

캐나다 농업경영안정대책 실시동향

캐나다는 농업경영안정대책을 강화하고 있다. 현재 실시되고 있는 캐나다농업소득안정계획(CAISP)을 비롯하여, 생산보험 등에 대한 최근 실시동향과 특징을 소개한다.

1. 캐나다 농업경영안정대책의 기본틀

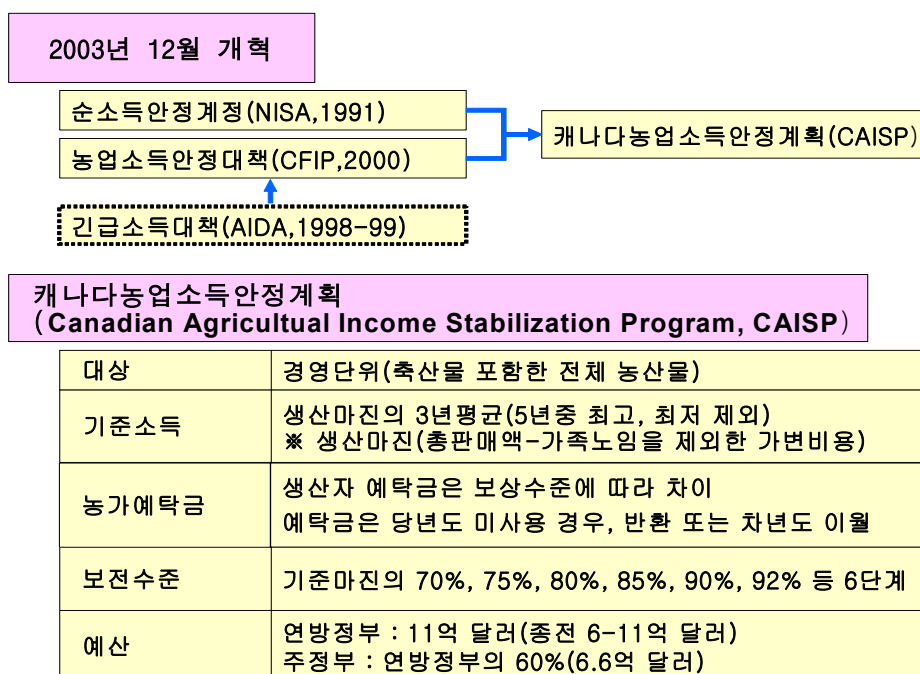
캐나다 농업경영안정대책은 1997년부터 ① NISA(Net Income Stabilization Account), ② 작물보험, ③ 각 주 독자적인 부대프로그램을 중심으로, 2000년도에 ④ CFIP(Canadian Farm Income Program)을 추가함으로써 4개축을 중심으로 추진돼 왔다.

그러나 21세기에 있어서 캐나다 농정의 새로운 틀을 제시한 ‘농업정책구상’(Agricultural Policy Framework, APF)이 2002년도 발표되어 2003년부터 농업정책 전반을 개선하고 있다. APF에서는 과학, 경영경신, 환경, 식품안전, 리스크관리 등 5대 분야를 중심으로 개혁을 시도하고 있다. 이에 의해 농정의 중심인 경영안정대책도 2003년도부터 2007년도까지 5년에 걸친 새로운 틀이 결정되었다.

캐나다 농업경영안정대책의 새로운 틀은 종전의 NISA와 CFIP를 대신하는 ① 캐나다농업소득안정계획(CAISP)과 작물보험을 확충한 ② 생산보험(Production Insurance) 등 양대 축으로 구성되어있다.

그동안 연방정부의 지원을 받아 각 주가 독자적으로 강구해 온 부대 프로그램에 대한 연방정부의 지원은 2006년 이후 폐지된다. 정책 추진방식은 우선 연방정부와 주정부간에 정책기본협정을 체결하여 부담과 책임을 명확히 한 후, 2003년 4월부터 소급 적용하고 있다.

그림 1 CAISP의 개요



2. CAISP의 개요

중전의 NISA에 대해서는 제도가 편의적으로 도입되었고, 대상작물도 특정농산물에 편중되어 ‘경영단위’로서 부적절하며, 참가자의 이용도 떨어진다는 지적이 있었다. 더구나 WTO 농업협정과의 합치성에도 문제가 있어 미국과의 분쟁의 소지를 안고 있었다.

새로 도입된 CAISP도 기본적으로는 NISA와 마찬가지로 가입자 각출이 전제가 되는 적립방식이다. CAISP에 대해서는 가입자와 농업단체의 불만도 많고, 제도를 도입한 지 얼마 되지 않아서부터 개정이 이루어져, 현재도 개정작업이 계속되고 있다. 여기에서는 2003년도에 연방정부와 주정부가 합의한 협정에 바탕을 둔 CAISP의 기본형에 대해 간단히 정리한다.

2.1. 적립과 인출

적립 및 인출은 대상 농업수입에서 대상 농업지출을 공제한 ‘생산마진’과 ‘기준마진’을 바탕으로 이루어진다. 기준마진은 생산마진의 최근 5년 중에서 최고와 최저를 제외한 3개년 평균이다.

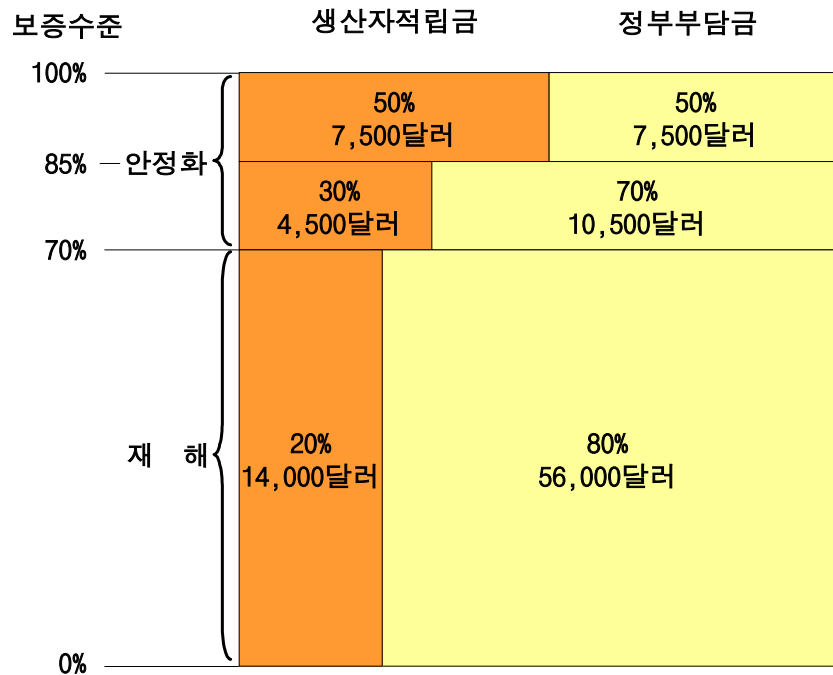
2.1.1. 적립

가입자는 자신의 기준마진에 선택한 보증수준(Coverage level)을 곱한 금액을 CAISP 계좌에 적립한다. 보증수준은 70%에서 100%까지의 범위 내에서 선택할 수 있고, 보증수준에 따라 가입자와 정부 부담 비율은 달라진다.

<그림 2>와 같이 보증수준 70%가 기본보증(Disaster 부분)이며, 이 부분에 관련한 적립금으로서 가입자가 20%, 정부가 80% 각각 각출한다. 70%를 넘는 보증수준(Stabilization 부분)을 선택하는 경우에는, 70~85%까지의 부분은 가입자가 30%, 정부가 70%를 각출하고, 85~100%의 부분은 가입자와 정부가 50%씩 각출한다.

기준마진이 10만 달러인 가입자가 보증수준 70%를 선택하면, 가입자는 1만 4,000 달러, 정부는 5만 6,000 달러를 각출, 합계 7만 달러의 적립금이 조성된다. 여기까지의 기술에서는 마치 가입자의 적립과 동시에 정부로부터도 가입자 계좌에 각출이 이루어지는 것 같지만, 실제로 정부부담금은 인출기준에 해당하며 인출이 이루어질 때 비로소 가입자에게 직접 지급된다. 인출이 결정되기까지의 사이에 정부부담금은 이른바 계산상 보여주는 금액에 불과하다.

그림 2 적립금 계산사례, 기준마진 10만달러의 경우



주 : 보증수준 70%를 선택한 경우 가입자 14,000달러, 정부 56,000달러

그런데 1년간의 필요금액(보증수준 70%로 기준마진의 14%)을 적립하는 것은 가입자에게 상당한 부담이 될 것이다. 그래서 가입 초년도에는 필요 적립액 전액을 적립하지 않아도 3분의 1만 적립하면 프로그램에 가입할 수 있다.

이를 부분납입(Partial Deposits)이라고 한다. 그리고 잔액은 그 후 2년간 적립하여 3년간 모두 적립하면 된다. 또, 가입자의 적립금이 필요적립액에 달하면 추가로 적립할 필요는 없고, 필요적립액을 일정 정도 상회하여 적립할 필요는 없다.

2.1.2. 인출

가입자에게는 당해연도의 생산마진이 기준마진에 못 미칠 때, 적립액을 근거로 계산되는 액수가 지불된다. 이 경우, 마진 감소율에 따라 정부부담 비율이 다르므로, 정부부담비율이 큰 부분부터 순서대로 가입자 적립금을 충당하고, 이에 해당되는 정부부담금을 계산한다.

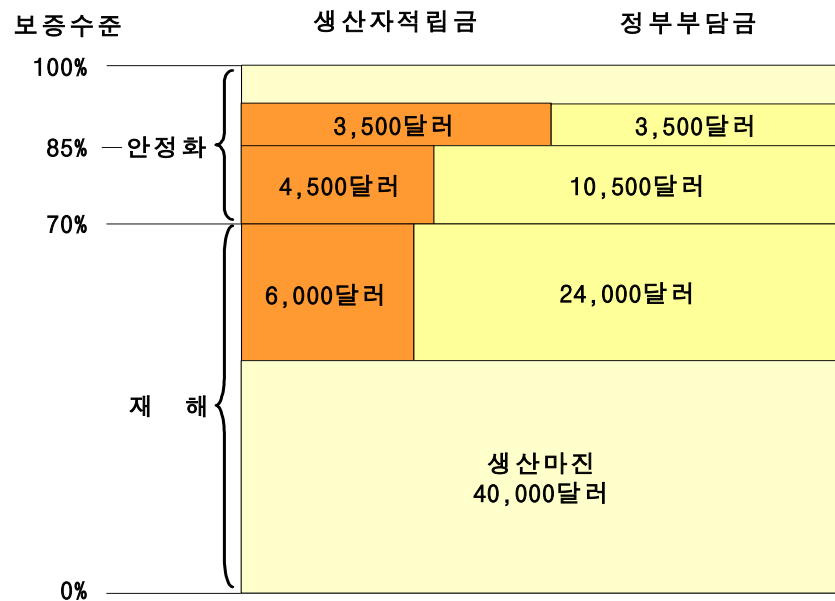
<그림 3>은 인출액 계산 사례로서 기준마진이 10만 달러이고, 생산마진이 4만 달러로 떨어졌을 경우의 예를 제시했다. 이 가입자는 보증수준 70%를 선택했고, 계좌에 필요적립액인 1만 4,000 달러를 적립했다고 가정한다.

우선, 정부부담비율이 가장 높은 보증수준 70% 미만 부분의 지불에 가입자 적립분 6,000 달러가 충당되고, 그에 대응하는 정부부담금 2만 4,000 달러가 지불된다. 가입자 적립분은 아직 8,000 달러(1만 4,000~6,000 달러)가 남아 있으므로, 보증수준 70~85% 부분의 지불로 4,500 달러를 충당함으로써, 정부로부터 1만 500 달러의 지불을 받는다. 가입자 적립금 나머지는 3,500달러(8000~4500달러)가 되고, 보증수준 85%를 넘는 부분의 지불로 이 3,500 달러를 충당하면, 정부부담금 3,500 달러를 받을 수 있다.

그 결과, 가입자 적립금 1만 4,000 달러, 정부부담금 2만 4,000 + 1만 500 + 3,500 = 3만 8,000달러, 합계 5만 2,000달러가 새로운 CAISP 하에서 지불되는 금액이 된다. 생산마진이 4만 달러까지 떨어져도, CAISP에 가입했다면 9만 2,000달러까지 회복할 수 있게 된다.

또한 CAISP에서는 NISA와는 달리, 인출기준에 해당되는 경우에는 반드시 자금을 계좌에서 인출해야 한다. 그렇기 때문에 NISA와 같이 가입자 계좌에 항상 정부자금이 머물러 있지는 않고, 필요한 때에만 정부자금이 지불되게 된다.

그림 3 인출액 계산사례, 보증수준 70%



주 : (1) 생산마진이 40,000 달러로 하락, 가입자 적립금이 14,000 달러인 경우
 (2) 이 경우, 가입자 적립금 14,000달러와 정부부담금 38,000달러, 합계 52,000달러가 생산자에게 지불

2.2. 제도 개정

한편, CAISP에 대한 관계자의 불만에 대처하기 위해 2004년 가을 다음과 같이 3가지 면에서 제도 개정이 이루어졌다.

(1) 정부지불액 상한이 97만 5,000 달러에서 300만 달러로 인상한다.

(2) 한 해의 생산마진이 마이너스가 되었을 경우, 마이너스 부분의 60%에 상당하는 금액을 정부가 지불한다.

(3) 부분납입(Partial Deposits)이 초년도인 2003년도 뿐 아니라, 2004년도에도 적용한다. 그리고 가입자의 적립금이 본래 소요액에 달하지 않아도,

부분납입이 이루어졌다면 소요액에 달했다고 간주하고 정부 부담금을 지불한다는 특례를 적용한다.

2005년 3월의 연방 및 주정부 농업장관회의에서는 CAISP 예금방법 개선이 합의되어, 2005년 7월까지 새로운 예금방법이 검토되게 되었다. 이에 대응하여 2003년도부터 2005년도의 CAISP 가입자의 예금 기한이 2006년 3월 31일까지 연기되었다.

그 후 2005년 6월 연방 및 주정부 농업장관회의에서는 부분납입 특례를 2005년도에도 적용하고, 가입자의 필요 자금 수요에 부응하기 위해 CAISP 계좌 적립금을 전액 인출하는 것도 인정되었다.

또한 2005년 7월의 농업장관회담에서 예금 대신에 수수료방식(기준마진의 0.45%)으로 하는 방법 등이 검토되었지만 결정을 내리지 못했고, 가을에 재검토하기로 하였다.

2.3. CAISP의 실시실적

CAISP의 가입 및 지불 실적은 <표 1>과 같다. 가입자는 연방정부가 CAISP를 실시하고 있는 6개주의 집계이며, 주정부가 CAISP를 실시하고 있는 4개주는 제외되어 있다.

연방정부관할 6개주는 CAISP 도입 직전인 2002년도의 NISA 가입자는 8만 7,500명이므로, NISA에 가입한 사람의 대부분이 CAISP에 가입했다고 보인다. 지불을 받은 사람은 3만 296명으로 1인당 지불액은 약 2만 달러이다. 2002년 농가당 농업소득이 3만 달러이므로, 3분의 2에 상당하는 금액이 지불된 셈이다. 또한 연방정부는 2003년도 제도 출범 때부터 2005년 6월까지 전국에서 16억 달러를 지불하였다.

표 1 CAISP의 가입·지불실적(연방정부소관 6개주분)

가입자수	90,600명
지불수취자수	30,296명
총지불액	592,748,000달러
1인당 지불액	19,565달러
1인당 기준 마진	57,230달러

자료 : 캐나다농업·농산식료부, <표 2> 및 <그림 3>와 동일

주 : 2005년 7월 10일 현재 기준

2.4. CAISP와 생산보험과의 관계

‘CAISP’와 ‘생산보험’이 캐나다의 농업경영안정대책의 양대 축으로 역할하고 있다. 각 프로그램은 임의가입이다. 두 프로그램에 가입하면, 다음과 같이 경영안정대책으로서의 메리트가 높아진다.

(1) CAISP에 가입함으로써 투입재 비용의 상승이나 갑작스런 가격하락에 의한 전체적인 소득저하에 대응할 수 있는 한편, 생산보험에 가입함으로써 자연재해에 의한 특정 농산물에 관련된 수입 감소에 대응할 수 있다.

(2) 생산보험에 가입함으로써 재해가 발생한 해에 보험금이 지불된 경우, 그만큼의 금액을 CAISP의 대상 수입에 포함할 수 있기 때문에, CAISP 기준마진을 높게 유지할 수 있고, 가입자에 따라 큰 보증을 제공할 수 있다.

(3) CAISP는 조세제도를 활용한 제도이기 때문에, 최종적인 지불은 영농활동이 이루어진 해의 차년도에 지불되지만(일정 범위 내에서 당년에 잠정지불을 받는 것은 가능), 생산보험은 수확기가 끝난 후 일정기간 내에 보험금이 지불된다.

(4) CAISP의 마이너스 마진 지불에 해당하는 경우, 70% 이상 보증수준의 생산보험에 들어 있으면 CAISP 지불이 감액되지 않지만, 생산보험에 들어 있지 않은 경우에는 CAISP 지불이 감액된다.

3. 생산보험의 개요

3.1. 제도의 기본적인 구조

캐나다의 경우 생산보험은 연방정부와의 협정에 의해 주정부 및 공사가 실시·운영하고 있다. 따라서 주마다 제도나 보험료 부담이 제각각이었지만, 2003년도 개정에서 주별 격차를 시정하였다. 그 결과, 보험료 부담비율은 기본적으로는 정부 60(연방 36, 주24), 생산자 40으로 전국적으로 통일되었다. 또, 보험사업에 관련한 사무비 부담은 기존에는 연방정부와 주정부가 절반씩 부담했지만, 연방 60, 주 40의 부담 비율로 변경되었다.

작물보험에서 생산보험으로 확대됨에 따라 각 주는 새로운 보험 프로그램을 개발하여 실시하고 있다. 예를 들어, 가축, 목초, 채소 등에 대한 보험 대상 확대와 유기농산물에 대한 대응이 이루어지면서, 기상파생상품의 활용과 농가단위의 수량보험 개발 등이 추진되고 있다.

3.2. 생산보험 가입 등의 실적

캐나다의 생산보험 면적가입률은 대체로 70% 안팎 수준이다. 단, 가입률이 낮은 사료작물을 포함하면 40% 정도이다. 지불 내용을 살펴보면, 2001년, 2002년에는 손실률(Loss-Ratio, 보험금 지불 ÷ 보험료 수입)이 1.62, 2.93으로 대재해를 기록하였다. 제도 시행부터의 누적 손실률은 0.99이므로 보험수지는 균형을 이루고 있다.

<표 2>에는 보험료 부담과 사무비 부담의 추이를 나타냈다. 보험료 정부 부담은 앞서 언급한 바와 같이 최근에는 약 60% 정도이다. 사무비 부담은 매년 늘어나고 있지만, 일본과 미국 수준에 비하면 매우 낮은 수준이다.

그림 3 캐나다의 생산보험 면적가입률

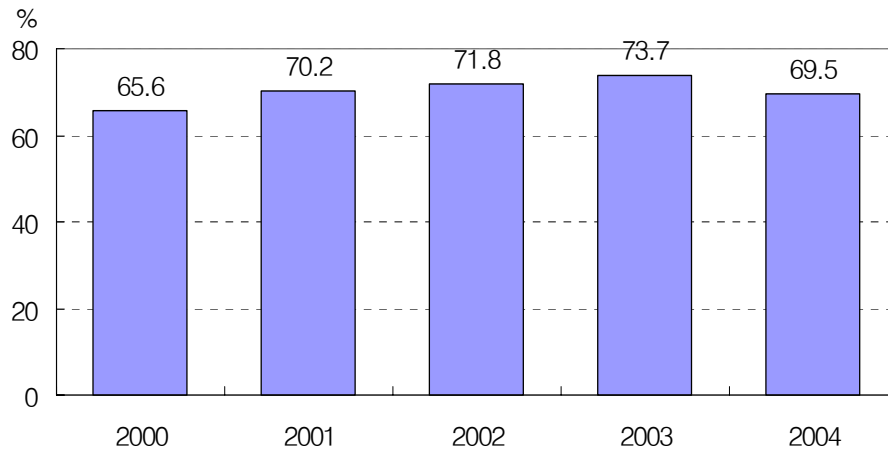


표 2 캐나다의 생산보험의 보험료부담과 사무비 부담

단위 : 백만 달러

	2000	2001	2002	2003	2004
보험료 부담 (연방+주)	535 (64.3%)	627 (63.0%)	730 (60.5%)	970 (61.3%)	880 (61.3%)
사무비 부담	86	86	87	94	100

주 : (연방+주)는 연방정부와 주정부를 합한 보험료 부담비율을 나타낸다.

4. 캐나다의 농업경영안정대책의 특징

캐나다의 농업경영안정대책의 기본적 구상은 우선 자연재해 등 비교적 손해액이 큰 것에 대해서는 1차적으로 ‘생산보험’으로 대응하고, 그것으로 부족한 부분은 2차적으로 CAISP와 같은 ‘적립제도’로 대응한다는 2단계 대응 전략을 취하고 있다.

CAISP는 대상 품목을 곡물에서 육류 및 우유·유제품까지 확대하여 소위 ‘경영단위’로 한 것이 특징이다. 또한, 참가자가 CAISP 계정의 예탁금을 인출하는 것을 조건으로 정부 부담금이 그 계정에 불입되는 것이 NISA와 다른 점이다. 보증수준은 기준 마진의 70%, 75%, 80%, 90%, 92% 등 6단계로 나누어서 참가자가 선택할 수 있는 자유도를 높인 것도 리스크 관리계획으로서의 CAISP의 특징이다.

따라서 캐나다와 미국의 사례에서 알 수 있듯이 단일 제도로 효과적인 농업경영안정대책을 구축하는 것은 어려운 일이고, 몇 가지 대책을 함께 실시할 필요가 있는 점을 시사한다고 생각한다.

자료 : 「NOSAI」 2005. 9.
(김태곤 taegon@krei.re.kr 02-3299-4241 한국농촌경제연구원)