

# 미국과 EU의 가격·소득지지정책

김 태 곤 부연구위원

(전화 : 3299-4241 / E-mail : taegon@krei.re.kr)

1. 서론	/ 1
2. 미국의 가격·소득지지정책	/ 2
3. EU의 가격·소득지지정책	/ 6
4. 시사점	/10



한국농촌경제연구원  
Korea Rural Economic Institute

## 한국농촌경제연구원

우리 연구원은 연구결과물 중 정책자료로 활용할 수 있는 것을 간결하게 정리, 정책 담당자나 농업인 등에게 신속하게 제공하고자 'KREI 농정연구속보'를 발간·배포하고 있습니다.

## 1. 서론

WTO 체제가 출범한 이후 세계적으로 농산물가격이 하락하고, 이에 의한 소득감소가 현저해지고 있다. 이것은 세계 농산물시장에 있어서 공급관리기능이 약화되고, 농산물 수요에 변화가 생기고 있기 때문이다.

농산물 공급은 그 동안 선진국의 생산조정으로 비교적 안정적으로 유지되었다. 그러나 미국과 EU가 생산조정을 폐지하거나 완화함에 따라 공급이 증가하고, 여기에 브라질과 아르헨티나, 중국, 인도 등이 생산을 늘리고 있다. 반면에 세계 경제의 침체로 인한 농산물 수요 정체를 비롯하여 구제역과 광우병 등에 의한 사료곡물의 수요 변화에 의해 1998년 이후 가격하락에 따른 소득감소 문제가 미국을 비롯한 주요 수출국에서 나타나기 시작하였다.

이에 대응하여 미국은 ‘시장손실지불’(market loss payment)이라는 긴급대책을 비롯하여 목표가격을 보장하기 위해 새로운 직접지불제도를 도입하는 등 농가에 대한 소득지지를 강화하고 있다. 또, EU는 생산과잉과 재정부담 과중을 회피하기 위하여 1992년의 공동농업정책(CAP) 개혁이후 지지가격을 인하하는 대신에 농가에게 직접 소득을 지불하는 ‘소득보상 직접지불’(compensation payment)을 도입하여 소득안정을 도모하고 있다.

그러나 이와 같이 농가에게 일정한 소득을 보장하는 정책을 전개하는 과정에서 몇 가지 부작용도 나타나고 있다. 미국은 WTO 협정상의 감축대상 국내보조(AMS)가 지나치게 증가하고 있고, EU는 생산과잉과 이를 처리하는 과정에서 수출보조금이 늘어나는 문제를 안고 있다.



미국과 EU는 세계 농산물시장이나 농업협상에서 막강한 영향력을 가지고 있다. WTO 규율에 적응해가면서, 경우에 따라서는 규율 자체를 변경시켜가면서 양자는 농정을 전개하고 있다. 양자의 가격소득지지정책을 대비해 봄으로써 소득확보와 DDA 농업협상 대응 등 유사한 과제를 안고있는 우리나라 농정에 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

## 2. 미국의 가격·소득지지정책

### 2.1. 단기용자제도로써 최저가격 지지

미국 농정은 5~7년 정도 한시적으로 예산제도와 연계된 강력한 구속력을 가진 농업법을 중심으로 추진되고 있다. 정책입안은 의회, 집행은 행정부로 업무를 분담하면서 농업문제에 대해서는 의회가 주도적으로 대응하고 있다.

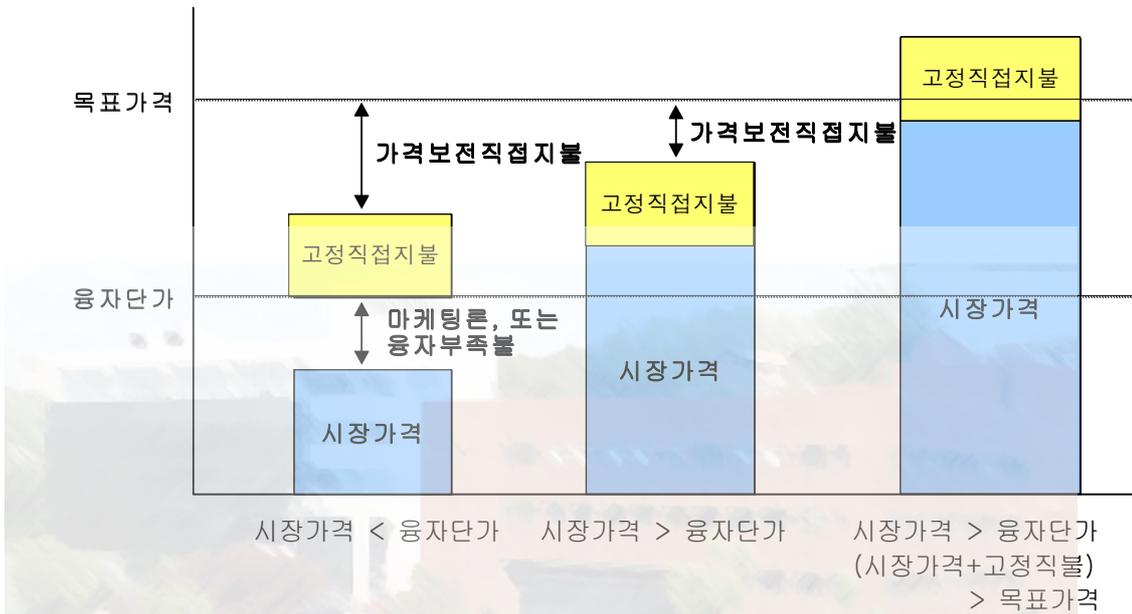
미국 농정에서 가장 기본적인 시책은 용자단가(loan rate)에 의한 단기용자제도이다. 농가는 농산물을 담보로 최장 9개월간의 단기용자를 받는다. 그리고 수확기에 시장가격이 용자단가보다 높으면 농산물을 판매하여 용자를 상환하고, 시장가격이 낮으면 담보농산물로서 상환을 대신한다.

이 사업은 농업부(USDA) 산하의 공기업인 상품신용공사(CCC)가 담당하며, CCC는 재고농산물을 수출이나 식량원조로서 처리한다. 시장가격이 높으면 시장공급이 증가하여 가격이 하락하고, 시장가격이 낮으면 담보농산물을 CCC의 재고로 관리되기 때문에 시장공급이 감소하여 가격은 용자단가 수준까지 상승한다. 용자단가는 시장에서 최저가격을 지지하는 효과가 있다.

용자단가 수준은 초기에는 소득을 보상하는 높은 수준에서 결정되었다. 그 결과 CCC에 과잉재고가 발생, 재정부담이 증가하는 문제가 나타났다. 1973년 농업법에서 용자단가를 시장가격 수준으로 인하하는 대신에 소득보상 수준의 목표가격제를 도입하였다. 이것이 부족불제도(deficiency payment)이며, 용자단가로서 최저가격을 지지하면서, 목표가격과 시장가격(또는 용자단가)과의 차액을 '직접지불'하였다.

한편, 1980년대에 들어와 EU와의 수출경쟁이 치열해지면서 시장가격이 용자단가를 하회하여 CCC에 재고가 증가하였다. 그래서 시장가격이 용자단가보다 하회하더라도 농가가 시장가격에 농산물을 처리, CCP 재고를 줄이기 위해 시장가격과 용자단가와의 차액에 대하여 상환면제를 하거나 직접지불을 하였다. 이것이 1985년 농업법에서 도입된 마케팅론(marketing loan)과 용자부족불(LDP)이다<그림 1>.

그림 1 미국 가격소득지지제도 체계



## 2.2. 직접지불로서 목표소득 보장

1973년 도입된 부족불제도는 소득보장과 수출촉진 효과가 있었으나 생산과잉을 유발하는 모순을 안고 있었다. 이 제도는 생산조정과 연계하고는 있었지만<sup>1)</sup> 당년도 식부면적을 기준으로 지불금액을 결정하기 때문에 생산과잉을 초래하였다.

그래서 1996년 농업법에서 부족불제도를 대신해 고정직접지불을 도입하였다. 2002년 농업법에도 계속 실시되고 있는 고정직접지불은 지급금액을 ‘과거’의 식부면적과 단수를 기준으로 계산하고 있다. 이 제도는 WTO 농업협정상의 전형적인 허용대상정책(green box)에 해당된다.

즉, 식부면적은 1991~95년간 또는 1998~01년간의 평균의 85%를 선택하도록 하였다. 또, 단수는 1980년대 중반의 평균단수 혹은 1998~2001년간의 평균단수의 90% 중에서 농가가 선택하도록 하였다. ‘식부면적×단수’가 생산량이며, 여기에 ‘단가’를 곱하면 직접지불 금액이 된다. 단가도 일정기간 고정된 금액으로 하여 생산과잉 방지와 재정부담 경감을 기대하고 있다.

1) 생산조정 요건은 1996년 농업법에서 폐지되었다. 당시 생산조정률은 매년 재고율에 따라 결정하였으며, 소맥은 재고율이 40%이하이면 0~15%, 40% 초과하면 10~20%로 하였다.

한편, 부족불제도의 폐지로 없어진 목표가격제는 2002년 농업법에서 가격보전 직접지불(counter-cyclical payment, CCP)이라는 형태로 부활하였다. CCP는 생산량과 단수는 고정직접지불과 같이 과거의 실적을 기준으로 하고, 단가는 현재 가격에 연계하고 있다. 즉, ‘과거’의 생산량에 ‘현재’의 단가<sup>2)</sup>를 곱하여 계산하기 때문에 감축대상보조(amber box)에 해당된다. 미국 정부는 지불금액이 농업생산액의 5%를 하회하고 있다는 이유로 이를 최소허용보조(de-minimis)로 분류하고 있다<sup>3)</sup>.

이상에서와 같이 미국의 가격소득지지는 생산자에게 일정한 소득을 보장하기 위하여 용자단가에 의한 최저가격 지지를 기본으로 하고, 고정직접지불과 가격보전 직접지불로서 목표가격을 보장하는 체제이다<그림 1>.

### 2.3. 가격지지의 추이와 효과

지지가격인 용자단가, 목표가격, 직접지불단가 등은 생산비, 국내수급, 국내외 가격차 등을 고려하여 결정된다. 쌀의 가격지지 수준과 효과를 보면, 100파운드당 용자단가는 1990년 이후 6.5달러를 유지하고 있고, 생산비 수준을 보장하는 목표가격은 1990년 10.71달러에서 2002~07년간은 10.5달러로 인하하였다<그림 2>. 시장가격의 변동에 상관없이 농가는 적어도 목표가격의 수준을 보장받게 된다<sup>4)</sup>.

실제로 용자단가를 시장가격에 대비해 보면, 1998년까지는 최저가격을 안정적으로 지지하는 ‘세이프티 넷’로서의 역할을 하고 있다. 그러나 1999년 이후는 국제시장에서 수급의 영향이 지나치게 반영된 결과 시장가격은 용자단가를 크게 하회하고 있다. 이 시기의 용자단가는 생산자에 있어서 단순한 ‘단기용자’라는 의미를 가진다<그림 3>.



- 2) 단가는 시장가격(또는 용자단가 중에서 높은 쪽)에 고정직접지불을 가산한 금액과 목표가격과의 차액이다. 만약 ‘시장가격(또는 용자단가)+고정직접지불’이 목표가격을 상회하면 CCP는 지급되지 않는다(<그림 1>의 오른쪽의 경우에 해당된다).
- 3) 미국의 연간 농업생산액은 2,000억달러에 달한다. 지불금액은 시장가격에 따라 달라지나 대체로 5%(100억 달러) 미만 수준이기 때문에 최소허용보조에 해당된다.
- 4) 미국 아칸소주의 어느 쌀 농가에 대한 소득조사 결과에 의하면, 에이커당 쌀 조수익 348달러, 경영비 642달러로서, 소득은 마이너스 294달러이며, 여기에 마케팅론(ML) 또는 용자부족불(LDP) 191달러, 고정직접지불 137달러, 시장손실지불(MLP) 149달러 등 정부지불 477달러를 포함하면 183달러의 소득이 확보된다.

그림 2 미국의 쌀 가격지지 변화, 1990~2007년

달러/100파운드

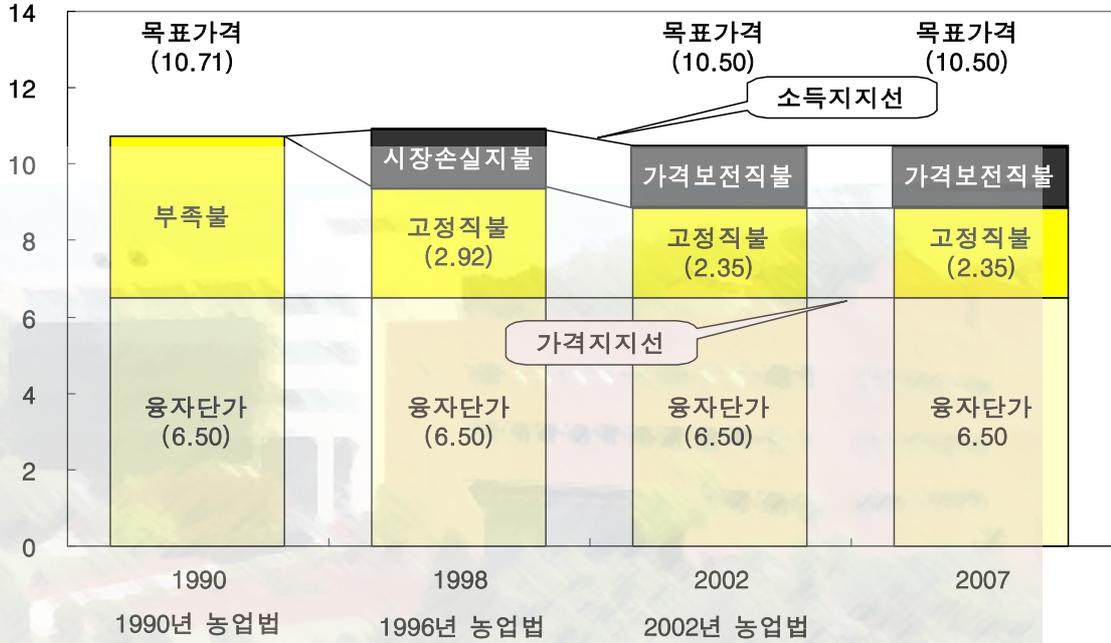
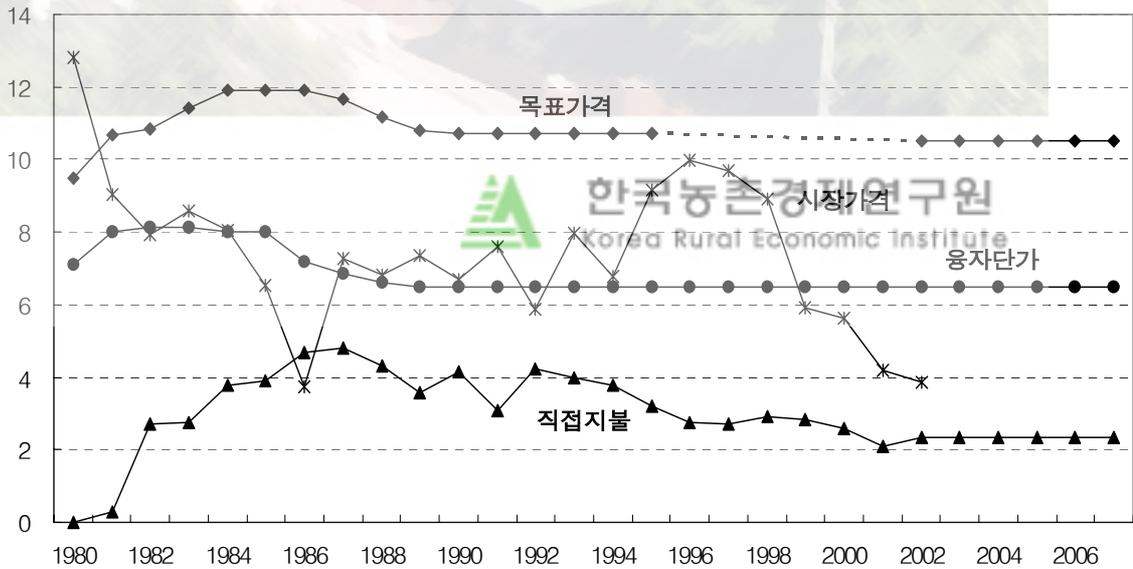


그림 3 쌀의 시장가격과 용자단가 추이, 1980~2007년

달러/100파운드



자료 : 미국 농업부(USDA)

### 3. EU의 가격·소득지지정책

#### 3.1. 개입가격으로 최저가격 지지

유럽연합(EU)의 공동농업정책(CAP)은 역내 농산물 공동시장 형성을 목표로 시장 안정화를 도모하고 있다. 주요 농산물에 대해 역내 통일된 가격으로 단일시장을 형성, 농가의 소득안정을 실현하고 있다.

1962년 CAP이 형성된 이후 EU는 세차례에 걸쳐 개혁을 실시하였다. 우선, 1992년 CAP 개혁은 생산조정에 의한 과잉재고 축소, 가격안정에 의한 시장균형, UR 농업협상에 대한 대응 등을 목적으로 단행되었다. 개혁의 요지는 지지가격의 인하, 소득보상 직불제 도입, 그리고 생산조정 의무화 등이다.

또, UR 이후 뉴라운드에 의한 추가적인 시장개방에 대비하고, 수급불균형이나 환경에 대한 배려의 필요성 등이 새로운 과제로 등장함에 따라 이에 대응한 것이 1999년의 ‘아젠다 2000’이다. 개혁의 요지는 개입가격의 추가적 인하, 직접지불 단가 인상, 직접지불에 대한 의무준수사항 도입, 그리고 농촌개발정책을 가격소득정책과 병행하는 제2의 축으로 위치설정된 것 등이다.

그리고, ‘2003년 CAP 개혁’에서는 단일직불제(single farm payment) 도입, 축산물과 쌀에 대한 개입가격 인하, 농촌개발 강화 등의 방향으로 정책전환을 단행하고 있다. 중요한 것은 기존의 직불제가 가지는 부작용을 줄이기 위하여 지급금액을 과거의 수급실적을 기준으로 결정하는 단일직불제를 도입한 점이다<표 1>.

EU의 CAP에서 가장 기본적인 시책이 개입가격에 의한 정부수매이다. 최저가격을 지지하는 개입가격을 설정, 시장가격이 개입가격을 하회하면 각국별로 관련기관이 농가의 신청이 있는 경우 개입가격으로 전량 수매한다<sup>5)</sup>. 수매한 농산물은 수출보조금을 부과, 역외로 수출하여 재고를 처리한다. 대상작물은 소맥, 대맥, 옥수수, 대두, 쌀, 우유·유제품 등이다.

5) 수매는 역내 동일가격으로 하며, 수매기관은 예를 들면 연방식량농업사업단(독일), 전국곡물국(프랑스), 개입위원회(영국) 등이 있다.

표 1 EU의 공동농업정책(CAP) 개혁과정

연 도	주요내용	비 고
1962년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ CAP 형성(생산성 향상과 단일시장 형성)</li> <li>①수입과징금으로 역내시장 안정</li> <li>②수매제도에 의해 최저가격 보장</li> </ul>	
1992년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ CAP 개혁(UR협정 준수)</li> <li>①개입가격 인하</li> <li>②소득보상직불 도입(생산조정 의무화)</li> </ul>	○ 1993~99년 실시
1999년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아젠다 2000(재정지출 감소)</li> <li>①개입가격 인하</li> <li>②직접지불 단가 인상</li> <li>③농촌개발 확충</li> </ul>	○ 2000~06년 실시
2003년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ CAP 개혁(DDA·동구가입 대비)</li> <li>①단일직접지불 도입</li> <li>②축산물·쌀 개입가격 인하(곡물 제외)</li> <li>③농촌개발 확충</li> </ul>	○ 2004년부터 순차 실시

지지가격의 수준은 계속 인하하고 있다. 1992년 개혁시에는 목표가격(target price)을 29% 인하, 1999년 개혁시에 개입가격(intervention price)을 15% 인하, 그리고 2003년 개혁시에는 이를 동결하였다. 소맥, 대맥, 옥수수, 호밀 등을 포함하는 곡물의 경우 2003년 현재 톤당 개입가격이 101유로로 인하되었다. 이것은 1992년 개입가격(163유로)의 62%에 해당하는 수준이다. 대신에 직접지불은 당초 54유로에서 63유로로 인상하였다<그림 4>.



한국농촌경제연구원  
Korea Rural Economic Institute

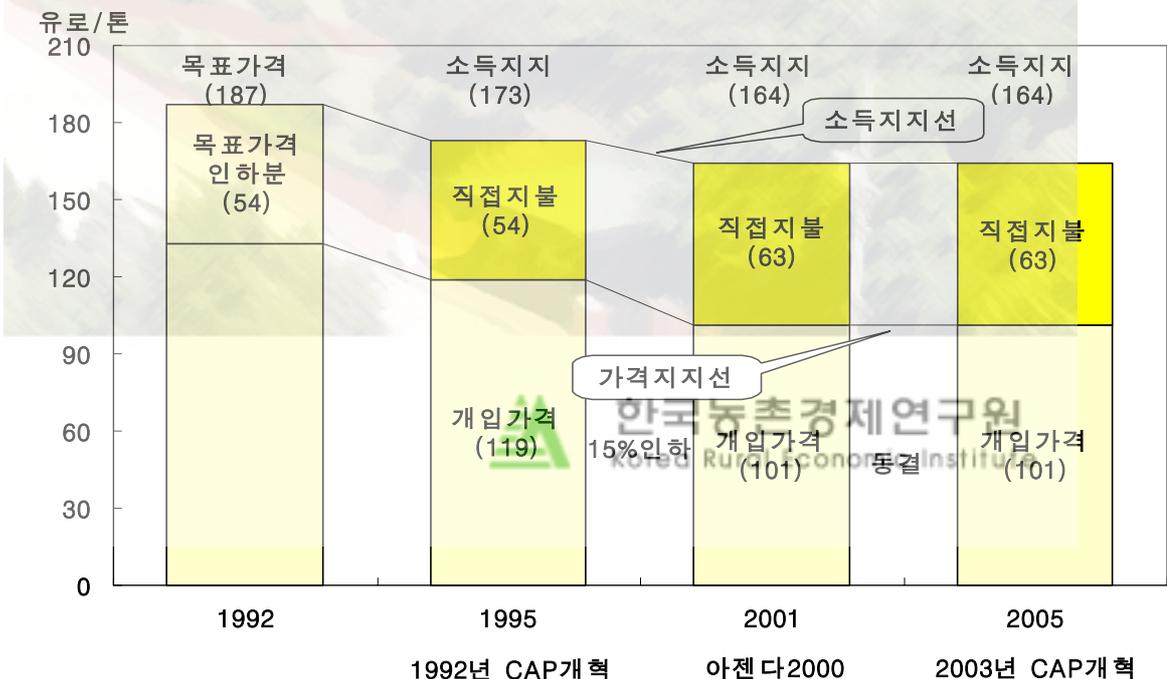
### 3.2. 직접지불로 소득보전

EU는 1992년 CAP 개혁에서 지지가격을 인하하는 대신에 가격인하에 따른 농가손실분을 직접지불로 보전하였다. 이 제도는 생산조정을 요건으로 매년도 식부면적에 연계하여 지급하기 때문에 WTO 농업협정상의 ‘생산계획하의 직접지불(blue box)’에 해당되는 보조금이다. EU가 지지가격을 인하하고 직접지불로 전환한 배경에는 생산과잉과 재정부담 증대, WTO 농업협상에서의 국내보조 감축 등의 문제가 있다.

또, 2004년 5월에는 동구 10개국이 EU에 가입하게 됨에 따라 예상되는 추가적인 재정부담의 과중에 대해서도 사전에 대비할 필요가 있었다. 2002년 현재 957억 유로의 EU 예산 중에서 농업예산은 468억 유로로서 전체의 49%를 차지하고 있다. 이 중 가격·소득지지에 예산이 399억 유로에 달한다. EU는 신규가입으로 인한 가격지지에 예산의 지나친 확대를 방지하기 위해 동구 가입이후 지출 상한을 2004년 430억 유로에서 2013년 486억 유로로 설정해 두었다. 이러한 수준으로 지출을 억제하기 위해서는 개입가격의 인하가 불가피하였다.

현재 진행되고 있는 DDA 농업협상에서 EU는 지지가격을 인하하여 AMS를 감축해야 하고, 또 케언즈 그룹으로부터 ‘생산제약하의 직접지불’의 감축 압력을 받고 있다. 2003년 개혁에서 이것을 허용보조정책에 해당되는 단일직불제로 전환함으로써 국내보조 감축에서 미국에 비해 유리한 입장에 위치하게 되었다. 그러나 수출보조금 감축문제는 그대로 남아있다.

그림 4 EU의 곡물 개입가격과 직접지불 추이, 1992~2005년



### 3.3. 생산중립적인 단일직불제 도입

현행 소득보상 직접지불은 생산조정과 연계하고 있기 때문에 소위 ‘생산계획하의 직접지불(blue box)’에 해당된다<sup>6)</sup>. EU는 곡물을 비롯하여, 쇠고기, 양, 낙농제품, 감자, 두류, 쌀, 종자, 조사료 등 품목별로 다양한 직불제를 실시하고 있다. 이러한 직불제는 생산과잉을 초래, 재정부담을 과중시키는 요인이 되고있어 2003년 CAP 개혁시에는 단일직불제로 통합하였다.

현행 직접지불 금액은 ‘기준면적×단수×지불단가’로 결정한다. 먼저, 지불단가는 EU 역내 공통적으로 적용되며, 곡물의 경우 2003년 현재 톤당 63유로이다. 둘째, 단수는 가맹국의 ‘지역별’로 결정된 과거의 기준단수를 적용한다. 가맹국은 단수결정요인 등을 고려한 객관적인 기준에 의하여 동질적인 생산지역을 확정하고, 각 지역별로 단수를 산정한다. 셋째, 기준면적은 ‘농가별’로 실제 식부한 면적과 의무적으로 휴경한 면적을 합계한 것으로 한다. 그러나 당년도의 식부면적이나 휴경면적이 기준이기 때문에 증산효과가 나타나고 있다<sup>7)</sup>.

그래서, 이번 CAP 개혁에서 도입한 생산을 왜곡하지 않는 단일직불제는 농가별로 2000~02년간 실제로 수급한 금액을 기준으로 지급금액을 결정, 2005년부터 실시한다는 것이다. 단지, 이 경우 경작포기가 발생하는 문제가 예상되기 때문에 곡물에 대해서는 보조금의 25%는 종전방식과 병행하는 등 별도 장치를 마련하고 있다. 과잉생산국면에서 단일직불제는 중요한 의미를 가진다.

이상에서와 같이 EU는 개입가격 인하, 소득보상 직접지불의 디카플링화, 농촌개발 강화 등의 방향으로 개혁을 진행하고 있다. 이를 통하여 과잉문제 해결과 국내 보조 감축이라는 두가지 목적을 일관되게 도리고 있는 점이 특징이다.

- 6) 의무적인 휴경률은 1992년 개혁시에는 15%이었으나 아젠다 2000에서 10%로 인하되었다. 그리고 92톤의 곡물생산에 필요한 면적(20ha)을 초과하지 않는 소규모 생산자는 휴경의무가 면제되고 전체 식부면적이 직접지불 대상이 된다.
- 7) 생산량 단위당 단가가 고정되고, 기준단수는 품목별이 아니라 곡물전체의 평균단수를 사용한다. 그래서 생산자는 조방화하여 단수를 감축하는 것으로는 지불액의 변화가 없다. 그러나 토지면적이라는 형태로 생산요소에 결합되어 있기 때문에 증산효과가 나타나는 것이다. 이 점에서 볼 때, EU의 소득보상 직불은 미국의 부족불제도와 고정직접지불의 중간적 성격이라고 할 수 있다.

## 4. 시사점

미국과 EU간의 농산물무역 동향을 보면, 미국은 수출, EU는 수입이라는 보완관계에서 1980년대 중반 이후 ‘양자 수출’이라는 경합관계로 변화하였다. 그래서 양자는 세계 농산물시장에서 치열하게 경합하고 있다. 이것이 UR 협상이나 DDA 협상에서 수출보조와 시장접근기회를 둘러싸고 첨예하게 대립하는 요인으로도 작용하고 있다.

미국은 자유무역 원칙에서 가격형성은 시장에 맡기고, 농가의 재생산을 보장하기 위해 시장가격과 생산비와의 차액은 융자, 고정직접지불, 가격보전 직접지불의 형태로 ‘재정부담’하는 방식이나, EU는 생산비를 기준으로 역내가격을 설정, 국제가격과의 차액은 ‘소비자부담’으로 하고있다는 점에서도 기본적인 접근방식에 차이가 있다.

그러나, 양자의 정책기조는 UR이후 DDA에 이르기까지 가격지지에서 소득지지로, 또는 소비자부담에서 재정부담으로 전환되고 있다. 이 점은 WTO 협정상의 감축대상정책(또는 생산계획하의 직접지불)에서 허용대상정책으로의 전환이기도 하다. 구체적으로는 미국의 부족불제도에서 고정직불로의 전환이나 EU의 개입가격 인하에서 소득보상 직접지불, 또 소득보상 직접지불에서 단일직접지불로의 전환 등의 예에서 알 수 있다.

단지, 미국은 시장상황에 따라서 최저가격을 지지하면서 고정직접지불, 가격보전 직접지불로서 목표가격을 보장하고 있다. EU도 개입가격으로 최저가격을 지지하면서 직접지불로서 일정 소득을 보장하고 있다. 이 점에서 양자는 유사한 정책체계를 가지고 있다. 그러나 EU는 지지가격을 인하하되 인하분은 직접지불로 보전하나, 미국은 필요에 따라 지지가격을 인상하기도 한다는 점이 상이점이다.

양자 모두 가격·소득지지와 시장안정화를 강화한 결과, 농산물 과잉문제를 초래하고 있다. 이에 대해 미국은 마케팅론과 융자부족불 등 국내가격 지지를 통하여 수출을 확대하고 있는 반면에, EU는 개입가격으로 수매한 농산물에 수출보조금을 부과하여 수출을 확대하고 있는 점도 상이점이다.

이상과 같은 가격·소득지지정책을 우리나라에 도입하는 경우 몇 가지 검토사항을 정리한다. 첫째, 소득안정을 위해 최저가격이나 목표가격의 보장이 필요하다고 전제하는 경우 지지가격 수준을 어떻게 결정하느냐 이다. 쌀에 적용한다면 목표가격은 현행 수매가격, 최저가격은 생산비를 고려하여 결정한 가격으로 하는 방안, 또는 수매가격을 최저가격지지수단으로 하여 인하를 하되 인하분은 직접지불로 보전하는 방안을 고려할 수 있다.

둘째, 목표가격과 최저가격과의 차액 또는 최저가격에 근거하여 일정소득을 보전하는 방법이다. 이 점에 대해서는 상기 두가지 중 전자의 경우는 현행 고정형인 논농업직불과 가격에 연계되어 있는 소득보전 직접지불로, 후자는 별도의 소득보상 직접지불이나 변형된 논농업직불을 통한 보전방법을 고려할 수 있다.

셋째, 가격지지의 부작용인 생산과잉 방지대책이다. 약간의 공급과잉이 대폭적인 가격하락을 초래하는 농산물시장의 특성을 고려한다면 보전금액을 어느 정도로 할 것인가, 또 생산중립적인 제도를 어떻게 설계하느냐의 문제이다. 미국이나 EU는 다수 품목 또는 품목불특정적으로 실시하여 특정품목에 생산이 집중하는 현상을 피할 수 있었지만 우리나라는 쌀에 집중할 수밖에 없는 취약성을 가지고 있다.

넷째, 가격지지정책은 경영안정을 확보하는데 목적이 있다. 정책효과를 높이기 위해서는 일정 규모이상의 능력과 의욕을 갖춘 농가계층을 대상으로 할 필요가 있다. 다수의 영세경영과 소수의 대농경영이 혼재하는 우리나라 상황에서 영세경영을 대상으로 별도의 장치를 마련하는 것과 동시에 검토해야 한다.

다섯째, 국제적인 규범과 관련하여 허용대상정책(green box)으로 설계되어야 한다. DDA 농업협상에서 국내보조의 대폭 감축이 요구되고 있고, 더구나 생산제약하 직접지불(blue box)도 과거의 식부면적과 단수에 연계하도록 제안하고 있다. 이 점에 대해서는 미국의 고정직불이나 EU의 단일직불제 등에서 힌트를 얻을 수 있다.

**MEMO**



**한국농촌경제연구원**  
Korea Rural Economic Institute

**MEMO**



**한국농촌경제연구원**  
Korea Rural Economic Institute



한국농촌경제연구원

Korea Rural Economic Institute

발행처 : 한국농촌경제연구원

주소 : 서울시 동대문구 회기동 4-102

전화 : 02-3299-4000

팩스 : 02-965-6950

배부문의 : 출판팀(전화 02-3299-4224)

『KREI 농정연구속보』는 연구원 홈페이지([www.krei.re.kr](http://www.krei.re.kr))를 통해 제공하고 있습니다.