

아르헨티나 신 페르난도 정부의 농업정책 방향과 한-아르헨티나 농업협력 활성화 방안

- 곡물 수출세를 중심으로 -

최윤국*

Sergio Daniel Ceballos**

1. 서론

수십 년 전부터 우리나라는 아르헨티나와 농업부문에 협력을 이어져 왔다. 하지만, 그 성과는 크지 않았던 것이 사실이다. 또한, 2019년 10월말 아르헨티나에서는 페르난도가 차기 대통령 당선자로 선출되었다. 페르난도 대통령 후보자는 페론주의¹⁾를 표방하고 있어, 향후 곡물 수출세 변화 등으로 인한 아르헨티나 농업부문에 큰 영향을 끼칠 것으로 판단된다. 곡물 수출세는 곡물 수출대국인 아르헨티나 입장에서 국내 수요를 우선 충족하고자 하는 의미가 크므로, 수출이 줄어들 우려가 커진다. 때문에 곡물의 국제가격 상승의 방향으로 작용할 공산도 커지게 된다는 점에서 중요하다.

한편, 곡물의 수입국인 우리나라의 입장에서는 아르헨티나와 농업 관련 협력을 활성화하여 곡물 확보를 위한 교두보를 마련할 필요가 있다. 이러한 관점에서 보면, 좌파로 분류되는 페론주의자인 차기 알베르토 페르난도 대통령이 과연 수출세를 부활할 것인가 여부에 따라 우리나라의 곡물확보를 위한 전략 상에도 변화를 주어야 할 것으로 판단된다.

이 글에서는 아르헨티나의 곡물의 수출세가 어떻게 변할 지에 대해 예상하여 보고, 한국과 아르헨티나 간 농업부문 협력 방안도 함께 제시해 보고자 하였다.

* cochoi@hanmail.net(전 배재대학교 교수)

** 아르헨티나 농업 전문가

1) 페론주의(스페인어: Peronismo 페로니스모) 또는 페로니즘(영어: Peronism)은 아르헨티나의 정치 운동으로, 후안 페론 전 대통령과 영부인 에바 페론의 정치 활동이 그 출발점임. 페론의 당이었던 아르헨티나 정의당(Partido Justicialista)에서 따온 정의주의(스페인어: Justicialismo, 후스티시알리스모)라는 표현도 쓰이고 있음.
(위키백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8E%98%EB%A1%A0%EC%A3%BC%EC%9D%98>)

2. 아르헨티나 농업의 역사

아르헨티나의 농업은 언제 어떻게 시작되었을까? 먼 나라 아르헨티나는 한반도의 12배가 넘는 광활한 면적을 지닌 나라이다. 역사적으로 볼 때 1492년 콜럼버스에 의해 구대륙과 신대륙 두 대륙의 만남이 이루어졌지만, 19세기 중반까지 오랜 세월동안 아르헨티나는 버려진 비옥한 땅이었다. 유럽의 필요는 오로지 유럽의 산업화 수요를 충족시킬 수 있는 광물자원이 풍부한 지역, 또 원주민 노동력이 풍부한 멕시코, 쿠바, 광역 페루 등에 국한되면서, 라틴아메리카는 ‘수탈된 대지’의 대상이 되었다. 굳이 안데스 산맥 너머의 땅에 관심을 둘 필요도 없었다. 따라서 스페인의 초기 식민당시에는 태평양 연안과 카리브 그리고 스페인 및 유럽을 연계하는 운송 루트가 지배적이었다.

그러나 19세기 중반, 영국 중심의 산업혁명이 가속화되면서 운송 및 통신 등이 크게 발달하고, 의학수준의 발달로 인구가 기하급수적으로 증가하였다. 그러면서, 유럽 중심의 농산물 수요 충족과 인구 송출의 필요성이 증대되었다.

한편 아르헨티나는 오랜 세월 변방에 위치하다가, 1776년 ‘리오 데 라 پלא타’ 부왕령(아르헨티나, 우루과이, 파라과이 및 볼리비아 대부분 포함)이 세워지고, 이어서 스페인 신왕정(프랑스 보르봉) 체제 하에서 특정 항구 간 독점 교역이 아닌 개혁조치(스페인 13개 항구와 중남미 24개 항구 간 자유 무역 허용 조치)가 시행되면서, 부에노스아이레스는 새롭게 유럽과 중남미를 연결하는 핵심 지역으로 부상되었다. 즉, 과거 페루의 ‘쿠스코-리마-파나마의 뽀르또베요’를 통하는 멀고 험한 길을 따라 파나마까지 수송하여 대서양을 횡단하는 루트를 지양하고, 이제는 아르헨티나의 부에노스아이레스에서 직접 스페인 및 유럽으로의 교역이 가능해졌다.

산업혁명의 여파로 빠르게 공업화가 진행되던 영국과 기타 유럽 국가들의 수요가 크게 증가하는 농산물 및 원자재의 공급대상국으로, 기후, 토지 및 새로운 이민 송출대상지로서 최적의 조건을 갖춘 아르헨티나가 표적이 되었다. 아르헨티나는 1816년 독립이 되었다. 하지만, 국가의 기틀인 헌법은 1853년에 제정되었다. 주목할 점은 헌법 25조에 유럽 이민자를 우선(選好的으로) 유입함으로써 나라를 건설한다는 입장을 명시한 것이다.

이후 아르헨티나는 미국, 캐나다, 호주와 더불어 유럽인이 가장 선호하는 이주의 땅이 되었다. 아르헨티나는 1870년대부터 1930년 기간에 이태리와 스페인을

중심으로 한 유럽 이민자의 대규모 유입과 무역을 위한 외국 자본의 철도 건설에 힘입어, 인구가 대폭발하고 있던 유럽을 위한 곡물 및 쇠고기 등 농축산물 위주의 수출지향 경제성장 체제를 구축하였다.

부에노스아이레스에 도착한 유럽 이민자들은 유럽자본과 기술로 철도 건설에 투입되고, 이어 내륙으로 이동하여 농업에 종사할 수 있게 되었다. 내륙에서 부에노스아이레스항을 꼭지점으로 연결하는 철도망은 마치 ‘부채꼴’ 모양으로 만들어지면서, 농산물의 운송에 적합한 시스템을 갖추게 되었다. 특히 ‘팜파스²⁾’곡창지대는 영국과 이탈리아 면적을 합친 약 60만 km²의 광활한 비옥한 토지를 보유하고 있어, 유럽의 수요가 급증하는 농축산물의 요람이 되었다. 팜파스에 유럽 노동력, 철로, 기술이 투입되면서 생산되는 대두, 밀, 옥수수, 쇠고기 등은 철도로 빠르게 부에노스아이레스 수출항으로 운송하여 유럽으로 수출할 수 있었다. 1930년대 아르헨티나는 미국, 캐나다, 호주와 어깨를 나란히 하는 세계 8위의 경제대국으로 성장하였다.

당시 아르헨티나 드림을 잘 보여주는 하나의 사례로 영화 및 애니메이션으로 잘 알려져 있는 ‘엄마 찾아 삼만리³⁾’가 있을 정도로, 당시 유럽 전역에서는 ‘아르헨티나 드림’을 찾아 아르헨티나로 이민 열풍이 불었다.

유럽에서 발발한 1차 세계대전 기간 중 아르헨티나는 식량과 육류 수출로 인해 부를 축적할 수 있었으나, 이 과정에서 부는 소수의 기득권층에게 집중됨에 따라 사회 계층 간 소득 불균형이 심화되었다. 1929년 대공황 이후 농산물 수출 일변도의 성장 모델은 유럽 수요의 감소와 세계경제 불황으로 주도적 지위를 상실하면서, 수입대체산업화라는 국가주도의 내수 중심 공업화를 추진하게 되었다.

국가 경제가 크게 흔들리면서 정정(政情)이 불안정해 지자, 1930년 우리부투장군의 쿠데타를 시작으로, 아르헨티나는 1982년까지 지속적으로 군사정권의 시대를 경험하게 되었다. 이 기간 중 2차 세계대전은 또 다시 아르헨티나에게 농산물 수출로 인한 큰 부를 안겨 주었다.

이러한 부는 1946년 세력을 확장해 오던 노동자집단의 대변자 역할을 자처한

2) 팜파스는 아르헨티나의 라 팜파주와 혼동하지 않아야 함. 팜파스는 라 팜파 주를 포함해서 부에노스아이레스 주, 산타페 주, 엔트레리오스 주, 코르도바 주를 포함하는 광활한 대지임.

3) 원제 ‘3000 Leagues in Search of Mother’, 이탈리아에서 1886년 발표된 에드문도 데아미치스(Edmondo De Amicis)의 원작 동화인 ‘쿠오레(Cuore)-사랑의 학교’에 삽입되어 있는 단편 동화인 ‘아페니니 산맥에서 안데스 산맥까지(Dagli Appennini alle Ande)’를 각색하여 만든 작품. 작품 중 주인공인 이태리 소년 마르코가 돈을 벌러 멀리 떠난 엄마를 찾아 나서는 나라가 아르헨티나였음(네이버 지식백과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1218579&cid=40942&categoryId=39945>).

페론 정권 하에서 부의 분배, 산업노동자 복지 확대 등으로 페론이즘이라는 포플리즘을 창조해 내는 계기가 되었다. 군사정부 시기 정치적 관점에서 추진하는 산업화 과정에서는 농민보다 산업근로자의 지위가 격상되었다. 산업근로자는 조합의 힘으로 세력이 더해지고, 농민의 근로 마인드는 감소되면서 농촌을 떠나 도시의 빈민층으로 편입되기도 하였다. 점차 농업은 GDP 및 수출에서 차지하는 비중이 감소하면서, 국민의 영양 공급차원에서 국가 관리를 받게 되었다.

군사정부의 마지막 수단이었던 1982년 말비나스 전쟁(포클랜드전쟁)⁴⁾의 패배로 아르헨티나는 민선정부가 수립되어 민주주의로의 봄이 도래되었다. 그러나 민선정부는 국민의 공감대를 형성하는 비전을 내 놓지 못했으며, 만연된 복지 포플리즘, 조합주의에 익숙한 국민(Infobae에 따르면, 2017년 경우 국민의 약 62%가 긍정적 페론주의자)계층과 공감할 수 있는 리더십의 부재 속에 정권을 또 다시 페론주의자에게 넘겨주게 되었다. 빈번한 쿠데타, 정치적 표로 인식하는 포플리즘의 만연, 하이퍼 인플레이션⁵⁾, 국민들의 도덕적 해이 등으로 농업은 아무런 정책 보조금 없이 자력으로 생존해 나올 수밖에 없었다.

4) Falkland Islands War, 남아메리카대륙의 동남단, 아르헨티나의 대륙부에서 약 500km 떨어진 남대서양의 소도인 포클랜드의 영유권을 둘러싼 영국·아르헨티나 간의 분쟁. 실질적으로는 1833년 이후 영국령인 포클랜드에 대하여, 1816년 에스파냐로부터 독립 시 그 영유권도 계승한 것으로 주장하는 아르헨티나(에스파냐어로는 Malvinas제도도 불리며, 라틴아메리카에서는 흔히 아르헨티나 영토로 생각하고 있음)가 1982년 4월 2일 무력점령을 감행한 데서 발단되었음. 이에 대하여 영국은 근해에 석유가 매장되어 있으며, 또 남극대륙에의 전진기지로서의 포클랜드 방위를 위하여 급거 기동부대를 파견, 4월 26일에는 포클랜드제도의 동남쪽 1,500km에 있는 남조지아섬을 탈환하였음. 5월 20일 유엔 사무총장의 조정교섭이 실패로 돌아가자, 영국군은 포클랜드에 상륙, 75일간의 격전 끝에 6월 14일 아르헨티나군의 항복으로 전쟁을 종결시켰음. 그러나, 이 전쟁은 '포클랜드 휴전과 아르헨티나군의 철수에 양측이 합의하였다'고, 항복이라는 말을 빼고 발표된 아르헨티나측 성명을 통해서도 알 수 있듯, 아무런 진전도 보지 못한 채 원점으로 되돌아갔음. 다시 유엔으로 넘겨진 포클랜드 영유권 문제의 타결에는 어려움이 많다고 함

(두산백과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1158470&cid=40942&categoryId=31787>).

5) hyper inflation. 물가상승이 통제를 벗어난 상태로 수 백 퍼센트의 인플레이션율을 기록하는 상황을 말함. 하이퍼인플레이션이 일어나는 시기는 대부분 전쟁이나 혁명 등 사회가 크게 혼란한 상황 또는 정부가 재정을 지나치게 방만하게 운용해 통화량을 대규모로 공급할 때 등임. 일례로 독일은 1차 세계대전 패전 직후인 1920년대 바이마르 공화국이 출범했지만, 막대한 전쟁 배상금을 물어야 했던 탓에 정부가 화폐 발행을 남발했고, 이에 따라 하이퍼인플레이션이 발생했음. 이 때 1922년 5월 1 마르크였던 신문 한 부 가격은 1년여 후인 1923년 9월에는 1,000 마르크로 1,000배나 뛰었음. 이어 신문 값이 또 다시 1,000배인 100만 마르크로 오르는 데에는 한 달밖에 걸리지 않았다고 함.(한경경제용어사전, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2079803&cid=42107&categoryId=42107>)

3. 아르헨티나의 농업 현황

우리나라는 무역 없이는 존재할 수 없다고 하지만, 아르헨티나는 농업 없이는 존립할 수 없는 나라이다. 아르헨티나의 GDP 대비 농업 비중은 10%(한국 약 3% 미만) 정도이지만, 경지면적은 1.5억 ha(한국 170만 ha)으로 국토면적 대비 53.6%(한국 16.7%)를 차지하고 있다. 이 중 주요 3대 작물의 식부면적을 보면, 모두 증가 추세를 보이고 있다. 대두가 생산자에게 가장 선호되고 있으며, 식부면적은 1,870만 ha를 차지하고 있다.

생산과 수출 측면에서 보면, 아르헨티나는 역사적으로 세계적으로 대두, 옥수수 및 밀 등의 곡물을 생산하고 수출하고 있는 '농업 대국'이다⁶⁾. 곡물 생산은 세계 3대 평원 중의 하나인 팜파스(약 60만 km²)가 중심이다. 팜파스는 1개 농장 규모가 500~2,000ha에 달하며, 팜파스의 1/3에서는 곡물 재배, 나머지 2/3 지역은 목초지로 활용하고 있어, 쇠고기 수출대국이기도 하다. 2015년에는 1억 2,500만 톤의 곡물(대두, 옥수수, 밀 등)을 생산했는데, 이는 약 4억 명을 먹일 수 있는 양이라 한다. 따라서 아르헨티나를 'el almacén de granos y carne del mundo(세계 곡물 및 쇠고기 창고⁷⁾)'라 부른다. 아르헨티나는 대두 수출 세계 3위, 옥수수 수출 세계 2위, 밀 수출 세계 5위, 콩기름 수출 세계 1위를 차지하고 있다(표 1 참조). 곡물 수출은 총수출 대비 46%를 차지하고 있으며, 곡물 가공품을 포함한 수출 대비 비중은 60%(한국 1.05%)로 매우 크다.

6) 아르헨티나는 대두, 옥수수, 밀 외에도 쇠고기, 포도주, 벌꿀, 배, 레몬, 해바라기씨유 등의 생산 및 수출대국임. 곡물 수출 면에서는 미국, 프랑스, 캐나다, 호주와 더불어 세계 5대 곡물수출국임.

7) 아르헨티나의 국민 1인당 연간 소고기 소비는 190kg로 세계 최고 수준임. 참고로 우리나라의 쌀 소비량은 '18년 61kg, 육류 소비량은 51kg(이 중 쇠고기는 12%)임.

표 1. 아르헨티나 주요 3대 작물의 면적, 생산 및 수출 현황

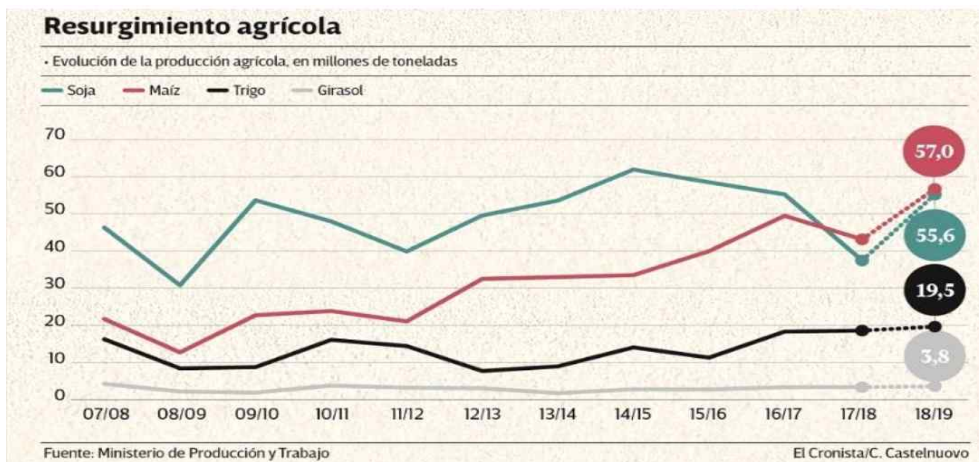
		대두	옥수수	밀
식부면적(백만 ha)		18.7	6.3	5.5
생산	생산량(백만 톤)	55	48	19
	세계 비중	15%	4%	3%
	세계 순위	3	5	9
수출	수출량(백만 톤)	6	31	14
	세계 비중	4%	18%	8%
	세계 순위	3	2	5
외환수입액(US\$ 백만 불)		13520	4201	2684
총 외환수입액(US\$ 백만 불)		20405		

자료: 아르헨티나 INTA 자료 등을 저자가 재구성함, 2019.5

대두의 주요 수출대상국은 러시아, EU, 터키 등이며, 옥수수는 베트남, 이집트, 알제리(2016년 상반기는 우리나라가 1위를 차지), 밀은 이집트, 인도네시아, 알제리 등이다.

2019년 곡종별 수확 예상을 보면, 대두는 5,560만 톤으로 전년 대비 47%, 옥수수는 5,700만 톤으로 31%, 밀은 1,950만 톤으로 5% 증가할 것으로 전망된다(그림 1 참조).

그림 1. 대두, 옥수수, 밀의 생산량 추이



주: soja 대두, maíz 옥수수, trigo 밀, girasol 해바라기
 자료: Frente.

4. 아르헨티나 농업의 특이점: 수출세 운영을 중심으로

아르헨티나 농업 정책에는 특별한 점이 있다. 바로 농산물 수출에 붙는 수출세다. 수출세는 1862년 미뜨레 대통령⁸⁾에 의해 처음으로 도입된 이후, 존속과 중단을 반복해 왔다. 농산물 수출 국가로서 수출세 부과는 국가 재정에 큰 몫을 차지해 왔다.

21세기 들어서는 네스토르 키르치네르⁹⁾(2003년) 등 주로 좌파정부의 핵심 정책으로 운용되어 왔다. 수출세는 곡물에 따라 차이가 있으며, 최대 35%의 상한선을 정하고 있다. 아르헨티나 경제에서 주요 수출 농산물에 대한 수출세 부과는 정부 재정의 25% 이상을 점유하면서, 절대 빈곤층 감소와 복지 포폴리즘의 재원이 되었다.

2008년 3월 크리스티나¹⁰⁾(2019년 11월 대선에서 부통령으로 당선)정부는 결의안(Resolución) 125조를 발표하여, 국제곡물가격이 상승하는 외부 환경에 맞추어 국내시장 가격 안정 및 조세수입 증대를 목적으로 하는 농산물(특히, 대두에 63%)수출세 인상을 단행하였다. 이에 농업단체들은 농산물 출하를 중단하고 고속도로 점거 등 시위를 벌였으며, 이로 인해 수도 부에노스아이레스에 곡물과 육류 등이 제대로 공급되지 않으면서 사회 불안이 야기되었다. 이 결의안 125조는 아르헨티나 역사상 최악의 정치·경제적 위기를 야기하였다.

수출세 운영 목적은 크게 2가지로 설명할 수 있다.

- ① 폐소화가 빠르게 평가 절하되는 환경에서, 주요 기초식량(쇠고기, 밀, 옥수

8) Bartolomé Mitre. 아르헨티나 최초의 단일 연방국가 형성에 기여하고, 국가 번영에 초석을 다졌다고 평가 받는 아르헨티나의 전 대통령.

9) Nestor kirchne. 아르헨티나의 정치인. 1991년부터 12년간 산타크루스주 지사로 있다가 2003년 대통령에 당선되어, 2003년 5월부터 2007년 12월까지 대통령직을 역임하였음. 페론주의자로 자처하는 그는 빈민구조정책과 경제안정을 국정의 최우선 과제로 삼고, 세일즈 정상외교를 펼쳐, 심각한 경기 침체에 빠져 있던 아르헨티나의 경제성장률을 이끌어 올렸다는 평가를 받고 있음(두산백과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1224314&cid=40942&categoryId=34319>).

10) 크리스티나 페르난데스 데 키르치네르(스페인어: Cristina Elisabet Fernández de Kirchner, 1953년 2월 19일 ~)는 아르헨티나의 여성 정치가임. 아르헨티나의 제43대 대통령 네스토르 키르치네르의 부인이며, 2007년 대통령 선거에 출마하여 당선돼 대통령으로 재임하였고, 2011년 대선에서 승리해 재선에 성공하였음. 2015년 12월 10일 퇴임함과 동시에 대통령직이 마우리시오 마크리로 넘어갔음. 남편의 성인 키르치네르 대신 결혼 전 성인 페르난데스만 써서, 크리스티나 페르난데스(Cristina Fernández)라 부르는 경우가 많음. 2019년 선거에서 부통령에 당선됨. (위키백과, https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%81%AC%EB%A6%AC%EC%8A%A4%ED%8B%B0%EB%82%98_%ED%8E%98%EB%A5%B4%EB%82%9C%EB%8D%B0%EC%8A%A4)

수, 우유)의 국내 가격의 급격한 상승을 억제하거나,
 ② 특히, 내수가 적은 콩 등의 경우, 국가 재정수입을 늘리기 위하여 수출세를 최고로 부과하고 있다.

그러나 실제로는 수출세 부과에 따른 수입은 모두 연방정부에 귀속되기 때문에, 추가적인 재정 수입을 사회 불안정 계층에 대한 정치적 지지 기반 확보, 복지 수준 유지 내지 확대 그리고 주정부에 대한 권력 독점이라는 정치적 입장이 더 크다고 할 수 있다.

이렇듯 곡물 수출세는 원론적으로 국내 공급의 안정화, 사회적 약자에 대한 지원 및 정부 세원 확보를 내세워 부과하여 왔다. 수출세의 지속적인 운용은 농민들의 근로 의욕 감퇴와 농업단체들의 소득 감소를 야기하면서 사회적 갈등을 야기하고 있다.

2015년 11월 출범한 시장 친화적 대통령 마끄리(Macri)¹¹⁾는 ‘Cambiamos(바꿔보자)’라는 구호로 선출된 만큼 농업부문 개혁도 추진하였다. 수출세 감축 내지 폐지 및 수출허가제 폐지 그리고 농업부문 시장 개방 등, 마끄리 대통령은 아르헨티나 농업의 중요 수출 지배 구조인 다국적 곡물메이저 중심으로 중소농업인 단체인 아르헨티나농업연맹(SFA), 아르헨티나농업협동조합협회(ACA) 등과 지속적인 협조를 구하였다.

마끄리는 수출세 인하 및 폐지로 가격경쟁력을 회복함으로써 국제시장 점유율 및 생산량 제고를 도모하였다. 인근 파라과이의 농업 성장은 아르헨티나가 수출세를 부과하면 상대적인 호황을 누릴 정도였다.

이렇듯 중도우파는 중도좌파와는 반대로 수출세 감축을 추진하였다. 마끄리는 옥수수(20%), 소맥(23%), 쇠고기(15%)에 부과된 수출세를 폐지하고, 대두 수출세(35%)를 2016년부터 5%씩 삭감하기로 공표하였다. Macri 행정부는 수출세 폐지로 인한 재정손실분을 수입세 징수 증대를 통해 상쇄하기로 하였다.

아르헨티나 INDEC(국가 통계국)에 따르면, 수출세 폐지 내지 감축으로 인해

11) 마우리시오 마크리(스페인어: Mauricio Macri, 1959년 2월 8일~). 아르헨티나의 기업인, 토목공학자, 정치인. 기업가 프란시스코 마크리의 아들이며 2007년 12월 10일부터 2015년 12월 10일까지 제5대 부에노스아이레스 시장을 역임하였음. 2015년 10월 25일에 실시된 대통령 선거에서 다니엘 시올리를 제치고 당선되어, 2015년 12월 10일부터 대통령에 취임함. 2018년 들어서는 IMF 구제금융으로 아르헨티나 경제를 파탄냈다는 비난을 받고 있음. 2019년 아르헨티나 대통령 선거에서 알베르토 페르난데스에게 패배함.

(위키백과, https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%A7%88%EC%9A%B0%EB%A6%AC%EC%8B%9C%EC%98%A4_%EB%A7%88%ED%81%AC%EB%A6%AC)

2015년 1~6월 아르헨티나의 수출세 대상 농산물인 곡물, 유지종자 및 유지종자 부산물(식물성 기름, 대두박) 등의 수출규모는 166억 달러로, 아르헨티나 전체 수출액의 46%에 차지하게 될 것이며, 곡물 생산량은 지속적으로 증가 할 것으로 전망하기도 하였다.

실제로 마끄리의 수출세 폐지 내지 감축 조치는 농산물 수출의 활성화와 농업 생산자들의 투자와 생산 증대로 나타났다. 그러나 농산물에 대한 수출세 수입은 오랜 기간 아르헨티나 정부세입의 1/4 이상을 차지하여 정부재정의 주요 수입원 역할을 하였다. 정부 재원 마련의 어려움과 IMF 관리체제 하에서 각종 긴축정책을 운용해야 했던 마끄리 정부는 결국 2019년 11월 대선에서 정권을 페론주의자들에게 넘겨주게 되었다. 농산물 수출에 부과되는 수출세 문제는 정권의 색깔에 따라 가장 중요한 정책이 되고 있다.

아르헨티나 농업은 여전히 국가경제에서 차지하는 비중이 높기 때문에, 세수 및 정부 재정에서 중요한 부문이다. 수출세 부과에 대한 국민 공감대를 얻지 못하고 국제곡물가격의 하락, 중국 의존형 경제구조 속에서, 중국 경제의 침체로 인한 농산물 수요 감소 등이 일시에 발생하는 경우, 아르헨티나 농업은 큰 위기에 직면할 수 있을 뿐 아니라, 경제에도 직격탄이 될 수 있다.

5. 아르헨티나 농업의 변화와 특징

5.1. 현대화된 과학 영농 방식으로의 전환

현재에도 곡물 순수출국이나 향후 세계 식량공급국으로서의 입지는 지속될 전망이다. 아르헨티나 농업 경영의 큰 변화는 두 개의 영농 방식 전환이다. 첫째는 생산 과정에서 비료, 농약의 사용량이 점차 증가하면서 토양의 유기물 함량 보존이 문제로 대두되고 있다. 이에 따라 무경간(無耕墾: 밭을 갈지 않고 도랑에 씨를 심어 농사를 짓는 방법), 직파(直播: 모내기를 아니하고 논밭에 직접 씨를 뿌리는 것) 방식이 증가하고 있다. 이러한 생산 방식의 전환은 토양의 유기물 함량을 보장하고 햇빛과 풍식 작용으로 손실된 수분 보존 및 비료 및 농약 사용의 절감 효과를 유발하고 있다¹²⁾.

둘째는 영농전문기업이 중심이 되어 운영되는 신농업경영 시스템이다. 이러한

영농관리회사는 농장운영에 관한 일체의 과정을 농장주로부터 위탁받고 있다. 이것이 가능한 것은 잘 교육받은 농고출신과 농대 출신의 자긍심 있는 농업기사 배출에 기인한다¹³⁾. 영농관리회사는 영농 과정의 투입요소(inputs-종자, 파종, 농약, 비료, 농기계, 인력, 교육, 수확, 저장, 유통, 수출, 정보화, 예산 등-)에 최고의 농업기사를 배치함으로써 보다 과학적인 집약농경 방식으로 생산성 증대에 기여하고 있다. 부정적인 영향으로는 영농기업의 수익을 위해 비료 및 농약의 사용량이 점차 높아지고 있다는 점이다. 아울러 농작물의 바이오 연료 공업재 투입으로 보다 많은 생산을 위해 비료와 농약의 투입이 증가할 것이라는 점이다.

5.2. 세계적인 GM 재배국가로서의 발전

아르헨티나는 GM 작물의 생산이 증가하고 있다. 대두와 옥수수의 경우 식용, 사료용뿐만 아니라 공업용 투입재로 사용되기 때문에, 수요와 고수익으로 인해 경작면적이 증가하고 있다. 아르헨티나는 미국에 이어 2위의 GMO 재배 국가로 신종 유전자변형작물이 지속적으로 개발되고 있다. 토양 환경과 불안전 식품이라는 부정적 효과보다 기후변화 극복을 위한 문제 해결, 가뭄에 내성 확보, 일자리 창출, 수익 창출이라는 긍정적 효과가 더 크다고 보고 있다. 일반 국민들의 GMO 작물의 안정성에 대한 신뢰도 크게 작용하고 있다.

GMO 작물 생산의 증가 요인으로는 곡물 소비량 증가, 유전공학 기술 발전, 과학적 근거 제시로 위해성 해소, 건강식품으로의 인식 제고 등이다. GMO 생산 확대 성공요인으로는 농업 기술 관료들의 정책적 지원, 과학에 근거한 제도 마련, 장기적인 지속가능한 농업 환경 추구, 지속적인 수요 증가로 인한 생산성 증대 등이다.

12) 아르헨티나의 친환경농업, <http://www.sjournal.kr/news/articleView.html?idxno=268>, 2017.06.13

13) 아르헨티나의 농고와 농대의 커리큘럼에 대해서는 최윤국, '아르헨티나 사료곡물자원 시장 동향 및 경쟁력조사연구', 2008을 참조.

6. 신정부 알베르토 페르난데스의 농업정책 방향

2019년 10월 27일 대선에서 중도좌파 포퓰리스트(대중영합주의자)로 분류되는 알베르토 페르난데스 후보가 당선되었다. 시장주의자인 전임 마끄리에 이어 다시 페론주의의 시대가 도래되었다. 아르헨티나의 대선은 다른 중남미 다수의 국가들처럼 국민들의 정부 정책 신뢰 여부에 따라 좌와 우가 번갈아 가며 정권이 교체되고 있다.

페론주의의 핵심은 정부의 중앙집권화, 반외국자본, 시장과 가격에 대한 정부의 개입, 공공부문의 방만한 운영, 친노동정책, 복지정책의 확대, 연금 수급자 확대 등으로, 근로마인드의 상실감과 경제의 생산성 하락을 야기한다. 아르헨티나는 20세기 경제의 최대 실패 사례의 하나로 회자되고 있다. 시장친화적 리더였던 마끄리는 수출세 폐지 내지 감축, 기술도입, 혁신 주도, 세금 절감, 기회창출 등의 공약으로 농민들의 지지를 이끌어 냈다. 그러나 지속적인 경기불황, 공공요금 인상, 인플레이션 증가, IMF 관리체제로 돌입하면서 다수의 유권자들이 등을 돌렸고, 금번 대선에서 페론주의로 회귀하게 되었다.

2019년 아르헨티나의 경제 상황은 그리 좋지 않다. 2019년 GDP가 약 4,455억 달러(한국은 1조 7천억 달러)로 세계 28위, 1인당 GDP는 1만 1,627달러(한국은 3만 3,346달러)로 59위다. 특히 1인당 GDP가 증가하지 않으면서 빈곤선 이하로 사는 주민의 비율도 2017년 25.7%에서 2018년 33%로 증가하였다. 실업률은 2017년 8.5%였지만, 2019년은 10.1%로 추정된다. 대외 부채는 2016년 925억 달러에서 2017년 연말 기준으로 2,149억 달러로 증가했으며, 이 가운데 1,632억 달러는 공공부채이다. 이는 아르헨티나 정부가 대선 직전 2018년 국제통화기금(IMF)으로부터 긴급하게 대규모 구제 금융을 받을 수밖에 없는 배경이다. 마크리 대통령이 복지 증가, 수출지원, 농업 지원 대책을 서둘러 내 놓았지만, 대선에서 실패함으로써 페르난데스 당선자가 해결할 과제로 넘어 갔다.

페르난데스 당선자는 일단 과거 페론주의자인 키르치네르정권과 거리를 두고 우선 농업 생산성과 수출 증대에 역점을 두겠다고 밝히고 있다. 대선 기간 중 페르난데스는 ‘삐께페로스(Piqueteros=pickers)’¹⁴⁾ 지도자인 후안 그라보이스(Juan Grabois)가 농민을 대변하는 농지개혁안 즉, “아르헨티나 내에서 누구든지 5,000ha

14) 삐께페로스는 아르헨티나의 대표적인 사회저항 운동임. 시위 군중들이 ‘피켓’을 들고 거리에서 사회적 문제에 대한 저항을 나타냄.

를 소유할 수 없다”를 주장하자, 페르난데스는 급진적인 개혁안에 반대하지만 깊은 관심을 보이면서 농민층의 표를 의식하였다. 이어 페르난데스는 대표적인 농민기관인 ‘농촌사회연합(Sociedad Rural), Coninagro(농축협연맹), Federación Agraria(농민연합) y Confederaciones Rurales(농업조합) 등과 회동을 하면서, 대선에서의 정치적 지지를 호소하였다¹⁵⁾. 이는 농업부문이 아르헨티나 경제의 40%, 일자리의 30% 이상을 차지하는 중요 부문이기 때문이다.¹⁶⁾ 그러나 농민들은 신 정부가 과거처럼 농업부문에의 개입을 강화할 것을 두려워하고 있다. 바로 선출된 부통령 크리스티나(2007-2015년 대통령으로 2019년 대선에서는 페르난데스의 러닝 파트너)가 집권하자마자 수출세 인상으로 농민들의 거센 저항 운동이 지속되었던 경험을 기억하고 있다.

한편 곡물생산은 2019년 기록적으로 1억 1,600만 톤에 달하고 있다. 이는 전임 마끄리 정부의 우호적인 농업 정책에 기인한다고 볼 수 있다. 향후 2억 톤 생산을 위해서는 운송 및 인프라 즉 고속도로 및 철도 인프라를 개선하고, 물류 시스템을 개선하는 것이 관건이 되고 있다. 현재 아르헨티나에는 카길, Bunge, ADM 및 드레피스(스페인어로는 도레호즈)와 같은 중요한 곡물유통업체가 활동하고 있다. 곡물유통업체는 더 많은 인프라 확충을 정부에 요구하고 있으며, 수출세 인상 시 이의 부담을 농민들에 전가한다.

많은 농업 전문가들은 마끄리의 농업부문 성과¹⁷⁾를 페르난데스 신정부가 지속적으로 생산성 증대와 수출 증가를 목표로 삼아야 한다고 강조한다.¹⁸⁾ 농산물은 수출의 65% 이상을 차지하고 있기 때문에, 정권마다 우선 정책이 되고 있다. 곡물 생산이 증가하는 시점에서 신정부가 수출세 인상으로 국내공급의 안정화, 기아 종식 및 복지 수요 충족을 도모할 것인지 기대된다. 아니면 생산성 증대와 수출 증대로 경제의 근간인 농업의 지속가능성 성장을 기반으로 경제 전반의 생산성 증대로 나갈 것인지 귀추가 주목된다.

우리의 관심의 초점은 새 페르난도 페론주의 좌파정권이 과연 주요 수출품인 곡물이나 축산물에 대하여 수출세를 부활할 것인가 있다. 또한, 수출세를 부활한다

15) https://www.clarin.com/politica/medio-polemica-reforma-agraria-grabois-alberto-fernandez-saludo-agro-dia_0_OU5onm3Gq.html

16) <https://apnews.com/f94c444903fa4c15afde8bbcc587c26f>

17) 2015~2019년 농업부문은 식부면적 4% 증가, 곡물생산 20%라는 신기록을 달성했음. 밀 생산은 2014/15년 1,370만 톤에서 1,900만 톤으로, 옥수수는 식부면적 증가로 동 기간 340만 톤에서 600만 톤으로 각각 증가하였음.

18) https://www.clarin.com/rural/negocio-agricola-hizo-pudo-viene_0_KeNW4Vpn.html

면 과연 어떤 수준이 될 것이며, 어떤 방법으로 추진할 것인가에 있다.

먼저 과연 곡물이나 축산물에 대해 수출세를 부활할 가능성에 대해 알아보자. 과거 페론주의자 전 대통령 키르치네르와 크리스티나 정권에서는 곡물에 대해 옥수수에는 20%, 소맥에는 23%, 대두에는 35%의 수출세를 부과하였으며, 축산물 중에서는 쇠고기에 15%를 부과하였다. 이후 바로 전의 마끄리 정권에서는 옥수수와 소맥, 쇠고기 등에 부과하던 수출세를 폐지하고, 대두의 수출세 35%를 2016년부터 5%씩 삭감하기로 공표하여, 현재는 15%의 수출세를 부과하고 있다. 새 정권의 대통령이 될 알베르토 대통령 지명자는 수출세를 부활한다는 내용을 그의 공약으로 명확하게 밝힌 바는 없다. 하지만, 과거 페론주의자들이 펼치던 정책들이나 그의 공약인 복지정책의 강화 등에 대해 힘을 신기 위해서는 막대한 예산이 필요하다는 점을 들어, 수출세 부활의 가능성은 여전히 논의의 대상이 되고 있다.

한편, 농민들이 우려하는 점은 페르난데스의 대선 공약 중 농업정책에 대한 것은 구체적인 정책은 피하고 피상적인 말 밖에 없다는 점에 있다. 팜파스의 농민들은 “명백해 질 때 까지는 말의 안장을 내려놓자(Hay que desensillar hasta que aclare)” 즉, “알베르토 신정부의 농업정책이 분명해 질 때 까지 기다려보자”라는 농민들의 불안한 마음을 나타낸다. 또한, IMF 구제금융 상태에서 국민들에게 한꺼번에 부담을 주는 정책을 전개하는 데도 한계가 있을 것으로 보고 있다.

이 같은 분위기를 감안할 때, 신정부가 들어선다 하더라도 한꺼번에 수출세를 부활하기는 어려울 것으로 보는 견해가 지배적이다. 만일 수출세 부활을 추진하다 하더라도 한꺼번에 과거와 같은 높은 세율을 바로 적용하기에는 정치적 부담이 너무 클 것이라는 데도 의견이 모아지고 있는 것도 사실이다. 또한, 알베르토 페르난데스 자신도 과거의 페론주의 정권인 키르치네르와도 일단은 선을 긋고 있다. 하지만, 과거 수출세 부과와 담당자였던 크리스티나가 부통령으로 당선되었다는 점에서는 수출세 부활의 가능성이 전혀 없지는 않다. 때문에 당장은 아니더라도 정권 중반 경에 접어들면 수출세를 점진적으로 부활하지 않을까 하는 예측론에 힘이 실리고 있다.

7. 우리나라와 아르헨티나 간 농업부문 교류 활성화 전략

7.1. 한-아르헨티나 농업부문 교류의 역사

우리나라와 라틴아메리카 간 농업 교류는 1962년 해외이주법 발효 후 1963년 브라질을 시작으로 1965년 파라과이와 아르헨티나 농업이민 송출로 시작하였다. 라틴아메리카로의 이주 역사는 더 거슬러 올라가 구한말 기근, 빈곤, 일제의 압정을 피해서 1905년 멕시코 유카탄 메리다의 ‘애니깡 농장¹⁹⁾’으로의 계약 노동자로 이주한 역사도 있지만, 정부 차원의 관심 속에 대한민국 여권을 가지고 나간 것은 1962년 이후이다.

1965년 10월 14일, 13세대 78명의 한인이 부에노스아이레스 항에 도착하면서 아르헨티나 한인 이민역사가 개시되었다. 이후 아르헨티나로의 해외농업이민은 해외개발공사(KODCO, KOICA의 전신) 주도로 현지 농장을 구입하고, 우리나라의 이주자들을 정주시키는 방향으로 진행되었다.

우리나라의 이민은 초기 단계에서부터 이탈자가 발생했는데, 이는 이민자 구성원이 영농에 적합하지 않은 부적격자가 대다수였으며, 이나마도 정착 단계에서의 실질적인 지원- 사전교육, 언어, 현지 적응, 재정지원, 사후관리 등-의 결핍으로 절반의 성공에 그치고 말았다.

1978년 8월에는 우리나라 정부 주도로 식량부족 문제해결과 해외농업이민사업 추진 목적으로 아르헨티나의 중북부에 위치한 산티아고 델 에스테로 주의 얏타마우카(Llajta Mauca)에 면적 20,882ha로 여의도의 79배, 서울면적의 1/3에 해당하는 땅을 구입하였다. 그러나 얏타마우카 지역은 아르헨티나에서 가장 낙후되고 노동력 확보가 어려운 지역이다. 이 외에도 이 땅은 열악한 기후조건, 고농도 염류 함유 토양, 인프라 미비, 막대한 개발비 등으로 수차례의 조사에도 불구하고, 오랜 기간 활용이 되지 못하고 있는 실정이다.

19) 애니깡은 용설란의 품종 중 하나인 헤네켄(Henequen)의 스페인어 발음인 '에네켄'을 한국인 노동자들이 애니깡으로 알아들은 데서 유래한 이름임. 당시 에네켄은 이전 마야 문명때부터 에네켄에서 추출한 섬유로 노끈, 밧줄, 해먹, 가방, 기타 생활 용품을 만들 정도로 중요한 식물이었는데, 이 20세기 초에는 대형 선박에서 요긴하게 쓰이는 밧줄을 만들기 위해 에네켄을 엄청나게 길렀음. 이러한 작업에는 엄청난 노동력을 요구해서 이 농장에서 일할 인력을 구하려고 멕시코 농장주들이 지구 반대편인 한국까지 들어와 가난한 한국인들을 속여서 멕시코 농장의 인부로 데려갔음. 이들의 이민 에화를 영화와 연극으로 만들어 우리에게도 잘 알려져 있음.

(나무위키, <https://namu.wiki/w/%EC%95%A0%EB%8B%88%EA%B9%BD>)

7.2. 곡물의 안정적 확보를 위한 한-아르헨티나 농업부문 교류 활성화 방향

우리나라는 세계곡물수급 상황의 불안정(기후, 지구온난화 등, 바이오 에너지 개발 등)과 낮은 곡물 자급률을 고려하여, 안정적인 해외공급원을 미리 확보하는 것이 중요하다. 옥수수과 대두는 바이오에탄올과 바이오디젤 생산으로의 투입이 증가하면서 기존의 식용과 사료용에 이어 공업용으로 까지 확대되고 있다. 바이오 연료 생산은 환경에 부정적인 영향을 끼친다는 비판과 식량을 연료로 사용한다는 비판을 함께 받고 있기도 하다. 누군가의 식량이 되어야 할 것이 다른 분야로 투입되는 환경에서 국제곡물시장의 변화는 우리나라가 항상 주시해야 한다. 1990년 중반에 많은 논의가 되었던 개발수입²⁰⁾이라든지, 21세기에 들어와서는 해외농업협력이라든지 우리나라와 아르헨티나 간에는 협력해 나가야 할 부분이 분명히 있다.

양국간 협력을 위한 선행 조건 중 가장 우선되어야 하는 점은 아르헨티나의 농업 그 중에서도 생산지에서 유통을 거쳐 수출에 이르는 과정을 잘 이해할 수 있는 전문가가 없다는 점이다. 따라서 최우선적으로 생산에서 수출에 이르기까지에 정통하고 충분한 네트워크를 가지는 전문가 육성이 필요하며, 이들을 거점으로 곡물을 비롯한 농축산물의 생산부터 수출에 이르기까지의 과정에서 원활하고도 저렴하게 우리나라로 공급할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다.

7.3. 한/아르헨티나 농업부문 협력 활성화를 위한 제언

하나의 제언으로 아르헨티나곡물거래소(Bolsa de Cereales)에 농업협력관(안)을 파견하여 농업의 전반적인 시스템을 이해하는 전문가를 양성하는 것이 시급하다. 아울러 곡물수출항인 로사리오항의 곡물 엘리베이터(생산자로부터 곡물을 매집한 뒤 건조, 저장, 분류, 운송하는 설비)를 연구할 필요가 있다. 즉 항만노조는 전통적으로 강성이기 때문에, 항구의 시스템 전반에 대한 이해가 중요하다.

아르헨티나는 세계 3대 곡창지대 중 하나인 팜파스 대평원을 지니고 있어 농산물 생산에 최적의 환경을 지니고 있다. 일본과 중국의 해외농업개발 사례는 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있다. 일본은 브라질 북동부 지역의 열대 초원지

20) 개발수입에 대해서는 고재모, 이두순, 최윤국, 주요 농산물의 해외개발수입 방안 연구, 한국농촌경제연구원, 1996.12. 참조

대 세하도²¹⁾ 지역의 30만 ha를 브라질과 개발협력사업으로 추진해 좋은 협력모델을 제시하고 있다. 일본은 매년 일본이 수입하는 대두(콩) 418만t의 13.5%를 브라질 세하도 지역에서 생산하고 있다. 중국은 브라질의 주요 농산물 생산업체와 수출계약을 체결하거나 농업 인프라 건설에 투자, 농지 구매 등을 통한 ‘글로벌 곡물 조달 시스템’ 계획을 추진하고 있다.

협력모델 방안의 하나로 IDB(미주개발은행), ODA, KSP(Knowledge Sharing Program: 한국경제발전지식공유프로그램) 간 협업 체제를 구축하는 것이다. IDB는 라틴아메리카의 모든 프로젝트를 회원국 간에 공유하고 있으며, ODA를 활용한 사전타당성조사 및 재원 마련 그리고 KSP를 통해 우리나라의 발전경험을 교류협력을 통해 공유할 수 있겠다.

다음으로는 협력 내용의 다양화이다. 먼저 곡물 중 옥수수의 경우, 육종 공동연구가 될 수 있다. 옥수수는 기아와 빈곤 해소에 중요한 곡물이다. 옥수수 품종 개발, 경작과 수확 후 처리, 조리에 관해 아르헨티나와 중남미는 유구한 역사를 지니고 있다. 따라서 옥수수 육종연구는 아르헨티나뿐만 아니라 세계 빈곤 해결을 위한 협력 사업의 기반이 될 수 있다. 옥수수 외에도 키노아²²⁾와 쌀 재배에 대한 협력 사업이 대두될 수 있다. 키노아는 차세대 슈퍼곡물로 이미 안데안 국가들에서 다국적기업농에 의해 재배되고 있다. 쌀은 위험도가 큰 코카 재배보다 수익은 떨어지지만, 안정적인 수입원이 되는 작물로 평가받고 있다. 우리나라 관점과 아르헨티나 곡물의 지리적 환경을 살펴보면, 협력의 적지는 팜파스가, 작물은 옥수수, 대두 및 쌀이 될 것이며, 진출 방안은 현지 농업기사들과 합동으로 500ha 정도 규모에서 시험재배를 실시한 후, 궁극적으로 M&A를 통한 직접경영 또는 합작투자 방식이 적합할 것이다.

보다 지속가능한 협력 모델로는 농업기술교류를 위한 학교 운용이다. 학교를 통해 중소농 중심으로 역량강화를 통한 자립 기반 구축, 쌀 재배 기술 공유, 농업부문의 디지털화, 도농간 직거래 제고, 농수산물 가격 정보 시스템 구축 등이 협력

21) Cerrado, ‘세라도’라고도함. 예전에는 세하도지대를 농업에 적당치 않은 건조지대로 인식하고 있었지만, 1959년 상파울로대학 페리(Feri) 등에 의해 토양의 화학적 요소가 빈약한 식생이 그 배경이라는 것이 판명되었음. 이후 브라질 정부는 토양개량을 중점으로 동 지대 개발을 추진하였고, 1979년에는 일본도 세라도개발계획(Prodecce)을 추진하여 개발에 관여함(『現代ブラジル辞典』, 新評論, pp.133-134).

22) 키노아, 퀴노아 또는 키노에는 '모든 곡식의 어머니'를 뜻하는 고대 잉카 언어에서 유래된 것으로, 당시 감자와 옥수수를 비롯한 3대 작물이었으나, 21세기 들어 확인된 각종 영양소가 풍부한 슈퍼푸드임.

사업이 될 수 있다. 한국농어촌공사, 농촌진흥청, 해외농업개발서비스, KOICA 등을 통한 농업부문 교류 확대가 좋은 방안이 된다. 이러한 협력 사업을 통해 농고 및 농대 학생들의 참여를 유도하고 현장 학습을 학점으로 인정해 줄 수 있겠다.

농촌진흥청의 해외농업기술개발사업(KOPIA)현황을 보면, 중남미 지역에서는 벼 물 관리 기술, 토양 환경 개선을 위한 유기비료 제작·활용 및 카카오 농가에 대한 재배 기술 전수 및 경험 공유를 통해 중남미 농업의 당면문제(저생산성, 식량자급, 소농의 빈곤 등) 해소를 지원하고 있다.

한편 ‘해외농업·산림자원개발협력법’을 활용할 수 있다. 이는 국제곡물가격 파동에 대비해 안정적인 공급원 구축을 위한 사업으로, 민간업체가 해외에서 밀·콩·옥수수·오일팜 등을 생산·유통하는 사업에 연리 2%로, 총 사업비의 최고 70%까지 융자해 주는 제도이다. 향후 과제로는 국내로의 반입 과정이 될 수 있어 현지 유통전문가의 확보가 중요한 과제가 될 것이다.

또한 국제기관의 가이드라인도 참고하여 보다 효과적인 협력이 이루어져야 한다. FAO의 대아르헨티나 협력의 우선 순위 분야를 보면 농촌 개발과 농촌 빈곤 완화; 국가 식량 안보 계획 평가를 통한 식량 안보 및 교육 강화; 환경 보호, 천연 자원 및 기후 변화의 지속 가능한 관리 촉진 등이다. 향후 협력 시 친환경 영농과 농촌 빈곤의 완화에 역점을 두어야 한다. UN의 SDGs(UN 지속가능발전목표)는 새천년개발목표(MDGs)의 후속사업으로 2016년부터 2030년까지 개도국뿐만 아니라 선진국 모두 공동으로 추진해 나갈 목표로, 글로벌 협력을 위한 강령으로 구성되어 있다. 모두 17개의 큰 목표 중 농업은 Goal 2에서 기아의 종식, 식량안보 확보, 영양상태 개선 및 지속가능농업 증진으로 직접적으로 언급이 되어 있지만, 사실 농업은 토지 보존을 위한 기후변화 대응, 에너지, 수자원 등 다원적 기능을 지니고 있어 사실상 17개 목표 전반에 영향을 끼치는 중요한 부분이다. 따라서 향후 해외농업협력을 추진할 시에는 국제기구의 가이드라인을 고려해서 지속가능협력 모델을 추진할 필요가 있다.