해외농업개발의 문제점과 전망

김 병 철
농어촌진흥공사 국제협력처

Problems and Prospects for Overseas Agricultural Investment

Kim, Byung Chul
Rural Development Corporation(RDC)

ABSTRACT : This study attempts to make an observation on the problems and prospects for overseas agricultural investment(OAI) through the insights of farming and farmed companies abroad and through secondary data.

OAI mainly aims at the securing steady supplies of crops, which could be anticipated to have increased foreign dependence, and to prepare for crop price fluctuations in the international markets.

These functions of OAI are classified with the public and private sector. The public sector needs are largely crops supply for national food consumption and bilateral collaboration between nations. The private sector needs are to gain maximum profits from agricultural investments and to produce raw material for self-consumption in overseas farming companies.

The problems in OAI are : legal and institutional restrictions in the project area or nation; generally economical unfeasibility in the farm projects; and technical limitations of the farming companies.

The prospects of OAI are not very promising. The reason why those many companies which previously planned on OAI changed their investment plans after what is called IMF system with financing difficulties.

Key words : Overseas agricultural investment(OAI), Crop price fluctuations, National food consumption, Bilateral collaboration, Maximum profits, Institutional restriction, Farming companies

Ⅰ. 서 론

일제시대를 전후하여 또는 1860년경의 함경도지방의 대기근 발생으로 인하여 만주나 연해주로 농토를 찾아 이주를 한 기록이 있는 것을 보면 우리의 해외농업개발에 대한 관심은 생존을 위한 먹거리 확보의 수단으로 이미 오래전부터 시작되었다고 할 수 있다. 한때 정부의 주도아래 계획적인 해외농업이주가 시도되기도 했으나, 민간기업을 중심으로 하는 해외농업투자가 본격적으로 이루어지기 시작한 시기는 그리 오래되지는 않았으며, 최근의 민간기업을 중심으로 하는 해외농업 투자동기는 대체로 자사소비용 원료확보를 목적으로 하는 투자부류와 순수한 기업성을 전제로 하는 투자로 구분할 수 있겠으나 이들 모두가 근본적으로는 세계곡물시장에 대한 불확실성에 근거한다고 할 수 있다.

주지하고 있는 바와 같이 세계곡물수급사정은 주요 농업국가의 생산량 감소, 지역간 경제블럭형성 등으로 농산물 교역조건은 날로 불투명해지고 있으며, 특히 최근에 이르러서는 대기오염, 엘리뇨현상 등으로 인한 대홍수, 한발 등 기상이변의 속출, 산업화·공업화로 인한 환경파괴 등으로 세계 곡물시장의 미래는 더욱 예측할 수 없는 상황에 놓여 있다.

미국의 환경보호단체인 월드워치연구소장 레스터 브라운은 산업화, 공업화에 따른 사료용곡물 수요증가, 농지잠식, 대기오염 등으로 인하여 식량자급도는 급격히 감소될 것이라는 비관적인 전망을 하고 이를 「식량대란」으로까지 표현하기도 하였다. 또한 그는 세계 곡물비축량이 1982-93년 기간에는 81일분이었으나 근래 들어서는 사상최저수준인 48일분에 불과하다고 전제하고 이대로 가면 오는 2015년에 가서는 지구상의 8억 인구가 식량난에 직면할 것으로 예측하였다.

한편 국내 식량사정은 사료를 포함한 식량자급도는 1997년 현재 약30%로 추정되고 있으며, 자급율은 해마다 떨어지는 추세에 있다. 더욱이 국내 농업기반은 WTO체제 출범이후 농업생산 경쟁력의 상대적 약화, 노동력 부족 등으로 인하여 작물생산면적은 해마다 감소하고 있으며, 앞으로도 계속 줄어들 것으로 예측되고 있어 이에 대한 다양한 정책적 노력이 요구되고 있다.

또한 알려지고 있는 바와 같이 북한의 현안 식량문제는 다양한 지원책에도 불구하고 근본적인 치유가 없는 한 남북양측의 상호부담으로 지속될 수밖에 없을 것으로 보고 있다. 더욱이 남한의 식량자급율을 감안하면 북한에 지원할 곡물의 여유도 그리 넉넉하지

못한 현실이어서 우리의 부담은 더욱 커질 수밖에 없는 처지이다. 또한 통일이후의 한반도의 식량문제를 동시에 감안하게 되면 쌀을 포함한 식량의 자급율은 더욱 나빠질 것이며, 결국 한반도의 식량 해외의존도는 더욱 높아지게 될 것은 명확하다고 할 수 있다.

이상과 같은 곡물수급사정을 악화시키는 가정을 두고 생각할 수 있는 해결방안으로는 국내농업기반의 강화를 위한 지속적인 정책적 배려가 있어야 함에는 이견이 있을 수 없다. 그러나 회피할 수 없는 물리적 한계를 갖고 있는 우리로서는 해외농업개발에 관심을 두지 않을 수 없는 것도 현실적인 부담이라고 할 수 있다. 사료곡물을 비롯한 일부 식량작물의 수입의존은 피할 수 없는 것이 현실이라고 할 때 좀 더 적극적인 자세로 해외농업개발에 관심을 돌릴 필요가 있다.

지금까지 정책적 차원에서는 물론 민간부문에서도 해외농업개발에 대한 다양한 시도를 해왔던 것은 사실이나 크게 성공적이지는 못한 것으로 조사되고 있다. 이러한 배경에는 우리가 간과하고 있었던 여러 가지 문제점이 있었던 것으로 보인다. 해외농업개발에는 식량작물생산을 비롯하여 축산, 사료작물, 농산물 가공유통 등 다양한 분야가 제시될 수 있겠지만 본고에서는 우리의 최대 관심분야인 곡물생산을 중심으로 하여 개발에 따른 문제점과 그 전망에 관하여 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 해외농업개발 필요성

· 최근 들어 해외농장개발이 또다시 관심을 끌고 있는 것은 중국 양자강 대홍수를 비롯한 계속되는 기상이변과 이에 따른 식량확보에 대한 불확실한 전망에서 비롯되었다고 할 수 있으며, 특히 우리가 인식하고 있는 국내농업의 한계와 한반도가 처한 특수한 사정 등에 근거한다고 볼 수 있다.

해외농업개발의 필요성을 크게는 공익적 기능과 사경제적 기능으로 대별하여 그 필요성을 설명할 수 있다. 공익적인 욕구를 충족시키기 위해서는 정책적인 의사결정단계를 거쳐야 할 것이며, 사경제적 필요성에 의해 추진되는 과정에서는 경제주체의 의사결정과정을 통하게 된다. 해외농업개발투자는 정책수행의 필요성에 따라 국가가 제안하든 또는 사경제적 목적수행에 따라 민간이 창안하든 간에 그 시행은 주로 민간부문이 맡게 된다. 따라서 공익적(국가적) 필요성과 사경제적(기업적) 필요성을 함께 만족시킬 수 있을 때 가장 이상적인 성과를 거둘 수 있게 된다.

1. 공익적 필요성

첫째, 국내식량자급기반 약화에 따른 식량의 해외의존도가 높다는 인식에서 비롯된 해외식량기지 확보에 대한 필요성을 들 수 있다. 콩, 밀, 옥수수 등 국내생산기반이 이미 거의 사라졌거나 소생할 가능성이 희박한 농산물 부문은 해외개발수입 또는 도입이 불가피하다고 본다. 1997년 현재 사료용을 포함한 국내식량자급도는 30%수준에 있으며, 더욱이 그 율은 하락하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 이를 품목별로 나누어보면 사료용을 포함한 식량자급율은 두류 8.6%, 옥수수 0.9%, 밀 0.2% 등으로 년간 약14백만톤이상의 곡물을 수입에 의존하고 있다. 앞으로도 농지기반이 나쁜 농경지, 특히 밭을 중심으로 휴경화가 진행됨으로써 밭작물의 자급도는 더욱 급격히 떨어질 것으로 예상되어 이들 작물 주산지의 작황변화는 국내 경제부문에 직간접적으로 적지 않는 영향을 미칠 것으로 보인다.

둘째, 북한지원 식량물량의 확보이다. 북한의 식량상황에 대한 정확한 근거는 제시되지 못하고 있으나 절대량이 부족한 것을 현실이라고 할 수 있다. 근본적인 해결방안을 위해서는 북한지역내 농업개발을 위한 장기적 안목에서의 경제협력기반이 조성되어야 할 것이지만 이에는 현실을 감안할 때 많은 시간이 소요될 것으로 보이며, 그때까지는 불가피하게 직접적으로 식량을 지원해야 할 필요성이 대두될 수 있을 것이다. 국내식량사정을 감안할 때 이에 필요한 식량물량은 해외에 의존할 수 밖에 없을 것이다.

셋째, 한반도 통일을 가정한 통일이후 남북한 식량문제해결에 대한 장기적 접근방안이다. 남북한 모두 식량자급율이 떨어지는 현실에서 통일이 이루어 질 경우, 쌀을 포함한 식량의 자급율은 더욱 나빠질 것이며, 이렇게 될 경우 한반도의 식량 해외의존도는 더욱 높아질 것은 명확한 현실이라고 할 수 있다.

넷째, 농업부문교류를 통한 국제간 협력기반조성을 들 수 있다. 동남아를 중심으로 하는 우리가 관심을 가지고 있는 해외농업개발 대상국은 기술적인 면에서나 경제적인 위치에서 후진국들이 대부분이다. 이들지역은 농업개발에 대한 기술과 자본부족으로 잠재력 있는 농업자원이 개발되지 못하고 있는 상태이어서 선진국의 기술과 자본을 필요로 하고 있다.

다섯째, 농업이민 등을 통하여 간접적 영토확장효과를 얻을 수 있다. 우리의 농업이민 정책은 1960연대초에 시도한 적은 있었지만 성공적이지 못하였다. 한편 이와 같은 이민을 통한 영통확장효과를 거둔 성공적 예로는 일찍이 일본이 남미를 중심으로 시도한 이

민정책을 들 수 있을 것이다.

여섯째, 농업부문 전문인력수출을 통하여 해외취업기회를 제공할 수 있다. 해외농업개발에는 농업토목, 영농기술, 토양, 농기계, 농장경영 등에 전문적인 기술이 뒷받침되어야 하며, 지금까지 국내 농업개발사업에서 경험한 다양한 기술을 해외에 제공함으로서 해외 인력진출의 기회를 얻을 수 있다.

2. 사경제적 필요성

첫째, 해외투자 확대를 통하여 기업이윤을 극대화하려는 기업적 차원의 고려이다. 해외농업개발은 다양한 정책적 목적에도 불구하고 투자진출기업의 수익적 기대를 충족할 수 없을 경우에는 실패하게 된다. 이와 같은 예는 최근 IMF체제전환이후 해외농장개발을 계획하였던 다수의 민간기업이 투자를 보류 또는 중단한 사례에서 찾을 수 있다.

둘째, 기업 등의 자사재품생산에 필요한 원자재 확보를 위한 해외농장 개발진출을 들 수 있다. 자원이 부족한 국내사정으로 인하여 대부분의 원자재는 해외에 의존하고 있는 것이 국내산업의 현실이다. 진로와 같은 기업은 주정원료가공을 위해 캄보디아에 농장개발을 시도한 경험이 있으며, 현재 축산업계를 중심으로 진행되고 있는 중국 동북3성, 러시아 연해주 등지를 대상지역으로 하는 사료용 원료확보를 위한 농장개발의 시도는 이러한 맥락이라고 볼 수 있다.

셋째, 개발도상국을 대상으로 하는 기업진출 교두보 확보차원에서의 선투자 필요성이다. 개발도상국의 산업구조는 농업부문의 구성비가 높은 것이 일반적이다. 따라서 이들 국가의 정책입안자는 농업개발에 대한 욕구가 강하다고 볼 수 있다. 따라서 타산업 진출을 위한 선투자차원에서 당해국이 제시하는 농업개발사업을 수용하게 되는 경우가 있다. 이에는 수원공개발, 개답, 영농기술 제공 등 기술제공을 요구하거나 직접 농장개발운영사업에 참여함으로서 자본도입을 원하는 경우가 있다.

넷째, 해외농장개발운영에 필요한 기자재를 수출하거나 수입기반을 확보하기 위한 목적의 개발사업참여를 들 수 있다. 개도국에서의 농장개발의 경우에는 개발운영에 따른 장비, 농기계, 농약, 비료, 종자 등은 수입사용이 불가피하다고 볼 수 있다. 이러한 농장개발운영에 필요한 기자재는 당해 농장에 우선 사용하여 성과를 시험한 후 더 넓은 지역에 공급할 수 있는 발판을 마련함으로서 국산기자재 수출기반을 확대할 수 있게 된다.

다섯째, 장래에 기업이 구상하고 있는 사업확장에 필요한 부지확보를 염두에 둔 해외

농장개발사업참여를 들 수 있다. 개도국에서도 해외자본유치가 활발해 짐에 따라 외국자본의 앞다툰 진출로 상대적으로 유리한 위치의 지가는 상승하고 있는 것이 일반적인 추세이다. 따라서 지가상승에 따른 부지확보난을 예상하여 우선적으로 농장개발에 투자하는 경우도 생각해 볼 수 있다.

Ⅲ. 해외농업개발 진출 현황

1. 농업이민과 해외농업개발의 시도

해외진출을 땅과 삶의 공간 확보라는 차원에서 고려해 본다면 해외농지개발은 우선 생각해 볼 수 있는 간접적 영토확장방법이라고 할 수 있으며, 일찌기 여러 강대국들이 취했던 방법이기도 하다. 더욱이 우리와 같이 좁은 국토를 가지고 있는 국가에서는 좀 더 적극적으로 검토해야 할 과제라고 할 수 있다.

우리의 해외농업진출의 역사를 보면 구한말 하와이의 사탕수수농장이나 멕시코의 애니깽농장으로 농업이민을 보낸 기록이 있으며, 정부수립이후 정부의 지원아래 해외농업진출이 이루어지기 시작한 것은 1962년 해외이주법이 제정된 후 1960년대초부터 시작된 남미지역을 대상으로하는 농업이민에서부터라고 할 수 있다. 당시는 정부의 재정여력이 없을 때였을 뿐만 아니라 해외이민이 부자유스러울 때였으므로 당연히 농업이민도 극히 제한적으로 이루어 졌다고 할 수 있으며 그 규모도 작았다.

과거 정부주도의 해외농장개발경험중 1978년 남미 아르헨티나에 농업이민의 정착을 목적으로 구입한 야따마우까농장(약2만천정보) 개발시도는 불행하게도 농업이민의 실패의 표본으로 우리에게 기억되고 있으며, 또한 1981년 미국 워싱턴에서 옥수수농장을 경영한 (주)선경의 실패경험은 민간기업차원에서 시도한 농장개발의 효시로 해외농업개발사에 기록되어 전해지고 있다. 이와 같은 잘못된 출발로 인하여 해외농업투자는 금기시 되다시피 취급되어 오고 있을 정도로 아주 어려운 부문으로 여겨지고 있는 것이 사실이다. 따라서 해외농업투자는 기업들에게는 아주 매력이 없는 투자분야로 분류되어 왔다고 할 수 있다. 또한 국내사정을 되돌아 보면 최근 몇 년을 제외하고는 외국에 투자할 수 있을 만큼 자금사정이 여의치 못하였고 또한 외화유출이 부자유스러웠던 이유도 한몫을 했으며, 한편으로는 사실 국내에도 훨씬 더 매력적인 투자분야가 많았으므로 어떻게 보면 무리하여 자금회전율이 상대적으로 낮은 농업부문에 투자할 필요가 없었다고 볼 수도 있을 것이다.

2. 1990년대이후 민간기업의 해외농업개발 진출

기업의 사세확장, 원재료확보, 사업기반구축을 위한 상대국과의 농업개발협력 등의 목적과 근래의 외환관리규정 완화 등에 힘입어 1990년대초부터 우리기업의 해외농업개발투자가 활성화되기 시작하여 다수의 기업이 해외농업투자에 참여한 것으로 나타났으나, 최근의 금융난과 관련하여 크게 성과가 나타나지 않는 것으로 조사되고 있다.

<표 1>은 1980년대이후 외환관련규정에 의해 신고된 농업부문 해외직접투자현황이다. 투자대상국으로는 중국이 33건으로 가장 활발한 진출지역이었으며 다음으로 미국, 러시아, 호주순으로 나타나고 있다. 이들 진출기업 또는 개인의 개발운영현황에 대해서는 조사된 바 없어 알 수 없지만, 대기업을 중심으로 최근 해외농업개발에 참여하고 있는 우리기업의 해외농장 운영현황을 살펴보면 다음과 같다.

중국 동북3성지역에 진출한 대륙종합개발은 1992년 중국 흑룡강성과 합자로 삼강평원에 38,000ha규모의 농지를 개발하기로 합의하고 현재까지 약13,000ha의 농지를 개간하여 콩, 옥수수, 밀 등을 생산하였으나, 1995년이후 자금난과 더불어 IMF체제로 인한 외환여파로 운영자금조달에 상당한 어려움을 겪고 있으며, 최근 당해농장을 운영해줄 제3자를 물색하고 있는 것으로 조사되고 있다.

또한 러시아 극동지역에 진출한 고합그룹은 1995년이후 러시아 연해주에 약43,000ha 규모 및 아무르주에 약50,000ha 규모의 농장을 대상으로 러시아농장측과 농업합작회사를 설립하고 대두, 귀리, 소맥 등 곡물생산과 젖소를 사육하고 있는 것으로 조사되고 있다.

한국남방개발은 인도네시아 남부칼리만탄주에 약10만ha의 농장개발계획을 수립하고, 1997년에 이중 약 16,000ha에 대하여 예비타당성조사를 하였으며, 현재 본격적인 개발을 앞두고 시험영농 등 대규모영농을 위한 준비단계에 있다. 이밖에 삼성은 호주 뉴사우스웰즈주에 약6,000ha의 목장을 운영중에 있는 것으로 알려지고 있다.

한편, LG는 연해주에, 대우는 폴란드에, 윤성은 내몽고에, 세모는 러시아 연해주 및 미얀마에, 진로그룹은 캄보디아에 해외농장개발 투자를 검토하였으나 기업부도, 경영난 등으로 인하여 보류 또는 중단된 상태에 있는 것으로 파악되고 있다.

이와같이 비교적 최근에 진출한 대부분의 해외농업 진출기업은 농업수익성 약화 및 IMF체제이후 자금난으로 인하여 상당한 곤경에 처해 있으며, 최근까지 진출계획중에 있던 다수의 기업은 기업구조조정 과정에서 기존 개발계획이 중단 또는 보류된 상태에 있은 것으로 조사되고 있어 해외농업개발의 전망은 결코 밝지 않음을 짐작케 하고 있다.

<표 1> 농축산업 해외직접투자 현황

투자자명	현 지 법 인 명	허가일자	업 종	투자국
동부한농종묘	YING KOU DONGBU HAN-NONG	'97. 1. 13	과채류종자	중국 요녕
수인축산양봉	PENGLAI FENGHUANGSHA	'96. 11. 12	관상수 및	중국 산동
대도직물	LIAO YUAN CITY DADAO	'96. 11. 7	한우비육	중국 길림
태 봉	TIANJIN TAEBONG AGRI	'96. 11. 6	배,채소	중국 천진
삼도인더스트리	HEILONG JIANG SAN FE	'96. 9. 3	녹두,팥	중국 흑룡
천일육가공	HUN CHUN CHUNIL CO.	'96. 7. 18	곡물,밀	중국 길림
태종코리아	LONG JING TAIZHONG L	'96. 7. 12	한우,사슴	중국 길림
원 영농조합법인	HARBIN WON STAR AGRI	'96. 5. 14	농,축산물	중국 흑룡
경 로	DAE-KYOUNG	'96. 4. 12	옥수수	러시아
김성완	QINGDAO WUXING FOODS	'96. 4. 2	고추	중국 산동
거신무역	TANTAI DONGZHEN FOOD	'96. 2. 8	파,고사리	중국 산동
엠제이코포레이션	BEIFING SANYANG RAIS	'96. 1. 30	개,토끼	중국 북경
고려농산종묘	TONGHUA HUALI SEEDIN	'95. 12. 29	화훼, 채소	중국 길림
풍국식품산업	MI SHNA FENG GUO SU.	'95. 12. 3	축산(소)	중국 흑룡
부흥통상무역	MEIHEKOU FUXING SPEC	'95. 11. 22	농,특산품	중국 길림
세원유화	QINGDAO SHIYUAN FOOD	'95. 11. 10	고추,마늘	중국 산동
죽난원	QIU XI LAN HUA YOU X	'95. 10. 23	난,화훼	중국 복건
농우종묘	KOREAN SEED INGONES	'95. 8. 31	채소종자류	인도네시아
금호타이어	KUMHO FLOWER & PLANT	'95. 4. 20	화훼작물	중국 운남
고합물산	PRIMKO CO., LTD	'95. 3. 30	콩,밀,보리	러시아
박영진	JILIN CITY YOUNGLIN N	'95. 3. 3	농수산물	중국 길림
팔공협업농원	HUNGHUN SION KOREA X	'95. 2. 15	축산(번식)	중국 길림
성태락	SHEN YANG DAXIN ANIM	'95. 2. 7	양계	중국 요녕
(주)부천	BEIJING BUCHEON ANIM	'94. 11. 24	가축사육	중국 북경
고합물산	KORUS LTD	'94. 11. 15	농,축산	러시아
코포스	TIAN JIN KOPOS FOODS	'94. 10. 25	야채믹스	중국 천진
횡성산업	DOMEN A-DONG STACK B	'94. 8. 22	비육우	중국 길림
송화수목원	PENGLAI SONG-HUA TRE	'94. 6. 8	축산,사료	중국 산동
한서통신공업	ILJO HANSEO SUSAN JO	'94. 5. 24	농수산물	중국 산동
보정애견번식장	TIANJIN BOJJENG PETS	'94. 3. 21	애완견	중국 천진
동원농산종묘	HOHHOT MENG DONG AGR	'94. 2. 4	농업(채소)	중국 자치
농우종묘	BEIJING SHI NONG SEE	'94. 2. 4	농업(채소)	중국 북경
서울종묘산업	BEIJING SEOUL SEED I	'93. 12. 9	농업(종자)	중국 북경
이조물산	THANG DAT CO., LTD	'93. 11. 29	농업(바나나)	베트남
대전농장	TUMEN DA TIAN ANIMAL	'93. 5. 27	축산(돼지)	중국 길림
흥농종묘	HUNGNONG SEED(BEIJI)	'93. 4. 26	채소종자	중국 북경
천호트레이딩	CASE FOODS. INC.	'92. 5. 4	양계	미국 메릴
형제인삼농워	HYOUNG JAE FRAM CO.	'92. 4. 14	인삼경작	미국 인디
대륙종합개발	HEILONGJIANG THREE-R	'91. 7. 16	농업개발	중국 흑룡
오 복	YUNGYUN OHBOX CHUNYU	'91. 4. 19	도토리	중국 길림
흥농종묘	HUNG NONG SEED AMERI	'90. 12. 11	농업(채소)	미국 켈리
동신(A)	DONGSHIN AUSTRALIA P	'90. 5. 17	목축업	호 주
금 경	CAMINO DE SEDA S. A.	'90. 1. 19	농업(양장)	코스타리카
박삼종	FAMILY MUSHROOM INC.	'88. 3. 31	농업	미국 오래
한농미산업	HANNONG MEE GINSENG	'88. 3. 21	농업	미국 미주
캘리포니아농산	NEW FARM OF CALIPORN	'87. 4. 21	박고지	미국 켈리
구산기농	KUSAN AMERICA CORP	'85. 4. 2	농업(식용)	괌
해태유업	HAITAI AUSTRALIA PTY	'82. 5. 27	농·축산업	호 주
계	48개 기업			

(자료) 농림부, 1997년도 해외농업투자환경조사, 1997. 12. PP.208-9.

Ⅳ. 해외농업개발에 있어서의 문제점

우리의 해외농업개발 관심지역인 러시아 연해주지역이나 중국의 동북3성 등지는 광활한 농지를 보유하고 있어 토지가 제한된 우리로서는 언뜻 보기에 해외농업개발 대상지로 아주 매력적인 곳으로 생각할 수 있으며, 동남아 여러나라는 연간 3모작이 가능한 기후와 풍부한 농업노동력을 확보하고 있어 아주 매력적인 투자지역으로 생각하기에 충분하다.

이와같이 광활한 토지, 풍부한 노동력을 갖추고 있다해도 해외농업개발투자에는 농업에 대한 기술적 가능성과 사업성이 동시에 고려되지 않으면 실패하기 쉽다. 해외농업개발을 위한 투자환경조사에 있어서는 기후, 토양, 강우량 등 자연적 환경은 물론 정치, 경제, 사회, 문화에 이르기까지 모든 외부환경이 함께 고려되어야 한다.

지금까지 우리기업이 해외농장개발에서 어려움을 겪게 된 것은 투자대상국의 법적 제도적 제한요인, 경제적 측면에서나 기술적 측면에서의 한계 등에 대한 세밀한 타당성조사가 없었거나, 타당성조사이후에도 충분한 기간의 시험영농이 이루어지지 않았던 것을 중요한 요인으로 지적할 수 있다.

1. 법·제도·관습상의 문제점

해외농업투자 대상국의 법, 제도, 관습 등은 농장개발운영상 중요한 변수가 된다. 법적으로는 외국인 투자가 허용되고 있는 부분도 현실에 적용의 경우에는 해석이 상반되는 경우도 적지 않다. 예를 들어 러시아 연해주지역은 경제활동과정에서 불법집단의 개입으로 기업활동에 상당한 제약을 받고 있는 것으로 알려지고 있으며, 또한 법률이 자주 개정되는 등의 불리한 면이 있는 것으로 조사되고 있다.

투자대상국의 조세제도는 기업의 가장 큰 관심사가 된다. 대부분의 국가에서 투자유치법을 제정하고 농장의 기자재 수입 또는 생산농산물의 수출시 관세가 면제되도록 규정하고 있는 것이 보통이지만 이에 대해서도 조사해야 한다. 또한 준조세성 기업부담금이 어느정도 인지도 철저히 조사할 필요가 있다.

외환관리상 규제가 없어야 과실송금이 가능하다. 지금과 같은 외환부족사태가 지속될 경우에는 아시아의 대부분 나라에서는 외환유출이 자유로울 수가 없을 것이다.

또한 관습도 보이지 않는 농장개발의 문제가 될 수 있다. 오랫동안 사회주의체제에 길

들여져 온 지역에서는 우리와 매우 다른 근로관습을 갖게 된다. 주어진 시간만 채우겠다거나 자신이 맡은 분야외의 일에 대해서는 전혀 신경을 쓰지 않는다든지 하는 것이 그 예이다. 또한 열대지역 사람들은 우리가 보기에는 매우 게으른 것이 보통인데 이러한 습관을 이해하지 못하면 농장운영과정에서 현지인과 잦은 마찰을 빚게 된다.

한편 해외농장운영에서는 전문기술분야는 국내전문가가 맡는다 하더라도 대부분 농업노동력은 현지에서 고용해야 하므로 지역사회의 호응없이는 농장개발운영이 어렵게 된다. 이에는 지역사회의 제도, 관습, 문화 등에 대한 폭넓은 이해가 필요하다. 또한 용지매수단계에 있어서는 지역주민간 개발에 따른 마찰이 흔히 발생하게 되는데, 이에는 농장개발 사업지역의 지도급 인사는 물론 지방정부 또는 중앙정부의 협조가 절대적으로 필요하게 되므로 현지인과의 유대관계가 특별히 요구되는 부분이라고 할 수 있다.

2. 경제적(수익성) 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 해외농장개발 투자기업이 어려운 처지에 놓이게 된 것은 결국 경제적 문제점으로 귀착될 소지가 크다. 농장개발에는 수리시설물, 도로, 농지조성 등에 많은 투자비가 들며 개발후 운영단계에서는 농기계구입에 큰비용이 필요하게 된다. 또한 대부분의 농작업을 농기계에 의존한다해도 수많은 노동력이 고용되어야 한다.

결국 농업기반시설을 비롯한 농기계, 농업노동력의 농한기 비용부담이 농업경제성을 저하시키는 요인이 된다. 따라서 자연여건상 연중 1모작만 가능한 북방지역에서는 상대적으로 경제성이 떨어질 수 있으며, 연중 3모작까지 가능한 동남아 지역은 상대적으로 경제성면(수익성)에서 유리하게 된다.

한편 농작물은 일반적으로 부피가 큰관계로 운송비 부담이 크다. 따라서 교통여건이 좋은 지역과 그렇지 못한 지역간의 경제성이 그만큼 차이가 있게 된다. 곡물의 경우는 철도나 선박을 이용할 수 있는 지역이 보다 유리한 입지여건을 갖추었다고 할 수 있다. 농업기반시설물 건설에 있어서는 자국농민의 경우에는 이들 기초시설투자에 소요되는 비용은 국가에서 지원하는 것이 보통이지만 외국인의 농업개발 프로젝트에는 당해 국가의 정책적 지원이 없기 때문에 수익성면에서 상대적으로 불리한 입장에 서게 되는 것은 당연하다고 할 것이다.

한편 규모의 경제성과 관련하여 대규모농장의 규모별 경제성을 분석하여 현지여건에 맞는 농장운영규모를 결정하는 절차가 필요할 것이며, 러시아, 중국 등 사회주의체제하의

대규모농장이 과연 경제성을 유지하면서 관리할 수 있는 규모인지를 분석해 보는 것도 해외농업개발에서 중요한 과제라고 할 수 있다.

3. 기술상의 문제점

해외농업개발을 희망하고 있는 대부분의 기업은 당해 농업개발사업이 신규사업인 경우가 일반적이라고 할 수 있다. 따라서 사업초기에는 농업개발에 관한 전문지식이 없을 뿐만아니라 농업전문가도 미쳐 확보하지 못한 상태가 될 것이므로 투자에 위험이 따르게 된다.

농업은 타산업과는 달리 생명체를 대상으로 하는 종합적인 산업이기 때문에 규모가 클 경우에는 영농기술 뿐만 아니라 상당한 경영관리기법이 요구된다. 따라서 현지사정에 밝은 전문가가 필요하다. 우리는 고작 1ha남짓한 규모의 농사에 익숙해져 있으며 많아야 5-10ha규모의 영농을 해본 경험밖에 없는데, 무지의 세계에서 수천 또는 수만ha 농지를 대상으로 농사를 짓는다는 것에는 많은 위험이 따르게 마련이기 때문이다.

따라서 농업기술에 대한 이론적 한계를 극복한 경우라 하더라도 현지에 맞는 영농경험을 쌓고 그 경험을 현지농장에 적용하기까지는 상당한 시간과 비용이 투입되어야 할 것이다.

V. 해외농업개발 전망

1. 동북아지역 협력기반확보를 위한 농업개발전망

한반도의 지정학적 특성과 식량의 해외의존도 점증에 따른 국가적 해결과제, 기업경영의 세계화, 원재료 부족에서 오는 기업의 자원조달문제 등 국가와 기업의 과제가 상호보완적인 관계를 유지하는 가운데 향후 해외농업투자는 다양한 형태로 이루어 질 것으로 전망된다.

발전전망을 지역적으로 대별하여 보면, 먼저 러시아 연해주, 중국 동북3성 등을 비롯한 동북아지역은 한반도와 인접하고 있을 뿐만아니라 현재 거주하고 있는 우리 동포와의 교류관계, 과거 역사적 배경 등으로 인하여 가장 활발하게 진행될 것으로 전망되는 지역이다. 특히 이들 지역은 자연환경이 우리와 비슷할 뿐만아니라 농사기술도 우리와 유사한 관계로 농업투자에 있어 어느 지역보다 유리한 여건을 갖추고 있는 곳이라고 할 수 있다.

2. 원자재 확보 및 기업적 목적의 해외농업개발전망

다음으로 인도네시아, 태국, 미얀마, 캄보디아, 베트남 등을 비롯한 동남아지역은 우리의 주식인 쌀농사는 물론 콩, 옥수수 등 사료곡물생산의 적지이며, 기후조건상 년간 최대 3기작이 가능하여 경제성이 어느 지역보다 높은 곳으로 판단된다. 특히 이들 지역은 외국으로부터의 농업투자를 기대하고 있는 개발도상국이며 우리와 지역적으로도 비교적 가까운 곳에 위치하고 있어 교역조건도 유리한 곳으로 농업개발투자는 물론 우리기업의 해외진출의 적지로 기대되는 곳이다.

아르헨티나, 브라질 등 남미지역은 과거 농업이민을 추진했던 경험이 있는 지역이긴 하지만 아직은 우리에게 먼 대륙으로 인식되고 있다. 그러나 이들 지역에는 광활한 초지가 있는 곳으로 일반적으로는 축산과 사료작물재배의 적지로 알려지고 있어 축산기업의 진출이 기대되는 지역이라고 할 수 있다.

이와 같이 세계지도를 놓고 볼 때 다양한 지역에서 우리가 필요로 하는 식량자원을 생산할 수 있음을 알 수 있다. 앞에서도 언급하였듯이 농업은 기업적 차원에서 접근하되 땅을 생산모체로 하는 산업분야인 만큼 자연환경과 기술적 여건을 필히 갖추어야 하는 생산분야이다.

따라서 적지선정은 어느 산업분야 보다도 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 해외농업개발에 있어 전문가의 다양한 판단이 요구되는 이유는 여기에 있으며, 분야별 전문가의 정확한 판단과 진출기업의 확고한 경영의지가 상호조화를 이룰 때 해외농업개발사업은 활성화 될 것으로 전망된다.

3. 해외농업개발에 대한 정책적 지원전망

해외농업개발과정에서 예측되는 제반문제점은 진출기업 스스로 해결해야 할 과제이긴 하지만 해외농업개발이 갖는 공익적 목적을 감안할 경우에는 조사지원, 기술지원, 개발비지원 등 다양한 정책적 지원이 뒷받침될 필요성이 있다.

정책적 지원의 근거가 되는 「해외자원개발사업법」의 제정목적을 해외자원의 개발을 추진하여 장기적이고 안정적으로 자원을 확보함으로써 국민경제의 발전과 대외경제협력의 증진에 기여한다고 명시하고 있다. 본법상의 해외자원 개발대상이 되는 농산물은 밀, 옥수수, 콩, 면화 등으로 규정하고 있으며, 이러한 농산물자원을 해외에서 개발하고자 하는 자에게 조사에 대한 보조금와 개발에 따른 융자지원 근거의 명시와 함께 신고의무와

그에 따른 벌칙도 아울러 규정하였다.

해외농업개발 정책적 지원에 관한 외국의 사례를 보면 이웃 일본이 가장 활발하게 해외농업투자를 진행시켜 온 것으로 알려지고 있다. 일본의 경우 일본국제협력사업단(JICA), 대외협력기금(OECF), 일본수출입은행 등을 통하여 해외농업개발에 따른 자금지원이 이루어 지고 있다. <표 2>의 외국의 해외농지구입사례를 보면 일본의 경우에는 그들 국토면적의 약3배가 되는 112백만ha규모의 해외토지를 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 이 모두가 농장이라고는 할 수 없겠지만 엄청난 면적이 아닐 수 없다.

우리의 해외자원개발정책은 석유, 가스 등 에너지개발에는 관심을 가져 왔으나 식량자원개발에는 국내농업과의 마찰문제 때문에 소극적으로 대처해온 것이 사실이라고 할 수 있다. 고밀도 인구, 농경지 협소, 북한식량문제, 통일이후 7천만 한민족의 식량문제해결전략 등 우리가 안고 있는 현안사항을 고려할 때 해외농업개발은 국익적 차원에서 다루어야 할 과제임에 틀림없다. 정부부담을 줄일 목적으로 기업의 수익적 측면만 고려하여 민간에게 전적으로 의존할 경우에는 농업의 특성상 국가적 목적달성은 기대하기 어려울 것이다. 따라서 국가가 일정부문을 지원함으로서 투자여건을 조성해나가는 정책적 노력은 필수적이라고 할 수 있다.

정책적지원으로는 농촌진흥청에서 1991년부터 세계각국의 농업현황, 식량사정 등에 관한 정보를 담은 해외농업기술정보자료 발간 등을 들 수 있으며, 실질적으로 민간에 대한 조사 또는 기술지원을 하는 사업으로는 1997년부터 농어촌진흥공사에서 시작하고 있는 「해외농업투자환경조사사업」이라고 할 수 있다. 본사업은 해외의존도가 늘어날 것으로 예상되는 곡물의 안정적 확보 및 국제곡물 가격파동에 대비키 위한 해외식량기지 구축, 민간의 해외농업 투자희망지역 및 투자유망지역에 대한 투자환경조사를 통한 민간기업 투자촉진, 민간기업의 사업계획수립 및 사업추진시 겪는 정보 및 기술부족 등의 애로사항을 정부차원에서 해결한다는 목적에서 추진되었다.

사업내용은 정책적인 필요성에서 시행되는 정책조사, 민간기업이 자율적으로 투자결정을 하고 이에 따른 조사업무를 농진공에 의뢰하는 경우의 민간요청조사 및 필요시 해외진출기업에 기술지원을 하는 사업 등으로 구분되어 있다. 본 사업의 조사지원범위는 정책조사사업은 전액국고부담이며, 민간이 요청하는 조사에 있어서는 50%를 국고에서 지원하는 것으로 규정하고 있다.

<표 2> 외국의 해외농지구입 사례

국 가 별	대상 지역	구입면적(천ha)	개발 내용	구입 주체
일 본	미 국	9,300	원시림, 농장 등	-
	캐나다	13,000		
	브라질	50,000		
	호 주	3,000		
	아르헨티나	10,000		
	동남아,아프리카 등	27,000		
	일본계	112,300		
대 만	호 주	4,000	농업, 광공업	지 방 정 부
중 국	브라질	500	사료곡물	지 방 정 부
말레이시아	인도네시아	1,500	오일팜 농장	민 간
계		118,300		

(자료) 구천서 · 이병화, 연해주 농업개발과 환경여건, 1997; 국제농업개발원, 상업농경영, 1990. 8; 고재모외, 주요농산물의 해외개발수입방안 연구, KREI, 1996, 인도네시아 신문보도('97. 3) 등에서 정리

다음으로는 개발자금을 지원받는 방법으로 대외경제협력기금(EDCF) 중 해외투융자 자금을 이용하는 방법이 있다. 해외자원개발사업법에 의하여 주요 원재료로서 수입이 불가피하고 국내에 장기적 안정적 공급이 필요한 농산물 자원을 생산하는 사업을 지원대상으로 하고 있다. 해외농업개발 대상작물로는 밀, 옥수수, 콩, 면화 등이 이에 해당한다.

해외투융자 자금으로 운용가능한 자금규모는 EDCF 조성자금 총액의 5%범위내로 규정하고 있으며, 융자조건은 지원대상국, 사업내용 등에 따라 다소 차이가 있으나 대개 이율은 연리 5~6%, 상환기간은 5년거치 10년분할상환 조건이며, 대출한도는 투자금액의 60%범위내로 규정하고 있다.

자금지원이외에 민간을 지원할 수 있는 방안으로는 해외농업개발 관련정보를 지속적으로 민간에 제공하는 방안과 진출지업 상호간 연락체계가 구성되어 서로 일정부분의 정보를 공유함으로서 해외농업개발투자에 대한 위험부담을 최소화하는 방안이 필요할 것이다.

이상과 같은 기존에 마련되어 있는 지원방안이 있으며, 앞으로 정부차원에서 결정되어

야 할 분야도 있지만 결국 이러한 제도를 정책차원에서나 민간부문에서 어떻에 효율적으로 운영하는냐의 문제가 남는다. IMF체제하에서의 정부예산 감축이 불가피한 현실을 감안할 때 정책적 지원은 당분간 확대되기는 어려울 것으로 전망된다.

4. 해외농업개발수입의 전망

해외농업개발에서 생산한 농산물을 자유롭게 국내에 반입하기는 사실상 어렵다. 특히 쌀의 경우는 특별한 경우가 아니고서는 국내여건상 현실적으로 반입이 불가능하다고 보아야 하며, 또한 쿼터량를 배정받지 못한 수입물량에 대해서는 높은 관세로 인하여 가격경쟁력이 많이 떨어지게 된다. 또한 자국의 식량확보를 위해 수출금지조치가 취해 질 경우에는 개발농작물의 국내수입을 불가능하게 된다. 이와 같은 예로는 중국의 경우 1994년 10월에 중국내 농산물수급의 안정을 위하여 쌀, 옥수수 등 주요식량작물의 금수조치를 취한 경우를 들 수 있다.

국내반입과 관련하여 국제관례를 보면 GATT 제17조 2항 규정에 재판매 또는 판매용 물품의 생산에 사용되지 않고 정부가 직접 또는 최종적으로 소비하기 위한 생산품의 개발수입을 허용하는 규정을 두고 있어 군수 또는 관수용소비 목적의 국영무역의 길은 터놓고 있다.

또한 GATT 제20조 10항 규정에서는 비상시 일시적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배를 위하여 불가피한 경우 일시적인 개발수입을 허용하고 있으며, GATT 제25도 5항 규정에서도 당해협정에 별도로 규정하고 있지 아니한 예외적인 상황 발생시 예외를 인정하고 있음으로서 우리의 경우 남북한 통일 등으로 인하여 식량수급에 심각한 애로사항이 발생할 경우 개발수입 가능할 것으로 보인다.

이와 같이 해외농업개발수입에 관한 국제적 규범은 WTO체제에서는 원칙적으로 시장경제원리를 적용하고 있으므로 국내기업의 생산물이라고 해도 특정기업에게 혜택을 줄 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 평상시에는 생산물의 판매처로 국내도입, 현지판매, 제3국수출 등 다양한 방법으로 생산물을 처분하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 결국 생산물의 처분문제는 기업스스로 해결해야 할 과제이며, 가장 경쟁력있는 농산물을 생산해 내는 것이 관건이라고 할 수 있다.

Ⅵ. 결 론

해외농업개발은 다양한 필요성에도 불구하고 현실에 있어서는 농업이 갖는 상대적인 경제성저조, 투자대상국의 법적 제도적 미비, 진출기업의 기술적인 한계 등 내재한 문제점으로 인하여 의욕적인 출발에 비해 그 결과는 성공적이지 못한 것이 지금까지의 경험이었다고 할 수 있다. 따라서 해외농업개발은 전적으로 민간차원에서의 수익사업으로 미룰 때 해외농업개발에 의한 식량자원개발목적은 달성하기 힘들 것으로 전망된다. 결국 식량의 문제를 국가적인 차원에서 다룰 것이냐의 판단의 문제가 앞서야 한다. 국가적 문제라는 결론이 서면 정책차원에서의 지원이 필요할 것이다.

정부지원으로는 현재 농진공에서 실시하고 있는 해외농업투자환경 조사지원사업과 농진청에서 시행하고 있는 해외농업기술정보 자료집 발간사업이 있으며, 자금지원 프로그램으로는 수출입은행이 관장하고 있는 EDCF 투융자자금 등을 들 수 있으나 그 실적은 아직 미미하다고 할 수 있다. 특히 IMF 체제이후 정부의 재정적지원은 당분간 확대되기 힘들 것으로 전망되며, 그 동안 해외농업진출을 계획하고 있었던 기업이나 농민단체 등도 개발비 확보난으로 인하여 해외농업투자에 예상되는 어려움은 마찬가지일 것으로 판단된다.

따라서 현시점에서 정부가 할 수 있는 역할은 세계 각지역의 농업투자환경을 조사하여 이를 민간에 제공하는 일이라고 판단된다. 보다 정확한 현지자료만이 진출기업의 위험을 최소화 할 수 있는 방안이 될 것이기 때문이다. 이와 관련하여 정책사업으로 추진하고 있는 해외농업투자환경조사에 해외농업투자를 계획하고 있는 민간의 사업담당자가 함께 조사요원으로 참여하여 현지투자 가능성을 기업입장에서 검토해 보는 기회를 갖게 하는 것도 한가지 정책적 지원방안이 될 수 있을 것이다.

어쨌든 식량문제는 국가가 해결해야 할 가장 중요한 문제들 중의 하나가 될 것이며, 더욱이 우리와 같이 특수한 여건을 안고 있는 처지로서는 이에 대한 관심이 그만큼 더할 수밖에 없다. 따라서 정책적 차원의 아이디어와 민간부문의 자금이 함께 함여할 수 있는 프로그램개발이 절실히 요청된다고 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 고재모 외. 1997. 주요농산물의 해외개발수입방안 연구. 한국농촌경제연구원.
2. 구천서 · 이병화. 1997. 연해주 농업개발과 환경여건.
3. 국제문제조사연구소. 1997. 21세기 세계식량문제와 해외농업투자 여건.
4. 권태환. 1996. 세계의 한민족(중국). 통일원.
5. 김병철. 1998. "러시아 연해주지역 대규모농장의 경영실태". 「농공기술」 통권 제58호. 농어촌진흥공사.
6. 농림부. 1997. 1997년도 해외농업투자환경조사.
7. 농어촌진흥공사. 1997. 인도네시아 남부칼리만탄 농업투자환경 조사보고서.
8. 농어촌진흥공사. 1997. '97해외농업투자환경조사사업 연말평가 및 토론회 결과보고서.
9. 농어촌진흥공사. 1997. 러시아 연해주 농업투자환경 조사보고서.
10. 박진환. 1996. "북방농업에 관한 연구과제". 「북방농업연구」 제1권. 북방농업연구소.