

미국 농업정책의 내용과 시사점

한국 농업의 발전방향과 식량자급을 유지를 위한 기초 계획마저 전무한 상태에서, 농가경제 파탄을 더욱 심화시킬지도 모르는 {쌀소득보전직불제}와 {휴경보상제} 등의 조삼모사식 농정만이 제기되고 있는 우리네 현실을 비추어볼 때, 2002년 미국 농업법은 큰 시사점을 제공해 준다. 이번 {월간 한농연}에서는 2002년 미국 농업법을 중심으로 한 미국 농업정책의 개괄적인 모습을 살펴봄으로써, 우리 농업정책의 바람직한 방향은 어떠해야 할지에 대해 모색해 보고자 한다.

- 편집자 주

1. 미국 농업정책의 목표와 특성

1985년 이후 미국 농업정책의 초점은, 만성적인 재정적자를 축소하기 위해 정부의 농업 개입을 줄이는 데 맞춰져 있었다. 아울러 미국 정부는 농산물 과잉 생산을 억제하고, 자국 내 과잉 농산물 재고를 효과적으로 해소하기 위해 다각적인 정책을 적극 추진해 왔다. 이러한 미국의 농업정책의

목표와 방향은 우루과이라운드 당시 개도국과 농산물수입국을 대상으로 한 시장개방 압력으로 표출되었으며, 협상은 미국의 의도가 대부분 관철된 채 마무리되었다. WTO 농산물협정은 이러한 미국의 농업·통상정책의 자국중심적인 이중성을 합법적으로 용인해 준 결과를 낳았다.

지금까지 미국은 세계 농산물시장에 대한 자국 농업의 우월적 지위를 확고히 구축하여 이를 유지하고 적극적으로 활용하기 위해 농업·통상정책을 운용해 왔다. 2차 세계대전 직후부터 계속된 잉여농산물의 원조·장기저리 차관 제공, 국내·수출보조금 지급을 통한 덤핑수출, 수입국 소비자를 대상으로 한 적극적인 마케팅 활동과 “입맛 길들이기” 전략을 펴 미국은 자국 농산물 수출시장을 성공적으로 확대시켜 왔다. 이로 인해 미국은 만성적인 농산물 과잉생산으로 인한 재고 처리와 농산물 가격지지라는 ‘두 마리의 토끼’를 수월하게 잡을 수 있었다. 또한 미국은 자국의 잉여농산물을 적대국가에 대한 정치외교적 압력 도구로 사용하기도 했다. 1980년 소련의 아프가니스탄 침

공에 대항하여 소련에 농산물수출을 금지시킨 사건은, '식량의 무기화'를 통한 미국의 대외정책 추진전략을 살펴볼 수 있는 좋은 사례이다.

2. 2002년 미국 농업법의 제정 배경

1980년대 급증했던 경상수지 적자와 재정적자 문제가 해소되고 미국 경제가 최대 호황을 누렸던 당시 1996년 농업법이 제정되었다. 이 법은, 정부의 농업보조금 지급을 대폭 축소하고 농가의 작물 재배 선택권을 증진시키는 것을 골자로 하였다. 당시 농산물가격이 매우 높았기 때문에, 정부의 추가적인 농업보조금이 없어도 미국 농민들은 높은 소득을 올릴 수 있었다. 하지만, 1997년 이후 아시아·남미·러시아 등의 금융위기와 생산 과잉현상이 겹치면서 농산물값이 하락하여 상황은 역전되었다. 이에 미국 정부는 "긴급농가소득보전제도" 등의 소득손실 보전정책을 전개했다. 그리하여 최근 4년간 305억달러라는 막대한 규모의 긴급보조금을 추가 지원했지만, 미 의회와 여타 농산물수출국들을 중심으로 감축대상지원제도(Amber Box)인지에 대한 논란이 거세게 제기되기도 했다.

2002년 5월, 미 의회와 부시 대통령의 전폭적인 지지 속에 제정되어 올 10월 발효될 2002년 미국 농업법은, 전세계적으로 큰 파장을 일으켰다. 자국 농업·농민 보호를 위한 보조금을 대폭 확대시키는 것을 골자로 하는 2002년 미국 농업

법은, 농산물수입국과 케언즈그룹을 중심으로 한 농산물수출국 대부분으로부터 "농업정책 개혁과 무역자유화 추세에 역행하는 자국이기적이며 시대착오적인 정책"이라는 거센 비판에 직면했다. 재정균형을 맞추기 위해 정부의 농업보조금을 축소하겠다는 그간의 미국 농업정책 방향은 한계에 이르렀다. 그리하여 농업정책의 수정·보완을 통해 자국 농가경제를 보호하고 세계 농산물시장에서의 우월적 지위를 확고히 하겠다는 것이 미국 정부의 2002년 농업법 제정의 주된 동기였다는 게 국제농업 전문가들의 일치된 견해이다.

3. 2002년 미국 농업법의 주요 내용

2002년 미국 농업법은, 농산물값 하락에 따른 농가소득 하락에 적극 대응하기 위한 각종 정책들이 도입됐다는 데 의의가 있다. 즉, 품목별 소득안정제도인 생산중립적 직접지불제와 마케팅론제(용자상환제도)를 유지하는 한편, 경기대응 소득보조금 제도를 새로 도입하여, 1996년 농업법에서 소홀히 다뤄졌던 농가소득안정망을 확고히 구축하는 데 초점이 맞춰져 있다.¹⁾

우선, 생산중립적 직접지불보조금은, 1996년 농업법의 생산자율계약제도를 유지하면서 보조금 단가를 다소 인상하고 대상 품목에 대두, 유지작물과, 땅콩을 추가하는 방식으로 지원된다. 또한, 상품신용공사²⁾에 농산물을 담보로 맡기고 용자를 받는 마케팅론(용자상환제도)는, 대상품목을 15

1) 특히 주목할 점은, 농업인당 보조금 상한제도로써 농업인이 별도의 법인을 구성하거나 다른 농업인과 공동 경작한 경우 보조금 대상 경영체로 3개까지 인정해 주는 원칙을 세운 것이다. 개별 농업인은 보조금상한 4만달러까지 받을 수 있지만, 두 번째와 세 번째 보조금 수령시 각각 2만달러까지 받을 수 있으므로, 동일한 농업인이 8만달러까지 보조금을 받을 수 있다.

개로 확대하고 개별 작물의 용자단가를 높이는 등 농민들에게 유리한 방향으로 개편되었다.

2002년 농업법 제정 당시 국제적으로 가장 큰 이슈가 되었던 경기대응 소득보조금 제도³⁾는 1998년부터 2001년까지 시행되었던 “긴급농가 소득보전제도”를 대신하기 위해 도입되었다. 이 제도는 밀·옥수수·보리·쌀·면화 등 10개 품목에 대해, 과거의 생산량을 기준으로 “유효가격”⁴⁾이 “목표가격”⁵⁾에 미치지 못할 경우 그 차액을 농가에 지급하는 것을 골자로 하고 있다. 이외에도 2002년 미국 농업법은 농촌환경보전정책을 강화시켰으며, 농촌개발사업·해외무역 및 수출추진·국민영양 개선을 위한 푸드스텝프 제도 개선 등의 내용을 담고 있다.

특히 미국 전역의 식량구호단체와 무료급식소에 식량 지원을 위해 연간 4천만달러, 학교급식에 필요한 추가적인 농산물 지원을 위해 1억달러를 지원하며, 주정부가 해당 지역산 농산물을 학교급식에 이용토록 농무부 장관이 주정부에게 보조금을 지급하도록 의무화하였다. 작년말 의원입법 형식으로 발의했던 『학교급식법』 개정안마저 WTO

협정을 들먹이며 폐기시켰던 우리나라 국회의원들이 가장 먼저 배워야 할 정책이다.

새 농업법은 2002년부터 2007년까지 6년간을 대상기간으로 삼고 있으며 이에 따르는 예산 소요액은 약 477억달러로 추정되고 있다. 그리하여 2002년~2011년까지 향후 10년간 소요될 9미국 농업관련 예산액은 기존의 정책수행에 따르는 1,000억달러와 2001년 5월 의회가 추가 편성한 735억달러 등을 합쳐 총 1,735억달러에 이를 전망이다.

4. 우리 농업정책에 대한 시사점

그렇다면, 이번 2002년 미국 농업법이 우리 농업정책에 던져주는 시사점은 무엇인가?

첫째, 몇몇 국내 농업·통상 전문가들의 견해와는 달리, 미국 정부는 자국 농업에 대한 철저한 보호·육성 정책을 전개하고 있다. 또한, 미국은 자신의 정치외교적 입지의 강화를 위해 자국 농업·농산물을 적극 활용하고 있다. 미국 정부는 1970년대 이후 농업법 개정을 통해 농업보호 정책을 지속적으로 강화(강력한 가격·소득지지정책 수

- 2) 미국의 국책회사로서, 밀·쌀·면화 땅콩 등이 값이 하락할 경우 농민들의 농산물을 담보로 용자금을 제공하여 농가소득을 보장해 주는 역할을 담당하고 있다.
- 3) 이 제도가 국제적인 이슈가 된 주된 원인은, 미국이 1973년부터 시행했다가 1996년 농업법에서 폐지했던 부족분지불제도와 유사한 가격지지제도이기 때문이다. 이러한 가격지지제도는 감축대상지원제도(Amber Box)로 분류되어 AMS 한도의 축소에 따라 상한액이 감소하게 되지만, 미국 정부는 감축대상 보조금 지급 실적을 1999년 이후 보고하지 않은 채 이 제도를 강행함으로써 국제사회의 비난을 사고 있다(참고로, 1999년과 2000년의 연속된 농업불황으로 용자차액보조금 등 감축대상 보조가 1998년보다 약 60% 정도 증가하였으며, 이로 인해 2000년의 감축대상보조액은 AMS한도의 약 80%에 달할 것으로 알려지고 있다).
- 4) 시장가격과 용자단가 중 높은 가격+생산중립적 직접지불 단가
- 5) 개별 농산물의 생산비와 수급사정을 감안하여 결정되는 농업소득보장의 기준이 되는 가격이며 최고가격의 기능을 한다.

립, 수출진흥정책의 전개 등)해 왔지만, 농산물수입국에게는 시장개방 압력의 도구로써 “시장지향적인 농정개혁”을 해야 한다고 공세를 퍼 왔다. 이러한 미국의 전략에 대해 협상 담당가와 농정 당국은 심각하게 고민해야 할 것이다.

국민경제 전반에 대한 농업의 역할과 중요성에 대해 말로만 강조하며 심정적으로만 동의하는 데 그쳐서는 안된다. 미국 농업정책의 사례는, 산업으로서의 농업을 바로 세워 국민경제의 올바른 발전을 도모해야 한다는 살아있는 교훈을 주고 있다. 피폐한 농업현실의 개선에 도움이 될 수 있는 현장성있고 실천력있는 농업·통상정책의 수립에 총력을 다해야만 농업·농촌회생은 앞당겨질 수 있음을 미국의 사례를 통해 배울 수 있다.

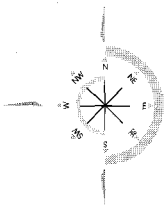
둘째, 앞에서 언급한 농산물수입국들에 대한 “시장지향성 강화” 공세와는 달리, 각종 비관세조치와 보조정책으로 자국 농업을 철저히 배려하는

미국의 이중성⁶⁾은 앞으로의 DDA 농산물협상 과정 내내 미국의 치명적인 약점이 될 것이다. 그러므로 우리는 이를 최대한 활용함으로써 취약한 협상력을 높이기 위해 적극 나서야 할 것이다. “농업의 다원적기능”을 제대로 발휘하기 위해서는 농업 관련 각종 국경보호조치와 국내농업지원정책(가격지지+소득지지정책)이 반드시 유지되어야 함을 회원국들에게 적극 설득하여, 농업개도국 지위 유지와 관세감축을 축소, 특히 2004년 쌀 재협상에서의 관세화 유예조치가 반드시 관철될 수 있도록 노력해야 할 것이다. **민농연**

* 도움받은 글

- 미국 2002년 농업법과 시사점, 최상기, 농협중앙회 조사부, 2002
- 세계농업뉴스 각월호, 한국농촌경제연구원, 2002 등

6) UR 이전 가트체제 하에서 미국만 독점적으로 농산물수입을 면제받을 수 있었던 웨이버 조항, 동식물 검역규정, 자국농산물 사용을 의무화하는 학교급식법 등의 규제조항 등이 좋은 예이다.



주요 일정

- 10월 8일 : 2000년 11월 21일「농촌 회생촉구를 위한 100만 농민 총결기대회」 관련 박홍수 중앙회장 재판
- 10월 10일 ~ 14일 : 2002년 경북 세계농업한마당
- 10월 22일 : 김대중 정권 농정실폐규탄을 위한 400만 농민 1차 총결기대회
- 11월 5일 : 대선후보 초청토론회
- 11월 15일 : 제11회 전국 으뜸농산물 전시회