

아프리카 농업 가치사슬 분석과 한국의 농정경험 공유 방안

1. 아프리카 농업 가치사슬 분석 의의

아프리카의 제반 농업여건을 감안할 때, 관개시설 확충 등을 통한 생산성 향상과 같은 특정부문에서의 개별사업만으로는 농업의 지속가능한 발전을 꾀하기 어렵다는 것은 주지의 사실이다. 아프리카 농민들이 생산한 잉여농산물이 적기에 판매처를 찾지 못해 들판에 그대로 방치되거나 또는 저장시설이 열악하여 상당부분이 썩어 버려지는 경우가 적지 않다. 아프리카 농촌지역에는 소규모 또는 중간 규모의 거래상(중간상)들이 활동하고 있지만, 시장과 단절되어 있는 농민은 협상력을 발휘할 수 없어 가급적 빠른 시일 내에 판매해야 하는 상황이다.

이러한 점을 감안할 때 농업개발지원은 개별사업 차원을 넘어 가치사슬 지원이라는 다면적 차원에서 기획, 설계되는 것이 필요하다고 하겠다. 단순히 농산물 생산 확대만으로 식량안보나 빈곤 문제가 해결되는 것은 아니며, 시장(소비자)을 통한 해법 마련이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 시장을 통해 최종 소비자로부터 가치를 인정받게 되면, 민간 기업 등 가치사슬 내 이해관계자들의 참여활동 확대로, 농업 투입물의 공급이 원활하게 이루어져 농산물 생산이 늘어나고, 제반 농업 인프라 개선 및 금융지원 여건도 자연스럽게 개선될 것으로 기대할 수 있다. 또한 가치사슬을 통한 거래시스템이 개선되면 농가취득가격(farm gate price)이 높아질 수 있어, 농민은 이를 계기로 생산확대와 품질개선 등을 꾀하고 이를 통해 ‘농업의 상업화’에 동참할 수 있는 기회를 갖게 될 수 있다.

아프리카를 비롯한 저개발국의 빈곤 문제를 해소하기 위해서는 가난이 집적화되어 있는 농업부문 생산자(농민)와 시장의 연계를 통해 그 거리를 좁힘으로써 선순환(virtuous circle) 구조를 형성하는 것이 필요하다. 생산자들이 시장에 쉽게 접근할 수 있어 많은 시장기회를 갖게 되면 더 높은 가격으로 더 많은 물량의 판매가 가능하게 되는데, 이는 가치사슬 이해관계자의 비즈니스 투자 확대, 이를 통한 품질 개선 및 경쟁력 향상, 판매 확대, 수익성 증대 등으로 이어질 수 있다.

이러한 이유로 가치사슬 접근방식이 국제사회의 개발협력에 있어 중요한 패러다임으로 자리를 잡아 왔는데, 지속가능한 농업개발을 위해서는 무엇보다도 생산자와 소비자의 거리를 좁히는 것이 중요하다는 점이 강조되고 있다. 그 동안 시장과 연결되지 않은 개발 단위사업은 지속되지 못하고 중단되는 경우가 많았는데 이것이 원조사업 실패의 주요 원인 중 하나가 되어 왔다. 가치사슬의 활용 여부는 시장 즉, 수요 요인에 의해 결정된다고 할 수 있는데, 많은 농산물의 경우 시장수요 부족으로 가치사슬이 형성되기 어려운 구조를 가지고 있다.

농업 가치사슬은 생산이전 단계인 투입물 공급에서부터 소비자에 이르기까지 관련 산업과 서비스 활동 전반을 다루는 것으로, 투입물, 정책 및 제도, 금융 등이 어떻게 결합되어 부가가치를 창출하고, 또한 어떻게 생산자에서 소비자에 이르는지 그 흐름을 이해하고 분석하는데 초점을 두고 있다. 개발협력 측면에서 농산물 가치사슬 접근은 가난한 농민이 어렵게 생산한 농산물을 시장과 연결시켜 줌으로써 이들의 소득을 높여주는데 그 목적을 두고 있다. 가치사슬이 진행(연결)되는 모든 단계(과정)에서 상품 가치가 더해지고 있는데, 여러 관련 연구들에 따르면 생산자는 가치사슬 내의 다른 주체들에 비해 훨씬 적은 소득을 얻고 있는 것으로 나타나고 있다. 일례로 IFAD(2012, p.1)에 의하면, 우간다 커피재배 농민이 얻는 수익은 런던에서 소비자에게 판매되고 있는 소매가격의 0.5%에 불과하다. 또한 이 보고서에 따르면 유럽 수출을 목적으로 아프리카에서 재배되는 신선 채소류의 경우, 소매상인이 최종 판매가격의 27%를 가져가고 있는 반면에, 아프리카 농민에게 돌아가는 수익은 12~14%(짐바브웨의 완두콩, 케냐의 채소 기준)에 불과한 것으로 나타나고 있다.

OECD(2006)는 농업형태를 특성에 따라 아래 <표>에서 보는 바와 같이 5개 그룹으로 분류했는데, 가치사슬 분석은 주로 2~4 그룹에 적용된다고 볼 수 있다. 그룹-1은 높은 경쟁력을 바탕으로 이미 가치사슬에 편입되어 있기 때문에 가치사슬의 적용대상이 아니며, 그룹-5는 식량의 자급도 어려운 최극빈(ultra poor) 농촌사회로 가치사슬과는 크게 동떨어져 있다.

<표> 아프리카 농업형태 분류

	주요 특징
그룹-1	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 상업농으로 높은 생산성과 수출작물 재배 - 주로 계약농(contract farming)을 통한 농산물 재배 - 글로벌 가치사슬을 형성하고 있으며 국제경쟁력 보유 - 금융, 인프라, 정보 등의 문제를 스스로 해결
그룹-2	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 상업농으로 기술력과 경쟁력이 없으며 가치사슬 접근이 이루어지지 않고 있음 - 농업기술과 인프라 등이 뒷받침되면 경쟁력 향상과 가치사슬 형성 가능
그룹-3	<ul style="list-style-type: none"> - 생계형 농업으로 식량안보와 자급자족이 일차적 목표 - 금융, 인프라, 기술 등이 뒷받침되면 잉여생산과 함께 시장접근이 가능
그룹-4	<ul style="list-style-type: none"> - 주로 토지소유권이 없는 여성 농민이 농사활동에 참여 - 높은 문맹률과 농업비즈니스에 대한 인식 결여
그룹-5	<ul style="list-style-type: none"> - 식량의 자급자족도 어려운 상황으로 만성적인 식량난 - 사회적으로 고립되어 있으며 국가보조나 원조자금에 전적으로 의존

자료: OECD(2006)

2. 아프리카 쌀 산업의 가치사슬 분석

가. 아프리카 쌀의 수요 및 공급 구조

최근 들어 아프리카에서는 소득증대와 급속한 도시화가 진행되면서 카사바, 콩 등 뿌리식량과 전통식량에 대한 수요가 줄어들고 있는 가운데, 쌀과 이를 이용한 가공식품에 대한 수요가 빠르게 늘어나고 있다. 이에 따라 쌀 재배 면적과 쌀 생산량이 꾸준히 늘어나고 있으며, 일부 지역에서는 관개시설 확충 등을 통한 생산성 향상도 나타나고 있다.¹⁾ 쌀이 아프리카에서 편의식품(convenience food)으로 자리를 잡고 있는 것은 다른 식량작물에 비해 요리시간과 연료소비가 줄어들어 여성의 가사노동이 덜어질 수 있고, 보관 및 관리가 상대적으로 용이하

1) 아프리카 쌀은 고지대의 천수답에서부터 관개시설이 갖추어진 농경지에 이르기까지 다양한 환경에서 재배되고 있다. 그러나 관개시설이 갖추어진 쌀 농지 비중은 미미하여 대부분(63%)이 천수답에서 재배되고 있다(J. Dirck Stryker. 2010. p.1)

여 식량안보 확보에 유리하다는 점을 들 수 있다. 하지만, 아프리카 현지에서 생산되는 쌀은 물량이나 질적인 측면에서 국내수요를 충족시키지 못해 소비의 40% 이상을 수입에 의존하고 있는데 그 규모는 전 세계 쌀 수입량의 30%에 해당하고 있다. 1961~2005년 동안 아프리카(SSA)의 쌀 소비는 연간 4.5%의 증가율을 보인 반면에 쌀 생산 증가율을 3.2%에 그쳤으며, 같은 기간 쌀의 자급자족 비율은 112%에서 60%로 떨어져 쌀 수입이 계속해서 증가해 왔다. 아프리카에서 쌀을 많이 수입하고 있는 국가는 나이지리아, 코티디부아르, 세네갈, 남아공, 가나, 카메룬, 모잠비크, 앙골라, 케냐, 모잠비크 등이다. 아프리카 쌀의 수급현황을 보면 급속한 도시화와 식생활 변화로 쌀 수요가 빠르게 늘어나고 있지만 국내생산(낮은 생산성과 낮은 품질)이 이를 따라가지 못해 수입에 대한 의존도가 지속적으로 높아지고 있다. 1990년대 중반까지만 해도 국내산 쌀이 아프리카 쌀 소비의 70%를 차지했지만, 현재에는 그 비중이 30% 밑으로 떨어졌다. 품질과 브랜드화, 마케팅 전략 등을 앞세운 수입쌀이 아프리카 소비시장(도시)을 차지하면서 국내산 쌀이 설 자리가 좁아지고 있어 쌀 생산을 위한 투자와 의욕이 살아나지 못하고 있는 것이다. 아프리카 인구대국(1.8억 명) 나이지리아의 경우 연간 쌀 소비량은 530만~700만 톤인데, 국내생산이 뒷받침되지 못해 200만~300만 톤을 수입에 의존하고 있다. 나이지리아 쌀의 수확 횟수(연간)는 한번(경우에 따라는 2회)으로 태국(3회) 등 동남아 국가들에 비해 생산량이 크게 떨어지고 있다.

<그림> 나이지리아 쌀: 국내 생산 및 해외 수입



주: 2018년은 추정치

자료: The Economist. 2018.3.17. p.3

쌀은 주로 태국, 베트남 등 동남아시아에서 수입되고 있는데, 태국 쌀은 서아프리카 가나의 수입쌀(연간 35만 톤) 가운데 절반을 차지하고 있다. 태국 쌀(품종: aromatic rice)은 가나 쌀은 물론 다른 품종의 수입 쌀(white rice 등)에 비해 가격이 비싸지만 품질이 우수하여 도시지역에서 좋은 반응을 얻고 있는데, 유통회사들의 브랜드화 및 소량단위(5kg) 판매 전략에 따라 인기리에 판매되고 있다. 가나에서 쌀 재배(품종: long-grain white rice)는 주로 북부지역에서 이루어지고 있는데, 소비시장(남부 도시지역)에 판매할 정도의 물량은 아니며, 또한 덥고 건조한 기후조건에서 자라기 때문에 정미과정에서 쉽게 부스러지는 특성을 보이는 등 수입쌀에 비해 품질이 크게 떨어지고 있다. 북부지역에서 생산되는 쌀은 낮은 단계의 정미과정을 거쳐 대부분 현지(농촌)에서 소비되고 있으며, 설령 생산량이 획기적으로 늘어난다고 해도 높은 운송비용과 수입쌀과의 경쟁 등을 감안할 때 지리적으로 멀리 떨어져 있는 소비시장(도시)을 쉽게 파고들기는 어려울 것으로 보인다. 최근에는 수입쌀의 높은 시장점유율에 대처하기 위한 수단 중 하나로 소비시장과 가까운 동남부 및 중부지역에 수입품종(태국)의 쌀을 지배하기 시작했다.

르완다는 쌀 재배 역사가 다른 아프리카 국가들에 비해 짧은 편이지

만, 최근 들어 쌀 수요가 빠르게 늘어남에 따라 습지대(marshland)를 중심으로 관개시설 확충 등을 통해 쌀 생산 확대에 나서고 있다. 하지만, 쌀 재배가 습지대 등에 일부 지역에 국한되어 있어 자급자족의 달성은 어려울 것으로 보인다. 더욱이 다른 아프리카 국가들과 마찬가지로 생산지역이 소비지역인 도시와 멀리 떨어져 있어 수입쌀을 대체하기 쉽지 않은 상황이다.

탄자니아에서 쌀은 옥수수, 카사바 다음으로 세 번째 주식작물로 농민의 20% 가까이가 쌀농사에 종사하고 있으며, 쌀 생산량은 연간 135만 톤에 달하고 있다. 소수의 민간 기업이 운영하고 있는 대규모 상업농을 제외하면, 대부분이 천수답으로 생산성이 낮고 가뭄 등 기후변화에 따라 생산량이 크게 달라져 가격 불안으로 이어지고 있다. 국산 쌀 생산 촉진을 목적으로 2005년부터 부과되기 시작한 고율(75%)의 수입관세로 쌀 수입이 크게 줄었으나 여전히 파키스탄, 인도, 베트남 등으로부터 상당량의 쌀이 수입되고 있다.

서아프리카의 작은 나라인 부르키나파소에서도 쌀은 옥수수 등과 함께 주요 곡식으로 도시지역을 중심으로 수요가 꾸준히 늘어나고 있어 쌀 재배가 확산되고 있다. 2008~2014년 동안 쌀 재배 면적이 80% 이상 늘어났으며, 이에 따라 생산량이 같은 기간 동안 80% 가까이(195,000톤→348,000톤) 늘어났다. 하지만 현재 쌀 생산량은 수요의 절반에도 미치지 못하고 있어 나머지 절반 이상은 수입에 의존하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 아프리카 국가들은 국산 쌀 생산 확대를 통해 식량안보를 달성하고 수입쌀에 대한 의존도를 줄여나간다는 정책을 추진해 오고 있지만, 쌀 시장의 이중구조(도시 소비시장은 품질이 우수한 수입쌀, 농촌지역은 값싸고 낮은 품질의 국내산 쌀)는 좀처럼 개선되지 않고 있다. 아프리카 국내산 쌀과 수입쌀 간에는 대체성이 높다고 보기는 어렵다. 아프리카 도시소비자들은 어느 정도의 품질수준을 견지(고집)하는 소비성향을 보이고 있어 수입쌀 가격이 다소 인상된다고 하더라도 수입쌀에서 국산 쌀로 전환하는 소비경향이 크지 않기 때문에 이들 간에는 대체탄력성이 높다고 보기 어렵다. 최근에도 국내산 쌀 소비자들마저도 쇠미(broken rice, 일명 싸라기)와 같은 저가의 수입쌀로 돌아서는 경향을 보이고 있어 국내산 쌀이 위기를 맞고

있다. 지난 2008년 발생한 세계 식량위기로 수입쌀 가격이 큰 폭으로 상승했지만, 국내산 쌀 소비는 늘어나지 않았다.

이처럼 오늘날 아프리카 쌀이 직면하고 있는 가장 근본적인 문제는 수입쌀(아시아산)과 경쟁하기가 어렵고, 이에 따라 농민과 소비시장이 단절될 수밖에 없다는 사실인데, 이를 극복하기 위해서는 가치사슬 전반에 걸쳐 혁신과 함께 가치사슬 주체들 간의 수평적, 수직적 통합이 필요하다고 하겠다.

현재의 여러 여건들을 종합해 볼 때 아프리카 국내산 쌀이 수입쌀과 직접적으로 경쟁하기는 쉽지 않지만, 가치사슬 활용을 통해 소비시장과의 연결이 원활하게 이루진다면 국내산 쌀이 비교우위를 가질 수 있을 것으로 평가되고 있다. World Bank(2013, p. 69)에 따르면 아프리카에서 대거 수입하고 있는 태국 쌀과 비교해 볼 때 가나와 세네갈의 쌀 생산비용은 큰 차이를 보이지 않는 것으로 나타나고 있다. 세네갈 강 유역의 쌀 재배농지는 관개시설과 기계화가 어느 정도 이루어져 있어 5~6톤/ha의 생산성을 보이고 있는데, 이는 태국 쌀에 비해 크게 뒤지지 않는 수준이다.

나. 사례분석: 세네갈 포도르 지역(Podor)

세네갈은 인구가 1,300만 명에 불과하지만 도시화와 소득증대로 쌀 소비가 빠른 속도로 늘어남에 따라 수입쌀에 대한 의존도가 높아졌는데, 현재 세계 10대 쌀 수입국(아프리카에서는 나이지리아 다음으로 2위)에 속해 있다. 쌀은 세네갈 국민의 주식으로 많은 가정에서는 하루에 최소한 두 끼는 쌀로 해결하는 것으로 조사되고 있다. 세네갈의 쌀 소비는 1980년대 들어 전통식량인 수수와 기장을 추월하여 현재에는 최대 식량자원으로 자리를 잡았는데, 일인당 쌀 소비량(연간)이 1975년 42.3kg에서 최근에는 70kg으로 60% 이상 늘어났다.

세네갈의 쌀 소비는 과거 프랑스의 식민지배를 받았던 아시아 국가들로부터 쌀(broken rice)이 대거 수입되면서 시작되었는데, 가격이 싸고 조리가 간편하다는 이점을 앞세우며 도시지역을 중심으로 빠르게 파고들었다. 도시인구가 빠르게 증가하면서 수입쌀을 소비하는 인구가

계속해서 늘어났는데, 이들 도시민은 수입쌀에 입맛이 길들여져 있어 정부의 강력한 수입대체정책에도 불구하고 국산 쌀로의 소비전환이 쉽지 않은 상황이다. 물론, 이는 국산 쌀이 소비자를 만족시키지 못하는데 따른 것이다. 오래 전부터 쌀 수입대체정책이 추진되어 왔지만, 국내 생산이 양적으로나 질적으로 수입쌀을 대체하는데 역부족이었고, 여기에 1990년대 중반부터 시장개방화가 이루어지면서 구조적으로 수입쌀이 계속해서 늘어날 수밖에 없었다. 현재 수입쌀이 소비의 절반 가까이 차지하고 있다. 이러한 상황에서는 국제 쌀 가격변동 위험에 그대로 노출될 수밖에 없는데, 특히 2008년 발생한 국제 식량위기로 인해 세네갈은 쌀의 수급 불안정을 넘어 식량안보 위기를 겪었다. 세네갈 정부는 이에 대응하기 위해 쌀의 자급정책을 국가정책의 최우선 과제로 삼고 관개시설 확충 등 투자확대를 통해 쌀 증산운동에 나서고 있다. 세네갈 정부는 쌀의 자급정책을 성공리에 달성하기 위해서는 생산증대(supply push)와 함께 수요측면(demand pull)을 동시에 아우르는 정책적 노력이 필요하다고 판단하고 잉여생산(판매 물량) 확대, 유통망 정비, 도시 소비자의 요구에 부응하는 수준의 품질 개선 등을 통해 농민(소농)과 소비시장(대도시)을 연결하려는 정책을 펼치고 있다. 현재 쌀 소비가 국내 생산을 크게 초과하고 있지만, 최근 들어 국산 쌀 수요에 중요한 변화가 나타나고 있다. 2007년까지는 수입쌀이 계속해서 늘어났지만, 세계 식량위기가 발생한 2008년을 기점으로 국산 쌀이 수입쌀을 조금씩 따라잡고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 세네갈 정부의 쌀 증산 정책이 어느 정도 효과를 발휘한데 기인하고 있다. 세계 식량위기 발생으로 2008년에는 수입쌀과 국산 쌀 가격이 큰 폭으로 인상되어 수급에 어려움을 겪게 되자, 세네갈 정부는 이에 대응하기 위해 관개시설 확충과 경지면적 확대, 이모작 지배지역 확대, 비료 등 농업투입물에 대한 보조금 지급, 품종개발, 농업금융 확대, 농업기계화, 가공설비 현대화, 판매망 확충 등을 통한 쌀 증산운동에 들어갔다. 세네갈 정부는 시장자유화 추진과정에서 1990년대 중반 비료에 대한 보조금 축소 또는 폐지를 발표한 바 있지만, 계속해서 보조금 지급을 통해 시장가격보다 40% 낮게 비료를 공급해 오고 있다. 농업문제는 정치적인 이슈와 곧바로 연결되는 민감한 사안으로 앞으로도 비료에 대한

보조금은 계속될 것으로 예상되고 있다. 품종개량에 대한 노력도 계속되고 있는데, 세네갈 농업은행(CNCS)에서는 공공기관(농업 R&D 센터)의 테스트를 거쳐 인증된 품종을 사용하는 농가에 한하여 대출을 제공하고 있다.

1) 생산자(농민)와 소비시장의 단절

세네갈 강 유역은 세네갈 최대의 쌀 생산지로 전체 생산의 70%를 이상을 차지하고 있고, 현재 대규모 관개시설 확충과 경지정리 사업 등이 진행되고 있어 추가적인 생산 확대가 예상되고 있다. 또한 이 지역 농민 대부분은 소농으로 상업적 목적으로 쌀농사를 짓지는 않지만 자족생산 수준을 뛰어넘어 절반 이상의 잉여 농산물을 가지고 있다. 하지만 생산자와 시장을 연결하는 가치사슬이 제대로 형성되지 않아 정부의 수입대체정책은 물론 농민의 소득증대와 농업발전의 기회를 살리지 못하고 있다. 국내에서 생산되는 쌀은 주로 인근 농촌지역과 생루이(Saint-Louis) 등 산지에서 그다지 멀리 떨어져 있지 않거나 소득수준이 낮은 도시에서 판매되고 있으며²⁾, 다카르(수도, 인구 200만 명) 등 대규모 소비시장으로는 연결되지 못하고 있다. 다카르에서는 수입쌀이 절대적인 위치를 차지하고 있는데, 현재 다카르에서 판매되는 쌀 가운데 수입쌀이 차지하는 비중은 90%에 달하고 있다. 아래 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 수입쌀이 국산 쌀에 비해 가격이 월등히 높은 데에도 불구하고, 수입쌀이 인기리에 판매되고 있는 것은 대도시 소비자들이 그만큼 수입쌀을 선호하기 때문이다.

<표> 수입쌀과 국산 쌀의 가격 비교

	브랜드	가격(세파프랑/kg)
수입	베트남 (Riz Parfume)	798
	태국 (Royal Umbrella)	800
국내	국내산 (Riz du Walo)	360
	국내산 (Royal Senegal)	275

2) 생루이(주도)와 포로드(농촌) 등 쌀 생산지(세네갈 강 유역)에 위치한 지역의 소비자들은 국산 쌀 입맛에 익숙해 있어 수입쌀(broken rice)보다는 국산 쌀(whole grain rice)을 선호하고 있다. 농촌지역의 경우에는 쌀 소비에서 수입쌀이 차지하는 비중은 10%에 불과하다.

	국내산 (Korolina)	340
--	----------------	-----

자료: 세네갈 다카르 쇼핑물 시장조사(2018.7.14)

수입쌀은 쉐미(깨진 쌀, 일명 싸라기)로 국제시장에서는 인기가 없지만 오랜 기간 동안 소비자의 입맛에 길들여져 있는데다가 국산 쌀이 수입쌀의 품질에 크게 미치지 못하기 때문이다. 말라위 등 많은 아프리카 국가들의 경우에는 ‘시장’이 없기 때문에 ‘생산’이 뒤따르지 않고 있지만, 세네갈의 경우에는 ‘시장’은 있지만 ‘품질’이 뒷받침되지 못해 가치사슬이 제대로 활용되지 못하고 있는 것이다. 2008년 발생한 세계 식량위기를 계기로 강력하게 추진된 세네갈 정부의 수입대체정책이 가시적인 성과를 거두지 못한 채, 여전히 쌀 소비의 50~70%를 수입(약 100만 톤)에 의존하고 있는데, 이는 쌀 증산정책에 집착한 나머지 품질개선이 뒷받침되지 못한 것도 주요 원인 중 하나라고 할 수 있다. 세네갈 대도시 소비자들은 가격보다는 높은 품질의 브랜드 상품에 대해 높은 선호도를 보이고 있는데, 이들은 명품브랜드 상품(쌀) 구매에 어느 정도(17%)의 높은 가격을 지불할 용의를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

이런 점에 비추어 볼 때 식량주권을 굳건히 확립하기 위해서는 일차적으로 수입쌀과 경쟁할 수 있는 품종의 쌀을 개발, 생산하고 이를 바탕으로 브랜드화를 통한 마케팅 전략이 필요하다고 할 수 있는데, 이는 가치사슬 흐름의 시작단계에 해당하는 부분이라고 할 수 있다.

도시소비자(높은 품질 요구)와 국산 쌀(낮은 품질) 간의 미스매치 문제 이외에 가치사슬의 흐름상 국산 쌀의 대도시 진입이 어려운 또 다른 요인으로서는 복잡한 거래과정을 들 수 있다. 아래 <그림>에서 보듯이 세네갈 쌀 시장은 수입쌀과 국산 쌀로 크게 양분화 되어 있는데, 대부분 소농에 의해 생산되고 있는 국산 쌀은 복잡한 유통과정을 거치면서 판매되고 있음을 알 수 있다. 수입쌀은 도시(다카르, 생루이)에 대형 수입창고를 보유하고 세네갈 쌀 유통협회(UNACOIS)에서 막강한 영향력을 발휘하고 있는 프랑스(과거 식민종주국)의 대형업체들에 의해 대규모(연간 100만 톤 이상)로 거래되고 있는 반면에³⁾, 세네갈 소농이 생산하는 국산

3) 1990년대 중반까지는 정부가 쌀 수입 독점권을 가지고 있었으나, 1990년 중반 시장자유화 조치에 따라 민간업체가 쌀을 수입하고 있다. 현재 10여개의 대형 민간업체들이 수입쌀을 거래하고 있는데 이

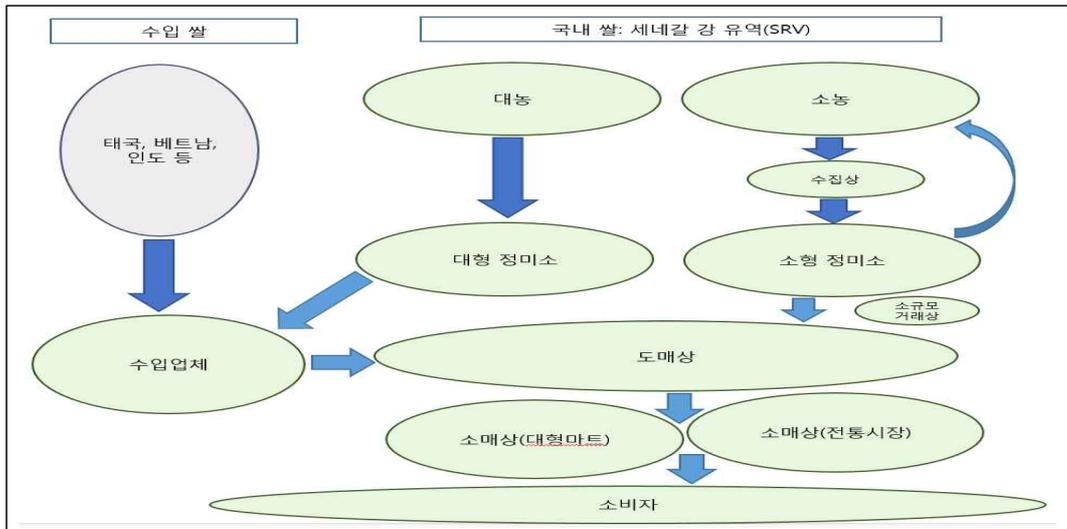
쌀은 바나바나스(Bana banas)라는 소규모 중간상인을 거쳐 영세하고 노후화된 정미소에서 가공된 다음에 또다시 소규모 거래상을 거쳐 도매상에 이르고 있다. 오늘날 세네갈의 정미소가 크게 낙후되어 있는 것은 세계은행과 IMF의 구조조정프로그램(SAP: Structural Adjustment Program)에 따른 민영화 등 시장자유화 조치와 무관하지 않다. 1990년대 중반 민영화가 단행되기 이전에는 정부 소유의 대규모 정미소에서 농민으로부터 쌀을 적정가격에 구매해 왔으며 농민은 이를 통해 가치사슬에 안정적으로 참여할 수 있었으나, 민영화로 이러한 관계가 끊어짐으로써 농민과 정미소 모두가 어려움을 겪게 되었다. 민영화로 영세 정미소들이 우후죽순으로 생겨났는데⁴⁾, 이들 대부분은 수익성 악화에 시달리면서 과거 정부가 운영해 온 정미소의 역할을 대신하는데 실패했다. 민간이 운영하는 대부분의 정미소들은 투자 부족으로 설비가 크게 낙후되어 있는데, 여기에서 나오는 쌀은 낮은 등급의 품질로 다카르 등 대도시 소비자들로부터 외면당하고 있다. 또한 이들 영세 정미소들은 운영자금 부족과 금융시장 접근(대출)의 제한 등으로 농민으로부터 벼 구매에 어려움을 겪고 있어 소규모 거래상(Bana banas)이나 개인이 직접 가져오는 벼에 한하여 운영에 들어가는 경우가 많다.

세네갈은 세계 10대 쌀 수입국에 해당할 정도로 많은 양의 쌀을 아시아 국가들로부터 수입해 오고 있는데, 수입쌀을 대체하고 이를 통해 농가소득을 창출하기 위해서는 소비자(특히 대도시) 입맛에 부응하는 품종개발 단계에서부터 저장, 가공, 포장, 유통, 판매에 이르기까지 가치사슬의 흐름을 형성하는 것이 필요하고 중요하다고 하겠다. 세네갈 쌀 농민은 소농으로 상업적 목적을 가지고 농사를 짓는 것은 아니지만, 이미 생산이 농가의 소비수요를 크게 넘어서고 있는 만큼, 상업적 판매망(commercial marketing channel)을 구축하고 이를 통해 가치사슬에 참여함으로써 소득증대의 길을 모색할 필요가 있다.

<그림> 세네갈 쌀의 가치사슬

중 4개의 대형업체가 전체 수입쌀의 66%를 거래하고 있다. 쌀 수입업체들은 선박이나 컨테이너를 통해 쌀을 수입하여 다카르에 있는 도매상에게 판매하고 있다.

4) 세네갈에서 쌀은 농가의 현금흐름을 원활하게 하는 특성을 가지고 있어 1990년대 중반 민영화 이후 영세 정미소들이 난립했다.



주: ‘대형 정미소’ 에서 ‘수입업체’ 로 화살표가 표시된 것은 수입업체의 국산 쌀 판매 의무에 따른 것임. SRV 지역은 대부분 소농으로 대농은 극소수임.

자료: Soullier Guillaume etal(2015.12. p.12) 및 세네갈 현지조사 (2018.7.13.~2018.7.20)를 바탕으로 필자 작성

2) 농민조직의 비활성화

포도르 지역의 농민조직은 다른 나라(지역) 농민조직과 크게 다르지 않게 구성(GIE→UNION→Federation)되어 있지만, 규모면이나 기능적인 측면에서 보면 일반적인 농민조합과는 다소 거리가 있다. 관개시설(소규모) 관리, 농민의 농기자재(비료, 농약, 종자) 구매지원을 위한 대출 신청 중계 및 수확기에 대출금 상환을 위한 현물(벼) 수집 및 판매 등과 같이 생산단계(upstream)에서의 활동은 이루어지고 있지만, 한국의 농협조직과 같이 자체적인 신용사업은 고사하고 농민으로부터 농산물을 집단적으로 수집하여 공동으로 저장하거나 가공(정미) 또는 공동으로 판매(collective marketing)하는 농민조직 본연의 기능을 가지고 있지 않다. 이렇다보니 현대적인 모습을 갖춘 별도의 농작물 보관창고나 정미소가 있을지 만무인데, 이 지역 농민들은 자신이 생산한 농산물(GIE는 수확기에 대출금 상환을 위해 농가로부터 거둬들인 벼)을 최대한 가장 빠른 시일 내에 시장에 내다팔아야 하는 상황이다. 물론, 이러한

상황에서는 가격 협상력을 제대로 발휘할 수 없게 되어 제 가격을 받기 어려울 것이다. 이 지역은 농민 전부가 소농으로 상업을 목적으로 쌀농사를 짓는 것이 아니기 때문에 판매물량이 소량인데다가 마땅한 판매처도 가지고 있지 않아 거의 전량이 바나바나스(bana banas)라는 중간상인을 통해 판매되고 있다. GIE에서는 농업은행 대출금 상환에 필요한 물량만을 계산하여 농민으로부터 수집, 판매하고 있어 나머지 잉여 농산물은 개인이 각자 알아서 판매하고 있다. 그런데 바나바나스는 농가(farm gate)로부터 소량의 농산물을 수집하는 비공식 거래상으로 거래활동이 불규칙하게 이루어지고 있어 농민 입장에서는 이들과 신뢰관계를 쌓기가 쉽지 않다, 이러한 특성 역시 농민의 가치사슬 참여를 저해하는 주요 요인 중 하나이다. 이런 점을 감안하면 농협조직 차원에서 RPC(대규모 쌀 저장창고)와 같은 현대적인 저장시설의 건립을 통해 수확 후 관리(Post-Harvest Management) 체제를 갖추는 것이 급선무 중의 하나라고 할 수 있다. 현재 이 지역에는 농산물을 보관할 마땅한 저장시설이 턱없이 부족하여 갑자기 비가 오면 속수무책으로 농민들은 자신이 어렵게 수확한 농산물이 비에 젖는 모습을 그대로 지켜볼 수밖에 없는 상황이다. 쌀을 포함하여 거의 모든 농산물은 수확 직후에 중간상(소규모 거래)을 통해 팔려나가지 않으면, 일부만이 마차 등을 통해 가정으로 옮겨지며 나머지 대부분은 산지에 그대로 방치되고 있다. 이는 본 연구팀이 현지에서 생생하게 목격한 장면이기도 하다.

포도르 지역의 농민조직은 규모나 구성적인 측면에서도 그 면모를 제대로 갖추지 못하고 있는 경우가 많은데, 어떤 GIE들은 조직원 수가 단 2명에 불과할 정도로 형식적인 모습만을 가지고 있다.⁵⁾ 또한 GIE는 법적으로 인정된 조직으로 대표성을 가지고 있고 조합장, 사무장, 회계담당자 등의 인적 체계를 갖추고 있지만 실제로 이에 걸맞은 기능은 거의 하지 않고 있다.⁶⁾ 다수의 GIE들이 소속되어 있는 마을단위 조합(UNION)이 결성되어 있지만, 이들 역시 이름에 걸맞은 활동은 하지 못하고 있다. 그 이유로는 여러 가지가 있지만 구성원의 역량 부족과 함께 씨족사회의 특성상 능력보다는 신분(social status)이 높은 원로가 조

5) GIE에 소속된 구성원 수를 보면 적게는 2명, 많게는 수천 명에 이르고 있다.

6) GIE는 조합원의 의무조항이나 책임사항 등을 담은 규약이나 정관을 가지고 있지 않다.

직운영을 좌우함으로써 나타나는 비효율적인 결과라는 평가도 나오고 있다. 상황이 이렇다보니 UNION에 소속되어 있지 않은 GIE들이 곧바로 농민연합(Federation)에 소속되어 있는 경우가 생겨나고 있다. 최상위 농민조직으로 한국의 농협중앙회에 해당하는 농민연합(Federation)이 있지만 사실상 유명무실한 조직으로 이 역시 이름에 걸맞은 역할을 하지 못하고 있다.

3) 농업금융 접근의 한계

세네갈(포도르 지역) 농민이 비료, 농약, 종자 등 농사에 필요한 투입물 구입을 위해 농업은행(CNCAS)⁷⁾으로부터 대출을 받기 위해서는 이 나라 특유의 집단적 절차를 거쳐야 한다.(그림 참조) 세네갈에서 농업자금 대출은 거의 대부분 CNCAS를 통해 이루어지는데, 이 은행에서는 농민조직을 통해서만 대출을 실시하며 개별 농민에게는 대출을 제공하지 않기 때문이다. 농민이 농업은행으로부터 대출을 받기 위해서는 복잡한 과정을 거쳐야 하는데, 먼저 GIE에서 소속 농민들의 대출수요를 집계하여⁸⁾ 이를 마을 단위의 농민조합(UNION)에 제출하면, UNION에서는 이를 다시 농업은행에 제출하여 대출심사를 받는 집단대출 방식을 따라야 한다. CNCAS의 대출심사에는 SAED(세네갈 강 유역 개발공사)가 깊이 개입하고 있어 대출과정을 더욱 복잡하게 하고 있는데, SAED는 부실대출에 따른 위험을 최소화하기 위해 쌀 생산농가의 수확량 평가기준을 엄격하게 적용해 오고 있다. SAED는 1990년대 중반 자유화(민영화) 조치로 그 기능이 크게 축소 개편되어 SRV(세네갈 강 유역)의 경지관리와 관개시설 관리 등을 담당하는 것으로 되어 있지만, 실제로는 CNCAS의 대출승인 등을 통해 농업전반에서 영향력을 그대로 유지해 오고 있다.

농민의 대출금 상환 역시 복잡한 과정을 거치고 있다. 전술한 바와 같이 GIE는 미곡위원회(CRIZ)에서 결정한 참고가격(reference price)을 기준으로 대출금 상환에 필요한 벼의 물량을 계산하고 이를 수확기에

7) 정부기관은 아니지만 정부에서 최대 지분을 소유하고 있다. 농업문제는 세네갈에서도 매우 민감하게 다루어지고 있어 CNCAS의 정치적 색깔이 매우 짙다

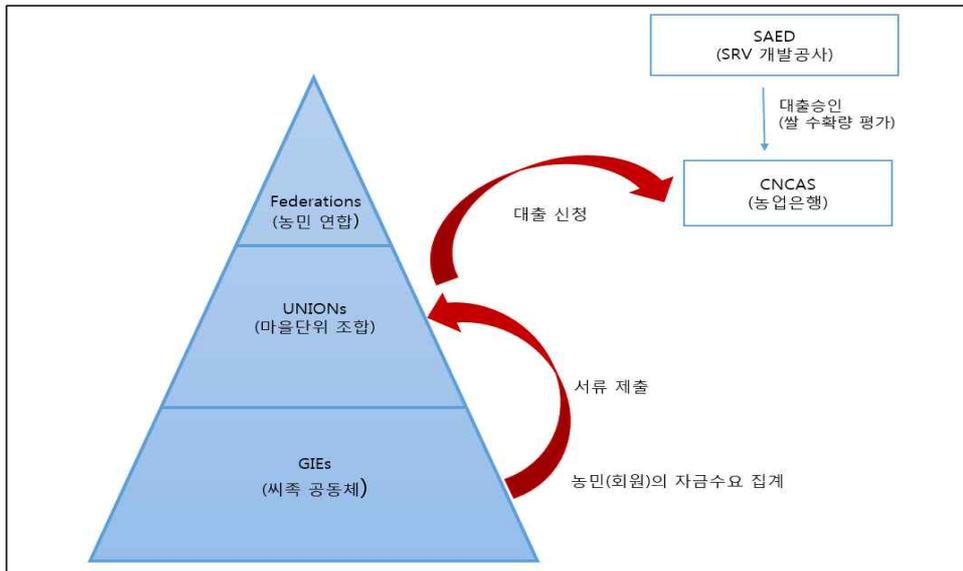
8) 농민이 농업은행으로부터 대출을 받기 위해서는 반드시 GIE에 소속되어 있어야 한다.

농가로부터 거두어들인다. 그런 다음에 이를 소규모 거래상에게 판매하여 현금화하는 방식으로 대출금을 상환한다. 세네갈 강 유역에서 생산된 쌀의 거의 절반은 이런 방식으로 판매되고 있다.

농업대출 조건과 관련하여 CNCAS에서는 연율 기준으로 시장이자율(12%)보다 크게 낮은 7.5%로 대출을 제공하고 있지만, 수수료 등 제반 거래비용을 포함시키면 거의 시장이자율에 근접하고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 CNCAS는 농민의 대출수요에 크게 부응하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 지난 1990년대부터 이 은행이 SRV 농민에게 제공한 대출실적을 보면, 이 지역 농민의 대출수요의 절반에도 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 이는 부실대출에 대한 대응 또는 우려에 기인하고 있는데, 수확량이 크게 감소하게 되면 농민(소농)들은 대출금을 상환하지 못해 연체이자까지 포함하여 커다란 빚에 시달리게 되고, 은행은 부실대출(non-performing agricultural loan)이 쌓여 경영에 어려움을 겪을 수밖에 없기 때문이다.

가공(정미) 업체들의 금융시장 접근도 크게 제약되어 있어 영세업체에서 벗어나지 못하고 있다. 이들 영세업체 대부분은 운영자금 부족과 수익성 악화로 집단적인 벼 수매에 나서지 못하고 있으며, 중간상 또는 개인이 직접 가져오는 벼에 대해 서비스(가공) 비용을 받고 가동에 들어가는 경우가 많다. 자금유통이 어렵다보니 시설투자와 혁신이 따르지 못하고 있는데, 이로 인해 품질 개선이 좀처럼 이루어지지 못하고 있다. 한때 정미소에 대한 정부 차원의 자금지원이 없었던 것은 아니지만, 많은 정미소들이 쌀을 판매하여 상환기간 내에 대출금을 갚지 못하는 사태가 속출하자 곧바로 자금지원이 중단되었다. 이러한 사태 발생 이후 지금까지도 금융신뢰가 회복되지 못한 채 정미소들은 금융의 사각지대에 오랫동안 방치되어 있다.

<그림> 세네갈 농업자금의 대출절차



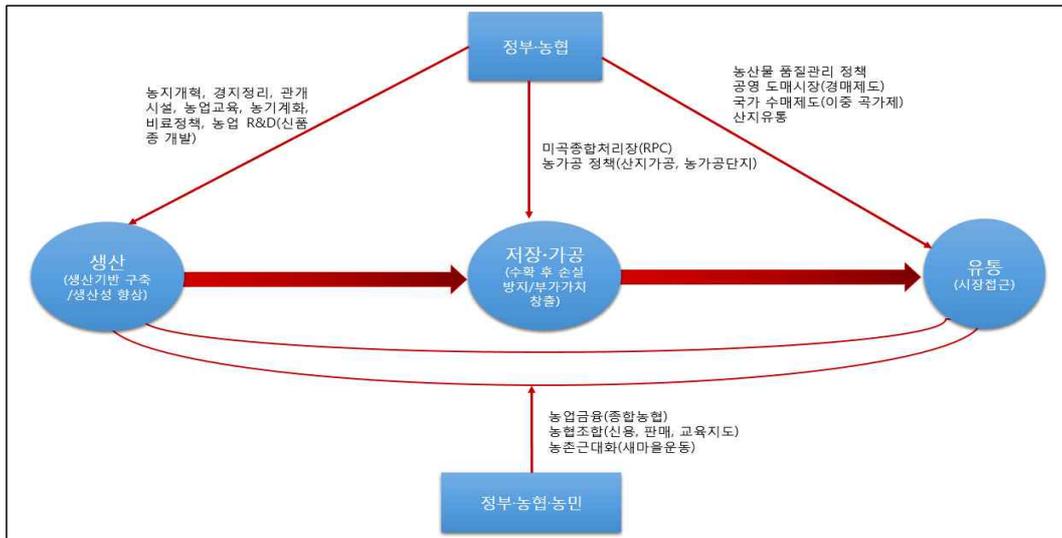
자료: 세네갈 현지조사(2018.7.13.~2018.7.20)를 바탕으로 필자 작성

3. 한국의 농정경험 공유

한국농업은 녹색혁명을 통해 1970년대 후반에 식량자급이라는 국가적 위업을 달성하는데 성공했으며, 산업화에도 기여함으로써 경제발전 이론이나 실증연구의 대상으로 다루어지고 있는 것으로 평가되고 있다. 식량문제를 시급히 해결하고 어떻게 해든 산업화 단계에 진입해야 하는 아프리카 등 저개발 국가들에게 이 같은 한국농업의 발전경험이 주는 시사점은 결코 작지 않다고 할 수 있다.

한국의 농업정책은 초기에는 품종개발, 비료, 농기계 등 농기자재 투입, 경지정리, 농업용수 사업 등을 통한 생산기반을 구축하는데 초점이 맞추어졌으며, 이후 소득증대와 도시화로 농산물 수요가 확대되자 저장시설 및 가공단지 조성, 농산물 품질관리제도, 도매시장 정비, 산지 거래 등 유통망 개선을 통해 농산물과 시장을 연결하는 가치사슬 정책으로 발전하였다.

<그림> 농업 가치사슬 단계별 한국의 농정경험



자료: 저자 작성

한국과 아프리카는 영농체계, 토양, 기후 등 제반 여건이 다르고, 한국의 발전경험과 오늘날 아프리카의 현실 사이에는 60년 이상이라는 시간적 격차와 함께 서로 다른 시대적 특수성이 존재하기 때문에 직접적인 연관성을 가지고 공유할 수 있는 경험적 요소가 많다고 보기는 어렵다. 대표적인 사례로 한국정부가 1961년에 단행한 농어촌 고리채 정리사업을 들 수 있다. 한국은 1950년대에 역사적인 토지개혁의 단행을 통해 자작농 체제를 마련했지만 생산성 개선은 나타나지 않았고 미국의 잉여 농산물 원조로 국내 농산물 판매가격이 생산비에도 미치지 못했다. 이에 따른 낮은 곡물가격과 낮은 농가소득, 그리고 농지개혁으로 분배받은 농지대의 상환부담이 합쳐지면서 농민들을 높은 이자율의 사채시장으로 몰아넣었는데 1961년에는 농가의 사채 의존율이 70%에 달할 정도였다. 당시에는 제도권 금융기관이 사실상 존재하지 않았다. 이러한 상황에서 1961년 등장한 군사혁명 정부는 고리사채로부터 농민을 벗어나게 한다는 목적으로 ‘농어촌 고리채 정리법’을 제정하고 이를 통해 사채시장을 제도권 시장으로 끌어들이었다. 그러나 이러한 정책은 성공여부를 떠나 정상적인 정책이라기보다는 군사혁명 정권이라는 특수한 시대적 상황에서나 가능했던 특단의 조치로 공유 대상이 되기 어렵다. 또한 아프리카 정부들이 한국의 발전경험과 관련하여 던지는 가장 큰 관심사 중 하나는 ‘그토록 가난했던 한국이 어떻게 개발

자금을 동원' 했는지 즉, 개발자금 조달노하우라고 할 수 있는데, 이것 또한 시사점을 주거나 공유할 부분이 많다고 보기 어렵다. 한국은 정부재정이 빈약했던 1950년대와 1960년대에 미국의 잉여농산물과 기타 원조물자의 판매대금을 재원으로 하는 대충자금 특별회계(한국은행 특별계정)를 마련함으로써 일반회계를 보충할 수 있었으며, 1970년대 이후에는 산업화와 경제발전에 따른 정부재정 규모 확대로 농업부문에 대한 예산이 늘어날 수 있었다. 이를 바탕으로 대규모 농업용수와 경지정리 사업, 농업 기계화 사업 등의 추진이 가능했는데, 오늘날 아프리카에서는 이러한 농업발전 경로를 기대하기 어렵다.

그렇다고 해서, 한국이 공유할 수 있는 정책적 경험이 없다는 것은 아닌데, 종자개발, 비료정책, 농기계 정책, 농산물 가공, 미곡종합처리장(RPC), 농산물 품질관리, 협동조합 등 여러 분야에서 어느 정도 경험 공유가 가능할 것이라는 전문가 의견이 취합되었다. 실제로 이들 가운데 종자개발, 협동조합정책, 농산물 가공단지 등은 개발원조 또는 KSP(한국 개발경험공유) 사업으로 협력이 이루어졌거나 진행 중에 있다. 새마을운동의 경우 한국 정권에 따라 논란이 반복되고 있지만, 농촌근대화를 이끈 새마을운동 역시 한국 농업발전의 소중한 경험이자 국가적 자산으로 아프리카 국가들로부터 많은 관심을 사고 있다는 점 또한 분명한 사실이다. 경지정리, 관개시설 등 농업 인프라, 농업교육 등의 경우 아프리카 입장에서 보면 시급히 해결되어야 할 과제임에는 틀림이 없지만, 이미 세계은행과 선진국 원조기관 등에서 많은 원조사업과 정책컨설팅 사업을 제공하고 있기 때문에 한국의 농정경험이 가질 수 있는 비교우위나 차별성은 높다고 보기 어렵다.

한국의 농정경험과 아프리카 적용가능성 평가

	한국의 농정경험	적용(공유) 가능성 및 차별성	종합 평가
생산 단계	경지정리	아프리카 입장에서 시급한 현안이지만 한국의 비교우위(차별성)는 낮음(많은 원조기관에서 다양한 정책컨설팅 제공)	
	관개시설(댐, 저수지)		
	농업교육·지도		
	농기계화	농기계의 보급, 공동이용, 교육 및 사후관리 등의 측면에서 정책적 시사점 제공 가능	○

	비료정책	종합농협 설립을 통한 비료보급 정책 공유 가능성	○
	농업기술개발(R&D)	상이한 영농체계로 한국의 비교우위가 높지 않음. 다만, 쌀, 옥수수, 감자 등 일부 농산물의 경우에는 기술지원 가능성 있음	○
	농지개혁	사회·문화적 영역으로 공유가능성 거의 없음	
저장·가공 단계	미곡종합처리장(RPC)	수확 후 일괄처리시스템에 대한 높은 수요와 한국의 풍부한 정책경험	○
	농가공 단지	한국의 비교우위 정책은 아니지만, 농가공 단지 조성 등에 있어 정책경험 공유 가능성 존재	○
	농촌부업단지	농가공 단지 조성이 여의치 않은 경우에 정책제안 가능	○
	개량곳간 개발	대규모 저장시설 건립이 여의치 않는 경우에 정책제안 가능	○
유통 단계	농산물 품질관리	농산물 품질인증, 표준 규격화 등에 있어 정책공유 가능성 있음	○
	도매시장	유통구조 개선(농가소득 증대 및 소비자 가격 안정)을 위해 필요하지만, 농산물 거래물량과 제반 하부시스템 등을 고려할 때 시기 상조	
	국가 수매제도	이중 곡가제 도입을 통한 농업생산 확대와 농가소득 보전이 필요하지만, 열악한 정부재정을 감안할 때 정책제안의 수용성은 떨어짐	
공통이슈 및 거시정책	농업금융	종합농협 설립을 통한 신용사업 정책제안	○
	농협조합	공동구매, 공동판매, 지도사업의 3대 기능을 갖춘 종합농협 모델 제시	○
	농촌 근대화 운동	새마을운동 경험공유를 통한 여성 및 청년 인력 활용, 사회적 자본 및 역량개발	○
	농업 재정·조세 정책	경제여건의 차이로 한국의 농정경험 공유 가능성은 낮음. 아프리카 국가들은 1980년대에 구조조정 프로그램(SAP)에 따라 농업 자유화 단행	
	농업 통상정책		

아프리카 농업 가치사슬의 단계별 제약요인과 한국의 경험

		아프리카의 제약요인	한국의 극복 경험
생산 단계	농기자재 투입	비료, 종자(다수확), 농기계 등 농업투입물 접근제한	- (비료) 해외차관과 외국자본 도입을 통한 비료공장 건설, 신용환

		<ul style="list-style-type: none"> * 개량종자 사용비율(식량작물 재배면적 대비)은 27%(아시아: 82%) * 비료 투입량(ha당)은 전 세계 평균의 1/8 수준 	<p>매, 가격보조 등을 통한 비료보급 확산</p> <ul style="list-style-type: none"> - (품종) 통일벼 개발을 통한 녹색혁명 - (농기계) 장기용자, 농기계 공동이용, 농기계수리 센터 설치
	농업교육	농업교육 부재로 전근대적인 농법 고수(토양개선, 해충퇴치, 파종 등 기초 농법기술 부재)	농협, 학교, 새마을운동 조직 등의 농업 및 농촌 지도사업
	토지제도	관습적 토지제도로 낮은 생산성 고착화	성공적인 토지개혁으로 농업발전의 토대 마련
저장·가공 단계	농산물 저장·가공	<ul style="list-style-type: none"> - 열악한 농산물 저장·가공시설로 막대한 수확 후 손실 발생 - 저장시설이 없어 농민은 수확 직후 낮은 가격으로 판매 	<ul style="list-style-type: none"> - 미곡종합처리장(RPC) 설치를 통해 건조·저장·가공 등 수확 후 관리과정에서 나타나는 식량손실 및 품질저하의 최소화 - 농산물 가공단지 조성을 통한 부가가치 창출
	농산물 품질관리	<p>농산물에 대한 품질관리 부재로 소비자 요구에 미달</p> <ul style="list-style-type: none"> * 국내산 쌀의 품질 저하로 수입쌀이 도시시장 지배 	<p>농산물 원산지표시 관리, 농산물 품질인증제(GAP), 농산물 표준 규격화 등 농산물 품질관리 제도를 통해 소비자 요구에 부응</p>
유통 단계	도매시장	판로 확보의 어려움으로 수확 직후 중간상에게 낮은 가격으로 판매	<ul style="list-style-type: none"> - 세계은행 차관, UNDP 연구자문 등을 통해 공영도매시장 개설 - 도매유통의 정착을 통해 산지시장과 소매시장 간의 유통기능 활성화
	농협조직	농협조직은 존재하지만 일부 기능에 국한되어 있는 등 활성화되어 있지 않음	신용사업, 경제사업(공동구매·공공판매), 지도사업 등을 통해 한국 농업발전을 주도
공통 이슈	농업금융	농업금융의 미발달로 금융접근 제한(신용대출 부재, 담보자산 요구)	<ul style="list-style-type: none"> - 농업개발기금 조성을 통한 중장기 정책자금(저리) 제공 * 미국 원조기관(USAID), 아시아 개발은행(ADB), 세계은행 등의 차관 활용 - 정책금융 제공과 함께 농협의 상호금융 확대
	거버넌스	법, 제도, 프로그램 등 하드웨어 요소는 갖추어져 있으나,	새마을운동, 농촌지도자 대회, 공무원 교육훈련 제도 등을 통해 제

		역량 부족으로 효율적으로 운영되지 못하고 있음.	도적 역량기반 구축
--	--	----------------------------	------------