

월간 「KIEP 세계경제」

뉴질랜드의 농업개혁정책과 시사점

金翰成 세계지역연구센터 동서남아팀 부연구위원 [hskim@kiep.go.kr]

裴嬉娟 세계지역연구센터 동서남아팀 전문연구원 [hybae@kiep.go.kr]

요약

1980년대 중반부터 시작된 뉴질랜드 개혁정책은 선진국에서 유례를 찾아볼 수 없는 급속하고 과감한 개혁의 예로 언급되고 있다. 특히 뉴질랜드 농업부문의 개혁정책은, 보조금을 포함한 정부의 직접적인 재정 지원정책이 단기적으로 문제를 완화시킬 수는 있으나 근본적인 해결책은 되지 못함을 보여주고 있다. 일시적인 충격이 아닌 장기적인 경제·사회 환경의 변화에 있어, 농업부문은 이러한 새로운 변화에 적절하게 대응하는 구조조정이 필요한데, 지원을 통해 자국산업을 보호하려는 정부의 노력은 조정의 시기를 늦출 뿐 근본적인 해결책은 될 수 없음을 보여주고 있다. 본고에서는 이러한 뉴질랜드 농업부문의 개혁정책을 살펴봄으로써 현재 우리나라가 처한 상황에 시사하는 바를 살펴보고자 한다.

1. 머리말

1980년대 중반부터 시작된 뉴질랜드 개혁정책은 선진국에서 유례를 찾아볼 수 없는 급속하고 과감한 개혁의 예로 언급되고 있다. 1인당 국민소득에 있어 세계 최부국 중의 하나로 20세기를 시작한 뉴질랜드는 영국의 영향을 받은 서구식 민주주의의 전통과 발달된 사회·경제 제도를 바탕으로 1950년대까지 안정적인 국가 모델로 평가받고 있었다. 경제 활동에 있어 높은 수준의 정부 참여 및 규제, 관세 및 비관세 장벽을 통한 자국산업의 철저한 보호, 그리고 국가 공기업의 활발한 활동 등으로 대표되던 뉴질랜드는 1960년대 말부터 연쇄적으로 새로운 외적 충격을 경험하게 된다. 당시 뉴질랜드의 주요 수출품이던 국제 양모가격의

폭락, 최대 수출 시장이던 영국의 유럽경제공동체(EEC) 가입에 따른 교역감소, 두 차례에 걸친 석유파동 등을 통해 뉴질랜드 경제는 급속한 하향곡선을 그리게 되었으며 1980년대로 들어서면서 이러한 일련의 충격은 국가경제의 총체적 위기를 야기하게 되었다.

중도좌파 성향을 띤 노동당은 1984년 집권과 동시에 정치·경제 전반에 걸친 대대적인 개혁을 추진하게 된다. 1990년대까지 계속된 급진적이고 혁신적인 개혁은 변동 환율제도의 도입, 금융시장의 규제완화, 관세 및 비관세 장벽의 완화 및 철폐, 노동시장 규제완화, 정부의 시장 개입 최소화, 국영기업의 민영화 등에 걸쳐 폭넓게 이루어졌으며 이러한 결과로 1970년대 OECD 국가 중 가장 높은 관세장벽을 가지고 있던 뉴질랜드는 오늘날 선진국 중 가장 자유화된 국가로 자리매김 할 수 있게 되었다.

특히 농업부문에 있어 뉴질랜드는 개혁이전의 국가보조를 비롯한 여러 가지 특혜제도를 이용한 철저한 자국산업 보호정책에서, 농업부문의 국제 경쟁력 향상을 위한 여러 가지 개혁 정책을 통해 오늘날 가장 선진화된 농업정책을 지닌 국가로 변모하였다. 본고에서는 이러한 뉴질랜드의 경험을 살펴봄으로써 현재 우리나라가 처한 상황에 시사하는 바를 살펴보고자 한다.

2. 개혁 추진 배경 및 내용

1980년대 중반 뉴질랜드의 경제 위기는 외부의 상황변화에 적절히 대응하지 못한 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 뉴질랜드는 경제적으로는 영국과의 교역에 크게 의존해 있던 상황이었으며 국내적으로는 1898년 노년 연금제도법안과 1926년 저소득가족 지원법안 등을 통해 이미 이른 시기에 안정적인 사회보장제도를 확립한 나라로 꼽히고 있다. 하지만 1973년 영국의 EEC 가입에 따른 교역 감소, 주요 수출품의 국제가격 하락, 그리고 1970년대 두 차례에 걸친 석유파동 등과 같은 국내외적 변화에 적극적으로 대응하지 못하였고 이러한 문제들이 축적됨에 따라 1980년대 중반에 총체적 경제위기를 불러오게 된다.

1975년 이후 10년간 뉴질랜드의 경제성장률은 평균 1.15%에 머물렀으며, 1974년 완전고용에 가까운 0.2%에 불과했던 실업률은 1980년에 1.7%, 1984년에는 4.9%까지 이르게 되었다. 또한 1973년~83년 기간동안 두 자리 수 물가상승률을 기록함에 따라 국민들의 실질적 생활수준이 지속적으로 하락하는 등 뉴질랜드는 경제 전반에 걸친 국가적 위기를 맞이하게 되었다.¹⁾ 농축산물을 포함한 자국 주요 수출품의 국제 수요 및 가격 변화에 대해 구조조정이나 생산력 향상과 같은 근본적인 해결을 위한 노력보다는 농업 보조금제도의 확대, 관세

1) Lewis Evans, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, David Teece (1996), 박우서 외(2000)

및 비관세 장벽을 통한 자국산업 보호를 시도함으로써 국내 자원의 효율적 배분에 실패하였고, 무리한 사회보장제도의 실시로 인해 국가의 외채는 계속 증가하여 1974년 GDP대비 약 11% 수준이던 공공부채율은 10년 뒤인 1984년에는 약 95%에 이르게 되었다.²⁾ 또한 먼든(Mundoon) 정권의 정책 일관성 결여, 노동시장 경직성, 과도한 공기업 비중과 정부의 규제 정책 등도 급변하는 국제시장에 대한 뉴질랜드 경제의 유연성을 떨어뜨리는 요소로 작용하였다.

이러한 뉴질랜드의 구조적 위기에 보다 근본적인 개혁정책이 필요하다는 인식이 대두되기 시작하였으며, 1984년 집권한 노동당(the Labour Party)의 당수인 데이비드 랑귀(David Lange) 수상과 로저 더글라스(Roger Douglas) 재무장관의 주도로 급격하고 혁신적인 개혁정책이 추진되었다. 정책의 투명성과 예측 가능성, 시장 메카니즘 및 경쟁력의 향상, 시장에 있어서의 국가의 역할 축소 등을 목표로한 노동당 정권의 개혁정책은 1984년 7월18일 10%에 달하는 뉴질랜드 달러의 즉각적인 평가절하, 이자율 규제 폐지, 물가 및 임금 동결 결정 등으로 이어졌으며 주요 수출 장려제도의 폐지, 농업부문 보조금 제도의 대대적인 축소 및 폐지도 결정되었다. 이듬해인 1985년에는 변동 환율제를 도입하였으며 농업부문의 각종 세제 혜택을 폐지하였다. 또한 뉴질랜드 농업부의 사용자 부담원칙이 도입되면서 농민들은 기존에 정부가 지불하던 방역, 검역, 동물위생 등의 서비스에 대해 더 이상의 지원을 받을 수 없게 되었다.³⁾ 이밖에도 1984~88년 기간 중에 다양한 농업지원제도가 폐지되었으며, 관세 인하 및 수입인가 제도의 철폐계획이 발표되고 실행됨에 따라 향후 뉴질랜드의 관세는 지속적으로 낮아져 오늘날 OECD 국가 중 가장 낮은 관세를 부과하는 국가가 되었다. 뉴질랜드 개혁이후 1986~2001년 기간 중의 주요 품목의 관세율 변화는 <표 2>에 정리되어 있다.

또한 공공부문에 있어서도 정부조직의 상업화(commercialization) 혹은 기업화(corporatization), 규제완화(deregulation), 민영화(privatization)를 실시하여 공공부문의 효율성 향상을 위한 일련의 조치를 실시하였다.⁴⁾ 작은 정부를 지향하는 뉴질랜드의 공공부문 개혁의 결과로 1986년 89,105명이던 공무원 수는 1997년에는 33,000명 수준으로 감소하였고, 뉴질랜드 항공, 철도, 석유회사, 우체국은행, 통신회사 등의 국영기업들이 민영화되었다.

2) Shaun Goldfinch (2004)

3) 전반적인 개혁정책 및 주요사안은 <표 1> 참조.

4) 박우서 외(2000)

표 1. 뉴질랜드 개혁정책 및 주요사안: 1984~1994년

연도	주요 개혁내용 및 사건
1984	- 뉴질랜드 달러화의 즉각적인 20% 평가절하 - 이자율 규제 폐지 - 외환거래 규제완화 - 물가 및 임금동결 - 주요 수출 장려책 폐지. - 농업부문의 보조금 제도 축소·폐지. (농업부문의 가격지원, 비료 등 생산 투입물에 대한 보조금 제도의 철폐 등) - 무디스(Moody's) 뉴질랜드 신용평가 강등 (AAA → AA)
1985	- 변동 환율제 도입 - 농업 부문의 세제 혜택 폐지. (1984~88년 기간 중에 다양한 농업지원제도 폐지) - 뉴질랜드 농림부 (Ministry of Agriculture)는 사용자 부담제도(User pays philosophy) 도입. 농민들은 기존에 정부가 제공했던 서비스에 대해 비용을 지불하기 시작 - 금융, 광고, 수산물 가공업 등의 외국인 소유제한 폐지 - 제조업에 대한 지원 폐지 - 관세인하 및 수입인가 제도의 철폐계획 발표
1986	- Standard & Poor's 신용등급 강등 (AA+ → AA) - State Owned Enterprise(SOE) Act 발표
1987	- 국영기업의 민영화 착수 및 향후 민영화 계획 발표 - 35년만에 처음으로 흑자 재정안 통과(1987/88 회계연도). - 선거에서 노동당 재집권 성공(노동당 57석, 국민당 40석) - 부가가치세 신설을 포함한 대대적인 세제 개편 - 국내 항공시장 개방 - State Sector Act 발표
1988	- Public Finance Act 및 State Sector Act 통과 - 항공회사 및 부두의 기업화 - Roger Douglas 재무장관 사임. 후임으로 David Caygill 취임
1989	- 상품, 서비스 세금인상 (12.5%) - 연방은행법(Reserve Bank Act) 통과
1990	- 호주와 완전 자유무역 실시 (1983년 CER에 근거) - 사회보장 지급축소 - 국민당 선거에서 승리 (국민당 67석, 노동당 29석) - 국민당 정권 경제·사회 발의 (Economic and Social Initiative) 발표
1991	- Standard & Poor's 신용등급 강등 (AA → AA-) - 강제 노동조합 가입조항 폐지. 노동자-사용자 간의 개별적 계약에 의한 고용 실시 - 정부부문 개혁에 대한 평가 실시
1992	- 54년 만에 수입인가제도 폐지 - Public Health 제도 개혁 - Standard & Poor's은 뉴질랜드의 더 이상의 신용등급 강등은 없을 것이라고 발표
1993	- 선거에서 총 99석 중, 국민당 50석, 노동당 45석, 연합당(Alliance) 2석, 뉴질랜드 제일당 (New Zealand First)2석 차지
1994	- Moody's 뉴질랜드 신용평가 상향조정 (AA3 → AA2) - 회계책임법안(Fiscal Responsibility Act) 통과 - 1997.7~2000.7 기간의 관세인하 계획 발표 - Standard & Poor's 신용등급 상향조정 (AA- → AA)

자료: Lewis Evans, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, David Teece (1996)에 기초해 저자 작성.

표 2. 뉴질랜드 관세율 변화: 1986~2001년

(단위: %)

품목	1986	1991	1996	2001
식품가공제품	2.3	1.4	0.8	0.5
직물	6.3	2.9	3.5	3.3
의류	33.6	15.3	19.5	13.8
가죽 제품	19	8.7	5.2	2.4
신발	60.5	27.5	10.1	13.9
양모 및 양모제품	5.9	2.3	1.8	0.7
가구 및 비품	26.6	10.5	6.5	4
종이 및 종이제품	7.7	2.6	1.3	0.5
산업용 화학물품	0.1	0.1	0	0
고무제품	6.3	5	3.9	2.9
플라스틱제품	4.3	3.4	2.1	1.2
유리 및 유리제품	1.7	0.9	0.4	0.5
철광석 및 철강제품	3.8	0.6	0.9	0.4
비철금속제품	3.9	0.2	0.2	0.1
가공 금속제품	8.8	2.1	1.4	0.8
기계	4.3	1	0.5	0.2
전자제품	6.6	1.6	0.8	0.2
운송기기	24	5.7	5.7	0.2
기타 제조업 제품	12.4	7	2.4	1.1

자료: New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview.

3. 농업부문의 개혁정책 및 영향

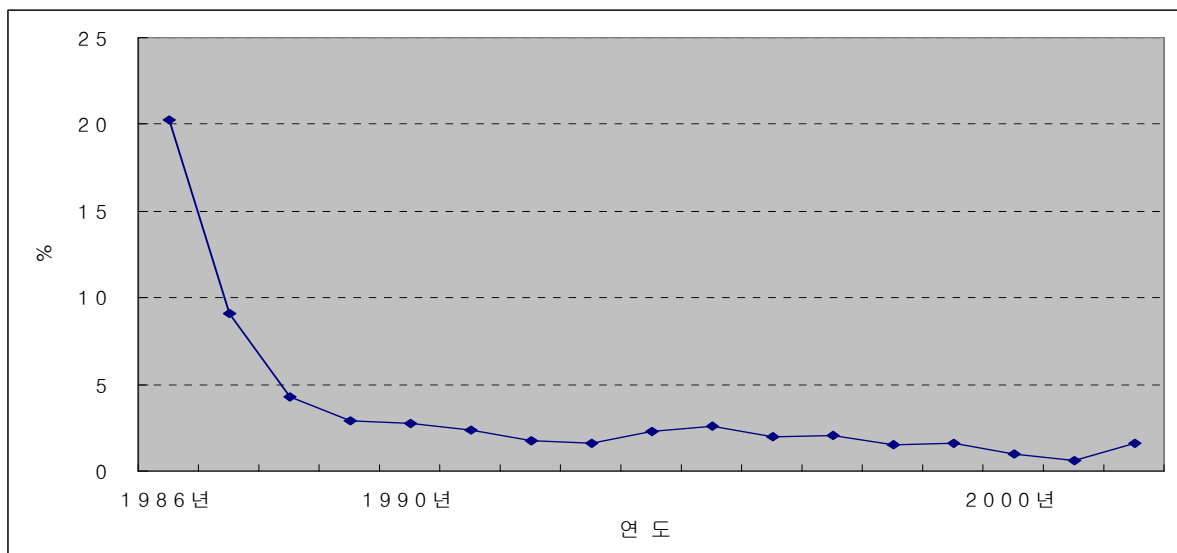
1960년대 중반까지 뉴질랜드 정부의 농업부문에 대한 정부지원은 매우 낮은 수준에 머물러 있었다. 그러나 이후 몇 차례에 걸친 국제수지적자의 위기를 경험하면서 이를 해결하기 위한 방편의 하나로 뉴질랜드의 주요 수출품목인 농업부문에 대한 적극적인 지원이 실시되었다. 농산품에 대한 가격지원정책, 각종 세금 혜택, 금융지원, 비료 등 농업기자재에 대한 보조 등 각종 혜택 및 금전적인 지원을 제공하였고 그 결과 1983년 뉴질랜드 농업부문의 총 생산액 대비 생산자 지원액(Producer Support Estimate, PSE)의 비중은 뉴질랜드 사상 최고치인 35%에 이르게 되었다.

1984년 노동당의 집권과 함께 시작된 개혁정책은 뉴질랜드 농업부문에 가장 큰 충격을 가져왔다. 대부분의 농업부문에 대한 정부지원정책은 즉각적인 철폐, 혹은 대폭 감소되었고 노동시장의 규제완화, 관세인하 조치 등도 직접적인 충격으로 작용하였다. <그림 1>에서 보여주듯이, 총 생산액 대비 생산자 지원액(PSE)으로 측정되는 뉴질랜드의 농업부문에 대한 지원은 1983년 35%로 최고치에 이른 후 4년 뒤인 1987년에는 9%로 급격히 감소하였으며

1994년에는 2%까지 떨어지게 된다. 이후에도 뉴질랜드의 총 생산액 대비 생산자 지원액 비율은 1~2% 수준에 머무르고 있다. <그림 2>는 1986~88년과 2001~03년 사이의 OECD 국가들의 생산자 지원(PSE)의 변화 추이를 보여주고 있다. 뉴질랜드의 경우 1986~88년 사이에 평균 11%의 총 생산 대비 생산자 지원에서 2001~03년 기간에 평균 2% 미만으로 급격히 감소하였으며 이는 오늘날 OECD 국가 중 최저수준을 기록하고 있다. 반면에 한국을 비롯한 일본, 아일랜드, 노르웨이, 스위스 등은 60%를 상회하는 높은 정부지원 비율을 유지하고 있다. 또한 현재 뉴질랜드 농업지원의 지원 내역에 있어서도 주로 검역, 유해물 관리 및 연구 활동 등과 같은 농업과 관련한 공적 부문에 있어 편의를 제공하는데 제한되어 있어 농업부문 생산자에 대한 직접적인 지원은 거의 이루어지지 않고 있다.

이러한 단기간의 급진적인 농업부문의 구조조정은 뉴질랜드 농업부문 및 농업 종사자들에게 엄청난 충격을 가져올 것으로 예상되었고, 뉴질랜드 농업 개혁정책의 초기에 많은 경제학자와 농업 전문가들은 정부의 농업관련 개혁정책의 결과로 약 10%에 달하는 농업인구 감소를 전망하였다. 하지만 20여년이 지난 오늘 정부개혁과 관련한 농업 종사자 감소는 약 1% 미만인 것으로 평가되고 있으며⁵⁾ 농업부문의 총생산과 농가소득에 대한 영향도 단기간의 조정기간을 거쳐 빠르게 회복된 것으로 나타나고 있다.

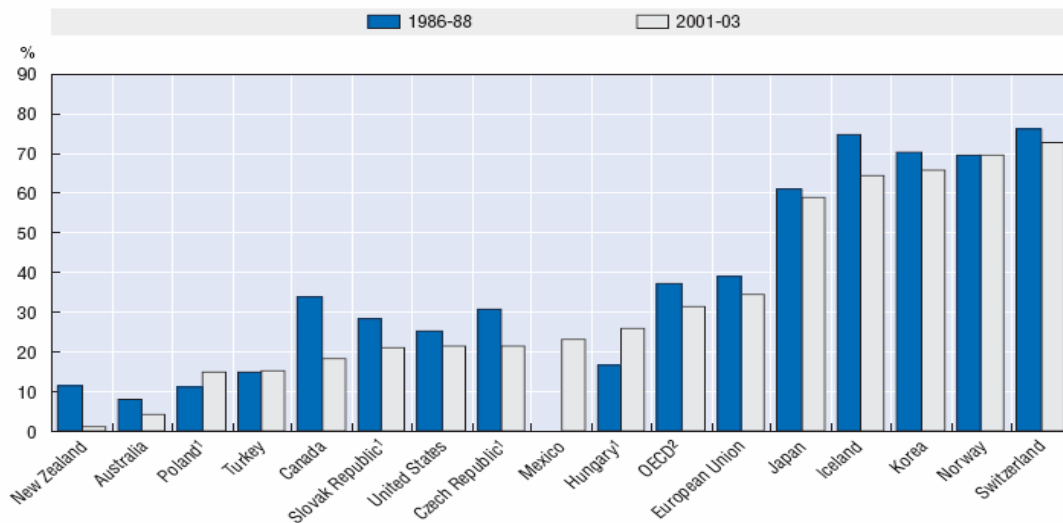
그림 1. 뉴질랜드 농업부문의 총 생산액 대비 생산자 지원액(PSE) 비율



자료: OECD 자료를 바탕으로 저자 작성.

5) 이 문제에 대한 정확한 평가는 내리기 어려운 상황이나 기술진보 및 농업 기계화의 진행으로 인한 자연적 감소를 고려했을 때, 보조금 삭감 및 재정 지원 축소를 포함한 정부 개혁정책의 결과로 인한 농업종사자의 감소는 개혁 진행 초기의 예상에 훨씬 못 미치는 것으로 나타남.

그림 2. OECD 국가별 총 생산대비 생산자 지원비율.



자료: OECD. New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview에서 인용.

먼저 총생산량의 변화를 살펴보면, 1984년 뉴질랜드 농업개혁정책은 농업부문 관련 투입물의 감소를 낳았으나 총생산물은 오히려 증가 추세를 보이고 있으며, 이는 농업부문의 생산력 향상을 의미한다. 존슨(R.W.M. Johnson)⁶⁾의 연구에 따르면 뉴질랜드 농업개혁정책 이전 기간인 1976~84년의 기간동안 농업부문 투입물의 생산성은 연평균 1%의 성장을 보이고 있다. 하지만 정부의 지원정책을 폐지한 이후 농업분야의 조정기간으로 여겨지는 1984~90년의 기간동안 투입물의 연평균 생산성 증가는 이전의 두 배인 2%에 달하는 것으로 나타나고 있으며 이후 생산성 향상은 더욱 가속화 되면서 1990~97년 기간동안에는 평균 2.3%의 생산성 증가율을 기록하였다.

또한 농가 순소득에 있어서도 정부 보조금의 급격한 감소에도 불구하고 개혁정책 1년 후인 1985년에 양과 소를 사육하는 축산 농가의 순소득은 1년 전에 비해 거의 2배 가까이 늘어났다. 이는 보조금 감소의 부정적 영향이 뉴질랜드 달러화의 평가절하, 국제 양고기 및 소고기 값의 인상 등의 긍정적 요인과 함께 일어남에 따른 단기적 효과로 여겨진다. 이후 계속되는 정부 지원금의 삭감과 뉴질랜드 달러의 강세, 그리고 국제 가격의 하락세 등으로 인해 1986년의 관련 농가의 순소득은 전년 대비 55% 감소하였다. 하지만 이러한 시장 상황에 대응하여 뉴질랜드 축산 농가는 이전에 정부 지원에 의존하던 비료 사용을 절반으로 감축하고 생산비용을 8% 절감함으로써 다시 순수입을 전년 대비 약 67% 증가시킬 수 있었다. 이후 뉴질랜드 농업 구조조정의 조정기라 할 수 있는 1980년대 말까지 농가 순수입은 안정적인

6) R.W.M. Johnson (2002).

모습을 보였으며 1990년대 들어서 농업 생산성의 향상은 농가 수입 증가로 이어졌다. 양과 소를 사육하는 농가의 순수입은 국제 시장가격과 환율 등의 영향으로 변동이 있기는 하지만, 전체적으로 상승추세를 보이고 있다. 농업부문 전체를 고려했을 때에도 비슷한 경향을 보여, 1985년 약 31억불이었던 농업부문의 부가가치는 2년 후인 1987년 약 30억불로 다소 감소하였으나 이후 다시 증가 추세를 보이면서 2001년 뉴질랜드 농업부문의 부가가치는 70억불을 넘어서고 있다.

이처럼 뉴질랜드의 농업부문은 정부의 강력한 개혁정책에 신속히 대응하는 모습을 보여주었다. 그 결과 당초의 예상과는 달리 단기간의 조정기간을 통해 신속하게 안정 및 발전의 기반을 마련하였으며 이러한 과정 속에서 국제 경쟁력을 높여나감으로써 오늘날 국제시장에서 가장 경쟁력 있는 농축산업으로 발전될 수 있었다.

4. 시사점

뉴질랜드 농업부문 개혁정책은 보조금을 포함한 정부의 직접적인 재정 지원정책은 단기적으로 문제를 완화시킬 수는 있으나 근본적인 해결책이 되지 못함을 보여주고 있다. 일시적인 충격이 아닌 장기적인 경제·사회 환경의 변화에 있어, 농업부문은 이러한 새로운 변화에 적절하게 대응하는 조정 단계를 거칠 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 보조금 및 각종 혜택을 통해 자국산업을 보호하려는 정부의 노력은 농업부문 종사자들에게 잘못된 신호를 주어 조정의 시기를 늦추며 자국내의 비효율적인 자원 배분으로 인한 산업 전반의 경쟁력 약화를 초래할 수 있다.

흔히 농업보조제도의 철폐는 자국 농업 종사자의 감소와 생산량의 급락을 유발할 것으로 우려한다. 하지만 이러한 견해는 농업부문도 우리가 생각하는 것처럼 경직된 산업이 아닌 유연성을 가지고 시장의 변화에 대응할 수 있다는 점을 간과하고 있는 것으로 뉴질랜드의 예는 농업부문도 급격한 국내외적 변화에 단기간의 조정기간을 거쳐 지속적인 발전을 이룰 수 있다는 점을 보여주고 있다.

이러한 뉴질랜드의 경험은 현재 우리나라 농가의 높은 지원 의존도, 농업 구조조정에 따른 정치·사회적 비용에 대한 우려로 농업부문의 근본적인 개혁을 외면하는 것은 장기적으로 우리나라가 실행해야 할 조정의 시기를 일정기간 지연시키는 것에 불과하며 근본적인 해결책이 될 수 없다는 점을 보여주고 있다. 이러한 계속되는 개혁의 지연은 농업부문의 능동적 유연성을 약화시켜 구조조정에 따른 사회적 비용을 증가시킬 뿐이며, 농업부문도 다른 사회·경제 분야와 마찬가지로 장기적인 시장변화 및 사회적·기술적 변화에 능동적으로 대

응함으로써 유지 가능한 발전을 모색해야 한다는 점이다.

1984년 총체적 위기 상황에서 뉴질랜드는 보호를 통한 자국산업의 수성보다는 적극적인 개혁·개방정책을 통해 농업을 포함한 자국산업의 국내·국제 경쟁력을 키우는데 주력함으로써, 위기를 성공적으로 극복할 수 있었다. 한-미 FTA 협상이 진행되고 농업시장 개방에 대한 WTO를 비롯한 세계 각국의 압력이 거세지는 상황에서 우리나라의 농업정책은 보호를 위해 지원하기 보다는, 농업부문이 세계시장의 변화를 정확히 읽고 유연성을 가지고 대처할 수 있는 능력을 기르고 국제시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

참고문헌

- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson, D. Teece. Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency, *Journal of Economic Literature*, Vol.34, No.4, 1996
- Goldfinch, Shaun. Economic Reform in New Zealand: Radical Liberalisation in a Small Economy, *The Otemon Journal of Australian studies*, vol. 30, pp. 75-98, 2004
- Johnson, R.W.M. Productivity Trends in the Agrigultural and Forestry Sectors 1972-2002, Unpublished mimeo, 2002.
- New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview, Unpublished mimeo, 2005.
- 박우서, 이종수, 김태진, 정부개혁의 과제와 전략, 영국과 뉴질랜드 사례를 중심으로, 집문당, 2002.