



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

연구 자료

UR 이후 미국의 농산물 수출정책 전망

어 명 근*

1. 서론
2. 미국 농업의 현황
3. 미국 농업정책의 변천
4. UR 농업협정의 주요 내용과 영향
5. 미국의 농산물수출 촉진정책
6. 향후 미국 농산물 수출정책의 변화와 전망

1. 서론

1993년 12월 15일 UR 협정의 타결과 함께 1995년 출범하게 되는 WTO 체제는 세계 농산물 시장에 상당히 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 주요 농산물 수출국의 하나로서 이번 UR 협상에서도 가장 강경하게 농산물 분야의 무역자유화를 주장한 미국은 WTO의 출범에 따라 농산물 수출이 증가할 것으로 추정하고 있으며 또한 그로 인해 농가소득이 증가하고 소득 및 가격지지를 위한 정부지출이 감소하는 등 자국의 농업과 재정에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 예상하고 있다. 미국과의 농산물 교역에서 제5위의 수

입국인 우리 나라는 UR 타결로 인해 최고기 수입 쿼타를 늘리고 내국인용 수입 최고기에 부과하던 마크업(Mark-up)을 낮춰야 할 뿐만 아니라 쌀의 수입을 점진적으로 개방하는 등 대미 농산물 수입이 크게 증가할 것으로 보인다.

1938년의 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1938)과 1949년의 농업법(Agricultural Act of 1949)을 모범으로 삼아 매 4~5년마다 개정되는 농업법(Farm Bill)에 의해 농업정책의 기본 방향과 가용 예산이 결정되는 미국의 농업 정책에서 1995년은 1990년의 농업법에 대신하는 새로운 농업법(가칭 1995년 농업법)이 제정되는 해이기도 하여 새로운 농업법의 내용과 정부의 농산물 수출정책 방향이 구체적으로 어떻게 규정되는지에 세계 각국의 관심이 집중되고 있다. 더욱이 UR 협정은 미국 내에서 의회의 비준을 거치는 과정에서 그 법적 성격이 국가간의 조약(Treaty)이 아니고 국내법보다 우선 순위가 뒤지는 행정협정(Executive Agreement)으로 처리될 전망이다(Holmer 1994). 따라서 UR 농업협정이 미국내에서 실질적인 효력을 발휘하기 위

* 책임연구원.

해서는 미국의 국내법에 그 내용이 충분히 반영되어야 한다. WTO 체제의 출범을 앞두고 또한 미국의 새로운 농업법 개정이 내년으로 다가온 이 시점에서 미국 정부의 농산물 수출정책이 어떻게 변화할 것인가를 살펴보는 것은 내수용 농산물의 상당 부분을 미국에 의존하고 있는 우리 나라의 입장에서 대단히 중요한 일이 될 것이다. 본연구에서는 먼저 미국 농업의 현황을 개관하고 농업정책의 역사적 변천을 고찰한 뒤 UR 타결 이후 농산물 수출촉진정책의 변화 방향을 전망해 보고자 한다.

2. 미국 농업의 현황

2.1. 농가 인구 및 가구와 경지면적

미국의 총인구는 1970년의 1억 9,430만 명에서 1993년에는 2억 5,640만명으로 6,210만명이 증가하여 연평균 약 1%의 비율로 성장하였다. 농가 인구는 같은 기간에 1,236만명에서 461만명으로 775만명이 감소하여 연평균 약 3.5%씩 체감하였고 총인구에 대한 농가 인구의 비중도 6.4%에서 1.8%로 낮아졌다(표 1 참조). 농가구수도 336만호에서 207만호로 연평균 1.7%씩 감소하여 호당 평균 경지면적은 340에이커에서 473에이커로 확대되었다. 그 밖에 소규모와 대규모 농가의 수는 증가하는 반면 중간규모의 농가는 감소하는 양극화 추세를 보이고 있으며 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다.

표 1 미국의 농가 인구 및 가구와 경지면적

단위: 천명, 천호, 에이커

연 도	총인구	농가인구 ¹⁾	농가구	평 균 경지면적
1965	194,300	12,363	3,356	340
1970	204,880	9,712	2,954	373
1975	215,970	9,382	2,521	420
1980	227,720	8,862	2,433	427
1985	236,220	5,355	2,293	441
1990	247,750	4,591	2,140	461
1991	250,550	4,632	2,105	467
1992	253,500	4,665	2,094	468
1993 ²⁾	256,400	4,607	2,068	473

- 1) 1984년부터 농가 인구의 정의가 연간 농업소득 1,000 달러 이상인 농촌거주자로 변경되어 1985년의 농가인구가 1980년에 비해 급격한 감소를 보이고 있음.
- 2) 1993년의 자료는 전망치임.

자료: USDA, *Agricultural Statistics*, 각연도.

2.2. 농업 생산과 농산물 수출

국민총생산은 1970년 9,824억 달러에서 1992년 5조 9,620억 달러로 연평균 약 8.5%씩 성장하였고 농업 부문 국내총생산은 588억 달러에서 1977억 달러로 연평균 약 5.7%씩 성장하여 국민총생산 중 농업 부문의 점유율은 1970년 6.0%에서 1992년에는 3.3%로 낮아졌다(표 2 참조). 농산물 수출은 1970년 전체 수출 411억 달러의 16.4%인 67억 달러에서 1992년에는 424억 달러로 증가하여 전체 수출 4,197억 달러의 10.1%로 그 비중이 감소하였다. 그러나 한국에 대한 농산물 수출은 2억 2,430만 달러에서 22억 달러로 연평균 약 11%씩 증가하여 미국의 농산물 수출에서 차지하는 비중도 1970년의 3.3%에서 1992년 5.2%로 증대되었다.

표 2 농업생산과 농산물 수출

단위 : 백만달러

연 도	국민총생산	농업부문 GDP*	총 수출	농 산 물 수 출	대한농산 물 수출
1970	982,400	58,800	41,059	6,721	224.3
1975	1,718,000	100,600	102,858	21,578	829.7
1980	2,732,000	149,300	210,327	40,481	1,617.7
1985	4,014,900	162,900	210,437	31,201	1,399.0
1990	5,524,600	195,100	366,279	40,220	2,701.0
1991	5,685,800	190,300	394,291	37,609	2,159.0
1992	5,962,000	197,700	419,695	42,417	2,200.0

* 1991년과 1992년의 농업 부문 GDP는 농가 조소득(Gross Farm Income)임.

자료: USDA, *Agricultural Statistics*, 각연도. 농림수산부, 「농림수산주요통계」, 1994.

표 3 연방 정부 및 농업 예산

단위 : 10억달러

연 도	연방정부 예산	농 무 부 예산	농업예산	농업생산 의 비율
1970	195.7	8.41	5.2	62.8%
1975	332.3	15.56	3.0	19.3
1980	590.9	34.79	8.8	25.3
1985	946.3	55.52	25.0	46.1
1990	1,197.2	48.25	12.0	24.9
1991	1,233.3	48.72	15.2	31.2
1992	1,271.4	50.30	17.2	34.2

자료: US Office of Management and Budget, *Central Budget Management System*, 1991.

최정섭 외, 「일본, 미국의 농업투융자 동향」, 1993, p.97, pp.162-163에서 재인용.

2.3. 정부재정과 농업 예산

구조적으로 국제수지 및 재정의 두 가지 적자를 겪고 있는 미국의 연방정부 예산은 1970년 1,957억 달러에서 1992년 1조 2,714억 달러로 연평균 8.9%씩 증가하였고 농무

부 예산도 같은 기간중 84억 달러에서 503억 달러로 연평균 8.5%씩 증가하여 전체 예산 중 비율은 4.3%에서 4.0%로 약간 낮아졌다(표 3 참조). 그 중 농업 예산은 1970년 농무부 예산의 61.8%인 52억 달러에서 1992년에는 172억 달러로 농무부 예산의 34.2%에 불과하여 농무부 예산보다 상대적으로 크게 감소하는 동시에 연도별로 농가 경제의 여건 변화에 따라 큰 폭으로 변동하였음을 알 수 있다.

2.4. 농업 생산요소와 산업조직

미국 농업의 또 다른 특징은 미국 농업이 자본집약적으로서 금융시장의 이자율 변화에 의해 본질적으로 영향받는다는 점이다. 즉 1979년 농기계, 건물등에 대한 1인당 평균 투자액이 43,000달러인데 비해 경제 전체의 1인당 투자액은 21,500달러로서 농업 부문이 비농업 부문보다 높은 자본의 투자를 필요로 하기 때문에 이자율의 변화, 나아가서는 거시경제정책의 변화가 농업 부문에 대한 투자 및 생산에 대단히 큰 영향을 미친다는 점을 지적할 수 있다(USDA 1990).

1992년 현재 식품 및 섬유 생산업 부문의 부가가치는 9,500억 달러로서 미국의 국내 총생산의 16%를 차지하였다. 그 중 농업자재산업 분야가 11.7%인 1110억 달러, 영농에 의한 부가가치가 7.0%인 665억 달러, 가공 및 제조분야의 부가가치가 1,573억 달러로서 16.6%인데 비해 운송 분야가 3.2%인 302억 달러, 도소매업이 26.1%인 2,481억 달러, 그리고 음식점 산업의 부가가치가 10.8%인 1,031억 달러, 기타 2,338억 달러로서 자재 투입, 생산 및 가공단계의 '부가가치보다 운

송, 판매 등 서비스 단계의 부가가치가 높게 나타났음을 알 수 있다(USDA 1993).

산업조직의 측면에서 볼 때 미국의 농업은 작물별로 통합되는 품목도 있는 반면 분리되는 품목도 있어 전체적인 일반화는 곤란하다는 점을 들 수 있다. 예컨대 채소 영농의 경우 위스컨신주는 소규모 경영이 지배적인 반면 북서부 지역에서는 대규모 영농이 지배적이다. 한편 식품 및 섬유류 부문의 산업조직은 생산, 유통 및 소비의 모든 단계에서 수많은 업체가 참여하여 거의 완전 경쟁적인 시장구조를 보이고 있다. 즉 식품가공 및 제조분야에 약 20,000여개 업체가 종사하고 있으며 이들은 수출도 하고 있으며 식품 도매 단계에는 약 40,000여개의 업체가 있고 소매 단계에는 250,000개 이상의 식품소매업자와 500,000여개의 음식점으로 구성되어 있다.

2.5. 농업 부문의 경쟁정책

미국에서 농업은 다른 산업과 마찬가지로 공정하고 효과적인 경쟁을 촉진시킴으로써 생산자와 소비자가 모두 시장경제의 이득을 향유하여야 하는 공공정책의 대상이다. 따라서 농업 부문의 시장정책도 경쟁정책의 근간이 되는 독점규제법(Anti-Trust Law)의 적용을 원칙적으로 받게 되어 있다.

미국 최초의 독점규제법은 1890년의 셔먼법(Sherman Act)으로서 독점과 담합에 의한 계약과 거래를 금지하여 경쟁적 과정(competitive process)을 보호하기 위한 것이다. 1914년의 클레이튼법(Clayton Act)은 기업이 가격차별화를 통해 소비자 잉여를 감축시키는 행위를 제한하는 동시에 기업합병을 규제함으로써 대규모에 의한 독점화를 사전

에 방지하기 위한 취지에서 제정되었으며 연방거래위원회에 불공정 경쟁에 대한 제재권을 부여한 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act of 1914)은 정부의 강력한 독점규제 방침을 구체적이고 현실적으로 실시할 수 있는 기틀을 마련한 법이다. 농업 부문과 관련하여서는 정육점 및 도살장법(Packers and Stockyard Act of 1921)이 최초의 법으로서 미 농무부에 정육업 및 도살업의 독점을 방지할 수 있는 권한을 부여하였다.

한편 거래면에 있어서 불리한 농업 생산자들의 입장을 고려하여 독점규제법 적용의 예외로서 농민들의 협동조합에 대해서는 셔먼법의 제1조(trust에 의한 계약이나 거래를 제한하는 담합을 금지시키는 조항) 적용을 면제시키고 있다. 농업유통협정법(Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)은 연방정부가 유통 명령(Marketing orders)을 통해 생산자가 농산물의 최종 용도에 따라 차등 가격을 부여할 수 있도록 허용하거나(우유) 또는 품질 및 물량 조절은 허용하되 직접가격부과(direct price setting)는 금지할 수 있도록(기타 농산물) 규정하였다.

근년에 들어서 연방정부와 민간 소비자 단체들에 의해 식품산업의 독점을 규제하는 규정이 강화되고 있는 추세를 보이고 있다. 연방정부는 주로 법무부와 연방거래위원회(FTC)를 통해 규제를 강화시키고 있으며 민간 단체들은 민사소송에 의해 독점적 행위에 대응하고 있다(1970년대 연평균 1,400건의 독점규제법 위반에 관한 민사소송 제기하였음).

또한 제빵, 우유, 양조업계에 만연된 가격 동결협정을 규제함으로써 가격의 대폭적인

하락을 유도하는 데 성공하였다. 1960년대 연방거래위원회(FTC)가 워싱턴주의 제빵업체에 대해 가격동결협정을 금지하자 가격이 20-30% 하락한 것이 그 좋은 예이다.

시장조직의 활동은 '기업의 규모별 분포'와 '진입의 조건'에 의해 결정되는바, 농산물의 국제 경쟁력을 제고시키기 위한 미국 농업의 경쟁정책은 정부-산업간 강한 협조(즉 정부의 보호)아래 대규모 영농을 지향하는 방식보다는 하버드대의 포터(M.Porter) 교수가 주장한 것과 같은 '치열한 국내 경쟁을 통한 경쟁력 강화' 방식에 더 가까우며 궁극적으로는 농업과 비농업간의 경쟁까지도 장려하는 추세를 보인다(Porter 1990).

3. 미국 농업정책의 변천

3.1. UR 이전 미국의 농업정책

미국의 농업정책은 1785년의 토지법과 1851년의 선매권법 그리고 1862년의 자작농장법(Homestead Law)에 이은 1887년의 해치법(Hatch Law) 등 오랜 역사를 갖고 있으나 종합적이고 본격적인 정책은 1930년대 대공황에서 출발하였다고 볼 수 있다. 그 이전까지 자유방임적 시장의 가격기구에 의존하던 미국의 농업은 대공황을 계기로 정부의 적극적인 개입과 생산과 공급의 합리적 조정을 위한 통제를 요구하게 되어 "1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)"이 제정되었다. "1933년 농업조정법"은 옥수수, 밀, 면화의 생산조정과 상품신용공사(Commodity Credit Corporation:CCC)를 통

한 가격지지대부를 규정하였으며 이들 품목에 대한 과세로서 그 재원을 충당하였다.

"1938년 농업조정법"은 옥수수, 밀, 면화에 대한 의무적 가격지지를 규정한 최초의 법으로서 버터, 대추야자, 무화과, 맥주맥, 테레핀, 로진, 피칸, 자두, 건포도, 보리, 귀리, 수수, 모직, 땅콩, 담배 등에 대해 1938-40년 기간중의 가격지지를 허용하고 있으며 "1949년 농업법"과 더불어 영속법(Permanent legislation)의 하나로 입법되어 이 법의 각 규정들은 차후의 법에 의해 개정될 수 있지만 개정된 법이 만기가 되어 무효화되고 새로운 규정이 제정되지 않으면 다시 이 법의 조항들이 유효하게 되는 것이다. "1949년 농업법"은 양모, 꿀, 우유, 버터용 지방 등에 대한 의무적 가격지지를 법제화하여 제2차 세계대전 후의 농업정책은 가격지지(패리티의 90%)를 통해 생산을 장려한다는 공통점을 갖는다.

"공법 480호"로 불리우는 "1954년 농산물 무역개발원조법"은 전후 생산장려에 의한 잉여농산물을 해외에 판매, 교환, 원조하는 정책의 근거로서 식량원조 및 개발계획에 합치할 경우 장기 저리의 신용으로 미국산 농산물을 취득할 수 있게 하였다. 그러나 1960년대까지도 농산물의 과잉 생산 문제가 해결되지 않아 "1962년 식품농업법"과 "1964년 식품권법(Food Stamp Act of 1964)"에 의해 자발적 작목전환과 식품권 제도를 도입하였다. 그리고 "1965년 식품농업법"은 최초의 다년생 농업법(multiyear farm legislation)으로서 4년간 밀, 사료곡물 및 면화 등에 대한 개별 품목계획을 도입하였다.

소련의 식량수입 증가 등 해외 수요가 늘

어나는 가운데 제정된 “1973년 농업 및 소비자보호법”은 가격지지를 위한 패리티제도를 목표가격(target price)과 부족불지불(deficiency payments) 제도로 바꾸고 재해보상 제도를 도입하였으며 “1977년 식품농업법”은 식품의 안정적 공급을 위해 가격 및 소득지지를 강화하는 한편 곡물의 농가보유제도를 규정하였다. 한편 “1974년 통상법(Trade Act of 1974)”은 농업법은 아니지만 ‘수퍼 301조’라 알려진 조항으로 인해 농산물 교역에서 상당히 중요한 의미를 갖는 법으로서 도쿄라운드의 다자간 협상에서 미 대통령이 관세 및 비관세 장벽을 설치할 권한을 갖도록 하였다. 특히 ‘301조’는 미국의 상품 및 서비스 무역과 투자에 있어서 외국의 불공정 무역행위를 경감시키기 위해 대통령이 동원 가능한 모든 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

“1981년 농업식품법”은 1980년대 들어 농산물의 자유무역에 대한 관심이 고조되면서 제정된 법으로서 미국산 농산물의 해외경쟁력 강화에 초점을 맞추었다. 이듬해의 “1982년 총예산조정법”은 낙농제품에 대한 가격지지를 동결시키는 동시에 대부율과 경작면적감축계획을 규정하여 농산물에 대한 정부의 보호를 감소시키는 방향으로 입법되었다.

1980년대 초반 대소금수조치와 이러한 식량무기화에 자극받은 각국의 증산 노력으로 인해 농산물의 공급과잉이 재현되는 시기에 제정된 “1985년 식량안보법(Food Security Act of 1985)”은 농가의 금융 사정 악화, 농업정책 사업비의 과다 지출, 작물재고 증가, 수출경쟁력의 악화와 수출감소 그리고 환경문제의 대두라는 문제점을 바탕으로 입법되었다. 따라서 농가소득 증대, 재정지출 절감,

작물재고의 감축, 수출시장 회복 및 환경개선을 목표로 1986-90까지의 5년간 이들 목표를 달성하기 위한 효과적인 정책방안으로 1) 목표가격(Target Price), 2) 대부율(Loan Rate), 3) 경작면적감축계획(Acreage Reduction Program) 등의 직간접 소득 및 가격보조를 위한 정책수단을 수정 보완하여 시행하였다.¹ 이와 같이 UR 협상이 시작되기 이전의 농업정책은 농가소득 증대와 농산물 가격안정을 위해 농산물의 수요공급 사정에 따라 정부가 적극적으로 개입하는 형태였다고 할 수 있다.

3.2. UR 협상기의 농업정책

UR 협상이 본격적으로 진행되던 시기에 제정된 “1990년 식품, 농업, 보존 및 무역법(Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990)”은 농업에 대한 정부보조를 감축하여 재정적자를 감소시키는 동시에 시장경제의 원리에 입각하여 국제경쟁력을 향상시키고 환경보존을 강조한 점이 특징이다(한두봉 1991; USDA 1991). 1990년대에는 농가의 금융압박이 현저하게 줄고(금융 위기의 농가수가 10만호로 1985년에 비해 반감) 농업보조금을 위한 정부 지출도 1980년대에 비해 대폭 감소한데다 곡물의 재고도 1986년 소비량의 30% 수준으로 감소하였다. 또한 세계적인 경기회복과 달러화의 평가절하에 힘입어 농산물 수출이 400억 달러 수준을 회

¹ 대부율(Loan Rate)는 융자가격 혹은 융자율로도 번역되며 농업계획에 참여한 농민이 일정기간 곡물을 저장한 후 판매할 수 있도록 정부가 지불하는 9개월 기한의 단위당 대부금으로서 가격하한선으로 간주됨(한두봉 1991; Glaser 1986).

복하는 등 농업 여건이 상당히 호전되었다.

“1990년 농업법”은 “총예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)”에 따라 가격 및 소득지지 정책을 축소함으로써 농업 예산을 감축시키기 위하여 첫째, 3부문 기본경지면적 계획(Triple Base Program)에 의해 허용경지면적과 경작자울면적을 설정하여 농민의 경작자울성을 증대시키는 한편 부족불지불(deficiency payments)과 대부율(loan late)을 삭감하였다.

둘째, 농업보조금의 삭감을 위한 구체적인 조치로서 1991-95년 기간중 목표가격을 1990년 수준으로 동결하고 농무장관에게 대부율을 삭감할 수 있는 권한을 부여하였으며 부족불지불을 위한 시장가격을 계산함에 있어 종전과 같이 곡물년도의 최초 5개월 평균가격을 기준으로 하지 않고 12개월 평균가격을 기준으로 사용하도록 규정하여 기준 시장가격이 인상되는 효과를 거두었다.

셋째, 수출촉진계획(EEP)에서 일반수출에 대한 보조나 상여금을 늘리지 않고 고부가가치 농산물의 수출촉진에 일정 한도의 자금을 배당함으로써 자율적 국제 경쟁력을 제고시키고자 하였다. 또한 “목표수출보조계획(TEAP)”을 “유통촉진계획(MPP)”으로 명칭을 바꾸어 광범위한 시장개척계획이라는 의미를 부각시켜 향후 야기될 가능성이 있는 농산물 통상 마찰을 사전에 경감시키고 UR 협상에서의 유리한 입지를 차지하기 위한 사전 정치작업에 초점을 맞추었다. 그 밖에 보존유보계획(CRP)을 포함하는 새로운 농업자원 보존계획(Agricultural Resources Conservation Program)을 신설하였다.

4. UR 농업협정의 주요 내용과 영향

4.1. UR 농업협정의 주요 내용

UR 협정은 전 세계의 농산물 시장을 개방하여 무역과 성장을 촉진시키는 것을 목적으로 GATT 각국이 역사적으로 노력하여 얻게 된 결과로서 농업 관련 협정은 수출보조, 시장접근, 국내보조 그리고 위생 및 검역의 4개 분야를 포함한다. 이들 협정에서 규정된 내용은 선진국의 경우 1995-2000년까지 6년간에 걸쳐 시행될 예정으로 있다. 향후 미국의 농업, 특히 농산물의 무역에 상당히 큰 영향을 미칠 UR 협정의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째 수출보조는 6년간 물량상으로 21%, 예산 지출상으로 36%를 감축하여야 하며 수출보조 감축의 기준연도는 1986-90년으로 하되 특별한 경우 1991-92년도 가능하다.

둘째 시장접근 조항은 모든 비관세 장벽의 예외없는 관세화를 추진하기 위한 것으로서 상기 6년간 모든 관세는 적어도 15%, 평균 36% 감축해야 하며 현행시장접근을 보장하고 1986-88년 기간중에 수입이 없거나 실적이 낮은 농산물에 대해서는 신규 접근물량을 보장하는 최소시장접근 조항을 적용키로 합의하였다.

셋째 국내보조와 관련하여서는 모든 국내보조를 6년간 1986-88년 기준 20% 감축해야 하는데 미국의 농업보조정책은 “1990년 농업법”에 의해 이미 이를 충족하였기 때문에 추

가적인 국내보조의 감축은 필요없는 실정이다. 한편 보조총액은 보조총량 측정치(Aggregate Measure of Support)의 상품별 및 부문별 합계로 측정하여야 하며 환경보호, 작물보험 및 재해복구, 농촌지도 그리고 현행 생산 수준에 기초하지 않은 소득보조 등 비교역적 왜곡(Non-trade distorting)은 이러한 감축 대상에서 제외하고 일체의 상계관세 조치와 GATT 제소(GATT Challenges) 대상에서 면제시킨다. 이행 기간 6년 동안의 보조총액 감축 기준에 위배되지 않는 직접지불(Direct Payments)은 감축대상에서는 면제되나 상계관세 조치는 면제되지 않으며 이행 기간중의 특정 농산물에 대한 보조 금액이 1992년 수준을 초과하지 않으면 GATT 제소는 면제된다.

넷째 위생 및 동식물 검역 조치로서 건강과 관련되어 무역을 제한하는 규제 조치는 GATT의 규정에 의해서만 가능하며 과학에 기초하여야 하는데 각국은 식품 안전성과 동식물의 건강을 위해 국제 기준보다 엄격한 과학적 기준을 유지할 수 있도록 규정하고 있다.

참고로 개발도상국은 UR 협정의 적용에서 관세 감축액의 완화(선진국의 3분의 2), 이행 기간 10년 등의 특별 대우를 받는다.

4.2. UR 타결의 효과

미국은 UR 타결로 인한 각국의 수출보조금 감축과 시장접근의 확대에 의한 수출 증가 외에도 약 5조 달러에 이를 것으로 전망되는 전세계적인 소득 증가 효과로 인해 육류, 과일, 채소와 같은 소득탄력적 농산물에 대한 수요가 증대하고 동시에 사료곡물과 콩

의 소비도 증대되어 이들 작물들을 수출하는 미국 농민들이 이득을 볼 것으로 예상하고 있다(USDA 1994c).

곡물 수출은 2000년까지는 완만한 증가를 보이거나 2005년까지 밀, 사료용 곡물, 면화는 9~10%, 쌀은 17%, 그리고 콩은 2% 증가할 것으로 예측하였다. 쇠고기 무역에 관한 UR 협상의 가장 큰 효과는 일본, 한국, 캐나다 및 미국 등의 시장에 대한 접근이 증가한다는 사실로서 2005년까지 미국의 수입은 6~10%, 수출은 10~14% 증가할 것으로 전망하였다. 세계 가금류 무역은 2000년까지 2~5%, 2005년까지 3~7% 증가하고 아시아와 서부 유럽의 고소득 가금류 시장의 개방이 촉진될 수 있을 것으로 분석하였다.

그에 따라 미국의 농산물 수출은 2000년까지 16억 내지 47억 달러가 증가하고 2005년까지는 47억 내지 87억 달러가 증가할 것으로 전망되며 수출 증가분의 75% 정도는 곡물과 축산물이 차지할 것으로 농무부 경제연구소는 예측하고 있다(USDA 1994c; IATRC 1994). 한편 수출의 증가는 수출 관련 산업, 특히 고부가가치 산업에 고용을 창출하여 2000년에 112,000명, 2005년에는 190,000명의 농업수출 관련 고용이 증대될 전망이다.

수출 증가는 농가수취가격을 상승시키고 농가소득을 증대시켜서 농산물가격 및 농가소득 지지를 위한 정부지출을 감소시킬 것으로 예상되는데 UR 협정으로 농가소득은 2000년까지 13억 달러가 증가하고 2005년까지 25억 달러가 증가할 것으로 전망된다. 반면 정부지출은 2000년에 13억 달러, 2005년에는 26억 달러가 감소할 것으로 예측된다.

미국은 UR 농업협정이 세계 농업시장을

자유화하는 첫걸음으로서 향후 세계 각국에 대해 더 많은 자유화를 요구할 것으로 보인다. 비농업 분야의 경우 1947년 이전의 평균 관세율은 40%를 넘었으나 7차례의 협상 결과 평균 관세율이 5%로 하락하였으며 UR의 결과 3.5%로 더욱 감소될 것으로 예측하는 등 UR 타결을 긍정적으로 평가하기 때문이다. 따라서 이러한 미국의 정책은 기존의 UR 협정국뿐만 아니라 중국, 대만 및 구 소련 연방의 제국 등 GATT에 참여하지 않고 생산유발적 국내보조와 수출촉진보조를 지불하는 폐쇄적 국가들에게 향후 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

5. 미국의 농산물수출 촉진정책

미국의 3대 농산물 수출촉진정책은 유통 촉진계획(MPP), 수출촉진계획(EEP) 그리고 신용보증계획(Credit Guarantee Program: GSM-102/103) 등을 들 수 있으며 그 밖에 오랜 역사를 가진 “미 공법 480”과 민관 합동 프로그램인 “해외시장개발계획” 등이 있다.

5.1. 1954년 농업무역개발원조법 (미 공법 480)

가장 오래된 수출 확대정책으로서 미국산 농산물에 대한 해외시장을 확장하고 기아와 싸우며 후진국의 경제 발전을 돕는다는 두 가지 목적으로 제정된 계획이다. 모두 3장으로 구성된 “P.L. 480”의 제1장은 ‘식품평화계획’으로서 최장 40년까지의 장기연불 수출을 규정하였으며 제2장은 긴급식량원조, 그리고 제3장은 ‘식량개발원조’를 규정하고 있다.

“P.L. 480”은 “1990년 농업법”에서 제1장의 연불수출 기한을 40년에서 30년으로 단축시켰다. 또한 미 농무부가 제1장의 책임을 지도록 되었으며 제2장에 ‘평시식량원조’ 항목을 추가시키는 동시에 제3장의 정부간 식량개발원조의 대상국을 최저개발국(Low Income Developing Countries)으로 제한하고 제2장과 제3장에 따른 정책의 집행은 국무부 산하의 국제개발국(Agency for International Development)이 책임지도록 개정되었다. 1980년 이후 150억 달러 이상의 금액에 해당하는 미국산 농산물이 이 법에 의해 해외로 반출되었다.

5.2. 해외시장 개발계획(Foreign Market Development Program)

일명 “협력자 계획(Cooperators Program)”이라 알려져 있으며 미국산 농산물 수출시장을 장기적으로 유지, 발전, 확장시키고자 1955년 농무부(USDA)의 해외농업부(FAS)와 협력자라 불리는 생산자 및 가공업자들의 비영리적 단체들이 해외시장 개척을 위해 필요한 기술적, 재정적 자원을 공동으로 조성하여 참여 단체를 지원하는 계획이다. 이 계획에는 사료용 곡물, 밀, 콩, 쌀, 쇠기름, 낙농가축, 쇠고기 및 양고기, 가금류, 임산물 등 특정 농산물을 대표하는 40여개의 협력자들이 참여하고 있다. 그 밖에 주 농무부 전국 협회(National Association of State Department of Agriculture)와 4개의 지역무역단(State Regional Trade Groups)이 협력자단체로 참여하고 있다.

이 계획은 소량 수출 품목을 비롯한 미국 농업의 모든 부문을 대상으로 하며 해외 판

축은 주로 개별적 상표(brand name)를 갖는 농산물보다는 오히려 포괄적 미국산 농산물에 대한 장기적 시장 개척에 초점을 맞추고 있다. 협력자들은 비용분담적 보조를 받으면서 미 농무부의 무역 담당 부서와 긴밀히 협조하여 100여개국에서 시장개척 활동을 보조할 수 있는 기금을 활성화시켰고 미 농무부는 연평균 3000만 달러 정도의 비용을 부담하며 협력자들과 기타 해외 수입업자들이 나머지 기금을 부담하고 있다.

협력자들의 사업 계획이 농무부에 제출되면 농무부의 마케팅 전문가와 해외농업국 요원들 및 협력업자들이 특정 목표시장을 효과적으로 공략할 수 있는 개발계획을 수립하게 된다. 사업계획은 첫번째 단계에서 시장조사를 하고 다음 단계에서 외국의 수입업자, 유통업자 및 외국정부 공무원들과 무역관계 개선을 위해 홍보, 회의, 구입사절 파견후원 등의 무역서비스 활동을 하는 것이다. 세번째 기술보조 단계에서는 미국산 농산물의 이용 및 가공 방법 등을 홍보하고 마지막 단계인 소비자 판촉단계에서는 광고, 소비자 교육, 점포내 판촉, 기타 관련 활동을 통해 소매점의 대고객 서비스를 지원한다.

이러한 판촉 활동이 서유럽이나 일본과 같은 기존 시장에 대해서는 미국산 농산물의 시장점유율을 제고시키는 데 역점을 두기 때문에 무역서비스나 합동 소비자 판촉 활동에 주력하지만 새로운 시장에 대해서는 시장조사, 교육활동 및 대 정부 관련 회의 등을 통해 시장접근성을 제고시키는 데 주력하게 된다. 이 계획에 따라 1992년에는 한 협력자가 멕시코에서 미국산 가금류의 품질에 관한 세미나를 개최함으로써 멕시코 시장에 대한 미

국산 가금류의 수출을 획기적으로 증대시켰으며 영국에서는 3년간의 무역서비스 결과로 미국산 표준규격 목재를 지붕용으로 수출할 수 있게 되었고 구 소련 정부 관리들의 미국 방문을 후원한 결과로 1982년부터 해바라기유지를 수출하게 되는 등 많은 실적을 올리고 있다.

1993회계연도 미국의 농산물 수출은 420억 달러를 초과하여 34년째 농업 부문의 경상무역 흑자를 기록하였으며 40여년간 지속되어 온 이 계획은 세계적 경쟁과 광범위한 무역 장벽하에서 미국산 농산물의 수출 경쟁력 제고에 크게 기여하여 성공적인 민간-정부 협동체도라 할 수 있다. “1985년 식량안보법”에서도 이 제도는 “중기수출신용보증(GSM-103)”과 연계하여 후진국의 미국산 농산물 수입을 촉진하도록 규정하고 있다.

5.3. 신용보증계획(Credit Guarantee Program:GSM-102/103)

1980년에 제정된 농산물 수출촉진정책으로서 미국산 농산물을 미국의 민간 수출업자로부터 수입하는 외국의 수입업자에게 미국의 은행이 상업금리로 대출해주는 3년 이내의 단기금융을 상품신용공사(CCC)가 지불보증해주는 단기수출신용보증인 ‘GSM-102’와 3년 이상 10년 만기의 중기금융의 지불을 보증해주는 중기수출신용보증인 ‘GSM-103’의 두 가지가 있다. ‘GSM-102’는 미국산 농산물에 대한 해외시장을 유지, 확장시키기 위해 신용이 필요한 경우 및 상품신용공사가 외국 수입업자의 거래은행이 신용장(Letter of Credit)대로 수출대금을 지불하지 못할 위험을 부담하지 않으면 미국내 상업은행들이

여신을 꺼릴 경우에 적용된다. 1980년 이후 1992년까지 GSM-102에 의해 신용보증을 받고 수출된 농산물의 금액은 340억 달러이며 1986년 이후 후술하는 수출촉진계획(EEP)과 연계하여 수출된 금액 50억 달러를 합할 경우 390억 달러에 달하는 금액이 된다.

1994 회계연도의 할당액은 42억 2,400만 달러로서 그 중 5월까지 보증된 금액은 25억 7,500만 달러이다. 우리 나라에 대한 수출신용보증은 총 2억 8,400만 달러이고 품목별로는 면화 1억 1,580만 달러, 밀 1억 1,440만 달러, 유지 3,750만 달러로서 한국의 수입업자에게는 상당히 유리한 조건으로 수입할 수 있는 제도이다. 그로 인해 캐나다의 제분용 밀과 경합되어 캐나다 측이 GATT에 미국의 'GSM-102'의 종료 시한에 대해 이의를 제기한 상태이다.

1994 회계연도의 GSM-103 계획에 따른 신용보증 할당액은 2억 9천만달러이며 그 중 9,630만 달러만이 보증되었다. 1993 회계연도에는 3억 1,850만 달러 할당에 1억 8,570만 달러가 보증되었다.

5.4. 유통촉진계획(Market Promotion Program:MPP)

유통촉진계획(MPP)은 “1985년 식량안보법”의 ‘목표수출보조계획(Targeted Export Assistance Program:TEAP)’에 대체하기 위해 “1990년 농업법”에 규정된 수출촉진계획으로서 상품신용공사(CCC)로 하여금 해외시장 개발계획을 수행하는 적격(eligible) 무역단체의 시장촉진 비용을 분담하게 하는 제도이다. 적격(eligible) 무역단체란 비영리 농산물 무역기구, 주 농무부 산하의 지역협회, 생

산자 협동조합 및 주정부의 수출촉진 담당기구 등을 의미하며 특별한 경우에는 농산물 수출촉진을 위한 민간 회사도 포함된다. TEAP가 외국의 불공정 무역관행으로 인한 미국 농산물의 수출 피해를 상쇄한다는 목적을 갖는데 비해 MPP는 상업적 농산물 수출시장의 확대, 유지, 개발을 장려한다는 더 광범위한 목적을 가진다. 그러나 MPP를 수행하기 위한 많은 조항들이 TEAP의 그것과 대동소이하다.

‘목표수출보조계획’에 의해 1986-90년 기간중 지불된 수출보조금이 7억 3천만 달러인데 비해 ‘유통촉진계획’은 1991년부터 95년 기간중 매년 2억 달러 상당의 현금 또는 상품신용공사의 ‘포괄상품증권(Generic Commodity Certificate: Certs)’의 형태로 지불할 것을 규정하고 있다.² 2억 달러의 MPP 지출은 4억 내지 14억 달러의 농산물 수출 증대를 유발할 것으로 추정되며 실제로 1992 회

² ‘포괄상품증권’이란 품명을 별도로 규정하지 않은 양도성 증서로서 미 농무부가 현금지불 대신 발행하며 ‘현물지불증서(PIK증서)’라고도 불림. 정부용자의 담보 또는 상품신용공사의 소유 곡물을 취득할 수 있음. ‘유통촉진계획’이나 ‘수출촉진계획:EEP’에 참여하는 곡물상과 수출업자 또는 생산자 단체 이외에도 ‘경작면적감축계획:ARP’이나 ‘토지전용보상계획:PLD’, 및 ‘보존유보계획:CRP’ 그리고 ‘쌀에 대한 시장대부(Marketing Loan)’, ‘재해 및 비상사료계획’의 참여 농민들에게도 공여되고 있음. 수령인이 농민일 경우 이 증서를 타인에게 양도하거나 가격지지용자금에 대한 담보로 설정된 농산물을 회수할 수 있으며 5개월간 보유하였다가 정부로부터 현금을 받고 매도할 수 있음. 또한 수령인이 수출업자일 경우 타인에게 양도하거나 CCC가 보유하고 있는 농산물로 교환할 수 있음. 1986-1989 회계연도 사이에 직접지불, EEP 및 기타 CCC의 다른 계획에 의거 240억 달러의 상품증서가 발행되었음.

계연도에 100개 이상의 국가에 수출하는 61개 단체에 2억 달러가 수출보조금으로 지불되었다(USDA 1993). 이 계획의 대상 품목은 복숭아, 과일 카테일, 감자, 호두, 건포도, 포도주, 오렌지, 콩, 포도, 사과, 가금류, 달걀, 및 목재류 등 소비용 농산물이며 적격 무역단체가 '유통촉진계획'의 보조금을 수혜하기 위해서는 농무부 장관에게 마케팅 계획을 제출하여야 하는데 불공정 무역행위가 있는 경우에 우선순위를 두고 있다.

유통촉진을 위한 비용은 미 농무부와 무역단체들이 분담하게 되며 농무장관은 MPP 참여자들에게 배당되는 연방정부의 보조금 수준과 해당 무역단체들의 분담금을 서면으로 명시하여야 한다. "1990년 농업법"은 MPP의 특수한 경우로서 수출시장에서의 농산물 판촉을 위해 농무부 장관이 제정한 조건으로 고유상표를 광고하는 고유상표 판촉(branded promotion)을 허용하고 있다. 이 경우 MPP 보조금은 판촉비용의 50%를 초과할 수 없으나 무역대표부(USTR)가 "1974년 미국통상법"의 301조 적용 판결을 내릴 경우 농무장관이 결정하는 조건대로 50% 이상의 보조를 받을 수 있다. 과거 '목표수출보조계획'에 의거 50% 이상의 고유상표 판촉비 보조를 받던 민간 기업들에 대해서는 미 농무부의 분담금을 1991-95 5년간 일정 비율로 삭감하여 50% 이내로 유지한다.

5.5. 수출촉진계획(Export Enhancement Program:EEP)

'수출촉진계획(EEP)'은 1985년 5월 15일 미 농무부에 의해 발표되고 "1985년 농업법"에 재차 규정된 미 연방 정부의 농산물 수출

확대정책의' 하나로서 경쟁국, 특히 유럽연합(EU)의 '불공정 무역관행'으로 인해 미국의 수출시장이 잠식되는 경우 상품신용공사(CCC)가 보유하고 있는 농산물이나 현금으로 수출상여금을 지불하는 제도이다. '불공정 무역관행'이란 '미국과의 무역협정에 따른 미국의 이익에 위배, 불일치 혹은 거부하는 일체의 외국법, 정책 및 관행 등과 비합법적, 비합리적, 차별적으로 미국의 상업을 제약하거나 부담을 주는 법, 제도 및 관행'을 의미한다.

수출상여금은 수출업자로 하여금 농산물 구입 가격보다 낮은 가격으로 목표시장에 미국산 농산물을 수출할 수 있게 하는 효과를 갖는다. 이 계획은 1950년대와 60년대에 상품신용공사(CCC)를 통해 이루어지던 직접수출보조(Direct Export Subsidies)를 할 수 있는 계획이며 주요 목적은 '불공정 무역관행'에 대응하여 다른 농산물 수출국들이 농산물 무역 문제에 대하여 진지한 협상을 벌이도록 유도함으로써 미국산 농산물의 수출을 확대시키는 데 있다.

EEP에 의해 수출상여금을 받을 수 있는 대상은 이 계획이 아니면 경쟁국의 수출보조금으로 인해 낮아진 가격과 경쟁할 수 없어 접근하지 못할 시장에 수출하는 농업 생산자, 가공업자, 및 수출업자로서 대상 품목은 밀과 밀가루, 보리 및 맥아, 거친 밀가루(semolina), 수수, 쌀, 가금류 사료, 식물성 유지, 냉동 가금류, 낙농 가축, 달걀 등 12개이다. 수출업자가 이 계획에 참여하기 위해서는 다음과 같은 자격조건을 갖추어야 한다. 첫째 지난 3년간 계획 대상 품목을 수출한 실적증명, 둘째 미국내 법적 절차를 수행하

는 사무실 혹은 대리인의 주소 및 성명, 셋째 회사설립 시기, 장소 등 회사구성 명세, 넷째 가능할 경우, 지난 3년간 미국 정부 프로그램 참여 실적서, 계약서 또는 협정서, 그 밖에 수출상여금 신청에 앞서 이행각서(performance security)를 제출해야 한다.

EEP 수혜 품목과 국가를 선정하는 것은 연방 정부의 농무부, 무역대표부, 국무부, 재무부, 상무부, 국가안전이사회, 경영예산국의 대표들로 이루어진 무역정책심의단(Trade Policy Review Group)이며 농무부가 제출한 제안서(proposal)가 EEP의 심사기준에 합치하는지를 심사하여 승인하고 승인된 제안서는 농무부의 발의(initiative)로서 공시하게 된다. 이때 미 농무부의 심사기준은 다음 네 가지 원칙에 따른다.

첫째, 무역 정책적 효과(trade policy effect)로서 EEP 발의(initiative)가 목표시장에서의 다른 국가에 의한 농산물 수출 보조금 제거 등 불공정 무역관행에 반대하는 미국 정부의 무역 정책을 확대시키는 잠재력이 있는지를 검토하는 기준이다. 한편 목표국가로 선정되기 위해서는 그 시장에서 경쟁국의 수출 보조로 인해 미국의 수출이 없거나 제거되었거나 또는 감소된 국가의 시장이어야 한다.

둘째, 수출효과(export effect)는 EEP 발의가 미국의 시장점유 역사와 장기적 통상관계를 고려하면서 미국산 농산물의 시장을 개발, 확대, 유지할 수 있는 잠재력을 증명할 수 있어야 한다는 기준이다. 경쟁국이 수출 보조를 지불하지 않을 경우 미국산 농산물이 경쟁력이 있음을 보여야 한다는 기준이다.

셋째, 무보조 수출국에 대한 효과(effects on nonsubsidizers)는 개개의 EEP 발의가

보조금없이 그 시장에 수출하는 업자에 미치는 영향을 최소한으로 유지하지 못할 경우 승인되지 않는다는 기준이다.

넷째, 보조금 요건(subsidy requirements)이란 미 농무부가 EEP 발의의 보조금 요건을 예상수익과 비교하여 개별적 EEP 발의에 의한 상여금 액수는 물론 EEP 계획의 전체적인 수준을 예상수익 달성에 필요한 최소한의 수준으로 유지해야 한다는 기준이다.

EEP에 의한 모든 수출은 민간에 의한 것 이어야 하며 정부에 의한 수출은 해당되지 않는다. EEP 발의가 공시된 후 민간 수출업자는 승인받은 국가의 예상 수입업자와 접촉하여 가격, 수량, 품질, 인도방법 및 다른 조건들에 관해 협상을 하거나 또는 수입업자가 발의 내용의 전부 혹은 일부에 대해 입찰을 하고 예상 수출업자의 오퍼를 수락하는데 그 내용에 따라 농무부가 승인하는 상여금이 차등 지급된다. 수입업자와의 수출가계약(tentative agreement on a sale)이 체결되면 수출업자는 농무부에 보조금 또는 상여금을 신청하는데 농무부가 그 신청을 수락할 경우 수출은 속행되고 상여금은 수출업자에게 현금으로 지불된다. 1991년 11월 6일 이전에는 CCC의 '포괄상품증서(Certs)'로 상여금을 지불하였다.

EEP에 의해 밀의 수출상여금을 지급할 때 농무부장관은 한 종류의 밀이 수출상여금에 의해 다른 종류의 밀에 비해 특별한 우위를 점할 가능성이 있는가를 조사할 의무가 있으며 낙농 가축 등 가축에 대한 상여금 지불 신청을 승인할 때 외국에서의 사육을 위해 기술적 도움이 필요한 가축의 수출에 상여금 지불승인의 우선권을 두어야 한다. 또한 농

무부장관은 매년 계획 수행을 위한 자금의 25%를 고부가가치 농산물의 수출 촉진을 위해 사용해야 하며 수출상여금 제도를 상업적 신용보증 등 다른 수출 프로그램과 연계시킬 것을 허용하고 있다.

EEP의 사후관리는 미 농무부가 매일 혹은 매주 발간하는 'EEP 실적보고'에 의한다. 수출업자는 100,000톤 이상의 단일 품목을 동일 도착지로 수출할 때마다 각각 수출 익일 오후 3시(동부시간)까지 수출보고서에 보고해야 하며 100,000톤 이내의 물량을 수출했을 경우 일주일에 한번 보고해야 한다. EEP에 참여하기 위해 필요한 정보는 "연방규제법(Code of Federal Regulations) 7 CFR"의 1494편 B에 수록되어 있으며 새로운 발의의 목표와 상여금 신청 등 EEP에 관한 농무부의 간행물은 발행 당일에 팩시밀리로 받아 볼 수 있다.

EEP 개시 후 1989 회계연도까지 85억 달러어치의 농산물이 EEP에 의해 수출되었고 그에 따른 수출 상여금은 23억 달러가 지불되었으며 1993년 1월 8일까지는 모두 97개국 147개건의 수출에 대해 50억 달러 이상의 상여금이 지불되었다. 같은 기간중 EEP에 의해 지원 받은 수출 물량은 밀 1억 2,400만톤, 밀가루 510만톤, 거친 밀가루 53,000톤, 맥아 400,000톤, 수수 300,000톤, 쌀 700,000톤 등이다.

"1990년 농업법"은 상품신용공사가 EEP를 수행하기 위하여 매년 최소 5억 달러의 농산물 혹은 현금을 확보하도록 규정하고 있으며 다른 상업적 농산물 수출 프로그램과 연계하여 '불공정 무역관행'의 효과를 상쇄할 수 있게 개정하였다. "1990년 농업법"은 이러한

'불공정 무역관행'에 대해 "1974년 미국통상법"의 301조를 적용할 수 있도록 규제를 강화하였다.

6. 향후 미국 농산물 수출정책의 변화와 전망

6.1. UR 협정의 비준과 농산물 수출정책

UR 협정의 타결 이후 1995년의 WTO 체제 출범과 함께 개정될 미국의 "1995년 농업법"은 향후 5년뿐만 아니라 WTO 체제하에 서의 미국 농업정책의 방향을 나타내주는 지표가 될 것이다. "1995년 농업법"에 따른 농산물 수출촉진정책의 변화 방향과 농민에 대한 직간접 보조의 증감은 향후 미국의 농업정책이 어떻게 변화할 것인가를 예측할 수 있는 중요한 단서가 되기 때문이다.

노스 다코다와 미네소타주 북부의 소규모 가족농들을 중심으로 하는 농민 단체인 전국 농민연맹(National Farmers Union)을 비롯한 소수의 농민들이 UR협정의 의회비준에 반대하고 있지만 UR협정이 미 의회의 비준을 받기 위해 가장 큰 제약이 되는 것은 세수보전조항이다(Inside U.S. Trade, Apr. 1994). 즉 협정 타결로 감소될 관세 수입을 다른 방법으로 보전하는 방안을 의회에 제출하여 승인을 받는 문제가 남아있는 것이다. UR 이행기간중 최초 5년간 약 140억 달러로 추정되는 관세수입의 감소를 보전하는 한 방법으로 미국 정부는 17-24억 달러의 부족불지불 감축 등 농업분야에 대한 보조금 감소를 계획하고 있는 만큼 향후 농

업법에서 연방정부의 농업부문 직간접 보조는 감소될 것으로 보인다(IATRC 1994). 그러나 상하 양원의원들중 농촌출신의원들은 UR 이행을 위해 농업분야의 예산을 삭감해야 할 경우 이의 비준을 반대한다는 미국농업연합회(AFBF)와 전국농협연합회(NCFC) 등 21개 농업 단체들의 입장에 동조하고 있어 UR의 비준 및 이행법안의 통과에 적지 않은 부담을 지우고 있다.

6.2. 수출촉진정책의 변화 전망

UR 협정상의 수출보조에 대한 제약을 감안하고 연방정부의 재정적자 감축 등을 위하여 또한 농업 역시 시장경제의 체제로 복귀하여 하나의 산업으로서 경쟁의 과실을 향유하여야 한다는 취지에서 농산물 수출보조계획을 대폭 수정될 것으로 판단된다. 특히 EU의 보조금 지불 효과를 상쇄하기 위해 마련된 수출촉진계획(EEP)은 이미 당초의 취지를 잃고 그 효과마저 의문이 제기되고 있는 실정이다. 그러나 중서부 지역 출신 하원 의원들을 중심으로 하는 EEP 예산 삭감 반대 의견이 너무 강하여 사실상 UR 협정에 규정된 수준(수출보조 36%, 국내보조 20%) 이상으로 예산을 삭감하는 것은 곤란할 전망이다.

밀, 콩 및 쌀 재배 농가등 미국의 농민들 역시 WTO 체제의 출범과 함께 그들의 생존을 위하여 EEP의 탄력적 적용을 요구하고 있다. 즉 EU의 보조금으로 인해 타격을 받는 시장뿐만 아니라 더 많은 시장에 대해서도 EEP를 적용해 줄 것을 요구하고 있으며 실제로 1993년에는 캐나다의 보조금 지불에 대응하기 위하여 멕시코에까지 EEP 적용이

확대되었다. 이들의 논리는 EEP를 적용하는 시장이 확대될 경우 보조금의 한계효용이 증가할 것이며 EU뿐 아니라 다른 나라의 보조금에 대해서도 대응할 필요가 있다는 것으로서 예컨대 쌀의 경우 EU는 물론 타일랜드나 베트남의 보조금 지불을 받는 쌀과도 많은 시장에서 경쟁해야 한다는 것이다. 작물별 생산자 단체들이 요구하고 있는 EEP의 또 다른 변화 방향은 계획을 적용하기 위한 심사에서 부서간 합동 승인 심사(무역정책심의단) 절차를 농무부의 단독 심사로 단축하여 EEP적용 심사시 정치적 고려를 배제하라는 것이다.

미국의 UR 이행계획서에 따르면 6년간의 이행기간이 끝나는 2000년까지 EEP, 해바라기유 보조계획(Sunflower Oil Assistance Program), 및 면실유보조계획(Cottonseed Oil Assistance Program) 등에 따른 수출보조금의 지출이 대폭 감소될 전망이다. 품목별로는 밀이 4억 8,200만 달러, 사료용 곡물이 2,600만 달러, 쌀은 1,600만 달러, 식물성 유지는 4,700만 달러, 가금육은 800만 달러, 낙농 생가축과 계란이 각각 700만 달러, 그리고 과일은 2억 2,800만 달러 전액이 각각 감소하게 되어 이들 계획에 따른 수출보조금은 1988/90년 또는 1991/2년을 기준으로 할 때 8억 2,100만 달러가 감축된 4억 5,500만 달러에 그칠 것이다.

또한 상품신용공사(CCC)에 의한 직접판매(CCC Direct Sales)와 낙농수출유인계획(Dairy Export Incentive Program)에 의한 수출보조금의 감축액 역시 탈지분유의 4,700만 달러를 비롯하여 모두 9,730만 달러가 적은 1억 4,000만 달러로 감소할 것이

다(USA 1993).

6.3. 기타 수출 관련 정책의 변화 방향

‘GSM-102/103’ 등 “수출신용보증계획”과 “유통촉진계획(MPP)” 및 식량원조계획을 위한 정부의 지출은 감축되지 않을 가능성도 있다. UR 농업협정문 제10조에 의하면 “회원국들은 수출신용, 수출신용보증 또는 수출보험에 대해서는 이를 규율하기 위한 국제적 규범도출을 위해 노력하며 향후 합의될 국제적 규범에 따라서만 수출신용, 수출신용보증 또는 수출보험을 제공키로 한다”고 규정되어 있기 때문이다. 따라서 허용대상 수출보조로 간주되는 “수출신용보증계획”은 향후 OECD 국가의 규범 양식을 기초로 합의될 전망이다.

6.4. “1995년 농업법”의 개정 방향

오늘날 세계 경제환경의 변화와 미국의 내부적 욕구 및 정책적 필요성 등을 종합하여 볼 때 내년에 가시화될 “1995년 농업법”의 농산물 수출정책에서 가장 큰 제약조건은 예산액이 될 것이다. 농민들의 소득을 적정선에서 유지시키고 농산물 가격을 유지시키는 동시에 농업에 대한 정부지출을 절감하려는 미국 정부의 노력은 UR 타결로 인해 상당한 결실을 거둘 것으로 보인다. UR 타결로 인해 줄어들 세수를 보전하기 위해서라도 농업부문의 예산은 증액시키기 힘들 것이며 따라서 수출보조와 소득 및 가격지지를 위한 직간접 보조금 지불에 충당될 예산 배정과 제도적 뒷받침은 “1990년 농업법”에서와 마찬가지로 축소될 것으로 보인다.

예산제약의 또 다른 의미는 ‘광역 오염원

(Non-point source of pollution) 문제’ 등 환경 문제와 식품안전, 그리고 관배수 시설과 교육 및 농촌공업 등 농촌개발에 정부지출의 우선순위를 두지 않을 수 없다는 점이다. 따라서 수출보조금, 상여금 및 가격과 소득보조를 위한 지출이 더욱 제한될 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 농림수산부, 「농림수산 주요 통계」, 1994.
- 최정섭 외, 「일본, 미국의 농업투융자 동향」, 한국농촌경제연구원 연구보고 272, 1993.
- 한두봉, “1990년 미국 농업법과 농업정책,” 「농촌경제」, 제14권 제1호, 한국농촌경제연구원, 1991. 3.
- Commodity Credit Corporation, “Subpart B: Export Enhancement Program Operations,” *Federal Register*, Vol.56, No. 106, 25011-25021, June 3, 1991.
- Glaser, Lewrene K., “Provisions of the Food Security Act of 1985,” *Agricultural Information Bulletin* No. 498, ERS, USDA, April 1986.
- Holmer, Alan F., *Memorandum: Uruguay Round Implementation*, Sidley & Austin, May 27, 1994.
- Inside U.S. Trade, April 29, 1994.
- International Agricultural Trade Research Consortium, “The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation,” Commissioned Paper No.9, July, 1994.
- Lipton, Kathryn L., “Agriculture, Trade, and the GATT: A Glossary of Terms,” *Agricultural Information*

- Bulletin No. 625, ERS, USDA, June 1991.
- Porter, Michael, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, 1990.
- Seitzinger, Ann H. and Philip L. Paarlberg, *A Survey of Theoretical and Empirical Literature Related to Export Assistance*, ERS, USDA, August 1989.
- Suarez, Nydia R., "U.S. Agricultural Exports Under Public Law 480," Statistical Bulletin No.876, ERS, USDA, February 1994.
- USA, *Uruguay Round Agricultural Negotiations United States of America Revised Country Schedule*, Dec. 15, 1993.
- USDA, *The Basic Mechanisms of U.S. Farm Policy*, Miscellaneous Publication No. 1479, A USDA-ERS Briefing Booklet, January 1990.
- , "Provisions of the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990," *Agricultural Information Bulletin* No. 624, ERS, June 1991.
- , *Agricultural Statistics*, Washington, USA, 1992.
- , "Desk Reference Guide to U.S. Agricultural Trade," *Agriculture Handbook* No. 683, FAS, January 1993.
- (a), *Foreign Agricultural Trade of the United States*, ERS, January / February 1994.
- (b), "U.S. Agricultural Trade Balance. Fiscal 1988/89 - 1993/94," *Outlook for U.S. Agricultural Exports*, ERS, February 1994.
- (c), *Effects of the Uruguay Round Agreement on U.S. Agricultural Commodities*, ERS, March 1994.
- (d), *Monthly Summary of Export Credit Guarantee Program Activity*, FAS, May 1994.