

## 다시 개혁을 시도하는 미국 농정

GS&J 연구위원 김한호(서울대 교수)/hanho@snu.ac.kr

GS&J 이사장 이정환/leejh@gsnj.re.kr

GS&J 연구원 이승정/sjlee@gsnj.re.kr

1. 미국농정의 역사적 유산
2. 새 농업법을 둘러싼 환경변화
3. 2012 농업법 논의경과와 동향
4. 농업법 2012 논의 전망
5. 미국 농업법의 역사가 주는 시사점

· 이 보고서와 관련된 문의사항은 저자 이메일 혹은 GS&J(전화: 02-3463-7624)로 연락주시면 됩니다.  
· GS&J 또는 저자의 허가없이 시선집중 내용을 무단 전재하거나 배포하는것은 금지되어 있습니다

## <요 약>

### 다시 개혁을 시도하는 미국 농정

- 1930년대 이후, 정부가 주요 농산물의 농가수취가격을 지지하여 가족농을 보호하는 정책이 농정의 기본틀이 된 이후, 농가소득 지지와 농산물 수급균형을 달성하기 위해 미국농정은 수많은 시도를 하였으나 성공하지 못하였다.
- 이러한 실패를 성찰하여 농가소득지지를 기본목표로 하여온 미국농정을 개혁하려던 1996년의 시도는 불과 수년 만에 실패로 끝났으나 지금 미국은 다시금 농정개혁을 시도하고 있다.
- 세계적 재정위기 속에 예산감축이 미국의 최대 과제가 되어 농업예산도 상당한 감축이 불가피하고, 현재의 소득지지제도가 국내외적으로 많은 문제점이 있어 개혁이 필요하다는데 공감대가 형성되어 있다.
- 마침 곡물가격 급등으로 시장가격이 정부의 목표가격을 대폭 상회하여 농가의 큰 저항 없이 개혁을 추진할 여건은 성숙되었으나 1996년의 실패를 반복하지 않기 위하여 개혁은 하되 농가소득안전망은 튼튼히 확립되어야 한다는데 대체로 합의가 이루어져 있다.
- 상원은 고정직불제는 폐지하고 변동직불제도도 농가가 일정부분 부담하는 소득안전망제도로 개편하려고 하고 있으나 구체적 소득안전망에 대한 생각은 상하원이 달라 어떤 결과가 될지는 아직 불투명하다.
- 미국의 경험에 비추어 우리나라도 FTA 이행에 따른 가격하락에 대비하기 위하여 탄탄한 소득안전망은 불가결하고, 그 제도는 생산과 연계되지 않는 방식이어야 한다고 판단된다.
- 미국이 변동직불제(CCP)를 개혁하는 경우 DDA에서의 보조금 논의에 영향을 줄 가능성이 있으므로 그 추이를 주목하여 우리나라가 추진하고 있는 소득보전직불제의 시행에 영향을 받지 않도록 하여야 한다.
- 미국농정은 농가소득지지와 함께 예산은 70%를 식품영양 정책을 통한 농산물 수요창출에, 인력은 40% 이상을 환경보호와 보전에 투입하여 왔음에 주목할 필요가 있다.

## 다시 개혁을 시도하는 미국 농정

1930년대 이후 농가소득지지를 기본목표로 하여온 미국농정을 개혁하려던 1996년의 시도는 불과 수년 만에 실패로 끝났다. 16년이 지난 지금 미국은 다시금 농정개혁을 시도하고 있다. 과연 이 시도가 성공할 것인가? 그 결과는 DDA협상에 큰 영향을 줄 것이고 우리나라를 비롯한 세계 각국 농정에도 적지 않은 영향을 미칠 것이므로 그 추이를 주목할 필요가 있다.

### 1. 미국농정의 역사적 유산

□ 농가소득지지는 80여년을 이어온 미국농정의 근간이다.

○ 국가건설 초기 신개척 농지의 분배를 둘러싸고 전개된 미국농업의 가치와 비전에 대한 논쟁에서 가족농 중심의 농업이 미국농업의 기본이념으로 설정되었다.

— 가족농 중심의 농업이념에 따라 개척농지를 저가에 많은 사람에게 소규모씩 분배한 결과 다수의 소규모 가족농이 탄생하였다.

○ 1930년대 이후 가족농을 보호하기 위하여 정부가 융자제도(*loan rate*)에 의해 주요 농산물의 농가수취가격을 지지하는 가격보장정책이 농정의 기본틀이 되었다.

□ 농가소득 지지와 농산물 수급균형을 달성하기 위해 미국농정은 수많은 시도를 하였다.

○ 정부의 소득지지는 끊임없이 생산과잉 문제를 일으켰고, 미국농정은 농가소득을 보호하려는 목표와 수급균형을 이루어야 한다는 현실적 필요를 조화시키려는 노력으로 이어졌다.

1) 본 보고서는 이정환 이사장의 책임 아래 토론을 거쳐 수정 및 편집된 것입니다.

- 용자제도에 의해 가격지지를 하면서 공급과잉을 방지하기 위해 40여년간 다양한 방식의 식부면적 감축정책을 시도하였으나 실효를 거두지 못하였다.
- 결국 1973년에 용자단가 수준을 수급상황을 반영하여 인하하되, 생산비를 보장하는 수준의 목표가격을 설정하고 농가수취가격이 이에 미달하면 그 차액을 농가에 직접 보전하는 부족분지불제도(Deficiency Payment)도입하여 소득지지와 수급균형을 동시에 달성하려 하였으나 기대했던 성과를 거두지 못하였다.
- 다시 1985년에는 목표가격을 생산비와 관계없이 대폭 인하할 뿐만 아니라 직접지불 대상면적을 기준연도 면적으로 고정하고 당년 재배작물과 관계없이 지급하여 목표가격이 생산에 영향을 주지 않도록 하였다.
- 1996년에는 농가소득지지를 목표로 하던 1930년대 이후의 농정을 개혁하기 위하여 목표가격제도 자체를 폐지하고 직불금은 기존 수준으로 동결하는 고정직불제(Price Flexibility Contract Program)를 도입하였다.
- 그러나 1998년 이후 농산물가격이 급락하자 긴급지원 형식으로 농가소득지지를 위한 지불금이 지급되어 농가소득지지 정책이 사실상 부활함으로서 1996년의 개혁은 실패로 끝났다.
- 2002년 농업법에서 고정직불제는 유지하고 소득보전직불제(Counter-Cyclical Payment: CCP)란 이름으로 목표가격제도가 다시 제도화되었고, 2008년 농업법에서 더욱 강화 계승되었다.
- 그러나 이러한 미국농정의 후퇴는 국내외의 강력한 비판과 저항의 대상이 되었고, 2012년 농업법 제정을 계기로 다시 개혁의 칼끝에 서게 되었다.

## 2. 새 농업법을 둘러싼 환경변화

### 1) 재정적자와 예산문제

- 2012 농업법 논의에서는 재정적자와 예산제약 문제가 가장 중요한 쟁점이

되고 있다.

- 미국 의회예산처(CBO)에 따르면 2010년 말 현재 미국의 국가채무는 9조 달러 (GDP의 62.1%)를 넘는다.
  - － 따라서 유럽의 재정위기와 일본의 국가신용등급 강등을 바라보는 미국 정가의 최대 이슈 중 하나는 재정적자와 국가채무의 축소이다.
- 이런 배경아래 2010년에 미국 의회는 수입지출균형법(Pay-As-You-Go budget rules)을 제정하였고, 대통령은 초당적 성격의 대통령 소속 국가재정책임성·개혁위원회(The National Commission of Fiscal Responsibility and Reform)를 설립하였다.
- 2011년 1월에는 미국 하원이 신규 의무지출의 증가는 재정수입의 증가가 아닌 의무지출의 감소를 통해서만 상쇄되어야 한다는 ‘지출균형 규칙(CUTGO rule)’을 담은 의사규칙을 채택하면서, 강력한 지출삭감 의지를 밝혔다.
- 오바마 대통령도 2011년 연두교서에서 비국방 재량지출의 5년 동결과 국방·의무 등 타 지출 분야에서 과다 지출의 삭감을 제안하였다.
- 따라서 2008년 농업법에서도 예산문제가 중요한 쟁점이었으나 2012 농업법에서는 예산문제가 과거 농업법에 비해 훨씬 중요한 제약 요인이 될 것이다.
- 대통령 소속 국가재정책임성·개혁위원회는 2020년까지 농업정책 순지출 100억 달러의 삭감을 건의했다.
  - 2012~2020년 동안 의무적 농업정책 지출 150억 달러를 감축하여, 그 가운데 100억 달러는 재정적자를 감축하는데 사용하고 50억 달러는 농업재해기금 확충으로 전환해서 장래의 특별재해기금 수요 증가에 대비하도록 하였다.
  - 구체적 지출감축 대상 정책으로는 가격이 생산비를 초과할 때 고정직불금 및 기타 보조금 지급감축, 보존(Conservation)정책 한도설정, 시장접근정책(Market Access Program)에 대한 지원 감축 등을 제안했다.

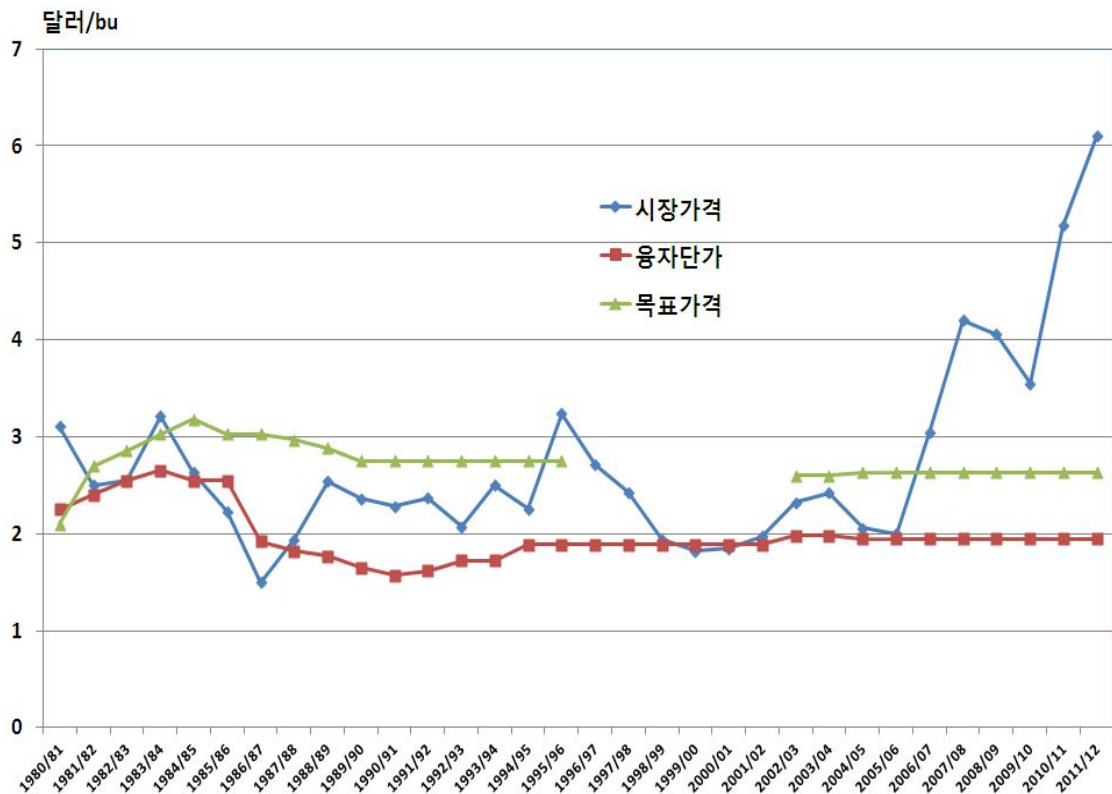
## 2) 농산물 가격급등과 양호한 농가경제 상태

□ 농산물 가격급등으로 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있다.

○ 2007/8년 세계적 곡물파동 이후 농가 판매가격이 용자단가는 물론 목표가격을 대폭 상회하고 있다.

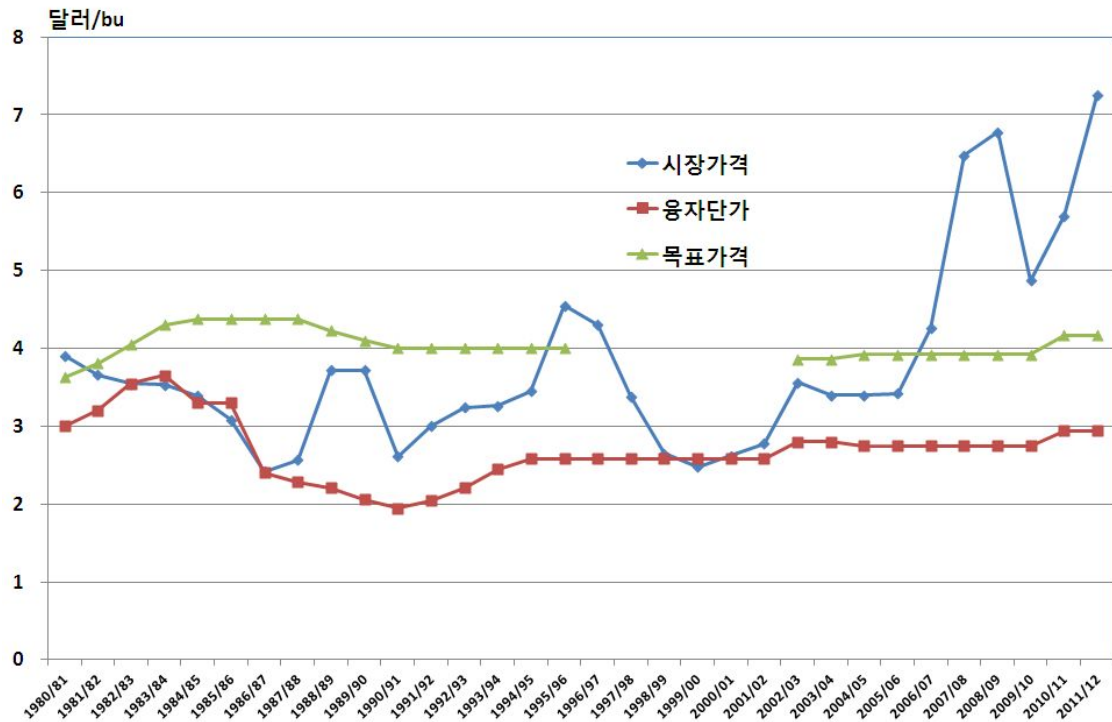
- 옥수수의 경우 용자단가는 1.95달러/bu, 목표가격은 2.63달러/bu인데 2011년 농가판매액은 6.1달러/bu가 되어 목표가격의 2배가 넘었다.
- 소맥은 용자단가는 2.94달러/bu, 목표가격은 4.17달러/bu인데 2011년 농가 판매가격은 7.25달러/bu으로 목표가격보다 74%나 높았다.
- 대두 역시 2010년 농가 판매가격이 목표가격보다 88% 높았다.

<그림 1> 미국 옥수수 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



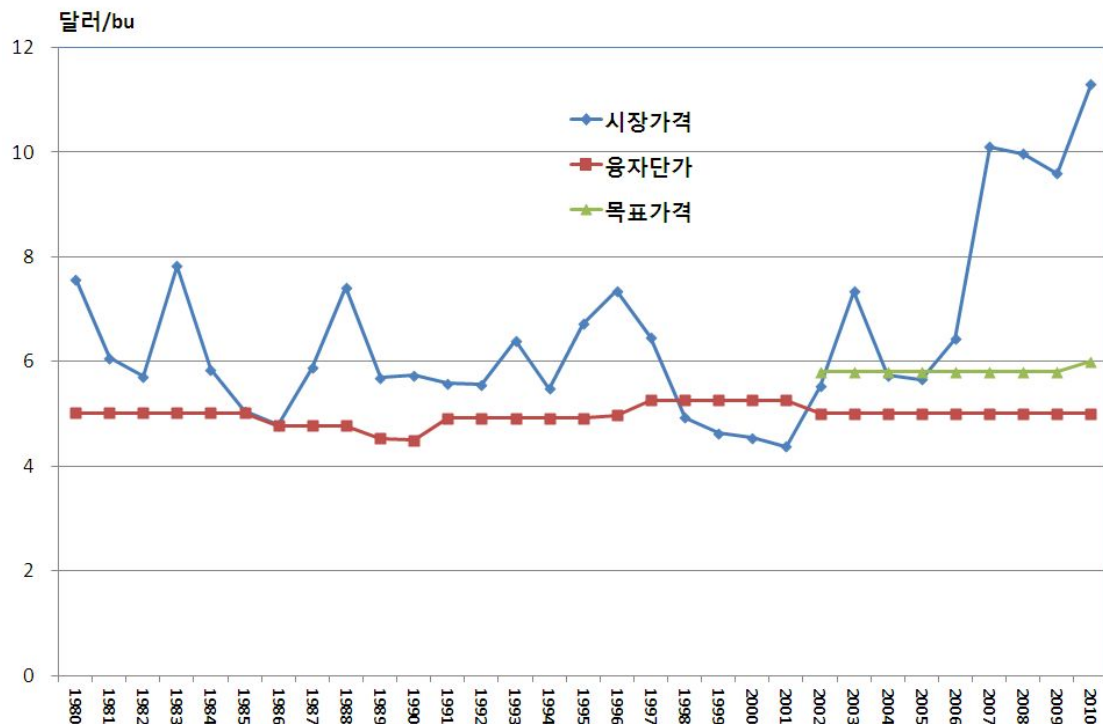
Source: USDA data.

<그림 2> 미국 소맥 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



Source: USDA data.

<그림 3> 미국 대두 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



Source: USDA data.

□ 그 결과 현재 순농가소득(net farm income)은 변화는 심하지만 매우 양호하다.

○ 미국 정부는 2010년 순농가소득을 816억 달러라고 보고하는데, 이는 전년대비 31% 상승한 것이고 과거 10년 평균대비 26% 상승한 것이지만 시장가격과 투입재 비용의 불안정 등으로 변동이 심하다.

— 따라서 높은 소득수준을 강조하는 측은 더 이상의 농업보조가 필요하지 않다고 주장하고, 심한 소득 변동성을 강조하는 측은 더욱 강력한 안전망이 필요하다고 주장한다.

□ 또한 세계적 금융위기 상태에서도 농가의 부채상태는 대단히 양호하다.

○ 농민들의 부채상태(debt position)를 보면 세계적 금융위기 기간에도 상당히 양호한 상태를 보여주는데, 이는 자산가액에 비해 부채가 낮음을 나타낸다.

— 농가의 자산에 대한 부채비율은 약 12% 수준으로서 거의 역사적 최저수준에 이르고 있다.

### 3) 품목정책 개혁과 형평성 요구 증가

□ 현재 정부 지불금은 위험관리보다는 소득지원적 특성을 가지고 있다.

○ 정부지불금(품목지불금과 보존지불금)이 2007년 이후 매년 120억 달러 수준에서 안정적으로 유지되고 있는데 이는 소득 변동과 무관하게 매년 일정한 금액이 지불되고 있기 때문이다.

— 이러한 현상의 원인은 시장가격이 정부의 가격지지 발동수준(trigger)을 초과하여, 가격과 연동된 보조프로그램(CCP 등)은 필요 없거나 사용되지 않고 가격과 무관하게 지급되는 지불금(고정직불 등)만이 지급되고 있기 때문이다.

— 따라서 품목지원정책에 의한 지불금은 위험관리보다는 소득지원적 특성을 가지고 있다고 할 수 있다.



□ 2008농업법에서 도입된 수입보전직불제(ACRE)와 수입보전제도(SURE)의 실효성에 의문이 제기되고 있다.

○ 2008년 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election: ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 때를 대비하기 위한 제도인데 시행결과 예상보다 참여율이 낮아 개혁의 필요성이 대두되고 있다.

○ 재해농가에 대한 특별지원제도인 수입보전제도(Supplemental Revenue Assistance payments: SURE) 역시 정책효과와 예산문제 측면에서 차기 농업법 논의에서 존속여부를 두고 크게 논쟁 대상이 될 전망이다.

□ 농업내부의 형평성 문제를 근거로 현재의 농업법 개혁을 주장하는 세력이 크게 등장하고 있다.

○ 우선 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 품목(곡물, 유지류, 면화, 우유, 설탕 등)으로만 흘러가고 과일, 채소, 축산 등은 지원하지 못한다는 주장이다.

○ 그리고 보조금이 생산 비례적이어서 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것이다.

○ 이러한 불균형의 시정을 요구하는 세력이 제시하는 방법 가운데 하나는 연간 지불한도를 더욱 줄이는 것이고, 또 다른 하나는 다른 품목생산과 국내 푸드 시스템 진흥으로 자금 지출을 조정하자는 것이다.

○ 한편 현상유지를 주장하는 사람들은 미국 농업정책은 농가 규모와 무관하게 국내 농업생산성 제고, 국제경쟁력 강화, 식량안보 확보를 목표로 하는 것이므로 성공적인 대규모 농가에게 지원을 줄여 효율성이 훼손되어서는 안된다고 강조한다.

#### 4) 국제통상협정 관련 문제

□ WTO에서 미국의 고정직불이 허용보조가 될 수 없다고 판결하였다.

- DDA에서 미국의 각종 직불금 감축이 최대의 쟁점 중 하나가 되고 있고, 이것이 DDA정체의 한 가지 원인이 되고 있으므로 DDA를 주도적으로 이끌어 가려면 보조금에 대한 개혁은 회피할 수 없는 상황이다.
- 먼저 ‘브라질 면화 패널’에서 고정직불이 지급의 조건으로 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하기 때문에 생산중립적이지 않고, 따라서 허용보조가 될 수 없다는 판정이 내려졌다.
  - － 요컨대 고정직불이 WTO 규정과 불합치 된다고 판결 받았으므로 적어도 고정직불에 대한 정책변화가 불가피하게 되었다.

□ DDA에서의 미국입장 때문에도 품목 보조금 개혁이 필요하다.

- 한편 미국은 가격보전변동직불(CCP)이 특정한 품목의 생산을 요구하지 않는다는 것을 근거로 품목 불특정 최소허용보조(de mini mis)로 WTO에 통보하고 있다.
  - － 그러나 CCP는 특정품목을 재배하였던 농지를 대상으로 하고 있고, 고정직불과 같이 채소, 과일 등의 재배를 규제하고 있으므로 품목 불특정 최소허용보조의 성격을 만족하는가는 논란의 소지를 안고 있다고 생각된다.
  - － 또한 최소허용보조의 허용한도가 DDA에서 현재의 1/2로 감축하는 것으로 합의된 상태이다.
- 이러한 문제점을 해소하기 위해 DDA에서 CCP와 같은 형식의 보조금을 이른바 새로운 블루박스 보조금으로 도입하기로 하였다.
  - － 신블루박스는 시장가격에 연동되더라도 특정한 작물재배를 요구하지 않는 직접지불을 새로운 블루박스로 인정하여 감축대상보조금에 포함시키지 않는 것을 뜻하며 바로 미국의 CCP가 이에 해당한다.
  - － 신블루박스는 별도의 한도는 없으며, 종래의 블루박스를 포함하여 생산액의 2.5%이내에서 지급한다는 총블루박스 한도(Overall BB)만이 있다.

- 그러나 DDA 타결과 이행에 대한 전망이 매우 불확실한 상태이므로 신블루박스로 피신하려던 CCP도 불안한 상태에 놓여있다고 할 수 있다.
- － 따라서 CCP도 WTO규범에 일치하는 방식으로 개편될 필요가 있다.

### 3. 2012 농업법 논의경과와 동향

#### 1) 정부의 우선 고려사항

##### □ 농무성이 세 가지 원칙을 내세우고 있다.

- 2011년 10월 24일 Tom Vilsack 농무성 장관이 아이오와 주 Des Moines에 있는 John Deere에서 연설 형식을 통해 행정부의 2012년 농업법 우선 고려사항을 발표하였다.
- 농업, 식품, 농촌, 에너지, 영양, 일자리(고용) 등을 강조하는 종합법적 성격을 그대로 유지할 것임을 천명하면서 세가지 원칙을 제시하였다.
  - － 강한 안전망(strong safety net) 확충, 지속적인 생산성 유지 지원, 활기찬 시장 개척 등 세가지이다.

##### □ 강한 안전망(strong safety net) 확충이란?

- 현재의 안전망 가운데 수입보전제도(SURE)의 불충분성과 비신속성, 수입보전 직불제(ACRE)의 복잡성, 작물보험의 불충분성 등에 대한 문제가 심각하다고 인식하고 안전망과 관련된 개혁방향을 다음과 같이 제시하였다.
  - － 자연재해 보상이 신속히 이루어져야 한다.
  - － 안전망 적용 대상 품목이 축산, 경종, 특용작물 등 모든 형태의 농가를 포함할 수 있어야 한다.

- 프로그램이 단순하게 고안되어 신청에서 수혜까지 작동원리가 간단해야한다.
- 98%를 차지하는 미국의 비농업 국민이 수용할 수 있어야한다.
- 농업노동 고령화시대에 새로운 노동력 진입을 촉진하기 위해 영농후계자의 위험 보호를 특별히 중시하여야 한다.

#### □ 지속적인 생산성 유지 지원이란?

- 연구투자와 보전(conservation)을 통한 지속적인 농업생산성 유지를 강조하였다.
- 농업생산성 유지는 정부의 지원과 농업인의 참여를 통해 이루어야 할 것이므로 연구개발과 보전에 대한 공공투자를 지속할 것이며, 이에 대한 민간의 참여와 역할도 강조되어야 할 것이라 강조하였다.
- 현재의 보전 프로그램을 통합하여 종류를 축소하고, 신축성을 강화하며 운용의 단순화를 추구해야할 것이라 강조했다.

#### □ 시장개척이란?

- 종래 해외 수출시장 개척과 더불어 국내시장 확충, 즉 지역 및 로컬시장 개척의 중요성을 강조하였다.
- 일자리 창출과 연계하여 강한 시장개척의 중요성을 의회에 주장하고 있다.
- 지역 및 로컬시장 개척, 소비자 직거래 등을 통한 국내시장 기반 확대를 강조하고 있다.

## 2) 상원 농업법안 통과

#### □ 상원은 농업법안을 통과시켰다.

- 4월 26일 상원 농업위원회는 2012년 농업개혁, 식품 및 일자리에 관한 법(The

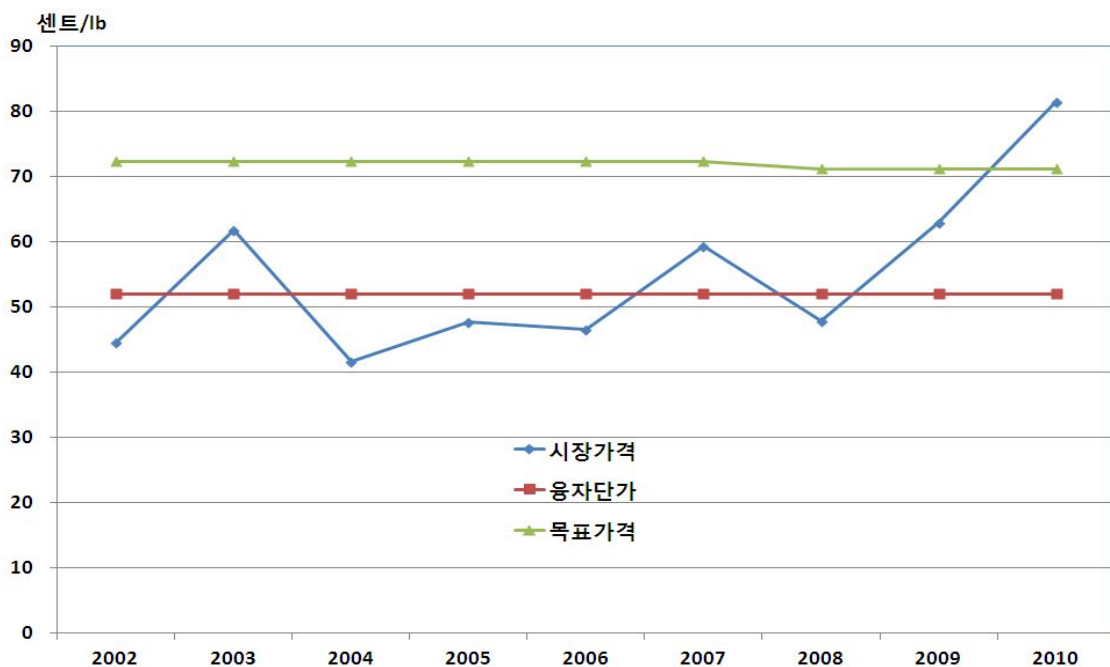
Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012)이라는 명칭으로 법안을 통과시켰다.

- 6월 20일 상원 본회의에서 일부 조항을 수정하여 법안을 통과시켰고, 그 주요 내용은 다음과 같다.

□ 고정직불제를 폐지하였다.

- 품목정책 부문에서 142억 달러를 삭감(현재 수준에서 19% 감축)하고, 이를 위해 먼저 고정직접지불제도를 폐지하였다.
  - － 고정직불이 폐지되면 시장가격이 목표가격보다 낮은 경우에 CCP만 지급하면 되고, 시장가격이 높은 현재와 같은 상황에서는 CCP도 지급할 필요가 없어져 예산소요가 대폭 감소할 수 있다.
  - － 미국 내 대부분 지역에서 찬성하였으나 고정직접지불제도를 옹호하는 남부출신 5명의 상원의원만이 법안에 반대하여 16대 5로 가결되었고, WTO, EU에서도 환영할 것으로 예상된다.

<그림 4> 미국 면화 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



Source: USDA data.

- 남부지역 의원들이 반대한 것은, 다른 곡물가격은 급등하여 목표가격을 대폭 상회하고 있는데 반해 면화가격은 2009년까지도 용자단가 수준에서 등락하였기 때문으로 생각된다.
- 따라서 곡물위주의 지역에서는 고정직불이 폐지되어도 시장판매 만으로도 충분한 수익을 얻을 수 있는 반면 면화지역에서는 고정직불이 중요한 농가수입원이 되고 있다.

#### □ 변동직불금제도도 개혁되었다.

- 변동직불금도 평균 수입수준을 크게 하회할 정도로 가격 혹은 수량(crop yield) 손실이 발생할 때 직불금을 지급하는 제도로 전환하였다(통제능력 밖의 실제 위험으로부터 보호 강화).
- 그러나 안전망이 불충분하다는 비판이 있다(하원 농업위원회 위원장 Frank Lucas 등)
  - 안전망 적용 범위와 관련된 논쟁은 경손기준 접근(shallow loss approach, 예 10-15% 손실)과 중손기준 접근(deep loss approach, 예 50% 이상 손실)을 둘러싸고 격화되고 있다.
- 품목지원금 삭감액 가운데 27억불을 작물보험으로 전환하기로 하였으나 농민 지원이나 보험회사 지원이냐를 두고도 논쟁이 제기되고 있다.

#### □ 보존과 영양정책 예산도 대폭 삭감하였다.

- 보존예산도 65억 달러나 대폭 삭감되었고, 현재 23개의 프로그램을 13개로 통합할 뿐만 아니라 보존유보(Conservation Reserve Program: CRP) 면적도 감축하였다.
- 사상 처음으로 영양 프로그램(특히 SNAP) 예산이 40억 달러나 삭감된 반면 지역식품시스템과 유기농업 예산은 증가하였다.

□ 농업관련 직업 창출을 위한 지원을 확대하였다.

- 수출기회 확대를 통한 일자리 창출과 신시장 개척 및 농업혁신을 위한 연구 개발을 강조하고 있다.
- 신재생 에너지 산업을 활성화하고 생물기반 제조업 육성을 강조하여, 생물기반 제조업자에게 USDA 융자 프로그램 참가 허용, 생물기반 제품에 대한 정부조달 특혜, 생물기반 제품의 표시제도 등을 도입하였다.

□ 북한에 대한 식량지원을 원칙적으로 금지하였다.

- 상원 본회의는 최빈국에 공여하는 식량 무상원조(Food for Peace 조항)를 북한에 대해서는 적용할 수 없다는 조항을 삽입하였다.
- 북한에 대한 지원을 하려면 대통령이 그 필요성과 미국 국익에의 합치성을 소명하여 의회의 승인을 받아야 한다고 규정하였다(부록 참조).

3) 상원안에 대해 하원의 반응은 비판적이다.

- 상원과 달리 하원에서는 아직 구체적 법안이 제출되지 않고 있는 상태인데 4.26 상원 농업위 통과 법안에 대한 하원 의장의 반응을 통해 전반적 분위기를 볼 수 있다.
- 하원 농업위원회 의장(Frank Lucas)은 상원 농업위 법안 통과 이후 성명을 통해 다음과 같은 의견을 발표하였다.
  - － 품목조항(commodity title)에서 실망하였는데 농업전반(all of agriculture)에 적용될 법안이 되지 못하였고, 농업인이 살아갈 수 있는 안전망(viable safety net) 마련에 실패하였다.
- 동시에 하원의장의 최우선 고려 사항은 다음과 같다고 했다.
  - － 품목조항(commodity title)은 형평성(equitable)을 가져야 하고, 모든 대상 품목에 대해 안전망(safety net)을 제공해야 한다.

- 경손보상프로그램(shallow loss program)은 다년간 가격 하락시에는 소득보 전기능을 상실하고 모든 품목에 작동될 수 없기 때문에 안전망이 아니다.

#### 4. 농업법 2012 논의 전망

- 농업법 결정의 3대 주체라고 할 수 있는 행정부, 상원, 하원의 최근 동향을 보면 ①강력한 소득안전망을 구축하되, ②농업소득지원에서 보험 등을 통한 위험관리 방향으로의 전환이 기본방향이라고 생각된다.
- 상원에서 농업법안이 통과되었으나 하원의 논의와 행정부의 요구 등에 따라 변화될 가능성이 열려 있으므로 최종적으로 결정될 농업법의 내용은 아직도 불명확하다.
- 그러나 소득지원적 특성을 가진 현재의 직불금 제도는 크게 수정되어 위험관리 중심으로 개혁될 전망이다.
- 행정부, 상원, 하원 모두가 농가소득 안전망을 강조하는데 특히 하원의 경우 현재의 안전망제도와 상원 농업위 안을 경손보상프로그램(shallow loss program)으로 규정하고, 이보다는 재해나 손실에 대비할 수 있는 강력한 안전망 구축을 주장하고 있다.
- 이미 상원 농업위는 고정직접지불제도를 폐지하고 농업 위험관리 정책에 중점을 두는 방향으로 법안을 마련하였으므로 이러한 내용이 새농업법의 방향이 될 것으로 전망된다.
- 현재의 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상황은 직불금 개혁에 대한 농업인의 동의를 얻기가 수월한 조건에 있다.
- 고정직접지불금, 가격변동직접지불금(CCP), 수입변동직접지불(ACRE) 등은 2002 혹은 2008년 농업법에서 농가소득지지 목적으로 중요하게 유지, 도입된 정책이지만 농산물 시장가격이 목표가격을 크게 상회하는 현재의 상황에서 유용성이 크게 떨어졌다.



- 예산감축압박이 어느 때보다 강한 상황에서 농산물 가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있으므로 직불제를 개혁하자는 주장에 대한 저항은 낮아질 수밖에 없을 것으로 생각된다.
- 과거에 농가 판매가격이 목표가격을 상회하였던 것은 1995~96년이었고, 이러한 시장상황을 배경으로 1996년 농업법에서 목표가격제도가 폐지되고 직불금 총액을 동결하는 생산자유통계약지원제(PFC)가 도입되었다.
- 따라서 이미 상원 법안에서는 고정직접지불제도는 폐지 방향으로 발표되었고, 더 나아가 가격보전직불제도(CCP)도 고농산물가격 시대에 실효성이 낮으므로 결국 폐기하고 안전망 기능을 강화하는 방향으로 갈 가능성이 있다.
- 현재 수입보전직불제도로 운용되고 있는 ACRE의 경우도 운영의 복잡성 등으로 실용성에 많은 문제점이 제기되고 있는 것으로 파악되어 소득 안전망 제도로 통합 변경될 가능성도 있다.
- 2012년 농업법에서 가장 크게 강조될 분야는 소득안전망과 보험제도 확충 등을 통한 위험관리 방안이 될 것으로 보인다.
- 1996년 농업법이 안전망 없이 목표가격을 폐지한 결과 농산물 가격하락으로 결국 긴급지원금이 지급되고, 2002년 농업법에서 CCP가 도입되었던 경험이었다.
- 따라서 직불제도가 개혁되더라도 강력한 안전망과 폭넓은 보험제도의 도입 등으로 농가의 경영위험을 관리하는 방향으로 새로운 농업법이 개정될 것으로 전망된다.
- 소득안전망의 경우 발동요건을 대폭 강화하여 경손보상프로그램(shallow loss program) 보다는 중손보상으로 나갈 것으로 전망되며, 경손보상은 농가의 자발적 참여와 정부의 부분적 지원을 통해 보험 등으로 접근해 갈 것으로 전망된다.
- 즉, 회복 불가능할 정도의 중손에 대해서는 정부가 소득안전망을 통해 지원

하고 그렇지 않은 경우에는 정부의 부분적 지원과 함께 농가 자신이 프리미엄을 부담하는 보험 등을 통해 소득 및 경영위험 관리를 수행해야 한다는 것을 의미한다.

## 5. 미국 농업법의 역사가 주는 시사점

### □ 농산물 가격하락을 보전하는 정책은 불가피하다.

- 1930년대 이래 농가소득지지가 미국농정의 기본틀이 된 이후, 농가소득지지와 농산물 수급균형이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해 수많은 시도가 이루어졌으나 성공적이지 못하였다.
- 1996년 목표가격제도를 폐지하는 농정개혁을 시도하였으나 농산물 가격이 폭락하자 긴급지원 형식으로 사실상 농가소득지지 정책이 부활하였고, 2002년 농업법에서 CCP란 이름으로 제도화 되고 2008년 농업법에서 계승되었다.
- 이러한 미국 농정의 경험은, 농산물 가격이 급락하는 경우 현실적으로 농가의 소득문제를 외면할 수 없으므로 정부의 지원제도와 시장가격과의 연계를 완전히 차단하려는 정책은 지속되기 어려움을 나타낸다.
- 이것은 FTA로 시장개방이 가속되는 상황에서 우리나라 농정도 농가경제를 가격위험으로부터 보호하는 제도의 확충은 불가피함을 시사한다.

### □ 가격위험으로부터의 보호는 생산과 연계되지 않은 직불제가 선택 가능한 최선의 대안이다.

- 가격위험으로부터 농가소득을 보호하는 정책은 필요하지만 공급과잉을 초래하였고, 이를 해결하기 위한 미국의 오랜 경험은 우리에게 시사하는 바가 매우 많다.
- 첫째, 농산물 수급균형은 정부의 생산조정에 의해 달성되기 매우 어려우므로 가격의 수급조정 기능에 의존할 수밖에 없다.

- 둘째, 따라서 가격하락에 따른 농가소득 감소는 직접지불제도에 의해 보전하  
되 생산과 연계되지 않도록 하여 가격의 수급조정 기능이 훼손되지 않도록  
하는 것이 완전하지는 않으나 현재 선택 가능한 대안이라고 할 수 있다.
- 그러나 농가보조금 중심의 미국농정은 여러 가지 모순을 낳아 개혁이 불가  
피할 것으로 보여 이에 대응한 대비가 필요하다.
- 농가보조금이 대부분 소득수준이 높은 대규모 농가에 집중되고 농지가격을  
상승시키는 역기능을 나타냈다.
- 정부의 보조금지원 대상작물이 특정 작물에 국한되어 농가의 작물선택에 영  
향을 주고, 보조금이 일부 농가와 지역에 편중될 수밖에 없다.
- DDA협상에서 미국의 보조금이 최대의 쟁점이 되고 있으나, 미국이 보조금  
감축의 조건으로 관세의 무리한 대폭 감축을 요구함으로써 DDA를 좌초시켜  
국제무역질서 개혁에서의 미국의 지도력을 약화시켰다.
- 여기에 예산감축이 불가피하여 정부 보조금 제도는 근본적 변화를 피할 수  
없으나, 1996년 농업법의 좌절을 고려하여 농가소득 안전망은 확실히 구축하  
는 방식이 될 것이다.
- 미국이 CCP를 근본적으로 개혁하는 경우, 이를 염두에 두고 만들어졌던  
DDA의 신블루박스의 운명이 불확실해질 가능성이 있다.
- 가격하락에 대응한 직불제도를 미국의 CCP를 벤치마킹하여 마련하려던 우리  
나라의 계획이 차질을 빚지 않도록 DDA에서 이 제도의 유지에 노력을 기울  
여야 한다.
- 동시에 고정직불제 및 소득보전직불제 등을 미국이 추구하는 소득보험방식의  
안전망 제도를 주시하여 여건을 보아 개편하는 방안도 앞으로 검토해 나갈  
필요가 있다.
- 미국정부는 최대의 농산물 구매 고객이고 그것이 가장 중요한 활동이었음  
은 시사하는 바가 크다.

- 미국정부는 급식과 영양개선 활동에 연간 500억 달러 이상을 지출하여 농무성 총지출예산의 60%에 이를 만큼 이 활동이 농무성의 가장 중요한 역할이 되고 있다.
- 우리나라도 국민의 영양과 식량안보를 보장하고 농산물 수요를 창출하기 위해 급식프로그램에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.
- 환경보전이 농정의 중요 목표였고, 이 분야에 최대의 인원을 투입하고 있음에 주목할 필요가 있다.
- 미국농정에서 환경보전은 1920년대부터 중요한 요소였고, 그 중요성과 비중이 1980년대부터 급격히 높아졌다.
- 1990년대 이후 환경보전정책은 더욱 다양화되고 환경보전을 위한 예산이 큰 폭으로 증가하였을 뿐만 아니라 농림성 직원의 40%가 이 분야 업무에 투입되고 있다.
- 우리나라도 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표의 하나로 설정하고 이를 집행하고 감시하는데 많은 인력을 투입하도록 제도와 조직을 개편할 필요가 있다.

### <관련 GSnJ 자료>

- 김한호, 이정환, “농산물 수급조정을 위한 몸부림: 미국의 경험”, 시선집중 GSnJ 107호, 2010.
- 김한호, 임정빈, “미국의 새로운 농가소득지원제도: 더 충분히 그러나 더 엄격히”, 시선집중 GSnJ 68호, 2008.
- 이정환, “농정현안의 쟁점과 대안(1): 소득보전정책”, 시선집중 GSnJ 47호, 2007.
- 김관수, “미국의 관세수입을 이용한 농업지원”, 시선집중 GSnJ 31호, 2007.
- 김한호, 임정빈, 김관수, 이정환, “미국농정 조감도”, 시선집중 GSnJ 30호, 2007.
- 김한호, “부자들의 잔치, 미국의 농가소득지지제도”, 시선집중 GSnJ 20호, 2006.
- 임송수, “미국의 농가소득안정제도 : 발전경과와 실태”, 시선집중 GSnJ 11호, 2006.

## <부 록>

### 미국 상원의 북한 식량원조 제한 규정

- 현행 미국 농업법의 Title III: Trade에는 다음과 같이 Food for Peace Act (P.L. 480)가 포함되어 있음
- Food for Peace Act (P.L. 480) provides for government-to-government concessional sales of U.S. agricultural commodities to developing countries on credit or grant terms (Title I), for donation of U.S. agricultural commodities to meet emergency and nonemergency food needs in foreign countries (Title II), and for donation of U.S. agricultural commodities to governments of least-developed countries to be sold in those countries to support economic development programs (Title III).
- 위의 세 가지 가운데 for donation of U.S. agricultural commodities to meet emergency and nonemergency food needs in foreign countries (Title II)부분 을 다음과 같은 제목의 Section을 신설하여 2012법에 반영하였음
- SEC. 3015. PROHIBITION ON ASSISTANCE FOR NORTH Korea을 신설하였음
  - (a) In General. - No amounts may be obligated or expended to provide assistance under title II of the Food for Peace Act (7 U.S.C. 1721 et seq.) to the Democratic People's Republic of Korea.
  - (통칙- 조선인민민주주의공화국에 대해서는 평화를 위한 식량원조 조항에 따른 지원을 할 수 없다.)
  - (b) National Interest Waiver. - The President may waive subsection (a) if the President determines and certifies to the Committees on Agriculture, Nutrition, and Forestry and Foreign Relations of the Senate and the Committees on Agriculture and Foreign Affairs of the House of Representatives that the waiver is in the national interest of the United States.

(국익을 위한 예외- 대통령이 위 조항에 예외를 인정하는 것이 미국 국익에 부합한다고 판단하고 이를 상하원 농립 및 외교위원회에 확인하는 경우에는 이 조항에 예외를 둘 수 있다.)