

베트남, 농업지원정책

베트남은 사회주의 국가들이 1950~60년대에 추진해왔던 집단농장화 정책을 북베트남지역을 중심으로 1960년대에 실시하였다. 그리고 1975년 베트남의 통일이후 남부지역에 대해서도 집단농장화 작업을 추진하였다. 그러나 1970년대 후반 이러한 집단농장에 문제가 발생함에 따라 농업개혁을 추진하는 동시에 지원정책을 강구하고 있다. 그 개요를 정리한다.

1. 농업개혁정책 추진 현황

베트남에서 집단농장체제에 문제가 나타나기 시작한 것은 1970년대 후반이후이다. 집단농장의 문제가 경제위기 형태로 나타나자 이를 개혁하기 위한 몇 가지 조치들이 단행된다. 첫 번째 조치는 1988년 4월 5일에 공포된 '정치국 결의 제10호'로 나타나는데, 여기서는 다음과 같은 4가지 기본 원칙이 확정된다.

- (1) 농업을 상품생산 형태로 전환하기 위해 경제활동에 가용될 수 있는 모든 생산인력을 자유화한다.
- (2) 생산자의 이익추구를 합법적으로 인정한다.
- (3) 민주주의와 법치주의를 확대하고 새로운 형태의 농촌경제를 발전시킨다.
- (4) 새로운 경제구조 및 경영에 적합한 조직과 인원을 혁신한다.

또한 이러한 기본원칙을 실행하기 위한 세부지침이 마련되었는데, 이는

다음과 같은 내용이였다.

(1) 농업생산 형태를 다양화하고 농업과 농촌을 근대화하기 위해 농업·농촌의 경제구조를 점진적으로 변화시켜 자급자족적 농업에서 상업적 농업체제로 전환한다.

(2) 비효율적이었고 이용되던 협동농장 등의 집단농업에 대해 보유한 생산수단의 소유권을 조정하고, 농가에게 토지이용권을 배분하고, 생산시설과 기술력을 화폐가치화함으로써 집단농업을 한 단계 위로 격상시킨다.

(3) 농가를 독립적인 계약단위가 될 수 있도록 허용하면서 협동농장과 개별농가 간의 계약관계를 갖는다. 이로써 협동농장은 개별농가에게 서비스를 제공하는 자로 행동한다.

(4) 협동농장에서 작업점수에 의한 배급제를 폐지하고 개인별로 일의 종류와 기여도에 따라 분배를 실시한다.

(5) 국영농장을 새로 조직하고 혁신한다.

(6) 농업경제에서 개인과 민간섹터의 존재를 재인식하고 발전을 도모한다.

(7) 다양한 형태의 경영주체를 육성하고, 생산증대를 위한 계약생산과 지역간의 상품유통을 장려한다.

(8) 단일가격체제와 신축적인 환율제를 도입하고, 생산물의 전국적인 유통과 수출을 장려한다.

이러한 정책의 실시 결과 농가와 개인의 경제적 자율성이 향상되었으며 농가는 경제활동의 기본단위가 되었다. 또한 상품가격이 단일화됨으로써 전국적인 균형시장가격이 생겨나고, 농업생산 증가로 식량자급이 달성되고 수출이 가능하게 되었다.

두 번째 단계의 개혁은 토지제도 개혁이였다. 베트남에서 농업종사자 1인당 경지면적은 0.10~0.15ha에 불과할 정도로 농지에 결부되어 있는 종사자가 많다. 여기에다 개혁 이전에는 집단농장화로 농지의 이용이 개인들에게 자유롭지 않았다. 토지제도의 개혁은 무엇보다 농민들에게 장기간 토

지를 자유롭게 이용할 수 있는 제도를 정착시키는 것이어야 했다. 새로운 토지제도는 1993년에 ‘농가와 개인에 대한 농지분배 명령 64-CP’이 제정되고 1994년 ‘산지의 분배 명령 02-CP’이 제정됨으로써 구체화되었다.

표 1 쌀 재배면적과 생산량 변화

연도	면적(천ha)	생산량(천톤)
1986	5,295.2	11,800
1990	6,999.3	19,900
1996	7,003.8	26,367
1997	7,099.7	27,524
1998	7,362.7	29,155
1999	7,653.6	31,394
2000	7,666.3	32,530
2001	7,492.7	32,108
2002	7,504.3	34,447

자료 : General Statistic Office(2003), The economy of Vietnam 2000-2003

이들 법령에 따르면, 계획경제체제 하에서 집단화된 농지는 협동농장에 소속된 모든 회원농가에게 공평하게 분배되도록 한다. 새로운 토지이용자는 토지이용증서를 발부받아 분배받은 토지를 장기간 사용할 수 있다. 여기서 이용기간은 일년생 작물을 재배하는 경우에는 20년, 다년생 작물을 재배하는 경우에는 50년으로 하고 있다. 농민들은 재배작목을 자유롭게 선택할 수 있고, 농지세를 납부해야 한다.

새로운 토지법은 토지의 반환과 보상, 용도 변경과 토지통합 등에 관한 구체적인 절차를 제공하고 있는데, 이로 인해 농민들은 토지에 대한 이용권과 이에 수반되는 권리에 이해할 수 있게 되었다.

새로운 토지제도는 베트남 농업이 안고 있는 많은 문제들 중에 상당부분을 해소하는 역할을 한 것으로 평가하고 있다. 하지만 새로 시행된 토지

제도의 한계점으로 지적되는 사항은 분배된 농지규모가 평균 0.5ha 정도의 작은 경작지일 뿐 아니라 이것마저도 10필지 이상으로 여러 곳에 분산되어 있어 영농규모 개선에 도움이 되지 않는다는 점이다.

2. 탈집단화 내용

계획경제체제 하에서 농업경영은 집단농장과 국영농장으로 구성되고, 집단농장은 다시 협동농장과 생산집단으로 분화된다. 여기서 가장 주된 경영형태는 집단농장, 그 중 협동농장이었다. 1987년 말까지 베트남에서는 17,022개의 협동농장과 36,352개의 생산집단이 있었고, 이들이 농가의 93%를 차지하고 농지의 80% 이상을 보유하고 있었다.

‘정치국 결의 제10호’에 의한 개혁 추진으로 먼저 대부분의 생산집단들이 자발적 해체에 들어갔다. 협동농장 또한 그 조직을 개혁하여 회원농가들과 계약관계에 기초하는 형태로 바꾸고, 조합원 자유의사에 따라 가입하는 현대적 협동조합으로 그 성격을 변화시켰다. 이것은 특히 1996년 협동조합법이 새로 제정되어 1997년 1월부터 발효하게 됨으로써 보다 구체화되었다. 신설된 협동조합법에 의해 기존의 협동농장은 법적으로 모두 해체되고 새로운 협동조합이 창립되는 절차를 밟았다. 하지만 실제로는 일부 협동농장이 해체되고 일부는 새로 신설되었으며 대다수의 협동농장은 그대로 존속하지만 그 성격이 근본적으로 바뀌게 되는 형태를 택하였다. 이에 따라 오늘날 협동농장은 농업협동조합의 성격을 갖게 되고 농가경제를 위한 서비스를 제공하는 기구로 변모되고 있다.

국영농장은 농가를 회원 내지 조합원으로 하는 협동농장과는 달리 국가가 개별 농업노동자를 고용하는 형태를 취하는 경영형태였다. 국영농장은 농업생산 중 경종작물이 아닌 산업작물 및 특수작물을 대상으로 삼았는데, 전체 농민의 약 7%, 전체 농지의 약 20%가 여기서 소속되어 있었다.

표 2 부문별 협동조합 수

구분	1996	2000	2001	2002	2003
농업협동조합	14,008	10,602	9,254	9,314	9,255
기업협동조합	1,952	1,566	1,812	1,916	2,069
무역협동조합	367	373	398	387	570
운송협동조합	948	951	1,059	1,078	1,027
신용협동조합	971	974	955	880	927
건설협동조합	327	341	409	471	481
기 타	34	34	99	240	156
합 계	18,607	14,841	13,986	14,286	14,485

자료: CIEM(2004), Vietnam's Economy in 2003

국영농장의 개혁은 1993년 3월에 공포된 ‘국영농장 개혁에 관한 명령 12-CP’에 의해 구체화되었다. 개혁지침은 우선 재정적으로 정부의 보조를 폐지해 이를 용자 형태로 전환하고 독립채산제를 실시하게 했다. 독립채산제로 살아남지 못하는 국영농장은 농촌지도를 담당하거나 유통 또는 가공을 담당하는 기구로 전환되도록 했다. 그리고 국영농장이 소속 농가나 개별 노동자와 토지임대차계약 등 생산계약을 체결하는 방식을 도입하였다. 이로써 전체 국영농장의 70~80%가 개별 농가와 생산계약을 체결해 이들에게 경영을 이양하고 있다. 또한 비효율적인 국영농장에 대해서는 소유토지를 지방자치단체에 이전하게 했는데, 이 결과 국영농장이 보유한 전체토지의 23% 및 농지의 30%가 지방자치단체로 이전되었다. 2003년 현재 재조직된 국영농장 수는 457개가 되고, 이들이 보유하고 있는 전체토지는 120만ha, 그 중 농지는 90만ha에 이른다.

집단농장과 국영농장에 대한 탈집단화는 개별농가 및 민간경영에 대한 육성정책으로 이어지게 된다. 1994년의 농업·농촌부문 총조사에 따르면, 베트남의 총 농가 수는 9,577,700호이고 농가의 가구원은 평균 4.5명, 노동력은 2.4명으로 한 농가가 평균 0.498ha의 농지를 보유하고 있는 것으로

나타났다. 개별농가 및 민간경영을 육성하기 위해 일차적으로 실시된 것은 개별농가를 독립된 생산단위로 인정한 것과 토지법에 의해 토지이용권을 부여한 것이었다. 1993년의 토지법은 개별농가들이 장기간 토지를 사용할 수 있도록 5가지 권리를 부여하였는데, 현재는 여기에다 2가지가 더 추가되어 총 7가지 권리가 토지이용권과 관련한 권리로 구비되어 있다.

다음으로 개별농가의 영농규모가 매우 영세하기 때문에 농가가 보다 규모화하는 것을 정책적으로 지원한다. 즉 베트남에서는 농가경영(farmer' household economy)과는 구별되는 농장경영(farm economy)을 개념화하여 농장경영체들을 별도로 관리하며 이들의 육성을 정책적 지원대상으로 삼고 있다. 개념적으로 농장경영은 대규모의 상업적 영농을 목적으로 하며 농장주가 자원 및 인력의 활용에 있어 적합한 경영능력을 구비하고 있는 경영체를 의미한다. 농장경영을 농가경영과 구별하는 지표는 시간의 흐름에 따라 가변적이게 될 것이나 현재는 <표 3>과 같은 지표를 쓰고 있다.

표 3 품목별 농장경영 지표

대분류	중분류	소분류	지표
작물생산	일년생 작물	북부 및 북부중앙해안지대	2ha 이상
		남부 및 중앙고원지대	3ha 이상
	다년생 작물	북부 및 북부중앙해안지대 남부 및 중앙고원지대 후추 재배농장	3ha 이상 5ha 이상 0.5ha 이상
	산림		10ha 이상
축산	대축산	낙농, 번식(버팔로, 소)	10두 이상
		비육(버팔로, 소)	50두 이상
	소축산	번식(돼지, 염소) 비육(돼지, 염소)	20두 이상 100두 이상
	가금류		2,000수 이상

자료: MARD(2000), Interministerial Circular No.69

베트남에서는 농업실태를 파악할 때 농장경영에 해당하는 경영체를 별도로 조사하여 이들에 대한 통계자료를 발표하고 있는데, 1999년 현재 113,000개소의 농장경영체가 파악되고 있다.

3. 농업지원정책

3.1. 시장접근과 민간경영 지원

베트남에서 시장친화적 농업정책을 실시한 것은 1988년 이후이다. 시장친화적 농업정책은 집단농장체제에서 벗어나 민간의 개별경영이 이루어짐으로써 가능했는데, 이를 확립시켜준 것이 토지에 대한 장기이용권이다. 1993년 토지법 제정으로 토지이용권이 농가들에게 무상으로 배분되었다. 이 토지이용권은 농지에만 한정되는 것이 아니라 국토 전체 토지에 해당하는 것으로서 이양과 교환, 그리고 임대차가 가능했고, 외국인에게도 양도할 수 있게 하였다.

장기토지이용권이 농업부문에 민간경영을 확립하는데 기여한 것은 분명한 것으로 보인다. 그런데 권리의 이전과 관련하여 나타나는 부작용은 토지이용에 대한 정부의 공시가격과 거래가격이 큰 차이가 남으로써 발생하는 투기현상이라 할 수 있다. 농촌의 농지는 상대적으로 이런 투기현상이 덜 심하다 할 수 있지만, 도시용 토지는 크나큰 가격차로 투기와 부정부패의 온상이 되고 있다.

개별 농가 및 농민 차원의 시장접근이 자유롭게 됨으로써 개별 농가는 농기계와 농자재를 시장에서 자유롭게 구입할 수 있으며, 생산물을 자유롭게 판매할 수 있게 되었다. 또한 1991년 농업은행이 설립됨으로써 농민들은 은행으로부터 자금을 빌릴 수 있게 되었다. 그 이전에는 은행으로부터의 용자가 불가능하였다.

3.2. 농업금융제도

1988년 베트남정부는 농업지원정책의 일환으로 농가에 대한 융자 및 지원 프로그램을 활성화하기 위해 농업은행을 설립하였다. 농업은행은 현재 1,800개의 지소를 갖고 있고, 전체 직원이 26,000명에 이르고 있다. 농민들에게 영농자금을 융자하는 것 이외에 생필품 및 농자재의 공동구입, 공동판매를 담당하고 있다.

현재 농업은행은 융자액 중 70%를 농림어업에, 나머지 30%는 주식회사, 합작회사 등 비농업부문에 융자하고 있다. 은행의 회원농가는 약 700만 농가가 이르고 있지만, 극빈농가는 이 은행의 회원에서 제외되고, 일정 수준의 경영능력 및 영농규모를 갖춘 농가에 대해서만 자금을 융자하고 있다. 농가에 대한 평가기준은 보유한 토지이용권의 내용 및 경영주의 능력 등을 평가하여 정한다. 극빈농가에 대해서는 다른 기구에서 정책자금으로 바로 융자하는데, 이 융자의 이자율은 월 0.7%로 되어 있다.

농업은행의 대출에서 융자액이 3,000만 VND 이하인 경우는 담보를 필요로 하지 않고, 그 이상인 경우에만 보험 등의 집단담보를 요구한다. 그리고 융자액에 대한 이자는 농업부문과 비농업부문에 각기 다르게 적용되는데, 농업생산자에게는 월 1%의 이자율¹⁾이, 비농업부문 생산자에게는 월 0.5%의 이자율이 부과되고 있다. 그런데 이런 이자율 부과는 농업금융의 취지에 반하는 것으로 생각된다. 민간은행이 아닌 특수목적에 가진 국가은행인 만큼 농업은행은 농업경영체에 대해 보다 우대한 조건을 제공하는 것이 올바르다 하겠다.

3.3. 농산물가격정책

시장경제 도입 이후 베트남에서는 원칙적으로 모든 상품의 가격은 시장

1) 보다 구체적으로는 장기융자는 월 1%, 단기융자는 월 0.9%로 되어 있다.

에서 형성되는 가격을 기초로 한다. 농산물도 같은 원칙이 적용된다. 다만 쌀과 같은 주요 품목에 대해서는 정부규제가격, 즉 최저가격제가 도입된다. 정부가 제시하는 규제가격이 최저가격으로 기능하게 되는데, 정부내에 설치된 가격협의기구가 이를 결정한다.

농산물 중 가격의 영향력이 가장 큰 품목이 쌀이기 때문에 쌀에 대해서는 규제가격이 제시된다. 그런데 베트남에서 꾸준한 증산에도 불구하고 쌀의 시장가격이 규제가격 이하로 떨어지지 않고 있는데, 이는 내수와 수출이 적절히 결부되어 있기 때문이다.

현재 베트남은 세계 제2위의 쌀 수출국으로서 총 생산량의 10~12%를 수출쿼터로 수출하고 있다. 베트남의 수출가격은 국제가격에 해당하는 태국의 쌀가격보다 25% 낮은 수준이다. 품질도 우수한 편이기 때문에 전량이 수출된다. 내수시장의 쌀가격은 수출가격보다 낮다. 이는 수출되는 상품의 품질이 더 우수한데 기인한다 할 수 있다. 국내가격이 수출가격에 미치지 못하고 있다는 점에서 농산물의 가격지지는 미약하다 할 수 있지만, 수출로 인해 국내가격이 적어도 정부의 규제가격 이하로 떨어지지 않고 있는 것이다. 베트남 정부에서도 이러한 점을 인식하여 수출과 내수의 긴밀한 결합을 가격안정정책의 대상으로 삼고 있다. 수출을 장려하기 위해 수출품에 대한 면세조치를 취하고 있고 앞으로 수출에 대한 인센티브를 더욱 확대할 계획으로 있다.

3.4. 생산 및 유통기반 정비

농업생산기반 정비를 위해 베트남정부는 관개시설 정비 등 여러 가지 하부구조 개선사업을 추진하고 있다. 하지만 아직 이들 정비수준이 낮은 단계이다. 기계가 진입할 수 있는 농토가 없는 농지가 대부분이고 필지별로 세분화되어 있어 규모화 영농이 어려운 상태이다. 경지정리사업과 농로 확장사업 등을 지속적으로 추진해야 할 것으로 보인다.

유통시설의 개선이 현재 추진 중에 있는 것으로 관찰되었지만, 이 부분의 개선이 시급한 것으로 판단되었다. 무엇보다 도로와 철도를 포함한 교통망의 확충이 필요하다 생각된다. 상품경제의 발전을 위해서는 대량의 물량이 신속하게 운송되어야 하는데, 베트남의 현재 교통망은 이 수준에 크게 못 미치고 있었다. 연 7%의 고도성장을 지속적으로 담보하기 위해서도 교통망 확충은 필수적으로 요구되는 사항이라 하겠다.

도매시장의 설립과 같은 유통시설의 현대화도 베트남이 시급히 추진해야 하는 사항에 속한다. 현재의 베트남 도매시장은 엄밀한 의미에서 도매시장으로 보기 어렵다. 도매시장은 특정상품에 대한 단일한 시장가격을 형성시켜주는 역할을 해야 하는데, 베트남 시장은 현재 이러한 기능을 수행하지 못하는 지역시장 수준이다. 진정한 도매시장의 설립, 경매제도와 같은 가격결정제도, 다양한 유통시설 확충 등이 추진되어야 할 내용에 해당한다.

3.5. 농촌지도 및 R&D 사업

1993년 3월 베트남정부는 ‘농가경제의 발전을 촉진하기 위한 농업지도사업에 관한 명령 13-CP’를 공포하였다. 이 명령에 따라 베트남은 전국적으로 체계화된 농촌지도체제를 갖추게 되었다. 농업·농촌개발부(MARD)는 24개의 연구소, 10개의 센터, 수백 개의 지도소를 가지고 있으며 총 5,000여 명의 인력이 이 분야에 종사하고 있다. 이들 기관들은 대부분 도시나 지역중심지에 있으며 농촌지도사업은 전액 정부의 예산으로 운영되며 기타 일부의 활동만 자체재정으로 충당된다.

중앙정부의 농업·농촌개발부 내에 농촌지도국을 두고 있고, 도 단위에서는 농업·농촌개발국 산하에 농촌지도과를 운영한다. 군 단위에서는 관내 농촌지도소를 두고 면단위에 지도요원을 파견한다.

농촌지도망을 통해 농업생산자들에게 작물재배, 축산, 저장 및 가공 등

에 관해 기술을 전달하고 지식을 공유한다. 또한 농민들에게 유통 및 가격 정보를 제공하고 경영능력을 배양할 수 있게 하고 있다. 또한 기술개발을 장려하고 있는데, 농가가 고도의 신기술을 농업에 활용할 경우 이에 대해 정부의 보조가 이루어진다.

3.6. 농업정책의 기초

베트남의 농업정책을 보면, 농업생산을 육성하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 이를 구체화하는 과정으로 나타난다. 하지만 베트남경제 전체의 시각에서 보면, 베트남의 경제정책은 산업화를 위해 농업을 희생시키는 전략을 택하고 있다. 이는 한국정부가 1960~70년대 택했던 저농산물 가격-저임금정책과 같은 것이다. 저농산물가격으로 저임금이 가능하게 되고, 지속적인 저농산물가격 정책이 농가파산과 탈농을 유도해 산업예비군을 창출하게 되고, 이것이 다시 저임금 유지를 가능하게 하는 모델이다.

베트남에서 농업부문이 희생되고 있다는 것은 농업금융정책에서도 뚜렷이 나타나고 있다. 농업은행에서조차 농민에게 빌려주는 영농자금의 이자율이 비농업부문 기업 등에 빌려주는 일반자금 이자율의 2배가 된다. 국가정책의 중심이 어디에 있는지를 보여주는 단적인 예라 하겠다.

농업부문의 희생에 기초한 산업부문의 성장모델은 자본의 본원적 축적이 이루어지지 못한 후발 자본주의국가들에서 빈번히 채택하고 있는 모형 중 하나이다. 외부로부터 자본 유입이 쉽지 않는 상황에서 내부적으로 자본을 마련하기 위해, 그리고 국가경쟁력을 낮은 상품가격에서 찾기 위해 이러한 모델이 도입된다.

하지만 이러한 정책추구는 대개 농업의 급속한 몰락을 유발하고, 중국에는 치유할 수 없는 사회경제적 후유증을 동반하기 때문에 정책도입에 보다 신중을 기할 필요가 있다. 농업의 희생에 기초하기보다 농업과 산업이 같이 발전하는 개발모델을 수립해야 할 것이다.

4. 농업 및 농산물 경쟁력 분석

베트남 농업의 최대경쟁력은 낮은 상품가격에 있고 이것은 다시 저임금에 기초하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 베트남 전체 임금소득자의 월평균 소득이 2003년 6월 현재 775,000 VND(50\$)에 불과하고, 농림업 종사자의 월 평균임금이 이보다 낮은 663,000 VND(43\$) 정도이다.

베트남 농업의 대외경쟁력은 이런 저임금에 있는데, 주된 수출품목은 쌀, 커피, 고무, 캐슈, 후추 등이다. 이들 농산물의 2003년도 수출실적은 다음 <표 4>과 같다.

표 4 2003년도 주요 농산물 수출내역

구분	수출량(천톤)	수출액(백만\$)	톤당 평균가격(\$)
쌀	3,820	719	188.2
커피	700	473	675.7
고무	438	383	874.4
캐슈	84	282	3,357.1
후추	74	104	1,405.4

자료: CIEM(2004), Vietnam's Economy in 2003

베트남의 수출농산물 가격과 국제가격 차이를 쌀을 중심으로 비교할 경우, 2003년도에 태국산 장립 기준 FOB 가격이 202\$이기 때문에 베트남의 쌀가격이 톤당 약 14\$ 정도 저렴한 것으로 나타난다. 이와 같이 베트남의 수출품들은 거의 전적으로 가격경쟁력에 기초하고 있다.

(김수석 soosuk@krei.re.kr 02-3299-4284 한국농촌경제연구원)