

미국의 지방농정 추진제도

- FSA와 AMS를 중심으로 -

권태진*

1. 미국의 지방농정 추진체계

미국의 농정은 건국 이후 줄곧 가족농을 중심으로 다양한 농업활동을 촉진하는데 초점을 맞추어 왔다. 1800년대 산업화 과정에서 연방정부는 정부 소유의 광활한 토지를 가족이 경작할 수 있는 규모로 쪼개어 분양함으로써 농업 생산을 확대하였다. 남북전쟁이 한창 진행 중인 1862년 제정된 자영농지법(Homestead Act of 1862)은 가족농제도를 확산하는데 큰 역할을 하였다.¹⁾

남북전쟁, 제1차 세계대전, 대공황, 제2차 세계대전, 에너지위기, 재정위기 등을 겪으면서 미국 농업은 여러 차례 부침을 경험하였다. 위기를 맞이할 때마다 의회와 연방정부는 농업에 대한 규제를 가하는 한편 농민을 보호하기 위한 대책도 함께 제시하였다. 이 과정에서 농민들은 한두 가지 농작물 생산에 집중하는 전문화 현상이 나타났으며 정부의 정책에 의해 그들의 이해관계가 크게 영향을 받게 되었다. 이러한 위험을 타개하기 위한 방법으로 농민들은 점차 조직화되었으며 이를 바탕으로 강력한 로비활동을 펼치게 되었다. 의회는 농업부문에 대한 연방정부의 과도한 보조를 규제할 수 있는 권한을 가지고 있음에도 불구하고 정치적 부담을 회피하고자 정부, 특히 농무부에 그 역할을 떠넘기는 일이 허다하였다. 이 결과

* GS&J 북한동북아연구원장(kwontj@gsnj.re.kr).

- 1) 자영농지법은 5년간 일정한 토지에 거주하여 개척을 한 자(이민 포함)에게는 160에이커의 토지를 무상으로 제공하고, 5년간의 거주 대신 6개월을 경과하여 거주한 자에게는 그 토지를 1에이커에 1달러 25센트의 액가로 구입할 수 있다는 것을 규정하고 있음. 이 법이 발효된 후 주로 미시시피강 서쪽의 미개척 지역이 신속히 개척되었다. 자영농민의 수를 늘리면서 동부지역 산업자본의 국내시장 확대를 촉진하려는 것이 이 법률의 의도였음. 이 법률에 의하여 1883년까지 약 2300만 에이커의 토지가 자영농민에게 주어지고 정주자(定住者)가 증가하여 미개척지의 소멸을 앞당기게 되었음(네이버 지식백과, 홈스테드법(Homestead Act)).

농무부는 미국 농업에 영향을 주는 강력한 힘을 위임받게 된 것이다.

농무부는 산하에 수많은 조직을 두고 있다. 이들 조직은 농업이 효율적이면서 안전한 식품과 농산물을 생산할 수 있도록 지원과 각종 규제를 가하는 역할을 한다. 농산물 가격의 극단적인 가격변동을 방지하기 위해 제정된 농업조정법(The Agricultural Adjustment Acts)은 농무부 장관으로 하여금 특정 농산물 생산을 위해 일정한 농경지 면적을 확보하도록 하고 있으며 이에 따라 주의 농업위원회에서는 각 군(county)별 면적을 할당하고, 군에서는 다시 지역의 농민에게 특정 농산물의 재배면적을 할당하게 된다.²⁾ 이러한 제도를 통해 농작물의 과잉이나 부족을 사전에 예방하고 농작물 가격의 극단적인 변동을 방지하여 경제안정을 도모하게 된다.

또 다른 예로 농무부의 상품신용공사(The Commodity Credit Corporation, CCC)는 재난 구호(disaster relief)를 통해 농산물 가격과 농민의 소득을 안정시키는 역할을 한다. 연방정부는 합리적인 농산물 가격 수준을 유지시키기 위하여 CCC로 하여금 농민에게 용자를 제공케 하고 가격이 일정 수준 이하로 떨어졌을 때 농산물을 구매하도록 함으로써 가격을 지지한다. 이 뿐만 아니라 CCC의 사장은 농민들이 일정한 소득을 유지할 수 있도록 농민들에게 보조, 정부의 무상 지원, 가격 통제를 위한 다양한 수단을 사용할 수 있는 권한이 있다.

1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)이 제정된 이래 2014년 농업법(Farm Bill)에 이르기까지 미국의 농업정책은 매 5년마다 제정되는 농업법을 중심으로 미국 농업의 비전과 목표, 임무를 수행하고 조직의 가치를 지켜왔다. 농업법은 행정부와 의회의 주도하에 농업인과 농민단체, 농기업, 소비자, 환경단체, 전문가 등 광범위한 이해관계자들이 참여하여 지역별 분야별 토론회 및 공청회, 서면 또는 구두의 의견수렴 과정과 여러 차례의 청문회 등을 통해 제정된다. 형식상으로는 농무부가 주관하는 지역 및 분야별 순회 공청회를 바탕으로 작성한 농업법안의 의회 제출 → 의회 상하원의 정부안 심의 및 개별 농업법안 제출 → 상하원 단일안 확정 입법 → 대통령 재가와 서명이라는 과정을 거쳐 확정된다. 확정된 법안은 농무부가 집행한다.

2) 미국 농업법의 효시라고 할 수 있는 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)은 1933년 뉴딜(New Deal) 정책의 일환으로 도입되었으나 1936년 대법원은 의회가 농가의 생산을 조정하고 이를 위해 가공업자에게 세금을 부과하는 것이 위헌이라고 판결함에 따라 대체 입법을 하는 등 우여곡절 끝에 1938년 새로운 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1938)이 도입되었음. 농업조정법의 핵심은 농산물 수급조절과 농가소득지지이며 이는 오늘에 이르기까지 미국 농정의 근간이 되고 있음(이정환 2012).

미국의 농무부는 농업법을 근간으로 산하기관이나 주정부 등을 통해 농산물 가격이나 농민의 소득에 영향을 미치는 여러 가지 형태의 정책수단을 실행하고 있다. 연방정부뿐만 아니라 주정부도 공공의 복지와 안전을 위해 연방정부의 법률이나 규제와 상충되지 않는 범위 내에서 자체적으로 주 법률을 제정할 수 있다. 많은 주에서는 주 법률에 의거하여 농민들에게 재정 지원을 제공한다. 주 정부가 농민에게 제공하는 지원의 형태는 융자, 긴급 지원 등 다양하다. 농민들이 융자금을 갚지 않을 경우 주 정부는 담보권을 통해 손해배상을 청구할 수 있으며 소송을 제기할 수도 있다. 이 밖에도 주 정부는 곡물, 비료, 종자 등에 대해 검사, 등급 판정, 판매, 저장을 감독하기 위하여 법률을 제정할 수도 있다.

시읍 등 지자체도 농업 생산을 구체적으로 통제할 수 있는 규정을 제정할 수 있다. 예를 들면, 지자체는 행정구역 내 습지에서 행해지는 영농행위에 대해서는 통제권을 행사한다. 만일 주 정부의 법률과 지자체의 규정이 충돌하게 되면 주정부의 법률이 우선한다.

실제 농업정책을 실행할 때 연방정부는 농무부 예산의 상당 부분을 주정부에 권한을 위임한다. 연방정부의 정책이나 프로그램을 주정부에 권한을 위임하는 행위는 오랜 역사를 가지고 있다. 미국 연방공무원의 83%가 주 및 지방의 사무소에 배치되어 있고 12%가 수도인 워싱턴에 그리고 5%는 해외에서 근무한다.

통상 연방정부가 주정부에 권한을 위임할 때는 예산의 사용용도를 구체적으로 명시하여 재정을 지원하는 특정보조(grants-in aid)와 주정부의 예산 집행 재량권을 폭넓게 인정하여 일정액의 재정을 주정부에 지원하고 주정부가 융통성 있게 예산을 집행하는 포괄보조(block grants) 형태로 나뉜다. Gunderson et al.(2004)은 농무부 예산의 1/3 정도는 포괄보조(block-grants)에 의해 주정부에 지원됨으로써 주정부는 어느 정도 재량권을 가지고 주의 실정에 맞도록 연방정부의 농업정책을 집행할 수 있다고 평가하고 있다. 특히 상품 및 자연 자원 프로그램은 주에 따라 생산되는 품목에 차이가 있고 주별로 농산물 생산비나 소득분포, 농외취업 기회가 다르기 때문에 포괄보조 형태로 지원되는 경우가 많다.

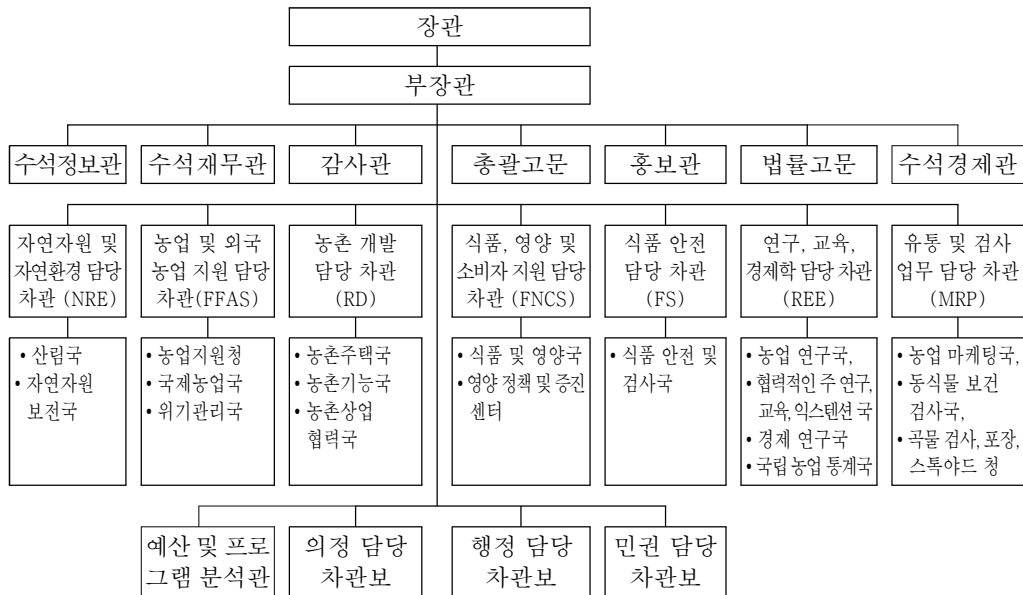
2. 농무부의 조직과 예산

2.1. 농무부의 조직

2017년 트럼프 행정부가 집권하면서 31대 농무부 장관으로 임명된 소니퍼듀(Sonny Perdue) 장관은 무역담당 차관을 신설하는 등 기존의 농무부 조직을 개편하였다. 조직 개편의 가장 큰 변화는 무역담당 차관을 신설한 것이며 기존의 농업 및 외국농업 지원담당 차관(FFAS)을 없애는 대신 농업생산 및 보전담당 차관(FPC)을 신설하였다. 또한 기존의 농촌 개발 담당 차관직(RD)을 없애는 대신 농무부 장관 직속 보좌관으로 개편하였다. 이러한 조직 개편은 미국 농업에서 농산물 및 식품 수출이 차지하는 비중이 그 만큼 높으며 농산물 생산체계를 소비자 지향적으로 개편하고자 하는 농무장관의 의지를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 또한 농촌의 활력을 회복하는 것이 미래의 미국 농업이 나아가야 할 중요한 방향이라고 판단한 것이다.

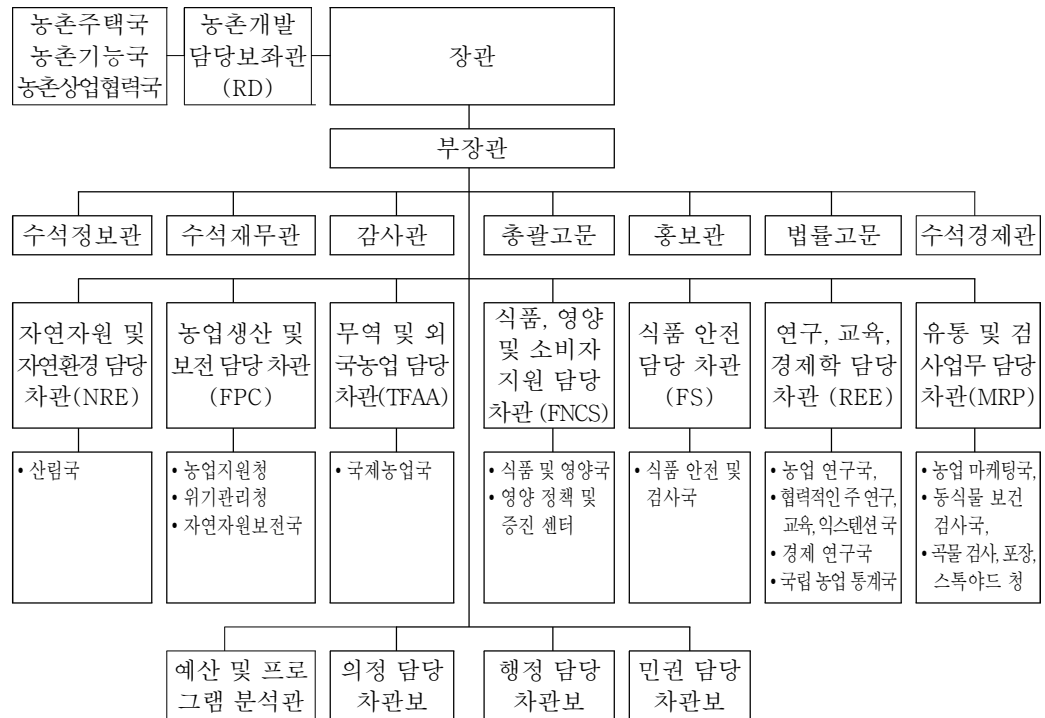
2017년 조직 개편 이전 미국 농무부의 고위급 간부는 장관(Secretary)-부장관(Deputy Secretary)-7명의 차관(Under Secretary)-3명의 차관보(Assistant Secretary) 및 차관보급인 8명의 실장으로 이뤄졌었다<그림 1>.

<그림 1> 미국 농무부 조직도(2017년 조직개편 이전)



2017년 농무부 조직 개편 이후의 새로운 조직도는 다음과 같다<그림 2>. 차관급 중에서 조직의 변화가 발생한 곳은 모두 네 곳이다. 먼저 기존의 농업 및 외국농업 지원 담당 차관 (FFAS)의 역할이 둘로 나뉘지면서 무역 및 외국농업 담당 차관(TFAA)과 농업생산 및 보전 담당 차관(FPC)이 신설되었다. TFAA는 산하에 국제농업국 하나만을 관장하면서 농산물 및 식품 수출에 주력하도록 하였다. FPC는 산하에 농업지원청 및 위기관리청, 자연자원보전국을 관할하도록 기능이 조정되었다. 자연자원 및 자연환경 담당 차관(NRE)이 관할하던 자연자원보전국은 새로운 조직에서 FRC 산하로 재편성되었다. 새로운 조직체계에서 NRE는 이제 산림국 하나만을 관할하게 되었다. 기존의 농촌개발 담당 차관(RD)은 7명의 차관은 (1) 자연 자원 및 환경 차관(Under Secretary for Natural Resources and Environment) (2) 농업 및 해외농업 차관(Under Secretary for Farm and Foreign Agricultural Services) (3) 농촌개발 차관(Under Secretary for Rural Development) (4) 식품·영양·소비자지원 차관(Under Secretary for Food, Nutrition, and Consumer Services) (5) 식품안전 차관(Under Secretary for Food Safety) (6) 연구·교육·경제 차관(Under Secretary for Research, Education, and

<그림 2> 미국 농무부 조직도(2017년 조직개편 이후)



Economics) (7) 유통 및 규제 차관(Under Secretary for Marketing and Regulatory Programs) 등이다.

11명의 차관보 및 실장은 (1) 수석경제관(Chief Economist) (2) 법무관(Director of National Appeals Division) (3) 홍보관(Director of Communications) (4) 감사관(Inspector General) (5) 총괄고문(General Council) (6) 수석재무관(Office of the Chief Financial Officer) (7) 예산 및 프로그램분석관(Office of Budget and Program Analysis) (8) 의정담당 차관보(Assistant Secretary for Congressional Relations) (9) 행정담당 차관보 (Assistant Secretary for Administration) (10) 민권담당 차관보(Assistant Secretary for Civil Rights) (11) 수석정보관(Chief Information Officer) 등이다.

농무부는 농업 및 해외농업지원, 농촌개발 등 크게 8개 분야의 임무를 수행하기 위하여 분야별로 1명의 차관을 두고 18개의 국(Service) 또는 청(Agency), 17개의 실(Office)을 두고 있다. 18개의 국 및 청은 다음과 같다<표 1>.

<표 1> 분야별 임무 및 담당부서

| 분야 | 주요 임무 | 담당부서 |
|----------------|--|----------------------|
| 농업 생산 및 보전 | 주요 1차 농산품, 신용, 자연자원 보전, 재해 및 긴급사태 지원 | FSA, RMA, NRCS |
| 무역 및 외국농업 | 농산물 및 식품 수출, 외국농업 | FAS |
| 식품, 영양, 소비자 지원 | 기아로부터의 해방, 보건 개선, 영양 교육 제공 | CNPP, FNS |
| 식품안전관리 | 육류, 가공류, 계란류 제품의 안전한 공급과 적절한 라벨 및 포장의 장려 | FSIS |
| 유통, 검역 및 검사 | 미국산 농산물의 국내 및 해외 마케팅 촉진과 동식물 보건 강화 | APHIS, AMS, GIPSA |
| 자연자원 및 환경보전 | 산림자원 관리 | FS |
| 연구, 교육 및 경제 | 농업경쟁력 증진 | ARS, NIFA, ERS, NASS |
| 농촌개발 | 농촌지역의 경제 및 개발 증진 | RUS, RHS, RBCS |

자료: USDA. Report to Congress(May 11, 2017.).

2.2. 농무부의 예산

2018 회계연도 농무부의 예산은 여성, 신생아, 어린이를 위한 영양지원 특별프로그램(WIC), 농촌개발, 식품안전, 산림서비스, 연구 및 보전활동 등에 총 1,355억 달러가 책정되었다<표 2>. 이 중에서 농무부가 직접 지출하는 예산은 1,368억 달러이다.

<표 2> 2018회계연도 미국 농무부 분야별 예산 및 인력

단위: 백만 달러, 명, %

| 사업분야 | 인력(명) | 예산(백만 달러) | 소속기관 |
|----------------|---------------|----------------|----------------------|
| 농가 및 해외농업 지원 | 5,213(5.7) | 19,013(14.0) | FSA, FAS, RMA, RAS |
| 농촌개발 | 3,900(4.3) | 2,225(1.6) | RUS, RHS, RBCS |
| 식량, 영양, 소비자 지원 | 1,557(1.7) | 99,779(73.6) | FNCS |
| 식품안전관리 | 9,224(10.2) | 1,251(0.9) | FSIS |
| 자연자원 및 환경보전 | 40,567(44.8) | 9,151(6.8) | NRCS, FS |
| 유통, 검역 및 검사 | 11,126(12.3) | 2,352(1.8) | APHIS, AMS, GIPSA |
| 연구, 교육 및 경제 | 7,630(8.4) | 2,709(2.0) | ARS, NIFA, ERS, NASS |
| 농무부 활동 | 4,615(5.1) | 398(0.3) | 본부 각 부서 |
| 소계(연방정부) | 83,831(92.5) | 136,877(101.0) | |
| 비연방정부 | 6,796(7.5) | -1,322(-1.0)* | |
| 합계(농무부) | 90,627(100.0) | 135,555(100.0) | |

주: 1) 괄호 안은 해당 항목이 차지하는 비중(%)임.
 2) 인력은 직원 1명이 1년 동안 일한 것(staff year)을 1명으로 표시함.
 3) *는 수입과 용자금 상환액임.
 자료: USDA. FY 2018 Budget Summary.

농무부가 지출하는 예산의 83%인 1,160억 달러는 법률에 명시된 지원사업(mandatory programs)에 지출되는 강제성 예산이고 나머지 240억 달러는 농업부가 임의로 정한 사업(discretionary programs)에 지출된다. 농무부의 예산 중 가장 큰 비중은 차지하는 것은 영양지원사업(73.6%)이며 이어 농가 및 해외농업지원사업(14.0%), 자연자원 및 환경보전사업(6.8%), 연구 및 교육사업(2.0%), 유통, 검역 및 검사사업(1.8%), 농촌개발사업(1.6%), 식품안전관리사업(0.9%) 등이다.

농무부는 총 9만 600여 명의 인력을 보유하고 있으며 이 중 92.5%는 연방정부 소속이며 나머지 7.5%는 비연방요원이다. 전체 인력 중 44.8%가 자연자원 및 환경보전 업무에 투입되고 있다. 이 밖에 유통 및 검역·검사 업무에 12.3%, 식품안전관리에 10.2%, 연구 및 교육·경제에 8.4%, 농가 및 해외농업지원에 5.7%, 농무부 본부 활동에 5.1%, 농촌개발에 4.3%, 식량·영양·소비자지원에 1.7%씩 할당되어 있다.

3. 농업지원청(Farm Service Agency, FSA)

3.1. FSA의 조직

FSA는 농업법에 규정되어 있는 농산물 가격, 농가 소득안정, 환경보전, 재해지원, 국제 식량지원 등에 관한 정책을 추진하는 기관이다. FSA는 농무부의 용자 및 신용보증 프로그램을 집행하며 전국에 산재한 지방 네트워크를 통해 보전, 주요 농산물, 재난 및 농업 마케팅 프로그램을 관리한다. 주요 농산물과 보전, 농민과 목축업자에 대한 긴급 지원과 관련한 많은 농업프로그램은 모두 FAS가 관장한다.

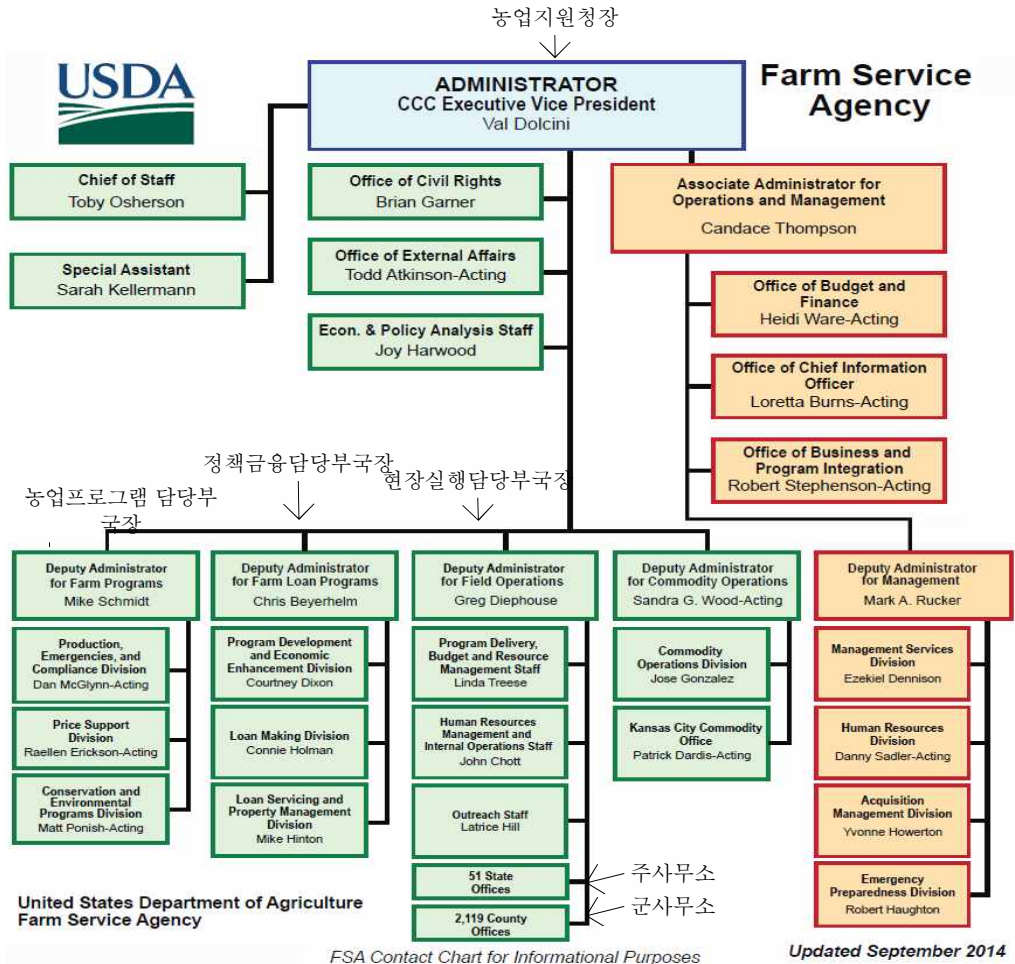
농업지원청(FSA)은 '농업 및 해외농업지원 담당차관(Under Secretary for Farm and Foreign Agricultural Services)'이 관장하는 세 개의 기관 중의 하나이다. '농가 및 해외농업 차관보'가 관장하는 세 개의 기관은 (1) 농업지원청(Farm Service Agency) (2) 해외농업국(Foreign Agricultural Service) (3) 위험관리청(Risk Management Agency) 등이다. 농업지원청장은 '농업 및 해외농업 지원 담당 차관'이 관장하는 산하 조직의 국장급인 셈이다.

2014년 9월 현재 FSA의 조직을 살펴보면 국장급인 청장(Administrator)과 1명의 청장보(Associate Administrator), 5명의 부국장(Deputy Administrator)이 각기 다른 영영의 업무를 분장하고 있다<그림 3>.

농업프로그램담당부국장은 가격지원과를 비롯하여 3개의 과를 관장하고 있다. 정책금융담당부국장은 용자과 등 3개의 과를 관장한다. 현장실행담당부국장은 본부의 업무보다는 주 및 군 단위에서 FSA의 프로그램이 효과적으로 실행될 수 있도록 지원·관리하는 업무에 중점을 두며 본부와 지역사무소 간 연락관 역할을 한다. 현장실행담당부국장은 주 책임자 및 위원에 대한 감독을 비롯하여 주 및 군 단위 직원에 관한 일체의 인사업무, 예산 및 정원, 카운티위원 선출, 주 및 카운티 단위의 업무 이행, 카운티사무소 통합, 주 사무소 직원 배분 등 지역 사무소의 일체 업무를 관장한다.

FSA는 본부의 지원부서 이외 50개 주에 주사무소(State Office)를 두고 있으며 2,119개의 군사무소(County Office)를 두고 있다<그림 3>. 군단위 사무소의 경우 작은 곳에는 1명, 많게는 10명 정도의 직원을 둔다. 상품운영부국장은 상품운영과 등 2개의 과를 관장한다. 관리부국장은 인력과 등 4개 과를 관장한다. 이 밖에 미국령인 피시픽베이신(Pacific Basin), 푸에르토리코(Puerto Rico), 버진아일랜드(Virgin Islands)에도 해외사무소를 두고 있다.

<그림 3> 미국 농무부 농업지원청의 조직



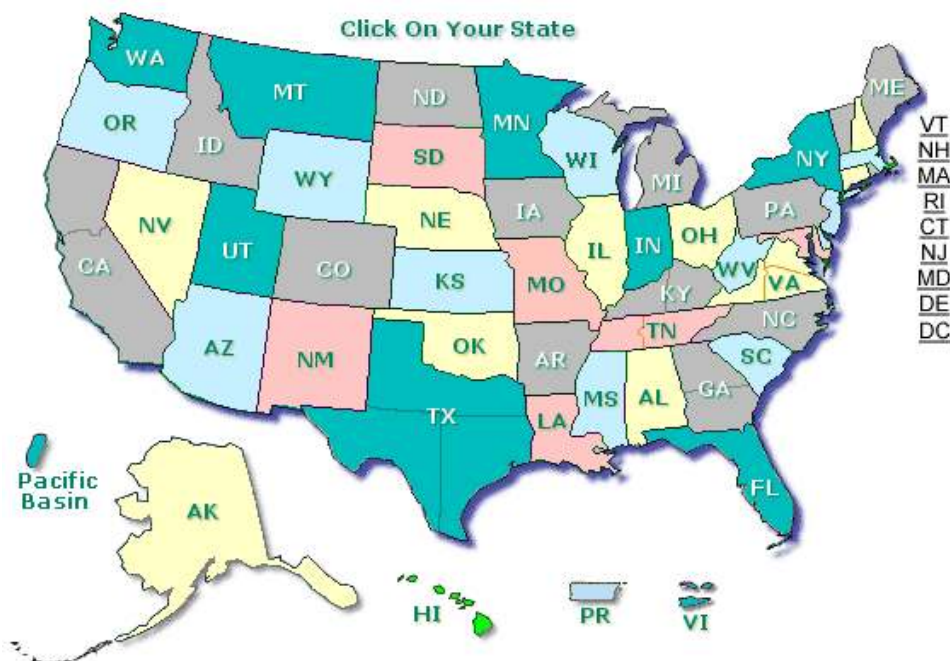
주: (<https://www.fsa.usda.gov/about-fsa/structure-and-organization/index>)를 기초로 필자 작성.
검색일: 2018.4.12.

FSA의 시발점은 미국이 대공황의 한 가운데에 있던 1933년으로 거슬러 올라간다. 증가하는 실업률과 농업정책 실패로 촉발된 미국인들의 불만은 뉴딜정책을 약속한 프랭클린 루즈벨트를 대통령을 선택하게 된다.

FSA의 역사를 보면 1935년 농업안보청(Farm Security Administration)으로 출발한다. 당시 FSA의 기본적인 임무는 보다 효율적으로(profitably) 농사를 지을 수 있는 지역으로 농촌사회 전체를 이주시키는 것이었다. 하지만 이와 같은 목적의 이주에 대해 사회적으로 논란이 많았고 비용도 많이 소요되며 그 결과도 확실치 않은 것이었다. FSA에게는 또 다른

역할이 주어져 새로운 역할이 기존의 역할보다 더 중요한 위치를 차지하게 되었다. 예를 들면, 농촌표준개생용자프로그램(Standard Rural Rehabilitation Loan Program)이 그 좋은 예이다. 이 용자프로그램은 용자, 영농 및 농가 관리 기획, 기술지도 등의 서비스를 제공했다. 이 프로그램은 농가지원청(Farmers Home Administration)이 시행하는 농촌용자 프로그램의 전신에 해당한다.

<그림 4> 농업지원청 주 사무소 분포도



자료: (<https://www.fsa.usda.gov/state-offices/index>) 검색일: 2018.4.12.

다른 연관된 프로그램으로 부채조정 및 토지보유권 개선 프로그램(Debt Adjustment and Tenure Improvement)이 있었다. FSA의 군 단위책임자는 지역 농민위원회에 소속된 자원봉사 위원의 도움을 받아 강제경매 집행을 막기 위하여 농민들과 채권자 사이의 합의를 중재했다. 본 프로그램의 취지는 농민이 농업을 지속함으로써 은행이 강제경매를 통해서 회수할 수 있는 금액 정도 혹은 그 이상을 회수할 수 있도록 하는 거래를 성사시키자는 것이었다.

1946년 농가지원청법(Farmers Home Administration Act)을 통해 농가지원청은 농업신용청(Farm Credit Administration)의 긴급농작물 및 사료용자 부서(Emergency Crop and

Feed Loan Division)와 통합되었다. 농업신용청은 현재까지 존재하는 준 정부기관이다. 이 법은 신설된 농가지원청에 여러 가지 권한을 부여하였는데, 그 중 한 예가 타 용자기관이 빌려준 용자에 대한 보증업무이다. 이후 농촌지역 주택용자, 농촌지역 폐수 및 폐기물 처리를 담당하는 정부기관의 설립을 위한 법률이 제정되었다.

한편, 1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)이 제정되어 농업조정청(Agricultural Adjustment Administration, AAA)이 설립되었다. AAA의 목적은 농민이 생존할 수 있는 수준으로 농산물가격을 안정시키는 것이었다. 이 법의 제정으로 AAA위원회라고 불리는 각 주 및 군 단위 농민위원회가 설립되었다. 이들 위원회는 농작물 생산량을 낮추기 위해 농민에게 가격지원 용자를 제공하는 연방농업프로그램을 처음으로 감시했다. 이 AAA는 두 가지 주요 프로그램을 실행하는 부서 즉, 생산과와 가공·유통과를 토대로 하고 있다. 이들 두 과는 유제품, 쌀, 담배, 설탕, 밀, 목화, 옥수수, 돼지고기를 포함한 주요농산물 분야의 업무를 담당했다.

전후의 어려운 시기에 평화 시의 생산 수준을 유지하기란 매우 어려운 일이다. 그 당시의 시대 상황에 맞도록 농업생산의 우선순위를 새롭게 정해야 했다. 왜냐하면 특정 상품의 과다 생산은 농민의 소득 하락을 야기할 수 있기 때문이다. 전쟁의 참화를 겪은 국가들의 농산물 수요 증가는 과일 생산을 흡수하는 데 도움이 되었으나 과도한 생산은 농민들과 정책입안자들에게 골칫거리가 되었다.

1953년 농무부의 조직 개편으로 농산물안정국(Commodity Stabilization Service)이 설립되었다. 전후 잉여 생산과 농민 소득의 하락으로 인하여 농가 소득을 보전하는 것이 우선적인 과제였다. 토지은행(Soil Bank)과 같은 보전 프로그램이 도입되어 최장 10년까지 농지의 생산을 중단할 수 있도록 하였다. 지역사회, 군, 주 위원회는 처음으로 농업안정 및 보전위원회(Agricultural Stabilization and Conservation committees)로 공식 인정되었다.

농산물안정국은 1961년 농업안정 및 보전국(Agricultural Stabilization and Conservation Service, ASCS)으로 이름이 변경되었다. 이처럼 새롭게 바뀐 명칭은 본 기관이 담당하는 안정화 및 자원 보전의 임무를 반영한다. 농업프로그램과 연계된 현장 활동이 각 주 및 카운티 현장 사무소들을 통해 지속적으로 수행되었다.

1994년, 농무부의 조직 개편으로 통합농업지원청(Consolidated Farm Service Agency)이 설립되었다. 이는 1995년 11월 농업지원청(Farm Service Agency)으로 새롭게 명명되었다.

이렇게 새롭게 명명된 FSA는 농업안정 및 보전국(ASCS)과 연방농작물보험공사(FCIC)와 농가지원청(Farmers Home Administration)의 농가 용자부분을 아우르게 되었다. 1996년 5월 FCIC는 위기관리국(Risk Management Agency)이 신설되면서 분리되었다.

3.2. FSA의 기능과 역할

FSA는 농장용자, 재난지원, 농산물 및 관련 프로그램을 직접 지원하기도 하지만 CCC를 통해 집행되는 농무부의 보전프로그램 등을 관리하는 기능을 한다. FSA는 농무부의 보전프로그램 일부, 대부분의 품목 프로그램, 수출프로그램에 자금을 공급하는 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC)에 대한 행정지원을 제공한다. FSA의 가장 중요한 기능은 다양한 농업프로그램의 집행을 통하여 농민들에게 서비스를 제공하는 것이다. FSA의 주요 기능은 다음과 같다.

- FSA는 CCC가 운용하는 주요 품목 프로그램(Commodity Programs)의 관리를 통해 농민들에게 안전망을 제공하는데 이러한 기능을 위해 많은 소득 지원 프로그램이 시행되고 있다. FSA나 자연자원보전청(NRCS)이 관리하는 품목 프로그램, 보전프로그램, 수출프로그램의 운용에 소요되는 재원은 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC)가 공급하는데 상품신용공사는 재무부로부터 소요 재원을 차입한 후 추후 의회가 결정한대로 원금과 이자 등을 상환하게 된다. 품목 프로그램은 농가안전망을 위해 매우 중요한 프로그램이며 국내 시장 기회를 확대하고 농민들에게 위험관리 및 재정수단을 제공하는 기능을 한다. 주요 품목 프로그램으로는 직접지불(Direct Payments), 면화경제조정지원지불(Cotton Economic Adjustment Assistance Payments), 비보험작물재난지원(noninsured Crop Disaster Assistance Program), 재난지원프로그램(Disaster Assistance Program), 바이오연료생산지원(Bio-based Fuel Production) 등이 있다. 2014년 농업법에서는 직접지불이 빠지는 대신 가격손실보전(Price Loss Coverage, PLC), 농업위험보전(Agricultural Risk Coverage, ARC) 프로그램이 추가되었다.
- FSA는 자연자원을 보존하기 위해 여러 가지 자발적인 보전프로그램(Conservation Programs)을 시행하고 있다. 보전프로그램의 대부분은 CCC에 의해 운용되지만 일부는

FSA가 직접 시행한다. 보전 관련 이슈로는 식수보호(Drinking water protection), 토양 유실방지(Reducing soil erosion), 야생동물서식지보존(Wildlife habitat preservation), 산림 및 습지 보존·회복(Preservation and restoration of forests and wetlands), 자연재해농민지원(Aiding farmers whose farms are damaged by natural disasters) 등 다양하다. 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP)은 대표적인 토양보존 프로그램이다. 이 밖에도 보전유보증진프로그램(Conservation Reserve Enhancement Program, CREP), 긴급보전프로그램(Emergency Conservation Program, ECP), 긴급산림복구프로그램(Emergency Forest Restoration Program, EFRP), 경작가능습지프로그램(Farmable Wetland Program, FWP), 초지보전프로그램(Grassland Reserve Program, GRP), 원천수보호프로그램(Source Water Protection Program, SWPP) 등이 있다.

- FSA는 가뭄, 홍수, 화재, 동해, 토네이도, 병해충 등의 자연재해로 인한 손실을 지원하기 위하여 재난지원프로그램(Disaster Assistance Programs)을 시행한다. 2014년 농업법에서는 2008년 농업법에서 시행되던 가축조사료프로그램(Livestock Forage Program, LFP), 가축배상프로그램(Livestock Indemnity Program, LIP), 축산·양봉·양어 긴급지원(Emergency Assistance for Livestock, Honeybees, and Farm-Raised Fish, ELAP), 수목 지원프로그램(Tree Assistance Program, TAP) 등 네 가지 프로그램을 연장하여 운영하고 있다. 그러나 2008년 농업법에서 위기관리 차원에서 농민들이 강제적으로 구입해야만 했던 작물보험이나 비보험재난지원프로그램(NAP) 관련 보험을 더 이상 구입하지 않아도 된다. 이 밖에도 재난 관련 지원프로그램으로 긴급융자프로그램(Emergency Loan Program), 재난상환유예프로그램(Disaster Set-Aside Program), 긴급보전프로그램(Emergency Conservation Program, ECP), 비보험재난지원프로그램(The Noninsured Disaster Assistance Program, NAP) 등을 운영하고 있다.
- FSA는 민간 및 상업 융자를 받지 못하는 농산물 생산자를 위해 융자프로그램(Farm Loan Programs)을 운용한다. 융자프로그램에는 농장운영자금융자 및 소액융자(Farm Operating Loans & Microloans), 긴급농장융자(Emergency Farm Loans), 소수집단·초보농민·여성농민·축산농민 융자(Minority and Women Farmers and Ranchers), 청소

년용자(Youth Loans), 농장주용자(Farm Ownership Loans), 농장보장용자(Guaranteed Farm Loans), 초보농민 및 축산농민 용자(Beginning Farmers and Ranchers Loans) 등이 있다.

- FSA의 농산물 운용과(Commodity Operations Division)는 국내외에서 인도주의적 목적으로 사용하기 위한 주요농산물의 구매와 인도를 담당한다.
- FSA는 학령 아동과 전 세계 굶주린 사람들에게 식량을 제공하는 프로그램도 운용한다.

FSA의 프로그램 실행을 위해 2017회계연도에는 총 17억 달러의 예산이 지출되었으나 여러 가지 프로그램이 종료되는 2018회계연도의 총지출예산은 15억 달러로 감소할 것으로 보인다(표 3). FSA는 용자 및 지원프로그램 운용을 위해 별도의 예산을 책정하고 있다.

FSA의 주 및 군 단위 사무소는 FSA 프로그램을 직접 실행한다. 이들 사무소들은 농업프로그램의 자격이 되는 농민들을 인증하고 농업보조금과 재해보조금을 지급한다. 현재, 미국 대륙 전체에 2,119개의 FSA 카운티 사무소가 있다. FSA는 또 미국 본토뿐만 아니라 알래스카, 하와이에도 주 사무소가 있으며 해외의 미국령인 푸에르토리코, 피시픽베이신, 버진아일랜드에도 사무소가 있다. 이들 주 및 카운티 사무소, 해외사무소는 FSA 프로그램의 주요한 배급처이다.

현재 8,000여 명의 카운티위원회 농민위원들이 전국 FSA 카운티 사무소에서 종사하고 있다. 이들 위원들은 선출을 통해 임명되며, 이들은 해당 지역의 문제해결을 책임지는 지역 당국자들이다. 위원회 위원들은 해당 카운티 전체에 어떤 프로그램을 시행할 것인지에 대한 사항과, 할당 및 수확, 상품 가격 지원 용자 및 보조, 보전 프로그램, 인센티브, 배상책임, 주요농산물에 대한 재난보조 및 기타 농업재해지원에 영향을 미치는 사안에 대해 의사결정을 한다.³⁾

3) (<http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=landing>) 검색일: 2018.03.31.

<표 3> 2018회계연도 FSA 예산

단위: 백만 달러

| 프로그램 | 2016(집행) | 2017(추정) | 2018(예산) |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|
| 선택 프로그램 | | | |
| FSA 직원인건비 및 비용 | | | |
| - 직접 지출 | 1,200 | 1,198 | 1,130 |
| - 프로그램계정 이전 지출 | 310 | 309 | 298 |
| - 소계 | 1,510 | 1,507 | 1,428 |
| 농업융자보험기금계정 | | | |
| - FSA 직원인건비 및 비용 이전 지출 | (307) | (306) | (297) |
| - 융자보조 | 69 | 69 | 69 |
| - 융자프로그램 비용 | 8 | 8 | 8 |
| - 소계 | 77 | 77 | 77 |
| 주정부 중개 지원금 | 3 | 3 | 3 |
| 원천수지원프로그램 | 7 | 6 | 0 |
| 현재 진행중인 임의 프로그램 합계 | 1,597 | 1,594 | 1,509 |
| 기타 재원 | | | |
| - 시범조립사업 | 1 | 1 | 0 |
| - 조건불리지역 농민 및 축산농민 지원 | 2 | 2 | 0 |
| - 긴급보전프로그램 | 108 | 103 | 0 |
| - 긴급산림복구프로그램 | 6 | 0 | 0 |
| - 기타 재원 소계 | 117 | 106 | 0 |
| 임의 프로그램 합계 | 1,713 | 1,700 | 1,509 |
| 강제 프로그램 | | | |
| 낙농상환유예프로그램 | 1 | 1 | 1 |
| 강제 프로그램 합계 | 1 | 1 | 1 |
| 총계 | 1,714 | 1,700 | 1,509 |

주: 기타 재원은 일반회계를 통해 제공됨.
 자료: USDA. FY 2018 Budget Summary.

FSA의 프로그램은 모든 주에 똑 같이 적용되지 않고 주의 사정에 따라 실행되는 세부 프로그램이 다르다. 가령 워싱턴주의 경우 워싱턴FAS지원청은 25개의 농무부지원센터와 1개의 주소무소를 통해 보전프로그램, 재난지원프로그램, 가격지지프로그램, 농업융자프로그램 등 네 가지 부류의 프로그램을 실행하고 있다.⁴⁾

캘리포니아주도 기본적으로는 네 가지 범주의 프로그램을 실행하지만 세부 프로그램으로는 농업중재프로그램(Agricultural Mediation Program), 신규농업인 자산구입 융자(Beginning Farmer Downpayment Loan), 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program) 등 20여

4) (<http://www.fsa.usda.gov/FSA/stateoffapp?mystate=wa&area=home&subject=landing&topic=landing>)
 검색일: 2018.03.31.

개의 프로그램을 실행하고 있다.⁵⁾

각 주는 FSA사무소와는 별도로 주정부의 농업관련 조직을 두고 있다. 가령 텍사스주의 경우 텍사스주 농업부(Texas Department of Agriculture)를 두어 농업보조 및 지원, 자격증 발급 및 등록, 식품 및 영양, 교육 및 훈련 등 각종 농업 관련 프로그램을 운영하고 있다. 무역 및 상업개발국(The Trade and Business Development Division)의 한 조직인 지원사무소(Grants Office)는 주 또는 연방정부의 보조금(Grants), 융자, 협동조합, 대학 및 각 급 학교에 대한 지원 등의 업무를 수행하고 있다.⁶⁾ 농촌사무소(Office of Rural Affairs)는 연방정부의 자금과 주정부의 조직을 이용하여 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC)는 정부 소유의 공기업으로 농가소득과 농산물 가격을 안정, 지지, 보호하기 위하여 설립되었다.

농촌의 경제적 활력과 농민의 삶의 질 향상을 위해 다양한 프로그램을 운용한다. 유통 및 국제무역사무소(Marketing and International Trade)는 주, 전국, 국제 차원에서 텍사스의 농업, 상업, 지역개발을 촉진하는 역할을 한다.

3.3. FSA의 프로그램

FSA의 프로그램 중 일부는 FSA가 직접 담당하지만 많은 부분은 상품신용공사를 통해 실행된다. 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC)는 정부 소유의 공기업으로 농가소득과 농산물 가격을 안정, 지지, 보호하기 위하여 설립되었다. 또한 CCC는 농산물을 균형 있고 적절하게 공급함으로써 농산물이 소비자의 손에 들어갈 때까지 질서 있게 분배되도록 도와주는 역할을 한다. CCC는 1933년 자본금 300만 달러로 출범하였다. CCC는 처음 운영자금을 댄 재건조달공사(Reconstruction Finance Corporation)와 제휴하여 운영되었으나 1939년 미국 농무부로 이관되었다. 그 후 1948년 CCC는 상품신용공사조례(Commodity Credit Corporation Charter Act)의 의해 농무부 산하의 연방공사로 재출범하게 되었다. 상원의 동의를 받지 않고도 대통령이 연방정부 부처나 기관의 고위관리를 임명할 수 있도록

5) (<http://www.fsa.usda.gov/FSA/stateoffapp?mystate=ca&area=home&subject=landing&topic=landing>)
검색일:2018.03.31.

6) (<http://texasagriculture.gov/GrantsServices.aspx>) 검색일:2018.03.31.

하는 ‘대통령의 임명 효율화 및 간소화 법률(Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011)’이 2012년 8월 10일부터 발효됨에 따라 CCC도 이 법률을 적용받게 되었다.

상품신용공사 조례에 의하면 CCC는 용자, 구입, 지불 및 다른 활동을 통해 농산물 생산자를 도와주는 역할을 하며 농산물 생산 및 유통에 필요한 자재나 시설을 공급하는 기능을 하도록 되어 있다. 또한 상품신용공사 조례는 CCC가 미국에서 생산된 농산물을 다른 정부기관에 판매하거나 국내, 외국 또는 국제구호기관에 식품을 무상 지원하는 권한을 부여하고 있다.

상품신용공사는 이사회에 의해 운영되며 직권상 이사회 의장을 겸무하는 농무부 장관의 일반적인 감독과 지시를 받도록 규정되어 있다. 이사회는 이사장 및 7명의 이사로 구성되어 있다. 이사회 의장인 농무부 장관은 상원의 동의와 추천에 따라 대통령이 임명하지만 CCC의 다른 모든 이사회 임원은 농무부의 직원으로 구성되어 있기 때문에 실제 장관이 임명한다. CCC는 운영에 참여하는 직원을 별도로 두고 있지 않다. CCC의 가격지지, 보관, 유보프로그램, 국내 취득 및 처리활동은 실제 FSA의 직원 및 시설을 통해 수행된다. CCC가 수행하는 주요 프로그램은 상품 프로그램(Commodity Programs), 보전 프로그램(Conservation Programs) 및 수출 프로그램(Export Programs)이다<표 4>.

① 상품 프로그램(Commodity Programs)

FSA의 핵심 기능의 하나는 주요 농산물에 대한 지원제도를 실행하는 것이다. 상품 프로그램에는 다양한 종류가 있다. 2014년까지 가장 큰 비중을 차지했던 직접지불제도는 2014년 농업법에서는 더 이상 실행되지 않게 되었다. 품목 프로그램을 직접 실행하는 상품신용공사의 2018년 예산 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 농업위험보상제도(Agriculture Risk Coverage, ARC) 및 가격손실보상제도(Price Loss Coverage, PLC)이며 이어 보전유보사업(Conservation Programs), 재해지원사업(Disaster)이다. 이 밖에도 상품 프로그램에는 수출시장접근 프로그램(Market Access Program), 해외시장개발 프로그램(Foreign Market Development Program), 비보험작물 재해지원제도(Noninsured Crop Disaster Assistance Program), 낙농소득보호 프로그램(Dairy Margin Protection Program), 용자부족불 지불사업(Loan Deficiency Payment) 등이 있다.

상품 프로그램은 농가안전망을 확보하기 위해 매우 중요한 정책이다. 상품 프로그램은 농산물 생산자나 목축업자로 하여금 국내 시장 기회를 확대하고 위험관리를 할 수 있도록 하며 영농자금을 공급하는 중요한 수단이다. 2017 및 2018회계연도의 예산이 전년에 비해 크게 증가한 것은 2014년 농업법에 도입된 농업위험 보상 및 가격손실 보상사업이 2016회계연도부터 작동하기 시작하면서 매년 예산이 증액되었기 때문이다.

<표 4> 상품신용공사의 2018회계연도 프로그램 예산

단위: 백만 달러

| 프로그램 | 2016(집행) | 2017(추정) | 2018(예산) |
|----------------------------------|----------|----------|----------|
| 품목 프로그램 | | | |
| 직접지불(DP) | 11 | 0 | 0 |
| 수입보전직접지불(ACRE) | 1 | 0 | 0 |
| 용자손실 지불제도(LDP) | 213 | 229 | 97 |
| 농업위험보상제도(ARC) 및 가격손실보상제도(PLC) | 5,312 | 8,042 | 9,767 |
| 낙농 수익보호 | 11 | 100 | 117 |
| 기타 상품프로그램 | 689 | 215 | 555 |
| 재해지원제도 | 529 | 413 | 494 |
| 비보험작물 재해지원제도 | 137 | 154 | 164 |
| 바이오연료생산지원제도 | 0 | 0 | 0 |
| 바이오매스작물 지원제도(BCAP) | 10 | 3 | 3 |
| 기타 ¹⁾ | 580 | 395 | 633 |
| 소계 | 7,494 | 9,551 | 11,831 |
| 보전 프로그램 | | | |
| 보전유보제도 | 1,821 | 2,045 | 2,148 |
| 긴급산립보전유보제도 | | | |
| 유보프로그램 | 5 | 6 | 2 |
| 소계 | 1,826 | 2,051 | 2,150 |
| 수출 프로그램 | | | |
| 품질표본프로그램 | 1 | 3 | 3 |
| 시장접근프로그램(MAP) | 200 | 192 | 199 |
| 해외시장개발프로그램 | 34 | 33 | 34 |
| 특별상품에 대한 기술지원프로그램 | 8 | 9 | 9 |
| 소계 | 243 | 237 | 245 |
| 합계 | 9,563 | 11,839 | 14,226 |
| 기타 활동 | 99 | 84 | 52 |
| 법률 제안 ²⁾ | 0 | 0 | -211 |
| 총계 | 9,662 | 11,923 | 14,067 |

주:1) 2017년과 2018년 예산에는 농업유통국(AMS)에서 관리해오던 전국유기농인증 비용 분담액과 농업 경영지원 분담액이 포함되어 있음.

2) 기타에는 위의 프로그램 변화를 위한 제안이 포함된 예산임.

자료: USDA. FY 2015 Budget Summary and Annual Performance Plan.

지난 2000년 323억 달러까지 지출되었던 CCC 프로그램 순지출액은 그 동안 농산물 가격이 높게 유지되었기 때문에 2016년에는 97억 달러로 감소하였으나 2017년에는 119억 달러, 2018년에는 141억 달러로 증가할 전망이다. CCC의 프로그램 중 품목 프로그램은 2016년 75억 달러에서 2017년에는 96억 달러, 2018년에는 118억 달러로 증가할 전망이어서 CCC의 전체 프로그램 예산 증가에 영향을 미치고 있다.

2014년 농업법은 가격이나 작황에 상관없이 지급되던 가격보전직불제(CCP), 수입보전직불제(ACRE) 등 고정직접지불제가 폐지되고 그 대신 농산물 가격 보장과 수입 보장을 위한 제도를 새로이 도입함으로써 농가의 소득 안전망은 더욱 강화되었다. 없어진 고정직불제 대신 더 강력한 새로운 제도인 가격손실보상제도(PLC)와 농업위험보상제도(ARC)가 도입된 것이다.

가격손실보상제도(PLC)는 특정 품목의 전국 평균시장가격이 참조가격 이하로 떨어질 때 발동하도록 설계되어 있기 때문에 이전의 가격보전직접지불(CCP)을 대체한 것이라고 할 수 있다. 2008년 농업법의 목표가격에 해당하는 2014년 농업법의 참조가격은 이전보다 최대 121%나 높기 때문에 보전 한도는 더욱 확대된 셈이다. PLC와 ARC는 모두 생산량이 아니라 과거의 기준 면적을 기초로 보상하기 때문에 작목 및 필지 선택에 대한 농민의 의사결정에 영향을 최소화하게 된다. 이 프로그램의 혜택을 받고자 하는 모든 농민은 보전 및 습지 요구에 따라야 한다.

농업위험보상제도(ARC)는 농가의 수입이 보장 수입에 미치지 못할 경우 발동되는데 과거의 수입보전직불(ACRE)과는 달리 2014년 농업법에서는 지역단위(County level) 또는 농장 단위(Farm level)의 기준 수입을 기준으로 보상을 하도록 되어 있기 때문에 농민의 입장에서는 자신의 농장 특성에 맞는 프로그램을 선택할 수 있어 선택의 폭이 더 넓어져 더 많은 혜택을 받을 것으로 예상된다.

2014년 농업법의 특징 중의 하나는 농가의 위험관리를 강화하기 위하여 강력한 보험제도를 도입한 것이다. 새로운 농업법은 보험제도를 통해 농가경제의 안정을 도모하도록 정책 방향을 설정했다. 기존의 보험제도가 보상하지 않는 부분까지 보전하는 추가보상보험이 도입되었다. 기존의 보험은 대부분 일정기준(65~75%)을 넘어서는 손실에 대해서만 보상이 이뤄지는데 비해 새로운 보험제도는 기본 보험이 보상하지 않았던 경미한 손실에 대해서도 추가적으로 보상을 한다. 따라는 농가의 손실폭은 그만큼 줄어들게 된다.

2018 회계연도 상품신용공사의 상품프로그램 지출액을 상품별로 비교하면 전체 사업비의 60%정도가 사료곡물에 지출되어 있어서 밀, 쌀, 땅콩, 면화, 설탕, 유지종자 순이다. 상품신용공사의 상품프로그램은 연도에 따라 지출액의 변동이 크다. 2017년의 경우 대두 및 대두제품에 지출된 예산이 11억 달러로 전체 예산 86억 달러의 13%를 차지하였으나 2018년에는 지출 예산이 5,100만 달러로 전체 예산의 1%에도 미치지 못할 전망이다. 밀의 경우 2017년 지출액이 13억 달러로 전년에 비해 73%나 증가하였으며, 2017년에 이어 2018년에는 지출 예산이 25억 달러로 89%나 증가할 것으로 예상된다. 쌀 및 설탕도 2017년에 이어 2018년에도 연속으로 증가할 전망이다.

② 보전 프로그램

보전프로그램(Conservation Programs)은 오랜 역사를 가지고 있다. 보전프로그램의 대표적인 사업인 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP)은 참여를 원하는 농민이 자발적으로 참여하는 사업이며 식수보호, 토양유실 경감, 야생동물 서식지 보전, 산림 및 습지 보전 및 복구, 자연재해 피해 농민 지원 등과 연계되어 있다. 보전유보프로그램은 침식되기 쉬운 농지 등 환경적으로 예민한 농지에 농작물을 재배하는 대신 환경의 질을 개선할 수 있는 식물을 심을 경우 정부가 매년 일정액의 임대 보조금을 지불하는 제도이다. 가입 대상이 되는 농지에는 야생동물 서식지 경계지역, 습지 경계지역, 강기습 경계지역, 습지 회복지역, 초지 수로, 야생동물을 위한 얇은 수변지역, 내염 식생지역 등이 대상이 된다. 이 프로그램에 참여코자 하는 농민은 10~15년 동안 등록할 수 있다. FSA는 많은 단체들과 연대하여 이 프로그램을 추진하고 있다. 대표적인 단체로는 어류 및 야생동물협회(AFWA), 보전지역전국협회(NACD), 전국산주협회(NASF), 전국농촌물협회(NRWA), 전국야생칠면조연합회(NWTf) 등이 있다.

보전유보증진프로그램(Conservation Reserve Enhancement Program, CREP)은 보전유보프로그램의 한 가지라고 할 수 있는데 주정부나 지방정부 또는 부족, 비정부단체가 우선적으로 보전할 필요성다고 판단하면 이를 사업대상으로 한다. 만일 농경지가 이 사업의 대상이 된다면 생산 활동을 중단하는 대신 매년 임대료를 지급받는다. 자발적으로 가입하며 계약기간은 10~15년이다. 많은 주가 이 프로그램에 참여하고 있다. 이 프로그램에 가입한 주는 연방과의 파트너십을 통해, 환경적으로 민감한 토지를 보호하고 침식작용을 감소시키며

야생동식물의 서식지를 회복시키고 지하수 및 표층수를 보호하는 구체적인 보존 활동을 시행함으로써 인센티브를 제공받는다.

긴급보전프로그램(Emergency Conservation Program, ECP)은 자연 재해나 극심한 가뭄에 의해 손상된 농지를 복구하거나 심각한 가뭄 기간 동안 긴급 물 보전 조치를 실행하기 위해 농민과 목장주에게 긴급 자금 및 기술 원조를 제공한다. 이 프로그램에 가입코자 하는 농민이 군 단위 FSA위원회에 신청하면 신청된 농지가 추가로 훼손되거나 토지의 생산 능력에 심대한 영향을 미치거나 원래의 농업생산 능력을 갖기 위해서는 너무 많은 비용이 들기 때문에 연방정부의 지원을 받지 않으면 아니 될 상황이라고 판단될 경우 ECP 자금을 받을 자격이 생긴다. 만일 신청한 농지에 기술적인 지원이 필요하다고 판단되면 농무부의 자연자원보전국(NRCS)의 지원에 의해 문제점을 제거한다. 만일 신청한 농지가 자연재해 이전 이미 문제점이 존재한 상황이라면 자격 대상이 될 수 없다. ECP 프로그램의 지원 대상이 되면 일단 비용의 75%를 지원받게 되며 최종 비용은 위원회의 검토에 의해 결정된다. 특별한 경우 비용의 95%까지 지원받을 수 있다. 지원비용 5만 달러까지는 군단위 FSA위원회에서 결정하지만 5만 달러 초과부터 10만 달러 미만까지는 주의 FSA위원회에서 결정한다. 만일 10만 달러를 초과하면 연방의 FSA사무소가 결정한다.

③ 농업융자 프로그램

FSA는 은행, 농업금융기관, 기타 융자기관에서 상업적 융자를 얻기 어려운 가족농이나 목장주를 위해 직접 융자를 제공한다. FSA가 제공하는 융자금은 농지구입, 가축 및 사료 구입, 농기구, 종자, 기타 농자재 구입에 사용할 수 있다. 이 밖에도 융자금을 이용하여 건물을 짓거나 농장을 개선하는데 사용할 수 있도록 허용한다.

FSA는 담보가 충분치 않아 일반적인 융자 자격이 없는 신규 진입 농민에게 특별한 혜택을 주기도 한다. 기존 농민이라 할지라도 자연재해로 재정적인 어려움을 겪고 있거나 영세 농민에게도 융자 혜택이 주어진다. FSA의 융자 프로그램은 신규 농업인 및 사회적 약자 농업인을 대상으로 하고 있기 때문에 다른 융자에 비해 더 많은 혜택이 주어짐을 알 수 있다<표 5>.

FSA가 제공하는 융자에는 보증융자(Guaranteed Loans)과 직접융자(Direct Loans)의 두

가지가 있다. 보증용자는 통상의 농업대출자에게 대출 원금의 95%까지 보장하게 되는데 FSA의 보증용자를 받은 대출자는 용자 기간 동안 임차인에게 대출을 해줄 의무가 있다. 보증용자를 받기 위해서는 일정 자격요건을 갖추어야 하며 FSA는 보증용자를 받은 대출자가 책임을 다하고 있는지 감시하여야 한다. 보증용자에 관심이 있는 농민은 대출자에게 반드시 신청을 해야 한다.

직접용자는 농장주에 대한 용자와 농업운영자금 용자의 두 가지 형태가 있다. FSA는 직접용자를 받은 농민에게 용자 상담과 성공적인 영농을 위한 감독업무를 수행한다. FSA의 직접용자 채원은 한계가 있기 때문에 용자를 신청한다고 해서 바로 용자를 받기 어려운 경우도 있다. 직접용자를 신청하는 농민은 충분한 상환 능력이 있다는 것을 증명하여야 한다.

④ 재난지원 프로그램

농업지원청은 가뭄과 홍수, 화재, 한파, 돌풍, 병해충 및 기타 자연재해의 손실을 입은 농민을 위하여 다음과 같은 여러 가지 형태의 프로그램을 제공한다. 이 중 축산 및 수목 관련 다음 네 가지 프로그램은 2008년 농업법에서 시행되었던 프로그램이 그대로 이어져 왔으나 2014년 농업법에서는 지원조건이 약간 개선되었다.

- 축산, 양봉, 양어 긴급지원 (ELAP)
- 가축 조사료 프로그램 (LFP)
- 가축 배상책임 프로그램 (LIP)
- 수목 지원 프로그램 (TAP)

작물, 수목, 가축, 농장, 농가자산에 대한 용자 프로그램으로 다음 두 가지가 있다.

- 긴급용자프로그램(ELP)
- 재난 상황유예 프로그램

이 밖에 FSA는 재난으로 인해 피해를 입은 농장의 재건을 위한 지원 프로그램으로 긴급보전프로그램(ECP), 재난으로 농작물이 직접 피해를 입었을 경우를 대비하여 비보험재난지원 프로그램(NAP)을 마련하고 있다.

2014년 농업법에서는 과수, 채소, 기타 특용작물 생산자에 대해 보호를 강화하고 있다.

지금까지 연방농작물보험의 대상이 되지 못하였던 작물에 대해서도 비보험작물 재난지원프로그램을 통해 보호의 범위를 확대하였다. 채소, 과수, 버섯, 화훼, 장식용 식물, 양어, 잔디, 인삼, 양봉, 바이오연료 작물 등 작용작물이 자연재해로 인해 손실이 발생하였을 때 이를 보호하는 장치를 마련하였다.

<표 5> FSA의 용자 프로그램

| 프로그램 | 최대 용자액 | 이자율 및 조건 | 용자자금 용도 |
|-----------------|---|--|--|
| 농장주 직접용자(FO) | \$300,000 | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: FSA 조달비용 • 상환기간: 최장 40년 | <ul style="list-style-type: none"> • 농장구입 • 건물 축조 및 자본재 개선 • 토양 및 물 보전 |
| 농장주 직접용자(FO) 참여 | \$300,000 | <ul style="list-style-type: none"> • FO이자율 - 2.0% • 최저이자율: 2.5% • 상환기간: 최장 40년 | <ul style="list-style-type: none"> • 농장구입 • 건물 축조 및 자본재 개선 • 토양 및 물 보전 |
| 농장주 자산구입 직접용자 | 다음 중 최소액 <ul style="list-style-type: none"> • 구입가격의 45% • 평가가치의 45% • \$300,000 | <ul style="list-style-type: none"> • FO이자율 - 4.0% • 최저이자율: 1.5% • 상환기간: 최장 20년 • 일시지급: 최소 5% | <ul style="list-style-type: none"> • 초보 농민 또는 사회적 약자 농민의 농장구입 |
| 운영자금 직접용자(OL) | \$300,000 | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: FSA 조달비용 • 상환기간: 1~7년 | <ul style="list-style-type: none"> • 가축, 기자재, 사료, 종자, 농약, 농자재 구입 • 부채 상환(일정 한도 내) • 토양 및 물 보전 |
| 운영자금 소액용자(ML) | \$50,000 | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: FSA 조달비용 • 상환기간: 1~7년 | <ul style="list-style-type: none"> • 가축, 기자재, 사료, 종자, 농약, 농자재 구입 • 부채 상환(일정 한도 내) • 토양 및 물 보전 |
| 긴급직접용자 | 손실액의 100% 최대 \$500,000 | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: OL+1% • 상환기간: 1~7년 • 상환기간: 최장 40년 | <ul style="list-style-type: none"> • 기초 자본재 교체 • 재해연도의 농업생산비 • 가족 기초생활비 • 부채 상환(일정 한도 내) |
| 운영자금 보증용자 | \$1,392,000 (매년 인플레이 조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: 용자 이자율 • 상환기간: 1~7년 • 보증수수료: 1.5% | <ul style="list-style-type: none"> • OL과 동일 |
| 농장주 보증용자 | \$1,392,000 (매년 인플레이 조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: 용자 이자율 • 상환기간: 최장 40년 • 보증수수료: 1.5% | <ul style="list-style-type: none"> • FO와 동일하나 부채 상환도 가능 |
| 보전 보증용자(CL) | \$1,392,000 (매년 인플레이 조정) | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: 용자 이자율 • 상환기간: 최장 30년 • 보증수수료: 1.5% | <ul style="list-style-type: none"> • NRCS가 승인한 보전조치 • 보전조치를 위한 부채 상환 |
| 농지구입 보증용자(LC) | 구입가격 최대 \$500,000 | <ul style="list-style-type: none"> • 이자율: FO+3% • 상환기간: 최단 20년 • 일시지급: 최소 5% | <ul style="list-style-type: none"> • 초보 농민이나 사회적 약자 농민과 토지 판매 계약시 • 부동산 판매자에게 보증 |

4. 농업유통국(Agricultural Marketing Service, AMS)

4.1. AMS의 조직

농업유통국은 ‘유통 및 규제 차관실’(Under Secretary for Marketing and Regulatory Programs) 산하의 세 개 기관 중 하나이다. 유통 및 규제 담당 차관이 관장하는 세 개 기관은 (1) 농업유통국(Agricultural Marketing Service) (2) 동식물검역국(Animal and Plant Health Inspection Service) (3) 곡물 검사 및 관리청(Grain Inspection Packers and Stockyards Administration) 등이다. AMS의 장은 유통 및 규제 담당 차관이 관장하는 산하 조직의 국장급인 셈이다. AMS의 조직을 살펴보면 업무를 총괄하는 1명의 국장(Administrator)과 10개의 프로그램을 운영하는 부서를 두고 있으며 공공업무, 법제 및 규제 검토, 시민 권리를 담당하는 세 명의 담당관을 두고 있다<그림 4>.



자료: (<https://www.ams.usda.gov/sites/default/files/media/New%20Employee%20Handbook%2005-12-2016.pdf>)
 검색일: 2018.4.12.

4.2. AMS의 기능과 역할

농업유통국(AMS)은 경쟁력 있으며 효율적인 농산물 유통을 촉진하는 것을 기본 임무로 한다. 생산된 농산물이 농장에서 소비자에게 신속하고 효율적으로 이동하되 위생적이며 저렴한 비용으로 전달될 수 있도록 유통체계를 구축하는 것이 농업유통국의 업무 목표이다. 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 사업은 다음과 같다.

- 농산물 규격, 품질, 등급 설정 및 관리, 식품위해요소 중점관리 기준(HACCP) 및 국제표준규격(ISO) 등 농산물 품질을 향상시키기 위한 사업
- 유통 원활화를 위한 농산물 가격, 유통량 등 유통정보 수집 및 분산사업
- 학교급식 등 국가식품지원 사업용 식품 구매를 통한 농산물 수급 안정
- 소비자의 건강을 위한 신선 및 가공식품에 대한 잔류농약검사사업
- 농산물 소비 촉진을 위한 광고사업
- 유통협약 및 명령(Marketing Agreement and Order)
- 공정거래를 위한 부패성농산물법(Perishable Agricultural Commodities Act), 연방종자법(Federal Seed Act), 식물품종호보법(Plant Variety Protection Act) 등 관리
- 유기농산물 표시제 등 유기농산물 보증 업무
- 유통기술, 시장개척 등을 위한 연구비 지원 등 유통진흥사업
- 효율적인 농산물 수송체계 구축을 위한 조사, 연구, 자금지원

농업유통국은 위와 같은 다양한 역할을 수행하기 위하여 2017회계연도에 11억 9,000만 달러의 예산을 집행하였다. 2018회계연도의 예산은 전년에 비해 1,200만 달러 정도 감소한 10억 7,400만 달러이다.

농업유통국의 업무는 크게 선택사업과 강제사업으로 나눌 수 있다. 선택사업(Discretionary Programs)은 농업유통국이 고유의 임무를 수행하기 위해 필요하다고 판단하는 사업으로 농산물 유통 서비스 개선을 위한 다양한 사업이 포함되어 있다. 2018회계연도에 선택사업으로 집행할 예산은 7,800만 달러로 농업유통국 전체 예산의 7.3%를 차지한다<표 6>.

강제사업(Mandatory Programs)은 법적 구속력이 있는 사업으로 농업유통국이 반드시 실행하도록 법에 명시되어 있는 사업이다. 2018회계연도 중 농업유통국이 집행할 예산의 92.7%가 강제사업에 할당되어 있다. 강제사업을 수행하기 위해 다양한 재원으로부터 예산이 확보된다.

<표 6> 2018회계연도 AMS 예산

단위: 백만 달러

| 프로그램 | 2016(집행) | 2017(추정) | 2018(예산) |
|---------------------------------|----------|----------|----------|
| 선택 프로그램 | | | |
| 유통사업 | 35 | 35 | 33 |
| - 시장뉴스 | 7 | 7 | 7 |
| - 계란 감시 및 표준화 | 31 | 31 | 29 |
| - 전국 생명공학 식품명세 표준 | 0 | 0 a/ | 1 |
| - 운송 및 시장 개발 | 8 | 8 | 7 |
| - 유통사업 소계 | 81 | 81 | 77 |
| 국가 및 소유주에 대한 지불 | 1 | 1 | 1 |
| 선택 프로그램 합계 | 82 | 82 | 78 |
| 강제 프로그램 | | | |
| 시장, 소득, 공급 강화를 위한 기금(32조) | | | |
| - 상품프로그램 비용 | 752 | 788 | 786 |
| - 관세법 32조 행정기금 | | | |
| ·유통명령 및 협정 | 19 | 20 | 20 |
| ·상품 구매서비스 | 34 | 34 | 36 |
| ·관세법 32조 행정기금 소계 | 53 | 54 | 56 |
| - 관세법 32조 전체 기금 | 805 | 842 | 842 |
| 이용자 수수료 | | | |
| - 부패농산물법 | 11 | 11 | 11 |
| - 상품등급서비스 | 164 | 158 | 161 |
| - 이용자 수수료 소계 | 175 | 169 | 172 |
| 신용기금 | | | |
| - 양모 연구, 개발, 홍보 | 2 | 2 | 2 |
| 농업법(Farm Bill) | | | |
| - 특별작물 지원금 ¹⁾ | 68 | 67 | 85 |
| - 농민시장 및 지역음식 홍보프로그램 | 28 | 28 | 30 |
| - 전국 유기농인증 비용 지원 | 11 | 0 | 0 |
| - 유기농업 경영지원 ²⁾ | (1) | (0) | (0) |
| - 농업법 관련사업 소계 | 107 | 95 | 115 |
| 강제 프로그램 합계 | 1,089 | 1,108 | 1,131 |
| 현행 법률에 의한 AMS 프로그램 | 1,171 | 1,190 | 1,209 |
| 제안된 법률에 의한 사업비 조정 ³⁾ | 0 | 0 | -135 |
| AMS 프로그램 사업비 합계 | 1,171 | 1,190 | 1,074 |

주: 1) 2017년의 경우 특별작물지원금에서 유통사업에 100만 달러를 전입하도록 승인됨.
 2) 2017년의 경우 전국 유기농인증 비용 지원 및 유기농업 경영지원금 예산이 AMS에서 FSA로 이전됨.
 3) 위에 열거된 프로그램 일부가 변경됨에 따라 2018년 예산이 하향 조정됨.

자료: USDA. FY 2018 Budget Summary.

5. 결론 및 시사점

미국 농무부는 2014년 농업법을 통해 다음과 같은 다섯 가지의 전략 목표를 설정하고 혁신을 통해 경제적 기회의 확대, 농촌사회의 번영, 농산물 생산의 지속성 유지, 미국인에

대한 보다 나은 영양 공급과 범지구적 식량 공급, 자연자원의 보전과 보호라는 목표를 실현하고자 한다.

첫 번째 전략 목표는 미국의 농촌사회가 자립하고, 인구가 유입되며 경제적으로 번영하도록 지원한다. 두 번째 전략 목표는 수자원을 보호하면서 국유산림과 사유 농지를 보전·회복 시키며 기후변화에 좀 더 탄력 있게 대처하도록 보장한다. 세 번째 전략 목표는 식량안보를 증대시키기 위하여 농업생산과 생물기술의 수출을 촉진한다. 네 번째 전략 목표는 미국의 어린이들에게 안전하고 영양이 풍부하며 균형 잡힌 식단을 제공한다. 다섯 번째 전략 목표는 높은 성과와 효율성, 적응성을 가진 21세기형 농무부를 창조한다.

이와 같은 전략적 목표를 달성하는 데 있어 농무부의 농업지원청과 농업유통국은 핵심적인 역할을 한다. 농업지원청은 연방뿐만 아니라 주와 군 단위에 이르기까지 방대한 전국 조직을 통해 농민과 직접적으로 접촉하면서 미국의 핵심 가치를 실현하고 있다. 또한 농업지원청은 농업부 자체 예산뿐만 아니라 상품신용공사(CCC)를 통해 확보한 별도의 예산까지 집행한다. 2015회계연도에 농업지원청이 여러 가지 프로그램을 통해 실질적으로 집행하는 예산은 총 155억 달러에 이른다. 농업지원청의 인력은 총 4,400여 명으로 농무부 전체 인력의 5%를 차지한다.

농업유통국은 예산과 인력 면에서는 농업지원청에 비해 규모가 작지만 생산된 농산물이 소비자에게 공정하고 원활하게 전달될 수 있도록 하는 기능을 수행하기 때문에 농업부문에 대한 소비자의 인식을 개선하는데 중요한 역할을 한다.

미국의 농업은 단순히 식품을 생산하는데 그치지 않고 농업자원이 지속가능하게 유지되도록 하는 역할과 자연자원을 보전하고 관리하는 역할을 한다. 이 뿐만 아니라 농업부는 미국 국민들에게 영양이 풍부하고 균형 잡힌 식단을 제공하면서 모든 세계인에게 풍족한 먹거리를 공급하는 사명도 띄고 있다. 이 때문에 미국 국민들은 농업의 경제적 비중에 비해 농업부에 더 많은 예산을 할당하는데 동의하는 것이다.

미국은 농업정책의 구상에서 실행에 이르는 모든 과정이 제도화되어 있다. 매 5년마다 마련되는 농업법을 통해 새로운 농정의 목표와 전략을 설정하고 이를 실현할 수 있는 다양한 수단을 강구한다. 이 과정에서 이해관계자들이 참여할 수 있는 기회를 마련하고 다양한 통로를 통해 합의점을 도출한다. 비록 농업법이 일반적인 법률과는 차별화되기는 하지만 강력한 지원 및 통제 수단이 되고 있다. 이와 같은 합의점 도출 과정을 통해 정부와 의회와의

교감이 형성되고 농업부문에 예상치 못한 상황이 발생했을 때 의회는 문제점 해결에 적극 나서게 된다.

미국의 농업정책을 들여다보면 실로 다양한 정책이 마련되어 있다는데 대해 놀라움을 금치 못한다. 정책 수단들 사이에 연계성이 강하며 하나하나의 정책 수단이 정치하고 치밀하게 구성되어 있다. 정책에 참여하는 농민들에게는 선택할 수 있는 옵션이 다양하게 제시되어 있기 때문에 자신의 상황에 맞는 탄력성 있는 의사결정을 할 수 있다. 미국은 농업부 혼자 힘으로 이처럼 다양한 정책수단을 집행하지 않고 주정부와 협력하거나 필요한 경우 민간조직까지도 참여시킨다. 특히 지방조직을 가지고 있는 농업지원청을 효과적으로 활용하고 있다.

급변하는 국제환경 속에서 우리나라의 농업은 커다란 위기를 맞고 있다. 도농간의 소득격차를 좁힐 수 있는 획기적인 대책이 필요한 상황이며 농가소득을 안정시킬 수 있는 장치도 요구된다. 농촌사회의 해체 현상이 갈수록 심화되고 있다. 농업은 농산물을 생산하여 국민들에게 안전한 먹거리를 제공하는 기능 이외에도 국토와 환경을 보전하고 지역사회를 유지하는 다면적 기능도 가지고 있다. 소비자는 소비자 나름대로 우리 농업에 거는 기대가 크고 그 요구가 다양하기 때문에 농업에 대한 불만이 갈수록 커져 가고 있다. 이처럼 우리 농업이 안고 있는 안팎의 문제를 해결하기 위해서는 농업의 목표와 역할에 대한 국민적 합의점을 도출해야 할 시점이다. 미국이 농업부문 전략적 목표의 하나로 21세기형 농업부 창조를 지향하듯이 우리나라도 농림축산식품부의 조직과 역할을 새로이 가다듬어야 할 필요가 있다. 조직을 슬림화하여 효율성을 높이는 것이 능사는 아니다. 현재의 조직을 최대한 조직화하여 농림축산식품부가 국민들이 원하는 기능과 역할을 효과적이고 원활하게 할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 현재 확보되어 있는 농업부문 지방조직을 최대한 활용하여 농업인과 국민들이 원하는 농정을 펼칠 수 있도록 기반을 재정렬하는 것을 핵심사항의 하나로 삼아야 할 것이다.

참고문헌

- 이정환 외. 2012. 「2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구」. GS&I 인스티튜트.
- Gunderson, Craig, Betsey Kuhn, Susan offutt, and Mitchell Morehead. 2004. A Consideration of the Devolution of Federal Agricultural Policy. Economic Research Service, USDA. Report No. 836. USDA.
- USDA. FY 2015 Budget Summary and Annual Performance Plan. USDA.
- USDA. FY 2018 Budget Summary. USDA.