

2014년 미국 농업법의 배경과 개요 *

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

1. 서론

3년 이상의 논의 끝에, 2014년 미국의 새로운 농업법이 마침내 발효되었다. 미국 농업법(Farm Bill)은 농업정책의 기본방향과 농가지원의 중점시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 농정의 근간이며 지침서다. 미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년을 주기로 개정되어 왔다.

지난 5년간 미 농정의 근간이었던 2008년 농업법(Food, Conservation and Energy Act)의 시효가 2012년 9월 30일 만료가 예정되어 있었다. 이에 2008년 농업법 기한 만료일 이전까지 최종입법안 마련을 위해 2012년 초부터 새로운 농업법 개정논의가 본격화되어 왔다.

하지만 2012년 연말 예정된 미국 대통령선거와 의회 총선거 등 복잡한 정치적 일정 및 재정절벽과 같은 현안과제에 밀려 새로운 농업법 제정에 실패하면서 2008년 농업법은 시효 기간을 넘겨버렸다. 이에 미 의회는 한시적으로 2008년 농업법을 2013년 9월 30일까지 1년간 연장하고, 최대한 2013년 연말 안에 새로운 농업법을 마련하기 위해 박차를 가하여 왔다.

미 행정부를 비롯한 상하원 모두 신농업법 제정이 너무 지체될 경우 발생할 수 있

* (jeongbin@snu.ac.kr).

는 정치적 부담뿐 아니라 정책 불확실성으로 인한 농업생산자와 농식품 관련 산업계의 의사결정의 혼란 등의 문제점에 대해 잘 알고 있기 때문에 2013년 말까지 합의점을 찾은 후 노력해 왔다. 이런 노력의 일환으로 미 상원은 2013년 6월, 하원은 9월 독자적으로 농업법(案)을 가결하였고, 그 후 관례에 따라 상하원 양원 합동위원회에서 2014년 1월 17일 단일한 최종안이 합의되었으며, 2월 7일 오바마 대통령이 서명함으로써 새로운 2014년 농업법(Agriculture Act of 2014)이 발효되었다.

새로운 농업법의 명칭은 ‘2014년 농업법(The Agricultural Act of 2014)’이며, 2018년까지 유효하다. 이전 2008년 농업법 명칭에 존재하던 식품(Food), 보전(Conservation), 에너지(Energy) 라는 용어가 없어지고 단순하게 농업이라는 명칭을 사용하고 있다. 이는 2012년 이후 신농업 개정과정에서 상하원을 중심으로 농가소득 및 경영안정망 확충 등 농업위험관리 정책이 강조되어 왔다는 측면에서 전통적인 농업유지의 중요성을 부각하고자 한 측면으로 판단된다.

그러나 실제 2014년 농업법의 구조는 2008년 농업법의 골격을 상당 부분 그대로 유지하고 있다. 일부 변화가 있었지만 품목별지지, 환경보전, 농산물무역, 식품영양, 농업신용, 농촌개발, 농업연구, 에너지 등 주요 항목은 그대로 유지시키고 있다. 특히 향후 5년간 4,890억 달러에 달하는 농업예산 지출과 농가의 소득안정망을 더욱 강화하는 방향으로 새로운 농업법이 개정되었다는 측면에서 세계의 주목을 받고 있다.

미국 농업법은 향후 5년간 실시될 정책방향과 시책을 일괄되게 규정하고 있어 규범법과 집행법의 성격을 동시에 가지고 있어 실제 미국 농업법의 내용을 살펴보는 것은 미국의 농업정책 방향을 예측할 수 있는 좋은 시금석이 될 수 있다.

2014년 농업법안의 가장 두드러진 특징은 농가소득 및 농업경영위험관리 강화측면에서 경손보상정책(shallow loss compensation policy)의 개념을 도입하고 있다는 점이다. 국가재정 절감이 미국의 최대 국가과제가 된 상황에서, 농업예산의 상당한 감축 또한 불가피하고, 높은 농산물 가격이 유지되고 있어 농가지원제도에 개혁이 필요하다는 여론에도 불구하고, 농가소득 및 경영안정망 장치가 강화된 2014년 미국 농업법은 우리 농정에도 많은 시사점을 던져주고 있다.

따라서 본고에서는 2014년 농업법 개정을 둘러싼 배경과 특징, 그리고 주요 항목(title)별 내용의 변화를 2008년 농업법과 큰 틀에서 우선 살펴본 후, 우리 농정에 주는 정책 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 2014년 농업법의 항목별(Title) 재정지출 추정치와 주요 내용

2.1. 2014 농업법의 재정지출 변화

미국의 국가채무와 재정적자 문제가 가장 큰 이슈로 부각되고 있는 시점에서 농업개혁을 통한 예산절감 요구가 증대되었지만 2014년 농업법은 당초 예상보다 적은 수준으로 농업부문 재정지출을 줄이는 방향으로 확정되었다. 미국 의회예산국(Congressional Budget Office, CBO) 추정에 의하면 2008년 농업법에 의해 미국 농업정책이 계속 추진될 경우 향후 10년 동안 약 9,729억 달러의 재정지출이 예상된다. 이에 반해 2014년 농업법을 따를 경우 9,564억 달러가 소요되는 것으로 추정하고 있어 향후 10년간 165억 달러의 농업부문 재정지출 감축이 예상된다. 당초 하원 농업법(안)을 따를 경우 518억 달러, 상원 농업법(안)을 따를 경우 178억 달러 예산절감이 예상되었다는 측에서 보면 상원안에 가깝다고 볼 수 있고, 오히려 최종 농업법의 재정 감축 폭이 줄어들었다. 즉 미국의 정부재정 지출 감축을 위한 농업개혁과 농업부문의 역할이 기대되었음에도 불구하고, 2014년 농업법은 거의 기존 수준의 농업재정지출 수준을 유지하겠다는 의지의 표명이라 볼 수 있다.

표 1 2014 농업법 재정지출 소요 예상치 비교(향후 10년간 합계, 2014-23년)

단위: 백만 달러

주요 부문	2008년 농업법 유지 기준치(1)	2014년 농업법 추정치(2)	기준치와의 차이(1)-(2)	2014년 농업법 항목별 차지 비중(%)
I Commodities	58,765	44,458	-14,307	4.65
II Conservation	61,567	57,600	-3,967	6.02
III Trade	3,435	3,574	+139	0.37
IV Nutrition	764,432	756,432	-8,000	79.1
V Credit	-2,240	-2,240	0	-0.23
VI Rural Development	13	241	+228	0.03
VII Research	111	1,256	+1,145	0.13
VIII Forestry	3	13	+10	0.001
IX Energy	243	1,122	+879	0.11
X Horticulture	1,061	1,755	+694	0.18
XI Crop Insurance	84,105	89,827	+5,722	9.39
XII Miscellaneous	1,410	2,363	+953	0.25
Total	972,905	956,401	-16,504	100

자료: Congressional Research Service (2014), The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side.

2014년 농업법은 총 12개 장(Title)으로 구성되어 있는데, 주요 항목별 재정지출 소요액을 비교하면 다음과 같다. 농업법에 의해 향후 10년간 가장 많은 예산 지출 소요가 예상되는 부문은 국민영양(Nutrition, 7,564억 달러), 작물보험(Crop Insurance, 898억 달러), 환경보전(Conservation, 576억 달러), 그리고 품목별농가지원(Commodities, 445억 달러)의 순이며, 이들 4개 부문에 대한 정책지원 금액이 미국 전체 농업부문 재정지출의 99.2%를 차지한다.

주요 항목별로 재정지출 변화를 살펴보면 향후 10년간 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법은 품목별 농가지원에서 143억 달러, 국민영양프로그램에서 80억 달러, 환경보전에서 40억 달러 가량의 재정지출 축소가 예상되는 반면에 작물보험에서 57억 달러, 연구개발에 11억 달러, 에너지 분야에 9억 달러, 원예 분야에 7억 달러, 농촌개발 분야에 2억 달러 가량 재정지출액을 증액하였다.

미국에서 향후 10년간 농업관련 예산에서 가장 많은 지출이 예상되는 부문은 2008년 농업법과 마찬가지로 식품영양지원(Nutrition) 프로그램에 대한 지출이다. 식품영양지원 프로그램이 전체농업 지출액에서 차지하는 비중은 79.1%이다. 이는 식품영양지원 정책의 개혁을 통한 재정지출 삭감의 목소리가 커졌음에도 불구하고, 식품가격이 지속적으로 상승하는 상황과 저소득 빈곤층에 대한 대표적 복지지원정책인 식품보조를 계속 유지할 수밖에 없는 정치적 입장이 반영된 결과이다.

식품영양지원 프로그램의 뒤를 이어 많은 예산 지출이 이루어지는 부문은 작물보험(Crop Insurance)이며, 그 뒤를 이어 환경보전(Conservation), 품목별지원(Commodities) 관련 정책부문의 순이다.

특히 작물보험의 경우 앞서 언급된 미국의 4대 주요 농업지원 부문 중 유일하게 절대금액 측면에서 2008년 농업법에 비해 큰 폭으로 재정지출 증가가 예상된다. 이는 세계적인 기후변화 움직임, WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 위험관리 장치의 강화 차원으로 판단된다. 또한 가격 및 소득변화와 무관하게 농가에 지급되던 고정 직불에 대한 비판의 목소리를 반영하여 이 정책을 폐지하는 대신 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원 강화가 이루어진 것으로 여겨진다.

3. 2014년 농업법의 부문별 주요 내용

3.1. 품목별 프로그램(Commodity: Title I)

미국 농업의 근간이 되는 주요 기초 농산물에 대해 직접적으로 가격과 소득을 지지하는 품목별 정책(Commodity Programs)은 미국에서 시행하는 농가소득 및 경영 안정정책의 대표적인 제도이다. 이 제도의 도입 목적은 미국 농업의 중심이 되는 핵심적 기초 농산물의 가격하락에 대응하여 농가소득 및 경영을 안정시키기 위한 것이다. 이러한 기초농산물에 대한 가격 및 소득지원정책은 1933년부터 농업조정법에 의해 시행되어 왔으며 시대별 국내외 여건변화에 따라 수정, 보완되어 왔다. 최근 개정된 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정 직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통용자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전 직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 참고로 2014년 농업법에서 가격손실보상(PLC)는 하원 농업법안에 기초하였고, 수입손실보상(ARC)은 상원 농업법안에 기초하여 최종타협안으로 마련되었다. 고정직불금 폐지로 인해 앞으로 10년간 500억 달러(연간 50억 달러)의 예산 지출 감소가 예상되며, 이러한 감축분은 새롭게 제안된 품목별 농가지원 프로그램과 작물보험 지원 강화를 위해 사용될 것으로 보인다.

그림 1 2014년 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도의 4개 구성 요소



이에 따라 2014년 이후 미국의 주요 기초 농산물에 대한 품목별 가격 및 소득 지원은 유통용자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC)와 수입손실보상(ARC)을 큰 축으로 시행될 예정이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2014년 농업법은 기존의 최저가격보장 정책인 유통융자지원제도(ML)를 유지하기로 하였다. 이 제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지되어 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초이다. 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가보다 낮으면, 그 차액을 지원하여 융자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 유통융자지원제도(ML)의 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS 면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 앙골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 총 20개 품목이다.

둘째, 가격손실보상제도(PLC)는 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 동일한 개념으로 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유통년도 평균 시장가격이 정부가 설정한 기준가격(CCP의 목표가격에 상응)보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다. 가격손실보상제도(PLC)의 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등으로 면화(upland cotton)를 제외하고 2008년 농업법의 CCP 대상품목과 동일하다.¹⁾ 이러한 정책대상 품목별 가격손실보상제도(PLC)를 통한 농가지원은 당해연도 작목별 전국 평균 시장가격이 기준가격(reference price) 이하로 하락하면 발동된다.

셋째, 수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법에서 처음 도입된 수입보전직접지불제(ACRE)와 유사한 개념으로 수입(revenue)기준 보조금 지급정책이다. 이 제도의 정책대상품목은 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일하며, 농가는 PLC나 ARC 중 하나를 선택할 수 있다. 일단 한 가지를 선택한 농가는 2018년까지 번복할 수 없다. 2008년 농업법의 수입보전직접지불제(ACRE)가 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과는 달리 수입손실보상제도(ARC)는 지역단위(county level) 혹은 농장단위(farm level)에서의 평균수입을 근거로 하고, 농가가 지역단위 ARC와 자신의 농장단위 ARC 두 가지 방식 중 하나를 선택하도록 설계되어 있다. 단 지역단위 ARC는 정책대상 품목별로 선택이 가능한 반면에 농장단위 ARC는 농장 내 전체 정책대상 품목을 모두 포함해야 한다. 수입손실보상제도(ARC)는 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 86%이하로 하락하는 경우 그 차액을 지불하는 제도이며, 지불금

1) 품목별 농가지원 정책대상 품목에서 제외된 면화는 STAX(Stacked Income Protection Plan)으로 불리는 새로운 작물보험 정책의 대상품목으로 전환되었다.

액은 기준수입의 10%를 초과할 수 없다. 즉 지역단위든 농장단위든 ARC 최대지불금액은 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없다. 따라서 대략적으로 이 제도에 의한 실제 농가수입손실의 보상 범위는 기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어질 것이다.

한편 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 2008년 농업법에 의하면 품목별 지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per person)는 고정 직불 4만 달러, 가격보전지불(CCP) 6만 5천 달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3천 달러이며, 유통용 자지원(Marketing Loan Assiatance)은 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법의 경우 유통용 자지원제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원합계를 기준으로 1인당 12만 5천 달러로 규정하고 있다(땅콩은 별도로 12만 5천 달러의 지급상한이 있다). 또한 2008년 농업법은 농업소득(farm income)이 75만 달러 이상이거나 농외소득(non-farm income)이 50만 달러 이상인 자는 품목별 지원제도의 지급대상에서 제외하였으나 2014년 농업법은 이러한 농업소득과 농외소득 구분을 폐지하는 대신 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(Adjusted Gross Income, AGI)이 90만 달러 이상인 경우 수혜 자격이 없다. 이렇게 정책대상 품목의 지원합계로 수혜한도를 규정하고 통합된 소득으로 품목별 지원제도의 지급 대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편이다²⁾.

2008년 농업법에서 만들어졌던 보완적 농업재해 지원 프로그램(Supplemental Agriculture Disaster Assistance, SADA) 아래 5개 재해지원 프로그램 중 작물 생산농가의 수입을 추가적으로 보상해 주는 보완적수입지원직불제(SURE)를 제외한 4개의 프로그램이 2014년 농업법에서 재승인 되었다. 이 제도는 자연재해가 발생할 시 의회의 승인을 거쳐 작동되던 특별농업재해지원대책을 정해진 조건이 충족되면 자동적으로 작동시켜 보다 신속하게 지원해 줄 수 있도록 2008년 농업법을 통해 한시적으로 2011년 9월 30일 까지 도입되었다. 2014년 농업법은 보완적농업재해지원프로그램(SADA)을 영구지원 정책으로 전환하여 긴급재해지원제도를 강화하였다.

낙농정책의 경우 2014년 농업법은 낙농품가격지원제도(Dairy Price Support Program, DPSP), 우유소득손실계약제도(Milk Income Loss Contract, MILC)와 낙농수출보조제도(Dairy Export Incentive Program, DEIP)를 폐지하는 대신 새롭게 낙농생산자마진보호제

2) 다만 농외소득이 없거나 적은 일부 중규모 전업농의 경우에는 오히려 혜택이 증가할 수 있는 측면도 있다.

도(Dairy Producer Margin Protection Program, DPMP)를 도입하여 낙농농가의 소득 및 경영 안정을 도모하고자 하였다. 낙농생산자마진보호제도(DPMP)는 우유평균시장가격에서 평균사료비용을 제외한 단위당 마진이 100파운드 당 4.00 달러 보다 하락하는 경우 최저 마진수준을 보장해주는 것이다. 특히 농가는 100파운드 당 4.00~8.00 달러 사이의 마진을 스스로 결정할 수 있다. 만일 최저 마진 보장수준인 100파운드 당 4.00 달러를 설정한 경우에는 농가가 부담하는 수수료가 없으나 마진 보장수준이 높아질수록 농가가 자체적으로 부담하는 수수료는 높아지도록 설계되었다.

3.2. 환경보전(Conservation: : Title II)

미국에서 농업생산과 밀접히 연관된 물과 토양의 보전과 관리에 대한 정책적 관심은 1930년대부터 있어 왔지만, 농업법에 명시적으로 보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title)을 두고 물과 토양문제를 비롯하여 전반적인 농업자원 및 환경보전을 위해 다양한 형태의 정책이 시행된 것은 1985년 농업법 부터다. 1985년 농업법에서 처음으로 보전(Conservation)이라는 장(Title)하에 휴경에 대한 직접지불정책인 보전유보제도(CRP) 등을 도입한 이후 농업자원과 환경보전을 위한 다양한 정책들이 주기적으로 개정되는 농업법을 통해 재승인, 수정, 신설, 폐지 및 통합되는 과정을 겪어왔다.

특히 미국은 2008년 농업법을 통해 환경보전(Conservation)관련 정부지출 예산을 더욱 확대하여 2008년 40억 달러에서 2012년 60억 달러 이상으로 증액하는 등 농업자원 및 환경보호 프로그램을 확대 및 강화하는 조치를 시행해 왔다. 미국 농무부(USDA)에 의해 관리되는 환경보전프로그램은 크게 휴경농지(land retirement and easement programs) 대상 프로그램과 경작농지(working lands) 대상 프로그램으로 나눌 수 있다. 우선 휴경농지(land retirement/easement) 프로그램은 토지를 휴경하거나 혹은 토지를 숲, 목초지, 습지 등으로 전환하는 장기 보전 대책으로서 임대료지급(rental payment)과 비용분담(cost-sharing)과 같은 인센티브를 제공한다. 주요 휴경 프로그램으로는 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP), 보전유보향상프로그램(Conservation Reserve Enhancement Program, CREP), 습지보전프로그램(Wetlands Reserve Program, WRP), 초지보전프로그램(Grasslands Reserve Program, GRP), 농경지보호프로그램(Farmland Protection Program, FPP) 등이 있다. 특히 CRP는 토지휴경 및 부담완화(land retirement and easement) 프로그램 중 가장 큰 재정지출 규모로 시행되는 제도로서 USDA 전체 보전프로그램 연간 지출액(약 60억 달러)의 1/3(약 20억 달러)을 차지한다.

또한 경작농지(Working land) 프로그램은 토지이용관행을 개선하려는 농민을 돕기 위해 기술보급 및 재정적인 지원을 제공한다. 주요 경작농지 프로그램으로는 환경개선지원사업(Environmental Quality Incentives Program, EQIP), 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CSP), 농업관리지원프로그램(Agricultural Management Assistance Program, AMAP), 야생생물서식지보전장려프로그램(Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP) 등이 있다. 특히 EQIP는 경작농지에 대한 보존정책 중 가장 큰 규모로 시행되는 제도이며 또한 전체 USDA 보전프로그램 중 앞의 휴경제도인 CRP에 이어 두 번째로 많은 재정지출을 소요하는 제도이다. 이 제도는 축산 및 작물 생산자의 사용농지 보존 및 환경개선을 목적으로 토양, 지표 및 지하수, 공기의 질을 향상시키고 에너지를 보존하는 경우 기술지원, 비용분담, 인센티브 지급 등을 수행한다. 또한 2008년 농업법에서는 CSP를 도입하여 경작중인 토지에 대하여 다양한 형태의 보전관리(conservation management) 및 토지기반구조설비행위(land-based structural practices)등의 보전정책을 강화하였다. 예

표 2 환경보전 관련 주요 정책과 예산 집행액

단위: 백만 달러

구 분	2009 지출	2010 지출	2011 추정	2012 예산
Total	4,905	5,656	6,145	6,588
Conservation Reserve Program	1,916	1,911	1,997	2,142
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783
Wetlands Reserve Program	436	630	726	785
Conservation Security Program	276	222	203	197
Farm and Ranch Lands Protection Program	121	150	175	200
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60
Resource Conservation and Development	51	51	51	0
Grassland Reserve Program	48	100	117	67
Watershed Rehabilitation Program	40	40	40	0
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10
Emergency Forest Conservation Reserve Program	10	8	9	8
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0
Voluntary Public Access and Habitat Incentives Program	0	0	33	17

자료: Monke J. 외(2012a), Budget Issues Shaping a 2012 Farm Bill, June 1, Congressional Research Service, R42484

를 들면 가축분뇨처리시설, 경사지의 계단구축, 목초피복 수로(grassed waterways), 등고선식 초목띠(contour grass strips), 여과띠(filter strips), 방수로웅덩이(tailwater pits), 항구적 야생동물 서식지(permanent wildlife habitats), 건축된 습지(constructed wetlands) 등을 설치 혹은 유지하여 토양, 물, 야생동물 서식 등을 보존하려는 생산자에게 지원하는 제도이다.

미국의 막대한 재정적자와 국가부채로 인한 예산절감이 필요한 시점에서 보전관련 정책들에 대한 재정지출 삭감이 불가피하다는 목소리가 2012년 이후 농업법 개정을 위한 토의과정에서부터 증가해 왔다. 지금까지 미국은 농업자원 및 환경보전이라는 명목으로 매년 60억 달러에 달하는 재정지출과 함께 20여개 가량의 다양한 포트폴리오식 프로그램을 통해 농가의 선택권을 증가시켜 왔다. 그러나 종종 유사하게 중복된 프로그램을 통한 과잉재정지출이라는 점과 더불어 특정 지역과 이슈에 특화된 재정지출이라는 측면에 대한 비판의 목소리가 존재해 왔다.

이에 따라 2014년 농업법은 현행 20개가 넘는 개별 환경보전프로그램을 병합하거나 축소하여 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우에 비해 향후 10년간 약 40억 달러 가량의 재정지출 축소가 예상된다.

2014년 농업법에서는 보전프로그램 중 가장 재정지출 규모가 큰 보전유보프로그램(CRP), 환경개선지원사업(EQIP), 보전책임제도(CSP)의 예산지출은 축소되었지만 재승인되었다. 예를 들어 보전정책프로그램 중 전통적으로 가장 큰 규모로 시행중인 휴경제도인 보전유보프로그램(CRP)은 2014년 농업법에서 재승인 되었지만 CRP 등록면적 한도(acreage enrollment cap)를 2008년 농업법의 3,200만 에이커에서 2,400만 에이커로 2018년까지 단계적으로 축소해 나가기로 했다.

또한 2014년 농업법은 초지유보프로그램(Grasslands Reserve Program, GRP)를 폐지하는 대신 보전유보프로그램(CRP)에 초지면적도 등록 가능한 형태로 통합되도록 하였다. 보전유보프로그램(CRP)에 이어 전체 보전프로그램 중 두 번째로 크고, 경작중인 토지에 대한 보전프로그램 중에서는 가장 큰 규모로 시행중인 환경개선지원사업(EQIP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 환경개선지원사업(EQIP)과 관련하여 2014년 농업법은 향후 10년간 약 5억 달러의 재정지출 감축을 목표로 하고 있는데 이는 상원의 향후 10억 달러 재정지출 감축 주장과 하원의 환경개선지원사업(EQIP)에 대한 재정지출 유지 제안의 타협안으로 판단된다. 그리고 2014년 농업법은 야생동물 서식지 지원제도(Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP)를 폐지하는 대신 환경개선지원사업(EQIP) 재원의 5%를 별도로 야생동물 서식지의 개발 및 개선에 지원 할 수 있도록 하였다. 환경

개선지원사업(EQIP)과 함께 경작 중인 토지에 대한 또 다른 중요한 보전프로그램인 보전책임제도(CSP)는 2014년 농업법에서 등록면적을 연간 약 13백만 에이커에서 10백만 에이커로 축소하는 것으로 재승인되었다.

한편 2014년 농업법은 기존의 여러 보전프로그램을 통합하면서 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)를 도입하였다. 예를 들어 기존 농경지 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지유보제도(GRP)를 폐지하는 대신 농업보전지역제도(ACEP)로 통합되었다. 또한 2014년 농업법은 기존의 농업용수향상프로그램(Agricultural Water Enhancement Program, AWEP), 체서피크만분수령프로그램(Chesapeake Bay Watershed program, CBWP), 협동보전동반자계획(Cooperative Conservation Partnership Initiative, CCPI), 그리고 오대호유역프로그램(Great Lakes Basin Program, GLBP)을 폐지하는 대신 지역보전협동프로그램(RCPP)로 통합하였다. 지역보전협동프로그램(RCPP)은 국가와 지방정부, 인디안 부족, 농업협동조합, 혹은 여타 보전단체 등이 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역과 수계의 보전활동을 추진하는 경우 연방정부의 재원을 지원하도록 하고 있다.

이렇게 2014년 농업의 환경보전관련 부문의 특징은 무엇보다 미국의 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 중복되거나 유사한 보존정책을 통합하면서 이와 관련된 예산을 축소한다는 것이다. 이런 측면에서 2014년 농업법은 지금까지 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보존과 토양보존을 의무화하고 있다.

3.3. 무역(Trade: Title III)

미국 농업법에서 무역(trade) 관련 장(title)은 국제식량원조(international food aid)와 농산물 수출지원정책(agricultural export programs) 관련 내용을 주로 다루고 있다. 우선 미국은 전통적으로 PL 480(Food for Peace Act)에 근거하여 대외식량원조 정책을 수행하고 있다. 미국은 단일국가로 매년 세계 전체 식량원조의 50% 가량을 지원하는 세계 최대 식량원조국으로서 주로 다음과 같은 세 가지 유형을 통해 대외식량원조정책을 시행해 왔다. 개발도상국에 대한 미국 농산물의 신용(credit) 혹은 양여(grant)(PL 480 Title I), 외국의 긴급 혹은 비긴급 식량 필요에 대한 미국 농산물의 기부(donation)(PL 480 Title II), 그리고 최빈개도국(least-developed countries) 정부가 경제개발 목적으로 자

국 국내에서 판매하도록 미국 농산물을 기부(donation)(PL 480 Title III)이다.

Title I에 의한 식량원조의 주관기관은 USDA 해외농업국(FAS)이며, Title II와 Title III에 의한 주관기관은 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)이다. 특히 미국의 대외 식량원조는 주로 국제개발처(USAID)에 의해 영양부족 및 기아문제로 인해 기타 특수한 구제활동이 요구되는 개발도상국에게 Title II에 의해 인도적인 차원에서 식량 제공이 이루어지고 있다. 미국은 매년 25억 달러의 예산을 PL 480 Title II에 할당하여 긴급구호용, 비긴급 식량원조에 사용하고 있는데, 이는 전체 식량원조 예산의 90% 이상이다. 이러한 미국 정부의 식량원조 프로그램은 전통적으로 자국의 잉여농산물 처분을 통한 국내 농산물가격지지 목적 및 국외 농산물 수출시장 개척이라는 명분에 기초하여 만들어 졌기에 농업법과 밀접히 연계된 역사를 가지고 있다. 따라서 WTO 농업협상에서는 비보조 수출국 모임인 케언즈그룹을 중심으로 미국의 대규모 식량원조와 관련된 제도가 우회적 수출보조에 해당한다는 문제제기가 지속적으로 있었다. 이에 대해 미국은 대규모일지라도 식량원조가 WTO 규정에 부합하여 이루어지고 있으며, 식량부족에 시달리는 국가에 대한 호혜적 지원이라는 입장이다.

2014년 농업법은 기존의 식량원조 프로그램들을 대부분 재승인하고 있으나 일부 내용에 관하여 개정하였다. 우선 2014년 농업법은 미국으로부터 식량 원조를 받은 수혜국이 경제개발을 위한 재정 확보라는 명분으로 식량원조 품목의 판매와 현금화(monetization)에 대한 관행에 새로운 제약조건을 부과하고 있다.

식량원조 품목을 원조대상국에서 판매하여 현금화하는 경우 원조품목 조달부터 수송비용 등을 감안하여 실체가치의 최소 70% 이상에서 판매되어야 할 것을 요구하고 있다. 특히 원조대상국의 농업과 경제에 미치는 영향을 고려하여 공정한 시장가격(fair market value)에서 원조물품이 판매되어야 하며, 이러한 현금화(monetization) 상황을 의회에 보고하도록 하고 있다. 이는 원조물품이 너무 싸게 판매되는 경우 수혜 대상국의 농업에 미치는 부정적 영향을 줄여주기 위한 조치로 판단된다. 또한 2014년 농업법은 긴급 상황이 아닌 식량원조(non-emergency food aid)와 관련하여 2008년 농업법의 일부 내용을 개정하였다. 2008년 농업법은 PL 480의 Title II(긴급 및 비긴급식량원조) 지원 금액의 상한을 연간 25억 달러로 하면서, 특히 비긴급식량원조의 연도별 최소지원 금액을 3억 7천 5백만 달러(2009년), 4억 달러(2010년), 4억 2천 5백만 달러(2011년), 4억 5천만 달러(2012년) 이상으로 구체적으로 명시하고 있었다. 이에 대해 2014년 농업법은 비긴급식량원조에 대해 연도별로 정해진 최소 지원 금액을 폐지하는 대신 긴급 상황이

아닌 식량원조(nonemergency food aid)가 전체 식량원조의 최소 20%에서 최대 30%내(최소 3억 5천만 달러 이상)에서 이루어질 것을 규정하고 있다. 그러나 2014년 농업법의 해외식량원조 부문은 아직도 현물원조(in-kind aid) 및 원조물품의 현금화 허용 등 미국의 식량원조 관행을 계속 유지 하고자 하고 있어 미국의 식량원조가 해당국 및 주변지역 농산물시장 교란과 현지 농업인의 생산의욕 감퇴 등의 부작용을 초래하고 있다는 국제사회의 비판을 계속 받을 가능성이 있다. 물론 2014년 농업법에서 식량원조 품목의 판매와 현금화에 대한 관행의 제약조건 부과는 식량원조로 인하여 상업적 거래가 위축되어서는 안 된다는 WTO/DDA 농업협상의 식량원조 관련 협상동향을 일부 반영한 측면도 있다.

한편 미국 농업부문의 장기적인 발전과 농가소득 증대를 위해서 해외 농산물 시장의 확대는 매우 중요하며, 전 세계 인구의 약 96%가 미국 밖에 거주하고 있다는 점에서 미국정부는 해외 농산물 시장의 중요성을 충분히 인식하고 있다. 이에 USDA 해외 농업국(FAS)의 주관 하에 미국산 농산물 수출 촉진을 위하여 다음과 같은 다양한 제도를 시행하고 있다.

첫째, 미국은 수출신용보증제도(Export Credit Guarantees Program: ECGP)를 통해 자국산 농산물의 수출 확대를 도모하고 있다. 이 제도는 미국 농산물 수출업자가 자국 농산물을 수출할 경우 수입국 은행이 보낸 신용장을 통해 자국은행으로부터 수출대금을 우선 받게 되는데, 이 과정에서 USDA 산하 상품신용공사(CCC)가 수출업자에게 수출대금을 우선 지불한 자국 민간은행에 대해 대금상환을 보증해주는 것이다. 이러한 수출신용제도 하에서 미국 농산물을 수입하고자 하는 국가는 미국 내 금융기관으로부터 용자를 제공받고, 상품신용공사로부터 지급보증을 받는데, 이런 수출신용보증제도에 따른 지급보증은 다양한 품목의 농산물을 수출하는데 기여했다. 특히 밀, 밀가루, 유지종자, 사료곡물, 면화 등의 미국산 농산물 수출에 상당한 도움이 되었다. 미국은 이러한 수출신용보증제도가 미국산 농산물의 수출촉진에 매우 효과적이며, 비용 측면에서도 효율적인 수단으로 평가하고 있다. 그러나 WTO/DDA 농업협상에서 브라질, 아르헨티나, EU, 호주 등 주요 농산물 수출국들로부터 미국의 수출신용문제도 수출경쟁분야에서 고려해야하고 특히 수출보조와 같은 차원에서 다루어져야한다는 주장에 직면에 있다.

둘째, 미국은 시장접근계획(Market Access Program, MAP)을 통해 미국산 농산물의 상업적 해외 판매 촉진을 꾀하고 있다. MAP은 상업적 농산물 수출시장의 개발, 유지, 확대를 장려하고 소규모 수출업체의 이익을 증대시키며 새로운 시장 개척이라는 목적과

더불어 외국의 불공정 조치에 대응하여 미국 농산물의 상업적 판매를 증대시키기 위한 정책 프로그램이다. MAP하에서 지원되는 활동은 미국 농산물의 해외시장 신규개척·유지·확대 활동을 위한 각종 광고제작 및 분배, 점포 내(in-store) 식품 서비스 관측, 생산물 진열, 소매, 무역 및 소비자 전시회 참가 수수료 등을 포함하며 상품신용공사(CCC)를 통해 지원한다. MAP 지원 대상 품목은 쌀, 사과, 포도, 밀, 사료곡물, 쇠고기 등을 포함한 약 35개 품목으로 주로 부가가치가 높은 농산물이며, 지원 대상은 농산물 교역단체, 협동조합, 지역교역그룹 등 단체와 소기업으로 분류된 기업들이다.

셋째, 해외시장개발계획(Foreign Market Development Program, FMDP)를 통해 장기적 관점에서 미국산 농산물의 잠재수출시장 개척을 지원하고 있다. 이 정책은 1995년부터 시작된 제도로 단체나 기업이 신규시장을 개척·유지·확대할 경우 지원한다. MAP과 유사한 제도이나 보다 장기적인 시장개척 지원에 중점을 두고 있으며, MAP은 고부가가치 농산물 수출촉진을 주목적으로 하는 반면 FMDP는 주로 일반(bulk or generic) 농산물 수출촉진을 주목적으로 하고 있다. 이러한 측면에서 FMDP는 MAP와 유사한 측면이 있지만 소비재나 특정 상표의 품목에 중점을 두는 MAP와는 달리 FMDP는 벌크(bulk) 품목에 보다 중점을 두고 있는 측면에서 상이하다.

표 3 시장접근계획(MAP)과 해외시장개발계획(FMDP)의 비교

구 분	시장접근계획(MAP)	해외시장 개발계획(FMDP)
비용부담	정부와 업체 공동부담	정부와 업체 공동부담
지원 중점대상	소비재나 특정품목	특정상표가 아닌 벌크 품목
	단기중기적 시장개척	장기적인 시장개척

넷째, 기타 수출지원제도로 다음과 같은 것들이 있다. 우선 신시장프로그램(Emerging Market Programs)은 새롭게 개척된 수출시장과의 교역에서 문제될 수 있는 기술적 장애물을 제거하여 미국 농산물의 수출을 촉진한다. 사업타당성 검토, 시장 연구, 산업 부문 이해, 특수한 기술과 비즈니스 워크숍 등이 이러한 기술보조에 포함된다. 고가치견본프로그램(Quality Samples Program)은 교역 및 마케팅 장애를 제거할 목적으로 해외 수입업자에게 미국 농산물의 견본(samples)을 제공하는데 있어 소요되는 비용의 일부를 지원한다. 즉, 해외 수입업자가 미국 농산물의 장점을 잘 이해할 수 있는데 도움을 줄 목적으로 개발된 정책이다.

마지막으로 미국은 자국산 농산물 수출을 극대화하기 위해 이해관계자들에게 해외

시장에 대한 정보제공에 노력을 기울이고 있다. 해외시장 정보와 수출지원 관련 정보는 USDA 해외농업국(FAS)의 무역지원계획실(Trade Assistance and Planning Office, TAPO)과 인터넷³⁾을 통해 수출업체와 생산자 등에 배포된다. 특히 해외농업국의 TAPO는 해외농업국과 상품신용공사가 실시하는 수출지원 프로그램에 관한 정보와 더불어 농업 무역관(ATO), 농무관 및 조사요원에 의해 수집된 국가별, 품목별 해외시장동향 보고서를 정기간행물(AgExporter 등)형태로 발행하며 또한 인터넷을 통해 수출업체와 생산자들이 수시로 이용할 수 있도록 제공하고 있다. 또한 수입국의 불공정 무역행위와 무역장벽에 관한 실태를 조사하여 이를 해소하기 위한 무역정책 자료를 제공한다. 소기업청(Small Business Administration, SBA)은 자본금 350만 달러 이하의 소규모 농산물 수출업체들을 대상으로 법률적 기술 자문과 수출지원 관련 정보를 제공하고 있다. 이외에도 해외시장 정보제공을 원활히 하기 위해 수출지원센터(US Export Assistance Center)와 수출법률구조네트워크(Export Legal Assistance Network) 등이 설치되어 있다.

2014년 농업법의 수출지원 부문은 상품신용공사(CCC)에 의해 수행 중인 수출신용보장프로그램과 위에 언급한 여러 농산물 수출시장축진프로그램을 재승인 하였다. 수출신용보장프로그램에 의해 혜택을 받는 농산물 수출액을 현행 55억 달러 수준에서 그대로 유지하기로 승인하였다. 또한 2014 농업법은 MAP을 위해 현행과 같이 연간 2억 달러 상당의 CCC 재원지출을 승인하였으며, FMDP 등 미국 농산물 해외진출 지원 프로그램을 위해 연간 3,450만 달러 수준의 CCC 재원지출도 승인되었다.

한편 2014년 농업법은 대외무역 및 해외농업 관련 차관보직(Under Secretary) 신설을 포함한 USDA의 무역 기능 강화 관련 연구를 수행 할 것을 요구하고 있다. 이는 미국이 자국 농산물의 적극적 해외시장 개척을 통한 수출확대를 위해 USDA 내 농산물 수출업무 담당 실무기관인 FAS의 역할과 기능을 강화 하고자 하는 움직임으로 판단된다. 이러한 측면에서 향후 10년간 무역관련 부문에 약 36억 달러 가량의 재정지출이 예상되며, 이는 기존 2008년 농업법에 비해 약 1억 4천만 달러 가량 증액된 수준이다.

3.4. 영양(Nutrition: Title IV)

미국 농업법에서 영양(Nutrition) 관련 장(title)은 오랫동안 일명 푸드 스탬프 정책(Food Stamp Program)으로 알려지다 2008년 농업법에서 영양보조지원정책(SNAP)으로 개칭된 식품보조지원프로그램을 포함하여 저소득 빈곤층, 실업자, 노약자, 청소년 등

3) (<http://fas.usda.gov>).

국민의 영양과 건강관련 정책 내용이다.

푸드 스탬프로 알려진 SNAP이 전체 영양(Nutrition) 관련 재정지출의 95%이상의 대부분을 차지하고 있으나 이외에 긴급식품지원제도(The Emergency Food Assistance Program, TEFAP), 신선과채류 프로그램(Fresh Fruit and Vegetable Program), 노령농민시장 영양제도(Senior Farmers' Market Nutrition Program), 지역식량안보(community food security) 및 로컬푸드(locally produced foods) 정책 등도 이에 포함된다.

미국의 식품영양지원제도는 1930년대 후반 저소득 빈곤층 및 실업자들에게 농산물의 구매권을 제공하면서 시작된 매우 오랜 역사를 가진 정책으로 이 부문의 정책수행을 위해 미국 정부는 매년 750억 달러 이상의 예산을 쓰고 있다. 이는 전체 농업예산 지출의 2/3 이상을 차지하는 수준의 큰 금액이다. 특히 영양보조지원제도(SNAP)는 과거 푸드 스탬프의 명칭이 2008년 농업법을 통해 변경된 것으로 저소득 취약계층의 식품구매를 위한 재정지원 제도이며, 과거에 비하여 2008년 농업법은 식품보조의 수혜자격요건을 완화하여 더 많은 가구가 대상자격이 되도록 기준을 변경했다. 또한 식품보조를 물가와 연동시킴으로서 식품가격 상승에 따라 식품보조 지원액이 증가하도록 하였다. 이러한 식품영양 관련 막대한 재정지출로 인해 2014년 농업법 개정 과정에서 SNAP에 의한 예산절감 문제는 가장 뜨거운 이슈 중 하나였다. 식품영양 지원예산과 관련하여 감축에 반대하는 민주당과 예산삭감 폭을 늘리고 도덕적 해이에 대한 감시를 강화하라는 공화당간에 의견 대립이 첨예하게 발생하였다. 이를 반영하듯이 민주당이 장악한 상원과 공화당이 지배하고 있는 하원이 당초 독자적으로 제안한 상하원 농업법안의 큰 차이는 바로 식품영양관련 재정지출에 대한 것이었다.

2014년 농업법은 2008년 농업법에 의해 규정된 대부분의 식품영양지원 프로그램을 재승인하면서도 국가부채 및 재정적자 문제 해소를 위해 재정지출절감의 필요성을 인지하여 영양관련 항목 하 재정지출의 95%이상을 차지하는 SNAP 관련 재정지출을 향후 10년간 86억 달러 감축하기로 하였다. 반면 일부 식품보조지원정책은 6억 달러를 증액함으로써 총 영양관련 재정지출 감축 규모는 80억 달러 수준이다.

특히 SNAP 관련 재정지출 감축은 SNAP을 취급하는 소매상인에 대한 자격요건강화, 식품보조지원쿠폰이나 카드의 부정취급 감시강화, 수혜자격 조건의 강화 등을 통해 이루어진다. 예를 들어 담배, 술 등 SNAP이 허용하지 않는 물품 판매액이 전체 매출액의 45%이상인 소매상은 SNAP제도 수행 소매상으로 지원할 수 없게 하고 있다. 2014년 농업법이 SNAP 관련 재정지출의 축소를 지향하고 있는 것과 달리 SNAP에 이어 영양

항목 부문에서 두 번째로 재정지출 규모가 큰 긴급식품지원제도(TEFAP)의 경우 오히려 재정지출이 증가하였다. TEFAP는 USDA가 가공 및 포장 식품을 포함한 농식품을 직접 구매하여 지방정부에 전달하여 줌으로써 지방정부가 해당 지역의 저소득 빈곤층에게 농식품을 지원해 주도록 하는 제도이다. 지방정부는 다시 해당지역의 지역단체, 기관, 협회 등을 선정하여 긴급식품지원이 필요한 지역주민들에게 농식품을 전달하도록 행정조치를 수행한다. 긴급식품지원제도(TEFAP) 수행을 위해 2014년 농업법은 물가상승을 반영하여 향후 5년간은 1억 2천 5백만 달러, 향후 10년간 2억 5백만 달러 증액을 승인하고 있다. 또한 2014년 농업법은 큰 규모의 재정지출은 아니지만 지역공동체 식품보조관련 프로젝트(Community Supplemental Food Projects) 수행과 관련하여 재정지출 증액을 승인하고 있다.

2014년 농업법의 내용을 감안할 때, 미국에서 식품영양정책은 비록 재정지출 금액 감축이 불가피한 상황이지만 앞으로도 미국 농업관련 재정지출에서 가장 많은 예산을 사용하는 부문이 될 것이다. 특히 식품영양지원 프로그램이 농업부문에 지출되는 총 예산에서 차지하는 비중은 오히려 현행 2008년 농업법이 지속되는 경우(78.6%)보다 더 증가한 79.1%로 추정되고 있다.

3.5. 신용(Credit: Title V)

미국 농업법에서 신용(Credit) 관련 장(title)은 1933년 농업조정법(AAA) 이래 정부가 농지 구입자금 및 운전자금을 융자하는 방식 등을 통해 소규모 가족농을 보호하고 농촌지역사회를 유지하고자 하는 목적으로 시행해 온 농업금융(신용) 관련 정책 내용을 다루고 있다.

미국 농업법에서 농업신용(Agricultural Credit) 관련 정책내용은 USDA의 농업신용정책(credit)과 농촌개발정책(rural development) 수행의 항구적 법적 근거가 되는 통합농장 농촌개발법(Consolidated Farm and Rural Development Act, 일명 “ConAct”)에 기반을 두고 있다. USDA는 최종적인 대부자로서 정부가 아니면 다른 어느 곳에서 자금조달과 대출보증을 받을 수 없는 농가를 대상으로 한 금융지원 업무를 수행하고 있는데, 이를 USDA의 핵심부서 중 하나인 농가지원국(Farm Service Agency, FSA)에서 담당한다. 이로 인해 FSA 융자를 농민들의 “마지막 의지처” (the last resort of farmers)라 부르고 있다.

USDA의 농업신용정책의 특징은 무엇보다도 수혜대상이 민간금융기관으로부터 융자받기 어려운 가족농에 한정된다는 점과, 신규농가, 사회적 소외농가에 대해 특별배려를 한다는 점이다. FSA의 융자대상은 가족농(family farm)으로 한정되어 있으며, 가족

농 중에서도 시중 은행이나 협동조합 등 민간부문에서는 용자를 받을 수 없는 가족농만을 용자대상자로 한정하고 있다. 용자대상을 이처럼 제한하는 이유는 시장에서 어떤 형태이든 금융기관으로부터 자금을 빌릴 수 있는 농가라면 구태여 정부가 나서서 돈을 빌려 줄 이유가 없기 때문이다. 또한 FSA는 신규농가(Beginning Farmers)와 사회적 소외농가(Socially Disadvantaged Farmers, SDA)에게 용자 시 특별한 배려를 하고 있는데, 이러한 농가를 목표농가(target farm)로 설정하고 자금용도별 전체 용자재원의 일정비율(40~75%)을 목표농가에 대출하도록 배정하고 있다. 신규농에 대한 자금배정 비율은 농장운영자금 직접용자의 경우 50%, 농장매입자금 직접용자의 경우 75%이다. 사회적 소외농가(SDA)의 경우, 아메리카 인디안, 알래스카 원주민, 아시아 출신, 흑인 또는 아프리카 미국인, 하와이 원주민, 히스패닉 등 혈통이나 종교적으로 소수민족을 말하는 데 이들에 대한 용자를 위해서도 재원의 일정비율(예: 인구비례적용)을 유보해야 한다. 참고로 2008년 농업법에서는 농민 대출한도와 운영대출한도를 20만 달러에서 30만 달러로 상향조정, 신규영농 참여자 및 장애인 등 소외자에 대한 농업금융지원 강화, 그리고 보존프로그램에 참여하는 농장주에 대한 용자프로그램을 신규 도입하였다.

한편 2014년 농업법은 현행 2008년 농업법에 의해 규정된 대부분의 농업신용 프로그램을 재승인하고 있으며, 주요 수정된 사항은 다음과 같다. 우선 2014년 농업법은 농업신용대출을 위한 법적수혜자격 및 농지소유자금대출과 관련하여 최근 10년 동안에 최소 3년 이상 영농 충족조건 등에 대해 USDA에 재량권을 부여하고 있으며, 농지소유자금대출과 관련하여 신규농에 대해 특별용자 지원되는 할부상환대출(Down Payment Program)의 최대한도를 증가시키고 있다. 2008년 농업법은 농업자금대출과 관련하여 농민이외에 협동조합, 법인, 협력업체, 신탁 등에게도 자격을 부여하고 있는데, 이러한 것을 USDA 재량으로 할 수 있도록 법적 권한을 부여한 것이다. 신규 창업농에 대한 할부상환대출(Down Payment Program)의 최대한도를 현행 50만 달러인 45% 수준에서 66만 7천 달러인 45%로 상향 조정하였다.

3.6. 농촌개발(Rural Development: Title VI)

미국 농업법에서 농촌개발(Agricultural Credit) 관련 장(title VI)은 USDA의 농촌개발정책(rural development) 수행의 법적 근거가 되는 통합농장농촌개발법(Consolidated Farm and Rural Development Act, 일명 “ConAct”)에 기반을 둔 정책내용을 다루고 있다. 미국의 농촌개발정책은 농촌지역에 전력 및 전화 서비스 공급을 위한 1936년 Rural

Electrification Act로 부터 시작되었으며, USDA를 비롯하여 교통부(Department of Transportation)나 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development)등 다양한 연방정부의 여러 부처가 농촌경제개발을 위한 정책들을 시행하고 있다.

1980년 농촌개발정책법(Rural Development Policy Act(P.L. 96-355)은 USDA를 농촌개발을 위한 선임연방기관으로 정했으며, USDA는 대부분의 농촌개발프로그램을 관리하고, 농촌개발 프로그램 자금의 약 50% 정도를 관장한다. USDA 산하 농촌주택국(Rural Housing Service), 농촌기업 및 조합국(Rural Business- Cooperative Service), 농촌설비국(Rural Utilities Service)을 중심으로 농촌개발관련 다양한 용자와 보조금 프로그램을 운영한다.

한편 USDA 농촌개발 프로그램의 상당부분은 농업법과 크게 관련 없는 지출 부문으로 구성되어 있어 농업법상 지출 비중은 다른 부문에 비해 적은 수준이며, 농업법과 관련된 프로그램은 주로 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)과 연관되어 있다.

사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)은 대부분 지역경제 활성화를 위한 농촌개발정책으로서의 주요 사업은 다음과 같다. 첫째, Business and Industry Guaranteed Loans은 고용 증진 등 농촌지역경제 활성화를 위한 사업체 및 산업 대부분 중 프로그램으로 전체 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs) 지출의 대부분인 70% 가량을 차지하고 있다. 둘째, Rural Business Enterprise Grants(RBEG)은 농촌지역 소규모 사업체 또는 신규 사업체의 개발을 위한 재정지원 프로그램으로 원격교육 네트워크나 재교육 프로그램과 관련된 고용 지원 프로그램이다. 셋째, Intermediary Relending Program(IRP)은 농촌지역 고용 창출과 경제활동 증진을 위해 비영리민간단체, 공공기관, 지역조합 등과 같은 지역조직에 의해 운영되는 대부 프로그램(지역조직 중개 재대부 프로그램)이다. 넷째, Value-Added Producer Grants는 농산물의 부가가치 증진을 위한 사업타당성 검토, 마케팅 계획 등 전반적인 사업계획 수립을 위한 자금과 운전자금에 대한 지원 프로그램으로 개별생산자나 경영체 및 협동조합 등에 지원된다. 다섯째, Rural Economic Development Loan and Grant(REDLG)는 지역공익시설조직의 프로젝트에 대한 자금 지원 프로그램으로, 지원 가능한 프로젝트로는 비즈니스인큐베이터와 관련된 기술 지원, 비영리기구의 일자리 창출을 위한 지역개발 지원, 교육 및 훈련 시설 지원, 보건시설 및 장비 지원, 원격 교육 및 진료 장비 지원 등이다. 이외에도 고부가가치 생산물의 유통을 위한 계획 및 운영 자금 지원을 위한 고부가가치 농산물시장개발보조(Value-Added Agricultural Product Market Development

Grant), 농촌지역 신규기업 유치를 통한 농촌경제 활성화 도모차원에서 농촌지역의 고용 10인 미만 소규모 영세업체에 대한 기술 및 재정 지원을 위한 농촌기업가 및 소규모사업체 지원 프로그램(Rural Entrepreneur and Microenterprises Assistance Program), 농촌지역 직업교육을 위한 농촌사업기회지원(Rural Business Opportunity Grants) 사업, 농촌협동조합개발 센터의 설립 및 운영을 위한 농촌협동조합개발지원(Rural Cooperative Development Grants) 사업 등이 있다.

2014년 농업법은 2008년 농업법상 농촌개발(rural development) 프로그램을 대부분 다시 승인하였으나, 유사한 정책들을 통합하면서 보다 강화된 농촌개발 정책을 제안하고 있다. 우선 2008년 농업법상 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)하에 속해 있는 여러 유사 지원정책들을 하나의 광범위한 사업체 및 조합개발지원(Business and Cooperative Development grants) 프로그램으로 통합하였다. 또한 Value-Added Producer Grant Program을 위해 의무적 재정지출을 현행 보다 2백만 달러 가량 증가시킨 6천 5백만 달러로 증액하였고, Rural Economic Development Loan and Grant을 위해 의무적으로 총 1억 5천만 달러에 달하는 재정지출을 승인하였다. 특히 2014년 농업법은 농촌개발의 지원을 받기 위한 농촌지역의 인구기준치를 25,000명에서 35,000명으로 증가시켰다. 2014년 농업법은 미국 농무부(USDA) 장관이 농촌개발 정책 수행의 경제적 평가를 수행할 자료의 수집과 함께 자금지원 양식을 보다 단순화하는 방안을 강구할 것을 권고하고 있다. 즉 농촌개발 부문의 특징은 농촌경제의 활성화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 목적으로 농촌개발을 위한 재정지출 증대, 신규지원 프로그램, 농촌개발을 위한 지원양식 간소화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

3.7. 연구(Research: Title VII)

2014년 농업법은 USDA가 다양한 법률에 근거하여 수행하고 있는 연구(Research), 지도(Extension), 비정규농업교육(post-secondary agricultural education) 관련 프로그램을 재승인하고 있다. 또한 이와 관련된 활동을 강화하기 위해 재정지출 확대를 승인하고 있다.

우선 2014년 농업법은 2008년 농업법상 대부분의 농업연구, 지도와 교육관련 조항들을 재승인하고 있으며, 2008년 농업법에 비해 농업연구, 지도, 교육관련 정책 강화와 이와 관련된 활동을 위해 예산을 증액하였다.

CBO 추정치에 따르면 2008년 농업법이 계속 추진될 경우 향후 10년간 이 부문에 예상되는 재정지출(1만 1천 1백만 달러)에 비해 11배가 넘는 12만 5천 6백만 달러의 지원

이 이루어진다. 무엇보다 특수작물연구(Specialty Crop Research Initiative) 활동을 위한 의무 재정지출(향후 10년간 7만 4천 5백만 달러), 유기농업연구와 지도(Organic Agricultural Research and Extension Initiative) 활동을 위한 의무재정지출(향후 10년간 1억 달러)가 증가 되었다. 이는 2008년 농업법에 이어 과거 정책적으로 관심을 크게 받지 못했으나 최근 농업생산자뿐 아니라 농산물 소비자들로부터 높은 관심을 끌고 있는 특수작물과 유기 농업에 대한 연구를 촉진시키고자 하는 의도로 판단된다.

또한 2014년 농업법은 신규창업 농업인 및 축산업자 발전프로그램(Beginning Farmer and Rancher Development Program)에 대한 의무적 재정지출을 재승인하고 있으며, 이러한 활동을 위해 향후 10년간 1억 달러가 지원된다. 이는

농업과 축산업에 새롭게 창업하는 초기 농축산인의 성공적 정착을 위해서는 연구, 지도, 교육 기능이 중요하다는 인식에서 비롯된 프로그램이다. 아울러 비영리법인으로 USDA의 연구기능을 보완할 수 있는 식품 및 농업연구재단(Foundation for Food and Agriculture Research) 설립을 위해 2억 달러의 재정지출을 승인하고 있다. 이러한 비영리 연구재단 설립제안은 USDA, 대학, 비영리 연구소, 기업연구소 등 공적기관과 사적기관들의 협동적 연구 촉진을 지원하기 위한 것이다. 다만 연방정부재원을 통한 지원은 오직 비연방기관이나 민간기업 재원의 매칭펀딩이 있는 경우에만 사용가능하도록 하고 있다.

3.8. 산림(Forestry: Title VIII)

전통적으로 미국은 사유지 및 공유지의 산림자원에 대한 보전과 지속가능한 이용을 촉진하며, 국가 산림에 대한 국민적 요구에 부응하기 위해 약 2억 에이커에 달하는 전국 산림 및 초지를 효율적으로 관리하기 위한 다양한 정책을 전개해 왔다. 일반적으로 농업법은 산림지원 정책의 근간이 되는 협동적산림지원법(Cooperative Forestry Assistance Act, CFAA)와 건강산림회복법(Healthy Forests Restoration Act of 2003, HFRA)의 주요 내용을 개정하는 작업이다.

대부분의 연방 산림정책 프로그램은 항구적으로 승인된 것으로서 농업법에 의해 재승인이 요구되지 않지만 2014년 농업법은 일부 산림지원 프로그램의 항구적 권한(permanent authority)을 폐지하되, 2014년부터 2018년까지 매년 예산이 할당되는 형태로의 개정을 제안하면서 지원 금액을 증액하고 있다. CBO 추정치에 의하면 2014년 농업법은 산림부문에 대해 2008년 농업법에 비해 향후 10년간 의무적 재정지출이 4배 이상 증액된 1천 3백만 달러가 소요될 것으로 예상하고 있다.

3.9. 에너지(Energy: Title IX)

2002년 농업법(Farm Security and Rural Investment Act of 2002)에서 에너지(energy)라는 장(Title IX)이 명시적으로 처음 포함된 후, 2008년 농업법에 이어 2014년 농업법에서도 독립적인 장으로 에너지 관련 내용이 포함되어 있다. 이렇게 에너지 관련 내용이 미국 농업법에서 논의되고 있는 배경은 무엇보다 전통적인 화석원료 에너지 자원인 석유 등의 연료가격 상승으로 에너지 위기가 고조됨에 따라 농업기반 바이오 연료와 재생 가능 에너지에 대한 정책적 관심이 고조되었기 때문이다. 농업기반 바이오연료 지원 정책은 미국의 에너지수입 의존도를 줄이고자 하는 목적이며, 이와 동시에 농업기반 바이오 연료 생산과 소비 촉진을 통한 새로운 농작물에 대한 수요 창출이 농촌경제 발전에 도움이 될 것이라는 정책적 공감대가 형성되었기 때문이다.

USDA는 농업법의 에너지 항목에 근거하여 여러 정책프로그램을 통해 농업기반 바이오연료 및 재생가능 에너지에 대한 연구를 지원하고, 개발 위험을 분담하며, 재생가능한 에너지 시스템 도입을 촉진시키기 위한 보조금, 대출, 대출보증 등의 정책을 수행하고 있다. USDA의 바이오에너지 관련 정책은 바이오 연료 생산 및 이용 촉진을 목적으로 하고 있으며, 특히 최근까지 옥수수전분에서 얻은 바이오에탄올, 파쇄목(wood chips) 등 섬유질(cellulosic)에 기반을 둔 바이오에탄올, 콩에서 얻은 바이오디젤의 생산 증대와 소비 촉진 정책에 초점을 두고 있다.

2014년 농업법은 모두 현행 농업법의 대부분의 에너지 관련 정책프로그램을 재승인 하면서 이와 관련된 재정지출 증액을 승인하고 있다. CBO 추정치에 따르면 2008년 농업법이 계속 추진될 경우 향후 10년간 이 부문에 예상되는 의무적 재정지출(2억 4천 3백만 달러)에 비해 4배 이상 증액된 11억 2천 2백만 달러의 지원이 이루어진다.

한편 농업법의 에너지관련 정책 적용으로 이득을 보는 그룹은 지주, 곡물생산농가, 바이오에탄올 투자자이며, 손해를 보는 계층은 높은 가격으로 식품을 구매해야 하는 소비자들과 사료곡물을 구매하는 축산 농가들이다. 납세자는 농업보조를 줄이는 측면에서 이득을 보나 바이오연료 생산보조를 부담해야 하므로 순효과는 불확실하다.

3.10. 원예(Horticulture: Title X)

2008년 농업법(Food, Conservation, and Energy Act of 2008)에서 처음으로 원예 및 유기농업(Horticulture and Organic Agriculture)이라는 독립적인 제10장(Title X)으로 명시적으로 포함된 후, 2014년 농업법에서도 독립적인 장으로 원예(Horticulture) 관련 부문이 독

립적으로 마련되었다.

이렇게 원예 및 유기농업 관련 내용이 미국 농업법에서 논의되고 있는 배경은 무엇보다 과일, 채소, 견과류, 화훼, 종묘와 같은 원예 및 특수작물(specialty crop)과 유기농산물이 전통적으로 미국의 품목지원 프로그램의 수혜 대상은 아니었지만, 전체 농작물 판매액의 거의 절반을 차지하는 중요 품목으로 부상하고 있고, 소비자들도 이들 품목에 대한 관심이 높아지고 있기 때문이다. 물론 과거 농업법에서도 보전, 무역, 연구, 영양관련 항목(title)에서 원예 및 특수작물, 유기농업에 대한 정책적 지원내용이 제한적으로 언급되었다.

특히 미국 농업정책의 품목 간 형평성 고려차원에서 2008년 농업법부터 본격적으로 원예작물과 유기농업을 별도의 항목(Title X)으로 취급하면서 본격적으로 과일, 채소 등 원예 및 특수작물 생산자와 유기농업에 대한 정책적 지원이 제공되기 시작하였다. 미국에서 이와 관련하여 가장 중요한 정책프로그램은 2004년 특수작물경쟁력법(Specialty Crops Competitiveness Act of 2004)에 의해 만들어진 연방 정부가 주에 지급하는 특수작물 정액교부금(specialty crop block grant program) 사업으로 이 프로그램 하에서 각 주는 특수작물의 경쟁력 강화를 위해 유통연구와 판매증진 보조금을 지원받고 있다. 이 프로그램을 위해 2004년 특수작물경쟁력법은 FY 2006 ~ FY 2008 동안 매년 700만 달러를 배정했는데, 2008년 농업법은 의무적인 재정지출로 규정하고, FY 2008에는 1,000만 달러, FY2009에는 4천 9백만 달러, FY 2010 ~ FY 2012 기간에는 매년 5천 5백만 달러를 배정하였다. 이외에도 과일·채소의 생산자의 식품안전, 해충 및 질병 관리 부분 지원, 유기농으로 전환하는 농가에 대한 지원이 이루어지고 있다. 신속한 식물병해충 발견을 위한 USDA와 주정부의 협력적 활동지원, 국외 병해충의 위협 발견 및 경감 프로그램, 병해충 출현과 전파위험 경감용 ‘검사기반증명시스템’(audit-based certification system) 개발을 위해 특수작물 생산자에게 자금과 기술지원 목적으로 2008년에서 2012년 동안 2억 700만 달러의 의무적 재정자금을 지원하였다. 특수작물산업이 무병해충식물원물질(pest-and disease-free plant source material)을 얻을 수 있는 센터를 설립하기 위해 2008년에서 2012년 동안 2천만 달러를 지원하였다. 한편 신선채소와 과일 소비 촉진을 위해 USDA 영양프로그램이 구매할 신선 과일과 채소의 양을 증가시켰으며, 기존의 ‘직거래장터진흥제도’(Farmers’ Market Promotion Program)를 강화하기 위해 2008년에서 2012년 동안 3천 3백만 달러를 지원하였다. 다만 이 프로그램 재정지원 금액의 10%는 연방정부의 영양프로그램 수혜자가 직거래장터(farmer’s market)에서 그

들의 전자카드 사용을 가능하도록 하는데 지출한다는 조건을 달았다.

2014년 농업법의 원예(Title X) 관련 조항은 2008년 농업법의 대부분의 원예 및 유기농업 지원 정책프로그램을 재승인하면서 이와 관련된 재정지출을 확대할 예정이다. CBO 추정에 의하면 2014년 농업법은 원예 및 특수작물과 유기농업 정책 지원을 위해 향후 10년간 2008년 농업법에 비해 6억 9천 4백만 달러가 증가한 17억 5천 5백만 달러의 재정지출이 필요한 것으로 파악된다.

2014년 농업법의 원예(Title X) 관련 조항은 크게 유통 및 판매 촉진, 유기농인증, 통계와 정보, 병해충관리, 식품안전 및 품질표준, 지역식품(local foods) 정책으로 구성되어 있으며, 2008년 농업법의 정책이 재승인 되는 동시에 재정지출 증액을 통해 정책강화가 이루어진 주요 프로그램은 다음과 같다.

첫째, Specialty Crop Block Grant Program은 주정부의 특수작물의 유통 및 판매증진, 연구, 병해충관리, 식품안전 목적의 프로젝트 지원 사업으로 2008년 농업법상 연간 5천 5백만 달러 수준의 재정지원이 이루어지고 있었는데, 2014년 농업법은 이 정책을 재승인하면서 연간 지원 금액을 7천 250만 달러(2014-2017년)와 8천 5백만 달러(2018년) 수준으로 상향 조정하였다.

둘째, Farmers' Market Promotion Program(FMPP)은 농업생산자와 소비자 간 직거래 기회 확대를 위해 2008년 농업법상 연간 1천만 달러의 재정지원이 이루어지고 있었는데, 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 연간 3천만 달러의 의무적 재정지원으로 상향 조정하였고, 연간 1천만 달러의 재량적 예산지원도 승인하였다.

셋째, National Organic Program (NOP)는 유기농산물에 대한 국가 표준 개발과 적용을 위해 2008년 농업법상 연간 1천 1백만 달러 수준의 재정지원이 이루어지고 있었는데, 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 1천 5백만 달러의 예산지원과 함께 5백만 달러의 의무적 재정지원을 승인하고 있다.

넷째, Plant pest and disease Control programs은 특수작물의 병해충 조기 예찰 및 경보시스템 구축을 위해 2008년에서 2011년까지 매년 5천만 달러, 2012년은 5천 5백만 달러가 지원되었다. 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 이 정책과 disaster prevention program을 통합하여 2014년에서 2017년까지는 연간 6천 250 달러, 2018년은 7천 5백만 달러 지원을 승인하였다.

이외에 Market News for specialty crops은 특수작물의 시장정보 수집과 배포를 위해 현재 연간 9백만 달러의 재정지원이 이루어지고 있는 데, 2014년 농업법은 이 프로그램

을 동일한 수준에서 지원할 것을 승인하고 있다.

위와 같이 2014년 농업법은 채소, 과일 등 원예작물과 특수작물, 그리고 유기농업에 대한 정책적 지원이 한층 강화되었다. 이는 품목 간 정책수혜의 불공정성에 대한 비판의 목소리를 잠재우면서 농가의 현금 소득 작목으로 각광받고 있는 원예 및 특수 작목에 대한 정책적 관심 증대에 부응하는 방향이다. 더욱이 최근 유기농산물에 대해 생산자와 소비자들의 관심이 증대하면서 유기농업에 대한 지원은 계속 확대될 것으로 보인다.

3.11. 작물보험(Crop Insurance: Title XI)

작물보험은 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)에 의해 항구적으로 보장된 프로그램으로 농업법이 개정되지 않는 경우 기존 작물보험제도에 의한 지원수준으로 정책집행이 보장된다. 하지만 미국은 작물보험 관련 새로운 환경변화를 반영하여 농업법에서 일정수준의 수정과 변경을 통해 개정을 해오고 있다.

미국에서 농업보험제도는 가뭄, 홍수, 과습, 우박, 바람, 서리 등 기상이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 농업 경영상 위험으로 부터 농가를 보호하기 위한 것으로 1938년에 도입된 역사가 깊은 제도이다. 농업보험상품의 종류는 다양한 재해(multiple peril)로 인한 수량감소를 보전해 주는 전통적인 작물보험(crop insurance)과 1994년 보험개혁법에 의해 1996년부터 시작된 수입보험(revenue insurance)으로 크게 구분된다. 농업보험의 대상품목은 옥수수, 밀, 콩 등 100여개 이상의 작물을 대상으로 하고 있어 채소류를 제외한 미국에서 재배되고 있는 농작물의 대부분이 어떠한 형태이든 농업재해보험이 적용되고 있다고 할 수 있다.

미국에서 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식으로 농가가 부담하는 보험료의 일부를 정부가 보조하고 있으며, 보험료 보조수준은 평균적으로 전체 보험료의 50~60% 정도이다.

농업보험에 대한 정책적 관심이 고조된 것은 2008년 농업법에서 종래에 없던 작물보험과 재해지원(Crop Insurance and Disaster Assistance Programs)을 별도 항목으로 설정하면서 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험 제도를 대폭 강화하면서 부터이다. 2008년 농업법은 기존의 농업보험의 골격을 유지하면서, 동시에 낙농수입보험 등 신규 보험 상품 도입, 농업재해보상 지원을 받기 위해 작물보험의 가입을 의무화, 작물보험 가입 대상품목이 아닌 경우 비보험된 작물지원 프로그램(NAP) 가입의무 등 자연재해 및 시장위험으로 인한 농가의 손실을 강화하는 안전망을 보다

공고히 하였다.

2014년 농업법은 2008년 농업법의 작물보험(Crop Insurance)제도를 재승인하는 동시에 일부 새로운 작물보험을 도입하면서 이와 관련된 재정지출을 확대를 승인하였다. 2014년 농업법은 향후 10년간 작물보험관련 재정지출로 57억 2천 2백만 달러가 소요될 예정이며, 이것은 2008년 농업법 대비 57억 달러 가량 증가된 규모로 영양(title IV) 부문에 이어 농업부문에서 두 번째로 규모가 큰 재정지출이다. 특히 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 작물보험 관련 부문이다. 이로 인해 전체 농업재정지출에서 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우 작물보험관련 지출이 차지하는 비중이 8.6%인 점에 비해 2014년 농업법은 9.4%로 증가하는 것으로 예측되었다.

2014년 농업법에서 작물보험관련 지출 증가분은 주로 새롭게 마련된 두 가지 농업보험제도에 기인한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2014년 농업법의 품목별농가지원(Title I) 대상에서 제외된 면화의 경우 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan, STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책의 적용을 받게 된다. STAX는 상원의 ARC와 하원 농업위의 RLC의 정책대상품목에서 제외된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX은 기본적으로 현행 지역(county)수입보험 정책인 GRIP(Group Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태이다. STAX은 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10~30% 사이에 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있으며, 이 경우 STAX로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이다. STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조하며(즉, 농가 20%부담), 보험금의 지급상한은 없다. 둘째 2014년 농업법은 가격손실보상(PLC)을 선택한 농가의 경우 선택적으로 보완적 보상옵션(Supplemental Coverage Option, SCO)이라는 새로운 보험 상품을 구매할 수 있게 하였다. SCO는 손실 발생 시 작물보험에 가입한 농가가 부담해야 하는 자기부담금(deductible)을 보상해 주는 작물보험 연계 보험 상품이다. SCO는 기본적으로 농가가 가입한 작물보험의 기준이 단수기준인지 수입기준인지에 따라서 단수기준(yield-based)과 수입기준(revenue-based) SCO로 구분되며, 지역수준의 정보를 이용하여 단수와 수입 손실이 기준 단수와 기준수입의 14%이상인 경우 작동된다. 따라서 PLC 선택농가가 추가로 SCO에 가입하였다면 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준단수와 수입의 14%에

해당하는 손실만 부담하면 되는 것이다. SCO 보험료는 농가가 가입한 작물보험의 보장수준이 높을수록 낮을 것이며, SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 65%는 국가가 보조한다(농가 35% 부담). 품목별 농가지원정책의 수입손실보상(ARC)과 보완적 보상옵션(SCO)의 큰 차이는, ARC의 경우 지불상한(12만 5천 달러, 배우자포함 25만 달러)과 농가소득 제한요건(AGI 90만 달러)이 있는 반면에 SCO는 일반적인 작물 보험과 같이 지불 상한이나 소득제한 조건이 없다는 것이다.

이외에도 2014년 농업법은 특수작물(specialty crops)과 유기농작물(organic crops)에 대한 작물보험정책을 강화하였다. 유기농작물의 경우 관행작물에 비해 높은 가격과 가치를 반영하여 작물보험이 개선되도록 하고 있다.

위와 같이 2014년 농업법에서 작물보험 정책의 강화는 세계적인 기후변화 및 WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등의 문제점에 대응하기 위한 것으로 이는 농업위험관리정책의 강화 움직임과 맥을 같이하는 것으로 판단된다. 2014년 농업법에서 고정직불 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것이다. 특히 2014년 농업법의 품목별 지원정책과 작물보험의 내용을 종합적으로 고려해 볼 때, 미국은 주요 정책대상품목 생산농가의 소득 및 경영 불확실성을 축소시키기 위한 안정망 장치 수단으로써 전통적인 가격하락 대응 지원제도(마케팅론과 PLC) 유지와 함께 수입기준 직불(revenue based payments, ARC)과 작물보험정책의 강화를 도모하고 있음을 알 수 있다.

3.12. 기타(Miscellaneous: Title XII)

2014년 농업법의 기타(Miscellaneous) 장(Title XII)은 축산(livestock), 사회적 약자와 자원부족 생산자(socially disadvantaged and limited-resource producers), 그리고 기타(other miscellaneous) 등의 분야를 포함한다.

우선 2014년 농업법은 2008년 농업법에서 처음으로 독립 장(Title XI)으로 규정되어 있던 축산(Livestock) 관련 조항 중 가축위생보호, 축산정보의 소비자 전달 체계, 원산지 표시(Country-of-Origin Labeling) 관련 내용들은 대부분 재승인하고 있다. 축산관련 질병 관리 프로그램인 양돈분야 선모충 인증 프로그램(trichinae certification), 수생 동물 건강 프로그램, 브루셀라(brucellosis), 소결핵(bovine tuberculosis), 그리고 다른 주요 동물 질병

에 대한 연구를 위한 보조금 프로그램, 국가 양산업 개선 센터(National Sheep Industry Improvement Center)에 대한 지원 프로그램이 모두 승인되었다. 그런데 특이한 점은 2008년 농업법에서 육류에 대한 원산지 의무표시 제도(COOL) 시행 이후 국제 규범과의 합치성 논란을 고려한 USDA가 이 정책이 WTO 원산지 규정과 일치하기 위한 방법과 소규모 육류 및 가공육 생산자, 소비자, 가공업자에 미치는 경제적 영향에 대한 보고서를 신농업법 발효 후 180일 이내에 제출할 것을 요구하고 있다.

또한 2014년 농업법은 사회적 약자와 자원이 부족한 생산자(socially disadvantaged and limited-resource producers)를 지원하기 위해 USDA내에 설치된 “Office of Advocacy and Outreach”의 운영과 재정지출을 재승인하였다. 소규모 농축산인과 신규창업 농축산인을 위한 사무국(Office of Small Farms and Beginning Farmers and Rancher) 운영을 재승인하였다. 이 사무국은 2008년 농업법에서 소수이면서 자원이 빈약한 농축산인들이 USDA의 정책수혜를 받을 수 있도록 보장하기 위한 목적으로 설립하였는데, 연간 2천만 달러의 재정지원이 이루어졌다. 2014년 농업법은 소규모 농축산인과 신규창업 농축산인을 위한 사무국 운영을 위해 연간 3천만 달러(의무적 지출 1천만 달러와 재량적 예산 지출 2천만 달러)을 승인하고 있으며, 이러한 특별 수혜집단의 범주에 군대에서 퇴역한 농축산인을 추가하였다.

4. 2014년 농업법 개정에 영향을 미친 주변 환경과 요인

미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년을 주기로 개정되어 왔다. 따라서 위에 언급한 2014년 농업법의 핵심적 변화내용을 이해하기 위해서는 무엇보다 이번 농업법 개정과 주요 항목별 정책 결정과정에 영향을 미친 주요 요인들에 대해 살펴 볼 필요가 있다.

4.1. 국가부채와 재정적자 문제

미국의 막대한 국가부채와 재정적자 문제가 2014년 농업법 논의에서 가장 큰 외부 영향요인으로 작용하였다. 미국 의회예산처(CBO)에 따르면 2011년 미국의 국가채무는 15조 달러(GDP의 97.6%)를 넘어섰으며, 재정적자는 1조 894억 달러(GDP의 7%)를 기록하였다. 따라서 미국 정부의 최대 이슈 중 하나는 국가채무와 재정적자의 축소방안이었다. 이런 배경 하에서 농업재정의 지출규모와 관련된 문제가 2014년 농업법 마련

과정에서 과거 농업법 제정과정에 비해 훨씬 중요한 현안이었다. 그 이유는 국가적 현안과제인 국가채무 및 재정적자 감축이라는 문제 해결을 위해 모든 부문에 대한 예산지출 감축이 요구되는 시점에서 농업부문에 대한 과도한 예산채정은 현실적으로 매우 어려운 상황이었다. 이러한 측면에서 2014년 농업법 개정과정에서 상하원간 가장 큰 입장 차이를 보였던 항목은 식품영양지원 부문이었다. 즉 미국의 국가채무와 재정절감이 불가피한 상황에서 식품보조지원금에 대한 삭감 폭이 논란의 핵심이 되었다. 특히 공화당이 장악하고 있는 하원은 재정지출 과다측면을 이유로 현재 농업부문 예산지출의 80%가량을 차지하는 식품영양보조지원(일명 푸드 스탬프)의 대폭 삭감을 제안한 반면에 민주당이 다수의석을 점유하고 있는 상원과 대다수 농민 단체와 사회복지관련 단체들은 소폭 감축을 주장하며 크게 하원 주장에 반발하였다.

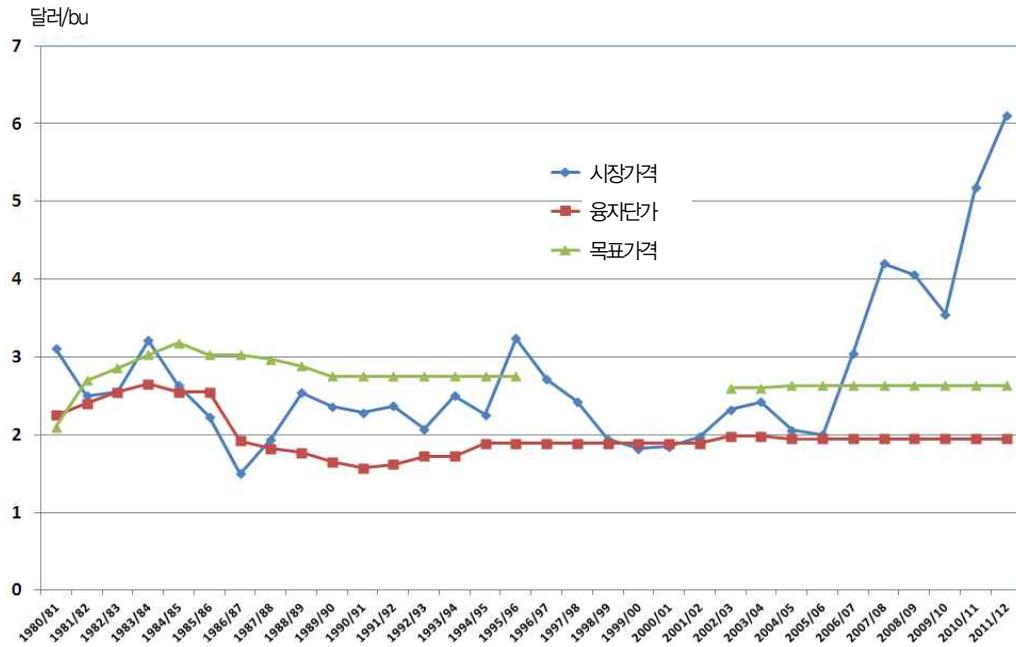
이에 대해 민주당 출신 오바마 대통령은 만일 식품보조지원제도가 대폭 삭감된 상태에서, 2014년 농업법 개정안이 마련될 경우, 거부권을 행사할 것이라는 입장을 표명한 바 있다. 결국 미국 상하원은 최종 농업법 도출을 위한 절충 과정으로 식품보조지원 부문의 재정지출을 향후 10년간(2014~2023)간 약 80억 달러 가량을 감축한다는 데 합의하였다. 하지만 이것은 당초 하원의 390억 달러, 상원의 39억 달러 가량의 삭감제안에 비추어 볼 때, 상원의 주장이 크게 반영된 결과로 볼 수 있다.

4.2. 농산물 가격 급등과 양호한 농가경제 상태

미국 농업법은 농업부문의 경제여건변화를 감안하여 만들어 진다. 따라서 주요 품목의 가격과 농가경제 상황 변화는 새로운 농업법 내용에 중요한 영향을 미치게 되어 있다. 그런데 주요 농산물 가격 상승으로 주요 작물의 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있으며, 농가경제가 양호한 상태에서 불필요한 농업보조를 감축하는 농정개혁이 필요하다는 주장이 대두 되었다.

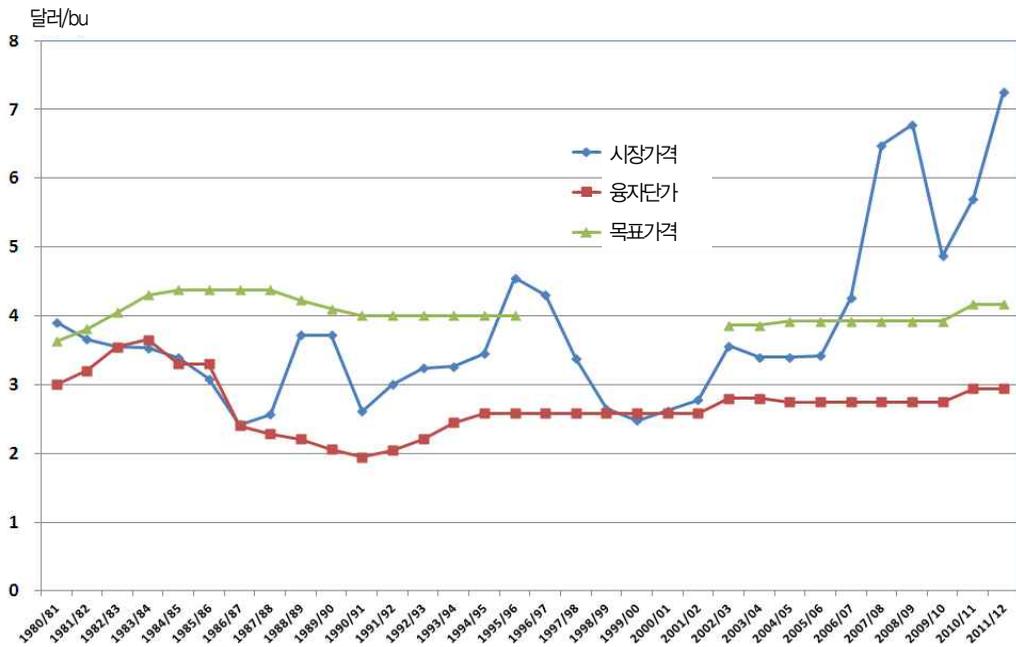
이에 대해 신농업법 개정과정에서 농업계와 농업부문 우호적 정치권은 높은 농산물 가격과 호전된 농가경제 상황에도 불구하고 농업부문의 속성상 높은 불확실성의 존재와 위험 증대 가능성을 전제로 농가 소득 및 경영안전망(safety net) 장치의 강화가 필요하다는 입장이었다. 반면에 비농업계와 주류 언론을 중심으로 국가 재정절감의 필요성과 상대적으로 양호한 농가경제 상황을 감안할 때 높은 정책비용과 예산을 수반하는 현행 품목별 가격지지 및 농가소득 지원 정책과 작물보험정책을 대폭 개혁할 것을 요구하였다.

그림 2 미국 옥수수 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



자료: USDA data(2012).

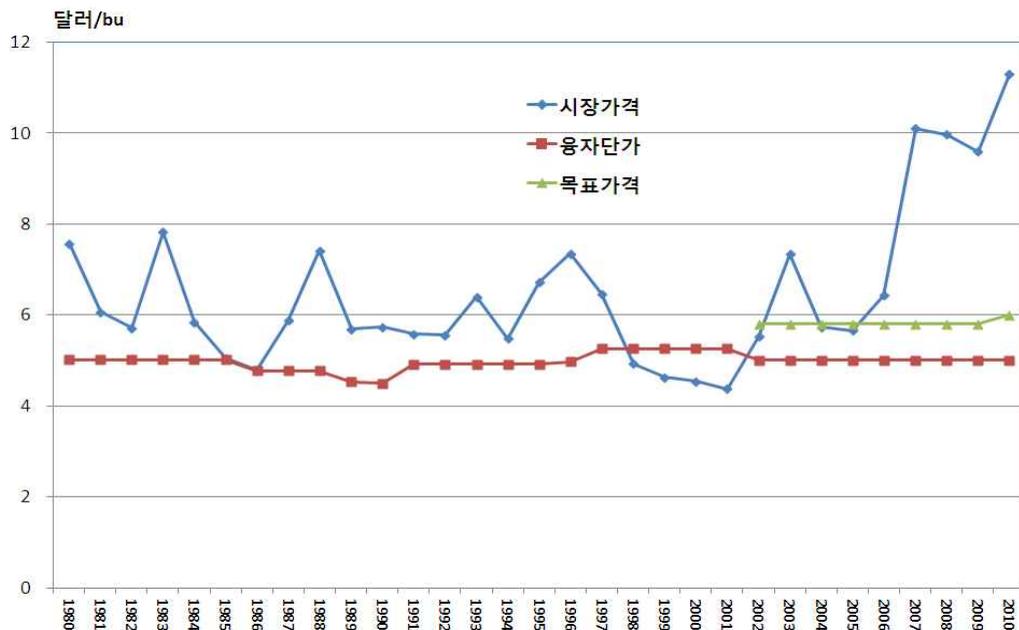
그림 3 미국 소맥 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



자료: USDA data(2012).

2007년 세계적 곡물파동 이후 옥수수, 밀, 콩, 쌀 등 주요 농산물의 농가 판매가격이 용자단가는 물론 목표가격을 대폭 상회하고 있었다. 옥수수의 경우 용자단가는 1.95달러/bu, 목표가격은 2.63달러/bu인데 반하여 2011년 농가판매액은 6.1달러/bu가 되어 목표가격의 2배가 넘었다. 소맥은 용자단가는 2.94달러/bu, 목표가격은 4.17달러/bu인데 반하여 2011년 농가 판매가격은 7.25달러/bu으로 목표가격보다 74%나 높았다. 대두 역시 2010년 농가 판매가격이 목표가격보다 88% 높았다.

그림 4 미국 대두 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



자료: USDA data(2012).

그 결과 농가소득(net farm income)의 변화는 심하지만 매우 양호한 편이었다. 2010년 순농가소득은 816억 달러로, 이는 전년대비 31% 상승한 것이고 과거 10년 평균대비 26% 상승한 것이지만, 시장가격과 투입재 비용의 불안정성 등의 문제로 인하여 농가 소득의 변동이 심하다. 또한 세계적 금융위기 상태에서도 농가의 부채상태는 과거에 비해 건전한 상태였다. 농민들의 부채상태(debt position)를 보면 세계적 금융위기 기간에도 상당히 양호한 상태를 보여주는데, 이는 자산가액에 비해 부채가 낮음을 나타낸다. 농가의 자산에 대한 부채비율은 약 12% 수준으로서 거의 역사적 최저수준에 이르고 있었다. 따라서 높은 소득수준과 낮은 부채수준을 강조하는 비농업계와 주류 언론

그림 5 농가 순소득과 정부지불금, 1960-2010

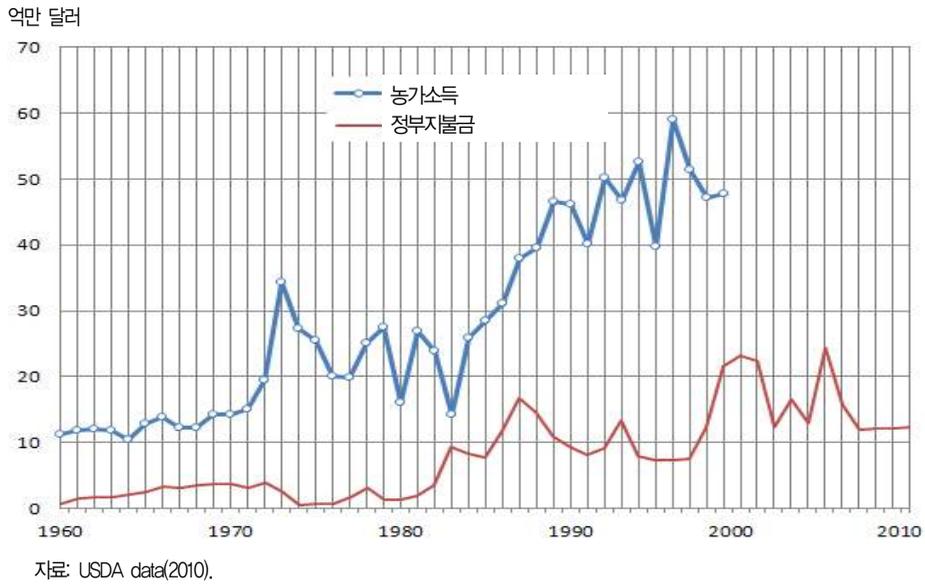
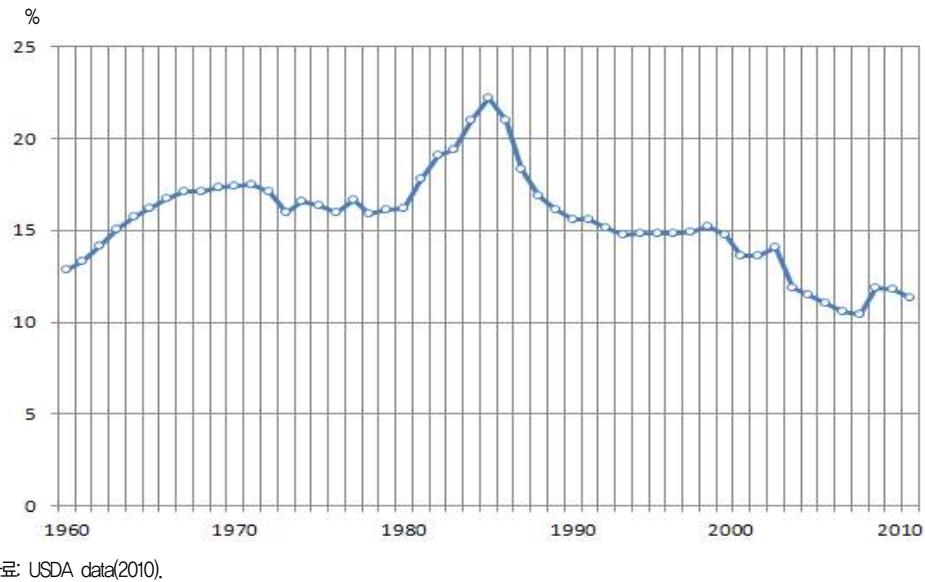


그림 6 농가 자산대비 부채비율, 1960-2010



측은 더 이상의 농업보조가 필요하지 않다고 주장하고, 심한 소득 변동성과 생산비 상승 추세를 강조하는 농업계 및 농업부문 우호세력인 정치권 측은 오히려 더욱 강력한 소득 및 경영 안전망이 필요하다고 주장하였다.

이렇게 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상태에서 국가재정 지출 절감에 농업부문도 일정부분 기여가 필요하다는 측면을 비추어 보았을 때, 불필요한 농가지원정책을 감축하는 농정개혁의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 갔다. 그러나 동시에 이와 비슷한 상황에서 농정개혁을 시도했던 1996년 농업법 이후 농산물 가격 폭락으로 인하여 긴급 농업지원을 거듭 해야 하는 상황으로 내몰렸던 실패 경험을 비추어 보았을 때, 농가소득 및 경영 안전망이 악화되어서는 안 된다는 주장도 강하게 제기되었다.

이러한 두 의견이 팽팽히 대립되면서 신농업법 개정과정은 어느 때보다 복잡하고 갈등도 심하였다. 하지만 상하원은 고정직불제와 가격보전직불제(CCP)를 폐지하는 대신 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)을 도입하는 것으로 타협을 보게 되었다. 즉 2014년 미국 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 자연재해나 시장위험으로 인한 소득손실은 재정능력이 취약한 농가의 경우 지속가능한 영농활동에 치명적이기 때문에 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분이다. 예컨대 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70% 내외수준으로 만일 농가손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 30%정도는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 경손보상정책의 개념을 반영하여 농업위험지원제도(ARC)와 보완적보상옵션(SCO)제도, 그리고 면화소득보호계획(STAX)이 탄생한 것이다.⁴⁾ 즉 미 상하원 양원이 확정된 2014년 농업법은 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 측면에서 합의가 이루어진 것이다.

4.3. 품목정책 개혁의 필요성과 품목 간 영명성 요구 증가

정부 농업지불금이 2007년 이후 매년 120억 달러 수준에서 안정적으로 유지되고 있는데, 이는 가격이나 소득 변동과 무관하게 매년 일정한 금액이 지불되고 있는 고정직불금(연간 약 50억 달러)과 환경보전직불금(연간 약 70억 달러) 때문이었다. 이러한 현

4) 이러한 경손보상정책에 대한 구체적 내용에 대해서는 지면개상 본 고 이후에 작성될 예정인 2014년 미국 농업법의 품목별 농가소득지원제도와 작물보험제도를 참고하길 바란다.

상의 원인은 무엇보다 시장가격이 정부의 가격지지 발동수준(trigger)을 초과하여, 가격과 연동된 보조프로그램(유통용자지원, 가격보전직불)은 필요 없거나 사용되지 않았기 때문이다. 따라서 목표가격을 초과하는 높은 시장가격과 소득수준이 유지되고 있는 상황에서 농산물 가격과 농가 소득 변동과는 무관하게 지급되고 있는 고정직불제도(Direct Payment)가 과도한 지원이라는 비판이 고조되었다. 농가입장에서는 최저가격지제(loan rate)와 가격보전직불제(CCP)가 시행되지 않은 상황에서 무용론이 제기되고 있었다. 또한 2008년 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election, ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 경우를 대비하기 위한 제도이나, 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있었기 때문에 예상보다 시행결과 농가 참여율이 낮아 개혁의 필요성이 대두되었다. 아울러 농업내부의 형평성 문제를 근거로 2008년 농업법의 개혁을 주장하는 목소리도 커졌다. 우선 농업보조금이 생산 비례적이기 때문에 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것이다. 또한 오랫동안 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 정책지원 대상품목(곡물, 유지류, 면화, 우유, 설탕 등)에만 집중되고, 상대적으로 과일, 채소, 축산 등에 대한 지원이 미흡하여 품목별 정부지원 불균형성에 대한 문제 제기가 있어 왔다. 물론 현상유지를 주장하는 측은 미국 농업정책은 농가 규모와 무관하게 국내 농업생산성 제고, 국제경쟁력 강화, 안정적 식량공급체계 확보를 목표로 하는 것이므로 성공적인 대규모 농가에게 지원을 줄인다면 효율성을 저하시킬 가능성이 있으며, 정책지원 대상품목의 확대는 불가피하게 정부재정 지출의 증가를 우려하였다.

이러한 측면에서 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 가격 및 소득과 무관하게 지급되던 고정직불제를 폐지하였다. 다만 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지되어 온 농가 소득 및 경영 안전망의 기초인 유통용자지원제도(ML)는 존치시키는 대신 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 무용론이 제기되던 기존의 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직불제(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 또한 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 예를 들어 2008년 농업법에 의하면 품목별 지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per person)는 고정직불 4만 달러, 가격보전직불(CCP) 6만 5천 달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3천 달러

이며, 유통융자지원제도(Marketing loan assistance) 지원은 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법은 이와 관련하여 마케팅론(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원 합계를 기준으로 1인당 12만 5천 달러로 규정하고 있다. 또한 2008년 농업법은 농업소득(farm income)이 75만 달러 이상이거나 농외소득(non-farm income)이 50만 달러 이상인 자는 품목별 지원제도의 지급대상에서 제외하였으나 2014년 농업법은 이러한 농업소득과 농외소득 구분을 폐지하는 대신 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(adjusted gross income, AGI)이 90만 달러 이상인 경우 수혜 자격이 없다. 이렇게 정책대상 품목의 지원합계로 수혜한도를 규정하고 통합된 소득으로 품목별 지원제도의 지급대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편이다. 또한 정부 지불금이 쌀, 밀, 옥수수, 대두 등 일부 곡물과 유지류, 면화, 우유, 설탕 등의 주요 정책대상 품목에 집중된다는 비판을 반영하여 2014년 농업법은 원예작물 지원을 위한 예산을 확대하였다. 더불어 특수작물과 축산물 농가의 소득 및 경영 안정을 위한 보험개발 연구지원 예산을 증가시켰다.

5. 국제통상협정 관련 의무 이행 문제

2010년 세계무역기구(WTO) 분쟁해결기구에서 미국의 고정직불제가 허용보조가 될 수 없다고 판결하였다. 2002년 이후 브라질은 지속적으로 미국 정부가 면화 생산농가에 지불하는 고정직불금이 국제적으로 합의된 농업보조 감축약속 위반이라 주장해 왔다. 이에 대한 분쟁해결을 담당해온 WTO는 2010년 최종적으로 미국 정부가 고정직불금 지급 조건으로 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하기 때문에 생산중립적이지 않기 때문에 허용보조가 될 수 없다는 판정을 내렸다. 높은 면화 가격이 유지되고 있으며, 농가경제가 상대적으로 양호한 상태와 맞물려 고정직불이 WTO 규정과 불합치 된다고 판결 받았으므로 적어도 고정직불과 면화보조금에 대한 정책변화가 불가피하게 되었다.

이에 2014년 농업법은 미-브라질 면화 통상 분쟁⁵⁾에 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 고정직불제를 폐지하고, 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 면화를 제외시켰다. 대신 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan,

5) 2010년에 WTO 분쟁해결기구는 브라질이 제소한 미국 정부의 면화보조금에 대해 농가에 지급하는 고정직불금 수혜 조건으로 과수와 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하는 것이 생산 중립적이지 않기 때문에 허용보조금이 아니라 판정하였다.

STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하여, 면화농가의 소득 및 경영안정 장치를 마련하였다. STAX는 면화가 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 제외됨으로써 신설된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX는 기본적으로 현행 지역(county)수입보험 정책인 ARP(Area Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태로서 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10%~30% 사이에 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있으며, 이 경우 STAX로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이다. STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조한다(농가 20%부담).

6. 농업과 농가소득 지원에 대한 미 의회의 오의적 시각

지금까지 미 의회는 전통적으로 농가의 소득 및 경영 안전망 장치 마련을 위한 정부 재정지출의 필요성을 인식하여 미국 농업의 근간이 되는 정책대상품목에 대한 지원에 적극적이었다. 이러한 전통에 기초하여 상하원은 각자의 농업법안을 만들어 왔다. 상원은 2013년 6월 10일 자체농업법안(S. 954, Agricultural Reform, Food and Jobs of Act of 2013)을 통과시켰으며(찬성 66표, 반대 27표), 하원에서는 2013년 7월 11일 자체 농업법안(HR 2642, Federal Agricultural Reform and Risk Management)을 승인하였다(찬성 216표, 반대 208표). 이렇게 상하원간 독립적으로 발의된 농업법안에 대해 상하 양원간의 이견조정과 의견 절충을 위해 상하원 합동위원회가 구성되어 최종법안이 2014년 1월 27일 마련되었다. 상하원 합동위원회에서 마련한 최종 농업법안에 대해 하원은 1월 29일(찬성 251표, 반대 166), 상원은 2월 4일(찬성 68표, 반대 32표) 각각 본회의에서 수용함으로써 2014년 농업법안을 마련하였다.

한편 2013년에 제안된 상·하원의 새로운 농업법안은 모두 고정직불제를 폐지한다는 점에서 같은 의견을 보였다. 고정직불제를 폐지하지는 제안은 국가채무의 증가, 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 직불제(DP)에 대한 비판적 시각을 반영한 것이다. 하지만 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)라는 이름은 폐지하는 대신에 개념적으로는 유사한 가격보장과 수입보장 농가지원 프로그램을 제안하고 있다. 하원 농업법안은 현행 2008년 농업법에서 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제

(ACRE)와 유사한 형태의 가격손실보상제도(Price Loss Coverage Payment, PLC)와 수입손실보상제도(Revenue Loss Coverage Payment, RLC)를 제안하면서 둘 중 하나를 농가가 선택하는 형태의 농가지원제도를 제안하였다. 반면에 상원 농업법안은 하원 법안이 농가에게 가격보장과 수입보장 중 하나를 선택하는 메뉴방식을 제안한 것과 달리 가격의 급격한 하락에 대응한 가격위험지원제도(Adverse Market Payment, AMP)와 농가수입보장을 위한 농업위험지원제도(Agriculture Risk Coverage, ARC)를 동시에 모두 적용할 것을 제안하였다.

상하원 합동위원회는 타협안으로 2008년 농업법상 가격보전직불제(CCP)는 폐지하는 대신 이와 유사한 가격하락 대응 직불제로 하원이 제안한 가격손실보상제도(PLC)를 채택하기로 하였고, 수입보전직접지불제(ACRE)를 폐지하는 대신 상원이 제안한 농업위험지원제도(ARC)를 채택하기로 하였다. 이러한 새로운 농가지원 정책 도입 제안은 최근 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있는 농산물 가격으로 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 것이다. 특히 현행 제도를 폐지할 경우 발생할 수 있는 농업계의 불만을 줄이면서, 농가의 소득 및 경영안전망장치를 강화하고자하는 고민에서 만들어진 것이다. 미 의회가 가격이나 작황에 관계없이 지급되던 고정직불제를 폐지하는 대신에 가격하락이나 단수감소 등의 요인으로 발생 가능한 농가의 손실을 보전하는 농가소득 안정망을 더욱 강화함으로써 미 의회가 농업부문 지원의 중요한 후원세력임을 재차 입증하게 되었다.

이렇게 상·하원이 타협안으로 마련한 새로운 가격 및 소득지원 정책은 높은 불확실성과 위험에 노출된 농업의 특성을 반영하여 농업경영 및 농가소득위험을 축소하고, 일정수준의 농가수입을 보장하는 바람직한 조치라는 찬성 측 의견이 있으나, 동시에 국가 재정절감 필요에 대한 공감대 형성 노력에 역행하는 처사로 고정직불제, 가격보전직불제 등 기존 농가지원정책 폐지의 대체수단으로 만들어진 또 다른 형태의 농가지원 수단이라는 비판의견이 존재한다.

7. 2014년 농업법의 특징과 시사점

2014년 농업법은 세계적 재정위기 속에 미국정부 또한 재정절감이 미국의 최대 과제가 된 시점에서, 농업예산도 상당한 감축이 불가피하고, 특히 주요 농산물의 가격이

상승하여 시장가격이 정부의 목표가격을 대폭 상회하여 농업보조금 감축이 필요하다는 공감대가 형성되고 있었다.

하지만 2014년 농업법 개정 과정을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어 졌다. 특히 농가에 대한 직접 소득 및 가격 지원보다는 수입 및 경영을 안정화 시키는 위험 관리로서의 정책전환을 강조하면서 기존의 품목별 지원정책을 개혁하는 대신에 생산위험과 가격위험 등의 문제점에 동시에 대응할 수 있는 수입에 기반을 둔 제도(revenue based program)를 새롭게 만들어 냈다. 이는 농업은 특성상 기후, 병해충, 가축질병 등 인간이 통제하기 어려운 변수들에 의해 크게 영향을 받기 때문에 자연적으로 생산량, 가격, 소득이 불안정하며, 특히 현재 높은 농산물 가격에도 불구하고, 전 세계적인 기상이변과 경제 불안, WTO와 FTA 등을 통한 본격적인 농산물 무역자유화 움직임 속에서 농가 소득 및 경영 불확실성 심화되고 있는 현상에 대응할 필요가 있다는 인식 때문인 것으로 판단된다.

예컨대 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통용자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 또한 2014년 농업법은 품목별 지원정책(Title I)중에서 고정직불제와 CCP의 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어졌다. 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 주요 농업정책 분야 중 유일하게 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 작물보험 관련 부문으로 57억 달러 정도 증액되었다.

이에 따라 농업부문 지원에 대한 강한 개혁을 통해 큰 폭의 예산절감이 필요하다는 비농업부문의 목소리에 비해 예상보다 소폭의 예산감축이 전망되며, 향후 10년 동안 9,564억 달러, 매년 약 956억 달러 가량의 예산이 농업부문에 지출될 것으로 예상된다.

2014년 농업법의 또 다른 특징은 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)의 출현이다. 경손보상정책은 최근 지속된 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 직불제(DP)에 대한 비판적 시각과 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 CCP와 ACRE

가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 정책수단이다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70~85% 수준으로 만일 농가손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 15~30%는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분으로 2014년 농업법은 경손보상정책을 새롭게 제안하였다. 따라서 향후 미국은 농가의 경미한 손실은 품목별 지원정책인 상원의 ARC 혹은 하원 RLC를 통해 지원하며 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 현행 작물보험을 통해 농가소득 안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다.

2014년 농업법을 살펴볼 때, 향후 미국의 농업정책은 농가소득안정이라는 목표 하에 ①품목별 수입보장제도, 작물보험, 농업재해대책 등 농업위험관리정책, 저소득계층에 대한 사회복지 및 미국산 농산물 수요촉진 목적의 ②식품영양지원 정책, 그리고 농업자원 및 환경보전 목적의 ③보전정책이라는 세 개의 큰 틀의 농정을 지속적으로 추진하는 동시에 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구개발정책 등 그 동안 상대적으로 소외되었던 부문의 정책강화 요구에 적극 부응하는 방향으로 추진될 것으로 판단된다. CBO 추정치에 의하면 현행 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 재정지출이 증가되는 부문은 전통적 농업정책 중에서는 유일하게 작물보험부문이며, 나머지는 모두 그 동안 상대적으로 소외되었던 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구부문 등이다. 따라서 한국의 농업부문도 쌀 중심의 농정에서 탈피할 필요가 있으며, 특히 농촌주민의 삶의 질 향상과 관련된 농촌개발 정책, 대부분의 화석에너지(석유나 석탄)를 수입에 의존하는 높은 대외종속성 경감과 관련되는 재생 가능한 바이오에너지 정책, 최근 국내외적으로 수요가 증가하고 있는 원예 및 특작류에 대한 정책, 그리고 고부가가치 농식품 산업으로의 전환과 관련된 연구개발정책 등 사회적 기대와 시대조류를 반영한 정책전환 노력이 요구된다.

2014년 농업법은 정부지원 강화 기조로 돌아선 2008년 농업법의 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 막대한 국가부채와 재정위기, 그리고 호조건의 농가경제하에서 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향이 전환될 것인지를 두고,

미국안팎에서 관심이 높았다. 하지만 2014년 농업법은 결국 당초 예상보다 적은 수준의 농업부문 재정지출을 감축하는 방향으로 최종 합의되었다. 2014년 농업법의 농업부문 재정지출 감축은 2008년 농업법에 의한 재정지출의 약 1.7% 감축에 불과한 것이며, 이것도 향후 농산물 가격이 지속적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 전망에 기초한 것이다. 만일 앞으로 정책대상 농산물 가격이 크게 하락하는 경우, 2014년 농업법의 농가경영위험관리 강화차원에서 새롭게 제안된 품목별 지원정책과 작물보험정책에 의해 오히려 재정지출이 크게 증가할 가능성도 있다.

이러한 측면에서 아직도 미국 농업정책 결정의 기초는 무엇보다도 자국 내 농업상황을 우선적으로 고려하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 강화해 나간다는 것을 기본 골격으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이는 주로 속성상 대외적인 국제 규범보다는 국내 정치상황에 민감하면서 농업에 대해 우호적인 입장을 가질 수밖에 없는 의회의 권한이 어느 국가보다 강하다는 측면과 더불어 건국 이래 전통적으로 가족농에 대한 보호가 농정의 기본 철학으로 자리 매김하고 있는 미국의 특성이 반영된 결과로 판단된다.

국제 농산물 가격의 상승으로 농가소득이 증가하는 상황에서 농가의 수입 및 경영위험 관리대책을 강화하는 방향으로 성안된 2014년 농업법은 한국의 농업부문에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 우선 WTO나 FTA를 통한 무역자유화 물결 속에서 쌀을 제외한 품목에 있어서 농가소득 안전망 장치가 미흡하며, 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 발생 빈도가 증가하는 추세에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지는 상황을 감안할 때, 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위한지속적인 지원과 노력이 요구된다. 특히 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실을 보상하기 위한 수입보장지원 프로그램의 개발 및 농업재해 프로그램의 확충이 필요하다.

우리나라의 경우 농작물 관련 보험시스템을 현재보다 더 체계화·선진화·규모화할 필요가 있으며, 농업보험 및 농업재해관련 재원을 확대하되 재정부담의 효율성과 효과성 증진 차원에서 정책수혜자들의 도덕적 해이(moral hazard)와 역선택(adverse selection)의 문제를 방지하기 위한 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 우선 공정하고 객관성 있는 엄격한 보상평가체제를 구축하고, 농업재해보험제도와 개별적으로 시행되는 정책 상호간의 연계가 필요하며, 특히 각 정책 간에 상충성이나 중복 수혜 문제가 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 예컨대 향후 추진되는 다양한 농가소득 및 경영안정 직불제, 혹은 농업긴급재해보상 지원 대책 수립 및 운영 시 농업보험 가입자를 우선

정책대상자로 하고, 농가가 입은 피해나 손실에 대해서는 1차적으로 '농업보험'으로 대응하고, 이것으로 부족한 부분을 농가소득 및 경영안정 직불제와 긴급피해복구지원 대책을 통해 보완적으로 농가손실을 지원하는 체제를 모색할 필요가 있다. 미국의 경우에도 농가소득 지원 프로그램의 지불단가 산정 시 작물보험으로 인해 수혜 받은 보험금을 항상 고려함으로써 중복 수혜를 방지하고 있으며, 특히 2014년 농업법에서는 품목별 지원 부문의 수입보장지원제도와 작물보험의 연계를 통해 농가 소득 및 경영안정장치를 강화해 나가고 있다.

한편 앞으로도 식품영양지원제도는 미국 농업예산 지출의 가장 큰 부문을 차지하는 주요 정책으로 지속될 것이며, 미국 농정의 또 다른 하나의 중심축으로서의 역할을 수행할 것으로 보인다. 미국에서 식품영양지원 정책은 자국 농산물의 수급과 가격안정에 중요한 역할을 하는 수요정책의 일환으로, 이 프로그램은 저소득 빈곤층과 취약계층, 그리고 청소년의 건강과 영양을 우선적으로 국내산 농산물로 지원한다는 훌륭한 명분과 취지를 가지고 간접적으로 농가를 지원하는 정책수단으로 자리매김해 왔다. 또한 이 제도는 농업정책이자 사회안전망 정책으로 농업지원과 투자에 대한 사회적 정치적 갈등을 해소하고 국민적 공감대를 형성하는데 긍정적 역할을 해 오고 있다고 평가된다. 이러한 측면에서 한국의 경우도 미국의 식품영양지원제도와 같은 농산물 수요정책을 농정의 핵심적 영역으로 적극적으로 발굴하고 구상하는 발상의 전환이 필요하다. 특히 조만간 미국, EU, 호주, 중국 등 주요국과의 FTA 체결로 인한 농산물 시장개방의 심화로 인한 피해가 상대적으로 적은 품목으로 생산 집중 현상이 예상되는 상황에서 농가의 피해를 줄이는 방편의 하나가 바로 어떤 형태로든 국산 농산물의 국내소비를 안정화 시키는 길이기 때문이다. 전 세계적인 경제위기로 인하여 지속적으로 증가하는 저소득 빈곤층 및 청소년을 위해 국산 농산물의 구매력을 지원해 줌으로써 국민건강 및 영양개선에 이바지 하게 하는 동시에 농업생산의 지속가능성을 담보하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 향후 이와 같은 프로그램의 성공적인 정착은 현재 농업지원과 투자에 대한 사회적 논란과 갈등이 증가하는 시점에서 간접적으로 농업지원에 대한 국민적 공감대를 형성하는데 있어 긍정적 역할을 할 것으로 판단된다.

아울러 미국 농정에서 환경 및 자연자원 보전(Conservation)과 관련된 정책의 중요성이 높아졌으며, 이를 반영하여 현재 USDA는 농업자원과 환경보전을 목적으로 광범위한 보전정책(conservation programs)을 시행하고 있다. 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 중복되거나 유사한 보전정책을 통합하면서 이와 관련된 예산을 향후 10

년간 약 40억 달러 가량 축소하였으나 2014년 농업법에서도 보전(Conservation) 관련 재정지출 규모는 영양(Nutrition)과 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 재정 지원이 승인되었다(향후 10년간 약 576억 달러). 농업자원 및 환경보전정책의 추진에 USDA는 연간 60억 달러의 예산과 USDA 소속 공무원의 약 40% 가량을 투입하고 있으며, 이러한 보전활동과 정책 수행은 비농업부문의 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이면서 농업부문지원에 대한 국민적 공감대 형성에 기여하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 우리나라의 경우도 농업부문의 예산지원에 대한 국민적 공감대 형성과 비농업부문의 비판적 목소리를 줄이기 위한 방안으로 농업자원 및 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표 중 하나로 설정하고, 이러한 보전정책에 대한 집행기능을 강화하기 위해 제도와 조직을 강화해 나갈 필요가 있다.

다음으로 2014년 농업법이 WTO 체제에 주는 시사점은 다음과 같다. 미국의 2014년 농업법상 현재 진행 중인 DDA 농업협상과 연관되는 부문은 국내보조, 식량원조, 바이오에너지, 원산지표시 등이라 할 수 있다. 우선 국내보조와 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법의 DP, CCP와 ACRE를 명목상 폐지하는 대신 개념적으로는 동일한 가격보장과 수입보장 농가지원 프로그램을 채택하였으며, 최저가격 보장제도인 용자단가 제도는 계속 유지하고, 작물보험정책은 오히려 강화하였다. 특히 품목별 가격지지정책으로 새롭게 신설된 PLC의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 CCP 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위험에 대한 안전장치를 강화하였다. 또한 품목별 지원 정책(Title I)에서 제외된 면화는 STAX으로 불리는 새로운 작물보험 정책(Title XI)의 대상품목으로 승인되어 브라질의 면화분쟁 이행약속 의무수준에 못 미친다는 불만제기가 있다. 미국의 높은 국내 농업보조금에 대한 국제적 비판의 목소리와 WTO DDA 농업보조금 협상동향을 감안한 일부 개혁이 있었으나 DDA 농업보조금 분야 협상의 쟁점인 품목별 농가지원 프로그램과 작물보험 프로그램은 오히려 강화된 측면이 있다. 특히 국가재정이 부족하여 농업부문에 대해 지원을 거의 하지 못하는 개도국들과 비보조 수출국인 케언즈 그룹들의 불만은 지속될 전망이다.

또한 식량원조와 관련하여 2014년 농업법은 식량원조 품목의 판매와 현금화에 대한 새로운 제약조건 부과 등 일부 국제사회의 비판의 목소리와 WTO DDA 협상동향을 반영한 개정이 있으나 원칙적으로 현물원조 위주의 기존 식량원조 프로그램들을 재승인하고 있다. 미국의 식량원조 정책은 원칙적으로 국내산 농산물을 사용한다는 원칙을 고수해 왔으며, 종종 상품신용공사(CCO)가 보유한 잉여농산물의 처분을 목적으로

운영되어 왔기에 WTO 농업협상에서 미국의 대규모 식량원조와 관련된 제도가 우회적 수출보조에 해당한다는 문제제기가 지속적으로 있었다. 2014년 농업법은 현물원조, 원조물품의 현금화 허용 등 미국의 식량원조 관행을 계속 유지하려 하고 있어 미국의 식량원조는 해당국 및 주변지역 농산물시장의 교란 및 현지 농업인의 생산의욕 감퇴 등의 부작용을 초래하고 있다는 국제사회의 비판을 계속 받을 가능성이 있다. 이에 현재 DDA 농업협상에서 국제식량원조의 규율 강화 움직임에 미국은 수세적인 입장에서 대응할 수밖에 없을 것으로 전망된다.

2014년 농업법은 옥수수, 콩 등 농산물을 이용한 바이오에너지 생산과 이용 촉진을 위해 현행 시행중인 재생에너지 관련 정책프로그램을 재승인하고, 이와 관련된 정부 지원을 확대해 나갈 것을 제안하고 있다. 하지만 2008년 세계 식량시장 위기 이후부터 최근의 국제 식량가격 상승의 원인중 하나가 미국 등 주요 식량수출국의 바이오연료 생산촉진 정책 때문이라는 식량수입국의 비판의 목소리가 증대하고 있다. 이에 WTO 협상차원에서 향후 이와 관련된 논의가 공식적으로 촉발될 것으로 판단된다. WTO 농업협상 측면에서 볼 때, 바이오연료의 생산이나 소비 촉진을 위해 제공되는 국내보조는 WTO 농업협정문에 의해 감축되어야 하는 규율에 제한을 받지 않고 있으며, 옥수수와 같은 곡물이나 바이오소재로부터 생산된 바이오에탄올에 대해서는 아직도 정확한 상품 및 관세분류코드(HS)가 없는 실정이다. 따라서 앞으로 바이오에탄올에 대한 명확한 상품분류를 바탕으로 보조나 관세를 WTO 규범 안에 논의하는 작업이 이루어질 전망이다. 이러한 움직임 가운데서 미국은 식량수입국들로부터 많은 비판을 받을 가능성이 높다. 특히 국제 식량가격이 높은 수준을 유지하고 있는 현 상황에서 미국과 같은 농산물 수출국들의 바이오연료 생산 및 소비 촉진 정책이 국제 식량가격 상승을 부채질하고 있다는 측면을 감안하였을 때 한국과 같은 농산물 수입국들은 빠른 시일 내 이와 관련된 합리적인 국제 규범 정립을 촉구할 필요가 있다.

그리고 2008년 농업법 규정에 따라 미국이 시행한 육류 원산지표시제도(COOL)에 대해 캐나다와 멕시코가 WTO에 제소한 분쟁에서 미국의 패소함에 따라 향후 정책변경이 불가피한 상황이다. 미국이 2008년 농업법에 따라 시행한 원산지표시제도는 육류,⁶⁾ 어패류(자연산과 양식 구분), 상하기 쉬운 과채류, 견과류,⁷⁾ 인삼 등에 대해 원산지 국가를 표시하도록 하는 제도로, 소비자들이 자신이 구매결정을 할 때 참고할 수 있는 추가적인 정보를 제공한다. 즉 원산지표시제도는 해당 제품의 원산지 국가에 대한 신

6) (쇠고기, 양고기, 돼지고기, 닭고기, 염소고기).

7) (땅콩, 피칸, 마카다미아 너트).

뢰성 있고 정확한 정보를 제공함을 목적으로 하고 있다. 특히 육류 원산지표시제에서 미국산이라는 표시는 오직 미국에서 태어나고, 사육되고, 도축된 경우에 한해 사용할 수 있다는 규정이 제정되었으며, 이 조건을 만족하지 못한 육류는 어떠한 형태이든 상관없이 수입국을 표시하도록 하였다.

이에 대해 캐나다와 멕시코는 이 같은 미국의 육류 원산지표시제가 북미자유무역협정(NAFTA)에 부정적 영향을 주고 세계무역기구(WTO) 규범에 위반된다며 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다. 예를 들어 캐나다에서 수입한 송아지를 미국에서 사육하여 도축한 경우 지금까지 미국산으로 표시하던 관행에서 “캐나다 및 미국산”으로 표시되어야 하므로 무역장벽으로 작용할 수 있다는 것이다.

미국의 육류 원산지표시 제도와 관련하여 WTO의 분쟁해결기구는 2011년 11월 캐나다와 멕시코의 손을 들어주면서 미국의 육류 원산지 표시제도는 WTO 규정 위반이라고 판정한 바 있으며, 미국은 이에 대해 항소하였다. 미국의 항소에 의해 다시 진행된 WTO 분쟁해결기구 항소 패널은 2012년 12월 4일 다시 미국의 패소를 판정하면서 육류 원산지 표시규정을 2013년 5월 23일까지 수정하도록 권고하였다.

WTO 분쟁해결기구가 미국의 육류 원산지 표시 규정이 캐나다와 멕시코를 부당하게 차별하고 있다고 판결한 주요 이유는 캐나다 및 멕시코산 육류를 미국산과 별도 관리하도록 한 미국의 육류 원산지 표시규정이 육가공업자의 비용 부담으로 이어져 수입 물량이 감소하는 요인으로 작용한 다는 점이다. 이런 측면에서 2014년 농업법은 육류에 대한 원산지 의무표시 제도(COOL)가 WTO 원산지 규정과 일치하기 위한 방법에 대한 보고서를 신농업법 발효 후 180일 이내에 미 농업부(USDA)가 의회에 제출할 것을 요구하고 있다.

참고 문헌

- 이정환, 고영곤, 김한호외 (2012), 2008년 미국 농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구, GS&J 인스티튜트 연구용역보고서, 농림수산식품부
- 임정빈, 안동환. 2009, “미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원정책의 변화”, 한구국제 농업개발학회지, 21권 3호
- 송주호, 임정빈, 이현옥, 대니얼섬너. 2012, 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점, 한국농촌경제연구원
- Chite R.M.(coordinator). 2013. The 2013 Farm Bill: A Comparison of Senate-Passed S. 954 and the House Agriculture Committee's H.R. 1947 with Current Law. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): The 2014 Farm Bill: Summary and Side-by-Side. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreement with the Senate Passed Bill(S. 954) and House Reported Bill(H.R. 2642). Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.
- Dennis A. Shields and Randy Schnepf. 2012. Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill: S. 3240 and H.R. 6083. Congressional Research Service. Report R42759. Washington D.C.
- Emily J. Goff. 2012. Shallow Loss: The 2012 Farm Bill's New Subsidy Program. Heritage Foundation. Issue Brief. No. 3662.
- Monke J., Stubbs C. and Aussenberg R.A. 2012. Possible Extension or Expiration of the 2008 Farm Bill. March 26. Congressional Research Service, R42442, Washington D.C.
- USDA. Economic Research Service. Farm Program Atlas.
(www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)
- USDA. Economic Research Service. 2008 Farm Bill Side by Side"(http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/~)
- USDA. Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET .
- USDA (2012), FY2013 Budget Summary and Annual Performance Plan.