



UR 체결 20년, 우리 농업의 현실과 나아갈 방향 관련 정책토론회

# 박근혜 대통령 임기 1주년에 즈음한 농정 및 공약 이행 평가

2013.12.10

오현석



# 순서

- UR 20년, 개방농정 35년
- 농업무역자유화의 결과
- 박근혜 농정, 무엇을 하고자?
- 농업과 헌법적 가치
- EU, 산업화 이후...어떤 농업을 준비하고 있나?
  - 50년전, 치밀한 미래농업을 구상한 후계농들
  - 농업활동에 대한 새로운 법률적 정의
  - 새로운 제도화와 사회변화에의 대응
- 무엇을 할 것인가?

# UR 20년, 개방농정 35년

## □ 개방농정하에 표류해온 한국 농정 - 경제국경의 확대? 사회양극화의 저주?

### ▪ 1차개방농정기(1978-1988)

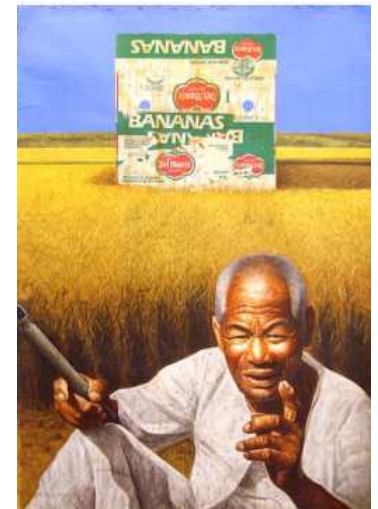
- 산업화세력, '비교우위론' 제기
- 미국의 통상압력과 UR협상의 시작
- 농어촌종합대책(1986), 농어가부채경감대책(1987)

### ▪ 2차개방농정기(1989-1996)

- GATT BOP 졸업(1989), UR 타결(1993), WTO체제 출범(1995)
- 농어촌발전종합대책(1989), 농어촌구조개선대책(1991)
- 경쟁력 강화, 구조정책, '엘리트농정'

### ▪ 3차개방농정기(1997-현재)

- 동시다발적 FTA 추진 (칠레, 싱가포르, 미국, EU, 중국 ... 세계 최고수준)
- 김대중정부 : 가족농, 친환경농업, 다원적가치...
- 노무현정부 : 경쟁력, 농촌사회안전망 구축, 직불제, 농촌지역개발
- 이명박정부 : 강소농, 식품산업, 기업참여 확대
- 박근혜정부 : 6차산업...



# UR 20년, 개방농정 35년



## □ 개방농정의 배경

- 고래싸움(EU, 미국)에 새우등터지는 개발도상국의 농업

### ▪ 70년대 후반, 세계농업 과잉생산 구조로 전환

- EU, 1960년대 이후 농업근대화(1957 로마조약, 1962 공동농업정책)
- 1970년대 후반 자급을 넘어 미국과 대립, 생산과잉 출구전략 모색
- 이때까지 가격정책을 통해 농업노동에 대한 적정 보상 유지, 이농속도 조절
- 1세대에 걸쳐 농촌의 구질서를 '근대화된 가족농구조'로 재편(두터운 중간층)

### ▪ 80년대 이후 가격정책 후퇴, GATT 협상에 처음으로 '농업' 등장(UR)

- 1990년대 이후 가격지지에서 소득지지(직불)로 전환, 가족농구조 유지
- '지속가능농업', '다각화', '후기산업사회 농업'

→ 지불능력을 못갖춘 개발도상국들은 기아, 기근 만성화(아프리카)

→ 가격정책 제대로 펼쳐보지도 못하고 구조정책으로 내몰려(한국...)



Photo One: Farmer Plowing Dry Soil with Oxen, Senegal  
(Photo from Africa Focus, University of Wisconsin)

# 농업무역자유화의 결과

## □ 1996년 이후 세계 농업과 식량 상황 : 파국적 위기



### ○ 세계 70억 인구 중

- 가난으로 인해 먹거리 확보에 어려움을 겪고 있는 인구 30억명
- 이중 영양불량 상태가 심각한 수준에 놓여있는 인구 20억명
- 이중 매일 기아로 고통받는 인구 9억명
- 이중 실제 기근으로 인해 사망하는 인구 9백만 (=2차 세계대전 사망자 수)



→ 1996년 1차 세계식량정상회의 이후 현재까지 1억3천만명이 기근으로 희생

### ○ 기근문제는 대부분 농촌지역의 농민의 문제

- 영양불량 상태에 놓여있는 인구의 70%가 농촌지역의 농업인구
- 전세계 농가인구 27억명, 농업인구 13억명, 전세계 경제활동인구의 40%
- 이 가운데 10억명은 수작업에 의존, 1인당 1ha, 1톤미만의 농산물을 생산
- 하루 일당 1-5달러의 일거리를 찾아 도시빈민가로 내몰려

→ 원인은 무엇인가?

→ 현재의 가격정책, 구조정책, R&D정책은 이러한 상황을 치유할 수 있을 것인가?

# 농업무역자유화의 결과

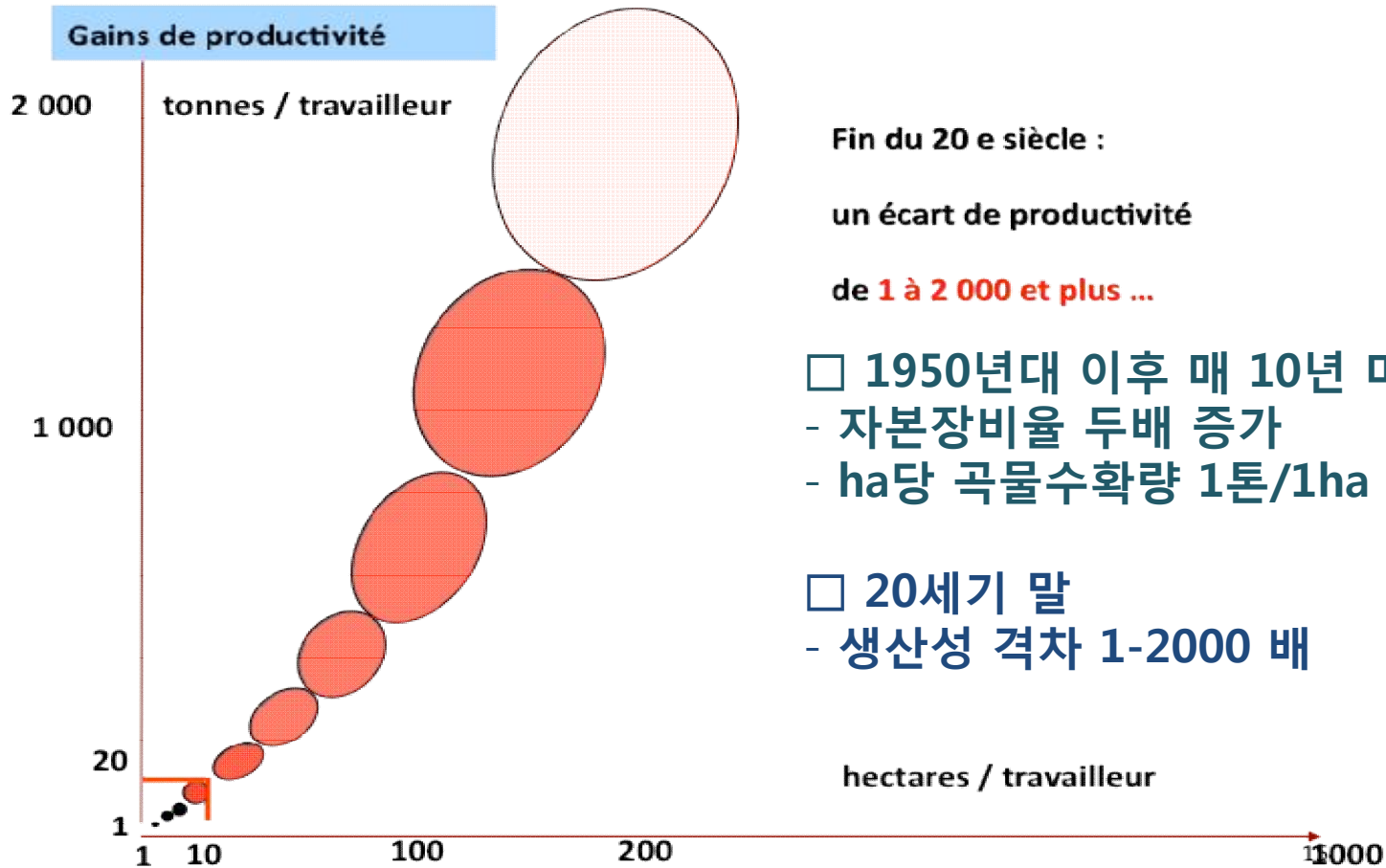
## □ 세계 농산물 실질가격의 하락

- **생산성의 급격한 증가와 실질가격 하락**
    - 2차세계대전 이후 선진국 농업생산성 100배 가량 증가
    - 그 결과 국제농산물 실질가격은 1/6 수준으로 하락
  - **1945-1970년대 초**
    - 농업개발 및 보호정책 하에서 농업생산성 증가로 실질가격 1/3수준으로 하락
  - **1980년대 초반 이후의 농업정책과 국제교역의 자유화**
    - 국제농업투자자본의 대이동 : 농지가격, 임금이 극단적으로 저렴한 지역 (라틴아메리카, 중부 및 동부유럽, 남부 및 동부아프리카, 인도네시아)
    - 국제농산물 실질가격 1940년대 말 대비 1/6수준으로 하락
- 선진국과 개발도상국의 가족농을 급격히 붕괴하기 시작  
→ 재정여력이 있는 서유럽 국가들은 소득직불 통해 완충, 그렇지 못한 나라들은 비극적 상황으로 내몰려



# 농업무역자유화의 결과

- 20세기 초
  - 생산성 격차 1~20배



Fin du 20 e siècle :

un écart de productivité

de 1 à 2 000 et plus ...

- 1950년대 이후 매 10년 마다
  - 자본장비율 두배 증가
  - ha당 곡물수확량 1톤/1ha 증가

- 20세기 말
  - 생산성 격차 1-2000 배

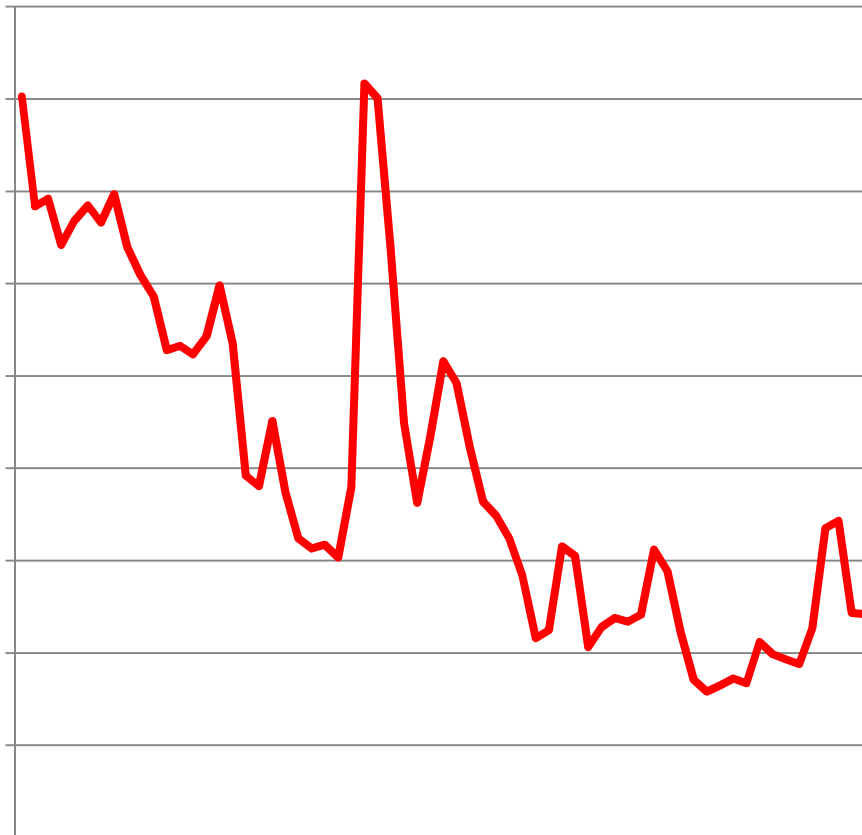


# 농업무역자유화의 결과

## □ 곡물생산원가의 지속적 하락

- 농지가격과 임금수준이 극도로 낮은 지역으로의 국제농업투자자본의 이동

## □ 1946-2012 국제밀 실질가격 추이



국제 곡물 가격 추이



자료: KoreaPDS, 시카고상품거래소(CBOT) 월평균 가격 기준

- 1972-74 / 2007-08년 가격폭등
- 25년간의 장기하락추세에 이어 발생
- 불과 몇 달 사이에 두세배 폭등
- 수요의 비탄력성
- 국제곡물유통기업들의 비축량 확보



# 농업무역자유화의 결과



« Parce qu'un marché sans regle est comme une democratie sans loi »

“규제없는 시장은 법이 없는 민주주의와 같다”

## □ 농산물교역 자유화는



Pierre PAGESSE

- 전 세계에 분산배치된 수천개의 농기업의 성장만을 촉진
- 어느정도 보호장치를 갖춘 선진국과 개발도상국의 수천만에 달하는 가족농의 발전을 억제
- 보호장치를 갖추지 못한 개발도상국의 수억명에 달하는 농민들과 소비자들을 기근으로 내몰아

→ 국제시세를 매개로 한 현재의 농업생산 조절양식으로는 현재의 위기를 벗어날 수 없어

→ 지난 4반세기에 걸쳐 추진된 과도한 농산물교역 자유화 정책의 실패를 수정해야

# 박근혜농정 1년, 무엇을 하고자?

## □ 후보시절

- '농어업인의 땀이 헛되지 않도록 희망 농어촌을 만듭니다'를 캐치프레이즈로 15개의 세부공약 발표
  - 직불금 확대(고정직불 ha 당 100만원, 발작물 품목확대...)
  - 비료·농약·사료·에너지 등에 소요되는 농업경영비 절감
  - 생산·유통·가공·외식·관광 등이 연계되는 6차 산업정책 확대
  - 농어업 재해대책 전면 개편
  - 농어촌 맞춤형 사회안전망 구축
  - 농어촌의 주거·의료·교육 여건 개선
  - 실효성 있는 후계자 양성 및 농림수산업 인력은행 설립
  - 창업농과 귀농·귀촌인 등을 위한 교육·지원 프로그램을 확대
  - 식자급률 제고를 위해 우량농지를 보전
  - 해외 식량 조달시스템 구축 ...
- "대통령이 직접 챙기겠다", "시장논리에 방치하지 않겠다"...  
(2012.12 한농연 후보초청연설)



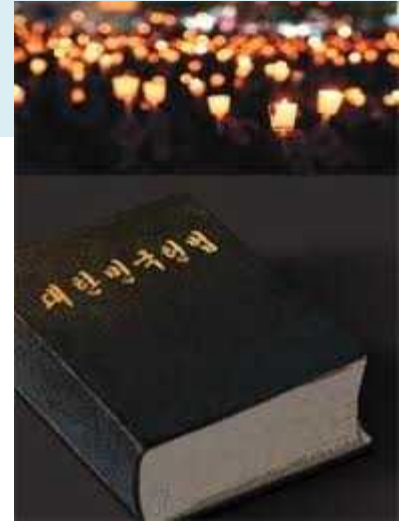
# 박근혜농정, 무엇을 하고자?

## □ 당선 이후

- 증세없는 복지증대? 경제민주화 등 핵심공약 후퇴
  - 산업화세력, 경제국경 확장 논리 여전히 강고
  - 양극화 해소, 균형발전 노력 부족
  - 농업예산 단계적 감축, 직불제, FTA 피해보전직불 현실과 동 떨어져
  - 한중 FTA, TPP 기웃, 한-호주 FTA 체결 ... 시장개방 가속
  - 국내 농업시장 황폐화되는 가운데 귀농, 귀촌?
- 창조경제와 농업의 6차산업화
  - 매출 100억 이상 '6차산업체' 1000개 육성?
- 역사대치선(중국/한국 - 일본)과  
군사대치선(중국 - 한미일) 사이에서 표류



# 농업과 헌법적 가치

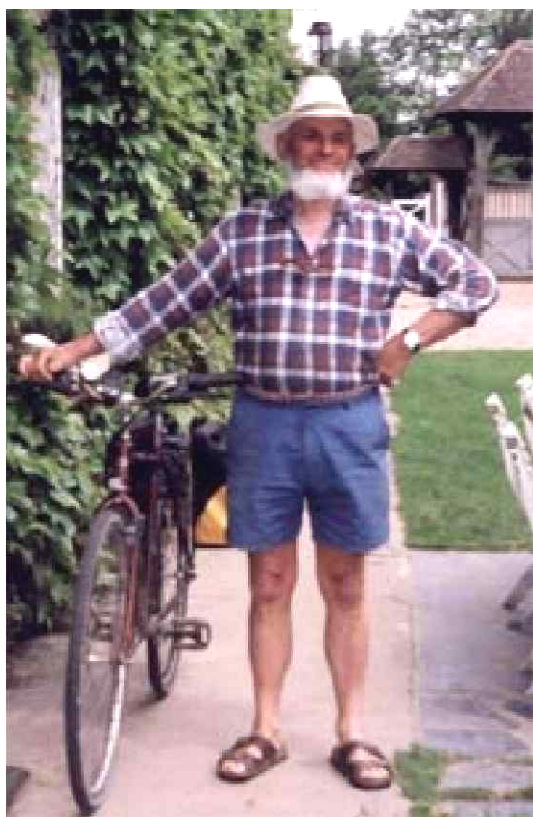


## □ 대통령의 의무 : 헌법과 헌법적 가치의 수호

### ○ 우리헌법의 농업·농촌관련 조항들

- 제119조2항 경제민주화 관련 조항
  - 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득분배의 유지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화
- 제121조 경자유전의 원칙에 관한 조항
- 제123조1항, 국가의 농업 및 어업 보호육성에 관한 조항
- 제123조2항, 지역간의 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성에 관한 조항
- 제123조4항, 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 관한 조항
- 제123조5항, 농어민의 자조조직 육성과 자율적 활동과 발전 보장에 관한 조항

## EU, 산업화 이후...어떤 농업을 준비하고 있나?



“이웃을 떠나보내야 하는 규모화라는 것이 어떻게 농촌을 발전시킬 수 있다는 말이지? 난, 그때부터 한평의 땅도 안늘리는 대신, 지역사회와의 관계를 보다 돈독히해 경영체를 살리려 노력했지.

그때는 그러한 생각이 소수였지만, 지금은 내가 옳았어...이젠 대세가 됐지...”

2004년 프랑스 노르망디에서 만난 오똥마을의 농부  
(조제보베의 친구)

-시집보낸 두 딸의 가족을 곁으로 불러들여  
농업을 유지하면서, 승마와 교육농장, 가공활동을 하는 다각화 된 농업  
활동을 하고 있다.



# 50년전, 치밀한 미래농업을 구상한 후계농들

## □ 프랑스의 CNJA (청년영농단체)

- “유산으로서의 농업이 아니라 직업으로서 선택한 농업”
- 비농업부문과의 소득균형  
(비농업부문의 최저임금 - 농업부문에는 최소정착면적 개념 도입)
- 부부노동력 두 단위의 가족경영을 농업구조의 핵심모델로 설정
- 지주-대농-중소농-소작농-농업노동자로 구성된 '농촌의 구질서'를 '근대화된 가족농구조'로 재편
- 1960/62 농업기본법에서 체계화, 이후 EU 농정 주도
- FAO 노선 주도 (2014 세계 가족농의 해)
- WTO와는 별개의 세계농업기구 구상(MomAgri)

## □ 프랑스 농업을 이끌어온 '4륜마차'

- 협동조합 : 농식품 유통의 60% 장악
- 농업은행 : 농촌은행에서 거대 금융복합체로 성장
- 농업회의소 : 농업과 농촌지역의 거버넌스
- 농지은행 : 최소정착면적 설정, 농지축적 금지
  
- 농민단체 : 협동조합, 농업은행, 농업회의소, 농지은행 지배
- 농업교육기관 : 농림부 직속 편재, 농정-인력육성-농업직능조직 연계





# 50년전, 치밀한 미래농업을 구상한 후계농들

## □ 1960년 이후 한세대에 걸쳐 근대적 가족농구조로 재편

- 35세-55세 경영층 두텁게 형성
- 자영업, 수공업 등에 비해 농업부문 은퇴연령 늦어져 (고령, 여성을 위한 직업군으로 발전가능성 인식)

Figure n° 7

Pyramide des âges des exploitants et coexploitants 2010/2000

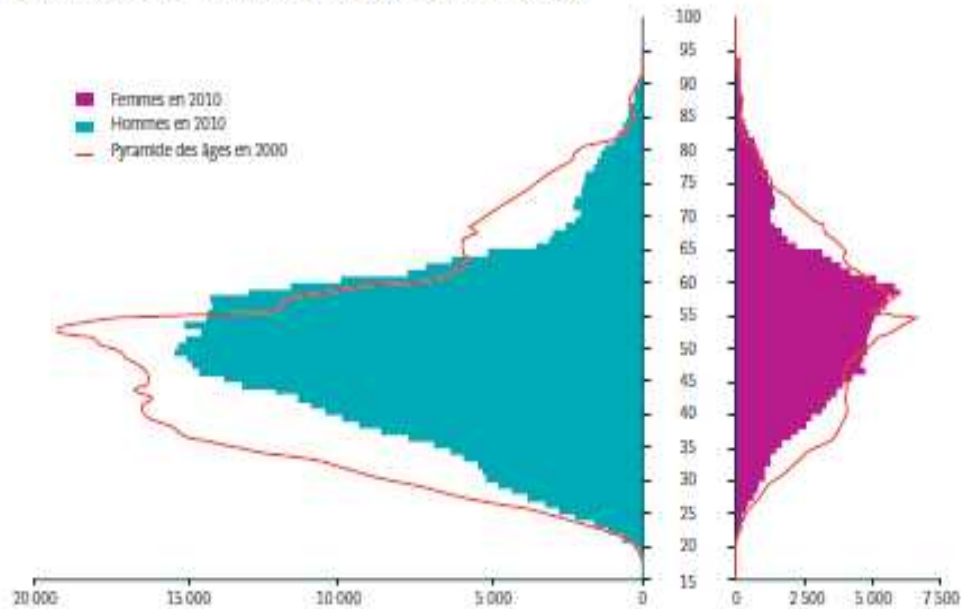
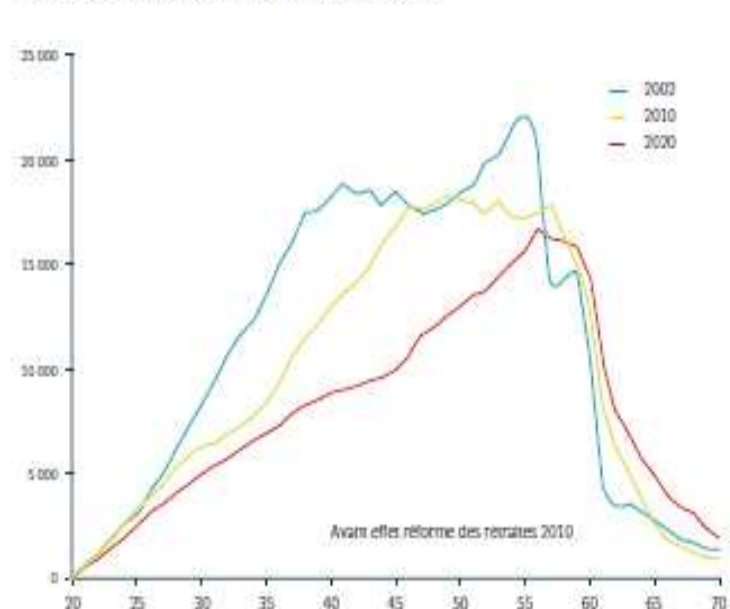


Figure n° 8

Des chefs d'exploitation de plus en plus vieux

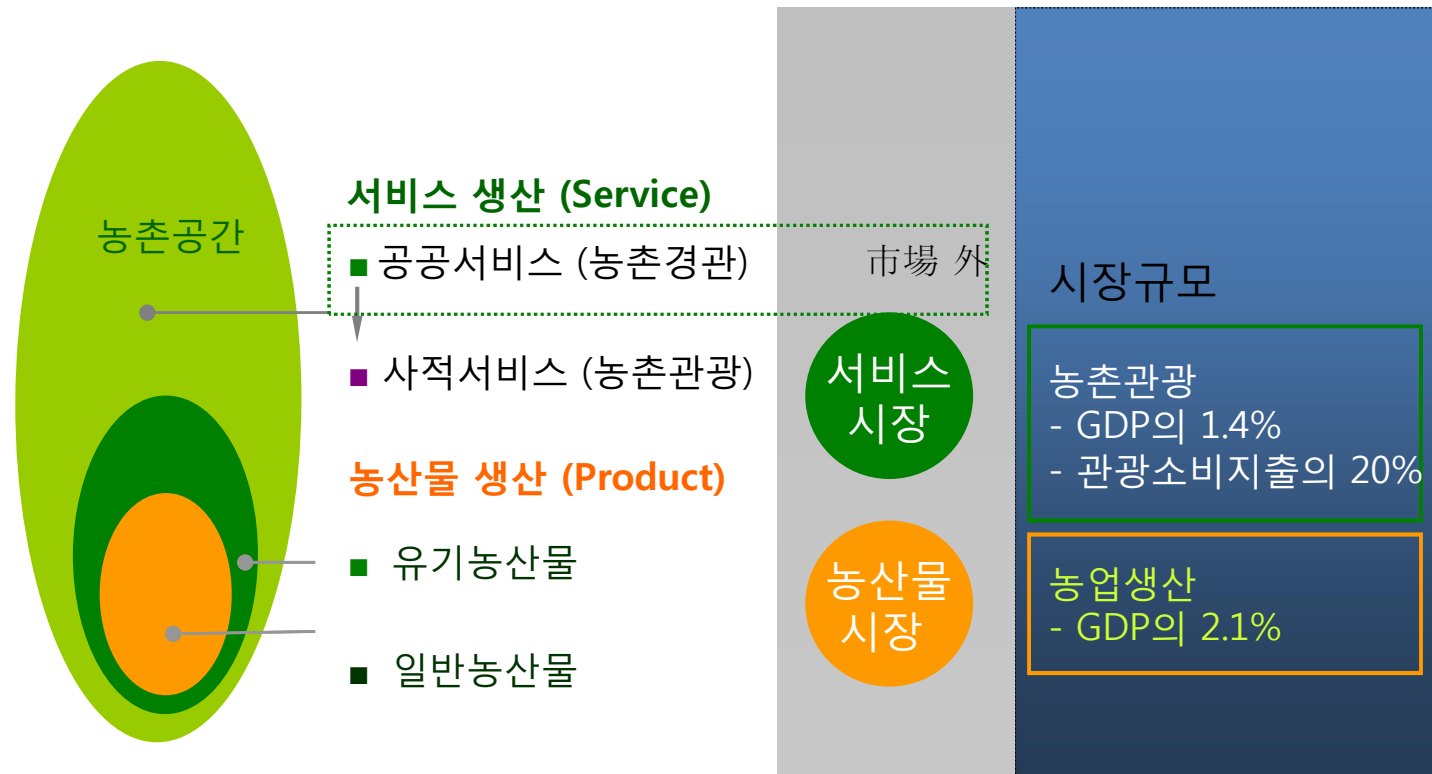




# 50년전, 치밀한 미래농업을 구상한 후계농들

## □ 1990년대 이후, 다각화를 통해 '지속가능농업, 농촌' 모색

- 가족경영체 중심으로 농촌관광, 가공, 근거리유통망 진출
- 이 분야에 농가자녀들 본격 진출
- 관광, 가공, 근거리 유통망을 통해 농민의 가격결정력, 풀뿌리경제구조 회복
- Blue -> White -> Green tourism와 농가 소가공에 대한 요구



# 50년전, 치밀한 미래농업을 구상한 후계농들

## □ 2000년대 이후 '지속가능농업과 농촌'

- **농업**
  - '규모화와 경쟁'에서 경제적, 환경적, 사회적 '지속가능성'으로
  - 농업지원방식 대전환, 중간층이 두터운 가족농구조
- **농촌사회**
  - 이농의 종료, 완만한 감소에서 증가로, '농촌르네상스'
  - 인구의 재구성과 인구증가율의 역전(도시근교 > 농촌지역 > 도시)
- **농촌지역경제**
  - 관광, 가공, 농업의 상호연계와 풀뿌리 지역경제의 회복



공동농업정책의 도입을 논의한 Stresa conference (1955)

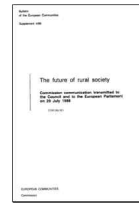


Mansholt Plan (1970.4.23)



Ray Mac Sharry  
EU 농업집행위원(아일랜드)

# '농촌사회의 미래 The Future of Rural Society'



The future of rural society (1988)



Franz Fischler EU 농업집행위원

아젠다 2000과 농촌개발정책 (New CAP): 1999-2003



# 농업활동에 대한 새로운 법률적 정의

## □ 농업활동의 재정의

- 농업활동의 법적 재정의 (프랑스, 1988, 농촌법전)
  - 농업생산활동
  - 농산물가공활동
  - 체험 등 관광서비스의 제공
  - 농작업 대행 등

## □ 농촌법전 : 농업활동의 정의

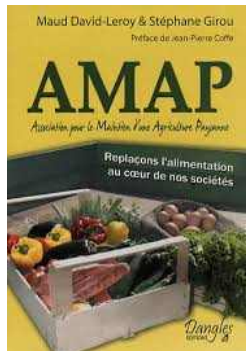
“식물 또는 동물적 성격의 생물학적 순환을 제어·이용하며, 이러한 순환과정에 필요한 하나 혹은 여러 단계의 활동을 농업활동으로 간주한다. 경영자의 생산활동의 연장선상에 있는 활동과 가축이나 농업생산물의 가치를 한층 높이기 위한 활동, 경영체 내에서 이뤄지는 활동, 그리고 경영체가 보유한 장비를 이용한 공사작업 등도 마찬가지로 농업활동에 속한다. **경영체에서 이뤄지는 관광이나 레저활동을 위한 숙박 및 외식사업활동도 그것이 부차적 성격을 지니는 한 농업활동으로 간주된다 ...**”

Décret n° 88-25 du 4 janvier 1988



# 새로운 제도화와 사회변화에의 대응

## □ 농업활동에 대한 제도와 사업형태에 대한 법적 지위의 명료화



# 무엇을 할 것인가?

- 농지, 인력육성, 가족농의 미래에 대한 꼼꼼한 설계 마련해야
  - 새로운 전문가 그룹과의 연대
  - 청년농업인 그룹 육성
  
- 60년대에 설계된 농업기구들을 어떻게 변화시킬 것인가?
  - 농업교육기관
  - 협동조합
  - 지방농촌지도조직
  - 농어촌공사 등 정부산하기관
  
- 경쟁과 성장논리에 짓눌린 사회에서 어떻게 지지를 이끌어 낼 것인가?
  - 굿바이! 개방농정
  - 성장지상주의의 한계, 공감의 시대, 지속가능한 사회를 위한 가치공유

감사합니다.

“사람들과 땅, 그리고 결실”