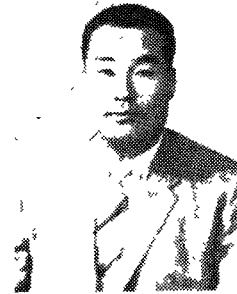


# 미국 농산물 수출 규제

## 배 경



박 영 인

<미국 사료곡물협회 차장>

농산물은 식품 또는 공업원료로서, 인간의 생활영위 및 산업발전을 위하여 절대 필요한 기초자원(基礎資源)이긴 하나, 자연추출물(自然抽出物)의 영역을 벗어나지 못하는 생산과정을 밟아야 하기 때문에, 오늘날과 같이 고도로 발전하여가는 경제체제하의 농업생산자는 농업의 산업 증산자에 비하여 상대적인 수익저조를 면키 어려워, 이로 인하여 농업 발전은 반드시 저애(阻礙)당하기 마련인 것으로 알려져 왔다.

그러나 미국의 농업에서는, 근래에 각가지 이변(異變)이 일어나 산업으로서의 농업에 바랄수 있는 최대기대(最大期待 ultimate expectation)의 정점(頂點)이 무엇인가를 보여 주고 있다. 1930년대 초의 세계 경제공황(世界經濟恐慌)이후 계속타개 해 보려고 노력해오던 농업문제(農業問題 agricultural Problems)가, 40년이 지난 작금에와 풀려가고 있는것 같은 느낌이다. 특히 식량과 사료 자원용 농산물 생산 부문에 기대 이상의 호경기(好景氣)가 일어, 농업도 타산업과 어깨를 겨누며 발전하여 갈 수 있는 산업임을 과시(誇示) 하고 있는 것이다.

이러한 미국농업(양축부문제외)의 환희(歡喜)가 있는가 하면, 비교생산비(比較生産費)면에서 미국보다 불리한 여건하에 놓여 있는 여러나라는 농산물 부족으로 인한 절규(絶叫)가 대단하다.

최근 발표된 미국농산물 수출규제 정책은, 세

계자원 유통면에 커다란 파문을 던져주고 있다. 그 전반적인 배경을 검토해 보려는 것이 본고의 목적이다.

### ..... 증가하는 식품수요 .....

농산물 수요증가를 유발하는 요인중, 인구증가와 소득증가 문제가 가장 두드러지게 대두된다. 세계의 인구는 매년 늘어가고 있으며, 소득향상은 필목할만하다. 특히 경제적으로 미개발된 지역의 인구 급증(년 2%내외)과, 개발 도상 내지 개발된 국가의 소득증가(년 10% 내외)는 농산물, 그중에서도 식품원료의 수요 증가를 부채질하고 있다. 일반적으로 전자인 경우는 곡물수요(穀物需要), 후자인 경우는 단백질수요(蛋白質需要)가 늘어나고 있는 것이다.

근래에 많이 이야기 하고 있는 소위 수요혁명(需要革命 demand revolution)에 있어서는 단백질 식품이 크게 문제 되고 있다. 같은 카로리를 생산하는데, 가축은 곡물보다 적어도 3~5배의 농업자원을 필요로 하기 때문이다. 현재는 세계 인구의 겨우 25%만이 동물성 단백질을 충분히 섭취하고 있지만, 그 비율이 매년 증가함에 따라 가축사료로 쓰여질 곡물자원의 수요는 엄청나게 확대될 것이 분명하다.

단백질 식품의 주종을 이루는 소고기의 수요, 수요국 근황을 보면, 생산은 거의 고정되어 있어 수입증가가 불가피한 현상임을 말해 주고 있

다. 그런데 문제는 수출국인, 알제틴, 부라질, 호주, 남아프리카, 뉴질랜드의 소고기 수출가능량이 수요증가량을 따라가지 못하는데 있다.

<표 1> 소고기 생산 및 수입량  
(단위 : 1000톤)

		생 산	수 입
EC 6개 국	1971	4,409	455
"	1972	4,400	682
"	1973*	4,136	727
영 국	1971	955	409
"	1972	909	500
"	1973*	955	545
미 국	1971	10,182	818
"	1972	10,409	909
"	1973*	10,409	1,000

\* 추정

이러한 단백질 식품 및 곡물 수요 증가는, 작년의 세계적인 곡물 수확 감소와, 소련의 수천만 톤, 중공의 수백만 톤·곡물 수입으로 더욱 가속화 된 것이다. 지난 1년 동안에 미국내 곡물 가격은 아래와 같이 상승하였다.

<표 2> 주요 곡물 가격 상승 추세  
(톤당 미불)

	1972	1973	상승비율 (%)
보 리	48	87	81%
밀	54	106	96
옥 수 수	58	93	60
수 수	55	92	67

경제선진국의 년간물가 상승율이 일반적으로 5% 미만임에 비하여, 위표가 보여주는 곡물 상승율은 평균 76%를 나타내고 있을뿐 아니라, 대두박 가격은 무려 370%가 올랐다.

단백질 식품 수요 증가는 곡물 수요 증가를 유발하고 있으며 세계적인 단백질 수급 불균형 현상은 앞으로 계속 되리라는바 그 근본적인 이유로 다음 세가지 사항이 지적되고 있다.

첫째, 단백질 식품의 대중을 이루는 소고기의 생산에 있어, 압소의 송아지 생산 능력이 1년 1마리라는 유전적 현상이 있다는 점.

둘째, 단백질이 풍부한 어획, 생산이 세계적으로 어느 한계점에 다달아 있다는 점.

셋째, 콩의 단위당 생산능력이 극한에 이르러, 미국에 있어서도 현재의 콩재배 면적(전체가 경지의 1/7) 이상 식부 확대가 어렵다는 점.

..... 공급 부족 .....

세계 제1의 농산물 수출국인 미국은, 40년전에 농업공황(農業恐慌)을 타개하기 위하여, 농업조정법(農業調整法 agricultural adjustment act. 1933)을 제정 실시한 이래, 가격지지(價格支持)를 비롯한 일체의 생산자 보호정책을 써 왔으며 특히 소위 잉여농산물(剩餘農産物) 처분을 위해서는 정부내에 상품신용공사(商品信用公社 Commodity Credit Corporation)까지 만들어, 국내의 농산물 마케팅상의 위험을 부담케 했던 것이다.

이공사는 해마다 미처분 농산물 재고가 남아돌아가 년 수십억불 정도의 재정 적자까지 감수해야 했었는데, 금년에 들어서는 농산물 잉여는 고사하고 재고가 바닥날 지경에 이르른 것이다.

이는 말할 것도 없이, 세계의 농산물 공급 절대량이 부족해져서 기인한 것으로서, 이제 미국에는 잉여 농산물이 없어진 것이다. 아니 계속되는 공급부족 현상을 타개 하기 위하여 그동안 20~30%까지 경작제한(耕作制限)하던 제도를 고쳐, 오히려 생산확대를 대하지 않으면 안되게 된 것이다.

그래서 금년에는 평균 12% 정도의 증가계획을 세우고, 경작제한 완화, 경작자 보상금 감축 또는 폐지, 수확예상곡물에 대한 융자금 이율인상(년 3.5%에서 5.5%로) 등 정책을 수립한 것이다.

최근의 곡물공급 부족원인은, 널리 알려진바와 같이 1972년에 소련의 1,800만톤 감수를 비롯하여, 중공등 대수요국과 주요 수출국인 캐나다, 호주, 남아프리카, 타이랜드 등 대부분이 흉작이었기 때문이다. 또 페루의 어획고 격감은 미국 콩의 수요를 급증케 하여 단백질 사료교역에 돌풍이 일게 했다.

이러한 일련의 공급부족 현상을 불러 일으키게 한것은, 기상이변(氣象異變)에도 이유가 있겠지만, 근본적으로는 경작 면적 확대가 용이하

지 않고, 또 곡물생산 수익성이 타산업에 비하여 일반적으로 뒤떨어 진다는데에 연유하고 있는 것이다.

그에 비하여, 미국은 비교생산비면에서, 세계 어느나라 보다는 값싸게 곡물을 생산할수 있는 나라다. 10년전에 200만톤선의 밀을 생산하던 일본이, 지금에 와서는 겨우 20만톤 밖에 생산하지 않는 이유도, 값싼 미국산 밀 위력에 밀려난 때문이다. 앞으로 미국이 어떻게 곡물생산 증강을 획책 할것이나 하는 문제는, 세계의 공급부족 현상 해결책 강구와도 직결되는 과제인 것이다.

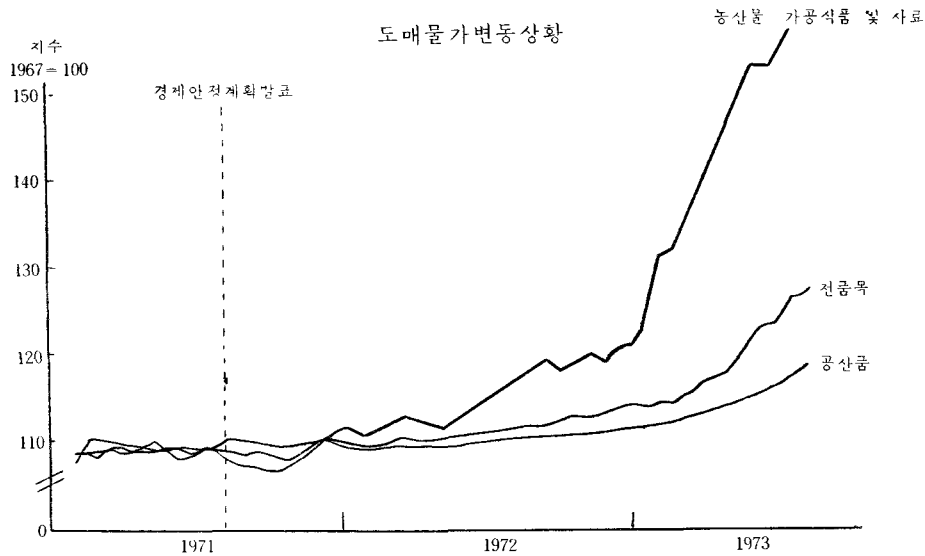
### .....닉슨의 새로운 경제정책.....

국제적으로는, 오랫동안 세계의 통화로 군림해오던 달러가치가 떨어지기 시작했고, 금세기에 들어 처음으로 무역면의 적자를 나타냈는가

하면, 또, 국내적으로는, 임금과 물가 상승등의 인프레가 극심하여, 닉슨행정부는 1971년 8월 15일을 기점으로 한 소위 “새로운 경제정책 (New Economic Policy)”을 발표했다.

이때 만들어진 경제 안정계획(Economic Stabilization Program)에 뒤이어, 제 2 단계로서, 임금 및 물가동결(賃金 및 物價凍結) 조치를 취한 것이다. 금년 1월11일 이후에는 제3단계 조치에 들어갔음에도, 국내의 경제문제는 더욱 악화 일로 일 뿐이어서, 그 동안에 달러가치가 27% 하락하였고, 국제수지에서도, 71년의 67억불 적자가 1972년에는 138억불로 늘어났다. 뿐만 아니라 물가상승율도 연간 3%정도이던 것이 금년에는 9%선으로 예상되는 패턴이었으며, 특히 식료품 가격은 15%까지 뛰어 올랐다.

아래 도표는 도매물가 상승양상을 나타내고 있다.



이러한 식료품 가격 상승의 주된 원인은 미국 농산물에 대한 국제수요의 급증과 국내수요의 상승에 있었다. 1973년초에 미농무성이 발표한 바에 의하면, 작년의 78억불 농산물수출을 금년에는 110억불로 증가하여 국제수지개선에 기여 하겠다고 했다. 다행히 국제 수요는 계속 늘어났고, 가격도 전례없이 폭등하여, 농산물 수출은 호경기를 맞았으며, 곡물 및 콩 생산으로 농민들도 수익이 증가 되어, 40년래의 농업문제가 풀려간다고들 했다.

그런데 이 농업 원자재 가격상승은 단백질 식품가격상승의 직접원인이 되어, 국내소비자 지출가격에 커다란 압박을 주었으며, 급기야는 정부로 하여금 어떤 조치를 취하지 않을 수 없을만큼 가격이 속등하였다.

이에 닉슨대통령은 1973년 6월13일에 “물가동결 및 수출규제계획(物價凍結 및 輸出規制計劃)을 발표하기에 이르른 것이다. 이조치의 목적은 경제안정(經濟安定), 인프레억제(抑制), 고용증대(雇用增大), 국제경쟁력강화(國際競爭力強化),

달러 구매력(購賣力)을 보호하는데 있다고 했다.

물가동결 내용은 아래 세가지 사항으로 요약할 수 있다.

1. 물가는 1973년 6월1일~8일 사이에 거래된 최고가격을 상한선(上限線)으로 하여 동결한다.
2. 농가단계에 있는 가공치 않은 농산물, 임금, 임대료, 이자, 배당금은, 동결에서 제외한다.
3. 동결기간은 60일을 초과하지 않는다.

..... 농산물 수출 규제 내용 .....

6.13 조치중 농산물수출 규제에 대한 조항은 아래와 같다.

1. 곡물, 콩 및 콩부산물 수출업자는, 1973년 6월13일 현재 수출계약상황을, 6월20일 까지 상무장관(商務長官)에게 보고하며, 그 이후의 발주(發注)분에 대하여는 매주(每週)마다 계속 보고 한다.

2. 정부보상 식료품 수출은 금후 감소시킨다.

3. 국회는 경제안정법을 개정하여, 대통령이 필요하다고 인정될때, 농산물 수출을 제한 시킬 수 있는 권한을, 대통령에게 부여한다.

위 조치에 따라, 6.13 현재의 주요농산물 수출계약 상황을 집계한 결과가 6월27일에 발표되었고, 곧이어, 콩, 면실 및 그 부대산물에 대한 전면 금수(禁輸) 조치가 같은날에 취해 졌다.

<표 3> 주요수출 농산물 발주상황

1973. 6. 13 현재

※ 유통 연도별 발주 실적(%)

품 목	1972~73	1973~74	1974~75	1971~72 수출실적
밀	2,763	17,631	410	(17,220)
보 리	254	984	0	
옥수수	11,199	16,217	54	(20,203)
수 수	1,659	1,997	0	(3,121)
쌀	96	50	0	
대 두	2,511	11,509	420	(11,335)
대두박	2,035	4,093	1	
면실류	12	3	0	

※ 유통연도

7월-6월 : 밀, 보리

8월-7월 : 쌀, 면실

9월-8월 : 콩

10월-9월 : 옥수수, 수수, 콩

6.13 현재의 수출계약상황에서 보면, 밀, 옥수수, 수수, 콩에 대한 수출수요가 매우커서, 생산도 되지 않은때에, 이미 전년도 수출량에 육박하는 양의 거래가 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 이 중, 옥수수의 경우는 1972-73에 EC 155만톤, 소련 278만톤 중공 40만톤 기타 아세아 212만톤이며, 1973-74에는, EC 233만톤, 소련 395만톤, 중공 30만톤, 기타 아세아 215만톤이 계약되었고, 수수는 주로 일본과의 거래가 전방되고 있다.

미상무성은 7월2일에 콩 수출금지를 허가제로 바꾸었고, 7월5일에는 수출규제대상 품목을 41개로 늘리면서, 이들에 대한 수출은 정부의 허가를 받도록 규제했다. 단, 6.13이전 발주분중 10월1일 이전 선적분에 대하여는 100%수출 허가해줄 것이나, 6.13이후 발주분은 허가가 안된다고 했다.

41개 품목중에는 아마박, 옥골분, 혈분, 어분, 우모분, 알팔파밀, 라아드, 우지 및 배합사료가 포함되어 있다.

이들 조치는 국내 사료원료 가격안정에 의하여, 축산물가격을 적정선으로 내려 소비자 지출가격을 동결선까지 하락시키려는 노력으로 볼수 있으나, 양측가의 입장에서는, 원료가격 변동은 큰 차이를 보이지 않는데도, 판매가격은 억제당해야 하기 때문에, 커다란 곤경에 빠져 있다는 것이다.

이상이, 7월5일까지 발표된 농산물 수출규제의 대강이다. 앞으로 작황 여하에 따라 또 국회에 요청한바 있는 수규제에 관한 관법한 권한 부여 여부에 따라, 구체적인 조치가 이루어질 것으로 보인다. 이제까지의 조치는 국내의 수요가 비정상적일때, 대통령이 수출까지도 규제할 수 있도록 규정해던 "수출관리법 (Export Administration act)"에 근거한 것이었다

.....수출 규제의 함방.....

이번 미국농산물 수출규제조치는, 세계적으로 물결쳐가고 있는 단백질 혁명(Protein Revolution)의 한 산물(産物)이라 볼수 있다. 식품자원수급의 불균형, 달러가치절하, 인플레이등의 경제적인이, 단백질 혁명의 사용돌이와 합류되어 미국

경제를 교란시키는데 대한 반작용으로 취해진 조치인 것이다.

그러나 사무엘슨 교수가 지적하듯이, 이번의 수출규제뿐 아니라 닉슨의 “새경제정책” 자체가, 모두 정치적 요인에 의한 조치에 불과하다는 점도 많은 사람의 공감을 사고 있음이 사실이다.

어쨌든 닉슨은 6.13 성명에서, 계속적인 수출로 국제수지를 개선시키고 농민소득 증대를 기하느냐, 아니면, 폭등하는 국내식품가격을 안정시키기 위하여 수출을 규제하느냐 하는 문제에 있어, 단기적으로 후자를 택하여 국내소비자를 보호하겠다고 했다. 또, 장기적인 문제해결을 위해서는 1,600만 정보의 경작을 확장하며, 최단시일내에 “규제”로부터 “자유화” 체제로 전환할것을 약속 했다.

이러한 6.13 이후의 제반 수출조정 정책이 실현되자, 미국에 수입을 의존해 오던 세계 각국의 반향은 심각하게만 나타났다.

특히, EC 각국과 일본, 한국등지에서는 해당 조치품목의 가격 앙등 현상을 갖어와, 장기적인 수입 방안을 모색하게 했다. 한편 미국내 업계에서도, 이제까지 잉여농산물로서 미국이 재고로 보유 하던 패턴은, 앞으로 수요국의 재고로 확보하는 방향으로 바뀌어져야 할것이라고 시사했다.

이번 수출규제조치를 전후하여 두드러지게 나타난 현상 하나가 있다. 많은 달러보유국들이 하락할대로 하락한 달러 가치 확보수단으로 미국 농산물을 구매확보 하려는 경향인 것이다. 이런 동기(動機)가, 전에는 가격상승을 부채질 했고 이제는 물량확보를 위한 경쟁으로 표면화되고 있다.

일본은 작년 하반기 이후의 물량확보 대책이 주효되어, 금년 1월~5월 사이에 많은 곡물을 수입비축 했다. 옥수수 도입량은 250만톤으로서 전년동기에 비하여 3배에 해당하는 양이며, 수수는 120만톤 수입한바 이도 전년의 무려 4배인 것이다. 또, 6.13 조치가 발표되기 전부터 수입시장의 다변화를 기하고져, 5개 조사단(북미, 남미, 유럽, 대양주, 동남아)을 파견하여 가격, 수출 정책, 장기적 수입 가능성등을 타진하는 계획을 수립 했던 것이다.

자유중국도, 이미 금년초에 미농산물 수입 확보기 본안을 만들었고, 4월에는 정부, 제분, 사료, 유지업체 대표를 미국에 보내어, 1973년 7월 1부터 3년간에 걸쳐 555만톤의 곡물과 콩을 갖어갈 계약을 체결했다. 이 계약은 미국내 8개 수출 상사및 전국곡물협동조합 연합회와 체결한 것으로서, 가격은 선적당시의 경쟁입찰가격으로 하되, 보리인 경우는, 옥수수 가격보다 12%이상 저렴하지 않을 때는 옥수수로 대체 수입한다는 조건이었다. 총계약 금액은, 계약당시 시세로 하여 7억 5,000만불 이었고, 전량 정부 구매기관을 통하여 수입한다고 했다. 자유중국은 1972년에 미국으로부터 콩 637,000톤, 밀 508,000톤, 옥수수 308,000, 도합 1,453,000톤을 수입한바 있다.

〈표 4〉 곡물, 콩 3개년 계약상향 (1,000톤)

	1973~74	1974~75	1976~76	계
콩	550	600	650	1,800
밀	500	550	600	1,650
옥수수	400	450	500	1,350
보 리	200	250	300	750
계	1,650	1,850	2,050	5,550

세계 최대의 농산물 수출국인 미국이 수출을 계속확대하여 국제수지 개선과 생산농민의 수익 증대 도모는 물론 세계 최강의 권좌를 누리는 방편으로 삼아야 함에도 불구하고, 닉슨 행정부는 농산물 수출을 규제하겠다고 나섰고, 이미부분적으로는 수출금지 수출허가 조치까지 취하고 있어, 세계 많은 나라에 직접 간접적으로 크게 영향을 미치고 있다.

이제까지 검토한 전반 배경을 바탕으로하여 생각할때 ① 국내물가 동결정책의 반응 여하—4단계정책 ② 금년도 작부면적 및 작황—7월 10일 발표. ③ 세계적 생산추세 ④ 달러가치 ⑤ 주요 수입국 반응 등제요인에 의하여 금후의 품목별 수출규제 내용이 결정될 것이며, 아울러 수출제도면에서도, 480—1관(PL 480, title 1)에 의한 수출을 비롯하여 전반적인 교역방법이 바뀌어 질 것으로 보인다. □□