

캐나다 농업소득안정정책 개요

캐나다의 신농업소득안정 정책은 2002년부터 시행된 농업정책요강의 핵심 과제인 사업위험관리의 일환으로 추진되고 있다. 기존 소득안정정책과 재해보상제도는 상호 중복 지원되거나 제외되는 경우가 많아 농민들에게 실질적인 지원 효과를 거두기 어려웠던 단점이 있어 새로운 소득안정정책을 시행하게 되었다. 여기서는 캐나다의 농업정책요강 제정의 배경과 과정, 그리고 사업위험관리 분야의 내용과 함께 농업소득안정정책의 세부 내용 및 적용 사례를 살펴본다.

1. 농업정책요강(Agricultural Policy Framework: APF)

캐나다는 21세기 변화된 환경에서 농업 및 농식품 부문이 지속적으로 성장하기 위하여 많은 도전과 기회에 직면하게 될 것으로 전망하고 있다. 그에 따라 2001년 이래 연방(Federal) 정부와 주(Province) 정부, 그리고 준주(Territory) 정부가 연합하여 농업부문의 종합적인 정책인 새로운 농업정책요강(APF)을 수립, 추진하고 있다. 농업정책요강의 궁극적인 목적은 농업부문의 성장과 수익성을 지속시키는데 있다. 세계적인 농업 경쟁에서 이기기 위해 각급 정부의 농업부 각료들이 산업계와 협력하여 캐나다 농업의 성장과 수익성 제고를 위한 노력을 지원하기 위한 것이다.

2002년 이후 5년간 캐나다 농민들은 영농 활동을 강화하고 수익성을 제고하며 국내외 소비자들의 욕구에 부응하기 위한 새로운 도구와 서비스, 그리고 여러 가지 선택적 방안을 보유할 수 있게 되었다. APF는 사업위험

관리(Business Risk Management), 식품안전과 품질(Food Safety and Food Quality), 과학과 혁신(Science and Innovation), 환경(Environment), 그리고 재교육(Renewal)의 다섯 가지 핵심 분야를 한데 통합하여 캐나다 농업이 세계 시장에서 새로운 기회를 극대화할 수 있도록 지원하게 된다. 이러한 통합적 농업정책 수단이 시행될 경우 캐나다는 식품안전과 품질, 그리고 환경적으로 책임있는 생산과 혁신적 생산품목에서 전세계적으로 선도국가라는 국제적 인식이 확산될 것으로 기대하고 있다.

캐나다의 8개 주 및 2개 준주 정부는 APF 협정에 서명하였으며 연방정부와의 이행협정(Implementation Agreement)에도 서명하였다. 정부는 광범위한 단체와 개인들의 자문을 거쳐 APF를 수립하였다. 정부는 농민이 위기 관리를 통해 장기적으로 수익성과 경쟁력을 높일 수 있도록 2002년부터 5년간 매년 11억 달러를 투자하여 기상이나 재해로 인한 사업위험을 관리하기 위해 농민을 직접 지원하게 된다. 그 밖에 추가로 연방정부는 2002/ 2003년과 2003/2004년에 각각 6억 달러씩을 투자하여 농민들이 새로운 정책에 참여하도록 지원하고 있다.

2. 사업위험관리(Business Risk Management: BRM)

캐나다의 각급 정부는 21세기에도 강하고 수익성 있는 농업 부문을 유지하기 위해서는 사업위험관리가 핵심적 요소라는 사실을 인식하고 APF의 일환으로 사업위험관리(BRM)를 강화하기 위한 세부 제도를 수립하였다. BRM에서 정책 대상이 되는 가장 중요한 두 가지 위험은 농업소득 불안정과 재해로 인한 손실이라 할 수 있다. 기존 BRM에서는 양대 정책 수단인 순소득안정계정(Net Income Stabilization Account: NISA) 제도와 재해보상제도인 작물보험(Crop Insurance)제도에 의해 이러한 위험을 관리하였다.

그러나 정책 수립 및 검토 과정에서 농민들의 의견을 수렴한 결과 기존의 소득안정제도와 재해보상제도는 상호 중복 지원되거나 또는 지원이 필요한 경우에 보상이 불가능한 사각지대가 존재하는 경우도 있어 개선이 필요한 것으로 나타났다. 이와 같은 제도 개선을 위하여 기존의 순소득안정제정(NISA)제도와 작물보험(Crop Insurance) 제도를 대체할 수 있는 캐나다 농업소득안정(Canadian Agricultural Income Stability: CAIS) 정책이 수립되어 2004년부터 주 또는 준주별로 시행되고 있다.

CAIS는 소득안정제도와 재해보상제도를 단일 제도로 통합한 것으로 농업 생산자 소득이 대폭 감소할 때는 물론 소폭 감소할 때도 보전해주는 제도이며 2005년 7월까지 17억 달러를 지급하였다. CAIS는 농산물 품목에 관계없이 일정한 자격을 갖춘 모든 농업생산자가 참여할 수 있는 일반적 농업정책(a whole-farm program)이다.

CAIS는 재해 보호에 대한 최초의 항구적인 조치를 규정하고 피해 규모에 관계없이 지원하는 포괄적이고 형평성 있는 보호정책으로 과거 재해 발생시 임시적인 응급지원 제도에 의존하는데서 오는 불확실성을 해소할 수 있게 되었다.

2.1. 농업소득안정(CAIS) 제도의 특징과 운영 방식

APF의 일환으로 시행되는 CAIS 제도는 농민이 각자의 특수한 입장을 고려하여 보호 수준을 결정할 수 있다. 이 제도는 소득 안정과 재해 보호를 하나의 제도로 통합함으로써 정부 지원이 필요한 곳에 효과적으로 적용될 수 있는 정책이다. 캐나다의 모든 농민은 생산 품목에 관계없이 이 제도에 참여할 수 있다. CAIS는 무역문제(Trade Challenge)로 인한 피해에 대해서도 강력한 보호를 제공하게 된다.

CAIS 제도는 소득 안정과 재해 위험 보호를 한번에 해결하기 위한 제도이므로 어떤 요소가 포함되건 소득의 손실(margin los)을 지원하고 농민들이 매년 얼마만큼의 위험을 감수할 것인가에 따라 개인적 위험 보호수준

을 결정할 수 있도록 신축성을 부여하고 있다. CAIS 제도에 의하면 정부와 농민은 어떤 요인에 의해서건 농민의 소득이 감소할 경우 소득 안정과 재해 보호에 필요한 비용을 상호기금(matching fund) 형태로 공동 부담하고 있다.

또한 CAIS 제도는 정부와 농민의 비용 부담율을 3단계(Tier)로 나누어 농민의 소득 손실이 적은 단계에서는 정부와 농민이 균등하게 분담하고 소득 감소분이 커질수록 정부 부담 비율을 높여가는 방식을 적용하고 있다.

CAIS의 운용 방식은 다음과 같다. 첫째, CAIS는 농민의 생산소득 또는 농업수입(allowable farm revenue)에서 지출(allowable farm expenditure)을 공제한 액수를 기초로 운영된다. 지출 항목에는 농산물 생산에 직접 투입된 연료, 비료, 사료, 농약 등만 포함된다. 생산비 상승을 적절히 반영하고 직접 비용이 아닌 지출까지 공제한 조소득(gross margin)보다 커지게 되어 대부분의 경우 소득 감소시 농민의 수혜 범위가 넓어지는 효과를 갖는다.¹

둘째, CAIS 제도에 따라 당해연도 소득이 기준소득 이하로 감소하여 정부의 지원 혜택을 받기 위해서는 반드시 은행 등 이 정책에 참여하는 다른 금융기관에 소정의 금액을 예치하여야 한다. 이 예치금은 상환가능하며 농민의 소유이지만 이자는 없다. 당해연도 소득이 감소할 경우 농민은 예치금을 인출할 수 있으며 기준소득 수준을 회복하기 위하여 정부에 지원금 지급을 청구한다. 만일 당해연도 소득이 기준소득에 비해 감소하지 않을 경우 예치금은 다음 해로 이월되거나 농민이 보호수준을 변경하는데 따라 일부 인출 또는 추가 예치 등 조정할 수 있다. CAIS 제도는 농민이

1 생산소득(production margin)은 농자재 구입액 변화(net change in purchased inputs)와 작물 및 가축의 재고 변화(net change in crop and livestock inventory), 그리고 수입 계정(net change in account receivable)과 지출 계정의 순변화액(net change in account payable)을 모두 반영하여 계산한다.

예치금을 입금한 당일부터 발효된다. 또한 연이은 재해로부터 농민 보호 수준을 확대시키기 위하여 의무예치금 비율을 경감해주고 있다. 특히 초보 농민들에게 영농 시작 초기의 2년간 또는 심각한 손실 발생 후 처음 2년간 의무 예치금 비율을 3분의 1로 낮추어 주고 있다. 따라서 기준소득 10만 달러의 농민이 4,667 달러만 예치하면 소득 완전 감소 재해 발생시 54,000 달러의 정부 지원금을 받을 수 있게 된다.

셋째, CAIS 제도는 농민의 기준소득(reference margin)을 소득안정 영역(Income Stabilization Area)과 재해 영역(Risk Area)으로 구분하여 안정 영역에서 재해 영역으로 갈수록 정부 부담률을 높여가고 있다.² 소득안정 영역은 당해연도 소득이 기준소득에 비해 30%까지 감소하는 경우이며 재해 영역은 소득 감소율이 30%를 초과하는 부분이다.

넷째, CAIS 제도의 효율적 운영을 위하여 재해 보호의 최저 수준을 설정하고 있다. 참여 농민은 기준소득의 14% 이상에 해당하는 금액을 예치하여야 한다. 이 금액은 위에서 설명한 단계별 부담액을 기준으로 할 경우 당해연도 소득이 기준소득에 비해 40% 감소할 경우에 기준소득을 완전히 보상받을 수 있는 수준이면서 동시에 소득이 완전히 감소하여도 기준소득의 70%를 회복할 수 있는 수준이다.

다섯째, CAIS 제도에 따른 최대 지원 수준을 위한 예치금은 기준소득의 22%로 설정되어 있다. 이는 당해연도 소득이 기준소득에 비해 80%까지 감소해도 기준소득을 완전 보상해주거나 또는 당해연도 소득이 완전히 소멸되는 손실을 입어도 기준소득의 92%까지 보상받기 위한 예치금 수준에 해당한다. 따라서 참여 농민의 보호 수준 선택 폭은 최저 기준소득의 70%

2 기준소득(reference margin)은 최근 5년간 연도별 총수입에서 총비용을 공제한 소득 가운데 금액이 가장 높은 해와 가장 낮은 해의 소득을 제외한 3년간 소득의 평균치인 올림픽 평균(Olympic Average) 방식으로 산출한다.

에서 최고 92%가 된다.

2.2. 농업소득안정제도(CAIS)의 지원금 지급(Program Payment)

CAIS 제도에 참여하기 위해서는 참여 등록을 한 후 농민 각자의 사정을 고려하여 적당한 보호수준(level of protection)을 선택하고 CAIS 계좌를 개설하여 예치금을 입금하여야 한다. 만일 참여 농민의 당해연도 소득(program year margin)이 기준소득(reference margin)에 비해 하락했다면 정부와 본인의 계좌에서 지원금을 지급받게 된다. 정부 지원금 비율은 소득 감소 또는 손실 정도가 커질수록 증가한다. 따라서 손실 발생시 예치금은 정부 부담비율이 높은 제3 단계부터 적용하여 지원금을 산출한다.

먼저 당해연도 소득이 기준소득보다 30% 이상 감소하는 제3 단계(Tier 3)에서는 재해가 발생한 것으로 간주하여 30%를 초과하는 재해 영역내의 소득 감소분에 대해서 정부가 농민의 4배를 부담하게 된다. 즉, 농민과 정부의 부담률이 20 대 80이 되어 본인의 예치금과 정부 지원금의 합이 기준소득의 70%를 회복하는 수준까지 정부 지원금을 청구할 수 있다. 따라서 기준소득의 14%를 예치하였다면 당해연도 소득이 완전히 소멸되는 재해를 입었어도 정부 지원금 56%를 합하여 기준소득의 70%에 해당하는 지원을 받게 된다.

만일 기준소득의 70%를 회복하고도 예치금이 남아있다면 이 농민의 예치금은 당해연도 소득 감소 제2 단계(Tier 2)에서 발생한 손실을 회복하기 위해 농민의 예치금과 정부 지원금이 30 대 70의 비율로 소득감소분을 지원하게 된다. 따라서 당해연도 소득이 기준소득의 85%에 도달할 때까지 또는 본인이 선택한 보호수준에 도달할 때까지 동등한 비율로 정부 지원을 받을 수 있다. 따라서 기준연도 소득의 18.5%를 예치하였다면 당해연도 소득이 전혀 발생하지 않는 손실을 입어도 정부 부담 66.5%를 합하여 기준소득의 85%를 회복할 수 있게 된다.

한편 예치금이 제2 단계까지의 손실을 회복하고도 여분이 있을 경우 기준소득에 비해 15%까지 감소한 제1 단계(Tier 1)의 소득 감소를 회복할 수 있다. 제1 단계에서는 농민과 정부가 소득 감소분을 50 대 50으로 균등하게 부담한다. 농민은 본인이 선택한 보호수준 또는 기준연도 소득의 92%에 도달할 때까지 이러한 비율로 정부 지원금을 받게 된다. 따라서 기준연도 소득의 22%를 예치하였다면 재해나 사업위험 발생으로 인하여 당해연도 농업소득이 전혀 없어도 정부 부담 70%를 합하여 기준소득의 92%에 해당하는 지원금을 받을 수 있다.

만일 당해연도 소득 감소 폭이 15% 이내인 제1 단계에 머물 경우 농민은 자신의 예치금과 같은 비율로 정부 지원금을 받아 기준소득의 100% 수준 또는 원하는 보호수준을 회복할 수 있다. 또한 소득 감소 폭이 15% 이상 30% 이내인 제2 단계에 속할 경우 정부 부담률이 높은 제2 단계의 소득 감소를 회복하는데 예치금을 투입하여 2.33배의 정부 지원금을 지급받고 남은 예치금이 있으면 정부와 개인이 같은 비율로 부담하는 제1 단계 소득 감소분을 청구하게 된다.

사례 1 지원금 산출

참여 농민의 기준소득이 10만 달러이고 소득 완전 감소시 80%의 보호수준을 선택하였다면 일단 17,000 달러를 예치하여야 한다. 제3 단계에서 기준소득의 70%를 회복하기 위한 예치금 14,000 달러(10만 달러의 70%×개인 부담률 20%)와 제2 단계에서의 기준 소득 10%를 지급받기 위한 예치금 3,000 달러(10만 달러의 10%×개인부담율 30%)를 합한 금액이다.

만일 당해연도 자재구입비와 재고, 그리고 계좌 잔액 변화를 모두 고려한 생산소득이 35,000 달러로 산출되었다면 기준소득 대비 65%가 감소한 것이다. 이는 모두 65,000 달러의 소득 감소로서 제1 단계 15,000 달러(기준소득의 15%), 제2 단계 15,000 달러(기준소득의 15% 초과 30%까지), 그리고 제3 단계에서 35,000 달러의 소득이 감소하였음을 의미한다.

먼저 지원금 산출은 정부부담율이 가장 높은 제3 단계에 적용하면 개인 부담 7,000 달러($35,000 \text{ 달러} \times \text{개인부담율 } 20\%$)를 소진하고 정부지원금 28,000 달러($35,000 \text{ 달러} \times \text{정부부담율 } 80\%$)를 지급받아 기준소득의 70%를 회복하게 된다. 아직 예치금이 남아 있으므로 제2 단계에 적용하면 개인 부담 4,500 달러($15,000 \text{ 달러} \times \text{개인부담율 } 30\%$)를 인출하고 정부지원금 10,500 달러($15,000 \text{ 달러} \times \text{정부부담율 } 70\%$)를 합하면 모두 기준소득의 85%를 회복하였다. 예치금 잔액 5,500 달러($17,000 \text{ 달러} - 11,500 \text{ 달러}$)를 제1 단계에 적용하면 같은 금액의 정부지원금 5,500 달러를 받게 된다. 따라서 소득이 65,000 달러 감소할 경우 자기부담(17,000 달러) 외에 정부 지원금 44,000 달러를 받아 모두 61,000 달러의 소득 수준으로 안정될 수 있다.

2.3. 공급관리 대상 품목과 CAIS 제도

과거 캐나다의 농업소득지원 정책에서 낙농이나 가금류 등 캐나다 정부의 공급관리(Supply-Managed) 대상 품목들은 농업소득계획(Canadian Farm Income Program; CFIP)에 따른 재해 발생시에는 지원 대상이었지만 순소득 안정계획(NISA) 제도에 의한 소득안정 지원 대상은 될 수 없었다. CAIS 제도도 이와 비슷한 수준으로 소득 안정을 지원하고 있다.

CAIS 제도에 따르면 공급관리 대상 품목을 생산하는 농민의 당해연도 소득 감소 폭이 기준소득의 30% 이내로 적어서 안정 영역(Stabilization Area)인 제1 단계나 제2 단계에 속할 경우 본인 및 정부 지원금은 공급관리 대상이 아닌 품목에 의한 소득만을 안정시킬 수 있도록 조정된다. 공급관리 대상 품목의 경우 쿼터제를 통하여 이미 소득을 안정을 지원한 것으로 간주하기 때문이다. 공급관리 대상 품목을 생산하는 농가가 기준소득보다 30% 이내로 소득이 감소하였을 때 소득안정 지원금을 지급할 경우 중복 지원 문제가 발생하기 때문이다.

소득 감소 폭이 적어서 제3 단계에 해당하지 않을 경우 정부 지원금은

공급관리 대상 품목에 대한 지원금을 삭감하는 방식으로 다음과 같이 조정된다; 먼저 기준소득을 결정하기 위한 기간의 전체 농가소득을 산출한다. 다음, 기준 기간에 공급관리 대상 품목에 의한 농가 수입액을 계산한다. 셋째, 기준 기간에 공급관리 대상 품목으로 인한 농가 수입액의 비율을 계산한다. 마지막으로 본인 및 정부 지원금에서 공급관리 대상 품목으로 인한 소득 비중만큼을 삭감한다.

그러나 만일 공급관리 대상 품목을 생산하는 농민의 당해연도 소득이 기준소득보다 30% 이상 크게 감소하여 재해 영역(Disaster Area)인 제3 단계에 해당될 경우 지원금은 조정되지 않고 전액 지급된다. 공급관리 대상 품목이라 할지라도 재해로 인한 소득 감소는 전액 보전해주기 위한 제도이기 때문이다.

사례 2 공급관리 품목의 소득안정제도

예컨대 공급관리 대상 품목을 포함한 기준소득이 25만 달러인 농민의 당해연도 소득이 기준소득의 20%인 5만 달러 감소했다면 이 농민의 본인 및 정부 지원금은 조정 대상이다. 기준소득 25만 달러인 기준 기간의 총소득은 75만 달러이고 역시 같은 기준 기간의 공급관리 대상 품목 판매액이 37만 5천 달러라면 공급관리 대상 품목의 소득 비율은 50%이다.³ 따라서 최종적인 정부 지원금은 조정되어야 한다.

먼저 이 농민이 최대보호(maximum protection) 수준을 선택하였다면 예

3 이 농민의 5년간 총소득 내역은 다음 표와 같을 때 올림픽 평균 방식으로 산출된 기준소득은 25만 달러, 기준기간의 총소득은 75만 달러, 기준기간의 공급관리 대상 품목의 총소득은 37만 5,000 달러임.

구분	1998	1999	2000	2001	2002	합계
총수입	210,000	270,000	300,000	220,000	260,000	750,000
공급관리품목수입	100,000	140,000	150,000	115,000	130,000	375,000

치금은 기준소득의 22%인 55,000 달러이다. 당해연도 소득이 20% 감소하였으므로 제2 단계에는 5%인 12,500 달러가 해당된다. 제2 단계에서 본인과 정부의 분담 비율은 30 대 70이므로 본인 부담 3,750 달러와 정부 지원금 8,750 달러를 받게 된다. 나머지 소득 감소분 15%, 37,500 달러는 제1 단계에 해당되어 본인과 정부가 각각 18,750 달러씩 균등하게 부담한다. 따라서 본인 부담금 22,500 달러와 정부지원금 27,500 달러를 받아 소득 감소를 충당한다.

그러나 이 농민이 받은 지원금에서 공급관리 대상 품목을 판매한 수입에 따른 부분은 제외시켜야 한다. 앞에서 공급관리 대상 품목의 조수입 비율 50%를 적용하여 조정하면 정부부담금은 27,500 달러의 50%인 13,750 달러, 본인 부담금도 22,500 달러의 50%인 11,250 달러로 감소된다. 따라서 전체 지원금은 25,000 달러로 조정된다.

만일 이 농민의 당해연도 소득이 기준소득의 50%인 125,000 달러가 감소하였다면 기준소득의 30%를 초과하는 재해영역인 제3 단계에 기준소득의 20%인 50,000 달러가 해당된다. 따라서 공급관리 대상 품목으로 인한 수입이 포함되어 있어도 지원금을 조정할 필요가 없게 된다. 이 농민은 제3 단계에서 본인 부담은 50,000 달러의 20%인 10,000 달러, 정부지원금은 80%인 40,000 달러를 받게 된다. 제2 단계에서는 본인 부담이 37,500 달러의 30%인 11,250, 정부지원금은 70%인 26,250 달러이며, 제1 단계에서는 본인과 정부가 각각 18,750 달러씩 부담하게 된다. 따라서 본인 부담금 40,000 달러로 정부지원금 85,000 달러를 지원 받아 소득 감소분 125,000 달러를 충당할 수 있다. 이 경우 소득 감소율이 30%를 넘었으므로 재해발생으로 간주하여 공급관리 대상 품목에 대한 조정없이 전액을 지급하게 된다.

자료 : Agri-info. Spring 2004 Vol.3 및 www.agr.gc.ca/caisprogram 에서
(어명근 myongeor@krei.re.kr 02-3299-4364 한국농촌경제연구원)