

KIEP

지역경제포커스

대외경제정책연구원 www.kiep.go.kr 137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4 2007년 8월 31일

ISSN 1976-0507 Vol. 1 No. 15

2007 미국 Farm Bill과 국내보조 감축 전망

정 지 원 무역투자정책실 FTA팀 부연구위원 (jjung@kiep.go.kr, Tel: 3460-1182)

- 지난 7월 17일 팔코너(Falconer) DDA 농업그룹 의장은 미국의 무역왜곡보조 총액 상한을 미국이 기존에 제시한 170억 달러보다 낮은 130억 달러에서 164억 달러 사이로 제시함.
- 미국의 국내보조에 대한 개도국들의 감축 압력이 지속되는 가운데, 미국 내에서는 향후 5년간 국내보조정책의 방향을 결정할 Farm Bill의 개정 작업이 한창 진행 중임.
- Farm Bill에 대한 논의는 현재 교착 중인 DDA 협상과 맞물려 지대한 관심의 대상이 되고 있는데, 특히 회원국들은 Farm Bill의 내용에서 정부 지출액을 추정하여 협상시 미국이 자국의 무역왜곡보조총액을 얼마나 감축할 여지가 있는지를 파악하고자 함.
- 글라우버(Glauber) 미 농업협상 대표는 7월 23일 G33과의 회담에서 차후 농산물 가격이 급락하는 경우를 대비해 무역왜곡보조총액의 상한을 170억 달러 미만으로 낮추는 것은 불가능하다는 입장을 재확인한 바 있음.
- 그러나 7월 27일 하원을 통과한 2007 Farm Bill의 국내보조(AMS 감축대상+블루박스) 지출금액은 연간 71억 달러 수준이 될 것으로 추정됨. 따라서 미국이 만족할 만한 시장접근 수준이 확보된다면 팔코너 의장이 제시한 구간 내 감축이 가능할 수도 있음.

대외경제정책연구원

1. 2007 Farm Bill과 DDA 농업협상

- 2007 Farm Bill에 대한 논의는 현재 교착 중인 DDA 협상과 맞물려 미국 밖에서도 지대한 관심의 대상이 되고 있음.
- Farm Bill¹⁾이라 불리는 미국의 농업법은 국내 농업정책을 이행하는 법적 근거로서 5~6년마다 개정작업을 거침. 2002년에 제정된 현행 Farm Bill은 올해 만료될 예정으로, 현재 새로운 Farm Bill 제정을 위한 작업이 진행 중임.²⁾
- WTO 회원국들은 Farm Bill 개정안을 통하여 현재 DDA 협상의 핵심쟁점인 미국 농업에 대한 국내보조정책의 향후 수년간 기본 방향을 파악하고자 하며, 협상에서의 미국 입장을 예측하고 이에 대응하고자 함.
- 특히 회원국들은 새로운 법안으로 유발될 미국의 농업보조금 액수를 추정하여 협상에서 미국이 자국의 무역왜곡보조총액을 얼마나 감축할 여지가 있는지를 파악하고자 함.
- DDA 협상에서 미국은 무역왜곡보조총액 상한을 기존의 입장인 226억 달러에서 한 발 물러선 170억 달러를 제시하였으나, 인도와 브라질은 120억 달러를 요구하였으며, 지난 7월 17일 팔코너 농업그룹 의장이 제출한 서안에서는 미국의 무역왜곡보조총액 상한을 130억 달러에서 164억 달러 사이로 제안한 바 있음.

2. Farm Bill과 미국의 국내보조정책

- 1) Farm Bill은 상품(commodity), 환경보전, 지역개발, 영양(nutrition), 신용(farm credit), 연구(research), 임업 등에 관한 여러 가지 프로그램을 포함하고 있음. 여기서는 국내보조정책과 가장 큰 관련이 있는 상품 프로그램에 초점을 맞춰 논의를 진행함.
- 2) 공식적인 Farm Bill의 입법과정은 농촌순회 공청회를 시작으로 개시됨. 이후 농민단체의 제안서를 접수받고 이를 기초로 보완된 농업법안이 하원 및 상원을 통과하면 대통령이 이에 서명하고 새로운 Farm Bill이 제정됨.

- UR 농업협상 이후 미국은 1996년과 2002년 두 차례에 걸쳐 Farm Bill을 개정하였음. 개정 당시 미국이 처한 국내외적 환경에 따라 각 개정법에서 다루고 있는 국내보조정책의 내용은 매우 상이함.
- DDA 협상에서 인도나 브라질 등 개도국으로부터 국내보조 감축 요구 압력을 거세게 받고 있는 상황에서, 2007년 Farm Bill의 내용을 두고 WTO 체제와 양립할 수 있는 정책으로 전환할 것을 유도하는 미 행정부와 농업보조를 증액하려는 의회 간 입장 차이가 존재함.

가. 1996 Farm Bill

- 1996년 Farm Bill 제정으로 미국의 국내보조정책은 기존의 가격지지정책에서 보다 시장지향적인 소득지지정책으로 근간이 전환됨.
- UR 협상에서 관세 및 보조금 감축을 적극 선도했던 미국은 이를 몸소 실천하려 했으며 당시 높은 농산물 가격은 이를 더욱 가능하게 하였음.
- 과거와는 달리 소득보상과 지원을 당해 생산이나 가격에 연계시키지 않고(decoupled) 과거 생산에 기초하여 미리 정해진 금액을 보조하는 방식인 생산자율계약직접지불(PFC: Production Flexibility Contract Payments)제도로 전환하였는데, 이는 작목 선택과 경작면적 결정에 대한 제약 철폐를 통해 시장기능 활성화와 효율성을 제고하려는 목적임.
- 생산자율계약직접지불제도는 과거 경작면적과 생산량을 기준으로 보상하고 토지 휴경의무를 부과하지 않음에 따라 WTO 허용대상 보조로 분류됨.
- 그러나 이러한 시장지향적 농정개혁은 오래가지 않았는데, 연속된 풍작으로 재고가 급증하자 1997년부터는 농산물 가격이 하락하기 시작, 1999년에는 1980년대 말 이후 최저 수준을 기록했고 그 결과 미국 정부는 긴급농가지원대책(emergency assistance)을 통해 농가를 지원했음.

- 당시 재정수지 개선에 따라 농가지원에 대한 미국 내 분위기가 긍정적이었으며 농업단체의 강력한 로비와 맞물려 농업보조금 증액이 불가피한 상황이었음.

나. 2002 Farm Bill

- 2002년 Farm Bill은 긴급농가지원대책을 제도화하고 과거 가격지지정책을 부활시켰음.
- 고정직접지불(Fixed decoupled direct payments)제도³⁾와 가격보전직접지불(CCP: Counter-Cyclical Payments)제도⁴⁾를 도입하였음. 고정직접지불제도와 CCP 제도 모두 과거 생산실적에 기초한 지불 형태나, CCP 제도는 지불금액 산정 시 당해 시장가격을 고려하므로 생산 결정에 간접적인 영향을 미칠 수 있음.
- CCP 제도는 WTO 품목 불특정 감축대상에 포함되며 고정직접지불제도의 경우 미국은 허용대상 보조로 분류하였으나 이후 WTO로부터 감축대상 보조금으로 판정 받음.⁵⁾
- 또한 전형적인 가격지지정책의 한 형태인 마케팅지원융자(marketing assistance loan)제도⁶⁾가 다시 도입되었음. 이 제도는 품목특정보조 감축대상에 포함됨.
- UR 협상 결과가 나온 이후 제정된 1996년 Farm Bill과 달리 2002년 Farm Bill은 DDA 협상 초기에 제정되었는데, 미 의회는 자국 농민을 지지하는 정책을 미리 수립함으로써 DDA 협상에서 주도권을 선점하려 하였음.

3) 1996년에 도입된 생산자율계약직접지불제도의 명칭이 고정직접지불제도로 바뀐 것임.

4) 목표가격을 미리 설정하고 당해 연도 시장가격이 목표가격보다 낮을 경우 그 차액을 보전함.

5) WTO 면화 패널은 고정직접지불제도가 생산과 연계되어 있으므로 감축대상에 포함된다는 결정을 내렸음. 미국의 고정직접지불제도는 작물 선택에 제약을 두지 않지만 과일과 채소의 경작은 금지함. 과일과 채소는 정부 지원이 거의 없는 품목으로서 면화 등 지원대상 품목이 정부 보조로 과일과 채소를 생산하게 되면 불공평하다는 논리로 이를 금지한 것임. 그러나 패널은 면화에 대해 보조금 지급 시 이처럼 과일과 채소의 경작을 금지하는 것은 고정직접지불제도의 '생산비연계(decoupled)' 원칙을 위반한 것이기 때문에 감축대상 보조금이라는 판결을 내린 것임.

6) 대부분 융자부족불(loan deficiency payments)의 형태로 지급되는데, 이는 시장가격이 융자단가보다 낮을 경우 차액을 직접 보상받는 제도임.

- 그러나 시장지향적 정책을 변호하던 미국이 CCP와 같은 제도를 도입함에 따라 회원국들은 농업개혁과 시장개방면에서 미국의 리더십을 더 이상 인정하지 않으려는 분위기가 조성됨.

다. 2007 Farm Bill

- 2007년 1월 조한스(Johanns) 미 농무부 장관은 2007 Farm Bill 제안서를 발표하였음. 제안서는 CCP 지급 요건을 가격기준에서 소득기준으로 전환하고 마케팅지원용자제도 개혁에 관한 내용을 포함하고 있음.
- 행정부가 Farm Bill 개정에 대한 제안서를 발표하는 것은 이례적인 일로, 교착상태에 있는 DDA 협상에서 개도국들의 국내보조 감축 요구를 반영하고 이에 대한 미국의 개혁 의지를 나타낸 것으로 볼 수 있음.
- 미 농무부(USDA)는 2002년 Farm Bill의 국내보조정책이 향후 10년간 계속될 경우 그 비용을 추정하고, 그 수치를 바탕으로(baseline) 그린박스(green box)에 해당하는 고정직접지불금액은 향후 10년간 55억 달러 인상하며 AMS⁷⁾ 한도 내 감축대상에 해당하는 CCP와 마케팅지원용자 보조액의 경우 각각 37억 달러와 45억 달러 인하할 것을 제안하였음(표 1 참고).

표 1. 미 농무부가 제안한 2007 Farm Bill¹⁾의 향후 10년간 예상 비용

(단위: 억 달러)

	Green Box	Amber Box	
	고정직접지불	CCP	마케팅지원용자
Baseline(2008~2017)	525	112	88
미 농무부 제안	+55	-37	-45
2007 Farm Bill(2008~2017)	580	75	43

주: 1) 상품(commodity) 프로그램의 비용만으로 한정함.

자료: USDA 2007 Farm Bill Proposals: Cost Estimate.

7) AMS는 국내 농업보호 수준을 산정하기 위해 고안된 지표로서 원칙적으로 농민에게 제공된 모든 지원(관세 및 비관세 등 모든 정책으로 인한 보조수준)을 측정하는 수단임. 그러나 UR 협상에서는 국내농업보조와 국경조치(border measure)를 분리하여 감축한다는 원칙하에 국경조치는 관세상당치(tariff equivalent)를 통하여 감축을 실행하고 국내농업보조는 AMS로 측정하여 6년간 20%씩(개도국은 13.3%) 감축하는데 합의함. AMS는 품목 특정 및 불특정 농업지원 중 감축대상정책으로 인해 농민에게 지급된 보조 총액을 의미함.

- 미 하원은 지난 7월 27일 2007 Farm Bill 법안을 승인하였음. 동 법안은 약간의 수정을 거치긴 했으나 2002년 Farm Bill의 기본 내용을 그대로 유지하고 있음. 그러나 소득기준 CCP(RCCP: Revenue-based CCP)제도를 새롭게 도입하여 생산자가 기존의 가격기준 CCP와 RCCP 제도 중 하나를 선택할 수 있도록 하였는데, RCCP가 보다 시장지향적이라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있음.
- RCCP는 미 농무부가 제안한 제도로서 기존의 CCP 제도가 가격기준을 사용함으로써 농가의 피해가 과소 또는 과대 계상되는 문제점을 개선한 것으로 농민들은 RCCP를 더 선호할 것으로 예상됨.

3. 미국의 국내보조 감축 전망

- EU와 일본이 AMS 감축대상 보조금 지출을 줄이는 것과는 달리 미국의 국내보조 지출액은 매년 증가하였음(표 2 참고). 이에 따라 DDA 협상에서 미국의 국내보조 감축은 개도국들의 지속적인 요구 사항임.

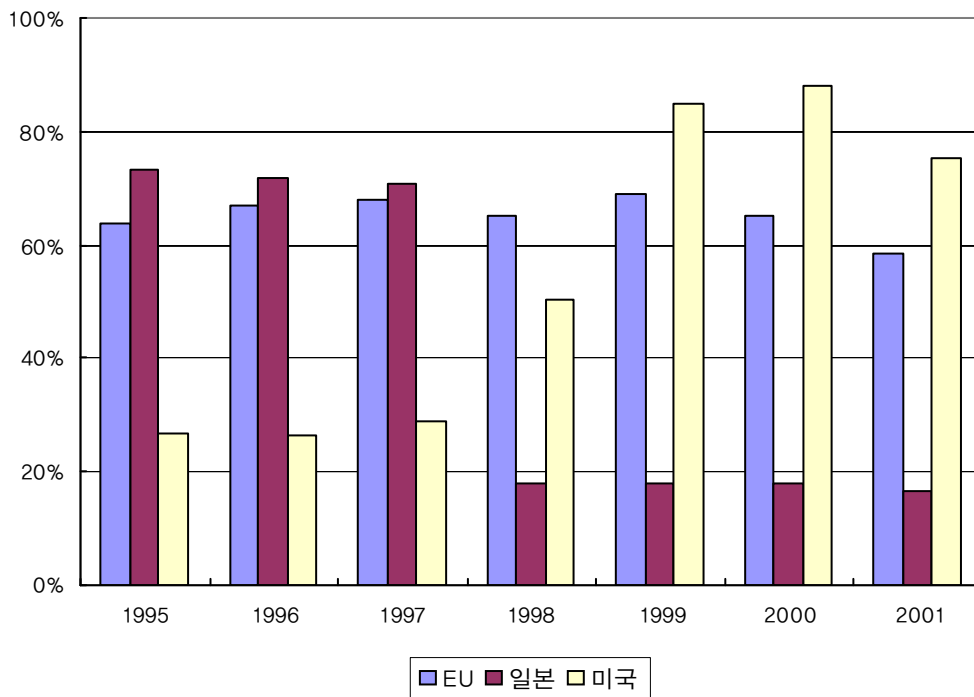
표 2. EU, 미국, 일본의 AMS 감축대상 보조 지출 금액(1995~2001년)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EU(백만 유로)	50,026	51,009	49,973	46,683	47,886	43,654	39,281
미국(백만 달러)	6,214	5,897	6,238	10,392	16,862	16,803	14,413
일본(십억 엔)	3,508	3,330	3,171	767	748	709	667

자료: WTO JOB(06)/151(2006).

- [그림 1]은 EU, 일본, 미국의 AMS 감축대상 보조금 지출 비율을 나타내고 있음. EU와 일본의 감축대상 보조금 지출 비중이 감소하는 반면, 미국은 증가하는 추세이며 그 비중이 세 국가 중에 가장 높음(2001년 기준, EU: 59%, 일본: 17%, 미국: 75%).

그림 1. 각국의 AMS 한도 내 amber box 지출 비율(1995~2001년)



자료: WTO TN/AG/S/13(2005).

- 미국은 2005년 10월 제출한 제안서에서 AMS와 무역왜곡보조총액을 각각 60%, 53% 감축하는 것과 블루박스(blue box)⁸⁾와 최소허용보조(de minimis)의 허용수준을 농업생산액의 2.5%로 낮추는 것을 제시하였음(표 3 참고).
- 현행 미국의 AMS 양허수준이 191억 달러이므로 60% 감축률을 적용할 경우 새로운 양허수준은 76억 달러임.
- 블루박스와 최소허용보조의 허용수준은 기준연도(base period)인 1999년과 2001년 사이의 평균 농업생산액(약 1,910억 달러)을 기준으로 추정할 경우 약 50억 달러에 달함.
- AMS와 블루박스, 그리고 최소허용 보조금의 합인 무역왜곡보조총액의 감축 금액은 약 226억 달러임.

8) 블루박스는 생산 쿼터(production quota)나 휴경의무(land set-aside) 등의 생산제한 약속하에 감축의무가 면제되는 보조금을 의미함.

표 3. 미국의 국내보조 감축 내용: 2005년 제안을 바탕으로

(단위: 억 달러)

		현행	미국의 제안내용	미국의 제안에 따른 예상금액 ¹⁾
AMS		191억 달러	60%	76
블루박스		농업생산액 ²⁾ 의 5%	농업생산액의 2.5%	48
최소허용 (de-minimis)	품목특정	농업생산액의 5%	농업생산액의 2.5%	48
	품목불특정	농업생산액의 5%	농업생산액의 2.5%	48
무역왜곡보조총액(OTDS)		482	53%	226

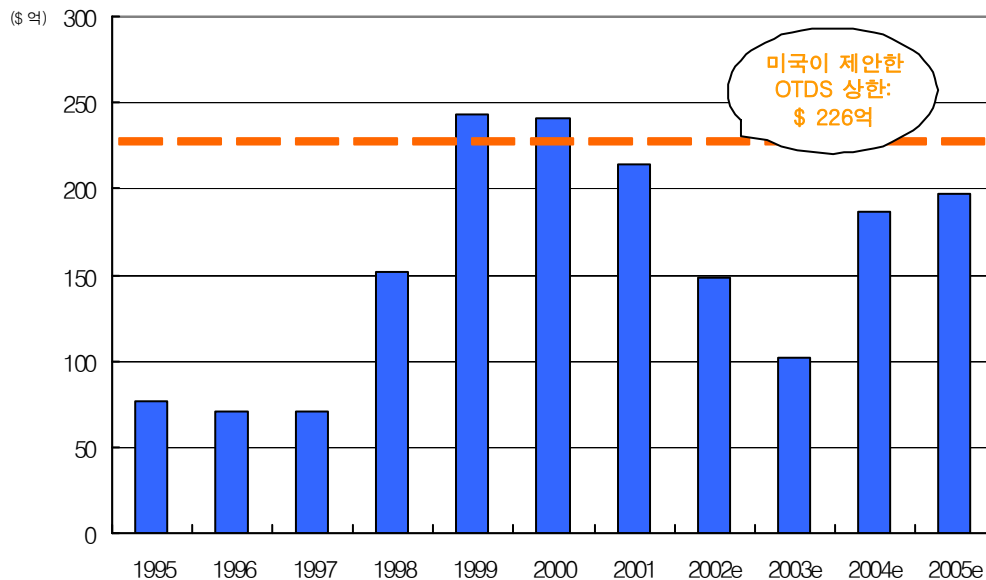
주: 1) 블루박스과 최소허용 금액 계산시 사용된 기준연도는 1999년에서 2001년 사이로 이는 미국이 WTO에 가장 최근(2005년)에 제출한 보고서를 기준으로 한 것임.

2) 1999~2001년 농업생산액 = 1,909억 달러

자료: USTR(2005), "US Proposal for Bold Reform in Global Agricultural Trade."

- G20은 미국의 제안이 실제 미국에서 지급되는 국내보조 총액보다 높다고 지적하고(그림 2 참고), 실질적인 보조금 감축 효과를 위해 무역왜곡보조총액을 120억 달러로 낮춰야 한다고 주장함.

그림 2. 미국이 과거 지출한 무역왜곡보조총액(1995~2005년)

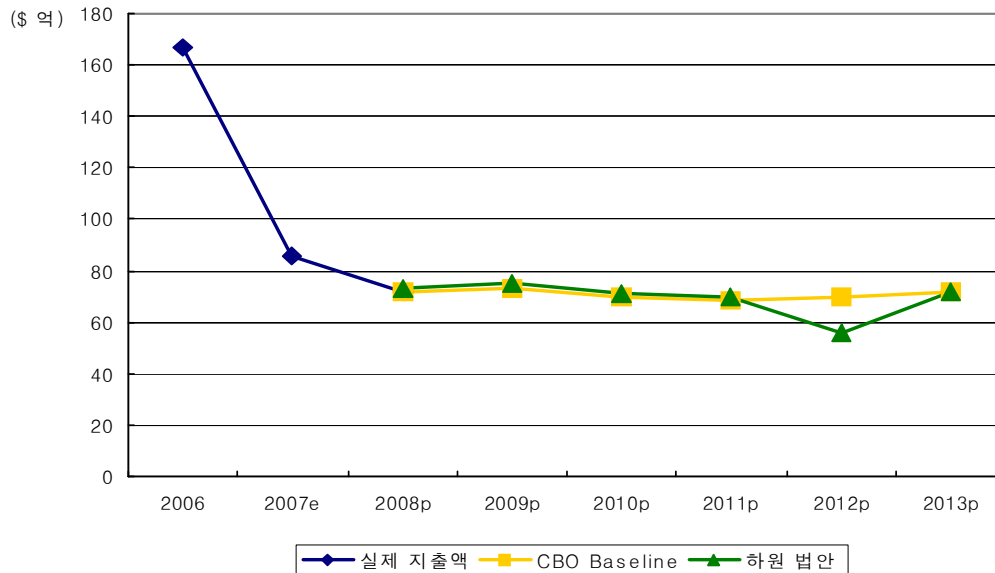


자료: WTO Documents JOB(06)/151(2006).

- 그러나 글라우버 미 농업협상 대표는 지난 7월 23일 G33과의 회의에서 차후 농산물 가격이 급락하는 경우를 대비하여 무역왜곡보조총액의 상한을 170억 달러 미만으로 낮추는 것은 불가능하다는 입장을 재확인하였음.⁹⁾

- 한편 미 하원이 제출한 법안에 따르면 향후 5년간(2008~2013년) Farm Bill에 근거한 예상 지출 금액은 [그림 3]과 같음.

그림 3. 마 하원이 제출한 법안에 따른 향후 예상 지출 금액



자료: CBO(2007), "CBO Cost Estimate: H.R. 2419 Farm, Nutrition, and Bioenergy Act of 2007"; "CBO's Baseline Projections of Mandatory Spending."

- 미 의회는 연방의회예산국(CBO: Congressional Budget Office)의 프로젝션을 기초로 새로 시행될 법안의 비용을 추정함. 하원이 사용한 자료는 지난 3월 발표된 "CBO's Baseline Projections"¹⁰⁾임(그림에서 노란색 선으로 표시).
- CBO는 2007년 농업법의 시행기간인 2008년에서부터 2013년 사이의 정부 지출 규모는 2002년 Farm Bill 시행기간(2002~2007년) 동안 지출한 금액보다 304억 달러 감소한 약 424억 달러(연간 71억 달러)로 추정함.¹¹⁾

9) 글라우버 대표는 미국은 AMS 상한으로 76억 달러, 블루박스 허용수준으로 48억 달러, 품목특정 및 불 특정 최소허용(de-minimis) 수준으로 각각 2억 달러와 22억 달러가 필요하다고 언급한 바 있음 (Washington Trade Daily, 2007. 7. 24).

10) CBO는 현 시장 상황에서 현행법(2002 Farm Bill)이 지속된다는 가정하에 향후 Farm Bill로 지출될 비용을 추정함.

11) 지출 내역에는 AMS 상한 제한을 받는 융자부족불제도 및 블루박스로 분류되는 CCP 제도 등이 포함되어 있음.

- 하원 통과 법안에 의한 2007 Farm Bill의 예상 지출 금액¹²⁾(그림에서 녹색선으로 표시)은 CBO의 추정치와 큰 차이를 보이지 않음. 이는 2007 Farm Bill의 내용이 2002 Farm Bill과 크게 달라지지 않았음을 반영함.
- 위에서 살펴본 바와 같이 2007 Farm Bill은 그 내용에 있어서 2002 Farm Bill과 크게 다르지 않으나 향후 농산물 시장 환경이 긍정적으로 예측됨에 따라 실질적인 지출 금액은 상당히 감소할 것으로 예상됨.
- CBO가 추정한 Farm Bill에 따른 연간 지출 금액 71억 달러는 미국이 DDA 협상에서 제시한 국내보조 상한수준에 크게 못 미치는 수준임.
- CBO 추정치가 주요 감축대상보조와 블루박스 대상 보조를 포함하고 있다고 가정하면, 이 금액은 미국이 제시한 상한수준(76억 달러(감축대상보조)+48억 달러(블루박스)=124억 달러)의 약 57%에 상당하는 금액임.
- 따라서 글라우버 미 농업협상 대표가 언급한 가격 하락을 대비한 안정장치 부분을 감안한다 하더라도 팔코너 농업그룹 의장이 제시한 구간의 상한(164억)까지의 무역왜곡보조총액의 감축 여지는 있는 것으로 보임.
- 그러나 미국은 자국에 대해 만족할 만한 시장접근 수준이 확보될 경우에만 새로운 감축안을 제시할 것임.

12) 추가되는 부분은 직접지불과 융자부족불 금액이며 줄어드는 부분은 기존의 CCP를 소득기준으로 전환하는 데서 발생하는 금액임.