

브라질, 대두산업정책

브라질의 광활한 국토는 남부의 온대지역과 중서부의 열대 지역으로 나뉜다. 남부는 Rio Grande Do Sul, Santa Catarina, Parana 주 등을 포함한다. 중서부는 Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goias, 브라질리아를 둘러싼 연방수도지역 등을 포함한다. 두 지역은 기후, 작물재배유형, 농가 규모 등에서 차이가 난다. 두 지역 모두에서 옥수수, 대두, 소맥, 쌀, 목화 등 경종작물이 축산, 커피와 오렌지 등 수목작물(tree crop), 사탕수수, 채소 등과 농업자원을 놓고 경합을 벌인다.

브라질의 풍부한 자연자원은 장기적인 경제발전의 주요 원동력이었지만 역사적으로 불안정한 거시경제 환경으로 농업발전이 지장을 받았다. 높은 물가 수준, 극심한 대외 외채, 높은 이자율, 자국화폐의 과대평가 등으로 농업투자가 제대로 이루어지지 않았다. 또한 농자재에 대한 수입관세와 대부분의 농산물에 대한 수출세 부과로 농민들의 생산의욕을 왜곡시키고 농업생산성 증대를 제한하였다.

브라질 농업은 이러한 불안정한 경제환경과 함께 수출농산물 생산에 비해 국내 소비자 및 가공업자에게 유리한 방향의 정책으로 더욱 악화되었다. 대부분이 저소득층인 신흥 도시인구는 정치가들에게 저렴한 가격으로 식량이 공급될 수 있도록 압력을 행사하였다. 이 때문에 정책담당자들은 농산물수출 및 가격을 통제하고 농가판매가격을 낮추어 생산의욕을 저감시키는 결과를 초래하였다.

정치경제적으로 이러한 혼란 속에서도 브라질 정부는 여러 가지 이유로 대두만큼은 육성정책을 펼쳤다. 그 결과 중서부지역 재배면적은 지속적으로 늘어나면서 전체적인 대두 경작면적이 늘어났다. 브라질에서 단수 증가는 대규모 농가들이 근대적인 농자재와 기술을 이용하고 규모의 경제를 실현하였기 때문에 가능하였다.

1990년대 들어서면서부터 브라질 정부는 완만하게나마 시장에서 정부의 통제나 개입을 줄이거나 없애고, 국가자원이 보다 효율적으로 배분되도록 하는 경제개혁을 추진하기 시작하였다. 이러한 개혁이 진행 중에 있지만 그동안도 대부분의 정책이 경제의 안정화에 기여하였고, 농업투자, 생산, 수출에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이러한 정책들은 대두 산업에게 큰 혜택이 돌아가게 하였으며, 무역장벽의 제거와 함께 브라질이 국제 대두시장에서 우위를 차지하게 하였다.

여기에서는 1990년대 개혁 전후의 거시경제 및 농업정책발전의 관점에서 브라질의 대두 부문의 현황과 1960년대부터 최근까지의 대두 관련 주요 정책을 소개하고자 한다.

1. 대두산업 성장

브라질은 세계에서 두 번째 대두 및 대두제품(대두유 및 대두박) 생산국인 동시에 수출국이다. 대두 생산과 수출의 세계 1위는 미국이고, 대두제품 수출 1위는 아르헨티나이다. 그러나 대두는 브라질에서 뒤늦게 주요 작목으로 등장하였다. 1960년대까지 대두는 주로 남부지방의 소농들이 재배하였다.

브라질의 대두산업은 1960년대와 1970년대 세계 대두 수요의 급격한 확대기에 성장하였다. 이와 더불어 브라질 정부 역시 대두산업의 육성 정책

을 펼쳤다.

제2차 세계대전 초기 브라질 정부는 대외 채무를 지는 것을 피하면서 국내 경제성장을 진흥시키기 위한 수입대체전략을 실시하였다. 이러한 목적으로 도시민에게 쌀 식량을 공급하기 위해 농업부분은 직간접적인 정책을 통하여 과도하게 과세되었다. 주요 농산물에 대해서는 수출세가 부과되고 수출쿼터와 허가제는 물론 무역금지제도가 운용되기도 하였다.

농업자재의 수입은 수입허가 및 제한을 통해 통제되었다. 결과적으로 농업 부문은 국제가격보다도 높은 가격에 비료 및 농기계 등을 이용할 수밖에 없었다. 또한 브라질 화폐의 통제로 인해 자국화폐가 과대평가되고 그에 따라 농업생산 의욕이 저감되었다.

2. 대두생산 장려정책

브라질 정부는 농업 이외 부문의 육성을 위해 농업 부문을 이용하였지만 대두 부문에 대해서 만큼은 예외적인 조치를 취하였다. 1960년대와 1970년대에 걸쳐 대두산업에 유리한 여러 가지 유인정책들이 도입되었다.

첫 번째 유인책은 외화의 절약과 확보에 있었다. 당시 브라질 인구와 식량수요가 급격하게 증대하는 상황에서 식물성유의 수입으로 인한 외화지출이 상당한 비중을 차지하였다. 1960년대까지 브라질 정부는 대두유 수입을 대체할 수단으로서 국내 대두생산을 장려하였다. 국내 가공산업 및 대두유 산업의 지원을 통하여 농산물 수출, 그 중에서도 특히 대두박 수출을 증대시키고자 하였다. 단백질사료에 대한 국제수요 증가로 브라질 정부의 이러한 대두산업 장려 정책이 주효하게 된다.

두 번째 계기는 국내 식량가격을 인하하고 식생활을 개선시킨 것이다.

당시 브라질에서 대두유는 저소득층 가정에서 매우 중요한 식품이었고, 소비자물가지수 계산에 큰 비중을 차지하였다. 높은 인플레이션 하에서 브라질 정부는 대두유 가격 관리가 식량정책의 중요 부분을 차지하였다. 식량 가격을 낮게 유지하기 위하여 브라질 정부는 대두유를 많이 생산하여 저렴한 가격에 공급하는 정책을 채택하였다. 저소득층 주민을 위해서는 국내 육계산업을 육성하여 동물성 단백질 섭취를 늘리도록 하였는데 이 역시 대두박의 수요를 증가시켰다.

세 번째 브라질 정부는 대두산업을 농산물 가공산업과 농자재 산업을 발전시킬 수 있는 원동력으로 보았다. 저렴한 가격에 많은 양의 대두를 공급함으로써 가공산업이 성장하고 대두 재배확대는 농자재 산업을 발전시킨다는 것이다.

대두생산을 육성시킨 마지막 유인책은 영토의 보전정책에 있다. 브라질 군사정부는 거대한 면적의 영토가 사람이 거주하지 않음을 발견하였다. 대부분의 브라질 인구와 농업은 동부 및 남부해안선에 위치하였다. 주변국의 국력신장에 따라 브라질 정부는 국토의 서부에서도 농사를 짓게 하여 국가경제로 통합시키는 압력을 받았다.

1960년대에 브라질정부는 대두산업을 직간접적으로 지원하기 위한 정책을 실시하였다. 공공예산을 이용한 농업연구개발, 최소가격보장제, 생산 및 유통신용 프로그램, 농업자재 생산 및 이용에 대한 보조, 공적인 하부구조 프로그램, 지원적 인 에너지 및 세제 정책들이 여기에 속한다. 이 밖에도 밀, 커피, 사탕수수과 같은 다른 작목에 대한 정책 역시 대두생산을 간접적으로 촉진시켰다.

2.1. 농업연구개발

민간 농업연구소와 긴밀하게 협력하는 브라질의 농업연구 및 지도소 (Brazilian Agency for Research on Agriculture and Animal Husbandry:

EMBRAPA)의 전국적인 조직망은 온대기후대인 남부 지방으로부터 열대지방인 중서부 지역까지 작물생산과 축산을 확장시키는 데 결정적인 역할을 하였다. 농업연구소의 커다란 성과중의 하나는 열대콩을 개발한 것이다. 콩은 모든 작물 중에서 낮의 길이와 일조량에 가장 민감한 작물이다. 브라질의 농업연구소는 낮 시간이 짧고 습기가 높은 열대지방에서도 잘 자라는 콩 품종을 개발하였다. 최적의 상태에서 브라질 열대 콩은 ha당 4.7~5.5톤이 생산되는데 브라질 전체의 평균수량은 ha당 2.5톤이다. 또한 브라질 농업연구소는 세라토(Cerrato) 토양과 기후에 대한 적응력을 높인 열대 옥수수과 목화품종도 개발하였다.

2.2. 가격지지 및 에너지정책

농자재 수입을 제한하였지만 브라질 정부는 농업 부문의 부담을 완화시키기 위해 노력하였는데 가격정책 및 에너지 정책도 이러한 방향으로 추진되었다. 브라질 정부는 대두를 포함한 주요 작물에 대해 파종전에 가격지지수준, 즉 최저가격보증을 공표한다. 중서부지역의 작물생산을 장려하기 위하여 원거리 지역의 농가가격이 일반적으로 낮지만 전국에 걸쳐 단일지지가격을 책정하였다. 이러한 단일지지가격정책은 옥수수에 대해서는 1994년, 대두에 대해서는 1995년 2월까지 존속되었다.

가공시설과 항구 근방에 위치한 남부에서는 농장으로부터 항구까지의 낮은 유통비용으로 정부의 낮은 지지가격보다 산지가격이 높게 유지되었다. 이 때문에 지난 30년간 단지 2년밖에 전국적인 대두가격이 정부의 지지가격 이하로 떨어졌고, 이에 따라 가격지지정책이 남부지역 생산자들에게는 별로 도움이 되지 않았다.

이와는 대조적으로 중서부 지역의 생산자들은 남동부의 항구로부터 멀리 떨어져 있어 높은 유통비용과 수송비로 인하여 산지가격이 매우 낮았다. 따라서 이 지역의 생산자들은 정부로 하여금 수송비를 부담하게 하고 정부의 지지가격에 판매하는 것이 더 유리하였다. 이와 같은 효과는 디젤

연료에 대한 가격정책에서도 있었다. 남부지역 생산자들은 시장가격보다 높은 정부판매가를 경험하였지만 중서부 내륙지방 생산자들은 연료의 정부판매가격이 지역 시판가격보다 낮은 가격에 연료를 소비할 수 있었다.

2.3. 농촌신용정책

1965년 농촌신용정책이 새로운 농업기술 수용 촉진, 농촌자본형성의 자극, 중·소규모 농가들의 경제지위 향상, 수출농산물의 증산을 통한 외화 획득 등을 목적으로 실시되었다.

1970년대와 1980년대 생산, 투자, 유통금융의 형태로 막대한 액수의 정부자금이 지원되었다. 민간금융기관이 발달되지 않았기 때문에 농업금융의 85%가 공적신용자금에서 지원되었다.

정부의 신용은 저리로 제공되었다. 인플레이션이 매우 높았던 시기에는 명목 이자율이 마이너스로 하락하였다. 1970년부터 1990년까지 공적 자금의 평균 실질이자율은 -12.5%였다. 1970년대 후반부터 1980년초반까지 대두생산자들에 대한 이자보조액은 2억달러에 달하는 것으로 추정되고 있다.

생산자금은 가격지지와 연계성을 가지고 지원되었다. 대부분의 연도에 서 지지가격이 시장가격보다 낮았지만 지지가격은 생산에 영향을 미쳤다. 왜냐하면 생산비에 대한 자금지원이 대두의 최저가격과 연결되어 있기 때문이다. 1978년 이전에는 중규모 및 대규모 대두 생산농가들은 기대수익(지지가격×예상수확량)의 60%까지 자금을 융자받을 수 있었다. 1978년에는 이러한 비율이 48%로 조정되었다.

1970년대와 1990년대 사이 브라질 정부는 대두 생산자들에게 280억달러의 신용을 제공하였는데 대부분이 생산금융 형태였다. 1975년 한해에는 농업금융의 총액이 농업생산액을 초과하기도 하였다. 법에 따라 정부신용은 지주에게만 제공되었다. 이에 따라 생산 및 유통금융은 중서부의 대농들에

게 유리하게 작용하였다.

브라질 농업신용프로그램은 인플레이적인 성격을 띠고 신용의 부패성에 따라 과연 몇 퍼센트의 자금이 실제 농업 부문에 지원되었는지에 대한 회의가 있는 것도 사실이다. 비농업 부문에서 높은 수익을 제시하였기 때문에 상당한 누수가 있었을 것으로 추정된다. 이러한 농업금융 프로그램은 외국의 자금 공여기관들의 압력으로 1980년대에 점차 축소되었다.

2.4. 소맥정책

1962년부터 브라질 정부는 세계가격의 두 배가 넘는 높은 지지가격을 통한 밀의 자급을 추구하였다. 밀은 브라질 정부가 이러한 노력을 통하여 과대평가된 브라질 화폐의 효과를 상쇄시키려한 유일한 작목이다. 농자재의 수입에 대한 수입제한도 밀에 대해서는 예외였다. 또한 브라질 정부는 소맥생산자들에게 광범위한 신용을 제공하였다.

소맥 수확후에 심는 후작작물인 대두는 브라질 정부의 밀 장려정책으로 함께 발전하였다. 동일한 토지에 두 작물을 연달아 심기 때문에 농자재의 생산성이 높아지고 유통효율도 증가하였다. 밀에 대한 이러한 정책이 너무 비싼 비용이 소요되고 비효율적인 것으로 드러나 폐기되었지만, 그 시기가 아직 대두생산이 확대되기 전이었다. 더구나 대두의 잉여생산을 자극하여 관련 시장과 무역채널이 확립되었고 그에 따라 대두생산을 더욱 확대일로에 있었다.

2.5. 커피생산전환정책

1950년대와 1960년대에 커피는 농민들에게 인기 작물로서 비록 수출세와 브라질 화폐의 과대평가에 따라 생산의욕이 저감되기는 하였지만 정부로부터 많은 지원을 받은 품목이다. 그러나 1960년대의 반복되는 냉해로 커피재배 전환 정책이 펼쳐졌다. 커피나무가 제거된 토지에는 주로 대두가 재배되었다. 따라서 커피생산전환정책에 따라 남부에서 대두생산이 증가

하였다.

2.6. 알코올연료 생산장려정책

1970년대와 1980년대에 브라질 정부는 연료 알코올의 국산화를 위하여 사탕수수 생산을 장려하였다. 국산알코올 생산장려 정책의 일환으로 파라나와 쌍파울로 지역의 비옥한 토지에 사탕수수가 재배되었는데, 이는 브라질 중서부 지역까지 대두생산이 이전, 확대되는 계기가 되었다.

2.7. 기타 관련 프로그램

영토통합정책 또한 대두재배가 브라질 중서부까지 확대되게 하는데 간접적으로 기여하였다. 브라질의 수도는 1960년에 리오데 자니에로(Rio de Janeiro)에서 브라질리아(Brasilia)로 이전되었다. 이와 함께 브라질정부는 아마존 고속도로를 건설한 동시에 남부의 무토지 농민들을 중서부로 이주시키는 정책도 병행하였다.

1970년대에 브라질 정부는 여러 차례의 자국 화폐 평가절하 조치와 함께 수출다변화정책을 실시하였다. 동시에 브라질정부는 소비자들에게 충분한 식량 및 원료를 공급하기 위하여 신선농산물에 대한 수출통제와 쿼터제를 강화하였다. 그러나 다른 한편으로 브라질 정부는 농산물수출을 통하여 외화를 획득하여 대외채무를 상환하는 데에도 관심을 기울였다. 이에 따라 원료농산물 수출에 대해서는 수출세가 부과되었지만 가공농산물 수출에 대해서는 수출보조금이 지급되었다. 이 결과 브라질 내 농산물 가격은 국제가격보다 낮게 유지되어 생산자의 의욕을 저감시켰다.

대두유와 같은 일부 농산물에 대한 수출수량 제한정책으로 국내 소비자 가격상한제(domestic consumer price ceilings)를 가능케 하고 가공업자에 대해 일정 부분의 마진을 보장해 줄 수 있었다. 대두, 대두박, 대두유에 대한 서로 상이한 수출세와 보조금은 브라질내 제분업계에 대해 혜택으로 작용하기도 하였다.

3. 유지종자 수요증대

1970년대 초반 브라질 대두 부문은 국제적인 유리한 조건의 혜택을 받았다. 곡물 및 채유종자 주요 생산국에서 이상기후로 인한 작황부진과 인구 및 소득 증가에 따른 수요 증가, 그리고 국제재고 감소 등으로 인해 주요 곡물의 국제가격이 매우 높게 유지되었다.

위기는 1972년 페루산 밀치류 어획량 감소로부터 시작된다. 밀치류 어획량 감소로 세계 물고기 사료생산량이 급격하게 감소하고, 그에 따라 고단백 질 사료의 세계공급량이 크게 감소하였다. 같은 해 세계 최대의 대두 생산국이자 수출국인 미국에서도 일기불순으로 대두작황이 부진했다. 대두의 국제시세가 급등한 가운데 미국의 수출은 달러의 평가절하로 더욱 늘어났다.

국제대두가격은 1973년에 톤당 393달러로 정점을 이루었다. 세계적인 식량 부족과 기후취약성에 대한 우려가 원유가격의 고공행진과 국제자원고갈에 대한 공포로 더욱 증폭되었다. 불행하게도 미국 대두가격의 인상 및 공급 감소에 대한 미국의 정책은 세계적인 공급부족 문제를 악화시켰다.

1973년 미국은 미국 내 채유종자가격의 급격한 상승에 대응하여 대두, 목화씨, 그리고 이것을 원료로 한 제조품에 대해 수출금지를 단행하였다. 1973년 6월 수출금지조치가 발표되었을 때 미국의 대두 농가가격은 수요 증가를 반영하여 부셴당 10달러 -전년도 수확기 가격의 세배 수준- 로 최고치를 기록하였다. 그러한 수출금지조치는 수출허가로 대체되었지만 모든 채유종자에 대해 확대 적용되었다. 결과적으로 미국 국내 대두가격은 하락했지만 국제가격은 미국의 수출통제가 발효되기 시작한 몇 주안에 급격하게 상승하였다. 미국생산자들에 대한 실질적인 피해는 대두의 미국 내

가격의 하락이 아니라 미국의 농산물 수출시장에서 가장 큰 비중을 차지하는 일본시장에 대한 공급자로서의 신뢰감을 상실한 점이였다.

미국의 대두수출금지조치에 대응하여 일본은 대두의 새로운 공급자를 찾아 나섰다. 이와 관련 브라질은 일본에게 완전한 기회를 제공하였고, 일본은 브라질의 신흥 대두산업에 대해 투자하기 시작하였다.

4. 서부지역으로 대두생산 확장

브라질의 대두 생산농민들은 1970년대 대두국제가격의 호조에 따라 대두 및 다른 작물들의 생산을 크게 늘렸다. 1970~90년간 브라질의 대두생산량은 연평균 8.3%에 달하는 재배면적 확대에 힘입어 연평균 10%씩 증가하였다. 재배면적이 1969~71년 200만 ha에서 1989~91년에는 1,000만 ha로 20년 사이에 다섯배가 늘었다. 남부에서는 소맥 육성 정책의 중단, 커피재배면적의 감소, 대두에 대한 상대적인 수익개선 등이 대두 생산 증가에 기여하였다. 동시에 브라질 중서부에 대두 생산을 늘리려는 브라질 정부의 정책이 1970년대와 1980년대 대두 재배면적의 증가를 가져왔다.

1970년대와 1980년대 브라질의 대두 단수는 연평균 2%씩 증가하였다. 그러나 1989~91년 ha당 1.8톤은 미국 및 아르헨티나에 비해 20% 정도 뒤지는 것이다. 국제적인 선진기술과 농자재에 대한 정책적인 장벽과 높은 수송비로 인하여 단수 증가에 한계가 있다. 그러나 저렴한 토지를 계속 생산에 투입함에 따라 상업적인 농업생산이 증가일로에 있다.

브라질 내륙지방에 대두 생산 장려정책이 발효되기 시작한 1978년까지 만 하더라도 중서부 지역이 브라질 대두생산에서 차지하는 비중은 10%에 불과하였다. 그러나 동지역에 대두 생산이 장려되기 시작한 이후 브라질 전체의 대두생산에서 이지역이 차지하는 비중이 점차 확대되었다.

1989~91년까지 브라질 남부 이외의 지역이 브라질 대두 재배면적의 41%, 그리고 생산량의 46%를 담당하였다. 대규모 영농, 현대적인 농업기술, 더 많은 화학투입재의 사용으로 중서부 지방의 대두수량이 매우 높다. 이와는 대조적으로 남부에서는 경작지가 점점 더 세분되어 기계화가 곤란해지고 지역 간 강수량 편차가 심해 수량과 생산위험이 크다.

5. 경제후퇴에 따른 개혁조치

브라질의 거시경제 환경도 대두산업의 발전에 기여했다. 1979년까지 브라질의 외채는 1,000억 달러를 상회하였는데, 이는 당시 브라질 GDP의 28%에 해당하는 액수이다. 1980년대 초반에는 이자율이 매우 높아 이자상환을 위해 신규로 대출하지 않을 수 없었다. 1982년 브라질은 외채상황이 불가능하게 되었다. 브라질의 대외채무액은 GDP의 33%에 달할 때 최고치에 달했다.

1980년 중반부터 1990년대 중반까지 브라질경제는 침체하는 가운데 연도별로 진폭이 극심한 물가상승율과 대외 외채로 곤란을 겪었다. 연평균 물가상승률이 1,000퍼센트가 넘기 전에 브라질의 물가상승률은 1980년 100%, 1983년 200%였다. 이와 같은 물가상승 때문에 브라질에서 농업투입재와 생산물은 미국 달러화 또는 대두포대수로 가격이 책정되었다.

브라질은 1980년대 조정자금의 대부분을 외채상환, 물가상승, 그리고 민주정부로의 전환 등에 지출하였다. 무역제한이 다시 한번 강화되었다. 농업지원을 포함한 정부지출이 삭감되었다. 물가, 가격, 농업신용에 대한 이자율은 일반 물가상승률로 지수화되었으며, 외채상환을 위한 외화확보를 목적으로 수입대체 부문과 수출부문이 적극 장려되었다.

1985년 군사통치가 민주연합으로 대체되었다. 신정부는 수출농산물 생

산자보다는 옥수수와 건조콩 등 식량작물 생산자와 같은 소규모 농가와 소비자에게 유리한 여러 가지 개혁조치를 단행하였다. 국가의 연구지도프로그램도 대두보다는 식량작물에 초점이 맞춰지도록 재편되었다.

이러한 방향선회에도 불구하고 브라질 대두생산량은 4년 연속 국내가격의 호조로 1988년에 당시까지 최고기록인 2,360만 톤이 생산되었다. 대두 및 대두박의 수출도 각각 510만 톤, 960만 톤으로 기록을 세웠다. 그러나 그 후에는 점차 국내가격이 하락하고 재배 조건이 좋지 않아 2년 동안 생산량이 33% 감소하여 1990년 대두 생산량이 1,580만 톤에 불과하였다.

표 1 지역별 대두 수확면적, 생산량, 단수

연도별	계	남부, 남동부	중서부	북부, 북동부
수확면적	(백만 ha)			
1970~74	3.698	3.510	0.157	0.031
1980~84	8.890	6.683	1.858	0.349
1990~94	10.639	5.869	3.701	1.069
1995~99	12.370	6.472	4.575	1.323
생산량	(백만 톤)			
1970~74	5.616	5.347	0.216	0.053
1980~84	15.321	11.284	3.404	0.633
1990~94	21.630	11.356	8.132	2.141
1995~99	29.090	14.189	11.802	3.099
단수	(톤/ha)			
1970~74	1.460	1.464	1.352	1.532
1980~84	1.713	1.687	1.814	1.798
1990~94	2.018	1.935	2.188	1.749
1995~99	2.382	2.191	2.565	2.347

그럼에도 불구하고 브라질은 1989~91년 320만 톤의 대두를 수출하여, 세계 대두 수출의 12%를 차지하는 대두의 주요 수출국이었다. 같은 기간 브라질의 대두유와 대두박의 수출량은 각각 70만 톤, 820만 톤으로, 이들 품목에 대한 브라질의 세계시장 점유율은 각각 17%, 31%에 달했다. 그러나 대두유 및 대두박에 비해 대두 수출에 더 높은 수출세를 부과하여 국내가 공업자와 대두 제품의 수출이 더 유리하였다.

1989년 중반까지 브라질은 대외채무액이 1,200억 달러에 달해 상황이 불가능한 상태였으며, 경제의 실질성장률이 마이너스에다 인플레이션이 계속 되는 상태로 1990년대를 맞이하였다. 여기에 더하여 브라질 정부는 경제에 심하게 개입하였고, 내부 지향적 국가발전 전략하에서 무역 및 투자장벽을 통해 내부 시장을 보호하였다. 평균수입관세는 45%에 달했고, 화폐는 심하게 과대평가되었다. 요컨대 브라질 경제는 쉽사리 투자될 수 없는 상황이었다.

1990년 3월 정권을 잡은 콜로(Collor)정부는 경제회생 및 근대화 조치를 마련하여 즉각 시행하였다. 가격을 안정화시키기 위하여 정부 지출을 삭감하였으며, 수천 명에 달하는 정부관료를 해고하였다. 이뿐만 아니라 18개월간 모든 금융자산을 동결하는 조치를 단행하였다. 경제에 대한 규제를 철폐하기 위해 일부 공기업이 민영화되고 소맥유통 및 무역독점이 해제되었다. 무역과 투자의 자유화를 통해 경제의 대외개방을 촉진시켰다. 외환시장은 가변적인 환율체제로 전환하고 무역허가와 같은 비관세장벽이 제거되었다.

농업투자를 진흥시키기 위하여 브라질 정부는 농업에 재투자되지 않은 이윤에 대해서만 과세하는 새로운 농업소득세를 도입했다. 수출이윤에 대한 과세율은 종래 18%에서 30%로 올렸다. 1991년까지 수입관세는 1989년 수준의 절반으로 인하되어, 평균 21%가 되었다. 1992년에 수입관세가 추가로 인하되었다.

6. 카르도소 재무장관의 구체적인 계획

1994년 6월까지 브라질의 연간 물가상승률이 5,000%에 이르러 경제안정화에 커다란 걸림돌로 작용하였다. 당시 재무장관이었던 카르도소(Cardoso)는 구체적인 조치(Real Plan)라고 알려진 안정화대책을 내놓았다. 1994년 7월 1일부터 발효된 동 조치에 의해 헤알(real)이라는 새로운 통화가 도입되었다. 헤알은 달러화 대비 일일변동 허용폭을 제한함으로써 미국 달러화와 연동되었다. 이러한 정책에 힘입어 시장은 자신감을 회복하였고, 철저한 긴축정책과 환율정책으로 말미암아 물가상승률이 크게 낮아졌다.

1995년 대통령으로 선출된 카르도소는 민간 부문에 대한 규제완화, 공기업의 민영화 확대, 금융개혁, 외국인 투자장벽의 철폐 등을 내용으로 하는 시장개혁조치를 내놓았다.

이와 같은 개혁추진에 따른 심리적인 효과는 1995년 1월에 아르헨티나, 브라질, 우루과이, 파라과이를 아우르는 남미공동시장(MERCOSUR)¹⁾ 회원국간 무역장벽 철폐를 통해서 더욱 보장되었다. 현재 남미공동시장의 회원국간에는 거의 무관세로 무역을 하고 있으며, 역외국에 대해서는 공동관세를 적용한다.

1997년부터 브라질의 연간 물가상승률은 30년 만에 최저인 10% 이하로 하락하였는데 1998년 하반기에는 5% 이하로 떨어졌다. 비록 물가상승률이 하락하였지만 여전히 과도한 부채를 안고 있는 브라질의 농업 부문은 높

1) MERCOSUR는 남미공동시장(Common Market of the South)를 의미하는 스페인어의 약자이다. 남미공동시장은 관세동맹으로서 역내에서는 자유무역체제이나 비회원국에 대해서는 보호주의가 심한편이다.

은 실질금리로 인한 대출비용 부담으로 생산비용이 많이 소요되었다. 그러나 공적이전 사적이전 금융기관에 대한 접근성이 낮은 것은 부채보다도 농업 부문에 더 큰 커다란 장애요인으로 작용하였다.

최근 브라질 정부가 공적 자금을 줄이기 때문에 민간부문으로부터의 자금공급이 늘어나고 있다. 그럼에도 불구하고 1995년부터 1998년까지 공공 및 민간 부문을 합친 연평균 농업금융액수는 76억달러에 불과하였는데 이는 1970년부터 1990년 연평균 83억달러와 비교되는 액수이다. 또한 1990년대 말까지 정부의 금융은 주로 소농에게 제공되어, 대부분의 대농들은 민간은행에서 자금을 빌려야 했다. 그러나 농업금융은 여전히 제한적이고 고비용이었다. 1990년 후반 이자율은 25~30%였고 2000년에도 18%에 달한다.

6.1 부가가치세의 왜곡

1994년부터 대두산업에 브라질정부 개입이 크게 완화되었다. 그러나 모든 상품에 대한 부가가치세는 잔존하였다. 전국적으로 5~13%의 단일 세율이 적용되는 부가세는 상품의 종류, 주 경계내에서의 판매 여부, 내수판매 또는 수출 여부에 따라 차이가 있다. 부가세 징수자는 주 정부인데 때로 주 정부가 지불조건, 이자율, 기타 수수료를 조정하기 때문이다 주마다 그리고 상품에 따라 세금이 달라진다.

일반적으로 부가세는 농산물이 유통단계를 옮겨갈수록 높아져 농가판매 가격과 생산의욕을 낮춘다. 어떤 농산물은 가공정도에 따라 부가가치세가 달려져 또 다른 왜곡을 낳고 있다. 예를 들면 1996년까지 수출용 대두는 13%의 부가세가 부과되었지만 대두박과 대두유 수출에는 단지 11.5%와 8.5%가 부과되었을 뿐이다. 이러한 불균형이 수출보다는 내수용 가공을 부추기기도 한다.

부가가치세가 주정부 세수의 주요 부분을 차지하기 때문에 연방정부는 이것을 철폐할 수 없고 다만 이들이 지니는 왜곡 효과를 완화하려 노력하

고 있다. 헤알계획 이래 브라질 대두재배농가들에게 대한 가장 획기적인 조치는 1996년에 발효된 법률 87호일 것이다. 이 법률에 의해 수출용 신선 및 반가공 농산물에 대한 부가가치세가 면제된다. 주에서 주로 이동되는 내수용 농산물에 대해서는 부가가치세가 종전대로 부과되었기 때문에 이 법률은 농산물 수출을 촉진하는 새로운 유인책을 제공하였다. 종전에는 가공도가 낮은 농산물에 대해 높은 부가세가 부과되었었기 때문에 이러한 부가세의 면제는 전체적인 대두수출에 영향을 주었다. 수출용 대두에 대한 부가세가 면제되기 전인 1992년부터 1995년까지 브라질의 연평균 대두 수출량은 420만 톤이었다. 부가세를 철폐한지 4년이 지난 1996년부터 1999년까지 브라질의 연평균 대두 수출량은 종전에 비해 두 배가량 증가한 960만 톤으로 증가하였다.

부가세는 계속해서 브라질 국내의 대두 쇠분업계에 대해 왜곡을 초래하였다. 쇠분업자들은 타 주에서 생산된 대두를 매입하여 쇠분할 경우 부가세를 부담하고 수출한 경우 나중에 환불받는다. 그러나 부가세 환급제도가 제대로 작동하지 않는 것 같다. 타주에서 생산된 대두를 가공하여 수출하는 쇠분업자의 경우 최종산물의 수출이 이루어질 때까지 수출환급금이 축적된다. 이러한 자금흐름의 왜곡을 회피하기 위해 쇠분업자들이 해당 주안에서 대두를 조달할 경우 만일 해당 주의 대두 수요가 공급보다 클 경우 대두의 산지가격이 상승하게 될 것이다. 이럴 경우 쇠분업자는 마진폭이 줄어들어 국제시장에서 무역업자들이 대두생산자들에게 지불하는 액수만큼 지불할 수 없기 때문에 브라질의 소규모 쇠분업자들은 불리할 수밖에 없다. 반면 대규모 다국적 기업들은 영향을 적게 받는다.

이와 같은 부가가치세와 관련된 왜곡은 브라질보다는 인근 파라과이와 볼리비아 대두생산 투자를 부추기기도 한다. 브라질로 수입되는 다른 나라 대두가 재수출될 경우 부가가치세를 부담하지 않는다. 이러한 이유 때문에 파라과이와 볼리비아산 대두가 수입된다. 브라질의 대두 작황이 좋지 않았던 1997년에는 80만 톤의 미국산 대두가 수입되기도 하였다.

6.2. 농자재 투입 증가

1990년대 초반 브라질의 비료, 농약, 농기계 사용 수준은 미국 등 선진국에 비해 낮았다. 이와 같이 적은 농업투입요소의 사용은 옥수수, 소맥, 대두의 수량이 낮은 이유 중의 하나이기도 했다. 브라질의 비료사용량은 상당량이 사탕수수에 적용되었던 1980년 ha당 평균 76kg로서 정점에 달했다. 1990년에는 사탕수수에 대해 적은 비료 사용으로 ha당 55kg으로 하락하였지만 최근년에는 1980년 수준을 능가한다. 대두 하나만 놓고 보면 지난 수십 년간 시비량이 증가 추세에 있었다.

1990년대 농자재에 대한 수입제한조치의 완화 내지 철폐로 농자재 수입과 사용이 획기적으로 증가하였다. 비료수입량은 1989~91년 140만 톤에서 1997년 350만 톤으로 증가하였다. 같은 기간 질소질 및 인산질 비료의 수입은 각각 3배, 7배 증가하였고, 칼륨의 수입은 87% 늘었다. 특히 인산과 칼륨은 세라도 지역의 대두생산에 중요하다.

브라질의 전체 비료소비량이 1989~91년 330만 톤에서 1998년 570만 톤으로 증가한 데는 비료수입 증가가 큰 몫을 담당했다. 1998년 브라질의 전체 비료 사용량은 ha당 103kg으로 높은 수준이지만 미국의 196kg보다는 뒤진다.

농약 수입액도 1989~91년 3,840만 달러에서 1998년 2억 8,500만 달러로 증가하였다. 동기간 농기계 수입액은 1,000만 달러에서 2,000만 달러로 늘어났다. 현재 브라질의 농자재 생산현황은 중서부 지역의 실제 생산량변화를 반영하지 못한다. 왜냐하면 이들 지역은 남부지역에 비해 농장규모가 크고 토양이 덜 비옥해서 더 많은 농자재를 투입해야 한다.

외국의 농기계가 많이 도입되었지만 1990년대 후반까지 브라질의 수확 후 손실은 상당했다. 1998년 한 조사에 의하면 브라질의 대두 생산자들은

부적절한 수확작업관리로 인해 ha당 102kg의 대두를 포장에 남겨 두는 것으로 나타났다. 생산량중 또 다른 8%는 수확중에 손실된다.

브라질의 대두 생산과 수출은 정책변화에 자극을 받아 단수와 재배면적이 모두 증가한 1990년대 후반에 크게 늘어났다. 1999~2001년 브라질은 1,030만 톤의 대두를 수출해 25%의 세계시장점유율을 보였다. 대두 제품의 수출 역시 1990년대에 많이 증가하였다. 대두유의 수출은 두 배가 증가하여 130만 톤이 되었다. 대두박 수출도 약 20% 가량 증가하여 1,020만 톤에 달했다. 또한 대두박은 브라질의 육계 산업 발전에도 기여했는데 1990년부터 10년간 육계생산량이 세배나 증가하였다.

6.3. 대두 가공산업 변화

재정상의 유인책과 농촌투자신용의 보조로 인해 브라질 대두쇄분 산업과 농자재산업은 모두 1970년대와 1980년대 빠른 성장을 구가했다. 소규모 복합 쇄분업자 자리는 전문화된 대규모 쇄분기업이 대신 차지하였고, 산업 기술도 많이 발전하였다. 이러한 발전은 정부 보조금의 지원에 의해 가능하였다. 그러나 비용이나 입지에 대한 고려없이 처리시설 용량이 결정되어 대부분의 공장 시설이 낙후되고 효율성이 낮은 상태이다.

1996년 수출대두에 대한 부가가치세의 철폐로 인해 이러한 분쇄공장의 비효율성은 더욱 악화되었다. 대두박 또는 대두유 수출보다는 대두수출이 증가함에 따라 수많은 쇄분공장들이 1990년대에 문을 닫았다. 이에 따라 브라질의 쇄분능력은 1992년 1일당 125,000톤에서 1999/2000년에는 106,000톤으로 하락하였다. 1999/2000년에는 시설의 1/4정도가 사용되지 않았다. 소규모이면서 효율이 낮은 공장들은 폐쇄되었다. 1999/2000년 대두의 60%는 1일 처리 능력이 1,500톤이 넘는 대형공장에서 가공되었는데 1993년에는 이 비율이 50%였다. 1999/2000년 1일 가공 능력이 600톤 이하인 시설은 전체 시설의 10% 미만이었다.

1990년대 초반의 개혁 이래 브라질의 쇠분산업은 집중화되면서 지방분산화 경향을 띤다. 미국 또는 EU 소유의 기업 진입과 그들의 시장점유율도 많이 증가하였다. 이자율 정책 변화가 이러한 집중화를 촉진시켰다. 최근 5대 기업 -Bunge, Cargill, Coimbra, ADM, Grannoleo-이 전체 처리능력의 60%를 소유하고 있다. 가공시설을 주변국과 함께 사용하기 때문에 좀 더 효율적으로 이용할 수 있다.

(권오복 obkwon@krei.re.kr 02-3299-4210 한국농촌경제연구원)