



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1410호 | 2018년 1월 17일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

해외농업개발사업의 문제점과 개편 방향

배민식*

1. 들어가며

2000년대 초반까지 국제 곡물가격은 일정한 가격변동 범위 내에서 장기간 안정 추세를 유지하였다. 그런데 그 후 빈번한 기상이변 발생, 바이오연료용 곡물수요 급증, 투기자본의 곡물시장 유입 등으로 곡물수급의 불안정성이 급격히 확대되면서 2007~2008년, 2010~2011년에 국제곡물가격이 사상 최고치를 갱신하는 폭등세를 나타내 글로벌 식량위기를 초래하였다.

이와 같은 국제 곡물수급 불안정성 확대는 밀, 옥수수, 콩의 자급률이 각각 0.7%, 0.8%, 9.4%에 불과할 뿐만 아니라, 곡물수입이 미국 등 소수 국가에 집중되어 있고, 도입도 소수의 곡물메이저 등에 의해 장악되고 있는 우리나라에게는 매우 심각한 문제다.¹⁾

이에 정부는 안정적인 곡물 수입 확보를 위한 대책의 하나로 해외농업을 개발하는 민간기업에게 자금과 정보를 제공하고, 곡물의 안정적인 공급망을 확보하는 것을 목적으로 하는 해외농업개발사업을 2009년부터 추진하였다. 그러나 해외농업개발사업은 시작 후 10년이 되가는 현재까지도 사업목적의 거의 이루지 못하고 있어

국회 등으로부터 사업개선의 필요성에 대한 지속적인 문제제기가 있어 왔다.

이에 이 글에서는 2009년부터 시작된 해외농업개발사업의 추진 현황과 문제점을 살펴보고, 개선을 위한 검토 방향에 대해 살펴보자 한다.

2. 해외농업개발사업의 운영 현황

해외농업개발사업은 용자사업과 보조사업으로 구성되는데 핵심은 용자사업이다. 용자사업은 농산물 생산에 필요한 농기계 구입 및 부대시설에 필요한 비용(농장형 사업)이나, 농산물 유통에 필요한 건조·저장·가공 시설 등에 소요되는 비용(유통형 사업)에 대해 금리 연 2.0%, 3년 거치 7년 상환의 조건으로 자금을 지원하는 것이다.²⁾

그리고 용자기업은 국내외 곡물수급이 제대로 이루어지지 않는 비상시 정부의 반입명령이 내려지면 생산 곡물을 국내에 반입하여야 한다.

이와 같은 용자조건에 따라 2009년부터 2016년까지 총 36개 기업이 1,552억 8,200만 원을 용자받아 러시아(연해주), 캄보디아 등 12개국에 진출하여 해외농업개발사업을 추진하였다.

2) 보조사업은 농업환경조사, 사업타당성 조사, 컨설팅, 기반구축사업, 전문인력 양성교육, 훈련 등에 대한 지원으로 100% 전액 보조된다.

1) 배민식, 『국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대응방향 모색』, p.13, 국회입법조사처, 2012.

용자기업의 생산량은 매년 증가하여 2016년에는 역대 최대인 244,734톤을 기록하였다. 물론 여기에는 옥수수, 콩과 같은 곡물만 있는 것은 아니고, 카사바와 오일팜 119,178톤도 포함된다. 그리고 총 생산량 가운데 현재까지 국내에 반입된 양은 전체 생산량의 9.1%인 22,174톤이다.³⁾

3. 해외농업개발사업의 문제점

해외농업개발사업과 관련해 저조한 국내 반입실적을 비롯하여 다양한 문제점이 지적되고 있는데, 제도나 규정 등과 관련된 문제에 대해서는 많이 언급되고 있지 않다. 그러나 제도나 규정문제는 사업운영의 근본과 관련된 매우 중요한 문제이므로 이하에서는 이에 관한 문제점을 살펴보기로 한다.

첫째, 비상시 농산물의 국내반입 문제다. 정부는 비상시 국내 곡물수급 안정을 위해 「해외농업·산림자원 개발협력법」에 근거하여 용자기업에 대해 생산물을 국내에 반입할 것을 명령할 수 있다(법 제33조). 그런데 용자기업이 진출한 국가에서 자국의 식량 확보, 가격안정 등을 이유로 2007~2011년 세계 각지에서 취해진 것과 같은 곡물수출규제조치⁴⁾가 단행될 경우 현실적으로 정부의 반입명령은 실효를 거두기 어렵다. 용자기업이 생산한 곡물이라고 하더라도 한국으로 반출하는 것은 수출이므로 해당 국가의 수출 절차에 따르지 않으면 안 되기 때문이다.

해외농업개발사업이 현재 러시아, 캄보디아, 인도네시아 등에 집중되고 있는데, 이들 국가는 2007~2011년 국제 곡물가격이 폭등하였을

때 곡물수출금지 등의 조치를 취했기 때문에 위와 같은 우려가 현실로 나타날 가능성이 매우 크다. 따라서 ‘비상시 곡물의 안정적 확보’를 위해 예산을 투입하는 등 사업이 곡물을 안정적으로 확보하지 못할 상황에 직면할 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 반입명령 기준이 애매모호하다. 반입명령은 “국내외의 농산물 및 축산물 수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있어 국민경제의 안정과 원활한 운용을 해치거나 해칠 우려가 있는 경우”에 발령하도록 규정하고 있다(법 제 33조). 그런데 발령기준이 구체적이지 않고, 명확하지 못한 측면이 없지 않다. 이에 반입명령을 둘러싸고 경영이익을 최우선으로 하는 기업과 정부 간에 해석상 문제가 발생할 여지가 있다.

셋째, 평상시 국내 반입 문제다. 앞에서 언급한 것처럼 비상시 국내반입에 대해서는 규정이 있으나 평상시에 대해서는 아무런 규정이 없다. 따라서 용자기업이 상업적 판단에 따라 생산물을 자유롭게 처분할 수 있고, 이것은 현행 법상 문제가 되지 않는다.

그러나 농지관리기금을 활용하여 용자 지원하는 해외농업개발사업으로 확보한 곡물이 평상시에는 단지 기업의 상업적 판단에만 맡겨 국내 반입이 제대로 이루어지지 않는 것에 대해서는 계속 문제가 제기되고 있다. 이에 비난을 받고 있는 정부는 반입을 확대할 수 있는 방안 마련에 골몰하고, 기업은 반입문제 때문에 경영에 어려움이 크다고 불만을 토로하고 있는 실정이다.

넷째, 용자대상품목이 확대되고, 가중치가 조정되었다. 해외농업개발사업은 자급률이 낮은 곡물의 안정적인 확보가 주목적이므로 밀, 옥수수, 콩이 우선 용자 지원대상이었다. 그런데 사업이 제대로 진전되지 않자 농림축산식품부는

3) 곡물만 반입된 것은 아니다. 2015년 반입량은 9,771톤인데, 이 중 카사바주정 4,500톤(46%)과 소량의 담배, 커피, 도토리 등도 포함되었다.

4) 배민식, 앞의 책, p.13.

“용자대상 품목을 제한하고 있어 수익성이 높고 현지에 적합한 작물 재배가 곤란하여 진출기업의 현지 정착에 어려움”이 있다고 지적하고, “용자 대상품목을 곡물 및 사료작물 위주에서 현지에 적합한 식품원료 및 바이오에너지 작물 등으로 확대(할) 필요”가 있다고 지적하였다.⁵⁾ 이에 따라 용자심의회는 2013년 용자대상품목을 바나나, 파인애플, 오렌지 등과 같은 열대과일, 메밀, 귀리, 수수, 참깨, 커피 등으로 확대하였다. 그리고 용자대상 평가에 활용하는 품목별 가중치도 조정하여 사료작물은 종전 80%에서 90%로, 식품원료·기타작물은 20%에서 60%로 각각 높였다.⁶⁾

이 조치에 대해 용자심의회는 “국내 농산물과 경합이 적고, 대부분 수입에 의존하는 작물로 제한”한다는 전제 하에 품목을 확대하였다고 설명하였다.⁷⁾ 그러나 해외농업개발사업이 제대로 이루어지지 못하는 상황에서 기업의 사업 활성화를 위해 이런 조치를 취한 것은 자급률이 낮은 곡물의 안정적인 확보라는 사업의 본래 취지에서 볼 때 논란의 여지가 매우 크다.

더욱이 열대과일, 참깨 등의 수입은 국내산 농산물의 생산·판매에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 또 농지의 조성 및 효율적 관리를 위해 설치한 농지관리기금을 사업에 투입하는 점도 논란이 될 수 있다.

다섯째, 용자가 밀, 옥수수, 콩과 같은 곡물보다는 카사바, 오일팜에 집중되고 있다. 정부가 추진하는 해외농업개발사업의 가장 중요한 목적은 해외농업을 개발하여 밀, 옥수수, 콩과 같은 곡물의 안정적인 공급망을 확보하는 것이다.

그런데 총 용자액의 약 50% 정도가 카사바와 오일팜을 재배 또는 유통하는 업체에 집중되어 있다. 최근에는 이와 같은 경향이 더욱 두드러져 2014년의 경우 총 2개 사업체에 280억 원이 용자되었는데, 모두 주작물이 오일팜이었고, 2015년에는 총 3개 사업체에 140억 원이 용자되었는데, 1개 사업체가 오일팜 재배로 110억 원(전체 용자액의 78.6%), 그리고 또 다른 1개 사업체는 카사바로 15억 원(전체의 10.7%)을 용자받았다. 이와 같은 추세는 2016년에도 이어져 2개 사업체, 126억 원 용자 가운데 주작물이 카사바인 유통형 기업이 106억 원(전체의 84.1%)을 차지하였다. 이와 같은 용자의 흐름은 앞에서 언급한 용자대상작물의 확대와 가중치 조정이 영향을 미친 것이라고 할 수 있다.

여섯째, 해외농업개발에 대한 국제사회의 부정적인 시각이 강하다. 해외농업개발 투자에 대해 이전부터 ‘개발기회를 빙자한 토지수탈(land grab)’, ‘신제국주의 움직임’이란 국제사회 비판이 강하였는데,⁸⁾ 최근에는 열대림 지역의 거대 오일팜농장 개발에 따른 환경 및 지역사회 파괴에 대한 비난도 거세지고 있다. 이미 국제 투자기관들 중에는 사회책임투자(SRI) 기준에 따라 환경파괴 우려가 있는 사업을 투자대상에서 제외하는 추세가 강화되고 있다. 특히 세계자연보호기금(WWF), 팜유협회, 환경NGO 등이 중심이 되어 “지속가능한 팜유원탁회의(RSPO)”를 조직하여 인증제도 등의 조치를 실시하면서 무분별한 팜유생산을 감시하고 있다. 또한 국제 팜유업계에서는 “열대우림 파괴나 지역 주민들의 인권침해 없이 팜유가 생산되어야 한다”는 NDPE(No Deforestation, No Peat, No Exploitation) 원칙을 세우고, 이 원칙을 지키지 않을 경우 거

5) 농림축산식품부, 「농산업의 외연 확대 및 식량안보를 위한 해외농업개발 활성화 방안」, pp.2-3, 2013.

6) 밀, 콩의 가중치는 100%로 이전과 동일하다.

7) 한국농어촌공사 제출자료(2016.4.26.)

8) 배민식, 앞의 책, pp.61-64, 2012.

래를 중단하는 조치를 취하고 있다. 그런데 이런 국제사회의 움직임에도 불구하고 해외농업개발 사업의 융자기준에는 관련 규정이 마련되어 있지 않다.

4. 해외농업개발사업의 재검토 방향

이상에서 규정 등과 관련된 문제에 대해 살펴 보았는데, 이와 같은 문제들은 개별적 사안이지만 결국은 사업의 추진방식과 목적에 보다 근본적인 원인이 내재되어 있으므로 사업 추진방식과 목적에 대한 재검토가 우선 이루어질 필요가 있다.

첫째, 사업의 추진방식에 대한 검토다. 해외농업개발사업은 해외농업을 개발하는 기업에게 자금을 융자하고, 곡물을 확보하는 방식을 택하였다. 그러나 기업경영은 기본적으로 이윤추구가 목적이므로 안정적으로 해외곡물을 확보하려는 정부의 의도대로 기업이 행동할 것을 기대하는 것은 무리가 있다. 따라서 이와 같은 사업방식이 타당한지에 대한 근본적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 해외농업개발사업의 목적에 대한 검토다. 해외농업개발사업의 주목적은 자급률이 낮은 곡물의 안정적인 공급망을 확보하는 것이다. 그런데 사업이 제대로 추진되지 않는 가운데 융자대상품목 확대 및 가중치 조정과 같은 조치가 취해지고, 융자가 카사바와 오일팜으로 집중되는 것은 사업의 본래 취지와 상당한 괴리가 있는 것이다. 따라서 사업의 목적을 곡물 확보로 할 것인지, 아니면 곡물 이외의 농산물 생산에 중점을 둘 것인지를 검토할 필요가 있다.

셋째, 이와 함께 융자자금으로 농지관리기금을 사용하는 것도 검토가 필요하다. 농지관리기금은 농지전용에 부과되는 농지보전부담금을

재원으로 하는 것으로 원래 영농규모적정화, 농지의 집단화, 농지의 조성 및 효율적 관리 등 농업의 경쟁력 강화를 위해 설치한 기금이다. 그런데 2008년 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」의 개정으로 농지관리기금의 용도에 “해외농업개발사업에 필요한 자금의 보조, 융자 및 투자”가 추가되었다. 농지관리기금의 당초 설치목적에서 볼 때 해외농업개발에 사용하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 대규모 자금이 필요한 해외농업개발사업을 위해 별도의 전용기금 마련 등과 같은 방안을 검토할 필요가 있다.

5. 나오며

해외농업개발사업이 부진하게 된 데에는 초기 사업준비가 충분하지 못했던 점도 중요한 요인 중의 하나다. 2008년 4월 대통령이 “해외식량 확보가 매우 중요한 과제”라며 해외식량기지 확보 방안 마련을 추진하겠다고 발언한 후 같은 해 6월 해외농업개발협력단이 발족되어 관련 사항에 대한 논의가 이루어지고, 불과 반년 만인 2009년부터 사업이 실시되었다.⁹⁾ 매우 신속한 추진이었다. 그러나 자연환경은 물론 각종 제도, 농법, 관습 등이 전혀 다른 해외에서 농산물을 생산하는 기업을 지원하는 사업의 특성으로 볼 때 충분한 준비 기간이었다고는 생각되지 않는다.

정부는 부진한 사업 추진에 대한 비난에서 벗어나기 위해 무리하게 개선방안을 강구하기 보다 지금이라도 시간을 가지고 사업에 대한 보다 근본적인 재검토를 실시할 필요가 있다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

9) 농림수산식품부, 「해외농업개발 10개년 기본계획」, 2009.