

(제4편) 미국의 농업정책

이규천(한국농촌경제연구원 시니어이코노미스트)¹⁾

1. 농업정책의 철학적 배경

미국에서 농업은 경제에 있어 아주 중요한 부문으로 여기고 있다. 농산물 가격과 생산에 영향을 미치는 농업정책은 농민뿐만 아니라 외국의 생산자와 소비자에 이르기까지 광범위하게 영향을 미친다. 일반적으로 농업정책의 철학사상적 기반은 규모 확대나 농업부문의 번영을 위해서라는 점에서 대부분 서구국가들의 철학적 배경과 동일하다(Moore, 1987, p. 5).

미국의 연방정부가 농업부문에 직접 개입하기 시작한 시기는 1930년대 대공황시대부터였다. 헌법에 표현된 정의를 확립하고, 국민생활의 안정을 보장하기 위해서였다. 대공황기의 미국농업은 낮은 농산물가격, 농민의 부채증가, 한발로 인한 토양침식 등의 복합적 요인으로 쇠약해졌다. 이 때부터 시작된 농민을 돕는 지원에 대한 정당성은 철학적 개념인 형평(equity)의 이념에서 찾았다.

전통적으로 미국사회는 부의 공정한 배분이라는 이념에 기초하고 있다. 형평은 선이고 불균형은 악으로 생각한다. 농가소득은 도시소득에 비해 몇 십 년 동안 현저히 뒤떨어지자, 정부는 어떤 것이든 해야 한다는 철학적 사고로부터 정의 개념에 포함되는 형평성에 관심을 두게 되었다.

또 하나의 이념은 시장 실패에서 찾았다. 최근에는 도시와의 소득차이에서 오는 상대적 빈곤이 아니라, 위험이나 불확실성에서 오는 농가의 어려움을 해소해야 한다는 사고에 기초하고 있다. 즉, 시장실패에 대한 균형을 어떻게 맞출 것인가에 두었다.

세 번째로 정부의 정책적 개입의 정당성은 자원의 보존과 환경적 이슈에서 찾았다. 여기에는 농촌인구의 유지와 농촌발전이 포함되고, 농업의 다원적 기능도 포함된다. 네 번째는 식량안보의 문제에서 찾았다. 지구온난화 등 변화되는 환경에서 국민의 식량을 안정적으로 지키기 위함이다.

1) leegyucheon@gmail.com

2. 농업법의 역사성

농업법은 미국 농업정책의 근거법이다. 농업정책은 대개 5년마다 제정되는 농업법(Farm Bill)에 의해 승인된 정책이나 프로그램의 형식을 띤다. 성문화(成文化)된 최초의 농업법은 「1933 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)」이다. 이 법은 “농업구매력을 증진시켜 국가 경제의 비상사태를 완화하고, 비상사태로 인한 초과비용에 대응하는 수입증대, 농업관련 부채에 대한 긴급 완화조치, 연합 토지은행(joint-stock land banks)의 원만한 청산과 기타의 목적을 가진다” 라고 성문화되었다.

정책방향에 대해서는 “농산물의 생산과 소비의 균형을 확립하고 유지하며, 불평등의 점진적 시정을 통해 구매력의 평등성을 추구, 농장의 생산을 조정함으로써 소비자의 이익을 보호하기 위해서” 라고 적시되어 있다.

농업법은 처음 도입된 1930년대부터 약 5년마다 갱신되고 있다. 도입 초기의 농업법은 밀, 콩, 옥수수, 면화, 우유 등의 주요 농산품에 대한 지원 프로그램 중심이었으나, 1973년 이후에는 저소득층 대상의 영양 프로그램도 포함하는 형태로 범위가 확대되었다. 그 후, 이 법은 환경보호나 바이오 에너지에 관련된 프로그램 등을 포함하게 되어 현재의 형태로 발전되어 왔다.

1938년 농업조정법은 개정을 통해 「1938 토양보전과 국내 할당 법(Amendments to Soil Conservation and Domestic Allotment Act)」으로 명명하고, “국가의 토양 자원의 보전과 농산물의 외국과의 적절하고 균형 있는 농산물의 이동을 제공”에 대해서 규정하고 있다.

그리고 2008년 농업법이라고 불리는 법은 “Food, Conservation, and Energy Act of 2008”로 명명되었으며, 농무부가 담당하는 모든 정책영역에 대한 근거를 제시하고 있다. 2014 농업법과 2018 농업법은 정부가 해야 하는 구체적인 정책프로그램을 망라하고 있으며, 농무부는 이에 기초해서 향후 5년간 정책을 추진하게 된다. 5년 동안 농업법을 통해 입법부가 승인한 사업이나 프로그램을 시행한다.

농무부의 예산의 70% 이상이 국민의 식량안전을 지키기 위한 지원에 할당되어 있다. 식량문제의 중요성은 소비자(일반시민)를 위한 안전한 식량공급이라는 가치를 실현하기 위함이다. 농업법은 국내의 농업여건이나 세계시장의 상황에서 미국농업을 지키고 농업인을 보호하는 데 집중되기 때문에, 새로운 농업법이 나올 때마다 시대적 상황을 반영한 정책의 강화나 중지 등 최소한의 개정이 이루어진다.

2014 농업법은 2008 농업법에서 승인된 4대 재난 지원 프로그램을 무한대로 확대했다. 생산자들은 재난으로 인한 피해를 보전하기 위해 더 이상 작물보험에 가입할 필요가 없어졌다. 2008 농업법에서는 위험관리보험을 의무적으로 가입하도록 했었다.

3. 2018 농업법

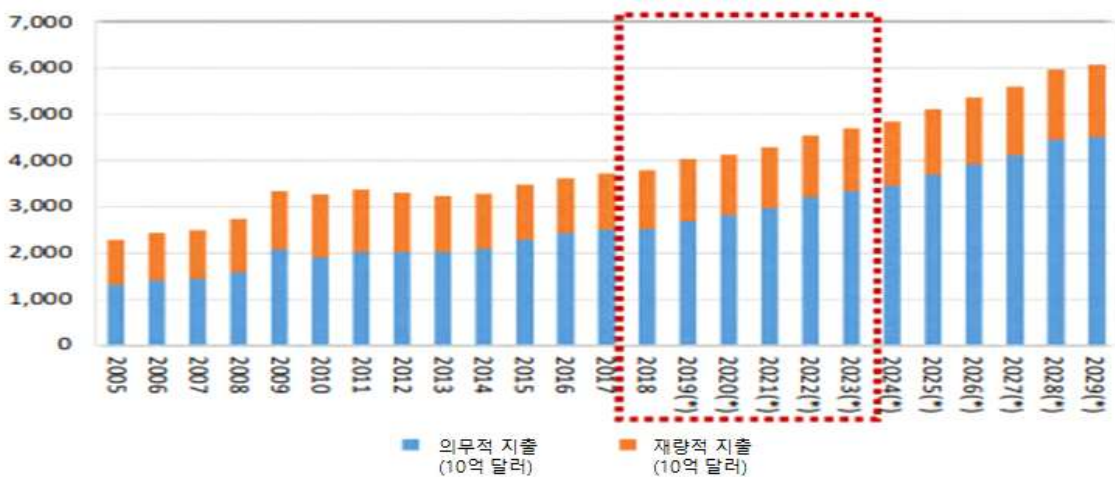
3.1. 2018 농업법의 개요

미국 하원을 통과하여 확정된 2018 농업법은 「2018 농업증진법(Agriculture Improvement Act of 2018)」이라 불린다. 이 법은 2023년까지 5년 동안의 농장, 식품 프로그램과 정책 등에 대해 광범위하게 망라한 국가의 농업예산 배분과 식품 및 농업정책의 방향을 규정하고 있다. 하원 예산처는 영양 프로그램, 작물지원 프로그램, 주요 보전 프로그램, 작물보험과 같이 의무적으로 집행해야 하는 프로그램들에 대해서는 10년(2028년까지) 동안 8,670억 달러를 사용하도록 했다.

연방정부의 예산은 재량적 지출(Discretionary Spending)과 의무적 지출(Mandatory Spending) 두 가지로 분류하여 지출한다. 재량적 지출은 각 회계연도의 개별 세출예산법을 근거로 하고 있으며, 각 부처는 이 예산법 범위 안에서 예산을 집행할 수 있다. 의무적 지출은 주로 엔터테인먼트라 불리는 복지예산 등에 대한 것으로, 사회보장(Social Security), 의료부조 사업인 메디케어(Medicare)나 메디케이드(Medicaid) 등이 포함되어 있다.

2018 회계연도에는 총지출 378조 달러 중 재량적 지출은 약 126조 달러(전체의 약 33%), 의무적 지출은 약 252조 달러(전체의 약 67%)이다. 하원 예산처(Congressional Budget Office: CBO)의 추계로 재량적 지출과 의무적 지출은 각각 증가하여, 2029년 시점에서는 약 154조 달러, 약 452조 달러가 될 것으로 전망되고 있다(그림 1).

<그림 1> 의무적 지출·재량적 지출의 추이·예측(2005~2029년)



주: (*)는 예측치임. 붉은 점선은 2018 농업법 실시기간.

출처: CBO, CBO's budgetary projections, May 2019에 의거 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용.

3.2. 농업법의 구성

2018년 농업법은 2023년까지 5년간 유효하며, 다음 12개의 항목으로 구성되어 있다²⁾(표 1).

<표 1> 2018년 농업법 구성

장	명칭	주요 특징
1	작물프로그램 (Commodity Programs)	<ul style="list-style-type: none"> 주요 농작물과 관련된 제 지원 규정 ※부족분 지불제도의 가격손실보상(Price Loss Coverage: PLC)이나 수입확습제도의 농업위험보상(Agricultural Risk Coverage; ARC)은 여기에 포함됨.
2	보전(Conservation)	<ul style="list-style-type: none"> 토양 등의 환경관리를 목적으로 하는 휴경이나 경작지 프로그램을 규정
3	무역(Trade)	<ul style="list-style-type: none"> 농작물 수출지원 프로그램과 국제식량지원 프로그램을 규정
4	영양(Nutrition)	<ul style="list-style-type: none"> 저소득 가정에 대한 영양 지원 프로그램 규정. ※보조적 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP) 포함됨.
5	신용(Credit)	<ul style="list-style-type: none"> 농장에 대한 정부의 금융지원 프로그램을 규정
6	농촌개발 (Rural Development)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 상업이나 커뮤니티 개발 프로그램을 규정
7	연구개발(Research, Extension, and Related Matters)	<ul style="list-style-type: none"> 농업분야의 연구개발 프로그램을 규정
8	산림(Forestry)	<ul style="list-style-type: none"> 산림관리 프로그램을 규정
9	에너지(Energy)	<ul style="list-style-type: none"> 농장과 지역에 의한 재생가능 에너지의 이용촉진 프로그램을 규정
10	원예(Horticulture)	<ul style="list-style-type: none"> 특수작물, USDA 인정 유지식품, 지역산 식품 생산에 대한 인증 프로그램 규정
11	작물보험(Crop Insurance)	<ul style="list-style-type: none"> 작물보험 프로그램을 규정
12	기타(Miscellaneous)	<ul style="list-style-type: none"> 신규 취업자에 대한 지원을 포함한 기타 프로그램 규정

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

2) Congressional Research Service, '2018 Farm Bill Primer : What is the Farm Bill?'

3.3. 2018 농업법의 방향³⁾

하원 예산처는 2018 농업법에 따라 2019~2028 회계연도까지의 10년간 의무적 지출(영양 프로그램, 농작물 프로그램, 주요 보전 프로그램, 작물 보험을 포함)을 8,670억 달러로 시산했다. 이 추산은 2014 농업법이 연장된 경우의 지출 예측(기준선 시나리오)과 동등한 지출규모이다. 2019~2023 회계연도의 의무지출은 4,280억 달러에 달할 것으로 전망되어, 베이스라인 시나리오와 비교해 180억 달러 정도 웃돌 것으로 예측되고 있다(표 2).

<표 2> 하원예산처의 베이스라인(5 회계연도 · 10 회계연도) 비교

번호	타이틀	5 회계연도(2019-2023)		10 회계연도(2019-2028)	
		CBO베이스라인 (2018년 4월 시점)	지출 예측 (농업법 성립시점)	CBO베이스라인 (2018년 4월 시점)	지출 예측 (농업법 성립시점)
1	작물프로그램	31,340	31,440	61,151	61,414
2	환경보호	28,715	29,270	59,754	59,748
3	무역	1,809	2,044	3,624	4,094
4	영양	325,922	326,020	663,828	663,828
5	신용	- 2,205	- 2,205	- 4,558	- 4,558
6	지역개발	98	- 432	168	- 2,362
7	연구개발	329	694	604	1,219
8	산림	5	5	10	10
9	에너지	362	471	612	737
10	원예	772	1,022	1,547	2,047
11	작물보험	38,057	38,010	78,037	77,933
12	기타	1,259	1,944	2,423	3,161
계		426,463	428,283	867,200	867,271

* 점선(노란 색) 부분은 2018년 농업법의 실시 기간을 나타냄.

출처: CRS, Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill, February 2019에 의거 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용

3) Congressional Research Service, 'The 2018 farm bill (P.L.115-334) : Summary and Side by Side Comparison', 2019.2.22

3.4. 2019 회계연도 농무부 예산⁴⁾

2023년까지 적용되는 예산의 지출은 2018 농업법을 근거로 한다. 각 회계연도의 재량적 지출은 회계연도별 개별 세출예산법에 의거 실시된다. 2019 회계연도 농업 세출예산법(Agriculture Appropriations Bill)은 주로 농무부(Department of Agriculture : USDA), 식품의약청(Food and Drug Administration : FDA), 보건복지부(Department of Health and Human Services : HHS)에게 지출 권한을 부여하고 있다. 이 중 농업 분야 예산총액은 1,520억 달러이며, 농업분야 예산 중에서 의무지출이 전체의 약 85%(1,290억 달러)이고 재량지출은 약 15%(290억 달러)의 비율이다.

3.4.1. 의무적 지출 내역 · 비율

농업분야 의무지출 중 가장 비중이 큰 항목은 저소득 가정용 영양지원 프로그램인 보조적 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)으로, 전체의 약 60%(730억 달러)정도를 차지하고 있다. SNAP 다음으로 소아영양 프로그램(230억 달러), 농산물신용공사(150억 달러), 연방수확물보험공사(150억 달러)가 뒤를 잇고 있다(표 3).

〈표 3〉 2019 회계연도 주요 의무지출 항목

지출항목	지출액(10억 달러)	비율(%)
SNAP(보충적 영양지원 프로그램)	73.0	58
소아영양 프로그램	23.0	18
CCC(농산물신용공사)	15.0	12
FCIC(연방수확물보험공사)	15.0	12
계	126.0	100

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

3.4.2. 재량적 지출 내역 · 비율

재량적 지출 가운데 가장 비중이 큰 항목은 여성, 유아 및 어린이를 위한 특별 보조 영양 프로그램(Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and

4) Congressional Research Service, ‘Agriculture and Related Agencies: FY2019 Appropriations’, 2019/5/8. 미국 연방정부의 회계연도는 전년도 10월부터 해당년도 9월까지이다. 2019 회계연도는 2018년 10월 1일부터 2019년 9월말까지이다.

Children: WIC) 및 품목 보조 식품 프로그램(Commodity Supplemental Food Program: CSFP)으로 전체의 약 30%(61억 달러)에 가깝다. WIC 및 CSFP 다음으로는 연구개발(34억 달러), 지역개발(320억 달러), FDA(3.1억 달러) 등이 뒤를 이었다(표 4).

<표 4> 2019 회계연도의 주요 재량적 지출항목

지출항목	지출액(10억 달러)	비율(%)
WIC(여성, 유아 및 어린이들을 위한 특별 보조 영양 프로그램) 및 CSFP(품목 보조 식품 프로그램)	6.1	27
연구개발	3.4	15
지역개발	3.2	14
FDA(식품의약청)	3.1	14
해외지원	2.2	10
FSA(농장생산관리 섹터를 포함한 농장지원청), RMA(위험관리청)	1.8	8
FSIS(식품안전검사소)	1.0	4
APHIS(동·식물건강검사소)	1.0	4
NRCS(천연자원보호소)	1.0	4
계	22.8	100

출처: CRS, Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill, February 2019에 의거 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용.

3.5. 미 무역대표부(USTR)의 농산품 무역

USTR의 연례보고서에서는 2018년은 중국 등의 미국산 농산품에 대한 보복관세로 인한 수출시장 혼란과 만성적인 농산물 가격 하락으로 2018년(1~11월) 농가 소득은 약 663억 달러가 되었다. USTR은 미국 농가소득의 약 20%가 수출에 의한 것이므로 농산물 수출시장을 개척하고 다른 나라가 국제무역 의무를 준수하게 하는 것을 농업분야의 최우선 과제로 하고 있다. 여기에 포함되는 대책분야는 (1) 수출시장 개척, (2) 무역협정 협상, (3) 양국간·지역 활동, (4) SPS⁵⁾ 관련 분야의 상응적 대응과 과제, (5) WTO에서의 농업 분야 대응, (6) 무역협정이다(표 5).

5) 식품동식물검역규제협정(Sanitary and Phytosanitary Measures). 식품및 동식물 검역규제 적용에 관한 협정으로 식품첨가물, 오염물질(잔류농약, 중금속, 기타오염물질), 병원성 미생물, 독소등 4개분야에 걸쳐 기준치와 규격을 국제적으로 정하고 이를 통과할 경우 식품의 교역을 거부할수 없다는 것이다. 95년 1월1일부터 발효되는SPS협정에 따라 식품의 국제규격 기준이 각 국에 강제 적용된다.(출처: 네이버 지식백과 매일경제, 매경닷컴, <https://terms.naver.com/>)

6가지 대책사항 중 (1) ‘수출시장 개척’에서는 미국산 농작물의 해외시장 접근 확대를 위한 부처 간 연계나 과학적으로 증명된 미국산 농작물의 안전성 확보를 위한 대책이 포함되어 있다.

(2) ‘무역협정 협상’에서는 USMCA의 캐나다, 멕시코와의 농작물 수출입과 관련된 조건이나, WTO/SPS 협정 준수의 투명성 향상을 위한 새로운 규칙에 대한 미국의 평가가 포함되어 있다. 이 항목에서는 특히 캐나다와의 유제품이나 가금류 등의 교역 확대가 강조되고 있다. 또 멕시코에 관해서는 NAFTA(북미무역자유협정, USMCA의 전신)에서 계속 제로 관세를 유지할 것을 제시하고 있다.

(3) ‘2국가·지역 활동’에서는 11개국과 지역을 들 수 있으며, 이미 자유무역협정이 발효된 한국이나 칠레 등이나 자유무역과 관련한 협정 등의 협의를 실시하고 있는 국가·지역에 대한 미국의 대응이 제시되어 있다.

(4) ‘SPS 관한 분야의 상응적 대처와 과제’에서는, WTO에서의 SPS 위원회 등에서의 농약의 최대 잔류 기준(Pesticide Maximum Residue Levels: MRLs)이나 농업에서의 바이오 기술 등과 관련한 미국의 입장이 제시되어 있다.

(5) ‘WTO에 있어서의 농업 분야의 대처’에서는, WTO 농업위원회의 「모니터링 협정」의 이행·의무 등에 대한 미국의 입장을 나타내고 있다.

<표 5> USTR의 농업분야 실시사항

항목	표제	주요 개요
1	수출시장 개척	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국산 농작물의 해외시장 개척을 성공시키기 위해서는 정부 차원의 접근이 필요하다. USTR은 무역정책 관계자 위원회(Trade Policy Staff Committee: TPSC)를 통해 통상정책을 수립·실시하기 위한 미국 정부의 접근방식을 주도한다. ● USTR은 USDA의 해외농업청(Foreign Agricultural Service: FAS) 및 국무부, 그 산하의 대사관과 제휴하여 과학이 뒷받침되어 무역의 왜곡을 최소한으로 억제하고, 국제적인 무역상의 의무에 근거한 정책·규제를 외국정부가 실시하도록 노력한다. ● 식품의약청, 환경보호청, 농무부 식품안전검사소 등의 규제 담당 조직 등이 제휴해, 미국산 농작물이 세계에서 가장 안전한 것을 확실하게 한다.
2	무역협정교섭의 실시	<p>【USMCA 전체】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● USMCA를 통해서 NAFTA보다 현대에 적합하고, 보다 균형 잡힌 무역 규칙이나 TPP보다 높은 수준을 확립시킨다. 이를 통해 미국의 농가, 기업, 및 노동자의 이익을 촉진한다. ● USMCA에는 관세 할당 관리에 관한 규칙도 포함되어 있어 NAFTA의 제로 관세 농산물은 USMCA에서도 유지한다. ● USMCA에는 21세기 농업에서의 농업 바이오테크놀로지를 지원하기 위한 새로운 중요한 규정이 포함된다.

항목	표제	주요 개요
		<p>【USMCA-대 캐나다】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● NAFTA에서는 미국산 유제품의 캐나다 시장접근이 어려웠다. USMCA를 통해서 미국산 유제품의 동 시장에서의 새로운 접근이 가능했다. 또 미국산 가공류 및 계란 제품의 캐나다 시장 접근도 개선된다. 이와는 반대로 미국은 캐나다산 유제품, 땅콩, 설탕 등의 시장접근을 캐나다에 제공한다. ● USMCA에서는 캐나다의 유가(乳價)정책을 변경할 것을 요구하고 있다. 캐나다가 유가정책을 변경함에 따라 미국 유제품의 캐나다 수출이 감소한다. 또, 캐나다의 스킴 밀크 파우더나 기타 유제품의 세계로의 수출이 증가한다. ● 미국은 협정 실시 후, 캐나다가 USMCA의 약속을 준수하는지 주의 깊게 감시한다. USMCA에는 당사국이 무역 왜곡 정책을 시행하지 않을 것임을 보증하는 의무도 포함된다. ● 캐나다의 미국산 밀에 대한 차별적인 등급을 폐지한다. <p>【USMCA-대 멕시코】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 멕시코는 특정 치즈 명칭을 사용한다는 이유로 미국산 치즈의 시장 접근을 제한하지 않기로 한다. <p>【SPS 협정】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● SPS 협정 당사국들은 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강을 보호하는 국가주권을 유지하고 불필요한 무역장벽을 방지할 것을 약속한다. 또한 당사국들은 SPS 조치 개발과 실시의 투명성을 높이고 과학에 기초한 의사결정을 추진하며, 양자간 SPS 조치의 호환성을 높이기 위해 협력하기로 합의한다. 이외에 각종 규정에 의해 SPS 감사를 실시하기 위한 과정과 기반을 강화한다. 구체적으로는 동질적이고 지역성을 고려한 감사 실시, 인증요건의 위험 연계 확인, 정보교환과 협력 강화 등을 들 수 있다. 또한 각국의 규제당국 직원이 협력하여 문제를 해결하기 위한 새로운 메커니즘을 창출한다.
3	2국간 지역활동	<p>【대상 테마】</p> <p>[아시아·태평양 지역]</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 미국·오스트레일리아의 자유무역협정(AUSFTA) ● 미국-한국의 자유무역협정 <p>[중남미 지역]</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 미국-아르헨티나 무역 투자 협정 ● 미국-칠레 자유무역협정 ● 미국 파나마의 무역 촉진 협정 ● 미국-페루 자유 무역 협정 ● 미국·도미니카공화국-중미자유무역협정(CAFTA-DR) <p>[중동·아프리카 지역]</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 미국-이집트 무역 투자 협정 ● 미국-모로코 자유무역협정

항목	표제	주요 개요
		<ul style="list-style-type: none"> ● 미국-이스라엘 농작물 무역 협정 ● 미국-바레인의 자유 무역 협정
4	SPS와 관계된 분야 상응적 추진과 과제	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국의 농업생산성과 효율성은 세계에서 가장 높은 수준에 있다. 대부분의 생산성은 생산자가 현재의 과학기술을 관리·활용하는가에 의존한다. 미국 생산자에 의한 지속적인 과학적 진보의 포용은 세계에서 미국 경쟁력을 유지하기 위해 필수 불가결하다. 따라서 미국의 무역정책의 토대는 무역상대국에 대해 투명성이나 예측가능성을 갖고 위협에 대해 적절하게 대처하는 규제의 틀을 적용할 것을 요구하는 것이다.
5	WTO의 농업분야 계획	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국은 가맹국의 시기적절한 통보를 통해서 투명성을 촉진한다. 또한 WTO 회원국의 수출보조금, 시장접근, 국내지원, 무역 왜곡 관행과 관련한 약속의 감시를 강화하기 위해 WTO 농업위원회를 지속적으로 활용한다. WTO 농업위원회가 발리 및 나이로비에서 각료들이 결정할 때 미국은 다른 멤버와 협력한다. 나아가 미국은 계속 WTO 농업위원회 의장 및 사무국과 긴밀히 연계해, 통보의 적시성과 완전성을 개선하고 위원회 전체의 유효성을 높일 방법을 찾는다. WTO 농업위원회는 농업에 관한 협정(Agreement on AgricultureAoA)에 따라 후발 개도국(LDC) 및 NFIDC(식량 순수입 개도국)에 대한 개혁 프로그램의 잠재적 악영향에 관한 조치의 영향을 계속 감시 및 분석한다. ● 올해 주요 쟁점은 현재 농업무역이 안고 있는 문제를 논의하고 또 농업무역협상의 새로운 방안을 검토하기 위해 통보 및 투명성 개선을 지속한다. 미국을 포함한 회원들은 2020년 7월 카자흐스탄 아스타나에서 개최되는 제12회 WTO 각료회의에 이르기까지 농업무역 문제 해결을 진전시키는 방안을 검토할 것으로 기대된다.
6	무역협정의 실시	<ul style="list-style-type: none"> ● 미국의 농업을 지지하기 위해서 폭넓은 범위의 무역협정의 집행과 집행 상황을 감시한다. 이 대처를 통해서 미국의 무역 상대가 협정의 내용을 준수할 것을 확실히 한다. 이러한 대처에는 WTO에서의 분쟁해결을 추구할 뿐만 아니라, 무역을 방해할 가능성이 있는 상대국의 규제안에 대한 검토나 코멘트, 무역상 불공정한 장벽을 제거하기 위한 활동 등이 포함된다. 또 필요에 따라 트럼프 행정부는 WTO나 자유무역협정의 틀에서 정식 분쟁해결 절차를 진행한다.

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月.

4. 2018 농업법의 주요 농업정책

4.1. 작물 프로그램: 판매 지원 대출

판매 지원 대출(Marketing Assistance Loan)은 가격을 지지하기 위한 프로그램이다. 각 지역의 시장가격이 현저하게 낮아졌을 경우 가격보전을 실시한다. 대상작물은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 업랜드면(陸地綿, upland cotton⁶⁾, ELS면⁷⁾, 장립쌀, 중립쌀, 땅콩, 콩, 기타 유지종자, 등급이 있는 양모, 등급이 없는 양모, 모헤어(mohair⁸⁾), 꿀, 건조완두콩, 렌즈콩(lentil bean), 작은 누에콩(소잠두, 小蠶豆), 큰 누에콩(대잠두, 大蠶豆)이다.

농가는 임의의 양의 작물을 담보로 9개월의 단기융자를 받는다. 단기적인 자금을 확보함으로써 농가는 수확기에 수확한 농산물을 한꺼번에 모두 판매할 필요가 없어지게 되어, 농작물이 고가가 된 시점에서 판매가 가능해진다. 또 이 대출에는 원금 청구권이 없기 때문에 농가가 담보로 잡은 농작물을 정부에 넘겨주면, 농가는 상환 의무에서 면제된다.

따라서 농작물 가격이 융자액 이하일 때는 농가가 시장에 판매하지 않고, 정부에 농작물을 넘겨주고 갚지 않는 것을 선택할 수 있다. 이에 따라 농가는 시장가격보다 높은 융자단가로 판매한 것과 같은 수입이 확보된다.

판매 지원 대출률(loan rate)은 2018 농업법에서 인상(引上)되었다. 이러한 대출률 인상은 추가적인 장래 지출을 발생시키지 않고, 생산자가 처한 상황에 대한 의회의 신속한 대응을 하는 것이 그 목적 중 하나이다.

2018 농업법을 통해 오랫동안 유지되었던 대상 작물의 대출률이 인상되었다. 이 중 가장 인상 비율이 큰 작물은 옥수수로 2014 농업법에 따른 대출률보다도 32% 인상되었다. 그 다음으로 인상 비율이 큰 작물은 콩으로 24%가 오르고, 기타 작물은 20%가 채 안 된다(표 6).

6) 어느 정도 거친 느낌이 있는 면으로 섬유 길이 1.3~2.3cm로 주로 남아메리카에서 생산되고, 생산고가 가장 높다. 여러 섬유 제품에 이용된다. G. hirstum에 속한다.(출처: 네이버 지식백과 화학대사전, <https://terms.naver.com/>)

7) 특히 긴 섬유질을 가진 형태가 1800년대에 개발된 이후 특히 귀하게 여겨졌다. 이 종과 연관된 다른 이름으로는 바다 섬, 이집트, 피마, 그리고 엑스트라 롱 스테이플(ELS) 면화가 있다.(출처: Wikipedia, the free encyclopedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Gossypium_barbadense)

8) 앙고라 산양에서 얻은 모섬유. 섬유는 순백색에 가깝고 회색이나 담황색, 적갈색의 것도 있다. 탄력성이 좋고 광택이 풍부하지만 질감은 거칠다. 모헤어의 특징은 실크와 비슷하고 우아하면서도 화려한 광택이 난다. 여름에는 몸에 잘 달라붙지 않고 시원하기 때문에 이상적인 고급 하복지 소재로 쓰인다. 그러나 습기에는 매우 예민하여 구김살이 잘 생기는 것이 흠이다. 내구력이 뛰어나 의자나 실내장식용의 침모직물(添毛織物) 제조에 사용된다. 단독으로 사용하거나 양모, 면, 비스코스 섬유 등과 혼방하여 고급품은 피복지로, 하급품은 방모직물이나 융단 등에 사용한다.(출처: 네이버 지식백과 패션전문자료사전, 1997. 8. 25., 패션전문자료편찬위원회, <https://terms.naver.com/>)

〈표 6〉 2018 농업법의 주요 작물의 론 레이트⁹⁾

(달러/부셀)

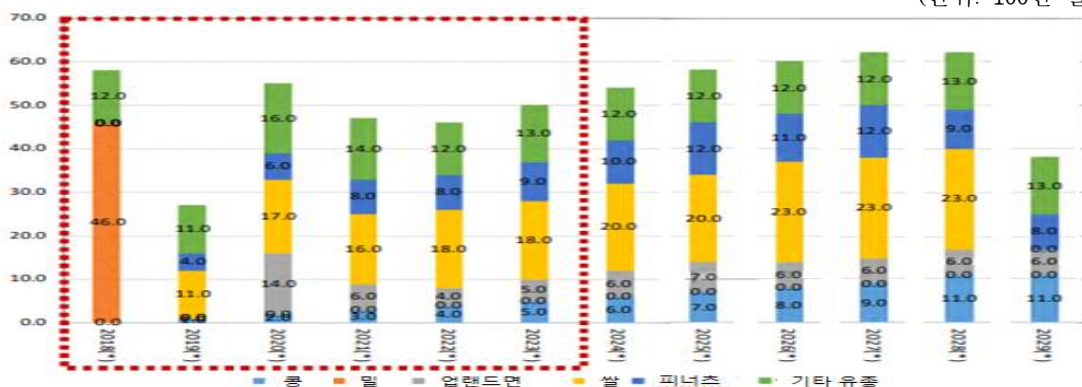
작물명	2014 농업법	2018 농업법	증가치
밀	2.94	3.88	0.94
옥수수	1.95	2.20	0.25
수수	1.95	2.20	0.25
보리	1.95	2.20	0.25
업랜드면(cwt)	0.52	0.52	0
ELS 면(cwt)	79.77	95.00	15.23
장립 쌀(cwt)	6.50	7.00	0.5
중립 쌀(cwt)	6.50	7.00	0.5
콩	5.00	6.20	1.2
땅콩(cwt)	17.75	17.75	0

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月에서 재인용

2019년 5월 발표된 CBO는 6가지(콩, 밀, 업랜드면(육지면), 쌀, 땅콩, 기타 유종)의 작물이 포함되어 있다. 2018년에는 밀과 기타 유종, 2019~2023년까지는 업랜드면, 쌀, 콩, 땅콩, 기타 유종에서 지출이 예상된다. 총지출은 2018 농업법 실시기간 중에는 2018년에 약 6,000만 달러, 2020년에도 5,500만 달러, 2021년부터는 4,500~5,000만 달러의 지출을 예측하고 있다(그림 2).

〈그림 2〉 판매 지원 론의 지출 예측(2018~2029년)

(단위: 100만 달러)



주: (*)는 예측치임. 붉은 점선은 2018년 농업법 시행기간.

출처: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月에서 재인용

9) Congressional Research Service, "2018 Farm Bill Primer: Marketing Assistance Loan Program". 2019. 4. 3.

4.2. 작물 프로그램: 농업위험 커버리지(ARC: Agriculture Risk Coverage) · 가격손실 커버리지(PLC: Price Loss Coverage)

ARC는 수입보장(收入保障)의 기능을 하는 프로그램이다. 수입보장이란 과거 몇 년간 평균적인 농가의 수입수준을 당해 연도의 수입이 밀들 경우, 그 차액(또는 그 일부)을 농가에 지급하는 제도이다. ARC에서는 카운티(郡)기반의 수입보장(카운티 ARC-CO)으로 할 것인지, 개별농장을 기반으로 하는 수입보상(ARC-IC) 중 선택할 수 있다.

카운티 ARC에서는 해당 카운티의 “작물수입액” 즉, ‘{(카운티(郡)의 평균 단위)×(연도 평균 전국 판매가격)}’ 이 ‘기준수입액의 86%’ 보다도 적은 경우에 그 차액을 지불한다.

기준 수입액은 ‘(카운티의 5년 올림픽 평균 단위)×(5년 올림픽 평균 전국 판매 가격)’ 이다. ‘올림픽 평균’ 이란 ‘최저와 최고의 해를 제외한 중용 년도의 평균’ 을 가리킨다. 보상 폭은 10%에 한하여 작물수입액이 기준수입액의 76%까지 떨어져도 기준 수입액의 86%가 확보된다. 75% 이하는 생산자가 가입하는 보험으로 커버한다는 전제에 서 있다.

농장 ARC는 농장이 생산하고 있는 각 작물의 수입 ‘(‘작물의 생산량’ × ‘판매 연도 · 전국 평균가격’)’ 의 총계액이 각 작물의 ‘기준수입액(각 연도의 수입액의 5년 올림픽 평균액)’ 총계의 86%를 밀들 경우에 그 차이의 지불을 한다. 보상의 폭은 카운티 ARC와 같다.

PLC는 부족불 프로그램이다. 부족불이란 해당 연도의 농산물 가격이 일정 수준을 밀들었을 경우에 그 차액(또는 그 일부)을 농가에 지급하는 제도이다. PLC에서는 준거가격(reference price)에 판매가격(판매연도 12개월간의 전국 평균가격)이 도달 하지 않을 경우 그 차이에 대해 지불한다. 지불액은 ‘(그 차이)×(지급 단위)×(기준 면적×0.85)’ 의 공식에 의해 계산된다. 참조 가격이란 지급액의 유무 및 기준이 되는 가격을 가리킨다.

ARC(수입보장형)와 PLC(부족불형)은 성격 상 차이가 있다. 수입보장형은 기준가격이 최근 몇 년 동안의 농산물 가격에 연동되기 때문에 가격이 높을 때에도 발동될 수 있어 농산물 가격 상승에 수반하는 생산비 증가에 대응할 수 있다. 한편, 저가나 가격하락이 계속 되면, 발동의 기준이 되는 기준가격도 하락하기 때문에, 충분한 보상이 되지 않을 가능성이 있다. 또, ARC의 보상 범위가 좁기 때문에, 대폭적인 가격 하락의 경우는 ARC만으로는 불충분하고, 그 이상의 수입 보충에는 농업보험이 필요하다.

부족불형은 기준가격이 일정하고 농작물 가격이 비싼 경우에는 발동되기 어렵다. 한편으로, 가격 하락이 대폭적인 경우에는 후한 보상을 얻을 수 있어 저가나 가격

하락이 계속 된다고 해도 보상을 안정적으로 얻을 수 있다. 농산물 가격이 급등할 때는 ARC가 유리하지만 가격 하락 때나 침체기가 지속되면 PLC의 보상액이 유리해진다. 2012년 이후 많은 농산물의 가격은 하락 기조에 있기 때문에, PLC가 유리할 수 있다.

2018 농업법에서 변화된 것 중 하나는 PLC에서 농작물 가격이 상승했을 때 시장 환경을 반영할 수 있도록 실효 참조가격(Effective Reference Price)이 도입된 것이다. 실효 참조가격은 ‘참조가격’과 ‘5년간 연평균 올림픽 시장가격(marketing year average(MYA) price)의 85%’ 중 금액이 높은 것이다. 다만 후자의 금액은 참조가격의 115%를 넘지 않는 범위라는 상한이 설정되어 있다.

실효 참조가격과 같은 구조의 도입은 농작물 가격이 상대적으로 높았던 2014년 농업법 실시기간에는 추가적인 지출이 예상되어 어려웠지만, 2018년 농업법에서는 농작물 가격 침체가 지속될 것이라는 CBO의 전제 하에 도입이 가능해졌다. 실효 참조가격의 상한이 115%로 설정한 것은 예산의 제약을 반영한 것이다.

2018 농업법의 또 하나의 특징은 PLC와 ARC의 연도별 선택제이다. 2014년 농업법에서는 한 번 생산자가 PLC·ARC 가입을 선택하면 농업법 시행 기간 중 5년 동안은 다른 프로그램을 선택할 수 없었지만, 2018 농업법에서는 연도별로 다른 프로그램을 선택할 수 있다. 농가의 재량권을 확대하여 농가경제의 안정을 도모하려는 제도의 변화이다.

2018년 농업법에서는 작물 프로그램 대상에 ‘실면(Seed Cotton¹⁰)’이 추가되었다. 면화는 종자(면화씨: Cotton Seed)에 솜털이 붙은 상태에서 수확된다. 면모는 면화(Cotton)로써 분리되며, 남은 면실껍질¹¹은 부산물이 된다.

원래 직불 프로그램에는 면화가 포함되었으나, 2003년 브라질에 제소된 면화 보조금 분쟁에서 미국이 패소하면서, 2014년 농업법에서는 작물 프로그램에서 제외되었다. 이러한 배경으로 2014년 농업법에서는 새롭게 면화를 위해 설치된 ‘누적소득보상보험(STAX: Stacked Income Protection Plan)’에 생산자가 가입하게 되었다.

그러나 STAX는 다른 작물보험과 마찬가지로 그 수확기간 내의 가격변동에는 대응할 수 있지만, 여러 해 단위의 가격 침체에는 대응할 수 없다. 실제로 면화 가격은 2014년부터 2016년까지 하락하였기 때문에, 수확년도를 넘나드는 가격 침체를 STAX가 효과적으로 보상하지 못하였다.

연도별 선택이 가능하여 매년 ARC·PLC 중에 선택하기 때문에 매년 접수하고 수급하게 한다(표 7 참조).

10) 실면(seed cotton, raw cotton, 實綿). 목화에서 아직 씨를 빼지 아니한 솜.(출처: 네이버 지식백과 농업용어사전: 농촌진흥청, <https://terms.naver.com/>)

11)면실껍질(cottonseed hulls, 綿實皮). 면실의 바깥껍질.(출처: 네이버 지식백과 농업용어사전: 농촌진흥청, <https://terms.naver.com/>). 목화를 수확하면 솜 속에 목화종자가 들어 있다. 이를 솜과 분리하여, 목화종자를 볶아서 기름틀에서 기름을 내고 남은 목화씨껍묵을 말한다. 이를 썩기 전에 분쇄하여 사료로 사용하게 된다. 모든 껍묵은 사료로 이용 가능하다. 그리고 이도 채종박의 하나이므로 썩어면 좋은 거름(퇴비)이 될 수 있다.(출처: 네이버 지식인, ‘(Q) 면실피란 무엇인가?’ (2014년 4월 8일), <https://kin.naver.com/qna/>)

〈표 7〉 2018년 농업법 ARC·PLC 접수기간¹²⁾

계약 년도	수급 기간
2019	2019년 9월 3일부터 2020년 3월 15일
2020	2019년 10월 7일부터 2020년 6월 30일
2021	2020년 10월부터 2021년 3월 15일
2022	2021년 10월부터 2022년 3월 15일
2023	2022년 10월부터 2023년 3월 15일

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용

〈표 8〉은 작물별 2019년 실효참조가격과 참조가격의 실제 적용의 예를 보여주는 것이다.

〈표 8〉 2019년의 실효 참조 가격¹³⁾(파란색은 참조가격과 MYA 중 값이 큰 쪽)

작물	작물년도	단위	참조가격 (2019년), (달러)	참조가격의 115%(2019년), (달러)	5년간 올림픽시장 연평균가격의 85%, (달러)	실효참조가격 (달러)
밀	6월1일-5월31일	부셸	5.50	6.33	4.42	5.50
보리	6월1일-5월31일	부셸	4.95	5.69	4.47	4.95
오트밀	6월1일-5월31일	부셸	2.40	2.76	2.24	2.40
땅콩	8월1일-7월31일	파운드	0.2675	0.3076	0.1830	0.2675
옥수수	9월1일-8월31일	부셸	3.70	4.26	3.02	3.70
수수	9월1일-8월31일	부셸	3.95	4.54	2.99	3.95
콩	9월1일-8월31일	부셸	3.95	4.54	2.99	3.95
건조완두콩	7월1일-6월31일	파운드	0.1100	0.1256	0.1037	0.1100
렌즈콩(lentil bean)	7월1일-6월31일	파운드	0.1997	0.2297	0.2233	0.2233
카놀라	7월1일-6월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.1445	0.2015
큰 누에콩	9월1일-8월31일	파운드	0.2154	0.2477	0.2652	0.2477
작은 누에콩	9월1일-8월31일	파운드	0.1904	0.2190	0.2060	0.2060

12)USDA, “2014 Farm Bill vs. 2018 Farm Bill - Agricultural Risk Coverage & Price Loss Coverage”, 2019. 8

13)USDA, “Program Year 2019 Data - Effective Reference Price for 2019”, 2020. 1. 10.

작물	작물년도	단위	참조가격 (2019년), (달러)	참조가격의 115%(2019년), (달러)	5년간 올림픽시장 연평균가격의 85%, (달러)	실효참조가격 (달러)
해바라기종자	9월1일-8월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.1655	0.2015
아미인(亞麻)	7월1일-6월31일	부셸	11.284	12.977	8.854	11.284
머스타드	9월1일-8월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.2814	0.2317
채종	7월1일-6월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.2414	0.2317
베니마니(홍화)	9월1일-8월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.1989	0.2015
크래베이(몬드 종)	9월1일-8월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.3046	0.2317
참깨	6월1일-5월31일	파운드	0.2015	0.2317	0.3315	0.2317
실면	8월1일-7월31일	파운드	0.3670	0.4221	0.2852	0.3670
장립 쌀	8월1일-7월31일	파운드	0.1400	0.1610	0.0978	0.1400
중립·단립 쌀	8월1일-7월31일	파운드	0.1400	0.1610	0.1057	0.1400
자포니카 쌀	10월1일-9월30일	파운드	0.1730	0.1990	0.1669	0.1730

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月에서 재인용

카운티(郡) ARC의 지불 단가에서는 23개 품목 중 21개 품목의 벤치마크 가격이 MYA를 상회하고 있으며, 벤치마크 가격이 지불률로 채택되고 있다. 한편, 귀리와 옥수수에 관해서는 MYA가 벤치마크 가격보다 앞서고 있으며, 지불률은 MYA가 채택되고 있다(표 9 참조).

<표 9> 2019년 카운티 ARC의 지불율(예측)¹⁴⁾

단위: 달러

작물	작물년도	단위	실효참조 가격 (2019년)	카운트ARC 벤치마크 가격(2019년)	5년간 올림픽시장 연평균가격 (예측, 2019/20)	론 레이트 (2019년)	카운티 ARC지불율 (예측 2019년)
밀	6월1일-5월31일	부셸	5.50	5.66	4.55	3.38	4.55
보리	6월1일-5월31일	부셸	4.95	5.26	4.60	2.50	4.60
오트밀	6월1일-5월31일	부셸	2.40	2.73	2.95	2.20	2.95
땅콩	8월1일-7월31일	파운드	0.2675	0.2675	0.2060	0.1775	0.2060
옥수수	9월1일-8월31일	부셸	3.70	3.70	3.85	2.20	3.85

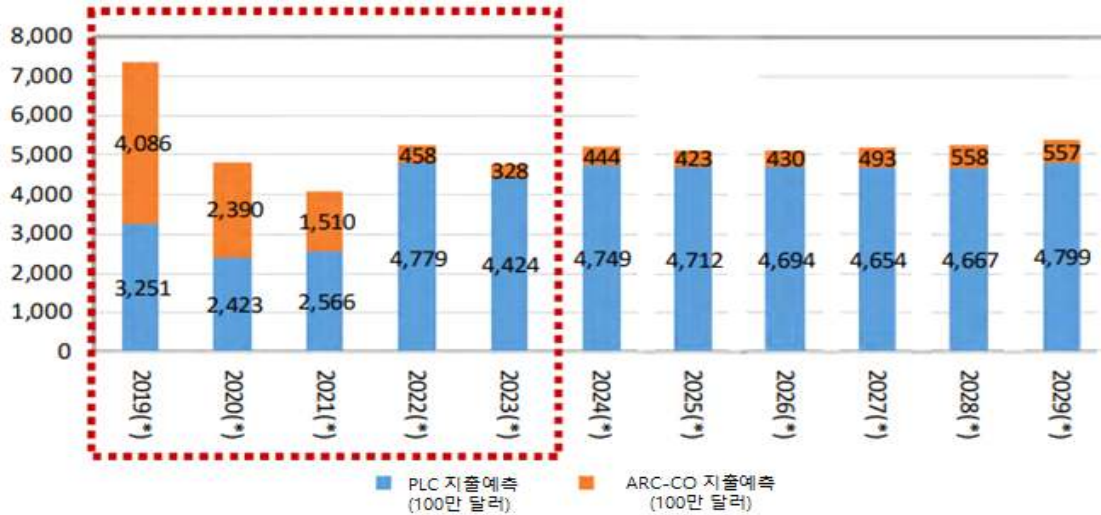
14)USDA, “Projected Prices for 2019 ARC County Coverage”, 2020. 1. 10

작물	작물년도	단위	실효참조 가격 (2019년)	카운트ARC 벤치마크 가격(2019년)	5년간 올림픽시장 연평균가격 (예측, 2019/20)	론 레이트 (2019년)	카운티 ARC지불율 (예측 2019년)
수수	9월1일-8월31일	부셸	3.95	3.98	3.40	2.20	3.40
콩	9월1일-8월31일	부셸	8.40	9.63	9.00	6.20	9.00
건조완두콩	7월1일-6월31일	파운드	0.1100	0.1220	0.0950	0.0615	0.0950
렌즈콩	7월1일-6월31일	파운드	0.2233	0.2627	0.1500	0.1300	0.1500
카놀라	7월1일-6월31일	파운드	0.2015	0.2015	0.1474	0.1009	0.1474
큰 누에콩	9월1일-8월31일	파운드	0.2477	0.3120	0.1800	0.1400	0.1800
작은 누에콩	9월1일-8월31일	파운드	0.2060	0.2423	0.1400	0.1000	0.1400
해바라기종자	9월1일-8월31일	파운드	0.2015	0.2057	0.1780	0.1009	0.1780
아미인(豆蔻)	7월1일-6월31일	부셸	11.284	11.456	8.980	5.560	8.980
머스타드	9월1일-8월31일	파운드	0.2317	0.3310	0.2980	0.1009	0.2980
채종	7월1일-6월31일	파운드	0.2317	0.28407	0.1875	0.1009	0.1875
베니버나(홍화)	9월1일-8월31일	파운드	0.2015	0.2340	0.2080	0.1009	0.2080
크래베이몬드 종	9월1일-8월31일	파운드	0.2317	0.3583	0.2250	0.1009	0.2250
참깨	6월1일-5월31일	파운드	0.2317	0.3900	0.3400	0.1009	0.3400
실면	8월1일-7월31일	파운드	0.3670	0.3670	0.3151	0.2500	0.3151
장립 쌀	8월1일-7월31일	파운드	0.1400	0.1400	0.1220	0.0700	0.1220
중립·단립 쌀	8월1일-7월31일	파운드	0.1400	0.1400	0.1220	0.0700	0.1220
자포니카 쌀	10월1일-9월30일	파운드	0.1730	0.2000	0.1830	0.0700	0.1830

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020년 3월에서 재인용

2019년 5월에 발표된 CBO의 지출 예측에서는 2019년에는 카운티 ARC가 PLC의 지출을 상회할 전망이다. 그 후에는 2020~2021년에 걸쳐 카운티 ARC보다 PLC의 지출이 웃돌아, 2022~2023년의 2년간은 지출의 90% 이상이 PLC가 될 것으로 예측되고 있다(그림 3).

〈그림 3〉 PLC/ARC-CO 지출 예측(2019~2029년)



주: (*)는 예측치임. 붉은 점선은 2018년 농업법 시행기간.

출처: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용

4.3. 낙농 리스크 관리 프로그램

2014년 농업법의 낙농프로그램에서 낙농 마진 보호 프로그램(DMPP: Dairy Margin Protection Program)이 도입된 점이 큰 변화였다. 낙농 마진 보호 프로그램은 원유 가격과 사료비용의 차이(마진)에 근거하여 생산자에게 보상하는 제도이다. 그러나 지난 몇 년 동안 낙농농가의 시장 환경이 열악해짐과 동시에 유가와 사료 가격이 모두 하락하였기 때문에 프로그램도 발동되지 않았다. 이 문제점을 해결하기 위해 2018 농업법에서 낙농 마진 커버리지 제도(DMC: Dairy Margin Coverage)가 도입되었다.

DMC는 DMPP의 틀을 계승하고 있어 마진이 프로그램 참여농가가 설정한 수준을 밑돌면 발동한다. DMC 참가자들은 보상을 원하는 마진을 선택하고, 연간 100달러의 관리비용을 지불하면 프로그램에 가입할 수 있다. 보상 마진의 설정은 매년 선택이 가능하나, 5년간 고정 마진을 선택할 경우 보험료에 25% 할인이 적용된다.

2019년 9월 말 기준 가입한 낙농농가의 비율은 78.4%로 22,631호의 농가가 가입하였다. 각 농가에의 지불금은 평균 13,385달러이고, 총 302,906,824달러로 3억 달러를 상회했다. 2019년 5월에 발표된 CBO의 지출 예측에서 2018~2023년에 걸쳐 유가가 16.2달러/cwt에서 계속 상승하여 2023년에는 18.2달러/cwt에 이를 것으로 전망되었다. 또 마진 커버리지 프로그램 지출은 2018년 2.4억 달러에서 2019년 6.0억 달러로 증가하여, 2020년 6.2억 달러로 정점에 달하고, 이후 감소할 것으로 전망된다(그림 4).

<그림 4> MPP의 지출 예측(2018~2029년)

(왼쪽 축: 지출액, 오른쪽 축: 가격)



주: (*)는 예측치임 붉은 점선은 2018년 농업법 시행기간.

출처: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通 総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용.

4.4. 영양프로그램

농업법 중 영양프로그램은 2019~2023년까지 5년간 농업예산 중 약 80%를 차지한다. 영양프로그램은 총 7개의 프로그램으로 구성되어 있으며¹⁵⁾, 그 중 가장 큰 프로그램은 보조적 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)이다. SNAP는 소정의 요건을 충족하는 미국 내 저소득자에 대한 지원 프로그램으로, 2018 회계연도에는 4,030만 명, 2,010만 가구가 수급하고, 약 600억 달러가 지출되었다.

SNAP의 수급자·지급 금액은 경기후퇴의 영향으로부터 2007~2013년에 걸쳐 증가하였다. 2013년이 정점으로 약 4,800만 명에 760억 달러에 달했으나, 그 후에는 감소하는 추세에 있다. 2019 회계연도(2019년 6월 기준)에는 SNAP 수급자수·지급금액은 약 3,600만 명·약 440억 달러로 전년 6월 시점보다 각각 5.9%, 9.5% 감소하였다¹⁶⁾(그림 5).

15)Congressional Research Service, “2018 Farm Bill Primer: SNAP and Nutrition Title Programs”, 2019. 1

16)USDA, “SNAP Data Tables”, <https://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>

<그림 5> SNAP 수급자·지급액 추이(2000~2018년)



출처: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通 総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月에서 재인용

SNAP를 수급하기 위한 인증의 종류로는 (1) 전통적인 자동 수급자격 인증 (Traditional Categorical Eligibility), (2) 제한적인 자동 수급자격 인증(Narrow Categorical Eligibility), (3) 광범위한 자동 수급자격 인증(Broad-Based Categorical Eligibility)의 세 가지가 존재한다. 2019년 7월 시점에서는 42개 주가 광범위한 자동 수급인증을 채용하고 있으며, 동 기준이 미국 국내에서 폭넓게 이용되고 있음을 알 수 있다(표 10).

<표 10> SNAP 인증의 종류와 개요¹⁷⁾

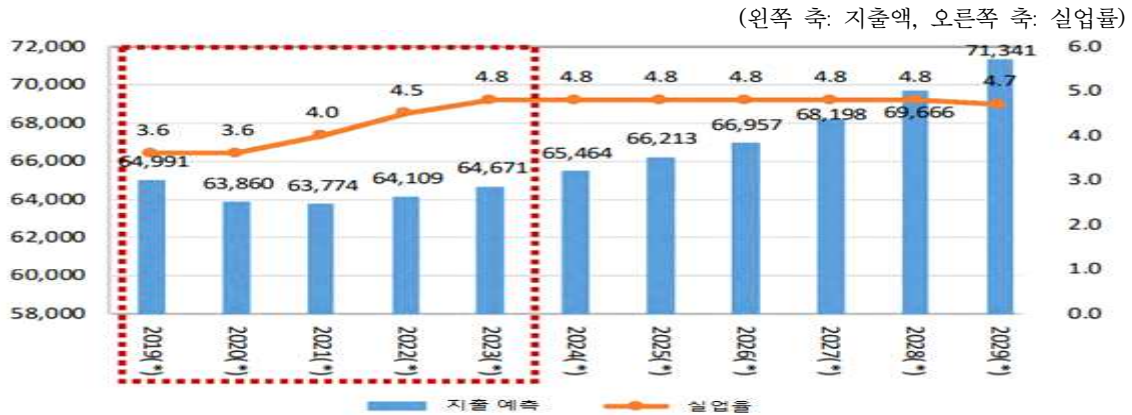
인증의 종류	개요
전통적인 자동적 수급자격의 인증	<ul style="list-style-type: none"> ● 빈곤가정일시부조 (TANF) 나 보충적 보장소득 (SSI) 나 주·자치체가 실시 ● 일반부조(GA: general assistance)로부터 세대원 전원이 현금을 수급하고 있는 경우, 세대원 전원의 SNAP 수급자격을 인증함. ● TANF, SSI, GA의 수입·자산에 관한 수급조건은 대략 SNAP보다 까다로움.
한정적인 자동적 수급자격의 인증	<ul style="list-style-type: none"> ● 현금수급에 더하여, TANF로부터의 특정 비현금서비스 수급 (보육 서비스나 카운셀링 등) 에 의해서도 자격을 인증함. ● 전통적인 자동적 수급자격의 인증보다도 기준이 까다롭지 않아, 보다 많은 세대가 대상이 됨.
광범위한 자동적 수급자격의 인증	<ul style="list-style-type: none"> ● 현금수급에 더하여, TANF로부터의 비현금 서비스 수급, 또는 주 정부의 노력 지원(MOE: Maintenance of Effort) 지출에 의해 수급자 자격을 인증함. ● TANF의 비현금 서비스는 소득이 비교적 높은 세대에도 이용가능하기 때문에, 가장 넓게 SNAP의 자격을 인증함.

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月

17)三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 「平成30年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業(米国の農業政策・制度の動向分析)」(農林水産省委託事業), 2019年, p.48

2019년 5월에 발표된 CBO의 지출예측에서는 2019~2021년에 걸쳐 SNAP 지출이 감소할 것으로 예측되었다. 한편 실업률은 2019년의 3.6%에서 2023년에는 4.8%로 상승할 전망이고, 그 후에도 상승하는 수준에서 추이할 것으로 예측되고 있다(그림 6).

<그림 6> SNAP의 지출 예측(2019~2029년)



주: (*)는 예측을 나타낸다. 붉은 점선은 2018년 농업법 시행기간

출처: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020년 3월에서 재인용

SNAP의 수급자수는 2019년 3,790만 명에서 지속적으로 감소하여 2023년에는 3,340만 명이 될 것으로 전망되었다. 1인당 월 급여액은 2019년 123.5 달러에서 시작하여, 2023년에는 136.7 달러에 이를 전망이다(그림 7). 이 같은 1인당 월지급액 상승은 주로 물가상승이 반영된 것이다.

<그림 7> 1인당 지급액 · 지급인구 예측(2019~2029년)



주: (*)는 예측치임. 붉은 점선 부분은 2018년 농업법 실시 기간임.

자료: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020년 3월에서 재인용

4.5. 보전 프로그램

보전 프로그램은 농무부가 농지의 환경 등의 보전을 목적으로 토지 소유자에게 제공하는 프로그램이다. 농업법의 보전 프로그램은 의무지출로서 상품신용공사(CCC)를 통해 실시된다. 환경보전 프로그램은 주로 경작토지 프로그램(Working Land Program)과 휴경 및 완화 프로그램(Land Retirement and Easement Program)의 2가지로 분류된다.

경작토지 프로그램에는 보전관리 프로그램(CSP: Conservation Stewardship Program)과 환경개선 장려 프로그램(Environmental Quality Incentives Program: EQIP)이 포함된다. 휴경 및 완화 프로그램에는 환경보전 유보 프로그램(CRP: Conservation Reserve Program)과 농업환경 완화 프로그램(ACEP: Agricultural Conservation Easement Program)이 포함된다.

보전 프로그램은 의무적으로 따라야 하는 것으로 매 회계연도의 세출법의 대상이 되지 않는다. 2018 농업법에 따라 보전프로그램은 지속적으로 확대되는 추세를 보인다. 보전프로그램의 종류별 내용은 <표 11>과 같다.

<표 11> 주요 보전프로그램

분류	프로그램	개요
경작토지 프로그램	보전관리 프로그램(CSP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 농업생산자가 경작지에서 기존의 보전활동 강화나 새로운 활동을 실시할 때 금전적 비용을 지원. 보전 성과가 높을수록 많은 지불을 받을 수 있다.
	환경개선 장려 프로그램(EQIP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 농업생산자가 경작지(working farm)에서 토양, 물, 대기 등 자원보존활동을 실시할 때, 금전적 비용을 부분적으로 지원.
휴경/완화 프로그램	환경보전 유보 프로그램(CRP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 프로그램에 참가하는 농업생산자는 10~15년간, 토양 침식이 우려되는 토지를 휴경하여, 토양품질 향상에 기여하는 식물을 심는 피복에 지원. ● 휴경기간 동안, 상업적으로 토지이용이 불가능한 대가로 지대에 상당하는 지원을 받는다.
	농업환경 완화 프로그램(ACEP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 크게 농지보전지역 프로그램과 습지보전지역 프로그램으로 나뉜다. 전자는 농지(목초지 포함)을 개발하거나 비농지로의 전용으로부터 보호하기 위해, 주 및 지방정부 등의 보전지역권 매취(買取)를 금전적으로 지원하고, 후자는 수원보전이나 야생동물 보호의 관점에서 중요한 습지 보호 및 회복을 목적으로 하여, 토지소유자에 의한 보전지역권 매취를 금전적으로 지원한다.

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

2018년 농업법에서 환경보전 프로그램은 지속되고 있으며, CSP의 EQIP로의 통합이다. 그리고 대체로 보전프로그램은 점진적으로 확대하는 추세에 있다(표 12).

<표 12> 보전 프로그램의 주요 내용

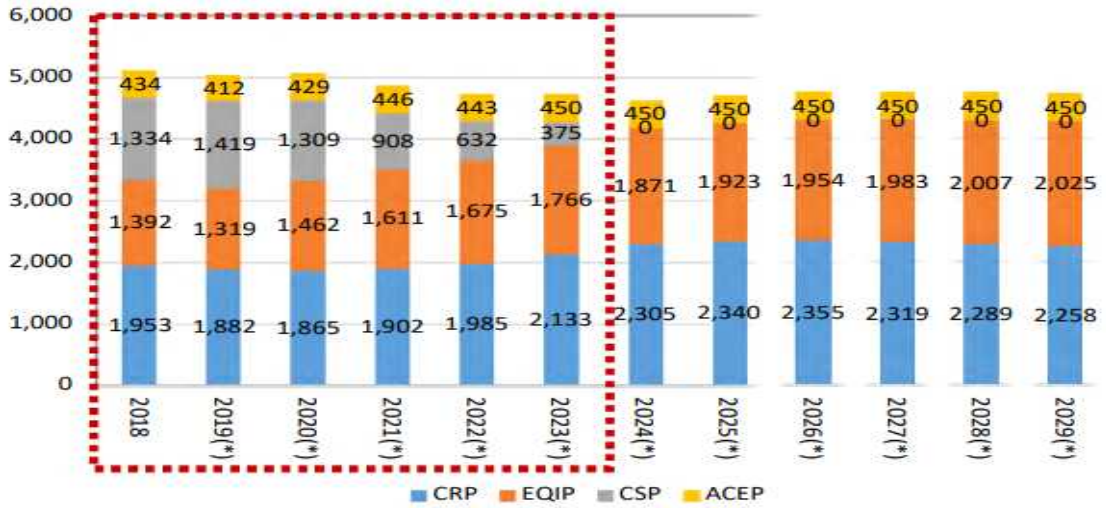
분류	프로그램	주요 변경사항
경작토지 프로그램	보전관리 프로그램(CSP)	<ul style="list-style-type: none"> ● EQIP와 통합을 진행되어, 현행 계약이 실효하는 2025년에 소멸. ● 연간 등록면적 상한은 약 880 만 에이커
	환경개선장려 프로그램 (EQIP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 연간 예산은 2019년, 2020년이 17억 5천만 달러, 2023년까지 약 20억 달러로 증가 ● 우선순위가 높은 자연자원의 우려에 대응하는 「보전인센티브계약」을 새롭게 제공 ● 프로그램의 50%를 가축관련에, 10%를 야생동물보호 관련에 충당한다.
휴경/완화 프로그램	환경보전 유보 프로그램 (CRP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2019회계연도 2,400만 에이커에서 2023회계연도에는 2,700만 에이커까지 확대 ● 신규 파일럿 프로그램 실시 (호수 정화프로그램 (Clean Lake Program), 하구프로그램 (Estuaries), 토양건강 프로그램 (Soil Health Program) 등)
	농업환경 완화 프로그램 (ACEP)	<ul style="list-style-type: none"> ● 2018회계연도 2억 5천만 달러에서 2023회계연도에는 4억 5천만 달러까지 증가

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

2019년 5월에 발표된 CBO에 의한 지출 예측에 따르면, 주요 보전 프로그램 전체의 지출 총액은 2018년 시점의 50억 달러 수준에서 2023년에는 47억 달러로 감축될 전망이다. EQIP 지출은 2018년의 14억 달러 수준에서 상승하여 2023년에는 18억 달러 정도가 될 것으로 예측되고 있다(그림 8). 이는 EQIP로 통합되는 CSP 예산의 축소분이 EQIP로 배분되었기 때문이다.

<그림 8> 보전 프로그램의 지출 실적·예측(2018~2029년)

(단위: 100만 달러)



주: (*)는 예측치임. 붉은 점선은 2018년 농업법 시행기간.

자료: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月에서 재인용

4.6. 작물보험

작물보험은 미국 농가의 중요한 안전망이다. 1990년대 후반부터 작물보험 중 수입 보험이 차지하는 비중이 커져, 현재는 주요 농작물 보험 가입 면적의 90%를 수입 보험이 차지하고 있다. 수많은 보험상품 가운데 가입비중의 대부분을 차지하는 것이 수량보상(YP)보험과 수입보상(RP)보험이다. 작물보험의 개요와 종류별 내용을 정리하면 <표 13>과 <표 14>와 같다.

<표 13> 작물보험의 개요

분류	보험대상 리스크	보험대상 농작물 등
수량보험	자연재해 등에 의한 수량감소, 한발, 동상해, 습윤해, 폭풍우, 홍수, 병해, 충해, 수해, 화재, 분화 등	곡물·유량종자, 과일, 채소, 공예작물, 목초, 양봉, 양식 등
수입보험	상기 이외 자연재해 등에 의한 수량 감소, 압각 저하(圧覚低下) 중 모두 또는 그 양방에 의한 수입 감소	【작물별】 - 옥수수, 수수, 밀, 쌀, 콩, 채종, 해바라기, 면화, 호프콘, 두류 - 과수(체리, 딸기, 감귤류 등) 【경영단위】 - 모든 농작물 (가축 및 축산물 포함)

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

〈표 14〉 작물보험의 종류와 그 개요

분류	보험대상 리스크	보험대상 농작물 등
수량 보험	대재해 작물보험 (CAT: Catastrophic Crop Insurance)	통상년도 (과거 4-10년) 평균단수의 50%를 하회하는 경우, 하회분에 대해 예상시장가격의 55%를 지불. 보험료는 전액정부가 부담하지만, 가입한 작물마다 300달러의 수수료를 지불.
	과거실적 생산보험 (APH: Actual Production History)	CAT로는 불충분하다고 느끼는 농업자에 대해 상승보증 (50-85%) 를 실시하는 보험. 보증가격은 기대예상가격 (FCIC가 결정) 의 55-100% 범위에서 가입자가 선택하며, 선택한 조건에 따라 보험료를 지불.
	수량보상 보험 (YP: Yield Protection)	기본적 틀은 APH와 같음. 적용되는 가격은 ARH와 달리 경작 전 선택가격을 사용
	지역수량보상 보험 (AYP: Area Yield Protection)	개개 농장의 수량이 아니라, 군(郡) 베이스 수량을 기초로 보증하는 작물보험
수입 보험	수입보상보험 (RP: Revenue Protection)	단수저하와 가격저하에 의해 실제 판매수입이 수입보증액 (기준단수×기준가격×보증률) 을 하회하는 경우에 하회분을 보상.
	과거실적 수입보상보험 (ARH: Actual Revenue History)	과수를 대상으로 단수, 가격, 품질저하에 의해 실제 판매수입이 과거 평균단수×보증수준을 하회하는 경우에 보상.
	지역수입 보상보험 (ARP: Area Revenue Protection)	AYP와 마찬가지로 군 베이스 수입액을 기초로 수입을 보증
	총농장 수입 보상보험 (WFRP: Whole Farm Revenue Protection)	경영단위의 농업수입이 기준수입 (과거 평균수입×보증수준 (50-85%)) 를 하회하는 경우에 보상하는 수입보험.

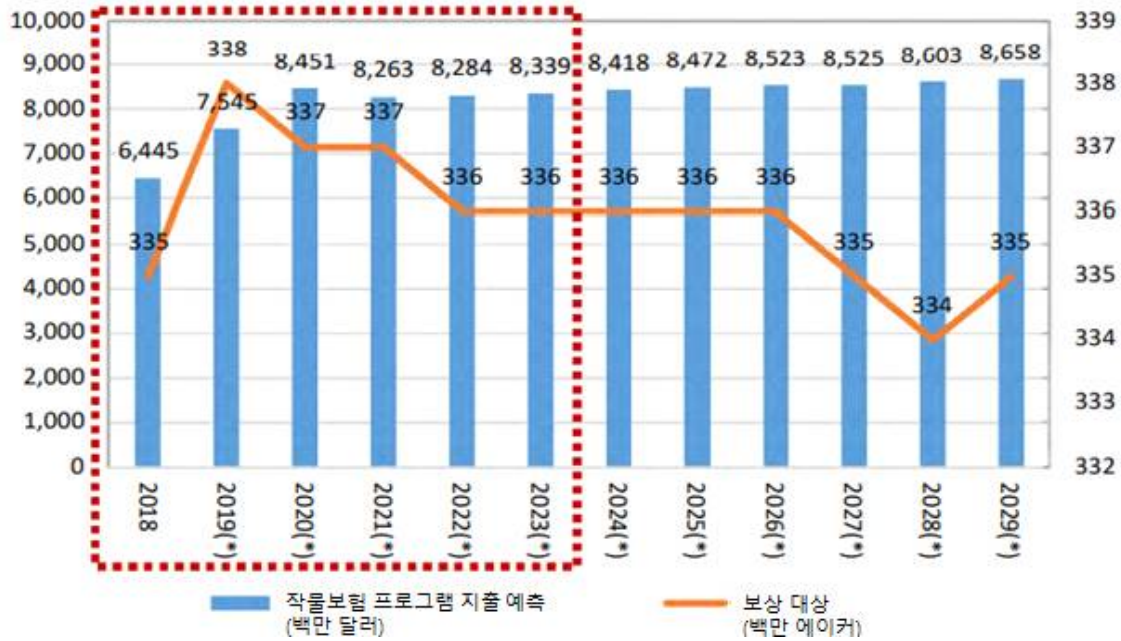
자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月

2014 농업법에서는 생산자가 카운티 ARC에 가입할 경우, 임의 추가보상(SCO: Supplemental Coverage Option)에 가입할 수 없었지만, 2018 농업법에서는 SCO에 더해 카운티 위험 보상도 카운티 ARC와의 병용이 불가능해졌다.

2019년 5월에 발표된 CBO의 지출예측에서는 작물보험 지출액이 2018년의 64억 달러 수준에서 2020년에는 80억 달러 정도까지 증가하고, 2023년에도 같은 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다. 보상 대상이 되는 면적은 2018년의 3.35억 에이커에서 2019년에는 3.38억 에이커까지 증가할 것으로 예측되고 있다. 그 후의 보상 대상 면적은 감소해 2023년에는 3.36억 에이커가 될 것으로 전망된다(그림 9).

〈그림 9〉 작물보험의 지출 실적·예측(2018~2029년)

(왼쪽 축: 지출액, 오른쪽 축: 보상면적)



주: (*)는 예측치임. 붉은색 점선부분은 2018 농업법 시행 기간임.

자료: CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline에서 작성. 株式会社富士通 総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020年 3月에서 재인용.

4.7. 에너지 정책¹⁸⁾

2002 농업법에서 도입된 에너지정책의 기본적 틀은 유지되면서 조금씩 수정되었고, 2018년 농업법에서도 바이오 연료 등을 포함한 에너지 정책이 별도의 장(제9장: 에너지)으로 규정되었다. 에너지정책은 의무적 지출과 재량적 지출에 의한 것으로 혼재하고 있는 것도 특징 중 하나이다. 2014 농업법을 대부분 계승하고 있다.

이에는 2종류의 주요 프로그램이 있고, 대부분이 민간사업자 및 지방정부 및 고등교육기관에 조성금 등을 제공하는 것이다. 2018 농업법에 추가된 프로그램은 리파워링 지원 프로그램(Rempowering Assistance Program)과 이산화탄소 활용과 바이오 가스 교육 프로그램(Carbon Utilization and Biogas Education Program)이 있다.

반면에, 지역에너지 자급자족 이니셔티브(Rural Energy Self-Sufficiency Initiative)는 폐지되었다(표 15).

18)Congressional Research Service, “Overview of Bioenergy Programs in the 2018 Farm Bill”, 2019. 5

〈표 15〉 2018년 농업법의 주요 에너지 정책

프로그램명	개요
바이오기반 시장 프로그램 (Biobased Markets Program)	<ul style="list-style-type: none"> 연방정부에 의한 구매나 독자적인 제품상표를 통한 바이오기반 제품 촉진. 바이오기반 제품기준을 충족하는 제품에는 USDA 인정 바이오기반 제품상표 표시.
바이오정제·재생 가능한 화학물질·바이오기반 제품제조지원 프로그램 (Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program)	<ul style="list-style-type: none"> 고도 바이오연료·재생가능한 화학물질·바이오기반 제품에 활용 가능한 신기술개발을 촉진 민간사업자가 바이오 정제공장 등을 건설 혹은 개조할 때 대출 보증.
고도바이오연료용 바이오에너지 프로그램 (Bioenergy Program for Advanced Biofuels)	<ul style="list-style-type: none"> 고도 바이오연료 생산자 (콘스타치에 의한 것은 제외)에 대해, 그 생산량이나 생산량 증가율에 따라 지급
바이오 디젤 연료 교육프로그램 (Biodiesel Fuel Education Program)	<ul style="list-style-type: none"> 비영리단체나 고등교육기관에 대해, 바이오 디젤 활용을 통한 편익 교육을 실시하기 위한 조성금 제공 교육대상은 프리트 단위 차량을 가진 민간·공공부문 조직
미국을 위한 지역 에너지프로그램 (Rural Energy for America Program)	<ul style="list-style-type: none"> 주정부를 포함한 지방자치체나 대학·조합 등에 대해 에너지 감사나 재생가능 에너지 개발을 실시하기 위한 조성금 제공 에너지 효율성 향상 프로젝트나 재생가능 에너지 시스템구축을 위한 조성금 등의 금융지원 제공(재생가능 에너지 시스템에는 바이오연료, 풍량·태양광·바이오매스·지열·해양 등 에너지원을 포함)
지역에너지절약프로그램 (Rural Energy Savings Program)	<ul style="list-style-type: none"> 재생가능 에너지나 에너지 비축시스템 포함, 지속가능하고 코스트·에너지 효율적인 수단을 도입하는 지역의 중소기업이나 가정에 대해 대출 제공
바이오매스R&D이니셔티브 (Biomass Research and Development Initiative)	<ul style="list-style-type: none"> 바이오연료나 바이오기반제품 연구개발·기술실증 등에 대해 조성금이나 계약 등의 형태를 통해 펀딩을 제공.
사료재고 유연화 프로그램 (Feedstock Flexibility Program)	<ul style="list-style-type: none"> 설탕가격을 안정화시킬 목적으로 필요에 따라 CCC가 설탕을 구매하여 에탄올 생산자에게 재판매
바이오매스 곡물 지원 프로그램 (Biomass Crop Assistance Program)	<ul style="list-style-type: none"> 농업용지 등의 소유자에 의한 바이오매스 원료의 생산·처리공장으로의 수송에 대한 보조 제공
커뮤니티 목재에너지·목재 혁신 프로그램 (Community Wood Energy and Wood Innovation Program)	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 목재에너지시스템 도입·혁신적 목재제품시설 건설을 위한 조성금 제공
선 그랜트 프로그램 (Sun Grant Program)	<ul style="list-style-type: none"> 바이오에너지·바이오매스·바이오제품 연구개발·교육 등을 실시하기 위해, 지역센터를 대상으로 조성금 제공
이산화탄소활용과 바이오가스교육프로그램 (Carbon Utilization and Biogas Education Program)	<ul style="list-style-type: none"> 이산화탄소활용 등의 경제적 이익 등을 교육하기 위한 조성금 제공 바이오가스시스템으로 활용 가능한 유기성 폐기물 수집에 관한 교육을 농업인이나 관계자에게 실시하기 위한 조성금 제공

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

2019 회계연도를 보면, 주요 프로그램 12개 중 가장 지출액이 큰 프로그램은 「미국을 위한 지역 에너지 프로그램」으로 약 5천만 달러의 예산을 배정하고 있다. 다음으로 큰 프로그램은 ‘바이오 정제·재생 가능한 화학물질·바이오 기반 제품 제조 지원 프로그램’으로, 동일하게 5천만 달러의 예산이 배정되어 있다. 이 밖에 예산이 배정된 프로그램은 지역에너지 절약 프로그램과 선 그랜트 프로그램 들 수 있다(표 16 참조).

<표 16> 주요 에너지 정책의 지출

단위: 100만 달러

프로그램	2019회계년도 예산배분액
바이오기반 시장 (Biobased Markets Program)	【의무적지출】 : 3 【재량적지출】 : 0
바이오정제·재생가능한 화학물질·바이오 기반 제품제조지원 프로그램 (Biorefinery, Renewable Chemical, and Biobased Product Manufacturing Assistance Program)	【의무적지출】 : 50 【재량적지출】 : 0
고도 바이오연료용 바이오 에너지 프로그램 (Bioenergy program for Advanced Biofuels)	【의무적지출】 : 7 【재량적지출】 : 0
미국을 위한 지역에너지 프로그램 (Rural Energy for America Program)	【의무적지출】 : 50 【재량적지출】 : 0.335
지역에너지절약 프로그램 (Rural Energy Savings Program)	【의무적지출】 : 0 【재량적지출】 : 10
선 그랜트 프로그램 (Sun Grant Program)	【의무적지출】 : 0 【재량적지출】 : 3

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析) 報告書, 2020년 3월. 재구성.

4.8. 수출촉진정책 및 무역지원 프로그램

2018년 농무부는 미·중 무역갈등이 촉발한 어려움을 타개하기 위해 무역지원패키지(Trade Aid Package)를 추진하였다. 이 패키지는 상품신용공사(CCC: Commodity Credit Corporation)를 활용한 시장촉진 프로그램(MFP: Market Facilitation Program:), 식품구입·배급 프로그램(FPDP: Food Purchase and Distribution Program), 농업무역증진 프로그램(ATP: Agricultural Trade Program)으로 구성되어 있다.

2019 회계연도 무역지원패키지의 전체 예산은 160억 달러로, 2018 회계연도의 120억 달러보다 40억 달러가 증가하였다. MFP가 45억 달러, FPDP가 2억 달러 증가한 반면, ATP는 1억 달러 감소했다. 또 프로그램의 대상 작물이 전년의 9종에서 41종으로 확대되었다. 2019년 MFP는 2019년 8월, 11월, 2020년 1월 3회에 걸쳐 실시되었다. 그 후 미·중 무역협정이 제1단계 합의에 도달했기 때문에 더 이상 시행되지 않았다.

4.8.1. 시장 촉진 프로그램(MFP)

시장 촉진 프로그램은 프로그램의 대상의 작물 생산자에 대해서 직접 지불을 실시하는 것이다. 2018년 MFP에서는 작물별로(대상작물 9종류) 지불률이 정해져 있는데, 미·중 무역마찰에서 특히 영향을 받았다고 여겨지는 대두 생산 주, 특히 콘벨트 지대의 주에 대한 지불이 중점적으로 이루어졌다.

대두의 지불 단가는 가장 높은 1.65달러/부셸로 책정되었다. 2018년에는 대두가 풍년이 들기도 하여, 대두 생산자에게 2018년 MFP 집행액의 약 82%에 해당하는 70억 달러가 지급되었다.

2018년 MFP에서 지불액이 가장 큰 주는 일리노이 주(약 11억 달러)이며, 그 다음으로 아이오와 주(약 10억 달러), 미네소타 주(약 7억 달러), 네브래스카 주(약 6억 달러) 등이 뒤를 잇고 있다.

2019년 MFP 대상작물은 비특수작물(곡물, 유지종자), 특수작물(과일, 견과류), 축산물 등 3종류로 구분되어 있다(표 17).

<표 17> 시장촉진 프로그램의 지불 레이트(2019 회계연도)

대상작물	1 단위당 지불액
비 특수작물*	· 단일군(群) 지불 레이트는 에이커 당 15 ~ 150 달러까지 변동
우유	· 0.20 달러/cwt
돼지	· 11.00 달러/1 두
너트류	· 146.00 달러/에이커
크랜베리	· 641.14 달러/에이커
홍당무	· 340.00 달러/에이커
앵두	· 1,463.38 달러/에이커
식용포도	· 624.60 달러/에이커

* 비대상 작물에는 알팔파 건초, 보리, 카놀라, 옥수수, 크랜베, 건조콩, 건조완두콩, 초장면(超長綿), 아마인, 렌즈콩, 장립 및 중립 쌀, 수수, 겨자씨, 귀리, 땅콩, 유채씨, 호밀, 홍화, 참깨, 크고 작은 누에 콩, 수수, 콩, 해바라기씨, 온대 자포니카 쌀, 호밀, 업랜드면, 밀이 포함됨.

자료: 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

4.8.2. 식품구입·배급 프로그램(FPDP)

농무부 농업마케팅청(Agricultural Marketing Service: AMS)은 무역지원패키지 중 하나의 프로그램인 식량 구입·배급 프로그램을 실시하고 있다. 농무부가 인증업체를 통해 과일, 채소, 일부 가공식품, 쇠고기, 돼지고기 등 무역마찰의 영향을 받는 미국산 농작물을 구매한다. 시장에서의 공급을 감소시켜 대상 농작물을 생산하는

농가가 무역마찰로 인한 손실을 감소시키는 것이 목적이다. 농무성이 구입한 식량의 대부분은 긴급 식량지원 프로그램(TEFAP)에 참가하고 있는 푸드뱅크 등에 제공된다.

FPDP에서는 대상이 되는 29개 품목의 매입 목표가 정해져 있으며, 2018 회계연도 총액은 약 12억 달러였지만, 2019 회계연도에서는 14억 달러로 늘었다. 2018회계연도 구매 대상 품목 중 가장 목표액이 큰 품목은 돼지고기였으며, 이어 사과, 피스타치오, 유제품 등이 뒤를 이었다.

4.8.3. 농업 무역증진 프로그램(ATP)

ATP는 미국산 농림수산품의 해외수출 촉진을 목적으로 펀딩의 형식으로 민간조직을 지원하는 프로그램이다. 펀딩의 대상이 되는 활동으로는 소비자에 대한 광고, 판매 시연, 무역 전시회 참가, 시장 조사, 기술 지원 등을 들 수 있다. 2019년에 농무부는 48개 단체에 대해 약 1억 달러의 펀딩을 제공하였다.

지원을 가장 많이 받은 단체는 대두협회로 2,200만 달러이며, 육류수출협회 약 1,800만 달러, 곡물협회 약 1,400만 달러로 그 뒤를 잇고 있다. 펀딩을 받은 많은 단체는 품목이나 지역을 대표하는 조직은 대부분 협회이다. 또한, 2019회계연도에 펀딩을 받은 많은 조직은 2018회계연도에도 동일하게 펀딩을 받았다(표 18).

〈표 18〉 ATP 펀딩금액 상위 10개 조직(2019 회계연도)

단위: 달러

조직명	펀딩액
대두협회 (American Soybean Association)	\$21,882,165
식육수출연합회 (U.S. Meat Export Federation)	\$17,556,680
곡물협회 (U.S. Grains Council)	\$13,944,690
미국북동부식품수출협회 (Food Export USA Northeast)	\$13,890,275
미국중서부식품수출협회 (Food Export Association of the Midwest USA)	\$13,859,825
미국남부무역협회 (Southern United States Trade Association)	\$12,592,090
와인협회 (Wine Institute)	\$9,789,190
국제면화협회 (Cotton Council International)	\$9,174,190
워싱턴 사과위원회 (Washington Apple Commission)	\$8,457,600
소맥협회 (U.S. Wheat Associates)	\$8,249,315
미국서부농업무역협회 (Western United States Agricultural Trade Association)	\$7,422,920

자료: Congressional Research Service, “Farm Policy : USDA’s 2018 Trade Aid Package”, 2019. 12.
9 株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月 제인용.

5. 결론

이 글에서는 농업정책에 대한 설명은 농업법을 중심으로 했다. 미국의 농업정책은 대개 5년마다 법제화되는 농업법에 근거해서 시행된다. 농업분야에 특수한 상황이 생기면 그 상황을 극복하기 위해서 긴급 정책을 마련하는 경우도 있지만, 대개는 5년 간 국민의 의도가 의회를 통해 반영된 농업법의 테두리에서 농무부가 정책을 집행한다. 농업정책을 위한 예산도 규정된 범위에서 지출하기 때문에 큰 변동이 없다. 농무부의 예산에서 약 의무지출이 약 85%에 이르기 때문이다.

미국의 농업정책은 농산물 가격과 생산, 수출 그리고 농장의 수입에 관한 것으로, 주목적은 농산물 가격의 안정과 그로 인한 농장수입의 안정에 두고 있다. 미·중간의 무역 갈등으로 인한 대 중국 수출의 급감에 대처해서 새로운 시장개척을 위한 정책을 적극적으로 시행하는 것도 농산물 가격 유지를 위한 것이다.

미국 연방 정부는 농산물 가격 하락으로 인한 농장수입 감소에 대응하기 위한 다양한 지원정책이나 작물보험의 강화 등으로 보상하는 제도를 확대하고 있다. 지난 5년 전의 농업법에 의한 정책집행에 대한 평가를 통해 정책을 보완하기도 하지만, 새로운 정책을 개발하는 과정을 통해 다음의 농업법으로 구현되기도 한다. 신 농업법의 시행 원년부터 다음의 농업법의 정책방향이나 구체적인 보완에 대한 논의를 시작하여 농업정책수립의 기초로 한다.

이처럼 5년간의 활발한 논의의 결과물로 나오는 농업법이기에 때문에, 정책의 근본적 목적이 사회문제를 해결하는 것처럼 농업부문의 문제를 접근한다. 이렇게 장기간의 논의와 평가를 통해 농업정책의 효과를 분석하면서 문제를 찾아내어, 다음 5년의 농업법으로 구체화되기 때문에, 큰 변동 없이 정해진 5년의 농업정책을 펴나갈 수 있다는 것이 미국 농업정책의 특징이다.

참고문헌

三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 「平成30年度海外農業・貿易投資環境調査分析委託事業(米国の農業政策・制度の動向分析)」(農林水産省委託事業), 2019.

株式会社富士通総研, 「平成31年度海外農業・貿易環境調査分析委託事業(北米の農業政策・制度の動向分析)報告書, 2020年 3月

2014 Farm Bill.

2018 Farm Bill.

Agricultural Adjustment Act of 1933.

Amendments to Soil Conservation and Domestic Allotment Act.

CBO, CBO's budgetary projections, 2019.

CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline.

Congressional Research Service, 2019, 'Agriculture and Related Agencies FY2019 Appropriations' .

Congressional Research Service, 2019, "'2018 Farm Bill Primer: Marketing Assistance Loan Program" .

Congressional Research Service, 2019, '2018 Farm Bill Primer : What is the Farm Bill?' .

Congressional Research Service, 2019, 'The 2018 farm bill (P.L.115-334) : Summary and Side by Side Comparison'.

Congressional Research Service, 2019, "Overview of Bioenergy Programs in the 2018 Farm Bill" .

Congressional Research Service, "2018 Farm Bill Primer: SNAP and Nutrition Title Programs" , 2019. 1

Congressional Research Service, 2019, "Farm Policy : USDA's 2018 Trade Aid Package" .

Congressional Research Service, 2019.2., 'The 2018 farm bill (P.L.115-334) : Summary and Side by Side Comparison',

CRS, 2019, "Budget Issues That Shaped the 2018 Farm Bill" .

Food, Conservation, and Energy Act of 2008.

Moore, Thomas Gale, 1987, "Farm Policy: Justifications, Failures and the Need for Reform." Federal Reserve Bank of St. Louis meeting presentatin paper.

USDA, 2020, "Program Year 2019 Data - Effective Reference Price for 2019" .

USDA, 2020, "Projected Prices for 2019 ARC County Coverage" , 2020.

CBO, USDA's Mandatory Farm Programs, CBO's May 2019 Baseline.
USDA, 2019, "2014 Farm Bill vs. 2018 Farm Bill - Agricultural Risk Coverage & Price Loss Coverage" .

USDA, "SNAP Data Tables", (<https://www.fns.usda.gov/pl/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>)

네이버 지식백과 농업용어사전: 농촌진흥청, <https://terms.naver.com/>)

네이버 지식백과 매일경제, 매경닷컴, <https://terms.naver.com/>)

네이버 지식백과 패션전문자료사전, 1997. 8. 25., 패션전문자료편찬위원회,
<https://terms.naver.com/>)

네이버 지식백과 화학대사전, <https://terms.naver.com/>)

네이버 지식인, '(Q) 면실크란 무엇인가?' (2014년 4월 8일),
<https://kin.naver.com/qna/>)

Wikipedia, the free encyclopedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Gossypium_barbadense)