

2014년 미국 농업법 환경보전정책의 주요내용과 시사점 *

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

미국에서 농업생산과 밀접히 연관된 물과 토양에 대한 보전과 관리에 대한 정책적 관심은 1930년대부터 있어 왔다. 하지만 명시적으로 농업법(Farm Bill)에 환경보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title)을 두고 물과 토양문제를 넘어 농업자원 및 환경보전을 위해 종합적 접근이 시행된 것은 1985년 농업법에서 시작된다. 1985년 농업법에서 처음으로 보전(Conservation)이라는 장(Title)하에 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster) 규정과 휴경에 대한 직접지불정책인 보전유보제도(Conservation Reserve Program, CRP) 등을 도입한 이후 농업자원과 환경보전을 위한 다양한 정책들이 주기적으로 개정되는 일련의 농업법을 통해 재승인, 수정, 신설, 폐지 및 통합되는 과정을 겪어왔다. 여기서는 미국의 주요 농업자원 및 환경보전지원 정책의 현황과 특징을 살펴본 후, 2014년 농업법에서 변화된 주요 환경보전 정책에 대해 알아본다.

1. 미국 농업부(USDA)의 환경보전정책의 개요

미국 농업부(USDA)는 자연자원 및 환경보전 측면에서 비옥한 토양과 깨끗한 물과 공기는 농업생산과 농가경제에 매우 필수적인 조건이라는 측면에서 농업자원과 환경

* (jeongbin@snu.ac.kr).

보전을 목적으로 20개 이상의 광범위한 환경보전프로그램(Conservation Programs)을 시행하고 있다.¹⁾

미국 농업부의 1980년대 초반까지 환경보전정책은 농업생산성 증진을 위한 토양침식의 방지와 농업용수의 원활한 공급에 초점을 두어왔다. 하지만 이러한 두 축의 정책이 농업활동으로 인한 환경보전문제를 충분히 다루지 못한다는 인식하에 1985년 농업법에서 보전이라는 독립적 장을 마련 한 이후 농업자원 및 환경보전을 위한 다양한 프로그램을 지속적으로 증가시켜왔다.

예를 들어 1985년 농업법은 환경적으로 민감한 농지를 10~15년간 휴경하는 경우 농가에 보조금을 지급하는 보전유보제도(CRP)를 도입하였고, 이후 이 제도는 미국 환경보전정책의 핵심이 되었다. 1990년 농업법은 습지보전제도(Wetlands Reserve Program, WRP)을 도입하였다. 1996년 농업법은 경작농지를 대상으로 하는 환경개선지원제도(Environmental Quality Incentives Program, EQIP)와 야생동식물서식지장려제도(Wildlife Habitat Incentive Program, WHIP)를 신설하였고, 농지가 비농업용지로 전환되는 것을 막기 위해 지방정부와 비정부기구가 농지를 구매하여 휴경할 경우 이를 지원하는 농지보호제도(Farm and Ranch Lands Protection Program, FPP)을 마련하였다. 2000년 농업법은 전통적으로 작물보험가입이 적은 16개주의 농업생산자들의 환경보전관리 비용의 일부를 지원해 주는 농업관리지원제도(Agricultural Management Assistance Program, AMA)를 신설하였다. 2002년 농업법은 수계별로 별도의 환경보전 활동을 지원하는 보전보장지원제도(Conservation Security Program, CSP)와 초지보전제도(Grassland Reserve Program, GRP)을 새롭게 도입하였다. 2008년 농업법은 보전보장지원제도(Conservation Security Program, CSP)를 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CStP)로 대체하여 경작 중인 토지에 대한 보전정책을 강화했다.

특히 2008년 농업법은 지금까지 농업법 중에서 환경보전(Conservation)관련 정부지출 예산을 가장 크게 확대하였는데, 2008년 40억 달러에서 2012년 65억 달러 수준으로 환경보전지원 예산을 증액하여 환경보호 프로그램을 강화하는 조치를 시행해 왔다.

이렇게 미국 농업부가 관할하는 농업자원 및 환경보전 프로그램의 증가와 예산증액 추세는 미국 내 환경보호 단체와 비농업부문의 자연자원 및 환경 보전에 대한 목소리

1) 미국 농업부(USDA)내에서 농업자원관리 및 환경보전 업무는 자연자원보전청(Natural Resources Conservation Service, NRCS)에 의해 대부분의 프로그램이 운영되고 있으며, 농가지원국(Farm Service Agency)은 가장 큰 보전정책인 보전유보제도(CRS)를 담당한다. 이외에 환경보전을 위한 연구 및 교육을 위해 농업연구청(Agricultural Research Service, ARS), 경제연구청(Economic Research Service, ERS), 그리고 산림청(Forest Service, FS) 등이 관여한다.

증가를 반영한 것이다 이에 현재는 농업법상 환경보전이라는 장하에 전통적인 토양침식 방지 및 농업용수의 양과 질 관리 정책이외에 야생동식물 서식지보전, 대기 질 관리, 습지 복구와 보전, 에너지 효율 증대 등 지속가능한 농업을 위한 다양한 정책들이 시행 중에 있다. 농업법에 근거하여 미국 농업부(USDA)에 의해 추진되고 있는 자원 및 환경보전 관련 주요 정책 유형은 아래 <표 1>과 같다.

미국의 농업자원 및 환경보전 관련 정책은 크게 농가지원정책의 수혜를 받기 위한 기본적 의무준수 차원의 규제정책과 함께 독자적인 지원정책으로 나누어진다. 우선 농업법에 의한 환경보전을 위한 규제정책으로는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)제도가 있다. 이는 원칙적으로 정부의 농업정책으로부터 수혜를 받는 농민에게 침식성이 높은 작물 경작지보호와 습지보호를 의무화하는 것이다. 이렇게 미국 정부가 시행하는 농업정책의 수혜를 받기 위해 환경보전 의무준수(Conservation Compliance) 조항을 두고 경작지보호와 습지보호를 의무화한 것은 1985년 농업법에서 처음 도입된 후 지금까지 계속 시행되고 있다. 예를 들어 침식우려지(highly erodible land, HEL)에 작물을 재배할 경우 농업부 산하기관인 자연자원보전청(NRCS)으로부터 승인받은 보전조치(approved conservation system)를 수행해야 하며, 그렇지 않을 경우 정

표 1 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책

정책 유형		정책의 종류
규제정책 (의무준수)	- 토양침식 방지	- 경작지보호제도(Sodbuster)
	- 습지 보전	- 습지보호제도(Swampbuster)
지원정책	- 휴경농지 대상	- 보전유보제도(CRP) - 습지보전제도(WRP) - 농목축지보호제도(FPP) - 초지보전제도(GRP)
	- 활용(경작)농지 대상	- 환경개선허가제도(EQIP) - 보전책무제도(CSIP) - 야생동식물서식지장려제도(WHIP) - 농업관리지원제도(AMA)
	- 보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
	- 긴급재해보전지원	- 긴급보전지원제도(ECP; Emergency Conservation Program) - 긴급수계지역보호제도(EWP; Emergency Watershed Protection Program)
	- 기타지원정책	- 체사픽만 수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed Program) - 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative) - 5대호지역보전제도(Great Lakes Basin Program) 등

자료: Stubbs(2013)로 부터 재구성.

부의 농가 지원정책인 고정직불, 마케팅론, 가격보전직불(CCP) 등의 각종 혜택을 받을 수 없다.²⁾ 또한 습지를 보호하지 않고 배수, 평탄작업 등을 통하여 개발한 후 영농행위를 하는 경우도 미국 정부의 각종 농가지원 혜택을 받을 수 없도록 하고 있다.

농업자원 및 환경보전을 위한 지원정책은 규제정책과 달리 농가의 자유의사에 따라 참가 여부를 결정하게 되며, 대상 토지의 경작여부와 정책목적에 따라 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs), 경작농지지원제도(Working-land programs), 그리고 긴급재해보전지원제도(Emergency Programs), 기술지원프로그램(Technical Assistance Programs)과 기타 환경보전지원제도(Other Conservation Program) 등 크게 5개 유형으로 구분된다.

첫째, 농지은퇴지원제도는 일반적으로 농지를 농업생산으로부터 장기간 은퇴시키는 조치인데 최소한 10년 동안이며, 어떤 경우에는 영구히 은퇴시키는 경우도 있다. 이렇게 농경지를 경작하지 않고 보전하는 경우 농가에게 임대료 수준의 직불금을 지원하는 대표적 제도로 보전유보사업(CRP)과 습지보전사업(WRP)이 있다. 또한 농지를 농업용으로 유지할 목적으로 구매자금을 지원하는 농축지보호제도(Farm and Ranch Lands Protection Program, FPP)와 목초지를 보전하기 위해 고안된 초지유보제도(Grassland Reserve Program, GRP) 등도 여기에 속한다.

둘째, 경작농지지원제도는 생산에 투입된 경작농지에 친환경적 영농활동을 이행하는 농민들에게 비용보전과 기술적, 금융적 지원을 해주는 것이다. 이렇게 토지를 경작하되 친환경적 방식으로 관리하는 경우 그 소요경비의 일부를 지원하는 제도로는 보전책무제도(CSP), 환경개선지원제도(EQIP), 야생동식물서식지장려제도(WHIP), 농업관리지원제도(AMA) 등이 있다.

셋째, 농업자원과 환경보전을 위한 의무준수 및 기술지원프로그램은 정부 정책의 수혜를 받기 위해 의무적으로 준수해야하는 사항을 농민들이 지키도록 하게 하는 기술적 지원을 포함하여 토지소유자들에게 지역의 특성과 토지사용유형에 적합한 과학적 기술과 정보지원, 그리고 토양, 공학, 생물학 등 관련 전문가 지원 등이 있다.

넷째, 긴급재해보전지원제도는 긴급한 자연재해로 파괴된 농지를 복구하는 농민을 지원하는 긴급농지보전지원제도(Emergency Conservation Program, ECP)와 긴급한 자연재해로부터 수계지역의 생명과 재산 위협을 줄이기 위해 지원을 하는 긴급수계지역보호제도(Emergency Watershed Protection Program, EWP)가 있다.

다섯째, 농업자원과 환경보전 지원정책의 마지막 부류는 주요 유역에 대한 보전과

2) 이와 관련된 주요 농가지원 정책들의 세부 내용은 송주호외(2012) 참고바람.

보호를 위한 제도와 주요 지역별 자원보전을 위한 것으로 체사픽만 수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed Program)와 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative) 등이 있는데 일반적으로 주요 수계지역의 홍수보호, 물 공급, 수질 보전이나 지역 공동체를 지원하는 제도이다.

표 2 전체 환경보전 지출대비 정책 유형별 차지 비중(2012년 기준)

단위 : 백만 달러, %

전체	농지은퇴 지원	경작농지 지원	의무준수 및 기술지원	긴급재해 지원	수계지역 지원
6,588	2,773	2,535	845	390	45
비중	42.1%	38.5%	12.8%	5.9%	0.7%

자료: Stubbs(2013), Agricultural Conservation: A Guide to Programs,에서 재가공.

2012년 기준으로 총 65억 88백만 달러의 전체 환경보전관련 사업비에서 차지하는 정책 유형별 차지 비중은 농지은퇴제도(42.1%), 경작농지제도(38.5%), 의무준수 및 기술지원(12.8%), 긴급재해지원제도(5.9%)의 순이다<표 2 참조>. 개별 정책별로는 보전 유보제도(CRP), 환경개선지원제도(EQIP), 보전책무제도(CStP), 환경보전 의무준수 및 기술지원사업(CAT), 그리고 습지보전제도(WRP)의 순이다<표 3 참조>.

표 3 주요 환경보전 정책별 지출예산액

단위 : 백만 달러

구 분	2009	2010	2011	2012
Total	4,905	5,656	6,145	6,588
Conservation Reserve Program	1,916	1,911	1,997	1,975
Wetlands Reserve Program	436	630	726	588
Farm and Ranch Lands Protection Program	121	150	175	145
Grassland Reserve Program	48	100	117	65
Environmental Quality Incentives Program	1,067	1,174	1,180	1,408
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Wildlife Habitat Incentives Program	85	83	85	73
Agricultural Management Assistance	15	15	15	10
Conservation Technical Assistance	730	762	762	783
Agricultural Water Enhancement Program	73	72	74	60
Resource Conservation and Development	51	51	51	0
Watershed Rehabilitation Program	40	40	40	0
Chesapeake Bay Watershed	23	43	72	50

표 3 주요 환경보전 정책별 지출예산액 (계속)

단위 : 백만 달러

구 분	2009	2010	2011	2012
Emergency Forest Conservation Reserve Program	10	8	9	8
Conservation Stewardship Program	9	390	601	788
Grassroots Source Water Protection Program	5	5	5	0
Voluntary Public Access and Habitat Incentives Program	0	0	33	17

자료: USDA, Budget Summary and Annual Performance Plan 각 연도로부터 재구성.

2. 주요 환경보전지원제도의 운영 연왕과 특징³⁾

2.1. 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs)

2.1.1. 보전유보제도(CRP)

1970년대 초반 이후 국제적인 곡물 재고 감소와 해외 수요 증가로 농산물의 가격이 상승하자 미국 농업 생산자는 한계 농지 및 목초지 까지 경작을 확대하였고 이러한 현상은 1980년대 초까지 계속되었다. 이에 따라 당시에 미국에서는 침식되기 쉬운 토지까지 경작이 진행되어 토양유실이 심각한 문제로 대두되기 시작하였다. 또한 1980년대 들어 국제적인 농산물 생산과잉으로 재고가 증가함에 따라 국제 곡물가격이 하락하고 농장경영이 악화되기 시작하였고, 이러한 상황이 지속됨에 따라 주요 정책대상품목들의 가격하락으로 부족불 지불금이 증가하여 연방정부의 농업부문 재정적자 문제가 심화되기 시작하였다.

이러한 상황에 대처하기 위해 미국은 1985년 농업법(Food Security Act)에서 휴경하는 경우 임대료 수준을 직접 지원하는 보전유보제도(CRP)를 도입하였다. 이 제도를 도입할 당시 농업단체나 환경보호단체도 이 프로그램 도입에 대해 적극적인 지지를 보였다. 일명 휴경제도로 불리는 보전유보제도(CRP)는 농가의 자발적 참가에 기초한 정책으로 생산자가 침식도가 높고, 환경적으로 민감한 농지를 10~15년 동안 생산을 중단하고 휴경할 경우 그 대가로 생산자는 임대료(rental payment) 수준의 지원금을 받는 제도이다.

동 제도의 목적은 ① 토양유실 감소, ② 농업 생산능력의 장기적인 보전, ③ 퇴적 방지, ④ 수질개선, ⑤ 야생생물 서식지 증가, ⑥ 과잉생산 억제, ⑦ 생산자 가격 및 소득 지지 등 7가지로 요약할 수 있다. 즉, 토양침식 방지 등 환경보전을 주목적으로 하고

3) Stubbs(2013), Agricultural Conservation: A Guide to Programs, 등 참조.

부차적으로 휴경으로 인한 생산 감축을 통해 작물가격을 지지하고 농가소득을 안정시킬 뿐 아니라 정부의 가격지지 및 농가소득 지원 정책으로 인한 재정 부담을 감소시키는 효과를 기대하고 있다. 물론 미국 정부는 현재 이 사업의 주목적을 전반적인 농업자원 및 환경보전과 개선이라는 측면에 두고 있다.

동 사업의 주 내용은 침식 우려지 등 환경적으로 취약한 농경지 등에 작물을 재배하지 않고 나무, 영구 초지 등 피복 식물을 식재토록 하여 토양, 수자원, 야생동물 자원 등을 보전하는 것이다. 농가가 참여계약을 체결하면 초지 조성 등 침식방지조치 소요비용의 50%까지 지원하며, 참여 토지에 대한 연간 임대료를 지불한다. 이에 추가하여 대상지가 습지복원에 참여시킬 시는 소요비용의 25%까지 인센티브로 지원할 수 있도록 하고 있다.

동 제도 사업대상 토지는 1985년 도입당시는 현저하게 침식되기 쉬운 토지만 대상이었으나 이후 몇 차례 개정을 통해 현재는 ① 침식성 지수가 평균 8이상의 침식우려지, ② 현재 프로그램에 참가하고 있는 토지, ③ 보전우선지 등 세 가지 중 하나에 해당되는 토지를 대상으로 한다. 그리고 농지에 영구피복작물(permanent cover crop)을 식부하고 이를 유지하는 경우 비용분담(cost-share)과 기술지원 등을 추가적으로 지급받는다. 휴경하는 대가로 생산자는 임대료를 지불받는다. 연간 임대료율은 상품신용공사(CCC)에서 기초를 산정하게 되는데 각 지역(county)별 토양의 생산성과 과거 3년간 해당 평균 임대료 수준을 감안하여 산정한다. 이 제도 참여 신청농가는 신청 시에 희망 임대료율을 제출하며, 일반적으로 상품신용공사에서 제시한 임대료율 또는 그보다 낮은 수준을 신청하는 데, 왜냐하면 신청자가 낮은 가격을 제출할수록 대상자로 선정될 가능성이 높아지기 때문이다. 이때 참가자는 신청 시 휴경지를 어떻게 관리할 것인가에 대한 계획을 제출해야 한다. 농가의 사업신청이 채택되면 농업지원청(FSA)을 통해 10~15년간 계약을 체결하며, 계약 후 ① 10~15년간 휴경할 것, ② 휴경지는 식물로 피복할 것, ③ 지역의 토양 및 수자원 보전사업소(local soil and water conservation districts)로 부터 보전계획 승인을 받을 것 등의 요건을 준수해야 한다.

연간 소요자금 면에서 가장 큰 보전 프로그램인 보전유보제도(CRP)의 사업면적의 상한은 농업법에서 규정하고 있다. 2002년 농업법에서는 3,910만 에이커(1,582만 헥타르)로 상한이 설정되었으나 2008년 농업법에서는 상한이 3,200만 에이커(1,295만 헥타르)로 축소되어 운영 중에 있다. 이렇게 2008년 농업법은 휴경을 전제로 하는 보전유보(CRP)제도의 상한을 줄였으나 경작농지 프로그램으로 전환하는 농민에게도 지원하

는 프로그램이 강화되는 것을 반영하여 한도를 줄인 것이지 정부의 보전유보제도(CRP)의 축소 의지를 의미하는 것은 아니다. 최근 미 농업부가 농업자원 및 환경보전 정책의 중심을 보전유보제도(CRP)와 같은 농지은퇴제도보다는 환경개선지원사업(EQIP)과 보전책무제도(CStP)와 같은 경작지(경작농지)에 대한 보전제도를 강화하고 있음에도 불구하고, 아직도 보전유보제도(CRP)는 미국 농업자원 및 환경보전 정책의 가장 중요한 위치를 차지하고 있다.

2.1.2 습지보전제도(WRP)

미국은 과거 200년 동안의 산업화 과정에서 많은 초지와 습지가 농경지나 비농업용지 등으로 전환되었으며, 특히 전체 습지의 절반이상이 경작지로 전환되었다. 일부 주 의 경우는 심지어 90%정도의 습지가 사라지게 되는 등 자연환경의 손실이 심각하였다. 1980년대 들어 자연자원과 습지 보전의 중요성이 부각되고 미국의 습지정책이 과거의 개발에서 보전 및 복구로 전환되면서 1985년 농업법 이후 최초로 습지보전을 위한 정책을 도입하였다. 1985년 농업법은 습지보호규제 조항을 신설하여 보호 습지를 배수하여 농업용 등으로 활용할 경우 당해 토지의 소유주에 대해서 농업부가 지원하는 각종 프로그램의 수혜 대상에서 제외하도록 하였다. 그 후 1990년 농업법에서는 습지보호를 본격 추진하기 위해 습지보전제도(WRP)를 도입하고, 농경지 등을 습지로 전환 및 복구할 경우 지원을 하도록 하여 1992년 9개주에서 습지보전을 위한 시범사업을 실시하였고, 이후 점차 확대되어 현재는 모든 주가 습지보전제도(WRP)에 참여하고 있다.

습지보전사업(WRP)의 사업내용은 한계토지(marginal land)등 농업생산성이 낮고 환경적으로 취약한 토지를 농업 생산에 활용하지 않고 습지로 복구하여 보전해나가는 것이다. 습지의 조성 및 복구를 통하여 어류와 야생 동식물의 서식지를 제공하고, 화학 오염물질의 정화, 수질 개선, 홍수 조절, 지하수 함양, 생물 다양성 보호, 교육, 과학 및 여가 활동 기회 제공 등 다양한 공익적 기능을 제공할 수 있게 하는 것이다. 즉 이 제도의 목적은 프로그램에 참여한 토지가 충분히 습지로서의 제 기능과 역할을 다할 수 있도록 회복시키는 것이다. 이 사업은 참여를 희망하는 토지 소유자가 자발적으로 신청하게 되면 정해진 기준에 따른 우선순위에 의해 적격 대상자를 선정하여 재정 및 기술 지원을 실시한다.

습지보전사업(WRP)으로 지원 받을 수 있는 대상 토지는 ① 경작하거나 방목 중인 습지, ② 범람 시 습지가 되는 경작지, ③ 수자원의 질이 저하되고 있는 곳으로 복구가 가능한 목축지 및 임목 생산지, ④ 보호습지에 연결된 호수 및 강 지역 등이다. 이 제

도에 참여하고자 하는 농가가 사업신청을 하면 연방의 지침에 따라 평가항목과 우선 순위를 정해 주(State)별로 대상자 선정이 이루어진다.

습지보전사업(WRP)은 농경지 보전유보사업(CRP)사업과 마찬가지로 농업법에 의해 대상면적의 상한이 설정되어 있는데, 2002 농업법의 대상면적은 227만 5,000 에이커였으며, 2008년 농업법에서는 304만 1,000 에이커로 상한이 증가되었다. 대상토지의 자격요건을 확대해서 개인 또는 부족 소유의 습지, 경작지, 초원, 특정 야생동물 종의 서식 조건이 충족되는 토지까지 확장했다.

2.1.3. 농목축지보호제도(FPP)

동 제도는 1996년 농업법을 통해 처음 시행된 것으로 농경지를 비농업용지로 전환하고자하는 농경지 소유자로부터 주(state), 부족(tribal), 지방정부, 민간단체가 환경보전 차원에서 농지를 구매하는 자금을 지원하는 것이다. 이 사업을 위해 2002년 농업법은 2002~2007년 동안 5억 9,700만 달러의 재원을 할당하였으나 2008년 농업법은 2008~2012년 동안 7억 4,300만 달러로 예산을 증액하였다. 2008년 농업법 이전에는 농경지의 비농업용의 전환을 방지하고, 토양을 보전하는 것을 주목적으로 하였으나 2008년 농업법에서는 농지를 구매한 주, 부족, 지방정부, 민간단체가 환경보전차원에서 농업용으로 경작하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다.

2.1.4. 초지유보제도(GRP)

동 제도는 2002년 농업법을 통해 시작되었으며, 천연의 목초방목지를 개량하거나 보전하기 위해 고안된 제도인데 장기임대(10, 15, 20년 기준)와 영구적인 토지 구매(permanent easements) 형태로 초지를 보전한다. 임대의 경우, 연간 초지임대료 지불은 방목가치(grazing value)의 75%까지로 하고, 영구적인 토지부담완화를 위한 구매는 공정한 시장가격으로 구매하되, 방목가치는 제외한다.

동 제도 하에서 정상적인 건초수확과 방목행위는 허용되는데 GRP 하에서 생산자와 토지 소유자는 다음과 같은 사항을 준수해야 한다. 적절한 목초, 활엽초본, 관목 등을 복원하고 유지, 토양침식 방지, 해당 초지를 작물생산, 개발, 기타 용도로 전환하지 못한다.

2002년 농업법에서는 초지유보제도(GRP) 사업대상 면적을 200만 에이커로 상한을 설정하고 농업법 시행 6년간(2002~2007) 2억 5,400만 달러의 예산지출을 승인한 바 있는데, 2008년 농업법에서는 이 제도를 더욱 확충하였다. 2008년 농업법은 사업대상 초지를 2008~2012년 동안 기존 200만 에이커 이외에 122만 에이커를 추가시킨다는 목

표를 세우고, 총 2억 99백만 달러의 예산지출을 승인하였다. 특히 2008년 농업법은 이 사업을 위한 정부 지원액의 40%는 임대 계약(10년, 15년, 20년 만기)을 위해 사용하도록 하고, 나머지 60%는 영구적인 초지부담 완화를 위한 구매에 사용하도록 했다.

2.2. 경작농지제도(Working-land programs)

2.2.1 . 환경개선지원제도(EQIP)

경작농지에 대한 대표적인 보전정책인 환경개선지원사업(EQIP)은 1996년 농업법에 처음 도입된 후 지속되고 있는 농업인 자율 참여 사업으로 농가가 친환경 농업(축산업 포함)과 임업을 영위하는데 필요한 기술 및 재정적 지원을 통하여 경작지의 토양, 수질 등 자연자원의 보전을 목적으로 한다. 이 사업은 종전에 시행해 오던 4개의 경작농지 환경보전사업인 농업보전제도(Agricultural Conservation Program, ACP), 대평원보전제도(the Great Plains Conservation Program, GPCP), 수질보전제도(Water Quality Incentives Program, WQIP), 콜로라도강 염도통제지원제도(Colorado River Salinity Control Program, CRSCP)을 통합한 것이다.

이 사업을 통해 농업부는 자연 자원의 건전성 유지 및 개선에 필요한 보전행위에 대해 소요비용의 일부를 분담 지원한다. 참여를 희망하는 농가·축산농가·임가는 당해 토지 등에 대한 환경개선사업 계획을 수립하여 연중 언제나 사업을 신청할 수 있다. 이 때 환경개선 사업내용은 자연자원보전청이 규정하고 있는 지역별 기준에 합치하여야 한다.

자연자원보전청은 농가에서 제출한 사업계획을 검토하여 비용 측면에서 효율적이고, 국가 전체의 보전 우선순위가 높은 분야이며, 환경적 편익이 극대화 되는 계획인지 여부를 평가하여 우선순위를 설정하여 소요비용의 일부를 지원한다. 이 사업은 양분관리, 분뇨관리, IPM, 관개수관리, 야생동식물서식지 관리, 종합영양관리(Comprehensive Nutrient Management Plan)등과 같은 친환경적 토양관리방식을 채택하는 농가에게는 별도의 인센티브를 부여한다. 소요비용 지원 비율은 전체 사업비의 75%를 초과하지 못하나, 영세농이나 신규농 등의 경우는 90%까지 지원받을 수 있다. 계약기간은 1년 이상 10년까지이며 계약기간 동안 지원받을 수 있는 사업비 및 인센티브의 총액 상한은 농가당 30만 달러이다. EQIP 지출의 최대 대상자는 축산농가 인데, EQIP 전체 지출의 60%는 축산업자에 대한 비용분담형 사업용(예를 들면 종합영양관리계획 개발 사업) 지출로 제공하도록 하고 있다. 이러한 환경개선지원제도(EQIP)는 미국 정부가 지속적

으로 재원을 증가시키는 역점사업이다. 환경개선지원제도(EQIP) 지출예산은 2002년 농업법 하에서는 2002~7년 6년 동안 49억 2000만 달러였는데 2008년 농업법에서는 2008~2012년 5년 동안 73억 2500만 달러로 확대되어 2008년 농업법에서 시행된 환경 보전사업 중 지출이 가장 크게 증가한 부분이었다.

2.2.2. 보전보장제도(CSP)/보전책임제도(CStP)

1985년 농업법에 의해 도입된 보전유보사업(CRP)은 휴경농지에 매년 지대를 지불해야 하므로 작물을 재배하는 농지에 환경보전 비용만을 지불하는 방법에 비해 예산 소요가 많으며, 또한 보전유보사업(CRP) 계약만료로 생산이 재개된 농경지의 경우 환경편익을 유지하기 위한 조치가 필요했다. 이러한 이유로 1990년대부터 경작하고 있는 토지에 대한 친환경적 보전대책이 논의되기 시작하였다. 그 결과 2002년 농업법에서 환경보전을 위한 특정행위를 실시할 것을 계약한 농장에 환경 보전 비용의 일부를 직접지불형태로 지원하는 제도가 보전보장프로그램(Conservation Security Program, CSP)이란 명칭으로 새로 도입되었다. 이 제도는 과거 1930년대부터 실시하였던 토약 침식 방지 비용 지원정책과 사업목적은 유사하지만, 특정 침식방지사업 비용 보조가 아닌 EU형 환경직불제와 같은 직접지불이란 측면에서 지원방식에 차이가 있다. 이 제도는 생산자가 경작지에 대한 자원 및 환경 보전계획을 마련하고, 환경보전행위(conservation practices)를 시행할 경우 정부가 지원하는 형태임이다. 이 때 높은 수준단계에 포함되는 보전행위일수록 지급액이 커지는데 그에 따라 요구되는 보전조치의 강도도 커진다. 생산자들은 보전계획에서 제시한 보전행위에 따라 기본지불(base payment)을 받게 되며 이 기본지불율(base payment rate)은 유사한 농지사용에 따른 임대료에 기초하는데 이는 농업부가 결정한다. 또한 친환경 영농행위의 채택과 이행, 그리고 유지에 대해 비용분담지불(cost sharing payments)도 제공한다. 이 사업에 참여하는 농가에서 실시할 친환경적 영농 및 자원 관리 조치 중에서 주요한 것은 다음과 같다. 토양양분관리, 병해충종합관리, 수자원보전 및 수질관리, 초지관리, 토양자원관리, 야생생물 서식지 보전 및 복원관리, 대기관리, 에너지 보전, 생물자원보전 및 복원, 완충지조성, 피복식물 재배, 자원보전형 윤작, 자연초지 보호 및 보전 등이다.

이러한 보전보장제도(CSP)는 농가의 자발적 자원 및 환경보전 노력에 대하여 책무 이행지불금(stewardship payments) 형태로 보상하는 것이다. 이에 2008년 농업법에서는 2002년 농업법에서 도입된 보전보장제도(Conservation Security Program, CSP)를 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CStP)로 대체하여 경작중인 토지에 대한 보전정

책을 강화했다. 이 사업에 의해 농가에 지불되는 금액은 경작지의 자원 및 환경보전 활동과 관련한 조치의 채택(adopting), 설치(installing), 유지(maintaining)의 비용 이외에 이러한 친환경적 조치 실행으로 인한 소득감소분 및 기대되는 환경개선의 이익 등에 기초되어 산출된다. 2008년 농업법은 2009-2012년 동안 국가 전체 평균적으로 에이커 당 18달러의 지불단가로 매년 1,277만 에이커에 해당하는 면적을 이 제도에 등록하도록 하고 있다. 등록면적의 5%는 신규진입 농업인에게, 또 5%는 사회적 약자 농업인에게 할당하도록 했다. 2008년 농업법이 시행된 지난 5년 동안 이 제도에 의해 수혜를 받는 농가당 지불한도는 20만 달러이다.

한편 EQIP와 CSP 간에 존재하는 차이점은 다음과 같다. 우선 EQIP와는 달리 CSP는 생산자가 등록하기 이전에 상당한 수준의 환경적 책무를 먼저 수행할 것을 요구한다. 농지를 CSP에 등록하기 이전에 토질과 수질이 반드시 농업부 자연자원보전청(NRCS)이 설정한 기준에 부합하여야만 한다. 즉 CSP는 이와 같은 환경개선 노력(과거에 행한 여타 환경보전 노력도 포함)에 대하여 책무이행지불금(stewardship payments) 형태로 보상하는 것이다. EQIP와 같은 전통적 프로그램이 기본적 보전노력(basic conservation effort)에 대해서 보상하는 반면 CSP는 생산자로 하여금 그러한 기본적 보전 노력을 초과하도록 유도하는 장려지원(enhancement)도 하고 있다. 축산관련 환경보전업무도 CSP 대상이 되고 있지만 초점은 토지관련 행위에 주어진다. 특히 축산폐기물 관리구조와 처리설비는 CSP 대상에서 제외된다.

2.2.3. 야생생물 서식지 지원제도(WHIP)

농지소유자나 생산자가 야생생물 서식지를 개발하거나 개선할 때 비용분담(cost-sharing)을 제공하는 제도이다. WHIP 재원은 1996~2001 기간 동안에는 6천 2백만 달러 수준이었는데 2002~2007 기간 동안에 3억 6천만 달러로 확대되었으며, 2008년 농업법 시행기간인 2008~2012년 동안에는 4억 25백만 달러로 더욱 증액되었다.

2.3. 보전기술지원(CTA)

다른 보전제도의 지원 대상 범주에 속하지 않는 농가가 자신의 농장을 환경개선하기 위한 보전계획수립, 채택, 설치를 원하는 경우 농업부는 기술적 지원을 제공하고 있다. 2008년 농업법 하에 매년 7억 달러 가량의 예산 지출이 이 사업에 사용되었다.

2.4. 긴급보전제도(ECP)

자연재해로 파괴된 농지를 복구하는 농민을 지원하는 긴급지원제도로써 다음과 같은 경우 지원한다. 토지를 상실하거나 그럴 위험이 있을 수 있는 경우, 토지의 생산능력을 저하시킬 수 있는 경우, 생산성 있는 농지로의 복구를 위해 필요한 비용이 매우 높아 연방지원이 요구되는 경우, 동일지역에서 재발될 것 같지 않은 손실일 경우 등이다.

2.5 미국의 농업자원 및 환경보전정책의 특징

2.5.1. 포트폴리오 접근(Portfolio Approach)에 따른 보전정책의 강화

미국은 농업자원 및 환경보전 문제를 다루는데 있어서 농지은퇴제도, 경작농지제도, 보전기술지원, 긴급재해지원 등 다양한 메뉴방식을 통해 농가에게 상당한 신축성을 부여하고 있다.

대부분의 생산자는 자신들의 농장여건에 따라 정부지원을 받을 수 있는 다양한 보전정책 선택의 가능성을 부여받고 있으며, 자신의 환경개선노력 정도에 따라 정부의 지원을 받을 수 있는 선택권을 가진다.

즉 농민들이 자신의 여건에 맞는 농업자원 및 환경보전(conservation) 노력에 대해 자발적인 선택에 의해 정부지원을 받을 수 있도록 하는 포트폴리오 접근(Portfolio Approach)을 취하고 있다. 이러한 상황을 반영하듯이 미국 농업법에서도 보전프로그램을 농업보전 포트폴리오라 부르고 있다. 농지은퇴제도는 일반적으로 농지를 농업생산으로부터 장기간 제외시키는 조치인데 최소한 10년 동안이며 어떤 경우에는 영구히 제외시키는 경우도 있다.

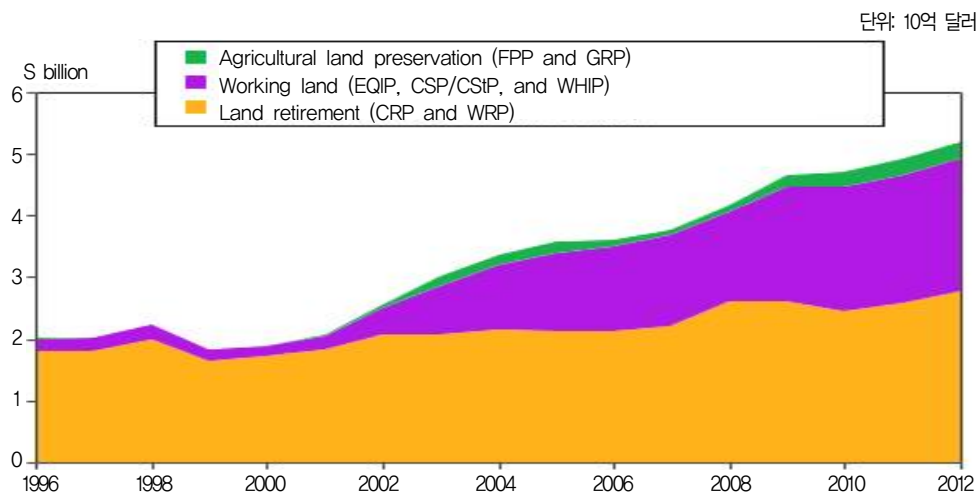
경작농지제도는 실제 생산에 투입된 농지에 보전적 영농행위를 도입하고 이행하는 농민들에게 기술적, 금융적 지원을 해 준다. 농지보호제도(Agricultural land preservation programs)는 농지를 농업용으로 유지하기 위하여 농지 사용권(예를 들면 개발권)을 구매하고, 보전기술지원(Conservation Technical Assistance)은 농장의 환경적 개선을 원하는 농민에게 USDA는 기술적 지원을 제공한다.

보전정책에 있어서 이러한 "portfolio" 접근은 농업-환경문제를 다루는데 있어서 상당한 신축성을 부여하면서 대부분의 생산자는 자신의 농장의 특성과 여건, 영농규모 및 경영구조 등의 차이에 따라 연방정부의 메뉴방식의 보전지원을 받을 수 있는 선택권을 가지게 된다.

2.5.2 경작농지보전(working-land conservation)에 대한 정책 강화

위에 언급한 포트폴리오 접근에 따른 환경보존정책의 시행과 함께 미국 농업자원 및 환경보전정책의 또 다른 특징은 최근 들어 경작농지보전에 대한 지출 증대 및 정책이 강화되고 있다는 것이다. 물론 아직도 미국 농업자원 및 환경보전지출의 중심은 농지은퇴제도를 통한 휴경제도인 보전유보사업(CRP)이 중심이지만 실제 경작되는 농지에 대한 자원 및 환경보전사업인 환경개선사업(EQIP), 보전보장사업(CSP)이나 보전책무사업(CStP), 야생서식지보호사업(WHIP) 등이 포함되는 경작농지보전 지출이 지속적으로 확대되고 있다. 2002 농업법 이전에는 보전정책(conservation programs)에 사용되는 정부재정지출의 대부분이 휴경농지(land retirement/easement) 프로그램에 돌아갔으나 최근에는 경작농지(working lands) 보전 정책으로 재원 투입이 증가하는 추세이다.

그림 1 미국의 농업자원 및 환경보전사업별 사업비 지출 추이(1996년~2012년)



자료: CBO Cost Estimates of Farm bill and USDA, Budget Summary and Annual Performance Plan.

2.5.3. 환경보전 의무준수와 연계한 여타 농업정책 시행

미국은 농업자원 및 환경보전 프로그램의 실효성을 높이기 위해 보전의무준수조항을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호와 습지보전을 위한 습지보호조치를 시행하지 않을 경우 정부의 농가 지원정책인 마케팅론, 직접지불, CCP 등의 각종 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 이러한 토양보호, 습지보호조치 등 농가의 환경 보전의무준수제도는 1985년 농업법에서 처음 도입된 후, 지금까지 계속 시행되는 제도로 이를 위반할 경우 미국 정부의 각종 농가지원 혜택을 받을 수 없도록 하고 있다.

3. 2014년 농업법의 환경보전 정책의 주요변화

3.1. 환경보전 관련 재정 지출 축소

미국의 막대한 재정적자와 국가부채로 인한 예산절감이 필요한 시점에서 보전관련 정책들에 대한 재정지출 삭감이 불가피하다는 목소리가 2012년 이후 농업법 개정을 위한 토의과정에서부터 증가해 왔다.

지금까지 미국은 농업자원 및 환경보전이라는 명목으로 매년 60억 달러에 달하는 재정지출과 함께 20여개 가량의 다양한 포트폴리오식 프로그램을 통해 농가의 선택권을 증가시켜 왔다. 그러나 종종 유사하게 중복된 프로그램을 통한 과잉재정지출이라는 점과 더불어 특정 지역과 이슈에 특화된 재정지출이라는 측면에 대한 비판의 목소리가 존재해 왔다.

이에 따라 2014년 농업법은 우선 현행 20개가 넘는 개별 환경보전프로그램을 병합하거나 축소하여 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우에 비해 향후 10년간 약 40억 달러 가량의 농업자원 및 환경보전관련 재정지출을 축소하였다.

2014년 농업법은 총 12개 장(Title)으로 주요 정책부문이 구분되는데, 향후 10년간 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법상 재정지출 축소가 예상되는 부문은 품목별농가지원(Commodities: 143억 달러 감축), 국민영양프로그램(Nutrition: 80억 달러 감축), 그리고 환경보전(Conservation: 40억 달러 감축)관련 정책이다. 2008년 농업법 대비 전체 재정지출 절감액(총 165억 달러 감축)에서 환경보전관련 재정지출 절감액이 차지하는 비중은 약 24% 수준으로 품목별 농가지원(86.7%)과 국민영양(48.5%)에 이어 세 번째로 재정지출이 크게 감소한 부문이다. 이들 세 개 부문을 제외한 나머지 9개 정책부문의 재정지출은 오히려 2008년 농업법에 비해 증가하였다<표 4 참조>.

하지만 2014년 농업법상 향후 10년간 환경보전(Conservation: Title II)관련 지출은 국민영양(Nutrition, 7,564억 달러), 작물보험(Crop Insurance, 898억 달러)에 이어 세 번째로 많은 576억 달러 가량 재정지출이 예상된다. 향후 10년간 환경보전관련 재정지출(576억 달러)은 전체 농업부문 지출액(9,564억 달러)의 6%에 해당하는 금액이며 2008년 농업법이 지속되는 경우 전체지출에서 차지하는 비중(6.3%)보다는 낮은 수준이나 이는 연간 평균 57억 달러 이상을 환경보전(Conservation)관련 사업에 재정지출을 승인함으로써 2008년 농업법과 마찬가지로 세 번째로 많은 재정지출이 소요됨을 알 수 있다<표 4 참조>. 즉 비록 재정절감이 미국의 최대 과제가 되어 농업예산도 상당한 감축이 불가

피하였지만 농업자원 및 환경보호 프로그램을 주요한 농업정책 사업의 하나로 지속적으로 추진하고자 함을 알 수 있다.

표 4 2008년 농업법과 2014 농업법 부문별 재정지출 비교(2014년~2023년, 10년간)

단위: 백만 달러

주요 부문		2008년 농업법 유지 기준치(1)	2014년 농업법 추정치(2)	기준치와의 차이 (1)-(2)	2014년 농업법 항목별 차지 비중(%)	전체재정 지출절감액 차지 비중(%)
I	Commodities	58,765	44,458	-14,307	4.65%	86.7%
II	Conservation	61,567	57,600	-3,967	6.02%	24.0%
III	Trade	3,435	3,574	+139	0.37%	재정지출증가
IV	Nutrition	764,432	756,432	-8,000	9.1 %	48.5%
V	Credit	-2,240	-2,240	0	-0.23%	재정지출증가
VI	Rural Development	13	241	+228	0.03%	재정지출증가
VII	Research	111	1,256	+1,145	0.13%	재정지출증가
VIII	Forestry	3	13	+10	0.001%	재정지출증가
IX	Energy	243	1,122	+879	0.11%	재정지출증가
X	Horticulture	1,061	1,755	+694	0.18%	재정지출증가
XI	Crop Insurance	84,105	89,827	+5,722	9.39%	재정지출증가
XII	Miscellaneous	1,410	2,363	+953	0.25%	재정지출증가
Total		972,905	956,401	-16,504	100%	

자료: Chite(2014), The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): Summary and Side by Side.

3.2. 주요 환경보전 프로그램의 재승인

2014년 농업법에서는 환경보전관련 재정지출은 축소하고 있지만 보전프로그램 중 가장 재정지출 규모가 큰 정책인 보전유보프로그램(CRP), 환경개선지원사업(EQIP), 보전책임제도(CSP)를 재승인하고 있다.

우선 환경보전정책프로그램 중 전통적으로 연간 20억 달러가량의 가장 큰 규모로 시행중인 휴경제도인 보전유보제도(CRP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 하지만 보전유보제도(CRP) 등록면적 한도(acreage enrollment cap)를 2008년 농업법의 3,200만 에이커에서 2,400만 에이커로 2018년까지 단계적으로 축소해 나가기로 했다. 실제 휴경제도인 보전유보제도(CRP)의 면적 한도 축소는 최근 높은 농산물 가격, 휴경에 대한 낮은 보상율을 감안할 때 불가피한 조치였다. 2014년 농업법의 CRP 등록면적 한도 축소로 인해 향후 10년간 33억 달러의 재정지출 절감이 예상된다. 또한 2014년 농업법은

초지보전제도(GRP)를 폐지하는 대신 보전유보제도(CRP)에 초지면적도 등록 가능한 형태로 통합되도록 하였다.

둘째, 보전유보프로그램(CRP)에 이어 전체 보전프로그램 중 두 번째로 크고, 경작중인 토지에 대한 보전프로그램 중에서는 가장 큰 규모로 시행중인 환경개선지원사업(EQIP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 환경개선지원사업(EQIP)과 관련하여 2014년 농업법은 2014년 13억 5,000만 달러에서 시작하여 2018년 17억 5,000만 달러까지 매년 사업예산을 증가시켜 향후 5년간 약 80억 달러의 재정지출을 승인하고 있다. 또한 2014년 농업법은 2008년 농업법과 마찬가지로 환경개선지원사업(EQIP) 관련 전체 재정지출의 60%를 축산업 부문에 사용하도록 하고 있다. 아울러 2014년 농업법의 환경개선지원사업(EQIP) 관련 중요한 변화는 야생생물 서식지 지원제도(Wildlife Habitat Incentives Program, WHIP)를 폐지하는 대신 환경개선지원사업(EQIP) 재원의 5%를 별도로 야생동물 서식지의 개발 및 개선에 지원 할 수 있도록 하고, 기존 창업농과 자원빈약농가이외에 군대로부터 퇴역한 농민과 목장주의 경우도 환경개선지원사업(EQIP)의 비용분담지원을 90%까지 받을 수 있도록 확대하였다. 이외에도 2014년 농업법은 환경개선지원사업(EQIP)의 지급상한을 기존 30만 달러에서 45만 달러로 증액하였다.

셋째, 환경개선지원사업(EQIP)과 함께 경작중인 토지에 대한 또 다른 중요한 보전프로그램인 보전책임제도(CStP)는 2014년 농업법에서 등록면적을 연간 약 12.8백만 에이커에서 10백만 에이커로 축소하는 것으로 재승인되었다. 이러한 보전책임제도(CStP)하 등록면적 축소로 인해 향후 10년간 23억 달러 가량의 재정절감이 예상된다. 다만 보전책임제도(CStP)의 지급상한은 2008년 농업법과 마찬가지로 기존 20만 달러가 유지된다.

3.3. 여타 환경보전 프로그램의 통합

2014년 농업법은 기존의 여러 보전프로그램을 통합하면서 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)를 도입하였다.

우선 농업보전지역제도(ACEP)는 기존 농경지 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지보전제도(GRP)를 폐지하는 대신 이들 기존 제도들을 통합한 것이다. 이 제도는 속성상 일시적이 아닌 장기적(혹은 영구적)인 농업용지 및 천연자원 보전을 목적으로 하고 있으며, 천연자원과 농지 및 습지의 보전을 위해 주정부, 지방정부, 인디언 부족, 혹은 여타 단체나 개인 등이 농지와 습지를 구매하거나 보

전조치를 시행할 경우 비용을 지원한다. 농업보전지역제도(ACEP)는 크게 두 개 유형으로 구분되는데, 하나는 농지보전지역제도(Agricultural Land Easement, ALE)이고, 다른 하나는 습지보전지역제도(Wetland Reserve Easement, WRE)이다. 농지보전지역제도(ALE)는 기존 농경지 보전프로그램인 농지보호제도(FPP)와 초지보전제도(GRP)를 통합한 것이고, 습지보전지역제도(WRE)는 기존 습지보전제도(WRP)를 계승한 형태다. 영구보전계약 지역은 평가를 통해 보전 및 복구를 위한 비용의 75%에서 100%까지 지원되고, 30년 장기보전계약 지역의 경우 보전 및 복구비용의 50%에서 75%까지 지원된다. 2014년 농업법은 농업보전지역제도(ACEP)와 관련하여 연도별로 차이가 있지만 향후 5년간 약 20억 3천만 달러의 재정지출을 승인하고 있다.

둘째, 2014년 농업법은 기존의 농업용수향상제도(Agricultural Water Enhancement Program, AWEP), 체사픽만수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed program), 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative), 그리고 5대호지역보전제도(Great Lakes Basin Program)을 폐지하는 대신 지역보전협동프로그램(RCPP)으로 통합하였다. 지역보전협동프로그램(RCPP)은 국가와 지방정부, 인디언 부족, 농업협동조합, 혹은 여타 보전단체와 개별농업생산자 등이 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역과 수계의 보전활동을 추진하는 경우 연방정부의 재원을 지원하도록 하고 있다. 지역보전협동프로그램(RCPP)의 수혜를 받기 위해서는 미 농업부(USDA)가 선정한 중요보전지역(Critical Conservation Area, CCA)에서 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역과 수계의 보전활동을 추진해야 하고, 정부에 의한 사업지원기간은 일반적으로 5년간(1년 연장가능)이다. 2014년 농업법은 지역보전협동프로그램(RCPP)을 위해 전체 이용 가능한 환경보전(Conservation) 재정지출의 7%와 추가적으로 연간 1억 달러 가량의 재정지출을 자연환경 보전을 위해 선정된 프로젝트 지역에 사용할 수 있도록 하고 있다. 프로젝트 지역이란 자격요건이 되고, 연방이나 주 정부 수준에서 공개경쟁을 통해 환경보전사업지구로 선정된 지역을 의미한다.

이렇게 2014년 농업의 환경보전관련 부문의 특징은 무엇보다 미국의 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 중복되거나 유사한 보존정책을 통합하면서 이와 관련된 예산을 축소한다는 것이다.

3.4. 작물보험 수혜를 위한 보전의무 준수 규정 도입

앞서 언급한 바와 같이 미국 농업부(USDA)는 보전의무준수조항(Conservation Compliance)

을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않을 경우 주요 농가 지원정책인 마케팅론, 직접지불, CCP 등의 각종 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 그런데 2014년 농업법은 1996년 농업법 이후부터 지금까지 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보존과 토양보존을 의무화 하고 있다. 참고로 2014년 농업법에서 작물보험에 가입하는 농가가 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 보전의무 준수를 이행해야 한다는 새로운 규정 도입은 상원안(案)에 기초한 것이다.

4. 평가와 시사점

지금까지 미국은 다양한 포트폴리오식 농업자원 및 환경보전이라는 명목으로 매년 60억 달러에 달하는 재정지출과 함께 20여개 가량의 다양한 보전 프로그램을 통해 농가의 선택권을 증가시켜 왔으나 종종 유사 중복된 프로그램을 통한 과잉재정지출의 문제, 그리고 특정 지역과 이슈에 특화된 재정지출에 대한 비판의 목소리가 존재해 왔다. 특히 미국의 막대한 재정적자와 국가부채로 인한 예산절감이 필요한 상황에 직면하여 2014년 농업법 개정을 위한 토의과정에서 보전관련 정책들에 대한 재정지출 삭감이 불가피하였다.

이에 따라 2014년 농업법은 현행 20개가 넘는 개별 보전프로그램을 병합하거나 축소하는 동시에 현행 2008년 농업법이 계속 진행되는 경우에 비해 향후 10년간 40억 달러 가량 재정지출을 축소하였다. 하지만 2014년 농업법에서도 보전(Conservation) 관련 재정지출 규모는 영양(Nutrition)과 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 재정지원이 승인되었다.

2008년 농업법상 보전프로그램 중 가장 규모가 큰 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program, CRP), 환경개선지원사업(Environmental Quality Incentives Program, EQIP), 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CSP)는 규모는 축소되었지만 유사한 형태로 재승인되었다. 다만 현재와 같이 높은 농산물 가격이 유지되는 경우 농가의 입장에서 휴경농지 프로그램(land retirement program)보다는 경작농지제도(Working-land programs)를 선호할 것이므로 2014년 농업법은 휴경농지 프로그램(land retirement program)은 크게 축소하는 대신 상대적으로 경작농지보전사업을 위한 정부 재정 지출은 적게

감축하는 방향으로 확정되었다. 이로 인해 미국 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 2014년 농업법은 역사상 처음으로 전체 환경보전프로그램 지출액에서 경작농지를 대상으로 하는 보전사업이 차지하는 비중이 휴경농지를 대상으로 하는 사업 프로그램보다 큰 54%를 차지할 것으로 예상하고 있다⁴⁾.

2014년 농업법은 기존의 다양한 보전프로그램을 성격에 맞도록 통합하여 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)과 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)을 새롭게 도입하였다. 기존 농지 및 습지 장기 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지유보프로그램(GRP)을 폐지하는 대신 농업보전지역제도(ACEP)로 통합하였다. 또한 2014년 농업법은 종전에 시행되던 농업용수향상제도(Agricultural Water Enhancement Program, AWEP), 체사픽만수계보호제도(Chesapeake Bay Watershed program), 협동적환경보전지원제도(Cooperative Conservation Partnership Initiative), 그리고 5대호지역보전제도(Great Lakes Basin Program)을 폐지하는 대신 지역보전협동프로그램(RCPP)을 신설하여 통합하였다.

미국 정부는 1985년 농업법 이래 침식성이 높은 경작지보호, 습지보전과 토양보전의무를 성실히 이행하지 않는 농가의 경우 연방정부의 품목정책지원, 보전정책지원, 재해지원, 융자지원의 수혜대상에서 제외해 왔는데, 2014년 농업법은 지금까지 보전의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보전과 토양보전을 의무화 하였다. 이는 정부의 다양한 정책 수혜를 받는 농가들에게 환경보전의무를 강화함으로써 농업지원에 대한 국민들의 공감대를 형성하기 위한 노력의 일환으로 판단된다.

미국 농정에서 환경 및 자연자원 보전(Conservation)과 관련된 정책의 중요성이 높아졌으며, 이를 반영하여 현재 USDA는 농업자원과 환경보전을 목적으로 광범위한 보전정책(conservation programs)을 시행하고 있다. 2014년 농업법에서도 보전(Conservation) 관련 재정지출 규모는 영양(Nutrition)과 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 재정지원이 승인되었다(향후 10년간 약 576억 달러). 농업자원 및 환경보전정책의 추진에 USDA는 연간 약 60억 달러의 예산과 USDA 소속 공무원의 약 40% 가량을 투입하고 있으며, 이러한 보전활동과 정책 수행은 비농업부문의 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이면서 농업부문지원에 대한 국민적 공감대 형성에 기여하고 있는 것으로 평가된다.

4) Megan Stubbs(2014), Conservation Provisions in the 2014 Farm Bill(P.L. 113-79), p.3.

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 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.
- Farmdoc Daily (2014). 2014 Farm Bill Conservation(Title II) Programs. University of Ilinonois
- Stubbs M. (2012), Agricultural Conservation and the Next Farm Bill. Congressional Research Service, R42093, Washington D.C.
- Stubbs M. (2013), Agricultural Conservation: A Guide to Programs, Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.
- Stubbs M. (2014), Conservation Provisions in the 2014 Farm Bill(P.L. 113-79), April 24. Congressional Research Service, R43504, Washington D.C.
- Monke J. (2014). Budget Issues That Shaped the the 2014 Farm Bill. Congressional Research Service, R42484, Washington D.C.
- Congressional Budget Office(CBO). Cost Estimates of Farm Bill, 1996, 2002, 2008 farm bill
- USDA. Economic Research Service. Farm Program Atlas. USDA.
(www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)
- USDA. Economic Research Service. 2008 Farm Bill Side by Side"
(<http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/~>). USDA.
- USDA. Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET. USDA.
- USDA. Budget Summary and Annual Performance Plan. Annual Year. USDA.