

미국 농업분야 무역조정지원(TAAF) 제도 *

한 석 호
(한국농촌경제연구원 연구위원)
이 수 환 · 정 호 연
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 미국 무역조정지원(TAA)제도의 도입 배경

미국의 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance, TAA)제도는 FTA나 NAFTA 등 무역 자유화 추진으로 인해 시장개방에 취약한 산업과 계층에 지원하는 일종의 무역구제 조치이다. 미국의 무역조정지원제도가 처음 도입될 당시에는 기업 및 근로자를 위한 지원이 주를 이루고 있었으며, 해외로 부터의 수입 증가가 직접적인 원인이 되어 기업의 이윤이 감소하거나, 근로자가 실직할 경우 정부가 기술 및 교육훈련, 그리고 재정 지원을 하는 것이었다.

미국의 무역조정지원제도는 1962년 무역확대법(Trade Expansion Act of 1962)이 제정되는 과정에서 처음 도입되었으며 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)체제하에 진행된 케네디라운드(1964~1967년) 무역자유화 협상으로 인해 피해가 예상되는 산업과 계층에 대해 지원한 것이 세계 최초이다. 1974년에는 무역법(Trade of Act 1974)을 통해 현재의 무역조정지원제도와 유사한 틀을 마련하였으며 건강보험, 소득 보조기간 연장, 고령자 소득보전 등 포괄적인 지원내용이 포함되어 있다. 2002년에는 무역조정 지원개혁법(Trade Adjustment Assistance Reform Act, TAARA)이 입안되어 무역조정지원제도

* (suhwan8352@krei.re.kr 02-3299-4352).

의 적용 및 지원범위가 기존의 기업 및 근로자 대상에서 농어민으로 확대되어 지원하기 시작하였다.

2008년에는 리만 브라더스의 파산으로 시작된 미국의 금융위기로 미국 농업분야 무역지원(TAAF) 제도지원은 더욱 확대되었다. 「2009년 경제회생 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act 2009, ARRA)」에 따라 TAAF 예산은 2009년과 2010년(회계연도 기준)에 각각 9,000만 달러, 2011년 1/4분기 에는 2,250만 달러로 책정되었다. 또한 「2011년 무역조정지원 확장법(Trade Assistance Extension Act of 2011)」에 따라 2012년과 2013년에는 각각 9,000만 달러, 2014년 1/4분기에는 2,250만 달러가 추가예산으로 편성되어 지원하였다.

표 1 미국 산업별 무역조정지원제도 비교

구분	기업 TAA	근로자 TAA	농민 TAA
시행 시기	1962년 무역확대법, 1974년 및 2002년 개정	기업 TAA와 동일	2002년 무역법
목적	FTA 등 개방에 따른 피해를 입은 경제주체를 지원하기 위한		
	무역 자유화로 매출, 생산 및 고용이 감소한 기업 지원	무역 자유화로 인한 수입 증가와 생산기지 이전으로 실직한 노동자 지원	농수산물 수입 증가로 인해 생산물 가격이 하락하여 소득이 하락한 농어민 지원
담당 기관	상무부 경제발전청 (Economic Development Administration)	노동부 고용 훈련청 (Employment and Training Administration)	농무부 해외농업청 (Foreign Agriculture Service)
대상	기업	노동자	농어민
형태	경쟁력 향상을 위한 기술 지원 비용을 기업과 정부가 매칭 펀드 형식으로 공동 부담	직업 훈련, 소득 지원, 구직 및 이사 비용, 건강 보험료	새로운 상품 및 시장, 대안 사업 개발 등을 위한 기술지원, 소득 지원, 직업 훈련

자료: 서진교(2010), 임정빈(2012).

2. ARRA¹⁾ 개정 이전 미국 농업분야 무역조정지원제도 지원 내용

2.1. 개정이전 미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도 개요

미국 농업분야 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance for Farmers, TAAF)제도는 수입증가로 인해 국내 농·수산물 가격 및 농가 소득이 감소한 농어민을 대상으로 새로운 상품 개발, 신규시장 개척, 대안적 기술 및 재취업을 위한 직업훈련 등 시장 개방화의

1) ARRA는 2009년 경제회생 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act 2009)을 의미함.

적응력 향상을 위해 시작된 지원제도이다. TAAF 지원 대상으로 선정된 농업인은 미국 농무부(USDA) 산하의 해외 농업지원청(FAS)로부터 현금 보조금 지급(Cash benefit)과 기술 지원(Technical Assistance Training)을 받고 또한 근로자 무역조정지원제도에서처럼 교육훈련을 받는다. 기술 및 교육훈련 지원에 포함되는 대체작물 및 새로운 상품개발, 마케팅 기법전수 등은 무상으로 지원되고 있다.

표 2 미국 TAAF 지원 기관별 업무

산하기관	업무
해외농업지원청 Foreign Agricultural Service(FAS)	- 제도시행 총괄 - 신청접수 및 심사 - 생산자(생산자단체)의 TAA 지원 적격여부 판정
경제연구소 Economic Research Service(ERS)	- 신청된 품목에 대한 시장조사
신청심의회위원회 Petition Review Committee(PRC)	- ERS조사결과, 신청서류를 심사하여 FAS에 의견을 내는 내부위원회
농업진흥청 Farm Service Agency(FSA)	- 현금지원 신청을 하는 것을 도움 - 현금지원 신청을 접수하고 농가별 적격여부 판정
협동연구교육지도청 Cooperative State Research, Education, and Extension Service(CSREES) ※국립 농식품원 National Institute of Food and Agriculture(NIFA)	- 생산자 기술지원 업무(2009년 ARRA법 개정 전) - 생산자 기술지원 업무(2009년 ARRA법 개정 후)

주: 2009년 법 개정으로 협동연구교육지도청에서 국립농식품원으로 이관
자료: USDA, FAS.

2.2. 현금 보조금 지급제도 및 운영체계

현금 보조금 지급(Cash benefit)제도는 미국 내 국산 농·수산물 가격 하락요인이 해외로부터의 수입증가에 의한 것이라고 입증되면 가격하락의 일정부분을 보상해 주는 제도로써 현금 보조금 지급 운영체계 및 운영기관은 다음과 같다.

2.2.1. TAAF 청원(Petitions)신청: 해외농업지원청(FAS)

세 명 이상의 생산자 또는 생산자 단체가 해외로부터 수입증가에 의해 자신들이 생산한 농·수산물 가격이 하락되었다고 판단되면 미국 농무부(USDA)산하의 해외 농업지원청(FAS)에 현금 보조금 지급을 받기위한 청원신청을 할 수 있다. 청원신청기간은 8월 15일부터 익년 1월 31일까지이며 청원신청서 작성 시 최근 유통연도 기간 동안 신청품목의 가

격이 해외로 부터의 수입에 어떠한 영향을 받았는지 그리고 수입에 의한 가격하락 외에 다른 요인들에 의해 가격이 하락하지는 않았는지에 대해 신청양식에 작성해야한다. 만약 청원을 신청한 품목의 가격하락이 해외로부터의 경쟁품목의 수입증가에 의한 하락이라고 최종적으로 판단되면 현금 보조금 지급이 실시되며 이는 하나의 청원 신청이 일정지역 내지 다수의 주를 포함할 수 있다.

2.2.2. TAAF 지원 청원접수: 해외농업지원청(FAS)

해외농업지원청(FAS)은 생산자 그룹이 신청한 청원서의 내용구비, 시기, 적절성 등을 검토 한 후 청원서를 공식적으로 접수 공고한다. 이러한 경우 해당 품목과 직접적으로 경쟁하는 품목의 수입증가가 청원품목의 가격을 하락시키는 주요 요인으로 작용했는지의 여부를 청원자(단체)의 서류를 통해 우선 심사한다.

2.2.3. 청원품목의 가격 하락요인 분석: 경제연구소(ERS)

해외농업지원청(FAS)은 미국 농무부 산하의 경제연구소(Economic Research Service, ERS)에 청원품목의 가격하락 원인에 대한 분석을 의뢰한다. 경제연구소(ERS)는 시장조사를 통해 청원품목의 가격이 실제로 하락하였는지 확인하고 가격 하락요인에 대해 분석한 후 신청심의위원회(PRC)에 분석결과를 제공한다.

청원품목의 가격하락 요인은 수입, 수출, 생산, 소비자 기호변화, 기상, 질병 등을 고려하여 분석하되, 우선적으로 가장 최근 유통연도(Marketing year)의 가격이 과거 5개년 유통연도의 평균 가격보다 20%이상 하락하고, 해당 품목과 경쟁관계에 있는 품목의 수입량이 증가하였는지 파악한다.²⁾

경제연구소(ERS)는 청원품목의 가격하락 분석에 있어 해당품목의 가격 및 수급 데이터의 과거 5개년 평균값과 해당년도의 데이터, 정성적 평가 등을 기초로 한 분석결과를 신청심의위원회(PRC)에 제출한다. 또한 필요시 해외농업지원청(FAS)의 TAAF 담당자와 청원 신청자간의 미팅을 통해, 해외 농산물의 수입으로 피해를 입은 품목의 시장상황과 청원자의 피해정도, 그 외 애로사항 등을 반영하여 피해를 분석할 수 있도록 하고 있다.

2.2.4. 심의의견 제출: 신청심의위원회(PRC)

신청심의위원회(Petition Review Committee, PRC)에서는 경제연구소(ERS)의 청원품목의 가격 하락 원인에 대한 분석결과와 생산자 단체의 청원신청서 내용, 그리고 청원 신청자

2) 우리나라의 경우, 피해보전직불제 발동기준은 회계연도를 기준으로 한 과거 5개년 올림픽 평균대비 금년 ① 총 수입량과 ② FTA 체결국 수입량이 증가해야하며, ③ 5개년 올림픽 평균 대비 금년 가격이 10% 이상 하락해야 함

와의 미팅 내용을 통합적으로 심사하여 해외농업지원청(FAS)에 심의 의견을 최종적으로 제출한다. 신청심의위원회(PRC)의 심의위원은 총 4명으로 미국 농무부(USDA) 최고 경제담당관(Representatives of The office of the Chief Economist), 농업 진흥청 대표자(Representatives of The Farm Service Agency), 농업 마케팅 서비스 대표자(Representatives of The Agriculture Marketing Service), 그리고 해외농업지원청 대표자(Representatives of Foreign Agricultural Service)로 구성되어 있다.

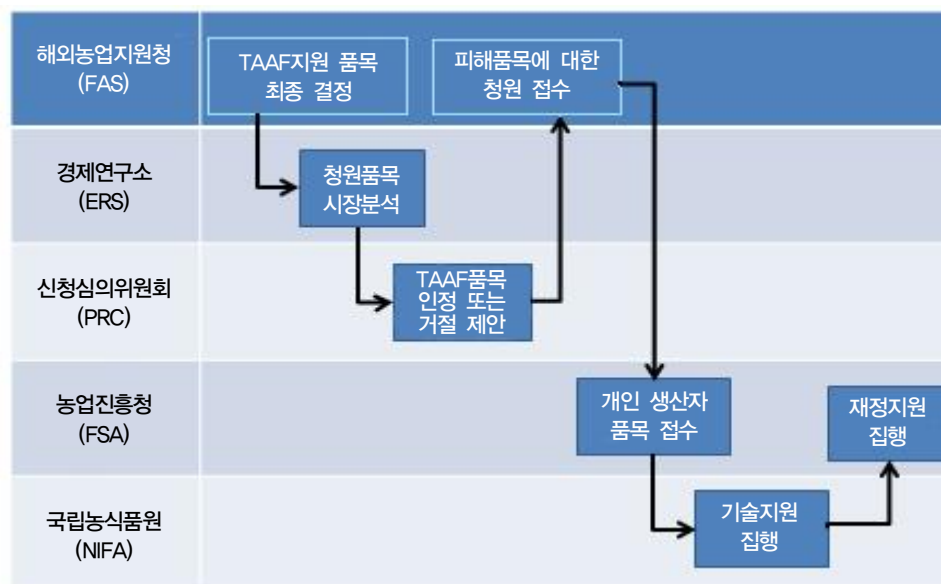
2.2.5. 청원 인증 여부 공고 및 언론보도: 해외농업지원청(FAS)

해외농업지원청(FAS)에서는 신청심의위원회(PRC)의 심의의견을 바탕으로, 생산자 그룹의 청원서를 인증 또는 거절한 후 청원서 인증 여부를 공고 및 언론보도 한다.

2.2.6. TAAF 인증품목 현금 보조금 지급 신청접수: 해외 농업지원청(FAS)

생산자 단체의 청원서가 TAAF 지원 품목으로 승인(품목승인)을 받은 후, TAAF 지원을 받고자 하는 농가들은 개별적으로 현금 보조금 지급을 신청할 수 있다. TAAF의 현금 보조금 지원을 받을 수 있는 생산자 범위는 농업인으로서 경영자, 농지 소유자, 임차농이 이에 해당된다.

그림 1 현금 보조금 지급 운영체계



자료: 필자 작성

2.3. 연금보조금 지급 계산방법

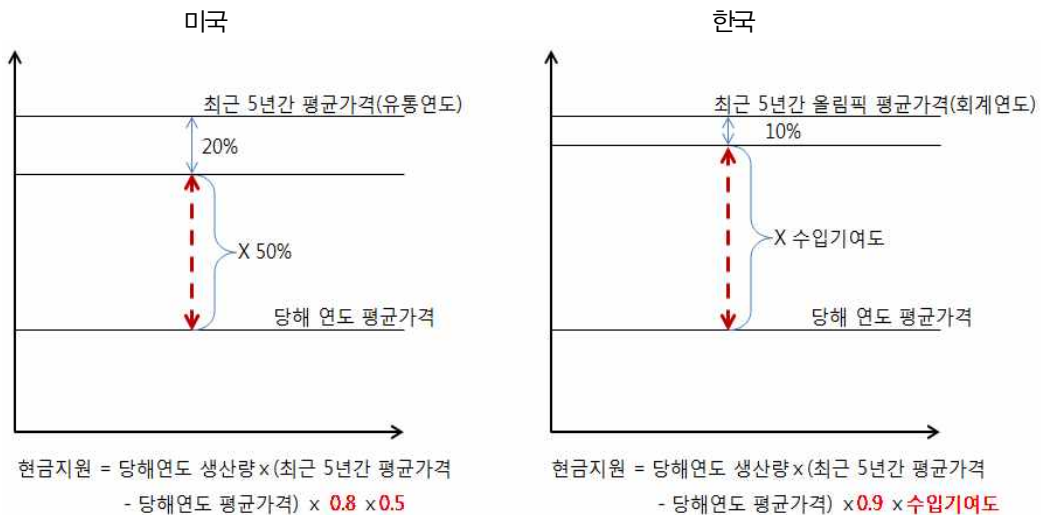
미국 TAAF 제도의 현금 보조금 지급 계산방법은 해당품목의 최근 5년간의 유통연도 기간 동안의 평균가격과 당해 유통연도 기간 동안의 평균가격 차이의 80%에 50%을 지원하는 것이다.

$$\text{현금 보조금} = \text{당해 연도 생산량} \times (\text{최근 5년간 유통연도 평균가격} - \text{당해 유통연도 평균가격}) \times 0.8 \times 0.5$$

반면 우리나라에서 현재 지급중인 피해보전직불제의 경우 최근 5년간의 올림픽 평균가격과 당해 평균가격 차이의 90%에 수입기여도를 적용하여 수입에 의한 국산 농산물의 피해를 보전하고 있다.

우리나라 피해보전직불제와 미국의 TAAF 현금 보조금 지급에 대한 계산 방식은 다소 차이가 있다. 우리나라의 경우 해당품목의 최근 5년간의 올림픽 평균 가격³⁾과 당해 평균가격을 ‘회계연도(Fiscal year)’기준으로 계산하여 지급하고 있으며 미국의 경우 해당품목의 최근 5년간의 평균 가격과 당해 평균가격을 ‘유통연도(Marketing year)’기준으로 계산하여 지급하고 있다. 또한, 우리나라에는 ‘수입기여도’라는 항목을 적용하여

그림 2 미국 TAAF와 우리나라 피해보전직불제 현금 보조금 지원제도 비교



자료: 필자 작성

3) 5년간의 올림픽 평균가격은 5년 동안의 품목가격 중 최고와 최저가격을 제외한 나머지 3년의 평균가격을 의미함.

품목의 전체 가격하락 분의 90%에 해당품목과 직접적으로 경쟁하는 품목의 수입에 의한 가격 하락을 적용하여 해당 농어민에게 지급하고 있다. 미국의 경우 품목의 전체 가격하락의 80%중에서 “50%”를 지급하는 계산방법을 사용하여 우리나라의 지급 계산 방법과 차이를 보이고 있다.

2.4. 현금 보조금 지급 농가별 신청 자격 조건

현금 보조금 지급 시 현금 보조를 희망하는 농가는 해외농업지원청(FAS)으로 부터 청원이 승인된 지 90일 이내에 현금지원을 신청해야 현금 보조금을 지급받을 수 있다. TAAF의 현금 보조금 지급 신청 자격 조건은 당해 순 농업소득(연방 소득 신고상 보고 된 소득)이 작년에 비해 감소한 농업인을 대상으로 지급하며, 협동 연구교육 지도청(CSREES)이 제공하는 기본 프로그램을 6개월 이내에 이수해야 한다. 특히 조정 총소득(Total Adjusted Gross Income)이 250만 달러를 초과하는 경우는 TAAF 신청자격이 상실 된다. 개인별 현금 보조금 지급 상한선은 총 1만 달러이며 총 직불금액(유통연도 기준)이 6만 5,000달러 미만인 농가들만 지원이 가능하다.

표 3 미국 농가 소득 현황

구분/비중	단위: 호, %					
	2004	2006	2008	2010	2012	2013
총 농가 수	2,107,925	2,082,674	2,191,844	2,192,774	2,102,074	2,095,470
가족농	2,114,826	2,060,822	2,021,903	2,129,869	2,143,063	2,043,483
5만 달러 미만	76.2	76.4	76.8	76.5	76.7	74.9
5만 달러 이상 - 25만 달러 미만	16.7	15.9	15.4	13.6	13.3	13.4
25만 달러 이상 - 50만 달러 미만	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.4
50만 달러 이상 - 100만 달러 미만	1.9	2	2.1	3.3	3.4	3.4
100만 달러 이상	1.1	1.5	1.5	2.1	2.0	3.9

자료: USDA, FAS.

3. ARRA 개정 이후 미국 농업분야 무역조정지원제도 지원 내용

3.1. 개정된 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도 개요

미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도는 2008년 미국의 금융위기로 오바마 정부의 「2009년 경제회생 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act 2009, ARRA)」에

따라 농업 TAAF를 더욱 확대하여 지원하였다.⁴⁾ 2009년부터 2010년까지 TAAF 총 예산은 매년 9,000만 달러였으며, 2011년 1/4분기에는 2,250만 달러의 예산을 확보하여 집행하였다. 참고로 TAAF 예산에는 새로운 사업 계획 및 수행하기 위한 재정지원과 기술지원에 대한 예산뿐만 아니라, TAAF 운용 및 관리 비용(관련 공무원 임금 등)등의 예산도 함께 포함되어 있다.

TAAF 제도는 「무역조정지원 확대법(The Trade Adjustment Assistance Extension Act of 2011)」에 따라 2011년부터 2014년 1/4분기까지 연장되어 지원하였지만 그 후 예산이 확보되지 않아 더 이상 청원 접수를 받지 못했다. 또한 2009년부터 2011년 1/4분기까지 청원이 수용되었던 품목에 한하여 지원하였다. 하지만 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)이나 추가 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)에 의한 피해대책 방안으로 TAAF 제도를 다시 시행할 가능성이 높다.

3.2. 개정된 미국의 농업분야 TAAF 지원 내용

개정된 미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도는 개정 전에 비해 지원 대상품목이 더욱 확대 되었다.

기존 TAAF 제도는 주로 신선 농산물 및 수산물⁵⁾이 지원 대상품목이었으나, 개정 이후 지원 대상품목은 농산물 및 수산물에 속하는 모든 상품(원료 또는 천연상태 상품 및 그에 해당되는 가공품 포함)으로 확대 되었다.

지원 대상품목을 HS코드별로 분류하면 1, 3~8, 10, 12, 14, 23, 24, 41, 51, 52을 기준⁶⁾으로 하여 지원하고 있다. 예를 들어, 사과가 TAAF의 지원 대상품목으로 선정되었을 경우 지원 대상품목에 신선사과 뿐만 아니라, 사과주스, 사과소스, 사과잼 등 가공품 또한 지원 대상품목으로 선정될 수 있다. 단, 사과의 소비대체 등 기타 간접피해는 제외한다.

미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도의 품목 지원요건은 당해 유통연도의 전국 평균 가격(또는 생산량, 생산액, 판매액)이 과거 유통연도 3개년 평균치에 비해 15% 이상 하락하고, 동종 또는 직접적으로 경쟁 관계에 있는 품목의 수입량이 이전 유통연도

4) TAAF 예산은 2009년 경제회생 및 재투자법에 따른 한시적 지원으로 2009년부터 2011년 1/4분기 까지 지원되었으며, 그 후 2011년에는 무역조정지원 확대법에 의해 2011년부터 2014년 1/4분기까지 추가 예산이 확보되어 집행하였음.

5) 2004년에는 메기(Catfish), 여지(Lychees), 연어(Salmon), 새우(Shrimp), 블루베리(Wild Blueberries), 2005년에는 콩코드 포도(Concord grape), 신선감자(Fresh potato), 여지(Lychees), 올리브(Olive), 연어(Salmon), 새우(Shrimp), 2006년에는 아보카도(Avocados), 콩코드 포도(Concord grape), 금어초(Snapdragons)를 TAAF 지원 대상품목으로 선정하였음.

6) (<http://www.usitc.gov/tata/hts/bychapter/index.htm>) 참조.

3개년 평균 수입량과 비교하여 증가 해야만 지원이 가능하다. 또한 해당품목과 직접적으로 경쟁하는 품목의 수입 증가가 당해 유통연도 전국 평균가격(또는 생산량, 생산액, 판매액 등)감소에 중요하게 기여(Contributed importantly)해야 함을 증명해야 한다. 그러한 기여의 중요성은 농무부 장관이 40일 내에 최종 결정하여 공시한다.

3.3. 개정된 TAAF 지원 절차

미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도의 지원 절차는 생산자 그룹이 신청한 탄원서가 TAAF 지원 품목으로 최종 선정되면, 해당 품목의 개별 생산자들이 품목인증 후 90일 이내(첫 번째 신청기간: 3월 11일~4월 14일, 두 번째 신청기간: 5월 21일~7월 16일) 각 지역의 해외농업지원청(FAS)지사에 혜택 지원신청을 할 수 있다. 또한 생산자의 배우자 또는 직계 가족은 생산자와 함께 수입에 의해 피해(Risk)를 본다는 가정 하에 개별 생산자로 간주하여 증명서류나 연령제한 없이 지원신청이 가능하다. 해당 품목의 생산자가 고용한 직원들의 경우도, 직접적으로 경쟁하는 품목의 수입에 의해 피해를 입었다는 증명서를 제시하면 개별생산자처럼 TAAF 지원 신청이 가능하다.

3.4. 개정된 TAAF 지원 신청 자격 요건

개정된 TAAF의 지원을 받기 위해서는 첫 번째, 개별 신청자가 TAAF 지원품목으로 선정되기 이전의 3년간의 유통연도 기간 중 적어도 1년 이상 TAAF 지원품목을 생산하였음을 증명해야 한다. 두 번째, 해당 품목의 생산량(유통연도 기준)이 발동되기 전 가장 최근 유통연도의 생산량에 비해 감소하였거나 해당 품목의 가격이 최근 3년의 유통연도 기간 동안의 생산자 판매가격 또는 그 지역의 평균가격보다 낮음을 증명해야 한다. 세 번째, TAAF 지원을 받기 위해서는 근로자 TAA, 기업 TAA, 또는 다른 TAAF 지원품목으로 부터 혜택을 받지 않았음을 증명해야 한다.

개정된 TAAF의 지원 신청자격에는 전년 대비 순 농업소득 감소에 대한 증명이 제외되었다. 네 번째, 과거 3년 동안의 조정 총 소득(유통연도기준)이 농업소득으로 75만 달러, 비농업소득으로 50만 달러를 초과할 경우 TAAF 자격을 상실하게 된다. 그 이유는 기존과 동일한 소득조건에서 대농보다는 중소농을 지원하겠다는 TAAF 제도의 취지를 유지하기 위해서이다.

3.5. 개정된 미국의 농업분야 TAAF 혜택

- 최대 3년간 1만 2,000달러 지급⁷⁾

개정된 TAAF의 지원적격 대상자는 교육 훈련으로 초기 오리엔테이션(Initial Orientation) 및 집중(Intensive) 기술 지원을 제공 받은 후 초기사업계획(Initial business plan)과 장기사업조정계획(Long term business adjustment plan)을 수행하기 위한 재정지원(Cash payment)을 받을 수 있다. 초기 오리엔테이션 및 집중 기술지원은 미국의 미네소타주립대의 농장 재정 경영센터에서 담당하고 있으며, 사업 계획서 검토 및 재정지원금 등은 각 지역의 국립농식품원(National Institute of Food & Agriculture, NIFA)의 전문가가 담당하고 있다.

초기 오리엔테이션은 2~4시간 정도 진행되며 초기 오리엔테이션의 주요 내용은 TAAF의 교육 훈련 및 재정 지원의 전반적인 개요 설명, 지원 품목의 세계시장 상황에 대한 토론, 품목의 생산성 향상, 유통개선, 그리고 생산 대체 가능성에 대한 검토와 적절성에 대한 정보를 제공하고 있다. 초기 오리엔테이션은 가까운 지역의 국립 농식품원(NIFA)에 직접 방문하여 교육을 받을 수 있으며 부득이하게 방문이 불가능할 경우에는 온라인을 통한 참여가 가능하다. 초기 오리엔테이션은 지원 후 90일 이내에 이수해야 하며 필요시 소요되는 여행경비 등은 요청에 의해 지원이 가능하다.

집중기술지원은 최소 12시간 이하의 온-오프라인 교육으로 제공되며 초기 오리엔테이션을 완료한 농업인의 경쟁력 및 수익 강화를 위한 「교육」과 그 교육을 기초로 한 초기 사업계획을 발전시킬 수 있는 「워크숍」으로 구성되어 있다.

재정지원은 초기사업계획(Initial business plan)과 장기사업조정계획(Long term business adjustment plan)으로 나누어 지원 받을 수 있다. 초기사업계획은 교육훈련을 통해 생산자가 습득한 기술을 자신의 경영환경에 얼마나 반영하고 있는지에 근거하여 해외 농업지원청(FAS)이 초기사업계획의 승인여부를 결정한다. 초기사업계획이 승인되면 이를 이행하고 장기사업조정계획으로 발전시키기 위해 최대 4,000달러를 우선적으로 지원한다.

장기사업조정계획은 농업인의 초기사업계획이 시장상황 변화에 능동적으로 대처할 수 있는지를 해외농업지원청(FAS)로부터 승인을 받으면 최대 8,000달러 추가 지원을 받을 수 있다. TAAF 재정지원은 청원품목이 TAAF 지원품목으로 승인된 이후 3년

7) ARRA 개정 전 현금 보조금 지원 상한선은 총 1만 달러였지만, ARRA 개정 후 지원을 확대하여 재정지원 최대 1만 2,000달러로 증액하였으며, 재정지원은 초기사업계획과 그 사업계획을 수행하기 위한 목적으로 지원함.

동안 최대 1만 2,000달러를 지원 받을 수 있다. 단, 2009년 새로 개정된 무역조정지원법(2009~2011년 1/4분기)에 따라 일생에 단 한번만 재정지원을 받을 수 있다.

4. 미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도 실적

미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도는 2009년 경제회생 및 재투자법(ARRA)이후 지원이 대폭 확대되었다. 2003년부터 2007년까지의 TAAF 예산집행을 살펴보면 개별 농가당 매우 낮은 현금 보조금 지원과 까다로운 지급요건으로 인해 전체 TAAF 예산 대비 약 10%의 매우 낮은 예산 집행률을 나타내었다. 2003년부터 2007년 1/4분기까지 TAAF 전체 예산은 4억 5,900만 달러이었으며, 그 중 4,700만 달러를 TAAF 지원금으로 지출하였다. 세부 지출내역은 현금 보조금 지급이 2,770만 달러, 기술지원이 950만 달러, 행정 비용이 1,050만 달러로 나타났다. 2009년 ARRA 개정 이후 TAAF 지원 대상품목의 확대와 개별 농가당 사업을 수행하기 위해 지원받을 수 있는 재정 지원금의 확대로 2009년부터 2011년 1/4분기까지 전체 예산 2억 250만 달러 중 1억 2,720만 달러를

표 4 미국 TAAF 예산 및 지출 내역, FY 2003~FY 2014

단위: 백만 달러

회계연도	예산	현금지원	기술지원	행정비용	총 합계
FY 2003	90	0.0	3.6	2.6	6.2
FY 2004	90	12.6	0.8	2.9	16.3
FY 2005	90	14.4	4.1	2.4	20.9
FY 2006	90	0.7	1.0	1.6	3.3
FY 2007	90	-	-	1.0	1.0
FY 2008	9	-	-	-	-
합계 FY 2003 - FY 2008	459	27.7	9.5	10.5	47.7
FY 2009	90	0.0	17.6	7.5	25.1
FY 2010	90	61.5	16.4	1.7	79.6
FY 2011	22.5	19.6	0.0	2.9	22.5
합계 FY 2009 - FY 2011	202.5	81.1	34.0	12.0	127.2
합계 FY 2003 - FY 2011	661.5	108.8	43.5	22.5	174.9
FY 2012, FY2013, FY 2014 1/4분기	202.5	-	-	-	-

주: 1) 2007년 12월부터~2008년 1/4분기 TAAF지원에 대한 예산으로 9,000만 달러의 예산이 책정되었지만, 미국 농무부(USDA)는 예산을 사용하지 않았음.

2) 2009년부터 2011년까지 미네소타 주립대의 농장재정 센터와의 계약으로 총 3천 4백만 달러의 기술 지원금으로 사용하였음.

자료: Remy Jurenas, Congressional Research Service: Trade Adjustment Assistance for Farmers.

TAAF 지원금으로 지출하여 약 60%의 예산 집행률을 나타내었다. 세부 지출내역으로는 2009년부터 2011년 1/4분기까지 현금 보조금 지급이 8,110만 달러, 기술지원 4,350만 달러, 행정비용 2,250만 달러로 나타났다.

2003년부터 2007년까지 미국 농무부(USDA)에 TAAF 지원을 받기 위해 신청한 청원자 수(단체)는 총 72건이었고 그 중 30건이 승인되어 TAAF 지원을 받았다. 그 기간 동안 총 8,400명의 농업인이 현금 보조금 지원을 받았고 지원 대상품목인 새우(Shrimp)와 연어(Salmon)에 가장 많은 TAAF 현금 보조금이 지출되었다. 그 외에도 콩코드 포도(Concord grape), 여지(lychees), 올리브(Olive), 블루베리(Wild blueberries), 신선감자(Fresh potato), 플로리다주의 아보카도(Florida avocados), 금어초(snapdragons), 메기(catfish)등의 품목 생산자가 TAAF 현금 보조금 및 기술지원을 받았다. 2009년부터 2011년까지는 총 30건의 청원신청이 있었으며, 그 중 3분의 1인 10건이 TAAF 지원 대상품목으로 승인되어 기술지원 및 재정지원을 받았다. 청원이 승인된 품목으로는 새우(Shrimp), 메기(catfish), 랍스터(Lobsters), 아스파라거스(Asparagus), 블루베리(Wild blueberries) 등이었다. 2010년에는 총 4,500명의 농업인인 기술교육 및 재정지원을 받았으며, 2011년에는 5,700명이 지원을 받았다. 미국 농무부(USDA)에서는 2010년과 2011년에 알래스카와 걸프만 해역의 새우 생산자가 가장 많은 TAAF 지원을 받은 것으로 나타났다. 2010년과 2011년에

표 5 미국 TAAF 활동내역, FY 2003 - FY 2014

회계연도	청원 거절	청원승인	TAAF 수혜자
FY 2003	0	-	-
FY 2004	25	12	4,512
FY 2005	20	14	3,686
FY 2006	19	4	208
FY 2007	8	0	-
FY 2008	-	-	-
합계 FY 2003 - FY 2008	72	30	8,406
FY 2009	0	-	-
FY 2010	11	3	4,529
FY 2011	19	7	5,713
합계 FY 2009 - FY 2011	30	10	10,242
합계 FY 2003 - FY 2011	102	40	18,648

자료: Remy Jurenas, Congressional Research Service: Trade Adjustment Assistance for Farmers.

TAAF 신청인원 중 약 80%가 12시간의 집중 기술지원을 이수했으며, 79%가 기초 사업 계획을, 61%가 장기 사업조정계획을 이수하였다.

5. 시사점

우리나라는 지난 10여 년간 52개국과 15건의 FTA를 체결하였고, 그 중 11건이 발효되었다. 향후 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP) 및 범대서양무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 등 메가 FTA의 움직임에 대응하기 위해서는 시장개방의 적응력 향상과 피해를 최소화하기 위한 보다 근본적인 FTA 피해보전제도의 개념전환이 필요할 것이다.

2009년 ARRA개혁 이후 현재 미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도가 우리에게 주는 시사점은 FTA에 따른 수입 피해보조의 개념전환으로, 단순 피해보전인 현금 보조금 지원(피해보전 직불금)에서 수입 농산물에 대한 국내 경쟁력 강화를 위해 교육 및 기술지원을 통한 정착자금(Seed money)형식의 재정지원으로의 변화이다. 이는 미국 정부가 생산자에게 지급할 재정지원금 산정에 대한 과다한 행정비용과 얼마 되지 않은 직접지불금(재정지원)이 농가의 수입개방에 대한 경쟁력 향상에 큰 도움이 되지 않는다고 판단하여 피해보전금 지원을 지양하고 정착자금형식의 재정지원으로 전환한 것이다.

5.1. 2009년 ARRA 개정 이후 수입피해보조의 개념전환

미국의 개정된 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도는 수입피해보조에 대한 개념을 전환하였다. 즉 수입으로 인한 피해보전 대책으로 대농지원을 지양하고, 기존의 현금 보조금 지원에서 경쟁력 및 수익성 강화를 위한 교육 및 기술지원, 그리고 정착자금(Seed money)형식의 재정지원으로 지원방식을 전환하였다. 예를 들어 ARRA 개정 이후 TAAF 지원을 받기 위해서는 수입(收入)제한요건을 평균 조정 총소득(Average Adjusted Gross Income)이 농업소득으로 75만 달러 또는 비농업소득으로 50만 달러 이하인 농업생산자만 지원혜택을 받을 수 있다. 또한 생산자는 필수적으로 초기 오리엔테이션(Initial orientation) 및 집중(Intensive)기술교육을 참여해야만 새로운 사업을 시작할 수 있는 재정지원이 가능하다.

ARRA 개혁 이후 TAAF 제도는 현금 보조금 지원을 지양 하고 있다. 과거 TAAF 제도는 단순 수입에 의한 피해보전 대책으로 여겨 왔으나 개정된 TAAF 제도는 농업인

의 경쟁력 강화를 위한 교육 훈련 및 기술지원을 통해 농업인의 사업계획에 대한 재정 지원으로 확대하였다. 즉, 지원 품목에 대한 수입피해 보조인 현금 보조금 지원을 지양하고, 경쟁력 강화를 위해 초기사업 및 장기 조정 사업계획서를 제출한 농업인해 한해 최대 1만 2,000달러의 재정지원을 한다. 이와 같은 조치로 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)의 특정 품목에 대한 직접 보조(coupled payment)에 따른 AMS에서 탈피하게 되었고, 과거 현금지급공식 적용 시 적격 생산자들의 평균 현금혜택이 한도액인 1만 달러에 훨씬 못 미치는 수준을 극복하였다.

5.2. 연금지원보다 교육 및 기술지원 강화

개정된 미국 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도에서 농업인이 재정지원을 받기위해서는 반드시 기술지원 및 교육을 받아야만 한다. 이는 장래 수입경쟁에 적응할 수 있도록 시장 정보를 제공하고 기술과 교육 훈련 등을 통한 국내 경쟁력 강화를 확보하기 위함이다. 미국 미네소타 주립대의 농업재정관리센터(Center for Financial Management, University of Minnesota)⁸⁾의 설문조사에 따르면, 의무적으로 기술교육훈련을 받는 농업인들은 정부의 기술교육훈련 지원에 대해 대체로 만족하고 있으며, 현행 프로그램이 수입 경쟁에 도움을 준 것으로 평가하고 있다. 다만 현행 기술 지원의 개선점으로 대체작물 및 새로운 상품 개발, 마케팅 기법전수 등에 관련된 강의나 책자 등의 정보제공이 더욱 필요하며, 지역이나 농업인 대상에 따른 맞춤형 교육과 실습 및 훈련, 품종 및 품질 개량을 위한 현장중심의 기술지도 개선이 필요한 것으로 조사되었다.⁹⁾

표 6 미국 TAAF 기술 및 교육 지원 실적 (2010~2011년)

TAAF 혜택지원자	1만 237명
오리엔테이션 참가자	9,835명
집중기술훈련 참가자	9,116명
초기사업계획 참가자	9,091명
장기사업조정계획 참가자	8,669명

자료: Remy Jurenas, Congressional Research Service: Trade Adjustment Assistance for Farmers.

8) 미네소타주립대의 농업재정관리센터에서 미국 농무부(USDA)에 2014년 2월에 보고된 TAAF 지원에 대한 Evaluation Summary를 참고하였음.

9) USDA 조사결과임.

5.3. 연금보조금의 합리적 보상개념 강조

미국의 농업분야 무역조정지원(TAAF)제도는 자유무역추진에 따라 지불할 수밖에 없는 ‘사회적 비용’이기 때문에 ‘충분한 보상’이 아닌 ‘합리적 보상’이라는 개념이 강조되고 있다(차문중 2007). 개정된 TAAF의 농가별 현금 보조금 지급 조건은 첫째, 신청자는 품목이 선정되기 이전의 3년간의 유통연도 기간 중 적어도 1년 이상 발동품목을 생산함을 증명해야 한다. 둘째, 지원품목의 생산량(유통연도 기준)이 발동되기 전 가장 최근 유통연도의 생산량에 비해 감소하였거나 해당 품목의 가격이 최근 3년의 유통연도 기간 동안 생산자 판매가격 또는 그 지역의 평균가격보다 낮음을 증명해야 한다. 당해 TAAF 지원을 받기 위해서는 근로자 TAA, 기업 TAA, 타 품목의 농업인 TAAF로부터 혜택을 받지 않았음을 증명해야 한다. 또한 과거 3년 동안의 농업소득으로 75만 달러, 비농업소득으로 50만 달러를 초과할 경우 농업 TAAF 자격을 상실하게 된다. 새로운 사업을 계획하고 실행하기 위한 재정지원(현금보조금) 상한선은 총 1만 2,000달러이며, 농업직불금 수혜액이 6만 5,000 달러 미만인 농업인은 지원이 가능하다. 이는 농어민 TAAF의 요건 중 하나인 생산자 가격 15%이상 하락은 근로시간 15%이상 감소하는 기준을 적용한 것이다. TAAF 지원을 받기 위해서는 품목별 적격여부를 1차적으로 심사한 후, 개별농가에 대해 별도로 현금 및 재정지원 자격 여부를 심사하는 2단계 평가제도로써 미국의 TAAF는 목표에 부합되게 피해 농가를 잘 구분한다는 의미에서 선진화된 제도로 평가받고 있다.

5.4. 미국 TAA제도 및 기금은 통합적으로 운영

미국의 TAA제도는 2002년 무역법에 의해 기업, 근로자, 농업인 TAAF가 통합되어 운영되고 있다.¹⁰⁾ 특히, 미국의 농수산물 수입피해에 대한 지원은 비록 한시적이지만 미국 농무부의 2002년 무역법이 승인한 기금(매년 9,000만 달러)으로만 운영되고 있다. 하지만, 현재 우리나라의 시장개방에 대한 국내 대책은 제조업 분야의 TAA와 농업분야의 피해보전직불제로 이원화되어 있는 실정이다.¹¹⁾ 이와 같은 이유로 한국의 농업인들에게 제공되는 기금인 자유무역협정 이행 지원 기금, 농수산물 가격 안정 기금, 축산발전기금 등 지원절차가 복잡하게 사용되는 기금을 일원화하고, 지원절차도 독립적인 기구를 통해 단순화할 필요가 있다.

10) 기업상무부, 근로자 노동부, 농어민 농무부.

11) 제조업 노동부 및 산업통상자원부, 농업 농림축산식품부 및 해양수산부.

5.5. 직권주의보다 신청주의 개념 도입

미국의 TAAF 제도는 수입 농수산물 증가로 피해를 입은 생산자들의 청원에 의해 경쟁력 강화를 위한 기술 및 재정을 지원해주는 신청주의 개념을 도입하였다. TAAF 제도는 직접 또는 간접적(동일한 HS 분류에 해당하는 품목으로 가공식품 포함)으로

표 7 미국 TAA 제도의 ARRA 전·후 비교

구 분	ARRA 전	ARRA 후	
		ARRA of 2009	TAAEA of 2011
대상범위	원료 또는 천연상태의 농산물	원료 또는 천연상태의 농산물 및 천연 채취 수산식품에 속하는 모든 상품	
그룹 생산자 청원 자원 자격	- 생산자가 탄원한 농산물의 당해 유통연도 전국 평균가격이 이전 5개년 유통연도의 평균 가격에 80% 미만일 경우 - 탄원을 한 그룹에 의해 생산되는 농산물의 직접경쟁하거나 유사경쟁을 하는 품목에 의해 가격이 떨어진 경우	- 생산자가 청원한 농산물의 당해 유통연도의 전국 평균가격(생산량, 생산액 또는 판매액)이 이전 3개년 유통연도의 평균 가격에 85% 미만일 경우 - 청원을 한 그룹에 의해 생산되는 농산물의 수입량과 직접 경쟁하거나 유사경쟁을 하는 품목의 수입이 이전 3개년 유통연도의 평균 수입량과 비교하여 증가한 경우	
수혜 자격 요건	- 최근에 해당 품목을 생산한 경우 - 최근 연도의 생산자 총수입이 TAAF자원을 받지 않은 최근연도의 수입보다 적을 때 - 협동연구교육지도청(CSREES)가 제공하는 기본 프로그램(교육) 이수	- 신청자는 품목이 발동되기 이전의 3년간의 유통연도 기간 중 적어도 1년 이상 발동품목을 생산함을 증명 - 해당품목의 생산량/유통연도 기준이 발동되기 전 가장 최근 유통연도의 생산량에 비해 감소하였거나 해당 품목의 가격이 최근 3년의 유통연도 기간 동안의 생산자 판매가격 또는 그 지역의 평균가격보다 낮음을 증명 - 농업 관련 다른 품목에 대해 TAAF 혜택을 받지 않았거나 기업, 근로자 TAA 현금 보조자금을 받은 경험이 없는 경우	
혜택을 위한 수입(收入) 제한요건	작년비 순농업소득 감소하며 조정 총소득(Total Adjusted Gross Income)이 250만 달러를 초과하는 경우는 농업 TAAF신청자격 상실	평균조정총소득(Average Adjusted gross Income)이 농업소득으로 75만 달러 또는 비농업소득으로 50만 달러를 초과한 경우는 농업 TAAF 신청자격 상실	
수혜 혜택	- 현금지원=당해년도 생산량×(0.8×최근 5년간 평균가격-당해년도 평균가격)×0.5 - 현금자원을 받기 위해 생산자는 필수적으로 기술교육 참여 - 현금자원은 최대 10,000달러로 제한	- 초기(initial)오리엔테이션 및 집중(intensive)기술 훈련제공 - 초기 사업계획 자금으로 최대 4,000달러 지원 - 장기 사업조정계획 자금으로 FAS로 부터 승인되면 최대 8,000달러 추가 지원	
지원기간	2002년 4/4분기 ~ 2007년 3/4분기	2009년 ~ 2011년 1/4분기	2012년 ~ 2014년 1/4분기
TAA 자원 상한선	- 9,000만 달러(2003~2007년 각 년도 Trade Act of 2002) - 900만 달러(2008년 1/4분기 종료)	- 9,000만 달러 (2009~2010년 각 년도) - 2011년 1/4분기에 2,250만 달러 상한 제한(2010년 4/4분기)	- 9,000만 달러 (2012~2013년 각 년도) - 2014년 1/4분기에 2,250만 달러 상한 제한 (2013년 4/4분기) - 2014년에는 1/4분기 이후로 예산이 편성되지 않아 TAAF 혜택을 제공하지 않음

자료: 필자 작성

경쟁하는 품목의 수입으로 인해 당해 유통연도의 전국 평균가격(또는 생산량, 생산액, 판매액)이 하락하였을 경우, 생산자 집단의 청원에 의해 TAAF 지원 품목을 선정한다.

그리고 청원에 의해 품목을 TAAF 지원 대상품목으로 선정한 후 생산자들의 신청에 한하여 기술 및 재정을 지원하고 있다. 하지만 우리나라의 경우, 정부의 법령에 의한 기준 조건에 따라 지원 대상 품목을 직권적으로 선정·발표(직권주의 방식)한 후, 품목 가격하락분에 수입기여도를 계측하여 지원 대상품목의 전체 가격 하락 분 가운데 수입에 의한 가격 하락분에 대해서만 해당 품목 생산자들에게 지원하고 있다. 특히 FTA 특별법에 따라 모니터링 품목¹²⁾에 한하여 가격 하락 원인의 직접적인 영향을 지속적으로 계측하고 있다. 가격 하락 원인의 간접적인 영향에 대한 분석 범위가 넓어짐에 따라 과도한 행정비용이 소요되고 있다.

12) 우리나라도 농어민을 대상으로 피해보전직불금 지원대상 품목 선정신청을 1월1일부터 2월 15일까지 받아 모니터링 품목에 추가하여 조사하고 있으며 2013년에는 22개의 품목이 농업인 및 생산자단체가 신청 하였고, 2014년에는 7개 품목이 신청되어 모니터링 품목으로 선정되었음.

참고문헌

- 서진교, 박지현. 2010. 농어업분야의 효과적인 무역조정지원 방향. 대외경제정책연구원.
- 윤충원. 2013. “미국과 한국의 TAA제도에 관한 연구”. 「한국무역통상학회」 제13권 제2호. 한국무역통상학회. pp. 99-133.
- 이기환. 2008. “한국과 미국의 농어업분야 무역조정지원에 관한 연구”. 「한국무역학회」. pp. 51-77. 한국무역학회.
- 이로리. 2013. “미국의 무역조정지원제도의 발전과 시사점”. 「공정무역연구」 통권46호 pp. 27-58. 국제공정무역학회.
- 임정빈. 2012. 「FTA 시장개방 대비, 선진국의 대응사례」. 농어촌연구원. pp.90-103.
- 정호근. 2008. “미국 농어업부문 시장개방 피해대책”. 「세계농업」. 한국농촌경제연구원.
- 차중문. 2007. 「개방화 시대의 한국경제(I): 구조적 변화와 정책과제」. KDI 정책포럼.
- 허운. 2005. “무역조정지원제도의 경제적 효과와 정책적 함의: 미국 TAA 프로그램 사례 연구”. 「한국무역학회」. 한국무역학회.
- Katherine Baicker. M. Marit RehaviSource. 2004. *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 239-255.
- Mark A. McMinimy. 2014. *Trade Adjustment Assistance for Farmers*. Congressional Research Service.
- Remy Jurenas. 2012. *Trade Adjustment Assistance for Farmers*. Congressional Research Service.
- Ron Rainey. 2010. *Trade Adjustment Assistance for Farmers*. University of ARKANSAS Division of Agriculture.
- Yu Na Lee, Nancy, David Just. 2014. *The Trade Adjustment Assistance (TAA) Program for Farmers in the US: Role of Incentives in Program Participation*, Agricultural & Applied Economics Association's.
- USDA Trade Adjustment Assistance for Farmers. Initial Orientation PPT. USDA.
- USDA Trade Adjustment Assistance for Farmers. Evaluation Summary. USDA.

참고사이트

- USDA. Trade Adjustment Assistant. (<https://www.taafarmers.org>).