

# 호주, 미국·EU 제안서가 미국 농업에 미치는 영향분석

호주의 농업자원경제연구소(ABARE)는 DDA 다자간 무역협상과 미국의 새로운 농업법(farm bill) 제정이 최대 이슈인 가운데 미국과 EU의 농업협상 제안이 미국 농업에 미치는 영향을 분석한 보고서를 발표하였다.

이 보고서는 DDA 협상이 농업을 포함한 산업 전체의 후생을 증대하도록 미국 농업법이 제정될 수 있는 마지막 기회임을 강조하고 있다. 보고서에 따르면, 미국 제안의 경우 세계 농산물 무역이 약 420억 달러, 미국 농가소득이 매년 175억 달러 증가하는 효과가 있으며, EU 제안의 경우 세계 농산물 무역이 120억 달러 증가하는 것으로 분석하고 있다.

## 1. 다자간 무역협상과 미국의 새로운 농업법

미국 농업정책은 보통 농업법이라 불리는 포괄적인 법령을 통해 5년 혹은 7년마다 개정된다. 미국은 다양한 논의과정을 거쳐 새로운 농업법에 포함될 규정과 정책방향을 한층 강화하며, 기존 농업법이 완료되는 시점 이전에 새로운 정책방향을 설정한다.

미국은 대외적으로 다자간 무역협상인 DDA 협상과 대내적으로 국제 무역규범에 맞는 새로운 농업법을 제정해야 하는 상황에 직면해 있다. 이런 가운데, DDA 협상은 미국이 세계의 후생을 증대시키는 방향으로 농업보호정책을 개혁할 수 있는 유일한 기회를 부여하는 동시에 이런 정책의 개

혁 결과 미국 경제의 후생을 개선시킬 것으로 내다보고 있다.

DDA 협상 결과에 따라 주요 농산물에 부과된 고율 관세가 대폭 감축될 경우 수출기회가 보다 확대될 것이다. 그러나 이번 DDA 협상에서 미국은 주요 수출 농산물에 대한 양허관세(bound tariff)와 실제 적용되는 실행관세(applied tariff) 간의 현격한 차이를 줄이고, 농산물 수출 기회를 확대하기 위해서 양허관세의 상당한 감축을 요구하고 있다. 농산물 관세가 대폭 감축될 경우 미국 농민들이 받는 가격은 증가하게 되기 때문이다.

관세감축 등 시장접근 분야의 개선이 미국 농민들에게 많은 혜택을 제공할 수 있는 반면, 무역개혁은 보다 포괄적인 방식으로 이뤄질 것이다. 특히, 관세감축은 무역왜곡 국내보조의 감축과 타협을 위한 조건으로 이뤄질 것으로 보인다. 미국은 농민들에게 상당한 국내보조를 제공하고 있기 때문에 자국의 국내보조를 일방적으로 감축하지 않을 것으로 보인다.

미국은 2005년 10월 야심적인 WTO 농업협상 제안서를 제시했다. 시장 접근 분야에서는 선진국의 경우 55~90%의 관세감축을 제안한 한편, 국내 보조 분야에서는 무역왜곡보조 총액(AMS+허용된 최소허용보조+블루박스)을 31~75% 감축할 것을 제안했다. 반면, EU는 미국의 목표수준에 미치지 못하지만, 선진국 35~60%, 개도국 25~40%의 관세감축과 무역왜곡보조 총액 50~70%의 감축을 제안했다.

## 2. WTO 국내보조 규정과 미국 농업정책

WTO 회원국들은 자국 농민들에게 무역왜곡 보조를 양허 한도 내에서 제공할 수 있는 권리를 부여받았다. 회원국의 국내보조 허용한도는 농업생산액이나 과거 제공해 온 보조수준에 따라 상당한 차이가 발생한다. 미국은 EU, 일본에 이어 3번째로 무역왜곡보조 총액을 많이 지불하는 회원국

가운데 하나로써 이들 보조의 상당부분은 농업법을 통해서 집행된다.

## 2.1. 미국의 무역왜곡보조 실제 지급 현황

국내보조 감축에 따른 실제효과를 평가하기 위해서는 무역왜곡보조의 허용수준(양허수준)과 실제 지출수준에 대한 이해가 요구된다. 현재 미국이 WTO에 통보한 국내보조 실적은 2002년 농업법이 발효되기 이전의 자료이다. 따라서 여기서는 미국이 지불하고 있는 무역왜곡보조의 최근 실적을 파악하기 위해서 미국의 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCP)에서 제공하는 자료를 활용하였다.

표 1. 미국 상품신용공사의 보조별 순 지출 수준

단위: 백만 달러

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>AMS/최소허용보조</b>					
가격지지용자	4,456	4,306	1,243	5,740	3,497
시장손실지원	-1	1,962	-3	0	0
부족불지불	-2	-1	-2	0	0
낙농시장소득손실	0	0	221	50	20
용자부족불지불	5,345	693	461	4,411	5,124
면화사용자유통지원	182	455	363	644	450
<b>새로운 블루박스</b>					
가격보전직접지불(CCP)	0	1,743	809	2,463	5,893
<b>총액</b>	<b>13,948</b>	<b>8,864</b>	<b>3,081</b>	<b>13,138</b>	<b>14,984</b>

주: 2005년과 2006년은 추정치임.

자료: USDA, ERS.

<표 1>의 보조별 지출 이외에 미국의 유제품가격지지(milk price support)도 WTO 규정상 무역왜곡보조에 포함되며, 이는 연간 45억 달러에 달한다. 이를 감안할 때 2005년과 2006년의 무역왜곡보조 총액은 약 180억 달러와 195억 달러에 달한다. 미국의 국내보조 감축효과를 파악하기 위해서는 현행 미국 농업정책 하에서 사용 가능한 무역왜곡보조의 최대금액을 추정해야 한다. <표 1>의 보조들은 시장가격 변화에 따라 민감하게 반응한다.

특히, 가격지지용자와 CCP는 가격 움직임에 따라 변화는 경향이 있다. 가격 변동의 가능성을 감안할 때, 특정연도에 CCP의 최대 지불가능 금액은 약 70억 달러에 달하는 것으로 추정된 바 있다. CCP의 최대 지불가능 금액을 전제로 할 때, 현행 미국 농업정책 하에서 사용될 수 있는 무역왜곡보조의 추정액은 2005~2006년 동안 연평균 210~220억 달러로 상향조정될 가능성도 있다.

## 2.2. 무역왜곡보조 허용수준

WTO 규정에 따라 허용된 무역왜곡보조(permitted distorting support)는 보조총액측정치(Aggregate Measurement of Support, AMS), 최소허용보조(de minimis), 블루박스(Blue Box) 등 3가지로 분류된다. 미국의 현행 AMS 허용한도는 191억 달러에 달한다. 블루박스에 대한 논의가 현재 진행 중이며, 2004년 기본골격(Framework)에서 농업생산액의 5%로 상한이 설정된 바 있다.

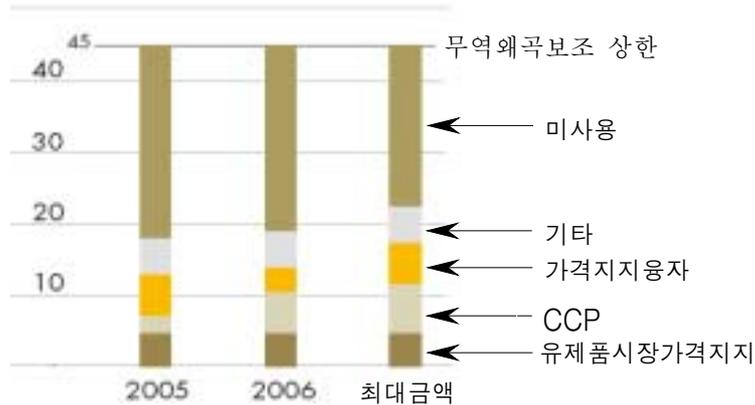
미국의 최근 농업생산액이 1,950~2,400억 달러에 달한다는 점을 감안할 때, 미국의 블루박스 지불한도는 연간 100~120억 달러에 이를 것으로 추정되고 있다.

최소허용보조는 품목불특정 이나 품목특정으로 구분되며, 전자의 경우 농업생산액의 5%(선진국), 후자의 경우 해당 농산물 생산액의 5%(선진국)를 초과할 수 없으며, 품목특정 AMS를 제공하는 품목은 배제된다.

이상을 종합할 때, 미국의 무역왜곡보조의 허용수준은 연간 450~490억 달러에 달하는 것으로 추정된다<그림 1>. 여기서 주목할 사실은 미국이 허용된 무역왜곡보조의 51% 정도를 적어도 사용하지 않고 있다는 것이다. 즉, 미국은 허용된 무역왜곡보조의 50% 미만을 제공해 왔다는 사실이다.

그림 1. 미국의 무역왜곡보조의 지불수준

단위: 10억 달러



현재 진행 중인 DDA 농업협상에서는 무역왜곡보조의 총액뿐만 아니라 개별 보조도 감축하도록 규정하고 있다. 무역왜곡보조의 감축크기가 허용 수준과 실제 지급수준 사이의 격차보다 작을 경우 실제 지급수준은 감축되지 않을 것이다. 무역왜곡보조의 허용수준과 실제 지급수준 사이의 차이를 고려할 경우, 미국이 실제 지급하는 농업보조를 상당히 감축하기 위해서는 허용수준의 실질적인 감축이 필요할 것이다.

### 2.3. 미국의 예산적자와 농가지원 프로그램

과거 미국은 예산 여력이 풍부해 농업정책 개혁에 대한 압력을 거의 받지 않았다. 이에 따라 예산을 재조정할만큼 보조의 형태를 개혁할 이유가 없는 것으로 널리 인식되어 왔다.

2004년 의회 예산처(Congressional Budget Office, CBO)에 따르면, 미국 연방정부의 예산적자가 4,120억 달러로 1960년 이후 최대 수준을 달성한 이후 세출 감소보다는 세입 증가로 인해서 향후 5년 동안 감소할 것으로 전망하고 있다<그림 2>.

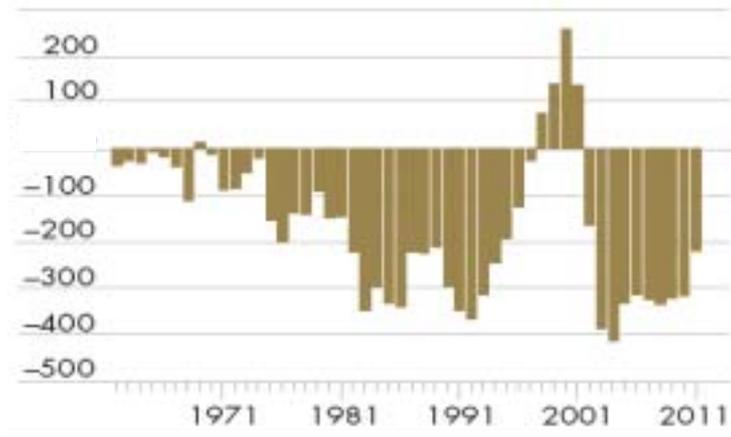
2005년 2월 미 행정부는 보건, 교육, 환경, 주택보급, 농업 등 여러 분야의 예산삭감의 내용을 포함한 예산안을 제시하였다. 이런 농업예산 삭감에 대한 강력한 반대에도 불구하고, 의회를 통과한 최종 예산결의안에는 농업 예산 감축이 포함되었다.

최종 예산결의안에 포함된 농업예산의 실제 감축수준이 당초 미 행정부가 제시한 수준보다 낮았지만, 농업예산의 감축으로 인해 감축대상에서 제외된 어떤 분야도 더 이상 안전하지 않음을 시사해 주고 있다.

직접지불이 국제가격의 하락에 따라 향후 수년 동안 증가할 것으로 예상된다는 전제하에, 미 정부는 향후 농업지원 프로그램에 대한 예산감축의 압력을 받게 될 가능성이 있다. 농업보조에 대한 예산감축이 이뤄질 경우, 미국은 WTO 농업협상에서 농산물 관세와 보조금의 실질적 감축이 이뤄질 수 있도록 협상입지를 보다 강화하게 될 것이다.

그림 2. 미국 연방 재정 현황

단위: 10억 달러



### 3. 미국 농업협상 제안서의 주요 내용과 의미

2005년 10월 미국은 시장접근, 국내보조 부문 등에 관한 과감하고 포괄적인 단계별 WTO 농업협상 제안서를 제시했다<표 2>. 이 제안서에 따르면, 먼저 1단계에서 5년 동안 단계적으로 수출보조를 철폐하고, 국내보조와 관세를 실질적으로 감축하며, 1단계의 개혁성과를 검토하기 위해서 감축의무를 잠정 중단하는 5년 동안의 중간검토 단계를 거친 이후, 2단계에서 WTO 회원국이 추가 감축에 합의 할 경우 5년 동안 나머지 관세와 무역왜곡보조를 완전히 철폐할 것을 요구하고 있다.

표 2. 미국의 농업협상 제안서 주요 내용

시장접근 분야		국내보조 분야	
구간수	4구간	AMS	EU·일본 83% 감축 미국 60% 기타 37%
구간경계	0/20/40/60	무역왜곡보조 총액	EU 75% 미국·일본 53% 기타 31%
관세감축률(%)	55/65-65/75-75/85-85/90	최소허용보조	50% 감축
관세상한	선진국 75% 개도국 X%	블루박스	농업생산액의 2.5%

미국은 시장접근의 실질적 개선을 위해서 구간별 관세감축 공식에 따라 고율관세를 대폭적으로 감축하는 등 관세의 실질적 감축을 요구되고 있다. 선진국에 대해 55~90%의 대폭적인 관세감축률이 적용되며, 관세상한 설정에 의해서 모든 농산물의 관세가 75%를 초과할 수 없게 된다. 한편 관세화 대상품목의 1%를 민감품목으로 설정하여 일반품목에 비해 관세감축을 완화하는 동시에 의무수입물량(TRQ)을 증량하도록 요구하고 있다.

이런 농산물 무역 개혁의 결과 EU 등 선진국과 개도국의 농산물 시장이 추가 개방될 수 있다면, 미국 농민과 정치인들은 농가지원 프로그램의 예산삭감을 감내할 수도 있을 것이라는 정서가 밑바탕에 깔려 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 현행 제도 하에서 미국 농업보조는 허용된 수준의 49%를 초과하지 않을 것으로 보인다. 따라서 미국이 제시한 무역왜곡보조 총액의 53% 감축은 미국 농업에 큰 제약이 되지 않을 것이다.

미국은 현재 양허수준 AMS가 191억 달러에 달하며, 현행 제도 하에서 120~160억 달러 정도를 실제 사용하고 있다. AMS 60% 감축률을 적용할 경우 양허수준 AMS는 76억 달러로 감축될 것이다.

미국은 2004년 기본골격에 명시된 새로운 블루박스인 CCP를 운영하고 있다. CCP는 2002년 농업법에서 도입한 이후 2003년 17억 달러에서 2006년 59억 달러로 증액될 것으로 보인다. <표 2>에서처럼 블루박스의 지불 한도가 농업생산액의 2.5%로 설정될 경우 미국의 새로운 블루박스는 60억 달러 미만의 수준을 유지해야 할 것으로 보인다.

미국은 CCP를 블루박스 허용수준 이내에서 상당기간 유지할 수 있는 반면, 정책변화가 없을 경우 상한을 초과할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 최소허용보조의 허용수준이 50% 감축될 경우 지급수준은 60억 달러 이하로 감축될 것으로 보이는 반면, 최소허용보조의 지급실적에 관한 최근 자료가 없기 때문에 최소허용보조 감축의 효과를 평가하기는 어렵다.

#### 4. 미국·EU 제안서가 미국 농업에 미치는 효과 분석

ABARE는 세계 무역 및 환경 모델(Global Trade and Environment Model, GTEM)을 활용하여 미국과 EU의 제안이 미국 농업에 미치는 영향을 분석하였다. GTEM은 시장접근과 국내보조 개혁의 효과를 분석하기 위한 모델

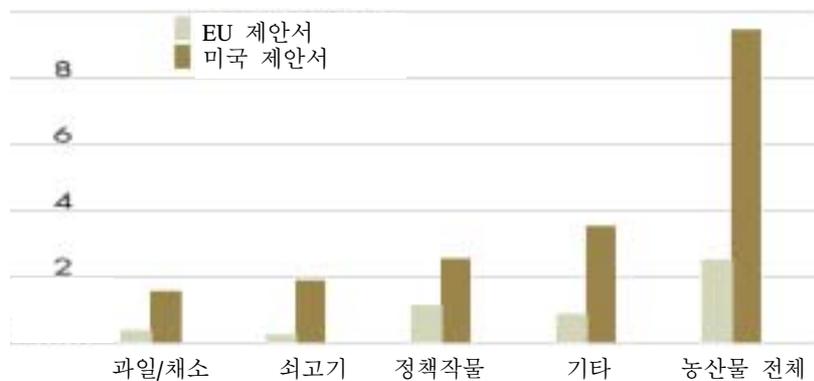
로서 모든 국가와 지역을 포괄한 정책평가 모델이다.

세계 농산물 무역개혁 시나리오는 미국과 EU의 제안서를 바탕으로 각각 설정했으며, 분석 결과는 GTEM을 활용하여 각각의 시나리오가 2006년 한해에 완전히 이행된다는 가정 하에 제시되었다.

각 시나리오가 미국 농산물 수출에 미치는 영향은 <그림 3>과 같다. 미국의 농산물 수출은 미국 제안의 경우 94억 달러 증가하는 반면, EU 제안은 이 보다 낮은 25억 달러 증가하는 것으로 나타났다. 쇠고기와 과일·채소 등과 같은 품목은 미국 제안의 경우 전체 수출증가에서 차지하는 비중이 높은 반면, EU 제안의 경우 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

그림 3. 미국 농산물 수출 증가(2006)

단위: 10억 달러



주: 정책작물은 밀, 잡곡, 유지종자, 쌀, 면화 등이며, 기타는 돼지고기, 가금육, 유제품, 담배, 가공식품 등임.

미국과 EU의 개혁 시나리오는 모두 세계 농산물 교역을 확대시키는 한편, 미국의 제안이 EU보다 큰 폭으로 확대되는 것으로 분석되고 있다<그림 4>. 세계 농산물 교역은 미국 제안의 경우 420억 달러 증가하는 반면, EU 제안의 경우 122억 달러 증가하는 것으로 나타났다.

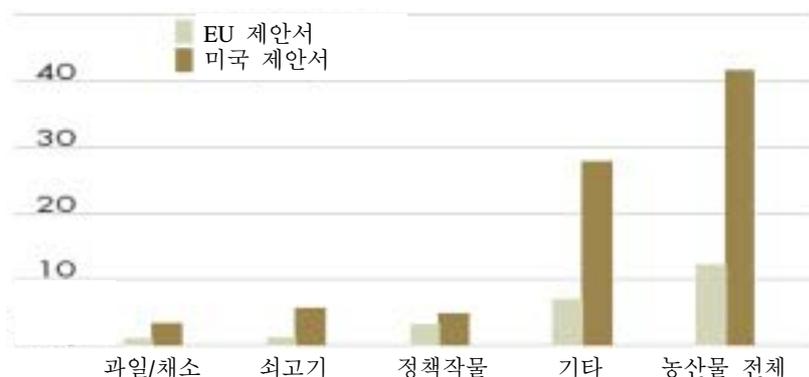
미국의 농업소득 또한 두 가지 개혁 시나리오에 의해 증가하는 것으로 분석되고 있다<그림 5>. 미국 시나리오에 따라 농업소득이 175억 달러 증가하며, 농업소득 증가의 상당부분은 EU의 시나리오처럼 기타 농산물의 소득 증가로부터 발생되고 있다. 미국의 정책작물에 대한 국내보조 감축에도 불구하고, 이들 품목의 소득은 미국 시나리오 하에서 여전히 증가하는 것으로 나타났다. 이런 분석결과는 EU의 곡물 생산자에게 제공된 국내보조와 관세가 대폭 감축되었기 때문이다.

EU 시나리오에 따라 미국 농업소득은 미국 시나리오보다 작은 수준인 32억 달러 증가하는 것으로 나타났다. 이런 농업소득 증가의 상당부분은 가공식품의 소득증가에서 발생되고 있다.

농산물 무역개혁은 농업 생산과 무역을 확대시키며, 미국을 포함한 세계 경제의 후생도 증대시킨다. ABARE의 분석결과에 의하면, 미국의 제안에 따라 개혁이 이행될 경우 미국의 GNP는 25억 달러 증가하며, 세계의 후생은 240억 달러 증가할 수 있다. 반면, EU의 제안을 따를 경우 미국의 GNP는 14억 달러, 세계의 후생은 71억 달러 증가하는 것으로 나타났다.

그림 4. 세계 농산물 무역 증가(2006)

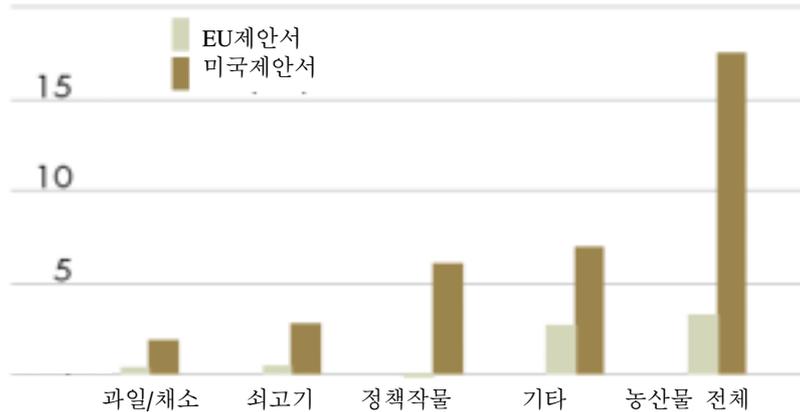
단위: 10억 달러



주: 정책작물은 밀, 잡곡, 유지종자, 쌀, 면화 등이며, 기타는 돼지고기, 가금육, 유제품, 담배, 가공식품 등임.

그림 5. 미국 농가소득 증가(2006)

단위: 10억 달러



주: 정책작물은 밀, 잡곡, 유지종자, 쌀, 면화 등이며, 기타는 돼지고기, 가금육, 유제품, 담배, 가공식품 등임.

## 5. 결론 및 시사점

여기서 제시된 분석 결과는 하나의 사례이며, 미국과 EU의 농산물 무역 개혁 시나리오에 따른 추정 결과는 다양한 시사점을 유추할 수 있다. 이들 시나리오에 따른 실제 효과는 구체화되지 않은 민감품목의 대우 등 다양한 요인에 의해서 영향을 받는다. 위에서 제시한 분석에서는 EU의 민감품목 규정을 EU와 미국 등 분석대상 국가에 일률적으로 적용하고 있다.

미국은 세계 농업정책을 개혁해 나가는 과정의 일환으로써 먼저 자국의 농업정책을 개혁할 기회가 생겼다. 이런 과정을 통해서 미국은 농산물 수출을 확대하는 동시에 보다 활기찬 농업을 만들 수 있게 될 것이며, 그렇지 않을 경우 왜곡된 세계 농산물 시장이 미국 농업과 농정에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

ABARE의 분석은 미국과 자국 농민들에게 과감한 농산물 무역개혁을 통해서 후생이 증대할 수 있다는 시사점을 제공하고 있다. 또한 호주는 이런 개혁이 자국 농민들에게 실질적인 혜택을 제공할 수 있는 기회로 인식하고 있다. 세계는 미국 농업법이 실질적으로 개선되는 동시에 DDA 협상을 통해 왜곡된 무역구조를 개혁할 중요한 시점에 놓여 있다.

(자료: ABARE. 2005. "Opportunity for Reform-the Doha Round and the US Farm Bill)  
(김상현 ksh3615@krei.re.kr 02-3299-4369 한국농촌경제연구원)