

변화하는 베트남 농업: Gaining More From Less *

배 중 하
(주베트남 FAO 대표)

1. 베트남 농업 연왕

1.1. 베트남의 농업 성장

지난 25년간 베트남의 농업 분야는 괄목할만한 성장을 이루었다. 1990년대를 거치며 지속적으로 증가한 쌀 생산량은 베트남의 빈곤 감소, 국가 식량안보 및 사회 안정을 이루는데 크게 기여했다. 베트남은 한때 기근에 시달렸지만, 현재는 중간소득국가(Middle income country)에서도 상위권에 속할 정도로 일인당 식량생산량이 증가하였다. 또한 베트남의 쌀 생산성(yield)은 아시아 신흥국(emerging economies) 중에서는 중국 다음으로 높은 것으로 나타났다. 이러한 이유로 아시아의 개발도상국들은 베트남의 경험을 배우려 하고 있다. 베트남은 농수산물 수출에서도 폭발적인 성장세를 보이고 있어 새우, 커피, 콩, 쌀, 고추의 세계 5대 수출국으로 성장하였다.

1.2. 성장에 따른 문제점

베트남은 생산과 수출 면에서 괄목할 성장을 보이고 있으나 아직도 농업생산성, 농

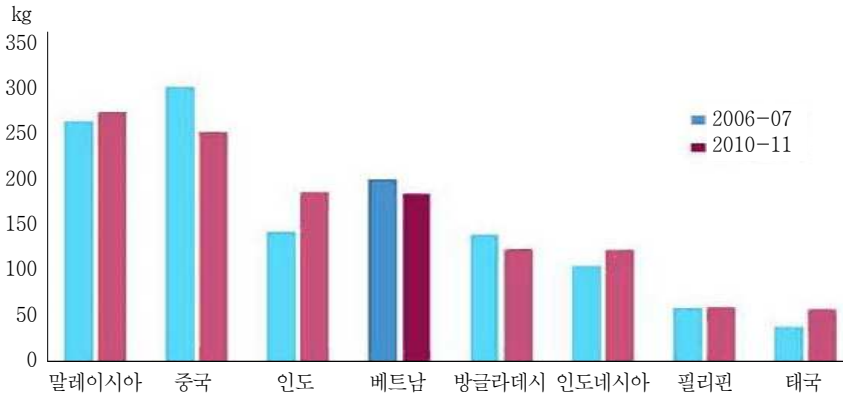
* (jonghabae3@gmail.com). 이 자료는 2016년 4월 World Bank의 Transforming Vietnamese Agriculture: Gaining More from Less 보고서를 요약한 것임. 보고서 요약을 위해 주베트남 FAO대표부에서 근무한 최정만 인턴이 도움을 주었음.

민 복지, 농산물 품질은 상대적으로 높지 않은 실정이다. 베트남은 주변 국가들에 비해 농지, 노동력, 수자원 생산성에서 뒤처지고 있으며, 최근에는 총요소생산성(total factor productivity)이 감소하고 있다. 이러한 현상은 농업소득과 농외소득의 격차를 야기하고 있으며, 이로 인해 농촌 지역의 소득불균형이 발생하고 있다. 또한 농수산물은 대부분은 가공되지 않은 형태로 수출되며, 품질 등의 이유로 경쟁국보다 낮은 가격에 수출된다. 베트남 국내에서는 식품 안전 문제가 주요 관심사로 대두되고 있다.

1.3. 환경 비용 증가

베트남 농업은 많은 투입재를 사용하여 생산량 증가에 따라 환경비용에 대한 부담도 증가하고 있다. 베트남의 농업 성장은 토지와 자연 자원을 토대로 이루어졌으며, 상대적으로 과도한 비료와 농화학 제품을 사용하고 있다. 결과적으로 베트남 농업은 성공했지만 많은 환경비용을 지불하였다. 베트남 농업 성장의 환경적 결함은 산림을 훼손하고 수자원을 고갈시켰으며 토질 저하 및 수자원 오염을 야기하였다.

그림 1. 논 1ha당 NPK 비료 소비량, 2006~2011



자료: IFA, FAOSTAT DATA.

1.4. 베트남 농업의 가능성

베트남 농업은 이제 전환점에 서있다. 농업 분야는 노동력, 토지, 자본과 관련하여 도시, 다른 산업, 그리고 서비스 분야와 경쟁하고 있다. 임금의 상승으로 노동비용이 높아짐에 따라 차별성 없는 상품을 대량 저가로 공급하여 국제적으로 경쟁하는 것은 점점 더 어려워질 것이다. 과도한 투입재 및 자연자원이 환경과 농민의 수익성에 미치는 영향도 고려해야 할 것이다. 이러한 환경적 문제는 베트남의 농업 생산성과 국

제적 위상에 불리하게 영향을 미치고 있다. 아직도 베트남 농업의 국내 및 국제시장에서의 전망은 밝은 편이지만, 시장에서 외국의 상품들과 효과적으로 경쟁하고 소비자들을 만족시키기 위해서는 품질, 안전성 및 지속가능성을 보장할 수 있는 농산물을 안정적으로 공급할 수 있어야 할 것이다.

1.5. 생산효율성

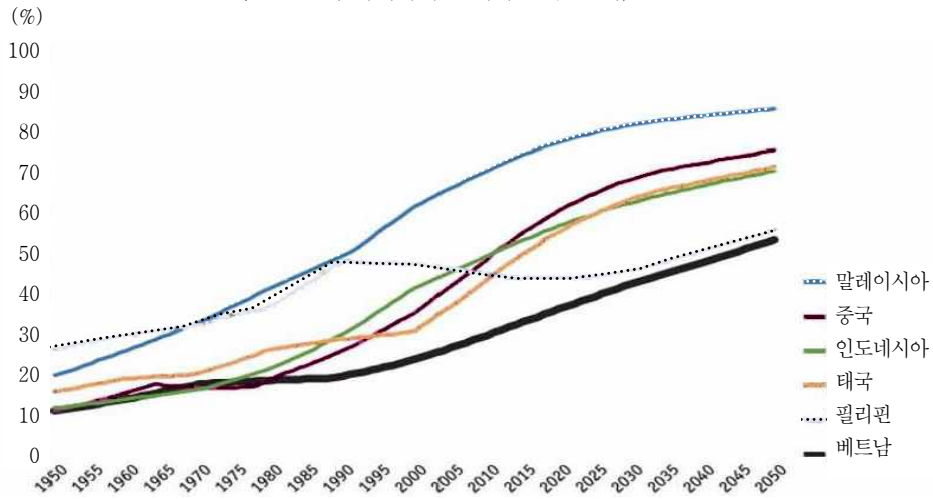
베트남 농업이 앞으로 성장하기 위해서는 ‘적은 투입재로 더 많은 생산량’을 얻을 수 있도록 생산성을 높여야 한다. 적은 자원과 인력, 안전한 투입재로 더 큰 경제적 가치를 만들어내야 하는 것이다. 미래의 성장은 높은 효율성, 혁신, 다양성 및 부가가치 창출에 달려있다. 이러한 전략은 2014년 6월 정부가 발표한 농업구조조정계획(Agricultural Restructuring Plan)에서 강조되고 있다. 농업구조조정계획은 경제, 사회, 환경적으로 지속가능한 개발을 염두에 두고 목표를 설정하였다. 이 계획은 농업 분야에서 향후 정부의 투자 방향을 제시하고, 민간 분야를 포함 이해관계자들과 정책 집행 방안에 대해 논의하고 있다. 현재 이러한 방향으로 많은 계획들이 진행되고 있는데, 목표를 이루기 위해서는 농업 전반 또는 경제 전반에 걸쳐 중요한 정책 변화가 있어야 할 것이며, 농업 관련 기관에도 개혁과 변화가 있어야 한다.

2. 2030 전망: 농식품 체계의 연대와

2.1. 양우 10-15년 후, 베트남 농업의 변화

향후 베트남의 인구, 경제의 변화가 농업 환경에 큰 영향을 줄 것으로 보인다. 2025년경에는 베트남의 도시화가 50%까지 증가할 것으로 예측되고 있으며, 경제 성장과 더불어 중산층의 비중이 커질 것으로 예상되고 있다. 이러한 경제성장은 베트남 사람들의 식문화와 식품 지출을 지속적으로 변화시켜 쌀 소비는 줄어들고 육류, 채소류, 과일류 및 가공식품 소비가 증가할 것으로 예상된다. 예측하기 어려운 기후변화로 생산이 영향 받을 것으로 전망되며 최근 늘어나고 있는 지역무역협정으로 베트남 경제는 점점 지역적, 국제적으로 통합되어 갈 것이다. 이에 맞추어 농업부문도 지속적인 구조조정이 이루어질 것이며 주요 방향은 다음과 같다.

그림 2. 동남아시아의 도시화 인구 변화, 1950~2050

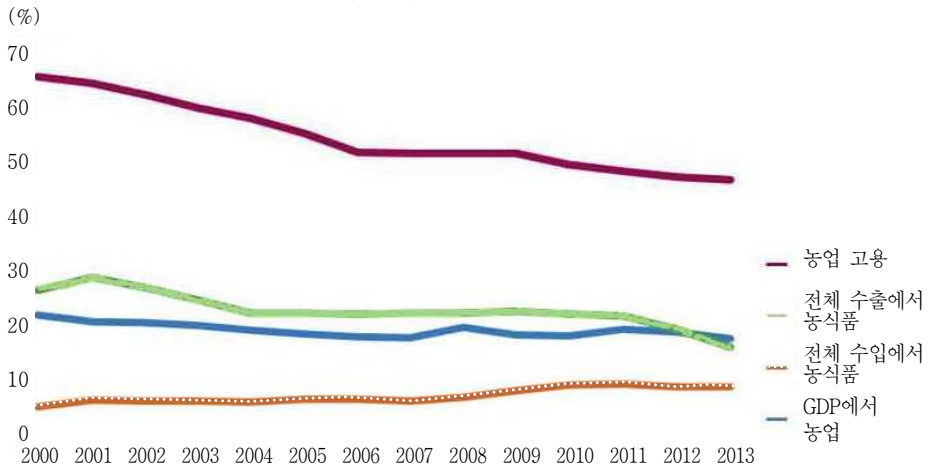


자료: UN Population Division data.

2.1.1. 농산업 비중

베트남 농업이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 감소할 것으로 예상되지만 전체적인 농수산물 관련 산업의 비중은 증가할 것으로 보고 있다. 이러한 경향은 농업을 기반으로 성장한 국가(석유생산 국가 제외)의 일반적인 패턴이라고 할 수 있다.

그림 3. 국내총생산, 고용, 무역에서 농업의 비중(2000~2013)

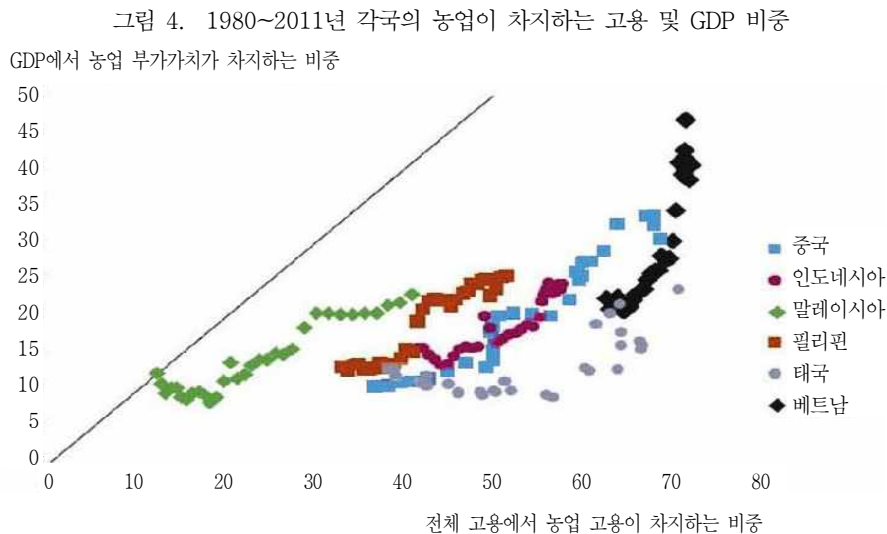


자료: OECD 2015, World Bank Development Indicators, UN Comtrade, GSO, Statistical Yearbook of Vietnam 2013.

베트남의 농업 GDP 비중은 앞으로 20년간 매년 0.5%씩 감소할 것으로 예상된다. 2030년에 들어서면서 농업이 국내 총생산에서 차지하는 비중은 8~9% 정도 될 것으로 예상되고 있으며, 유통을 포함한 다른 관련 분야를 포함하였을 경우, 15% 정도로 예상하고 있다. 모든 관련 농식품산업 분야를 고려했을 경우, 2030년경에도 전체 GDP에서 차지하는 비중은 25% 정도 될 것으로 예상된다.

2.1.2. 농업 고용

농업(수산업, 임업 포함)은 고용 면에서 큰 역할을 한다. 2030년경에도 전체 고용인구의 25-30% 정도가 농업에 종사할 것으로 전망되는데 현재의 47%보다 그 비중이 감소할 것으로 보인다. 농식품산업의 고용 비중은 농식품산업이 국내 총생산에서 차지하는 비중보다 적을 것으로 예상되는데 2030년경 전체 고용에서 차지하는 비중은 35~40%가 될 것으로 예상된다. 계절고용(농번기에만 농업에 고용되는 부분고용) 및 연중고용(전업농)은 지역에 따라 크게 달라질 것으로 예상되는데, 메콩델타지역, 중부 고원지방, 남동부지방에서는 연중고용 비중이 높겠지만 북부 홍강델타지역, 중부해안지방, 북부산악지방에서는 낮아질 것으로 예상된다.



자료: World Development Indicator.

2.1.3. 생산 영태, 농업 용지의 변화

현재 벼 재배농지의 1/3이 다른 작물로 전환되거나 생태 환경 용도로 재편될 것으로 보인다. 메콩델타의 바닷물이 침투되는 지역의 논은 수산양식업으로 전환될 것이며, 근교 도시의 논은 채소류 및 화훼류 생산에 활용되고, 해안지역과 생태적으로 민감한 지역은 생물 다양성 복원 등 다원적으로 활용될 것이며 이를 토대로 생태관광 사업도 가능할 것이다. 쌀 중심 생산체계 또한 변화하여 병충해를 관리하고 토양을 향상시키기 위해 다양한 작물들이 생산될 것이며 이러한 변화는 유기농과 친환경 작물생산체계로 연결될 것이다. 벼 생산 면적 자체는 감소될 것으로 예상되나 여전히 상당 물량을 수출할 것으로 보이는데 고품질 쌀, 기능성 쌀 수출로 농민들과 농기업들에게는 더 많은 소득을 가져다 줄 것이다. 농산물 가치사슬(value chain)이 발달하여 농민조직이 활성화되고 농민조직과 가공업, 유통업과의 관계도 개선될 것이다.

2.2.4. 2025-2030 베트남 농업 전망

향후 10년간 베트남 농업 성장률은 감소할 것으로 예상되나 2025년에는 다시 성장 원동력을 회복하여 연간 3~3.5%의 증가율을 보일 것으로 예상된다. 이런 성장의 가속화는 주로 총요소생산성의 성장으로부터 기인할 것이다. 대부분 고성장 중간소득 국가에서 나타난 것처럼 성장의 80%는 총요소생산성의 성장과 관련되어 있는데, 농업의 노동생산성이 증가함에 따라 태국과의 격차를 줄일 수 있을 것이며 국내 제조업 분야와의 차이도 줄어들 것이다.

현재 베트남에는 친환경농업이 없다시피 한데 이를 근본적으로 바꾸기 위해서 지속가능하고 친환경적인 자원 이용, 농업폐기물 관리 및 에너지 효율적 사용이 핵심 정책으로 부각될 것이며 농업폐기물을 에너지, 사료, 비료 등으로 활용하는 정책을 적극 추진할 것이다. 이에 베트남의 농업은 국내뿐만 아니라 국제적으로 생태 관광과 산림 보존을 포함한 다기능적인 산업으로 인식될 것이다.

농업은 여전히 식량안보에 핵심적인 역할을 할 것이며 다양한 식품 수요와 가격, 품질, 안정성을 원하는 소비자들의 욕구를 만족시켜 나갈 것이다. 2025년까지 세계보건총회가 정한 영양실조, 미세영양소 부족, 비만 등에 관한 영양기준을 달성하여, 농업분야는 건강하고 다양한 식생활 증진에 기여할 것이다.

수출에 있어서 사회 및 환경에 관한 국제기준에 맞추어 생산한 농산물이 주류를 이룰 것이며 이 분야에서는 개도국 중에서 가장 앞선 국가 중의 하나가 될 것이다.

전체 수출의 50% 이상이 단순한 1차 농산물이 아닌 가공상품, 부가가치 상품으로 이루어지고, 세계적으로 알려진 20개 이상의 베트남 브랜드를 가짐으로써 베트남 농산물의 인지도가 높아질 것이다.

3. 제도 개혁과 정책 방향

3.1. 정책 및 제도 개혁

특히 우선순위가 주어져야 할 개혁분야는 농지제도, 관개시설의 운영, 농업 연구, 농업기술 전파, 식품안전 분야이다. 제도와 정책의 개혁을 위해서는 다른 국가의 성공 사례들을 참고할 필요가 있다.

3.2. 정부의 역할

최근 수십 년 간 정부의 강력한 농지관리와 농산물 및 투입재 시장개입은 산업 안정성과 포괄적인 성장을 위해 중요한 역할을 했다. 하지만 이러한 강력한 정책과 오래된 제도들을 유지하는 것은 농업분야가 현대화되고 중진국으로 성장하는데 걸림돌로 작용할 수 있다. 외부환경 및 인구변화를 포함한 내부환경 변화들로 농업 분야의 변화는 불가피하다. 정부가 이러한 변화 과정을 낱알이 관리하는 것은 대단히 어려우며, 이는 농식품산업에 대한 투자를 저해하여 농업이 가지고 있는 내부 에너지와 변화에 대한 적응력을 억제할 것이다. 정부가 개혁을 주도하기보다 걸림돌을 제거하며 개혁을 촉진해주는 역할을 할 때 개혁이 자연스럽게 이루어질 것이다.

4. 지속가능한 농업생산

4.1. 규모의 경제 실현

평균 이상의 소득을 보장하고 생산 및 유통 과정에서 거래비용을 줄이며 농산물 품질과 생산 체계를 개선하는 데 가장 중요한 것이 규모화(land consolidation)이다. 영농 규모가 확대되면 기계화도 촉진될 것인데 앞으로 임금이 상승하면 규모화의 중요성은 더 커질 것이다. 이미 베트남은 농지임대를 통해 규모화가 이루어질 수 있음을 보여주고 있다. 이러한 관점에서 거래정보, 이용권, 분쟁처리 등 필요한 농지서비스

를 확대하면 큰 효과가 있을 것이다. 마찬가지로, 농민들이 힘을 합쳐서 조직화하거나 기업들이 상업적 생산을 통해 농민들과 상생하는 규모화가 자연스럽게 이루어지도록 유도한다면 큰 효과가 있을 것이다.

4.2. 농업 생산 다양화

증가하는 식품 수요를 충족하고 고용 기회 및 소득 향상을 위해 농업 생산이 다양화되어야 한다. 이를 위해서는 다양한 작물 재배가 가능한 관개시스템을 개발하고 농지사용에 대한 제약을 줄여 농민들이 신축적으로 농지를 사용할 수 있게 해 주어야 한다. 그 밖에 금융 서비스를 확대하고, 농화학 제품과 항생제를 엄격히 규제하며, 병충해 및 가축질병의 방역과 예방을 철저히 하여야 할 것이다.

4.3. 농업 및 농식품 산업 전반의 혁신

자원집약산업에서 지식기반산업으로 전환하기 위해서는 기술 및 사업 정보에 접근하는 방식의 근본적인 전환이 필요하다. 지금까지 정부가 주도한 하향식 접근과 공급 중심 접근 방식은 농업 관련 연구 및 기술 전파에 상당한 성과를 거두었지만 공공부문의 역할의 관점에서 재고할 필요가 있다. 예를 들어 농업기술지도를 위한 일선조직들의 역할은 중요하지만 이제는 연구와 기술로 농민들을 직접 지도하는 역할보다는 다른 기관이 생산한 기술을 중개하거나 제공하는 역할 중심으로 바뀌어야 할 것이다. 많은 기관들은 이러한 역할 변화를 위해 조직 내부적 및 외부적 그리고 구조 및 문화적 변화를 받아들여야 한다. 새로운 기능과 기존의 기능을 통합하기 위해서는 새로운 기능 확보, 목표 재설정, 인센티브 수정 등이 필요하다. 동시에 생산성과 생산량을 높일 수 있도록 새로운 식품산업체계에 걸맞은 투자 조정이 이루어져야 한다.

4.4. 친환경농업의 중요성

베트남의 농업정책들 중 오래된 정책들은 환경보호와 상반되는 경우가 많다. 하지만 미래에는 환경 친화적인 농수산물에 시장이 진입하기 용이하고 더 높은 가격을 받을 수 있을 것으로 예상된다. 민간이 환경보호에 투자할 수 있도록 정부는 정보와 인센티브를 주어 장려하여야 하며, 외국의 예를 참고하여 정부는 연구개발, 기술지도, 품질관리 정책을 강화하여 민간이 환경 분야에 투자할 수 있도록 유도하여야 한다. 이러한 참여를 유도하기 위해서는 이해관계자들을 모으고 정부와 민간 간 협력을 강

화하며 작게는 농가에서 넓게는 지역단위까지 다양한 수위로 개입할 필요가 있다. 이러한 원리는 중부고원지역에서 혼농임업(agro-forestry)과 산업작물(industrial crops) 위주로 지속가능한 농업기반 생태계를 발전시키는데 활용될 수 있다.

4.5. 기후변화 대응

기온과 강우량의 변화, 수면 상승과 같은 기후변화 위협에 취약성을 보이는 베트남 농업의 적응전략과 공공부문의 대응에 세 가지 방향을 제시할 수 있다. 첫째로는 기후변화 적응원리를 이해하고 둘째, 경제와 사회 모든 영역에서 기후변화에 적응할 수 있는 능력을 키우고 셋째, 미래에 일어날 가능성에 대비해 준비대책을 철저히 세우는 일이다. 특히 기후변화에서 수자원 관리는 매우 중요한데, 토지, 수자원 및 재원에 대한 경쟁이 치열해질 것이므로 관개는 더욱 더 효율적으로 관리되어야 한다. 이를 위해 베트남 농업부는 지방정부 및 수자원관리기관과 긴밀히 협조하여 하향식 접근을 지양하고 개선된 인센티브 구조를 바탕으로 서비스를 향상하여야 한다.

5. 농식품 산업의 경쟁력 제고

5.1. 생산자 조직 강화

경쟁력 있고 포괄적인 부가가치 창출을 위해서는 생산자 조직을 강화시켜야 한다. 생산자 조직을 강화시키는 방안은 크게 두 가지인데, 조직 구조를 개편·강화하는 방법과 제도와 규제를 통하는 것이다. 이 조직들은 현재는 정부와 생산자를 연결해주는 중개역할을 하는 정도이나 앞으로는 기술적이고 상업적 역할을 해야 한다. 계약재배는 주로 민간주도로 이루어지지만 자원 보호, 식량 안보, 포괄적 성장과 같은 광범위한 정책 목표들을 만족시키기 위해 정부가 적극적인 역할을 하는 것도 고려할 필요가 있다. 수산양식, 기능성 벼, 원예 및 화훼와 같은 분야에서 농업 클러스터 개발도 적절한 전략이 될 것으로 보인다.

5.2. 식품안전 강화

식품안전과 관련된 이슈에 대응하기 위하여 베트남 정부는 식품안전 관련 규제를 개선하고 실험연구에 투자를 늘렸으며, 기존 여섯 개이던 식품안전 관련 부처를 세

개로 통합함으로써 제도도 개선하였다. 기존에는 식품안전 행정이 수출농산물에 초점을 맞추었으나 최근에는 국내 시장의 식품안전 비중을 높이고 있다. 정부는 식품안전에 재정 및 인적자원을 더 투입해야 할 것이며 정부 자체만으로 하는 것은 한계가 있으므로 민간과 같이 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 소규모 민간업자들의 식품을 안전하게 관리하기 위해서는 기술적인 지원을 포함 다양한 지원이 필요하다. 위험평가를 바탕으로 하는 접근법은 공공부문 개입에 대한 명확한 관점을 제공해 줄 것이다.

5.3. 인식의 전환

베트남이 해외로 수출하는 상품들의 낮은 인지도를 고려할 때, 다른 나라의 경험을 거울삼아 다양한 이미지 전환 및 쇄신 전략들을 고려해볼 필요가 있다. 치열한 경쟁 속에서 상품을 차별화하고 새로운 부가가치를 창출한 다른 국가의 예에서 많은 것을 배울 수 있다. 국가 브랜드화는 국내 시장뿐만 아니라 국제시장에서 혁신적인 효과를 가질 수 있을 것으로 보인다. 특정 산업에서 베트남 국가 브랜드를 강화하는 것은 외국인 직접투자 및 고수익성 관광산업을 불러들이는데 도움을 줄 수 있으며, 더 나아가 수출 및 내수판매로 이루어질 수 있을 것이다.

5.4. 정부부처 간 협력

베트남 농업이 성공하기 위해서는 정부가 장기 경쟁력과 지속가능성을 고려하여 정책을 펴고 각 부처 간 긴밀한 협조가 필요하다. 농산업 지원을 위한 지방분권과 부처 간 조정, 과학기술 투자, 국영기업, 토지와 관련된 모든 정책들이 단순히 농업부 단독으로 이를 수는 없다. 이러한 목표를 이루기 위해서 정부는 핵심 공공재와 서비스 투자에 집중하고, 농민과 민간부문이 투자와 사업계획을 주도하도록 해야 할 것이다. 결론적으로 정부는 산업을 직접 주도하기보다는 촉진자로서의 역할을 늘려나가야 한다.

6. 송정리

지난 수 십 년간 베트남의 농민들은 국민들이 먹을 식량을 안정적으로 생산하였고, 무역과 산업에 필요한 상품들을 제공하고 시장을 확대하는데 도움을 주었다. 이와 같

이 농업 분야 전체가 사회 안정과 빈곤 감소에 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다.

하지만 현재 베트남의 농업은 새로운 국면을 맞이하고 있다. 노동력과 자본을 두고 제조업 및 서비스업과 치열하게 경쟁하고 있으며, 기후변화도 베트남 농업에 위협이 되고 있다. 2014년 농업구조조정계획에서 강조된 것처럼 농업 분야의 전략을 재고하고 주요 기관의 능력을 강화시키며 정부의 역할을 새로 조정해야 할 필요가 있다.

이 보고서에 언급된 내용처럼 베트남의 미래 농업은 많은 투입재에 기반한 농업이 아니라 친환경적이며 지속가능한 농업으로 발전해 나아가야 한다. 친환경적이고 지속가능한 농업은 생산성을 높일 뿐만 아니라, 농민의 소득 및 복지 증대와 국가 식품 안전과 직결되어 베트남 농업 및 사회의 전반적인 성장에 도움을 줄 것이다. 이러한 농업 발전을 위해서 정부는 농업이 성장할 수 있도록 촉진자의 역할로서 산업을 보조해야 한다.

현재 많은 새로운 시도들이 이루어지고 있고, 농식품 산업과 관련된 산업들이 중요한 분야로 인식되고 있으므로 베트남의 농식품 산업의 발전을 기대해 볼 수 있다.

참고문헌

World Bank Group. 2016. "Transforming Vietnamese Agriculture: Gaining More from Less". 「Vietnam Development Report 2016」. World Bank.