

미국의 농가소득안전망 정책변화 동향과 시사점 *

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 부교수)

1. 농업법 개정 동향과 전망

미국에서 농업법(Farm Bill)은 농업정책의 기본방향과 농가 소득지원 및 품목별 가격 지지 수준 등 중점시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 농정의 근간이며 지침서이다. 미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년의 주기를 두고 개정되어 왔다. 이러한 측면에서 지난 5년간 미 농정의 근간이자 지침서였던 2008년 농업법(Food, Conservation and Energy Act)의 시효가 당초 2012년 9월 30일 만료가 예정되어 있었기 때문에 그 이전까지 최종입법안 마련을 위해 2012년 초부터 새로운 농업법 개정논의가 본격화되어 왔다.

하지만 2012년 연말 예정된 대통령선거와 총선거 등 복잡한 정치적 일정과 재정절벽과 같은 다른 현안과제에 밀려 농업법의 최종입법에는 실패하면서 2008년 농업법은 시효 기간을 넘겨버렸다. 2008년 농업법의 기한을 넘긴 주요 요인은 행정부의 법안통과를 위한 적극적 노력 부족과 함께 상·하원의 입장 차이, 그리고 하원 내 농업위원회와 지도부간의 입장차이가 존재하였기 때문이다. 특히 작년 11월 6일 치러진 미국 대통령선거와 의회 총선거를 앞두고 백악관을 비롯한 행정부와 의회의 농업법 개정을

* (jeongbin@snu.ac.kr, 02-880-4721).

위한 적극적 의지가 부족하였기 때문이다.

그런데 기존 농업법 기한 만료까지 새로운 농업법의 개정에 실패할 경우 미 행정부와 의회가 취할 수 있는 현실적 방식은 잠정적으로 현행 농업법의 연장을 결정하는 것이다. 왜냐하면 2008년 농업법의 한시적 연장이 이루어지지 않는다면 원칙적으로 항구적 입법(permanent law)인 1949년 농업법의 적용을 받게 되어 농업부문에 큰 혼란이 초래될 수 있기 때문이다. 사실 1949년 농업법은 현재의 농업정책수행 여건과 매우 다른 시기에 입안된 것으로 품목별 영농관행이나 유통시스템 차이, 정책지원 대상 품목과 품목별 지원방식의 차이, 국제무역협정 준수 의무의 차이 등 현실적으로 원용되기 어려우며, 만일 이러한 상황이 실제 발생하는 경우 큰 혼란이 초래될 수 있다는 것을 모두 다 잘 알고 있다. 이런 측면에서 2008년 농업법의 기한 만료에 대응하여 미 의회와 행정부는 2013년 1월 2일 재정절벽(Fiscal cliff) 문제 해결 법안의 일부분으로 현행 2008년 농업법을 2013년 9월 30일까지 잠정 연장하는 데 합의하였다. 따라서 현재는 2008년 농업법이 한시적으로 재적용되고 있는 중이다.

한편 지난해 상·하원을 중심으로 활발히 진행되던 신농업법 개정 논의가 2013년 들어 별다른 움직임이 없었다. 지금까지 신농업법에 대한 논의가 지지부진했던 이유는 무엇보다 2012년 11월 치러진 양대 선거(대통령과 의원선거) 이후 실행정부 출범 및 조직정비, 의회 상임위 재구성뿐 아니라 보다 시급한 재정절감 합의 문제 등 우선적으로 해결해야 할 의제가 많았기 때문이다. 그러나 이 같이 신농업법에 대한 최종입법 노력미비 상태를 방치하는 것은 의회의 책무태만 위반이라는 비판과 함께 2008년 농업법의 시효만료가 다시 다가오면서 미 의회는 4월 26일 새로운 농업법 논의 계획을 발표하였다. 우선 상원 농업위원회 의장 Stabenow(민주당, 미시간)는 지난해 6월 상원에서 통과된 농업법안을 기초로 2013년 농업안을 최종 심의하겠다는 계획을 발표하였다. 또한 하원 농업위원회 의장 Lucas(공화당, 오클라호마)도 지난해 7월 하원농업위에서 마련한 농업법안을 기초로 최종 하원안 마련에 박차를 가할 계획임을 밝혔다.

따라서 조만간 진행될 농업법 개정 논의는 지난해 상·하원에서 마련된 농업법안을 토대로 진행될 예정이다. 사실 작년도 상·하원에서 만들어진 농업법안들은 상·하원 등 정치권 지도부의 의지에 따라 언제든지 최종 타협안으로 전환될 수 있는 주요 내용을 포함하고 있다. 지난해 상원과 하원농업위원회를 통과한 신농업법(안)에 따르면 기존 2008년 농업법과 유사한 수준으로 향후 10년간 약 1조 달러 가량을 농업부문에 지출할 것으로 예상되고 있으며, 식품영양지원, 작물보험관련 지출액 등의 일부 차이

를 제외하고는 큰 방향에서 대동소이한 농업법안으로 평가되고 있다. 물론 농업재정 개혁 폭과 식품영양지원제도 등 부문별 지원규모에 대해 견해차가 존재하고 있지만 미 상·하원 모두 신농업법안 마련에 너무 시간을 지체할 수만도 없는 상황이다.

미국 의회의 단일안으로 새로운 농업법안이 언제 최종적으로 합의될지는 불확실하나 야당인 공화당이 다수의석을 점유하고 있는 하원에서 얼마나 빨리 최종 농업법안을 마련하느냐에 따라 2008년 농업법이 한시적으로 재연장 될 것인지 아니면 기한 내에 2013년 농업법으로 확정될 것인지가 결정될 것으로 보인다.

한편 미 농업법의 핵심으로 국내외의 가장 큰 관심사항은 농가소득지원정책에 대한 것이다. 지난해 상·하원의 농업법안은 모두 농가소득 및 경영위험 증대에 대한 효과적인 대응 수단으로서 수입보장지원 프로그램(revenue based payments)과 작물보험(Crop Insurance) 관련 지원 강화를 제안하고 있다. 국가 재정절감이 미국의 최대 과제가 된 상황에서 농업예산도 상당한 감축이 불가피하고, 현재의 농산물 가격지지 및 농가소득지원제도의 개혁이 불가피하다는 공감대 형성에도 불구하고, 자국 내 농가 소득 및 경영안전망 장치를 더욱 강화해 나간다는 것이다.

이렇게 현재 미국에서는 농정개혁은 하되 농가소득안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 신농업법 개정 논의가 진행 중에 있다. 이에 본고에서는 향후 미국의 농가소득지원정책 방향과 핵심 내용을 결정할 상·하원의 농업법안을 비교분석하고, 우리에게 주는 정책 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 미국 상·하원 농업법안의 부문별 재정지출 비교

일반적으로 미국에서 새로운 농업법에 대한 검토는 현행 농업법의 기한 만료 1년 전부터 상·하원 농업위원회를 중심으로 현행 농업법 개정에 대한 논의가 시작되면서 본격화된다. 미 농업정책의 근간이 되는 농업법 결정과 관련하여 다른 나라에 비해 의회의 역할과 권한이 크기 때문이다. 미 의회는 행정부의 농업정책 수립과 집행에 대한 감시와 견제기능을 수행하고, 농업법 개정 전 과정에서 자체적인 법안의 마련과 절충안 마련을 통해 행정부의 농업정책 결정에 강한 영향력을 행사하면서 지속적으로 관여하고 있다.

이러한 측면에서 2012년 작년에는 2008년 농업법에 규정된 많은 농업정책 조항들의 기한이 만료되는 해이기 때문에 상·하원은 각자의 농업법안을 만들어 왔다. 상원은

2012년 6월 의원 총회를 통해 자체농업법안(S. 3240, Agricultural Reform, Food and Jobs of Act of 2012)을 통과시켰으며, 그 뒤를 이어 하원에서도 2012년 7월 하원농업위원회에서 상임위 자체농업법안(HR 6083, Federal Agricultural Reform and Risk Management)을 만들어 통과시켰다. 하지만 하원의 경우 하원 전체총회를 통해 최종적으로 승인은 받지 못한 상태로 회기를 종료하였다.

상·하원 농업법안은 상호 공통점과 차이점이 존재한다. 우선 큰 틀에서 다음과 같은 공통점이 있다. 첫째, 상·하원은 모두 국가적 채무와 재정위기 속에 예산감축이 미국의 최대 정책과제가 되어있는 상황에서 농업예산도 감축이 불가피하고, 대부분의 농산물이 목표가격을 상회하는 높은 시장가격을 유지하는 상황에서 2008년 농업법에 비해 예산지출을 줄이고, 농정구조를 전환하는 방향으로 농업법 개정안을 마련하고자 하였다. 둘째, 미국 농가의 대표적 가격 및 소득 지원정책인 고정직불(Direct Payment, DP), 가격보전보전직불(Counter Cyclical Payment, CCP), 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election Program, ACRE)와 수입지원제도(Supplemental Revenue Assistance, SURE)를 개혁하는 대신에 농가소득과 경영의 불안정성을 해소할 수 있는 새로운 형태의 안전망 장치의 개발 및 강화이다. 셋째, 상·하원 농업법안은 모두 농가지원정책의 구조 변화, 작물보험의 강화, 보존프로그램의 통합, 보완적 영양지원프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)의 개정을 시도하고 있다. 넷째, 상·하원 농업법안은 2008년 농업법에 비해 공통적으로 식품영양(Nutrition), 품목지원(Commodity Programs), 보전프로그램(Conservation Program)을 위한 예산지출은 현행보다 감축하되 작물보험(Crop Insurance), 연구(Research), 농촌개발(Rural Development), 원예작물 부문에 대한 지원은 증가시키는 방향성을 보이고 있다.

하지만 두 법안은 프로그램별 예산지출 증감 폭과 관련하여 차이점이 존재하고 있다. 우선 2008년 농업법보다 예산감축이 예상되는 프로그램과 관련하여 품목별 지원과 식품영양지원프로그램에 대한 감축 폭은 하원안이 상원안보다 더 큰 반면에, 보전 프로그램 지원 감축 폭은 상원안이 하원안보다 크다. 또한 현행보다 재정지출 증가가 예상되는 프로그램과 관련하여 작물보험과 원예작물 지원은 하원안이 상원안보다 증가 폭이 더 큰 반면에 연구개발과 바이오에너지 관련 지원은 상원안이 하원안보다 증가 폭이 크다.

한편 두 법안의 또 다른 주요 차이점은 어떻게 농가소득 및 경영안전망을 달성할 것인가에 대한 정책수단과 관련되어 있다. 우선 하원안은 농업생산자에게 품목별 가

격하락 위험에 대응하는 정책수단과 농장별 수입위험에 대응하는 정책수단을 선택하도록 한다는 측면에서 현행 농업법과 개념적으로 유사한 조치의 도입을 제시한 반면에 상원안은 하원안보다 더욱 강화된 농가수입보장시스템을 추구하고 있다. 이러한 상·하원 간 제안된 농가소득지원 정책 수단간 차이에 대해서는 뒤에서 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하고, 여기서는 상·하원의 주요 농업정책 부문별로 재정지출 소요액을 비교·분석해 보자.

미국의 국가채무와 재정적자 문제가 가장 큰 이슈로 부각되고 있는 상황에서 농업 개혁을 통한 예산절감 요구가 증대하였지만 상·하원 농업법안은 당초 예상보다 적은 수준에서 농업부문 재정지출을 줄이는 법안을 제출하였다. 미 의회예산처(CBO)에 의

표 1 농업법(안)별 재정지출 예상치 비교(향후 10년간 합계, 2013년-2022년)

단위: 백만 불

주요 부문	2008년 농업법 지속 추진의 경우 기준치(1)	기준치와의 차이(2)		재정지출예상액 ((1)+(2))		
		상원안	하원안	상원안	하원안	
I	Commodities	62,944	-19,428	-23,584	43,516	39,360
II	Conservation	64,067	-6,374	-6,148	57,693	57,919
III	Trade	3,442	0	0	3,442	3,442
IV	Nutrition	772,109	-4,000	-16,075	768,109	756,034
V	Credit	-2,665	0	0	-2,665	-2,665
VI	Rural Development	25	115	105	140	130
VII	Research	214	681	546	895	760
VIII	Forestry	9	9	4	18	13
IX	Energy	750	780	0	1,530	750
X	Horticulture	1,080	360	435	1,440	1,515
XI	Crop Insurance	90,867	5,036	9,523	95,903	100,390
XII	Miscellaneous	0	-319	50	-319	50
Total		992,842	-23,140	-35,144	969,702	957,698

자료: CRS(2012), The 2012 Farm Bill: A Comparison of Senate Passed S. 3240 and the House Agriculture Committee's H.R. 6083 with Current Law.

하면 현행 2008년 농업법에 의해 미국 농업정책이 계속 추진될 경우 향후 10년 동안 약 1조 달러의 재정지출이 필요한 상황인데, 2012년 상원 농업법안을 따를 경우 이러한 재정지출 기준치에 비해 231억불, 하원 농업법안을 따를 경우 351억불의 예산절감이 각각 가능한 것으로 추정하고 있다. 상·하원 2012년 농업법안의 재정지출 감축 추정치는 현행 농업법에 의한 재정지출의 2%내지 3% 감축에 불과한 것이며, 상·하원 두 농업법안의 120억불 재정지출 감축 추정치 차이는 주로 하원의 식품보조 프로그램(SNAP) 관련 수혜자격 강화로 인한 예산절감으로 인한 것이다.

의회예산사무국(CBO) 추정에 의하면 만일 2008년 농업법이 앞으로도 10년간 지속되는 경우 예상되는 재정지출액은 992,842백만 불로 거의 1조 달러에 달한다. 이러한 기준치 대비 상원 농업법안은 향후 10년간 재정지출액이 23,140백만 불(2.3%)감소한 969,702백만 불로 예상되며, 하원 농업법안은 35,144백만 불(3.5%) 축소된 957,698백만 불 수준이다. 2008년 농업법에 비해 향후 10년간 농업부문에 230억불 가량 재정지출 감소를 표방하는 상원 농업법안은 2011년 가을 상·하원 농업위원회 합동으로 재정지출감축위원회(Joint Select Committee on Deficit Reduction)에 제출한 제안과 동일한 수치이며, 향후 10년간 350억불 가량의 농업부문 지출 감축은 2013년 재정회계연도 하원의 예산절감안(House budget resolution)과 거의 일치하는 수치로 기존에 논의되던 수준이다.

미국 농업법에 의해 향후 10년간 가장 많은 예산 지출 소요가 예상되는 부문은 국민영양(Nutrition), 작물보험(Crop Insurance), 환경보전(Conservation), 그리고 품목별 농가소득지원(Commodities)의 순이며, 이들 4개 부문에 대한 정책지원 금액이 미국 전체 농업부문 예산지출 지원의 99% 이상을 차지하는 대부분이다. 현행 2008년 농업법에 비해 상·하원안 모두 국민영양, 환경보전, 농가소득지원은 절대 지출액 측면에서 감소가 예상되는 반면에 작물보험에 대한 지원은 오히려 상·하원안 모두 지출액 증가가 예상된다. 현행 2008년 농업법과 비교하여 전체 농업예산 지출액에서 주요 부문이 차지하는 비중은 상·하원안 모두 국민영양과 작물보험에 대한 지원은 지출액 비중측면에서 증가가 예상되는 반면에 환경보전과 품목별 농가소득지원은 상·하원안 모두 현행보다 지출비중의 감소가 예상된다.

특히 가장 많은 재정지출이 예상되는 부문은 과거와 마찬가지로 식품영양지원 프로그램이다. 식품영양지원 프로그램이 전체농업 지출액에서 차지하는 비중은 현행 2008년 농업법이 지속되는 경우 77.8%, 상원안의 경우 79.2%, 하원안의 경우 78.9%로 추정되었다. 이는 식품보조 정책에 대한 개혁을 통한 재정지출 삭감의 목소리가 커졌음에

도 불구하고, 식품가격이 지속적으로 상승하는 상황과 2012년 11월 양대 선거가 예정된 상황에서 저소득 빈곤층에 대한 대표적 복지지원정책인 식품보조를 계속 유지할 수밖에 없는 정치적 입장이 반영된 결과로 판단된다.

식품영양지원 프로그램의 뒤를 이어 많은 예산 지출이 이루어지는 부문은 작물보험에 대한 지출이며, 그 뒤를 이어 환경보전과 품목별 농가소득지원 관련 정책부문이 차지한다. 작물보험에 대한 재정지출은 4대 주요 농업지원 부문 중 유일하게 절대금액 측면에서 상·하원 농업법안 모두 지출 증가가 예상되며, 이로 인해 총 지출액에서 차지하는 비중도 상·하원 농업법안 모두 현행 2008년 농업법이 지속되는 경우에 비해 증가하는 것으로 추정된다. 작물보험이 전체 예산지출에서 차지비중은 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우 9.2%에서 상원안의 경우 9.9%, 하원안의 경우 10.5%로 증가하는 것으로 예상되었다. 이는 세계적인 기후변화 움직임, WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득 변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 위험관리 장치의 강화 움직임으로 판단된다. 특히 농가에 대한 대표적 지원정책인 현행 고정직불과 경기조정적가격보전직불의 실효성에 대한 비판의 목소리가 증가하는 상황에서 이러한 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것으로 보인다.

한편 농산물 가격 상승과 농가경제의 상대적 호전 상황에서 현행 환경보전과 품목별 농가지원에 대한 예산지출은 2008년 농업법에 비해 절대 금액과 함께 차지하는 비중도 축소될 예정이다. 환경보전 지원의 경우 총 지출액은 향후 10년간 62억불(하원안)에서 64

표 2 주요 부문별 총 예산소요 예상액 비교 (향후 10년간 합계)

구분	단위: 억불, %				
	국민영양	작물보험	환경보전	품목지원	합계
2008 농업법 지출액 (baseline)	7,721 (77.8%)	909 (9.2%)	641 (6.5%)	629 (6.3%)	9,928 (100%)
상원 농업법안 기준 지출액	7,681 (79.2%)	959 (9.9%)	577 (6.0%)	435 (4.5%)	9,697 (100%)
하원 농업법안 기준 지출액	7,560 (78.9%)	1,004 (10.5%)	579 (6.0%)	394 (4.1%)	9,577 (100%)

자료: CRS(2012), *The 2012 Farm Bill: A Comparison of Senate Passed S. 3240 and the House Agriculture Committee's H.R. 6083 with Current Law.*

억불(상원안)까지 감소할 것으로 보이며, 전체 농업예산에서 차지하는 비중도 6%대로 2008년 농업법의 계속 추진 시 6.5%에 비해 감소할 것으로 추정된다. 품목별 소득 및 가격지원도 향후 10년간 194억불(상원안)에서 235억불(하원안)로 감소할 것으로 보이며, 전체 농업예산에서 차지하는 비중도 6%대에서 4%대로 축소할 것으로 보인다.

향후 미국의 농업법 개정과 관련하여 상·하원 간 가장 큰 입장 차이를 보이고 있는 식품영양지원 부문에서의 재정지출 차이가 앞으로 2013년 농업법의 최종 합의에 쟁점이 될 것으로 판단되며, 상·하원 간에 어떻게 이 부문이 합의되느냐에 따라 최종적으로 다른 부문과 개별정책프로그램에 대한 지출 증가 혹은 감소에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

3. 미국의 주요 농가소득안전망 프로그램

3.1. 개요

일반적으로 농가는 크게 다음과 같은 다섯 가지 유형의 농업경영상 위험(Risk in Agriculture)에 직면하고 있다. 첫째, 생산위험이다. 이는 농축산물 생산과정에서 기후나 병해충 등으로 인해 발생하는 생산물량과 품질의 불확실성에 따른 위험이다. 둘째, 가격 및 시장위험이다. 이는 농가가 생산한 최종재화의 가격 혹은 농업생산을 위해 사용되는 농업투입재의 가격변동에 따른 위험이다. 셋째, 재정위험이다. 농업대출관련 이자율, 농업자금 접근성 등 농업경영을 위해 필수적인 재무관련 상황변동에 따른 위험이다. 넷째, 제도위험이다. 이는 세금, 가격 및 소득지지, 환경규제, 식품안전, 노동 및 토지규제 등 정부정책과 제도 등의 변동에 따른 농업경영상 위험을 말한다. 다섯째, 인적위험이다. 이것은 농가 구성원의 사고, 질병, 사망, 이혼, 인간관계 등의 변화와 불확실성에 따른 농업경영상 위험이다. 이에 농업생산자는 다른 경제주체에 비해 상대적으로 높은 소득 및 경영상의 어려움에 처해 있는 것이다.

농업생산자들은 이러한 다양한 위험에 직면하여 농가 스스로 영농다각화, 계약구매 및 판매, 선물 및 옵션시장 활용, 효율적 재무관리, 농외소득창출, 농업보험가입 등의 자구적 노력을 하고 있지만 농업은 다른 산업에 비해 기후와 병해충 등 인간이 통제하기 어려운 다양한 변수들에 의해 많은 영향을 받을 뿐 아니라 수급 특성상 생산 및 가격 불확실성이 매우 크기 때문에 개별 농업생산자가 전적으로 소득 및 경영위험관리를 하도록 방치하기에 무리가 있다. 따라서 어느 국가에서나 농가소득안정과 위험

관리(farm risk management)를 위한 효과적 정책수단의 마련은 매우 중요한 과제이다.

이러한 측면에서 특히 미국은 오래전부터 농가경제의 안정성 확보와 농장경영위험을 축소시키기 위한 농업위험관리정책의 중요성을 인식해 왔으며, 그 핵심적 수단으로 주요 품목별 농가소득지원, 농업보험, 그리고 농업재해지원 정책을 적극적으로 활용해 오고 있다.

현재 미국은 농가소득 및 경영위험 관리전략 차원에서 주요 품목별 고정직접지불, 가격보전직불제도, 수입보전직불제도, 유통지원융자제도 등 주요 품목별 농가지원정책을 시행중이며, 자연재해로 인한 수량 및 수입 손실을 보상하는 농업보험제도와 극심한 피해 시 재해농가의 경영회생과 복구자금을 지원하는 긴급재해지원을 통해 농가소득 및 경영안전망체제를 구축하고 있다.

3.2. 품목별 농가지원제도

미국은 농가소득 및 경영 안정을 위해 전통적으로 농가소득의 핵심이 되는 기본 농산물에 대한 직접적인 가격과 소득지지 정책을 추진해 왔다. 이 제도의 도입 목적은 미국 농업의 중심이 되는 기초농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득 및 경영을 안정시키기 위한 것이다.

이러한 기초농산물에 대한 품목별 지원정책은 1933년부터 농업조정법에 의해 시행되어 왔으며 시대별 국내외 여건변화에 따라 수정 및 보완하여 왔다. 현재는 2008년 농업법에 의해 강화된 고정직불제도(Direct Payment, DP), 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan, ML), 가격보전직불제도(Counter Cyclical Payment, CCP), 그리고 수입보전직접지불제(Average Crop Revenue Election Program, ACRE)가 농가소득 및 경영안전망의 핵심을 이루고 있다.

첫째, 고정직불제도(DP)이다. 이 제도는 현재의 가격이나 생산수준과 관계없이 정책대상품목에 대해 매년 일정 금액을 지불하는 소득보조로 2002년 농업법을 통해 도입되었다. 주요 작물의 직불단가는 고정되어 있고, 품목별 생산농가에 대한 직접지불 금액은 과거의 식부면적과 단수에 기반한다. 고정직불제 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 수수(grain sorghum), 보리, 귀리, 육지면화(upland cotton), 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩 등 11개이다. 품목별 고정직불금은 2008년 농업법에 의해 정해진 품목별 직불단가, 지불기준 면적, 그리고 지불단수(1998년-01년간 평균 단수)에 의해 다음과 같이 결정된다. 품목별 고정직불금 = 직불단가(Direct Payment Rate) × 지불단

수(Payment Yield) × 지불기준면적(Base Acres × 0.833혹은 0.85). 참고로 2009~2011년은 기준면적의 83.3% 적용, 2008년과 2012년은 기준면적의 85% 가 적용된다. 직접지불단가는 2008년 농업법에서 신설된 수입보전직접지불(ACRE)에 참여할 경우 20% 인하된 지불단가를 적용한다. 고정직불은 현재와 같이 정책대상 품목들의 시장가격이 높게 형성된 경우에도 지급되며, 이로 인해 최근 미국 정부의 품목별 지원금의 대부분이 고정직불에 의해 지출된 것인데, 농가에 대한 고정직불지원금은 연간 50억 달러 수준이다. 고정직불금 수혜한도는 농민 1인당 4만 달러이며, 최근 3년 평균 소득이 75만 달러 이상이거나 최근 3년의 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 농가는 수혜대상에서 제외된다.

표 3 현행 고정직불 대상품목과 지불단가

대상품목	단위	지불단가 (달러)
Wheat	Bushel	0.52
Corn	Bushel	0.28
Grain sorghum	Bushel	0.35
Barley	Bushel	0.24
Oats	Bushel	0.024
Upland cotton	Pound	0.0667
Rice(장립종)	Hundredweight	2.35
Rice(중단립종)	Hundredweight	2.35
Soybeans	Bushel	0.44
Other oilseeds	Hundredweight	0.80
Peanuts	Ton	36.00

주: 단위에서 Hundredweight(cwt)는 100파운드임
 자료: USDA ERS "Farm Program Atlas".

둘째, 가격보전직불제도(CCP)이다. 이 제도는 1973년부터 시행되던 부족불지불제(Deficiency Payment)에 뿌리를 두고 있는데, 정책대상 품목과 목표가격을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격(effective price)이 농업법에 의해 설정된 품목별 목표가격보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다. 이 때 유효가격은 당해 연도 융자단가(loan rate)와 전국평균 시장가격 가운데 높은 것과 2008년 농업법에서 규정한 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액이다. 하지만 생산량 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 생산량이 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가

격이 올라 과소보상되고, 반대의 경우는 과대보상 되는 문제가 발생한다는 비판이 있다. 가격보전직불제(CCP) 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 15개다. 가격보전직불(CCP) 지불금액은 농업법이 정한 지불단가, 기준면적, 기준단수, 목표가격에 의해 다음과 같이 결정된다. 농가별 CCP 지불금액 = 지불단가 × 기준면적 × 85% × 기준단수, 여기서 지불단가(CCP rate) = 목표가격(target price) - 유효가격(effective price), 유효가격 = 고정직불단가 + (시장가격 혹은 용자단가 중 높은 것). 가격보전직불제(CCP)의 지급한도는 6만 5,000달러이며, 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농은 지급대상에서 제외된다. 참고로 최근 지속된 높은 농산물 가격으로 시장가격이 용자단가와 목표가격을 상회하는 상황에서 유통용자지원제도와 가격보전직불제(CCP)를 통한 정부지원은 거의 이루어지지 않고 있다.

표 4 가격보전직불(CCP) 대상품목 및 목표가격

대상품목	단위	2002 농업법	2008 농업법		
			2008년	2009년	2010-12년
Wheat	\$/Bushel	3.92	3.92	3.92	4.17
Corn	\$/Bushel	2.63	2.63	2.63	2.63
Grain sorghum	\$/Bushel	2.57	2.57	2.57	2.63
Barley	\$/Bushel	2.24	2.24	2.24	2.63
Oats	\$/Bushel	1.44	1.44	1.44	1.79
Upland cotton	\$/Pound	0.724	0.7125	0.7125	0.7125
Rice(장립종)	\$/Hundredweight	10.50	10.50	10.50	10.50
Rice(중단립종)	\$/Hundredweight	10.50	10.50	10.50	10.50
Peanuts	\$/Ton	495	495	495	495
Soybeans	\$/Bushel	5.80	5.80	5.80	6.00
Other oilseeds	\$/Hundredweight	10.10	10.10	10.10	12.68
Dry peas	\$/Hundredweight	-	-	8.32	8.32
Lentils	\$/Hundredweight	-	-	12.81	12.81
Small chickpeas	\$/Hundredweight	-	-	10.36	10.36
Large chickpeas	\$/Hundredweight	-	-	12.81	12.81

자료: USDA ERS "Farm Program Atlas".

셋째, 수입보전직접지불(ACRE)이다. 앞에서 언급한 가격보전직불제도(CCP)는 단수 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 단수가 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 보전액이 줄어들고 반대의 경우는 소득이 증가함에도 보전액이 늘어나는 문제가 있다는 비판이 있었다. 이에 2008년 농업법에서는 가격보전직불제(CCP)의 한계를 보완하는 수입(revenue)기준 지원정책인 수입보전직접지불(ACRE)을 신설하여 농가소득 및 경영안정대책을 강화하였다. 가격보전직불제도(CCP)가 목표가격을 보장해주는 것인데 비해 이 제도는 목표수입과 실제수입의 차이를 보전하여 가격과 단수변화를 동시에 보전하여 주는 것이다. 대상품목은 가격보전직불제(CCP) 품목과 동일하며, 농가가 CCP나 ACRE 중 하나를 선택할 수 있도록 하여 농가의 선택폭을 넓혔다. 현행 CCP 대신 ACRE제도를 자발적으로 선택한 농가에 대하여 적용하되 이 제도를 선택하면 2008년 법 시행기간 동안 취소 불가능하다. ACRE 참여농가는 직접지불 단가의 20%, 융자단가의 30% 감축에 동의해야 한다. 또한 정책대상품목 중 농장에서 경작하는 일부 품목에 대해서만 CCP 대신 ACRE제도를 선택할 수도 없다. 수입보전직접지불(ACRE)은 다음과 같이 주단위 실제수입이 주단위 목표수입보다 적고, 농가 실제수입이 농가 목표수입보다 낮을 때 지급한다. 주단위 목표수입 = $90\% \times \text{주단위 기준단수}(5\text{개년 올림픽 평균단수}) \times \text{목표가격}(2\text{년 평균 국내가격})$, 주단위 실제수입 = $\text{주단위 당해연도 단수} \times (\text{연평균 국내가격과 융자단가의 } 70\% \text{ 중 높은 것})$, 농가 목표수입 = $\text{농가별 기준단수}(5\text{개년 올림픽 평균단수}) \times \text{목표가격}(2\text{년 평균 국내가격}) + \text{작물보험료}$, 농가 실제수입 = $\text{농가 당해연도 단수} \times (\text{연평균 국내가격과 융자단가의 } 70\% \text{ 중 높은 것})$. 2010-2012년 동안 ACRE제도 하 보장된 목표수입은 이전 작물연도 동안 보장된 목표수입의 10%이상 변화할 수 없다(과대한 재정지출 방지목적). 또한 에이커(1acre=0.4ha)당 ACRE 보조금단가는 원칙적으로 주단위 목표수입과 주단위 실제수입간의 차이(주단위 목표수입-주단위 실제수입)로 계산되나 만일 이 차이가 주단위 목표수입의 25%보다 크다면 주단위 목표수입의 25%가 ACRE 보조금단가의 상한이 된다(과대한 재정지출 방지목적). ACRE 보조금은 실제 농가재배면적의 일정부분(2009-2011동안은 83.3%, 2012년은 85%)에 대해 지급된다. 또한 ACRE 보조금 지급시 농장 특정적 생산성 비율(farm-specific productivity ratio)이 다음과 같이 감안된다. 농가별 기준 단수(5개년 올림픽 평균단수) ÷ 주단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수). 따라서 농가별 수입보전직접지불금은 다음과 같이 계산된다. ACRE 보조금 = [(주단위 목표수입-주단위 실제수입)과 주단위 목표수입의 25% 중 적은 것] × [83.3%(12년 85%) × 농가

재배면적]×[(농가별 기준 단수(5개년 올림픽 평균단수)÷주단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수)]. ACRE 수혜한도는 7만 3,000달러로 제한되고 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농은 지급대상에서 제외된다. 2008년 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 때를 대비하기 위한 제도인데 시행결과 예상보다 참여율이 낮고, 무엇보다 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있어 개혁의 필요성이 대두되고 있다. 참고로 2011년도에 가격보전직불제(CCP) 선택농장은 약 160만호에 달하는 반면에 수입보전직불제(ACRE) 등록농가는 14만호에 불과하였다.

넷째, 유통지원융자제도(ML)이다. 유통지원융자제도(ML)는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지돼 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초이다. 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 양골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조 완두(dry peas) 등 20개다. 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가가 보다 낮으면 그 차액을 어떤 형태로든 지원해 주는 것으로 융자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 이 제도 하에서 농산물 생산자는 유통융자수익(Marketing Loan Gains, MLG)을 얻거나 유통융자부족불(marketing loan deficiency)을 직접지불형태로 받을 수 있다. 우선 농가는 농산물을 담보로 융자단가(Loan Rates)에 따라 9개월의 융자를 얻으며, 만약 시장가격이 원금과 이자(연간 약 3%)의 합계보다 낮을 때에 만기일 이전이라도 시장가격 수준으로 융자(이자 면제)를 상환함으로써 이른바 유통융자수익(MLG)을 실현할 수 있다. 또한 융자부족불지불제(LDP)아래 농가는 융자 절차를 밟지 않고, 시장가격이 융자단가보다 낮은 차액만큼을 다음과 같이 지급받게 된다. $LDP = (LR - MP) \times Q$, 여기서 LDP는 융자부족불지불금, LR은 융자단가, MP는 시장가격, Q는 생산량을 의미한다. 융자단가와 시장가격은 지역별(county)로 고시되는데, 농가는 날마다 고시되는 가격을 확인하면서 융자단가와 시장가격(또는 국제가격)의 격차가 가장 큰 시점에 유통융자수익(MLG) 혹은 융자부족지불금(LDP)을 실현하는 한편 시장가격이 가장 높은 시점에 농산물을 출하함으로써 정부보조 및 판매이윤의 극대화를 함께 추구한다. 이 제도에 의한 지급 상한은 없으나 최근 3년 평균 비농업소득이 50만 달러 이상인 자와 경작면적이 10에이커(약 4ha) 이하인 취미농은 지급대상에서 제외된다.

표 5 유통지원용자제도(ML) 대상품목 및 용지단가

대상품목	단위	2002 농업법	2008 농업법		
			2008년	2009년	2010-12년
Wheat	\$/Bushel	2.75	2.75	2.75	2.94
Corn	\$/Bushel	1.95	1.95	1.95	1.95
Grain sorghum	\$/Bushel	1.95	1.95	1.95	1.95
Barley	\$/Bushel	1.85	1.85	1.85	1.95
Oats	\$/Bushel	1.33	1.33	1.33	1.39
Long-grain Rice	\$/Hundredweight	6.50	6.50	6.50	6.50
Medium-grain Rice	\$/Hundredweight	6.50	6.50	6.50	6.50
Soybeans	\$/Bushel	5.00	5.00	5.00	5.00
Other oilseeds	\$/Hundredweight	9.30	9.30	9.30	10.09
Upland cotton	\$/Pound	0.52	0.52	0.52	0.52
ELS cotton (extra-long staple cotton)	\$/pound	0.7977	0.7977	0.7977	0.7977
Peanuts	\$/Ton	355.00	355.00	355.00	355.00
Graded wool	\$/Pound	1.00	1.00	1.00	1.15
Nongraded wool	\$/Pound	0.40	0.40	0.40	0.40
Mohair	\$/Pound	4.20	4.20	4.20	4.20
Honey	\$/Pound	0.60	0.60	0.60	0.69
Small chickpeas	\$/Hundredweight	7.43	7.43	7.43	7.43
Large chickpeas	\$/Hundredweight	-	-	11.28	11.28
Lentils	\$/Hundredweight	11.72	11.72	11.28	11.28
Dry peas	\$/Hundredweight	6.22	6.22	5.40	5.40

자료: USDA ERS "Farm Program Atlas".

3.3. 농업보험제도

최근 미국에서 농업위험관리에 대한 중요성이 강조되면서 농업보험제도는 자연재해와 가격하락으로 인한 시장위험으로부터 미국 농가를 보호하는 가장 핵심적 농가경영위험관리 장치로 자리매김하고 있다. 1980년대 이전까지 전체 식부면적의 30%수준에도 못 미치던 농업보험가입 면적이 2012년도에는 보험가능 전체 농경지의 86%에 해당하는 282백만 에이커가 농업보험에 가입하였고, 약 120만개의 보험계약이 이루어졌다. 이렇게 미국에서 농가가 농업경영과정에서 직면하는 다양한 위험을 완화 및 해

소하기 위해 그 동안 많은 정책프로그램이 사용되어 왔으나 최근 들어 농업보험은 가장 중요한 농가의 소득 및 경영위험관리 수단의 하나로 여겨진다.

미국에서 농업보험제도는 1980년 이후 관련 법률이 개정되면서 보험종류도 다양화되고 정부지원도 확대되면서 큰 성장을 이루었다. 1980년에 제정된 연방작물보험법은 자연재해로 인한 농가의 손실을 보전하는 위험관리 정책의 축을 기존의 긴급재해지원 위주에서 농업보험지원으로 전환해 가는 계기가 되었다. 이 법에 의해 민간 보험회사가 연방작물보험을 판매 대행하는 민·관 제휴사업 체제가 도입되었으며, 연방정부는 작물보험에 가입하는 농가에 대해 보험료를 보조하고, 민간보험회사에 관리 및 운영 비용을 지원하며, 재보험(reinsurance)을 제공하는 책무를 가지게 되었다.

1994년에 제정된 작물보험개혁법(The Crop Insurance Reform Act)은 대재해보험(Catastrophic insurance, CAT) 제도를 도입하였으며, 기존의 수량보장 작물보험(Yield Insurance) 상품에 추가하여 수입보험(Revenue Insurance)상품을 허용하였다. 2000년 농업위험보호법(The Agriculture Risk Protection Act of 2000)은 보험료 국가보조를 더욱 증대하고, 가축보험의 개발 및 판매를 허용하였으며, 민간회사가 다양한 보험상품을 보다 쉽게 제안할 수 있는 길을 마련하였다.

미국에서 농업보험은 민관 공동사업으로 정부의 감독과 보험료 보조, 재보험, 보험회사 운영비용 부담 등의 지원 아래 민간보험회사가 농업보험서비스를 제공하고 있다. 농업보험업무는 농업부(USDA) 산하기관으로 1996년 설립된 위험관리청(Risk Management Agency, RMA)이 총괄하면서 실제적인 운영과 지원업무는 1938년 설립된 농업보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIO)가 담당하고 있으며, 보험상품 판매는 현재 정부로부터 승인받은 16개 민간보험회사가 담당하고 있다. 농업보험 판매는 제도도입 초기에는 미국 농업부가 직접하였으나 1980년부터 민간회사가 담당하고 있으며, 현재 16개 민간보험회사가 정부의 승인을 받고 활동하고 있다. 실질적 보험판매 업무는 민간보험회사가 전적으로 대행하고 있지만 보험료와 계약조건은 연방작물보험공사(FCIO)가 결정하고, 정책의 중요 결정과 집행은 USDA의 위험관리청(RMA)이 담당한다.

미국은 농가가 부담하는 보험료의 일부를 정부가 보조하고 있는데, 정부 보조율은 보장수준에 따라 차이가 있으며, 보장수준이 높을수록 보조비율은 낮아진다. 즉 높은 보장수준을 선택하는 농가는 농가가 보다 많은 보험료 부담을 가지게 함으로써 역선택(adverse selection)의 발생을 억제하려고 하는 것이다. 농가보험료의 국가보조는 연도

별로 차이가 있으나 대체적으로 보험료의 55%~65% 정도를 차지하고 있다. 예컨대 2012년도 기준 전체 농업보험료에서 국가보조금이 차지하는 보조비율은 62% 수준이다. 정부의 농업보험에 대한 지원액은 최근에 연간 50-70억 달러 수준인데, 이중 절반 가량이 농가보험료 보조이고, 나머지 절반이 민간보험회사에 대한 행정 및 운영비 보조이다. 이에 따라 보험회사에 대한 과다 지원이라는 비판의 목소리가 증가하고 있으며, 보험회사들에 대한 운영보조 지원을 축소해야 한다는 주장이 대두하고 있다. 하지만 보험회사들은 만일 농업보험 운영을 위한 정부보조가 없을 경우 농가보험료가 그만큼 증가할 것이라고 주장한다.

표 6 농업보험보장 수준에 따른 보험료 국가 보조율

보장수준	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%
기본가입단위 보조율	64%	64%	59%	59%	55%	48%	38%

주: 보장수준 80%와 85%는 일부 적용지역에 한함.

자료: USDA/RMA

한편 미국에서 농업보험의 종류는 다양한 자연재해로 인한 수량감소를 보전해 주는 전통적인 작물보험(Crop Yield Insurance)과 1994년 보험개혁법에 의해 1996년부터 시작된 수입보험(Revenue Insurance)으로 크게 구분된다. 1990년대 중반 이후 수입보험이 도입되면서 수입보험이 급속히 증가하여 최근에는 수입보험(보험가입면적기준 75%차지)이 주종을 이루고 있다.

먼저 수량보장작물보험(Crop Yield Insurance)은 단위면적당 생산량을 기준으로 자연재해로 인하여 발생한 손실을 보상하는 상품이다. 수량보장작물보험(Crop Yield Insurance)에는 농가단위 작물보험(Actural Production History, APH), 지역단위작물보험(Group Risk Plan, GRP) 등이 있으며, 작물보험대상 품목에 대한 최소의 행정비용만 받고 가입시키는 기초보험 성격의 대재해보험(catastrophic coverage, CAT)도 수량보장작물보험에 속한다.

수입보험(Revenue Insurance)은 자연재해와 시장위험으로 인한 생산량 감소와 가격하락으로 인한 농가의 수입손실을 보상하는 상품이다. 수입보험으로는 농장단위 수입보험(Adjusted Gross Revenue, AGR), 소규모농장 수입보험(AGR-Lite), 지역단위 수입보험(Group Revenue Insurance Policy, GRIP), 소득보장(Income Protection, IP), 그리고 수입보증(Revenue Assurance, RA)등이 있다.

이렇게 농업보험은 보장대상이 생산량인지, 수입인지에 따라 수량보험(Yield Insurance)과 수입보험(Revenue Insurance)으로 구분할 수 있으며, 보장기준이 농가단위인지, 지역평균 단위인지에 따라 농가기준 혹은 지역기준으로 구분될 수 있다. 즉 농가입장에서 보면 먼저 보장대상 측면에서 수량보험을 선택할 것인지, 수입보험을 선택할 것인지를 결정 한 후 다시 보장기준 측면에서 개별농가단위 혹은 지역단위 보험을 선택할 것인지를 결정해야 한다. 농업보험에 가입하고자 하는 농가는 자신이 원하는 보장수준을 선택할 수 있다. 보험보장 수확량과 수입은 일반적으로 과거 실제평균치의 55~75%수준(일부 주에서는 85%까지)에서 농가가 선택한 수준이며, 보장수준은 5%단위로 다양하게 운영하여 농가의 선택폭을 확대하고 있다. 보험료는 대상작물, 농가특성, 영농방식, 수량 및 수입 보장수준, 예상시장가격 등을 고려하여 결정된다. 농가가 높은 보장수준 및 가격을 선택하면 높은 보험료를 납부한다.

현재 농업보험대상 품목은 120개 이상이며 미국에서 생산되는 대부분의 농축산물은 어떠한 형태든 농업보험이 적용되고 있다고 할 수 있다. 2012년 기준 미국 농업보험의 대상품목은 사과, 배, 오렌지, 옥수수, 콩, 쌀, 보리, 밀, 땅콩, 담배, 소, 돼지, 양, 우유, 체리, 아몬드, 크랜베리, 아보카도 등 128개 농축산물을 대상으로 하고 있다. 즉 미국에서 생산되고 있는 대부분의 농축산물은 어떠한 형태든 농업보험이 적용되고 있다고 할 수 있다. 전체 농업보험대상품목이 120개 이상이지만 옥수수, 콩, 밀, 면화, 쌀 등 5대 작목이 총 보험금액과 가입면적에서 차지하는 비중이 각각 75%와 80%로 매우 높은 수준이다. 다만 수입보험 대상작물은 전통적 수량보험 대상작물에 비해 그 수가 많지 않는데, 이는 수입보험이 적용되기 위해서는 객관적인 생산량 및 가격자료, 농가의 재무자료 등이 구비되어 있어야 하기 때문이다. 다만 옥수수, 콩, 밀, 면화, 쌀, 땅콩, 담배 등 10여 개 주요 작목의 경우 이러한 요건을 충족하고 있어 이들 품목의 생산농가들이 선호하는 수입보험이 전통적 수량보험에 비해 전체 농업보험에서 차지하는 비중이 크다.

미국에서 농업보험은 농가가 다양한 보장수준(기준단수와 기준수입의 55~85%범위)과 가격보증수준(60~100%범위)내에서 자율적으로 선택하는 방식으로 운영된다. 이렇게 미국에서 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식이나 2006년도부터 직접지불, 가격보전직불(CCP) 등 농가소득 및 경영안정장치의 정부지원 사업의 수혜조건으로 작물보험의 기초보험 성격인 대재해보험(catastrophic coverage, CAT) 이상의 작물보험 가입을 의무화하였으며, 2008년부터는 긴급재해 시 수입지원직불제(SURE)를 받기 위해서도 최소한 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험가입을 의무화

함으로써 작물보험 가입률을 높이고 있다. 참고로 대재해보험(CAT)은 대규모 재해 발생 시 농가에서 경영회복을 위한 기본적인 지원을 받을 수 있도록 1994년 제정된 작물보험개혁법에 의해 도입된 제도이다. 평균 단수의 50%를 초과하는 작물수량 피해에 대해 해당품목 예상가격의 55%를 기준으로 보험금을 받는다. 이 보험상품은 보험료를 전액 연방정부에서 지원하며 농가는 행정비용으로 보험 가입 1개 작물당 300달러의 수수료를 부담한다.

2000년 이후 미국 농업보험의 실적을 살펴보면, 보험가입건수는 2000년에 비해 줄어들었으나 가입면적이나 보험금액은 크게 증가하였다. 특히 보험금액은 2000년 344억달러 수준에서 2012년 1167억 달러로 3배 이상 증가하였는데, 이는 정부의 농업보험 정책 강화와 함께 농가의 보험가입에 대한 관심증대를 반영한다. 전체보험료 대비 지급된 보험금으로 표시되는 손해율은 연도별로 차이를 보이고 있으나 대체적으로 1.0 이하의 양호한 수치를 보이고 있으나 가뭄 등 자연재해가 많았던 2012년은 1.0을 넘어 지급보험금이 납입보험료를 초과하여 손실이 발생하였다.

표 7 미국 농업보험 정책사업 추진 동향

연도	보험가입 건수 (천건)	가입면적 (백만에이커)	보험금액 (백만달러)	총보험료 (백만달러)	국가보조금 (백만달러)	지급보험금 (백만달러)	손해율 (지급보험금/총보험료)
2000	1,323	206	34,444	2,540	951	2,595	1.02
2005	1,191	246	44,259	3,949	2,343	2,367	0.60
2010	1,141	256	78,095	7,594	4,711	4,251	0.56
2011	1,152	266	114,128	11,958	7,454	10,836	0.91
2012	1,171	282	116,693	11,061	6,943	13,683	1.24

자료: USDA/RMA, Summary of Business Report, 각 연도.

미국에서 농업보험 가입증가(가입면적 및 보험금액 기준)는 2000년 농업위험보호법이 시행된 이후 수입보험에 대한 국가 보조율 인상, 농가의 수입보험에 대한 관심증대, 다양한 보험 상품의 개발, 은행대출시 담보물 제공 가능성 등에 기인한다. 수입보험의 규모는 점차 확대되어 2000년대 들어 수량보험보다 더 큰 비중을 차지하고 있는데, 면적기준으로 수입보험이 전체 농업보험의 75%이상을 차지하고 있다. 특히 미국 정부는 민간보험회사와 협력하여 품목별, 지역별 특성에 따라 다양한 수입보험 상품을 개발하여 시행하고 있다.

최근 미국에서 농업위험관리 수단으로 전통적인 품목별 농가지원정책에 비해 농업보험이 강조되고 있는 것은 아래와 같은 특징과 강점에 기인한다. 우선 고정된 지불단가로 생산에 관계없이 지불되는 고정직불금, 미리 설정된 용자단가와 목표가격으로 이루어지는 유통용자지원제도와 가격보전직불제 등 전통적 품목지원정책들은 자주 변동하는 품목별 수급, 투입재 및 산출물 가격상황을 반영한 위험관리대책이라기보다 정부가 일방적으로 주요 품목에 대해 소득 및 가격을 지원해 주고자하는 대책에 가깝다. 반면에 농업보험제도는 농가의 자발적 가입과 일정부분의 보험료 지불행위를 통해 정책운영비의 일부분을 분담하면서 농가가 자신의 농장특성에 적합한 보험유형과 보장수준의 선택을 통해 맞춤형 위험관리서비스를 제공받음은 물론, 동시에 농업생산자도 스스로 위험관리 수단과 전략을 설정하고 위험관리자로서의 역할을 수행하게 한다. 또한 농업보험은 전통적인 품목별 정책과 달리 소득에 따른 가입제한이나 지급한도에 제한이 없고, 농업생산자가 농업보험을 용자를 위한 담보물로 사용가능하기 때문에 특화된 전업농 혹은 상업적 기업농들이 직면하는 막대한 경영손실에 대한 위험관리장치로 역할을 수행할 수 있다는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 품목별 농가에 대한 가격 및 소득 지원은 일정소득이 넘는 농가는 수혜자격이 없으며, 지급상한이 설정되어 있을 뿐 아니라 영농자금의 대출을 위한 담보물로도 역할을 전혀 할 수 없다.

더욱이 전통적인 품목별 지원정책은 농업법에 의해 과거 기준으로 만들어진 지불단가, 용자단가와 목표가격, 그리고 전국 평균단수 및 가격을 기준으로 발동이 이루어지고 있어 전국적으로 수량과 가격에 큰 변동이 없는 품목 주산지의 생산자에게는 일정수준 농가소득 및 경영안전망 장치로서 역할을 수행할 수 있으나 이 같은 조건을 충족하지 못하는 품목과 지역에서는 충분한 위험관리 장치로 기능하지 못할 수 있다. 특히 세계적인 이상기후 현상으로 인해 매년 빈번한 단수 및 가격 불안정이 되풀이되는 상황에서 특화된 전업농들의 효과적 농가소득 및 경영위험 관리 수단으로서 전통적인 품목별 지원정책은 미흡하다는 평가를 받고 있다. 반면에 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 농업보험은 최근의 품목별 단수 및 가격 상황을 감안하면서 개별농장 혹은 지역단수, 선물가격과 예측가격 등을 기준으로 발동됨으로써 현실적으로 농장특성에 적합한 위험관리 장치로 유용하다는 평가이다.

아울러 가격지지의 역할을 하는 용자단가와 목표가격을 중심으로 이루어지는 마케팅론 제도와 가격보전직불제 등 전통적 품목지원정책들은 WTO 농업협정문 국내보조유형상 명백한 무역 왜곡적 감축대상보조로서 국제통상협상에서 항상 미국이 협상과

트너로부터 공격받는 약점으로 작용하고 있다. 하지만 농업보험제도는 이것이 생산연계 직불정책인지 아니면 허용대상정책유형 중의 하나인 소득보험 혹은 경영위험관리 정책인지와 관련하여 논란의 여지가 있지만 상대적으로 국제규범에 의해 허용 가능한 위험관리 정책지원 수단으로서 국제사회로부터 미국 농업보조에 대한 비판적 시각을 줄이면서 국내농업보조금의 운영에 신축성을 부여할 가능성이 크다.

이에 따라 미국은 자국 내 농가 소득 및 경영안전망 장치 강화라는 목표를 설정하고, 이러한 목표 달성을 위한 핵심 농정수단으로 농업보험제도의 확충과 이에 대한 지원강화를 도모하고 있다.

3.4. 농업재해지원제도

미국은 자연재해로부터 극심한 피해를 입은 농가들이 경제적으로 회생할 수 있도록 지원하기 위해 농업보험과는 별도로 농업재해지원 제도를 운영하고 있다. 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경조건 변화에 따른 농업재해가 발생했을 때, 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물을 위한 비보험작물재해지원(Noninsured Assistance Program, NAP), 재해농가에 피해복구 및 경영자금을 융자지원 하는 긴급재해 융자(Emergency Loans, EL), 그리고 2008년 농업법에 의해 만들어진 보완적 농업재해 지원 프로그램(Supplemental Agriculture Disaster Assistance, SADA) 등을 통해 농가의 긴급재해발생시 소득 및 경영안정을 위한 지원을 하고 있다.

첫째, 비보험작물 재해지원제도(NAP)이다. 이 제도는 농업보험의 가입대상에 포함되지 않은 작물을 재배하는 농민들의 자연재해로 인한 소득 및 경영손실을 지원하는 것을 목적으로 1994년 연방작물보험개혁법에 의해 도입되었다. 이 사업의 관리기관은 농가지원청(Farm Service Agency)이며, 지원 대상작물은 작물보험 대상에서 제외된 농작물 중에서 상업용으로 생산되고 있는 작물로 벼, 상추, 화훼, 관상식물, 잔디, 수생식물, 인삼, 꿀 등이다. 농가가 이 제도의 지원을 받기 위해서는 CAT와 유사하게 참여신청과 함께 최소한의 행정비용(service fee)을 지불해야 한다. 작물당 250달러, 혹은 하나의 행정지역(County) 농가당 750달러 중 적은 것을 선택하여 지불하면 된다. 이 제도의 수혜를 받기 위해서는 자연재해로 인해 50% 이상의 생산량 감소 피해가 발생하거나 의도된 작물식부 의향면적의 35%이상에 대해 재배할 수 없는 피해를 입어야 한다. 정상적인 상태에서 예상되는 생산수준의 50%를 초과하는 자연재해로 인한 손실분에 대해 해당 품목의 평균 시장가격의 55% 수준까지 보상을 받을 수 있다. 이 사업의 농

가당 지불한도는 10만 달러이며, 비농업소득이 50만 달러를 초과하는 농가나 농업경영체는 지원 대상에서 제외된다.

둘째, 긴급재해융자제도(EL)이다. 이 제도는 농가지원청(FSA)을 통해 대통령이나 농업부장관에 의해서 재해지역으로 선포된 지역의 피해농가에게 경영회생을 위한 생산시설 복구 및 기본생활 유지를 위한 소요비용에 대해 저리의 긴급재해융자를 제공하는 것이다. 재해지역으로 선포된 지역에 인접한 지역의 피해농민들에게도 긴급재해융자의 지원 혜택을 제공한다. 긴급재해융자금은 재해 농가의 수확량 감소로 인한 경제적 손실 또는 건물, 농기구, 과수원 등의 시설 피해로부터 회생할 수 있도록 지원하고 있다. 재해농가는 50만 달러를 초과하지 않는 한도 내에서 시장금리보다 낮은 이자율 수준에서 실제 생산 및 시설 피해액의 100%까지 대출 받을 수 있다. 이 제도의 수혜를 받기 위하여 재해지역으로 선포된 지역 혹은 인접 지역의 피해농민들은 다음과 같은 긴급재해융자의 요건을 충족해야 한다. (1) 미국 영주권자 또는 시민으로 가족농(family farmer)일 것, (2) 생산자는 30% 이상의 작물피해 혹은 가축, 축산물, 부동산 및 동산 등의 물리적 피해를 입어야 할 것, (3) 일반 은행 등 상업적 금융기관(commercial lender)으로부터 대출을 받을 수 없어야 하며, 융자금 상환 능력이 있음을 증명해야 할 것 등이다.

셋째, 보완적 농업재해 지원프로그램(SADA)이다. 이 제도는 긴급한 자연재해가 발생할 때마다 의회의 승인을 거쳐 작동되던 다양한 특별농업재해지원대책을 2008년 농업법을 통해 통합한 것으로 과거와 달리 자동적으로 농가를 긴급지원해 주는 농업재해지원프로그램이다. 이 제도의 목적은 긴급재해 발생 시 신속하게 농가의 재해지원이 이루어지도록 하기 위한 것이다. - 과거에는 재해를 입더라도 실제 정부지원이 있기까지 의회 승인 절차 등 오랜 시일 소요되었다. 2008년 농업법은 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경조건 변화에 따른 긴급농업재해가 발생했을 때, 과거와 달리 자동적으로 농가를 긴급지원해 주는 아래와 같은 5가지 유형의 보완적 농업재해 지원 프로그램(Supplemental Agriculture Disaster Assistance, SADA)을 도입하여 작물, 가축, 과수, 나무 등 생산농가의 소득안전망을 확충하였다. (1) 가축, 양봉, 양식 물고기 생산 농가의 자연재해손실을 지원하는 프로그램(Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish), (2) 가축 목초지나 건초의 가뭄, 화재 손실 발생 농가에 대한 가축사료재해지원 프로그램(Livestock Forage Disaster Program), (3) 기후 영향으로 가축 사망률이 평상시 보다 높을 경우 축산농가를 보상해 주는 가축보상직불제(Livestock Indemnity Payments), (4) 과수나 묘목의 자연재해 지원프로그램(Orchard and Nursery Tree

Assistance Program), (5) 자연재해에 대비 농가단위로 수입(Revenue)감소를 보전하여 주는 수입지원제도(Supplemental Revenue Assistance Payment, SURE).

특히 2008년 농업법에서 신설된 보완적 농업재해 지원 프로그램(SADA)의 핵심은 수입지원직불제(SURE)이다. 이 제도는 농업보험과 연계된 전체 농장수입기준 재해지원제도이다. 우선 긴급재해 시 수입지원직불제(SURE)를 받기 위해서는 대재해보험(CAT)이상의 작물보험에 가입한 농가이어야 하고, 작물보험 대상 품목이 아닌 농작물을 생산하는 농가의 경우 비보험된작물지원프로그램(NAP)에 가입되어 있어야 한다. 연방정부가 재해지역으로 선포한 군(County)이나 인접지역의 군(County)내의 생산농가로서 농장수입손실이 평상적인 생산연도 대비 농장수입의 50%이상 발생한 농가에 발동되며, 농장목표수입과 농장실제수입과의 차액의 60%를 지불한다. 농가당 SURE 보조금 지급상한은 10만 달러이며, 비농업소득이 50만 달러를 초과하는 경우에는 수혜자격이 없다.

4. 농가소득안전망 정책 관련 신농업법(안) 개정 동향

4.1. 개요

미국은 현재 2008년 농업법의 기한 만료에 따라 새로운 농업법 개정작업을 진행 중인데, 무엇보다 농가소득 및 경영위험 관리를 강화하는 방향으로 새로운 농업법(안)이 논의 중이다. 미국의 막대한 국가채무와 재정적자 문제가 가장 큰 이슈로 부각되고 있는 상황에서 농업개혁을 통한 예산절감 요구가 증대하였지만 상·하원 농업법안은 무엇보다 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 신 농업법 개정을 준비 중이다. 농가에 대한 수입 및 경영을 안정화시키는 위험 관리로의 정책전환이 강조되고 있으며, 이러한 차원에서 상·하원 모두 기존의 품목별 직접소득 및 가격지지정책을 개혁하는 대신에 작물보험지원제도의 확충과 함께 생산위험과 가격위험에 동시에 대응할 수 있는 수입보장지원제도(revenue based program)를 새롭게 제안하고 있다. 이는 현재 높은 농산물 가격에도 불구하고, 전 세계적인 기상이변과 경제 불안, WTO와 FTA 등을 통한 본격적인 농산물 무역자유화 움직임 속에서 농가 소득 및 경영 불확실성 심화에 대응할 필요가 있다는 인식 때문이다.

특히 농가에 대한 직접소득 및 가격 지원보다는 농가경영을 안정화 시키는 농업수입위험 관리로의 정책전환이 강조되고 있다. 상·하원 모두 기존의 품목별 직접소득

지원정책을 개혁하는 대신에 생산위험과 가격위험에 동시에 대응할 수 있는 수입보장 지원제도(revenue based program)를 새롭게 제안하고 있다. 현재 논의 중인 새로운 농업 법(안)에서는 국제곡물가격 상승으로 인한 미국 농가의 소득증가, 정부의 재정절감 필요성 등을 감안하여 직접지불, 가격보전직불제(CCP) 수입보전직불제(ACRE)등 일부 농가 지원제도를 철폐하거나 축소하려는 움직임이 있으나 아직도 최저가격지지 정책인 마케팅론(marketing loan)제도의 유지, 신규 농가수입 혹은 가격보장 정책의 도입, 그리고 농업보험 지원을 더욱 강화하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 유지하려는 움직임을 보이고 있다.

전통적으로 미국의 농가소득지원 정책은 개별 농산물에 대해 직접적으로 가격과 소득을 지지하는 품목별 정책(Commodity Programs)이 대표적이다. 예컨대 현행 2008년 농업법은 직접지불제도(DP), 마케팅론제도(Marketing Loan), 가격보전지불제도(CCP), 그리고 수입보전직접지불제(ACRE)을 통해 가격지지와 농가의 소득안정을 도모해 왔다.

그런데 상·하원 농업법안은 모두 기존 농가소득지원 정책인 고정직불제(DP), 가격보전직불제(CCP), 수입보전직불제(ACRE)를 폐지하는 대신 새로운 농가소득지지 및 경영안정 정책을 제안하고 있다. 다만 최저가격지지 역할을 하는 마케팅론 제도는 현행 체제 그대로 유지가 제안되었다.

우선 고정직불제도는 과거의 생산실적을 기준으로 밀, 옥수수, 콩, 쌀, 보리, 귀리, 면화, 땅콩 등 정책대상품목(covered crops)에 대해 매년 일정 금액을 지불하는 제도이다. 따라서 고정직불은 현재와 같이 정책대상 품목들에 높은 시장가격이 형성된 경우에도 지급하며, 이로 인해 최근 미국 정부의 품목별 지불금의 대부분이 고정직불에 지출된 것이다. 이러한 고정직불제도 폐지로 인해 앞으로 10년간 500억 달러(연간 50억 달러)의 예산 지출 감소가 예상되며, 이러한 감축 분은 새롭게 제안된 농가소득지원 프로그램과 작물보험지원 강화를 위해 사용될 것으로 보인다.

가격보전직불제(CCP)는 가격에 연동하여 보조금을 지급하는 정책으로 밀, 옥수수, 보리, 쌀, 대두, 기타유지작물, 면화, 땅콩 등 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격(effective price)이 목표가격보다 낮을 때, 그 차액을 보전해 주는 것이다. 유효가격은 당해 연도 융자단가(loan rate)와 전국평균 시장가격 가운데 높은 것과 2008년 농업법에서 규정한 해당품목의 고정직접지불 단가를 합한 금액이다. 하지만 생산량 수준에 관계없이 목표가격과 유효가격과의 차액을 지불하는 제도로 생산량이 크게 떨어질 경우 소득이 감소함에도 가격이 올라 과소보상 되고, 반대의 경우는 과대보상

되는 문제가 발생한다는 비판이 있었다. 이에 2008년 농업법에서는 이러한 가격보전 직불제(CCP)의 한계를 보완하는 수입(revenue)기준 보조금 지급정책인 수입보전직접지불(ACRE)을 신설하여 농가가 둘 중 하나를 선택하게 하였다.

그런데 상·하원의 새로운 농업법안은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)라는 이름은 폐지하는 대신에 개념적으로는 동일한 가격보장과 수입보장 농가지원 프로그램을 제안하고 있다.

하원 농업법안은 현행 2008년 농업법에서 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)와 유사한 형태의 가격손실보상제도(Price Loss Coverage Payment, PLC)와 수입손실보상제도(Revenue Loss Coverage Payment, RLC)를 제안하면서 둘 중 하나를 농가가 선택하는 형태의 농가지원제도를 제안하고 있다. 반면에 상원 농업법안은 하원 농업법안이 농가에게 가격보장과 수입보장 중 하나를 선택하는 메뉴방식을 제안한 것과 달리 오직 농가수입보장을 위한 방안인 농업위험지원제도(Agriculture Risk Coverage, ARC)를 제안하고 있다.

이러한 새로운 농가지원 정책 도입 제안은 최근 지속된 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 직불제(DP)에 대한 비판적 시각과 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 것이다. 특히 높은 농산물 가격으로 인해 농가경제여건이 좋음에도 불구하고 농업부문에 막대한 재정지출이 지불된다는 비농업계의 불만과 이를 해소하기 위해 현행 제도를 폐지할 경우 발생할 농업계의 불만을 동시에 줄여 주고자 하는 고민에서 만들어진 것이다.

한편 이러한 상·하원의 새로운 농가지원 정책 도입 제안에 대해 높은 불확실성과 위험에 노출된 농업의 특성을 반영하여 농업경영위험을 축소하고, 일정수준의 농가수입을 보장하는 바람직한 조치라는 찬성 측 의견이 있는 반면에 국가 재정절감 필요에 대한 공감대 형성 노력에 역행하는 처사로 고정직불제, 가격보전직불제 등 기존 농가지원정책 폐지의 대체수단으로 만들어진 또 다른 형태의 농가지원 수단이라는 비판의견이 대립 중에 있다. 다음 절에서는 상·하원에 의해 제안된 농가소득안전망 정책을 차례대로 살펴본다.

4.2. 품목별 농가지원제도(안)

우선 하원 농업법안에서는 농장위험관리지원(Farm Risk Management Election)이라는 조항(section 1107)을 두고, 가격손실지불제도(Price Loss Coverage Payment, PLC)와 수입손실지불제도(Revenue Loss Coverage Payment, RLC)를 제안하고 있다.

하원 농업법안에 의하면 우선 10ha 이상 정책지원 대상품목을 경작하는 농민들은 가격하락 위험에 대응한 가격손실지불제도(PLC)와 수입하락 위험에 대응한 수입손실지불제도(RLC) 중 하나를 선택할 수 있다. 면화를 제외하고는 현행 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)와 정책대상품목이 동일하다. 참고로 품목별 지원 정책(Title I)에서 제외된 면화는 STAX(Stacked Income Protection Plan)으로 불리는 새로운 작물보험 정책(Title XI)의 대상품목으로 상·하원 농업법안 모두에서 제안되었는데, STAX은 면화 재배농가의 수입보장 관련 작물보험제도이다. 한편 하원 농업법안은 가격손실지불제도(PLC)를 선택한 농가가 SCO(Supplemental Coverage Option)라 불리는 추가적인 작물보험 프로그램을 구매할 수 있게 하였으나 수입손실지불제도(RLC)를 선택한 농가는 이 보험 프로그램을 살 수 없다. 하원이 제안한 농가소득지원 정책들을 좀 더 구체적으로 차례대로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 가격손실지불제도(PLC)는 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 동일한 개념으로 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유효가격(Effective price)이 정부가 설정한 기준가격(CCP의 목표가격에 상응)보다 낮을 때 그 차액을 보전해 주는 것이다. 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등으로 면화(upland cotton)를 제외하고 2008년 농업법의 CCP 대상품목과 동일하다.

이러한 정책대상 품목별 가격손실지불제도(PLC)를 통한 농가지원금은 다음과 같이 결정된다. 품목별 PLC 지불금액 = 지불단가 × 지불면적(식부면적 × 85% + 휴경면적 × 30%) × 지불단수. 여기서 지불단가(Payment rate) = 기준가격(reference price) - 유효가격(effective price), 기준가격 = 품목별로 사전에 지정된 목표가격, 유효가격 = 유통년도 첫 5개월 동안 평균시장가격(midseason price) 혹은 용자단가(marketing loan rate) 중 높은 것, 지불면적(Payment acres)은 해당연도 식부면적의 85%와 휴경면적(prevented plantings)의 30%, 지불단수(Payment yields)는 2008농업법의 CCP 기준단수 혹은 2008~2012년 평균단수의 90%이다.

표 8 2008년 농업법 목표가격과 2012년 하원 농업법안 기준가격 비교

Commodity	Unit	2008 농업법의 목표가격	2012 하원농업법안 기준가격
Wheat	\$/Bushel	4.17	5.50
Corn	\$/Bushel	2.63	3.70
Grain sorghum	\$/Bushel	2.63	3.95
Barley	\$/Bushel	2.63	4.95
Oats	\$/Bushel	1.79	2.40
Upland cotton	\$/Pound	0.7125	해당사항없음
Long-grain Rice	\$/Hundredweight	10.50	14.00
Medium-grain Rice	\$/Hundredweight	10.50	14.00
Peanuts	\$/Ton	495	535
Soybeans	\$/Bushel	6.00	8.40
Other oilseeds	\$/Hundredweight	12.68	20.15
Dry peas	\$/Hundredweight	8.32	11.00
Lentils	\$/Hundredweight	12.81	19.97
Small chickpeas	\$/Hundredweight	10.36	19.04
Large chickpeas	\$/Hundredweight	12.81	21.54

자료: CRS(2012), The 2012 Farm Bill: A Comparison of Senate Passed S. 3240 and the House Agriculture Committee's H.R. 6083 with Current Law.

그런데 가격손실지불제도(PLC)의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)하 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위험에 대한 안정장치를 강화하였다. 이렇게 과거보다 높은 목표가격의 설정은 고정직불제 폐지에 대한 보상과 현재의 높은 시장가격, 그리고 앞으로도 농산물 가격이 대체적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 기대를 반영한 결과로 판단된다.

둘째, 수입손실지불제도(RLC)는 2008년 농업법에서 처음 도입된 수입보전직접지불제(ACRE)와 동일한 개념으로 수입(revenue)기준 보조금 지급정책이다. 즉 수입손실지불제도(RLC)는 카운티(County) 기준으로 정책대상품목의 해당연도 단위면적당 실제수입이 발동 기준수입 보다 적을 때, 그 차이를 보전하는 방식으로 다음과 같이 발동된다. 농가별 RLC 지불금액 = (발동기준수입 - 실제수입) × 지불면적, 발동기준수입(county revenue loss trigger)은 정책대상품목의 최근 5개년 올림픽 평균 지역(County)수입의 85%이고, 실제수입(actual county revenue)은 지역(County) 평균 단수와 유통년도 첫 5개월 동안 평균 시장가격(midseason price) 혹은 용자단가(marketing loan rate) 중 높은 것을 곱하여 계산되

며, 지불면적은 농가의 정책대상품목 해당연도 식부면적의 85%와 휴경면적의 30%이다. 참고로 2008년 농업법의 수입보전직접지불제(ACRE)가 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과 달리 2012년 하원 농업법안은 지역단위(county level)에서의 평균수입을 근거로 하기 때문에 더 많은 혜택이 있을 것으로 예상된다.

다음은 상원의 품목별 농가소득지원 정책(안)에 대해 살펴보자. 하원 농업법안이 농가에게 가격보장과 수입보장 중 하나를 선택하는 메뉴방식을 제안 것과 달리 상원 농업법안은 오직 수입보장을 위한 방안인 농업위험지원제도(ARC)를 제안하고 있으며, 정책대상 품목은 하원농업법안과 동일하다. 상원이 제안한 농업위험지원제도(ARC)는 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 89%이하로 하락하는 경우 그 차액을 지불하는 것이다. 이때, 농가는 농장수준(farm level) 혹은 지역수준(county level)에서 계산된 방식 중 하나를 선택할 수 있다. 단 어느 경우나 단위면적당 최대지불금액은 단위면적당 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없다. 상원의 이러한 농업위험지원제도(ARC)와 함께 농가는 SCO(Supplemental Coverage Option)이라 불리는 추가적인 작물보험 프로그램을 구매 할 수 있게 하였다. 상원이 제안한 농가소득지원 정책들을 좀 더 구체적으로 차례대로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 개별농가의 농장수준(farm level)정보를 이용해서 수입이 보장되는 농업위험지원제도(ARC)의 작동원리는 다음과 같다. 개별농장 정보이용 ARC 지불금액 = (기준수입 × 89% - 실제수입) × 지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 농장수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 해당연도 식부면적의 65%와 휴경면적의 45%이다.

둘째, 지역수준(county level) 정보를 이용해서 수입이 보장되는 농업위험지원제도(ARC)는 다음과 같이 작동된다. 지역정보이용 ARC 지불금액 = (기준수입 × 89% - 실제수입) × 지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 지역수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 해당연도 식부면적의 80%와 휴경면적의 45%이다.

표 9 상원 농업위험지원제도(Agriculture Risk Coverage: ARC)의 주요 내용

구분	농장수준 Individual ARC	지역수준 County ARC	비고
지불요건(Payment)	실제 농장수입(farm revenue)이 기준농장수입의 89%보다 낮을 때	실제 지역수입(county revenue)이 기준농장수입의 89%보다 낮을 때	정책대상품목을 대상으로 품목별로 지급됨
기준수입 (Benchmark Revenue)	농장단수×시장가격 (최근 이전 57개년 올림픽평균)	지역단수×시장가격 (최근 이전 57개년 올림픽평균)	시장가격은 US 평균가격임. 단, 시장가격 적용시 땅콩은 \$530/톤, 쌀은 \$13/cwt(100파운드) 이하의 가격은 사용하지 않음(최저가격보장)
실제수입 (Actual Revenue)	농장단수×(시장가격과 용자단가 중 큰 것) (해당연도)	지역단수×(시장가격과 용자단가 중 큰 것) (해당연도)	시장가격은 작물유통연도 초기 57개년 US 평균가격임
단위면적당 지불단가 (Per Acre Payment)	(농장기준수입×89%- 실제수입)과 농장기준수입×10% 중 적은 것	(지역기준수입×89%- 실제수입)과 지역기준수입×10% 중 적은 것	-최대 지불금액은 기준수입의 10%임. 즉 실제수입이 기준수입의 79%와 89% 사이에서 발생한 손실에 대해 지불함
총 지불금액 (Total Payment)	(지불단가× 식부면적의 65%) + (지불단가× 휴경면적의 45%)	(지불단가× 식부면적의 80%) + (지불단가× 휴경면적의 45%)	-수혜대상 식부면적과 휴경면적을 대상으로 지급함. -연간 지불상한은 땅콩 5만불, 땅콩을 제외한 모든 정책대상품목 합계 5만불임 -환경보전과 습지보전 등 의무준수조항이 있음.

이러한 농가 수입보장 지원 프로그램과 관련하여 상원안은 하원안에 비해 좀 더 높은 보장수준과 선택의 기회를 제공해 주고 있는 것으로 판단된다. 우선 하원의 수입손실지불제도(RLC)는 실제수입이 기준수입(county historical revenue)의 85%이하로 떨어질 때, 그 차액을 보전해주기에 농가가 15%의 손실을 감수하는 데 비해 상원의 농업위험지원제도(ARC)는 지역평균수입(county historical revenue)의 89%를 보장해 주기 때문에 농가는 11%의 손실만을 감수하게 되어 상대적으로 보장수준이 높다고 할 수 있다.

또한 상원안은 품목별 지원 조항(Title I)의 농업위험지원제도(Agriculture Risk Coverage, ARC)와 함께 작물보험 조항(Title XI)에 보완적보상범위옵션제도(Supplemental Coverage Option, SCO)라 불리는 추가적인 작물보험 프로그램을 국가보험료 보조(보험료의 70%)를 통해 구매할 수 있게 하였다. Supplemental Coverage Option(SCO)은 지역수준(county-level)에서 단수와 수입위험을 줄여주는 작물보험을 구입한 농가에 대해 지역기

준 단수와 가격을 통해 추가적으로 농가손실을 지원해 주기 위한 국가지원 보험이다. SCO는 ARC제도와 함께 농가소득안전망 장치의 일환으로 단수와 가격 변화에 대비하여 농가가 가입한 지역보험의 자기부담율(Deductible)을 줄여주기 위한 보완장치로 고안된 보험제도이다. SCO 보상범위는 농가가 선택한 지역보험의 유형과 자기부담율(Deductible)수준, 그리고 ARC 선택여부에 따라 달라진다. ARC를 선택한 농가의 경우는 이 제도를 통해 이미 기준수입의 79%에서 89%사이를 보장해 주고 있으므로 SCO를 통해 21% 손실금액과 가입한 작물보험의 자기부담금(Deductible)사이의 보장범위까지 보상해주는 보험을 구매할 수 있다. ARC제도를 선택하지 않은 농가의 경우는 SCO를 통해 가입한 작물보험의 자기부담금(Deductible)까지 보상해주는 보험을 구매할 수 있다. SCO 기준수입을 결정하는 기준단수와 가격은 현행 지역단위 단수작물보험(Group

표 10 마케팅론 대상품목 및 융자단가(Loan Rates)

Commodity	Unit	2008년 농업법	2012년 농업법안 (상하원 동일)
Wheat	\$/Bushel	2.94	2.94
Corn	\$/Bushel	1.95	1.95
Grain sorghum	\$/Bushel	1.95	1.95
Barley	\$/Bushel	1.95	1.95
Oats	\$/Bushel	1.39	1.39
Long-grain Rice	\$/Hundredweight	6.50	6.50
Medium-grain Rice	\$/Hundredweight	6.50	6.50
Soybeans	\$/Bushel	5.00	5.00
Other oilseeds	\$/Hundredweight	10.09	10.09
Upland cotton	\$/Pound	0.52	최근 2개년 평균 세계가격
ELS cotton	\$/pound	0.7977	0.7977
Peanuts	\$/Ton	355.00	355.00
Graded wool	\$/Pound	1.15	1.15
Nongraded wool	\$/Pound	0.40	0.40
Mohair	\$/Pound	4.20	4.20
Honey	\$/Pound	0.60	0.60
Small chickpeas	\$/Hundredweight	7.43	7.43
Large chickpeas	\$/Hundredweight	11.28	11.28
Lentils	\$/Hundredweight	11.72	11.72
Dry peas	\$/Hundredweight	6.22	6.22

Risk Plan, GRP), 지역단위 수입보험(Group Revenue Insurance Policy, GRIP)과 유사하다. 보다 구체적인 운영지침은 향후 농업부에 의해 만들어 질 것이다.

한편 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책인 유통지원융자제도(marketing assistance loan)는 면화의 융자단가에 일부 변화를 제외하고 상·하원 농업법안 모두 2008년 농업법이 그대로 유지된다. 이 제도는 농산물 가격하락에 대비하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가(loan rate) 보다 낮으면, 그 차액을 어떤 형태로든 지원해 주는 것이므로 융자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 유통지원융자제도의 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 앙골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등이다. 면화에 대한 융자단가를 현행 부셸당 0.52달러라는 고정가격에서 최근 2년간 세계시장가격의 단순평균치로 변경시켰다. 단 면화의 융자단가가 부셸당 최소 0.47 달러보다 적지 않고, 최대 0.52달러를 넘지 않아야 함을 제안하고 있다.

4.3. 농업보험제도(안)

농업보험은 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)에 의해 항구적으로 보장된 프로그램으로 주기적으로 개정되는 미국 농업법에서 반드시 논의가 되어야할 대상은 아니다. 농업법이 개정되지 않는 경우 현행 작물보험제도에 의한 지원수준으로 정책집행이 보장되지만 작물보험 관련 새로운 환경변화를 반영하여 농업법에서 현행 작물보험제도에 대해 일정수준의 수정과 변경을 통한 개정을 하는 것이 일반적이다.

상·하원 농업법안은 모두 현행 농업법의 작물보험(Crop Insurance)제도를 재승인하는 동시에 일부 새로운 작물보험을 도입하면서 이와 관련된 재정지출을 확대할 것을 제안하고 있다. 의회예산처 추정에 의하면 2012년 상·하원 농업법안의 향후 10년간 작물보험관련 재정지출은 약 959억 달러(상원안)에서 1,004억 달러(하원 농업위안)로 영양(title IV) 부문에 이어 두 번째로 많은 것으로 예측하고 있다. 전체 농업재정지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중도 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우 9.2%에 비해 9.9%(상원안)와 10.5%(하원안)로 각각 증가하는 것으로 예측되었다.

또한 앞서도 간략히 언급한 바 있지만 상·하원 농업법안의 품목별농가지원(Title D) 대상에서 제외됨으로써 농장수입보장 프로그램 수혜대상에서 빠진 면화의 경우 면화소득보호계획(STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책의 적용을 받게 된다. STAX는

면화가 하원의 수입손실보상제(RLC)와 상원의 농업위험지원제도(ARC)의 정책대상품목에서 제외됨으로써 탄생한 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX는 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10%~30% 사이에 해당하는 농가의 손실을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있으며, 이 경우 STAX로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이다. STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조하며(즉, 농가 20%부담), 보험금의 지급상한은 없다.

또한 2012년 상·하원 농업법안은 다른 작물의 경우에도 STAX와 유사한 수입보험정책으로 보완적보상옵션(SCO)이라는 새로운 보험상품을 제안하고 있다. SCO라 불리는 신규 작물보험 프로그램은 경손보상정책의 일환으로 출현한 것으로 작물보험에 가입하더라도 일정부분의 손실은 농가가 자체적으로 부담(deductible)해야 하는 부분에 대한 보상을 위한 지역단위기준(단수 혹은 수입) 보험 상품이다. 예컨대 어떤 농가가 70% 보장수준(coverage) 작물수입보험에 가입하였고, 추가로 SCO에도 가입하였는데, 실제수입이 보험보장 기준수입의 75%인 경우, 농가는 예상된 기준수입보다 25%의 손실을 보았음에도 작물수입보험에 의해 보상을 받지 못할 것이다. 그런데 SCO에 가입하였기 때문에 자기부담금의 상당부분이 SCO에 의해 보상된다. SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 70%는 국가가 보조하며 보험금의 지급상한은 없다.

상·하원 농업법안은 다른 작물의 경우에도 STAX와 유사한 수입보험정책으로 보완적보상옵션(SCO)이라는 새로운 보험상품을 제안하고 있다. SCO는 작물보험에 가입한 농가가 손실 발생 시에 농가가 부담해야 하는 자기부담금(deductible)의 90%까지 보상해 주는 작물보험연계 보험상품이다. SCO는 기본적으로 농가가 가입한 작물보험이 단수기준이나 수입기준이나에 따라 단수기준(yield-based)과 수입기준(revenue-based) SCO로 구분되며, 지역기준 단수와 지역기준 수입이 보험보장 기준단수와 기준수입의 90%이하로 하락하는 경우 작동된다. 예컨대 어떤 농가가 70% 보장수준(coverage) 작물수입보험에 가입하였고, 추가로 SCO에도 가입하였는데, 실제수입이 보험보장 기준수입의 75%인 경우, 비록 농가는 예상된 기준수입보다 25%의 손실을 보았지만 작물수입보험에 의해 보상을 받지 못할 것이다. 그런데 SCO에 가입하였기 때문에 자기부담금(기준수입의 25%)의 90%까지 SCO에 의해 보상된다. 만일 SCO에 가입하지 않았다면 25%의 손실을 자기부담금만으로 처리해야 했을 것이다. SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 70%는 국가가 보조하며 보험금의 지급상한은 없다.

한편 2012년 상·하원 농업법안은 특수작물(specialty crops)과 유기농작물(organic crops)에 대한 작물보험정책을 강화하였다. 특수작물과 유기농작물의 경우 관행작물에 비해 높은 가격과 가치를 반영하여 작물보험이 개선되어야 함을 제안하고 있다.

아울러 상·하원 농업법안은 현행보다 높은 수준에서의 보장범위(coverage level)를 전제로 농장전체 수입보험과 관련하여 아래와 같은 분야에 대해 더 많은 보험정책개발 연구를 수행할 것을 제안하고 있다. (1) 특수작물(specialty crop) 생산자의 식품안전 및 오염관련 문제로 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험연구, (2) 돼지(swine)의 재앙적인 질병으로 인한 농가손실 보상 보험 연구, (3) 메기(catfish) 양식농가의 시장가격과 생산비용간의 마진 감소에 대응하기 위한 보험연구, (4) 상업적 가금육(poultry) 생산자의 경영 및 사업위험에 대응하기 위한 보험연구, (5) 가금육(poultry)의 재앙적인 질병으로 인한 농가손실 보상 보험 연구(하원안 제안), (6) 기후 및 기상변화에 대응하기 위한 기후보험에 대해 보험료 보조(상원안 제안).

또한 2012년 상·하원 농업법안은 환경보전 목적차원에서 초지에 작물보험대상 품목을 경작하는 경우, 경작 후 처음 4년 동안은 일반적인 국가보험료 보조의 50%만을 지원하고, 보험대상 작물이 아닌 품목을 경작하는 경우 비보험된 작물지원 프로그램(NAP) 혹은 일반작물 지원 프로그램의 혜택을 제공 받을 수 없다고 제안하고 있다. 이는 현행 2008년 농업법이 초지보호(sod saver) 규정에 의거하여 환경보전지에 보험기능 작물을 재배하는 경우 작물보험의 수혜를 받을 수 없으며, 비보험작물의 경우 처음 5년의 경작기간 동안 비보험작물 긴급재해지원 정책의 수혜를 받을 수 없다고 규정하고 있는 것보다는 보험대상 경작지의 혜택이 증가한 것이라 할 수 있다.

상·하원 농업법안은 모두 비보험작물지원제도(NAP)의 지원수준 강화를 제안하고 있다. 1996년 연방농업개혁법(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996)에 의해 승인된 항구적 제도인 NAP는 작물보험대상이 아닌 작물을 생산하는 농가에 대한 지원제도로써, 실제 생산량이 평균 생산량의 50%미만으로 떨어질 때, 시장가격의 55% 지불율로 평균생산량의 50%까지 보상해주는 지원정책이다. 2012년 상·하원 농업법안은 현행 평균생산량의 50% 보장수준을 60%로 증가시키고, 지불율도 시장가격의 55%에서 100%로 상향 적용할 것을 제안하고 있다.

이렇게 상·하원 농업법안에서 모두 작물보험 정책을 강화한 것은 세계적인 기후변화 움직임, WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 농업위

협관리정책의 강화 움직임과 맥을 같이하는 것으로 판단된다. 특히 2012년 상·하원 농업법안에서 고정직불금 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것으로 여겨진다.

현재 상·하원이 제안한 작물보험 관련 2012년 농업법안의 내용을 종합적으로 감안해 볼 때, 향후 농가소득 및 경영 불확실성을 축소시키기 위한 안전망 장치 수단으로써 작물보험과 이와 연계된 수입에 기반을 둔 직불(revenue based payments)에 대한 정책 지원은 증가할 것으로 예상된다.

품목별 농가소득지원제도로 하원에 의해 제안된 수입손실지불제도(RLC)와 상원의 농업위험지원제도(ARC)는 단위면적당 농가수입보장이라는 측면에서 작물수입보험과 유사하지만 무엇보다 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서, 개별 농장의 특성을 반영하여 보상범위를 선택하고, 개별농장의 단수와 자주 변화하는 선물가격과 예측가격 등을 기준으로 보험가입면적에 대해 손실발생 시에 지급제한 없이 발동되는

표 11 농업수입보험과 농가수입보장 지원제도 비교

구분	농업수입보험	2008년 농업법상 수입보장지원	2012년 신농업법 논의상 수입보장지원		
			상원 농장기준 농업위험보장 (ARC)	상원 지역기준 농업위험보장 (ARC)	하원 수입손실 보상제도 (RLC)
정책유형	대표적 수입보험-작물수입보장 (CRC)	수입보전 직접지불제 (ACRE)	상원 농장기준 농업위험보장 (ARC)	상원 지역기준 농업위험보장 (ARC)	하원 수입손실 보상제도 (RLC)
목표보상수준 (Level)	농장(farm)	주(State)	농장(farm)	지역(county)	지역(county)
기준수입대비 보상범위 (coverage)	50% ~ 85%	75%~90%	79%~89%	79%~89%	75%~85%
보상기준면적	전체식부면적	식부면적의 83.3%	식부면적의 65%+ 휴경면적의 45%	식부면적의 80%+ 휴경면적의 45%	식부면적의 85%+ 휴경면적의 30%
기준가격	작물보험가격 (가입당시 기준 선물가격 혹은 수확기 가격 중 큰 것)	최근 2개년 평균 가격	최근 5개년 올림픽평균가격	최근 5개년 올림픽평균가격	최근 5개년 올림픽평균가격
기준단수	작물보험단수 (농장단위 APH 단수)	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수
지불상한	없음	7만 3천불	5만불	5만불	12만5천불

농업보험과는 차이가 있는 위험관리 장치이다. 수입보험제도와 농가수입보장지원제도의 주요 차이점을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다<표 11 참조>.

첫째, 품목별 농가수입보장지원제도는 특성상 작물수입보험에 비해 목표된 보장수입의 연간 변동성이 크지 않고, 개별농가가 지원을 받기 위해 상당한 제약이 존재한다. 우선 농장단위 단수와 매년 크게 변동하는 가격을 기준으로 목표된 보장수입이 계산되는 작물수입보험과 달리 보다 장기간의 가격(5개년 올림픽 평균)과 주 수준(state level) 혹은 지역 수준(county level)의 평균단수를 이용하여 목표수입을 산정하는 수입보장지원제도의 목표된 보장수입의 변동성이 적을 것이다. 또한 작물수입보험과 달리 수입보장지원제도의 목표된 기준수입은 이전 작물연도 동안 보장된 목표기준수입의 10%이내라는 제약이 존재한다. 즉 개별농가의 연도별 수입위험을 축소하기 위한 수입보험과 달리 수입보장지원제도는 원칙적으로 주산지 혹은 대표적 농가의 수입을 안정화시키기 위한 장치라는 차이가 있다.

둘째, 작물수입보험은 수입보장지원 정책과 달리 소득에 따른 가입제한이나 지급한도에 제한이 없고, 농업생산자가 농업보험을 용자를 위한 담보물로 사용가능하기 때문에 특화된 전업농 혹은 상업적 기업농들이 직면하는 막대한 경영손실에 대한 위험관리장치로 역할을 수행할 수 있다. 반면에 수입보장지원제도는 일정소득이 넘는 농가는 수혜자격이 없으며, 지급상한이 설정되어 있을 뿐 아니라 영농자금의 대출을 위한 담보물로 역할을 전혀 할 수 없다. 또한 보상기준이 되는 면적도 작물 수입보험에 비해 수입보장지원 제도는 식부면적의 일부분이다. 따라서 매출규모가 큰 상업농이나 기업농들의 수입위험관리 장치로 유용한 것은 근본적으로 수입보험제도이다.

셋째, 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 자율적으로 선택하는 작물수입보험은 최근의 품목별 농장단수 및 변화하는 가격 상황을 기준으로 발동됨으로써 현실적으로 개별 농장특성에 보다 적합한 위험관리 장치인 반면, 수입보장지원제도는 보다 장기적이고 평균적인 자료를 가지고, 주요 정책대상 품목에 한해 수혜자격과 지급한도를 정해 지원되는 정책으로 기본적으로 대표적 평균 중소 가족농가의 연도별 수입을 안정화 시키고자하는 대책에 가깝다고 판단된다. 2008년도 농업법의 ACRE 시행 경험에 비추어 상·하원에 의해 새롭게 제안된 수입보장지원정책들이 수입보험정책을 대체할 수 없을 것이고, 심각한 이중 혹은 과다 수혜문제도 없을 것이라는 예상이다.

넷째, 작물수입보험의 보장범위는 농가의 자율적 선택에 따라 기준수입의 50%~85%

수준이나 수입보장지원제도는 기본적으로 기준수입의 75%~90% 이내이다. 만일 농가 손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물수입보험을 통해 지원받지 못하거나 보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 15%~30%는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 농업보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분으로 최근 미국에서 출현한 개념이 바로 경손보상정책(shallow loss policy)이다. 상원에 의해 제안된 ARC의 보장수준(Coverage)은 기준수입의 79%에서 89%인 반면에 하원 농업위의 RLC 보장수준은 기준수입의 75%에서 85%까지이다. 즉 상원의 ARC는 농가 기준수입 대비 손실이 11%~21% 사이에서 발생하는 경우, 하원의 RLC는 농가 손실이 기준대비 15%~25% 사이에서 발생하는 경손(shallow loss)에 대해 수입을 보상해 주는 제도이다. 상·하원 농업법안은 이렇게 작물보험에 의해 지원되지 못하고, 농가 자기부담금(deductible)으로 처리되던 경미한 손실에 대해 수입보상 지원을 약속하고 있는 것이다.

다섯째, 작물수입보험과 수입보장지원제도가 동시에 적용되는 경우 원칙적으로 농가가 받은 수입손실에 비해 더 많은 혜택을 받을 가능성이 없지 않으나 이러한 과도한 수혜를 받는 확률이 많지는 않을 것으로 판단된다. 작물수입보험과 수입보장지원제도의 목표수입과 실제수입을 계산하는 기준단수, 기준가격, 기준면적 등에 차이가 존재하고, 보장수준, 수혜한도 등에 차이가 있으며, 보험의 경우 보험료를 지불해야 하기 때문에 두 제도로부터 손실보다 더 많은 수혜를 받기 위해 항상 높은 보험료를 지불하고 높은 보험보장수준을 유지하는 것은 비합리적일 것이다. 오히려 개별농가는 수입보장지원제도를 정부가 공짜로 제공하는 수입위험안정장치로 간주하고, 자신의 농장특성을 반영하여 보장수준과 보험료 등을 감안하여 작물 수입보험에 가입할 것인지 혹은 가입한다면 어떤 수준으로 가입할 것인지를 판단할 것으로 예측된다.

4.4. 농업개에게제도(안)

2008년 농업법에서 만들어졌던 보완적 농업재해 지원 프로그램(Supplemental Agriculture Disaster Assistance, SADA) 아래 5개 재해지원 프로그램 중 작물 생산농가의 수입을 추가적으로 보상해 주는 보완적수입지원직불제(SURE: Supplemental Revenue Assistance Payment)를 제외한 4개의 프로그램은 상·하원 농업법안 모두에서 재도입이 승인되었다. 2008년 농업법은 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경조건

변화에 따른 긴급농업재해가 발생했을 때, 과거와 달리 자동적으로 농가를 긴급지원해주는 5가지 유형의 보완적 농업재해 지원 프로그램(SADA)을 도입하여 작물, 가축, 과수, 나무 등 생산농가의 소득안전망을 확충하였다. 다만 연방정부가 재해지역으로 선포한 군(County)이나 인접지역의 군(County)내의 생산농가로서 농장 수입손실이 평상적인 생산연도 대비 농장수입의 50%이상 발생한 농가에 대한 재해지원인 수입지원직불제(SURE)는 이번에 폐지할 것이 제안되었으나 농장수준의 수입을 보장해주는 하원의 수입손실보상제(RLC)와 상원의 농업위험지원제도(ARC)에 이러한 요소가 들어가 있다.

5. 평가와 시사점

미국은 농가소득 및 경영위험 관리전략 차원에서 현재 개정 작업이 진행 중인 신농업법안에서 보다 확실한 농가소득안정이라는 목표 하에 주요 품목별 수입보장제도의 도입, 작물보험과 농업재해대책 강화 움직임을 보이고 있다.

미 상·하원이 제안한 신(新)농업법안을 종합적으로 살펴볼 때, 현행 고정직불제(DP), 가격보전직불제(CCP), 수입보전직불제(ACRE), 보완적수입지원직불제(SURE)가 폐지되더라도 이를 변형한 소득안전망과 폭넓은 보험제도의 도입 등으로 농가의 경영위험을 관리하는 방향으로 새로운 농업법이 개정될 것으로 예상된다. 특히 향후 개정될 미 농업법의 농가지원 정책분야에서 가장 크게 강조되는 분야는 수입기반(revenue based) 농가소득 지원방안의 확충이 될 것으로 보인다. 이는 과거 1996년 농업법이 안 전망 없이 목표가격을 폐지한 결과 농산물 가격 하락으로 결국 긴급지원금이 지급되고, 2002년 농업법에서 CCP가 도입되면서 다시 목표가격제도가 부활한 경험이 있기 때문에 현재 농산물 가격이 아무리 높다하더라도 급격한 농업개혁이 불가능한 상황이며, 어떤 형태로든 농가의 소득안전망 장치를 마련해야 한다는 기본적 시각에 기초하고 있다고 평가된다.

이러한 관점에서 보면 현재 논의 중인 미 상·하원 농업법안의 특징 중 하나는 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 재정능력이 취약한 농가의 경우 자연재해나 시장위험으로 인한 소득손실은 지속가능한 영농활동에 치명적이기 때문에 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분이다. 예컨대 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70% 내외수준으로 만일 농가손실이 자기부

담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 30%정도는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 경손보상정책의 개념을 반영하여 하원은 수입손실지불제도(RLC), 상원은 농업위험지원제도(ARC), 그리고 상·하원 모두 면화소득보호계획(STAX)과 보완적 보상옵션제(SCO)를 제안하고 있는 것이다. 미국 농가소득안전망 확충 차원에서 고안된 이들 4가지 경손보상정책(shallow loss policy)은 상·하원 신농업법안에서 폐지가 예정된 고정직불제(DP), 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)에 대한 대체수단으로 만들어진 것이다. 이에 따라 향후 농가의 경미한 손실(shallow loss)은 품목별 지원정책인 상원의 농업위험지원제도(ARC) 혹은 하원 농업위의 수입손실보상제도(RLC)를 통해 지원하면서, 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 현행 작물보험을 통해 농가 소득안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다.

상·하원 농업법안에서 제안된 경손보상정책은 내용상 일부 상이한 점이 있는데, 주요 차이점은 다음과 같다. 우선 상원 농업위험지원제도(ARC)는 농장기준(farm-level)과 지역기준(county-level) ARC로 구분되며, 농가는 둘 중 하나를 선택할 수 있다. 또한 상원안은 농가가 ARC 프로그램의 등록여부도 선택할 수 있으며, 농가는 자신의 경작면적의 일부 혹은 전부에 대해 보완적보상옵션(SCO)이라는 보험상품도 구매할 수 있다. 반면에 하원 농업위안의 수입손실보상제도(RLC)는 지역(County) 기준으로만 발동되며, 이 제도에 등록된 농가는 보완적보상옵션(SCO)에 의해 제공되는 어떤 형태의 보험상품도 구매할 수 없다.

또한 보완적보상옵션(SCO)과 면화소득보호계획(STAX)은 보험의 일종으로 일부 농가의 보험료 부담이 필요한데, 국가는 보완적보상옵션(SCO) 가입을 위한 보험료의 70%, 그리고 면화소득보호계획(STAX) 가입을 위한 보험료의 80%를 지원한다. 반면에 상원의 농업위험지원제도(ARC)와 하원 농업위의 수입손실보상제도(RLC)는 농가의 보험료 부담이 없는 제도이다. 다만 농업위험지원제도(ARC)와 수입손실보상제도(RLC)는 보완적보상옵션(SCO)과 면화소득보호계획(STAX)와 달리 농장의 일부 면적만이 보상면적으로 계산된다. 한편 보완적보상옵션(SCO)과 면화소득보호계획(STAX)은 지급상한이 없는 반면에 농업위험지원제도(ARC)와 수입손실보상제도(RLC)는 지급상한이 있다.

표 12 미 상·하원 신(新)농업법안의 경손보상정책 비교

구분	보험연계 정책		보험비연계 정책		
	보완적보상옵션(SCO)	면화소득보호계획(STAX)	농장기준 농업위험보장(ARC)	지역기준 농업위험보장(ARC)	수입손실보상제도(RLC)
수준(Level)	지역(county)	지역(county)	농장(farm)	지역(county)	지역(county)
보상범위	90% 까지	90% 까지	79%~89%	79%~89%	75%~85%
보상되는 면적	전체식부면적	전체식부면적	식부면적의 65%+ 휴경면적의 45%	식부면적의 80%+ 휴경면적의 45%	식부면적의 85%+ 휴경면적의 30%
기준가격	작물보험가격	작물보험가격	최근 5개년 올림픽평균가격	최근 5개년 올림픽평균가격	최근 5개년 올림픽평균가격
기준단수	작물보험단수	작물보험단수	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수
보험료보조	70%	80%	해당사항없음	해당사항없음	해당사항없음
SCO 연계	-	SCO 보상과는 연계할수 없음	SCO 보상과는 연계가능, 단 최대 80%까지	SCO 보상과는 연계가능, 단 최대 80%까지	SCO 보상과는 연계할수 없음
지불상한	없음	없음	5만불	5만불	12만5천불

위에서 살펴본 미국 하원과 상원에 의해 새롭게 제안된 농가소득지원 정책에 대한 미국 내 평가는 다음과 같다. 첫째, 상원안은 하원안에 비해 좀 더 높은 보장수준과 선택의 기회를 제공해 주고 있는 것으로 평가된다. 우선 하원의 수입손실지불제도(RLC)는 실제수입이 지역기준수입(county historical revenue)의 85%이하로 떨어질 때, 그 차액을 보전해주기에 농가가 15%의 손실을 감수하는 데 비해 상원의 농업위험지원제도(ARC)는 지역평균수입(county historical revenue)의 89%를 보장해 주기 때문에 농가는 11%의 손실만을 감수하게 되어 상대적으로 보장수준이 높다고 할 수 있다. 또한 상원안은 추가적으로 농민이 지역(county)과 개별농장(individual farm) 수준에서 보장수준을 선택할 수 있는 옵션을 제공해 주고 있으며, 농업위험지원제도(ARC)와 결합하여 농가가 Supplemental Coverage Option(SCO)이라 불리는 추가적인 작물보험 프로그램을 구매할 수 있게 하였다.

둘째, 농가의 보험료 부담이 없는 농업위험지원제도(ARC)와 수입손실보상제도(RLC)의 시행은 개별 농가의 작물보험 가입을 감소시키는 경향도 있을 것이라 전망하고 있다. 하지만 이러한 부정적 영향은 농업위험지원제도(ARC)와 수입손실보상제도(RLC)에 의해 보상의 기준이 되는 식부면적 제한과 지급상한이라는 제약에 의해 줄어들 것으

로 예측된다.

셋째, 현행 작물보험은 대규모 자연재해 피해가 자주 발생하는 주나 지역의 농가에 게 혜택이 집중되는 불균형 문제가 있었으나 이러한 소득보상정책의 시행으로 이러한 불균형이 해소될 수 있다고 기대하고 있다. 이러한 소득보상정책은 미국 내에서 평균적으로 농가 손실이 상대적으로 적어 작물보험의 혜택이 적었던 중서부(mid-west) 지역에 더 많은 혜택을 줄 것으로 예상된다. 예를 들어 상원 농업위에서 2012년 4월 26일 농업법안을 찬성 16표와 반대 5표로 통과시킬 때, 반대표는 주로 작물보험이나 고정직불제(쌀, 땅콩 등) 혜택이 많았던 미시시피, 알칸소, 조지아 등 일부 남부 출신 상원의원들이었다는 것도 이러한 사실을 반증한다. 과일·채소 등 원예농업이 발전한 캘리포니아·뉴욕주 등에서는 이러한 경손보상정책이 자신들에게 별다른 이득을 가져다주지 못한다는 반응이다. 상·하원이 제안 중인 신규 농가소득지원정책은 작물보험 수혜의 지역불균형 문제 해소에 도움이 될 것으로 보이나 지속적으로 단수나 가격이 조금씩 지속적으로 하락하는 경우 정부재정지출 증대를 우려하는 시각도 있다.

넷째, 미국 상·하원 농업법안은 농업위험보장(ARC) 혹은 수입손실보상(RLC)을 통해 작물보험에 의해 보상되지 못하는 일정부분의 농가손실을 지원하고자 하고 있어, 현행 마케팅론을 통한 최저가격보장과 작물보험을 통한 대규모 손실위험보상과 함께 이중 삼중의 농가소득안전망 체제를 구축하고 있다고 평가할 수 있다. 현재 논의 중인 농업법안에서도 국제곡물가격 상승으로 인한 미국 농가의 소득증가, 정부의 재정절감 필요성 등을 감안하여 직접지불(DP), 가격보전직불제(CCP) 등 일부 농가지원제도를 철폐하거나 축소하려는 움직임이 있으나 아직도 최저가격지지 정책인 마케팅론(marketing loan)제도의 유지, 신규 농가수입 혹은 가격보장 정책의 도입, 그리고 농업보험 지원을 더욱 강화하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 유지하려는 움직임을 보이고 있다. 먼저 상·하원 신농업법안은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)와 수입보전직접지불제(ACRE)를 명목상 폐지하는 대신 개념적으로는 동일한 가격보장과 수입보장 농가지원 프로그램을 채택하였으며, 최저가격 보장제도인 융자단가(Loan rate)제도는 계속 유지되고, 작물보험정책은 오히려 강화하였다. 특히 하원농업위 농업법안의 가격손실지불제도(PLC)의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)하 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위험에 대한 안정장치를 강화하였다. 또한 품목별 지원 정책(Title I)에서 제외된 면화는 STAX로 불리우는 새로운 작물보험 정책(Title XI)의 대상품목으로 상·하원 농

업법안 모두에서 제안되어 면화농가의 일정 수준 수입보장장치로 작용될 것이다.

국제 농산물 가격의 상승으로 미국 농가소득이 증가하는 상황에서 농가의 수입 및 경영위험 관리대책을 강화하는 방향으로 성안 중인 미 농업법안은 한국의 농업부문에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 무엇보다 WTO나 FTA를 통한 무역자유화 물결 속에 쌀을 제외하고는 농가소득안전망 장치가 미흡하며, 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 빈도가 증가하는 추세에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지는 상황을 감안할 때, 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위해 지속적인 지원과 노력이 요구된다. 특히 우리의 경우도 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실을 보상하기 위한 수입보장지원 프로그램의 개발 및 농업재해 보험프로그램의 확충이 필요하다. 물론 정부의 농가소득위험관리 정책은 농가 스스로의 적극적인 위험회피 행동과 위험회피를 위한 적절한 시장도구의 발전을 저해하지 않는 방향이 되도록 정책 간 상충성을 최대한 줄이면서 농가소득지원, 농업보험, 긴급재해지원의 조화로운 정책설계가 요구된다.

참고문헌

- 송주호, 임정빈, 이현옥, Sumner, 박한울. 2012, 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점, 한국농촌경제연구원
- Chite R.M. (coordinator), 2012, *The 2012 Farm Bill: A Comparison of Senate-Passed S. 3240 and the House Agriculture Committee's H.R. 6083 with Current Law*. Congressional Research Service. Report R4252. Washington D.C.
- Dennis A. Shields and Randy Schnepf, 2012, *Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill: S. 3240 and H.R. 6083*. Congressional Research Service. Report R42759. Washington D.C.
- Emily J. Goff, 2012, *Shallow Loss: The 2012 Farm Bill's New Subsidy Program*. Heritage Foundation. Issue Brief. No. 3662.
- Monke J., Stubbs C. and Aussenberg R.A, 2012, *Possible Extension or Expiration of the 2008 Farm Bill*. March 26. Congressional Research Service, R42442, Washington D.C.
- USDA, Economic Research Service, "Farm Program Atlas". USDA.
- USDA, Economic Research Service "2008 Farm Bill Side by Side". USDA.

참고사이트

USDA ERS (www.ers.usda.gov)