

발 간 등 록 번 호

11-1541000-001446-01

2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구

연구기관

GS&J 인스티튜트
www.gsnj.re.kr

농림수산식품부
www.mifaff.go.kr

발 간 등 록 번 호

11-1541000-001446-01

2012. 4

2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구

연구기관

GS&J 인스티튜트
www.gsnj.re.kr

이정환

고영곤

김한호

이승정

이지은

조영득

우가영

농림수산식품부
www.mifaff.go.kr

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 ‘2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구’ 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 4월 26일

연구책임자 : GS&J 인스티튜트 이사장 이정환

<제 목 차 례>

I. 미국 농업법과 농정의 역사적 추이	1
1. 농업법 이전의 농정	1
2. 정부의 가격지지와 ‘강제적’ 생산조정	3
3. 전쟁과 증산정책으로의 선회	7
4. 자율적 생산감축제도 도입	9
5. 공급통제에서 시장기능 의존으로 전환	11
6. 생산과 연계되지 않는 직접지불제도의 등장	13
II. 2008년 농업법 내용	19
1. 2008년 농업법의 특징	19
2. 2008농업법 항목별 주요 내용	22
1). TITLE I: Commodities	22
가. 유통지원용자 프로그램	22
나. 고정직접지불제도	25
다. 가격보전직불제도(CCP)의 대상품목 확대와 지급한도 축소	27
라. 수입보전직접지불제도	29
마. 시험적 재배탄력제도	31
바. 낙농(Dairy)	32
사. 설탕	33
아. 제 1항 관련 예산내용	34
2) Title II: Conservation	35
가. 토지휴경 및 부담완화 프로그램(Land Retirement / Easement Programs)	37
나. 경작농지 프로그램(Working Lands Programs)	37

3) Title III. Trade	39
가. 식량원조(Food Aid)	39
나. 무역(Trade)	41
4) TITLE IV: Nutrition	43
가. 보조영양지원제도(SNAP)	44
나. 긴급식량지원제도(The Emergency Food Assistance Program : TEFAP)	45
다. 기타 프로그램	45
5) Title V: Credit	46
6) Title VI: Rural Development	48
7) Title VII: Agricultural Research	49
8) Title VIII: Forestry	51
9) Title IX: Energy	52
10) TITLE X: Horticulture and Organic Agriculture	53
11) Title XI: Livestock	56
12) Title XII: Crop Insurance and Disaster Assistance Programs	60
13) Title XIII: Commodity Futures	63
14) Title XIV: 기타(Miscellaneous)	63
15) Title XV: Trade and Tax Provisions	64
3. 2008농업법에 나타난 정책의도	65
1) 1996년 농업법에서 2008년 농업법까지의 예산 비교	65
2) 타이틀별 실제 예산지출	69
3) 2008농업법에 의한 목적별 지출의 최근 동향	70

III. 정부지불금과 농업 및 농가경제 -----93

1. 정부지불금의 규모와 구성	93
2. 정부지불금과 농가경제	108
1) 정부지불금 추이	108
2) 농가유형별 정부지불금 분배(2009년)	110
3) 농가규모별 정부지불금(2000-2009년)	114
4) 정부지불금의 특징(2000-2009년)	117

3. 정부지불금의 영향	121
1) 정부지불금의 생산요소시장(토지, 투입재)에 미치는 영향	121
2) 정부지불금의 위험완화 효과	122
3) 농가유형과 판매규모에 따른 정부지불금 분포	122
4) 정부지불금과 작물보험프로그램의 추이	128
5) 농업생산의 대규모 농가 집중화	132
6) 생산의 대농집중화 원인	135
7) 프로그램 지불과 연방보상지불에서의 이동	137
8) 정부 지불금의 고소득 농가 집중화	141
9) 몇가지 주의 할 사항(Some Caveats)	143

IV. 미국의 농정 추진체계와 의사결정 구조

1. 미국의 농정조직 및 추진체계	145
1) USDA의 비전과 목표	145
2) USDA 조직체계	153
가. 자연자원 및 환경보전(Natural Resources and Environment : NRE)	154
나. 농가 및 해외농업지원(Farm and Foreign Agricultural Services: FFAS)	155
다. 농촌개발(Rural Development: RD)	158
라. 식량·영양 및 소비자 지원(Food, Nutrition and Consumer Services: FNCS)	161
마. 식품안전관리(Food Safety: FS)	162
바. 연구·교육 및 통계지원(Research, Education and Economics : REE)	163
사. 유통·검역 및 검사업무(Marketing and Regulatory Programs: MRP)	166
3) USDA 부서별 예산과 인력	168
2. 미국의 농업정책 의사결정 구조	170
1) 농업법의 제정절차	170

2) 의회의 농업법 결정과정	172
가. 입법제안의 경로	172
나. 상하원 단일농업법안 성안과정	174
3) 농업법 제정과정에서 이해단체의 로비활동	177
가. 농민단체의 로비활동	178
나. 비농민단체의 로비활동	181
다. 농관련 기업의 로비활동	182
3. 미국의 농업정책금융 체계	183
1) 농가지원국(Farm Service Agency)의 정책금융	183
가. 농가지원국의 조직개황	184
나. FSA기능의 변천과정: AAA 및 CCC와 FmHA	185
다. FSA 농업 정책금융의 특징	188
라. FSA대출의 종류와 내용	193
마. 대출금의 회수와 채권관리	199
2) 농업계통조합금융(FCS, Farm Credit System)	200
가. FCS의 설립과 발전과정	200
나. FCS의 조직체계와 현황	205

V. 새 농업법 논의 동향 및 전망, 그리고 시사점 -----215

1. 새 농업법을 둘러싼 환경변화	215
1) 재정적자와 예산문제	215
2) 농산물 가격급등과 양호한 농가경제 상태	217
3) 품목정책 개혁과 형평성 요구 증가	222
4) 국제통상협정 관련 문제	224
2. 2012 농업법 논의경과와 동향	225
1) 진행상황	225
2) 정부의 우선 고려사항	228
3) 상원 농업위원회 법안 통과	229
4) 상원농업위원회 안에 대해 하원의 반응은 비판적	232
3. 농업법 2012 논의 전망	233

4. 시사점	236
1) 농가소득 지지는 80여년을 이어온 미국농정의 근간이다.	236
2) 농가소득 지지와 수급균형 달성하기 위해 생산과 연계되지 않은 직불제가 도입되었다.	236
3) 그러나 농가보조금 중심의 농정은 여러 가지 모순을 낳아 개혁이 불가피하게 되었다.	237
4) 미국정부는 최대의 농산물 구매 고객이고 그것이 가장 중요한 활동이다.	238
5) 환경보전이 농정의 중요 목표였다.	239

VI. 요약

241

1. 미국 농업법의 역사적 추이	241
1) 미국 농업법의 배경	241
2) 생산조정정책의 등장: 가격지지와 ‘강제적’ 생산조정	241
3) 자율적 생산감축제도 도입	242
4) 공급통제에서 시장기능 의존으로 전환	242
5) 생산과 연계되지 않는 직접지불제도의 등장	243
2. 2008년 농업법 내용	244
1) 2008년 농업법의 특징	244
2) 2008년 농업법의 주요 내용	244
3) 2008년 농업법 예산과 지출	247
3. 정부지불금과 농업 및 농가경제	247
1) 정부지불금 개요	248
2) 정부지불금의 주요 효과	248
3) 정부지불금과 농업 및 농가구조	249
4. 미국의 농정 추진체계와 의사결정 구조	251
1) 미국의 농정조직 및 추진체제	251
2) 미국의 농업정책 의사결정 구조	253
3) 미국의 농업정책금융 체계	254

5. 새 농업법 논의 동향 및 전망, 그리고 시사점	255
1) 새 농업법을 둘러싼 환경변화	255
2) 2012 농업법 논의경과와 동향	258
3) 농업법 2012 논의 전망	260
4) 시사점	260

참고문헌	263
-------------------	------------

<부 록>	271
--------------------------	------------

1. 정부지불금의 주별 분포	271
-----------------------	-----

I. 미국 농업법과 농정의 역사적 추이

1. 농업법 이전의 농정

□ 건국초에 가족농 중심의 농업구조가 형성되었다.

- 가족농 중심의 농업구조는 미국 농업구조의 특징을 대표하는 성격으로서 이러한 가족농 형성의 배경은 국가수립 초기까지 거슬러 올라가는 오랜 역사적 배경을 지니고 있다.
- 국가 수립 직후인 1780년대 후반 이후 100여 년간 미국은 국토개척과 더불어 새로운 개척지로의 주민 이주와 산업유치 정책이 국가적 사업이었다. 당시 영농을 희망하는 농가에게 농지를 분배하는 방식을 두고 논쟁이 전개되었다.
- 높은 가격에 대규모 단위로 농지를 분배하자는 주장과 낮은 가격에 소규모 단위로 농지를 분배하자는 주장이 대립하였다.
- 대단위 농지 고가분배론의 논점은 다음과 같았다.
 - 농지를 높은 가격에 분배하여 재정수입의 재원으로 활용하여야 여타 세금 부담을 줄일 수 있다.
 - 토지 소유자가 토지의 효율적 활용을 도모할 수 있도록 유도할 수 있어야한다.
 - 주로 동부 연안에 초기에 형성된 주에서 이러한 주장을 하였는데 이들은 서부 개척에 따르는 재정부담의 증가와 정치력 감소를 우려하였기 때문이다.
 - 아울러 남부의 대규모 농장(plantation) 경영자 역시 자신들의 기존 영농체제와 상이한 소농 중심의 농정사상 확산을 우려하여 이러한 주장에 동조하였다.
- 반면 소규모 단위 저가분배론의 주장은 다음과 같았다.

- 가능한 다수의 독립된 소농을 정착시켜야 인구증가에 따른 신개척지 개발에 도움이 되고, 이는 경제성장과 국경보존에 유리하다.
- The Homestead Act (1862)에 의해 결국 저가 소규모 분배로 결론이 났고 이것을 통해 가족농 형성의 토대가 이루어지게 되었다.

□ 농업행정, 연구개발 체계가 정비되었다.

- 새로운 가족농 출현, 신개척지의 비옥한 농지 공급증가 등으로 농산물 공급이 급증함에 따라 가격이 하락하였고, 이는 남부 중심의 전통적 대농 경영자들의 소득감소를 초래하였다.
 - 이에 따라 이들 남부 중심의 전통적 대농 경영자들은 생산성 향상을 위한 공공연구와 지도사업을 요구하였다.
- 링컨 행정부(1861~1865) 때인 1862년에 농무성(USDA)이 설치되고 농업연구 중심의 토지공여대학교(land grant university) 설치법(The Morrill Act of 1862)이 통과되면서 농업행정, 농업연구시스템이 완비되었다.
- 이후 농업시험장(agricultural experiment stations, 1887), 농업지도사업(1914), 농업신용사업 및 농업협동조합(1916 ~ 1922) 등이 연이어 도입되면서 1920년대 초반까지 미국농업은 근대적 체계가 완비되고 획기적인 기술진보가 이루어져 생산이 비약적으로 늘어났다.

□ 비약적 생산성 향상과 수요정체가 농산물 가격을 하락시켰다.

- 1920년대에 들어오면서 농산물에 대한 수요침체로 악화되기 시작한 농가경제는 대공황을 맞이하여 농산물 가격이 폭락하자 1930년대 초에는 최악의 상태에 도달하게 된다.
- 농가경제가 악화되면서부터 농민들은 조직화되어 농업문제에 대한 정부와 정치권의 개입을 촉구하게 되고, 그 일련의 결과로 나타나는 것이 의회에 의한 1933년 농업조정법(AAA; Agricultural Adjustment Act of 1933)이다.

□ 농산물 수급조정과 농가소득지지가 미국농정의 근간이다.

- 농산물 공급을 적정수준으로 조절하면서 농산물 가격과 농가소득을 지지하겠다는 것은 지난 80여 년간 미국이 추구해 온 농정의 주된 목표 가운데 하나였다.
- 뉴딜(New Deal)정책의 일환으로 제정된 1933년 농업조정법에서부터 가장 최근의 2008년 농업법에 이르기까지 모든 농업법은 이러한 목표를 달성하려는 노력으로 점철되었다고 할 수 있다.

2. 정부의 가격지지와 ‘강제적’ 생산조정

□ 1933년의 농업조정법으로 가격지지와 생산조정이 시작되었다.

- 1933년 농업조정법은 뉴딜(New Deal)정책의 일환으로 도입된 것이지만 미국 역사상 생산조정을 통해 주요 농산물가격과 농가소득을 안정시키려 한 첫 번째 시도였다.
 - 이 법에 의해 농가경제가 양호하고 농산물과 비농산물간의 상대가격이 역사상 가장 안정적으로 유지되었던 1909~1914년 사이의 구매력을 유지할 수 있는 수준의 농산물 가격(이 가격을 ‘패리티 가격(parity price)’ 이라고 불렀다)을 기준으로 지지해 주게 되었다
 - 정부가 소맥, 옥수수 등 주요 7개 농산물별로 지지가격을 패리티가격의 60~69%로 설정하고 비상환 담보융자제도(non-recourse loan)에 의해 시장가격이 이 가격 이하로 하락하더라도 농가의 수취가격은 이 수준이 유지되도록 하였다.
- * 비상환 담보융자제도란 수확기에 농가가 농산물을 담보로 지지가격 수준의 융자를 받고, 설사 농산물 가격이 하락하여 담보가액이 채무변제에 부족하더라도 담보 농산물을 정부에 양도하면 채무가 완결되도록 하여 결국 농가는 항상 정부의 지지가격 수준 이상을 수취할 수 있도록 한 제도이다. 시장가격이 융자가격 이하로 떨어지면 정부가 담보 농산물을 인수하게 되어 시장 출하량이 더 이상 늘어나지 않으므로 시장가격이 이 가격에 근접하게 되어 결국 가격지지정책이 된다.

- 주요 농산물의 최저가격을 지지하는 이 제도는 이후 미국 농정의 핵심의 하나가 되어 현재까지도 지속되고 있다.
 - 1933년 농업업에서는 대상 농산물은 밀, 면화, 옥수수, 돼지, 쌀, 담배, 우유 및 유제품 등 7개 품목이었으나 1934년 4월에 호밀, 아마, 보리, 수수, 땅콩, 소가, 5월에는 다시 사탕수수와 사탕무가 추가되고, 1935년 8월에 감자가 추가되었으며, 그 후에도 점점 늘어나 현재는 26개 농산물과 우유 및 낙농품을 대상으로 하고 있다.
 - 이 제도를 시행하기 위해 설립된 것이 상품신용공사[CCC: Commodity Credit Corporation]로서 현재도 미국농업정책의 집행을 담당하는 중요한 기구이다.
 - 가격지지를 통한 농가소득지지는 필연적으로 생산과잉을 심화시켜 시장가격은 더욱 하락하고 가격지지를 위한 정부재정은 지속적으로 증가할 수밖에 없으므로 가격지지정책은 생산조정정책을 동반할 수밖에 없었다.
 - 따라서 정부는 농가와 협약을 통해 가격지지 대상 농산물에 대해 재배면적의 일정 비율을 감축하도록 하고 그에 따른 손실을 보상하는 지급금을 주었다.
 - 해당 농산물을 가공하는 업자에게 가공세를 부과하여 농가에 대한 지급금의 재원을 마련하도록 하였으므로 결국 가공업자로부터 세금을 받아 농가의 손실을 보상하여 주는 것이 되었다.
 - 과잉생산에 대응하여 생산을 조정할 뿐만 아니라 수요확대를 위해 학교급식제도와 취약계층을 위한 식품구입권(food stamp)제도를 도입하였다.
 - 이 제도는 그 후 더욱 강화되어 2,590만명에게 식품구입권이 지급되고, 3,090만명에게는 점심 1,030만명에게는 아침급식이 이루어지고 있으며, 이런 사업에 전체 농업부 예산의 50% 이상이 투입되고 있다.
- 1933년 농업조정법은 위헌판결을 받아 실패하였다.

- 1936년 1월 대법원은 의회가 농가의 생산을 조정하고 이를 위해 가공업자에게 세금을 부과하는 법안을 입법할 권한이 없고 따라서 농업조정법의 이와 관련된 조항은 위헌이라 판정함으로써 농업조정법은 실질적으로 무효화되고 정부는 생산조정정책을 할 수 없게 되었다.
- 미국정부는 위헌문제를 피하면서 생산조정효과를 거두기 위해 1936년 2월 토양보존 및 국내할당법(Soil Conservation and Domestic Allotment Act)을 대체 입법하였다.
 - － 이 법은 생산과잉 문제가 있는 작물을 토양훼손 작물(soil-depleting base)로 규정하고 이들 작목을 두과작물 등 토양 보존적 작물로 전환할 경우 일정한 보조금을 지불하는 토양보전정책으로 포장되었지만 결과적으로 잉여농산물의 재배면적을 감축시키는 효과를 거두려는 것이었다.
- 그러나 다수의 작목이 토양훼손 작물군으로 뭉뚱그려지게 되어 특정농산물의 재배면적을 의도대로 통제할 수 없었고, 그 결과 밀, 면화와 같은 작목의 면적이 늘어나 재고가 계속 증가함으로써 이 정책은 효과를 거두지 못하였다.
- **작물별 재배면적과 유통량을 할당하는 강력한 새로운 농업조정법이 도입되었다.**
- 1936년에는 생산통제와 이를 위한 가공세 부과가 위헌판정을 받았으나 1937년에는 대법원이 의회가 시장에 개입하는 법안을 입법할 권한이 있다는 판결을 연이어 내림으로서 1938년에 중요작물의 가격을 지지하는 대신 생산과 유통을 강력히 통제하는 새로운 농업조정법(Agricultural Adjustment Act 1938)을 도입하였다.
 - － 이에 앞서 의회는 1937년 농산물유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)을 제정하여 생산자의 2/3 이상의 동의를 받으면 해당 농산물 유통을 제한하고 위반하는 농가에게 벌칙을 부과할 수 있도록 하는 유통할당(marketing quotas)제도를 도입하여 생산통제를 강제할 수 있는 기반을 마련하였다.

- 이 법에 의해 정부는 옥수수, 면화, 쌀, 밀, 담배에 대해 매년 농가가 재재할 수 있는 면적을 할당할 뿐만 아니라(경작지 할당; acreage allotment program)농산물유통협약법의 절차에 따라 각 농가가 판매할 수 있는 양을 제한하였다.
 - 정부가 매년 국내외 수요를 충족시킬 수 있는 만큼의 면적을 결정하고 이를 주별, 군별로 배분하면 각 농가가 재배할 수 있는 면적이 과거 식부실적에 따라 할당되었다.
 - 할당된 면적에 대해서만 최저가격을 보장하는 비상환담보용자(non-recourse loan)가 제공되고, 농가가 유통할당량을 초과하여 판매하는 경우에는 비상환담보용자 혜택을 제한하는 벌칙을 부과하여 농가가 할당면적을 지키도록 하였다.
- 작물별 재배면적 할당과 유통할당이라는 수단을 통해 겉으로 보기에는 정부가 면적과 수량 두 가지 모두를 통제할 수 있는 것처럼 보였지만 정부가 의도대로 생산량을 조정하는데 실패하였다.
 - 그 이유는 생산자들이 유통할당을 찬성하지 않는 경우가 잦았고 판매량을 정확히 파악하는 것이 어려워 당초의 의도대로 생산과 유통량을 통제하지 못하였다.
 - 이 제도가 도입된 이후 식부면적은 줄어드는 추세를 보였으나 농가는 재배면적을 축소하는 대신 신품종, 신기술 등 집약적인 생산방법을 도입하여 단수가 크게 증가하였으므로 과잉생산문제는 여전히 지속되었다.
 - * 특히 옥수수는 다수확 신품종(hybrid seed) 등장으로 수량이 가장 많이 증가하여 재배면적은 1938~41년 사이 약 1000만 에이커(10%)가 감소하였지만 생산량은 오히려 1억1천4백만 부셸(5%)이 늘어났고, 소맥도 과중면적은 1938년 81백만 에이커에서 1941년 62백만 에이커로 줄었으나 생산은 6천8백만 부셸(8%)정도 증가하였다.
- 기상악화에 의한 일시적 가격상승은 있었으나 생산조정과 재고증가는 2차 대전에 의해 전쟁수요가 증가하고 유럽의 생산이 줄어들 때까지 계속되어 1933년 농업조정법을 기점으로 하는 ‘가격을 지지하면서 생산을 통제하여 수급균

형을 이룬다'는 정책은 실패하였다.

- 당시 가격침체는 세계적 불황에 따른 수요감퇴의 결과인데 정부가 생산조정 정책과 비상환용자제도에 의해 가격을 지지하려 한 것이 오히려 공급을 늘리고 수요는 줄여 상황을 악화시켰다.
- 따라서 정부정책이 농민들에게 일시적으로 도움을 주었다하더라도 결국은 과잉공급을 지속시키는 방향으로 작용하여 농가경제 여건을 더욱 악화시켰다고 볼 수 있다.

3. 전쟁과 증산정책으로의 선회

□ 2차대전으로 공급과잉 문제가 해결되고 증산정책이 등장하였다.

- 2차 세계대전 발발과 미국의 참전결정으로 과잉재고 농산물은 군수용으로 전환되고 농정은 전쟁과 전후 수요를 감안하여 증산정책으로 선회하였다.
 - 의회는 1941년 5월 면화, 옥수수, 밀, 쌀, 담배의 용자단가(roan rate)를 패리티 가격의 85% 수준까지 인상하였고 수정입법을 통해 추가 인상을 계속하여 1945년에 이르러서는 품목에 따라 90%이상, 면화는 100%까지 인상했다.
 - 용자단가 인상을 통한 가격지지와 더불어 군수용 작물생산에 대해서는 경작지할당 초과에 따른 벌칙을 완화하고, 1940년대 중반에는 가격지지 대상이 조제우유, 유지방, 닭고기, 계란, 거위, 돼지, 완두, 콩, 대두, 고구마 등으로까지 확대되어 100개 이상의 품목이 지원대상이 되었다.

□ 2차대전이 끝난 후에도 증산정책의 기조가 유지되었다.

- 2차 대전 종전과 함께 증산을 유도하는 가격지지 중심의 전시정책을 유지하자는 주장과 수급상황을 고려하여 과거의 정책기조로 환원하자는 주장이 맞섰다.
- 타협안으로 시행 첫해에는 전시정책을 유지하되 그 후에는 가격지지 수준을

낮추는 신축적인 내용의 1948년 농업법(The Agricultural Act of 1948)이 제정되었으나, 농민들의 반대와 개혁에 부담을 가진 의회의 반대로 1949년에 전시정책 기조를 유지하는 농업법(The Agricultural Act of 1949)으로 대체되었다.

- 1949년 농업법은 패리티 공식을 수정하여 고용노동 임금을 패리티 지수산출에 포함시켜 패리티가격을 상승시켰고, 전시지불금(wartime payments)을 농가수취가격에 반영시켜 전반적으로 농가지지가격 수준이 상승하였다.
- * 1949년 농업법은 만료기간이 없는 항구적인 농업법이 되어 정부의 농업정책 시행 권한에 대한 기본적 근거가 되고 있으며, 1949년 이후 농업법은 한시적(temporary)인 것으로 1949년 농업법의 수정을 의미한다. 따라서 어떤 농업법이 만료되기 전에 새로운 농업법을 입법하지 않으면 1949년 농업법으로 전환되는 것을 의미한다. 이 경우 현실과는 맞지 않는 1949년 법의 용자단가와 정책계수의 적용을 의미함으로 반드시 새로운 입법조치가 필요한 것이다. 이처럼 이 법은 새로운 입법을 위임하고 품목정책의 대부분을 '의무적(mandatory)'인 것으로 하는데 이는 예산상황이 어떠한지 필요한 정부지출은 이루어져야함을 의미한다.
- 이 무렵에 발발한 한국전쟁은 다시 새로운 전쟁수요를 유발시켜 1950년 방위생산법(Defense Production Act of 1950)과 연이은 법개정을 통해 기본품목의 용자단가가 패리티 가격의 90%이상이 되도록 하는 강제규정까지 도입되어 일부 품목에 대해서는 1955년까지 이 규정이 적용되었다.
- 한국전쟁 종식으로 생산과잉이 심화되어 가격지지 수준은 인하되고 수출지원제도를 도입하였다.
- 한국전쟁이 끝나면서 농산물 과잉생산에 대한 공포가 다시 대두 되어, 용자단가를 패리티 가격의 일정 비율로 고정해 두던 고정용자단가제도를 수급상황에 따라 변동시키는 변동용자단가제도로 바꾸자는 주장이 제기되어 논쟁 끝에 1954년 농업법(The Agricultural Act of 1954)은 1955년에는 패리티 가격의 82.5 ~ 90%, 그 이후에는 75 ~ 90% 범위 내에서 수급상황에 따라 선택하도록 했다.
- 아울러 아이젠하워 행정부는 수출을 확대하기 위해 1954년 7월, 우리에게서 PL480(Public Law 480)으로 잘 알려져 있는 농산물 무역개발 및 지원법

(Agricultural Trade Development and Assistance Act)을 제정하여 잉여농산물의 외화 판매, 긴급구제용 전적, 전략물품과의 교환 등을 수행할 수 있도록 함으로서 농산물의 해외 처분을 지원하였고, 이것이 재고를 감축시키는 중요한 수단이 되었다.

4. 자율적 생산감축제도 도입

□ 경작지할당제도 이외에 새로운 휴경보상제가 도입되었다.

○ 지지가격을 인하하였으나 지속적으로 생산이 증가하여 의회와 행정부 모두에게 더 과감한 경작지 감축 필요성을 느껴, 1956년 농업법 (Agricultural Act of 1956)에서 설치된 농지은행(Soil Bank)은 단기적인 경작지유보(annual acreage reserve program)와 장기적인 보전유보 (CRP; conservation reserve program)제도를 통해 더 적극적인 생산조정을 시도하였다.

- 농지를 1년간 휴경하는 경우에 보전금을 지급하는 단기 휴경제도인 경작지유보제도를 도입하였으나 비용에 비해 생산감축 효과가 낮은 것으로 평가되어 1958년에 폐기되었다.
- 특정농지를 유보지로 지정하여 10~15년간 장기간 휴경하면 보전금을 지급하는 보전유보제도를 도입하여 한 때는 특정지역의 다수 농민이 전 농지를 보존용으로 전환함으로써 공동체 붕괴를 우려할 수준이었으나 차츰 참여가 감소하여 이 제도도 1972년에 일단 종료되었다.

□ 1960대 들어 농가의 자율적 생산감축과 작목선택을 유도하는 제도가 시도되었다.

○ 지속적인 생산조정 노력에도 불구하고 전문화의 진전과 비료, 농약, 농기계 등의 투입증가, 종자개량 등의 농업기술혁명에 의해 생산성이 증가하여 1960년에는 재고량이 역사상 최고 수준에 도달하였다.

- 1945/60 기간 중 단수(yields)가 밀은 54%, 옥수수는 65%, 면화는 76%, 우유도 47% 증가하여 1960년 옥수수 재고가 18억 부셀, 밀 재고는 14억 부셀에

이르고 그 외의 모든 곡물도 잉여문제에 처한다. 그리고 거의 모든 물량을 정부가 보유하고 있는 상황이었다.

○ 그 결과 정부의 가격지지를 위한 지불금은 급증하지만 주요 품목의 가격과 농가소득은 정체되자 1961년 1월 집권한 케네디 행정부는 농민들이 자율적으로 재배면적을 감축하도록 유도하는 자율적 경작지감축제도(Voluntary Acreage Reduction Program)를 도입하였다.

－ 이 법에서는 강제성이 있는 경작할당 면적은 줄이지 않고 할당경작지 일부를 휴경하는 생산자에게 보전금을 지급하여 농가가 자율적으로 재배면적을 감축시키는 식부면적감축계획(ARP; Acreage Reduction Program)을 도입하였다.

－ 이 때 상품신용공사(CCC)가 보유하고 있는 재고 농산물을 농가에 지급하고 가격이 좋을 때에 이를 판매할 수 있도록 하여 농가는 손실을 보전하고 정부는 재고를 감축시킬 수 있게 하는 이른바 현물지급(PIK: payments-in-kind) 제도가 이 때 처음 도입되었다.

○ 그러나 가장 단수가 낮은 열등지가 주로 휴경되고 농업생산성은 더욱 높아져 경작지 감축제도의 생산감축 효과가 떨어져 좀 더 효율적이고 생산자의 식부 결정에 더 큰 시장지향성, 즉 신축성을 부여할 정책을 모색하게 된다.

□ 1970년대 들어 작목별 생산조정에서 전체 경작면적 조정방식으로 전환하였다.

○ 1970년 농업법은 농지보류(set-aside) 제도를 도입하는데 이는 개별 품목별로 재배면적을 할당하던 품목별 통제방식을 배제하고 전체 농지 중 일정면적을 식부유보지로 설정하고 나머지 경작지에 대한 작목선정은 농가의 자율적 판단에 맡겼다.

－ 농가의 작목선택에 자율성이 높아졌지만 set-aside 제도를 이행하는 농가만이 담보용자(non-recourse loan)제도에 의해 최저가격을 보장받을 수 있었으므로 이 제도는 '의무적'이라고 할 수 있고, 그런 의미에서 여전히 가격지지와 경작지 감축이라는 1960년대의 정책기조를 지속하였다.

- 동시에 정해진 set-aside 면적을 초과하여 휴경하는 경우에는 그 면적에 대해 일정한 보전금을 지급하는 용도전환제도(Acreage Diversion Program)를 도입하여 추가적인 농산물 생산감축을 유도하였다.
- 1973년 세계적 곡물파동으로 생산조정정책은 일시 후퇴하고 목표가격제도가 도입되었다.
- 1973년 소련의 흉작에서 비롯된 세계 곡물 부족과 달러화 약세는 미국 농산물의 수출수요를 급증시켜 1972/3년 기간에 곡물 수출이 두 배로 증가하면서 정부 재고가 바닥났고, 이런 상황에서 제정된 1973년 농업법은 농업 및 소비자 보호법(Agricultural and Consumer Protection Act of 1973)이라는 이름아래 생산확대를 강조함으로 생산감축을 지향하던 종래법과 확연히 대조되었다.
- 이 때 비상환용자제에 의한 가격지지 수준은 낮추는 대신 목표가격(target price) 제도를 도입하여 주요 품목에 목표가격을 설정하고 시장가격이 목표가격 아래로 떨어지면 할당된 경작지를 기준으로 부족분지불금(deficiency payments)을 지급하여 가격이 하락하더라도 농가 수취액이 목표가격수준에서 유지되도록 하였다.
- 그러나 1975/6년 시장가격은 목표가격을 상회하였고 1974/7년 기간에는 생산통제도 적용되지 않았다.
 - 1970년대 중반은 미국 농민에게 호황의 시기로서 수출은 증가하고 밀, 사료 곡물, 쌀, 면화 가격은 1973/5년간 기록적으로 상승하였으며 순농가소득 역시 1973년부터 3년간 신기록 행진을 계속했고 농민에 대한 정부 지출규모도 1955년 이래 경상액으로 최저수준을 기록했다.

5. 공급통제에서 시장기능 의존으로 전환

- 그러나 다시 구름이 일기 시작하여 생산조정제도는 무활하고 농가곡물저장제도가 도입되었다.
- 담보용자제와 부족분지불제도로 농산물 생산이 증가하여 수출증가에도 불구하고

하고 1970년대 중반 정부재고는 늘어나고 농산물 가격은 큰 폭으로 하락하였다.

○ 카터 행정부는 1977년 식품농업법(Food and Agriculture Act of 1977)에서 경작지할당 제도를 부활하고 농가곡물저장제도(farmer-owned reserve)를 도입하여 정부재고 증가를 억제하였다.

- 과거에는 농가가 수확한 곡물을 정부 창고에 입고하면 1년 기한의 담보융자금이 지급되었으나, 농가가 자체 보관하는 경우 3년 기한의 융자금을 지급하여 농가가 최장 3년간 곡물을 자체 보관하다가 가격이 높을 때 판매할 수 있도록 함으로서 정부의 재고부담은 줄이고 가격안정 효과가 높아질 수 있었다.

□ 현물지급제도가 다시 도입되었다.

○ 1980년 1월4일 소련의 아프가니스탄 침공에 대한 보복으로 카터 대통령은 농산물의 부분적 수출금지 조치를 취하여 농가소득은 악화되고 연방재정적자는 늘어나는 가운데 공포된 1981년 농업법은 물가상승율과 연계되었던 목표가격을 고정하였다.

○ 그러나 1982년 밀, 옥수수 생산이 기후조건 호조로 기록적 수준에 이르지만 세계적 경기침체와 달러 강세가 덮쳐 수출이 감소하여 곡물재고량이 1960년대 초의 기록을 능가한다.

- 곡물가격은 하락하였고 불변달러로 표시된 순농업소득은 1933년이래 최저수준으로 떨어져 농가수 감소를 고려하더라도 호당 농업소득은 1960년대 중반 이후 최저 수준이 되었다.

- 융자 연체율이 증가하고 10년 동안 3배나 상승하였던 농지가격은 하락하였으며, 농가경제 불황으로 농민에 대한 지출이 급격히 증가하여 1981년 법이 감축을 의도했던 정부지출 역시 1960년대 수준으로 회귀하였다

○ 정부는 생산을 하지 않는 농가에게 정부보유 현물을 지급하는 PIK제도를 통해 과감한 생산감축과 동시에 정부재고도 줄이는 방안을 1983년 12월 시행하였다.

- 1960년대 PIK와는 달리 적용대상 작목수와 지급규모를 대폭 증가시키고 작목별로 평년 수량의 80%(밀은 95%)에 해당하는 곡물을 증권형태가 아닌 현물로 농가에 직접 지급하였으므로 농가는 가격이 상승할 때 이를 판매하여 추가적 이득을 얻을 수 있었다.
- 그 결과 참가자 상당수가 자신의 기본경작지 전체를 생산에서 제외함으로 미국 역사상 최대 면적(평상시 식부면적의 1/3 이상)이 유평화 되어 농업투입산업이 과급효과를 우려하는 수준이었다.

□ **가격은 높이고 공급은 통제하는 정책을 반성하기 시작하였다.**

- 그러나 참가율이 높은 만큼 비용이 상승했고 평년작을 가정하여 PIK가 설계되었는데 1983년에 1930년대 이래 최악의 가뭄이 덮쳐 PIK 품목 가격이 급등했다.
- 농지를 PIK로 휴경한 농가는 정부로부터 수령한 농산물 판매로 이득을 보았지만 가뭄피해 지역의 PIK 미참가 농가의 상황은 극도로 악화되었다.
- 이와 같이 1980년대 초, 농가소득은 전반적으로 침체되는 가운데 가격급락과 급등이 반복되는 과정에서 지금까지의 공급통제위주의 정책수단에 대한 반성이 일어난다.
- 유럽의 생산과 수출보조가 확대되고 마침내 유럽이 농산물 시장에서 경쟁자로 부상하자 미국의 수출 경쟁력을 높이기 위해서는 인위적 휴경보다는 농산물 가격은 낮추되 되도록 생산이 이루어지도록 하는 정책이 필요하다는 의견이 대두되었다.

6. 생산과 연계되지 않는 직접지불제도의 등장

- 이러한 상황에서 1985년 식량안보법(Food Security Act of 1985)은 생산조정보다 농산물 가격지지 수준 인하를 통해 재고량을 축소하면서 미국의 수출 경쟁력 제고를 시도한다.

- 이는 지금까지의 경작지 감축을 통한 생산통제 정책 일변도에서 중대한 변화를 의미하는데 이런 의미에서 많은 문헌은 1985년 농업법을 미국 농업정책의 근대기 시작이라고 말한다.
- 1985년 농업법의 가장 큰 특징의 하나는 부족분지불제도의 생산연계성을 제거하는 조치가 취해졌다는 것이다.
 - 그 이전까지는 해당 농산물을 재배한 면적에 대해서만 부족분지불금을 지급하였으나 쌀과 옥지면에 대해서는 이른바 50/92제도를 도입하여 경작지할당제도에 의해 할당된 면적의 50%만 재배하여도 92%를 경작한 것으로 간주하여 부족분지불금을 지급함으로써 농가의 재배면적 결정에 자율성을 높였다.
 - 1987년에는 소맥과 옥수수 등 사료곡물에 대해서 0/92제도를 도입하여 재배면적과 관계없이 전체 할당면적을 지급대상으로 함으로서 부족분지불금이 당년의 생산과 연계되지 않도록 하였다.
- 또한 그 때까지는 시장가격이 용자단가 이하로 하락할 때는 농가가 담보 농산물로 상환하도록 하였으므로 정부재고가 증가하였으나, 담보 농산물 대신 용자단가보다 낮은 국제가격을 적용하여 현금으로 상환하고 담보농산물은 농가가 원하는 때에 시장에 판매할 수 있도록 하는 이른바 유통용자제도를 (marketing loan) 도입하여 정부재고 증가를 억제하였다.
- 동시에 1956년에 도입되었다가 1970년대에 소멸된 보전유보제도(CRP; Conservation Reserve Program)를 부활시켜 환경적으로 필요한 지역을 지정하여 10년 이상 경작을 유보토록 하고 보전금을 지급하는 제도를 다시 도입하였다.
 - 이 제도에 의해 지금도 3천 5백만 에이커(총경작지의 10%)의 농지가 임지, 초지, 습지 등으로 전환되어 환경을 보호하면서 결과적으로 농산물 생산을 감소시키는 효과를 나타내고 있다.
- 이와 같은 1985년 정책노선은 그 이후에도 지속되어 1990년 식량, 농업, 보존, 무역법(The Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990)에 연

결되고, 정부지출 감축, 가격지지 감축, 식부신축성 확대라는 정책방향이 그대로 유지된다.

□ 1996년 모든 생산조정제도는 중단되고 당년 생산은 물론 가격과 관계없이 기준연도의 재배면적에 따라 일정액을 지급하는 농업법(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)이 도입되었다.

○ 이 법에 의해 당년 생산과 관계없이 과거 생산실적에 기초하여 직불금을 지급하는 생산자유계약지불제(PFCP: Production Flexibility Contract Payment)가 도입됨으로서 농가는 거의 완전한 식부 자율성을 확보하였다.

－ PFCP는 2002년까지 7년 동안 직접지불 총액과 품목별 지급액을 미리 정한 생산자유계약을 맺고 해당 품목의 생산과는 무관하게 지불하는 고정직접지불 제도이다.

○ 시장가격이 급등하여 향후 수년간 가격이 높은 수준을 유지할 것으로 예측되어 종래의 가격지지와 부족불지급 정책이 농가에게 크게 도움 되지 못할 것이라는 판단이 대세를 이루었기 때문에 이러한 개혁이 쉽게 수용되었으나, 1996년 농업법은 WTO 체제 등장, UR 협정 이행 등을 고려한 가장 시장지향적 농업법으로 평가받았다.

○ 모든 생산조정제도가 중단되어 경작지감축제도(ARP)에 의해 휴경 또는 식부 전환되었던 농지가 다시 경작되게 되었으나, 그 대신 보전유보제도(CRP)에 의해 환경적 필요성이 있는 농지는 일정한 보전활동을 조건으로 임대료에 상당하는 보전금이 지급되어 경작지 감소효과를 나타냈다.

□ 그러나 시장가격의 급락으로 고정직불 중심의 농정은 좌절되었다.

○ PFCP는 당년 가격과 관계없이 고정된 금액을 지급하므로 농산물가격이 높을 때라도 생산자는 지급을 보장받고, 가격이 하락하더라도 정부지출이 증가하지 않는 제도로서 1996, 1997년에는 취지대로 운용되었다.

○ 그러나 가격이 큰 폭으로 하락한 1998년에는 농가소득지지를 위해 추가적 특별입법을 통해 계약지불금을 50% 인상함으로써 PFCP는 가격이 좋을 때는

관계없지만 가격하락시에는 정치적으로 유지될 수 없는 제도임이 들어났다.

- 1999년부터 2001년 사이에도 PFCP는 시장가격 하락의 충격을 흡수하기 위해 두 배로 뛰었고, 가격하락의 결과 당초 예상과는 달리 유통용자 지불금도 늘어나 품목보조금이 1996년 \$46억에서 1999년 \$192억으로 2000년에는 \$322억까지 급등하여 재정수요의 증가를 방지하려던 당초의 계획은 수포로 돌아갔다.

□ 이러한 실패를 딛고 2002년 당년 생산에는 연계되지 않으나 당년 가격하락폭에 따라 지급액이 결정되는 직불제가 부활된다.

- 2002년 농업안정 및 농촌투자법 (Farm Security and Rural Investment)이 채택되어 1985년 도입되었다가 1996년에 폐지되었던 생산과 연계되지 않는 부족분지불제도가 가격하락대응직접지불(CCP; counter-cyclical payments)이라는 이름으로 부활되었다.

- 이 제도는 고정직접지불제도, 유통용자지원제도에 더하여 시장가격이 목표가격을 하회하는 경우 기준연도 재배면적의 85%에 대해 차액을 농가에 직접 보전함으로써 목표가격을 보장받게 해주었다.

- 2008년 농업법에서도 2002년 농업법에서 핵심을 이루던 고정직접지불제도, 유통지원용자제도(Marketing Loan), 가격하락대응직접지불제도 (CCP: Counter Cyclical Payment) 등 3개 정책프로그램의 기본골격을 유지할 뿐만 아니라 대상품목을 확대하고 지지수준을 인상하였다.

- CCP는 당년 단수에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 단수가 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 보전액이 줄어들고 반대의 경우는 소득이 증가함에도 보전액이 늘어나는 문제가 있다는 비판이 있었다.

- 2008년 농업법에서는 이러한 CCP의 문제를 보완하기 위해 수입(revenue)기준 지급정책인 수입보전직접지불제도(ACRE: Average Crop Revenue Election)를 신설하여 목표수입과 실제수입의 차이를 보전함으로써 가격과 단수변화를 동시에 보전하여주게 되었다.

- 소요예산 측면에서 보면 2008 농업법의 실시기간은 5년(2008~2012년)이며, 예상되는 총 소요예산은 3,070억 달러이지만 6년간(2008~2013년) 이행된다고 상정하면 총 예상 지출액은 3,716억 달러에 달해 2002년 농업법에 비해 476억 달러 이상 증가한 금액이다.
- 2008년 농업법은 종래의 법에 비해 더 엄격한 기준 하에서 좀 더 충분한 농가소득 지원을 추구했다고 볼 수 있는데 개혁 당시부터 시장지향적 교역질서 증진에 역행한다는 WTO 회원국들의 비난이 있었다.
- 가격지지 정책은 축소하여 시장기능을 통해 수급균형이 이루어지도록 하고 생산과 연계되지 않는 소득지지정책으로 수급균형과 농가소득지지라는 정책목표는 달성될 것인가?
- 현재까지는 생산과잉과 재고증가 현상은 나타나지 않고 농가소득은 비교적 안정되어 있으며, 대부분의 연구결과도 고정직불은 물론 CCP도 가격정책보다 생산유발 효과가 훨씬 낮다는 것을 보여주고 있으나 아직은 시행결과를 평가하기 이르다고 생각된다.
- 2002체제가 수급조절과 함께 가격지지·소득안정이라는 정책 목표를 달성하는 대안이 될 것인가, 아니면 이제까지의 정책과 마찬가지로 그러한 목표를 향한 또 하나의 중간 과정이 될 것인가?

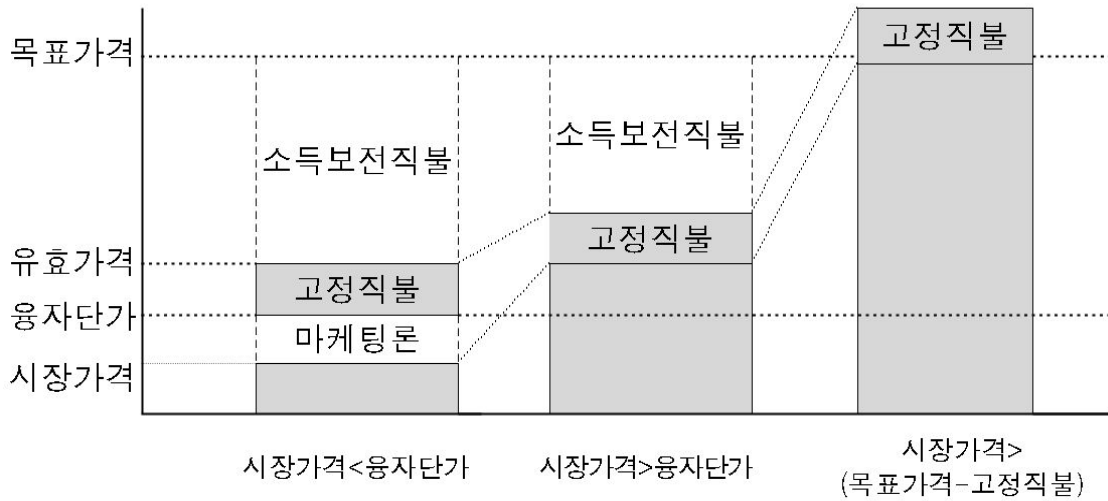
II. 2008년 농업법 내용

1. 2008년 농업법의 특징

- 2008 농업법은 농가소득 안정화를 추구하였다.
 - 2002년 농업법은, 역사상 가장 시장 지향적이고 개혁적이라고 평가받던 1996년 농업법에서 정부보조 강화로 개혁을 후퇴시킨 법으로 비판받아 왔다.
 - 2008년 농업법이 2002년 농업법의 보호주의적 성격을 연장시킬 것인지, 아니면 DDA협상과 연계하여 개혁기조로 방향전환을 도모할 것인지가 관심의 중심이었다.
 - 이러한 국내외적 관심은 입법과정에도 반영되어 2002년 농업법의 기한을 9개월 이상 넘긴 2008년 6월 18일에서야 새로운 농업법이 제정되었다.
 - 기한을 넘긴 주된 이유는 2008년 말 총선을 앞둔 의회가 정부안보다 훨씬 지원수준 확대를 주장함으로써 행정부와 의회간 대립이 치열하였기 때문이다.
 - 재정부담과 WTO/DDA 농업협상 동향을 의식하여 개혁적 농업법을 추구하던 행정부는 의회가 마련한 농업법안에 대해 거부권을 행사하고 의회는 이를 재가결하는 진통을 겪었다.
 - 결국 2008년 농업법은 개혁성 부족이라는 행정부의 반대, 시장지향적 교역질서 증진에 역행한다는 WTO 회원국들의 비난에도 불구하고 농가소득 안정화를 추구하는 방향으로 만들어졌다.
- 2008년 농업법은 농산물에 대해 품목별 지원정책을 강화하였다.
 - 2002년 농업법에서는 고정직접지불제도(DP: Direct Payments), 유통지원용자제도(MLP: Marketing Loan Programs), 가격보전직접지불제도(CCP: Counter Cyclical Payments) 등 3개 정책프로그램이 품목별 농가소득지원의 핵심을 이

루고 있었다(그림 2-1).

<그림 2-5> 농가소득안정 및 가격보전제도 개념도



자료) 임송수, “미국의 농가소득지원제도”, 시선집중 CSnJ 11호, 2006

- 2008년 농업법에서도 기존 3개 프로그램의 기본골격은 유지하되 ① 대상품목을 확대하고 ② 지지수준을 인상하였을 뿐만 아니라 ③ 수입보전직접지불제 (ACRE: Average Crop Revenue Election)를 신설하여 농가소득안정을 위한 장치를 강화하였다.
- 미국 전체 작물 판매수입의 거의 1/3을 차지하면서도 그동안 품목보조 대상에서 제외되어 왔던 과일·채소류가 2008년 농업법에서 정책지원 대상으로 포함되었다.
 - － 과일, 채소류의 식품안전, 병해충 관리 등에 대한 지원제도를 도입하고 과채류의 수출장애 요인인 동식물 검역과 기술장벽 해결을 위한 지원을 확대한다.
 - － 직접지불 수혜 경지면적에 재배된 일부 과채류를 소득지원제도 대상 품목에 포함시키고 학교급식지원 사업에 과일, 채소를 구입하기 위한 지원 예산을 확대한다.
- 제해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험제도를 대폭 강화하였다.

- 2008년 농업법에서는 종래에 없던 작물보험과 재해지원(Crop Insurance and Disaster Assistance Programs)을 별도 타이틀로 설정하였다.
 - 기상이변, 병충해 등으로부터 농가를 보호하기 위한 작물보험제도가 1938년부터 운용되었고 1996년에는 재해뿐만 아니라 가격위험까지를 포함하는 작물별 수입보험(revenue insurance)제도를 도입하였다.
 - 그러나 재해를 입더라도 실제 정부지원이 이루어지기까지는 의회승인절차 등으로 시간이 오래 걸리므로 이런 문제점을 해결하기 위하여 2008년 농업법에서는 자동긴급지원제도(SADA)를 도입하였다.
 - 특히 농가단위로 목표수입과 실제수입과의 차액을 보전해주는 수입보전제도(SURE)를 도입하여 재해뿐만 아니라 가격변동으로 인한 농가소득의 불안정성을 완충시키도록 하였다.
 - 원예작물에 대한 병충해 방제지원, 소비촉진을 위한 정부지원을 규정하고, 유기농업에 대한 지원도 새롭게 도입되었다.
 - 동식물은 각종 표시제를 강화하고, 유통 및 질병방제 지원에 대한 정부지원이 규정되었다.
- 1인당 지급한도를 축소하고 지원자격 제한을 강화하였으나 범위는 확대되었다.
- 각 보조금의 1인당 지급한도를 대폭 축소하여 한 사람이 지나치게 많은 정부 보조금을 받아가지 못하도록 하였다.
 - 지원제도의 성격에 따라, 농업소득이 많은 부농과 농외소득이 많은 겸업농가 그리고 소규모 취미농을 지원 대상에서 배제하였다.
- 원예/유기농업, 축산 부문 등 5개 분야가 새로운 항목으로 추가함으로써 2002년 농업법보다 훨씬 확대되었다(표 2-1).

<표 2-2> 2002농업법과 2008농업법의 항목구성 비교

항목(Title)	2002 농업법	2008 농업법
	Farm Security And Rural Investment Act Of 2002	The Food, Conservation, and Energy Act of 2008
Title I	Commodity Programs	Commodity Programs
Title II	Conservation	Conservation
Title III	Trade	Trade
Title IV	Nutrition	Nutrition
Title V	Credit	Credit
Title VI	Rural Development	Rural Development
Title VII	Research and Related Matters	Research and Related Matters
Title VIII	Forestry	Forestry
Title IX	Energy	Energy
Title X	Miscellaneous	Horticulture And Organic Agriculture
Title XI		Livestock
Title XII		Crop Insurance And Disaster Assistance Programs
Title XIII		Commodity Futures
Title XIV		Miscellaneous
Title XV		Trade And Tax Provisions

2. 2008농업법 항목별 주요 내용

1). TITLE I: Commodities

가. 유통지원융자 프로그램

□ 1개 품목이 추가되었다.

○ 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan Program)는 농산물가격 하락 시 가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것이다.

- 시장가격이 농업법이 설정한 융자단가(loan rate) 보다 낮으면 그 차액을 어떤 형태로든 생산농가에 지원해주는 제도로서 1935년부터 도입되어 농업법에서 규정한 융자단가가 사실상 최저보장가격이 되고 있다.

- 수확기 해당 품목의 시장가격이 용자단가보다 낮을 때 생산자는 용자 단가보다 낮은 용자상환단가(marketing loan repayment rates)로 상환하는 것이 허용되는데 이 상환단가 결정 방법은 품목별로 약간 차이가 있으나 당시 시장가격을 기준으로 하는 것이 원칙이다.
 - 그 후 생산자는 담보물로 제공했던 농산물을 시장에서 판매한다.
 - 이처럼 처음 용자단가에 비해서 낮은 상환단가를 적용할 때 그 차액은 생산자의 입장에서는 정책에 따른 혜택이 되는데 이를 유통용자수익(marketing loan gain) 이라 부른다.
- 또 하나의 대안으로서 생산자는 생산물을 담보로 제공하고 수확기에 상환하는 절차를 생략하고 수확기에 바로 해당 품목의 시장가격이 용자단가보다 낮을 때 유통용자수익에 해당되는 금액만큼을 직접지불로도 받을 수 있는데 이를 용자부족분직접지불(LDPs: direct loan deficiency payments)이라고 한다. 따라서 생산물 단위당 유통용자수익과 용자부족분직접지불 금액은 동일하게 된다.
- 이처럼 2008농업법은 “수익권(beneficial interest)” 원칙을 계속 유지하였는데 이는 시장가격이 용자단가보다 낮을 때 농민은 용자부족분직접지불을 받고 해당 품목을 계속 가지고 있으면서 미래 가능한 높은 시장가격에 팔 수 있도록 허용하는 것이다. 농민이 정책 혜택을 받는 대신 시장신호에 반응하여 그들의 품목을 시장에 내놓는 시장 적응성을 가지도록 하는 것이 정책의 목적이다.
- 2008년 농업법에서는 정책대상품목에 병아리콩(대형)을 추가하여 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 모헤어(앙골라 염소의 털), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조 완두(dry peas) 등 20개 품목이 되었다.

□ 6개 품목의 보장가격이 인상되었다.

- 정부 보장가격이 되는 용자단가를 밀, 보리, 귀리, 유지종실, 등급 양모, 벌꿀 등 6개 품목에 대해서는 2010년부터 상향조정하여 정부의 가격지지 수준이 높아졌고 건조완두와 렌즈콩에 대해서만 2009년부터 하향조정하기로 하였다.
- 단, 2008년 농업법에서 신설된 수입보전직접지불(ACRE)에 참여할 경우 30% 인화된 단가를 적용하여 ACRE로 전환하는데 대해 농가가 일정한 부담을 하도록 하였다.

<표 2-3> 유통지원용자 대상품목별 용자단가(Loan Rates)

품목	단위	2002년 농업법	2008년 농업법		
			2008년	2009년	2010-12년
소맥	\$/Bushel	2.75	2.75	2.75	2.94
옥수수	\$/Bushel	1.95	1.95	1.95	1.95
수수	\$/Bushel	1.95	1.95	1.95	1.95
보리	\$/Bushel	1.85	1.85	1.85	1.95
귀리	\$/Bushel	1.33	1.33	1.33	1.39
장립종 쌀	\$/Hundredweight	6.50	6.50	6.50	6.50
중단립종 쌀	\$/Hundredweight	6.50	6.50	6.50	6.50
대두	\$/Bushel	5.00	5.00	5.00	5.00
기타 종실	\$/Hundredweight	9.30	9.30	9.30	10.09
육지면화	\$/Pound	0.52	0.52	0.52	0.52
ELS 면화	\$/pound	0.7977	0.7977	0.7977	0.7977
땅콩	\$/Ton	355.00	355.00	355.00	355.00
등급 양모	\$/Pound	1.00	1.00	1.00	1.15
무등급 양모	\$/Pound	0.40	0.40	0.40	0.40
모헤어	\$/Pound	4.20	4.20	4.20	4.20
벌꿀	\$/Pound	0.60	0.60	0.60	0.69
소형 병아리콩	\$/Hundredweight	7.43	7.43	7.43	7.43
대형 병아리콩	\$/Hundredweight	-	-	11.28	11.28
렌즈콩	\$/Hundredweight	11.72	11.72	11.28	11.28
건조완두	\$/Hundredweight	6.22	6.22	5.40	5.40

* ELS cotton: extra-long staple cotton
 자료: USDA ERS(2008)

- 2002년 농업법에서는 1인당 수혜한도가 7만 5,000불이었으나 이번에 이 규정을 폐지하였다.

- 그러나 상품증서(commodity certificate)를 이용하는 경우 이제까지 이 한도가 거의 실효성 없었으므로 실제로는 수혜한도에 변화가 없다.

* 상품증서란 상품의 소유 또는 양도와 같은 효력을 가지고 있는 문서를 말함.

○ 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자는 지급대상에서 제외된다.

나. 고정직접지불제도

□ 2002년 농업법의 틀이 그대로 유지되었다.

○ 고정직접지불제도(Direct Payments)는 정책대상품목의 기준 생산량에 대해 매년 일정 금액을 지불하는 제도로서 2002년 농업법의 시스템을 그대로 유지하고 있다.

- 고정직불금 지불금액은 농업법에 규정된 직접지불단가, 생산자의 기준연도(1998~2001) 재배면적 그리고 기준단수의 곱으로 정해진다.

* 고정직불금 = 직불단가 × 기준단수 × (기준면적 × 0.85)

<표 2-4> 2008년 농업법 고정직접지불 대상품목별 지불단가

대상품목	단위	지불단가 (달러)	비고
소맥	Bushel	0.52	- 2002년 농업법과 동일
옥수수	Bushel	0.28	
수수	Bushel	0.35	
보리	Bushel	0.24	
귀리	Bushel	0.024	
육지면화	Pound	0.0667	
장립종 쌀	cwt	2.35	
중단립종 쌀	cwt	2.35	
대두	Bushel	0.44	
기타 종실	cwt	0.80	
땅콩	Ton	36.00	

자료: USDA ERS(2008)

- 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 육지면화, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물(해바라기씨, 유채, 카놀라, 아마씨, 겨자씨, 참깨, 크램비(crambe)), 땅콩 등 11개 품목으로 변화가 없다.
 - 직불단가도 2002년 농업법과 같으나 2008년 농업법에서 신설된 수입보전직접지불(ACRE)에 참여할 경우 20% 인하된 단가를 적용한다.
- 1인당 지급한도가 축소되고 지급자격조건이 강화되었다.**
- 고정직접지불제의 실질적 수혜한도는 농민 1인당 8만 달러에서 4만 달러로 축소되었다.
 - 2002년 농업법에서도 1인당 수혜한도가 4만 달러였지만 세 경영체 규정(Three-entity rule)을 적용하면 수혜한도가 8만 달러까지 늘어날 수 있었다.
 - 2008년 농업법에서는 이 규칙을 폐지함으로써 실질적으로 1인당 보조상한이 4만 달러로 축소되었고 ACRE에 가입한 경우는 3만 2,000달러로 제한된다.
 - * 세 경영체 규정(Three-entity rule)이란 자신의 농장 외에 다른 두 농장에 공동경영자로 참여할 경우 나머지 두 개 경영체에서 각각 2만 달러까지 받을 수 있도록 하여 결국, 1인당 지급상한이 두 배로 증가할 수 있는 여지를 주는 규정으로 자신의 농장을 여러 농장으로 분리하여 보조금 지급상한을 회피한다는 비판이 있었다.
 - 또한 지급대상농가에 대한 제한이 대폭 강화되었다.
 - 2002 농업법에서는 농업소득이 250만 달러 이하이면 대상이 되었으나 최근 3년 평균 소득이 75만 달러 이상이거나 최근 3년의 비농업소득이 50만 달러 이상인 자는 수혜대상에서 제외된다.
 - 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농도 지원대상에서 제외된다.
- 기준면적 변경과 선지급제도를 없앴으로 예산절감을 시도하였다.**
- DP의 품목당 직불단가는 2002농업법과 동일하게 유지되지만 2009-2011 곡물 연도 동안 기준면적(base acre) 반영 비율을 85%에서 83.3%로 낮춤으로 이

기간 동안 직접직불금은 2% 삭감 효과를 보인다. 85% 비율은 다음 농업법의 기준선(baseline)을 더 높게 유지하기 위해 2012 곡물연도에는 다시 회복시킨다. CCP 산출공식에는 83.3%까지 축소하는 것을 반영하지 않았다.

- 2012 곡물연도 이후에 선지급직접지불(advance direct payments)을 없앴으로 직접직불금 규모의 22%에 해당하는 금액을 12월에서 익년 10월까지 연기시키는데 이는 2012회계연도에 약 11억 달러의 예산절약 효과를 가져온다.

다. 가격보전직불제도(CCP)의 대상품목 확대와 지급한도 축소

□ 4개 품목이 지급대상에 추가되었다.

- 가격보전직불제도(Counter-Cyclical Payments)는 정책대상 품목의 목표가격을 미리 정해두고, 앞의 고정직불금을 가산한 농가수취가격이 목표가격보다 낮을 때 그 차액을 보전하여 목표가격 수준의 가격을 보장하는 제도이다.

- 이 때 농가수취가격이란 시장가격 혹은 정부 보장가격인 융자단가(loan rate) 중 높은 것에 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액으로 농가가 실제로 수취하는 가격을 말한다.

- 농가별 CCP 지불금액은 농업법이 정한 지불단가, 기준면적, 기준단수, 목표가격에 의해 결정되며 이것은 2002 농업법과 같다.

* 농가별 CCP 지불금액 = 지불단가 × 기준면적 × 85% × 기준단수

* 지불단가(CCP rate) = 목표가격(target price) - 유효가격(effective price, 농가수취가격)

* 유효가격(농가수취가격) = 고정직불단가 + (시장가격 혹은 융자단가 중 높은 것)

- 정책대상품목에 건조완두, 렌즈콩, 병아리콩(소형, 대형)등 4개품목이 추가되어 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 15개 품목이 되었다.

□ 6개 품목의 목표가격이 인상되었다.

- 밀, 수수, 보리, 귀리, 대두, 기타 유지작물 등 6개 품목에 대한 목표가격을 2010년부터 상향조정하여 정부의 농가소득지지수준을 인상하고 육지면화 (upland cotton)의 목표가격만 2009년부터 하향조정하기로 하였다.

<표 2-5> 가격보전직접지불(CCP) 대상품목별 목표가격(Target Prices)

품목	단위	2002 농업법	2008 농업법		
			2008년	2009년	2010-12년
소맥	\$/Bushel	3.92	3.92	3.92	4.17
옥수수	\$/Bushel	2.63	2.63	2.63	2.63
수수	\$/Bushel	2.57	2.57	2.57	2.63
보리	\$/Bushel	2.24	2.24	2.24	2.63
귀리	\$/Bushel	1.44	1.44	1.44	1.79
육지면화	\$/Pound	0.724	0.7125	0.7125	0.7125
장립종 쌀	\$/Hundredweight	10.50	10.50	10.50	10.50
중단립종 쌀	\$/Hundredweight	10.50	10.50	10.50	10.50
땅콩	\$/Ton	495	495	495	495
대두	\$/Bushel	5.80	5.80	5.80	6.00
기타 종실	\$/Hundredweight	10.10	10.10	10.10	12.68
건조완두	\$/Hundredweight	-	-	8.32	8.32
렌즈콩	\$/Hundredweight	-	-	12.81	12.81
소형 병아리콩	\$/Hundredweight	-	-	10.36	10.36
대형 병아리콩	\$/Hundredweight	-	-	12.81	12.81

자료: USDA ERS(2008)

□ 1인당 지급한도가 축소되고 지급자격조건이 강화되었다.

- CCP 1인당 지급한도는 6만 5,000달러로 2002년 농업법과 동일하나 “세 경영체 규칙”이 폐지됨으로써 CCP 보조상한이 실질적으로 13만 달러에서 6만 5,000달러로 축소되었다.
- 또한 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농도 지급대상에서 제외된다.

라. 수입보전직접지불제도

□ 가격과 단수변화를 동시에 보전하는 제도를 도입하였다.

- 가격보전직불제도(CCP)는 단수 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 단수가 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 보전액이 줄어들고 반대의 경우는 소득이 증가함에도 보전액이 늘어나는 문제가 있다는 비판이 있었다.
- 2008년 농업법에서는 이러한 가격보전직불제도(CCP)의 문제를 보완하기 위해 수입(revenue)기준 지급정책인 수입보전직접지불제도(Average Crop Revenue Election: ACRE)를 신설하였다.
 - － 가격보전직불제도(CCP)가 목표가격을 보장해주는 것인데 비해 이 제도는 목표수입과 실제수입의 차이를 보전하여 가격과 단수변화를 동시에 보전하여 주는 것이다.
- 2008 농업법은 현행 CCP를 계속 유지하되 농가가 CCP나 ACRE 중 하나를 선택할 수 있도록 하여 농가의 선택폭을 넓혔다.
 - － 단, 일단 ACRE제도를 선택한 농가는 범시행기간인 2012년까지 CCP로 되돌아갈 수 없다.
- 대상품목은 CCP 품목과 동일하나 해당 농장에서 경작하는 정책대상 품목 중 일부 품목에 대해서만 CCP 대신 ACRE제도를 선택할 수는 없다.

- ACRE 참여농가는 직접직불 단가의 20%, 용자단가의 30% 감축에 동의해야 하며, 이것은 단수 위험까지를 포괄하는데 대한 일종의 프리미엄이라고 생각된다.

* 미국 학계는 당분간 대부분의 농산물 시장가격이 용자단가를 상회한다는 예측하에 ACRE제도를 직접지불의 20%에 해당하는 금액을 단수위험에 대한 보험료로 지불하는 수입보험정책으로 이해될 수 있다고 말하고 있다.

□ 주단위 목표수입과 실제수입의 차액을 보전한다.

- 수입보전직불(ACRE)은 주단위로 단위면적당 목표수입을 정하고 실제수입이 이 보다 적은 경우 그 차액을 보전하되, 해당 농가의 실제수입이 목표수입보다 낮을 때에만 지급되도록 하여 실제로 수입이 감소한 농가에만 지급된다.

- 주단위 목표수입 = 주단위 기준단수(최근 5개년 올림픽 평균단수)×목표가격×0.9

- 주단위 실제수입 = 주단위 당해연도 단수×(연평균 국내가격과 용자단가의 70%중 높은 것)

* 용자단가의 70%를 적용하는 것은 SURE에 가입하는 경우 용자단가가 30% 감축되는 것을 반영하는 것이다.

- 농가 목표수입 = 농가별 기준단수(최근 5개년 올림픽 평균단수)×목표가격+작물보험료

- 농가 실제수입 = 농가 당해연도 단수×(연평균 국내가격과 용자단가의 70%중 높은 것)

- 목표가격은 직전 2개년 평균으로 하여 시장가격변화가 목표가격에 반영되도록 하였고 2010~2012년에는 목표수입이 이전 연도 목표수입의 10%이상 변화할 수 없도록 하여 과대한 재정지출 증가를 방지하도록 하였다.

- ACRE 지급단가는 원칙적으로 주단위 목표수입과 주단위 실제수입간의 차이

로 계산되나 만일 이 차이가 주단위 목표수입의 25%보다 크다면 주단위 목표수입의 25%가 ACRE 보조금단가의 상한이 되도록 하여 과도한 재정지출을 방지하였다.

□ 개별농가의 단수 수준에 따라 지급액은 달라진다.

○ 해당 농가의 단수가 주 단수에 비해 많을수록 지급액이 많아지도록 하여 개별농가의 생산성 차이가 지급액에 반영된다.

○ ACRE 보조금도 가격보전직불금(CCP)과 같이 기준면적의 85%에 대해 지급된다.

— $ACRE\ Payment = [(주단위\ 목표수입 - 주단위\ 실제수입) \times 주단위\ 목표수입의\ 25\% \text{ 중 적은 것}] \times [기준면적 \times 0.85] \times [농가별\ 기준\ 단수 \div 주단위\ 기준단수]$

○ 그러나 1인당 지급한도는 7만 3,000달러로 제한되고, 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농은 지원대상에서 제외된다.

— 이것은 CCP의 지급한도 6만 5,000달러에 ACRE 가입시 고정직불한도가 8,000달러 줄어드는 것을 가산한 것이다.

마. 시험적 재배탄력제도

□ 일부지역에 대해 가공용 과일/채소에 대한 시험적 재배탄력제도를 도입하였다.

○ 2008농업법은 정책대상 기본경작지(base acreage)에 과일과 채소 재배를 원칙적으로 제한하면서도 일부지역에서 가공용에 대해서는 과일과 채소에 대한 시험적 재배탄력제도(pilot planting flexibility program)를 도입했다.

— 2009년부터 7개 중서부 주의 농민들은 정책대상 기본경작지에 가공을 위해 오이, 푸른 완두콩, 리마콩, 호박, 강낭콩, 단옥수수, 토마토를 재배하는 것을 허용한다.

- 이 경우 해당 연도에는 정책대상 기본경작지에서 제외함으로 일시적으로 직접직불금과 CCP 하락을 초래하지만 다음 작물연도에 회복시킨다.
 - 해당 7개 주와 허용 면적은 미네소타(34,000 acres), 위스콘신(9,000 acres), 미시간(9,000 acres), 일리노이(9,000 acres), 인디애나(9,000 acres), 오하이오(4,000 acres), 아이오와(1,000 acres) 이다.

바. 낙농(Dairy)

□ 낙농품가격지원제도와 우유소득손실계약제도를 존속시켰다.

- 낙농품가격지원제도(DPSP: Dairy Price Support Program)와 우유소득손실계약제도(MILC: Milk Income Loss Contract)는 2007년에 만료되도록 예정되었던 우유가격과 낙농가 소득을 지지하는 두 가지 연방 프로그램이었다.
- DPSP는 과잉 생산된 버터, 저지방건조우유, 치즈를 정해진 최소가격에 USDA가 구매해 줌으로써 우유의 농가가격을 간접 지원하는 제도이다.
 - 2008농업법은 해당 유제품에 대한 최소가격 축소 조건 등을 포함하는 일부 수정된 DPSP를 2012년 12월까지 유지하도록 하였다. 예를 들면 12개월 연속으로 USDA 구매량이 법에 명시된 한도를 초과한다면 USDA는 제품구매가격을 축소할 수도 있다.
- MILC는 목표가격(100파운드당 16.94달러)과 시장가격(월간 뉴잉글랜드 액상우유 가격기준) 차액의 34%를 지불하고 농장당 지불한도는 연간 우유 생산의 첫 240만 파운드로 제한된 제도이다.
 - 2008농업법은 프로그램을 연장하고 2008년 10월 1일부터 2012년 8월 31일까지 지급률은 목표가격과 시장가격 격차의 45%로, 지급한도는 298만 5천 파운드로 증가시켰다.
 - 아울러 목표가격 16.94 달러도 일정 수준 이상 사료가격이 인상될 경우 조정하도록 했다.

- 당시 의회예산국(CBO)은 농업법의 주요 낙농 조항을 위한 5년간 순지출증가가 3억 8600만 달러에 이를 것이라고 추정했다

□ 연방우유유통명령제도(Federal Milk Marketing Orders) 일부를 수정했다.

- 이 제도는 유가공업자가 농가에게 우유의 최종 용도에 따라(즉, 제조된 생산품의 종류) 최저가격을 지불하도록 요구한 것이다. 이는 영구 승인 제도이지만 다수의 이슈들이 농업법 논쟁과정에서 의회의 관심대상이 되었다.
 - 유가공업자들은 농가와 선물계약을 추진할 때는 최저가격 적용을 면제하는 방향으로의 법령 개정을 원했다.
 - 2008 농업법은 2012년 9월 30일까지 농민들의 자발적인 선물가격계약 참여를 허용하고 선물계약이 2015년 9월 30일 이후까지는 연장되지 않도록 했다.
 - 가공업자가 농민에게 프로그램 참여를 강요하지 못하도록 하고 이 제도를 검토 평가할 위원회를 설치했다.

사. 설탕

□ 설탕가공업자에게 종전과 마찬가지로 유통량을 통제하면서 동시에 가격지지 용자를 제공한다.

- 설탕 프로그램은 사탕무, 사탕수수 재배자와 가공업자의 수취가격을 보장하되 미국 재무부의 비용부담이 없도록 설계되었다.
 - USDA는 유통할당(marketing allotments)을 가공업자의 국내 판매량을 제한하고 수입을 통제하여 시장가격을 지지수준 이상으로 유지한다.
- 이 같은 유통할당에 대한 유인으로 사탕수수 가공업자와 사탕무 정제업자들에게는 가격지지 성격의 유통지원용자를 제공하는데 용자단가는 아래 표와 같다.

<표 2-6> 설탕가공업자에 대한 용자단가(Loan Rates)

품목	단위	2002년 농업법	2008년 농업법				
			2008년	2009년	2010년	2011년	2012 -13년
사탕수수 원당 (raw cane sugar)	\$/Pound	0.18	0.18	0.18	0.1825	0.1850	0.1875
사탕무 정제 설탕 (refined beet sugar)	\$/pound	0.229	0.229	0.229	사탕수수 가공 설탕 단가의 128.5%		

자료: USDA ERS(2008)

□ 에탄올 생산용 설탕 프로그램을 도입했다.

○ FTA 체결 국가로부터의 무제한적 설탕수입이 국내가격을 하락시키고 그 결과 용자현물상환(loan forfeitures) 증가에 의한 설탕 과잉 가능성을 고려하여 2008농업법은 ‘에탄올 생산용 설탕프로그램’(sugar-for-ethanol program)을 도입했다.

— 시장가격을 지지수준보다 높게 유지하는데 필요하다면 USDA는 거의 수입량과 같은 량의 국내 생산 설탕을 구매하여 이를 에탄올 생산자에게 팔아야 한다. 이를 위해 상품신용공사(CCC)는 무한정으로 자금을 제공하도록 하였다.

□ 국내시장 점유율을 의무화시켰다.

○ 미국내 설탕생산이 국내시장의 85%를 유지하도록 요구하면서 USDA가 행사 하던 수입쿼터 제도는 철폐했다.

* 입법당시 부시행정부는 설탕부문 조항들이 “실제로 설탕 가격을 올리는 정부 개입을 증가시킨다”며 설탕 관련 프로그램에 반대했다. 그들은 특히 초과 공급되는 설탕이 에탄올 가공업자에게 경매로 처분됨으로써 막대한 손실하에서 설탕에탄올프로그램이 작동될 것이라고 주장했다.

아. 제 1항 관련 예산내용

□ 제1항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

○ 고정직불 예산은 매년 38~52억 달러가 집행되었으나 농산물가격 상승으로 시장가격과 정부 지지가격 수준이 농가 목표가격 수준에 근접하여 CCP와 ACRE 등 가격지지예산과 소득보전예산지출액은 대폭 감소하였다.

<표 2-7> 제1항의 주요 세부정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	10,692	7,168	6,585	4,321
Direct Payment	5,222	4,898	4,950	3,879
Marketing Assistance Loan and Price Supports	3,499	316	25	21
Milk Income Loss Contract(MILC) Payments	757	182	300	120
Counter-Cyclical Payments	731	903	189	0
Market Access Program	219	202	207	204
Loan Deficiency Payments	145	192	37	7
Cotton User Marketing and Economic Adjustment Assistance Payments	85	104	66	62
Dairy Export Incentive Program	19	2	0	0
Farm Storage Facility Loans	14	12	7	0
Dairy Indemnity Program	1	1	1	0
Dairy Price Support	0	350	350	0
Durum Wheat Quality Program	0	3	3	0
Geographically Disadvantaged Farmers and Ranchers	0	3	3	0
Average Crop Revenue Election(ACRE) Program	0	0	447	28

2) Title II: Conservation

□ 보존 프로그램은 크게 휴경농지 대상 프로그램과 경작농지 대상 프로그램으로 나눌 수 있다.

- 2008농업법은 2002농업법의 보존 프로그램을 거의 모두 재승인 하고 일부는 수정했으며 몇 개의 새 프로그램을 만들었다.
- USDA에 의해 관리되는 보존 프로그램은 크게 휴경농지 대상 프로그램과 경작농지 대상 프로그램으로 나눌 수 있다.
 - 토지휴경 및 부담완화(land retirement와 easement) 프로그램: 토지를 휴경하거나 혹은 토지를 숲, 목초지, 습지 등으로 전환하는 장기 보존 대책으로서 임대료지급(program rental payment)과 비용분담(cost-sharing) 수단을 제공한다.
 - * 주요 토지휴경 및 부담완화 프로그램: Conservation Reserve Program(CRP), Conservation Reserve Enhancement Program (CREP), Wetlands Reserve Program (WRP), Grasslands Reserve Program (GRP), Farmland Protection Program (FPP) 등이 있다.
 - 경작농지(Working land) 프로그램: 토지이용관행을 개선하려는 농민을 돕기 위해 기술이나 재정적인 지원을 제공한다.
 - * 주요 경작농지 프로그램: Environmental Quality Incentives Program (EQIP), Conservation Stewardship Program (CSP), Agricultural Management Assistance (AMA) program, Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP) 등이 있다.
- 2008농업법은 적용범위를 넓히기 위해 자격요건, 기술지원 범위 등을 확대했다.
 - 기존 프로그램에서 자격요건(eligibility requirements), 프로그램 정의, 등록과 지불 제한, 계약 조건, 평가와 순위 기준, 기타 행정적 사항 등을 수정하였다. 특히 적용범위를 넓히기 위해 자격요건, 기술 지원 범위를 확대했다.
 - 기술지원 범위는 나무를 심고 관리하는 토지, 화분수(pollinator) 서식 및 보호지역, 확인된 자연자원 지역 등으로 확대되고 자격요건으로는 신규진입자, 자원부족농가(limited resource), 사회적 약자인 생산자, 특수작물 생산자, 유기농업으로 전환하려는 생산자들에게까지 확대되었다.

- 2008농업법은 또한 새로 나타난 이슈, 우선자원지역(priority resource areas), 기존 프로그램의 새로운 세부프로그램 등을 신설하였다.

가. 토지휴경 및 부담완화 프로그램(Land Retirement / Easement Programs)

- 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program: CRP)이 가장 규모가 크다.

- 총 연간 소요자금 면에서 가장 큰 보존 프로그램은 CRP이다. 2008농업법은 CRP 등록 한도를 이전의 3,920만 에이커보다 작은 3,200만 에이커로 정했다.

- 경작농지 프로그램으로 전환하는 농민에게도 지원하는 프로그램이 강화되는 것을 반영하여 한도를 줄인 것이지 CRP의 축소의를 의미하는 것은 아니다.

- 습지유보프로그램(Wetlands Reserve Program: WRP)의 등록 한도는 종전의 227만 5,000 에이커에서 304만 1,000 에이커로 증가시켰다.

- 대상토지의 자격요건을 확대해서 개인 또는 부족 소유의 습지, 경작지, 초원, 특정 야생동물 종의 서식 조건이 충족되는 토지까지 확장했다.

- 초지유보프로그램(Grasslands Reserve Program: GRP)은 기존 한도 200만 에이커에서 2012년까지 120만 에이커를 추가 등록 시킨다는 목표를 세우고, 기금 배분은 임대 계약(10년, 15년, 20년 만기, 기존의 30년 계약은 철폐)을 위해 40%, 영구적인 토지 부담완화(easements)를 위해 60%를 사용하도록 했다.

나. 경작농지 프로그램(Working Lands Programs)

- 환경개선프로그램(EQIP)과 보존책임프로그램(CSP)이 가장 대표적 경작농지 프로그램이다.

- EQIP하에서 토양, 지표 및 지하수, 공기의 질을 향상시키고 에너지를 보존하기 위해 프로그램을 확대했다. 또 여기에는 목초지, 삼림지, 습지, 야생생물

서식을 돕는 토지 및 자연자원도 포함된다.

- EQIP 예산은 2002년 농업법하에서는 2002~7년 6년 동안 49억 2000만 달러였는데 2008년 농업법에서는 2008-12년 5년 동안 73억 2500만 달러로 확대했다.

□ EQIP 지출의 최대 대상자는 축산인이다.

- 총지출의 5%는 신규진입 농축산인, 또 5%는 사회적 약자 농축산인을 위해 할당하고, 이들이 소요하는 비용의 최저25%에서 최고90%까지 제공한다. 그리고 EQIP 지출의 60%는 축산업자에 대한 비용분담형 사업용(예를 들면 종합영양관리계획 개발 사업) 지출로 제공하도록 하다.

- EQIP 지불 한도는 한 경영체당 6년 동안에 30만 달러로 낮춘다(기존 45만 달러).

□ 기존의 보존안전제도(Conservation Security Program)를 보존책임제도(Conservation Stewardship Program: CSP)로 대체하여 경작중인 토지에 대한 보전정책을 강화했다.

- CSP는 다양한 형태의 보존관리(conservation management) 및 토지기반구조설비행위(land-based structural practices, 예를 들면 가축분뇨처리시설, 경사지의 구축계단, 목초피복 수로(grassed waterways), 등고선식 초목띠(contour grass strips), 여과띠(filter strips), 방수로웅덩이(tailwater pits), 항구적 야생생물 서식지(permanent wildlife habitats), 건축된 습지(constructed wetlands))를 채택 혹은 유지하여 1개 이상의 관심자원(예를 들면 토양, 물, 야생생물 서식 등)을 보존하려는 생산자에게 지불하는 제도이다.

- FY 2009~12 기간 동안(토지등록은 FY 2017 까지 허락), 매년 1,277만 에이커를 에이커당 18 달러의 비용(4년간 총9억 1944만 달러, 종전 6년간 7억 9400만 달러)으로 등록하도록 하여 금융지원, 기술지원 등을 수행하도록 했다.

- 등록면적의 5%는 신규진입 농업인에게, 또 5%는 사회적 약자 농업인에게 할당하도록 했다.

－ 5년 동안 개별생산자 혹은 하나의 경영체에 대한 지불한도는 20만 달러이다.

□ 제2항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 아래 다음과 같다.

○ CRP에 예산 2,000만 달러 내외가 지출되고, 그 다음으로 EQIP에 1,000만 달러 이상이 배정되었다.

<표 2-8> 제2항(Title 2: Conservation)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	4,905	5,656	6,145	6,588
Conservation Reserve Program	1,916	1,911	1,997	2,142
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783
Wetlands Reserve Program	436	630	726	785
Conservation Security Program	276	222	203	197
Farm and Ranch Lands Protection Program	121	150	175	200
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60
Resource Conservation and Development	51	51	51	0
Grassland Reserve Program	48	100	117	67
Watershed Rehabilitation Program	40	40	40	0
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10
Emergency Forest Conservation Reserve Program	10	8	9	8
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0
Voluntary Public Access and Habitat Incentives Program	0	0	33	17

3) Title III. Trade

가. 식량원조(Food Aid)

□ P.L.480(Food for Peace Act)을 2012년까지 연장한다.

○ 지난 10년간 세계 식량원조의 60%를 차지하는 세계 최대 식량원조국 미국은

식량원조의 근거법인 P.L. 480의 명칭을 농산물무역개발 및 원조법 (Agricultural Trade Development and Assistance Act)에서 평화를 위한 식량법(Food for Peace Act)으로 변경하여 2012년 까지 연장시켰다.

- 전통적으로 이법의 목적 중 하나였던 해외수출시장 개발이라는 것은 삭제했다.
- P.L.480은 정부 대 정부간 미국 농산물의 특별판매(concessional sales)로서 3개 항목으로 구성되어 있다.
 - Title I: 개발도상국에 대한 미국 농산물의 신용(credit) 혹은 양여(grant)
 - Title II: 외국의 긴급 혹은 비긴급 식량 필요에 대한 미국 농산물의 기부(donation)
 - Title III: 최빈개도국(least-developed countries) 정부가 경제개발 목적으로 자국 국내에서 판매하도록 미국 농산물을 기부(donation)
- P.L. 480의 제2항(Title II)은 미국의 가장 큰 식량원조 프로그램이다.
 - 매년 25억 달러(중전 12억 달러)를 P.L. 480 Title II에 할당했는데 미국 농산물을 해외 긴급구호용, 비긴급개발프로젝트용으로 제공하도록 한다.
 - 의회가 매년 25억 달러라는 할당금 전액에 대해 지출 승인한다면 이는 중전 연평균 지출 12억 달러와 비교할 때 상당한 증가를 의미한다.
- * 비록 농업법에서 승인 하였지만 P.L. 480 Title II는 U.S. Agency for International Development (USAID)가 운용한다.
- 기타 2008농업법이 재승인하여 USDA가 관리하는 소규모 식량지원 프로그램이 있다.
 - 시장지향적 농업부문 개발을 추진하는 국가에 대한 진보를 위한 식량(Food for Progress: FFP) 프로그램

- 국제학교급식과 어린이영양프로그램(McGovern-Dole International School Feeding and Child Nutrition Program)
- 돌발적인 식량원조 요구가 있을 때 상품과 현금을 제공하는 프로그램(Bill Emerson Humanitarian Trust)

□ 해외원조를 위해 현지 농산물 구매를 위한 시험사업을 도입했다.

○ 현재 법하에서 P.L. 480 기금은 오직 미국 농산물 구입을 위해 쓸 수 있다.

- 2008농업법은 FY2009-2012동안 식량원조 프로그램을 위해 현지 또는 인근지역 농산물 구매를 위한 시험사업(pilot program)을 수행하기 위해 FY2009~2012 동안 CCC 기금 6,000만 달러를 승인했다.

* 입법당시 반대가 심했는데 반대자들은 생산자, 수송업자, 미국 식량원조 지원 자선단체 등에게 해를 끼쳐 미국 식량원조가 줄어드는 결과가 나타날 수 있다고 주장했고 의회도 이를 받아들였다. 의회의 이 시험사업 반대는 행정부가 농업법을 거부(veto)하는 이유 중 하나로 제시했다.

나. 무역(Trade)

□ 미국농산물의 상업적 수출을 촉진시키는 목적을 가졌던 1978년 농산물 무역법(Agricultural Trade Act of 1978)의 수출신용보증제도(Export Credit Guarantee Programs)를 수정하였다.

○ 이 제도는 민간금융기관의 수출용자에 신용을 보증해 주는 것으로 여기에는 상품신용공사가 직접 용자해 준 것은 포함되지 않는다.

○ 수출신용보증제도의 수정은 미국이 패소한 WTO 미국-브라질 면화분쟁에 대한 최종 판결을 반영한다는 의미를 포함하고 있다.

○ 미국 상품신용공사(CCC)의 수출신용보증제도는 주로 곡물 수출을 확대하기 위해 이용되는 제도인데 그동안 3년 까지 신용을 보증하는 단기수출신용보증제도(Export Credit Guarantee Programs)와 3~10년 까지 보증하는 중기수출

신용보증제도(Intermediate Export Credit Guarantee Program) 두 가지 형태가 있었는데 이 중에서 증기제도는 폐지하였다.

○ 한편 수출업자가 해외 구매자에게 제공한 신용에 대해 보증을 제공하는 공급자신용보증제도(Supplier Credit Guarantee Program) 역시 폐지하였다.

□ 시장접근 프로그램(Market Access Program: MAP)은 계속 존치시켰다.

○ 매년 2억 달러의 CCC 기금을 배정했는데 고부가가치 농산물의 시장확대를 위해 기술지원, 시장연구, 고부가가치 농산물 장려를 위한 비용분담으로 사용하도록 했다.

— 2002년 농업법에서는 1억 달러100(FY 2002), 1억1000만 달러(FY 2003), 1억 2500만 달러(Y 2004), 1억 4000만 달러(FY 2005), 2억 달러(FY 2006-07, 매년)의 상한을 가지고 예산 할당이 되었다.

— 비영리농업조직, 지역무역단체, 미국민간무역회사가 참여할 수 있다.

□ 해외시장개발프로그램(Foreign Market Development Program: FMDP)은 2002년 농업법 수준에서 존치시켰다.

○ 미국 농산물의 해외시장 개발, 유지, 확대를 위한 미국 무역협회의 활동에 대한 비용을 분담하는데 2002년 농업법과 동일하게 매년 3,450만 달러를 배정했다.

○ MAP가 고부가가치 농산물 수출촉진을 주목적으로 하는 반면 FMDP는 주로 일반(bulk or generic) 농산물 수출촉진을 주목적으로 한다.

□ 특정 수출 시장에서 미국 수출업자가 외국의 수출보조에 대항할 수 있도록 도와주던 수출진흥프로그램(Export Enhancement Program)은 폐지하였다.

○ 이 프로그램의 폐지는 1995년부터 정상적으로 작동되지 않았고, 진행 중인 다양한 무역협상에서 모든 수출보조금을 폐지한다는 미국의 입장을 뒷받침하기

위한 것이다.

□ 제3항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

○ 수출신용이 연간 3,000만~5,000만 달러 지출되었고, PL 480에 의한 식량원조에 1,700~2,300만 달러가 지출되었다.

<표 2-9> 제3항(Title 3: Trade)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	8,160	5,374	7,670	7,605
Export Credit Guarantees	5,357	3,090	5,500	5,500
Food for Peace, Title II	2,321	1,840	1,690	1,690
Food for Progress	216	146	192	156
McGovern-Dole International Food for Education Program(discretionary)	100	210	210	201
McGovern-Dole International Food for Education Program(mandatory)	84	0	0	0
Foreign Market Development Program(Mandatory)	34	34	34	34
Food for Peace, Title V(Farmer-to-Farmer)	12	12	0	0
Emerging Markets Program	10	9	10	10
Bill Emerson Humanitarian Trust	7	0	0	0
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Mandatory - Trade)	7	8	9	9
Global Crop Diversity Trust	7	0	0	0
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5
Foreign Market Development Program(Discretionary)	0	0	0	0

4) TITLE IV: Nutrition

□ 미국 농업법 지출의 절반을 훨씬 넘게 차지하는 항목이다.

○ 농업법의 영양 타이틀 부분은 푸드스탬프제도(Food Stamp program)의 압도적인 지출규모로 인해 농업법 전체 지출의 절반을 훨씬 넘게 차지한다.

- 종래 푸드스텝프에서 대상 자격요건을 확대하고, 2009회계연도부터 보조영양 지원제도(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)라고 명칭을 변경하고, 수혜폭은 늘리고, 물가상승분을 조정해 준다.
- 긴급식품지원제도(The Emergency Food Assistance Program; TEFAP), 신선과채류 프로그램(Fresh Fruit and Vegetable Program), 노령농민시장 영양제도(Senior Farmers' Market Nutrition Program) 등에 재원을 증가시켰다.
- 지역식량안보(community food security)를 제안하고, 로컬푸드(locally produced foods)와 건강식생활습관을 장려하고 비만 방지 등에 정책의 초점을 맞춘다.

가. 보조영양지원제도(SNAP)

- 종래 푸드스텝프의 명칭을 보조영양지원제도(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program)라고 변경하고 자격요건을 확대하여 2009 회계연도부터 수혜 폭을 늘리고 물가상승과 연동시켰다.
- 영양 항목에서 추가로 증가된 지출가운데 SNAP이 차지하는 비중은 5년 동안 73% (약 23억 달러), 10년 동안 77%(약 78억 2000만 달러)로 추정된다.
 - 혜택의 폭과 더 많은 가구가 대상자격이 되도록 기준을 변경했기 때문이다.
- 주요한 수정은 다음과 같다.
 - '표준공제액(standard deduction)'을 인상하고 동시에 물가와 연동시킴으로서 식품가격 상승에 따른 정상적 증가분에 더하여 추가적으로 발생하는 일반혜택이 소액이지만 증가되도록 하였다(FY2009의 경우 매월 4 달러정도 증가).
 - 월 최저보장금액을 인상하고 동시에 물가와 연동시킴으로서 월 최저보장금액이 역시 물가와 연동된 일인당 최대수혜금액의 8%에 고정시켰다(FY2009의 경우 종래 10달러에서 최저 14달러로 상승).
 - 수혜금액을 계산할 때 부양가족에게 지출한 소득 전액을 공제하였다(종전의 부양가족에 대한 지출 소득의 한도를 철폐).

- 허용된 유동자산에 대한 금액한도를 물가와 연동시키고 모든 은퇴저축/퇴직연금, 교육저축 등을 공제함으로서 자산관련 자격조건을 상당히 완화시켰다.

나. 긴급식량지원제도(The Emergency Food Assistance Program : TEFAP)

□ 영양 타이틀에서 두 번째로 큰 부문이 TEFAP이다.

- TEFAP 하에서 종래 연간 식품구입비는 1억 4,000만 달러였는데 2008년 농업법에서는 2008년에는 1억 9,000만 달러(5,000만 달러를 증가), 2009년부터는 매년 2억 5,000만 달러(1억 1000만 달러 증가)로 하되 2010~12년 동안은 물가와 연동시키도록 했다.
- 5년 동안 약 5억2,600만 달러가 증가 예상되고 10년 동안에는 약 10억 2,600만 달러가 증가 예상됨으로 프로그램 규모가 훨씬 커진 것이다.

다. 기타 프로그램

- 신선과일/채소프로그램(Fresh Fruit and Vegetable Program)을 강화시켰다.
 - FY2008에 대략 2,000만 달러가 이 프로그램을 위해 사용될 것이고, 2억 7,400만 달러(FY2008-FY2012), 10억 달러(FY2008-FY2017)까지 의무적 지출을 늘리는데 이것은 영양 타이틀에서 증가된 총지출의 10%정도에 해당되는 것이다.
- 기타 주요 변화를 보면 다음과 같다.
 - 여러 가지 학교급식 프로그램에서 지역 농산물을 선호하는 학교에게 지역 농산물 구매를 제한된 범위에서 허용했다.
 - 저소득 노령인에게 신선한 지역 농산물을 제공하는 노령인 농민시장 영양프로그램(Senior Farmers' Market Nutrition Program)을 위하여 의무적인 자금을 종전의 매년 1,500만 달러에서 2,060만 달러로 증가시킨다.

□ 제4항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 아래 다음과 같다.

- 저소득층에 대한 식량지원(종래의 푸드스탬프)에 무려 연간 540억~730억 달러가 지출되었다.
- 수입관세 수입의 일부를 재원으로 하여 주로 농산물 소비촉진에 지출되는 Section32의 연간규모가 10억 달러 정도가 된다.

<표 2-10> 제4항(Title 3): 영양(Nutrition)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	55,223	59,592	70,224	74,520
Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP)	53,970	58,278	68,893	73,184
Section 32	1,012	1,053	1,065	1,079
Commodity Supplemental Food Program	160	171	171	171
The Emergency Food Assistance Program	50	50	50	50
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21
Assistance for Community Food Projects	5	5	5	5
Farmers Market Promotion Program	5	5	10	10
Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships	0	3	3	0
Emergency Food Program Infrastructure Grants	0	6	6	0

5) Title V: Credit

□ 농업법은 두 개의 정부관련 농업대부기관에 대한 규정을 담고 있다.

- USDA 산하 농업서비스청(Farm Service Agency: FSA)는 연방정부의 대부기관(lender)인데, 일반 상업금융 대상 자격을 갖추지 못하는 농업인이 의지하는 마지막 보루로서 이들에게 직접 융자해 주거나 이들에게 융자해준 상업 대부자에게 보증을 제공한다.

- 농업신용제도(Farm Credit System: FCS)는 농업인 혹은 특정 영농기업에게 대부해주는 제도인데, 법적 요건과 한계를 가진 민간 대부이다.
- FSA에게 보조금을 지급하고 개인별 대부한도를 증가시켰다.
- 2008농업법은 우선순위를 두고 신규진입 농업인과 사회적 약자 농업인에게 대부를 제공하는 FSA에게 보조금을 지급하도록 하였다.
- 농장소유자금(direct farm ownership)과 운용융자(direct operating loan) 제도 하에서 개인 당 대출 제한을 종전 20만 달러에서 30만 달러로 증가시켰다.
- FCS에 의한 농업관련 특별대부는 확대하지 않는 추세이다.
- 농촌지역에서도 일반 상업금융이 제한되지 않으며 FCS에 속한 일부 정부지원기관(government-sponsored enterprise: GSE)에게 특혜를 부여한다고 일반 상업은행들의 주장을 반영한 것이다.
- 제5항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 아래 다음과 같다.
- 정책금융 관련 지출액은 연간 240만~340만 달러 정도였다.

<표 2-11> 제5항(Title 5): 신용(Credit)관련 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	241	340	273	278
Farm Operating Loans	131	106	106	85
Supplemental Farm Operating Loans	48	30	0	0
Supplemental Farm Ownership Loan	23	1	0	0
Beginning Farmer and Rancher Development Program	18	19	19	19
Farm Ownership & Operating Loans	17	32	32	23
Emergency Loans	4	1	6	1
Consevation Loan and Loan Guarantee Program	0	150	109	150
Indian Land Acquisition Loans	0	0	0	0
Indian Fractionated Land Loans	0	1	1	0

6) Title VI: Rural Development

- 16개의 연방 기관에 의해 관리되는 88개 이상의 프로그램이 농촌경제개발을 목표로 삼는데, 1980년의 농촌개발정책법(Rural Development Policy Act(P.L. 96-355)은 USDA를 농촌개발을 위한 선임연방기관으로 정했다.
 - USDA는 대부분의 농촌개발프로그램을 관리하고, 농촌개발 프로그램 자금의 약 50% 정도를 관장한다.
 - 농촌주택국(Rural Housing Service), 농촌기업 및 조합국(Rural Business-Cooperative Service), 농촌설비국(Rural Utilities Service)을 중심으로 하는 세 사업국은 다양한 용자와 보조금 프로그램을 관리한다.
 - 농촌지역 및 농촌경제개발 프로그램을 계획, 조정, 시행하는 데 필요한 자금을 지원하는데 재생에너지, 지역농산물 등과 같이 부가가치를 증가시키는 농업활동을 강조하고 있다.
 - 물과 폐기물 처리시설 설치, 조건불리지역의 광대역통신망 확대 등에 우선순위를 부여하고, 지역의 협동투자프로그램(regional collaborative investment program)을 장려하고 있다.
- 제6항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 아래 다음과 같다.
- 대부분 예산이 물과 폐기물처리 시설 프로그램에 투입되었다.

<표 2-12> 제6항(Title 6): 농촌개발 관련 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	699	743	753	649
Water and Waste Disposal Programs	539	551	551	489
Distance Learning and Telemedicine Programs	35	38	38	30
Broadband Programs	29	47	47	18

Rural Energy for America Grants	28	38	36	36
Rural energy for America Loans	27	22	34	34
Farm Labor Housing Program	18	20	20	19
Value-Added Ag. Product Market Development(Mandatory)	15	0	0	0
Value-Added Ag. Product Market Development(Discretionary)	4	20	20	20
Rural Microentrepreneur Assist. Loans	3	3	2	1
Rural Microentrepreneur Assist. Grants	1	1	2	2
Delta Regional Authority Grants	0	3	3	0
Telecommunications Programs	0	0	0	0

7) Title VII: Agricultural Research

□ 2008 농업법에서 농업부문 공공연구와 관련하여 가장 큰 개혁은 조직정비이다.

○ 외부연구 관리를 담당하는 기관으로서 국립식량농업연구소(National Institute of Food and Agriculture: NIFA)를 창설하고 기존의 협동연구교육지도국(Cooperative Research Education and Extension Service: CSREES)을 2009년 10월 1일자로 해산하였다.

— NIFA의 최우선 사명은 외부 연구를 관리하는 기관으로서 독립적이고 과학적인 연구정책을 수립하며 경쟁기반으로 외부 연구비를 관리하는 것이다.

○ 내부연구업무를 조정하는 기구로서 연구지도교육본부(Research Extension and Education Office: REEO)를 설립하여 연구지도교육담당 차관 산하에 두었다.

— REEO는 국가농업연구지도교육경제자문위원회와 협력하여 농무성 내외부 연구를 조정하도록 하였다.

□ 경쟁기반으로 연구비 배정을 강조하였다.

○ 연구비 배정에 있어서 경쟁기반으로 배정하는 부분을 확대하였고 새로운 경쟁력 기반 연구비를 도입하였다.

□ 유기농업과 특용작물에 대한 연구를 크게 증가시켰다.

- 2008년 농업법에서 강조하는 대표적 두 가지 연구분야가 특용작물독창연구 (Specialty Crops Research Initiative: SCRI), 유기농업독창연구지도(Organic Agriculture Research and Extension Initiative: OAREI)이다.
- SCRI는 FY 2008-12동안 의무적 기금 2억 3,000만 달러와 추가적으로 매년 재량적 기금 1억 달러를 할당받았고 OAREI는 FY 2009-12 동안 7,800만 달러의 의무적 기금과 1억 달러의 추가적 재량기금을 할당 받았다.

□ 제7항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 아래 다음과 같다.

<표 2-13> 제7항(Title 7): 연구 및 연구관련사항(Research and Related Matters)관련 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	2,669	2,938	2,941	2,685
Research and Education Activities	691	792	792	708
Extension Activities	474	495	495	467
Smith-Lever	289	298	298	283
Hatch Act	207	215	215	204
Agriculture and Food Research Initiative(AFRI)	202	262	262	325
Earmarked Projects and Grants	128	141	141	0
1890 Research and Extension	86	91	91	91
Human Nutrition Research	79	86	86	89
Expanded Food and Nutrition Education Program	66	68	68	68
Integrated Activities	57	60	60	30
Specialty Crop Research Initiative	50	50	50	50
Specialty Crop Block Grants	49	55	55	55
Integrated Activities?	42	45	45	5
Higher Education Program	40	48	48	43
Other Research, Extension and Integrated Programs	30	36	36	32
McIntire-Stnnis Cooperative Forestry	28	29	29	27
Pest Control/Management Activities	26	26	26	26
Biomass Research and Development	20	28	30	40
Sustainable Agriculture Research and Extension	19	19	19	20

1890 Facilities	18	20	20	20
Organic Agriculture Research and Extension Initiative	18	20	20	20
Biotechnology Regulatory Services	13	13	13	25
Regional Diagnostic Network	10	10	10	10
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Mandatory - Research)	7	8	9	9
Risk Management Education	5	5	5	5
Animal Health and Disease Research	3	3	3	0
Federally-Recognized Tribes Extension Program	3	3	3	8
Extension Services at 1994 Institutions	3	4	4	5
Veterinary Medical Services Act	3	5	5	5
Electronic Grants Administration System	2	2	2	5
Healthy Urban Food Enterprise Development Center	1	1	1	0
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Discretionary - Research)	0	0	0	0
Hispanic-Serving Agricultural Colleges Endowment Fund	0	0	0	10

8) Title VIII: Forestry

- 2008농업법은 2012년까지 국제산림사무소(Office of International Forestry), 농촌활력기술사업(Rural Revitalization Technologies Program), 재생자원지도법(Renewable Resources Extension Act), 2003년건강산림회복법(Healthy Forests Restoration Act of 2003)하에서의 건강산림보유사업(Healthy Forest Reserves Program)의 승인을 연장한다.
- 이처럼 연방, 주, 민간 산림시스템간 상호 협력관계를 조정 정립하고 기존 산림보전 프로그램의 강화 연장과 동시에 새로운 산림보전 프로그램을 도입하고 불법 목제품 수입제한 등을 강화하였다.
- 일반적으로 산림은 여기서처럼 독립적인 항목으로도 다루어지면서 보존항목(conservation title)과 같은 곳에서 간접적으로도 다루어진다.
 - Title II(보존)에서 많은 프로그램들이 산림을 포함하는 것으로 수정되었다.
 - Title III(무역)에서는 미국-캐나다간 연목재협정(Softwood Lumber Agreement)의 이행여부 확인을 위하여 USDA가 연목재수입업자 신고 프로그램을

만들도록 했다.

- Title IX(에너지)에서는 에너지 생산을 위하여 목재바이오매스 사용과 관련된 프로그램을 만들었다.
- Title XV(세금 조항)에서는 수익이 산림 보호를 위해 쓰이도록 새로운 종류의 면세 민간채권(tax-exempt private bond) 발행을 승인했다.

□ 제8항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 아래 다음과 같다.

<표 2-14> 제8항(Title 8: Forestry)의 주요 정책과 최근 예산 집행액
단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Healthy Forest Reserve Program	10	8	10	10

9) Title IX: Energy

- 국내외 연료가격 상승과 미국 바이오 연료(대부분 에탄올)의 급격한 생산 증가 때문에 재생가능 에너지에 대한 관심이 고조됐다.
 - 농업기반 바이오 연료를 농촌경제발전의 수단으로 또 높아지는 에너지수입 의존에 대한 대책으로 보기 시작했다.
 - 이러한 배경을 가지고 2002농업법에서 재생가능에너지의 역할은 에너지 타이틀(Title IX)로 포함되었다.
 - 2002년 농업법 에너지 타이틀에서는 농업기반 재생가능 에너지에 대한 연구를 육성하고, 개발 위험을 분담하며, 재생가능 에너지 시스템 도입을 촉진시키기 위한 보조금, 대출, 대출보증 등을 강조했다.
- 2008농업법은 2002농업법의 에너지 부문에 있는 조항들을 확장하고 연장하며, 추가적 자금을 제공한다.

- 바이오매스 작물 재배와 변환(conversion) 시설 개발을 위해 생산자에게 금
용을 지원한다.
- 농장내 바이오매스작물 연구와 지도 사업에 자금을 지원한다.
- 첨단 바이오 연료 정류공장의 건설과 개발, 바이오매스의 연구 개발, 바이오
디젤 교육 등을 지속하면서 확대하였다.
- 특히 바이오 정류공장의 재생 에너지 사용, 재생에너지 시스템과 재생에너지
효율성 개선, 농촌에너지 자급, 차세대 에너지원개발, 산림 및 목재 바이오매
스의 에너지원 사용 등이 새롭게 강조되고 있다.

□ 제9항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

<표 2-15> 제9항(Title 9: Energy)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	169	550	286	308
Bio-refinery Assistance Guaranteed Loans	75	245	0	0
Bio-energy For Advanced Bio-fuels	55	55	85	105
Re-powering Assistance Payments	35	0	0	0
Biomass Crop Assistance Program	2	248	199	201
Bio-based Markets Program	2	2	2	2

10) TITLE X: Horticulture and Organic Agriculture

□ 특수작물 경쟁력 강화를 위해 정액교부금을 확대 유지했다.

○ 작물판매액의 거의 절반을 차지하는 과일, 채소, 견과류, 화훼, 종묘와 같은
특수작물(specialty crop) 생산자는 품목소득지원 프로그램의 대상자가 아니었
다.

- 2002농업법에서는 보존, 무역, 연구, 영양관련 항목(title)에서만 제한적으로

특수작물산업을 언급했다.

- 2008농업법은 원예작물과 유기농업을 별도의 항목(Title X)로 취급한다.
 - 가장 중요한 사항은 ‘2004년특수작물경쟁법’(Specialty Crops Competitiveness Act of 2004(P.L. 108-465))에 의해 만들어진 연방 정부가 주에 지급하는 특수작물 정액교부금(specialty crop block grant program)의 재승인이다. 이 프로그램 하에서, 각 주는 주에서 재배되는 특수작물의 경쟁력 강화를 위해 유통연구와 판매증진 보조금을 받는다.
 - 2004년법에서는 이 프로그램에 FY2006 ~ FY2008 동안 매년 700만 달러를 배정했는데 2008농업법은 의무적인 자금으로 규정하고 FY2008에는 1,000만 달러, FY2009에는 4,900만 달러, FY2010 ~ FY2012 기간에는 매년 5,500만 달러를 배정했다.

□ 병해충방제를 위해 자금을 제공했다.

- 다음과 같은 목적으로 2억 700만 달러의 의무적 자금을 FY2012까지 제공하였다
 - 첫째, 신속한 식물병해충 발견활동을 위한 주정부의 농림부와 협조적 협정(cooperative agreements)수립
 - 둘째, 국외 병해충의 위협 발견 및 경감 프로그램 수립
 - 셋째, 병해충 출현과 전파위험 경감용 ‘검사기반증명시스템’(audit-based certification system) 개발을 위해 특수작물 생산자에게 자금과 기술지원을 제공
- 특수작물산업이 무병해충식물원물질(pest-and disease-free plant source material)을 얻을 수 있는 센터를 설립하기 위해 4년 동안 2,000만 달러를 제공한다.
- 병해충 확산을 막기 위해 제거되어야 할 나무를 신속하게 제거하기 위해 지

역정부의 장비 구입을 돕는 ‘병해충회전용자기금(Pest and Disease Revolving Loan Fund) 설립을 위한 예산배정을 승인했다.

□ 신선채소/과일 소비 증진을 위해 노력했다.

- 기존의 ‘직거래장터진흥제도’(Farmers’ Market Promotion Program)를 확대하기 위해 3,300만 달러를 FY2012까지 제공하는데, 이 자금의 10%는 연방영양 프로그램 수혜자가 직거래장터(farmer’s market)에서 그들의 전자카드 사용을 가능하도록 하는데 지출한다는 조건을 달았다.
- 저소득가정이 합리적인 가격으로 영양이 풍부하고 신선한 식품을 더 손쉽게 이용 가능하도록 하는데 도움을 줄 ‘건강한 도시식품기업 개발센터’(Healthy Urban Food Enterprise Development Center)를 설립하는 일에 500만 달러를 제공한다.
- USDA 영양프로그램이 구매할 신선 과일과 채소의 양을 증가시켰다.

□ 유기농업 지원조항이 포함되었다.

- 2002농업법은 국가유기농비용분담제도(National Organic Costshare Program)를 도입하고 유기농으로 전환하는 농가에게 지급할 일회성 기금으로 500만 달러를 설치했다. 이 제도를 2008농업법은 재승인하면서 기금을 확대했다.
 - 농민들이 유기농 증명서(Organic Certification) 획득을 위해 지불하는 비용을 지원하기 위해 FY2008에 2,200만 달러를 제공한다.
 - 비용분담지원으로 개별 농장(operation)이 받을 수 있는 한도를 500달러에서 750달러로 높였다.
- 유기재배작물에 대한 데이터 수집을 위해 처음 500만 달러의 CCC 기금을 할당하고 향후 5년간 매년 500만 달러씩 총 2,500만 달러의 일반 예산 배정을 승인했다. 이 자금의 구체적 목적은 다음과 같다.
 - 유기 농산물 가격 수집과 종합보고서 배포

- 유기농산물 생산, 처리, 물류, 소매, 동향(소비자 구매 형태 포함)에 관한 자료 조사 분석과 보고서 발간
- 유기농산물에 관한 조사개발과 통계분석 보고
- Title II(보존)에도 유기농업으로 전환하려는 생산자를 환경개선프로그램 (Environmental Quality Incentives Program) 하에서 비용분담과 기술지원 대상으로 지정하였다.

□ 제10항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

<표 2-16> 제10항(Title 10: Horticulture and Organic Agriculture)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	50	84	89	89
Market News	33	34	34	34
Plant Pest and Disease Management	12	45	50	50
National Clean Plant Network	5	5	5	5

11) Title XI: Livestock

- 축산정보의 소비자 전달 체계를 강화했다.
- 축산정보(도표, 그래프, 이전 보고서항과 비교분석 포함)의 선진화된 전자공표 (electronic publishing) 시스템을 개발하고 시행하도록 했다.
- 농무성장관은 충분한 기금이 할당되었다고 판단된 시점으로부터 1년 이내 강화된 웹사이트를 운용하고, 이때 이전 웹사이트 형식은 최소 2년간 함께 유지하도록 하였다.
- 농무성장관은 돈육도축포장업자에게 돼지고기에 관한 도매시장 정보를 보고하도록 요구할 때 생산자와 소비자에게 미치는 경제적 영향, 의무적 보고에

대한 기밀유지를 요구할 때의 영향 등에 대해 연구를 수행하도록 했다.

□ 원산지표시(Country-of-Origin Labeling) 대상 품목을 늘리고 일부 표시 사항을 변경했다.

○ 2002농업법은 2004년 9월 30일까지 소매업자에게 신선농산물(fresh produce), 빨간고기(red meats), 땅콩, 해산물에 원산지표시(COOL:country-of-origin labeling)를 요구했다. 의회는 해산물을 제외한 모든 품목에 대해 이행을 두 번이나 연기했는데 이제 COOL은 2008년 9월 30일까지 반드시 시행되어야 한다.

○ 2008농업법은 COOL의 기존 계획에 따른 의무적 시행을 재확인하고 표시대상 품목을 추가했다.

— 추가된 품목을 보면 염소고기, 닭고기, 인삼, 피칸(pecans), 마카다미아 너트(macadamia nuts) 이다.

○ 빨간고기(red meats)에 대해서는 새로운 몇 가지 표시항목을 지정함으로써 표시 요구사항을 변경했다.

— 미국원산지(U.S. country of origin): 미국에서 태어나고 길러지고 도축된 동물로부터 얻은 품목(혹은 2008년 7월 15일 이전에 미국에 있었던 동물)

— 외국원산지(Foreign country of origin): 미국내에서 태어나지도, 길러지지, 도축되지도 않은 것

— 다국원산지(Multiple counties of origin): 동물이 태어났거나, 길러졌거나, 도축되어진 모든 국가

— 즉시도축(Immediate slaughter): 수입한 국가와 미국

— 간 고기(ground meat): 해당 품목이 도입되었을 합리적으로 가능한 모든 국가

- 어류의 미국원산지 조건을 다음과 같이 규정하였다.
 - 양식어류는(farm-raised fish)는 반드시 부화, 양어, 수확, 가공이 미국에서 이루어져야 함
 - 자연어류(wild fish)는 반드시 미국내, 미국영토 수역(U.S. territorial waters), 미국등록선박(U.S.-registered vessel)에서 포획 가공되어야 한다.
- 모든 대상 품목에 대하여 기록 관리와 증명요구를 용이하게 했고 비준수에 대한 벌칙도 낮추었다.
- 소규모(25인 이하 고용업자) 주검사 육류와 가금류의 주간(inter-state) 판매를 허용했다.
- 그동안 연방법은 주검사(state-inspected) 육류와 가금류의 주 경계를 넘는 수송을 금지해왔는데 많은 주와 소규모 공장들은 이 법의 개정을 원했다.
 - 주간판매(inter-state commerce)를 원하는 측은 현재 주가 운영하는 27 가지 제도는 법에 의해 연방시스템과 “최소한 동등” 하여야한다고 요구하고 실제로 동등한 상황에서 주검사 생산물을 주 내에서만 판매하도록 제한하는 것은 불공정하다고 주장했다.
 - 주간판매(inter-state commerce) 허용을 반대하는 측은 주 프로그램이 연방 정부, 심지어 외국에 있는 공장과 동등한 정도의 안전감독(safety oversight) 수준을 가질 것을 요구하지도 않고 실제로 가지지도 않고 있다고 주장한다.
 - 농업법 논의 과정에서 접근 방법은 상이했지만 상하 양원 모두 주검사 (state-inspected) 육류공장이 주 사이에 생산물을 팔 수 있도록 하는 것이었다.
- 2008년 농업법은 기존의 연방 육류검사법(FMIA: Federal Meat Inspection Act)과 가금류제품검사법(PPIA: Poultry Products Inspection Act)을 개정하여 25인이하를 고용하는 주 검사업자(State-inspected plants)에게 주간판매 (inter-state commerce) 선택권을 부여했다.

- 26명 이상 34명 이하 고용 업체는 주간판매관련 최종 규칙이 공포된 3년 이후에 연방검사(Federal inspection)대상으로 허용할 수 있다.
- 주간판매관련 최종 규칙은 2008년 농업법 공포이후 18개월 이내에 공포하도록 했다.
- 이 제도하에서 주간 판매를 허용 받은 가공업자는 연방검사 업체와 동일하게 FMIA와 PPIA를 준수해야한다.
- 농림부 장관은 선정된 주간판매 가능 업체의 검사비 60% 이상을 해당 주에 변상한다.

□ 가축위생 보호를 강화 했다.

- 농림부 장관은 참가 업체와 협력 주정부의 기관에게 가축 병해충의 발견, 통제, 혹은 저병원성질병(low-pathogenic diseases) 근제(根除) 수행비용의 100%를 보상한다.
- 기존의 동물위생보호법(AHPA: Animal Health Protection Act) 위반에 따른 범칙금을 인상하였고 물적 증거 확보를 위한 장관의 소환호출권(subpoena authorities)을 강화했다.

□ 전국양산업진흥센터 지원을 지속하였다.

- 기존의 통합농장농촌개발법(Consolidated Farm and Rural Development Act)에서 설립되어져 있던 전국양산업진흥센터(National Sheep Industry Improvement Center)에 대한 지원을 지속했다.
- FY 2008년에 새로운 CCC 로부터 100만 달러를 의무적 기금으로 제공하고 FY 2008-12년 기간 동안 매년 1000만 달러의 예산할당을 승인했다.

□ 제11항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

<표 2-17> 제11항(Title 11: Livestock)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Livestock Protection	75	79	79	80

12) Title XII: Crop Insurance and Disaster Assistance Programs

□ 작물보험은 항구적 승인 제도이다.

○ 미국 농업법에서 작물보험은 항구적 승인 제도이기 때문에 농업법에서 논의가 반드시 되어야할 대상은 아니다.

— 작물보험은 민간보험회사가 취급하고 있지만 보험료와 계약조건은 연방작물 보험공사(Federal Crop Insurance Corporation: CIC)가 결정하고 정책의 집행은 USDA의 위험관리국(Risk Management Agency: RMA)이 담당한다.

— 보험료는 정부가 보조한다.

○ 2008년 농업법에서는 보험회사에 대한 보조금 감축, 최소보험수준에 대한 농민 부담 비용 증가, 유기작물의 보험범위(insurance coverage) 개선을 위한 연구와 조정 등이 강조되었다.

□ 농업재해지원프로그램을 확대하여 긴급자동지원제도(SADA)가 도입되었다.

○ 과거에는 재해를 입더라도 실제 정부지원이 있기까지 의회 승인 절차 등으로 오랜 시일이 소요되었다.

○ 2008년 농업법에서는 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급 재해 발생시 자동적으로 농가를 지원해 주는 5가지의 농업재해 긴급자동지원제도(Supplemental Agriculture Disaster Assistance: SADA)를 도입하여 긴급재해 발생시 신속하게 농가의 재해지원이 이루어지도록 하였다.

○ SADA는 2011년 9월 30일 혹은 그 이전에 발생된 긴급재해 손실에 대해서만 유효하다.

- ① 가축, 양봉, 양식 물고기 생산농가의 자연재해손실을 지원하는 프로그램 (Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish)
- ② 가축 목초지나 건초의 가뭄, 화재 손실 발생 농가에 대한 가축사료재해지원 프로그램(Livestock Forage Disaster Program)
- ③ 기후 영향으로 가축 사망률이 평상시 보다 높을 경우 축산농가를 보상해주는 가축보상직불제(Livestock Indemnity Payments)
- ④ 과수나 묘목의 자연재해 지원프로그램(Orchard and Nursery Tree Assistance Program)
- ⑤ 농가단위로 수입(Revenue)감소를 보전하여 주는 수입보전제도(SURE: Supplemental Revenue Assistance Payment)

□ SADA에는 또한 수입보전제도(SURE)도 추가하였는데 이는 수입이 50% 이상 감소한 농가에게 농가단위 수입보전을 해주는 제도이다.

○ 과거의 농업재해지원은 자연재해로 야기되는 개별 농작물의 생산감소에 대한 보상차원이었으나, 농장 전체의 수입감소를 보전하는 수입보전제도(SURE)를 새로이 도입하였다.

- 이 제도는 농산물 판매대금과 앞에서 설명한 모든 품목별 지원금을 포함하더라도 농장 전체의 수입이 평년 수준에 크게 미달하는 경우 이를 보전하여 주는 것이므로 또 하나의 안전장치를 농가에 제공하는 것이다.

○ SURE를 지급받기 위해서는 작물보험에 가입되어 있어야 하고, 작물보험 대상 품목이 아닌 농작물을 생산하는 농가의 경우 비보험 작물지원프로그램 (Noninsured Assistance Program: NAP)에 가입되어 있어야 한다.

- * 비보험 작물지원프로그램(NAP)이란 작물보험제도(Crop insurance)에 해당되지 않는 작물을 대상으로 농림성이 지원하는 일종의 특수 보험이다.
- 연방정부가 재해지역으로 선포한 군(County)이나 인접지역 군(County)내의 생산농가로서 농장 수입손실이 평상적인 생산연도 농장수입 대비 50%이상 발생한 농가를 대상으로 한다.
- 농장목표수입과 농장실제수입간 차액의 60%를 지불하되 지급상한은 10만 달러이다.
 - 농장목표수입은 작물보험 혹은 비보험작물지원프로그램(NAP)에서 보장해주는 목표수입의 합을 의미한다.
 - * 보험작물 대상품목의 목표수입 = $115\% \times \text{보험보상범위} \times \text{보험설정가격} \times \text{보험식부면적}$
(농가단위 작물보험 설정단수 혹은 CCP 단수 중 큰 것)
 - * 비보험작물지원(NAP) 대상품목의 목표수입 = $120\% \times \text{NAP설정가격} \times \text{식부면적} \times (\text{NAP 설정단수 혹은 CCP 단수 중 큰 것})$
 - 농장실제수입은 농산물 판매수입+고정직불의 15%+ CCP 혹은 ACRE직불금+유통용자직불금+작물보험금 혹은 NAP보조금+기타 재해지원금의 합을 의미한다.
- 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자는 지급대상에서 제외하였다(2009년 이후).
 - 다만, 2008년은 한시적으로 2002년 농업법과 마찬가지로 총농가소득이 250만 달러 이상이고, 총 농가소득의 2/3가 농업소득이 아닌 농가는 지급대상에서 제외된다.
- SADA의 소요자금 지원을 위해 농업재해구호신탁기금을 2008년 농업법 제15항(Title XV)에서 신설하였다.
- SADA의 자금조달을 위해 농업재해구호신탁기금(Agricultural Disaster Relief Trust Fund: Trust Fund)을 2008년 농업법 제15항(Title XV)에서 설

치하였다.

- FY2008~2011 동안 세번관세율표(Harmonized Tariff Schedule)상 소비용 물품 관세로 조성된 일반 재무부 수입의 3.08 %에 해당되는 규모의 기금이다.

□ 제12항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

<표 2-18> 제12항(Title 12): 작물보험(Crop Insurance)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	8,063	8,447	12,040	11,661
Livestock Protection	75	79	79	80
Noninsured Crop Disaster Assistance Program	62	99	117	115
Livestock Indemnity Payments	3	92	77	73
Tree Assistance Program	0	2	5	5
Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish	0	21	50	50
Livestock Forage Disaster Program	0	263	524	474
Supplemental Revenue Assistance Payments(SURE)	0	974	1,287	921
기타	7,923	6,917	9,901	9,943

13) Title XIII: Commodity Futures

- 상품거래법(Commodity Exchange Act)을 수정하고 상품선물거래위원회(Commodity Futures Trading Commission: CFTC)를 재승인하여 선물산업, 특히 외환에 의한 거래의 지속적 감시를 위한 규제 및 집행수단을 강화하였다.

14) Title XIV: 기타(Miscellaneous)

- 농무성 프로그램 참가와 관련하여 사회적 약자 농축산인(socially disadvantaged farmers and ranchers)을 위한 조항을 확대하였다.

- USDA 내에 국가안전국(Office of Homeland Security)을 설치하여 농림부의 농업테러, 농업질병과 관련된 업무를 재편성하고 다른 연방 부서들과 협조 관계를 구축하기 위함이다.
 - 농촌개발, 농업노동공급, 동물복지, 메탐페타민(각성제, methamphetamine) 생산 감축 등을 규정하고 있다.
- 제14항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

<표 2-19> 제14항(Title 14): 기타(Miscellaneous)의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	16	25	25	31
Outreach for Socially Disadvantaged Farmers	15	20	20	20
USDA Office of Homeland Security	1	2	2	4
Methamphetamine Inhibitor Grant Program	0	1	1	0
Office of Advocacy and Outreach	0	2	2	7

15) Title XV: Trade and Tax Provisions

- 농업재해지원(Supplemental Agricultural Disaster Assistance: SADA) 프로그램 도입에 따른 농업재해구제신탁기금(Agricultural Disaster Relief Trust Fund)을 설치하였다.
- 그밖에 관세, 보존 및 품목정책 지불금, 목재투자, 바이오연료 생산, 농가소득 등과 관련되는 다양한 세금규정을 도입하였다.
- 무역과 관련해서는 카리브 해 연안국과 아이티에 대한 섬유 및 의류 무역 특혜도 연장이 포함되었다.

□ 제15항 관련 주요한 세부정책별 최근 예산 지출을 보면 다음과 같다.

<표 2-20> 제15항(Title 15): Trade and Tax Provisions의 주요 정책과 최근 예산 집행액

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget
Total	860	1,522	2,104	1,685
Agricultural Disaster Relief Fund	703	1,359	1,943	1,523
Commodity Grading Services	150	156	149	150
Perishable Agricultural Commodities Act	7	7	12	12

3. 2008농업법에 나타난 정책의도

1) 1996년 농업법에서 2008년 농업법까지의 예산 비교

- 1996년농업법에 비해 2002년농업법에서는 예산소요액이 828억 달러 증가하였다.
- 미국 농업법 예산은 주로 ‘의무적 프로그램(mandatory program)’에 대한 예산을 말한다. 이는 입법 당시 농업법에 세부 정책을 나열하고 이행 기간 동안 반드시 세부 정책별로 집행해야하는 예산을 의미한다.
 - 동시에 미국 농업법은 법 이행 과정 중에 불가피한 사정 발생에 따라 예산을 집행해야하는 ‘재량적 프로그램(discretionary program)’의 시행을 허용하고 있는데, 재량적 프로그램에 대한 실제 예산지출은 매년 별도의 예산지출법(annual appropriations bills)에 따라 결정됨으로 농업정책별 관심의 우선순위는 입법 당시 의무적 프로그램에 대한 예산 배정을 보면 추정할 수 있을 것이다.
- 아래 두 표를 통해 1996년 농업법에서 2002년 농업법에 이르기까지의 정책별 정부 의지를 예산 배정을 통해 파악해 보고자 한다. 입법 당시 향후 법 이행 기간 중 예산 추정치이기 때문에 기준 시점을 정하는데 농업법의 경우는 2002년 3월 기준(March 2002 baseline) 추정치이다. 이는 기준시점의 상황하

에서 1996년 법을 계속 시행할 경우의 지출 추정치, 2002년 농업법을 시행할 경우의 지출 추정치를 나타낸다. 따라서 이를 통해 두 법 사이의 예산 증감을 비교할 수 있는 것이다.

- 2002년 3월 시점에서 평가한 예산을 보면 2002년 농업법은 향후 5년간 시행할 경우 1996년 농업법을 그대로 시행하는 경우보다 약 520억 달러가 증가된 4,648억 달러로 추정되었다. 시행 기간을 10년으로 가정하면 2002년 농업법이 1996년 농업법에 비해 828억 달러가 더 소요되어 7,820억 달러 정도로 추정되었다.
- 이처럼 2002년 농업법은 1996년 농업법에 비해 예산을 팽창하는 방향으로 입법이 이루어 졌다. 이것이 당시 농업 개혁의 후퇴라는 국내외적 비판을 받게 된 원인이었다.

<표 2-21> 미국 1996년농업법과 2002년농업법 예산 추정치(2002년 3월 기준)

항목 (Title)	FY2002-07 (백만 달러)			FY2002-11(백만 달러)		
	1996년법	변동	2002년법	1996년법	변동	2002년법
I.Commodity	61,337	37,587	98,924	85,365	56,714	142,079
II.Conservation	12,075	9,198	21,273	22,089	17,079	39,168
III.Trade	1,572	532	2,104	2,640	1,144	3,784
IV.Nutrition	315,130	2,793	317,923	548,742	6,625	555,367
V.Credit	0	0	0	0	0	0
VI.Rural Development	160	870	1,030	160	870	1,030
VII.Research	240	520	760	240	1,323	1,563
VIII.Forestry Initiatives	0	100	100	0	100	100
IX.Energy	0	405	405	0	405	405
X.Miscellaneous Provisions	22,652	-303	22,349	39,970	-1,441	38,529
합계	413,166	51,702	464,868	699,206	82,819	782,025

자료: Farm and Commodity Policy: Question and Answers, Briefing Rooms, Economic Research Service, USDA

- 항목별 지출 비중을 보면 제4항목 영양(Title IV: Nutrition)이 전체 예산의 약 70%를 차지하고, 제1항목 품목(Title I: Commodities) 정책에 20%를 할당하여 두 항목이 전체 예산의 90%정도를 소요하는 것으로 나타났다.

- 이는 미국 농업정책이 푸드시스템프, 학교급식 등 영양 프로그램을 통해 일반 소비자들에게 미국 농산물 접근을 확대해서 미국 농민을 간접 지원하는 방식을 택하면서 동시에 품목 정책을 통해 농민 소득을 지지해 주는 것을 보여준다.

<표 2-22> 미국 2002년 농업법 예산 추정치(2002년 3월 기준)

항목 (Title)	FY2002-07 (백만 달러)		
	2002년법 예산	5개년 평균	비중(%)
I. Commodity	98,924	19,784.8	21.3
II. Conservation	21,273	4,254.6	4.6
III. Trade	2,104	420.8	0.4
IV. Nutrition	317,923	63,584.6	68.4
V. Credit	0	0	0
VI. Rural Development	1,030	206	0.2
VII. Research	760	152	0.2
VIII. Forestry Initiatives	100	20	0.1 이하
IX. Energy	405	81	0.1
X. Miscellaneous Provisions	22,349	4,469.8	4.8
합계	464,868	92,973.6	100

□ 2008년 농업법은 2002년 농업법보다 예산소요액이 1억 달러 이상 감소되었다.

- 마찬가지로 아래 두 표를 통해 2002년 ~ 2008년 농업법에 이르기까지의 정책별 정부 의지를 예산 배정을 통해 파악해 보고자 한다. 여기서 기준시점은 2007년 3월(March 2007 baseline)이다.
- 2007년 3월 시점에서 평가한 예산을 보면 2008년 농업법을 향후 5년간 시행할 경우 2002년 농업법을 그대로 시행하는 경우보다 약 6,600만 달러의 지출 감소가 예상되었고, 시행 기간을 10년으로 가정하면 1억불 이상의 예산 지출

감소가 추정되었다.

- 이는 2008년 농업법이 2002년 농업법에 비해 예산 절감을 시도했다는 것을 의미한다.

<표 2-23> 미국 2002년농업법과 2008년농업법 예산 추정치(2007년 3월 기준)

항목(Title)	FY2008-FY2012 (백만 달러)			FY2008-FY2017(백만 달러)		
	2002년법	변동	2008년법	2002년법	변동	2008년법
I. Commodity	43,350	-1,726	41,628	87,179	-1,658	85,521
II. Conservation	21,392	2,720	24,112	50,699	4,000	54,699
III. Trade /Food Aid	1,823	30	1,853	3,715	-78	3,637
IV. Nutrition	186,005	2,897	188,902	397,131	9,218	406,349
V. Credit	-1,046	-378	-1,424	-2,321	-306	-2,627
VI. Rural Development	72	122	194	72	149	221
VII. Research	290	31	321	1,290	-907	383
VIII. Forestry	0	38	38	0	45	45
IX. Energy	41	602	643	43	836	879
X. Horticulture /Organic	0	402	402	0	938	938
XI. Livestock	0	1	1	0	1	1
XII. Crop Insurance	25,718	-3,860	21,858	52,743	-5,591	47,152
XIII. Commodity Futures	0	0	0	0	0	0
XIV. Miscellaneous Provisions	6,338	44	6,382	13,668	-138	13,530
XV. Disaster Assistance	0	3,807	3,807	0	3,807	3,807
XV. Tax/Other	0	-4,798	-4,798	0	-10,429	-10,429
합계	283,987	-66	283,921	604,218	-107	604,111

자료: Jim Monke and Renee Johnson, Actual Farm Bill Spending and Cost Estimates, Congressional Research Service, Dec. 13, 2010

- 항목별 지출 비중을 보면 2002년 농업법과 전체적인 추세는 유세한데 제4항목 영양(Title IV: Nutrition)과 제1항목 품목(Title I: Commodities) 정책의 비중이 약간 감소하고 제2항목(Title II: Conservation)이 조금 늘어났다.

<표 2-24> 미국 2008년농업법 예산 추정치(2007년 3월 기준)

항목 (Title)	FY2008-FY2012 (백만 달러)		
	2008년법	5개년 평균	비중(%)
I. Commodity	41,628	8,325.6	15
II. Conservation	24,112	4,822.4	8
III. Trade/Food Aid	1,853	370.6	1
IV. Nutrition	188,902	37,780.4	67
V. Credit	-1,424	-284.8	-0.5
VI. Rural Development	194	38.8	0.1 이하
VII. Research	321	64.2	0.1
VIII. Forestry	38	7.6	0.1 이하
IX. Energy	643	128.6	0.2
X. Horticulture/Organic	402	80.4	0.1
XI. Livestock	1	0.2	0.1 이하
XII. Crop Insurance	21,858	4,371.6	8
XIII. Commodity Futures	0	0	0
XIV. Miscellaneous Provisions	6,382	1,276.4	2
XV. Disaster Assistance	3,807	761.4	1
XV. Tax/Other	-4,798	-959.6	-2
합계	283,921	56,784.2	100

2) 타이틀별 실제 예산지출

- 15개 분야별 2009~12년 사이 예산지출 실적을 보면 총예산은 연간 약 1,000억 달러 규모이고 이 중 64.23%가 영양 프로그램(Title 4)에 지출되고, 뒤이어 재해보험에 9.95%가 지출되어 두 번째로 많은 예산이 투입되었다.
- 무역(Title 3)과 상품프로그램(Title 1)에 각각 7.13%, 7.12% 그 다음 보건

(Title 2)에 5.76%가 지출되었다.

<표 2-25> 2008년농업법 최근 지출 실적 및 추정치(2009~2012)

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	Total (비중)
Title I: Commodity Programs	10,692	7,168	6,585	4,321	28,766 (7.12)
Title II: Conservation	4,905	5,656	6,145	6,588	23,294 (5.76)
Title III: Trade	8,160	5,374	7,670	7,605	28,809 (7.13)
Title IV: Nutrition	55,223	59,592	70,224	74,520	259,559(64.23)
Title V: Credit	241	340	273	278	1,132 (0.28)
Title VI: Rural Development	699	743	753	649	2,844 (0.70)
Title VII: Research	2,669	2,938	2,941	2,685	11,233 (2.78)
Title VIII: Forestry	10	8	10	10	38 (0.01)
Title IX: Energy	169	550	286	308	1,313 (0.32)
TitleX: Horticulture/Organic	50	84	89	89	312 (0.08)
Title XI: Livestock	75	79	79	80	313 (0.08)
Title XII: Crop Insurance	8,063	8,447	12,040	11,661	40,211 (9.95)
Title XIII: Commodity Futures	0	0	0	0	0 (0.00)
Title XIV: Miscellaneous	16	25	25	31	97 (0.02)
Title XV: Trade and Tax	860	1,522	2,104	1,685	6,171 (1.53)
Total	91,832	92,526	109,224	110,510	404,092(100.0)

3) 2008농업법에 의한 목적별 지출의 최근 동향

□ 2008년 농업법의 예산항목은 목적별로 살펴보면 22가지 정도로 구분된다.

○ 미국 농업법이 종합법적 성격을 지니고 있음은 그것이 추구하고 있는 광범위한 목적에서 잘 드러난다.

○ 그러나 목적별 예산 지출액을 보면 다음과 같다.

<표 2-26> 목적별 지출

단위 : million US\$

Topic	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	Total
Public Health	3,751	3,369	3,231	3,198	13,549
Access to Fruits and Vegetables	1,039	1,080	1,097	1,110	4,326
Fruits/Vegetables	1,313	1,370	1,390	1,405	5,478
Nutrition	1,117	1,165	1,177	1,194	4,653
Obesity	145	154	154	157	610
Food Security	56,952	60,768	71,267	75,483	264,470
Community Food Security	37	57	62	41	197
International Food Security	2,745	2,236	2,120	2,052	9,153
Sustainable Agriculture	2,363	3,050	3,257	3,626	12,296
Conservation	4,813	5,683	6,075	6,551	23,122
Local/Regional Food Production	37	57	62	41	197
Commodity Crops	21,457	18,305	21,376	18,869	80,007
Feed Grains	18,484	15,834	19,047	16,589	69,954
Industrial Food Animal Production(IFAP)	2,943	3,228	3,637	3,292	13,100
Biofuels	242	636	384	416	1,678
Food Safety	11	12	12	14	49
Rural Development and Health	723	784	794	615	2,916
New & Socially Disadvantaged Farmers	73	77	76	69	295
Research	1,585	1,792	1,795	1,711	6,883
Extension or Technical Assistance	3,147	3,361	3,391	3,482	13,381
Consumer Education	66	68	68	68	270
Higher Education	1,364	1,571	1,571	1,470	5,976

□ 공중위생

- 이 프로그램은 공중위생(public health)을 향상시키고 촉진하려는 목적과 관련된다.

- 여기에는 인간 질병 예방이나 치료도 포함한다. 또한 영양물 섭취 향상, 비만 예방, 식품 안전 향상, 환경의 건강 위협에 대한 관심, 이와 연관된 식품 생산 방법 등을 포함한다.
- 물론 여기에 나열되지 않고 다른 목적에 분류된 정책들 가운데서도 공중위생과 관련되는 것이 많다.
- 예를 들면 Community Food Security, Food Safety, Food Security, Fruit and Vegetable Access, International Food Security, Nutrition, Obesity, Sustainable Agriculture 등의 목적에 분류된 많은 정책들이 공중위생 목적과 연관될 수 있다.
- Conservation이나 Sustainable Agriculture 목적의 일부 프로그램도 공중위생과 관련되는데, 이는 이러한 보존과 지속가능 농업과 같은 노력이 가져오는 환경의 건강 이익을 인정할 수 있기 때문이다.

<표 2-27> 공중위생 목적의 예산지출

단위 : million US\$

Program name	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	Total
Food for Peace, Title II	2,321	1,840	1,690	1,690	7,541
Section 32	1,012	1,053	1,065	1,079	4,209
McGovern-Dole International Food for Education Program(discretionary)	100	210	210	201	721
McGovern-Dole International Food for Education Program(mandatory)	84	0	0	0	84
Human Nutrition Research	79	86	86	89	340
Expanded Food and Nutrition Education Program	66	68	68	68	270
Distance Learning and Telemedicine Programs	35	38	38	30	141
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Regional Diagnostic Network	10	10	10	10	40
Bill Emerson Humanitarian Trust	7	0	0	0	7
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5	60

Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0	15
Assistance for Community Food Projects	5	5	5	5	20
Healthy Urban Food Enterprise Development Center	1	1	1	0	3
Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships	0	3	3	0	6
Delta Regional Authority Grants	0	3	3	0	6
Methamphetamine Inhibitor Grant Program	0	1	1	0	2
	3,751	3,369	3,231	3,198	13,549

□ 과일/채소 시장접근 증진

○ 과일/채소 접근증진(access to fruits and vegetables) 프로그램은 과일과 채소에 대한 소비자 접근을 촉진하거나 도와준다. 이는 지리적 접근성 증대와 감당할 수 있는 비용 측면에서의 접근 개선을 의미한다.

- 이 목적은 별도로 나누어져 있는 과일/채소(fruits and vegetables) 목적의 부분집합이다.
- 이 목적하의 많은 정책들이 과일/채소(fruits and vegetables), 영양(nutrition), 공중위생(public health) 목적과도 연관된다.

<표 2-28> 채소/과일 시장접근 증진 목적의 예산지출

단위 : million US\$

Program name	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	Total
Section 32	1,012	1,053	1,065	1,079	4,209
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Farmers Market Promotion Program	5	5	10	10	30
Healthy Urban Food Enterprise Development Center	1	1	1	0	3

□ 과일/채소

○ 이 목적의 프로그램은 과일/채소의 생산, 유통, 소비에 초점을 둔다. 그리고 여기에는 목적과 직접 연관되는 프로그램과 지원 프로그램들도 포함한다.

- 지원 프로그램의 예로는 과일/채소와 관련되는 한 보존정책, 마케팅, 연구, 교육 등에 대한 지원 정책들이다.
- ‘과일/채소 접근증진’ 목적하의 정책은 거의 과일/채소 목적과 연관된다.

<표 2-29> 과일/채소 진흥목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Section 32	1,012	1,053	1,065	1,079	4,209
Commodity Grading Services	150	156	149	150	605
Specialty Crop Research Initiative	50	50	50	50	200
Specialty Crop Block Grants	49	55	55	55	214
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Mandatory - Research)	7	8	9	9	33
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Mandatory - Trade)	7	8	9	9	33
Perishable Agricultural Commodities Act	7	7	12	12	38
Farmers Market Promotion Program	5	5	10	10	30
National Clean Plant Network	5	5	5	5	20
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Discretionary - Research)	0	0	0	0	0
Tree Assistance Program	0	2	5	5	12
	1,313	1,370	1,390	1,405	5,478

□ 영양

- 영양물 섭취를 촉진하려는 목적이다. 이는 연구, 교육, 지도(extension)뿐만 아니라 건강한(healthy) 식품의 생산, 접근, 유통, 마케팅을 촉진하는 프로그램도 포함한다.
- 영양이 오직 칼로리만이 아니라 식품의 건강성(healthfulness)에도 초점을 맞춘다는 점에서 영양 목적을 식량안보(food security) 목적과 구별한다.
 - － 영양과 과일/채소 접근증진 목적의 많은 프로그램들은 공중위생 목적과도 연관된다.

<표 2-30> 영양 개선목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Section 32	1,012	1,053	1,065	1,079	4,209
Human Nutrition Research	79	86	86	89	340
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Assistance for Community Food Projects	5	5	5	5	20
합계	1,117	1,165	1,177	1,194	4,653

□ 비만

- 이 목적은 비만을 줄이거나 예방하려고 하는 것이다. 연구, 교육, 식품 마케팅, 유통을 위한 자금을 포함한다.
 - － 비만 목적의 프로그램들은 공중위생 목적과 관련된다.

<표 2-31> 비만대응 목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Human Nutrition Research	79	86	86	89	340
Expanded Food and Nutrition Education Program	66	68	68	68	270
	145	154	154	157	610

□ 식량안보

- 국내 또는 국제 식량안보 목적 하에서는 기아대책, 특히 저소득 인구의 식품 가용성을 향상시키도록 설계된 정책들이 포함된다. 또한 관련된 연구, 교육, 지도(extension) 등을 포함한다.
- 특히 푸드스탬프 급식프로그램이 식량안보 목적의 지출로 구분된 것은 주목할 필요가 있다. 이것은 식량안보를 국가적 차원에서 보다 개인의 차원으로 확대하여 인식된다는 것을 나타낸다.
- 식량안보(Food Security) 목적의 일부 프로그램들은 공중위생 목적과 연관된다. 식품으로의 접근을 증가시켰지만 건강한 식품(healthy foods)에 직접 초점을 맞추지 않은 식량안보 목적의 프로그램들도 공중위생 목적과도 관련될 수 있는데 이는 이들 프로그램을 통해 스트레스, 영양부족을 줄일 수 있고, 또 일부 소비자들은 건강식품(healthy foods)을 얻기 위하여 이 프로그램들을 사용할 수 있기 때문이다.
- 지역식량안보(Community Food Security), 과일/채소 접근증진(Fruit and Vegetable Access), 국제식량안보(International Food Security) 목적의 많은 프로그램들이 식량안보 목적과 관련된다.

<표 2-32> 식량안보 목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Supplemental Nutrition Assistance Program(SNAP)	53,970	58,278	68,893	73,184	254,325
Food for Peace, Title II	2,321	1,840	1,690	1,690	7,541
Food for Progress	216	146	192	156	710
Commodity Supplemental Food Program	160	171	171	171	673
McGovern-Dole International Food for Education Program(discretionary)	100	210	210	201	721
McGovern-Dole International Food for Education Program(mandatory)	84	0	0	0	84
The Emergency Food Assistance Program	50	50	50	50	200
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Food for Peace, Title V(Farmer-to-Farmer)	12	12	0	0	24
Bill Emerson Humanitarian Trust	7	0	0	0	7
Assistance for Community Food Projects	5	5	5	5	20
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5	60
Healthy Urban Food Enterprise Development Center	1	1	1	0	3
Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships	0	3	3	0	6
Emergency Food Program Infrastructure Grants	0	6	6	0	12
	56,952	60,768	71,267	75,4830	264,470

□ 지역식량안보

- 이 목적은 프로그램이 지역식량안보(community food security)를 반영하는 것을 가리킨다.

* 지역식량안보 정의: 강하고, 지속가능한 현지와 지역(local and regional)의 식량 시스템을 구축하는 것을 의미한다. 이 때 구축되는 식량시스템은 적당한 가격, 영양, 문화 적합성이 충족되는 식품에 대한 접근을 모든 사람에게 언제나 보장해야 한다. 아울러 정책수단(program)도 구축해야하는데 정책 수단은 첫째, 자신들이 필요로 하는 식품을 획득함에 있어 공동체간 자립 역량을 개발하도록 해야 하고, 둘째 재배, 제조, 가공, 판매, 가용성 확보 시스템을 만드는 것을 추구해야 하는데 이 시스템은 지역 기반을 가지고 정의, 민주, 지속가능성의 원칙에 기초해야 한다.

○ 지역식량안보 목적의 일부 프로그램들은 공중위생, 식량안보 목적과도 연관된다.

<표 2-33> 지역식량안보 목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Senior Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Assistance for Community Food Projects	5	5	5	5	20
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5	60
Farmers Market Promotion Program	5	5	10	10	30
Healthy Urban Food Enterprise Development Center	1	1	1	0	3
	37	57	62	41	197

□ 국제식량안보

○ 국제식량안보(international food security)를 목적으로 한다. 이것은 기아대책(anti-hunger) 프로그램과 특히 저소득 인구의 식품 가용성을 향상시키도록 설계된 프로그램을 포함한다. 아울러 연구, 교육, 마케팅, 유통을 위한 기금도 포함한다.

- 많은 프로그램들이 식량안보 목적과 관련된다.

<표 2-34> 국제식량안보 목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Food for Peace, Title II	2,321	1,840	1,690	1,690	7,541
Food for Progress	216	146	192	156	710
McGovern-Dole International Food for Education Program(discretionary)	100	210	210	201	721
McGovern-Dole International Food for Education Program(mandatory)	84	0	0	0	84
Food for Peace, Title V(Farmer-to-Farmer)	12	12	0	0	24
Bill Emerson Humanitarian Trust	7	0	0	0	7
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5	60
Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships	0	3	3	0	6
	2,745	2,236	2,120	2,052	9,153

□ 지속가능 농업

- 이 목적하의 프로그램은 ‘지속 가능한 농업관련 조치(sustainable agricultural practices)’를 다룬다. ‘지속 가능한 농업관련 조치’는 1990년 농업법에서 정의되어 있는데, “현장특정적용(site-specific application)을 가진 동식물 생산조치(production practices)의 통합 시스템을 말하는데 이는 장기간에 걸쳐
 - 인간의 식품과 섬유에 대한 필요를 충족시킨다.
 - 농업경제가 의존하고 있는 환경의 질과 자연자원 기반을 강화한다.
 - 재생 불가능한 자원과 농업현장 자원의 최대한 효율적 사용을 시도하고 적절

한 경우 자연적 생물주기(natural biological cycles)와 통제(controls)를 결합한다.

- 농장 경영의 경제적 활력(viability)을 유지한다.
 - 농민과 사회 전반의 삶의 질을 제고 한다”라고 정의했다.
- 지속 가능 생산을 직접 목표로 하는 기금을 이 목적하에 포함하고 동시에 지속 가능하게 생산된 생산물의 마케팅, 연구, 교육, 분배를 지원한다.
- 이 목적의 일부 정책은 보존(conservation) 목적과도 연관된다.

<표 2-35> 지속가능농업 목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408	4,829
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783	3,037
Conservation Security Program	276	222	203	197	898
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73	326
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60	279
Grassland Reserve Program	48	100	117	67	332
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50	188
Sustainable Agriculture Research and Extension	19	19	19	20	77
Organic Agriculture Research and Extension Initiative	18	20	20	20	78
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10	55
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788	1,788
Conservation Loan and Loan Guarantee Program	0	150	109	150	409

□ 보존

- 이 목적의 프로그램들은 환경보존(environmental conservation)을 다룬다. ‘환

경보존'에 대한 정의는 “토양침식을 줄이고, 물 공급을 증가시키며, 수질을 개선시키고, 야생생물 서식지를 증가시키며, 홍수나 다른 자연재해로부터 야기된 손상을 줄이도록 돕는 것”이다.

- 직접적으로 보존활동을 목표로 삼는 지원뿐만 아니라 보존에 초점을 맞춘 연구, 교육, 지도 서비스와 같은 보존 목표를 진전시키는 프로그램도 포함한다.

<표 2-36> 보존 목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Conservation Reserve Program	1,916	1,911	1,997	2,142	7,966
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408	4,829
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783	3,037
Wetlands Reserve Program	436	630	726	785	2,577
Conservation Security Program	276	222	203	197	898
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73	326
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60	279
Resource Conservation and Development	51	51	51	0	153
Grassland Reserve Program	48	100	117	67	332
Watershed Rehabilitation Program	40	40	40	0	120
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50	188
Sustainable Agriculture Research and Extension	19	19	19	20	77
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10	55
Healthy Forest Reserve Program	10	8	10	10	38
Emergency Forest Conservation Reserve Program	10	8	9	8	35
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788	1,788
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0	15
Conservation Loan and Loan Guarantee Program	0	150	109	150	409
	4,813	5,683	6,075	6,551	23,122

□ 로컬/지역농업생산(Local/Regional Food Production)

- 현지/지역(local/regional) 식품 생산이 목적이다. 직접적으로 현지/지역 식품 생산을 목표로 삼는 것뿐만 아니라 이와 관련된 생산, 마케팅, 물류, 연구, 지도를 위한 자금도 포함한다.

<표 2-37> 로컬푸드 장려 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Seniors Farmers' Market Nutrition Program	21	21	21	21	84
Assistance for Community Food Projects	5	5	5	5	20
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5	60
Farmers Market Promotion Program	5	5	10	10	30
Healthy Urban Food Enterprise Development Center	1	1	1	0	3
	37	57	62	41	197

□ 품목정책 대상 작물(Commodity Crops)

- 품목정책 대상 작물(옥수수, 수수, 보리, 귀리, 밀, 쌀, 면화, 대두, 유지류, 땅콩) 생산을 지지하는 데에 기여한다. 생산을 목표로 삼는 지원과 연구, 마케팅, 물류, 융자, 보험 등과 관련된 조항들을 포함한다. 뒤에 나오는 “사료용 곡물(feed grains) 목적”은 품목정책 대상 작물 목적의 부분집합인데 ‘산업적 식량동물 생산’(Industrial Food Animal Production: IFAP)과 관련된 정보를 별도로 제시하기 위해 만들어졌다.

— 많은 정책이 ‘사료곡물’ 목적과 관련된다.

<표 2-38> 정책대상 품목지지 목적의 예산지출

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Crop Insurance Fund	7,998	6,996	9,980	10,023	34,997
Direct Payment	5,222	4,898	4,950	3,879	18,949
Marketing Assistance Loan and Price Supports	3,499	316	25	21	3,861
Food for Peace, Title II	2,321	1,840	1,690	1,690	7,541
Counter-Cyclical Payments	731	903	189	0	1,823
Agricultural Disaster Relief Fund	703	1,359	1,943	1,523	5,528
Food for Progress	216	146	192	156	710
Commodity Supplemental Food Program	160	171	171	171	673
Commodity Grading Services	150	156	149	150	605
Loan Deficiency Payments	145	192	37	7	381
McGovern-Dole International Food for Education Program(discretionary)	100	210	210	201	721
Cotton User Marketing and Economic Adjustment Assistance Payments	85	104	66	62	317
McGovern-Dole International Food for Education Program(mandatory)	84	0	0	0	84
Market News	33	34	34	34	135
Bill Emerson Humanitarian Trust	7	0	0	0	7
Transportaion Services	3	3	3	3	12
Supplemental Revenue Assistance Payments(SURE)	0	974	1,287	921	3,182
Average Crop Revenue Election(ACRE) Program	0	0	447	28	475
Durum Wheat Quality Program	0	3	3	0	6
	21,457	18,305	21,376	18,869	80,007

□ 사료곡물(Feed Grains)

- 품목정책 대상 작물(commodity crop) 목적의 부분 집합으로서 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 밀, 쌀, 면화, 대두, oilseeds, 땅콩 등의 생산을 지지하되, 바이오

연료나 비사료용 곡물로 사용되는 경우는 포함하지 않는다. 이들 품목의 생산을 직접 목표로 삼은 지지(support)와 연구, 마케팅, 물류, 용자, 보험 등과 관련된 조항들을 포함한다.

- 사료용 곡물 생산을 위한 금융지원은 뒤에 나오는 ‘산업적 식량동물 생산’(industrial food animal production: IFAP) 목적과 상당한 관련을 가지게 된다.
- 사료곡물 목적은 품목정책 대상 목적의 부분집합이기 때문에 모든 프로그램들이 품목정책 대상 목적과 관련된다.

<표 2-39> 사료곡물 지원 목적의 예산지출

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Crop Insurance Fund	7,998	6,996	9,980	10,023	34,997
Direct Payment	5,222	4,898	4,950	3,879	18,949
Marketing Assistance Loan and Price Supports	3,499	316	25	21	3,861
Counter-Cyclical Payments	731	903	189	0	1,823
Agricultural Disaster Relief Fund	703	1,359	1,943	1,523	5,528
Commodity Grading Services	150	156	149	150	605
Loan Deficiency Payments	145	192	37	7	381
Market News	33	34	34	34	135
Transportation Services	3	3	3	3	12
Supplemental Revenue Assistance Payments(SURE)	0	974	1,287	921	3,182
Average Crop Revenue Election(ACRE) Program	0	0	447	28	475
Durum Wheat Quality Program	0	3	3	0	6
	18,484	15,834	19,047	16,589	69,954

□ 산업적 식량용 동물 생산(Industrial Food Animal Production: IFAP)

- 프로그램은 육류, 계란, 유제품 생산을 포함하여 산업적 식량동물 생산

(Industrial Food Animal Production: IFAP)을 지지한다. IFAP 생산자로의 직접적인 지원뿐만 아니라 마케팅, 연구, 도축, 물류, 식품안전, IFAP 목적의 (IFAP targeted)보존 프로그램을 위한 지원 등도 포함한다.

- 육류, 계란, 유제품 관련 모든 프로그램은 대부분의 지원이 별도로 언급되지 않는 한 산업적 생산모델(industrial production models)로 지출되었을 것이라고 추정한다.
- IFAP를 직접 지지할 뿐만 아니라 사료용 곡물 생산을 위한 금융지원을 통해서도 IFAP를 지지한다. 이들 영역은 상호 보완적이다. 중복되는 프로그램은 사료용 곡물과 IFAP를 둘 다 직접 지원하는 것을 의미한다.

<표 2-40> 동물생산 지원 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408	4,829
Section 32	1,012	1,053	1,065	1,079	4,209
Milk Income Loss Contract(MILC) Payments	757	182	300	120	1,359
Livestock Protection	75	79	79	80	313
Dairy Export Incentive Program	19	2	0	0	21
Transportation Services	3	3	3	3	12
Animal Health and Disease Research	3	3	3	0	9
Veterinary Medical Services Act	3	5	5	5	18
Livestock Indemnity Payments	3	92	77	73	245
Dairy Indemnity Program	1	1	1	0	3
Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish	0	21	50	50	121
Dairy Price Support	0	350	350	0	700
Livestock Forage Disaster Program	0	263	524	474	1,261
	2,943	3,228	3,637	3,292	13,100

□ 바이오 연료(Biofuels)

- 프로그램은 바이오매스(biomass)로부터 유래한 연료(에탄올, 바이오디젤 등)의 생산, 물류, 연구, 교육을 지원한다. 농업법은 품목정책 대상 작물(commodity grains)과 다른 생산물로부터의 바이오연료 생산도 지지한다.

<표 2-41> 바이오연료 지원목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Biorefinery Assistance Guaranteed Loans	75	245	0	0	320
Bioenergy For Advanced Biofuels	55	55	85	105	300
Repowering Assistance Payments	35	0	0	0	35
Rural Energy for America Grants	28	38	36	36	138
Rural energy for America Loans	27	22	34	34	117
Biomass Research and Development	20	28	30	40	118
Biomass Crop Assistance Program	2	248	199	201	650
	242	636	384	416	1678

□ 식품안전(Food Safety)

- 프로그램은 식품안전을 향상시키려고 한다. 그리고 연구, 교육, 식품 생산/가공/유통에 영향을 미치는 식품안전 관련 조항과 관계있는 프로그램들을 포함한다.
- 식품안전 관련 일부 프로그램들은 공중위생(Public Health) 목적과도 연관된다.

<표 2-42> 식품안전 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Regional Diagnostic Network	10	10	10	10	40
USDA office of Homeland Security	1	2	2	4	9
	11	12	12	14	49

□ 농촌개발과 위생(Rural Development and Health)

- 농촌지역 발전을 목표로 한다. 특히 농촌 위생과 농촌지역의 사회, 경제적 구성 개선에 초점이 맞춰진 정책을 포함한다. 부작용(side effect)을 지닌 다양한 형태의 농업정책과 위생에는 도움이 되지만 농촌 이슈에 초점이 맞춰지지 않은 프로그램은 제외한다.

<표 2-43> 농촌개발 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Water and Waste Disposal Program	539	551	551	489	2,130
ResourceConservationandDevelopment	51	51	51	0	153
Distance Learning and Telemedicine Programs	35	38	38	30	141
Broadband Programs	29	47	47	18	141
Rural Energy for America Grants	28	38	36	36	138
Rural energy for America Loans	27	22	34	34	117
Local and Regional Commodity Procurement Pilot Program	5	25	25	5	60
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0	15
Rural Microentrepreneur Assist. Loans	3	3	2	1	9
Rural Microentrepreneur Assist. Grants	1	1	2	2	6
Delta Regional Authority Grants	0	3	3	0	6
Telecommunications Programs	0	0	0	0	0
	723	784	794	615	2,916

□ 신규진입과 사회적 약자 농업인(New and Socially Disadvantaged Farmers)

- 이 카테고리는 처음 시작하는 농업인이나 사회적으로 불이익을 받는 농업인의 숫자, 혹은 그들에 대한 지원을 늘리려는 프로그램들을 포함한다. 이 목적은 전형적으로 프로그램 내에서 정의된다.
- 처음 시작하는 농업인이나 사회적으로 불이익을 받는 농업인은 기술적 지원이나 신용프로그램에서 혜택을 받을 수도 있지만 이런 지원은 여기에 포함되지 않는다. 이들에 대한 지속가능한 농업 지원 프로그램을 확대해야 한다는 많은 주장에도 불구하고 지속 가능한 농업관련 프로그램 또한 여기에 포함되지 않는다.

<표 2-44> 신규진입 지원목적을 위한 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Supplemental Farm Ownership Loan	23	1	0	0	24
Beginning Farmer and Rancher Development Program	18	19	19	19	75
Farm Ownership & Operating Loans	17	32	32	23	104
Outreach for Socially Disadvantaged Farmers	15	20	20	20	75
Geographically Disadvantaged Farmers and Ranchers	0	3	3	0	6
Office of Advocacy and Outreach	0	2	2	7	11
	73	77	76	69	295

□ 연구(Research)

- 프로그램은 연구자금을 제공한다. 이 카테고리는 일반적으로 어떤 교육기관이 연구를 그들의 의무로 포함하고 있더라도 교육기관을 지원하는 프로그램은 포함하지 않는다.

<표 2-45> 연구지원 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Research and Education Activities	691	792	792	708	2,983
Hatch Act	207	215	215	204	841
Agriculture and Food Research Initiative(AFRI)	202	262	262	325	1,051
1890 Research and Extension	86	91	91	91	359
Human Nutrition Research	79	86	86	89	340
Integrated Activities	57	60	60	30	207
Specialty Crop Research Initiative	50	50	50	50	200
Integrated Activities	42	45	45	5	137
Other Research, Extension and Integrated Programs	30	36	36	32	134
McIntire-Stennis Cooperative Forestry	28	29	29	27	113
Pest Control/Management Activities	26	26	26	26	104
Biomass Research and Development	20	28	30	40	118
Sustainable Agriculture Research and Extension	19	19	19	20	77
1890 Facilities	18	20	20	20	78
Organic Agriculture Research and Extension Initiative	18	20	20	20	78
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Mandatory - Research)	7	8	9	9	33
Animal Health and Disease Research	3	3	3	0	9
Electronic Grants Administration System	2	2	2	5	11
Hispanic-Serving Agricultural Colleges Endowment Fund	0	0	0	10	10
Technical Assistance for Specialty Crops Program(Discretionary - Research)	0	0	0	0	0
	1,585	1,792	1,795	1,711	6,883

□ 협력적 지도 및 기술지원(Cooperative Extension and Technical Assistance)

○ 이 목적은 협력적인 지도(extension) 사업 즉, “무상토지양여기관(land-grant institution) 등이 자신의 자원을 활용하여 대학 등과 더불어 비공식적, 비학점제 과정 등을 통해 공공 요구를 해결하려 할 때” 이를 지원하는 프로그램을 포함한다.

○ 농업인에게 기술적인 지원을 제공하는 프로그램이 협력적 지도 사업과 별도

로 시행되더라도 이 프로그램들은 포함한다.

<표 2-46> 지도 보급 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Enviromental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408	4,829
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783	3,037
Extension Activities	474	495	495	467	1,931
Smith-Lever	289	298	298	283	1,168
1890 Research and Extension	86	91	91	91	359
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73	326
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60	279
Expanded Food and Nutrition Education Program	66	68	68	68	270
Integrated Activities	57	60	60	30	207
Integrated Activities	42	45	45	5	137
Other Research, Extension and Integrated Programs	30	36	36	32	134
Pest Control/Management Activities	26	26	26	26	104
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50	188
Sustainable Agriculture Research and Extension	19	19	19	20	77
Organic Agriculture Research and Extension Initiative	18	20	20	20	78
Outreach for Socially Disadvantaged Farmers	15	20	20	20	75
Food for Peace, Title V (Farmer-to-Farmer)	12	12	0	0	24
Emerging Markets Program	10	9	10	10	39
Technical Assistance for Specialty Crops Program (Mandatory - Research)	7	8	9	9	33
Technical Assistance for Specialty Crops Program (Mandatory - Trade)	7	8	9	9	33
Risk Management Education	5	5	5	5	20
Federally-Recognized Tribes Extension Program	3	3	3	8	17
Extension Services at 1994 Institutions	3	4	4	5	16
Technical Assistance for Specialty Crops Program (Discretionary - Research)	0	0	0	0	0
	3,147	3,361	3,391	3,482	13,381

□ 소비자 교육(Consumer Education)

○ 위생과 영양(health and nutrition) 분야의 소비자의 교육 확대를 목적으로 한다.

<표 2-47> 소비자교육 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Expanded Food and Nutrition Education Program	66	68	68	68	270

□ 고등교육(Higher Education)

- 프로그램은 중등교육 이후의 고등교육 활동과 기관을 지원한다. 고등교육기관에서 수행될 수 있는 연구를 지원하는 프로그램을 포함한다.

<표 2-48> 고등교육기관의 연구지원 목적의 예산지출

단위 : million US\$

	2009 actual	2010 actual	2011 estimate	2012 budget	총 예산
Research and Education Activities	691	792	792	708	2,983
Agriculture and Food Research Initiative(AFRI)	202	262	262	325	1,051
1890 Research and Extension	86	91	91	91	359
Human Nutrition Research	79	86	86	89	340
Integrated Activities	57	60	60	30	207
Integrated Activities	42	45	45	5	137
Higher Education Program	40	48	48	43	179
Distance Learning and Telemedicine Programs	35	38	38	30	141
Other Research, Extension and Integrated Programs	30	36	36	32	134
McIntire-Stnnis Cooperative Forestry	28	29	29	27	113
Sustainable Agriculture Research and Extension	19	19	19	20	77
1890 Facilities	18	20	20	20	78
Organic Agriculture Research and Extension Initiative	18	20	20	20	78
Regional Diagnostic Network	10	10	10	10	40
Animal Health and Disease Research	3	3	3	0	9
Veterinary Medical Services Act	3	5	5	5	18
Extension Services at 1994 Institutions	3	4	4	5	16
Delta Regional Authority Grants	0	3	3	0	6
Hispanic-Serving Agricultural Colleges Endowment Fund	0	0	0	10	10
	1,364	1,571	1,571	1,470	5,976

III. 정부지불금과 농업 및 농가경제

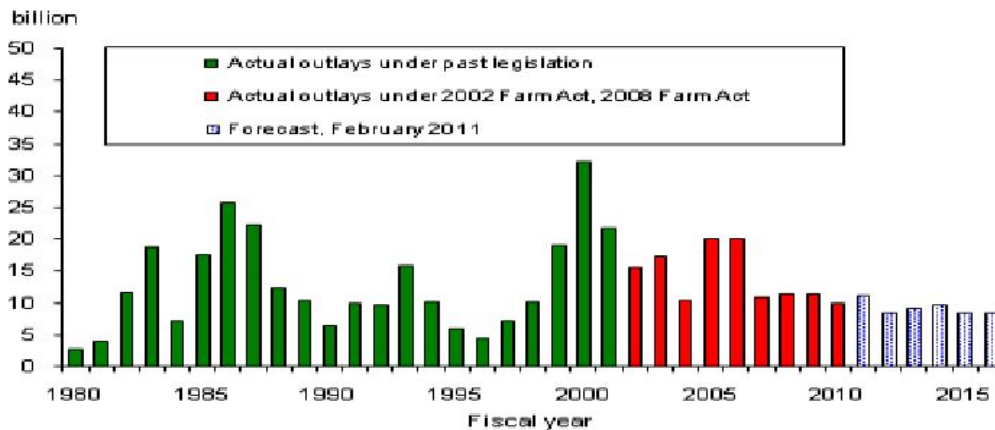
1. 정부지불금의 규모와 구성

□ 아래 분석에서 포함된 정부지불은 농가에 대한 모든 지불을 포함한다.

- 1996, 2002, 2008년 농업법에서의 지불금을 네가지 큰 카테고리로 분류하여 다시 한 번 정리하면 다음과 같다.
 - ‘고정’직불금((Fixed) Direct Payments)은 등록된 일정 면적에 계속되어온 재배 패턴에 기초하고 있어, 무엇을 생산할지, 언제 판매할지와 같은 경영주의 현재 결정과 관련이 없다. 2002년 농업법 이전에는 생산자유계약지불금(production flexibility contract payments)이 고정직불금의 역할을 하였다.
 - 등록된 품목의 현재시장가격과 연관된 지불금은 가격보전직불금(Counter-Cyclical Payments), 용자부족지불금(loan deficiency payments), 유통용자수익(marketing loan gains), 그리고 상품증서수익(certificate gains) 등으로 구성되어 있다. 2002년 농업법 이전에는 응급시장손실지원지불제(Emergency market loss assistance payments)가 품목가격이 급락했을 때 생산자에게 지급되었다.
 - 보전프로그램지불금(Conservation Program Payments)으로는 보전유보프로그램(CRP), 환경개선장려프로그램(Environmental Quality Incentives Program), 보전안보프로그램(conservation security program) 등이 있는데, 이 세가지 프로그램이 2009년 농민들에게 지불된 모든 보전지불금의 89% 이상을 차지한다.
 - 기타 지불금(other payments)으로는 응급재해완화프로그램, 우유지원프로그램, 땅콩과 담배 전환 프로그램, 그리고 소규모의 다양한 프로그램을 포함한다.
- 2008년 농업법에서 수입보전직불금(Average Crop Revenue Election)이 처음으로 도입하였다.

- 품목보조를 위한 직접정부비용에는 소비자 부담 비용(예를 들면, 설탕, 유제품 등과 같이 공급제한을 통한 가격 상승으로 소비자에게 전가되는 비용)과 미국 농림부나 상품신용공사(CCC)를 통해 지불되지 않는 비용(예를 들면, 천연자원보존국(Natural Resource Conservation Service)이 지불하는 보존지불 등)은 제외되었다.
- 미국 농무부의 최근 농업자원관리조사(ARMS)에 기초하여 정부지불금 집행사항을 분석하면 아래와 같다.
 - 2009년 약 37%의 농가가 정부지불금을 수령하였다.
 - 2009년 정부지불금 수령 농가의 평균 지불금은 1만 1,549 달러로 이는 전체 현금소득의 5.5%, 순현금소득의 23.6%를 차지한다.
 - 총수입액 기준 상위 12.4% 농가가 2009년 모든 정부지불의 62.2%를 받았다.
 - 2002년 농업법 이후 매 회계연도당 평균 지불금은 140억 달러에 이른다.

<그림 3-1> Commodity Credit Corporation(CCC) net outlays



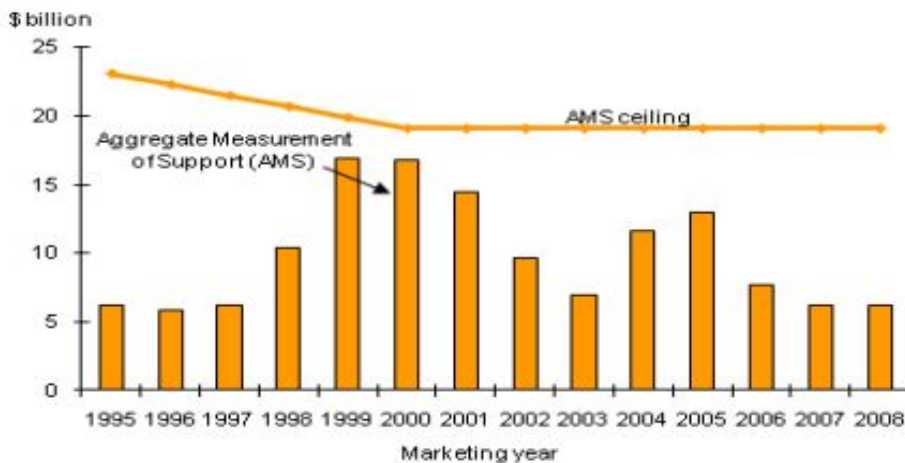
* The Commodity Credit Corporation (CCC) is a federally owned and operated corporation within USDA created to stabilize, support, and protect farm income and prices through loans, purchases, payments, and other operations. All money transactions for agricultural price and income support and related programs are handled through the CCC.

Sources: Compiled by USDA, Economic Research Service from USDA, CCC Budget, February 2011.

- FY2000의 지출은 1999년과 2000년에 농산물가격이 낮아 시장손실지원에 대한 보조가 최고수준을 보였다.

- 상품금융공사(CCC) 지출은, 가격이 낮은데다 재해 및 응급지원이 급증하여 FY2005 ~2006년에 200억 달러가 넘었다.
- 세계무역기구(WTO)의 감축대상 총보조액(AMS) 허용한도 내에서 지불되도록 하고 있다.
- 미국의 WTO 감축대상보조금 허용치는 1995년 231억 달러에서 2000년부터는 191억 달러로 감소하였다.
- 미국의 감축대상보조금 실제 지불은 1995~1997년 동안에는 감소하였지만 1999년 까지는 허용한도의 15% 내에 이르기까지 증가하였다.
 - 증가의 주된 원인은 1998~2001년에 시장가격 하락으로 용자부족지불금(LDP)과 유통용자수익지불금(MLG)이 증가하였기 때문이다.
- 2008년 농업법에서도 WTO 감축대상보조금의 한도를 초과하지 않도록 농무부 장관이 가능한 범위내로 지출을 조정하도록 하여 WTO 규정을 준수할 수 있도록 하였다.

<그림 3-2> U.S. WTO Aggregate Measurement of Support

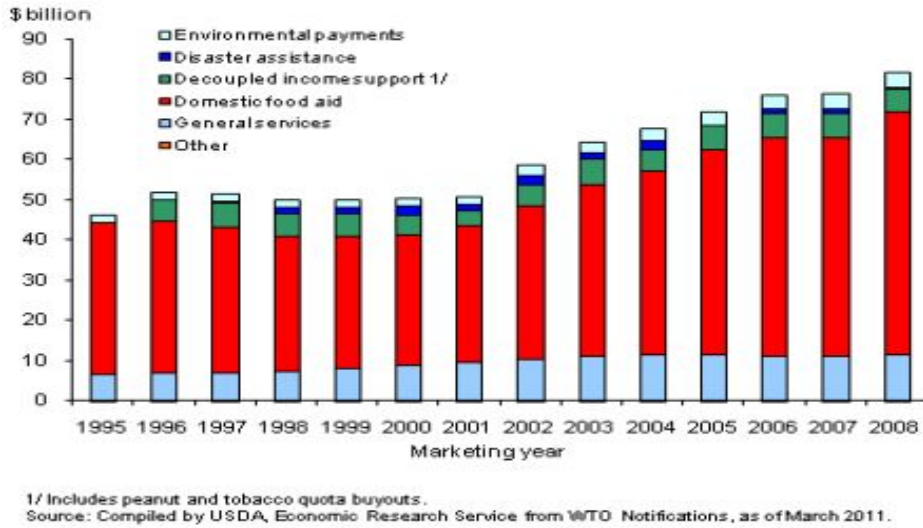


Source: Compiled by USDA, Economic Research Service from WTO Notifications, as of March 2011.

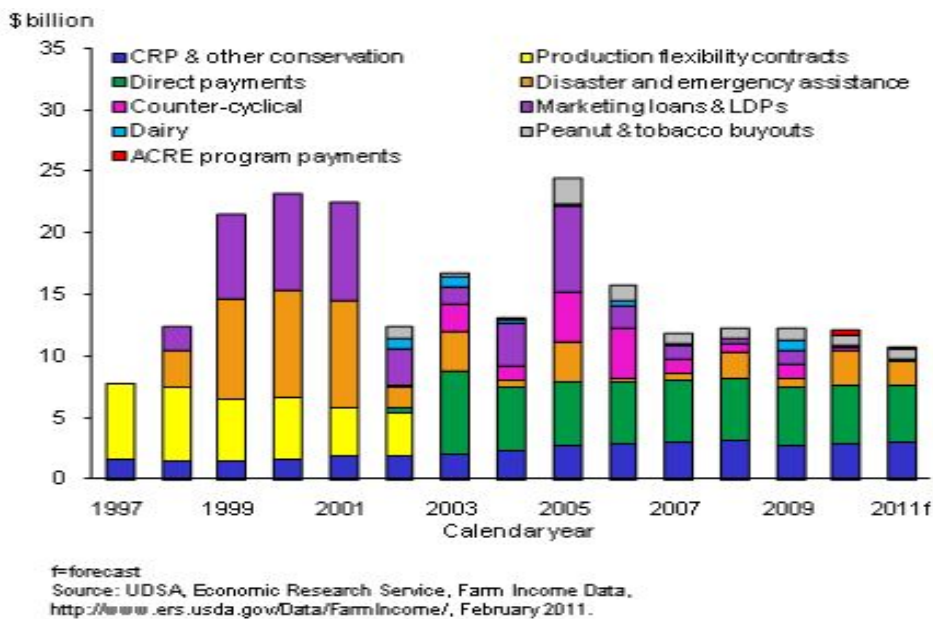
- 한편 미국의 WTO 허용보조 지출은 1995년 461억 달러에서 2007년 762억 달러로 증가하였다. 허용보조지불의 대부분은 식품 및 영양지원프로그램으로서

농가에 대한 직접지불이 아니다.

<그림 3-3> U.S. WTO green box notifications



<그림 3-4> Direct government payments



□ 1997년 이후 정부지출은 1996년 수준보다 항상 높게 유지되었다.

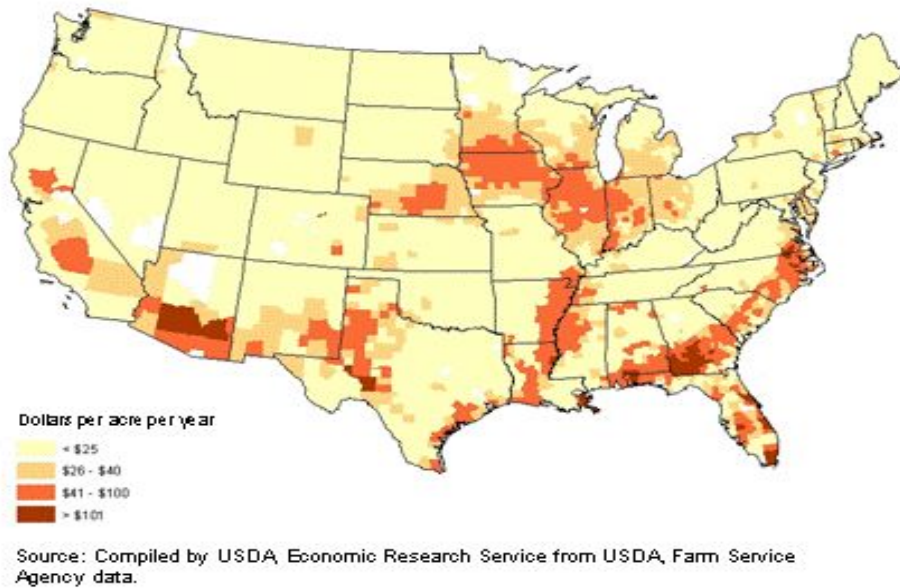
○ 농업부문에 대한 품목 및 보전프로그램들에 대한 정부의 지불액은 1996년을 저점으로 1997년 이후 증가하여 1998~2010년에는 평균 162억 달러가 지출되었다.

- 2011년 직접지불은 재해지불, 가격보전지불, 마케팅론수익, 용자부족불제 등의 감소로 인해 약 106억 달러로 줄어들 것으로 예상된다.
- 2002년 농업법에서 종전의 생산자유계약(Production Flexibility Contracts; PFC)지불제를 고정직불제(fixed direct payments)로 대체하여 지금까지 유지하는데, 이러한 직불제는 현재 생산량 또는 가격에 기초하지 않고 과거 면적과 수확량에 근거하기 때문에 생산중립적(decoupled)이다.
- 1996년 농업법 하에서 생산자유계약 지불은 1997년 최고 64억 달러에서 2001년 40억 달러로 감소하였고, 2011년에 직접지불은 46억 6천만 달러로 예상된다.
- 1998년~2001년 기간 중에는 가격하락으로 용자부족지불금(LDP)과 유통용자수익지불금(MLG)이 급격히 증가하였고 2005년에도 그러하였다.
- 그러나 2002, 2008 농업법에서는 가격이 낮을 때 단위생산량 당 수입격차를 농가에 직접 메워주는 대안을 제공함으로써 주요 농작물의 공공보유제고 축적을 방지했다.
- 2002년 농업법부터 도입된 가격보전지불(CCP)은 농가수입을 안정화시켰으나 농산물가격이 하락하였기 때문에 2005~2006년에 크게 증가하였다.
- 2011년 유통용자관련 지불금과 가격보전지불은 농산물가격이 높아 감소할 것으로 예상된다.
- 특별응급지원(Ad hoc emergency assistance)은 미국농업정책에서 매우 중요한 역할을 한다. 생산자에 대한 특별응급지원은 기상악화와 자연재해(태풍, 가뭄, 홍수 등), 또는 경기불황 (가격침체, 우유나 가축 이변, 파산 등)에 의한 재정적인 손실을 부분적으로 상쇄해준다.
- 2004~2007년 평균 품목지불금은 농경지 에이커 당 대부분 지역에서 25달러 미만이었으나 때때로 에이커 당 100달러를 초과하기도 하였다.

- 품목지불은 콘벨트(옥수수과 대두), 남동부해안평야(목화 및 땅콩), 캘리포니아(목화와 쌀), 아리조나(목화), 그리고 미시시피강 하류(목화 및 쌀)와 같은 주요생산지역에 집중되어있다

<그림 3-5> Average commodity payment per cropland acre, 2004-07

Average commodity payments per cropland acre, 2004-07

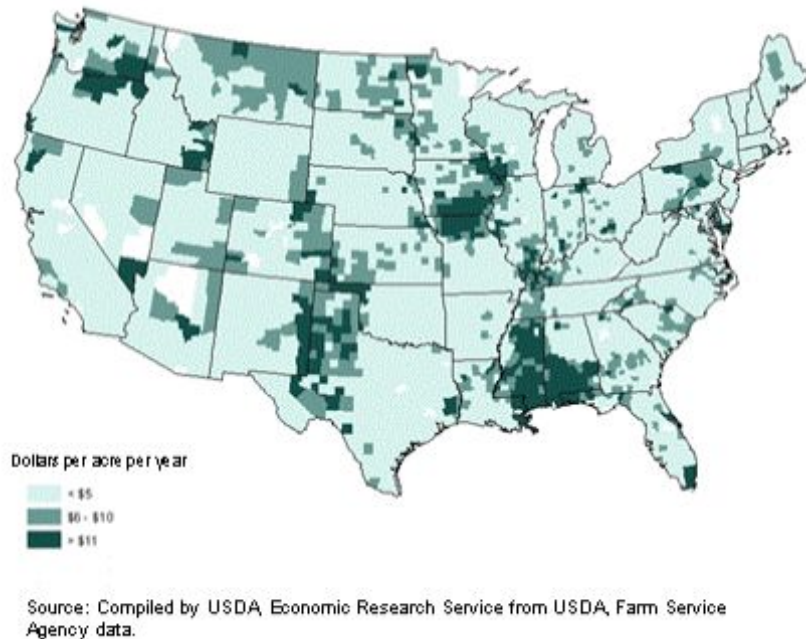


- 휴경지와 경작지 모두 보전관련 지불 대상으로 삼게 되었다.
 - 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program; CRP)지불은 1990년대 초부터 지속적으로 유지되어오고 있다. 10~15년 동안 휴경을 선택한 환경적으로 민감한 경지를 대상으로 하는데 약 3,100만 에이커(약 1250만 ha)가 이 프로그램에 등록되어 있다.
 - 2002년 농업법 하에서 경작중인 농지에 지불하는 보전지불금도 증가했는데 환경개선장려프로그램(Environmental Quality Incentives Program; EQIP)과 습지보전프로그램(Wetlands Reserve Program; WRP)과 같은 제도의 확장 때문이다.
- 2008년 농업법에서는 보전안전프로그램(Conservation Security Program; CCP)을 보전관리프로그램(Conservation Stewardship Program)으로 대체하

였다.

- 2004~2007년 농경지 에이커 당 평균 환경보전지불금은 대부분 지역에서 5달러 미만이나 때때로 에이커 당 11달러를 초과하기도 하였다.
- 에이커 당 보전지불금은 풍식작용에 약한 평원지역과 록키산맥 지역 일부, 그리고 언덕이 많아 강우침식에 노출되어 있는 지역들에서 높은 경향을 보인다.

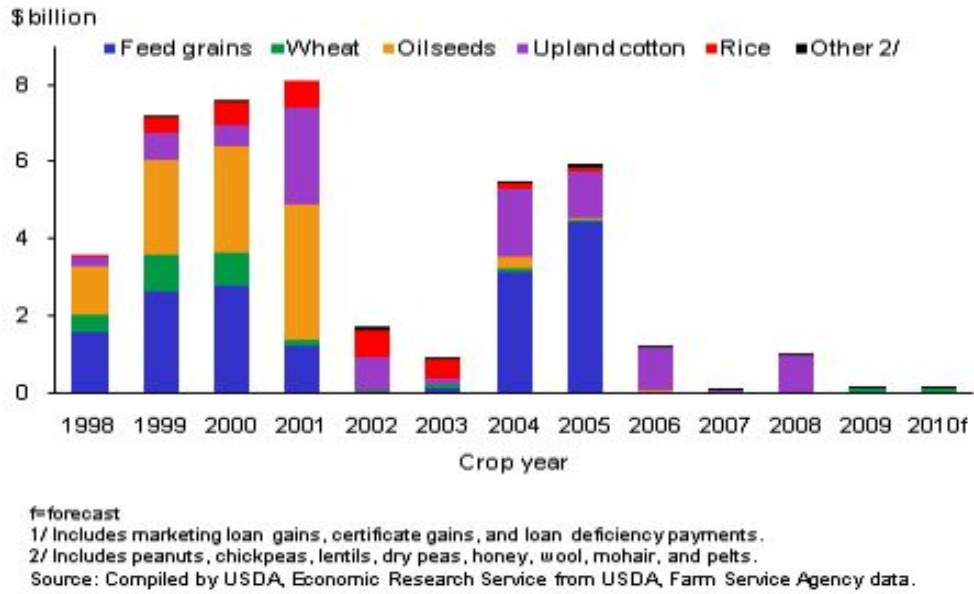
<그림 3-6> Average conservation payments per cropland acre, 2004-07



- 목화가 지난 수년 동안 에이커 당 가장 큰 유통용자 혜택을 받아왔다.
- 마케팅론의 용자단가는 2008년 농업법에 명시되어 있고 용자부족지불금(LDP)과 유통용자수익지불금(MLG)은 해당 품목의 시장가격이 용자단가 이하일 때 농가에게 지급된다.
- MLG는 유통지원대출을 받은 생산자가 대출금을 정부가 지정하는 낮은 상환 단가로 갚을 때 발생한다. 이것은 시가 또는 주(county)공시가격이 원래 용자단가 이하일 때 허용된다.

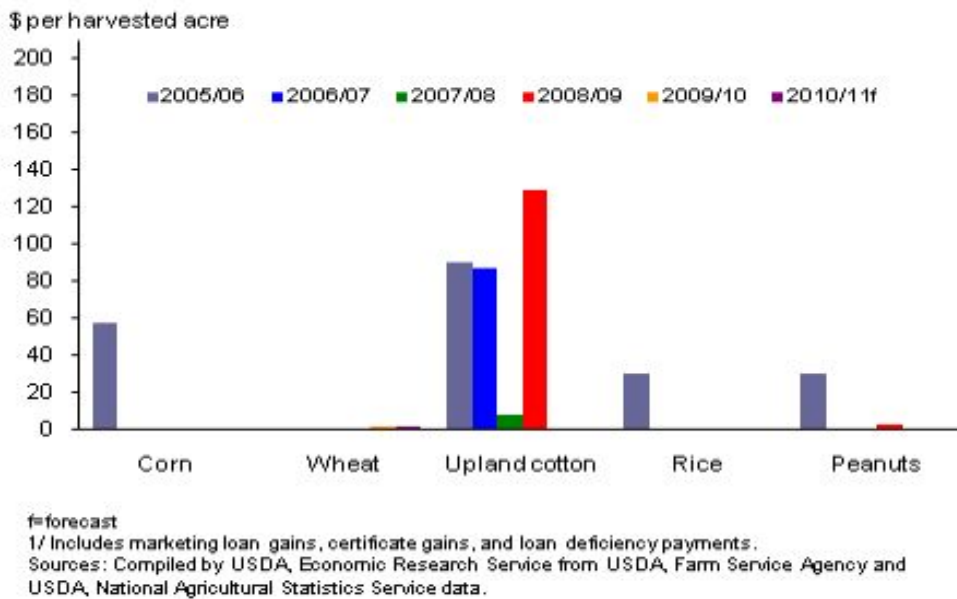
- LDP는 해당 농민들이 대출을 얻는 대신에 직불금을 받을 수 있게 한다. 용자부족불제 단가는 시가 또는 주공시가격과 품목별 용자단가의 차이이다.

<그림 3-7> Marketing loan benefits 1/



- 목화가 지난 수년 동안 에이커 당 가장 큰 유통용자혜택을 받아왔다.

<그림 3-8> Marketing loan benefits by crop year 1/



□ 고정직불금은 품목과 지역에 따라 차이가 크다.

○ 앞서서도 보았듯이 고정직불제는 고정된 단수(fixed payment yeild)와 고정된 기준면적(fixed-acreage base)에 의해 지급되어 현재생산과 관련이 없다.

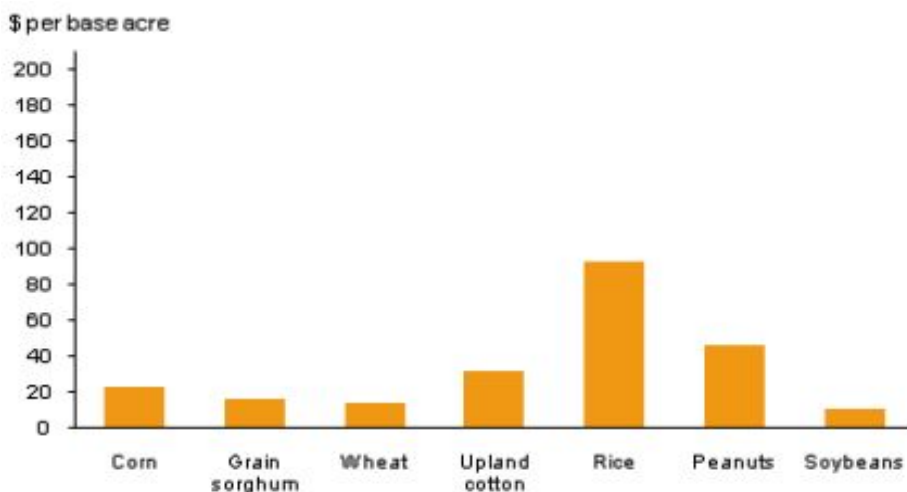
－ 생산자는 과일과 채소 외에는 기준 면적에 어떤 작물도 심을 수 있고 혹은 그 땅을 휴경할 수도 있으므로 이러한 고정직불금은 생산과 무역의 왜곡을 최소화 한다고 주장한다.

○ 법정 지급단가가 품목에 따라 다르고 직불금을 계산할 때 이용하는 단수(yield) 역시 기준면적의 과거 생산실적과 연관되어 있기 때문에 직불금 크기는 품목과 지역에 따라 차이가 크다.

－ 귀리에 대한 직불금은 에이커 당 약 1달러인 반면 쌀에 대한 직불금은 에이커 당 평균 100달러에 가깝다.

－ 직불금은 주요 생산지역에 집중되어 쌀과 목화가 중요한 캘리포니아와 목화와 땅콩이 생산되는 남동해안평야 그리고 목화와 쌀의 주산지인 미시시피강 하류에서 가장 높다.

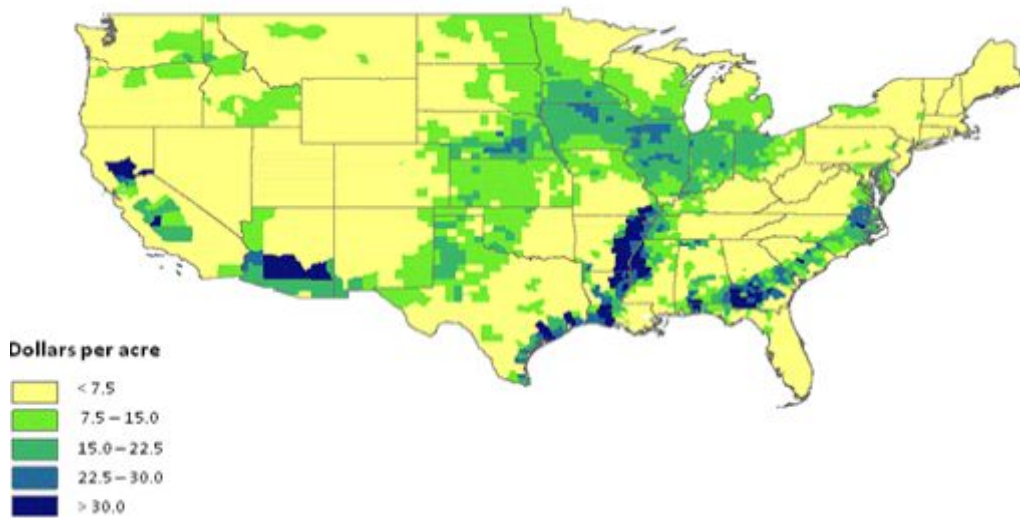
<그림 3-9> Direct payments for crop year 2009/10



Sources: Compiled by USDA, Economic Research Service, from USDA, Farm Service Agency and USDA, National Agricultural Statistics Service data.

- 면적 당 지불금은 옥수수와 대두가 주요작물로 생산되는 콘벨트 지역에서도 높게 나타난다.

<그림 3-10> Per acre value of direct payments for crop year 2008/09

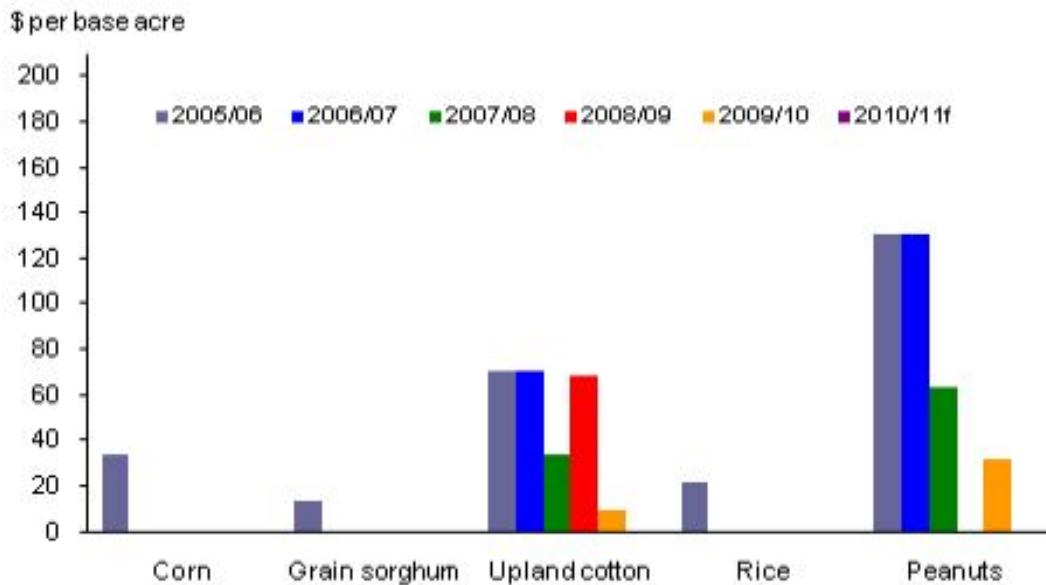


Source: Compiled by USDA, Economic Research Service from USDA, Farm Service Agency data.

- 작부연도 2006/07년 이후로 가격보전직불금은 오직 목화와 땅콩에 대해서만 시행되었다.
- 가격보전직불금(CCPs)은 고정직불금과 마찬가지로 고정된 기본면적에 대해 지불된다. 2008년 농업법에 목표가격을 명시해 놓고 있으며 두류 작물도 대상 품목으로 하였다.
- CCP 지불 단가는 목표가격에서 농가수취가격(고정직불단가와 시장가격 또는 용자단가 중 높은 것을 합한 금액)을 제한 금액이다. 따라서 시장가격이 떨어질 때 지불금은 상승한다.
- 2006/07년 이후로 CCP 지불금은 오직 목화와 땅콩에 대해서만 시행되었다. 그 이유는 다른 품목들의 농가수취가격이 목표가격보다 높게 형성되었기 때문이다.

- 가격변동직불제는 시장가격과 연결되어 있기에 이러한 지불금은 소득위험을 감소시키므로 생산에 간접적으로 영향을 미칠 수도 있다.
- 고정직불제와 마찬가지로 CCP 지불금을 받기 위해서 반드시 작물을 생산할 필요는 없다.

<그림 3-11> Counter-cyclical payments by crop year



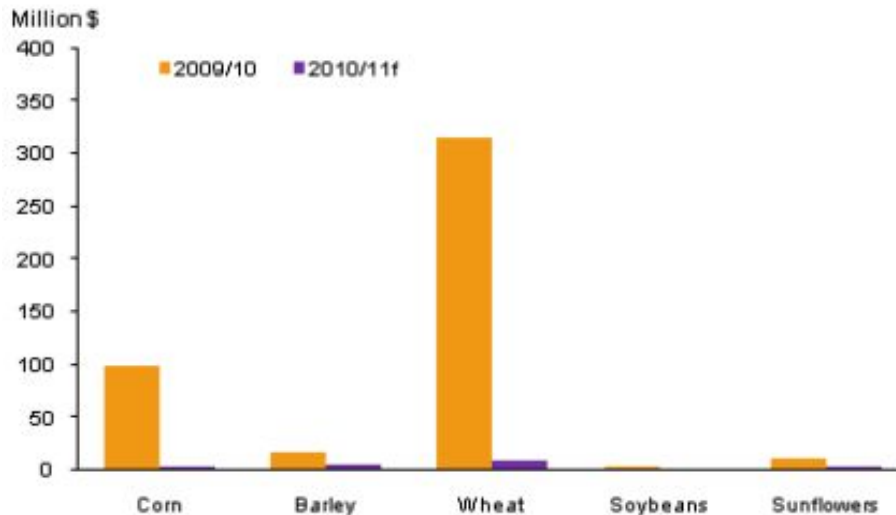
f=forecast

Note: Neither wheat nor soybeans has received counter-cyclical payments.

Sources: Compiled by USDA, Economic Research Service from USDA, Farm Service Agency and USDA, National Agricultural Statistics Service data.

- 2009/10년 ACRE 지불제의 대부분은 밀 농가에게 지급되었다.
- 생산자는 2009~12년 동안 CCP 대상 품목 및 땅콩 경작면적에 대해 수입보전직불(Average Crop Revenue Election; ACRE) 프로그램의 참여를 선택할 수 있다.
- 일단 ACRE 프로그램에 참여하기로 결정한 생산자는 2008년 농업법 시행기간 동안 이 프로그램에 반드시 계속 참여해야 하고, ACRE 참여자에 대해서는 고정직불 단가는 20%, 유통지원융자단가는 30% 감축한다.
- 2009/10년 ACRE 지불제의 대부분은 밀 농가에게 지급되었다.

<그림 3-12> ACRE program payments by crop year



Sources: Compiled by USDA, Economic Research Service, from USDA, Farm Service Agency and USDA, National Agricultural Statistics Service data.

- 모든 유형의 농가에서 정부지출이 총현금소득에서 차지하는 비중이 감소하였다.
- 총현금소득(gross cash income)은 농가 수입 가운데 현금소득(cash income)과 정부 지불금(government payments)을 더한 것이고 거기서 지출(expenses)을 제하면 순현금소득(net cash income)이 된다(농외소득은 포함하지 않았다).
- 모든 유형의 농가에서 정부 지불금은 총현금소득에서 비중이 크지 않은데 (2009년 3.9%에서 2010년 3.5%로 감소) 이는 시장단계가 농가의 주 현금수입 원인을 알려준다.
- 대규모 상업농일수록 정부 지불금이 집중되지만 총현금소득 기여도는 낮아진다.
- 대규모 상업농(연간 판매액 250,000 달러 이상)은 전체 농가 가운데 12.4%를 차지하지만 2009년 정부지불금의 62.2%를 받았다.
 - 이것은 대농이 대규모로 경작하는 특정 품목을 중심으로 품목정책이 만들어

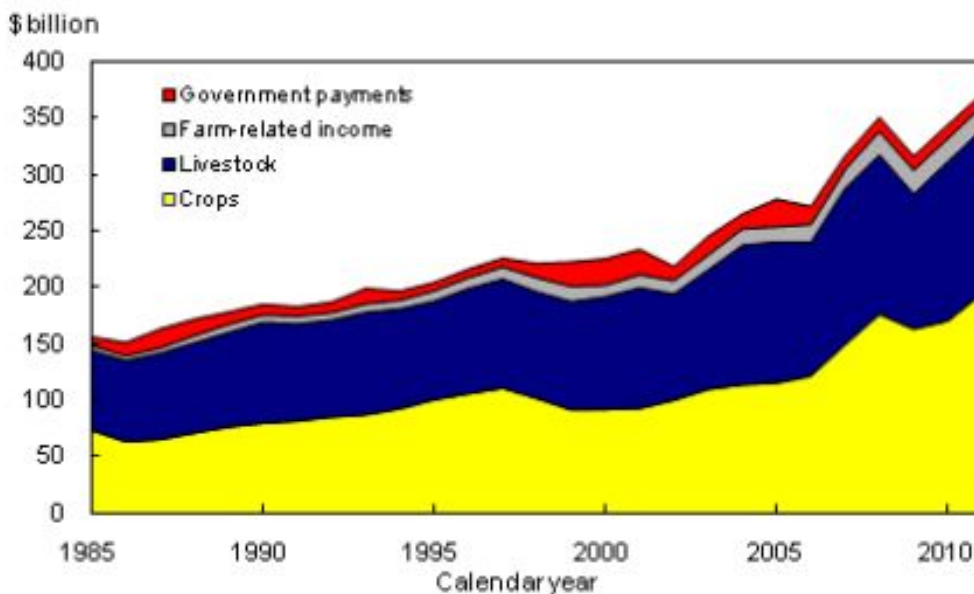
진 결과이다.

- 2009년 소규모 농촌거주 부업농(rural residence)의 약 29%가 정부지불금을 받았고, 이들 농가의 총현금소득의 약 15%가 정부지불금이였다.
- 상업농의 경우는 약 69%가 정부지불금을 받았지만 총현금소득에서 겨우 4%를 차지하는데 불과하다.

* 미국의 농가분류
 가족농(family farm)과 비가족농(nonfamily farm)으로 구분하고 가족농은 연 매출 규모에 따라 다음과 같이 분류한다.

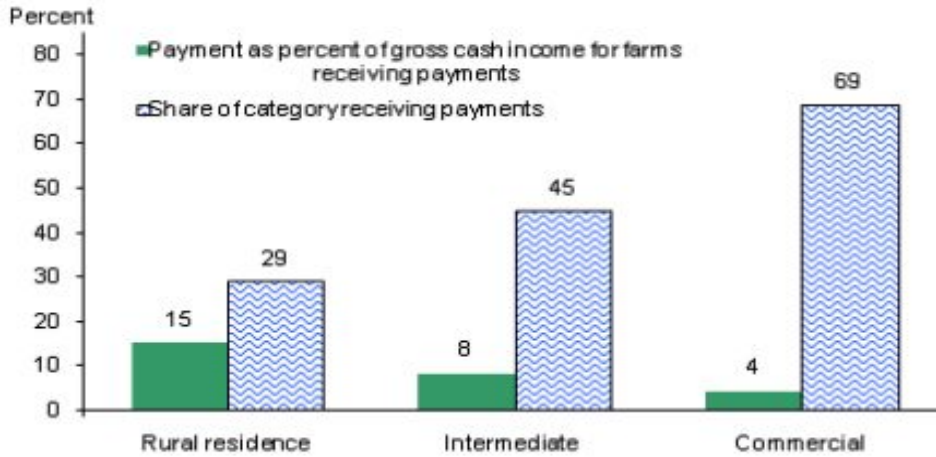
- 비상업농(noncommercial farms): 연매출 10,000 달러 이하,
- 소상업농(small commercial farms): 연매출 10,000 ~ 249,999 달러,
- 대상업농(large commercial farms): 연매출 250,000 ~ 999,999 달러,
- 거대상업농(large commercial farms): 연매출 1백만 달러 이상

<그림 3-13> Government payments as share of gross cash income



Source: USDA, Economic Research Service, Farm Income Data, <http://www.ers.usda.gov/Data/FarmIncome/>, February 2011.

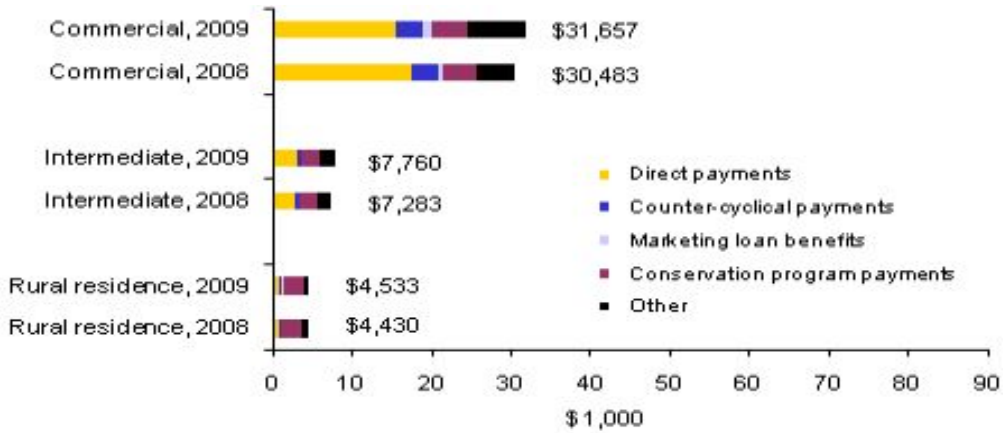
<그림 3-14> Distribution of farms receiving government payments, by farm type, calendar year 2009



Source: USDA, Economic Research Service, 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 대규모 상업농에게는 고정직불금이, 소규모 농촌거주 부업농에게는 환경보전직불금이 큰 비중을 차지했다.
- 2008~2009년 사이 상업농, 중농, 소규모 농촌거주 부업농(rural residence) 모두 정부보조금이 증가하였다.
- 2009년을 보면 고정직불제는 상업농과 중농에게 가장 비중이 큰 지불금인 반면, 환경보전직불제는 소규모 농촌거주 부업농에게 가장 비중이 큰 보조금이였다.
- 2009년 상업농의 평균보조금은 이들 평균 총 현금소득의 4.2%를 차지하는 31만 6,557달러이다.
- 2009년 소규모 농촌거주 부업농의 평균 보조금은 4,533 달러인데 다른 그룹에 비해 정부지불이 농가현금소득에서 차지하는 비중이 높다.
- 아래 그림에서 기타(other) 지불금에는 응급 및 재해 직불금, 우유 소득손실직불금, 땅콩퇴출(buyout) 직불금, 담배 전환직불금을 포함한다.

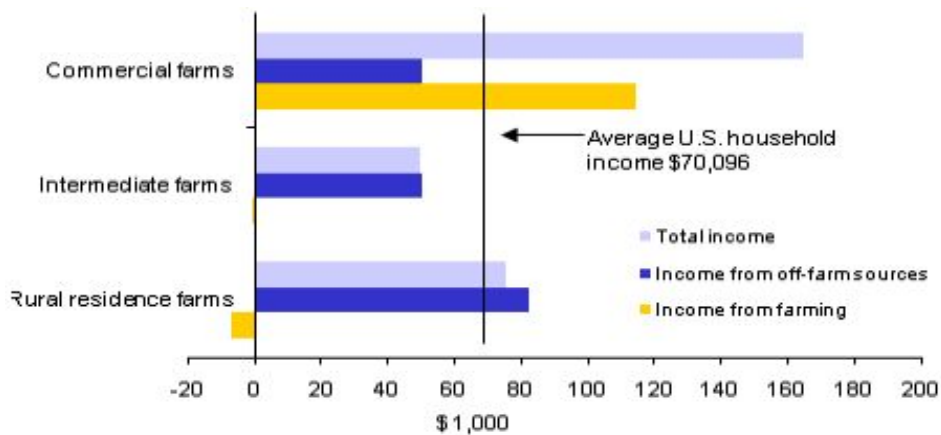
<그림 3-15> Average government payments, by farm typology, for farms that received payments in calendar years 2008 and 2009



Source: USDA, Economic Research Service, 2008 and 2009, Agricultural Resource Management Survey.

- 상업농과 소규모 농촌거주 부업농의 평균총소득은 평균 미국가구소득을 초과한다.
- 2009년 상업농의 전체가구소득 중 70%가 농업소득이다.
- 가족농인 중농은 2009년 농업소득이 마이너스였는데 미국농업부가가치생산의 13%를 차지한다.

<그림 3-16> Sources of operator household average income by typology group, calendar year 2009



Source: USDA, Economic Research Service, 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 2009년 소규모 농촌거주 부업농은 농업부가가치 생산의 6.9%를 생산하였는데 농업평균소득은 -6,790달러였지만 평균농외소득은 농가유형 중에서 가장 크다.
- 상업농과 소규모 농촌거주 부업농의 평균총소득은 평균 미국가구소득을 초과한다.

2. 정부지불금과 농가경제

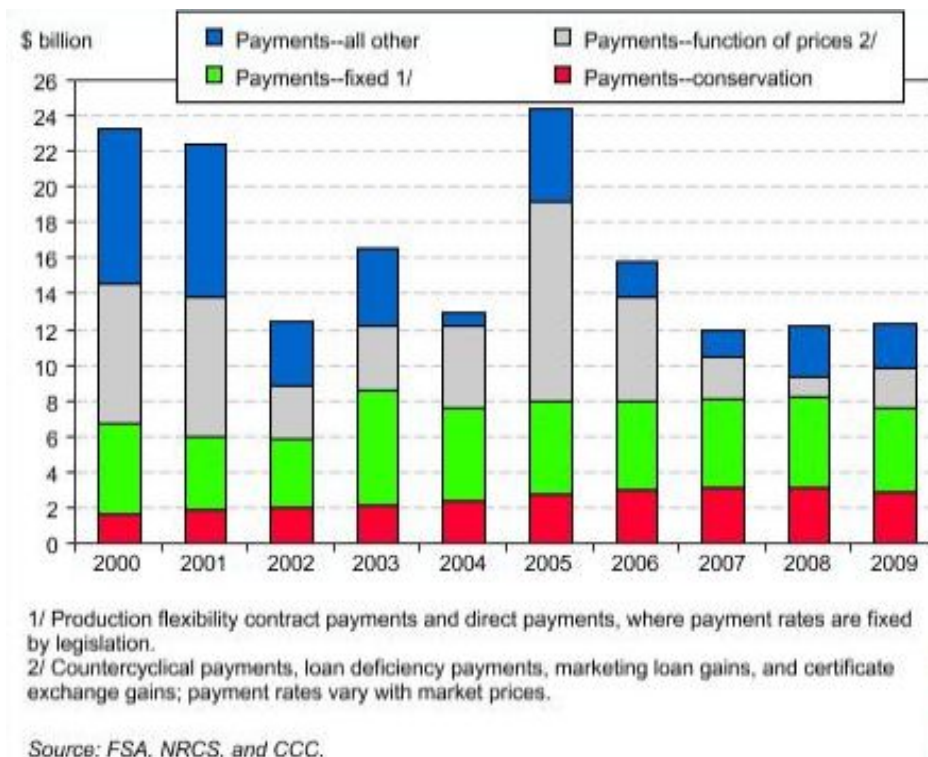
1) 정부지불금 추이

- 2000 ~ 2009년 동안 품목프로그램 지불금은 전체 농가지불금의 평균 60%를 차지하며 보전지불금은 14%, 기타 지불금은 26%를 차지한다.
 - 고정직지불금은 평균적으로 품목프로그램 지불금의 절반을 차지하였다.
- 정부지불금의 크기와 농가소득에 대한 중요성은 프로그램의 유형, 농가경영 형태, 농가의 위치에 따라 다양하다.
- 2000-01년에는 농산물가격이 낮아 시장가격에 기초한 프로그램 지불규모가 증가한데다 응급시장손실지원지불금도 받아 총 지불규모가 대폭 증가하였다.
 - 2005년에는 허리케인 카트리나(Katrina)로 뉴올리언즈(New Orleans) 항구가 폐쇄되어 중서부에서 수확된 작물이 재고로 쌓인 결과 가격이 하락하여 유통용자수익(marketing loan benefits)이 단기적으로 급등하였다.
- 농산물가격 급등으로 2007~09년간 명목 또는 불변 정부지불금은 1997년 이래 최저를 기록하였다.
- 그러나 이 기간 동안에도 순현금농가소득(net cash farm income)에서 차지하는 정부지불금의 중요성은 생산지역에 따라 다르다.

- 예를 들면 북동부지역, 콘벨트지역, 호수지역(Lake States), 태평양 지역의 농가에게는 순현금농가소득 중 정부지불금의 비중이 평균적으로 20% 이하를 기록했다. 이는 2007-09년 기간 중 품목지불금과 우유프로그램 지불금 등이 이들 지역 농가에게는 가격보조기능으로서의 역할이 매우 미미했음을 의미한다.
- 순현금농가소득에서 정부 지불금의 비중이 평균적으로 높은 곳은 남동부 지역, 남부 평야 지역이므로 순현금농가소득 중 정부지불금이 평균 50% 이상이었다.

* 앞서서도 보았듯이 2008년 농업법은 농민들에게 두 개의 새로운 프로그램을 도입하였다. 수입보전직불(Average Crop Revenue Election: ACRE)은 수입하락을 보호하기 위해 만들어졌고 2009년에 처음으로 시행되었다. 수입보전제도(Supplemental Revenue Program; SURE)는 생산 또는 품질손실을 당한 재해지역의 해당농민들을 보호하기 위한 것이다. ACRE와 SURE 지불은 2010년 처음 시행되었다.

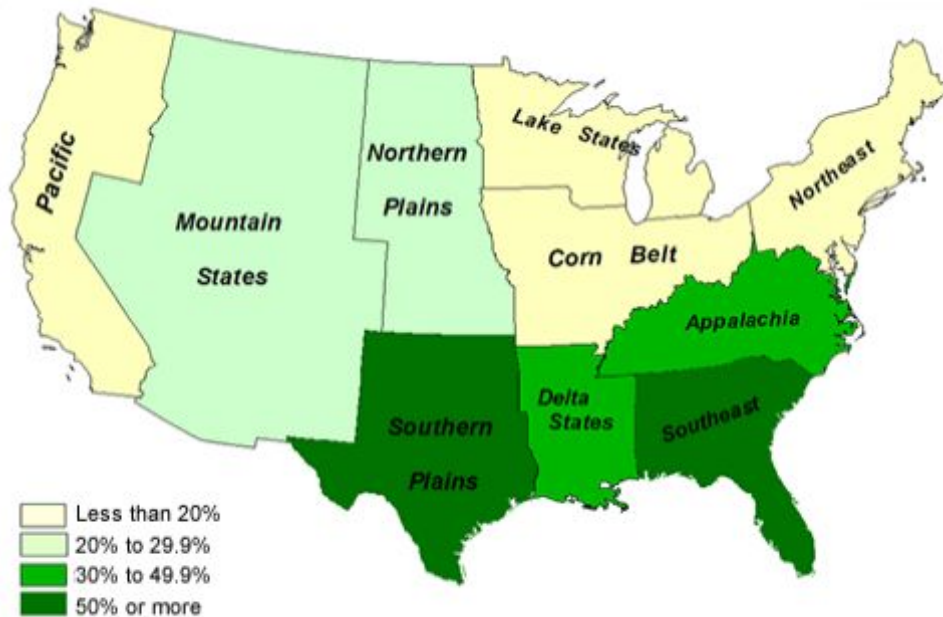
<그림 3-17> Government payments by type, 2000-09



2) 농가유형별 정부지불금 분배(2009년)

- 정부지불금은 농가유형에 따라 다양하게 분배된다. 2009년 82만 농가(총 농가의 37%)가 정부지불금으로 95억 달러를 받았다.
- 농가 유형별로 농촌거주농가의 30%, 중간가족농가의 40%, 상업가족농가의 70%가 정부지불금을 받았다.
 - 농촌거주농가(rural residence farms)는 소농으로서 경영주가 퇴직하였거나 주업을 농업이 아닌 다른 일로 보고한 농가이다. 농촌거주농가는 정부지불금 수령 농가의 거의 절반을 차지하고 총정부지불금액의 19%를 받았다(보전프로그램 12%, 품목프로그램 5%, 기타 프로그램 2%).

<그림 3-18> Government payments as a share of net cash farm income, 2007-09 average



Source: USDA NASS/ERS, Agricultural Resource Management Survey, 2007-09.

- 중간가족농가(intermediate family farms)는 소규모 가족농으로서 경영주가 주업을 농업으로 보고한 농가이다. 정부지불금 수령농가의 1/3이며 총지불금액의 19%를 받았다(품목프로그램 9%, 보전프로그램 5%, 기타 프로그램 5%).

- 상업가족농가(commercial family farms)는 대규모 농가로 연매출액이 25만 달러이상인 농가이다. 정부지불금 수령농가의 1/4이며 정부지불금액의 62%를 받았다(품목 프로그램 39%, 기타프로그램 14%, 보전프로그램 9%).

* 행정데이터에 근거한 농업부문에 대한 정부지불금은 123억 달러로 추정되는데 이 가운데 경영농가(operator household)는 103억 달러를 받았고 비경영지주(nonoperator landlord)는 20억 달러를 받았다. 한편 2009년 농업자원관리조사(ARMS)의 경영주 설문에 근거하면 경영농가는 95억 달러를 받은 것으로 추정되어 행정데이터 추정치와 ARMS 추정치 사이에 약 8%의 표본오류가 있다.

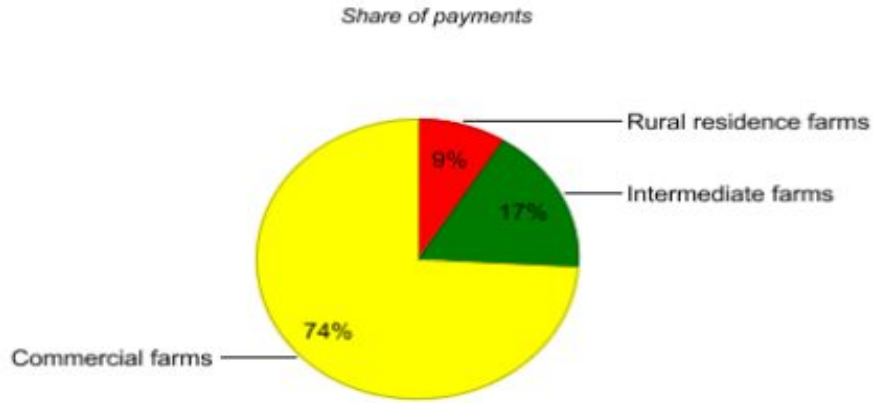
□ 상업적 가족농이 품목지불금의 85%를 받았다.

- 농가형태별 품목 생산 기여를 보면 상업적 가족농이 모든 품목정책 대상 작물 생산액 가운데 83%, 농촌거주농이 5%, 중간가족농이 12%를 생산하였다.
- 2009년 상업적 가족농이 품목프로그램 지불금의 74%를 받았다. 그들은 평균적으로 농가 당 1,820 에이커를 경작하여 78만 9,000 달러의 매출을 올렸다.
- 2009년 중간가족농은 품목프로그램 지불금의 17%를 받았다. 이들은 평균적으로 농가 당 575 에이커를 경작하여 7만 8,000 달러의 매출을 올렸다.
- 2009년 농촌거주농은 품목지불금의 9%를 받았는데 평균적으로 243에이커를 경작하여 2만 5,000달러의 매출을 기록하였다.

□ 2009년 농촌거주농과 함께 중농은 보전지불금의 65%를 받았고 금액은 16억 달러에 달한다.

- 보전지불금은 생산량이 아니고 농지의 특성과 보전프로그램의 특정목표에 근거하여 농가에게 지불된다. 보전프로그램 참여는 상업농보다 소농에게 더 매력적일 수 있는데 이는 소농의 경우 생산 가변비용이 높고 자산수익률이 낮기 때문이다.
- 2009년 정부지불금 수령 농가 중에서 농촌거주농의 에이커 당 평균 순소득(net income)은 약 20달러로 상업농의 에이커 당 104달러의 1/5 이하였다.

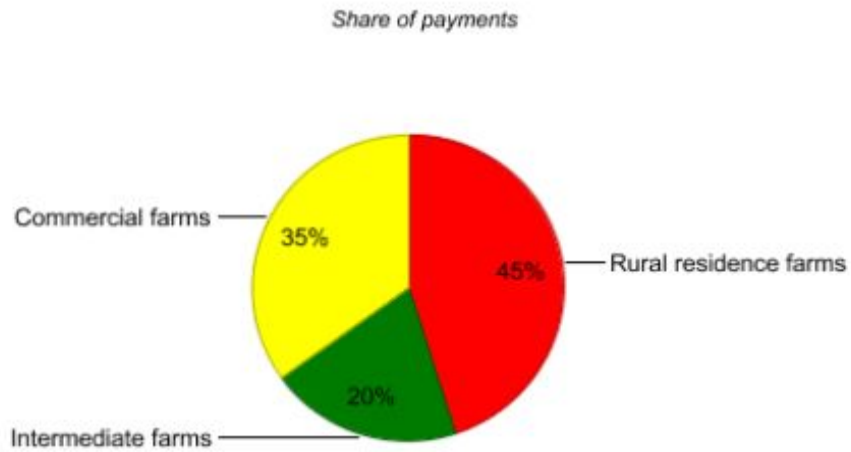
<그림 3-19> Total commodity payments received by operator households in 2009 - \$6.1 billion



Source: USDA, Economic Research Service.



<그림 3-20> Total conservation payments received by operator households in 2009 - \$2.5 billion



Source: USDA, Economic Research Service.

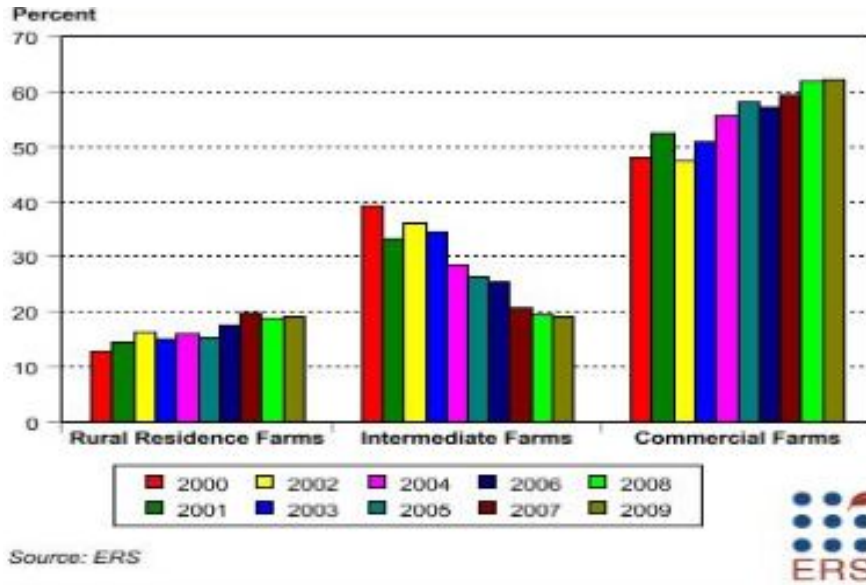


□ 지난 10년간(2000~09) 농촌거주농과 상업농에 대한 정부지불금의 비중은

증가한 반면 중간 가족농에 대한 비중은 감소하였다.

- 이러한 경향은 중간 가족농의 감소에 일부 기인하고 또한 보전프로그램 지출을 받는 많은 농가들이 농촌거주농에 속하기 때문이다.
- 중간가족농이 받은 정부지불금 비중은 2000년 39%에서 2009년 19%로 감소하였고, 같은 기간 생산액 비중 역시 28%에서 12%로 떨어졌다.
 - 지난 10년간 규모의 경제성이 상승하고 작물 수요가 증가하여 생산의 대규모화와 품목 특화를 유도하였다. 그 결과 9만 6천 이상의 중간가족농을 상업농 범주로 전환시켰고 대상 품목들의 농가당 매출 규모도 증가시켰다.
- 이 기간 동안 농촌거주농의 생산액 비중은 평균 6%임에도 불구하고 정부지불금 비중은 13%에서 19%로 올랐다. 그 요인은 다음과 같다.
 - 재해지원조건을 만족하는 농가의 범위가 농촌거주농을 포함하도록 확대되었다.
 - 2005년 초, 농촌거주농 쿼터 보유자(Quota holder)가 과도한 비중의 담배전환 프로그램 지불금을 받았다.
 - 1만 5,000 여 소규모 중간 가족농이 경영주가 퇴직하거나 주업을 비농업으로 전환하여 농촌거주농으로 전환되었다.
- 지난 10년간 상업농이 프로그램 작물에서 가장 큰 비중을 생산하였기 때문에, 상업농의 농가당 정부지불금은 농촌거주농과 중간 가족농보다 변동성이 심했다.
- 2000-2009년 동안, 농촌거주농은 농가당 평균적으로 4,700달러를 받았고 중농은 1만 800달러를, 상업농은 4만 3,700달러를 받았다.
- 가격이 낮았던 2000-2001년과 허리케인으로 인해 역시 가격이 폭락했던 2005년에 정부지불금지급액이 가장 높았던 반면(상업농 한 농가당 6만 달러이상), 2007-2009년에는 가격이 높아 농가당 평균 지불금이 대략 반으로 떨어졌다.

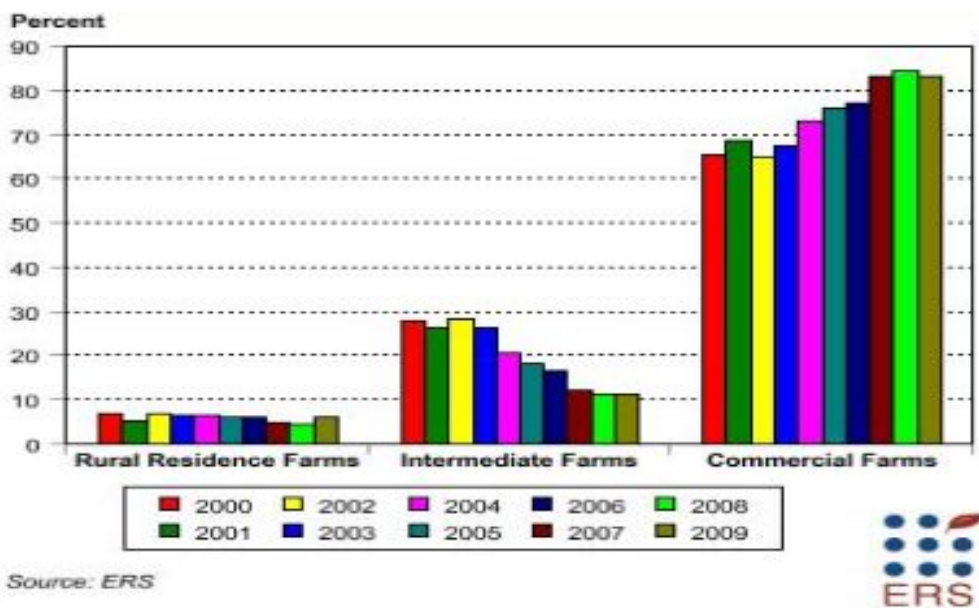
<그림 3-21> Share of total government payments received by type of farm household, 2000-09



3) 농가규모별 정부지불금(2000-2009년)

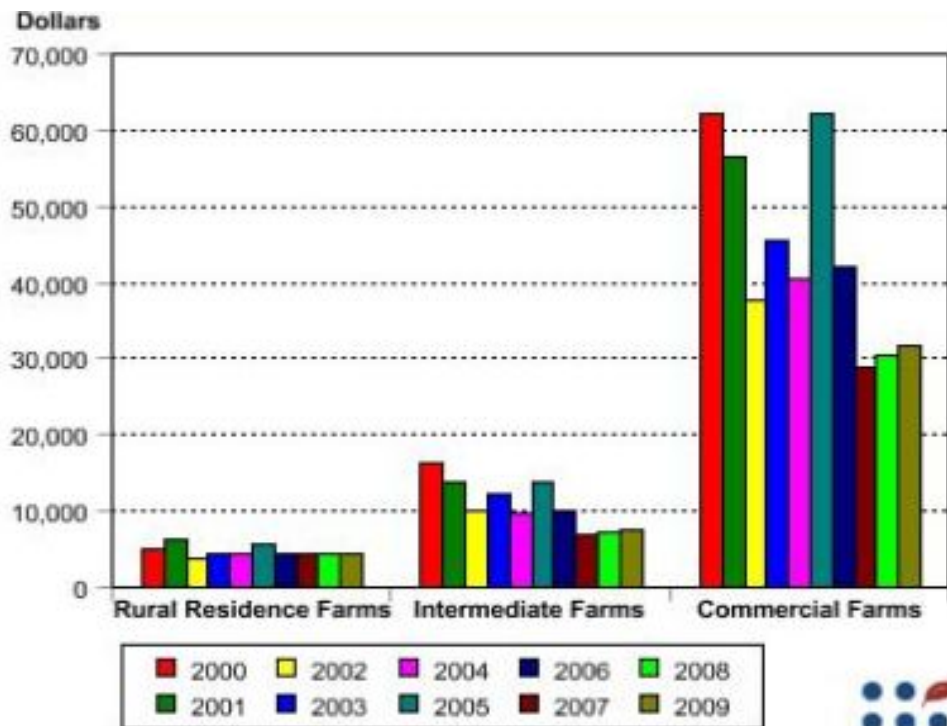
□ 많은 정부지불프로그램이 품목가격의 함수이기 때문에 에이커 당 정부 지불금이 시간과 농가규모에 따라 연동된다.

<그림 3-22> Share of the total value of production of government payment farms by type of farm household, 2000-09



- 농가규모도 큰 차이를 보이는데 5만 달러 미만의 매출을 올리는 소규모 매출 농가가 있는 반면, 50만 달러 이상의 매출을 올리는 대규모 농가도 있으며, 5만 달러에서 50만 달러의 매출을 올리는 중간규모 농가도 있다.
- 2000-2009년 동안 정부지불금을 받은 농가들 중에서
 - 소규모 매출농가는 평균적으로 에이커 당 16달러를 받았다.
 - 중간 규모와 대규모 매출농가는 품목가격의 변동성에 더 많이 노출되어 있으므로 에이커 당 정부지불금에서 큰 변동성을 경험하였다.
 - 생산성이 높을수록 수확량이 높기 때문에 대규모 매출농가는 평균적으로 에이커 당 23달러를 받았으며, 이는 중간규모 매출농가보다 에이커 당 약 6달러정도 많다.

<그림 3-23> Average government payment per farm by type of farm household, 2000-09

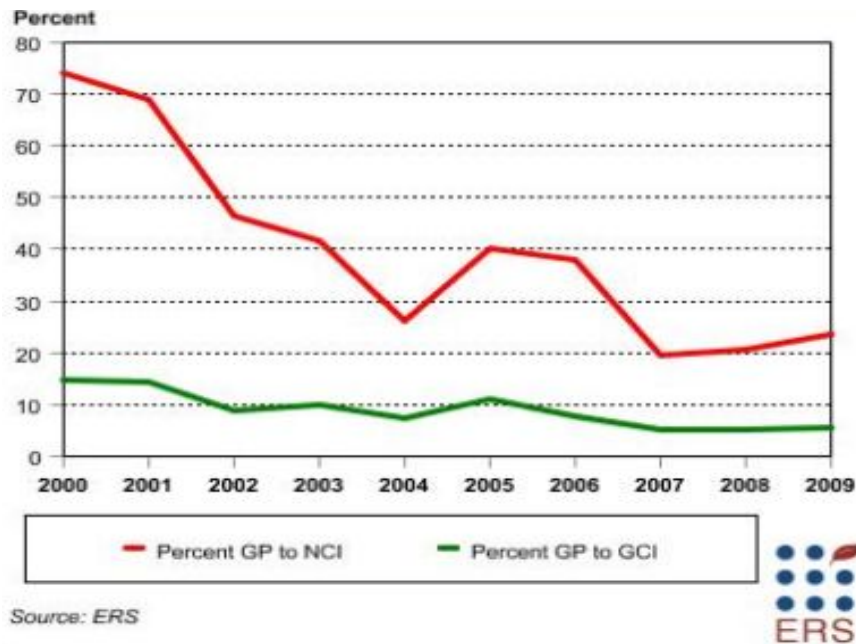


Source: ERS



- 2007-2009년 기간에는 농가별 에이커 당 정부지불금의 차이가 줄어들어 2009년에는 소규모 매출농가가 에이커 당 가장 많은 정부지불금을 받았다.
- 정부지불금이 총현금소득에서 차지하는 비중은 농가매출이 증가할수록 작아진다.
 - 정부지불금의 총현금소득 비중은 농가소득에 대한 정부지불금의 중요성을 반영한다.
 - 소규모 매출농가는 2000-2009년 동안 평균적으로 3,800달러를 받았는데 이는 이들 농가 총현금소득의 22%를 차지한다.
 - 중간 그리고 대규모 매출농가의 총현금소득 중 정부지불금 비중은 품목가격의 변동에 민감하여, 2000-2001년 품목가격이 역사적으로 낮았을 때, 중간규모 매출농가의 총현금소득 중 정부지불금 비중은 평균 17%였고, 대규모 매출농가는 평균 9%를 차지하였다.
 - 그런데 2007-2009년 가격이 높은 시기에는 정부지불금을 감소시켜 총현금소득의 비중은 2000-2001년 수준의 약 1/3 이었다.
- 총현금소득은 생산자의 현금매출액을 반영하는 것으로 수확량과 가격 변동에 의해 증감하는 반면, 순현금소득은 총현금소득에서 현금지출을 제외한 것으로서 생산자의 투입비용 변화를 반영한다.
 - 순현금소득 및 총현금소득에서 차지하는 정부지불금 비중은 품목가격변동으로 2000-2001년에서 2007-2009년까지 감소하는 추세를 보였다.
 - 2000-2001년에 역사적으로 가격이 가장 낮아 유통용자수익(marketing loan benefits)과 응급시장손실지원지불금이 증가하였다. 이 때 정부지불금은 평균적으로 총현금소득의 약 15%, 순현금소득의 72%를 차지하였다.
 - 허리케인 카트리나로 2005-2006년에도 순현금소득 중 정부지불금의 비중이 올라갔다.

<그림 3-24> Government payment as shares of net cash income and gross cash income



- 2007-2009년에는 정부지불금이 감소하여 그 이전 시기에 비해 순현금소득 및 총현금소득 중 정부지불금 비중의 차이가 적어졌다.
- 그런데 2008-2009년 기간 중에는 농산물가격 상승과 더불어 농가투입비용도 증가하여 두 비중간 간격이 다시 넓어지게 되었다.

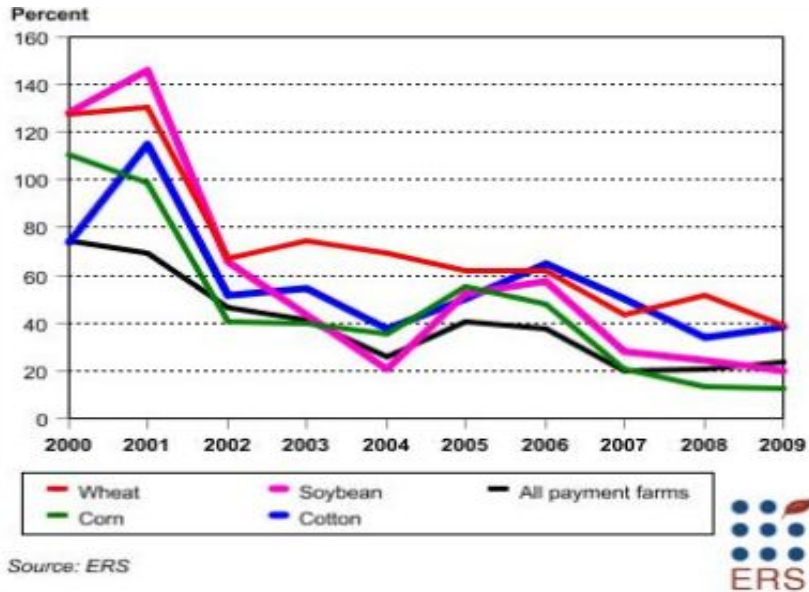
4) 정부지불금의 특징(2000-2009년)

□ 특정 품목 특화 농민에게 정부지불금이 집중된다.

- 한 품목으로부터 전체농가매출의 50% 이상을 올리는 농가를 해당 품목 특화 농가라고 한다.
- 밀, 옥수수, 대두, 면화 특화 농가의 97%가 정부지불금을 받았다.
- 2000-2009년 동안 순현금소득은 밀 농가 가구소득의 47%, 옥수수농가 가구소득의 61%, 대두농가 가구소득의 67%, 그리고 목화농가 가구소득의 91%를 차지한다.

- 가격이 낮을 때는 특히 밀, 대두농가의 순현금소득에서 정부지불금이 큰 비중을 차지한다.

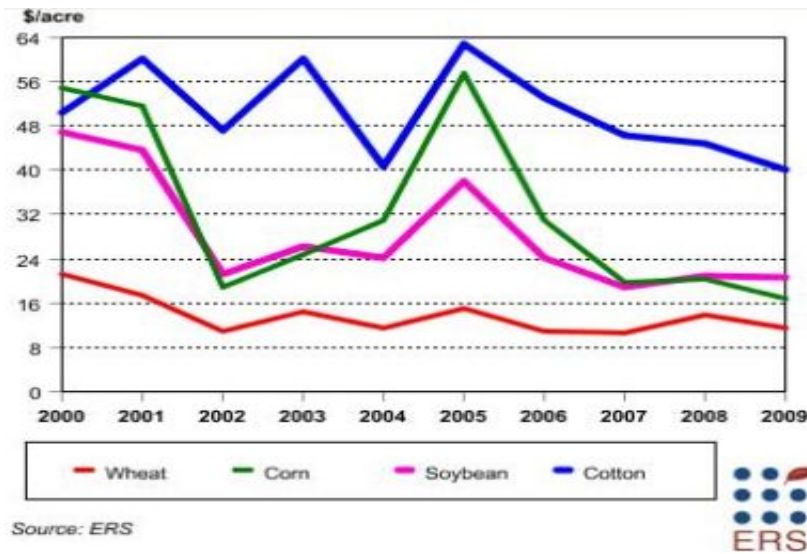
<그림 3-25> Ratio of government payment to net cash income by type of farm



- 2000-01년 동안 정부지불금은 밀, 옥수수, 대두 농가 순현금소득의 대부분을 차지하고 목화 농가 순현금소득의 3/4 이상을 차지한다.
- 2002년 이후 밀, 옥수수, 대두, 목화 농가 순현금소득의 정부지불금 비중은 약 50% 수준을 유지하였다. 이 비율은 허리케인 카트리나로 인한 2005년의 가격 급등 이후 더욱 안정화 되었다.
- 2000-2009년 기간 중 단위면적당 정부지불금은 밀, 옥수수, 대두, 목화생산자가 직면한 시장상황과 제배조건을 반영한다. 특히 옥수수와 대두생산자들이 직면하는 시장상황은 유사한 경향을 따른다.
- 지난 7년 간 면화 생산자들은 유통용자수익(marketing loan benefits)과 상품증서수익(commodity certificate gains) 지불금을 받은 반면 다른 작물생산자는 해당되지 않았다.
- 밀 농가의 단위면적당 정부지불금이 가장 낮은 것은 수량(yields)이 낮기 때

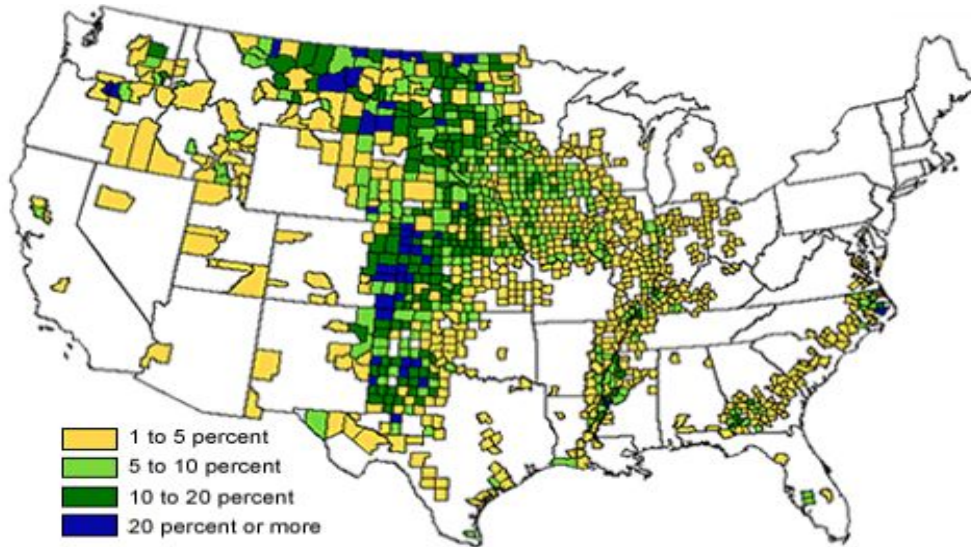
문이다. 밀 농가는 에이커 당 매출이 83달러인데 면화 농가는 243달러, 대두 농가는 220달러, 옥수수 농가는 319달러이다.

<그림 3-26> Government payment per acre by type of farm, 2000-09



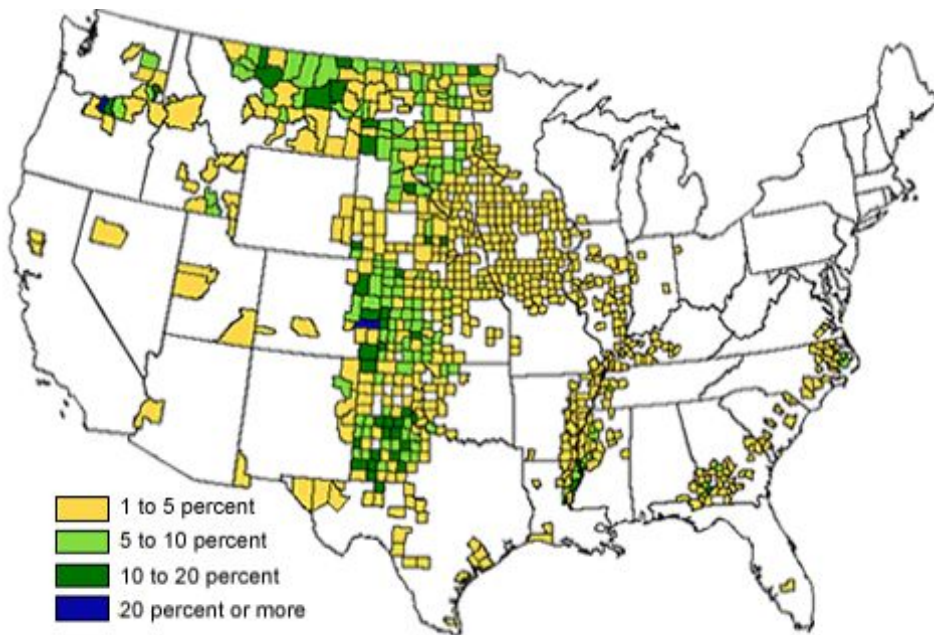
- 농산물 가격 변동을 보완하는 품목정책은 농촌복지에 영향을 미친다.
- 미국의 많은 농촌 지역에서 비농업활동이 큰 비중을 차지하지만 여전히 농업은 농촌지역에서 중요한 소득원이다.
 - 농가에 대한 정부지불은 농촌지역의 복지향상을 지원한다는 것으로 정당화된다.
 - 프로그램 디자인에 따라 정부지불은 농산물 가격이 하락하거나 가뭄이나 홍수 같은 재해가 있을 때 증가하고 농산물 가격이 상승하면 감소한다.
 - 이렇게 농가소득을 보충하는 정부지불금은 농촌의 경제적 삶의 질을 안정화하는 역할을 한다.
- 농산물가격이 높았던 2007년의 경우 농촌지역 개인소득(CPI: county personal income)에 대한 정부지불금 기여도가 하한(lower limit)을 기록했고 허리케인 카트리나의 피해가 심했던 2005년에는 반대의 상황이 펼쳐졌다.

<그림 3-27> Farm program payments as a share of county personal income, 2005



Source: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

<그림 3-28> Farm program payments as a share of county personal income, 2007



Source: U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

3. 정부지불금의 영향

1) 정부지불금의 생산요소시장(토지, 투입재)에 미치는 영향

- 지불금은 토지의 총수익을 증가시키고 토지 총수익 증가는 토지가격 상승을 유발한다.
- 2009년 약 124억 달러가 농업부문에 흘러들어갔는데 이 중에서 100억 달러가 가족농에게, 6억 달러가 비가족농에게, 18억 달러가 비경영자인 지주에게 지불되었다.
 - 가족농에게 지불된 100억 달러 중 일부는 상승된 토지 임대료로 지불되었고, 일부는 생산관련 지출로 사용되었다.
- 비농업인 지주는 농업인 대상의 정부지불금으로부터 상당한 혜택을 얻고 있는 것으로 보인다.
- 최근 연구(Roberts, Kirwan, Hopkins(2003))에 의하면 토지가격 상승으로 농가에 귀속되는 정부지불금 혜택이 감소한 것으로 나타났다.
 - 1992~97년 농업총조사 데이터를 사용한 분석에 의하면 정부지불금 1달러 중 34~41센트가 토지임대료 지불로 사용되었다.
 - 같은 자료를 사용한 더욱 최근의 연구(Kirwan(2009))는 지주가 임대료 인상을 통해 정부가 농민에게 지불한 지불금의 약 25%를 가져간 것으로 파악되었다.
 - 농경지의 64%가 임대되고 있고, 농경지 소유자의 57%가 농업인이 아니고 (Goodwin, Mishra와 Ortalo-Magne(2011)), 또 임대된 토지의 94%가 비농업인 소유의 토지임을 감안할 때(Kirwan(2009)) 비농업인 지주는 농업인 대상의 정부지불금으로부터 상당한 혜택을 얻고 있는 것으로 보인다.
- 정부지불금은 여타 투입요소의 수요를 증가시켜 농업투입요소 비용을 증가시킨다.

- 그러므로 정부지불금의 일부분은 투입요소 공급자에게도 흘러가고, 따라서 정부지불금은 농업인 수입과 지출을 모두 증가시켰다고 볼 수 있다.
 - Goodwin, Mishra, Ortalo-Magné (2011)는 용자부족지불금(LDP) 1 달러 상승이 기대될 때 27 달러의 토지가치 상승을 초래하여 소작인이 아닌 농지소유자(농민이건 비농민이건)에게 귀속된다.
 - 또 고정지불금이 연 1달러 증가하면 에이커 당 현금 임대료는 29 센트(LDP의 경우는 83센트) 증가하는 것으로 나타났다.

2) 정부지불금의 위험완화 효과

- 많은 정부지불프로그램은 여러 유형의 위험으로부터 농업인을 보호한다.
 - 유통용자제도(marketing loan programs), 가격보전직불(CCP), 특별시장손실지원지불과 같은 가격 변동에 따른 프로그램들은 농가의 수입위험을 줄인다.
 - ACRE 프로그램은 농업인의 수입위험에 대한 보호를 제공한다. 농업재해지불과 특별시장손실지원지불 또한 특정작물 또는 특정지역의 수입이 낮을 때 수입위험에 대하여 직접적으로 보장한다.
 - CCP가 현재 생산과 관련이 없더라도 수입위험에 대한 보호기능을 제공한다. CCP는 가격이 낮을 때 더 높기 때문에 농업인이 CCP가 지불되는 작물을 심기로 결정할 때 특히 이러한 보호기능을 갖는다(Westcott, Young, and Price 2002).
 - 이러한 정부지불의 보험기능은 미농무부에 의해 보조되는 작물보험으로 보완된다.

3) 농가유형과 판매규모에 따른 정부지불금 분포

- 정부지불금은 또한 농가유형과 매출규모에 따라 다르다.

- 농가유형은 해당 연도 농가 총현금소득 중 가장 많은 비중을 차지하는 품목의 유형으로 정의된다.
 - 만일 한 농가 총현금소득의 50% 이상이 면화매출로부터 온다면 이 농가는 다른 작물을 생산한다 할지라도 면화농가(현금곡물과 목화; cash grains and cotton)로 분류한다.
 - 만일 한 작물도 농가 총현금소득의 50% 이상을 차지하지 못한다면 이러한 농가는 일반작물농가(general crop farm) (또는 가축을 제1 품목으로 생산한다면 일반가축농가)로 분류한다.
- 2005년 48개 주 210만 농가의 약 43%가 정부지불금을 받았는데, 정부지불금 수혜농가의 수와 비중은 농가유형과 농가매출규모에 따라 상당히 다르다.
 - 300만에 달하는 곡물 및 목화농가의 약 93%가 지불금을 받았다. 곡물 및 목화는 주요 프로그램작물(목화, 옥수수, 대두, 밀, 보리, 수수, 귀리, 쌀)에 포함되기 때문이다.
 - 기타 다른 농가들은 지불금 수혜비중이 상대적으로 낮았다. 주로 과채류와 묘목 및 온실작물을 생산하는 약 14만에 이르는 고소득작물농가(high-value crops farms)의 14%와 120만의 낙농가 및 양축농가의 29%가 정부지불금을 받았다. 대부분의 경우 이들 농가는 프로그램 작물 또한 생산하고 있어 지불금을 받는다.
- 정부지불금을 받는 농가의 비중은 매출규모와 비례한다.
 - 농가 대부분의 유형에서 정부지불금을 받는 농가의 비중은 매출규모와 비례한다.
 - 연매출 10,000 달러 이하인 비상업적 곡물 및 목화농의 72%만이 지불금을 받은 한편, 연매출 25만 달러 이상인 곡물 및 목화농의 99%가 정부지불금을 받았다.
- 농가당 평균 지불금도 농가유형과 매출규모에 따라 상당히 다른데 모든 유

형의 농가에서 농가당 평균지불금은 농가매출규모와 비례한다.

- 평균지불금은 곡물 및 목화농에서 가장 다양하여 비상업농의 평균지불금은 1,887달러이고 1백만 달러 이상 매출농의 평균지불금은 20만 5천 달러에 달했다(2009년 달러로 조정된 금액).
 - 이것은 지불금 수혜농가의 평균지불금으로 지불금을 받지 않은 농가는 이 평균에서 제외되었다.
 - 기타 다른 유형의 평균지불금은 곡물 및 목화농가보다 작은 경향을 보인다.
 - 그러나 비경영자인 지주가 이러한 지불금의 일부를 가져가기 때문에 곡물 및 목화농가의 경영자가 지불금의 혜택을 모두 받지는 못한다.
- 2005년 총현금농가소득(GCFI) 중 지불금의 비중은 고부가가치 작물농가의 약 5%에서 일반작물농가의 19%까지 다양하다.
 - 고부가가치작물농을 예외로 하면 양축 및 낙농가보다 작물농가의 정부지불금이 GCFI에서 더 큰 비중을 차지한다.
 - 그러나 지불금의 일부가 임차료 상승 등으로 이전되었기에 농가의 경영자가 지불금의 혜택을 전부 가지지는 못한다.
 - 곡물 및 목화, 일반작물, 고부가가치작물 등 농가 대부분의 유형에서 GCFI 중 지불금 비중은 농가의 매출수준이 높아질수록 감소한다.
 - 예를 들어 지불금은 비상업적 곡물 및 목화농의 GCFI 중 약 21%이지만, 매출이 일백만 달러 이상인 곡물 및 목화농의 GCFI 중에서는 13%이다.
- 정부지불금 규모는 수확량과 시장가격에 영향을 받아 연도에 따라 다르다.
 - 2005년과 같이 농산물 가격이 낮은 해에는 많은 농가가 정부지불금을 받았고, GCFI 중 지불금 비중이 컸으나 2009년에는 정부지불금을 받은 농가의 비중이 낮았다.

- 비상업적 곡물 및 목화농가 유형에서 정부지불금을 받은 농가가 2005년 72%에서 2009년 46%로 감소하였다.
- 일반적으로 2009년 프로그램 참여는 2005년과 유사한 경향을 따랐다.
 - 양축 및 낙농가와 고부가가치작물 농가보다 더 많은 곡물 및 목화농이 프로그램에 참여하였다.
 - 2005년과 마찬가지로 지불금을 받는 농가의 비중은 2009년에도 매출 수준이 높을수록 높은 경향을 보였다.
- 대부분의 농가유형과 규모에서 농가 당 평균지불금은 2005년보다 2009년이 더 낮았다. 그리고 전체적으로 모든 유형의 농가에서 농가당 평균지불금은 매출 규모가 높을수록 증가하였다.
 - 예를 들어 매출수준이 25만 달러에서 100만 달러 미만인 곡물 및 목화농가는 2009년 한 농가 당 약 2만 5천 달러를 받은 반면 매출액이 일백만 달러이상인 농가는 약 7만 3천 달러를 받았다.
- 2005년과 비교하여 2009년 GCFI 중 지불금 비중은 모든 유형의 농가에서 낮게 나타났다.
 - 특히 곡물 및 목화농의 GCFI 중 지불금 비중이 2005년 16%에서 2009년 5%로 급격히 감소하였다.
 - 2009년 일반작물농의 GCFI 중 지불금 비중이 다른 유형의 농가보다 더 높았다.
 - 2005년과 마찬가지로 2009년 모든 유형의 농가에서 규모가 큰 농가일수록 GCFI 중 지불금의 비중이 낮았다.
- 요약하면 정부지불금은 프로그램 유형, 농가유형, 농가규모, 그리고 시기에 따라 다르다.

- 곡물 및 목화농이 정부지불금을 받는 농가의 가장 많은 부분을 차지한다.
- 대부분 농가 유형에서 규모 클수록 지불금을 받을 가능성이 더 높고, 더 많은 지불금을 받는 흐름을 보이지만 매출액이 많아 농가총소득 중 지불금 비중은 더 낮게 나타난다.
- 가격이 낮을 때 농가당 지불금과 GCFI 중 지불금 비중은 더 높고, 더 많은 농가가 지불금을 받는다.
- 그러나 정부지불금이 농가의 수입을 높일 뿐만 아니라 비용 또한 증가시켜 지불금 전액이 농가의 순이익으로 연결되지는 않는다.

<표 3-1> 2005년 정부지불금을 받은 경영체 수

생산가치로 정의된 농가유형					
품목	현금곡물 및 목화	일반작물	고가작물	낙농 및 축산	48주 전체
농가수	수				
전체	306,616	449,414	140,168	1,198,679	2,094,876
\$10,000 미만	43,905	330,499	54,117	696,547	1,125,067
\$10,000-\$249,999	183,601	95,845	57,740	397,365	734,551
\$250,000-\$999,999	61,470	9,229	11,638	56,342	138,678
\$1,000,000 이상	7,374	1,572	6,738	20,067	35,751
비가족농 (모든 규모)	10,266	12,269	9,936	28,357	60,828
지불금수혜농가	농가비중(%)				
전체	92.6	56.3	14.2	28.6	42.9
\$10,000 이하	72.2	48.1	*4.8	11.6	24.4
\$10,000-\$249,999	95.3	76.1	16.4	50.2	62.2
\$250,000-\$999,999	98.9	91.6	33.0	67.8	80.3
\$1,000,000 or more	99.4	87.7	34.5	65.9	67.8
비가족농(모든 규모)	86.7	91.9	16.5	36.5	52.9
보고된 농가당 평균 지불금	농가 당 물가상승을 감안한 달러				
전체	34,461	9,409	28,095	10,131	18,004
\$10,000 이하	1,887	3,116	na	1,290	2,421
\$10,000-\$249,999	17,900	13,018	14,554	6,498	12,073
\$250,000-\$999,999	72,477	60,477	35,628	27,107	54,720
\$1,000,000 이상	205,024	146,129	75,183	60,350	110,383

비가족농 (모든규모)	76,029	19,865	*63,710	*22,622	38,533
----------------	--------	--------	---------	---------	--------

보고된 농가의 총현금소득 비중	%				
전체	16.0	18.9	4.9	5.6	11.0
\$10,000 이하	*21.1	45.9	na	20.1	35.0
\$10,000-\$249,999	18.1	24.5	14.0	9.7	15.5
\$250,000-\$999,999	16.2	13.2	6.9	6.9	12.7
\$1,000,000 이상	12.5	7.4	3.0	2.9	5.6
비가족농 (모든 규모)	15.2	21.5	3.9	*4.0	8.8

All 48 contiguous states were included in the sample.

Coefficient of variation = (standard error/estimate)*100.

* = CV is greater than 25 and less than or equal to 50.

na = value is not available due to no observations, an undefined statistic, or reliability concerns.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 2005 Agricultural Resource Management Survey, using all versions of the survey

<표 3-2> 2009년 정부지불금 분포

생산가치로 정의된 농가유형					
품목	현금곡물 및 목화	일반작물	고가작물	낙농 및 축산	48주 전체
농가수	수				
전체	330,394	537,193	146,126	1,178,140	2,191,853
\$10,000 이하	38,849	426,750	53,486	762,703	1,281,788
\$10,000-\$249,999	174,559	81,590	65,386	317,735	639,270
\$250,000-\$999,999	90,036	9,134	13,606	53,236	166,012
\$1,000,000 이상	13,971	2,538	6,303	21,124	43,937
비가족농 (모든 규모)	12,979	17,182	7,343	23,342	60,846
지불금수혜농가	농가비중(%)				
전체	85.5	50.7	10.5	21.2	37.4
\$10,000 이하	45.5	45.9	*4.4	8.7	22.0
\$10,000-\$249,999	88.3	68.6	11.9	42.1	55.0
\$250,000-\$999,999	96.9	80.8	23.4	58.9	77.8
\$1,000,000 이상	95.3	86.2	25.9	59.1	67.4

빅가족농(모든 규모)	77.7	63.7	*5.3	24.60	44.6
보고된 농가당 평균 지불금		농가당 물가상승 감안한 달러			
전체	15,962	7,316	13,872	10,736	11,459
\$10,000 이하	1,196	2,980	na	1,268	2,458
\$10,000-\$249,999	7,235	14,566	*6,384	6,799	8,218
\$250,000-\$999,999	25,362	37,557	13,895	30,272	26,968
\$1,000,000 이상	73,386	86,307	*58,659	44,472	61,347
빅가족농(모든 규모)	18,164	*11,671	*47,002	31,923	18,868
보고된 농가의 총현금소득 비중		%			
전체	5.1	13.5	2.1	4.6	5.5
\$10,000 이하	12.9	36.7	na	*10.9	27.3
\$10,000-\$249,999	6.9	24.3	*5.8	8.9	9.5
\$250,000-\$999,999	4.9	6.4	2.3	6.7	5.4
\$1,000,000 이상	4.0	4.3	*1.7	2.1	3.0
빅가족농(모든 규모)	4.8	11.3	*1.3	2.6	3.9

All 48 contiguous States were included in the sample.

Coefficient of variation = (standard error/estimate)*100.

* = CV is greater than 25 and less than or equal to 50.

na = value is not available due to no observations, an undefined statistic, or reliability concerns.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 2009 Agricultural Resource Management Survey, using all versions of the survey.

4) 정부지불금과 작물보험프로그램의 추이

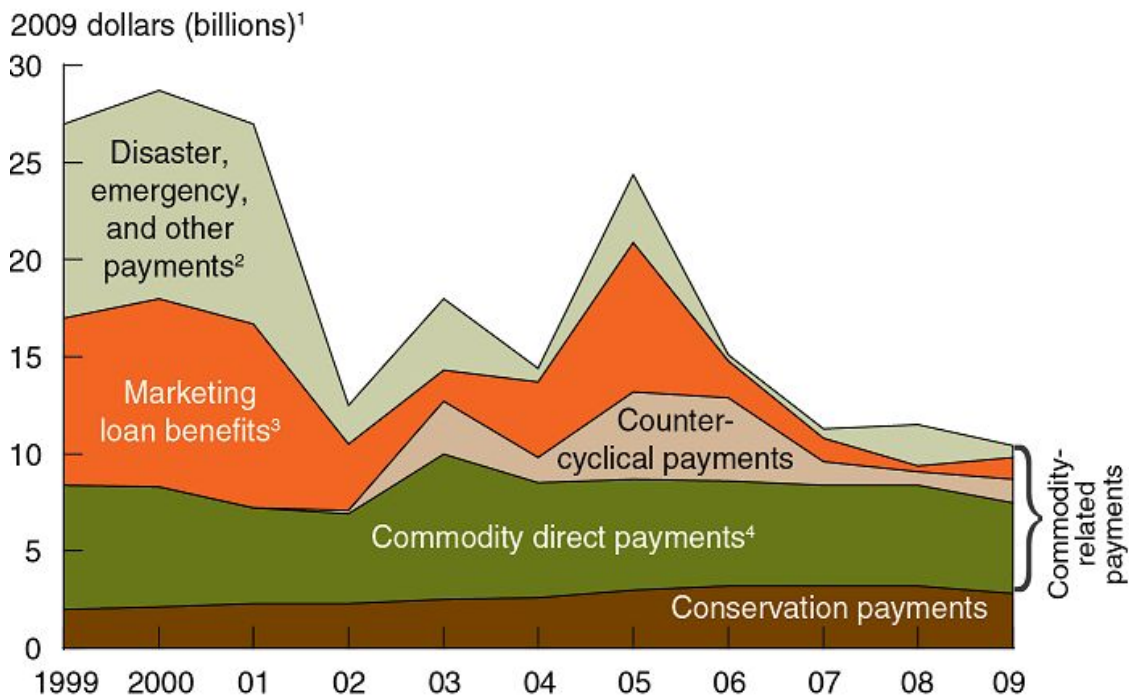
□ 1999년~2009년 기간 동안 추이를 보면 품목지불금은 시황에 따라 변동이 크지만 보전 지불금은 매우 안정적인 경향을 보인다.

○ 이는 1985년 만들어진 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program; CRP)이 계속적으로 보전지불금의 상당량을 차지해 왔기 때문이다.

— 이 CRP는 장기계약을 통해 프로그램 시행 첫 시기부터 프로그램에 참여하는 토지가 변동하더라도 등록수준은 상당히 일정하였다.

- 토지은퇴프로그램(land-retirement program)은 토지를 생산에서 제외시키기 때문에 이 프로그램 등록률이 증가하면 품목관련 지불과 연방보상금은 감소한다.
 - 경작농지(working-land) 프로그램은 2002년 이후 확대되어 왔는데 현재 경작농지대상 지불금은 CRP 지불금만큼 크다.
- 응급 또는 재해구제 지불금은 특별 임시 정부지불금이기에 해마다 변동을 거듭하였다. 기타지불금에는 우유소득손실지불금과 땅콩쿼티수매지불과 담배전환지불과 같은 임시프로그램을 포함한다.

<그림 3-29> Government payments by program, 1999 to 2009



¹Deflated with the gross domestic product (GDP) chain-type price index.

²Includes peanut quota buyout payments, milk income loss payments, and tobacco transition payments.

³Loan deficiency payments, marketing loan gains, and certificate exchange gains.

⁴Includes the similar production flexibility contract payments that preceded direct payments.

Source: USDA, Economic Research Service, U.S. and State Farm Income Data (the farm sector accounts).

- 연방작물보험 프리미엄 보조금과 보상지불은 지난 20년 동안 상당히 증가하였다.
 - 1991~1997년 사이에 가장 많이 증가했는데 이 때 보상건수, 프리미엄과 작물가액(the value of premiums and crops), 보상된 토지 면적이 모두 대략 두 배로 증가했다.
 - 정부보조금은 1991년 2억 달러에서 2009년 54억 달러로 증가하였다.
 - 2000년의 농업위험보호법(Agricultural Risk Protection Act; ARPA)은 연방작물보험 프로그램의 상당한 변화를 가져왔다.
 - ARPA는 프리미엄 보조율(subsidy rate)을 증가시켜 보상수준은 높고 프로그램 참가는 확대되었다(Dismukes and Vandever, 2001).
 - 보상지불액은 연간 10억 ~ 50억 달러 수준인데 보상금 지불은 가뭄이나 홍수와 같이 산발적으로 일어나는 현상과 관련되어 있기에 안정된 추세를 보이지는 않는다.
 - 생산자가 보험프리미엄의 일정부분을 지불하기 때문에 정부지원 보상지불금 전체가 정부보조금인 것은 아니다.
- 2008년 농업법에서 도입된 수입보전제도(Supplemental Revenue Assistance Payments; SURE)에 참여하기 위해서는 작물보험에 가입해야 한다.
 - SURE 프로그램은 자연재해를 보상하는 특별재해프로그램을 대체하기 위해 만들어졌으며, SURE 참여 농가는 모든 작물에 대해 연방작물보험에 가입해야 한다.
 - 곡물, 면화, 땅콩에 전문화한 농가들은 연방작물보험 가입률이 높다(2009 ARMS). 다른 작목에 특화된 농가들도 연방작물보험에 참여하기는 하나 낮은 수준이다.

- 담배농가의 약 1/3이 보험에 들었으며 돼지, 낙농업, 또는 과일, 채소와 나무 견과류(tree nut)에 특화된 농가는 20~30% 정도 보험에 들었다.
- 돼지와 낙농가는 가축 사료용 작물을 재배하는데 이러한 작물은 연방작물보험 품목에 해당된다.

<표 3-3> 1991,1997, 2009년 연방작물보험 규모

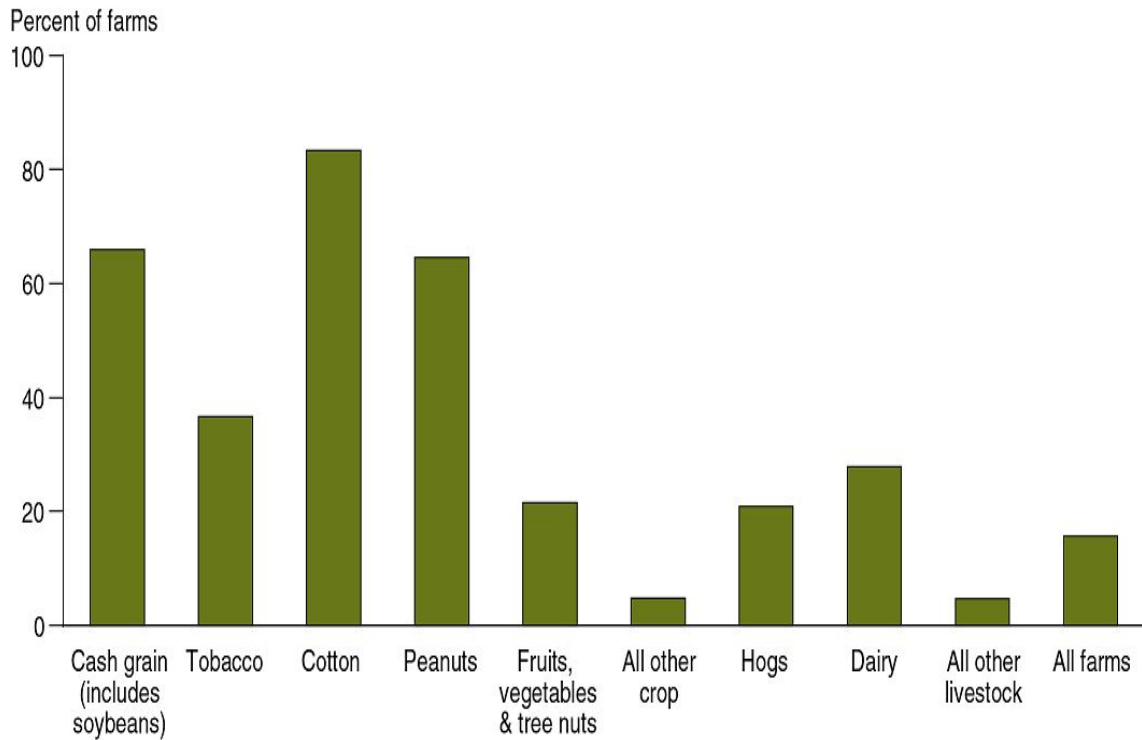
작부연도	프리미엄 정책	총프리미엄	보조금	Value of crops insured	Indemnities received by farmers	Land insured
연도	2009 dollars (billion)					Million acres
1991	706,822	0.9	0.2	14.3	1.2	82.4
1997	1,319,762	2.1	1.1	30.3	1.2	182.2
2003	1,241,468	4.1	2.5	49.0	3.9	217.4
2009	1,171,901	8.9	5.4	79.6	5.2	264.8

Note: Data accurate as of July 4, 2011.

1The producer price index (PPI) for farm products was used to adjust for price changes in the value of crops insured. The gross domestic product (GDP) chain-type price index was used to adjust premiums, indemnities, and subsidies.

Source: USDA, Risk Management Agency, Federal Crop Insurance Corporation, Summary of Business Reports, 1989 through 1997, 1998 through 2007, and 2008 through 2011, available at: <http://www.rma.usda.gov/data/sob.html/>.

<그림 3-30> Farms reporting acres covered under a Federal crop insurance policy by specialization, 2009



Note: A farm's specialization is the commodity that accounts for at least half of its value of production.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 2009 Agricultural Resource Management Survey.

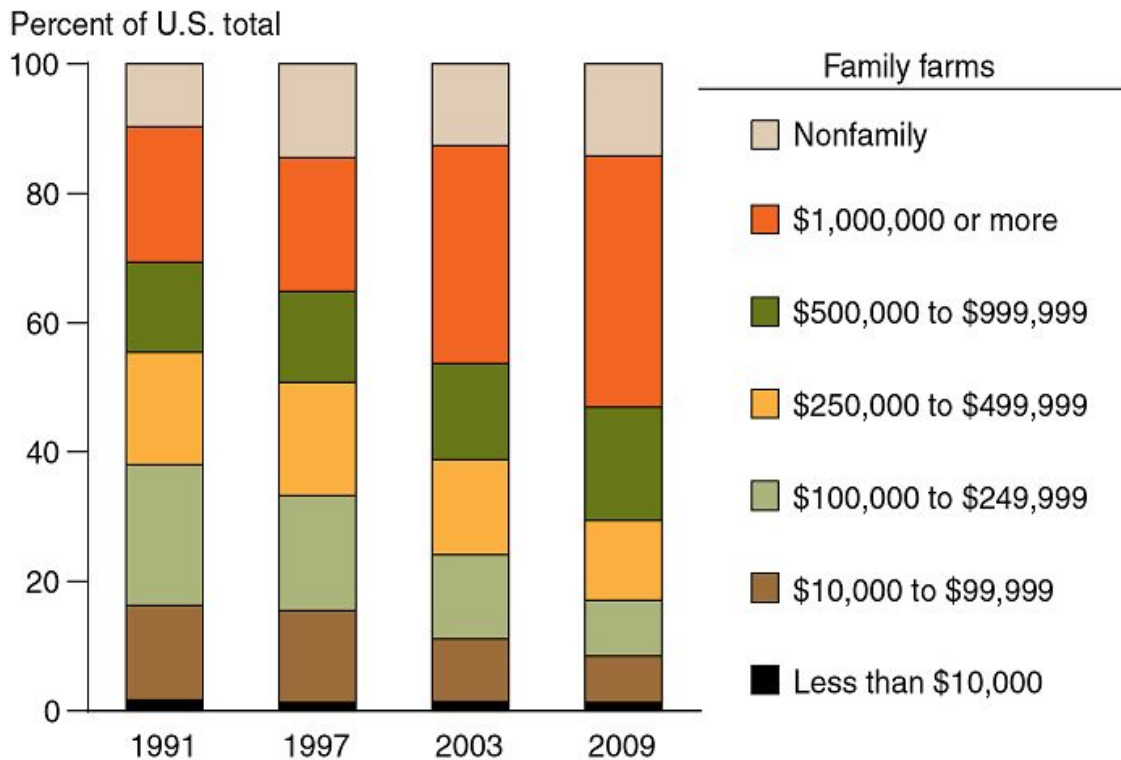
5) 농업생산의 대규모 농가 집중화

□ 농업생산의 대규모 농가 집중화가 심화되고 있다.

○ 1991 ~ 2009년 사이 생산의 대농 집중화가 뚜렷이 나타난다.

- 1991년 연 판매액 백만 달러(2009년 불변가격)이상인 가족농은 미국 전체농업생산의 21%를 차지하였는데 2009년에 와서는 39%로 증가한다. 매출규모가 50만 ~ 백만 달러 이하인 가족농의 비중 또한 이 기간 동안 증가하였다.
- 그러나 연 생산수준이 1만 달러~25만 달러 미만인 소규모 가족농은 1991년에 전체 생산량의 36%를 차지하였으나 2009년에는 16%로 감소하였다.

<그림 3-31> Value of production by sales class, 1991, 1997, 2003, and 2009

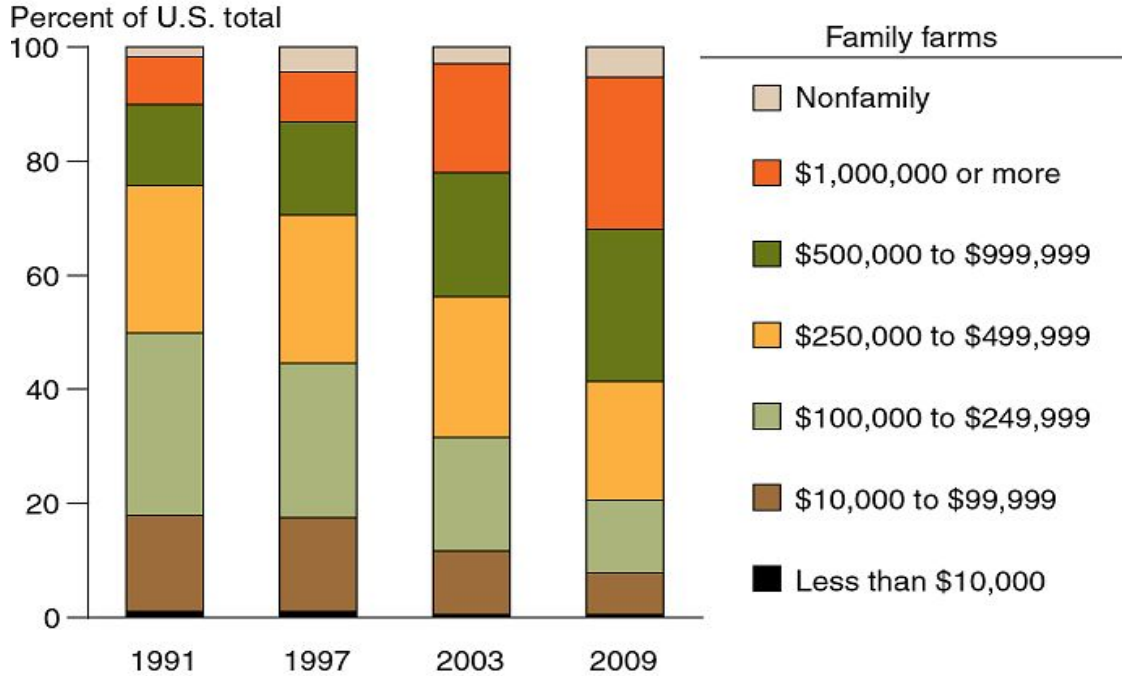


Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index for farm products (PPIFP) to adjust for price changes.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1991 Farm Costs and Returns Survey and 1997, 2003, and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 대규모 농가 중 많은 농가들이 품목 프로그램에 의해 지원되지 않는 가축과 과일, 채소 같은 품목들을 생산하기 때문에 농가규모 변화와 정부지불금 배분 간에는 일률적인 관계가 나타나지 않을 수도 있다.
- 그러나 이 기간 동안 정부지불프로그램 대상 작물의 생산은 대농으로 집중되었다.
- 연 판매액 백만 달러 이상 가족농이 차지하는 프로그램 대상 작물 생산액 비중을 1991년 8%에서 2009년 27%로 증가하였다. 유사하게 50만 ~ 백만 달러인 가족농 또한 비중이 1991년 14%에서 2009년 27%로 증가하였다. 그러나 같은 기간 동안 소농의 생산액 비중은 감소하였다.

<그림 3-32> Value of production of program crops by sales class, 1991, 1997, 2003, and 2009



Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index for farm products (PPIFP) to adjust for price changes.

¹Barley, corn, cotton, oats, peanuts, rice, sorghum, soybeans, and wheat.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1991 Farm Costs and Returns Survey and 1997, 2003, and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 생산의 대규모 집중화는 품목별 수확면적으로 측정된 작목 생산규모로도 파악된다.
- 1992~07년 사이 주요 프로그램작물에 대하여 수확면적 규모별(100에이커 미만, 100~499에이커, 500~999에이커, 1,000에이커 이상)로 전체수확면적에서 차지하는 비중을 귀리를 제외한 모든 작물 생산이 대규모 생산단위로 옮겨갔다.
- 한편 1992년과 2007년에 생산단위별 면적분포의 중앙값(median enterprise size)을 보아도 1992년에서 2007년 사이 귀리를 제외한 모든 작물이 대농 집중화를 보이고 있다. 예를 들어 옥수수를 보면 중앙값이 1992년 300에이커에서 2007년 600 에이커로 두 배 증가하였고 가장 작은 증가를 보인 귀리도 52% 증가하였다.

<표 3-4> 1992, 2007년 경영체 규모별 주요 프로그램 작물의 전체 수확면적 비중

품목	연도	수확 면적별 Crop enterprise size				전체 enterprise sizes	Median enterprise sizes
		100 미만	100~499	500~999	1000 이상		
		미국 전체수확면적 비중					Acres
곡물용옥수수	1992	15.4	54.9	20.7	9.0	100.0	300
	2007	7.4	35.0	25.8	31.8	100.0	600
대두	1992	15.6	54.8	19.0	10.6	100.0	300
	2007	8.7	41.8	26.3	23.1	100.0	490
보리	1992	19.0	54.6	16.4	9.9	100.0	256
	2007	10.0	45.1	22.6	22.4	100.0	426
귀리	1992	70.5	26.6	2.1	0.8	100.0	50
	2007	56.3	36.7	5.6	1.5	100.0	76
쌀	1992	4.3	56.6	25.8	13.2	100.0	400
	2007	2.0	29.5	32.4	36.1	100.0	700
곡물용수수	1992	15.3	51.5	19.1	14.1	100.0	300
	2007	7.5	39.3	24.2	28.9	100.0	532
밀	1992	10.0	34.9	26.1	29.1	100.0	562
	2007	5.9	25.2	21.3	47.5	100.0	910
호두	1992	22.9	57.7	14.1	5.3	100.0	215
	2007	9.8	50.1	23.7	16.4	100.0	362
목화	1992	4.9	34.8	30.3	29.9	100.0	605
	2007	1.8	18.8	24.9	54.5	100.0	1090

Note: An enterprise is the portion of the farm operation producing a particular commodity.

1Half of all harvested acres are on enterprises harvesting more acres of the crop than the mid-aggregate size.

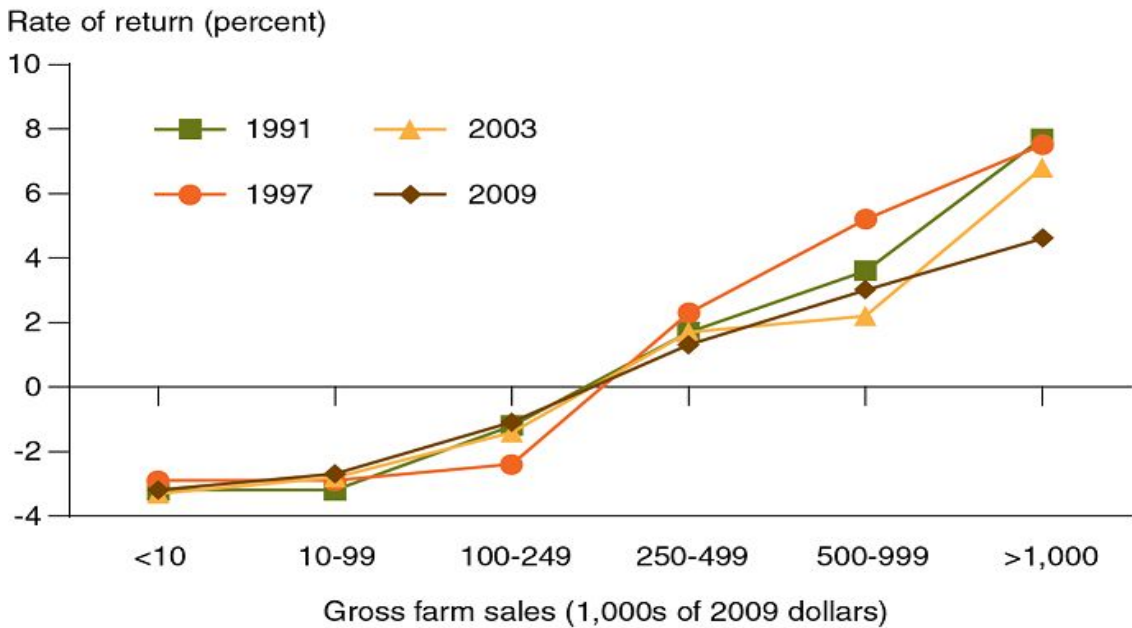
Source: USDA, Economic Research Service, compiled from USDA, National Agricultural Statistics Service's Census of Agriculture data.

6) 생산의 대농집중화 원인

- 높은 자기자본이익률(return on equity; ROE)로 대변되는 대농의 높은 수익성이 대농집중을 촉진한다.

- 1991~09년 사이 연간 총매출 규모가 10만~25만 달러(2009년 불변가격)인 농가의 자기자본수익률의 중앙값(median rate)은 -2.4% ~ -1.1%이다. 같은 기간 연간 총매출 규모가 백만 달러 이상인 농가의 ROE 중앙값은 4.6%(2009) ~ 7.7%(1991)이다.

<그림 3-33> 농가판매규모별 자기자본이익율(return on equity) 중앙값, 1991-2009



Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index (PPI) for farm products to adjust for price changes.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1991 Farm Costs and Returns Survey and 1997, 2003, and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 대농의 수익성이 높은 이유는 대농에 유익한 생산기술 변화를 들 수 있다.
 - 대규모 정식 및 수확장비 개발, 정교한 측정 및 감시기술 발전 등으로 대규모 경영의 유리성이 증가하였다(Gray and Boehlje, 2007).
 - 이러한 장비개발은 지난 10년 동안 생산자의 노동시간을 에이커 당 50%나 절약할 수 있도록 하였다(Bechdol, Gray, and Gloy, 2010).

- 노동시간은 고정비용이고 에이커 당 가변비용도 규모와 함께 증가하지 않으므로 대농은 더 높은 수익성을 갖는 경향을 보인다.
- 경영자 연령 등 인구학적 변화 또한 대농 집중화와 관련되어 있다. 1991, 1997, 2003, 2009년 매출규모별 65세 이상 주경영자 비중을 보면 소규모 상업가족농에서 가장 비중이 높다.
- 소규모 상업적 가족농의 노령 경영자가 은퇴하면 저수익성 때문에 이들 농장은 계속되기 어렵고, 결국 이러한 농가의 농지는 다른 경영자에게 흡수되거나 생산을 포기하게 된다.

<표 3-5> 매출규모별 65세 이상 주경영자 비중

항목	1991	1997	2003	2009
주경영자 비중				
65세 이상 주경영자 비중	25.4	27.3	26.5	30.3
\$10,000 미만	31.0	31.9	27.7	31.3
\$10,000-\$99,999	26.9	28.4	31.0	35.6
\$100,000-\$249,999	11.4	15.8	17.6	24.4
\$250,000-\$499,999	8.2	13.4	15.6	18.4
\$500,000-\$999,999	12.8	10.5	12.3	16.1
\$1,000,000 이상	15.7	14.5	13.1	14.9
비가족농	14.0	16.0	22.9	24.3

Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index (PPI) for farm products to adjust for price changes.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1991 Farm Costs and Returns Survey and 1997, 2003, and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

7) 프로그램 지불과 연방보상지불에서의 이동

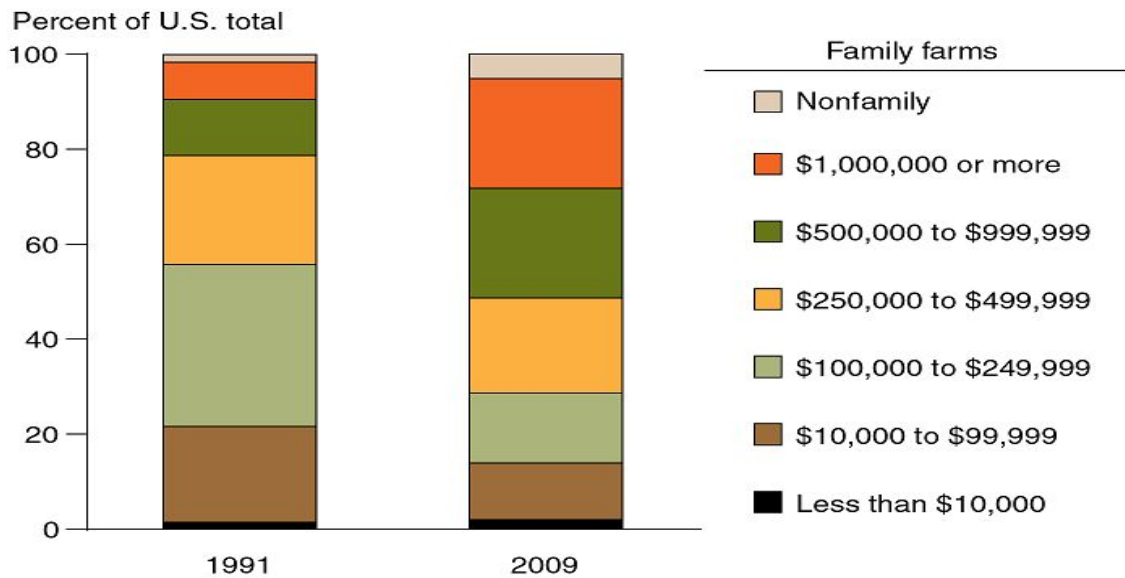
- 농산물 생산과 마찬가지로 정부의 품목관련지불금 역시 대농 집중화를 보이고 있다.
- 1991~09년의 농가매출 규모별 품목관련 지불금의 분배를 보면 생산에서의 대규모 집중화 경향과 유사하다.
 - 총매출이 백만 달러 이상인 대규모 농가들이 1991년 전체 품목관련 지불금의

8%를 받았으나 2009년에는 23%를 받았다. 매출수준이 50만 달러에서 100만 달러 미만인 농가에서도 유사한 현상이 일어났다. 그러나 매출규모가 10만 달러에서 25만 달러 미만인 농가가 받은 품목관련 지불금 비중은 1991년 34%에서 2009년 15%로 감소하였다.

□ 정부의 보전지불금은 소규모 농가에게 집중되었다.

○ 휴경지 프로그램은 환경적으로 민감한 토지를 대상으로 하는데, 휴경지 지불금에 대한 1991~09년 매출 규모별 배분을 보면 품목지불금과는 다른 양상을 보인다.

<그림 3-34> 판매규모별 품목지불금, 1991 and 2009



Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index for farm products (PPIFP) to adjust for price changes.

Sales classes are in the same order, top to bottom, in the legend as in the stacked bars.

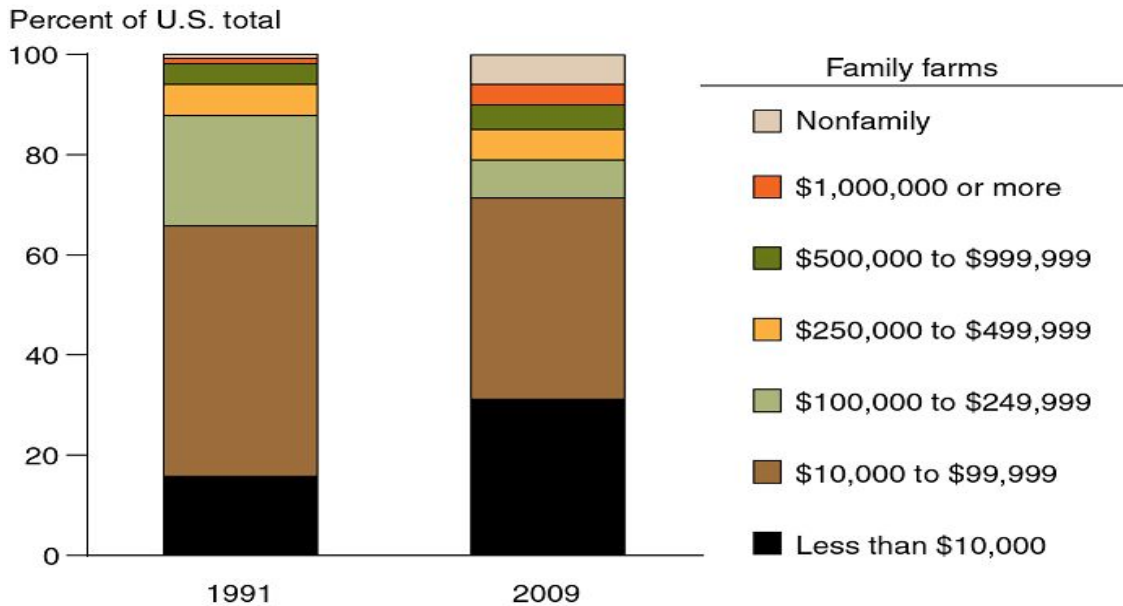
Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1991 Farm Costs and Returns Survey and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

— 매출규모가 10,000 달러 이하인 비상업가족농의 휴경지 지불금 수령비중이 16%에서 30%로 거의 두 배가 되었고 비상업농가의 참가 비중은 약 9%에서 14%로 증가하였다.

— 휴경지프로그램에 참여하는 비상업농의 전체 농경지에 대한 휴경지프로그램

등록면적 비율이 평균 36%에서 46%로 증가하였다. 비상업농으로의 지불금 집중화는 소규모 고령 농업인이 휴경지 프로그램에 등록하면서 경영규모를 축소한다는 것을 반영한다.

<그림 3-35> 판매규모별 휴경지 지불금, 1991 and 2009



Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index for farm products (PPIFP) to adjust for price changes.

Sales classes are in the same order, top to bottom, in the legend as in the stacked bars.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1991 Farm Costs and Returns Survey and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 경작농지(working land)프로그램은 2002년 이후로 보전지불금중 작은 부분을 차지하는데 지불금 대부분이 품목관련 지불금과 마찬가지로 대규모 농가에 집중되었다.
- 경작농지프로그램의 일부(EQIP지불금의 최소 60%)는 축산업에 할당되어야 하고, 품목관련 프로그램과는 달리 보전을 수행하는 비용을 지원하는 것이기 때문에 농가의 소득지원은 하지 않는다.
- 2009년 경작농지프로그램 지불금 대부분이 품목관련 지불금과 마찬가지로 대규모농가에게 지불되었다.
- 연 매출 50만 달러에서 100만 달러 미만인 가족농은 2009년 농가비중에서 단

지 3%이나 경작농지지불금의 약 25%를 받았다. 백만달러 이상 매출을 올리는 가족농은 전체 농가 중 2%를 차지하나 지불금은 18%를 받았다.

- 한편 지불금 배분을 농가 분포보다 생산량 분포와 비교하면 가장 큰 농가 계층을 제외하고 모든 농가들이 생산비중보다 더 많은 비중의 경작농지 지불금을 받는다.
- 총 매출액이 백만 달러 이상인 농가가 2009년 전체 생산액의 39%를 생산하나 경작농지지불금의 18%만을 받았다.
- 그런데 50만 달러에서 백만 달러 매출규모의 농가는 전체 생산액의 18%를 생산하나 경작농지 지불금의 25%를 받았다.

<그림 3-36> 판매규모별 경작지 지불금, 2009



Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index for farm products (PPIFP) to adjust for price changes.

Sales classes are in the same order, top to bottom, in the legend as in the stacked bars.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 2009 Agricultural Resource Management Survey.

□ 생산의 대농 집중화와 함께 품목관련 지불금과 마찬가지로 연방보상지불금 (Federal indemnity payments) 또한 대농 집중화를 보인다.

○ 1997년 소규모 상업농은 전체 연방작물보험 보상지불금의 약 58%를 받았지

만 2009년에는 약 25%로 감소하였다.

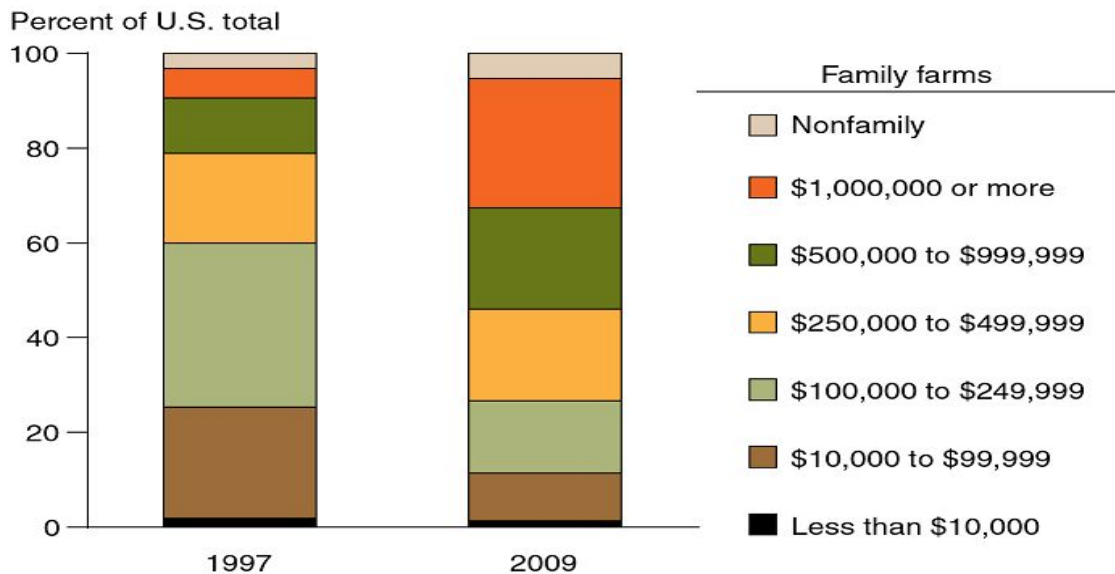
- 연 매출이 50만 달러 이상인 가족농은 1997년에는 전체 연방작물보험지불금 중 약 18%를 받았으나 2009년에는 약 49%로 증가하였다.

8) 정부 지불금의 고소득 농가 집중화

□ 생산의 대농 집중화는 정부 지불금의 고소득농가 집중화를 초래했는데, 이는 대규모 농가의 소득이 소규모 농가의 소득보다 높은 경향을 보이기 때문이다.

- 대규모 농가일수록 가구 소득이 소규모 농가보다 높은 경향을 보인다.
 - 2009년 연 판매규모가 1만~10만 달러 미만인 농가의 평균 가구소득 중앙값은 약 5만 1,000달러였는데 이는 미국 전체가구의 4만 9,777달러보다 약간 높다.

<그림 3-37> 판매규모별 연방보상지불금, 1997 and 2009



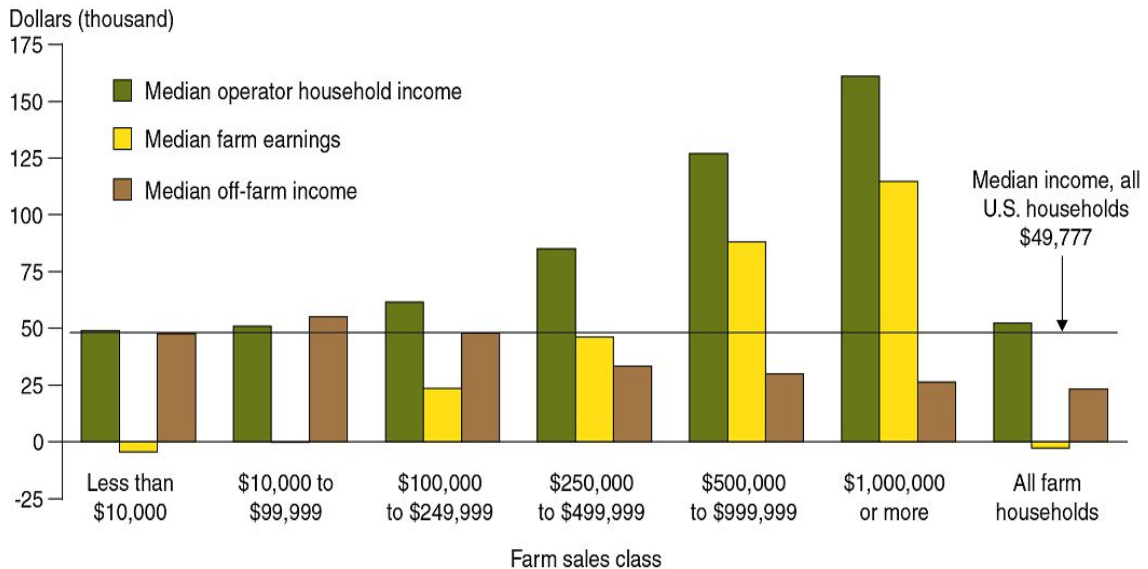
Note: Sales classes are expressed in 2009 dollars, using the producer price index for farm products (PPIFP) to adjust for price changes.

Sales classes are in the same order, top to bottom, in the legend as in the stacked bars.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 1997 and 2009 Agricultural Resource Management Survey.

- 반면에 50만~100만 달러 미만 규모 농가의 경우 12만 7,000 달러, 백만 달러 이상 규모 농가의 경우 16만 1,000 달러이다.
- 또한 대규모 농가일수록 소규모 농가에 비해서 농업소득은 높고 농외소득은 낮다.
- 2009년 연 매출 10,000~100,000 달러 규모 농가의 농외소득 중앙값은 5만 5,000 달러였다. 1백만 달러 이상의 매출 규모 농가의 경우 농외소득 중앙값은 2만 6,250 달러였다.
- 소규모 농가의 경우 소득의 대부분을 농외소득에서 얻는 반면 대규모 농가의 경우 농업소득에서 그들 소득의 대부분을 얻는 경향이 있다.
- 소규모 농가의 경우 부(negative)의 농업소득 중앙값을 보인다. 물론 자연재해나 불황등으로 대규모 상업농가도 부의 농업소득 혹은 부의 가계소득을 경험할 수 있다.

<그림 3-38> 소득원 및 판매규모별 경영자 가구 소득 중앙값, 2009



Note: Half of the households earn less than the median income, while the other half earn more. Medians are often used to summarize household income because its skewed distribution. Household income is estimated only for family farms.
 Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 2009 Agricultural Resource Management Survey, Phase III, for farm households and U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, Current Population Survey for all U.S. households.

9) 몇가지 주의 할 사항(Some Caveats)

- 정부 지불금과 보상지불금의 고소득 농가로의 집중을 말할 때 주의해야할 두 가지 사항이 있는데 실제로 모든 지불금 대상이 농가(household) 단위가 아니고 농업경영체(farm business) 단위라는 것과 어떤 지불금 수령을 위해서는 지출이 전제되어야 한다는 점이다.
- 농가가 아닌 농업경영체로 지급된 정부 지불금이므로 농업경영체의 ‘주 운영자 가구’(principal operator households)가 해당 경영체로 귀속된 모든 정부 지불금을 수령하는지는 알 수 없다. 예를 들면 지불금을 하위 동업자나 주주들과 나누어 가질 수도 있다.
 - ARMS 데이터를 통해 이런 사실을 확인해 보면 다른 가구들과 소득을 나누어 가지는 농가수 비율은 파악할 수 있는데 판매규모가 큰 범위에 속한 농가들일수록 다른 가구와 소득을 나누는 비율이 높다.
 - 2009년의 경우 비상업 영세농가 가운데서는 4.7%, 50만~1,00만 달러 범위의 가구들 가운데는 23%, 1,00만 달러 이상 범위의 가구들 가운데는 33%가 다른 가구와 소득을 나누는 것으로 확인된다.
- 농업의 정부지불금은 다른 사회보장(Social Security) 지불금과는 다른데 거의 모든 경우 농업 정부지불금 수령에는 비용지출이 선행되어야 한다는 점이다.

<표 3-6> 판매규모별 다른 농가와 소득을 나누어 가지는 농가 비율

농장 판매등급	2007	2008	2009
판매규모(달러)	Percent		
모든 농가	10.4	6.2	7.8
10,000 미만	6.7	3	4.7
10,000-99,999	12.2	8	8.2
100,000-249,999	16.8	10.7	12.3
250,000-499,999	20.8	15	17.4
500,000-999,999	24.9	22.6	23.3
1,000,000 이상	37.8	34	33

주: 각 판매 규모별 소득을 하나 이상의 다른 가구와 나누어 가지는 주 경영자 가구의 비율을 보여준다. 판매규모는 가격 변화를 조정하기 위해 생산자 가격 지수를 사용하여 2009 달러로 표현된 것이다.

Source: USDA, National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service, 2007, 2008, 2009 Agricultural Resource Management Survey, all versions.

- 예를 들면, LDP 수령을 위해서는 해당 품목 생산을 위한 생산비 지출이 선행되어야 하는데 이는 정부 지불금이 경영자의 수익을 증가시키지만 동시에 지출, 특히 농지에 대한 현금지대(cash rents)를 증가시킬 수 있다.
- 고정직불금의 경우도 비록 현재의 생산을 요구하지 않지만 지불금이 근거하는 토지의 현금지대를 상승 시킨다.

IV. 미국의 농정 추진체제와 의사결정 구조*

1. 미국의 농정조직 및 추진체제

1) USDA의 비전과 목표

- 미국의 농업정책을 수립하고 집행하는 USDA는 연방정부의 15개 행정부서 중 하나로 1862년 링컨대통령에 의해 설립되었다.
 - － 설립 당시 농가인구 비율이 58%이었고, 국가전체 수출액 중에서 농산물이 차지하는 비중이 50%를 상회하여 링컨대통령은 USDA를 국민의 부서(People's Department)로 칭했다.
- USDA는 업무추진계획(Strategic Plan)에 자체 임무(Mission)와 비전(Vision), 조직이 추구하는 가치(Values) 그리고 전략목표(Strategic Goals)와 사업목표(Objectives)를 제시하고 있다.
- 우선 USDA의 업무추진계획에 의해 2010~2015년도까지 6년간 설정된 미 농정 조직의 임무, 비전, 가치는 아래와 같다.
 - － 조직의 임무(Mission): 「건설한 공공정책, 최고의 과학적 지식, 효율적인 조직 관리를 바탕으로 식품, 농업, 자연자원, 농촌개발, 영양 및 이와 관련된 문제에 대해 지도력을 발휘」하는 것으로 정한다.
 - － 조직의 비전(Vision): 「혁신을 통한 미국농촌의 번창과 경제적 기회의 확장, 전세계 사람들에게 식량을 공급, 미국민에게 더 나은 영양공급을 할 뿐만 아니라 농산물생산의 지속성 증진, 산림과 하천 및 농지 등 자연자원과 환경을 보전하고 보호하는 조직」이 되는 것으로 설정한다.
 - － 조직의 가치(Value): USDA 조직이 추구하는 임무와 비전을 달성하기 위해 USDA의 공무원들이 따라야 할 기본 원칙으로 7가지 가치(Values)로

* 이 부분은 이정환 외, "한·미 FTA 대응 미국 농업예산 및 농업법 연구와 시사점 도출", 2007 보고서와 이정환 외, "농업정책금융 선진화 방안", 2009 보고서 내용의 일부를 그 후 변화를 반영하여 수정 보완한 것이다.

Transparency(투명성), Participation(참여), Collaboration(협력), Accountability(책임), Customer Focus(고객우선), Professionalism(전문성), Results Orientation(성과지향)를 제시한다.

<표 4-1> 미국 USDA의 미션, 비전 및 가치

<p>Mission Statement</p>	<p>We provide leadership on food, agriculture, natural resources, rural development, nutrition, and related issues based on sound public policy, the best available science, and efficient management.</p>
<p>Vision Statement</p>	<p>To expand economic opportunity through innovation, helping rural America to thrive; to promote agriculture production sustainability that better nourishes Americans while also helping feed others throughout the world; and to preserve and conserve our Nation's natural resources through restored forests, improved watersheds, and healthy private working lands</p>
<p>Values</p>	<p>Our success depends on:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transparency — Making the Department's management processes more open so that the public can learn how USDA supports Americans every day in every way. • Participation — Providing opportunities for USDA constituents to shape and improve services provided by the Department. • Collaboration — Working cooperatively at all governmental levels domestically and internationally on policy matters affecting a broad audience. • Accountability — Ensuring that the performance of all employees is measured against the achievement of the Department's strategic goals. • Customer Focus — Serving USDA's constituents by delivering programs that address their diverse needs. • Professionalism — Building and maintaining a highly skilled, diverse, and compassionate workforce. • Results Orientation — Measuring performance and making management decisions to direct resources to where they are used most effectively.

자료 : USDA, Strategic plan for FY 2010~2015

- 또한 USDA는 「미국 농촌 자립과 인구유입 유도 및 경제적 번영」, 「국가 산림과 초지 보전 및 기후변화 적응, 수자원 보호」 등 4개의 전략목표(Strategic Goals)와 이를 달성하기 위한 「농촌의 경제적 번영 추구」 등 14가지 사업목

표(Objectives)를 설정하고 있다(표 4-2).

- 이들 14개 사업목표를 달성하기 위해 다양한 세부정책프로그램과 지원 사업이 USDA에 의해 추진 중에 있다.

<표 4-2> 미국 USDA의 2010-2015 전략 및 사업목표

전략 및 사업목표	
○ 전략목표 1 사업목표 1-1 사업목표 1-2 사업목표 1-3	: 농촌 자립과 인구유입 유도 및 경제적 번영 직업창출 및 경제성장의 기회제공 경제적 번영과 삶의 질 향상 지속가능하고 경쟁력 있는 농업시스템 구축
○ 전략목표 2 사업목표 2-1 사업목표 2-2 사업목표 2-3 사업목표 2-4	: 수자원을 보호하고 국유 산림과 사유 토지의 보전 및 기후변화 적응 국가 산림, 농장, 목장과 초지 보전 기후변화 약화 및 적응력 강화 미국 수자원 보호 및 강화 산불의 위험 감소
○ 전략목표 3 사업목표 3-1 사업목표 3-2 사업목표 3-3	: 식량 안보 보장을 위하여 농업 생산과 바이오 수출 촉진 미국의 농업자원으로 국제 식량 안보 강화에 기여 신기술 반영된 농산물을 개발과 무역 촉진 식량 안보 취약 국가들의 지속가능한 농업생산 지원
○ 전략목표 4 사업목표 4-1 사업목표 4-2 사업목표 4-3 사업목표 4-4	: 어린이들에게 안전하고 영양이 풍부하며 균형 잡힌 식단 제공 어린이들에게 영양이 풍부한 식품 제공 건강한 식단 제공과 체육 활동 촉진 안전한 먹거리를 보장하여 국민 건강 보호 안전하고 영양가 있는 음식을 충분히 공급하기 위하여 농산물 보호
< 관리 과제 >	1. 피고용자의 참여 확대 2. 농업종사자들의 시민권 보장 3. USDA 프로그램과 서비스 보급 노력 4. 자원의 효율적 활용 5. IT 정책과 적용의 최적화 6. 지속가능한 운영 7. 국토안보와 비상대비 강화 8. 인사채용과정 강화 9. 부서간 공동작업 및 협력 강화

자료 : USDA, Strategic plan for FY 2010-2015

- 한편 위에 언급된 4개의 전략목표(Strategic Goals)와 14개 사업목표(Objectives)별로 정책이 추진 된 후 예상되는 결과, 기준치(Baseline)와 목표치(target), 실행전략(Actionable strategies)을 제시함으로써 가급적 사업목표 달성의 정도를 지표화/계량화하고 있다(<표 4-3> 참조).

<표 4-3> USDA의 14개 세부사업목표별 기준치와 목표치

사업목표	기준치(2009년)	목표치(2015년)
전략목표 1 : 농촌 자립과 인구유입 유도 및 경제적 번영		
1-1 직업창출 및 경제성장의 기회제공 - 기업, 산업에 투자하여 형성되거나 보존된 직업 수 - 향상된 광대역 통신망 수신자 수 - 대체에너지로 발전된 전기 양 - 환경 관련 시장에서 발생하는 연간 수입 - 국유 삼림과 초지의 관광산업으로 형성되는 직업 수	68,969 19만 명 1504 mkWh 1900만 달러 237,800 개	85,000 40만2500 명 3123 mkWh 4천만 달러 247,300 개
1-2 경제적 번영과 삶의 질 향상 - 새로운 수도, 쓰레기 처리 시설의 서비스 수혜자의 수 - 주택 소유 및 임대 기회 - 주요 사회 기반 시설로의 접근성을 가진 농촌 거주자 비율 - 새롭거나 향상된 전기설비의 연간 수혜자 수	1,322,063 소유: 55,957 임대: 469,162 건강 시설: 5.4% 안전 시설: 5.0% 교육 시설: 3.5% 9,800,000	2,000,000 소유: 222,000 임대: 600,000 건강시설: 6.3% 안전시설: 5.8% 교육시설: 6.5% 8,165,000
1-3 지속가능하고 경쟁력 있는 농업시스템 구축 - 유기농법의 수 - USDA로부터 매년 자금지원을 받는 취약 농업 종사자 비율(초보 농업 종사자, 소수 인종 농업종사자, 여성 농업 종사자) - 위생 검역 장벽 혹은 기술 장벽의 해결로 이어지는 USDA 개입을 통해 보존된 연간 무역 가치 - 위생협정의 결과 수출한 식물의 가치 - 연방 곡물 보험 프로그램을 통해 보호된 농업의 위험 보호의 연간 명목 가치 - 농업과학에 등록된 학부, 대학원 및 전문 학위 과정에 등록된 학생 수 - SARE 프로젝트를 통한 교육에 의한 변화로 경제적, 환경적 이득 혹은 삶의 질 향상 이득을 얻은 농업 종사자와 목축업 종사자의 수	16504 17.4% 41억 달러 800억 달러 539억 달러 90,549 명 10,849 명	20655 18.5% 45억 달러 1천40억 달러 559억 달러 113,186 명 14,300 명

전략목표 2 : 수자원을 보호하고 국유 산림과 사유 토지의 보전 및 기후변화 적응

2-1 국가 산림, 농장, 목장과 초지 보전		
- 복원되거나 강화된 공유 및 사유 산림 면적	1년당 723만 에이커	1년당 815만 에이커
- 지속적인 생산성과 향상된 환경친화성을 가진 농경지 면적	65%(2억 6천만 에이커)	70%(2억 8천만 에이커)
- 생산성과 생태 건강을 향상시키기 위해서 비연방 정부와 USDA가 관리한 초지 비율	9.9%	10.5%
- 천연자원의 질과 녹지 및 농촌 시설을 보존하여 보호되는 농경지 및 산림의 총 면적	420만 에이커	650만 에이커
- 산림 서비스 지원으로 인한 도시 및 지역사회 임업 프로그램과 지역사회의 수	7,139	7,639
2-2 기후변화 완화 및 적응력 강화		
- CO2 Eq. 로 측정된 미국 농업 분야의 연간 온실 가스 배출량	482.6 million metric tons of CO2Eq.	441.6 million metric tons of CO2 Eq.
- 연간 자발적 규제, 상쇄, 인센티브, 연방 토지에서의 조치를 통해 격리된 탄소의 양	975.7 million metric tons of CO2 Eq.	1,058 million metric tons of CO2 Eq.
- 기후 변화 적응 및 완화 전략을 준수한 국립 산림 비율	0%	100%
2-3 미국 수자원 보호 및 강화		
- 자연상태이거나 자연상태에 가까운 국가 산림 시스템의 분수령 면적	5천8백만 에이커	6천2백만 에이커
- 생태계가 복원되고 강화되어 습지로서의 기능과 가치가 향상된 습지 면적	년간 210만 에이커	년간 230만 에이커
- 홍수 예방의 가치와 향상된 수자원 공급 이득	년간 2십억 달러의 이득	년간 25억 달러의 이득
- 깨끗하고 풍부한 수자원 보호를 강화하기 위하여 우선적으로 강도 높은 대응책이 행해지는 국유 산림과 사유 토지의 면적	0 에이커	900만 에이커
2-4 산불의 위험 감소		
- 치명적인 산불의 위험이 감소한 지역사회의 수	10,000	18,000
- 국가 산림 시스템 내에서 화재와 관련하여 요구되는 조건을 충족시킨 누적 면적	5,850만 에이커	6,150만 에이커
- 지역사회에서 산불 예방 계획으로 행해지는 Wildland - Urban Interface가 관리하는 면적의 비율	41%	55%

전략목표 3 : 식량 안보 보장을 위하여 농업 생산과 바이오 수출 촉진

3-1 미국의 농업자원으로 국제 식량 안보 강화에 기여		
- McGovern - Dole International Food 로부터 교육프로그램을 지원받은 여성과 어린이의 수	4백2십만명	5백만명
3-2 신기술 반영된 농산물 개발과 무역 촉진		
- 환경에 무해한 유전자 조작 작물의 누적 수	80종	116종
3-3 식량 안보 취약 국가들의 지속가능한 농업생산 지원		
- 아프가니스탄에서 식량안보가 보장된 지역 수	10곳	16곳

전략목표 4 : 어린이들에게 안전하고 영양이 풍부하며 균형 잡힌 식단 제공		
4-1 어린이들에게 영양이 풍부한 식품 제 - 어린이들의 음식 안전이 보장이 미약한 가구 수 - 연간 SNAP에 참여하는 사람의 비율 - 연간 국가의 School Lunch Program에 참여하는 사람의 비율 - 연간 School Breakfast Program에 참여하는 사람의 비율	506,000 가구 65.8% 56.2% 19.8%	0 가구 75.0% 60% 25.0%
4-2 건강한 식단 제공과 체육 활동 촉진 - 아동과 청소년의 비만 비율 - 모유수유를 하는 WIC어머니들의 비율 - 매일 5회 이상 과일과 채소를 섭취하는 성인의 비율 - 농산물 시장에서 연간 보완되는 SANP의 이득	16.9% 59% 24.4% 753개 시장에 권한 부여: 270만 달러 이윤 보완	15.5% 65% 50% 2000개 시장에 권한 부여: 720만 달러 이윤 보완
4-3 안전한 먹거리를 보장하여 국민 건강 보호 - 살모넬라균 검사에서 확인되어 Categori 1에 포함되는 육계의 비율 - USDA의 식품 안전 검역 서비스로 관리 되는 상품에서 검출된 질병의 수 - 음식 안전 보장 계획의 평균 성취율	82% 562,697 62%	97% 505,024 90%
4-4 안전하고 영양가 있는 음식을 충분히 공급하기 위하여 각종 질병으로부터 농산물 보호 - 연간 특정 식물 및 동물 건강의 관리와 감시 노력으로 보호되거나 약화된 손실의 가치	1.05 billion	1.67 billion

자료 : USDA, Strategic plan for FY 2010-2015

○ 예컨대 USDA가 제 1 전략 목표로 설정한 “농촌 자립과 인구유입 유도 및 경제적 번영” 부문이 추진된 이후 농촌의 직업 창출을 예상되는 전략적 결과로 삼고, 이를 위해 제 1-1 사업목표인 “직업창출 및 경제성장의 기회제공”을 위해 기업 및 산업 투자를 통해 직업수가 6만 8,969명(2009년 기준) 수준에서 8만 5,000명(2015년 목표)으로 목표치를 상향조정하고 있다.

- 전략 목표의 세부사업별 기준치와 목표치를 차례대로 요약하면 아래와 같다.

□ 전략목표 1 농촌 지역 사회의 경제적 발전과 자립을 촉진하고 농촌으로의 인구유입을 유도할 수 있도록 농촌 지역사회의 번영을 위해 지원하고자 한다.

○ USDA는 다음의 다섯 가지 방법을 통하여 농촌 지역 사회에 직업을 창출하고 경제성장의 기회를 확장함으로써 농촌의 번영을 추구한다.

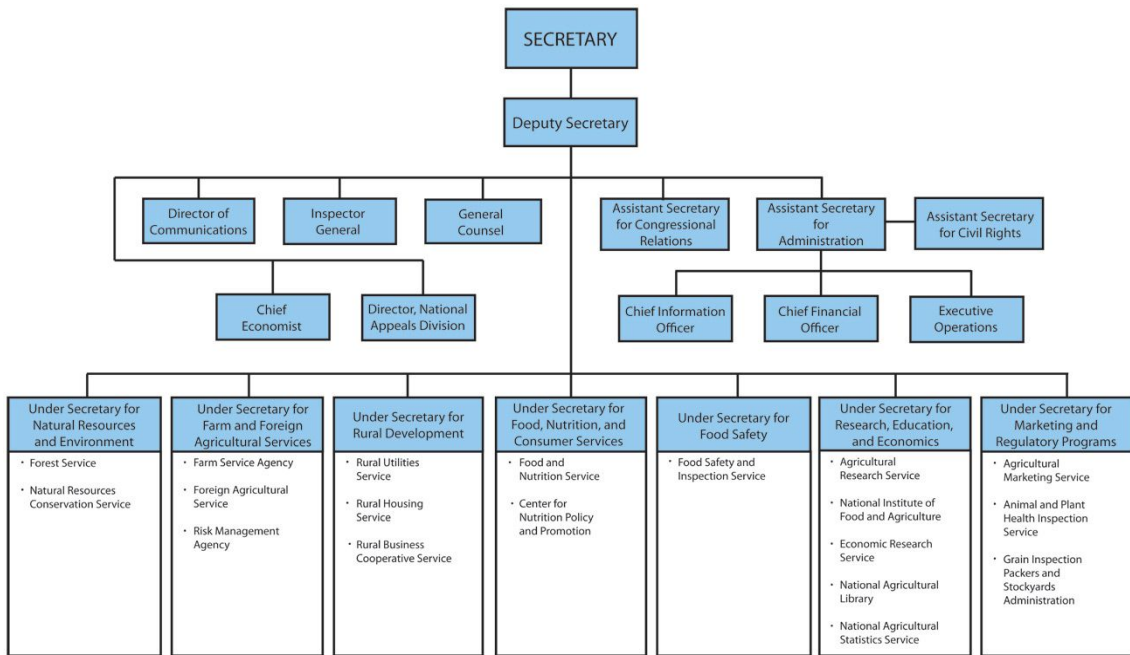
- 광대역 서비스를 확대하여 농촌 지역사회의 세계경제로의 접근성을 강화한다.
 - 지속가능한 신재생 에너지 개발 촉진한다.
 - 지역 식품 시스템 개발 및 지원하여 농촌 지역 사회에 직접적인 이윤을 제공한다
 - 생태계 서비스 관련 시장을 개발하고 기후변화를 완화시키기 위한 국가의 노력을 농촌의 기회로 활용한다.
 - 농촌의 천연자원과 관광프로그램을 통하여 녹색일자리를 창출하고 경제적 이윤을 추구하고자 한다.
- 농촌 지역 사회 거주자들에게 경제적 번영과 삶의 질 향상을 주고자, 주택소유 및 임대 기회 제공, 건강, 안정, 교육 등의 사회기반 시설 접근성을 양호하게 하고 전기설비 등을 향상시킨다.
- 지속가능하고 경쟁력 있는 농업시스템을 구축하고자 다음과 같은 활동을 한다.
- 재정적으로 지속가능하고 경쟁력 있는 농업시스템을 구축
 - 국제시장으로의 접근을 촉진
 - 새로운 국내 시장의 개발을 지원
 - 농장의 금융안전망을 보장
 - 국가적 농업 시스템의 근간을 향상
- 전략목표 2 수자원을 강화할 뿐만 아니라, 국유 산림과 사유 토지의 보존 및 복원하고 기후변화에 더욱 유연하게 대처할 수 있도록 만들고자 한다.
- 국유 산림과 농장, 목장, 초지를 복원하고 보존하기 위해서 복원하는 공유 및 사유 산림 면적의 목표치 등을 올렸다.
- 기후변화를 완화시키고 기후변화에 대한 적응력을 키우기 위해 미국 농업 분야의 연간 온실가스 배출량을 저감하고 기후변화 적응 및 완화 전략을 준수하는 국립산림 비율을 2015년까지 0%에서 100%로 향상시키는 목표를 수립하였다.

- 수자원을 보호하기 위해 유역관리 면적, 생태 습지면적, 홍수 예방 활동, 수자원 보호를 위한 산림 면적 등의 목표치를 상승시켰다.
 - 또한 치명적인 산불의 위험을 감소시키기 위해서 산불예방계획으로 행해지는 면적을 증가시킨다.
- **전략목표 3 식량안보 강화를 위하여 농업 생산과 바이오 수출을 촉진하고자 한다.**
- 미국 농업 자원이 글로벌 식량 안보 강화에 기여하고 신기술로 농산물을 개발하고 무역을 촉진 하도록 한다.
 - 식량안보가 취약한 국가들의 지속가능한 농업생산을 지원한다.
 - 농업이 1% 성장하면 기아율은 2% 감소한다.
- **전략목표 4 미국의 모든 어린이들이 안전하고 영양가 많으며 균형 잡힌 식단을 제공받을 수 있도록 한다.**
- 2015년까지 연간 SNAP에 참여하는 사람의 비율을 65.8%에서 75.0%로 상승시키고 연간 School Breakfast Program에 참여하는 사람의 비율이 19.8%에서 25.0%로 향상시키는 등 영양이 풍부한 식품으로의 접근을 용이하게 한다.
 - 매일 5회 이상 과일과 채소를 섭취하는 성인의 비율이 2009년 24.4%에서 2015년에 50.0%까지 상승하는 등 건강에 유익한 식단을 권장하고 체육 활동을 촉진한다.
 - 안전한 먹거리를 보장하여 국민의 건강을 보호하고, 안전하고 영양이 풍부한 식품을 제공하기 위하여 농산물의 주요 질병과 전염병을 최소화한다.
- **아울러 USDA는 연도별로 전략 및 사업목표별 수행보고서(Annual Performance and Accountability Report)를 매년 11월 중순 경 공표하여 전략 및 사업목표별 목표 달성 수준을 자체적으로 평가하여 일반에게 공개하고 있다.**

2) USDA 조직체계

- USDA는 장관, 차관 산하에 의정담당차관보(Assistant Secretary for Congressional Relations), 행정담당차관보(Assistant Secretary for Administration), 시민권익담당차관보(Assistant Secretary for Civil Right) 등 3명의 차관보가 있다.

<그림 4-1> USDA 조직도



자료 : USDA 홈페이지(2012년 5월 현재)

- USDA 본부에는 정책 성격 및 사업업무영역에 따라 크게 7개 실로 분류된 부서가 있으며, 해당 부서의 실장(Under Secretary)이 관장한다.
 - 정책시행의 성격에 따라 자연자원 및 환경보전, 농가 및 해외농업 지원, 농촌 개발, 식량·영양 및 소비자 지원, 식품안전, 연구·지도 및 경제, 유통·검사 및 검역분야로 나누어 각 부서별로 실장이 업무를 관장한다.
- USDA 본부의 7개 실 산하에 각각 1~4개 기관(Agency)이 소속되어 있으며, 현재 총 19개의 산하기관이 있다.
- 또한 업무추진에 필요한 주(State)와 세계 각 지역에 사무소를 두고 있다.

- Farm Service Agency는 각 군(County)에 지방 사무소를 두고 정책금융과 각종 직불금 관리업무를 담당하고 있다.
- 낙후된 지역에 지역개발사무소(OCD)를 두어 지방정부, 민간단체 등과 협력하여 지역개발 업무를 지원한다.

가. 자연자원 및 환경보전(Natural Resources and Environment: NRE)

- 자연자원 및 환경보전실(Natural Resources and Environment, NRE)는 미국 내 사유지 및 공유지의 자연자원에 대한 보전과 지속가능한 이용을 촉진하며, 국가 산림에 대한 국민적 요구에 부응하여 1억 9,300만 에이커에 달하는 전국 산림 및 초지를 관리하는 업무를 담당한다.
- NRE는 지속가능한 자연자원 및 환경관리를 통해 농지의 보전과 쾌적한 자원 및 환경 보전을 유지하도록 한다.
 - 자연자원 및 환경 관리(Natural Resources and Environment: NRE) 업무는산림청(Forest Service: FS)과 자연자원보전청(Natural Resource Conservation Service: NRCS)이 담당하고 있다.
- 자연자원 및 환경관리(NRE)업무를 위한 예산은 2011 회계연도기준으로 미 농업부 예산지출액의 7.2%인 101억 6,800만 달러이나, 인원은 농업부 소속 직원의 44.6%인 4만 6,801명으로 7개 업무분야 중에서 가장 많다.

□ 산림청(Forest Service: FS)

- 1905년 설립하였으며 현재세대와 미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 산림과 초지의 건강상태, 다양성과 생산성을 유지시키는 역할을 한다.
- 자연자원의 건전한 보전과 이용을 위해 다음 5대 활동을 실시한다.
 - 국립 산림 시스템과 토지 및 천연자원의 보호 및 관리
 - 임업, 방목장 관리 및 산림 자원 활용의 모든 측면에 대해 연구
 - 국가 및 지방자치단체, 산림 산업, 농촌 지역의 상황을 개선하기 위해 산림 및 관련 유역 토지를 보호하고 관리할 수 있도록 전용 지주와의 협력

- 미국민의 다양성을 반영하기 위해서 효과적인 인력을 지원
 - 세계 산림자원의 보호와 관리를 위한 국제적 지원
- 산림청 업무에 관한 법률은 1897년 최초로 Organic Administration Act가 제정된 이래 수차례 개정을 통해 현재 산림관리에 관한 법률은 1976년의 the National Forest Management Act, 산림연구에 관해서는 1978년의 the Forest and Rangeland Renewable Act가 있다.

□ 자연자원보전청(National Resources Conservation Service: NRCS)

- 지속가능하고 영양이 풍부한 식량공급과 더불어 삶의 다양성을 유지하는 성숙한 생태계를 지원하는 것이 목표이다.
- 사유지 소유권자가 자원자원과 환경을 보전하고 유지하며 향상시킬 수 있도록 지원하는 역할을 한다.
- 자발적이면서 과학기반적인 보전, 기술적 지원, 파트너쉽, 동기유발적인 프로그램을 강조

나. 농가 및 해외농업지원(Farm and Foreign Agricultural Services: FFAS)

- 농가 및 해외농업지원실(FFAS)은 대부분의 미국 농업정책을 수행하는 업무를 책임지면서 농장을 경영하는 농가들을 시장변동과 자연재해 등의 불확실성으로부터 보호하여 농업경영을 안정시키고 농가 경제를 활성화하기 위한 정책을 담당한다.
- FFAS은 품목별 지원, 소득지지, 수출진흥, 농가신용, 위협관리 등 각종 정책을 통해서 농민들이 경제 및 무역 기회를 확대할 수 있도록 지원한다.
- 주 사업은 농업법(Farm Bill)에 의한 품목별 가격안정, 농가소득지원, 자금융자, 재해지원, 농업보험, 수출시장 확대 등이며, 이러한 농업정책 및 계획들을 통해서 농민들이나 축산업자들이 장기적으로 안정적인 경제력을 유지하도록 하는 소득 안전망(income safety net)을 제공한다.

- 미국의 주요 농업정책을 주관하는 FFAS는 주기적으로 만들어지는 농업법제정에 가장 큰 영향을 미치는 정책부서이다.
- 농가 및 해외농업지원실(FFAS)에는 농업지원청(Farm Service Agency: FSA), 해외농업지원청(Foreign Agriculture Service: FAS) 및 위험관리청(Risk Management Agency: RMA)이 산하기관으로 소속되어 분야별로 사업을 추진하고 있다.
- 농가 및 해외농업지원(FFAS)을 위한 예산은 2011 회계연도기준으로 미 농업부 예산지출액의 14.4 %를 점유하며, 인원은 6.2%를 점유하고 있다.
- USDA 7개부서 중 예산지출액은 식량·영양 및 소비자지원(FNCS) 분야 다음으로 많으나, 소속 인원은 7개부서 중 5번째로 많은 수준이다.

□ 농업지원청(Farm Service Agency: FSA)

- 1994년 농업안전 및 보전청(Agricultural Stabilization and Conservation Service), 연방농업보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC), 농가지원청(Farmers Home Administration)의 신용부문 등 3개 기관을 합병하여 설립되었다. 다만 1996년에 연방농업보험공사의 업무는 위험관리청(RMA)을 신설하여 분리되었다.

□ 농업정책을 시행하고 신용대출 프로그램을 관리하며 보존/상품/재난/마케팅 프로그램을 운영한다.

- 농업법에 규정되어 있는 농산물 가격 및 농가 소득안정, 환경보전, 재해지원, 국제 식량지원 등에 관한 다음의 정책들을 추진한다.
 - 밀, 옥수수, 콩, 쌀 등 품목별 가격안정을 위한 유통지원융자사업(Marketing Assistance Loan Programs)
 - 해외원조를 위한 곡물과 가격안정을 위한 낙농품 등을 구매, 저장 및 판매 사업 (Commodity Purchase Programs)
 - 자연재해농가에 대한 비보험작물지원, 긴급보전, 긴급융자, 가축사료공급 등

지원사업

- 농장 구입자금, 경영자금 등의 직접융자 및 신용보증 사업
- 보전휴경사업(Conservation Reserve Program, CRP)

□ 해외농업청(Foreign Agricultural service: FAS)

- 새로운 시장을 개척하는 프로그램을 운영하고, 국제시장에서 미국 농업의 경쟁력을 향상시켜 미국산 농산물이 해외시장에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하는 역할을 한다.
- 해외농업청은 162개국에 걸쳐 98개 사무소가 있는 글로벌 네트워크를 가지고 있다.
- 국제 농산물 시장의 수급, 무역, 가격 동향, 시장접근기회에 관한 정보를 수집, 분석, 전파한다.
- 해외식량원조와 시장개척과 관련된 기술지원 프로그램 시행
- 외국 대사관과 농업무역사무소 등에 요원을 주재시켜 무역협정체결 및 농업협상 등에서 미국 농업의 이익을 위해 활동한다.

□ 위험관리청(Risk Management Agency, RMA)

- 농업생산자들의 경제적인 안정성을 강화하기 위한 위험관리수단인 농업보험을 진흥하고 지원하고 관리하는 것을 목적으로 1996년 농업법에 의해 설립되었다.
- 농업보험 업무를 직접 운영하는 연방농업보험공사(Federal Crop Insurance Cooperation, FCIC)는 1938년 농업조정법에 의해 설립되었다.
- 위험관리청은 연방농업보험공사(Federal Crop Insurance Cooperation , FCIC)를 관리 및 감독하며, 민간보험회사가 판매하는 농업보험의 보험료를 산정하거나 승인하고 운영비를 보조하며 재보험제도를 운영한다.

- 농업위험관리에 대한 교육, 홍보, 세미나 등을 지원
- 2010년 11월 현재 위험관리청이 관리하는 보험규모는 계약건수 114만건, 보험료 수납액 75억 7,000만 달러, 보험계약액 779억 달러, 보험가입경지면적은 2억 5,600만 ha이다.

다. 농촌개발(Rural Development: RD)

- 농촌개발실(Rural Development: RD)은 미국 내 농촌지역의 경제활동 기회의 증진과 농촌지역 주민의 삶의 질을 향상시키고, 세계 시장에서 경쟁할 수 있도록 농업경영체나 협동조합의 경쟁력을 강화하는 업무를 담당한다.
 - 농민 개개인, 지역사회, 농업경영체를 대상으로 금융 및 기술지원을 제공함으로써 쾌적한 주거환경 제공, 농업경영체 및 공동시설 구축, 현대식 수리시설 개발, 전기 및 통신서비스 설치 등 각종 정책 활동을 지원한다.
- 농촌개발실(RD)은 미국 농촌사회의 지속적인 발전과 농촌지역 주민들의 삶의 질 향상을 위한 아래와 같은 정책지원사업을 추진한다.
 - 주요 사업으로는 농촌의 주거환경 개선을 위한 주택 구입·건축·개축 및 임대 지원, 농촌지역사회의 일자리 창출을 위한 농촌지역 기업과 협동조합 창업 및 운영 지원사업을 추진한다.
 - 아울러 농촌지역의 교육, 의료, 소방 등 공공시설 건설과 상수도, 전력, 통신 설비의 설치를 지원한다.
 - 또한, 각 정부부처, 주정부, 지방자치단체의 농촌 개발 계획수립과 집행을 총괄적으로 지도 및 관리한다.
- 지원방법은 자금융자, 신용보증, 보조금 지급 등 재정적 지원 뿐 아니라 농촌 개발에 관한 연구, 교육, 기술지원 등 다양한 형태가 있다.
- 농촌개발실 산하에 농촌기업청(Rural Business Cooperative Service: RBS), 농촌설비청(Rural Utilities Service: RUS) 및 농촌주택청(Rural Housing

Service: RHS)등 3개 기관이 설치되어 있다.

- 농촌개발과 관련된 2011 회계연도 지출예산은 19억 7,200만 달러이며, 인원은 농업부 직원의 5.6%인 5,849명이다.

□ 농촌기업청(RBS)

- 농촌기업청의 역할은 새로운 농촌기업과 협동조합의 창설, 그리고 기존 농촌기업과 협동조합의 경쟁력 향상과 지속적인 발전을 지원하는 것이다.
- 이를 위해 농촌기업청은 농촌지역 소재 공공 및 민간단체와 협력하여 농촌기업에 대해 재정지원, 사업계획 수립 지원, 기술지원 등을 실시한다.
- 또한, 협동조합 문제를 포함한 농촌지역 경제문제에 대한 연구와 교육자료 제공 등의 업무도 함께 수행하고 있다.
- 세부사업으로는 농촌지역 상공업에 대한 직접융자, 신용보증 및 보조사업, 농촌지역 협동조합 설립 보조사업, 농업인과 농업인 소유 협동조합에 대한 농산물 판매보조 등의 재정지원을 실시한다.
- 또한 농산물 가공 등 부가가치 제고를 위한 사업에 정보와 기술을 제공하는 농업혁신센터(Agricultural Innovation Center) 프로그램 운영과 농업유통정보센터(Agricultural Marketing Resource Center)를 보조지원하고 지속가능한 친환경농법에 관한 기술 이전, 협동조합 설립과 운영에 대한 기술지원 및 홍보사업 등을 지원한다.

□ 농촌설비청(RUS)

- 농촌설비청은 농촌지역 내 농가 및 기업에 현대적인 통신, 전력 및 상하수도 시설을 위한 자금과 기술을 지원한다.
- 주요사업으로는 농촌지역에 고속통신망 설치, 1936년의 농촌전력법(Rural Electrification Act)에 의한 전력시설, 인구 10천명이하 농촌지역에 대한 상·하수도 및 쓰레기 처리시설 등의 설치자금을 융자 및 신용 보증한다.

- 이와 함께 통신시설 이용을 촉진하기 위한 원격 교육 및 진료시스템 사업에 대해서도 용자 지원을 하고 있다.

□ 농촌주택청(RHS)

- 농촌주택청은 농촌지역 주민에게 쾌적하고, 위생적이고, 안전한 적정가격의 주택을 공급하고 지역사회에 필수적인 공공시설 설치를 지원하여 농촌지역 사회의 활력을 높이는 것을 목적으로 한다.
- 이를 위한 세부 정책사업으로는 중간소득층 이하 농촌지역 주민에 대한 주택 구입·개량·임대자금을 융자하거나 보조(62세 이상 고령자에게는 개량자금 보조)하며, 정부기관이나 비영리단체가 추진하는 영세민 임대주택 사업을 보조한다.
- 이와 함께 농업노동자주택(Farm Labor Housing)사업에 의해 공공 또는 비영리단체 및 농가에 농업노동자용 주택건설 자금을 용자 지원한다.
- 또한, 인구 20천명 이하 농촌지역에 학교, 도서관 등 교육시설, 육아시설, 의료시설, 소방시설과 장비 등의 공공시설을 설치하는 비용을 용자, 신용보증 또는 보조한다.

□ 지역개발사무소(OCD)

- 가난, 실업 등으로 낙후되고 침체된 농촌지역에 대해 사회 경제적 어려움을 극복하고 활력을 불어넣을 수 있는 전략적인 계획을 수립하고 실행될 수 있도록 연방, 주 및 지방 정부기관들과 민간 및 비영리 단체가 지역사회와 협력하도록 촉진하는 역할을 담당한다.
- 이를 위해 다음과 같은 농촌지역개발 지원사업을 실시하고 있다.
 - 지역활성화 프로그램(Rural Empowerment Zone & Enterprise Community Program)은 지역주민이 주체가 되어 자율적으로 작성한 사업계획을 전문가가 심사한 후 대상지역을 결정하여 관광사업, 교통·통신, 교육 및 의료시설, 주거환경개선 사업 등을 포괄적으로 지원한다.

- 농촌경제협력사업(Rural Economic Area Partnership)은 지역적 고립 등으로 인하여 개발이 부진한 낙후지역에 제조업유치, 직업교육, 교육 및 의료시설 등을 지원하고 청소년프로그램 등을 지원한다.
- 이 밖에 Rural Community Development, Champion Communities (CC), Rural Community Advancement Program(RCAP) 등 각종 재정적·기술적 지원 사업을 실시하고 있다.

라. 식량·영양 및 소비자 지원(Food, Nutrition and Consumer Services: FNCS)

- 식품·영양 및 소비자 지원실(Food, Nutrition and Consumer Services: FNCS)은 국민의 영양과 건강 개선에 관한 업무를 담당하며 산하에 식품 및 영양청(Food and Nutrition Service: FNS)과 영양정책홍보센터(Center for Nutrition Policy and Promotion: CNPP)를 두고 있다.
- FNCS는 저소득 계층에 대한 식량지원을 확대하고, 적절한 영양제공과 운동을 촉구함으로써 미국인의 영양과 건강수준을 개선하는 업무를 담당한다.
- 식품·영양 및 소비자 지원(FNCS)을 위한 예산은 2011회계연도 기준으로 미국 농업부 지출예산의 72.2%인 1,021억 6,400만 달러로 농업부의 7개 업무 분야 중 가장 많으나 소속인원은 USDA 전체 직원의 1.3%인 1,370명으로 가장 적다.

□ 식품 및 영양청(Food and Nutrition Service: FNS)

- 식량과 영양 지원 프로그램 및 영양 교육을 진행
- 식량안보를 확보하고, 어린이들과 저소득계층이 식량과 건강한 식단, 영양교육을 제공 받아 기아로부터 벗어나게끔 하는 역할을 한다.
- 이 사업은 주 정부와 협력 하에 실시하고 있는데, 주 정부는 식량지원대상자 관리, 식품분배 등 대부분의 집행업무를 수행하며 FNS는 행정경비 일부를 지원한다.

- 아동 및 성인급식사업, 건전식생활 캠페인(Eat Smart. Play Hard. Campaign), 긴급식량지원, 푸드스탬프제(food stamp), 학교급식사업, 여성·임산·부·아동에 대한 특별영양공급사업 등이 있다.

□ 영양정책홍보센터(Center for Nutrition Policy and Promotion, CNPP)

- 소비자들이 필요로 하는 영양 및 건강상태를 연구하여 적절한 식이요법 가이드를 개발, 홍보함으로써 미국인의 건강과 식생활 습관을 개선시키는 역할을 한다.
- 직원들은 주로 영양사, 영양학자, 경제학자, 정책 전문가로 구성되어 영양교육 정책을 정의하고 상호 협력하여 연구 및 홍보를 진행한다.
- 식생활지침(Dietary Guidelines for Americans) 작성 및 홍보, 표준식단(Food Plan) 작성 및 홍보, 식품수급표 작성, 아동 양육비용 작성 및 가족과 영양문제 관한 발간사업 등을 수행한다.

마. 식품안전관리(Food Safety: FS)

- 식품안전관리실(Food Safety: FS)은 USDA 전략목표 4인 “안전하고 영양이 풍부한 균형잡힌 식단 제공”에 관한 업무를 담당하고 있으며, 식품의 안전관리(FS)에 관련된 업무는 소속기관인 식품검사청 (Food Safety and Inspection Service: FSIS)에서 담당한다.
 - 식품안전관리(FS)를 위한 2011 회계연도 예산은 미국 농업부 지출예산의 0.7%인 10억 4,300만 달러로 농업부의 7개 업무분야 중 가장 작으며, 인원은 농업부 소속 직원의 9.1%인 9,573명이다.
- 식품검사청(FSIS)은 육류, 가금육 및 달걀의 안전과 건전성 그리고 적절한 포장과 표지를 확보하기 위해 국내에서 판매되거나 수입되는 모든 신선 및 가공품 대한 안전기준과 검사방법을 설정하고 관리하는 업무를 담당한다.
 - 이들 업무의 근거법은 연방육류검사법(the Federal Meat Inspection Act), 가금육검사법(the Poultry Products Inspection Act), 난제품검사법(the Egg Products Inspection Act)이다.

○ 식품검사청(FSIS)의 주요사업은 다음과 같다.

- 가금류와 가축 및 관련제품의 검사
- 모든 신선, 냉동 및 건조된 난류 검사
- 제조시설, 제조성분, 가공절차, 포장 및 표지, 미생물 및 화학물질 허용치 등에 대한 식품안전기준 설정
- 제품에 대한 미생물 및 화학물질 분석
- 육류소비와 관련한 위험평가, 정보전파 및 관리
- 식품으로 인한 질병에 대한 소비자 교육 및 홍보사업 등.

바. 연구·교육 및 통계지원(Research, Education and Economics: REE)

○ 연구·교육 및 통계지원실(REE)은 농업관련 연구·교육 및 통계지원담당 부서로서 농산물 및 식품 연구, 경제 및 통계분석을 통한 연방정부의 지도력을 제공하는 동시에 농가 지도, 훈련 및 교육사업과 농업관련 생명공학, 물리과학, 사회과학 연구를 통한 기술과 정보를 개발, 응용, 보급하는 업무를 수행하고 있다.

- 각종 연구·교육 및 통계정보 구축사업을 통해 REE는 세계 농산물시장에서 미국의 입지를 강화하고, 환경친화적인 지속 가능한 영농기법을 보급하고, 소비자나 농촌 지역의 번영을 위해서 이바지 한다.
- REE는 USDA가 설정한 4가지 모든 전략목표 달성을 위한 연구, 분석, 정보 지원 등을 제공한다.

○ 연구·교육 및 통계실(Research, Education and Economics: REE) 산하에는 농업연구청(Agricultural Research Service: ARS), 식량농업국립연구소(National Institute of Food and Agriculture: NIFA), 농업경제연구원(Economic Research Service: ERS), 국립농업도서관(National Agricultural Library: NAL), 국립농업통계청(National Agricultural Statistics Service: NASS) 등 5개 기관이 소속되어 있다.

- 연구·지도 및 통계(REE) 업무를 위한 예산은 2011회계연도 기준으로 미국

농업부 예산의 1.9%인 27억 3,400만 달러이나, 인원은 농업부 소속 직원의 9.6%인 1만 43명이다.

□ 농업연구청(Agricultural Research Service, ARS)

- USDA의 중요한 자연과학 연구부서로서 농업관련 기술적 연구를 통한 지식과 정보제공을 통해 고품질의 생산성 높은 미국 농업을 창출하는 역할을 한다.
 - 미국 전역을 지대별로 나누어 관장하는 8개 지역사무소(Area Office)와 90여 개의 시험장·연구소로 구성되어 있으며 2,200명의 과학자와 6,200여명의 인력이 근무한다.
 - 연구과제는 국책과제 18개를 포함하여 800여 과제이며 연구비는 연간 11억 달러 수준이다.
- 연구방향은 고품질 농산물과 안전 식품 보장, 친환경적인 농업기술 개발 및 생산성 향상에 두고 있다.
- 미국인이 고품질 식품과 기타 농산물을 믿을 수 있고 적절하게 공급받는다는 것을 확인해준다.
- 이를 위해 작물, 가축의 생산과 방역, 인간 영양, 농업과 환경과의 교감 등의 문제들을 해결하는데 도움을 주는 과학적 연구방법론을 사용한다.

□ 식량농업국립연구소(National Institute of Food and Agriculture: NIFA)

- 식량농업국립연구소는 1994년부터 있었던 농업기술보급협력청(CSREES)을 대신하여 의회는 2008년 에너지 법을 통해서 만들었다.
- 식량농업국립연구소는 연구, 교육, 경제를 담당하는 곳으로 농업 연구, 경제 분석, 통계, 고등 교육 등 다양한 역할을 담당한다.
- 식량농업국립연구소는 대학 및 기타 제휴기관에 연구, 교육 및 프로그램을 통해 농업에 대한 지식, 환경, 인간의 건강 그리고 지역 사회연구가 발전하도록 지원한다.

□ 농업경제연구원(Economic Research Service: ERS)

- 사회과학 연구부서인 농업경제연구원(ERS)은 USDA의 조사 및 연구담당기관으로서 농업, 식품, 자연자원과 농촌경제와 관련된 경제적 문제에 대한 효율적인 의사결정을 위한 지식정보체계를 구축하는 것을 목적으로 한다.
 - 매년 연구결과와 사회경제학적 지표를 발표
 - 농업, 식량, 자연자원, 농촌과 관련된 경제학적, 정책적 사건들에 관한 공적/사적인 의사결정을 위한 경제학적 연구와 정보들을 제공
 - 농업인, 농관련산업체, 소비자, 정책결정자가 직면하는 많은 중요한 사안들에 관한 전문적이고 경제학적인 분석을 수행한다.

□ 국립농업도서관(National Agricultural Library, NAL)

- 1862년 미 농업부의 일부로 함께 설립된 국립농업도서관은 미국 최고의 농업 정보 제공기관으로서 보다 나은 삶을 위한 농업정보 제공을 보장하고 확대하는 것을 임무로 하고 있다.
 - 국립농업도서관은 총 400만점, 50개 국어로 된 도서, 잡지, 논문, 사진, 필름, 비디오테이프 등을 보유하고 있는 세계 최고수준의 농업도서관으로 도서관의 관리는 ARS에서 담당하고 있으며 직원수는 215여명이다.
 - 농업 연구에 대한 기술적인 정보와 컴퓨터 데이터베이스를 사용하는 과학자, 교육자, 농업인과 관련된 정보를 제공한다.
- NAL은 과학 기반 정보의 안정적인 소스로서, 8가지 정보센터에 대해 자체 웹사이트를 각각 운영하고 있다.
 - 대안 농업 시스템 정보 센터 (AFSIC) (<http://afsic.nal.usda.gov>)
 - 동물 복지 정보 센터 (AWIC) (<http://awic.nal.usda.gov>)
 - 식품 영양 정보 센터 (FNIC) (<http://fnic.nal.usda.gov/>)
 - 식품 안전 정보 센터 (FSIC) (<http://foodsafety.nal.usda.gov>)
 - 국립 침윤성 종의 정보 센터 (NISIC) <http://www.invasivespeciesinfo.gov>)

- 농촌 정보 센터 (RIC) (<http://ric.nal.usda.gov>)
- 기술 이전 정보 센터 (TTIC) (<http://ttic.nal.usda.gov>)
- 수질 정보 센터 (WQIC) (<http://www.nal.usda.gov/wqic/>)

□ 국립농업통계청(National Agricultural Statistics Service: NASS)

- 국립농업통계청(NASS)은 USDA의 공식적인 농업통계생산기관으로서 정확하고 유용한 통계자료를 적시에 제공하는 것을 임무로 한다.
 - 농업인 농관련산업체, 학자, 공무원에게 중요하고 정확한 통계정보와 서비스를 제공하기 위해 설립된다.
- 농업통계는 50개 주를 관할하는 45개 주(State) 통계사무소 조사망을 통해 이루어지며 주 통계사무소는 주의 농업담당부서 또는 대학과 협력협정을 통해 운영된다.
 - 통계자료는 주로 농업생산자에 대한 면접, 전화, 우편설문서 등에 의한 조사를 통해 수집
 - 각 주의 통계사무소에서 취합된 자료는 국립농업통계청의 통계위원회(Agricultural Statistics Board)에서 심의 확정되어 주 및 국가 공식통계로 발간된다.

사. 유통·검역 및 검사업무(Marketing and Regulatory Programs: MRP)

- 유통·검역 및 검사업무(Marketing and Regulatory Programs: MRP)은 미국 농산물의 국내외 유통을 원활히 확대하고, 동식물의 건강과 후생을 보호하는 것을 주요 임무로 하고 있으며, 이를 통해 미국산 농산물의 유통 및 식품 안전경쟁력을 증진하는 하부기반을 제공하는데 이바지한다.
- 유통·검역 및 검사(MRP)에는 농업유통청(Agricultural Marketing Service, AMS), 동식물검역청(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS), 곡물검사 및 관리청 (Grain Inspection, Packer and Stockyards Administration, GIPSA)등 3개 산하기관이 소속되어 있다.
 - 유통·검역 및 검사(MRP) 업무를 위한 예산은 2011년 회계연도기준으로 미

농업부 지출예산의 1.7%인 24억 7,100만 달러이고, 인원은 농업부 소속 직원의 10.9%인 1만 1,448명이다.

□ 농업유통청(Agricultural Marketing Service: AMS)

- 농업유통청(AMS)은 미국 농산물 유통체계가 국제적인 수준으로 작동되도록 지원하는 것을 임무로 한다.
- 농업유통청(AMS)이 수행하는 주요사업은 다음과 같다.
 - － 농산물 규격과 품질 등급 설정 및 관리, HACCP 및 ISO 등 농산물 품질을 향상시키기 위한 사업
 - － 원활한 유통을 위한 농산물 가격, 유통량 등 유통정보 수집·분산 사업
 - － 학교급식 등 국가식량지원사업용 식품 구매를 통한 수급 안정
 - － 소비자의 건강을 위해 신선 및 가공식품에 대한 농약잔류조사사업(the Pesticide Data Program)
 - － 농산물 소비촉진을 위한 농산물 광고 지원
 - － 유통협약 및 명령제(Marketing Agreement and Order)운영
 - － 공정거래를 위한 부패성농산물법 (the Perishable Agricultural Commodities Act), 연방종자법(Federal Seed Act), 품종보호법(the Plant Variety Protection Act)등 관리
 - － 유기농산물 표지 등 유기농산물 보증 업무 (Organic Certification)
 - － 유통기술, 시장개척 등에 대한 연구비 지원 등의 유통진흥사업(Market Development)
 - － 효율적인 농산물 수송체계 구축을 위한 조사, 연구 및 자금지원

□ 동식물검역청(Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS)

- 국내 동식물의 건강과 생존을 위협하는 유해동식물(Invasive Species)의 유입 및 정착(Introduction and Establishment)으로부터 농업자원을 보호하고 생태계 손상을 방지하는 것을 임무로 한다.

- 외래 병해충의 유입방지를 통한 동식물의 건강과 관리감독을 실시
- 국제병해충 방제사업의 실시
- 우려되는 해충 또는 질병이 감지되는 경우, APHIS는 비상협약을 실시하고 신속한 관리하거나 확산을 근절하기위해 각 주와 협력하여 처리한다.
- 곡물검사 및 관리청(Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration, GIPSA)
 - 가축, 가금류, 육류, 곡류, 유지작물, 기타 농산물의 마케팅을 촉진하고 공정거래를 도모함으로써 소비자와 미국농업의 전반적인 편익을 위해 공정하고 경쟁력 있는 무역관행(practices)을 증진시킨다.
 - 산업 무역 practices를 조사하여 가축, 가금류, 육류시장을 개방적이고 경쟁력 있게 만든다.
 - 연방곡물검사사업(Federal Grain Inspection Programs), 가축, 육류 및 가금류에 관한 도축장 및 집하장관리사업(Packers and Stockyard Program)이 있다.
 - 연방곡물검사사업은 연방곡물검사소에서 담당하며, 미국 곡물규격법(U.S Grain Standard Act)과 1946년의 농산물유통법(Agricultural Marketing Act)에 따라 곡물류의 표준규격과 검사방법을 설정하고, 중량과 규격을 검정하고, 유통을 감독하는 사업이다.
 - 도축장 및 집하장관리사업은 1921년의 도축장 및 집하장관리법(Packers and Stockyards Act)에 따라 공정하고 경쟁적인 유통환경을 조성하기 위한 지불보장, 경쟁촉진, 계량기 관리 등의 업무를 담당

3) USDA 부서별 예산과 인력

- 2011 회계연도 USDA 예산은 현금지출(outlay) 기준으로 1,393억 9,600만 달러이다.

- 농정 업무분야 및 부서별 예산과 인력은 4대 전략목표 달성을 위해 배분되는데 2011년 현금지출기준으로 <표 4-4>와 같다.
- USDA의 공식적 지출예산은 1,394억불 상당이나 예사지출에서 (-) 수치로 추계되는 21억불 상당의 USDA 수입과 융자금상환부문을 제외하면, 실제로 2011년에 약 1,415억 달러의 예산을 지출하였다.
 - 이 중 식량·영양 및 소비자 지원 분야에 약 1,022억 달러, 농가 및 해외농업 지원 분야에 약 203억 달러를 제공하여 이 두 분야에 USDA 예산의 대부분(86.6%)이 지출되었다.

<표 4-4> 2011 미국 USDA 부서별 예산 및 인력

(단위: 백만달러, 명, %)

사업 분야	인 력 1)	예 산 2)	소속 기관
USDA 합계	104,924(100)	141,476(100)	
농가 및 해외농업 지원	6,475(6.2)	20,323(14.4)	FSA, RMA, FAS
농촌개발	5,849(5.6)	1,972(1.4)	RUS, RHS, RBCS
식량·영양 및 소비자지원	1,370(1.3)	102,164(72.2)	FNS, CNPP
식품안전관리	9,573(9.1)	1,043(0.7)	FSIS
자연자원 및 환경보전	46,801(44.6)	10,168(7.2)	FS, NRCS
유통·검역 및 검사업무	11,488(10.9)	2,471(1.7)	APHIS, AMS, GIPSA
연구·지도 및 통계지원	10,043(9.6)	2,734(1.9)	ARS, NIFA, ERS, NASS
기타부서 사업	4,322(4.1)	601(0.4)	본부 각급 부서

자료: USDA, FY 2013 Budget Summary and Annual Performance Plan,

주: (1) 전체인력 104,924명은 FSA소속 비연방요원 9,003명이 포함된 인원임.

(2) USDA 예산지출의 (-)수치로 나타나는 수입과 융자금상환을 제외한 수치임.

(3) ()안의 수치는 해당 항목이 차지하는 비율임.

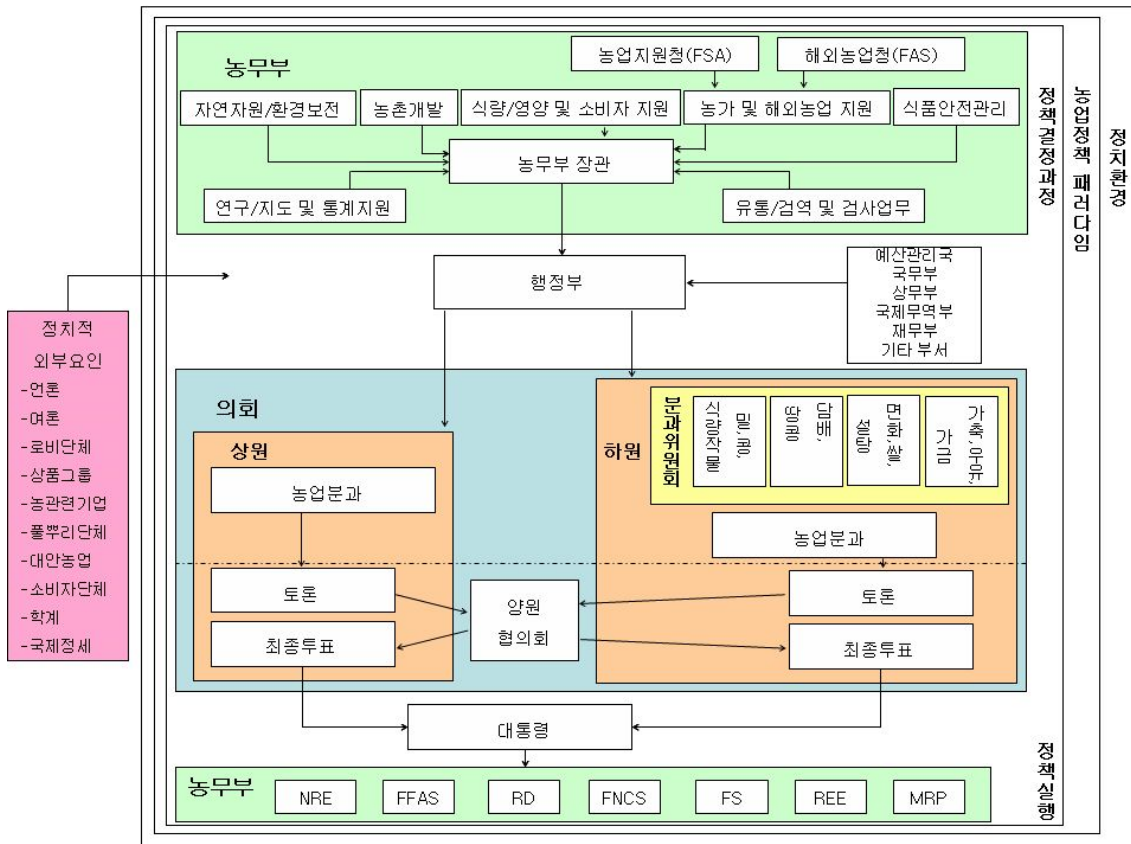
- USDA는 약 10만 4천명의 인력을 보유하고 있으며, 이중 자연자원 및 환경보전 업무에 절반수준(44.6%)인 약 47천 명이 배정되어 있고 다음으로 유통·검역 및 검사업무, 연구·지도 및 통계지원 분야에도 각각 10.9%, 9.6% 수준의 인력이 배치되어 있다.
 - 반면에, 자연자원 및 환경보전 업무에 예산은 전체예산 중 7.2% 만이 배정되었다.

2. 미국의 농업정책 의사결정 구조

1) 농업법의 제정절차

- 미국 농업법의 결정과정은 행정부, 의회 주도하에 농업인과 농민단체, 농관련기업가, 소비자 및 환경단체, 전문가 등이 참여하는 지역별, 분야별 토론, 그리고 서면 혹은 구두의 의견수렴과 다수의 청문회 등을 통해 매우 복잡하고 오랜 시간을 투입하여 이루어진다.
- 일반적으로 새로운 농업법의 검토는 현행 농업법의 기한 만료 2년 전에 농부나 의회의 상하원 농업위원회 및 소위원회 또는 민간으로부터 현행 농업정책을 검토하고 다양한 제안을 담은 다양한 보고서들이 제출되면서 시작된다.

<그림 4-2> 미국 농업정책 및 농업법 결정체계



자료: Moyer and Josling(2002), Agricultural Policy Reform: Politics and process in the EU and US in 1990s 로부터 수정

- 미국 농업정책은 형식적으로 보면 <행정부의 지역, 분야별 순회 공청회를 바탕으로 작성한 농업법안 의회 제출 → 상하원 의회의 정부안 심의와 개별 농업법안 제출 → 상하의원 단일안 확정 입법 → 대통령의 제가와 서명>이라는 과정을 거쳐 형성되며, 그 후 USDA는 확정된 농업법에 기초해서 농업정책을 집행한다.
- 농무부에서 농업법을 작성할 때에는 작성당시의 정치적 환경과 여론동향, 국가재정상태, 농업정책의 패러다임 등을 모두 고려하게 된다.
- 하원 농업위원회에는 소위원회에서 주제별로 새로운 농업법을 검토하여 이를 토대로 하원안을 결정하여 상원으로 보내고 상원 농업위원회에서는 소위원회에서 이를 검토하여 상원안을 결정, 상하원 협의회에서 두 안을 조정하여 단일안을 만든 다음 대통령에게 회부된다*.
- 의회측 최종 법안에 대해 대통령이 서명을 하면 그때부터 새로운 농업법은 효력을 가지기 시작하며, 이를 토대로 USDA는 정책들을 집행한다.
- **농업정책의 결정에 영향을 미치는 그룹은 크게 나누어 공식적인 참여자와 비공식적인 참여자로 구분할 수 있다.**
 - 공식적인 참여자는 행정부와 의회이고, 비공식적 참여자는 일반 농업단체 및 상품그룹 등 농민조직과 소비자 단체, 환경단체, 농업관련기업, 학자, 언론, 여론, 국제적 요인 등이 있다.
 - 행정부의 농업법안을 마련하는 과정에서 농무부의 농업지원청(Farm Service Agency: FSA)이 절대적인 영향력을 행사하는데, FSA는 농민조직 특히 상품그룹과 밀접한 유대관계에 있는 강력한 정치력을 지닌 관료기구이다.
 - 의회의 심의 과정에서 결정적인 역할을 하는 양원의 농업위원회는 주로 농업 지역 출신의원원으로 구성되기 때문에 기본적으로 농업부문의 이익을 대변한다.
 - 농민단체들은 강력한 로비력을 행사하고, 미국 내 농과대학이 존재하는 토지 증여대학(land grant university)의 학자들은 청문회 등에서 일반적으로 농업

* 참고로 입법과정을 통해 농업정책을 제도적으로 지원하기 위해 1820년과 1925년에 각각 하원과 상원에 농업위원회가 설치됨.

부문의 이익을 옹호한다.

- 1980년대에 들어와서 소비자 단체 및 환경단체 등 NGO 그룹이 농업 및 식료 정책의 의제를 넓히는데 성공하였지만 여전히 그들의 영향력은 크지 않다.
- 즉 미국의 농업법은 행정부에 의해 우선 주도의 정책입안이 이루어지나 2년 여의 농업법 결정기간 동안 의회의 강한 영향력 속에 정치적 흥정도 가미되며, 관련 이해당사자들의 청원이나 제안 등이 일부 반영되어 최종 결정된다.

2) 의회의 농업법 결정과정

- 미국의 농업법 제정이 본격적으로 시작된 1930년대 이후 농업법 입안에 참가해 온 주체는 행정부 측의 농업부처인 USDA, 상하원의 농업위원회, 농업관련단체로 크게 구분되며, 이들 세 개 주요 농업법 형성 주체를 철의 삼각형(Iron Triangle)으로 지칭해 왔다.
 - 농업법(farm bill) 입법절차는 매우 길면서도 복잡한 과정을 거치는 데, 완성되기 까지 최소 1년 이상의 기간이 필요하다.
 - 하지만 이러한 긴 과정을 통해 입법부와 행정부, 농업단체, 농관련산업, 농가와 비농가의 다양한 이해관계를 조정하고 통합할 수 있다.

가. 입법제안의 경로

- 미국에서 법안을 제안하는 방법에는 해당 부처가 정책을 실행하기 위해 필요한 입법을 하원 및 상원의장에게 제출하는 경우와 법안의 제정이나 개정이 필요하다고 생각할 때 의원이 독자적으로 혹은 공동으로 법안을 작성, 의회에 제출한 경우로 구분된다.
 - 미 농업법의 경우 전통적으로 기존의 농업법이 만료되는 연도의 초두에 USDA 장관이 대통령의 이름으로 행정부측의 법안을 작성하여 의회에 제출하면서 시작된다.
- USDA 주도로 만들어지는 행정부 측 농업법안은 일반적으로 아래와 같은 과정을 통해 작성된다.

- 농업법 만료에 따라 농무장관은 새로운 농업정책 방향에 대해 대통령과 이미 합의를 거친 원칙제시와 함께 USDA 스태프들에게 새로운 농업법 초안의 작성을 지시하고, 이를 바탕으로 FAS 등 USDA 내 해당부서의 스태프들은 수많은 토의, 자문, 공청회, 설명회, 제안, 분석 등을 통해 수집된 자료와 정보를 가지고 행정부 기초안을 작성한다.
 - 농무장관은 이 기초안을 백악관 스태프, 관련부처, 상하원 농업위원회의원, 농민단체 및 개별 품목단체, 농산업관련 기업 및 이해 당사자들에게 보내고 의견을 수렴한 뒤, 각 이해관계자의 정책적 요구사항을 반영하여 기초안을 수정보완한 최종법안을 백악관에 제출한다.
 - 백악관에 제출된 행정부안은 예산관리국(OMB), 대통령 경제자문위원회의 공식적 검토의견을 받아 농무장관이 법안의 내용과 예상결과 등을 대통령에게 설명하고 대통령의 승인을 받아 상하원 의회에 제출한다.
- 신(New) 농업법에 대한 행정부의 공식법안이 상하원 의회에 송부되면, 양원의 해당상임위원회인 농업위원회와 소위원회에서 독립적으로 행정부의 제출법안에 대해 심의와 검토과정을 거치며, 이를 토대로 상하원은 각자의 농업법안을 작성한다.
- 양원의 농업위원회는 행정부안과 농민단체 등을 포함한 다양한 이해관련단체, 전문가 등이 참석하는 청문회, 토론회 등을 통해 얻어진 농업법에 대한 제안 또는 의견을 청취 수렴하여 다양한 농업법 제안들을 제출 받는다.
 - 대부분의 경우 양원의 농업위원회 의장 명의로 상하원의 농업법안이 마련되나 종종 개별 의원 혹은 의원 공동 발의의 법안도 제출되며, 각 농업위원회의 표결과정을 통해 양원 본회의(the Floor)에 상정된다.
 - 각 농업위원회에서 양원별 본회의에 상정된 농업법안은 논쟁과 토론을 거친 후 표결로서 통과가 결정되면, 상원측 농업법안(Sente version)과 하원측 농업법안(House version)이 확정된다.
 - 하원에서 제안된 법안에는 H.R.(House of Representatives), 상원에서 제안된 법안에는 S(Senate)라는 머리문자와 함께 고유번호가 부여된다.

나. 상하원 단일농업법안 성안과정

○ 양원 농업위원회 회부

- 상하원에 제출된 행정부의 농업법안은 양원 의장을 통해 해당 상임위원회인 농업위원회 위원장에게 회부되며 이 법안은 의회회보에 게재되고 배부된다.
- 전체적인 농업법 제정과정에서 양원의 농업위원회는 입안활동에 실질적인 영향력을 행사한다.
- 미국 농업정책의 근간을 이루는 농업법은 USDA가 양원 농업위원회에 제출한 행정부안과 각원 농업위원회 의장이나 소속 위원들이 제출하는 법안을 중심으로 상임위원회의 심의를 거쳐 본회의에 상정되기 때문에 양원의 농업위원회는 가장 중요한 역할을 하고 있다.

○ 양원 농업위원회 및 소위원회 검토

- 양원 농업위원회 의장은 제안접수 후 2주일 이내에 농업위원회에 회부하며, 농업위원회의 세부 품목별 소위원회(subcommittee)의 정밀한 심의과정을 거친다.
- 미국 농업법은 품목과 기능별로 수많은 장(Title)과 조항으로 구성되어 있기 때문에 각 주제별 제안은 각기 상이한 소위원회의 심의와 검토를 거쳐 수정 보완되고, 궁극적으로 양원의 독립적 농업입법안이 소위원회를 통해 구체적으로 마련된다.
- 하원 농업위원회(Committee on Agriculture)는 5개의 소위원회(Subcommittee)가 있는데, 보전/신용/농촌개발/연구위원회(Subcommittee on Conservation, Credit, Rural Development and Research), 일반상품/위험관리위원회(Subcommittee on General Farm Commodities and Risk Management), 특용작물/해외농업위원회(Subcommittee on Specialty Crops and Foreign Agriculture Programs), 행정부감독/낙농/영양/산림위원회(Subcommittee on Department Operations, Oversight, Dairy, Nutrition and Forestry), 가축/원예작물위원회(Subcommittee on Livestock and Horticulture)로 구성된다.

- 상원 농업위원회(Agriculture, Nutrition and Forestry Committee)는 4개의 소위원회(Subcommittee)가 있는데, 생산/가격경쟁력위원회(Subcommittee on Production and Price Competitiveness), 유통/검사/판촉위원회(Subcommittee on Marketing, Inspection, and Product Promotion), 산림/보전/농촌부흥위원회(Subcommittee on Forestry, Conservation, and Rural Revitalization), 연구/영양/일반법제위원회(Subcommittee on Research, Nutrition, and General Legislation)로 구성된다.
- 의회에서 행정부 안을 수정하는 형식으로 독립적인 농업법(Farm Bill)안을 마련해 나간다.

○ 공개청문회

- 만약 법안의 내용이 중요하고 많은 국민에게 영향을 주며 논란의 여지가 많은 경우에 양원 농업위원회와 세부 소위원회는 공청회를 개최하게 되며 공청회 일시, 장소, 법안의 주요 골자 등은 공청회 개최 1주일 전에 공고한다.
- 공청회는 공개함을 원칙으로 하나 공개에 의한 증언, 증거, 또는 기타 사항의 대중 노출 시 국가의 안전에 위협이 되는 등의 사유로 과반수의 의원이 찬성할 경우 비공개로 진행할 수도 있다.
- 공청회에서 진술된 모든 내용은 서류화되어 위원회 사무실에 비치된다.

○ 소위원회 재심의 및 표결

- 공청회를 포함하여 각계의 의견을 취합하여 농업분과 소위원회는 법안의 재심의를 들어가며 이때 의원들간의 의견조정과정을 거친다.
- 만약 소위원회 의원들간의 원만한 조정이 되지 않는다면 법안을 상정할 것인지, 수정할 것인지, 거부할 것인지에 대한 표결을 실시하며 만약 거부하기로 결정될 경우 이 법안은 무효화되고 수용하기로 한 경우에는 상임위원회인 농업위원회로 상정하게 된다.

○ 하원의 심의와 표결

- 소위원회에서 제출된 주제별 법안을 토의하여 종합적으로 만들어지는 하원 농업위원회 법안을 본회의에 상정할 것인지를 결정하며 이때 필요한 경우 청문회를 소집할 수도 있다.
- 법안의 심의과정과 표결은 모두 공개로 진행되기 때문에 농업지역 국회의원들은 농민에게 유리한 법안이 통과될 수 있도록 노력한다.
- 하원 본회의에 상정할 때에는 각 조항마다 원안내용, 수정내용, 취지, 목적 등이 기재되도록 준비되며 이외에도 법안의 시행 시 소요되는 예산, 조세의 추가부담 필요성 여부, 경제에 미치는 영향 등도 세부 보고서로 포함시켜야 한다.
- 하원 본회의에 제출된 농업법안은 입법취지 및 경과, 조항별 내용 등에 대한 제안 설명 후 통과여부를 묻는 찬반 표결을 실시한다.
- 하원 본회의에서 통과된 농업법안은 상원으로 이첩된다.

○ 상원의 심의와 표결

- 하원에서 상정된 법안은 상원의장에 의해 농업위원회에 회부되고 하원에서와 같은 심의과정을 거쳐 수정 보완 후 해당 법안을 본회의에 상정하는 형태를 취하나 미국 농업법의 경우는 전통적으로 행정부안이 회부되면 상원이 독자적으로도 상원 농업법안을 만들어 나간다.
- 행정부 농업법안과 하원 농업법안을 검토를 바탕으로 수정 보완되어 상원 농업위원회로부터 본회의에 상정된 법안은 제안 설명과정을 거쳐 표결을 실시한다.
- 상원본회의를 통과한 법안은 상원이 취한 조치를 알리는 통지서를 첨부하여 하원으로 회송된다.

○ 상하원 합동위원회 개최 및 단일 의회 농업법안 마련

- 상원에서 회송된 법안의 수정사항이 경미하거나 하원의 반대가 없으면 의회의 최종 농업법안으로 채택되거나 상원에서 수정된 내용이 중요하고 논쟁의 여지가 있는 경우에는 하원의 요청으로 상하양원의 이견 조정을 위한 상하원합

동위원회(Conference Committee)가 설치된다.

- 일반적으로 미국 농업법의 경우 상하원간 독립적으로 발의된 농업법안에 대해 상하 양원간의 이견조정과 의견 절충을 위해 상하원 합동위원회가 구성된다.
- 상하원합동위원회에서는 각 원이 제출한 농업법안에 대한 제 규정에 대한 토론과 심의, 이견조정을 거쳐 상하원간 타협법안을 마련하고 합동위원회 보고서(Conference Report)를 상하 양원에 각각 제출한다.
- 상하원 합동위원회에서 마련한 최종 농업법안은 다시 상하원 본회의로 다시 회부되어 표결을 통해 각원의 수용여부만을 결정하는 수용/서명 절차를 거친다.
- 상하원 타협안에 대해 양원의 수용과 서명 절차가 이루어지면 의회의 농업법 성안과정은 모두 완료되며, 이러한 의회측 농업법안은 대통령에게 이첩된다.

○ 대통령의 서명

- 하원의장의 서명과 상원의장의 서명을 받은 최종 농업법안은 대통령의 서명을 위해 백악관으로 회부되고 대통령은 수령한 후 10일 이내에 서명을 하든지 거부권을 행사하든지 조치를 취해야 한다.
- 대통령이 법안에 서명하게 되면 법으로서 효력을 갖게 되고, 반대로 서명을 거부하는 경우에는 의회로 반송되는데 만약 반송된 법안을 의회 재적의원 2/3 이상이 동 법안의 채택에 동의하게 되면 대통령의 서명과는 상관없이 새로운 농업법으로 시행되게 된다.

3) 농업법 제정과정에서 이해단체의 로비활동

□ 미국에서는 행정부의 정책결정과정이나 의회의 입법활동에 이해그룹의 권익 증진을 위한 로비활동이 합법화되어 있으며, 워싱턴의 경우 수만명의 로비스트들이 활동하고 있는 것으로 추정된다.

○ 어느 이해 단체든지 고문법률회사나 자문회사와 계약을 맺고 로비스트들의

도움을 받아 행정부와 의회 등 권력기관에 자신의 권익 증진과 예상되는 손실을 예방하거나 줄이기 위한 로비활동을 전개할 수 있다.

- 예를 들어 미국에서는 700명 이상의 농업로비스트들이 워싱턴을 중심으로 활동 중인 것으로 알려져 있으며(Harwood 2001), 특히 미국 내 최대 농민단체 조직인 미국농업연합회(American Farm Bureau Federation, AFBF)는 자체적인 로비스트 양성과 고용을 통해 농업생산자들의 권익을 위해 행정부와 의회에 영향력을 행사하고 있다.

□ 로비활동의 대상은 이익단체 자신들에게 도움을 줄 수 있는 모든 기관이 될 수 있다.

- 입법을 담당하는 의회와 법률에 따라 정책을 집행하는 행정부는 물론이고 자기 단체에 불리한 역할을 하는 대립단체, 대립단체에 영향력을 행사할 수 있는 제 3의 단체, 대중여론을 형성하는 언론계 등을 들 수 있다.

□ 로비방법에는 직접적인 로비활동과 간접적인 로비활동으로 나눌 수 있다.

- 이익단체가 직접 의회와 정부에 접촉하여 정책의 변경을 가져오도록 하는 로비활동을 직접적인 로비활동이라고 한다.
- 간접적인 로비활동은 언론활동 등을 통해 공중여론을 조성하여 자신들의 주장을 관철시키는 활동을 뜻한다.
- 이익단체들은 보통 직접적인 로비활동과 간접적인 로비활동을 병행하는 경우가 많다.

가. 농민단체의 로비활동

- 미국의 농업관련단체는 전국단위 단체가 약 770여개, 주단위 단체가 3,500여개가 있으며 성격에 따라 일반농정 단체, 품목 단체, 직능 단체, 관민합동목적 단체로 나눌 수 있다.
 - 일반농정 단체는 어느 특정 품목이 아닌 농업 전반에 걸쳐 농정활동을 펴는 단체로서 미국농업연합회(American Farm Bureau Federation, AFBF), 전국농민공제회, 전국농업연맹(National Farmers' Union, NFU), 미국농업운동연

협회(American Agriculture Movement, AAM) 등이 여기에 해당한다.

- 품목 단체는 같은 작물을 생산하거나 같은 가축을 사육하는 농가들끼리 모여 자신들의 공동이익을 위해 활동하는 단체로서 전국옥수수생산자협회(National Corn Growers Association, NCGA), 미국대두협회(American Soybean Association, ASA), 전국육우협회(National Cattlemen's Association), 미국헤어포드협회, 전국낙농협회, 전국양돈협회(National Pork Producers Council, NPPC), 전국육계협회, 미국양봉협회 등이 이에 해당한다.
- 직능 단체는 수행하는 사업이나 조직의 유사성을 가진 구성원으로 조직된 단체로서 전국농협연합회, 전국수의사회, 미국농업기술자협회, 전국육류공급자협회, 미국사료협회, 미국수정란이식협회 등이 이에 해당한다.
- 관민합동목적 단체는 정부의 정책을 수행하기 위해 정부가 투자하거나 예산의 일부를 보조하여 조직된 단체로서 미국사료곡물협회, 미국육류협회 등이 이에 해당한다.

○ 하지만 미국 농업법 제정과정에서 큰 영향력을 미치는 농업단체는 주로 일반 농업단체와 품목별 단체이다.

- 일반농업단체는 농업 및 농촌지역 전반에 대한 독자적인 정책적 주장을 농업 정책에 반영시키려 노력하며, 개별 품목별 단체는 개개 작물별로 조직되어 특정 작목 생산자들의 이해를 정책적으로 대변하고 있다.
- 이들 농업단체들은 농업법 입법과정에서 USDA에 대해서는 농업법 기초안이 마련되는 과정, 그리고 의회에 대해서는 입법로비활동과 함께 양원농업위원회에서 개최하는 다양한 공청회나 토론회에 참석하여 진술과 토론을 통해 커다란 영향력을 행사한다.
- 1960년대 이후 일반농민단체에서 개별 품목별 단체로 분리 독립되어 감에 따라 동일한 농업법안에 대해 농업단체별로 상이한 입장을 표명하기도 한다.

○ 일반농업 단체 및 직능 단체

- 미국농업연합회(AFBF): 1919년에 설립된 미국 최대의 농업단체로서 약 620만명의 회원을 보유하고 있다. 보수주의적 색채를 띄면서 미국농정에 가장

큰 영향력을 행사하고 있다.

- AFBF의 목표는 농민과 축산업자의 재정적 안정과 삶의 질 향상에 있다.
- 2800여개의 지부를 가지고 있으며 일리노이, 아이오아, 인디애나 등 corn belt states가 기점이다.
- 워싱턴D.C.에 있는 로비팀은 농업정책, 무역, 예산, 세금, 환경 등 다양한 분야에 걸쳐 로비를 실시하고 있다.
- 미국농협연합회: 1929년에 설립된 4,500여개의 농업관련 협동조합의 연합체이다. 산하에 농업신용협회를 두고 있어 농업금융제도 개선을 위한 로비활동을 전개하고 있으며, 국제농협진흥원을 두어 회원조합에 대한 경영기술지원 서비스를 행하고 있다.
- 전국농민연맹(NFU): 1902년에 설립되어 가족농 25만여호의 권익보호와 농촌 지역개발을 위해 애쓰고 있다. 진보성향이 강하여 농업보조금 감축, UR 농산물협상 등에 반대 입장을 취하기도 한다.
- 전국농민공제회: 1867년에 설립되어 미국 내에서 가장 오래된 역사를 가진 농업단체이다. 약 32만 5천명의 회원을 보유하고 있으며 작물재배농가 및 축산농가의 권익옹호를 위해 활동하고 있다.

○ 품목 단체

- 미국대두협회(ASA): 1920년에 설립되어 대두농가 3만 3천여명의 권익증진을 위한 농정활동, 대두 및 대두가공품의 국내외 시장개발과 유통개선을 위해 활동하고 있다.
- 전국옥수수 생산자협회(NCGA): 1957년에 설립되어 전국 2만 5천여 옥수수 생산농가의 권익증진과 국내외 시장개발을 위한 활동을 하고 있으며 덧붙여 연구지도사업과 각종 정보제공 서비스를 실시하고 있다.
- 전국육우협회(NCA): 1977년에 설립된 미국 최대의 축산단체로서 축산정책에 큰 영향을 행사하고 있다. 근래에는 해외 쇠고기 시장의 개발에 관심을 두고 미육류수출협회(MEF), 미육가공협회(AMI), 전국양돈협회(NPPC), 미농업연합회(AFBF) 등과 국제육류무역정책위원회를 구성한다.

- 미국육가공협회(AMI): 1906년에 설립되어 960여개의 육가공회사들을 회원으로 보유하고 있다. 한국의 쇠고기수입중단조치에 불만을 품고 1988년 2월 16일 미무역대표부에 통상법 제 301조에 의한 조사청원을 제기한 바 있다.
- 전국낙농협동조합연합회: 1916년에 설립되어 전국 47개 낙농협동조합, 9만여 낙농가의 이익도모를 위해 활동하고 있다. 낙농관련 법·규정의 제정, 제도의 운영, 우유지지가격의 결정 등과 관련하여 의회와 정부에 로비를 하고 있다.
- 전국양돈협회(NPPC): 1954년 설립되어 전국 10만여 양돈농가를 회원으로 보유하고 있다. 양돈관련 입법 및 정책관련 로비활동, 해외시장 개척, 돼지고기의 소비촉진을 위한 홍보활동 등을 하고 있다.
- 전국육계협회: 1954년 설립되어 전국 54개 육계생산 계열화 업체를 회원으로 보유하고 있다. 육계관련 농정활동과 판촉활동, 해외시장 개척활동 등을 수행하고 있다.

나. 비농민단체의 로비활동

- 미 농업법의 입안과정에는 농업단체 뿐만 아니라 소비자단체나 환경단체 등 여타의 관련단체들의 영향력도 크게 작용한다.
 - 1970년대 이전까지는 별 영향력을 행사하지 않았던 소비자단체들은 1973년 농업 및 소비자 보호법(Agricultural and Consumer Protection Act of 1973) 제정을 기점으로 하여 소비자단체, 환경단체 등 비농업 단체들의 농업법 입안관련 활동이 전개되어 왔고 최근에는 이들의 로비활동은 강도를 더해가고 있다.
 - 하지만 아직도 농업단체의 영향력이 가장 크며, 특히 소비자단체나 환경단체의 주장이나 이해관계가 분야별로 농민단체와 크게 대립되지 않은 측면도 있다.
 - 예컨대 소비자 단체의 가족농 보호를 위한 보조금지급, 환경단체의 농지 및 습지보전 주장 등은 농민단체의 주장과 큰 차이가 없다.
- 미국의 농업정책에 영향을 주는 주요 소비자단체로는 전미국소비자연맹

(Consumer Federation of America, CFA), 공중영양협회(Community Nutrition Institute, CNI) 등이 있다.

- 농산물을 소비하는 소비자들의 권익을 위한 단체들로 그 세력 확장을 위해 종종 노동조합과 밀접한 동맹을 맺는다.
 - 소비자단체와 환경단체들은 서로 느슨하게 연결되어 있으며 농업법 논쟁기간 동안 때때로 백악관이나 의회 앞에서 시위를 펼치기도 한다.
- 소비자단체들은 보통 농업부문에 대한 정부보조금 지급을 반대하지 않지만 우유와 설탕가격 보조에 대해서는 반대한다.
- 정부보조금은 소비자로부터 직접적으로 세금을 떼는 것이 아니며 식품가격과 농가 소득을 안정화하기 위해 필요한 것으로 인식한다.
 - 우유와 설탕가격지지제도의 경우 불필요하게 높은 소비자가격을 가져오기 때문에 반대한다.
 - 소비자단체들은 주로 친환경적 농업생산, 농업생산체계의 분산화, GMO 농산물에 대한 위험성 촉구 등을 주장한다.
- 소비자단체들의 주요한 목적은 다음과 같다.
- 국내식품가격의 안정
 - 시장에서 구입 가능한 식품의 질 향상
 - 저소득 소비자에 대한 적절한 영양식 공급
 - 단위판매, 영양표시 등의 소비자 보호계획
 - 해외 빈곤국에 대한 식량원조
 - 농민에 대한 공평한 소득과 소비자에 대한 공정한 가격보장

다. 농관련 기업의 로비활동

- 농관련 기업은 대개 농업생산을 둘러싼 전후방 산업과 관계된 회사들을 가리키며 생산투입부분 기업체들과 가공업체, 그리고 농산물 유통부문업체들이 포

함된다.

- 농업법 입안과정에서 일반 농업단체나 품목별 단체에 비해 농관련 기업의 로비활동은 크게 활성화되지 않은 것으로 알려져 있으며, 영향력도 상대적으로 적다.

○ 농관련 기업들의 로비활동의 목표는 다음과 같다.

- 농산물의 대규모 생산/공급을 실시함으로써 해당 업체의 단위당 생산원가를 절감할 수 있도록 한다.
- 농산물 시장을 확대하는 해외시장개발과 식량원조, 학교급식, 곡물도정, 수출보조와 같은 다양한 정책을 지지한다.
- 학교급식 등과 같이 부가가치가 높은 가공식품 중심의 계획을 지지한다.
- 기업활동의 자율성을 줄이거나 추가비용을 부담하게 만드는 정부의 규제를 완화시키기 위해 힘쓴다.

○ 식품산업관련 기업연합체 중 가장 중요한 곳은 미국냉동식품협회(American Frozen Foods Institute, AFFI)이다.

- 식품생산자부터 유통업체까지 냉동식품과 관련한 다양한 이해관계를 대표한다.
- USDA, FDA, EPA 등과 같은 행정기관과 함께 일을 하기도 한다.
- 식품산업에 대한 로비는 농업생산에 관련한 이슈보다는 농기업의 환경 규제와 세금과 같은 국내이슈에 보다 집중된다.

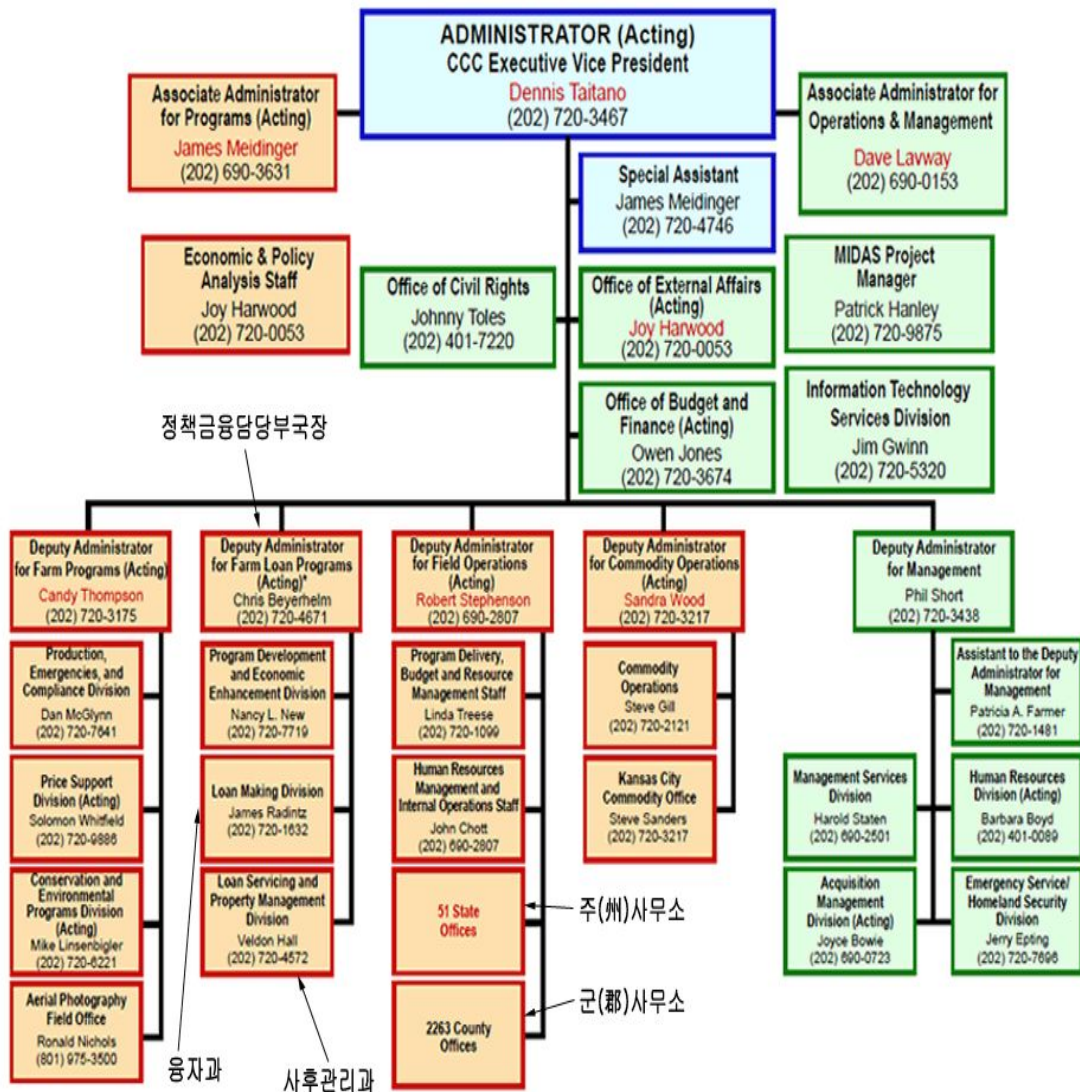
3. 미국의 농업정책금융 체계

1) 농가지원국(Farm Service Agency)의 정책금융

가. 농가지원국의 조직개황

- 농가지원국(FSA, Farm Service Agency)은 미국 농무부(USDA, Department of Agriculture)의 중요한 1개 부서이다.
- 2009년 3월 현재 FSA의 조직을 보면 국장(Administrator)과 2명의 국장보(Associate Administrator) 그리고 5명의 부국장(Deputy Administrator)이 다양한 업무를 분장하고 있다(그림 4-3).

<그림 4-3> 농가지원국(FSA)의 기구도표(2009.3.16현재)



- 5명의 부국장 가운데 농업금융담당 부국장(Deputy Administrator for Farm Loan Programs) 1명이 3개과 업무를 총괄하고 있다.
- 또 FSA는 전국 주단위와 군단위에 51개의 주사무소(State Office)와 약2,300여개의 군사사무소(County Offices)를 운영하고 있는데, 군단위 사무소에는 지역농업의 여건에 따라 작은 곳에는 1명, 많은 곳에는 10명정도의 농무부직원이 근무하고 있다.

나. FSA기능의 변천과정: AAA 및 CCC와 FmHA

- FSA의 뿌리는 1933년 대공황기로 거슬러 올라가는데, 1차 세계대전이 끝나면서 미국의 농산물 수요는 급감하였고 경제 대공황기를 맞이하면서 농산물 가격의 대 폭락과 농민들의 파산이 속출하는 등 심각한 상황이 전개되었다.
- 1933년에 대통령에 취임한 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)는 뉴딜정책을 추진하면서 농업분야에서는 농산물의 생산량을 축소하여 가격폭락을 방지하는데에 목적을 둔 유명한 농업조정법(Agricultural Adjustment Act)을 제정하였다.
- 미국에서 본격적인 농산물가격정책의 시발이자 오늘날에 이르기까지 농업정책의 토대가 되고 있는 농업조정법의 제정으로 이를 추진할 농업조정처(AAA, Agricultural Adjustment Administration)와 상품신용공사(CCC, Commodity Credit Corporation)가 출범하여 낙농, 쌀, 엽연초, 설탕, 밀, 옥수수, 면화, 양돈 등을 대상으로 하여, 역사상 처음으로 농민들로 하여금 생산 감소를 유도하고 이에 대한 보조금과 가격지지용자(price support loan)제도를 도입하였다.
- AAA법 시행 첫해에는 이미 작물이 밭에 심겨 있는 면화의 경우 상당량의 면적을 갈아엎어 폐기하기도 하고, 축산물의 경우 6백만 두의 새끼돼지와 220천두의 임신한 암소를 도축함으로써 시장가격의 상승을 도모하는 등 과감한 가격지지정책이 추진되었고, 이어 휴경면적의 확대 즉 재배면적의 축소를 통한 가격지지 정책을 추진하였다.

- 1936년 AAA법에 대한 대법원의 위헌 판결이 내려지자 의회는 휴경지에 토양보전작물 재배에 보조금을 지급하도록 하는 토양보전계획(Conservation Reserve Program)을 도입하고, 보조금 재원도 종전의 농산물 가공세(加工稅)를 재원으로 하던 방식에서 일반 재정에서 부담하는 방식으로의 전환하는 토양보존 및 국내할당법(Soil Conservation and Domestic Allotment Act)을 통과시킨 뒤 1938년에 다시 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1938)을 제정하였다.
- 이처럼 농산물 생산 감소를 통한 가격지지 목적으로 출발한 농업조정처(AAA)는 1942년 농업조정국(Agricultural Adjustment Agency)으로, 1945년에는 생산유통처(Production and Marketing Administration)로, 뒤이어 2차대전 중에는 농산물 증산과 공급확대에 중점을 두고 정책을 추진하는 전시식량처(War Food Administration)로 전환하였다가, 1953년에는 가격지지와 농산물 시장공급량조정을 담당하는 상품안정국(Commodity Stabilization Service)으로 개편되었다.
- 이에 따라 AAA법에 의한 연방농업정책을 감시하는 현장조직으로, 농민들을 구성원으로 하는 주(state)단위, 군(county)단위, 마을(community)단위의 AAA위원회, 또는 트리플A(Agricultural Adjustment Committee)위원회도 농업안정 및 보존위원회(Agricultural Stabilization and Conservation Committee)로 명칭을 변경하였다.
- 상품안정국은 1961년에 농업안정 및 보존국(ASCS, Agricultural Stabilization and Conservation Service)로 개편되었다가 1994년 현재의 농가지원국(FSA, Farm Service Agency)로 개편되면서 종전의 농가갱생처(FmHA, Farmer's Home Administration)가 담당하던 금융기능을 흡수 통합하게 되었다.
- 한편, AAA에 의한 농산물 가격지지정책의 본산인 FSA에 농업금융기능이 통합되기까지, 미국 농업금융정책의 발전과정 또한 경제대공황 및 농업조정법(AAA)과 깊은 관련이 있다.
- 농무부는 공황기 농민들의 파산을 막고 가족농이 농촌에 머물러 영농에 종사할 수 있도록 자금지원제공 기능을 담당할 정부조직으로 1935년에 재정착처(Resettlement Administration)를 설치하였고 1937년에는 이를 농가안정처

(FSA, Farm Security Administration)로 개편하였는데, 여기에는 AAA법의 시행에 따른 부작용에도 그 원인이 있다.

- 즉, AAA의 식부면적감소 정책이 추진되자 농촌의 토지소유주들은 임차농에게 임대 했던 농지를 회수하고, 해당 농지를 휴경하는 방식으로 식부면적을 줄이고 정부보조금을 수령하는 사례가 많이 발생하였고, 이에 따라 종전의 임차농들은 농지로부터 격리당하여 농촌을 떠날 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다.
- 따라서 정부가 이들에게 농지구입자금 및 운전자금을 융자하는 방식으로 소규모 가족농을 보호하고 농촌지역사회를 유지하는 데에 기본 목적을 두고 정부가 농업금융기능을 수행하기 시작하였으며, 1947년에는 농가개생처(FHA, Farmer's Home Administration)로 발전하였고, 1994년에는 현재의 농가지원국(FSA)에 흡수 통합하였다.
- 결국, FSA는 미국 농정의 핵심이라고 할 수 있는 농산물시장안정 및 보존정책의 현장 집행기능을 수행하는 동시에, 전통적으로 미국 농정에 있어서 기본 철학으로 존중되어 온 가족농(family farm), 그 중에서도 정부가 아니면 다른 어느 곳에서도 자금을 조달할 수 없는 농가를 대상으로 한 금융지원 업무를 담당하고 있다고 할 수 있다.
- FSA의 국장(Administrator)이 농산물 가격안정정책 추진을 위한 특별회계성격의 상품신용공사(CCC, Commodity Credit Corporation)의 CEO이자 수석부회장(Executive Vice President)을 겸하고 있는 것 또한 농산물 가격지지와 관련된 각종 프로그램이 FSA의 주요기능임을 나타낸다고 볼 수 있다.
 - － 상품신용공사는 1933년 법인화되어 1939년에 농무부로 이관된 농산물 가격안정정책 추진 조직으로서, 농무부장관의 감독을 받아 7명으로 구성된 이사회(Board of Directors)가 담당하는데, 이사는 상원의 동의를 받아 대통령이 임명토록 되어 있다.
 - － 현재 7명의 이사는 현재 전원이 농무부 간부인데 농무부장관과 차관이 당연직 의장과 부의장을 각각 담당하고 있고, 농무부의 FSA 담당 부차관(Undersecretary)이 CCC의 회장(President)을, FSA국장(Administrator)이

CCC의 CEO인 동시에 수석부회장(Executive Vice President)을 각각 당연직으로 겸임하고 있으며 그 밖에 CCC의 간부들은 FSA직원들임. 즉, CCC의 모든 임원은 물론 직원이 모두 농무부의 직원들로 되어 있고, 가격지지, 보관, 비축, 수매, 방출, 상품용자시행과 지급업무 등 CCC의 모든 기능이 농가지원국(Farm Service Agency)을 통해 수행된다.

다. FSA 농업 정책금융의 특징

□ 용자대상 : 가족농 중시와 시장우선주의

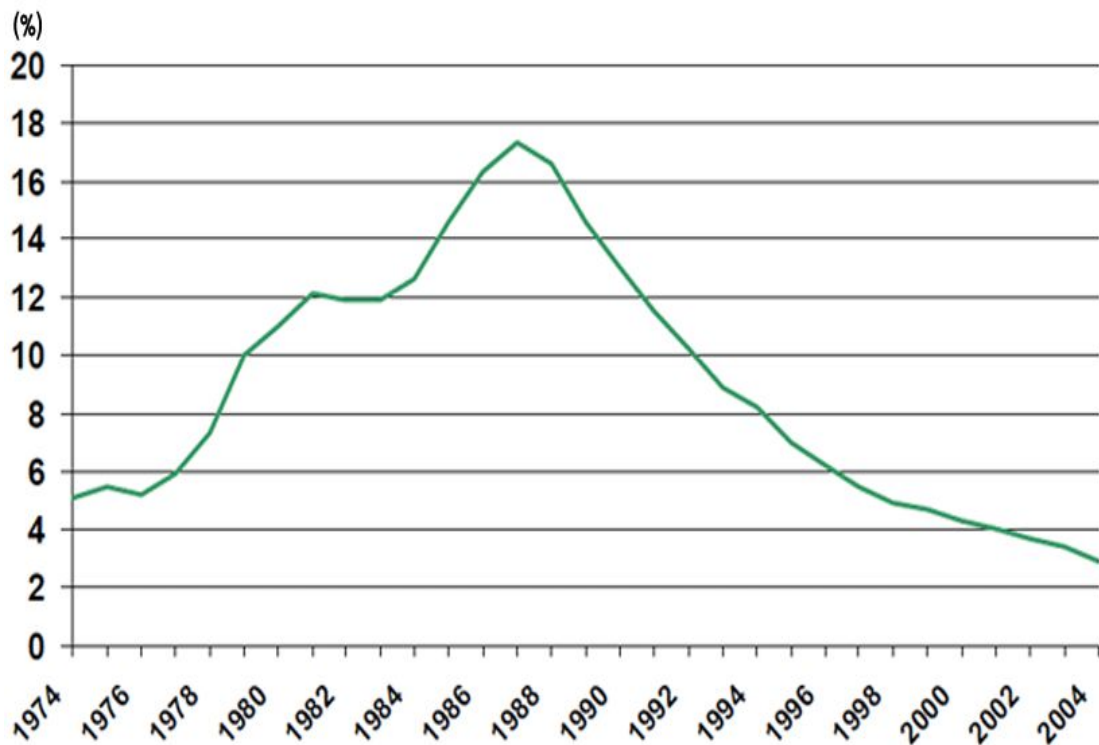
○ FSA의 용자대상은 가족농(family farm)으로 한정되어 있어 가족농이 아니면 FSA의 용자를 받을 수 없을 뿐 아니라 가족농 중에서도 시중 은행이나 협동조합 등 민간부문에서는 용자를 받을 수 없는 가족농만을 용자대상자로 한정하고 있다.

- 가족농(family farm)은 18세기 말 미국 독립직후 미국농업이 대규모자본에 의해 소유되고 다수의 농업노동을 고용하여 운영하는 플란테이션(plantation) 농업으로 갈 것인지, 아니면 농장을 소유하는 농민에 의해 운영되는 자작농 내지 가족농 체제로 갈 것인지에 대한 초대부통령 제퍼슨(Thomas Jefferson)과 초대 재무장관 해밀턴(Alexander Hamilton)간의 토론에서 워싱턴 대통령이 부통령의 주장을 채택한 이래 전통적으로 미국농업정책의 기본철학으로 존중되어 왔다.
- 따라서 가족농의 개념은 경영규모의 크기를 기준으로 하기보다는 오히려, 농장의 소유자에 의한 경영의사결정 여부 및 자가 노동력에 의존 여부에 초점을 맞추고 있으며, 실제로 FSA의 용자지침상의 가족농은 ① 실질적으로 단순한 농촌 거주자가 아닌 농민으로서 인식되기에 충분한 만큼의 판매용 농산물을 생산하고, ②전략적 농장경영 의사결정과 매일 매일의 일상적인 농장운영 의사결정이 차주(借主) 자신과 그의 가족 또는 친척에 의해 이루어지고, 그럴만한 육체적 노동력과 경영능력이 있어야 하며 ③농장운영에 필요한 노동력의 상당부분이 차주와 그 가족에 의해 공급되는 등의 조건을 갖추어야 하는 것으로 되어 있다.
- 법인체(entity)도 가족농으로 인정될 수 있으나 가족 대신에 회원(member)에

의한 경영과 노동력 제공 등을 조건으로 하고 있다.

- 용자대상을 이처럼 제한하는 이유는 시장에서 어떤 형태든 금융기관으로부터 자금을 빌릴 수 있는 농가라면 구태여 정부가 나서서 돈을 빌려 줄 이유가 없기 때문이며, 이는 1930년대부터 지켜져 온 원칙이다.
- 실무적으로 FSA 이외에 일반 금융기관에서 용자를 받을 수 없는 농민임을 확인하기 위해 FSA의 용자신청서에는 반드시 2개 이상의 금융기관에서 발행하는 용자거부확인서(loan denial letter)를 첨부하여야 한다.
- FSA 용자가 농민들의 “마지막 피난처” (the last resort of farmers)로 불리는 것은 바로 이 때문이며, 농업금융에 있어서 FSA의 시장점유율이 농지가격이 폭락하고 농민들의 파산이 속출하던 1980년대 중후반에 최고 20% 가까이 올라갔으나 점차 농업금융시장이 안정됨에 따라 2%대까지 떨어진 것도 농업금융에 있어서 시장우선주의를 반영하는 것이다.

<그림 4-4> 농업부문 용자액 중 FSA직접용자의 시장점유율 추이



자료 : USDA, Evaluating the Relative Cost Effectiveness of the Farm Service Agency's Farm Loan Program, 2006

□ 신규농가와 사회적 소외농가에 대한 특별배려

○ FSA는 용자에 있어서 특히 신규농가(Beginning Farmers)와 사회적 소외농가(SDA, Socially Disadvantaged Farmers)에게 특별한 배려를 하고 있는 데, 이들 농가를 목표농가(target farm)로 하고 자금용도별 전체 용자재원의 일정 비율(40-75%)을 목표농가에 대출도록 배정하고 일정기간 경과 후 잔여재원이 있을 경우 목표농가 이외의 농가에게 대출을 허용한다.

－ 신규농에 대한 자금배정 비율은 농장운영자금 직접용자의 경우 50%, 농장매입자금 직접용자의 경우 75%이다.

－ 자금 유보기간은 매년 9월 1일까지이다.

○ 신규농 용자의 수혜자격은 다음과 같이 제한하고 있다.

－ 농장운영경험이 10년 이하인 자.

－ 용자 종류에 따른 별도 대출신청조건을 충족시키는 자.

－ 농장운영에 실질적으로 참여(substantially participate)하는 자.

－ 농장매입자금 신청의 경우, 해당 군(county) 농장규모 중위치(median)의 30% 이상 되는 규모의 농장을 소유하지 않은 자.

－ 농장매입자금 신청의 경우 최소한 3년 이상 농장운영 경험이 있는 자.

○ SDA의 경우, 아메리카 인디안, 알래스카 원주민, 아시아 출신, 흑인 또는 아프리카 미국인, 하와이 원주민, 히스패닉 등 혈통이나 종교적으로 소수민족을 말하는데 이들에 대한 용자를 위해서도 재원의 일정비율(예: 인구비례적용)을 유보해야한다.

□ 교육중시의 지도금융(Supervised Credit) 방식의 실행

- FSA 용자가 “농민들의 마지막 피난처”로 불리기도 하지만 “최초 기회의 용자기관(Lender of first opportunity)”으로도 불리는데, 이는 신규농과 SDA에 대한 용자에 특별한 관심을 두고 있고, FSA용자는 부득이한 경우의 일시적 용자(temporary credit)기능에 한한다는 특성에 기인한다.
 - 일시적 용자의 의미는 FSA용자의 목표가 해당농가에 대한 차후의 용자는 FSA가 아닌 일반 일반금융기관에서 받을 수 있도록 하는 것, 즉 농가의 신용 또는 재산상태가 좋아져서 FSA용자 대상자로서 부적격하게 되도록 하는데 있고, 이를 졸업(graduation)으로 표현한다.
 - 따라서 FSA용자는 지도금융(supervised credit)방식을 적용하는데, FSA에서 용자를 받는 차입농가가 따라야 할 필수조건으로 다음의 세 가지를 들고 있는 바, 이는 지도금융의 기본 조건이라 할 수 있다.
 - － 수용가능한 정도의 경영기록을 유지해야 한다(keep acceptable farm records).
 - － 차입농가가 작성하고 FSA현지 직원이 동의한 경영계획에 따라 경영해야 한다.
 - － FSA의 요구에 따라 재무관리 훈련을 받아야 하며 작물보험에 가입해야 한다.
 - * 차주의 지식과 능력에 따라 FSA는 해당 교육훈련 프로그램 참여를 면제할 수 있고, 교육훈련 과정은 대학 등이 제공하고 교육비는 자부담이다.
 - 또한 차주는 농장의 재정 상태에 관해 정기적으로 FSA에 보고해야 하며, FSA 연도별 농장경영심사에 참여해야 하고, FSA는 농장경영에 대한 종합평가를 통해 추가적인 교육훈련과 감독의 우선순위를 정하는 등, 차입농가의 재무건전성 향상을 지원한다.
- **채권확보 방법과 신축적인 이자율 적용**
- FSA용자 또한 채권확보가 필수적인데, 원칙적으로 용자금의 150% 상당의 채

권확보가 필요하며, 최소한 100%의 채권확보를 필수조건으로 하고 있는 바, 자금 용도가 시설자금이나 운영자금이나에 따라 채권확보 방법에 약간의 차이가 있다.

- 먼저 시설자금의 경우, 채권확보는 부동산 담보만으로 충당될 수 있으며 경우에 따라 동산과 부동산이 동시에 담보로 제공된다.
 - － 채권확보시 담보물의 가격적용은 일반적으로 감정가격의 80%를 기준으로 한다.
- 운영자금의 경우 용자금을 사용하여 생산될 농작물이나 가축 또는 용자금으로 구입할 장비 등의 1순위담보(first lien), 기타 동산과 부동산의 저당권 설정 등으로 채권을 확보한다.
- 대출금의 상환기간이나 이자율은 자금의 용도와 대출종류, 채권확보용 담보의 종류, 차주의 상환능력 등에 따라 신축적으로 적용된다는 특징이 있으며, 이는 아마도 지도금융방식과 함께 FSA용자의 큰 특징이라 할 수 있다.
 - － 이자율의 경우, 원칙적으로 정부의 조달금리(예: 7년만기 국채금리)를 기준으로 하여 정기적으로 조정되지만, 형편이 어려운 생산농가(producers with limited resources)에게는 저금리를 적용할 수 있으며, 상환능력을 감안하여 정기적으로 금리를 조정할 수 있다.

□ 용자재원과 관리: 농무부 예산으로 재원조달

- FSA의 용자재원은 매년 의회가 정하는 농무부 예산에 반영된다는 점에서 그것이 세수에 의해 조달된 것이든 국채발행에 의해 조달된 것이든 금융자금이 되기 보다는 재정자금이라고 할 수 있다.
- 제한된 범위내의 농가 즉, 금융시장에서 자금조달이 불가능한 가족농으로 용자대상을 한정하고 있는 중요한 원인의 하나가 바로 용자재원이 납세자의 돈이라는 점일 것이다.

- 의회가 FSA용자재원으로 농무부예산에 반영한 금액은 FSA에 의해 각 주별로 배정되며, 따라서 주별로 용자재원이 일찍 소진되는 경우도 있고 남아 있는 경우도 있어 FSA는 필요한 경우 자금을 재배분하기도 한다.
- 용자재원이 소진된 다음에도 FSA는 농민들의 용자신청을 접수하여 심사하고 그 결과에 따라 선착순으로 대기명부(waiting list)를 작성한 다음 추경예산이 편성되거나 아니면 차년도 예산이 배정될 경우 대출을 실행한다.

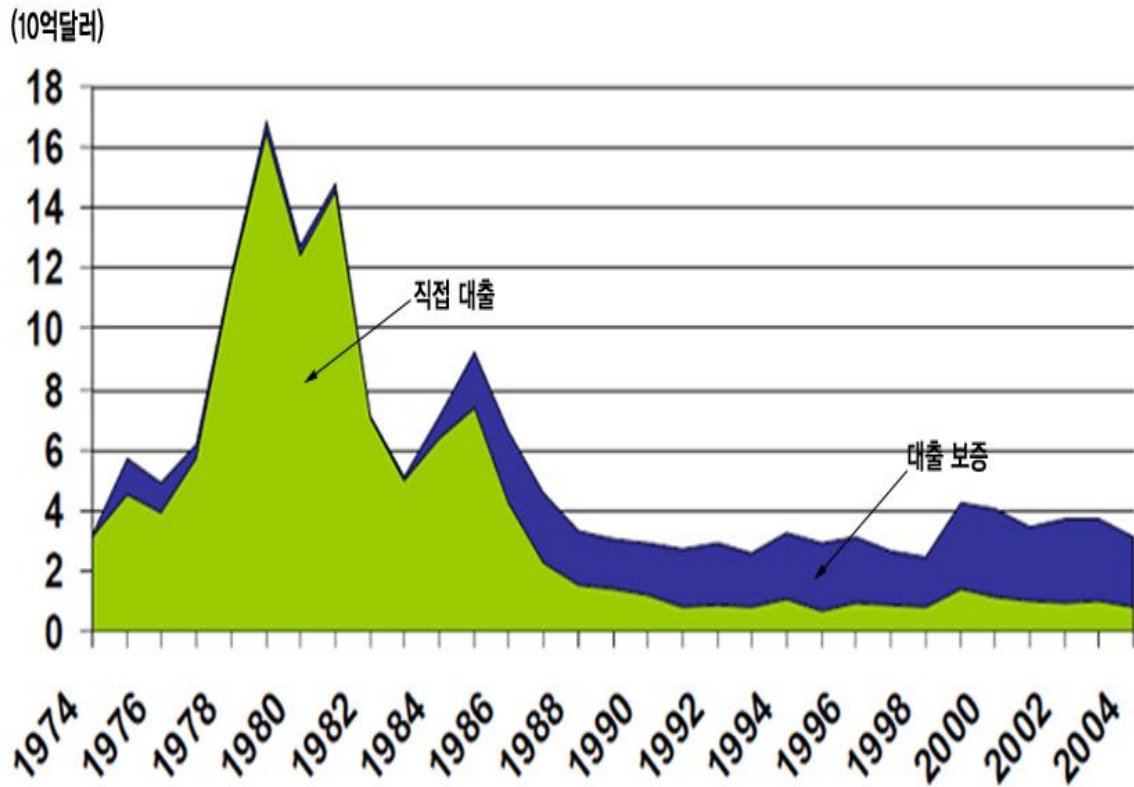
라. FSA대출의 종류와 내용

□ FSA 직접대출

- FSA는 용자형식은 크게 직접대출(Direct Loan)과 보증대출(Guaranteed Loan)로 구분된다.
- 직접대출은 FSA의 군사무소(county office)가 용자신청을 받아, 직접 농무부 직원인 대출심사역(Loan Officer)들이 대출심사를 하고, FSA가 직접 대출을 실행한 다음 사후관리까지를 담당하는 전형적인 정책금융을 가리킨다.
- 반면, 보증대출은 일반금융기관(Farm Credit System 포함)이 대출을 실행하는데 FSA가 원리금상환을 보증하는 대출보증기능을 수행하여 농가의 신용을 보완해 주는 것으로서 FSA의 이 기능은 1974년부터 시작되었다.
- FSA의 직접대출액과 대출보증액의 비중은 <그림 4-5>에서 보는 바와 같이 1970년대 말부터 80년대 중반까지 농산물가격하락, 농지가격하락, 농가파산 속출 등으로 농업금융시장의 위기국면에서는 직접대출의 비중을 압도적이었으나, 그 후 농업금융시장의 안정과 함께 직접대출은 급격하게 감소하고 대출보증이 크게 증가하였다.
- 이러한 변화 또한 한편으로는 대출보증제도가 1974년부터 신규로 시작된 방식이라는 점에 원인이 있지만 부분적으로는 FSA의 기능이 금융시장을 우선으로 하고 농민들이 농업금융시장에서의 자금조달이 어려울 때, 정부가 보완

기능을 한다는 기본 취지를 반영하는 것으로 판단된다.

<그림 4-5> FSA의 직접대출액과 대출보증액의 추이(1974-2004)



자료: USDA, Evaluating the Relative Cost Effectiveness of the Farm Service Agency's Farm Loan Program, 2006

○ FSA직접대출은 크게 농장소유자금대출(FO, Farm Ownership Loan), 운영자금 대출(OL, Operating Loan), 긴급자금대출(EM, Emergency Loan)로 구분되는데 통상적인 용자절차는 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 용자를 희망하는 농가가 FSA와 접촉하여 용자 안내를 받는다.
- 용자희망 농가가 용자신청서를 작성하되, 필요시 FSA직원의 도움 가능하다.
- 용자신청 농민과 FSA직원이 용자신청서를 검토한다.
- FSA의 대출심사(용자신청자격, 상환능력, 채권확보, 관련 법령 준수 여부 등 포함).

－ 용자승인 및 용자 실행.

- * FSA의 대출 심사는 전국에 배치된 2,400여명의 대출심사담당직원(Loan Officer)에 의존하는데, 3-4명의 직원이 팀으로 대출심사를 담당한다.
- * FSA군 사무소(County Office)가 전국적으로 2,263개임을 를 감안 할 때, 대출심사팀을 보유한 사무소는 전체의 1/3미만이고, 따라서 대출심사팀은 대출신청 접수사무소를 순회하면서 대출심사를 담당한다.
- * 사실 FSA 군사무소의 직원 수는 획일적인 것이 아니고 당해 군의 농업여건 및 업무량에 따라 최소 1명에서 10명 정도까지로 다양하다.

○ FSA는 일반적인 조건 이외에 직접대출의 수혜자격을 다음과 같이 제한하고 있는 바, 정부의 직접대출이 지니는 목적과 의의를 재확인할 수 있다.

－ 가족농(family-sized farm)이어야 한다.

－ 성공적인 영농 능력을 나타낼 만큼 충분한 교육, 훈련 또는 농장경영과 운영 경험을 지녀야 하는데, 운영자금의 경우에는 최근 5년 기간 동안 최소한 1년 이상, 농장소유자금의 경우에는 최근 10년 기간 동안 최소한 3년 이상의 농장운영에 참여한 경험이 있어야 한다.

－ 미국시민 또는 이민법에 의해 자격이 인정된 국내 거주자이어야 한다.

－ 법적으로 자금 차입이 가능한 자이어야 한다.

－ 다른 금융기관으로부터의 적절한 금리와 용자조건으로 용자가 불가능한 자이어야 한다.

－ 납득할 만한 신용상태 기록이 있어야 한다(acceptable credit history).

－ 대출이 완료된 뒤 농장의 운영자, 또는 임차운영자여야 함. 운영자금 대출(OL)이나 긴급자금대출(EM)의 경우 농장운영자이어야 하고 농장소유자금대출(FO)의 경우 농장의 소유자이면서 운영자여야 한다.

- 특별한 경우를 제외하고 과거에 FSA에 대출손실을 끼친 경험이 없어야 한다.
- 중앙정부 대출금의 연체가 없어야 한다.
- 회사, 협동조합, 합자회사 기타 법인체(entity)의 경우에도 상기 조건들을 충족시켜야 하며 해당 토지 소재지에서 농장을 운영하는 것으로 공식인정 되어야 한다.

□ FSA의 대출보증(Guaranteed Loan)

- FSA의 대출보증은 농민들이 일반금융기관(시중은행, FCS 등 포함)에 융자신청을 했으나 금융기관이 정부 보증이 있는 경우에 한해 융자실행이 가능하다고 판단되는 경우, 이들 금융기관의 요청에 따라 FSA가 대출보증한다.
- FSA의 보증비율은 원리금의 95%범위내로 하되 대출과 관련된 위험요인을 감안하여 보증비율을 대출기관과 FSA가 협의 결정한다.
- FAS는 보증대출액의 1%를 보증료로 대출기관으로부터 징수하고 이 보증료는 차입농가에 전가되는데, 신규농에 대한 농장소유자금 대출의 경우와, 해당 대출금의 50%이상이 기존의 FSA직접대출금 상환에 쓰이는 경우 보증료를 면제할 수 있다.
- FSA는 금융기관이 실행한 보증대출에 손실이 발생한 경우 보증금액의 95% 범위 내에서 대출기관의 손실을 보전한다.

□ 공동대출(Joint Financing Plan)

- FSA는 직접대출과 대출보증 이외에 공동대출(Joint Financing 또는 Participation Loan)의 기능도 담당하고 있다.
- 이는 정부와 계약을 체결한 일반금융기관(시중은행 및 농업계통조합금융 포함)의 융자허용 금액이 융자신청 농민의 자금 수요에 미달할 경우, 금융기관의 신청에 따라 전체 융자금액의 50% 범위 안에서 FSA가 직접 대출하는 것

으로 크게 보면 FSA 직접대출의 한 유형으로 볼 수 있다.

□ 대출 종류별 용자조건

- 직접대출과 마찬가지로 보증대출이나 공동대출에 있어서도 용자의 종류는 크게 농장소유자금(FO, Farm Ownership Loan)대출과 운영자금대출(OL, Operating Loan)로 긴급자금대출(EM, Emergency Loan)로 나누어지고, 이들 대출금 들은 각기 신규농(Beginning Farmers)대출과 사회적 소외농(SDA Loan)대출로 분류될 수 있으며, 이와는 별도로 농촌청소년대출(Rural Youth Loan)이 있다.
- 농장소유자금직접대출(Direct Farm Ownership Loan)는 농장의 매입이외에도 농장 구축물의 신축이나 개보수 또는 토양개량과 수자원보호용 용도의 자금을 용자하는 것으로서, 용자금의 최고 한도는 30만 달러, 최장용자기간은 40년까지이고 이자율은 원칙적으로 7년 만기 재무성 국채이자율을 기초로 하여 수시로 변동된다.
- FO직접대출에 있어서 신규농이나 사회적소외농(SDA)을 대상으로 하는 특별 용자로 할부상환대출(Down Payment Program)이 있다.
 - 자금용도는 농장구입자금에 한하고 있고, 용자금액은 ①매입자금의 45% ② 감정가격의 45% ③ 225천 달러 중에서 가장 적은금액으로 한다.
 - 매년 농장구입자금의 5%이상을 상환하여야한다
 - 용자기간은 20년으로 하고, 이자율은 통상적인 FO직접대출의 경우보다 4% 낮게 하되 1.5%를 하회할 수 없다.
 - FSA용자금과 시중 금융기관이 공동대출하는 경우, FSA는 시중금융기관 대출금의 95%까지 지급 보증할 수 있고, 이때 보증료는 면제하며, 참여금융기관은 할부상환기간을 최소한 30년 이상으로 해야 한다.
- 운영자금직접대출(Direct Operating Loan)은 가축, 사료, 비료 등 농용자재 구입과 토양 및 수자원 보존 그리고 일정한 제한조건하에서 부채상환자금을 공

급하는 것으로서 최고한도는 30만 달러, 용자기간은 1-7년, 이자율은 FO와 마찬가지로이다.

- 긴급자금직접대출(Direct Emergency Loan)은 재해로 인한 긴급 재해자금으로서 필수 농장시설의 복구나 기본적 생계비 또는 재해발생연도의 영농비 지불 등을 목적으로 한 자금으로, 물적 손실액의 100% 그리고 용자 후 농가의 부채가 50만 달러를 초과하지 않는 범위 내에서 용자가 가능하며, 용자기간은 부동산용자일 경우 최장 40년, 운영자금일 경우 1-7년이고, 이자율은 3.75%로 되어 있으며, 용자신청 자격은 다음과 같이 요약된다.
 - 재해발생지역으로 대통령 또는 농무부장관이 선포한 지역 안의 농장 소유 및 운영자.
 - 확립된 가족농으로서 충분한 농장 경영 경험이 있는 자.
 - 미국시민 또는 영주권자.
 - 농작물피해가 30%이상이거나, 가축, 부동산, 동산의 물리적 피해를 입은 자.
 - 상업적 용자기관으로부터의 용자가 불가능한 자.
 - 믿을 만한 신용기록을 보유한 자(acceptable credit history).
 - 담보를 제공할 수 있는 자.
 - 상환능력이 있는 자.
- 농장소유자금대출보증(Guaranteed Farm Ownership Loan)은 자금용도나 최대 용자기간은 직접대출과 같지만 용자한도가 최대 1,094천 달러까지로 직접대출의 300천 달러보다 훨씬 많으며, 이자율은 대출기관의 평균 대출금리를 초과하지 않는 범위 내에서 FSA와 대출기관이 용자 건별로 협의(negotiate)하여 결정한다.
- 운영자금대출보증(Guaranteed Operating Loan)역시 자금용도, 용자기간 등은

운영자금직접대출(Direct OL)의 경우와 같고, 용자한도와 이자율은 상기 FO 보증대출의 경우와 같다.

- 농촌청소년대출(Rural Youth Loans)은 FSA가 10세~20세의 농촌 청소년을 대상으로 1인당 5,000달러 이내에서 농업관련 소득창출 프로젝트에 대출하는 것으로, 프로젝트는 규모가 작고, 교육적인 것이어야 하며, 4-H클럽이나 FFA(Future Farmers for America) 또는 유사한 단체의 주도하에 개발된 프로그램이어야 한다.
 - 농촌 또는 인구 5만명 미만의 도시 거주자여야 용자가 가능하다.
 - 용자금의 용도는 가축, 종자, 영농장비 등의 구매 임차 수선 그리고 프로젝트 운영비 지출에 사용될 수 있다.
 - 대출금은 약속어음 이외에 용자금을 투입하여 구입한 장비나 시설 또는 생산된 농산물을 포함한 동산을 저당함으로써 채권을 확보한다.
 - 대출금의 상환기간은 프로젝트의 성격에 따라 신축적으로 운영하고, 이자율은 국채이자율을 기준으로 정기적으로 결정하며, 일단 대출이 실행된 이후에는 이자율을 조정하지 않는다.

마. 대출금의 회수와 채권관리

- 지도금융의 특징을 지닌 FSA의 대출은 일단 대출이 실행된 뒤에도 FSA와 차주 사이에 지속적인 접촉이 이루어짐은 전술한 바 있다.
- 그러나 불가피한 여건으로 용자금 상환에 문제가 발생하는 경우에는 단계적인 대책이 모색된다.
 - 할부상환으로의 전환, 대출금 상환기일의 재설정, 상환 유예기간의 설정.
 - 상환기일의 재설정과 함께 대출 금리의 인하.
 - 환경적으로 민감한 토지의 경우, 토양보존계약(conservation contract)을 수용

토록 권유하고 그 대신 대출금 상환을 일부 감면.

- 대출금의 상각(일정 조건의 차주에 한함).
- 만약 위의 어떤 방안도 실효성이 없을 경우에, FSA는 채무자가 담보물을 매각하여 채무를 상환토록 하는 대안을 채무자에게 권고한다.
- 만약 담보물 매각에 의한 채무상환도 불가능할 경우, 채무조정(debt settlement)과 저당권의 실행으로 FSA가 자산의 소유권을 확보하게 된다.
 - 이 경우 FSA는 상업적 용자기관에 도움을 요청하는 등의 노력을 통해 채무자가 최대 10에이커 이내의 정주공간(homestead)을 확보할 수 있도록 하는 경우도 있다.
- FSA의 저당권 실행에 따라 FSA로 소유권이 이관된 자산에 대해서는 시장가격으로 매각하는데, 신규창업농과 사회적소외농에게 우선권이 부여되고, 경우에 따라 경매처분하기도 한다.

2). 농업계통조합금융(FCS, Farm Credit System)

가. FCS의 설립과 발전과정

□ 연방농지은행(FLB)과 연방중기신용은행(FICB)

- 미국 서부지역에 동부지역의 인구를 끌어들이고 농지개발과 자작농창설을 목적으로 국유지를 1농가당 약65ha(160 에이커)까지 거의 무상으로 불하하는 것을 내용으로 하는 자영농장법(Homestead Act of 1862)이 링컨(Abraham Lincoln)행정부에 의해 제정 시행된 이후, 농지의 소유권이 정착되면서 농지 확보에 필요한 장기 금융수요가 급증하였다.
- 그러나 시중은행의 농업부문에 대한 용자는 제한적일 수밖에 없었고 그나마 고금리에 단기금융위주였다.
- 이에 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령 행정부는 1908년 “농촌생활 위원

회(Country Life Commission)”를 구성하고, 의회도 특별위원회를 구성하여 당시 미국 인구의 태반을 차지하고 있던 농가의 당면현안들을 연구하였고, 그 결과 협동조합의 발전과 농업계통신용협동조합의 설립을 제안되었다.

- 태프트(William Howard Taft)대통령과 윌슨(Woodrow Willson)대통령은 1912년과 1913년에 유럽 협동조합방식의 농지담보은행, 농촌신용조합, 기타 농촌발전을 위한 제도를 집중 연구토록 하였고, 그 결과로 연방농업융자은행법(Federal Farm Loan Act of 1916)이 제정되었다.
- 연방농업융자은행법은 미국 전역을 12개의 구역(district)으로 나누어 각 구역마다 하나씩 12개의 연방농지은행(FLB, Federal Land Bank)을 설립하여 농가의 농지개발과 농장 확대에 필요한 장기자금 융자를 담당토록 하였으며, 농가는 융자금의 일부를 협동조합에 출자하도록 하여 대부협동조합이 결성되었다.
 - 농가는 융자를 받는 순간 조합원이 되고, 융자금 상환이 끝나면 조합원자격을 상실한다.
 - 농가는 융자금의 5%를 추가로 융자받아 이를 출자금으로 납부한다.
 - 융자금 상환이 완료되면 출자금은 환급된다.
- 1차 대전이 끝나고 유럽과의 농산물 시장경쟁 및 농업기계화로 인한 단기성 자금수요가 급증하였으나 장기금융목적의 연방토지은행은 이를 충족할 수 없어, 농업금융법 (Agricultural Credit Act of 1923)이 제정되었고, 이에 따라 12개지구(district)에 각각 하나씩 12개의 연방중기신용은행(FICB, Federal Intermediate Credit Bank)이 설립되었다.

□ 경제 대공황과 농업계통조합금융(FCS)의 출범

- 1920년대 내내 농산물의 과잉생산과 가격하락세를 유지하다가 경제 대공황이 닥치자 농산물가격의 폭락이 농지가격의 폭락으로 이어지면서 연방농지은행을 통한 대출금의 거의 절반이 부실화되는 등 최악의 상황이 전개되었다.

- 이에 대한 대책으로 긴급농장저당법(Emergency Farm Mortgage Act of 1933)이 제정되어 기존대출금의 상환연기와 함께 추가적인 자금 대출이 이루어짐과 동시에 농업금융법(Farm Credit Act of 1933)이 제정되어 농업부문의 단기, 중기, 장기 자금을 공급하는 농업계통조합금융(FCS)체계가 출범하게 되었다.
 - 12개의 연방농지은행은 산하에 조직된 농민들의 조직인 연방토지은행조합(FLB Association)을 통해 농업부문의 장기 부동산금융을 공급하였다.
 - 12개의 연방중기신용은행은 산하에 조직된 농민들의 조직인 생산신용조합(PCA, Production Credit Association)를 단기자금과 중기자금을 공급한다.
 - 12개의 협동조합은행(BC, Bank for Cooperatives)은 농민들이 조직한 협동조합에 필요한 자금을 공급한다.
 - 1개의 협동조합중앙은행(Central Bank for Cooperatives)은 12개 협동조합은행(BC)에 자금을 공급하고 이들의 대출능력을 초과하는 자금공급에 참여한다.
- 이와 함께 농업신용청(FCA, Farm Credit Administration)을 독립기구로 창설하여 위의 모든 농업금융기관, 즉 연방농지은행과 산하 대부조합, 연방중기은행과 그 산하 협동조합, 그리고 협동조합중앙은행과 협동조합은행을 감독토록 하였다.
 - FCA는 1933년 창립당시 독립기구였으나, 1939년 농무부(USDA)로 흡수통합되어 농무부의 일부가 되었다가, 1953년 농업금융법의 개정으로 다시 독립기구가 되었다.
 - 1953년의 농업금융법 개정으로 연방농업금융위원회(Federal Farm Credit Board)가 신설되었는데, 이 위원회는 농무장관이 임명하는 1명과 전국 12개 농업금융지구(district)에서 1명씩의 대표자로 구성하여 농업금융에 관한 농정활동을 담당하였다.

□ 70년대 농업호황과 FCS의 성장

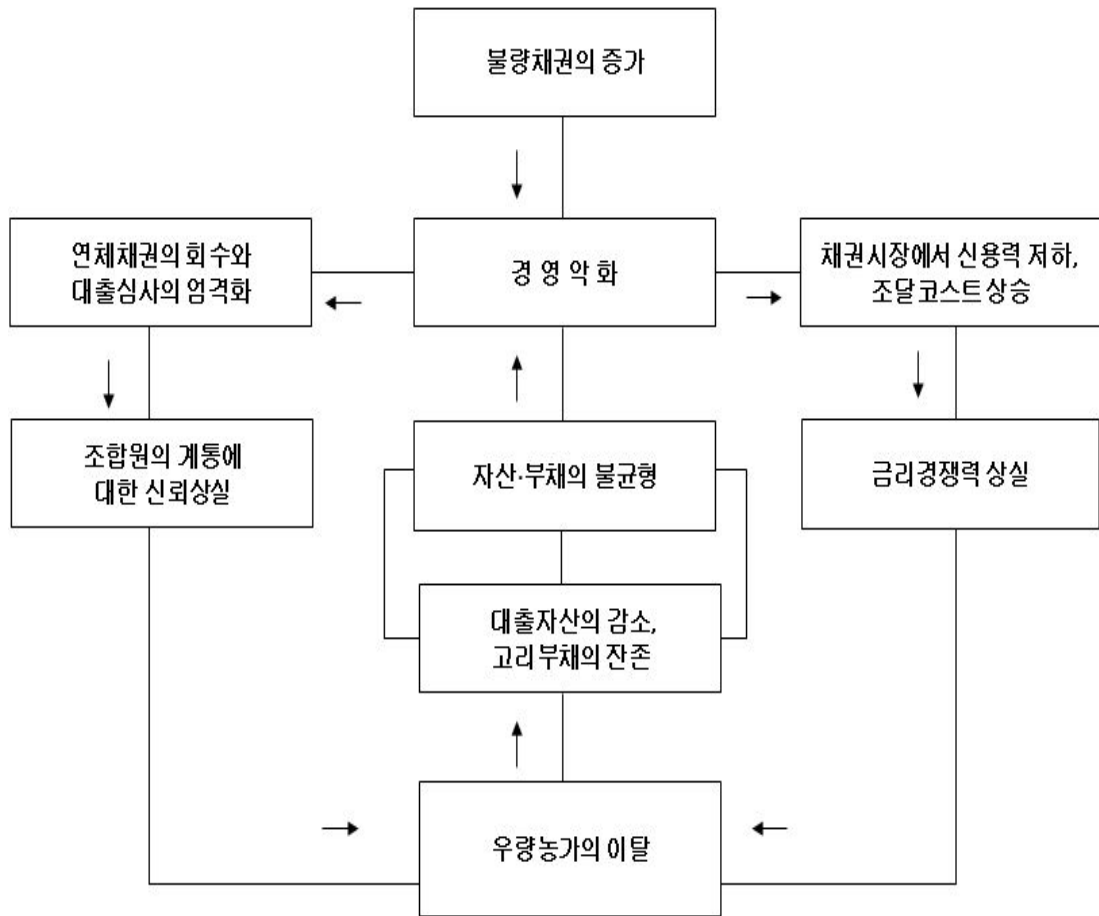
- FCS에 속한 금융기관들은 꾸준한 성장을 기록하였고, 농민들은 융자금의 5%를 협동조합에 출자하는 동시에, 적립금이 누적되어 1968년까지 정부출자금을 전액 재무성에 상환함으로써 재정적으로 완전한 독립을 이룩하였고, 소속 은행들이나 조합들의 운영에 있어서도 자율성이 크게 높아졌다.
- 또한 1971년의 농업금융법 개정으로 FCS가 상업적인 어민(漁民), 농촌주택소유자들에게도 융자할 수 있도록 업무 영역이 확대되었고, 1980년 개정에서는 YBS 즉 젊은(Young)농가, 신규(Beginning)농가, 소규모(Small)농가에 대한 융자를 촉진하는 방안이 추가되었다.
- 특히 1970년대 초반의 세계적인 식량위기로 국제곡물가격이 급등하고, 소련의 가뭄이 겹치는 등 농산물의 해외 수출이 급등하자, 농가들은 농장 확대와 증산을 위해 차입을 크게 늘리게 되어 FCS 금융기관들의 융자금 또한 급증하여 80년대 초반에는 총대출금이 기록적인 800억 달러에 달하기도 하였다.

□ 80년대 농촌금융위기와 FCS의 개혁

- 80년대 중반에 들어서면서 여러 가지 복합적인 요인으로 농업금융의 위기가 도래하게 되었다.
 - － 1979년부터 인플레이션을 억제할 위해 통화긴축 시행, 이자율 상승.
 - － 소련의 아프가니스탄 침공에 대응한 1980년의 대소 농산물 수출금지조치.
 - － EU는 물론 개발도상국의 식량증산으로 수입국들의 농산물 수입수요 감소.
 - － 국내의 고금리로 달러 강세현상이 지속되어 농산물의 국제경쟁력 약화.
 - － 일부 개발도상국의 해외 부채 과중으로 농산물 수입능력 저하.
- 이런 복합적인 원인은 국내 과잉재고, 가격하락, 농가소득하락, 급격한 농지가격하락으로 이어지면서, 70년대 이래 급증한 농가부채 부담을 견디지 못하여 1985년까지 약 20만-30만호의 농가가 파산하기에 이르렀고, 85년과 86년에는

FCS 소속 일선조합과 은행들의 적자가 미국 역사상 최대인 27억 달러와 19억 달러에 달해 FCS의 존립이 위태롭게 되었는데, 그 메카니즘은 <그림 4-6>과 같이 요약할 수 있다.

<그림 4-6> 1980년대 FCS 경영위기 초래과정



자료: 노원식, 미국의 농업금융, 농협중앙회조사부, 1996.5

- 이에 의회는 1985년에 농업금융법(Farm Credit Amendment Act of 1985)을 개정하여 FCA의 감독을 대폭 강화하였다.
- FCA에 대통령이 임명하는 3명의 상근위원으로 구성된 농업신용청 이사회(Farm Credit Administration Board)를 신설하고, 그중 1명이 역시 대통령의 지명에 의해 이사회 의장 겸 FCA의 CEO를 맡도록 하였다.

- FCA는 최소한 1년에 1회의 일선융자기관(조합)에 대한 감사를 실시토록 하였다.
- 뒤이어 87년에는 새롭게 농업금융법(Agricultural Credit Act of 1987)을 제정하여 FCS에 대한 연방정부의 긴급지원과 함께 FCS 소속 은행과 조합의 대대적인 통폐합을 추진하였는데 주요 내용은 다음과 같다.
 - FCS재정지원회사(FCS Financial Assistance Corporation)을 신설하여 재무성이 보증하는 28억 달러의 15년 만기 채권발행을 포함하여 총 40억 달러를 FCS소속 금융기관에 제공할 수 있도록 하였다.
 - 각 농업금융지구의 연방토지은행(FLB)과 연방중기신용은행(FICB)를 통합하여 농업신용은행(FCB, Farm Credit Bank)창설하였다.
 - 연방토지은행(FLB)산하의 연방토지은행조합(FLBA, Federal Land Bank Association)과 연방중기신용은행(FICB)산하의 생산신용조합(PCA, Production Credit Association)을 통합하여 농업신용조합(ACA, Agricultural Credit Association)을 설립하고, 장기대출(과거 FLBA담당)과 단기대출(과거 PCA담당)을 ACA가 동시에 취급토록 하였다.
 - 협동조합은행(BC, Bank for Cooperatives)의 합병을 유도하고 장기자금대출을 전문으로 하는 연방토지신용조합(FLCA, Federal Land Credit Association)설립하였다.
 - 연방농업저당회사(Farmer Mac, Federal Agricultural Mortgage Corporation)을 설립하여, FCS소속 금융기관의 부동산 담보채권을 매입 판매하는 기능을 담당케 하였다.

나. FCS의 조직체계와 현황

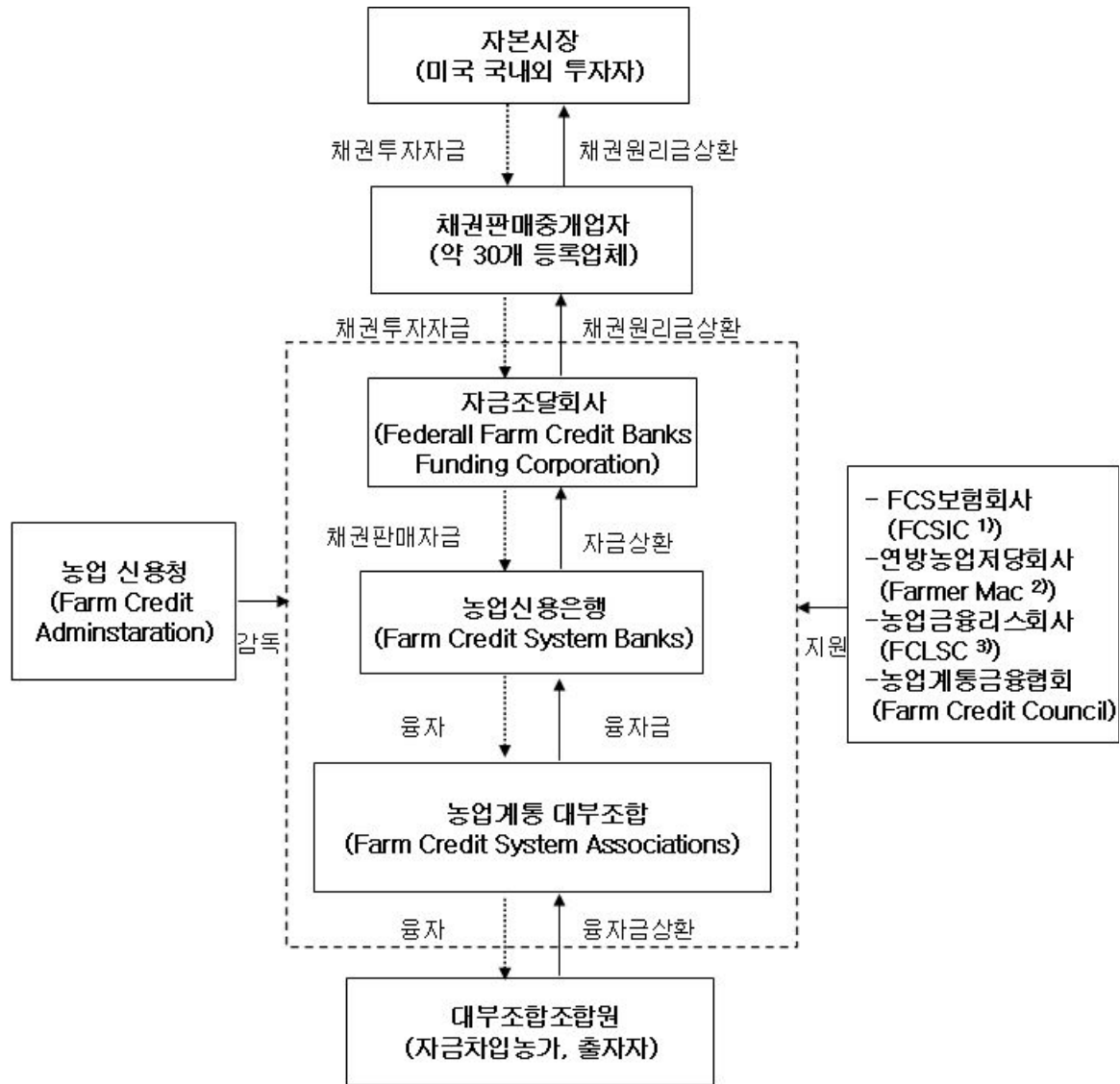
□ FCS의 기본체계

- FCS는 그 발전과정에서 나타난 바와 같이 단일 금융기관이 아니라 농업, 농

촌관련 자금을 용자하는 5개의 농업신용은행(FCB)과 이들 은행 산하의 일선 대부조합, 그리고 이와 관련된 여러 기구들의 네트워크를 말하는 것으로서 “차입자(농민, 농협, 농촌고객)에 의해 소유되는 협동조합의 네트워크(network of cooperatives owned by borrowers)로 정의된다.

- FCS 소속 시스템은행(FCB)들이나 산하 일선조합들은 예수금 업무는 전혀 취급하지 않고 대출관련 업무만 담당한다.
 - 따라서 대출재원은 채권을 발행을 통해 자금조달을 전문으로 하는 별도 회사를 두고 여기서 조달된 자금을 용자한다.
 - 2008년 말 현재 FCS는 용자잔액 1,610억 달러, 자산총액 2,140억 달러, 자본금은 270억 달러, 연간 순익 29억 달러의 대규모 금융조직이다.
- FCS는 당초 정부의 출자로 설립되었지만, 1968년 정부출자금이 전액 상환된 뒤에도 정부주도기업((GSE, Government Sponsored Enterprise)으로 불려지고 있다.
- 법에 의해 설립되었고 각각 관할 구역(chartered territory)이 지정되어 그 안에서만 영업이 허용되었다.
 - FCS만을 담당하는 전담감독기구(FCA)가 설립되어 있고, 그 최고의사결정기관의 상근임원과 최고 경영자를 대통령이 임명한다.
 - FCS 소속 시스템은행(FCB)들과 대부조합들의 경영위기 때 정부의 지원과 채권보증으로 이를 극복한 바 있으며 세금감면 혜택을 주고 있다.
 - FCS감독기구인 FCA가 한 때 농무부의 일부였다.
- 2008년 현재 FCS를 구성하는 기본체제는 <그림 4-7>에서 보는 바와 같은데 이 기본체제는 1980년대의 농업금융위기 극복을 위한 1987년의 농업신용법(Agricultural Credit Act of 1987)에 의해 기본 골격이 갖추어지고, 그 이후에도 지속적인 합병과 통합이 이루어지고 있다.

<그림 4-7> FCS의 기본 체계도



- 1) Federal Credit System Insurance Corporation
- 2) Federal Agricultural Mortgage Corporation
- 3) Farm Credit Leasing Service Corporation

○ 통상적인 의미의 FCS 또는 좁은 의미의 FCS는 농업신용청(FCA, Farm Credit Administration)의 규제와 감독을 받는 자금조달회사, 농업신용은행, 그리고 일선 대부조합을 포함하는 개념으로 <그림 4-7>의 점선 내부를 가리키는 반면, 넓은 의미의 FCS는 농업신용청(FCA)과 FCS보험회사, Farmer Mac 등 지원기관까지를 총칭하는 개념이 될 것이다.

□ 연방농업신용은행자금조달회사(Federal Farm Credit Banks Funding Corporation)

- FCS소속 금융기관들은 수신업무를 하지 않기 때문에 용자재원은 할인어음을 비롯하여 장단기채권을 발행하여 조달하는데 동 채권발행을 담당하는 기관이 자금조달회사이다.
- FCS소속 은행 즉 시스템은행의 출자에 의해 설립되었고 9명의 투표권 있는 이사 중 7명은 시스템은행에 의해 선출되고(3명은 현직 시스템은행장이나 CEO, 4명은 전직 또는 현직 시스템은행 이사) 2명은 시스템은행에서 선출된 7명의 이사가 재무부장관 및 연방준비은행과의 협의를 거쳐 선출한다.
- 이 회사가 발행하는 채권은 골드만 삭스(Goldman, Sachs & Co.), J.P. 모간(J.P. Morgan Inc.) 등 약30여개의 세계적인 달러회사에 판매한다.
- 발행되는 채권에 대해 정부가 직접 지급보증을 하는 것은 아니다.
- 이 회사는 채권발행 외에 시스템은행들에 대한 자산부채관리(asset/liability management)를 지원하는 동시에 FCS전체에 대한 재정운영공개 및 대변인 역할도 담당한다.

□ 농업신용은행(FCB, Farm Credit System Banks) 또는 시스템은행(System Banks)

- 2008년말 현재 FCB는 5개이고, 이들 은행들은 정부로부터 인가를 받은 각각의 관할구역(chartered territory)안에서만 영업을 할 수 있도록 되어 있는데 기본적으로 일선 대부조합에 대한 도매금융을 담당한다.
 - 이들 은행들은 산하 대부조합들의 출자에 의해 설립되어 협동조합방식에 의해 운영되고 있으나 자금조달회사를 통해 공동으로 발행하는 채권에 대해 상호보증(cross-guarantee)을 제공함으로써 전체적으로 상호의존성이 높고, 협동조합 방식으로 운영된다.
- 각 은행 이사회는 기본적으로 대부조합의 대표로 구성된다.

- 사업이용량에 따라 대부조합에 이용고 배당 실시한다.

<표 4-5> 5개 FCB와 관할 구역(2008.1.1현재)

시스템은행	본부소재지	관할구역
AgriFirst, FCB	사우스캐롤라이나	펜실바니아, 버지니아, 플로리다 등 동부지역 11개주와 오하이오, 테네시 등 4개주 일부지역
AgriBank, FCB	미네소타	알칸사스, 미네소타, 미주리, 아이와 등 중북부 지역 15개주.
US AgBank, FCB	캔서스	캘리포니아, 콜로라도, 애리조나 등 서부지역과 하와이 등 10개주.
FCB of Texas, FCB	텍사스	텍사스, 미시시피, 뉴멕시코, 알라바마, 루이지애나 등 5개주 전역.
CoBank, ACB	콜로라도	워싱턴, 아이다호 등 서북부와 메인, 뉴햄프셔 등 동북부 12개주와 알래스카.

자료 : Federal Farm Credit Banks Funding Corporation.

- 시스템 은행 가운데 특별히 CoBank는 다른 은행들과 달리 협동조합은행(Bank for Cooperatives)으로서 다른 은행들이 FCB로 약칭되는 데 반해, CoBank만은 ACB(Agricultural Cooperative Bank)로 불리고 있는 바, 그 이유는 이 은행이 전국은행(national bank)의 하나로서 전국의 농업협동조합 및 농촌협동조합(전기조합, 수도조합 등)에 대한 용자 이외에 농업관련 산업체에 대한 직접대출도 담당하고, 농산물 수출과 관련된 국제금융기능을 동시에 수행하고 있기 때문이다.

- 시스템은행을 4개의 FCB와 1개의 ACB로 구분하기도 하는 것은 이 때문이다.

□ 농업계통대부조합(Farm Credit System Associations) 또는 대부조합(lending associations)

- 대부조합은 FCB로부터 자금을 조달받아 농가에 대출하는 것을 기본 기능으로 하는 소매금융기관으로서 2009년 4월 현재 83개의 농업신용조합(ACA, Agricultural Credit Association)과 7개의 연방토지신용조합(FLCA, Federal Land Credit Association)이 있는데 은행별 대부조합 수는 다음과 같다.

- CoBank, ACB: 5개조합
 - US AgBank, FCB: 27개조합
 - AgriBank, FCB: 17개조합
 - AgriFirst, FCB: 22개조합
 - FCB of Texas: 19개조합
- 대부조합들은 1980년대 농업금융위기와 1987년 농업금융제편 과정을 거치면서 지속적인 합병을 통해 규모화, 광역화의 길을 걷고 있다.
- 1980년 915개조합 → '90년 283 → '95년 232 → '08년 94 → '09년 90개조합.
- 대부조합이 현재 ACA와 FLCA로 구분된 이유는 1987년의 농업신용법에 따라, 종전의 12개의 연방토지은행(FLB)과 12개의 연방중기신용은행(FICB)이 현재의 농업신용은행(FCB)체제로 통폐합되면서 이들 은행산하의 연방토지은행조합(FLBA)와 생산신용조합(PCA)이 통합하여 장기금융과 단기금융을 겸영하는 농업신용조합(ACA)체제로 통폐합되었는데, 일부 연방토지은행조합들은 동종조합간의 합병을 통해 연방토지신용조합(FLCA)으로 독립성을 유지하였기 때문이다.
- 90개의 대부조합의 규모별 분포는 다양하여, 자산규모를 기준으로 130억 달러 이상의 대규모조합(예: 켄터키의 Mid-America ACA 139억 달러, 네브라스카의 FCS of America 133억 달러)이 있는가 하면 1억 달러 이하의 소규모조합(예: 하와이의 Hawaii ACA 81백만 달러, 오클라호마의 Ponca City FLCA 53백만 달러, 애리조나의 Delta ACA 22백만 달러 등)도 있다.
- 사업구역에 있어서도 대규모 광역조합은 여러 개의 주에 걸친 관할구역을 지니고 있지만, 소규모 조합은 몇 개 군(county)을 사업구역으로 하기도 한다.
- 대부조합들은 각각 독립된 경영체이지만 5개 시스템은행 소속으로서 소속은행의 출자자인 동시에, 소속은행의 감독을 받는 피감독 기관이기도 하다.
- 대부조합은 농가로부터 대출신청을 받아 이를 심사하고 대출한 뒤, 사후관리와 회수까지를 담당하는 기본기능 이외에 희망하는 조합원에게 대출상환보증

보험을 판매하기도 하고 농업관련 시설에 대한 리스사업을 병행하기도 한다.

○ 대부조합은 조합으로부터 대출을 받는 모든 차입농가가 의무적으로 조합원이 되며, 2009년 현재 농가는 대출액의 2% 또는 1000달러 중 적은 금액을 출자금으로 납부해야 한다.

－ 출자금액은 1980년대까지는 대출액의 5%였다.

－ 농가는 통상 대출금액에 출자금해당액을 추가하여 대출받는데, 예를 들어 5만 달러를 대출받을 경우 실제 대출액은 5만 1,000달러가 된다.

－ 대출금 상환이 완료되면 농가는 조합원자격을 상실하여 출자금을 돌려받고 조합에서 탈퇴하게 된다.

－ 조합의 주요 의사결정기구인 이사회는 조합원들로부터 선출된 이사들로 구성되며, 1인1표주의와 이용고배당 등 협동조합원칙에 따라 운영된다.

* AgFirst 산하의 MidAtlantic Farm Credit, ACA(2008년말 현재 대출잔액 22억 달러)의 경우 이사회는 3년 임기의 이사 25명으로 구성되어 있는데 23명은 조합원 중에서 선출되고 2명은 사외이사다.

* 이사회 의장은 1년 임기로 이사들이 호선한다.

* 이용고 배당은 2000-2006년 동안 연간 이자수입액의 25% 수준이었고, 통상 이용고 배당액의 30%는 당년도에 현금으로 지급하고, 70%는 자본금 확충을 위해 대체로 5년 동안 지급유보한다..

□ 연방농업저당회사(Farmer Mac, Federal Agricultural Mortgage Corporation)

○ 이 회사는 농장이나 농촌주택 등 부동산담보 채권의 거래를 활성화하여 용자기관의 유동성을 제고시킬 목적으로 1988년에 새로 설립된 GSE(government sponsored enterprise)이다.

○ 2008년에는 농촌의 전기나 상수도 등과 관련된 용자채권도 취급할 수 있도록 영역이 확대되었다.

- 이회사의 출자자는 Class A stockholders(시중은행과 보험회사), Class B stockholders(FCS 소속 금융기관), Class C stockholders(보통주 소유자)로 구분된다.
- 주요기능은 금융기관(시중은행, 보험회사, FCS 등 포함)으로부터 저당채권을 매입하거나, 저당채권을 담보로 하여 금융기관이 발행하는 채권에 대해 지급 보증을 하기도 한다.
- 이사회는 15명으로 구성되는데, 5명은 상원의 권고와 동의(advice and consent)에 의해 대통령이 임명하고, 5명은 시중은행과 보험회사 등 일반금융 기관에서, 나머지 5명은 FSC에서 선출한다.
- 따라서 이 회사는 농업신용청(FCA, Farm Credit Administration)의 감독을 받기는 하지만, 엄밀한 의미에서 FCS를 구성하는 기관은 아니다.

□ 농업신용청(FCA, Farm Credit Administration)

- FCA는 한때 농무부의 일부였다는 점에서 짐작할 수 있는 바와 같이 현재는 독립기관이지만 실질적으로는 정부의 집행조직(Executive Branch of the US Government)이다.
- 기본 기능은 FCS의 건전성과 신뢰성을 높이기 위한 감독 규제 감사기관으로서의 역할을 담당한다.
- FCA의 운영은 3명의 상근 위원으로 구성된 농업신용청위원회(Farm Credit Administration Board)가 담당하는데 6년 임기의 위원은 상원의 권고와 동의에 의해 대통령이 임명하고, 대통령은 그 중 한명을 위원회 의장으로 지정하고 의장은 6년 임기동안 FCA의 CEO를 겸하며, 위원회 위원으로 3년 이상 재직할 경우에는 재임할 수 없다.
- 2008년 현재 256명이 근무하고 있으며, 2009년도 예산은 약 5천만 달러이고 재원은 시스템은행, 대부조합, Farmer Mac 등 FCA의 감독을 받는 FCS 소속 기관들이 분담한다.

□ 농업계통금융보험회사(FCSIC, Farm Credit System Insurance Corporation)

- FCSIC는 1987년 농업금융법에 따라 FCS이 발행하는 채권의 원리금상환에 대한 지급능력을 보완하기 위해 적립하기 시작한 농업신용보험기금(Farm Credit Insurance Fund)를 관리하는 회사다.
- 보험기금은 시스템은행들의 대출잔액을 기준으로 보험료를 부과한다.
 - 6개월이상 연체되고 원리금상환이 중지된 대출금: 25bp(0.25%)
 - 기타 대출금: 15bp(0.15%)
- 2008. 12. 31현재 보험기금의 잔액은 29억달러이고, 지금까지 채권의 원리금상환을 위해 기금사용실적은 없다.
- 이회사의 이사회는 농업신용청(FCA)이사가 겸임하도록 되어 있으나 FCA이사회 의장은 이 회사의 이사회 의장을 겸임하지 못한다.

□ 농업금융리스회사(Farm Credit Leasing Service Corporation)

- FCS의 이용자인 농가들의 편의를 위해 리스업무 및 그 부대업무를 수행한다.
- 시스템은행들이 출자하였으며, 이사회는 9명으로 시스템은행에서 5명, 고객 중에서 4명을 선출한다.

□ 농업계통금융협회(Farm Credit Council)

- FCS소속 기관들의 회비로 운영되는 협회로서 FCS의 홍보와 대 의회활동 및 대 정부활동을 담당한다.
- FSA의 감독과 감사를 받지 않으며, 따라서 FCS소속기관이라 할 수 없다.

V. 새 농업법 논의 동향 및 전망, 그리고 시사점

1. 새 농업법을 둘러싼 환경변화

1) 재정적자와 예산문제

- 2012 농업법 논의에서는 재정적자와 예산제약 문제가 가장 중요한 쟁점이 될 것이다.
- 미국 의회예산처(CBO)에 따르면 2010년 말 현재 미국의 국가채무는 9조 달러(GDP의 62.1%)를 넘는다고 한다.
 - － 따라서 유럽의 재정위기와 일본의 국가신용등급 강등을 바라보는 미국 정가의 최대 이슈 중 하나는 재정적자와 국가채무의 축소이다(김건오, 재정건전화와 예산개혁의 과제, 국회보 2011년 3월호).
- 이런 배경아래 2010년에 미국 의회는 수입지출균형법(Pay-As-You-Go budget rules)을 제정하였고, 대통령은 초당적 성격의 대통령 소속 국가재정 책임성·개혁위원회(The National Commission of Fiscal Responsibility and Reform)를 설립하였다.
- 2011년 1월에는 미국 하원이 신규 의무지출의 증가는 재정수입의 증가가 아닌 의무지출의 감소를 통해서만 상쇄되어야 한다는 ‘지출균형 규칙(CUTGO rule)’을 담은 의사규칙을 채택하면서, 강력한 지출삭감 의지를 밝혔다.
- 오바마 대통령도 2011년 연두교서에서 비국방 재량지출의 5년 동결과 국방·의무 등 타 지출 분야에서 과다 지출의 삭감을 제안하였다.
 - － 따라서 2008년 농업법에서도 예산문제가 중요한 쟁점이었으나 2012 농업법에서는 예산문제가 과거 농업법에 비해 훨씬 중요한 제약 요인이 될 것이다.
- 농업법 예산확보를 위한 복수위원회의 타협안 마련이 2008년 농업법 패치

림 가능하지 않을 것이라는 관측이 우세하다.

- 2008년 농업법은 이례적으로 100억 달러(10년 이행기간 가정)에 해당하는 농업위원회(Agriculture Committees) 관할 밖의 조세규정을 이용하여 새로운 프로그램 도입에 따른 예산을 상쇄(offsets)했다.
 - 2008년 농업법의 경우 복수의 위원회(상원과 하원 농업위원회, 하원세입위원회, 상원금융위원회)가 관련되어 예산확정과 정책타협에 수반되는 절차상 어려움으로 입법이 장기화 되었다.
- 2007/8년에 겪었던 이러한 어려움을 감안할 때 2012 농업법 예산은 농업위원회 내에서만 조달되도록 할 것으로 관측되고, 농업위원회 단독 관할이 될 때 예산안 증액은 매우 어려울 것이다.

□ 2008년 농업법 예산 규모의 단순 연장도 어려울 것이라고 관측된다.

- 전통적 농업보조 및 영양지원 프로그램은 기본수준의 예산지원이 2012년 이후에도 연속되도록 입법되어 있지만 대부분의 신규 도입 프로그램은 그렇지 않다.
- 특히 2008년 농업법내 12개 항목(titles)에 걸친 37개 프로그램은 2012년 이후 재원이 단절된다.
 - 만약 이를 5년간 연장하려면 약 100억 달러가 소요되는데 이는 영양항목을 제외한 2008년 농업법 5년간 총비용의 10%에 해당되는 금액이다.

□ 현재 제기되고 있는 광범위한 재정적자 감축안이 농업부문을 겨냥하고 있는데 특히 대통령 소속 국가재정책임성·개혁위원회는 2020년까지 농업정책 순지출 100억 달러의 삭감을 건의했다.

- 대통령 재정위원회, (민주,공화) 양당채무감축대책위원회, 전·현행정부 등 모두가 농업보조 감축을 주장하고 있는데, 이러한 재정적자 감축과 예산조정을 주장하는 시기에 의회 역시 농업예산 책정은 어려운 선택이 될 것이다.
- 대통령 소속 국가재정책임성·개혁위원회는 2010년 12월 재정적자 감축계획

보고서 “진실의 순간”(The Moment of Truth)를 채택하면서 2020년까지 농업 정책 지출 삭감을 건의했다(Recommendation 4.2, The Moment of Truth, The National Commission of Fiscal Responsibility and Reform, 2010. 12.)

- 2012~2020년 동안 의무적 농업정책 순지출을 100억 달러를 감축(2015년까지 10억 달러, 2020년 까지 100억 달러 감축)하고, 농업재해 기금 확충을 위해 추가적 절약을 건의하고 농업위원회에게 차기 농업법이 정하는 우선순위에 따라 농업자금을 재배정할 것을 건의했다.
- 순지출 100억 달러 감축의 구체적 방안으로는 2012~2020년 동안 의무적 농업정책 지출 150억 달러를 감축하고, 그 가운데 100억 달러는 재정적자 감축 하는데 사용하고 50억 달러는 농업재해기금 확충으로 전환해서 장래의 특별 재해 기금 수요 증가에 대비하도록 하였다.
- 구체적 지출 감축 대상 정책으로는 가격이 생산비를 초과할 때 고정직불금 및 기타 보조금 지급감축, 보존정책 한도설정, 시장접근정책(Market Access Program)에 대한 지원 감축 등을 제안했다.
 - 그리고 농업위원회에게 차기 농업법에서 우선순위를 조정하여 이 건의안을 충족 시킬 것을 요구하였다.

2) 농산물 가격급등과 양호한 농가경제 상태

- 주요 품목의 가격과 농가소득 지지는 미국 농업법의 핵심 목표였으므로 농가경제 상황이 농업법 내용에 중요한 영향을 미친다.
 - 현재와 같은 품목정책을 지지하는 측은 더욱 강력한 안전망(safety net)을 요구하고, 반대하는 측은 비용과 예산을 이유로 들면서 다른 정책에 우선순위를 둘 것을 요구한다.
 - 현재 농정의 개혁을 주장하는 측은 농업부문 내에서의 형평성, 소농지원, 통상협정 이행, 특수작물 지원, 영양, 보존, 농촌개발 등과 같은 분야를 강조한다.
 - 이러한 상황에서 농산물가격 수준과 농가의 일반적 경제상황이 농업법 내용

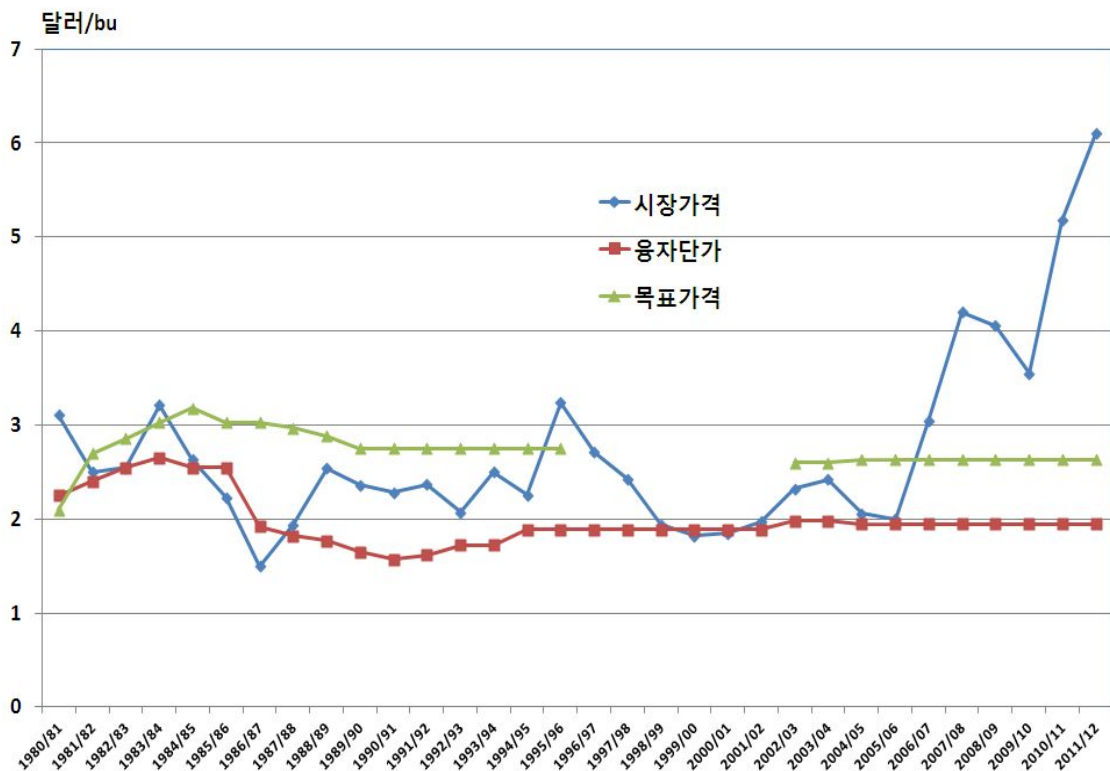
에 중요한 영향을 미친다.

□ 농산물 가격급등으로 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있다.

○ 2007/8년 세계적 곡물파동 이후 농가 판매가격이 용자단가는 물론 목표가격을 대폭 상회하고 있다.

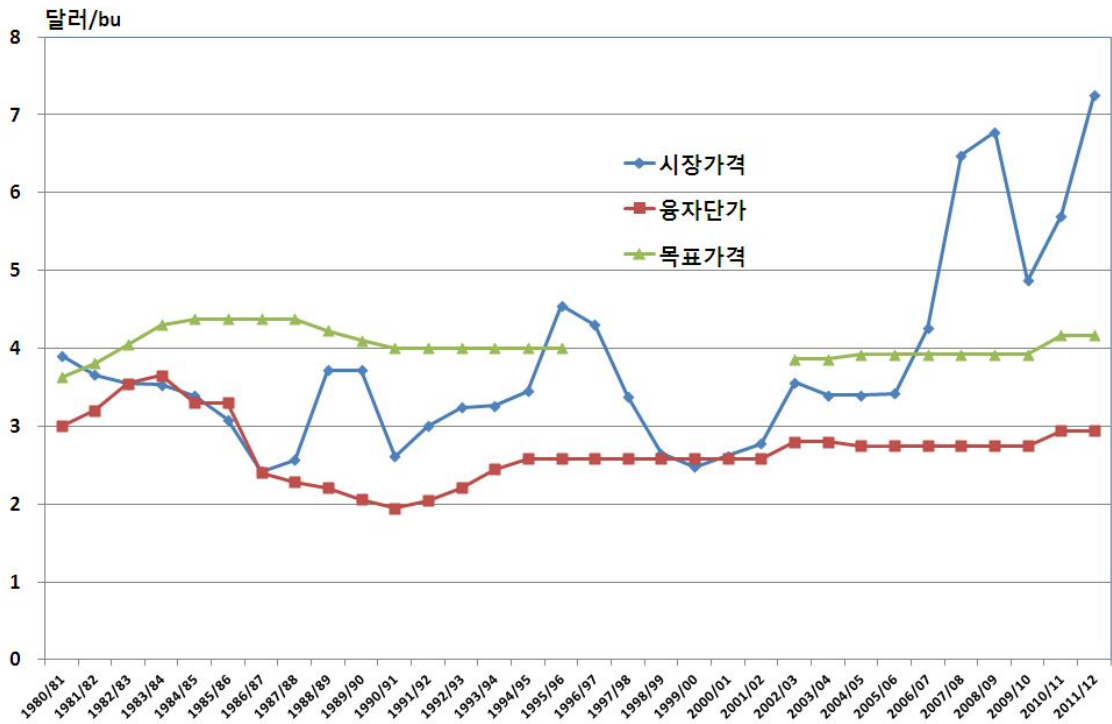
- 옥수수의 경우 용자단가는 1.95달러/bu, 목표가격은 2.63달러/bu인데 2011년 농가판매액은 6.1달러/bu가 되어 목표가격의 2배가 넘었다.
- 소맥은 용자단가는 2.94달러/bu, 목표가격은 4.17달러/bu인데 2011년 농가 판매가격은 7.25달러/bu으로 목표가격보다 74%나 높았다.
- 대두 역시 2010년 농가 판매가격이 목표가격보다 88% 높았다.

<그림 5-1> 미국 옥수수 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



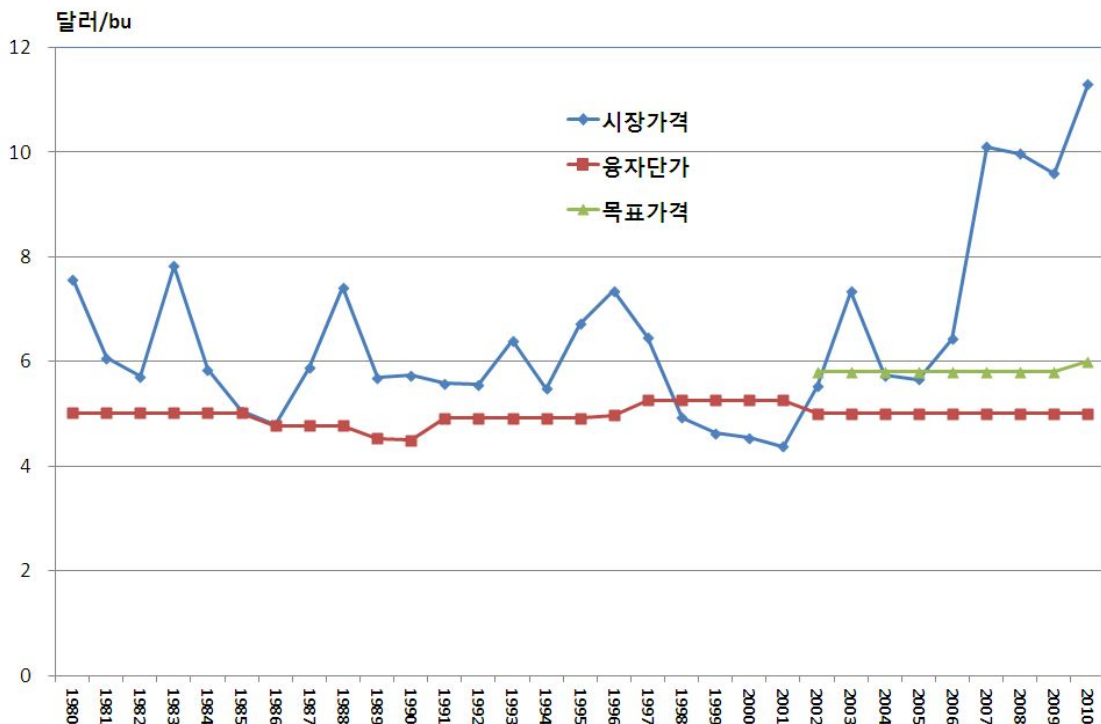
Source: USDA data.

<그림 5-2> 미국 소맥 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



Source: USDA data.

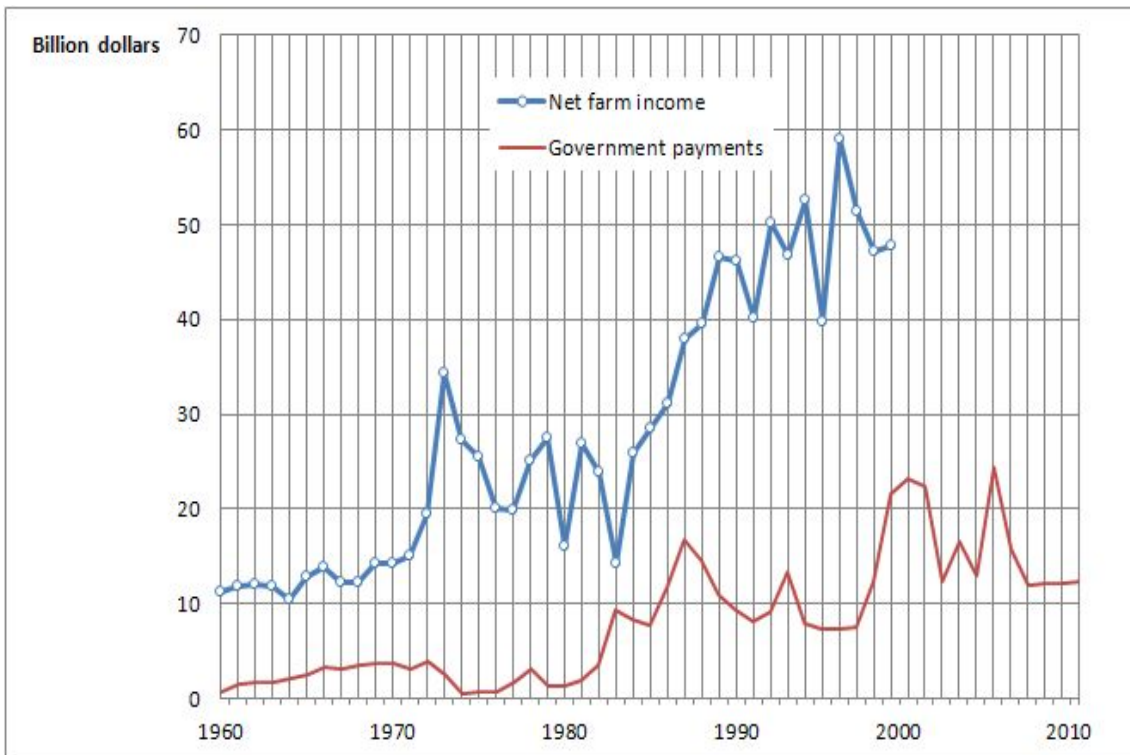
<그림 5-3> 미국 대두 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



Source: USDA data.

- 그 결과 현재 순농가소득(net farm income)은 연간 변화가 심하지만 매우 양호하다.
- 미국 정부는 2010년 순농가소득을 816억 달러라고 보고하는데, 이는 전년대비 31% 상승한 것이고 과거 10년 평균대비 26% 상승한 것이지만 시장가격과 투입재 비용의 불안정 등으로 변동이 심하다.
- 따라서 높은 소득수준을 강조하는 측은 더 이상의 농업보조가 필요하지 않다고 주장하고, 심한 소득 변동성을 강조하는 측은 더욱 강력한 안전망이 필요하다고 주장한다.

<그림 5-4> 농가 순소득과 정부지불금, 1960-2010



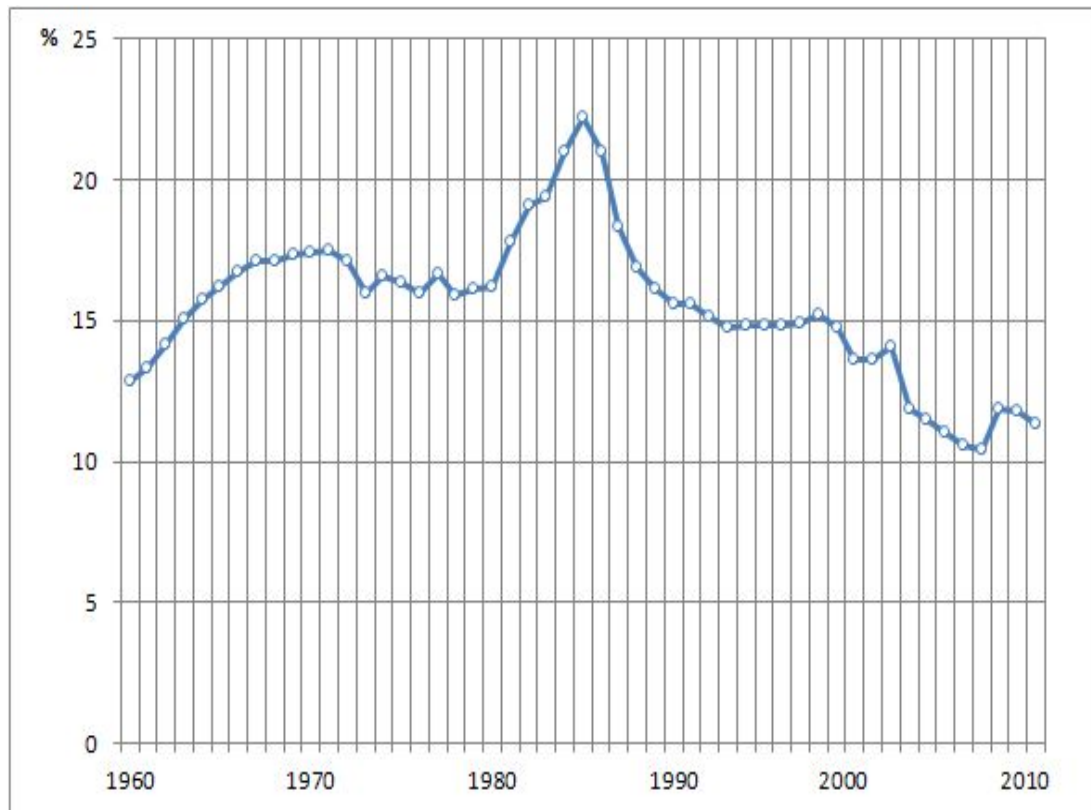
Source: USDA data.

- 또한 세계적 금융위기 상태에서도 농가의 부채상태는 대단히 양호하다.
- 농민들의 부채상태(debt position)를 보면 세계적 금융위기 기간에도 상당히

양호한 상태를 보여주는데, 이는 자산가액에 비해 부채가 낮음을 나타낸다.

- 농가의 자산에 대한 부채비율은 약 12% 수준으로서 거의 역사적 최저수준에 이르고 있다.

<그림 5-5> 농가 자산대비 부채비율, 1960-2010



Source: USDA data.

- 현재 정부 지불금은 위험관리보다는 소득 지원적 특성을 가지고 있다.
- 정부지불금(품목지불금과 보존지불금)이 2007년 이후 매년 120억 달러 수준에서 안정적으로 유지되고 있는데 이는 소득 변동과 무관하게 매년 일정한 금액이 지불되고 있기 때문이다.
- 이러한 현상의 원인은 시장가격이 정부의 가격지지 발동수준(trigger)을 초과하여, 가격과 연동된 보조프로그램(CCP 등)은 필요 없거나 사용되지 않고 가

격과 무관하게 지급되는 지불금(고정직불 등)만이 지급되고 있기 때문이다.

- 따라서 품목지원정책에 의한 지불금은 위험관리보다는 소득지원적 특성을 가지고 있다고 할 수 있다.

3) 품목정책 개혁과 형평성 요구 증가

□ 다른 정책에 비해 특히 수입보전직불제(ACRE)와 수입보전지원제도(Supplemental Revenue Assistance, SURE)에 대한 개혁 요구가 증가하고 있다.

○ 수입보전직불제(ACRE)는 기존의 가격보전직불제를 보완하는 품목정책의 일환으로 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 때를 대비하기 위하여 2008년 농업법에서 처음 도입되었는데 시행결과 예상보다 참여율이 낮아 개혁의 필요성이 대두되고 있다.

- 제도 자체가 매우 복잡하고 지역여건을 반영하지 못하여 일부 품목에 대해서 충분하게 반응하지 않는다는 평가를 받고 있다.

- 현재 제도를 고수하려는 측도 있지만 이 제도를 수입기준 작물보험제도(revenue-based crop insurance programs)로 전환해야한다고 주장이 강하게 대두되고 있다.

○ 2008년 농업법에서 새롭게 수입보전직불제도(SURE)는 추가적 세출결의를 받을 필요 없는 일종의 재해대비 합동자금인데 항구적(permanent) 제도로 규정되었다.

- 이 제도 역시 여러 차례의 검토를 받았는데, 정책 효과와 예산문제 측면에서 차기 농업법 논의에서 존속여부를 두고 크게 논쟁 대상이 될 전망이다.

□ 농업내부의 형평성 문제를 근거로 현재의 농업법 개혁을 주장하는 세력이 크게 등장하고 있다.

○ 우선 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 품목(곡물, 유지류, 면화, 우유, 설탕

등)으로만 흘러가고 과일, 채소, 축산 등은 지원하지 못한다는 주장이다.

- 그리고 보조금이 생산 비례적이어서 앞장에서 보았듯이 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것이다.
- **지불한도 축소와 대상품목 확대, 지원대상자 범위 확대, 국내 푸드시스템 확충 등을 강조한다.**
- 이러한 불균형의 시정을 요구하는 세력이 제시하는 방법 가운데 하나는 연간 지불한도를 더욱 줄이는 것이고, 또 다른 하나는 다른 품목생산과 국내 푸드시스템 진흥으로 자금 지출을 조정하자는 것이다.
 - 구체적으로 과일과 채소를 학교점심프로그램(National School Lunch Program: NSLP)과 같은 광범위한 국내 식품정책이나 다른 정책의 대상으로 확대하도록 하자는 것이다.
 - 또 다른 제안은 지원 대상 생산자 범위를 더욱 확대해서 소규모 농가, 유기농 생산자, 로컬식품시스템(local food systems), 지속가능 농업경영, 직거래 생산자(direct-to-market producers) 등을 지원 대상으로 하자는 것이다.
- 한편 현상유지를 주장하는 사람들은 미국 농업정책은 농가 규모와 무관하게 국내 농업생산성 제고, 국제경쟁력 강화, 식량안보 확보를 목표로 하는 것이므로 성공적인 대규모 농가에게 지원을 줄여 효율성이 훼손되어서는 안된다고 강조한다.
- **공정한 지원정책 확대의 일환으로 농촌개발도 강조된다.**
- 현행 농업법의 품목정책 강조는 대부분 농민들의 주된 소득원이 비농업 분야이고, 농업보조금이 비농촌 지역 지주에게 돌아갈 수 있으며, 대부분의 농촌 거주자가 농민이 아니라는 사실을 무시하는 것이라고 주장한다.
 - 이런 사실을 감안하여 비농업적 경제기반(nonfarm economic base)을 확대하고 농촌지역에 있는 새로운 경쟁우위 요소를 지원하는데 자원이 이동되어야 한다고 주장한다.

- 이에 대해 현행 품목프로그램 지지자들은 농업 보조금이 농촌경제활동의 제일 공헌자라고 주장한다.
- **보존과 바이오에너지 분야 지원에 대해서는 비판이 있다.**
 - 보존정책이 휴경과 경작지 관리정책을 통한 토양침식 감축, 수질과 수량보호 등에 중점을 두었는데, 지나치게 방만하게 운용되어 토양과 환경보호 효과에 대한 의문이 제기되고 있다.
 - 많은 사람들이 농업기반 바이오에너지 생산을 강조하지만 에탄올 생산이 지나치게 정부지원(세금혜택, 관세 등)에 의존하고 현재 확보되고 있는 일부 경쟁력은 고유가 때문이라는 우려도 제기되고 있다.
 - 또한 바이오에너지 확대는 식량과 사료 가격 상승 등 부작용도 증폭시킨다는 우려도 제기되고 있다.

4) 국제통상협정 관련 문제

- **WTO 농업협정상 미국의 의무와 DDA에서의 미국 입장 때문에도 품목 보조금 개혁이 필요하다.**
 - DDA에서 미국의 각종 직불금 감축이 최대의 쟁점 중 하나가 되고 있고, 이것이 DDA정체의 한 가지 원인이 되고 있으므로 DDA를 주도적으로 이끌어 가려면 보조금에 대한 개혁은 회피할 수 없는 상황이다.
 - 먼저 ‘브라질 면화 패널’에서 고정직불이 지급의 조건으로 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하기 때문에 생산중립적이지 않고, 따라서 허용보조가 될 수 없다는 판정이 내려졌다.
 - 요컨대 고정직불이 WTO 규정과 불합치 된다고 판결 받았으므로 적어도 고정직불에 대한 정책변화가 불가피하게 되었다.
 - 한편 미국은 가격보전변동직불(CCP)이 특정한 품목의 생산을 요구하지 않는

다는 것을 근거로 품목 불특정 최소허용보조(de mini mis)로 WTO에 통보하고 있다.

- 그러나 CCP는 특정품목을 재배하였던 농지를 대상으로 하고 있고, 고정직불과 같이 채소, 과일 등의 재배를 규제하고 있으므로 품목 불특정 최소허용보조의 성격을 만족하는가는 논란의 소지를 안고 있다고 생각된다.
- 또한 최소허용보조의 허용한도가 DDA에서 현재의 1/2로 감축하는 것으로 합의된 상태이다.

○ 이러한 문제점을 해소하기 위해 DDA에서 CCP와 같은 형식의 보조금을 이른바 새로운 블루박스 보조금으로 도입하기로 하였다.

- 신블루박스란 시장가격에 연동되더라도 특정한 작물재배를 요구하지 않는 직접지불을 새로운 블루박스로 인정하여 감축대상보조금에 포함시키지 않는 것을 뜻하며 바로 미국의 CCP가 이에 해당한다.
- 신블루박스는 별도의 한도는 없으며, 종래의 블루박스를 포함하여 생산액의 2.5%이내에서 지급한다는 총블루박스 한도(Overall BB)만이 있다.

○ 그러나 DDA 타결과 이행에 대한 전망이 매우 불확실한 상태이므로 CCP도 불안한 상태에 놓여있다고 할 수 있다.

- 따라서 CCP도 WTO규범에 일치하는 방식으로 개편될 필요가 있다.

2. 2012 농업법 논의경과와 동향

1) 진행상황

□ 2011년 주요 진행상황

일 자	상원(Senate)	하원(House)
2011. 4. 15	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하원에 의해 폴 라이언(Paul Ryan)의원의 예산안을 통과 - 농업정책부문에서 480억 달러를 삭감 ○ 상원에서 상응하는 조치가 없어 입법으로는 연결되지 못 했음 	
2011. 8. 02	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의회의 예산통제법(the Budget Control Act of 2011) 승인으로 연방채무상환 불이행 위기 피함 - 의회는 예산통제법 승인과 함께 예산적자 감축을 위한 양원합동 위원회(JSCDR: Joint Select Committee on Deficit Reduction)를 구성 - 위원회는 1조 2000억 달러에 대한 일괄적 강제삭감(automatic sequestration cuts)을 피하기 위해서는 2012년 1월 15일까지 1조 5000억 달러의 정부지출 삭감안을 찾으려 함 	
2011. 09. 09	<ul style="list-style-type: none"> ○ 오바마 행정부의 예산적자 감축안 제안 - 향후 10년간 330억 달러의 농업예산 감축을 제안 	
2011. 10. 17	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양원 농업위원회 위원장이 공동으로 JSCDR에게 향후 10년간 의무적 농업법 예산(mandatory farm bill programs) 230억 달러 삭감 권고안을 보냄 - 동시에 11월 1일 까지 입법안을 마련할 것을 약속함 	
2011. 10.24	<ul style="list-style-type: none"> ○ Tom Vilsack 농무성 장관이 2012년 농업법 개정에서 농무성 우선관심사항을 발표 - Iowa 주 Des Moines에 있는 John Deere에서 연설 형식을 통해 행정부의 2012년 농업법 우선고려사항을 발표 	
2011. 11. 01	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양원 농업위원회 위원장의 의무적 농업법 예산 230억 달러 삭감안에 대한 입법안 마련에 대한 약속을 지키지 못함 	
2011. 11. 18	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양원 농업위원회 위원장은 의무적 농업법 예산 삭감안에 대해 대체적인 의견조정이 이루어 졌다고 알려지면서 구체적인 합의안은 공표되지 않음 	
2011. 11. 21	<ul style="list-style-type: none"> ○ JSCDR은 동 위원회가 난관에 봉착했음을 선언하고 예산적자 감축안에 대한 입법안 마련 거부함. ○ 이제 의회는 예산지출안, 적자감축안, 농업법 등과 관련된 사항에 되어 처음부터 다시 시작해야 하는 입장에 처함 	

□ 2012년 주요 일정

일자	상원(Senate)	하원(House)
2012. 01. 15	<ul style="list-style-type: none"> ○ JSCDR의 활동 중단과 함께 2013년 1월부터 농업예산은 일괄적 강제삭감(automatic sequestration cuts) 규정을 따라야 하게 되었음 ○ 의회는 이제 앞으로 남은 1년 동안 구체적 감축안을 만들어야 하는데, 농업위원회(the Agriculture Committees)는 정상적인 절차에 따라 전체 예산의 일괄 삭감이라는 원칙에서 농업부문이 선제적 혜택을 취할 수 있는 농업법을 만들어야 하는 과제를 안게 되었음 	
2012년 2월, 3월	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2월과 3월 4차례에 걸친 2012년 농업법 청문회 개최 (2011년 초부터 현장 청문회를 개최해 왔음) 	
2012. 04.	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4월 26일 상원 농업위원회 농업법안 통과와 함께 법안의 최종 절충단계에 진입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년 5월부터 진행한 현장 및 농업법 관련 청문회를 계속 진행 중 ○ 농업법 관련 서면 의견제안서를 5월 20일 까지 모집함
2012. 6월 ~ 8월 (추정되는 일정)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상원과 하원의 절충안 마련을 위한 양원협의회(Conference committee)와 행정부안과 절충절차 	
2012. 09. 30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2008농업법(the Food, Conservation and Energy Act of 2008)의 만료 	

□ 2012 농업법 논의의 특징

- 예년과 비교해서 비공개 과정에 의해 진행되고 있다는 비판이 크게 제기되고 있다.
 - 특히 4월 26일 상원 농업위가 법안을 통과한 후 이 문제가 크게 제기되고 있다.
- 예산 삭감이라는 국가적 관심 사항이 대두되어 2008년 농업법 예산보다 향후 10년간 약 247억 달러를 삭감하게 되어 있다.

- 따라서 농업법 개정 내용보다 전체 예산 삭감에 관심이 집중되고 있다.

2) 정부의 우선 고려사항

□ 농무성이 말하는 세 가지 원칙

- 2011년 10월 24일 Tom Vilsack 농무성 장관이 아이오와 주 Des Moines에 있는 John Deere에서 연설 형식을 통해 행정부의 2012년 농업법 우선 고려사항을 발표하였다.
- 농업, 식품, 농촌, 에너지, 영양, 일자리(고용) 등을 강조하는 종합법적 성격을 그대로 유지할 것임을 천명하면서 다음과 같은 원칙을 제시하였다.
 - 강한 안전망(strong safety net) 확충, 지속적인 생산성 유지 지원, 활기찬 시장 개척

□ 강한 안전망(strong safety net) 확충

- 현재의 안전망 가운데 수입보전제도(SURE)의 불충분성과 비신속성, 수입보전 직불제(ACRE)의 복잡성, 작물보험의 불충분성 등에 대한 문제가 심각하다고 인식하고 안전망과 관련된 개혁방향을 다음과 같이 제시하였다.
 - 자연재해 보상이 신속히 이루어져야 한다.
 - 안전망 적용 대상 품목이 축산, 경종, 특용작물 등 모든 형태의 농가를 포함할 수 있어야 한다.
 - 프로그램이 단순하게 고안되어 신청에서 수혜까지 작동원리가 간단해야한다.
 - 98%를 차지하는 미국의 비농업 국민이 수용할 수 있어야한다.
- 농업노동 고령화시대에 새로운 노동력 진입을 촉진하기 위해 영농후계자의 위험 보호를 특별히 중시하여야 한다.

□ 지속적인 생산성 유지 지원

- 연구투자과 보전(conservation)을 통한 지속적인 농업생산성 유지를 강조하였

다.

- 농업생산성 유지는 정부의 지원과 농업인의 참여를 통해 이루어야 할 것이므로 연구개발과 보전에 대한 공공투자를 지속할 것이며, 이에 대한 민간의 참여와 역할도 강조되어야 할 것이라 강조하였다.
- 현재의 보전 프로그램을 통합하여 종류를 축소하고, 신축성을 강화하며 운용의 단순화를 추구해야할 것이라 강조했다.

□ 시장개척

- 종래 해외 수출시장 개척과 더불어 국내시장 확충, 즉 지역 및 로컬시장 개척의 중요성을 강조하였다.
 - 일자리 창출과 연계하여 강한 시장개척의 중요성을 의회에 주장하고 있다.
 - 지역 및 로컬시장 개척, 소비자 직거래 등을 통한 국내시장 기반 확대를 강조하고 있다.

3) 상원 농업위원회 법안 통과

□ 상원은 예상보다 서둘러 농업법안을 통과시켰다.

- 4월 26일 상원은 2012년 농업개혁, 식품 및 일자리에 관한 법(The Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012)이라는 명칭으로 법안을 통과시켰다.

□ 고정직불제의 폐지

- 품목정책 부문에서 142억 달러를 삭감(현재 수준에서 19% 감축)하여 가장 논란이 되고 있다.
- 이를 위해 먼저 고정직접지불제도를 폐지하였다.
 - 고정직불이 폐지되면 시장가격이 목표가격보다 낮은 경우에 CCP만 지급하면

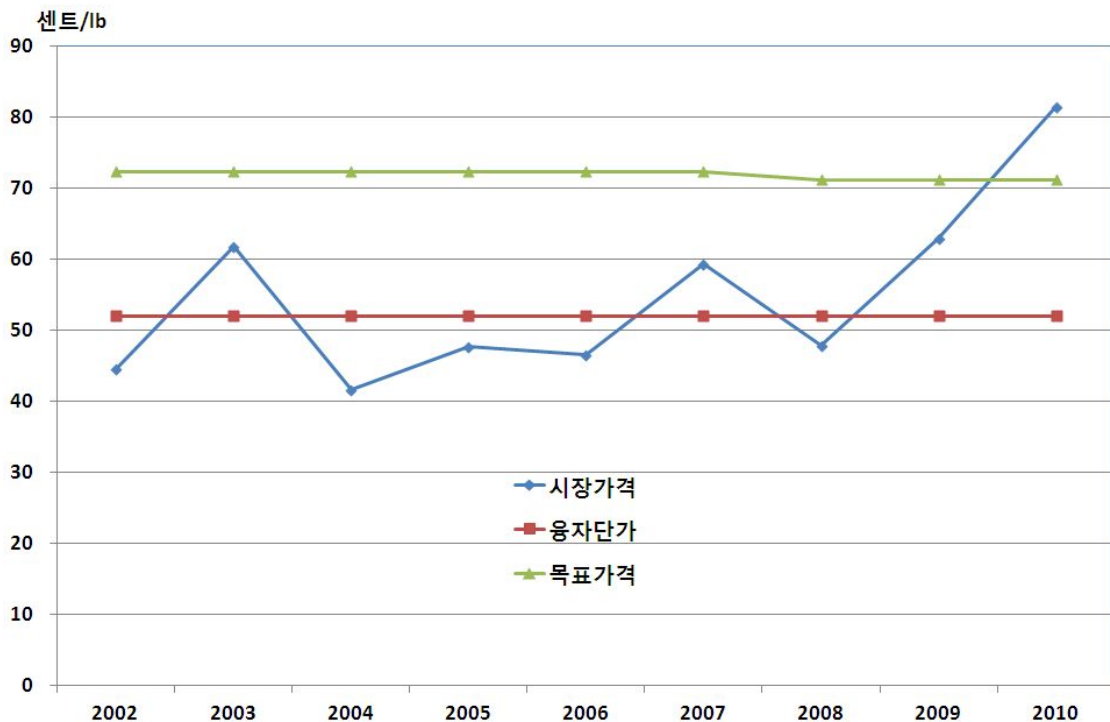
되고, 시장가격이 높은 현재와 같은 상황에서는 CCP도 지급할 필요가 없어져 예산소요가 대폭 감소할 수 있다.

- 미국 내 대부분 지역에서 찬성하였으나 고정직접지불제도를 옹호하는 남부출신 5명의 상원의원만이 법안에 반대하여 16대 5로 가결되었고, WTO, EU에서도 환영할 것으로 예상된다.

○ 남부지역 의원들이 반대한 것은, 다른 곡물은 시장가격이 급등하여 목표가격을 대폭 상회하고 있는데 반해 면화가격은 2009년까지, 용자단가 수준에서 등락하였기 때문으로 생각된다.

- 시장가격의 차이로 곡물위주의 지역에서는 고정직불이 폐지되어도 시장판매만으로도 충분한 수익을 얻을 수 있는 반면 면화지역에서는 고정직불이 중요한 농가수입원이 되고 있다.

<그림 5-6> 미국 면화 시장가격 및 용자단가와 목표가격 추이



Source: USDA data.

□ 위험보장직불금(ARC)와 추가보장옵션(SCO) 도입

- 변동직불금도 평균 수입수준을 크게 하회할 정도로 가격 혹은 수량(crop yield) 손실이 발생할 때 직불금을 지급하는 제도로 전환을 시도하고 있다(통제능력 밖의 실제 위험으로부터 보호 강화).
- 기존의 정부지원이 이뤄지고 있는 '작물보험'에 대한 정부지원을 크게 늘리는 한편 '농업위험보장직불금(ARC)' 제도와 '추가보장옵션(SCO)' 제도를 새로 도입하는 내용을 담고 있다.
 - 이는 농산물 가격의 급격한 하락이나 생산량의 변동에 의한 경영위험에 대한 안전장치를 크게 강화했음을 의미한다.
- 먼저, 작물보험에 대해서는 이를 운영하는 민간보험회사에 관리·운영비를, 농업인에게는 보험료를 지원하며 이를 위해 향후 10년 동안 28억 달러의 예산을 투입할 예정이다.
- 둘째, 농업위험보장직불금 제도를 도입하여 쌀, 보리, 콩, 옥수수, 밀, 귀리, 수수, 땅콩 등에 대해 단위면적당 수입이 목표수입의 89% 이하로 떨어질 경우 그 차액의 80%까지 보전해 주도록 했다.
 - 목표수입은 최근 5년 평균가격을 적용하여 산출한다.
- 셋째로 추가보장옵션제도를 마련, 당해연도 농가 수입이 크게 낮아지고 앞의 농업위험보장직불금을 받아도 농업 수입이 충분치 않은 경우에 대비했다. 농가들은 추가보장옵션을 통해 수입을 목표수입 수준까지 보충할 수 있으며 옵션 가입 보험료의 70%는 정부가 보조해 준다.
- 그러나 안전망 불충분에 대한 비판도 쟁점이다(하원 농업위원회 위원장 Frank Lucas 등)
 - 안전망 적용 범위와 관련된 논쟁은 경손기준 접근(shallow loss approach, 예 10-15% 손실)과 중손기준 접근(deep loss approach, 예 50% 이상 손실)을 둘러싸고 격화되고 있다.

- 품목지원금 삭감액 가운데 27억불을 작물보험으로 전환하기로 하였으나 농민 지원이나 보험회사 지원이나를 두고도 논쟁이 제기되고 있다.
- 안전망을 작물보험과 수입보장에 기초하는 제도로 전환하고자 하고 있으나 옥수수, 콩을 대규모로 생산하는 농가에게 유리한 제도여서 일부 품목으로 생산이 집중될 우려가 제기되고 있다.

□ 보존과 영양정책 예산은 대폭 삭감

- 보존예산도 65억 달러나 대폭 삭감되었고, 현재 23개의 프로그램을 13개로 통합할 뿐만 아니라 보존유보(Conservation Reserve Program: CRP) 면적도 감축하였다.
- 사상 처음으로 영양 프로그램(특히 SNAP) 예산이 40억달러나 삭감된 반면 지역식품시스템과 유기농업 예산은 증가하였다.

□ 농업관련 직업 창출을 위한 지원 확대

- 수출기회 확대를 통한 일자리 창출과 신시장 개척 및 농업혁신을 위한 연구 개발을 강조하고 있다.
- 신재생 에너지 산업을 활성화하고 생물기반 제조업 육성을 강조하여 다음과 같은 시책을 추진한다.
 - 생물기반 제조업자에게 USDA 용자 프로그램 참가 허용
 - 생물기반 제품에 대한 정부조달 특혜
 - 생물기반 제품의 표시제도 도입

4) 상원농업위원회 안에 대해 하원의 반응은 비판적

- 상원과 달리 하원에서는 아직 구체적 법안이 제출되지 않고 있는 상태인데 4.26 상원 농업위 통과 법안에 대한 하원 의장의 반응을 통해 전반적 분위기를

볼 수 있다.

- 하원 농업위원회 의장(Frank Lucas)은 상원 농업위 법안 통과 이후 성명을 통해 다음과 같은 의견을 발표하였다.
 - － 품목조항(commodity title)에서 실망하였는데 농업전반(all of agriculture)에 적용될 법안이 되지 못하였고, 농업인이 살아갈 수 있는 안전망(viable safety net) 마련에 실패하였다.
- 동시에 하원의장의 최우선 고려 사항은 다음과 같다고 했다.
 - － 품목조항(commodity title)은 형평성(equitable)을 가져야 하고, 모든 대상 품목에 대해 안전망(safety net)을 제공해야한다.
 - － 경손보상프로그램(shallow loss program)은 다년간 가격 하락시에는 소득보전기능을 상실하고 모든 품목에 작동될 수 없기 때문에 안전망이 아니다.

3. 농업법 2012 논의 전망

- 농업법 결정의 3대 주체라고 할 수 있는 행정부, 상원, 하원의 최근 동향을 보면 ①강력한 안전망의 구축, ②농업소득지원에서 보험등을 통한 위험관리 방향으로의 전환 등이 기본방향이라고 생각된다.
- 따라서 위험관리보다는 소득 지원적 특성을 가진 현재의 지불금 제도는 크게 수정될 전망이다.
- 행정부, 상원, 하원 모두가 농가 소득 안전망을 강조하는데 특히 하원의 경우 현재의 안전망제도와 상원 농업위 안을 경손보상프로그램(shallow loss program)으로 규정하고, 이 보다는 재해나 손실에 대비할 수 있는 강력한 안전망 구축을 주장하고 있다.
- 이미 상원 농업위는 고정직접지불제도를 폐지하고 농업 위험관리 정책에 중

점을 두는 방향으로 법안을 마련하였으므로 소득지원보다는 소득안전망 확충이 새농업법의 방향이 될 것으로 전망된다.

□ 소득 지원적 특성을 가지고 있는 대표적 정부지불금(품목지불금과 보존지불금)은 과감한 축소 혹은 폐지가 예상된다.

○ 2007년 이후 대표적 정부지불금인 품목지불금과 보존지불금은 매년 120억 달러 수준에서 안정적으로 유지되고 있는데, 이는 이들 지불금이 고정적인 성격을 가지고 있기 때문이다.

○ 따라서 이러한 성격의 지불금은 소득변동과 무관하게 매년 거의 일정한 금액이 지불되어 위험관리보다는 소득지원적 특성을 가지고 있다.

○ 이러한 현상의 원인은 시장가격이 정부의 가격지지 발동수준(trigger)을 초과하여 일부 보조프로그램이 필요 없거나 사용되지 않기 때문이며, 더욱이 고농산물 가격이 예견되는 현 시점에서 이러한 소득 지원적 정책의 유용성은 크게 떨어진다.

□ 현재의 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상황은 직불금 개혁에 대한 농업인의 동의를 얻기가 수월한 시점으로 이들 정책의 폐지 혹은 대폭 감축이 예상된다.

○ 고정직접지불금, 가격변동직접지불금(CCP), 수입변동직접지불(ACRE) 등은 2002 혹은 2008년 농업법에서 농가소득지지 목적으로 중요하게 유지, 도입된 정책이지만 농산물 시장가격이 목표가격을 크게 상회하는 현재의 상황에서 유용성이 크게 떨어진 정책이다.

○ 예산감축압박이 어느 때보다 강한 상황에서 농산물 가격이 목표가격을 대폭 상회하여 직불제를 개혁하자는 주장에 대한 저항은 낮아질 수밖에 없을 것으로 생각된다.

— 과거에 농가 판매가격이 목표가격을 상회하였던 것은 1995~96년이었고, 이러한 시장상황을 배경으로 1996년 농업법에서 목표가격제도가 폐지되고 직불금 총액을 동결하는 생산자유통계약지원제(PFC)가 도입되었다.

- 따라서 이미 상원 농업위 법안에서는 고정직접지불제도는 폐지 방향으로 발표되었다.
 - 더 나아가 가격보전직불제도(CCP)도 고농산물가격 시대에 실효성이 낮으므로 결국 폐기하고 안전망 기능을 강화하는 방향으로 갈 가능성이 있다.
 - 현재 수입보전직불제도로 운용되고 있는 ACRE의 경우도 운영의 복잡성 등으로 실용성에 많은 문제점이 제기되고 있는 것으로 파악되어 소득 안전망 제도로 통합 변경될 가능성도 있다.
- 2012년 농업법에서 가장 크게 강조될 분야는 소득안전망과 보험제도 확충 등을 통한 위험관리 방안이 될 것으로 보인다.
- 1996년 농업법이 안전망 없이 목표가격을 폐지한 결과 농산물 가격 하락으로 결국 긴급지원금이 지급되고, 2002년 농업법에서 CCP가 도입되었던 경험이었다.
 - 따라서 직불제도가 개혁되더라도 강력한 안전망과 폭넓은 보험제도의 도입 등으로 농가의 경영위험을 관리하는 방향으로 새로운 농업법이 개정될 것으로 전망된다.
 - 소득안전망의 경우 발동요건을 대폭 강화하여 경손보상프로그램(shallow loss program) 보다는 중손보상으로 나갈 것으로 전망되며, 경손보상은 농가의 자발적 참여와 정부의 부분적 지원을 통해 보험 등으로 접근해 갈 것으로 전망된다.
 - 즉, 회복 불가능할 정도의 중손에 대해서는 정부가 소득안전망을 통해 지원하고 그렇지 않은 경우에는 정부의 부분적 지원과 함께 농가 자신이 프리미엄을 부담하는 보험 등을 통해 소득 및 경영위험 관리를 수행해야 한다는 것을 의미한다.
 - 이러한 방향 전환은 농업인의 책임 강화를 의미한다.

4. 시사점

1) 농가소득 지지는 80여년을 이어온 미국농정의 근간이다.

- 국가건설 초기 신개척 농지의 분배를 둘러싸고 전개된 미국농업의 가치와 비전에 대한 논쟁에서 가족농 중심의 농업이 미국농업의 기본이념으로 설정되었다.
 - 가족농 중심의 농업 이념에 따라 개척농지를 저가에 많은 사람에게 소규모씩 분배한 결과 다수의 소규모 가족농이 탄생하였다.
- 1930년대 이후 가족농을 보호하기 위하여 정부가 용자제도(loan rate)에 의해 주요 농산물의 농가수취가격을 지지하는 가격보장정책이 농정의 기본틀이 되었다.
 - 정부가 농가의 소득을 지지하는 미국농정의 기본틀이 형성된 후, 지원방식은 가격지지 수준은 낮추고 목표가격과의 차액을 직접지불 방식으로 보전하는 부족분지불제(deficiency payment)로 진화하였다.
- 1996년 목표가격제도가 폐지되었으나 그 이후 농산물 가격이 폭락하자 긴급 지원 형식으로 사실상 부활하였고, 2002년 농업법에서 CCP란 이름으로 제도화 되었다.
- 이러한 미국 농정의 경험은, 농산물 가격이 급락하는 경우 현실적으로 농가의 소득문제를 외면할 수 없으므로 정부의 지원제도와 시장가격과의 연계를 완전히 차단하려는 정책은 지속되기 어려움을 나타낸다.
- 이것은 FTA로 시장개방이 가속되는 상황에서 우리나라 농정도 농가경제를 가격위협으로부터 보호하는 제도의 확충은 불가피함을 시사한다.

2) 농가소득 지지와 수급균형 달성하기 위해 생산과 연계되지 않은 직불제가 도입되었다.

- 정부의 소득지지는 끊임없이 생산과잉 문제를 일으켰고, 미국농정은 농산물 가격을 보장하여 농가소득을 보호하려는 목표와 수급균형을 이루어야 한다는 현실적 필요를 조화시키려는 노력으로 이어졌다.
 - 용자제도에 의해 가격지지를 하면서 공급과잉을 방지하기 위해 다양한 방식의 식부면적 감축정책을 시도하였으나 실효를 거두지 못하였다.
 - 결국 1973년에 용자단가 수준을 수급상황을 반영하여 인하하되, 생산비를 보장하는 수준의 목표가격을 설정하고 농가수취가격이 이에 미달하면 그 차액을 농가에 직접 보전하여(부족분지불제도) 소득지지와 수급균형을 동시에 달성하려 하였다.
 - 다시 1985년에는 목표가격을 생산비와 관계없이 대폭 인하하고, 직접지불 대상면적을 기준연도 면적으로 고정하고 당년 재배 작물과 관계없이 지급하여 목표가격이 생산에 영향을 주지 않도록 하였다.
 - － 1996년에는 목표가격제도 자체를 폐지하였으나 2002년 농업법에서 CCP란 이름으로 부활되어 생산과 연계되지 않은 직불제가 소득지지와 수급균형을 동시에 추구하고 있다.
 - 이러한 미국의 경험은 소득지지와 수급균형을 동시에 달성하여야 하는 우리에게 시사하는 바가 매우 많다.
 - － 첫째, 농산물 수급균형은 정부의 생산조정에 의해 달성되기 매우 어려우므로 가격의 수급조정 기능에 의존할 수밖에 없다.
 - － 둘째, 따라서 가격하락에 따른 농가소득 감소는 직접지불제도에 의해 보전하되 생산과 연계되지 않도록 하여 가격의 수급조정 기능이 훼손되지 않도록 하는 것이 현재 선택 가능한 대안이라고 할 수 있다.
- 3) 그러나 농가보조금 중심의 농정은 여러 가지 모순을 낳아 개혁이 불가피하게 되었다.

- 농가보조금이 대부분 소득수준이 높은 대규모 농가에 집중되고 농지가격을 상승시키는 역기능을 나타냈다.
- 정부의 보조금지원 대상작물이 특정 작물에 국한되어 농가의 작물선택에 영향을 주고, 보조금이 일부 농가와 지역에 편중될 수밖에 없다.
- DDA협상에서 미국의 보조금이 최대의 쟁점이 되고 있으나, 미국이 보조금 감축의 조건으로 관세의 무리한 대폭 감축을 요구함으로써 DDA를 좌초시켜 국제무역질서 개혁에서의 미국의 지도력을 약화시켰다.
- 여기에 예산감축이 불가피하여 정부 보조금 제도는 근본적 변화를 피할 수 없으나, 1996년 농업법의 좌절을 고려하여 농가소득 안전망은 확실히 구축하는 방식이 될 것이다.
- 미국이 CCP를 근본적으로 개혁하는 경우, 이를 염두에 두고 만들어졌던 DDA의 신블루박스의 운명이 불확실해질 가능성이 있다.
- 가격하락에 대응한 직불제도를 미국의 CCP를 벤치마킹하여 마련하려던 우리나라의 계획이 차질을 빚지 않도록 DDA에서 이 제도의 유지에 노력을 기울여야 한다.
- 동시에 고정직불제 및 소득보전직불제 등을 미국이 추구하는 소득보험방식의 안전망 제도를 주시하여 개편하는 방안도 앞으로 검토해 나갈 필요가 있다.

4) 미국정부는 최대의 농산물 구매 고객이고 그것이 가장 중요한 활동이다.

- 미국정부는 급식과 영양개선 활동에 연간 500억 달러 이상을 지출하여 농무성 총지출예산의 60%에 이를 만큼 이 활동이 농무성의 가장 중요한 역할이 되고 있다.
- 2,590만명에게 푸드스탬프 사업으로 식품을 공급하고, 저소득층 유아와 어린이 820만명에게 영양공급 프로그램을 제공할 뿐만 아니라 3,090만명 어린이에게 중식, 1000만명 넘는 어린이에게 조식을 제공하고 있다.

- 우리나라도 국민의 영양과 식량안보를 보장하고 농산물 수요를 창출하기 위해 급식프로그램에 대한 지원을 확대할 필요가 있다.

5) 환경보전이 농정의 중요 목표였다.

- 미국농정에서 환경보전은 1920년대부터 중요한 요소였고, 그 중요성과 비중이 1980년대부터 급격히 높아졌다.
- 1990년대 이후 환경보전정책은 더욱 다양화되고 환경보전을 위한 예산이 큰 폭으로 증가하였을 뿐만 아니라 농림성 직원의 40%가 이 분야 업무에 투입되고 있다.
- 우리나라도 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표의 하나로 설정하고 이를 집행하고 감시하는데 많은 인력을 투입하도록 제도와 조직을 개편할 필요가 있다.

VI. 요약

1. 미국 농업법의 역사적 추이

1) 미국 농업법의 배경

- 가족농의 보호와 지지가 미국농정의 기본정신으로, 국가건설 초기에 이 정신에 따라 개척 농지를 저가에 많은 사람에게 분배하여 다수의 소규모 가족농이 탄생하였고, 지금도 가족농이 주류를 이루고 있다.
- 20세기 초 획기적인 기술진보로 비약적 생산성 향상에 비해 수요는 정체되어 농산물 가격이 지속적으로 하락하자 이에 대한 대책으로 1930년대에 농업법이 탄생하였다.
- 요컨대 농산물 가격지지를 통한 가족농의 소득안정이 미국에서 농업법이 태동하게 된 배경이자 80여년을 이어온 목표였다.

2) 생산조정정책의 등장: 가격지지와 ‘강제적’ 생산조정

- 1933년의 농업조정법(AAA; Agricultural Adjustment Act of 1933)은 주요 농산물에 대해 기준연도의 구매력을 유지할 수 있는 수준으로 지지가격(loan rate)을 설정하고, 시장가격이 이 지지가격 이하로 하락해도 농가 수취가격은 보장하는 가격지지정책을 도입하였다.
- 가격지지로 인해 생산과잉이 발생하는 것을 막기 위해 작물별로 재배면적을 할당하는 생산조정정책(acreage allotment)을 동시에 시행하였다.
- 그러나 단수의 증가로 여전히 생산과잉이 지속되자 1938년에는 작물별 재배면적뿐만 아니라 유통량을 할당(marketing quotas)하는 강력한 새로운 농업조정법이 도입되었다.

3) 자율적 생산감축제도 도입

- 생산조정과 유통량 할당에도 불구하고 지속적으로 생산이 증가하자 1956년에는 경작지할당제도 이외에 단기적인 경작지유보(Acreage Reserve Program: ARP)와 장기적인 보전유보(Conservation Reserve Program: CRP) 제도를 도입하여 전체 경작지면적을 감축하는 제도를 도입하였다.
- 그러나 재고량이 증가하여 1933년 농업조정법을 기점으로 하는 ‘가격을 지지 하면서 생산을 강제적으로 통제하여 수급균형을 이룬다’는 정책은 실패하였고, 1960대 들어 농가가 자율적으로 재배면적과 작목을 축소하도록 유도하는 제도가 시도되었다.
- 먼저, 1961농업법에서 휴경하는 경작지에 대해 상품신용공사(CCC)가 보유하고 있는 재고 농산물을 보상금으로 지급하고 농가는 가격이 좋을 때에 이를 판매할 수 있도록 하여(Acreage Reduction Program), 농가는 휴경의 손실을 보전하고 정부는 재고를 감축시킬 수 있게 하는 현물지급(payments-in-kind: PIK) 제도가 도입되었다.
- 1970년대 들어 작목별 생산조정에서 전체 농지 중 일정면적을 식부유보지(set-aside)로 하고 나머지 경작지에 대한 작목선정은 농가에 자율적으로 맡기는 전체 경작면적 조정방식으로 전환하였다.
- 1973년 소련의 흉작과 미국 농산물 수출급증으로 정부재고가 바닥났고 이에 따라서 생산조정정책은 일시 후퇴하여, 가격은 시장에서 결정되도록 하되 목표가격을 설정하고 농가수취가격이 이에 못 미치면 그 차액을 지급하는 부족분지불(Deficiency Payment)제도를 도입하였다.

4) 공급통제에서 시장기능 의존으로 전환

- 그러나 다시 재고가 증가하고 농산물 가격이 큰 폭으로 하락하여 생산조정제도는 부활하고 농산물을 농가에 자체 보관하도록 유도하는 농가곡물저장제도(farmer-owened reserve)와 휴경하는 경작지에 정부보유 현물을 지급하는 현물지급제도(PIK)가 다시 도입되었다.

- 현물지급제도로 오히려 농지를 휴경한 농가가 이득을 보는 등 폐해가 발생하여 정부는 가격은 높이고 공급은 통제하는 정책을 반성하였다.

5) 생산과 연계되지 않는 직접지불제도의 등장

- 이러한 상황에서 1985년 식량안보법(Food Security Act of 1985)은 생산조정보다 농산물 가격지지 수준을 인하하여 생산은 감축시키고 수출 경쟁력은 제고하는 방향으로 개편된다.
- 그 때까지 해당 농산물을 재배한 면적에 대해서만 부족분지불금이 지급되었으나 당년 재배면적과 관계없이 지급되도록 개정하여 부족분지불과 생산과의 연계성을 차단하였다.
- 1996년에 이르러 농산물 가격이 상승하여 모든 생산조정제도는 중단되고 당년 생산은 물론 가격과 관계없이 기준연도의 재배면적에 따라 일정액을 지급하는 생산자율계약제(Production Flexibility Contract Payment: PFCP)가 도입되었다.
- 그러나 1998년에 시장가격이 급락하였고 이 충격을 흡수하기 위해 특별입법을 통해 계약한 일정액의 지불금을 50% 인상하지 않을 수 없었고, 결국 고정직불 중심의 농정은 좌절되었다.
- 이러한 실패를 딛고 2002년 당년 생산에는 연계되지 않으나 당년 가격하락폭에 따라 지급액이 결정되는 직불제가 가격보전직접지불(Counter-Cyclical Payments: CCP)이라는 이름으로 부활하였다.
- 이 제도는 유통용자제도(marketing loan) 및 고정직접지불제도(Direct Payment)에 더하여 시장가격이 목표가격을 하회하는 경우 기준연도 재배면적의 85%에 대해 차액을 농가에 직접 보전함으로써 목표가격을 보장받게 해주었다.
- 2008년 농업법에서도 2002년 농업법에서 핵심을 이루던 고정직접지불제도, 유통지원용자제도, 가격보전직접지불제도 등 3개 정책프로그램의 기본골격을 유지할 뿐만 아니라 대상품목을 확대하고 지지수준을 인상하였다.

2. 2008년 농업법 내용

1) 2008년 농업법의 특징

- 2008년 농업법은 개혁부족이라는 행정부의 반대, 시장지향적 교역질서 증진에 역행한다는 WTO 회원국들의 비난에도 불구하고 농가소득 안정화를 추구하는 방향으로 만들어졌다.
- 2002년 농업법에서는 고정직접지불제도(DP: Direct Payments), 유통지원용자제도(MLP: Marketing Loan Programs), 가격보전직접지불제도(CCP: Counter Cyclical Payments) 3개 정책프로그램이 품목별 농가소득지원의 핵심이었다.
- 2008년 농업법에서도 기존 3개 프로그램의 기본골격은 유지하되 ① 대상품목을 확대하고 ② 지지수준을 인상하였을 뿐만 아니라 ③ 수입보전직접지불제(ACRE: Average Crop Revenue Election)를 신설하여 농가소득안정을 위한 장치를 강화하였다.
- 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험제도를 대폭 강화하였는데, 농가피해를 바로 지원하는 자동긴급지원제도(SADA)와 각종 정부지원금을 포함한 실제 총수입이 목표 수입에 미달하는 경우 이를 보전하는 수입보전제도(SURE)가 도입되었다.
- 1인당 지급한도를 축소하고, 농업소득이 많은 부농과 농외소득이 많은 겸업농가 그리고 소규모 취미농을 지원 대상에서 배제하는 등 지원 자격제한을 강화하였다.

2) 2008년 농업법의 주요 내용

□ 유통지원용자 프로그램

- 유통지원용자제도(Marketing Loan Program)는 시장가격이 농업법이 설정한 용자단가(loan rate) 보다 낮으면 그 차액을 생산농가에 지원해주는 제도로서

농산물가격 하락시 가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키고 최저가격을 보장하기 위한 것으로 1930 년대 이래 지속되어온 제도이다.

- 2008농업법은 시장가격이 용자단가보다 낮을 때 농민은 시장가격을 기준으로 상환하고 해당 품목을 계속 가지고 있으면서 시장가격이 상승할 때 팔 수 있도록 허용하여 농가에게 선택권을 주었다.
- 6개 품목의 보장가격이 2010년부터 상향조정하여 정부의 가격지지 수준이 높아졌으나, 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자는 지급대상에서 제외하여 지급대상자를 제한하였다.

□ 고정직접지불제도

- 고정직접지불제도(Direct Payments)는 정책대상품목의 기준 생산량에 대해 매년 일정 금액을 지불하는 제도로서, 지불금액은 농업법에 규정된 직접지불 단가, 생산자의 기준연도(1998~2001) 재배면적 그리고 기준단수의 곱으로 정해진다.
- 고정직접지불제의 실질적 수혜한도는 농민 1인당 8만달러에서 4만달러로 축소되었다.
- 또한 지급대상 농가에 대한 제한이 대폭 강화되어 최근 3년 평균 소득이 75만 달러 이상이거나 최근 3년의 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농은 수혜대상에서 제외된다.

□ 가격보전직불제도(CCP)

- 가격보전직불제도(Counter-Cyclical Payments)는 정책대상 품목의 목표가격을 미리 정해두고, 앞의 고정직불금을 가산한 농가수취가격이 목표가격보다 낮을 때 당년 재배면적과 관계없이 그 차액을 보전하여 목표가격 수준의 가격을 보장하는 제도이다.
- 정책대상품목에 건조완두, 렌즈콩, 병아리콩(소형, 대형)등 4개품목이 추가되어 15개 품목이 되었다.

- 밀, 수수, 보리, 귀리, 대두, 기타 유지작물 등 6개 품목에 대한 목표가격을 2010년부터 상향조정하였고 육지면화(upland cotton)의 목표가격만 2009년부터 하향조정하기로 하였다.
- CCP 1인당 지급한도는 6만 5,000달러로 2002년 농업법과 동일하나 “세 경영체 규칙”이 폐지됨으로써 CCP 보조상한이 실질적으로 13만 달러에서 6만 5,000달러로 축소되었다.
- 또한 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농도 지급대상에서 제외된다.

□ 수입보전직접지불제도

- 가격보전직불제도(CCP)는 단수 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 단수가 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 보전액이 줄어들고 반대의 경우는 소득이 증가함에도 보전액이 늘어나는 문제가 있어서, 이러한 점을 보완하기 위해 수입(revenue)기준 지급정책인 수입보전직접지불제도(Average Crop Revenue Election: ACRE)를 신설하였다.
- 수입보전직불(ACRE)은 주단위로 단위면적당 목표수입을 정하고 실제수입이 이 보다 적은 경우 그 차액을 보전하되, 해당 농가의 실제수입이 목표수입보다 낮을 때에만 지급되도록 하여 실제로 수입이 감소한 농가에만 지급된다.
- 1인당 지급한도는 7만 3,000달러로 제한되고, 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농은 지원대상에서 제외된다.

□ 재해지원 프로그램 강화

- 과거에는 재해를 입더라도 실제 정부지원이 있기까지 의회 승인 절차 등으로 오랜 시일이 소요되었으므로, 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급 재해 발생시 자동적으로 농가를 지원해 주는 5가지의 농업재해 긴급자동지원제도(Supplemental Agriculture Disaster Assistance: SADA)를 도입하였다.

- 농산물 판매대금과 앞에서 설명한 모든 품목별 지원금을 포함하더라도 농장 전체의 수입이 평년 수준에 크게 미달하는 경우 이를 보전하여 주는 수입보전제도(SURE)를 새로이 도입하였다.
- 농장목표수입과 농장실제수입간 차액의 60%를 지불하되 지급상한은 10만 달러이며, 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자는 지급대상에서 제외하였다(2009년 이후).

3) 2008년 농업법 예산과 지출

- 2007년 3월 시점에서 평가한 예산을 보면 2008년 농업법을 5년간 시행할 경우 2002년 농업법을 그대로 시행하는 경우보다 약 6,600만 달러의 지출 감소가 예상되어 2008년 농업법이 2002년 농업법에 비해 예산 절감을 시도했다는 것을 의미한다.
- 항목별 지출 비중을 보면 제4항목 영양(Title IV: Nutrition)이 전체 예산의 67%를 차지하고 제1항목 품목(Title I: Commodities) 정책에 액 15%를 할당하여 두 항목이 전체 예산의 80%정도를 소요하는 것으로 나타났다.
 - 이는 미국 농업정책이 푸드스탬프, 학교급식 등 영양 프로그램을 통해 일반 소비자들에게 미국 농산물 접근을 확대해서 미국 농민을 간접 지원하는 방식을 택하면서 동시에 품목 정책을 통해 농민 소득을 지지해 주는 것을 보여준다.
- 항목별 지출비중은 농업법 2002와 대체로 유사하나 제1항목 품목(Title I: Commodities)의 비중이 21.3%에서 15%로 감소하였는데 이는 정책의 중요도가 낮아져서가 아니라 농산물가격이 상승하여 보전금 소요가 감소하였기 때문이다.

3. 정부지불금과 농업 및 농가경제

1) 정부지불금 개요

- 1996, 2002, 2008년 농업법에서의 지불금을 4가지 큰 범주로 분류하여 정리하면 시장가격과 관계없는 고정직불금(Direct Payments), 현재시장가격과 연관된 변동지불금, 보전프로그램지불금(Conservation Program Payments), 기타 지불금(other payments) 이다.
- 미국 농무부의 최근 농업자원관리조사(ARMS)에 기초하여 정부지불금 집행사항을 분석하면, 2009년 약 37%의 농가가 정부지불금을 수령하였고 수령 농가의 평균 지불금은 1만 1,549 달러로 이는 전체 현금조수입의 5.5%, 순현금소득의 23.6%의 비중을 차지한다.
- 농가 당 지불한도 등을 강화하였음에도 총수입액 기준 상위 12.4% 농가가 2009년 모든 정부지불의 62.2%를 받아 여전히 일부 상층 농가로 지불금이 집중되었다.
- 미국의 WTO 감축대상보조금 허용치는 1995년 231억 달러에서 2000년부터는 191억 달러로 감소하였으나, 미국의 감축대상보조금 실제 지불은 감축대상 총보조액(AMS) 허용한도 내에서 지불되었다.
- 2008년 농업법에서도 WTO 감축대상보조금의 한도를 초과하지 않도록 농무부 장관이 지출을 조정하도록 요구하는 WTO 규정은 계속 존치되었다.

2) 정부지불금의 주요 효과

□ 정부지불금이 생산요소시장에 미치는 영향

- 2009년 정부지불금으로 약 124억 달러가 농업부문으로 흘러들어갔는데 이 중에서 100억 달러가 가족농에게, 6억 달러가 비가족농에게, 18억 달러가 비경영자인 지주에게 지불되었으며, 가족농에게 지불된 100억 달러 중 일부는 상승된 토지 임대료로 지불되었다.
- 최근의 연구(Kirwan(2009))는 지주가 임대료 인상을 통해 정부가 농민에게 지불한 지불금의 약 25%를 가져간 것으로 파악되며, 농경지의 64%가 임대되고 있고(Goodwin, Mishra와 Ortalo-Magne(2011)), 임대된 토지의 94%가 비

농업인 소유의 토지임을 감안할 때(Kirwan(2009)) 비농업인 지주는 농업인 대상의 정부지불금으로부터 상당한 혜택을 얻었다.

□ 정부지불금의 위험완화 효과

- 유통용자제도(marketing loan programs), 가격보전직불(CCP), 특별시장손실지원지불과 같은 품목가격 변동에 따른 프로그램들은 농가의 수입위험을 줄여 주었다.
- ACRE 프로그램은 농업인의 수입위험에 대한 보호를 제공하고, 농업재해지불(SADA)과 특별시장손실지원지불(SURE) 또한 특정작물 또는 특정지역의 수입이 낮을 때 수입위험에 대하여 직접적으로 보장함으로써 안전망 기능을 수행하였다.

3) 정부지불금과 농업 및 농가구조

□ 농가유형과 판매규모에 따른 정부지불금 분포

- 2005년 48개 주의 210만 농가의 약 43%가 정부지불금을 받았으나 정부지불금 수혜농가의 수와 비중은 농가유형과 농가매출규모에 따라 상당히 다르다.
- 300만에 달하는 곡물 및 목화농가의 약 93%가 지불금을 받았으나 주로 과채류와 묘상 및 온실작물을 생산하는 약 14만호의 고소득작물농가(high-value crops farms)는 14%, 120만 낙농가 및 양축농가는 29% 농가가 정부지불금을 받았다.
- 정부지불금을 받는 농가의 비중은 매출규모와 비례하며, 연매출 1만 달러 이하인 비상업 곡물 및 목화 농가의 72%만이 지불금을 받은 한편 연매출 25만 달러 이상인 곡물 및 목화 농가는 99%가 정부지불금을 받았다.
- 곡물 및 목화 농가의 경우 비상업농의 평균지불금은 1,887달러인데 비해 1백만 달러 이상 매출농의 평균지불금은 20만 5천 달러에 달했다(2009년 달러로 조정된 금액).

- 정부지불금 규모는 수확량과 시장가격에 영향을 받아 2005년과 같이 농산물 가격이 낮은 해에는 많은 농가가 정부지불금을 받았고, 2009년에는 모든 계층에서 정부지불금을 받은 농가의 비중이 낮았다.

□ 농업생산의 대규모 농가 집중화

- 1991년 연간 판매액이 백만 달러(2009년 불변가격)이상인 가족농은 미국 전체 농업생산의 21%를 차지하였는데 2009년에는 39%로 증가하였고, 매출규모가 50만 ~ 백만 달러 이하인 가족농 또한 이 기간 동안 비중이 증가하여 농업생산의 대규모 농가 집중화가 뚜렷하였다.
- 연간 판매액 백만 달러 이상 가족농은 프로그램 대상 작물 생산액 비중이 1991년 8%에서 2009년 27%로 증가하였고 50만 ~ 백만 달러인 가족농 또한 비중이 1991년 14%에서 2009년 27%로 증가하여, 이 기간 동안 정부지불프로그램 대상작물 생산은 대농으로 집중되었다.

□ 농가규모와 정부지불금

- 농산물 생산과 마찬가지로 정부의 품목관련 지불금 역시 대농 집중화를 보이고 있다.
 - 총매출이 백만 달러 이상인 대규모 농가들이 1991년에는 전체 품목관련 지불금의 8%를 받았으나 2009년에는 23%를 받았고, 매출규모가 10만 달러에서 25만 달러 미만인 농가가 받은 품목관련지불금 비중은 1991년 34%에서 2009년 15%로 감소하였다.
- 정부의 보전지불금은 소규모 농가에게 집중되었다.
 - 휴경지 프로그램은 환경적으로 민감한 토지를 대상으로 하는데, 휴경지 지불금에 대한 1991~09년 매출 규모별 배분을 보면 매출규모가 1만 달러 이하인 비상업가족농의 휴경지 지불금 수령비중이 16%에서 30%로 거의 두 배가 되었다.
- 생산의 대농 집중화와 함께 품목관련 지불금과 마찬가지로 연방보상지불금

(Federal indemnity payments) 또한 대농 집중화를 보인다.

- 연 매출이 50만 달러 이상인 가족농은 1997년 전체 연방작물보험지불금 중 약 18%를 받았으나 2009년 약 49%로 증가하였다.

□ 정부 지불금의 고소득 농가 집중화

- 대규모 농장이 고소득을 올리기 때문에 대규모 농장으로의 품목지불금 집중은 결국 고소득가구로의 지불금 집중을 초래하였다.
 - 1991년 품목지불금의 50%가 가구소득 5만 4,940 달러(2009년 불변) 이상인 농가로 배분되었으나, 2009년에는 품목지불금의 50%가 가구소득 8만 9,540 달러 이상인 농가로, 품목지불금의 25%는 가구소득 20만 9,000 달러이상인 농가로 배분되었다.
- 보전(Conservation) 지불금의 경우도 여전히 고소득 농가로 지급되는 경향을 보이는데 특히 농지휴경 지불금에 비해서 경작농지 지불금의 경우가 더 강하다.
- 연방 작물보험 보상지불금 역시 대규모 농가로 이동했기 때문에, 보상 지불금 역시 고소득농가로 집중되었다.

4. 미국의 농정 추진체계와 의사결정 구조

1) 미국의 농정조직 및 추진체제

□ USDA의 비전과 목표

- 미국의 농업정책을 수립하고 집행하는 USDA는 연방정부의 15개 행정부서 중 하나로 1862년 링컨대통령에 의해 설립되었으며, 업무추진계획에 의해 2010~2015년도까지 6년간 설정된 미 농정 조직의 임무, 비전, 가치는 아래와 같다.

- 조직의 임무(Mission): 「건설한 공공정책, 최고의 과학적 지식, 효율적인 조직 관리를 바탕으로 식품, 농업, 자연자원, 농촌개발, 영양 및 이와 관련된 문제에 대해 지도력을 발휘」하는 것으로 정한다.
- 조직의 비전(Vision): 「혁신을 통한 미국농촌의 번창과 경제적 기회의 확장, 전세계 사람들에게 식량을 공급, 미국민에게 더 나은 영양공급을 할 뿐만 아니라 농산물생산의 지속성 증진, 산림과 하천 및 농지 등 자연자원과 환경을 보전하고 보호하는 조직」이 되는 것으로 설정한다.
- 조직의 가치(Value): USDA 조직이 추구하는 임무와 비전을 달성하기 위해 USDA의 공무원들이 따라야 할 기본 원칙으로 7가지 가치(Values)로 Transparency(투명성), Participation(참여), Collaboration(협력), Accountability(책임), Customer Focus(고객우선), Professionalism(전문성), Results Orientation(성과지향)을 제시한다.

□ USDA 조직체계도

- USDA 본부에는 정책 성격 및 사업업무영역에 따라 크게 7개 실로 분류된 부서가 있으며, 해당 부서의 실장(Under Secretary)이 관장한다.
 - 정책시행의 성격에 따라 자연자원 및 환경보전, 농가 및 해외농업 지원, 농촌개발, 식량·영양 및 소비자 지원, 식품안전, 연구·지도 및 경제, 유통·검사 및 검역분야로 나누어 각 부서별로 실장이 업무를 관장한다.
- USDA 본부의 7개 실 산하에 각각 1~4개 기관(Agency)이 소속되어 있으며, 현재 총 19개의 산하기관이 있다.

□ USDA 부서별 예산과 인력

- USDA는 2011년에 약 1,415억 달러의 예산을 지출하였다.
 - 이 중 식량·영양 및 소비자 지원 분야에 약 1,022억 달러, 농가 및 해외농업 지원 분야에 약 203억 달러를 제공하여 이 두 분야에 USDA 예산의 대부분(86.6%)이 지출되었다.

- USDA는 약 10만 4천명의 인력을 보유하고 있으며, 이중 자연자원 및 환경보전 업무에 절반수준(44.6%)인 약 4만 7천 명이 배정되어 있고 다음으로 유통·검역 및 검사업무, 연구·지도 및 통계지원 분야에도 각각 10.9%, 9.6% 수준의 인력이 배치되어 있다.
- 반면에, 자연자원 및 환경보전 업무에 예산은 전체예산 중 7.2% 만이 배정되었다.

2) 미국의 농업정책 의사결정 구조

□ 농업법의 제정절차

- 미국 농업법의 결정과정은 행정부, 의회 주도하에 농업인과 농민단체, 농관련 기업가, 소비자 및 환경단체, 전문가 등이 참여하는 지역별, 분야별 토론, 그리고 서면 혹은 구두의 의견수렴과 다수의 청문회 등을 통해 매우 복잡하고 오랜 시간을 투입하여 이루어진다.
- 미국 농업정책은 형식적으로 보면 <행정부의 지역, 분야별 순회 공청회를 바탕으로 작성한 농업법안 의회 제출 → 상하원 의회의 정부안 심의와 개별 농업법안 제출 → 상하의원 단일안 확정 입법 → 대통령의 제가와 서명>이라는 과정을 거쳐 형성되며, 그 후 USDA는 확정된 농업법에 기초해서 농업정책을 집행한다.
- 농업정책의 결정에 영향을 미치는 그룹은 크게 공식적인 참여자인 행정부와 의회와 비공식적 참여자인 일반 농업단체 및 상품그룹 등 농민조직과 소비자단체, 환경단체, 농업관련기업, 학자, 언론, 여론, 국제적 요인으로 구분할 수 있다.
- 즉 미국의 농업법은 우선 행정부 주도의 정책입안이 이루어지나 2년여의 농업법 결정기간 동안 의회의 강한 영향력 속에 정치적 흥정도 가미되며, 관련 이해당사자들의 청원이나 제안 등이 일부 반영되어 최종 결정된다.

□ 농업법 제정과정에서 이해단체의 로비활동

- 미국에서는 행정부의 정책결정과정이나 의회의 입법활동에 이해그룹의 권익

증진을 위한 로비활동이 합법화되어 있으며, 워싱턴의 경우 수만명의 로비스트들이 활동하고 있는 것으로 추정된다.

- 로비활동의 대상은 입법을 담당하는 의회와 법률에 따라 정책을 집행하는 행정부는 물론이고 이익단체 자신들에게 도움을 줄 수 있는 모든 기관이 될 수 있다.
- 로비방법에는 직접적인 로비활동과 간접적인 로비활동으로 나눌 수 있는데, 이익단체가 직접 의회와 정부에 접촉하여 정책의 변경을 가져오도록 하는 로비활동을 직접적인 로비활동이라고 한다.
- 간접적인 로비활동은 언론활동 등을 통해 공중여론을 조성하여 자신들의 주장을 관철시키는 활동을 뜻한다.

3) 미국의 농업정책금융 체계

□ 농가지원국(Farm Service Agency)의 정책금융

- 농가지원국(FSA, Farm Service Agency)은 미국 농무부(USDA, Department of Agriculture)의 중요한 1개 부서이며, 농산물 생산 감소를 통한 가격지지 목적으로 출발하여 현재 농산물시장안정 및 보존정책의 현장 집행기능과 더불어 금융지원 업무를 담당하고 있다

□ FSA 농업 정책금융의 특징

- FSA의 용자대상은 가족농(family farm)으로 한정되어 있고, 시장우선주의 원칙을 가지고 있으며 신규농가와 사회적 소외농가에 대해 특별배려를 한다.
- 농가의 재산상태가 좋아지도록 하는 교육중시의 지도금융(Supervised Credit) 방식을 실행하고, FSA 역시 채권확보가 필수적이며 이자율은 신축적으로 적용한다.

□ 농업계통조합금융(FCS, Farm Credit System)의 설립과 발전과정

- 초기 미국 국유지를 농가에게 할당하는 시기에 농지 확보에 필요한 장기 금융 수요가 급증하였으나, 시중은행의 농업부문에 대한 용자는 제한적일 수밖에 없었다.
- 그 결과 미국 전역을 12개의 구역(district)으로 나누어 각 구역마다 하나씩 12개의 연방농지은행(FLB, Federal Land Bank)을 설립하여 농가의 농지개발과 농장 확대에 필요한 장기자금 용자를 담당토록 하는 연방농업융자은행법(Federal Farm Loan Act of 1916)이 제정되었다.
- 1920년대 내내 농산물의 과잉생산과 가격하락세를 유지하다가 경제 대공황이 닥쳐 농산물가격이 폭락하자 연방농지은행은 부실화되었고 이에 대한 대책으로 긴급농장저당법(Emergency Farm Mortgage Act of 1933)이 제정되어 기존대출금의 상환연기와 함께 추가적인 자금 대출이 이루어졌다.
- 동시에 농업금융법(Farm Credit Act of 1933)이 제정되어 농업부문의 단기, 중기, 장기 자금을 공급하는 농업계통조합금융(FCS)체계가 출범하게 되었다.

□ FCS의 조직체계와 현황

- FCS는 그 발전과정에서 나타난 바와 같이 단일 금융기관이 아니라 농업, 농촌관련 자금을 융자하는 5개의 농업신용은행(FCB)과 이들 은행 산하의 일선 대부조합, 그리고 이와 관련된 여러 기구들의 네트워크를 말하는 것으로서 “차입자(농민, 농협, 농촌고객)에 의해 소유되는 협동조합의 네트워크(network of cooperatives owned by borrowers)로 정의된다.

5. 새 농업법 논의 동향 및 전망, 그리고 시사점

1) 새 농업법을 둘러싼 환경변화

□ 재정적자와 예산문제

- 2010년 말 현재 미국의 국가채무는 9조 달러(GDP의 62.1%)를 넘는 현실에서 2012 농업법 논의에서는 재정적자와 예산제약 문제가 가장 중요한 쟁점이 될

것이다.

- 2011년 1월에는 미국 하원이 신규 의무지출의 증가는 재정수입의 증가가 아닌 의무지출의 감소를 통해서만 상쇄되어야 한다는 ‘지출균형 규칙(CUTGO rule)’을 담은 의사규칙을 채택하면서, 강력한 지출삭감 의지를 밝혔다.
- 2008년 농업법은 100억 달러(10년 이행기간 가정)에 해당하는 농업위원회(Agriculture Committees) 관할 밖의 조세규정을 이용하여 새로운 프로그램 도입에 따른 예산을 상쇄(offsets)하였으나, 2012년 농업법은 예산확보를 위한 복수위원회의 타협안 마련이 2008년 때처럼 가능하지 않을 것이라는 관측이 우세하다.
- 전통적 농업보조 및 영양지원 프로그램은 기본수준의 예산지원이 2012년 이후에도 연속되도록 입법되어 있지만 대부분의 신규 도입 프로그램은 그렇지 않으므로 2008년 농업법 예산 규모의 단순 연장도 어려울 것이라고 관측된다.
- 현재 제기되고 있는 광범위한 재정적자 감축안이 농업부문을 겨냥하고 있는데, 특히 대통령 소속 국가재정책임성·개혁위원회는 2020년까지 농업정책 순지출 100억 달러의 삭감을 건의했다.

□ 농산물 가격급등과 양호한 농가경제 상태

- 품목정책을 지지하는 측은 더욱 강력한 안전망(safety net)을 요구하고, 반대하는 측은 비용과 예산을 이유로 들면서 다른 정책에 우선순위를 둘 것을 요구하는데, 농산물가격 수준과 농가의 일반적 경제상황이 농업법 내용에 중요한 영향을 미친다.
- 2007/8년 세계적 곡물파동 이후 농가 판매가격이 용자단가는 물론 목표가격을 대폭 상회하고 있다.
 - 2011년 옥수수는 농가 판매가격이 목표가격의 2배가 넘었고, 소맥은 농가 판매가격이 목표가격보다 74%나 높았다.
- 그 결과 현재 순농가소득(net farm income)은 연간 변화가 심하지만 매우 양

호하고, 세계적 금융위기 상태에서도 농가의 자산에 대한 부채비율은 약 12% 수준으로서 거의 역사적 최저수준에 이르고 있다.

- 현재 정부 지불금은 시장가격이 정부의 가격지지 발동수준(trigger)을 초과하여, 가격과 연동된 보조프로그램(CCP 등)은 사용되지 않고 가격과 무관하게 지급되는 지불금(고정직불 등)만이 지급되고 있기 때문에 위험관리보다는 소득 지원적 특성을 가지고 있다.

□ 품목정책 개혁과 형평성 요구 증가

- 다른 정책에 비해 참여율이 낮은 수입보전직불제(ACRE)와 정책 효과와 예산 문제로 수입보전지원제도(Supplemental Revenue Assistance, SURE)에 대한 개혁 요구가 증가하고 있다.
- 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 품목(곡물, 유지류, 면화, 우유, 설탕 등)으로만 흘러가고 과일, 채소, 축산 등은 지원하지 못한다는 것과 보조금이 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것을 근거로 현재의 농업법 개혁을 주장하는 세력이 크게 등장하고 있다.
- 위의 불균형의 시정을 요구하는 세력은 지불한도 축소와 대상품목 확대, 지원 대상자 범위 확대, 국내 푸드시스템 확충 등을 강조한다.
- 현행 농업법하에서 농업보조금이 비농촌 지역 지주에게 돌아갈 수 있기에 비농업적 경제기반(nonfarm economic base)을 확대하고 농촌지역에 있는 새로운 경쟁우위 요소를 지원하는데 자원이 이동되어야 한다고 주장한다.
- 보존정책이 지나치게 방만하게 운용되고 바이오에너지 생산이 지나치게 정부 지원(세금혜택, 관세 등)에 의존하며 현재 확보되고 있는 일부 경쟁력은 고유가 때문이라는 비판이 있다.

□ 국제통상협정 관련 문제

- 고정직불이 지급의 조건으로 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하기 때문에 생산중립적이지 않아서 허용보조가 될 수 없다는 판정이 WTO에서 내려졌으

며, CCP는 특정품목을 재배하였던 농지를 대상으로 할 뿐만 아니라 채소, 과일 등의 재배를 규제하고 있으므로 품목불특정 최소허용보조 조건을 충족하는지에 대한 논란의 소지를 안고 있으므로 품목 보조금 개혁이 필요하다.

- 이러한 문제점을 해소하기 위해 DDA에서 CCP와 같은 형식의 보조금을 이른바 새로운 블루박스 보조금으로 도입하기로 하였다.
 - 신블루박스란 시장가격에 연동되더라도 특정한 작물재배를 요구하지 않는 직접지불은 블루박스로 인정하여 감축대상보조금에 포함시키지 않는 보조금유형을 뜻하며 바로 미국의 CCP가 이에 해당한다.

2) 2012 농업법 논의경과와 동향

□ 진행상황

- 2011년 4월 하원 폴 라이언(Paul Ryan)의원의 예산안이 입법되지 않은 이후 행정부와 의회의 여러 제안들이 있었지만 합의안이 이뤄지지 않았다.
- 2012년 들어서 양원합동위원회(JSCDR)의 활동 중단으로 농업예산은 강제삭감 규정을 따르게 되었고, 이후 농업법 청문회를 개최하고 상원 농업위원회 농업법은 통과되었으나, 하원과의 협의에 이루지 못하고 난항에 처해있다.
- 2012 농업법은 예년과 비교해서 비공개 과정에 의해 진행되고 있으며, 예산 삭감이라는 국가적 관심 사항이 대두되어 2008년 농업법 예산보다 향후 10년간 약 247억 달러를 삭감하게 되어 있다.

□ 정부의 우선 고려사항

- 2011년 10월 24일 Tom Vilsack 농무성 장관이 행정부의 2012년 농업법 우선 고려사항으로 농업, 식품, 농촌, 에너지, 영양, 일자리(고용) 등을 강조하는 종합법적 성격을 그대로 유지하면서 강한 안전망(strong safety net) 확충, 지속적인 생산성 유지 지원, 활기찬 시장 개혁의 세 가지 원칙을 제시하였다.
- 현재의 안전망 가운데 수입보전제도(SURE)의 불충분성과 비신속성, 수입보전

직불제(ACRE)의 복잡성, 작물보험의 불충분성 등에 대한 문제가 심각하다고 인식하고 자연재해의 신속한 보상, 안전망 적용 대상 품목이 모든 형태의 농가를 포함할 것 등을 제시하였다.

- 연구투자과 보전(conservation)을 통한 지속적인 농업생산성 유지를 강조하고, 전통적 해외 수출시장 개척과 더불어 국내시장 확충, 즉 지역 및 로컬시장 개척의 중요성을 강조하였다.

□ 상원 농업위원회 법안

- 4월 26일 상원은 2012년 농업개혁, 식품 및 일자리에 관한 법(The Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012)이라는 명칭으로 예상보다 서둘러 법안을 통과시켰다.
- 품목정책 부문에서 142억 달러를 삭감(현재 수준에서 19% 감축)하기 위해 먼저 고정직접지불제도를 폐지하였다.
- 미국 내 대부분 지역에서 찬성하였으나 남부출신 5명의 상원의원만이 반대하였는데 남부지역 의원들이 반대한 것은, 시장가격의 상승으로 곡물위주의 지역에서는 고정직불이 폐지되어도 시장판매 만으로도 충분한 수익을 얻을 수 있는 반면 면화지역에서는 고정직불이 중요한 농가수입원이 되고 있기 때문이다.
- 변동직불금도 평균 수입수준을 크게 하회할 정도로 가격 혹은 수량(crop yield) 손실이 발생할 때 지불금을 지급하는 제도로 전환을 시도하고 있으나(통제능력 밖의 실제 위협으로부터 보호 강화), 안전망 불충분에 대한 비판도 쟁점이다(하원 농업위원회 위원장 Frank Lucas 등)
- 보존예산도 65억 달러나 대폭 삭감되었고, 사상 처음으로 영양 프로그램(특히 SNAP) 예산이 40억 달러나 삭감된 반면 지역식품시스템과 유기농업 예산은 증가하였다.
- 수출기회 확대를 통한 일자리 창출, 신시장 개척 및 농업혁신을 위한 연구개발, 신재생 에너지 산업을 활성화, 생물기반 제조업 육성을 강조하고 있다.

□ 상원농업위원회 안에 대해 하원의 반응은 비판적

- 상원과 달리 하원에서는 아직 구체적 법안이 제출되지 않고 있는 상태인데 4.26 상원 농업위 통과 법안에 대한 하원 의장은 비판적이다.
- 그는 품목조항(commodity title)에서 실망하였는데 농업전반(all of agriculture)에 적용될 법안이 되지 못하였고, 농업인이 살아갈 수 있는 안전망(viable safety net) 마련에 실패하였다고 비판하였다.

3) 농업법 2012 논의 전망

- 농업법 결정의 3대 주체라고 할 수 있는 행정부, 상원, 하원의 최근 동향을 보면 ①강력한 안전망의 구축, ②농업소득지원에서 보험 등을 통한 위험관리 방향으로의 전환 등이 기본방향이라고 생각된다.
- 따라서 위험관리보다는 소득 지원적 특성을 가진 현재의 지불금 제도는 크게 수정될 전망이다.
- 대표적 정부지불금인 품목지불금과 보존지불금은 고정적인 성격을 가지고 있어 매년 거의 일정한 금액이 지불되는 소득지원적 특성을 가지게 된다.
- 이러한 소득 지원적 특성을 가지고 있는 대표적 정부지불금(품목지불금과 보존지불금)은 과감한 축소 혹은 폐지가 예상된다.
- 현재 농산물 가격은 높고 농가경제는 매우 양호한 상황이므로 직불금 개혁에 대한 농업인의 동의를 얻기가 수월하여 1996년 농업법의 경우와 마찬가지로 이들 정책의 폐지 혹은 대폭 감축이 가능할 것으로 예상된다.
- 2012년 농업법에서 가장 크게 강조될 분야는 소득안전망과 보험제도 확충 등을 통한 위험관리 방안이 될 것으로 보인다.

4) 시사점

- 농가소득 지지는 80여년을 이어온 미국농정의 근간이며 정부의 지원제도와 시장가격과의 연계를 완전히 차단하려는 시도는 1996년 농업법의 운명에서 보듯이 지속되기 어려울 것이며, 이는 우리나라 농정도 농가경제를 가격위험으로부터 보호하는 안전망 제도의 확충은 불가피하다는 것을 시사한다.
- 미국농정은 농산물 가격을 보장하여 농가소득을 보호하려는 목표와 수급균형을 이루어야 한다는 현실적 필요를 조화시키려는 노력으로 생산과 연계되지 않은 직불제가 도입되었다. 이것은 소득지지와 수급균형을 동시에 달성하여야 하는 우리나라도 생산과 연계되지 않는 직불제가 현재 거의 유일한 선택 가능한 대안임을 의미한다.
- 그러나 농가보조금 중심의 농정은 농가보조금의 대부분 소득수준이 높은 대규모 농가에 집중되고 농지가격을 상승시키는 역기능 등 여러 가지 모순을 낳아 개혁이 불가피하게 되었다. 미국의 CCP를 염두에 두고 DDA에서 합의되었던 새로운 블루박스가 유지되도록 미국제도개혁을 주의 깊게 살펴보며 주의를 기울여야 될 것이다.
- 미국정부는 급식과 영양개선 활동에 연간 500억 달러 이상을 지출하는 등 농산물 구매에 엄청난 힘을 쏟고 있으며 이것이 가장 중요한 활동이다. 우리나라도 국민의 영양과 식량안보를 보장하고 농산물 수요를 창출하기 위해 급식 프로그램에 대한 지원확대가 필요하다.
- 미국은 환경보전이 농정의 중요 목표인데 1990년대 이후 환경보전정책은 더욱 다양화되어 환경보전을 위한 예산이 큰 폭으로 증가하고 농림성 직원의 40%가 이 분야 업무에 투입되고 있다. 우리나라도 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표의 하나로 설정하고 이를 위한 제도와 조직을 개편할 필요가 있다.

참고문헌

- 김상현(2002), “미국 2002년 농업법 제정 동향”, 세계농업뉴스 제18호, 한국농촌경제연구원: 52~70.
- 김찬동(1990), “미국의 통상압력에 대한 한국의 정책대응체제에 관한 연구: 한미 농산물 통상마찰을 중심으로”, 서울대 행정대학원 석사논문.
- 김한호(2006), “농가소득 지원제도: 미국의 목표가격 지지제도”, GS&J Institute, 특별강좌 4호
- 남성우(1993), “미국의 의회정치와 농민단체의 농정로비활동(상편)”, 축산진흥 179권 4월호: 40~44.
- 남성우(1993), “미국의 의회정치와 농민단체의 농정로비활동(하편)”, 축산진흥 180권 5월호: 34~41.
- 농림부(2006), “미국 농업법 현황 및 개정 동향”, 농림부 국제농업국 농업협상과.
- 농림부(2006), 농정 추진현황 보고, 제262회 정기국회(국정감사) 보고자료.
- 박진도(1995), “미국농업정책의 기본구조와 개혁”, 「농업경제연구」 제36권 제1호, 농업경제학회: 93~119.
- 배인태(2006), “미국의 농가소득 및 경영 안정 정책”, 농림부 국제농업국.
- 송주호(2000), “미국/캘리포니아의 농업정책”, 미국 캘리포니아 파견 귀국보고서, 농림부.
- 이정환, 김관수, 김한호, 임정빈(2007), “한-미 FTA 대응 미국 농업예산 및 농업법 연구와 시사점 도출”, 농수산물유통공사
- 임송수(2006), “미국의 농가소득안정제도: 발전경과와 실태”, GS&J Institute, 시선집중 GSnJ 제11호
- 임정빈, 김태곤, 임송수(2001), “주요국(미국, EU, 일본)의 농정변화와 WTO 농업협상과의 관계분석”, 한국농촌경제연구원 C2001-34.
- 정명채, 민상기, 최경환(1995), “주요 농민운동단체의 형성과 전개과정”, 연구자료 D102, 한국농촌경제연구원.
- 조대우(1998), “미국의 통상정책 블랙박스에 관한 연구: 1993년 2월 클린턴 행정부 출범 시점에서 본”, 「북미주학연구」 7호, 충남대학교 북미주연구소: 37~88.
- 최정섭 외(1996), “미국의 1996 농업법”, 「농촌경제」 제19권 제2호, 한국농촌경제연구원.
- 최정섭(1999), “수출국의 차기 농산물협상 대응에 관한 연구”.
- 최정섭(2005), “미국, 20세기 100년간의 농업과 농정”, 세계농업뉴스 제 59호, 한국농촌경제연구원: 34~46.
- 최정섭, 권오복, 다니엘 A. 섬너(2002), “미국의 2002 농업법”, 「농촌경제」 제25

- 권 제3호, 한국농촌경제연구원.
- 허길행(2001), “미국의 농업발전과 유통”, 한국농수산물도매시장법인협회.
- 허용준(2006), “미국의 농업보조금 정책”, CEO Focus 제164호
- FAO 한국협회 국제협력부(1996), “90년대 미국농업정책과 1996년 미국농업법에 대한 검토”, FAO 한국협회.
- Adams, G., P. Westhoff, B. Willott, and R. E. Young II (2001), "Direct Payments, Safety Nets and Supply Response: Do 'Decoupled' Payments Affect U.S. Crop Area? Preliminary Evidence from 1997–2000", *American Journal of Agricultural Economics* 83: 1190–1195
- Ahearn, Mary, Jet Yee, Eldon Ball, and Richard Nehring (1998) "Agricultural Productivity in the U.S." *U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, AIB-740*
- Ahearn, M.C., H.S. El-Osta and J. Dewbre (2002), "The Impact of Government Subsidies on the Off-Farm Labour Supply of Farm Operators", Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Long Beach, California
- Barnard, C.H., R. Nehring, J. Ryan, and R. Collender (2001), "Higher Cropland Value from Farm Program Payments: Who Gains?", *Agricultural Outlook*
- Becker, G.S. (2006), Farm and Food Support Under USDA's Section 32 Program, CRS Report for Congress.
- Becker, Geoffrey S., and Jasper Womach(2002), "The 2002 Farm Bill: Overview and Status", CRS Report for Congress.
- Bowers, D.E., W.D., Rasmussen, G.L.Baker(Dec. 1984), History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933–84, ERS/USDA Economic Information Bulletin Number 485.
- Burfisher, M.E. and J. Hopkins (February 2003), "Decoupled Payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture", Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, *USDA, Agricultural Economic Report*, No. 822, Washington DC
- Collender, R.N, and Morehart, M. "Decoupled payments to Farmers, Capital Markets, and Supply Effects" *USDA Agricultural Economic Report* chapter 4, No. 838, Washington DC
- Chau, N., and H. de Gorter (2000) "Disentangling the Production and Export Consequences of Direct Farm Income Payments." Paper presented at the 2000 AAEEA meetings, Tampa, FL
- Chau, N.H. and H. de Gorter (2001), "Disentangling the Consequences of Direct Payment Schemes in Agriculture on Fixed Costs, Exit Decisions

- and Output", Department of Applied Economics and Management, Cornell University, Working Paper, Ithaca, New York
- Chavas, J.P. (2001), "Direct Payments, Safety Nets and Supply Response: Discussion", *American Journal of Agricultural Economics*, 83: 1215-1216
- Chavas, J.P. and M.T. Holt (1990), "Acreage Decisions Under Risk: The Case of Corn and Soybeans," *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 72: 529-538
- Dennis A. Shields, Randy Schnepf(2011), "Farm Safety Net Proposals for the 2012 Farm Bill", Congressional Research Service R42040
- Dewbre, J., and A. Mishra (2002), "Farm Household Incomes and US Government Program Payments," Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Long Beach, California
- Dimitri, Carolyn, Anne Effland, Neilson Conklin (June, 2005), The 20th Century Transformation of U.S. Agriculture and Farm Policy, ERS/USDA Economic Information Bulletin Number 3.
- El-Osta, H.S., M.C. Ahearn and A.K. Mishra (2003), "Implications of 'Decoupled' Payments for Farm and Off-Farm Labour Allocation.", Paper presented at the Conference Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading? Capri, Italy
- Floyd, J.E. (1965), "The Effects of Farm Price Supports on Returns to Land and Labour in Agriculture", *Journal of Political Economy*, 73: 148-158
- Goodwin, B.K. and A.K. Mishra (2002), "Are 'Decoupled' Farm Program Payments Really Decoupled? An Empirical Evaluation", Department of Agricultural, Environmental, and Development Economics, Ohio State University, Working Paper, Columbus, Ohio
- Goodwin, B.K. and A.K. Mishra (2003), "Acreage Effects of Decoupled Programs at the Extensive Margin.", Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Montreal, Canada
- Goodwin, B.K., A.K. Mishra and F.N. Ortalo-Magné (2003a), "Explaining Regional Differences in the Capitalization of Policy Benefits into Agricultural Land Values", in C.B. Moss and A. Schmitz, *Government Policy and Farmland Markets*, Ames, Iowa State Press
- Goodwin, B.K., A.K. Mishra and F.N. Ortalo-Magné (2003b), "What's Wrong with Our Models of Agricultural Land Values?", *American Journal of Agricultural Economics*, 85: 744-752
- Goodwin, B.K. and A.K. Mishra (2004), "Farming Efficiency and the

- Determinants of Multiple Job Holding by Farm Operators", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 86: 722-729
- Green, Robert C.,(March 1990), Program Provisions for Program Crops: A Database for 1961-90, Agriculture and Trade Analysis Division, ERS/USDA, Staff Report No. AGES 9010.
- Gundersen, Craig, Betsey Kuhn, Susan Offutt, and Mitchell Morehart(November 2004), A Consideration of the Devolution of Federal Agricultural Policy, ERS/USDA, Agricultural Economic Report No. (AER836).
- Hadwiger, Don F. 외(1989), "한·미 농산물 통상관계의 정치학", 「농촌경제」 46권, 한국농촌경제연구원: 111~119.
- Hennessy, D.A. (1998) "The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 80: 46-57
- Janssen, L. and B. Button (2004), "Impacts of Federal Farm Program Payments on Cropland Values and Rental Rates: Evidence from County-Level Data in South Dakota", Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting. Denver, Colorado
- Jim Monke, Renee Johnson(2010), "Actual Farm Bill Spending and Cost Estimates", Congressional Research Service R41195
- Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (March 2012), "Farm Bill Budget Visualizer" (www.jhsph.edu/clf/projects/FFP/visualizer)
- Jones, Jean Yavis., Charles E. Hanrahan, Jasper Womach(2001), "What is a Farm Bill?", CRS Report for Congress.
- Key, N., R. Lubowski and M.J. Roberts (2004), "The 1996 Federal Agriculture Improvement and Reform Act: Correcting a Distortion?", Paper presented at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, Colorado
- Kirwan, B. E. (2004), "The Incidence of U.S. Agricultural Subsidies on Farmland Rental Rates", Department of Policy Analysis and Management, Cornell University, Working Paper, Ithaca, New York
- Lence, S.H. and A.K. Mishra (2003), "The Impacts of Different Farm Programs on Cash Rents", *American Journal of Agricultural Economics* 85: 753-761
- McElroy, R., J. Johnson, M. Morehart, J. Ryan, C. McGath, R. Green, A. Mishra, J. Hopkins, T. Covey, K. and W. McBride (2003), "Agricultural Income and Finance Outlook" US Department of Agriculture, Economic

- Research Service, AIS-81, Washington DC
- Mishra, A.K. and C.L. Sandretto (2002), "Stability of Farm Income and the Role of Nonfarm Income in U.S. Agriculture," *Review of Agricultural Economics*, 24: 208-221
- Monke, Jim(2006), Farm Commodity Policy: Programs and Issues for Congress, CRS Report for Congress.
- Moyer, Wayne and Tim Josling(1990), "Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and USA" New York and London, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hemstead.
- _____ (2002), "Agricultural Policy Reform: Politics and process in the EU and US in the 1990s", Ashgate Publishing Company.
- Mullen, K., N. Chau, H. de Gorter and B. Gloy (2001), "The Risk Reduction Effects of Direct Payments on U.S. Wheat Production", Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium Symposium, Washington DC
- OECD (2004), Risk Effects of PSE Crop Measures, AGR/CA/APM(2002)13/FINAL, Paris, OECD
- Orden, David, Key Issues for the Next Farm Bill: Is a Farm Program Buyout Possible?, USDA Agricultural Outlook Forum, February 24, 2005. CRS Report for Congress.
- _____ (1994), "Agricultural interest groups and the north american free trade agreement", National Bureau of Economic Research working paper No.4790.
- Ralph M. Chite(2008), "Farm Bill Budget and Costs: 2002 vs. 2007", Congressional Research Service RS22694
- Rawson, Jean M.(2006), Specialty Crops: 2007 Farm Bill Issues
- Renee Johnson, Jim Monke(2011), "What is the "Farm Bill"?", Congressional Research Service RS22131
- Roberts, Michael J., Barrett Kirwan, and Jeffrey Hopkins (2003) "The Incidence of Government Program Payments on Agricultural Land Rents: The Challenges of Identification," *American Journal of Agricultural Economics* 83(3): 762-69
- Ryan, J., C. Barnard and R. Collender (2001), "Government Payments to Farmers Contribute to Rising Land Values.", *Agricultural Outlook*
- Singh, I., L. Squire, and J. Strauss (1986), Agricultural Household Models: Extensions, Applications and Policy, Baltimore: Johns Hopkins, pp.

17-91

Stucker, T.A.(1979), “미국의 식량·농업정책결정: 정책결정과 참여자”, 해외농업동향 2권 15호, 한국농촌경제연구원: 35~49.

Thompson, Robert L(2005), Essentials for the 2007 Farm Bill in a Global Context, Trade Policy Analysis Vol.7, No.6, Cordell Hull Institute.

T. Kirk White, Robert A. Hoppe(2012), "Changing Farm Structure and the Distribution of Farm Payments and Federal Crop Insurance", Economic Information Bulletin No.91, United States Department of Agriculture

Westcott, Paul C., and J. Michael Price (2001) "Analysis of the U.S. Commodity Loan Program with Marketing Loan Provisions" AER-801. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service

Westcott, Paul C., C. Edwin Young, and J. Michael Price(November 2002), The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets, ERS/USDA Agriculture Information Bulletin No. AIB-778.

Womach, Jasper (2006), Previewing a 2007 Farm Bill, CRS Report for Congress.

Yee, Jet, Mary Clare Ahearn, and Wallace Huffman (2004) "Links Among Farm Productivity, Off-farm Work, and Farm Size," *Journal of Agricultural and Applied Economics* 36(3): 591-603

Young, C.E., Monte L. Vandever, and Randall D. Schnepf (2001) "Production and Price Impacts of U.S. Crop Insurance Programs," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 83

Young, C.E., and P.C. Westcott (2000) "How Decoupled is U.S. Agricultural Support for Major Crops?" *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82: 762-767

U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service
(www.ers.usda.gov)

U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, "Farm Income: Data files, U.S. and State Income and Production Expenses by Category, 1949-2009" (www.ers.usda.gov/Data/farmincome/FindfidmuXls.html)

U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service(March 2012), "Farm Program Atlas" (www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)

USDA, www.usda.gov/farmbill

USDA(2006), Strategic plan for FY2005-2010.

_____(2010), Strategic plan for FY2010-2015.

_____(2011), Performance and Accountability Report 2011.

_____ (2012), FY2013 Budget Summary and Annual Performance Plan.

미국 상원의회 홈페이지(www.senate.gov)

미국 하원의회 홈페이지(www.house.gov)

AFBF 홈페이지(www.fb.org)

OMB 홈페이지(www.whitehouse.gov/omb)

USDA 홈페이지(www.usda.gov)

<부 록>

1. 정부지불금의 주별 분포

<부표 1>

	Total program payments, 2009	Share 2009	누적
Texas	1202424437	8.42	8.42
Iowa	1162999935	8.14	16.56
Illinois	1035983072	7.25	23.81
North Dakota	931079063.7	6.52	30.33
Kansas	928840198.9	6.5	36.83
Minnesota	866694743.8	6.07	42.9
Nebraska	744181720.5	5.21	48.11
South Dakota	643575969.7	4.5	52.61
Indiana	479827495.5	3.36	55.97
Missouri	477554841.7	3.34	59.31
Wisconsin	461605501.5	3.23	62.54
Oklahoma	437178521.5	3.06	65.6
Montana	422660245.9	2.96	68.56
California	414644510.5	2.9	71.46
Ohio	396079502.5	2.77	74.23
Arkansas	348110645.8	2.44	76.67
Washington	347643136.1	2.43	79.1
Colorado	299624041.6	2.1	81.2
Mississippi	256584379.9	1.8	83
Michigan	248655260.7	1.74	84.74
Georgia	229112015.7	1.6	86.34
Louisiana	202963331.7	1.42	87.76
North Carolina	199467248.5	1.4	89.16
Idaho	185300871.1	1.3	90.46
Kentucky	180151430.6	1.26	91.72
Pennsylvania	151317353.3	1.06	92.78
Tennessee	139305110.8	0.97	93.75
New York	123390876.7	0.86	94.61
Oregon	111661875.9	0.78	95.39
Alabama	109545013.5	0.77	96.16
Florida	90454036.26	0.63	96.79
Virginia	78524108.76	0.55	97.34
South Carolina	74200302.03	0.52	97.86
New Mexico	64657337.45	0.45	98.31
Maryland	53721626.34	0.38	98.69
Arizona	50643964.09	0.35	99.04
Wyoming	26523834.27	0.19	99.23

Vermont	23283922.64	0.16	99.39
Utah	22320320.63	0.16	99.55
Delaware	16123905.65	0.11	99.66
New Jersey	9882642.06	0.07	99.73
Connecticut	8544725.09	0.06	99.79
Maine	8507609.43	0.06	99.85
Massachusetts	7106378.35	0.05	99.9
West Virginia	5708243.93	0.04	99.94
Nevada	3937975.42	0.03	99.97
New Hampshire	2799379.64	0.02	99.99
Hawaii	1203488.9	0.01	100
Alaska	1184794.94	0.01	100.01
Rhode Island	340250.33	0	100.01
DC	0	0	100.01

<부표 2> 총지불금에서 차지하는 7대 지불금 비중

State	합계	총지불금에서 차지하는 주요 개별 지불금 비중(%)						
		DP	CCP	ACRE	MLB	SURE	CRP	MILC
Alaska	100	7.32	0	0	0	0	88.2	4.48
Alabama	70.24	36.32	10.95	0.03	0.1	2.72	18.77	1.34
Arkansas	77.4	68.58	3.23	0.01	0.05	0.72	4.31	0.5
Arizona	85.46	60.29	14.89	0	0.39	0.43	0	9.45
California	60.18	32.88	3.11	0.04	0.22	2.2	1.19	20.54
Colorado	58.92	23.29	0	0.77	0.36	6.58	26.15	1.77
Connecticut	63.4	6.49	0	0	0	26.61	0.1	30.19
DC								
Delaware	53.68	30.93	0	11.16	0	2.12	5.07	4.4
Florida	29.97	10.91	4.46	0	0	6.59	2.72	5.3
Georgia	70.37	40.91	14.05	0	0.57	1.9	9.83	3.12
Hawaii	20.55	0	0	0	0	12.33	0	8.22
Iowa	63.58	40.5	0	0.05	0.04	2.21	18.41	2.38
Idaho	72.72	27.86	0	15.02	0.72	1.64	17.43	10.04
Illinois	62.75	39.99	0	6.78	0	3.37	11.21	1.39
Indiana	57.3	44.34	0	0.66	0	0.74	8.84	2.72
Kansas	53.39	33.64	0.01	0.12	0.01	5.6	13.32	0.68
Kentucky	64.58	27.15	0	6.02	0	1.28	24.62	5.51
Louisiana	73.04	56.35	5.38	0.18	0.27	0.86	8.7	1.31
Massachusetts	66.37	4.84	0	3.79	0.06	24.54	0	33.13
Maryland	63.4	28.98	0	0.87	0.04	0.42	19.83	13.27
Maine	86.96	8.79	0	0.54	0.69	3.36	19.54	54.03
Michigan	61.12	32.41	0	1.67	0.03	2.69	8.81	15.5
Minnesota	56.12	33.35	0	0.64	0.05	1.39	13.02	7.68
Missouri	62.93	36.1	0.8	0.65	0.03	0.88	21.71	2.75
Mississippi	72.52	45.83	7.24	0.15	0.03	2.95	15.47	0.85
Montana	48.24	0	0	4.42	4.75	13.21	25.33	0.53
North Carolina	50.09	31.84	6.19	0.34	0.2	3.89	4.56	3.05
North Dakota	53.01	22.54	0	3.34	9.78	6.3	10.76	0.28
Nebraska	54.14	40.99	0	0.11	0.02	2.54	9.79	0.7
New Hampshire	92.49	10.29	0	0.09	0.08	1.41	0.02	80.61
New Jersey	49.99	25.1	0	0	0.01	2.84	7.1	14.94
New Mexico	77.98	23.54	2.49	1.08	0.29	8.85	28.35	13.38
Nevada	59.22	15.19	0	0	3.37	12.41	0	28.25
New York	84.64	20.12	0	0.09	0.05	0.87	4.15	59.35
Ohio	61.09	39.29	0	0.59	0.03	0.62	12.95	7.62
Oklahoma	73.48	25.34	1.32	21.73	0	16.88	7.34	0.87
Oregon	76.68	22.54	0	11.38	0.27	5.67	29.21	7.61
Pennsylvania	78.14	14.19	0	0.22	0.05	0.15	17.88	45.66
Rhode Island	81.15	4.58	0	0	0.14	27.05	0	49.38
South Carolina	52.6	33.09	5.07	0	0.22	1.76	9.52	2.92
South Dakota	43.73	22.54	0	7.15	0.15	3.01	9.68	1.21

Tennessee	60.5	35.4	4.49	0.82	0.04	2.95	10.74	6.05
Texas	64.83	31.79	4.86	0.74	0.24	13.99	11.46	1.74
Utah	86.33	25.13	0	0.65	2.94	0.06	25.84	31.7
Virginia	60.39	27.68	4.47	0.66	0.21	0.95	10.55	15.88
Vermont	95.27	7.16	0	3.36	0.02	3.97	3.96	76.8
Washington	79.36	17.43	0	22.38	0.03	11.14	23.95	4.43
Wisconsin	72.12	22.58	0	0.22	0.03	2.8	8.51	37.98
West Virginia	73.38	27.2	0	0.01	0.54	0.31	20.68	24.66
Wyoming	62.26	23.81	0	0.08	3.19	5.1	28.67	1.41

<부표 3> 고정직접지불금의 주별 분포(2009)

State	총고정직접지불금	비중(%)	누계(%)
Iowa	471,047,313	10.10	10.10
Illinois	414,271,045	8.88	18.98
Texas	382,295,212	8.20	27.18
Kansas	312,485,885	6.70	33.88
Nebraska	305,011,631	6.54	40.42
Minnesota	289,071,523	6.20	46.62
Arkansas	238,742,779	5.12	51.73
Indiana	212,776,973	4.56	56.30
North Dakota	209,906,834	4.50	60.80
Missouri	172,406,839	3.70	64.49
Ohio	155,626,883	3.34	67.83
South Dakota	145,048,592	3.11	70.94
California	136,324,802	2.92	73.86
Mississippi	117,603,639	2.52	76.38
Louisiana	114,373,294	2.45	78.84
Oklahoma	110,786,346	2.38	81.21
Wisconsin	104,233,296	2.23	83.45
Georgia	93,720,072	2.01	85.46
Michigan	80,599,658	1.73	87.18
Colorado	69,780,789	1.50	88.68
North Carolina	63,509,884	1.36	90.04
Washington	60,607,200	1.30	91.34
Idaho	51,630,760	1.11	92.45
Tennessee	49,309,380	1.06	93.51
Kentucky	48,915,411	1.05	94.55
Alabama	39,790,583	0.85	95.41
Arizona	30,535,222	0.65	96.06
Oregon	25,166,874	0.54	96.60
New York	24,829,274	0.53	97.13
South Carolina	24,555,277	0.53	97.66
Virginia	21,731,798	0.47	98.13
Pennsylvania	21,471,123	0.46	98.59
Maryland	15,571,193	0.33	98.92
New Mexico	15,217,153	0.33	99.25
Florida	9,864,905	0.21	99.46
Wyoming	6,315,718	0.14	99.59
Utah	5,609,870	0.12	99.71
Delaware	4,986,974	0.11	99.82
New Jersey	2,480,191	0.05	99.87
Vermont	1,666,701	0.04	99.91
West Virginia	1,552,497	0.03	99.94
Maine	748,037	0.02	99.96
Nevada	598,159	0.01	99.97
Connecticut	554,909	0.01	99.98

Massachusetts	344,113	0.01	99.99
New Hampshire	288,001	0.01	100.00
Alaska	86,711	0.00	100.00
Rhode Island	15,571	0.00	100.00

<부표 4> 가격보전직불금의 주별 분포(2009)

State	CCP	비중(%)	누계
Texas	58,418,536	28.49	28.49
Georgia	32,183,516	15.70	44.19
Mississippi	18,575,204	9.06	53.25
California	12,889,191	6.29	59.54
North Carolina	12,353,276	6.03	65.57
Alabama	11,996,128	5.85	71.42
Arkansas	11,256,764	5.49	76.91
Louisiana	10,926,300	5.33	82.24
Arizona	7,542,513	3.68	85.92
Tennessee	6,255,046	3.05	88.97
Oklahoma	5,749,466	2.80	91.77
Florida	4,035,577	1.97	93.74
Missouri	3,839,568	1.87	95.61
South Carolina	3,761,518	1.83	97.45
Virginia	3,508,663	1.71	99.16
New Mexico	1,608,719	0.78	99.94
Kansas	111,837	0.05	100.00
Colorado	2,444	0.00	100.00
Maryland	1,431	0.00	100.00
Nebraska	309	0.00	100.00
Kentucky	39	0.00	100.00

<부표 5> 수익보전직불금의 주별 분포(2009)

State	ACRE	비중(%)	누계(%)
Oklahoma	95,007,452.71	22.03	22.03
Washington	77,792,772.44	18.04	40.07
Illinois	70,230,209.08	16.28	56.35
South Dakota	46,011,281.85	10.67	67.02
North Dakota	31,132,461.18	7.22	74.24
Idaho	27,839,479.28	6.45	80.69
Montana	18,683,101.00	4.33	85.02
Oregon	12,702,732.00	2.95	87.97
Kentucky	10,839,673.10	2.51	90.48
Texas	8,923,973.08	2.07	92.55
Minnesota	5,515,025.00	1.28	93.83
Michigan	4,142,465.00	0.96	94.79
Indiana	3,169,826.63	0.73	95.52
Missouri	3,115,787.03	0.72	96.25
Ohio	2,355,705.82	0.55	96.79
Colorado	2,302,331.00	0.53	97.33
Delaware	1,799,104.00	0.42	97.74
Kansas	1,149,980.00	0.27	98.01
Tennessee	1,148,319.00	0.27	98.28
Wisconsin	1,012,164.00	0.23	98.51
Nebraska	811,144.00	0.19	98.70
Vermont	782,319.00	0.18	98.88
New Mexico	700,423.00	0.16	99.04
North Carolina	687,369.00	0.16	99.20
Iowa	552,857.00	0.13	99.33
Virginia	20,973.00	0.12	99.45
Maryland	466,595.00	0.11	99.56
Mississippi	378,078.00	0.09	99.65
Louisiana	361,465.00	0.08	99.73
Pennsylvania	327,174.00	0.08	99.81
Massachusetts	269,224.00	0.06	99.87
California	186,187.00	0.04	99.91
Utah	145,748.00	0.03	99.95
New York	106,832.59	0.02	99.97
Maine	45,869.00	0.01	99.98
Alabama	30,120.00	0.01	99.99
Arkansas	21,782.00	0.01	99.99
Wyoming	20,229.00	0.00	100.00
New Hampshire	2,591.02	0.00	100.00
West Virginia	395.00	0.00	100.00

<부표 6> 유통용자수익지불금의 주별 분포(2009)

State	MLB	비중(%)	누계(%)
North Dakota	91094676.80	72.51	72.51
Montana	20075262.14	15.98	88.49
Texas	2865913.92	2.28	90.77
Idaho	1333821.08	1.06	91.83
Georgia	1315719.87	1.05	92.88
Colorado	1078242.60	0.86	93.73
South Dakota	952217.74	0.76	94.49
California	892090.27	0.71	95.20
Wyoming	846179.33	0.67	95.88
Utah	656844.22	0.52	96.40
Louisiana	545699.73	0.43	96.83
Minnesota	458094.16	0.36	97.20
Iowa	411562.24	0.33	97.53
North Carolina	408460.51	0.33	97.85
Oregon	304905.92	0.24	98.09
Arizona	198096.79	0.16	98.25
New Mexico	189366.43	0.15	98.40
Arkansas	169029.63	0.13	98.54
Virginia	166662.95	0.13	98.67
South Carolina	165094.07	0.13	98.80
Missouri	141712.86	0.11	98.91
Wisconsin	141612.02	0.11	99.03
Nevada	132603.08	0.11	99.13
Alabama	113749.14	0.09	99.22
Nebraska	113482.35	0.09	99.31
Ohio	104883.45	0.08	99.40
Washington	102467.35	0.08	99.48
Mississippi	85925.45	0.07	99.55
Kansas	84496.47	0.07	99.61
Pennsylvania	73354.02	0.06	99.67
Michigan	71750.65	0.06	99.73
New York	66800.85	0.05	99.78
Tennessee	62540.29	0.05	99.83
Maine	58845.76	0.05	99.88
Illinois	47073.98	0.04	99.92
West Virginia	30541.66	0.02	99.94
Maryland	20870.52	0.02	99.96
Oklahoma	19991.54	0.02	99.97
Indiana	14409.83	0.01	99.98
Kentucky	5627.03	0.00	99.99
Massachusetts	4416.65	0.00	99.99
Vermont	4020.19	0.00	99.99
Florida	2223.34	0.00	100.00
New Hampshire	2137.59	0.00	100.00
New Jersey	802.72	0.00	100.00

Rhode Island	492.92	0.00	100.00
Connecticut	362.79	0.00	100.00
Delaware	312.00	0.00	100.00
Alaska	0.00	0.00	100.00
DC	0.00	0.00	100.00
Hawaii	0.00	0.00	100.00

<부표 7> SURE지불금의 주별 분포(2009)

State	SURE	비중(%)	누계(%)
Texas	168251576.28	24.64	24.64
Oklahoma	73792902.00	10.81	35.45
North Dakota	58614432.03	8.58	44.03
Montana	55833803.00	8.18	52.21
Kansas	52029485.25	7.62	59.83
Washington	38729864.00	5.67	65.50
Illinois	34909611.15	5.11	70.61
Iowa	25647735.00	3.76	74.37
Colorado	19709247.00	2.89	77.25
South Dakota	19359089.00	2.84	80.09
Nebraska	18876597.00	2.76	82.85
Wisconsin	12913564.87	1.89	84.75
Minnesota	12013967.00	1.76	86.50
California	9141791.00	1.34	87.84
North Carolina	7751704.00	1.14	88.98
Mississippi	7569433.00	1.11	90.09
Michigan	6700015.00	0.98	91.07
Oregon	6325739.00	0.93	91.99
Florida	5957497.00	0.87	92.87
New Mexico	5719008.00	0.84	93.70
Georgia	4343900.00	0.64	94.34
Missouri	4192856.00	0.61	94.96
Tennessee	4109011.00	0.60	95.56
Indiana	3527769.00	0.52	96.07
Idaho	3047950.00	0.45	96.52
Alabama	2984854.43	0.44	96.96
Arkansas	2494915.00	0.37	97.32
Ohio	2436006.00	0.36	97.68
Kentucky	2302370.00	0.34	98.02
Connecticut	2273473.00	0.33	98.35
Massachusetts	1744105.00	0.26	98.60
Louisiana	1739745.00	0.25	98.86
Wyoming	1352770.00	0.20	99.06
South Carolina	1309075.00	0.19	99.25
New York	1074713.00	0.16	99.41
Vermont	925525.00	0.14	99.54
Virginia	742535.00	0.11	99.65
Nevada	488826.00	0.07	99.72
Delaware	341500.07	0.05	99.77
Maine	286226.00	0.04	99.81
New Jersey	281132.00	0.04	99.86
Pennsylvania	233974.00	0.03	99.89
Maryland	223289.00	0.03	99.92
Arizona	216988.00	0.03	99.95

Hawaii	148419.00	0.02	99.98
Rhode Island	92024.00	0.01	99.99
New Hampshire	39343.00	0.01	100.00
West Virginia	17441.00	0.00	100.00
Utah	13915.00	0.00	100.00
Alaska	0.00	0.00	100.00
DC	0.00	0.00	100.00

<부표 8> MILC지불금의 주별 분포(2009)

State	MILC	비중(%)	누계(%)
Wisconsin	175336229.20	21.26	21.26
California	85184437.13	10.33	31.59
New York	73231268.73	8.88	40.47
Pennsylvania	69087852.34	8.38	48.84
Minnesota	66533247.56	8.07	56.91
Michigan	38540627.30	4.67	61.58
Ohio	30161632.93	3.66	65.24
Iowa	27635852.89	3.35	68.59
Texas	20924151.05	2.54	71.13
Idaho	18611264.27	2.26	73.38
Vermont	17881905.22	2.17	75.55
Washington	15385928.83	1.87	77.42
Illinois	14419023.96	1.75	79.17
Missouri	13155803.81	1.60	80.76
Indiana	13045788.76	1.58	82.34
Virginia	12468662.95	1.51	83.86
Kentucky	9921520.73	1.20	85.06
New Mexico	8652766.22	1.05	86.11
Oregon	8501444.58	1.03	87.14
Tennessee	8421917.12	1.02	88.16
South Dakota	7790361.09	0.94	89.10
Georgia	7152039.80	0.87	89.97
Maryland	7127093.31	0.86	90.84
Utah	7076370.77	0.86	91.69
Kansas	6301253.40	0.76	92.46
North Carolina	6092788.87	0.74	93.20
Colorado	5307521.50	0.64	93.84
Nebraska	5187429.34	0.63	94.47
Florida	4790447.08	0.58	95.05
Arizona	4787917.88	0.58	95.63
Maine	4596282.85	0.56	96.19
Oklahoma	3789246.58	0.46	96.65
Louisiana	2651322.43	0.32	96.97
North Dakota	2624570.26	0.32	97.29
Connecticut	2579863.45	0.31	97.60
Massachusetts	2354364.27	0.29	97.88
New Hampshire	2256440.79	0.27	98.16
Montana	2236668.02	0.27	98.43
Mississippi	2182907.99	0.26	98.69
South Carolina	2169880.74	0.26	98.96
Arkansas	1737544.27	0.21	99.17
New Jersey	1476313.14	0.18	99.35
Alabama	1464041.35	0.18	99.52
West Virginia	1407403.86	0.17	99.70
Nevada	1112285.57	0.13	99.83

Delaware	709501.84	0.09	99.92
Wyoming	372966.78	0.05	99.96
Rhode Island	168009.21	0.02	99.98
Hawaii	98899.90	0.01	99.99
Alaska	53052.41	0.01	100.00
DC	0.00	0.00	100.00

<부표 9> CRP지불금의 주별 분포(2009)

State	CRP	비중(%)	누계(%)
Iowa	214123711.46	11.56	11.56
Texas	137814596.48	7.44	19.01
Kansas	123722541.73	6.68	25.69
Illinois	116172675.57	6.27	31.96
Minnesota	112802536.45	6.09	38.05
Montana	107052488.27	5.78	43.83
Missouri	103680954.46	5.60	49.43
North Dakota	100203800.01	5.41	54.85
Washington	83262385.21	4.50	59.34
Colorado	78350765.58	4.23	63.57
Nebraska	72866057.92	3.94	67.51
South Dakota	62294399.95	3.36	70.87
Ohio	51274020.78	2.77	73.64
Kentucky	44356955.07	2.40	76.04
Indiana	42426643.90	2.29	78.33
Mississippi	39684469.63	2.14	80.47
Wisconsin	39277058.23	2.12	82.59
Oregon	32621506.48	1.76	84.35
Idaho	32288772.19	1.74	86.10
Oklahoma	32096263.11	1.73	87.83
Pennsylvania	27051393.86	1.46	89.29
Georgia	22514090.41	1.22	90.51
Michigan	21916782.75	1.18	91.69
Alabama	20566621.64	1.11	92.80
New Mexico	18331907.83	0.99	93.79
Louisiana	17653359.65	0.95	94.75
Arkansas	15010903.56	0.81	95.56
Tennessee	14967505.87	0.81	96.36
Maryland	10650313.70	0.58	96.94
North Carolina	9105073.78	0.49	97.43
Virginia	8285018.32	0.45	97.88
Wyoming	7605075.50	0.41	98.29
South Carolina	7066257.17	0.38	98.67
Utah	5766538.93	0.31	98.98
New York	5124065.60	0.28	99.26
California	4924427.51	0.27	99.52
Florida	2459656.77	0.13	99.66
Maine	1662802.06	0.09	99.75
West Virginia	1180669.24	0.06	99.81
Alaska	1045031.53	0.06	99.87
Vermont	922831.39	0.05	99.92
Delaware	817784.53	0.04	99.96
New Jersey	701960.72	0.04	100.00
Connecticut	8495.00	0.00	100.00
New Hampshire	683.00	0.00	100.00

Massachusetts	232.00	0.00	100.00
Arizona	0.00	0.00	100.00
DC	0.00	0.00	100.00
Hawaii	0.00	0.00	100.00
Nevada	0.00	0.00	100.00
Rhode Island	0.00	0.00	100.00

2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구

인 쇄 2012. 8.

발 행 2012. 8.

인쇄처 (주)더스토리이미지웍스 전화 02-6084-7317 팩스 02-562-7319

ISBN 978-89-93118-21-6 93520