

제38권: 2007. 2. 16.

미국 정부의 2007년 농업법 제안과 시사점

임 송 수

1. 머리말	1
2. 농업법 제안의 개황	2
3. 소득보조 관련 제안의 내용과 의미	3
4. 정부 제안의 특성과 시사점	14

한국농촌경제연구원

내용 문의: **임송수** 연구위원 02-3299-4382 songsoo@krei.re.kr
자료 문의: **이성규** (정보플라자) 02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 「KREI 농정연구속보」는 정책 담당자, 농업인, 연구자 등 수요자에게 신속히 정보를 제공하기 위하여 연구 결과를 간결히 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

미국 정부의 2007년 농업법 제안과 시사점

-농가소득 보조를 중심으로1)-

1. 머리말

미국 농업부(USDA)는 2007년 농업법에 관한 제안서를 2월 1일에 발표하였다(USDA 2007). 10월까지 의회가 마련해야 하는 새 농업법의 논의 기초를 제공하려는 목적으로 제시된 이 제안서에는 항목별로 자세한 개편안이 담겨 있다.²⁾

정부의 제안에 따르면 2007년부터 2012년까지 적용될 농업법의 총 예산은 870억 달러이다. 이는 2002년 농업법 아래 지난 5년간 지출한 액수(재해지원을 포함하여 1,050억 달러)보다 180억 달러가 적은 규모이다. 그러나 2002년 농업법이 2012년까지 연장되어 적용되는 경우와 견주면 예산 제안은 오히려 50억 달러 증가하는 것과 마찬가지로이다(Agra Europe 2007).

제안된 내용은 혁신이라기보다 발전적인 개편안으로 평가할 수 있다. 일부 보조방식이 바뀌고 보조대상이 확대되었지만 이전 농업법의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 예산 축소, 환경정책의 강화, 특작에 대한 지원 확대 등은 시장왜곡을 줄이고 형평성을 찾아가는 바람직한 농정 방향이란 평가가 있지만, 미국 농정개혁을 기대하던 많은 나라들은 이에 만족하지 못하고 있는 듯하다.³⁾

- 1) 제안된 2007년 농업법은 2002년 농업법과 마찬가지로 모두 10개의 주제(Title)로 구성되어 있다: I. 품목 지원, II. 보전, III. 무역, IV. 영양제도, V. 신용, VI. 농촌개발, VII. 연구, VIII. 임업, IX. 에너지, X. 기타 등이다. 농가에 대한 품목별 소득지원 조치는 Title I에 해당된다.
- 2) 농업법은 의회가 제정한다. 행정부의 제안은 관련 논의에 참고가 될 뿐이다. 이에 따라 최종 농업법의 규정과 예산은 행정부의 제안과 상당히 다를 수도 있다.
- 3) 2007년 2월 7일에 열린 WTO 일반이사회(General Council)에서 개도국 모임인 G20은 미국 행정부의 농업법 제안서가 기대한 만큼의 충분한 보조 개혁적 내용을 담지 못하고 있다고 평가하였다(World Trade Online 2007).

2. 농업법 제안의 개황

품목보조와 관련하여 DDA 농업협상에서 쟁점이 되고 있는 가격보전 직불(Counter-cyclical payment: CCP)의 보조방식 변화가 제시되었다.⁴⁾ 시장 가격이 품목별로 설정된 가격보다 낮을 경우 보조가 발동되는 기존 방식이 단수까지 감안하는 수익(revenue) 기준 방식으로 전환되는 것이다. 수익기준 방식은 생산량에 따라 과소 또는 과대 보조되는 모순을 해소하기 위한 방안이다.

최저가격을 보장하는 융자율(loan rate)은 지난 5개년 가격에 대한 올림픽(최고치와 최저치를 제외한 3개년) 이동평균의 85%로 설정된다. 과잉생산을 막고 시장신호에 따른 생산을 유도하기 위함이다. 그러나 지금처럼 농산물 가격이 높게 유지된다면 융자율 감축의 영향은 크지 않을 것으로 예상된다.⁵⁾

보조 대상과 관련하여 대규모 농가의 수혜를 배제하도록 제안하고 있다. 지금 농업법은 농업인당 36만 달러로 보조 상한을 정하고 있으나, 이번 제안서는 조정된 총소득(Adjusted Gross Income: AGI)이 20만 달러를 넘는 생산자를 아예 보조 대상에서 제외하도록 규정하고 있다.⁶⁾ 이에 해당하는 농가는 전체 농가의 2.5%인 8만호 정도이다. 농업법 총예산의 감축과 부유한 농가에 대한 보조 배제는 이번 농업법 제안의 가장 큰 개혁적인 내용으로 간주된다.

4) 보조별 자세한 내용은 아래 부분에서 다룬다.

5) 융자율은 수확기에 농가가 농산물을 담보로 정부로부터 9개월 만기인 융자를 받는 기준이다. 만약 시장가격이 융자율보다 낮다면 농가는 담보로 잡힌 농산물을 포기함으로써 융자 전액을 갚은 것으로 간주되고, 그 반대의 경우에는 농산물을 판매한 수익으로 융자 원금과 이자를 상환하게 된다. 따라서 융자율은 농가에 최저가격 보장과 같은 효과를 가져다준다.

6) 현재 보조 상한에는 3자 규정(three-entity rule)이 적용된다. 농업인당 상한은 16만달러이지만, 다른 두 농장에 공동 경영자로서 참여할 경우 그 절반인 각각 8만 달러 상한이 적용되어 사실상 보조 상한은 36만 달러가 된다. 농업활동이 거의 없는 가족이나 친지(예: 대학생 자녀) 등으로 구성된 농업경영체를 하루 정도면 서류상으로 만들 수 있어 이 규정의 정당성에 대한 비판이 제기되고 있다(Chapman et al. 2006).

생산이나 가격과 연계된 보조를 감축하는 대신에 WTO가 허용보조로 규정하는 직불에 대한 지출은 늘게 된다. 또한 과실과 채소 등 특작에 대한 보조가 늘어난다. 직불 대상인 기준 면적에 특작 재배를 제한하던 기존 규정을 완화하는 대가로 특작농가에 대한 보상지원을 확충한 것이다. 이에 따라 앞으로 10년 동안 학교급식 등 정부의 영양 프로그램(Nutrition Assistance Programs) 아래 구매하는 과실과 채소가 기존의 2배 수준인 27억 달러로 늘어난다.

바이오 에너지와 관련해 정부는 연구, 재생가능 에너지 체제 개선, 합성 섬유소(cellulose)에 기초한 바이오 연료 개발 프로젝트에 관한 용자 보증 등에 16억 달러 이상을 지원한다.

환경보전 조치에는 78억 달러가 추가로 지원된다. 습지보전제도(Wetlands Reserve Program)의 대상 면적을 늘리고, 농지보전제도(Conservation Reserve Program)는 현행 수준을 유지한다. 또한 지역수질개선 프로그램(Regional Water Enhancement Program)을 신설하여 지원한다.

이 밖에도 젊은 농업인에 대한 초기 정착비용 지원, 농산물 수출확대를 위한 지원, 농촌개발 사업의 통합, 저소득 계층에 대한 식량지원제도(Food Stamp Program)의 단순화와 현대화 등이 제안되었다.

3. 소득보조 관련 제안의 내용과 의미

유통 용자제도의 축소

유통 용자제도는 수확기에 농산물의 홍수출하와 이에 따른 가격 하락을 막기 위해 도입된 조치로 정부가 용자율 수준으로 최저가격을 보장한다.⁷⁾ 이행 기간(2002~07년)에 국가 평균 용자율은 농업법에 의해 제시되지만,

7) 유통 용자제도는 1985년 농업법부터 도입되었다.

지역수준(county)의 용자율은 터미널(terminal) 시장과 지역 간 거리(운송 비용), 지역의 수요, 전년도 가격의 변화(터미널 가격과 지역가격의 관계) 등을 기초로 조정된 후에 해마다 공표된다.⁸⁾

그러나 이번 제안에서 정부는 이전 5개년 시장가격의 이동 올림픽 평균 보다 15% 낮은 수준으로 용자율을 산출하도록 제안하고 있다. 이는 용자율의 하향 조정을 뜻한다<표 1>. USDA가 내놓은 예측치에 따르면, 밀, 옥수수, 면화, 콩 등 주요 품목에 대한 평균 용자율은 지금 수준보다 떨어지게 된다. 특히 염소털과 양모의 용자율이 큰 폭으로 감소될 것으로 예상된다. 다만 쌀, 병아리콩, 꿀의 평균은 현재 수준과 같다.

표 1. 용자율의 비교

품목	단위	2007년	예측치(2008~12년)	
			평균	최고
밀	\$/부셸	2.75	2.58	2.58
옥수수	\$/부셸	1.95	1.89	1.89
수수	\$/부셸	1.95	1.89	1.89
보리	\$/부셸	1.85	1.70	1.70
귀리	\$/부셸	1.33	1.21	1.21
면화	\$/파운드	0.52	0.457	0.5192
쌀	\$/cwt	6.50	6.50	06.50
콩	\$/부셸	5.00	4.92	4.92
기타 유지작물	\$/부셸	0.093	0.087	0.087
땅콩	\$/톤	355	336	350
마른 콩	\$/톤	6.22	5.08	6.22
편두(lentil)	\$/cwt	11.72	10.45	11.72
병아리콩	\$/cwt	7.43	7.43	7.43
양모	\$/파운드	1.00	0.55	1.00
염소털	\$/파운드	4.20	1.92	4.20
꿀	\$/파운드	0.60	0.60	0.60

주: 예측치는 전망된 가격을 근거로 산출함.
자료: USDA(2007)

8) 2007년 농업법은 2007년 10월부터 발효될 예정이다.

용자율의 하락은 시장가격이 용자율보다 낮을 때 그 차액을 보상하는 용자차액 직불(loan deficiency payment: LDP)과 유통용자 수익(Marketing Loan Gain: MLG)의 감소를 뜻한다.⁹⁾¹⁰⁾ 평균 시장가격이 용자율보다 높은 추세 속에서도 단기적인 가격 하락에 따라 유통 용자지원이 발동되는 경우가 자주 발생되곤 한다.¹¹⁾ 유통 용자제도가 장기적인 시장 추이를 반영하지 못함으로써 과잉 보조를 촉발하는 경우이다.

유통 용자제도를 운용하기 위해 정부는 8만개에 이르는 지역가격(posted country price: PCP)을 날마다 산출하여 공시하고 있다. 그러나 이는 산출 오류뿐만 아니라 큰 행정비용을 초래하므로, 월별 PCP 산출(사전에 정해진 5일간의 올림픽 평균 가격)로 전환할 것을 제안하고 있다.

유통 용자지원은 WTO 국내보조 규정상 감축대상 보조(AMS)에 속한다. 가격과 생산량(실제 단수와 면적 기준)에 따라 보조가 지급되기 때문이다. 이에 따라 용자율의 축소는 AMS 감축을 뜻한다. 더욱이 농산물 가격이 높게 유지될 것이란 관측 아래 유통 용자지원 규모는 상대적으로 감소할 것으로 전망된다.

그러나 용자율을 낮추면서도 이 제도를 유지하려고 하는 이유는 예기치 못한 가격 급락에 대한 안전망을 확보하기 위한 것으로 해석할 수 있다. 가격 안전망이 필요하다는 경험 때문이다. 1996년 농업법을 제정할 당시에 미국은 농산물 가격이 높을 것이란 전망 아래 부족불 제도(deficiency payments)를 폐지하였다가 국제가격이 하락하면서 1998~ 2001년에 긴급지원을 제공해야 했다. 2002년 농업법은 이와 같은 긴급지원을 가격보전

-
- 9) 생산자가 용자를 상환하는 방법은 ① 시장가격(PCP)이 용자율과 그 이자의 합계보다 낮을 경우 만기일 전에 용자율로 상환(이 때 MLG은 용자율과 PCP의 격차가 되는데, 이는 이자 이득가 MLG로 간주되지 않기 때문임), ② PCP가 용자율과 이자의 합계보다 클 경우 만기일 전에 용자율과 이자를 상환, ③ 만기일에 용자율과 이자를 상환, ④ 만기일에 저당 잡힌 농산물로 용자 상환, ⑤ PCP가 용자율보다 낮을 경우 만기일 전에 농산물 구매증서(certificates)를 통해 용자 상환 등이다.
 - 10) 용자차액 직불(LDP)은 지역수준 용자율과 PCP의 차이에 실제 단수와 수확면적을 곱해 산출한다.
 - 11) 단기적으로 시장가격이 용자율보다 떨어지면 생산자는 그 가격을 60일 동안 고정시킬 수 있으며, 그 동안 언제든지 MLG을 실현할 수 있다.

직불(CCP)로 법제화하였으며, 이에 대해 많은 나라들은 미국의 보조 증대에 거센 비판을 쏟아 놓았다.¹²⁾

가격보전 직불의 운용방식 전환

가격 기준으로 발동되어 온 가격보전 직불(CCP)이 수익 기준으로 전환된다. 단수를 고려하지 않은 기존 방식아래에서는 단수가 낮을 때에 과소 보조되는 반면에 단수가 증가하면 과대 보상을 받게 된다. 예를 들면, 단수 증가로 생산량이 늘어나면 가격이 하락하게 되고 이에 따라 가격 기준에 의해 발동되는 직불 규모가 커진다<표 2>. 이때 농가는 상대적으로 많은 농산물을 시장에 출하할 수 있어 가격 하락에도 불구하고 이전보다 큰 수익을 올리는 한편 보조도 더 받게 됨으로써 과대 보상이 발생하게 된다. 실제로 2004~05년에 옥수수과 면화 생산농가는 단수 증대로 평년보다 높은 수익을 시장으로부터 얻었지만, 보조도 더 받을 수 있었다(USDA 2007; 임송수 2007).

수익 기준을 적용하더라도 제도의 운용방식은 가격 기준의 경우와 비슷하다. 먼저 면적당 국가평균 목표 수익(TR)은 2002년 목표 가격(TP)과 직불 단가(DP)의 차이에다 2002~06년(작물연도) 단수의 올림픽 평균을 곱

표 2. 기준별 안전망의 효과 비교

단수	가격	보조의 발동 여부와 효과		
		단수 기준	가격 기준	수익 기준
↑	↓	× : 부족	○ : 초과	○ : 적합*
↓	↑	○ : 초과	× : 부족	○ : 적합*
↑	↑	× : 적합	× : 적합	× : 적합
↓	↓	○ : 부족	○ : 부족	○ : 적합

- 주: 1. ○와 ×는 각각 정부보조가 발동되고 발동되지 않은 경우를 나타냄.
 2. '부족', '초과', '적합'은 주어진 단수와 가격 상황에서 정부 보조가 농가에 미치는 영향을 표시한 것으로 '부족'은 보조가 충분하지 상황, '초과'는 불필요한 지원, '적합'은 적절한 조치를 뜻함.
 3. *은 현재 수익이 목표 수익보다 낮은 경우에 해당됨.

12) 대표적인 사례가 브라질이 미국의 면화보조를 상대로 WTO 제소하여 2005년에 승소 판결을 얻어낸 것이다(WTO 2005).

해 산출한다<식 1>. 면적당 국가평균 실제 수익(AR)은 평균 단수에다 계절 평균 시장가격(MP)과 용자율(LR) 중 높은 것을 곱해 계산한다<식 2>. 목표 수익과 실제 수익의 격차(RP)가 0보다 크면 보조가 발동되는데, 이때 CCP 규모는 지불률(RT/YD)에다 기준 면적(A₀)의 85%와 기준 단수(YD₀)를 곱해 구한다<식 3>. 기준 면적과 기준 단수는 2002년 농업법에 적용된 것과 같다.¹³⁾

$$(1) \quad TR_t = (TP_{02} - DP_{02}) \times YD_{02-06}$$

$$(2) \quad AR_t = \text{Max}(MP_t, LP_t) \times YD_t$$

$$(3) \quad RP_t = TR_t - AR_t > 0 \Rightarrow CCP_t^R = \frac{RP_t}{YD_t} \times 85\% \times A_0 \times YD_0$$

위와 같은 공식을 가상의 쌀 농가를 대상으로 시나리오를 설정하여 적용하면 <표 3>과 같다. 목표가격, 직불 지급률, 용자율, 기준 단수 등 정책변수들은 2002년 농업법을 근거로 설정하였다.¹⁴⁾ 단수가 높을 때 낮은 가격(고단수+저가격)과 단수가 낮으나 가격이 높을 때(저단수+고가격)로 나누어 현재 단수와 현재 가격을 설정하였고, 기준 면적은 10ha로 가정하였다.¹⁵⁾

먼저 현재 단수가 ha당 8.77톤으로 상대적으로 높고 현재 가격이 톤당 150달러로 초기 수준보다 감소하면 기존의 가격 기준 아래 CCP는 1,691달러가 되지만 수익 기준으로 산출하면 700달러로 줄어든다. 반대로 현재 단수가 ha당 6.77톤으로 감소하고 현재 가격이 톤당 170달러로 오를 경우 가격 기준과 수익 기준 CCP는 각각 560달러와 2,100달러가 된다. 결국 단수까지 감안한 수익 기준 CCP가 시장 상황을 제대로 반영하고 농가의 수익 감소에 더욱 효과적으로 대응하는 조치임을 알 수 있다.

13) 기준 면적(base acre)은 과일 생산을 막기 위해 재배면적의 일부만을 경작하는 대가로 보조하는 조치와 함께 등장한 개념으로 1930년대 중반부터 다양하게 정의되어 왔다(Young et al. 2005).

14) 용자율 감축이 제안되었으나 시나리오 분석에서 구속력이 없는 것으로 가정하였으므로 용자율 감축을 반영하지 않았다.

15) 미국은 쌀에 대해 cwt(hundred wight) 단위를 사용하지만, 여기서는 쉽게 비교하려고 이를 용적 톤(measurement ton)으로 환산하여 제시하였다.

표 3. 수익 기준 가격보전 직불의 사례: 쌀

항 목	단위	초 기	시 나 리 오	
			고단수+저가격	저단수+고가격
목표 가격	\$/t	231.79	231.79	231.79
직불 지급률	\$/t	51.88	51.88	51.88
실효 가격	\$/t	179.91	179.91	179.91
용자율	\$/t	143.49	143.49	143.49
기준 면적	ha	10	10	10
기준 단수	t/ha	6.65	6.65	6.65
2002~06년 단수	t/ha	7.77	7.77	7.77
현재 단수	t/ha	7.77	8.77	6.77
시장 가격	\$/t	160	150	170
목표 수익	\$/ha	1,398	1,398	1,398
시장 수익	\$/ha	1,243	1,316	1,151
면적당 지급률	\$/ha	155	82	247
톤당 지급률	\$/t	23.26	12.39	37.14
가격기준 CCP	\$	1,125	1,691	560
수익기준 CCP	\$	1,315	700	2,100

수익 기준으로 보조방식을 전환하는 것은 이미 단수와 수익을 기준으로 다양한 작물보험 프로그램을 시행하고 있는 미국에 새로운 조치는 아니다<표 4>. 또한 작물보험 가운데서도 특히 수익 기준의 보험이 전체의 약 60%를 차지하는 등 빠른 오름세를 나타내고 있다(USDA 2006).

수익 기준 CCP가 채택된다면 이미 품목별로 운용하고 있는 수익보험과 어떤 관계 아래 추진될 지가 명확하지 않다.¹⁶⁾ 또한 품목별로 목표 수익을 정하고 시장 상황에 따라 보조한다는 점에서 기존 제도와 크게 다르지 않다. 다만 기준 면적과 기준 단수가 이행 기간에 고정된다는 점에서 생산과 보조의 연계 정도가 희석된 것은 사실이다. 따라서 미국은 DDA 농업협상 중 2004년에 합의한 기본 골격(Framework)에 따라 이른바 ‘새로

16) 예를 들면, ‘조정 총수익(AGR)’ 보험은 품목별 수익이 아니라 농가의 모든 농업수익을 대상으로 하기 때문에 보험과 CCP 간의 중복 정도가 상대적으로 적다.

운 블루박스(blue box)'로 수익 기준 CCP를 분류할 수 있을 것으로 예상된다(임송수 등 2006).^{17) 18)}

표 4. 작물보험의 종류

기준	프로그램	대상과 조건
단수기준	실제생산 역사 (Actual Production History)	· 자연재해에 대한 손실 보전 · 농가는 평균 단수의 50~75%, 작물가격의 55~100%를 보험 수준으로 선택
	그룹 위험계획 (Group Risk Plan)	· 개별농가 수준이 아닌 지역(county) 지수가 발동 기준보다 낮을 때 손실 보전 · 지역의 기대단수 90%까지 보험 가능
	달러 계획 (Dollar Plan)	· 보험 대상액보다 작물가격이 떨어졌을 때 그 차액을 보전 · 토마토, 딸기, 체리 등에 도입된 시범사업
수익기준	그룹위험 소득보호 (Group Risk Income Protection)	보험 작물에 대한 지역의 평균 수익이 농가가 선택한 수익보다 낮을 경우 그 차액을 보전
	조정 총수익 (Adjusted Gross Revenue)	개별 작물이 아닌 농가 총 수익의 일정부분을 보장하는 시범사업
	작물수익 대상 (Crop Revenue Coverage)	가격이 보장수준보다 낮을 때 발생하는 손실 보전
	소득보호 (Income Protection)	작물의 가격이나 단수 하락으로 발생하는 총소득의 감소 보전
	수익보장 (Revenue Assurance)	농가가 기대 수익의 65~75%를 목표수익(금액 기준)으로 설정하면 손실 발생시 보전
정책 지원	재해보전 (Catastrophic Coverage)	작물 손실이 50% 이상 발생하면 작물에 설정된 가격의 55%를 지급

자료: USDA/RMA(<http://www.rma.usda.gov/policies/>)

- 17) DDA 협상은 새로운 블루박스에 대한 추가 규율을 논하고 있다. 예를 들면, '품목별 보조 상한 설정', '목표치 대비 보상율의 제한' 같은 품목에 대한 중복 보조 배제 등이다.
18) 미국 농업부(USDA)의 조한스(Johanns) 장관은 수익기준 CCP가 DDA 농업협상에서 허용 보조(green box)로 분류되어야 한다고 주장하였다(WTD 2007).

고정 직불의 확대

미국의 고정 직불은 생산이나 가격과 무관하게 고정된 면적을 대상으로 보조하기 때문에 WTO 규정상 허용보조에 속한다. 정부는 보리, 면화, 콩에 대한 고정 직불 지급률을 2002년 농업법 수준보다 높게 제안하고 있다 <표 5>. 2010~12년에는 모든 대상 품목의 지급률이 2007년 수준보다 오른다. 가격 하락 가능성에 대비한 조치이다. 면화의 경우 오른 지급률은 2012년 후에도 유지되는데 이는 면화가격의 약세가 예상되기 때문이다. 이로써 앞으로 10년 동안 고정 직불의 예산은 총 55억 달러가 늘게 된다.

고정 직불에 대한 정부 제안의 특징은 먼저 2002년 농업법과 달리 기준 면적이나 기준 단수의 갱신을 허용하지 않는다는 점이다. 2002년 농업법은 농가로 하여금 1998~2001년 수준으로 그 기준 면적을 갱신할 수 있도록 규정하였는데, 이는 ‘고정된(fixed)’ 기준 기간과 ‘생산효과가 없거나 최소이어야 한다’는 WTO 허용보조 기준에 위배된다는 비판에 직면해 왔

표 5. 고정 직불의 지급률

품목	단위	2007년 현재	정부의 제안	
			2008~09년; 2013~2017년	2010~2012년
밀	\$/부셸	0.52	0.52	0.56
옥수수	\$/부셸	0.28	0.28	0.30
수수	\$/부셸	0.35	0.35	0.37
보리	\$/부셸	0.24	0.25	0.26
귀리	\$/부셸	0.02	0.02	0.03
면화	\$/파운드	0.0667	0.1108	0.1108
쌀	\$/cwt	2.35	2.35	2.52
콩	\$/부셸	0.44	0.47	0.50
기타 유지작물	\$/부셸	0.80	0.80	0.857
땅콩	\$/톤	36.00	36.00	38.61

자료: USDA(2007)

다.19)20) 이번 제안은 이러한 비판과 허용보조 규정에 대한 강화 가능성에 대비한 것으로 판단된다.

다음은 고정 직불의 요건으로 오랫동안 유지해오던 과실류와 채소류 및 줄풀(wild rice)에 대한 재배 제한을 철폐하겠다는 제안이다. 2005년 3월, 브라질의 면화소송 사건에서 WTO는 기준 면적에 특정 품목의 재배를 제한하는 것은 허용보조의 요건에 위배되는 것이라고 판결하였다. 미국이 기준 면적에 이러한 품목의 재배를 제한해 온 것은 과실류와 채소류의 재배면적인 1,200만 에이커(약 486만ha)와 기준 면적인 2억 6,600만 에이커(약 1억 773만ha) 사이에 격차가 크기 때문이다(Young et al. 2007).²¹⁾ 기준 면적의 5%에도 이르지 못하는 과실류와 채소류의 재배면적인데, 만약 기준 면적에 이들 품목의 재배를 허용한다면 과잉 생산에 따른 가격폭락이 우려되었기 때문이다.

그러나 정부는 이러한 품목 재배의 제약 철폐가 큰 시장효과를 나타내지는 않을 것으로 내다보고 있다. 자본 집약적인 생산체계, 날씨 여건, 유통망 확충, 노동력 확보 등 적절한 여건이 전제되어야 작물 전환이 가능하기 때문이다(Young et al. 2007).

고정 직불의 증대는 보조 확충이란 점에서 다른 나라들의 환영을 받지 못하는 못한다. 그러나 기준 면적의 갱신을 배제하고 특작에 대한 재배 금지를 철폐한 점은 긍정적으로 평가할만하다. 이는 WTO의 허용보조 규정이 미국의 농정에 구속력을 발휘하고 있다는 뜻이다. 반면에 전국농민연맹(National Farmers Union)을 포함한 일부 농업인 단체들은 1996년 농업법의 실패 사례를 들어, 직불을 높이는 것만으론 충분한 소득안전망이 될 수 없다고 우려한다. 2002년 농업법이 효과적으로 작동하고 있으므로 기존 제도의 변경보다는 이를 연장하는 것에 찬성하는 것이다.

19) 이 규정에 따라 약 78%의 농가가 기준 면적이나 기준 단수를 갱신한 것으로 알려졌다(Monke 2005). 2002년까지 기준 면적과 기준 단수는 각각 1996년과 1985년 이래 고정되어 왔다.

20) 미국의 면화보조에 관한 WTO 소송사건에서 브라질과 오스트레일리아 등이 이 문제를 제기하였다.

21) 미국의 경지면적은 2002년 센서스 조사 결과 4억 3,400만 에이커(약 1억 7,577만ha)로 나타났다(Young et al. 2007).

낙농 지원제도의 개편

유제품에 적용하는 가격보전 제도가 개편되고 우유에 대한 가격보조는 지속된다. 앞으로 10년 동안 소요될 추가 예산은 7억 9,300만 달러로 추정된다.

우유 가격지원제도(Milk Price Support Program: MPSP)는 치즈, 버터, 탈지분유에 대한 수매를 통해 운용된다. 정부가 유제품을 수매함으로써 간접적으로 우유 가격을 지지하는 방식이다. 가격 보조율은 100파운드(45.3kg) 당 9.9달러로 이전과 같다.

우유 소득손실지원(Milk Income Loss Contract Program: MILC)은 보스턴(Boston) 지역기준으로 1등급(Class I) 우유의 월별 가격이 사전에 설정된 목표가격인 100파운드 당 16.94달러에 미치지 못할 때 그 격차의 일정 부분(지급률)을 보전하는 조치이다.²²⁾ MILC의 지급률은 2008년에 34%(현재와 같음), 2009년에 31%, 2010년에 28%, 2011년에 25%, 2012년에 22%, 2013~17년에 20%로 경감되도록 제안되었다. MILC의 보조 대상은 농가당 연간 최대 240만 파운드이며, 다른 작물과 마찬가지로 2004~06년의 평균 우유 판매량의 85%가 적용 기준이다. 2007년 8월 후 MILC 프로그램에 근거한 지원은 법에 의해 승인되지 않고 있다.

이번 제안에서 MPSP를 유지하도록 한 점은 최소한의 가격 안전망을 유지하기를 원하는 생산자들의 의견을 반영한 것으로 판단된다. 반면에 MILC의 지급률을 낮춘 점은 WTO 규정을 감안한 시장 중심의 개편으로 평가된다. 목표가격과 시장가격 격차의 85%를 보조 대상으로 정한 것은 다른 가격보전 직불과 일관성을 추구한 것으로 보인다.

22) 1등급(Class I) 우유는 신선우유로 판매되며, 2등급(Class II) 우유는 아이스크림, 요구르트, 크림치즈 등을 생산하는 데 사용된다.

설탕 정책

설탕에 관한 지원제도는 국내 판매량 할당(allotment)과 수입에 대한 관세 할당(TRQ)을 활용하여 수급 균형을 맞추는 데에 초점을 두고 있다. 이는 사탕수수의 가격으로 파운드 당 18센트, 사탕무에서 정제한 설탕의 가격으로 파운드 당 22.9센트를 보조하는 용자제도의 일환이다. 북미자유무역협정(NAFTA)의 영향으로 멕시코로부터 설탕 수입이 늘어나면 이는 TRQ에 제약되지 않게 되어, 총수입이 153만 톤을 초과할 것이며, 2002년 농업법에 따라 2008~2017년에 국내 판매량 할당은 중단될 것이다. 그러면 현물 용자상황이 늘 것이며 같은 기간에 정부의 가격보조 예산은 14억 달러에 이를 것으로 예상된다.

USDA의 제안은 기존 방식과 달리 설탕 수입이 153만 톤을 초과하여도 국내 판매량 할당을 중단하지 않을 수 있도록 하면서, 필요할 경우 할당 수준을 감축하여 수급을 맞추고 용자 지원에 대한 현물 상황을 감소시키도록 하고 있다.

면화에 대한 경쟁력 제고 조치의 폐지

면화소송 사건에 패소한 후 미국은 WTO 분쟁해결기구의 판결에 따라 2006년 8월에 2단계(Step 2) 지원조치를 철폐하였다(Shurley 2006). 2단계 지원조치는 면화 수출업체와 가공업체가 수입 면화보다 비싼 국내산 면화를 구입하도록 지원하는 수출 보조와 수입대체 보조에 속한다. 이는 미국 가격과 북부유럽 가격의 격차를 보전하는 제도이다. 2004년에 이 조치로 지원된 규모는 2억 6,400억 달러이다(Cook and Campbell 2005).

경쟁력 제고 조항 가운데 2단계 지원조치가 이미 폐지되었으므로 1단계(Step 1)와 3단계(Step 3) 지원조치도 중단하도록 제안되었다. 1단계 조치는 농업부 장관이 재량으로 용자 상황을 조정하도록 규정한다. 이 제도 아래 농업부는 수출 전망, 용자에 대한 현물 상황 가능성 등을 고려하여 매 주 목요일에 발표되는 세계조정가격(adjusted world price: AWP)을 낮춤으로써 유통 용자제도의 원활한 운용을 추구한다. 3단계 조치는 면화에 대한

특별 수입 쿼터 제도이다. 쿼터 이상으로 수입을 허용하는 것이다.

경쟁력 제고를 위한 조치들이 폐지되도록 제안된 것은 WTO의 면화소송 판결이 직접 영향을 끼친 결과이다. 2단계 조치는 WTO 규정에 어긋난 것이므로 먼저 폐지되었고, 2단계 조치가 없는 상황에서 나머지 조치들은 유명무실하므로 그 폐지가 제시된 것으로 판단된다. 그러나 면화는 다른 주요 품목들과 더불어 유통 용자제도, CCP, 고정 직불 등은 계속 지원받게 된다.

4. 정부 제안의 특성과 시사점

정부의 농업법 제안 속에서 찾을 수 있는 몇 가지 특성과 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, WTO 규정과 DDA 농업협상이 농업법 제정에 영향력을 미치고 있다는 점이다. 먼저 시장을 왜곡하는 보조를 감축하고 그 규율을 강화하기 위해 용자율을 낮추었으며 CCP를 가격 기준에서 수익 기준으로 전환하였다. 그 대신에 허용보조에 속하는 고정 직불을 확충하였다. 면화소송 사건에 대한 WTO 평결을 반영하여 일부 면화보조를 폐지하고 CCP와 고정 직불의 요건이었던 기준 면적에 대한 특작재배 금지를 해제하였다.

또한 DDA 협상에서 많은 나라들이 요구해 온 미국의 국내보조 감축도 추진되었다. 2008~17년에 기준(baseline) 예산 대비 정부 제안에 따른 예산 증가분은 49억 5,000만 달러이다<표 6>. 그러나 이 예산제안은 지난 5년 동안 2002년 농업법 아래 지출된 것보다 100억 달러가 적은 규모이다. 품목 지원부분에서 베이스라인 대비 감축 규모는 약 45억 달러이다. 문제는 이 정도의 보조 감축이 다른 WTO 회원국들을 만족시킬 수 있는가 하는 점이다. 농정개혁 방향은 맞지만 보조감축 규모가 작다는 견해가 많기 때문이다.

둘째, 보조의 형평성이 제고된 점이다. 농업인당 보조 상한과 대규모 농

가의 보조 수혜를 배제함으로써 농가 간 형평성을 추구하고 있다. 또한 품목 간 형평성을 높이기 위해 전통적으로 농업법 대상에서 제외되어 온 과실류와 채소류에 대한 지원을 포함시켰다. 앞으로 10년 동안 학교 급식제도와 연계해 과실류와 채소류의 구입지원으로 5억 달러와 연구지원으로 10억 달러가 제안되었다. 직불 대상인 기준 면적에 특작을 재배할 수 있도록 규제를 완화한 것도 특작지원 확대에 영향을 미쳤다.

셋째, 농업계 및 사회적 기대와 시대 조류를 반영하고 있다는 점이다. 대체로 농업계는 2002년 농업법의 연장을 기대하고 있다. 이는 현재 농산물 수출이 호조를 나타내고 있고 곡물가격이 높으며 농가의 부채/자산 비

표 6. 정부 제안에 따른 농업법 베이스라인 예산의 변화: 2008~17년

단위: 백만 달러

주제(Title)		베이스라인	정부 제안 (베이스라인 대비 변화)
1	품목 지원	74,566	-4,494
	·유통용자제도	8,807	-4,500
	·용자상환율 변화	-	-250
	·고정 직불	52,491	5,500
	·신규농가지원	-	250
	·수익기준 CCP	11,245	-3,700
	·농업인당 보조상한	-	-1,500
	·낙농보조	613	793
	·설탕정책	1,410	-1,107
	·기타	0	20
2	보전	48,498	7,825
3	무역	2,000	389
4	영양제도	438,608	467
5	신용	a	0
6	농촌개발	a	585
7	연구	na	1,500
8	임업	na	150
9	에너지	a	978
10	기타	54,641	-2,450
합 계		618,513	4,950

주: 'a'는 재량계정(discretionary account), 'na'는 베이스라인에 포함되지 않았거나 다른 베이스라인에 포함된 경우임.

자료: USDA(2007)

율이 최저 수준이란 점에서 2002년 농업법의 효과를 인정하고 지지하기 때문이다. 반면에 정부는 WTO의 도전과 정부 재정적자의 해소 측면에서 농업법 변화가 불가피하다는 견해이다. 사실 농업부의 이번 제안은 혁신적이진 못하다.²³⁾ 그러나 이번 제안에 대한 정치권과 농업계의 초기 반응은 대체로 긍정적이다.²⁴⁾

농촌개발과 바이오 에너지에 대한 투자 확대, 건강한 식사를 위한 지원 확충, 자원과 환경보전을 위한 지원 제고 등은 사회의 기대와 시대의 조류를 반영한 것으로 볼 수 있다.

끝으로, 수출 농업을 촉진하려고 관련 지원이 강화된 점이다. DDA 농업협상에서도 미국은 국내보조 감축을 수용하는 대가로 다른 회원국들이 미국산 농산물의 수출기회를 확대해 줄 것을 강력하게 요구하고 있다(임송수 등 2007). 특히 원료 농산물에 대한 수출 의존도가 높은 미국의 처지에서 수출시장의 확대 여부는 국내 농업 부문에 큰 영향을 미친다. 이에 따라 시장접근제도(Market Access Program)에 대한 지원이 강화되었고, 수입국의 무역장벽을 해소하는 데 필요한 지원을 확충하도록 제안하였다.

우리 농업의 처지에서 미국의 농업법 개편안을 보면서 특히 두 가지 점에서 관심을 갖게 된다. 첫째, 목표가격을 기준으로 보조하던 방식의 개편이다. 우리나라의 쌀 직불 가운데 변동형 직불은 기존 미국제도와 비슷하게 운용되고 있다. 미국이 제안한대로 기존 제도를 수익기준 직불로 바꾼다면 목표가격에 의한 지원은 사실상 우리나라만이 유지하게 될 것이다. 이에 따라 WTO 회원국들의 비판 가능성, 이 조치의 효과와 효율성 등에 대한 점검이 필요하다.

둘째, 농정 대상의 확대와 농정의 형평성 제고에 관한 사항이다. 농업법

23) 예를 들어, 유통 용자제도의 폐지, 품목별이 아닌 농가소득 전체를 대상으로 한 보조조치 도입 등과 비교할 때 이번 제안이 제한적이란 뜻이다.

24) 정부의 농업법 제안에 대한 각계의 반응은 다음 인터넷 사이트에서 찾아볼 수 있다:
<http://www.hpj.com/archives/2007/feb07/feb5/whatttheyaresaying.cfm?title=2007%20Farm%20Bill%20Proposal%20-%20What%20they%20are%20saying%3C/A%3E>

이 제정될 때마다 줄곧 제기되어 오던 특작 지원이 이번 정부의 제안에서 확충되었다. 품목 간 보조의 형평성을 도모한 것이다. 또한 비농업계가 강하게 비판하는 대규모 농가에 대한 보조 집중문제는 대규모 농가를 보조 대상에서 제외시킴으로써 농가 간 형평성을 추구하고 있다. 사회적 요구에 부응하기 위해 자원과 환경보전의 확충, 농촌개발 지원 확대, 학교급식 지원의 변화, 바이오 에너지에 대한 투자 증대 등의 확충도 제시되었다. 이를 계기로 우리 농업부문도 사회적 기대와 요구를 반영하고 새로운 농정 영역을 개발하는 데 한층 더 노력해야 할 것이다.

참고 문헌

- 임송수. 2007. “미국의 2007년 농업법 제정과 WTO.” 한국농촌경제연구원 정책세미나 「DDA 농업협상의 동향과 전망」 발표 자료, 2007년 1월 10일. 한국농촌경제연구원.
- 임송수, 김상현, 임소영. 2006. 「DDA 농업 모델리티 협상안의 평가와 대응 방향」. 연구보고 R538. 한국농촌경제연구원.
- Agra Europe. 2007. “US Tries to Modernize New Farm Bill.” *Agra Europe Weekly*, Feb. 01, 2007.
- Chapman, D., K. Foskett and M. Clarke. 2006. “How Savvy Growers Can Double, or Triple, Subsidy Dollars.” *The Atlanta Journal-Constitution*, Oct. 2, 2006. <<http://www.ajc.com/metro/content/metro/stories/cotton2.html>>.
- Cook, K. and C. Campbell. 2005. “U.S. Taxpayers Spent \$264 Million in 2004 On Cotton Export Subsidies Ruled Illegal By WTO.” <<http://www.ewg.org/issues/agriculture/20050609/step2analysis.php>>.
- Monke, Jim. 2005. “Farm Commodity Programs: Base Acreage and Planting Flexibility.” CRS Report for Congress RS21615. <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS21615.pdf>>.
- Shurley, Don. 2006. “Step 2 and Loss of Step 2: Impact on US Cotton.” <<http://www.griffin.uga.edu/caes/cotton/fb2007/step2.pdf>>.
- United States Department of Agriculture[USDA]. 2007. “USDA 2007 Farm Bill Proposals by Title.” <http://www.usda.gov/wps/portal/!ut/p/_s.7_0_A/7_0_1OB?contentidonly=true&contentid=view_proposals.xml>.
- _____. 2006. “Risk Management.” <<http://www.usda.gov/documents/FarmBil2007riskmgmtrev.pdf>>.

- Washington Trade Daily[WTD]. 2007. "Misgivings on the Farm Bill." Vol. 16, No. 29, Feb. 8, 2007.
- Womach, Jasper. 2006. "Preview a 2007 Farm Bill." CRS Report RL33037.
- World Trade Online. 2007. "G20 Says Administration Farm Bill Proposal Does Not Go Far Enough." <<http://www.insidetrade.com>>.
- World Trade Organization. 2005. Dispute Settlement: Dispute DS267 United States-Subsidies on Upland Cotton. <http://www.wto.org/English/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>.
- Young, C., D. Skully and L. Hoffman. 2005. "Economic Analysis of Base Acre and Payment Yield Designations under the 2002 US Farm Act." ERS Report #12, Sept. 2005.
- Young, E., B. Krissoff, D. Johnson and G. Lucier. 2007. "Relaxing Fruit and Vegetable Planting Restrictions." *Amber Waves* Vol. 5 Issue 1. <<http://www.ers.usda/amber-waves>>.