

미국 고정직접지불제 실시동향

최근 미국을 비롯하여, EU, 일본 등의 국가에서는 경영안정대책을 강화하고 있다. 정책체계는 작물보험이나 수입보험을 기본으로 하면서, 직접지불제도 등의 시책이 결합된 형태이다. 또, 직불지불제도는 품목 중심에서 경영단위 중심의 직불제로 전환하고 있다. 여기서는 미국 직접지불제도의 중심인 고정직접지불제도에 대하여 구체적인 가입자격, 이행조건, 실시실적, 그리고 특징 등에 살펴본다.

1. 고정직접지불제 개요

미국에서는 1996년 농업법에 의해 기존의 생산조정을 조건으로 한 목표가격을 지지하는 부족불제도가 폐지되었다. 그 대신 직접고정지불제가 도입되면서 식부도 원칙적으로 자유화되었다.¹⁾

고정직접지불제 하에서는 지불 여부와 지불액은 현재 식부되고 있는 작물의 종류와 생산량 등에는 관계없이, 과거의 생산조정에 참가한 일정 기간에 식부된 지불대상 작물의 식부면적 및 평균단수에 근거해 계산된다. 이 때문에 미국의 직접고정지불제는 생산과 지원이 분리된 디커플링적 지불로서 WTO 농업협정의 'Green Box(허용대상보조)'에 해당하는 것으로

1) 1996년 농업법의 고정직접지불은 정식으로는 생산탄력화계약(PFC, Production Flexibility Contract) 지불, 또는 AMTA 지불이며, 일반적으로 고정직접지불이라는 용어로 번역, 정착되었기 때문에 여기서는 고정직접지불이라는 용어를 사용한다.

취급되고 있다.

$$\text{지불액} = \text{기준면적} \times 0.85 \times \text{평균단수} \times \text{지불단가}$$

(과거 식부면적) (과거 단수) (작물별 매년설정)

과거에 식부되었던 작물별로 계산되는 지불액은 상기 표와 같이 계산된 금액이다. 가입자는 자신이 식부한 작물에 대해 상기의 수식으로 계산한 금액의 합계액이 지불된다.

이 직접고정지불은 2002년 농업법(2002년 5월 제정)에서는 직접지불(direct payment)로 명칭이 변경되었지만, 제도의 구조는 같으나 지불대상작물이 확대되었고, 또 지불단가가 인상되었다. 직접지불의 지불액은 다음과 같이 계산된다.

<그림 1>에서와 같이, 과거에 소맥을 100ha, 옥수수를 200ha 식부하고, 직불제에 가입한 생산자가 현재 대두를 200ha, 옥수수를 100ha 식부하고 있다고 가정하자.

이 생산자가 현재 식부하고 있는 대두와 옥수수 가격과 단수에는 전혀 관계가 없고, 직접지불금액은 과거에 식부한 소맥 식부면적과 단수, 옥수수 식부면적과 단수의 실적에 따라 계산된다. 이 생산자가 받는 액수는 26,350달러가 된다.

현재 검토가 계속되고 있는 일본의 직접지불제도는 농림수산성에서 공표된 자료를 바탕으로 고려한다면 미국의 직접지불제와의 차이 중 하나는 일본의 제도에서는 생산자의 평균단수를 지불기준에 포함시키지 않고 있다는 점이다.

③ 농장에 대해 토지소유자와 현금임대계약(cash-rent)을 맺고, 당해 농장에서 생산을 하는 임차인(생산자)

(2) 가입자는 매년 10월 1일부터 다음해 6월 1일 사이에, 정부와 계약을 체결해야 한다.

(3) 계약된 토지(기준면적)는 농업용 또는 이와 관련한 활동에 이용되고 있을 것. 단지, 환경보전프로그램의 대상이 되는 토지는 기준면적에서 제외된다.

(4) 모든 토지에 대해 침식지·습지보전규정을 준수하고 있을 것(문서 AD-1024)

(5) 기준면적에서 과일 또는 채소를 식부·수확하지 말 것

(6) 매년 모든 경작지에 대해 면적보고를 제출할 것, 등이다

상기의 요건에 대해 구체적으로 살펴보자.

우선 (1)의 요건에 대해서, 가입자는 농장에서 생산되는 작물에 대해 실제로 수확 리스크를 지고 있는 것에 한정되는 것을 의미한다. 예를 들어 (1)의 ③의 경우, 농장의 토지소유자는 작물 수확 여부에 관계없이 일정한 지대를 임차인에게서 받을 수 있고, 작물 수확에 관해 리스크를 지지 않는다. 따라서 직접지불을 받는 자격이 없는 것이다.

(2)의 요건은 1996년 농업법에 근거한 고정직접지불에서는 1996년에 96년부터 2002년까지 7년분에 대해 일괄 계약이 체결되었다. 반면 2002년 농업법에서는 1년마다 계약을 갱신하도록 개정되었다.

또, 매년 이루어지는 계약 시에

- ① 계약서(대상작물, 기준면적, 지불수확량, 지불비율 등을 기재하고, 토지소유자, 임차인 및 농가서비스청군사무소 대표의 서명이 있는 것)
- ② 영농계획서(지불 적격성을 조사하기 위한 것)
- ③ 침식지·습지보전준수증명서
- ④ 관계 농장의 전체 경작지 면적보고서,
- ⑤ 평균조수입증명서
- ⑥ 기타 임대계약에 관한 계약서, 등이 필요하다.

가입자는 자신의 농장이 있는 군(county)의 농가서비스청 군사무소에 가서 계약수속을 행한다.

(3)의 요건을 근거하여 기준면적에 해당하는 토지를 건물용지 등 비농업 용으로 이용하는 경우에는 그 면적을 기준면적에서 제외해야 한다. 또한 환경보전프로그램의 대상이 되는 토지에 대해서는 별도 지원이 이루어지고 있기 때문에 제외된다.

(4)의 요건은 미국의 농업환경정책의 기본이 되는 요건이며, 만약 이 요건이 준수되지 않는다면 직접지불 뿐 아니라 농업부(USDA)의 모든 지원 프로그램 대상에서 제외된다.

상기의 가입 및 이행조건을 확인하는 방법은 제출된 서류 등에 대해서는 농가서비스청 군사무소가 전체의 5% 정도를 샘플조사하고, 생산·토지 이용에 관한 것은 항공사진 등을 바탕으로 15% 정도를 샘플조사한다. 보통 샘플조사에 해당된 가입자에게 근거서류를 지참시켜 사무소에서 확인하고 있으며, 원칙적으로 현지조사는 하지 않는다.

단, (4)의 요건에 관한 ‘문서 AD-1024’는 농가서비스청이 아니라 자연자원보전국의 출장사무소가 기술적 관점에서 샘플조사와 현지조사를 실시하고 있으며, 그 결과는 농가서비스청 군사무소에도 통지된다.

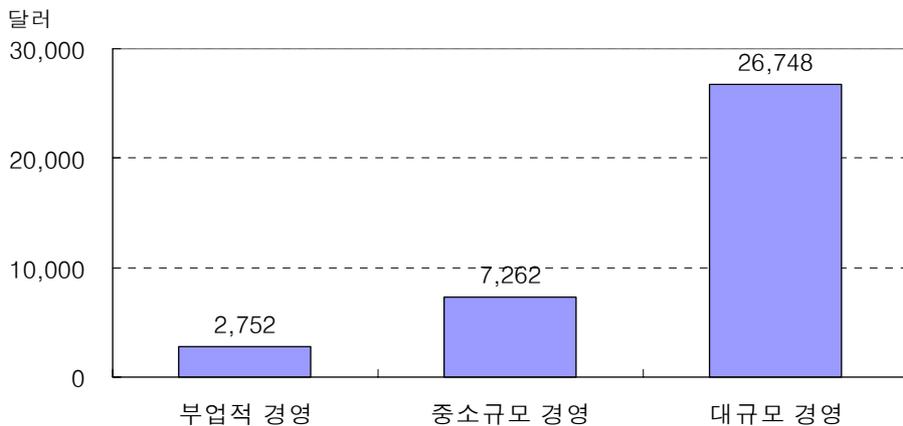
일반적으로는 가입자가 직접지불 계약서를 위반하면 계약은 해지되고, 계약관계자 전원이 당해 계약년도의 지불을 받을 권리를 상실하게 된다.

3. 고정직불제 시행실적

고정직불제 실적을 살펴보면, 옥수수, 면화, 소맥, 대두 등 작물별 가입률을 보면, 면적가입률은 모두 95%를 상회하고 있으나, 생산자 가입률은 70~80% 정도에 그치고 있다. 이는 영세규모의 생산자는 서류를 작성해 군사무소에 제출하고 지불을 받는다고 해도, 수취액이 미미하여 일부러 가입절차를 밟지 않는 경우가 많기 때문인 것으로 예상된다. 영세농가 등에 직접지불의 가입자격을 주지 않는 것은 아니다.

직접지불제는 원하면 선불과 정산지불의 2회로 나누어 받을 수 있고, 지불 한도액은 1인당 4만 달러이다. 단, 그 두 배인 8만 달러까지 수령할 수 있는 특례조치가 규정돼 있다.

그림 2 경영규모 유형별 직접지불액, 1호당



자료 : USDA/ERS

경영규모 유형별 2003년 직접지불 수급액을 보면, 대규모 경영(전체 경영의 49.4% 차지)은 호당 26,748달러, 중소규모 경영(동 37.5%)은 7,262 달러, 그리고 부업적 경영(동 12.2%)은 2,752 달러이다.

또한, 직접지불의 대상은 곡물, 면화, 유지종자를 생산하고 있는 경영에 한정돼 있다. 미국 농업경영의 절반 이상은 축산경영이며, 이들 농업경영은 직접지불의 대상에서 제외되어 있다. 따라서 곡물, 면화, 유지종자를 생산하고 있는 대규모 경영의 대부분이 직접지불을 받고 있다는 것을 알 수 있다.

4. 고정직불제의 특징

미국의 직불제에 관한 연구성과 등을 근거하여, 직불제 도입시 유의해야 할 점을 몇 가지 살펴본다.

(1) 미국의 직불제가 생산에 미치는 영향이 매우 적다는 점을 들 수 있다. 이는 디커플링형 직접지불이 생산과 분리된 형태로 지불되므로 당연하다고 할 수 있다.

단, 직불제가 WTO 농업협정상의 'green box(허용보조)' 정책에 해당하려면 식부의 자유화, 즉 생산자가 재배하고 싶은 것을 재배하는 것을 어느 정도는 인정해야 한다. 생산자가 재배하고 싶은 농산물과 소비자 수요에 따른 농산물이 일치하면 식부 자유화는 식량자급률 향상에 도움이 될 것이다.

(2) 직불제는 지대나 지가를 상승시킨다는 점을 들 수 있다. 미국에서는 지대상승을 통하여 임차를 하여 생산활동을 하고 있는 생산자가 받는 직접지불의 대부분이 농지 소유자에게 이전되고 있다는 연구결과는 정책당

국내 연구자들이 공통적으로 인식하고 있다.

일례로 미국 농업부 경제연구소(ERS)의 연구에 따르면, 직접지불 총액의 60%에 상당하는 금액이 생산자에서 지주에게 이전되고 있다고 한다. 이러한 지대 상승은 특히 임차지에서 많으며, 대한 직접지불 효과를 상쇄시킬 우려가 있다. 또 지대 상승은 안정적인 농업경영을 추구하는 생산자의 규모 확대에 영향을 줄 것이다.

미국의 농업경영연구자에 대한 공청회에서도 직불제의 지대에 미치는 영향과 지주로의 이전은 현행 미국 직불제 하에서는 해결할 수 없다는 의견이 지배적이다. 직불제 도입시 직접지불이 지대로 이전되는 문제는 해결되어야 할 과제이다.

(3) 미국에서 직불지불은 생산자에 대한 정부지불의 일부에 지나지 않고, 수입변동 완화조치가 별도로 강구되고 있다. 특히 농산물가격이 장기간 침체되었던 1999년부터 2001년 사이 수입변동완화 프로그램이 농업소득 저하를 막는 데 커다란 역할을 해왔다.

직불제 도입에 따라 식부가 자유화될 것으로 보이나, 그 경우 특정 작물에 생산이 집중됨에 따른 가격저하와 재해시의 리스크에 대한 대응도 고려할 필요가 있다. 직불제 도입과 동시에 가격 및 수량 변동에 따른 농업 수입 감소위험을 완화하는 제도도 병행하여 도입되어야 한다.

자료 : NOSAI, 2005. 7.

(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)