

캄보디아의 쌀 증산 및 수출 전략*

정 기 환
(한국농촌발전연구원 원장)

캄보디아 정부는 2010년 8월 17일, “쌀 증산 및 수출에 관한 정책서(Policy Paper on the Promotion of Paddy Production and Rice Export)”를 발표하였다. 이 정책서는 쌀의 증산과 식량안보를 최우선으로 삼아 온 캄보디아가 베트남과 태국 등 세계적인 쌀 수출국과 경쟁하면서 세계 시장에 캄보디아 쌀을 수출하겠다는 훈센(Hun Sen) 총리의 야심찬 도전이라 할 수 있다. 쌀 수출 관련 정책서가 발표된 이후 민간 부문의 농업투자가 증가 하는 등 쌀 수출을 촉진하기 위한 좋은 여건이 형성되고 있지만, 캄보디아 정부는 2015년까지 쌀 100만 톤 수출이라는 새로운 목표를 달성하기 위한 도전에 직면해 있다. 본 고에서는 캄보디아 정부의 쌀 증산과 수출 정책의 목표와 세부 전략을 살펴 보고, 이 목표를 달성하기 위해 캄보디아 정부가 극복해야 할 과제에 대해서 논의하고자 한다.

* (chungpony@yahoo.com).

1. 캄보디아의 쌀 수출 정책의 탄생 배경

1.1. 캄보디아의 쌀 생산 여건 변화

2011년도에 캄보디아는 벼(Paddy; 조곡)로 870만 톤을 생산하여 440만 톤을 국내 내수용으로 충당하고 430만 톤의 잉여를 기록하였다. 이를 쌀 (milled rice; 정곡)로 환산하면 270만 톤에 달하는 양이다. 따라서 캄보디아는 이미 쌀 100만 톤을 수출할 수 있을 만큼의 충분한 양의 벼를 생산하고 있는 국가다. 그럼에도 불구하고 2012년의 공식적인 쌀 수출 통계는 20만 톤에 불과하다. 나머지 쌀 250만 톤은 어느 곳으로인가 수출되어 소비되었다는 해석이 가능하다. 만약 그 쌀이 국내 시장에 남아 있다면 국내 쌀 가격이 폭락하여 농민들은 큰 손실을 보게 되었을 것이다. 그러나 상황은 그렇게 나타나지 않았다. 따라서 이 잉여곡물이 국내 시장이 아닌 해외 시장으로 반출되고 있다는 것을 반증하는 것이다.

이러한 사실에 입각하여 살펴보면 캄보디아는 이미 우수한 쌀 수출 국가의 반열에 오른 국가이다. 2010년 8월 벼 증산과 쌀 수출에 관한 정책서를 발표하면서 캄보디아 당국은 캄보디아가 태국, 베트남에 이어 미얀마와 함께 세계 4대 쌀 수출국가가 될 가능성이 매우 높은 것으로 평가하고 있다.

이와 같은 평가의 근거는 최근 10년간 증가해 온 캄보디아의 벼 생산 능력에서 찾을 수 있다. 2001년 캄보디아의 벼 생산 능력은 ha당 2.1톤으로 벼 생산 총량은 2,997천 톤에 불과하였다. 2001년도에는 캄보디아 국민이 소비할 식량의 생산조차 어려웠던 시기였다. 그러나 불과 10년 후인 2011년도에 캄보디아의 쌀 생산량은 자급 수준을 넘어 270만 톤의 잉여를 기록하게 된 것이다. 이러한 생산 추세로 볼 때 캄보디아 쌀 생산

표 1 캄보디아의 쌀 생산 전망

단위: 톤/ha, 백만 톤

구분		2008	2010	2012	2015(p)
정부 쌀 생산 예상량 ¹⁾	ha당 생산성	2.54	2.70	2.86	3.04
	총 생산량	7.18	7.30	8.09	9.08
쌀 생산량 (실적) ²⁾	ha당 생산성	2.74	2.9	3.2	-
	총 생산량	7.18	8.25	9.38	-
필자 추정치	ha당 생산성				3.85
	총 생산량				11.48

자료: 1. Council of Ministry, RGC, 2010.
2. MAFF, 2012.

성은 매년 4.3%씩 성장한 셈이고 총생산량은 연평균 11.3%씩 증가한 셈이다. 이는 캄보디아 농업의 생산성 향상이 재배기술 향상이라는 기술적 요인 이외에 경작지 확대, 관개면적 확대, 자연 재해 지역 감소 등이 종합적으로 작용한 결과라고 평가된다.

이와 같은 추세를 감안해 본다면 캄보디아 쌀 생산량은 2015년도의 생산 목표인 908만 톤을 훨씬 상회하는 1,148만 톤을 생산하게 될 것으로 전망된다. 이와 같이 캄보디아는 막대한 쌀 잉여가 발생하게 될 것으로 전망되기 때문에 강력한 생산구조 조정과 함께 잉여분을 수출해야 한다. 따라서 쌀의 수출이 캄보디아 농정의 중요한 현안으로 떠오르고 있는 것이다.

1.2. 캄보디아의 쌀 수출 연왕

2012년도에 캄보디아는 쌀 20만 톤을 동남아시아가 국가와 유럽 국가, 미국 등지에 수출하였다. 그렇다면 공식적으로 수출한 20만 톤의 쌀을 제외한 쌀 250만 톤은 어디로 수출된 것인가?

캄보디아 농민들이 생산하는 벼는 태국이나 베트남에서 생산되는 벼와 질적인 면에서 차이가 별로 없는 것으로 알려져 있다. 특히 세계 쌀 시장에서 프리미엄급 쌀로 거래되고 있는 소위 “재스민 쌀”은 태국과 캄보디아 두 나라 모두 자국산이라고 주장할 만큼 그 원산지를 가리기 어렵다. 그러나 벼의 건조, 가공, 도정 과정에서 캄보디아의 쌀은 이웃 두 나라의 쌀과 차이가 많이 나타나게 된다. 수확 후 관리기술이 현저히 뒤지기 때문이다.

태국의 국경이나 베트남 국경과 가까운 지역에서는 태국이나 베트남 상인들이 자국의 법시를 가지고 와서 캄보디아 농민들로 하여금 재배하게 하고 비료와 농약 대금을 지원해 주는 대신 수확철이 되면 그 비용을 벼로 환산하여 자국으로 가져가기 때문에 막대한 양의 벼가 국경무역을 통해서 비공식적으로 태국과 베트남으로 수출되고 있다.¹⁾

캄보디아 농민들이 생산한 벼를 캄보디아에서 도정하여 쌀로 가공한 다음에 태국이나 베트남으로 수출한다면 도정 과정에서의 부가가치가 캄보디아에 남게 되지만, 벼를 태국이나 베트남으로 가져가면 벼 도정 과정에서 발생하는 부가가치는 태국과 베트남 상인들이 갖게 된다. 따라서 벼 유통과정에서 발생하는 막대한 부가가치가 태국이나 베트남으로 가게 된다.

1) 국경을 통해 거래되는 벼의 비공식 교역량은 파악되지 않고 있다. 그러나 관계 당국자들은 벼로 거래되는 비공식 교역량이 수백만 톤을 상회할 것이라고 추정한다.

반면에 도정된 쌀은 다시 태국이나 베트남의 브랜드 쌀로 캄보디아에 비싼 가격으로 수입된다. 즉 벼를 값 싸게 수출하고 도정된 쌀을 비싸게 수입하는 셈이다. 캄보디아 농민들이 벼를 수확하자마자 벼를 태국이나 베트남 상인들에게 팔아야 하는 이유가 있다. 즉, 비료, 농약 값을 갚아야 하며 그동안 빌려 쓴 영농자금도 갚아야 하나, 벼 수확기에 한꺼번에 쏟아져 나오는 벼를 캄보디아 정부나 도정업자들이 수매해 줄 수 없기 때문에 싼 값이라도 사주는 태국이나 베트남 상인들에게 벼를 대량으로 판매하게 되는 것이다.

이와 같은 문제를 잘 알고 있는 캄보디아 정부는 벼 증산과 쌀 수출정책을 통하여 점차적으로 벼의 수매량을 늘리고 캄보디아 내에서 벼를 도정한 후에 쌀로 수출하는 정책을 수립하게 된 것이다.

2. 캄보디아의 벼 증산과 쌀 수출 정책의 개요

2.1. 비전과 목표

캄보디아 정부는 캄보디아를 세계 쌀 시장에서 "쌀 바구니(rice basket)"로 인식시키고자 한다. 이와 관련하여 캄보디아 정부는 2015년까지 벼 잉여 400만 톤 달성, 도정된 쌀 100만 톤 수출이라는 목표를 설정하였다. 이와 함께 캄보디아 쌀을 품질 면에서 세계적으로 인정받도록 하겠다는 것이다.

이와 같은 목표 달성을 위하여 캄보디아 정부는 다음과 같은 전략을 채택하고 있다.

- 1) 국제시장에서 캄보디아 쌀의 경쟁력과 수출량을 지속적으로 증가시키기 위하여 시장경제 체제를 정착시킨다.
- 2) 농민들의 소득을 증대시키고 이익을 보호하여 빈곤으로부터 탈출시키고 국내 식량안보를 강화한다.
- 3) 농민조직을 강화하여 농민들이 고품질 쌀을 저렴하게 생산하도록 하고 쌀을 제값 받고 판매할 수 있도록 협상능력(bargaining power)을 강화시킨다.
- 4) 벼의 증산과 쌀 수출을 촉진시키기 위하여 캄보디아 정부는 도정업체와 수출업체 등 민간부문, 시민단체, 해외 개발협력자들과의 파트너십을 강화한다.
- 5) 벼 증산과 쌀 수출을 촉진시키기 위하여 정부 관련 부처들이 제공하는 공공 서비스의 효율성과 효과성을 향상시킨다.
- 6) 캄보디아 내의 도정업과 수출업에 종사하는 업체들이 국내에서 생산되는 벼를 수

매하여 국내에서 도정하도록 하고 주어진 법질서 하에서 공정하게 경쟁할 수 있도록 지원한다.

2.1.1. 쌀 수출 지원을 위한 단기 대책

- 1) 쌀 재배 농민들에게 관개시설 확충에 의한 물 이용량 증대, 우량종자, 비료, 적정기술을 보급하고 소액금융(microfinance) 지원을 확대한다.
- 2) 벼 수매 및 도정업 확대를 위한 민간부문의 투자를 촉진시킨다. 특히, 민간부문에서 벼 수매자금이 부족한 문제를 해결하기 위하여 정부 소유 금융기관의 자금을 이용할 수 있도록 하고, 상업은행으로 하여금 농업부문 투자를 증대시키기 위한 포트폴리오, 즉 융자보증 시스템과 위험분산 제도에 대한 특혜를 부여한다.
- 3) 쌀 수출 절차 간소화, 수송시설의 개선, 비공식적인 비용을 제거시켜 쌀 수출을 촉진시킨다.

2.1.2. 중장기 대책

쌀 수출을 촉진시키고 경쟁력을 강화하기 위한 조치로 도로, 철도, 해상 운송수단, 토지 이용제도 개선, 중장기 금융의 지원, 수출시장 확보를 위한 시장 조사와 교역을 촉진시키기 위한 제도 개선과 함께 쌀의 경쟁력 강화를 위한 재배기술 향상, 토양 비옥도 향상, 물 관리 기술 개선, 우량종자와 비료의 공급, 농민조직 육성 등을 추진한다.

2.2. 캄보디아 쌀 생산과 세계 쌀 시장 상황

일반적으로 캄보디아의 지속적인 경제 성장과 시장 개방은 세계 쌀 시장 확대와 함께 캄보디아 쌀의 생산과 수출 전망을 밝게 해 주는 요인으로 작용해 왔다. 그러나 캄보디아가 세계 시장에 쌀을 본격적으로 수출하기까지는 농지관리, 재배기술 향상, 비료 농약 등 투입재 확보, 인프라 구축, 재정과 제도의 정비라는 도전을 극복해야 한다. 이 중 일부 도전은 쉽게 해결될 수도 있지만 인프라 구축과 재정확보와 같은 것은 시간이 많이 걸리기도 할 뿐만 아니라 극복하기도 쉽지 않은 과제들이다.

2010년도에 세계 시장에서 거래된 쌀의 양은 3,130만 톤 정도인 것으로 추정된다. 2009년도의 2,970만 톤에 비하면 5.4%가 증가한 셈이다. 아시아 지역 쌀 시장에서 거래되는 쌀을 보면 중급 이하의 쌀의 수요가 증가한 편인데, 이는 필리핀의 기후변화, 인도네시아의 비료에 대한 보조금 감소와 흉년, 아시아 몇몇 국가에서의 쌀 재고 비축

감축 등의 영향을 받은 것으로 알려 졌다. 2010년도에 아시아 지역의 쌀 거래량은 1,450만 톤인 것으로 파악되고 있으며 쌀값도 소폭 상승하였다.

종합적으로 볼 때, 세계 쌀 시장의 상황은 중장기적으로 빠르게 성장할 것으로 전망된다. 그러나 일부 국가들이 겪고 있는 정치 경제적인 문제로 인해 쌀 시장이 위축 될 가능성도 배제할 수는 없다. 세계 쌀 시장의 성장은 쌀 소비 국가의 인구 증가와 경제성장을, 그리고 쌀을 소비하는 식문화의 확산정도에 따라서 달라질 것이다.

그러나 세계의 쌀 시장은 쌀을 생산하는 국가의 식량안보 강화, 문화적 전통 유지, 정치적 예민성 등에 의해서 막대한 보조금을 지급받아 보호되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 세계 쌀 시장 상황은 캄보디아 쌀의 세계 시장 진출에 긍정적인 기회가 될 것은 분명하다.

2.3. 캄보디아 쌀 수출을 위한 도전과제

2.3.1. 고품질 벼의 생산과 관련된 문제

캄보디아가 세계 시장의 쌀 수출국가로 자리매김 되기 위해서는 현재 생산되는 벼 생산량이 너무 적다. 캄보디아가 연간 3~4백만 톤의 쌀을 수출하기 위해서는 벼를 최소한 1,000~1,100만 톤 이상 생산해야 한다. 이와 같은 양의 벼를 생산하기 위해서 캄보디아는 농지관리제도 개선, 관개시설 확충, 획기적인 R&D 투자와 기술보급 사업 강화, 농업생산 과정의 정밀화, 그리고 농민의 조직화를 달성해야 한다.

2.3.2. 벼의 가공과 교역에 관련된 문제

캄보디아 농민들이 수취하는 벼의 가격은 인근 국가인 태국이나 베트남의 농민들이 수취하는 가격에 비해 35~40% 낮은 수준이다. 이와 같이 낮은 가격으로 벼를 생산할 수 있는 점은 분명 캄보디아 쌀이 경쟁력을 갖게 되는 요인이 될 수 있지만, 쌀 생산지에서 항만까지 운송에 소요되는 높은 운송비와 고액의 도정료, 비공식적인 수출 수수료 등으로 가격경쟁력을 상실해 버린다.

캄보디아가 벼를 도정하지 않고 수출하는 것은 도정과정에서 발생하는 부가가치를 상실하는 셈이다. 만약, 캄보디아산 벼를 캄보디아 내에서 도정할 수 있다면 캄보디아는 쇠미(碎米),²⁾ 쌀겨, 왕겨 등의 부산품을 얻게 되어 미강유, 동물 및 물고기 사료를 생산할 수 있게 되고, 이 분야에 취업자가 증가하게 되어 경제적으로 큰 이득을 볼 수

2) 부서진 쌀알, 씨라기.

있게 된다.

캄보디아 정부와 민간 부문에서 벼의 도정업에 좀 더 투자할 수 있게 된다면, 캄보디아는 보다 양질의 수출용 쌀을 생산할 수 있게 되고 국제적으로도 캄보디아 쌀의 품질을 인정받을 수 있게 된다. 그럼에도 불구하고 캄보디아 정부는 높은 에너지 가격과 투자 재원의 부족으로 이 분야에 대한 투자를 증가시키지 못하고 있다.

2.3.3. 쌀 수출 촉진과 관련된 문제

캄보디아 정부의 쌀 수출을 위한 정책이 일관성을 지니며 추진되어 왔다고 보기 어렵다. 쌀 운송을 위한 인프라, 항만, 창고 등과 수출 촉진 정책, 쌀 수출을 지원하는 제도, 캄보디아 쌀 품질기준, 쌀 수출에 필요한 동식물 위생 및 검역조치(SPS)³⁾ 등이 미비하다. 특히, 쌀 수출을 지원하는 제도가 미약하고 캄보디아산 쌀의 품질이 국제적으로 인정받고 있다고도 할 수 없으며, 쌀을 수출할 수 있는 항만 시설도 부족한 실정이다.

2.3.4. 세계 쌀 시장 진입과 관련된 문제

쌀을 수입하는 국가들은 이런 저런 요구 조건을 들어 쌀 수입을 규제하고 있다. 더욱이 쌀 수출은 캄보디아가 이제 막 도전하는 새로운 과제이기 때문에 이 분야에 대한 경험과 지식이 부족하다. 따라서 캄보디아 정부는 캄보디아 쌀의 세계 시장 진입을 촉진시키기 위하여 쌀 수출입에 관한 지식을 배우고 경험을 축적할 필요가 있다.

2.4. 쌀 수출을 위한 정책 수단

캄보디아 정부는 캄보디아 쌀의 수출 촉진을 위하여 2010-2011년 기간에 시행해야 할 중요한 정책 수단을 다음과 같이 마련하였다. 이와 같은 정책 수단의 이행은 쌀 수출을 위한 벼의 생산과 가공 및 수출을 지속적으로 추진하기 위하여 마련된 것이다.

2.4.1. 벼 생산과 관련된 정책

가. 단기 대책

- 1) 다수확 품종 확대와 선진 재배기술 보급
 - 우량종자, 비료 등 벼 생산 관련 농자재 수입 확대를 위한 세제 지원
 - 농가에 공급할 우량 벼씨 생산과 이를 공급하는 기능 강화

3) SPS는 Sanitary and Phyto-sanitary Standard의 약자임.

- 농림수산부(MAFF)는 농가에 보급할 우량종자를 지정하고 우량종자의 생산과 공급을 효율적으로 운영하기 위한 제도 정비
- 캄보디아 농업연구소(Cambodia Agricultural Research and Development Institute, CARDI)는 농업시험장(Agricultural Experiment Station)과 농업발전을 위한 종자생산과 기술 훈련을 실시할 연구소 기능 강화
- 농림수산부는 소량의 국가 예산과 외국의 원조를 받아 시행하고 있는 현행 농업기술보급 기능을 재검토하여 쌀 재배기술 보급과 품질 향상에 필요한 기술보급 역량을 갖출 수 있도록 지원

2) 관개시설 확충

농업수리 및 기상부(Ministry of Water Resources and Meteorology, MOWRAM)는 기존의 농업용수의 효율적 활용을 위하여 물 관리 기술을 효율화하고 캄보디아와 지형적으로 유사한 인근 국가의 관개개선 경험을 활용하여 물 관리 시설의 디자인과 시설 투자에 효율화를 기하도록 한다. 이를 위해서 다음과 같은 시책이 필요하다.

- 기존의 시스템 속에서 물 관리 및 활용을 최대화 한다. 그리고 미래 대규모 관개시설로 연계될 수 있는 소규모 관개 네트워크에 투자하도록 한다.
- NGO나 독지가들이 관개시설에 투자하도록 설득한다.
- MOWRAM이 관리하고 있는 농촌마을의 소규모 물 관리 조직을 지속적으로 관리할 수 있어야 하고 이들의 제도적 능력을 확충시킨다.
- 농촌개발부 (Ministry of Rural Development, MRD)는 농촌도로를 지속적으로 건설, 확충시킨다.
- 재경부(Ministry of Economic and finance, MEF)와 국립캄보디아은행(National Bank of Cambodia, NBC)은 시중 상업은행들이 농가들이 필요로 하는 금융을 지원할 수 있도록 금융제도 개선을 검토한다.

나. 중장기 대책

1) 작물 생산성 향상과 집약적 재배기술의 보급

- 성공적 작물재배를 위한 물 관리 기술 개선
 - MOWRAM과 MAFF는 향후 농가들이 10~20년간 활용할 수 있는 구체적인 물 관리 지침을 최우선적으로 작성하여 배부한다.

-
- 각 도 단위로 개설된 농업발전센터의 기능을 강화하여 농가에 선진 농업기술을 전수할 수 있도록 한다.
 - 면 단위 농업기술보급사업을 강화한다.

2) 농촌전화(Rural Electrification)사업의 촉진

- 산업광물에너지부(Ministry of Industry, Mine and Energy, MIME)는 농업생산에 필요한 양수시설 활용이 가능하도록 기존의 농촌 전기 공급을 위한 국가 정책(National Policy on rural Electrification) 사업을 재검토한다.

3) 농촌 농민조직화 강화

- MAFF와 관련 부처에서는 농민회, 농민연합회 등 농민조직을 결성하여 농업생산과 관련된 활동을 지원할 수 있도록 지원계획을 수립한다.
- MAFF는 농민들이 금융기관으로부터 농업생산에 필요한 금융자금을 빌려 쓸 수 있도록 농민조직의 기능을 강화한다.

4) 지속가능한 농지관리 제도의 정착

- 토지 관리와 도시계획 및 건설부(Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction, MLMUPC)는 잠재적 쌀 생산지역에 대해서 토지 소유권을 우선적으로 확립하여 쌀 생산과 농지 임대차 및 투자와 관련된 토지분쟁의 소지를 없애도록 한다.
- MLMUPC는 MAFF와 협력하여 농지이용지대구분을 조속히 확립하고 이 정보를 이해 당사자들에게 홍보한다.
- MAFF는 MLMUPC와 협력하여 "농업용지 이용과 관리법(Law on Agricultural Land Utilization and Management)"을 제정하여 농지의 효율적 이용이 가능하도록 한다.
- 계획부(Ministry of Planning, MOP)와 국가통계청(National Institute for Statistics, NIS), MAFF, 그리고 관련 부처는 10년 단위로 농업센서스를 시행하고 이 센서스 자료에 근거하여 MAFF는 토지 이용도(Land Use Map)를 작성한다.
- MAFF는 농촌지역사회법(Law on Agricultural Community)과 계약농에 관한 규정(a Sub-decree on Contract Farming)을 제정하도록 한다.

2.4.2. 벼 수매와 도징 관련 정책

가. 단기 대책

1) 벼 도징에 대한 민간부문 참여 확대 촉진

- 투자법, 재정법 등에 의해서 민간부문의 투자를 촉진시킬 수 있는 정책 프레임을 마련한다.

2) 벼 수매 관련 자금 지원

재정부와 NBC는 농촌지역사회와 도징업자, 수출업자들이 벼 수매에 소요되는 자금을 정부의 보증 하에 지원받을 수 있도록 시중은행의 융자제도를 개선하도록 한다. 이 정책에는 다음과 같은 대책이 포함된다.

- 농촌개발은행(Rural Development Bank, RDB)이 보유하고 있는 7백만 달러를 2011년까지 1,300~2,000만 달러에 이를 수 있도록 자금을 증액시키도록 한다.
- 농업개발과 지원기금(Agriculture Development & Support Fund, ADSF)을 현행 1,800만 달러에서 2011년까지는 2,000만 달러로 증가시킨다.
- 농업관련 회사와 벼 수매자들이 사용할 수 있는 금융을 시중 상업은행에서 융자받을 수 있도록 하기 위한 신용보증제도를 늦어도 2011년까지는 개발한다.
- 국제 원조기구와 공동으로 농업관련 가공업과 중소기업에 대한 금융지원에 따른 위험분산 시설을 설치하도록 협력한다.

3) 벼 도징업자협회 활동의 지원

- 캄보디아 정부는 의류제조업체에게 지원했던 것과 같은 방식으로 쌀 수출로 인한 부가가치 증진에 기여하고, 농민들의 이익을 보호하며 쌀 시장 진입을 촉진할 수 있도록 벼도징업자협회(Rice Miller Association)에 대한 활동을 지원한다.

나. 중장기 대책

1) 새로운 재정제도 도입

재정부와 NBC는 쌀 수출 촉진을 지원하기 위한 새로운 재정제도를 도입하도록 한다. 즉, 재정부와 NBC는 금융 담보 재원의 다양화를 위한 담보거래법(Law on Secured Transactions)과 금융 용도의 다양화를 위한 금융리스법(law on Financial leasing)을 제정하도록 한다.

2) 벼 공개 시장(Rice Open Market) 활성화

우량종자 확보, 비료 확보 등 시장 수요에 맞는 벼 생산, 계약재배, 벼 담보 등 벼 공개시장을 지원하기 위한 농민 조직이 활성화되도록 지원한다.

3) 농산물 생산과 가공활동을 지원하기 위한 농업개발은행(Agricultural Development Bank, ADB) 설립

4) 전기 요금 할인과 서비스 권역의 확대

- MIME는 농촌지역에 가격이 저렴한 전기를 공급하기 위한 계획을 수립하여 시행하도록 한다.
- EAC(Electricity Authority of Cambodia)는 수입 전기를 값싸게 공급할 수 있는 조치를 취하도록 하고 MIME는 이러한 EAC의 활동을 지원하도록 한다.

2.4.3. 운송 수단 및 수출 촉진 대책

가. 단기 대책

1) 불법적인 체크 포인트 철폐, 비공식 비용 감축, 수출촉진 제도 도입

- 재정부, 농림수산부, 상공부 등 관련 쌀 수출 기관은 수출 농산물의 검색, 문서 확인, 수수료, 수출에 소요되는 시간 등에 관한 투명한 규정을 제정하여 수출을 촉진시켜야 한다.
- 쌀 수출 관련 기관은 쌀을 최우선 수출상품으로 인식하고 의류수출에 적용된 비공식 수수료를 인하, 시간 지체 등이 발생하지 않도록 하는 특별 취급(Special Treatment) 조항을 쌀에도 적용하도록 한다.

2) 쌀 수출을 위한 단일 창구 서비스 제공

재정부, 농림수산부, 상공부, 그리고 관련 기관은 쌀 수출을 지원하기 위한 단일 서비스 창구를 운영하고 SPS, 훈증, 등급, 품질, 무게, 그리고 세관 통관 절차 등에 대한 증명서를 발급해 주어야 한다.

3) 국제기준에 부합하는 등급과 품질 기준 적용

- 재정부, 농림수산부, 상공부, 산업광물에너지부 등 관련 부처는 수출 쌀의 품질과 등급을 인정해 줄 수 있는 부처의 독립된 인증기관을 설립하거나 쌀 수입국가가 인

정하는 국제적인 공인 인증기관을 이용하여 인증서를 발급해야 한다.

- 재경부, 농림수산부, 상공부, 산업광물에너지부 등 관련 부처는 캄보디아 쌀의 등급과 품질 기준을 정하고, 민간부문이 이와 같은 품질 기준을 수출 쌀에 적용할 수 있는 기술적 능력을 향상시킬 수 있도록 협력관계를 유지하도록 한다.

4) 프놈펜 항구와 수출물품 보관 창고 시설 건설

- 캄보디아 정부는 쌀 수출을 촉진시키기 위하여 쌀 생산지와 연결, 유용한 수송수단의 이용, 최종 선적지 모선까지의 연결 가능성 등을 검토하여 메콩강가에 프놈펜 항구를 개발하도록 한다.
- 한편, 캄보디아 정부는 수출 쌀의 수송과 선적을 효율적으로 수행 할 수 있도록 캄보디아 내에 보세 창고를 건설하도록 한다.

나. 증장기 대책

1) SPS 인증에 초점을 둔 제도적, 전략적 틀 설정

- 현행 제도와 법으로 다루지 못하는 부문에 대한 새로운 법제화와 규제 조항 신설
- SPS 관련 법률 초안 작성 및 시행령, 부령 등을 작성하고 엄격한 법 집행
- SPS 증명서 작성을 위한 강화된 기준 설정
- MAFF, MIME, MOC 등은 세계 쌀 수출 시장이 요구하는 등급과 품질 기준 관련 SPS를 연구하고 민간부문이 참여하는 별도의 기관을 설립하는 방안 검토
- SPS 검사와 관련된 MAFF 및 관련 기관에서는 최신식 검사 장비를 장치한 SPS 관련 검사소를 지방과 국경 체크포인트에 설치한 후에 수출 쌀에 대한 간단한 조사를 실시하고 국제적으로 공인받을 수 있는 SPS 관련 증명서를 발급할 수 있는 능력구비

2) 수출비용을 감축시키는데 필요한 인프라 조사

- 공공근로 및 운송부(Ministry of Public Work and Transport, MPWT)와 관련 기관은 쌀 수출에 소요되는 비용, 즉, 운송비, 항만 하역작업, 저장, 항구운영 및 기타 비용구조를 조사하여 쌀 수출 비용을 감축시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다.
- 이를 근거로 하여 이해 당사자들과의 대화를 통해 정부가 담당하지 못하는 투자 부분에 대한 민간부문의 투자 유치를 촉구해야 한다.

3) 철도 건설의 조속 시행

- 포이펫-프놈펜 간, 프놈펜-시아누크빌 간 철도 조기 건설
 - 철도를 이용하여 쌀을 항만에서 선적하도록 운송하는 것은 비공식 비용과 시간을 절약할 수 있다는 측면에서 바람직한 일이다. 따라서 MPWT와 캄보디아 철도 부설에 참여하는 회사는 철도를 조속히 건설하도록 한다.
- 4) 캄보디아의 쌀과 기타 품목의 수출입을 관장할 수출입은행(Export-Import Bank, Exim Bank)을 설립하는 방안을 검토한다.
 - 5) 캄보디아 경제성장과 경쟁력 강화에 필수적인 인프라 구축을 지원할 캄보디아개발은행(Cambodia Development Bank) 설립을 검토한다.

2.4.4. 쌀 유통관련 정책

가. 단기 대책

1) 캄보디아 쌀 수출 전망 조사

- 캄보디아의 상공부는 캄보디아 쌀이 세계시장에서 폭넓게 소비자를 확보할 수 있는 잠재력을 갖고 있는지에 대한 세밀한 조사를 실시해야 한다.
- 상공부는 관련 부처의 대표를 이끌고 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 브루나이 등 아시아 쌀 수입 국가와 유럽 지역의 쌀 수입 잠재국과의 협상을 진행하여 쌀 수출 시장을 확보해야 한다.

2) 쌀 시장 정보기구 설립

- 상공부와 MAFF, 쌀 수출관련 민간부문은 세계 쌀 시장정보기구 설립 방안을 검토해야 한다.
- 이 기구는 현행 상공부, 농림수산부가 담당하고 있는 세계 쌀시장 조사 기능을 담당하거나 민간-공공부문과 합동(Public Private Partnership, PPP)으로 혹은 민간부문 단독으로 설립하는 방안을 검토할 수 있다.
- 국내 쌀 시장 정보에 관한 정보, 즉 생산, 가공, 수출, 무역에 관한 정보를 관련 이해 당사자들과 공유하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 제도는 도정업체와 농민조직, 기술보급 활동을 촉진시켜 변화하는 환경에 조기 대응할 수 있는 능력을 배양해 줄 수 있게 된다.

나. 중·장기 대책

1) 아시아 지역 및 세계시장에 진입할 수 있는 전략 수립

- 캄보디아는 쌀 수출과 관련하여 세계 시장에서의 위치를 분명히 정해야 할 필요가 있다. 상공부는 세계 쌀 시장을 조사하고 그 결과를 쌀 생산자, 도정업자, 수출 담당자 등 이해 관계자에게 배포함으로써 이 임무를 수행해야 한다.
- 상공부는 외교부와 함께 잠재적인 쌀 수입국가와의 쌍무협상을 통하여 쌀 수출 시장을 확대해 나가야 하며,
- 이와 같은 정신으로 쌀 수출전략을 추진한다면 캄보디아는 쌀 수출국협의회(the Association of rice Exporting Countries, AREC)와 같은 국제기구를 선도할 수 있을 것이다.

2.5. 위업 관리

캄보디아 정부는 쌀 수출 100만 톤을 달성하기 위하여 수립한 대책들이 실천과정에서 예상대로 효과가 나타나지 않거나 오히려 장애 요소가 될 수도 있다는 것을 인식하고 있다. 따라서 이 정책 문서에서는 예상되는 위험 요소들에 대해서만 대책을 제시하고자 한다.

- 1) 캄보디아에서의 쌀 생산은 기후적 조건, 기후 변동, 그리고 건기의 메콩강 수위 등에 따라서 좌우되는 측면이 강하다. 그럼에도 불구하고 관개시설 개선을 위한 투자는 제한되어 있고 농업용수의 저장과 관개 또한 기후적인 요인이 크게 작용한다. 그러므로 기후 변화에 대한 정확한 지식과 정보를 획득할 수 있다면 이와 같은 재난을 피할 수 있는 대응책 수립이 가능하게 된다.
- 2) 높은 유류가격 또한 농업생산, 가공, 그리고 수송에 많은 영향을 주게 된다. 따라서 캄보디아 쌀의 경쟁력은 수송비 문제에 대한 검토가 배제되었기 때문에 과대평가된 부분이 있다. 그러므로 향후 캄보디아 정부는 에너지원의 다양화를 통해서 유류에 대한 의존도를 줄여야 한다.
- 3) 세계 쌀 시장은 이해 당사국들에 의해서 매우 높은 보호 장벽이 쳐져 있다. 따라서 쌀 수입국의 정책변화가 쌀 수입과 시장 가격에 직접적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 캄보디아 정부는 쌀 수입국과의 외교관계를 강화하여 쌀 수출 시장을 확장하는데 주력한다면 쌀 수출에 따르는 위험부담을 줄일 수 있을 것이다.
- 4) 쌀 수출 증가는 한편으로는 국내 쌀 시장 가격 상승을 가져 올 수 있고 나아가 식량안보를 위협할 수도 있다. 쌀의 대규모 매점매석 행위도 가격 담합이나 농민들

의 생활수준과 식량안보에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 국내외 쌀 시장에 관한 조사와 평가는 국내 쌀 생산량 계획, 투입재의 수입 계획, 가격 규제 등을 위해 유용한 정보를 제공하게 될 것이다.

- 5) 이 정책과 관련하여 발생한 혜택은 직접 생산자인 농민 보다는 중간상인이나 자재상, 도정업자, 수출업자에게 더 돌아갈 수 있다. 캄보디아 정부는 투명하고 공정한 시장원리를 적용하여 모든 이해 당사자들이 공정한 혜택을 받을 수 있도록 해야 한다. 특히, 농민들은 이와 같은 상황에 대처하는 능력이 약하기 때문에 이들에게 교육기회를 제공하고 더 많은 참여 기회를 제공해야 한다.
- 6) 쌀 생산 주산지역은 많은 비료와 농약을 사용하게 되고 산림훼손과 홍수, 개간 등으로 생태계에 심각한 악영향을 줄 수 있다. 따라서 캄보디아 정부는 생태계 보존과 유지를 위한 적절한 정책을 수립하여 집행해야 하며, 지속가능한 농업을 위하여 개발과 보존의 균형점이 유지되도록 노력해야 한다.
- 7) 이 정책의 전략과 대책을 집행하는 일은 관련 부서의 비효율적인 조정과 불분명한 책임감 등으로 어려움에 봉착하게 될 것이 예상된다. 이와 같은 위험을 해소하기 위하여 캄보디아 정부는 모니터링을 통하여 집행과정에서 나타나는 오류를 바로 잡고 보다 분명한 책임의 분산과 비효율적인 업무 조정 과정을 개선하도록 노력해야 한다.

2.6. 정책 집행을 위한 제도적 조정

- 1) 재경부가 주관하는 경제와 재정정책 위원회는 이 정책이 지속성을 갖고 효율적으로 집행되는지의 여부를 모니터링하고 평가하여 부서간의 조정역할을 한다.
- 2) 농림수산부와 상공부가 주관하는 농업생산과 수출증진위원회는 이 정책의 집행 과정에서 총리실의 사무국 역할을 하며 종합적인 정책 조정 역할을 수행한다.
- 3) 재경부와 NBC는 이 정책서가 당초 의도대로 집행 될 수 있도록 필요한 재정확보와 재정 관련 제도를 개선한다.
- 4) 이 정책과 관련된 모든 부처는 이 정책의 집행에 따르는 역할을 충실히 수행해야 하며 그 결과를 총리에게 보고해야 한다.

3. 캄보디아 벼 생산과 쌀 수출 정책서의 암의

3.1. 쌀 증산정책에서 수출정책으로의 전환

캄보디아는 2000년대 중반까지만 해도 식량이 부족한 국가에 속해 있었다. 그러나 캄보디아는 쌀 뿐만 아니라 옥수수, 카사바, 콩 등 주요 곡물에서 잉여를 기록하고 있으며 잉여분의 대부분을 수출하고 있다. 캄보디아는 불과 10년 사이에 식량 부족 국가에서 식량 잉여국으로 전환된 것이다. 특히 세계적인 식량 부족, 기후변동 등에 의해 식량수급의 불확실성이 커지면서 식량생산 기지로서의 캄보디아의 역할과 기대가 커지게 되었다.

그럼에도 불구하고 2010년 이전까지 캄보디아의 농정은 식량증산과 식량안보에 중점을 두고 추진되었다. 따라서 2010년도에 발표된 벼 증산과 쌀 수출 증대 정책서는 캄보디아의 농업정책의 방향을 식량 자급에서 식량 수출로 전환시키는 커다란 전기를 마련해 준 셈이다. 더 나아가 캄보디아의 쌀 수출정책은 캄보디아 농업 전체를 자급보다는 수출전략 산업으로 전환시키는 중요한 계기가 될 것이라는 측면에서 정책적으로 중요한 의미가 있다.

3.2. 극복해야 할 도전들

쌀 수출정책서가 이미 밝히고 있듯이, 캄보디아 정부가 이 정책을 실현하는 과정은 다음과 같은 몇 가지 이유로 순탄치 않을 것이다.

3.2.1. 세계의 최대 쌀 수출 강국과 경쟁

캄보디아는 세계 최대 쌀 수출국인 태국과 베트남이 이웃에 있고 캄보디아의 농산물 가격은 대부분 이들 나라의 농산물 시장으로부터 영향을 받고 있다. 따라서 이와 같은 막강한 두 나라의 시장 영향력을 어떻게 벗어 날 수 있느냐가 캄보디아가 세계 쌀 수출국으로 성장할 수 있는 관건이 될 수 있다.

쌀 뿐만 아니라 축산물, 채소, 과일, 화훼 등 농산물 전반적인 측면에서 캄보디아 농산물은 두 나라의 농산물과 경쟁하기 어려울 정도로 품질 면에서 취약하다. 따라서 캄보디아 농산물의 품질을 높이고 생산비를 줄이는 등 경쟁력을 강화하는 일이 시급한 과제가 된다.

3.2.2. 낙후된 생산 기술과 인프라

캄보디아의 농업 생산기술은 태국이나 베트남과 비교하기 어려울 만큼 낙후되어 있다. 이를 극복하기 위해서는 농업분야 R&D와 농업기술 보급 제도를 정비하여 선진 기술을 개발하고 선진 농업기술을 농가에 보급하는 일이 시급하다.

현재 캄보디아의 농업기술을 종합적으로 개발하는 기관은 CARDI(Cambodia Agricultural Development Institute)이다. 그러나 이 기관의 연구 인력과 시설은 매우 취약할 뿐만 아니라 농업개발을 위한 연구도 쌀과 주요 곡물에 한정되어 있으며, 이 연구도 대부분 해외 개발협력사업의 지원으로 추진된다.

캄보디아의 농업기술 보급제도는 전국적인 네트워크를 구축하고 있지만 열악한 재정과 인력 및 낮은 기술 수준으로 제 기능을 수행하기 어렵다. 이와 같은 난제를 극복하기 위해서는 캄보디아 정부의 획기적인 농업분야 R&D 투자와 농업기술 보급 제도의 정비가 시급하다.

농업생산을 위한 인프라 또한 매우 낙후되어 있어 단기간 내에 획기적인 성장을 기대하기 어렵다. 캄보디아에서는 메콩강과 톤레삽 호수 등 농업용수로 활용 가능한 물은 많지만, 이를 효율적으로 활용할 수 있는 시설이 정비되지 않아 이모작 재배가 어렵다. 또한 도로 사정이 열악하여 농산물의 운송에 많은 비용이 소요된다.

이와 같은 농업생산기술의 향상과 인프라 시설 개선이 이루어 지지 않는다면 캄보디아 정부가 의도하는 쌀 수출 정책과 농산물의 세계 시장 진출은 쉽지 않을 것으로 전망된다.

3.2.3. 수출 지원제도의 미비

캄보디아 정부의 경제정책은 시장경제를 표방하고 정책은 분권화를 추구한다. 따라서 대부분의 사업이 민간주도로 추진되기를 바라고 있지만 일관성이 결여된 정부의 정책을 믿고 투자해 줄 민간부분이 형성되어 있지 않아 대부분의 정책이 현실성이 없는 의미 없는 구호에 그치는 경우가 많다.

쌀 수출이 성공적으로 추진되기 위해서는 양질의 벼가 생산되어야 하고, 양질의 벼를 적절한 시설을 통해 건조시킨 후 현대화된 도정시설로 가공해야 한다. 그러나 이러한 시설 투자를 공공부문에서 시도하지 않으면서 민간부분의 투자를 기대하는 것은 무리가 아닐 수 없다.

캄보디아는 공식적으로 쌀을 20만 톤 수출하고 있지만 실질적으로는 약 250만 톤의 쌀이 이미 국경무역을 통하여 비공식적으로 수출되고 있다.

따라서 비공식 국경무역을 공식화하면 캄보디아는 당장 쌀을 270만 톤 정도 수출하는 수출국이 될 수 있다. 그러나 비공식 국경무역을 공식화되지 못하는 이유는 캄보디아 정부의 정치·경제적인 요인과 밀접하게 연계되어 있기 때문이다. 이와 같은 고리를 끊기 위해서는 캄보디아 정부, 특히 고위층의 단호한 결심이 따라야 할 것이다. 중장기적으로 캄보디아 농업은 수출농업으로 전환되어 세계 시장에서 중요한 역할을 할 것으로 기대 되지만 많은 시간이 소요될 것으로 보인다.

3.2.4. 재정 부족과 해외 투자 유치

캄보디아 정부가 쌀 수출정책에서 제시한 정책 수단을 집행하기 위해서는 막대한 재정이 필요하게 된다. 그러나 소득세를 징수하지 않는 캄보디아가 막대한 농업분야의 투자 재정을 세금으로 확보하는 일은 불가능하다. 따라서 해외투자를 유치하는 일이 유일한 방안이다.

캄보디아 농업분야에 해외 자본이 유입되기 위해서는 위에 열거한 기술, 인프라, 제도 정비가 선행되어야 한다. 이는 캄보디아 정부가 이 분야의 공공투자를 획기적으로 추진해야만 가능한 일이다.

참고문헌

- 정기환, 2013, “캄보디아농업 잠재력과 정책 방향” 『세계농업』 Vol. 151.
- CDRI, 2011, *Foreign Investment in Agriculture in Cambodia*, CDRI Working Paper Series No. 60.
- Chung Ki Whan, et all., 2013, *Master Plan on the Promotion of Agricultural Investment in Cambodia*, KOICA, MAFF.
- CICP, 2011, *Cambodia's Agriculture: Challenges and Prospects*, CICP working Paper, No. 37.
- MAFF & MOWRAM, 2007, *Strategy for Agriculture and Water 2008/2009*, Phnom Penh, Technical Working Group on Agriculture and Water.
- MAFF & MOWRAM, 2010, *Program Design Document for Strategy for Agriculture and Water 2010/2013*, Technical Working Group on Agriculture and Water, Phnom Penh.
- MAFF, 2005, *Agricultural Sector Strategic Development Plan, 2006-2010*, Phnom Penh: MAFF.
- MAFF, 2005, *Master Plan for National Agricultural Research*.
- MAFF, 2009, *Agricultural Sector Strategic Development Plan 2009-2013*.
- MAFF, 2010, *Annual Report for Agriculture Forestry and Fisheries, 2009-2010*.
- MAFF, 2011, *Action Plan For Implementing Policy Paper On The Proportion Of Paddy Production and Rice Export*, Phnom Penh: MAFF.
- MAFF, 2012, *Annual Report for Agriculture, Forestry and Fisheries 2011/2012*, Phnom Penh: MAFF.
- Ministry of Planning, 2008, *Statistical Yearbook of Cambodia*.
- MOP, 2010, *National Strategic Development Plan 2009-2013*, Phnom Penh: MOP.
- Royal Government of Cambodia, 2008, *Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency Phase I*, Phnom Penh: MOP.
- Royal Government of Cambodia, 2010, *Achieving Cambodia's Millennium Development Goals, Update 2010*, Phnom Penh: MOP.
- Royal Government of Cambodia, 2010, *Policy Paper on The Promotion of Paddy production and Rice Export*, Council Minister, Phnom Penh .
- United Nations, 2011, *The Millennium Development Goals Report*,
- World Bank, 2011, *Global Food Price Volatility and Implications for Cambodia*, World Bank Cambodia Country Office.