기획특집 1. 라틴아메리카 자원

트랜스라틴 연중 기획특집 〈라틴아메리카 자원〉의 두 번째 순서로 이번 호에서는 우리나라 식량자원의 확보라는 측면에서 접근한 글을 싣는다. 개발과 생태계 보전은 양면의 칼날과도 같아서 어느 한쪽에 초점을 맞추면 다른 쪽은 상대적으로 약화되기 마련이다. 따라서 라틴아메리카 자원의 문제는 좀더 포괄적인 시각에서 논의되어야 할 문제이나, 그렇다고 구체성과 현실성이 결여된 공론이어서는 안 될 것이다. 서라연은 라틴아메리카 자원을 둘러싸고 다양한 이해관계가 충돌하는 지점에 주목하여 '지속가능한 개발'이 가능한가, 아니면 또 다른 대안은 없는가 등등의 문제를 논한 글도 게재할 예정이다. [서라연]

농산물 해외개발수입의 관점에서 바라본 남미

권 오 복

'식량안보'가 흔들릴 우려가 있다

중동 지역의 정치적 불안정과 중국 등 신흥경제국들의 급속한 경제 성장 등 여러 가지 복합적인 요인에 의해 국제 원자재 가격

이 빠르게 상승하고 있다. 국제 곡물수요의 증가와 함께 바이오 연료가 인기를 끌면서 국제 곡물가격도 가파른 상승세를 잇고 있다. 최근 2년 사이 옥수수, 대두, 밀 등 주요 곡물의 국제가격이 거의 1.5배 가량 올라 우리나라와 같은 농산물 수입국들에게 큰 부담을 안겨주고 있다.

주지하다시피 국토면적이 좁은 우리나라의 식량자급률은 28%로 매우 낮은 수준이다. 특히 밀, 옥수수, 콩 자급률은 각각 0.2%, 0.8%, 14%에 불과하다. 이 때문에 우리나라는 매년 1400만 여 톤의 곡물을 사들이는 세계 5위의 곡물 수입국이다. 국제 곡물 값 폭등시대를 맞아 전 세계적으로 식량확보에 대한 비상한 관심이 몰리는 가운데 우리나라에서도 식량안보의 중요성이 새삼스럽게 대두, 강조되고 있는 오늘날이다.

해외개발수입을 적극 고려해 볼 때이다

일반적으로 식량안보는 국내 생산의 확보 또는 안정적인 수입선 확보, 그리고 해외개발수입 등을 통해 달성할 수 있다. 이중에서 국내 생산의 확보는 우리나라의 경우 국토면적이 협소하여 생산비가 비싸 쉽지 않은 대안이다. 대부분의 곡물이 수입 개방된 상황에서 국내에서 자급기반을 유지하려면 국내외 가격차만큼을 생산자들에게 보조금 등의 형태로 보장해줘야 하는데 이 같은 방식은 국내에서의 예산제약 등도 문제이지만 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)와 같은 국제통상규칙상 통상마찰의 소지가 될 수 있다. 최근 식량상황이 어려워지자 중국, 인도, 러시아, 아르헨티나 등이 수출세 인상 등을 통해 곡물수출을 통제하고 있는 사실들을 볼 때 안정적인 수입선 확보 또한 100% 신뢰

만성적인 식량난에 시달리는 아이티인들이 구호물품을 받으려고 손을 내밀고 있다.

하기 어려운 대안이다.

그렇다면 해외개발수입을 통한 식량안보는 어떤가? 해외개발수입은 정부지원기관 또는 민간 기업이 국내반입을 목적으로 해외에서 농산물을 생산하는 해외농업투자의 일종이다. 개발 수입의 궁극적인 형태는 국가간 거래의 일종이기 때문에 WTO와 같은 국제무역규범을 준수해야 하고 금수조치에서 완전하게 자유로울 수는 없지만, 일반적으로 볼 때 수입에 의존하는 방식보다는 경우에 따라서는 좀 더 안정적일 수 있는 이점이 있다.

이 글에서는 최근의 국제 곡물가격 상승에 따라 국내외적으로 식량안보에 대한 관심이 고조되고 있는 사실에 착안하여 개발수입대상 잠재 대상 지역으로서 남미, 그중에서도 특히 브라질, 아르헨티나, 칠레, 우루과이, 파라과이 등 남미 5개국의 농업여건을 검토하고, 우리나라 해외농업개발수입의 가능성에 대해 논의하기로 한다.

농업여건이 유리한 남미

먼저 남미 국가의 경제 동향을 살펴본다. 국민총생산 규모는 브라질, 아르헨티나, 우루과이, 칠레, 파라과이 순이다. 1980년대 중후반에 극심한 외환위기를 겪은 남미경제는 1990년대에도 계속해서 부진에서 벗어나지 못하다가 근년에 들어 상승세를 나타내고 있다.

1인당 GDP상으로는 아르헨티나(8,693달러), 우루과이(6,987달러), 칠레(5,896달러), 브라질(4,044달러), 파라과이(1,392달러) 순이다(2006년 기준). 2006년 상품 수출액은 브라질(1,374억 달러), 칠레(581억 달러), 아르헨티나(466억 달러) 순이다. 참고로 같은 해 우리나라 총 수출액은 3,254억 달러이다. 특이한 사항은 남미 5개국 모두 무역수지 흑자를 기록하고 있다는 점이다. 전체 수출에서 농산물이 차지하는 비중은 1.3~8.1%로서 높은 편이다.

〈남미 경제 개황 (2006년)〉

	단위	아르헨티나	브라질	칠레	파라과이	우루과이	한국
인구	1,000명	39,134	189,323	16,433	6,016	3,314	48,418
GDP	백만달러	340,178	765,611	96,891	8,372	23,159	671,318
1인당 GDP	달러	8,693	4,044	5,896	1,392	6,987	13,865
상품수출(A)	백만달러	46,569	137,470	58,116	1,906	3,953	325,465
농산물수출액(B)	백만달러	598	5,092	2,883	137	320	2,367
(B/A)*100	%	1.3	3.7	5.0	7.2	8.1	0.7
상품수입액(C)	백만달러	34,158	95,886	38,409	5,879	4,757	309,383
농산물수입액(백만)(D)	백만달러	504	1,461	336	49	138	5,465
(D/C)*100	%	1.5	1.5	0.9	0.8	2.9	1.8

자료: World Bank database(http:/devdata.worldbank.org/external/)

2006년 남미 전체 인구는 5억 6,134만 8,000명이다. 이 중 브라질의 인구는 1억 8,641만 명으로 남미 전체 인구의 33.2%를 점한다. 나머지 국가들의 인구수는 우리나라보다 적다. 전체 인구 중 농업인구의 비중은 아르헨티나 9.0%, 브라질 13.8%, 칠레 14.5%, 파라과이 38.0%, 우루과이 10.6%로서 우리나라보다는 높은 편이다.

〈남미 인구 동향 (2006년)〉

단위 1,000명

	계(A)	농촌인구	농업인구 (B)	경제활동 인구(C)	경제활동 인구중 농업종사자 (D)	(B/A) *100	(D/C)* 100
아르헨티나	38,747	3,660	3,485	16,471	1,427	9.0	8.7
브라질	186,405	29,364	25,771	85,144	11,933	13.8	14.0
칠레	16,295	2,009	2,358	7,093	1,019	14.5	14.4
파라과이	6,158	2,556	2,339	2,395	768	38.0	32.1
우루과이	3,463	244	366	1,580	189	10.6	12.0
남미1)	561,344	125,398	103,035	245,472	42,727	18.4	17.4
미국	298,213	57,382	5,685	152,988	2,739	1.9	1.8
유럽	739,276	194,620	51,596	365,587	26,416	7.0	7.2
아시아	3,905,415	2,348,424	1,959,976	1,992,769	1,066,244	50.2	53.5
세계	6,475,634	3,287,257	2,610,540	3,187,217	1,360,075	40.3	42.7
한국	47,817	9,194	3,042	25,299	1,833	6.4	7.2

주1): 남미 국가 및 카리브 연안국의 합계
자료: FAO, FTOSTAT(http://faostat.fao.org/)

남미 국가 중에서 브라질의 국토면적이 가장 넓다. 브라질은 우리나라보다 86배나 넓다. 아르헨티나의 국토면적도 우리나라보다 28배 넓다. 육지면적 대비 경지면적 비율은 아르헨티나

47.2%, 브라질 칠레 31.1% 칠레 20.4% 등이다. 특히 남미국가는 미개발된 영구초지가 많은 것이 특징이다. 아르헨티나와 브라질의 경우 전체농지면적의 77%와 75% 가량이 영구초지이다. 이러한 영구초지를 개발할 경우 이들 국가의 경지면적은 획기적으로 증가할 수 있다. 이러한 점은 우리나라의 해외개발수입과 관련하여 시사하는 바가 크다. 농민 1인당 경지면적은 아르헨티나 37.1ha, 브라질 10.2ha 등으로 우리나라에 비해 토지에 대한 인구 압력이 낮은 편이다.

〈남미 주요국의 경지면적 (2006년)〉

단위 1,000ha

	국토면적	육지면적	농지면적				농민1인당 경지면적
			경지	영년생 작물	영구초지	소계	
아르헨티나	278,040	273,669	28,500	1,005	99,850	129,355	37.1
브라질	851,488	845,942	59.000	7,600	197,000	263,600	10.2
칠레	75,663	74,880	1,950	365	12,930	15,245	6.5
미국	963,203	916,192	174,448	2,730	237,600	414,778	73.0
한국	9,926	9,873	1,624	200	57	1,881	0.6

자료: FAO, FTOSTAT(http://faostat.fao.org/)

남반구에 위치한 남미에서는 다양한 기후대가 존재하여 밀, 옥수수, 콩 등의 곡물과, 사과, 배, 열대과실, 소, 돼지 등 거의 모든 농산물이 생산된다. 남미에서 곡물의 생산 패턴을 보면 보통 밀을 심은 뒤 다음해는 콩 또는 옥수수를 번갈아 심은 뒤 3년에 한 번씩 휴경한다. 보통 휴경지에는 소 또는 말의 방목을 통한 축산을 하여 토지의 비옥도를 높인다.

남미에서 곡물은 가장 많이 재배되는 작물인 동시에 주요 농

산물이다. 전체 경제면적중 밀, 쌀, 보리, 옥수수, 콩 등 곡물의 재배면적 비율은 아르헨티나 66%, 브라질 63%, 파라과이 75%, 우루과이 42% 등이다. 재배면적 기준, 곡물의 중요도 순위를 보면 아르헨티나는 콩, 밀, 옥수수 등의 순이고 브라질은 콩, 옥수수, 쌀 등이다.

2006년 현재 콩 재배면적은 아르헨티나 1,509만ha, 브라질이 1,260ha이다. 아르헨티나와 브라질에서 콩이 가장 많이 재배되는 이유는 우선 양국 모두 콩 재배에 적합한 자연조건을 가졌음은 물론 콩이 수출을 통한 외화가득원으로 중요하기 때문이다. 브라질은 세계 1위 콩 수출국이고, 대두박 수출은 아르헨티나가 1위를 차지(밀수출은 아르헨티나가 5위)한다.

〈주요 곡물의 재배면적(2006)〉

단위: 천 ha

	옥수수	콩	밀	쌀	보리
아르헨티나	2,447	15,097	5,500	169	338
브라질	12,603	22,007	1,558	2,975	82
칠레	124	0	315	28	29
파라과이	410	2200	365	42	0
우루과이	65	300	160	190	112
미국	28,590	28,984	20,280	1,142	1,194
중국	27,143	9,100	23,450	29,380	860
한국	14	90	2	955	70

자료: FAO, FTOSTAT(http://faostat.fao.org/)

남미에서 옥수수 최대 생산국은 브라질로서 2006년의 경우 4,263만 톤을 생산하였다. 아르헨티나가 그 뒤를 이어 1,445만 톤 생산하였다. 콩의 경우 남미 최대 생산국도 브라질(5,236만 톤)이

고, 아르헨티나가 4,047만 톤을 생산, 2위를 기록하였다. 브라질은 미국 다음으로 큰 세계 콩 생산국이 되었다.

다양한 기후대를 가지고 있는 남미에서는 각종 과일과 채소도 많이 생산된다. 아르헨티나의 과일생산에서 큰 비중을 차지하는 것은 포도주용 포도와 사과, 감귤류 등이다. 광대한 브라질에는 열대성 기후뿐만 아니라 온대성 기후도 있기 때문에 사과 배 등 온대성 과일은 물론 오렌지, 바나나 등 다양한 과일이 생산된다.

〈주요 곡물의 생산량(2006년)〉

단위: 천톤

	옥수수	콩	밀	쌀	보리
아르헨티나	14,446	40,467	14,000	1,193	1,268
브라질	42,632	52,356	2,482	11,505	201
칠레	1,382	0	1,404	160	137
파라과이	1,100	3,800	620	126	0
우루과이	260	632	400	1,300	250
미국	267,598	87,670	57,298	8,787	3,920
중국	145,625	15,500	104,470	184,070	3,430
한국	65	156	6	6,305	260

자료: FAO, FTOSTAT(http://faostat.fao.org/)

해외농업개발수입의 의의와 사례

해외개발 수입은 정부지원기관이나 기업이 해외에서의 농업경영을 통해 생산물을 확보하고 필요시 확보된 농산물을 국내에 반입하는 것을 주목적으로 한다. 여기서 농업경영에는 위탁경영과 계약재배까지도 모두 포함될 수 있다.

이와 같은 해외개발수입은 일반적인 직접 수입에 비해 구매력에 앞선 공급력을 확보할 수 있고, 자원선정· 자원입수 과정에서

출처: 국민일보 쿠키뉴스

제3국에 앞 설 수 있는 장점이 있다. 또한 개발수입은 우리나라와 같은 자원부족국도 자원의 공급국에 의존하지 않고 농산물의 수급을 자주적으로 결정할 수 있다. 국제시장에서 직접 수입하는 경우 생산비가 상승하면 제품의 국제가격 상승에 직결되나, 개발수입의 경우는 국제자원시장의 가격변동에 큰 영향을 받지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 개발수입은 반입되는 농산물이 국내 농산물과 경합될 경우 국내 농업에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 곡물 수출국과의 통상 마찰도 예견되는 하나의 문제점 중의 하나이다.

개발수입의 명목으로 현지에서 생산된 농산물은 종국적으로 국가간의 교역의 형태로 국내에 반입될 수밖에 없다. 따라서 일반적으로 볼 때 개발수입도 국제무역규범을 준수해야 한다. 따라서 개발수입은 WTO의 기본정신인 공평하고 시장지향적인 범주내에서 수행되어야 하며, 수입과 구매 및 판매과정에서 무차별 원칙이 무너지면 통상마찰이 일어날 수 있음에 유의해야 한다.

우리나라의 경우 해외농업개발은 1962년 해외이주법에 의해 농업이민의 송출형태로 본격적으로 시작되었다. 1968~81년간 남미의 아르헨티나, 칠레, 파라과이 등 남미 5개 지역에 정부의 직접투자에 의한 농장개발을 시도하였다. 그러나 사전 조사의 불충분, 영농의지가 없는 비적격자 선발, 사전적인 교육 훈련 부족 등으로 대부분 실패로 끝났는데, 아르헨티나의 야타마우카(Liatamauca) 농장이 대표적인 사례이다. 민간 부문에서도 정부

의 지원을 받아 몇 차례 남미에 진출한 사례가 있지만 대부분의 농장에서는 이주자의 이탈과 사후관리의 미숙으로 특별한 성과를 거두지 못했다.

1990년대에 들어서는 중국 흑룡강성, 러시아 연해주, 호주 뉴사우스웨일즈 등지에 민간 기업들이 주체가 되어 해외 농업개발을 추진하고 있다. 그러나 해외농업개발에 대한 경험부족과 투자자본 회수에 대한 불안, 수확 후 생산물의 판로 확보 등과 같은 애로를 겪는 것으로 조사되었다.

일본도 그동안 해외농업개발에 적극성으로 보여 왔다. 예를 들면, 일본은 1980년대 중반 이후 최근까지 동남아, 중국 등지에서 화훼, 채소류 등을 소규모 계약 재배하는 경우가 많다. 일본의 국제협력사업단(JICA)과 니찌멘사는 1985년 이래 중국의 흑룡강성에 고지방 대두의 대량 생산을 위한 품질개량과 재배기술의 공동연구를 실시하면서 그 과정에서 생산된 대두를 일본으로 반입하기도 하였다. 이토투 상사는 중국의 동북삼성에 자포니카계 쌀의 위탁재배를 실시, 가공하여 일본에 도입한다. 이밖에도 일본은 브라질의 세하도(Cerrado) 지역에서 대규모 해외농업개발을 추진하고 있다. 해당 지역에서 대두, 옥수수, 벼 등을 생산하고 있다. 일본의 농림수산성은 아시아와 중남미의 주요 곡물 생산국가를 대상으로 수자원 개발 및 곡물 생산과 유통기술을 제공하는 등 장기적인 농업기반조성에 주력하고 있는 점이 특이하다.

최근 일본은 세계적인 수급부족으로 세계 곡물가격이 인상되는 가운데 주재국 일부 종합상사들이 해외 현지에서 직접생산하고 조달 루트를 다변화하는 등 식량확보에 나서고 있다. 일례로 종합상사의 하나인 일본의 미쯔이(三井) 물산은 브라질에 도쿄도 크기의 절반에 가까운 10만 ha의 광대한 농지를 소유한 곡물생산회사를 매수하여 대두, 옥수수, 등을 생산하여 일본을 비롯하여

중국, 유럽 등지에 공급할 계획을 발표한 바 있다.

일본은 해외개발수입을 추진함에 있어서 생산국가의 정부 혹은 기업들과 계약재배를 통해 경작단계부터 간여하고 재배품목과 품종의 선정에서부터 일본내 도입 이후 소비자의 기호와 안전성까지 고려함으로써 농산물의 해외 생산, 수입 및 일본 내 판매를 종합적으로 관리하고 있다. 또한 단순한 해외개발수입에 그치지 않고 해당 국가에 대해 국제협력의 차원에서 농업개발협력을 병행하여 실시하는 점도 우리나라가 개발수입 전략을 수립하는 데 교훈으로 삼아야 할 것이다.

한편 중국도 최근의 국제곡물가격 상승과 식량안보에 대한 우려감이 높아지면서 13억 명에 달하는 거대 인구에 대해 안정적으로 식량을 공급하기 위해 해외농장 확보에 나섰다. 중국 정부는 최근 러시아, 남미, 호주, 등지에 대규모 농장을 임차하거나 매입하는 기업에 대해 중국 정부가 적극 지원한다는 계획을 발표하였다.

해외농업개발수입 대상지로서 남미의 의의

일반적으로 볼 때 개발수입의 대상지역을 선정할 때 첫 번째 고려사항은 대상작물의 현지 생산 가능성이다. 두 번째는 개발에 적합한 농지의 확보의 용이성이다. 대상 국가의 농지와 노동력 등 생산요소의 부존성과 개발수입의 제도적 장애 유무가 개발수입 가능성의 관건이 될 것이다. 셋째는 대상지역이 개발수입에 대해 우호적이어야 한다. 넷째는 수송여건이 유리한 지역이어야 한다. 이점은 단순히 양국 간 거리만을 의미하지 않는다. 생산현지에서 수송항만까지의 도로, 하역시설 등 사회간접시설(SOC)까지를 포함한다. 마지막 다섯째는 개발수입의 타당성, 특히 경제적

타당성이 중요하다.

이러한 기준으로 보았을 때, 남미는 토지 및 부존자원이 풍부하고, 자본주의 마인드에 개발수입에 대해 우호적인 국가가 많은 것이 장점으로 꼽을 수 있다. 특히 토지에 대한 인구 압력이 상대적으로 낮은 남미는 토지 이용형 작물인 밀, 옥수수, 콩 등의 재배에 적합한 지역이다. 이들 품목은 우리나라에서 국내 생산기반이 취약하여 자급도가 낮아 수입에 의존할 수밖에 없어 개발수입을 통한 안정적인 공급선 확보가 필요한 품목들이다.

그러나 다른 한편으로는 원거리 수송에 따른 수송비 부담이 상대적으로 크고, 곡물메이저가 유통망을 장악하고 있는 점, 정부의 농업지원이 취약한 점은 약점이다. 또한 일부 남미 국가에서 번지는 자원민족주의에 의한 외국의 자원개발에 대한 거부감도 남미 지역에서 농산물 개발수입을 추진하는데 위협요인 중의 하나로 꼽을 수 있다.

맺음말

곡물의 해외의존도가 절대적으로 높은 우리나라는 국제농산물 가격 파동에 그대로 노출될 수밖에 없다. 단기적으로는 곡물가격 상승분만큼 수입 부담이 높아지겠지만 현재와 같이 일부 곡물 수출국들이 수출을 계속 통제하는 경우에 식량안보 자체가 위협받을 수 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 일본은 일찍이 식량안보 개념으로 해외농업개발에 나선 결과 국제곡물메이저인 미쓰비시가 탄생하는 등 민간협조로 상당규모의 해외농업기반 확보에 성공을 거둔 것으로 평가된다.

늦었지만 이제라도 국가전략차원에서 곡물자원의 안정적 확보

에 나서야 할 때다. 정부도 부랴부랴 해외식량기지 건설프로젝트 재가동, 해외농업개발 기금 조성 등 대책마련에 나선 실정이다. 농식품부가 6월초에 밝힌 바에 따르면 해외농업개발을 통한 곡물 확보를 위해 '해외농업개발협력단'을 구성하여 운영하고 2030년까지 국내 곡물 소비량의 25%를 해외농장개발 등을 통해 확보한다는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 우리나라가 과거 해외농업개발의 실패를 경험한 남미지만 이 지역은 여전히 개발수입의 이점을 많이 가진 지역으로 판단된다. 우선은 아르헨티나와 브라질 등지에 광활한 농지와 함께 아직도 인간의 손길이 뻗치지 않은 개발되지 않은 초지가 많이 있기 때문이다. 문제는 해외개발수입에 얼마나 체계적으로 접근하느냐에 달려있다고 본다.

남미지역에 개발수입의 타당성을 조사하기 위해 농촌진흥청 등의 각계의 전문가로 구성된 조사단을 먼저 파견하여 생산 여건을 비롯한 해외개발수입의 기술적·경제적 타당성을 면밀하게 점검해야 한다. 그러한 타당성 조사를 기초로 지역, 품목, 업체 선정과 함께 전문가 양성 등 필요한 제반 지원 대책이 뒤따라야 한다.

아울러 지속가능한 개발수입을 위해서는 해외에서 농사를 지어 국내에 반입한다는 종래의 소극적 개념에서 탈피하는 대신, 농산물의 해외개발수입을 국제농업·농촌개발협력의 틀 속에서 우리의 앞선 농업기술을 기반으로 하는 연구생 수용, 전문가 파견, 기자재 공급, 프로젝트 방식 기술협력, 개발조사, 공동연구, 기술교류 등과 같은 능력수출(capacity export)과 병행해서 추진해야 할 것이다.□

권오복 – 한국농촌경제연구원 연구위원