

미국의 농업보조금 정책*

허용준**

미국은 자국의 농업·농촌 보호를 위해 목표가격제도를 시행하고 있다. 농산물의 최저가격을 보장하고 이에 추가하여 매년 일정액의 직접지불금을 농가에 지급하며, 이 두가지 보조금의 합계액이 목표가격에 미달하면 그 차액도 지급한다.

미국은 무역자유화라는 세계무역기구(WTO) 협정의 기본정신에 역행한다는 국제여론에도 불구하고 막대한 규모의 농업보조금을 지급하고 있다. 2002년 농업법에 따라 최근 5년간 미국이 집행한 농업보조금은 연평균 169억 달러로, 연간 농업소득 총액의 26.9%에 달한다. 특히 2004년 쌀 농가의 경우 보조금은 호당 6만213달러로 쌀 소득의 57.6%를 차지하고 있다.

2007년 농업법에서도 현행의 적극적인 농업보조금 정책의 기조가 유지될 전망이다. 지난 7월 도하개발아젠다(DDA) 협상이 결렬된 주요 원인 중 하나가 미국이 국내보조 감축을 거부하였기 때문이며, 또한 농민단체들이 현행의 보조금 지급 정책의 유지를 바라고 있어 의회는 농촌 표를 의식한 정치적 고려를 할 것으로 예상되기 때문이다.

우리나라의 경우 DDA 협상, 자유무역협정(FTA)의 추진 등 무역자유화의 급속한 진행을 감안하여 생산중립적 소득보조, 농가단위 소득안정화정책 등 다양한 농업보조금 정책의 확충이 필요하다.

차례_____

- I. 머리말
- II. 농가소득 보조금 정책의 개요
- III. 2002년 농업법의 주요 내용
- IV. 2007년 농업법의 논의 동향
- V. 시사점

* 이 글은 필자 개인의 의견으로, 농협중앙회의 공식견해는 아님

** 농협조사연구소 조사역

2 논고

I. 머리말

미국은 경지면적이 세계에서 가장 넓고, 곡물생산량은 세계에서 두 번째로 많은 농업강국이다. 또한 농축산물 수출액은 세계에서 가장 많다. 그럼에도 불구하고 미국은 마케팅론, 고정직접지불제, 경기대응소득보조 등으로 구성된 3종의 농가소득 안전망을 구축하고 자국의 농업·농촌 보호를 위해 막대한 규모의 농업보조금을 농가에 지급하고 있다.

우리나라의 경우 정부는 향후 10년간 119조 투융자 계획에서 직접지불 보조금을 총 24조원 수준으로 반영하고 있으며, 이를 통해 2013년에는 보조금을 농가소득의 10% 수준으로 확대한다는 계획이다. 그러나 이러한 지원규모는 미국, EU 등 선진국의 농업보조금 지원규모와 비교해 볼 때 크게 미달하는 수준이다.

세계무역기구(WTO) 협정문에서는 농업보조를 각 회원국 정부의 농업지원을 위한 직접 재정지출 뿐만 아니라 조세감면이나 우대금융 등을 포함하는 포괄적 개념으로 정의하고 있다. 이러한 범주에서 미국의 농업보조금 정책은 크게 품목(작물)에 대한 보조금 정책과 자원·환경보전 정책으로 분류할 수 있으며, 이 밖에도 수출지원, 국내식량원조, 농촌개발, 농업신용 정책 등 다양한 형태의 농업보조금 정책이 시행되고 있다.

이 글에서는 주로 미국의 2002년 농업법 하에서의 품목에 대한 농가소득 보조금 정책과 농업보조금 지원 실적을 알아보고, 향후 농업보조금 정책의 방향과 지원규모를 결정할 2007년 농업법 제정 논의 동향을 정리하여 우리나라 농업정책에의 시사점을 찾고자 한다.

II. 농가소득 보조금 정책의 개요

1. 농업법을 통해 시행

미국의 농가소득 보조금 정책은 농업법(Farm Bill)을 통해 시행되고 있다. 미국의 농업법은 향후 5~7년간 실시될 농업정책의 기본방향과 시책을 일괄하여 규정한 법률로서, 최초의 농업법은 1933년 제정된 ‘농업조정법(Agricultural Adjustment Act)’이다. 농업법의 법적 지위는 대체로 우리나라의 ‘농업·농촌기본법’과 같으나 내용은 매년 시행되는 농림부의 ‘농림사업시행지침서’와 같이 구체화되어 있다.

따라서 미국 농업법은 주로 농가에 지원하는 소득보조의 규모, 지원수준 및 방법 등을 규정하고 있으며, 강력한 법적 구속력을 가지고 시행된다. 주요 내용은 농산물 최저가격보장 및 소득 지지 정책, 자원과 환경보전 정책 및 농촌개발 정책 등이며, 이 밖에 농산물 무역, 해외 식량원조, 국내 식량지원조치, 농업신용, 농촌연구 및 교육부문 등의 정책에 관한 내용을 담고 있다.

현재 농가소득 보조금 정책은 2002년에 제정된 농업법을 통해 시행되고 있으며, 2007년 9월말에 시효가 만료될 예정이다. 이에 따라 미국 정부, 의회 등은 2005년 여름부터 2002년 농업법을 대체할 2007년 농업법 제정에 대한 논의를 하고 있다.

2. 농산물에 대한 최저가격 보장 : 마케팅론

전통적으로 농산물에 대한 최저가격을 보장하는 정책은 미국 농가소득 보조금 정책 중 가장 역사가 오래되었다. 미국은 1920년대 말 경제공황 타개를 위해 강력한 시장개입정책인 뉴딜정책의 일환으로 쌀을 비롯한 주요 농산물에 대해 최저가격을 보장하는 정책을 실시하게 된다.

이러한 가격지지 정책은 1933년 농업법에서 최초로 법제화 되었으며, ‘가격

4 논고

지지용자제도(Commodity Loan)’라는 형태로 시행되었다. 이 제도는 농가가 농산물을 담보로 제공하여 용자를 받고, 시장가격이 용자단가 보다 낮으면 담보농산물에 대한 권리를 포기함으로써 상환에 갈음하는데, 이 때 농가는 시장가격이 낮더라도 용자단가 만큼 수입이 보장되기 때문에 용자단가는 최저보장가격의 역할을 하는 것이다.

1985년 농업법에서는 ‘마케팅론(Marketing Loan)’을 새로이 도입하여 현재까지 시행하고 있다. 마케팅론은 종전의 가격지지용자제도와 유사하나, 농가가 담보 농산물에 대한 권리를 포기하는 대신, 용자단가 보다 낮은 상환단가로 용자금을 상환하여 용자단가와 상환단가의 차액을 농가에 보장하는 제도이다. 이 때 용자단가와 상환단가의 차액을 마케팅론 이득(Loan Gains)이라 한다. 한편 농가가 마케팅론을 통해 용자를 받지 않은 경우에도 용자단가와 상환단가의 차액을 농가에 보장해 주는 용자부족불제도(Loan Deficiency Payment)도 시행되고 있다. 실제로 대부분의 농가들은 마케팅론을 통해 용자를 받기보다는 용자절차를 받지 않아도 되는 용자부족불제도를 통해 마케팅론 이득을 수취하고 있다<표 5>.

마케팅론은 농산물에 대해 최저가격을 보장하는 정책으로서 가격과 연계되어 있기 때문에 WTO에서 감축대상보조(Amber Box)로 분류되고 있다.

3. 매년 일정액을 농가에 지급 : 고정직접지불

미국은 매년 일정액의 직접지불금을 과거 기준연도의 면적과 단수에 기초하여 농가에 지급하고 있다. 이는 현재 재배되는 작물의 재배면적, 생산량과 무관하게 면적당 일정액의 보조금을 지급해야 하는 생산중립적(decoupled) 소득보조의 요건을 충족시키기 위한 것이다.

생산중립적 직접지불제는 1996년 농업법에서 처음 도입되었으며, ‘생산자유계약제도(Production Flexibility Contract Payment)’라는 형태로 시행되었다. 미국은 1993년 우루과이라운드(UR) 협상 타결 이후, 시장 지향적 농정

개혁을 표방하면서 WTO가 허용하는 생산중립적 소득보조 정책을 도입하게 된다. 이 제도는 농가와 정부 간에 생산자율계약을 맺고 일정 요건을 조건으로 농가에 보조금을 지급하며, 1996년 농업법 기간만 시행되었다.

현행 2002년 농업법에서는 생산자율계약제도를 고정직접지불제도(Fixed Direct Payment)로 대체하여 현재까지 시행 중이다. 고정직접지불제도는 생산자율계약제도와 같이 생산중립적 소득보조 요건은 유지하되, 지급단가가 인상되고 대상작물이 추가된 점에서 종전보다 더욱 강화된 소득보조 정책이다.

미국은 동 제도를 생산자율계약제도의 연장선상에서 WTO 규정상 허용대상보조(Green Box) 정책으로 주장하나, WTO는 인정하지 않고 있다.

4. 목표가격을 보장 : 경기대응소득보조

미국은 목표가격(Target Price)을 사전에 설정하고 시장가격이 이를 하회할 경우 그 차액을 보전하는 목표가격제를 시행중이다. 농가의 경우 농산물 가격하락으로 소득이 감소해도 작물별 생산비 수준을 반영한 목표가격 수준의 소득을 보장받는다.

이 제도는 1973년 농업법에서 부족불제도(Deficiency Payment)라는 명칭으로 최초 도입되어 약 20여 년간 유지되어 왔으나, 1996년 농업법에서는 시장지향적 농정개혁의 명목으로 폐지되었다. 그러나 목표가격제가 폐지된 상황에서 1998년 이후 농산물 가격의 지속적인 하락으로 농가소득이 급감하자, 미국은 특별긴급보조금을 추가 지원하면서 목표가격제의 필요성을 절감하게 된다.

이에 대한 반성으로 2002년 농업법에서는 경기대응소득보조(CCP : Counter-Cyclical Payment)제도를 도입하면서 목표가격제를 부활하는 등 농가소득 안정을 위한 정책을 대폭 강화한다. 경기대응소득보조는 과거 부족불제도의 생산조정 의무 조항이 없으면서 목표가격을 보장한다는 점에서 더욱 강화된 목표가격 보장 정책이라 할 수 있다.

경기대응소득보조는 가격에 연계되어 있고 생산제한의 의무화가 없지만, 미국

6 논고

은 도하개발아젠다(DDA) 농업협상 기본골격(2004년 8월)에서 보조금 감축의 무가 없는 새로운 형태의 블루박스(Blue Box) 정책으로 반영해 놓고 있다.

〈표 1〉 농가소득 보조금 정책의 변천 과정

제 도	주요 내용	비 고
가격지지융자제도 (Commodity Loan) (1933년 농업조정법)	○ 융자단가에 의한 최저가격지지 ○ 융자단가는 소득보장 수준	사실상 폐지
부족불제도 (Deficiency Payment) (1973년 농업법)	○ 부족불 = 목표가격-시장가격과 융자단가 중 높은 것	1996년 농업법에서 폐지
마케팅론 (Marketing Loan) (1985년 농업법) ※ 융자부족불제 (Loan Deficiency Payment)	○ 융자단가와 상환단가의 차액을 보전 ○ 상환단가는 국제가격 또는 각 지역 시장가격 수준으로 융자단가 보다 낮음 ○ 마케팅론과 동일한 정책의도를 가진 제도로서, 농가가 융자를 받지 않았을 경우에도 융자단가와 상환단가의 차액을 보전	<현재 시행>
생산자유통계약제 (Production Flexibility Contract Payment) (1996년 농업법)	○ 부족불제도의 폐지 대신 도입 ○ 생산중립적직불제 형태	2002년 농업법에서 고정직접지불제로 대체
고정직접지불제 (Fixed Direct Payment) (2002년 농업법)	○ 과거 기준연도의 면적과 단수에 기초 하여 정해진 단가에 의해 지급	<현재 시행>
경기대응소득보조 (Counter-Cyclical Payment) (2002년 농업법)	○ 유효가격이 목표가격에 미달할 때, 그 차액을 보전 * 유효가격=고정직불+시장가격과 융자 단가 중 높은 것	<현재 시행>

자료 : 유춘권·허용준, '미국의 쌀 농가 소득안정정책과 시사점', 2004.

III. 2002년 농업법의 주요 내용

1. 2002년 농업법의 개요

2002년 농업법의 명칭은 ‘농가안전및농촌투자법(Farm Security and Rural Investment Act of 2002)’이며, 2002년 10월 1일부터 2007년 9월 30일까지 시행된다. 1996년 농업법으로 시장지향적 농정개혁을 실시한 미국은 1998년 이후 농산물가격 하락으로 농가소득이 급감하자 막대한 규모의 특별긴급보조금을 추가 지원하게 된다. 미국은 1996년 농업법으로는 지속적인 농업불황시 농가소득 안정을 도모하는데 한계가 있다는 반성 속에 2002년 농업법 제정을 추진하게 되었다.

2002년 농업법 제정으로 2002~2011년 10년 동안 총 1,735억 달러의 농업예산이 집행될 전망이다, 이 중 2002년 농업법 기간 동안에는 당초 약 477억 달러가 할당되었다. 그러나 2006년 현재까지 농가소득안정 및 자원·환경보전 등 농가소득 직접지불금으로만 845억 달러가 집행되어 이미 할당액을 초과하였다.

이처럼 2002년 농업법은 농가소득의 안정을 중시하는 방향으로 제정되었다. 경기대응소득보조를 새로 도입해 1996년 농업법에서 폐지했던 목표가격제를 부활시켰고, 종전의 생산자율계약제도를 대체한 고정직접지불제도의 지급단가를 인상하고 대상작물을 확대하였으며, 마케팅론의 대상작물도 확대하였다.

2. 농가소득 보조금 정책의 주요 내용

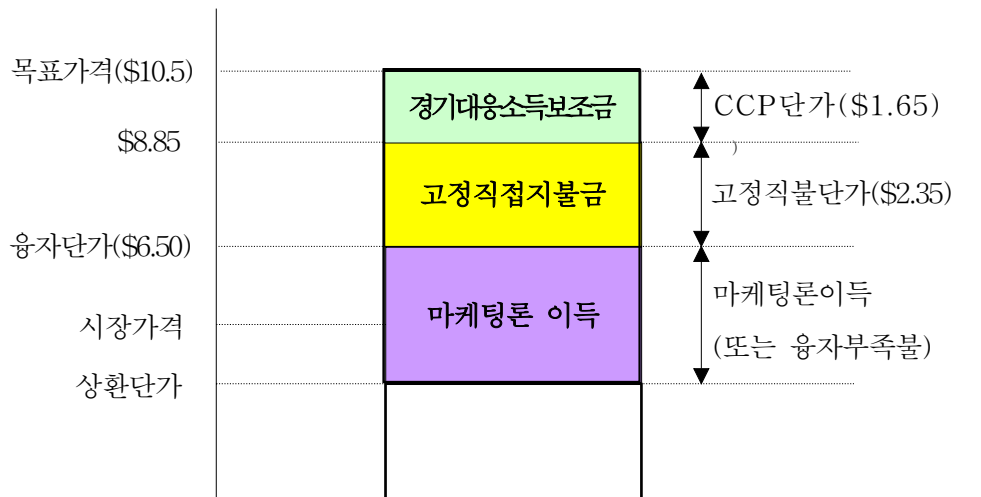
2002년 농업법에서는 경기대응소득보조와 고정직접지불제를 도입하여 1985년 농업법에서 도입한 마케팅론과 함께 3중의 농가소득 안전망을 구축하였다. 농가는 마케팅론을 통해 마케팅론 이득(용자단가-상환단가) 또는 용자부족불을 수령하며, 기준면적과 단수에 기초하여 매년 일정액의 직접지불금을 받

8 논고

게 된다. 이에 추가하여 마케팅론의 용자단가 또는 시장가격 중 높은 것과 고정직접지불 단가의 합계액, 즉 유효가격이 목표가격에 미달하면 그 차액을 기준면적과 단수에 기초하여 경기대응소득보조금으로 받게 된다.

용자단가와 고정직접지불 단가, 목표가격은 2002년 농업법에 품목별로 일정 기간(2002~2007년) 고정하여 고시하고 있는데, 쌀의 경우 용자단가는 백파운드 당 6.5달러, 고정직접지불 단가는 2.35달러, 목표가격은 10.5달러이다.

〈그림 1〉 3중의 농가소득 안전망 구조(쌀 100파운드당)



주 : CCP단가=목표가격-유효가격(용자단가와 시장가격 중 높은 것+고정직불 단가)

각 농가소득 보조금 정책을 살펴보면, 먼저 마케팅론의 보전수준은 용자단가와 상환단가의 차액이다. 농가는 시장가격이 용자단가보다 높을 때는 농산물을 시장에 팔아 용자금을 상환하고, 시장가격이 용자단가보다 낮을 때는 용자단가보다 낮은 상환단가로 상환한다. 따라서 농가는 시장에 판매한 수입과 함께 용자단가와 상환단가의 차액을 보전 받는 셈이다. 상환단가는 쌀의 경우 국제가격 수준으로 매주 고시되며 밀, 사료곡물, 유지종자 등은 각 지역의 시장가격 수준으로 매일 고시하고 있다. 농업인당 마케팅론에 의한 연간 보조금 상한은 75,000달러이며, 대상 품목은 밀, 옥수수, 면화, 쌀, 콩, 수수, 보리, 귀리,

유지종자, 병아리콩, 완두콩, 녹두콩, 땅콩, 꿀, 양모, 염소모 등이다.

고정직접지불금은 미리 정해진 지급단가에 기준단수와 기준면적의 85%를 곱한 금액이다. 기준면적은 1981~1985년 평균 혹은 1998~2001년 평균이며, 기준단수는 1981~1985년의 평균이다. 농업인당 연간 고정직접지불금 상한은 40,000달러이며, 대상 품목은 밀, 옥수수, 면화, 쌀, 콩, 수수, 보리, 귀리, 유지종자, 땅콩 등이다.

경기대응소득보조금은 미리 정해진 목표가격에서 유효가격을 차감한 보전가격에 기준단수와 기준면적의 85%를 곱한 금액이다. 유효가격은 마케팅론의 용자단가와 시장가격 중 높은 것과 고정직접지불 단가를 합한 것이다. 기준단수와 기준면적의 산정 방식은 고정직접지불제와 비슷하며, 농업인당 연간 경기대응소득보조금 지급상한은 65,000달러이다. 대상 품목은 밀, 옥수수, 면화, 쌀, 콩, 수수, 보리, 귀리, 유지종자 등이다.

한편 미국의 농가소득 보조금 정책에 대한 이해를 돕기 위해 2004년 기준 평균적인 쌀 농가를 가정하여 이 농가가 받는 보조금을 산출해보면, <표 2>와 같다.

<표 2> 미국 쌀 농가 보조금 산출 예시

- 2004년 기준 미국의 평균적인 쌀 농가를 가정하였다.
 - 목표가격 : \$10.50/cwt, 고정직불단가 : \$2.35/cwt, 용자단가 : \$6.50/cwt
 상환단가(국제가격) : \$6.02/cwt,
 시장가격(농가판매가격) : \$7.33/cwt
 - 수확량 : 28,688cwt/호
 - 기준면적(1998~2001 재배면적 평균) : 410acre
 - 기준단수(1981~1985 평균) : 48.99cwt/acre
- 이 농가는 마케팅론을 통해 쌀 28,688백파운드를 담보로 제공하여 186,472달러를 용자받을 수 있다. 그리고 시장가격이 용자단가보다 높기 때문에 시장에 내다 팔고 상환단가로 상환할 것이다.
 - 용자금액(\$186,472)=용자단가(6.5)×수확량(28,688)
 - 시장에 판매한 금액(\$210,283)=시장가격(7.33)×수확량(28,688)

10 논고

- 상환한 금액(\$172,702)=상환단가(6.02)×수확량(28,688)
- 따라서 이 농가는 마케팅론 이득(13,770달러)을 얻게 된다.
 - 마케팅론이득(\$13,770)=융자금액(186,472)-상환한 금액(172,702)
- 또한 이 농가는 고정직접지불금으로 40,122달러를 지급받는다.
 - 고정 직불금(\$40,122)=고정 직불단가(2.35)×기준단수(48.99)×기준면적(410)×85%
- 이와 함께 이 농가는 경기대응소득보조금으로 14,000달러를 지급받는다. 유효가격(융자단가와 시장가격 중 높은 것과 고정직불단가의 합계액)이 목표가격에 미달하였기 때문이다.
 - 유효가격(\$9.68)=시장가격(7.33)+고정 직불단가(2.35)
 - 경기대응소득보조 지급단가(\$0.82)=목표가격(10.5)-유효가격(9.68)
 - 경기대응소득보조금(\$14,000)=지급단가(0.82)×기준단수(48.99)×기준면적(410)×85%
- 결국 이 농가의 보조금 총액은 67,892달러이다.
 - 총보조금(\$67,892)=마케팅론 이득(13,770)+고정직불금(40,122)+경기대응소득보조금(14,000)

자료 : USDA-ERS, 'Rice Situation and Outlook Yearbook', 2005.

3. 농업보조금 지원 실적

미국은 최근 5년간(2002~2006년) 총 845억 달러의 농업보조금을 직접지불금 형태로 농가에 지급하였다. 이는 같은 기간 농업소득 총액의 27% 수준이다. 2004년의 경우 농업소득 대비 직접지불금 비율이 15%로 동 기간 중 가장 낮았는데, 이는 농산물 가격 등이 올라 농업소득이 854억 달러로 사상 최고치를 기록함에 따라 직접지불금이 적게 지급되었기 때문이다.

〈표 3〉 미국 농업소득과 직접지불금(2002-2006)

(단위 : 10억 달러, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006 (추정)	계 (‘02-’06)
1. 현금수령액 (Cash receipts)	195.0	215.5	237.9	238.9	235.3	1,122.6
2. 직접지불금 (Direct government payments)	12.4	16.5	13.0	24.4	18.2	84.5
3. 농업연관소득 (Farm-related income)	14.8	15.7	16.9	17.6	18.9	83.9
4. 총현금농업소득(1+2+3) (Gross cash income)	222.2	247.8	267.8	280.9	272.3	1,291
5. 비금전소득 (Nonmoney income)	14.8	15.5	16.8	18.5	19.3	84.9
6. 재고조정 (Inventory adjustment)	-3.4	-2.4	11.6	0.4	-0.4	5.8
7. 총소득(4+5+6) (Total gross income)	233.6	260.9	296.2	299.8	291.2	1,381.7
8. 총비용 (Total expenses)	193.4	200.4	210.8	226.0	236.8	1,067.4
9. 농업소득(7-8) (Net farm income)	40.2	60.5	85.4	73.8	54.4	314.3
직접지불금/농업소득(2/9)	30.8	27.3	15.2	33.2	33.5	26.9

자료 : USDA-ERS, '2006 Farm sector income forecast', 2006.8.31.

특히 쌀 농가에 대한 직접지불금은 2004년에 호당 60,213달러로 품목 가운데 가장 많았으며, 이는 동년 쌀 농업소득의 58%에 달한다.

다음으로 면화 농가가 호당 42,728달러, 옥수수 농가가 18,578달러, 콩 농가는 8,157달러를 직접지불금으로 받았다.

〈표 4〉 주요 품목 호당 농업소득과 직접지불금(2004)

(단위 : ha, 달러/호, %)

주요 품목	호당 경지면적 ¹⁾	호당 농업소득 ²⁾ (a)	호당 직불금 ³⁾ (b)	비중 (b/a)
쌀	160.8	104,523	60,213	57.6
면화	201.0	97,020	42,728	44.0
옥수수	79.2	43,766	18,578	42.4
콩	92.3	29,430	8,157	27.7

주 1) USDA-NASS, 'Census of Agriculture', 2002.

2) 호당 농업소득에는 직접지불금이 포함되어 있음. 2004년 쌀 농가의 농업소득은 에이커당 쌀 조수입(\$602.33)에서 경영비(\$490.83)를 뺀 금액에 호당 경지면적(397.4에이커, 2002년 센서스)을 곱한 후 직불금을 합산한 것임. 나머지 품목은 「Farm operator household income by farm type, 2001-2005 ARMS」 자료에서 발췌함

3) USDA-ERS, 'Farms Receiving Government Payment', 2006.2.

전체 지급규모를 보면, 농업보조금 정책 중에서는 고정직접지불제에 가장 많이 지급되었고, 품목별로는 옥수수에 가장 많이 지급되었다. 최근 5년간 고정직접지불제로 전체의 27%인 228억 달러가 지급되었으며, 그 다음이 자원·환경보전지불(14.4%), 경기대응소득보조(14.1%), 융자부족불(13.6%) 순으로 보조금이 지급되었다. 특히 최저가격보장 정책, 고정직접지불제 및 경기대응소득보조 등 3종의 소득안전망 정책을 통해 522억 달러가 지급되어 전체의 61.8%에 달했다.

품목별로는 회계연도 기준 5년간(2003~2007년) 옥수수에 전체의 28%인 236억 달러가 지급되었으며, 그 다음이 면화(17.2%), 밀(6.7%), 콩(4.9%) 순으로 보조금이 지급되었다. 특히 옥수수, 밀, 쌀, 면화, 콩 등의 5개 품목에 지출된 보조금이 전체 품목보조금의 61.2%에 달했다.

〈표 5〉 직접지불 정책별 지급액(2002~2006)

(단위 : 백만 달러)

직접지불 정책	2002	2003	2004	2005	2006 (추정)	계 (‘02-’06)
생산자율계약제도	3,500	-280	-4	-1	0	3,215
고정직접지불제도	367	6,704	5,242	5,199	5,250	22,762
경기대응소득보조	203	2,301	1,122	4,074	4,185	11,885
용자부족불	1,197	576	2,860	5,041	1,782	11,456
마케팅론 이득	460	198	130	366	278	1,432
상품증서교환 이득	1,179	556	476	1,614	809	4,634
땅콩 쿼터구매지불	983	238	25	22	20	1,288
우유소득손실보상지불	860	913	206	10	600	2,589
담배전환지불	0	0	0	2,079	1,027	3,106
자원·환경보전지불	1,966	2,167	2,320	2,768	2,900	12,121
특별긴급지불	1,655	3,142	583	3,169	1,338	9,887
기타 지불	46	8	5	10	8	77
총 직접지불금	12,416	16,523	12,965	24,351	18,197	84,452

자료 : USDA-ERS, '2006 Farm sector income forecast', 2006.8.31.

〈표 6〉 상품신용공사(CCC)에서 품목에 지출한 금액(FY2003~FY2007)

(단위 : 백만 달러, %)

구분	FY2003 ¹⁾	FY2004	FY2005	FY2006 (추정)	FY2007 (추정)	계	비중
옥수수	1,415	2,504	6,243	8,862	4,609	23,633	27.7
곡물수수	106	213	376	483	297	1,475	1.7
보리	45	119	189	176	99	628	0.7
밀	1,118	1,173	1,232	1,009	1,140	5,672	6.7
쌀	1,279	1,130	473	634	443	3,959	4.7
면화	2,889	1,372	4,245	3,627	2,551	14,684	17.2
유제품	2,494	295	-95	603	745	4,042	4.7
콩	907	595	1,140	357	1,206	4,205	4.9
땅콩	1,562	259	408	447	285	2,961	3.5
기타품목	122	99	422	997	974	2,614	3.1
기타지출 ²⁾	5,488	2,816	5,554	3,420	4,074	21,352	25.1
총계	17,425	10,575	20,187	20,615	16,423	85,225	100.0

주 1) 미국의 회계연도로 2002.10.1~2003.9.30의 기간임.

2) 기타지출은 운영비, 이자, 보전/수출프로그램 등 품목 구분이 어려운 지출액임.

3) 수치는 대부분의 농가프로그램을 관리하는 미국의 상품신용공사(CCC)가 각 회계연도를 기준으로 품목에 지출했거나 지출할 금액임.

자료 : USDA-FSA, 'CCC Net Outlays by commodity and function', 2006.7.

IV. 2007년 농업법의 논의 동향

1. 주요 이슈 : 미국의 고민

가. 현행 농업보조금 정책의 한계

미국은 현행 2002년 농업법이 내년 9월말에 시효가 만료됨에 따라 이를 대체할 2007년 농업법 제정에 대한 논의를 활발히 진행하고 있다. 이 과정에서 현행 농업보조금 정책에 대한 미국의 고민을 엿볼 수 있다. 현행 농업보조금 정책이 소득의 불안정성을 완화시키는 데 미흡하고 보조가 공평하게 분배되지 못하고 있으며, 증산유인 제공과 생산비를 증가시키고 WTO 규정과 불합치 하는 등 한계를 드러내고 있다는 점이다.

첫째, 현행 농업보조금 정책이 소득변동이나 불안을 감소시키는 데 한계가 있다는 주장이다. 마케팅론의 경우 기본적으로 마케팅론 이득을 얻는데다, 용자단가가 실제 시장가격에 기초하고 있지 않기 때문에 농가는 자기 농산물을 시장에 팔아 판매수입을 추가로 올릴 수 있어 과다 보상이라는 지적이 있다. 반대로 마케팅론은 실제 생산량을 기초로 보조를 결정하기 때문에 감소된 생산량에 대해서는 보조를 받지 못한다는 문제가 있다. 고정직접지불제는 기준면적과 단수에 기초하여 매년 일정액을 지급하므로 경영위험을 완화시킬 뿐, 소득의 변동성을 제거하지 못한다. 또한 경기대응소득보조는 가격과 역관계이고 고정된 생산량에 기초하여 지급하므로 수확량 변화에 따른 소득효과를 고려치 않고 있다. 예를 들어 생산량이 크게 줄면 가격이 상승하는 데, 이 때 농가의 소득은 줄어들지만 가격과 역관계인 경기대응소득보조금은 지급되지 않는 문제가 있다.

둘째, 보조의 혜택이 규모별, 품목별, 지역별로 공평하게 분배되지 못하고 있다. 보조 정책의 수혜자는 대부분 대농과 고소득 농가에 집중되었고, 품목별로는 5개 품목에, 지역적으로는 정책대상 품목의 주산지에 집중되어 있다. 2004년의 경우 전체농가의 10.6%를 차지하는 상업농(연간 매출액 25만 달

러 이상인 농가)이 전체 보조금의 절반 이상을 수취하였다¹⁾. 품목별로는 최근 회계연도 기준 5년간(2003~2007년) 밀, 옥수수, 면화, 쌀, 콩 등 5개 품목이 전체 품목보조금의 61.2%를 차지한 반면, 과일, 채소, 나무열매 등은 보조 대상에서 제외되어 있다. 지역적으로는 옥수수, 대두가 주산지인 중서부지역, 밀 주산지인 태평양 북서지역, 면화와 땅콩이 주산지인 동남 해안지역, 쌀과 면화가 주산지인 캘리포니아와 미시시피 하류지역, 면화 주산지인 텍사스 서부와 애리조나 남부지역에 보조금이 집중되고 있다.

셋째, 현행 농업보조금 정책이 생산과 투입을 증가시키는 유인을 제공하고, 땅값을 상승시킨다는 주장이 있다. 마케팅론의 경우 실제 시장가격에 상관없이 용자단가 만큼의 가격을 보장하고 실제 생산량을 기초로 보조하므로 재배면적과 농약, 비료 등의 투입을 늘려 생산량을 증가시키려는 유인이 존재한다. 실제로 마케팅론 적용 대상품목인 완두콩과 녹두콩의 경우 재배면적이 2001년 0.4백만 에이커에서 2005년에 1.3백만 에이커로 3배나 증가하였다. 또한 보조금의 자본화 효과로 인해 농지가격을 높이고, 이는 전체 농가의 40%를 차지하는 임차농의 경영과 신규농의 진입을 어렵게 하고 있다. 농업보조의 혜택이 대규모 상업농에게 집중되면서 소규모 가족농을 효과적으로 보호하지 못하고 있다는 지적도 있다. 아울러 정책대상 특정 품목에 대해서만 지원이 이루어지므로 시장기능에 의한 작목전환을 어렵게 하고 있다. 이는 특정품목으로의 집중을 유도하여 해당 품목의 시장가격 하락의 요인이 되고 연쇄적으로 정부지출을 증가시키는 악순환을 반복하고 있다.

넷째, 현행 국내 보조 정책에 대한 국제적 비판 문제와 감축대상보조의 실질적 감축이 불가피하다는 주장이다. 미국은 2002년 농업법에서 농업보조금을 확대시킴으로서 세계무역 자유화 정신에 위배된다는 국제적 비판을 받고 있다. 한편 미국은 WTO 출범 이후 연도별 국내보조 감축이행에 부담이 없었으나, 1998년 이후 농산물 가격의 지속적인 하락으로 보조금을 늘린 결과 국내보조의 한도에 근접하고 있다.

1) USDA-ERS, 'Farms Receiving Government Payment', 2006.2.

〈표 7〉 WTO에 통보한 미국의 국내보조 이행 실적

(단위 : 백만 달러)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AMS한도(a)	23,083	22,287	21,491	20,695	19,899	19,103	19,103
이행실적(b)	6,214	5,898	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413
a-b	16,869	16,390	15,253	10,303	3,037	2,301	4,690

자료 : WTO Notifications, as of Feb. 2005.

특히 미국은 2005년 8월 DDA 농업협상에서 5년에 걸쳐 국내보조(Amber Box)를 60%까지 감축할 것을 제안한 바 있는데, 이는 자국의 감축대상보조(AMS) 한도를 191억 달러에서 76억 달러로 115억 달러나 삭감해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 미국의 제안을 WTO에서 받아들일 경우 마케팅론과 용자부족불제 등 감축대상보조 정책의 실질적 축소가 불가피하다는 주장이다.

나. 주요 대안

미국은 현행 농업보조금 정책의 한계를 극복하기 위해 몇 가지 대안을 내놓고 있다.

먼저 현행 3중의 농가소득 안전망 정책을 구성하는 마케팅론과 고정직접지불제, 경기대응소득보조 정책은 유지하되, 감축대상보조 정책을 줄이고 허용보조 정책을 증가시키며, 지불상한을 낮추자는 의견이 있다. 이는 WTO 규정에 합치되고 생산과 구조에 미치는 영향을 줄이며 보조의 불공평성을 어느 정도 해소할 수 있으나, 여전히 보조의 혜택이 전통적인 작물에 집중되고 작물보험에 대한 의존과 소득변동 위험을 완화시키기 위한 자구노력에 더욱 의존할 가능성이 있다는 지적이 있다.

둘째, 마케팅론과 경기대응소득보조 정책을 농가소득 감소에 기초한 소득안정화 정책으로 대체하자는 의견이다. 이는 감축대상보조 정책을 생산량이나 재배면적에 상관없이 농가별로 감소한 소득을 보전하는 정책으로 새롭게 설계하

자는 의견인데, 어떻게 설계하느냐의 문제와 농가수입의 보증수준에 따라 공급, 수요, 가격 등에 영향을 미칠 수 있다는 지적이 있다.

셋째, 현행 가격 및 소득지지 정책 대신 작물보험의 확충과 자원·환경보전 직불, 농촌발전 정책 등을 확대하자는 의견이다. 이는 전통적 품목뿐만 아니라 모든 농가에게 혜택을 줄 수 있다는 장점이 있으나 정책의 혜택이 전통적 정책 대상 작물 농가에서 비 정책대상 작물과 가축 등으로 이동할 수 있다는 문제점이 지적되고 있다.

2. 각계 동향 : 행정부, 의회, 농민단체

미국 정부와 의회, 농민단체 등은 2007년 농업법 제정과 관련하여 지난해부터 논의를 진행하고 있다. 지난해는 올해 DDA 농업협상의 타결에 맞춰 새 농업법을 제정하려는 움직임이 있었으나, 금년 7월 24일 DDA 농업협상이 무기한 연기됨으로써 2002년 농업법 제정당시와 비교하여 다소 느린 행보를 보이고 있다. 미국의 농업법은 상·하원의 단일 법안이 통과되고, 그 법안에 대통령이 서명함으로써 제정된다. 2002년 농업법 제정당시의 의회 입법과정을 살펴보면, 2001년 7월말에 하원 농업위원회에서 농업법안이 수립되어 같은 해 10월에 하원안을 확정하였고 11월에 상원에 그 법안을 이첩하였다. 상원 농업위원회는 2001년 11월에 상원안을 수립하여 2002년 2월에 상원안을 확정하였고 4월에는 양원 합동위 타협안이 마련되어 상하원을 통과하였으며 5월에 대통령이 법안에 서명함으로써 하원법안 수립 후 10개월만에 2002년 농업법이 제정되었다

우선 미국 정부는 작년 7월부터 연말까지 42개주에 걸쳐 52회의 전국순회 현장토론회(Farm Bill Forums)를 공개적으로 개최하고 의견을 수렴하였다. 이와 별도로 농무부(USDA)는 전 국민을 대상으로 2007년 농업법 제정에 대한 의견을 약 4,000여건 접수하였다. 최근에는 현장토론회와 접수된 의견을 분석하여 위험완화, 환경보전, 농촌발전, 에너지 등 4개 분야에 걸쳐 보고서를

작성하였고, 이로써 정부의 공식적인 의견수렴 과정을 끝낸 상태이다. 한편 조한스 농무부 장관이 금년 3월 언론사와의 전화 인터뷰에서 부시 대통령의 차기 농업법에 대한 발언내용을 소개하였는데, 부시 대통령은 ‘차기 농업법은 농가경제를 더 굳건하게 하고 미래 농업인의 삶의 터전을 보전해야 한다’고 말했다. 미국 정부가 향후 새 농업법에서도 농가소득안정을 중시하는 한편, 환경보전 및 농촌발전 정책에도 비중을 두겠다는 의미로 해석된다.

2007년 농업법 제정에 관해 미국 의회도 금년 들어 활발히 움직이고 있다. 상·하원의 농업위원회는 소위원회별로 청문회를 진행하고 있는데, 대부분 품목별 농업생산자가 참석하였으며, 1회당 약 8~9명이 증언하고 있다. 현재까지 상원은 7회, 하원은 20회의 청문회를 개최하였다. 상원 농업위원회는 20명의 의원(공화당 11, 민주당 9)으로 구성되어 있고 4개의 소위원회를 운영하고 있다. 하원 농업위원회는 46명의 의원(공화당 25, 민주당 21)으로 구성되어 있고 5개의 소위원회를 운영하고 있다.

한편 미국 중농이상의 농가로 구성된 농민단체인 ‘Farm Bureau’는 금년 7월말 DDA 협상이 결렬된 직후, 현행 2002년 농업법을 연장할 것을 의회에 공식적으로 요구하였다. DDA 농업협상이 해외 시장접근의 실질적 확대라는 성과를 얻지 못한 채 무기한 연기된 상황을 감안하여, 현행 농업법에 기초한 농업보조금 정책을 최소 1년 이상은 연장해야 한다고 주장하였다.²⁾ 아울러 내년 6월말에 만료되는 무역촉진권한(TPA : Trade Promotion Authority)의 즉각적인 연장도 요구하였다. 이에 앞서 금년 6월초 ‘Farm Bureau’는 부시 대통령에게 대폭적인 농업보조금 감축에 반대한다는 서한을 전달한 바 있다. 다른 나라의 관세와 수입장벽의 감축을 전제로 무역왜곡적 보조를 현행의 60%까지 삭감한다는 제안은 수용하되, 그 이상의 삭감은 반대한다는 주장이다. 따라서 농민단체는 해외 시장의 실질적 접근이 이루어지면 감축대상보조의 일정액을 삭감하는 것은 수용하되, 전제조건이 충족되지 않을 때는 당분간 현

2) 한편, 정책대상 품목이 아닌 과일, 채소, 나무열매 등의 특별품목 생산자들(Specialty Crop Farm Bill Alliance)은 2002년 농업법의 연장을 반대하면서, 정부가 마케팅, 연구, 병충해 방지, 환경보전프로그램 등 농업경쟁력 강화에 보다 더 노력해야 한다고 주장함.

행의 농업보조금 정책을 유지하자는 주장이다. 이와 맞물려 'Farm Bureau'는 2002년 농업법의 성과를 전 국민을 상대로 홍보하고 있다. 2002년 농업법이 친환경농업을 유도하고 젊고 중농규모의 농가들에게 도움을 주고 있으며, 소비자에게도 이롭다는 점 등의 내용을 자체 뉴스지에 연재하고 있다.

3. 2007년 농업법 전망

전체적으로 현행 농업보조금 정책에 큰 변화가 없을 전망이다. 농민단체들이 현재의 보조금 지급 정책이 유지되기를 바라고 있기 때문에 의회는 예전처럼 농촌 표를 의식한 의회의 정치적 고려가 예상된다. 또한 최근 DDA 농업협상에서 미국은 국내보조 감축을 거절하고, 감축의무가 없는 새로운 블루박스의 도입 주장하는 한편, 허용보조의 기준강화를 반대하는 등 새 농업법 제정에 관한 미국의 입장을 간접 시사해 주고 있다. 특히 재정적자와 향후 DDA 협상을 감안하더라도 현행의 농업보조금 정책 기조는 유지될 것이라는 견해가 우세하다. 미국은 작년 10월 감축대상보조 정책의 60% 삭감을 제안한 바 있는데, 이는 다른 회원국 시장접근의 실질적 확대를 전제로 하기 때문에 미국의 협상 전술이라는 의견이 지배적이다. 따라서 미국이 감축대상보조 정책에 해당하는 보조금을 일방적으로 삭감하지는 않을 것이라는 의견이다. 또 하원의 의원들은 작년 농업예산 편성과정에서 재정상의 이유로 감축대상보조 정책의 일방적 무장해제는 DDA 협상에서 미국의 입장을 현저히 약하게 한다고 정부를 비판한 바 있다.

그러나 현행 농업보조금 정책의 변화가 불가피하다는 견해도 있다. 불공평한 보조 분배와 소규모 가족농의 위기, 농촌 붕괴 우려 등으로 농가소득에 기초한 새로운 제도가 도입될 가능성이 있으며, 더욱 강화될 WTO 규정에 맞게 감축대상보조 정책을 허용보조나 블루박스 정책으로 전환할 가능성이 있다는 의견이 있다.

V. 시사점

미국은 경지면적이 세계에서 가장 넓고, 곡물생산량은 세계에서 두 번째로 많은 농업대국이다. 그럼에도 불구하고 미국은 자국의 농업·농촌 보호를 위해 3중의 농가소득 안전망을 구축하여 매년 막대한 규모의 농업보조금을 지급하고 있다. 최근 5년간 미국이 집행한 직접지불금은 연평균 169억 달러에 달하고, 이는 연간 농업소득 총액의 26.9%를 차지한다. 특히 2004년 쌀 농가의 경우 보조금은 호당 6만213달러로 쌀 소득의 57.6%를 차지하고 있다.

미국은 향후 농업보조금 정책의 방향과 지원규모를 결정할 2007년 농업법에서도 현행의 농업보조금 정책 기조를 유지할 전망이다. 지난 7월 DDA 협상이 결렬된 주요 원인 중 하나가 미국이 국내보조 감축을 거부하였기 때문이며, 또한 농민단체들이 현행의 보조금 지급 정책의 유지를 바라고 있어 의회는 농촌표를 의식한 정치적 고려를 할 것으로 예상되기 때문이다. 다만 소득의 불안정성 등 현행 농업보조금 정책의 한계를 보완하기 위해 농가소득에 기초한 농가단위 소득안정제도를 도입할 가능성이 있다.

반면 우리나라는 최근 4년간(2002~2005년) 연평균 7,003억원의 직접지불금을 지급하였는데, 이는 연간 농업소득 총액의 4.6%에 불과하다. 특히 같은 기간 우리나라 전체 직접지불금 중 98.7%를 차지할 정도로 직접지불금이 집중된 쌀의 경우에도 쌀소득의 12.4%에 지나지 않는다.

우리나라의 경우 DDA 협상, FTA 추진 등 농산물 무역자유화가 급속하게 진행되고 있는 점을 감안하여 농업·농촌 분야에 대한 대폭적이고 지속적인 확대가 필요하다.

우선 현행 쌀소득보전직불제의 경우 3년 단위로 변동되는 목표가격을 새로운 농업협정이 이행될 때 까지는 현행의 목표가격(170,083원/쌀80kg)으로 고정하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 지난 7월 DDA 농업협상이 무기한 연기됨에 따라 WTO 규정상 새로운 농업협정 이행 전까지는 2004년 쌀감축대상보조액(AMS) 1조 3,598억원을 감축하지 않고 그대로 사용할 수 있다.

따라서 쌀값이 크게 하락하여 변동직불금이 대폭적으로 늘어나지 않는 한 제도 운영에 어려움이 없을 것이다.

〈표 8〉 우리나라 직접지불금과 농업소득(2002~2005년)

(단위 : 억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	연평균
쌀소득보전고정직접지불	—	—	—	6,026	—
쌀소득보전변동직접지불	—	—	—	1,376	—
경영이양직접지불	17	43	141	286	—
친환경농업직접지불	30	30	55	69	—
논농업직접지불	3,929	4,809	4,810	—	—
친환경축산직접지불	—	—	58	58	—
조건불리지역직접지불	15	5	100	123	—
경관보전직접지불	—	—	—	6	—
쌀생산조정제	—	810	810	791	—
추곡수매제 직접소득효과 ¹⁾	1,413	1,127	1,076	—	—
직접지불금 ²⁾ (a)	5,404	6,824	7,050	8,735	7,003
농업소득 총액(b)	144,307	133,630	149,420	150,405	144,441
쌀소득(천원, c)	5,298	5,369	6,014	4,511	5,298
호당 쌀직불금(원, d) ³⁾	547,098	721,613	750,760	931,155	737,656
농업소득대비직불금 ⁴⁾ [a/(a+b)]	3.6	4.9	4.5	5.5	4.6
호당쌀소득대비직불금[d/(c+d)]	9.4	11.8	11.1	17.1	12.4

주 1) 추곡수매제 직접소득효과={수매가격-(산지쌀값-도정료)}×수매량.

2) 순 직접지불 정책의 예산과 추곡수매제의 직접소득효과를 합친 금액.

3) 쌀소득보전고정직접지불, 쌀소득보전변동직접지불, 경영이양직접지불, 친환경농업직접지불, 논농업직접지불, 쌀생산조정제, 추곡수매제 직접소득효과를 합친 금액을 각 년도 쌀 농가수로 나눈 것임.

4) 미국의 경우 농업소득에 직접지불금을 포함하고 있어, 미국과의 비교를 위해 농업소득에 직접지불금을 포함하여 산출함.

자료 : 농림부, 각 년도 농림예산자료 및 양정자료.

또한 국제적 농정추세와 같이 생산중립적 소득보조금, 환경보전 보전금, 국내 식량원조와 같은 WTO 규정에서 허용하는 다양한 보조금 정책의 확대가 필요하다. WTO의 2006년 세계무역보고서에 따르면, 미국은 1995~2001년 동안 직접지불금 이외에도 ‘국내식량원조’로 연평균 349억 달러나 지급하였다.

한편 직접지불금의 지급에 따른 분배 불공평, 생산유인 등의 문제점을 감안하여 WTO가 허용하는 방식의 소득보조와 함께 생산위험, 농산물 가격변동 위험을 종합적으로 완화시켜 주는 농가단위 소득안정제도의 도입을 중기적으로 검토할 수 있을 것이다. 캐나다의 경우 농가와 정부가 공동으로 각출하여 개별 농가 명의의 계좌를 개설하고 소득이 일정수준 이하로 하락 시 적립금내에서 인출하는 ‘농업소득안정프로그램(CAIS)’을 시행하고 있는데, 이는 재배면적이나 생산량에 상관없이 농가별 소득에 기초하여 소득이 하락 시 보조하는 방식이다.

< 참 고 문 헌 >

- 김태곤. 미국 2002년 농업법의 특징과 영향, 한국농촌경제연구원 세계농업정보, 2002.5.
- 김한호. 부자들의 잔치, 미국의 농가소득지지제도, GS&J 인스티튜트, 시선집중 GSnJ_제20호, 2006.7.18.
- 농림부. 농림예산자료 및 양정자료, 각 년도.
- 유춘권·허용준. 미국의 쌀농가 소득안정정책과 시사점, 농협조사연구소, 조사월보 10월호, 2004.
- 임송수. 미국의 농가소득안정제도 : 발전경과와 실태, GS&J 인스티튜트, 시선집중 GSnJ_제11호, 2006.3.7.
- 최상기. 미국 2002년 농업법과 시사점, 농협조사연구소, CEO Focus 제101호, 2002.7.4.
- 허용준. 미국의 농업보조금 정책, 농협조사연구소, CEO Focus 제164호, 2006.9.27.
- CRS, Previewing a 2007 Farm Bill, 2006.2.30.
- USDA-ERS. 2006 Farm sector income forecast, 2006.8.31.
- _____. Farm receiving government payment, 2006.2.
- _____. Farm operator household income by farm type, 2001-2005 ARMS.
- _____. Rice production costs and returns per planted acre, 2001-2004.
- _____. Rice Situation and Outlook Yearbook, 2005.
- USDA-FAS, CCC Net outlays by commodity and function, 2006.7.
- USDA-NASS, Census of Agriculture, 2002.
- USDA, USA Farm Bill 2007 analysis papers, 2006.
- <http://agriculture.house.gov>.
- <http://www.competitiveagriculture.org>.
- <http://www.fb.org>.
- <http://www.senate.gov>.
- <http://www.wto.org>.