



# 미국의 2008년 농업법과 DDA 협상에의 시사점

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

1. 2008년 농업법의 주요 내용
2. 2008년 농업법에 따른 예상 정부지출
3. DDA 협상에의 시사점

## 주요 내용

- ▶ 2008년 5월 15일 상·하원을 통과한 미국의 농업법안 (Farm Bill)은 지난 6월 18일 Food, Conservation, and Energy Act of 2008이라는 명칭하에 정식 법률로 제정되었음.
- ▶ 2008년 농업법은 저소득층을 위한 식품의 안정적인 공급, 자연자원 보호, 건강식품 및 지역식품 네트워크 활성화, 상품과 바이오에너지 프로그램 개혁 등에 중점을 두고 있음.
- ▶ 그러나 농가보조와 관련해서는 국내외적인 비판 여론에도 불구하고 2002년 농업법의 내용을 그대로 유지하고 있음.
- 시장친화적인 형태로 전환된 1996년 농업법과 달리 2002년 농업법은 시장보다는 정부 지원에 크게 의존하는 양상을 나타냄.
- ▶ 2008년 농업법의 향후 6년간 예상 비용은 3,929억 달러에 이를 것으로 전망됨.

- 전체 금액 중 농가보조에 대한 지출은 약 697억 달러에 이를 것으로 예상되며, 이 금액은 2002년 농업법에 의한 지출보다 감소한 금액임.
- ▶ 미국의 2008년 농업법 제정에 대해 인도, 브라질 등 수출 개도국들은 미국에 국내보조 감축 의지가 결여되어 있다고 보고 의장수정안이 제시한 미국의 감축수준(130억 달러 또는 164억 달러)에 대해서도 불만을 나타냄.
- ▶ 현재 진행 중인 소규모 각료회의에서 미국은 무역왜곡보조 감축수준을 150억 달러로 제안하면서 그 대가로 개도국들이 시장접근에서 기여할 것을 요구하고 있으나 미국의 이러한 제안이 개도국들의 요구를 만족시킬 수는 없을 것으로 보임.
- ▶ 따라서 DDA 협상은 미국의 무역왜곡보조를 용인해 주는 대신 비농산물에서 개도국들의 신축성이 상당 부분 확보되는, 결국엔 전반적인 시장개방 폭이 DDA 출범당시 기대수준보다 상당히 낮은 합의안이 도출될 가능성이 있음.

# 1. 2008년 농업법의 주요 내용

## 가. 미국의 농업법 개요

- 미국은 1933년에 처음으로 농업법을 도입한 이래, 5~6년을 주기로 새로운 법을 제정해 왔음.
- 미국의 농업법은 개별 법안을 종합해 놓은 ‘종합법(omnibus)’ 형태로, 그 내용은 농산물 가격 및 소득 지지 등의 국내보조 뿐만 아니라 농산물 무역, 농촌개발, 국내외 식량원조, 자원 및 환경보전, 작물보험, 농가신용, 삼림, 농업연구 등 농업 전반의 주요 내용을 다루고 있음.

- 미국 농업법은 입안 당시 미국 내외의 농산물 수급상황에 따라 그 정책수단에 약간씩 변화가 있었으나, 농산물 과잉 공급 조정과 가격지지를 통한 농가소득 안정 기조는 유지 되어 왔음.

## 나. 2008년 농업법 입법 경위

- 2008년 농업법은 제정에 앞서, 정부보조 강화 기조로 돌아선 2002년 농업법 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 DDA 협상과 연계되어 국내보조감축을 단행할 것인지를 두고 미국 안팎에서 관심을 불러일으켰음.
- 이에 따라 2008년 농업법은 입법 당시부터, WTO 정신에 합치하는 정책으로의 전환을 추구한 행정부와 2002년 농업법의 농가지원 정책기조를 그대로 유지하려는 의회 간 입장 차이가 존재하였음.
- 행정부는 DDA 협상 결과를 신 농업법에 반영하는 한편, 교착상태에 빠진 DDA의 진전을 감안하여, 2002년 농업법을 1년간 연장할 것을 제의한 바 있음.
- 이에 대해 의회는 기본적으로 대외협상 결과가 국내 정책에 큰 영향을 미칠 수는 없다는 입장을 지속적으로 표명해 왔음.
- 2008년 5월 15일 상·하원을 통과한 2008 농업법(Farm Bill)은 지난 6월 18일 Food, Conservation, and Energy Act of 2008이라는 명칭하에 정식 법률로 확정되었음.
- 부시 대통령은 농산물 가격이 기록적으로 상승하고, 세계

적으로 곡물수요가 증가하는 상황에서 농가지원을 늘리는 것은 재정낭비라고 지적하며 신 농업법안에 거부권을 행사 하였으나, 상원과 하원의 재투표 결과 각각 2/3 이상이 동의함으로써 대통령의 거부권은 기각되었음.

## 다. 2008 농업법의 주요 내용

- 2008년 농업법은 총 14부로<sup>1)</sup> 구성되어 있으며, 저소득층을 위한 식품의 안정적인 공급, 자연자원 보호, 건강식품 및 지역식품 네트워크의 활성화, 상품과 바이오에너지 프로그램 개혁 등에 중점을 두고 있음(표 1 참조).

표 1. 2008년 농업법의 주요 내용

구 분	개 요
작물 (Commodity)	- 2002년 농업법의 내용을 그대로 유지하되, 소득보전직접지불제도 도입 - 자격기준 변경: 농외소득 100만 달러에서 50만 달러 이하로 변경, 농가소득 75만 달러 이하 - 일부 품목의 가격보전직접지불 목표가격의 인상 - 설탕 및 낙농 프로그램 확대 - 프로그램 작물 추가
환경보전 (Conservation)	- 각종 환경보전 프로그램에 대한 자금지원 확대(79억 달러)
영양 (Nutrition)	- 식품 가격 인상에 따라 푸드 스탬프, 급식, 저소득층 등에 대한 지원 확대(104억 달러) - 식품 은행(food bank) 지원(13억 달러)
에너지 (Energy)	- 재생에너지 산업의 신기술개발 지원(10억 달러) - 옥수수 에탄올에 대한 세금공제는 축소하는 대신 셀룰로오스 에탄올 개발에 대한 인센티브 제공 - 바이오에너지 생산기업에 대한 용자보증프로그램 도입
원에 및 유기농 (Horticulture and Organic Agriculture)	- 과일과 채소에 대한 지원을 최초로 명시 - 지역푸드네트워크 활성화 도모
축산 (Livestock)	- 육류 및 가공품의 원산지표시제 의무화 시행

## 2. 2008년 농업법에 따른 예상 정부지출

- 의회예산국(Congressional Budget Office)은 ‘예산전망(budget projections)’에 기초, 신 농업법의 예상비용을 산출하여 의회에 보고하도록 되어 있음.

1) 제1부 작물 프로그램(Commodity Programs), 제2부 환경보전(Conservation), 제3부 무역(Trade), 제4부 영양(Nutrition), 제5부 신용(Credit), 제6부 농촌개발(Rural Development), 제7부 연구(Research), 제8부 임업(Forestry), 제9부 에너지(Energy), 제10부 원예 및 유기농 농업(Horticulture and Organic Agriculture), 제11부 축산업(Livestock), 제12부 작물보험(Crop Insurance), 제13부 상품선물(Commodity Futures), 제14부 기타(Miscellaneous)

- ‘예산전망’은 의회예산국이 자체 추정한 경제전망치에 기초하여 전년도 정책수단이 유지된다는 가정하에 매년 발표하는 정부의 예산 지출전망으로, 새로운 정책수단 또는 그 근거가 되는 법률의 예상비용을 추정하는 기준(baseline)을 제공한다.
- 2008년 3월 ‘예산 전망’은 향후 10년간 정부의 농업부문 예상 지출액이 7,105억 달러에 달할 것으로 예상하고 있음. 이는 2002년 농업법이 지속된다는 가정하에 도출된 것임.
- 2008년 5월, 의회예산국은 2008년 신 농업법의 예상비용을 발표하였는데, 2008년 3월 ‘예산 전망’에 의한 정부의 지출예상액에 36억 달러가 추가로 소요될 것으로 나타남.
- 2008년 농업법이 실제로 유효한 향후 5년(2008~2012년)간 예상 지출액을 계산하면, 2008년 농업법의 비용은 3,070억 달러에 이를 것으로 보임.
- <표 2>는 4대 프로그램에 대한 2002년 농업법의 실제 지출액과 2008년 의회예산국의 ‘예산 전망’, 그리고 2008년 농업법의 예상 비용을 정리한 것임.<sup>2)</sup>

- 푸드 스탬프 프로그램에 대한 지출이 증가될 것으로 예상된다. 이는 식품 가격이 지속적으로 상승하는 상황에서 저소득층에 대한 지원을 확대하려는 취지임.
- 농가보조의 경우 총지출액은 감소할 것으로 보이며, 환경보전에 대한 지출 비중이 20%에서 44%로 증가할 것으로 예상된다.
- 농산물 가격의 지속적인 상승 전망에 따라 작물 프로그램의 비용은 2002년 농업법하에서보다 50% 가량 감소할 것으로 보임.

### 3. DDA 협상에의 시사점

#### 가. 2008 농업법에 대한 주요 반응

- 2008년 농업법에 의한 예상 농가보조금액이 2002년 농업법에 비하여 감소할 것으로 전망되더라도 불구하고, 신 농업법 제정과 관련하여 미국에 대한 대외로부터의 비판은 줄어들지 않고 있음.
- 파스칼 라미 WTO 사무총장은, 신 농업법 제정은 미국이 무역왜곡적인 정부보조 감축에 진지한 태도로 임하고 있지 않다는 신호로 보인다고 발언한 바 있음.<sup>3)</sup>
- 신 농업법의 예상 비용이 2002년 농업법의 실제 지출액보다 낮을 것으로 전망하는 원인은 농산물 가격의 지속적 상승을 가정했기 때문에 나온 전망일 뿐, 미국은 정부지원이 강화된 2002 농업법을 크게 수정하지 않았음.
- 즉, 라미 총장의 발언대로 미국의 국내보조 감축에 대한 의지는 결여되어 있다고 볼 수 있음.
- 인도, 브라질 등 수출개도국들은 신 농업법이 향후 DDA 협상에 부정적으로 작용할 것이라는 반응을 보임.
- 수출개도국들은 의장수정안이 제시하고 있는 무역왜곡보조 총액 상한은 미국이 과거 실제 지출한 금액을 훨씬 상회하는 것으로, 실질적인 보조금 감축효과를 얻기 위해서는 상한을 대폭 낮추어야 한다는 입장임.

표 2. 2002 농업법 실제 비용 vs. 2008 농업법 예상 비용

(단위: 억 달러)

	작물	환경 보전	수출	농가 보조 소계	푸드 스탬프	총 계
	(a)	(b)	(c)	(d) (=a+b+c)	(e)	(d)+(e)
2002 농업법 실제 지출액 (2002~2007)	729	183	16	929	1,782	2,711
2008 CBO 예산 전망 (2008~2013)	387	266	19	673	2,493	3,838
2008 농업법 예상 지출액 (2008~2013)	370	306	21	697	2,534	3,929

자료: CBO(2007), *Congressional Budget Office (CBO) CRS Report for Congress - Farm Bill Budget and Costs: 2002 vs. 2007*, CBO(2008), *CBO March 2008 Baseline for CCC & FCIC*; CBO(2008), *Cost Estimates - H.R. 2419, Food, Conservation, and Energy Act of 2008*.

- 2008년 농업법으로 인한 예상 지출액은 3,929억 달러에 이를 것으로 보이며, 이는 2002년 농업법에 비해 1,200억 달러 이상 증가한 금액임.

2) 2002년 농업법과 비교를 위해 2008년 농업법의 집행 기간을 6년으로 상정함.

3) *BNA International Trade Daily*(2008.5.30).

**나. 세부원칙 의장초안에 따른 미국의 국내보조 감축 수준**

■ 2008년 7월 10일 배포된 농업분야 세부원칙 3차 의장수정안이 배포되었음. 수정안에 따라 미국이 이행해야할 국내보조 감축 수준은 다음과 같음.

① 무역왜곡보조총액(OTDS)

- 130억 또는 164억 달러까지 감축(단, 이행 첫날 1/3을 감축 이후 5년간 균등 감축)

② 감축대상보조(AMS)

- 총액 상한: 76.4억 달러(단, 이행 첫날 1/4 감축 이후 5년간 균등 감축)

- 품목별 상한: 기준연도(1995~2000년) 평균 품목특정 지원 금액에 1995~2004년 품목별 평균 지원 비율을 적용하여 산정. 특히, 면화의 AMS 상한은 특별 조항에 의해 1.42억 달러로 규정함.

③ 최소허용보조(de minimis: DM)

- 당해 연도 농업생산액의 2.5%까지 허용되나, 무역왜곡보조 총액의 상한을 초과하지 않는 한에서 허용

④ 블루박스(blue box: BB)

- 총액 상한: 48.5억 달러(즉시 적용)

- 품목별 상한: [블루박스 총액 상한] × [2002년 농업법에 의한 품목별 최대 지급 가능 비율] × [110% 또는 120%]

**다. DDA 협상에 주는 시사점**

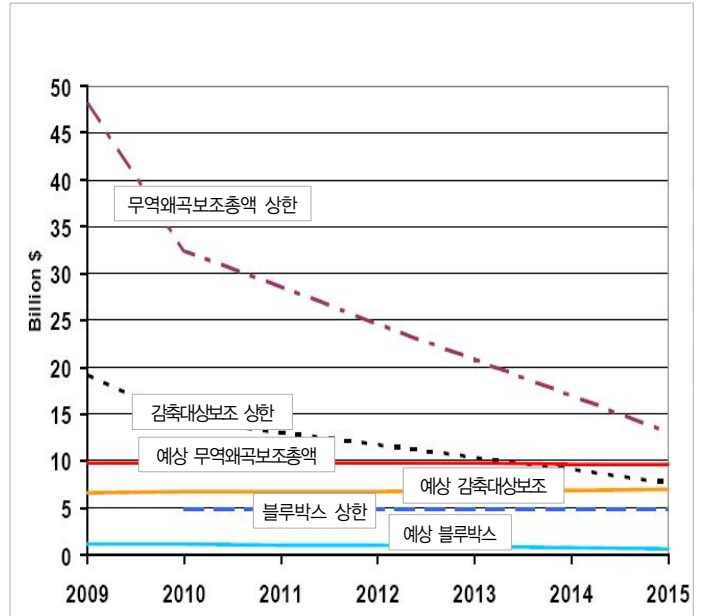
■ 이와 같은 세부원칙 의장수정안에 따른 경우, 미국은 이행 초기에만 보조지급에 여유가 있을 뿐, 이행 최종연도에는 보조 상한과 실제 지급액 차이가 크지 않을 것으로 전망되고 있음(그림 1 참조).<sup>4)</sup>

- 감축대상보조의 경우, 이행기간이 종료되는 시점에는 실제 지급액의 상한과의 차이가 거의 없을 것으로 보임.

4) 여기서는 이행기간을 2010년에서 2015년으로 가정함.

- 낙농, 설탕, 면화에 대한 보조는 현 작물 프로그램이 유지될 경우 품목별 상한을 초과할 가능성도 있는 것으로 알려지고 있음.<sup>5)</sup>

그림 1. 미국의 국내보조 상한과 예상 지출금액



주: 이행 첫 날은 2010년으로 가정한 것이며, 의장수정안의 최대 감축률을 적용한 것임. 예상 생산액과 가격은 2008 USDA 농업 전망에 기초함. 자료: ICTSD(2008).

■ 한편 무역왜곡보조 총액을 초과하지 않는 범위 내에서 개략적인 최소허용보조의 상한을 계산해 보면<sup>6)</sup> 다음의 <표 3> 및 <표 4>와 같음.

- 이 때 동 상한의 계산은 의장수정안이 제시하고 있는 최소허용보조기준인 당해 연도 생산액의 2.5%보다 낮을 경우에 실질적으로 적용되는 최소허용보조 상한임.

- 이행기간 만료 시점의 최소허용보조 상한(품목특정과 품목 불특정을 합한 금액)은 무역왜곡보조총액 감축률이 66%일 경우에는 39억 달러에 이르지만(표 3), 감축률 73%가 적용되는 경우에는 5억 달러에 불과함(표 4).

5) D. Blandford, D., Laborde, and W. Martin (2008), "Implications for the February 2008 WTO Draft Agricultural Modalities for the United States." ICTSD.

6) 최소허용보조 상한의 계산은 미국이 농업보조금을 감축대상보조(AMS)의 상한과 블루박스 보조총액의 상한까지 매년 지급한다는 강한 가정에 기초한 것으로 실제 감축대상보조 및 블루박스 보조 지급액이 상한에 미달할 경우 지급 가능한 최소허용보조 상한은 여기에서 제시된 상한보다 커질 수 있음.

표 3. 미국의 최소보조허용 상한: OTDS 66% 감축시

(단위: 억 달러)

	무역왜곡보조 (A)		Total AMS (B)		블루박스 상한 (C)	DM 상한 (A-B-C)
	감축률 (%)	금액	감축률 (%)	금액		
기준		482		191	97	194
이행 첫날	33.3	321	25.0	143	48.5 (즉시 적용)	130
이행 1년차	39.9	290	32.0	130		111
이행 2년차	46.4	258	39.0	117		93
이행 3년차	52.9	227	46.0	103		75
이행 4년차	59.5	195	53.0	90		57
이행 5년차	66.0	164	60.0	76		39

주: DM 상한은 품목불특정과 특정을 합한 금액임.  
 자료: 3차 의장수정안을 기초로 저자 계산.

표 4. 미국의 최소보조허용 상한: OTDS 73% 감축시

(단위: 억 달러)

	무역왜곡보조 (A)		Total AMS (B)		블루박스 상한(C)	DM 상한 (A-B-C)
	감축률 (%)	금액	감축률 (%)	금액		
기준		482		191	97	194
이행 첫날	33.3	321	25.0	143	48.5 (즉시 적용)	130
이행 1년차	41.3	283	32.0	130		105
이행 2년차	49.2	245	39.0	117		80
이행 3년차	57.1	207	46.0	103		55
이행 4년차	65.1	168	53.0	90		30
이행 5년차	73.0	130	60.0	76		5

주: DM 상한은 품목불특정과 특정을 합한 금액임.  
 자료: 3차 의장수정안을 기초로 저자 계산.

■ 이러한 상한은 품목특정 최소허용보조와 품목불특정 최소허용보조를 합한 금액이기 때문에 품목 불특정 보조만을 생각하면 위에서 제시된 금액의 절반이 상한이 된다는 점에서 미국의 농업보조금 운용을 상당히 제약한다고 볼 수 있음.

- 특히 지난 1995~2005년 사이 미국이 실제 지급한 최소허용보조를 보면 품목특정과 불특정을 합해 평균 약 47.6억 달러에 이르고 있으며, 특히 2002년 농업법이 발효된 이후인 2002~2005년 평균으로는 약 55.9억 달러를 지급하고 있어 현 수준의 세부원칙 수정안 약속이행도 쉽지 않을 것으로 판단됨(표 5 참조).

- 물론 미국이 품목불특정 최소허용보조로 통보한 '가격보전 직접지불(counter-cyclical payments: CCP)'을 새로운 블루박스 보조로 전환한다고 해도 나머지 품목불특정 최소허용보조의 1995~2005년 평균 지급액이 33.9억 달러에 달하기 때문에 DDA 이후 과거 수준의 품목불특정 최소허용보조를 지급하기도 용이하지 않을 것임.

- 새로운 최소허용보조 기준이 생산액 기준 2.5%로 낮아진다고 해도 기존에 최소허용보조 혜택을 받던 보조가 감축대상보조가 되기 때문에 이 경우 최소허용보조에는 여유가 있을 수 있지만 대신 감축대상보조가 늘어나게 됨으로써 다시 미국의 감축보조운용에 제약을 가하게 됨.

표 5. 미국의 최소보조허용 지급실적(1995~2005)

(단위: 억 달러)

	품목특정	품목불특정	합계
1995	1.0	13.9	14.8
1996	0.4	11.2	11.6
1997	2.4	5.7	8.0
1998	1.6	45.8	47.4
1999	0.3	74.1	74.4
2000	0.6	72.8	73.4
2001	2.2	68.3	70.4
2002	15.9	51.0 (18.0)	66.9
2003	4.4	28.0 (5.4)	32.4
2004	6.8	57.8 (42.9)	64.6
2005	1.2	58.6 (47.5)	59.8
1995~2005 평균	3.3	44.3 (0.0)	47.6
2002~2005 평균	7.1	48.9 (28.5)	55.9

주: ( ) 안은 2002년부터 시작된 CCP 프로그램에 지출된 금액임.  
 자료: Blanford et al.(2008)에서 재인용.

■ 이상과 같은 자료에 기초해 볼 때 현 수준의 세부원칙 의장수정안에서 제시한 감축기준은 미국에게 상당한 부담을 줄 것으로 예상되며, 이를 초과한 감축요구는 사실상 미국이 수용하기 어려울 것으로 보임.<sup>7)</sup>

■ 더구나 미국이 현 농업정책에서 선회하여 DDA 협상 추이를 반영해 농업법을 개정할 가능성은 거의 없다고 판단됨.

- TPA가 만료된 상황에서 추가적인 국내보조 감축 가능성을 내포하고 있는 협상타결안이 의회를 통과하기란 사실상 불가능하다고 볼 수 있음.

■ 결국 2008년 농업법으로 인하여 현재 진행 중인 소규모 각료회의에서 미국은 농업보조금 감축에 관한 한 수세에 몰릴 수밖에 없을 것으로 보임.

7) 물론 이와 같은 판단에 대해 미국이 현재와 같은 보조정책의 운용을 소폭 바꿈으로써 미국의 약속이행에 큰 무리가 없다고 보는 견해도 있음(Blandford et al.) 그러나 이와 같은 견해도 세계 농산물 가격이 현재와 유사한 높은 수준으로 상당기간 지속된다는 가정에 기초하고 있기 때문에 향후 농산물의 세계시장가격이 어떻게 변화할 것인지에 따라 미국의 약속이행 가능성은 크게 달라질 것임.

- 현재 미국은 무역왜곡보조 감축 수준을 150억 달러로<sup>8)</sup> 제안 하면서, 그 대가로 시장접근 분야에서 개도국들이 기여할 것을 요구하고 있으나, 미국의 새 제안은 개도국들의 요구를<sup>9)</sup> 만족시킬 만한 수준은 아님.
- 미국이 개도국들의 무역왜곡보조총액 감축 요구를 수용할 수 없다면, 비농산물 시장접근에서 개도국들의 요구를 들어줄 수밖에 없을 것으로 보이며, 그 결과 이번 DDA 협상은 미국의 무역왜곡보조를 용인해 주는 대신 비농산물에서 개도국들의 신축성을 상당 부분 확보되는, 결국엔 전반적인 시장개방 폭이 낮아지는 형태의 합의안이 나올 가능성이 있음.
- 즉, DDA 협상에 대한 기대 수준(level of ambition)은 DDA 출범시보다 대폭 낮아질 것으로 보이며 우리나라도 이에 대한 전략적 접근이 필요함.
- 미국, EU 등은 전반적으로 낮은 수준의 절충안에 합의하기보다 차라리 DDA 자체를 무기한 표류시킬 수도 있음.

- 각료회의가 결렬될 경우, 협상의 연내 타결은 어려울 것으로 전망하는 가운데, 그 원인에 대한 상대방에 대한 책임 떠넘기기가 시작될 경우 미국이 그 책임에서 벗어나기는 힘들 것으로 보임.
- 이 경우 DDA는 실패로 끝날 수도 있으며, WTO체제에 대한 근본적인 회의와 함께 FTA 등 지역주의가 보다 심화될 것이며 이로 인해 WTO 중심의 다자체제에 위기를 가져올 수도 있음. **KIEP**

〈참고문헌〉

2008년 7월 10일 3차 의장 수정안.  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/chair\\_texts08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_texts08_e.htm)

Blandford, D., D. Laborde, and W. Martin (2008), "Implications of the February 2008 WTO Draft Agricultural Modalities for the United States," ICTSD.

8) 미국은 지난 2005년에는 무역왜곡보조 감축수준을 225억 달러, 2006년 포츠담 G4 고위급회담에서는 비공식적으로 170억 달러를 제안한 바 있음.

9) 인도는 무역왜곡보조 감축수준을 120억 달러로 요구하였음.