

2014년 미국 농업법의 품목별 농가 지원 정책의 주요내용 및 시사점*

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

미국에서 농업법(Farm Bill)은 농업정책의 기본방향과 농가지원의 중점시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 농정의 근간이며 지침서다. 특히 미 농업법의 핵심으로 미국 뿐만 아니라 국제사회 가장 큰 관심사항은 주요 품목별 농가지원정책에 대한 것이다. 따라서 본 고에서는 향후 미국의 주요 기초 농산물에 대한 농가소득지원정책의 방향을 결정할 2014년 농업법의 내용을 2008년 농업법과 비교분석하고, 이를 바탕으로 2014년 농업법의 품목별 농가지원정책에 대한 평가와 함께 우리 농정에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

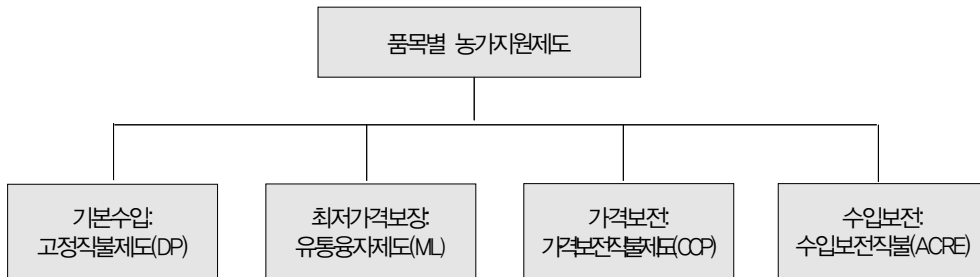
1. 2008년 농업법의 품목별 농가소득지원정책

미국은 농가소득 유지와 안정을 위해 전통적으로 농가소득의 핵심이 되는 기본 농산물에 대한 직접적인 가격과 소득지지 정책을 추진해 왔다. 이는 미국 농업의 중심이 되는 기초농산물에 대해 가격 및 소득지지를 통해 농가소득 및 경영을 안정시키기 위한 것이다.

* (jeongbin@snu.ac.kr)

이러한 기초농산물에 대한 가격 및 소득지원정책은 1933년부터 농업조정법에 의해 시행되어 왔으며 시대별 국내외 여건변화에 따라 수정 및 보완되어 왔다. 예컨대 지난 5년간 미국 농정의 근간이 되어 온 2008년 농업법은 고정직불제도(Direct Payment, DP), 유통지원융자제도(Marketing Assistance Loan, ML), 가격보전직불제도(Counter Cyclical Payment, CCP), 그리고 수입보전직불제도(Average Crop Revenue Election Program, ACRE) 등 크게 4대 핵심제도를 통해 농가소득 및 경영안정을 도모해 왔다. 이러한 품목별 농가지원 정책은 USDA 농업지원청(farm service agency, FSA) 관장 업무이다(USDA FSA, 2014).

그림 1 2008년 농업법의 품목별 농가지원제도



우선 2008년 농업법에 의해 2008년부터 2013년까지 시행되어 온 미국의 기초 농산물에 대한 핵심적 농가지원 정책에 대해 차례대로 살펴보자. 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 기반을 두고 있다. 고정직불금 지불금액은 지불단가(2008 농업법에 규정), 기준면적의 85%, 그리고 지불단수(1998~2001년간 평균 단수)의 곱으로 정해진다. 고정직불제 수혜한도는 농민 1인당 4만 달러이다. 고정직불제 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 수수(grain sorghum), 보리, 귀리, 육지면화(upland cotton), 쌀(장립종), 쌀(중립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩 등 11개이다. 고정직불금은 속성상 생산과 가격과 무관하게 지불되는 것으로 정책대상 품목들에 높은 시장가격이 형성된 경우에도 지급된다. 그런데 2007년 이후 국제 농산물 가격의 상승으로 미 농가의 순소득이 과거 10년 평균대비 25% 가량 상승하였고, 농가의 자산대비 부채 비율이 약 12% 수준으로 역사상 거의 최

저수준인 만큼 농가경제가 양호한 상태이다(USDA, 2012; 임정빈, 2014) 참조). 따라서 미국 농가의 높은 소득수준과 양호한 농가경제여건에서 가격 및 소득 변화와 연계하지 않는 고정직불금은 철폐되어야 한다는 목소리가 증가해 왔다. 참고로 실제 최근 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 미국 정부의 품목별 농가지원금의 대부분이 고정직불에 의해 지출된 것이었고, 농가에 대한 고정직불금은 연간 50억 달러 수준이었다(USDA, 2012; 송주호 외, 2012 참조). 이에 최근 개정된 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제를 폐지하였다. 고정직불금 폐지로 인해 연간 50억 달러의 예산 지출 감소가 예상되며, 이러한 감축분은 새롭게 제안된 품목별 농가지원 프로그램과 작물보험지원 강화를 위해 사용될 것이다(Chite R.M외(CRS 보고서, 2013, 2014).

표 1 고정직불제(DP)와 품목별 지불단가

품목	단위	지불단가 (미국 달러)
밀	Bushel	0.52
옥수수	Bushel	0.28
수수	Bushel	0.35
보리	Bushel	0.24
귀리	Bushel	0.024
면화	Pound	0.0667
쌀(장립종)	Hundredweight	2.35
쌀(중립종)	Hundredweight	2.35
대두	Bushel	0.44
기타 유지작물	Hundredweight	0.80
땅콩	Ton	36.00

주: Hundredweight(cwt)는 100 파운드임.
 자료: USDA ERS(2013).

둘째, 유통지원용자제도(ML)이다. 동 제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 최저 가격지지정책으로 1933년부터 유지돼 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초이다. 정책 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중립종), 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) 등 20개다. 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로

써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 용자단가 보다 낮으면 그 차액을 지원해 주는 것으로 용자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 2008년 농업법은 과거와 달리 유통지원용자제도(ML)의 수혜한도를 폐지하였다. 하지만 2007년 이후 주요 농산물의 시장가격이 용자단가를 상회함에 따라 이 제도를 통한 농가 지원은 작동되지 않았다.

표 2 유통지원용자제도(ML)와 품목별 용자단가

품목	단위	2008년 농업법 용자단가		
		2008	2009년	2010-12
밀	\$/Bushel	2.75	2.75	2.94
옥수수	\$/Bushel	1.95	1.95	1.95
수수	\$/Bushel	1.95	1.95	1.95
보리	\$/Bushel	1.85	1.85	1.95
귀리	\$/Bushel	1.33	1.33	1.39
쌀(장립종)	\$/Hundredweight	6.50	6.50	6.50
쌀(중단립종)	\$/Hundredweight	6.50	6.50	6.50
대두	\$/Bushel	5.00	5.00	5.00
기타 유지작물	\$/Hundredweight	9.30	9.30	10.09
육지 면화	\$/Pound	0.52	0.52	0.52
EIS 면화	\$/pound	0.7977	0.7977	0.7977
땅콩	\$/Ton	355.00	355.00	355.00
등급양모	\$/Pound	1.00	1.00	1.15
비등급양모	\$/Pound	0.40	0.40	0.40
양골라염소털	\$/Pound	4.20	4.20	4.20
꿀	\$/Pound	0.60	0.60	0.69
병아리콩(소형)	\$/Hundredweight	7.43	7.43	7.43
병아리콩(대형)	\$/Hundredweight	-	11.28	11.28
렌즈콩	\$/Hundredweight	11.72	11.28	11.28
건조완두	\$/Hundredweight	6.22	5.40	5.40

자료: USDA ERS(2013).

셋째, 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 것이다¹⁾. 이 때 유효가격은 당해 연도 용자단가(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 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, 기준 면적, 기준단수, 목표가격에 의해 다음과 같이 결정된다.

- 농가별 CCP 지불금액 = 지불단가 × 기준면적 × 85% × 기준단수,
- 지불단가(CCP rate) = 목표가격(target price) - 유효가격(effective price)
- 유효가격 = 고정직불단가 + (시장가격 혹은 용자단가 중 높은 것)

표 3 가격보전직불제(CCP)와 품목별 목표가격

품목	단위	2008년 농업법 목표가격		
		2008년	2009년	2010-12년
밀	\$/Bushel	3.92	3.92	4.17
옥수수	\$/Bushel	2.63	2.63	2.63
수수	\$/Bushel	2.57	2.57	2.63
보리	\$/Bushel	2.24	2.24	2.63
귀리	\$/Bushel	1.44	1.44	1.79
면화	\$/Pound	0.7125	0.7125	0.7125
쌀(장립종)	\$/Hundredweight	10.50	10.50	10.50
쌀(중단립종)	\$/Hundredweight	10.50	10.50	10.50
땅콩	\$/Ton	495	495	495
대두	\$/Bushel	5.80	5.80	6.00
기타 유지작물	\$/Hundredweight	10.10	10.10	12.68
건조완두	\$/Hundredweight	-	8.32	8.32
렌즈콩	\$/Hundredweight	-	12.81	12.81
병아리콩(소형)	\$/Hundredweight	-	10.36	10.36
병아리콩(대형)	\$/Hundredweight	-	12.81	12.81

자료: USDA ERS(2013).

1) 가격보전직불제(CCP)는 1996년 농업법에서 폐지되었다가 2002년 농업법 이후 다시 도입되었다.

한편 가격보전직불(CCP)의 수혜한도는 6만 5천 달러이다. 하지만 최근 지속된 높은 농산물 가격으로 시장가격이 용자단가와 목표가격을 상회하는 상황에서 가격보전직불제(CCP)를 통한 정부지원은 거의 이루어지지 않았다.

넷째, 수입보전직불제(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 수입보전직불제(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. CCP 대신 ACRE제도를 자발적으로 선택한 농가에 대하여 적용하되 이 제도를 선택하면 2008년 법 시행기간 동안 취소가 불가능하고, ACRE 참여 농가는 고정직불단가의 20%, 용자단가의 30% 감축에 동의해야 한다.

수입보전직불제(ACRE)은 다음과 같이 주 단위 실제수입(State-level average actual revenue)이 주 단위 목표수입(State revenue guarantee)보다 적고, 농가 실제수입(Farm-level average actual revenue)이 농가 목표수입(Farm revenue guarantee)보다 낮을 때 지급한다(동시충족 조건).

- 주 단위 목표수입 = 90% × 주 단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수) × 목표가격(2년 평균 국내가격)
- 주 단위 실제수입 = 주 단위 당해연도 단수 × (연평균 국내가격과 용자단가의 70%중 높은 것)
- 농가 목표수입 = 농가별 기준단수(5개년 올림픽 평균단수) × 목표가격(2년 평균 국내가격) + 작물보험료
- 농가 실제수입 = 농가 당해연도 단수 × (연평균 국내가격과 용자단가의 70%중 높은 것)

이때 ACRE 보조금 단가와 지급액은 다음과 같이 계산된다.

- 에이커(1acre=0.4ha)당 ACRE 보조금단가는 원칙적으로 주 단위 목표수입과 주 단위 실제수입 간 차이(주 단위 목표수입-주 단위 실제수입)로 계산되나 만일 이 차이가

주 단위 목표수입의 25%보다 크다면 주 단위 목표수입의 25%가 ACRE 보조금단가의 상한이 된다(과다한 재정지출 방지목적).

- ACRE 보조금은 실제 농가재배면적(단 기준면적(base acres) 이내)의 일정부분(2009-2011동안은 83.3%, 2012년은 85%)에 대해 지급된다.
- ACRE 보조금 지급시 농장 특정적 생산성 비율(farm-specific productivity ratio)이 감안된다. 농가별 기준 단수(5개년 올림픽 평균단수) ÷ 주 단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수)
- ACRE 지불금 = [(주 단위 목표수입-주 단위 실제수입)과 주 단위 목표수입의 25% 중 적은 것] × [83.3%(12년 85%)×농가재배면적] × [(농가별 기준 단수(5개년 올림픽 평균단수) ÷ 주 단위 기준단수(5개년 올림픽 평균단수))

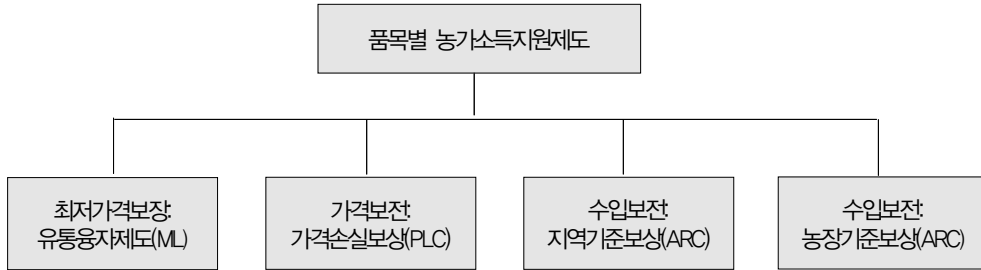
수입보전직불제(ACRE)의 수혜한도는 7만 3천 달러이다. 이렇게 2008년 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 때를 대비하기 위한 제도인데 시행결과 예상보다 참여율이 낮고, 무엇보다 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있어 개혁의 필요성이 대두었다. 참고로 2012년도에 가격보전직불제(CCP) 선택농장은 약 160만호에 달하는 반면에 수입보전직불제(ACRE) 등록농가는 14만호에 불과하였다.

2. 2014년 농업법의 품목별 농가소득지원제도

2.1. 개요

최근 개정된 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통용자지원제도(ML)는 존치시켰고, 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하는 대신 유사한 형태의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 참고로 2014년 농업법에서 가격손실보상(PLC)는 하원 농업법안에 기초하였고, 수입손실보상(ARC)은 상원 농업법안에 기초하여 최종타협안으로 마련되었다(Farmdoc Daily, 2014).

그림 2 2014년 농업법의 품목별 가격 및 소득보전 제도의 4개 구성 요소



여기서는 좀 더 구체적으로 2014년 미국 농업법에 규정된 농가소득지원 정책의 주요 내용을 2008년 농업법의 내용과 비교하면서 차례대로 살펴보고자 한다.

2.2. 유통지원유자제도(ML)

2014년 농업법은 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책인 유통지원유자제도(ML)를 20개 정책대상 품목에 대해 그대로 유지하기로 했다. 면화의 용자단가에 일부 변화를 제외하고 2014년 농업법은 2008년 농업법의 용자단가, 즉 사실상 최저보장가격이 그대로 유지된다. 면화에 대한 용자단가를 현행 부셸당 0.52 달러이라는 고정 가격에서 최근 2년간 세계시장가격의 평균치로 변경시켰다. 단 면화의 용자단가가 부셸당 최소 0.47 달러보다 적지 않고, 최대 0.52 달러를 넘지 않아야 함을 제안하고 있다.

표 4 2014년 농업법의 정책대상 품목별 용자단가

품목	단위	2008년 농업법	2014년 농업법
밀	\$/Bushel	2.94	2.94
옥수수	\$/Bushel	1.95	1.95
수수	\$/Bushel	1.95	1.95
보리	\$/Bushel	1.95	1.95
귀리	\$/Bushel	1.39	1.39
쌀(장립종)	\$/Hundredweight	6.50	6.50
쌀(중립종)	\$/Hundredweight	6.50	6.50
대두	\$/Bushel	5.00	5.00
기타 유지작물	\$/Hundredweight	10.09	10.09
육지면화	\$/Pound	0.52	0.45~0.52 Prevailing world price for the two preceding marketing years

(계속)

품목	단위	2008년 농업법	2014년 농업법
ELS 면화	\$/pound	0.7977	0.7977
땅콩	\$/Ton	355.00	355.00
등급양모	\$/Pound	1.15	1.15
비등급양모	\$/Pound	0.40	0.40
양고리염소털	\$/Pound	4.20	4.20
꿀	\$/Pound	0.60	0.60
병아리콩(소형)	\$/Hundredweight	7.43	7.43
병아리콩(대형)	\$/Hundredweight	11.28	11.28
렌즈콩	\$/Hundredweight	11.72	11.72
건조완두	\$/Hundredweight	6.22	6.22

자료: Chite R.M(CRS 2013, 2014).

2.3. 가격손실보상제도(PLC)

가격손실보상제도(PLC)는 당초 하원이 제안한 것이 채택된 것이다. 이 제도는 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 동일하다²⁾.

이러한 정책대상 품목별 PLC를 통한 농가지원은 당해연도 작목별 전국 평균 시장가격이 기준가격(reference price) 아래로 떨어지면 발동된다.

- 품목별 PLC 지불금액 = 지불단가 × 기준면적 × 85% × 기준단수, 여기서 지불단가(PLC rate) = 기준가격 - 유효가격(시장가격 혹은 용자단가 중 큰 것)

그런데 PLC의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)하 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위험에 대한 안전장치를 강화하였다. 2014년 농업법의 가격손실보상제도(PLC)에 의해 농가에 보장되는 기준가격은 2008년 농업법의 목표가격에 비해 적게는 8.1%(땅콩)에서 크게

2) 품목별 농가지원 정책대상 품목에서 제외된 면화는 STAX(Stacked Income Protection Plan)으로 불리는 새로운 작물보험 정책의 대상품목으로 전환되었다.

는 121%(보리)까지 인상되었다. 이렇게 과거보다 높은 정부 보장가격의 설정은 고정직불제 폐지에 대한 보상과 현재의 높은 시장가격, 그리고 앞으로도 농산물 가격이 대체적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 기대를 반영한 결과로 판단된다.

표 5 2014년 농업법의 가격손실보상제(PLC)와 품목별 기준가격

품목	단위	목표가격 (2008년 농업법)	기준가격 (2014년 농업법)
밀	\$/Bushel	4.17	5.50
옥수수	\$/Bushel	2.63	3.70
수수	\$/Bushel	2.63	3.95
보리	\$/Bushel	2.63	4.95
귀리	\$/Bushel	1.79	2.40
육지면화	\$/Pound	0.7125	-
쌀(장립종)	\$/Hundredweight	10.50	14.00
쌀(중립종)	\$/Hundredweight	10.50	14.00
땅콩	\$/Ton	495	535
대두	\$/Bushel	6.00	8.40
기타 유지작물	\$/Hundredweight	12.68	20.15
건조완두	\$/Hundredweight	8.32	11.00
렌즈콩	\$/Hundredweight	12.81	19.97
병아리통(소형)	\$/Hundredweight	10.36	19.04
병아리통(대형)	\$/Hundredweight	12.81	21.54

자료: Chite R.M(CRS 2013, 2014).

2.4. 수입손실보상제도(ARC)

수입손실보상제도(ARC)는 상원이 당초 제안한 것이 채택된 것이다. 이 제도는 2008년 농업법에서 처음 도입된 수입보전직불제(ACRE)와 유사한 개념으로 수입(revenue)기준 보조금 지급정책이다. 이 제도에 의한 정책대상품목은 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일하며, 농가는 PLC나 ARC 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다. 일단 한 가지를 선택한 농가는 번복할 수 없다. 2008년 농업법의 수입보전직불제(ACRE)가 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과 달리 수입손실보상제도(ARC)는 지역단위(county level) 혹은 농가단위(farm level)에서의 평균수입을 근거로 하고, 농가가 지역단위 ARC와 자신의 농장단위 ARC 두 가지 방식 중 하나를 선택하도록 설계되어 있다.

수입손실보상제도(ARC)는 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 86%이하로 하락하는 경우 그 차액을 지불하는 것이다. 이때, 농가는 앞서 언급한 바대로 농장수준(farm level) 혹은 지역수준(county level)에서 계산된 방식 중 하나를 선택할 수 있다.

우선 개별농가의 농장수준(farm level)정보를 이용해서 수입이 보장되는 농가단위 ARC의 작동원리는 다음과 같다. 개별농장 단위 ARC 지불금액 = (기준수입 × 86% - 실제수입) × 지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 농장수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 기준 식부면적의 65%이다. 둘째, 지역수준(county level) 정보를 이용해서 수입이 보장되는 수입손실보상제도(ARC)는 다음과 같이 작동 된다. 지역ARC 지불금액 = (기준수입 × 86% - 실제수입) × 지불면적, 여기서 기준수입(benchmark revenue)은 최근 5개년 올림픽 평균 가격과 단수를 이용한 지역단위 수입이고, 지불면적은 농가의 정책대상품목 기준 식부면적의 85%이다. 단 농장단위든 지역단위든 ARC 최대지불금액은 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없다. 따라서 실제 이 제도에 의한 농가수입손실의 보상 범위는 기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어질 것이다.

따라서 2014년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)는 2008년 농업법의 수입보전직불제(ACRE)가 확일적으로 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과 달리 농장단위(farm level) 혹은 지역단위(county level)에서의 평균수입을 근거로 보상하기 때문에 농가의 입장에서는 자신의 농장 특성에 맞게 정책프로그램을 선택할 수 있는 더 많은 기회를 제공받고 있다고 할 수 있다.

표 6 2014년 농업법의 수입손실보상제도(ARC)

구분	농장 ARC	지역 ARC
기준	농장단위	지역(county) 단위
기준수입 (Benchmark Revenue)	최근 5개년 올림픽평균 수입 (농장평균단수 × 시장평균가격)	최근 5개년 올림픽평균 수입 (지역평균단수 × 시장평균가격)
지급발동조건 (Payment Trigger)	실제 농장수입(farm revenue)이 농장 기준수입의 86%보다 낮을 때	실제 지역수입(county revenue)이 지역 기준수입의 86%보다 낮을 때
보상범위 (Payment Coverage)	실제농장수입이 농장기준수입의 76%와 86% 사이에서 발생한 손실에 대해 보상	실제지역수입이 지역기준수입의 76%와 86% 사이에서 발생한 손실에 대해 보상
보상지불면적 (Payment Acre)	2008년 농업법상 수혜자격이 있는 식부면적의 65% 혹은 2009년~2012년 동안 식부면적을 기준으로 갱신 가능	2008년 농업법상 수혜자격이 있는 식부면적의 85% 혹은 2009년~2012년 동안 식부면적을 기준으로 갱신 가능

자료: Chite R.M(CRS 2013, 2014).

그런데 미국에서 대부분의 농가는 주요 정책대상 품목들에 대해 작물보험에 가입하여 70%내외의 보상범위에서 가격이나 단수가 떨어졌을 때 보상을 받고 있다. 아울러 2014년 농업법의 ARC제도에 의해 농가기준 수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어지는 경미한 손실은 정부가 다시 보상해주게 된 것이다. 즉 만일 농가가 75% 보상수준의 수입보험에 가입하고, 농장단위 ARC를 선택한 경우 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준수입의 14% 손실만 자신이 부담하면 되는 것이다.

이러한 관점에서 보면 2014년 미 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 이러한 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다 (Dennis A. Shields 외, 2012; Emily J. Goff, 2012). 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 자기부담금(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 수입손실보상제도(ARC)가 탄생한 것이다. 미국 농가소득안정망 확충 차원에서 고안된 대표적 경손보상정책(shallow loss policy)인 수입손실보상제도(ARC)는 고정직불제(DP)와 수입보전직불제(ACRE)에 대한 대체수단으로 만들어진 것이다.

3. 평가와 시사점

위에서 살펴본 2014년 미국 농업법의 품목별 농가소득지원정책의 주요 내용에 대한 평가와 우리나라에 주는 정책 시사점은 다음과 같다.

첫째, 농가소득 안전망 장치 강화의 강화이다. 국가 재정절감이 미국의 최대 현안 과제로 부각되어 농가지원을 위한 예산도 상당한 감축이 불가피하고, 농정개혁이 필요하다는데 공감대가 형성되어 있었음에도 불구하고, 2014년 농업법 제정 동향을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어 졌다. 가격이

나 작황에 관계없이 지급되는 고정직불제는 폐지하였으나 가격하락이나 단수 감소에 의한 농가의 소득 손실을 보전하는 유통지원융자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 그리고 수입손실보상제도(ARC) 등 농가소득 안정망 제도가 큰 틀에서 그대로 유지되거나 오히려 강화되었다.

둘째, 경손보상정책의 출현이다. 2014년 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)의 출현이다. 예를 들어 대표적 경손정책인 수입손실보상제도(ARC)는 고정직불제(DP)와 가격보전직불제(CCP), 수입보전직접지불제(ACRE) 폐지에 대한 대체수단으로 최근 지속된 높은 농산물 가격과 농가소득이 유지되는 상황임에도 불구하고 주요 품목에 대해 고정적으로 지불되는 고정직불제(DP)에 대한 비판적 시각과 시장가격이 목표가격을 상회하는 상황에서 CCP와 ACRE가 발동되지 않는 실효성 문제에 대한 비판의 목소리를 수용하는 대안으로 고안된 정책수단이다.

셋째, 이중 삼중의 농가소득 안전망 체제의 구축이다. 2014년 농업법 제정에 따라 향후 미 농가의 경미한 손실은 주요 정책 대상 품목에 대한 농가지원정책인 수입손실보상제도(ARC)를 통해 지원하면서, 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 현행 작물보험을 통해 농가소득 안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다. 2014년 미국 농업법은 수입손실보상제도(ARC)을 통해 작물보험에 의해 보상되지 못하는 일정부분의 농가손실을 지원하고자 하고 있어, 기존 마케팅론 제도를 통한 최저가격보장, 가격손실보상제도(PLC)를 통한 목표가격 보장, 그리고 작물보험을 통한 대규모 손실위험보상과 함께 이중 삼중의 농가소득 안전망 체제를 구축하고 있다고 평가할 수 있다.

넷째, 지역별 농가지원 불균형 문제해소이다. 현행 작물보험은 대규모 자연재해 피해가 자주 발생하는 주나 지역의 농가에게 혜택이 집중되는 불균형 문제가 있었다. 하지만 수입손실보상제도(ARC)의 시행으로 지역 간 정부지원의 불균형이 해소될 수 있다고 기대하고 있다. 이러한 수입보상정책은 미국 내에서 평균적으로 농가 손실이 상대적으로 적어 작물보험의 혜택이 적었던 중서부(mid-west) 지역에 더 많은 혜택을 줄 것으로 예상된다.

다섯째, 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 앞서 살펴 본 대로 2008년 농업법에 의하면 품목별 지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per per-

son)는 고정직불 4만 달러, 가격보전직불(CCP) 6만 5천 달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3천 달러이며, 유통지원융자제도(ML)의 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법은 이와 관련하여 유통지원융자제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원합계를 기준으로 농민 1인당 12만 5천 달러로 규정하고 있다. 또한 2008년 농업법은 농업소득(farm income)이 75만 달러 이상이거나 농외소득(non-farm income)이 50만 달러 이상인 자는 품목별 지원제도의 지급대상에서 제외하였으나 2014년 농업법은 이러한 농업소득과 농외소득 구분을 폐지하는 대신 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(adjusted gross income, AGI)이 90만 달러 이상인 경우 수혜 자격이 없다. 이렇게 정책대상 품목의 지원합계로 수혜한도를 규정하고 통합된 소득으로 품목별 지원제도의 지급대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편이다.

마지막으로 한국의 품목별 직불제에 주는 시사점이다. 국제 농산물 가격 상승과 미국 농가소득이 증가하는 상황에서도 2014년 미국 농업법은 농가소득안전망을 강화하는 방향으로 개정되었다. 이는 WTO나 FTA를 통한 농산물 시장개방 확대와 최근 기후 변화, 병해충, 가축질병의 빈도가 증가하는 추세에서 농가소득 및 경영불확실성이 높아지는 국내 상황을 감안할 때, 우리 정부도 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위해 지속적인 지원과 노력이 요구됨을 보여준다. 예컨대 우리의 경우도 미국의 수입손실보상제도(ARC)와 같이 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 수입손실을 보상하기 위한 수입보장지원 프로그램의 개발이 필요하다.

참고문헌

- 송주호, 임정빈, 이현옥, 대니얼섬너. 2012. 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점. 한국농촌경제연구원.
- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법의 배경과 개요”. 세계농업 Vol. 168. 한국농촌경제연구원.
- Chite R.M.(coordinator). 2013. The 2013 Farm Bill: A Comparison of Senate-Passed S. 954 and the House Agriculture Committee’s H.R. 1947 with Current Law. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): The 2014 Farm Bill: Summary and Side-by-Side. Congressional Research Service. Report R43076. Washington D.C.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill: A Comparison of the Conference Agreement with the Senate Passed Bill(S. 954) and House Reported Bill(H.R. 2642). Congressional Research Service. Report R43076. 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.
- Farmdoc Daily. 2014. ARC-PLC Decision: Why It Differs from the ACRE-DCP Decision. University of Illinois
- Farmdoc Daily. 2014. Agriculture Risk Coverage and Price Loss Coverage in the 2014 Farm Bill . University of Illinois
- USDA. Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET. USDA.
- USDA. 2012. FY2013 Budget Summary and Annual Performance Plan. USDA.

참고사이트

- USDA. Economic Research Service. Farm Program Atlas.
(www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)
- USDA. Economic Research Service. 2008 Farm Bill Side by Side“
(www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/~)