

미국의 2008 농업법(Farm Bill) (I)

I. 입법목적

옵니버스식으로 제정되는 미국의 농업법은 개별적인 사안으로는 법안이 되기 어려운 일련의 정책들을 집합적으로 정리하여 입법화 과정을 통해 법안으로 구체화시킴에 따라, 이해집단들 간의 갈등을 줄이고, 실질적으로 농민들이 혜택을 받을 수 있도록 지원해주는 데 목적을 두고 있다. 미국은 대략 5년마다 농업법(Farm Bill)을 한시적으로 제정하여, 전반적인 농업정책과 식품정책에 적용하고 있다.

II. 입법배경

가장 최근까지 적용된 법으로 '2002 농업법'은 농산물가격, 수입보조, 농가신용(farm credit) 및 보호, 농업연구개발, 농촌지역발전, 식품정책 등에 관한 법률을 담고 있다. 그러나 2002 농업법에 포함된 대부분의 법률이 2007년 9월에 종료됨에 따라 새로운 농업법의 제정이 요구

되었다. 미국의 상원과 하원은 기존 농업법하에서 시행된 기본적인 정책은 유지하되, 새로운 정책을 추가하는 선에서 새로운 법안을 제정하기 위한 작업을 시작했다. 2007년 초에 상원과 하원의 농업위원회 의장은 8월 휴회 전에 새로운 농업법의 작업을 완료하기로 합의하였다. 그러나, 새로운 농업법의 제정으로 농업 정책에 소요될 예산과 재정적인 문제로 인해, 상하원 농업위원회와 행정부 간의 마찰로 난항이 예고되었다. 상호조율을 위해 예상기한보다 새로운 농업법의 상정이 지연될 것을 감안해, 상하원은 2002 농업법 적용을 한시적으로 연장하였다.

2008년 농업법 제정에 앞서, 새 법안에 대해 정부의 지원을 중점을 둔 2002년 농업법의 연장 선상에서 그 성격을 가질 것인지, 반대로 DDA 협상을 고려하여 국내보조금 감축을 단행할 것인지에 관한 미국 안팎에서 논쟁을 불러일으켰다. 이에 따라 2008년 농업법은 입법 당시부터, WTO 규정에 양립하지 않는 정책을 추구하고자 노력한 부시 행정부와 정부의 전폭적인 농가

지원 정책을 담은 2002년 농업법의 기본적인 틀을 그대로 유지하려고 하는 의회 간의 입장차이로 인해 상당한 진통을 겪기도 하였다.

III. 입법과정

2005년 5월 미 농업무역협회가 새로운 농업법 제정 내용에 관한 의견을 발표하면서, 새로운 법안의 제정논의가 공론화되었다. 미연방 농림부는 모든 주(states)를 순회하며 포럼을 개최했으며, 상원과 하원은 각각 농업정책에 관한 공청회를 개최하기도 하였다. 다양한 의견을 수렴하는 등 일련의 과정을 거치면서 개별법안에 관한 세부사항의 검토작업까지 마치고, 양원 간의 합의안(H.R. 2419, the Food, Conservation, and Energy Act of 2008)을 도출하였다. 5월 14일 하원은 318-106으로 2008 농업법에 동 법률안을 통과시켰고, 이어 5월 15일 상원도 81-15로 동 법안을 통과시켰다. 그러나 부시 행

정부는 국회가 제출한 새 법률안에 거부권을 행사하기도 하였다. 미 행정부의 거부권 행사는 이미 예견된 것으로, 농업정책에 투입될 과도한 예산 증액으로 정부지출의 재정문제와 현재 진행되고 있는 다자간무역협상(DDA)에서의 미국의 입장과 국내 입법과의 괴리를 염려한 것이다. 그러나 미 국회는 부시행정부의 거부권 행사에도 불구하고, 상하원 각각 82-13, 316-108으로 재가결을 거쳐 동 법안을 통과시켰다. 이로써 법률안(H.R. 2419)은 새로운 법으로 채택되었는데, 총 15장으로 구성된 법률안에서 '제3장 무역'에 관한 부분이 행정부에 제출된 법률안에 누락되었다는 사실을 국회가 추후에 알게 되는 상황이 발생하기도 하였다. 국회는 누락된 장을 추가하여 총 15장으로 구성된 최종법안(H.R. 6124)을 통과시켰고, 부시 행정부의 거부권 행사를 재차 기각하였다. 이로써 최종법안이 국회에서 통과됨에 따라 2008 농업법(P.L. 110-246)이 채택되었다.¹⁾

〈 표 1 〉 2008 농업법 협상일지

일 자	내 용
2005. 5.	새로운 농업법 제정내용에 관한 농업무역협회의 권고사항 발표
2005. 7. 7.	미 연방의 농림부(USDA) 주최로 모든 주(states)에서 포럼 개최
2006. 2. 6.	농업위원회(하원)의 새로운 법안과 미 연방의 농업정책에 관한 공청회 개최
2006. 6. 23.	농업, 영양, 산림위원회(상원)의 새로운 법안과 미연방의 농업정책에 관한 공청회 개최
2007. 1.	상하원 농업위원회는 선택된 새로운 법안 내용에 관한 공청회 개최
2007. 1. 31.	미 연방의 농림부는 새로운 농업법에 관한 권고사항 발표

각 주

1) 미국 2008 농업법(식품·보전·에너지 법)의 정식 명칭은 'Food, Conservation, and Energy Act of 2008'으로 한다.

2007. 3. 21.	농업위원회(하원)는 본과위원회를 구성, 개별법안들에 관한 검토착수
2007. 10. 4.	하원 재정위원회는 법안(S. 2242) 승인
2007. 10. 24.	농업위원회(상원)는 상원 전원이 법안(S. 2302) 검토하도록 함.
2008. 5. 8.	상하원 컨퍼런스 합의안(H.R. 2419) 발표
2008. 5. 14.	하원에서 318-106으로 합의안(H.R. 2419) 통과
2008. 5. 15.	상원에서 81-15로 합의안(H.R. 2419) 통과
2008. 5. 21.	부시 행정부 동 법률안(H.R. 2419)에 대한 거부권 행사 하원에서 316-108로 동 법률안(H.R. 2419) 재가결
2008. 5. 22.	상원에서 82-13으로 동 법률안(H.R. 2419) 재가결
2008. 5. 22.	새로운 법(P.L. 110-234)으로 채택 (그러나 동법은 '제3장 무역'에 관한 법률 내용이 누락되어 P.L. 110-234은 14장으로 구성) 하원에서 15장으로 구성된 최종법안(H.R. 6124) 통과
2008. 6. 5.	상원에서 최종법안(H.R. 6124) 통과
2008. 6. 18.	부시 행정부는 동 법안(H.R. 6124) 거부권 행사 국회에서 동 법안(H.R. 6124) 317-109로 재가결 2008 농업법(P.L. 110-246)으로 채택

IV. 2008 농업법의 주요내용

총 15장의 개별법률안으로 구성된 '2008 농업법'은 기존 농업법에 포함되지 않았던 새로운 5개의 법률안을 추가로 규정하였다. 동 법안은 농업과 관련된 정책들의 법제화 작업을 통해 규정된 법규범이라 볼 수 있다. 보편적인 원칙에 의한 법제화가 아닌, 정부의 정책변화에 따라 법제의 방향이 결정되는 합목적성의 성격을 지닌 법규의 제정이다.

1. 제 1 장 농산품(Commodity)

제1장은 농산품 정책에 관한 세부내용을 담고 있으며, 기존에 적용되었던 보조금 제도는 새

로운 법률하에서도 그대로 유지된다. 농가지원 보조금 제도로는 직접보조제, 가격보전직불제, 수입보전직불제, 마케팅론제를 규정하고 있다. 가격보전직불제에 관해서는 10개의 대상품목 중에 6개 품목 - 밀, 사탕수수, 보리, 오츠, 콩, 지방종자-의 목표가격을 상한 조정하되, 면화의 목표가격은 기존보다 낮은 수준으로 변경하였다.

기존 제도의 이행과 더불어, 농가가 속해 있는 주(state)의 수입수준으로 농가수입을 보존해주는 수입보전직불제(the Average Crop Revenue Election: ACRE)를 새롭게 도입하여, 2009년부터 적용할 예정이다. 농가는 가격조정 직접지불제와 수입보전직불제 중에서 택일하여 지원받을 수 있다.

〈수입보전직불제의 자격요건〉

ACRE의 혜택을 받기 위해서 농가는 i) 정부보조를 지원받는 실제 수입이 주(state)에서 규정하는 보장수입보다 적어야 하고, ii) 실제농가수입이 농가보장수입보다 적어야 한다는 조건을 충족하면 지원받을 수 있다.

그 밖에 우유가격지정정책과 낙농농가 수입 보조정책, 설탕원료와 조제설탕에 대한 가격지지를 포함하는 설탕보조정책에 관한 규정을 두고 있다.

2. 제2장 환경보존(Conservation)

환경보전을 위한 기본정책은 기존과 같이 그대로 유지하되, 몇 개의 정책을 일부 수정하고, 새롭게 입안된 정책에 관한 내용을 담고 있다. 새로 도입된 내용에는 체사피크만의 환경보존과 주단위보조금정책, 천연토지(native sod)에서의 생산제한 계획 및 친시장지향적 환경보전 증진에 관한 계획을 포함하고 있다. 이러한 계획들은 미 농림부의 환경보전정책의 적용 범위를 확대하고자 하는 목적을 실현시키기 위해 채택되었다.

환경보전정책으로 농지를 농경지와휴경지로 구분하여, 농경지에 관해서는 기술적, 재정적인

〈 표 2 〉 제1장 농산품 주요규정

구 분	2002 농업법	2008 농업법
직접지불제 (Direct payments)	- 재배면적을 기준으로 적용: 밀, 옥수수, 보리, 사탕수수, 오츠, 육지목화, 쌀 * 콩, 오일씨, 땅콩에 확대적용	- 재배면적을 기준으로 적용: 밀, 옥수수, 보리, 사탕수수, 오츠, 육지목화, 쌀, 콩, 오일씨, 땅콩 - 쌀: 장립종(long grain rice), 중립종(medium grain rice), 단립종(short grain rice)으로 구분하여 적용
가격보전직불제 (Counter-cyclical payments: CCPs)	- 실효가격이 목표가격보다 낮은 대상상품의 재배면적을 기준으로 보조금지원자격여부 결정	- 실효가격이 목표가격보다 낮은 대상상품의 재배면적을 기준으로 지원자격여부 결정 - 쌀의 경우, 장립종과 중립종의 실질가격은 같은 기준으로 하되, 종류와 형태에 따라 가격이 달리 결정
수입보전직불제 (Average Crop Revenue Election Program: ACRE)	- 유사조항 없음.	- 2009년부터 시행될 예정 - 대상상품 혹은 땅콩의 생산자는 가격보전직불제 중에서 선택가능 * 단, ACRE 참여자는 직접지불제 적용이 20%까지 낮춰지고, 마케팅 보조는 등록된 농가에 대해 30%까지 감축
마케팅보조와 융자부족 불지급제(Marketing Assistance Loans and Loan Deficiency Payments: LDPs)	- 마케팅융자와 상품융자는 2002~2007년간 적용 - 상품융자는 최대 9개월까지 가능 - 융자비율(national loan rate) 법률로 규정 - 융자를 받기 위해서는 생산자는 습지조건을 충족해야 하며, 보전 관련한 규정을 충실히 이행해야 함.	- 마케팅융자와 상품융자는 2008~2012년간에 적용예정 - 융자비율은 법률로 규정하되, 자격기준은 2002 농업법과 동일 - 적용가능한 작물범위 확대: 병아리콩(chickpeas) - 쌀: 장립종과 중립종은 개별적으로 적용

구분	2002 농업법	2008 농업법
토양침식방지 및 습지보전 (Highly Erodible Land Conservation & Wetland Conservation)	<ul style="list-style-type: none"> - 농작물 생산에 사용되는 농지 중 침식의 위험성이 큰 농지에 농림부에서 승인한 보존방식을 적용하여 생산에 적합한 농지의 특성을 유지하도록 요구 - 농림부장은 '법에 위배됨이 없이, 신의성실의 원칙에 따라' 농민에게, 침식이 가능한 농지에 승인된 보전방식을 적극적으로 활용하도록 최대 1년의 기간을 허용함. - 농민이 농작물을 재배할 때 농지보전에 관한 법률을 심히 위배한 경우, 농림부는 500달러 이상 5,000달러 이하의 벌금을 부과할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - '법에 위배됨이 없이, 신의성실의 원칙에 따라' 수행했는지 여부에 대한 판단은 농무부 농업국(Farm Services Agency: FSA)과 지역환경보존국(Natural Resources Conservation Service: NRCS)의 심사 대상 - 농민이 농작물을 재배할 때 농지보전에 관한 법률을 심히 위배한 경우, 농림부는 그에 합당한 벌금을 부과할 수 있음.
보전유보계획 (Conservation Reserve Program: CRP)	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 임차료와 비용분담금을 농민들에게 제공함. - 계약기간은 최소 10년에서 최장 15년까지 가능 - 최소한 한 가지 조건이라도 충족해야 자격요건 충족 <ol style="list-style-type: none"> 1) 토양침식가능농지에서 2008년 이전 6년 이내의 기간 안에 4년 동안 경작 2) 토양, 수질, 대기 품질에 환경적 위협으로부터 	<ul style="list-style-type: none"> - 자격요건 수정 <ol style="list-style-type: none"> 1) 토양침식가능농지에서 2008년 이전 6년 이내의 기간 안에 4년 동안 경작 2) 농림부에서 승인된 알팔파와 기타 다년생 풀과 식물 윤작 3) 승인받은 농작물인 알팔파가 농산품으로 인정되고 6년 이내의 기간 안에 4년 동안 경작을 가능한 농지의 조건 충족이 명백함.
농토보전정책 (Agricultural Land Preservation Programs)	-	-
보존혁신포상금 (Conservation Innovation Grants)	<ul style="list-style-type: none"> - 농업생산과 연계하여 환경보호를 위해 연방투자자본을 이용하여 혁신적인 방법을 고안하도록 EQIP에서 상여금(grants) 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 상여금 지급대상 확대 <ol style="list-style-type: none"> 1) 상여금 지급대상에 삼림관리도 포함. 2) 혁신기술, 비용절감방법을 대기정화에 활용하고자 하는 생산자에게 상여금을 지급 3) 특화작물을 생산하여 보존효과를 높이고자 하는 생산자에게도 상여금 지급

지원을, 휴경지에 관해서는 습지로 전환하여 보전지역으로 선정될 수 있도록 지원하는 규정을 담고 있다. 특히, 농지관리에 관한 환경적 책무 규정, 농지보존 및 자원보호에 관한 정책, 수질 개선과 자원관리에 관한 정책을 포함한다.²⁾

3. 제 3 장 농업무역과 식량원조(Agricultural Trade and Food Aid)

기존 법안에서 채택된 국제식량원조제공과 미국의 농업수출을 증진시키고자 하는 정책목적은 그대로 유지된다.

각주

2) 환경친화적 농경 관련 조항이 확대됨에 따라 농민들과 환경보호론자들은 대체로 긍정적인 반응이었다. 그러나 소수의 야생보호론자들은 야생동물과 서식지 보호에 관한 규정에 요구한 사항이 반영되지 않았다는 것에 불만을 제기하였다.

(1) 식량원조

미국은 세계에서 가장 규모가 큰 식량원조국가로, 지난 10년간 세계식량자원의 약 60%를 제공하였다. 동 법안에서 미국은 긴급구조를 위한 농산품 제공과 빈민국의 식량개발정책지원에 매년 2.5억만 달러를 지출하는 규정을 두고 있다.

(2) 농업무역

미 농림부의 수출시장 개발정책은 2012년까지 시행되고, 미국의 면화 보조금정책에 관해 브라질의 제소로 WTO 분쟁해결기구에서 패소 판결된 요지와 양립되지 않도록 수출신용보증 정책을 수정하였다. 변경사항으로 수출신용보증에 필요한 수수료(origination fee)의 1% 상한 폐지(elimination)와 단기 공급신용정책과 중기(3~10년) 수출신용보증정책에 관해 입법권

한을 없애는(repeal of legislative authority) 내용을 포함한다.

그 밖에 침엽수벌채수입신고(softwood lumber importer declaration) 정책에 관한 규정을 두고 있다. 동 규정은 미국-캐나다 간 침엽수벌채협정의 이행확보를 위한 것이다.

김 나 영

(한국법제연구원 인턴연구원)