



대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 역곡동 300-4 2006년 4월 20일

제06-10호

뉴질랜드의 농업개혁정책과 시사점

김한성 세계지역연구센터 동서남아팀 부연구위원 (hskim@kiep.go.kr, Tel: 3460-1087)

주요 내용

- ▣ 경제활동에서 높은 수준의 정부 개입 및 규제, 관세 및 비관세 장벽을 통한 자국산업의 철저한 보호, 그리고 국가 공기업의 활발한 활동 등으로 대표되던 뉴질랜드는 1960년대 말부터 연쇄적으로 새로운 외생적 충격을 경험함.
 - 이러한 외생적 충격에 적절히 대응하는 데 실패한 뉴질랜드는 1980년대로 들어서면서 국가경제의 총체적 위기를 맞이하게 되었으며 1984년 집권한 노동당 정권은 선진국에서 유례를 찾아볼 수 없는 급속하고 과감한 개혁정책을 실시함.
- ▣ 특히 뉴질랜드의 농업개혁은 보조금을 포함한 정부의 직접적인 재정지원정책이 단기적으로 문제를 완화시킬 수는 있으나 근본적인 해결책이 되지는 못한다는 중요한 시사점을 잘 보여주고 있는 사례라고 할 수 있음.
 - 일시적인 충격이 아닌 장기적인 경제·사회 환경 변화의 와중에, 농업부문은 새로운 환경에 적절하게 대응하는 구조조정이 필요한데, 지원을 통해 자국산업을 보호하려는 정부의 노력은 구조조정의 시기를 늦출 뿐 근본적인 해결책은 될 수 없다는 점을 보여주고 있음.
- ▣ 뉴질랜드 농업개혁정책의 사례는 현재 한·미 FTA 협상을 추진 중에 있고 WTO를 비롯한 세계 각국의 농업시장 개방 압력이 거세지는 상황에서, 우리나라의 농업정책은 보호를 위해 지원하기보다는 농업부문이 세계시장의 변화를 정확히 읽고 유연성을 가지고 대처할 수 있는 능력을 키움으로써 국제시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 방향으로 전개되어야 한다는 점을 시사하고 있음.

1. 머리말

- 1인당 국민소득에서 세계 최부국 중 하나로 20세기를 시작한 뉴질랜드는 영국의 영향을 받은 서구식 민주주의의 전통과 발달된 사회·경제 제도를 바탕으로 1950년대까지 안정적인 국가모델로 평가됨.
- 영국과의 긴밀한 관계를 통해 뉴질랜드 수출의 상당 부분을 영국시장에 의존하였고 농산물 가공을 비롯한 많은 부분의 투자도 영국의 직접투자에 의존하였음.
- 당시 뉴질랜드 농산물은 영국시장에서 충분한 경쟁력을 지니고 있었고, 따라서 농업부문에 대한 정부지원도 필요하지 않음.
- 경제활동에서 높은 수준의 정부 개입 및 규제, 관세 및 비관세 장벽을 통한 자국산업의 철저한 보호, 그리고 국가 공기업의 활발한 활동 등으로 대표되던 뉴질랜드는 1960년대 말부터 연쇄적으로 새로운 외생적 충격을 경험하게 됨.
- 당시 뉴질랜드의 주요 수출품이던 국제 양모가격의 폭락, 최대 수출시장이던 영국의 유럽경제공동체(EEC) 가입에 따른 교역 감소, 두 차례에 걸친 석유파동 등 외생적 충격에 의해 뉴질랜드 경제는 급속한 하향곡선을 보임.
- 새로운 경제 질서 혹은 환경을 맞아 뉴질랜드 정부는 외국차관과 정부의 적극적인 시장개입 그리고 국내산업 보호를 위한 보호장벽 강화 등을 통해 이러한 문제들을 해결하려 함.
- 하지만 보호는 또 다른 보호를 필요로 하였고 정부의 시장개입 정도는 더욱 심화되었으며, 이는 국가 전반적인 산업의 비효율성을 불러와 1980년대로 들어서면서 국가경제의 총체적 위기를 야기하게 됨.
- 예를 들어 국내산업 보호를 위한 보호장벽으로 인해 농업부문은 고비용의 국내 중간재를 사용하게 되고, 이는 생산원가를 증가시킴으로써 국제시장에서 뉴질랜드 농산물의 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져옴.
- 1984년 집권한 노동당 정권은 집권과 동시에 정치·경제 전반에 걸친 급진적이고 혁신적인 개혁을 대대적으로 추진함.

- 변동환율제도 도입, 금융시장 규제완화, 관세 및 비관세 장벽 완화 및 철폐, 노동시장 규제 완화, 국영기업 민영화 등에 걸쳐 폭넓게 이루어진 개혁의 결과로 1970년대 OECD 국가 중 가장 높은 관세장벽을 가지고 있던 뉴질랜드는 오늘날 선진국 중 가장 자유화된 국가로 전환됨.
- 특히 농업부문에 있어 국가보조를 비롯한 여러 가지 특혜제도를 이용한 철저한 자국산업 보호정책에서 농업부문의 국제경쟁력 향상을 위한 여러 가지 개혁정책을 실행함으로써, 오늘날 가장 선진화된 농업정책을 지닌 국가로 도약함.
- 본고에서는 이러한 뉴질랜드의 경험을 농업개혁을 중심으로 살펴봄으로써 현재 우리나라가 처한 상황에 시사하는 바를 살펴보고자 함.

2. 개혁 추진 배경 및 내용

가. 1984년 개혁 이전의 경제위기

- 1980년대 중반 뉴질랜드의 경제위기는 영국의 EEC 가입에 따른 교역 감소, 주요 수출품의 국제가격 하락, 그리고 1970년대 두 차례에 걸친 석유파동 등과 같은 외생적 충격에 적절히 대응하지 못한 점에서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 농축산물을 포함한 자국 주요 수출품의 국제 수요 및 가격 변화에 대해 구조조정이나 생산력 향상과 같은 근본적인 해결을 위한 노력보다는 농업 보조금제도의 확대, 관세 및 비관세 장벽을 통한 자국산업 보호를 시도함으로써 국내자원의 효율적 배분에 실패함.
- 이러한 뉴질랜드 정부의 부적절한 대응은 1970년대 중반 이후 노동당 정권의 개혁정책이 시작된 1984년까지 지속적으로 심화됨.
- 1975년 이후 10년간 뉴질랜드의 경제성장률은 평균 1.2%에 머물렀으며, 1974년 0.2%의 완전 고용에 가까웠던 실업률은 1980년에 1.7%, 1984년에는 4.9%까지 이르게 됨.
- 또한 1973~83년 기간 동안 두 자릿수 물가상승률을 기록함에 따라 국민들의 실질적 생활수준이 지속적으로 하락하는 등 뉴질랜드는 경제 전반에 걸쳐 위기적 상황을 맞이함.¹⁾

- 또한 먼든(Mundoon) 정권의 정책 일관성 결여, 노동시장 경직성, 과도한 공기업 비중과 정부의 규제정책 등도 급변하는 국제시장에 대한 뉴질랜드 경제의 유연성을 떨어뜨리는 요인으로 작용함.
- 특히 무리한 사회보장제도의 실시로 인해 국가의 외채는 계속 증가하여 1974년 GDP 대비 약 11% 수준이던 공공부채율은 10년 뒤인 1984년에는 약 95%에 이르게 됨.²⁾
- 이러한 뉴질랜드의 구조적 위기를 타개하기 위해 보다 근본적인 개혁정책이 필요하다는 인식이 대두되기 시작하였으며, 1984년 집권한 노동당(the Labour Party)의 당수인 데이비드 롱이(David Lange) 총리와 로저 더글러스(Roger Douglas) 재무장관의 주도로 급격하고 혁신적인 개혁정책이 추진됨.

나. 주요 개혁내용

- 로저노믹스(Rogernomics)로 대변되는 뉴질랜드의 개혁정책은 정책의 투명성과 예측 가능성, 시장메커니즘 및 경쟁력 향상, 시장에서의 국가 역할 축소 등을 주요 목표로 함.³⁾
- 집권과 동시에 1984년 7월 18일 10%에 달하는 뉴질랜드달러의 즉각적인 평가절하, 이자율 규제 폐지, 물가 및 임금 동결을 공포하였고 주요 수출장려제도의 폐지, 농업부문 보조금 제도의 대대적인 축소 및 폐지를 실시함.
- 이듬해에는 완전변동환율제를 도입하였고 관세인하 및 수입인가 제도의 철폐계획이 발표되고 실행됨에 따라 향후 뉴질랜드의 관세는 지속적으로 낮아져 오늘날 OECD 국가 중 가장 낮은 관세를 부과하는 국가가 됨.
- 농업부문에서는 사용자 부담원칙이 도입되면서 농민들은 기존에 정부가 지급하던 방역, 검역, 동물위생 등의 서비스에 대해 더 이상의 지원받을 수 없게 되었으며 1984~88년 중에 다양한 농업지원제도가 폐지됨.

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

2) Shaun Goldfinch(2004)

3) 전반적인 개혁정책 및 주요 사안은 [표 1] 참고.

표 1. 뉴질랜드 개혁정책 및 주요 사안(1984~94년)

연도	주요 개혁내용 및 사건
1984	<ul style="list-style-type: none"> - 뉴질랜드달러화의 즉각적인 20% 평가절하 - 이자율 규제 폐지 - 외환거래 규제완화 - 물가 및 임금 동결 - 주요 수출장려책 폐지 - 농업부문의 보조금 제도 축소·폐지(농업부문의 가격지원, 비료 등 생산투입물에 대한 보조금 제도 철폐 등) - 무디스(Moody's) 뉴질랜드 신용평가 강등(AAA → AA)
1985	<ul style="list-style-type: none"> - 변동환율제 도입 - 농업부문의 세제혜택 폐지(1984~88년 중 다양한 농업지원제도 폐지) - 뉴질랜드 농림부(Ministry of Agriculture)는 사용자부담제도(User pays philosophy) 도입. 농민들은 기존에 정부가 제공했던 서비스에 대해 비용을 지급하기 시작 - 금융, 광고, 수산물 가공업 등의 외국인 소유 제한 폐지 - 제조업에 대한 지원 폐지 - 관세인하 및 수입인가 제도의 철폐계획 발표
1986	<ul style="list-style-type: none"> - Standard & Poor's 신용등급 강등(AA+ → AA) - State Owned Enterprise(SOE) Act 발표
1987	<ul style="list-style-type: none"> - 국영기업의 민영화 착수 및 향후 민영화 계획 발표 - 35년 만에 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	<ul style="list-style-type: none"> - Public Finance Act 및 State Sector Act 통과 - 항공회사 및 부두의 기업화 - Roger Douglas 재무장관 사임. 후임으로 David Caygill 취임
1989	<ul style="list-style-type: none"> - 상품, 서비스 세금 인상(12.5%) - 연방은행법(Reserve Bank Act) 통과
1990	<ul style="list-style-type: none"> - 호주와 완전 자유무역 실시(1983년 CER에 근거) - 사회보장 지급 축소 - 국민당 선거에서 승리(국민당 67석, 노동당 29석) - 국민당 정권 경제·사회 발의(Economic and Social Initiative) 발표
1991	<ul style="list-style-type: none"> - Standard & Poor's 신용등급 강등(AA → AA-) - 강제 노동조합 가입조항 폐지. 노동자·사용자간의 개별적 계약에 의한 고용 실시 - 정부부문 개혁에 대한 평가 실시
1992	<ul style="list-style-type: none"> - 54년 만에 수입인가제도 폐지 - Public Health 제도 개혁 - Standard & Poor's는 뉴질랜드의 더 이상의 신용등급 강등은 없을 것이라고 발표
1993	<ul style="list-style-type: none"> - 선거에서 총 99석 중 국민당 50석, 노동당 45석, 연합당(Alliance) 2석, 뉴질랜드 제일당(New Zealand First) 2석 차지
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Moody's 뉴질랜드 신용평가 상향조정(AA3 → AA2) - 회계책임법안(Fiscal Responsibility Act) 통과 - 1997년 7월~2000년 7월 기간의 관세인하 계획 발표 - Standard & Poor's 신용등급 상향조정(AA- → AA)

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

- 또한 공공부문에서 정부조직의 상업화(commercialization) 혹은 기업화(corporatization), 규제완화(deregulation), 민영화(privatization)를 실시하여 공공부문의 효율성 향상을 위한 일련의 조치를 실시함.⁴⁾
- 작은 정부를 지향하는 뉴질랜드의 공공부문 개혁 결과로 1986년 8만 9,105명이던 공무원 수는 1997년에는 3만 3천명 수준으로 감소하였고, 뉴질랜드 항공, 철도, 석유회사, 우체국은 행, 통신회사 등 국영기업들에 대한 민영화를 추진함.

3. 농업부문의 개혁정책 및 영향

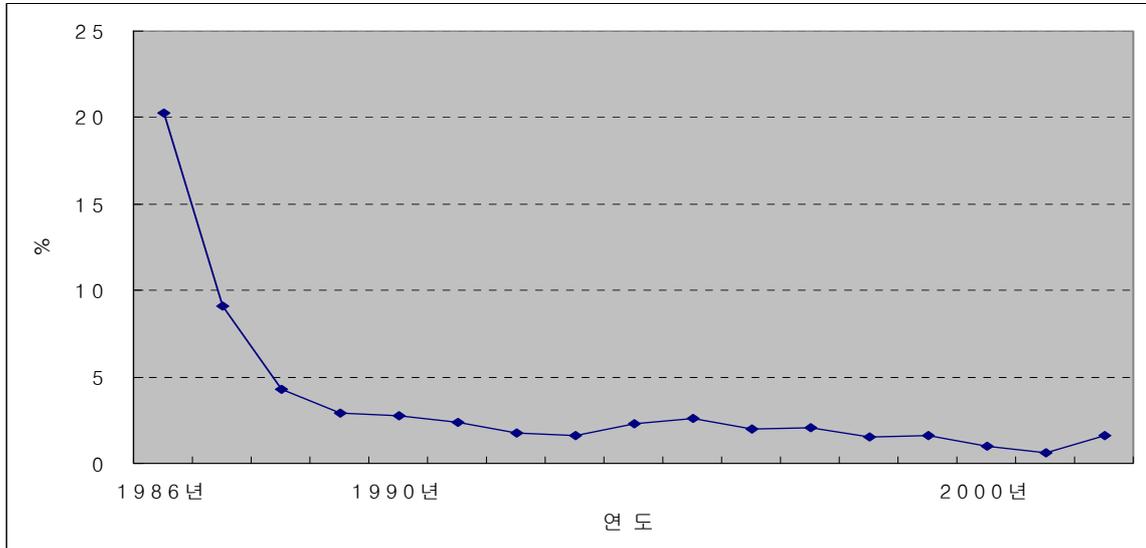
가. 농업부문의 개혁정책

- 1960년대 중반까지 뉴질랜드 정부의 농업부문에 대한 정부지원은 매우 낮은 수준이었으나 이후 몇 차례에 걸친 국내외적 충격을 해결하기 위한 방편으로 주요 수출품목인 농업부문에 대한 적극적인 지원이 실시됨.
- 농산품에 대한 가격지원정책, 각종 세금혜택, 금융지원, 비료 등 농업기자재에 대한 보조 등 각종 혜택 및 금전적인 지원을 제공하였고 그 결과 1983년 뉴질랜드 농업부문의 총생산액대비 생산자 지원액(Producer Support Estimate: PSE)의 비중은 뉴질랜드 사상 최고치인 35%에 이르게 되었다.
- 1984년 노동당의 집권과 함께 시작된 개혁정책은 정치·경제 전반적인 부문에 영향을 미쳤으며 그 중에서도 뉴질랜드 농업부문에 가장 큰 충격을 가져옴.
- 대부분의 농업부문에 대한 정부지원정책은 즉각적인 철폐, 혹은 대폭 감소되었고 노동시장의 규제완화, 관세인하조치 등도 직접적으로 영향을 미침.
- [그림 1]에서 보여주듯이, 총생산액대비 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 떨어짐.

4) 박우서 외(2000)

그림 1. 뉴질랜드 농업부문의 총생산액대비 생산자 지원액(PSE) 비율

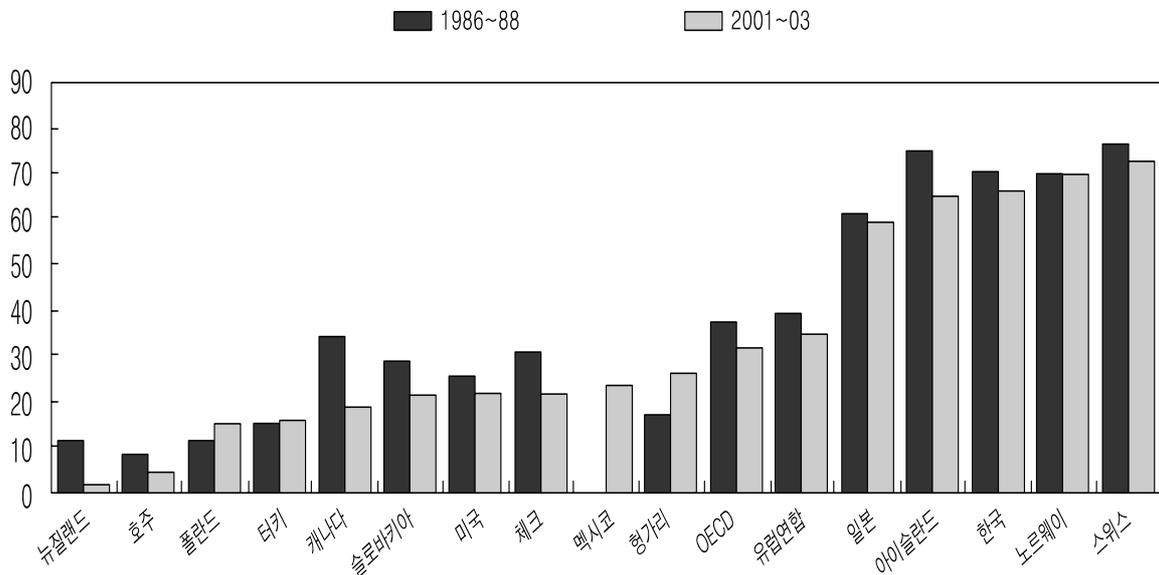
(단위: %)



자료: OECD 자료를 바탕으로 저자 작성.

그림 2. OECD 국가별 총생산액대비 생산자 지원액 비율

(단위: %)



자료: OECD, "New Zealand's Economic Reforms: A Brief Overview"에서 인용.

- [그림 2]는 1986~88년과 2001~03년 중 OECD 국가들의 생산자 지원액(PSE) 변화 추이를 나타냄.

- 뉴질랜드의 경우 1986~88년 GDP 대비 PSE 비율은 평균 11%에서 2001~03년 평균 2% 미만으로 급격히 감소하였으며 이는 오늘날 OECD 국가 중 최저수준에 해당됨.
- 또한 정부지원은 주로 검역, 유해물 관리 및 연구 활동 등과 같이 농업과 관련한 공적 서비스를 제공하는 데 제한되어 있으며, 농업부문 생산자에 대한 직접적인 지원은 거의 이루어지지 않고 있음.

나. 개혁정책에 따른 농업부문의 대응

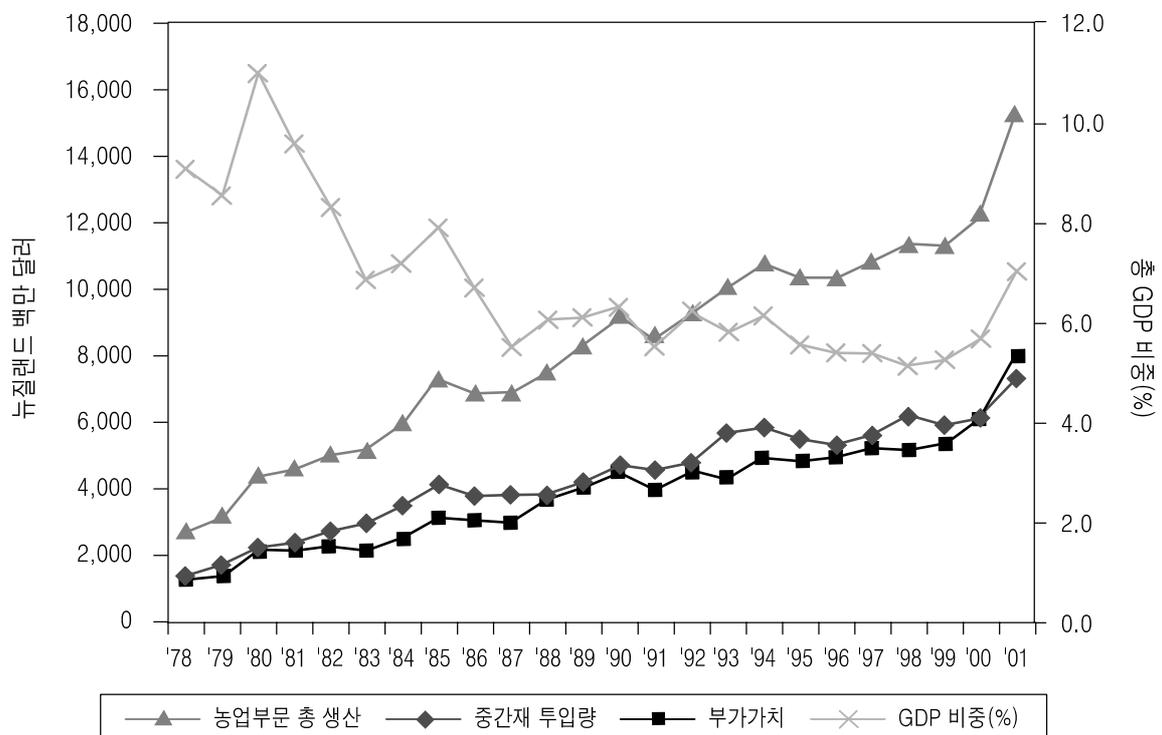
- 먼저 총생산량의 변화에 있어, 1984년 뉴질랜드 농업개혁정책은 농업부문 관련 투입요소의 감소를 낳았으나 총생산량은 오히려 증가추세를 보이고 있으며, 이는 농업부문의 생산력 향상을 의미함.
 - 존슨(R. W. M. Johnson)⁵⁾의 연구에 따르면 뉴질랜드 농업개혁정책 이전 기간인 1976~84년과 이후인 1984~90년, 1990~97년 동안 농업부문 투입요소의 생산성은 각각 연평균 1%, 2%, 2.3%로 나타남.
 - 이는 농업개혁정책 이후 농업의 생산성은 2배 이상 향상되었으며, 지속적으로 증가한다는 사실을 보여주고 있음.
- 농가 순소득에서도 단기간의 조정기간을 거치면서 안정적인 모습을 보이고 있으며 1990년대 들어 농업 생산성 향상은 농가소득 증가로 이어짐.
 - 개혁 이후 양, 소 등을 사육하는 농가의 소득은 국제시장가격과 환율 등의 영향으로 변동이 있기는 하지만 단기간의 조정기간을 거친 후 개혁 이전 수준 이상으로 안정적인 모습을 보임.
 - 생산비용을 절감하고 사슴을 비롯한 사육 품종의 다양화를 통해 기존의 수입을 빠르게 보전하는 모습을 보여주었으며, 1990년대 들어서면서 가축 사육 농가의 순수입은 전체적으로 상승추세를 보임.

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

- 농업부문 전체를 고려했을 때에도 비슷한 경향을 보여, 1985년 약 31억 달러이던 농업부문의 부가가치는 2년 후인 1987년 약 30억 달러로 다소 감소하였으나 이후 다시 증가추세를 보이면서 2001년 뉴질랜드 농업부문의 부가가치는 70억 달러를 넘어섬.

■ [그림 3]은 1970년대 말부터 2001년까지의 농업부문의 총생산, 부가가치, GDP 대비 총생산액 비중 및 중간재 소비의 변화 추이를 보여주고 있음.

그림 3. 뉴질랜드 농업부문 변화 추이



자료: Statistic New Zealand. NZ Trade Consortium working paper no 35(Feb 2004)에서 인용.

■ 이처럼 뉴질랜드의 농업부문은 정부의 강력한 개혁정책에 신속히 대응하는 모습을 보여주었음.

- 그 결과 당초 예상과는 달리 단기간의 조정기간을 통해 신속하게 안정 및 발전의 기반을 마련하였으며 이러한 과정 속에서 국제경쟁력을 높여나감으로써 오늘날 국제시장에서 가장 경쟁력 있는 농축산업을 이룩함.

4. 시사점

- 1984년 총체적 위기상황에서 뉴질랜드는 보호를 통한 자국산업 지키기보다는 적극적인 개혁·개방 정책을 통해 농업을 포함한 자국산업의 국내·국제 경쟁력을 키우는 데 주력함으로써, 성공적으로 위기를 극복할 수 있었음.
- 성공적인 개혁정책 수행의 배경에는 개혁 추진에 후퇴는 없다는 강력한 뉴질랜드 정부의 의지와 이에 대한 농업 종사자들의 공통된 인식이 강하게 작용함.
- 이러한 뉴질랜드 농업부문의 개혁정책은 보조금을 포함한 정부의 직접적인 재정지원정책이 단기적으로 문제를 완화시킬 수는 있으나 근본적인 해결책이 되지는 못한다는 점을 보여주고 있음.
- 일시적인 충격이 아닌 장기적인 경제·사회 환경의 변화에 대해 농업부문은 적절하게 대응하는 조정단계를 거칠 필요가 있음.
- 그럼에도 불구하고 보조금 및 각종 혜택을 통해 자국산업을 보호하려는 정부의 노력은 농업 부문 종사자들에게 잘못된 신호를 줌으로써 조정시기를 늦추며 자국내 비효율적인 자원배분으로 인한 산업 전반의 경쟁력 약화를 초래함.
- 뉴질랜드 농업 개혁정책의 초기에 많은 경제학자와 농업 전문가는 뉴질랜드 정부의 농업 관련 개혁정책의 결과로 약 10%에 달하는 농업인구 감소를 전망함. 하지만 20여년이 지난 오늘날 정부개혁과 관련한 농업 종사자 감소는 약 1% 미만인 것으로 평가되고 있음.⁶⁾
- 흔히 농업보조금제도의 철폐와 자국 농산물 시장의 개방은 자국 농업 종사자의 감소와 생산량의 급락을 유발할 것으로 예상함.
- 하지만 뉴질랜드의 사례는 농업부문도 우리가 흔히 생각하는 것처럼 경직된 산업이 아니라 유연성을 가지고 시장의 변화에 대응할 수 있으며, 급격한 국내외적 변화에 대해 단기간의 조정기간을 거쳐 지속적인 발전을 이룰 수 있다는 점을 보여주고 있음.

6) 이 문제에 대한 정확한 측정은 다소 어려운 상황이나 기술진보 및 농업 기계화의 진행으로 인한 자연적 감소를 고려했을 때, 보조금 삭감 및 재정지원 축소를 포함한 정부 개혁정책의 결과로 인한 농업 종사자의 감소는 개혁 진행 초기의 예상에 훨씬 못미치는 것으로 나타남.

- 뉴질랜드의 경험은 현재 우리나라 농가의 높은 지원의존도, 농업 구조조정에 따른 정치·사회적 비용에 대한 우려로 인해 농업부문의 근본적인 개혁을 외면하는 것은 장기적으로 우리나라가 실행해야 할 조정시기를 일정기간 지연시키는 것에 불과하며 근본적인 해결책이 될 수 없다는 점을 시사함.
- 이러한 계속되는 개혁의 지연은 농업부문의 능동적 유연성을 약화시켜 구조조정에 따른 사회적 비용을 증가시킬 뿐이며, 농업부문도 다른 사회·경제 분야와 마찬가지로 장기적인 시장 변화 및 사회적·기술적 변화에 능동적으로 대응함으로써 지속가능한 발전을 모색해야 할 필요가 있음.
- 현재 한·미 FTA 협상을 추진하고 있고 WTO를 비롯한 세계 각국의 농업시장 개방 압력이 거세지는 상황에서, 우리나라의 농업정책은 보호를 위해 지원하기보다는 농업부문이 세계시장의 변화를 정확히 읽고 유연성을 가지고 대처할 수 있는 능력을 키움으로써 국제시장에서 경쟁력을 확보할 수 있는 방향으로 전개되어야 함.