

미 의회 주요 농업통상 이슈

김 상 현 *

2020년 11월 미 대선과 함께 치러진 연방 상·하원 의원 선거에서 민주당이 승리함으로써 민주당은 대통령 선거, 연방 상원과 하원 선거에서 모두 승리하는 트리플 크라운(Triple Crown)을 달성하였다. 이에 따라 바이든 행정부는 안정적인 국정 운영의 토대를 마련하게 되었다.¹⁾ 최근 미 의회는 미국 농업부문 주요 통상이슈를 선정하여 핵심 통상 현안을 검토한 보고서를 발표하였다.²⁾ 여기서는 이 보고서를 바탕으로 미국의 농업무역 현황과 이전 행정부의 통상정책, 새로운 무역협상, WTO 농업부문 이슈 등과 관련된 미국의 주요 통상 현안을 정리하고자 한다.

1. 미국의 농산물 교역현황

미국의 농산물 수출은 1960년대 이후 수입을 초과해 왔다. 그러나 최근 농산물 수입액 증가율이 수출액의 증가율보다 앞서고 있어 농산물 무역수지는 감소하는 추세에 있다. 2020년 농산물 무역수지는 27억 달러의 흑자를 기록하고 있지만 2015년에 비해 무려 10분의 1로 감소하였다<그림 1>. 곡물류(밀, 옥수수, 대두 등), 유지류, 면화, 열대작물(커피, 코코아, 천연고무, 원당 등 벌크 품목의 수출액의 1/3(총 수출물량의 70%)을 차지하고 있다. 2020년 육류, 낙농품, 과일과 채소 및 가공품, 가공 및 포장식품, 견과류, 설탕류 및 오일류, 버터, 반가공 농산물 등 고부가가치 품목은 미국 농산물 수출액의 68%를 차지하고 있다.³⁾ 2020년

* 한국농촌경제연구원 부연구위원(sanghyun@krei.re.kr)

1) <https://www.voakorea.com/world/behind-news/us-congress>, 검색일: 2020.2.9)

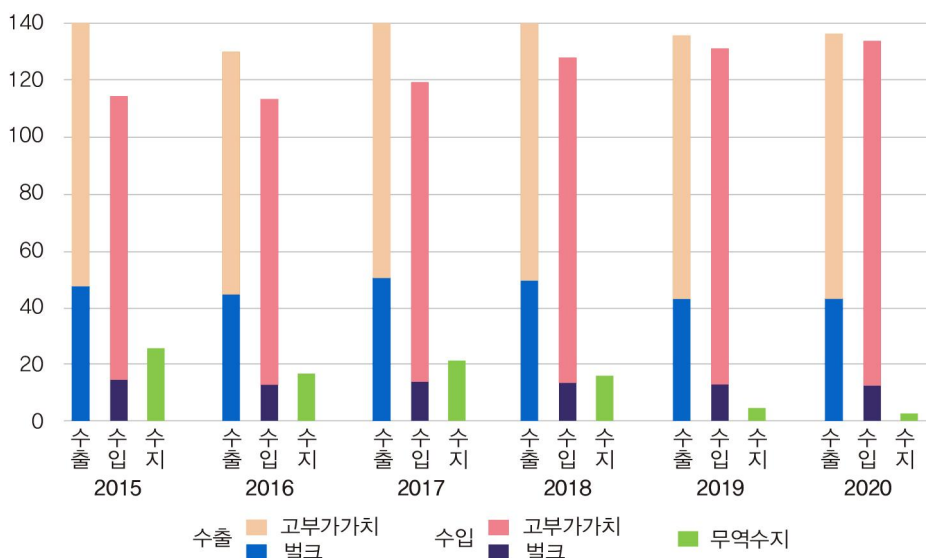
2) Congress Research Service(CRS). 2021. Major Agricultural Trade Issues in the 117th Congress. R46653.

3) 미국 USDA 산하 해외농업서비스(Foreign Agricultural Service: FAS)의 농산물 분류를 위해서 "<https://apps.fas.usda.gov/gats/GatsTips.aspx>(검색일: 2020.2.9)"참조

미국의 농산물 수입액은 2015년 대비 17% 증가한 1,330억 달러이며, 이 가운데 고부가가치 품목의 수입액이 차지하는 비중은 90%에 이른다. 2020년 고부가가치 품목의 수입액은 1,203억 달러로 2015년 대비 21% 증가했고 이는 농산물 무역수지 흑자 폭을 줄이는데 기여했다.

<그림 1> 미국 농산물 교역 현황

단위: 10억 달러(회계연도 기준)



자료: CRS(2021). p.2의 내용을 재인용.

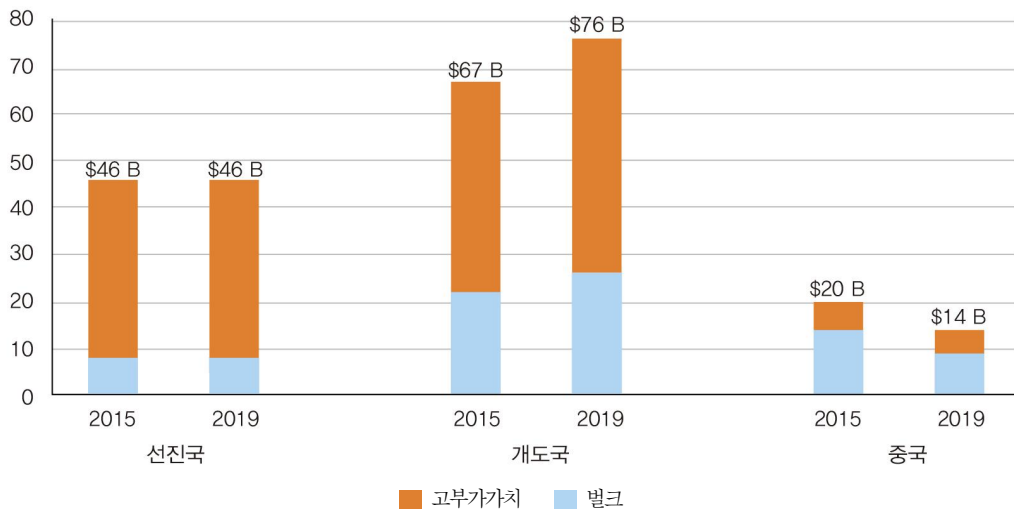
미국 농산물 수출액은 생산액의 20%를 차지할 정도로 수출이 대다수 농산물의 주요 판로이다. 특히, 면화 생산물의 3/4, 밀과 대두 생산물의 1/2 정도를 수출이 흡수하고 있다. 미 농무부(USDA)의 전망에 따르면, 2021년 농산물 수출은 對중국 수출증가에 힘입어 전년 대비 12% 증가한 1,520억 달러, 수입은 3% 증가한 1,370억 달러에 이를 것으로 내다보고 있다. 농산물 수출 대상 상위 5개국은 캐나다, 멕시코, 중국, EU, 일본이 차지하고 있으며, 이들 국가로의 수출비중은 60%에 이른다. 하지만 멕시코를 제외한 4개국으로의 수출은 2015년 이후 감소하는 추세에 있다. 캐나다, EU, 일본과 같은 선진국들은 경기침체, 인구증가율 감소로 개도국에 비해 수입수요가 상대적으로 저조한 실정이다. 젊은 소비계층이 두터운 멕시코나 일부 개도국들의 소득증가와 급속한 도시화 진전으로 이들 지역에 대한 미국의

벌크 품목이나 고부가가치 품목 수출은 증가했다<그림 2>.

개도국 그룹 가운데 미국의 최대 농산물 수출시장은 동남아시아이지만, 2015~2019년 동안 이들 지역으로의 수출은 13% 증가하는데 머물렀다. 반면, 對남아시아 농산물 수출은 같은 기간 80% 증가했으며, 對북아프리카(71%), 對사하라이남 아프리카(64%), 對카리브해 지역 국가(33%) 수출 또한 증가했다.

<그림 2> 국가 그룹별 미국 농산물 수출 현황

단위: 10억 달러(회계연도 기준)



주: 선진국 또는 개도국 그룹에서 중국은 제외.

자료: CRS(2021). p.3의 내용을 재인용.

2018년 미국은 對중국 수입품에 대한 징벌적 관세를 부과했고, 중국은 對미국 수출품 특히 농산물에 보복관세를 부과했다. 이런 미·중 무역분쟁으로 인해 미국의 3대 농산물 수출시장이었던 중국으로의 농산물 수출액은 2017년 190억 달러에서 2018년 50% 이상 감소한 90억 달러로 급감했다. 2020년 1월 미·중 양국은 무역긴장을 완화하는 1단계 합의를 마련함으로써 중국으로의 농식품 수출은 2018~19년 수준 이상으로 반등했다.

하지만 코로나19의 확산으로 해외시장, 특히 개도국 시장이 위축되고 미국 내 농업노동력 부족과 가공·수송·유통의 병목현상으로 공급망이 붕괴됨에 따라 미국의 농산물의 판로가 불투명해지고 특정 품목의 수출시장 점유율이 하락하였다. 이에 바이든 신행정부와 함께 출범한 117대 의회는 미국 농산물에 대한 수요가 증가하는 개도국 시장에서의 식품공급망의

회복에 관심을 기울이고 있다. 2018년 개정된 농업법(Farm Bill)은 주요 농산물 수출 촉진 및 국제지원 프로그램을 포함하고 있다. 농업법 제3장 무역(Title III Trade)에는 수출신용보증프로그램과 개도국 농산물 수출시장뿐 아니라 글로벌 식량안보를 촉진하는 국제과학기술 지원 및 교환프로그램에 관한 내용이 포함되어 있다. 특히, 농업법을 통하여 쿠바를 대상으로 한 농산물 수출촉진 프로그램인 시장접근프로그램과 해외시장개발협력프로그램을 운영할 기금을 승인한 바 있다.

2. 이전 행정부 통상정책

트럼프 행정부는 통상정책을 수립하기 위해서 자국의 양자 간 무역적자를 해소하는데 방점을 두고 무역 상대국의 불공정 무역관행과 미국 산업의 위협요인에 대응해 왔다. 트럼프 행정부는 국내법을 활용하여 특정 국가에서 수입하는 철강, 알루미늄뿐 아니라 중국에서 수입하는 대부분의 품목에 대해 징벌적 관세를 부과했다. 이에 대응하여 대다수 무역 상대국들은 미국의 수출품 특히 농산물에 대해 보복관세를 부과했다. 이런 대외통상 기조에 따라 미국의 세계 농산물 시장점유율이 2018~19년 축소되었지만, 2020년 중국과 일본과의 부분 합의 이행으로 회복세에 있다. 또한 트럼프 행정부는 불공정한 것으로 간주되는 기존 무역협정을 재협상하는데 주력하였다. 2017년 1월 출범한 트럼프 행정부는 환태평양동반자협정(TPP)의 탈퇴를 선언했으며, 기존 북미자유무역협정(NAFTA)을 재협상하여 미국·멕시코·캐나다 간 자유무역협정인 USMCA를 2020년 7월 발효하였다. 또한 한·미 자유무역협정 개정과 미·일 자유무역협정(USJTA) 부분 합의에 이어 중국과의 1단계 합의안을 도출하였다. 아울러 트럼프 행정부는 EU, 영국, 케냐와의 새로운 무역협상을 개시할 계획을 국회에 통보한 바 있다.

2.1. 미국·멕시코·캐나다 자유무역협정(USMCA)

미국·멕시코·캐나다 간 포괄적 자유무역협정인 USMCA가 2020년 7월 발효됨에 따라 1994년 발효된 NAFTA를 대체했다. NAFTA는 미국과 캐나다 간 양자 무역에서 특정 농산물에 대한 예외를 인정하고 대부분의 농산물 관세를 철폐했다. USMCA는 멕시코와는 기존

농산물 양허 수준을 유지한 반면, 미국과 캐나다 간 농산물 교역의 추가 자유화에 합의했다. 또한 NAFTA에서 무관세를 부과했던 모든 농식품에 대해서 기존 무관세를 유지했고, 캐나다와는 특정 낙농품, 가금육 등을 제외한 모든 품목의 관세를 철폐했다. 캐나다는 쿼터 내(in-quota) 물량에 대해 무관세, 쿼터 밖(out of quota) 물량에 대해 200% 이상의 관세를 부과하는 관세할당량(TRQ)을 통해서 미국 낙농품의 시장접근을 개선했다. 미국은 캐나다산 면화, 땅콩, 땅콩버터 수입 관세를 2025년 1월까지 단계적으로 철폐하게 된다. 위생 및 식물위생조치(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)와 관련하여 USMCA는 삼자간 보다 강화된 규범의 투명성을 요구하고 있으며, SPS 관련 통상현안을 해결하는 새로운 기술 협의기구를 설치하였다. 또한 신규 지리적표시(GIs) 승인에 대한 절차적 안전장치를 마련하였고, 국산과 외국산에 대해 동등하게 독점적 식품구성 정보의 비밀을 보호하는데 합의했다.

USMCA가 발효됨에 따라 일부 의원들은 특정 규정 관련 캐나다와 멕시코의 의무이행에 우려를 표명한 바 있다. 특히, 캐나다의 낙농품 TRQ 배분이 USMCA의 의무와 합치하지 않으며, 미국산 치즈와 농업생명공학 제품에 대한 멕시코의 시장접근 개선조치가 이행되지 않는데 우려를 제기했다. 다른 의원은 미국의 무역대표부(USTR)와 농무부(USDA)가 USMCA의 GIs 규정을 다른 무역협정의 모델로써 활용해야 한다는 점을 강조했다. USMCA의 밀 규정에 따르면, 곡물운송 대상 표준 신고서는 미국산이든 캐나다산이든 상관없이 승인된 밀 품종의 모든 운송에 첨부되어야 한다. 한편 캐나다가 미국으로 운송하는 승인된 품종에 대한 공식 검역인증서 요건을 폐지함에 따라 일부 미국의 밀 생산자들이 캐나다에서 승인된 품종으로 전환할 것이라는 우려를 나타내고 있다. 2020년 7월 USMCA가 발효된 이후 첫 분기에 미국 낙농품과 가금육의 對캐나다 수출뿐 아니라 캐나다산 설탕과 낙농품 수입 또한 증가했다. 반면, 對멕시코 수출은 2019년 대비 2020년 첫 분기 동안 감소했는데 이는 코로나19 확산과 냉장 컨테이너의 부족에 따른 교통과 물류의 어려움 때문으로 풀이된다.

2.2. 미·일 자유무역협정(USJTA) 부분 합의

2019년 10월 미국은 일본과의 USJTA에 공식 서명함으로써 제한적이지만 관세 감축과 쿼터 확대를 통해서 일본시장으로의 농산물 시장접근이 개선될 것으로 기대하고 있다. 2020년 1월 USJTA가 발효됨에 따라 일본은 CPTPP 국가들에게 제공한 동일한 수준의 시장접근

기회를 미국에게 제공하게 된다. 특히, 일본은 쌀과 특정 낙농품을 제외한 미국의 농산물에 대한 관세를 철폐 또는 감축하거나, 쿼터를 제공하는데 합의했다. 하지만, 최근 미 의회는 2020년 4월 이후 6개월 동안 일본의 TRQ 이행 실적이 저조한 이유를 검토하고 있다.

미 의회는 USJTA가 기존 미국의 자유무역협정보다 훨씬 낮은 수준의 시장개방 협정인 것으로 평가하고 있다. 특히 협정문에는 SPS, 농업생명공학, 기술적 무역장벽(Technical Barriers to Trade, TBT), 지리적 표시(GIs)와 같은 비관세 조치뿐 아니라 유기농 관련 통상현안 등을 적절히 반영하지 않은 것으로 평가하고 있다. 이에 따라 의회는 다른 주요 무역상대국인 EU와의 협상을 포함하여 일본과의 추가 협상에서 성과를 극대화하는 방안을 모색하고 있다.

<표 1> USJTA 주요 쟁점

구분	주요 내용
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 쇠고기, 돼지고기 등 육류 점진적 관세 철폐 - 아몬드, 호두, 블루베리, 크랜베리, 옥수수, 수수, 브로콜리 등 관세 철폐 - 치즈, 돼지고기 가공품, 가금육, 쇠고기 내장, 에탄올, 냉동감자, 오렌지, 신선체리, 달걀류, 토마토 페이스트 등 단계별 관세감축 - TPP에서 미국과 협상한 국별 쿼터(CSQ) 대상 모든 품목의 CSQ 제공 합의(쌀 제외) - 미국산 쇠고기, 돼지고기, 유장, 오렌지, 경주마 등 민감품목에 대한 특별긴급수입제한조치(SSG) 철폐
미국	<ul style="list-style-type: none"> - TPP 아래 TRQ 협상 대상이었던 보리 및 기타 보리, 맥아, 버터, 전지 및 탈지분유, 코코아 제품, 연유, 식용 지방 및 기름, 채소조제품, 커피와 차 및 기타 조제품, 초콜릿·캔디·과자류, 설탕 등 TRQ 확대 관철 - 특정 다년생 식물, 절화류, 감, 녹차, 추잉껌, 특정 과제류, 간장 등 관세 감축 - 일본산 쇠고기 TRQ 확대

자료: CRS(2021)의 내용을 활용하여 필자 작성.

2.3. 중국과의 1단계 합의

미국은 무역확장법 제232조에 따라 국가안보를 위협하는 對중국 철강과 알루미늄 수입에 추가 관세를 부과했다. 또한 미국 산업에 불공정하고 부당한 무역상대국의 무역관행에 대응하여 관세를 인상시키는 1974년 무역법 제301조에 의거하여 중국산 수입품에도 추가관세를 부과했다. 이에 대응하여 중국은 2018년 4월 돼지고기, 과일, 견과류 등 농산물을 포함한 특정 미국산 제품에 보복관세를 부과했다. 2019년 9월까지 거의 모든 미국산 제품에 5~60%의 보복관세를 부과했다. 이런 고율의 보복관세로 인해서 대두, 수수, 주류용 건조곡물과

기타 품목의 對중국 수출이 급감했다. 격화되는 무역분쟁을 해소하기 위해서 양국은 무역과 투자 이슈에 대한 1단계 합의안을 2020년 1월에 서명하고, 2월에 발효하였다. 의회의 승인을 요구하지 않는 이번 합의안에 따라 중국은 미국산 농산물을 2년 동안 320억 달러(2017년 이후 연평균 67% 증가)를 수입해야 한다. 중국은 보복관세를 철회하겠다고 약속하지 않았지만, 대다수 미국산 농산물에 대한 관세를 1년간 면제하였다. 또한 중국이 밀, 옥수수, 쌀에 대한 TRQ 관리방식을 WTO 규범에 맞춰 개선하기로 합의함에 따라 이들 품목의 시장접근이 개선될 것으로 전망하고 있다.

그 밖에 1단계 합의안에 포함된 주요 쟁점은 다음과 같다. 먼저, 농업부문 국내보조와 관련하여, 중국은 투명성을 개선하기로 합의했다. 둘째, SPS 분야에서 중국은 식품안전규제 조치를 과학적 증거와 위험평가를 바탕으로 이행하고, 미국산 아보카도, 블루베리, 감자, 보리, 알팔파 펠리트, 아몬드 조분과 펠리트, 건초, 캘리포니아산 벡터린에 대한 식물위생협약을 마무리하기로 합의했다. 또한 생명공학 농식품의 평가 및 승인 절차를 투명하고, 예측 가능하며, 효율적인 과학적 증거 및 위험평가를 바탕으로 이행하기로 합의했다. 이에 대응하여 미국은 배, 감귤류, 대추에 대한 규제적인 수입통보절차를 개선하고, 분재(bonsai)에 대한 식물위생협약을 완료하기로 합의했다. 셋째, 축산물 및 어류에 대하여 중국은 미국산 쇠고기의 시장접근을 개선하고, 번식용 생축 수입에 대한 논의를 개시하며, 식용 돼지고기 부산물의 수입목록을 확대하고, OIE 육상동물위생규약에 기반한 가금류 수입규제조치를 채택하며, 미국산 26개 수입어종을 승인하고 규제를 간소화하는데 합의했다.

1단계 합의안에 따른 2년 동안의 구매 약속은 2022년 2월 종료된다. 의회는 이번 합의안에 지적재산권 보호, 기술이전, 국영 보조금, 산업보호 등과 관련된 중국의 정책에 미국의 주요 관심사항이 반영되어 있지 않아 차기 협상에서 반영되어야 할 사안임을 강조하고 있다. 향후 미국은 현재 중국 국영무역기업에 의해 수행된 곡물교역에 민간부문의 참여를 확대하고, 비료와 같은 농업투입재에 대한 보조를 제약하고 통보하는 WTO의 규범을 준수하도록 요구할 계획이다.

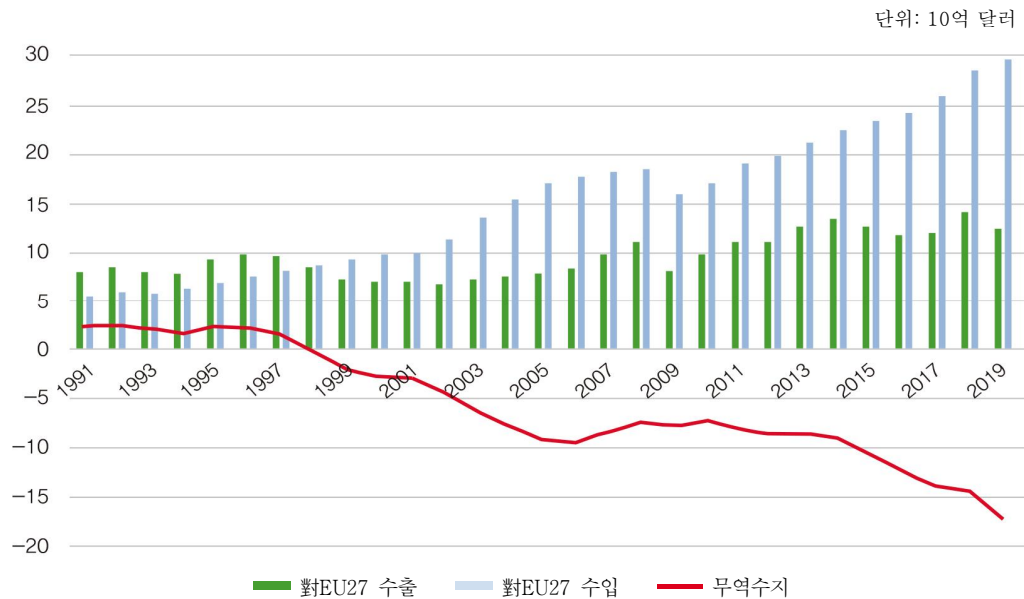
3. 진행 중인 미래 무역협상

미국의 향후 통상협상은 무역촉진권한(TPA)의 확대에 의존할 전망이다. TPA 승인권한은 현행 법률에 따라 2021년 7월 소멸될 예정이다. TPA가 연장되지 않을 경우 의회가 행정부의 무역협상의 결과에 개입할 소지가 크기 때문에 신속한 협상 진전에 장애가 될 전망이다.

3.1. EU

EU27(영국 제외)은 미국의 세계 최대 무역 및 투자 상대국이다. 양국 간 재화와 서비스 교역에서 농식품이 차지하는 비중이 1% 미만인 반면, EU27은 캐나다, 멕시코, 중국, 일본에 이어 5위의 미국 농식품 수출시장으로 2019년 미국 농식품 수출액의 8%를 차지한다. 2019년 對EU27 농식품 수출액은 124억 달러, 수입액은 297억 달러로 193억 달러의 무역적자를 기록하였다<그림 3>. 對EU27 주요 수출 품목은 옥수수, 대두, 견과류, 증류주, 수산물, 포도주와 맥주, 종자류, 담배류, 기타 식품류 등이며, 수입 품목은 포도주, 맥주, 증류주, 물, 올리브오일, 치즈와 빵류, 가공식품, 코코아 가공품 등이다.

<그림 3> 미국-EU27 농식품 교역 현황



자료: CRS(2021). p11의 내용을 재인용.

2018년 10월 트럼프 행정부는 TPA 권한 아래 EU와의 무역협상 추진계획을 의회에 통보했다. 2019년 1월 USTR은 EU27 시장접근 개선, TRQ 관리방식 개선, 규제조치 완화뿐만 아니라 SPS 기준 및 GIs의 국제화 등 특정 협상 목표를 발표했다. 반면, EU의 협상지침에 따르면 농산물을 제외한 공산품의 관세철폐에 한정된 무역협상이 EU의 주요 목표이다. 의회는 미국-EU 무역협상의 목표에 농산물을 포함해야 한다는 국내 이해관계자들의 요구를 수렴하여 농산물을 제외한다는 EU의 결정에 반대하는 입장을 표명한 바 있다.

양국 간 현재 진행 중인 통상마찰을 감안할 때, 미국-EU 무역협상의 전망은 불확실하다. 보잉과 에어버스 보조금 분쟁의 여파로 2019년 미국의 EU산 수입품에 대한 추가 관세에 대응하여 2020년 11월 EU는 미국산 농산물뿐 아니라 공산품에 대해 연간 약 40억 달러의 추가 관세를 부과한 바 있다. 미국은 연간 750억 달러의 EU산 공산품, 농산물 및 소비재 수입에 보복관세를 부과했다. 2020년 11월 미국 농업단체연맹은 EU와의 통상 협의를 확대함으로써 미국 농식품 수출을 대상으로 한 EU의 보복관세를 철회하도록 USTR에 요청하였고, EU도 미국산 대두 수입을 늘리고, 호르몬제가 함유되지 않은 쇠고기 쿼터 협상을 개시하며, 미국산 바닷가재 관세철폐에 합의함으로써 농산물 무역마찰을 해소하는데 노력했다.

EU가 협상에서 농산물을 배제하려는 의향과 함께 양국 간 협상범위에 관해서 난항이 거듭되고 있다. 2020년 초 양국 간 공개보고서에 따르면 미국-EU 무역협상에 SPS와 농산물 무역장벽이 포함될 것임을 언급한 바 있다. 어떤 특정 유형의 비관세 조치가 협상에 포함될지는 아직 불확실하다. 미국의 對EU SPS 특정 무역현안은 육류생산에 호르몬 사용금지, 가금육 대상 병원체 감소 처리방식, 생명공학 사용제한 등이다. 일부 언론 보도에 따르면, EU는 생명공학제품 허용, 가금육 병원체 청정제 사용 승인, 농약 및 식품 기준 규정 등과 같은 특정 비관세 조치들이 협상의 일부분이 될 수 있다는 사실을 간과하고 있다고 언급하였다. 미국은 토지, 항균제, 농약 및 비료 사용 목표 감축을 통해 농업을 제약할 수 있는 EU의 전략을 언급하면서 EU의 “Farm to Fork(F2F)” 계획에 대한 우려를 표명했다. 또한 F2F가 2030년까지 EU 농경지의 25%를 대상으로 유기농 확대 목표를 설정하는 행동계획을 포함하고 있고, 특정 농업관행 및 지역 생산 촉진에 중점을 두고 있어서 보호주의적이며, 미국-EU 간 무역에도 영향을 미칠 것임을 우려하고 있다.

3.2. 영국

2020년 1월 영국이 EU를 탈퇴했지만, EU 전체의 경제 충격을 완화하기 위해서 1년 동안의 과도기를 거쳐 2020년 12월 31일 EU 관세동맹으로부터 공식 탈퇴했다. EU 회원국으로서 WTO에 가입했던 영국은 현재 독자적으로 WTO 약속을 이행하고 있다. 따라서 미·영 간의 무역은 관세, 쿼터, 기타 정책에 관한 영국의 WTO 약속에 의해 관리된다. 미 의회는 포괄적 미국과 영국 간 무역협정(USUKTA)이 우선순위가 되어야 한다는 점을 내비쳤다.

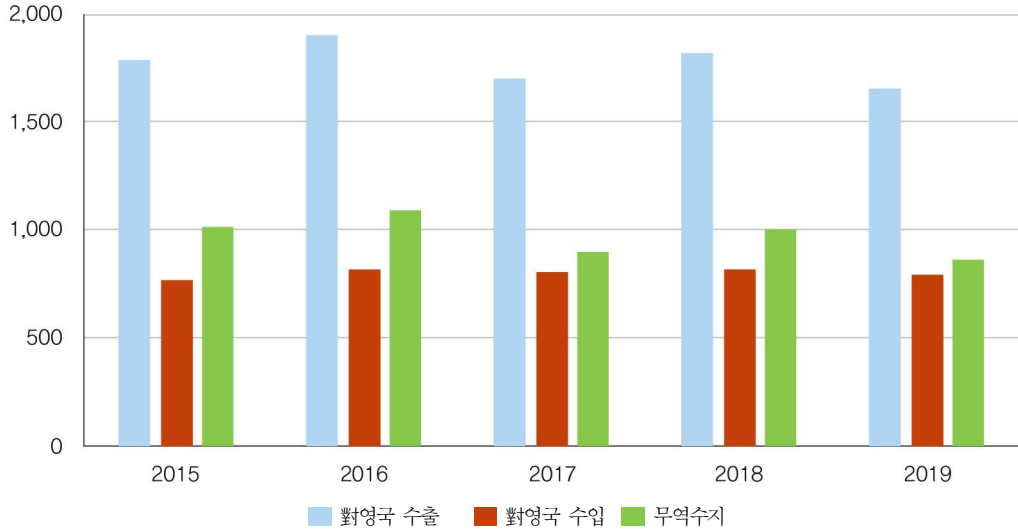
2015~19년 미국의 對영국 농식품 무역은 흑자를 기록했으며, 영국시장은 미국 농산물 수출액의 1.3%를 차지한다<그림 3>. 미국의 對영국 주요 수출품은 포도주와 맥주, 견과류 조제식품, 대두, 산 동물과 기타 품목들이다. 주요 수입품은 포장식품, 스낵류, 치즈, 포도주와 맥주, 유류가공품, 말 등이다. 영국으로의 육류제품 수출이 저조한 가운데, 트럼프 행정부, 의회, 농식품 산업 등은 영국의 브렉시트 이후 이들 품목의 수출 확대를 기대해 왔다.

EU의 회원국으로서 영국은 미국산 농식품 수출에 대해 EU와 마찬가지로 무역장벽을 확대했다. 특히, 호르몬 처리 쇠고기, 염소 처리 가금육, 유전자 변형 농식품 등은 EU 시장 진출에 제약을 받았다. 영국은 미국산 호르몬 처리 쇠고기나 염소 처리 닭고기의 수입을 허용하지 않는 반면, 유전자변형 농식품의 수입을 허용할 수도 있다는 의향을 내비쳤다. 특히, USDA 보고서에 따르면, 영국은 장기적으로 생명공학 농식품 무역에 관한 정책 기조가 변화될 가능성을 제시하고 있다.⁴⁾

4) 영국은 생명공학 연구의 선두주자로서 의료부문의 응용연구에 집중하여 기초연구를 수행하고 있음(USDA, FAS, 2018. United Kingdom: Agricultural Biotechnology Annual, GE Plants and Animals Report. GAIN Report).

<그림 4> 미국-영국 농식품 교역 현황

단위: 백만 달러



자료: CRS(2021). p14의 내용을 재인용.

2019년 2월 USTR은 영국과의 무역협상 목표를 발표했으며, 2020년 2월 영국 또한 미국과의 무역협상 목표를 발표했다. 특히, USTR은 관세 감축 또는 철폐 품목 선정, 관세 감축 이전 민감품목에 대한 조정기간 설정, 미국 농산물을 차별하는 비관세 장벽 제거, TRQ 관리방식 개선, 규제조치의 호환성 촉진, 생명공학 농식품 교역 약속 수립뿐 아니라 무역 관련 기술장벽, SPS 규정, 통관 및 무역원활화, 원산지규정 등에 대한 목표를 수립하였다. 영국 또한 생명공학 농식품 무역과 일부 국가에서 GIs로 보호되지만, 미국이 일반명칭으로 간주하는 라벨이 있는 상품의 수입허용 등을 제외한, 시장접근 및 비관세 조치에 관해 미국과 유사한 목표를 수립하였다.

2018년 10월 트럼프 행정부는 영국과의 무역협상을 의회에 통보했다. 2021년 7월 TPA가 만료되기 이전 합의된 사안의 경우, 바이든 실행정부는 영국과의 합의서에 서명할 의향을 4월 1일까지 의회에 통보하고 5월 1일까지 이를 공표해야 한다. 영국이 EU에서 탈퇴함에 따라 생명공학 농식품에 대한 기존 정책을 변경할 가능성이 열려있지만, 중단기적으로 이런 정책변화 가능성은 낮은 것으로 평가되고 있다(USDA, FAS, 2018). 일부 의원들은 미국산 가금육, 농업생명공학 기술을 활용한 농식품, 미국이 일반명칭으로 간주하지만 일부 국가에서 GIs로 보호받는 상표가 있는 제품의 영국 내 시장접근 기회가 확대되어야 한다고 주장하고

있다. 다른 의원들은 미국산 쌀의 시장접근을 개선해야 하며, 미국-영국 간 무역협정의 기초로서 SPS와 비관세 조치에 관한 USMCA 규정을 활용하도록 USTR에 촉구했다.

3.3. 기타 양자 현안

2020년 3월 트럼프 행정부는 미국산 밀, 식물성 기름, 가공식품 등의 상위 농산물 수입국인 케냐와의 무역협상 개시 의향을 의회에 통보했다. 코로나19의 확산으로 지연된 가운데, 미국과 케냐 간 무역협상은 실질적으로 2020년 7월 시작되었다. 일부 의원들은 케냐와의 자유무역협정을 지지하고 있지만, 상대적으로 더딘 협상 진전에 따라 2021년 7월 TPA가 만료되기 이전 타결될 가능성은 낮은 것으로 예상된다.

2018년 트럼프 행정부는 인도가 미국과의 자유무역협정 추진에 관심이 있다고 발표했다. 미국과 인도는 지역적 또는 세계적 공통의 관심사항을 진전시킬 주요한 전략적 파트너로 인식하고 있다. 미국산 농식품의 시장접근 기회를 확대하고, 인도의 일반특혜관세제도의 부활을 담보하기 위해서 양국은 광범위한 통상협상을 진행하고 있다.

2020년 3월 미국의 타이페이 법안(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act of 2019, TAIPEI Act)이 정식 발효됨에 따라 상원 의원들은 미국의 7위 농산물 수출시장인 대만과의 포괄적 자유무역협정을 개시하도록 USTR에 요청했다.⁵⁾ 대만은 30개월 미만의 미국산 쇠고기 수입제한 조치와 돼지고기의 사료 첨가물인 락토파민(미 식약청에서 승인한 축산용 성장촉진 호르몬제로) 사용 제한조치를 폐지하는데 합의했다. 대만은 오랜 기간 협상의 걸림돌이었던 돼지고기에 대한 락토파민의 잔류허용기준(Maximum Residue Limit, MRL)을 설정하는 과정에 있다. 대만과의 포괄적 무역협상의 진전은 의회의 TPA 재승인 여부에 따라 탄력을 받을 것이다.

5) 타이베이 법안은 미국과 대만 사이의 경제와 외교 교류 및 협력을 강화하고, 미 정부가 대만의 국제기구 참여를 적극 지지하고 지원하도록 촉구하는 내용임(KIEP 2020).

4. 농업보조와 WTO 과제

WTO는 164개 회원국 간 합의된 통상 규범과 협정을 관장하는 국제기구이다. 1995년 WTO 농업협정이 발효된 이후 국내 농업정책, 가령 국내 농업보조나 농산물 수출보조, 제약적인 수입 통제조치 등은 다자 규범의 관리하에 놓이게 되었다. WTO 회원국들은 국내 농업보조 정책을 개혁하고, 시장접근 기회를 개선하며, 수출보조를 철폐하는데 합의했다. 농업협정 제15조(특별 및 차등대우)는 개도국과 최빈개도국들에게 특별한 권리를 제공했다. 특히, 보조금을 감축하고 시장접근을 개선하는데 보다 긴 기간을 제공했을 뿐 아니라, 선진국에 금지된 특정 보조를 유지할 권리를 부여했다. 평화조항으로 알려진 농업협정 제13조(적절한 자제)는 개혁을 위한 동인(impetus)을 제공했다. 평화조항에 따라 보호를 받은 무역왜곡 국내보조와 수출보조는 평화조항이 2004년 1월 종료된 이후 농업협정이나 보조금협정 규율을 적용받게 되었다. 평화조항의 종료가 임박하고 농업협정 제20조(개혁과정의 계속)에 따른 지속적인 농정개혁의 목표에 따라 WTO 회원국들은 2001년 DDA 협상을 개시했다. 하지만, 선진국과 개도국 간 첨예한 의견대립으로 2009년 이후 협상은 교착상태에 빠졌다.

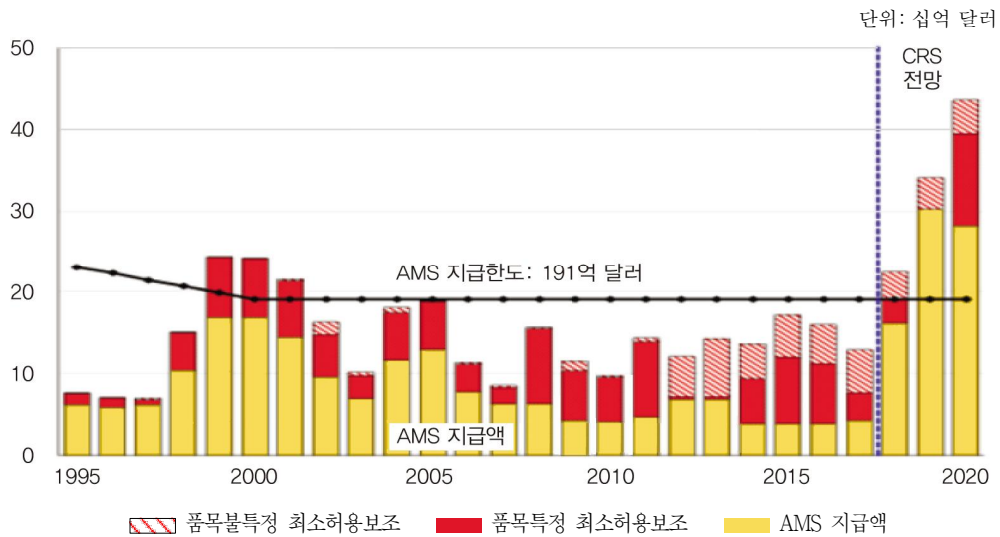
WTO 제12차 각료회의는 코로나19의 세계적 확산으로 연기되어 2021년 12월 말 개최될 예정이다. 주요 협상 쟁점은 무역왜곡 국내보조 감축, 시장접근 개선, 정부 주도 농산물 비축, 특별긴급수입제한조치(SSG), 수출경쟁, 수출제한, 면화 교역 등이다. 미국은 약속을 이행하는데 있어서 회원국들에게 투명성 개선을 지속적으로 주장해왔다. 2020년 12월 미국의 요청으로 WTO는 지속가능개발목표(SDGs)를 진전시키기 위한 통상규범의 활용에 관한 각료결정 초안을 회원국과 공유했다. 현재 의회는 WTO 각료회의에 앞서 미국의 의제(Agenda)를 설정하기 위해 행정부와 지속적으로 협력해 나갈 방침이다.

4.1. 미국의 농업지원 정책에 대한 대외 도전

미국은 농업협정문에 따라 AMS 지급한도를 연간 191억 달러로 설정하여 WTO 출범 이후 AMS를 활용해왔다. 1995~2017년 AMS 지급액은 연평균 143억 달러에 이르지만, 의회 연구소(CRS)에 따르면 2018~20년 이 수준보다 증가할 전망이다. 미국은 기존 농가지원프로그램과 함께 2018년 이후 5개의 특별 긴급지원 프로그램을 통해 농업을 지원했다. 이들

프로그램의 예산은 650억 달러에 이르며, 2018~19년 통상마찰과 2020년 코로나19의 확산에 따른 경기침체에 대응하기 위해서 시행되었다. 미 농업부(USDA)는 2018~2020년 국내보조를 WTO에 아직 통보하지 않았으며, 이들 새로운 특별 긴급지원 프로그램을 어떻게 분류할지도 결정하지 못한 상황이다.

<그림 5> 미국의 국내보조 지급현황



자료: CRS(2021). p23의 내용을 재인용.

2018~19년 USDA는 미국 농식품을 대상으로 한 무역보복에 대응하기 위한 두 가지 특별 무역지원 프로그램을 시행했다. 이는 트럼프 행정부 당시 주요 국제 농산물 시장에서 피해를 입은 농가를 대상으로 단기 지원하는 무역지원 패키지의 일환으로 추진되었다. 먼저, 2018년 7월 USDA는 2018년 생산된 농산물을 대상으로 120억 달러 상당의 1차 무역지원 패키지를 발표했다. 이어 2019년 5월 USDA는 지원 대상 품목을 확대하여 160억 달러 상당의 2차 추가 패키지를 발표하였다. 이들 무역지원 패키지는 1) 무역보복으로 가장 큰 피해를 입은 농업생산자 대상 직접지불인 시장 활성화 프로그램(Market Facilitation Program, MFP), 2) 피해를 입은 품목의 수출판매 손실을 일부 보전하기 위해서 고안된 식품구매 및 분배프로그램(Food Purchase and Distribution Program, FPDP), 3) 해외시장 확대를 위한 농식품 수출촉진 프로그램(Agricultural Trade Promotion Program, ATP) 등으로 구성되었다.

ATP는 국내 농가지원 프로그램이 아닌 반면, FPDP는 국내 식량지원 프로그램으로서 허용보조로 분류될 것이다. 2018년 MFP와 2019년 MFP는 무역지원 패키지 가운데 가장 큰 부분을 차지하며, 주요 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> MFP 주요 지원 내용

구분	주요 내용
2018 MFP	지원금액: 86억 달러 2018년 각 농가의 수확량과 품목별 고정지불 단가를 기반으로 한 품목특정 지원, 단, 낙농지원은 과거 생산실적 기준 대상작물: 옥수수, 면화, 수수, 대두, 밀, 신선체리, 탈각 아몬드
2019 MFP	지원금액: 145억 달러(품목특정 17억 달러, 품목불특정 128억 달러 지원) 품목불특정 지불은 카운티 내 대상품목 가운데 1개 이상 재배한 생산자 대상 지원, 대상 품목은 29개 농작물, 아몬드, 헤이즐넛, 마카다미아넛, 피칸, 피스타치오, 호두 품목특정 보조 대상품목은 크랜베리, 인삼, 신선체리, 생식용포도, 돼지, 우유 등

자료: CRS(2021)를 바탕으로 저자작성.

2020년 3~4월 의회의 요청으로 트럼프 대통령은 코로나19 확산에 대응하여 4개의 긴급예산안(supplemental appropriations acts)을 최종 승인했다. 특히, 코로나 지원, 구제 및 경제보장법(Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act, CARES Act)은 긴급 농업부문 피해구제지원을 위한 95억 달러의 예산과 140억 달러의 기금을 각각 USDA와 상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC)에 배정했다. 이에 따라 USDA는 코로나19 확산에 대응하여 농업과 축산업 종사자 및 소비자를 지원하는 1, 2차 코로나바이러스 식품지원프로그램(Coronavirus Food Assistance Program, CFAP-1, CFAP-2)을 제공했다. 그밖에 CARES Act에 따라 미 중소기업청(Small Business Administration, SBA)은 중소기업을 지원하기 위한 급여보호프로그램(Paycheck Protection Program, PPP)과 긴급경제피해재난대출(Emergency Economic Injury Disaster Loan, EIDL)을 시행했다.

2020년 4월 발표된 CFAP-1은 코로나19의 확산으로 피해를 입은 농업종사자 대상 직접지불금에 160억 달러, FPDP에 30억 달러를 배정했다. 하지만, CFAP-1은 138개 농산물 대상 직접지불금에 40억 달러, 소, 돼지, 양 및 염소 등 축산물 대상 직접지불에 70억 달러 등 총 110억 달러가 지불될 전망이다. 9월에 발표된 CFAP-2는 2020년 농축산물 지원 대상 리스트를 확대하고, 코로나19 확산으로 계속 피해를 입은 농업종사자를 대상으로 140억 달러의 직접지불금을 제공할 전망이다. 2020년 PPP는 품목특정 생산활동에 36억 달러,

품목불특정 생산활동에 37억 달러 등 총 73억 달러 상당의 대출금 상환이 면제될 것으로 내다보고 있다.

USDA는 MEP에 2018년 86억 달러, 2019년 145억 달러의 예산이 집행되었고 CFAP-1와 CFAP-2는 각각 110억 달러, 133억 달러가 집행된 것으로 추산하고 있다. PPP 대출금 73억 달러 가운데 59억 달러가 상환 면제될 것으로 전망하고 있다. MEF, CFAP 및 PPP는 기존 농가지원프로그램에 더하여 추가 편성된 것으로 2018~2020년 국내보조로 아직 WTO에 통보하지 않았다. 또한 USDA는 이들 새로운 긴급지원 프로그램들을 어떻게 분류할지도 결정하지 못한 상황이다. CRS 분석에 따르면, 만일 USDA가 최근 국내보조를 통보하고 분류한 과거 선례를 따를 경우 2018년을 제외한 2019~2020년에 미국의 지출한도인 191억 달러를 초과할 가능성을 배제할 수 없는 상황이다<그림 4>.

일부 WTO 회원국들은 미국의 이런 지원프로그램이 무역왜곡 국내보조 지출한도 준수 의무를 위반했는지 여부에 대해 이의를 제기해 왔다. 또한 세계 농산물 시장에서 미국의 주도적인 역할을 고려할 때, 미국의 정책 시행으로부터 발생하는 왜곡 여부는 WTO 분쟁제소에 직면할 수 있다. 더욱이 미-중 1차 합의안에 따라 중국이 약속한 농산물 구매를 이행하지 않거나 농산물 가격이 상대적으로 낮은 수준을 유지할 경우 2021년에도 추가적인 무역지원 패키지나 다른 보상조치가 제공되어야 하는지 우려되고 있는 상황이다. USDA는 MFP와 CFAP가 지속될 경우 농업 종사자나 시장에 미치는 영향을 최소화하기 위해서 지불방식을 조정해야 할 것이다.

무역상대국의 통상정책 현안을 다루는데 WTO 규범보다는 국내 통상법에 더욱 의존하는 미국의 통상정책 변화가 의도치 않은 결과를 가져올 수 있다는 분석이 제기되고 있다. 가령, 무역상대국은 지난 10년 동안 증가해 온 미국의 농업지원 조치에 대응할 것을 고려하고 있다. 이들 무역상대국은 기능이 정지된 WTO 분쟁해결기구를 활용하는 대신에 미국산 농산물에 대한 반덤핑 관세(AD) 또는 상계관세(CVD) 조치 등 무역구제조치로 대응하는 움직임을 보이고 있다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 WTO 회원국들은 미국 농업부문에 대한 무역지원 패키지가 미국 농업부문에 불공정한 혜택을 제공하는 것으로 인식되어 새로운 통상분쟁의 소지가 될 것으로 우려하고 있다.

페루는 현재 미국산 에탄올에 상계관세를 부과하고 있고, 2018년 미국산 옥수수에 대해 상계관세 조사를 개시했다. 중국도 미국산 수수에 대한 상계관세 부과 여부를 검토하고

있다. 2019년 5월 콜롬비아도 미국산 에탄올에 잠정 상계관세를 부과했다. 수년간 무역상대국들은 허용가능 보조로 간주되는 미국의 지원프로그램 조사대상(수출신용보증, 농가운영 금융지원, 수출촉진프로그램 등) 범위를 확대했다. 최근 무역상대국들은 동일 품목에 대한 조사를 개시하는 등 미국산 농산물에 문제를 제기해왔다. WTO 분쟁해결 기능이 정지된 상황에서 미국은 자유무역협정(분쟁해결규정 포함)을 체결하지 않은 무역상대국으로부터의 추가 관세에 직면할 수 있다.

4.2. WTO 회원국의 농업지원 정책에 대한 미국의 과제

4.2.1. 중국의 국내 농업지원

2016년 9월 USTR은 중국의 국내보조 정책이 WTO 규범과 이행의무에 위배된다고 WTO에 제소했다.⁶⁾ 중국이 쌀, 밀, 옥수수에 제공하는 지원수준이 WTO 가입 당시 약속한 수준을 초과했기 때문이다. USTR은 중국이 2012년 이후 해당 품목에 대한 가격지지를 세계 시장가격 이상으로 제공한 결과 생산량을 증가시키는 유인을 제공함으로써 미국에게 발생하는 이익을 침해했다고 판단했다. 2016년 12월 USTR은 중국의 국내보조 수준을 검토하도록 WTO에 패널 설치를 요청했다. 2019년 2월 WTO 패널은 중국이 2012~15년 동안 쌀과 밀의 국내보조 한도를 초과함으로써 WTO 이행의무를 위반했다고 판결했다. 이에 따라 패널은 중국의 참조가격 산출방식과 국내 지원조치를 변경하여 WTO 이행의무를 준수하도록 권고했다. 반면, 패널은 중국이 옥수수에 대한 지원을 2015년 이전 무역왜곡 효과가 미미한 방식으로 전환했기 때문에 옥수수에 대한 판결은 유보했다. 2020년 6월 중국은 WTO 이행의무를 준수하기 위해서 쌀과 밀에 대한 지원정책을 수정하여 이행했다고 WTO에 통보했다. 하지만, 중국의 새로운 정책이 WTO 규범에 합치하지 않는다는 판단 아래, 2020년 7월 USTR은 중국산 수입품에 보복조치를 취할 수 있도록 승인 요청서를 WTO에 통보했다. 이에 중국의 요청으로 WTO는 이행패널을 설치하여 중국의 이행상황을 평가했다.

한편 2016년 12월 USTR은 중국의 밀, 옥수수, 쌀의 TRQ 관리방식에 관한 분쟁을 WTO에 제소했다. USTR은 수입곡물 가격이 국내곡물 가격보다 낮은 수준에서도 무관세로 도입되는

6) 1995년 WTO 출범 이후, 미국은 46건의 농업관련 통상분쟁을 제기했고 이 가운데 34건은 WTO 패널에서 완전 또는 부분 승소함. 2019년 12월 기준 WTO 상소기구의 기능은 정지된 상황임.

TRQ 물량의 이행실적이 저조하고, 쿼터 신청 및 수입 과정에서 충분한 정보를 제공하지 않는 등 TRQ 관리방식이 수입 제한적이라고 주장했다. 2017년 9월 설치된 WTO 패널은 2019년 4월 중국의 밀, 옥수수, 쌀에 대한 TRQ 관리방식이 투명하고, 예측가능하며 공정하게 TRQ 수입물량을 관리하는 WTO 규범을 위반했다며 미국에 유리한 판결을 내렸다. 이에 따라 패널은 중국에게 WTO 이행의무에 맞는 TRQ 관리방식으로 수정하도록 권고했다. 2020년 11월 미국과 중국은 2020년 12월까지 중국이 WTO 규범을 준수한다는데 합의했다고 WTO에 통보했지만, 아직까지 중국의 의무이행 여부는 확인되지 않고 있다.

4.2.2. 인도의 국내 농업지원

2018년 5월 미국은 WTO 농업위원회에서 인도가 2010/11~13/14년(회계연도 기준) 동안 지급한 쌀과 밀의 시장가격지지가 WTO 규범 아래 무역왜곡 국내보조의 허용한도를 초과했고 이에 대한 정확한 자료를 통보하지 않았다고 주장했다. 2018년 11월 미국은 농업위원회에서 인도가 면화에 대한 국내보조 또한 허용한도를 초과했다는 우려를 제기했다. 동시에 호주, 브라질 및 과테말라도 인도가 설탕에 대한 국내보조 허용한도를 위반했다는 이의를 제기했다.

2019년 2월 미국은 농업위원회에서 인도가 이집트콩, 비둘기콩, 렌즈콩, 녹두에 대한 시장가격지지를 축소 통보했다는 이의를 제기했다. USTR에 따르면, 농업협정문 상의 계산 방식에 따라 산출할 경우 이들 두류에 대한 인도의 시장가격지지는 무역왜곡 국내보조 허용한도를 초과했다. USTR은 인도의 국내 농업지원 조치에 관해 차기 농업위원회에서도 계속 이의를 제기할 것이며, 필요시 WTO 분쟁해결기구에서의 제소 가능성도 고려하고 있다.

5. 기타 통상현안

5.1. 비관세 장벽

USMCA와 미-중 1단계 합의안은 WTO 규범, 권리와 의무 수준을 넘어서는 SPS와 TBT 조치에 관한 정책변화를 반영하고 있다. USMCA는 북미 국가 간 재화의 이동을 원활히 하는 무역원활화에 대한 규정을 포함하고 있다. 미국은 SPS와 TBT 이슈를 EU와 영국 등과

현재 진행 중인 협상에서 계속 제기하고 있으며, 특히 케냐와의 무역협상에서 무역원활화를 주요 목표로 설정했다.

GIS는 특정지역에서 생산된 특정 재화의 품질과 명성을 보호하는 지리적 명칭이다. WTO 무역관련 지적재산권에 관한 협정(Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)에 따라 회원국들은 지적재산권으로서 GIS를 보호할 의무가 있다. 한편 GIS와 관련하여 미국 농업 이해당사자들은 GIS에 대해 공통된 입장을 갖고 있지 않다. 낙농, 육류, 포도산업을 대표하는 단체들은 GIS의 사용을 제한해야 한다고 주장하는 반면, WOA(Wine Origins Alliance), 토마토, 메이플시럽, 인삼, 커피, 고추와 일부 포도주 생산자를 포함한 AOPA(American Origin Products Association) 등의 단체들은 미국산 제품에 대한 GIS 사용을 확대해야 한다고 주장하고 있다. 의회는 무역협정의 GIS 규정 이행상황을 계속 모니터링 하고 있다. 일부 의원들은 USTR과 USDA가 다른 무역협상의 모델로써 USMCA의 GIS 규정을 활용하도록 요구하고 있다.

미국은 양자 또는 다자 측면에서 해충과 질병 확산 및 유입과 관련된 비관세 이슈로써 동등성협약(equivalency arrangement)을 주요 현안으로 간주하고 있다. 의회는 코로나19의 영향을 계속 모니터링 하면서, 코로나19 확산에 대응하는 무역상대국의 SPS 및 TBT 조치가 무역에 영향을 미치는 정도를 주시하고 있다. 가령, 미국 수출업자들에 따르면, 중국이 육류, 해산물, 신선과일, 곡물에 대한 코로나19 관련 제품검사를 수행했다. 이에 미국과 다른 국가들은 코로나19 대응 긴급조치들이 글로벌 무역에 미치는 잠재적 효과에 관한 우려를 제기하면서, WTO 회원국들에게 코로나19 대응 긴급농업지원 조치들이 목표 지향적이고, 비례적이며, 투명하고 한시적이어야 하며, WTO 규범에 합치하고 새로운 조치의 도입을 고려할 때 신중해야 할 것을 요청했다. 또한 모든 회원국들이 코로나19 대응 농업조치들을 투명하게 도입해야 하고, 이런 조치들을 채택할 경우 빠른 기한 내에 WTO 통보해야 한다고 강조했다. 더욱이 SPS 조치가 2021년 WTO 제12차 각료회의에서 다뤄질 주요 이슈로써, 많은 회원국들은 코로나19의 확산으로 글로벌 위기에 대한 통합 대응의 중요성이 더욱 강조되었음을 언급하면서 SPS에 대한 검토를 요청한 바 있다.

미국은 세계 재배면적의 40%를 차지하는 유전자변형 농작물의 주요 생산국이다. 미국 대두, 옥수수, 면화, 사탕수수 생산자들은 1990년대 중반 상업화가 시작된 이후 유전자변형 품목을 빠른 속도로 채택했다. 생명공학 농식품의 시장접근은 미국의 주요 통상 목적이다.

특히, 미국 가이드라인과 일치하는 유전자변형 승인, 채택 및 표시관행을 수립하고, 농산물의 유전자변형 표시에 관한 규제 절차를 통일하는 것이 주요 목표이다. USMCA와 미-중 1차 합의안 등 최근 무역협상은 미국이 생명공학 농식품 해외시장을 확대하는 데 어느 정도 성공적인 협상이었는지 의문을 제기했다. 일부 의원들은 USMCA의 농업생명공학 규정을 강화하도록 행정부에 요청했다. 미국 농업단체 또한 농업생명공학과 관련하여 중국이 미-중 1차 합의안의 규정을 준수하고 있는지에 대한 의문을 제기했다. 신규 미국-영국 FTA 협상이 진행되는 동안, 의회는 영국이 EU의 농업생명공학과에 대한 제약적인 접근방식을 고수할지 아니면 미국의 정책 접근방식을 따를지의 여부를 계속 모니터링할 것이다.⁷⁾

5.2. 축산분야 통상현안

미국은 육류와 가축의 주요 수출국이자 수입국이다. USDA는 2020년 미국이 국내 육류 생산량의 17%를 수출한 반면, 생산량의 4.5%를 수입한 것으로 내다보고 있다. 특히 쇠고기의 수입비중은 국내 쇠고기 생산량의 13%에 이를 전망이다. 2020년 미국의 가축과 가금육의 수출액은 242억 달러, 수입액은 146억 달러에 이른다. 미국은 세계 3위의 쇠고기 수출국이며, 세계 2위의 돼지고기와 가금육 수출국이다. 2020년 미국의 육류 수출액은 172억 달러에 이르며, 이는 가축과 가금육 수출액의 71%를 차지한다. 미국은 또한 잡육, 가죽과 피혁, 유지류와 산 동물의 주요 수출국이다.

미국은 세계 2위의 쇠고기와 양고기 수입국이지만, 돼지고기와 가금육의 수입은 미미한 실정이다. 2020년 육류 수입액은 100억 달러에 이르며, 이는 가축과 가금육 수입액의 67%를 차지한다. 그 밖에 산 동물과 유지류의 수입국이다. 일반적으로 가축과 가금육은 농업법(Farm Bill)에서 승인된 가격과 소득지지 프로그램의 대상이 아니다. 하지만, 축산부문은 2019년 MFP 아래 5억 7,500만 달러, CFAP-1과 CFAP-2 아래 80억 달러의 지원을 받았다. 가축과 가금류 생산자들은 동물위생, 식품안전, 공정하고 경쟁적인 무역관행 홍보, 해외무역과 같이 산업 전반에 혜택을 제공하는 정책 영역에서 주도적 역할을 하는 연방정부에 대한 의존도가 높다.

7) CRS(2021)에 따르면, EU의 수입식품에 대한 표시 요건, 엄격한 이력제, 지역사회와 압력은 유전자변형 작물과 식품의 경작, 수입 및 판매를 어렵게 하고 있음. 더욱이 유럽위원회는 수입 및 판매를 위한 특정 유전자변형 품목을 승인한 반면, 개별 EU 회원국들은 금지조치를 유지할 수 있음. 미국과 EU는 식물 유전자 편집을 규제하는데 각기 다른 접근방식을 취하고 있으며, 이는 미국의 특정 농식품을 수출하는데 장애요인으로 작용하고 있다고 평가함.

트럼프 행정부가 2017년 초 환태평양경제동반자협정(TPP)에 탈퇴함으로써 가축과 가공류 생산자들은 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 비준 회원국, 특히 호주나 뉴질랜드와 같은 경쟁국보다 불리한 입장에 놓이게 되었다. 더욱이 TPP 탈퇴와 마찬가지로 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)에 참여하지 않음으로써 미국 축산부문은 어려운 상황에 직면하게 될 것으로 내다보고 있다.

5.2.1. 對캐나다 통상 현안

북미자유무역협정(NAFTA) 체결은 가축, 가공육 수출 자유화에 기여했으며, 1995~2019년 기간 미국의 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 수출액은 6배 증가했다. 2020년 7월 발효된 USMCA 아래 캐나다는 닭고기 TRQ 물량을 합의 첫해 4만 7,000톤에서 6년차에 5만 7,000까지 증량하고, 6년차 이후 16년차까지 매년 1%씩 TRQ 물량을 증량하는데 미국과 합의했다. 더욱이 미국은 닭고기 3만 9,800톤의 WTO TRQ 물량에 대한 캐나다 시장접근을 보장받고 있다. USMCA와 WTO의 TRQ 쿼터 내 관세는 무관세를 적용하고 있다. USMCA와 WTO의 전체 닭고기 TRQ 수입물량은 NAFTA의 물량보다 적지만 캐나다와의 인접성을 고려할 때, 미국산 닭고기는 수출경쟁국보다 가격 경쟁우위에 있다. 미국 닭고기 TRQ 물량은 2020년 7월~12월 동안 2만 3,500톤에 달하며, 2021년 4만 9,000톤으로 증량될 것이다. 따라서 TRQ 물량 이행여부는 미 의회의 주요 관심사가 될 것이다.

2020년 미국 낙농품 수출액은 65억 달러, 수입액은 32억 달러에 이른다. USMCA에 따른 캐나다의 對미국 TRQ 설정, 낙농가격 책정 개혁으로 미국산 낙농품 생산자의 해외시장 접근이 확대될 전망이다. 미·중 1단계 합의안에 따라 중국은 미국산 낙농품과 유아용 조제분유의 무역원활화 규제절차를 간소화해야 한다. 캐나다 낙농정책은 생산을 제한하고, 가격을 고정하고, TRQ를 통해 수입을 제한하고 있다. 일부 낙농품의 쿼터 밖 관세는 200%를 상회하고 있다. 캐나다가 세계 2위의 미국 낙농품 수출시장이지만, 이런 수입제한조치가 없을 경우 낙농품 수출이 보다 확대될 여지가 있다.

최근 캐나다 유지방 수요증가로 자국 내 우유생산이 증가함에 따라 탈지분유의 과잉공급이 발생했다. 이에 대처하기 위해서 캐나다는 여과우유(ultra-filtered milk)를 포함하는 새로운 유제품 항목(Class 7)을 신설하였다. Class 7로 분류된 우유는 고단백질 농축물과 탈지분유로 구성되어 있어 낙농가공품을 만들기 위해서 사용되고, Class 7 유제품의 가격은 낮은

수준에서 설정되었다. Class 7 제도의 시행으로 캐나다 치즈와 요구르트 가공업자들은 미국산 고단백질 여과우유 대신에 국내 탈지분유로 대체하고, 탈지분유의 세계 수출을 확대했다. USDA에 따르면, 對캐나다 여과우유 수출액은 2015년 1억 700만 달러로 최고치를 경신한 이후 Class 7 제도가 시행된 이후 2017년 4,900만 달러, 2018년 3,200만 달러로 감소했다. 반면, 캐나다 탈지유 제품 수출액은 제도 시행 이전 2016년 4,200만 달러에서 2017년 1억 3,300만 달러로 3배 이상 증가했다. 캐나다의 Class 7 제도 폐지 여부는 NAFTA 개정협상에서 낙농산업의 협상 우선순위였다. USMCA 아래 캐나다는 USMCA 발효 후 6개월 이내에 Class 7 제도를 폐지하기로 합의했다. 또한 캐나다는 우유단백질 농축물, 탈지유제품, 유아용 조제분유의 수출을 모니터링하고 월별 세부 데이터를 제공해야 한다. 캐나다가 USMCA 아래 우유공급관리시스템을 운영하고 있지만, 미국산 우유, 치즈, 크림, 탈지분유, 농축우유, 요구르트와 기타 낙농품의 TRQ 수입물량을 확대해야 한다. 대신에 미국은 캐나다산 낙농품에 대한 TRQ 수입물량을 설정하는데 합의했다. USMCA에 따라 캐나다는 무관세로 미국산 낙농품을 이행 첫해 1만 7,000톤에서 이행 6년차에 10만 톤, 이행 19년차에 10만 9,000톤으로 증량해야 한다.⁸⁾ 미국 낙농산업은 캐나다가 신규 낙농품 TRQ 물량을 낙농 생산자 또는 가공업자들에게 할당할 계획이라는데 우려를 표명하고 있다. 이는 미국산 낙농품의 캐나다로의 시장접근을 제약할 수 있는 요인이기 때문이다. 2020년 12월 USTR은 캐나다의 가공업자들에 대한 TRQ 할당에 이의를 제기하고 협의를 요청했고 협의를 통해서 동 현안이 해결되지 않을 경우 USMCA 분쟁해결 패널 수립을 요청할 계획이다.

5.2.2. 對일본 통상현안

일본은 미국의 쇠고기와 돼지고기의 주요 수출시장이다. 2019년 미국산 쇠고기와 쇠고기 제품의 對일 수출액은 20억 달러, 돼지고기와 돼지고기 제품 수출액은 15억 달러에 이른다. 하지만 이들 수출액이 2018년보다 감소했는데 이는 일본이 CPTPP를 통한 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 멕시코에게 제공한 특혜관세에 기인하고 있다. 2019년 일본의 쇠고기 수입관세는 CPTPP 회원국에 대해 26.6%, 반면, 미국에 대해 38.5%를 부과했다. 2020년 1월 미국-일본 FTA(USJTA) 공식 발효와 함께 일본은 미국산 쇠고기 수입관세를 CPTPP 회원국과 동일하게

8) 캐나다의 WTO 총량쿼터(Global Quota)는 9만 3,648톤에 달함(CRS 2021).

유지했으며, 합의 15년 차에 9%로 점진적으로 감축하기로 합의했다.

일본의 미국산 돼지고기 수입관세는 USJTA에 따라 CPTPP 회원국에 대한 수입관세 수준으로 감축될 것이다. 현행 미국산 돼지고기에 대한 4.3%의 수입관세는 합의 첫해 1.9%로 감축되어 9년차에 철폐된다. 미국산 쇠고기와 돼지고기가 긴급수입제한조치(safeguards)의 대상이 됨에 따라 일본은 미국산 쇠고기의 연간 수입량이 합의 첫 2년에 24만 2,000톤(2년 이후 매년 증가)을 초과할 경우 추가관세를 부과할 수 있다. 일본은 합의 14년차 이후 4년 연속 발동되지 않을 경우 긴급수입제한조치의 적용을 종료할 것이다. 미국산 돼지고기에 대한 추가관세는 수입량이 이전 3개년 최대 수입량의 112%를 초과할 경우 발동될 것이다. 돼지고기에 대한 긴급수입제한조치는 합의 10년차 이후 종료될 것이다. 2020년 4월 미국산 쇠고기에 대한 일본의 수입관세는 25.8%로 하락했다. 2020년 1~10월 미국산 쇠고기의 對일본 수출량은 전년 동기 대비 4% 상승한 21만 9,000톤에 이른다. USJTA 이행 전 수입관세가 4.3%에서 1.7%로 감소함에 따라 2020년 1~10월 미국산 돼지고기의 對일본 수출량은 전년 동기 대비 5% 증가했다.

5.2.3. 對중국 통상현안

수년간 미국의 對중국 무역은 미국 내 질병 발생과 생산관행에 대응한 중국의 통상조치로 인해서 제약을 받거나 중단되었다. 2020년 미·중 간 1단계 합의안에 따라 양국은 육류무역을 원활히 하는 투명성 촉진 조치를 취하는데 합의했다. 2003년 중국은 미국 내 광우병 발생으로 미국산 쇠고기 수입을 금지했고, 2017년 이를 철폐했다. 하지만, 30개월령 이상의 미국산 쇠고기 수입을 계속 규제하고 있다. 1단계 합의안에서 중국은 1) 소 연령 제한 철폐, 2) 미국의 이력제가 세계동물보건기구(OIE)의 소해면상뇌증(BSE) 위험무시지위(Negligible Risk Status)를 유지하는 가이드라인을 충족하거나 그보다 높은 수준을 유지하고 있음을 인정하고, OIE 가이드라인에 따른 수입규제조치를 설정, 3) Codex 가이드라인에 따라 미국산 쇠고기 생산에 사용된 특정 호르몬의 최대잔류 허용수준(MRLs) 채택 등에 합의했다. 중국은 미국 쇠고기 수출업자들이 USDA 산하 농업유통국(AMS)의 수출인증 프로그램에 참여하여 수입국의 요건을 만족하도록 계속해서 요청하고 있다.

2019년 중국은 USDA 산하 FSIS가 승인한 가금류 공장에서 생산된 가금육 수출은 일부 허용한 반면, 미국 조류독감(AI) 확산으로 대부분의 미국산 가금육 수입을 금지했다. 1차

합의안에 따라 미국과 중국은 가금류 질병이 발생할 때 지역화를 수락하는 의정서를 마무리하기로 합의했고, 국제무역에 대한 OIE 지침을 준수하는데 합의했다. 중국은 락토파민 불검출기준(zero tolerance standard) 따라 미국산 돼지고기 수입 또한 규제하고 있다. 1단계 합의안에 따라 중국은 미국산 돼지고기 제품의 검역대상 수입품목을 늘리고, 소와 돼지고기에 대한 락토파민 위해성 분석을 실시하며, 분석 결과를 논의하기 위한 공동작업반을 설치하기로 합의했다. 2019년 對중국 쇠고기 수출량은 1만 507톤에서 2020년 1~10월 2만 3,000톤으로 증가했다. 2020년 1~10월 미국의 전체 돼지고기 수출량은 전년 동기 대비 162% 증가한 62만 2,000톤으로 급증했다.

2019년 11월 FSIS는 중국의 가금류 도축시스템이 동등한지, 국내 도축된 가금육을 미국으로 수출할 수 있는지를 검토하였다. 중국은 충분히 조리된 가금육만을 수출할 수 있으며, AI와 같은 동물질병 위험 때문에 對미국 생가금육 수출이 금지되어 있어 2020년 對중국 가금육 수입은 전무한 실정이다. 2005년 중국이 가금류 검역시스템을 평가하도록 미국에 요청했지만, 2006년 미 의회는 중국의 가금류 검역시스템 평가를 위한 FSIS의 예산지출을 저지함으로써 평가 과정이 중단되었다. 2010년 FSIS가 의회에 평가보고서를 정기적으로 제출한다는 조건으로 평가과정이 재개되었다. 국내 소비제품과 수출품에 대한 중국의 느슨한 식품안전규제 때문에 미국이 중국산 가금육의 수입 가능성에 우려가 제기되었다. 2021년 통합세출예산법은 USDA가 학교급식지원 프로그램을 위해 중국산 생가금육 또는 가공가금육을 구입하는 어떤 자금도 사용하는 것을 금지하고 있다. 1단계 합의안에 따라 미국과 중국은 고병원성 조류인플루엔자, 뉴캐슬병과 같은 가금류 질병 발생에 대한 지역화에 합의함에 따라 가금류 제품의 무역 지역화에 대한 국제 기준, 가이드라인 및 권고를 따르게 될 것이다.

2019년 중국은 미국의 세계 3위의 낙농품 수출시장이다. 2019년 對중국 낙농품 수출액은 미중 무역마찰의 여파로 전년 대비 25% 감소한 3억 7,400만 달러에 이른다. 1차 무역 합의안에 따라 중국은 미국산 수출품의 무역원활화를 위해 규제절차를 간소화해야 한다. 또한 중국은 FDA에서 승인된 시설에서 제조되고 USDA 낙농위생인증서가 발부된 낙농품의 수입을 허가해야 한다. 중국은 미국 낙농규제시스템이 중국의 시스템과 동등한 식품안전 수준을 제공하고 있음을 인정해야 한다. 또한 중국 관세청과 미국 FDA는 멜라민(melamine)이 함유된 중국산 우유 함유 식품과 낙농품에 대한 FDA 지침에 관해 논의하는 기술협의체를

구성하기로 합의했다. 유아용 조제분유와 관련하여 중국은 제품 등록, 기술검토 등 수입승인 과정을 간소화하기로 했다. 2020년 2월 발효된 미국과 중국의 1차 합의안은 중국의 수입규 제절차 간소화 약속을 통해서 미국의 對중국 낙농품 수출을 증가시키는 계기가 될 것이다.

5.2.4. 동물위생 및 무역

2018년 농업법은 국가 동물질병 대비 및 대응 프로그램(National Animal Disease Preparedness and Response Program, NADPPP)을 수립하여 미국으로 유입·확산되는 동물 질병으로부터 미국 가축과 가금육을 보호하기 위한 노력과 재원을 확충하였다. 동물질병 확산은 가축과 가금육 산업에 엄청난 피해를 초래할 수 있기 때문이다. 구제역(FMD), 아프리카 돼지열병(ASF) 등 동물질병 확산은 쇠고기 및 돼지고기 산업에 엄청난 피해를 입힐 것이다. 미국 가축 및 가금류 산업들은 고도전염성 동물질병이 존재하는 국가로부터 육류, 가축, 가금육을 수입하는 국내 시장개방 정책에 대해 우려를 표명하고 있다. 현재 34개 국가들이 육류와 가금육을 미국으로 수출하고 있다. 미국이 육류와 가금육의 수입을 허용하기 이전, USDA 산하 동식물검역원(APHIS)은 미국 내 축산물에 위협이 될 수 있는 외래동물질병에 대한 위해성 평가를 실시한다. 또한 식품안전국(FSIS)은 외국의 육류 및 가금육 검역시스템이 미국의 검역시스템과 동등한 수준의 위생과 보호 수준을 제공하는지 결정한다. 외국 정부는 자국의 검역시스템 체계에 관한 정보를 제공하며, FSIS는 외국 시설의 현장 감사를 실시한다. FSIS는 수출승인을 받은 육류와 가금육 수출국들에 대한 동등성 검사와 주기적 감사를 시행한다.

무역상대국들은 특정 동물질병 확산에 대응해서 미국산 육류 제품 수입금지 조치를 주기적으로 취하고 있다. 금지조치는 축산업을 붕괴시키고, 국제 규범과 일치하지 않으며, 적용 범위와 기간도 다양하다. 동물질병으로 인한 육류 수입금지에 더해서 일부 국가들은 특정 생산방식에 대응하여 미국산 육류의 수입을 금지하고 있다. 특히, EU는 생산공정에서 합성 호르몬, 락토파민 또는 특정 병원체 처리제가 사용되는 경우 미국산 육류의 수입을 금지했다. 미국의 육류 주요 수출시장인 중국과 대만도 락토파민이 사용된 미국산 돼지고기에 대한 수입금지 조치를 취했다. 캐나다, 일본, 멕시코와 한국 등을 제외한 대부분의 국가에서 육류생산에 락토파민의 사용을 금지하고 있다. 2012년 국제식품규격 위원회인 Codex는 쇠고기와 돼지고기에 대한 락토파민 최대잔류 허용수준을 설정하고 있다. 하지만, 일부

미국의 육류 최대 수출시장들은 락토파민으로 생산된 육류의 수입을 금지하고 있다. FSIS에 따르면, USDA의 NFBA(Never Fed Beta Agonists) 프로그램을 통해서 락토파민을 사용하지 않은 동물로부터 생산된 축산물임이 인증될 경우 락토파민 사용금지 국가로의 미국산 육류, 특히 돼지고기의 수출이 가능하다. 중국은 락토파민 사용에 대한 위해성 평가를 시행하고 있고, 결과에 따라 락토파민을 사용해 생산된 미국산 육류에 대한 수입금지 조치 철회 여부에 대해 미국과 협의해야 한다. 2020년 9월 대만 농업위원회는 수입산 돼지고기의 락토파민 사용 제한조치를 철회했고, 수입산 돼지고기의 락토파민 최대잔류 허용수준을 설정하여 이를 2021년 1일부터 적용할 것이다.

6. 요약 및 결론

미국은 농업생산량의 약 20%를 수출하는 주요 농산물 수출국으로 농산물 무역수지 흑자를 기록하고 있지만, 흑자 폭이 꾸준히 감소하고 있다. 이에 미 의회는 과거 트럼프 행정부의 통상정책이 일부 실패했음을 인식하고 있다. 특히, 트럼프 행정부의 특정국 대상 수입 철강과 알루미늄에 대한 추가관세와 이에 대응한 무역상대국의 미국산 농산물에 대해 보복관세 등 관세 전쟁의 여파로 해외의 미국산 농산물 수출수요가 감소했다는데 우려를 표명하고 있다. 더욱이 코로나19의 확산에 대응하여 수송 및 공급망 와해와 수출 손실에 따른 경제효과를 완화하기 위해서 미국 정부는 2018~2020년 다양한 농업지원 정책을 추진하였다. 하지만 이들 정책들이 무역왜곡 국내보조를 규제하는 WTO 규범을 위반할 가능성이 제기되고 있는 상황이다. 이에 따라 미 의회는 향후 미국산 농축산물에 높은 관세가 부과되거나 다른 예기치 못한 사태로 농가 소득이 감소하게 되는 경우 농업부문을 지원하기 위해 다른 대안을 모색해야 하는 실정이다.

미 의회는 다자보다 양자 간 통상현안에 관심을 기울이고 있으며, 이는 미국 정부가 다자보다 양자협의를 통해서 무역 갈등을 해결하는 기존 정책과 맥을 같이하고 있다. 이런 측면에서 미 의회도 다자차원에서 WTO 농업협상의 진전을 위한 미해결 협상쟁점 해소에 주력하기보다는 WTO 자체의 개혁에 집중할 것으로 보인다. 또한 의회는 트럼프 행정부 당시 추진한 USMCA, 일본, 중국과의 추가 협상뿐 아니라 추진 중인 EU, 영국, 인도, 케냐 등과의

자유무역협정에 치중할 것으로 보인다. 또한 미 의회 내에 이전 행정부의 TPP 탈퇴에 대한 부정적 시각이 내재한 가운데, 미국 바이든 행정부는 CPTPP에 참여할 가능성을 배제할 수 없다. CPTPP 가입국들은 CPTPP의 높은 시장개방 수준과 누적원산지 기준을 활용하여 제조업 분야의 중국 의존도를 낮추고, CPTPP 역내 공급망을 재구축해 미국과 일본 등의 거대 소비시장으로 진출하고자 기대할 것이다. 이런 이유로 우리나라도 CPTPP 가입의사를 공식 표명한 바 있다. 후발 주자인 우리나라의 경우 CPTPP 가입 시 기존 가입국의 시장개방 수준에 맞추어야 하는 상황이며, CPTPP 가입국 다수와 이미 FTA를 체결한 우리 농업분야는 추가 시장개방 요구 가능성이 높으며, 관세 이외에 SPS 등 비관세조치의 완화로 인한 신규 품목의 수입증대 가능성을 염두에 두어야 할 것이다.

미국 정부는 지속적으로 관세보다는 SPS 및 TBT, 농업생명공학 기술을 활용한 농식품에 관한 규정을 완화하는데 주력해 왔으며, 의회 또한 이에 주목하고 있다. 이에 따라 미국은 양자 차원에서 이에 대한 통상압력을 강화해 나갈 것으로 보여 이와 관련된 주요 현안을 선정하고 대응책을 사전에 마련해야 할 것이다. 의회는 또한 무역상대국의 비관세 장벽, 육류와 낙농품 관련 수입제한조치 등을 주요 통상현안으로 인식하고 있다. 특히, 농업생명공학 농식품의 시장접근 개선 또한 오랜 기간 미국 통상현안의 우선순위였으며, 승인, 채택, 표시 등 무역상대국과의 공통 기준을 수립하는데 노력해 왔다. 의회는 미국 주도의 공통 기준이 채택될 수 있도록 양자 또는 다자차원에서 바이든 행정부의 통상협상을 적극 지원할 것으로 보인다. 더욱이 미국은 자국의 동식물 위생 및 식품안전 기관에서 검사가 이뤄지고 승인된 제품 또는 시설을 인정할 것을 양자 차원에서 적극 주장하고 있다.

미국 의회는 현재 진행 중이거나 기존 무역협상을 개선하는 경우 가장 최근에 타결된 보다 선진적인 규범을 채택하고 있는 USMCA에 맞추어야 한다는 입장을 주로 보이고 있어, USMCA에 규정된 규범들에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 또한 의회는 코로나19의 확산에 대응하여 도입한 무역상대국의 보건 및 규제조치들이 다른 무역장벽으로써 작용하지 않는지 지속적으로 모니터링 할 방침이다. 우리나라도 미국의 농업 통상기조를 꾸준히 모니터링 하고 무역장벽으로 인식하는 통상현안이 무엇인지 파악함으로써 미국의 통상압력 강화에 적극 대응해 나가야 할 것이다.

참고문헌

대외경제정책연구원. 2020. 미국 타이베이 법안(TAIPEI Act)의 주요 특징과 전망. KIEP 세계경제 포커스.

Congress Research Service(CRS). 2021. Major Agricultural Trade Issues in the 117th Congress. R46653.

USDA. FAS. 2018. United Kingdom: Agricultural Biotechnology Annual, GE Plants and Animals Report. GAIN Report.

참고사이트

USDA. FAS (<https://apps.fas.usda.gov/gats/GatsTips.aspx>)(검색일: 2020.2.9.)

VoAKorea (<https://www.voakorea.com/world/behind-news/us-congress>)(검색일: 2020.2.9.)