

미국 농업예산과 성과 평가*

김 미 복
(한국농촌경제연구원 부연구위원)

1. 미국 농업 여건 변화

1.1. 미국 농업 구조 변화

미국은 토지, 자원, 기술면에서 세계 제일의 농업국 지위를 확보하고 있다. 미국의 농업생산액은 2010년 기준 3,180억 달러이고, 농업 GDP는 1,370억 달러로 미국의 전체 GDP 중 약 1.0%를 차지하고 있다<표 1 참조>. 농업 관련 산업을 포함한 GDP는 7,426억 달러(전체 GDP의 4.8%)이며, 점차 증가 추세를 보이고 있다. 2010년 기준 전체 취업인구의 1.6%를 농업부문에서 담당하고 있으며 농산물은 미국의 주요 흑자 수출상품으로 수출의 9.5%, 수입의 4.5%를 차지하고 있다.

2007년 센서스 자료에 의하면 미국의 농장수는 약 220만 호이고, 농장의 평균 경지면적은 418에이커(169ha)로 1950년 215.6에이커(87ha)에 비해 1.9배 가까이 늘어나 규모화 되었다. 그러나 2000년대 들어서 미국의 소규모 농장이 점차 증가하면서 농장수가 증가추세로 돌아섰으며 평균 경지면적도 다소 작아지는 추세이다. 미국의 전체 경지면적은 12억 에이커(4억 8,563만ha)이고 전체 면적의 52%를 차지하고 있지만 이는 1949년의 63%에서 산림지의 급속한 감소와 더불어 점차 낮아진 수치이다. 2007년 센

* (mbkim@krei.re.kr 02-3299-4323).

표 1 농업부문 부가가치 비중

구분	단위: %			
	2009	2010	2011	2012
국내총생산	100.0	100.0	100.0	100.0
민간 부문	86.3	86.4	86.8	87.1
농림어업	1.0	1.1	1.2	1.1
광업	1.6	1.7	1.9	1.8
기간산업	1.9	2.0	2.0	1.9
건설업	3.9	3.6	3.5	3.6
제조업	11.0	11.2	11.5	11.9
도매업	5.5	5.5	5.6	5.7
소매업	6.1	6.0	6.0	6.1
운송 및 창고업	2.8	2.9	3.0	3.0
정보산업	4.3	4.2	4.3	4.4
금융, 보험, 부동산, 임차 및 임대업	21.1	20.8	20.3	20.2
서비스업	12.1	12.2	12.5	12.4
교육, 의료, 사회복지	8.8	8.8	8.7	8.6
예술, 엔터테인먼트(오락), 레크리에이션, 숙박 및 외식업	3.8	3.8	3.9	4.0
기타	2.5	2.5	2.5	2.4
정부	13.7	13.6	13.2	12.9
연방 정부	4.4	4.5	4.4	4.3
주 정부 및 지방 정부	9.3	9.1	8.9	8.7

자료: U.S. Bureau of Economic Analysis(<http://www.bea.gov/>)

그림 1 미국의 농장수와 평균 경지면적



주: 1982년, 1978년, 1964년 자료는 표본 조사한 것이다.
 자료: The census of agriculture, USDA(<http://www.agcensus.usda.gov/index.php>).

서스에 따르면 1949년에 비해 일반작물 경작지는 17% 감소, 목장은 3% 감소하였지만, 산림지는 52%가 감소한 것으로 나타났다.

미국의 농촌인구는 1960년대 이후 처음으로 (-)증가세를 나타내었다. 전통적으로 농촌)의 출생률이 농촌에서 도시로 이주하는 인구의 증가율을 넘어서기 때문에 자연적인 증가세를 나타냈지만, 최근 출생률의 감소와 청년층의 이동으로 인한 인구감소가 두드러졌다.

그림 2 도시와 농촌지역 인구증가율 추이



자료: ERS, USDA(<http://www.ers.usda.gov>).

1.2. 신규 진입농의 특성

농촌지역의 인구가 감소하고 고령화가 지속되면서 신규 진입농에 대한 관심이 높아지고 있다. 2002년 농업조사 이래 누적으로 291,329에 달하는 농가가 새로 진입하였다(2007 agricultural census, USDA). 이들의 영농규모와 매출은 미국 전체 농가 평균에 비해 작은 것으로 나타났다. 신규농의 농장규모는 평균 201에이커(81ha)이고 평균 매출 역시 7만1천 달러로 전체 평균의 절반 수준의 규모이다<표 2 참조>. 농장주의 평균 연령은 48세로 낮은 편이고 이들은 대부분 비농업 소득원을 가지고 있으며 33%만이 전업농이다.

1) 여기서 농촌(rural)지역을 어떻게 정의하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있는데 일반적으로 도·농지역 차이에 대한 연구를 위해서 미국 전체를 카운티별로 나눈 metro지역과 nonmetro 지역개념을 이용하기 때문에 nonmetro지역을 농촌지역으로 보았다. nonmetro지역에는 인구 10,000명 이하의 noncore지역과 50,000명 이하의 micropolitan 지역이 있다.

표 2 2007년 센서스 기준 신규 진입농 특성

	전체	신규 진입농
비중(%)	100	13
규모(에이커)	418	201
매출액(달러)	135,000	71,000
영세농비율(%)*	58	73
연령	57	48
전업농비율(%)	45	33

주: 영세농기준은 정부보조금과 매출액을 합하여 10,000달러 이하인 농가
 자료: 2007 census of agriculture, NASS, USDA(<http://www.agcensus.usda.gov/index.php>)

표 3 신규 진입농의 경제적 특성

	전체	단위: 달러		
		2003 ~ 2007	1998 ~ 2002	1998이전
매출액	134,807	70,816	94,487	156,210
정부보조금	9,523	5,989	6,498	10,385
생산비용	109,359	65,656	81,365	124,083
소득	29,117	6,864	15,077	36,565
영(+의 소득을 가진 농장주 비율	47%	33%	37%	52%

자료: 2007 census of agriculture, NASS, USDA(<http://www.agcensus.usda.gov/index.php>)

신규농의 전업비율은 전체에 비해 낮은 편인데, 신규로 진입한 농가들 중 농외수입이 있는 비중은 80%에 이르고 있다. 이 수입원의 목표는 일시적으로 농장이 자리를 잡을 때까지 정기적인 소득이 필요해서 취업을 한 것일 수도 있고 농장 운영을 부업으로 여기고 있는 것일 수도 있기 때문에 농외수입에 대한 분석이 필요하다. 농가의 평균 매출액은 영농경력이 5년 이내인 비교적 신규농의 경우 약 7만 달러로 영농경력이 10년 이상인 농가에 비해 절반 수준이고 2007년 현재 소득이 (+)인 농장주의 비율 역시 33%로 전체 농가에 비해 낮은 수준이다<표 3 참조>. <표 4>에서 나타난 바와 같이 현재 미국 농업은 경력 10년 이상의 전업농이 이끌어가고 있기 때문에 비교적 신규로 진입한 농가의 수가 많음에도 불구하고 신규농이 농업생산액에 큰 영향을 미치지 못하는 못하고 있다.

표 4 농가의 진입년도에 따른 생산 비중

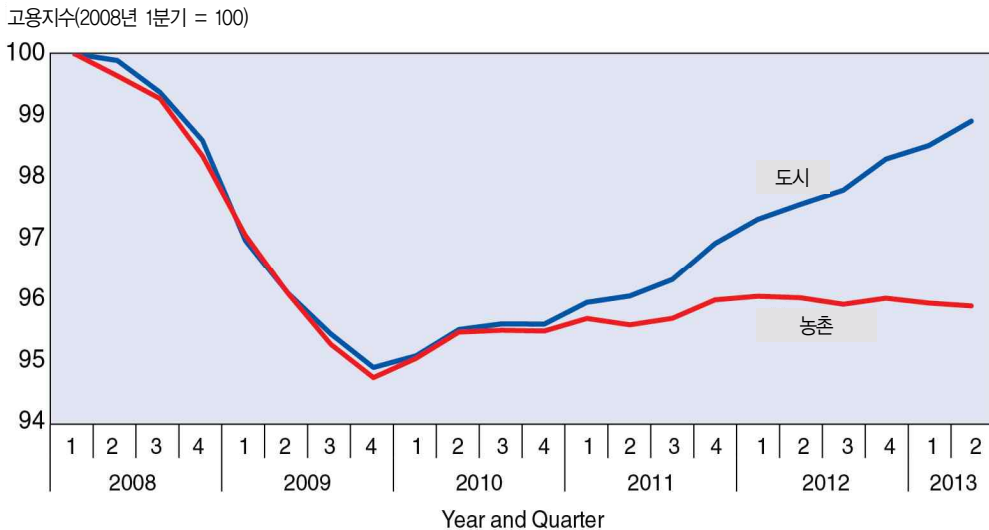
	2003 ~ 2007	1998 ~ 2002	1998이전
농장수	13%	16%	70%
경지면적	6%	11%	83%
매출	7%	11%	82%
정부보조금	6%	8%	86%
유기농매출	12%	15%	73%
직거래매출	10%	14%	76%

자료: 2007 census of agriculture, NASS, USDA(<http://www.agcensus.usda.gov/index.php>)

1.3. 농촌지역 인구감소와 소득격차

2008~2009년에는 불황으로 인해 도·농지역 모두 고용이 2008년 이전에 비해 5%이상 감소하였다. 2011년 이후에 도시지역 고용은 1.4%p정도 회복되었지만 농촌지역은 여전히 변화가 없는 것이 사실이다. 이러한 고용 감소는 농촌으로의 이주자 수 감소로 연결되어 농촌지역의 경우 1960년대 이후 처음으로 마이너스 인구증가율을 기록하였다. 즉, 2008년 1분기 고용을 100으로 보았을 때 도농지역 모두 95 수준까지 떨어졌지만, 회복세는 두 지역에서 차이를 보이고 있다. <그림 3>에 의하면 2010년부터 조금씩 회복세를 보이고 있는데 도시지역에서는 2011년 2분기부터 2012년 사이에 1.6%p

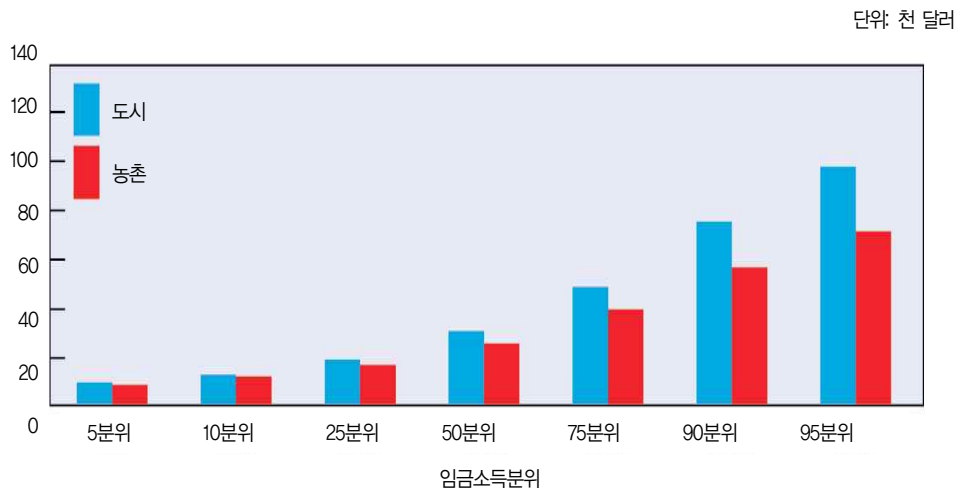
그림 3 고용증가율 도농 비교



상승했지만, 농촌지역에서는 0.5%p만이 회복하였고, 2012년 역시 도시지역에서는 1.4%p 상승했지만, 농촌지역에서는 불과 0.1%p만이 상승하였다.

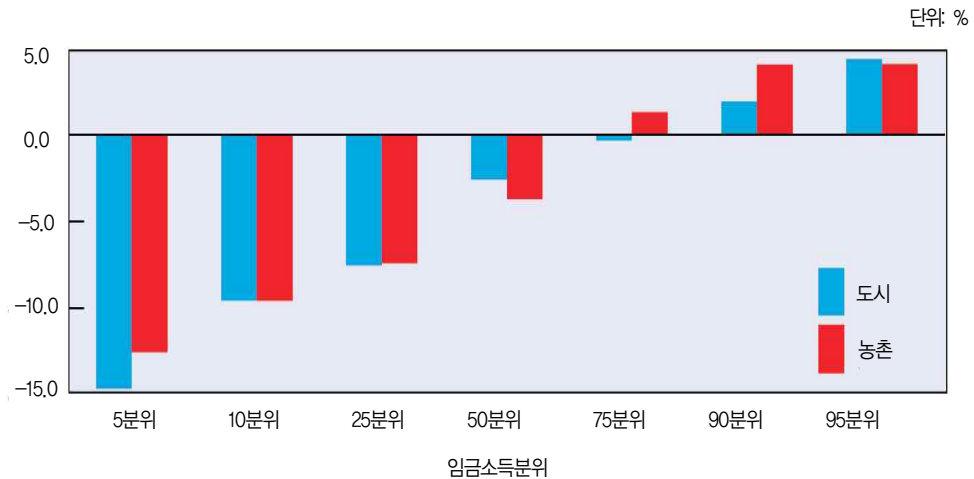
도·농간 고임금 노동자들의 소득격차가 확대되었다. 2012년 기준 중간값(median) 임금노동자들을 비교하였을 때 농촌 지역의 임금은 3만2천 달러로 도시 지역(38,500 달

그림 4 임금소득 분위별 도농격차 비교



자료: Rural America At a Glance, 2013 Edition. USDA ERS.

그림 5 2007~2012년 임금소득 변화율 비교(임금소득분위별)



자료: Rural America At a Glance, 2013 Edition. USDA ERS.

러)에 비해 약 20% 정도 낮았다. 이러한 격차는 고임금 노동자로 갈수록 심화되어서 소득분포 95분위 값을 비교하였을 때 약 27%이상 낮은 것을 알 수 있다. 농촌지역 임금은 9만1천 달러인데 비해 도시 지역 임금은 12만5천 달러이다. 저임금 노동자들의 격차(9%)는 그리 크지 않다.

2007~2012년 동안 임금소득 분위별 변화율을 살펴보면, 불황기에 도시지역 임금노동자들에 비해 농촌지역 임금노동자들의 임금소득 변화율이 조금 낮은 분위는 5분위, 95분위로 나타났다. 10분위부터 50분위까지는 소득이 2007년에 비해 2012년 오히려 낮아진 구간으로 특히 중간 정도 임금 농촌지역 임금노동자들은 도시지역에 비해 경기불황 영향을 많이 받았던 것으로 보인다. 하지만 75분위와 90분위 농촌지역 임금 노동자들은 2007년에 비해 2013년 오히려 소득이 높아졌고, 동일 분위 도시지역 노동자들에 비해 오히려 높아진 정도가 크다.

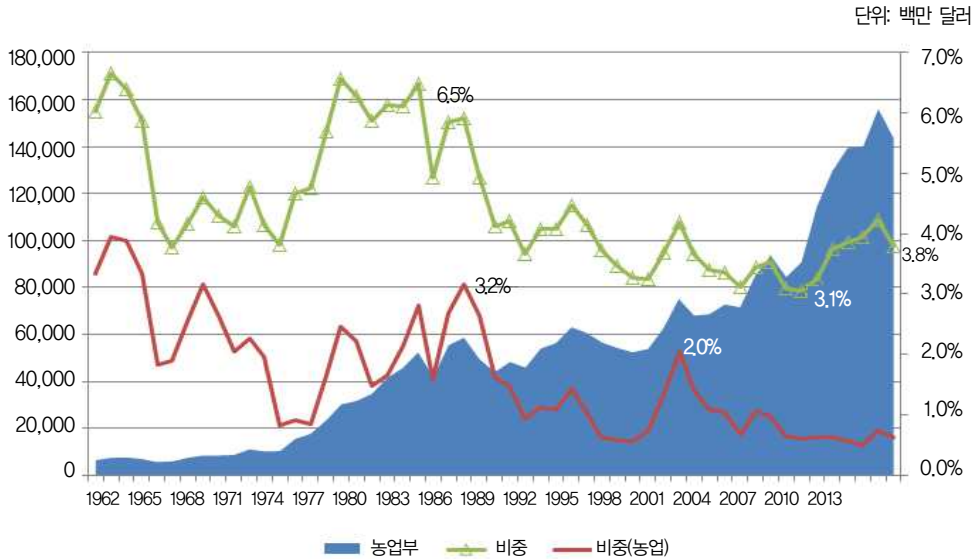
2. 미국 농업예산 연왕

2.1. 미국 농업예산 추이

1962년부터 2014년까지 미국 예산이 크게 증가하면서 농업부문 예산도 크게 증가하였다. 1962년 농업부 예산은 64억 370만 달러였고 이는 미국 전체예산의 6%를 차지하는 금액이다. 1970년대 들어 국제 농산물 가격이 상승하고 미국 농산물에 대한 수요가 증대하여 미국 내 농업투자가 확대되었다. 미국 전체 예산 대비 농업부 예산은 70년대 평균 4.9%, 80년대 평균 5.5%로 농업생산을 장려하기 위한 투자를 확대하였다. 80년대 후반부터 미국 거시경제가 나빠지며 농업에 대한 비용 부담을 줄이기 위한 노력이 확대되며 가격지지 중심에서 소득지지로 정책방향을 전환하여 보조금 비중을 대폭 축소하였다. 예산 비중은 90년대 후반 3.3%대로 하락하였다.

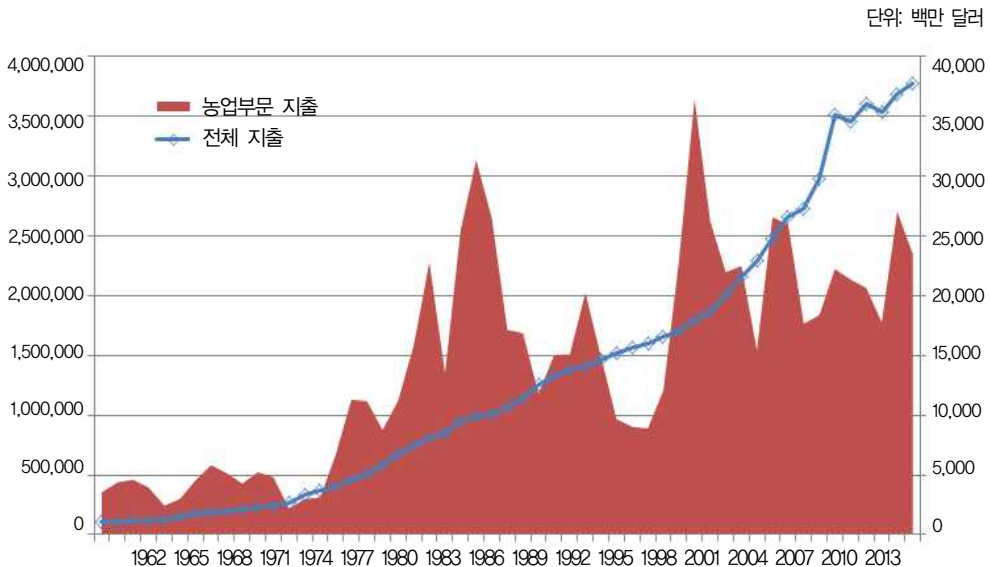
2000년대 들어서는 직불금 확대, 소득안정망 강화, 경기대응 직불제 도입 등 농가소득을 보전하기 위한 노력을 하였기 때문에 이에 대한 예산이 확대되었다. 평균 3.6%의 비중을 차지하며 3%대에서 안정세를 보이고 있다. 2008년 금융위기 이후 경기가 크게 위축되었기 때문에 저소득층 영양지원 성격의 식품구매권(Food Stamp)예산 확대로 2010~2012년 예산 비중이 크게 증가하였지만 이를 제외하면 농업예산이 증가한 것으로 보기 어렵고, 2013년부터는 다시 감소하는 추세이다. 2013년 기준 미국 농업부 예산은 1,545억 8백만 달러이고 약 4.2% 비중을 차지하고 있다<그림 6 참조>. 농업부

그림 6 미국 농업부 총지출과 비중 추이



주: 비중은 전체 총지출에서 농업부가 차지하는 비중이고, 비중(농업)은 전체 총지출에서 순수농업에 지출하는 금액을 말한다.
 자료: Office of Management and Budget(<http://www.whitehouse.gov/omb>)

그림 7 농업부문 총지출 추이



주: 농업생산과 직접 연관된 연구, 서비스를 포함한다.
 자료: Office of Management and Budget(<http://www.whitehouse.gov/omb>)

예산이 아닌 농업부문에의 총지출을 기준으로 보면 전체에서 차지하는 농업예산비중은 평균 1%내외이다. 60년대 기준 3%대에서 점차 감소하여 현재 미국 전체 예산의 0.6~0.7%정도를 차지하고 있다<그림 7 참조>.

프로그램 기준 분야별 예산추이를 살펴보면 저소득층에 대한 식품보조를 포함한 식품영양 분야의 예산이 전체 농업부 예산의 절반 이상을 차지하고 있다. 2008년 금융위기로 인해 경기가 하락함에 따라 지원대상이 크게 늘어났기 때문에 2010년 50.8%에서 증가추세를 나타냈다. 2014년 예산에서는 식품영양 예산은 감소하였지만 전체 농업부 예산의 감소폭이 컸기 때문에 비중은 조금 증가하였다. 농가보조 예산은 최근 농산물 가격이 강세이기 때문에 여러 직불금이 발동되지 않아 축소되었고 비중 또한 하락세를 보이고 있다. 예산이 꾸준히 증가된 분야는 지역개발 분야이다. 2010년 16.6%에서 2013년에는 18.6%까지 증가하였다. 연구개발, 유통관련 예산은 꾸준하게 1.5%내외의 비중을 차지하고 있다. 자원보호 관련 예산은 기후변화, 농지감소 등에 따라 꾸준히 증가하여서 2001년 60억 달러 수준에서 그 이후 100억 달러 이상으로 증가하였다가 2014년 93억 달러로 비중은 4.7%를 차지하고 있다.

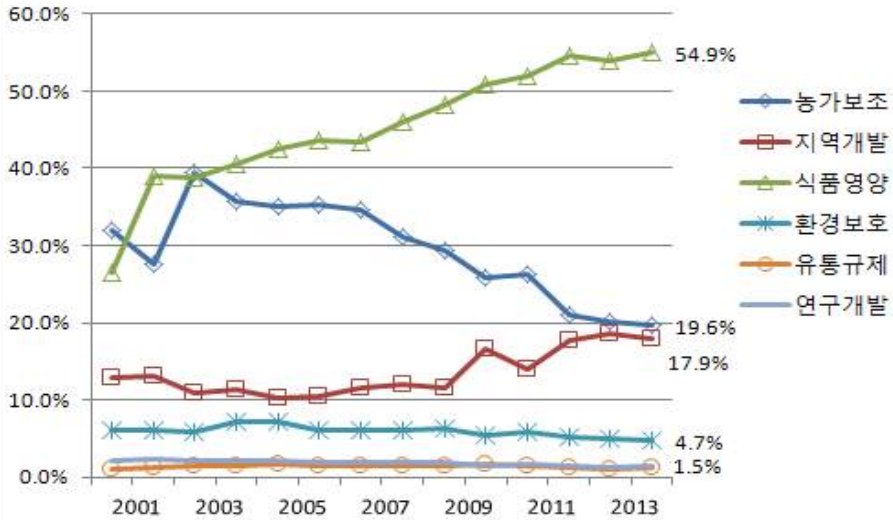
표 5 최근 미국 농업부문 분야별 예산(2010~2014년): 프로그램 기준

단위: 백만 달러

	농가보조	지역개발	식품영양	식품안전	환경보호	유통규제	연구개발	전체
2010	46,108 (25.8%)	29,649 (16.6%)	90,803 (50.8%)	1,172 (0.7%)	9,710 (5.4%)	2,899 (1.6%)	2,731 (1.5%)	178,650 (1.6%)
2011	45,603 (26.3%)	24,059 (13.9%)	90,114 (52.0%)	1,046 (0.6%)	10,138 (5.8%)	2,513 (1.4%)	2,970 (1.7%)	173,336 (△3.0%)
2012	43,011 (21.0%)	36,369 (17.7%)	111,977 (54.6%)	1,020 (0.5%)	10,438 (5.1%)	2,549 (1.2%)	2,773 (1.4%)	204,962 (18.2%)
2013	41,694 (20.0%)	38,728 (18.6%)	112,301 (53.9%)	1,021 (0.5%)	10,191 (4.9%)	2,220 (1.1%)	2,600 (1.2%)	208,191 (1.6%)
2014	39,049 (19.6%)	35,589 (17.9%)	109,348 (54.9%)	1,019 (0.5%)	9,396 (4.7%)	2,302 (1.2%)	2,887 (1.5%)	199,042 (△4.4%)

주: 각 분야의 괄호안의 비중은 전체예산에 대한 분야별 예산의 비중이지만 전체예산 괄호안의 비중은 전년비 증가율이다.
 자료: Budget Summary 각 연도, USDA(<http://www.obpa.usda.gov>).

그림 8 2000년대 미국 농업부문 분야별 예산비중 추이



자료: Budget Summary 각 연도, USDA(<http://www.obpa.usda.gov>).

2.2. 2014년 미국 농업예산

2014년 미국 예산편성 방향은 미국 농업을 위한 강력한 안전망을 유지하면서 전체 재정적자를 줄여나가는 것을 기본으로 하고 있다. 현재 예산안은 향후 10년 간 적자폭 380억 달러를 감소시킬 수 있는 것으로 직접지불 폐지, 재해보험 회사에 대한 보조 감축, 자원보호에 있어서 우선순위가 있는 지역에 집중지원을 통해 예산집행의 효율성을 높이고자 하였다. 오바마 행정부는 특히 일자리창출, 농산물시장 확대, 후계농 육성 등에 대한 정책에 초점을 맞추고 있고 이를 위해 13억 달러를 재생에너지, 친환경농업, 후계농 육성사업에 추가적으로 배분하였다.

이러한 예산의 기본방향을 수행하기 위해 4가지 전략목표를 구성하였다. 즉, 농촌개발, 자원보호, 식량안보, 국민영양이다(USDA Budget Summary and Performance Plan, 2014). 이러한 4가지 전략목표는 미국 농정의 가장 기본적인 구성으로 연도에 따라 강조하는 측면이 조금씩 변하기도 하고, 분야별 우선순위도 조금씩 변화가 있다.

2014년 미국 농업부 총지출은 1,460억 달러로 이중 법에 의해 요구되는 서비스를 제공하는 의무지출이 차지하는 비율은 80% 이상으로 미국 전체 예산에서 의무지출이 차지하는 비중 62%에 비해 높은 편이다. 의무지출의 대부분은 작물보험, 영양지원, 농가 품목지원 프로그램 등이다. 총지출의 17%인 250억 달러는 재량지출로 특별영양보

충 프로그램(Women, Infants, and Children, WIC), 식품안전, 농촌개발 융자 및 보조금, 연구 및 교육, 토양 및 수자원 보전 기술지원, 동물 및 식물 복지, 국유림 산불 등 산림 서비스 활동 관리, 국내 및 국제 유통 지원 등이 포함된다.

표 6 전체 연방정부 예산 대비 농업예산

단위: 십억 달러

	2011	2012	2013	2014
연방지출(A)	3603	3796	3803	3778
농업부지출(B)	143	150	154	146
의무(B1)	118	121	127	121
재량(B2)	25	28	26	25
B/A	4.0%	4.0%	4.0%	3.9%
B1/B	82.5%	80.7%	82.5%	82.9%

자료: Office of Management and Budget(<http://www.whitehouse.gov/omb>).

□ **전략목표 1: 농촌지역사회가 지역인구 증가, 경제력 활성화 등 자립적으로 지속가능할 수 있도록 지원**

대통령의 재정적자 감축 목표를 달성하는 동시에 일자리창출, 농업소득 증가 등 농업 안전망을 달성하기 위한 예산을 조정하였다. 재정적자 감축을 위하여 직불금 폐지, 작물보험회사 보조 감축 등의 정책방향에 초점을 맞추었지만, 우선순위가 있는 지역에 대한 집중 지원, 신규 진입농에 대한 지원, 바이오에너지, 특정작물, 친환경농업 등을 높은 투자 우선순위로 설정하였다.

□ **전략목표 2: 기후변화에 대응하여 수자원 관리를 강화하는 한편 국가 산림 및 민간 사유지를 보전**

농업법 보전 프로그램을 통해 등록된 3억 7,800만 에이커(1억 5,297ha) 이상의 토지에 대해 지원하기 위해 53억 달러를 지원하는 등 기후변화에 따른 피해를 경감하기 위해서는 환경보호가 중요하다는 인식을 하고 있다. 또한 농업용수 뿐 아니라 생활용수에 대한 보호 역시 농업부의 중요한 역할이기 때문에 이에 대한 투자도 계속하고 있다.

□ **전략목표 3: 글로벌 식량안보에 대한 노력으로 미국농산물 및 바이오기술의 수출 증진**

글로벌 식량문제를 해결하기 위하여 미국 농산물 생산기술을 발전시키고 수출을 증

진하고자 하며 이를 위하여 미국의 농업자원을 활용할 수 있도록 정부가 지원하고 있다. 식량부족국가들에게 농업생산시스템을 전파하는 것도 그 중의 하나이다. 이를 위해 다양한 국제식량원조프로그램에 재원을 제공하고 있다.

□ **전략목표 4: 모든 미국 어린이들이 안전하고 영양가있는 균형잡힌 식사를 알 수 있도록 지원**

국민건강을 증진시키기 위하여 소득에 상관없이 영양가 있고 안전한 음식에 쉽게 접근할 수 있도록 농업부가 지원하고 있고, 지원에는 식습관 뿐 아니라 건강한 생활습관까지 포함하고 있다. 식품안전 강화를 통해 공공보건을 증진시키고 가축질병, 병충해 등을 최소화하는데 노력을 기울이고 있다. 2012~2013년의 미국농업부의 최우선 목표중의 하나는 영양관련 사업들을 통합하는 것인데, 이를 통해 2013년 9월 보충영양지원프로그램(Supplement Nutrition Assistance Program, SNAP²⁾)의 정확도³⁾가 96.22%까지 올라갔다고 밝히기도 하였다.

3. 미국 USDA 농업 예산편성과 성과 평가

USDA에서는 연초에 예산 개요 및 연간 성과계획(Budget Summary and Annual Performance Plan)을 구성하고 회계연도가 종료된 후 그 성과를 성과 및 회계보고서(Performance and Accountability Report, PAR) 연간성과보고서 부분에서 평가하고 있다. 예산개요(Budget Summary)의 내용은 앞 절에서 언급한 USDA의 4가지 중요한 전략적 목표를 달성하기 위하여 7가지 미션 영역⁴⁾이 있고 각각의 미션을 수행하기 위한 기관(agency)⁵⁾에 예산이 배분되는 구조이다. 전략목표는 지속가능한 농촌, 환경, 식량안보, 국민영양식품안전 분야이다. 미션 수행을 위한 기관 예산 흐름을 점검하면 어느 정도의 예산이 개별 목표를 위해 투입되었는지 알 수 있는 구조이다.

2) 식품구매권(Food Stamp)의 공식명칭.

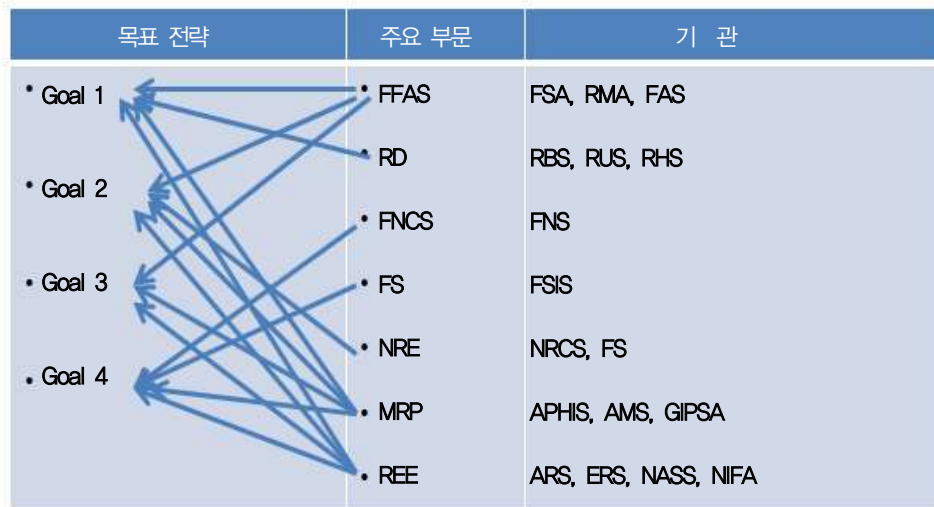
3) 자원자 요건에 적합한 지원.

4) 농가 및 해외농업 서비스(FFAS: Farm and Foreign Agricultural Services), 지역 개발(RD: Rural Development), 식품·영양·소비자 서비스(FNCS: Food, Nutrition, and Consumer Services), 식품안전(FS: Food Safety), 자원 환경(NRE: Natural Resources and Environment), 유통 및 규제 프로그램(MRP: Marketing and Regulatory Programs), 연구·교육·경제학(REE: Research, Education, and Economics).

5) 농업진흥청(FSA: Farm Service Agency), 위험관리청(RMA: Risk Management Agency), 해외농업국(FAS: Foreign Agricultural Service), 농촌경제협동국(RBS: Rural Business-Cooperative Service), 농촌설비국(RUS: Rural Utilities Service), 농촌주택국(RHS: Rural Housing Service) 등.

성과보고서는(PAR) 회계연도가 끝나자마자 4개의 가장 기본적인 목표가 달성되었는지 평가하기 위하여 각 에이전시에서 수집된 성과지표를 바탕으로 세부목적을 재구성한다. 기본 전략적 목표 하에 1~4개의 미션(세부목적)이 구성되고 미션 별 2~7개의 성과지표와 결과를 제시한다. 이를 종합하여 기본 전략 목표의 성과를 평가한다.

그림 9 USDA 예산요약 및 연간성과계획 상의 관계도



주1: FFAS(Farm and Foreign Agricultural Services, RD(Rural Development), FNCS(Food, Nutrition, and Consumer Services), FS(Food Safety), NRE(Natural Resources and Environment), MRP(Marketing and Regulatory Programs), REE(Research, Education, and Economics)

주2: FSA(Farm Service Agency), RMA(Risk Management Agency), FAS(Foreign Agricultural Service), RBS(Rural Business-Cooperative Service), RUS(Rural Utilities Service), RHS(Rural Housing Service), FNS(Food and Nutrition Service), FSIS(Food Safety and Inspection Service), NRCS(Natural Resources Conservation Service), FS(Forest Service), APHIS(Animal and Plant Health Inspection Service), AMS(Agricultural Marketing Service), GIPSA(Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration), ARS(Agricultural Research Service), ERS(Economic Research Service), NASS(National Agricultural Statistics Service), NIFA(National Institute of Food and Agriculture)

자료: 박준기 외(2013) 재인용(원출처: 연구진 재구성).

표 7 USDA 연간 성과평가와 회계보고서 요약

2011년 회계연도 성과 평가		
목표	연간 성과 목표	결과
전략목표 1: 농촌 지역사회의 자립능력 제고, 인구성장, 경제적 번영을 위한 지원		
1.1 농촌 성장 강화	1.1.1 USDA 재정사업을 통해 창출 또는 유지된 일자리의 수	미충족
	1.1.2 새롭거나 개선된 통신 서비스 임대 및 이용자 수	미충족
1.2 번영하는 지역사회 만들기	1.2.1 새롭거나 개선된 기관투자 수리 시설 임대 및 이용자 수	초과달성
	1.2.2 제공된 주택소유 기회	미충족
	1.2.3 새롭거나 개선된 주요 지역시설을 제공받은 소비자 비율	
	- 건강시설	초과달성
	- 안전시설	초과달성
	- 교육시설	초과달성
	1.2.4 새롭거나 개선된 전기 시설 임대 및 이용자 수	초과달성
1.3 지속적이고 경쟁력 있는 농업 시스템 지원	1.3.1 USDA의 재정 지원을 받은 신규 농업인, 소수 인종 및 소수 민족 농업인, 여성 농업인 비율	초과달성
	1.3.2 웹 기반 USDA 서비스 센터를 통한 농업진흥청(FSA) 정책 프로그램 배포 증가율	충족
	1.3.3 무역 협정, 협상, 모니터링 및 non-SPS 조치를 통해 유지되는 농산물 무역의 달러 가치	충족
	1.3.4 USDA의 개입을 통해 결의한 SPS/TBT 조치가 만들어 내는 무역 장벽의 연간 무역 가치	초과달성
	1.3.5 연방작물보험공사 지원 보증을 통해 제공된 위험 방지 보상의 가치	초과달성
	1.3.6 연방작물보험공사 지원 보증을 통해 제공된 위험 방지 보상의 표준화 가치	충족
	1.3.7 '가축가공 및 사육법'에 대한 산업 준수율	미충족

자료: 박준기 외(2013) 재인용(원출처: PAR, USDA).

앞서 언급했듯이 예산개요에서는 미국 농업법에서 제시된 예산이 어떠한 목적을 위해 정책별로 배분되고 이에 대한 성과관리를 어떠한 지표를 가지고 할 것인지 명확하게 제시되어 있는데 크게 두 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 미국 농업의 당해년도 전략목표와 전년도에 비해 변화된 점, 이에 대한 예산 배분, 주요 예산에 대해 설명한다. 두 번째 부분에서는 전략목표를 수행하기 위한 미션(세부목적) 별로 어떠한 기관이 얼마만큼 예산을 집행하는지, 그 예산에 대한 성과지표는 무엇이고 지표결과 추이를 제시한다. 예를 들면, 농촌, 환경의 중요성이 강조됨에 따라 2011년도에는 식량

안보, 농촌개발, 자원보호, 국민영양 순이었지만, 2013년도에는 농촌개발, 자원보호, 식량안보, 국민영양으로 바뀌는 것을 알 수 있다.

표 8 USDA 정책목표에 대한 예산 지원

단위: 백만 달러

정책목표	미션	예산 (FY2011)	예산 (FY2013)	예산 (FY2014)
GOAL 1 식량안보	FFAS	2,320	1,798	479
	NRE	6	-	-
	MRP	49	48	52
	REE	785	421	467
GOAL 2 농촌개발	FFAS	19,848	19,125	17,626
	NRE	986	-	-
	MRP	868	419	863
	REE	1,267	1,192	1,169
	RD	2,944	2,402	2,289
GOAL 3 자원보호	FFAS	2,317	2,499	2,449
	NRE	9,146	9,434	9,296
	MRP	71	44	48
	REE	448	402	422
GOAL 4 식품안전· 국민건강영양	FS	1,046	1,006	1,019
	MRP	1,530	1,905	1,339
	REE	470	643	830
	FNCS	107,617	115,140	109,348

자료: Budget Summary 각 연도, USDA(<http://www.obpa.usda.gov>).

이러한 농정목표가 변하는 것은 예산의 변화와도 관련이 깊다. 식량안보에 대한 예산은 감소하였으며, 자원보호에 대한 예산은 증가하였다. 미국경제 전체의 경기와 관련이 깊은 국민영양 예산이 증가하였기 때문에 농촌개발 분야 예산은 중요성에도 불구하고 감소하였다. 전략목표의 경우 개념이 광범위하기 때문에 집행기관이 겹치는 경우도 있고, 성과관리 역시 쉽지가 않기 때문에 세부목표에 해당하는 미션을 중심으로 조직을 구성하였다. 여러 개의 미션이 하나의 목표를 지원하지만, 미션을 수행하는 집행기관은 미션별로 따로 있기 때문에 예산집행 면에서 구분이 되고, 집행기관별로 수행하는 프로그램(정책)이 따로 있기 때문에 성과관리 면에서도 명확하다.

표 9 USDA 미션에 대한 집행기관별 예산

단위: 백만 달러

미션	사업내용	집행기관	예산* (FY2011)	예산 (FY2013)	예산 (FY2014)
FFAS	가족농지원, 작물보험확대, 수출시장확대, CRP**관련 사업	FSA	3,137	25207	23333
		RMA	6,696	10295	9575
		FAS	2,348	6192	6140
RD	주택비용 지원, 상하수도 관리, 고용안정과 관련된 사업	RBS	1,168	1686	1615
		RJS	9,583	9259	6327
		RHS	26,862	27,783	27647
FNCS	푸드스탬프 지원, 푸드스탬프 영양교육, WC, 학교급식, SNAP프로그램	FNS	107,515	112301	109348
FS	BSE***관련비용, 식량보장, 식품안전제도 및 검사관련 사업	FSIS	1,018	1,021	1019
NRE	자발적 자원보호 프로그램에 대한 기술 및 재정지원, 재난(화재) 대비, 산림보호, 국가산림시스템 사업	NRCS	4,052	4297	3862
		FS(Forest Service)	5,098	5894	5534
MRP	농산물 교역지원, 테러 등 위험에 대한 농업보호, BSE모니터링, 생명공학기술 관리사업	APHIS	1,158	1,092	1071
		AMS	1,313	1,090	1191
		GIPSA	40	38	41
REE	농업분야 기초/응용과학 지원, 유전자 연구, 기후변화 연구, 병충해 연구	ARS	1,164	1,131	1303
		NIFA	1,356	1,231	1346
		ERS	82	78	79
		NASS	156	160	159

주: * 확정된 금액(enacted).

** Conservation Reserve Program

*** Bovine Spongiform Encephalopathy

자료: Budget summary 각 연도(<http://www.obpa.usda.gov>)

4. 시사점

전통적으로 농업생산을 장려하기 위한 예산배분에서 최근 농업환경이 변화하며 미국 농업관련 예산배분에도 변화가 있었다. 여전히 미국농업생산을 이끌어가는 그룹은 규모화된 전업농이지만, 신규 진입농의 농촌인구 구성 상 중요성, 고령화에 따른 후계 농 육성의 중요성 대두 등으로 과거와는 다른 형태의 소규모 진입농에 대해 관심이

높아지고 있다. 2014년 농업예산에 따르면 2014년 예산은 전반적인 긴축재정 기조이지만, 신규농에 대한 여러 사업이 포함된 농업진흥청(FSA)의 농가 융자 및 보조 프로그램(Farm loan and grant program)에 대해서는 전년대비 예산 감소폭이 불과 0.4%로 전체 프로그램에 대한 예산 감소폭인 4.6%에 비해 매우 작은 것을 알 수 있다. 경기하락으로 농촌빈곤율이 높아지며 소득 문제를 해결하는 것도 중요한 농정목표이지만 이러한 거시경제와 관련하여 최근 예산 배분에 영향을 미치는 가장 큰 요소는 현재 미국 정부의 재정적자 문제이다. 이러한 관점에서 직불금 폐지, 작물보험회사에 대한 지원 감축, 우선순위 지역에 정책을 집중하는 안이 예산에 반영되었으며 복지관련 예산에 대해서는 집행효율성을 높이기 위한 노력을 지속하고 있다.

한국과 마찬가지로 미국 농업예산에 대해서도 적절성 논란은 계속되어 왔다. 미국 농업예산은 농업법에 근거하여 정해지지만 그 규모가 크기 때문에 GDP기여에 대한 효율성 문제, 부농과 소규모영세농 지원에 대한 형평성 문제 등으로 논란이 되었다. 이러한 적절성 논란에 대해 농업부와 정부는 성과평가와 농업정책에 대한 홍보 및 예산 설명을 연계시켜 왔다고 볼 수 있다. 3장에서는 이러한 역할을 하는 Budget Summary의 구성을 소개하였다. Budget Summary를 통해 분야별 예산에 따라 어떠한 정책목표를 달성할 수 있고 이러한 농정목표를 통해 궁극적으로 소비자들과 미국이 얻을 수 있는 기대효과에 대해 홍보해 왔기 때문에 미국 농업예산 및 각 사업에 대한 이해도는 매우 높은 편이다. 또한 매우 다양한 사업이 존재하지만 개별 사업이 어떠한 정책목표와 관련이 있는지 정리가 잘 되어 있고 정책목표를 지원하는 미션 및 사업국의 예산의 흐름, 이에 대한 성과지표와 달성현황 정보에 대한 접근성이 높다는 점은 우리의 농정예산 및 성과평가에 대해 시사하는 바가 많다.

참고문헌

박준기 김미복 임지은. 2013. 「농어촌특별세 기한만료에 따른 농식품 재정분야의 전략적 대응방안」. 발간예정. 한국농촌경제연구원.

박준기 김태곤 김미복. 2011. 「중장기재정투자운용방향」. C2011-13. 한국농촌경제연구원.
농림수산식품교육문화정보원. 2013. EPIS World Trade&Policy Reserach-주요국 농업예산 비교분석.

USDA. Budget Summary and Performance Plan

USDA. Performance and Accountability Report

USDA. 2013. Rural America at a glance-2013 edition.

USDA. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome>

GAO. <http://www.gao.gov/>