

미국 농정개혁 평가*

송 주 호

1. 미국경제에서의 농업의 역할

미국은 농업분야에서는 세계에서 가장 큰 생산국, 소비국, 수출국, 수입국 중의 하나이며, 농산물 가격이 높았던 2008년도 농업생산액은 3,650억 달러를 기록하고 있다. 2000-2009년 평균으로 볼 때 작물생산액 비중은 전체 생산액의 45%로서, 축산물 43% 보다 약간 높다. 단일품목으로는 소와 쇠고기 생산액이 16.5%로서 1위이며, 그 뒤로 사료작물 11.8%, 가금육과 계란 10.1% 순이다 <표 1 참조>. 농업생산액은 해마다 증가하는 추세이지만 농업의 총요소생산성도 계속 안정적으로 증가하고 있어 실질 생산자 가격은 하락하고 있다.

미국농업의 장기적인 구조변화는 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 1) 농업생산성의 빠른 증가, 2) 농가수의 감소와 농장 평균규모의 증가, 3) 비농업부문의 성장과 균형을 이룬 농가의 소득 증가, 4) 농가 구성원의 비농업부문 취업기회 증가 등을 통한 농가와 주변 비농업부문과의 교류 확대 등을 들 수 있다. 농가 수는 1990년대까지 빠르게 줄다가 그 이후에는 정체, 혹은 소폭 증가하는 모습을 보여 2007년도에는 220만 가구이며 평균 농장규모는 418a(에이커)이고, 비농업부문 취업률은 93%를 나타내고 있다.

* 본 내용은 「미국의 농정개혁에 대한 OECD의 평가(Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States, OECD 2011)」를 한국농촌경제연구원 송주호 연구위원이 요약하였다.(jhsong@krei.re.kr, 02-3299-4187).

표 1. 미국 농업의 부문별 생산액 1985-2009

단위: US 10억 달러

품목	1985	1990	2000	2007	2008	2009
농업부문생산액	153.4	188.5	220.4	326.5	364.9	322.7
곡물생산액	73.7	83.2	94.8	150.9	182.5	164.2
-식량작물	8.9	7.5	6.5	13.4	20.7	14.5
-사료작물	22.3	18.7	20.5	42.3	62.0	49.7
-면화	3.7	5.5	2.9	6.5	5.7	3.3
-유료작물	12.4	12.3	13.5	24.6	31.2	31.7
-과일·견과류	6.9	9.4	12.4	18.5	18.9	17.4
-채소	8.6	11.3	15.5	19.3	20.4	21.0
-기타작물	11.1	15.6	21.0	25.3	24.2	26.0
축산물생산액	69.0	90.0	99.1	138.5	139.7	117.4
-육류	38.7	51.1	53.0	65.1	64.7	57.2
소·송아지	29.8	39.4	40.8	49.7	49.5	50.2
-낙농제품	18.1	20.2	20.6	35.5	34.8	23.9
-가금류·계란	11.3	15.3	21.9	33.1	36.8	32.6
임업·서비스 수익	10.7	15.3	26.5	37.1	42.6	41.1

표 2. 미국 농업구조 변화의 장기추세

	1930	1945	1970	1985	1990	1997	2002	2007
농가수(백만명)	6.3	5.9	2.9	2.3	2.1	2.2	2.1	2.2
평균 영농규모(acres)	151	195	376	441	460	431	441	418
농가당 평균 재배 품목수	4.5	4.6	2.7				1.3	
농업 취업자(천 명)		8,580	3,951	2,760	2,568	2,432	2,113	1,829
농업노동력비중(%)	22	16	5.7	2.9	2.5	1.7	1.4	1.3
GDP중 농업 차지 비중(%)	8	7	2	1.8	1.4		0.8	0.7
농외취업률(%)	30	27	55	66	55	60	93	93

2. 미국의 농업 지원 정책

2.1. 정책 배경

대부분의 미국 농산물 품목 정책은 1930년대의 대공황을 극복하기 위한 뉴딜 정책에 근원을 두고 있다. 1949년의 농업법은 미국에서 농산물 가격과 소득을 지지하는 항구적인 법적 틀로 알려진 내용을 규정하고 있으며 미국 의회는 정기적으로 항구법의

조항들을 농업법이라고 불리는 다양한 법을 통해 수정하고 있으며, 최근의 농업법은 2008년의 식량, 보전, 에너지 법(2008년 농업법)이다.

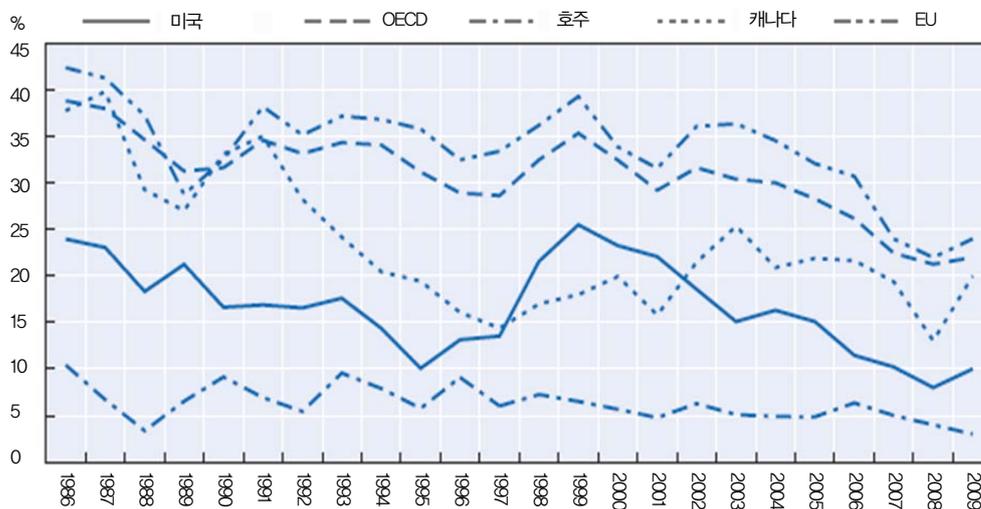
2008년 농업법에 대한 논의는 DDA 다자무역협상(미국의 농산물 가격지지 정책, 특히 면화프로그램이 농업협상에서의 보조금 한도를 지킬 수 있는지 여부가 위협받고 있음)이 위기에 빠지고 미국 재정적자가 높아진 상황에서 이루어졌다. 미국 의회는 2008년 농업법으로 인해 2008-12년도 동안 재정부담이 2,840억 달러가 소요될 것이라고 추산하고 있는데 이중 2/3이상이 국내식량지원(대부분은 과거 푸드스탬프라고 불린 영양보완지원프로그램)이다. 농업인을 위한 예산은 30%정도인데 그 가운데 15% (83억 달러)는 농가지원프로그램이고, 7%는 작물보험, 9%는 환경보전을 위한 예산이다.

2.2. 농업지원의 변천

미국의 농업생산자에 대한 지원(PSE)은 다른 OECD 국가들에 비하면 평균적으로 낮은 편이다. 연도별로 그리고 품목별로 다소 차이를 보이고 있지만 1986년 이래 미국의 PSE와 보조 관련 다른 지표들은 현저히 낮아지고 있다.

미국의 농업에 대한 지원의 특징은 정부 보조의 규모가 국제 농산물가격과 반대로 움직인다는 점이다. 국제 가격이 높으면 보조금이 줄고 국제 가격이 낮으면 보조금은 늘어난다. 1986-87년과 1998-2000년에는 국제 농산물 가격이 낮았기 때문에 미국의

그림 1. 미국과 주요 OECD국가들의 PSE 연도별 변화:1986-2009



PSE는 높았다. 반면에 농산물 국제가격이 높았던 2007-2008년에는 PSE가 낮았다. 미국의 2007-2009년 평균 PSE는 OECD 국가 중 뉴질랜드와 호주의 뒤를 이어 세 번째로 낮았으며, % PSE는 1986-1988년 평균 22%에서 2007-2009년에는 평균 9%로 낮아졌다 <그림 1 참조>.

3. 작물에 대한 지원

3.1. 2008 농업법에서의 수예작물에 대한 지원정책

중전의 농업법에서와 마찬가지로 직접지불, 경기순환상쇄 지불(CCP), 마케팅 론 지원제도는 2008년 농업법의 핵심사항이다.

직접지불은 해당 농가의 과거 재배작물, 산출량, 전국단위 지불단가에 따라 생산자에게 매년 지급된다. 2008년 농업법에서는 해당 작물별(밀, 옥수수, 보리, 수수, 귀리, 면화, 쌀, 콩, 기타 유지작물, 땅콩) 지불금 단가는 2008년과 2012년 작물년도에 대해서는 기준면적의 85%에 대하여 지급되지만, 2009-2011 작물년도에 대하여는 기준면적의 83.3%에 대하여 지급된다. 다만 CCP 계산 시에는 85%를 적용한다.

경기순환 상쇄지불(CCP)은 해당 작물의 목표가격과 시장가격에 지불금을 합한 금액과의 차이를 보완하기 위해 지급된다. 지불금과 마찬가지로 농가는 CCP를 받기 위해 해당 작물을 재배할 의무가 없다. 2008년 농업법에서는 마른 완두콩, 렌즈콩, 병아리콩 등에 대해 CCP 지급대상 품목으로 추가되었다. 2008년 농업법에서는 목표가격에 대해 변화가 있는데 면화의 경우 목표가격이 1.6% 인하되었고, 옥수수와 쌀에 대한 목표가격은 변동이 없지만 일부 품목의 경우 (밀, 보리, 귀리, 수수, 콩) 2010-2012년도의 목표가격은 약간 인상되었다<표 3 참조>.

3.2. 설탕 지원정책

미국은 설탕 수입국이며, 다른 품목에 비해 설탕에 대해 많은 보호를 하고 있다. 현재의 설탕에 대한 지원정책은 1981년부터 시작되었다고 볼 수 있으며 그 후 지속되고 있다. 설탕정책의 주요 내용은 1)용자지원제도를 통한 국내 가격지지, 2)가공업자에게 유통할당제를 통해 유통되는 물량의 한도를 정해주는 공급량 통제, 3)TRQ를 통해 설탕 수입에 대한 무역제한, 4)식용 설탕의 공급잉여가 예상되는 경우 에탄올 생산으로의 전환 정책(2008년 농업법에서 도입)이다.

표 3. 2002년과 2008 농업법에서의 직불금 단가와 목표가격 비교

	직접지불제 비중		경기상쇄직접지불제			
	2002 농업법	2008 농업법	2002 농업법	2008 농업법		
	2002-2007	2008-2012	2004-2007	2008	2009	2010-2012
밀	19.1	19.1	144.0	144.0	144.0	153.2
옥수수	11.0	11.0	103.5	103.5	103.5	103.5
수수	13.8	13.8	101.2	101.2	101.2	103.5
보리	11.0	11.0	102.9	102.9	102.9	120.8
귀리	1.7	1.7	99.2	99.2	99.2	123.3
면화	147.0	147.0	1596.1	1570.1	1570.1	1570.9
쌀	51.8	n.a.	231.5	n.a.	n.a.	n.a.
-장립종	n.a.	51.8	n.a.	231.5	231.5	231.5
-중립종	n.a.	51.8	n.a.	231.5	231.5	231.5
대두	16.2	16.2	213.1	213.1	213.1	220.5
기타 종유	17.6	17.6	222.7	222.7	222.7	279.6
사탕수수	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
사탕무	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
땅콩	39.7	36.0	545.8	545.8	545.8	545.8
마른 완두	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	183.5	183.5
편두	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	282.5	282.5
작은 병아리콩	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	228.4	228.4
큰 병아리콩	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	282.5	282.5

4. 축산 정책

4.1. 축산 정책 일반

미국에서 축산부문은 전체 농가 현금수입의 절반 정도를 차지하고, 전체 농산물 수출의 약 20%를 차지한다. 축산부문에 대한 지원은 낙농, 양모, 염소털, 꿀에 집중되어 있다. 그래서 대부분의 축산인들은 가격지지나 소득지원정책의 혜택을 받지 못하고 있으며, 일부 소, 낙농, 양돈의 경우 축산소득보험제도에 가입하고 있는 경우를 제외하면 연방정부의 작물보험에 의한 혜택도 별로 없다. 다만 축산인들은 가뭄이나 허리케인 등 자연재해로 인한 피해에 대해 임시방편적인 정부지원을 받곤 한다. 다른 부문의 농업정책, 예컨대 사료작물에 대한 가격지원정책, 바이오 연료에 대한 정책, 토지 사

용, 환경정책, 위험관리 정책, 국제 무역 등에 관한 정책들도 간접적이긴 하더라도 축산부문에 어느 정도 영향을 미친다.

4.2. 낙농 정책

낙농분야는 전체 농업생산액의 27%를 차지하고 농산물 수출액의 4%를 차지한다. 낙농부분은 규모의 경제가 적용되는 산업으로 전체 낙농가의 5% (500두 이상 사육농가)가 전체 우유 생산의 60%를 차지한다.

PSE를 계산하면 현재 낙농은 미국 내에서 다른 어떤 품목보다 절대 수치에서 제일 높은 지지를 받으며, 정부 지원이 총농가소득에서 차지하는 비중으로 볼 때 설탕 다음으로 두 번째로 큰 비중을 차지한다. 2007-2009년 동안 낙농가에 대한 지지는 전체 PSE의 14%를 차지한다.

낙농정책은 년도에 따라 조금씩 수정되어 왔지만 신선한 우유를 합리적인 가격으로 소비자의 욕구에 부응하도록 적절한 유통 질서를 통해 공급하면서 생산자에게도 합당한 소득을 제공한다는 기본 목표는 변함이 없다. 미국에서의 낙농정책은 3가지 주요 이슈를 다루고 있는데 1)불안정하고 낮은 생산자 가격, 2)수요와 공급사이의 계절적인 불균형에 따른 우유의 부패 가능성, 3)구매자에 비하여 교섭력이 약한 생산자 문제 등이다.

이러한 이유 때문에 낙농정책은 연방정부와 주정부 모두에게 다양한 프로그램을 개발토록 하고 있다. 낙농정책의 주요 내용은 지역을 기반으로 한 가격차별정책과 통합제도(pooling scheme), 경기순환상쇄생산자 직불제도(우유소득손실 계약프로그램), 정부의 낙농제품 구매를 통한 가격지지 정책, 중요 낙농품의 수입제한을 위한 TRQ 제도, 특정 가공낙농품에 대해 1990년대 중반에 많이 지급된 낙농 수출보조 정책(낙농수출 인센티브 프로그램, DEIP) 등이다.

낙농가들은 낙농수출인센티브 프로그램에 의해 수출보조를 받는다. DEIP는 1985년 농업법에 의해 도입되었으며, 수출업자들은 일부 낙농품에 대해 미국 내 가격으로 낙농품을 사서 국제 가격(국내가 보다 더 싼 가격)으로 외국에 팔 수 있도록 현금보조를 받는다. 1993년부터 1999년까지 많이 활용되다가 그 이후 점차 줄었으며 2005년부터 2008년까지는 지급실적이 없었다가 2009년에 국제우유가격이 하락하고 EU가 낙농수출보조를 재개함에 따라 다시 DEIP도 일부가 지급되었다. DEIP가 지급되는 품목으로는 분유, 유지방, 치즈류(체다, 모차렐라, 고다, 크림치즈, 가공미국치즈)이다<표 4참조>.

표 4. 낙농수출보조금의 연도별 지급내역

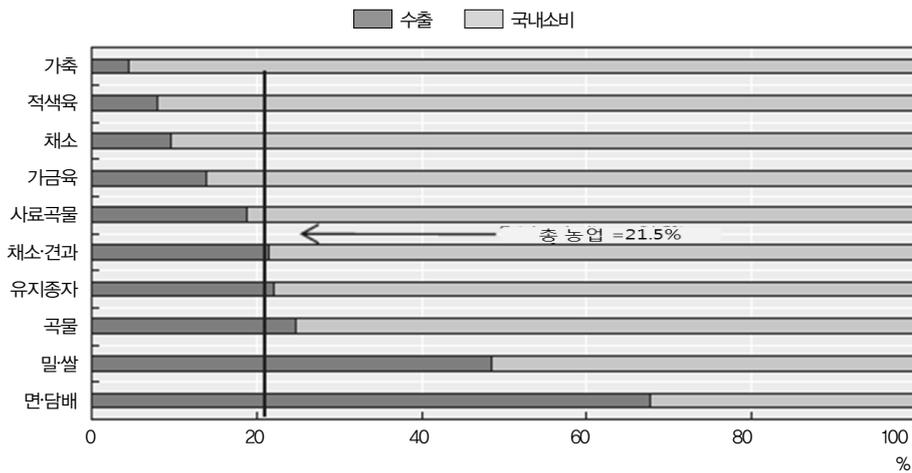
회계연도	USD million	회계연도	USD million
1986	0	1997	121
1987	0	1998	110
1988	8	1999	145
1989	0	2000	77
1990	9	2001	8
1991	39	2002	55
1992	76	2003	32
1993	162	2004	3
1994	118	2005-08	0
1995	140	2009	19
1996	20	2010	10

5. 국제 무역 정책

5.1. 정책배경

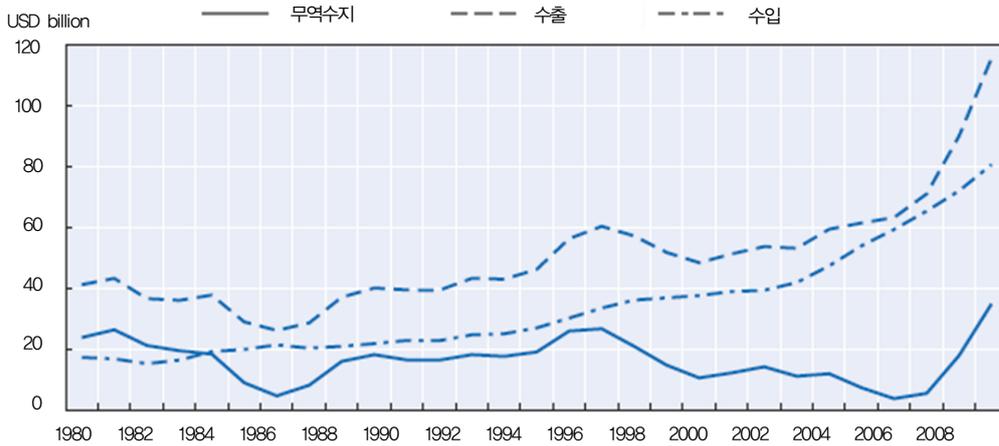
미국에서 농산물 수출은 경제에 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 생산대비 농산물 수출은 물량기준으로 20%, 금액 기준으로 18%를 차지한다. 밀의 경우 수출은 생산의 절반 정도, 콩은 1/3이 넘으며, 아몬드 같은 특작품은 70%이고, 호두와 자몽은 40%이다. 축산물은 수출비중이 곡물보다 현저히 낮아 주로 국내에서 소비된다.

그림 2. 주요 품목별 수출 비중



농산물 무역은 흑자를 기록하고 있다. 수입은 연도별로 꾸준히 증가하고 있으며, 수출도 1985-1986년, 1997-1998년도에 약간 감소하였지만 대체로 증가하고 있다. 따라서 무역흑자는 1996-2006년 사이에는 감소하였지만 그 이후 다시 늘어나고 있다<그림 3 참조>.

그림 3. 미국의 농산물 연도별 수출과 수입 추세



5.2. 수출지원프로그램

미국의 수출지원정책은 낙농수출인센티브 프로그램(DEIP)과 수출증진프로그램(EEP)으로 구성된다. EEP는 1985년도에 도입되었는데 실제로 1995년도 이후에는 별로 활용되지 않다가 2008년 농업법에서 폐지되었다.

수출보조 이외에 미국에는 수출시장 개발프로그램이 있는데 시장접근프로그램, 해외시장개발프로그램, 신흥시장프로그램, 특수 작목을 위한 기술지원 등이 있다. 그 밖에 수출신용보증프로그램이 있는데 2005년에는 브라질이 미국의 면화프로그램에 대해 WTO에 제소를 하였고, WTO 패널에서는 미국의 세 가지 수출신용프로그램(GSM-102, GSM-103, 생산자신용보증프로그램)이 금지된 보조금이라고 판결을 하였다. 이 판결 내용은 면화 이외에도 수출신용보증프로그램으로 지원하던 다른 모든 작물에도 적용된다. 이 판결에 따라 2008년 농업법에서는 생산자신용보증프로그램과 GSM-103를 폐지하였으며, GSM-102에서는 보증금액의 1%이내로 되어있는 부과금 한도를 폐지하고 전체 신용보증한도를 매년 4천만 달러 이내로 제한하였다.

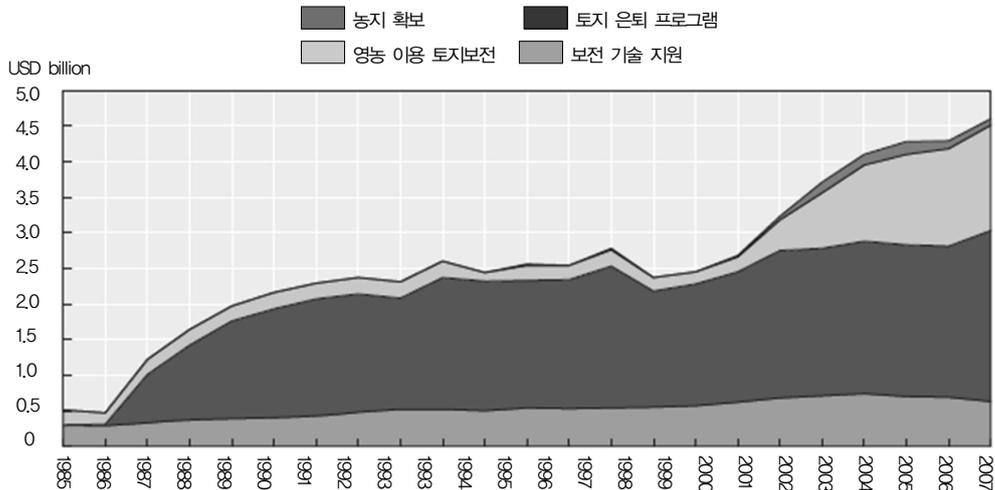
6. 농업-환경정책

농업은 국내에서 토지와 용수를 가장 많이 사용하는 산업이며 농업은 토양침식, 수질오염, 다른 부문과의 수자원 경쟁, 야생동식물의 서식지 보존, 공기오염 등의 환경문제와 결부된다. 토양침식의 60%, 국가전체 온실가스배출량의 6%가 농업에서 발생된다.

미국의 농업환경정책은 1930년대 이래 농업정책에 포함되었으며, 환경에의 악영향을 감소시키기 위해 고안된 정책을 자발적으로 따르고자 하는 생산자들은 정부의 막대한 재정지원과 기술지원에 크게 의존한다. 환경보전정책은 다음과 같은 범주로 분류될 수 있다.

- 토지은퇴프로그램: 이 프로그램은 환경에 민감한 토지를 합의된 일정기간 동안(최소 10년, 혹은 영구적으로) 작물생산으로부터 은퇴시킬 경우 지급된다.
- 영농 이용 토지 보존 프로그램: 이 프로그램은 영농활동에 이용하고 있는 토지에 대해 환경보전방법을 설치하거나 유지하는 농가에게 기술적, 재정적 지원을 한다.
- 농지확보 프로그램: 농가가 다른 목적(예컨대 개발 등)으로 농지를 사용할 수 있는 권리를 구입함으로써 농업생산용 토지를 확보하는 것을 목적으로 한다.
- 기술지원: 농업이 환경에 미치는 영향을 개선하고자 하는 농가에게 기술적 지원을 계속한다.

그림 4. 주요 보존 프로그램별 지출액 추이: 1985-2007



- 환경보존의무: 정부의 농업지원 프로그램(융자제도나 직접지불제, 경기상쇄 직불제 등)수혜자에게 습지와 침식가능성이 높은 토지의 흙을 보존하고 보호하는 의무 부과

환경보존프로그램에 대한 지출은 2002년 농업법 이후 급속히 늘었으며, 이중 가장 지출이 많은 프로그램은 토지은퇴프로그램이고 최근에는 영농이용토지 보존프로그램에 대한 지출이 늘고 있다. 1996년에 환경보존관련 지출은 26억 달러였으며 2007년에는 46억 달러로 79%가 증가하였다<그림 4 참조>.

7. 농촌개발정책

미국에서는 약 5천만 명의 인구가 전체 국토면적의 75%에 이르는 농촌지역에 거주하고 있다. 농촌은 지형적으로나 인구밀도, 경제 사회적 자산이 매우 다양한 지역이다. 농촌지역은 도시지역에 비해 주요 경제적 후생지표들이 낮고, 빈곤률은 높으며, 고용성장율도 낮다. 하지만 1990년대 이후 도시와 농촌간의 주요 경제지표의 격차가 줄어들고 있고 일부 농촌지역은 높은 성장률을 기록하고 있다.

다른 OECD 국가들과 마찬가지로 미국에서도 농업은 농촌경제에서 더 이상 가장 중요한 산업이 아니며 농촌경제는 매우 다양해지고 있다. 농촌인구의 4% 미만이 농업에 종사하며 농업생산에 고용된 노동력은 3% 정도에 불과하다. 더욱이 농가소득의 90% 정도가 비농업부문에서 얻어지고 있으며, 군 단위 농촌지역 5개 가운데 1개 정도만이 농업이 주요 소득원이거나 주요 고용처가 되고 있다. 미국 전체로 볼 때 농촌지역 경제에서는 서비스 부문이 주요 고용기회가 되고 있으며 제조업은 12% 정도의 고용비중을 지니고 있다.

농촌개발프로그램에서는 농촌지역 거주자, 사업자, 민간 혹은 공공 법인에게 보조금 지급, 융자제공, 융자 보증, 기술지원 등을 제공한다. 2002년 농업법에서는 농촌개발프로그램을 3가지로 대별할 수 있다.

- 1) 경제개발: 농촌지역에 신규 사업과 고용기회를 발생시키고 소득을 증대시킬 수 있는 새로운 기회를 도입
- 2) 기반시설 개발: 농촌 빈곤으로 비롯된 부족한 부분을 보완해주거나 농촌사회의 경관수준을 제고

3) 특별수요 프로그램: 소득기회가 불충분한 개인이나 마을에 주택, 위생, 건강 돌보기 등의 기본서비스를 일정수준에 도달하도록 제공

2008년 농업법에서는 2002년 농업법에서 고려된 이슈들과 전체적으로 유사하게 다루고 있으며 새로운 미세사업지원 프로그램과 농촌 공동투자프로그램을 새로이 도입하였고, 3개의 새로운 지역경제개발위원회(북부국경지역위원회, 남동 크레센지역위원회, 남서국경지역위원회)를 승인하였다.

8. 재생에너지 정책

미국에서의 바이오연료는 에탄올이 대부분이며, 그 중 98%는 옥수수에서 추출되고, 바이오디젤은 주로 대두유에서 나온다(약 60%). 에탄올 생산은 최근 급속히 증가하여 2003년 30억 갤런에서 2009년 100억 갤런까지 늘었다. 미국에서 생산된 옥수수의 약 1/3이 에탄올생산에 사용된다.

재생에너지에 대한 관심은 원유가격 인상과 국내에서의 바이오연료 생산의 확대에 따라 급속히 늘었다. 많은 정책 입안가들은 농산물을 이용한 바이오연료생산이 농촌 경제와 수입에너지 의존도가 커지는 미국경제에 촉매제 역할을 할 것으로 보고 있다.

에탄올과 바이오디젤은 조세우대, 융자, 자금지원, 규제프로그램 등의 형태로 중앙 정부의 많은 지원을 받고 있다. 하지만 재생에너지 생산은 농업 정책보다는 주로 에너지나 세금, 혹은 환경정책에서의 주요 관심사항이다. 따라서 재생에너지와 관련된 대부분의 정부 정책은 농업법의 범주 밖에 있다.

2002년 농업법은 에너지에 관한 별도의 장을 둔 첫 번째 법이다. 2008년 농업법에서는 바이오연료정제 능력의 발전을 위해 2008-2012년 동안 12억 달러의 기금조성의무를 승인하였다.

9. 국내 식량지원 정책

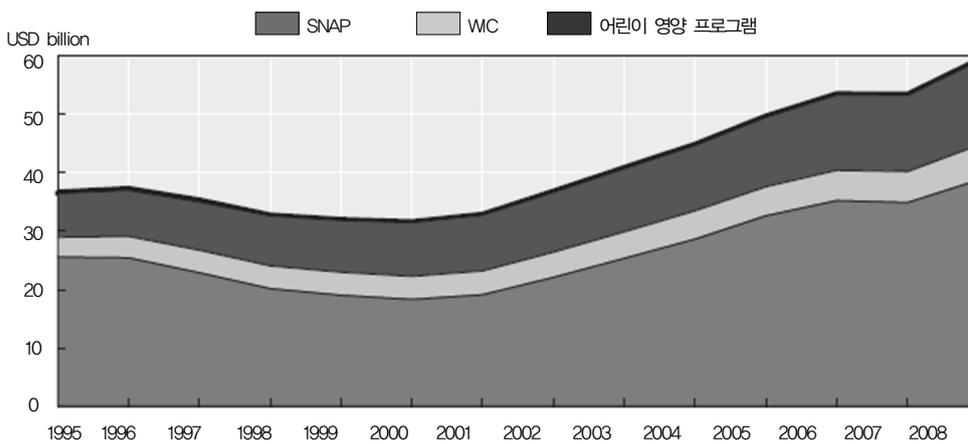
미국의 식량과 농업정책은 국민이 건강하고 영양가 많은 식량에의 충분한 접근을 보장하는 것을 오랫동안 추구해 왔다. 이러한 정책은 다음과 같은 광범위한 목적을 추구하는 일련의 정책들을 포함하고 있다. 1)단기간의 식량불안을 제거하기 위해 도움을

필요로 하는 사람에게 지원제공, 2)인적자본에의 투자를 통해 더욱 건강하고 더욱 영양가 높은 식단을 권장, 3)농업을 지원하기 위해 농산물을 직접 구매하는 것이다.

주요 프로그램으로는 보조영양지원프로그램(SNAP, 과거의 푸드스탬프), 아동영양프로그램(CNP), 여자와 유아 그리고 아동을 위한 특별보조영양프로그램(WIC), 농산물분배프로그램 등이 있다. 아래 <그림 5>에서와 같이 미국에서의 국내 식량 및 영양지원프로그램에 대한 예산지출은 2001년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 3개 주요 프로그램(SNAP, CNP, WIC)은 식량지원 관련 예산의 95%를 차지한다. 2008년에는 식량불안정 가구의 55%가 이러한 지원을 받았다.

SNAP는 저소득 가구로 하여금 승인된 식품상점에서 지정된 식품목록을 월 단위로 구입할 수 있도록 지원하는데, 2008년도에는 매달 2천8백만 가구가 1인당 평균 102달러 상당의 지원을 받았다.

그림 5. 주요 식량지원 프로그램별 지출액 추이: 1995-2008 재정연도



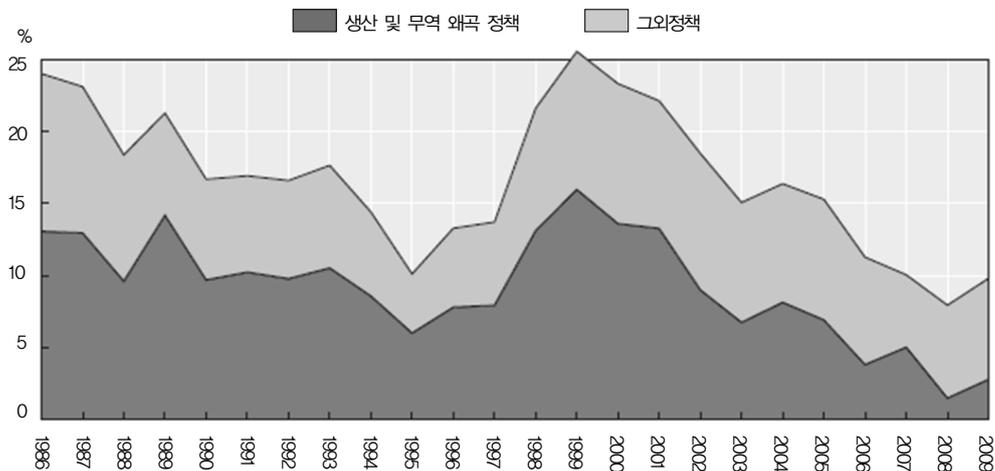
10. 미국 농정의 평가와 양우 전망

10.1. 1985년 이후의 농정개혁에 대한 평가

미국 농업정책의 품목 지원정책에 의한 지지수준은 거의 반으로 줄었고 생산과 무역에의 왜곡은 상당부분 완화되었다. 이러한 성과는 주로 2001년도 이후에 이루어졌

으나 아직도 낙농과 설탕지원정책은 생산과 밀접히 연관되어 있다. 2008년 농업법에서도 낙농과 설탕부문의 가격지지 정책은 달라지지 않고 있으며 작물부문에 대한 지원프로그램은 계속되고 있다<그림 6 참조>. 수입보전직불제도(Average Crop Revenue Election program, ACRE)는 2008년 농업법에서 처음 도입된 제도인데 종전의 경기순환상쇄직불(CCP)은 흉작으로 생산이 줄어도 가격 상승으로 인해 보조금을 받지 못하는 반면, 풍작으로 생산이 늘어도 가격이 하락할 경우 보조금을 받는 문제가 있었다. 이러한 단점을 시정하고 농가소득을 안정적으로 보전하기 위해 2009년부터 가격기준 CCP 대신 수입액 기준 보조금인 ACRE를 농가가 자발적으로 선택할 수 있는 기회를 제공하였다. 농가는 일단 ACRE를 선택하면 2012년까지 번복이 불가하며 직접지불의 20%와 마케팅용자의 30%가 삭감되는 조건으로 직불금을 받게 된다.

그림 6. 연도별 생산 및 무역 왜곡정책과 기타 정책의 지출 규모



품목지원정책으로 인해 경작규모가 큰 농가가 더욱 많은 혜택을 받게 됨에 따라 비록 지원한도를 규정하긴 하였지만 농가 간 형평은 더욱 악화되고 있다. 많은 정책이 시장가격을 상쇄시키기 위한 정책이라는 점은 정부지원의 규모가 시장가격과 역의 관계에 있다는 것을 의미한다. 이것은 만일 국제 가격이 하락한다면 생산자에 대한 정부의 지원규모가 늘어나고 생산과 무역의 왜곡적인 보조가 늘어날 수 있다는 것이다. 더욱이 최근 기후변화, 식량안보, 경쟁력과 효율성 제고 등에 우선순위를 높게 두고 재정 강화로 예산경색이 동시에 이루어질 경우 상대적으로 적은 수의 농가와 일부 품목

에만 집중되고 있는 품목 지원정책의 비용효과에 대한 재고가 요구될 수 있다.

10.2. 주요 정책 권고

미국의 농업부분은 그 규모나 다른 OECD 국가들과 비교해 볼 때에도 상대적으로 낮은 수준의 지원을 받고 있다고 할 수 있다. 또한 농정개혁은 생산과 무역을 적게 왜곡하는 방향으로 상당히 진전되고 있다고 특징지을 수 있다. 하지만 이런 성취에도 불구하고 아직 미국의 농업정책에는 시장지향성을 더 촉진할 수 있는 여지가 남아 있다. 1998년의 농정개혁에 관한 OECD 농업장료회의에서의 합의 원칙에 따라 분야별로 아래와 같은 정책 권고를 할 수 있다.

- 투명성: 정책목적과 비용, 편익과 수혜자를 쉽게 알 수 있도록 하는 것
 - 정부의 위험관리 정책이 민간의 투자를 제약하는 것보다 투명하고 보완적 기능을 할 수 있도록 하여 시장에 기반을 둔 접근이 되도록 보장해야 함.
 - 옥수수를 사용한 바이오연료 생산증가가 환경에 잠재적인 악영향을 끼칠 수 있는지 평가해야 함.
 - 환경질 인센티브프로그램(EQIP)에서 경쟁입찰 옵션을 부활시키고, 지불과 환경에 대한 영향계측을 연계해야 함.
- 목표지향성: 특정한 결과를 목표로 하고 가급적 비연계시킴
 - 낙농과 설탕지원, 유통용자지원프로그램, 경기상쇄지불, 직접지불 등의 품목 지원정책을 더욱 비연계되고 목표지향적인 형태의 지원이 되도록 대체해야 함.
 - 국내 품목지원정책과 무역정책이 상호 양립가능하고 보완할 수 있도록 보장함.
 - 농촌개발정책 관련 보조금이 농촌지역에서 공공재 제공과 긍정적인 순사회적 이득을 산출하게 목표를 설정할 수 있도록 보장해야 함.
- 맞춤형: 명료하게 정의된 결과를 달성하는데 필요한 수준보다 많지 않도록 보조를 제공
 - 현재 위험관리를 위해 작물별로 접근하는 보험제도와 가격에 기반을 둔 경기상쇄형 직불제도를 농가전체의 소득에 기반을 둔 접근방식으로의 대체를 고려해 볼 필요가 있음.
 - 현재 연료와 농산물시장을 왜곡하고 식량과 사료비용을 상승시키는 에탄올 의무조항과 관세제도를 재검토하고, 화석연료를 가장 비용 효과적으로 대체할 수 있

-
- 는 대안을 시장에서 찾아내도록 연구와 개발프로그램을 장려할 필요가 있음.
- 수출보조를 철폐하고, 매우 높은 쿼터초과 관세를 낮추며 WTO를 통해 농산물 무역자유화를 추구해야 함.
 - 유연성: 농업여건의 다양성을 반영하여 변화하는 목표와 우선순위에 적응하고 특정 목표를 달성하는데 필요한 기간을 반영
 - 물, 에너지, 대기, 기후변화 같은 새롭고 중요성이 커지는 환경에 대한 우려를 반영할 수 있도록 보전정책을 더 세밀화 해야 함.
 - 보전 정책과 품목정책이 조화해야 함.
 - 공정성: 부문간·농가간·지역간 보조정책의 배분의 효과를 고려
 - 품목지원정책의 공정성을 높이기 위해 지불금과 대상자를 더욱 강화해야 함.