

미국, 2002년 농업법관련 예산감축

미국 의회와 농업단체 관계자들은 2007년으로 예정되어 있는 새로운 농업법 심의를 기다리지 않고, 내년이라도 현행 2002년 농업법 관련 예산규모가 감축될 수 있다고 전망하고 있다. 요인은 자국의 면화보조금이 WTO 패널에서 위법이라는 판정을 받은 데다, DDA농업협상에서 기본골격이 합의됨에 따라 국내보조 감축이 불가피해지고 있기 때문이다. 2005년도 재정지출개혁 심의과정에서 농업예산의 감축과 품목간의 영향 등에 대한 동향을 정리한다.

1. 2005년도 재정지출개혁에 따라 농업예산 감축

지난 8월 콜로라도 주에서 열린 한 심포지엄에서 미국 상원 재정위원회 콘라드 상원의원(민주당, 노스다코타주)은 “연방정부의 재정적자가 확대됨에 따라 2005년에는 재정지출감축 심의를 시작해야 할 것이다”고 말하고, “농업 또한 예외가 아니다”라고 전망했다.

또한, “2008년 이후에는 2차 대전 후의 베이비붐 세대의 퇴직이 본격적으로 시작돼, 이 세대의 사회보장 등 관련 정책지출이 크게 늘어날 것으로 보인다. 이에 따른 다른 재정지출 항목 개혁은 누가 대통령이 되든 피할 수 없는 과제이다”라고 하면서, 재정적자 확대의 요인은 일시적인 것이 아니라 구조적인 것이라는 점을 강조했다.

또한, 같은 심포지엄에서 발언한 전미 최대의 농업단체인 미국농민협회(American Farm Bureau) 간부도 “2005년에는 각종 정책 전체에 관련한 재정개혁 작업이 시작될 것이다. 농업법만이 이러한 개정작업에서 제외되지 않을 것이다”고 발언했다. 과거 재정지출조정 심의에서 농업법이 제외된 경우는 한 번도 없었기 때문이다. 이 간부의 말에 따르면 과거의 재정지출조정 심의에서는 “작물별 정책 감축이 한쪽에만 편중되지 않도록 공평하게 고통을 나눈다”는 것이 미국농민협회 및 작물별 단체의 일관된 입장이었다고 한다.

또한 이 간부는 구체적 감축 폭에 대해서는 최대 20억 달러(2005년도 농업관련 지출안의 약 2.4%)까지 삭감할 수 있다고 말했지만, 콘라드 의원은 그 점에 관해 구체적인 논의는 하지 않았다고 말했다.

2. 면화보조금문제로 품목정책 수정 불가피

몇몇 농업단체 관계자들이 향후 2007년 농업법 심의에 영향을 미칠 중요한 요인으로 면화정책에 대한 WTO 패널 결정(9월 8일 각국에 공포)을 들고 있다.

브라질이 제소한 미국의 면화정책에 대해 WTO 패널(분쟁처리위원회)에서 브라질에 유리한 판결이 내려진 바 있다. 2005년에 심의되는 재정지출조정 심의과정이 이러한 패널 결과에 합치하도록 정책 개정이 이루어질 것이라는 것이 농업단체 관계자의 일치된 견해이다.

특히 패널에서 문제가 되고 있는 것이 2종류의 면화 수출신용보증 중 Step2라 불리는 정책을 패널보고가 채택된 날로부터 6개월 이내, 또는 2005년 7월 1일까지 중 빠른 시기에 폐지해야 한다는 것이다(이 시간규정은 미국의 상소까지 포함한 것이다).

패널 결정에 따르면, 미국이 몇몇 작물에 대해 적용하고 있는 수출신용 보증제도는 WTO 규범으로 금지되어 있는 수출보조금에 해당되며, 특히 수출용 또는 제면용으로 미국산 면화를 매입하는 미국 기업에게 제공되는 Step2라 불리는 수출신용은 WTO에서 금지하고 있는 수출보조금 및 수출 대체보조금에 해당된다고 한다.

미국농민협회 간부는 “패널의 결정을 감안한다면 20억 달러의 재정지출 조정 가운데 수출신용제도 개혁에 초점이 맞춰지는 것은 자연스러운 일이며, 또한 이 같은 수출신용제도를 적용하고 있는 쌀, 대두, 옥수수, 유지종자 정책에도 영향을 미칠 것”이라고 말한다.

또한 이 결정은 작물정책 자체에도 적지 않은 영향을 끼칠 것으로 보인다. 구체적으로는 1996년 및 2002년 농업법에서 면화농가의 직접소득보조 수급요건으로 과일, 채소 등의 식부 금지를 전제한 것은 WTO 농업협정의 ‘허용대상정책(Green box)’ 요건에 위배된다는 것이 그 예이다.

현행 농업법에 따르면, 미국의 면화농가는 면화 생산을 중단한다 하더라도 과거 기준면적에 따른 지원을 계속 받을 수 있는데, 면화생산을 중단하는 대신, 과일, 채소 등을 식부하면 이러한 지원이 중단된다. WTO 패널 결정은 “보조금 지불조건이 면화에 대한 생산자극으로 연계되지 않지만, 역으로 과일과 채소 등에 대한 생산억제효과를 가져오고 있어, 특정작물 생산에 영향을 미쳐서는 안 된다는 허용대상정책(Green box) 요건에 위배된다”는 것이다.

3. 면화정책과 과일, 채소와의 관계

면화정책에 ‘생산억제항목’이 포함되어 있는 데에는 이유가 있다. 미국의 국내보조정책은 곡물과 면화 등 장기·대량 저장이 가능한 품목과 낙농품

에 한정되어 있고, 채소, 과일, 소고기, 돼지고기, 닭고기, 계란 등의 품목은 정부로부터 보조금을 받지 않고 있다. 그러나 축산품의 경우 사료비용이 생산비의 대부분을 차지하는데, 보조금이 지불된 값싼 곡물을 쉽게 입수할 수 있어 간접적으로 보조금 혜택을 받고 있는 셈이다.

한편, 채소와 과일에는 이러한 정부보조의 직접적, 간접적 혜택이 전혀 없다. 그런 가운데 다른 작물정책으로 정부보조금을 계속해서 받는 농가가 채소와 과일 등의 생산분야에 참여한다면 시장가격은 붕괴되고, 원래의 과일, 채소농가에 커다란 타격을 주게 된다. 이런 사태를 피하기 위해 현행 농업법에서는 허용대상정책(Green box)으로 지불하는 직접소득보조 수급요건으로, 정부로부터의 보조정책이 전혀 없는 과일과 채소 등의 식부를 금지하여, 이른바 간접적 형태의 공급관리를 실시하고 있는 것이다.

또한 최근 북미자유무역협정(NAFTA) 등에 의해 멕시코와 중남미 지역으로부터 채소와 과일 수입이 증가하고 있는 점도 생산자 단체가 위기감을 느끼는 원인 중 하나라고 할 수 있다.

4. 재정조정법을 둘러싼 작물단체간 이해구도

미국농민단체 간부는 2005년 재정조정법 심의의 어려움에 대해 “면화정책에 대한 WTO 결정에 따라 정부는 면화보조금의 수급요건인 과일과 채소 식부금지조항 개정을 요구받게 된다. 그렇게 되면, 이로 인해 불이익을 받는 과일 및 채소 관련 단체는 일정한 정부지원을 요구할 것이 분명하다. 한편 농업예산 자체는 전체적 삭감이 요구되는 것이다”고 분석했다.

즉, 전체 파이는 줄어드는데 기존 보조금 수급자에 추가하여 새로운 수급자가 생겨날 것으로 예상되기 때문에 각 작물간 조정이 치열할 것이라는 예측이다.

또한 이 간부는 “상원 재정위원회의 그래슬리 위원장(공화당, 아이오와 주)은 재정조정법 심의과정에서 농가 1호당 보조금 수령액 상한을 도입하려는 움직임도 있다”고 하고, “이 안건은 그래슬리 위원장 개인의 오랜 숙제이며, 이를 2005년 심의과정에서 들고나올 것이 분명하다”고 말했다.

5. 종합

2006년까지 적용되는 현행 농업법에 근거한 정책도 내년에는 예산규모 수정이 이루어질 수밖에 없는 상황이다. 또한 미국정부가 이미 상소할 의사를 표명하고 있기는 하지만, 면화에 관한 WTO 결정의 최종결과는 브라질에 유리한 것이기 때문에 몇몇 미국의 국내정책이 머지 않아 이 결정에 따라 수정이 불가피하다.

장기적인 국내보조정책 감축이 예상되는 가운데, 미국 정부 또는 농업단체는 타개책으로서 WTO 농업협상에서의 ‘시장접근의 개선’에 주력할 것이고, 따라서 향후 DDA 세부원칙 협상에서는 이 점에 충분히 유의할 필요가 있다.

자료 : <http://www.zenchu-ja.org/wto.htm>
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)