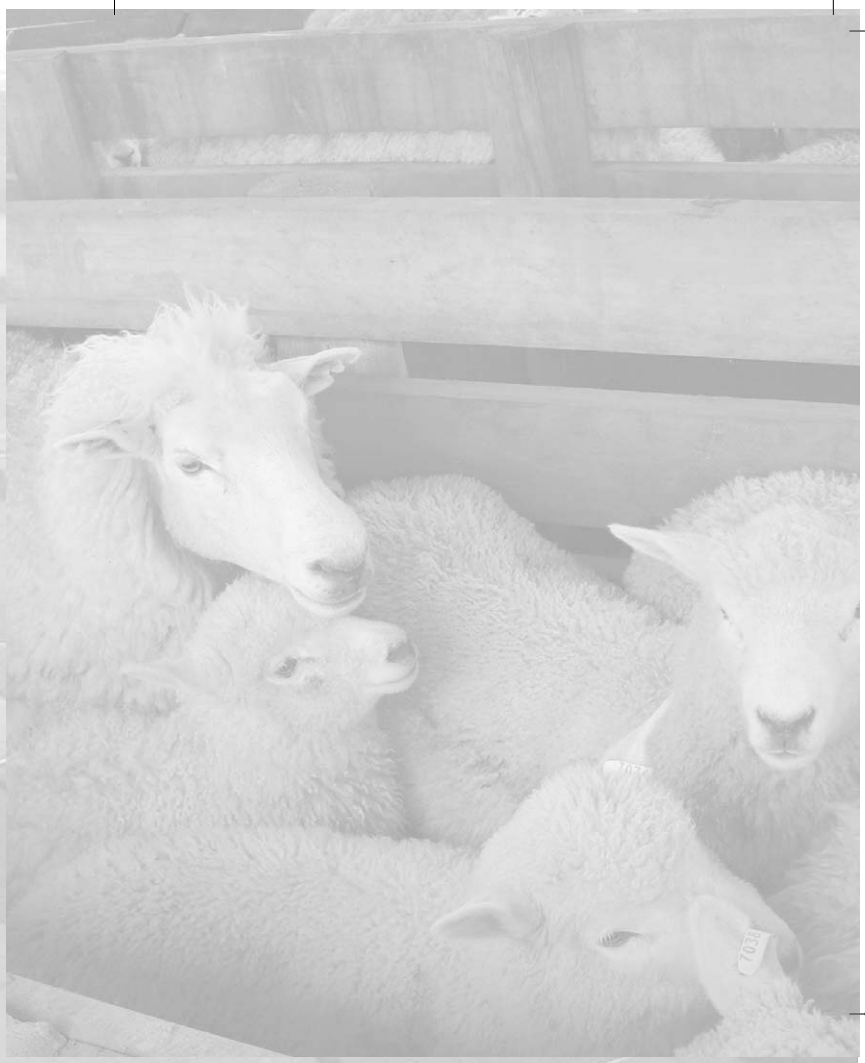
뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지1 001 PDF



# 뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁

**해외농업 시리즈 1**

**한국농촌경제연구원**

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지2 001 PDF

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지1 001 PDF

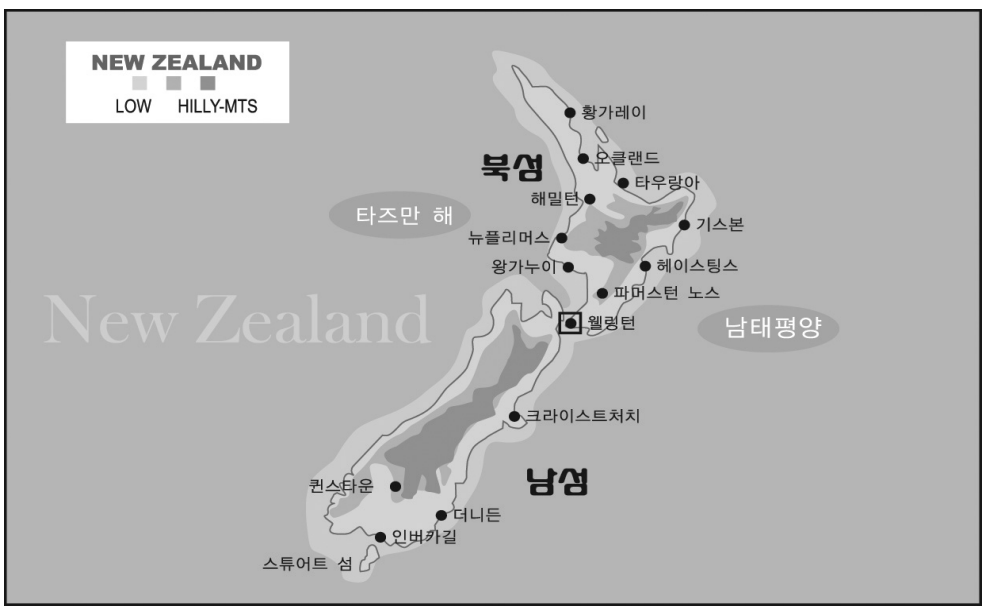
# 뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁

## 1. 뉴질랜드의 농업 개황[1)]

### 지형과 기후

뉴질랜드는 남태평양 섬나라로 국토면적이 2,690만ha-남한 면적의 약 2.7배이고, 일본이나 영국과 비슷한 면적-이다. 북섬(North Island)과 남섬(South Island)으로 이루어져 있는데, 북섬은 1,150만ha, 남섬은 1,500만ha이다〈그림 1〉.

그림 1. 뉴질랜드 지도




1) 이 부분은 뉴질랜드 농업부(http://www.maf.govt.nz)의 자료를 기초로 작성하였다.

우리나라와 마찬가지로 산이 많아 전체 면적의 25%가 표고 200m 이하에 속한다. 곧 국토의 75%가량이 산이나 구릉지로 다양한 형태의 토양을 가지고 있다. 북섬에서 산이 차지하는 비율은 10%인 반면에 남섬의 산악 비율은 50% 이상이다.

강수량은 지난 30년 동안 연평균 360~6,749㎜로 지역에 따라 편차가 크다. 그러나 북섬의 연평균 강수량은 1,200㎜ 내외로 고른 편이다. 연평균 기온은 북섬이 16℃이고, 남섬이 10℃이다. 온화한 해양성 기후이므로 목초를  재배하기 적합하고, 특히 가축을 사계절 방목할 수 있다.

남섬 크라이스트처치(Christchurch)에서 퀸스타운(Queenstown)으로 이동 중 비행기 안에서 찍은 농지 모습(2006/11/23 저자 촬영)

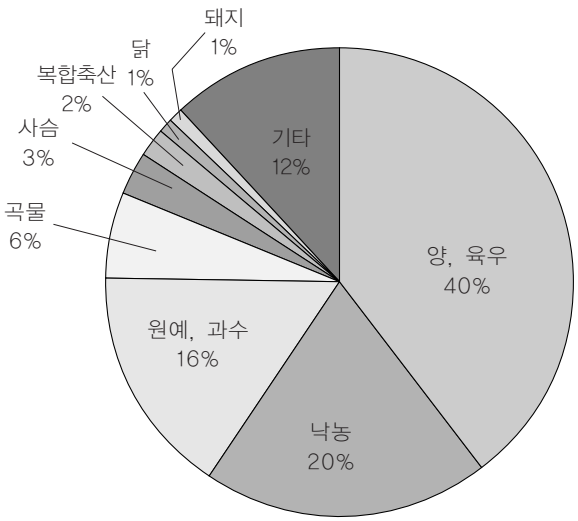
## 농가 수와 매출액

전체 인구는 413만 명(2006년)이며, 북섬에 인구의 85%가 집중되어 있다. 농촌에 거주하는 인구는 전체의 12% 정도이다. 1881년 이래 농촌인구의 비율이 가장 높은 시기는 1956~66년에 15%였고, 그 후 2001년까지 13~14%를 유지하였다.

농림업에 종사하는 인구는 1921년과 2001년에 각각 14만 명으로 비슷하였으나, 전

체 고용에서 농림업이 차지하는 비율은 같은 기간에 26%에서 8%로 감소하였다. 2002년에 총 농가 수는 7만 호이다. 이 가운데 상업농은 6만 6,000호이다. 양과 육우 생산 농가가 2만 8,250호로 전체 농가 수의 40%를 차지하고 다음으로 낙농 1만 4,000호(20%), 원예 · 과수 1만 1,200호(16%), 곡물 4,020호(6%) 등이다〈그림 2〉.

**그림 2. 농업 형태별 농가의 비율**

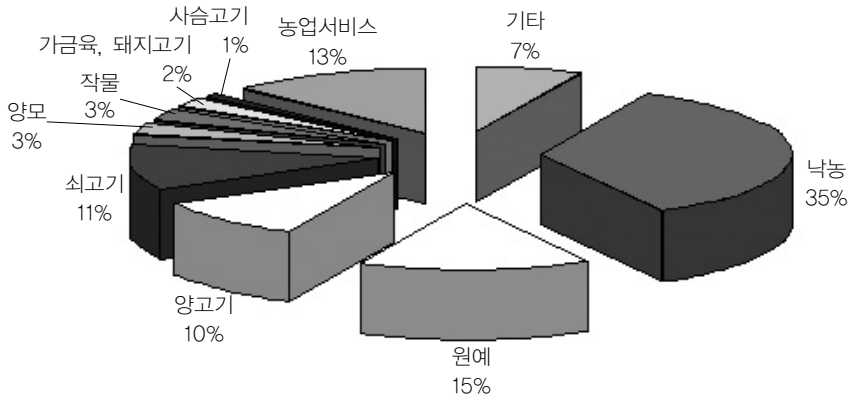



자료: Statistics New Zealand

농업이 GDP에 기여하는 비율은 17%이다. 농림업 가공분야를 포함하면 농업부문은 전체 고용의 12%를 차지한다. 2005년에 농업 총매출액(revenue)은 170억 NZ달러(뉴질랜드 달러)에 이른다. 산업별 비중은 낙농 35%, 원예작물 15%, 쇠고기 11%, 양고기 10% 등이다〈그림 3〉.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지4 001 PDF

그림 3. 농업 관련 매출액의 분포, 2005년

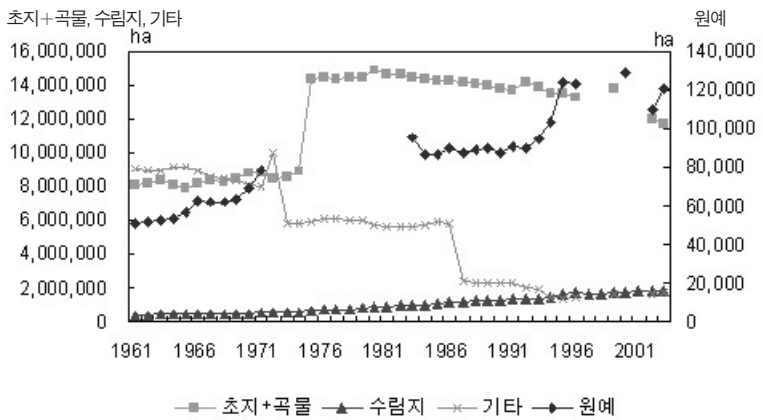



자료: MAF(2006)

## 농지의 사용

경지면적은 1,544만ha(2003년) 가운데, 초지가 75%(1,150만ha), 곡물과 원예 재배면적이 각각 1% 안팎, 수림지는 12%이다. 1961~2003년에 원예와 산림 재배면적이 늘어났으나 초지와 곡물 재배면적은 1980년에 1,489만ha를 정점으로 줄어들고 있다〈그림 4〉.

그림 4. 농지 사용의 변화 추이




자료: 뉴질랜드 농업부(MAF 2006)

## 농산물 수출

농업생산물의 80% 이상이 수출된다. 특히 2006년에 양모의 96%, 키위의 93%, 분유의 90%, 쇠고기의 85%가 세계 시장에 수출되었다. 2003~05년에 농림산물 수출액은 평균 175억 NZ달러(경상가격)로 전체 상품 수출의 61%를 차지하였다〈표 1〉. 같은 기간에 유제품은 농림산물 수출액의 33%를 차지함으로써 가장 비중이 컸으며, 쇠고기를 비롯한 육류가 26%를 차지해 그 뒤를 이었다. 산림제품은 17%였고 키위, 사과 등 과실류와 채소류는 9%였다.

표 1. 농림업 수출액(FOB 경상가격)

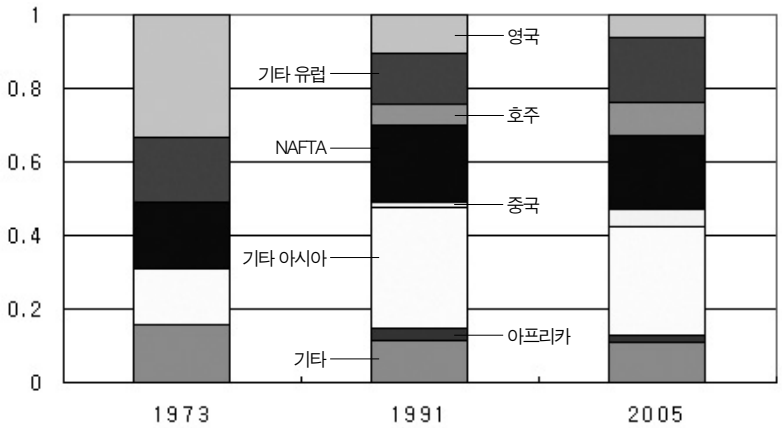
단위: 백만 NZ달러

| | 2003 | 2004 | 2005 | 평 균 |
|---|---|---|---|---|
| 양 모 | 801 | 740 | 666 | 736 |
| 쇠 고 기 | 1,554 | 1,827 | 1,801 | 1,727 |
| 기타육류 | 2,619 | 2,705 | 2,852 | 2,725 |
| 유 제 품 | 5,638 | 5,897 | 5,575 | 5,703 |
| 기타축산물 | 679 | 670 | 584 | 644 |
| 원 예 | 1,604 | 1,639 | 1,731 | 1,658 |
| 곡 물 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| 가 공 품 | 1,247 | 1,279 | 1,350 | 1,292 |
| 산 림 | 3,186 | 2,944 | 2,884 | 3,004 |
| 농림산물(A) | 17,329 | 17,702 | 17,444 | 17,492 |
| 상품전체(B) | 28,242 | 28,686 | 29,215 | 28,714 |
| A/B | 61% | 62% | 60% | 61% |

자료: Meat & Wool New Zealand(2006)

2005년 수출액 기준으로 최대 수출 시장은 아시아로 전체의 35% 정도를 차지하고, 유럽이 24%, 북미가 20%를 기록하였다〈그림 5〉. 대 호주 수출 비중은 9%이다. 1971년부터 뉴질랜드 농산물 수출 시장의 변화는 영국시장의 중요도 급감(33%→6%), 중국과 아시아 시장의 상승(15%→35%), 북미 시장의 안정(18%→20%) 등으로 요약할 수 있다.

그림 5. 농산물 수출 시장의 비중 변화




자료: MAF(2006)

## 한국 - 뉴질랜드 간 농산물 무역 동향

우리나라의 유제품 시장은 확대되고 있으나, 1인당 유제품 소비량은 상대적으로 낮은 수준이다. 그러나 최근에 치즈 소비량이 빠르게 증가하고 있다. 우리나라가 생산하는 약 200만 톤의 우유는 주로 신선우유로 소비된다. 국내에서 분유도 생산하지만 수입도 하고 있다. 우리나라가 수입하는 뉴질랜드의 주된 유제품은 치즈와 단백질 제품이다. 주로 음식 조리에 필요한 산업용 재료로 수입되는데, 피자용 치즈 등이 이에 해당한다. 2005년에 뉴질랜드 치즈의 국내시장 점유율은 33%로 최대수준이다. 시장 점유율이 2000년의 42%에서 감소하였으나 같은 기간에 수출액은 두 배 가까이 늘어났다. 참고로 우리나라가 수입 분유와 치즈에 부과하는 관세율은 각각 176%와 36%이다.

2000~05년에 뉴질랜드산 쇠고기의 수입이 급증했다. 냉장육은 470만 달러, 냉동육은 1억 6,220만 달러가 수입되었다. 수입 시장 점유율은 각각 6%와 30%로 오스트레일리아에 이어 두 번째로 높다. 이는 점유율이 70% 이상을 기록하던 미국산 쇠고기가 광우병 파동의 영향으로 2004~05년에 그 수입이 금지되었기 때문이다.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지7 001 PDF

키위의 시장 점유율은 80%로 최대이다. 2000~05년에 수입액은 710만 달러에서 4,270만 달러로 크게 늘어났으나, 칠레산 키위 수입도 늘고 있다.

## 2. 뉴질랜드의 농업부문별 동향과 전망

### 낙농업

#### 산업 동향

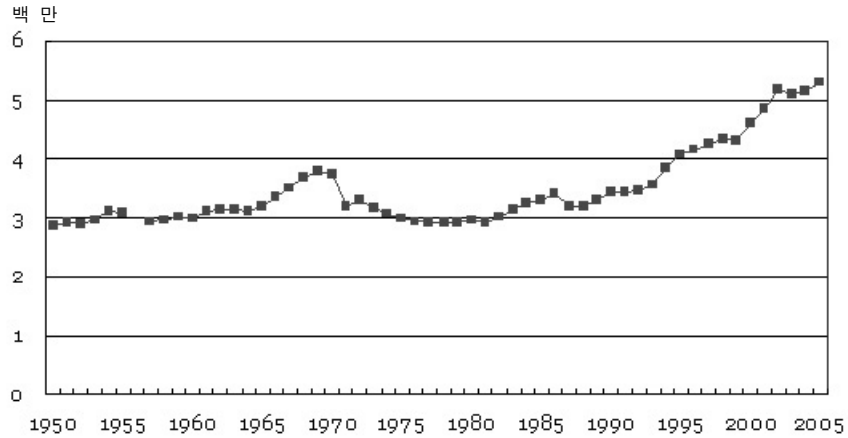
천혜의 자연조건 아래 낙농산업은 꾸준히 성장해 왔다. 먼저 젖소의 사육두수는 1950년에 287만 마리에서 2005년에 530만 마리로 2배 가까이 늘었다〈그림 6〉. 1980년대에 농업보조가 철폐된 후에도 사육두수가 늘어났다는 점은 낙농업이 대내외적으로 경쟁력을 높여왔다는 사실을 나타낸다. 1990년대 초반부터 2006년 초까지 신규로 1,829호가 수익률이 상대적으로 낮은 축산에서 낙농으로 전환했는데, 이로써 490만 LSU(양과 육우)가 줄어들었다(MAF 2006).[2)]

그러나 전체로는 낙농가 수가 줄면서 경영규모는 커지는 추세이다. 곧 농가의 합병과 규모화, 집약화가 촉진되고 있다. 1976~2005년에 가임암소(cow) 수는 208만 마리에서 383만 마리로 연평균 2.7% 상승하였다〈그림 7〉. 반면에 농가(herd) 수는 같은 기간에 1만 8,000에서 1만 1,883으로 연평균 1.2%의 감소율을 나타냈다. 이에 따라 농가의 경영규모는 1974년에 가임암소 112두에서 2005년에 322두로 연평균 6% 증가세를

2) LSU(livestock unit)는 가축의 사료 필요량을 비교하기 위한 기준으로 사용된다. 기준은 40kg인 어미 암양(ewe)으로 연간 건사료 소요량은 520kg이다. 이를 기초로 암양의 무게가 5kg이 변하면 0.1 LSU가 변하는 것과 마찬가지이다. 따라서 1 LSU는 무게 55kg인 암양 한 마리이며 무게 500kg인 젖소는 6.3 LSU가 된다.

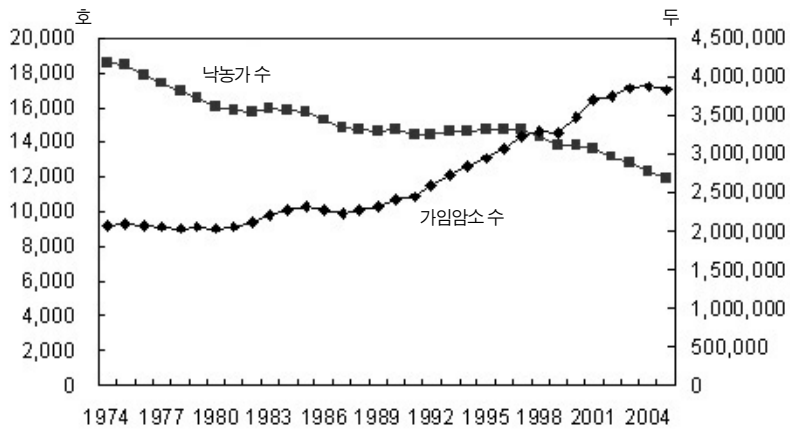
기록하였다〈그림 8〉. 농가당 초지 면적도 1981년에 63ha에서 2005년에 118ha로 늘었으나 ha당 사육두수 밀도도 ha당 2.1두에서 2.8두로 늘어났다.

그림 6. 젖소의 사육두수 추이



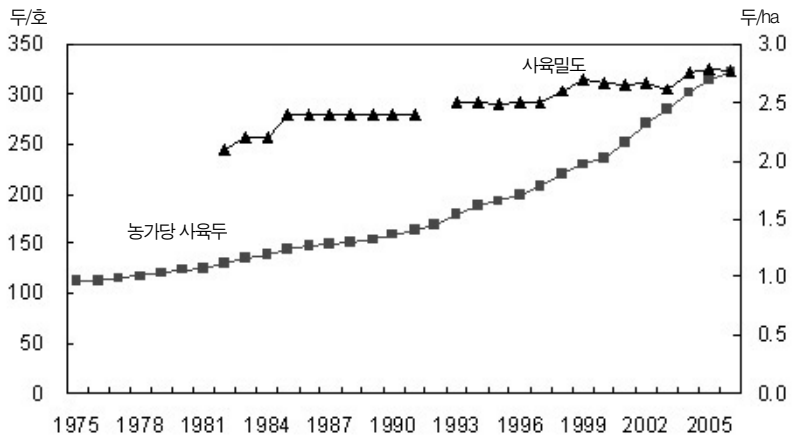

주: 1. 1970년까지 1월 31일 기준이고 그 후부터 6월 30일 기준 자료임.
2. 1956년 자료는 없음.
자료: MAF(2006)

그림 7. 낙농가 수와 가임암소의 사육두수 추이




주: 계절 기준으로 1974년은 1974년 6월부터 이듬해 5월까지를 나타냄.
자료: LIC(2006)

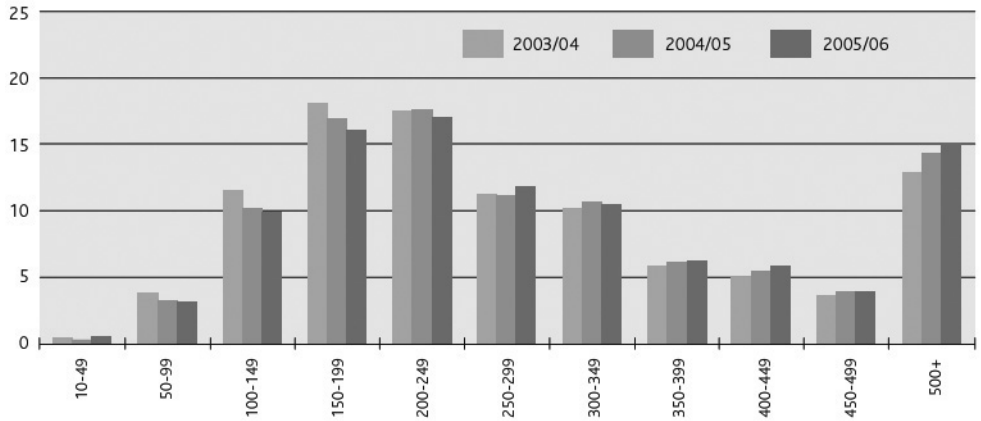
그림 8. 낙농가 경영규모와 사육 밀도 추이




주: 1. 계절 기준으로 1974년은 1974년 6월부터 이듬해 5월까지를 나타냄.
2. 1991년 자료는 없음.
자료: LIC(2006)

사육두수의 분포를 살펴보면 평균 사육두수 이상의 농가 비중이 커지고 있다. 2004~06년에 350두 이상의 농가 비중이 오름세를 나타내고 있다〈그림 9〉. 특히 500두 이상의 대규모 농가가 2006년에 전체의 15%를 차지하면서 규모화를 주도하는 양상이다.

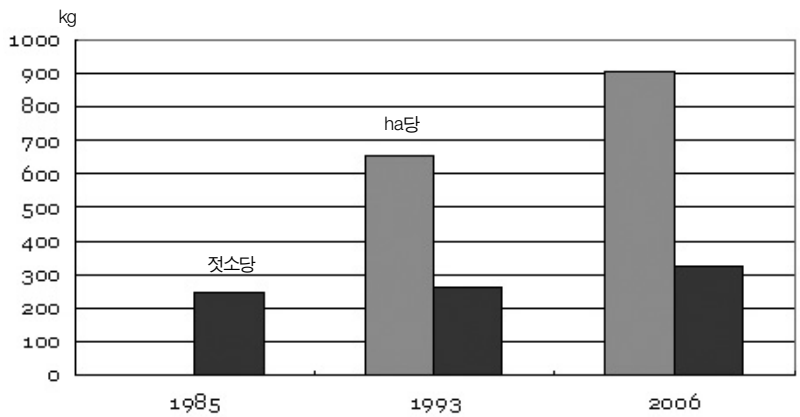
그림 9. 사육두수의 분포




자료: LIC(2006)

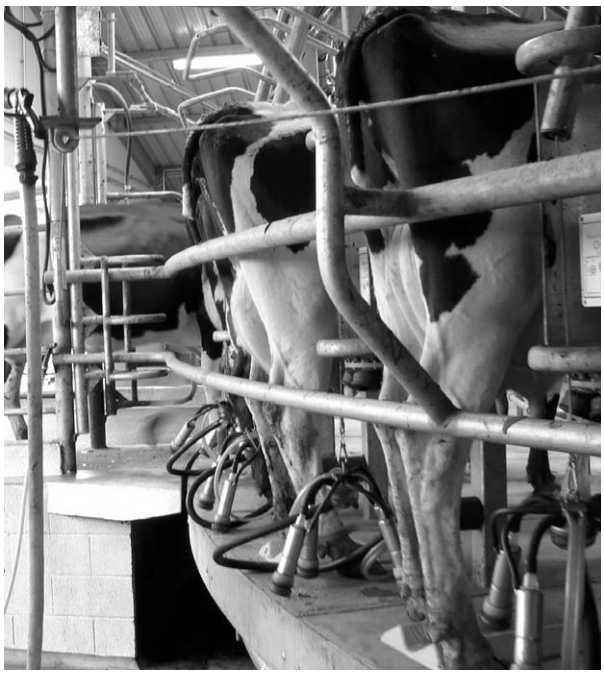
낙농업의 발전에는 생산성 향상이 큰 역할을 해 왔다. 마리당 우유 고형분 생산량은 1985년에 244kg에서 2006년에 325kg으로 늘었고, 1ha당 생산량은 1993년에 653kg에서 2006년에 907kg으로 증가하였다〈그림 10〉. 이와 같은 생산성 증대는 더 나은 사육방식과 젖소의 유전적 특성을 개선한 결과이다. 젖소의 품종은 약 49%가 홀스타인(Holstein-Friesian)이고 약 28%가 저지 교잡종(Friesian-Jersey cross)이다(ABARE and MAF 2006). 이로써 2005년 뉴질랜드의 평균 낙농가는 115ha의 초지에 315두의 젖소를 사육하면서 9만 8,800kg의 고형분을 포함한 우유 115만 리터를 생산하고 있다.

그림 10. 우유 고형분의 생산성 증대




자료: LIC(2006); ABARE and MAF(2006)

우유 생산량의 97%가 가공용과 수출용으로 공급되고 나머지 3%만이 국내용 신선우유로 유통된다. 뉴질랜드는 세계 우유 생산량의 3%를 차지한다. 제조된 낙농제품의 95%가 수출되며, 이로써 뉴질랜드는 세계 낙농제품 수출의 33%를 담당하고 있다. 뉴질랜드는 버터(2006년에 32만 톤), 탈지분유(26만 톤), 카세인(14만 톤)의 최대 수출국이며, 치즈(27만 톤)와 전지분유(60만 톤)에서는 세계 2위의 자리를 지키고 있다(ABARE and MAF 2006). 주요 수출 시장은 미국, 일본, 중국, 멕시코, 필리핀 등이다.



북섬 파파쿠라(Papakura)지역의 리브즈(Reeves) 낙농농장(2006/11/20 저자 촬영)
자동 젖 짜는 시설(젖소 500두 사육)

상하기 쉬운 우유의 특성과 산업의 유사성, 그리고 규모의 경제 등의 이점 때문에 많은 나라의 낙농업에서 생산자 협동조합의 역할은 크다. 지형 측면에서 소비시장과 멀리 떨어져 있고 높은 운송비용을 감당해야 하는 뉴질랜드에 낙농조합은 더욱 필요한 존재로 인식되었다. 뉴질랜드에는 3개의 낙농조합이 있고, 이 가운데 최대 조직은 폰테라(Fonterra)이다.[3] 폰테라 조합은 1만 1,680명의 생산자들이 주주로 참여하여 경영하고, 1만 7,400명을 고용한 뉴질랜드 최대 기업이다. 폰테라는 국내 우유생산량의 96%를 유통하는 등 연간 거의 200억 리터의 우유를 가공하고 100개국 이상에 수출함으로써 2006년에 86억 달러의 매출액을 기록하였다(Rattray 2006). 이는 뉴질랜드 총 수출액의 20% 이상을 차지하는 수준이다.

폰테라 조합이 독과점법 규정에 제약되지 않은 것은 낙농가들의 탄원 때문이라고 한다.[4] 대신에 2001년 낙농산업 구조조정법(Dairy Industry Restructuring Act) 따라 폰테라는 400만 리터의 우유를 정해진 가격으로 소규모 가공업체에 공급해야 한다. 이는 소규모 가공업체를 살리기 위한 조치이다.

3) 나머지 조합은 서부(Westland) 조합과 타투아(Tatua) 조합이다.
4) 시장 점유율 60% 이상은 독과점법에 의해 규제된다고 한다(낙농조합 관계자와 면담에서 전해 들음).

### 산업 전망

지난 15년 동안 낙농업은 꾸준히 성장해 왔으나, 앞으로 5년간은 그 오름세가 줄어들 것으로 전망된다. 국제가격의 약세가 예상되기 때문이다. 이에 따라 2010년에 젖소 사육두수는 548만 마리, 우유 고형분 생산량은 13억 5,800만kg, 유제품은 191만 톤이 될 것으로 전망된다(MAF 2006).

반면에 낙농업의 성장을 제한할 요소로 환경오염 문제가 지적되고 있다. 특히 관개용수와 질산염에 대한 제한이 낙농업 확대에 걸림돌이 될 것이란 관측이다. 또한 비료 사용의 증대로 인해 지하수가 오염되고 있다.[5] 이에 따라 낙농업계는 축산업계와 더불어 지속 가능한 물 관리 제도를 도입하여 시행하고 있다.[6] 이 밖에도 농지 사용에 의한 온실가스 배출량은 뉴질랜드 전체 배출량의 60% 이상을 차지한다는 지적도 있다.

## 축산업

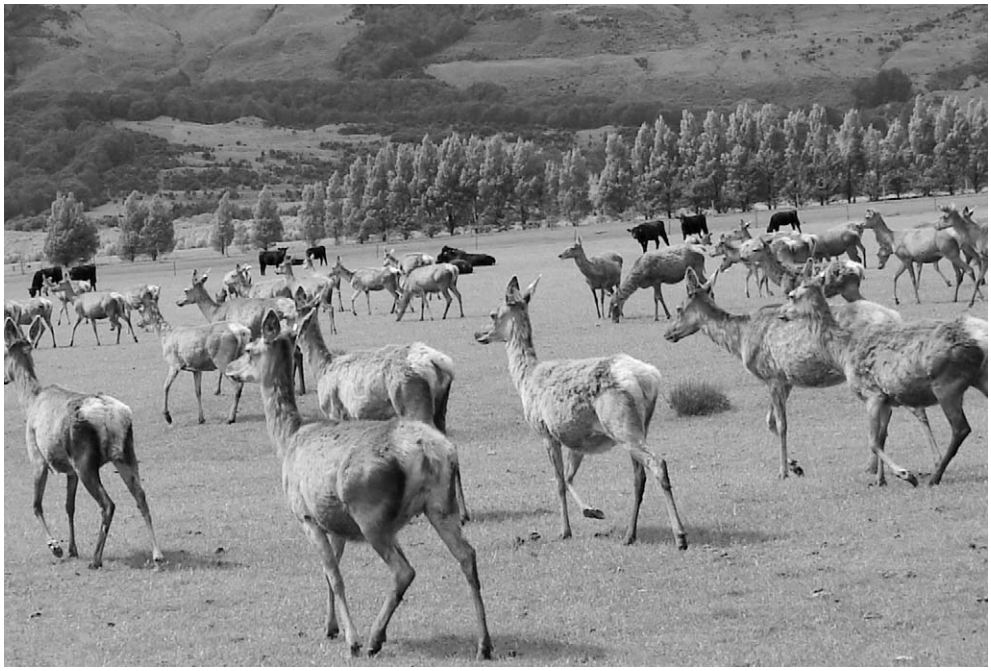
### 산업 동향

전통적으로 뉴질랜드의 축산업은 양과 소를 같은 초지에서 사육한다. 또한 초지를 바탕으로 한 목축업으로서 축산업과 낙농업의 관계도 더욱 밀접해지고 있다. 이는 낙농업이 꾸준히 발전하면서 축산농가가 낙농업으로 전환하고, 쇠고기 생산 목적으로 낙농 쪽에서 공급되는 물량도 꾸준히 증대되고 있기 때문이다. 예를 들면, 연간 쇠고기 수출에서 젖소가 차지하는 비중은 1995년에 45%에서 2006년에 60%로 늘어났다(MAF 2006).

---

5) 현재 토지 사용의 변화가 호수상태에 완전히 반영되는 기간은 60년 이상이라고 한다. 따라서 오늘날 호수의 상태는 1940~50년대 토지의 사용 결과를 나타낸 것으로 볼 수 있다.

6) 물 관리와 관련된 조치는 "깨끗한 강물협약(The Clean Streams Accord 2003)", "지속가능한 환경관리를 위한 낙농업 전략(Dairy Industry Strategy for Sustainable Environmental Management 2006)", "지속 가능한 물 프로그램(Sustainable Water Programme of Action)" 등이 있다.

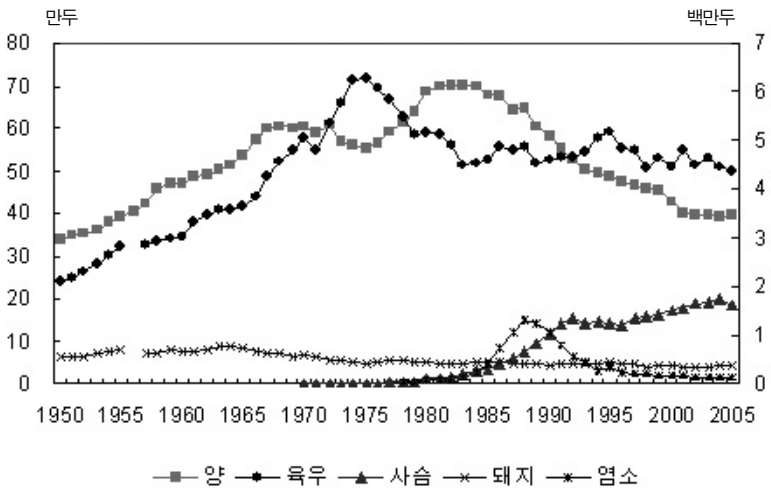


남섬 퀸스타운(Queenstown)지역의 언스로역(Earnslaw Station) 축산농장(2006/11/24 저자 촬영)
130년 된 농장으로 양, 육우, 사슴 등을 함께 방목함.

양과 육우의 사육두수는 1990년대 중반부터 내림세를 나타낸다〈그림 11〉. 양은 2005년에 3,948만 마리를 기록했는데, 이는 최고 수준이었던 1982년의 7,030만 마리에서 78%나 감소한 것이다. 육우는 2005년에 438만 마리로, 최고 수준이었던 1975년의 629만 마리 대비 44%가 감소하였다. 돼지와 염소의 사육두수도 내림세를 보이고 있는데, 2005년에 각각 37만 마리와 15만 마리를 기록하였다. 반면에 1970년대부터 사육되기 시작한 사슴은 꾸준한 오름세를 보이면서 2005년에는 161만 마리를 나타냈다.

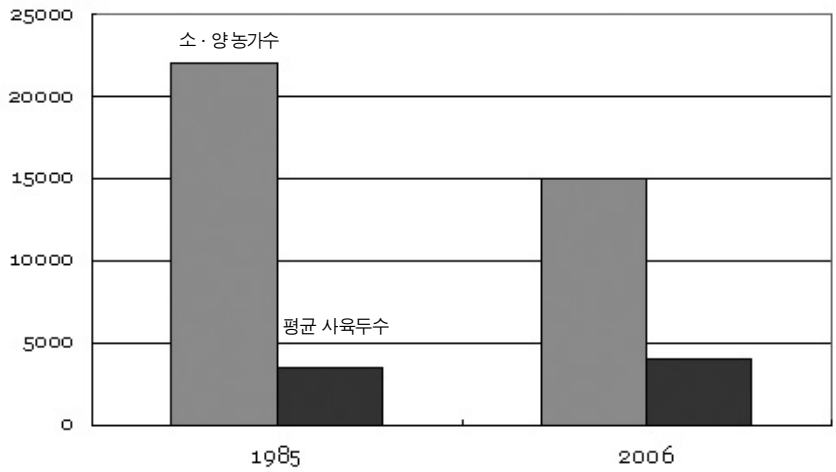
양과 소를 사육하는 상업농가 수는 1985~2006년에 2만 2,000호에서 1만 5,000호로 32% 감소한 반면에 농가당 평균 사육규모는 3,424 가축단위(LSU)에서 4,011 LSU으로 17% 늘어났다〈그림 12〉. 이는 낙농업과 축산업 모두에 규모의 경제가 확산되고 있음을 뜻한다.

그림 11. 가축 사육두수 추이




자료: MAF(2006)

그림 12. 축산농가 수와 가축 사육두수 추이




주: 평균 사육두수는 가축단위(LSU) 기준임.
자료: Meat & Wool New Zealand(2006)

### 산업 전망

2010년까지 육우 사육두수는 10만 마리 정도 감소할 것으로 전망된다(MAF 2006). 미국의 육우 생산 주기를 감안할 때 쇠고기 공급이 늘면서 국제가격이 떨어질 것으로 보이기 때문이다. 광우병 파동으로 인해 미국산 쇠고기에 대해 수입 금지 조치를 취했던 일본과 한국이 각각 2006년 7월과 10월부터 수입을 재개한 것도 미국산 쇠고기 공급 확대를 촉진하는 계기가 되고 있다(정민국 등 2007). 육우의 사육두수가 감소하더라도 수출용 쇠고기 생산량은 2007~10년에 연간 45만 톤 정도를 유지할 것으로 전망된다(MAF 2006). 낙농업 쪽에서 쇠고기 공급이 늘고 있기 때문이다.

한편 세계 양고기 공급의 확대로 국제가격의 하락이 예상된다. 이에 따라 양 사육두수는 감소하지만, 생산성 증대로 양고기 생산량은 2010년까지 현재보다 늘어날 것으로 전망된다. 사슴의 사육두수는 2010년까지 내림세가 이어지면서 수출량도 감소할 것으로 전망된다.

북섬 왕가누이(Wanganui)지역의 폴슨(Polson) 축산농장(2006/11/21 저자 촬영)

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지16 001PDF

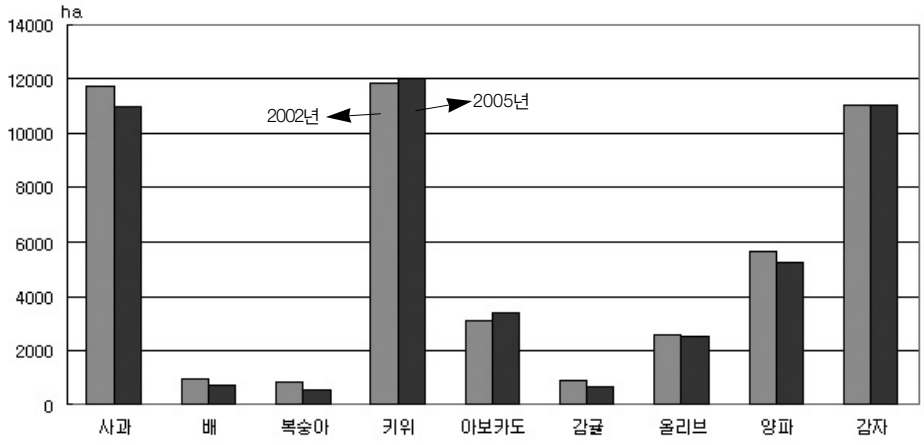
## 원예산업

### 산업 동향

뉴질랜드가 재배하는 주요 원예작물은 사과, 키위, 포도주용 포도 등이며, 최근 들어 아보카도와 올리브의 비중이 커지고 있다. 다른 농업부문과 마찬가지로 원예산업도 수출 중심이다. 2004/05년 불변가격 기준으로 수출은 1979/80년에 1억 1,500만 NZ달러에서 2004/05년에 23억 NZ달러로 늘었는데, 이는 국가 전체 상품 수출의 7%, 식품과 섬유 수출의 11%에 해당한다(ABARE and MAF 2006). 원예작물 수출에서 작물별 비중은 키위 29%, 포도주 19%, 사과 17%, 가공 및 냉동 채소 11%, 신선채소 9% 등이다.

뉴질랜드의 전통적인 원예작물인 사과의 재배면적은 2002~05년에 6% 감소하여 10,980ha를 기록하였다〈그림 13〉. 이는 수익성이 낮았던 브래번(Braeburn)과 로열 갈라(Royal Gala) 품종이 대체되고 있기 때문이다. 사과 생산량은 1999년에 62만 톤을 정점으로 감소하여 2005년에 52만 톤에 이르고, 이 가운데 62%가 수출(약 4억 NZ달러)되었다.[7]

그림 13. 원예작물의 재배면적




자료: Statistics New Zealand(2006)

7) 세계 사과 생산량의 1%가 수출되고 있는데, 이 가운데 뉴질랜드는 5% 정도를 차지한다(ABARE and MAF 2006).

2005년에 키위 재배면적은 1만 2,030ha로 2002년보다 2% 늘었다. 생산량은 34만 톤으로 이 가운데 93%가 수출되어 6억 5,700만 NZ달러의 수출 실적을 올렸다(ABARE and MAF 2006).[8] 키위 생산 농가가 소유한 제스프리 그룹(Zespri Group Ltd)은 오스트레일리아 시장을 제외한 모든 키위 수출을 독점하고 있다.

2002~05년에 포도 재배면적은 52% 증가하여 2만 1,002ha에 이르며, 포도밭에 대한 투자가 늘면서 포도주 양조장 수가 500개를 넘어섰다(MAF 2006; ABARE and MAF 2006). 지난 10년 사이에 포도 재배면적이 대표 원예작목이었던 사과 재배면적을 추월하며 빠르게 성장하고 있는 것이다. 이에 힘입어 포도주 생산량은 2004년에 1억 리터를 넘어섰고 그 절반 이상이 수출되었다. 2005년에 수출액은 4억 8,300만 NZ달러로 5년 전보다 4배 가까이 상승하였다. 뉴질랜드 포도주의 최대 수출 시장은 영국이다.

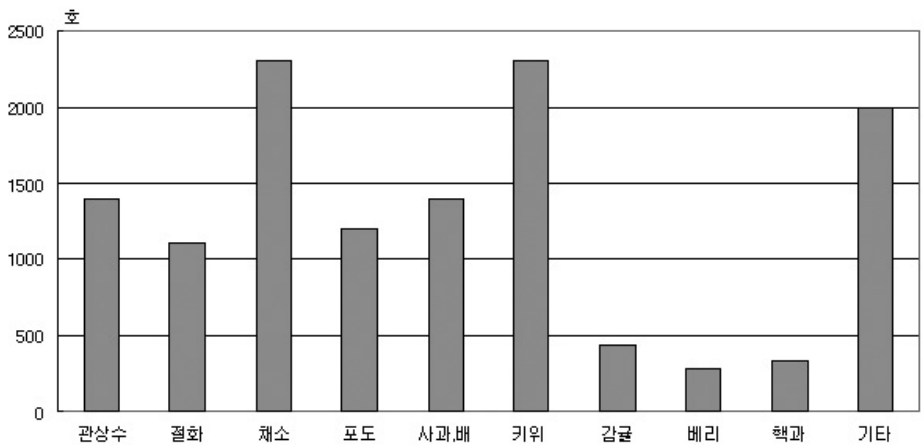
북섬 왕가누이(Wanganui)지역의 폴슨(Polson) 키위농장(2006/11/21 저자 촬영)

8) FAO 자료에 따르면 키위의 세계 수출 물량은 70만 톤 정도로, 이탈리아 35%, 뉴질랜드 32%, 칠레 15%의 점유율을 나타내고 있다(ABARE and MAF 2006).

뉴질랜드에서 재배되는 채소류는 약 50종으로 주로 국내에서 소비된다. 채소류 매출액은 약 10억 NZ달러이다. 신선채소는 주로 소규모 농가가 재배하며, 작목 전환이 빈번한 편이다.

원예작물을 생산하는 농가는 총 1만 2,750호로 전체 농가 수의 약 18%를 차지한다. 채소와 키위 농가 수가 각각 2,300호로 가장 많고 사과와 배 농가 수가 1,400호 정도이다〈그림 14〉.

그림 14. 원예작물 생산 농가수




자료: Statistics New Zealand(2006)

### 산업 전망

사과의 생산량은 수종 갱신으로 인해 감소할 것이나, 2010년까지는 안정세를 나타낼 것으로 전망된다. 수출 물량은 2010년에 27만 톤 정도를 유지할 것으로 내다보인다.

키위의 생산과 수출은 신규 면적의 확대 영향으로 서서히 증가하여 2010년에 수출 물량은 31만 톤에 이를 것으로 예측된다. 키위 국제가격의 상승과 '황금(gold) 키위'

에 대한 수요 증대, 그리고 환율 평가절하가 수출 확대에 양(+)의 효과를 낼 것으로 기대된다.[9]

포도주 생산량은 오름세를 지속하면서 2010년까지 연간 10% 이상 늘어날 것으로 전망된다. 국내 소비의 증가율은 낮기 때문에 수출 물량이 증대될 것이다. 또한 세계 포도주 소비가 상대적으로 늘어나면서 국제가격이 증가하는 한편 뉴질랜드 달러의 평가절하는 수출에 따른 수익성을 더욱 높여 줄 것으로 전망된다.

## 기타 산업 동향[10]

원예산업의 성공이 새로운 품목 개발과 틈새시장 진출로 이어지고 있다. 대표적인 것이 아보카도 기름 같은 식용유, 건강에 민감한 아시아와 미국 시장을 겨냥한 색깔이 짙은 과실 '베리', 그리고 국내시장에서 수요가 늘고 있는 감귤류, 베리, 여름과실 등이다. 절화와 군엽(foilage), 채소종자의 수출도 지난 20년 동안 성장하고 있다. 절화는 2,000여 명의 생산자가 7,000만 NZ달러의 매출을 올리고 있는데, 주로 일본, 네덜란드, 미국에 수출이 이루어지고 있다. 높은 품질과 계절차이의 장점을 바탕으로 채소종자는 한국과 일본을 비롯해 유럽 등 40여 개국에 수출된다.

유기 농산물의 생산도 괄목할 만한 성장세를 보이고 있다. 1990년에 110만 NZ달러에 불과하던 유기 생산이 2005년에 1억 2,000만 NZ달러로 급증했고, 이에 따라 유기 농산물 수출도 7,000만 NZ달러를 기록하였다. 주요 유기 농산물은 키위와 사과이다.

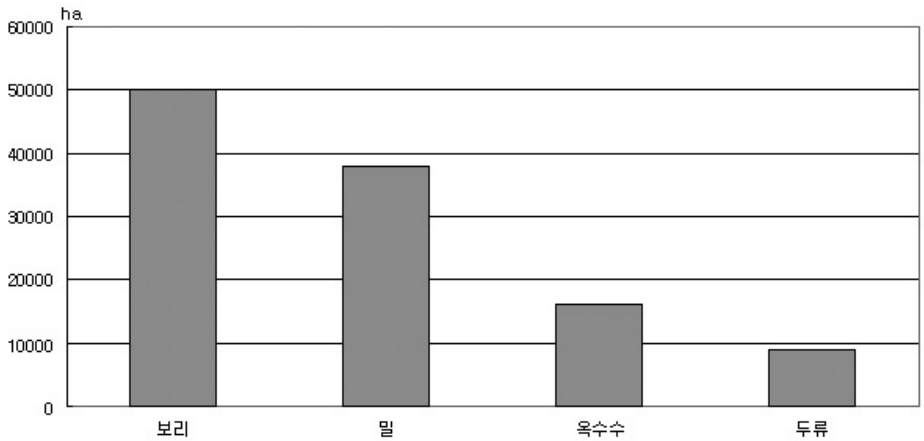
이 밖에도 2,700명 정도의 양봉 생산자가 2005년에 1만 톤의 꿀을 생산했다. 생산량의 1/3 정도가 수출됐고, 관련 상품의 수출액은 3,000만 NZ달러를 기록했다.

---

9) 전통적인 녹색(green) 품종보다 높은 품질로 인정받는 황금 품종은 자격증(license)이 농가에 발급되는데, 2001년 이래 신규 자격증이 발급되지 않고 있다(MAF 2006). 이 자격증은 농가 사이에 거래될 수 있다.
10) 이 부분은 ABARE and MAF(2006)에서 요약한 것이다.

경종농업은 보리, 밀, 옥수수, 두류 등이 주류이다. 이 가운데 옥수수의 재배면적이 2005년에 5만ha로 가장 크다〈그림 15〉.

그림 15. 주요 경종작물의 재배면적, 2005년




자료: MAF

## 3. 뉴질랜드의 농정개혁과 시사점

### 개혁의 배경

뉴질랜드의 농업은 13세기부터 정착한 마오리(Maori) 사람들이 고구마, 타로 토란(taro), 박(gourd) 등을 재배하면서 시작되었다. 그러다가 영국의 지배가 시작된 1840년부터 뉴질랜드는 곡물과 양모를 영국에 공급하는 배후 농업지역의 역할을 수행하였고, 냉장 운송이 가능해진 19세기 후반부터는 육류와 유제품을 영국과 영연방 제국에 수출하였다.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지21 001 PDF

두 차례 세계대전의 영향으로 농산물 수출 패턴이 변하면서 뉴질랜드는 수입 공산품에 관세를 부과하는 등의 보호주의 정책을 채택하기 시작하였다. 1920년대에는 농민의 이해를 대변하고 주요 농산물의 수출 독점권을 행사하기 위한 '생산자 유통 위원회(Producer Marketing Board)'가 조직되었다.

1930년대에는 경제 공황을 겪었고, 1950년대에는 전후 소비 증대와 전쟁 관련 기술의 농업부문 적용(비료와 농약 생산, 운송 등)으로 농업은 호황 국면을 맞았다. 특히 1950년대에 시작된 양 사육이 경제성장을 이끄는 견인차 구실을 하였다. 이 과정에서 초지조성을 위해 자연림의 대규모 벌목이 이루어지면서 뉴질랜드의 토지 사용 형태가 변하게 되었다(Singleton 2005). 또한 뉴질랜드가 화산섬이란 지형적인 특성으로 접근이 쉽지 않은 산지와 구릉에 공중 시비를 통해 초지를 조성할 수 있었던 것도 운송기술 덕분이었다. 뉴질랜드가 생산하는 대부분의 농산물은 좋은 가격을 보장받고 영국에 수출됨으로써 부를 축적할 수 있었다.[11]

영국은 또한 농산물 특히 육류 가공 기술과 투자 자본을 뉴질랜드에 제공하였는데, 그 결과 뉴질랜드는 1950년대에 1인당 기준으로 세계에서 가장 부유한 국가 중의 하나가 되었다. 1인당 GDP는 1950년에 8,456달러(1990년 가격 기준)로 미국의 88%였다(OECD 2003). 그러나 강력한 수입 보호주의와 협동조합 정책의 고수로 경제가 악화되면서 뉴질랜드의 경제는 유럽 국가들보다 뒤처지기 시작하였다.

뉴질랜드 경제는 1960년대 후반부터 잇따른 외부 충격에 의해 침체에 빠졌다(Sayre 2003).

1) 1966~68년에 세계 양모가격이 40% 정도 큰 폭으로 하락하였다.

2) UN 신탁 아래 뉴질랜드와 영국을 대신해 오스트레일리아가 통치하던, '인산 섬(phosphate islands)'으로 불리는 서태평양의 작은 섬 나우루(Nauru)가 1968년에

11) 1차대전 직전에 뉴질랜드의 1인당 소득은 심지어 영국보다 높았다.

완전 독립함으로써 값싼 인산의 뉴질랜드 공급이 중단되었다.

3) 1972년에 영국이 당시 유럽 경제 공동체(EEC)에 가입함으로써 뉴질랜드 농산물이 영국시장에서 누리던 시장접근 특혜가 사라졌다. 낙농제품과 양고기 등 주요 농산물에 대해 영국은 전환기간을 부여했으나, 뉴질랜드는 영국 이외의 다른 수출 시장을 찾을 수밖에 없었다.

4) 1970년대에 오일쇼크에서 촉발된 높은 인플레이션과, 정부의 간섭과 비효율로 인한 제조업 부문의 비용 증대로 농자재 가격이 상승함으로써 농업부문의 국제경쟁력이 하락하였다. 이는 높은 생활수준과 완전고용을 유지하려고 뉴질랜드 정부가 외국으로부터 더 많은 자금을 빌리고 시장에 적극 개입하는 정책을 채택한 결과였다. 1982년까지 연간 보조규모는 7억 NZ달러 가까이 늘어났다(Schwartz 1997).

1984년까지 금융 위기의 결과는 경제지표를 통해 확인할 수 있다(MFAT 2006).

1) 1983년에 실업률은 7%가 넘었다.

2) 1976~84년에 실질소득은 연평균 1.1% 증가율에 그쳤다.

3) 1974~84년에 외국 빚은 GDP의 11%에서 95%로 급증했다.

4) 1973~83년에 인플레이션은 임금과 가격 동결조치가 내려지기 전-선거 직전-까지 두자릿수를 유지하였다.

외부 충격으로 인한 금융 위기에 대응하려고 도입한 농업정책 조치들은 오히려 사태를 더욱 악화시키는 결과를 초래하였다. 비료에 대한 보조와 가축사육 두수 확대에 대한 조세감면 조치는 과잉 생산을 유발함으로써 농산물 가격을 더욱 하락시킨 것이다. 농업이 국가 경제에 미치는 영향을 감안하여 도입된 농산물 가격보조, 이자보조, 재해구호, 잡초제거 보조, 특별훈련 등의 다양한 조치들은 뉴질랜드와 같은 작은 경제

규모가 감당하기 어려운 상황까지 몰리게 되었다.

1982년에 뉴질랜드 최대 농민단체인 '뉴질랜드 농민연합(Federated Farmers of New Zealand: FFNZ)' 는 인플레이션에 따른 농가에 대한 보상보다 인플레이션 자체를 잡는 정책에 우선순위를 두어야 한다는 제안서를 정부에 제출하였다. 농업보조로 인한 재정적자가 인플레이션의 주된 원인이며, 보조의 증대는 문제를 더욱 악화시킨다는 점을 농민단체가 앞서서 지적한 것이다. 당시 국민당(National Party) 멀둔(Muldoon) 정부는 FFNZ의 구체적인 제안들을 수용하지 않았지만, 이로써 보조금 논쟁이 촉발되었다.[12] 1984년에 노동당(Labor Party)이 압도적인 승리를 거두면서 경제체제의 개혁이 추진되었고, 그 일환으로 농정 개혁도 이루어졌다.[13]

이처럼 뉴질랜드의 경제개혁은 경제 전반에 걸쳐 신속하게 추진된 개혁이었지만, 당시 경제침체의 지속, 높은 공공부채 규모, 경제의 불안정, NZ달러 가치의 하락, 정부의 가격, 임금, 외환 등에 대한 지나친 통제와 규제, 일관되지 못한 정부 정책 등으로 불만이 고조된 상태였으므로 널리 수용되게 되었다. 특히 젊은 노동당 출신 경제관료들은 공공선택 이론과 다른 나라의 개혁에 대해 잘 알고 있었으며, 지속가능하지 않은 상태의 경제에 대한 개혁 필요성을 절실하게 느끼고 있었다(Scrimgeour and Pasour 1996).

## 개혁 내용

1983년에 뉴질랜드와 오스트레일리아 사이에 인접경제무역협정(Closer Economic Relation)이 발효되면서 뉴질랜드 경제는 오스트레일리아와 이전보다 더 치열한 경쟁

12) 1935년부터 뉴질랜드가 추구해 온 '요람에서 무덤까지' 의 복지국가 정책과 농업보조를 지속하려는 멀둔 정부의 고집 아래 재정적자는 더욱 확대되었다.

13) 전반적인 경제개혁 과정에서 농정개혁이 먼저 시작된 데에는 몇 가지 이유가 있다(Scrimgeour and Pasour 1996). 첫째, 대부분의 농업인이 전통적으로 국민당을 지지하였다는 점이다. 이로써 새롭게 집권한 노동당이 상대적으로 부담을 적게 가질 수 있었다.둘째, 농업인의 수가 상대적으로 적었기 때문이다. 셋째, 농업보조에 소요되는 예산이 과다하다고 여겼기 때문이다.

에 직면하게 되었다. 곧이어 단행된 경제개혁을 농업부문과 밀접하게 관련된 내용 중심으로 정리하면 〈표 2〉과 같다.

표 2. 농업부문 관련 주요 경제개혁 연대기

| 농정개혁 분야 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | ~ | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 이자와 환율 통제 철폐 | V○ | | | | | | | | |
| 변동환율제 도입 | | V○ | | | | | | | |
| 농업보조 철폐 | V○ | ○ | ○ | | | | | | |
| 수출보조 철폐 | V | ○ | ○ | ○ | | | | | |
| 수입허가제 철폐 | V | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | | |
| 관세율 감축 | V | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | V○ | | ○ |
| 농업조세 감면 철폐 | | ○ | | | | | | | |
| 농업서비스 사용자부담 원칙 도입과 적용 | | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 국영무역 기업화/민영화 | | | V○ | ○ | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 국영 농촌은행(Rural Bank) 매각 | | | | | | ○ | | | |
| 지역위원회(Regional councils) 창설 | | | | | | | ○ | | |
| 기술센터(Agriculture NZ) 매각 | | | | | | | | | ○ |

주: V은 정책개혁의 발표, ○은 이행을 나타냄.
자료: Evans et. al(1996); MFAT(2006)

1984년에는 금융시장에서 이자율과 환율에 대한 여러 규제들이 철폐되었다. 상품시장에 관한 개혁은 농업보조와 수출보조의 철폐를 비롯하여 수입허가제 철폐, 관세율 감축 등이 포함됐다. 특히 1999년까지 지속된 관세율 감축으로 뉴질랜드가 수입하는 95%가량의 상품(수입액 기준)에는 무관세가 적용된다(MFAT 2006).

농정개혁은 농업보조의 철폐로부터 출발하였다.[14] 당시 주된 농업보조는 자본, 비

14) 부문별로 보면 농정 개혁이 처음으로 시행되었고, 이어 금융부문, 정부부문, 노동부문 등의 순서를 밟았다.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지25 001 PDF

료, 잡초제거와 같은 투입재 보조와 농산물에 대한 가격보조였다. 먼저 1960년대에 도입된 비료보조는 운송과 시비에 소요되는 비용에 대한 지원, 비료 구매보조 등으로 축산물 생산과 수출 증대를 겨냥한 조치였다. 이들은 각각 1984년과 1987년에 폐지되었다. 또한 농가에는 허용된 토지개발 특권과 축산업에 대한 조세감면 조치도 개혁대상이 되었다.

1970년대부터 품목별 유통위원회(Marketing Boards)는 안정화 조치로써 융자 확대, 주요 농산물에 대한 최저가격 보장조치 등을 확충하기 시작했다. 낙농 위원회(Dairy Board)와 사과 · 배 위원회는 수익이 큰 해에 자금을 모아 준비은행(Reserve Bank)에 저축하고, 시장 상황이 좋지 않으면 농가의 손실을 일부 보전하는 기능을 수행하였다(Johnson 2001).[15]

1978년에는 생산자 위원회가 운용하던 최저가격 조치를 보완하는 '최저가격 보충제도(Supplementary Minimum Price Scheme: SMPE)'가 도입되었다. 이는 쇠고기, 양고기, 양모, 유제품 등에 최저가격을 설정하고, 국제가격이 이에 미치지 못할 경우 그 차액을 보상하는 제도이다. 농산물 주기에 따라 농가가 지게 되는 가격위험을 단기적으로 낮추기 위해 도입된 SMPE 조치는 결국 농가소득 안정화 운용에 대한 위험을 정부가 떠맡는 결과를 가져왔다.

1980~84년에 연평균 정부 보조는 가격보조 2억 900만 NZ달러, 이자율 보조 1억 3,600만 NZ달러 등 총 7억 7,200만 NZ달러를 기록하여, 농업 GDP 대비 33%를 나타냈다〈표 3〉. 각종 보조 아래 농가는 시장가격보다 보조 극대화를 위해 생산하게 되면서 과잉생산이 초래되었다. 특히 자본재에 대한 사용자 비용이 낮은 실질 이자율과 각종 보조의 영향으로 거의 0이거나 심지어 음(-)을 기록하였고, 이로써 투자에 대한 한계

15) 준비은행의 금리는 1%이었고, 적립금이 적자일 경우 1%의 벌금을 매겼다. 육류 · 양모 위원회도 전시에 영국과 무역을 통해 비축한 자금을 활용해 가격조절을 위한 수매 등을 실시하였다.

수익이 커지면서 생산이 늘었다(Evans et. al 1996). 그 결과 1984년에 축산농가의 소득에서 정부 보조가 차지하는 비율이 거의 40%에 이르게 되었다(Harrington 2005).

표 3. 축산부문에 대한 정부의 보조비용(기간 평균)

단위: 백만 NZ달러

| 보 조 내 용 | 1980~84 | 1985~90 | 1991~95 | 1996~98 |
|---|---|---|---|---|
| 가격 보조 | 209 | 47 | 0 | 0 |
| 비료 보조 | 49 | 9 | 0 | 0 |
| 이자율 보전 | 136 | 186 | 1 | 0 |
| 유통위원회 부채 | 132 | 158 | 0 | 0 |
| 조세 이전 | 73 | 54 | 1 | 0 |
| 검사 서비스 | 49 | 46 | 5.5 | 3 |
| 상담 서비스 | 10 | 13 | | 0 |
| 연구 서비스 | 38 | 54 | 59 | 61 |
| 검역 서비스 | 27 | 34 | 35 | 48 |
| 기 타 | 49 | 76 | 14 | 3 |
| 보조 총액① | 772 | 677 | 116 | 115 |
| 평균 농업 GDP② | 2,356 | 3,619 | 4,660 | 5,052 |
| ① ÷② | 32.7% | 18.7% | 2.5% | 2.3% |

자료: Johnson(2001)

공공기관에 대한 개혁도 단행되었다. 운송, 임업, 금융, 관광, 수도 · 전기 등 24개 정부소유 기관이 기업화 또는 민영화되면서 농업에 대한 각종 서비스도 시장원칙 또는 경쟁 체제 아래 변모하였다. 이는 정부가 기업소유자로서 적합하지 않다는 점, 정부가 경제활동에 관여함으로써 금융 위기가 커진 점, 공공부문의 부채 경감이 필요한 점 등의 논리가 작동한 결과이다(Erakovic and Powell 2006). 1989년에 민영화된 농촌은행(Rural Bank)은 인수기업의 사업에 통합됨으로써 그 원래 기능과 정체성이 약화되고 말았다. 이로써 농가에 대한 이자율이 시장 수준으로 높아졌다(Johnsen 2003).

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지27 001 PDF

농업부(MAF)의 서비스와 구조에도 변화가 이어졌다.

1) 농업부가 무료로 농업인에게 제공하던 품질보증(Quality Assurance) 서비스에 대해 그 소요비용을 회수하는 체제로 바뀌었다. 곧 육류에 대한 검사, 가축의 건강과 전염병 예방 등의 서비스에 사용자 부담원칙을 적용하면서 이에 소요되는 비용을 수혜자가 부담하도록 한 것이다.
2) 1994년에는 농가 상담 서비스(Farm Advisory Service: FAS)에 대한 지원을 완전히 중단했다.[16] 이는 FAS에 대해 사용자부담 원칙을 적용하여 1987년부터 부분적으로 비용을 회수하기 시작한 후 7년 만의 일이다. FAS가 독립된 컨설팅 회사로서 설립된 애그리컬처 뉴질랜드(Agriculture New Zealand)의 일부로 통합되면서 그 지도인력은 1987년에 310명에서 1993년에 120명으로 축소되었다(Stantiall and Paines 2000).
3) 농업 과학에 대한 연구부문은 농업부에서 왕립연구소(Crown Research Institute: CRI)로 이전되었다. 1992년에 출범한 CRI는 기존의 연구부처와 다양한 부처별 연구 기능을 통합한 정부조직이다.[17] CRI는 주로 부문별로 구성되어 있으며, 축산(AgResearch), 작물과 식품(Crop & Food Research), 환경과학(ERS), 임업(Scion), 지형과 핵(GNS Science), 원예와 식품(HortResearch), 산업(IRL), 토지관리(Landcare), 물과 대기(NIWA) 등 9개 연구소가 운용되고 있다.

이와 같은 정부기관의 민영화와 기능 이양에 따라 농업부의 인원은 개혁 전 6,200명에서 오늘날 1,200명으로 감소하였다(MAF 2006).

16) 1970~80년대에 FAS의 농가 지도사업은 팀 기준으로 이루어졌으며, 벤치마킹(benchmarking), 작물보호, 정보 수집, 날씨변동에 대한 대응, 기술채택 등 농가의 경영관리 향상에 서비스의 초점을 맞추었다(Stantiall and Paines 2000).
17) CRI에 관한 자세한 정보는 CRI 연합회(Association)에서 얻을 수 있다(http://www.acri.cri.nz/).

이미 1984년 선거 중에 제기되었던 유통위원회의 자금 운용방식에 대한 변화도 SMPE의 폐지와 함께 가시화되었다(Johnson 2001). 1986년에 낙농 위원회가 운용하던 비축은행의 저율 계좌가 폐쇄되면서 7억 5,000만 NZ달러의 당좌 대월(overdraft)이 정부에 상환하는 1억 5,000만 NZ달러의 후순위 부채(subordinated loan)로 전환되었다. 양모 위원회는 준비은행에서 얻는 자금에 대해 10% 이자율(나중엔 시장 이자율 적용)을 제공해야 했고, 육류 위원회는 육류수매를 위해 안정화자금을 차용해야 했다. 1987년에 정부는 육류안정화 계좌(Meat Stabilization Account)의 9억 3,000만 NZ달러 부채를 탕감하기로 결정하였고, 그 대신에 위원회가 그 비축자금에서 1억 NZ달러를 충당하도록 요구하였다.

## 개혁의 결과와 영향

농정개혁은 한마디로 정부의 시장개입을 중단함으로써 농가로 하여금 시장에서 결정되는 투입재 비용을 지불하고, 농산물의 자유로운 경쟁을 통해 형성되는 시장가격을 받아들이며, 은행 부채에 대한 정당한 이자를 지급하도록 만든 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 농정개혁이 농업인과 농업부문 전체에 미친 순효과를 계측하기는 쉽지 않다. 농업부문에 영향을 미치는 경제 전반에 대한 개혁이 추진되었기 때문이다.

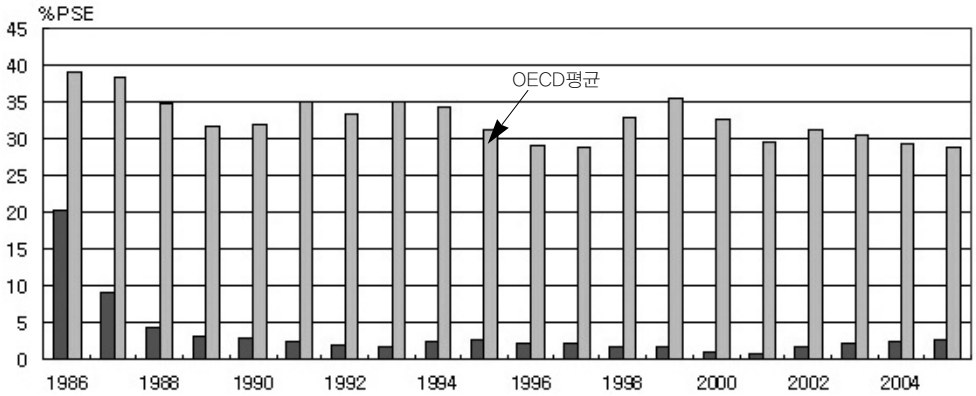
농정개혁의 결과를 농업부문에 한정하여 정리하면 다음과 같다.

1) 농업보조 수준이 큰 폭으로 감소하였다. OECD가 추계한 PSE(생산자에 대한 보조가 농업 매출액에서 차지하는 비율)가 1986년 20%에서 1989년에 3%로 감소됨으로써 뉴질랜드는 이후 OECD 회원국 가운데 가장 낮은 보조 수준을 유지하고 있다〈그림 16〉. 2005년 기준으로 뉴질랜드의 PSE는 2.6%로 OECD 평균인 29%에 크게 못 미친다.[18]

18) 참고로 2005년에 우리나라의 PSE는 63%이다.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지29 001 PDF

그림 16. 뉴질랜드의 PSE 변화




자료: OECD(2006)

2) 전통적 농업부문의 약화와 더불어 농업의 다각화가 촉진되었다. 보조 철폐에 따른 비용 상승과 시장가격 하락으로 인한 수익성 감소로 1985~95년에 전체 가축 사육두수가 12% 감소하고 양 사육두수는 30% 감소하여 축산업에 대한 집중 현상이 완화되었다(Evans et al. 1996). 축산업 안에서도 도체 중심의 수출(1986년에 양고기의 72%)이 가공육 중심(전체의 92%)으로 전환되었다(MAF 2006). 산간지역에서는 조세혜택에 힘입어 임업이 축산업을 대체하는 결과가 나타났고, 1970년대부터 확산된 사슴사육과 원예작물의 생산이 개혁기간을 거치면서 규모화가 확산되었는데, 특히 원예작물은 농산물의 수출 성장에 상당히 기여하였다. 이 밖에도 1990년대 들어 농촌관광에 대한 수요 급증은 농가의 경영활동 다각화에 이바지하였다. 또한 농외 소득원이 확대되면서 약 70%의 농가가 겸업이나 농업 밖의 투자를 통해 농외소득을 얻고 있다.

3) 농업부문의 성과가 전반적으로 향상되었다. 농림수산업 취업자 수는1986~2001년에 16만 명에서 14만 명으로 감소하면서 전체 취업자 수에서 차지하는 비율이 11%에서 8%로 줄었다〈표 4〉. 그러나 농산물 수출액은 1980~83년의 평균보다 모

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지30 001PDF

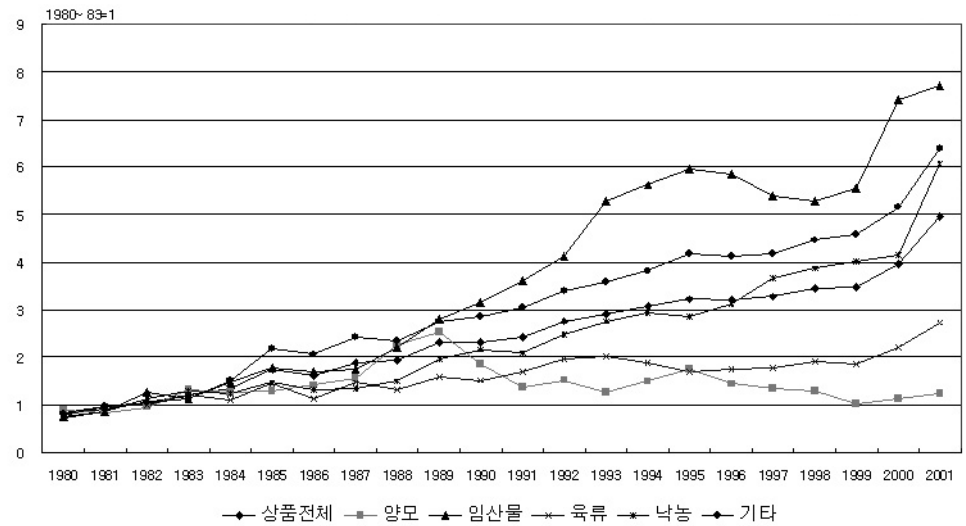
두 증가하였다〈그림 17〉.[19] 양모와 육류는 상품 전체 평균의 증가 폭보다 낮은 반면에 임산물과 낙농은 평균보다 높았다. 이 기간에 양 사육두수가 7,000만 마리에서 4,000만 마리로 감소했는데도 양고기 생산량은 오히려 증가했다. 특히 임산물은 공산품 평균보다도 높은 오름세를 나타냈다.

표 4. 농림수산업 취업자 수의 변화

| | 1981년 | 1986년 | 1991년 | 1996년 | 2001년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 농림수산업 ① | 144,252 | 161,634 | 142,113 | 157,563 | 142,758 |
| 국가 전체 ② | 1,332,342 | 1,499,421 | 1,400,400 | 1,630,812 | 1,727,271 |
| ① ÷ ② | 11% | 11% | 10% | 10% | 8% |

자료: Statistics New Zealand

그림 17. 주요 품목별 수출액 지수 추이, 1980~83년 평균 기준




자료: Statistics New Zealand

19) 2005년 기준으로 농업이 전체 수출의 50% 정도를 차지하고 있으며, 품목별로 생산 대비 수출 비율은 사슴 고기 96%, 유제품 95%, 양고기 91%, 양모 89%, 쇠고기 82% 등 상당 부분을 차지하므로 수출은 농업부문의 성과를 나타내는 중요한 지표로 간주할 수 있다(MAF 2006).

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지31 001PDF

농정개혁은 성과도 컸지만 많은 농가에 상당한 구조조정 부담을 초래하였다.[20] 농가 수준에서 농정개혁의 가장 큰 충격 가운데 하나는 1980년대 초반에 최고 수준을 기록하던 농지가격이 1988년까지 실질가격 기준으로 50%가량 폭락했다는 점이다. 농지가격이 급락한 것에 대한 해석은 두 가지로 나뉜다. MFAT(2006)는 농지에 자본화된 보조가 철폐된 결과라고 밝히고 있다. 반면에 Lattimore(2006)는 보조 철폐보다는 금융규제 완화로 이자율이 10%에서 20% 이상으로 오른 것이 농지가격을 큰 폭으로 떨어뜨린 원인이라고 지적한다. 이 연구는 PSE 1%의 감소가 농지가격의 0.5% 하락을 가져올 뿐이라고 밝히고 있다.

원인이 무엇이든 농지가격의 급락은 농가의 자산 가치 하락을 의미하며 이에 따라 부채 규모가 큰 농가에 어려움이 가중되었다. 주로 신규농이나 융자를 통해 경영규모를 새로 확대한 농가들이 높은 이자율에 따른 채무 서비스에 고통을 받게 되었다. 이에 대응하여 정부는 농가부채 재조정(debt restructuring)을 추진하였다. 농촌은행을 통해 일부 농가의 빚을 탕감해 주고 민간부문도 그렇게 하도록 권장하였다.[21] 많은 농가들이 금융, 법, 농장관리 전문가들이 참여하는 신용중재(credit mediation) 과정을 거쳐 농장의 실행계획을 수립하였다. 곧 은행과 농가 사이의 협상으로 생존농가가 결정되고, 객관적 · 상업적 의사결정이 주효했다.

이 과정에서 농업부문의 전체 부채 가운데 약 20%가 탕감되었고 5%의 농장이 팔려나갔다. 또한 앞에서 소개한 대로 정부는 품목별 유통위원회의 채무를 탕감하거나 감면함으로써 농가 회생을 도왔다. 정부는 개혁의 영향으로 10% 정도의 농가가 농업을 포기할 것으로 사전에 예측했다(MFAT 2006). 그러나 1986~87년에 제공된 위와 같은 정부의 전환기적 지원에 힘입어 실제로는 농가의 1%에 해당하는 800농가(상업적인

20) 다른 경제분야에서도 엄청난 조정비용이 발생했으며, 그 과정에서 불만을 표출한 그룹의 목소리를 반영하는 측면에서 정부조직에 비례 대표제가 도입되었다(Scrimgeour and Pasour 1996).
21) 농촌은행이 매각된 후에는 민간은행이 이러한 기능을 수행하였다.

농가)만이 농업에서 떠났다(MAF 2006). 부채에서 벗어나지 못한 농가에는 기존의 사회복지 프로그램을 확대한 퇴출지원 조치 아래 새 집, 자동차, 가구 등이 제공되었다(Lattimore 2006).

Johnsen(2003)은 와이헤모(Waihemo) 지역(남섬의 동쪽에 놓인 축산업 위주의 농업지역)에 대한 사례 조사를 통해 농가 수준에서 농정개혁의 영향이 상이하며, 거시지표에 나타난 것보다 그 적응비용이 더 크고 지속적임을 지적하고 있다. 곧 이 연구는 경영체의 특성(부채 수준, 노동분배, 농지품질), 농업인의 특성(성별, 지식과 경험, 가치와 태도, 경영목표), 생물리 · 경제 · 문화적 특성(날씨, 지역경제, 지역문화) 등에 따라 농가 수준에서 개혁 영향의 변동성과 농가별 새로운 환경에 대처하는 능력의 차이가 드러난다고 지적한다. 이 연구는 또한 개혁의 어려움에서 회복된 농가들의 전략으로 경영규모의 조정, 농업활동의 다각화, 농업 관련 지출 또는 농가소비의 감축, 농외소득의 추구, 고용 조정, 농업경영의 최소 유지 등을 꼽고 있다. 결국 자기자본이 충분하지 않아 수익성을 창출할 정도의 규모화가 어려운 농가, 토양이 척박하거나 과도한 채무상태 또는 기술제약으로 다각화를 추구하지 못한 농가, 지역경제의 약화로 농외소득을 얻지 못한 농가 등에 음(-)의 영향이 1990년대 후반까지 지속되었다는 것이다.

## 개혁의 시사점

뉴질랜드의 농정개혁은 경제 측면에서 지속가능하지 못한 불가피한 상황에서 일방적 방식을 취했으며 무엇보다도 유기적인 틀 속에서 경제 전반에 걸쳐 동시에 추진되었다는 점에서 다른 나라의 경우와 다르다. 이에 따라 산업별 개혁이나 부문별 규제완화가 서로 보완적인 역할을 하기도 했다. 농민단체인 FFNZ가 보조 철폐를 스스로 제안하고 규제개혁을 받아들인 이유는 공급 측 왜곡을 줄임으로써 농자재인 수입 공산

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지33 001 PDF

품의 관세 인하로 생산비용을 절감시키는 한편 항구와 철도의 상업적 관리를 통해 수출 농산물의 운송비용을 줄일 수 있을 것으로 기대했기 때문이다(Darwall 2003). 다른 농민단체들도 처음엔 개혁에 반대했으나, 이러한 기대 속에서 개혁 찬성으로 돌아섰다(Scrimgeour and Pasour 1996).

농업인들은 개혁으로 인한 패자가 없는, 모두가 이기는(win-win) 결과를 희망한 것이다. 이러한 기대는 수출 의존도가 높은 농산업 구조에서 이해할 수 있는 사항이다. 또한 경제 전반에 걸친, 신속하고 강력한 정치적 추진력에서 비롯된 개혁에 반대할 명분이 적었고, 이에 대응하여 로비하기 어려웠던 것도 사실이다(Kerr 2006).[22]

농업인들은 장기적으로 농정개혁이 국가 경제에 유리할 것이란 기대를 지니고 있었다(Johnsen 2003). 개혁 초기의 고통, 중기의 조정 과정을 거치면 장기엔 생존할 수 있다는 낙관론이 지배하였다. 실제로 개혁 후 3년 동안 농업부문은 농가소득의 감소와 농지가격의 하락을 견뎌야 했다. 농업보조는 감축되었지만 다른 산업보호 수준은 여전히 높아 농업부문에 음(-)의 영향을 미쳤다. 양모와 유제품의 국제가격 하락, 좋지 않았던 날씨, 농지 소유권 조정의 지연, NZ달러의 평가절상 등은 농업경쟁력을 약화시켰다. 만약 거시경제가 안정된 상태에서 농정개혁이 이루어졌다면 농가 순소득이나 농지가격이 단기에 급격하게 떨어지지 않았을 것이다(Valdes 1993).

뉴질랜드의 농정개혁은 정부의 시장 간섭을 통해 나타났던 왜곡과 부문 간 불균형을 줄이고, 시장 영향력과 경제효율을 높이기 위한 자유화와 규제 완화 조치로서 우리나라의 관심을 끌기에 충분하다(김한성 2006). 그러나 우리 농업의 여건에서 뉴질랜드형 농정개혁을 바라볼 때 함께 감안해야 할 사항이 있다.[23]

22) 노동당에 의해 시작된 개혁이 1990년 선거를 통해 집권한 국민당으로 이어지면서 노동당이 손대지 못했던 노동시장과 복지에 대한 개혁이 진행되었다.
23) 앞에서 뉴질랜드 농정개혁의 내용과 결과(성과)에 대해 자세히 다뤘으므로 이 부분은 주로 우리나라의 처지에서 농정개혁과 연계하여 추가로 고려할 사항에 초점을 맞추고자 한다.

① 농산물 생산 여건이 상이한 수출국과 수입국의 차이이다. 뉴질랜드는 천혜의 농업 환경을 갖춘 축산과 유제품의 주요 수출국이다. 상업농 · 수출농 중심으로 자산규모가 상대적으로 크며, 외부 환경 변화에 빠르게 반응한다. 개혁 전의 농업 보조는 다른 산업보호 정책과 금융규제로 인해 농업부문이 감수하는 불이익을 상쇄하는 방편이기도 했다. 이에 따라 경제 전반에 걸친 비효율 개선에 농업부문도 동참하면서 그 생산성과 경쟁력을 키울 수 있었다. 또 다른 측면은 무역자유화의 확대로 수출 환경이 개선된 점이다. 전통적 시장인 유럽의 비중이 감소한 대신에 아시아와 신대륙 시장에 대한 수출이 증가했다. 수출 시장의 확대는 뉴질랜드 농가의 수익성 향상에 이바지하는 요소가 된다.[24]

♣ 우리나라 농가는 소규모 가족농 중심이고 농업 환경이 상대적으로 취약하다. 빠른 경제발전 과정에서 노동력 수급의 변화로 많은 고령 농업인이 농촌에 잔류하고 있으며, 협소한 농지와 기후 특성 및 수입 농산물과의 경쟁 증대로 농업 다각화가 어렵다. 또한 농외소득원이 제한되어 있고 농업인의 직업 전환이 용이하지 않다. 이러한 여건에서 급진적인 농정개혁은 농업계의 동참을 위한 충분한 개혁 인센티브를 제시하기 어려울 것이다.

② 구조조정 비용(부담)의 차이이다. 뉴질랜드는 개혁으로 인해 파산 위험에 처한 농가들을 대상으로 부채 탕감 등 부채 재조정 지원을 제공하였다. 또한 농업을 포기한 농가(전체 농가 중 1%인 800호)에 대해서는 포괄적인 퇴출 패키지를 공급했다. 기존의 사회복지 프로그램을 활용하고 이를 확대 적용한 것이다.

♣ 우리나라의 경우 2005년 기준으로 뉴질랜드보다 18배 이상 많은 농가가 존재한다(농림부 2006). 취약한 농업 여건을 감안할 때 급격한 농정개혁은 경쟁에서 탈락하는 농가를 양산할 것이며, 더욱이 사회안전망이 충분하지 못한 상황에서 국가나 사회 전체가 부담하게 될 구조조정 비용은 엄청난 규모가 될 것

24) 뉴질랜드는 농산물 무역자유화의 최대 수혜국으로 자주 거론된다.

이다. 또한 뉴질랜드의 경우처럼 단기간에 농지가격의 급락 같은 자산가치의 손실이 발생하면 이는 중대한 사회문제가 될 것이다.

③ 농업보조의 역할에 대한 인식 차이이다. 보조는 시장신호를 왜곡함으로써 자원 배분의 비효율을 초래할 수 있다. 반면에 사회가 필요로 하는 공공재와 같은 서비스 공급에 대한 대가 측면에서 보면, 보조는 시장실패를 바로잡는 바람직한 조치로 인식되기도 한다.[25]

♣ 뉴질랜드와 달리 우리나라는 식량안보, 농촌개발, 환경보전 등 농업의 다원적 기능을 인정하고 이를 농정의 중요한 목표로 간주하고 있다. WTO의 국내보조 규정은 가격과 생산에 미치는 영향이 미미하거나 없는, 생산자에 대한 직접지불 보조에 대해서는 감축의무를 부과하지 않고 있다. 이 밖에도 정부의 일반 서비스에 소요되는 지원도 무역 왜곡 보조로 간주되지 않는다. 모든 농업보조가 다 그렇지는 않지만, 이처럼 경제학 원리나 국제무역 규범에 합치되는 경우가 있음을 간과하지 말아야 한다.

뉴질랜드의 경험에서 얻을 수 있는 교훈은 명확하다. 대내외 환경 변화에 효과적으로 적응하려면 농가와 정부 수준에서 끊임없는 혁신과 효율 제고, 기술 개발을 통한 생산성 향상, 경쟁력 증대 등이 추구되어야 한다는 점이다. 부가가치와 품질 높은 농산물 생산과 유통의 확대, 농업단체의 공동 대응, 농업계와 정부의 동반자 관계 형성, 일관된 정치 추진력 등도 확충해야 할 사항이다. 최근에 나타나고 있는 사항이지만 환경보호와 자원보전 등에도 세밀한 관심이 필요하다.

우리 농업 여건을 감안할 때 뉴질랜드 방식의 급진적이고 포괄적인 개혁을 수용할 수 있을지 의문이다. 그러나 오늘날 시장신호에 따른 적절한 대응은 선택이 아니라 필수이다. 우리 사회가 감당할 수 있는 점진적 농정개혁과 구조개선 및 조정을 통해 농업의 지속 가능성과 성장 발판을 마련하도록 모두가 노력해야 한다.

---

25) 보조로 인한 정부실패(government failure)와 시장실패 교정과 관련하여 다양한 견해들이 제시되고 있다(Mitchell and Simmons 1994; Gardner 1992).

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지36 001 PDF

# 참고 문헌

김한성. 2006. "뉴질랜드의 농업개혁정책과 시사점." 「KIEP 오늘의 세계 경제」 제06-10호. 대외경제정책연구원.

농림부. 2006. 「농림업 주요 통계 2006」. 농림부.

정민국, 이형우, 김현중, 이정민. "축산물 수급 동향과 전망." 「농업전망 2007」. 한국농촌경제연구원 M81.

ABARE and MAF. 2006. Agricultural Economies of Australia and New Zealand: Past, Present, Future. ABARE, Canberra.

Campbell, H. and S. Wards. 1992. "Farm Politics in New Zealand: Pushing on to 'Drier' Ground?" *Rural Society* 2(2), Centre for Rural Social Research, Charles Sturt Univ., Wagga, Australia.

Darwall, Rupurt. 2003. "Market Reform: Lessons from New Zealand." Policy Review No. 118, Hoover Institution. Available at 〈http://www.hoover.org/publications/policyreview/3449581.html〉.

Erakovic, L. and M. Powell. 2006. "Pathways of Change: Organizations in Transition." Public Administration Vol. 84, No. 1:31-58.

Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson and D. Teece. 1996. "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency." *Journal of Economic Literature* Vol. XXXIV (December 1996):1856-1902.

Gardner, B. 1992. "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem." Journal of Economic Literature 30(March 1992): 62-101.

Harrington, Alex. 2005. The Contribution of the Primary Sector to New Zealand's

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지37 001 PDF

Economic Growth. Policy Perspective Paper 05/04, New Zealand Treasury. Available at 〈http://treasury.govt.nz/workingpapers/2005/tpp05-04.pdf〉.

Johnsen, Sarah. 2003. "Contingency Revealed: New Zealand Farmers' Experiences of Agricultural Restructuring." Sociologia Ruralis, Vol. 43: 128-153.

Johnson, R. 2001. "New Zealand's Agricultural Reforms and Their International Implications." Institute of Economic Affairs, London. Available at 〈http://www.geocities.com/rwmj2001/iea.pdf〉.

Kerr, Suzi. 2006. The Political Economy of Structural Reform in Natural Resource Use: Observation from New Zealand. NERO Paris 2006.

Lattimore, Ralph. 2006. Farming Subsidy Reform Dividends. NZ Trade Consortium Working Paper No. 45.

Livestock Improvement Corporation[LIC]. 2006. Dairy Statistics 2005-2006.

Meat & Wool New Zealand. 2006. Compendium of New Zealand Farm Production Statistics. Wellington.

Mitchell, W. and R. Simmons. 1994. *Beyond Politics: Markets, Welfare and the Faiture of Bureaucracy.* Boulder: Westview Press.

Ministry of Agriculture and Forestry[MAF]. 2006. Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry. Wellington.

Ministry of Foreign Affairs and Trade[MFAT]. 2006. "New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview." Economic Division, New Zealand.

OECD. 2006. "Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance 2006." Available at 〈http://www.oecd.org/document/55/0,2340,en_2649_37401_36956855_1_1_1_37401,00.html〉.

_____. 2003. The World Economy: Historical Statistics. Paris.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지38 001PDF

Rattray, Earl. 2006. Fonterra. Presented at a Group Meeting, November 20, 2006, Auckland.

Sayre Laura. 2003. "Farming Without Subsidies? Some Lessons from New Zealand." The New Farm, 〈http://www.newfarm.org/features/0303/newzealand_subsidies.shtml〉.

Schwartz, Herman. 1997. "Reinvention and Retrenchment: Lessons from the Application of the New Zealand Model to Alberta, Canada." Journal of Policy Analysis and Management Vol. 16, No.3(Summer 1997): 405-422.

Scrimgeour, F. and E. Pasour, Jr. 1996. "A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78, No. 2.(May, 1996): 257-267.

Singleton, John. 2005. "New Zealand in the Nineteenth and Twentieth Centuries." EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. 〈http://eh.net/encyclopedia/article/Singleton.NZ〉.

Stantiall, J. and M. Paines. 2000. Agricultural Extention in New Zealand: Implications for Australia. Available at 〈http://www.regional.org.au/au/apen/2000/4/stantiall.htm〉.

Statistics New Zealand. 2006. Agricultural Production Statistics. June 2005. Available at 〈http://www.stats.govt.nz/products-and-services/info-releases/ag-prod-stats-info-releases.htm〉.

Valdes, Alberto. 1993. Mix and Sequencing of Economywide and Agricultural Reforms: Chile and New Zealand. Agricultural Economies 8(1993): 295-311.

뉴질랜드내용 2007.3.15 1:26 PM 페이지39 001PDF

해외농업 시리즈 1
# 뉴질랜드의 농업동향과 농정개혁

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2007. 1
발 행 2007. 1
발행인 최정섭
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 http//www.krei.re.kr
인쇄처 문 원 사
전화 739-3911~5

ISBN 978-89-6013-041-8 93520
· 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
· 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.