

2021년 OECD 농업정책평가: 중국, 미국*

김 총 만

1. 중국

1.1. 농업 지원

중국에서 농업 총수입에서 농업 생산자에 대한 지원 비중은 20년 동안 꾸준한 성장세를 이어오다 2016년 이후 점차 낮아졌다. 이는 콩, 유채, 면화, 옥수수에 대한 시장 개입과 밀과 쌀의 최저 구매 가격에 대한 정책 개혁 결과를 보여준다. 2014년 이후 미국 달러 대비 위안화의 명목 가치 하락은 최근 몇 년간 시장가격지원(Market Price Support)이 안정화되는데 기여했다. 최근 개혁의 결과로 2014년부터 재배 면적에 따른 지급금 규모가 증가했지만, 자국 내 가격 지원 정책과 수입에 대한 다양한 국경 조치를 통해 전체 지원에서 시장가격지원이 여전히 지배적인 부분을 차지하고 있다.

시장가격지원 수준은 수입 품목마다 다르고 수출 품목에 대해선 지원되지 않는다. 농민들이 받는 가격은 2018~20년 세계 물가보다 평균 10% 높았는데 국내 생산자 가격이 평균적으로 높다는 것은 소비자에게 부과되는 내재적 조세를 의미한다. 공공 양곡 비축, 기반 시설의 개발 및 유지, 농업 지식 및 혁신 시스템 등 3개 범주가 가장 큰 재정 지원을 받았다. GDP에서 농업 지원이 차지하는 비중은 2000~02년 이후로 상대적으로 안정되었으며, 2018~20년에는 1.6%로 OECD 평균의 약 3배에 달하는 높은 수치를 기록했다.

* 일리노이 주립대 농업경제학 박사과정(ck24@illinois.edu)

본고는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development)가 2021년 발간한 보고서 "Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021" 중에서 중국과 미국의 농업 정책 및 지원의 발전 내용을 중심으로 작성함.

1.2. 최근 정책 변화

중국은 2021년 2월 중앙 1호 문건과 2021년 3월 발표한 “제14차 국가경제사회발전 5개년 (2021년-25년) 계획을 통해 곡물 생산량 증대, 국내 종자 산업 지원 확대, 농업 분야 디지털 기술 활용도 제고를 목표로 식량 가용성에 초점을 두었다.

COVID-19 위기에 대응하여 농식품 분야와 관련된 다양한 조치 중 하나로서 인디카 쌀 최저지원가격이 2020년 2월에 2014년 이후 처음으로 인상되었고, 2021~2025년 제14차 5개년 계획에 따른 밀과 쌀에 대한 최저지원가격의 추가 인상 역시 고려되고 있다. 2020년 5월, 국가개발연구회(National Development Research Council)는 COVID-19에 대한 식량 안보 대응계획을 발표하면서 비곡식 작물로의 농지 변경을 제한하고 각 지역 재고에 대한 중앙 정부의 감독을 강화했다.

중국은 2020년 6월부터 국내 및 수입 식품과 식품 포장의 SARS-CoV-2 감염 물질 검사 조치를 시행했다. 2020년 12월, 국경 초소에서 농식품 제품의 검사와 소독을 포함하는 추가 COVID-19 프로토콜을 농식품 거래에 도입했다. 또한, 국가시장규제청(State Administration for Market Regulation)의 관리하에 식품업체가 수입품 정보를 신고해야 하는 온라인 추적 플랫폼을 구축했다.

2020년 11월, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)이 체결되었고 중국의 관세 양허 계획에는 육류 제품 등 엄선된 농식품에 대한 관세 인하와 단계적 폐지가 포함되어 있으나 시리얼 등 다른 품목들은 대부분 제외되어 있다.

1.3. 평가 및 권고 사항

최근 주요 작물에 대한 개입가격을 재배 면적에 따른 직불금으로 대체하는 것으로 정책 포트폴리오를 재구성하고 있다. 이는 장기적인 생산성 증가와 지속가능성에 대한 중국의 정책 의지를 반영한다. 옥수수 구매와 저장 시스템을 직불제로 전환하는 혁신은 일반 서비스 지원에서 여전히 가장 큰 지출 비중을 차지하는 공공 재고 보관 비용의 부담을 축소시켰다. 이러한 개혁은 점차 밀과 쌀로 확장될 수 있다.

일반 서비스에 대한 공공지출이 증가했지만, 개인 생산자에 대한 지원보다는 그 속도가 더디다. 공공 연구개발에 대한 투자와 농업 인프라 구축을 위해 더 많은 노력이 필요하다.

특히 식품안전법 개정 조항과 질병·해충에 대한 전국적 감시체계, 나아가서는 아프리카돼지열병 피해를 입은 양돈업의 회복을 지원하기 위한 위생점검 및 방제서비스에 대한 추가 투자가 필요하다. 농기계 구매지원금과 같은 투입보조금을 축소하고 직불금을 통해 농민들을 지원하는 것이 새로운 시장환경 적응을 돕는 역할을 수행할 것이다.

대가축형 농장, 협동 농장, 기업이 운영하는 농장과 같은 '신형' 농장이 등장한 데는 토지 양도법규 개혁이 중요한 역할을 했다. 교육 및 훈련에 대한 투자를 확대하고 금융 서비스에 대한 접근성 개선을 통해 이러한 개혁을 보완해야 할 것으로 보인다.

농식품 환경정책의 기반을 마련하기 위해 중국은 현지 실정에 맞는 환경목표를 세우고 환경규제 시행을 위한 감시기구 역할을 강화해야 한다. 그런 의미에서, 토양 환경 정보 플랫폼과 지하수 환경 모니터링 시스템이 구축되면 보다 효과적이고 효율적인 정책 추진을 보장할 수 있을 것이다.

농업이 경제 전반의 배출가스 감축 목표 달성에 중요한 역할을 한다는 사실을 인지하고 있지만, 분야별 목표는 아직 정해지지 않았다. 하지만 효율적인 비료 사용, 쌀 재배로 인한 배출량 감소, 농업 바이오가스 생산 등에 초점을 두고 온실가스 배출량을 완화하려는 정책적 노력이 이루어지고 있다. 생태환경부는 농민들을 위한 순회 교육을 더욱 철저하게 시행하고 보험료 보장 범위를 확대하기 전에 농업 보험료에 대한 보조금의 비용 대비 효율성 및 성과를 평가할 것이다.

1.4. 정책의 발전

1.4.1. 정책 동향 개요

중국의 농업 정책 목표는 경제가 발전함에 따라 변화하는 농업의 역할을 반영하는데 중국 농업 정책의 동향은 <표 1>과 같이 요약될 수 있다.

〈표 1〉 중국의 농업 정책 동향 개요

기간	특징	내용
1978년 이전	중앙 계획 경제	<ul style="list-style-type: none"> - 농업활동에 대한 중앙집권적 통제 - 집단 및 공동 농업인 토지 체계 구축 - 생산, 마케팅 및 가격 통제, 암시적으로 농업에 과세 - 관개 시스템 및 확장 서비스에 대한 투자 - 국영 농산물 무역회사와 고율 관세
1978~1999년	중앙 계획 경제의 초기 개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 집단적 코원 토지제도 해체, 토지이용에 대한 가구책임제 마련 - 농산물 마케팅 규제 완화 - 주 곡물 당국 (State Grain Authority)의 식량 가용성과 주민에 대한 경제성을 보장 - 공공 양곡 비축, 도시 소비자에 대한 식품 가격 보조금 - 비료 및 투입 보조금
2000~2009년	농업 소득 및 식량 자급률 향상 핵심 정책 목표 추가적인 무역 자유화	<ul style="list-style-type: none"> - 농업연구개발비로의 지출 증가 - 기술 지원 서비스 제공 - 투입 보조금, 신용 보조금 제공 - "Grain for Green" 보존 프로그램에 대한 비중 증가 - 개인 간 거래의 점진적 허용 - 2001년 WTO 가입, 자유무역협정 체결, 관세 인하 - 곡물 최저수매가격제 - 특정 품목에 대한 임시 구매 및 보관 정책 수립
2010~2014년	농업 지원 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 최저구매가격, 임시 구매, 보관 시스템의 적용을 받는 품목 확대 - 농업 보험료 보조금 도입
2014년 이후	가격지원제도 조정 및 농업 생산성 및 지속가능성 과제 대응을 위한 정책적 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 토지 양도법의 지속적인 개혁 - 국가농업지속가능발전계획 2015-2030 - 면적당 농업지원 및 보호보조금 지급 - 2017년 농촌 활성화에 관한 국가전략 수립 - 면화, 콩, 유채, 옥수수 가격지원체계 해체; 면적별 직불제 도입 - 2015-19년 밀 및 쌀 지원가격 점진적 하락, 2020년 인디카 쌀 지원가격 상승

자료: OECD(2021), p.199

1.4.2. 주요 정책 도구

시장가격지원은 중국 농가 지원의 주요 수단이다. 이는 밀과 쌀의 최저구매가격 설정과 같은 국내 가격 정책과 관세율 할당제와 같은 무역 정책으로 이루어진다.

밀과 쌀의 최저구매가격은 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission, NRDC)가 농업농촌부(Ministry of Agriculture and Rural Affairs, MARA) 등 정부 기관과의 협의를 통해 매년 책정하고 있다. 이 가격은 파종기 전에 발표되며 수확 후 수개월 동안 적용된다. 중앙 정부는 시장 가격이 최저가격 이하로 떨어질 때 국영 중국곡

물보전공사(China Grain Reserves Corporation)인 Sinograin과 기타 국영기업들이 매수하도록 의무화하고 있다. 전국 3등급 이상 곡물은 2018년부터 최저가격으로 구입할 수 있다. 최저가격조달은 시세가 3일 연속 최저가 이하로 떨어졌을 때 시작되고, 3일 연속 최저가 이상으로 상승할 때 중단된다. 판매연도 내 최저구매가격으로 조달된 양의 상한은 밀의 경우 3,700만 톤(2019년 이후), 쌀의 경우 5,000만 톤(2020년 이후)으로 정해져 있다.

보상금 지급은 생산자의 목표가격과 실제 시장 가격의 차액을 보장하며 생산량과 면적에 따른 지급액을 합산한다. 콩과 옥수수 생산자에게는 재배 면적에 따른 직불금이 제공된다.

다른 주요 프로그램으로는 곡물 생산자에 대한 직불금, 농업 투입물에 대한 보조금, 개량 종자 품종에 대한 보조금을 결합한 농업 지원 및 보호 보조금 등이 있고 이들은 토지 단위로 지급된다. 농업 기반 시설(관개 및 배수 시설 포함) 개발을 지원하는 프로그램과 곡물의 공공 비축은 일반 서비스에 있어 가장 중요한 부분이며 농업 관련 지식 및 혁신 관련 지출 규모 역시 크다.

중국은 2016년 9월 3일 파리 기후변화협정을 비준하면서 2030년까지 국내총생산의 탄소 집약도를 2005년보다 낮은 수준인 60~65%로 감축하고 1차 에너지 공급에서 비화석 에너지가 차지하는 비중을 약 20%로 높이고, 산림 규모를 4.5배 늘리겠다는 등의 내용을 협정에 포함시켰다. 2020년 9월, 중국은 2060년까지 탄소 중립을 달성하겠다고 약속했으나 농업 부문에 대한 구체적인 배출 목표는 아직 정하지 않았다. 농업에 대한 유일한 정량적 목표는 2020년까지 비료 및 농약 사용량의 제로 성장을 달성하는 것이며, 이는 2018년에 이미 달성되었다고 농업농촌부가 보고했다.

국무원은 2016년 메탄 및 수소불화탄소 등 이산화탄소 외 온실가스 배출을 억제하는 정책을 강화하는 방안인 '온실가스 배출량 통제 이행계획'을 발표했다. 이 계획은 농업과 도시 폐기물 및 하수 처리에서 메탄 배출량을 줄이는 것을 목표로 한다. 국가농업지속가능발전계획(National Agricultural Sustainable Development Plan, 2015-2030)은 천연자원 보호, 환경을 보호하는 농업, 생산 품질과 효율성 개선에 중점을 두었다.

1.4.3. 2020~2021년 국내 정책의 발전

2020년과 2021년 초에 나온 경제 및 농업 관련 정책 문서에는 농업의 우선순위를 명시하고 있으며 식량 가용성과 디지털 기술에 대해 강조한다. 2021년 3월 제14차 국가경제사회발전 5개년 계획을 발표했는데 농업 현대화의 우선순위로 식량안보 강화, 곡물 생산자에 대한 보조금 유지 및 적절한 수준에서의 밀과 쌀에 대한 최저구매가격 인상, 높은 수준의 인프라 구현 및 녹색 농업의 발전을 앞당길 수 있는 보전사업, 혁신적인 농장 기술과 스마트 농업 시스템에 대한 투자, 해충과 질병 통제 시스템 개선 등이 포함되어 있다. 또한 농촌 활성화 전략과 관련하여, 농촌 기반 시설과 금융 서비스, 농식품 공급사슬과 농업 사업에 대한 투자 증가, 농촌 토지 개혁, 농촌 생태 관광을 통한 소득 창출 활동의 다양화를 다루고 있다.

2021년 2월 공개된 중앙 1호 문건에는 식량안보와 관련해 지방정부의 책임을 강화해야 한다는 내용이 담겨 있는데, 이를 위해 중국은 모든 곡물 핵심 지역을 연결하는 '국가식품안보산업벨트'를 설치할 계획이다. 1호 문서에서는 연간 곡물 생산량을 6억 5,000만 톤 이상으로 유지하고, 옥수수의 재배면적을 늘리며, 유채, 팥콩 및 기타 석유 작물의 생산을 지원하고, 소고기, 양고기, 돼지고기의 생산량을 증가시키는 목표를 제시한다. 또한, 주요 농산물의 수입원 다각화와 곡물 및 기타 농식품에 대한 글로벌 공급사슬 개발의 중요성을 언급한다. 농업 및 공급사슬 디지털 기술 개발은 2025년까지 500개 시범지구와 콜드체인 농업물류거점을 통해 이루어질 계획이다.

2020년 발표된 농업 정책계획에는 농식품 가공 및 축산업 분야 개발부터 음식물쓰레기 처리까지 다양한 분야가 포함돼 있다. 2020년 7월, 농업농촌부는 농식품 가공업을 확대하고 농촌 서비스 산업을 발전시키는 데 초점을 둔 '농촌산업개발국가계획 2020-2025'를 발표했다. 또한 국무원은 2020년 9월 '축산업 고품질 발전 촉진에 관한 의견'을 발표하면서 육류 공급을 위해 수입을 장려하지만, 목표 달성 시기를 명시하지 않고 일부 축산물(유제품 70%, 돼지고기 95%, 소고기·양고기 85%, 가금류 100%)에 대한 자급률 목표를 설정했다. 끝으로, 2020년 8월에 음식쓰레기에 대한 새로운 캠페인이 시작되었는데, 그 예로 소비자들이 식당과 음식점에서 살 수 있는 음식량을 제한했다.

1.4.4. COVID-19에 대한 국내 정책 대응

중국은 COVID-19 위기에 대응하여 농식품 부문과 관련된 다양한 조치를 세웠다. 농업 생산을 장려하기 위해 2020~21년 인디카 쌀 최저 구매 가격을 2014년 이후 처음으로 인상했다.

2020년 2월과 3월 중소기업을 위한 재정 지원책으로서 세금 납부 기한 연장, 대출 상환 기간 연장, 일부 중소기업에 대한 조세 및 사회공헌 면제 등을 적용했다. 2020년 5월, 중국은 COVID-19가 경제에 미치는 영향을 해결하기 위해 4조 8,000억 위안(GDP의 4.5%)의 새로운 경기부양책을 도입했다. 주요 대책으로는 이주 노동자에 대한 실업 보험 확대, 세금 감축 및 사회 보장 기여금 면제, 농업 부문을 포함한 기반 시설에 대한 투자가 포함된다.

2020년 3월, 농림농촌부는 중국 통합 보험 그룹 및 중국 농업 은행과 농업 종사자들을 위한 금융 서비스의 활용을 보장하기 위한 협력 계약을 체결했다. 또한 COVID-19 검역 제한으로 인해 물류 병목 현상에 직면한 사료를 축산 농가로 이송하기 위한 "녹색 채널"을 구축하도록 지원했다.

2020년 2월, 중국 에너지, 중국 석탄, 산시(Shaanxi) 석탄 회사들은 석탄 비료 생산에 공급을 우선하고, 페트로차이나(PetroChina), 시노펙(Sinopec), 중국해양석유공사와 같은 회사들은 비료 생산에 우선 공급하도록 지시를 받았다. 중국농업생산집단공사와 시노켄(Sinochem)은 포타시 비료의 국내 재고량을 늘려 달라는 요청을 받았다.

2020년 5월 22일, 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission)는 COVID-19 전염병에 대한 식량안보대응계획을 발표했다. 이 계획은 곡물/작물 생산 지역의 안정을 우선시하며, 국무원은 2020년 11월 모든 지방정부에 대해 농지의 비곡물로의 전환을 제한하는 지침을 발표했다. 중국의 COVID-19 식량안보 대응에는 곡물 비축량 관리와 창고 용량 확장 역시 포함되어 있다.

아울러 2020년 5월 식량안보 대응계획은 아프리카돼지열병으로 피해를 입은 농가의 회복과 콩, 육류, 종자, 비료 등 엄선된 농산물과 투입물 수입을 다변화하는 데 초점을 맞추고 있다.

2020년 6월 이후 전자상거래 플랫폼을 통해 신선 제품을 판매하는 농민들은 저온 저장소의 전기료 보조금과 건물 저장 장비 보조금 혜택을 받는다.

중국은 2020년 7월부터 가금류 시장을 점차 폐쇄하기 시작했다. 소비자 보호를 위해 COVID-19 대유행 시작 이후 전국에 약 4만 5,000개의 식품 비상 공급처가 설립되었다.

1.4.5. 2020-2021년 무역 정책

2020년 5월 19일, 중국 상무부는 호주산 보리 수입품에 대해 80.5%의 반덤핑 및 상계관세(AD/CV)¹⁾를 도입했다. 2021년 3월에는 호주산 와인에 대해 116.2%에서 218.4%의 반덤핑 관세를 5년간 부과했다. 설탕에 대한 3년간의 보호조치는 2020년 5월 종료되었고, 할당량 초과 관세는 85%에서 50%로 떨어졌다. 관세율 쿼터 물량 195만 4,000톤에 대해서는 쿼터 내 비율이 15%에 머물러 중국 연간 설탕 수입량의 절반에도 미치지 못한다. 세이프가드 체결과 함께 상무부는 2020년 7월 쿼터를 초과하는 설탕 수입에 대한 자동 수입 허가제를 도입했다. 콩이나 팜오일과 마찬가지로, 현재는 승인된 기업(민간 및 국영기업 모두 포함)만이 설탕을 수입할 수 있으며 정기적으로 수입량을 보고해야 한다.

중국은 2020년 5월, 8월, 12월에 호주 육류 공장 6곳에 대해 라벨 부착 및 건강진단서 관련 문제를 이유로 수입을 중단했고, 2020년 11월 조류인플루엔자(AI)가 발생하자 2021년 1월 5일 프랑스에서 가금류와 관련 제품 수입을 금지했다.

2020년 4월 5일부터 중국 관세총국(GACC)은 수입 면화의 품질 검사 요건을 없애고 중국 수입규제 요구에 의한 위생검사를 계속해서 실시하고 있다.

미국은 2020년 9월 16일 WTO에서 중국으로부터 수입되는 특정 품목에 대한 관세 부과와 관련하여 중국과 공식적인 협의에 들어갔다. 밀, 쌀, 옥수수에 대한 WTO 분쟁 해결 절차 과정에서 중국과 미국은 부과 기한을 2021년 3월 31일까지 연장하기로 합의했다.

2020년 12월 19일, 중국은 국가 보안을 위해 외국인 투자 보안 검토에 관한 규정을 발표했다. 국토부와 상무부가 공동 발표한 이 규정은 외국인 투자에 대한 보안심사 메커니즘을 명시하고 있는데, 여기에는 심사 대상 투자 유형, 심사 범위, 절차 등이 포함되어 있다.

2020년 11월 15일, 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)이 체결되었다. 중국의 관세 양허를 통해 육류 제품 등 엄선된 농식품에 대한 관세인하와 단계적 폐지를 다루는 반면, 시리얼 등 다른 상품은 대부분 제외돼 있다.

1) 반덤핑 관세는 수출국의 자국 내 시장가격과 수출품 가격 간 차액만큼 매기는 관세이고, 상계 관세는 수출국 정부의 부당한 보조금 지원에 대해 부과하는 관세를 말함.

2021년 1월 26일, 중국과 뉴질랜드는 2019년 11월에 타결된 협상에 새로 서명했다. 이 체결에는 원산지 증명서와 운송 중인 물품의 행정 절차 서류화가 포함되어 있다. 추가 개선 사항에는 부패하기 쉬운 제품에 대한 통관 시간 단축 등이 있다. 뉴질랜드 유제품 수출에 대한 관세는 2024년까지 단계적으로 폐지될 것이다.

2020년 9월 14일, 중국과 유럽연합은 지리적 표시(Geographical Indications, GI) 협력 및 보호에 관한 협정에 서명했다. 2019년 11월 체결된 이 협정을 통해 중국에 있는 100개의 유럽 GI와 유럽연합에 있는 100개의 중국 GI를 보호한다. 이 협정은 2021년 3월 1일 발효되었고 발효 후 4년 이내에 협약 범위가 확대돼 양측에서 추가로 175개의 GI를 포괄하게 될 전망이다. 2020년 12월 30일, 중국과 유럽연합이 투자 협정(투자에 관한 포괄 협정)을 체결함에 따라 중국은 비서비스 분야에서 농업과 어업 분야에 제한적인 투자 자유화를 보장할 계획이다.

1.4.6. COVID-19에 대한 무역 정책 대응

2020년 2월, 중국은 야생동물을 식용으로 거래하고 소비하는 것을 금지했다. 2020년 3월 20일, 미국 국제청과 재무부는 COVID-19의 영향을 받는 수출업체를 지원하기 위해 수출품에 대한 부가가치세(VAT) 및 소비세의 환급률을 인상했다. 생선, 과일 등 농식품 380개를 포함한 1,464개 제품에 대해 6%에서 9%~13%로 환급률이 인상됐다.

중국은 2020년 6월 24일부터 브라질, 캐나다, 미국에서 생산된 콩 수입에 해당 선적품에 대해 COVID-19 바이러스에 오염되지 않았음을 보증하는 서류를 첨부할 것을 요청했다.

2020년 6월 베이징 신파디(Xinfadi) 도매시장에서 COVID-19가 발생하자 중국은 국내 및 수입 식품과 식품 포장의 SARS-CoV-2 감염성 물질 검사를 시행했다. 또 돼지고기, 쇠고기, 가금류, 생선, 해산물과 같은 제품에 대해 수출을 중단했다. 이후 21개국 124개 공급업체의 냉동식품 수입이 중단되었다.

2020년 12월, 중국은 농식품 무역 거래에 영향을 미칠 수 있는 국경 지역에 COVID-19 프로토콜을 추가 도입했는데, 여기에는 세관에서의 검사와 소독, 선적 노동자에 대한 정기적인 검사가 포함되었다.

2020년 10월, COVID-19 팬데믹 기간 동안 수입 추적을 개선하기 위한 노력으로, 베이징 시장에서 판매되는 저온 저장 육류와 해산물을 수입하는 모든 기업은 베이징 시장 규제

관리국이 감독하는 플랫폼에 제품 관련 데이터를 게시해야 했다. 추적 코드는 소비자들이 원산지를 포함한 정보를 얻을 수 있도록 제품 또는 시장 진열대의 포장지에 표시되었다. 이로 인해 2020년 12월 현재 13개 주에서 운영 중인 시장 규제청(State Administration for Market Regulation) 관리하에 전국 온라인 추적 플랫폼이 설치되었다. 식품회사들은 수입선적의 출처, 수량, 현재 위치, 목적지를 보고해야 하며 검사 및 소독 인증서를 함께 보내야 한다.

2020년 12월 2일부터 수입 냉동식품은 검사 또는 검역 증명서, COVID-19 검사 보고서, 소독 증명서 또는 추적 정보 없이 상업화할 수 없다.

1.5. 배경 정보

중국은 세계에서 인구가 가장 많고 국토 면적이 두 번째로 넓다. 구매력 평가에 의해 조정된 1인당 국내총생산은 이 보고서에서 다루는 국가 평균의 76%에 가깝다. 세계 인구의 약 20%를 차지하지만, 세계 식수의 7%와 농경지의 10%를 보유하고 있다는 점에서 중국은 자원 부족 국가로 분류된다.

농업은 고용의 25.4%를 차지하지만, 국내총생산의 7.4%를 차지한다는 점에서 노동 생산성이 현저히 낮음을 보여준다. 농촌소득이 빠른 속도로 증가하고 있지만, 도시소득의 3분의 1 정도에 머물러 있다.

농작물 생산량은 전체 농업 생산량의 67%를 차지하며, 과일과 채소와 같은 고부가가치 농산물로 전환되면서 지난 수십 년 동안 구성이 크게 변했다. 평균 농장 규모가 1ha 이하에 머물러 있는 가운데 협동조합과 기업형 농장 등 대규모 생산이 빠르게 증가하고 있다. 북부 지역 및 동북 지역은 지난 30년간 농민들의 이주와 토지 이전으로 인해 농가 구조가 변하면서 다른 지역에 비해 농가 통합이 빠르게 이뤄졌다. 가축 생산은 주로 더 큰 규모에서 이루어진다.

2017~19년 실질 국내총생산 성장률이 평균 6.5%를 기록하고 있지만, 점차 둔화되고 있다. COVID-19와 관련된 각종 제한으로 인해 2020년 GDP 성장률이 2%로 급감했다. 그럼에도 불구하고 중국은 2020년 산업활동의 증가와 3.6%의 수출 증가에 힘입어 경제 성장을 경험한 유일한 국가이다. 2020년 실업률은 COVID-19 재정 지원 정책으로 4.4%로 안정세를 유지했

다. 아프리카돼지열병 발생에 따른 돼지고기 가격 인상과 관련 공급 감소에 따른 식품 인플레이션이 크게 작용하면서 2020년 물가상승률이 3%로 증가했다.

중국은 2003년부터 지속적으로 농식품 순수입국 지위를 유지하고 있지만, 농식품 수출 역시 지난 20년 동안 꾸준히 증가하고 있다. 자국 식품산업에서 투입 요소로 사용되는 1차 제품이 2019년 중국 농식품 수입 전체의 41%를 차지하고 있다. 최종 소비를 위한 1차 및 가공 제품이 주요 수출 품목이며 전체 농식품 수출의 70%를 차지하고 있다.

2007~16년 중국의 농업생산 증가율은 평균 2.8%로 세계 평균에 비해 거의 1/3을 웃돌았다. 이는 높은 총요소생산성(TFP) 성장세가 원동력이 되었다.

농업 생산량이 빠르고, 지속적으로 성장함에 따라 천연자원, 특히 땅과 물에 대한 수요가 증가하고 있다. 농업에 있어 여전히 물을 가장 많이 사용하는 국가로, 전체 물 소비의 61.2%를 차지하며 이는 OECD 평균을 훨씬 웃도는 수준이다.

2. 미국

2.1. 농업 지원

미국의 농업 생산자들에게 제공하는 지원은 일관되게 OECD 평균 이하이다. 생산자 지원은 2000~02년 19.5%에서 2018~20년 12%로 감소했다. 평균적으로 2018~20년 농가수취가격은 세계 시장에서의 가격보다 4% 높았는데, 이는 우유, 설탕, 양고기 등에 대한 시장가격지원(Market Price Support)의 영향이 컸다.

시장가격지원은 점차 비중이 줄어드는 반면, 예산지원 비중은 증가했는데, 이는 주로 생산에 필요한 지급금과 투입 지급금 증가로 인한 것이다. 농작물보험과 주요 농산물 프로그램은 시장 대응적이기 때문에 예산지원은 시장 가격과 반비례한다. 예산지원은 전 세계적으로 가격이 하락할 때 절정에 달했지만, 2000~08년 이후 높은 상품 가격으로 인해 그 규모가 작았다.

미국 식량 지원 프로그램으로 인해 소비자에 대한 지원 규모는 미국 농업에 대한 지원 전체의 약 절반을 차지한다. 2018~20년 농업 부가가치의 6.1%에 해당하는 일반 서비스 지출(Expenditures for general services)은 2000~02년 5.2%에서 증가했으며 OECD 평균을 약간 웃돌았다. 농업에 대한 총 지원은 2018~20년 국내총생산의 0.5%였다.

2.2. 최근 정책 변화

2020년 2월 미국 농무부는 2019년 시장 촉진 프로그램(Market Facilitation Program, MFP)의 일환으로 지급금 분할의 마지막 발행을 발표했다. 이 프로그램을 통해 보복관세로 인해 수출시장에서 피해를 입은 생산자들에게 145억 달러를 지원했다.

2019년 12월, 추가 통합세출법(Further Consolidated Appropriations Act 2020)을 통해 재난 지원금 15억 달러를 추가 제공하고, 산불과 허리케인 보상 프로그램 플러스(Wildfire and Hurricane Indemnity Program Plus) 하에서 재난 지원의 대상을 확대했다. 또한, 농무부 산하 위기관리청(Risk Management Agency)은 생산자들이 허리케인으로부터 회복할 수 있도록 돕는 정책을 새로 도입했다.

농무부는 COVID-19에 대응하기 위해 여러 정책을 시행했다. 코로나바이러스 농장 지원 프로그램(Coronavirus Farm Assistance Program, CFAP)을 통해 농부 및 농장주들에게 약 235억 달러의 직접 소득을 제공했고 생산자들이 겪는 손실과 수요 감소, 잉여 생산량 감소, 상품 마케팅의 차질 등을 고려하여 재정을 지원했으며, 이는 별도의 자격 요건과 지급 기준에 근거하여 두 번에 걸쳐 이루어졌다. 농무부의 농업서비스청(Farm Service Agency, FSA)은 농업 대출을 받았지만, COVID-19의 영향을 받은 농민들에게 지급금을 적립할 수 있도록 했다. 또한, 저장 시설 대출의 연간 할부 상환을 연기할 수 있는 일회성 옵션을 제공했다. 농무부의 위기관리청은 COVID-19로 인한 시장 붕괴로부터 생산자를 보호하기 위한 농작물 보험이 유연하게 적용할 수 있도록 했다.

COVID-19와 관련하여 소비자에 대한 재정 지원이 이루어졌다. 농무부는 식당, 호텔 및 기타 식품 서비스 업체의 폐쇄로 노동력 공급의 큰 타격을 입은 지역 및 지역 유통업체와 제휴하여 40억 달러의 신선 농산물, 유제품 및 육류 제품을 구매하고 푸드박스 프로그램(Food Box Program)을 통해 배급했다. 농무부 장관은 COVID-19 비상사태에 대응하여 지역사회에 분배하기 위한 추가 식량 구입에 4억 7,000만 달러를 승인했다.

농무부는 최대로 받을 수 있는 것보다 적은 혜택을 받은 영양보충지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)의 가정을 추가적으로 지원하고, 각종 조건을 유연하게 적용했다. COVID-19 대응의 일환으로 영양보충지원 프로그램 참가자를 위한 온라인 구매 시범사업도 확대되었다. 여성, 영유아, 어린이를 위한 특별 영양보충 프로그램

에 대해 5억 달러의 추가 예산을 확보했다. 또한, 아동 및 성인 식품 프로그램에 의해 제공되는 음식을 집으로 가져갈 수 있도록 선택권을 주었다.

2.3. 평가 및 권고 사항

보험 및 위험 관리 정책 도구에 대한 중요성을 강조하는 것은 생산자가 필요로 할 때 그들을 지원하는 좋은 접근 방식이다. 농장의 총수익에 근거한 접근 방식은 제품 전반에 걸친 가격 및 수확량 변동성의 차이를 고려하여 비용을 줄이고 상품 전반에 걸친 왜곡을 제거할 수 있다. 위험 관리 도구는 변화하는 위험 요소에 대응하고 가변적인 인센티브에 미치는 영향을 평가해야 한다. 또한, 농부가 부담해야 할 위험을 공공 예산으로 이전하지 않도록 해야 한다.

환경 품질 인센티브 프로그램(Environmental Quality Incentives Program, EQIP) 및 농업 보전 완화 프로그램(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 같은 자발적인 보전 프로그램은 토양 보전 및 수질 오염 문제를 해결하는 데 효과적이다. 보전 프로그램의 효과적인 활용을 통해 자연재해에 대한 사전 관리 기능을 개선하고 재해 발생 시 보다 탄력적인 복구를 기대할 수 있게 된다.

농장의 통합 및 혁신으로 인한 생산성 증가는 농식품 수출 경쟁력을 유지하는 데 도움이 된다. 무역 불확실성을 해결하는 것은 농민들이 시장에서의 기회를 찾도록 하는 데 중요한 역할을 할 것이다.

2.4. 정책의 발전

2.4.1. 정책 동향 개요

미국의 농업 정책 동향은 <표 2>와 같이 요약될 수 있다.

〈표 2〉 미국의 농업 정책 동향 개요

기간	관련 법	내용
1980년	연방 농작물 보험 관련 법 (Federal Crop Insurance Act, 1980)	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물 보험에 대한 연방 보험료 보조금 도입(65% 보장 수준에서 30%) - 농작물 보험 정책 제공을 담당하는 민간 보험 회사와 민관 협력 관계 구축
1985년	식량안보 관련 법 (Food Security Act, 1985)	<ul style="list-style-type: none"> - 면화 및 쌀 상품 대출의 시장가격지원 폐지, 면화 및 쌀 상품 대출에 대한 마케팅 대출 지원 - 수출 촉진 프로그램 및 낙농 수출 장려 프로그램 도입 - 보존 유보 계획 (Conservation Reserve Programme) 수립 - 보존 상호 준수 요건 수립 (침식성이 높은 토지 및 습지를 중심으로)
1990년	식품, 농업, 보전, 무역 관련 법 (Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act, 1990)	<ul style="list-style-type: none"> - “일반 플렉스 에이커(Normal Flex Acres)” 15% 및 “옵션 플렉스 에이커(Option Flex Acres)” 10% 도입 - 1991년 지방종자와 1993년 밀과 사료곡물에 대한 마케팅 대출 확대 - 지급 손실 없이 지방종자 및 대체 작물을 심을 수 있도록 허용
1994년	연방 농작물 보험 개혁 및 농무부 개편 관련 법 (Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act, 1994)	<ul style="list-style-type: none"> - 재해작물 보험 보장 범위 설정 - 보장 범위를 넓히기 위한 프리미엄 보조금 증가
1996년	연방 농업 개선 및 개혁 관련 법 (Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물 부족분 지급금 및 목표가격을 현재 가격 및 생산 수준과 분리된 고정 직불금으로 대체 - 식재 제한 폐지 - 다른 대부분의 농작물에 대한 마케팅 대출 확대 - 유제품 지원가격 단계적 폐지 - 환경 품질 인센티브 프로그램으로 농작물 및 축산 생산자를 위한 통합 비용 부담 및 기술 지원 - 보존유보계획 승인 및 상한 설정 - 농작물 보험 참여에 대한 보존 상호 준수 요건 해제
2000년	농업 위험 보호 관련법 (Agricultural Risk Protection Act, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물보험의 확대, 보험료 보조금 수준 확대, 축산보험 상품 규제 폐지
2002년	농장 안보 및 농촌 투자 관련 법 (Farm Security and Rural Investment Act, 2002)	<ul style="list-style-type: none"> - 계약 지급금의 고정 직불제로의 대체 - 가격이 목표 이하로 하락할 때 경기대응적 지급 프로그램 도입 - 대두와 땅콩, 고정직불제 및 경기대응적 지급 대상 상품으로 추가 - 환경보전 및 보호에 대한 지급액 증가 - 땅콩 가격 지원 할당제 폐지
2008년	식품, 보전, 에너지 관련 법 (Food, Conservation, and Energy Act, 2008)	<ul style="list-style-type: none"> - 직불제, 경기대응적 지급 및 마케팅 지원 대출 프로그램 유지 - 경기대응적 프로그램의 수익 기반 대안으로써 평균 농작물 수익 선택 프로그램(Average Crop Revenue Election) 도입 - 유제품 가격 지원 프로그램 기준을 우유 가격에서 유제품 가격으로 변경 - 다수의 작물 및 설탕에 대한 마케팅 지원 대출 금리 및 경기대응적 지급 프로그램 목표가격 상승 - 영구적 재해 지원 프로그램(보완적 농업 재해 지원) 도입 - 국내 식량 지원 프로그램에 대한 자금 지원 대폭 증가 - 수출 촉진 프로그램 종료

기간	관련 법	내용
2014년	농업 관련 법 (Agricultural Act, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> - 직불제, 경기대응적 지급 등 폐지 - 과거 지급 기준을 사용하는 가격 손실 보상 및 농업 위험 보상 프로그램 도입 - 새로운 작물 보험 옵션 다수 추가 - 농작물보험료 보조금 지급을 위한 보전 교차준수 요건 재정립 - 전문 작물, 유기농, 바이오 에너지, 농촌 개발, 초보 농부 및 목장주들을 위한 프로그램 확대, 기술 지원, 연구 및 개발 용자 지원
2018년	농업개선 관련 법 (Agriculture Improvement Act, 2018)	<ul style="list-style-type: none"> - 2014년 농업법의 지속 (변경 사항이 있으나 적음) - 특수 작물, 유기농 농부, 지역 및 지역 시장, 참전용사 및 소수 농업인을 위한 일부 프로그램 추가

자료: OECD(2021), p.567~568.

2.4.2. 주요 정책 도구

2018년 농업개선 관련 법은 2019년부터 2023년까지의 농업 프로그램을 아우르는 기본틀을 제공한다. 2018년 12개의 농업법(Farm Bill)은 농산품 관련 프로그램, 농업용 토지 보전, 농업 무역 촉진 및 식량 원조, 영양, 농업 신용, 농촌 개발, 농업 연구, 사유지 임업, 에너지, 원예 및 유기농업, 농작물 보험을 위한 정책 등을 다룬다. 2018년 농업법에 따르면 예산 지출의 약 76%가 영양보충지원 프로그램(SNAP)에 투입되었으며, 농업 관련 프로그램은 지출의 25% 미만을 차지한다.

2018년 농업법에 따른 주요 농작물 상품 프로그램에는 가격이 법정 최저치 이하로 떨어지거나 수입이 최근 수준에 비해 낮을 때 프로그램 농작물(밀, 사료곡물, 쌀, 유지 종자, 두류 및 종자, 면화)의 재배 면적을 고려하여 생산자에게 지급하는 제도가 있다. 가격 손실 보장 프로그램(Price Loss Coverage)은 적용 대상 농작물의 시장 가격이 기준 가격 이하로 떨어질 때 지급한다. 수익 기반 프로그램인 농업위험보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 프로그램은 카운티(County) 차원의 실제 수익이 평균 기준 수익 아래로 떨어질 때 지급된다.

농작물 보험 프로그램은 수확량 및 수익 손실 모두에 대한 보상 옵션을 제공한다. 기본적으로 농작물 보험은 수확량, 농작물 수익 또는 전체 농장 수익의 손실을 방지하기 위해 보험에 가입한 생산자들에게 보조금을 지급한다. 2018년 농업법은 보험 대상 품목에 대마를 추가했다. 또한, 전통적인 방식의 농작물 보험과 결합하여 생산자에게 면적 기반의 보험을 제공한다.

정부가 더는 우유와 유제품에 대해 최저가격을 지원하지 않지만, 관세와 관세율 할당제는 여전히 존재한다. 낙농업 종사자의 경우, 낙농 마진 커버리지(Dairy Margin Coverage, DMC) 프로그램을 통해 우유 가격과 사료 비용 사이의 마진을 보장받는다. 새로운 우유 기부 보상 프로그램(Milk Donation Reimbursement Program, MDP)에 따라 저소득층에 우유를 기부하는 데 드는 비용을 보상받을 수 있다. 밀, 사료 곡물, 면화, 쌀, 유지 종자, 양모, 꿀 등에 대한 마케팅 지원 대출은 계속해서 존재한다.

연방 차원에서의 농업 환경 프로그램은 농작물 및 가축 생산자들이 생산 중인 경작지 및 방목지에 대한 환경 부담을 줄이는 데 초점을 두고 있다. 1985년 농지법이 제정된 이래 대부분의 연방 상품 프로그램과 개별 농장 보전 제도는 침식성이 높은 농경지와 습지를 보호하기 위해 계획되었다.

그 외 농업 프로그램에는 농지 구입과 신용 대출을 위한 직접 및 보증 대출이 있으며, 민간 시장에서 신용 획득에 어려움이 있는 생산자, 특히 참전용사 및 사회적 약자를 돕기 위해 고안되었다. 공공 농업 연구와 기술 지원을 지원하는 프로그램도 존재한다. 에탄올 및 기타 바이오 연료의 생산은 주로 연료의 혼용 의무화, 대출 및 보조금 프로그램의 형태로 지원된다.

미 농무부는 기후 변화를 직면한 가운데 농업 생산성을 높이기 위한 노력의 일환으로 지역 기후 허브 네트워크를 운영하고 있다. 이는 기후 정보를 바탕으로 의사결정을 내리고 이러한 결정을 이행하는 데 필요한 자원을 이해당사자가 직접 이용하도록 하고 과학 기반의 지역 정보와 기술을 개발하여 이를 농업 생산자와 전문가에게 제공하기 위해 농무부 소속 기관들을 연결하는 기능을 한다. 또한, 농무부는 생산자들이 온실가스 배출을 줄이고 기후 변화에 적응하는 데 도움을 주면서, 토지 소유주들에 대한 기술 및 재정 지원과 함께 천연자원 사용을 장려한다.

2.4.3. 2020-2021년 국내 정책의 발전

농무부는 COVID-19에 대응하기 위한 다양한 정책을 시행했고, 2020년에는 일본-미국 자유무역협정, 미국-멕시코-캐나다 협정, 중국과의 1단계 무역 협정이 발효되었다.

2020년 농무부는 시장 촉진 프로그램(Market Facilitation Program, MFP)을 통해 보복 관세의 영향을 받는 생산자들에게 총 세 차례에 걸쳐 최대 145억 달러를 지급했다.

미국 농무부의 위기관리청(Risk Management Agency, RMA)은 2020년 생산자들이 허리케인으로부터 회복하기 위한 새로운 정책을 도입했다. 허리케인 보험 보호-풍력 지수(Hurricane Insurance Protection - Wind Index)는 70가지의 다양한 작물에 적용되며 멕시코만, 대서양, 하와이 근처 카운티에서 이용된다. 이 정책은 미국해양대기관리청(National Oceanic and Atmospheric Administration)의 허리케인 데이터로부터 얻은 정보를 토대로 해당 카운티 또는 인접 카운티가 지속적인 허리케인 강풍 지역 내에 있는 경우 생산자의 기본 작물 보험 공제액의 일부를 보장한다.

유기농업과 관련하여 미국과 대만은 유기농 인증 제품이 모든 시장에서 유기농으로 판매될 수 있도록 하는 새로운 유기농 동등성 계약에 서명했으며 미국과 일본은 유기농 동등성 계약을 축산품으로까지 확장했다. 미국은 캐나다, 유럽 연합, 일본, 한국, 스위스 및 대만과 유기농 동등성 계약을 맺고 있다.

농업 생명 공학과 관련해 농무부의 동식물 건강 검사 서비스(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS)는 30년 만에 처음으로 농무부의 생명 공학 규정을 포괄적으로 개정한 세큐어(Sustainable, Ecological, Consistent, Uniform, Responsible, Efficient, SECURE) 원칙을 발표했다. 이 원칙은 생산 방식보다는 식물의 특성에 중점을 두고 규제 대상에 포함될 식물을 식별하는 효율적인 프로세스를 제공한다.

2020년에는 천연자원 및 환경 대책과 관련하여 2018년 농지법(Farm Act)에 의해 승인된 새로운 보존 유보 프로그램(Conservation Reserve Program, CRP)과 토양 건강 및 소득 보호 프로그램(Soil Health and Income Protection Program, SHIPP)이 출범했다. 이 프로그램은 아이오와, 미네소타, 몬태나, 노스다코타, 사우스다코타의 생산자들이 이용가능하다. 생산자들은 3년, 4년 또는 5년 단위의 보존 유보 계약으로 일정액을 지급받고 생산성이 낮은 농경지에 대해 다년생 작물을 심을 수 있다.

2020년 2월, 농무부는 에탄올과 바이오 디젤을 판매할 수 있도록 연료 저장장치, 디스펜서 펌프 및 관련 인프라를 개조하거나 업그레이드하기 위한 운송 연료 및 바이오 디젤 유통 시설에 1억 달러의 보조금을 제공하기로 했다.

2020년 미국 농무부는 '도시 농업 및 생산 혁신(Urban Agriculture and Innovative Production)'이라는 새로운 부서를 통해 첫 보조금 프로그램을 발표했는데 이는 도시에서의 식량 생산 증대를 위한 혁신적인 방법 모색, 식량 접근성, 교육 문제 등을 해결하기 위해

승인되었다. 미 농무부는 식량 접근성이 낮은 지역을 대상으로 하는 사업, 직업 훈련 및 교육, 신규 농가를 위한 사업 및 창업 비용, 도시 생산과 관련된 정책 개발 등에 144만 달러를 제공했다. 또한, 지역사회 퇴비 만들기 및 음식물쓰레기 줄이기 사업 지원을 위해 13개 시범사업에 100만 달러가 넘는 예산을 동원하겠다고 발표했다.

2.4.4. COVID-19에 대한 국내 정책 대응

COVID 관련 농업 및 식품 시스템의 문제를 해결하기 위한 대부분의 프로그램은 2020년 3월 18일에 제정된 가족 우선 코로나바이러스 대응 방안(Families First Coronavirus Response Act, FFCRA) 및 2020년 3월 27일에 제정된 코로나바이러스 지원/구호/경제 보장 법(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security, CARES)으로부터 자금 지원을 받는다.

미 농무부는 코로나바이러스 농장 지원 프로그램(Coronavirus Farm Assistance Program, CFAP)을 통해 약 235억 달러 규모의 실제 손실을 기반한 재정을 지원했다. 해당 자금은 두 번에 걸쳐 별도의 자격 요건 및 지급 기준을 통해 제공된다.

농무부는 COVID-19 전염병에 대응하는 각종 프로그램과 서비스 제공에 유연성을 두었다. 농업서비스청(Farm Service Agency, FSA)은 자연재해 발생 시 사용되는 재해 적립금 대출을 확대 적용하여 COVID-19의 영향을 받은 농가가 쓸 수 있도록 하였다. 또한, 전염병 및 기타 농업생산 문제로 재정적 어려움을 겪고 있는 농업 종사자들을 지원하기 위해 연간 분할 지불 연기를 위한 일회성 옵션을 제공했다.

농무부의 위기관리청은 보험 회사와 피보험인의 건강과 안전을 효율적으로 도모하기 위해 행정적 유연성을 제공했다. 구체적인 예로 정부 폐쇄 명령으로 인해 우유를 버려야 하는 낙농업자가 해당 우유를 보험 목적으로 판매되는 것으로 보고하도록 허용했다.

농무부는 또한 농업 생산자의 마케팅지원융자(Marketing Assistance Loans, MAL) 상환 기간을 9개월에서 12개월로 연장했다.

2020년 4월 국토안보부는 농무부와 함께 농업 생산자가 노동력 공급 차질을 피할 수 있도록 H-2A 비자 요건에 대한 임시 규칙 변경을 발표했다. H-2A 비자는 고국으로 돌아가기 전에 임시로 농업 노동을 수행하는 외국인 노동자에게 적용된다. 이 임시 규정으로 이미 미국에 거주하고 있는 외국인 근로자가 최대 허용 기간인 3년을 초과하여 체류할 수 있게 되었다.

2020년 4월 트럼프 대통령은 COVID-19 기간 동안 육류 및 가공육 가공 시설을 계속 운영하라는 국방 생산법 권한에 따른 행정 명령을 발표했다. 대통령은 미 질병통제예방센터(Centers for Disease Control, CDC)와 노동부가 공동으로 발표한 운영 지침에 따라 육류 및 가공육 가공업체가 계속해서 운영될 수 있도록 필요한 모든 조치를 취하기를 농무부 장관에게 지시했다.

2020년 5월, 농무부와 식품의약국(Food and Drug Administration, FDA)은 과일 및 채소 가공 시설을 포함하여 규제 식품 시설에서의 영업 중단을 방지하기 위한 절차를 명확히 하기 위해 양해각서를 체결했다.

소비자를 위한 지원과 관련하여 먼저 레스토랑 및 호텔 폐쇄로 인력 공급에 큰 차질을 빚은 지역 및 지역 유통업체와 파트너십을 맺었다. 농무부는 '농민에서 가족까지 푸드박스 프로그램(Farmers to Families Food Box Program)'을 통해 40억 달러의 신선 농산물, 유제품 및 육류 제품을 구매하여 분배했다. 이 프로그램을 통해 1억 2,500만 개 이상의 푸드박스를 푸드뱅크 및 저소득 가정을 지원하는 비영리 단체에 전달했다.

미국 농무부 장관은 COVID-19 국가 비상사태에 대응하여 4억 7,000만 달러를 승인했다. 또한, 재난 상황으로 인해 식량 확보가 어려운 가구를 대상으로 식량 지원 프로그램을 운영하기로 했다. 혜택을 적게 받는 가구에 대해 추가 혜택을 제공하고 발급 및 신청 조건을 일정 기간 동안 유연하게 적용하기로 했다.

더불어 COVID-19 팬데믹 기간 동안 여성, 유아, 아동을 위한 특별 영양 보충 프로그램에 미화 5억 달러를 추가로 제공했다. 보건 전문가가 영양 부족이라 판단한 저소득 임산부, 산후 및 모유 수유 중인 여성, 유아 및 5세 미만 어린이를 대상으로 보충 식품, 영양 교육, 모유 수유 촉진 및 지원, 건강 관리 서비스를 제공하기로 했다. 농무부는 협력 기관인 Emergency Meals to You와 함께 2020년 여름 급식 프로그램이 중단되는 동안 농촌 지역의 약 400,000명의 어린이에게 4천만 개 이상의 식사를 전달했다.

농무부는 인디언 보호 구역에 거주하는 가구와 보호 구역 근처 및 오클라호마 주 전역에 거주하는 아메리칸 인디언 가정에 식품을 제공하는 프로그램을 운영했다. 개인 보호 장비, 냉동고/냉각기, 모바일 IT 장비, 택배 차량과 같은 COVID 관련 기반 시설 구축을 위해 최대 5,000만 달러의 기금이 인디언 부족 정부에 제공되었다.

2.4.5. 2020-2021년 무역 정책의 발전

미-일 자유무역협정이 2020년 1월 1일 발효되었으며, 카놀라유, 밀, 쇠고기, 돼지고기, 사료곡물, 유지 종자에 대한 관세인하 기간을 5~15년으로 정했다. 2020년 1월 16일, 미국 상원은 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)을 승인했다. 북미자유무역협정을 대체한 새로운 협정이 2020년 7월 1일 발효되었다. 이 협정은 대부분의 농산물에 대한 무관세를 유지하고, 일부 상품에 대한 시장 접근을 확대하며, 농업 생명 공학 및 위생 대책을 다루는 등의 새로운 규정을 포함한다. 미국과 중국은 중국이 구조개혁 및 경제개혁을 시행하고 향후 미국의 상품과 서비스를 추가 구매하겠다는 중국의 약속을 포함한 1단계 무역 협정에 도달했다.

2.4.6. COVID-19에 대한 무역 정책 대응

COVID-19가 동물 수입에 미치는 영향을 완화시키기 위해, 수출국의 확산 현황과 관계없이 수의사가 작성한 증명서를 포함한 전자 수입 문서를 인정하기로 했다. 이 조항은 2021년 6월 30일에 만료될 예정이다.

2.5. 배경 정보

미국은 면적과 인구 기준으로 세계 2위의 경제 대국이자 세 번째로 큰 국가이다. 미국 1인당 국내총생산은 이 보고서에서 분석한 모든 국가 평균의 약 3배 수준이다. 1차 산업인 농업은 국내총생산의 약 0.9%, 고용의 1.5%로 전체 경제의 작은 부분을 차지하지만, 농식품 수출은 전체 수출의 10% 이상을 차지한다. 미국의 농업은 커다란 국내 시장, 풍부한 경작지 및 목초지, 다양한 상품 생산을 위한 다양한 기후 조건의 혜택을 받는다. 최근 몇 년간 총 농업 생산량은 곡물과 가축 간 비교적 균등한 편이다. 주요 산업으로는 곡물(옥수수 및 밀), 유지종자(대두), 목화, 소, 유제품, 가금류, 과일 및 채소가 있다. 2020년 미국 경제는 위축되었고 실업률은 COVID-19 전염병 및 관련 제한의 결과로 2010년 이후 처음으로 증가했다. 미국은 세계 최대의 농산물 수출국이며 2018년까지 순수출국이었으나 농식품 무역 흑자는 최근 몇 년간 줄었다. 북미와 동아시아 및 동남아시아 개발도상국은 2019년 미국 농산물 수출의 가장 큰 시장이었다. 수출은 추가 가공을 위한 1차 제품과 최종 소비자를 위한 가공 제품이 지배적인 반면, 농식품 수입의 절반은 최종 소비를 위한 가공 제품이다.

총요소생산성(Total factor productivity, TFP) 증가와 중간 투입재 증가로 최근 10년 동안 연평균 1.2% 수준으로 농업 생산량이 증가했다. 총요소생산성의 성장률은 농장 통합, 작물 및 가축 사육, 영양소 사용 및 해충 관리, 농기구 및 구조물의 혁신에 힘입어 2007년에서 2016년 사이 연평균 0.9% 수준이었으나 1991~2000년 성장률에 비해 감소했다. 미국 농업의 생산성은 환경 부담이 전반적으로 줄면서 증가할 수 있었다. 국가 차원의 영양 과잉 집중도는 줄었으며 OECD 국가 평균에 가깝다. 에너지 사용에 있어 농업이 차지하는 비중은 OECD 평균보다 낮고 온실가스 배출량은 많다. 미국의 물 스트레스는 OECD 평균 이상이다.

3. 시사점

중국은 고용의 안정, 민생 보장 및 내수체계의 구축 등을 국정 운영의 주요 방침으로 내세우고 있다. 특히 농업 분야에서는 빈곤퇴치, 농촌진흥, 주요 농산물의 공급량 보장, 농민의 소득 및 생활 수준 향상, 무역 경쟁력 확보, 식량안보 보장 등을 핵심 정책 목표로 설정하였다. 2020년 세부 농정 목표로는 식량안보 확보, 농촌진흥 및 빈곤퇴치, 아프리카돼지열병 방역 강화, 스마트 농업/농촌 발전 등이 있다. 중국 정부의 최근 농촌진흥 전략 시행과 관련하여 한국의 정책 경험과 실행 방안 등을 공유함으로써 한중 농업교류 강화를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

미국의 최근 농업 정책은 COVID-19에 대응하기 위한 대규모 자금 지원이 특징적이다. 생산자들이 겪는 손실, 즉, 수요 감소, 잉여 생산량 감소, 판로 확보의 어려움 등을 고려하여 재정 지원하고 시장 붕괴로부터 생산자를 보호하기 위해 농작물 보험이 유연하게 적용할 수 있도록 했다. 또한, 각종 서비스 업체의 폐쇄로 어려움을 겪고 있는 지역 및 지역 유통업체와 제휴하여 식량을 구매하고 이를 필요한 지역과 가구에 공급하는 등 다양한 정책을 도입했다. 미국의 한 육가공 업체가 코로나 확진 판정을 받으면서 육류 공급사슬에 큰 차질을 빚은 사건이 있었다. COVID-19 팬데믹이 장기화되면서 이러한 수출 국가의 불확실성, 생산 저하로 인한 수출량 감소가 우리나라에 미칠 영향에 대한 사전적 대응방안을 모색하는 것이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

OECD (2021), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2d810e01-en>