뉴질랜드 농정개혁과 시사점*

김 병 률 · 이 명 기 · 유 찬 희

1. 뉴질랜드 경제개혁과 농정개혁의 배경

뉴질랜드 경제에서 농업은 가장 중요한 산업이다. 이는 1960년대 전체 수출액의 90%가 농산물 수출로 벌어들였다는 것만 보아도 알 수 있다. 농업에서도 가축 사육이 중심이다. 1983년 양 사육두수가 7천만 두로 국민 1인당 23두나 된다. 이로 인해 뉴질랜드 경제정책에서 농업정책은 농업에 영향을 미칠 뿐 아니라 국민경제 전체에 영향을 주고 있다. 그러기에 1984년 농정개혁은 뉴질랜드의 외환위기, 헌정위기 상황에서 단행한 경제개혁의 중심에 있다. 그리고 농정개혁은 개혁 과정의 고통도 있었지만 성공적이었다. 오늘날 뉴질랜드 농업은 농정개혁의 성공에 힘입어 여전히 국제경쟁력을 갖춘 중요한 산업으로 자리매김하게 되었다. 이에 뉴질랜드의 농정개혁 배경과 개혁과정, 개혁에 따른 결과, 개혁 성공 요인을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

1950년대까지 뉴질랜드는 세계에서 1인당 GDP가 미국의 88% 수준으로 스위스와 같이 세계 3위로 부유한 나라였다. 1950년대는 뉴질랜드 경제의 황금기라 할 수 있다. 이러한 배경에는 영국과의 역사적인 관계가 있다. 영국의 식민시대에 뉴질랜드로 건너온 영국의 이민자들이 뉴질랜드에 정착하여 경제와 농축산업을 주도하고 육가공산업 등 농식품산업에 대한 투자를 확대하였다. 또한 양모, 육류, 낙농제품을 비롯하여 생산된 농축산물을 영국이라는 안정적 수출시장으로 수출하였다.

---

* 본 내용은 뉴질랜드 농정개혁에 관한 연구자료를 비롯해 각종 자료를 참고하여 한국농촌경제연구원 김병률 연구위원, 이명기 부연구위원, 유찬희 연구원이 정리하였다.(brkim@krei.re.kr, 02-3299-4317)

영국은 양모와 육가공제품 등 뉴질랜드로부터 수출되는 모든 농축산물을 무조건 높은 가격에 매입하였다. 또한 영국은 뉴질랜드 가공산업 부문, 특히 육가공산업에 많은 투자를 하였다. 뉴질랜드는 농축산물 수출로 벌어들인 액으로 제조업제품, 화석연료, 지역산업에 필요한 재료들을 수입하였다.

한편 뉴질랜드 정부는 농업인을 보호하고 농가수취가격을 높이기 위해 유통과 가공, 수출에 독과점력을 발휘할 수 있도록 마케팅보드 관련 제도를 정비하는 등 관련 법률을 제정하였다. 이를 통해 주요 품목의 마케팅보드를 설립하고 농민들에게 혜택을 주었다. 육류 마케팅보드는 1922년, 낙농은 1938년에 일찌감치 만들어졌으며 밀은 1965년, 시유는 1967년, 돼지는 1974년, 닭은 1980년에 만들어졌다. 한편 키위는 농정개혁 와중에 1988년에 기존의 마케팅청을 마케팅보드로 전환하여 생산, 유통, 수출에 절대적인 영향력을 발휘하게 되었다. 마케팅보드의 권한은 생산자로부터 부과금 갹출, 생산량의 의무구매, 수출독점권, 수입쿼터 권한 등으로 독점적인 권한을 가지고 있다. 이러한 보호적 환경 아래 뉴질랜드 농업은 번성하였으며, 국제시장 가격이나 경쟁에 직접 맞닥뜨릴 필요도 없이 높은 생활수준을 향유하게 되었다.

한편 뉴질랜드 정부는 인구증가에 대응해 농업 이외의 국민들의 고용을 증진하여 완전고용을 실현하려는 목적으로 소규모 제조업을 육성 보호하는 정책을 추진하게 되었다. 즉, 정부 정책은 자국의 제조업 제품 시장이 좁기 때문에 제조업의 규모가 작을 수밖에 없고 이들 소규모 제조업은 국제경쟁에서 보호해야만 발전할 수 있다는 유치산업 보호 논리에 기반하였다.

뉴질랜드 정부는 농자재를 비롯해 국내의 소규모 제조업을 육성 보호하기 위해 비료, 농약 등 수입 농자재에 대해 수입쿼터를 설정하여 수입을 직접 통제하고 높은 관세를 부과하였다. 결국 뉴질랜드 제조업은 국제경쟁력을 제고할 유인이 거의 없는 비효율적인 산업구조를 갖게 되었다. 이에 따라 농가는 농자재 등 보호받는 산업에서 농자재를 높은 가격을 주고 농업생산 투입재로 구입하게 됨으로써 농업생산부문의 고비용 구조를 유발하였다. 다른 한편 비료 등 투입재 제조공장은 생산비 절감 노력을 등한히 하게 되고 저가의 비료를 수입할 유인도 없었다.

한편 뉴질랜드 정부는 도로, 주택, 학교, 병원, 발전소, 텔레콤 등 사회간접자본(SOC)를 확충하고 산림을 조성하는데 많은 재정을 투입하였다. 또한 각종 통제와 국고사업들을 추진하기 위해 정부조직이 비대해지고 중앙 및 지방 공무원 수도 크게 늘어났다. 국민들의 높은 생활수준과 완전고용을 유지하기 위해 높은 수준의 농산물 수출 수입금을 이용하여 고비용 구조의 사회복지시스템을 구축하였다.

1973년 영국의 유럽경제공동체(EEC) 가입은 뉴질랜드에 치명적인 양향을 미치게 되었다. 즉, 뉴질랜드 농산물의 주수출국이던 영국이 EEC에 가입함으로써 EEC에 가입한 유럽국가들 간 역내교역이 증가하는 반면 뉴질랜드로부터 수입이 급격히

1973년 뉴질랜드의 주요 농산물 수출국인 영국의 유럽경제공동체(EEC) 가입과 주 수출품이던 양모가격의 급락은 뉴질랜드에 치명적인 양향을 미치게 되었다.

감소하였다. 심지어 주 수출품이던 양모가격이 40%나 급락하는 등 심각한 수출애로가 발생하여 경제불황의 전조를 보이기 시작하였다.

뉴질랜드 농산물 수출업체들은 국제경쟁시장에 노출되기 시작하였고, 영국 이외의 다른 수출시장을 탐색하나 경쟁이 치열하여 수출 수익성이 급격히 떨어지게 되었다. 다급해진 정부는 수출가격 급락에 따른 수출액 감소에 대응해 농산물을 증산하여 수출량을 늘리려는 정책으로 대응하였으며, 농산물 증산을 위해 비료를 비롯한 농업 투입재, 금융, 운송 부문의 보조를 늘리고 1978년부터 직접적인 농산물 가격지지제도인 추가최저가격보전정책(SMP; Supplementary Minimum Price Scheme)를 실시하기 시작하였다. SMP는 생산자보드에 가격지지를 위한 저비용기금을 정부에서 지원해 보드에서 생산자의 수출차액이나 국내 가격을 보조해 주는 것이다.

그 당시 뉴질랜드 정부에서는 이러한 투입재 보조와 가격지지제도가 농산물 생산 증대를 위해 필요한 확실한 인센티브로 믿게 되었으며, 또한 국내 제조업 보호 등 국내 경제의 보호로 인해 농가들의 농산물 생산비용이 증가하였다고 믿었기 때문에 의당 농가들에게 보상을 하는 것이 필요하다고 인식한 것이다.

뉴질랜드 정부는 국민들의 높은 생활수준과 사회복지제도 실시, 그리고 과다한 행정관리비용의 조달을 위해 결국 해외로부터 외채 차입을 늘리고, 고정환율제도를 실시함으로써 과도한 뉴질랜드 달러 가치를 유지하게 되었다. 고정환율제도의 실시는 농가들에게 국제가격에 대한 무관심을 불러일으켜 생산의사결정을 왜곡시키게 되었다. 심지어 정부는 외채 차입금으로 수익성이 낮은 대규모 에너지, 철강 프로젝트에 과다 투자하는 무모한 정책선택의 실패까지 초래하게 되었다.

경제적 어려움에 대응해 추진한 가격보조, 자재보조, 이자보조, 조세감면 등은 오히려 국제경쟁력 약화로 인한 수출 부진과 과잉생산, 가격하락, 소득저하를 초래하였으며, 국가경제운용에 치명적인 인플레 급등과 정부재정 부담의 가중을 가져오게 되었다.

경제적 어려움에 대응해 정부에서 추진한 가격보조, 자재보조, 이자보조, 조세감면 등 농정은 오히려 국제경쟁력 약화로 인한 수출 부진과 과잉생산, 가격하락, 소득저하를 초래하였으며, 국가경제운용에 치명적인 인플레 급등과 정부재정 부담의 가중을 가져오게 되었다. 결국 뉴질랜드는 두자리수의 높은 인플레율을 초래하였으며, 교역조건 악화로 국제경쟁력이 급락하고, 외채 차입 증가로 인해 뉴질랜드에 외채를 빌려준 국제 채권자들이 더 이상 신용 공여를 중단하는 등 금융위기, 경제위기 상황에까지 치닫게 되었다.

뉴질랜드가 1980년대 들어 금융위기, 경제위기에 직면하게 된 것은 위에서 언급하였듯이 실패한 정책 믹스(policy mix)의 선택 때문으로 요약된다. 정부에서는 국민들의 완정고용을 강조하였으며, 농산물 수출시장을 확보하기 위해 수출량을 늘리기 위한 1차산품, 즉 원료농산물 생산 증가에 정책의 초점을 맞추었다. 농산물 수출로 벌어들인 외화는 자국민들이 점점 더 많이 필요로 하는 상품의 수입을 위해 쓰여진 반면, 소규모 제조업은 수입쿼터 제한과 고관세를 통한 가격통제 하에서 성장하게 되었다.

특정 문제가 발생하면 정부는 장기·거시적 경제 측면에서의 궁극적 해결 방법 모색하지 않고 그 때 그 때 상황에 따라 문제를 해결하는 임시방편적인 방식을 쓰게 되어 산업은 점점 더 비효율적이 되고, 정부통제는 경제 전반을 왜곡시키기 시작한 것이다. 한편 뉴질랜드 사회는 정부의존적 심리가 만연하고 정부의 지나친 시장개입으로 민간의 기업가정신과 혁신의식이 고갈되었다. 악화가 양화를 구축하듯 지나친 정부의 시장개입과 참여로 민간부문의 이니셔티브가 구축(crowding out)되는 결과를 초해하게 되었다. 또한 사회 전반에 복지의존적인 사고방식(welfare mentality)이 만연하였다.

결국 농업부문은 농자재 등 보호받는 많은 산업과 서비스의 산출물이 농업에 투입재로 이용됨으로써 농업에 비용을 증가시키게 되었다. 이에 대응한 정책 대응은 내수 증가에 재원을 충당하기 위해 국제경쟁력이 취약해진 농산물의 양적인 수출 규모를 늘리는 방향으로 정책 초점을 맞추게 된 것이다. 뉴질랜드 정부는 보조정책이 생산 증대 유인을 제공하고 국내시장 보호에 따른 비용 증가를 상쇄하는 방안이라고 판단하였다.

그러나 수출을 늘리기 위해 농산물 생산을 확대한다고 해서 경쟁력이 취약해진 국제시장에 수출량과 수출액을 늘린다는 것은 본말이 전도된 것이다. 즉 수출경쟁력을 강화하는 것이 정책의 우선이 되어야 함에도 경쟁력이 취약해져 수출수입액이 줄어든 상황을 극복하기 위해 증산을 통해 수출량과 수출수입액을 늘리려는 의도는 정책판단의 착오일 수밖에 없다.

1970년대 중반부터 1980년대 초반까지 나타난 경제지표들은 뉴질랜드가 얼마나 심각한 경제불황에 처하게 되었는가를 알 수 있다. 뉴질랜드 국민의 1인당 GNP가 1938년만 해도 미국의 92% 수준이었는데 1950년에 70%로, 1980년대 50%로 절반 수준으로 추락하였다.[1] 실업률은 1974년에 0.2%로 거의 완전고용 수준이었으나 1980년에 2.2%, 1984년 4.9%가 되었다. 1976~84년간 실질소득 증가율은 연평균 1.1%에 불과하였다. 1935년부터 추진해 온 '요람에서 무덤까지'의 복지국가정책과 농업보조의 지속으로 국민당 정부의 재정적자가 확대되어 1984년 재정결손(경상계정 결손)이 GDP의 9%가 되었으며, 공공부채의 이자부담이 공공지출액의 15%가 되었다. 환율이 과대 평가되었으며 통화정책이 이완되어 과도한 통화를 발행하게 되었다. 1973~83년 인플레이션율이 두자리수가 되었는데 1970년대에 20% 이상이 되었고, 1979~86년간 13.4%를 나타내었다. 1974~84년 사이에 민간과 공공 외채가 GDP의 11%에서 95%로 급증하였으며, 공공부문의 순채무가 1974년 5%에서 1984년 32%로 급증하였다. 뉴질랜드 달러(NZ)의 과도한 매도로 외환보유고가 고갈 위험에 처하게 되어 모든 외환거래가 지연되는 등 위기상황이 임박하게 되었다.

---

1) Lewis Evans, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson and David Teece(1996.12), p.1860.

표 1 뉴질랜드의 주요 농업지표, 1980~90년

	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90
농업총생산액(10억$)	4.4	4.5	5.0	5.0	5.9	7.6	6.9	6.9	7.6	8.3	9.9
GDP비중 (%)	10.1	8.8	7.7	6.7	7.0	9.2	7.0	5.9	6.0	5.9	6.9
총보조액(백만$)	393	345	750	1179	1092	1060	874	525	558	287	209
보조/생산액 (%)	15	13	24	33	30	23	23	13	12	5	3
CPI ('82=100)	74.6	86.1	100	107.4	113.9	131.6	149.0	172.3	183.4	192.4	203.9
실질순농가소득											
- 양,육우농가('76=100)	106.6	80.7	68.6	66.3	50.3	83.2	32.9	47.5	45.9	44.6	50.6
- 낙농가	83.9	79.9	90.5	83.7	83.8	96.9	72.3	59.2	61.0	99.7	130.8
실질농지가격('82=100)	81.2	91.4	100	90.8	81.8	70.2	55.6	46.2	42.4	44.5	
농가부채(10억$)	3.5	4.2	5.2	5.8	6.8	7.4	8.0	8.0	8.0	7.8	
실업률(%)	2.2	3.6	3.5	5.6	5.7	4.1	4.0	4.1	5.6	7.2	

자료: Ron Sandrey and Russell Reynolds edt., *Farming Without Subsidies, New Zealand's Recent Experience*, New Zealand MAF, 1990.

거시경제 악화에 따른 생활수준 저하로 인해 경제 개혁 요구가 사회전반에 걸쳐 일어났다. 특히, 농민들은 1982년에 최대농민단체인 '뉴질랜드 농민연합'을 통해 각종 보조의 축소를 제안하기에 이르러 보조금 논쟁을 촉발하였다

1984년까지 뉴질랜드의 제조업은 높은 수준의 보호를 받았고 농산물을 중심으로 한 수출에 대한 지원도 계속 이루어졌다. 일부 품목은 생산·가공비용에 미치지 못하는 가격에 수출되기도 하였다. 예를 들어 당시 양고기 생산비용은 국제가격보다 65% 이상 높았는데 양 사육농가의 약 40%는 수출 과정에서 발생하는 손실을 정부로부터 보조받았다. 높은 수준의 인플레이션과 교역조건 악화 또한 뉴질랜드의 국제 경쟁력을 감퇴시키는 요인이었는데 전반적인 상황이 악화되자 정책 변화가 필요하다는 공감대가 형성되었다.

즉, 뉴질랜드 경제의 개혁 요구는 사회전반에 걸쳐 일어났다. 거시부분에서 재정적자와 외채 급증으로 국민들의 생활수준이 1950년대 정점에서 꺾여 지속적으로 하락하였으며, 국가경제의 성과가 악화되어 사회전반에서 개혁요구가 비등하였다.

농민들은 1982년에 최대농민단체인 '뉴질랜드 농민연합'을 통해 각종 보조의 축소를 제안하기에 이르러 보조금 논쟁을 촉발하였다. 농민단체는 "인플레이션에 대응한 농가보상보다 인플레 자체를 잡는 정책을 우선해야 한다", 그리고 "농업보조로 인한 재정적자가 인플레의 주된 원인이며 보조 증대는 문제를 더 악화시킬 뿐이다"라고 하여 보조금 축소를 기꺼이 제안하게 되었다.

뉴질랜드는 급기야 1984년 6월에 총리의 총선 요구로 국회의원 긴급총선(snap election)이 실시되어 국민당정부(National Party)의 의석수가 크게 줄어들고, 노동당(Labor Party)의 의석수가 급증하여 정권교체가 단행되었다.

2. 1984년 이전의 농업지원과 보조수준

뉴질랜드는 1930년대 불황에 대응하기 위해 국내 제조업 등을 보호하는 광범한

수입장벽을 쌓기 시작하였다. 이 때 수입면허(import licence) 형태의 수입쿼터제도를 도입하여 관세를 통한 보호보다 물량 자체를 제한하였다. 이러한 수입장벽은 1950년대 한국전쟁 특수 기간 중에도 계속되었으며 1980년까지 지속되었다. 뉴질랜드 정부는 국내 제조업 보호를 위해 수입장벽 이외에도 고정환율제를 도입하여 자국 통화에 대한 평가절상을 유지하였다.

뉴질랜드 정부에서는 국내 산업의 보호가 농업에 피해를 준다고 암묵적으로 인식함으로써 여러 형태의 공공재 성격의 농가 보상제도를 도입하게 되었다. 즉, 보조는 국내 제조업 보호에 대한 보상 차원에서 도입되었다. 이에는 연구, 지도, 시장개발, 마케팅보드, 농업활동에 대한 지원 등이 포함된다. 이러한 농가 보상조치들은 1960년대까지만 해도 농가수준에서 그리 대단한 보조가 아니었다. 그러나 그 이후부터 1984년까지 농지개발에 대한 세제상 인센티브, 가축사육 지원, 비료 등 투입재 보조, 저리융자, 농산물 가격지지와 안정화 등 생산관련 보조가 점진적으로 확대되었다.

1960년대까지의 농가 보상조치들은 그리 대단한 수준은 아니었으나 그 이후부터 1984년까지 농지개발에 대한 세제상 인센티브, 가축사육 지원, 비료 등 투입재 보조, 저리융자, 농산물 가격지지와 안정화 등 생산관련 보조가 점진적으로 확대되었다.

좀 더 구체적인 정부지원제도는 다음과 같다. 정부는 농업부문에 대한 신용 보조(subsidised credit)를 일찍이 1930년에 도입하였다. 초지개발 및 가축사육 육성 위한 보조(grants)가 1970년대 중반에 도입되었다. 축산에서는 1976년 '가축인센티브제도'(Livestock Incentive Scheme)를 실시하여 양모와 양육을 증산하는 등 전통적인 목축산업을 보호하는 정책이 도입되었다. 또한 초지개발 등 농지의 개발을 촉진하기 위한 제도로 '농지개발장려융자'(Land Development Encouragement Loans)를 실시하여 한계지 생산 증대를 도모하였다.

1965년부터 1975년 사이에 비료, 제초제에 대한 구입 보조를 비롯해 물관리를 위한 관개 구조에 대한 보조를 실시하였다. 농가의 각종 세금 혜택이 1960년대부터 1970년대에 도입되었으며 수출인센티브제도가 1963년에 도입되었다. 1978년에는 품목별 부족불지불 또는 수출보조 형태의 추가최저가격보전정책(SMP; Supplementary Minimum Price Scheme)이 실시되었으며, 각종 마케팅보드가 시작되었다.

1984년 이전의 정부지원형태와 영향을 살펴보자. 정부보조 확대는 기본적으로 농가의 영농관행에 영향을 미쳐 뉴질랜드 농업을 국제시장에서 격리 보호하게 되어 국제경쟁력을 저하시켰다. 이로 인해 1984년 이후 "고통스런"(painful) 구조조정이 불가피하게 되었다. 정부지원은 크게 세 종류로 구분된다. 첫 번째 유형이 가격지지이며, 두 번째는 투입재 보조이고, 세 번째는 증산을 위한 지원이다.

정부보조 확대는 기본적으로 농가의 영농관행에 영향을 미쳐 뉴질랜드 농업을 국제시장에서 격리 보호하게 되어 국제경쟁력을 저하시켰다.

먼저 가격지지와 관련된 정부정책으로는 환율정책, 가공 및 운송부문 보호, 직접적인 농산물 가격지지, 마케팅보드 설립을 통한 규제가 있다. 환율정책으로 고정환율제를 지속적으로 유지함으로써 농가들이 국제가격의 변화를 인식하지 못해 생산의사결정을 왜곡시키게 되었다. 고정환율제로 자국 통화인 뉴질랜드 달러(NZ)가 저평가될 경우에는 수출 수입(export return)이 증가하고, 반대로 자국 통화가 고평

첫 번째 유형의 정부지지는 가격지지정책으로 환율정책, 가공 및 운송부문 보호, 직접적인 농산물 가격지지, 마케팅보드 설립을 통한 규제가 있다. 이러한 가격지지정책으로 농가들은 혜택을 보았으나, 혜택이 종종 농가보다 가공업자에 귀속되는 경우가 많았다.

가될 경우 수출 수입이 감소하게 된다.

가공, 운송부문의 보호는 국내 가공업체와 운송업체(운송노조, 항만노조)에 대한 보호로 국내부문 가공 및 운송비용이 국제비용보다 높은 고비용구조가 형성되어 수출농산물의 유통비용이 상승하여 결국 농가의 수익성이 감소하게 되었다. 정부의 직접적인 농산물가격지지(direct product price support)는 초기에 정부에서 소득안정정책을 위한 재정 투입이 이루어졌으나 후기인 '70년대 후반에는 국내가격에 대한 부족불지불이나 수출차액보조 행태의 추가최저가격보전정책(SMP; Supplementary Minimum Price Scheme)이 실시되었다. 이로 인해 특히 가격지지 대상품목인 양 및 양모의 생산이 증가하였으며 반면에 지지수준이 낮은 육우 및 낙농부문이 위축되었다.

보드/마케팅보드의 설립 운영으로 농산물 시장에 대한 규제가 이루어졌다. 낙농보드, 사과와 배 보드, 키위보드의 경우 보드에서 자회사인 수출회사를 만들어 독점수출하는 등 수출선을 단일화함으로써 보드가 농가를 대신해 모든 농산물을 판매하였다. 육류 생산자보드는 육류수출업자에게 면허를 주어 뉴질랜드 육류의 판매를 촉진하였으며, 양모 보드는 뉴질랜드의 양모 수출을 통제하고 양모 소비촉진 활동도 수행하였다.

이러한 네 가지 형태의 가격지지정책으로 농가들은 혜택을 보았으나, 혜택이 종종 농가보다 가공업자에 귀속되는 경우가 많았다. 즉, 농가는 가공업자에게 유리한 낮은 가격으로 공급하고 나머지 금액을 정부보조로 받게 됨으로써 농가는 동일한 혜택을 받지만 가공업자들은 비용절감 노력을 등한히 하는 대신 농가로 가야할 혜택의 많은 부분을 자기가 수취하는 경우가 많았다. 또한 농가들은 농산물을 생산해서 보드나 가공업자에게 판매를 위탁하거나 소유권을 넘겨주기만 하면 되기 때문에 세계시장에서 원하지 않는 농산물을 계속 생산하게 된다.

두 번째 정부지원 형태는 비료와 석회 등 투입재에 대한 직접 보조이며, 세 번째 정부지원 형태는 증산을 위한 지원, 즉, 농지, 노동, 자본을 포함한 생산요소의 이용에 보조이다.

두 번째 정부지원 형태는 비료와 석회 등 투입재에 대한 직접 보조이다. 농가는 보조혜택 받은 비료 등 투입재를 더 많이 사용하여 양 및 양모 생산을 늘리게 되었다. 이로 인해 유통, 운송, 비료업체 등에서는 농가들이 가격지지를 받아 높은 가격을 받기 때문에 농가들이 비료, 운송, 가공 비용에 더 많이 지불할 수 있다는 사고를 가져 기술개발을 등한히 하는 등 비효율적 운영을 초래하게 되었다. 동시에, 비료 제조공장에서는 비료 생산비용을 줄이거나 저렴한 비료를 외국에서 직접 수입할 인센티브가 없어지게 되었다.

세 번째 정부지원 형태는 증산을 위한 지원이다. 뉴질랜드 정부는 직접적인 가격지지 메카니즘이나 투입재 보조와 더불어 농지, 노동, 자본을 포함한 생산요소의 이용에 보조를 실시하였다. 예컨대, 정부가 조건불리지역의 농지개발과 관개 등에 보조함으로써 조건불리지역에서 키위 과수원 조성 등 영농확대 유인이 발생하였다. 이는 한계지 등 조건불리지역도 개발하여 농산물 증산을 유도함으로써 결국

농가로 하여금 영농에 부적합한 한계농지를 개발토록 유인하여 필요 이상의 비료를 투입하게 하여 토지의 질적 저하문제가 발생하고 농지개발을 위한 과다한 장비 구입을 유도하였다.

그 밖에도 농가에 대한 저리자금 대출, 세금우대 등은 농가가 증산을 위해 더 많은 자금 대출을 받도록 유도하였다. 이 조치들은 뉴질랜드에서 양, 양모, 키위 생산을 늘리게 하는 데 주효하였다. 또한 수출용 농산물의 인증에 필요한 검사서비스, 과학적 연구, 농업지도를 실시하였으며, 심지어 농가가 자연재해 후에 농장을 복구하는데도 정부에서 지원함으로써 농가들이 미래 재앙에 대응하는 노력을 게을리 하게 되었다.

이러한 정부보조 증가로 인해 농업부문 전체 보조액은 1981년 3억 4,500만 달러에서 '82년 억 5,000만 달러로 1년 사이 2배 이상 증가하였으며, '83년에는 11억 7,900만 달러로 급증하여, 농업 총생산액에서 차지하는 비중이 '81년 13%에서 '82년 24%, '83년 33%로 급등하였다. 자료들에 의하면 양과 소 사육농가 소득의 40%가 정부보조로 이루어졌으며, 심지어 새끼양 생산비용이 국제가격보다 65% 이상 높은 현상이 발생하게 되었다.

3. 뉴질랜드 경제개혁과 농정개혁 추진

뉴질랜드의 개혁은 기본적으로 외환과 인플레 등 거시경제 문제에서 출발하였다. 즉 뉴질랜드는 국가의 외환보유고가 고갈될 위협에 처하게 되었으며 인플레율과 실업률 상승으로 1984년 국민들은 정책방향의 전면적 개편이 필요하다는 광범위한 인식을 공유하게 되었다. 결국 1984년 6월 국민투표로 정권이 국민당에서 노동당으로 바뀌게 되었다.

1984년 국민당에서 노동당으로 정권이 교체되자 우선 노동당 정부는 외환보유고가 고갈되고 모든 외환거래가 지연되는 등 긴박한 경제위기 상황에 직면하여 즉각 자국통화가치를 20% 평가절하하고 모든 대출금리와 예금금리에 대한 통제를 해제할 것을 발표하였다.

뉴질랜드의 경제개혁 추진 목적은 지속가능한 중기 성장을 극대화하기 위해 인플레를 잡아 물가를 안정시키는데 있다. 시장지향적 경쟁이 경제성장을 달성하는 최선책으로 판단하고 시장 자유화정책과 반인플레 프로그램을 도입하여 경쟁을 저해하는 모든 규제와 통제를 해제하고 정부 및 민간의 효율성을 높이는 경제개혁을 단행하기로 하였다. 이에는 임금과 가격 통제 자유화, 금융시장 자유화, 시장 규제완화, 수출지원 폐지, 수입보호의 감축, 세금 기반 확대, 국영무역의 민영화, 정부지출 효율성 증대 등이 포함된다.

뉴질랜드 정부가 추진한 주요 경제개혁으로 1985년 3월 변동환율제(floating

> 뉴질랜드 정부는 시장지향적 경쟁이 경제성장을 달성하는 최선책으로 판단하고 시장 자유화정책과 반인플레 프로그램을 도입하여 경쟁을 저해하는 모든 규제와 통제를 해제하고 정부 및 민간의 효율성을 높이는 경제개혁을 단행하기로 하였다.

exchange rate) 도입, 1987년 12월 관세감축 4개년 계획 발표, 1989년 8월 국영 농촌은행 매각, 1990년 2월 연방은행(Reserve Bank) 독립 및 연방은행의 0~2%의 인플레 달성을 위한 인플레 통제 실시, 1990년에서 이듬해까지 항만노조 등 노조의무가입제 폐지, 고용계약법 발효, 그밖에 연방연구소(Crown Research Institute) 설립 정책 발표 등이 있다.

또한 정부개혁을 단행하여 큰 정부에서 작고 효율적인 정부로 전환하기로 하였다. 정부개혁의 기본방향은 작고 효율적인 정부, 민영화를 통한 철저한 시장경제원리 도입, 과감한 규제완화와 철폐이다. 이를 위해 중앙정부 인원을 8만5천에서 4만명으로 감축하고 부서 통폐합 또는 폐지를 단행하였으며, 지방정부 인원을 18만명에서 3만8천명으로 대폭 감축하고 조직을 94개로 축소 조정하였다.

또한 성과 중심의 관리평가제도를 도입하고 책임과 권한을 명확화하였다. 1980년대 후반에 철도, 우편, 전력 등 일부 부처 공기업화 및 은행, 석유, 해운, 보험, 전신 등 민영화를 단행하기로 하였으며,[2] 1989년 중앙은행법 개정으로 중앙은행(Reserve Bank)을 독립시켜 인플레 안정에만 집중하도록 하고 그밖에 교육 개혁과 사회보장제도 개혁을 단행하였다.

뉴질랜드 개혁에서 농정개혁이 주요 개혁대상이 된 이유는 농업이 경제의 다른 부문보다 규모가 크고 중요한 수출지향적 부문이기 때문이다. 또한 농업보조예산이 과다하여 심각한 재정결손이 발생하였다는 인식도 사회 저변에 깔려있었다. 일부 요인이기도 하지만 농민들은 그동안 전통적으로 국민당 지지세력이었기 때문에 새로 집권한 노동당정부로서는 농민들의 눈치를 크게 보지 않아 개혁부담이 적었다. 물론 1982년 최대 농민단체에서 이미 정부에 보조금 개혁을 요구한 것도 큰 이유에 해당된다.

농정개혁의 목적은 농업생산의 효율화로, 이를 통해 정부서비스, 농산물 및 투입재 부문을 국제시장가격에 노출시키는 것이다.

농정개혁의 목적은 농업생산의 효율화로 이를 통해 정부서비스, 농산물 및 투입재 부문을 국제시장가격에 노출시키는 것이다. 농정개혁으로 기대하는 효과는 다음과 같다. 우선 정부가 시장개입을 중단하여 농가가 시장에서 결정되는 투입재 비용을 지불하고 은행부채에 대해 정당한 이자를 지급하도록 유도하는 것이다. 또한 농가는 농산물의 자유로운 경쟁을 통해 형성되는 시장가격을 수용하고 자원배분의 효율화를 추구하여 궁극적으로 국제시장에서 경쟁력을 높이는 것이다.

이에 따라 농정개혁은 경제개혁과정에서 다른 부문에 비해 신속하고 강도 높게 추진되었다. 농업개혁은 1980년대 중반에 대부분 완료된데 비해 금융, 통화, 재정, 산업 등 다른 부문의 개혁은 1990년대까지 점진적으로 개혁이 이루어지게 되었다.

---

2) 1980년대 후반에 정부에서 운영하던 가스와 석유사업은 민영화하였으며, 전기와 석탄부문은 주에서 소유한 공기업인 전기공사, 석탄공사를 만들어 이관하였다.

표 2 뉴질랜드 정부의 안정화 · 자유화 정책 연혁, 1978~89년

연도	정책부문	정책 및 목적
1978	환율	- 과대평가된 환율을 조정하여 수출업체에 유인 제공
	내수시장	- 최저가격보충제도(Supplementary Minimum Price) 도입(양모, 양고기, 낙농제품)
	농업금융	- 농지개발장려 프로그램(Land Development Encouragement Scheme) 도입
1979	환율	- 외환 매수에 대한 통제 완화 및 평가조정 환율(crawling peg) 도입
	산업	- '수출증진 세금혜택'(Increased Exports Taxation Incentive)를 '수출성과 세금혜택'(export Performance Tax Incentive)으로 대체 - 17개 산업 부문의 국제 경쟁력 증진을 위한 '산업 계획' 개발
	농업금융	벤더금융(vendor finance scheme) 도입
1980	내수	- 축산물 가공업체의 자유로운 수출면허 발급 금지 - 육류(1922), 낙농(1938), 밀(1965), 우유(1967), 돼지고기(1974) 마케팅 보드 외에 가금육 마케팅 보드 출범
1981	산업	- 수입 제한조치를 관세화 조치로 전환하기 시작
	내수시장	- 낙농(1954), 양모(1976) 외에 육류에 대한 무역거래계좌(trading accounts) 개설 허가
1982	환율	- 고정환율제 재도입
	통화	- 임금, 가격, 정부채권 이자율 동결
1983	산업	- 호주와 경제협정(Closer Economic Relations, CER) 체결
1984	통화	- 가격 동결 조치 일부 해제
	내수	- 최저가격보충제도 종결
	산업	- 중앙은행의 생산자 조직(Producer Board) 지급준비금에 시장 금리 적용 - 수출장려 프로그램 철폐 및 수입 품목 확대 계획 발표(8월) - 밀 마케팅 보드 해산 발표(10월)
	환율	- 뉴질랜드 통화 평가절하(20%)
	금융	- 시장 탈규제화 시작
	노동	- 임금 동결 철폐 및 삼자협의회에 의한 협상 개시
	재정	- 비료 및 제초제에 대한 보조 철폐, 관개 및 수자원 공급 보조 삭감 발표(11월) - 검역 서비스 부분 유료화(1985년 12월부터 시행) - 농촌은행(Rural Bank and Finance Corporation) 이자율을 시장금리 수준까지 점진적 인상(연간 1%씩) - 부가가치세 도입 발표(11월, 1986년 10월부터 적용)
1985	금융	- 10년 간의 clawback(정부의 급부 증가를 증세로 만회) 및 손실 제한 조항 무효화 - 토지개발 양여권(land development concessions) 폐지 - 축산 기준가치 시스템(livestock standard value system) 수정
	산업	- 토지 기초 산업 및 제조업에 대한 지원 폐지 검토(6월)
	내수	- 가금육 마케팅 보드에 대한 마케팅 및 가격 통제 폐지(11월, 1986년 4월 1일부터 적용) - Meat Board Sheep Pool 종료, 민영 부문으로 반환(11월)
1986	재정	- 가축위생 및 검역, 연구, 자문 서비스 일부 유료화 및 농림부 예산의 점진적 축소(5월)
	농업금융	- 농촌은행 할인 대부(discounting loans scheme) 발표(1987년 6월까지 한시 적용)
1987	내수	- 밀 마케팅 보드 해산(1월)
		- 축산 수입안정기금(Meat Income Stabilisation Account) 부채 탕감(3월)
	산업	- 국가 소유 기업(State Owned Enterprises) 9개 설립
	재정	- 정부 자산 매각을 통한 해외부채 상환 및 탈세 방지 대책 발표(6월) - 주요 세금 및 관세 개혁 발표
	산업	- 관세축소 4개년 프로그램 발표, 자동차 등에 대한 2단계 관세삭감 프로그램 발표(12월)
1988	재정	- 정률 개인소득세율(flat personal income tax) 조기 발표 및 가구 최소소득 보장 안(guaranteed minimum family income proposals) 기각(1월) - 효율성, 생산성 증진을 위한 국가 차원의 점검 발표(7월) - 절세 및 예산감축 지속 방침 발표(7월) - 키위 마케팅청(Kiwifruit Marketing Authority)을 키위 마케팅 보드(Kiwifruit Marketing Board)로 개편, 권한 강화(9월) - 가금육 마케팅 보드 해산(12월)
1989	재정	- 모든 정부 기관 운영비용의 실질적 감축(3월) - 농림부 품질관리 프로그램에 따른 검역서비스 완전 유료화(1990년 7월까지)
1989	농업금융	- 농촌은행을 민간 부문으로 매각

자료: 뉴질랜드 농림부.

주요 농정개혁 내용은 다음과 같다. 우선 1984~86년간 투입재 보조를 중심으로 농업보조가 철폐되었다. 비료 운송과 시비에 대한 보조, 비료 구매보조, 제초제 구매 보조 등 투입재 보조가 철폐되었다. 정부는 1984년 11월 비료와 제초제 보조 예산의 폐지를 발표하였으며, 관개와 물공급에 대한 보조금을 감축하였다. 1978년 양모, 육류, 낙농품 등에 도입한 추가최저가격보전정책(SMP; Supplementary Minimum Price Scheme)을 1984년 6월에 폐지하였다.

대외무역과 관련하여 1984년 8월 수출 인센티브를 폐지하여 농산물 수출보조를 철폐하였으며, 1984~89년간 농자재 수입허가제를 철폐하고 1984~95년간 농자재 관세율을 감축하였다. 1985년에 농업 조세감면을 철폐하였으며, 1978년에 도입한 농촌 토지개발촉진제도(LDEL)에 의한 농가 토지개발 특권이 철폐되고, 축산업에 대한 조세감면을 철폐하였다.

1979년에 도입한 농가벤더금융제도(vendor finance scheme)를 1984년에 종료하였으며, 1985년부터 1990년까지 점진적으로 농업서비스 사용자부담원칙을 도입 적용하였다. 즉 농업부에서 농민에게 무료 제공하던 품질보증 서비스를 유료화하였으며, 1994년 농가상담서비스(Farm Service; FAS) 지원을 중단하고, FAS가 독립된 민간 컨설팅회사(Agricultural NZ)의 일부로 통합되고 지도인력을 축소하였다.

한편 독점적 권한을 발휘하던 농산물 마케팅보드가 폐지되었다. 1984년 10월에 1965년부터 실시해 온 밀 보드(wheat board)를 폐지하기로 발표하고 1987년 1월에 해체하였다. 1985년 9월에는 가금류 보드의 마케팅과 가격 통제를 폐지하고 같은 해 11월에 육류보드의 면양 공동계산제(Meat Board Sheep Pool)를 종료하였다. 1988년 12월에는 가금류보드를 아예 폐지하였다. 한편 1988년 9월에는 정부의 키위마케팅청(Kiwifruit Mktg Authority)이 키위마케팅보드로 전환되어 권한이 증대되었다. 1992년에는 낙농보드수정법이 통과되어 보드를 정부와 더 독립적으로 운영하여 생산자와 산업에 이윤을 더 발생시킬 수 있도록 유도하였다.

1989년 8월에는 국영 농촌은행(Rural Bank)과 우편저축은행(Post Office Savings Bank)을 매각하였으며,[3] 1995년에 농업기술센터를 매각하였다. 농업과학 연구기관 개혁은 1992년에 이루어졌는데, 농업과학 연구부문을 농업부에서 왕립연구소(CRI)로 이전시키고, CRI 내에 축산・작물 및 식품・환경과학・임업・원예・토지관리 등 9개 연구소를 운영하도록 하였다.

---

3) 1984년 이전에는 4개의 상업은행이 운영되었는데, 그 중 뉴질랜드은행(Bank of New Zealand)은 정부(government) 소유이고, 개발금융공사(Development Finance Corporation), 주택공사(Housing Corporation), 농촌은행(Rural Bank), 그리고 한 때 저축시장의 80%를 점유했던 우편저축은행(Post Office Savings Bank)은 주(state) 소유이다.

한편, 농정개혁에 국한하지 않은 다른 부문의 개혁이 농가 구조조정을 용이하게 해 주었다. 1984년 통화가치 20% 평가절하, 금융 및 외환시장 통제 해제, 1985년 변동환율제 실시, 수출지원 폐지, 전면적인 관세인하, 수입통제 해제 등 모든 부문의 개혁이 농산물의 국제경쟁력을 강화할 목적으로 단행되었다.

농정개혁에 국한하지 않은 전체 경제에 대한 포괄적인 개혁이 농가 구조조정을 용이하게 해 주었다.

4. 농정개혁의 진통과 정부대응

1984년 농정개혁을 시작한 이후 3년간은 농업부문에 고난의 시기였다. 각종 농업보조가 철폐되어 농가의 실질 수익이 절반으로 감소하였으며 이에 대응해 농가들은 불가피하게 비용 절감으로 대응하였다. 소득 감소에 따른 생필품 등 소비 감축은 농촌서비스산업 등 관련산업과 농촌 지역경제에 즉각적인 영향을 주었다. 농촌지역의 생필품업체, 투입재업체, 서비스업체가 폐업하고 농촌에서 이탈하게 되었다. 농가와 농촌주민들의 '이촌향도' 현상이 두드러졌다.

정부보조 중단으로 인해 농지와 가축의 가치가 급락하여 농가소득이 감소하고 농가부채상환이 어려워지게 되었다. 양과 육우농가의 실질 순농가소득은 1976년을 100.0으로 할 때 1985년 83.2에서 1986년에 32.9, 1987년 47.5 등으로 크게 줄어들었으며, 실질 농지가격은 1982년을 기준으로 할 때(100.0) 1985년에 70.2, 1986년 55.6, 1987년 46.2로 절반으로 떨어졌다. 이에 농가들은 자산을 매각하기 시작하였으며 채권자들은 농가부채를 탕감하게 되었다. 그러나 농지자산의 강제매각은 농가나 채권자들 모두 원치 않았다. 강제매각을 하면 농지가격이 더 폭락할 수 있기 때문에 이를 피하기 위해서이다. 한편으로 농가들은 농외소득에 관심을 갖기 시작하였다.

1984년 농정개혁을 시작한 이후 3년간은 농업부문에 고난의 시기였다. 특히 정부보조 중단으로 인해 농지와 가축의 가치가 급락하여 농가소득이 감소하고 농가부채상환이 어려워지게 되었다.

고통스런 구조조정이 시작되자 국민들과 농민들의 불만이 고조되기 시작하여 대정부 시위까지 발생하게 되었다.[4] 1986년에 농민들의 분노로 농민의 1/3이 국회 앞에서 항의 행진도 하였으나, 정부의 국제경쟁력 강화 입장이 변하지 않고 오히려 지속적인 거시경제개혁 추진을 천명하게 되었다. 한편 농정개혁으로 피해를 입게 된 농민들은 정부의 시장개입이 재개되기를 기대하기도 하였다.

농정개혁이 시작된 이후 3년이 지나면서 농업과 농촌경제가 회복 조짐을 보이기 시작하였다. 농민들과 농촌주민들의 어려움이 커지자 지역지원단체(local support group)들이 사회, 금융분야 자문과 지원을 시작하였다. 이에 정부에서도 지역지원단체 활동의 일부를 지원하는 농촌협력자(Rural Co-ordinator) 서비스를 제공하게 되었다.

---

4) 농업에 대한 정부 지원 축소가 우선적으로 추진되자 농민들은 처음에 정부 불신 행동을 보였다. 1986년 농업인구의 1/3 정도가 국회의사당을 향해 가두행진을 벌였다(Walker. A B, Bell. B, Elliott. REWE, 1993)

지역지원단체의 사회·금융분야 자문과 지원, 농외활동 활성화, 경영효율성 제고, 시장수요에 맞는 품목 생산과 품질제고 노력 등으로 인해, 농정개혁이 시작된 이후 3년이 지나면서 농업과 농촌경제가 회복 조짐을 보이기 시작하였다.

농촌지역에 농외활동이 활성화되기 시작하였으며, 농가수취가격이 회복되기 시작하고 농업인들이 국제시장가격에 반응하기 시작하여 경영효율성 제고와 다양한 농기업과 영농방식을 시도하게 되었다.

또한 농민들은 단순한 증산보다 품질을 높이는 노력을 시작하였으며, 시장정보에 대한 관심이 늘고 시장수요에 맞는 품목을 생산하기 시작하였다. 심지어 농민들은 투입재 개혁 등 다른 부문의 개혁을 강력히 추진하도록 촉구하게 되었다. 이에 정부에서도 농업혁신컨퍼런스, 농업전략위원회, 농림부 전략기획협력과 설치 등으로 농산업의 활성화를 위한 지원을 하게 되었다.

개혁 이후 4년에서 6년이 지나면서 전략적 계획과 농촌개발이 시작되었다. 농업부문의 자체적인 방향 수립과 노력에 정부도 농촌경제 회복 지원, 수익성 개선 지원 등 농업, 농촌의 활성화를 위한 지원을 시작하였다. 농촌 공동체도 발전하기 시작하였다. 또한 1990년대 초중반 이후에는 농촌주민의 1/3이 관광, 소규모 사업, 3차산업 등 농외활동에 종사하게 되어 지역 공동체의 다양성과 역량이 강화되기에 이르렀다.

정부에서는 농업구조조정과정에서 발생하는 부작용을 최소화하기 위해 농가회생 프로그램과 탈농지원 프로그램을 추진하는 등 다각적인 노력을 하였다.

물론 정부에서는 농업구조조정과정에서 발생하는 부작용을 최소화하기 위해 농가회생 프로그램과 탈농지원 프로그램을 추진하는 등 다각적인 노력을 하였다. 먼저 부채 재조정을 통한 농가회생프로그램이다. 농정개혁과정에서 농지가격이 절반으로 급락하고 저리의 이자율이 시장이자율 수준으로 상승하여 농가부담이 커지면서 농가부채가 급증하였다. 1987년 양 및 육우 농가의 23%가 순자산가치(부채, 세금 등 제외)가 총자산의 50% 아래로 떨어졌다. 그 당시 농가들은 주로 정부소유의 농촌은행에서 차입을 하였으며, 1986년에 농촌은행에서는 융자할인제도(loan discounting scheme)를 도입하게 되었다. 1988년에 농촌은행에 원래 부채의 평균 33%를 할인해 달라는 신청서가 제출되었다고 보고되었다(Johnson et al, 1989). 일부 농가들의 경우 농장 매각이 유일한 선택이었지만, 대부분 농가들에게 있어서 부채재조정(debt restructuring)과 부채탕감이 이루어져 농업부문에서 발생한 총부채의 20%가 탕감되었다. 또한 부채상황을 위해 농장의 5%가 매각되었다(Walker and Bell, 1994).

한계농가와 생존이 불가능한 농가를 위한 특별영농프로그램도 단기적으로 실시하였다. 1986년에서 1989년 사이에 한시적으로 특별영농지원프로그램(Special Assistance to Farming program)을 운영하여 특정 조건에 처한 농가들의 일일생계비를 지원하여 실업자와 대등한 복지혜택을 부여하였다.

1988년에는 탈농지원제도(Exit Grant Scheme)를 도입하였다. 즉, 부채에서 벗어나지 못한 농가가 탈농을 원할 경우 정부에서는 기존의 사회복지프로그램을 확대 적용하여 새 집과 자동차, 가구 등을 제공하는 퇴출지원조치를 시행하였다. 당초 전체농가의 8% 정도가 탈농지원프로그램 대상이 될 것으로 예상하였으나 실제로는

전체 농가의 1%인 800호가 탈농하게 되었다.

농촌지원 및 농가도우미제도도 운영하였다. 농촌 협력 서비스(Rural Coordinator service)는 정부에 의해 일부 지원되었는데, 농촌지원그룹들(rural support groups)과 협력하여 금융카운셀링을 담당하고 농촌지역의 농외소득사업을 주도적으로 개발하였다. 농림부는 농촌정책과(Rural Affairs Unit)를 설치하여 농정개혁이 농촌공동체에 미치는 영향을 모니터하고, 담당자를 임명하여 농촌부문의 전략적 계획을 조정하도록 하였다. 농촌구제지침(Rural Help Directory)에 재정지원을 하여 지역적으로 도움이 필요한 곳에 자문을 수행하였다. 또한 농가의 자력회생을 도와주기 위해 여러 가지 리스크관리세미나 개최를 지원하였다.

표 5 개혁 4~6년차 뉴질랜드 정부의 정책

구분	주요 내용
농업혁신협의회 (Agricultural Innovation Conference)	- 농업 부문의 자신감 회복 및 생산성 · 수익성 개선 방안 논의
농업전략위원회 (Agricultural Strategy Council)	- 뉴질랜드 농업 부문에 대한 전반적인 검토 실시 - 수익성 결정요인 분석 및 자신감 회복을 위한 전략 수립
전략기획담당관실 (Strategic Planning Co-ordinator)	- 농림부 장관 산하 조직으로 설치 - 뉴질랜드 농업 및 화훼산업의 전략적 계획 조율 책임
지역전력그룹(Regional Opportunity Groups/Regional Strategy Groups)	- 지역 단위 역량 강화
무역발전위원회 (Trade Development Board)	- 수출 기회 촉진
정부 차원의 리스크관리 세미나	- 농업인 및 과수농가 대상 세미나 개최
농촌정책과 (Rural Development Unit)	- 농림부 내 설치 - 정책 · 이슈가 농촌 지역과 경제에 미치는 영향 모니터링 및 평가 - 생산, 마케팅, 농지 자원, 관리 서비스, R&D 등의 통합 · 개선 책임 - 지역별로 상이한 목표 달성 지원
농촌뉴스(Rural Bulletin)	- 농촌 지역에 대한 정보 제공 활성화

5. 농정개혁으로 인한 변화

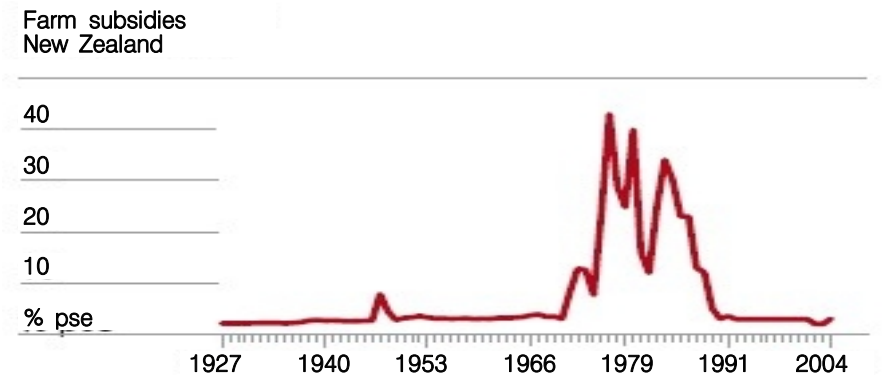
1) 농업보조의 폐지

농정개혁 추진 결과, 농업보조가 큰 폭으로 줄어들어, 농업총생산액에 차지하는 농업보조액의 비중과 농업생산자지지추정치가 크게 하락하였다

농정개혁 추진 결과, 농업보조가 큰 폭으로 줄어들었다. <표 1>에 의하면 정부의 농업부문 총보조액이 최고 수준이었던 1983년 11억 7,900만 달러에서 줄어들기 시작하여 1987년 절반 이하인 5억 2,500만 달러가 되었으며 1989년 2억 8,700백만 달러, 1990년 2억 900만 달러까지 축소되었다. 같은 기간동안 농업총생산액에서 차지하는 비중이 33%에서 13%, 5%, 3%로 줄어들었다.

농업생산자지지추정치(PSE: Producer Support Estimates)로 볼 때, 1971년부터 보조가 증가 시작하여 1977년 최고 수준이 되었으며 1985년부터 급감하기 시작하여 1990년에 거의 없어지는 과정을 밟았다. 즉, 1983년 농업 PSE가 35%로 OECD 국가 중 최고수준이었으며 EU 수준과 비슷하였으나 농정개혁 이후 급감하기 시작하여 1987년 PSE가 9%가 되고 1989년 3%가 되었으며 1990년초 PSE가 3% 아래로 하락하여 1994년에 2%가 되었다. 그 후 PSE는 더 하락하여 2004년에 1%가 되었다(호주 4%, OECD 평균 31%).

그림 1 뉴질랜드 농업생산자지지추정치(PSE)



2) 농업생산의 다양화

농가 규모화, 전문화가 진행되어 양모 등 수익성이 낮은 전통적인 농업부문(양과 육우)이 약화되고 수익성이 높은 낙농, 사슴, 원예 등으로 다각화되었다.

농정개혁으로 농업생산구조에서 변화가 일어나기 시작하였다. 즉 농가 규모화, 전문화가 진행되어 양모 등 수익성이 낮은 전통적인 농업부문이 약화되고 수익성이 높은 낙농, 사슴, 원예 등으로 다각화되었다. 특히 우선 수익성이 낮은 양보다 소 사육이 증가하고 화훼, 과일, 임산물, 사슴, 염소 등으로 생산이 다각화되기 시작하였다. 1973년만 해도 뉴질랜드 농업생산에서 양모, 양육, 육우, 낙농업 등 4대 품목 비중이 78%로 절대적인 비중을 차지하고 과일, 채소 등 원예작물 비중이 도합 5%에 불과하였으나 1989년에는 4대 주요 품목의 비중이 60%로 줄어들고 원예 비중이 13%가 되는 등 다각화되기 진전되었다. 뉴질랜드 농업의 주요부문으로 1984년 총생산의 44%이고 정부보조수준이 1983년 생산액의 38% 이상이었던 양과 육우 농가의 사육두수와 생산량이 줄어들고 사슴과 염소 사육두수가 급증하였다. 1983년에서 1989년 사이에 사슴 두수가 4배 증가하였으며, 염소 두수는 8배나 증가하였다.

표 3 농업총생산액에서 품목별 비중 변화, 1973~89년

단위: %

	1973	1977	1981	1985	1989
양모	22.7	21.0	17.8	16.0	20.8
양	16.8	14.5	12.3	10.4	7.4
육우	17.4	13.1	12.0	14.0	11.8
낙농품	21.0	17.4	18.7	19.2	19.9
과일	2.5	2.2	5.7	7.3	8.9
채소	2.7	2.2	4.0	3.1	3.7
농업총생산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 뉴질랜드 농림부 통계국

표 4 농정개혁으로 인한 농업생산 구조조정

단위: 백만 두

	1983	1989
면양 두수	70.3	60.5
육우 두수	4.5	4.9 (90년 4.5)
사슴 두수	0.2	0.8
염소 두수	0.15	1.2
양육 생산량	(1984~90년 간) 19% 감소	
육우 생산량	(1984~90년 간) 10% 증가	
과일 생산	(1984~90년 간) 2배 증가	

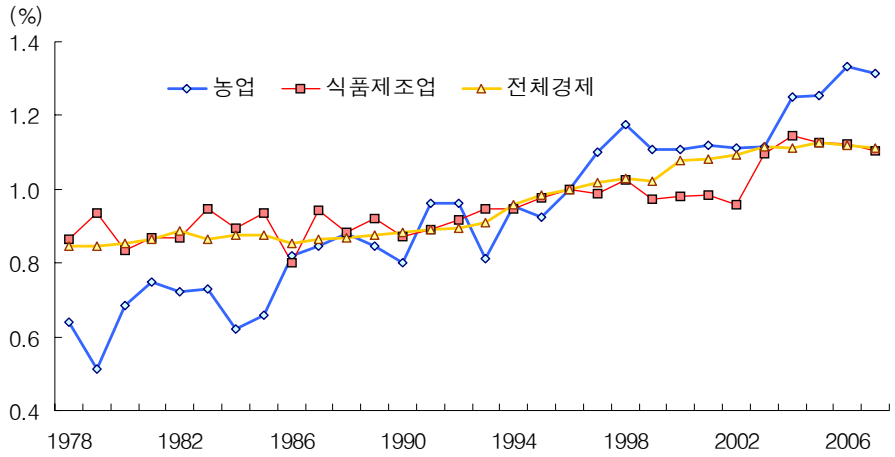
3) 생산성 향상

1984년 농정개혁 후 농업 생산성이 크게 증가하였다. 자원의 효율적 이용과 생산성 향상으로 인해 농업 노동생산성이 2배 증가하고 토지생산성이 85% 증가하였다. 농업요소생산성(factor productivity)이 1976~84년 연간 1% 상승하였는데 비해 개혁 이후 기간인 1984~90년 동안 연간 2%씩 상승하고 1990~97년 동안 연간 2.3%씩 상승한 것으로 나타났다. 이에 따라 농업부문의 생산성이 1981~1984년 동안 감소하였지만 개혁 이후 다른 산업 부문에 비해 빠르게 증가하였다. 1984~2007년 동안 농업 생산성 증가율이 연평균 3.3%로 식품제조업 0.9%, 전체 산업 1.0%에 비해 빠른 증가를 나타내었다.

자원의 효율적 이용과 생산성 향상으로 인해 농업 노동생산성이 2배 증가하고 토지생산성이 85% 증가하였다.

규제개혁을 통한 마케팅보드의 폐지와 노동조합 및 항만부문 개혁으로 인해 농산물 유통효율성도 증대되었다. 규제개혁을 통해 시유, 소맥, 달걀, 감귤, 사과 등 국내 마케팅보드가 폐지되어 그동안 독점적 지위를 누렸던 농산물 유통에 민간부문이 진입하여 유통효율성이 증대되었다.

그림 2 뉴질랜드 산업별 생산성 변화, 1978~2006년



또한 1989년 새로운 법률 제정에 의해 항만의 국가 노동자 풀(pool)을 운영하던 기구가 폐지되어 노동자들이 직접 급료와 노동조건을 협상하는 방식으로 책임이 전환되었다. 1987~91년 노동시장 개혁은 마케팅 채널과 가공비용 및 성과에 상당한 영향을 주었다. 노조의무가입 조건 폐지와 협상의 선택 자유로 노조원 수와 파업 횟수가 현저히 감소하였다. 그 결과 1986년에서 1989년 사이 부두노동자수가 34% 감소하고, 급료도 45%로 줄어들었다. 육류가공부문에 2개의 주요 노조단체협약이 회사별, 공장별 특약으로 대체되고, 노조가입자수가 1993년에 1/3로 줄어들고, 산업 파업이 크게 줄어들었다. 이로 인해 노동자당 취급 하역량이 증가하여 생산성은 53% 향상되었다. 1989~90년 사이 전통적인 하역비가 낙농제품은 30% 감소하고 원예상품은 50%까지 감소하여 수출 농산물의 물류효율이 증대되어 수출경쟁력 향상에 기여하게 되었다.

4) 생산요소시장의 변화

농정개혁에 따라 토지, 노동, 자본 등 요소시장이 크게 변화하였다. 생산요소별로 변화를 살펴보면 다음과 같다.

토지이용패턴에서 양 사육부문이 급격히 줄어들었다. 농지가격은 1984년 개혁 추진으로 1981년의 80% 정도까지 하락하였다.

(1) 농지

토지이용패턴에서 양 사육부문이 급격히 줄어들었다. 1984~94년간 10년 이상 양과 소 사육 초지 감소면적이 193만ha로 16% 축소되었다. 이 중 절반 이상인 108만ha가 낙농 사육 초지와 과수원 및 다른 원예농업, 준도시적 'lifestyle' 권역으로 전용되었다. 나머지 85만ha는 임야 또는 한계지 휴경으로 전환되었다.

농지가격은 1984년 개혁 추진으로 1981년의 80% 정도까지 하락하였다. 양 사육

초지가 50% 하락하였으며, 낙농 초지는 20% 하락하였다. 낙농지역 농지가격은 3년 사이에 바닥을 쳤는데, 양이나 육우 사육 초지 지역은 바닥치기까지 걸리는 기간이 그 이상 소요되었다. 1990년대에 들어와 농지가격은 도시주거지역에 비해 강하게 회복되어 1981년 이전 수준으로 회복되었다. 어떤 지역은 도시의 토지가격보다 높아지는 경우도 있었다.

(2) 농업노동력

뉴질랜드 농업의 주요 생산요소인 노동력은 상당부분이 자본으로 대체되어 그 중요성이 줄어들게 되었다. 1991~2001년 동안 전체 풀타임상당노동력(FTE; full time equivalent)이 117,000명에서 115,000명으로 감소하였다. 1986~91년간 농업고용노동력은 11% 감소한 것으로 추정된다.

노동력은 상당부분이 자본으로 대체되어 그 중요성이 줄어들게 되었다.

1986년에 풀타임상당노동력 구성비율이 자가노동력 53%, 고용노동력 40%이고 나머지는 기타 노동력이다. 개혁으로 인해 단기간동안 고용노동력이 자가노동력으로 대체되었으나, 1991년 이후에는 농가수가 줄어들었음에도 고용노동력은 증가하였다.

개혁은 자산이 적은 젊은 농민들의 고통을 배가시켰다. 30세 이하 농가수가 1986년에서 1991년 사이에 50% 감소하였다. 이에 따라 농가 평균 연령이 43세에서 45세로 상승하였다.

(3) 농업자본

1970년대부터 1980년대 초까지 농가들은 가격지지정책, 신용보조를 포함한 개발인센티브로 인해 농지구입을 위한 자본투자를 확대하였다. 그러나 농정개혁이 농산물가격과 금융이자율을 시장 메카니즘에 맡기는 방향으로 추진되자 1984년 이후 이자율이 급등하기 시작하였다. 부채상환시기가 도래되어 많은 농가들이 자본지출과 신규투자에 대해 고통을 받기 시작하였다. 1984년부터 정부지원 폐지 및 높은 이자율로 인해 농가의 자본지출이 급격히 줄어들게 되었다. 즉 농가는 규제완화에 대응해 농지에 대한 자본투자를 축소한 것이다.

1984년부터 정부지원 폐지 및 높은 이자율로 인해 농가의 자본지출, 특히 농지에 대한 자본투자가 급격히 줄어들게 되었다.

이에 따라 1988년 실질 영농투자가 1984년의 30%에 불과하게 되었다. 신규투자는 감가상각액을 충당할 정도로 충분치 않게 되었다. 이에 따라 농업부문 전체 자본스톡이 감소하게 되었다.

신용금융의 수급은 이러한 농가의 자본투자 감소를 반영하여 농업금융이 1984년부터 명목으로 50% 하락하였지만, 실질로는 1980년대 후반 높은 인플레율로 인해 절반 아래로 하락하였다. 이로 인해 상당액의 농가부채가 개인 채권자(가족, 친지 등)들에 의해 탕감 또는 삭제되었다. 그보다도 농가의 주요 부채들이 국가 소유의 농촌은행에 의해 탕감되었다. 민간부문의 부채(사채) 탕감은 구조조정의 부담을

나눠가지면서 발생하는 시장조정의 사례이다. 이러한 고통분담으로 인해 농가파산이 생각했던 것보다 줄어들었다.

농업신용의 명목가치는 10년 이상 1984년 수준으로 회복되지는 않았다. 이는 많은 부분에서 1984년 이후 발생한 농지가치의 지속적 하락에 기인된다.

5) 농산물 시장규제 완화와 민간유통 활성화

생산자 단체와 마케팅 보드는 뉴질랜드 농산물 수출의 상당 부분을 담당하며 주요 기능은 관련된 산업 부문에 대한 판촉 활동이다. 낙농품, 핍프루트(pipfruit), 키위 등은 법정 마케팅 보드가 수출을 관리하였고 양고기, 쇠고기, 양모, 사슴 등의 품목은 생산자 단체(producer boards)에서 수출업자에게 수출자격(license)을 발급하고 필요하면 규제를 가했다.

국내 농업 및 관련 산업에 대한 규제가 상당 수준 이루어진 반면 농산물 마케팅, 특히 국제무역 기구에 영향을 주는 정책은 상대적으로 변화가 적었다. 뉴질랜드 수출 농산물과 화훼류의 약 80%가 마케팅 보드와 수출 기구의 영향을 받았으며 수출물량의 약 30%는 법적 독점력(statutory monopolies)을 갖는 보드에 의해 관리되었다. 보드는 일반적으로 자격을 갖춘 다수의 생산자와 소수의 정부 위촉자로 구성된 이사회가 관리한다. 보드의 영향이 미치는 영역은 정보 수집, 과세 부과, 상품 수집, 무역 등 다양하다. 1984년 이전까지 주요 생산자 단체들이 발전시켜 온 활동의 범위와 권한은 1) 과금을 이용한 판촉, 연구, 등급제 개발 등 상품의 수익성을 높이기 위한 활동, 2) 가격 안정을 위한 시장개입(초과공급 물량 매입), 3) 산업안정화계정 자금 유지 등이다. 수출업체 보드는 수출 물량을 독점 확보하여 수출량을 조절하고 수출자격을 제한적으로 발급하여 수출업체를 통제하였다.

마케팅 보드 정책과 관련된 가장 첨예한 논쟁 중 하나는 정부가 일부 마케팅 보드에게 특정 상품의 마케팅과 관련하여 전적인 책임을 부여할 수 있는지 여부이다. 낙농품, 사과·배, 키위 보드는 생산 물량 전부를 실질적으로 취득할 수 있는 권한을 가질 뿐 아니라 수출 물량 관리와 공동계산(pool payment)까지 할 수 있었다. 이러한 조직은 국내시장 가격, 가공 의사결정, 사양 프로그램(breeding program), 제품 개발 등에도 직·간접적인 영향을 미쳤다.

개혁 이후 정부는 내수시장의 농산물·화훼류 생산과 마케팅에 관한 규제를 평가하였고 이러한 규제들이 자원 배분을 왜곡하고 있어 철폐되어야 한다는 결론을 내렸다.

개혁 이후 정부는 내수시장의 농산물·화훼류 생산과 마케팅에 관한 규제를 평가하였고 이러한 규제들이 자원 배분을 왜곡하고 있어 철폐되어야 한다는 결론을 내렸다. 정부가 지적한 시장 왜곡의 사례는 계란의 과잉 생산, 제분산업의 설비 과다, 계란·밀가루 생산시설의 입지 부적절, 생산·가공 과정의 효율성 및 혁신역량 저하 등이었다.

이러한 내수 산업 문제 해결을 위해 밀과 계란 산업을 필두로 하여 시유(Town Milk), 원유(fresh milk) 시장에 대해 급격한 탈규제화가 이루어졌으며 감자, 꿀, 라즈베리, 호프, 담배, 사과, 돼지고기, 가금육도 차례로 규제가 완화되었다.

내수시장과 달리 수출 독점이나 수출 면허발급 등 수출 구조의 변화는 상대적으로 적었다. 1986년 발표된 중앙은행(Reserve Bank)의 저리기금에 대한 생산자 단체의 이용 제한 조치가 가장 현격한 변화였다. 이전에 이 기금은 수출신용을 제공하여 수출 부문의 비용을 최소화하고 안정화시키는 용도로 이용되었다. 1988년 생산자단체수정법(the Producer Board Amendment Act)이 통과되면서 보드들은 정부의 승인이나 감독을 받지 않고도 다양한 자금원을 이용할 수 있게 되었다. 보드는 '자연인으로서의 권한(powers of a natural person)'을 획득함으로써 보다 탄력적인 금융 활동이 기능해졌다. 1988년 이후 생산자 단체 수입 전체에 대한 과세가 가능해졌는데[5] 이러한 변화는 생산자단체의 마케팅 활동에 직접적인 영향을 미치지는 않았지만 정부의 참여 정도를 제한했다는 점에서 의의를 지닌다.[6] 뉴질랜드 정부는 생산자단체에 대한 금융 특권을 철폐하였지만 뉴질랜드 화훼수출협회(the New Zealand Horticulture Export Authority, 1987년)와 뉴질랜드 키위 마케팅 보드(New Zealand Kiwifruit Marketing Board, 1988년)를 설립하기도 하였다.

내수시장과 달리 수출 독점이나 수출 면허발급 등 수출 구조의 변화는 상대적으로 적었다.

1984년 이후 생산자단체의 역할에 대한 논쟁이 이루어져 왔고 그 중심에는 수출품에 대한 법적인 독점 마케팅 문제가 있었다. 재무부 등에서는 판매조직을 단일화하고 독점력을 행사하도록 하면 효율성이 낮아진다는 점을 지적하였다. 이러한 문제 제기는 기업 간의 경쟁을 통해 보다 많은 수익을 올릴 수 있음에도 이러한 기회를 놓치고 있다는 인식에서 비롯되었다. 그러나 생산자단체 등은 마케팅 원칙에 입각하여 이러한 논리를 반박하였다. 이들은 수출에 대한 통제력이 늘어나면 보다 세밀한 마케팅 전략을 수립할 수 있고 이에 따라 수익이 증가한다고 주장하였다.

1984년 이후 생산자단체의 역할에 대한 논쟁이 이루어져 왔고 그 중심에는 수출품에 대한 법적인 독점 마케팅 문제가 있었다.

6) 가공산업 구조조정과 수확후 상품화기술 발전

1980년대 초반부터 뉴질랜드 농림축산물 가공 부문은 큰 변화를 겪었다. 경제 전반의 탈규제화가 이루어지면서 특히 농가의 생산량이 크게 변화한 것이다.

육류 가공 부문의 경우 농정 개혁 이후 역사가 깊은 대형 가공공장 중 약 1/4이 문을 닫았는데 가축 사육두수(특히 양) 감소와 품질향상을 위한 새로운 기술부문 투자를 해야 했기 때문이다. 이들을 대신하여 규모는 작지만 첨단기술을 갖춘 업체들이 축산 주산지 인근에 자리를 잡았다. 이 과정에서 영국 등 해외자본이 소유하고 있던 육류산업의 소유권이 점차 뉴질랜드로 이전되었다. 임금이 하락하고 새로운 기술을 도입하면서 가공업체와 생산농가 간의 관리 정보 교류도 활발해졌다.

---

5) D. Bolger et al,(1996), New Zealand Agricultural Policy Review: 1994-1996 Ⅱ: Agricultural Marketing Reform, Review of Marketing and Agricultural Economics, 1996, vol. 64, issue 03, pp. 255-267. University of Minnesota.

6) Zwart. A.C. and Moore, W. (1990), 'Marketing and Processing' in Farming without Subsidies, Sandrey, R. and R, Reynolds eds. pp. 253-272, Government Priting Office, Wellington.

양고기의 경우 1970년대에 비해 영국에 대한 수출 의존도가 낮아졌고 대체 가축으로 사슴 산업의 규모가 확대되었다.

낙농산업은 농가 소유의 낙농조합이 주를 이루었고 뉴질랜드 낙농 보드(the New Zealand Dairy Board)에서 마케팅을 수행하였다. 낙농 부문도 상당한 구조조정이 이루어졌지만 그 원인은 육류 가공 부문과 차이가 있다. 영국의 EC 가입 이전, 뉴질랜드의 낙농 제품은 대부분 버터, 치즈, 분유 등으로 가공되어 영국으로 수출되었다. 그러나 개혁을 거치면서 수출 대상국이 다각화되었고 상품도 수요에 맞춰 보다 다양해졌다. 버터로 가공되는 비중이 현격하게 감소하였고 분유, 유단백질(casein), 치즈 등으로의 가공 비중이 늘어났다. 업체들은 제품 다각화에 발맞추어 신기술 및 설비에 많은 투자를 해야 했다.

양모 산업의 경우도 양모 정련(Wool scouring)[7], 카페트, 방적용 실에 대한 투자가 크게 늘어났다. 그러나 양모 산업의 경우 여전히 해외로 수출하는 비중이 높다. 사과와 키위는 가공을 거치지 않고 출하되는 비중이 높다. 생산량이 늘어나면서 포장과 저온저장 시설에 대한 투자가 활발해졌고 컴퓨터 제어 기술을 도입하여 품질관리 수준을 높였다.

7) 농촌금융부문의 변화

(1) 농촌 금융

1984년 이전까지는 정부가 농업인에 대한 금융 서비스 제공에서 핵심적인 기능을 하였다. 정부는 농촌은행(the Rural Bank)을 설립하여 정부 정책을 대행하고 정부 보조를 받는 대부(subsidised loans)를 제공하여 농업 부문의 발전을 지원하였다. 이러한 정책의 일차적인 근거는 수출을 증대시키고 농업 부문의 '특수성', 즉 자본투자 이후 회수 기간이 길다는 점이다.

농촌은행은 농가의 투입재 구입과 농지 개발에 대해 보조금 형태의 대부(subsidised credits)를 실시하였다. 투입재 구입 및 농지 개발 자금은 자격을 갖춘 농업인에 대해서 막대한 보조를 바탕으로 낮은 금리에 대출되었다. 농촌은행의 대출 규모는 구입 자산의 가치(equity)나 자산 구입을 위해 농업인이 투자한 금액에 비해 상대적으로 큰 편이었다. 다양한 정부 정책 하에서 농업 금융이 농업인과 화훼농가 등에 제공되었고 특정 조건 하에서는 원리금과 이자를 탕감해 주기도 하였다. 이러한 정책이 절정에 이르렀을 때는 농촌은행 고객의 80%가 농업인인 적도 있었다.

---

7) 원모에 부착되어 있는 오물, 자연적으로 존재하고 있는 그리스, 땀 성분 등을 세정하는 공정을 말한다.

이러한 정책 개입으로 인해 농지 임대의 편익이 농지 가격이 반영되어 농지 가격이 상승하는 결과를 낳았다. 농지 가격 상승은 신규 진입농들에 대한 진입장벽으로 작용하였다. 또한 농지매각을 통해 부를 축적하는 농가도 증가하였다. 경작이 증가하면서 생산량 역시 정부 지지가 없던 경우보다 증가하였다. 이 과정에서 경사지 등 부적합 경지도 목초지로 개발되었지만 농정 개혁 이후 상당 부분이 원래 상태로 환원되었다.

금융 부문에 대한 정부의 개입은 추가적으로 일반 은행이 퇴출되는 결과를 낳기도 하였다. 즉, 일반 은행이 정부 보조를 받는 농촌은행과의 경쟁에서 도태되는 경우가 발생하였다. 이는 농업인에 대한 일반 금융권의 서비스 도입을 지연시키는 결과를 낳았다.

농정개혁은 보조를 받는 모든 형태의 대출을 중단하였고 기존의 대출 조건을 점차 시장 수준으로 인상시켰다. 뉴질랜드 정부는 1989년 농촌은행을 매각하였고 이 수익금을 대외부채 탕감에 이용하였다. 개혁 과정 초기에 높은 인플레이션이 겹치면서 이자율이 상승하였고 이는 농업 부문에 상당한 고통을 주었다. 정부는 많은 부채를 탕감함으로써 이러한 문제에 대응하였다.

농정개혁은 보조를 받는 모든 형태의 대출을 중단하였고 기존의 대출 조건을 점차 시장 수준으로 인상시켰다. 뉴질랜드 정부는 1989년 농촌은행을 매각하였고 이 수익금을 대외부채 탕감에 이용하였다.

(2) 기타 금융 부문(Stock and Station)[8)]

Stock and Station 산업은 축산업과 다른 농업 부문에 판매 서비스를 제공하고 설비와 기계류 등의 투입재도 판매한다. 이 분야에서는 거대 국제기업부터 지역 기반의 작은 기업, 개인업자까지 다양한 주체들이 참여하여 경쟁이 첨예하다.

정부 개입은 이러한 사업 환경을 바꾸어 산업 전반에 간접적인 영향을 미쳤다. 농업인에 대한 지원 수준이 높았기 때문에 농업인에게 상품을 판매하는 해당 산업들도 성장하였다. 기업들은 보다 많은 인력을 고용하였고 보다 다양한 서비스를 제공할 수 있었다. 그러나 개혁 이후 기업들의 경영이 악화되었고 생존을 위한 경쟁이 심화되었다. 기업 간의 합병이 이어졌고 일부 핵심 서비스를 제외하면 제공되는 서비스의 범위가 줄어들었으며 고용도 감소하였다.

8) 1984년 이전에는 금융당국에 의해 금융기관을 여러 종류로 구분하였다. 상업은행(trading banks) 이외에 민간저축은행(private savings banks), 건축대부조합(building societies), merchant banks, stock and station agents 및 기타 금융회사로 구분되었다. stock and station agents는 농목축업과 관련하여 대단위 토지(5 에이커 이상) 및 농장/목장 등을 매매하는 기능을 수행한다.

8) 비료산업과 운송부문 변화

(1) 비료산업

비료 보조 철폐로 기본 비료에 대한 수요가 크게 감소하였다. 또한 비료 산업은 수요에 맞는 양을 생산했고 성분 함량이 높은 비료가 일반화되었으며 분배와 시비의 효율성도 높아졌다.

비료는 중요한 투입재 중 하나이기 때문에 정부 지원의 대상이 되어왔다. 개혁 이전 기본적인 인산비료와 석회 가격에 대해 보조가 이루어졌고 수송비용 증가를 반영하여 보조율이 증가하였다. 이로 인해 뉴질랜드 내에서 소비하고 수출할 수 있는 양보다 많은 양의 비료가 생산·공급되었다. 이는 산업이 비효율적으로 운영될 뿐만 아니라 목초지에서 과도한 양의 비료가 유출되어 수자원을 오염시키고 있었다는 것을 의미한다.

비료에 대한 보조를 철폐하면서 기본 비료에 대한 수요가 크게 감소하였다. 비료 산업은 개혁을 거치면서 수요에 맞는 양을 생산했고 성분 함량이 높은 비료가 일반화되었으며 분배와 시비의 효율성도 높아졌다.

(2) 운송부문

수송 부문의 탈규제화에 따른 시장 원칙의 도입과 효율성 증대는 농업 부문의 생산 및 수출 비용에 영향을 미쳐 국제 경쟁력을 강화하였다.

탈규제화 이전의 수송 시스템은 다양한 규제를 적용받았는데 국가가 철도 시스템을 소유했으며 항공 서비스에 관여하였다. 도로 운송기업도 철도와 어떤 식으로 경쟁해야 하는지 제한을 가했고 선박·항만 서비스는 정부의 인가를 받은 노동조합에서 엄격하게 통제하였다. 이러한 시스템 상의 규제는 농업 부문의 생산비용에 직·간접적으로 영향을 미쳤으며 국제 경쟁력을 저하시켰다.

수송 부문의 탈규제화는 농업 부문에 큰 영향을 주었다. 철도 사업은 법인화되었고 새로운 시장 원칙이 도입되어 효율성이 증대되었다. 도로 수송에 대한 규제가 철폐되었으며 기업들에게 도로 사용료를 받아 도로를 유지·보수하도록 하였다. 항공 부문도 경쟁을 도입하여 비용을 낮추고 서비스 수준을 높였다. 이러한 수송 부문의 변화는 절화 등 부피가 작고 가치가 높은 상품을 수출하는 업체에 이득이 되었다. 항만 부문도 민영화가 진행되어 효율성을 높이고 비용을 낮추었다.

9) 농촌 서비스 변화

농정개혁 이전 농촌 지역 서비스 수준은 수요자인 농업인들의 요구를 만족시킬 수 있는 정도까지 발전하였다. 작은 농촌 마을에도 대부분 우체국, 은행, 주유소, 농림부 사무국 등 핵심 시설이 들어왔으며 외부 사업자들은 농업인들과의 협상을 통해 필요한 서비스를 제공하였다. 이러한 서비스 중 일부는 정부가 제공하지만 대부분은 민간업체나 개인이 담당하였다.

농업인들의 정부에 대한 의존도가 높아지면서 보조 철폐가 있을 경우 발생할 수 있는 취약성이 점점 증가하였는데 농정 개혁에 따라 정부 보조가 삭감되면서 농촌 지역이 가장 먼저 피해를 입었다. 농업인들은 우선 소비를 줄임으로써 이러한 '위

기'에 대응하였다. 소규모 마을의 경우 많은 사업체들이 문을 닫아 적응 과정에서 가장 큰 고통을 겪었다. 의료기관이 철수하여 대규모 도시에 집중되었다. 기타 금융 부문(Stock and Station)도 구조조정을 거치면서 분점을 철수시켰다. 일자리를 잃은 사람들은 실업급여를 받거나 도시로 이주하였다. 일부 지역에서는 취학생이 줄어 학교가 문을 닫기도 하였다. 이러한 변화는 고통을 수반하였지만, 상권에 적합한 서비스를 제공하게 되었다는 긍정적인 효과를 낳았다. 다른 부문의 비용이나 인플레이션 수준보다 빠르게 상승하던 농업 부문 비용도 점차 안정화되었다.

농정 개혁에 따른 정부 보조 삭감으로 의료 및 금융 서비스 감소, 학교 폐교, 사업체 감소 등 농촌지역의 피해가 상당했다. 그러나 농촌개발 촉진 및 농외소득원 다양화와 같은 긍정적 측면도 존재한다.

10) 농촌개발과 농외소득원 다양화

농촌개발이 촉진되고 농외소득원이 다양화되었다. 1990년대 초중반 이후 농촌주민의 1/3이 관광, 소규모 사업, 3차산업 등 농외활동에 종사하게 되어 지역 공동체 다양성과 역량이 강화되었다.

6. 뉴질랜드 농정개혁의 시사점

뉴질랜드의 경제개혁과 농정개혁은 전례없던 외환위기, 재정 부실, 고인플레 등 총체적인 경제위기 상황에서 불가피하게 선택할 수 밖에 없는 절대절명의 처지에서 단행하였다. 즉, 뉴질랜드는 1974~84년 사이에 민간과 공공 외채가 GDP의 11%에서 95%로 급증하고, 공공부문 순채무가 1974년 5%에서 1984년 32%로 급증하였으며, 외채를 빌려 공공사업과 보조를 충당하고 뉴질랜드 달러를 과도하게 매도하여 외환보유고가 고갈 위험에 처해 모든 외환거래가 지연되고 외국의 채권자들이 더 이상 신용을 하지 않는 등 위기상황이었다. 두자리수 인플레는 보조를 받아도 화폐가치가 떨어져 실질적으로 도움이 안되는 상황이 되었다.

지금은 관광 중심의 서비스산업으로 경제의 중심이 이동하였지만 뉴질랜드는 당시만 해도 다른 OECD국가에서 볼 수 없는 농업 위주의 선진국으로 농산물을 수출해서 국가재정을 운영하는 형편이었기 때문에 더욱이 농업개혁을 통한 정부지출 축소와 수출경쟁력 회복이 시급한 과제가 되었다. 이런 상황을 반영하듯 뉴질랜드 농민연합에서는 1982년 정부에 인플레 원인은 재정적자에 있고 재정적자는 보조금 과다 지급으로 발생하였기 때문에 인플레 진정을 위해 보조금 개혁을 하라고 요구하게 된 것이다.

1984년 긴급국민투표를 통해 수십년간 정권을 잡았던 국민당 정부에서 노동당 정부로 정권교체가 이루어진 것은 보조 확대를 통한 증산 유인 및 수출 확대 정책의 부작용에 대해 국민들의 불만이 고조된 결과라 할 수 있다. 이에 뉴질랜드의 새 정부는 공공부문을 포함한 경제구조 조정과 공공행정 개혁, 보조금 개혁으로 재정결손을 줄일 수 밖에 없는 처지가 되었다. 선택의 여지가 없는 수순이었다.

정부의 결단은 중앙 및 지방공무원의 수를 1/3로 줄이고 조직을 슬림화하는 뼈아픈 고통을 감수하면서 과감한 개혁으로 이어졌으며, 개혁과정에서 농민의 1/3이나 국회앞 시위도 있었고 개혁 단행 후 3년간 농가 수익성 저하, 농지가격 급락, 부채 급증, 농촌지역경제 침체 등 고통스런 시기가 있었으나 일관된 정책개혁을 유지하였다. 이러한 정책 일관성 유지는 결국 농가들의 미래 의사결정에 중요한 영향을 주어 예상했던 탈농은 줄고 회생의 길을 선택하고 자구적인 노력을 하게 되었다.

뉴질랜드 정부는 농정개혁뿐 아니라 공공부문, 재정, 금융, 무역, 산업 등 경제 전반에 걸친 동시적 개혁을 추진함으로써 개혁을 통한 고통을 농민을 포함해 국민 전체가 분담하였다.

뉴질랜드 정부는 농정개혁만 추진하지 않았다. 농정 뿐 아니라 공공부문, 재정, 금융, 무역, 산업 등 경제 전반에 걸친 동시적 개혁을 추진함으로써 개혁을 통한 고통을 농민을 포함해 국민 전체가 분담하였다. 물론 농업이 뉴질랜드의 핵심산업이었기 때문에 다른 부문의 개혁이 농업에 포괄적인 영향을 주게 되었다. 이로 인해 개혁에 대한 반대 명분이 적었으며, 개혁과정에 농민들의 반발이 적었다. 오히려 정부와 농민단체가 타협을 통해 개혁을 추진하고 부작용 해소를 위해 노력하였다. 그 대표적 사례가 개혁 부작용 해소를 위한 농민연합 주도의 농촌신탁회사 설치이다. 정부는 영농을 지속하겠다는 농가들에게 회생 지원을 하고 탈농을 원하는 농가에게 탈농지원을 하는 금융 서비스를 제공하기 위해 농촌신탁회사에 자금을 지원하였다.

특히 개혁에 따른 부작용을 예상하고 이에 대응한 프로그램들을 추진한 것은 정부의 치밀한 준비와 대응 자세를 보여준다. 부채 재조정을 통한 농가회생프로그램 실시, 탈농가를 위한 새 집, 자동차, 가구 구입 지원 프로그램, 한계농가에 대한 한시적인 특별영농프로그램 등이 그것이다. 농촌지역경제가 피폐해지자 지역공동체 내에서 민간 차원의 활력 증진 노력에 정부가 대응하고 지원해 주는 모습도 그러하다.

여러 가지 개혁정책들을 보완적으로 실시하게 되어 농가의 고통과 부담을 최소화하는 노력도 눈에 띈다. 뉴질랜드 농정개혁에서 투입재 보조 축소와 수입쿼터, 관세 감축 개혁은 개혁내용간 상호보완효과로 인해 실제 농가부담이 적었다. 예컨대 농가의 비료 구입보조 축소로 비용 부담이 늘어나나 비료 수입관세 감축으로 농가 구입가격이 하락하여 비료구입비가 인하되는 효과가 발생한다. 또한 농산물 가격지지제도인 SMP를 폐지하여 농산물 수출보조, 즉 차액보조가 없어져 수출농가의 소득 손실 효과가 있지만 변동환율제가 도입되면서 뉴질랜드 달러가치가 하락하는 환율인상요인으로 수출농가의 실제 소득이 오르는 상쇄작용이 발생하였다.

뉴질랜드는 농업규모가 우리와 비교가 안될 정도로 큰 토지조방적 농업이며 농산물 수출과 관광으로 먹고 사는 나라이다. 총인구래야 400만을 좀 넘고 농업경영체도 7만이 안되는 국가로 우리 나라 인구와 농가수에 비하면 아주 적은 인구의 내수시장과 생산구조이다. 경제발전 역사도 1차산업인 농업 중심의 경제에서 발전

하여 서비스산업인 관광 중심의 국가로 우리나라나 다른 OECD 국가의 경제발전 단계, 1차산업인 농업 중심에서 2차산업인 공업 중심으로 발전하여 마지막으로 3차산업인 서비스산업 중심으로 발전하는 단계와 사뭇 다르다.

이와 같이 뉴질랜드는 우리와 많은 점에서 다른 국가이고 농정개혁의 원인과 시점, 예상되는 결과도 다르기 때문에 뉴질랜드의 농정개혁을 우리가 벤치마킹하기에는 분명 한계가 있을 수 밖에 없다. 그러나 뉴질랜드는 농정개혁을 통해 세계적으로 경쟁력이 있는 농업구조로 탈바꿈한 점은 농업의 구조개선과 경쟁력 강화가 절실히 요구되는 우리나라의 현 상황에서 좋은 사례로 활용할 필요가 있다.

특히 농정개혁 과정에서 정부와 생산자단체의 대화와 타협, 부작용을 예상하고 추진한 여러 프로그램들, 피폐해져 가는 농촌지역의 활성화를 위한 지역의 자발적인, 자구적인 노력에 정부가 협력한 점, 개혁 수단들 사이의 보완적인 추진으로 농가 부담을 완화한 점, 단기와 중기적인 고통과 어려움 속에서 정책을 일관되게 추진하여 농가가 미래예측을 통해 효과적으로 대처하도록 유도한 점 등은 배워야 할 좋은 사례라 할 수 있다.

뉴질랜드의 농정개혁을 벤치마킹하기에는 한계가 있으나, 농정개혁을 통해 세계적으로 경쟁력이 있는 농업구조로 탈바꿈한 점은 농업의 구조개선과 경쟁력 강화가 절실히 요구되는 우리나라의 현 상황에서 좋은 사례로 활용할 필요가 있다.

참고자료

김병률·이명기·유찬희(2009), 농업 선진국의 성장동력 벤치마킹, 「농업전망 2009」, 한국농촌 경제연구원.

뉴질랜드 농림부 홈페이지(http://www.maf.govt.nz)

Brian Chamberlin(1996), *Farming and Subsidies*, Euroa Farms Ltd.

David Harris and Allan Rae, *Agricultural Policy Reform and Industry Adjustment in Australia and New Zealand*.

D. Bolger et al,(1996), "New Zealand Agricultural Policy Review: 1994-1996 Ⅱ: Agricultural Marketing Reform", *Review of Marketing and Agricultural Economics*, 1996, vol. 64, issue 03, pp. 255-267. University of Minnesota.

G.R. Griffith and T.P.Grundy(1988), "The Supplementary Minimum Price Scheme: A Retrospective Analysis", Research Report No.191, Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln College, New Zealand.

Lewis Evans, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson and David Teece(1996.12), "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, pp. 1856~1902.

Ron Sandrey & Russell Reynolds etd(1990), *Farming Without Subsidies,* New Zealand's Recent Experience, MAF

Walker. A B, Bell. B, Elliott. REWE(1993), *Aspects of New Zealand's Experience in Agricultural Reform Since 1984*, New Zealand MAF.

Zwart. A.C. and Moore, W. (1990), '*Marketing and Processing*' *in Farming without Subsidies*, Sandrey, R. and R, Reynolds eds. pp. 253-272, Government Printing Office, Wellington.