

미국, DDA협상과 농업예산 삭감논의

김 태 곤*

미국의 2007년도 농업예산은 전년대비 5.5% 감소한 1,256억 달러로 결정되었다. 농업예산은 부시 대통령이 지난 2월 6일 예산교서를 의회에 제출하면서 2007년도(2006. 10~2007. 9) 예산을 둘러싼 일련의 조정작업이 시작되었다. 새로운 예산교서의 내용은 대폭적인 지출삭감을 내걸었던 작년 교서에 이어서 재정적자 반감이라는 부시 정부의 공약 실현을 위한 긴축형 제안이 핵심이다.

또한 이에 앞서 지난 2월 1일 미국 하원은 '2005년 재정적자 삭감법'을 가결하였고, 같은 달 8일에 대통령이 서명함으로써 법률이 확정됐다. 이 법률은 재정지출 근거법을 바꾸지 않으면 지출삭감을 달성할 수 없는 경우에 세출 및 세입관련 법률을 일괄적으로 수정하는 재정조정과정을 거쳐 결정된 것으로, 예산액만을 결정한 작년 4월의 2006년도 예산결의를 구체화시킨 대책이 되는 셈이다.

이 법안은 상하 양원협약에 시간이 걸려, 상원 최종결의가 12월 21일에 이루어진 후에도 최종적인 하원 결의와 법안 통과가 새로운 예산심의 때까지 미뤄져, 결과적으로는 설 틈도 없이 차년도 예산을 둘러싼 공방을 계속하게 되었다.

* 한국농촌경제연구원 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241

또한, 도하개발라운드(DDA) 협상의 타결과 차기 농업법 초안 작성, 11월 중간선거 등 중대 사안들이 빽빽하게 예정돼 있고, 예산심의 절차가 이들과 복잡하게 얽혀 진행되게 되기 때문에 이러한 동향에 주의를 기울일 필요가 있다.

예산교서 발효 이후 이미 상원 세출위원회 농업소위원회가 농업부 장관 대상 청취를 실시한 것 외에 하원 농업위원회가 신농업법의 검토를 위한 현황과 과제를 현지 청취하는 공청회를 남부지역 주에서 시작되었다. 또한 미국 무역대표부(USTR)의 올해 통상과제에 대해서도 여러 위원회가 공청회를 개최하는 등 워싱턴의 동향에도 가속도가 붙는 듯 하다. 2007년도 예산교서를 중심으로 관련 동향을 정리한다.

1. 2006년도 예산 조정과정 및 신예산안 개요

부시 행정부는 지난해 예산 교서에서 2006년도 중에 5.87억 달러, 이후 2010년까지 57억 달러의 지출삭감을 하도록 요청하는 제안을 의회에 송부하고, 작년 4월말 상하 양원의 협의 끝에 의회는 2006년도 중에 1.7억 달러, 2010년까지 30억 달러의 지출삭감을 한다는 예산을 결의했다.

이 삭감의 구체안은 재정조정 과정에서 필요한 법개정 등을 함께 검토할 것이 예산결의안에 포함되었고, 이러한 과정을 거쳐 작년 12월말에는 상원이, 금년 2월 1일에는 하원이 각각 재정적자 삭감법을 가결하여 같은 달 8일에는 대통령 서명을 거쳐 확정되었다. 이 법률의 통과로 농업예산과 관련해서는 최종적으로 2010년까지 27억 달러의 지출삭감이 결정되었고, 그 구체안의 주요 내용은 다음과 같다.

작물 프로그램

- ① 선지급 직접고정 직불을 최대 40% 감축

- ② WTO 결정을 고려해 면화의 2단계 보조금 철폐
- ③ 낙농판 가격보전 직접지불(MILC)을 2007년까지 연장

□ 환경보전 프로그램

- ① EQIP(환경개선장려계획), CSP(보전보증계획) 등에 대해 지출총액을 삭감한 후 최대 2011년까지 연장
- ② 농촌개발(농촌에 대한 브로드밴드 인터넷 회선의 부설, 농촌 비즈니스 투자 프로그램 등) 관계예산 중지
- ③ 재생산 가능한 에너지 개발프로그램의 지출액 제한 등

한편, 농업부 관련 2007년도 예산제안 내용은 예산액 전체에서 전년제안 대비 3%인 가운데, 농가소득대책으로 이루어지는 작물프로그램 경비는 전년제안 대비 13%(24억 달러)라는 대폭적인 삭감을 요구하고 있다.

작년 삭감 요구안은 전년대비 50억 달러였기 때문에, 언뜻 보면 인하 압력이 약해진 것 같지만, 푸드 스탬프 등의 빈곤대책에 대해 전년대비 41억 달러가 늘어난 예산조치를 제안한 2006년 예산제안에 비해 올해는 거의 전년도 수준이기 때문에 이 영향을 감안하면 작년보다 작물프로그램 경비 삭감 압력이 높아지고 있다고 할 수 있다.

또한 작물 프로그램 예산삭감의 구체적인 내용은, ① 농가 1호당 보조금 수급액 상한을 36만 달러에서 25만 달러로의 인하와 함께, ②고정직접지불, 가격보전 직접지불(CCP), 가격지지 융자제도(마케팅 론)로 이루어진 작물 및 낙농프로그램 경비의 일률적 5% 감액이 제안되었다. 이는 작년 예산교서에서 제안된 내용과 완전히 같은 것이며, 바로 작물프로그램 경비삭감을 위한 정부 요구가 얼마나 강력한 것인지를 알 수 있게 한다.

지난해에는 모든 제안이 “현행 농업법에서 약속된 내용을 유명무실화해서 는 안 된다”는 의회에 주장에 밀려 결과적으로 재정 조정과정에서 기각된 바

있다.

①의 제안에 대해서는 상원 재정위원장인 찰스 그래스리 의원(공화당, 오하이오주)을 비롯한 중서부 곡창지대의 의원이 남부지역의 면화·쌀 농가에 타격을 주는 이 제안을 적극적으로 추진하였고, 지역별 보조금 배분을 둘러싼 ‘파이뺏기’ 경쟁이 치열하였다. 그러나 이 제안이 통과되면 남부의 면화 및 쌀 농가가 채소와 과수생산으로 이행할 우려가 있기 때문에, 오히려 이들 품목을 무시할 수 없는 주의 의원으로부터 찬성을 얻어 내지 못해, 결과적으로 상원은 이 제안을 46대 53이라는 표차로 부결하였다.

한편 ②의 제안은 약간 복잡한 과정을 겪었다. 상원의 재정 조정과정에서는 예산교서의 5%보다 삭감 폭을 줄였지만, 작물 프로그램 경비를 2010년을 목표로 2.5% 일률적인 삭감한다는 내용으로 상원 본회의까지 일단 통과했다. 이와는 대조적으로 하원에서는 재정 조정과정을 통해 이 제안은 아예 처음부터 포함되지 않았다.

농업에 영향력이 있는 세력을 중심으로 상원이 이 삭감에 적극적이었던 데에는 일률적인 삭감을 단행하는 대신, 현행 농업법의 기한인 2007년 작물년도 이후에도 현행 수준을 바탕으로 작물프로그램의 예산액을 확보하고자 하는 의도가 있었던 것이다.

그러나 하원은 “농업법의 약속을 유명무실화하지 않겠다”며, 작물프로그램 예산 삭감에는 소극적이었고, 결국 양원의 협의를 거친 후의 최종 법안에서는 작년 9월에 이미 만기가 된 낙농판 가격보전 직접지불(MILC)에 대해서만 연장하고, 다른 작물프로그램은 예산 삭감이나 예산조치의 연장도 실시하지 않는다는 내용으로 합의를 보았다. 이와는 대조적으로 환경보전 프로그램은 지출액을 삭감하면서 현행 농업법의 만기 이후에도 최대 2011년까지 기한이 연장되고, 예산액도 확보되었다.

상원과 하원의 공방의 배경에는 ‘백악관과 하원 지도층의 강력한 관여’가

있었던 점을 삭스비 챔블리스 상원 농업위원장이 성명에서 밝힌 바 있다. 미국이 작년 10월에 제안한 DDA 신제안에서 감축대상보조(amber box) 60%, 무역왜곡적 국내보조의 포괄적 삭감에서는 53%를 삭감한다는 제안을 했다.

그러나 미국 국내의 현실을 보면, 2002년 농업법에 기초한 재정지출은 당초 의회 예산국이 예상한 숫자를 밀도는 수준이었지만, 최근에는 농산물 가격의 하락, 기상재해 등으로 인해 가격보전 직접지불(CCP)을 보면 2007년 지출액(전망치)이 2005년 대비 184%에 달하는 등 당초 예상에 못 미쳤던 것을 상쇄할 기세로 지출이 늘어났다. 이 때문에 무역왜곡적 정책을 다수 포함한 작물 프로그램 예산을 현행 수준으로 확보하려는 상원의 세력에 대해, 정부·하원 지도층이 강력히 주장하여 오히려 WTO 협정의 허용보조(green box) 정책에 해당하는 환경보전 프로그램의 연장과 예산액 확보를 실시한 것이라 할 수 있다.

또한 챔블리스 상원 의원은 이에 대해 “작물 프로그램이나 환경보전, 빈곤 대책도 모든 정책에서 예산삭감의 부담을 나눠야 한다”, “농가경영안정대책의 예산액을 확보해야 한다”는 성명을 발표해 강한 실망감을 드러냈다.

2. 예산 공방과 현행 농업법 연장요청 압력

신년도 예산교서가 작년과 같은 긴축형 제안이었기 때문에, 올해에도 작년과 마찬가지로 재정 조정과정에 들어갈 것이라는 전망이 지배적이며, 작물 프로그램 경비의 일률적인 삭감과 현행 농업법 조치의 연장을 둘러싸고, 작년과 같은 공방이 올해에도 재연될 것으로 보인다. 특히 워싱턴에서는 지난해 12월의 WTO 홍콩각료회의를 끝내고, 2006년 중에 DDA가 타결된 후 차기 농업법 초안을 마련한다는 일정이 과연 실현될 수 있을지 불안해하는 의견들이 많다. 이 점이 향후 예산을 둘러싼 공방에 영향을 줄 것으로 보인다.

미국농민단체(Farm Bureau)는 금년 1월 초에 개최된 연차회의에서 DDA 협상이 타결되어 해외 시장접근의 실질적인 확대라는 성과를 얻기까지 현행 농업법에 기초한 경제적인 안전망을 연장해야 한다는 결의를 채택했다. 이는 작년 재정 조정과정을 통해 많은 의원이 주장해 온 내용이다.

그러나 의회 세력의 논조에 최근 변화가 보인다. 예를 들어 상원 농업위원장인 챔블리스 의원은 세미나 등을 통해, ① 특히 무역상대국의 제소에 따른 WTO 패널의 소송 리스크를 감안하면 차기 농업법에는 DDA 협상결과를 반영할 필요가 있다. ② DDA 협상이 올해 중에 타결되지 않으면 최종 합의의 대략적인 틀에 따라 농업법 초안 마련 작업에 들어간다. ③ 의회의 목표는 얼마나 많은 농가지불을 허용대상정책(green box)과 생산계획하의 직접지불(blue box)에 반영할 것인가에 달려 있다는 주장을 펼치고 있다.

의회의 이러한 주장의 배경은 농업예산 확보와 DDA 협상이라는 2개의 관점에서 다음과 같은 설명이 성립할 것이다. 즉 작년부터 재정적자 축소에 대한 강력한 압력 하에 DDA 협상 진척에 관계없이 특히 감축대상정책(amber box)으로 보이는 가격지지정책 등 농가소득정책의 재원이 도마에 오르고, 또한 이것이 단기간의 지출억제가 아니라 향후 지출의 상한으로 취급될 우려가 있다. 이 때문에 현행법을 연장하여 농가소득정책 예산을 조금씩 줄이는 것보다는 그 이전에 green box 정책과 blue box 정책으로 일단 전환하고, 현행 예산액을 확보하고자 하는 것이다.

또한 DDA 협상에서 보면, 국내보조를 늘릴 대로 늘려 작년 10월의 미국 신 제안에서 amber box 정책의 60% 삭감을 내놓는 등 커질 대로 커진 국내보조 삭감을 시사하면서도 그 대가로 시장접근의 대폭적인 개선을 요구하는 미국의 협상전술이라는 면에서 보더라도 재정적 이유에서 amber box 정책에 해당하는 지출의 일방적 삭감을 허용해 버리면 당연히 미국의 협상력도 저하하기 때문에 이를 회피하고자 하는 것이다. 얼마 전 예산교서에 관한 농업부 공청회를 실시한 하원 세출위원회 소위원회와 USTR의 금년 통상과제에 대해

공청회를 실시한 하원 세입위원회에서도 다수의 의원들이 “재정상의 이유에 의한 amber box 정책의 일방적 무장해제는 DDA 협상에서 미국의 입장을 현저히 약하게 한다”며, 정부를 강력히 비판했다.

3. 종합

신년도 예산을 둘러싼 공방에 대해 다시 한번 정리하면, 농가소득정책인 작물프로그램 예산을 일률적으로 삭감하는 대신에 미래를 위해 일정 예산액을 확보하거나, 작년과 같은 농업단체의 비판 등을 고려해 한 푼도 예산을 삭감하지 않는 두 가지 방향의 논란을 거쳤다.

그러나 미래의 농가소득정책 예산안을 확보하고 나머지는 어떻게든 blue box나 green box 정책으로 지출할 수 있는 명분을 마련하는 방법이 앞으로도 통용될지에 대해서는 의심하는 관계자도 많다.

아무튼 면화 보조금에 대해 WTO 패널에서 패소한 경험은 미국에게 무엇보다 비싼 수업료였고, 향후 어떻게 이러한 리스크를 회피할 수 있을지가 중요한 점이다. 또한 미국은 직접고정지불을 green box 정책으로서 WTO에 통보하고 있는데, 이러한 green box와 blue box 정책으로 통보되는 정책이 정말로 무역왜곡적이 아닌지에 대해 모니터링 등 구체적 제도를 통해 규율 강화를 도모해야 한다는 주장도 경쟁국인 브라질 등에서 제기되고 있다.

DDA 협상 결과, 시장개방의 대가로 추진된 무역왜곡적 국내보조 삭감이 유명무실한 공수표가 되어서는 안 된다는 미국의 이러한 태도에 대해서는 항상 비판적인 시각에서 주시할 필요가 있다.

자료 : <http://www.zenchu-ja.or.jp>