6.0	9.0	9.0	8.0	3.8	6.1	6.4	6.9	6.1
14	6.0	6.0	8.0	8.0	8.0	8.0	6.0	6.0	7.0	2.0
15	9.0	8.8	7.8	1.5	7.1	4.8	2.9	6.0	6.0	6.5
16	6.0	6.3	8.0	4.2	1.0	7.0	6.8	6.0	5.7	5.0
17	6.1	6.1	7.1	1.0	1.0	5.6	5.4	5.8	4.8	3.7
18	5.7	5.7	4.9	1.0	7.4	6.0	5.5	4.0	5.0	5.0
19	7.0	7.0	7.5	3.1	4.8	6.2	5.0	6.2	5.9	6.4
20	7.1	6.7	9.0	2.0	7.2	8.1	6.3	6.7	6.6	5.4
21	4.0	6.2	6.4	1.8	7.0	3.9	5.0	6.0	5.0	5.3
22	6.9	4.5	6.5	2.0	1.5	5.2	4.3	6.8	4.7	5.9
23	6.1	6.0	4.0	1.7	1.0	4.9	4.0	5.9	4.2	3.5
24	4.5	4.5	5.4	3.5	1.0	7.2	4.0	6.3	4.6	4.1
25	6.0	4.0	4.0	1.0	1.0	3.8	4.0	4.0	3.5	3.2
29	4.0	4.2	4.0	1.0	2.2	5.4	5.0	3.6	3.7	5.3
33	4.0	4.0	4.0	1.8	1.0	6.0	4.1	2.6	3.4	5.1
35	4.0	4.2	4.2	1.0	1.0	5.3	4.0	3.6	3.4	4.7
38	3.2	4.2	4.2	1.0	1.0	6.0	5.0	4.0	3.6	5.8
40	6.0	6.0	3.0	1.0	1.0	4.0	2.0	5.0	3.5	6.0
41	6.2	4.4	4.1	1.0	1.1	4.7	3.3	4.2	3.6	5.2
43	4.0	4.0	4.0	1.0	1.0	4.0	4.0	6.0	3.5	3.0
44	4.2	4.3	4.4	1.0	1.7	4.5	5.0	4.0	3.6	3.7
45	4.0	4.4	4.3	1.0	1.0	4.6	5.0	4.0	3.5	4.0
46	6.0	4.0	4.0	1.0	1.0	4.0	5.0	5.3	3.8	4.0
47	4.0	4.0	4.0	1.0	1.0	4.0	5.0	4.0	3.4	3.0
48	4.0	4.0	4.0	1.0	1.0	4.0	4.0	4.0	3.3	2.0
50	5.0	5.5	4.5	6.0	7.0	4.7	5.5	5.0	5.4	4.7
51	5.5	5.4	5.1	6.4	7.0	5.8	5.7	5.4	5.8	5.0
52	7.0	6.0	4.0	6.0	7.0	4.0	6.0	7.0	5.9	5.0
53	6.0	6.0	4.0	6.0	7.0	4.0	6.0	6.0	5.6	4.0
56	6.0	4.0	4.0	6.0	7.0	5.0	5.0	7.0	5.5	7.0
57	6.0	4.0	4.0	6.0	7.0	5.0	5.0	7.0	5.5	7.0
60	7.0	4.5	8.0	1.0	7.0	5.0	5.0	7.0	5.6	6.5
61	11.0	10.0	10.0	6.0	5.0	5.0	11.0	11.0	8.6	4.0
68	6.0	4.0	4.0	1.0	1.0	4.2	5.0	4.0	3.6	4.2
94	5.6	4.0	4.0	3.6	1.6	5.6	4.8	4.4	4.2	6.6
96	4.0	4.0	4.0	1.0	1.0	3.0	5.0	6.0	3.5	5.0
전체평균	6.1	6.0	6.8	5.3	5.7	6.8	5.2	5.5	5.9	4.4

자료: FTA 협정문, 각국별. 저자 재구성.

그림 4 농식품 분야 FTA 원산지기준의 비일관성지수(II) 분포



자료: 자료: FTA 협정문, 각국별. 저자 재구성.

3.3. 시사점 및 정책과제

2013년도 우리나라 농식품 수출의 FTA 활용도는 26.2%로 전년도의 23.8%에 비해서는 개선되었지만 여전히 낮은 수준이다. 이는 국산 농식품에 주어진 FTA 특혜이윤이 원산지기준을 충족시키는 데 소요되는 비용을 압도하지 못하기 때문이다. 또한, 특정 수출대상국의 원산지증명 관련 통관행정이 매우 엄격하거나 비정상적으로 작동하고 있을 수도 있다.

기체결된 FTA에서 농식품의 평균 특혜이윤은 3.6%에 불과하다(2013년 기준). 우리나라와 FTA를 체결한 국가들은 대부분 농식품 순수출국에 해당하기 때문에 FTA 체결 전에 수입 농식품에 적용되었던 평균 MFN 관세도 7.5%로 이미 낮은 수준이었다. 따라서 국산 농식품이 관세감축으로 얻을 수 있는 혜택이 제한적이기 때문에 FTA 수출 활용률이 낮게 나타난다고 볼 수 있다.

품목별로 충족 요건이 까다롭고, 체결된 FTA별로도 상이한 원산지기준은 FTA 특혜관세의 수출활용률 제고효과를 상쇄하게 된다. 주요 수출농식품의 원산지기준에 대한 이해관계자의 의견을 수렴하여 이를 추진 중인 FTA 협정에 적극적으로 반영시킬 필요가 있다. 특히 스파게티 볼 현상이 심화되는 것을 방지하기 위해선 현재 추진 중인 FTA 협상이나 기체결 FTA의 관련 위원회를 활용하여 원산지규정의 비일관성을 완화시키는 방안을 강구해야 한다.

일반 제조업체에 비해 상대적으로 기업규모가 작은 국산 농식품 수출업체의 원산지

기준 관련 역량강화를 위한 효과적인 지원프로그램의 도입·정착이 시급하다. 2013년도 농식품 수출실적을 기준으로 평균 수출 건당 금액을 산출하면, 2만 달러에 미치지 못한다. 이는 국내 농식품 수출기업의 규모가 매우 영세하다는 것을 의미한다. 기업규모가 작을수록 자체적으로 원산지기준을 충족시키거나 활용할 수 있는 역량이 작기 때문에, 원산지증명 관련 교육·훈련을 통한 전문인력 양성과 수출업체 컨설팅, 원산지 정보 통합관리 등의 지원프로그램을 활성화시켜야 한다. 또한, 농식품 수출지원 실무를 담당하고 있는 aT는 유관기관과 공동으로 수출가능 농식품의 FTA 활용 비즈니스 모델을 설계하여, FTA 체결국 시장에 진출하고자 하는 수출조직과 수출업체가 이를 활용할 수 있도록 지원해야 한다.

국산 농식품의 주력 수출시장으로 부상하고 있는 ASEAN으로의 수출활용도가 저조한 원인을 규명하고 대응방안을 모색할 필요가 있다. 2013년도 FTA 특혜관세가 적용될 수 있는 국산 농식품 수출액(17억 4천만 달러)의 절반에 해당하는 8억 7천만 달러가 ASEAN으로 수출되고 있지만, 원산지증명서를 첨부한 대ASEAN 수출액은 2천만 달러에도 미치지 못하고 있다. ASEAN은 거리로 보면 미국과 EU에 비해 절반 이상 가까운 시장이기 때문에 운송비용이 상대적으로 저렴한 만큼 가격경쟁력 측면에서 우리나라 농산물 수출에 유리하고, 한류의 인기가 가장 높은 지역이기 때문에 이를 연계할 경우 농식품 수출이 크게 증가할 여지를 가지고 있다. 그러나 대부분의 회원국이 개도국인 ASEAN의 경우, 국내 농식품수출업체가 원산지증명서를 발급받더라도 FTA 체결국의 수입농식품에 대한 검역, 검사 등의 통관행정이 불투명하고, 경우에 따라서는 자의적인 조치와 부당한 요구에 직면해 FTA 특혜관세의 적용을 포기해야 하는 상황도 존재하는 것으로 보고되고 있다. 이는 공산품의 경우도 유사하다. 따라서 범정부 차원에서 ASEAN 시장으로의 FTA 수출활용률을 제고하기 위한 방안을 시급히 강구해야 한다.

원산지증명을 포함한 다양한 농식품 관련 비관세조치를 전담하는 One-Stop 방식의 종합지원 체계를 구축해야 한다. 농식품의 경우 공산품과는 달리 원산지증명 외에도 검역과 식품안전성 검사 등 추가적인 통관절차를 거쳐야 수출이 가능하며, 선진국 시장으로의 수출 시에는 샘플 검사와 영양표시 라벨링 부착, 수출시장의 국내규정 준수 등 중소수출기업으로서는 다양한 정보획득과 사전준비에 따른 추가비용을 감당하기가 쉽지 않다. 따라서 국산 농식품의 수출원활화를 위해서는 원산지증명 뿐만 아니라 검역, 검사 등의 통관절차, 수출대상국의 식품안전 관련 국내법 적용 등 개별 수출업

체가 대응하기 어려운 다양한 농식품 관련 비관세조치를 전담하는 One-Stop 방식의 종합지원 체계를 마련하여 운영하는 것이 필요하다.

다수의 FTA 이행으로 농식품시장의 무역자유화는 갈수록 진전될 것으로 전망되는 만큼, 농식품 수출활성화를 장기적으로 우리 농정의 한 축으로 설정하고 정부, 농업계, 식품업계가 효과적인 전략과 정책지원 수단을 모색해야 한다. 공산품과는 다르게 농식품은 품목군에 따라 교역형태가 동질적이지 않고, 주요 수출시장별로 선호도 크게 다르기 때문에 수출지원 사업의 경우에도 품목 및 수출형태별, 시장별로 차별화된 지원프로그램이 마련되어야 한다.[18] 또한 발전가능성이 없는 품목 및 시장을 객관적으로 평가하여 향후 수출증대가 가능한 품목 및 시장에 지원을 집중할 필요가 있다. 그리고 현재 원산지증명을 포함한 다양한 수출지원사업이 존재하지만 생산농가뿐만 아니라 수출업체도 해당 지원사업의 존재여부를 모르는 경우가 많다. 일반적으로 수출물류비 지원, 국제박람회참가 지원 등에 대한 인지도는 높으나, 원산지증명 관련 교육·컨설팅, 수출브랜드 해외상표등록 지원, 해외인증제도등록 지원, 선도유지제 지원 등은 활용가능성이 큼에도 사업의 존재에 대해 알지 못해 지원 실적이 낮은 편이다. 따라서 농식품 수출 관련 지원 사업에 대한 적극적인 홍보를 통해 수출농가 및 업체의 인지도를 높여 지원사업의 이용률을 높이도록 해야 한다.

18) 예를 들어 신선농산물과 단순가공농식품, 가공식품에 따라, 원산지기준이 상이하기 때문에 차별화된 FTA 활용 지원프로그램이 필요하다.

참고문헌

김한성·조미진·정재호·김민성. 2008. 『한국 특혜원산지규정의 특성 및 활용전략』 대외경제정책연구원 연구보고서 08-09. 대외경제정책연구원.

노덕률. 2010. "한국 FTA 특혜관세 활용에 있어 스파게티보울(Spaghetti bowl) 현상의 결정요인" 「관세학회지」 제11권 제2호. 한국관세학회.

장근호. 2013. "FTA 특혜 원산지 검증제도: 이행상의 문제점과 향후 개선방안" 「조세연구」 제13권 제1집. 한국조세연구포럼.

정인교 등. 2010. 『FTA 활용활성화 방안 연구』. 기획재정부.

정인교·조정란·방호경·김석오. 2005. 『우리나라 FTA 원산지규정(ROO) 연구 및 실증분석』. 한국경제연구원.

조미진·안경애. 2011. "한국 FTA 원산지규정의 비교와 국내기업의 FTA 활용현황에 관한 분석" 「무역학회지」 제36권 제3호. 한국무역학회.

정혜련·임정빈. 2014. "한국과 주요국 FTA 협정의 농업분야 원산지 규정에 대한 연구" 「농촌경제」 제37권 제1호. 한국농촌경제연구원.

한국농촌경제연구원. 2014. 『농업전망 2014』. 한국농촌경제연구원.

Bhagwati, J. N. 1995. US Trade Policy: The Infatuation with FTAs. Colombia University Discussion Paper Series 726. New York: Colombia University.

Bureau, J. and S. Jean. 2013. "The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products." OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 65.

Carrère, C. and J. de Melo. 2006. Are Different Rules of Origins Equally Costly? Eestimates from NAFTA, in Cadot et al. eds. The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements.

Estevadeordal, A. 2000. "egotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement."Journal of World Trade, No. 34, pp. 141-200.

Estevadeordal, A. and K. Suominen. 2004. "Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement."INTAL-ITD Working Paper 15.

Estevadeordal, A. and K. Suominen. 2008. "What are the effects of rules of origin on trade?" In: Estevadeordal, A., Suominen, K. (Eds.), Rules of Origin and International Economic Integration. pp. 161–19.

Kawai M. and G. Wignaraja. 2009. The Asian Noodle Bowl: Is It Serious for Business? ADBI Working Paper Series No. 126

Kim, H. and M. J. Cho. 2010. "Impact of Rules of Origin on FTA Utilization in Korean FTAs", WP10-08, KIEP.

Kumimoto, R. and G. Sawchuk. 2005. "AFTA Rules of Origin."Discussion paper. Policy Research Initiative. Canada.

Petri, P. 2008. Multitrack Integration in East Asian Trade: Noodle Bowl or Matrix? Asia Pacific Issues 86 (October). Honolulu: East West Center.

<부록> FTA 원산지기준 유형별 엄격성지수 설정방법

- 먼저 세번변경기준은 Estevadeordal 지수와 같이 2단위(CC), 4단위(CH), 6단위(CS) 순으로 완화되며 각각 6, 4, 2의 수치가 부여된다.
- 그러나 완전생산기준(WO)은 8점을 부여했으며, 부가가치기준(VA)과 특정공정기준(TE)은 각각 4점과 5점을 부여했다. 그리고 비원산지 재료의 중량 한도를 설정한 기준(WW)은 6점을 부과하였다.
- 단, 부가가치기준은 역내부가가치비율 45%(공제법)를 기준으로 이를 초과하면 1점을 가산하고 이보다 낮으면 1점을 차감하였다. 또한 특정 원료에 한정해서 부가가치기준을 적용한 경우(MVA)는 3점을 부여했으며 최종재에 대한 부가가치기준(VA)과 마찬가지로 역내부가가치비율 30%(공제법)를 기준으로 이를 초과하면 1점을 가산하고 이보다 낮으면 1점을 차감하였다.
- 그리고 Estevadeordal 지수와의 가장 큰 차이는 복수의 기준을 동시에 충족해야 하는 경우(조합)에는 각 기준의 엄격성지수를 합산하였다. 반면, 선택할 수 있을 경우에는 가장 큰 값을 가진 기준의 점수를 해당 선택기준의 엄격성지수로 설정하였다.
- 또한 한·ASEAN FTA의 경우처럼 상대국과의 누적기준이 적용되지 않는 완전생산기준은 1점을 가산하였다.
- 한편, 세번변경기준 중에서 특정 세번(류, 호, 소호 불문)의 비원산지 재료를 금지한 경우에는 엄격성지수를 1점 가산한 반면, 최종재와 동일한 세번(류, 호, 소호 불문)의 비원산지 재료로부터의 생산도 허용한 경우에는 엄격성지수를 1점 차감하였다.
- 마지막으로 비원산지 재료의 중량이나 함유량을 추가로 규정한 기준은 1점을 가산한 반면, 일부 원료의 비원산지 재료 사용을 허용함으로써 기준이 완화되는 경우에는 엄격성지수를 1점 차감하였다.

※ E는 세번변경기준에서 특정 류나 호, 소호 등의 제외(국산 원료의 사용을 강제)가 언급되었을 경우를 나타내며 1점을 가산하였고, S는 최종재와 동일한 류나 호, 또는 소호에 속하는 비원산지 재료의 세번변경까지 허용한 경우를 나타내며 1점을 차감하였다.

※ P는 부가가치기준이 강화되었을 때(가령 역내부가가치비율이 45%를 초과하도록 규정하거나, 공장도 거래가격으로 계산된 비원산지재료의 가치를 45% 미만으로만 허용할 때, 그리고 일부 원료의 역내부가가치 비율이 30%를 초과하도록 규정하거

나 공장도 거래가격으로 계산된 일부 원료의 비원산지재료 가치를 30% 미만으로만 허용할 때)를 나타내며 1점을 가산하였다.

※ 반면, N은 부가가치기준이 완화되었을 때(역내부가가치비율을 30% 이하로 규정하거나, 공장도 거래가격으로 계산된 비원산지재료의 가치를 55% 이상까지 허용할 때, 그리고 일부 원료의 역내부가가치 비율을 20% 이하로 규정하거나 공장도 거래가격으로 계산된 일부 원료의 비원산지재료 가치를 40% 이상까지 허용할 때)를 나타내며 1점을 차감하였다.

※ K는 완전생산기준 중에서 상대국과의 누적기준이 적용되지 않는 경우를 나타내는 추가 제약조건이므로 1점을 가산하였다.

※ W는 중량 또는 함유량에 대한 추가적인 규정이 있는 경우를 나타내기 때문에 1점을 가산하였고, L은 일부 원료의 비원산지 재료 사용을 허용함으로써 기준이 완화되는 경우를 나타내며 1점을 차감하였다.

TPP와 아베노믹스, 그리고 일본 농업*

윤 명 중
(국립종자원 운영지원과 과장)

1. 들어가면서

계속 진행되고 있는 일본 사회의 고령화와 인구감소의 영향으로 점점 축소되고 있는 일본 국내시장을 쌀, 쇠고기 등 주요 농산물에 대하여 높은 관세를 유지함으로써 일본의 농업을 지키려고 하고 있는 일본 정부의 시책추진과 농업계의 노력에도 불구하고 결국 일본 농업은 안락사하고 말 것이라는 일부의 우려가 있다.

한편으로는 계속해서 일본의 농업을 유지시키고 발전시키려면 쌀에 대한 생산조정 정책을 폐지하여 일본 쌀 가격을 낮춤과 동시에 생산성을 향상시키고, 자유 무역으로 수출을 진흥시키는 길 밖에 없다고 하는 주장도 있다.

지난해에 일본에서는 쌀에 대한 생산조정정책[1]을 폐지한다고 하는 쌀 정책의 일대 개혁에 대한 보도가 있었으나, 실제로는 생산조정정책을 폐지하는 것은 아니고, 주식용 쌀 생산정책을 변경하는 것이며, 이러한 정책변경이 계획대로 추진(가공용 쌀가루와 사료용 쌀 생산을 확대)하게 되면 일본으로 많은 보리와 옥수수를 수출하고 있는 미국의 이익을 손상하게 될 것이고, 그렇게 되면 반드시 미국으로부터 무역보복을 받

* (mosanjai@nate.com 031-467-0200). 본고는 2014년 3월 31일 「金融財政ビジネス」에 日本キャノングロバル研究所의 山下一仁가 작성한 자료를 번역·정리한 것임.

1) 2차 세계대전 후 실시된 일본의 대표적인 쌀 생산조정 정책(감산정책, 일본명 減反政策, 1970년부터 현재까지 실시 중).

게 될 것이다.

만일 그렇게 될 경우에는 일본에서 약 40년 이상 계속 실시되어 오고 있는 쌀에 대한 생산조정 정책이 자의가 아닌 타의에 의하여 폐지될 것이라고 예상해 보는 시나리오가 최근 일본에서 화제가 되고 있다.

흔히 일본은 우리나라의 쌀 산업을 둘러싸고 있는 환경과 많이 유사하다고 하는 일본의 이러한 논의 동향을 잘 관찰해 보면 금년도 농업계의 최대 현안인 쌀의 관세화 유예조치의 종료를 앞두고 있는 우리의 쌀 정책방향에 많은 시사점을 유추해 볼 수 있는 좋은 참고가 될 것으로 사료된다.

2. TPP와 쌀 생산조정정책

지난해 일본의 자민당과 국회는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 협상에 참여하면서 쌀, 보리, 쇠고기·돼지고기, 유제품, 사탕 등을 관세철폐의 예외로 하되, 이와 같은 조건이 확보되지 않는 경우에는 TPP 협상에서 탈퇴 의사도 불사한다는 결의를 하였다. 국회의원 입장에서 보면 이들 품목에 대한 관세를 유지하는 것이 일본에게는 국가적으로 이익이라고 보고 있는 것이다.

그러나 관세로 지켜지는 것은 국내의 높은 농산물(식료품 가격) 가격이라고 할 수 있다. 예를 들면 소비량이 14%에 불과한 국내산 밀에 대하여 높은 가격을 유지하기 위하여 소비량이 86%에 이르는 외국산 밀에 관세를 부과하여 소비자에게 비싼 빵과 우동을 사먹게 강요하고 있는 것이다.

주식인 쌀도 5,000억 엔의 세금을 사용하여 농가에 생산조정을 하게 함으로써 공급을 감소시켜서 쌀 가격을 올려서 6,000억 엔이 넘는 소비자 부담을 강요하고 있다. 총 1조 8,000억 엔이라는 쌀 생산액에서 국민부담의 합계는 1조 1,000억 엔이라는 자금이 일본의 쌀 생산에 대한 국민 부담이 되고 있는 것이다. 이렇게 높은 쌀값을 관세로 지키려고 하고 있는 것이다.

많은 정치인들은 소비세 증세를 반대하는 이유로 가난한 사람이 비싼 식료품을 사게 되기 때문이라고 주장하면서, 다른 한편으로는 쌀과 보리에 대한 높은 관세와 생산조정 시책을 유지하는 것(식료품 가격을 높게 유지하는 것)이 국익을 확보하는 것이라는 모순된 주장을 하고 있는 것이다.

미국과 EU는 높은 가격이 아닌 재정 부담형 직접지불로 농업을 보호하는 정책으로

전환하고 있다. 관세가 없어져서 가격이 낮아져도 이를 재정으로 보전하면 농가는 영향을 덜 받게 되는 반면에 소비자는 덕을 보게 된다.

이렇게 하게 되면 국내외 가격차가 커지게 되어 많은 재정 부담이 필요하게 된다는 농업계의 주장이 있지만, 이것은 현재 늘어난 소비자 부담을 강화하는 것이 불과하다. 전술한 밀의 경우와 같이 소비자는 수입하는 외국산 밀에도 높은 가격을 지불하고 있기 때문에 소비자 부담은 이보다 더 크다.

국내산 농산물 가격과 국제가격과의 차액을 직접지불로 보전함으로써 소비자에게는 국내산이 아닌 수입산 농산물의 소비자 부담을 크게 덜 수 있다는 이점이 있는 것이다.

그러나 미국과 달리 일본은 국제가격보다 높은 국내가격을 보장하여 국내 농가를 보호하려는 정책을 계속하는 한 높은 관세가 필요하게 된다. 이렇게 많은 품목에 대하여 관세철폐 대상에서 예외를 요구하고 있는 나라는 일본밖에 없다.

경우에 따라서 상황이 여의치 못하게 되면 일본정부는 TPP 협상에서 결국 일부 협상 참가국에게 무세의 쌀 수입 쿼터를 설정하는 대신에 쌀만이라도 예외로 인정받으려는 협상을 하게 될지도 모른다는 우려도 제기되고 있는 상황이다.

흔히 '일본 농업은 규모가 작아 미국이나 호주의 농업과는 경쟁할 수 없다'는 전제가 있다. 농지 경영규모 만을 비교하면 호당 농지면적은 일본에 비하여 EU는 6배, 미국은 75배, 호주는 130배이다. 일반적인 경제논리로는 경영규모가 클수록 가격은 낮아지게 된다. 그러나 농업은 규모만이 중요한 것은 아니다.

세계 최대 농산물 수출국인 미국도 호주의 17분의 1에 불과하다. 토지의 비옥도가 다르면 작물의 단수도 다를 수밖에 없다. 토지가 비옥하지 못한 호주에서는 초지에서 소를 방목하고 있는데 반하여 미국은 주로 옥수수를 생산하고 있다.

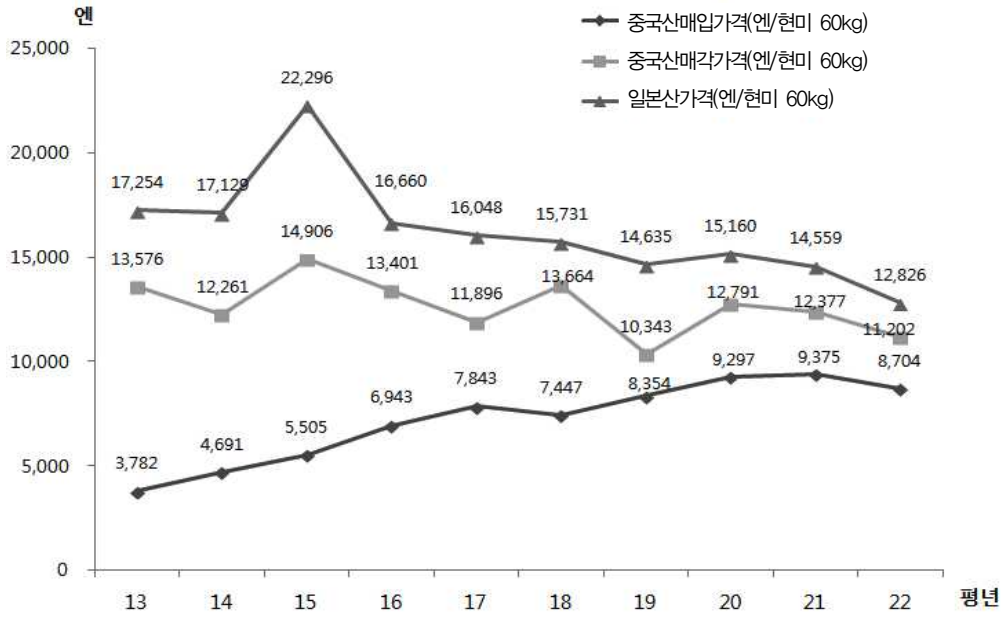
또한 자동차처럼 농산물도 품질격차가 크다. 홍콩에서는 같은 고시히카리라도 일본산 가격은 캘리포니아산의 1.6배, 중국산의 2.5배로 거래되고 있다. 그렇지만 미국산과 경쟁이 되지 않을 것이라는 주장에는 관세가 철폐되어도 정부가 어떠한 대책을 강구하지 않는다는 전제가 있다.

EU의 경영규모는 미국의 1/10, 호주의 1/200에 불과한 규모이지만 높은 생산성과 정부의 직접지불정책 등으로 세계로 곡물을 수출하고 있다. 영국의 밀 단수는 호주의 5배이다.

실제로 일본산과 중국산 또는 캘리포니아산 쌀의 가격 차이는 30%정도이다.

<그림 1>의 가장 아래 부분 선은 일본이 실제로 수입하고 있는 중국산 쌀의 수입가격이고, 가운데 선은 이 중국산을 일본 국내에서 매각하는 가격을 나타내는 선이다.

그림 1 중 · 일 쌀 가격의 접근(approach)



자료: 농림수산성 자료를 기본으로 필자작성.

<그림 1>의 가장 위의 선은 일본산 가격과 가운데 중국산 가격과의 차이는 가격에 표시된 품질격차라고 할 수 있겠다. 그렇지만 일본산 1만 3천 엔이라는 가격은 생산조정으로 공급량을 제한하고 있는 상황에서 형성된 가격이므로 만일 생산조정을 폐지한다면 8천 엔 선으로 하락하여 일중간의 쌀값은 역전되어 관세가 필요하지 않게 될 것이다. 원래 TPP로 관세가 없는 상태가 실현되면 국제가격보다 높은 생산조정이라는 국내산 가격 카르텔은 유지할 수 없게 될 것이다.

중국의 최대 내정문제는 도시지역의 1인당 소득이 농촌지역의 3.5배로 확대되고 있다는 이른바 '3농 문제'이다. 이 '3농 문제'를 중국정부가 해결해 가는 과정에서 중국 농촌지역의 노동 가격은 상승하고 따라서 농산물 가격도 상승하게 될 것이다.

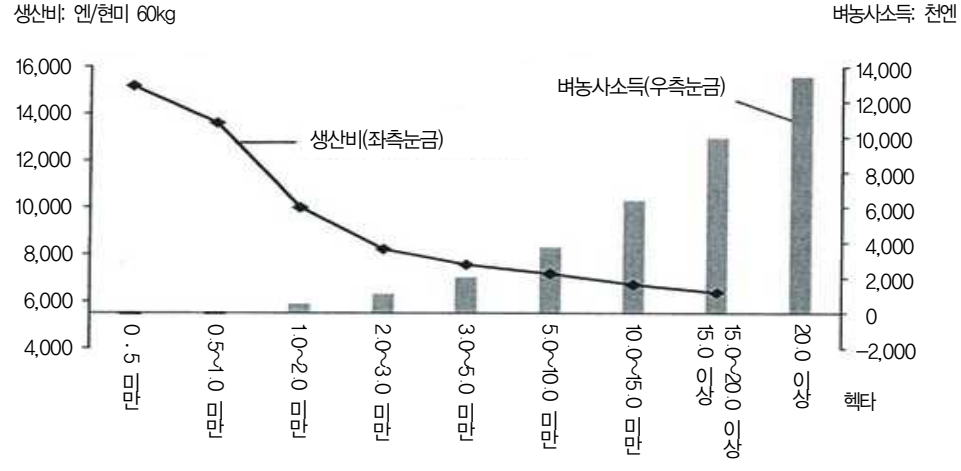
한편, 일본은 생산조정정책을 폐지하게 되면 일본 쌀 가격은 8,000엔 선까지 하락하게 되는데, 이렇게 되면 3농 문제 해결에 따른 농촌지역의 노동 가격의 상승과 위안화가 절상으로 중국산 쌀 가격이 13,000엔 선으로 상승하게 되어, 세계의 곡물메이저는 일본산 쌀을 일본시장에서 8,000엔에 사들여 중국시장에 13,000엔에 수출하여 차익을 취하려고 할 것이다.

이렇게 되면 수출가격 수준만큼 일본산 쌀의 국내가격도 상승하게 될 것이고, 따라서 쌀 생산은 확대되게 될 것이다.

60kg 가마당 농산물 가격은 1ha당 비료, 농약, 기계 등의 가격으로 1ha당 몇 가마를 생산하느냐에 따라 단수를 나누는 것이다. 규모가 큰 농가의 쌀 생산비[2]는 영세 농가[3]의 절반 이하이다(농림수산성 2011년 통계 기준). 또한 단수가 2배가 되면 가격은 절반이 된다. 즉, 규모 확대와 단수향상이 실현되면 가격은 낮아지고 소득은 높아진다.

그림2에서 나타난 대로 도부현의 평균적인 농가인 1ha 미만 농가가 농업에서 얻는 소득은 마니너스이다. 농업소득이 제로인 농가 20호를 곱해도, 40호를 곱해도 소득은 같은 제로이다. 20ha의 농지가 있는 마을에서 한사람의 농가가 전 농지를 경작하게 되면 1,300만 엔의 소득을 올릴 수 있으며, 이 소득을 지대(地代)로 다른 임차농가에게 분배하는 편이 마을 전체로 보면 이익이 될 것이다.

그림 2 쌀 규모별 생산비 및 소득



주: 횡축의 경영규모 면적단위는 ha.
자료: 일본 농림수산성 「2011년도 농업경영통계조사」 .

2) 실제로 투입된 재료비라고 부르는 비용으로 15ha이상의 규모에서는 가마당 6,378엔임.
3) 경영규모 0.5ha 미만으로 15,188엔.

만일 농지면적이 일정한 상황에서 호당 경영규모를 확대하게 되면 농업에 종사하는 농가 수는 감소하게 될 것이다. 그런데 조합원의 다수를 차지하고 있는 쌀 농가 호수가 일정하게 유지되기를 희망하고 있는 일본 농협은 이제까지 농업의 구조개혁에 반대하여 왔다.

과거 식량관리제도 시대에는 쌀의 정부수매가격(생산자 쌀 가격) 인상이라는 일대 정치운동을 전개하였다. 쌀 가격이 상승하면 농협의 판매수수료 수입도 증가하게 된다. 농협의 선거지원을 받을 수밖에 없는 자민당의 압력에 의하여 농정당국은 쌀값을 매년 인상하여 왔다. 논은 바로 표밭이라는 논리이다

일찍 퇴출되었어야 할 생산비용이 높은 영세농가도 쌀값 인상에 의하여 소매업자로부터 비싼 쌀을 사서 먹는 것보다 직접 쌀을 생산하는 편이 유리하기 때문에 농업을 계속해서 유지하고 있는 것이다.

영세농가가 농지를 내놓지 않기 때문에 농업으로 생계를 삼고 있는 주업농가의 경영규모 확대는 진행되지 않고 있는 것이다. 주된 수입이 농업인 주업농가의 판매 비율은 낙농 부문은 95%, 채소와 밭작물은 82%인데 비하여 쌀은 38%로 가장 낮은 이유는 이러한 농정 구조개혁이 지지부진하고 있기 때문이다.

농협은 은행업무와 생명보험, 손해보험, 농업생산 자재 및 휘발유 등 생활물자 공급사업 등 종합적인 사업을 실시할 수 있는 기능을 갖고 있는 일본의 유일한 기업이다. 겸업농가는 본업으로 근무하는 회사로부터 받는 급여와 연간 수 조 엔에 달하는 농지 전용 또는 농지매각 수익과 농산물 판매대금을 농협에 예금하고 있으므로, 농협은 국내 은행 중 예금 잔고가 93조 엔에 이르는 제2위의 메가 뱅크가 되었다.

농협은 이것을 농가 이외의 준조합원(지역 주민 등 누구라도 상관없음)에게 주택융자 또는 농가아파트 건설자금 등으로 융자하거나 월가의 유가증권 투자 등으로 운용하여 이익을 얻고 있다. 또한 농협의 공제(보험)사업도 총자산이 48조 엔으로 일본 국내 제1위 보험회사인 일본생명보험의 51조 엔에 버금간다.

이렇게 농업은 쇠퇴하였는데도 농가와 농협은 탈농·겸업화로 윤택하게 번영하고 있는 것은 전술한 바와 같이 높은 쌀 가격을 배경으로 하여 이해관계가 잘 형성되어 맞물려 돌아가고 있었기 때문인 것이다.

식량관리제도 하에서 계속된 쌀 가격 상승으로 인하여 과잉생산이 초래되었다. 1970년에 쌀의 과잉생산이 되지 않도록 하기 위하여 일본 정부는 1970년에 정부매입을 억제하여 재정 부담을 완화시키는 이른바 생산조정정책(減反政策)을 도입하였다.

시장경제 체제에서는 늘 수요와 공급은 일치하게 되므로 과잉공급이라는 것은 있을 수 없다. 과잉생산이 되는 것은 식량관리제도와 같이 정부개입 등에 의하여 일정한 가격이 정해져 있기 때문이다. 지금은 그와 같은 가격제도가 없어졌으므로 과잉생산도 없고 정부로서도 생산조정을 할 필요가 없다.

그러나 누구를 위한 생산조정인가? 농가보다도 농협을 위한 것이라고 할 수 있겠다. 식량관리제도는 1995년에 폐지되었으나 지금의 높은 쌀 가격은 생산량을 제한하는 생산조정정책으로 유지되고 있다고 해도 과언이 아니다. 식량관리제도 폐지 당시에는 정부의 전량매입을 요구하면서 생산조정에 반대하였던 농협은 지금은 생산조정을 강력히 지지하고 있다. 이러한 작금의 상황을 '농협식량관리제도'라고 부르는 사람도 있을 정도이다.

생산조정은 생산자가 공동으로 감산하는 카르텔이다. 타 산업이라면 독점법 위반으로 연간 약 2,000억 엔, 누계 총 8조 엔의 보조금이 농가를 이 카르텔에 참여시키기 위한 사탕으로 지불되어 왔다.

생산을 감소시켜서 쌀값을 올리는 생산조정정책이 쌀의 경쟁력을 약화시키는 것이다. 단위 수량 당 가격은 면적당 단수로 나눈 것이므로 단수가 높아지면 가격은 내려간다. 그러나 총 소비량이 일정한 상황에서 단수가 증가하면 쌀 생산에 필요한 논 면적은 축소한다.

이렇게 되면 생산조정 면적을 확대할 수밖에 없게 되고 농가에게 지불하는 생산조정 보조금은 늘어나게 된다. 따라서 쌀의 생산단수 향상을 위한 품종개량은 정부 소속 연구기관에서는 지금까지 금기시되어 왔다. 따라서 지금의 일본산 쌀 평균단수는 캘리포니아산의 40%에 불과하다.

생산조정을 폐지하여 쌀값을 낮추게 되면 영세한 겸업농은 농지를 팔거나 임대하게 된다. 주업농가에 한하여 직접지불보조금을 주게 되면 임차농지에 대한 지대 부담능력이 높아지게 되어 농지는 자연스럽게 주업농가에게 집적되어 지게 될 것이다.

생산조정을 폐지함으로써 일본산 쌀 생산단수가 캘리포니아산과 같은 수준으로 향상되면 15ha 이상 농가의 가격은 현재보다 1/1.4로 낮아지는 14,556엔이 된다. 전국평균인 9,478엔 비하여 절반수준으로 낮아지는 것이다.

높은 관세를 부과하여 외국산 농산물로부터 국내시장을 지킨다고 하여도 고령화와 인구감소로 인하여 국내시장은 축소하게 된다. 농업을 유지하고 진흥시키려고 하면 수출시장을 개척할 수밖에 없다.

그러나 일본 국내에서 농업이 아무리 가격 절감을 위해 노력한다고 해도 수출상대국의 관세가 높으면 수출할 수 없게 된다. 무역상대국의 관세를 철폐하는 TPP 등 무역자유화 교섭에 적극적으로 대응하지 않으면 일본 농업은 안락사하고 말 것이다. 지금도 일본쌀을 해외로 수출하고 있는 농가도 있다. 앞으로 품질에서 세계 최고 수준인 일본산 쌀이 규모 확대 등으로 생산성을 더욱 향상시키고, 직접지불제의 실시 등으로 소득보상을 함으로써 가격경쟁력을 더 높인다면 해외로 수출이 확대될 가능성은 충분히 있다고 볼 수 있겠다.

3. 반복되는 시책

아베정권에서는 농업관련 정책의 개선이 추진되고 있다. 농업이라는 1차 산업에 가공·유통·외식·관광 등 2·3차 산업을 더하여 농산물의 부가가치를 증대시킨다는 6차 산업화, 농지를 빌리는 경영체에 농지를 모아주기 위한 농지중간관리기구(농지집적뱅크), 수출 배증이라는 정책이 최초로 제안되어 향후 10년 후에 농업소득을 2배로 증가시킨다는 목표가 제시되었다.

6차 산업화로 부가가치를 높이고, 농지 집적으로 가격을 낮추는 동시에 수출로 새로운 시장을 확대하여 판매량을 늘림으로써 소득을 향상시킨다는 전략이다.

그러나 유감스럽게도 이러한 정책들은 과거에도 실시하였으나 효과가 없었던 정책의 반복에 불과하다. 6차 산업화라는 것도 전문 가공업자도 쉽게 할 수 없는 것을 농업인이 간단하게 할 수 있는 것은 아닐 것이다.

제1차 아베 내각에서도 수출증가시책이 추진되었었지만 반대로 수출은 감소하였다. 가격 경쟁력이 뒷받침되지 않는 상황에서 아무리 판매촉진 활동을 추진한다 하여도 팔수가 없는 것이다. 농지집적으로 가격을 낮추어도 생산조정정책으로 쌀 가격이 높게 유지되고 있기 때문에 가격이 높은 농가도 농업을 계속하면서 농지를 내놓지 않게 되는 것이다.

생산조정정책이라는 전후 농정을 대표하는 두터운 암벽을 깨뜨리는 것에 향후 일본 농업의 장래가 걸려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 지난해 언론에 발표되었던 생산조정 정책의 폐지라는 것은 잘못된 보도였다고 단언한다. 생산조정 폐지라고 언급한 아베신조 총리도 발언 후 일반인들이 알기 쉽도록 한 발언이었다고 발언을 정정한 바 있다.

생산조정정책의 기본은 원래 농가가 논에서 쌀 이외의 작물을 심는다는 전작(쌀을

감산하기 위하여)을 하게 되는 생산 감소 면적에 대하여 보조금을 교부하는 것이다. 여기에 더하여 2010년부터 당시 민주당 정권은 이 이상 쌀농사를 하지 않는다는 생산목표수량을 지키는 농가에 대하여 쌀 재배면적에 대하여 일률적인 보조금(호별소득보상제도)을 지불하였다. 지난해 개선된 것은 민주당 정권이 도입했던 호별소득보상제도를 폐지하겠다는 자민당의 선거공약의 실천에 불과한 것이었다. 그리고 1970년부터 계속되어 오고 있는 원래의 생산조정 정책(전작면적에 대한 보조금 = 쌀의 생산조정 정책보조금)은 확충되었다.

즉 쌀가격정책이라는 농정의 근본에는 아무런 변화가 없다. 주요 언론의 보도와는 달리 쌀값이 낮아지지 않기 때문에 영세한 겸업농가도 쌀농사를 계속하게 될 것이므로 주업농가에게 농지집적이 될 수 없게 되어 있는 것이다.

4. TPP 참여와 양방

겸업농가가 보리나 대두농사를 짓는 것은 쉽지 않지만 쌀농사는 간단히 할 수 있기 때문에 지난번 자민당정권 말기에 빵용 쌀가루, 가축 사료용 등 비 주식용 쌀을 경영하게 하여 이것을 생산조정(전작)으로 간주하여 전작보조금을 교부하여 왔다. 구체적으로는 농가가 쌀가루, 사료용 쌀 생산을 하는 경우에도 주식용 쌀을 판매하는 경우와 같은 10a당 수입 10.5만 엔 수준의 수입을 보장할 수 있도록 8만 엔을 교부하게 된다.

그래도 쌀가루와 사료용 쌀의 수요처가 적기 때문에 이번 보조금을 10a당 최대 10.5만 엔까지 증액시켰다. 동 보조금은 주식용 쌀의 판매수입과 같은 금액이다. 만약에 농가가 주식용 쌀 수입과 같은 수입으로 만족한다면 농가는 쌀가루 또는 사료용 쌀을 그냥 판매할 수 있게 된다.

농림수산성은 사료용에 최대 450만 톤의 수요가 있다고 한다. 10a당 105천 엔을 지불하면 이것만으로도 7,000억 엔, 남은 전작면적을 합하면 전작보조금은 8,000억 엔에 이르게 된다.

지난해 개선된 시책으로 사료용 등 쌀 경영수익이 좋아지게 되면 주식용 쌀 재배면적이 감소하여 주식용 쌀 가격은 더 올라가게 될 것이다. 이와 함께 재정부담의 증가와 함께 국민부담은 더 많아지게 될 것이다.

보조금에 의하여 생산된 쌀가루와 사료용 쌀은 수입밀과 옥수수를 대체하게 될 것이다. 일본이 수입하고 있는 밀과 옥수수 대부분은 미국산이므로 수출하고 있는 미국

의 이익이 크게 줄어들게 될 것이다. 이렇게 되면 미국이 WTO에 전작보조금을 제소하여 일본산 자동차에 대하여 보복관세를 부과하게 될 가능성도 우려되고 있다.

1992년 GATT UR의 최종 협상국면에서 EU는 그때까지 주된 농정이었던 가격에 의한 농가보호 시책에서 재정 부담에 의한 직접지불정책으로 농정을 크게 변화시켰다. 과잉농산물을 수출보조금으로 처리하여 재정 부담을 증가시키고, 미국과의 무역 분쟁을 촉발한[4] 것이 그 원인이었다.

UR을 TPP로 대체하여 가정해 본다면 지난번 일본의 쌀 전작제도 개선시책이 초래할 상황이 1992년의 EU 농정개혁 상황과 상당히 유사한 면이 있다고 볼 수 있겠다.

고미가(高米價) 시책의 유지와 생산조정 시스템에 대한 붕괴를 초래할 수 도 있다는 한 가닥 희망의 불빛이 될 수 있을는지도 모를 일이다.

4) 수출보조금 삭감의 요구.

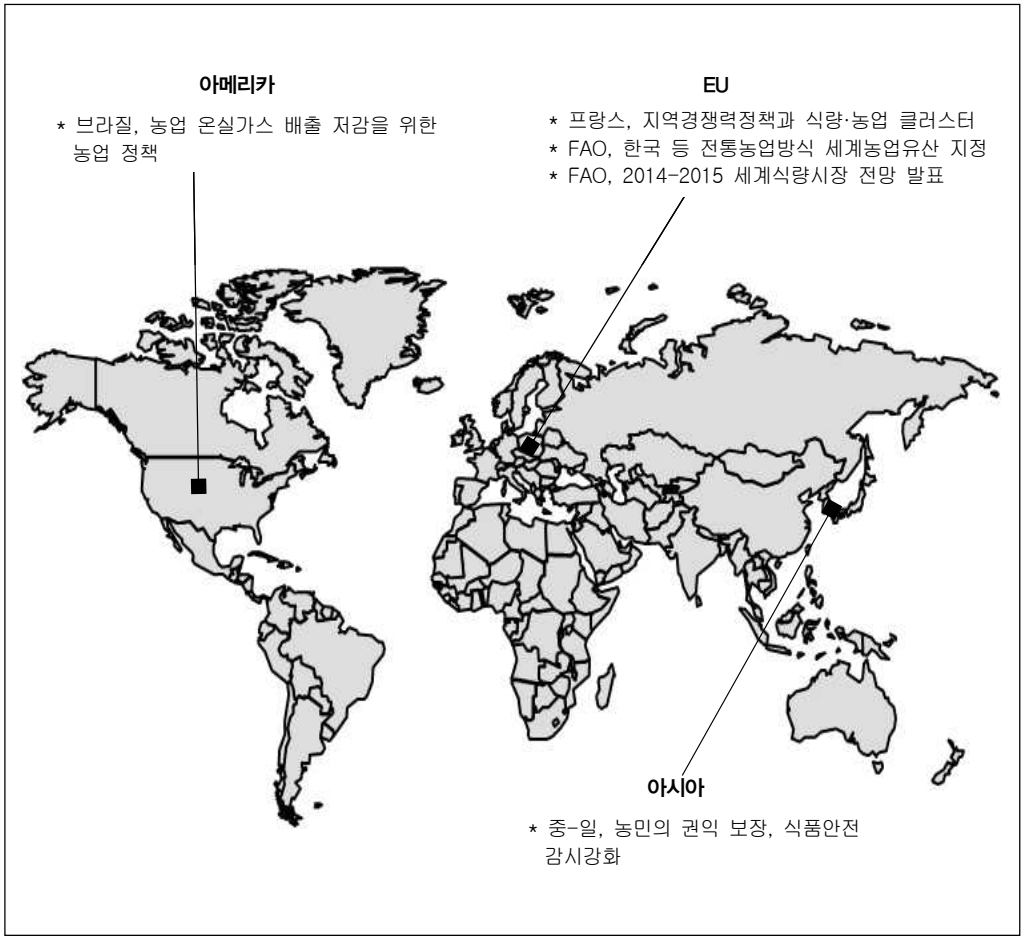
6 PART

WORLD AGRICULTURE

해외 농업·농정 동향

1. 프랑스, 지역경쟁력정책과 식량·농업 클러스터
2. 중-일, 농민의 권익 보장, 식품안전 감시강화
3. FAO, 한국 등 전통농업방식 세계농업유산 지정
4. FAO, 2014~2015 세계식량시장 전망 발표
5. 브라질, 농업 온실가스 배출 저감을 위한 농업 정책

해외 농업·농정 동향 (2014. 6)



프랑스, 지역경쟁력정책과 식량·농업 클러스터

프랑스, 지역경쟁력정책으로서의 클러스터 정책

❍ EU는 2000년, 지식에 기초를 둔 경쟁력 있는 경제 구축을 목표로 하는 「리스본 전략」을 발표하고, 산업정책에서의 이노베이션 촉진을 중시한다는 것을 명확하게 제시한 바 있음.

- 그 후, 2010년에 발표된 'EU 2010 현명하고 지속적이면서 포괄적인 성장' 및 '국제화 시대에 통합화된 산업정책' (유럽위원회 공식 성명(communique))에서도 이노베이션을 중시하고, 더욱 기업 클러스터와 네트워크 촉진을 중요 정책으로서 제시하고 있음.
- 농업분야에서도 이 'EU 2010'에서 제시된 방향에 따라 농업행정개혁을 촉진하도록 하고 있어, 2014년부터 EU의 새로운 공동농업정책에서는 '지식이전과 이노베이션 촉진'을 우선 사항의 하나로 내세우고 있음.

❍ 프랑스에서는 지역경쟁력정책으로서 경쟁력 클러스터, 농촌우량 클러스터, 기업 클러스터에 등 세 개 클러스터 정책이 실시되었으며, 식량·농업에 관련된 분야의 클러스터도 형성되었음.[1)]

❍ 경쟁력 클러스터는 2004년 당시 시라크 정권의 지역계획 개발 부처 간 위원회(Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, CIADT)하에서 시작된 새로운 산업정책임.

- 동 정책은 이노베이션을 비롯하여 국가의 경쟁력을 향상시키는 요소를 한데 모아 강화하는 것을 목적으로 하고 있으며, 동일지역의 기업, 고등교육기관, 공적 내지 민간 연구기관의 집적을 경쟁력 클러스터로 조직화하는 것임.
- 그리고 각 경쟁력 클러스터가 연구 개발과 이노베이션을 위한 경제진흥프로젝트는 참가 기업이나 대학 및 연구 기관 등과 공동으로 실시하고 있음.

❍ 동 정책에 의한 지원의 내용은 주로, 경쟁력 클러스터 참가 회원이 공동으로 하는

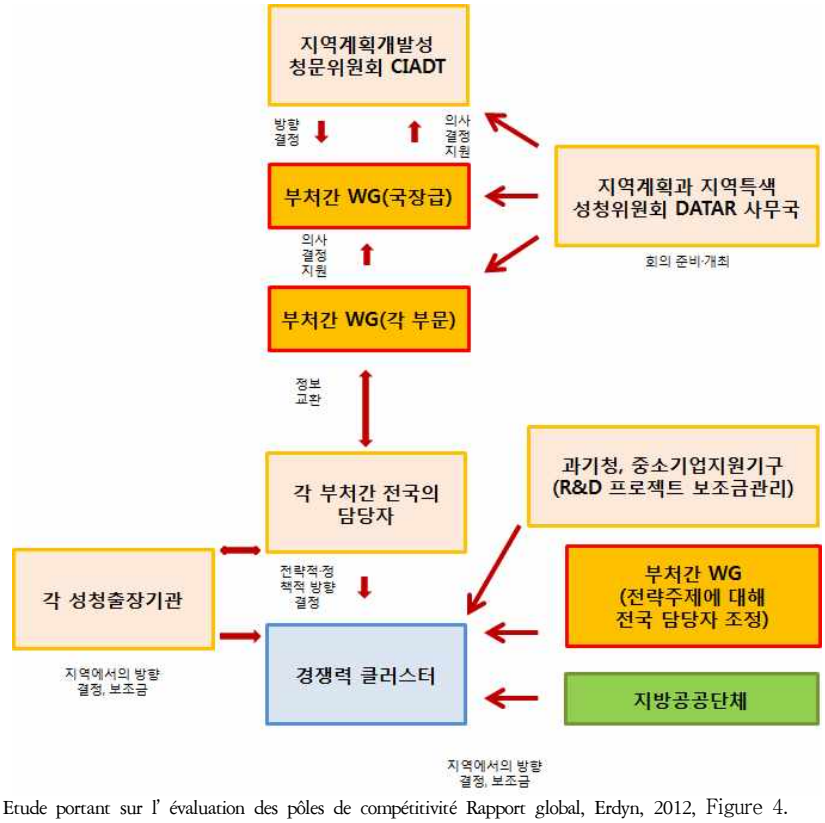
1) 경쟁력 클러스터는 현재도 계속 진행 중임.

연구 개발 프로젝트에 대한 보조금임. 그리고 기업 등이 R&D의 공적자금을 지원받고자 할 경우에는 반드시 경쟁력 클러스터를 통하여 신청하는 구조가임.

❍ 2006년부터 시행되어 현재는 제3기(2013년~2018년)에 들어가 있고, 71개 클러스터가 지정되었음.

- 경쟁력 클러스터는 각 부처 및 부처 간 워킹 그룹, 지방 공공단체, 과학기술청, 중소기업지원 기구 등으로부터 평가나 보조금을 통하여 사업의 내용, 전략의 방향성을 조정함.

그림 1 프랑스의 경쟁력 클러스터 제도의 조직 및 운영



자료: Etude portant sur l' évaluation des pôles de compétitivité Rapport global, Erdyn, 2012, Figure 4.

❍ 한편, 전국의 농촌부에는 많은 농촌우량 클러스터가 지정되고 있음.

- 동 제도는 농림업 생산, 자연잠재력, 기술에 관한 지식, 문화유산, 여가 이용 등 폭넓은 분야를 대상으로 하고 있음. 그리고 생산, 판매, 관광 등 다양한 활

동을 위한 조정 기능을 다하는 것으로 지역경제를 진흥하고, 고용을 유지함으로써 주민 생활에서의 요구에도 대처하는 것을 목표로 하고 있음.

❍ 세 번째의 클러스터 정책인 기업 클러스터는 소규모 자영업자나 중소기업에 의한 지역에 터를 잡은 활동을 대상으로 한 산업지원 정책임.
- 경쟁력 클러스터와는 상이하게 기업 클러스터의 지정을 받고 있는데, 연구 기관이나 대학의 참가는 필요하지 않음.

❍ 또한 활동지역은 농촌에만 한정되어 있지는 않음. 즉 같은 지역경쟁력정책이지만 기업 클러스터는 다른 두 개의 클러스터 정책과는 상이하게 기업 활동 그 자체를 대상으로 한 정책임.
- 따라서 세 개의 클러스터 정책은 보완적 성격을 가지고 있다고 말할 수 있음. 경쟁력 클러스터는 도시 지역에서 실시되어, 농촌우량 클러스터는 농촌부에서 활동하는 것임.
- 또한 경쟁력 클러스터는 산업 시스템으로 하면 상위 단계에 맞는 연구·개발 분야를 진흥하는 것인데 반해 기업 클러스터는 연구 개발 활동에 한정되지 않고, 보다 하위 단계 부분의 기업 활동을 지원하고 있음.

식량·농업에 관련된 클러스터 사례, 개발영 VITAGORA

❍ 부르고뉴 지역 권 디종(Dijon)시에 있는 VITAGORA[2]는 '먹을거리의 기쁨'과 '건강' 양 측면을 배려한 가공 식품을 개발하는 연구 거점으로서 유럽에서 주도적인 지위를 갖는 것을 목표로 한 식품분야의 경쟁력 클러스터임.
- 현재 173개 기업·기관에서 네트워크가 구축되어 있는데, 그 가운데 19개사가 대기업임. 음식에 관한 교육, 식품개발, 식품가공기술, 식품원재료농산물이라는 네 가지 부문을 대한 연구 프로젝트가 진행되고 있음.

❍ VITAGORA의 활동은 기업과 연구 기관의 조화가 중심이 되고 있어, 각 프로젝트는 참가 기업에 의한 오픈·이노베이션의 실천 과정이라고 볼 수 있음.
- 예를 들면, 테팔(Tefal) 브랜드의 조리 기구로 잘 알려진 그룹 세브(Groupe SEB)는 이 VITAGORA를 바탕으로 하여 대학, 국립연구기관, 중소기업 등과 제휴하고 있으며 프랑스에서는 역사가 짧은 쌀 조리 기구 개발 프로젝트인

2) VITAGORA (http://www.vitagora.com).

'NUTRICE'를 진행하고 있음.

❍ VITAGORA는 식품산업분야의 다른 경쟁력 클러스터와 제휴하고, 프렌치 푸드 클러스터 F2C라는 조직을 만들었음.
- F2C는, 일본의 규슈(九州)지역 바이오 클러스터 추진 협의회와도 각서를 체결하는 등 국제적 제휴를 강화하고 있음.
- 경쟁력 클러스터 제도는 연구 개발 활동을 충실히 이행하고 산업경쟁력 강화를 도모하는 것이 주목표임.

❍ 연구 개발형의 클러스터는 VITAGORA와 같이 식품산업을 대상으로 하고 있어도 현지 농업과의 관계가 약한 경향이 있음.
- 한편 지역고유의 자원과 해당산업의 경쟁력이 결합되어 있을 경우, 가령 연구개발의 성과가 뒤떨어진다 하여도 클러스터와 지역 전통산업과의 결합에 큰 의의가 있음.

❑ 식량·농업에 관련된 클러스터 사례 , 지역매입형 PASS

❍ 남프랑스의 프로방스 알프스 꼬뜨 다쥬르(Provence-Alpes-Côte d'Azur, PACA)지역 권에 있는 경쟁력 클러스터인 PASS는 향수·향료산업의 경쟁력 클러스터임.
- 126개 기업, 연구 기관 등으로 구성되어 있음. 그 가운데 대기업은 4개사로 중소기업의 비율이 많은 것이 특징 중 하나임.
- PACA 지역은 옛날부터 화분과 약용작물의 생산으로 알려져 있으며, 특히 라벤더나 장미의 향료 에센스 등에서 높은 점유율을 차지하고 있음.
- 또한 라벤더 밭이 펼쳐진 아름다운 프로방스 풍광은 화장품이나 향료를 생산판매하는 기업의 제품에 우호적인 이미지를 주는 중요한 자원이 되고 있음.

❍ 지역의 농업과 전통산업이 결합하여 구성된 PASS이지만, 경쟁력 클러스터로서의 평가를 보면, 연구 개발은 많지 않음. 사회학적인 연구에 의하면, 이노베이션의 촉진에는 지나치게 강하지 않고 지나치게 약하지 않는 '적당한' 근접성이 요구됨.
- PASS에서는 향수·향료 원료생산으로부터 가공, 그리고 최종소비재 생산으로 이어지는 긴 상품공급 시스템 활동의 많은 부분이 PACA지역의 사회경제와 풍토와 결합되어 있음.
- 그렇기 때문에 각 기업 사이의 근접성이 지나치게 강하기 때문에 클러스터

활동과 연구 개발의 촉진이 잘 결부되지 않고 있다고 볼 수 있음. 그러나 농업생산과 같이 이동이 곤란한 분야를 아우르는 클러스터의 성과를 보기 위해서는 지역공간과의 결합은 중요한 요소임. PASS 즉 지역매입형 클러스터라는 유형으로 그 존재 의의를 평가되는 것이 가능함.

❍ PASS는 농촌우량 클러스터 지정을 받은 그 고장의 조직과 제휴하고, 향수·향료산업을 위한 교육 훈련 프로그램을 실시하고 있음. 성격이 다른 클러스터 정책과 제휴하여 현지 산업의 경쟁력강화에 공헌하고 있는 것은 주목할 만한 점임.

※ 자료: Primaff(2014.05.29)

중-일, 농민의 권익 보장, 식품안전 감시강화

중국, 도농발전을 위한 개혁 및 식품안전 감독 강화 시사

❍ 2013년 11월 중국 공산당 제18기 중앙위원회 제3회 전체 회의(삼중전회(三中全會)후 발표된 '중국 공산당·개혁의 전면적 심화를 둘러싼 약간의 중요문제의 결정' (이하 '결정')에서 농업·식품분야의 정책과제로 농민의 권익 보장 등 도시·농촌발전의 일원화를 목표로 하는 농업개혁, 식품안전의 엄격한 관리감독제도 구축 등을 제시함.

더욱 많은 농민의 권익을 위한 농업개혁

❍ 2011년에 발표된 제12차 5개년 계획(이하, '12·5계획')에서는 "농업을 강화하고, 농민에게 혜택을 주고, 사회주의의 신농촌건설을 가속화 한다" 것을 주제로 (1) 현대 농업발전 가속화, (2) 농민의 수입증가 경로 확대, (3) 농촌의 생산·생활 조건 개선, (4) 농촌발전 체제 완비 등 4개 분야의 방침을 제시함.

❍ 2013년 11월의 삼중전회 후 발표된 '결정'에서도 '12·5 계획'에 근거하여, 농업개혁과 관련하여 '도시·농촌발전의 일원화 체제를 발전시킨다'고 명기하고 있음.

- '결정'에서는 도시와 농촌이 일원화되어 발전을 저해하는 요인이 이원화 구조에 있으며 이를 타개하기 위해서는 공업이 농업을 촉진, 도시가 농촌을 견인, 공업·농업의 호혜적인 관계 구축을 통하여 도시·농촌이 단합된 새로운 관계를 구축하는 것이 필요하다고 강조함.
- 이러한 개혁을 위해 새로운 형태의 농업경영 체계 구축을 가속화하여 도시와 농촌의 특정 요소의 평등교환과 공공자원의 균형적 배치를 추진함.

새로운 형태의 농업경영 체계 구축 가속화

❍ '결정'에서는 농업의 가족경영을 기초로 가족경영, 합작 경영, 기업경영 등 공동으로 발전할 수 있는 농업경영의 혁신을 추진함.

- 지금까지 중국 농촌부의 토지는 집단소유이며, 농민에게는 '사용권'만이 부여되고 있었음.

- 새로운 형태의 농업경영 체계에서는 농지보호제도 하에서 농민은 농지를 사용하고, 수익을 창출하고, 그것을 담보에 자금을 조달하는 것도 가능해짐.
- 농민이 토지청부경영권을 양도하는 형태로 농업을 산업화하기 위한 경영에 참여하는 것도 인정함.

❍ 이러한 신형농업경영 체계에 의하여 농지의 유동성을 높일 수 있으며 사용하지 않게 된 농지를 유효하게 활용할 수 있음.
- 또한 분산되어 있는 토지를 집약하고, 기업경영을 도입하여 농업의 효율화를 기대하고 있음.

❑ 노동 · 토지 · 자금을 평등하게 교환

❍ '결정'에서는 농민의 생산 권익을 지키고, 객지벌이 노동자에 대하여 동일한 노동에 대하여 동일한 임금을 지급하는 것, 농민에게 토지의 부가가치에 의한 수익을 공평하게 분배하는 것, 금융기관의 농촌예금의 용도가 주로 농업이나 농촌에 적합한 것을 보증하는 것 등이 명기되어 있음.
- 지금까지, 도시부의 노동자와 객지벌이 노동자의 임금차이는 2배 정도 이며, 도시와 농촌의 토지교환에 있어서도 농민이 얻을 수 있는 배분은 비교적 적었음.
- 또한 농촌예금의 대다수는 농산 이외의 분야와 도시로 들어가고 있어, 농민은 장기적인 '자금조달난'에 직면하고 있었음.
- '결정'으로 농민이 노동·토지·자금 등 세 가지 요소로 평등한 권익의 획득을 보장하는 것은 도시·농촌발전의 일원화 촉진에 그 목적이 있음.

❍ '결정'에는 사회 자본이 농촌건설에 투입되는 것을 장려하고, 기업·단체가 농촌에서 사업을 하는 것을 승인하고, 도시와 농촌의 사회기반시설 건설과 공동체 건설을 통일적으로 계획하고, 도시와 농촌의 기본적인 공공 서비스의 균등화를 추진하는 것도 담고 있음.

- 의무교육의 추진이나 병원의 건설 등을 통하여 도시와 농촌의 격차를 줄이는 노력을 하여 농민의 생활을 보장한다고 함.

❍ 중국 국가통계국의 발표에 의하면, 2012년의 농촌부의 주민 1인당의 현금수입은 7,917위안 인 것에 반해 도시부에 1인당 가처분 소득은 2만 4,565위안으로 약 3배 차가 남.

- 농업개혁을 통하여 도시와 농촌부의 격차를 시정하는 것은 현 정권에게도 가장 중요한 과제임.

법 개정과 조직 재편으로 식품안전감독 관리 강화

❍ 새로운 형태의 농업경영체계 도입이나 농민의 생활 보장과 같은 농업개혁과 병행하여 '먹을거리'의 안전보장도 주요 정책과제가 되고 있음.

- '결정'에는 통일적이면서 권위 있는 식품약품안전감독관리기구를 편성하고, 가장 엄격하게 모든 공정을 총괄하는 감독관리 제도를 구축, 식품생산지의 이력추적제(traceability)와 품질표시제도를 구축하여 식품약품의 안전을 보장한다는 내용의 식품의 안전생산 감독관리 기능 강화를 명시하고 있음.

❍ 중국의 식품안전을 보장하는 법률로는 2009년에 시행된 식품안전법이 있음.

- 동 법은 식품의 안전성을 보증하고, 국민의 건강 및 생명의 안전을 보장하는 것을 목적으로 하고 있음.
- 동 법의 시행에 맞추어 식품안전위원회 신설, 식품안전위험 모니터링과 평가 제도를 확립하는 등 식품의 안전감독관리의 강화가 촉진되었음.
- 그러나 법 시행 후에도 오염된 식품이 시장에 유통되는 사건이 잇따라 발생하는 등 이익 추구를 위해 수단과 방법을 가리지 않는 식품업체 등의 도덕성 결여 문제가 발생함.
- 또한 식품안전법 상의 (1) 식품안전의 국가기준이 다양하게 구분되어 있어 복잡한 점, (2) 각 부국의 직책이 불명확한 점, (3) 법령·규칙위반 행위에 대한 처벌이 불충분한 점 등을 문제 시 하였음.

❍ 정부는 식품안전을 보장하기 위한 정책을 급속하게 진행함. (1)에 대한 대책으로 2012년 6월 11일 위생부, 공업정보화부, 농업부 등 8개 기관연명으로 '식품안전국가 기준 12.5계획'을 공포함.

- 동 계획에서는 원칙 2015년까지 농산품의 품질안전기준, 식품위생기준, 식품품질기준 등의 국가기준을 조정하고, 국가기준 간 중복, 모순과 같은 문제점을 조정하고 식품안전국가기준 체계를 완비한다고 함.

❍ (2)에 대해서 식품안전법에서는 식품안전의 종합적인 조정, 식품안전 위험의 평가 및 안전기준 제정은 위생부, 식품생산이나 수출입식품의 안전 감독 관리는 국가

질량감독검험검역총국, 식품유통의 감독 관리는 국가공상행정관리총국, 레스토랑 등 음식 서비스의 허가 및 식품안전의 감독 관리는 국가식품약품감독관리국이 각각 담당함.

- 식품안전을 전체적으로 감독 관리하는 기관이 존재하지 않고, 문제가 발생했을 경우 책임 소재도 불명확하다는 점이 지적되고 있음.

❍ 2013년 3월 전국인민대표대회(전인대)에서 '국무원의 구조개혁과 직무 능력 전환 방안'이 승인되어 각 부국의 직책을 조정하였음.

- 동 방안에서는 식품의 안전감독관리 기능을 통합하는 기관으로 국가식품약품감독관리국에서 타 부국으로 분산되어 있었던 안전감독관리의 직책을 통합하여 '국가식품약품감독관리총국' (이하, 식약감총국)으로 격상함.

❍ (3)에 대한 대책으로 식품안전법의 재검토가 이루어짐. 2013년 4월 7일에 국무원이 발표한 '2013년 식품안전중점업무의 절차 통지'에서 식품안전법의 개정을 중점 업무로 조정하고, 식약감총국 주도로 개정초안이 작성되었음.

- 변경 초안에서는 ① 감독 관리의 책임강화, ② 기업주체의 책임강화, ③ 지방정부의 책임강화, ④ 감독관리 시스템 혁신, ⑤ 식품안전의 사회통치의 정비, ⑥ 법령·규칙 위반 행위에 대한 벌칙의 엄격화 등 여섯 분야에 대한 대대적인 개정이 이루어짐.
- 특히 벌칙의 엄격화에는 종래 3배의 벌금을 부과하는 등의 조문 포함되어 있음. 변경 초안은 투명성을 확보하기 위하여 퍼블릭 코멘트를 모집하고, 2014년 중의 공포·시행을 목표로 하고 있음.

❑ 일본, 농업기술로 안심·안전 홍보

❍ 농업개혁이나 식품안전의 감독 관리가 강화되어, '먹을거리'를 둘러싼 환경도 변화되고 있음. 안전하고 안심할 수 있는 식품에 대한 시장의 수요가 확대되고 있어, 중국 시장을 개척하는 일본계 기업의 신뢰할 수 있는 대응은 비즈니스 확대로 연결될 것임.

❍ 중국에서 일본식 농업기술을 이용하여 농지를 개량하고, 저농약·무농약 채소 재배 및 판매를 통하여 고품질 식품 브랜드 구축에 성공하고 있는 일본계 기업이 있음.

- 동사는 소의 분뇨를 비료로 재이용하는 순환형 농업을 실천하고 있음. 농지에

서 재배된 채소류는 그 지방산 채소에 비해 비교적 값이 비싸지만, 안전하고 안심할 수 있는 식재를 구입하는 소비자에게 호평을 받고 있음.

❍ 중국의 농가는 일반적으로 농작물에 대한 지식은 있어도, 화학 비료의 사용 방법에 대한 지식이 없는 경우가 많음.

- 시장에 유통되는 중량으로 가격이 결정되기 위하여 농민은 수확량을 늘리려고 화학 비료를 다량 사용하는 경향이 있음.
- 일본계 기업은 화학 비료로 황폐해진 농지를 시간을 투자하여 토양개량을 하는 등의 노력으로 안전하고 안심할 수 있는 식품을 구입하고자 하는 시장의 관심도 고조되고 있음.

❍ '결정'에 언급된 농업개혁으로 농민의 권익이 보장되어 농업경영이 용이해질 것임. 일본계 업체가 가진 농업기술·노하우(know-how)를 농민과 기업에 전파하고, 안전하고 안심할 수 있는 식품 만들기에 도움이 되는 등 새로운 정책 활용은 순풍으로 작용하여 비즈니스 확대로 이어질 것임.

※ 자료: JETRO(2014.05.21)

FAO, 한국 등 전통농업방식 세계농업유산 지정

❑ 한국, 중국, 이란 등 전통적 농업방식 세계농업유산 지정

❍ FAO는 한국, 중국, 이란 등에서 독특하면서 전통적인 농업을 지속적으로 경영하고 있는 6곳을 세계중요농업시스템(Globally Important Agricultural Heritage Systems, GIAHS)으로 지정하였음.

❍ 이란에서 3000년 가까이 존속하는 고대의 농장을 윤택하게 하는 콰나트(Qanat) 관개 시스템, 한국 제주도(濟州島)의 화산암으로 구축된 22,000km에 달하는 돌담과 청산도(靑山島)의 전통적인 구들장 계단식 논이 포함되었음.

❍ 이밖에 중국에서 수토지이용법으로 유명한 중국이 전통적인 싱화(興化) 논농업 시스템, 푸저우시(福州市)의 역사적으로 유명한 재스민과 차 문화 시스템 그리고 중국의 전통적인 지아시안(佳縣) 대추 정원 등이 선정됨.
- 동 지역들은 4월 28일~29일, FAO로마 본부에서 개최된 GIAHS 과학운영위원회에서 정식 승인되었음.

❍ 금번 새로운 후보 지역을 포함하여 GIAHS 이니셔티브에 의해 인정된 지역은 아프리카, 라틴 아메리카 및 아시아 등 13개국에서 총 31곳임.
- 동 지역은 기술혁신이나 지속 가능성, 적응성 등 에코시스템(ecosystem)에 중요한 이익을 가져오는 모델이라고 여겨지고 있음.

❍ FAO 천연자원 총괄책임 차장은 세계에서 이러한 지역 선정 및 전통 방법의 보전을 진행하여 그곳에서 얻을 수 있는 지식을 더욱 많은 분야에서 활용할 수 있는 구체적인 행동을 강하게 제창하였음.
- 세계중요농업시스템(GIAHS)은 세계의 농촌과 토착민의 경험 누적 등 수세기에 걸쳐 서서히 축적된 것이라고 강조하며 세계 가족농의 해에 동 시스템을 알리는 것은 매우 시의적절하다고 부언함.
- GIAHS시스템은 재산이나 서비스, 식량 및 생활 안전 보장 등을 제공하는 이외에 결과적으로 중요한 농업생물다양성, 생태계 복원력, 탁월한 경관 및 귀

중한 문화유산을 보전함.

지속가능한 미래를 위한 보전

❍ 세계중요농업시스템(GIAHS)파트너십 이니셔티브는 2002년에 남아프리카의 요하네스버그에서 개최된 지속가능한 개발에 관한 세계정상회의에서 FAO에 의해 시작할 수 있었음.

❍ 그 후 FAO는 2005년부터, 알제리, 칠레, 중국, 페루, 필리핀과 튀니지에 6개국에서 GIAHS 시험 사업을 시작함. 참가자는 양일간에 걸쳐 능력개발 및 정책제언 등에 관하여 지역 및 국가 수준의 활동을 통한 시범 사업의 성과와 교훈 등에 대하여 보고함.

- GIAHS 과학운영위원회는 이러한 지역들이 GIAHS 문화유산으로 인정될 가능성에 대하여 검토한 후, GIAHS의 대처 방안에 대하여 광범위하게 논의함.
- 또한 세계가 독특한 농업 시스템의 보호와 적극적인 보전을 위하여 GIAHS 문화유산 인정 프로그램의 강화 및 확대에 대하여 논의함.

❍ GIAHS의 정부와 지역사회와의 연계는 FAO의 프로그램을 통하여 이루어지며 지구환경기금(Global Environmental Facility, GEF), 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD), 독일 정부 및 다른 협력체가 보조금을 지원함.

GIAHS에 새롭게 등재된 지역

❍ GIAHS에 새롭게 지정된 지역은 중국에 3곳, 이란에 1곳, 한국에 2곳임. 상세 지역은 이하와 같음.

❍ **중국 푸저우시(福州市) 재스민과 차 문화 시스템**

- 중국인들은 2000년 이상에 걸쳐 재스민을 재배해옴. 푸저우시는 차를 재배하기 알맞은 기후와 차에 재스민의 향기로운 냄새를 첨가하여 차를 발명한 것으로 유명함.
- 재스민나무와 차나무는 다른 환경에서 성장하므로 푸저우시 사람들은 수직공간을 형성해 왔음. 그곳에는 수직 경관 시스템 내 각각의 높이에 다른 미기상(microclimates, 微氣象)[3] 속에서 차와 재스민의 두 나무를 기르는 것이 가능함.

3) 지면에 접한 기층이나, 식물의 잎의 주위 등의 미세한 공간에 있어서의 온도, 습도, 바람, 일조 등의 기후.

❍ **중국의 전통적 지아샨(佳縣) 대추 정원**

- 대추는 중국을 원산지로 하는 대추야자종임. 황하의 중류 금산(金山) 계곡에 위치하는 지아샨은 1000년 이상 대추 재배를 한 긴 역사를 가진 장소임과 동시에 야생 대추를 재배할 수 있도록 개량한 것으로도 알려져 있음.
- 지아샨은 가뭄 피해를 받기 쉬운 지역으로 그 고장의 사람들에게 대추나무는 '구명식물(life-saving plants)'이었음. 대추나무는 모래바람을 방지하거나 드문드문 식재된 대지의 물과 토양을 보전하는 등 환경보전에 있어서 중요한 역할도 하고 있음.

❍ **중국 전통적인 싱화(興化) 논 농업 시스템**

- 싱화가 발전시킨 경작지가 훌륭한 경관을 만들고 물에 둘러싸여 있는 모습에 사람들은 천 개의 작은 섬으로 이루어진 도시라고 부름.
- 싱화는 수세기에 걸쳐 낮은 평지에 위치해 왔기 때문에 주변에 많은 호수로 인하여 빈번하게 홍수 피해를 당해왔음. 싱화지역 사람들은 목제의 토대 위에 진흙을 겹겹이 발라 경지를 조성하고, 홍수로 풍부한 물을 하나의 관개 시스템으로 변화시킨 지역임.

❍ **이란 이스파한(Esfahan)지역 카샨(Kashan)의 콰나트(Qanat) 관개(灌漑) 농업유산시스템**

- 이란의 콰나트 관개 기술이나 그것에 관한 지식체계는 적어도 기원전 800년으로 거슬러 올라감. 카샨지역에는 콰나트에 의해 관개(灌漑)되는 최고의 페르시아 농업 시스템의 하나가 존재하고 있음.
- 콰나트 관개 시스템은 대부분의 건조한 지역에서 전통적으로 농업을 업으로 하는 가족농가에 안정된 수원(水源)을 제공하여, 그들이 지속적으로 식량안전보장 및 생계를 유지할 수 있도록 뒷받침함. 이러한 관개 시스템이 존재하지 않았다면 농업은 불가능했을 것임.

❍ **한국의 청산도(靑山島)**

- 16세기 청산도 도민들은 주변에 있는 돌을 사용하여 독특한 지하 배수로 시스템에 의해 관개시설을 확충한 계단식 논 시스템을 만들어 냈음. 역질토(礫質土), 사질토(砂質土) 토양에 의해 물 부족에 직면한 주민은 물의 급배수를 동시에 실시할 수 있는 수로로서 지하 배수로를 건설하였음.
- 청산도의 관개 계단식 논은 14개의 섬으로 이루어져 약 43㎢의 면적을 가진

청산도 도처에서 볼 수 있음. 각각의 논을 소유한 농가들은 협동조합을 통하여 공동으로 사회기반시설 유지와 물의 공동 이용에 관한 결정을 함.

❍ **한국의 제주도(濟州島)**

- 한반도 최남단에 위치한 화산섬인 제주는 사질토와 역질토가 많은 토양으로 물이 배수되기 용이한 구조임. 사람들은 토양 속에 있는 돌을 이용하여 방풍 설비로서 22,000km에 달하는 담장을 만들어 물과 토양의 손실을 막아 왔음.
- 이러한 과정 속에서 그 지역의 생물다양성이 유지되어 왔음. 제주도의 생물다양성은 돌담장에 의해 지켜져 온 것이며, 제주도 농업은 1000년 이상에 걸쳐 자연 재해를 극복해 왔지만 현재는 널리 확산하고 있는 도시화라는 새로운 과제에 직면하고 있음.

※ 자료: FAO(2014.05.01)

FAO, 2014~2015 세계식량시장 전망 발표

FAO, 기상악화 및 정치적 긴장으로 식량시장 불안정

❍ FAO는 '식량전망'에서 각 국의 기상조건 및 흑해지역의 정치적 긴장으로 인하여 식량시장이 한층 더 불안정해졌다고 보고함.

❍ FAO는 2014년 최초 전망으로 세계 곡물생산량(도정 포함)은 여전히 역사상 두 번째를 기록할 것으로 예상되고 있는데, 2013년 기록과 비교하여 2.4% 하락한 24억 5,800만 톤이 될 것으로 전망함.

❍ 조립곡물의 생산 감소가 현저할 것으로 예상되는 가운데, 재고 수준도 넉넉하지는 않은 상황임.

- 전문가는 흑해지역의 긴장이 무역량에 영향을 주지 않는다는 것을 전제로 2014~2015년 주요 시즌에 들어가기 전 초기 단계에서 생산량을 걱정할 필요는 없다고 함.

❍ 단기적인 시장상황이나 주요 식량의 전망에 관한 정보를 1년에 2회 제공하는 본 보고서에서 세계 곡물재고량은 전체적으로 비교적 융통성 있는 수준을 유지할 것으로 예상함.

- 엘니뇨 현상에 따른 기상조건 악화로 2014년 세계 쌀 생산 특히 아시아 지역은 낮은 수준에 머물 전망임. 태국에서는 생산자 가격의 저하가 쌀 경작이나 생산의 축소로 연결되는 주요인이 될 가능성이 있음.

❍ 또한 수출국에서 지속적이면서 충분한 공급량과 방글라데시, 인도네시아, 필리핀이 종래부터의 수입국에서의 구입 증가가 뒷받침되어 국제무역은 2014년에 기록적인 수준으로 확대될 가능성이 있음.

❍ 2014년 세계 식량수입액은 129조 달러로 안정되지만, 축산물의 거래량은 무역량과 가격에 밀려 상승할 전망임.

❍ 2014년의 육류 및 유제품 생산은 성장할 것으로 전망됨. 세계의 육류생산은 증가

하는 세계 수요를 지탱하고 있는 개발도상국의 성장을 반영하여 2013년부터 1.1% 상승하여 3억 1,180만 톤까지 완만하게 성장할 것으로 전망됨.

❍ 예상 무역량은 고기의 종류에 따라 현격한 차이를 보이고 있음.
- 쇠고기나 닭고기의 무역량은 현저히 상승할 것으로 예상되는 한편, 양고기나 돼지고기는 감소할 것으로 전망됨. 시장 전체의 43%를 차지하는 닭고기는 여전히 중요한 무역 품목이며, 그 뒤를 쇠고기, 돼지고기, 양고기가 잇고 있음.

❍ 국제육류가격은 2011년 당초부터 전체적으로 하락 징후 없이 역사적으로 높은 수준으로 변화하고 있는데, 국제유제품가격은 3월과 4월 저하되고 있으며 작년 동시기 수준에 근접한 가격임.

❍ 우유 무역은 주로 아시아에서의 수요 증가로 1.8% 상승하였고, 6,900만 톤에 달할 것으로 전망함.

❑ 품목별 전망

❍ 미국에서의 경제상황을 반영하여 상승한 2013-2014년의 유지와 곡물가격은 팜유 생산 성장을 둔화시켜 대두생산량 전망도 내려감.

❍ 세계의 유지 및 곡물 소비는 많아진 공급량과 아시아 개발도상국의 수요확대와 함께 증가할 것으로 예상되고 있지만, 높이 머물러 있는 국제가격과 옥수수가 충분한 공급력으로 소비량은 예상한 만큼 증가하지는 않을 것임.

❍ 설탕 생산은 약간 감소를 보이고 있음. 수입국의 수요가 증가하는 가운데 무역량은 보다 높은 수준이 될 것으로 전망됨.

❑ FAO 식량가격지수

❍ FAO 매월 발표하고 있는 식량가격지수에서 2014년 4월 가격은 전월대비 3.5포인트 (1.6%) 혹 전년 동월대비 7.6포인트 (3.5%)저하되어 평균 209.3포인트가 되었음.
- 지난달에는 주로 유제품가격의 급락에 의한 것이었지만, 설탕이나 식물성 유지 가격도 하락하였음. 대조적으로 곡물과 육류가격은 약간 상승하였음.

※ 자료: FAO(2014.05.08)

브라질, 농업 온실가스 배출 저감을 위한 농업 정책

※ 가축 생산은 인간과 관계된 온실가스 배출의 약 12%를 차지함. 온실가스는 가축으로부터 배출되는 메탄가스보다는 농업규모 확대를 위한 토지이용변화 및 산림벌채가 주요인으로 지적되고 있음.

❑ 브라질의 온실가스 배출 요인

❍ 브라질은 세계 제2위의 쇠고기 생산국임과 동시에 제1위의 쇠고기 수출국임.
- 가축 방목 면적은 최근 파괴된 산림 면적의 80%를 포함하여 브라질 지표면의 1/4 가량을 차지함.
- 브라질은 최근 20년간 가장 넓은 산림면적을 손실한 국가 중 하나임.
- 세계적으로 산림 벌채로 인한 온실가스 배출은 인간에 의해 발생된 온실가스 배출의 20%와 비등한 수준임.

❑ 온실가스 배출 저감을 위한 정책

❍ 국제응용시스템분석연구원(International Institute for Applied Systems analysis, IIASA)의 최근 연구에 따르면, 브라질은 가축 생산을 증대함으로써 산림 벌채로부터 나오는 세계적인 온실가스 배출량의 26%를 억제할 수 있을 것으로 전망하고 있음.
- 동 연구에 따르면, 브라질은 반 집약적(semi-intensive) 목초지(목장 집중적)를 기반으로 하는 가축 생산을 보조하거나, 기존의 목초지에 세금을 부과하는 정책을 통하여 세계 온실가스 배출량 감축을 위하여 상당한 역할을 할 것으로 보임.
- 소, 양, 염소 등의 가축은 곡물이 보충되었거나, 기타 질적으로 향상된 영양소가 풍부한 사료를 섭취했을 경우 더욱 빠르게 성장하고 더 많은 우유를 생산함. 또한 그러한 과정에서 생산된 육류, 우유의 파운드(pound) 당 온실가스 배출량은 더 적다고 볼 수 있음.
- 한편 이러한 가축 사료는 온실가스를 감축하는 것에도 공헌할 뿐만 아니라 농가 수익 확대 및 식량작물 생산 증대 측면에서 효율적이라고 판단되고 있음.
- 이러한 방법은 산림 벌채 방지를 위한 세계적인 합의가 수반되지 않아도 가능한

것으로 판단되고 있음.

❑ 브라질 농업 정책의 파급 효과

❍ 목장 집중적인 가축 생산을 보조하거나, 기존의 목초지에 세금을 부과하는 방식은 2010~2030년 사이 브라질 아마존의 산림 벌채를 약 50% 감소시킬 것으로 보임.

- 이것은 동기간 산림벌채로 인한 온실가스 배출량의 25%를 감소할 수 있는 것임.
- 두 가지 방식을 조합한 정책은 브라질 정부가 수익 중립적으로(revenue-neutral) 온실가스 배출 감축에 이바지할 방안이 될 것이며, 개발도상국이 농업 발전과 산림 파괴의 균형을 맞추는 정책을 시행함에 있어 참고 사례가 될 수 있음.

※ 자료: IIASA(2014.02.24, 04.28)

자료 작성: 이혜은 연구원, 서강철 연구원

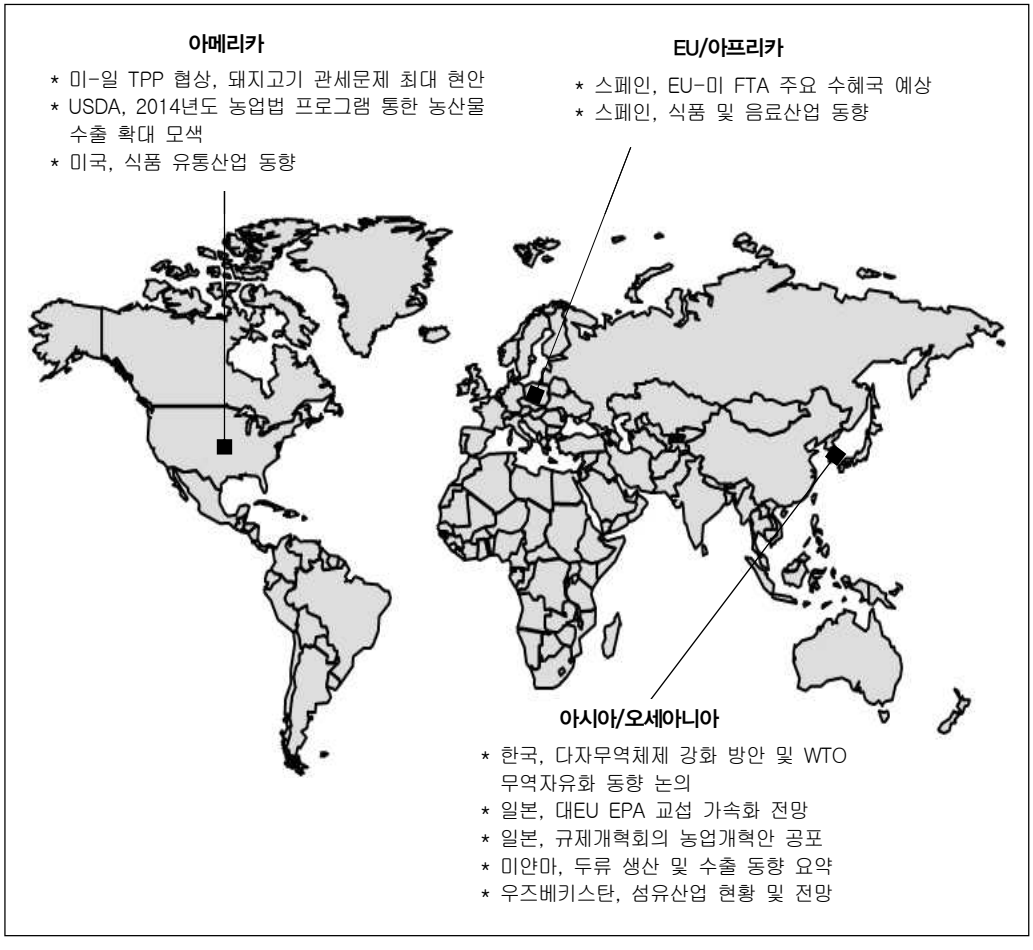
7 PART

WORLD AGRICULTURE

세계 농업 브리핑

주요외신동향

세계 농업 브리핑 (2014. 6)



1. 아시아/오세아니아

□ 일본, 대EU EPA 교섭 가속화 전망

▪ 유럽 순방 중인 일본의 아베 총리는 EU와 EU 가맹국 정상들과의 회담에서 일-EU EPA 교섭의 조기타결 방침을 확인함.

* 세계 농업 브리핑의 보다 자세한 내용은 세계농업 홈페이지(http://worldagri.krei.re.kr)를 참조하시기 바랍니다.

- TPP의 미-일 협의가 실질적인 '기본적 합의단계'에 도달함에 따라 EU 측도 적극적인 자세를 보이기 시작함.
- 다만, 개별 분야의 의견차이가 커 목표로 잡고 있는 2015년 말까지 타결이 가능할지는 미지수임.

▪ 아베 총리는 독일, 영국과의 정상회담에서 2015년 말까지의 타결을 지향한다는 데 의견을 일치함.

- EU는 EPA교섭 지속 여부를 6월에 결론을 내릴 예정이나, 일본 측은 계속한다는 결론이 날 것으로 확신하고 있음.

▪ EU 측은 초콜릿(관세율 10%)과 쿠키(관세율 15%)를 포함한 당료작물, 와인(관세율 15% 또는 리터당 215엔) 등 농산물의 관세철폐를 요구하고 있고, 일본은 자동차 관세(10%)의 조기철폐를 요구하고 있음.

- 일본 내 자동차산업을 갖고 있는 프랑스와 이탈리아 등은 일본과의 EPA에 신중한 자세를 취하고 있음.
- 이와 대조적으로 무역자유화에 전향적인 영국과 네덜란드 등은 적극 추진파로, EU 역내에서도 나라별, 산업별 온도차가 있는 것으로 분석됨.

▪ EU는 일본 수출입총액의 10%를 점하고 있으며, 중국, 미국에 이어 제3위의 무역상대임.

- 투자도 미국에 이어 일본의 제2위 투자 진출선이며, EU는 대일본 투자 지역 중 1위임.
- 일-EU EPA체결에 의해 두 지역의 기업에 더 나은 비즈니스 환경을 정비하고, 무역투자를 확대하는 것을 목적으로 함.

▪ 글로벌 경제에서 일본과 EU를 합하면 세계 경제의 약 10%, 무역액은 약 30%, GDP의 약 30%를 점하는 중요한 경제적 동반자라 볼 수 있음.

- 지리적으로도 일본은 아시아 태평양지역의 허브이며, EU는 대서양경제권의 허브임.
- 이러한 일본과 EU를 잇는 일-EU EPA는 이른바 '메가FTA'의 하나로, EPA를 통한 경제성장 가속에 의해 양경제권, 나아가 세계경제 전체의 발전에 공헌할 수 있음.

▪ 기본적 가치관을 공유하고 함께 고도로 세련된 경제사회인 일본과 EU는 21세기 '메가FTA'에 걸맞은 룰 책정을 지향하고 있음.

- 관세 분야 교섭과 규제분야에서의 조화, 비관세조치, 지적재산, 투자서비스, 정부조달, 환경, 노동 등 폭넓은 분야에서 세계적 룰 책정의 선도역을 지향함.

▪ 일본 측의 주요 관심사항에는 EU시장의 광공업 제품 관세철폐(예: 자동차 10%, 전자기기 14%), 구주(舊株) 측의 규제 투명성 확보, 운용개선, 투자 및 서비스(인적 이동, 콘텐츠 등)가 있음.

▪ 한편 EU 측의 주요 관심사항에는 일본 측의 자동차, 의약품, 의료기기, 식품첨가물 등의 비관세조치, 공공조달, EU 측의 수출이 많은 품목의 관세철폐(예: 가공농산품, 와인 등), 지리적 표시(Geographical Indication, GI)가 있음.

▪ 일-EU EPA교섭은 2013년 4월에 개시됐으나, 역내 산업보호 관련, EU 측은 당초 적극적이지 않았음.

- 이번에 각국 정상들의 EPA에 대한 전향적인 발언은 TPP 미-일 간 교섭 진전에 EU가 초조함을 느끼고 있는 것으로 일본 측은 분석하고 있음.
- 이는 EU가 일본 시장에서 자동차와 유제품 분야에서 미국과 경합관계에 있기 때문임.

▪ 일본 또한 EU는 매력적인 시장이며, 2011년 7월 한국이 EU와 FTA를 발효시켜 EU 시장에서 점유율을 높이고 있어, 일본 산업계에서 조기타결을 희망하는 분위기임.

- 경제산업성 홈페이지에도 한-EU FTA의 상세 내용을 게재하는 등 우리나라를 의식하고 있음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.09)

□ 미얀마, 두류 생산 및 수출 동향 요약

▪ 미얀마에서 콩은 쌀에 이어 제2의 생산 및 수출 품목임. 약 19가지 종류의 콩이 생산되고 있으며, 그 중 검은 녹두(Black gram), 녹두(Green gram), 비둘기콩(Pigeon pea)은 생산·수출의 80~90%를 차지함.

- 미얀마의 콩 생산 및 수출은 1987년부터 큰 폭으로 증가했으며, 이는 미얀마 정부의 육성정책의 결과라기보다 순수한 농민들의 노력에 따른 결과라 할 수 있음.

▪ 미얀마의 최대 콩 수출 대상국인 인도가 1960년대 녹색혁명의 일환으로 농업 생산 중심이 쌀과 밀로 이동함에 따라 이 과정에서 콩 재배 면적이 대폭 축소돼 인도 국내시장에서 콩 부족현상이 발생했음.

▪ 과거 미얀마의 경우, 생산 및 수출이 엄격히 관리되는 쌀과 달리 콩의 경우 정부 간섭이 거의 없어 농민들이 자유롭게 재배하여 수출할 수 있어 빠른 속도로 재배지가 확대됐음.

- 그 결과, 콩 재배 면적은 1990년대에 약 4배 증가했음.

▪ 콩의 주요 품목별 산지를 살펴보면, 검은 녹두, 녹두는 주로 남부 이라와디 및 바고 지역에서 생산됨.

- 녹두의 경우 주산지가 남부 지방에서 마궤이(Magway) 구, 사가잉(Sagaing) 구 등 북부 지방으로 재배 면적이 확산되고 있음.
- 비둘기콩은 북부에서 주로 생산됨.

▪ 미얀마에서 콩은 수출량 4위, 수출액은 주식인 쌀에 이어 2위를 차지하는 대표 수출 품목임.

▪ 미얀마는 회계연도 2011/12 기준 541만 톤을 생산해 이중 약 24%인 129만 6,000톤을 수출했음.

- 미얀마 통계청에 따르면, 미얀마의 콩 수출은 회계연도 2012/13 기준 148만 3,700톤, 9억6,170만 달러를 수출했음.
- 이는 수출량에서는 14%가 증가했으나 금액 면에서는 2% 감소한 것임.

▪ 콩의 주요 수출 국가를 살펴보면, 회계연도 2012/13 기준 인도가 전체 수출량의 약 62%를 차지하며, 뒤를 이어 싱가포르, 중국 등이 차지하고, 한국은 녹두콩을 중심으로 수입함.

- 콩은 쌀과 더불어 대표적인 1차 수출 품목으로 대부분의 농산물 수출상이 취급함.

▪ 미얀마 수출통계를 살펴보면, 최근 수요가 증가하는 팥은 Sultani Pya, Sultani, Red Flat Bean, Red Kidney Bean emd 4종이 생산돼 수출됨.

- 우리나라의 팥에 해당하는 Adzuki Red Bean의 경우는 Adzuki의 HS Code인 071332의 수출 물량이 연간 200만 달러에서 300만 달러로 파악되지만, 현지 바이어의 인터뷰 등을 종합할 때 거의 생산이 되지 않거나 극히 소량만 생산되는 것으로 판단됨.
- 해당 수출 통계는 Adzuki 팥이 아닌 강낭콩의 일종인 Kidney 또는 Sultani일 가능성이 높은 것으로 조사됨.

▪ 현지 바이어는 Adzuki 종자의 경우, 톤당 판매 단가가 녹두콩 등에 비해 20~30%가 낮은 관계로 미얀마 농업 종사자의 대부분이 재배를 꺼려하는 탓이라고 밝힘.

▪ 미얀마에서 비료 및 농약은 주로 콩과 야채 재배 시 많이 사용됨.

- 태국, 중국, 인도, 싱가포르, 일본 등에서 수입해 주로 만달레이(Upper Myanmar의 특별시), 양곤(Lower Myanmar의 특별시)에 지점을 통해 전국으로 유통됨.

▪ 미얀마의 경우, 농약 수요량은 회계연도 2002/03 기준 2,875톤에서, 2011/12 기준 1만1,102톤으로 약 4배 증가했으며, 비료의 경우 회계연도 11/12에 2,000만 톤이 수입돼 07/08에 비해 약 2배 증가했음.

- 그러나 미얀마의 ha당 비료 투입량이 30~60kg에 불과해 베트남의 경우 285kg, 태국 90kg, 필리핀 130kg, 중국 256kg에 비해 현저히 낮아 향후 확대할 여지가 많음.
- 회계연도 2012/13의 비료 수입액은 1억 6,790만 달러로 전년도 2,020만 달러와 비교할 때 830%의 고속 성장을 나타내고 있음.

▪ 미얀마의 콩은 쌀과 더불어 핵심 농작물로 그동안 생산 및 수출을 민간차원에서 주도했지만 환율 강세, 자연 재해 등의 이유로 감소했음.

- 그러나 최근 미얀마 정부의 농업 생산 및 수출 확대 전략에 힘입어 생산 및 수출이 다시 확대되는 중임.

▪ 미얀마 정부는 농업 생산을 확대하기 위해 미얀마 내 농기계, 비료, 농약 등 농업 관련 장비 및 제품 생산이 전무한 현실을 감안하여, 한시적으로 농업 관련 제품의 관세 및 상업세 면세, 농민 저리 융자 혜택, 마이크로 파이낸싱 확대, 농업 기계화 확대 등을 정책적으로 적극 추진하고 있어 향후 농업 관련 제품의 수요 확대가 기대됨.

- 농업 생산의 기초가 되는 농약, 비료 등 기초 화학제품의 미얀마 생산이 거의 전무한 점을 고려할 때 관련 분야의 투자 진출을 적극 모색할 시점임.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.14)

□ 일본, 규제개혁회의 농업개혁안 공표

▪ 지난 5월 14일, 일본 정부의 규제개혁회의 실무 그룹은 농업 개혁안을 정리하여 전국농업협동조합중앙회(JA전중, 전국 700개 지역 농협 통합)가 경영지도하는 체제를 중단하고, 각 농협이 자립하여 특색 있는 농작물을 재배 할 수 있도록 추진함.

- 농작물의 판매를 담당하는 전국농업협동조합연합회(JA전농)는 유통 효율화를 촉진할 뿐만 아니라, 민간기업 참여를 장려하고 국제 경쟁력 강화를 도모하였음.

▪ 규제개혁회의 실무 그룹은 향후 일본 농림수산성 등과의 본격적인 세부조정에 들어갈 계획이지만, 결국 농협(JA) 그룹의 해체로 이어지기 때문에 지방의 농업지역에 지반이 있는 자민당의 반발도 예상되어 조정은 난항이 전망됨.

▪ 농협의 전국 조직에 해당하는 전국농업협동조합중앙회는 농협법으로 지역 농협을 지도하는 권한이 있으나, 각 지역별로 장점이 있는 농산물이나 판로는 다르기 때문

에 JA전중의 획일적인 경영 지도를 없애고 지역 특색을 살리는 농업을 육성토록 함.

- 농업생산법인은 농산물의 생산, 가공, 판매를 담당하는 법인이며 현재까지의 제도는 민간기업의 출자를 의결권 기준 25%이하로 제한하고 있어 법인의 규모를 확대하기 어려움.
  - 개혁안은 민간 기업투자를 용이하게 하기 위해 50% 미만까지 늘려 농업의 대규모화 및 종사자의 증가를 도모함.
- 농업위원회는 농지의 매매를 허용하는 권한을 가지며 현재는 각 시, 읍, 면에 있으나 통합 및 축소됨.
  - 또한 위원의 선정 방법도 농가의 투표 방식으로부터 시장, 촌장 등에 의한 임명으로 전환됨
  - 이 외에도 지식인과 농민 이외의 사람이 농업위원회 소속으로 활동하기 용이하게 한다는 점이 있음.
- 농협은 농민을 위한 협동조합으로써 JA전중은 현재까지 농민을 지원하는 중요한 역할을 담당해 왔으나 결과를 보면 농가와 농업의 보호에 치우쳐 경쟁력이 있는 농가, 농업 육성이 미흡한 측면이 있었음.
- 호주와 EPA 합의나 TPP 등 무역 자유화를 눈앞에 둔 시점에서, 일본 자국 내 농업개혁 강화는 시급한 과제이며, 지역 농협의 활성화를 위한 개혁안은 획기적인 것이라고 볼 수 있음.
- 아베 수상도 19일 정부의 산업경쟁력회의에서 농협의 존재를 근본적으로 재검토할 필요가 있다고 간주함.
  - 그에 따라 본 개혁안에 동의하는 의사를 나타냈으며 향후 농협은 일본의 농업강화를 위한 새로운 역할 수행이 요구 되나, 농업계에서 큰 조직인 만큼 반대 세력도 많은 것으로 예상되어 개혁은 순조롭지 않을 전망임.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.05.21)

□ 한국, 다자무역체제 강화 방안 및 WTO 무역자유화 동향 논의

- 윤병세 외교부장관은 5월 15일과 16일 양일간 방한한 호베르토 아제베도(Roberto Azevêdo) 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 사무총장을 5월 16일 오전 면담하고, 다자무역체제 강화 방안과 우리의 역할 및 WTO 무역자유화 진전 전망 등에 대하여 의견을 교환하였음.
- 아제베도 WTO 사무총장은 5.17(토)~18(일)간 중국 청도에서 개최되는 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 통상장관회의 참석에 앞서 우리나

라를 공식 방한하였음.

▪ 윤 장관은 무역을 통해 성장을 달성한 우리에게 있어서 무역자유화와 다자무역체제 강화는 매우 중요하다고 평가하고, 우리가 FTA 체결을 추진하면서도 다자무역체제 강화를 위해 노력을 지속할 것임을 강조하였음.

- 또한 2013년 12월 제9차 WTO 각료회의에서 채택된 '발리 패키지' 합의가 다자무역체제에 대한 신뢰 회복에 크게 기여했다고 평가함. 아울러 우리는 무역 분야에서 뿐만 아니라 기후변화, 개발 등 범세계적 이슈 논의에 있어서도 다자적 합의 도출을 위해 노력하는 등 다자주의 강화에 기여해왔음을 설명함.
- 우리나라가 국제경제, 무역 이슈 논의 과정에서 선진국과 개도국간 가교 역할을 통해 합의 도출에 기여해왔으며, 앞으로도 DDA 협상 진전을 위해 이러한 역할을 적극 수행해 나갈 것이라고 강조함.
- 윤 장관은 역량 있는 우리 젊은이들이 국제기구 진출에 관심이 많다고 언급하고, 우리 인재들이 WTO 사무국에 적극 진출할 수 있도록 사무총장이 각별한 관심을 가져주도록 당부함.

▪ 아제베도 사무총장은 발리 패키지 타결 과정에서 한국이 보여준 긍정적 역할을 적극 평가하고, WTO 도하개발어젠다(Doha Development Agenda, DDA) 협상 진전을 위해서도 한국이 적극적 역할을 지속 수행해주기를 희망함.

- 아울러, 한국이 다자무역체제 강화를 위한 글로벌 리더십을 지속적으로 발휘해 줄 것을 희망함.
- 발리 패키지 합의를 계기로 하여 DDA 협상 타결 가능성에 대한 WTO 회원국의 믿음과 협상참여가 강화되고 있다고 평가하고, 열린 마음으로 DDA 협상 진전을 위해 노력해 나갈 것이라고 설명함.
- 아제베도 사무총장은 다양한 국적의 직원이 WTO 사무국에서 근무할 필요가 있다고 언급하고, 특히 WTO 사무국에 대한 인지도가 높지 않아 자격 있는 인재들의 지원이 이루어지지 않는 측면도 있는 만큼, WTO 사무국에 대한 인지도 제고 노력도 적극 추진하겠다고 설명함.

▪ 특별히, WTO DDA 협상은 2001년 카타르 도하 제4차 WTO 각료회의에서 시작된 다자간 무역협상으로 농업, 비농산물, 서비스, 지재권 등 다양한 분야의 무역자유화를 목표로 협상 진행 중임.

※ 자료: 외교부(2014.05.16)

□ 미-일 TPP 협상, 돼지고기 관세문제 최대 연안

▪ 환태평양경제동반자협정(TPP) 일-미 간 관세교섭에서 일본 정부는 저가격 미국산 돼지고기의 관세를 대폭 인하하는 방향으로 교섭에 임할 것으로 알려짐.

- 돼지고기는 수입가격이 낮을수록 관세가 많이 부과되는 차별관세제도를 적용하고 있는데, 이를 일률적으로 kg당 수십 엔에서 100엔 정도 징수하는 '종량세'를 원칙으로 변경할 방침임.
- 저렴한 수입고기일수록 판매가격이 낮아지게 되므로 미-일 간 협의가 한층 진전될 가능성이 있는 것으로 전망됨.

▪ 미-일 등 TPP교섭 참가국은 5월 하순에 싱가포르에서 각료회담을 개최했으나, 전반적인 합의에는 이르지 못했음.

- 각국은 7월에 다시 각료회담을 개최해 합의를 도출할 예정이며, 일-미 양국은 이에 앞서 이달 29일부터 실무자교섭을 재개할 것임.
- 최대 초점 중 하나가 돼지고기를 둘러싼 관세문제임.

▪ 돼지고기의 차별관세제도는 1971년 수입자유화에 따라 저가 외국산의 대량 수입을 막기 위해 도입됨.

- 미국산 돼지고기 수입은 전체의 약 40%에 달하고 슈퍼마켓에서 정육으로 판매되는 것 이외에도 햄 등 가공 원료로도 사용됨.
- 미국산 평균 수입가격은 1kg당 279엔으로 도매가격이 626엔인 일본산의 절반 이하 가격임.
- 일본은 수입육의 국내 도매가격을 1kg당 550엔 수준에 맞추기 위해 수입가격과의 차액을 관세로 징수하고 있음.
- 예를 들어 수입가격이 100엔이면 관세는 약 450엔, 수입가격이 300엔이면 관세가 약 250엔이 되는 구조로, 국내가격과 가깝게 함으로써 과당경쟁을 막고 있음.
- 미국은 '저렴한 수입육일수록 관세가 높아지는 것은 시스템상 문제가 있다'고 주장, 발본적인 수정을 요구하고 있음.

▪ 일본 정부는 이 차별관세제도를 대폭 축소해 저가격대와 중가격대의 수입 돼지고기는 중량에 따라 같은 금액의 관세를 징수하는 '중량세'로 바꿀 방침임.

- 미-일 양국 정부는 이 안을 축으로 협의에 들어갔으나 종량세 수준은 kg당 일본은 100엔 정도, 미국은 수십 엔 정도를 주장한 것으로 알려짐.
- 일본 측의 주장대로 1kg당 100엔 정도가 되면 1kg에 279엔의 수입 돼지고기 가격

은 379엔이 돼 현재의 550엔 대비 대폭 저렴해지는 효과가 있음.

- 즉, 종량세로 이행하면 저렴한 수입육일수록 국내 유통가격이 하락하게 되어 대규모 축산사업자가 많은 미국에 유리하게 작용함. 수입가격이 500엔 전후의 돼지고기는 차액관세를 일부 남긴다는 방침임.

▪ 현재의 돼지고기 관세제도는 복잡해 수입가격이 64.53엔 이하의 매우 낮은 가격대의 것은 일률적으로 482엔을 징수하는 '종량세'를 부과하고 있고, 64.53-524엔의 중저가 돼지고기는 이번 교섭의 초점이 되고 있는 차액관세로 국산품에 가까운 546.53엔을 기준 가격으로 해 수입액과의 차액이 관세액이 되는 구조임.

- 524엔을 초과하는 고가격 돼지고기는 수입가격의 4.3%를 일률적으로 징수하는 '종가세'를 부과함. 이 가격대의 돼지고기에 대해서도 관세율을 50% 이상 인하하거나 완전 철폐 여부를 검토 중인 것으로 알려짐.

▪ 종량세로 변경한 경우에도 최종적인 관세 수준은 돼지고기 수입량이 급증하면 관세율을 인상하는 긴급수입제한조치(세이프가드)의 발동 기준과 조합해 결정됨.

- 쇠고기와의 균형도 중시한다는 방침임.

▪ TPP의 미국과 일본의 관세협의는 돼지고기를 둘러싸고 치열한 공방전이 펼쳐지는 것으로 알려짐.

- 미국에서는 돼지고기 축산업계가 강한 정치력을 갖고 있고, 대 의회 로비활동도 활발히 전개 중인 것으로 알려짐. 돼지고기는 미각으로 국산과 수입산을 구분하기 어렵기 때문에 일본 정부도 '국내 양돈업계를 보호할 필요가 있다'는 입장임.
- 일본 정부는 쌀, 보리, 설탕, 육류, 유제품 등 5개 중요 항목을 관세철폐의 예외로 할 방침으로 TPP교섭에 임하고 있음. 일본의 최대 성역인 '쌀'은 미국의 업계 단체가 그다지 강한 정치력을 갖고 있지 않기 때문에 일-미 교섭에 있어 강한 마찰로 등장하지 않고 있음.
- 현재는 '돼지고기'가 최대 현안임.

▪ 쇠고기는 일부 고급육이 브랜드화에 성공했고, 수출도 증가 추세에 있으나, 돼지고기는 브랜드화 전략을 펼치기 쉽지 않아 보호정책에 의존해 왔음.

- 돼지고기 관세를 인하하면 일본 내 축산업계에 큰 타격을 줄 것으로 우려하는 것도 이 때문임.

▪ 미국의 돈육업자는 1980년대 이후 근대화와 대규모화를 추진, 경쟁력과 자금력을 쌓아 치열한 로비활동을 전개하면서 TPP교섭 추이를 주시하고 있는 것으로 알려짐.

▪ 관세철폐 문제는 4월 하순 오바마 대통령의 방일 시 상당히 심도 있게 논의됐으며, 일부에서는 80% 이상 합의된 것으로 알려짐.

▪ 일본에서는 호주와의 EPA교섭 타결 직후의 회담이었던 관계로 쇠고기를 중심으로 보도됐으나, 싱가포르 각료회담 직후 이달 말에 예정된 일-미 실무자회의 직전에 돼지고기 문제를 언론에 0보도한 것은 국내 축산농가와 의회 농림족(일본 농촌 출신) 의원에 대한 충격을 완화해 보려는 의도로 생각됨.

▪ 현행 차액관세제도는 어느 국가가 봐도 이상한 시스템이라 할 수 있어, 일본 정부는 이미 차액관세 철폐, 종량세로의 이행을 받아들인 것으로 보임.

- 다만, 이 경우 수입이 급증할 것은 자명하므로, 세이프가드 발동이 필요하게 되는데, 이 세이프가드 발동 조건에서는 일-미 양국 간 합의가 이뤄지지 않은 것으로 알려짐.
- 미국 일각에서는 세이프가드 자체를 인정하지 않는다는 강경 방침을 피력해 세이프가드 발동 조건을 유리하게 가져가려는 의도를 비치고 있음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.27)

□ 우즈베키스탄, 섬유산업 현황 및 전망

▪ 우즈베키스탄은 세계 5위의 면화 생산국임과 동시에 세계 2위의 면화 수출국으로 국제 면화시장에서 차지하는 비중도 큼.

- 연간 300만~320만 톤의 원면을 생산하며, 그중 110만~120만 톤이 면 원사로 가공됨.

▪ 정부는 풍부한 면화 생산량을 바탕으로 섬유산업의 기반을 다져 섬유산업을 집중적으로 육성할 계획임.

- 원재료 생산을 바탕으로 우즈베키스탄은 현재 국내 섬유산업에 필요한 원면을 100% 자급하고 있어 정부는 원료 수입에 의존하지 않고 섬유산업 발달에 집중함.

▪ 산업의 균형 발전 도모 및 주력산업을 육성하려는 2011~2015년 산업 발전 프로그램에 따라 2015년까지 우즈베키스탄 섬유산업의 규모는 2.6배 증가할 것으로 기대되며 생산량은 52만4,000톤에 이를 것으로 전망됨.

▪ 우즈베키스탄 섬유산업협회(Uzbekengilsanoat) 산하 102개 섬유업체가 원사 13만 톤, 직물 5억m, 카펫 250만㎡, 니트웨어 6,210만 점 등의 생산능력을 보유함.

- 외국인 투자, 민영화 및 민간투자 유치 가속화에 노력 중임.

▪ 우즈베키스탄은 국내 생산 증대를 위해 경제특구인 나보이, 안그렌, 지작 지역의 투자자들에게 각종 세제 및 절차상의 혜택을 제공하는 등 관련 산업 육성을 위한 각종

정부 차원의 지원이 이루어짐.

- 섬유산업 부문의 전체 생산량이 증가하는 추세에 따라 해당 산업의 종사자 수도 함께 증가함.
  - 주요 생산품인 천, 직물, 실 등은 꾸준히 증가해 왔으며 앞으로의 생산량은 늘어날 것으로 판단됨.
- 생산 설비의 경우 대부분 방적 공정에 편중돼 편직, 염색 및 가공, 의류봉제 설비가 부족하며, 방적설비 역시 외국 합작회사를 제외한 업체는 구소련시절의 낡은 설비를 보유함.
  - 우즈베키스탄의 섬유산업 발전이 아직까지 미비한 점을 감안하면 발전 잠재력이 크며, 관련 섬유기계 수입수요도 증가할 것으로 예상됨.
- 우즈베키스탄 섬유산업의 설비수준, 생산제품의 종류 및 품질 수준, 공장 가동률 수준, 생산 및 품질관리 수준을 고려할 때 중국과 비교해 60% 정도의 기술 경쟁력을 확보한 것으로 나타남.
- 원면 부문에 있어 서인도제도 바하마의 해도면 및 이집트산 면과 비교해 품질은 다소 떨어지나, 주요 경쟁국인 중국, 인도, 파키스탄의 원면보다는 품질이 우수하다는 평가임.
  - 인도, 파키스탄과 비교해 수출 경쟁력 측면에서 우위를 점하고 있음.
- 원사를 생산하는 방적공장은 한국과 터키, 우즈베키스탄 3국이 공장을 단독 또는 합작 운영하고 있으나 이들 기업 중 품질의 우수성을 인정받고 세계시장에서 기술 경쟁력을 확보한 업체는 한국 '대우 텍스타일'로 알려졌으며, 우즈베키스탄과 터키 업체의 기술경쟁력은 떨어지는 것으로 나타남.
- 편직분야는 업체별 수직계열화되지 못해 우리나라와 같은 전문적인 업체가 드물며, 생산 중인 품목도 면 티셔츠 정도임.
  - 편직 설비 및 생산기술 미비로 인한 다양한 제품 생산이 불가함.
- 봉제 관련 노동인력은 비교적 우수하나 대량 생산을 위한 공정 관리, 원재료, 생산기술은 보유하지 못함.
  - 봉제에 필요한 부자재 및 기타 원재료는 수입 의존도가 높음.
  - 대부분의 섬유기계를 유럽 및 아시아 지역에서 수입하고 있음.
- 현재 우즈베키스탄에서 인기 있는 제품은 유럽식 디자인으로 주로 터키 등에서 수입에 의존함.
- 한국 제품은 두바이를 거쳐 항공이나 도로 운송을 통해 현지로 들어오며, 중국 제품

은 주요 생산 공장 근처에 거주하고 있는 현지 수입상을 통해 수입되고 있음.

- 대부분의 섬유제품은 소비유통의 약 60%를 차지하는 재래식 시장이 우즈베키스탄 내 유통구조의 중심으로 자리 잡음.
  - 재래시장의 경우, 제품 가격이 현대식 유통시장인 백화점 및 전문점 등에 비해 평균 20~30% 저렴하며, 소비자들은 낮은 국민 소득 수준으로 비교적 저렴한 재래시장을 선호함.
- 양질의 면 섬유 등 풍부한 원자재, 저렴한 에너지 가격, 양질의 값싼 노동력 등 물적 기반이 양호함.
  - 에너지자원 생산국으로서 천연가스, 경유, 전력, 용수 등이 주요 경쟁국인 중국, 인도, 파키스탄과 비교해 낮음.
- 우즈베키스탄 정부는 섬유산업에 대한 외국인 투자를 촉진하기 위해 지속적으로 섬유 사업에 지원 정책을 시행 중이며, 외국인 투자 관련 법제 정비, 과도한 정부 개입 자제, 검사제도 개선, 허가 및 등록 확인절차 단순화 등 제도개선과 다양한 특혜 및 보증 등을 제공하고 있음.
  - 2005년부터 꾸준한 섬유산업 지원책을 발표·시행하며 2015년까지 섬유산업 발전을 도모하기 위한 새로운 투자 프로젝트 실현할 것임.
- 고품질 섬유제품의 국내소비시장 공급 가능 및 신규 일자리 창출과 수출증대효과를 기대할 수 있음.
  - 전반적인 생산설비 및 기술 확보를 위한 투자가 이루어질 것으로 전망됨.
- 저렴한 인건비, 노조문제의 전무, 법인세, 재산세 면제, 독립국가연합(Commonwealth of Independent States, CIS) 지역 무역 요충지 등 투자 여건이 유리하고 한국산 제품에 대한 품질과 다양성을 인정받고 있어 선투자로 인한 독점적 지위 확보가 가능함.
- 우즈베키스탄은 면화 생산으로 대부분의 상품을 수출을 통해 이득을 얻고 있음.
  - 정부는 국내 섬유산업을 발전시켜 고품질 상품의 수출을 통한 부가가치 창출을 추진 중임.
  - 섬유제품보다는 섬유산업 발전에 영향을 미치는 관련 기계 및 기술 산업의 진출이 유망하다고 판단됨.
- 현지 섬유산업 관련 국제 전시회에 참가하여 관련 바이어들과 접촉하는 방법이 있으며, 수도 타슈켄트에서 매년 국제 섬유산업 전시회가 개최됨.
  - 우즈베키스탄 섬유산업 전시회 및 박람회를 통해 제품을 직접 출시하거나 구체적

인 설명회를 진행하는 방법, 현지 인터넷 사용자 증가에 따른 인터넷 홍보 등을 고려해 볼 수 있음.

- 전시회를 통해 현재 우즈베키스탄 섬유산업 현황 및 시장에 필요한 장비, 각종 관련 제품 동향, 경쟁 동향, 액세서리 및 디자인 등 다양한 섬유 분야의 성장성을 직접 보고 앞으로의 시장 발전을 가늠해보는 기회가 됨.
- 섬유산업은 국가 산업발전을 위한 전략 분야로 섬유산업의 경쟁력을 기르고자 여러 정책과 프로젝트 추진 중이며 급격히 발전하고 있음.
  - 세계 경제 위기에도 섬유 분야의 우즈베키스탄 외국인 투자액은 증가함.
  - 우즈베키스탄 GDP증가 및 소득의 수준의 향상에 따른 섬유자재 시장 내 고품질 수요도가 높아지고 고도 기술 요구가 활성화되면서 섬유자재의 수요 또한 증가함.
- 우즈베키스탄은 세계 5위의 면화 생산국이라는 것으로 기반으로 섬유시장이 점차 성장하는 추세이므로 우리 기업의 지속적 관심이 필요함.
- 우즈베키스탄 정부는 현대기술을 통해 면화생산 이후 고품질 상품으로 재가공해 OEM 방식의 납품으로 부가가치 창출을 계획함.
  - 따라서 한국 제품의 의류와 섬유제가 아닌 관련 기계 및 기계 부품의 수출 경로가 넓어질 것임.
- 우즈베키스탄 섬유시장은 기술 부족과 기계 노후화 등의 이유로 관련 기계들이 대부분 수입에 의존하는 것으로 보이며, 이러한 상황으로 볼 때 한국의 우즈베키스탄 섬유기계 관련 시장은 꾸준한 수출이 가능할 것임.
- 매년 국제 섬유산업 전시회를 개최하는 등 정부 차원에서도 투자 유치 및 프로젝트 마련을 통한 해당산업 발전에 많은 관심과 노력을 기울이고 있음.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.28)

2. 아메리카

□ 미국 농무부, 2014년도 농업법 프로그램 통한 농산물 수출 확대 모색

- 2014년 4월 16일, 미국 농무부 장관 톰 빌색(Tom Vilsack)의 발표에 따르면, 미국 농무부 산하기관 해외농업국(Foreign Agricultural Service, FAS)에서 60개 이상의 농업관련조직들의 미국 농산물 수출시장 확장 위한 지원 의사를 밝힘.
  - 해당 지원금은 2014년도 농업법을 통해 만들어졌고 현재 USDA에서 2014년 4월 17일을 시작으로 2015년도 수출 발전 프로그램 지원이 가능할 것이라고 언급함.
- 해외농업국(FAS)은 시장 접근 프로그램(Market Access Program, MAP)을 통해 미국 농수산무역협회, 협동조합, 그 밖의 소규모 업계들과 파트너십을 체결하여 미국 농산물수출시장 확장을 위한 대외 마케팅 그리고 홍보활동 비용을 나눠서 부담함.
  - 이 프로그램은 중소기업과 협동조합의 브랜드 프로모션을 포함한 소비자촉진에 중점을 두고 있으며 많은 농업관련단체들은 과일, 채소, 견과류, 가공식품, 벌크상품 등 다양한 식품 홍보에 광범위하게 사용 가능함.
- 시장 접근 프로그램(MAP)을 통해, FAS는 62개의 비영리단체들과 협동조합에게 1억 718만 불의 지원금을 제공할 예정임. 참여 업체들은 평균적으로 포괄적 마케팅, 홍보활동 비용 대비 171%의 수익을 창출함.
  - 해외시장 개척 프로그램(The Foreign Market Development, FMD)은 장기간 안정적인 미국 농산물 수출시장 유지와 확장을 통해 무역능력 강화와 무역 서비스를 제공하는데 중점을 두고 있음.
- 해외시장 개척 프로그램(FMD)에 따라 FAS는 미국 농산물 생산을 대표하는 22개 무역 기구에 2,460만 달러를 할당할 예정임.
- FAS는 협동조합원들(cooperators)이라고 불리는 동업조합(trade association) 혹은 비영리단체에 의해 대표되는 미국 농산물 생산자들과 파트너십을 체결함.
  - FAS로부터 할당 받는 무역기구들은 평균적으로 할당 금액 대비 3배 가까운 수익을 가져오며 대외적으로 미국 농산물 수요를 유지하고 증가시키는데 큰 기여를 할 것임.
- 2014년 4월 17일부터 2015년 수출 발전 프로그램 지원금을 신청 가능함. 또한 일정 조건을 갖춘 단체들은 MAP와 FMD 프로그램을 포함하여, 특용작물대상 기술지원(Technical Assistance for Specialty Crops, TASC) 프로그램, 고가치 견본 프로그램(Quality Samples Program, QSP), 신흥시장 프로그램(Emerging Markets Program, EMP)을 통해

지원금을 신청할 수 있음.

- 그 중 특용작물대상 기술지원(TASC) 프로그램은 미국 특산 작물 수출에 위협이 되는 농산물 위생에 관련된 문제를 제시해주며 2014년 농업법을 통해 참여업체들이 농산물 위생 문제에 관련이 있든지 없든지 기술무역장벽에 관해 참고할 수 있도록 함.
- 고가치 견본 프로그램(QSP) 은 농산물무역단체들이 잠재된 수입업자들에게 견본을 제공할 수 있도록 도와줌.
- 마지막으로 신흥시장 프로그램(QSP)은 기술 원조를 위해 지원금을 제공해 신흥시장을 위한 수출 확대를 도모하게 해줌. 상기 프로그램들은 2014년 농업법의 일부분으로 재가된 사항임.

▪ USDA의 국제시장발전 프로그램은 미국 농산물 수출 시장에 중요하고 긍정적인 영향을 미침.

- 2010년 한 연구에 따르면, MAP과 FMD같은 무역 활성화 프로그램들을 통해 1달러 투자 대비 35달러의 경제적 가치를 이끌어 낼 수 있음.
- 2013년 농산물 수출 규모는 1409억 달러에 달했으며 그 결과, 미국 내 100만개의 새로운 일자리 창출이 가능했음.

※ 자료: 농수산식품유통공사(2014.05.11)

□ 미국, 식품 유통산업 동향

▪ 미국 식품유통업체 시장조사기관인 슈퍼마켓뉴스(Supermarket News)에 따르면, 도소매를 모두 포함한 상위 75개 식품유통업체는 회계연도(Fiscal Year, FY) 2013/14에 총 매출규모 1조1,800억 달러를 기록했다고 밝힘.

- 4년 전인 2010년 데이터와 비교했을 때 약 8,911억 달러가 증가한 수치로, 불경기를 겪으며 대형 유통체인의 대형화 추세가 뚜렷이 나타남.
- 업체별로는 슈퍼센터를 통해 식료품 매출 비중을 절반 이상으로 끌어올린 월마트(Walmart)가 3,744억 달러를 기록하며 989억 달러로 2위를 기록한 크로거(Kroger)와는 3배 이상의 차이를 보여줌.
- 지난 2013년 매출액 감소를 보인 코스트코(Costco)는 다시 증가세로 전향하며 905억 달러를 기록함.

▪ 최대 온라인 유통업체인 아마존은 서부지역 중심으로 온라인 식품 판매 서비스를 개시해 온라인 식품판매를 확대하고 있으며, 주요 타깃은 모바일기기 사용에 익숙

한 20대와 활동이 제한적인 노년층으로 나타남.

- 최근 선보인 '대시(Dash)'는 바코드 스캐너로 가정에서 음성 또는 스캔으로 제품 구매를 가능하게 하는 앱세서리(App+Accessories, Appccesories)로 성공 여부가 관심을 끌고 있음.
- 대형 식품유통업체인 S사의 구매담당자는 아마존의 전국적인 서비스 확대는 다소 더딜 것으로 예상하며, 오프라인 유통업체들 또한 온라인 배송서비스를 제공하기까지는 다소 시일이 걸릴 것으로 판단한다고 밝힘.

▪ 미국 RBC와 NPD 설문조사에 따르면, 미국 성인 중 44%가 혼자 식사를 한다고 응답했으며, 특히 30세 미만 젊은 세대계층의 외식 비중이 21% 줄었다고 밝힘. 고소득층의 경우 더 빠르게 외식을 줄여가고 있다고 밝힘.

- 시장을 보고 요리를 하는 남성의 비중이 늘어나며 간편한 요리, 간편 요리제품, 간식, 냉동식품의 수요가 증가하는 추세임.

▪ 유명 대형 레스토랑체인들은 소비자들이 간편하게 집에서 먹을 수 있도록 냉동식품을 개발해 식품 매장에서 판매함.

- 간편하게 요리해 편리성을 향상시킨 냉동식품의 인기가 높아짐. 식품업체들은 냉동식품의 인기가 높아짐에 따라 메뉴와 포장방법, 맛을 크게 개선해 소비자들에게 다양한 선택의 기회를 제공함.

▪ 크래프트(Kraft)의 멕스웰 하우스(Maxwell House)는 젊은 소비자층의 취향에 맞춰 라테와 카푸치노 등의 인스턴트 커피 종류를 다양화하는 전략을 펼침.

- 20, 30대의 경우 커피 섭취량은 기성세대와 큰 차이를 보이지 않지만, 일반 커피에 대한 선호도는 매우 낮게 나타난 점을 노린 전략으로 인스턴트 커피의 편의성과 입맛 모두를 잡기 위한 마케팅 방안으로 판단됨.

▪ 최근 트렌드는 연령층이 어린 세대들 또한 건강을 고려한 친환경 유기농 식품을 선호하는 것으로 나타남.

- 그 이유는 베이비부머에 속하는 부모 세대들이 자녀세대에게는 비싸더라도 건강에 좋은 유기농 식품을 어렸을 때부터 섭취하도록 양육하며 젊은 소비자층은 성장한 이후에도 같은 소비패턴을 지속적으로 보인다는 분석임.
- 유통업체 관계자에 따르면 미국 내 유기농 식품에 대한 수요는 증가하는 반면, 공급이 부족한 상황으로 해외에서 유기농 식품을 수입하는 사례가 발생하고 있다고 전함.
- 전통적으로 일본에서 수입을 선호했으나 일본의 방사능 문제로 꺼리는 상황이

고, 중국산 먹거리는 높은 불신으로 인한 불안감이 존재한다고 밝힘.

▪ 한국 식품의 경우 주요 식품 유통업체를 통해 아이디어와 관심도 늘어나고 있으나, 실질적인 아웃소싱 프로젝트로 연결된 경우는 적음.

- 업체 담당자에 따르면, 젊은 세대의 온라인 식품주문 증가 및 식품보관 물류인프라 확대 등으로 추세가 확산될 경우 식품 유통시장 진출을 위해서는 미국 내 한인마트로 소극적인 진출을 하기보다는, 보관이 쉬운 먹거리의 온라인 유통망에도 진출할 필요가 있다고 피력함.

▪ 유기농 제품 공급부족이 이어지는 상황에서 한국산 식품은 유기농 식품의 틈새시장을 공략하는 좋은 기회로 보이나, 미국 시장에 유기농 식품을 공급하기 위해서는 현지기준(USDA 인증)에 맞추어 식품의 재배 단계부터 철저히 준비해야 함.

- 유기농의 경우 국가별 인증 기준 상이해 식품재배 농가 및 업체의 어려움 있으나, 미국에서 유기농 제품으로 포장/판매하기 위한 필수 인증임.
- 자국의 유기농 인증을 포장에 기재해 미국 내 유통업체를 통해 판매하다 벌금을 낸 사례가 발생함.
- USDA 유기농 인증 절차는 5년 주기로 받는 토양검사가 포함돼 있는 등 까다로운 것으로 유명해 철저한 자료를 바탕으로 계획적으로 준비해야 함.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.31)

3. 유럽/아프리카

□ 스페인, EU-미 FTA 주요 수혜국 예상

▪ 유럽연합(EU)과 미국의 FTA 관련하여 양측은 2013년 2월부터 본격적인 협의에 착수하였음.

- FTA에 대한 세부 항목 조율을 위해 마지막으로 2014년 4차 회담을 가졌으며, 5차 회담은 2014년 5월 19일 워싱턴에서 열릴 예정임.

▪ 이번 회담은 세계 최대 경제주체 간에 이뤄지는 역대 최고 규모의 협정으로 간주됨.

- 유럽연합과 미국 간의 FTA 체결 가능여부에 많은 관심이 집중되는 이유는 이들이 세계 GDP의 절반, 전 세계 무역의 30%를 차지하기 때문임.
- 유럽연합과 미국 간의 자유무역 및 투자 개방은 중국을 중심으로 빠르게 성장하

는 태평양아시아 지역의 성장을 견제함으로써 세계 경제의 주도권을 유지하려는 방책으로 해석됨.

- 이미 양측 간 관세 장벽은 그리 높지 않아 관세 철폐 관련 이익은 다소 제한적이나, 그 밖의 비관세 장벽(기술 및 환경, 안전 관련 표준 통합 등) 철폐에 따른 경제효과는 매우 클 것으로 보임.
- 유럽위원회에 따르면, 유럽연합과 미국 간의 평균 관세율은 4%이나 비관세장벽으로 인한 추가비용은 관세율로 환산 시 10~20%에 달함.

▪ 양측을 FTA를 통해 상당한 소득 증가 및 신규 일자리 창출을 기대함.

- 영국 경제정책연구센터(Center for Economic and Policy Research, CEPR) 조사에 따르면, 유럽연합과 미국은 FTA 체결을 통해 각각 1%, 0.8%의 연간 GDP 성장 효과를 맛볼 수 있음.
- 이는 가정 당 각각 평균 545유로, 655유로의 소득 증대에 해당하는 수준일 것으로 추산됨. 양자 간의 수출도 약 28% 늘어날 것으로 추정됨.

▪ 무역 및 투자 개방 수준 및 방식 등에 대한 협상이 활발히 오가는 중인 것으로 보임.

- 현지 언론에 따르면, 양측은 원칙적으로 시장 개방과 투자 보호에 있어 가능한 한 최대 수준까지 도달하고자 하는 점에서 일치된 모습을 보임.
- 이에 따라 각종 품목에 대한 관세 철폐는 물론 양측 시장이나 산업에 대한 투자를 저해하는 불필요한 법령이나 규제, 제한사항 등에 대한 수정/삭제/완화 여부 등을 논의 중인 것으로 파악됨.
- 그러나 방위산업이나 농산업과 같은 부분은 양측 모두 개방에 대해 신중한 입장을 보이고 있어 완전 개방은 어려울 것으로 보임.
- 한편, 서비스 부문의 경우 양측은 최소 타 국가와의 FTA 체결에서 허용한 수준 이상을 개방할 의지가 있는 것으로 보임.
- 그 밖에 공공조달 부문에서도 양측은 개방 가능 수준에 대해 활발히 논의 중인 것으로 파악됨.

▪ 농산물 개방과 관련해 양측 간의 치열한 공방이 예상됨.

- FTA를 통해 미국은 콩, 보리와 같은 농작물 수출을, 유럽연합은 가공식품이나 부가가치가 높은 상품(와인, 하몽, 치즈 등)의 판매 확대를 꾀하고 있음.
- FTA 협상에서 가장 문제가 되는 부분은 유전자변형생물체(GMO)이나 호르몬 주사를 맞은 육류 등과 같은 제품으로, 유럽연합은 식품위생문제 등을 이유로 어

떠한 경우에도 해당 품목과 관련된 법령을 변경할 수 없다는 입장을 보임.
  - 한편, 유럽연합은 미국 측의 까다로운 농산물 수출허가 절차를 최대한 간소화하려는 시도 중임.
  - 현재 유럽 농산물 수출업체들은 미국의 수출 허가를 받기 위해 최대 10년의 기간이 소요되는 것으로 알려져 있음.

▪ 스페인은 FTA 체결의 최대 수혜국 중 하나로 손꼽힘.
  - 베텔스만 재단에 따르면, 스페인은 FTA를 통한 일자리 및 소득 창출에 있어 미국, 영국, 독일에 이어 네 번째로 가장 큰 수혜를 입을 것으로 예상됨.
  - 즉 관세 및 비관세 철폐 수준에 따라 일자리가 최소 3만 6,000개에서 14만3,000개까지 늘어날 것으로 보이며, 1인당 소득도 장기적으로 약 6.6% 늘어날 것으로 기대함.

▪ 자동차, 공공조달, 화학, 제약 부문에서 가장 큰 수혜를 기대함.
  - 하이메 가르시아 스페인 상무차관은 포브스와의 인터뷰에서 스페인이 FTA 체결 시 중가 자동차 부문에서 우수한 기술 경쟁력을 바탕으로 좋은 기회를 얻을 수 있을 것으로 기대하고 있음.
  - 스페인 내 9개 완성차 제조기업의 17개 생산 공장이 운영 중이며, 자동차 생산규모는 독일에 이어 유럽 2위를 기록 중임.
  - 또한 그간 '미국제품 의무조달법(Buy American Act)'에 막혀 그간 진입이 어려웠던 공공사업 부문으로 해외경험이 풍부한 스페인 기업들의 진출이 가능해짐.

▪ 그 밖에 현재 스페인 내에는 다국적 기업들의 화학 및 제약 관련 생산 공장이 다수 위치하고 있어 해당 분야 품목의 수출 확대도 고려해볼 수 있음.

▪ 기존 대미 수출기업들의 판매 확대가 가능할 것으로 전망됨.
  - 대미 수출 스페인 기업은 약 2만3,400개로, 이들 중 절반 이상의 연간 수출액은 5,000유로 이하에 불과함. 현지 경제전문가들은 FTA 체결이 전반적으로 스페인 기업의 수출 활동에 긍정적으로 작용할 것으로 전망함.
  - 그러나 신규 대미 수출기업이 늘어나기보다는 기존 수출기업 경쟁력이 더욱 강화될 것으로 예상됨.

▪ 반면, 미국기업의 스페인 또는 유럽시장 진출이 위협요소가 될 것으로 보임.
  - 미국기업도 FTA 체결 후 스페인 현지 또는 유럽시장 내에서의 활동이 수월해지기 때문에 현지 내수나 유럽 역내 활동에만 집중하던 스페인 기업들은 미국기업과 치열한 경쟁을 벌여야 할 것으로 예상됨.

▪ 유럽연합은 미국과의 FTA 체결 후에도 28개 회원국의 비준을 받아야 하므로 모든 회원국의 국익을 만족하는 수준에 이를 때까지 예상보다 상당한 시일이 소요될 것으로 보임.
  - 양측은 FTA 합의 시점을 2016년 전으로 목표하고 있으나, 앞서 언급된 여러 민감한 사안에 대한 협상 과정이 매우 까다로울 것으로 우려됨.
▪ 유럽연합과 미국 간 FTA 체결은 스페인과 한국 간의 통상·투자 관계에 일부 마이너스로 작용할 것으로 보이나 구체적인 파급효과는 앞으로의 FTA 논의 향방에 따라 결정될 것으로 전망됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.14)

□ 스페인, 식품 및 음료산업 동향

▪ 스페인 식품 및 음료산업 매출규모는 2011년 기준 838억 유로로 독일(1,633억 유로), 프랑스(1,572억 유로), 이탈리아(1,270억 유로), 영국(876억 유로)에 이어 유럽 5위 수준(2014년 5월 29일 기준 데이터)임.
▪ 경기침체로 산업 매출이 다소 감소했으나 최근 경제위기 전 수준으로 회복하였음.
  - 스페인 식품 및 음료산업 매출규모는 2008~2009년 사이 큰 폭으로 하락했으나 이후 회복세로 전환돼 2012년 기준 약 863억 유로를 기록함.
  - 현지 업계는 2013년 해당산업의 매출규모가 2012년과 비슷한 수준을 유지한 것으로 추정함.
▪ 육류, 알코올음료, 유제품, 사료 등과 같은 품목의 생산비중은 큰 편임.
  - 스페인에서 가장 생산규모가 큰 품목은 육류로 2011년 기준 191억 유로를 기록하였으며, 전년대비 9.2% 증가하였음.
  - 그 뒤를 알코올음료(94억 유로), 유제품(89억 유로), 사료(89억 유로)가 따르며, 모두 전년대비 증가 추세임.
▪ 소비 중량은 소폭 하락한 반면 금액은 상승세를 유지하고 있음.
  - 중량 기준 식품 및 음료 소비 규모는 2011년 전년대비 0.7% 소폭 감소 후 2012년 기준 다시 0.7% 증가해 304억kg을 기록하였음.
  - 반면, 소비금액은 2010년 671억 유로 이후 꾸준히 증가세를 이어 2012년 676억 유로를 기록함.
▪ 2012년 스페인 소비자의 각종 유제품 지출은 59억 유로로 전체 식품 및 음료 지출

중 8.7% 비중을 차지함.

- 그 밖에, 과일(49억 유로), 가공육류(47억 유로), 어류(46억 유로) 순으로 지출이 많이 발생하였음.

▪ 경제위기 후 식품 및 음료 수출입은 큰 폭으로 증가함.

- 스페인 식품 및 음료 수출액은 2013년 기준 356억 유로로 2009년 대비 39.2% 증가함.
- 같은 기간 중 수입규모는 231억 유로에서 275억 유로로 19.2% 증가함.

▪ 야채 및 과일, 육류, 어류 등이 주로 거래됨.

- 야채 및 과일이 전체 수출의 40%를 차지했으며, 그 뒤를 육류(13.4%)와 음료(10.2%)가 이음.
- 가장 많이 수입된 식품은 어류(17.2%), 야채 및 과일(13.7%), 설탕·커피·카카오(10%) 순임.

▪ 스페인의 식품 및 음료 수출입은 주로 유럽연합 내에서 이뤄짐.

- 스페인 전체 식품 및 음료 수출 중 약 23%는 EU 역내에 집중돼 있으며, 그 뒤를 아시아(6.8%)와 아프리카(4.5%)가 이음.
- 수입의 경우, EU 내 비중은 44.3%에 달하며 중남미 및 아시아 지역으로 판매도 각각 17.4%, 7.4%에 달함.

▪ 스페인 내 식품 및 음료 관련 기업은 약 3만여 개로 전체기업 중 약 1%의 비중을 차지함.

- 식품 및 음료 관련 기업 중 99.2%는 종업원 수가 200명 미만인 중소기업에 해당됨.
- 그 밖에 종업원 수 200명 이상 기업 수는 238개로 전체기업 중 0.81%에 불과함.

▪ 주요 식품 제조기업 중 절반은 다국적 기업으로 구성됨.

- 스페인 내 매출 상위 10개사 중 절반은 네덜란드, 스위스, 프랑스 등 인근 유럽국에 본사를 둔 다국적 기업으로 이뤄짐.
- 오랜 기간에 걸쳐 현지 시장에서 활발히 활동한 결과 소비자로부터 높은 인지도를 얻음.
- 그 밖에, 현지 토종기업은 주로 육류가공이나 사료, 냉동식품, 유제품 등을 제조하는 것으로 파악됨.

▪ 주요 음료업체도 대부분 다국적 기업이며, 토종기업 중 상당수는 이러한 다국적기업의 협력사로 활동하고 있음.

- Cobega, Refrescos Envasados del Sur 등과 같은 기업은 공식 코카콜라 협력사로 회사의 정책수립 향방이 코카콜라사에 의해 좌우됨.
- 그 밖에 주요 스페인 토종음료업체는 맥주나 주스, 와인 등을 주로 생산하는 것

으로 파악됨.

- 대부분의 다국적 음료업체는 주로 각종 청량음료를 제조 및 판매 중임.

▪ 식품 및 음료산업은 스페인 경제성장에 기여도가 높으며 해외시장에서도 우수한 경쟁력을 보임. 앞으로 정부와 민간업계의 협력 아래 전략적으로 육성될 것으로 보임.

- 스페인 식품 및 음료 제조연합은 스페인 정부와 농업식품자연부와 협력 아래 '식품 및 음료산업 성장전략안'을 발표함.
- 전략안은 효율성 제고, 가치창조, 수출 진작, 산업활성화를 통해 2020년까지 산업 매출규모 1,150억 유로, 신규 일자리 6만 개 달성을 목표로 함.

▪ 스페인은 유럽에서도 손꼽히는 식품생산국이자 수출국임.

- 우리 기업의 신규 진출이 까다로우나, 현지 소비규모가 크거나 생산량이 적은 일부 품목을 대상으로 한 틈새시장 공략은 가능할 것으로 보임.
- 스페인 바이어는 한국을 포함한 아시아 지역에서 현지 요리에 흔히 사용되는 냉동 어류나 해산물, 또는 부가가치가 높은 고가의 버섯류 등을 구매하는 것으로 파악됨.

※ 자료: 대한무역투자진흥공사(2014.05.29)

자료 작성: 이혜은 연구원, 서강철 연구원

E 03 세계농업 제166호 (2014. 6)

등 록 제6-0007호 (1979. 5. 25)
인 쇄 2014년 6월
발 행 2014년 6월
발행인 최세균
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기로 117-3
전화 02-3299-4000 팩시밀리 02-965-6950
http://www.krei.re.kr
인쇄처 동양문화인쇄포럼 전화 02-2242-7120 팩시밀리 02-2213-2247
E-mail: dongyt@chol.com

ISSN 2288-5587

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
  무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 우리 연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.