미국 가격보전 직접지불(CCP) 개요와 쟁점

미국의 가격・소득지지정책은 가격지지융자(loan rate)[1]를 비롯하여, 융자부족불(loan deficiency payment)[2], 고정직접지불(direct payment)[3], 그리고 가격보전 직접지불(counter-cyclical payment, CCP) 등 다양한 시책으로 구성되어 있다.

CCP는 미국의 직접지불정책에서 중요한 위치를 차지한다. 이 제도는 곡물가격의 하락에 대응하여 1998년부터 긴급대책으로 실시하던 시장손실지불(market loss payment)을 제도화 한 것이다. 제도의 내용면에서는 1996년 농업법에서 폐지된 부족불제도(deficiency payment)를 2002년 농업법에서 부활한 것이기도 하다. CCP의 개요와 주요 쟁점에 대해 살펴본다.

---

1) 미국 농정사에서 가장 역사가 깊은 가격지지정책으로서 1933년 농업조정법에서 도입된 이래 계속되고 있다. 융자단가 수준에서 정부가 매입함으로써 최저가격을 지지하는 효과가 있으며, 단지 시장가격이 융자단가를 상회하는 경우는 농가에 대한 최대 9개월간의 단기융자효과가 있다.

2) 1985년 농업법에서 도입되었으며, 시장가격이 융자단가를 하회한 경우에 가격지지융자를 받을 권리를 포기하는 것을 조건으로 융자단가와 시장가격과의 차액을 지불한다. 농가가 직접 시장에 판매를 유도함으로써 상품신용공사(CCC)의 재고관리비용을 절감하는 효과가 있다.

3) 고정직접지불은 1996년 농업법에서 도입되었으며, 1973년 농업법에 의해 실시된 시장가격과 목표가격과의 차액을 보전하는 부족불제도를 폐지하는 대신, 이에 상당하는 고정 금액을 직접 지불하는 소득정책이다. 미국의 생산자는 당시 세계 곡물가격이 상승하는 단계에서 목표가격제를 포기하는 대신 고정직불을 쉽게 수용하였다. 그러나 1998년이후 곡물가격의 하락을 계기로 소득보전에 한계를 나타내자 신장손실지불이나 CCP가 추가되어 소득정책의 일련의 축을 이루고 있다.

1. 도입 배경

세계 곡물가격은 1998년 이후 재고과잉으로 인하여 하락하기 시작하였다. 이에 따라 미국의 곡물 생산자들의 손실이 확대되기 시작하였고, 고정직접지불 만으로는 종전 수준의 소득 확보가 불가능하게 되었다.

그래서 미국 농업부(USDA)는 긴급대책으로서 고정직접지불을 수급하는 농가를 대상으로 1998년 긴급 직접지불대책을 실시하였으며, 지원금액은 1998-01년간 185억 달러에 달한다. 이것이 시장손실지불이며, 이것을 2002년 농업법에서 제도화한 것이 CCP이다.

2. 지불금액의 산정방법

CCP는 생산비를 보상하는 수준인 '목표가격'을 사전에 설정하고, 시장가격이 이를 하회하는 경우 그 차액을 보전하여 농가의 경영안정을 보장하는 것이 목적이다. 이것은 종전의 부족불제도의 목표가격을 부활, 이 목표가격과 '고정직접지불＋시장가격(또는 융자단가)'과의 차액을 직접 지불함으로써 농가에게 일정 소득을 보장하는 효과가 있다<그림 1>.

표 1 긴급대책 지불규모, 1998～01년산

단위 : 억달러

	1998년산	1999년산	2000년산	2001년산	계
시장손실지불	29	55	55	46	185
기 타	31	32	16	9	88
총 액	60	87	71	55	273

주 : 기타는 대두・축산・과수농가 지원, 재해보상(보험료보조) 등의 합계

직접지불 금액은 '①기준면적×85%×②계획단수×③지불단가(목표가격－(고정직접지불 + 시장가격 또는 융자단가 중 높은 것))로 결정된다.

목표가격의 수준은 1995년 수준보다는 약간 낮게 설정되어있다. 기준면적과 계획단수는 산정은 고정직접지불과 동일하다<그림 2>, <표 2>.

3. 부족불제도와 CCP와의 차이점

CCP는 종전의 부족불제도에 비교하면 다음 두 가지 차이점이 있다.

첫째, 부족불제도는 생산자의 전국 평균 판매가격(시장가격)이 목표가격을 하회하는 경우 그 차액을 보전하는 것이었다. 새로운 제도는 목표가격과 '시장가격+고정직접지불'과의 차액에 대하여 직접지불하는 것에 차이가 있다. 고정직접지불 만큼 감축대상보조가 축소된다.

그림 1 가격보전 직접지불(CCP)의 개념도

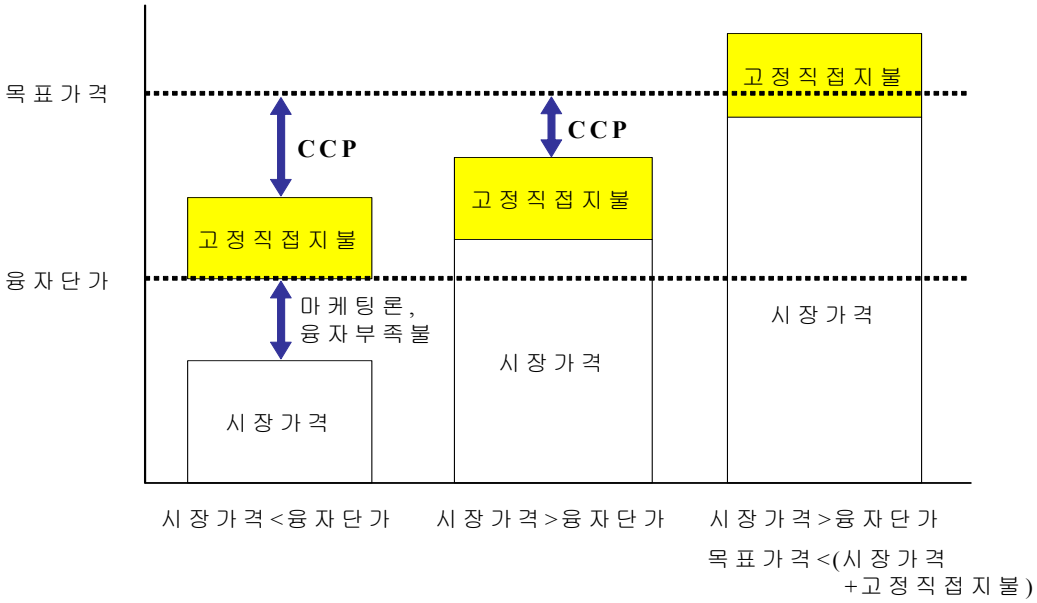

그림 2 지불금액 계산방법

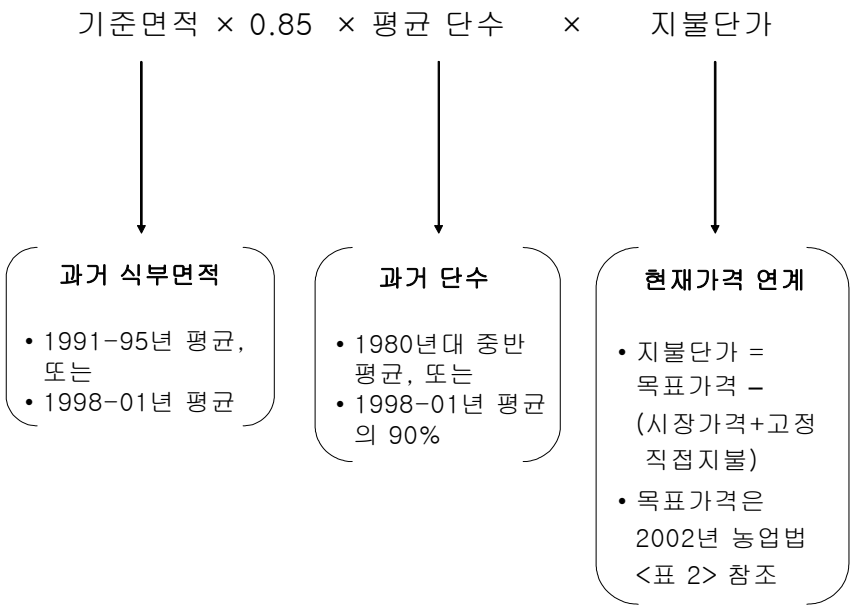

표 2 목표가격

	1995년 목표가격	2002년 농업법	
		2002-03(증감액)	2004-07(증감액)
옥수수($/부셀)	2.75	2.60(-0.15)	2.63(-0.12)
수수($/부셀)	2.61	2.54(-0.07)	2.57(-0.04)
대맥($/부셀)	2.36	2.21(-0.15)	2.24(-0.12)
귀리($/부셀)	1.45	1.40(-0.05)	1.44(-0.01)
소맥($/부셀)	4.00	3.86(-0.14)	3.92(-0.08)
대두($/파운드)	none	5.80(-)	5.80(-)
유지작물($/파운드)	none	0.0980(-)	0.1010(-)
면화($/파운드)	0.729	0.724(-0.005)	0.724(-0.005)
쌀($/100파운드)	10.71	10.50(-0.21)	10.50(-0.21)

주 : 증감액은 1995년 목표가격 대비이다.

둘째, 종전의 부족불제도는 '생산량'으로서 '당년도 식부면적×기준단수(80년대 전반의 당해농장 평균단수)'를 사용하였다. 그러나 CCP는 식부면적도 과거의 실적(1991～95년 평균 또는 1998～01년 평균)을 사용하고 있다는 점이다. 단수는 상기 기준단수 또는 1998～01년 평균의 90% 중에서 생산자가 선택한 것이다. 즉, 생산량(식부면적×기준단수)은 과거실적이며, 단지 가격은 현재 가격이다. WTO 농업협정과의 관계에서 볼 때 현재 가격을 적용하고 있는 점이 논쟁의 대상이 된다.

4. WTO 농업협정과의 관계

CCP는 '현재'의 가격에 연계하고 있기 때문에 WTO 협정상 감축대상정책(amber box)에 해당된다. 미국은 1998년부터 실시해 왔던 시장손실지불을 2001년 6월 감축대상정책으로 WTO에 통보한 바 있다.

즉, 시장손실지불은 특정 품목의 생산을 요구하지 않기 때문에 품목 불특정적이다. 더욱이 미국은 농산물에 대한 지지 수준이 상대적으로 낮은 수준이어서 이런 보조의 증가에도 불구하고 품목 불특정 지원수준이 농업총생산액(약 2,000억 달러)의 5% 미만에 상당하기 때문에 최소허용보조(de-minimis)에 해당된다.

최소허용보조의 처리는 먼저 감축대상(amber box)으로 분류한 후, 이것이 품목불특정 최소허용보조에 해당되는 경우에는 허용대상(green box)으로 인정한다. 따라서 CCP도 최소허용보조로 처리될 가능성이 높다.

그런데, 왜 미국은 CCP를 과거 실적의 생산량에 현재 가격을 연계하고 있는 것일까. 그 전신인 시장손실지불과 같이 '감축대상'이어도, '품목불특정적'이기 때문에 '최소허용보조'로 분류할 수 있다는 의도를 가지고 있기 때문이다.

표 3 미국 국내보조정책의 분류, 2003년

정책구분	정책	금액(억달러)
허용대상(green box)	고정직접지불	42
	보전유보계획	18
	소계	60
감축대상(amber box)	가격지지융자	43
	융자부족불	7
	낙농소득손실보상	20
	CCP	17
	소계	87
합계		147

자료 : USDA

미국의 국내보조는 농산물 시장가격에 따라서 사정이 달라지겠지만 감축대상의 비중이 높다. 미국 농정에서 감축대상은, ① 가격지지융자, ② 융자부족불(LDP), ③ 낙농소득손실보상, ④ CCP 등이다. 그리고 2002년 농업법에서 대상품목에 대두 등의 추가와 융자단가의 인상 등으로 향후 증액될 가능성이 높다. 2003년도 실적을 보면 국내보조 중에서 허용대상이 41%, 감축대상이 59%를 차지하고 있다.

그리고, WTO 분류상으로는, '허용대상의 고정직불' + '감축대상의 직접지불' + '감축대상의 가격지지' 등으로 되어있다. 또는, CCP를 새로운 blue box로 분류한다면, '허용대상의 고정직불' + 'blue box의 CCP' + '감축대상의 직접지불 + 감축대상의 가격지지' 등으로 구성되어있다.

즉, 미국 농정은 Green Box를 비롯하여, Blue Box, Amber Box 등 다양한 형태의 직접지불 등으로 농가의 소득보전 또는 경영안정을 도모하고 있는 것에 특징이 있다.

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