

미국 농정의 변화와 도전
(Change and Challenges in
U.S. Agricultural Policy)

저자: Daniel A. Sumner (UC Davis)
번역감수, 편집: 정호근(KREI)

머 리 말

우리 연구원은 곧 다가올 것으로 예상되는 농산물 시장의 완전 개방에 대응하고 선진국 단계의 농정방향과 정책과제를 발굴하기 위해 2년 과제로 「선진국형 농정으로의 전환을 위한 연구」를 수행하고 있습니다. 연구 첫해인 2007년에는 농업의 여건변화 전망, 주요 선진국의 농정 전환 등을 배경으로 하여 현실인식과 미래방향 선택에 중점을 두었으며 2년차인 2008년에는 국내외의 광범위한 의견수렴을 통해 정책과제를 발굴하고 구체화 하는 과정에 있습니다.

5년 주기로 개정되는 농업법을 토대로 농정을 실시하는 미국은 농업여건이 한국과 많이 다르지만 제도와 관련해서는 공통적인 부분이 많습니다. 직불제도와 관련해서는 두 나라 모두 직불금의 자본화, 수혜정도의 불평등 등이 문제점으로 지적되고 있습니다. 현재 한국에서 농가소득안정정책의 일환으로 작물보험, 재해보험의 확대시행이 진행 중에 있지만 과연 소규모 다품종 재배위주의 농업구조에서 이러한 제도가 효율적인지에 대한 의문이 제기됩니다.

보다 효과적으로 미국의 과거 농정경험과 현재의 주요 정책을 분석하여 한국의 미래 농정을 설계하는데 참고하고자 미국 캘리포니아 주립대학(UC Davis)의 Daniel A. Sumner 교수에게 위탁연구를 실시하였습니다. 이를 토대로 우리 연구원에서 일부내용을 수정, 보완한 번역 자료집을 요번에 발간하게 되었습니다. 이 자료집이 앞으로 진행될 관련 연구나 정책 수립 시에 참고자료로 활용되기를 기대합니다.

2008. 12. 10

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

국내에서는 FTA, DDA 협상의 진행에 따라 소득안정정책 그 중에서도 직불제의 중요성이 더해지고 있는 상황이다. 미국은 마케팅론을 포함하여 다양한 직불정책과 함께 보완적으로 가격정책을 시행하고 있다. 1996년 농업법에서 목표가격, 용자차액지불, 휴경제도를 폐지하고 직접지불제도를 도입하였으나 1990년대 말부터 국제곡물가격이 큰 폭으로 하락하여 용자제도와 직접지불만으로는 농가소득 수준을 유지하는 것이 어려워 졌다. 이에 2002년 농업법에 의해 목표가격제도를 다시 부활시키고 이외에 가격보전직불(CCP)을 새로이 도입하였다. 현재 미국농가는 유통용자제도(marketing loan)와 용자차액지불에 의해 용자단가 수준의 최저가격을 보장받으며 아울러 고정직불과 가격보전직불로 목표가격을 보장받고 있다. 그리고 2007년 농업법에서 새로이 도입된 소득보전직불(ACRE)에 의해 농가는 목표가격과 일정소득의 보장 중 하나를 선택할 수 있게 되었다.

직불제와 관련하여 한국과 미국에서 공통적으로 직불금의 자본화, 수혜정도의 농민 간 불평등, 품목 간 불평등, 도농 간 불평등 내지는 도시민의 불만이 문제점으로 지적되고 있다. 소득안정정책의 일환으로 작물보험, 재해보험의 확대시행이 진행 중에 있지만 과연 소규모 다품종 재배위주의 우리나라 농업구조에서 이와 같은 제도가 효율적인지에 대한 의문이 제기되고 있다.

이 보고서의 목적은 미국의 과거 농정경험과 현재의 주요 정책들을 분석하여 한국의 미래 농정을 설계하는데 참고하는데 있다. 이를 위해 정책형성과정에서 정부기관, 학계, 단체들의 역할에 대해 알아보았다. 소득안정정책과 관련하여 현장에서 정책집행 시스템, 제기되고 있는 직불제의 문제점과 해결방안을 알아보았다. 2007년 농업법을 둘러싼 논쟁과 농업프로그램의 논리적 근거에 대해서도 알아보았다. 이를 토대로 미국농업정책에 대한 판단과 한국농정에 대한 시사점을 도출하였다.

미국의 농업정책 형성과정에 많은 집단들이 영향을 미치고 있으며 그 중에

서도 가장 영향력이 있는 것은 각 주의 상하원 국회의원을 통해 의사전달을 할 수 있는 지역단체들이다. 전국 농업인 단체로는 미국농업인연합회(AFBF)와 전국농업인연맹(NFU)이 있고, 품목별로 미국대두연합회, 전미옥수수생산자 협회, 전국우유생산자협회와 같은 대표단체가 있다. 환경단체로는 미국농지보전협회(American Farmland Trust), 환경활동그룹이 있고, 미국기업연구소나 카토 연구소와 같은 싱크탱크에 의해서도 영향을 받는다. 학계에서는 지역 의원들이나 상품단체에 정보, 자문을 제공하면서 영향을 미치고 있다.

농업정책에 대한 책임은 연방정부에 있으되 실질적인 집행은 미농무부 산하기관들에 의해 이루어지고 있다. 미국농업진흥청(FSA)은 융자 및 직불제 등을 포함한 농산물 프로그램과 CRP(Conservation Reserve Program) 같은 몇몇 보존 프로그램을 운영하고 있다. 또한 미국 농업정책의 통상적 기능 중 하나인 여러 가지 특별재해관리 프로그램도 담당하고 있다. FSA가 운영하는 여러 프로그램에 대한 자금지원은 상품신용공사(CCC)가 담당한다. 농업 프로그램을 시행하고 감독하기 위해서는 방대한 행정조직이나 기록 유지가 필요한데 이 부분은 워싱턴에서 조율하고 있다. 농민들과의 상호교류 문제는 주로 카운티나 주 사무국을 통해 이루어진다. 농업위험관리청(RMA)은 농작물보험 프로그램과 몇몇 교육 및 봉사 활동을 운영한다. 농작물보험은 미국 농업정책 중에서 비중이 점차 증가하고 있는 부분으로, 모든 주요 곡물들을 대상으로 하고 있으며 과일이나 채소에 대해서도 그 범위를 넓히고 있다. 자연자원보존청(NRCS)은 농민들에게 환경문제에 대한 정보와 도움을 제공하는데, 이와 관련하여 환경질 개선 프로그램(Environmental Quality Improvement Program)을 운영하고 있다. 농업부문의 연구개발 정책은 주 정부와 연방정부의 공동 책임이다. 연방정부는 농업연구청(ARS)이라는 큰 국가 연구기관에 예산을 제공하고, 연방정부는 CSREES(Cooperative State Research, Education and Extension Service)가 관할하는 공개경쟁입찰(competitive grant)을 통해 대학교나 기타 기관에서 이루어지는 연구 활동들을 후원한다.

미국 농업정책의 기반은 1862년 링컨 행정부 시절, 정부로부터 토지를 수여 받은 대학교가 설립되고, 농무부가 설립되며, 농지법(Homestead Act)이 발효되

면서 다지어졌다. 1933년에 제정된 Agricultural Adjustment Act(AAA)는 농산물 가격 및 농가 소득의 붕괴를 막기 위해 공급조절, 가격지지, 소득보조 등을 고안해냈다. 1949년의 농업법(Agricultural Act)은 1938년의 AAA법과 함께 “영구적인” 농업 입법으로 남아 있다. 이후 새로운 프로그램들이 추가되긴 하였으나, 60년이 지나도록 농업법의 핵심 농산물 프로그램의 상당부분은 초창기 농업법을 일부 수정한 형태로 따르고 있다. 1981년 법은 농산물의 시장가격이 높게 유지될 것으로 전망하고, 이것이 유지될 수 있도록 하는 정책을 만들었으나, 이것이 시장 흐름을 잘못 읽은 것으로 판정되었다. 수출은 막혔고 방대한 양이 재고로 쌓였으며 휴경 프로그램이 다시 시행되었다. 1980년대의 흐름은 공급조절이 미국의 농업정책에 있어서 성공적인 방안이 아니었음이 증명하였다. 1985년 법은 비축량 누적을 줄이고 농경지를 재가동하며 미국 농산물 생산자들의 수출경쟁력 제고를 위해 가격지지의 수준을 낮출 필요가 있다는 것을 담고 있다. 동시에 무시할 수 없는 수준에 이른 농가소득 보조에 대한 요구와 농산물 시장에 대한 농무부의 개입 재촉에 대한 대응이 들어있다. 말하자면, 1985년 법은 미국 농업정책 방향 자체의 변화를 의미하는 것이다. 1990년의 ‘식품, 농업, 자연보존과 무역에 대한 법’(Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act)과 이에 동반한 ‘총괄적 조정법’(Omnibus Reconciliation Act)은 1985년에 설정된 정책기조를 이어갔다. 전문가들은 고물가 시대에 가격지지가 부족불지불 등의 정책으로는 농가가 혜택을 거의 볼 수 없을 것이며, 농업 프로그램에 할당된 예산들이 시장가격에 묶여있지 않아야만 농가 입장에서 실질적으로 도움이 되는 지원이 될 것이라고 지적했다. 1995년 농업법으로 제정될 예정이었던 입법은 1996년 봄까지 지연되었다. 이 기간 동안 높은 물가가 지속되었는데 이것이 향후 몇 년간 유지될 것으로 전망되었고, 따라서 기존의 제도로는 농민들이 혜택을 거의 기대할 수 없는 상황이었다. 따라서 농민 단체 입장에서는 곡물 가격과 연동되어 있는 부족불지불제를 없애고 시장가격과 상관없이 곡물 생산 이력에 따라 지급되는 고정지불 방식이 시행되도록 하는 것이 매우 중요하였다. 2002년 농업법에서 정부는 휴경지 지정, 시장가격 지지, 정부채고 비축 등을 연장하였다. 또한 이 법은 보조금을 농산물의 시장가격과 상관없이

생산 이력에 따라 지급하도록 하였고, 자연보존프로그램과 환경질개선프로그램이 부활하였다. 전체적으로 볼 때, 2002년 농업법은 1998년부터 2001년까지 시행되었던 특별법에서 처음 정해졌던 기본 방향을 따르도록 보장되었다. 2002년 법은 임시로 만들어졌던 직불제를 대신하여, 특정 수준의 곡물가격에 맞추어 지급되도록 하는 가격보전직불제(CCP)를 신설함으로써 지속적으로 시행되도록 하였다.

농가 품목프로그램이 유지되어야 하는 근거로 제시되는 10개의 사안들에 대한 논의가 이루어졌다. 순서대로 알아보면 “농업프로그램이 없으면 농업인들은 만성적으로 낮은 농가수취가격을 받게 되고, 시장가격의 변동성이 높아진다”, “농업 프로그램이 없으면 농업인과 농촌 거주자들은 가난해 지고, 소득 불안정성도 높아질 것이다”, “농업 부문의 투자 수익률은 낮다”, “농업 프로그램이 없으면 농촌 지역의 자산가치가 너무 낮아 질 것이다”, “농업 품목 프로그램이 없으면, 농촌개발이 늦어지고 인구가 감소할 것이다”, “농업 프로그램은 농촌 경관의 환경 가치를 증진하고, 농촌 지역 외부로의 유출(spillover)을 방지하는 기능을 한다”, “농업 품목 프로그램은 농업인의 농산물 대형 구매자와 농자재 판매업자에 대한 교섭력 불균형을 해소한다”, “농업 품목 프로그램이 없으면 미국 국민들은 보다 비싼 식품을 구매해야 하고, 식량안보도 불확실해진다”이다.

농업 프로그램에 대한 논리적 근거를 개관한 결과 미국 농업의 현재 상황에 비추어 적절하지 않은 부분이 있다. 또한 농업 프로그램들이 일부 품목 수혜자들만의 관심사가 아니라 국가 전반의 관심사가 되는 이유를 적절하게 설명하지 못하고 있다. 이러한 점에서 기존의 프로그램 작목 재배 농가 외의 다른 이해관계자들이 농업법의 변화를 촉구하는 반면 지원 대상 농가들은 현재 상태에서 약간의 손질을 원하는 것은 당연한 일이다.

이번 농업법에는 어떤 변화가 있을지에 대해 알아보기 위해서 몇 가지 요인들에 대해서 알아보았다. 예산과 관련해서는 비록 재정적자가 2006/2007 회계연도에만 3,000억 달러에 이를 정도로 문제화 되고 있지만, 향후 상당기간 국제 곡물과 유지작물 가격이 높을 것으로 전망되면서 프로그램 관련 지출이 현

재보다 큰 폭으로 감소할 것으로 예상되어 큰 문제는 없어 보인다. 환경 문제에 관심이 높아지면서 2002년 농업법 제정 과정에서는 품목 프로그램에 환경 관련 조항을 삽입하는데 성공하였다. 현재 이루어지는 논의의 초점은 품목 보조 중 상당 부분을 보전 및 환경 서비스로 돌리는데 맞추어져 있다. 농업법 중 환경 부문에 특히 관심이 많은 이들은 품목 프로그램에 할당된 기금을 영농 방식과 결부시킴으로써 환경 편익을 제공하는데 관심을 보이고 있다. 2007년 농업법에서는 현재 지원대상인 품목과 아닌 품목에 대한 형평성이 고려되어야 한다는 의견이 있다. 생산성이나 경쟁력 향상에 기여하지 못하는 소득 이전 부문에 현재와 같이 많은 예산을 할애하는 것에 대해 문제 제기가 있다. 지원 대상 품목이 아닌 품목을 재배하는 농업인들은 직접지불 대상인 농지에서 야생 쌀, 과일, 채소, 멜론, 견과류 재배가 제한되어야 한다고 주장하고 있다. 직접지불금을 받는 수혜자들로 하여금 생산량이 부족한 품목을 재배하게 허용하면 시장 공급이 크게 늘어나고 가격이 하락할 것이라는 것이 이유이다. 기존의 WTO 협약 준수는 농업 보조 프로그램의 변화를 촉구하는 중요한 요인 중 하나이다. 시장의 원리를 옹호하는 경제학자 등은 농업 보조 프로그램이 자원 배분에 미치는 부정적인 영향을 계속 지적하고 있다. 경제학자들은 하나의 품목에 보조를 실시하면 다른 품목에 피해를 줄 수 있고, 가장 역동적이고 혁신적인 농산업 부문이 보조 프로그램으로 방해받지 않아야 한다고 주장한다. 다만 이러한 논쟁은 새로운 것이 아니며, 아직까지는 관철되지 못하고 있다.

한국 농업이 전환기 과정을 마치고 경제 규모와 고용 부문에서 농업이 차지하는 비중이 매우 작아진 시점에서, 미국 농업정책의 경험 중 한국에 적용할 만한 몇 가지를 지적하였다. 미국 농업정책은 농가 수취가격이 매우 낮고, 전 세계적으로 경기 침체를 겪던 시절에 농장 경영주와 토지 소유자를 보조하기 위해 고안되었다. 이러한 농업정책은 도입 이후 75년 동안, 비록 당초의 논리적 타당성을 상당부분 상실하였지만 그대로 유지되어 오고 있다. 농업 부문에서 시장이 제 기능을 하지 않거나 하기 어렵다는 전제는 농업 프로그램을 정당화하기 위해 사용되고 있지만, 미국 농산물의 대부분이 농업 프로그램 적용 품목 범위에서 벗어나 있다는 면에서 정부 프로그램에 대한 엄밀한 논리적 근거라

고 하기는 어렵다. 이런 점에서 가격 변동이나 비탄력적인 수요 또는 수요 변동 때문에 정부 정책이 필요하다는 논리는 적용하기 어렵다.

농가 규모가 지속적으로 성장하고 있고 수입의 대부분을 영농활동에서 얻는 전업농의 수가 매우 적기 때문에, 미국 농업정책은 상대적으로 소득이 낮은 다수 농가의 은퇴 소득을 어떻게 제공할 것인가에 대한 문제에 직면하지 않았다. 그러나 미국 농업정책에서 얻을 수 있는 시사점은 품목에 대한 지원을 하더라도 장기적으로 농업인들의 소득 증대에 큰 기여를 하기 어렵다는 점이다.

일부 품목을 제외하고 미국은 대부분의 수입 곡물에 대해 강력한 무역장벽을 적용한 경험이 없다. 설탕은 예외적으로 매우 높은 수준의 무역 보호를 적용받았다. 그러나 미국 내 전체 산업에서 설탕 산업의 비중은 매우 낮은 편이고, 프로그램 시행에 따른 소비자 비용이 소비자 식품 지출액에서 차지하는 비중 역시 미미하다. 현재 전망된 세계 가격을 고려할 때 미국은 낙농제품의 주요 수출국이지만, 미국은 낙농제품에 대한 보호 조치에 중점을 두어왔다. 한국이 쌀에 대해 적용하고 있는 높은 수준의 보호를 전환하고 있다는 점에서는 미국이 일부 품목에 대해 상당수준의 보호를 지속하는 것과 차이를 보인다.

Abstract

This report provides background on agricultural policy in the United States in order to place potential change in context. It focuses on both the short run prospects for the Farm Bill that is likely to be finalized soon and for longer changes in U.S. policy.

Because federal policies are the ones that matter nationally and internationally, they are the focus on this report. Furthermore, all significant agricultural policy is under the purview of the United States Department of Agriculture (USDA) and especially the Farm Service Agency (FSA). The National Resource Conservation Service (NRCS) operate some environmental programs, such as the Environmental Quality Improvement Program (EQIP). Food subsidies and rural development programs are operated by other USDA agencies.

Farm Bills typically include many separate titles and deal with food and nutrition subsidies, environmental subsidies, international food aid, rural development assistance, research and well as farm subsidies. Legislation must be passed by Congress and the administration often has a limited role in determining the content of the major farm policies. (For example, in 2008 the Farm Bill easily passed over the veto of President Bush.) Congressional committees work closely with representatives from major farm organizations, environmental groups and other advocated to shape legislation that will pass both the House and the Senate. University economists as well as the USDA often provides analysis used in determining the likely budget and other effects of potential legislation.

Policy implementation is typically the role of the USDA. USDA has several branch offices in every state. These include offices of the Farm Service Agency (FSA), the Risk Management Agency (RMS), the Natural Resources and Conservation Service (NRCS), among others dealing with rural development and food and assistance. Agricultural R&D policy for agriculture is a joint state and federal responsibility. The federal government

funds the Agricultural Research Service (ARS), which has research stations and researchers co-located at universities. The federal government also supports research at universities and other organizations through formula funds transferred to states and through competitive grants administered by the CSREES.

Issues for policy change include the skewed distribution of benefits across commodities and regions, conflict with international obligations, budget and market opportunities and the general lack of convincing public rationale for the current programs. However, none of these issues affected the final outcome in 2008. Farm programs have continued from about 75 years and 2008 was a continuation of the long history. After some important changes in the 1990s policy change stalled or reversed in 2002 and 2008. The many rationales suggested for commodity programs are easily shown to either not apply currently or to be based on empirical or logical errors. For example, the current programs do little to aid risk management and if that were a serious objective of farm programs there is no rationale to limit their extent to a handful of crops covering less than half of all U.S. farm production value. Furthermore, farmers are relatively wealthy people in the United States and the farm program benefits are targeted towards the relatively wealthy among the farmers. The strongest rationale for farm programs is that they have continued for so long that many farmers and landowners cannot imagine how their industries would operate in absence of farm subsidy programs.

It is extremely difficult to generalize from one set of national conditions to another. However, it may be useful to mention a few lessons from U.S. agricultural policy that could be applicable to Korea as Korean agricultural completes its transition to a part of a relatively wealthy society where agriculture's share of employment and economic output is very small. U.S. agricultural policy was developed to subsidize farm operators and landowners at a time when farm prices were very low and the whole world economy was in a terrible depression. Because farm size has grown steadily and numbers of full time farm operators who make most of their income from farming is now very small, U.S. agricultural policy does not face the issue of how to provide a retirement income for large numbers of relatively low-income farmers. The lessons from the United States, however, is that support for commodities does not do much for long term incomes of farm people.

Finally, one of the successes of U.S. agricultural policy has been funding for agricultural R&D. This funding has included both state and federal governments. Korea also has substantial agricultural R&D and a well-established process for funding and operation of R&D projects (Choi, Lee and Sumner). More funding for this effort and perhaps more flexibility to examine a broad range of crops and issues would likely be useful.

목 차

1. 서론	1
2. 농업법의 개요	2
3. 정책 형성 과정	5
4. 정책 집행	10
5. 향후 농업정책 변화에 대한 주요이슈	12
6. 예산과 시장 여건	13
7. 미국 농정의 약력	16
8. 현행법 : 2002년 농업법	22
9. 농업 정책의 원인·논리적 근거·합리화	25
10. 최근 농업법 논쟁과 농업프로그램 논리적 근거	40
11. 미국 농업정책에 대한 결론	46
12. 한국에 대한 시사점	48
참고 문헌	51

1. 서 론

미국의 식품, 농업, 농촌에 대한 주요 정책은 약 5년마다 새로운 “농업법 (Farm Bill)”을 통해 재정비되는데, 2007년 9월에는 새 농업법의 제정이 완료되지 않아 이전의 농업법인 “2002 농업 안보 및 농촌 투자 법안 (Farm Security and Rural Investment Act of 2002)”의 많은 조항들이 잠정적으로 연장 시행된 바 있다. 2008년 3월 현재, 의회와 행정부 그리고 수백여 이익단체들이 현행법 개정에 대한 자신들의 주장을 적극적으로 내세우고 있다. 상원과 하원은 각자 해당 법안을 통과시켰지만 대통령은 어느 쪽에 대해서든 재가를 거부할 수 있음을 밝혔고, 이에 대해 양원은 의회와 부시 행정부가 동시에 수용할만한 절충안을 찾기 위해 노력하고 있는 상황이다.

본 보고서에서 저자는 미국 농정에 대한 배경을 제시하고, 조만간 마무리 지어질 것으로 보이는 농업법에 대한 단기 전망뿐만 아니라 미국 농정의 장기적 변화에 대해서도 논술한다.

미국의 모든 주요 농업 정책은 연방정부가 총괄한다. 예외적인 경우로 캘리포니아 우유유통명령(California milk marketing order)이 있는데, 이것도 가격 차별(Price Discrimination) 및 가격 풀링(Pooling)에 대한 것으로 나머지 대부분 주들에 대해 적용되는 연방정부의 정책과 비슷하다. 미국 내 뿐만 아니라 국제적 차원에서도 중요한 것은 연방정부의 정책이므로 이를 본 보고서의 주 대상으로 하였다. 농무부(USDA)의 산하기관인 농업진흥청(FSA: Farm Service Agency)은 주요 농업정책을 시행하고 있다. 역시 농무부 산하 부서인 자연자원 보존청(NRCS: National Resource Conservation Service)은 환경질 개선 프로그램(Environmental Quality Improvement Program)과 같은 일부 환경 정책을 담당하며, 식품보조금과 농촌개발 프로그램은 농무부의 또 다른 부서에서 담당하고 있다.

2. 농업법의 개요

2002 농업법은 열개의 독립된 제목으로 구성되어 있었으며, 수천억 달러의 관련 예산 집행을 승인하였다.

- I. 상품 프로그램: 작물 프로그램과 낙농 프로그램을 포함
- II. 보존: 토지 보존, 경작지(working lands) 프로그램, 농경지 보호
- III. 농산물 무역 및 원조: 수출 프로그램, 국제 식량원조, 국제 무역관계 포함
- IV. 영양 프로그램: 식품 검인, 상품 배분, 공동체 영양 프로그램 포함
- V. 농가 신용: 농업진흥청(Farm Service Agency)과 농가신용시스템(Farm Credit System)의 규제 하에 운영되는 몇몇 농가 용자 프로그램 포함
- VI. 지역 개발: 지역 공동체를 지원하고 농업 부가가치 창출 및 지역 개발 관련 연구를 지원하기 위한 다수의 프로그램 포함
- VII. 연구: 농무부의 "내부(intramural)" 프로그램에 대한 권한 부여, 주별 연구 현장사무소에 대한 연구기금, 경쟁입찰 연구 프로그램, 유기농업과 같은 개별 특성화된 연구 주체 선정
- VIII. 임업: 농무부 산림 서비스 프로그램에 대한 권한 부여
- IX. 에너지: 바이오 에너지 관련 연구 개발 프로그램에 대한 권한 부여

X. 기타 조항: 작물 보험과 유기농법에 대한 프로그램의 수정과 원산지 표시 및 특산품에 대한 새로운 발의권에 대한 내용

새 농업법(2007 Farm Bill)은 2002년 법과 비슷한 구조가 될 가능성이 크지만, 그럼에도 각 장별로 구체적인 내용은 정해져야 한다. 각각의 장들은 모두 특정 그룹의 유권자들에게 중요하겠으나, 새 농업법에서 가장 활발한 논의가 이루어지는 것은 다음과 같은 부분들이다. 대부분의 농업 보조금 프로그램이 수록되어 있는 ‘농산물 부문’, 환경단체와 농민들 사이에서 관심이 증대되고 있는 ‘자연보존 부문’, 저소득층에 대한 식량 배급 프로그램과 학교 급식이나 여성·유아·아동 프로그램에 관한 ‘영양 부문’, 최근 어느 분야에서나 관심이 되는 ‘에너지 부문’, [표 1]은 2005년 1,240억 달러에 달하는 농무부 집행 예산이 각각 어느 부문에 배정되었는지를 보여준다. 전체 금액 중 41%(510억 달러)는 식품 및 영양 프로그램에 배정되었으며, 29%는 농민이나 농지 소유주에게 지급되는 환경지불금을 비롯한 농업 프로그램에 배정되었다.

농업법은 정부출연기금과 생산자 및 소비자 규제에 대한 기본틀을 잡아주는 정부 프로그램을 만들고 수정하기 때문에 제정된 법안에 대해 여러 가지 권한을 부여한다. 농업법은 크게 두 가지 범주의 프로그램에 대해 예산을 배정하고 있다.¹⁾ 의무 프로그램에서는 정해진 규칙에 따라 발동요건이 충족되면, 예산규모에 상관없이 지불이 이루어진다. 농업표준보조금(standard farm subsidy) 프로그램이 의무 프로그램에 해당한다. 프로그램의 비용은 농업법이 정한 원칙이나 관련 농산물 시장의 경제여건에 따라 결정된다. 예를 들어, 의회는 면화에 대한 용자단가를 파운드 당 52센트로 정했으며, 시장가격(이것이 용자상환의 기준이 됨)이 이보다 내려가면 농무부가 면화 생산자에 지불을 하게 된다. 따라서 지불제의 비용은 면화의 시장 가격에 반비례하여 달라진다. 다른 하나의 주

1) 저자는 두 가지 범주의 프로그램이라 하고 의무프로그램 만을 서술하였다. 다른 하나는 정해진 예산 내에서만 운영되는 프로그램이 아닐까 추측한다. 다음 장에 나오는 매년 예산승인을 받거나 계획된 금액보다 적은 금액만이 집행될 수도 있는 프로그램이다(연구진).

요 의무 프로그램은 저소득층에 대한 식량배급과 학교 점심급식에 대한 프로그램이다. 영양 프로그램 대상자의 자격 요건과 보조금 지급율이 우선 결정되면, 대상이 되는 저소득층 인구수의 증감에 따라 지출되는 금액이 결정된다. 즉, 경기가 나쁘면 실업율이 증가하여 프로그램 지출액이 늘어날 것이고, 경기가 좋으면 반대로 지출액이 감소하게 되는 것이다.

전통적인 농산물 프로그램은 일부 작물에 대해서만 한정적으로 시행되었다. [표 2]와 [그림 1]는 농산물 품목별 생산액과 이에 대한 지불금의 분포를 보여주고 있다. 주요 곡물과 유지작물, 면화는 농업 생산량에서 차지하는 비중보다 더 많은 지불액을 받은 것에 반해, 축산이나 원예작물 등 나머지 부문은 거의 혜택을 받지 못하였다. 이는 전체 농업 중 일부분만이 주요 농업 프로그램의 대상이 되고 있음을 뜻한다.

* [표 1], [표 2], [그림 1]은 p57~p58에 첨부함

3. 정책 형성 과정

미국의 농업정책은 의회를 통과하고 대통령이 승인하여 제정된 법률에 기초한다. 입법은 기본적으로 의회에서 이루어지지만 대통령과 행정부는 새로운 법률에 대해 대부분 적극적인 제안을 하고 있다. 또한 대통령에게 거부권이 있으므로 의회는 적어도 최소한의 범위에서는 대통령이 수용할 수 있는 법안을 상정하게 된다.

의회 내부에서의 농업과 관련한 핵심적인 역할은 상원 및 하원의 농업관련 위원회가 맡고 있다. 게다가, 하원의 예산위원회(budget committees)와 세입위원회(Ways and Means Committee), 그리고 상원의 재정위원회(Finance Committee) 등은 재정 분야에 권한을 갖기 때문에 입법 진행 과정에 있어 중요한 역할을 한다. 농가 보조에 대한 주요 프로그램이 아닌 일부 농업 프로그램은 최초 승인 이후에 매년 새로이 예산 집행에 대한 승인을 받도록 되어 있다. 따라서 의회가 정한 예산 집행의 상한선으로 인해 최초에 계획된 것보다 훨씬 적은 금액이 집행되는 경우도 종종 있다.

하원의 농업위원회는 20명 이상의 주로 농업 문제가 큰 영향을 미치는 지역 출신의 의원들로 구성되어 있다. 위원회는 농무부를 감독하기도 하지만, 핵심 기능은 농업정책을 좌우하게 될 농업법을 상정하는 것이다. 물론 상원의 농업 위원회도 같은 기능을 담당한다. 법안이 대통령의 최종승인을 받기 위해서는 그 전에 양원을 통과해야하므로, 상원과 하원은 입법 목적에 대해 서로 의사소통의 과정을 거친다. 그러나 대개의 경우 상·하원의 위원회가 법안 상정 절차를 따로 거치므로 두 위원회간의 회의 시에는 각자의 법안에 대한 중재안을 마련하여 의회를 최종 통과할 수 있도록 한다. 이 회의는 많은 논쟁이 복잡하게 얽혀있는 까다로운 회의가 되는 경우가 많다. 일례로, 하원과 상원은 지난 2007년 8월과 11월에 각자 자체적으로 새 농업법을 통과시켰는데 이 보고서가 마무

리되고 있는 2008년 3월 현재까지도 양원 간 회의는 시작조차 못하고 있다.

행정부에서는 농무부가 정책 형성에 책임적인 역할을 맡게 되며, 그 외에도 예산처(Office of Management and the Budget)와 무역대표부(Office of the U.S. Trade Representative) 같은 기관이 관여한다. 경제자문위원회(Council of Economic Advisers)는 백악관의 여타 참모진과 농가 정책에 대한 내부심의 참여진에게 경제분석에 대한 내용을 제공하는 역할을 한다. 또한 백악관에는 농업 이슈에 대한 자문을 해주는 고문(senior advisor)이 있는데, 이 고문은 대통령이 의회와 협상할 때나 어떤 사안에 대한 대통령의 승인 여부를 결정하는데 중요한 도움을 주기도 한다.

농무부에서는 농업법에 대한 행정부 대내 또는 의회를 상대로 한 협의 시에 장관실(the office of the Secretary)이 이를 주도한다. 농무부의 현 차관은 협의의 책임을 맡아오고 있다. 주요 경제학자 모임(office of the chief economist) 역시 농가 정책 수립의 여러 측면에 있어 중요한 역할을 한다. 그 외 다른 부처들은 소관 분야에 대해 관여를 한다. 예를 들어, 농무부 산하 위험관리청(Risk Management Agency)은 작물 보험 분야와 관련이 있으며 해외농업국(Foreign Agricultural Service)은 농산물 해외 무역정책에 대한 기본 입장을 수립하거나 이를 평가하는 일을 담당한다.

미국의 농업 정책에 대해서는 이해관계에 있는 수백여 개의 집단들이 영향을 미치고 있는데, 그중에서도 가장 영향력 있는 것은 각 주의 상·하원을 통해 의사전달을 할 수 있는 지역 단체들이다. 예를 들어, 캘리포니아의 낙농업 단체(Western United Dairymen)와 쌀 생산자단체(California rice producers group)는 캘리포니아 지역 의원들에게 영향력을 행사하고 있다.

미국 전체적인 상황을 보면, 두개의 일반 농가단체와 몇몇 상품단체, 그리고 그 외 일부 단체들이 자신들의 이익과 관련 있는 농업 정책의 이슈에 대해 의회 의원이나 정부 공무원들에게 알리고 설득하는 일의 중심에 서있다.

포괄적인 농업 정책 이슈들에 가장 영향력 있는 단체는 미국농업인연합회(AFBF: American Farm Bureau Federation)이다. AFBF는 이민부터 조세 정책에 이르기까지 수십여 가지의 정책 이슈에 대해 공식적인 지위를 가지고 이런

이슈들에 대한 전문적인 분석 결과를 제시하여 자신들의 입장이 수용될 수 있도록 의회 및 정부와 긴밀한 관계를 유지한다. 단체의 명칭에서 알 수 있듯이 AFBF는 주별 연합으로 구성되는데, 이러한 주별 연합체는 미국 농업에 있어 중요한 모든 카운티마다 설치된 농업사무국(Farm Bureau)으로 구성된다. 지역별 농가사무국의 회원들은 미국 전역의 수십만 농업인으로 구성되어 있다. AFBF는 대개 조세 및 규제 완화와 같이 상대적으로 시장 중심적인 입장을 취하지만, 전통적인 농가보조금 제도는 강력하게 지지한다. 이들의 공식적인 입장은 구성원들의 결의와 투표를 통해 정해지는데, 이러한 절차는 지역, 주, 그리고 전국 단위의 총회에서 이루어진다. 각 주별 대표자는 해당 지역 정치가들에게 영향력을 행사하며, 전국 단위 대표자는 워싱턴에서 가장 강력한 영향력을 행사하는 사람들이다.

이에 비해 전국농업인연맹(NFU: National Farmers Union)은 상대적으로 지역적인 단체인데, 중서부(Upper Midwest)와 중북부평야지역(plains states)에서 강세를 발휘한다. 이들은 AFBF보다 시장 기능에 대해 회의적이어서 정부의 시장 개입에 찬성하는 입장인 것으로 알려져 있다. NFU는 민주당 의원들 사이에 영향력이 있으며, 특히 노스다코타, 사우스다코타, 몬타나, 미네소타에 큰 영향력을 가지고 있으며 이에 인접한 주에 대해서도 상당한 영향력이 있다.

표 3에는 주요 농산물 단체들이 명시되어 있다. 이 단체들은 모두 전통적인 상품 프로그램에 대한 자금지원을 지지하지만, 일부는 자기 단체에 유리하도록 조정된 방식을 옹호하기도 한다. 예를 들어, 미국대두연합회(American Soybean Association)는 대두 생산자들의 이익을 증대시키는 농가 프로그램을 지지하였으며, 전미옥수수생산자협회(National Corn Growers Association)는 가격이 지나치게 상승하여 상환할 수 없을 것으로 예상하였기 때문에, 가격이 높음에도 불구하고 농가 수익이 떨어지는 상황에서 보상을 받을 수 있는 수익 보장 프로그램이 새 농업법에 포함되는 것을 지지하였다. 대개 이러한 단체들이 생산자만을 구성원으로 하지만, 전미면화연합회(National Cotton Council)와 같은 일부 단체는 가공산업 종사자들도 회원으로 포함하고 있다. 농산물 가공 회사들도 상품에 대한 정책이나 기타 관련 이슈들이 회사의 이익에 영향을 미치는 경

우에는 나름의 역할을 하게 된다. 미국의 낙농 농가는 특히 영향력이 있는데, 이들은 전국우유생산자연합회(National Milk Producers Federation)라는 조직을 통해 활동을 한다. 농업 정책에 적극적으로 영향력을 가하는 식품가공업단체는 식품무역협회(Grocery Manufacturers Association)이다.

그 외에 환경단체들도 영향력 있는 집단에 해당하는데, 그중에서 특히 미국 농지보존협회(American Farmland Trust)와 환경활동그룹(Environmental Working Group)이 농업정책 문제에 최근 적극적인 활동을 하고 있다. 그 외, 국립오두본협회(Audubon Society)는 야생 동식물 문제와 같은 특정 이슈에 대해 활동하는 단체이다. 미국기업연구소(American Enterprise Institute)나 카토연구소(Cato Institute) 같은 두뇌집단(싱크탱크)들은 오래전부터 자유시장이나 제한적인 정부기능에서 탈피한 농업 정책을 수립하는데 오래전부터 관심을 가져왔다. 미국 내 여러 대학들도 이 분야의 더 많은 연구기금에 대해 적극적으로 찬성하는 입장이다.

농업정책 형성에 있어 경제학자들의 역할은 보다 구체적으로 논의할 가치가 있다. 경제학자들로 구성된 학술단체들은 특정 정책에 대해 공식적인 입장을 취하지 않지만, 그들의 연구 및 저술활동을 통한 사회에 대한 영향력은 상당히 크다. 특히, 중서부(Midwest) 지역 교수들은 의회나 상품단체들과 밀접히 연관되어 일하고 있으며 이들의 정책적 입장을 결정하는데 도움을 주고 있다. 그들이 취하는 정책적 입장이 경제학자들이 가장 선호하는 것은 아닌 경우가 종종 있으나, 그럼에도 그 과정에 있어 경제학자들의 영향력은 상당한 것이 사실이다. 예를 들어, 노스다코타주립대(North Dakota State University)의 Won Koo교수는 의회 의원들에게 중요한 연구결과 및 정보를 제공하고 있으며, 캔자스주립대(Kansas State University)의 경제학자들은 자기 지역 의원들에게 많은 정보를 제공하고 있다. 미주리대(University of Missouri), 아이오와주립대(Iowa State University), 텍사스주립대(Texas A&M University)의 경제학자들 역시 직접적인 경로를 통하거나 또는 식품·농업정책연구소(FAPRI: Food and Agricultural Policy Research Institute)와의 공동연구를 통해 영향을 끼친다. FAPRI는 농무부와 국회예산처(Congressional Budget Office)의 공식 전망과 비

교할 수 있는 기준 전망치를 제공하며, 입법계획에 관한 시의성 있는 분석을 제공하도록 의회와 계약을 체결하고 있다.

표3. 미국농업정책에 영향을 미치는 주요단체

단체명	품목/ 관심	역할/위치
농민단체		
미국농업연합회	농업전반(모든 품목)	모든 이슈에 의견을 개진
농민조합중앙회(National Council of Farmer Cooperatives)	품목 간의 이슈, 협동조합 관련사항	낙농과 곡물정책제외 작목에 의해 영향을 받음
전국농업인연맹	농업전반(모든 품목)	친정부의 성향을 가짐
품목단체		
미국대두농업협회(American Soybean Association)	대두	
전국밀생산자협회(National Association of Wheat Growers)	밀	
전국쇠고기협회(National Cattlemen's Beef Association)	소와 쇠고기	생산자와 가공업자 포함
전미면화연합회	면	생산자와 가공업자 포함
미국옥수수생산자협회(Nation Corn Growers Association)	옥수수	
미국낙농협회(National Milk Producers)	낙농	
서부생산자협회(Western Growers)	과일, 채소	최근 전국 생산자단체로 성장함
협동조합(일부)		
Sunkist	신선감귤류	캘리포니아/아리조나
Blue Diamond	아몬드	캘리포니아
Riceland Foods	쌀	아칸소
환경단체		
미국농지보존협회(American Farmland Trust)	모든 이슈, 특히 농지이용	농지보존, 지속가능한 농업 최근 농업법관련 적극 활동
환경활동그룹(Environmental Working Group)	환경과 소농관련 이슈	개별농가 정부지불에 관한 DB 구축
환경보호기금(Environmental Defense Fund)	환경이슈	
국립오두본협회(National Audubon Society)	야생생물 관련한 이슈	1905년에 설립된 비영리 환경보호 단체
기타		
미국기업연구소(American Enterprise Institute)	일반	신보수주의적인 싱크탱크
카토연구소(Cato Institute)	일반문제	자유시장경제 옹호
옥스팜(Oxfarm America)	소농, 빈곤	국제적으로 빈곤퇴치 활동
가공업자		
식품무역협회(Grocery Manufacturers Association)	식품안전, 교역	미국의 주요 식음료회사들을 회원으로 가진 무역협회

4. 정책 집행

미국에서는 농업정책에 대한 책임이 연방정부에 있다. 연방의회가 농업정책의 틀이 되는 법을 제정하면 농무부가 이 법률을 집행하게 되는 것이다. 농무부 본부는 워싱턴 DC에 백악관과 의회의사당 가까이 위치하고 있으며, 각 주마다 지부를 두고 있는데 FSA(Farm Service Agency), RMS(Risk Management Agency), NRCS(Natural Resources and Conservation Service), CSREES(Cooperative State Research, Education and Extension Service), ARS(Agricultural Research Service)와 함께 지역개발이나 식품 관련 업무를 담당하는 산하기관이 이에 포함된다.

FSA는 워싱턴 DC에 본부가 있고, 캔자스시티에 핵심 운영국이 있다. 지역별로는 50개 주에 주 사무소가 있고 주요 농업 카운티에는 지역사무소를 두고 있다. FSA는 용자 및 지불제 등을 포함한 농산물 프로그램과 CRP(Conservation Reserve Program) 같은 몇몇 보존 프로그램을 운영하고 있다. CRP는 침식하기 쉽거나 기타 다른 이유로 인해 환경적으로 민감한 경작지를 10년간 휴경하도록 하는 계약건들에 대한 자금을 지원한다. CRP는 약 3천5백만 에이커의 면적을 연간 약 20억 달러의 비용으로 관리하고 있다.

FSA는 미국 농업정책의 통상적 기능 중 하나인 여러 가지 특별재해관리 프로그램도 담당하고 있다. FSA가 운영하는 여러 프로그램에 대한 자금지원은 오랜 역사를 가진 상품신용공사(CCC: Commodity Credit Corporation)가 담당한다. CCC 자체는 어떤 조직이나 직원도 없는 무형의 기구이며, 농업보조금 프로그램의 자금이 흘러가는 일종의 통로 구실만을 한다. CCC를 통해 자금이 제공되는 농업 프로그램을 시행하고 감독하기 위해서는 방대한 행정조직이나 기록 유지가 필요한데 이 부분은 워싱턴에서 조율한다. 다만, 농민들과의 상호 교류 문제는 주로 카운티나 주 사무국을 통해 이루어진다.

농업위험관리청(RMA: Risk Management Agency)은 농작물보험 프로그램과

몇몇 교육 및 봉사 활동을 운영한다. 농작물보험은 미국 농업정책 중에서 비중이 점차 증가하고 있는 부분으로, 10억 달러 미만이던 예산이 최근 거의 50억 달러까지 증가하였다(Glauber 2007). 농작물보험은 모든 주요 곡물들을 대상으로 하고 있으며 과일이나 채소에 대해서도 그 범위를 넓히고 있다.

자연자원보존청(NRCS: Natural Resources and Conservation Service)는 농민들에게 환경문제에 대한 정보와 도움을 제공하는데, 이와 관련한 여러 소규모 프로그램들과 함께 환경질 개선 프로그램(Environmental Quality Improvement Program)을 운영한다. 환경질 개선 프로그램은 농민들이 자기 농장에서 나오는 오염물질을 줄이도록 하는 유인을 제공하기 위해 고안된 비용분담 프로젝트(cost-sharing projects)에 자금을 지원한다. 환경질 개선 프로그램의 예산은 최근 몇 년간 10억 달러 범위 내에 있었다. 곡물 경작지 약 3억 에이커와 목초지 수억 에이커에 걸쳐 시행되는 환경질 개선 프로그램의 자금은 상당히 제한된 액수이며 프로그램에 대한 경쟁은 치열한 상황이다.

농업부문의 연구개발 정책은 주 정부와 연방정부의 공동 책임이다. 연방정부는 연구소와 연구진을 여러 대학교에 두고 있는 농업연구청(ARS: Agricultural Research Service)이라는 큰 국가 연구기관에 예산을 제공한다. 또한, 연방정부는 CSREES(Cooperative State Research, Education and Extension Service)가 관할하는 공개경쟁입찰(competitive grant)을 통해 각 주로 배분되는 포뮬러 펀드(formula fund)를 통해 대학교나 기타 기관에서 이루어지는 연구 활동들을 후원한다. 이러한 기금의 대부분은 대학 연구에 지원된다. 대부분의 공공 연구개발 기금은 주에서 운영하는 대학에 대한 후원으로서 주정부로부터 직접 전달된다. 공공분야에서 자금 지원을 받는 농업부문의 연구개발은 대부분 위스콘신대, 아이오와 주립대, 캘리포니아대를 비롯한 여러 대학교의 연구소에서 행해지고 있다. 이러한 기관들은 연방정부 및 주정부로부터 연구 기금을 지원 받는다.

5. 향후 농업정책 변화에 대한 주요 이슈

농업정책의 변화에 찬성하는 사람들은 정책적 관심과 자금지원을 기존의 농산물 프로그램 대신 환경보조금, 영양성분 정보, 외래종으로부터의 보호, 바이오에너지 장려, 연구개발 등의 부문으로 재배분해야 한다는 입장이다. 다수의 경제학자를 포함하는 다른 부류의 사람들은 전통적으로 시행해온 농산물 보조 프로그램에 대한 의존도를 줄여야 할 시기에 이르렀다고 보고 있다. 일부 사람들은 현행 프로그램들을 무작정 폐지해야 한다고 하는 반면, 다른 사람들은 현재 곡물, 유지작물, 면화 등에 대해 시행되고 있는 여러 프로그램이나 표준적인 보험들을 새로운 형태의 수익 보험으로 대체해야 한다고 주장한다. 무역협상과 소송은 여기에 더 많은 이슈들을 더한다. 미국의 면화(upland cotton) 프로그램에 대한 WTO의 최근 판정에서 언급된 바와 같이, 국제 시장에 대한 과급 효과를 줄이기 위해 미국의 농산물 프로그램들을 제한할 것을 제안한다.

과일, 채소, 견과류 등을 포함하는 특산작물 생산자 단체 연합은 자신들에게 유리한 입법이 이루어지도록 하기 위해 농업법 제정 과정에 밀접히 개입하였다. 이 연합은 특산작물 생산자에 대한 새로운 지불제 계획안에 대해서 명백히 반대하였다. 대신, 판촉, 영양 교육, 소비자 보조 등을 통한 소비 증대나, 연구나 외래종으로부터의 보호 등 장기 생산성을 향상시키기 위한 정부 활동과 관련된 프로그램에 찬성하였다. 의회 법안과 행정부 양쪽 모두 과일 및 채소에 대한 연구개발, 소비촉진, 영양 관련 활동에 대해 제한적인 추가 기금을 지원한다.

[그림 1]은 현행 농업 프로그램 하에서 배분된 지불금의 지역별 분포를 보여준다. 이러한 분포 현황은 각 주별로 중요한 농산물의 차이를 반영한다. 중서부와 남부 지역에 농업 프로그램 지출액의 대부분을 차지하는 프로그램 대상 작물이 널리 퍼져있음을 알 수 있다.

6. 예산 및 시장 여건

1933년 이후의 모든 농업법들은 그때의 경제적, 정치적 상황에 따라 정해였으며 2007년 농업법 역시 예외가 아니다. 바이오에탄올 붐이라는 여건으로 인해 2007년 현재 높은 시장가격을 형성하고 있는 농산물 프로그램 대상 품목들의 시장가격은 향후 5년동안 계속 강세일 전망이다. 따라서 새 농업법이 유효한 동안에 가격보상지불제(price contingent payment)를 통해 프로그램 대상 농산물에 지급되는 금액은 적을 것으로 전망된다. 새 농업법의 유효 기간 동안 이러한 의무 프로그램을 시행하기 위해 의회 농업법위원회에 배정된 예산은 지난 몇 년에 비해 상대적으로 적다. 예를 들어, 옥수수 프로그램의 내용이 2007년 농업법에서 변경되지 않는다고 전제할 경우, 2005년에 100억 달러가 지출되었던 것이 2008년에는 20억 달러만이 지출될 전망이다. 시장가격이 높을 것으로 전망되기 때문에 전통적인 농업 프로그램이 변경되더라도 새 농업법에서 이로 인한 예산 절감액은 적을 것이다. 이것은 또한 농산물 프로그램이 변경되어도 2007년 농업법에서 지지되는 새 품목들에 재배분되기 위해서 추가로 소요되는 예산은 상대적으로 아주 적은 금액이라는 뜻이다.

의회에서 새 농업법의 조항 작성을 담당하고 있는 위원회는 잠재적 지출에 대한 추가 예산을 확보하고자 하였으나, 이는 미국 전체 예산이 적자가 될 수 있다는 우려 때문에 제한되었다. 이는 새 농업법이 전체적으로 예산 여유가 적기 때문에, 농산물 프로그램이 변경된다 할지라도 경쟁 관계에 있는 다른 많은 품목들에 배정 가능한 예산은 적을 것임을 의미한다.

농업법은 지난 몇 십 년을 거치면서 그 어느 때보다 포괄적이고 복잡해졌다(Jones, Hanrahan and Womack, 2001). 서두에 언급한 바와 같이 농업법은 저소득층에 대한 식량 배급, 연구 개발, 식품안전도, 농촌 지역에 대한 하수처리 및 전기시설 지원 등과 같은 다양한 주제들을 포함하고 있다. 하지만, 농산물 보조

금제도, 환경적으로 중요한 토지의 보존, 농촌 자연환경 개선, 특정 농산물에 대한 유통 규제 등과 같은 농업 프로그램은 여전히 농업법의 핵심적인 부분들이다(Westcott, Young and Price 2002). 미국의 농업정책은 세계 농산물 가격에 영향을 미칠 수 있는 잠재력을 가지고 있고, 미국은 GATT와 WTO의 결성 과정에도 중요한 역할을 수행한 바 있다(Johnson 1950). 따라서 국제무역 역시 여러 가지 농산물 프로그램이 혼합된 농업정책의 일부분으로 볼 수 있다. 하지만 관세정책이나 기타 시장접근 조항들은 농업법의 내용에 속하지 않으며, 일반적으로 이러한 정책들은 무역합의서 이행과 관련된 무역법의 내용에 해당한다.

연방정부는 1993년 농업법 발효 이래로 특정 농산물과 낙농품에 대한 가격 및 소득지지를 통해 농가 소득을 증대시키려 노력해왔다. 최근 농업법에서는 경작 이력에 따른 지불제가 우선시 되어, 휴경지 지정이나 농산물 가격 지지를 위한 정부의 주식보유가 상당히 배제되었었다. 지난 수십년간, 소비자 또는 납세자로부터 농가로의 소득 이전을 찬성하는 이들은 이를 정당화하기 위한 많은 근거들을 제시해왔다. 하지만 이러한 소득 이전이 현재 농업의 현실과 불일치하는 경우가 있다. 예를 들어, 빈곤한 농가를 도울 목적으로 직불제가 시행되고 있으나 실제로 그중 대부분이 대농이나 부유한 농가로 가는 것과, 농가들이 비농업가구에 비해 소득이 훨씬 높은 경우가 이에 해당한다. 이와 관련하여 여러 농업 프로그램을 폐지하고, 농업 분야의 30%에 대해 대부분 집중되고 있는 지원을 보조금 혜택이 거의 없는 다른 사업 분야로 일부 옮기더라도 미국의 농업 생산은 소폭 감소 이외의 영향은 없을 것이라는 것이 널리 알려져 있다.

지속적 시행에 대한 설득력 있는 근거가 부족함에도 불구하고 70년이 지난 지금 농업 프로그램은 정치적 위치를 굳건히 하였다. 정책 변화의 원인으로는 연방정부의 예산 부담, 농촌 보존 및 환경 프로그램에 대한 요구 증가, 보조금 미지급 작물 생산자들에 대한 관심 확대 요구, 국제무역 원칙 준수에 대한 부담, 향후 5년간 농산물 가격이 비정상적으로 치솟을 것이라는 전망 등이 있다. 이러한 원인들은 현재 이루어지는 농업법 관련 논의에서 많은 관심을 끌지 못하고 있으나, 장기적인 변화를 초래할 힘으로 여전히 남아 있다.

본 보고서는 농업 프로그램의 긴 역사에 대해 간단히 살펴보고, 이들 프로그

램에 대한 논리적 근거로서 자주 등장하는 사항들에 대해 개략적으로 짚어보며, 이러한 근거가 최근 미국 농업의 현실 및 최근의 농산물 프로그램들에 비추어 적절한지에 대해 논의하고자 한다. 주로 농업 프로그램과 관련된 이슈들에 초점을 맞추되 환경 프로그램과 위험 관리에 대한 관심사와 접근법도 밀접히 연관되고 중요하기 때문에 이에 대해서도 같이 논의한다.²⁾

2) Glauber(2004, 2007)는 작물 보험과 재해 보조 프로그램에 대한 좋은 자료들을 제공한다.

7. 미국 농정의 약력

미국 농업정책의 역사는 식민지 시대로까지 거슬러 올라가나, 구체적인 농업 프로그램이 시행된 것은 그보다 훨씬 최근의 일이다. 농업이 국가경제의 가장 큰 비중을 차지하던 시절에는 영토 확장을 위한 모든 활동 역시 농경지 정책의 일환으로 볼 수 있었다(Benedict 1953). 수입으로부터 자국농업을 보호하는 형태의 농산물 무역정책은 국가 건립 이후 줄곧 농업지원 정책의 중요한 원천이었으며, 역으로 농업수출에 대한 지원 역시 농업정책의 중요한 이슈로 자리매김 해왔다.

농업정책의 중요한 혁신은 1862년 링컨 행정부 시절, 정부로부터 토지를 수여받은 대학교가 설립되고, 농무부가 설립되며, 농지법(Homestead Act)이 발효되면서 이루어졌다. 연방정부는 1887년 농업 실험기지(experiment station)들을 창설하고 1914년 농촌지도사업(agricultural extension services)을 고안하면서 농업 혁신을 자극하였다. 1916년과 1922년 사이에는 연방정부가 농업 신용프로그램을 개설하여 농산물유통을 조절하고 농업협동조합을 지원하였다. 농산물 가격을 높이거나 생산량을 조절하기 위한 직접적인 발의권들은 거부되거나 큰 영향을 미치지 못했다(Effland 2000; Olmstead and Sumner 2006).

뉴딜정책 시행 첫 100일 동안 미국의 주요 농산물 프로그램들이 만들어졌다. 1933년에 제정된 Agricultural Adjustment Act(AAA)는 농산물 가격 및 농가 소득의 붕괴를 막기 위해 공급조절, 가격지지, 소득보조 등을 고안해냈다. 1935년에 개정된 AAA법은 이러한 주제에 대한 구조적인 문제를 다루었다. 그 이후, 토양보존에 대해 금액을 지불하도록 하는 입법이 이루어졌으며, 1938년에는 특정 작물에 대한 가격지지를 의무화하고 연방정부 차원의 작물 보험프로그램이 처음 소개된 새 AAA법이 제정되었다.

농업에 대한 뉴딜정책은 낮은 가격에 대한 해결책이 되지 못하였다. 이 시기

의 농업은 기상 악화로 인한 흉년으로 가격이 상승했던 몇 해를 제외하고는 지속적으로 침체되어 있었으며, 이는 제2차 세계대전으로 인해 수요가 증가하고 공급이 감소할 때까지 지속되었다. 낮은 가격은 전 세계적인 불황으로 인한 수급 상황이 그 원인이었는데 뉴딜정책은 이러한 여건을 종종 악화시키기도 하였다. 가격지지를 통해 가격이 높게 형성되면 공급은 늘어나고 수요는 감소하게 되어, 이로 인한 초과공급분은 정부가 떠맡게 되었다. 결국 이러한 방편은 농가의 부담을 일부 덜어주지만 과잉공급이라는 문제를 지속시키는 역효과도 초래하였던 것이다. 정부의 이러한 적극적인 개입에도 불구하고, 농가 소득이 이미 침체되어있던 때인 1929년 수준을 회복하기에는 제2차 세계대전이라는 시대적 배경이 도래하여야 가능했다. 이와 관련한 역사적 사실에 대해서는 Benedict(1953); Bowers, Rasmussen, and Baker(1984); Effland(2000); Rasmussen and Baker(1979)를 참조하기 바란다. 부록에는 지난 150년간 미국 농업정책에 대한 연대기별 요약이 제공되어 있다.

제2차 세계대전 이후, 농산물 가격이 붕괴되고 전 세계적인 불황이 도래할 것이라는 우려가 팽배하였다. 1930년대 대공황기의 농가 보조금제도가 기껏해야 여러 가지를 혼합한 것이 전부였지만, 그 이후 새로이 도래한 농산물 저가 시대에 대한 입법을 통한 대응은 대공황기에 시행되던 가격 및 소득지지 프로그램의 부활과 공급 조절이었다.

1949년의 농업법(Agricultural Act)은 1938년의 AAA법과 함께 “영구적인” 농업 입법으로 남아 있다. 이때 이후 새로운 프로그램들이 추가되긴 하였으나, 60년이 지나도록 농업법의 핵심 농산물 프로그램의 상당부분은 초창기 농업법을 일부 수정한 형태로 따르고 있다. 현재까지 다수의 농산물 프로그램들이 1949년에 만들어진 조항들에 기초하고 있다. 여기에는 오늘날의 실정과 전혀 맞지 않는 용자 단가 등 여러 가지 정책 관련 수치들까지 구체적으로 명시되어 있다. 농업법을 통해 입법안들이 효력을 발휘하게 되면 여기에 포함된 여러 가지 농산물 프로그램들도 강제성을 띠게 되고, 이는 곧 공인 아래 정부의 예산 지출이 필요해짐을 의미한다. 예산분석가들은 향후의 시장상황 예측에 기초하여 프로그램별 지출 계획을 세우고 이에 기초한 예산계획이 농업법에 명시된

다. 매년 새로이 제정되는 농업법에 있어 구체적으로 어떤 농산물 프로그램이 시행되느냐는 예산 제약에 따라 정해진다. 예를 들어, 1949년 농업법의 농산물 프로그램에 대한 예산 규모는 실제 집행 가능한 예산한도를 넘어선 적이 있다. 따라서 차기 농업법에 대해 의견을 모아야할 부분이 있다면, 이에 대한 입법이 필요하다는 것이다.

1949년부터 1981년까지 농산물의 공급이 부족하거나 시장가격이 높아서 농업정책의 영향력이 적었던 때는 거의 없었다. 그러나 시장가격이 낮았던 시기에는 비축량이 증가하였고, 공급량을 조절하도록 압력으로 작용하였다. 예를 들어, 1960년까지 6천만 에이커의 면적이 농산물 프로그램에 따른 연간 휴경지로 지정되거나 타 용도로의 전환 등의 목적으로 유휴 상태에 있었고, 또 다른 수백만 에이커는 장기 토지은행 프로그램에 의해 휴경되었다. 1970년대 초와 말에 발생한 농산물 가격 붐은 정부의 비축량을 모두 방출하게 하였고 짧은 기간 동안이나마 농경지를 완전 가동하게 하였다. 하지만 1980년대 초에 이르러 가격이 다시 급락하자, 방대한 양의 비축, 부족불 지불, 수출보조금 지급, 휴경지 지정 등이 다시 나타나게 되었다. 이때 나타난 것 중 하나가 미국 농경지의 20퍼센트를 휴경하도록 하는, 이른바 미국 역사상 최대 규모의 경작지 감축 프로그램이다. 종합적으로 볼 때, 미국의 농산물 프로그램이 제2차 세계대전 이후 50년에 걸쳐 상당한 조정이 이루어진 것이 사실이나 기본 구조 자체는 거의 변하지 않았다.

기존의 농업 프로그램이 1980년대 초의 농산물 가격 붐피에 대처한 방식에 대한 불만은 1985년 식량안보법(Food Security Act)이 탄생하는데 일조하였다. 1981년 법은 농산물의 시장가격이 높게 유지될 것으로 전망하고, 이것이 유지될 수 있도록 하는 정책을 만들었으나, 이것이 시장 흐름을 잘못 읽은 것이었음은 곧 드러났다. 수출은 막혔고 방대한 양이 재고로 쌓였으며 휴경 프로그램이 다시 시행되었다. 또한 유럽의 생산 및 수출 보조금이 확대되면서 유럽이 국제 농산물 시장의 경쟁자로 떠올랐다. 1980년대의 흐름은 공급 조절이 미국의 농업정책에 있어서 성공적인 방편이 아니었음이 증명하였다.

1985년 법은 비축량 누적을 줄이고 농경지를 재가동하며 미국 농산물 생산

자들의 수출경쟁력 제고를 위해 가격지지의 수준을 낮출 필요가 있다는 것을 담고 있다. 동시에 농가소득 보조에 대한 요구가 무시할 수 없는 수준에 이르렀으며 농산물 시장에 대한 농무부의 개입 재촉도 계속되었다. 말하자면, 1985년 법은 미국 농업정책 방향 자체의 변화를 의미하는 것이다.

1985년 법은 가격지지를 줄이는 대신 이를 응용하도록 재량권을 부여했고, 그 결과 정부 비축 재고량은 감소하였다. 쌀과 면화에 대해 처음 도입된 유통용자(marketing loans)제도는 용자금 상환 명목으로 해당 작물을 정부에 내도록 하는 대신 시장수준에 근거한 낮은 가격에 맞추어 돈으로 상환할 수 있도록 하였다. 이를 통해 누적되던 쌀과 면화의 정부 비축을 돈으로 대체하게 되었다. 또한 가격지지 정책이 소비자 가격이 아닌 생산자 가격에만 영향을 미침으로써 시장거래가 완전히 청산되도록 하였고, 이 역시 정부 비축량이 늘어나지 않도록 해주었다. 유통용자는 곡물과 유지작물에 대해서 1990년 농업법이 발효되기 이전까지 시행되었다.

1985년 법은 정부 용자를 받기 위한 조건으로 농가가 심을 수 있는 작물에 대한 조건을 완화하였다. 이를 통해 농민들은 용자를 지속하면서도 재배할 수 있는 작물에 대한 융통성을 가지게 되었다. 프로그램 대상 작물 생산자의 소득 지지에 대한 지속적인 요구를 바탕으로 1985년 법에서 대규모 지불금이 포함되었고, 이는 가격지지와 정부 비축량 증가를 일부 대체하였다. 개정된 수출보조금 프로그램 중에서 특히 밀과 낙농제품에 대한 내용은 정부 비축량을 감소 시키고 동시에 유럽연합(EU)의 보조금에 대한 대응책으로서의 역할을 하였다. 낙농업의 경우 가격보조에 대한 감축이 1980년대 초에 시작되었지만, 낙농업 정책은 가격을 지지하기 위해 정부매입, 잉여분 처분, 대규모 공급조절 프로그램(Whole Herd Buyout) 등의 방법을 지속적으로 이용하였다. 그 결과 이에 대한 정부 지출액이 기록적인 수준으로 높아졌고, 농산물 시장에 대한 정부의 통제는 점차적으로 완화되었다.

한편, 1985년 법은 초보적인 수준이나마 자연 보존에 대한 조항을 삽입하여, 프로그램 참가자들이 환경적으로 민감한 토지를 보존 대상으로 지정하여 관리하도록 하였다. 새로이 제정된 장기 보존 프로그램(Conservation Reserve

Program) 역시 침식 가능성이 있는 농경지에서의 경작을 10년간 중단할 경우 토지 소유주에게 보상금을 지급하도록 하였다. 이 프로그램의 시행으로 1986년 이후 거의 350만 에이커의 토지가 매년 휴경되었다.

1990년의 ‘식품, 농업, 자연보존과 무역에 대한 법(Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act)’과 이에 동반한 ‘총괄적 조정법(Omnibus Reconciliation Act)’은 1985년에 설정된 정책기조를 이어갔다. 예산 및 정책 기조는 지불금과 가격지지를 감소시키고 재배 가능 품목에 대한 유연성을 증가시켰다. 1990년 법은 유지작물에 대한 유통용자를 의무화했으며, 밀과 사료작물에 대한 기존의 용자 역시 지속하도록 했다. ‘총괄적 조정법’은 우루과이라운드 협상이 1992년 6월말까지 타결되지 않는다면, 밀과 사료작물에 대한 용자를 1993년부터 1995년까지 시행하도록 하였다. 1993년에 유통용자제도가 시행된 이후, 곡물 가격이 용자 단가보다 충분히 높았기 때문에 예산에 대한 큰 파급 영향은 없었다. 하지만 이로 인해 나중에는 대규모 정부 지출이 초래된다.

용자 농가들의 재배작물 선택에 대한 유연성 증대는 두 가지 방식으로 나타났다. 첫째, 지불제 대상이 되지 않는 작물을 법으로 지정하는 대신 생산자는 다양한 작물을 재배할 수 있었으며 원할 경우 농지를 휴경할 수도 있었다. 둘째, 생산자는 추가적인 경작지에 대한 지불금을 포기하는 대신 지정 작물 이외의 다른 작물을 재배할 수 있는 자율성을 가지게 되었다.

1990년 법에 의해 설치된 프로그램들의 만료일이 가까워지자, 일부 농민을 포함한 일각에서 농산물 프로그램들이 아직도 재배 및 시장 유연성을 제한한다는 문제를 지속적으로 제기하였다. 이들은 시장 수요에 따라 재배 작물을 자유롭게 선택할 수 있도록 더 많은 자율성을 부여해야 하며, 지정된 작물을 재배하지 않는다고 해서 정부 지불금 대상에서 제외되는 불이익이 없어야한다고 주장했다. 한편, 예산 측면에서의 부담 때문에 의회는 지불금을 삭감하고 예산 지출액을 보다 일정하게 하는 방안을 고려하게 되었다. 1995년 초에 만들어진 가격 계획에 기초하여, 농업정책의 예산 제약이 설정되어 있었으며 농업정책의 틀 역시 이러한 제약에 맞추어 논의되었다. 하지만 공식적인 계획 발표가 있는 지 얼마 지나지 않아, 대상 농작물의 가격이 급격히 상승하였고 비공식 전망에

따르면 높은 가격이 향후 몇 년간 지속될 것으로 내다보았다(Gardner 1999; Orden, Paarlberg and Roe 1999).

전문가들은 고물가 시대에 가격지지나 부족불지불 등의 정책으로는 농가가 혜택을 거의 볼 수 없을 것이며, 농업 프로그램에 할당된 예산들이 시장가격에 묶여있지 않아야만 농가 입장에서 실질적으로 도움이 되는 지원이 될 것이라고 지적했다. 1995년 농업법으로 제정될 예정이었던 입법은 1996년 봄까지 지연되었다. 이 기간 동안 높은 물가가 지속되었는데 이것이 향후 몇 년간 유지될 것으로 전망되었고, 따라서 기존의 제도로는 농민들이 혜택을 거의 기대할 수 없는 상황이었다. 따라서 농민 단체 입장에서는 곡물 가격과 연동되어 있는 부족불지불제를 없애고 시장가격과 상관없이 곡물 생산 이력에 따라 지급되는 고정지불 방식이 시행되도록 하는 것이 매우 중요하였다.

8. 현행법: 2002년 농업법

미국의 농산물 가격이 낮고, FAIR ACT 시행과 1994년 우루과이라운드 종결 및 WTO의 출범이 사전에 기대했던 농업 부문의 활성화를 가져다주지 못했다는 인식이 일부 농민들 사이에 자리잡고 있던 것이 2002년 농업법과 관련한 전반적인 시장의 여건이었다. 정책 실패에 대한 이러한 인식은 예산의 잉여와 더불어 새 농업법 하에서 농업분야 지출액이 최근 수준보다 줄어들지 않을 것임을 확신하게 하였다.

2002년의 농업법(Farm Security and Rural Investment Act)은 몇가지 면에서 1985년부터 1996년 사이의 10년간 시행되었던 정책을 연장한 측면이 있다. 정부는 휴경지 지정, 시장가격 지지, 정부재고 비축 등을 연장하였다. 또한 이 법은 보조금을 농산물의 시장가격과 상관없이 생산 이력에 따라 지급하도록 하였고, 자연보존프로그램(Conservation Reserve Program)과 환경질개선프로그램(Environmental Quality Improvement Program)이 다시 시행되도록 했으며, (Conservation Security Program)으로 대표되는 새 환경 보조금을 신설하였다. 하지만 전체적으로 볼 때, 2002년 농업법은 1998년부터 2001년까지 시행되었던 특별법에서 처음 정해졌던 기본 방향을 따르도록 보장되었다. 2002년 법은 임시로 만들어졌던 직불제를 대신하여, 특정 수준의 곡물가격에 맞추어 지급되도록 하는 가격보전직불제(countercyclical payment)를 신설함으로써 지속적으로 시행되도록 하였다. FAIR법의 방향과 반대되는 또 다른 것으로서, 2002년 법은 직접지불제 및 가격보전지불제의 대상을 대두와 유지작물 등 다른 곡물에까지 확대하였다. 또한, 2002년 법은 이 두 가지 지불금 결정에 필요한 경지면적이나 생산량 정보에 대한 변동사항을 생산자가 업데이트할 수 있도록 하였다.

처음 예측한 바에 따르면 FSRI법이 FAIR법보다 더 많은 예산을 지출하게

될 것으로 보았다. 하지만 이는 1998년부터 2001년 사이에 생겨난 임시 조정사항들을 간과한 것이다. 사실, 최근 2년 동안 일부 농산물의 상대적으로 높은 가격 때문에, FSRI법 하에서의 지출액은 처음 예상보다 상대적으로 적었다.

FSRI법은 유통용자 대상 작물 중 옥수수과 밀에 대한 용자 단가는 높이고, 대두에 대해서는 낮추었으며, 쌀과 면화에 대해서는 그대로 유지하였다. “용자 단가”란 용자금액과 해당 곡물의 시장가격에 의해 결정되는 상환 금액의 차이를 뜻하며, 이는 용자를 통한 수혜 정도를 나타내기 위한 것이다. 이 제도는 지정된 작물을 재배하는 일정 자격을 갖춘 모든 농가에 대해 시행되었기 때문에 해당 작물을 재배하도록 하는 확실한 유인이 되었다.

직접지불금의 혜택은 대략 2001년 수준과 비슷하였다. 단지 차이라면, 현행법 하에서는 대두나 유지작물을 재배했던 적이 있거나 재배하고 있는 농가라면 누구나 대상이 될 수 있다는 것이다. 직접지불금은 해당 면적 곱하기 재배단수(생산성)의 기준으로 산정된다. 2002년에는 농가들로 하여금 대상 농지를 추가로 신고할 수 있도록 하였다. (물론, 유지작물은 대상작물로 새로이 지정되었기 때문에 이를 재배하는 농가들은 이 작물에 대한 기초사항을 등재해야 했다.) 이러한 추가신고를 통해 농가 입장에서는 직불금 혜택을 더 많이 누릴 수 있게 되었고, 나아가 향후에도 대상 농지를 늘려서 다시 신고할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 하였다. 미래에 있을 추가신고에 대한 기대는 곧 농가로 하여금 해당 작물을 지속적으로 생산하는 유인이 되어, 생산에 대한 현재의 인센티브와 직불금이 서로 연계된다(Summer 2003). 직접지불제 하에서 생산자들은 직접지불 대상 자격을 유지하면서도 농경지 활용의 융통성을 가질 수 있다. 하지만 등록된 농경지를 아예 비농업 용도로 완전히 전용하거나 과일, 견과류, 채소, 멜론, 줄풀(wild rice) 등의 재배에 이용할 경우 그 자격을 박탈당하게 된다.

경지 활용에 대한 융통성은 가격보전직불제에 대해서도 적용된다. 가격보전직불제는 작물가격과 반비례하고 과거단수에 기준하여 지급된다. 따라서 이 제도 하에서는 농민이 대상 경작지에 특정 작물을 재배해야하는 의무는 없으며, 해당 작물의 시장가격이 낮아서 발생하는 손실액 만큼에 대한 보상을 해준다.

곡물이나 유지작물, 면화 등에 대한 농산물 보조금 제도의 긴 역사 동안, 미

국 농업은 상당히 발전하였다(Dimitri, Effland, and Conklin 2005; Gardner 2007). 농업생산의 급속한 증가에도 불구하고 전체 경제에서 농업의 비중은 GDP의 1% 수준까지 감소하였다. 농업의 비중 감소는 여타 부문보다 농업 부문의 생산성이 더 빨리 증가하는 가운데 발생하였다. 따라서 농산물 가격은 다른 재화 가격에 비해 상대적으로 낮아졌으며, 소비자들은 소득이 증가함에 따라 식품을 비롯한 농산물 구입에 대한 지출 비중이 감소하였다. 더욱이 농산물이 산지를 떠나 유통과정을 거치는 동안 부가가치가 늘어나는 점을 감안할 때, 농가 입장에서 느끼는 식품 및 농산품에 대한 지출 비중 감소는 더욱 줄어들다고 볼 수 있다. 따라서 전체 소비지출액 중 실제 농가 몫은 매우 적다. 더욱이, 수출이 중요함에도 불구하고 미국의 전체 농업 생산 중에서 순수출이 차지하는 비중은 매우 낮다.

농업 내에서 볼 때, 농업을 주 소득원으로 하는 농가의 비중은 감소하였다. 농업 생산의 큰 부분을 차지하는 기업농(commercial-sized farm)들의 농가당 총 판매액은 증가하였다. 지난 50년간 있었던 가장 중요한 변화는 기업농 경영인들이 이제 비농업 종사자에 비해 더 많은 소득을 얻을 뿐만 아니라, 미국의 평균적인 수준보다 훨씬 높은 소득을 올린다는 것이다.

9. 농업 정책의 원인 · 논리적 근거 · 합리화

앞서 정책의 발전과정과 농업 부문의 경제적 환경이 어떠한 방식으로 변화해 왔는지를 살펴보았다. 지금부터는 현재 미국 농업정책을 정당화하는 논리들의 실익에 대해 알아보도록 한다.

오랫동안 연구자를 포함한 이해관계자들은 농가 품목 프로그램(farm commodity program)을 개발 · 유지해야 하는 이론적 근거를 제시하여 왔다. 여기서는 그 중에서 중요사안으로 보이는 13가지를 다루도록 한다. 1950년대 Johnson (1958)은 정부가 농업 부문에 지원을 해야 하는 논리적 근거에 관심을 가졌고, 이 리스트에서 제시하는 사안 외에도, 당시에는 밀접한 관계가 있었지만 오늘날에는 그 관계가 다소 줄어든 사안(예를 들어 국가 안보나 거시적인 변동의 완화 등)에도 주목하였다. Wright는 1995년에 이러한 문제들에 대해 보다 상세한 논의를 하였고, Thompson(2006)도 여기서 제시하는 주제들 중 일부를 다루었다.

각각의 이론적 근거는 농업 프로그램이 해결하거나 바로 잡아야 할 문제 또는 농업 프로그램이 없을 경우 발생할 수 있는 문제의 형태로 설명되고 있다. 미국 농무부가 관할하고 농업법의 영역에 포함되는 환경 · 식품 및 영양 · 농업 연구 · 식품 마케팅 등의 주제보다는 품목 프로그램에 대해 중점적으로 다루고자 한다.

이 섹션의 나머지 부분에서는 각각의 이론적 근거를 뒷받침하는 사안들에 대해 보다 상세하게 다루고, 이 사안들이 여전히 중요한 공적 문제인지를 논의할 것이다. 이러한 논의를 통해 광의의 공적 이슈와 농업인 · 농기업에 특히 중요한 사안을 구별할 수 있을 것이다. 이 과정에서 특정 문제가 여전히 공공정책에서 중요하게 다루어야 하는 부분이라고 판단할 경우, 품목 프로그램이 다른 정책 수단과 비교할 때 문제를 얼마나 잘 해결할 수 있을지를 논할 것이다. 이

장은 논쟁과 분석을 간략하게 살펴보는 것이기 때문에, 각각의 이론적 근거에 관련된 경제적 논리와 근거를 상세하게 다루지는 않았다.

논리 1·2: 농업 프로그램이 없으면 농업인들은 만성적으로 낮은 농가수취가격을 받게 되고, 시장 가격의 변동성이 높아진다.

이 두 가지는 전통적으로 “농업 문제(Farm Problem)”라고 형태로 거론되어 온 사안의 일부이다. 과거 뉴딜 정책에서 이행한 농업 품목 프로그램도 이 이슈를 다룬바 있다. 낮은 농가수취가격과 높은 변동성을 주장하는 자들은 농산물 시장이 적절하게 작동하지 못한다는 점을 강조한다. 이들은 농산물의 공급과 수요가 시장 가격 및 주로 날씨에서 비롯되는 가격 변동성에 비탄력적으로 반응하기 때문에 가격이 적정한 수준 이하로 떨어지거나 필요 이상 변동 폭이 심해진다고 주장한다. 이러한 진단이 안고 있는 기본적인 문제점은 국제 교역이 확대됨에 따라 공급과 수요가 가격에 보다 탄력적으로 반응할 수 있다는 점을 간과한 것이다. 뿐만 아니라 장기적으로 탄력성이 증가한다고 가정할 때, 커다란 가격 변동은 매우 단기적으로 발생할 가능성이 높고, 자체적으로 조절이 가능하다. Johnson(1974)은 평균 가격을 높이지 않으면서도 시장 가격 변동의 부작용을 완화할 수 있는 정부 주도의 선도 가격 프로그램에 대한 모형을 제시하였다. 다만 정부가 어떠한 방식으로 가격지지에 의존하지 않고도 효율적으로 가격선도 기능을 발휘할 수 있을지에 대해서 충분한 답변을 제시하지 못하였다. Wright(1995)는 이러한 프로그램의 효율적 작동이 근본적으로 불가능하다는 주장과 근거를 제시하기도 하였다.

당연한 이야기지만 생산자들은 대부분 높은 가격을 선호하고, 적은 가격변동성에서 이득을 보기도 한다(가격 변동을 정확하게 예측할 수 있으면 가격이 높을 때 보다 많이 생산하고, 가격이 낮아질 시점에 맞추어 생산량을 줄일 수 있다). 앞에서 제시한 논리를 지지하는 측에서 해결해야 할 또 하나의 과제는 소비자,

생산자, 납세자를 모두 고려할 때 시33장에서 결정되는 가격이 너무 낮고 너무 변동 폭이 크다고 할 수 있는지 여부이다. 뿐만 아니라 위에서 말한 요인으로 품목별 지지정책 대상 품목에서 결손이 생긴다면, 왜 다른 품목을 재배하는 농가들이 가격 규제를 요구하지 않는 것인가? 대부분의 경우 현행 농업 프로그램은 연간 휴경·시장가격 지지·정부 매입 등을 통해 시장 가격을 조절하려 하지 않기 때문에 이러한 문제를 해결하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

논리 3·4: 농업 프로그램이 없으면 농업인과 농촌 거주자들은 가난해 지고, 소득 불안정성도 높아질 것이다.

낮은 농가수취가격은 농가소득에 영향을 준다는 점에서 관심이 대상이 되곤 한다. 1930~1960년대 농가 구성원의 평균 수입은 비농업 가구의 평균 수입에 크게 못 미치는 수준이었고, 농가 품목 보조는 이러한 상대적인 빈곤을 해소하기 위해 지급되었다. 뿐만 아니라 지지자들의 주장에 따르면 시장가격 변동 폭을 감소시킴으로써 농가 수입이 심각하게 감소하는 위험을 줄일 수 있다. 최근에는 소득에 대해 직접적인 관심을 기울이고 있다. 마케팅 론 프로그램(marketing loan program)과 경기대응 소득보전 프로그램(countercyclical program)은 정부 지급금을 통해 생산자 수취가격을 높이고, 이를 통해 프로그램이 적용되는 작목을 생산하는 농가의 생산 증가와 농가소득 증대에 기여한다. 역설적으로 이러한 프로그램은 생산자 소득을 지지함으로써 시장 가격을 낮추는 기능을 한다.

의심할 바 없이 농촌 지역의 빈곤은 미국의 주요 관심사이다. 미국 농무부 경제연구소(USDA ERS)에서 수집한 자료를 보면 농촌 빈곤의 정도와 특성을 알 수 있다.³⁾ 그러나 농가소득 지지를 통해 농가 빈곤 문제를 해결할 수 있는지에 대한 논쟁은 더 이상 중요한 문제가 아니다. 농촌지역 빈곤 문제는 불안정

3) USDA ERS, Rural Income Poverty and Welfare(<http://www.ers.usda.gov/Briefing/IncomePovertyWelfare>)

한 고용 기회와 낮은 임금으로 고통 받는 비농업 가구들이 보다 중요하게 여기는 문제이다. 일부 지역에서는 충분한 수입을 올릴만한 인적 자본이나 자산을 지니지 못한 이민자들이 유입되면서 농촌 지역의 빈곤이 심화되고 있다.

농촌 지역 빈곤 농가 중 일부는 연중 일정 기간 동안 고용인으로 농장에서 일을 하고, 일부는 작은 농장을 가지고 본인 노동력의 일부를 이용하여 농작업을 한다.⁴⁾ 그러나 이들이 생산하는 농산물의 양이 적어서 이들 농가가 보조금을 받아도 빈곤 문제에 별다른 영향을 미치지 못한다.

품목별 지급액은 대체적으로 생산량 또는 과거 생산 실적과 비례하기 때문에, 이러한 보조금 중 상당 부분은 대부분의 미국인보다 상대적으로 부유한 농가들의 몫으로 돌아간다. 이에 더해, 지급 금액 중 일부는 상대적으로 비탄력적인 자원(농지, 특정 영농 기술 등)에서 비롯되는 것이어서, 수혜자 중 일부는 농업인이 아니지만 농지를 소유하고 있다는 이유로 지급을 받고 있다. 농업 부문 투입재 소유자에게로의 소득 이전을 없애면 다른 수혜자들이 손실을 입을 수도 있다. 그러나 농가 빈곤 문제는 프로그램 대상이 아닌 품목을 생산하는 임노동자나, 보조금을 수령하지 않거나 하더라도 적은 금액을 수령하는 영세농가의 불완전 고용 농업인과도 관계가 있다. 농가보조 프로그램을 옹호하는 사람들조차도 농가보조가 빈곤 퇴치와 밀접한 관련이 있다고 주장하지는 않는다. 농업 품목 프로그램이 농업인과 지주 사이의 빈곤 문제를 해결하기는 어렵다고 결론짓고 있다.⁵⁾

농가 보조금으로 농가소득을 안정화시키는 것에 대한 논의는 보다 격렬하다. 농가들이 시장에서 벌어들이는 이윤은 해마다 차이가 나고, 시장 가격이 하락할 경우 농업 프로그램 지급금은 상승한다. 그러나 프로그램 지원을 받는 작물 비중이 압도적으로 높은 중서부 지역을 포함한 일부 지역에서는, 생산량 변동과 시장가격 변동 간에 부정적인 상관관계가 두드러진다. 이 지역에서는 시장이 자연 방비책(natural hedge)을 제공하여 가격이나 단위 수확량이 변해도 시

4) 겸업 여부보다는 작업량이 충분하지 못하다는 점을 저자는 강조하는 것으로 보인다(연구진의견).

5) 예를 들어 Robert A. Hoppe and David E. Banker, Structure and Finances of U.S. Farms: 2005 Family Farm Report, Economic Information Bulletin No. (EIB-12) 51 pp, May 2006 참조

장가격의 변화가 상대적으로 적다. 낮은 가격을 벌충하기 위해 지급되는 농업 프로그램이 수입의 변동 폭을 증가시킨다. 그러나 다른 지역에서 농가 수입은 농가 수취가격과 정의 상관관계를 보이고, 마케팅 론과 경기대응 보조 프로그램이 매년 달라지는 이윤 차이를 완화시키는 기능을 한다.

핵심적인 문제는 무엇이 사회적으로 수용하기 어려운 수준의 소득 불안정성을 정의하는가이다. 소득이 불안정한 농가는 농외소득이나 비농업 부문 투자, 농기업 다각화, 가격 헤징, 기존 저축 이용 등의 시장 메커니즘을 통해서 대응한다. 모든 농가는 하나 이상의 리스크 관리 수단을 사용하고, 농가 지급금의 대부분을 수령하는 대규모 농가들은 보다 정교한 관리 수단을 도입·적용한다. 매년 최소 수십만 달러의 조수입을 얻는 농가 경영체들이 이러한 위험을 인지하지 못하거나 이를 관리할 수 있는 수단을 사용하지 못할 것이라는 주장은 설득력을 얻기 어렵다. 대부분의 소농들은 가구 수입의 극히 일부만을 농업 소득에서 얻거나 또는 영농활동에서 손실을 보기 때문에, 이들을 대상으로 한 리스크 관리에 상대적으로 주목을 받지 못하고 농업 프로그램의 편익 중 일부만을 받게 된다.

농가 소득 안정화를 정부의 농업 프로그램 시행의 근거로 수용하더라도, 여전히 중요한 문제가 남는다. 많은 농산물이 가격 불안정성 문제를 겪고 있는데, 일부 품목에만 보조금을 지급하여 소득을 안정화시키는가? 품목별 농업 프로그램 할당액과 해당 품목의 경제적 중요성이 다르다는 사실은 농업 프로그램이 미국 농업 분야에서 상대적으로 작은 부분에 고착되어 있음을 보여준다.

마지막으로 변동성과 관련된 정부 프로그램 자체가 관심 사안이라고 할 경우, 분석가들은 수입 안정화에 보조금이 반드시 필요한 것은 아니라고 지적해왔다. 즉, 지속적으로 수입을 안정화시키려면 가격이 높을 때 농업인들로 하여금 기금을 조성하도록 하고 가격과 소득이 낮을 때 이를 이용하도록 하면 된다. 체계화된 소득 보조가 제공되지 않으면, 정부 비용을 거의 들이지 않거나 전혀 소요하지 않고도 이러한 프로그램이 작동할 수 있다. 사실 프로그램을 옹호하는 측에서는 위의 낮은 예산 접근방식을 전혀 지지하지 않는다. 이런 면에서 ‘안정화’가 정책 시행의 진정한 동기가 아니라는 점을 짐작할 수 있다.

논리 5: 농업 부문의 투자 수익률이 낮다.

농업 부문 자산(농업 경제의 전체 규모 축소 등)에 대한 투자 수익률이 낮은 이유에 대해서는 오랜 기간 동안 활발한 논의가 이루어져 왔다. 농업 부문에서 자원들이 점진적으로 유출되고 있어 농업 부문의 투자 수익이 다른 분야에 투자할 때보다 낮다. 연간 유동임대료(flow rental rates)와 자본 수입까지 고려하면 포함하면 농지에 대한 투자 수익률이 두드러지게 낮은 편은 아니다. 데이터를 분석해 보면 1960년대까지 농업 부문 인적 자원에 대해 이러한 논리가 성립하였으나, 이후에는 적용되지 않고 있다. 상업농의 평균 수입은 유망 직종들만큼 높은 편이다. 상업농들이 비슷한 연령대 집단들과 비슷한 수입을 올린다는 점은 분명하다.⁶⁾

일부에서는 농업인들이 직업으로서 영농을 유지하는 한 낮은 투자 수익률도 감수한다고 주장한다. 물론, 자신들이 원하는 직업을 영위하는 농업인들이 더 높은 수입을 기대할 수 있는 다른 활동을 마다한다는 관찰 결과를 보조금에 대한 논쟁의 근거로 삼는 것은 이상한 일이다. 이 주장은 대부분은 아닐지라도 많은 농업인에게 적용될 것이다.

농업 프로그램 지원을 통해 농업 자산의 가치가 다른 부문보다 높게 유지되는 한, 농업 자산에 대한 투자 환수율을 낮추는 경향이 나타난다. 더불어 낮은 수익률이 농업 부문 보조의 논리적 근거가 될 수 있다면, 이 논리는 프로그램 대상이 아닌 품목에도 적용되어야 한다. 과실·채소농가나 양축농가가 투자를 지속적으로 유치하고 있다는 사실은 ‘낮은’ 수익률 역시 시장에서 나타나는 결과이고, 이는 농업 부문이 다른 경제 부문과 차이가 없음을 보여주는 것이다.

6) Robert A. Hoppe and David E. Banker, Structure and Finances of U.S. Farms: 2005 Family Farm Report, Economic Information Bulletin No. (EIB-12) 51 pp, May 2006 참조

논리 6: 농업 프로그램이 없으면 농촌 지역의 자산가치가 너무 낮을 것이다.

농가 지급금이 농지 가격을 상승시키고, 인적 자원 등 지급금과 관계된 다른 자산 가치에도 영향을 미칠 수 있다는 점은 의심의 여지가 없다. 이러한 현상은 일찍이 지적되어 온 추가소득으로 인한 장기적 자산가치 상승에 관한 것이다. 지급금이 축소되거나 폐지되면, 이에 기초한 농지 가격이나 다른 농가 자산의 가치도 하락할 것이다. 보조금 폐지에 따른 잠재적인 농지 가치 하락 분을 추정해 보면, 지역별로 작게는 2~3%에서 20% 이상까지 다양하고, 보조금 규모가 크고 프로그램 품목을 재배하는 농지가 많은 지역일수록 감소폭이 크다 (Barrett 2007; Alston 2007a).

자산 가치 감소분은 해당 자산의 소유주가 기대하는 편익을 자본으로 환산한 가치와 같다고 볼 수 있다. 자산 가치가 감소하면 일부 채무자(대출자)들이 상환을 하지 못하여 금융기관에 손해를 입힐 가능성이 있다. 이러한 손실을 상쇄시키는 것은 소비자들, 특히 납세자들에게 기대되는 이익이다. 표준 경제 모형을 이용하여 추산하면 농가 자산 소유자들의 손실이 납세자와 소비자의 이익보다 작을 것이다. 그러나 보조를 폐지하면 경제 시스템 내에서 기능하는 부분에 대해 큰 피해를 입힐 것이다.

물론 농업 프로그램으로 농가 자산 가치가 높아지면 기존의 소유주들에게는 긍정적인 영향을 주는 반면, 농업 부문에 진입하고 싶어 하는 농가의 자본 비용 또는 자산기초 없이 영농 활동을 하는 농가의 운영비용을 인상시키는 결과를 낳는다. 즉, 농업 프로그램은 수입과 자산 가치를 지지함으로써 젊은 영농인이거나 새로 농업 부문에 진입하려는 농업인들에게 재정적인 어려움을 가중시킨다.

논리 7: 농업 품목 프로그램이 없으면, 농촌개발이 늦어지고 인구가 감소할 것이다.

일부 농촌 지역에서는 지난 수십 년 동안 인구 감소가 진행되어 왔다. 지역 내에서 의료·교육·쇼핑·기타 서비스 등의 서비스를 제공할 만큼 지역 공동체의 규모가 크지 않다는 점도 문제이다. 그러나 입수할 수 있는 자료들을 분석해보면, 일부 특정 지역의 예외적인 경우를 제외하면 많은 경우 농업 품목 프로그램이 농촌 인구와 발전이라는 영역에서 큰 역할을 하지 못하고 있다. 이유는 농촌 지역 인구와 수입에서 농업 인구와 농가 수입이 차지하는 비중이 매우 작기 때문이다. 대부분의 농촌 공동체들이 비농업 부문 활동을 통해 경제생활을 영위하고 있다. 이에 더해 농업 프로그램이 한 지역의 농가나 농촌 인구를 성공적으로 유지시켜 왔다는 가설을 지지할만한 장기적인 증거도 없다. 농가 통합(farm consolidation)과 노동 대체는 수 세기 동안 이루어지는 장기적인 추세이고, 농업 프로그램은 이 과정을 늦추는데 눈에 띄만한 역할을 해오지 못했다.

물론 일부 비농업 가구들은 농업인들에게서 필요한 재화와 서비스를 구입하기도 하지만, 상업적 농가들이 투입재와 마케팅 서비스를 지역 내의 공급자에게서 구입하지 않는 경향이 심화되고 있다. 뿐만 아니라 농가 지급금은 열악한 농촌 공동체나 농촌 지역 주민을 정책 대상으로 하는 것이 아니다. 농업 보조금은 현재 또는 기존의 프로그램 대상 작물 생산량을 기초로 하기 때문에 영농 활동에 종사하지 않는 가구나 주민은 지급 대상이 되지 않는다. 예를 들어 현행 농업 프로그램은 빈곤한 군(郡)의 농가나 지역 내에서 자재를 구입하는 농가에게 더 많은 보조금을 지급하지는 않는다. 이런 점을 고려할 때 농업 품목 프로그램이 어떠한 효과를 지니더라도 농촌 공동체 활성화에 미칠 수 있는 영향을 작을 수밖에 없다. 농업 품목 프로그램에 지출되는 비용은 근본적으로 농촌발전 문제 해결에 있어 비효율적이다.

논리 8: 농업 프로그램은 농촌 경관의 환경 가치를 증진하고 농촌 지역 외부로의 유출(spillover)을 방지하는 기능을 한다.

최소한 1985년 농업법(Farm Bill)부터는 농촌 환경 문제에 대한 사안을 입법 과정에서 중요하게 다루어왔다. 농업인이나 지주가 적정 수준의 환경 관리나 서비스를 제공할만한 개인적인 유인이 적은 경우, 정부 규제·세금 부과·지지 등은 긍정적인 기능을 할 수 있다. 그러나 현재 설계된 품목 프로그램은 이러한 기능을 제대로 수행하기 어렵다. 현재 규정된 품목 프로그램은 기껏해야 환경 부하를 줄일 수 있도록 설정되어 있다. 이 부분은 ‘보전 준수(conservation compliance)’ 규정의 목표로 제시되어 있고, 환경적으로 민감한 토지를 품목 프로그램에 포함시키지 못하도록 제한을 가하고 있다.

품목 생산과 관계가 없고 환경에 미치는 영향과 직접 연계가 되어있는 다른 유형의 프로그램을 통해 농촌 환경 문제를 효과적으로 다루어야 한다. 농업법에서 환경보전유보 프로그램(Conservation Reserve Program, CRP), 환경질개선 프로그램(Environmental Quality Improvement Program, EQIP), 보존보장프로그램(Conservation Security Program, CSP) 등을 제정하여 환경 문제 명시적으로 대응할 수 있도록 하였다. 환경 문제에 대해 지원을 늘리거나 규제를 강화해야 한다고 적극적으로 주장하는 이들은 품목 프로그램을 재구성하거나 폐지하고 이 기금을 보전 프로그램에 투자해야 한다는 입장에도 찬성하고 있다.

논리 9: 농업 품목 프로그램은 농업인의 농산물 대형 구매자와 농자재 판매업자에 대한 교섭력 불균형을 해소한다.

프로그램을 옹호하는 사람들은 오랫동안 농가에 자재를 판매하거나 농산물을 구입하는 업체들이 교섭력을 이용하여 농가들에게 불리한 조건을 제시하여

왔다고 주장해 왔다. 1920년대 이러한 주장에 따라 정부는 협동조합(farm cooperative)을 장려하고 다른 기업과 달리 합법적인 시장 교섭력을 행사할 수 있도록 허락하였다. 일반적인 반독점법에 따라 농기업들 역시 시장력 행사에 제약을 받아왔지만, 협동조합은 이러한 제제에서 예외였다. 농산물 구매자가 생산 농가에 피해를 입히는 행위에 대해서는 기존의 반독점법을 강화하여 정책적으로 대응하였다.

품목 프로그램은 품목 구매자의 시장력을 직접적으로 상대하지는 않고, 이들이 가격을 불공정하게 낮추는 경우 지급금을 통해서 낮은 가격을 상쇄하는 방식을 택하고 있다. 하지만 품목 프로그램은 이러한 구매자의 시장 교섭력에 대응하기에는 너무 무딘 수단이다. 현재 운영 중인 프로그램은 대형 구매자의 시장 지배력이 가장 확연하게 드러나는 지역이나 품목을 정책 목표로 삼고 있지 않고, 보조금 수준 설정에서 이러한 시장 지배력은 고려되지 않는다. 최근 쇠고기 및 쇠고기 제품 시장에서 구매자의 시장 지배력에 대한 불만이 가장 많이 나오고 있지만, 이 두 가지 품목에 대해서는 품목 프로그램이 적용되지 않는다. 농가가 주인인 협동조합에서 시장에 상당한 영향을 미치는 품목인 쌀과 면화에 가장 높은 보조율이 적용된다는 사실도 이 논리적 근거와 일치하지 않는다.

논리 10·11: 농업 품목 프로그램이 없으면 미국 국민들은 보다 비싼 식품을 구매해야 하고, 식량안보도 불확실해진다.

영농지도자나 농민단체장 등은 농업 프로그램이 식량안보와 적정 가격 유지를 위해 농업 프로그램이 필요하다고 정기적으로 주장한다. 이러한 주장은 농업 품목 프로그램 시행이 해당 품목 생산 증가를 유도하여 결과적으로 가격을 낮추어 왔다는 관찰 결과와도 일치한다.

그러나 소매 단계에서의 식품 구입비용(특히 품목 프로그램이 적용되는 작목에서 생산된 식품) 중, 농가 가격 비중이 낮고 프로그램의 적용을 받는 품목의 비중이 낮기 때문에, 이러한 보조금 지급이 식품지출액 규모에 미치는 영향

은 미미하다. 품목 프로그램은 곡물과 유지작물의 평균 농가 수취가격을 최대 10%까지 하락시키고, 해당 작목이 식품 소매가격에서 차지하는 비중을 10%보다 낮은 수준에서 감소시킨다. 이러한 가격 효과와 식품 가격 비중을 곱해보면, 식품 가격에 미치는 영향이 1%에도 크게 못 미침을 알 수 있다. 뿐만 아니라 대부분의 식품 제품은 보조를 받지 않기 때문에, 실제로 식품 구매 비용 전반에 미치는 영향은 매우 작다고 평가할 수 있다. 농업 품목 프로그램이 소매 식품가격이나 미국 소비자들의 수입 중 식품 구입에 사용하는 비중에 의미 있는 영향을 미치지 못한다는 점은 명백하다.

추가적으로 살펴봐야 할 것은 현재 보조를 받는 품목들은 미국에서 다른 국가로 수출되는 경우가 많다는 점이다. 밀·대두·쌀·면화는 모두 수출 비중이 30%를 넘고 옥수수는 에너지용 수요가 증가하면서 최근 수출 비중이 20% 이하로 감소하였다. 보조금을 감축하여 이들 품목의 생산량이 감소한다면 수출 비중이 낮아질 수는 있지만, 미국의 식품 소비가 약화된다고 보기는 어렵다.

식품 가격이 시장에서 결정되도록 하는 대신 세금으로 몇몇 품목의 시장 가격을 낮추는 것이 과연 합리적인가에 대해 의문을 가져야 한다. 푸드 스탬프나 다른 식품 지원 프로그램은 저소득층의 식품 소비 문제에 대응하기 위한 것이다. 농산물 생산성을 높일 수 있는 농산물 연구 개발에 투자하는 것이 미국인과 다른 사람들이 구입하는 식품 가격을 낮출 수 있는 보다 효과적인 수단이 될 수 있다 (Alston, Chan-Hang, Marra, Pardey and Wyatt 2000). 따라서 장기적으로 식품 가격을 낮추고자 한다면 일부 품목에 보조금을 지급하는 것보다 R&D 분야에 지속적으로 투자를 하고 규모를 확대하는 것이 보다 효과적이다.

마지막으로 과일·채소류의 생산성을 높이고 비용을 낮추려 노력하는 것이 정부가 식품 트라이앵글과 보조금 지급을 통해 달성하려는 영양학적 목표 달성에 보다 합치한다.

논리 12: 농업 품목 프로그램은 농가 수익을 낮추는 정부 규제에 대한 보상 성격을 지닌다.

다른 산업과 마찬가지로 농가들도 환경 및 산업 규제로 인해 비용을 지출한다. 이러한 규제는 사회 전체의 편익을 증가시킬 수는 있지만, 이에 수반되는 비용 일부는 농가에 귀속되어 농가 생산과 자산 가치에서 얻는 수익을 감소시킨다. 보조금을 지급하여 이러한 규제 준수에서 파생되는 추가적인 비용을 상쇄할 수도 있다. 보상이 적절하다고 가정하는 것은 농가들이 규제에서 자유로울 수 있는 우선적인 권위를 지니고 있고, 따라서 규제에 의해 투입재나 농지 이용에 제한을 받을 경우 비용 증가나 수익 감소에 대한 상황을 받아야 한다고 인정하는 셈이다. 이러한 접근 방식은 환경 분야나 다른 산업 규제에서 일반적으로 찾아보기 어려운 내용이지만, 농업 부분은 특별한 경우라고 주장할 수도 있다. 그러나 몇 안 되는 품목을 재배하는 농가만 특별한 경우라고 주장하기는 더욱 어려우며, 이러한 보전 성격의 보조금은 다른 품목 농가들에게 적용되지 않는다.

규제 준수에 대한 따른 보상이 농업 보조에 대한 중요한 논리적 근거라면, 보조금 지급 방식을 규제 비용에 기초한 품목 및 지역 기준으로 해야 한다. 농가 환경 프로그램은 이러한 방식으로 대상 선정을 하려 노력하였고, 환경보전유보 프로그램, 환경질개선 프로그램, 보전보장프로그램 모두 환경 기준의 적용을 받는다(환경보전유보 프로그램은 규제 준수 대상이기도 하다). Kuminoff(2007)의 연구 결과에 따르면 대부분의 농가는 연방정부의 환경 규제 대상에서 제외되었고, 이에 포함된 농가는 주로 밀집식 가축 사육장(Concentrated Animal Feeding Operations, CAFO)이었다(이들은 품목 프로그램 지급 대상이 아니다).

논리 13: 농업 품목 프로그램은 다른 경쟁국가들의 농업 보조를 상쇄하는 역할을 한다.

미국이 농업 부문에 보조를 제공하는 유일한 나라는 아니다. 노르웨이, 스위스, 한국, 일본 모두 미국보다 높은 보조금을 농가에 지급한다. 2002년 미국 농업법 실행과 EU 공동농업정책 개혁⁷⁾이 이행된 후에도, 미국보다 높은 수준의 지원을 하고 있다. 유럽연합의 보조금은 모든 품목(2004년 기준 낙농 제외)에서 미국보다 높은 편이고, 쇠고기, 돼지고기, 가금육, 유지작물, 옥수수, 잡곡 등에 특히 많은 수준의 지원을 하고 있다 (Alston 2007b). 유럽연합은 이외에도 미국에서는 지원 대상이 아닌 많은 종류의 과일, 채소 그리고 견과류에 대해 지원을 하고 있다.

다른 국가들은 품목별 보조와 무역장벽을 함께 적용하고 있다. 이러한 사실로 비추어 미국 농업 프로그램이 사회적으로 긍정적인 편익을 가져다준다고 말할 수 있을까? 외국이 보조금을 지급하고 무역장벽을 설치하면 미국도 이 작물들에 대해 보조를 해야만 할까? 미국 납세자와 소비자들의 돈으로 보조를 실시하면 미국 경제 전반의 비용은 증가하고 자원이 특정 품목 산업에 몰리게 된다. 세계 공통적으로 보호를 실시하고 보조금을 지급하기 때문에 보조금 지급에 따른 이점이 상쇄된다. 뿐만 아니라, 현행 프로그램은 무역 상대국의 주요 보조를 상쇄할 수 있도록 설계·조정되어 있지 않고, 경쟁국들이 가장 많은 보조금을 지급하는 품목에 초점을 맞추고 있지도 않다. 면화와 같은 몇몇 작목은 세계적으로 보면 수입 보호수단이 거의 없는 실정이다. 세계의 주요 경쟁국들은 이 품목들에 대해 보조를 거의 지급하지 않는 반면에, 미국은 가장 많은 보조금을 지급하고 있다. 많은 종류의 과일과 채소에 대해서 미국은 보조금을 지급하지 않는 반면, 경쟁국들은 이 품목들을 중점적으로 지원하거나 보호한다.

7) 원문에는 common agricultural program으로 표기

1995~2005년 동안 미국의 보조금은 증가한 반면, 다른 국가에서는 그 규모를 감축하였다. 농업 부문에 대한 보호와 보조금 지급은 전 세계적으로 중요한 이슈들 중 하나로, 세계무역기구(WTO)에서는 이 문제 해결을 둘러싸고 논의와 논쟁을 하고 있다. 일각에서는 미국의 보조금과 보호(설탕 등)가 전략적인 차원에서 다른 국가의 보조를 감축시키는데 효과적이라고 주장한다. 그러나 실제적인 증거를 보면 이러한 가설을 지지하기 어렵다. 현재 WTO 협상에서 미국의 보조금 지급은 다른 국가의 보호 수준을 낮추는데 중요한 장애가 되고 있다. 다른 국가들은 미국이 보조를 추가적으로 감축한다면 시장 개방을 할 용의가 있다는 의사를 밝혔다.

논리 1~13 요약

품목 프로그램의 경제적 근거 전반에 걸쳐 몇 가지 공통점을 발견할 수 있다.

첫째, 보조 프로그램에 관한 논의들은 현재 이루어지는 품목별 지원 분배를 고려하지 않았다. 만약 이를 반영한다면 논리적 근거들은 프로그램 대상이 아닌 많은 품목에도 마찬가지로 적용될 것이다. 둘째, 정부 개입에 대한 몇 가지 논리적 근거를 제시하였지만, 이 논의들은 미국에서 시행되고 있는 품목 프로그램의 형태를 고려하지 않았다. 셋째, 품목 프로그램이나 이와 관련된 논의 모두 이러한 프로그램의 목적이 해당 산업의 장기적 생산성이나 건전성임을 제시하지 않았다. 사실 보조를 받는 품목 산업이 보조 대상이 아닌 부문보다 혁신적이거나 성공적이라는 증거는 전무하다. 품목 프로그램에 대해 어떤 적절한 논리적 근거를 제시하더라도, 이 프로그램이 어떠한 장기적 문제도 해결할 수 있다고 주장하기는 어렵다.

이러한 점에서 유사한 농업 품목 프로그램이 지속되어야 하는 이유가 무엇인지 묻고 싶다. 가장 강력한 근거는 우리가 지난 3~4세대 동안 프로그램을 유지하여 왔기 때문에 계속 운영하고자 한다는 것일지도 모른다. 품목 프로그램은 지원 대상 품목에 배태(imbedded)되어 있어, 해당 산업의 생산자들은 이 프

로그램 없이 시장에 적응해야 할지도 모른다는 가능성을 생각하기 어렵다. 적응은 복잡한 과정이다. 일반적으로 생각하는 것보다 오랜 기간 동안 지원이 산업의 한 부분으로 작동하여 왔다면, 산업 종사자들이 변화를 거부하는 것은 당연한 일이다. 뿐만 아니라, 농업 품목 프로그램을 폐지하거나 급격하게 변화시킨다면 현재 지급금을 받는 농업인의 수입이 감소하고 이에 따라 최소한 이행 기간 동안 이들의 자산 가치가 감소하기 쉬울 것이다. 이러한 정책 개혁은 소비자, 납세자, 지원을 받지 않는 농업인 그리고 경제전반의 후생을 높일 수 있겠지만, 현재 지원 대상인 농가들은 최소한 단기적으로는 긍정적인 영향을 받기 어려울 것이다.

10. 최근 농업법 논쟁과 농업 프로그램의 논리적 근거

농업 프로그램에 대한 논리적 근거를 개관한 결과 미국 농업의 현주소와 잘 맞지 않는 부분이 있음을 알 수 있다. 다른 근거들 역시 농업 프로그램들이 일부 품목 수혜자들만의 관심사가 아니라 국가 전반의 관심사가 되는 이유를 적절하게 설명하지 못하고 있다. 이러한 점에서 기존의 프로그램 작목 재배 농가 외의 다른 이해관계자들이 농업법의 변화를 촉구하는 반면 지원 대상 농가들은 현재 상태에서 약간의 손질을 원하는 것은 당연한 일이다.

2006~2007년 초까지 농민단체 등은 농업법에 대한 입장을 제시하였고, 다수 품목조직들도 2002년 농업법(The Farm Security and Rural Investment Act, FSRD)을 가능한 연장 적용해야 한다는 입장을 취했다. 미국 연방의회도 의원들이 법적 옵션을 이해할 수 있도록 정보를 제공하였고, 미국 농무부(USDA)에서는 품목 배경설명(Backgrounders)과 주제 보고서(Theme Papers)를 배포하여 관련된 정보와 분석을 제공하였다. 농업 품목 프로그램(Commodity Program)을 유지하려는 노력은 지난 70여 년간 성공을 거두어왔다. 뿐만 아니라 큰 폭의 변화를 가져왔던 1996년 농업법 입법 과정은 높은 가격으로 기준가격에 근거한 보조가 단기적으로 거의 없을 것이라고 판단한 주요 품목 단체들의 지지를 받았다. 이들 그룹은 내수시장보다 개방적인 성격을 지닌 국제시장 상황을 고려하여 농지 휴경과 정부 비축분에 대해서도 높은 가치를 부여하지 않았다. 시장가격이 높을 때에도 작동하는 직접지불제와 휴경 의무를 지우지 않는 경기 대응 가격보전직불은 2002년 농업법 입법 시점까지 제도화되어, 가격이 낮을 때 모든 생산에 대해 제공되는 마케팅론과 함께 품목 프로그램을 구성하였다. 이러한 프로그램이 많은 지지대상 품목 생산자들의 환영을 받은 것은 놀랄 일이 아니다.

지금까지의 품목 프로그램의 오랜 역사 속에서 이번에는 무엇이 변화를 가

저울까? 농업 보조 프로그램을 시장지향성으로 변화시켜 온 몇 가지 변인에 대해서 정의하고 간략하게 논의하도록 한다. (Thompson 2006; Alston and Sumner 2007).

무엇보다 미국의 재정 적자가 2006/2007 회계연도에만 3,000억 달러에 이르고 장기적으로 더욱 늘어날 것으로 전망된다(미국 의회 예산처(Congressional Budget Office) 2006). 지난 20년 동안 재정 적자 압력이 높아지면 농업 보조금은 감축되곤 했다. 반대로 예산이 일시적으로 여유를 확보하면서 2002년 농업 보조는 증가하였다. 그러나 예산 압력은 전망에서 그리 심각하게 고려하지 않아도 된다. 비록 농업보조금이 한 해에 200억불 가량 지출되지만, 정부 전체 예산에서 차지하는 비중은 얼마 되지 않는다. 보다 높은 수준의 개혁을 위한 예산 편성 사례가 없다면, 농업 프로그램 예산 감축은 전반적인 예산 감축의 일부(최대 5~10% 수준)이다.

뿐만 아니라 국제 곡물과 유지작물 가격이 높을 것으로 전망되면서 앞으로 예상되는 프로그램 관련 지출은 현재까지보다 상대적으로 큰 폭으로 감소할 것이다. 2007년 3월 미국 의회 예산처에서는 현행법을 유지하면 연간 품목 프로그램 지출액은 90억 달러 미만일 것이라고 전망하였다. 농업 보조 프로그램 예산은 2008년 3월 더욱 줄어들었다. 현재 상태를 유지하기를 원하는 측에서는 정책 변화가 없을지라도 예산 감축에 상응한 크레딧이 농가에게 주어져야 한다고 주장하였다. 재정 감축 압력 때문에 농업법의 다른 부문 예산에 대한 제한이 있을 수는 있으나, 품목 프로그램 예산을 없애거나 다른 주요 정책 변화를 시도하지는 않을 것이다.

연방정부 예산의 기본 원칙에 대해 살펴보면 이해에 도움이 될 것이다. 농업 보조금은 ‘의무적(mandatory)’ 지출로서, 법이 발효된 이후 비용의 증대·감소 여부에 관계없이 프로그램 운영을 위해 지출을 해야 한다. 품목 프로그램은 일반적으로 가격이 낮을 때 집행금액이 증가하며 가격이 높아지면 상대적으로 적은 비용으로 운영할 수 있다. 보존 프로그램과 R&D 등 다른 프로그램에 대해서는 비록 농업법에 의해 예산 승인(authorized spending)을 받았지만, 승인 후 지출을 하도록 하고 있지만, 다른 위원회에서 농업법이 집행되는 기간 동안

연간 지출 규모를 정하고 배분한다(appropriation).

의회 위원회는 농업법에 기초하여 예산을 배정하는데, 통상 의회예산처에서 제공하는 현 수준을 유지할 경우 예상되는 비용에 기준하여 예산을 배정한다. 시장 가격에 따라 규모가 반대로 움직이는 의무 시행 프로그램의 경우 기준 전망치(baseline projection)가 필요하다. 재량 프로그램(discretionary programs)에 대해서는 의회 예산처가 최근 완결된 예산 지출이 지속된다고 가정하고 인플레이션을 감안하여 조정을 하는 수준으로 전망한다. 2007년 농업법의 경우 의회 예산처가 곡물 가격이 몇 년간 높게 유지될 것으로 전망함에 따라 2002년 농업법 하에서 집행된 최근의 지출 규모보다 낮은 수준에서 기준 전망치가 결정되었다. 에탄올 수요가 크게 증가하면서 옥수수 가격이 올랐고, 이에 따라 다른 사료작물, 유지작물, 밀, 쌀 등의 가격도 상승하였다. 의회 예산처의 기준 전망치 하에서 가격과 연동되는 지출은 거의 발생하지 않는다(면화 제외). 유일하게 남은 지출은 가격과 연동되지 않는 직접지불금이다. 2007년 3월 전망에서는 낙농과 설탕 부문을 포함하여 예전의 200억불 대신 연간 85억 달러가 소요될 것으로 전망하였다. 농업 프로그램 시행에 필요한 추가적인 의무 지출로는 보전 프로그램(연가 약 45억 달러)과 작물보험(연간 약 50억 달러)이 있다. 식품 및 영양 프로그램(푸드 스탬프, 학교 급식 등)에 매년 약 36~39억 달러가 소요될 것으로 전망되었다. 의회는 매년 30~40억 달러의 예산을 추가적으로 집행할 수도 있지만, 이 경우 농업 외 부문의 예산을 줄여야 하기 때문에 부담이 크다.

2007년부터 현재까지 논쟁이 이루어지면서, 농업법의 예상 규모는 당초 기대했던 바보다 크게 줄어들었다. 이에 따라 보존 및 환경, 연구·개발, 영양, 소비 증진, 포식종(invasive species) 방지와 전통적인 품목 프로그램 대상이 아닌 집단의 농작업에 대한 지출 예산을 확보하는 것이 더욱 어려워졌다. 품목 프로그램에 가격 연동 보조금을 연간 120억 달러 지출한다면, 다른 부문 지출을 주장하는 이들은 이 지출을 다른 부문에 돌릴 수 있다고 보고 있다. 그러나 이 금액 중 상당 부분은 더 이상 농업 예산이 아니다. 요컨대 면화를 제외한 품목은 다음 농업법 하에서는 농업 보조금에 덜 의존하게 될 것이다. 그러나 의회 지출 규정을 볼 때 이것이 다른 농업 부문에 더 많은 예산이 돌아가게 하지는

않을 것이고, 이전 농업법 하에서보다 정책의 활동 반경이 위축될 것이다.

환경 문제에 관심이 높아지면서 2002년 농업법 제정 과정에서는 품목 프로그램에 환경 관련 조항을 삽입하는데 성공하였다. 그러나 지금 이루어지고 있는 노력들은 더 목표를 가지고 있다. 현재 이루어지는 논의의 초점은 품목 보조 중 상당 부분을 보전 및 환경 서비스로 돌리는데 맞추어져 있다. 2002년 농업법에서 도입된 보존보장프로그램(CSP)은 일정한 영농 방식을 준수해야 지급금을 받을 수 있도록 하는 방향으로 전환하려는 시도였다. 농업법 중 환경 부문에 특히 관심이 많은 이들은 품목 프로그램에 할당된 기금을 영농 방식과 결부시킴으로써 환경 편익을 제공하는데 관심을 보이고 있다. 전술한 바와 같이 품목 프로그램에 대한 예산이 줄어들면서 이러한 전략의 실행은 한층 더 어려워졌다.

일반적으로 환경 프로그램을 지지하는 것 외에도, 주요 여론은 대부분의 농업 지급금이 상대적으로 규모가 큰 농가나 지주에게 지급된다는 사실과 일부 농가들이 지급금의 대부분을 수령한다는 점에 영향을 받는 것으로 보인다(마케팅 론 프로그램을 통해 지급되는 지급금도 원래는 협동조합을 통해 조합원들에게 분배되지만, 이따금 이 조직들이 매우 규모가 큰 농가로 오인 받곤 한다). 대부분의 지원금이 현재 또는 과거 생산 실적에 비례된다는 점에서, 품목 지지 프로그램 지원금의 대부분은 생산이 많은 농가에게 분배한다(Kirwan 2007). 즉, 지급금 분배는 프로그램 구조에 내재되어 있는 것으로, 규모가 큰 농가와 부유한 영농인들이 지급금의 대부분을 받지만 이는 법의 허점이나 행정상의 실수 때문이 아니다. 농업 보조금은 빈농을 위한 효과적인 복지 프로그램이 아니었고 그렇게 될 수도 없다 (Sumner 1991). 대부분의 농업 프로그램 지급금이 상대적으로 적은 수의 부농들에게 분배되는 것은 비밀도 아니고 실수도 아니다. 이 문제는 오랜 기간 도시 언론들이 다루어 온 문제로 농업법 제정 시기가 다가오면 절정에 달하곤 했다. 최근에는 NGO 환경 작업그룹 (Environmental Working Group)에서 나온 상세한 자료들이 알려지고 이용하기 쉬운 양식으로 배포되면서 이러한 문제 제기가 더욱 쉬워졌다.

지원 대상이 아닌 품목을 재배하는 농업인들은 연구, 마케팅 프로그램(영양 교육 포함), 포식종 방지 그리고 국제 시장 개방에 대한 지원을 늘려야 한다고

주장한다(Paggi 2007). 이 집단들은 생산성이나 경쟁력 향상에 기여하지 못하는 소득 이전 부문에 현재와 같이 많은 예산을 할애하는 것에 대해 직접적으로 문제 제기를 한다. 이들은 지급금을 요구하는 대신 생산성 향상과 시장 확대에 대한 투자를 확대할 것을 주장한다(Paggi 2007). 지원 대상 품목이 아닌 품목을 재배하는 농업인들은 자신들이 받는 지원이 적은 대신에 직접지불 대상인 농지에서 야생 쌀, 과일, 채소, 멜론, 견과류 재배가 제한되어야 한다고 주장한다. 직접지불금을 받는 수혜자들로 하여금 생산량이 부족한 품목을 재배하게 허용하면 시장 공급이 크게 늘어나고 가격이 하락할 것이라는 것이 이들의 주장이다. 그 근거로 이 품목들의 총 재배면적은 지지 대상 품목보다 작고 수요가 비탄력적이라는 점을 제시한다. 뿐만 아니라, 하나의 작목만을 재배하는 생산자들에게 생산량에 기초하여 보조금을 지급하면서 보조금을 받지 않는 다른 품목 생산자들과 경쟁하도록 하는 것은 근원적으로 불평등하다는 주장을 하기도 한다. 서부 생산자 단체(Western Growers) 등은 2004년 특용작물 경쟁력 법(Speciality Crops Competitiveness Act)을 성공적으로 추진하여 이러한 문제 중 일부를 해결하였다. 즉, 특용작물에 대한 보조금 지급이 아니라 소비 촉진과 연구 그리고 생산성 향상을 통해 어려움을 극복한 것이다. 이들의 현재 목표는 2007년 농업법에서 보조금을 받지 않는 작물에 대한 문제를 해결하는 것이다.

기존의 WTO 협약 준수는 농업 보조 프로그램의 변화를 촉구하는 중요한 요인 중 하나이다. 미국의 고지대 면화 프로그램(upland cotton program)에 대한 WTO의 분쟁 조절 판결에 비추어 미국의 다른 몇몇 프로그램도 WTO 규정을 저촉할 가능성을 안고 있다. 국회 지도층(Congressional leadership)이나 농무부장관 역시 이 문제를 여러 차례 지적한 바 있다. 면화 관련 규정의 두 가지 특징은 품목 프로그램에 중요한 의미를 지닌다. 첫째, 보조 프로그램이 시장 가격을 크게 압박하거나 다른 국가의 생산량을 불공정하게 감소시킬 경우 문제의 소지가 크다. 2007년 1월 캐나다는 미국의 옥수수 정책이 면화 사례를 답습한다고 문제를 제기하였다. 예를 들어 특정 프로그램이 세계 시장보다 특정 국가 시장에 초점을 맞추고 집행되고 있다는 증거를 제시할 수 있다. 뿐만 아니라, 다른 사실을 인용하여 작물보험이나 직접지불제가 가격을 낮추는 효과가 있다

는 점을 지적할 수도 있다. 둘째 작물보험, 경기대응 보조 프로그램 그리고 직접지불제 모두 고지대 면화 지원에 해당한다는 이유로 WTO 항소기구(WTO Appellate Body)가 지원 내역에 대한 전면적인 검토를 할 수 있다. 과거 ‘최소한의 시장 왜곡’을 천명하였던 미국의 프로그램이 재분류되어, 최소 몇 년 동안 미국 프로그램은 전반적으로 WTO 규정에 합치하지 않는다는 판정을 받을 수도 있다. 캐나다는 2007년 1월 WTO에서 이 문제를 제기하였다(Sumner 2007b).

시장의 원리를 옹호하는 경제학자 등은 농업 보조 프로그램이 자원 배분에 미치는 부정적인 영향을 계속 지적한다. 경제학자들은 하나의 품목에 보조를 실시하면 다른 품목에 피해를 줄 수 있고, 가장 역동적이고 혁신적인 농산업 부문이 보조 프로그램으로 방해받지 않아야 한다고 주장한다. 이러한 논쟁은 새로운 것이 아니며, 경제학자들은 성공적으로 이러한 논리를 관철시키지 못하고 있다(Cardner 1992, 1996).

11. 미국 농업정책에 대한 결론

농업 정책은 미국 농업의 한 부분으로 프로그램 수혜자들로부터 많은 지지를 받고 있다. 현재 시행 중인 대부분의 프로그램은 공급 관리와 가격 지지를 통해 소비자보다는 납세자로부터 직접 소득을 이전시키는데 초점을 맞추고 있다. 이 글에서는 현행 품목 프로그램이 미국 농업의 현실을 얼마나 반영하고 있고, 프로그램 지속을 위한 논리적 근거에 맞추어 왔는지를 살펴보았다. 요약하면, 현행 프로그램의 지속을 뒷받침하는 논거 중, 이들이 수혜자들에게 인기 있다는 점을 제외하면 확신을 줄만한 것이 없다.

농가 품목 프로그램을 폐지한다면, 이를 대체할만한 수단이 있는가? 경제학자들이나 ‘작은 정부’를 선호하는 사람들은 품목 프로그램을 가급적 빨리 철폐할 것을 주장한다(Cato Institute 2003). 농업·농촌 기능에 영향을 주는 다른 프로그램은 개별적인 긍정적 역할에 따라 고려되어야 한다. 다른 사람들은 품목 프로그램의 규모를 축소하여 농업 부문 기금이 해당 목적에 보다 직접적으로 적용될 수 있도록 재분배되도록 해야 한다고 주장한다. 농가 품목 프로그램 지지자들은 다른 농업적 목적보다 이 기능의 중요성은 수용하지만, 다른 프로그램에 대한 지원을 증가시키기 위해 품목 프로그램 지원을 축소하자는 의견에는 난색을 표하고 있다.

정부 개입이나 자금 지원이 없을 경우 농업 부문의 공공재나 산업 집적재가 충분히 공급되기 어려울 것이라는 점에는 대체로 동의가 이루어진다. 앞에서 언급한 광범위한 농업 정책의 사례는 농업 연구·개발, 정보 서비스, 해로운 침입종 통제 등이다. 이러한 분야에 정부 지원을 지속하거나 확대하려면 품목 프로그램에 변화가 필요한데, 이는 현재 연방정부 정책과 자금이 몇몇 품목 지원에 집중되어 있어 다른 정책 사안들이 배제되고 있기 때문이다 (USDA 2006c).

농촌의 환경적 외부효과에 대응하여 공공 정책을 집행하는 것에 대해서도

폭넓은 지지가 형성되어 있다. 이와 관련된 주장은 기금 지원을 실질적으로 재편하여야 강제적인 규제 대신 인센티브와 보상을 통해 환경 측면의 목표를 충실하게 달성할 수 있다는 것이다. 미국농지보존협회(American Farmland Trust) 등 많은 단체들이 이러한 변화를 촉구하고 있다. 추가적인 기금 지원 없이 환경 문제를 해결할 수 있는 대안적인 접근은, 다른 부문에서 하듯이 세금과 규제를 통해 환경 외부효과를 통제하는 것이다. 이러한 방식을 택한다고 하더라도 미국 농업법에 명시되지는 않을 것이다.

미국 국회는 과거 프로그램을 지속하는 농업 정책을 주장하는 반면, 행정부는 예산 지출을 감축하고 프로그램에 대한 일부 개정을 요구하고 있어 갈등을 빚고 있다. 결국, 새로운 농업법도 2002년 농업법과 매우 유사한 과정을 거쳐, 환경 프로그램에 추가적인 지원을 하는 대신 품목 프로그램에 대한 실질적인 변화는 없을 것이다. 그러나 최종 법안을 기술하고 서명하는 시점까지 새로운 변화를 배제하기는 어렵다.

12. 한국에 대한 시사점

한 나라의 여건과 정책대응 사례를 다른 나라에 그대로 적용하는 것은 매우 어려운 일이다. 그러나 한국 농업이 전환기 과정을 마치고 경제 규모와 고용 부문에서 농업이 차지하는 비중이 매우 작아진 시점에서, 미국 농업 정책 중 한국에 적용할 만한 몇 가지 사안을 언급하는 것은 의미가 있을 것이다.

미국 농업정책은 농가 수취가격이 매우 낮고, 전 세계적으로 경기 침체를 겪던 시절에 농장 경영주와 토지 소유자를 보조하기 위해 고안되었다. 이러한 농업정책은 도입 이후 75년 동안, 비록 당초의 논리적 타당성을 상당부분 상실하였지만 그대로 유지되어 왔다. 오늘날 농업인들은 평균적인 미국인들보다 부유하고, 정부 프로그램 수혜의 대부분을 얻는 농가들은 연간 수십만에서 수백만 달러의 수익을 올리는 성공적인 사업체가 되었다. 농업 부문에서 시장이 제 기능을 하지 않거나 하기 어렵다는 전제는 농업 프로그램을 정당화하기 위해 사용되고 있지만, 미국의 정부 프로그램에 대한 엄밀한 논리적 근거라고 하기는 어렵다. 미국 농산물의 대부분이 농업 프로그램 적용 품목범위에서 벗어나 있다는 점을 기억할 필요가 있다. 이런 점에서 가격 변동이나 비탄력적인 수요 또는 수요 변동 때문에 정부 정책이 필요하다는 생각은 심각한 논쟁의 대상이 되기 어렵다.

농가 규모가 지속적으로 성장하고 있고 수입의 대부분을 영농활동에서 얻는 전업농(full time farm operators)의 수가 매우 적기 때문에, 미국 농업정책은 상대적으로 소득이 낮은 다수 농가의 은퇴 소득을 어떻게 제공할 것인가에 대한 문제에 직면하지 않았다. 그러나 미국 농업정책에서 얻을 수 있는 시사점은 품목에 대한 지원을 하더라도 장기적으로 농업인들의 소득 증대에 큰 기여를 하기 어렵다는 점이다.

품목프로그램을 이용한 소득정책을 제외하고 다른 정책들에 대한 평가는 확

실하지 못하다. 농업 환경 프로그램이 농촌 환경을 개선하였다는 증거는 거의 없거나 전무하다. 이러한 보조금은 시장에 영향을 덜 미치는 방식으로 소득 이전 기능을 해왔다. 또한 이 보조금은 환경 관련 규제를 준수하는 과정에서 발생하는 농가 손실을 일부 보전하는 기능도 하였다. 그러나 농가 수준에서 적용할 수 있는 이러한 프로그램은 환경적인 효과가 크다고 보기 어렵다.

미국 대다수 수입 곡물에 대해 강력한 무역장벽을 적용한 경험이 거의 없다. 미국은 설탕 산업에 대해서 매우 높은 수준의 무역 보호를 시행하고 있다. 그러나 미국 내 전체 산업에서 설탕 산업의 비중은 매우 낮은 편이고, 프로그램 시행에 따른 소비자 비용이 소비자 식품 지출액에서 차지하는 비중 역시 미미하다. 현재 전망된 세계 가격을 고려할 때 미국은 낙농제품의 주요 수출국이지만, 미국은 낙농제품에 대한 보호 조치에 중점을 두어왔다. 한국이 쌀에 대해 적용하고 있는 높은 수준의 보호를 전환하고 있다는 점을 고려할 때 미국의 경험에서 얻을 수 있는 바는 크지 않다.

미국농업정책이 성공한 부분을 꼽으라면 연구개발분야로 관련자금은 연방정부와 주정부 단위에서 지원된다. 연구개발분야 선정이 탄력적이고, 다양한 품목과 관련이슈들에 대해 해답을 얻기 위해 연구가 진행된다.

참고 문헌

- Alston, Julian M. 2007a. "Overview of Market Consequences of Commodity Support." Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Alston, Julian M. 2007b. "Lessons from Agricultural Policy Reforms in Other Countries." Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Alston, J.M., C. Chan-Kang, M.C. Marra, P.G. Pardey, and T.J. Wyatt. 2000 A Meta-Analysis of the Rates of Return to Agricultural R&D: Ex Pede Herculem. IFPRI Research Report No. 113, WashingtonD.C.:InternationalFoodPolicy ResearchInstitute.
- Alston, Julian M. and Daniel A. Sumner. 2007. "Perspectives on Farm Policy Reform." *JournalofAgriculturalandResourceEconomics*32(1):1 - 19.
- Benedict, Murray R. 1953. *FarmPoliciesoftheUnitedStates,1790 - 1950: A Study of Their Origins and Development*. New York: The Twentieth Century Fund.
- Bowers, Douglas E., Wayne D. Rasmussen, and Gladys L. Baker. 1984. *HistoryofAgriculturalPrice-SupportandAdjustmentPrograms,1933 - 84, Background for 1985 Farm Legislation*. Agricultural Information Bulletin No. 485, U.S. Department of Agriculture Economic Research Service:.
- Cato Institute. 2003. "AgriculturalPolicy."Chapter30in(<http://www.cato.org/pubs/handbook/hb108/hb108-30.pdf>).

CBO (U.S. Congressional Budget Office). 2006. "The Budget and Economic Outlook, Fiscal Years 2007 to 2016." Congressional Budget Office, Congress of the United States, Washington, DC (January)
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/70xx/doc7027/01-26-BudgetOutlook.pdf>
 (accessed June 20, 2006).

Choi, Jung-Sup, Daniel A. Sumner, and Hyunok Lee. "Korea: Growth, Consolidation, and Prospects for Realignment." In *Agricultural R&D in the Developing World: Too little or too late?* P.G. Pardey, J.M. Alston, and R.R. Piggott, (Eds.) Washington D.C.: IFPRI (2006): 105-128.

Dimitri, C., A.B.W. Effland, and N. Conklin. 2005 "The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy." Economic Information Bulletin No. 3 (EIB-3), U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service (June).

Effland, Anne B.W. 2000. "U.S. Farm Policy: The First 200 Years." In *Agricultural Outlook* U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service (March).

Gardner, Bruce L. 1992. "Changing Economic Perspectives on the Farm Problem." *Journal of Economic Literature* 30(1):62-101 (March).

----- 1996. "Why Experts on the Economics of Agriculture Have Changed Their Policy Tune." In *The Economics of Agriculture, Volume 2: Papers in Honor of D. Gale Johnson*, eds. John M. Antle and Daniel A. Sumner, 225 - 43. Chicago: University of Chicago Press

----- 1999. "Agricultural Relief Legislation in 1998: The Bell Tolls for Reform." *The Cato Review of Business and Government Regulation* 22(1):31 - 4.

----- 2007. "The Economic Situation of U.S. Agriculture as Related to Farm Programs. Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel

Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.

Glauber, Joseph W. 2004. "Crop Insurance Reconsidered." *American Journal of Agricultural Economics* 86(5):1179 - 95.

-----, 2007. "Double Indemnity: Crop Insurance and the Failure of U.S. Agricultural Disaster Policy." Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.

Hoppe, Robert A. and David E. Banker. 2006. "Structure and Finances of U.S. Farms: 2005 Family Farm Report." *Economic Information Bulletin No. 12 (EIB-12), Structure and Finances of U.S. Farms: 2005 Family Farm Report U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, May.* <http://ers.usda.gov/publications/EIB12/>

Johnson, D. Gale. 1947. *Forward Prices for Agriculture*. Chicago: University of Chicago Press. Reissued with new forward in 1976. New York: Arno Press.

-----, 1950. *Trade and Agriculture: A Study of Inconsistent Policies*. New York: John Wiley and Son..

-----, "Government and Agriculture: Is Agriculture a Special Case?" 1958. *Journal of Law and Economics*. Reprinted in *The Economics of Agriculture: Volume 1: Selected Papers of D. Gale Johnson*, eds. J.M. Antle and D.A. Sumner, 142 - 56. Chicago: University of Chicago Press.

Jones, J.Y., C.E. Hanrahan, and J. Womach. 2001 "What Is a Farm bill?" CRS Report for Congress, Order Code RL30956, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, DC (May 5).

Kirwan, Barrett. 2007. "Distribution of U.S. Agricultural Subsidies." Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.

- Kuminoff, Nick. 2007. "Environmental Regulation of Agriculture in the United States." Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Monke, Jim. 2006. Farm Commodity Policy: Programs and Issues for Congress. CRSReportforCongress,OrderCodeRS21999,CongressionalResearchService,Libraryof Congress,Washington,DC (updated February 21).
- Olmstead, Alan, and Daniel A. Sumner. 2006. "Farm Policy." In HistoricalStatistics oftheUnitedStates - MillennialEdition, eds. S. Carter, S. Gartner, M. Haines, A. Olmstead, R. Sutch, and G. Wright, 4 - 38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orden, David, Richard Paarlberg, and Terry. Roe. 1999. PolicyReforminAmerican Agriculture:AnalysisandPrognosis. Chicago:UniversityofChicagoPress.
- Paggi, Mechel. "U.S. Specialty Crops: Industry Structure and Linkages to Federal Farm Policy." Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Rasmussen, Wayne, and Gladys L. Baker. 1979. Price-SupportandAdjustmentPrograms from1933through1978:AShortHistory. Prepared for the U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Schnepf, R. 2005. "Background on the U.S.-Brazil WTO Cotton Subsidy Dispute." CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, DC (updated July 11).
- Schnepf, Randy, and Jasper Womach. (2006) "Potential Challenges to U.S. Farm Subsidies

in the WTO.” CRS Report for Congress, Order Code RL33697, Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, DC (October 25).

Sumner, Daniel A. 1991. “Targeting Farm Programs.” *Contemporary Policy Issues*, Vol.IX(January):93 - 106.

-----, 2003. “Implications of the USA Farm bill of 2002 for Agricultural Trade and Trade Negotiations.” *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 46(3):117 - 40.

-----, 2005. “Boxed In: Conflicts between U.S. Farm Policies and WTO Obligations.” *Cato Institute Trade Policy Analysis* 32 (December). <http://www.free-trade.org/pubs/pas/pas.html>.

-----, 2007. “WTO Compliance and U.S. Farm Programs.” Paper prepared for American Enterprise Institute (AEI) project on Agricultural Policy for the 2007 Farm Bill and Beyond, directed by Bruce Gardner and Daniel Sumner. American Enterprise Institute, Washington, DC.

Thompson, Robert. 2006. “Prospects for Reform of U.S. Agricultural Policy - With or Without Doha.” Presentation at the Cato Institute, August 31.

USDA (U.S. Department of Agriculture). Farm bill 2002 Web site. <http://www.usda.gov/farmbill>.

-----, 2006a. “2007 Farm bill Theme Paper: Risk Management” (May). <http://www.usda.gov/documents/Farmbill07riskmgmtrev.doc>

USDA. ERS U.S. and State Farm Income Data Farm Cash Receipts, 1924 - 2004. <http://www.ers.usda.gov/Data/FarmIncome/finfidmu.htm>

USDA, FSA (U.S. Department of Agriculture, Farm Service Agency). 2006. Budget Division. “CCC Net Outlays by Commodity and Function.” <http://www.fsa.usda.gov/dam/bud/bud1.htm>

Westcott, Paul, C. Edwin Young, and J. Michael Price. 2002. *The 2002 Farm Act, Provisions and Implications for Commodity Markets*. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington, DC (November).

Wright, B.D. 1995. "Goals and Realities for Farm Policy." In *Agricultural Policy Reform in the United States*, ed. Daniel A. Sumner, 9 - 44. Washington, DC: American Enterprise Institute (AEI) Press

Young, C. Edwin, and Paul C. Westcott. 1996. "The 1996 Farm Act Increases Market Orientation." *Agricultural Information Bulletin* No. 726, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington, DC.

부표1. 미농무성 프로그램별 예산 (2005)

단위: 10억불, %

프로그램	예산	비율
식품, 영양, 소비	51.0	40.8
농가지원청	36.5	29.2
농촌개발	14.3	11.4
자원, 환경	8.7	7.0
해외농업청	5.4	4.3
위험관리	3.0	2.4
연구, 교육, 경제	2.7	2.2
유통, 규제 프로그램	1.8	1.4
기타	1.5	1.2
총계	124.9	100

자료: 미국농업경제연구소(ERS)

부표2. 품목별 생산액과 정부 프로그램 지원 규모 (2005)

단위: 10억불, %

품목	생산액	해당품목지출 /정부총지출 ^a
육지 면화(upland cotton)	1.9	22.3
쌀	0.6	7.3
밀	3.0	9.5
옥수수	8.7	43.5
콩	7.2	5.5
기타 곡물, 유지종자 ^b	1.3	4.2
원예작목 ^c	21.3	0.0 ^e
축산 ^d	37.8	0.0 ^e
낙농	10.8	5.1
기타 품목 ^f	7.4	2.5
총계	100	100

자료: USDA

설명: a 정부총지출은 생산자율직불제, 고정직불, CCP, 융자부족불, 마케팅론으로 계산되며 낙농은 우유소득손실계약(Milk Income Loss Contract)임.

b 보리, 오토밀, 수수, 귀리, 땅콩, 해바라기씨, 홍화, 기타 유지종자

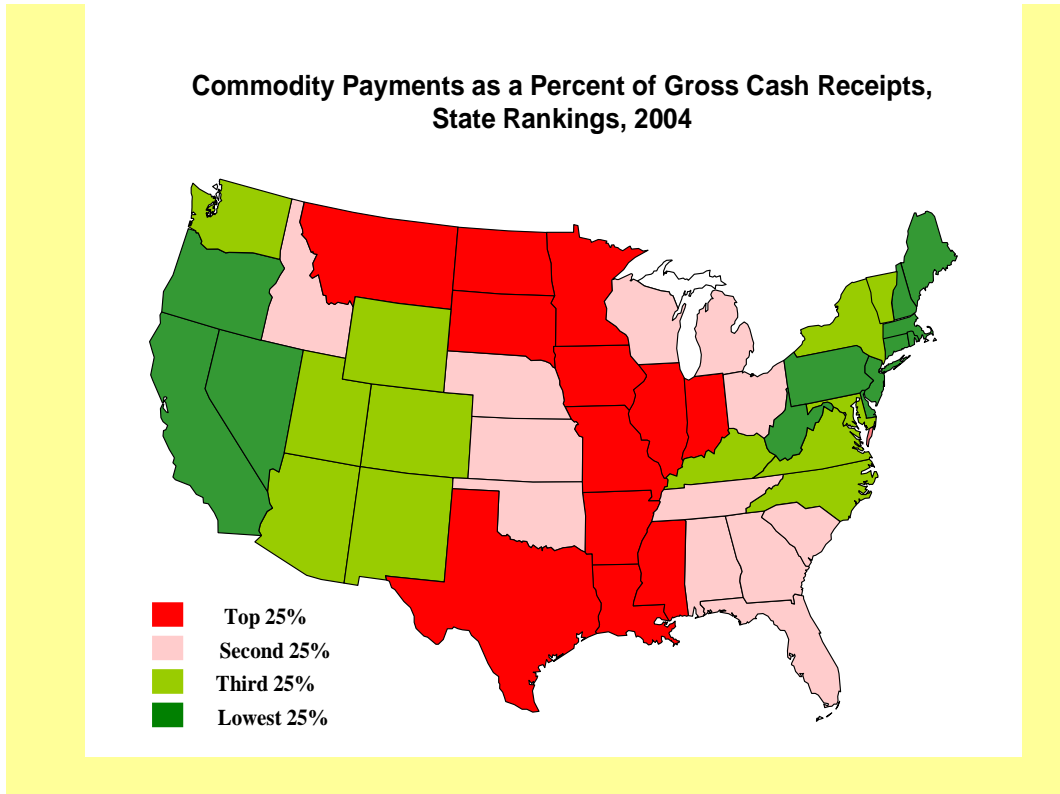
c 과일, 너트, 야채, 멜론, 온실재배

d 소, 돼지, 양, 염소, 양계, 계란

e 원예작목과 축산에 대한 프로그램 지원금은 거의 없음

f 담배, 설탕, 꿀, 양모

그림 1. 지역별 생산액 대비 정부지원 비율(2004)



연구자료 D259

미국 농정의 변화와 도전

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2008. 12.
발 행 2008. 12.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 크리커뮤니케이션
02-2273-1775 cree1775@hanmail.net

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-