

아메리카 農業政策의 展開와 現狀*

姜 景 璿**

目 次

1. 아메리카 농업의 現狀
2. 아메리카의 主要農業政策
3. 아메리카의 農業豫算
4. 아메리카의 農產物貿易
5. 主要先進國의 農業保護

1. 아메리카 농업의 現狀

(1) 農業의 長期 動能變化

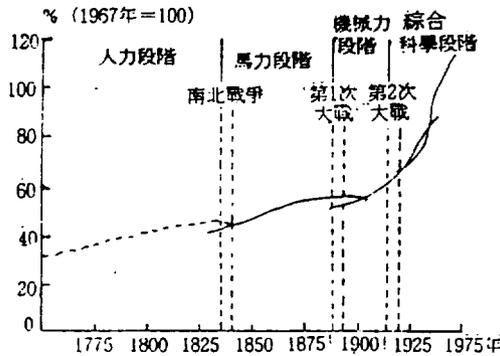
西部 Frontier 개척이 거의 완료된 19세기 말부터 현재에 이르기까지 미국 농업의 발자취를 技術革新的 側面을 중심으로 살펴보고자 한다. 여기에는 다음과 같은 3단계의 시기로 나누어 그 발전과정을 정리해 볼 수 있을 것이다. <그림1>

第1期(1880~1920): 西部開拓에 의한 농지면적의 확대와 더불어 馬耕을 중심으로 한 畜力의 導入으로 농업생산이 크게 증가된 시기이다. (예컨대 小麥100부셀(약 2,700kg)을 생산하는데 요하는 노동시간이 1840년 233시간에서 1900년 108시간으로 줄어든다) 이 人力段階에

* 본고는 농수산물 유통공사의 연구지원에 따라 제주대학교(연구책임 강경선)에 의하여 수행된 "輸入自由化에 따른 農業構造 改善과 農外所得增大方案研究"(1990.8) 중 필자가 담당한 분야중의 일부이다.

** 農科大學 農業經濟學科 教授

〈그림1〉 美國 農業生産性的 長期變化 (1775~1975年)



자료 : Lu, Yao-chi, and Leroy Quance, *Agricultural Productivity: Expanding the Limits*, USDA-AIB 431, 1979.

서 畜力段階에의 移行은 미국에 있어서의 제1차농업혁명이라고 부르고 있다.¹⁾

第2期(1920~제2차대전까지): 畜力대신에 트럭터를 중심으로 하는 일련의 농업기계가 도입·보급되는 시기이다. 이러한 기계력의 도입으로 농업노동생산성이 일단 비약한 시기를 제2차 농업혁명이라고 부르고 있다.²⁾

第3期(제2차대전~현재까지): 농업기계는 일층 대형화와 性能向上이 진행되는 반면 作物

1) 미국에서의 최초의 農業革命이라 부르는 이 때의 변화는 미국의 농민을 自給自足型에서 商業生産型으로 변화시켰다. 그래서 1880年代까지 線花, 食肉, 小麥의 수율은 세계시장을 지배할 수 있을 만큼 되었다.

영국의 경우 2次農業革命 이후 황금시대를 이룩한 농업의 번영은 1875년을 고비로 돌연 중지부를 적었다. 종래 루마니아, 러시아등의 作況에 따라 좌우되던 小麥 가격은 신대륙-미국 의 作況에 좌우되면서 저렴한 國際價格을 성립하게 하였다. 더우기 캐나다, 호주의 小麥은 이에 가세되었다. 당시의 英國 小麥價格은 키퍼당 37실링 4펜스였으나 미국은 16실링, 運費 加算하여 영국에서 20실링 정도였다. 이로인해 1875~95년의 20년간 西歐大陸을 農業恐慌으로 돌진케 한 바 있으며 이를 계기로 영국등 西歐農業은 畜産·果實·고등채소 같은 새로운 生産編成으로 이후 발전을 보게 된다. 그리고 덴마크·네델란드 및 모든 西歐諸國은 恐慌克服으로 농민이 협동조합운동에 호소한 것이 이때부터의 현상이기도 하다: 崔鍾軾: 農業政策論, 1977. pp.40~42.

2) 그런데 새로운 기계의 도입은 第2農業革命의 한 측면에 불과하다. 기계화와 기타 많은 부분의 변화는, 일련의 기술체계 환언하면 이른바 system 分析을 농업에 적용시킨 것이다. 기계화 이외의 분야에서는 石灰와 肥料의 적절한 施用, 토양보전기술의 적용, 필요한, 또한 가능한 지역에서의 관개, 植物 및 動物의 품종개량의 채용, Hybrid corn(1920年代에 개발되었으며 전통적으로 작부되고 있던 품종제통에 비해 월등히 收量이 많다. -예컨대 1920年代에 대략 300坪당 160kg하던 것이 이후 개량되어 600kg수준에 이른다)의 實用化, 가축의 영양 균형을 고려한 배합사료, 보다 효율적인 病害蟲의 관리, 제초제의 사용등이다. 1985 Yearbook of Agriculture: U.S. Agriculture in Global Economy, 1986. p.10.

의 品種改良(例-옥수수-代雜種의 개발, 보급 등)과 肥料·農藥의 투입증가, 새로운 가축의 육종·번식기술 등장으로 생산성은 급상승한다. 즉 이전에 비하여 단위면적당 곡물수량과 가축 한마리당 생산량이 대폭 증가한 것이다. 사실 유전학, 農化學, 機械工學 등 일련의 「科學의 힘」은 제3차농업혁명이라 할 기술혁신의 성과를 가져오고 있다.

그래서 이 第3期는 미국 농업의 構造變化가 가장 급속하게 진행된 時期에 대응하고 있다. (表1)은 長期 變化를, (表2)는 長期變化中 農家數 및 農家人口의 推移를 본 것이다. 農家人口를 보면 1916년 3,200만인(총 인구의 34.9%)의 Peak를 보이고 이후 계속 감소하여 1986

(表1) 미국농업의 장기변화

農村人口 ¹⁾ / 全人口	1840年	(%) 90
	1890	50
	1940	47
	1980	25
農家人口 ²⁾ / 全人口	1890	(%) 42
	1930	25
	1970	5
	1980	3
總農場數	1890	(百萬) 4.6
	1930	6.3
	1970	2.9
	1980	2.4
平均農場規模	1890	(에이커) 137
	1930	157
	1970	373
	1980	429
農業生産性上昇率	1775~1870	(%, 年率) 0.4
	1870~1920	0.5
	1920~1945	1.2
	1945~1980	1.6
農業純生産額/GNP	1950	(%) 7.3
	1960	4.1
	1970	3.1
	1980	2.7

註) 1) 非都市(non-metropolitan) 人口.

2) 林業, 水産業을 包含

자료: U. S. D. C., Statistical Abstract of the U. S. 1982-83.

(表2) 農家戶數와 農家人口의 推移(1850~1986)

(단위 : 1000호, 100만인)

年	農家戶數	農家人口(總人口에 대한 비율)
1850	1,449	-
1870	2,660	-
1890	5,740	24.7 (42.3%)
1910	6,366	32.1 (34.9%)
1930	6,295	30.5 (24.9%)
1940	6,102	30.5 (23.2%)
1950	5,388	23.0 (15.3%)
1960	3,962	15.6 (8.7%)
1970	2,954	9.7 (4.8%)
1980	2,434	7.2 (3.2%)
1986	2,214	5.3 (2.2%)

자료 : Historical Statistics of the United States (U. S. Department of Commerce, Sep 1975)

년 현재 530만인(2.2%)에 이르고 있다.(農業 就業人口는 314만인으로서 총취업인구의 3% 수준임)

한편 農地面積은 변화가 없었기 때문에 農場當 137에이커(1890)에서 1986년 현재는 農場(農家)當 195ha(農場數 221만)로 증가하였다. 3期에 일어난 구조변화도 農場의 巨大化와 集中化가 동시에 그리고 급속히 나타났는데 이에 대해서는 農業構造에서 다시 살피기로 한다. 다만 여기서 農場의 集中化·巨大化의 요인을 간단히 보면, 첫째 농업생산 가공·유통면에서의 技術革新 즉 각종기계화의 大型化·專門化, 肉牛의 feedlot와 broiler의 多頭羽飼育이라는 전형적인 裝置化 進展이며, 둘째는 생산 cost의 상승과 농산물 가격의 정체에 의한 收益性의 저하이다. 예컨대 農業所得率은, 1960年代까지 약 30%에서 70年代말 무렵에는 약 20% 수준으로 크게 떨어졌다. 이러한 가격조건하에서 中小規模의 家族農場은 Ⅰ) 規模擴大方向, Ⅱ) 兼업化方向, Ⅲ) 離農方向中, Ⅲ)의 방향을 많은 농가가 택하였다. 그럼에 따라 대규모농장은 더욱 그 경영규모를 확대한 반면 대다수의 中小規模層은 탈락 또는 겸업화로 진행된 것이다.³⁾ 그래서 오늘날은 大農場 20만의 농업조생산액이 용물 상회하고 있는 것이다.

3) 山本 修編 : 農業政策의 展開と現狀, 1989. p.198. <그림> 및 (表1)은 pp.195-6에서 재인용한 것임.

(2) 農業構造의 變化- 農業經營의 2極分解와 檢業所得의 增大-

① 새로운 農業技術의 展開

미국 농업은 80年代에 들어서서 심각한 不況에 직면하여 농업내부의 조정과 동시에 크나큰 構造變化가 進展하고 있다. 이러한 農業不況에 의한 構造變化는 말할 나위도 없이 농산물 수출의 減退 및 70年代 후반의 과대한 農業投資에 따른 農業信用危機에 의한 것이 지배적이다. 그러나 보다 장기적 시점에서 보면 미국의 농업구조 변화를 일으킨 주요 起動力이 된 것은 농업에 있어서의 技術革新의 進展이었다.

앞에서도 지적된바 있듯이 이 技術革新의 전개를 다시 간단히 간추려보면 1950年代까지 경영규모확대와 노동생산성의 상승을 가져오게 한 것은 機械化(1920~1950: 農業機械化時代)가, 50年代初부터 70年代까지는 單位收量の 急增에 기여한 化學肥料와 農藥의 대량투입에 의한 化學化등이 중심을 이룬다.(1950~80: 化學化時代)

여기서 잠깐 (表3)과 같이 勞動生産性, 土地生産性의 併進的 發展을 보면, 例컨데 3作物- 옥수수, 麥類, 대두, 지난 50年間 옥수수는 노동시간 30시간에서 이제는 겨우 3시간 전후에 까지 떨어지고 있다.

이에 대하여 80年代 이후의 기술혁신 개발은 Biotechnology와 情報技術이 中心이 되었다. 이러한 Biotechnology와 정보면의 기술개발은 앞으로 농업경영, 농업구조 뿐만 아니라 農村社會에도 심대한 영향을 미칠 것으로 생각되고 있다.

技術展開중 Biotechnology 분야로는 DNA의 變化, 胚種移植, 細胞融合 등이 중심이 되고 있으며, 또한 情報技術分野로는 컴퓨터와 Electronics를 驅使한 농업생산·농산물유통의 자동관리화·효율화, 나아가서는 관계의 自動制御 System이 중심이 되고 있다.

(表3) 代表的 3作物의 單位勞動時間 및 單位收量の 推移

			1925~29	1976~80
에이커당 勞動時間	옥수수	수	30.3	3.5
	맥	류	10.5	2.8
	대	두	15.9	3.5
100불셀당 勞動時間	옥수수	수	115	4
	맥	류	74	9
	대	두	126	12
에이커당 生産量 (불셀)	옥수수	수	26.3	96.0
	맥	류	14.1	32.0
	대	두	12.6	29.2

資料: USDA, Agricultural Statistics, 1981.

※ 1불셀: 옥수수 약 25.4kg, 小麥·大豆 27.2kg.

農業構造上的 변화로는 이미 미국의 농장은 大規模·巨大農場, 中規模農場, 小規模農場·겸업農場的 3계층으로 分極化되어 있으나 2000년대까지에는 中規模農場的 경영기반이 더욱 弱體化되어 농장총수는 현재의 약 절반정도인 120만으로 감소함과 동시에 약 5만의 巨大農場이 농업생산전체의 75%를 차지할 것으로 예측되고 있다.

위와 같이 Biotechnology와 정보기술개발이 巨大農場에의 생산집중을 촉진케 하는 作用은 기술이용에 있어서 방대한 자금이 소요될 뿐만 아니라 그 활용에 의해 수직적 통합과 계약생산이 진전하기 때문이며, 또한 정보기술의 활용은 多額의 자금을 요하고 품질관리를 통하여 Agr-business와의 수직적 통합이 일층 가속되기 때문이다.

② 農業의 構造變化

농업은 현재 새로운 技術時代에 직면하여 그 특징을 크게 변화시키고 있다. 미국농업의 경제구조 변화를 보는 최적방법의 하나는 年間總販賣額別로 生産額을 나누어 살펴보는 것이다. 美農務省 經濟研究所(USDA·ERS)의 D·Reymond는 「1980年代 中半의 미국농업 sector」의 연구보고서에서(1986年 5月) 미국의 농가를 농산물의 年間 販賣額으로 다음과 같이 정의하고 있다. 그런데 미국에서는 1000달러 미만인 畝는 농가 범위에서 제외된다.

◇ 1만달러미만 : 農村住民農家 : (表4)과 같이 대부분 취미로서 농업을 하고 있는 겸업 농가(hobby farm), 農場戶數로는 전체의 49.0%를 차지하나 총판매액에 차지하는 비중은 2.7%에 불과하다.

◇ 1만~4만달러 : 小規模家族經營農家

◇ 4만~25만달러 : 家族經營農家

(表4) 販賣額別 農家數와 階層別 販賣額(1982)

販 賣 額	販賣額別農家數	階層別販賣額
1만달러 미만	1,096천戶 (49.0%)	35억달러 (2.7%)
1~4만달러	507천戶 (22.7%)	108억달러 (8.2%)
4~25만달러	548천戶 (24.5%)	540억달러 (41.5%)
25~50만달러	59천호 (2.6%)	198억달러 (15.1%)
50만달러以上	28천戶 (2.6%)	427억달러 (32.5%)
합 計	2,238천戶	1,315억달러

資料 : 1982 Census of agriculture (Oct. 1984)

◇ 25만~50달러 : 大規模家族經營農家-大農場

◇ 50만달러이상 : 巨大農場- 超大規模農家

한편 25만달러 이상의 大規模 및 超大規模 農家は, 戶數로는 4%에도 미치지 못하나 총판매액의 48%를 차지하고 있다.

이상의 規模와 政府 直接 補助關係를 보면 다음과 같다.⁴⁾

◇ 第1group : 판매액이 4만달러미만 農場(農家) : 160여만戶로서 農家の 대부분을 차지하나(71.7%) 총판매액(총농장소득)의 10.8%에 지나지 않는다. 이들 농가는 1985년 평균 1.635달러의 損失을 보았다. 그러나 農外所得은 평균 20,740달러였다. 그리고 정부 지출의 전체 직접 보조금 중 9.5%를 받았다(生産販賣額에 대한 정부의 所得保障 補助金 : 不足拂이기 때문에 생산-판매액이 적으면 이에 비례하여 보조금도 적게 배당된다)

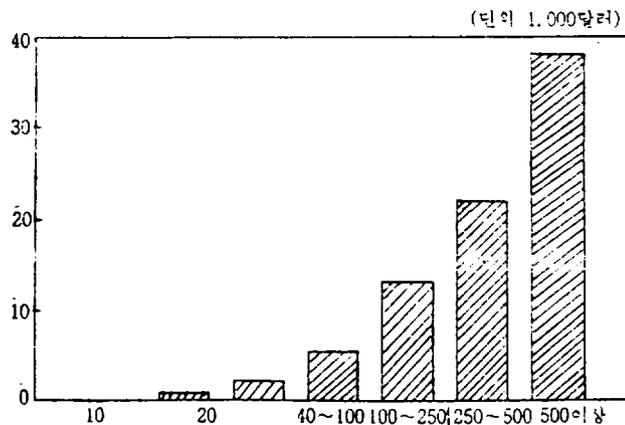
◇ 第2group : 4만~25만달러의 販賣額層 : 全農場의 4(54만8천戶)을 구성하며 총판매액의 41.5%를 차지한다. 農外所得은 純農場所得의 55%이며 全體 直接補助의 58.6%를 받았다.

◇ 第3group : 25만달러이상의 販賣額層 : 87,000農家- 전체의 3.8%에 해당하나 총판매액의 47.8%를 차지한다. 農外所得은 純農場所得의 겨우 10.2%이다. 이 25만달러 이상 계층은 전체 정부보조의 32%를 받고 있다. 이중 1.2%인 50만달러 이상층은 정부보조의 13.3%를 받고 있다.(이상의 보조금지원은 財政赤字要因으로 문제되고 있다.)

다음 <그림2>은 販賣額 階層別 政府 直接支拂을 받은 平均額이다.

또한 미국의 農家群을 볼 때 經營收入의 weight를 무시할 수 없다. (表5)와 같이 4만달러

<그림2> 販賣額 階層別 農場當 政府直接拂 平均額 (1985)



資料 : 미농림성 年間 販賣額別 農場規模

4) U.S.A : Economic Report of the President - Toward Agricultural policy Reform. 1987.

(表5) 販賣額에 의한 階層別農家 純農業所得과 兼業所得

(단위 : 달러)

年·所得	1만달러 미 만	4~10만 달 러	10~25만 달 러	25~50만 달 러	50만달러 이 상	全 農 家
1975						
純農業所得	1.145	17.128	41.624	98.188	604.904	8.785
兼業所得	10.254	5.070	7.168	9.112	12.302	9.481
總所得	11.399	22.198	48.792	107.300	616.206	18.266
1980						
純農業所得	-756	5.817	25.164	69.253	506.878	9.223
兼業所得	15.867	8.812	9.204	10.967	19.875	14.263
總所得	15.111	14.629	34.368	80.220	526.753	23.486
1985						
純農業所得	-1.635	6.566	36.660	99.661	640.010	13.881
兼業所得	20.743	10.347	10.551	11.440	15.448	17.345
總所得	19.108	16.913	47.211	111.108	655.458	31.826

資料 : Economic Indicators of the Farm Sector, National Financial Summary
1985(USDA, ERS, Nov. 1986)

미만 계층에서는 純農業所得이 1980년 이후 마이너스로 나타나고 있으며 10만~2만달러의 계층도 30% 전후가 겸업수입이다. 1985년 단계에서 총소득의 60% 이상을 겸업소득에 의존하고 있는 판매액 10만달러미만의 계층은 戶數에서 볼 때 86.2%나 되고 있어 8할 이상의 농가는 "겸업農家"라는 점에 유의할 필요가 있다.

그런데 (表6)에서 보는 바와같이 農業部門은 2極性 또는 二重性으로 까지 表現되고 있다. 즉 中規模層(10만~20달러)이 점차 감소되고, 물론 小規模 및 겸업층(10만달러미만)도 감소

(表6) 2000년의 農産物 販賣額 規模別 農場數 展望

區 分	1982年		2000年	
	農場數 (×1,000)	%	農場數 (×1,000)	%
小 規 模 및 兼 業	1,936.9	86.0	1,000.2	80.0
中 規 模	180.7	10.0	75.0	6.0
大 規 模 및 巨 大 規 模	121.7	4.0	175.0	14.0
合 計	2,239.3	100.0	1,250.2	100.0

資料 : 미농무선 技術評價局

는 되나 이러한 層과 大規模層으로 兩極端의 分解가 進行되고 있다. 현재의 경향이 20세기 말까지 계속되면 총농장수는 1982년의 224만에서 2000년대에는 120만으로 감소할 전망이다. 소규모 및 겸업농장의 수는 감소하지만 여전히 80%를 차지할 것이며 大規模 및 巨大規模層은 상당수 증가할 것이다. 그래서 이들 대규모층 약 5만농장이 2000년까지는 농업생산의 75%를 차지할 전망이다.⁵⁾

(3) 農業政策의 展開過程

다음 (표7)은 과거 半世紀間 미국의 농업정책에 대하여 各 時代의 農業法 性格을 중심으

(表7) 미국 農業政策의 전개과정

時 代 區 分	主要政策 및 關聯農業法	社會經濟情勢等
(Ⅰ) 1920年代까지	· 自由放任原則 · 籍制度確立(公有地拂下, 農科大學과 農業試驗場 設立, 農業改良普及制度의 確立)	· 西部開拓의 進行
(Ⅱ) 1930~40年代	· 農產物價格支持制度(parity方式)의 導入 (1933年 및 1938年 <農業調整法>) · 土壤保全策, 生産調整의 導入 · CCC (商品信用公社) 買上에 의한 價格支持制度確立 (1949年 <農業法>)	· 世界大恐慌(1933年)과 農業不況 · 마셜·플랜과 農業부
(Ⅲ) 1950~60年代	· 食料援助와의 農產物輸出의 促進, 公法 480號制定 (1954年 <農產物貿易開發法>) · 緊急飼料穀物計劃·生産調整의 本格化 (1961年 <飼料穀物法>)	· 穀物過剩生産의 顯在化
(Ⅳ) 1970年代	· 不足拂 制度의 導入 (1973年 <食料·農業·消費者保護法>) · 生産者備蓄制度導入 (1977年 <食料農業法>), P.E. 計劃	· 食料·石油危機 · 미국食料輸出의 擴大
(Ⅴ) 1980年代	· 生産調整 強化 · 農產物輸出促進計劃 (1985年 <食料安全保障法>)	· 農業·農村不況 · 農業財政支出의 擴大 · 農產物貿易摩擦의 激化

5) APC : 아메리카 農業의 技術, 政策, 構造變化, 1986. p.15.

로 살펴본 것이다.⁶⁾ 이에 따라 각 시기별로 그 특징을 요약 검토키로 한다.

① 1940年代 以前까지

미국의 農業政策은 西歐나 韓國등과 전혀 다른 歷史를 가지고 전개되어 왔다. 거기에는 歷史적으로 따라온 土地制度가 없는, Enclosure運動도 小作關係의 展開도 없었다. 1841년 土地占有法(Pre-emption Act of 1841) 및 1862年 家産法(Home Stead Act of 1862)⁷⁾에 의해 탄생된 家族農業(自作農)을 民主主義의 기초로서 育成하는 것을 기본으로 하여 왔다. (미국의 農本思想) 그래서 傳統的 農業政策(Orthodox policy)은 유럽으로부터 移民해온 者들에게는 전혀 생소한 즉 自然環境이 전혀 달라 先祖代대로 해온 營農法이 적용되지 않았다. 그래서 風土에 알맞는 농업기술을 개발하여 보급하는 일, 市場整備, 철도등의 水송수단의 정비, 농업금융의 정비, 농촌電化등이었다. 이와같이 미국은 1920年代까지의 政策基調는 自由放任主義였다. (表7). 정부는 농산물 가격과 수량에 대한 규제 혹은 개입은 전혀 없었고 다만 농업의 社會資本充實化를 위해 위에서 또는 (表7)에 보는바와 같은 諸制度를 확립하는데에 중점을 두었다.

그러나 미국 정부가 본격적으로 농업에 대한 政策介入, 특히 농산물 시장·가격문제에 介入을 개시한 것은 經濟大恐慌直後 1930年代에 들어서 부터이다.

이러한 恐慌에의 긴급적 조치(emergency policy)로서 國家의 介入, 價格支持를 채용한 것이 바로 1933年の〈農業調整法〉의 제정이었다. 이 법은 약간 수정되면서 1938年 農業調整法이 되어 현재에 이르기까지 恒久法으로 유지되고 있으며⁸⁾ 위에서 말한바 있듯이 미국에 있어서의 농업정책의 一大轉機를 가져왔다. 그것은 농산물의 과잉생산에 의한 가격하락, 농

6) ① 山本 修編：前掲書 p.202.

② USDA：History of Agricultural Price-Support and Adjustment Programs, 1933-1984.

7) 미국은 南北戰爭後, 1862年 4가지의 중요한 農業振興法案이 議會를 통과하였다. 즉 自作農場法(Home Stead Act)은 64ha의 西部 土地를 5年間 入植하려는 者에게 나누어주는 것이며, Morrill Land Grant College Act는 全州에 농업과 공업을 교육하는 大學을 설립하기 위해 西部의 未所有地를 無償으로 양도하는 것이었다. 또한 農務省이 설립되어 土地 및 資金, 大陸橫斷鐵道建設을 위한 것들이었다. 특히 위의 自作農場法은 미국 농업의 최대 강점으로 만든 주요 요인중의 하나가 된다. 中西部(미국의 穀物 生産 中心地) 農地分割을 계획적으로 추진하여 1mile 4方別의 圃地化된 農地(약 256ha, 이의 半인 64ha=160에이커가 각각의 入植者에 拂下되었다)가 바둑판과같은 道路로 區劃되어 정연하게 분할되었다. 이렇게 創出된 整然한 集團農地는 大型機械의 사용에 적합하였다. 入植以來 기본적으로 家族經營이 지배적이며 大型가족농장이 기계력을 구사하여 穀物등을 경영하고 있다. 이러한 조건을 갖고 있는 中西部는 미국의 옥수수 9할, 대두 8할, 소맥 6할을 생산하여 전국 농업생산액의 5割을 여기서 産出하고 있다. 中西部도 飼料穀物과 畜産의 corn·belt, 小麥의 主산지인 北平原 등으로 구분되지만, corn·belt는 옥수수·大豆의 主産地로서 이리노이, 아이오아, 인디애나, 오하이오, 미주리의 5개州로 代表되는 세계গুল지의 肥沃한 생산지대이다.

8) 1933年 農業調整法→1938年 農業調整法에 이어 49年の 農業法은 약간씩 수정은 되나, 그 골격은 유지되는 恒久法이 되고 있으며 이에 따라 가격지지 계획의 根據法이 되고 있다.

업소득 정체에 따른 農業不況下에서 비로소 農産物價格支持制度가 도입되었기 때문이다. 이때 parity 概念⁹⁾이 처음으로 도입되었고, 농산물 과잉문제를 해결하는 手段으로서 土壤保全을 포함하는 生産調整이 실시되는 등 크나큰 특징을 보여준다.

② 1950~70年代까지

2次大戰後 국제적인 農産物不況時代에는 Marshall·Plan 下에서 미국 농업은 하나의 붐을 맞이하지만, 얼마없어 1950年代에 들어서면 再次 농산물과잉문제가 顯在化하여 農政의 基本方向을 둘러싼 의견대립이 나타난다. CCC(商品信用公社)의 在庫는 누적되어 1954年 <農産物 貿易開發法>下에서 公法 480號(<農産物貿易促進 및 援助法>, PL 480)가 제정되어 延拂方式, 海外食料援助등을 통한 농산물 수출촉진책이 강구되었다. 또한 이 時期에는 作付割當과 販賣割當등이 실시되었으나 당시의 生産調整은 강제력을 갖지 못하고 농민의 自主性에 의존하였다. 즉 公法 480號에 의한 잉여농산물 처리에도 한계가 있었고, 대폭적인 作付制限이 필요되어 1956年 농업법에서 耕地封鎖銀行(Soil Bank)計劃이 도입되었다. 이것은 어떤 의미에서는 1930年代의 土壤保全 program(soil conservation program)과 같은 思考의 부활이었다.

이와 같은 여러가지 노력에도 불구하고 技術進歩에 의한 잉여농산물이 감소되지 않아 1960년이 되면 價格水準이 引下된다. 例컨데 小麥, 綿花의 1960年 價格水準은 75% parity였지만 1950年代 初期에는 90% parity였었다. 1960年代초 과잉在庫는 옥수수 18억부셀(1부셀 = 25.4kg), 小麥 14억부셀(=27.2kg)등이었다. 이러한 사료곡물의 과잉생산으로 在庫가 사상 최고를 기록하는바되어 케네디 政權은 1961年<飼料穀物法>에 따라 긴급 사료곡물계획을 도입한다.¹⁰⁾ 이 계획에의 참가는 農民 任意에 맡겼지만 실체는 엄격한 생산조정과 가격지지가 set로 되어 생산자의 所得保證을 위해 정부에 의한 直接支拂이 실시되었다.

9) Parity의 思考는 農工間의 所得格差를 是正할 수 있다는 理念에 지지되어 1933年<農業調整法>에서 처음으로 도입된 후 미국정부 농업정책의 하나의 支柱가 된다. 이 概念을 처음으로 정식화한 것은 Peek와 Johnson의 共著인 「農業에 平等性(George N. Peek, H.S. Johnson. : Equality for Agriculture 1922)에서이다. 1929년의 대공황을 계기로 하여 농산물가격은 대 폭락하였기 때문에 공식적으로 1933년 농업법에 明記된다. 이에 대한 개념을 정리하면 다음과 같다.

패리티(parity)란 平衡을 의미하며 농산물 價格理論에서의 價格패리티란 狹狀價格差를 없앤다든가. 또는 縮減 것을 주목적으로 한 政策價格으로서 미국에서 이 정책가격을 채택하게 된 이유로서는 농산물과 공산품과의 等價去來의 俱現(패리티가격이란 農家受取價格의 보장을 위하여 農家購入價格의 상승을만큼 농산물의 販賣價格도 상승되어야 한다고 가정했을 때의 가격임)이라는 주목적 이외에도 농업諸資源의 活用, 식량의 적량확보, 토지와 水資源 및 山林資源등의 保全 및 농촌고용량의 증대등을 노린 것이었다 : W.W.Wilcox, and W.W. Cochrane : Economics of American Agriculture, 1951. (金文植 : 農業經濟學概論 1977. p.270에서 재인용).

10) 케네디 政權下 1961年 처음으로 실시된바 있는 現物補償計劃(Payment in Kind-P.I.K)은 레이건 政權下에서 再現된다.

1965年〈食料·農業法〉은 歷史上 하나의 중요한 계기를 이룬다. 그것은 일련의 包括的인 多年度(5年 계속) 農業法의 最初였으며, 任意 作付面積 調整을 小麥·綿花에 확대하였다.

1970年 닉슨정권하의 農業法에서는 生産調整에 대하여 종래의 作物別 面積割當方式을 근본적으로 개정하여 作付面積의 일정비율을 生産으로 부터 격리하면(set aside), 남는 農地에 대해서는 생산자의 자유의사에 의한 作付를 인정하는 것이었다. 이것은 종래 정부가 실시해 온 作付割當이 불필요한 과잉재고를 결과케한 것에 대한 반성에서 비롯된 것인데 일정의 市場 指向型 農政에의 전환이라고 말할 수 있을 것이다.

1973년의 〈農業·消費者保護法〉에서는 처음으로 目標價格에 따른 不足拂制度가 도입되어 수요동향에 탄력적으로 대응할 수 있는 制度으로 변경이 가해졌다. 實際로는, 세계적인 식량 위기에 따라 73년부터 75년에는 穀物市場價格의 급등때문에 不足拂의 필요성은 없었지만¹¹⁾ 76년 이후 在庫管理, 生産調整, 不足拂을 위한 정부재정지출은 급상승하게 되었다. 1977년의 〈食糧農業法〉에서는 穀物の 生産者 備蓄制度가 도입되었고, 81년에는 P.I.K계획(現物支拂에 의한 減縮計劃)이 실시되기에 이른다.¹²⁾

③ 1980年代 이후

70年代 미국농업의 黃金時代 頂點에서 1981년 〈農業食糧法〉을 마지하게 된다. 이 법률은 세계의 식량사정이 不足基調로 推移할 것이라는 것을 전제로 하여 높은, 그런면서 上昇的인 가격지지를 案出해냈다. 이것은 1960년대 이후 가격지지수준의 인하경향(60年, 65年, 73年)을 逆轉시킨 것이다. 1983년 이후 세계의 곡물과잉, 여기에다 달러高 등으로 1981년 農業法을 전혀 비현실적인 것으로 하고 말았다. 1983년의 PIK계획도 財政負擔만을 증가시켰다.

이상의 사정을 배경으로 하여 1985年 農業法이 만들어진다.(이에 대한 주요 내용은 달리 검토될 것임)

다시 한번 전체적인 미국의 농업정책 전개를 요약 정리하면 다음과 같다.

1930年代 農業大不況期에 형성, 확립된 미국의 농업정책은 農産物の 過剩對策—需給調整 政策과 農産物價格支持, 農場所得保障措置와를 개개 作物別로 綿密하게 組合시켜 추진해 온 데 그 기본적인 특징이 있다. 이와 함께 수출촉진 내지 수출제한등의 對外措置도 需給調整

11) 1972-73年の 世界穀物危機에 직면하여 미국농업은 매우 경쟁력있는 것으로 하는데 성공하였다. 1950년 이래 상실되었던 미국농업의 국제경쟁력이 1960년 이후 서서히 부활하여 73년 이후 완전히 부활할 수 있게 되었다. 그리하여 1970年代의 미국 농업은 黃金時代를 마지하게 되었다.

12) Payment in Kind Program(現物補償計劃—P.I.K)이란 商品融資制度 補充策으로 目標價格에 의한 不足拂制度를 도입했음에도 불구하고 지속적인 농산물의 과잉생산으로 가격지지에 따른 정부부담이 증가하였다. 이에 따라 政府在庫減縮과 生産量의 추가적인 감소를 유도하기 위해 현물 보상제도를 도입한 것인데 그 내용은 기존 植付面積減縮에 참여한 농가가 기준면적의 10~30%를 추가로 감축할 경우 정부보유 재고에서 現物로 보상하는 것을 뜻한다. 1983년도 실시 품목은 小麥, 옥수수, 수수, 미국, 면화 등이다.

政策의 중요한 일부를 구성하였다. 2次大戰後 1960年代 前半까지의 세계적인 농산물과잉기에는 PL480에 의한 농산물수출계획이 잉여농산물처리에 중요한 역할을 하였다. 그런데 市場志向型政策이 강화된 1960年代 後半以後, 融資單價(支持價格水準)는 국제가격 수준으로 설정하는 한편 70年代가 되면 農場所得保障으로서, 目標價格을 기준으로 하는 不足拂方式이 새롭게 도입된다. 80年代 農業政策의 출발점이 된 81年農業法도 70年代에 정착한 농산물계획, 오는 72년, 77년 농업법을 기본적으로 답습한 것이다. 즉 國際價格水準으로 접근한 融資單價에 의한 農產物價格支持와 目標價格에 따른 不足拂=農場所得保障을 조합시키고 여기에 다 생산조정을 통한 수급조정을 추진해 나가는 것이었다. 그런데 81년 농업법하에서의 농산물계획은 目標價格水準을 상대적으로 高位에 설정되었기 때문에 農業不況을 크게 보여준 80年代 전반에는 농장에 소득보장장치로서 일정의 효과를 발휘하는 바 되었다. 또한 80年代 전반 달러高의 基調下에서는 미국의 농산물 수출가격을 국제적으로 높이는 바 되어 수출경쟁력을 약화시키는 데도 作用하였다. 이러한 81年 農業法의 문제를 극복하기 위해 레이건政權은 市場메카니즘을 과감히 도입하려 하였으나 현실화 되지 못하였다. 그래서 85年農業法에서 81年農業法에서와 마찬가지로 農業所得保障措置(價格·所得支持政策)와 함께 수출경쟁력 강화를 위한 수출촉진책이 마련되었다. 그것은 米穀, 綿花에서의 marketing loan의 적용이며, 農務長官의 자유재량에 의한 용자단가의 탄력적인 인하조치이다. 또한 補助金에 의한 輸出政策=農產物輸出增進計劃(EEP)이 도입되어 수출촉진을 도모하고 있다. 오는 85年 農業法에서는 충분한 농업보호를 국내정책으로서 실시하는 한편 대외적으로는 덤핑 수출 정책을 강행하고 있는 것이 특징이다. 그래서 이 農業法은 일정의 효과를 올려 農業不況下에서의 農場所得 收支 改善에 공헌하였고¹³⁾ 농산물 수출도 86年을 고비로 증대하기 시작하였다.¹⁴⁾

이와 같이 미국의 農業政策은 각각의 時期에 따라 농산물시장의 수급동향에 대응하는 형태로 法制度가 채용되어 왔다. 그러나 기본적으로는, 미국농업이 갖고 있는 과잉생산능력에 대하여 어떠한 調整方法을 강구할 것인가에 主眼이 두어진 것은 분명한 사실이다. 또 하나의 특징은 거대하면서 잠재적으로는, 과잉생산 능력으로 인하여 미국의 농업정책은 국제농산물 시장에서의 변동과 不確實性이라는 위험에 대한 경제적 부담을 불가피하게 하고 있다는 점 일 것이다.

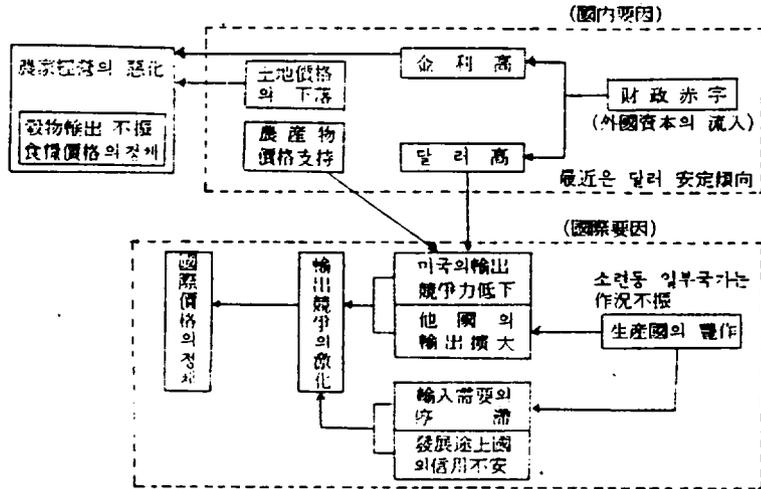
여기서 참고적으로 80年初이래 미국 農業의 不況要因을 간단히 살펴보기로 한다. 다음 <그림3>은 農業不況의 형성 메카니즘을 보여주는 것이다.¹⁵⁾ macro 經濟面에서는 1980年代

13) 86年 최저수준의 農業交易條件(77)은 87이후 순조롭게 회복되고 있으며(88년 82), 농장전체의 평균 負債比率도 85年 23.4%를 peak로 88년에는 18.4%에 크게 떨어지고 있다.

14) 예컨대 미국의 小麥輸出 share도 86年의 29%를 바탕으로 88년에는 48%에까지 급상승하였다.

15) 1984년 이미 倒産農家數는 7만戶, 全農場所의 약 3%에 달하였다. 이러한 農業不況의 영향은 농업내부에 끝나지 않고 농업관련산업, 특히 농업금융기관에 과급되어 농촌의 지역경제 전반에 걸쳐 不況을 야기시켰다. 山本 修編: 前掲書, p.212.

〈그림3〉 미국의 農業不況 發生要因



註：일본농림수산성 경제국정리, 1986.

(表8) 미국의 農產物輸出額 推移(輸出相對額, 地域別)

(單位：百萬달러)

			1970年	1980	1987	1970~'80	1980~'87
						倍	%
아	세	아	2,717	14,886	12,513	5.5	-15.9
日		本	1,214	6,111	5,700	5.0	-6.7
韓		國	224	1,797	1,833	8.0	2.0
台		灣	134	1,095	1,285	8.2	17.4
E		歐	2,534	11,744	7,264	4.6	-38.1
E		C	2,316	11,033	6,835	4.8	-38.0
네	델	란	526	3,412	1,975	6.5	-42.1
西		獨	529	1,831	1,284	3.5	-29.9
라	틴	아	688	6,150	3,671	8.9	-40.4
메		시	155	2,468	1,201	15.9	-51.3
카	나	다	826	1,852	1,809	2.2	-2.3
소		련	16	1,047	938	65.4	-10.5
아	프	리	169	2,071	436	12.3	-79.0
아		카	254	2,179	1,766	8.5	-19.0
			7,255	41,233	28,637	5.7	-30.5

資料：U. S. D. C. Statistical Abstract of the U. S. A. 1989.

註：소련：1979年을 基準으로 한 것, 1987년에는 67.1%.

무렵까지의 高金利·달러高政策이, 農業쪽에서는 70年代 好況時 농업에의 과잉투자가 不況의 主要因이 되었다. 즉 1970年代의 미국농업은 지나치게 輸出依存型에 의존한 나머지 국제

농산물 시장가격의 불안정으로 이어졌다.

1960~70年代에 급상승한 미국의 농산물 수출은 農業不況의 결과로서 80年代에는 停滯내지 share의 下降¹⁶⁾이라는 형태로 나타났다.(表8참조) 특히 미국 이외의 주요곡물수출국(아르헨티나, 프랑스, 캐나다등)에 있어서의 곡물의 수출경쟁력이 강화되어 미국의 농산물 수출지위는 상대적으로 떨어졌다. 이러한 구조적인 農業不況을 打開하기 위해 제정된 것이 1985년의 새로운 농업법이다.

2. 아메리카의 主要農業政策

(1) 農業政策의 基本的 性格

미국에 있어서도 다른 先進工業國과 마찬가지로 基幹的 農産物을 포함하는 거의 대부분의 品目에 대하여 여러가지의 農業保護를 위한 措置 혹은 制度的 裝置가 되어 있다. 여기에서는 우선 기본적인 성격을 확인코자 한다.

첫째로, 미국의 農業保護는, 기본적으로는 純輸出國으로서의 성격을 갖고 있다는 점이다. 즉 基幹的 輸出穀物에 대해서는 國內市場을 國際市場으로부터 분리하여 국내 시장가격을 안정화시킴으로써 농민에게 일정한 소득보상을 도모한다는 방식을 취해 오고 있는 것이다. 그런데 이와같은 과잉과 부족을 되풀이하는 국제농산물시장의 변동과 국제 정치·경제의 변동을 직접적으로 받을 수 밖에 없기 때문에, 특히 최근과 같은 곡물수급완화와 과잉재고처리(예컨대 PIK계획: 참가한 생산자에 대하여 減縮面積에 상응하는 그 대상 작물을 정부의 保有在庫에서 지급하는 제도임)를 위해 巨額의 財政負擔을 할 수 밖에 없다. 즉 미국은 輸出大國이라는 이유때문에 변동이 심한 국제곡물수급에 관계되는 調整 cost를 부담한다는 형태로 국내 농업의 보호조치를 취하고 있다고 볼 수 있다.

둘째로, 보다 중요한 것인데 미국의 농업은 두 얼굴을 가지고 있다는 점이다. 즉 두얼굴이란, 品目別 혹은 部門別로 다음과 같이 나누어 살펴볼 수가 있다. 그 하나는 곡물이나 大豆와 같이 매우 높은 생산성과 국제경쟁력을 갖고 있는 부문이고, 또 하나는 酪農·綿花·砂糖과 같이 상대적으로 국제경쟁력이 약하여 國內에서 수입농산물과 경합되는 부문이다.(表9)와 같이 後者의 농산물에 대해서는 強固한 國境調整措置가 취해지며 재정적인 부담액도

16) 미국의 輸出 share의 低下와 在庫量의 증대를 보면 다음과 같다.

I) 수출 share: 小麥: 81~82年 49% → 85~86年 29% 粗粒穀物: 81~82年 60% → 85~86年 44%

II) 在庫量: 小麥: 81~82年 약 3천만톤 → 85~86年 약 5천만톤, 粗粒穀物: 81~82年 약 7천만톤 → 85~86年 1억 3천만톤.

(表9) 미국의 現行 農產物 輸入制限 措置內容

國境保護措置	品目(品目數)
殘存輸入制限品目 Waiver (自由化義務等免除) 品目: GATT 上 인정에 따라 실제로 수입제한 (과징금 포함)이 되고 있는 것 食肉輸入法에 의한 수입제한 품목: 수입 이 일정량을 초과할 경우 식육수입법에 따라 수입제한이 발동되는 것	砂糖, 糖水, 당밀 (3) 酪農品, 땅콩, 絹 등 (14) 食肉(牛肉, 山羊肉, 羊肉), 牛肉調製品(2)

상당히 큰 것으로 되어 있다. 그런데 自由競爭을 내걸고 있는 穀物이나 大豆 등의 농산물에 대해서도 과거 半世紀동안 일관된 보호조치가 있어 왔다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

(2) 農業政策의 概要

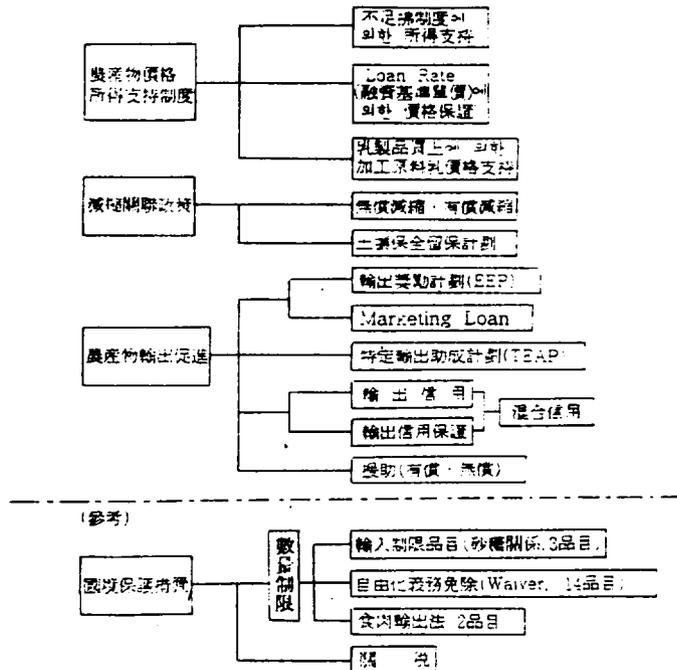
미국의 主要 農業政策은 農產物價格·所得支持政策, 生産調整(減縮) 政策등인데 이러한 농업정책의 骨格이 형성된 것은 1930年代에 이르러서이다. 그 이전의 미국농업은 독립 이래 연방정부에 의한 價格政策이나 生産制限등 직접적인 支持와 規制를 받은 바는 없었다. 1929년 세계적인 經濟恐慌-農業不況을 배경으로 1933年 農業調整法(Agricultural Adjustment Act of 1933)이 제정되며¹⁷⁾ 이에 따라 農業不況으로부터의 脫出을 도모하기 위해 최초로 農產物價格支持制度가 창설되었던 것이다. 이후의 農業法은 1930~40年代에 성립된 基礎法令의 改正이라는 형태로 對象 期間內的 價格支持등을 결정하는 것을 主內容으로 하고 있다.

1980年代 後半의 농업정책 기본방향을 정해 놓은 것이 85年 農業法인데, 여기서는 세계적인 농산물과잉을 배경으로 농산물 수출의 부진, 농산물 가격의 정체등에서 기인하는 農業不振에 對處하기 위해 輸出促進策 등이 강화되었다.

17) 이 33년 農業調整法은 오늘에 까지 이르는 農業保護의 起點이 된다. 그 중심은 ① 생산제한과 그에 따른 보상, ② 농무성으로부터의 농산물을 擔保로 하는 融資, 이에 따른 價格支持, ③ 價格支持水準으로서의 parity 가격의 채용이었다(註9참조). 그리고 그 對象作物(基本作物)로서 小麥, 옥수수, 연맥, 라이麥, 米穀, 綿花, 담배, 酪農品이 설정되었고, 1934년에는 수수, 땅콩, 砂糖이 추가되어 오늘날 所得保護·價格支持의 대상이 되어 있는 農產物 15品目中 大豆와 羊毛, 벌꿀을 제외한 주로 12品目이 價格支持作物로 되었다. 이러한 점에서 보면 미국의 農業保護政策은 실로 50年 以上の 歷史를 가지고 있다고 말할 수 있다. 한편 상기한 大豆와 羊毛가 政府融資(CCC loan)에 의한 가격지지 대상으로 된 것은 1948년이며 벌꿀은 49년이다. 그리고 牛肉 trigger제도가 성립한 것은 64년이다.

다음 <그림4>는 미국의 主要農業政策을 정리한 것이며 이 중 여기서는 農業保護政策의 일환인 價格·所得支持政策과 輸出促進政策을 검토키로 한다.

<그림4> 미국의 主要農業政策



①價格·所得支持制度-價格支持의 基本은 農産物 擔保에 의한 融資와 不足拂制度-
<가. 成立>

미국농업은 生産性이 높기 때문에 農産物에 대한 價格支持나 所得保障은 이루어지지 않고 있다고 생각하는 사람이 많을지도 모르나, 미국에서도 小麥·옥수수·수수등의 主要穀物에 대하여 價格·所得支持가 이루어지고 있으며 米穀도 例外는 아니다. 다만 우리나라와 같이 政府의 買入價格으로 生産 cost·所得保障(물론 만족스러운 수준은 아니나)을 동시에 하는 一元方式이 아니라, 미국의 경우는, 價格支持和 cost·所得保障이라는 各 2段階 proces로 이루어지고 있을 뿐이다. 그런데 現行의 價格·所得支持制度가 성립된 것은(물론 1933년의 <農業調整法>에서 起源하고 있으며 需給·財政狀態에 따라 그때마다 修正이 되어 왔으나, 그 골격은 계속되고 있다) 1973년<農業·消費者保護法(Agriculture and Cosumer Protection Act of 1973)>에 있어서이다.¹⁸⁾ 여기에서는 ② 酪農品¹⁹⁾을 제외하고, 所得保障水準 또는 價

18) 그 以前(1973이전)의 政府直接支拂은 生産量 전체에 대해서가 아니라 各農場 割當面積의 40~50%에 수준이었으며, 또한 政府直接支拂은 所得保障水準과 融資價格과의 差였다. 오늘

格支持水準(融資單位)의 기준으로서 parity 價格을 사용하는 것은 끝내고²⁰⁾, 代身에 所得水準保障(目標價格)은 生産 cost와 需給을 감안하여 결정되게끔 되었다. ㉞ 目標價格과는 별도로 이것보다 낮은水準에서 設定되는 融資單位에는 最低市場價格의 維持機能이 주어졌다. ㉟ 市場價格이 目標價格을 下向한 경우 不足拂(目標價格-市場價格=不足拂)은 減縮計劃에 들어가 있으면 全量에 대하여 支給하게끔 되었다.²¹⁾

〈나. 內容〉

1). 미국농업의 基本作物은 穀物(小麥 및 飼料穀物)로서 이들에 대한 保護政策이 중심이 된다.

Ⅱ) 기본적으로는 市場의 自由去來를 전제로 하여 每年 作物別로 價格支持水準이 결정되는데 2段階方向을 취하고 있다. 즉 現行 主要穀物の 價格支持度는 ㉞ 融資單位(loan rate)²²⁾에 의한 最低價格保證, ㉞ 目標價格(target price)²³⁾에 의한 不足拂制度(deficiency payment) ㉟ 그리하여 生産調整의 실시라고 하는 세가지 process가 組給되어 이루어지고 있다.

예컨대 穀物과 大豆에 있어서는 不足拂制度(deficiency payment)에 의해 生産者의 生産

날과 같은 所得保障水準과 市場價格(農場庭先)과의 差는 아니었으며 여전히 parity 價格의 一定比率(融資單位=支持價格의 결정기준은 parity 70~80% 범위내에서 농무장관이 결정)로서 결정되었다. 그런데 오늘날은 生産 cost와 需給關係의 정도에 따라 결정하고 있다는 점에서 다르다. 그러므로 73年 農業法에서는 ① 價格支持(融資價格) 支拂 代身에 目標價格, 不足拂制度를 導入하였으며 ② 支拂限度額은 2만달러로 引下하였고 ③ 世界需要에 대응하여 增産을 강조하였다: USDA: History of Agricultural Price-Support and Adjustment programs, 1933-1984.

19) 酪農品の 價格支持水準은 1981年 農業法에서 처음으로 parity 價格으로부터 분리되었다. L. K. Glaser: Production of The Food Security Act of 1985. U.S. Government Printing Office 1986.

20) Parity價格은 (註9)에 설명되어 있듯이 農業生産性의 變化는 반영할 수 없다. 그러므로 農作物의 所得保障基準으로서의 타당성이 결여되고 있다고 1次大戰 直後부터 많은 學者들간에 지적되어 왔다.

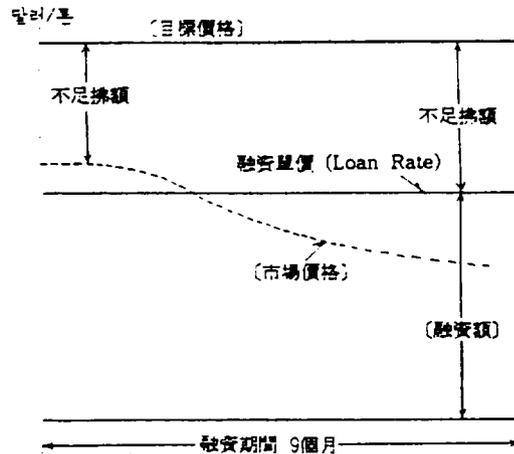
21) 그런데 目標價格을 기준으로 한 所得保障·融資單位에 의한 最低市場價格保障이라는 system은 1973을 전후한 시기(72~75年)는 輸出의 急增으로 市場價格이 目標價格을 상회하여 不足拂은 年 38억~73억달러 범위였으나 所得保障·價格支持政策이 문제에 직면한 것은 80年代에 이르러서이다.

22) 融資單位(loan rate, loan price)란 市場價格을 最小限 支持해주는(最低販賣價格을 保障하는) 價格支持水準을 말하는데 各作物別로 設定되어 있다. 보다 구체적으로는 農家 農産物을 擔保로 하여 CCC(商品信用公社: 政府 全額出資機關)로부터 용자를 받는 單價이다. 구체적 수준은 農務長官의 재량에 맡겨져 있으며 每年度의 農産物 計劃에서 결정되고 있다.

23) 目標價格(target price)은 農家の 所得 補償을 위한 最低保障 水準으로서의 성격을 가지며 生産 cost와 需給을 감안하여 결정된다. 85年 農業法에서 5개년의 最低水準이 결정되어 있으며 農家로서는 그동안 所得基準이 된다. 최근에는 每年法定의 下限에서 결정되고 있다. 目標價格을 구체적으로 보면 生産비용(cost)-物財費+가족노동보수+기본이자+地代포함에 해당된다. 그러므로 우리나라의 生産者價格과 같다(生産價格).

費가 보상되는 process가 형성되어 있다. 이것은 價格面에서 매우 불안정한 국제곡물시장으로부터 국내농업을 지키며 국내시장가격을 안정화시키기 위해 말하자면 安全瓣의 裝置로서 작용하고 있다고 말할 수 있다. 그러면 미국의 농산물가격지지의 기본적인 "틀"을 <그림5>에 따라 설명하고자 한다.

<그림5> 農産物의 價格·所得支持制度의 基本模型



Ⅲ) 價格·所得支持制度는 앞서도 말했듯이 미국 農業政策의 根幹을 이루는 것으로서 主要穀物에 대해서는 目標價格과 loan rate(融資單價)라는 2段階의 支持價格을 定하고, 不足拂制度和 短期融資制度에 의해 市場價格을 支持함과 동시에 農家の 受取價格을 最低保證하고 있다.

◇ 短期融資制度는, 농가가 농산물을 담보로 하여 loan rate 수준에서 CCC(商品信用公社)²⁴⁾로부터 용자를 받는 제도로서 용자기간(9개월)이 지나 시장가격이 loan rate를 下回할 경우, CCC에 擔保穀物을 引渡함으로써 용자상환이 免除되므로(價還請求權이 없는 融資: non-recourse loan) loan rate는 사실상 CCC에 의한 賣上價格이 되어 市場의 最低價格을 規定하고 있다.

◇ 不足拂은, 생산비를 보장하는 수준에서 결정되는 目標價格과 市場價格(市場價格이

24) 商品信用公社(CCC)의 설립목적: 農家所得提高와 農산물가격 安정도모, 農산물의 적정공급유지, 農산물 輸出調整의 誘導.

主要業務: 先導金 용자, 收買, 보상등을 통한 農산물 가격지지, 農用資材 및 農산물판매에 관련된 유통시설제공, 조달된 農산물의 國內의 연구기관 및 구호복지기관에의 판매, 잉여농산물의 판매처리 및 폐기, 農산물의 國內소비확대, 해외시장의 개척을 통한 農산물의 수출확대등이다.

loan rate를 下回할 경우는 loan rate)의 差를 補填하는 것으로 농가에 대하여 目標價格水準의 受取를 最低保證하는 것이다. <그림5 참조>

이와 같은 價格·所得支持를 받기 위해서는 농가는 정부가 결정하는 減縮計劃에 참가하는 것이 의무화 되어 있다. 이러한 農產物計劃에의 참가상황을 보면 1988년도에는 面積베이스로 약 9割이 同計劃下에 있으며 국내가격의 정체등으로 최근 참가율은 높아가고 있다. (表 10) 그리고 참고로 (表11)에서 目標價格 및 loan rate의 推移를 볼 수 있다.

(表10) 政府計劃에의 참가율(면적기준) 추이

(단위 : %)

	1982年産	83	84	85	86	87	88
小 麥	48	78	60	73	85	87	83
옥 수 수	29	71	54	69	86	90	90
쌀	78	98	85	90	95	95	92

資料 : 美國農務省 : 「Agricultural Outlook」, December 1988.

(表11) 目標價格과 融資單價의 推移

(단위 : 달러/톤)

	1982	83	84	85	86	87	88	89
小 麥								
目標價格	149 (4.05)	158 (4.30)	161 (4.38)	161 (4.38)	161 (4.38)	161 (4.38)	155 (4.23)	151 (4.10)
loan rate	130 (3.55)	134 (3.55)	121 (3.30)	121 (3.30)	88 (2.40)	84 (2.28)	81 (2.21)	76 (2.06)
農家庭先價格	127	129	125	113	89	94	134~140	
옥 수 수								
目標價格	105 (2.70)	113 (2.86)	119 (3.03)	119 (3.03)	119 (3.03)	119 (3.03)	115 (2.93)	112 (2.84)
loan rate	00 (2.55)	104 (2.65)	100 (2.55)	100 (2.55)	76 (1.92)	72 (1.82)	70 (1.77)	65 (1.65)
農家庭先價格	100	126	104	88	59	76	94~106	
쌀								
目標價格	239 (10.85)	251 (11.40)	262 (11.90)	262 (11.90)	262 (11.90)	257 (11.66)	246 (11.15)	238 (10.80)
loan rate	179 (8.14)	179 (8.14)	176 (8.00)	176 (8.00)	159 (7.20)	151 (6.84)	46 (6.63)	43 (6.50)
農家庭先價格	174	189	177	144	83	160	132~154	

註) () 内는, 小麥 및 옥수수는 달러/부셀, 쌀은 달러/100파운드임

IV) 이상 정리된 目標價格에 의한 不足拂 制度를 다시한번 요약하면 다음과 같다.(그림 5 참조)²⁵⁾

◇ 目標價格보다 낮은 수준에서 용자단가(loan rate)가 책정되고 용자단가에 의해 상품 용자가 실시된다. 용자기간 9개월이 지나

◇ 市場價格이 目標價格을 上回할 경우, 농민은 상품(곡물)을 시장에 판매하고 용자금은 현금으로 상환한다. 이때 정부는 아무런 財政負擔이 없고 融資額만 현금 회수하면 그만이다.

◇ 市場價格이 目標價格보다는 낮으나 融資單價보다는 높을 경우, 농민은 상품을 市場에 판매하고 용자금은 현금으로 상환하되, 이 때 政府는 目標價格과 市場價格과의 差額을 不足拂로 農家에 支給한다. 이렇게 되면 不足拂支給額만큼 政府의 財政負擔은 있으나 在庫量增加負擔은 없게된다.

◇ 市場價格이 融資單價보다 낮은 경우, 농민은 용자금을 現物로 償還하고 정부는 목표 가격과 용자단가(loan rate)와의 差額을 농가에 支給한다. 이 때 擔保作物을 政府가 引受하게 되므로(실제로 買上) 市場에의 穀物供給은 그만큼 감소되어 市場價格은 上昇壓力을 받게 되어 融資單價에 접근하게 된다. 그래서 결과적으로는 loan rate에서 支持된다. 다시말하자면 loan rate 밑에서 最低市場價格을 維持해주는 價格支持水準이 되는 것이다.

이상은 飼料穀物, 大豆, 小麥 등의 輸出農産物에 대하여 價格支持制度를 살펴본 것이다.²⁶⁾ 다음은 砂糖, 酪農品등의 保護措置를 요약해서 살펴본다.

◇ 砂糖 및 대부분의 畜産物에 대해서는 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정) 제25조 5항에 입각 免責條項에 의해²⁷⁾ 여러가지 수입규제장치가 되어 있다.(表9 참조) 사탕에 대해서는 1948년의 <砂糖法>에 따라 國內消費量의 一定比率만을 輸入割當量으로서 海外에 의존한다는 조치를 취하고 있다.

◇ 酪農品에 대한 輸入割當量은 國內加工原料乳의 가격을 유지하기 위해 低價格의 乳製品輸入을 방지할 목적으로 설정되어 있다. 미국의 酪農은 대규모화·기계화를 추진해 오기는 하였으나 뉴질랜드에 비하면 경쟁력이 약할 뿐만 아니라 EC의 보조금에 의한 수출에 대

25) 農協中央會：主要國의 農産物 流通 1985. pp.103~106.

26) 農業保護作物을 制度에 따라 좀더 구분하여 보면 다음과 같다.

I) 不足拂制度와 短期融資制度(期間 9個月)의 併用作物：小麥, 옥수수, 수수, 大麥, 연맥, 쌀, 綿花등.

II) 短期融資制度의 作物：大豆, 사탕수수, 라이소, 밀꿀, 사탕수수 등.

III) 한편 米穀, 綿花는 다른 農産物에 비해 경쟁력이 떨어지기 때문에 85年 農業法에는 별도의 marketing loan 제도가 導入되고 있다. 이에 대해서는 本文에서 살피기로 한다.

27) 이른바 waiver 品目(GATT waiver：自由化 義務免除)으로서 미국은 현재 酪農品, 땅콩, 綿 등 14개품목에 대하여(본문 표9참조) 수입규제를 실시하고 있다. 이것은 1933年 農業調整法 第22條에 입각, 미국내에서의 價格支持制度의 원활한 운영이 輸入으로 阻害되는 경우 수입제한을 하는 것인데, 미국은 이 制度에 따라 無期限의 GATT waiver를 取得해 놓고 있다.

항한다고 하는 의미에서도 國內酪農家の 보호조치가 취해지고 있다.

◇ 食肉에 대해서는 1979年〈食肉輸入法〉에 따라 매년 기준이 되는 수입량을 설정하고 수입추계량(分期別로 연간 수입예상량을 推計公表)이 기준치의 110%를 초과할 경우 수입규제를 발동하는 것으로서 이 제도에 따라 수입량을 기준량으로 억제하고 있다. 이러한 수입규제 대상이 되고 있는 것은 食肉, 牛肉製品의 2品目이다.

이상 대체적으로 살핀바와 같이 미국은 한편에서 自國의 농산물 수출을 촉진하기 위해 대외적으로 自由貿易을 내걸고 門戶開放을 요구하면서, 또 한편에서 國內의으로는 농산물 수입에 대항하기 위해 여러가지 輸入規制·制限措置가 취해지고 있는 二面性을 여실히 보여주고 있는 것이다.

② 農業保護政策

위에서는 基幹作物인 옥수수, 小麥을 중심으로 하는 穀物에 대한 保護政策으로서 價格支持·所得保障制度를 검토해 보았다.

여기서는 미국 農業保護政策의 종합적인 概要를 요약해 보자고 한다.²⁸⁾

〈가: 概要〉

(表12)에서 보는 바와 같이 1) 小麥과 米穀의 食用作物, 옥수수를 중심으로 하는 수수, 大麥, 연맥등 飼料穀物(즉 미국의 穀物 대부분) 및 綿花는 減縮計劃에의 참가를 조건으로 하여 ② 目標價格(cost·所得保障價格)에 의한 所得保護, ③ 目標價格과는 다른, 이 目標價格의 5~60%인 融資單價 水準에서 最低市場價格(農家受取分)의 保障, ④ 具體的으로는 目標價格과 市場價格과의 差에 대해「不足拂」에 의한 보장이라는 본격적인 所得保護制度가 적극 시행되고 있다.

Ⅱ) 땅콩과 담배는 생산과 판매의 國內總量이 한정되어 개개의 농장에 販賣量이 할당되어 있다.²⁹⁾ 이러한 한정된 국내총량하에 가격은 融資單價水準에서 支援된다. 땅콩은, 동시에 엄격한 輸入割當制下에 海外와의 경쟁으로 부터 遮斷되어 있다. 사탕도 輸入割當制下에 보호를 받고 있으며 땅콩, 담배와 마찬가지로 가격이 지지되고 있다.

Ⅲ) 大豆에는 小麥, 옥수수등과 달리 目標價格(cost·所得保障價格)에 의한 所得保障制度는 아니지만³⁰⁾ 融資單價水準에서 最低價格이 보장되어 있다. 마찬가지로 라이솰 벌꿀과 羊毛에 대해서도 적용된다.

Ⅳ) 畜産物에 대해서는 酪農品에 대해서 엄격한 수입제한이 시행되고 있으며³¹⁾ 이러한 수입제한 아래서 정부의 酪農製品의 買入, 이에 따라 牛乳價格支持가 이루어진다.

28) 服部信司: 日美經濟摩擦と日本農業, 1988, pp. 186~191.

29) 땅콩, 담배의 경우, 농민으로서의 販賣割當量은 동시에 販賣權을 의미하며 땅콩의 수입규모는 국내 수요량의 0.1% 수준이다.

30) 1985年 農業法の 형성과정에서 미국의 大豆團體는 대두에도 일종의 所得保障制度를 導入할 것을 요청하였지만 이루어지지 않았다.

31) 酪農品の 輸入割當은 미국의 酪農加工品 消費의 약 3%에서 4% 밖에 되지 않는다.

(表12) 미국의 品目別 保護制度

品目	出 産 地	日 標 價 格 以 上 의 所 得 保 障 價 格 A	總 賣 價 格 以 上 의 最 低 價 格 B	A, B, C 中 의 最 低 價 格	販 賣 價 格 范 圍	買 入 上	輸 入 規 制	
							輸 入 課 當	기 타
穀 物	小 麥	○	○	○				
	粟 子	○	○	○				
	옥 黍	○	○	○				
	수 대	○	○	○				
	백 麥	○	○	○				
	맥 黍	○	○	○				
耕 種 作 物	대 豆							
	花 生	○	○	○				
	콩 餅		○		○		○	
	배 菓		○		○		○	
畜 産 物	綿 毛							
	羊 毛							
기 타	鷄 肉					○		○
	牛 乳							

資料 : The House of Representatives : The Food security Act of 1985. 服部信司 : 日美經濟摩擦と日本農業, p.187에서 재인용.
 註 : ※는 trigger 制度(本文참조)

V) 畜産物의 중심을 이루는 牛肉·豚肉에 대해서는 소득보호·가격지지는 이루어지지 않는다. 글자 그대로 市場販賣에 의존하고 있다. 그러나 牛肉은 輸入量이 一定量(1985年·60만톤³²⁾, 미국 총생산량의 5.5%)을 초과하면 輸入規模가 설정, 제한되는 제도에 의해 보호되고 있다.³³⁾

이와 같이 미국은 곡물을 중심으로 하는 대부분의 作物이 cost·所得保障을 중심으로 하면서 더욱 輸入際限이라고 하는 보호정책하에 自國의 농업을 보호하고 있다.

<나: 保護의 範圍>

各作物의 販賣額을 기초로 하여 보호농산물의 실질적 범위를 보면³⁴⁾ 目標價格을 기준으로 한 cost·所得保障이 制度化되어 있는 穀作物(穀物과 綿花)의 판매액은 耕種作物(總販賣額)의 58%³⁵⁾, 여기에 大豆, 땅콩, 담배, 砂糖을 더하면 72%가 된다. 그러니까 耕種作物의 育가 가까이 보호정책하에 있는 셈이 된다.

더욱이 畜産物을 포함하는 農産物 全體의 입장에서 보면 所得保護, 價格支持(最低價格保障), 혹은 買上에 의한 가격지지등의 보호조치를 받고 있는 것들(穀物과 綿花, 땅콩, 砂糖, 담배에 酪農品 및 羊毛³⁶⁾)의 weight는 全體産物 販賣額의 46%를 넘어서고 있다. 미국의 농산물은 대략 절반이상이 所得保護 혹은 價格支持하에 있다고 볼 수 있다. 한편 여기에 牛肉을 더하면, 어떤 형태이던 保護下에 있는 農産物은 전체의 70%에 달하고 있다. 그래서 미국 농업의 實質的 保護範圍는 광범위하게 미치고 있다고 말할 수 있을 것이다.

다만 이러한 경우, 保護政策이라는 것이 國境措置를 동반하지 않는, 농민에 대한 직접의 所得保護가 중심을 이루고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 가격은 기본적으로 國際市場價格과 運動하는 형태로 되어 있다(따라서 所得保護도 不足拂이라는 형태를 취하고 있다) 여기에는 미국농산물의 중심을 이루는 穀物은 輸出市場을 不可缺少케 하고 있다는 기초적 사정이 반영되고 있다.

<다: 保護 cost>

이와 같이 미국의 農業保護는 廣域에 미치고 있을 뿐만 아니라, 최근의 보호 cost를 우선 보면 1986년도에 258억달러가 되고 있다.(表13) 이것은 같은 年度 農務省의 총지출 586달러의 절반에 이르고 있다. 1農場當 平均 所得保護·價格支持關係 支出經費는 1만 1500달러(87年 換率 792.3원 : 11,884,500)이다. 이러한 巨額의 保護支出 背景에는 80年代에 들어서 農業

32) J.M.Rawson: Import Restriction on Meat 1985.

33) 실제로는 一定量 水準에 달하면 미국은 輸出國인 오스트랄리아, 뉴질랜드에게 自主規制를 하도록 요청하는 형태를 취하고 있다.

34) 미국의 경우 所得保護下에 農民이 들어갈 것인가의 여부는 개개 농민의 自主的 判斷에 맡기고 있기 때문에 各作物販賣額中에 차지하는 所得保護·價格支持作物의 비중은 해에 따라 달라진다. 그러나 近來의 農業不況下에서는 대부분의 농민이 참여하고 있다(本文 表15 참조).

35) U.S.Dept of Commerce, 1982 Census of Agriculture, Vol. I, pt.51, p.102.

36) USDA: Agricultural Statistics 1986, p.292.

(表13) 品目別所得·價格支持支出經費

(단위: 억달러)

會計年度	1980	1983	1986
飼料穀物 ²	12.9 (46.9)	68.2 (36.2)	122.1 (47.3)
小 麥	8.8 (32.0)	34.2 (18.1)	34.4 (13.3)
미 국	△ 0.8 (△2.9)	6.7 (3.6)	9.5 (3.7)
高 地 綿	0.6 (2.2)	13.6 (7.2)	21.4 (8.3)
담 배	△ 0.9 (△3.3)	8.8 (4.7)	2.5 (1.0)
酪 農 品	10.1 (36.7)	25.3 (13.4)	23.4 (9.1)
大 豆	1.2 (4.4)	2.9 (1.5)	16.0 (6.2)
땅 콩	0.3 (1.1)	△0.1 (△ 0.1)	0.3 (0.1)
砂 糖	△ 4.1(△14.9)	0.5 (0.3)	2.1 (0.8)
벌 꿀	0.1 (0.4)	0.5 (0.3)	0.9 (0.3)
羊 毛	0.4 (1.5)	0.9 (0.5)	1.2 (0.5)
기 타	△ 1.1 (△4.0)	27.1 (14.4)	24.6 (9.5)
합 計	27.5 (100)	188.5 (100)	258.4 (100)

註) 마이너스는 용자의 상환등 자금지출을 상회한 경우. ()내는 비율(%)

1) 前年 10月-當年 9月 2) 옥수수, 수수, 대두, 연맥

資料: USDA, Agricultural Outlook, November 1987. 服部信司: 전계서에서 재인용.

不況의 進行이 關係되고 있다. 그리고 各 作物別로 보면 飼料穀物이 가장 많은 122억달러(전체의 47.3%)이며 다음은 小麥 34억달러(13%) 順이다.

(表14) 所得·價格支持 支出의 機能別 內購

회계년도	1980	1983	1986
價格支持融資	△0.7 (△ 2.5)	84.4 (44.8)	136.3 (52.7)
直接支拂保障	4.2 (15.3)	36.0 (19.1)	67.5 (26.1)
買 上	16.8 (61.1)	25.4 (13.5)	16.7 (6.5)
生産者保管費	2.5 (9.1)	9.6 (5.1)	4.9 (1.9)
加工,保管,輸送	2.6 (9.5)	6.7 (3.6)	10.1 (3.9)
程 常 費	1.6 (5.8)	3.3 (1.8)	4.6 (1.8)
金 利 支 出	5.2 (18.5)	5.3 (18.7)	14.1 (5.5)
輸 出 計 劃	△6.7 (△ 24.4)	4.0 (2.1)	1.0 (0.4)
합 計 ²	27.5 (100.0)	188.5 (100.0)	258.4 (100.0)

註: ()내는 비율(%)

1) 不足拂, 土地轉用 補償 등 不足拂이 중심. 2) 합계에는 기타도 포함

資料: (表13)과 같음.

(表14)는 保護支出에 대한 機能別 內譯을 본 것인데 가격지지 용자가 136억달러(52.7%), 直接 支拂保障이 67억달러(26.1%), 賣上 17억달러(6.5%) 順이 되고 있다.

(표15)는 小麥, 옥수수의 生産調整, 價格支持등 동향을 본 것인데, 不足拂이 평균 1달러이상 주어지고 있다.

(表15) 小麥·옥수수의 生産調整, 價格支持, 所得保障

년	小 麥				옥 수 수			
	1982 /83	1984 /85	1986 /87	1987 /88	1982 /83	1984 /85	1986 /87	1987 /88
無償面積削減(%)	15	20	22.5	27.5	10	10	17.5	20
有償 ¹⁾ 土地轉用(%)	-	-	5	0	-	-	2.5	15
現物支拂面積削減(%)	-	10	-	20	-	-	-	-
休耕面積(1만에이커)	580	1,860	1,950	2,370	210	390	1,360	2,110
目標價格(달러/부셀)	4.05	4.38	4.38	4.38	2.76	3.03	3.03	3.03
融資價格(달러/부셀)	3.55	3.30	2.40	2.28	2.55	2.55	1.92	1.82
農場價格(市場價格)	3.55	3.38	2.42	2.75 ³⁾	2.55	2.63	1.50	1.77 ³⁾
不足拂(달러/부셀)	0.50	1.00	1.98	2.10	0.15	0.43	1.11	1.21
現物支拂 rate ²⁾ (%)	-	85	-	-	-	-	-	-
參加率(基準)(%)	48	60	84	83	29	85	92	93

註: 1) 小麥은 農上 單收에 대하여 不足拂 2달러(86/87), 옥수수는 同 0.73달러(86/87), 2달러(87/88)

2) 農上 收穫량에 대한 % 3) 不足拂=目標價格-農場價格(市場價格)

資料: (表13)과 같다.

(表16) 農産物販賣額構成(1982)

作 目	額(100만달러)	比 率 (%)
耕 種	62,256	(47.2)
穀 物	36,409	(27.6)
옥 수 수	13,516	10.2
小 麥	7,754	5.9
大 豆	10,381	7.9
畜 産	69,644	(52.8)
家 禽	9,796	7.4
酪 農	16,320	12.4
牛	31,635	24.0
豚	9,867	7.5
合 計	131,900	100.0

資料: USDC(美國商務省): 1982 Census of Agriculture, Vol. I.

그리고 (表16)을 참고로 農産物販賣額 構成을 본 것인데, 옥수수물 중심으로 하는 사료곡물은 현재 그 생산액의 40% 가까이는 自家生産農場에서 사료로 직접 소비되고 있기 때문에 그만큼 판매액으로서 나타나는 額은 작아진다.

③ 輸出促進政策-政府補填幅의 大幅的인 擴大에 의한 低價格 輸出政策-

<가: 展開>

미국의 農産物 輸出政策은 1954年の 公法 480號로서 잘 알려진 1954年 農産物貿易促進·援助法(Agricultural Trade Development and Assistance Act)³⁷⁾本格化하여 70年初까지 直接輸出補助金を 交付하여 왔다. 그러나 72~3年の 世界穀物危機(Food Crisis)에 따라 50年代 이후 상실했던 미국농업의 國際競爭力이 60年代 이후 서서히 부활하여 73年 이후 완전히 회복됨에 따라 직접 수출 보조금의 交付는 中止되고 미국농업은 70年代에 黃金時代를 맞이한다.

이와 같이 最大의 농업 붐을 경험한 미국농업은 활발한 생산확대 투자를 진행하여 70年代初에 生産制限計劃이 적용되고 있던 耕地도 다시 생산용지로 개방되었다.

그러나 好況을 밑받침해 주던 經濟的 諸要因, 海外需要의 급속한 增大, 需給逼迫과 가격동귀등의 要因이 80年初에는 완전히 消失되어 81년부터는 본격적인 農業不況에 직면하게 된다.

70年代의 경험은 미국농업을 輸出産業으로 크게 성장시켰다. 그럼으로써 80年代의 農業不況中에 있으면서도 미국은 기본적으로는 生産制限을 하지 않고 수출확대를 통하여 극복하려는 자세를 견지하였다.

80年代의 농산물가격은 세계적인 供給過剩으로 되는데 여기에는 지금까지 곡물수입국 및 미국과의 수출상에 경쟁국이었던 나라들의 生産增大가 더욱 作用한다. 이들 나라의 대부분은 世界的인 經濟成長의 純化에 따른 輸出不振과 累積債務問題 때문에 그전의 수준으로 부터 수입을 削減하여 外貨를 절약할 필요가 있었고(表17참조), 수출확대로(미국과의 경쟁 수출국) 더욱 外貨獲得을 필요로 하는 국가였다.

그러나 미국이 가장 우려한 것은 EC였다. EC의 高價格支持 結果로서의 穀物増産은 단순히 미국으로 부터의 수입을 代替할 뿐만 아니라³⁸⁾, 80年代에는 第3國市場에서 미국과 競合

37) 이 法律은 購入國內에서만 사용 가능한 通貨인 Blocked Currency를 가지고 개발도상국에 잉여농산물을 판매하는 것, 災禍로 고생하는 나라에 잉여농산물을 증여하는 것을 내용으로 하고 있으며, 법률의 目的은 잉여농산물을 처분하는 것, 발전도상국을 지원하는 것으로 되어 있다.

38) 미국은 EC에의 최대의 농산물·식량 공급국으로서 1987년의 수출액은 6,835백만달러에 달하였다. 그런데 80년에 비하면 크게 감소한 양이다. 즉 80年の 11,033백만달러에 비해 38%가 감소된 것이다(本文 表8참조).

(表17) 개발도상국에 의한 농산물수입확대 (1970년대)

단위 : %

	미국으로부터의 농산물 수출의 변화율 ^{a)}		
	1962~73년	1973~81년	1981~87년
開發途上國	7.4	10.9	- 4.0
中央아메리카	7.8	6.6	- 3.1
갈리브	8.5	5.6	- 0.9
南아메리카	11.4	14.6	-11.1
西아시아	6.3	13.4	2.3
南아시아	2.5	2.2	- 7.0
東南아시아	11.6	4.9	- 6.1
기타東아시아	15.0	10.2	0.9
北아프리카	3.0	19.8	- 0.3
사하라以南아프리카	7.8	16.7	- 7.0
Four Tigers ^{b)}	15.0	10.5	0.9
主要債務國 ^{c)}	8.8	15.4	-10.0

註 : a : 平均輸出單價에 의해 調整한 금액

b : 한국, 홍콩, 대만, 싱가포르

c : 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 멕시코, 모로코, 나이지리아, 케루, 필리핀, 우르과이, 베네주엘라, 유고슬라비아.

資料 : USDA : Foreign Agricultural Trade of United States.

을 불가피하게 하였다. 더욱 EC의 穀物輸出은 輸出補助金の 交付를 받으며 이루어진 것이다.

70年代以後 미국의 農産物輸出補助金の 큰 변화는, 우선 첫째로 一律補助金에서 目標限定的 보조금으로 바뀌었으며, 둘째는 現金 내지 現物給付에 의한 直接補助金에서 直接信用供與로, 또한 融資保證에도 補助形態가 점점 간접적으로 되었다.

그러나 80年代에 있어서의 미국 농산물수출의 정체는, 農産物 貿易의 競合國에 의한 「不公正한」 貿易慣行에 대하여 미국이 한층 강경한 태도를 택해야 한다는 政治的 壓力을 받고 있다. 그래서 85年 이후에는 그 目標市場(특정국가)을 한정한다고는 하나 재차 現物에 의한 直接輸出補助金の 交付가 대규모로 이루어지게끔 하고 있다.

이상과 같은 맥락속에서 미국의 議會 또는 農業團體로부터의 요청에 따라 輸出政策을 강화한 것이 이른바 <85年 農業法(1985年 食糧安全保障法 : Food Security Act of 1985)>이다. 다음은 이 法에서 案出된 輸出促進策을 간추려 보고자 한다.

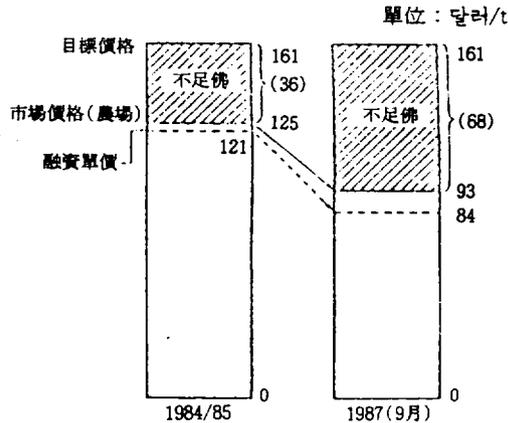
<나 : 輸出戰略으로서의 1985年 農業法>

1985年 12월에 설립된 85年 農業法은 다음의 점을 골자로 하고 있다. ① 新農業法 特徵의 하나로서 目標價格과 Loan Rate의 양쪽수준을 서서히 引下해 나간다는 것이다. 즉, ② 焦點을 보인 所得保障水準(目標價格)에 대해서는 2年間 現行水準으로 凍結하고, 3年째부터 조

금씩 引下한다(1990년에 現行水準보다 10% 引下함)고 하고 있다. 이러한 현상유지배경에는 資金調達이 어려운 농장을 중심으로하는 農場危機가 있었다.

⑤ 價格支持水準(Loan Rate: 融資單價)에 대해서는 每年 5%를 인하할 수 있으며, 더욱이 農務長官에게 年 25%까지를 인하할 수 있는 裁量權을 주었다. 이것은 融資價格—市場價格 引下에 의한 價格競爭力의 강화에 있다. 그러니까 目標價格은 現行 措置水準에 있고 Loan Rate만을 인하하게 되면 그만큼 不足拂은 增大하여 政府의 財政支出은 커진다. <그림 6>에서 보는 바와 같이 85年 農業法 以前의 융자단가는 121달러(소맥톤당)였으나 農業法 施行後 87年の 그것은 84달러로 인하되고 이에따라 시장가격도 인하되어 농민에의 不足拂은 36달러에서 68달러로 증대하고 있다.

〈그림6〉 1985年 農業法에 의한 小麥價格의 變化



ii) 또 하나의 특징은 輸出促進策으로서 「Marketing Loan制度」의 導入이다. 이에 대해서는 다음에 자세히 살펴계 되겠지만, 國際競爭力이 특히 약한 米穀과 綿花에 대해서 적용되는 것인데 미국 혹은 綿花를 擔保로 하여 政府로부터 융자를 받은 농민이 상환할 때 世界價格이 融資價格을 下回하면 融資를 받은 價格으로 償還하는 것이 아니라 世界價格으로 상환할 수 있다는 것이다.

또한 輸出促進策으로서 EEP라는 輸出獎勵計劃, 구체적으로는 "輸出보너스制度의 導入이다.(이 EEP외에도 TEAP가 있는데 이들에 대한 설명은 다음하기로 한다)

이와 같이 1985年 農業法에 따라 성립된 미국의 新農業政策은 「國內적으로는 現行的 市場價格을 支持해주는 融資單價를 引下하여 價格競爭力을 강화한다」 즉 農業保護下에서의 政府補償幅의 확대에 의한 輸出強行政策=對外 덤핑정책이라는 특징을 갖고 있다고 말할 수 있을 것이다.

실제, 85年 農業法 成立直後の 86年 1月, 86年 穀物(小麥, 옥수수-飼料穀物)에의 價格支

持水準=融資單位가 한꺼번에 25% 引下 되었다. 이에 따라 例컨데 小麥의 農場受取市場價格은 86年 2月 bushel당 3.20달러(ton당 118달러)에서 86年 8月에는 同 2.53달러(同 93달러)에 급격히 하락했다. 또한 86年 4月에 Marketing·Loan이 도입된 米穀인 경우에는 86年 4月 ton당 218달러(玄米)에서 同12月 104달러에 실은 半減했다. 이것은 위에서 지적된 바 있듯이 目標價格은 그대로 유지되었기 때문에 不足拂은 그만큼 커지며(不足拂=目標價格-市場價格) 또한 國際市場에서의 경쟁력은 향상되는 반면 미국 政府의 부담은(政府補填幅=不足拂)은 그만큼 증가된다.

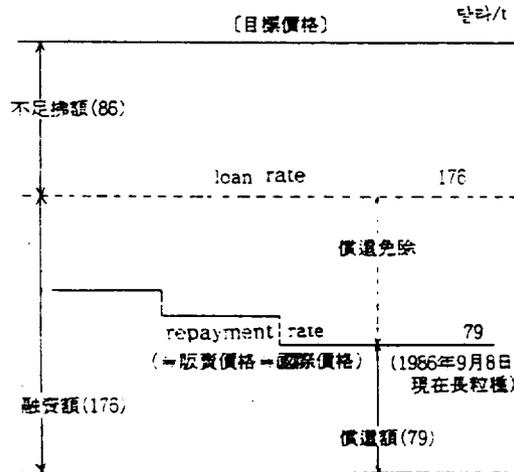
〈다: 政府 補填金(Marketing Loan)制度- 미국의 米穀輸出戰略〉

市場價格 價還融資라는 명칭으로 불리워지고 있는 이 制度는 한마디로 말하면 輸出優待措置, 즉 實質的인 補助金 輸出獎勵策인 것이다.³⁹⁾

실은 태국 쌀에 비해 價格競爭上 크게 劣勢에 있는 미국쌀에 대하여 한층 철저한 政府의 財政支出에 의한 市場價格의 引下=價格競爭力의 강화책으로 취해진 것이다.⁴⁰⁾

〈그림7〉은 쌀의 경우를 본 것인데⁴¹⁾ 우선 目標價格과 Loan Rate는 앞에서 설명된 바 그대

〈그림7〉 Marketing Loan 制度의 Process(1985年産 玄米)



註: 價還免除의 法的限度

86~87: loan rate의 50%

88: loan rate의 40%

89~90: loan rate의 30%

39) 競爭力이 弱한 米穀과 綿花에 대해서만 적용되고 있다.

40) 1981년의 수출량 300만톤(精米基準)에서 85년이 190만톤으로 미국의 쌀 수출량이 크게 감소함에 따라 目標價格과 國際價格과의 差를 전부 정부에서 補填하도록 하는 marketing loan을 85年 농업법에 넣었다.

41) 山本修編: 農業政策の展開と現狀, 1988. p.215.

로이다. 이에 대하여 Repayment Rate라는 가격을 새롭게 設定하고 있다. 이 融資償還價格이라고 할 수 있는 Repayment Rate는 國際市場價格을 보아 每週農務長官이 결정한다. 연방정부는 <그림7>에 償還免除가 있는 바와 같이 Repayment Rate까지 全部 補填한다.(결국은 不足拂+償還免除부분) 그만큼 米作農家에 대하여 財政負擔을 하면서 國際市場에 나서는 Process인 것이다. 財政負擔分은 農家受取의 70% 정도나 되고 있다.⁴²⁾

概要를 보면 國際市場價格이 Loan Rate를 크게 下回하는 狀況이 된 경우, 정부는 이 떨어진 國際價格(≡Repayment Rate≡農家販賣價格)을 基準으로 하여 새롭게 Repayment를 정한다. 이것은 미국 쌀의 輸出可能한 價格基準이 되는데, 예컨대 1986年 9月 時點에서는 톤당 79달러로 되어 있다. 農家は 이 市場價格의 수준에서 業者에게 販賣하기 때문에 業者는 이렇게 싼 값으로 구입한 쌀을 국제시장에 수출할 수 있다는 장점이 있게 된다.

한편 농가는 86달러의 不足拂을 받게 되고 최종적으로 政府의 財政負擔額(不足拂+償還免除額)은 매우 커지게 된다. 달리 말하면 그만큼 財政負擔이 없으면 輸出業者는 國際價格水準의 價格으로 쌀을 농가로부터 구입할 수 없게 된다.

이러한 배경에는 방대한 쌀의 과잉재고를 어떻게 줄일 것인가 하는 과제가 있으며, 이러한 과잉재고는 재정부담을 더욱 巨大化할 전망이 있기 때문에 보조금 수출을 또한 불가피하게 하고 있는 것이다. 다시 한번 요약하면 다음과 같다.

1) 概念: 쌀과 綿花는 다른 농산물에 비하여 경쟁력이 떨어지고 있기 때문에 85年 農業法에 따라 別途 Marketing Loan制度가 導入(1986年 4월부터 실시)되었다. Marketing Loan制度는, 國際價格⁴³⁾이 Loan Rate를 크게 下回할 경우 政府가 國際價格을 基準으로 하여 새롭게 Repayment Rate를 정해 CCC(商品信用公社)로부터 短期融資(9個月)를 받고 있는 農家가 용자기간중에 Loan Rate를 下回한 價格으로 販賣할 경우, Repayment Rate(≡國際價格)으로 融資金을 償還할 수 있는 제도이다. 다시말하면 融資期間中에 Loan Rate(融資單價)보다 낮은 價格으로 판매할 경우 Repayment Rate로 融資償還 할 수 있는 제도이다. (Repayment Rate와 Loan Rate와의 差額은 免除되어 政府가 財政으로 負擔한다. <그림7 참조> 그러므로 정부의 재정부담은 通常의 不足拂額에다 償還免除額이 실질적인 負擔이 된다.) 이에 따라 輸出業者는 Loan Rate 보다도 낮은 國際價格水準의 價格으로 買入할 수 있게 되므로(國際市場價格≡國內市場價格= 農家販賣價格) 수출경쟁력이 강화되는 셈이 된다.

그런데 Repayment Rate는 미국농무성이 國際市場市況을 農家の 出荷段階로 調整하여 정한 「國際市場價格」 또는 Loan Rate의 50% 水準中 어느쪽인가 더 높은쪽의 가격으로 된

42) 예컨대 1987年 Repayment Rate는 톤당 84달러, 目標價格은 262달러이므로 政府負擔은 톤당 175달러로 目標價格의 68%分은 정부부담이 되고 있다.

43) 國際價格(≡主로 태국 米價)은 美農務省이 每週 世界の 주요 米穀市場價格을 集計하여 이것을 미국의 農家販賣價格으로 다시 算定한 것이다. 그러니까 國際價格≡農家販賣價格이 된다: USDA: Rice: Situation and Outlook Report, May 1986, p.5

다. (融資償還價格 \approx 國際價格의 수준)

이상과 같이 85年 農業法에서 設定된 쌀의 수출정책은 “政府補助幅의 大幅擴大에 의한 低價格輸出策”이라는 새로운 수출전략의 특징을 가장 잘 體現시켜 주고 있는 것이다.

II) 問題點: 위와 같이 輸出價格을 태국수준으로 하기 위해 目標價格의 용물 쌀 생산農家에의 補助金으로서 政府가 負擔하여, 그럼으로써 市場價格(農家販賣價格)을 目標價格(cost·所得保障價格=生産費를 補填할 수 있는 生産者 米價)의 半에까지 引下시킬 수 있게 한 것이다.

덤핑이란 國內生産者 價格보다도 意識적으로 낮은 가격으로 海外 販賣하는 행위를 뜻한다. 그렇다면 미국의 쌀 低價格輸出政策은 덤핑정책이라 지적하지 않을 수 없다. 한편 國內의으로는 문제가 제기되고 있는데 그것은 쌀 이외의 穀物の 不足拂 金額이 一農場當 5만달러를 上限으로 하고 있는데 쌀은 그 上限이 결정되 있지 않았다. 100만달러 이상 받고 있는 농가가 14,000戶中 400戶나 있어 議會에서도 문제되어 87년 1월부터 補助金 受取 上限額을 25만달러로 한정했다. 그래도 이것은 다른 곡물에 비해 아직도 5배가 더 많은 優待措置인 것이다.⁴⁴⁾

(라: 輸出獎勵計劃(EEP: The Export Enhancement Program))

輸出獎勵計劃(EEP)은 1985年 5月 農産物 輸出의 급격한 감소에 대응하여, 특히 歐州共同體(EC: The European Community)의 補助金輸出競争에 對抗할 目的으로 農務長官이 제정한 것이다.⁴⁵⁾ 價格支持 Loan Rate의 引下, 政府在庫의 放出에 의한 商品證券 program을

44) 미국의 米作農家は 겨우 0.5%에 지나지 않고 있다. 그런데 쌀은 대단한 보호를 받는데다 수출의존적인 성격이 강한 作物로서 많은 어려운 문제를 내포하고 있다. 미국은 目標價格(所得保障價格)과 Repayment Rate(融資償還價格 \approx 國際價格水準)과의 差額을 財政負擔하여 태국과 경쟁하고 있는 셈인데, 그 財政負擔額은 쌀농가 수취액의 실로 70%나 되어 쌀 농가 戶當 補助金 支給額은 86年 약 7억5000만원이나 되고 전체적인 負擔額은 9억5000만달러에 이른바 있다.

45) EEP는 小麥의 경우, EC 특히 프랑스에 의해 상실된 北아프리카의 小麥市場을 挽回하기 위해 구체화된 것이다. 확실히 EC의 小麥輸出은 1980년대에 들어서서 증가되었다. 즉 세계의 小麥市場에 차지하는 미국의 share는 80-81年度의 49.5%에서 85-86年度에는 29.4%에 까지 떨어졌으나 EC의 share는 그동안 16.7%에서 18.4%로 늘어나고 있다. 특히 北아프리카제국에의 EC진출은 미국으로서 큰 타격이 아닐 수 없다.

한편 EC의 소매수출 보조액은 1985년 31.50달러에서 42.30달러로 증액되고 있어 미국과 EC에 의한 수출보조금 경쟁이 본격적으로 확대되고 있는 것이다. 이미 2년 이상이나 계속되고 있는 미국·EC간의 수출보조금 경쟁은 세계의 곡물시장에 여러가지 영향을 끼치고 있는데 그것은 非輸出國의 反撥(예컨대 Cairns Group: 오스트랄리아, 캐나다, 아르헨티나등의 농산물 수출국은 미국이 融資單價를 크게 인하했기 때문에 85-86년 사이에 곡물의 국제가격은 전체적으로 25% 이상이나 떨어져 이에 대한 반발), 國內의 외견대립, 財政力의 경쟁등이다.

이상과 같은 수출보조정책은 국제곡물시장에 있어서의 「덤핑競争」에 박차를 가하는 계기가 되고 있음에 틀림이 없다.

그리고 미국은 1986년 EEP에 7억5000만달러를 지출한 바 있다.

중심으로 한 1985년의 食糧安全保障法(85年 農業法)에 입각, 制定된 政策的 變경과 macro 經濟的 要因등이 결합함으로써 EEP는 적극적인 수출지향에 기초한 농업정책에 있어서의 중요한 부분으로 되어 있다.

이것은 他國이 補助金輸出등으로 미국의 share가 감소하고 있는 特定の 市場(國家)에 수출하는 경우 輸出業者에 대하여 잉여농산물(정부在庫, 商品信用公社-CCC: Commodity Credit Corporation의 在庫)을 보너스(穀物등의 現物 또는 現物과 교환가능한 證券)로서 無償으로 제공하여 그 제공된 것만큼 싼 값으로 輸出하려는 것이다.(86년부터 3年間 2억달러의 정부보유곡물을 지급) 이에 따라 85년 6월 제1호로서 알제리아 수출용 小麥에 적용된 바 있다. 그후 北아프리카 諸國을 중심으로 한 EEP의 大象國은 近東, 아시아, 아프리카, 東歐 諸國으로, 87년부터는 中南美諸國에까지 확대되고 있으며 그 대상품목도 小麥, 쌀, 大麥, 수수, 乳牛, 가금사료 등에까지 점차 확대되고 있다.

EEP의 目的은, 우선 미국의 농산물 수출을 확대하는 것이고, 競合國의 不公正貿易慣行에의 挑戰이며, 또 한편에는 貿易相對國에 貿易障壁의 削減 및 歪曲化하는 補助金의 철폐에 압력을 가하는데 있다.

EEP下에서의 상품 총수출은 同 program이 존재하지 않았던 때보다 확대되고 있으며 (表 18 및 19) 價格支持 Loan Rate의 引下를 포함하는 다른 수출촉진정책과 함께 EEP에 의한 압력이 특히 EC에 대하여 영향을 미치고 있다. 즉 EEP의 發動에 따라 EC의 輸出販賣는 감소할 수 밖에 없으며 또한 豫算壓力을 증가시키고 있다.⁴⁶⁾

그러면 小麥의 輸出補助金 政策을 구체적으로 보면 다음과 같다.

1987년 미국정부는 소련에의 100단톤의 小麥輸出에 대하여 ton平均 39.63달러의 補助金을 제공하는데 동의했다.⁴⁷⁾ 이에 따라 同額의 政府在庫 小麥을 輸出業者에 보너스로 無償提供되어 그 分量(額)만큼 값을 인하할 수 있었다. 通常이라면(수출업자→소련에의 보조금이 없다면) 수출가격(FOB)은 톤당 120달러였다. 그러나 미정부는 그 농=40달러를 負擔함으로써 농=80달러로 소련에 賣却될 수 있었다.<그림8 참조>⁴⁸⁾

그러므로 미국의 小麥에는 生産者에 대한 不足拂 톤당 57달러의 財政 cost가 이미 걸려 있고, 여기에다 輸出補助金 40달러를 더하면 97달러, 약 100달러가 財政負擔이 되어 소련에 수출된다.(소련은 80달러에 구입)

46) APC: 아메리카의 輸出增強計劃(EEP)의 基準と目的に關する 檢討および 評價. 1989. p.20.

47) The Wall Street Journal, May 11, 1987. <그림8>은 宮崎 宏外: 穀物メジャー 1988. p.106에서 인용.

48) 한편 EC는 이전부터 소련을 위시하여 中近東諸國에 小麥을 비롯한 穀物을 수출하여 왔는데, 이때 대량의 보조금이 주어져 競爭力을 형성, 수출되고 있는 것이다. 예컨대 최근 소련에의 수출을 보면 EC域內 價格은 小麥톤당 235달러인데 여기에 150달러나 보조금을 주어서 톤당 85달러 정도에 수출한 바 있다. 이에 미국은 그러한 보조금은 부당하다고 EC를 비난하면서도 한편에서는 85年 農業法의 EEP에 의해 보조금 수출을 강행하고 있는 것이다.

(表18) 미국의 商品別 EEP販賣 推移

(單位: 1000%)

年	1986	1987	1988	1989	合計
小 麥	5.300	14.388	26.296	14.150	60.134
小 麥 粉	1.200	901	442	144	2.687
大 麥	900	3.359	1.701	472	6.432
세 모 리 너	0	73	0	0	73
大 麥 朮 트	6	135	72	4	217
수 수	0	106	213	0	319
쌀	23	28	120	20	191
家 禽 飼 料	0	111	78	0	189
植 物 油 脂	0	25	357	63	445
冷 凍 家 禽 肉	43	95	13	2	153
乳 用 牛 所 ^{a)}	6	52	12	0	70
總 販 賣 額 ^{b)}	804.6	1.697.7	3.270.2	2.367.6	8.140.1
市 場 裁 定 額	286.9	933.2	992.2	304.7	2.517.1

註: a. 單位: 100萬個

b. 單位: 100萬달러

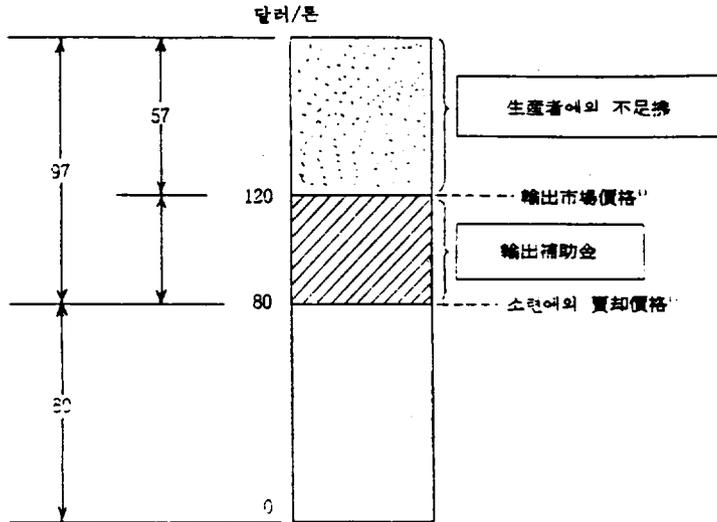
(表19) 미국의 農産物 輸出에 차지하는 EEP販賣比重

(單位: %)

EEP 商品	1987	1988
小 麥 및 麥 粉	47.0	63.7
大 麥	94.0	47.9
수 수	0.8	3.0
쌀	1.1	5.0
植 物 油	2.7	22.9
家 禽	30.1	8.3
繁 殖 用 乳 牛	54.3	7.3
合 計	6.8	9.2

이와 같이 보면 小麥의 補助金輸出도 쌀의 경우와 마찬가지로 輸出덤핑정책임에 틀림없다. 그런데 財政補助金의 비율을 보면, 小麥의 경우($(不足拂+輸出補助金)/(不足拂+輸出補助金+賣却價格)$)은 55%이나 쌀의 경우는 $(不足拂/生産者價格)$ 71%가 되고 있어 쌀에 대한 정부보조폭이 훨씬 크다.

〈그림8〉 小麥의 對소 賣却에 따른 輸出補助金, 政府補填總額(19867)



註1) (FOB) 價格.

資料: The Wall Street Journal, May 11, 1987.

〈마: 特定農産物助成計劃(TEAP: Target Export Assistance Program—市場開拓, 需要擴大를 위한 助成)

1985年 農業法은 위의 EEP와 마찬가지로 각종 농산물의 수출을 촉진하기 위해 關係業界에 直接補助金を支給하는 TEA計劃(特定農産物 輸出市場 開拓 援助計劃)을 새롭게 設定하였다.⁴⁹⁾

TEA는 EEP만큼 널리 알려져 있지 않으나 그 豫算規模面에서도 EEP에 못지않은 매우 중요한 輸出助成策이 되고 있다.⁵⁰⁾ 이들 두 計劃의 共通點은 美國이 보아 「不公正」 하다고 보이는 貿易慣行에 對抗하는 措置로서 택해지고 있다. 그 概念을 보면 補助金輸出, IQ制=自由化品目の 輸入割當制(Import Quota System), 不公平貿易慣行 등으로 미국의 수출이

49) 이 TEA는 미국에서, 茶값(tea money)으로서 美業界에서는 불리워지고 있다. tea money라 하면 한국에서는 寸志, 東南亞諸國에서는 茶代를 의미하지만, 美國의 tea money는 多額의 輸出補助金인 것이다.

50) 현재 시행되고 있는 主要한 貿易計劃을 보면, 1954年の 農業貿易開發援助法(公法480)의 改正法, 短中期 貿易信用保證計劃, 特定農産物輸出助成計劃(TEA), 輸出獎勵計劃(EEP) 등이 여기에 해당된다. 1986年度에는 公法 480에 의한(title I 및 II) 農産物輸出은 14억달러, 수출 신용보증액에 25억달러가 供與된 바 있다. 또한 EEP는 미정부가 해외에서 농산물을 판매하기 위해 보조하는 것인데 7억5000만달러가 지출되었다. 그리고 국내시장에 대해서는 食糧援助計劃으로 202억달러가 대부분 Food Stemp 計劃, 婦人, 乳兒榮養計劃에 지출되었다: U.S. A: Econmic Report of President 1987.

損失되고 있는 特定の 海外市場에 대하여 特定農産物 수출을 촉진하기 위해, 미국의 생산자, 관계 농업단체등이 행하는 海外市場에서의 선전·광고등의 활동에 정부가 보조하는 제도이다.

그 對象品目은 주로 감귤류, 포도, 체리, 아몬드 및 wine 등이며 이들 품목의 해외 시장에서의 販賣促進을 지원하고 있다. EEP와 마찬가지로 輸出促進事業이 개시되면 相對國의 輸入制限등과는 관계없이, 수출진흥을 촉진하는 업계의 助成申請에 따라 農務省에 의해 광범위하게 지원된다.(46個의 農業團體를 그 適格團體로 指定하고 있다)

예산규모는 1986~88년도는 每年 1억1000만달러, 89~90년도는 年間 3억2500만달러로 倍增되어 5年間 약 10억달러에 이르고 있는데, 이들 예산은 品目別로 조직된 전국적인 農業團體(Commodity Group)와 州레벨의 團體인 非營利 組織이 수출을 확대하기 위해 海外에서 각종 促進計劃을 실시할 경우, 경비의 일부를 보조하는데 쓰여진다.(예컨데 그라프후르트에 87년 45만달러, 88년 75만달러의 판매촉진비가 지원된바 있다.)

助成對象이 되는 수출촉진사업은 주로 수입국에 있어서의 TV등의 commercial, 각종 trade show에의 참가, 슈퍼체인점 등과의 連携에 의한 판매 캠페인 등이다. TEA 자금은 농무성의 海外農務局에 의해 관리되며 助成對象 事業은 1년을 기간으로 하고 있다.(물론 계속되는 경우도 있다) 助成金은 商品金融公社(CCC)의 在庫商品과 교환할 수 있는 作物證券의 형태로 지불된다.

1986년도에는 32件의 project가, 87년도에는 36件이 인가되어 年間 1억1000만달러의 補助金이 투입되었다. 대상품목은 아보가도, 키위후르트, 아몬드, 체리, 감자, 자두 등의 青果物·감귤류, 牛肉, 쌀 등 여러가지이다. 대상시장은 아시아, 유럽, 中近東 등 거의 전세계에 걸쳐 있고 있으나 약 60%의 예산이 일본, 한국을 겨냥하는 캘리포니아州등의 團體에 보조되고 있다.

1987년도에 助成金이 특히 많았던 5개의 品目を 들어 보면 캘리포니아州, 아리조나州의 감귤류(1050만달러), 캘리포니아州 건포도(980만달러), 플로리다州 감귤류(700만달러), 食肉(700만달러), 캘리포니아州 호도(700만 달러) 등인데 이들 수출단체는 한국, 일본의 TV등을 통하여 적극적인 선전활동을 전개하고 있다.⁵¹⁾

TEA資金은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

1) EEP는 穀物, 특히 小麥을 중심으로 하여 輸出補助金を 내주고 있지만, TEA資金은 EEP로는 cover할 수 없는 青果物과 加工農産物 등 附加價値가 높은 商品을 補助의 대상으로 삼고 있다.

51) 한국에서 최근 감귤류 선전과 관련하여 TEA 資金이 얼마만큼 支援되고 있는지 알길이 없으나 이에 대한 조사가 있어야 할 것이다. 한편 1989년도 한국은 미국으로 부터 쇠고기를 1만 2286톤(정육기준)-5천1백83달러를 수입한바 있는데, 더욱 수출확대를 촉진하기 위해 1천만달러 정도를 들여 販促活動을 전개할 것으로 알려지고 있다: 農水畜産新聞 1990年 7月 9日字.

Ⅱ) 정부의 가격지지계획 대상이 되고 있지 않은 품목이 대부분으로서 地域的인 特産物이 많다. EEP 혜택을 받지 못하고 있는 수출업자들의 불만에 대응한다고 하는 측면도 있다.⁵²⁾

Ⅲ) 外國의 不公正한 수입제한에 對抗한다고 하는 目的은 어디까지나 表面에 불과하고 實재로는 전포도, 아몬드, 호도 등 국내소비가 부진한 농산물의 과잉처리대책으로 되어 있다.

이상과 같은 미국정부의 농산물수출 보조정책이외에도 광범위하게 전개되고 있는데, 특히 農務成의 海外農業局(FAS)은 농산물 수출촉진의 據點으로서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 例컨데 各國에 있는 미국대사관과 영사관에는 農務官, 農業貿易官등 농무성 FAS의 우수한 專門官이 직접 파견되어 대사관을 基地로 하여, 기본적으로는 FAS의 지휘아래 여러가지 市場開發을 추진하고 있다. 農務官등의 專門官은 현장채용까지 포함하여 220명이 넘어서고 있으며 cover하고 있는 나라는 105개국이나 있다. 또한 이들이 워싱턴에 보내는 市場調査 Report는 매년 4000件이나 되고 있다. 이와 같은 海外市場의 정보와 판매촉진의 기술정보는 농무성이 世界的 輸出戰略을 策定하는 아주 중요한 기본정보가 되고 있음은 물론이다.

한편 cooperater · program이라는 共同市場開發計劃은 1954년부터 수행하고 있는 중요한 市場開發 援助이다. 이 계획은 50年代부터 60年代에 걸쳐 公法 480號 등에 의한 과잉농산물을 원조물자로 처리하기 위해 官民一體가 되어 추진한 공동사업이었다. 그러나 현재는 食糧 援助를 위한 것이라기 보다는 미국의 주요 농산물을 적극적으로 판매하기 위한 계획이 되고 있다. 小麥과 옥수수등 중요한 농산물 생산자단체가 해외에 사무소를 두고 수출촉진 사업을 전개할 경우 그 사업예산의 半이 농무성의 FAS로부터 보조금으로서 계속적으로 지급되고 있다.

이러한 計劃下에서 현재 130개국에서 例컨데 小麥協會, 飼料穀物協會 등 50여개의 團體가 5400件的의 시장개발사업을 전개하고 있으며⁵³⁾ 농무성의 助成額은 年間 3000만달러에 이르고

52) EEP가 개시된 이래 1986년 9월 현재 EEP에 의한 보너스의 現物支給을 받은 수출업자는 27社에 이르지만 이중 세계최대의 穀物메이저인 Cargill社 29%, Continental Grain社 13%, Louis Dreyfus社 10%, 피-위社 10% 등 4大穀物 메이저가 60%나 차지하고 있다. 그래서 "EEP는 小麥을 위한 EEP" "곡물메이저를 위한 EEP"라는 언론의 비판을 받고 있다.

53) 美國의 農業團體, 혹은 農民團體는 두가지 종류가 있다. 그 하나는 農業 및 農民의 생활에 관계되는 全般에 대하여 對議會 또는 政府活動을 벌리는 일반농업단체 一例 American Farm Beureau Federation, 또 하나는 개개의 作物別로 조직되어, 作物의 利害를 정책적으로 반영시키기 위한 立法 또는 對政府 活動을 전개하는 生産者團體 및 販賣團體, 즉 個別作物團體 一例 穀物-옥수수의 美國飼料穀物協會가 있다. 이러한 團體中에는 生産者 團體 例 農務省 協力 團體가 있어(例 穀物-美國 大豆協會, 美國 飼料穀物協會, 美國 小麥聯合, 米穀輸出協會등) 이들 단체가 해외에서의 販賣促進을 하는데 農務省(FAS)의 지원을 받게 된다. 즉 FAS에 의해 지원되는 資金(Matching Fund)으로 海外販賣促進을 이들 단체가 담당한다. 또한 團體 스스로 Check off라는, 판매되는 모든 생산품목 單位量當一定額-例 小麥 1부셀 27.2kg當 1센트를 징수하여 販賣促進 및 研究·開發에 쓰고 있다(Check off라는 말 자체는 돈을 징수한다(assess), 課徵한다는 의미이며 "生産者 資金에 의한 생산자의 自主的인 販賣促進-研究活動, 이에 대한 法的인(強制的)인 負擔을 부여"한다는 것을 뜻한다. 一例 소(牛) 한마리당 1달러 징수). 全國農協中央會編: 美國農業의 政治力 1987, pp.13~15.

있다. 이와같은 官民一體가 되는 수출전략을 성공시키기 위해 現地에서는 미국 대사관의 農務官등과 민간단체의 현지 사무소가 聯合戰線을 펴고 있다.

3. 아메리카의 農業豫算

(1) 최근 農業豫算 동향

미국의 農務省豫算은 1987년 504억달러, 88년 440억달러로서 聯邦豫算額의 4~5%를 차지하고 있다. 주요항목중 큰 비중을 점하고 있는 것은 主要農業政策인 農産物價格·所得支持費(所得保護, 價格支持 등에 의한 直接 政府補助)와 貧困者用的 무료 식량배급제도인 foods stamp이며 그외에 研究·普及·教育對策, 토양·水質保全對策, 각종용자사업(농촌진흥정비 등)이 있다.(表20)

최근 세계 곡물가격의 정체를 배경으로 농산물 가격·소득지지정책에의 참가가 증대함에 따라 정부의 財政負擔, 특히 價格·所得支持에 요하는 경비가 1986年度(258억달러)를 peak로 하였으나 감소경향을 보여주고 있다.(表21)⁵⁴⁾

(表20) 農務省 豫算 內譯(支出基準, 實績)

(單位: 억달러)

	1987	1988
研究, 教育 및 普及費	11.35	11.72
價格·所得支持費(CCC 豫算)	224.24	121.75
國際關係費	10.87	11.67
土壤 및 水質保全費	8.29	12.30
農村振興整備費	39.64	58.63
食品 및 消費者關係費	188.82	200.23
中 Foods stamp	115.55	122.65
森林關係費等	20.29	23.73
합 計	503.50	440.03

資料: USDA: 「Budget Summary」

54) EC의 共通農業政策費用은 미국의 그것과 비슷한 巨額이다. 즉 1986年 EC 農業政策의 直接補助金은 230억달러에 달하며 이중 약 30억달러를 과잉생산물 처리에 지출하였다.

(2) 豫算推移와 農業保護

農産物의 價格支持와 農家所得支持를 위한 농업예산은 급격한 팽창을 해왔는데 70년대의 好況時에서 80년대의 不況時에의 轉換點이었던 1980년을 기준으로 하여 그 추이를 살펴 보기로 한다.(表21)

(表21) 農務省 豫算額의 推移

(單位: 億달러, %)

年 度	1976	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
總 豫 算 額	3.022	4.766	6.860	7.698	9.898	10.046	10.640	11.370	11.518
農 務 省 豫 算 額	177 (5.9)	348 (7.3)	420 (6.1)	555 (7.2)	587 (5.9)	504 (5.0)	440 (4.1)	521 (4.5)	424 (3.6)
價 格 · 所 得 支 持 費	10 (5.9)	27 (7.8)	174 (41.4)	177 (41.4)	258 (43.9)	224 (44.4)	122 (27.7)	139 (26.6)	115 (27.1)

註: 1988년까지는 실적, 1989년도는當初예산, 1990년도는 예산안임.
資料: 「Budget of the United State Government」

(表21)에서 보는 바와 같이 80년 이후 86년까지를 보면 농무성 예산액은 1.7배로 늘어났지만 價格·所得支持費는 실로 9.7배로 증가하였다. 이것은 聯邦政府가 財政赤字下에서도 直接所得 및 價格支持에 관계되는 CCC(商品信用公社)예산이 대폭적으로 증가된 것을 보여주는 것이다.⁵⁵⁾

이와같이 미국의 농업보호는 방대한 정부의 예산에서 이루어지고 있는데 좀더 자세히 살펴보면 다음(表22 및 23 ※ 表13 및 14와 편의상 중복되고 있음)와 같으며 86년의 258억달러는 1農場當 平均 1만5천달러가 지출한 셈이 된다. 그리고(表22)에서 보는 바와같이 品目別 所得·價格 支持支出內譯을 보면 飼料穀物이 가장 많은 122억달러(전체의 47.3%)이며

55) I) 1987년에는 85年 農業法(90년까지 持續)이 일부 수정되어, 즉 ㉠ 目標價格을 年 10%씩 引下, ㉡ 不足拂 需給要件으로써의 減縮計劃에의 참가의무폐지(decoupling), ㉢ 1農場當 補助金 支給限度額 250,000달러에서 50,000달러에의 引下등이 이루어지고 있어 이 分野豫算은 줄어들고 있다.

II) 1989年 1月 대통령에 취임한 부시 新政權下에서의 農業政策課題는 財政, 貿易의 「쌍둥이 赤字」를 해소하는 관점에서 財政負擔의 輕減과 市場原理에 따른 價格支持政策 確立이 제기되었다. 이에 따라 89年의 價格·所得支持費는 86년에 비해 절반이상이 감축되어 있다.

(表22) 品目別 所得·價格支持支出經費

(단위: 억달러)

會計年度 ¹⁾	1980	1983	1986
飼料穀物 ²⁾	12.9 (46.9)	68.2 (36.2)	122.1 (47.3)
小 麥	8.8 (32.0)	34.2 (18.1)	34.4 (13.3)
미 곡	△ 0.8 (△2.9)	6.7 (3.6)	9.5 (3.7)
高 地 綿	0.6 (2.2)	13.6 (7.2)	21.4 (8.3)
담 배	△ 0.9 (△3.3)	8.8 (4.7)	2.5 (1.0)
酪 農 品	10.1 (36.7)	25.3 (13.4)	23.4 (9.1)
大 豆	1.2 (4.4)	2.9 (1.5)	16.0 (6.2)
땅 콩	0.3 (1.1)	△0.1 (△ 0.1)	0.3 (0.1)
砂 糖	△ 4.1(△14.9)	0.5 (0.3)	2.1 (0.8)
벌 꿀	0.1 (0.4)	0.5 (0.3)	0.9 (0.3)
羊 毛	0.4 (1.5)	0.9 (0.5)	1.2 (0.5)
기 타	△ 1.1 (△4.0)	27.1 (14.4)	24.6 (9.5)
합 計	27.5 (100)	188.5 (100)	258.4 (100)

註: 마이너스는 용자상환등이 자금지출을 상회한 경우. ()내는 비율(%)

1) 前年 10月—當年9月.

2) 옥수수, 수수, 대두, 연맥

資料: USDA, Agricultural Outlook, November 1987.

(表23) 所得·價格支持 支出의 機能別 內譯

(단위: 억달러)

회계년도	1980	1983	1986
價格支持融資	△0.7 (△ 2.5)	84.4 (44.8)	136.3 (52.7)
直接支拂保障 ¹⁾	4.2 (15.3)	36.0 (19.1)	67.5 (26.1)
買 上	16.8 (61.1)	25.4 (13.5)	16.7 (6.5)
生産者保管費	2.5 (9.1)	9.6 (5.1)	4.9 (1.9)
加工,保管,輸送	2.6 (9.5)	6.7 (3.6)	10.1 (3.9)
經 常 費	1.6 (5.8)	3.3 (1.8)	4.6 (1.8)
金 利 支 出	5.2 (18.5)	35.3 (18.7)	14.1 (5.5)
輸 出 計 劃	△6.7 (△ 24.4)	4.0 (2.1)	1.0 (0.4)
합 計 ²⁾	27.5 (100.0)	188.5 (100.0)	258.4 (100.0)

註: ()내는 비율(%)

1) 不足拂, 土地轉用 補償 등, 不足拂이 중심임.

2) 합계에는 기타도 포함

資料: (表22)와 같음.

다음은 小麥 34억달러(13%), 酪農 23억달러(9%), 綿花 21억달러(8.3%), 大豆 16억달러(6.2%)가 되고 있으며 Marketing Loan을 導入한 쌀은 9억5000만달러(3.7%)로서 그 生産額과 畝作農家數에 하면 대단히 많은 액수이다.

(表23)은 支出에 대한 機能別 內譯을 보여주는데 價格支持融資가 136억달러(53.7%) 直接支拂保障이 67억달러(26.1%), 買上 17억달러(6.5%)순이되고 있다.

4. 아메리카의 農產物貿易

(1) 農業構造 및 生産事情

① 農業構造

농업의 農用地面積은 4억3천만ha, 국토면적의 약 50%나 되고 있다. 이것은 우리나라 農用地面積의 약 170배에 상당하며 전세계의 농용지면적에 차지하는 비중은 약 10%로서 매우 광대하다.

(表24) 主要農業 指標

	美 國	韓 國	日 本
GDP에 차지하는 農林水産業의 比重(1986年)	2.1%	10.5%	2.9%
總 就 業 人 口(1987年)	1億1,956萬人 (100%)	1,687萬人 (100%)	6,079萬人 (100%)
農 林 水 産 業	314萬人 (3%)	332萬人 (19.7%)	461萬人 (8%)
國 土 面 積(1986年)	937百萬ha (100%)	992萬ha (100%)	37.8百萬ha (100%)
農 用 地	431百萬ha (46%)	213萬ha (21.4%)	5.4百萬ha (14%)
林 地	265百萬ha (28%)	649萬ha (65.4%)	25.2百萬ha (67%)
農 場 農 家 數(1986年)	221萬農場	177萬戶	433萬戶
農 用 地 面 積	4億3千萬ha	213萬ha	540萬ha
一農場(農家)當農用地面積	195ha	1.2ha	1.2ha

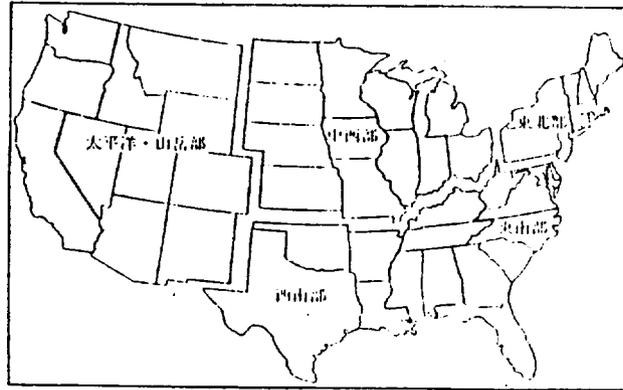
資料: OECD, FAO 등 관계자료. 한국은 1988年.

農林水産業에 종사하는 인구는 약 314萬人(EC의 농, 한국 332만인과 비슷, 일본의 농)으로서 총취업인구에 차지하는 비율은 약 3%(EC 7%, 한국 17%, 일본 8%)로 대단히 작다. 1農場當 평균경영면적은 195ha(EC 17.4ha, 한국 1.2ha, 일본 1.2ha)로 선진국중에서 가장 크다. (表24)⁵⁶⁾

② 生産事情

미국의 주요농산물은 옥수수, 小麥, 大豆, 畜産物 등이며 주요생산지는 中西部에 집중되고 있다. 이 中西部에는 옥수수, 大豆의 主産地인 cornbelt가 있으며 여기서는 또한 肉牛生産과 養豚도 이루어지고 있다. 그리고 酪農은 北東部, 쌀은 미시시피강의 델타地帶와 캘리포니아 州의 일부, 감귤류는 太平洋岸 및 플로리다 半島에서 생산되고 있다. <그림9 참조>

<그림9> 미국農業의 地域區分



註：中西部는 East North Central or West North Central을, 東北部는 New England 와 Middle Atlantic을, 東南部는 South Atlantic과 East South Cenrtal을 포함한 것이다.

이상과 같이 美國의 農業은 地域的인 專門化와 함께 主要特徵은 최대의 수출여력을 갖고 있는 穀物(小麥)-飼料(옥수수)生産과 畜産(양계-豚-牛肉의 體系)의 酪農 連鎖를 中軸으로 하는 農業인 것이다.

56) 主要農作物別 經營規模(1982)를 보면 다음과 같다.

- 옥수수：一農場當 收穫面積 40(ha)
- 小麥：一農場當 收穫面積 64(ha)
- 쌀：一農場當 收穫面積 119(ha)
- 綿花：一農場當 收穫面積 104(ha)
- 담배：一農場當 收穫面積 21(ha)
- 대두：一農場當 收穫面積 51(ha)

資料：USDA：「1982 Census of Agriculture」

다음은 表를 중심으로, 1982年의 census統計를 利用하여 그 특징을 간단히 요약코자 한다. (무역관계중심) (表25)를 보면 牧草를 제외한 作物로서는 옥수수를 생산하는 農家가 82年 단계에서 71萬戶로 가장 많아 전체의 32%를 차지하고 있다. 다음은 大豆, 小麥順인데 收穫面積에서도 이들 3大穀物이 미국농업에 차지하는 비중은 매우 크다.

畜産은, 특히 70年代에 5만두~10만두의 소를 乾燥地의 울타리에서 肥肉하는 대규모적인 feedlot가 캘리포니아와 코로라도 등의 서부에서 발전하였고, 또한 양계·브로일러 産業이 西部에서 대규모로 전개된바 있으나 옥수수등 穀物과 畜産 혹은 酪農 등을 組合한 複合經營이 우세하다.⁵⁷⁾

또한 미국은 3에이커의 農地中 1에이커에서 생산되는 것은 輸出되는 것으로 되어 있다. 그러니까 生産量의 대략 半은 海外需要에 따라 생산되고 있는 輸出依存型 農業이라고 말할

(表25) 主要品目の 生産·肥肉農家の 戶數와 收穫面積

(단위: 1000戶, 1000에이커)

品 目	1978年		1982年	
	農家戶數	農家戶數	收 穫 面 積	
牧 草	1,133	1,051	56,744 (54)	
옥 수 수	811	715	69,858 (98)	
大 豆	537	511	64,833 (127)	
小 麥	379	446	70,910 (159)	
연	320	281	9,131 (32)	
담 배	189	179	932 (5)	
果 實	122	124	4,751 (38)	
柑 橘	21	19	1,288 (68)	
수 수	113	94	12,679 (135)	
大 麥	96	79	8,650 (109)	
채 소	73	69	3,331 (48)	
綿 花	53	38	9,781 (257)	
쌀	9	12	3,233 (269)	
肥 育 牛	954	958	36頭	
酪 農	312	278	39頭	
豚	445	330	168頭	
採 卵 鷄	284	256	1,460羽	
브 로 일 러	55	453	11,800羽	
總 農 家 數	2,258	2,241		

註: () 내는 戶當 收穫面積(單位: 에이커), 家畜은 戶數頭數

資料: 1982 Census of Agriculture (U.S. Dept. of Commerce, October 1984)

57) 그런데 한국의 경우 예컨대 쌀생산농가는 每年 一定規模를 生産하는 것이 보통이나 미국의 농가는 市場動向에 따라 作物作付面積을 調整하는 것이 보통이다. 그러므로 作物選擇과 經營內容이 流動的인 것이 특징이다.

수 있다.(表26)은 全農産物 輸出額에 차지하는 各品目の 比重을 본 것인데(81년과 86년 사이의 變化를 또한 알 수 있다) 86년의 穀物 및 飼料穀物の 輸出額은 農産物 全體의 36.7%, 大豆박등 油量種子·生産物の 24.5%, 家畜·畜産物이 13.3% 順이다. 그리고 옥수수, 小麥, 大豆 등 三大作物은 42% 나 차지하여 그 主流를 이루고 있음을 알 수 있다.

그런데 作物에 따라 輸出志向型과 國內供給型으로 나눌 수 있는데,(表27)은 主要作物의 生産量에 차지하는 輸出比率을 보여주고 있다. 우선 3代穀物을 보면, 85年 段階에서 小麥은 生産量의 54.9%, 大豆는 32% 가 수출되고 있다. 한편 三大穀物의 하나인 옥수수는 輸出分量이 제일 낮아 24.4% 이다. 이러한 이유는 國內의 방대한 飼料需要에 있다. 즉 2억4000만인에게 가까운 미국인은 1年間 牛肉·닭고기등 2700만톤정도 食肉을 소비하고 있다. 年間 1人當 牛·豚·鷄肉 消費量은 110kg를 넘고 있어 한국의 1人當 쌀 소비량 126kg과 비슷한 量이다. 이런 食肉을 生産하기 위해서는 大量의 飼料穀物이 필요되는 바 牛·豚·鷄肉의 1kg을 생산하기 위해 각각 7kg, 5kg, 3kg分の 飼料穀物이 필요하다. 그런데 현재 미국에는 약 1억두의 소와 5000만두의 돼지, 3억7000만首의 닭이 飼養되고 있다. 그러므로 이들 家畜이 소비하는

(表26) 미국의 全農産物 輸出額中 各品目이 차지하는 比率

(單位: 100만달러, ()내는 %)

品 目	1981年度	1986年度
穀物 및 飼料穀物	21,900 (50.0)	9,657 (36.7)
小麥·小麥粉	7,965 (18.2)	3,486 (13.2)
쌀	1,537 (3.5)	648 (2.5)
粗粒穀物	10,512 (24.0)	3,817 (14.5)
옥수수	8,965 (20.5)	3,291 (12.5)
油糧種子·生産物	9,400 (21.5)	6,452 (24.5)
大豆	5,986 (13.7)	4,170 (15.8)
大豆박	1,599 (3.7)	1,113 (4.2)
大豆油	457 (1.0)	292 (1.1)
家畜·畜産物	3,148 (7.2)	3,515 (13.3)
家禽·生産物	765 (1.7)	455 (1.7)
酪農産物	243 (0.6)	433 (1.6)
園藝産物	3,084 (7.0)	2,667 (10.1)
담 배	1,339 (3.1)	1,318 (5.0)
綿 花	2,248 (5.1)	692 (2.6)
種 子	283 (0.6)	357 (1.4)
砂糖·熱帶産物	1,372 (3.1)	788 (3.0)
合 計	43,780 (100.0)	26,334 (100.0)

資料: Outlook for U.S. Agricultural Exports(USDA, October 31, 1983, August 31, 1987)

(表27) 主要作物의 生産量에 차지하는 輸出量의 比重(1985)

品 目		輸 出 量 比 重 (%)
옥	수 수	24.3%
小	麥	54.9%
大	豆	32.1%
	쌀	44.7%
綿	花	39.2%
담	배	38.5%
牛	肉	2.1%
오	렌 지	5.6%

註: 담배와 오렌지는 1984年度

資料: Agricultural Outlook(USDA, May 1987), Agricultural Statistics 1986(USDA)

飼料穀物의 총량은 1억4000만톤이나 되고 있으며 기타 國內消費량을 포함하면 옥수수 生産量의 71%는 國內消費되고 있다.

그리고 牛肉과 오렌지는 國內生産의 2.1%, 5.6%만이 수출되고 있으며 牛肉生産은 1000만톤을 웃돌고 있으면서도 自給이 되지 않아 오스트렐리아 등으로 부터 100만톤 정도 수입되고 있다.⁵⁸⁾ 또한 쌀, 綿花, 담배 등 南部 作物은, 主流作物은 아니나 수출에의 의존도가 높다.

여기서 한가지 지적하고자 하는 것은, 미국의 농업은 2억4000만이라는 미국인을 먹여 살리기 위해서 存立하는 산업이지 外國 國民을 위해 생산에 전념하고 있다고는 볼 수 없다. 다만 과일부문의 수출이 바로 미국의 농업보호수단이기 때문에 수출지향정책을 고수할 뿐이다.

그러면 (表28)에서 世界의 農産物生産에 미국이 차지하는 比重을 보기로 한다. 여기서 보

58) 미국은 牛肉 不足이면서 輸出國이라는 묘한 특징을 갖고 있다. 미국은 年間 生産量 1,000만톤(枝肉基準) 이상으로 세계총생산량의 6을 차지하는 세계최대의 牛肉生産國이지만 年間 80만~90만톤을 수입하고 있는 世界最大의 牛肉輸入國이기도 하다. 오스트렐리아 등으로 부터 햄버거 및 소세지 加工用으로 값싼 牧草肥肉牛肉을 수입하고 있는 것이다(이러한 加工品 消費는 계속 증대되고 있음). 이에 따라 생기는 여분 즉 國內産의 穀物 肥肉 牛肉(feedlot-을 타리를 둘러싼 肉牛의 肥肉場-에서 비육된 牛肉)은 高級肉으로서 外國에 수출하는 補完關係를 형성하고 있다.

II) 또한 오렌지에 있어서도 加工品-주스의 소비량이 증대에 따라 이를 充足시키기위해 브라질로 부터 濃縮液 60여만톤을 수입하면서 國內産 오렌지, 그래프후르트, 레몬 生果는 수출을 촉진하고 있다.

(表28) 世界の農産物生産에 차지하는 미국의 비중(1987)

		美 國 (百萬톤)	世 界 (百萬톤)	美國의 比重 (%)
穀	物	279	1,787	16
小	麥	57	517	11
옥	수	179	457	39
	쌀	6	454	1
大	豆	51	98	52
牛	乳	65	462	14
머	더	0.5	7	7
牛	肉	11	48	23
豚	肉	7	62	11
家	禽	9	35	26
	卵	4	34	12
오	렌	7	44	16
	지			

資料 : FAO 「Production Yearbook」

면 小麥 11%, 옥수수 39%, 大豆 52%, 生乳 14%, 牛肉 23%, 家禽肉 26%, 오렌지 16% 로서 大豆, 飼料穀物을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

(2) 農産物貿易動向

① 農産物貿易의 概要

미국은 세계최대의 농산물 수출국으로서 무역수지가 전체적으로赤字속에서도 농산물 무역은 흑자가 되고 있다. 미국의 농산물 총수출액은 70年代 後半부터 급증하여 1981년도(1980年 10月 81年 9月)에는 438억달러로 史上最高의 記録을 올린바 있지만, 이후 농산물 가격의 저하, 소련의 아프카니스탄 침공에 대한 制裁措置로서 실시된 對蘇 곡물수출 규제등을 계기로 미국농산물 수출 share는 떨어져 '86년도에는 263억달러까지 내려갔다.

그러나 1987년도의 농산물 수출액은 279억달러, 88년도 353억달러, 89년도 397억달러, 90년도(전망) 380억달러로 農業法에 의한 輸出促進策의 效果도 나타나기 시작하여 회복상태에 있다.(表29). <그림10>

주요수출농산물은 대두, 옥수수를 주로 하는 粗粒穀物, 小麥등이며 세계의 수출량에 차지하는 미국의 share도 大豆 70%, 粗粒穀物 60%나 되는등 높은 비중을 점하고 있다.

② 輸出

89年度(88年 10月~89年 9月)의 미국 農産物輸出總額은 對前年の 12% 增加(43억달러)한

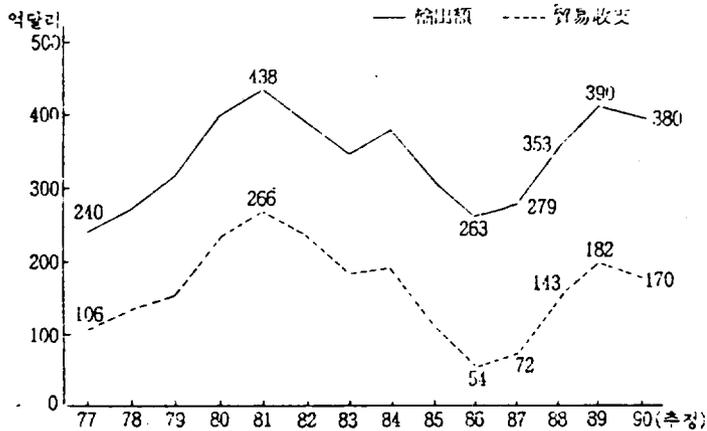
(表29) 미국의 農産物貿易(會計年度)

(單位: 億달러)

年 度	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
貿易全體										
輸 出	2,287	2,154	1,941	2,080	2,104	2,029	2,308	2,943	-	-
輸 入	2,547	2,488	2,469	3,167	3,335	3,637	3,880	4,302	-	-
貿易收支	△255	△334	△528	△1,086	△1,230	△1,608	△1,572	△1,358	-	-
農山物										
輸 出	438	391	348	380	312	263	279	353	397	380
輸 入	172	155	163	189	197	209	207	210	215	210
貿易收支	266	236	185	191	115	115	72	143	182	170
農産物比重%										
輸 出	19	18	18	18	15	13	12	12	-	-
輸 入	7	6	7	6	6	6	5	5	-	-

資料: USDA FATUS 및 Agricultural Outlook

〈그림10〉 미국의 農産物 輸出額 및 農産物貿易收支(黑字)



資料: USDA 「FATUS」 및 Agricultural Outlook

397달러에 달하였다.⁵⁹⁾ 이것은 史上最高의 438억달러를 기록했던 81年度 이래 최고이며, 매우 부진했던 86年度의 263억달러 이후 3년계속 상승하고 있다.

59) JETRO: 農林水産 Weekly-1990.4.23.

한편 輸入은 약간 증가한 215억달러로서 그 결과 農産物 貿易收支는 182억달러의 黑字가 되었다. (表30)

輸出狀況을 國別로 보면, 1位: 日本(82억달러-농산물 수출총액의 20.6%), 2位: 소련(33억달러), 3位: 멕시코(28억달러), 4位: 한국(25억달러-농산물 수출총액의 6.3%), 5位: 캐나다(22억달러) 順이 되고 있다. (表 31)

한국의 1989年度 總輸入實績은 615억달러로서 前年度보다 18.6% 증가한 것이며 농수산물 수입액은 368억 달러로서 前年보다 34.5% 나 증가하였다. 이 중 미국으로 부터의 수입액은 24억5천3백만달러로 66.5%의 比重을 차지하고 있다.

(表30) 미국農産物 貿易收支

(單位: 10억달러, 100만톤)

	輸 出	輸 入	收 支	輸 出 量
1983年度	34.8	16.4	18.4	144.8
1984	38.0	18.7	19.1	143.6
1985	31.2	19.7	11.5	125.8
1986	26.3	20.9	5.4	109.5
1987	27.9	20.6	7.3	129.0
1988	35.4	21.0	14.4	148.5
1989 (추정)	39.7	21.5	18.2	147.6
1990 (전당)	38.0	21.0	17.0	145.5

資料: USDA: Agricultural Outlook 90年1·2月號

③ 輸入

미국의 農産物·食料品 輸入額은 89年度 對 前年比 2%增의 215억 달러로서 최근 큰 변동이 없다.

國産品과 競合하는 상품(競合産品-穀物·同製品, 食肉·同製品, 加工食品등)과 競合하지 않는 産品(非競合産品-커피, 코코아, 고무, 香辛料, 紅茶등)으로 나누면 최근 競合産品의 수입이 늘어나고 있다. (表32)

國別로는 캐나다 28억달러, 멕시코 21억달러, 브라질 16억달러, 오스트레일리아 10억달러 順이며 캐나다, 멕시코 2개국에서의 수입이 약 4(23%)를 차지하고 있다. 이상의 4個國에 EC(12個國)의 42억 달러를 더하면 미국 농산물 수입의 절반이상(54%)를 차지하고 있다. 캐나다와 멕시코는 매우 인접되어 있어 브라질을 능가하는 최대요인이 되고 있는데, 그 有利性

(表31) 미국農産物輸出國別順位

(資料 : 100만달러)

相 對 國	年 度					
	86/87		87/88		88/89	
	金額	順位	金額	順位	金額	順位
日 本	5,554	1	7,274	1	8,152	1
소 련	659	11	1,940	5	3,299	2
멕시코	1,215	7	1,726	6	2,757	3
韓 國	1,693	4	2,259	2	2,453	4
캐나다	1,776	3	1,973	4	2,187	5
네덜란드	1,954	2	2,103	3	1,847	6
台灣	1,354	5	1,577	7	1,594	7
中國	235	24	613	14	1,494	8
이집트	761	8	786	11	955	9
西 獨	1,266	6	1,315	8	918	10
스페인	658	12	848	9	876	11
이탈리아	528	13	735	12	791	12
英 國	666	10	818	10	736	13
파키스탄	98	45	276	25	609	14
이탈리아	733	9	713	13	603	15
베네수엘라	459	16	597	15	587	16
홍콩	436	17	488	18	575	17
알제리	244	22	537	17	549	18
사우디아라비아	489	15	464	19	482	19
프랑스	495	14	563	16	474	20
벨기에	423	18	429	20	431	21
필리핀	259	21	345	22	344	22
이스라엘	244	23	334	24	330	23
포르투갈	271	20	340	23	307	24
인도	93	46	354	21	243	25

資料 : USDA : FATUS 89年11/12月

은 生牛出荷등에서 단적으로 나타나고 있다. 예컨대 89년도에는 미국이 生體中 5억7200만달러를 수입하였는데 대부분 캐나다와 멕시코로 부터 수입되었다.

그리고 生肉輸入은 86年 12억5200만달러에서 89年 15억2700만달러로 증대되고 있으며 또한 果實類(주스포함)는 86년에 비해 증대되고 있다.(15억5200만달러→18억7800달러, 21%增).

(表32) 미국의 農産物·食料品輸入

(單位: 100만달러)

	1986	1987	1988	1989
競 合 産 品	13.072	13.864	14.537	15.241
畜 産 品	4.283	5.050	5.233	4.888
산 動 物	637	610	729	740
牛 肉 · 子 牛 肉	1.252	1.575	1.681	1.527
豚 肉	890	1.125	1.001	778
乳 製 品	786	849	881	834
園 藝 産 品	5.276	5.408	5.627	5.921
果 物 (주 스 포 합)	1.552	1.710	1.781	1.878
野 菜 · 同 調 整 品	1.560	1.509	1.593	1.959
堅 果 類 · 同 調 整 品	382	380	336	333
와 인 · 맥 주	1.782	1.809	1.917	1.751
穀 物 · 飼 料	668	727	868	1.139
砂 糖 · 同 製 品	1.002	762	621	949
油 糧 種 子 · 同 製 品	639	579	838	946
당 박	606	634	611	521
種 子	111	156	153	187
기 타	487	548	586	690
非 競 合 産 品	7.803	6.786	6.473	6.238
바 나 나 등	740	817	820	851
커피	4.400	3.236	2.600	2.467
코 코 아	1.189	1.088	1.164	969
고 두	615	714	949	1.051
香 辛 料	345	405	355	289
紅 茶	136	114	123	133
기 타	378	415	462	478
合 計	20.875	20.650	21.011	21.479

資料: USDA: Outlook for U.S. Agricultural Exports

5. 主要先進國의 農業保護

(1) 農業保護의 展開

近代以後 歐美諸國에 있어서의 農業保護를 역사적으로 대략적인 전개를 보면 지금까지 주

요한 3가지의 波動을 보여주었다고 말할 수 있을 것이다. (表33)는 歐美의 農業保護 3가지 波動을 要約·整理한 것이다.

(表33) 農業保護의 3波와 그 性格

時 期 區 分	社 會 經 濟 的 背 景	主 要 農 業 保 護 手 段	對 象 國, 影 響 等
第1波 (1870~80年代)	· 輸送革命—安價穀物 流入 · 經濟不況—農業不況	· 輸入關稅(從量稅, 固定關稅)	· 유럽 大陸諸國(프랑 스, 독일) · 保護效果에 一定의 限界
第2波 (1930年代)	· 世界大恐慌—農業不 況(農產物價格의 下 落)	· 輸入割當(數量制限) · 國家貿易, 國內價格 支持制度 · 國際市場과의 分離	· 全世界的(유럽 大陸 諸國, 영국, 미국) · 各國農業法制定과 整備" · 本格的國家介入의 開始
第3波 (第2次大戰後)	· 農工間所得格差擴大 · 農產物過剩問題發生 · 國際的食料危機—食 料安全保障論의 台 頭	· 最低價格保障制度 · 輸入課徵金制度 (巧妙한 國境調整措 施의 準備) · 生産·供給調整策 導入	· EC의 結成(EC共通 農業政策) · IMF-GATT 體制의 確立 · 各國農業基本制定' 과 農業構造政策의 重視

註: 1) 英: 1932年 <小麥法> 制定(不足拂 制度의 도입)

美: 1933年 <農業調整法> 下에서의 가격 페리티 도입.

佛: 1936年 全國小麥局(ONTB) 설치.

獨: 1933년 國營 수입기관 설치 등.

2) 英: 1947年 <농업법> 제정. EC: 1968年 EC 농업구조 정책실시.

佛: 1960年 <농업기본법> 제정.

獨: 1955年 <농업법> 제정등

第1波는 19세기 후반에 미국, 러시아로부터 값싼 穀物이 流入함에 따라 이에 대한 대응책으로 독일, 프랑스등 유럽 대륙 제국이 국내농업 보호를 이유로 穀物關稅을 부과했다.

第2波는 1930年代의 世界經濟 大恐慌과 그에 따라 일어난 農業不況에 대하여 취해진 措置로서 農業恐慌에 의한 농산물가격의 폭락과 농업소득의 현저한 低下에서 비롯된 것이다.

이 때 歐美 대부분의 主要國은 保護手段으로서 輸入割當(數量制限), 國家貿易別, 輸入課徵金

60) 賴 平編: 農業政策의 基礎理論 1989, pp.105~107.

方式 등에 의한 國內價格支持를 위한 諸制度를 마련 하였다. 더욱이 國內農産物을 一定比率로 混入하는 것을 義務化하였다. 말하자면 現代의 農業政策 原型을 이루고 있다고 말할 수 있을 것이다.

第3波는 2次大戰後 經濟復興期로 부터 高度經濟成長期에 취해진 보호조치로서 그 주된 목표는 農工間의 소득격차 시정에 있었다. (政府介入型 農業保護의 確立) 주요정책 수단으로서, 각종의 最低價格保證制度和 EC共通農業政策에 전형적으로 보여주고 있는 輸入課徵金制度 등으로서 보다 교묘한 國境調整上的 보호조치가 준비되어 왔다고 말할 수 있다. 各國의 農業基本法이 제정된 것도 여기에 포함된다.⁶¹⁾

(2) 主要先進國의 農業豫算 推移

1985년 主要先進國의 農業豫算을 보면 국가예산에 차지하는 농업예산의 비율은 프랑스가 월등히 높아 10.2%, 서독, 미국, 일본이 5% 수준, 영국이 2.2%로 되고 있다(한국은 89년

(表34) 主要國의 農業豫算額 推移

年度	1980	1984	1985	1986
美 國	억달러			
農業關係 豫算額	348 (100)	420 (121)	555 (159)	587 (169)
價 格 所得支持額	27 (100)	74 (274)	177 (656)	259 (956)
E C	억ECU			
農業關係 豫算額	119 (100)	191 (161)	208 (175)	231 (194)
價 格 所得支持額	113 (100)	183 (162)	200 (195)	221 (196)
日 本	億円			
農業關係 豫算額	31,080 9100)	28,098 (90)	27,174 (87)	25,898 (83)
價 格 所得支持額	7,732 (100)	6,595 (85)	5,824 (75)	4,887 (63)

주: ()内는 1980=100일 때의 指數

61) 한국은 農業基本法이 1967年 제정된 바 있다. 그런데 2次大戰後 본문(표33)에서 보는 바와 같이 유럽諸國은 농업기본법을 제정하여(日本은 1961年 制定) 이른바 農業構造改善事業과 함께 방대한 농업투자를 통하여 농업근대화에 박차를 가해온 사실을 간과해서는 안될 것이다.

5.3%). 다음에 農業總產出額에 대한 농업예산의 비중을보면 프랑스 39.4%, 미국 31.6% 나 되고 있어 모두가 농업생산액도 큰 나라이지만 또한 농업예산액도 방대하여 농업총생산액의 30~40%가 농업예산이 되고 있다. (89年 한국은 8.3%) 이에 대하여 서독 24%, 영국 21%, 일본 24% 수준이다.

이어서 農家 1戶當 농업예산액을 보면 미국은 실로 약 2천74만원(85年 換率 : 890.20원=1달러), 영국 1천185만원(1달러=1.296pound), 프랑스 1천12만원(1달러=8.98Franc), 西獨 6백9만원(1달러=2.94DM)이 되고 있다. 물론 미국과 영국은 한 經營 規模가 크다는 점도 있으나 그 예산면에서 방대하다. 일본은 2백26만원이 되고 있다.

上記(表34)는 1980년을 기준으로 하여 86년까지의 7年間 농업예산 가격·소득지지에 관한 예산이 어떻게 증가하여 왔는가를 본 것이다. 80년은 농산물 과잉문제가 발생하기 시작한 해로서 轉換期에 해당한다. 이 表에서 특히 價格·所得支持費에 초점을 두어 살펴보면 미국은, 86년에는 9.56배로 대폭적인 증가를 보이고 있다. 그리고 EC는 1.96배의 증가를 보인다. 일본은 그동안 0.63배 즉 40%의 감소이다.