

(제4편) 아르헨티나 농업정책과 특성

최윤국(중남미 정치·경제·문화 전문가)¹⁾

1. 아르헨티나 농업정책의 전개 과정: 역사적 관점에서

아르헨티나 농목상호협력연맹(Confederación Intercooperativa Agropecuaria: Coninagro)²⁾의 다니엘 킨데발룩(Kindebaluc)은 “아르헨티나는 농촌과 지역경제의 잠재력을 이끌어 낸다면 1.5억 만 톤 생산에 수출 1천억 달러를 그리고 70만 개의 일자리를 창출할 여력을 가지고 있다.”³⁾라고 밝혔다. 이러한 농업 잠재력을 가지고 있는 나라이지만, 역사적으로 어떠한 농업정책이 전개되어 왔는지 살펴봄으로써 오늘날 아르헨티나의 농업이 지니고 있는 문제점 및 과제 역시 살펴 볼 수 있다.

아르헨티나는 스페인의 식민 통치를 3세기 이상 받으면서 스페인의 제도가 지리적 거리를 뛰어 넘어 아르헨티나에서 토착화되었다. 스페인식 토지제도 운용, 관료주의적 행정 등이 아주 적은 수의 원주민 밖에 없었던 드넓은 땅에 고착되기 시작했다. 이러한 광활하고 비옥한 땅이 영국 등 산업혁명을 주도하고 있었던 나라들의 눈에 띄었고, 곧 이어 유럽대륙에는 이민의 열풍이 불어 닥쳤다.

유럽에서 ‘죽음’ 이냐 아니면 새로운 미지의 땅에서 ‘빵’ 이냐의 기로에 섰다. 유럽 이민자들은 미국으로, 캐나다로, 호주로 그리고 아르헨티나 및 라틴아메리카로 넘어 갔다.

고요한 땅 아르헨티나에도 유럽의 이민자들이 대규모로 유입되었다. 부에노스아이레스가 유럽인들에 의해 훗날 라틴아메리카의 파리라는 애칭을 갖게 되는 등, 아르헨티나는 이들에게 또 다른 유럽이요 고국이었다.

1) cochoi@hanmail.net

2) Coninagro는 농산업 관련 단체 중 하나로 개별 단체의 상이성과 특수성을 인정하고 다른 생산 단체 및 기업과 공동의 거시경제적 전략을 추진함으로써 생산, 고용, 투자를 통해 농산업의 재도약을 추구한다.

3) <https://www.redaccionmayo.com.ar/informes/2020/9/21/desafios-que-impulsan-proyectos-se-puede-lograr-un-rebote-productivo-131.html>

하지만 유럽인들이 도착해서 부족한 인프라에도 불구하고 내륙으로 이동하면서 정주할 곳을 찾을 때, 이미 그 곳에는 스페인 식민지배 그룹에 의해 비옥한 토지가 분배되어 있었다. 스페인에서 건너 왔던 1세대는 지나갔지만, 아르헨티나에서 태어난 백인 즉 크리올(criollo)들이 세를 확장하고 있었다.

1810년 5월 혁명으로 독립이 된 이후 1828년 리바다비아(Rivadavia)⁴⁾ 정권의 과두 지배그룹은 1826년 제정된 Enfiteusis Law(영대차지권)⁵⁾을 수정하였다. 결과적으로 더 많은 토지가 소수에 의해 점유할 수 있게 되었다. 1822~1830년 538명의 소유주가 총 8,656,000ha를 점유하게 되었다.

이러한 상황은 1878~1885년 이른바 로카(Roca) 장군에 의한 ‘사막의 정벌(Conquista del Desierto)’ 이 진행되면서 더욱 확장되었다. 사막의 정벌은 소수 원주민 부족에 속해 있었던 팜파스와 파타고니아의 비옥한 토지가 정부 통제 하에 들어 오면서 행정력이 미치게 하는 것이었다. “질서와 번영(ordem y progreso)” 라는 슬로건으로 국가 통합을 향해 전진하면서 광활한 대지를 점령하는 과정에서 공을 세우거나 재정적으로 지원했던 과두지배층에 총 4,100만 ha가 분배되었다.⁶⁾

“사막의 정벌” 이후 국가 체제가 만들어지는 과정에서 논공행상의 일환으로 토지를 배분하다 보니 대지주 그룹이 형성되게 되었다. 대지주들은 아르헨티나를 세계의 곡창, 문명화된 유럽으로 표방하면서 나라를 지배하였다. 즉 흑인 없는, 혼혈 농민 없는, 원주민 없는 나라를 갈구하였다.

19세기 중반이후 유럽이민자들이 대규모로 유입하면서 정주하는 과정에서도 토지시장에의 투기는 이미 스페인 식민화 과정과 “사막의 정벌” 에서 마무리가 되었다. 많은 이민자들은 소작인이나 임차인의 역할을 담당할 뿐이었다.⁷⁾ 이러한 과정에서 소농과 원주민들의 저항도 있었지만 소수의 외침에 불과했다.

“사막의 정벌” 이전에 1853년 아르헨티나는 헌법에 적극적인 유럽이민 유치 조항을 삽입함으로써 영국을 비롯한 유럽 국가들에게 평화와 일을 가질 수 있는 새로운 터전임을 표명하였다. 양 대륙 간의 이해관계가 맞아 떨어지면서, 아르헨티나는 버려진 비옥한 땅에서 유럽이 최애하는 당대 최대 농산물 수출 국가로 부상할 수 있었다. 정책적으로 유럽인들에 의해 농장이, 철도가, 항만이 건설되고, 정기선이 운행되었다. 유럽과의 교역이 증가하면서 냉동설비 등 기술적인 발전이 이루어졌다.

1880~1930년 농산물 수출지향적 경제성장 모델은 성공적이었다. 이 기간은 영국과 유럽의 수요가 엄청나게 증가하면서 아르헨티나는 다른 생각을 할 겨를 없이 수

4) 리바다비아는 크리올 출신으로 1810년 5월 혁명 이후 스페인통치시대에 행정의 중심이었던 리오데라플라타를 대체한 리오데라플라타연합주(Provincias Unidas del Río de la Plata)의 초대 대통령이였다. 훗날 아르헨티나 공화국으로 개명되었다.

5) Enfiteusis Law는 1826년 아르헨티나 국내 소유의 모든 공공토지에 대한 판매를 20년간 금지시킴과 동시에 대출로 인한 저당잡힌 땅을 타인에게 양도할 수 없게 만든 법령이다. 임대 시는 토지 공시가의 연 8% 지불을 의무화하는 임대 시스템이다.

6) Halperin Donghi, Tulio. 2005. *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Prometeo Libros. cap. III. p 231.

7) Romero, L. A. 2006. *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Bernal.

출제일주의 즉 농산물 중심의 수출주도경제정책이 형성되었다. 처음에는 축산물이 교역되었으나, 점차 농산물 수출이 급성장하면서 아르헨티나는 당시 세계 8위의 경제대국이 되었다.⁸⁾

냉동선에 이어 냉장선의 출현으로 냉장육 등 축산물 수출 품목도 다양해졌으며, 옥수수과 밀은 이전까지는 수입되었으나, 19세기에 들어서면서는 수출 정책에 힘입어 최대 수출품목으로 변모하였다.

20세기 초 이후 아르헨티나의 농업 정책은 서로 다른 경제정책의 틀 즉 개방경제와 폐쇄경제 사이에서 오락가락했다. 1880~1929년 기간은 세계 경제의 호황과 맞물려 농산물 수출이 급증하면서 개방경제정책 기반의 황금기를 구가했다.

<표 1> 시대별 주요 농업정책 전개 과정과 특징: 1860~2020년

시기	거시경제 프레임	주요 농업정책	장기 농업 육성 정책
1860-1932	개방경제	- 낮은 수입관세 및 수출세 부과 - 농업부문 운송 인프라(철도, 항만 등)에 투자	1차재 생산 진흥
1933-40	규제 동반 개방경제	- 최종 소비자에게 낮은 가격 유지 - 수입관세 부과, 가격 안정화 조치	국가곡물 및 육류 위원회 창설
1941-70	폐쇄경제	- 주요 농산물에 가격 개입 - 공공비축 의무화 - 수출세 부과 및 비료 등 투입재 수입에 관세 부과 - 민간부문과 인프라 투자 낮음	- 농민기구 조직 - 토지소유제 규제 - 연구개발 기관 창립: INTA (1956), AACREA (1960)
1971-90	경제 개방 시도	- 수출세 부과 지속 - 무역개방 시도 - R+D 투자 및 인프라, 육로 및 전력화의 미흡	- 지역무역협정 대화: MERCOSUR(1985) - 정부 시책 전담 기구 설립: AAPRESID (1989)
1991-2001	개방경제	- 공공 비축 및 가격 고정 제도 폐지 - 수출입 관세 인하 - 자유무역 협정 체결 - 가격 안정화 대책 - 무역 장벽 완화 - 민영화 및 시장 규제 완화	- MERCOSUR (1994) - SENASA와 식물위생 및 구제역 연구소 IASCAV 통합 - INASE 설립과 국가위원회 해체(1991)
2002-15	폐쇄경제	- 고율의 수출세 부과: 수출할당제 - 최종소비자를 위한 가격통제 - 고율의 수입관세 부과 - 국가농축산통제청(ONCCA)에 의한 무역규제 실시	- INTA 예산 증액 - SENASA 권한 증대(기존 동물+식물) - ONCCA 해체(2011)
2016-2019	개방경제	- 대두 제외 수출세 감축 - 기타 농산물 수출세 폐지	- 연방 농업위원회(CFA) 개혁
2020-	폐쇄경제	- 수출세 부활 - 대두에 고율의 수출세 부과	수출세 의존 정책 유지

자료: Lema, D. 2018. *Agricultural policies in Argentina*, Instituto de Economía, INTA. Buenos Aires에 저자 보완.

8) 최윤국. 1988. Inserción de la economía argentina internacional a través de a inmigración europea. 박사학위 논문. UCM.

그러나 1929년 세계경제 대공황 이후, 아르헨티나는 자유무역을 종식시키는 일련의 조치를 취했으며, 아울러 국가곡물 및 육류 위원회를 창설하여 곡물의 가격 밴드에 개입하였다. 경제는 제 2차 세계 대전을 앞두고 서서히 성장 궤도에 올랐지만, 1945년 이후 무역장벽 정책을 유지하기로 결정했다. 정부는 지속적으로 최종 소비자에게 낮은 가격을 유지하도록 규제하였으며, 수출세를 부과하고 비료 등 투입재 수입에 관세를 부과하였다.

한편 1930년대 세계 경제 대공황 이후 교역 질서가 흔들리면서 아르헨티나는 “내부지향성장(hacia adentro)”이라는 국내 시장 중심의 소극적 의미의 공업화 정책을 추구하게 되면서, 농업 부문에서 축적된 외화를 공업으로 이전하고 관세를 인상하면서 보호무역주의로 선회하였다. 이러한 정부 조치로 인해 다소나마 국내 시장을 보호하고 제조품을 내국민에게 공급할 수 있는 환경이 마련되었다.⁹⁾

역사적으로 정부는 농업을 생산적 관점보다는 복지 정책의 대상으로 생각하여 왔다. 1946~55년 집권한 페론(Juan Perón)¹⁰⁾ 대통령은 평가절하, 임금동결, 공공비용 감축 등으로 수입대체산업화라고 불리는 공업화를 선도하였다. 이 시기에 농업은 외화 획득의 원천임에도 공업에 밀려 어려운 상황에 직면했다.

1944년에는 농민과 농촌의 환경 개선을 위한 “페론 농촌기본법(Estatuto del Peón Rural)”이 추진되기도 하였다. 페론은 1946년 IAPI(아르헨티나무역진흥연구원)의 창설로 제조업분야 뿐만 아니라 농업부문에 국제곡물가격과의 차이를 보전하는 생산자지, 새로운 시장 개척, 농약, 농기계 및 비료 투자에 대한 혜택 부여 등의 조치를 취했다.

1949년에는 헌법에 토지의 “사회적 기능” 즉 토지에 대한 식민사업과 대토지 농장주로 부터의 보상을 대가로 토지 수용을 추진하였다. 그러나 페론의 정치적 기반은 산업노동자에 있었기에 집권 후반기로 접어들면서 재정 적자가 가속화되는 가운데 농업과 제조업의 차이는 커졌다. 이 시기에 농업 인프라는 구축되지 못했으며, 다만 1956년 INTA(아르헨티나농목기술연구소)의 창립으로 위안을 삼을 수밖에 없었다.

산업노동자 기반의 페론 정부는 농업의 기능을 산업노동자에게 영양을 공급하고 공업을 지원하는 것에 그쳤다. 농지개혁은 이루어지지 않았다. 토지보유에 대한 구조적인 변혁은 발생하지 않았는데, 이는 평등한 사회 정의 이유로서도, 대토지소유주들의 사고인 비효율성에 대항한 근대화의 이유로도 개혁은 이루어지지 않았다. 분명히 페론주의자들의 정치적 주어는 농민이나 원주민이 아닌 바로 산업근로자였던 것이다.¹¹⁾

9) Rapoport, M. 2006. *Historia política y económica de la Argentina (1880-2003)*, Cap. 3. Buenos Aires: Ariel.

10) 페론 대통령은 산업노동자의 지지로 1946~55년과 1973~74년 아르헨티나의 대통령을 지냈으며, 페론의 포퓰리즘 성격의 정치이념을 페론리즘이라 하여 오늘날에도 정계계에 압도적인 영향을 끼치고 있다. 2020년 현재 대통령 Alberto Fernandez도 페론주의자이다.

11) Svampa, M. S. 2009. “La disputa por el Desarrollo: territorios y lenguajes de valoración,” In

1955년 쿠데타로 폐론 정권 실각 이후 계속된 군사정부는 외국 세력과 결탁하면서 성급하게 자본 및 수입자유화를 실시하였다. 중화학 공업 육성정책을 본격화하면서는 외채 문제가 누적되어 나타나기 시작했다. 수입대체산업화는 1976년까지 지속됨으로써 농업은 계속 산업화의 그늘에 묻혔다. 1976~1983년 군사정권 시기 보호 무역 정책은 철폐되었고 자유무역과 생산 효율성 제고로 공업화 촉진이 우선되었으며, 이 시기 농업은 자구적인 노력과 피동적인 수출에 임할 수밖에 없었다.¹²⁾

군사정권의 외부 세력과 결탁한 개방주의 선호는 결국 수입대체산업화 모델에 중말을 고하게 되었으며, 농목수출 주도경제가 다시 활성화되었다.¹³⁾ 한편 이 시기에 농민연맹(Ligas Agrarias)은 1960년 말과 1970년에 독과점에 대항하는 중소농의 열악한 환경에 대한 저항운동을 전개하기도 하였다.

민선 정부 1기 라울 알폰신(Raúl Alfonsín, 1983~1989) 대통령은 초창기에 신자유주의에 제동을 거는 정책을 전개하였으나, 하이퍼인플레이션에 밀려 별다른 정책의 실효를 거두지 못했다. 다만 민주화의 봄 이후 점차 인접국 및 세계 여러 나라와의 교역 증대를 모색했다.

1980년 대 중반 이후 아르헨티나 농촌의 최대 문제인 가족농을 위한 정책이 도입되었다. 그 중 하나가 중앙정부와 주정부가 지원하는 북서지역 소농 지원프로그램(Programa de Apoyo a los Pequeños Productores del Noroeste Argentino: PNOA)이었다. 또 다른 프로그램은 UN의 지원을 받은 농촌여성 통합 프로그램(Programa de Integración a la Mujer Rural)이었다. 이러한 프로그램의 핵심은 기술지원, 역량 제고, 농촌여성인력 복지 향상 및 생산자 조합 구성 등이었다.¹⁴⁾

1989~1990년대 경제 위기는 신자유주의정책에 대한 개혁을 정지시켰으며, 계속되는 하이퍼인플레이션으로 국가의 신뢰도는 추락하고 말았다. 메넴(Menem: 1989~1999) 정부는 카바요(Domingo Cavallo) 경제부 장관의 주도로 신자유주의 정책으로 인한 사회경제적인 불평등을 해소하려는 구조조정을 시도하였다. 그러나 결과적으로 이 시기는 사회경제적으로 가장 후퇴되는 충격을 경험하였다.¹⁵⁾

1990년대 후반 평균 대외 관세는 11% 수준이었으며, 수출에 제한은 없었으나, 달러와 페소화를 1대1로 묶는 태환정책을 전개함으로써 농산물 수출의 메리트가 크게

Cambio de Época (Ed.), *Movimiento social y poder político*. 1.ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. pp. 93-114.

12) 군사정권 하에서 군부와 결탁한 농업단체도 존재하였다. 1976년 3월 24일 쿠데타에서 아르헨티나 농촌사회(SRA)는 쿠데타를 지지한 단체 중 하나였다. SRA는 역사적으로 농산물수출업자들의 그룹이었으며, 실제로 부유한 목장주였던 호세 알프레도 마르티네스 데 오스(José Alfredo Martínez de Hoz)는 훗날 경제성 장관을 역임하였다.

13) López, A. 2006. *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires: UN-CEPAL.

14) Lattuada, M., Nogueira, M. E., & Urcola, M. 2015. *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Tesseo.

15) 메넴은 취임 직후 공기업의 민영화로 재정적자 보전, 태환정책으로 네 자리 수 인플레이션 진정, 외채유입으로 경제개발 시도 등의 정책으로 외채가 전임 때의 652억 달러에서 메넴 말기에는 1,478억 달러로 증가하였다. 한편 아르헨티나는 1994년에 WTO 협정에 서명하였으며, 인접국들과 남미남부공동시장(MERCOSUR)을 1995년에 발효하였다.

감소하였다. 이러한 추세는 역설적으로 1995년에 GM 작물에 대한 연방 승인을 획득하게 하면서 새로운 농업 패러다임의 시대를 열게 되었다.

1990년대에는 많은 농민운동이 발생했다. 과거 운동과의 차이점으로는 1960년대 운동은 과거 선조들의 삶의 터전을 지키고자 하는 농민과 원주민들의 운동이 주였다면, 근자의 농민 운동은 생산자들이 토지 접근성, 생산과 소비에의 주체라는 인식 하에 농촌사회로의 통합을 주장하는 점이다.¹⁶⁾ 이는 수출에 역점을 둔 신자유주의 모델과 차별성을 보인다.

1990년대에도 정부의 빈농을 지원하기 위한 유사한 프로그램이 진행되었다. 아르헨티나 북동부 소농 지원프로그램(Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino: PNEA), 아르헨티나 북동부 농촌개발프로그램(Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino: PRODERNEA), 농촌개발장려프로그램(Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural: PROINDER) 및 농목사회프로그램(Programa Social Agropecuario: PSA). 이러한 프로그램들은 궁극적으로 농가 소득 개선에 목적을 두었다.

그럼에도 불구하고, 이러한 프로그램 등은 메넴(1989~1999) 정부의 거시경제정책의 미흡함 속에서 소농들에게 신용 공여, 기술이전 또는 유통 지원 등이 제대로 이루어지지 못했다. 국제금융기구에 의해 추진된 농촌 빈곤 완화 프로그램의 초점은 빈곤 완화와 관련된 것이었다.

결론적으로 가족농에 대한 공공정책은 신자유주의 패러다임 기조 하에 신용공여, 보조금, 기술 및 생산 지원에 집중되었다고 본다. 그러나 보다 구조적인 문제인 토지에의 접근성 확보 또는 규제 완화 등의 정책은 진전이 없었다.¹⁷⁾ 아울러 신용공여나 보조금 역시 구조적 빈곤을 탈피하기 위해서는 턱없이 부족했다.

2001년 평가절하, 공공 및 민간 부채 증가, 재정적자 확대 등으로 야기된 정치경제적 위기는 사회적 저항을 야기하면서 경제 침체로 연결되었다. 2001년 12월에는 디폴트를 선언했다.¹⁸⁾ 디폴트의 원인은 주력 수출품목인 농산물 가격의 폭락과 20%를 웃도는 실업률, 방만한 재정운용에 따른 국가부채의 증가에 기인할 정도로 경제에서 농업부문이 미치는 영향은 지대했다.

농업부문의 구조조정을 통한 생산성 제고가 아닌 국제가격 상승 기조에 의존한 농산물수출주도경제 모델이 얼마나 위험한가를 보여 주는 단면이다. 데라루아 대통령(De La Rúa: 1999~2001) 사임 이후 경제는 완만하게 회복되기 시작했다. 2001년 금융 위기를 겪은 뒤 다시 폐쇄 시장 체제로 선회했다. 농산물 수출세가 재도입되었다.

16) Roze, J. P. 1992. *Conflictos agrarios en la Argentina: el proceso liguista*, 2 vols. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

17) Sperat, Rodríguez R. 2015. “¿Representa el capital un limitante para la productividad en la Agricultura Familiar? Un estudio de caso en Santiago del Estero.” *Cayapa: Revista Venezolana de Economía Social*, 27(14), pp. 9-34.

18) 아르헨티나는 2001년 12월 25일 디폴트를 선언하였으며, 12월 22일부터 31일 사이에 대통령이 4명이나 바뀐 사상 초유의 사태를 직면하게 되었다.

농산물 수출에 대한 세금은 시행하기 쉽고 공공 수입을 늘리는 데 효과적이었기 때문에 재정 균형을 유지하기 위해 선호되는 수단이었다.¹⁹⁾ 국제 농산물 가격이 상승 기조를 보이면서 수출세 부과는 정부 재정에 크게 기여하였다.

농업정책 중 가장 어려운 난제 중 하나는 2002년 국가농목센서스에도 잘 나타나 있다. 바로 소토지 농장(EAPs)의 감소 문제와 토지의 집중화 문제이다.²⁰⁾ 소토지 농장의 60% 비중이 전체 경작지의 5%를 넘지 못했으며, 반면 대토지 농장의 10%가 전체 경작지의 78%를 점유하였다.

2002년 농기업의 2%가 전체 경지면적의 50%를 점유하고 있었다.²¹⁾ 이는 단순히 경제적 관점이 아니라 강력한 정치사상적인 요소에도 기인한다. 과두체제의 문화적 사고 중 하나가 토지 소유권 문제, 농장규모 문제에만 접근할 뿐 농민은 관심 주제가 아니다.

팜파스 지역에서는 국제가격의 상승으로 대두 경작이 크게 확산되었다. 중소농은 새로운 기술을 도입할 수 없어 자신들의 토지를 양도하여 스스로 “궁핍한 소농”으로 변모하거나 매도를 하였다. 따라서 점차 토지의 집중도가 심화되어 갔으며, 여기에는 토지 가격의 상승도 작용했다. 실제로 ha당 가치는 1998년에서 2011년 사이에 600%가 상승하였다.²²⁾

비팜파스 지역에서도 토지의 가치는 증가하였으나, 토양, 지리적 거리, 토지 소유권에 대한 불안감 및 이농현상으로 인한 공동화 현상 등으로 팜파스 지역과 같은 심각한 집중화 현상은 나타나지 않았다.

아르헨티나는 생산을 위한 투입재 및 비용을 지원하는 보조금이 극히 적다. 단, 이 시기의 주요 농업 정책을 보면 주로 소농에게 특별 신용을 공여하는 국가농축산 금융지원인 FINAGRO(Financiera Nacional Agropecuaria) 및 지방농업진흥서비스 및 농업부문 인프라 프로그램을 주관하는 농축수산부 산하의 PROSAP(Programa de Servicios Agrícolas Provinciales)이 대표적이다.

2003년 초 취임한 키르체네르(Néstor Kirchner: 2003-2007) 정부는 페론주의자로서 신자유주의 모델을 경계하면서도 실제로 경제 분야에서는 중용의 정책을 운용해 나갔다.²³⁾ 이 시기는 대두와 같은 국제곡물가격의 상승 기조로 국가 경제는 호황으로 이끌어졌다.²⁴⁾

2006년 8월 국가가족농포럼(Foro Nacional de la Agricultura Familiar: FONAF)의

19) Sperat. op.cit. V5.

20) Censo Nacional Agropecuario 2002. INDEC.

21) Slutzky, D. 2008. *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*. Serie No. 14. Buenos Aires: PROINDER.

22) Gigena, A., Gómez, F., Weinstock, A. M., Oyharzábal, E., & Ota, D. 2013. *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

23) Morresi, S. D. 2011. “Las raíces del neoliberalismo argentino (1930-1985)” In M. A. Rossi & A. López (Eds.), *Crisis y metamorfosis del Estado Argentino: el paradigma neoliberal en los noventa*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

24) Altomonte, H., & Sánchez, R. J. 2016. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

설립은 다양한 농업관련 기관들이 참여하여 가족농을 위한 전략을 설계하도록 했다. 이러한 노력의 결과 원주민공동체소유에 관한 법령(Ley de Propiedades comunitarias indígenas) N° 26.160, 외국인 토지 구매 제한에 관한 법령 N° 26.737 등이 제정되었다. 동시에 “새로운 농촌 정체성 구축을 위한 가족농의 역사적 보상”이라는 법령 N° 27.118은 농촌 인프라 정책을 촉진하고 교육, 위생 및 공공서비스에 접근을 보장하기 위한 예산 확보의 목적으로 제정되었다.

그러나 법령은 예산 지원없이 승인되었고, 정치권 내에서의 논쟁을 거듭한 끝에 규정되지 못했다. 이 시기에 농업부문은 더 높은 관세와 수출세로 경제적 고립 기간이 수반되었다.

2007년 이후 크리스티나 페르난데스 키르체네르(Cristina Fernández de Kirchner: 2002~2015년) 대통령²⁵⁾은 사회 구조조정 차원에서 가족농 담당국(Subsecretaría de Agricultura Familiar)을 설치하여 운영하기도 했다. 2008년에는 곡물 수출세 부과로 농업부문과의 갈등을 야기하였으며, 이는 정부 어젠다에 가족농의 문제를 포함시키는 데 기여했다.²⁶⁾

INTA(국가농목기술연구원) 내에 가족농연구소(Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar: CIPAF)를 운영함으로써 농촌 발전을 위한 생산과 제도의 변혁 과정에서 공공부문과 민간부문간의 협치 채널을 만든 것이다. 이 과정에서 가족농은 공공정책 분야에 포함되어 지방의 식량자급, 토지 정책, 물, 주택, 제도 보완 및 토지 정리 등에서 지원을 받게 된다. 일부분 목적 달성에도 불구하고 생산 측면에서 농촌개발 정책은 충분하지 않았다.

2011년 국가집행위원회(Poder Ejecutivo Nacional)에 의해 제시된 “농식품 및 농산업 참여 연방전략플랜(Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal: PEA)에 의해 농산물 수출 진흥 모델을 추진하였다. 생산성 증대를 통해 더 많은 부가가치, 더 많은 고용, 더 많은 수출을 지향하고자 했다.²⁷⁾ 그러나 이러한 정책은 소농들을 사회적 약자의 주체로만 보았지 생산적 차원의 정책 대상으로 보지 않았다.

2011년 말 제정된 토지법에 따라 국립농지등록소(Registro Nacional de Tierras Rurales)가 설립되었다. 즉 토지 또는 농촌지역의 부동산을 구매하기를 희망하는 외국인은 등록소를 통해 자격을 받아야만 한다. 지난 3년간 국가토지등록소에 제출된 186건 중 93.6%가 승인되었고, 단지 12건만 거부되었다. 비투기성 투자는 여하한 문제없이 승인된 것으로 보인다. 규정에 의하면, 지역 여부에 관계없이 국내 토지의

25) 크리스티나 페르난데스 키르체네르는 전임 키르체네르의 퍼스트 레이디로 남편에 이어 대통령으로 선출되었다.

26) Jara, C., Rodríguez Sperat, R., & Rincón Manrique, F. 2014. “La agricultura familiar en el desarrollo rural: continuidades y rupturas del paradigma neoliberal en Argentina y Colombia.” *Revista Nera*. 17(24), pp. 86-106.

27) Argentina. Presidencia de la Nación Argentina. 2011. *PEA: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016*. Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

15% 획득이 한 명의 자연인 또는 법인에 인정된 최대 소유권이다.

<그림 1> 토지의 외국인 소유 비중: 2013



자료: RNTR(국립농지등록소).

아르헨티나 전체 농지면적의 6% 즉 1,600만 ha가 외국인 점유로 되어 있다. 향후 2,000만 ha까지 외국인 점유로 증가할 것으로 전망되는데, 이는 대두 생산 면적과 거의 유사한 크기이다.

외국인 토지 구매 규모는 1만~10만 ha가 42.9%로 가장 높으며, 10만 ha 이상도 37%에 달해 주로 대규모 농지를 구매하는 것으로 드러났다. 점차 토지 소유 규제가 완화되면서 이제는 자격증명 심사도 필요없이 국가농지등록소에 통보만 하면 된다. 토지의 외국인화는 점차 증가하는 추세를 보였다. 최대 15%가 넘지 않고 있으며, 팜파스 중심권보다는 외곽으로 소유 비중이 높게 나타나고 있다.

2012년에는 지적재산권을 존중하자는 의미에서 GM 종자를 개발하는 사람에게 로얄티를 지불할 것을 표명하였다. 한편 당국은 다음 영농시즌 파종을 위해 수확의 일정 부분을 저장할 권리를 마련했다.²⁸⁾

결론적으로 키르체네르 정부에서 국가의 가족농에 대한 인식이 높아져 신용공여 및 보조금을 투입하기는 했지만, 토지의 집중화 및 생산물의 시장 접근성 확보 같은 구조적인 문제를 해결하는 데는 미흡했다.

2015년 취임한 시장주의자인 마우리시오 마크리(Mauricio Macri: 2015~2019)는 과감한 시장 정책을 도입했다. 대부분 농축산물에 대한 수출세 폐지(단 대두와 그 부

28) Aranda, D. 2012, octubre 25. "Semillas en debate." Buenos Aires: Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-206295-2012-10-25.html>

산물은 점차적 인하), 수출할당제 폐지, 외환 규제 완화 등이다. 밀, 옥수수, 쇠고기
에 대한 수출세를 철폐하고, 대두에 대해서는 35%에서 30%로 감축하였다. 수출세
철폐와 감축으로 36.9억 달러가 대형 농축산업체로 이전되었다. 아울러 외환 구입의
제한을 철폐하고 수입 요건을 완화했다.

마크리 정부는 집권 직후 농산업 하위 부문의 다양한 이해관계자, 주정부 및 군
소지방 정부, 농업부문 국가 부처와 협의 및 합의라는 구축 과정을 수행함으로써
농업 단체들의 지지 속에 2015~20년 동안의 전략적 농업 정책 계획이 수립되었다.
이 계획의 목표는 생산성, 경쟁력, 기술 및 혁신 개발을 기반으로 아르헨티나를 국
제시장에서 농산업부문의 벤치마킹 국가로 만드는 것이다.²⁹⁾ 목표 달성을 위한 5대
전략 지침이 마련되었다.

- 지속가능한 방식으로 지역의 생산 잠재력을 최대로 달성하고 생물 다양성을 보
존하고 천연 자원의 질을 개선한다.
- 농산업부문 전반에 걸쳐 국가적 차원의 개발을 장려하면서 농산물의 제품 차별
화와 부가가치를 촉진한다.
- 농산업 사슬의 경쟁력을 높이고 시장다변화를 통한 수출을 증대한다.
- 가족농, 중소농, 농촌 근로자 시각에서 농지 개발을 촉진한다.
- 농산물의 다양성과 식품에의 접근성을 개선하고 식품 안전과 품질을 보장하여
세계 식량 안보에 기여한다.

이러한 목표는 “농산업 강화계획(Plan de Fortalecimiento de la Agroindustria)”
과 “관개 계획(Plan de Riego)”이라는 국가 차원의 장기 발전³⁰⁾에서 비롯된 2가지
상위 계획에 의해 지원할 수 있게 되었다.

2016년에는 외국인에게 농촌 소유권 판매를 크게 완화하였다. 비록 영토의 15%이
내와 핵심 지역에서 최대 1,000ha 구매라는 외국인 토지 소유의 한계를 수정하지는
못했지만, 외국인의 소유권 지분을 25%에서 51%로 증가시켰다. 이로써 외국인은 기
업을 설립할 수 있게 되었다.³¹⁾

마크리 정부는 농산업 부문의 육성을 중시하고, 예산의 일정 부분을 아르헨티나
북부 지방의 대두 생산 보상금으로 지불하였다. 한편 가족농담당국은 예산과 정책
이 없어 마비상태가 되었다. 또한 마크리 정부는 공공 에너지 서비스 분야에 제공
되던 보조금을 중단함으로써, 식수 및 위생, 전력 및 수도 그리고 가스 및 석유 등
의 비용이 크게 증가하였다.

29) Ministerio de Agroindustria 2018. *Sector background information provided by the Ministry of Agroindustry for the OECD Review of Agricultural Policies of Argentina.*

30) 국가장기발전 계획에는 국가생산협정(Acuerdo Productivo Nacional)과 인프라개발(Desarrollo de la Infraestructura)이라는 농업부문의 큰 기조가 형성되어 있다. 또한 낙후된 북부지역(Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Formosa, Chaco, Corrientes 및 Misiones 주를 포함)개발을 위한 벨그라노 플랜(Plan Belgrano)이 별도로 시행되고 있다.

31) Ámbito Financiero. 2016, julio 1. “Gobierno cambió la Ley de Tierras y flexibilizó venta de campos a extranjeros.” Buenos Aires. <http://www.ambito.com/845514-gobierno-cambio-la-ley-de-tierras-y-flexibilizo-venta-de-campos-a-extranjeros>

이러한 비용 증가는 중소농과 포도주 산업에 악영향을 끼쳤다.³²⁾ 마크리 정부는 아르헨티나 토지 소유의 이전에 제한을 두지 않는 법령을 통해 많은 수자원, 삼림 및 생산 핵심 지역이 생산목적이 아닌 투기 목적의 외국인의 수중에 들어가고 있다. 이러한 풍토는 토양을 오염시키고, 거주지를 떠나게 하며, 어떤 반대 세력도 없으며 갈등만 증가시킨다.

6만 명의 농민에 영향을 미치는 갈등만 해도 최소 850건이 된다.³³⁾ 얼굴 없는 기업들은 오랜 생활의 터전으로 밀고 들어오고 있다. 미국, 이탈리아, 영국 등 토지를 구입한 얼굴 없는 주인이 증가하고 있다. 외국인의 아르헨티나 내 토지 구매의 자유화는 마크리 정부의 정책과 연계된 비즈니스 성격이 강해 국가 주권을 훼손할 수 있다는 비평도 있다.

등록소가 토지 구매 승인 요청을 한 회사들의 내면을 분석한 결과, 110만 ha(수도 부에노스아이레스의 55배 면적)가 안티구아이바르부이다, 영국령 버진아일랜드, 룩셈부르크 및 기타 페이퍼 컴퍼니의 천국에 등록되어 있는 기업으로 판명되고 있다.³⁴⁾

〈표 2〉 전체 농경지 대비 외국인 점유 비중

총 면적(ha)	279,181,000
농지면적(ha)	266,707,361
외국인 소유 농지면적(ha)	16,253,279
외국인 점유 비중	6.09%

자료: IGN(국립지리연구소).

마크리 정부의 토지법 26.737를 수정한 대통령 법령 820/2016은 외국인의 토지 소유에 대한 제한을 해제했다, 천연자원에 대한 전략적 지역에도 자유로운 접근이 허용되면서 사회조직, 농민, 중소농, 농업기술자 등 농업 부문 전반에 걸쳐 문제가 발생하고 있다.

이러한 문제는 아르헨티나 영토 내에서 가장 비옥한 토지를 가지고 있는 산타페 주의 경우도 마찬가지이다. 외국인의 토지 소유는 4.2%로 다른 팜파스 지역에 속하는 지방보다 높은 수치를 보이는 한편, 토지의 거의 60 %를 차지하는 2,044 명의 소유주가 있다. 이는 350만 명이 사는 지방에서 0.06 %가 토지의 60 %를 소유한다는 것을 의미한다.

32) Letcher, H. 2016. "Heterogéneo y regresivo: el impacto del cambio en las economías regionales." Buenos Aires: Comisión de Economía Política Argentina. <http://centrocepa.com.ar/informe-sobre-economias-regionales-mayo-2016/>

33) <https://farmlandgrab.org/26559>, 2020년 11월 20일 검색

34) <http://estrategia.la/>

산타페 주는 주 법령 9319를 통해 구역별로 토지 소유 규모를 20~2,500ha로 차별 적용하고 있다.

2. 농업정책 전개과정에서 나타난 구조적 문제 및 과제

이와 같이 전체적으로 농업정책의 전개과정을 살펴 본 바와 같이, 정치적인 측면이 강하게 작용하면서 정작 농업은 필요한 구조조정을 하지 못한 채 농민 스스로 자구책을 구해 왔음을 알 수 있다. 역사적으로 정부는 농민을 생산적 관점보다는 복지 정책의 대상으로 생각하여 왔으며, 따라서 농업정책은 일반적으로 소농의 희생에 기본을 둔 자본주의적 생산방식을 취해왔다고 본다. 소농은 국가 발전에서 한번도 중심적인 생산요인으로 간주된 적이 없었다. 또한 팜파스 지역과 비팜파스 지역 간에 프로세스의 상이성이 고려된 적이 없다.

장기적 관점에서 농업정책의 비연속성이 가장 큰 문제이다. 특히 정권의 정치색에 따라 나라의 근간인 농업 부문이 크게 동요되는 것이다. 농촌 개발과 중소농의 보호는 제도적으로, 규범적으로, 프로그램으로 지속가능한 모델이 추진되어야 한다.

신자유주의 패러다임이 아르헨티나 농업을 존립할 수 있게 했지만, 농업정책은 대기업 중심의 자본주의 농업체제와 수출 증대에 집중하였다. 이러한 신자유주의 패러다임이 존속하면서 가족농 문제는 국가 농업발전 모델에서 소외되고 있다.

국가 재정의 높은 비중이 농업에 있다는 문제는 스페인의 식민지 시대로 거슬러 올라가고 있다는 점에서 살펴볼 수 있다. 유럽의 필요에 의한 제한된 생산의 다양화, 수출에의 높은 집중도는 오늘날에도 아르헨티나 경제의 취약성을 보여주고 있다. 아르헨티나는 풍부한 농업자원을 가지고 있지만, 장기적 관점의 국가발전에서 농업의 중요성을 접목시키지 못하고 있다.

아르헨티나 농업의 발달과정에서 나타난 문제를 인식하고 향후 농업정책이 추구해 나가야 하는 점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역별로 차별화된 정책 설계가 필요하다. 아르헨티나는 광대한 영토를 지닌 나라이기 때문에 지형학적 입지와 생산단위의 규모를 고려한 지역별로 차별화된 정책이 요구된다. 북부의 담배 생산지는 수도에서 1,660km 거리라는 소외된 지역에 있으며, 남부의 사과와 배 산업은 물류와 운송비로 고전하고 있는 등 지역별로 차이를 보인다.

즉 아르헨티나의 농업 부문은 이중구조를 보이고 있다. 고도로 발달된 공급망(예: 곡물)과 덜 발달된 공급망(예: 원예, 과일, 담배 및 와인)이 공존하고 있다. 후자에 속한 작물들은 팜파스 지역의 외곽에 위치한 주로 국가의 북부, 남부 및 서부 지역에서 재배되며 “지역경제특용작물”로 알려져 있다. 비팜파스 농업지역은 팜파스 지역의 곡물 부문이 누리는 혁신에 뒤쳐져 있다.

따라서 정부는 이들 낙후된 지역에는 특정 세금의 유예라든가 공공 정책자금에

의한 보조금 혜택을 부여하고 있다. 그러나 이 지역의 경제 및 사회 문제는 작은 공공 정책 지원으로 완전히 해결되는 것이 아니며, 보다 근본적으로 농업 인프라 개선, R&D, 서비스 확장 및 기술 지원에 대한 공공 투자가 요구되는 것이다.

아르헨티나는 연방 공화국이지만 하나의 국가 개념이며, 지역경제는 중앙 정부에 의해 지배받는 관료주의적 성격이 강한 공공부문을 지니고 있다. 따라서 중앙정부가 관료주의적 성격을 보인다면 지방의 경제상황은 생산성이 낮아져 고립될 수밖에 없으며, 세계 시장에서의 입지도 줄어들 수밖에 없다. 정부는 장기적 계획으로 시장의 규제를 완화하여 생산 활동을 지원함으로써 지방이 지속가능한 발전을 추진할 수 있도록 중앙-지방 간 협치의 정책 실행이 필요하다.

둘째, 새로운 부가가치 농업의 설계 및 확산이 필요하다. 미주개발은행(IDB)의 연구에 의하면, 라틴아메리카 및 카리브에서 2020년 현재 애그테크(agtech)³⁵⁾와 관련된 450개의 사업이 있다.³⁶⁾ 이 중 50% 이상이 브라질에, 23%가 아르헨티나에 있다.

애그테크로 인해 생산, 환경 및 시장 전반에 걸쳐 혁신이 이루어지고 있다. 아르헨티나의 국립농목기술연구원(INTA)에 의하면, 농업생산자의 78%가 애그테크를 활용하고 있다고 하며, 67%는 애그테크 활용이 소득을 크게 개선 향상시켰다고 한다. 애그테크가 보다 성공적이기 위해서는 현재 1,500ha 이상을 보유한 생산자 또는 농업관련 기술자들이 활용하고 있는 것을 300ha 미만의 중소 생산자에게도 사용을 확산해야 한다. 농업부문의 가치사슬 분야에 최첨단 농업기술이 미친다면 기계화, 자동화, 빅 데이터로 인한 세밀한 농업활동, 통합관리 소프트웨어 및 구매와 재원의 플랫폼을 통해 생산성, 지속가능성 및 기후변화에 따른 대응이 제고될 것이다.

최근 아르헨티나 정부도 스마트팜에 대한 인식이 점차 확장되고 있으며, 정부차원에서도 큰 가능성이 기대되는 분야로 인식하고 있다. 아르헨티나의 대부분의 농장들은 넓은 토지를 보유하고 있어 상대적으로 곡물의 경우 종자, 파종, 농약, 비료, 농기계, 인력, 수확량, 유통, 기술 등, 축산의 경우 사육, 생육정보, 도축 및 유통 등을 보다 섬세히 관리함으로써 농업잠재력을 극대화할 필요를 인지하고 있다.

이에 따라, 효과적인 관리를 가능하게 하는 첨단 농기계, 농업용 로봇, 위성, 드론, 빅데이터 등 애그테크를 농업부문 전반에 접목하고자 한다.

이러한 농업 과학 기술의 하나로 아르헨티나는 두 번째 위성 SAOCOM을 쏘아 올렸으며, 이로써 토양과 생태계에 대한 기본적인 정보를 제공하게 될 것이다. 애그테크에 대한 인식이 확산되면서, 아르헨티나는 2020년 2,400여 개의 파종기를 판매했는데 이 중 90% 이상이 파종 모니터를 갖춘 장비였다.

셋째, 농촌 발전 재원의 마련이다. 아무리 좋은 정책이라도 재원이 마련되지 않는 것은 무의미하다. 합리적인 농촌발전 자금 조달 방식과 이자율의 문제이다. 현재 이 부분의 혜택은 크게 기대할 수 없는 수준이지만, 정부의 자그마한 정책 변화라도 농촌은 즉각 민감하게 반응을 보일 수밖에 없다.

35) 애그테크는 농업(Agriculture)과 기술(Technology)을 합성한 단어로 농업 전반에 인공지능(AI), IoT, 드론, 로봇 등의 IT기술이 투입되어 변혁적 농업을 이끄는 통합관리 기술이라 할 수 있다.

36) Clarin.com, 26/09/2020.

아르헨티나 농업부문의 과제는 크게 투자유치, 시장 개척, 생산과 유통 그리고 무역 시스템 개선, 생산자 및 수출업자의 경쟁력 강화, 농촌 인프라 개선 및 확충, 농촌 인력 확보 및 농기술 인력 양성 등으로 재원 마련이 농업부문 개혁의 출발이 된다.

아르헨티나의 농산물은 국내외 가치 사슬에 통합되면서 전방연쇄효과가 높게 나타나는 특징이 있다. 즉, 아르헨티나의 곡물 원료는 해외에서 투입물(inputs)로 사용되기 때문에 전체 농업 부가가치의 33%는 수출에서 발생하고 있으며, 55%는 국내 다른 가공업으로 투입된다. 반면에 후방연쇄효과는 11%로 매우 낮다. 향후 애그테크 도입 등과 같은 농업부문에 ICT 기술을 입히는 후방연쇄효과를 보다 창출해 낼 수 있도록 해야 한다.

문제는 농촌사회 및 농업부문에 생산성 증대와 ICT 기술 도입을 위해서는 초기 자본의 유입과 지속성이 필요하다는 점이다. 정부의 재원 부족과 대농장주의 현재 농법 고수 간의 괴리를 좁혀 나감과 동시에 정부의 정책적인 지원이 과제가 될 것이다.

넷째, 아르헨티나의 농촌개발과 가족농 문제이다. 정부 정책은 농촌 발전 모델을 추진하기 위한 활동이어야 한다. 농촌의 문제는 사회적 구조를 형성하고 있는 여러 행위자 즉 농민, 원주민, 소농, 대농, 농산업 부문 등이 있어 이 모든 것이 통합적으로 혁신되어야 하는 것이다. 이 중 가족농의 농촌사회 통합은 오랜 세월 가장 많이 논의되어 온 문제 중 하나이다.

가족농 또는 소농의 안정적인 농촌 정착이야말로 가장 생산적인 지원 정책의 목표가 될 수 있다.³⁷⁾ 특히 토지의 집중화, 이농현상 심화와 외국인 소유의 증가로 식량안보가 문제 될 수 있는 시점에서는 더더욱 정부의 가족농 문제 해결에 올바른 개입이 요구된다.³⁸⁾

다섯째, 아르헨티나형 농정 거버넌스의 구축과 운영이다. 국제곡물시장에서 아르헨티나가 주요 공급자 역할을 지속적으로 담당하기 위해서는 농업 이해관계자의 역할이 어느 때보다 중요하다. 지난 15년 간 정부는 국제곡물시장에서 굳건한 위치를 유지하기 위해 토지의 집중화를 통한 대규모 농장으로 유도하고, 조세 경감, 다국적 기업에 신용공여 등을 지원해 왔다. 동시에 농정 거버넌스를 활성화하는 일환으로 분배에 관련된 기준을 제정하는 것을 인식했다.

아르헨티나의 농업정책은 21세기 최대 이슈가 되는 자연 회생이라는 문제와 직면해서 토양과 지역생물다양성 보전이라는 과제를 이해관계자 간 협력적 농정 거버넌

37) De Dios, R. 1999. "Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina." *Revista Trabajo y Sociedad*, 1(1), pp. 1-12; Rodríguez Enríquez, C., & Reyes, M. F. 2006. "La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo." *Documento de Trabajo*, No. 55. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

38) Rodríguez Sperat, R., Paz, R. G., Suarez, V., & Díaz, J. P. 2015. "Construyendo mercados desde la propia finca: tres experiencias sobre circuitos cortos en la agricultura familiar." *Revista AgroSur*, 1(43), pp. 3-17.

스로 운영하는 것이 중요하다. 이는 대두의 집중적인 생산 확장으로 인한 자연 채굴의 심화, 더불어 금과 구리 등의 광물자원의 채굴 문제라는 신채굴주의(neoextractivismo)³⁹⁾와 어떻게 곡물 생산성을 조화시켜 나가야 하는 지가 정부와 지역 모두의 최대 과제가 될 것이다.

이를 위해서는 각 주가 넓은 농지를 보유하고 있기 때문에 지방별로 농정 거버넌스 모델이 요구된다. 지방별로 농업발전포럼을 만들어서 직면한 농정문제(생태 보전, 생산, 유통, 가격, 농촌인력, 농촌문제, 수출 등)를 정부, 농업인단체, 시민사회단체, 협동조합, 농업관련산업 등 주요 참여주체의 사회적인 합의를 도출할 수 있는 로컬 농정 거버넌스의 형성과 운용이 중요하다.

지방의 문제를 중앙이 이해하기 어렵다. 결국 지방의 이해관계자들이 현지 농정에 결정과 집행의 주체가 되어야 하며 절차는 어떻게 해야 하는지를 고민해야 할 때이다.

여섯째, 지속가능농업을 위한 직파농법의 확대 재생산이다. 팜파스 지역의 농업생태계는 오랜 농업 행위의 역사로 토양과 환경이 악화되고 있다. 토양의 악화와 회복력이라는 개념은 동시에 다루어야 할 주제이다.

1970년대 팜파스 지역은 생산의 큰 폭의 증가, 최신 기술의 도입, 새로운 생산 조직 형태의 개발 등으로 토양은 악화되기 시작했다. 특히 대두 경작의 팽창은 물리적으로 화학적으로 생물학적으로 토양의 악화를 가속화시켰다. ‘80년대 근대화 영농행위(agriculturización)의 급속한 팽창은 토양의 질 회복 차원에서 보존이라는 개념이 대두되었다. ‘90년대 토양 침식 방지에 가장 효과적인 직파 시스템이 확산되면서 작물의 유기체를 덮개로 활용한 농법으로 상당 부분 토양이 보존될 수 있었다. 아울러 옥수수, 밀, 수수 등이 윤작을 하게 되면서 지속가능 농업 시스템이 작동될 수 있었다. 비료 역시도 수확 후 유기체 덮개 등으로 얻어진 영양분을 그대로 사용하면서 보존 농업으로 상당 부분 기여하고 있다.

<그림 2> 직파 농업을 위한 농기계 모습



자료: <https://prezi.com/p/ax0k7p0vz7ss/agriculturizacion-y-neoliberalismo>.

39) Marian Sola Álvarez, Argentina's New Extractivism, Global Dialogue, Vol. 6, Issue.

생물다양성의 손실로 인한 천연자원의 훼손에 따라 농축산업 경계가 주변 지역으로 확산하고 있다. 아르헨티나 북서부의 차코 지방까지 생태지역으로 부상하고 있다. 아르헨티나에서 건조 내지 반건조 지역은 영토의 약 75%가 해당된다. 이 중 아주 심각한 사막화를 보이는 면적은 10%, 완만한 사막화가 진행되고 있는 면적은 약 60%에 달한다.

기후 변화와 인간의 행위는 토양의 생태, 생산 및 경제적인 손실로 이어진다.⁴⁰⁾ 이 지역에 거주하는 인구는 총 인구의 30%에 달한다. 아르헨티나에서 사막화의 피해가 초래되는 면적은 매년 65만 ha에 달한다.⁴¹⁾ 사막화의 문제는 매우 복잡적이어서 적합한 정책이 요구된다. 생산 증대의 대안 방법 부족, 부재 지주, 유통 및 지역 고립의 문제가 사막화를 진행시키지만, 빈곤과 이농의 문제도 사막화를 증가시키는 요인이 되고 있다.

일곱째, 정부의 농업부문 가치사슬에 대한 구조적이고 민주적인 혁신이 필요하다. 매년 4월 17일은 “국제농민투쟁의 날(Día Internacional de la Lucha Campesina)”이다. 이는 1996년 브라질에서 식품 생산을 위한 토지 접근권 보장 및 식량자주권을 주창한 “무토지 농민 운동(Movimiento Sin Tierra: MST)” 단체의 19명의 농민이 살해당한 것을 기리기 위한 것이다.

아르헨티나 경우 1%의 농장주가 농경지의 36%를 차지하고 있다는 것이 소농들의 토지 접근을 어렵게 한다. 소농의 55%는 2%의 농경지와 씨름을 하고 있으며, 수 천 명의 가족농은 농지를 임차하기 위해 동분서주 하고 있다. 이러한 관행은 공유지 구매에 대한 과도한 가격 책정, 불안정한 공급 및 소비자 가격의 상승 등 농산업 체인에 보이지 않는 구조로 작용한다.

한편 국내 생산 독과점과 투기 세력들은 다국적기업과 연합하여 높은 가격으로 판매할 수 있는 구조를 구축하고 있다. 이러한 구습이 현존하는 가운데, 식품의 수급을 안정화하기 위해서는 생산구조의 민주화가 진행되어야 한다.

이러한 구습을 타파하기 위해 마크리 정부는 국가 주도 개혁의 중요성을 강조한다. 이를 마크리주의(macrisismo)⁴²⁾라고 한다. 즉, 사회 중하층 시민을 위한 경제적 지원, 보건위생 시스템 강화, 식료품의 중하층을 위한 안정적 공급 등이 이루어져야 한다는 것이다.

한편, 국가는 투자를 시행하고, 경작지의 36%를 소유하고 있는 1%의 농장주에게 적합한 세금을 부과하고, 가족농에게 농지 접근에의 여건을 조성해야 한다. 만일 개혁이 비구조적이거나 비민주적일 때 정부의 의도는 헛수고가 될 수 있다.⁴³⁾

이러한 토지의 독과점 체제 하에서 수년 전부터 토지노동자연맹(Unión de Trabajadores de la Tierra)이 추진하고 있는 생태농업단지(Colonias Agroecológicas)

40) <https://fecic.org.ar/la-agricultura-en-la-argentina/>

41) <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/la-desertificacion-dana-650000-hectareas-en-la-argentina-todos-los-anos-nid2102322/>

42) 마크리주의는 아르헨티나의 대통령 Mauricio Macri(2015.12~2019.12)의 시장중심경제 정책을 말한다.

43) <https://www.pagina12.com.ar/260448-tierra-para-quien-la-trabaja>

사례에서 몇 가지 제안이 있을 수 있다. 이 단지들은 소농들에게 삶과 노동의 가치를 공유하고 있으며, 아울러 도시의 수 천 명의 가구에 건강한 식품을 제공하고 있다.

오늘날 여러 생태농업단지가 조성되어 있는데, 예를 들면 부에노스아이레스 지방의 루한시 하우레기(Jáuregui, Luján)의 84ha에서 우수한 식품이 생산되어 도시의 6,750가구에 제공되고 있다. 한편 이러한 단지들은 협동의 힘으로 제품의 유통과 물류도 공유함으로써 생산되는 식품을 백화점이나 시장에 공정한 가격으로 공급하고 있다.

<그림 3> 하우레기 생태농업단지의 UTT 모자를 쓴 농민의 작업 모습



자료: <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/colonia-jauregui-como-se-organizaron-producir-verduras-nid2512697>

여덟째, GM 작물에 대한 정부의 적극적인 지원이다. 아르헨티나는 미국에 이어 세계 2위의 GM 작물 생산 국가이다. 아르헨티나는 국립농업기술연구소 등이 꾸준히 GM 작물에 대한 연구 조사를 국민들과 공유하면서 국민들의 GM 작물에 대한 인식이 나쁘지 않다.

도리어 GM 작물 도입에 따른 긍정적인 영향을 보면, 첫째, 전체 일자리 증가의 36%에 해당하는 100만 명 정도의 고용창출이다. 둘째, GM 콩의 확산으로 축산 부문의 생산성이 제고되었다. 셋째, 제초제 내성 콩 품종으로 생산이 크게 증가하면서 대두 부문의 영향력이 제고되었다.⁴⁴⁾ 이러한 GM 작물의 정착은 농업기술인 등 관료들의 정책적 및 제도적 틀 마련, 농민들의 적극적인 수용 등에 기인하면서 식품, 사료, 가공품 분야에서 안전도를 확보할 수 있었다.⁴⁵⁾

44) 농촌진흥청, 해외농업정보, 2008.07.30.

아르헨티나는 2006년 대두 GM(현재는 전체 콩 재배의 90%를 차지하는 제초제 내성 콩) 작물 10년을 다음과 같이 평가하고 있다.

긍정적인 평가:

- 전체 일자리 증가의 36%에 해당하는 100 만 명 정도의 일자리 창출에 기여
- 제초제 내성 콩 품종으로 세계 소비자에게 혜택이 주어졌고 그 규모는 260조 달러 규모로 추정
- GM 콩 확산으로 축산 생산시스템의 생산성에 긍정적 영향을 미침

부정적인 평가

- 소농 중심의 지속가능한 농업 추구보다는 단기적인 성과와 생존을 위해 GM 콩에 의존
- 콩 작물의 이윤 증가로 타 작물에 비해 우월한 입지 구축
- 토양의 비옥도 저해 문제 등

아르헨티나는 GM 작물의 생산 증가는 대두와 옥수수의 경우 식용, 사료용뿐만 아니라 공업용 투입재로 사용되기 때문에, 수요와 고수익으로 인해 경작면적이 증가하고 있다. 아르헨티나는 미국에 이은 세계 2위의 GMO 재배 국가로 신제품 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.

여기에는 일반 국민들의 GM 작물의 안정성에 대한 신뢰도 크게 작용하고 있다. GM 작물 생산의 증가 요인으로는 곡물 소비량 증가, 유전공학 기술 발전, 과학적 근거 제시로 위해성 해소, 건강식품으로의 인식 제고 등이다.

농업부문의 신채굴주의 모델의 특징은 크게 3개의 축으로 설명될 수 있다. 직파, GM 대두 및 글리포세이트⁴⁶⁾. 20년 이상 지속된 대두의 국경 확장은 의심할 여지없이 토양의 질을 훼손시키고 있다. 농지 국경의 확장은 소농의 사라짐과 원주민 및 농민들의 이농을 확산하여, 대도시에서의 불안정한 정주를 야기하게 된다. 직파는 생태계를 보전하고자 하며, 글리포세이트는 건강을 위협할 수 있다.

아르헨티나는 2020년 10월 자국의 바이오기술회사 비오세레스(Bioceres)의 유전자변형 밀 품종인 HB4에 대한 상용화를 승인함으로써, 유전자변형 밀을 허용한 세계에서 첫 국가가 되었다.⁴⁷⁾ 아직은 브라질로의 공급을 협상하는 수준이다.

45) New Biotechnology, 한국바이오안전성정보센터

46) 글리포세이트는 다국적 GMO(유전자재조합) 종자 회사이자 농약 회사인 몬산토(Monsanto: 2018년 독일 바이엘에 합병)가 생산하는 제초제 ‘라운드업’의 주요 성분으로 토양에는 약간의 지속성을, 동물에는 약한 독성을 보인다. 그러나 방향제 아미노산을 억제해서 식물이 고사하게 되는 문제도 가지고 있다.

47) <https://www.ambito.com/agronegocios/trigo/argentina-es-el-primer-pais-del-mundo-autorizar-transgenico-n5139116>

아르헨티나는 이러한 기회 창출이 과학과 생산이 접목한 결과라고 평가하고 있다. 이 품종은 가뭄에 강하고 암모늄의 제초제에 강하다고 밝히고 있다. 아직은 그 어떤 나라도 유전자변형 밀을 수입하겠다고 나서고 있지 않지만, 아르헨티나 정부는 신품종을 경작하는 농민에게 약간의 인센티브를 제공할 계획이다.⁴⁸⁾

아홉째, 바이오 연료 정책의 추진이다. 아르헨티나는 대두 및 해바라기에서 생산되는 바이오 디젤의 대규모 수출국이며, 적극적인 바이오 연료 정책을 지니고 있다. 2006년 승인된 바이오 연료법 26.093은 2010년부터 5%부터 시작하여 디젤의 경우 10%, 가솔린의 경우 12%로 점진적으로 필수 혼합율을 증가하고자 한다.⁴⁹⁾

2021년 법이 만료될 때까지 국내 시장에서 공급되는 바이오 연료 생산에 대해 정한 공식에 따라 계산된 가격으로 구매하도록 보장한다. 바이오 연료 생산은 일부 다음과 같은 재정적 지원을 받을 수 있다. ① 바이오 연료 수출은 역사적으로 곡물 및 유지 종자 수출보다 세율이 낮추는 등 가공 과정의 인센티브를 부여한다. ② 바이오 연료의 국내 소비 시 일정 조건을 충족하는 경우 VAT 환급이 가능하다. 한편 에탄올 역시 중요한 바이오연료가 되고 있다.

문제는 아직 지구상의 많은 인구들의 식량은 옥수수 및 사탕수수로 만들어 진다는 점이다. 즉 식용이지만 최근 수익성으로 인해 공업용으로도 투입이 증가하면서 가격이 폭등할 수 있으며, 이로 인해 지구촌의 기아현상이 야기될 수도 있다는 점이다.

열 번째, 아르헨티나의 농민들은 역사적으로 정부의 지원을 경험한 적이 극히 적다. 정부지원 없는 오랜 자생력 기반의 농업성장이 이루어지고 있다. 수출보조금을 지원하지 않는 케언스그룹⁵⁰⁾의 회원으로 오랜 기간 자립해 오고 있어 정부의 큰 지원을 바라지도 않고 있으나, 최근 경쟁력 제고 면에서 정부의 제도적 지원 및 금융 지원 등의 혜택을 요구하고 있다.

농민에게 있어 농업 생산은 영토에 골고루 분산되어 행해지는 경제 활동이라 할 수 있다. 농촌은 누군가에는 일터이며, 고용을 창출하고, 도시와 농촌의 경제발전에 기여하고, 소득을 창출하고, 국토 균형발전에 기여한다. 지난 50년 동안 서유럽과 북미 국가들은 농업 부문의 소득을 보호하기 위한 농업정책을 개발하여 농촌에서 대도시로의 인구 이탈을 방지했다. 반대로 아르헨티나는 완전히 반대되는 전략을 추구했다. 즉 농업 부문에 대한 세금(소득세, 토지세, 부채 및 대출에 대한 세금)을 부과하면서도 해당 부문에 정부 지원은 거의 없었다.

수십 년 동안 많은 연구자와 국제기구는 국가가 채택한 농업정책이 경제 발전에 미치는 영향을 정의하기 위한 연구를 진행해 왔다. 현재 가장 많이 사용되는 방법

48) AGRONEGOCIOS, 09 Octubre 2020.

49) <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d3d38b49-es/index.html?itemId=/content/component/d3d38b49-es>
Políticas Agrícolas en Argentina

50) 케언스그룹은 1986년 호주의 케언스시에서 결성된 모임으로 농산물 수출국 중에서 농산물 생산 및 수출 촉진을 위해 보조금을 지급하지 않는 13개국에 참여하고 있다. 케언스그룹에 들어 가 있는 중남미 국가에는 아르헨티나를 비롯해 칠레, 브라질, 파라과이, 우루과이, 콜롬비아, 볼리비아, 코스타리카, 과테말라 등이 포함되어 있다.

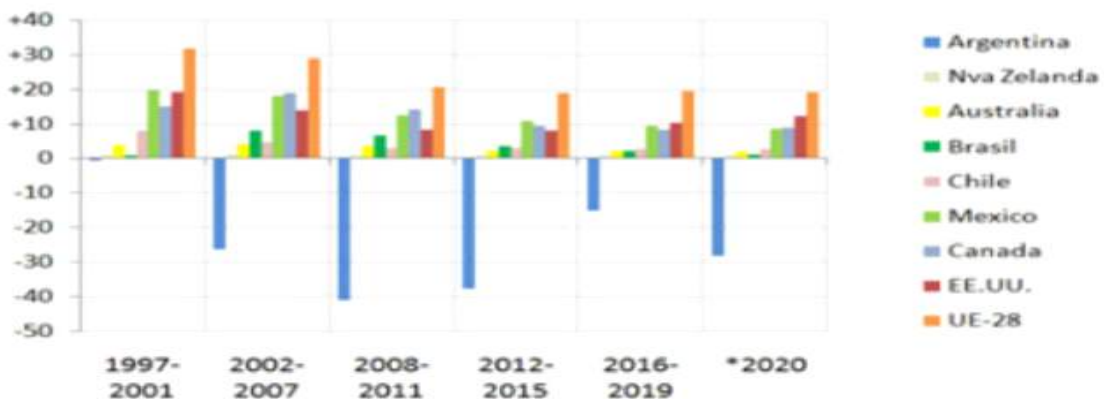
론은 OECD의 “생산자지지추정치(Estimados de Apoyo al Productor: EAP)” 로 알려져 있으며, 이는 생산자에게 적용되는 농업정책의 영향을 국가별로 측정하고 있다.

크게 지원은 두 가지 개념으로 구체화된다. EAP는 ‘재정지불액’ 과 ‘시장가격 지지(=국내외 가격차×총생산량)’ 로 구성되며, 시장가격지지는 국내외 가격 차이에 직·간접적으로 영향을 주는 정책(관세·쿼터 및 각종 수입규제·정부지지정책)을 통해 생산자에게 이전되는 화폐액을 나타낸다. EAP는 정부 예산에 의한 재정지출액 뿐만 아니라, 국내가격이 국제가격보다 높은 경우 그 차액도 정부에 의한 농업보호로 포함해 계산되는 개념이다.

OECD의 최근 추정치에 아르헨티나가 포함되어 지난 25년 동안의 주요 식품 생산자들과 지역 농업정책의 상황을 비교해 볼 수 있다.⁵¹⁾ 2006~2019년 유럽연합(EU-28)과 미국은 가장 포괄적인 정책(관세 및 직접 보조금)을 시행한 국가로 EAP가 20% 및 10%에 달한다. 물론 EU-28과 미국은 1997~2001년에 비해 EAP를 각각 12%와 9% 감축했다. 남미 국가 중 브라질과 칠레는 2016~2019년 EAP가 2%와 3%로 나타났다. 이들 국가 중 그 어느 나라도 농산물 수출에 수출세를 적용하지 않는다. 호주와 뉴질랜드도 각각 2%와 0.6%의 EAP를 기록했다.

반면, 아르헨티나는 2002년 이후 분석된 국가들과 다른 양상을 보인다. 아르헨티나는 다른 유형의 농업정책을 통해 농업부문의 소득에 부정적인 영향을 끼치는 유일한 국가로 평가되었다. 주된 문제는 1차 산품 및 농산물 가공품에 부과하는 수출세였다. 2016~2019년 OECD가 추정한 EAP는 -15%에 달했으며, 이는 1997~2001년 약 1%였던 것에 비교해 볼 때 크게 악화된 것으로 나타났다. 2002~2015년 EAP는 -25%를 초과했으며, 2008~2011년은 -41%까지 도달했다. 결국 아르헨티나 농업부문의 수출세가 지속되는 경우 농업 부문의 성장이 둔화 될 수 있다.⁵²⁾

〈그림 4〉 아르헨티나의 EAP 동향: 1997~2020



자료: OECD-PSE. 2019.

51) <https://www.oecd.org/countries/argentina/politicas-agricolas-en-argentina-9789264311879-es.htm>

52) <https://www.diarioalfil.com.ar/2020/07/13/politicas-agricolas-argentina-nuevamente-por-mal-camino/>

3. 농업정책 결정 정부 기관과 민간 농업 관련 단체들의 특성

3.1. 정부기관

농업정책에 대한 행정, 정책 결정 및 집행 그리고 사후관리 등에 대한 정부 차원의 주무부서는 농축수산부(Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca)이다. 아르헨티나의 농축수산부는 2020년 11월 기준으로 모두 6개의 산하 행정기구와 5개의 독립 연구기관으로 운영되고 있다. 6개 산하 행정기구는 농축수산부자문위원회, 식품바이오경제 및 지역개발실, 가족농여성원주민실, 농축수산실, 농산물시장실, 행정업무실로 구별되며, 5개의 독립 연구기관은 국립 농식품 위생 및 품질연구소 (SENASA), 국립농업기술연구소(INTA), 국가종자연구소(INASE)⁵³, 국립 수산연구개발연구소(INIDEP) 그리고 국립포도진흥연구소(INV)로 구성되어 있다.

농업 부문에서 공공지출의 핵심 부분은 주로 농업 지식과 혁신, 식품 검역 및 위생과 같은 서비스이다. INTA는 작물, 종자 및 육류 등에 대한 조사연구 실행 및 확산 서비스를 제공하며, SENASA는 동식물 식품 위생 및 검역 그리고 수출 프로토콜을 담당하고 있다.

〈그림 5〉 아르헨티나 농축수산부 조직도



자료: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

53) 새로운 종자 내지 품종을 개발하고 보호받기 위해서는 INASE(National Seed Institute) 기구의 제도 및 운영 역량을 제고해야 한다. 종자에 대한 지적재산권의 확보와 관리를 위해서는 중소기업, 중대형 농업 생산자, 축산업체, 다국적 기업 및 공공 기관과 같은 이해관계자 간의 균형점을 찾는 것도 중요하다.

그러나 지금의 농축수산부는 장관급이지만 과거에는 생산부 또는 경제부 내에서 농업업무를 관장을 해 올 정도로 국가경제에서 차지하는 농업의 중요성에 비해 그 지위가 up-down되어 왔다.⁵⁴⁾ 아르헨티나는 연방 국가이며, 일부 정책 권한과 적용은 주에 일임한다. 주 정부는 지역 개발 전략에서 주도적인 역할을 할 수 있다.

2016년 정부는 제도 개혁의 일환으로 연방농업위원회(CFA)를 강화하여 지방의 농업 부문과의 대화 채널을 가동했다. CFA는 지방, 지역 및 국가 차원에서 대화를 통해 해결 과제를 찾아 기술 지원 및 협력을 제공하는 역할을 하고 있다. CFA는 국가집행위원회의 자문 및 부문 조정 기관(법률 No. 23843/1990에 의해 생성됨)으로 농축수산부 장관이 의장을 맡고 있으며 북서, 북동, 쿠요, 팜파스 및 파타고니아의 5개 지역위원회로 구성되어 있다.

2020년 현재 농축수산부가 집행하는 정책 중에 소농과 농촌 빈곤층을 위한 정책도 있다. 이는 주로 정부, 국제기구, 농민이익단체 및 국제협력 등과 협력하는 방법으로 정책을 전개하고 있다. 먼저 정부 차원의 정책을 보면 아르헨티나 극빈자층의 40%에 해당하는 농촌 거주 120만 명의 인구를 지원하기 위해 국가농촌발전전략(Estrategia Nacional de Desarrollo Rural)을 보완한 국가가족농포럼(Foro Nacional de la Agricultura Familiar)을 창설하였다.

이 포럼을 통해 중소농이 정부와 더불어 농촌발전에 대한 정책을 토의할 수 있다. 구체적인 전략을 살펴보면, 농업상생협력기구를 설립하고, 소득이 미미한 생산구조를 지속가능하고 소득창출형 생산구조로 전환, 농촌 젊은이 우대, 식량안보 개선 및 농업공동체에 기업의 지원 서비스 제공 등이다. 농촌 빈곤 퇴치를 위해 많은 기관들이 협력하게 되며, 총 1.6억 달러가 투자된다. 이는 43,000명의 농민에게 직접적으로 지원하는 것을 골자로 하고 있다.

농촌경제 활성화 전략에는 국제협력도 포함되어 있다. 농산물 운송 인프라를 개선하기 위해 아르헨티나는 중국과 북부 지역을 아우르는 철도 건설을 협력하고 있다. 건설을 통해 철로 주변의 농촌 마을의 발전을 촉진하는 효과도 노리고 있다.⁵⁵⁾

포럼은 중앙정부, 지방정부, 군소 도시 모두가 수시로 개최하면서 농업 발전 방향을 제시하고 있다. 국제기구 지원 정책으로는 농업 및 농촌 인프라 개선을 위한 정책으로 최근 수십 년 동안 극히 적은 투자를 받았으며, 대규모 관개 작업이 제한적으로 수행되었다는 것이다. 미주개발은행(IDB)⁵⁶⁾이 자금을 지원하는 지방 농업서비스 프로그램(PRO SAP)은 예외로, 주로 대규모 농업 관개 인프라에 투자되고 있다.

54) 농업의 주무부서는 1871년에는 내무부 산하 국가농업과로, 1898년에는 농업부로, 1958년에는 경제부 산하 농축산국으로, 1972-73년은 부로 승격되었다가, 1981년에는 경제부 산하 기구로, 2002-03년은 생산부 산하로, 2009년에는 농축수산부로, 2015년에는 농산업부로, 2016년에는 생산부의 산하로, 2019년 8월에는 다시 농축수산부로 승격되었다. 일관성있는 장기 농업 플랜의 제한이 있을 수밖에 없다.

55) <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2018/0614/c31620-9471561-2.html>

56) IDB는 경제발전과 사회개발 추진 및 미주지역 경제통합을 위해 설립된 지역개발은행이다. 우리가 중남미의 프로젝트 사업에 관심이 있다면 IDB-국내개도국지원기금-현지 기구 이렇게 삼각협력 틀을 연구할 필요가 있다.

3.2. 민간 농업 관련 단체

민간 투자 분야에서 PROSAP는 전국의 중소기업 및 농산업 서비스의 경쟁력을 높이는 이니셔티브에도 자금을 지원한다. IDB의 또 다른 프로그램으로는 PROVIAR라는 아르헨티나 중소 와인 생산업자를 위해 관개 개선 및 농기계 등에 금융지원을 제공하고 있다. 국내 농민이익단체에 대한 정책 지원으로는 2007~10년 전국 농축산물 유통관리청(ONCCA)의 소비자지지 정책이 있었다. 밀, 쇠고기 및 우유를 포함한 부문에서 첫 가공업자가 구매한 일부 식품의 가격을 보조하기도 했다.

농업국가인 만큼 농업부문의 민간기구와 농민조직체도 많다. 이는 각 공공기관 및 시민단체와의 농정 거버넌스에서 중요한 역할을 한다. 여기에는 협동조합, 연합, 연맹, 생산자 조직, 공급 체인, 상업회의소 및 협회 등의 단체가 포함된다. 주요 민간단체와 특성을 보면 다음과 같다.

3.2.1. 아르헨티나 농민연대(AFA)

AFA는 1932년에 설립되었으며 아르헨티나 제일의 농업협동조합이자 라틴 아메리카에서 가장 큰 협동조합 중 하나이다. AFA는 36,000 명의 생산자, 26 개의 센터에 1,600명의 정규 직원으로 구성되어 있으며, 산하 사무소가 아르헨티나 9 개 주(산타페, 부에노스아이레스, 코르도바, 엔트레리오스, 산티아고델에스테로, 차코, 살타, 투쿠만 및 산루이스)의 130개 지역에 포진되어 있다. AFA는 연간 약 500만 톤의 농산물을 저장할 수 있는 저장 용량과 220 대 이상의 운송 트럭을 보유하고 있다.⁵⁷⁾

3.2.2. 아르헨티나 작물시험장 지역컨소시엄협회(AACREA)

AACREA는 다양한 생산 기술에 대한 경험을 공유한다는 목적으로 소규모 농부 그룹에 의해 최초의 지역농업시험컨소시엄(CREA)을 1957년에 설립되었다가, AACREA로 발전하였다. 주요 목표는 국내외 전문가들과 교류를 통해 신기술 실험 및 홍보, 기술 지원 제공과 지식 교환을 통해 회원들이 경제적 및 환경적으로 지속가능농업을 할 수 있도록 상호협력하는 것이다.⁵⁸⁾

3.2.3. 아르헨티나 해바라기협회(ASAGIR)

ASAGIR은 해바라기 및 그 파생 상품의 생산을 촉진하기 위한 비영리 시민단체이다. 이 협회는 2004년에 설립되었으며, 1차 생산, 마케팅 및 저장, 산업과학기술연구

57) <http://afa.afascl.coop/index.php>

58) <https://www.aacrea.org.ar/>

원 등 20개 이상의 가치 사슬에 연관된 주요 참여자를 통합한다. 이 단체는 지속적으로 해바라기 생산 및 그 파생 상품의 경쟁력을 유지 내지 개선하기 위한 방안을 공유한다.⁵⁹⁾

3.2.4. 아르헨티나 직파생산자협회(AAPRESID)

AAPRESID는 NGO 단체로 직파를 이용한 토양 보존에 관심을 지닌 농업 생산자 네트워크로 구성되어 있다. AAPRESID는 1989년에 설립되었으며, 아르헨티나에서 직파를 보급하는 핵심적인 역할을 하고 있다. 주요 목표는 혁신, 과학 및 온라인 지식 관리를 통한 지속 가능한 생산 시스템을 보다 많은 생산자에게 보급함으로써 환경 보호, 보다 안전한 식량 시스템 및 새로운 재생 에너지원과 같은 지속 가능한 농업 개발의 도전에 대응한다. 2016년 약 3,400만 ha의 곡물 생산이 직파에 의해 이루어지고 있다고 한다.⁶⁰⁾

3.2.5. 아르헨티나 밀 협회(ARGENTRIGO)

ARGENTRIGO 협회는 밀의 연구 및 유전학 연구소, 농약, 생산, 제조, 저장, 운송, 수출 및 마케팅 서비스와 같은 밀 가치 사슬의 모든 참여자로 구성된다. 주요 목표는 정부, 민간 및 공공 기관과 협력하여 밀 가치 사슬의 수익성을 개선하기 위해 생산을 촉진하고, 유통 및 마케팅을 도모하는 것이다. 2004년에 설립되었으며, 44개의 회원사(농산업체 및 연구 기관 등)로 구성되어 있다.⁶¹⁾

3.2.6. 아르헨티나 협동조합연합회(ACA)

협동조합의 연합체인 ACA는 1922년에 설립되었다. 150개의 농업 협동조합으로 구성되어 있으며, 이는 5만 명의 생산자를 규합하고 있다. 150개의 협동조합은 부에노스아이레스, 코르도바, 차코, 엔트레리오스, 라팜파, 리오네그로, 산타페, 산티아고 델에스테로 지방의 600개 지역에 산재해 있다. ACA는 마케팅, 투입재 공급, 신용, 운송 및 저장을 포함한 다양한 서비스를 회원에게 제공한다.⁶²⁾

3.2.7. 아르헨티나 대두사슬협회(ACSOJA)

ACSOJA는 대두 생산자를 대표하기 위해 2004년에 창설된 비영리 시민 단체이다.

59) <http://www.asagir.org.ar/>

60) <http://www.aapresid.org.ar/>

61) <http://www.argentrigo.org.ar>

62) <http://www.acacoop.com.ar/>

목표는 고품질 대두와 그 부산물의 상업화(새로운 해외 시장 개척 포함)뿐만 아니라, 생산 및 연관 산업 분야의 R&D를 통해 경쟁력을 확보하는 것이다.⁶³⁾

3.2.8. 아르헨티나 축산생산자수출업체협회(APEA)

APEA는 2003년에 창설된 쇠고기 생산자 및 수출업체의 비영리 협회이지만, 그 뿌리는 1930년대로 거슬러 올라간다. 주요 목표는 품질 및 가격경쟁력을 유지하고 쇠고기 수출의 상업적 활동을 지원하는 연구 개발 등을 도모하는 것이다. 회원에는 비영리 시민 단체, 쇠고기 협동조합, 육종자협회 및 쇠고기 생산자 그룹이 포함된다.⁶⁴⁾

3.2.9. 아르헨티나 옥수수협회(MAIZAR)

MAIZAR는 옥수수와 수수 관련 생산, 유통, 가공업 및 수출 체인의 주체들의 단체로 협력 단체 -협회, 상공회의소, 곡물 거래소, 대학, 산업체, 공공 기관 등-가 포함되어 있다. 2004년 3월에 창설된 MAIZAR의 주요 목표는 옥수수와 수수 사슬에 있는 생산자, 영농기업과 조직체의 경쟁력을 높이고 경제 발전을 촉진하여 옥수수 가치 사슬의 효율성을 높이는 것이다.⁶⁵⁾

3.2.10. 아르헨티나 비료농약회의소(CIAFA)

CIAFA는 1990년에 창설되었으며, 주요 목표는 비료, 식물 위생 제품 및 그 첨가제에 대한 성분은 물론, 농업 개선과 관련된 종자, 농약 및 기타 관련 제품을 제조, 인증, 판매 및 유통 관련 단체들의 효율성을 높여 지속가능한 농업 환경으로 개선하는 데 있다.⁶⁶⁾

3.2.11. 농축산물 위생 및 비료 회의소(CASAFE)

CASAFE는 위생 및 비료 관련 회사를 대표하는 비즈니스 성격의 협회이다. 건강한 농산물의 생산과 유통을 위한 보증하는 농산물 인증제도(GAP)를 관장하고 있으며, 지속가능한 건강한 농산물 생산을 위한 비료의 엄격한 관리도 주된 업무이다. 이에 대한 국내외의 법적 네트워크를 갖고 업계의 요구 사항을 담당하고 있다.⁶⁷⁾

63) <http://www.acsoja.org.ar/>

64) <http://www.apea.org.ar/>

65) <http://www.maizar.org.ar/>

66) <http://www.ciafa.org.ar>

67) <http://www.CASAFE.org/>

3.2.12. 농축산협동조합연합(Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada CONINAGRO)

1956년 9월 18일에 설립된 CONINAGRO는 12만개의 협동조합을 10개의 연맹으로 묶어 연합한 조직이다. CONINAGRO의 주요 목표는 지역 발전을 위한 사회적 자본을 형성하고 협동조합과 관련된 모든 문제에 대해 정부와 직접 대화를 통해 조합원의 경제적 이익을 돌보고, 재정, 마케팅 서비스 등 다양한 유형의 서비스를 제공하는 것이다.⁶⁸⁾

3.2.13. 아르헨티나 농촌연맹(CRA)

CRA는 1943년에 설립되어 오늘날 전국적으로 300개 이상의 농촌사회를 16개의 연합과 연맹으로 구성되어 있는 조직이다. 총 109,000명의 농축산 종사자가 포함되어 있으며, 여기에는 중소농뿐만 아니라 대농도 포함되어 있다.⁶⁹⁾

3.2.14. 식품산업코디네이터(COPAL)

COPAL은 1975년 농산업 부문의 요구와 목소리를 통합하기 위해 창설되었다. 주요 목표는 식음료 산업의 역할과 중요성에 대한 전략적 비전을 제시하고 촉진함으로써, 경제 및 사회 발전에 기여하는 것이다. 목표를 위해 34개 분과가 있으며 모두 2,200개 이상의 기업이 참여하고 있다. COPAL의 구성 부문은 다음과 같다. 쇠고기 및 그 부산물, 가공육 및 그 부산물, 수산물 및 그 부산물, 유제품, 신선하고 가공된 과일과 채소, 소스와 보존 식품, 주스, 와인 및 맥주, 설탕, 향신료, 조미료, 마요네즈 및 드레싱, 발효 및 착색제, 전분과 포도당, 식이 제품, 소금 등이다.⁷⁰⁾

3.2.15. 아르헨티나 와인연합(COVIAR)

COVIAR는 주요 목표로 “2020 아르헨티나 포도주 전략 플랜”의 이행을 촉진하고자 한다. 목표 달성을 위해 가치 사슬의 조직과 통합 그리고 부가가치를 창출할 수 있는 제품의 혁신과 과정을 통해 2020 전략을 충실히 이행함으로써, 아르헨티나의 와인의 경쟁력을 강화하고자 한다.⁷¹⁾

3.2.16. 아르헨티나 농지연맹(FAA)

68) <http://www.coninagro.org.ar/>

69) <http://www.cra.org.ar/>

70) <https://copal.org.ar/>

71) <http://coviari.com.ar/>

FAA는 1912년 소농, 일용 노동자, 무토지 농민을 대표하여 농업 개혁 및 토지 투쟁을 다루는 조직으로 설립되었다. 창설 이래 FAA의 주요 목표는 토지 및 그 사용에 대한 접근성 확보, 회원들을 위한 지속가능하고 포괄적인 농촌개발 추구이다.⁷²⁾

3.2.17. 아르헨티나 쇠고기진흥연구소(IPCVA)

IPCVA는 아르헨티나의 쇠고기 가치 사슬에 의해 발의가 되고, 2001년 12월 공포된 법령 25.507에 의해 설립된 비정부 공공기관이다. 법령에 의해 연구소는 도축 시 발생하는 쇠고기 가치지수의 일정 분을 각출하여 축산업자와 냉장업자의 자조금으로 운용된다. IPCVA의 주요 목표는 국내외 시장에서의 육류 제품에 대한 수요 파악 및 창출, 육류 제품의 경쟁력을 향상시키기 위한 마케팅 전략의 설계 및 집행, 국내외 소비 증진을 위한 프로모션 전략 계획 및 시행, 그리고 생산 및 가공 공정 전반에 걸쳐 육류 품질 및 안전성 강화 등이다.⁷³⁾

3.2.18. 아르헨티나 농촌사회(SRA)

SRA는 1866년에 설립되었으며, 주요 목표는 농촌의 삶 개선, 농촌 부문에 관련된 기술 도입, 농촌 소득원의 다양화, 농기업의 이익 보호 등이다.⁷⁴⁾

4. 결론

결론적으로 아르헨티나 역사 속의 농업 정책을 살펴보면, 스페인 식민통치 시대를 경험하면서 토지의 집중화와 소수 층의 지배가 오랜 정책 과제임을 알 수 있다. 역사적으로 정부는 농업을 생산적 관점보다는 복지 정책의 대상으로 생각하여 왔으며, 소농을 사회적 약자의 주체로만 보았지, 생산적 차원의 정책 대상으로 보지 않았다.

아르헨티나는 궁핍한 가정에 식량 소비를 지원하거나 식량을 분배하는 사회보호 프로그램이 없다. 그러나 이 나라는 공공 의료 및 기본 교육에는 무료 서비스를 전 국민에게 제공하고 전기, 기름 및 수도와 같은 공공 서비스에 대해서는 보조금을 제공한 오랜 역사를 가지고 있다. 정치 지도자들에게 있어 정치적 주어는 농민이 아닌 바로 다수를 차지하는 산업근로자였던 것이다.

아르헨티나에서 농업은 많은 문제점을 안은 채 21세기 초에도 기존의 양대 프레임 위에 농산물수출지향 정책이 다시 부상하고 있다.

72) <http://www.faa.com.ar/>

73) <http://www.ipcva.com.ar/>

74) <https://www.sra.org.ar/>

참고문헌

- 최윤국. 1988. Inserción de la economía argentina internacional a través de a inmigración europea. 박사학위 논문. UCM.
- Censo Nacional Agropecuario. 각년도. INDEC.
- De Dios, R. 1999. “Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina.” *Revista Trabajo y Sociedad*, 1(1), pp. 1-12; Rodríguez Enríquez, C., & Reyes, M. F. 2006. “La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo.” *Documento de Trabajo*, No. 55. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Halperín Donghi, Tulio. 2005. *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Prometeo Libros. cap. III. p 231.
- Jara, C., Rodríguez Sperat, R., & Rincón Manrique, F. 2014. “La agricultura familiar en el desarrollo rural: continuidades y rupturas del paradigma neoliberal en Argentina y Colombia.” *Revista Nera*. 17(24), pp. 86-106.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E., & Urcola, M. 2015. *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Tesseo.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2020.
- Rapoport, M. 2006. *Historia política y económica de la Argentina (1880-2003)*, Cap. 3. Buenos Aires: Ariel.
- Romero, L. A. 2006. *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Bernal.
- Roze, J. P. 1992. *Conflictos agrarios en la Argentina: el proceso liguista*, 2 vols. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Slutzky, D. 2008. *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*. Serie No. 14. Buenos Aires: PROINDER.
- Sola , Marian Álvarez. Argentina’s New Extractivism, *Global Dialogue*, Vol. 6, Issue.
- Svampa, M. S. 2009. “La disputa por el Desarrollo: territorios y lenguajes de valoración,” In Cambio de Época (Ed.), *Movimiento social y poder político*. 1.ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. pp. 93-114.

<http://www.ambito.com/845514-gobierno-cambio-la-ley-de-tierras-y-flexibilizo-venta-de-campos-a-extranjeros>

<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-206295-2012-10-25.html>

<https://www.redaccionmayo.com.ar/informes/2020/9/21/desafios-que-impulsan-proyectos-se-puede->

<lograr-un-rebote-productivo-131.html>

<http://www.spanish.peopledaily.com.cn/n3/2018/0614/c31620-9471561-2.html>