

2011 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업:

파나마

2012년



기획재정부
MINISTRY OF STRATEGY
AND FINANCE

KDI

한국개발연구원

MERI

시장경제연구원
Market Economy Research Institute

1. 파나마 경제 개황

가. 경제성장

최근 10년간 파나마 경제는 높은 연간 성장률, 낮은 실업률, 안정적인 인플레이션 등 여타 중남미국들에 비해 건전한 경제기반을 유지해 오고 있다.

이러한 파나마의 건전한 경제상황은 정치적 안정, 정부의 파나마의 지리적 유리한 위치를 활용하여 역내 물류 허브 기지화를 통해 파나마 경제를 발전시키려는 목적으로 추진하고 있는 파나마 운하 확장 프로젝트 등 대규모 건설 투자 프로젝트, 금융 및 은행 시스템 등 높은 서비스산업의 경쟁력, 운하지대를 중심으로 한 활발한 물류 산업과 외국인 투자의 증가세 등에 힘입은 것으로 분석되고 있다.

2011년 중 파나마 경제는 중남미에서는 칠레 다음으로 가장 높은 9.5%의 성장률을 기록한 것으로 추계되고 있다. 파나마 경제는 비록 성장률은 지난해보다 하향세를 보일 것이지만 앞으로 2016년도까지 중기 동안에도 여전히 활발한 성장세를 보일 것으로 추정되고 있다.

[파나마의 경제성장 전망]

%	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국민소득	9.5	5.1	6.0	7.4	4.6	5.9
- 농 업	2.5	2.0	3.5	2.0	2.5	2.0
- 제 조 업	10.2	7.8	8.1	9.6	5.3	5.3
- 서 비 스	9.7	4.8	5.8	7.2	4.6	6.2
총 고정 투자증가율	20.0	15.0	18.0	17.0	5.0	6.0
국내수요증가율	10.8	7.6	9.8	9.9	5.0	5.5

자료원: EIU, 2012. 2월

주) 2011년은 EIU의 추정치, 2012-16년간은 EIU 전망 근거

나. 농업 부문

이번 KSP 사업의 핵심 연구 대상부문인 파나마의 농업부문은 국민소득 생산 부분보다는 수출과 농촌지역의 고용창출 부문에서 높은 비중을 차지하고 있다. 실제로 파나마의 농업은 전국토의 30%에 달하는 농경지를 보유하고 있고 전 국민 350만 명 중 25%가 농촌지역에 거주하고 있으며, 총 고용인구의 17%를 수용하고 있으며 수출소득의 약 70-80%를 점유하고 있다.

무엇보다도 파나마는 농업부문을 여타국보다 기후 및 토지조건 뿐만 아니라 남북 미시장과 아시아, 유럽시장과 연결되는 지리적 여건 면에서 전략적 수출산업으로 육성하는데 유리한 조건과 환경을 가지고 있다.

파나마의 농업은 지속적인 경제발전, 노리에가 전 대통령 정부이후 안정적인 정치 상황, 상대적으로 풍부한 농지, 유리한 자연조건과 정부의 농업부문 발전을 지원하려는 강력한 육성 의지 및 경쟁력있는 임금수준 및 토지 비용 등 유리한 개발여건을 보유하고 있다.

주요 농업 생산물은 커피 및 멜론, 수박, 바나나 및 파인애플과 같은 열대과일류이며 주로 북미와 유럽시장에 90% 이상을 수출하고 있다. 파나마는 아직까지 아시아 시장으로는 단지 일본시장에 커피를 일부 수출하고 있는 정도이다.

그래서 우리 KSP 연구팀은 한국-파나마 양국 정부간 양자간 KSP 사업 시행함에 의거 파나마의 커피와 열대과일류의 한국 일본 등 동북 아시아시장 수출 진흥에 참여하게 되었다.

2. 파나마 농산물의 아시아시장 진출상 문제점

4명으로 구성된 우리 KSP 팀은 2011년 7월부터 2012년 2월까지 파나마정부 통상산업부(MICI)가 의뢰해온 과제에 의거 파나마 농산물의 수출 촉진 전략, 수출물류, 검역문제, 수출진흥기관 및 프로그램 등을 대상으로 조사연구 활동을 수행해 왔다.

동 조사 연구 활동결과 파나마의 농산물 수출 진흥은 각 과제별로 다음과 같은 단계적으로 풀어나가야 할 문제점과 과제를 가지고 있음을 밝혀냈다.

가. 수출 진흥 전략

파나마 농업은 많은 장점과 기회요인들을 갖고 있지만 여전히 불안정하고 여러 약점과 위협요인도 동시에 가지고 있다. 낮은 농업생산성, 신흥시장인 아시아 지역 등에 대한 긴 수송거리로 인한 유망시장 진입의 어려움, 달러화 통화가치의 상승으로 인한 수출경쟁력 저하 가능성, 종자, 비료, 농약, 농기계 등 농업 투입재 산업의 미비, 낙후된 관배수 시스템과 농업 생산시설 및 설비의 부족 등은 파나마 농업의 지속적 발전을 방해하는 약점이자 위협요인이다.

또한, 아시아 신흥시장 등 다른 수출유망 지역과 국가로 수출선이 다변화되지 않은 이유는 첫째, 긴 수송거리로 인한 운송비 등 유통비용 문제, 둘째, 콜드체인시스템 등 저장유통기술과 표준화 부족으로 인한 고품질 유지의 어려움, 셋째, 달러가치의 상승으로 인한 수출경쟁력 저하, 넷째, 고부가가치 상품개발 미흡과 식품가공산업의 미발달 등문제도 해결해야 할 과제로 부각되었다.

나. 수출 물류

수출촉진을 위한 수출물류 영역은 기본적으로 생산지에서 국내 소비지 및 수출을 위한 선적항까지 신속하게 생산물을 운송할 수 있는 고속도로나 항구시설 및 수확후 관리 설비 등 사회간접자본에 대한 정부의 지속적인 투자 부족으로 공공 물류시스템 수준의 빈약문제가 지적되었다.

국내 물류측면에서, 파나마는 산지에서 국내 소비지와 수출항까지의 거리가 먼 반면, 트럭운송용 도로사정은 한국의 민간부분의 수출증대활동을 지원하기 위한 노력에 비해 정부의 운송시설 사회간접자본의 확장 및 개선을 위한 지속적인 투자부족으로 열악한 상태이다. 현장조사 결과 트럭 운전수들은 통상 산지에서 국내소비지 또는 수출 적출항까지의 400킬로미터 거리를 이동하는데 5-10시간 정도를 소비한다는 결과가 나왔다.

아울러 파나마의 공공도매시장은 일반적으로 형편없는 인프라시설을 가지고 있다. 민간부분의 수출물류시스템은 수입국 측의 요구조건을 충족시키려다 보니 상대적으로 훨씬 나은 편이었다. 그러나 수출업자들은 여전히 열악한 도로와 항만시설의 열악한 상황을 제기하고 있다.

이와 관련 파나마 수출 물류와 관련한 주요 문제점은 크게 세 가지로 제시될 수 있다.

첫째, 앞서 언급하였듯이 농산물 물류를 위한 기본적인 인프라가 미흡했다. 특히 도로 등의 기본적인 공공 인프라에 대한 상당한 투자가 필요하다.

둘째, 수확 후 관리를 포함한 물류 기술 수준이 낮았다. 특히, 예냉을 거친 저온 저장, 에틸렌 가스 제거 등의 CA·MA 처리 등을 통해 수출 농산물의 신선도 및 유통 기한을 대폭적으로 늘리는 기술의 도입이 시급하다. 또한 기존의 사람의 손을 거치는 단순 선별에서 나아가 당도 등을 컴퓨터로 선별하여 수출 농산물의 규격화·등급화를 통한 가치 상승도 도입하여야 할 것이다.

셋째, 파나마 정부는 그동안 농업의 중요성과 수출의 필요성을 인지하고 있음에도 불구하고, 농산물 수출 물류에 대한 정책적 노력이 부족하였다. 현장 조사 결과 대부분의 농산물 수출 관련 업체들이 정부의 정책적 관심 부족 문제를 제기하였는데, 그동안 정부가 관광사업이나 일반 물류 사업 등에만 치중하여 수출 농산물 물류 부분은 정책적인 사각지대였음을 지적하고 있었다.

다. 수출 농산물 검역

식물검역은 농산물에 대한 국제적 신뢰가 없이는 해당 품목의 무역량 증대가 매우 어려운 문제이기 때문에 농산물 교역에의 확대에 매우 중요한 이슈가 되고 있다. 그래서 세계무역기구, 세계동물위생기구 및 국제식물보호협약 등 검역관련 국제기구 및 협약은 모든 국가의 동의아래 식물 검사와 해충방제에 관한 검역증명 발급절차에 관한 국제표준기준을 설정하고 동식물 검역관련 절차와 표준규정을 준수하도록 모든 국가에 정보를 제공하고 있다.

파나마 역시 국내외 교역의 가장 민감한 조건으로 검역문제를 다루고 있는데, 농업부의 농산물 검역국이 투명성, 신뢰성 및 전문성을 갖추고 국내 6개 지소와 함께 검역업무를 전담하고 관련 감시, 진단, 해충방제 및 식물 안정성 문제를 다루고 있다. 파나마 검역국은 WTO나 국제식물보호협약 등 국제기준에 맞춰 한국의 검역청과 유사한 역할과 기능을 수행하고 있다.

그러나 KSP팀은 파나마의 수입품 검사 분석 기능, 감시 및 진단 수준 및 능력, 전

문 인력, 적절한 첨단장비 및 정보 확보를 위한 연간 투자 등 문제에 대해서는 명료하게 파악할 수 없었다. 아울러 파나마는 한국의 검역서비스 분야의 경험에 비추어 볼 때 수입품 사전 검사기능이라든가, 수출품 생산농장 사전 등록제 및 인력 및 정보 교류 등을 위한 국제협력, 고품질의 검역서비스를 위한 첨단설비 확보 등 면에서 기능을 강화해야 할 것으로 사료되고 있다.

라. 농산물 수출촉진 기관 및 프로그램

파나마 정부 역시 농산물의 수출촉진 필요성과 중요성에 대해서는 인식을 하고 농업부문을 관광, 물류 및 금융 시스템과 함께 2009년도에 수립한 201-14년간 시행할 국가경제개발 5개년계획상 4대 성장엔진 부분의 하나로 선정한 바 있다.

파나마는 농업부문의 수출증대를 위한 국가기관으로 농업부, 통상산업부 및 무역투자진흥기관 등을 가지고 있다. 그들 기관 중, 농업부가 농산물 수출증대를 포함한 농업정책의 핵심 기관이다.

농산물 수출증대를 위해 통상산업부, 농산물 유통연구원 등 유관기관과의 협력, 칠레, 멕시코 및 파나마 등지에 3개의 수출진흥센터 신설, 농산물 수출전략 개발, 국제무역협정 업데이트, 정부의 공공정책 수립 등 5개 행동계획을 선정하였다. 농업부는 또한 기존 농산물수출촉진증명제도(CeFA)와 해외 엑스포 참가 및 다양한 국가의 외국 바이어와의 상담미팅 등을 희망하는 수출업자 지원 프로그램 등 수출업자 지원 프로그램을 운영하고 있다.

파나마 수출투자지원기관인 PROINVEX는 통상산업부 산하에서 수출 진흥 활동을 수행하고 있다. PROINVEX는 12명의 전문가들과 해외 수출 진흥 활동을 위해 홍콩, 로테르담 및 마드리드에 몇몇 지사를 운영하고 있다. RPOINVEX는 수출 프로그램의 고도화 및 업데이트, 해외시장 상황별 수출전략수립, 각종 위원회 적극 참여, 수출유관 외교관 및 통상기관과의 원활한 소통, 수출부문 교육훈련.

그러나 연구팀은 본 연구를 통해 다음과 같은 앞으로 파나마정부가 해결해야할 몇 가지 문제점을 도출하였다.

첫째 파나마정부가 제시하는 수출 진흥 프로그램은 적극적이지도 합목적 적이지 않은 것 같다. 특히, 정부의 정책은 생산, 수송, 물류시설 및 수출절차와 관련 인센티브 및 금융지원 등 농장에서 외국 소비자에 이르기까지 수출관련 모든 것을 담고 있

는 것으로 이해되어야 한다.

둘째 파나마는 불완전한 수출 진흥 컨트롤 타워를 가지고 있다. PROINVEX의 설립은 파나마정부의 희망적 조치이지만, PROINVEX의 현행 역할과 능력은 농산물 수출 진흥에 충분하지 않다. PROINVEX는 통상산업부 산하 아주 작은 규모의 수출과 투자진흥정책 담당 기관의 하나로 농산물 수출문제에만 전적으로 매달리고 있지 않다. 또한 인적자원과 예산도 활발하게 효과적인 수출진흥 활동을 수행하기에는 부족한 것 같다.

3. 대 파나마 정부 정책권고 사항

우리 KSP 팀은 파나마 정부가 향후 아시아시장을 비롯한 국제시장에서 열대 농산물의 수출 진흥을 위한 독자적인 정책에 참고할 다음과 같은 과제별 정책권고 사항을 제시하고자 한다.

가. 수출 진흥 전략

파나마 정부가 성공적으로 파나마산 열대과일과 커피를 동북아시아 시장에 수출하기 위해서는 다음과 같은 전략 수립이 필요하다.

첫째, 파나마 정부는 대표적 수출상품인 멜론, 바나나, 수박, 파인애플, 커피를 동북아시아에 수출하기 위해서는 수출 불안정성을 완화하기 위한 전략적 실천 방안 마련이 필요하다. 이러한 측면에서 파나마 정부는 한국의 경험을 참고하여 이들 대표적인 수출 품목을 안정적으로 해외시장에 수출할 수 있는 수출단지 육성을 적극적으로 고려하고, 이들 품목과 단지를 중심으로 해외마케팅이나 수출지원 프로그램을 집중화해 나갈 필요가 있다.

또한 파나마는 품격이 있는 국가 브랜드를 창설하여 자국산 농산물 수출에 동 브랜드 사용을 적극 권장해 나감으로써 파나마산 수출 농산물의 품질과 안전성을 보장해 나갈 필요가 있다.

둘째, 파나마 농식품 수출의 새로운 동력원으로 식품가공 산업을 육성해 나가야 할 것이다. 고부가가치 농식품 산업을 육성하기 위해서는 식품산업부문에 외국인 투자유치, 식품 가공기술 연구와 교육 강화, 민간부문의 식품가공 장비의 첨단화 등을

지원하는 체계 구축이 필요하다.

만일 식품가공산업 활성화를 통해 민간부문이 계절성이 높은 1차 농산물을 수출 하던 방식에서 탈피하여, 국산 농산물을 이용한 2·3차 가공을 통한 고부가가치 상품을 수출한다면 원료 농산물 수출의 가장 큰 부담요인인 높은 운송비용 절감에 기여할 수 있을 것이다. 예컨대 바나나, 멜론, 파인애플 등 원료 농산물 수출을 대신 이들 품목을 이용한 주스, 잼 등을 수출할 경우 파나마 농식품의 수출기회를 증대시켜 줄 것이다.

셋째, 파나마 정부는 열대과일과 커피와 같은 전략적 수출 품목의 수출시장 개척을 위해 더 많은 정책적 노력이 요구된다. 현재 파나마산 열대 과일과 커피의 수출 시장은 주로 유럽과 북미 지역에 위치하는 국가에 집중되어 있다. 파나마 농산물 수출의 90% 이상이 유럽과 북미의 일부 국가에 의존하고 있고, 열대과일과 커피 등 일부 품목이 전체 농산물 수출에서 차지하는 비중이 20% 이상이다. 이러한 측면에서 파나마 정부는 해외시장 다변화 노력과 함께 수출 품목 다양화에도 더 많은 정책적 노력이 필요하다.

넷째, 파나마산 농산물의 수출 경쟁력 강화에 필요한 연구개발(R&D) 투자 확대가 필요하다. 농산물의 안정적 수출경쟁력을 갖추기 위해서는 종자에서부터 생산·가공·유통·수출에 이르는 전 과정에 걸쳐 R&D 확대가 필요하다. 이것은 파나마 농업생산성과 품질 향상에 필수적인 요소이다. 따라서 앞으로 농산물 수출경쟁력 제고를 위해 파나마 정부는 농식품 분야에 R&D 투자를 확대해 나가는 데 더 많은 노력이 요구된다.

마지막으로 파나마가 해외로 농산물을 효과적으로 수출하기 위해서는 동식물검역(SPS) 관련 시설, 장비, 인증 시스템 등 다양한 능력이 요구된다. 이것은 많은 재정적 투자와 함께 전문 인력을 필요로 한다. 특히 선진국으로 파나마산 농산물을 수출하기 위해서는 이와 관련된 능력배양과 관련 국제기구의 국제규범에 대한 정확한 지식 축적을 필요로 한다.

나. 수출 물류

첫째, 수출 물류의 효율성 제고를 위한 기본적인 인프라를 개선하여야 할 것이다. 특히 기본적인 도로망 확충과 수출항의 효율성 증대를 위한 노력을 하여야 할 것

이다. 또한 파나마 정부가 기획하고 있는 물류센터 건설을 보다 체계적이고 능동적으로 진행하여야 할 것인데, 한국의 농산물처리센터(APC)의 사례를 벤치마킹할 필요가 있다. 추가적으로 도매시장 개선도 염두에 두어야 할 것이다.

둘째, 수확 후 관리 기술과 저온 유통 시스템의 강화를 통해 수출 농산물의 상품성을 높여야 할 것이다. 특히, 예냉 시설과 자동 선별 시설을 도입하되 한국의 사례를 참고할 필요가 있다.

셋째, 낙후된 공공 인프라와 선진 수준인 민간 물류 시스템과의 격차를 줄이기 위해 민간 부문과의 협력이 필요하다. 민간 부문의 노하우를 전수 받는 것은 물론 공동 투자 등을 통한 민간 자본의 유치도 고려하여야 할 것이다. 한국의 경우 고속도로 건설의 상당 부분을 민자 유치를 통해 진행하고 있고, 농업 부문에서도 민간 자본과의 협력이 강화되고 있음을 참고할 필요가 있다.

다. 수출 농산물 검역

첫째 수출농산물 생산 농장 사전등록 및 사전 검사제도: 수출 농산물 생산 농장의 사전 등록은 한국의 운영경험에 비추어 볼 때 농산물 수출증대에 효과적이다. 이들 등록 농장들은 정부의 기술지원이나 금융지원 면에서는 물론이고 검역목적을 위해서도 효율적이 제도이다. 즉 경작과정에서 지방 검역소가 생산물의 검역문제를 감시 및 통제하는 역할을 담당하게 되어 수출단계에서는 검역절차가 그렇게 복잡하지 않게 된다. 따라서 파나마도 농산물의 수출 검역절차 간소화를 위해 동 제도의 도입을 권고한다.

둘째 수입품 위험도 분석 능력 배양 : 파나마는 한국, 일본 및 중국 등 아시아 잠재시장에 파나마산 열대과일류를 수출하기 위해서는 직접 개별적으로 접촉할 필요가 있다. 이는 새로운 시장 국가의 수입허가를 받기 위한 절차이다. 결과적으로 파나마가 특정국가에 수출하려면 생산물에 대한 식물검역과 같은 수입상품 위험도 분석은 하나의 필수적 과정이다. 대부분의 국가에서 수입농산물 위험도 검사는 세계무역기구나 국제동물위생협정 등 국제기준에 의거 시행된다.

예를 들면, 파나마의 경우, 아시아 신 시장을 개척하려면 과일 파리가 없음을 증명해야한다. 파나마는 자국이 과일파리가 없는 국가라고 주장하고 있으나 아시아 국가들은 과일 파리 존재 의심국가로 분류하고 있다. 따라서 파나마는 인내심을

갖고 아시아 국가들이 요구하는 입증 절차의 이행을 통해 과일 파리의 부 존재를 입증 하는 노력이 필요하다. 무엇보다 파나마는 지금까지 아시아지역 국가들이 요구하는 동 검역절차를 완수한 적이 없었음을 상기해야 할 것이다.

셋째 국제협력 능력의 배양: 검역문제는 일반적으로 특정국가의 책임으로 끝나는 문제가 아니고 전 세계 농업부문에 심각한 피해를 유발하기 때문에 양자 및 다자간 국제협력의 강화가 요구되는 사안이다. 따라서 사전적 피해 예방을 위해 선·후진국 간 동식물 검역관련 신속한 정보교환, 전문가 훈련, 검역관련 기기 지원 등 협력의 확대 및 심화가 필요하다.

이를 위해 앞으로 한국의 검역청과 파나마의 검역청이 인적, 기술 및 경험을 교환하는 관계로 발전하기를 바라며, 특히 이번 KSP 사업이 양국간 검역과제에 대한 양자간 협력을 강화할 수 있는 계기가 되기 바란다.

라. 수출진흥기관 및 프로그램

첫째, 파나마 정부는 보다 적극적이고 집중적인 농산물 수출촉진 전략을 수립하여야 할 것이다. 이를 위해서는 한국의 현 정부가 집권 마지막 해인 2012년 농식품 수출 100억 달러 달성 목표를 설정하고 공격적인 수출 촉진 정책을 적극적으로 수행하고 있는 사례를 벤치마킹할 필요가 있다.

둘째, 파나마 정부는 효과적이고도 효율적인 농산물 수출증대 지원 시스템을 구축하여야 한다. 우선 농산물 수출 확대는 농산물 생산 전문화와 해당 농산물의 품질 및 생산물량의 규모의 경제화를 위한 산지 수출 농가의 조직화(클로스터)를 우선 시행하여야 하는데, 이는 한국의 사례에서 이미 증명된 바가 있다. 다음으로 파나마 정부는 농산물 수출증대를 위해 농가와 수출업자들을 대상으로 수출물류비 직접 보조 지원제도 등 보조금 지급제도를 도입 검토할 필요가 있다. 특히, 현재 진행 중인 농가와 수출업체 지원 프로그램을 정비하여 보다 효과적인 지원 제도를 구축할 필요가 있다. 이러한 목적으로 위해, 연구팀은 파나마 정부에게 현행 수출환경에 맞게 모든 수출지원 제도들을 제로베이스에서 재검토하고 수정 보완 할 것을 권고하고자 한다. 특히 현재 운영되고 있는 CeFA 프로그램을 국내외 시장 환경 및 여건에의 변화에 맞게 개편할 것이 요망된다.

셋째, 농산물 수출 촉진제도 전반을 관리하고 수출 경쟁력 제고를 위한 컨트롤 타워를 구성하고 모든 농산물 수출진흥관련 시스템 및 이를 통해 여러 기관들이 협력

하여 관련 정책과 사업들을 추진할 수 있는 강력하고 경쟁력있는 농산물 수출진흥기관을 설립해야 할 것이다. 이를 위해 현재 수출촉진 기관으로 현재 불과 12명의 스텝과 3개의 해외 사무소만 운영하고 있는 PROINVEX의 권한과 능력을 한국의 KOTRA나 aT의 기능과 구조를 벤치마킹하여 수출진흥활동을 위한 인력과 전략과 정책 수행 권한, 현행 예산 및 해외 사무소 확대 등 기능과 역량을 강화해야 할 필요가 있다.