

미국 환경보전직불제 실시동향

미국에서도 최근 환경보전을 위한 정부의 개입을 강화하고 있다. 시장가격 변동이나 소득 감소 등에 대응한 고정직불제와 가격보전 직불제(CCP) 등과는 별도로 지역에 따라 토양유실 방지 등을 목적으로 하는 환경직불제도 확대 실시하고 있다.

생산에 연계하지 않는 환경관련 직접지불은 1985년 농업법에서 도입된 ‘보전휴경프로그램’(Conservation Reserve Program, CRP)을 들 수 있다. 이것은 토양침식이 우려되는 토지를 10~15년간 휴경하는 경우 정부가 지대에 상당하는 금액을 지불하는 것이다. CRP는 토양침식 방지, 수질개선이라는 환경보전을 주 목적으로 하고 있지만, 과잉생산을 억제하면서, 생산자에 대한 소득지지도 겨냥하고 있다.

또한, 특정 환경보전 행위를 추진할 것을 약속하는 농장에 대해 직접지불을 행하는 ‘보전보장프로그램’(Conservation Security Program, CSP)이 2002년 농업법에서 도입, 2004년부터 실시되고 있다.

이와 같은 환경보전 프로그램 실시 등의 면에서 보면 미국 농정은 EU 농정에 근접하고 있다는 특징도 발견할 수 있다. 여기서는 생산과 분리되어 실시되는 보전휴경프로그램(CRP)에 대하여 실시상황을 살펴보고, 2004년부터 실시하는 보전보장프로그램(CSP)에 대해서도 간단히 언급한다.

1. 보전휴경프로그램(CRP)

1.1. 도입배경

미국에서는 1970년대 이후 농산물 수출이 증가하면서, 경작 확대와 동시에 침식하기 쉬운 토지에까지 경작이 진행됨에 따라 토양유실이 심각한 문제로 지적되기 시작하였다. 한편, 1980년대 이후 농산물 생산과잉으로 재고가 증가함에 따라 농장경영이 악화되기 시작하였다.

이러한 상황이 계속됨에 따라 연방정부의 재정적자도 문제화되기 시작하였다. 이러한 것을 배경으로 하여 1985년 농업법에서 보전휴경프로그램(Conservation Reserve Program, CRP)이 도입되었다.

이 프로그램은 휴경하는 경우 농업부(USDA)가 지대를 지불하는 것으로서, 이를 통하여 토양유실을 방지하고, 생산조정을 실시하는 동시에 소득 지지 등을 도모하는 효과를 노리고 있었다. 즉, 생산량 감소는 작물가격 상승을 가져와서 농장소득을 개선하고, 이를 통하여 부족불이라는 재정부담을 감소시키는 등 다양한 효과를 기대하였다.

이 제도를 도입할 당시 농업단체나 환경보호단체도 프로그램 도입에 대해 적극적인 지지를 보였다. USDA가 제시한 이 프로그램 도입의 구체적인 목적은 다음과 같은 7가지로 요약할 수 있다.

- ①토양유실 감소
- ②식량·섬유의 생산능력의 장기적인 보전
- ③침적 방지
- ④수질개선
- ⑤야생생물 서식지 증가

- ⑥과잉생산 억제
- ⑦생산자 소득지지 등

1.2. 제도 개요

(1) 대상

CRP 도입 당시는 ‘현저하게 침식되기 쉬운 토지’가 대상이 되었지만, 구체적인 요건은 그 이후 몇 차례 개정되어 현재는 다음 세가지 중 하나에 해당되는 것으로 한정하고 있다. 지목은 농지와 그 주변 토지이며, 초지도 대상이 된다.

- ① 침식성 지수가 평균 8이상의 토지
- ② 현재 프로그램에 참가하고 있는 토지
- ③ 보전우선지역내의 토지

(2) 지불수준

직접지불금액의 지불수준은 농장별로 차이가 있다. 프로그램 참가자는 신청시에 ‘희망지대’를 신고한다. 채택되면 희망지대가 지불되고, 이에 추가하여 식물에 의한 피복, 조림 등에 소요되는 비용이 지급된다.

참가자는 신청시에 희망지대와 함께 휴경지를 어떻게 관리할 것인가에 대한 계획을 제출한다. USDA는 개별 안전에 대해 환경편익지수를 계산하여 비용대효과가 높은 것부터 채택한다.

이 때 환경편익지수는 야생생물보호를 비롯하여, 수질개선, 토양보전, 대기보전(CO₂ 흡수포함) 등의 효과에 대해 지수화 한 것이며, USDA는 이 지수를 정부지출액으로 나눈 값이 큰 순으로 채택한다.

1990년대 이후 CRP는 균등지급적 성격에서 대상을 집중하여 토양보전에서 수질이나 야생생물보호 등 공공성이 높은 환경보전기능을 중시하는

방향으로 전환되었다.

신청기간이 2004년 8월 30일부터 9월 24일까지인 제29회 계약의 경우 평균지대는 1ha당 124.1달러이었다.

(3) 지불계약과 요건

농장은 신청시 보전계획을 첨부하여 USDA와 10~15년간 계약을 체결한다. 채택되면 다음과 같은 요건을 준수해야 한다.

- ① 10~15년간 휴경할 것
- ② 휴경지는 식물로 피복할 것
- ③ 지역의 '토양·수자원 보전구'로부터 보전계획의 승인을 받을 것

(4) 기타 방식

통상계약은 USDA가 신청기간을 정하여, 그 기간중 신청자에 대하여 USDA가 채택하는 방식이다. 이러한 방식 이외의 계약방식이 있다.

즉, 1996년 이후 환경보전효과가 높은 것이 명확한 것에 대하여 상시 신청을 받는 제도로 전환하였다. 여기에는 두가지 방식이 있다.

① 토지의 일부에 특정 보전방식을 채용하여 USDA가 계산한 지대를 수취할 것을 인정한다면 채택되는 상시 신청방식이다.

② 보전휴경향상 프로그램(conservation reserve enhancement program, CREP)이다. 이것은 주와 연계하여 특정지역내에서 특정보전방식을 채용하는 경우 채택되는 방식이다. 즉, USDA와 주정부가 협약을 체결하여 주정부도 보조금을 지불한다. 2004년 현재 25개 주가 참가하고 있다.

등록면적은 2003 회계연도말 현재 1,380만ha중 상시신청에 의한 것이 100만ha, CREP가 20만ha이다.

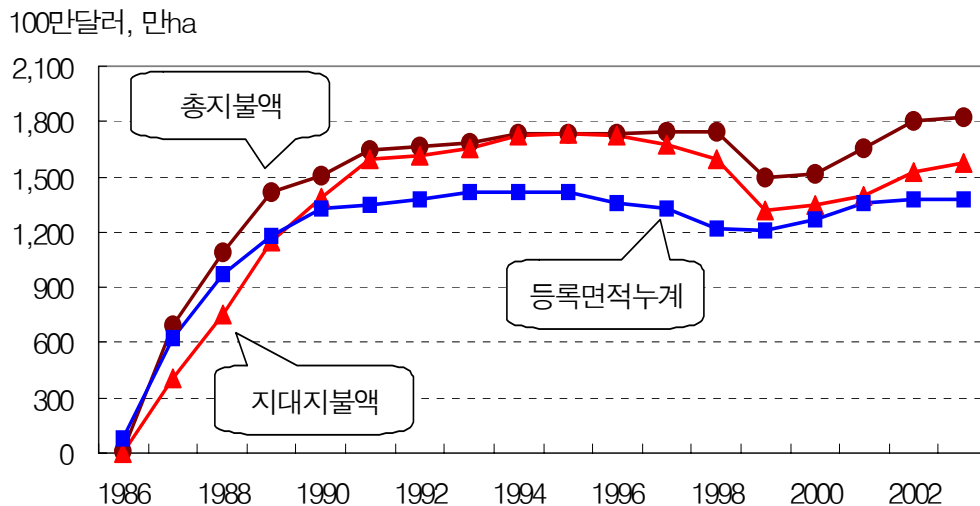
1.3. 추진 실적

(1) 지급총액과 등록면적

CRP 등록면적은 농업법에서 규정하고 있다. 즉, 1985년 농업법에서는 1,620~1,823만ha의 등록을 규정하였고, 1990년 농업법에서는 변경이 없었으며, 그 후 세출법에서 1,539만ha의 상한이 설정되었다. 그리고, 1996년 농업법에서는 1,474만ha의 상한이 설정되었으며, 또 2002년 농업법에서는 상한이 1,586만ha로 인상되었다.

2003회계년도말 현재 등록면적은 1,380만ha이며, 미국 전체 농지면적의 7.9%를 차지하고 있다.

그림 1 보전휴경프로그램 실적



자료 : USDA Farm Service Agency, 2004

주 : (1) 회계년도기준

(2) 총지불액에는 지대지불, 식물피복보조금, 기술지원 등 포함.

(2) 농업경영에 대한 소득보전효과

CRP에 참가하고 있는 농장수는 2001년 현재 27만 9,000 농장으로 전체의 13%에 상당하는 농장이다. 이 중에서, 7%의 농장은 경작하지 않고 전체 농지를 CRP에 등록하는 ‘전부휴경농장’이며, 6%의 농장은 경지의 일부를 등록하는 ‘부분휴경농장’이다.

한편, CRP 수급액을 보면, 전자는 평균 6,500달러(1 농장당 농업소득 7,418달러)이며, 후자는 5,100달러(동 35,977달러)이다.

2. 보전보장프로그램(CSP)

2.1. 도입 배경

현재 USDA의 환경보전예산의 절반은 CRP가 차지하고 있다. 그러나 휴경하면서 매년 지대를 지불하는 방법은 식부하는 토지에서 환경보전행위를 하는 농장에 비해 비용이 높은 편이다. 또, CRP 계약만료로 생산이 재개된 경우 환경편익을 유지하기 위한 조치가 필요하다. 이러한 이유로 1990년대부터 식부하는 토지에 대한 대책이 논의되기 시작하였다.

물론, 토양침식 등의 대책비용에 대한 보조는 1930년대부터 실시되고 있다. 그러나 이것은 특정대책에 대한 보조이다. EU형 환경직불제와 같이, 2002년 농업법에서 특정 행위를 실시할 것을 계약한 농장에 직접 지불하는 제도가 도입되었다. 이것이 ‘보전보장프로그램’(Conservation Security Program, CSP)이다.

2.2. 제도 개요

대상은 USDA가 지정한 집수지역내 농장이다. 환경보전형 농업을 실시

하는 농장에 대해 USDA가 지불하지만, 환경보전행위는 다음 3단계이다.

- ① 단계 1 : 어떠한 형태의 수질보전 및 토양보전을 실시할 것
- ② 단계 2 : 경영 전체로 수질보전 및 토양보전을 실시하고, 계약기간 중에 새로운 보전대책을 실시할 것
- ③ 단계 3 : 경영 전체로 모든 측면의 보전대책을 실시하고, 이러한 행위를 계약기간 중에 추가로 실시할 것

계약기간은 단계 1은 5년, 단계 2와 단계 3은 5~10년간이다. 또한, 지급 상한은 단계 1, 2, 3별로 각각 2만달러, 3.5만달러, 4만달러이다.

2.3. 추진 실적

CSP의 추진 실적을 보면, 실시 초년도인 2004년에 전국 22개주 18개 집수지역에서 27만여 농장이나 목장이 대상이 되었다. 실시면적은 567만ha에 달한다. 직접지불액은 3,500만 달러에 달할 것으로 전망하고 있다. 또한, 2005년도(2004. 10~2005. 9)는 전국 50개주에서 202개 집수지역을 지정하여 관련 농장 20.8만, 농지면적 3,359만ha를 계획하고 있다.

3. 특징

미국에서는 1996년 농업법에서 고정직불을 도입하면서, 우선 가격지지에서 디카플적인 직접지불로 전환을 하되, 환경보전도 중시하여 CRP와 CSP 등 환경보전적인 휴경에 직접지불을 하면서, 생산조정을 비롯하여 환경보전, 소득지지 등의 다양한 성격의 정책이 확충되고 있다. 농지에 대해서는 환경배려를 요구하는 이행조건(cross compliance)을 수급요건으로 하는 등 농업자원보전의 의무를 강화하고 있는 것이 특징이다.

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