

연구 자료

뉴질랜드의 농정개혁과 농민단체의 농정참여

박 현 태*

Key words: 뉴질랜드(New Zealand), 농정개혁(Agricultural Policy Reform), 농민단체(Farmer Organization)

ABSTRACT

The objective of this study is to grasp the contents of New Zealand's agricultural policy reform and how farmer organization, Federated Farmers of New Zealand participated in the process of those reforms.

New Zealand has a very strong agricultural comparative advantage. Thus, agriculture has an important place in the New Zealand economy because of its major contribution to overseas trade. It seems that New Zealand's competitiveness in agricultural sector resulted from the deregulatory reforms.

The Federated Farmers of New Zealand(FFNZ) represents various farmer organizations in New Zealand. FFNZ has influenced the agricultural policies through collecting opinions of members.

- | | |
|-------------------|-------------------------|
| 1. 머리말 | 3. 농민단체의 농정개혁 참여 형태와 역할 |
| 2. 뉴질랜드의 농정개혁과 효과 | 4. 맺음말 |

1. 머리말

뉴질랜드는 온화한 기후 때문에 다양한 형태의 농업 활동을 전개하고 있다. 거의 1년 내내 잔디가 자라고, 기후가 극단적이지 않기 때문에 육류와 유제품을 위한 목축업이 발달되어 있다. 또한 뉴질랜드의 북쪽

지역에서는 아열대 식물을 재배 할 수 있을 뿐만 아니라 뉴질랜드 전역에 걸쳐 광범위한 작물재배가 가능하다. 더구나 뉴질랜드 인구는 400만 명에 불과하기 때문에 1인당 경지 면적 비율이 높다. 인구 1,000명 당 농경지면적 비율은 호주에 비해서는 낮으나 한국, 일본에 비해서는 매우 높고, 미국, 캐나다 등에 비해서도 높다.¹

* 한국농촌경제연구원 연구위원.

¹ 인구 1000명당 농경지 지수는 뉴질랜드 5,161,

생산된 농산물은 국내 시장이 협소하여 수출을 통해 돌파구를 찾고 있다. 뉴질랜드의 농산물과 식품 수출은 선진국 최고는 이례적으로 높은 수준이다. 뉴질랜드 총수출에서 농산물 수출의 비중은 1989년 57%에서 1995년 48%로 감소했으나 그 후 꾸준히 증가하였고, 2003년에는 52%에 이르렀다. 이처럼 뉴질랜드는 농업 부문에서 강한 비교우위를 가지고 있다.

뉴질랜드는 전통적으로 수출 주도형 농업을 전개해 왔으나 1984년부터 시작된 농정개혁을 거치면서 농업의 체질이 더 강화된 것으로 보인다. 뉴질랜드의 경제개혁은 세 가지 특징이 있다. 하나는 개혁이 농업을 포함한 경제 전반을 대상으로 하였다는 점이다. 둘째는 모든 개혁이 하루아침에 이루어진 것이 아니라 10년 이상에 걸쳐 이루어졌고 아직도 계속되고 있다는 것이다. 셋째는 농민과 농민조직이 개혁 과정에 끌려 다니지 않고 동참했다는 것이다.

이 연구는 농정개혁의 성공모델이 되어 있는 뉴질랜드의 농정개혁에 대한 내용과 농정개혁 과정에서 농민단체가 어떻게 참여하고 어떤 역할을 수행했는지를 알아보는 데 목적이 있다.

2. 뉴질랜드의 농정개혁과 효과

2.1. 농정개혁의 배경과 내용

뉴질랜드의 농업부문에 대한 지원은

한국 51, 일본 42, 호주 27,218, 미국 1,712, 캐나다 2,654 등이다.

1960년대 중반까지는 비교적 낮은 수준이었다. 그러나 여러 차례 국제수지 위기가 이어지면서 뉴질랜드 정부는 외화 획득을 위한 정책 기조하에 수출지향 농산물 증산을 목적으로 다양한 지원 프로그램을 도입하였다. 이러한 프로그램에는 비료 등 투입재에 대한 보조, 신용확대, 세금공제, 수출인센티브 지급, 가격 안정제, 가격 지지제, 토지개발에 대한 양허, 그 토지에 대한 주식자본화 등이 있다. 지원 프로그램의 도입에 따라 생산자보조추정치(The producer support estimate: PSE)는 1983년에 35%로 절정에 이르렀고,² 이는 EU의 그것과 거의 동일한 수준이었다.

그러나 사회 전반에 대한 정부의 지원확대에 따라 1984년에 이르러서는 많은 경제적 문제가 나타나게 되었다. 즉 정부의 재정 적자는 GDP의 9%에 다다랐고, 공적 지출의 15%에 이르는 공적 부채를 감당해야 했다. 대외 적자문제도 계속되었다. 과대팽가된 환율, 과다한 통화량 증가 등은 통화정책을 약화시켰다. 뉴질랜드 달러의 대량판매는 국가의 대외 준비금을 고갈시키기에 이르렀고, 급기야 1984년 6월 임시선거에 의해 정권교체로 이어졌다.

1984년 집권한 노동당은 재무상 Roger Douglas 주도로 정부의 직접적 관여와 보조완화, 시장의 규제 철폐 등을 내용으로 하는 개혁을 단행하였다. 개혁 목표는 지속 가능한 경제성장과 경제 각 부문의 효율성

² PSE는 정부의 각종 농업지원프로그램에 의해서 얻어지는 산출물의 가치를 백분율로 나타낸 것이다.

표 1. 뉴질랜드의 경제개혁 전후 정책 내용

	농업부문	금융, 재정, 외환부문	산업, 무역, 노동 부문
1978	· 토지개발촉진제도 도입 · 양모, 육류 및 낙농산업 최저가격 보조제도 도입		
1979			· 수출촉진 세금우대 제도
1980	· 양계위원회 설립 · 수출도축장 허가제 폐지		
1981	· 육류 무역계정 설정		· 무역보호를 관세화로 전환
1982		· 고정환율제 재도입	
1984	· 농산물가격지지제도 폐지 · 생산자위원회의 중앙은행 계정 상업이자율 적용 · 비료, 관개용수 보조 폐지	· 금리동결 해제 · 금리 및 신용규제 철폐 · 물가동결 해제 · 농업은행 이자율 점차적 시장 금리 적용	· 수출보조금제도 폐지 · 임금동결 해제 · 국내외 직접투자 관련 규제 폐지
1985	· 농지개발 촉진제도 폐지	· 금융기관 의무투자비율 규제철폐 · 자유변동환율제 채택	· 정부사업 국영기업화 · 산업보조금 대폭 감축
1986	· 농림부 예산 점진적 감축	· GST 도입(10%)	
1987	· Wheat Board 폐지 · 육류농가 수입안정계정 폐지	· 정부재산 매각(무채청산) · 은행설립 자유화 · 관세 인하	· 노사관계법 제정으로 개별 기업단위 임금교섭 제도 도입
1988	· 키위프루트유통위원회 설립 · 양계위원회 폐지	· 세제 및 관세 제도 개혁 · GST세율 12.5%로 인상 · 소득세율 단순화, 법인세율 인하	· 9개 국영사업체 설립
1989	· 농업은행 민영화	· 정부부처 운영지출 삭감 · 90, 91년도 재정적자 0%로 운영발표 · 준비은행 독립성 강화 · 물가상승률 1992년 달성목 표 0-2%	
1990		· 금융시장위원회 설립 · 관세 인하(1991-1996)	· 노동조합의 임의가입 및 조합설립 자유화 · 전화회사 매각
1991	· 낙농위원회 독립성 확보		· 자원관리법안 통과

자료: 신승열, 최세균, 「뉴질랜드의 농업개혁에 따른 농업 및 무역구조 변화」, 한국농촌경제연구원(1996),
에서 제작성

을 제고하는 것이었다. 당시 공공부문이나
사적부문의 효율을 높이기 위한 모든 규제
와 통제를 제거해야 한다는 정치적, 사회적
공감대가 경제개혁을 시작하는 뒷받침이
되었다.

이러한 경제개혁은 경제 전반에 걸쳐 이
루어졌으며 농업부문에서는 정부의 보조정
책을 가장 먼저 폐지하는 것이었다. 농업개

혁의 내용으로는 비료에 대한 보조, 생산자
및 유통위원회 계정에 관한 이자율 특혜,
농민에 대한 세제 혜택, 농자재 보조, 정부
의 무료 농업서비스 등이 폐지되었다<표
1>. 또한 수출보조와 관세의 대폭적인 삭
감 또는 철폐가 이루어졌고, 품목별 생산자
위원회와 유통위원회의 역할과 기능이 축
소되었다.

표 2. OECD 국가의 생산자보조 추정치(모든 상품)

단위: %

	1979-81 평균	1986-88 평균	1990-92 평균	1992-94 평균	1994	1996	1998	2000	2002
뉴질랜드	18	11	4	3	3	1	1	1	1
호주	8	9	11	10	10	6	7	5	5
캐나다	20	34	42	31	26	15	17	19	20
EU	36	40	47	48	49	39	39	34	36
미국	14	25	22	21	19	17	23	22	18
일본	60	61	68	74	75	63	62	60	59
OECD평균	29	38	42	42	42	33	34	32	31

자료: OECD.

농정개혁 이전 농민들은 상품에 따라 부족불 혹은 수출보조와 유사한 방법으로 운영되었던 최저가격지지제도(supplementary minimum prices: SMP)로부터 가장 두드러진 혜택을 받고 있었다. 그러나 이 제도는 농정개혁 과정에서 사라지게 되었고, 대부분의 다른 지원 프로그램도 PSE가 3% 미만으로 떨어진 1990년대 초까지 단계적으로 폐지되었다. 1990년대 중반 이후 PSE는 1%를 유지하고 있으며 OECD국가 중 가장 낮은 수준이다<표 2>.

개혁 프로그램의 중요한 목표는 국제 경쟁력을 갖추 수 있도록 국내 경제에서 경쟁성을 향상시키는 것이었다. 농업 부문과 관련해서 우유, 밀, 달걀, 감귤류, 사과 등을 포함한 각종 국내 마케팅보드가 해체되었다. 이에 따라 농산물 유통 과정에 민간 부문 참여자들이 진입할 수 있는 길을 열어 주는 계기가 되었다.

노동시장과 해안지역 개혁 또한 유통 효율성과 생산성에 주목할 만한 영향을 미쳤다.³ 1989년의 새로운 입법은 그동안 전국

단위의 연합 형태로 해안지역 노동력을 담당했던 기구를 폐지시키고, 고용주들에게 임금과 근로조건에 대해 협상할 수 있는 권한을 주었다. 1989년과 1986년을 비교했을 때, 해안 지역에서 일하는 노동자들의 수는 34%까지 떨어졌으나 노동자 한 명당 지불금은 45%까지 증가했다. 용적 톤으로 나타난 노동자 당 생산성은 53%까지 증가하였다. 1989년에서 1990년 사이에 종전의 하역비용은 유제품의 경우 30%까지 감소하였고, 몇 원예농산물의 경우는 50%까지 감소하였다.

1987년부터 1991년까지의 노동시장 개혁 또한 농산물 유통경로와 가공비용 특히 노동 행태에 많은 영향을 미쳤다. 조합의 의무 가입이 폐지되고, 임의 가입으로 변경되었다. 이는 고용주와 피고용인들에게 그들의 고용조건 협상에서 더 많은 선택의 자유를 제공함으로써 노동관계의 유연성이 크게 도입 되었다. 육류 가공 분야의 경우, 두 거대 노동조합과의 교섭이 회사 혹은

해안지역을 따라 주산지가 형성되어 있기 때문에 농업노동력이 해안지역에 집중 분포되어 있다.

³ 뉴질랜드 농산물 생산의 특성은 많은 농산물이

공장단위의 교섭으로 대체되었다. 그 결과 조합원 가입이 1993년까지 3분의 1로 감소하였고, 산업적 파업은 눈에 띄게 줄어들었다.

거시적으로 볼 때, 1984년 새로운 정부의 초기 조치들은 뉴질랜드 달러의 20% 평가절하, 재정과 외환시장 통제 철폐 즉 금리자유화와 변동환율제 도입 등을 포함하고 있다. 수출보조가 없어지고, 관세는 점진적으로 낮아졌으며, 수입통제는 해제되었다. 이 모든 것은 국제경쟁력을 증진시키기 위함이었다.

이처럼 공적 부문은 줄어들고 농업 부문을 포함해 정부의 상업적 활동들은 공사화 또는 민영화되었다. 오늘날 뉴질랜드 농업의 경우 정부 보조의 감소에도 불구하고 다양한 방법을 통해 살아남아 있다. 이러한 방법들에는 시장 가격의 변화에 대한 농가의 적절한 대응, 한계농지의 비사용, 사슴사육, 투입재 사용 수준의 변화와 같은 새로운 사업의 창출과 발전 그리고 증가된 생산성 등 농장수준에서의 다양화가 포함된다.

2.2. 농정개혁 전후 농업생산의 변화

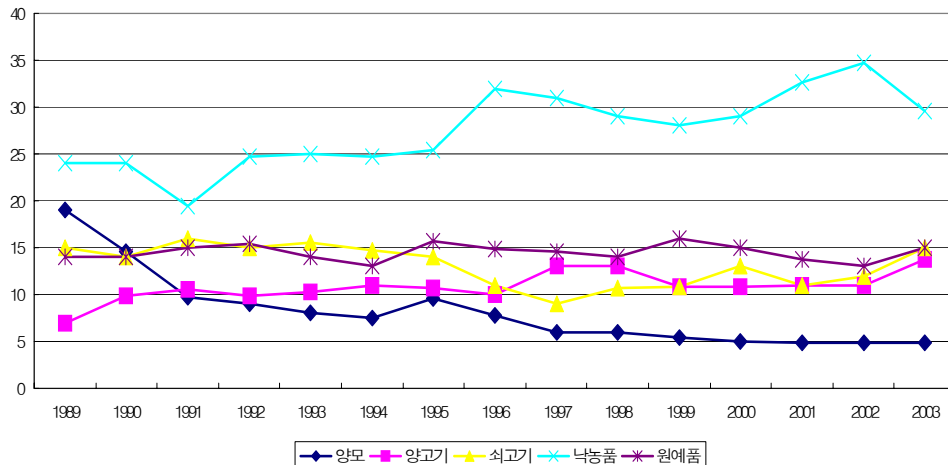
뉴질랜드는 1960년대부터 만성적인 국제수지 문제에 봉착해 있었기 때문에 정부의 목표는 농산물 수출을 장려하는 것이었다. 즉 전통적 목축업 생산품인 양모(wool), 육류, 유제품 생산자들에게 인센티브를 제공하는 일련의 정책이 추진되었다. 그뿐만 아니라 원예 분야와 같은 비전통적인 수출분야에서도 수출 확대를 위한 다른 인센티브가 도입되었다.

그러나 1984년 이후 정부 보조가 없어지면서 양고기와 양모 생산은 급격히 반전되었다. 1984년에서 1990년까지 전체 양 수는 거의 20% 감소했다. 그러한 감소는 계속되었으며 2003년 뉴질랜드에서 사육되는 양의 수는 1955년의 양의 수와 같다.

양 사육자들은 그들의 사업 규모를 줄이면서 여러 다른 사업을 전개하였다. 예전의 정부보조에 의해 생산에 이용되었던 많은 한계지는 휴경지로 남겨나 산림이 식재되었다. 그리고 일부 목초지는 쇠고기, 유제품, 원예 농산물 생산지로 바뀌었다. 예를 들어, 쇠고기 생산은 1985년 467천 톤에서 1995년에는 629천 톤으로 증가했다. 그러나 양고기의 경우는 1985년 705천 톤에서 10년 후인 1995년에는 533천 톤으로 감소하였다. 양모 생산 또한 1986년 357천 톤에서 1996년 268천 톤으로 현저히 감소하였다. 그 후에도 양모 생산은 계속 감소하였는데, 이는 양 사육업자들이 새끼 양고기 생산에 중점을 두었기 때문이다. 그러나 전체 양고기 생산은 2003년 547천 톤에 이르러 다소 증가한 상태이다.

Davison(1996)은 1984년부터 1994년까지 10년에 걸쳐 양과 소를 사육하는 목초지 면적이 1.93백만 ha가 감소(16% 감소)한 것으로 예측하였다. 이 가운데 56%인 1.08백만 ha는 낙농, 포도 과수원, 다른 원예작물 재배지 그리고 도시풍의 생활양식 부지로 전환되었다. 나머지 0.85백만 ha는 산림 혹은 한계토지로 유희화되었다. 1984년과 2002년 사이에 목초지, 곡물 및 원예작물 재배의 총면적은 14.5백만 ha에서

그림 1. 농산물 주요 품목별 비중 변화



자료: New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry, Wellington.

12.2백만 ha로 감소했다.

한편, 1995년 이후 실행된 우루과이 라운드 협정은 유제품 가격을 상승시키는데 기여했다. 이러한 경향 때문에 낙농가 수가 증가하게 되고, 종래의 비낙농 지역에서도 낙농업이 발전하게 되었다. 그 결과 전체 우유 생산량은 1990년 7.6백만 톤에서 2003년에는 14.4백만 톤으로 증가하였다.

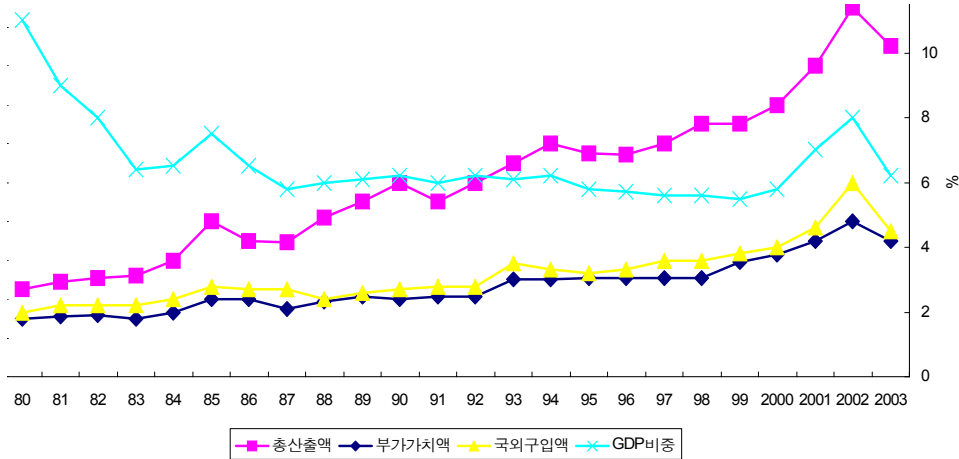
농가들 또한 사슴과 염소 같은 새로운 가축 산업을 전개해 나감으로써 돌파구를 찾아 나갔다. 농가가 정부의 보조철회에 적응해 가던 1983년에서 1989년 사이, 사슴 사육 수는 20만 마리에서 80만 마리로 늘어났으며, 염소는 15만 마리에서 120만 마리로 증가하였다. 그 후 염소 산업은 줄어들었으나 사슴 산업은 계속 발전하여 2003년 170만 마리에 이르고 있다. 사슴산업에서 사슴 고기는 주로 독일로 수출되고 녹용은 한국과 홍콩 등으로 수출되고 있다.

<그림 1>은 1989년 이후 뉴질랜드 농산

물 총가치에 대한 주요 품목의 비중 변화이다. 가장 괄목할 만한 변화는 양모의 비중이 1989년 19%에서 2003년에는 5%이하로 감소한 것과 낙농의 비중이 2003년 29%에 이를 정도로 증가한 것이다. 쇠고기 비중은 같은 기간 그다지 변하지 않았으며 양고기는 약간 증가했다. 다만 양고기 변화 중 특징은 다 자란 양고기 대신 어린 양고기 생산이 계속해서 증가한 것이다. 원예산업 비중은 1989년 13%였으나 2003년에는 약 15%로 증가했다.

농업부문 명목 GDP는 1980년 이후 꾸준히 증가하였다<그림 2>. 특히 2000-2002년에는 농업총생산의 비약적 증가와 유제품과 육류의 수출 가격 호조로 추세선이 상으로 증가하였다. 이 때문에 총GDP에 대한 농업부문 GDP의 추세가 그동안 하향 추세에서 2000대 들어 반전되었고, 2002년에는 총GDP의 8%를 차지하였다. 그러나 그 이듬해에는 1980년대와 1990년대 수준

그림 2. 농업부문의 GDP 구성 변화



자료: New Zealand Ministry of Agriculture and Fisheries.

인 6%로 다시 하락하였다. 이것은 농업이 처한 상황에 기인하는 것으로 보인다. 즉 농업부문은 타 경제 분야에 비해 비교우위 면에서 열세에 있기 때문에 많은 국가의 경우도 농산물 산출은 계속 감소하는 경향이고, 이는 단지 뉴질랜드만의 경우는 아니다.

뉴질랜드의 농업생산성은 지난 30년에 걸쳐 체증의 형태로 증가하고 있다. Forbes and Johnson(2001)과 Johnson(2002)은 2002년까지 농업생산성 추세를 계측하였는데, 농업 부문 전체로 볼 때, 투입재 생산성은 정부 보조가 가장 많았던 1976년부터 1984년까지는 연평균 1%씩 증가했다. 그러나 정부 보조 철폐의 조정기였던 1984년부터 1990년에는 연평균 2%로 더 빠르게 증가하였다. 1990년부터 1997년 동안의 생산성 증가율은 연평균 2.3%로 더 가속화하였다. 이러한 농업생산성의 증가는 토지, 노동력, 자본의 비농업적 사용 확대에도 불구하고 1970년대 후반 이래 농산물 총생산은 계속

증가하게 만들었다.

2.3. 농정개혁의 효과

1984년에 양과 소를 사육하는 뉴질랜드 농가의 총수입 가운데 약 40%는 정부 보조로부터 파생되었다. 따라서 당시 농가들은 정부의 지원에 따라 표류되는 상태였다. 그러나 농정개혁이 시작된 지 20년 이상이 지난 현재 이들 농가들은 뉴질랜드의 중추적인 농업 부문으로 성장하였고 예전보다 더 역동적인 상태이다.

농업보조 폐지에 의해 농경지 사용의 다양화가 유발되었고, 이는 농가에게 유익한 면으로 작용하였다. 또한 키위프루트와 같은 새로운 혁신적 생산물을 개발함으로써 뉴질랜드 농업분야의 범위와 규모를 넓히는 계기가 되었다. 그러나 농가의 실질이윤은 보조정책하에서 만큼 높지는 않았다. 그럼에도 불구하고 농업에 대한 자본투자가 향상된 생활수준을 유지할 정도보다 더 높

은 소득으로 나타나기 때문에 영농 활동은 지속되고 있다. 농가들은 이제 더 이상 보조정책에 의존하지 않고 어떤 비용에서도 생산 극대화를 추구하려는 기업가적 정신을 가지게 되었다. 즉 농가는 그들의 여건을 고려해서 투자하고 있고, 토지는 시장에서 그들이 벌어들일 수 있는 규모에 맞게 보유하고 있다.

농업보조 폐지 이후 농가의 영농 활동은 시장과 소비자의 요구에 따라 전개되고 있다. 또한 영농 활동의 기반이 농촌관광과 같은 활동까지 확대되어 농촌 경관이나 환경 관리에도 관심을 갖게 되었다. 이제 뉴질랜드의 농업 분야는 더욱 전문화되고 혁신적으로 변화되었다. 그 결과 고품질 농산물을 세계에 더 효율적으로 공급하게 되었다. 농업지원 분야 또한 농가들이 더 높은 부가가치를 추구함에 따라 더 효과적으로 대처하고 있다. 변화의 효과는 오랫동안 문제시되던 한계농지의 사용, 과도한 부채, 부실경영 등의 문제에서 두드러지게 나타났다.

뉴질랜드는 또한 환경적 편익을 추구하고 있다. 예를 들어 용수의 경우 보조가 있을 때는 비경제적으로 사용되었으나 이러한 낭비적 사용이 중단되면서 수질은 개선되었다. 농가들은 비료와 같은 농업 투입재 사용 시에 목표를 설정하고 사용하는 등 보다 효율적인 방법을 채택하고 있다. 그리고 영농 활동을 지속할 수 없는 한계농지나 척박한 땅은 자연의 숲으로 전환되고 있다. 보조정책에 의해 유지되었던 토지이용은 더 이상 찾아보기 어렵다. 이와 같이

뉴질랜드 농가들은 정부의 가격지거나 보조정책에 더 이상 의존하지 않고 자신의 운명을 자신이 책임져나가고 있다. 농가들은 처음 보조정책이 폐지되었을 때 기대했던 것보다도 훨씬 빠르고 순발력 있게 대응하고 있다.

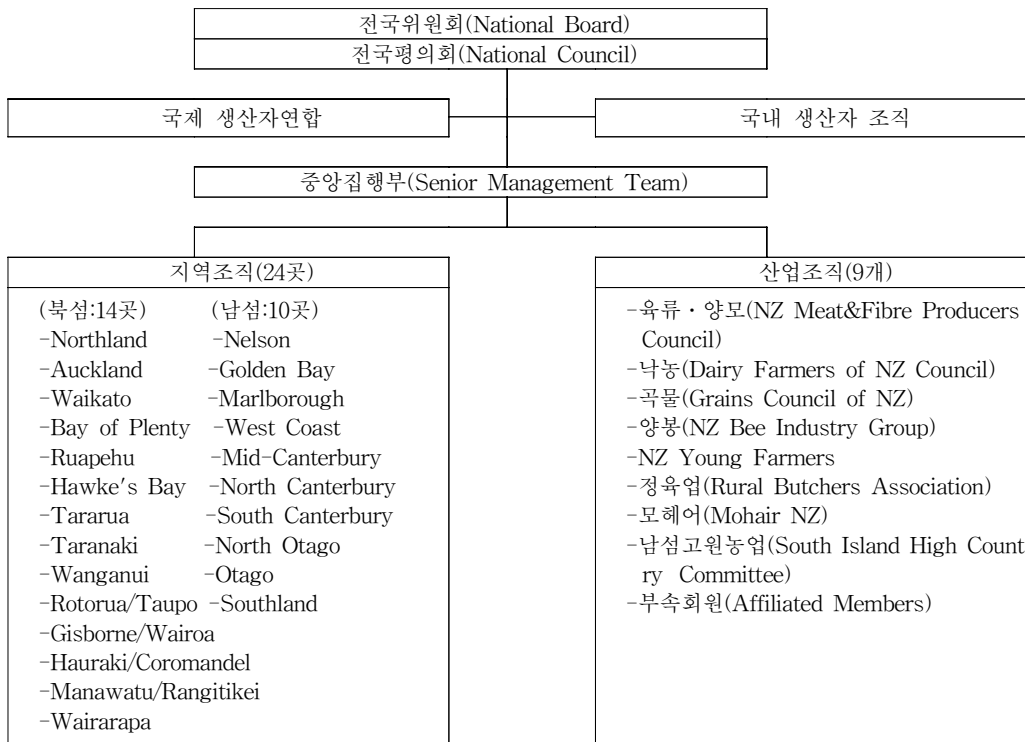
3. 뉴질랜드 농민단체의 농정 참여 형태와 역할

3.1. 농민단체(FFNZ)의 조직과 기능

뉴질랜드에서 최초의 전국적 농민조직은 1902년에 설립된 뉴질랜드농민조합(NZ Farmers Union: NZFU)이다. NZFU는 설립취지에서 비정치화(principles-not party)를 표명했으나 1912년 선거에서 자유당(Liberals Party)대신 개혁당(Reform Party)의 농부출신인 윌리엄 매시(William Massey)를 도와 새로운 수상이 되게 함으로써 정치적 영향력을 갖게 되었다. NZFU 외에도 당시 농민조직으로는 양소유자연합(NZ Sheepowner's Federation)과 다른 소규모 생산자조직 등이 있었다.

세계 제2차대전을 겪으면서 당시 노동당 정부의 경제정책에 대한 농민단체의 참여욕구는 증가하였으나 농촌의 정치적 대표성은 통일되어 있지 못하였다. 1943년에 이르러 NZFU와 양소유자연합의 합병이 논의되었으나 숫자적으로 많은 낙농가들이 양 사육농가들보다 더 많은 주도권을 행사할 것이라는 우려가 있었다. 따라서 두 조직을 아우를 수 있는 새로운 모체를 고려

그림 3. FFNZ의 조직체계



하게 되었고, 급기야 1944년에 새로운 조직체인 농민연합(United Farmers Federation of NZ)이 탄생하게 되었다. 그런데 이 명칭은 오클랜드 농민조직이 이미 등록한 명칭과 같아서 조직 명칭을 뉴질랜드농민연합(Federated Farmers of New Zealand: FFNZ)으로 등록한 이후 오늘에 이르고 있다. 1945년 이후 오클랜드 농민조합이 FFNZ 전국조직의 일원이 됨으로써 FFNZ는 뉴질랜드 농민을 대표하는 조직으로 공식적인 출범을 하게 되었다.

FFNZ는 도 단위 지역을 기반으로 한 24개 지회와 품목 및 직능을 기반으로 한 9개 산업조직으로 구성되어 있으며 뉴질랜드 전역에 걸쳐 18,500명(가족)의 회원을 두고 있다<그림 3>.

신규 회원 모집과 기존 회원 유지를 위해 분야별 대표자로 구성된 전국팀이 정기적으로 농가를 방문하고 있다. 웰링턴에 있는 본부에서는 정책 개발, 변호사업, 로비 활동, 법률서비스를 담당하고 있다. 주요 행정 업무는 해밀턴 사무실에서 이루어지고 있으나 전국에 산재한 회원의 욕구를 충족시켜주기 위해 전국 10개 도시에 사무실을 운영하고 있다.

도지회는 각 지역 내의 농가로부터 의견을 수렴하고 지역 내 또는 국가 차원에서 수집된 의견을 농가에 제공하고 있다. 각 산업그룹은 자기분야의 이익을 대변하고 있다. 이와 같이 FFNZ의 정책은 회원의 여론에 의해 수립된다. 임원 및 선출된 대

표자들은 회원의 여론을 결집하여 정책건의 함으로써 지방 및 중앙정부의 의사결정에 영향을 미치고 있다.

FFNZ는 전국이사회(National Board)와 전국평의회(National Council)에 의해 운영된다. 전국이사회는 회장, 부회장, 두 명의 전국회원, 세 명의 품목 및 직능조직 의장 등 7명으로 구성되고 격월로 모임을 가진다. 전국평의회는 24개 도지회 대표자와 전국이사회 회원으로 구성되고 반기별로 회합을 가진다.

FFNZ는 범세계적 농민단체 조직인 국제 농업생산자연합(International Federation of Agricultural Producers)과 제휴하고 있으며 회원잡지(Federation Update)는 분기별로, 뉴스레터(The Flash)는 매주 발행하고 있다. 또한 격주로 발행되는 농업신문(Straight Furrow)에서는 한 지면을 활용하고 있다.

FFNZ의 회원 가입은 임의사항이고 운영경비는 회원의 회비로 충당된다.⁴ 1998년에 채택된 그들의 임무에서는 ‘회원의 영농 활동에 더 많은 가치 부여’를 표방하고 있다. 이를 위해 개방경제, 자유경제, 기업경제를 견지하여 고용과 경제성장을 촉진하고 생활수준의 향상을 도모하고자 한다. 따라서 이들은 노동시장 및 재화와 용역시장의 유연성, 낮은 인플레이션, 자본과 인력에서는 최고의 지속적 사용, 기술과 교육에서는 지속적인 투자를 요구하고 있다.

3.2. 농정개혁 이전의 농정참여

FFNZ의 조직적 활동 중의 하나는 세계 제2차대전 전의 낡은 농업기술을 현대화하는 것이었다. 예를 들어 1940년대만 해도 트랙터와 같은 영농장비가 정부의 수입허가제에 의해 제한되고 있었다. 이에 FFNZ는 정치인, 재무부, 농업부, 상공부 등을 상대로 더 많은 트랙터를 수입하기 위해 로비를 시도하였다. FFNZ의 주장은 농촌노동력의 도시 유출, 마구 제조와 같은 농촌수공업의 와해, 말 사육감소 등에 따라 영농의 기계화가 필요하고 이를 위해 농가 단위에서 기자재 수입이 가능해야 한다는 것이었다. 이러한 노력에 힘입어 당시 4,500명의 농가가 FFNZ에 도움을 요청하게 되고 트랙터와 다른 농기계를 확보할 수 있게 되었다.

1980년대 중반 이전 뉴질랜드는 통제경제의 기초를 유지하였고, 이 기간 FFNZ는 정부의 많은 위원회에서 역할을 수행하였다. 예를 들면, 1960년대에 국가개발협의회(National Development Conference)가 설치되고 산하에 농업생산자문회와 같은 조직이 있어 여기에서 많은 농업 보조정책이 다루어졌는데 이러한 자문회의에 참여하였다. 또 다른 예는 육류위생이 유럽인과 미국인에게 이슈가 됨에 따라 가축결핵과 브루셀라병을 위한 가축 질병근절계획이 도입되었다. 이 계획에 의해 전국과 지역 단위에 위원회가 설치되고, FFNZ의 대표가 이러한 모든 위원회에 참여하여 정부를 지원하였다.

⁴ 회원자격은 농장소유자, 농장피고용인, 위탁 착유자, 농장관리인, 은퇴농, 영세농, 농업과 관련 있는 개인이나 회사, 임차인 등 비교적 자유스럽다.

당시 FFNZ의 이러한 활동은 정부로 하여금 농가의 중요성을 인식케 하려는 의도에서 FFNZ의 자금으로 이루어졌다. 그러나 FFNZ에 가입하지 않은 비회원의 경우는 무임승차하는 결과를 초래하였다. 이에 정부는 FFNZ가 모든 농민을 위해서 활동하는 일에 자금을 확보할 수 있도록 모든 도축에 대해 소액부과금 적용을 용인하였다. 이 부과금은 1993년까지 유지되었다.

3.3. 농정개혁 과정에서의 농정참여

개혁 초기 정부보조는 폐지되고 이자율은 오르는 등 농가경제는 매우 어려운 국면을 맞게 되었다. 이에 FFNZ 회원을 중심으로 대정부 시위가 있었으나 구체도로의 회기를 요구한 것은 아니었다. 농민들은 변화의 필요성을 느끼고 있었으며 그들의 요구는 개혁의 과정에서 농업분야가 차별대우를 받지 않아야 한다는 것이었다. 농민들의 요구는 농민단체를 통해 건의되고 정책화되었다. 농민단체의 지도자들은 기본적으로 정부와의 논쟁 또는 협상을 통해서 타협점을 찾아나갔다.

FFNZ와 노동당 정부와의 논쟁은 개별적인 개혁정책 자체보다는 개혁에 따른 필요한 종합대책의 수립여부였다.⁵ 당시 정부는 FFNZ의 요구정책을 수용했다는 것이고

FFNZ는 정부의 대책은 실질적인 종합대책이 되어야 하며 부분대책만으로는 충분하지 않다는 것이었다. 이와 같이 FFNZ는 정부와의 논쟁을 통해 그들의 의견을 피력하였다. 정부도 경제 각 분야의 대표자들을 초청한 경제정상회의를 여러 차례 개최하여 각 분야의 아이디어를 제안 받아 정책자료로 활용하였다.

당시 농민단체와 정부 간에 타협된 대표적인 사례는 농촌신탁회사의 설치이다. 개혁 이전 생산지향 정책에 의해 과다하게 대출을 받은 농가입장에서는 급격한 이자율 상승 때문에 금융부담은 커진 반면, 토지 및 가축 가격은 하락하여 농가의 재정상태가 심각한 수준이었다. 이에 FFNZ 지도자들이 정부를 상대로 협상을 벌여 FFNZ 주도의 신탁회사를 설치하게 되었다. 정부는 농가가 탈농을 하든, 영농을 하든 간에 농가에 금융 서비스를 제공하기 위해 설치한 신탁회사에 자금을 지원하였다. 그 신탁회사는 전국에 8명의 자문가를 고용하여 농가가 그들의 장래를 결정하는데 조언을 담당케 하였다. 여기에 협동조합과 FFNZ가 신탁회사의 운영비용에 기여하였다.

뉴질랜드의 경제개혁은 FFNZ 자체에도 상당한 변화를 초래하였다. FFNZ 정책의 핵심 강령 중의 하나는 국가가 자발적 조합주의(unionism)를 포용해야 한다는 것과 노동시장이 규제되지 않아야 한다는 것이었다. 이러한 맥락에서 농민을 위한 정책활동에 일부 자금원이 되었던 의무 도축부과금의 계속된 사용은 그러한 정책과 모순되어 폐지되었다. 도축 부과금의 폐지는 회원

⁵ FFNZ는 비정치 단체이나 세월이 지나면서 농민유권자들은 주로 국민당을 지지했고 많은 회원이 두 조직에서 활동했기 때문에 외부에서는 FFNZ를 국민당의 외각단체로 간주하기도 하였다. 따라서 개혁 초기 개혁의 당위성을 수용한 FFNZ의 지도자들은 노동당 정부의 개혁정책을 받아들이는데 많은 어려움이 있었다.

회비의 인상을 불가피하게 하였다. 이러한 회비인상과 당시 회원이 당면한 높은 환율과 같은 몇 가지 어려운 이슈는 FFNZ입장에서 회원 수와 수입 면에서 최저점에 이르게 하였다. 결국 이러한 문제가 조직의 중요한 구조 변화를 야기하였다. 조직의 재구성은 도 단위와 전국 단위의 사무실을 하나의 전국 조직으로 합병한 형태로 나타났고, 모든 기능과 자원은 총체적 사업을 위한 활동에 모아졌다.

4. 맺음말

뉴질랜드의 농정개혁 프로그램에서 농업보조의 폐지는 결과적으로 뉴질랜드 농업을 활력 있게 하고 다양화 시켰으며 농촌경제를 활성화시켰다. 지난 20여년에 걸친 농정개혁에서 얻을 수 있는 교훈은 ‘농업분야는 정부의 보조 없이는 발전할 수 없고 환경도 건강하게 유지될 수 없다’는 통념을 저버리게 하였다. 농정개혁기의 과도기는 뉴질랜드 농가들에게는 역경의 시간이었으나 오늘날 그들은 그들의 성취에 대해 자부심을 갖고 있다. 그들은 정부 보조나 간섭 없이 그들 노력만으로 생활을 영위하고 있으며 독립성을 지켜 나아가고 있다.

뉴질랜드 농정에서 FFNZ의 농정 참여 형태를 보면, 1980년대 중반까지는 농업보조, 수출인센티브 등 농가의 소득과 직결되는 농업정책 수립에 중요한 역할을 수행하였다. 농정개혁에 의해 이러한 지원정책이 폐지되면서 현재는 농업용수, 자원 관리, 오염, 생산이력, 검역 등과 관련한 농업 정

책 수립에 더 큰비중을 두고 있다.

농정에 대한 FFNZ의 의견, 정책, 행동계획 등은 회원의 여론에 의해 수립되고, 수립된 의견, 정책, 행동계획은 임원 및 선출된 대표자들이 정치가, 정부 관료를 상대로 정책건의 함으로써 지방 및 중앙정부의 의사결정에 영향을 미치고 있다. 또한 각 산업그룹은 자기분야의 이익을 대변하고 있다. 여러 생산자위원회(Producer Board)들도 FFNZ과의 제휴를 통해 자신들 고유의 사업에 대한 농정문제에 관여하고 있다.

뉴질랜드의 농민단체는 다양한 방법을 통해 회원농가들로부터 여론을 수렴하여 정책화한 후 대정부 로비나 회의를 통해 그들의 정책을 농정에 반영해 나아가고 있다. 이러한 여론수렴 과정과 토론의 장은 FFNZ를 훨씬 더 효율적으로 만들었고, 일반 회원이 전국 지도자들에게 더 쉽게 접근할 수 있게 만들었다. 다만 조직의 지도자들은 그 활동범위를 도에서부터 전국에 이르기까지 넓혀야 하는 문제가 있으나 이러한 구조는 회원에게 잘 받아들여지고 있고 회원의 농정에 대한 참여도 전국 어디나 높아지게 되었다.

결론적으로 뉴질랜드의 농정개혁은 뉴질랜드 농업을 더 번영되고 더 강하게 만들었다. 뉴질랜드의 경험은 개방경제하에서 농가가 정부의 지원에만 의지할 수 없고, 가족농도 그들 자신의 노력에 의해 생존이 가능하며 발전할 수 있다는 시사점을 주고 있다. 이러한 농정개혁 과정에서 뉴질랜드의 농민단체는 회원의 여론을 수렴하여 정부의 농정에 반영해 나가는 비교적 온건한

농정 참여를 함으로써 농정개혁이 성공할 수 있었다는 것이다.

참고문헌

- 김수석, 박현태. 2004. 『외국 농민단체의 농정 참여 제도 연구』. W23. 한국농촌경제연구원.
- 신승열, 최세균. 1996. 『뉴질랜드의 농업개혁에 따른 농업 및 무역구조 변화』 연구보고 R355. 한국농촌경제연구원.
- Brian Chamberlin. 1996. Farming and Subsidies: *Debunking The Myths*. Euroa Farms Ltd.
- Davison, R.M. 1996. "Agricultural Land Use Change With Reference to Sheep and Beef Farm Land: Salient Points." Paper no. G2107. New Zealand Meat and Wool Boards' Economic Service.
- Forbes, R. and R.W.M. Johnson. 2001. "Recent Trends in New Zealand Agricultural Productivity." *Australian Agribusiness Review* 9.
- Johnson, R.W.M., W.R. Schroder and Taylor. N.W. 1989. "Deregulation and the New Zealand Agricultural Sector." *A Review*. Review of Marketing and Agricultural Economics 57: 47-71.
- _____. 2002. "Productivity Trends in the Agricultural and Forestry Sectors 1972-2002." unpublished mimeo.
- Rae, A.N., C. Nixon and R. Lattimore. 2003. "Adjustment to Agricultural Policy Reform Issues and Lessons from the New Zealand Experience." presented to Policy Reform and Adjustment Workshop, International Agricultural Trade Research Consortium, Wye College: England.
- Chatterjee, Srikanta and Stuart Birks. 2001. *The New Zealand Economy: Issues and Policies*. 4-th ed. Dunmore Press Ltd.
- Ministry of Agriculture and Forestry. various issues. *Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry*. Wellington.
- _____. 2003. *Agriculture and Forestry in New Zealand: An Overview*.
- _____. 2003. *Contribution of Land-based Primary Industries to New Zealand's Economic Growth*.
- OECD. various issues. *Agricultural Policies, Markets and Trade*. Paris.
- Statistics New Zealand. 2004. *Agriculture Statistics 2002*.
- _____. 2003. *New zealand Official Yearbook 2002*.
- <http://www.fedfarm.org.nz>
- <http://www.maf.govt.nz>

■ 원고 접수일 : 2005년 9월 20일
원고 심사일 : 2005년 9월 27일
심사 완료일 : 2005년 12월 28일