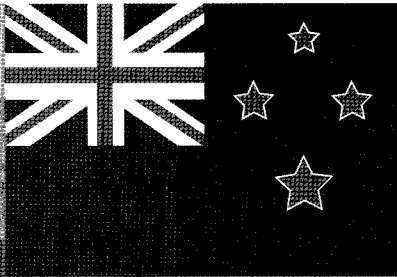


뉴질랜드의 농정개혁이 우리나라에 적용될 수 없는 이유



이명박 대통령이 당선되자마자 방문했던 국외방문지는 작년 4월에 방문한 미국이었다. 미국방문을 마치고 돌아오면서, 이명박 대통령은 “질 좋은 쇠고기를 싼 값에 공급하게 되었다.”며, 미국산 쇠고기 협상재개 소식을 희희낙락 한우 값 폭락으로 시름에 잠긴 농민과 미국산 쇠고기 수입으로 불안해하는 국민에게 전했고, 1년 내내 경제난에 허덕이는 국민들을 촛불을 들고 거리로 거리로 나오게 만들었다.

그로부터 1년이 채 안 된 지난 3월초 한·호주-뉴질랜드FTA를 추진하고자 뉴질랜드를 방문했던 이명박 대통령이 “뉴질랜드는 농업 자유화와 규제 완화를 통해 개혁을 이루었고, 보조금 지급 없이도 경쟁력 있는 농업혁명을 이룩했다.”며, “정부 보조금을 없애고 자율적인 경쟁력을 살려내도록” 이른바 농업개혁을 단행하겠다고 강도 높은 농정의 구조조정을 예고하면서 전국을 떠들썩 하게 하고 있다.

이후 정부는 “양국의 대내외적 농업환경의 차이”와 “자체경쟁력”을 외면한 처사에 대한 농민단체의 비판을 의식하여, 농업개혁이 기존 보조금을 없애는 방식이 아닌 보조금의 구조를 바꿔 우리 농가가 안정적으로 생활하도록 농가별 안정책을 만들고, 경쟁력을 살리는데 효율적으로 쓰려는 것이라고 한발 물러섰지만, 농어업선진화 TF를 정부 자체적으로 만드는 등의 후속조치가 있는 만큼 한농연은 적극적인 대응활동을 지속해 나갈 것이다.

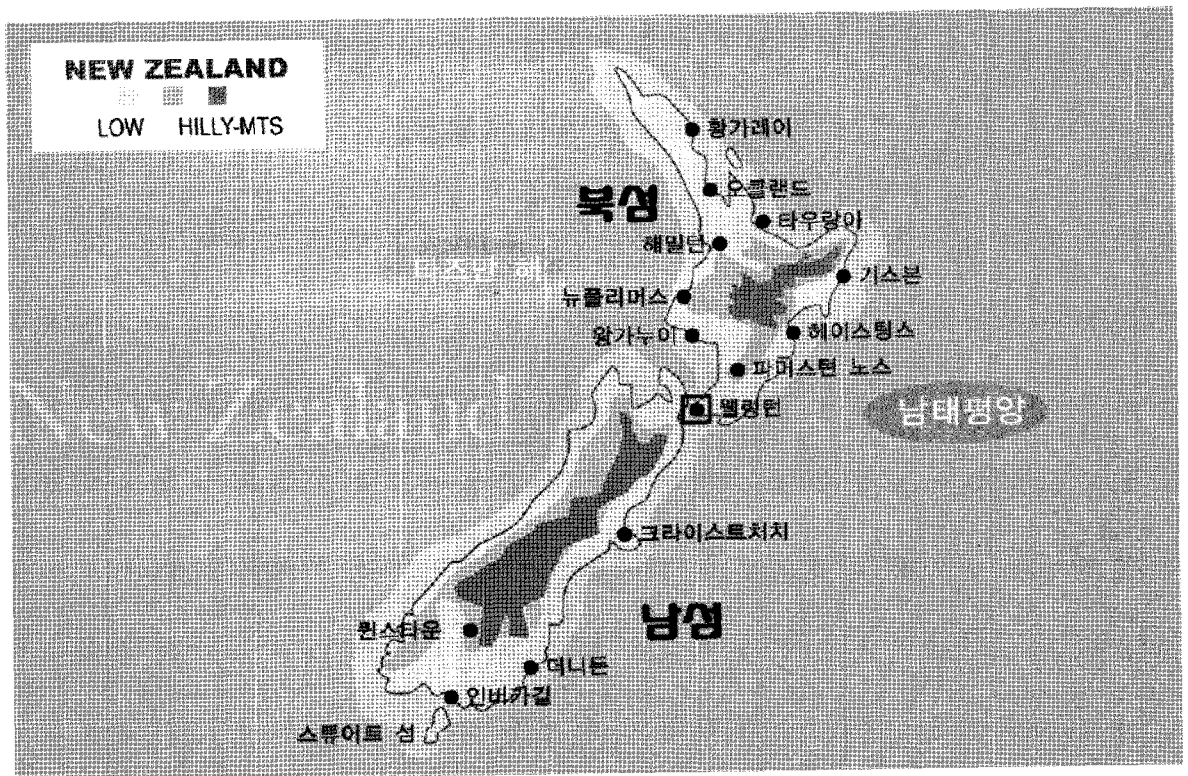
이에 이번 호에서는 이명박 대통령이 모델로 제시한 뉴질랜드 농정개혁의 실체와 우리나라에 적용될 수 없는 이유에 대해 짚어보고자 한다.



뉴질랜드 농업의 개황

뉴질랜드의 전체인구수는 413만 명으로 인구의 85%가 북섬에 집중되어 있다. 농촌에 거주하는 인구는 전체의 12% 정도이다. 농업이 GDP에 기여하는 비율은 17%로 농림업 가공분야를 포함하면 농업부문은 전체 고용의 12%를 차지한다. 2005년에 농업 총매출액은 170억 NZ달러(뉴질랜드달러)에 이르며, 산업별 비중은 낙농 35%, 원예작물 15%, 쇠고기 11%, 양고기 10% 등이다.

■ 뉴질랜드 지도



농업생산물의 80% 이상이 수출되며, 특히 2006년에 양모의 96%, 키위의 93%, 분유의 90%, 쇠고기의 85%가 세계 시장에 수출되었다. 2003~05년에 농림산물 수출액은 평균 175억 NZ달러로 전체 상품 수출의 61%를 차지하기에 이른다. 2005년 수출액 기준으로 최대 수출 시장은 아시아로 전체의 35% 정도를 차지하고, 유럽이 24%, 북미가 20%를 기록하였다.

우리나라가 현재 뉴질랜드를 통해 수입하는 것은 유제품과 쇠고기이다. 2005년 뉴질랜드 치즈의 국내시장 점유율은 33%로 최대수준이다. 2000~05년에 뉴질랜드산 쇠고기는 수입이 급증하였는

데, 냉장육은 470만\$, 냉동육은 1억 6,220만\$로 국내 수입시장의 6%와 30%로 호주에 이어 두 번째로 높다.

● 뉴질랜드 농정개혁의 배경

뉴질랜드는 호주와 함께 영연방 국가로 이른바 ‘영국의 해외 농장’, ‘영국의 목장’으로 일컬어져 왔다. 1840년부터 영국의 식민지 아래 농산물을 영국에 공급하는 역할을 수행하면서 뉴질랜드 농업의 성장이 시작된다. 이 과정에서 영국은 농산물 특히 육류 가공 기술과 투자 자본을 뉴질랜드에 제공하였고, 그 결과 1882년 세계 최초로 냉장 선박을 이용하여 육류와 버터를 수출할 정도로 뉴질랜드는 해외 시장 지향형 농산물 수출국으로 성장하게 된다. 뉴질랜드 농업은 1950년대 전후 소비증대와 전쟁관련 기술의 농업부문 적용(농자재 생산·운송 등)과 양 사육 기술로 인해 경제성장을 이끄는 견인차 구실을 하게 된다. 뉴질랜드가 생산한 대부분의 농산물은 좋은 가격을 보장받고 영국에 수출됨으로써 농업을 통한 자연스러운 부의 축적이 가능하였다.

그 결과 뉴질랜드는 1950년대에 1인당 기준 세계에서 가장 부유한 국가 중의 하나가 되었다. 그러나 뉴질랜드 경제는 1960년대 후반부터 다음과 같은 잇따른 외부 충격에 의해 침체에 빠진다.

- 1) 1966~68년에 세계 양모가격이 40%가량 큰 폭으로 하락하였다.
- 2) 1972년 영국이 당시 유럽 경제 공동체(EEC, EU의 전신)에 가입함으로써 뉴질랜드 농산물이 영국시장에 누리던 시장접근의 특혜가 사라졌다.
- 3) 1970년대에 오일쇼크에서 촉발된 인플레이션과 정부의 시장개입으로 인한 제조업 부문의 비용증대로 농자재 가격이 상승함으로써 농업부문의 국제경쟁력이 하락하였다.

이러한 외부 충격에 대응하려고 도입한 농산물 가격보조, 이자보조, 재해구호 등 정부의 보조사업과 농업정책들은 과잉생산과 농산물 가격의 급락을 야기시켜 뉴질랜드의 전체 경제가 감당하기 힘든 상황까지 몰리게 된다.

● 뉴질랜드 농정개혁의 내용

농정개혁은 농업보조의 철폐로 부터 출발하였다. 당시 뉴질랜드의 농업보조는 자본, 비료, 생산비 보조와 농산물에 대한 가격보조가 주였다. 1984년 뉴질랜드 농업보조금 수치는 농업 GDP 대비

33%에 이르렀고, 축산농가의 경우 정부 보조가 차지하는 비율이 거의 40%에 이를 정도였다.

이러한 정부의 보조금은 1985년 기점으로 줄면서 1998년 농업 GDP 대비 농업보조금 수치는 2.3%로 대폭 줄어들게 된다.

■ 축산부문에 대한 뉴질랜드 정부의 보조비용

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 총액 ①	772	677	116	115
평균 농업 GDP ②	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. 뉴질랜드의 농촌은행이 1989년 민영화 되면서 그 원래 기능과 정체성이 약화되었고, 농가에 대한 이자율이 시장 수준으로 높아졌다. 농업부가 무료로 제공하던 서비스도 사용자 부담원칙을 적용하기에 이르고, 농업과학에 대한 연구부문은 농업부 산하에서 다양한 부처별 연구기능을 통합한 조직(CRI)으로 이전된다. 1987년 FAS라는 농가 무료상담서비스를 민영화하여 사용자부담원칙을 적용하였다가 1994년 정부지원을 완전히 끊고, 통합되기도 하면서 정부기관의 민영화와 기능 이양에 따라 농업부의 인원은 개혁 전 6,200명에서 오늘날 1,200명으로 감소하기에 이른다.

이렇게 뉴질랜드의 농정개혁은 보조금 철폐, 공공기관의 민영화라는 2가지 방법론에 의해 진행되며, 이는 이명박 정부가 출범할 당시부터 집착을 보여온 신자유주의 농정과 맞물리는 대목이기도 하다. “대규모 농식품 회사의 육성”, “농업 진출 규제 완화”, “세계 개혁”, “농업관련 기관의 민영화” 등 간헐적으로 들어왔던 이명박 정부의 농정기조가 뉴질랜드 농정개혁의 표방이라는 말로 구체화 되는 것이다.

뉴질랜드 농정개혁의 개혁의 결과와 영향

뉴질랜드 농정개혁의 결과를 정리하면 몇 가지로 요약할 수 있다. 우선 농업부문에 보조 수준이 큰 폭으로 줄어든다. PSE(농업매출액 중 보조금이 차지하는 비중)가 1986년 20%에서 1989년 3% 줄어들 정도로 단 기간 내 엄청난 양의 보조금을 축소하였고, 2005년 기준 뉴질랜드의 PSE는 2.6%로 OECD 평균인 29%에 크게 못 미친다.

둘째, 전통적 농업부문은 약화되는데 반해 농업의 다각화가 촉진되었다. 보조 철폐로 인해 전체 가축 사육두수는 12%가 줄었고, 양 사육두수는 30%가 감소하여 축산업 집중현상이 완화 되는데 반해, 농가의 경영활동 다각화로 인해 농촌관광 등의 농외소득 증대 등 농업 경영의 다각화가 촉진되었다.

셋째, 농업부문의 성과가 전반적으로 향상되었다. 전체 산업분야 중 농림수산업 취업자수는 11%에서 8%로 줄었으나 농산물 수출액은 증가하였다. 양모와 육류의 수출증가폭은 낮은 반면 임산물과 낙농의 평균은 높았다.

영국의 식민지 시절부터 농산물 수출 판로를 확보하고 있던 뉴질랜드였음에도 농정개혁으로 인한 구조조정은 농가에 상당한 부담을 초래 하였다. 먼저 농지에 자본화된 보조가 보조금 철폐로 인해 1980년 대 초반에 최고 수준을 기록하던 농지가격이 1988년 50% 가량 폭락하게 된다. 이러한 농지가격의 급락은 농가의 자산가치 하락으로 이어졌고, 이에 따른 부채가 증대하면서 정부는 농가부채 재조정을 추진하기에 이른다. 이 과정에서 농업 부문의 전체 부채 가운데 약 20%가 탕감되었고, 5%의 농장이 팔려나가게 된다.

뉴질랜드 농정개혁이 우리나라에 적용될 수 없는 이유

뉴질랜드의 농정개혁은 농민의 많은 희생 속에 이루어진 것이지만, 경제적 측면에서 성과를 낸 것

이 사실이다. 그러나 이러한 경제적 지표만을 보고 우리나라의 농업개혁의 모델을 뉴질랜드의 그것에서 찾기로 어려움이 있다.

그 이유는 첫째, 뉴질랜드의 농정개혁은 농업분야 뿐아니라 다른 산업 전반의 개혁이나 부문별 규제완화가 서로 보완적이고, 유기적인 틀 속에서 경제 전반에 걸쳐 동시에 추진된 것이다. 예를 들어, 농민 보조금의 철폐를 농민이 받아들인 이유는 공급 측 왜곡을 줄임으로써 농자재인 수입 공산품의 관세 인하로 생산비용을 절감시키는 한편 항구와 철도의 운송비용을 줄일 수 있었던 동반적 효과가 가능했기 때문이다.

둘째, 앞서 말한 바와 같이 뉴질랜드는 영국의 식민지 시절부터 200여년 가까이 수출관료를 확보하고 있어 태생적으로 상업농·수출농 중심이었다. 이에 따라 국가차원의 수출량 유지를 위해 농정개혁 과정에 타 산업도 동참하면서 그 생산성과 경쟁력 유지를 위해 운송비용, 공산품 가격 인하 등 농업에 관련된 전후방 산업에서의 특혜가 존재하였다.

셋째, 뉴질랜드는 농정개혁으로 인해 파산 위험에 처한 농가들을 대상으로 부채 탕감 등 부채 재조정 지원을 제공하였다. 농업을 포기한 농가에 대해 포괄적인 사회복지 프로그램을 확대 적용하였다. 우리나라의 경우 뉴질랜드에 비해 18배가 넘는 농가가 존재하고, 농정개혁 당시 뉴질랜드 보다 취약한 농업 여건을 감안할 때 탈락할 농가로 인해 엄청난 사회문제를 야기할 것이다.

넷째, 뉴질랜드의 농정개혁이 성공할 수 있었던 것은 카길, 몬샌토와 같은 소수의 초국적 농식품복합체가 농정개혁의 결과로 세울 인하나 규제 완화 등 초이윤추적에 유리하게 작용했기 때문이다. 이로 인해 기업의 인수합병 기회가 증대했고, 그 결과 농식품관련 상위 4대 기업의 시장 집중률은 비스킷 제조는 95%, 맥주 제조는 80%, 전분 가공은 80%, 마아가린 제조와 코코아 제조는 65% 등으로 미국보다도 높다. 이들 초국적 농식품복합체의 주도로 이루어지고 있는 농산물 수출을 확대하고자 뉴질랜드는 마케팅 보드(marketing board : 국가적으로 수출을 독점하는 판매하는 조직) 및 공사에 의한 시장 관리를 농업 정책의 큰 축으로 삼고 있다. '보조금 없는 수출'이라는 이미지에서 연상되는 '자유로운 시장'은 결코 아니다.



갈수록 걱정되는 이명박 정부의 농정기조와 올바른 농정방향

이명박 정부가 우려되는 이유는 농업에 대한 기본적인 마인드 자체가 부재하다는 데에 있다. 뉴질랜드의 농업경쟁력이 높아진 것은 각종 경제정책을 개혁해 농축산물 수출 조건을 선진화한 결과이

지, 농가 경쟁력을 높이기 위해 농업 보조금을 삭감한 데에 있는 것이 아니다. 심지어 신자유주의 농업개혁에 매진해 온 뉴질랜드조차도 ‘지속가능한 영농기금(Sustainable Farming Fund)’을 통하여 농림업의 수익성 향상, 지역사회 안전성 강화, 환경보전의 강화 등을 꾀함으로써 농촌·산촌 사회의 지속가능한 발전을 도모하고 있다.

농업은 여타 산업과 같이 산업적 마인드로 바라 볼 것이 아님을 “식량전쟁”, “다원적 가치” 등 선진국 들의 농업정책 변화가 절실히 보여주고 있다. 또한 농업의 경쟁력은 산업화·규모화와 정비례 하는 것이 아니며, 오히려 기업농의 경우 경기 상황의 변동에 취약해서 위기 상황에서 도태될 가능성이 더 높은데도, 이명박 정부는 기업형 주업농과 농업법인을 통하여 수출을 확대하겠다는 의지만 강할 뿐 무너지고 있는 식량 자급 기반에 대한 고민은 없다. 한해 농산물 수입액은 수출액의 약 5배에 달하는 200억 달러를 넘어서고 있을 뿐만 아니라, 식량자급률이 25%를 겨우 넘어서는 국가에서 식량의 안정적인 확보에 대한 고민없이 허울뿐인 경쟁력 강화 대책을 내 놓고 있는 것이다.

정부는 세계와 경쟁하는 강한 농식품 기업의 육성과 농가의 경쟁력을 끌어올리기 위해서 내놓은 정책이라고 설명하고 있지만, 오직 기업과 자본만이 강조되고 있을 뿐이고, 그 속에서 농민은 찾아 볼 수 없다. 우리와는 전혀 다른 환경의 뉴질랜드의 농정은 우리의 농정이 답습할 대상이 아니다. 더 많은 농산물을 수출하려는 뉴질랜드의 고민과 가능하면 더 많은 농산물을 자급해야 할 우리나라의 고민은 전혀 성질이 다르기에 해법도 다를 수밖에 없다.

뉴질랜드의 경험에서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 대내외 환경 변화에 효과적으로 적응하기 위해 부가가치와 품질이 높은 농산물 생산, 유통의 확대, 농민단체의 공동 대응, 농업계와 정부의 동반자 관계 형성, 일관된 농정의 추진력 등과 함께 환경보호와 자원보전을 위한 뉴질랜드 농민과 정부가 협력하고, 혁신해 왔다는 것이다.

이번 이명박 대통령의 뉴질랜드 방문을 계기로 정부에서는 농업 개혁 추진 테스크포스(TF)을 설치 하였다. 이 테스크포스가 제시하는 방향은 시장개방과 농업인력 부족 속에서 대내외적 변화에 따른 농업과 농정의 변화는 필요하기에 이 테스크포스의 논의방향은 우리나라 농업의 미래를 좌우 할 것이다. 농업인, 학계, 전국민과 정부 수준에서 우리 농업이 발전을 해 갈 수 있는 점진적 농정개혁과 구조개선을 통해 지속 가능성과 성장 발판을 위한 단초를 마련하기 위해 모두가 노력해 장기적인 농업의 발전상이 그려져야 할 것이다. ☺