

2014년 미국 新농업법의 주요 개정 내용과 정책시사점 *

임 정 빈
(서울대학교 농경제사회학부 교수)

1. 머리말

향후 5년간(2014~2018년) 미국 농정방향과 주요시책을 담은 새로운 농업법(Agriculture Act of 2014)이 2014년 2월 7일 오바마 대통령이 서명함으로써 마침내 발효되었다. 2014년 농업법은 기존 미국 농정의 근간이었던 2008년 농업법(Food, Conservation and Energy Act)의 시효를 1년 6개월이나 연장한 끝에 나온 것이다.

2014년 농업법은 2008년 농업법의 골격을 상당 부분 그대로 유지하고 있다. 일부 변화가 있었지만 품목별지지, 환경보전, 농산물무역, 국민영양, 농업신용, 농촌개발, 농업연구, 에너지 등 주요 항목은 그대로 유지시키고 있다. 특히 재정절감 문제가 국가적 과제로 대두되고, 농산물 가격이 높게 유지되는 상황에서 거의 과거 농업재정지출 수준 유지와 농가의 소득 및 경영 안정망을 더욱 강화하는 방향으로 새로운 농업법이 개정되었다는 측면에서 세계적인 주목을 받고 있다.

2014년 농업법이 정부지원 강화 기조로 돌아선 2008년 농업법의 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 막대한 국가부채와 재정위기, 그리고 높은 농산물 가격으로 인해 호전된 농가경제하에서 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향

* (jeongbin@snu.ac.kr).

이 전환될 것인지를 두고, 미국안팎에서 관심이 높았다. 하지만 2014년 농업법은 농업 부문 재정지출을 당초 예상보다 적게 줄이는 방향으로 최종적으로 합의되었다.

2014년 농업법 개정 과정을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어 졌다. 2014년 농업법을 살펴볼 때, 향후 미국의 농업정책은 농가소득 및 경영안정이라는 목표 하에 품목별 가격 및 수입보장지원, 작물보험지원, 저소득계층에 대한 사회복지 및 미국산 농산물 수요촉진 목적의 국민영양지원, 그리고 농업자원 및 환경보전 목적의 보전지원이라는 큰 틀의 농정을 지속적으로 추진하는 동시에 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구개발 정책 등 그 동안 상대적으로 소외되었던 부문의 정책강화 요구에 적극 부응하는 방향으로 추진될 것으로 판단된다.

미국 농업법은 1933년 처음으로 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년을 주기로 개정되어 왔다. 특히 미국 농업법은 향후 5년간 실시될 정책방향과 주요 시책을 구체적으로 명시하고 있어 규범법과 집행법의 성격을 동시에 가지고 있다. 이에 2014년 미국 농업법의 내용을 살펴보는 것은 향후 미국의 농정 방향을 예측할 수 있는 좋은 시금석이 될 수 있다.

따라서 본고에서는 2014년 농업법 개정과정에 큰 영향을 미친 주요 환경 요인의 주요 정책 항목별(title) 재정지출 변화의 내용을 전반적으로 살펴본 후, 특히 미국 농업법의 핵심인 품목별 농가지원정책, 작물보험정책, 그리고 환경보전정책의 변화 동향을 검토하고, 이를 바탕으로 2014년 미국 농업법의 특징과 한국 농정에 주는 정책 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 새로운 농업법 개정을 둘러싼 환경요인과 재정지출 변화

여기서는 2014년 농업법의 핵심적 변화내용을 이해하기 위해 농업법 개정과정에 영향을 미친 주요 환경과 영향 요인들에 대한 살펴보고, 주요 정책 항목별로 농업재정지출 변화를 2008년 농업법과 비교해 본다.

2.1. 농업법 개정에 영향을 미친 주변 환경과 요인

2.1.1. 국가부채와 재정적자 문제

미국의 막대한 국가부채와 재정적자 문제가 새로운 농업법 논의에서 가장 큰 외부

요인으로 작용하였다. 미국 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)에 따르면 2012년 미국의 국가채무는 15조 달러(GDP의 97.6%)를 넘어섰으며, 재정적자는 1조 894억 달러(GDP의 7%)를 기록하였다. 따라서 미국 정부의 최대 이슈 중 하나는 국가채무와 재정적자의 축소방안이었다. 이런 배경 하에서 2014년 농업법 마련과정에서 농업재정 지출 축소 규모가 과거 농업법 개정과정에 비해 훨씬 중요한 현안이었다.

특히 농업부문 재정지출 축소와 관련하여 2014년 농업법 개정과정에서 상하원간 가장 큰 입장 차이를 보였던 항목은 국민영양(Nutrition) 관련 부문이었다. 공화당이 장악하고 있는 하원은 재정지출 과다측면을 이유로 농업부문 전체 예산지출의 80%가량을 차지하는 국민영양지원의 대폭 삭감을 제안한 반면에 민주당이 다수의석을 점유하고 있던 상원과 대다수 농민 단체와 사회복지관련 단체들은 소폭 감축을 주장하였다. 결국 미국 상하원은 최종 농업법 도출을 위한 절충 과정으로 식품보조지원 부문의 재정지출을 향후 10년간(2014-2023)간 약 80억 달러 가량을 감축한다는 데 합의하였다. 또한 2014년 농업법에서 높은 농산물 가격에도 불구하고 농산물 가격이나 농가소득변동과 무관하게 매년 일정한 금액이 지불되고 있던 고정직불제도(연간 50억 달러 수준)를 폐지한 것도 농업부문이 국가 채무 및 재정 절감을 위해 기여해야 한다는 요구를 반영하였다고 볼 수 있다.¹⁾

2.1.2. 농산물 가격급등과 양호한 농가경제 상태

일반적으로 농업법 개정 시점에서 주요 농산물의 가격과 농가경제 상황은 농업정책의 방향과 수준 결정에 중요한 영향을 미치게 되어있다. 이러한 측면에서 주요 농산물 가격 상승으로 주요 작물의 시장가격이 목표가격을 대폭 상회하고 있으며, 농가경제가 상대적으로 양호한 상태에서 불필요한 농업보조의 지원을 감축해야 한다는 주장이 대두되었다.

이와 관련하여 2014년 농업법 개정과정에서 농업계와 농업부문에 우호적인 정치권은 높은 농산물 가격과 호전된 농가경제 상황에도 불구하고 농업부문의 속성상 높은 불확실성의 존재와 위험 증대 가능성을 전제로 농가 소득 및 경영안전망(safety net) 장치의 강화가 필요하다는 입장이었다. 반면에 비농업계와 주류 언론을 중심으로 국가 재정절감이 시급한 상황에서 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상황을 감안할 때, 높은 정책비용과 예산을 수반하는 품목별 가격지지 및 농가소득 지원 정책과 작물보험정책을 대폭 개혁할 것을 요구하였다.

1) 2014년 농업법의 품목별 농가지원 정책에 대해서는 뒤에서 보다 구체적으로 살펴본다.

새로운 농업법 개정 작업 초기단계에서는 높은 농산물 가격과 양호한 농가경제 상태에서 국가재정 지출 절감에 농업부문도 일정부분 기여가 필요하다는 측면에서 불필요한 농가지원정책을 감축하는 농정개혁의 필요성에 대한 공감대가 형성되어 갔다. 그러나 이와 비슷한 상황에서 농정개혁을 시도했던 1996년 농업법 이후 농산물 가격 폭락으로 인하여 긴급 농업지원을 거듭 해야 하는 상황으로 내몰렸던 실패 경험을 비추어 농가소득 및 경영 안전망이 약화되어서는 안 된다는 주장도 강하게 제기되었다. 이러한 두 의견이 팽팽히 대립되면서 신농업법 개정과정은 어느 때보다 복잡하고 갈등도 심하였다.

결국 2014년 농업법은 가장 많은 재정지출이 소요되는 국민영양 관련 부문에 대한 소폭의 재정지출 삭감과 함께 가격 및 소득변화와 무관하게 농가에 지급되던 고정직불제(Direct Payment)를 폐지하는 대신 농가의 소득 및 경영위험 관지장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 수입보장직불제의 신설과 작물보험에 대한 지원을 강화하는 것으로 타협을 보게 되었다.

2.1.3. 품목정책 개혁의 필요성과 품목 간 형평성 요구 증가

농가입장에서 주요 정책대상 품목들의 목표가격을 초과하는 높은 시장가격과 소득수준이 유지되고 있는 상황에서 최저가격을 보장해 주는 유통용자지원제도(Marketing Assistance Loan, ML)와 가격보전직불제(Counter Cyclical Payment, CCP)가 시행되지 않은 상황에서 무용론이 제기되고 있었다. 또한 2008 농업법에서 새롭게 도입된 수입보전직불제(Average Crop Revenue Election, ACRE)는 가격이 높더라도 수확이 부진하여 수입이 하락할 경우를 대비하기 위한 제도이나, 프로그램 내용이 매우 복잡하게 구성되어 있었기 때문에 예상보다 시행결과 농가 참여율이 낮아 개혁의 필요성이 대두되었다.

아울러 농업내부의 형평성 문제를 근거로 2008년 농업법의 개혁을 주장하는 목소리도 커졌다. 우선 농업보조금이 생산 비례적이기 때문에 소농에 비해 대농이 대부분의 지불금을 수령한다는 것이다. 또한 오랫동안 정부 지불금이 제한된 숫자의 주요 정책 지원 대상품목(곡물, 유제품, 면화, 우유, 설탕 등)에만 집중되고, 상대적으로 과일, 채소, 축산 등에 대한 지원이 미흡하여 품목별 정부지원 불균형성에 대한 문제 제기가 있어 왔다. 반면에 현상유지를 주장하는 측은 미국 농업정책은 농가 규모와 무관하게 국내 농업생산성 제고, 국제경쟁력 강화, 안정적 식량공급체계 확보를 목표로 하는 것이므로 성공적인 대규모 농가에게 지원을 줄인다면 효율성을 저하시킬 가능성이 있으며, 정책지원 대상품목의 확대는 불가피하게 정부재정 지출의 증가를 우려하였다.

이러한 측면에서 2014년 농업법은 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책으로 1933년부터 유지되어 온 농가소득 및 경영 안전망의 기초인 유통융자지원제도(ML)는 존치시키는 대신 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 무용론이 제기되던 기존의 가격보전직불제도(CCP)와 수입보전직불제도(ACRE)를 폐지하고, 이와 유사한 개념의 가격손실보상(Price Loss Coverage, PLC)과 수입손실보상(Agriculture Risk Coverage, ARC) 정책을 새로이 도입하였다. 또한 정부 지불금이 쌀, 밀, 옥수수, 대두 등 일부 곡물과 유지류, 면화, 우유, 설탕 등의 주요 정책대상 품목에 집중된다는 비판을 반영하여 2014년 농업법은 대다수의 작물에 적용되는 작물보험제도를 강화하였으며, 원예작물 지원을 위한 예산을 확대하였다. 더불어 특수작물과 축산물 농가의 소득 및 경영 안정을 위한 보험개발 연구지원 예산을 증가시켰다.

2.1.4. 국제통상협정 관련 의무 이행 문제

2010년 세계무역기구(WTO) 분쟁해결기구는 미국의 고정직불제가 허용보조가 될 수 없다고 판결하였다²⁾. 이에 따라 2014년 농업법은 미-브라질 면화 통상분쟁 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 고정직불제를 폐지하기로 하였고, 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상 품목에서도 면화를 제외하는 대신에 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan: STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하여, 면화농가의 소득 및 경영안정 장치를 마련하였다.

2.2. 주요 정책 부문별 재정지출 변화

2014년 농업법은 당초 예상보다 농업부문 재정지출을 당초 예상보다 적게 줄이는 방향으로 확정되었다. 미국 의회예산처(CBO)에 의하면 이번에 개정된 2014년 농업법을 따를 경우 향후 10년간 9,564억 달러의 재정지출이 소요되는 것으로 추정하고 있는데, 이러한 수치는 2008년 농업법을 그대로 시행할 경우와 비교할 때, 향후 10년간 165억 달러의 농업부문 재정지출 감축에 해당된다. 2014년 농업법의 농업부문 재정지출 감축 폭은 2008년 농업법에 의한 재정지출의 약 1.7% 감축에 불과한 것이며, 이것도 향후 농산물 가격이 지속적으로 높은 수준을 유지할 것이라는 전망에 기초한 것이다. 만일 앞으로 정책대상 농산물 가격이 크게 하락하는 경우, 2014년 농업법의 농가경영 위험관리 전략차원에서 새롭게 제안된 품목별 지원정책과 강화된 작물보험정책에 의

2) 2010년에 WTO 분쟁해결기구는 브라질이 제소한 미국 정부의 면화보조금에 대해 농가에 지급하는 고정직불금 수혜 조건으로 과수와 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하는 것이 생산 중립적이지 않기 때문에 허용보조금이 아니라 판정하였다.

해 오히려 재정지출이 크게 증가할 가능성도 있다. 즉 미국의 정부재정 지출 감축을 위한 농업개혁과 농업부문의 역할이 기대되었음에도 불구하고, 2014년 농업법은 거의 기존과 마찬가지로 농업재정지출 수준을 유지할 것으로 보인다.

2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 재정지출이 감소되는 부문은 품목별농가지원(Commodities), 환경보전(Conservation)과 국민영양(Nutrition) 등 세 부문에 국한되고, 작물보험(Crop Insurance)을 포함하여 농촌개발, 바이오에너지, 원예 및 특수작물, 연구 부문 등 나머지 부문에 대해서는 재정지출이 오히려 증액되었다<표 1 참조>.

한편 2014년 농업법은 총 12개 장(Title)으로 구성되어 있는데, 향후 10년간 가장 많은 예산 지출 소요가 예상되는 부문은 국민영양(Nutrition, 7,564억 달러), 작물보험(Crop Insurance, 898억 달러), 환경보전(Conservation, 576억 달러), 그리고 품목별농가지원(Commodities, 445억 달러)의 순이며, 이들 4개 부문에 대한 정책지원 금액이 미국 전체 농업부문 재정지출의 99.2%를 차지한다<표 1 참조>.

주요 항목별로 향후 10년간 재정지출 변화를 살펴보면 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법은 품목별 농가지원에서 143억 달러, 국민영양지원프로그램에서 80억 달러, 환경보전에서 40억 달러 가량의 재정지출을 축소한 반면에 작물보험에서 57억 달러,

표 1 2014 농업법 재정지출 소요 예상치 비교(향후 10년간 합계, 2014-23년)

단위: 백만 달러

주요 부문		2008년 농업법 유지 기준치(1)	2014년 농업법 추정치(2)	기준치와의 차이 (1)-(2)	2014년 농업법 항목별 차지 비중(%)
I	Commodities	58,765	44,458	-14,307	4.65%
II	Conservation	61,567	57,600	-3,967	6.02%
III	Trade	3,435	3,574	+139	0.37%
IV	Nutrition	764,432	756,432	-8,000	79.1%
V	Credit	-2,240	-2,240	0	-0.23%
VI	Rural Development	13	241	+228	0.03%
VII	Research	111	1,256	+1,145	0.13%
VIII	Forestry	3	13	+10	0.001%
IX	Energy	243	1,122	+879	0.11%
X	Horticulture	1,061	1,755	+694	0.18%
XI	Crop Insurance	84,105	89,827	+5,722	9.39%
XII	Miscellaneous	1,410	2,363	+953	0.25%
Total		972,905	956,401	-16,504	100%

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

연구개발에 11억 달러, 에너지 분야에 9억 달러, 원예 분야에 7억 달러, 농촌개발 분야에 2억 달러 가량 재정지출액을 증액하였다<표 1 참조>.

미국 농업관련 예산에서 가장 많은 지출이 예상되는 부문은 2008년 농업법과 마찬가지로 국민영양(Nutrition)지원 프로그램에 대한 지출이다. 국민영양지원 프로그램이 전체농업 지출액에서 차지하는 비중은 79.1%이다. 이는 국민영양지원 정책의 개혁을 통한 재정지출 삭감의 목소리가 커졌음에도 불구하고, 식품가격이 지속적으로 상승하는 상황과 저소득 빈곤층에 대한 대표적 복지지원정책인 식품보조를 계속 유지할 수밖에 없는 정치적 입장이 반영된 결과로 판단된다. 2014년 농업법은 향후 10년간 국민영양지원 부문에 80억 달러의 예산 감축을 결정하였지만 이것은 당초 하원의 390억 달러, 상원의 39억 달러 가량의 삭감제안에 비추어 볼 때, 상원의 주장이 크게 반영된 결과로 볼 수 있다.

국민영양지원 프로그램의 뒤를 이어 많은 예산 지출이 이루어지는 부문은 작물보험(Crop Insurance), 환경보전(Conservation), 품목별 농가지원(Commodities)의 순이다. 특히 작물보험의 경우 미국의 전통적인 주요 4대 농업지원 정책(국민영양, 작물보험, 환경보전, 품목별농가지원) 부문 중 유일하게 절대금액 측면에서 2008년 농업법에 비해 향후 10년간 57억 달러 정도 큰 폭으로 재정지출이 증액되었다. 이로 인해 전체 농업재정지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중도 2008년 농업법의 8.6%에 비해 9.4%로 증가되는 것으로 예측되었다<표 2 참조>. 이는 세계적인 기후변화 움직임, WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 위험관리 장치의 강화 차원으로 판단된다. 또한 가격 및 소득변화와 무관하게 농가에 지급되던 고정직불에 대한 비판의 목소리를 반영하여 이 정책을 폐지하는 대신 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것이다.

표 2 주요 정책 부문별 향후 10년간 예산소요 추정액 비교(2014-2013)

단위: 억 달러, %

구분	국민영양	작물보험	환경보전	품목별 농가지원	합계
2008년농업법지출액 (baseline A)	7,644 (78.6%)	841 (8.6%)	616 (6.3%)	588 (6.0%)	9,729 (100%)
2014년농업법지출액(B)	7,564 (79.0%)	898 (9.4%)	576 (6.0%)	445 (4.6%)	9,564 (100%)
증감액(B-A)	-80	57	-40	-143	-165

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

3. 품목별 농가지원 정책(Commodity)

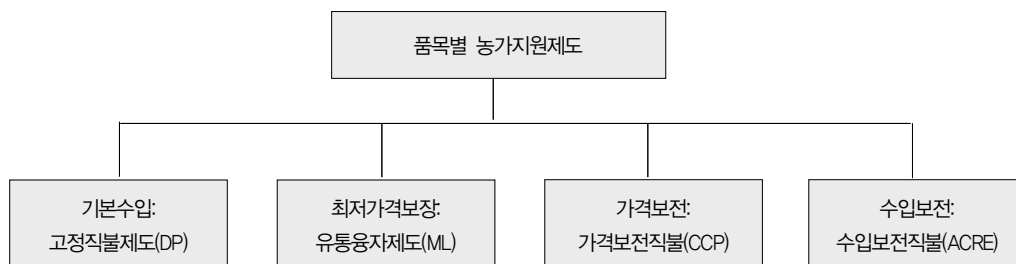
3장에서는 미국 농업법의 핵심인 품목별 농가지원정책, 작물보험정책, 그리고 환경보전정책을 중심으로 2014년 농업법의 내용을 2008년 농업법과 비교 분석하고, 시사점을 찾아보고자 한다.

3.1. 기존 농업법의 품목별 농가지원 제도

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.

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). 2008년 농업법에 의해 2008년부터 2013년까지 시행되어 온 미국의 기초 농산물에 대한 핵심적 농가지원 정책에 대해 차례대로 살펴보고자 한다.

그림 1 2008년 농업법의 품목별 농가지원제도



첫째, 고정직불제도(DP)이다. 이 제도는 당해연도 가격이나 생산수준과 관계없이 정책대상품목에 대해 매년 일정 금액을 지불하는 소득보조로 2002년 농업법을 통해 도

입되었다. 주요 작물의 직불단가는 고정되어 있고, 품목별 생산농가에 대한 직접지불 금액은 과거의 식부면적과 단수에 기반을 둔다. 고정직불제 정책대상 품목은 밀, 옥수수, 수수(grain sorghum), 보리, 귀리, 육지면화(upland cotton), 쌀(장립종), 쌀(중단립종), 대두, 기타유지작물, 땅콩 등 11개이다. 고정직불금은 속성상 생산과 가격과 무관하게 지불되는 것으로 정책대상 품목들에 높은 시장가격이 형성된 경우에도 지급된다. 참고로 실제 2007년 이후 높은 농산물 가격이 유지되는 상황에서 미국 정부의 품목별 농가지원금의 대부분이 고정직불에 의해 지출된 것이었고, 농가에 대한 고정직불금은 연간 50억 달러 수준이었다. 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.

둘째, 유통지원융자제도(ML)이다. 이 제도는 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 최저 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, 양콜라 염소의 털(mohair), 꿀, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 20개다. 이 제도의 도입 목적은 주요 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 지지함으로써 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 시장가격이 융자단가 보다 낮으면 그 차액을 지원해 주는 것으로 융자단가가 사실상 최저보장가격이 된다. 하지만 2007년 이후 주요 농산물의 시장가격이 융자단가를 상회함에 따라 이 제도를 통한 농가 지원은 작동되지 않았다.

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 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 가격이 올라 과소보상 되고, 반대의 경우는 과대보상 되는 문제가 발생한다는 비판이 있다. 가격보전직불제(CCP) 정책대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀

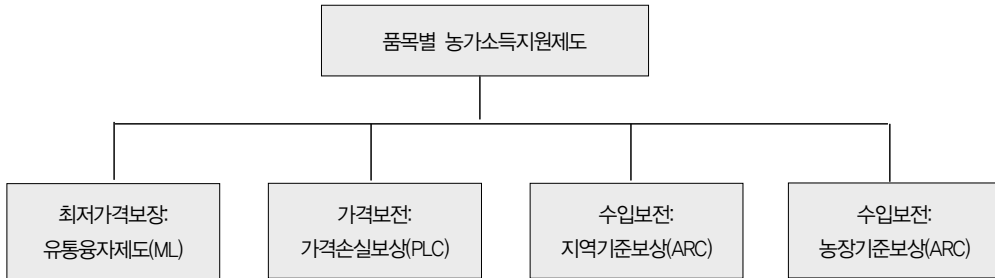
(중단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), 땅콩, 병아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas) 등 15개다. 하지만 최근 지속된 높은 농산물 가격으로 시장가격이 용자단가와 목표가격을 상회하는 상황에서 가격보전직불제(CCP)를 통한 정부지원은 거의 이루어지지 않았다.

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 취소할 수 없었다. 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.

3.2. 2014년 농업법의 품목별 농가소득지원 제도

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. 2014년 농업법에서 가격손실보상(PLC)은 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



아래부터는 좀 더 구체적으로 2014년 미국 농업법에 규정된 품목별 농가소득지원 정책의 주요 내용을 차례대로 살펴보고자 한다.

3.2.1. 유통지원유지제도(ML)

2014년 농업법은 미국의 주요 농산물에 대한 대표적인 가격지지정책인 유통지원유지제도(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 0.52달러라는 고정가격에서 최근 2년간 세계시장가격의 평균치로 변경시켰다. 단, 면화의 용자단가가 부셸당 최소 0.47달러보다 적지 않고, 최대 0.52달러를 넘지 않아야 한다.

표 3 2014년 농업법의 정책대상 품목별 용자단가

품목	단위t	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(중단립종)	\$/Hundredweight	6.50	6.50
대두	\$/Bushel	5.00	5.00
기타 유지작물	\$/Hundredweight	10.09	10.09

표 3 2014년 농업법의 정책대상 품목별 용자단가 (계속)

품목	단위	2008년 농업법	2014년 농업법
육지면화	\$/Pound	0.52	0.45~0.52 Prevailing world price for the two preceding marketing years
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
앙고라염소털	\$/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.(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).

3.2.2. 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 동일하다.³⁾

이러한 정책대상 품목별 가격손실보상제도(PLC)를 통한 농가지원은 당해연도 작목별 전국 평균 시장가격이 기준가격(reference price) 아래로 떨어지면 발동된다.⁴⁾ 그런데 가격손실보상제도(PLC)의 핵심이 되는 품목별 기준가격은 2008년 농업법의 가격보전직불제(CCP)하 목표가격보다 훨씬 높은 수준에서 설정됨으로써 가격하락으로 인한 위

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

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

험에 대한 안정장치를 강화하였다. 2014년 농업법의 가격손실보상제도(PLC)에 의해 농가에 보장되는 기준가격은 2008년 농업법의 목표가격에 비해 적게는 8.1%(땅콩)에서 크게는 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 4 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(중단립종)	\$/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.(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).

3.2.3. 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 보 조금 지급정책이다.

이 제도에 의한 정책대상품목은 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일하며, 농가는 PLC 나 ARC 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다. 일단 한 가지를 선택한 농가는 번복할 수 없다. 2008년 농업법의 수입보전직불제(ACRE)가 주별(state level) 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 작동된다. 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 농정단위든 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 획일적으로 주 수준(state level)에서의 평균수입을 근거로 보장해주는 것과 달

표 5 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.(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).

리 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.

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 미국 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 이러한 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(Goff(2012)). 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.

3.2.4 평가와 시사점

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

첫째, 농가소득 안정망 장치의 강화이다. 가격이나 작황에 관계없이 지급되는 고정직불제는 폐지하였으나 가격하락이나 단수 감소에 의한 농가의 소득 손실을 보전하는 유통지원용자제도(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 손실보상정책인 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, 지역별 농가지원 불균형 문제해소이다. 현행 작물보험은 대규모 자연재해 피해가 자주 발생하는 주나 지역의 농가에게 혜택이 집중되는 불균형 문제가 있었었다. 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 기대된다.

넷째, 품목별 농가지원 정책의 지급한도와 수혜자격과 관련하여 2014년 농업법은 2008년 농업법에 비해 상대적으로 좀 더 강화된 조치를 취하였다. 2008년 농업법의 품목별 농가지원 프로그램의 1인당 수혜한도(cap payments per person)는 고정직불 4만 달러, 가격보전지불(CCP) 6만 5,000달러, 수입지원직불(ACRE) 7만 3,000달러이며, 유통지원융자제도(ML)의 상한이 없었다. 하지만 2014년 농업법은 이와 관련하여 유통지원융자제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(RLC) 지원합계를 기준으로 농민 1인당 12만 5,000달러로 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 지급 대상을 제한하는 주요 이유는 고소득 부농과 기업적 상업농, 그리고 부유한 소득자에 대한 정부지출이 증가한다는 비판적 여론을 줄이기 위한 방편으로 평가된다.

4. 작물보험제도

4.1. 기존 농업법의 작물보험제도

미국은 오래전부터 농업위험관리 정책의 중요성을 인식하여, 가뭄, 홍수, 우박, 바람, 서리, 냉해 등 기상이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 위험으로부터 농가를 보호하기 위해 1938년부터 작물보험제도(Crop Insurance)를 도입하여 운영해 오고 있다. 작물보험은 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)에 의해 항구적으로 보장된 프로그램으로 농업법이 개정되지 않는 경우 기존 작물보험제도에 의한 지원수준으로 정책 집행이 보장된다. 하지만 미국은 작물보험 관련 새로운 환경변화를 반영하여 농업법에서 일정수준의 수정과 변경을 통해 개정을 해오고 있다.

농업보험에 대한 정책적 관심이 고조된 것은 2008년 농업법에서 종래에 없던 작물보험과 재해지원(Crop Insurance and Disaster Assistance Programs)을 별도 타이틀 항목(Title XII)으로 설정하여 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험제도를 대폭 강화하면서 부터다.

1980년까지는 주로 시설피해 보전 위주였으나, 농업의 위험관리가 가장 중요한 정부 역할이란 인식 아래 1980년에 생산손실(단수감소)을 보전하는 방향으로 전환되면서 본격적 농업보험시대가 시작되었고, 1994년에 가격위험을 포함하는 수입보험이 도입되었다. 특히 1994년에는 기초보험제도인 대재해보험(CAT) 제도를 도입하였으며, 기존 수량보장 작물보험(Yield Insurance)에 추가하여 수입보험(Revenue Insurance)상품을 허용하였다.

2000년 이후 농업보험료에 대한 국가보조를 늘리고, 가축보험을 시작하였으며 또한 민간회사가 다양한 보험 상품을 쉽게 제안할 수 있는 길을 마련하였다. 그 결과 1980년대 이전까지 전체 식부면적의 30%수준에도 못 미치던 농업보험가입 면적이 2012년도에는 보험가능 전체 농경지의 약 90%에 해당하는 2억 9,606만 에이커가 농업보험에 가입하였고, 약 122만개의 보험계약이 이루어 졌다<표 6 참조>.

이에 농업보험금액이 2000년 344억 달러 수준에서 2013년 1,237억 달러로 3배 이상 증가하였는데, 이는 정부의 농업보험 지원정책 강화로 인해 농가의 보험가입에 대한 관심이 증대되었기 때문이다. 전체보험료 대비 지급된 보험금으로 표시되는 손해율은 연도별로 차이를 보이고 있으나, 대체적으로 1.0 이하의 양호한 수치를 보이고 있다. 그러나 최근 가뭄 등 자연재해가 많았던 2012년과 2013년의 경우에는 지급보험금이 납입보험료를 초과하여 손해율이 1.0 이상으로 손실이 발생하였다<표 6 참조>.

표 6 미국 농업보험 정책사업 추진 동향

연도	보험가입 건수(천건)	가입면적 (백만에이커)	보험금액 (백만 달러)	총보험료 (백만 달러)	국가보조금 (백만 달러)	지급보험금 (백만 달러)	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
2013	1,223	296	123,764	11,802	7,293	12,048	1.02

자료: USDA RMA(2014), Summary of Business Report.

미국의 농업보험은 크게 모든 농가의 가입을 권장하는 기초보험 성격의 대재해보험(CAT)과 농가가 보험유형과 보장수준을 자유로이 선택할 수 있는 작물보험(Crop Insurance)이 있다. 우선 기초보험인 대재해보험(CAT)은 심각한 재해가 발생한 경우 경영회생을 위한 기본적인 지원을 받을 수 있도록 한 제도로써 1994년 제정된 작물보험 개혁법에 의해 도입되었다. 이 보험은 작물수량이 평균 단수의 50%이하로 감소한 경우, 50% 이상 감소한 부분에 대해 해당품목 수확기 평균가격의 55%를 기준으로 보험금을 받는다. 이 보험상품은 보험료를 전액 연방정부에서 지원하며 농가는 행정비용으로 보험 가입 1개 작물당 300달러의 수수료만을 부담한다. 일반적으로 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식이나 2006년도부터 직접지불(DP), 가격보전직불(CCP) 등 농가소득 지원사업의 수혜조건으로 기초보험 성격인 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험 가입을 의무화하였고, 2008년부터는 수입지원직불제(SURE)를 받기 위해서도 최소한 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험가입을 의무화함으로써 작물보험 가입률을 높이고 있다. 이렇게 이 보험은 기초보험의 성격으로서 모든 농가의 가입이 권고되고 있는데, 2014년 농업법에서도 정책대상품목의 경우 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 직불제 수혜대상자가 되려면 이 보험에 의무적으로 가입하여야 한다.

다음으로 농가가 자유로이 선택하는 작물보험은 수량보장보험(Crop Yield Insurance)과 수입보험(Crop Revenue Insurance)으로 구분된다. 미국은 작물단수 감소에 대응하는 전통적인 수량보장보험 외에 다양한 형태의 수입보험을 개발하여 시행하고 있는데, 이는 최근 농가들이 수량보험보다 수입보험을 선호하고 있기 때문이다. 먼저 단수 보

장 작물보험(Crop Yield Insurance)은 자연재해로 인하여 발생한 손실을 단위면적당 생산량을 기준으로 보상하는 상품이다. 단수 보장 작물보험에는 농가별 단수를 기준으로 하는 농가단위 작물보험(Actual Production History, APH)과 지역 평균단수를 기준으로 하는 지역단위 작물보험(Group Risk Plan, GRP)이 있다. 수입보험은 생산량 감소와 가격하락으로 인한 농가의 수입손실을 보상하는 상품이다. 수입보험으로는 대상 작물의 수나 형태에 따라 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)등 여러 가지 유형이 있으며, 이 중에서 농가가 선택한다. 1990년대 중반 이후 수입보험이 도입되면서 수입보험의 보험가입면적이 급속히 증가하여 2013년도에 전체 보험가입면적 중 수입보험가입면적 차지 비중이 94%로 주종을 이루고 있다. 하지만 수입보험 대상작물은 전통적 수량보험 대상작물에 비해 그 수가 많지 않은데, 이는 수입보험이 적용되기 위해서는 객관적인 생산량 및 가격자료, 농가의 재무자료 등이 구비되어 있어야 하기 때문이다. 수입보험 대상작물은 옥수수, 대두, 밀, 면화, 쌀, 보리, 카놀라, 해바라기 등 주로 선물 거래소에 상장되어 있는 농산물에 대해 운영 중이다.

한편 농업보험에 가입하고자 하는 농가는 자신이 원하는 보장수준을 선택할 수 있다. 보장 수확량 및 수입은 과거 실제평균치의 55~75%수준(일부 주에서는 85% 수준까지)에서 농가가 선택할 수 있으며, 보장수준은 5%단위로 다양하게 운영하여 농가의 선택폭을 확대하고 있다<표 7 참조>. 보험료는 대상작물, 농가특성, 영농방식, 수량 및 수입 보장수준, 예상시장가격 등을 고려하여 결정되고, 농가가 높은 보장수준 및 가격을 선택하면 높은 보험료를 납부한다. 정부는 농가가 민간보험회사에 지불하는 보험료 및 보험회사 운영비용을 보조한다. 미국은 농가가 부담하는 보험료의 일부를 정부가 보조하고 있는데, 정부 보조율은 보장수준에 따라 차이가 있으며, 보장수준이 높을수록 보조비율은 낮아진다. 즉 높은 보장수준을 선택하는 농가는 더 많은 보험료 부담을 가지게 함으로써 역선택(adverse selection)의 발생을 억제하려고 하는 것이다.

표 7 농업보험보장 수준에 따른 보험료 국가보조율

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

주: 보장수준 80%와 85%는 일부 적용지역에 한함.
자료: USDA/RMA

농가보험료의 국가보조는 연도별로 차이가 있으나 대체적으로 보험료의 55%~65% 정도를 차지하고 있다. 예컨대 2013년도 정부보조금은 72.9억 달러로 전체 농업보험료에서 국가보조금이 차지하는 보조비율은 61.8% 정도 수준이다. 또한 미국 정부는 민간보험회사에 행정 및 운영비를 보조하는데, 일반적으로 농업보험 관련 정부의 지원액 중 절반가량이 농가보험료 보조이고, 나머지 절반가량은 민간보험회사에 대한 행정 및 운영비 보조이다.

이에 따라 대규모 상업농이나 보험회사에 대한 과다 지원이라는 비판의 목소리가 증가해 왔다. 이런 측면에서 2014년 농업법은 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농업총소득(Adjusted Gross Income, AGI)이 75만 달러 이상인 농가의 경우, 정부의 보험료 보조를 15%까지 감축하여 지원할 예정이다. 다만 보험회사들에 대한 행정 및 운영비 지원은 만일 농업보험 운영을 위한 정부보조가 없을 경우 농업보험료가 그만큼 증가할 것이라는 보험회사의 주장으로 인해 2014년 농업법에는 구체적인 보조감축계획이 제시되지 않았다.

농업보험대상 품목은 100개 이상이며 미국에서 생산되는 대부분의 농축산물은 어떠한 형태든 농업보험이 적용되고 있다고 할 수 있다(단, 대부분의 채소는 제외). 전체 농업보험대상품목이 100개 이상이지만 옥수수, 콩, 밀, 면화, 쌀 등 5대 작목이 총 보험금액과 가입면적에서 차지하는 비중이 각각 75%와 80% 수준으로 매우 높은 수준이다.

4.2. 2014년 농업법의 작물보험제도

2014년 농업법은 2008년 농업법의 작물보험(Crop Insurance)제도를 대부분 재승인(Title XI)하는 동시에 일부 새로운 작물보험을 도입하면서 이와 관련된 재정지출 확대를 제안하고 있다. 미 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 2014년 농업법의 향후 10년간 작물보험관련 재정지출은 약 898억 달러로 국민영양지원 부문에 이어 두 번째로 많은 것으로 예측되었다. 특히 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 주요 농업정책 분야 중 유일하게 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 작물보험 관련 부문으로 57억 달러 정도 증액되었다. 이로 인해 전체 농업재정지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중도 2008년 농업법의 8.6%에 비해 9.4%로 증가되는 것으로 예측되었다<표 2 참조>.

2014년 농업법은 새로운 보험연계 상품의 신설, 보험대상품목의 확대 등을 통해 작물보험정책을 더욱 강화함으로써 자연재해나 가격하락에 대비하여 농가의 소득과 경

영안정화를 도모하고 있다. 특히 2014년 농업법은 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan, STAX)과 보완적보상옵션(Supplemental Coverage Option, SCO)이라는 두 가지 새로운 작물보험 정책의 신설과 작물보험 대상 품목 확대 등을 통해 농업보험정책이 미국 농가의 소득 안전망의 중심축임을 보여주고 있다.

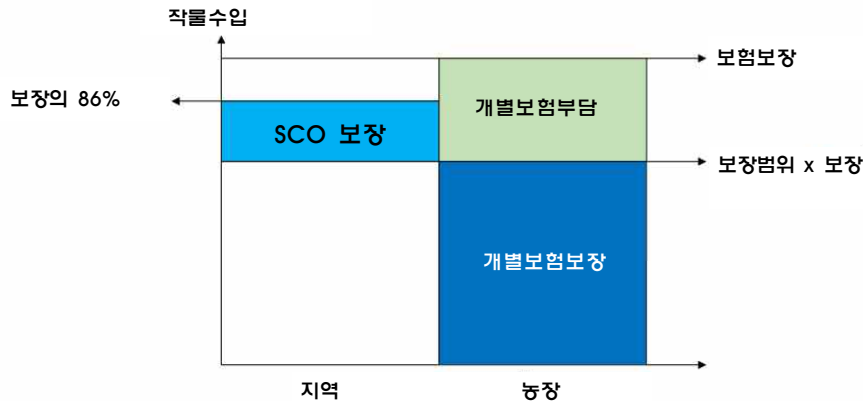
우선 2014년 농업법은 미-브라질 면화 통상 분쟁⁵⁾ 대한 WTO 패소판정 결과를 반영하여 품목별농가지원(Title I) 수혜대상에서 빠진 면화의 경우, 면화소득보호계획(STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 신설하였다. STAX는 면화가 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 정책대상에서 제외됨으로써 신설된 면화에 국한된 수입보험정책이다. STAX은 기본적으로 현행 지역(county) 수입보험 정책인 ARP(Area Revenue Insurance Policy)의 수정된 형태로서 농장수준이 아닌 지역수준의 정보를 이용하여 기대된 지역평균수입의 10%~30% 사이에 해당하는 경미한 손실(shallow loss)을 보상하는 제도이다. 면화생산자는 이 보험만을 단독으로 구매하거나 혹은 다른 작물보험과 연계하여 사용할 수 있다. STAX으로 인한 보험금은 농가 자기부담금(deductible)의 전부 혹은 일부를 지원하는 것이며, STAX 보험료는 농가가 선택한 보장수준이 높을수록 높을 것이며, STAX 가입을 위한 보험료의 80%는 국가가 보조한다(농가 20%부담).

또한 2014년 농업법은 품목별농가지원(Title I)제도에서 가격손실보상(PLC)을 선택한 농가의 경우 선택적으로 보완적보상옵션(SCO)이라는 새로운 보험 상품을 구매할 수 있게 하였다. SCO는 작물보험에 가입한 농가가 손실 발생 시에 농가가 부담해야 하는 자기부담금(deductible)을 보상해 주는 작물보험 연계 보험 상품이다. SCO는 기본적으로 농가가 가입한 작물보험의 기준이 단수기준인지 수입기준인지에 따라 단수기준(yield-based)과 수입기준(revenue-based) SCO로 구분되며, 지역수준의 정보를 이용하여 단수 감소와 수입 손실이 기준단수와 기준수입의 14%이상인 경우 작동된다. 따라서 PLC 선택농가가 추가로 SCO에 가입하였다면 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 기준단수와 수입의 14% 손실만 부담하면 되는 것이다. 예컨대 어떤 농가가 70% 보장수준(coverage) 작물수입보험에 가입하였는데 실제수입이 기준수입의 75%인 경우, 비록 농가는 기준수입보다 25%의 손실을 보았지만 이것은 자기부담금 이내 손실로 기존의 작물수입보험에 의해서는 보상을 받지 못할 것이다. 그러나 SCO에 추가로 가입하였다면 농가는 기준수입의 86%와 실제수입(기준수입의 75%)의 차이인 기준수입의 11%를 보상받아 실제 피해는 기준수입의 14%로 줄어들게 될 것이다<그림 3 참조>.

5) 2010년에 WTO 분쟁해결기구는 브라질이 제소한 미국 정부의 면화보조금에 대해 농가에 지급하는 고정직불금 수혜 조건으로 과수와 채소 등 일부 작물의 재배를 제한하는 것이 생산 중립적이지 않기 때문에 허용보조금이 아니라 판정하였다.

SCO 보험료는 농가가 기존에 가입한 작물보험의 보장수준이 높을수록 낮을 것이며, SCO에 가입하는 농가에 대해 보험료의 65%는 국가가 보조한다(농가 35% 부담).

그림 3 작물보험과 연계된 SCO의 작동 원리



품목별 농가지원정책인 수입손실보상(ARC)과 면화소득보호계획(STAX) 혹은 보완적 보상옵션(SCO)의 큰 차이는, ARC의 경우 지불상한(12만 5,000달러, 배우자포함 25만 달러)과 농가소득 제한요건(AGI 90만 달러)이 있는 반면에 STAX과 SCO는 일반적인 작물 보험과 같이 지불 상한이나 소득제한 조건이 없다는 것이다.

또한 2014년 농업법은 현행보다 높은 수준에서의 보장범위(coverage level)을 전제로 USDA에게 2015년부터 농가가 이용 가능한 땅콩에 대한 수입보험 개발, 특수작물, 축산, 바이오작물 등과 같은 분야에 대해 더 많은 보험정책개발 연구지원을 수행할 것을 제안하고 있다. 예컨대 특수작물(specialty crop) 생산자의 식품안전 및 오염관련 문제로 발생하는 손실을 보상하기 위한 보험연구, 돼지(swine)의 재앙적인 질병으로 인한 농가 손실 보상 보험 연구, 메기(catfish) 양식농가의 시장가격과 생산비용간의 마진 감소에 대응하기 위한 보험연구, 상업적 가금류(poultry) 생산자의 경영 및 사업위험에 대응하기 위한 보험연구, 가금류(poultry)의 재앙적인 질병으로 인한 농가손실 보상 보험 연구, 재생가능한 에너지 원료로서 수수 생산자에 대한 보험연구, 알과파, 쌀, 땅콩 등에 대한 보험 확충 연구, 기후 및 기상변화에 대응하기 위한 기후보험에 대해 연구를 촉구하고 있다. 이외에도 2014년 농업법은 유기농작물(organic crops)에 대한 작물보험 정책을 강화하였다. 유기농작물의 경우 관행작물에 비해 높은 가격과 가치를 반영하여 작물보험이 개선되어야 함을 제안하고 있다.

한편 2014년 농업법은 지금까지 보전(Conservation)의무를 준수하지 않아도 혜택이 주어졌던 작물보험의 경우도 농가가 정부의 작물보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지보존과 토양보존을 의무화 하고 있다. 하지만 기존에 품목별 농가지원정책인 고정직불(DP), 가격보전직불(CCP) 등의 수혜를 받기위해서 이러한 환경보전의무가 요구되었기 때문에 이러한 의무준수규정의 신설이 농가에 큰 부담으로 작용하지 않을 것으로 예상된다. 이것은 작물보험정책을 통한 재정지출 확대에 대한 비판의 목소리를 줄이고, 작물보험 지원에 대한 국민적 공감대 형성 차원에서 마련된 것으로 판단된다.

4.3. 평가와 시사점

2014년 농업법에서 작물보험 정책의 강화는 세계적인 기후변화 및 WTO와 FTA로 인한 무역자유화 가속화 등에 따른 시장 불확실성 증대로 인한 농가경영 위험성 증대와 소득변동성 증가 등 불확실성에 대응하기 위한 농업위험관리정책의 강화 움직임과 맥을 같이하는 것으로 판단된다. 2014년 농업법에서 고정직불 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 이에 대한 보완책으로 작물보험에 대한 지원강화가 이루어진 것이다.

특히 2014년 미국 농업법의 특징 중 하나는 농가소득안정망 및 위험관리 강화측면에서 전통적인 보험상품 연계 경손보상정책(shallow loss policy)의 출현이라 할 수 있다. 과거 미국 농가는 작물보험에 가입했다라도 약정한 보상수준에 따라 손실의 30%정도는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실부분을 지원해야 한다는 경손보상정책의 개념을 반영하여 품목별 농가지원정책으로 신설된 수입손실보상제도(ARC)와 함께 전통적 작물보험 연계 상품인 면화소득보호계획(STAX)과 보완적보상옵션(SCO)제도가 탄생한 것이다<표 8 참조>.

한편 최근 미국에서 농업위험관리 수단으로 주요 정책대상 품목별 농가지원정책(Title I) 비해 작물보험(Title XI)정책이 강조되고 있는 것은 농업보험의 아래와 같은 특징과 강점에 기인한다. 첫째, 고정직불금(DP), 유통용자지원제도(ML), 가격보전직불제(CCP), 가격손실보상(PLC)나 수입손실보상(ARC) 등 품목별 농가지원정책들은 정부가 일방적으로 설정한 품목과 지급기준에 따라 소득 및 가격을 지원해 주는 대책이다. 반면에 농업보험제도는 농가가 자발적으로 가입하고 보험료를 지불하여 자신의 농장

특성에 적합한 위험관리서비스를 제공받을 수 있는 맞춤형 제도이다. 둘째, 농업보험은 품목별 농가 지원정책과 달리 소득수준에 따른 가입제한이나 지급한도가 없으며, 농업보험을 용자를 위한 담보물로 사용가능하기 때문에 전업농 혹은 상업적 기업농들이 직면하는 막대한 경영손실에 대한 위험관리 장치로서의 역할을 수행할 수 있다. 셋째, 전통적인 품목별 농가지원제도는 대상품목이 15개 이내 품목으로 제한되고, 전국 평균 수량과 가격을 기준으로 하므로 지역별로 수량과 가격 차이가 큰 농산물에 대해서는 위험관리 장치로서 충분히 기능하지 못할 수 있다. 반면에 농가 스스로 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 농업보험의 경우 대부분 작물이 대상이고, 개별농장 혹은 지역의 단수, 선물가격과 예측가격 등을 기준으로 발동되기 때문에 위험관리 장치로서 유용하다는 평가이다. 마지막으로 가격손실보상제(PLC) 등 품목지원정책들은 WTO 농업협정의 감축대상보조(AMS)로 국제통상협상에서 항상 미국이 협상파트너로부터 공격받는 약점으로 작용하고 있다. 반면에 농업보험제도의 경우 또한 논란의 여지가 있지만, 상대적으로 국제규범에 의해 허용 가능한 위험관리 정책지원이므로 국제사회로부터 미국 농업보조에 대한 비판적 시각을 줄이면서 국내농업보조금의 운영에 신축성을 부여할 가능성이 크다는 것이다.

표 8 2014 농업법의 경손보상정책 비교

구분	보험연계 경손보상 정책		보험비연계 경손보상정책	
유형	보완적보상옵션(SCO)	면화소득보호계획(STAX)	농장기준 수입손실보상(Farm Level ARC)	지역기준 수입손실보상(County Level ARC)
기준수입	지역(county) 평균 수입	지역(county) 평균 수입	농장(farm)평균수입	지역(county)평균수입
기준가격	작물보험가격	작물보험가격	최근 5개년 올림픽평균가격	최근 5개년 올림픽평균가격
기준단수	작물보험단수	작물보험단수	최근 5개년 올림픽평균단수	최근 5개년 올림픽평균단수
보상범위	작물보험보장수입~SCO기준수입의 86%	기준수입의 70%~90%	기준수입의 76%~86%	기준수입의 76%~86%
보상면적	전체식부면적	전체식부면적	기준 식부면적의 65%	기준 식부면적의 85%
보험료 국가보조	65%	80%	해당사항없음	해당사항없음
SCO 연계 가능 여부	-	SCO 보상과는 연계할 수 없음	SCO 보상과는 연계할 수 없음	SCO 보상과는 연계할 수 없음
지불상한	없음	없음	12만 5천불 이내	12만 5천불 이내
소득기준 자격요건	없음	없음	농가소득 90만 달러 미만	농가소득 90만 달러 미만

이런 측면에서 미국은 자국 내 농가 소득 및 경영안전망 장치 강화라는 목표를 설정하고, 이러한 목표 달성을 위한 핵심 농정수단으로 농업보험제도의 확충과 이에 대한 지원을 꾸준히 강화하고 있다고 판단된다. 따라서 향후 미국은 농가의 경미한 손실은 품목별 지원정책인 수입손실보상(ARC) 혹은 가격손실보상(RLC)을 통해 지원하며 회복 불가능할 정도의 중손(deep loss)에 대해서는 농가 스스로 일정부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 선택하는 전통적 작물보험과 새롭게 신설된 보험 연계 상품인 면화소득보호계획(STAX)과 보완적보상옵션(SCO)제도를 통해 농가소득 안전망 및 경영위험 관리를 수행해 나갈 것으로 판단된다.

5. 환경보전정책

5.1. 기존 농업법의 환경보전정책

미국 농업부(USDA)는 자연자원 및 환경보전 측면에서 비옥한 토양과 깨끗한 물과 공기는 농업생산과 농가경제에 매우 필수적인 조건이라는 측면에서 농업자원과 환경보전을 목적으로 20개 이상의 광범위한 환경보전정책(Conservation Programs)을 시행하고 있다.⁶⁾

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 보전(Conservation)이라는 독립적 장(Title II)을 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(Conservation Reserve Program, CRP)를 도입하였고, 이후 이 제도는 미국 환경보전정책의 핵심이 되었다. 1990년 농업법은 습지보전제도(Wetlands Reserve Program, WRP)를 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 농

6) 미국 농업부(USDA)내에서 농업자원관리 및 환경보전 업무는 자연자원보전청(Natural Resources Conservation Service, NRCS)에 의해 대부분의 프로그램이 운영되고 있으며, 농업지원청(Farm Service Agency)은 가장 큰 보전정책인 보전유보제도(CRP)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.

지보호제도(FPP)을 마련하였다. 2000년 농업법은 전통적으로 작물보험가입이 적은 16개주의 농업생산자들의 환경보전관리 비용의 일부를 지원해 주는 농업관리지원제도(Agricultural Management Assistance Program, AMA)를 신설하였었고, 2002년 농업법은 수계별로 별도의 환경보전 활동을 지원하는 보전보장지원제도(Conservation Security Program, CSP)와 초지보전계획(Grassland Reserve Program, GRP)이 새롭게 도입하였다. 2008년 농업법은 보전보장지원제도(Conservation Security Program, CSP)를 보전책임제도(Conservation Stewardship Program, CStP)로 대체하여 경작중인 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 요구 증가를 반영한 것이다

미국 농업법에 근거하여 농업부(USDA)에 의해 추진되고 있는 자원 및 환경보전 관련 주요 정책 유형은 아래 <표 9>와 같다. 우선 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 정책은 크게 농가지원정책의 수혜를 받기 위한 기본적 의무준수 차원의 규제정책과 함께 독자적인 지원정책으로 나누어진다. 농업법에 의한 환경보전을 위한 규제정책으로는 모든 농민이 준수해야 하는 의무 규정으로 토양침식성이 높은 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 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)를 의무화를 규정한 것은 1985년 농업법에서 처음 도입된 후 지금까지 계속 시행되고 있다. 우선 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 정부의 농가 지원정책인 고정직불, 마케팅론, 가격보전직불(CCP) 등의 각종 혜택을 받을 수 없다. 또한 습지를 보호하지 않고 배수, 평탄작업 등을 통하여 개발한 후 영농행위를 하는 경우도 미국 정부의 각종 농가지원 혜택을 받을 수 없도록 하고 있다.

표 9 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	- 환경개선허보제도(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.

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, 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs)는 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. 2012년 기준으로 전체 65억 달러의 전체 환경보전지원예산의 42%가 농지은퇴지원 사업부문에 사용되었다 <표 10 참조>.

둘째, 경작농지지원제도(Working-land programs)는 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(CStP), 환경개선지원제도(EQIP), 야생동식물서식지장려제도(WHIP), 농업관리지원제도(AMA) 등이 있다. 2012년 기준으로 전체 65억 달러의 전체 환경보전지원예산의 39%가 경작농지지원 사업부문에 사용되었다.

셋째, 농업자원과 환경보전을 위한 의무준수 및 기술지원프로그램(Compliance · Conservation Technical Assistance, CTA)은 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 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 10 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, CRS 40763 등에서 재가공.

2012년 기준으로 총 65억 88백만 달러의 전체 환경보전관련 사업비에서 차지하는 정책 유형별 차지 비중은 농지은퇴제도(42.1%), 경작농지제도(38.5%), 의무준수 및 기

술지원(12.8%), 긴급재해지원제도(5.9%)의 순이다. 개별 정책별로는 보전유보제도(CRP), 환경개선지원제도(EQIP), 보전책무제도(CStP), 환경보전 의무준수 및 기술지원사업(CAT), 그리고 습지보전제도(WRP)의 순으로 규모가 크다<표 11 참조>.

표 11 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
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

5.2. 미국의 농업자원 및 환경보전정책의 특징

5.2.1. 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 보전(conservation)프로그램을 농업보전 포트폴리오(agricultural conservation portfolio)라 부르고 있다. 농지은퇴제도(Land retirement programs)는 일반적으로 농지를 농업생산으로부터 장기간 제외시키는 조치인데 최소한 10년 동안이며 어떤 경우에는 영구히 제외시키는 경우도 있다. 경작농지제도(Working-land programs)는 실제 생산에 투입된 농지에 보전적 영농행위를 도입하고 이 행하는 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.

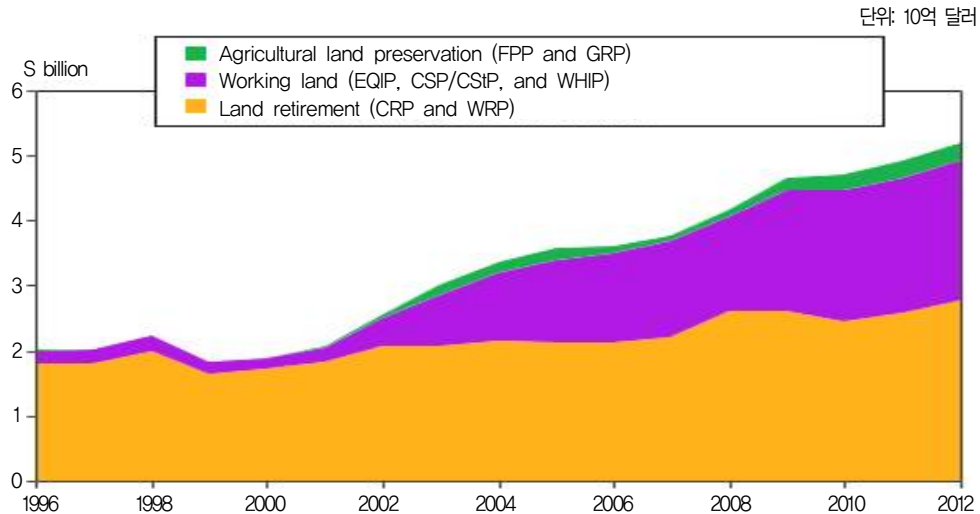
보전정책에 있어서 이러한 "portfolio" 접근은 농업-환경문제를 다루는데 있어서 상당한 신축성을 부여하면서 대부분의 생산자는 자신의 농장의 특성과 여건, 영농규모 및 경영구조 등의 차이에 따라 연방정부의 메뉴방식의 보전지원을 받을 수 있는 선택권을 가지게 된다.

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

위에서 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 4 미국의 농업자원 및 환경보전사업별 사업비 지출 추이(1996년~2012년)



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

5.2.3. 환경보전 의무준수와 연계한 여타 농업정책 시행

미국은 농업자원 및 환경보전 프로그램의 실효성을 높이기 위해 보전의무준수조항 (Conservation Compliance)을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않을 경우 정부의 농가 지원정책인 마케팅론, 직접지불, CCP 등의 각종 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 미국 농업부(USDA)는 자신들이 수행 중인 농업자원 및 환경보전 프로그램의 실효성을 높이기 위해 보전의무준수조항(Conservation Compliance)을 두고, 농가가 침식가능성이 있는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보전을 위한 습지보호(Swampbuster) 조치를 시행하지 않을 경우 정부가 농가에 지원하는 주요 혜택을 받을 수 없게 하고 있다. 이러한 토양보호(Sodbuster), 습지보호(Swampbuster) 조치 등 농가의 환경 보전의무준수(Conservation Compliance)는 1985년 농업법에서 처음 도입된 후, 지금까지 계속 시행되는 제도로 이를 위반할 경우 미국 정부의 각종 농가지원 혜택을 받을 수 없도록 하고 있다.

5.3. 2014년 농업법의 환경보전 정책의 주요변화

5.3.1. 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 포트폴리오 프로그램들을 통해 농가의 선택권을 증가시켜 왔다. 그러나 종종 유사하게 중복된 프로그램들을 통한 과잉재정지출이라는 점과 더불어 특정 지역과 이슈에 특화된 재정지출이라는 측면에 대한 비판의 목소리가 존재해 왔다.

이에 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.

하지만 2004년 농업법상 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 재정지출은 전체 지출액(9,564억 달러)의 6%에 해당하는 금액이며 2008년 농업법이 지속되는 경우 전체지출에서 차지하는 비중(6.3%)보다는 낮은 수준이나 연간 57억 달러 이상을 환경보전(Conservation)관련 사업에 재정지출을 승인함으로써 2008년 농업법과 마찬가지로 세 번째로 많은 재정지출이 소요됨을 알 수 있다. 즉 비록 재정절감이 미국의 최대 과제가 되어 농업예산도 상당한 감축이 불가피하였지만 농업자원 및 환경보호 프로그램을 주요한 농업정책 사업의 하나로 지속적으로 추진하고자 함을 알 수 있다.

5.3.2. 주요 환경보전 프로그램의 재승인

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

우선 환경보전정책프로그램 중 전통적으로 연간 20억 달러가량의 가장 큰 규모로 시행중인 휴경제도인 보전유보프로그램(CRP)은 2014년 농업법에서 재승인되었다. 하지만 CRP 등록면적 한도(acreage enrollment cap)를 2008년 농업법의 3,200만 에이커에서 2,400만 에이커로 2018년까지 단계적으로 축소해 나가기로 했다. 실제 휴경제도인 보전유보프로그램(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 초지유보프로그램(Grasslands Reserve Program, GRP)를 폐지하는 대신 보전유보프로그램(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.

5.3.3. 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 초지유보제도(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 보전조치를 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 초지유보제도(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 미국 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.

5.3.4. 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 작물 보험의 경우도 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 침식성이 높은 경작지보호, 습지 보존과 토양보존을 의무화하였다.⁷⁾

5.4. 평가와 시사점

미국은 다양한 포트폴리오식(Portfolio Approach) 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 휴경농지프로그램(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 있다.⁸⁾

7) 2014년 농업법에서 작물보험에 가입하는 농가가 정부의 보험료 지원을 받기 위해서는 보전의무 준수를 이행해야 한다는 새로운 규정 도입은 상원안에 기초한 것이다.

8) Stubbs(2014), Conservation Provisions in the 2014 Farm Bill(P.L. 113-79), 페이지 3.

2014년 농업법은 기존의 다양한 보전프로그램을 성격에 맞도록 통합하여 두 개의 새로운 보전프로그램인 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program, ACEP)와 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program, RCPP)을 새롭게 도입하였다. 기존 농지 및 습지 장기 보전프로그램인 습지보전제도(WRP), 농지보호제도(FPP), 그리고 초지유보프로그램(GRP)를 폐지하는 대신 농업보전지역제도(ACEP)로 통합하였다. 또한 Agricultural Water Enhancement Program(AWEP), Chesapeake Bay Watershed Program(CBWP), Cooperative Conservation Partnership Initiative(CCPI), 그리고 Great Lakes Basin Program(GLBP)은 폐지하는 대신 2014년 농업법은 지역보전협동프로그램(RCPP)으로 통합되었다.

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. 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.

6. 요약 및 결론

2014년 농업법 개정 과정을 살펴보면 농정개혁은 하되 농가소득 및 경영위험에 효과적으로 대응하기 위한 안전망 장치는 지속적으로 튼튼히 확립되어야 한다는 전제하에 논의가 이루어졌다. 특히 농가에 대한 직접 소득 및 가격 지원보다는 수입 및 경영을 안정화 시키는 위험 관리로서의 정책전환을 강조하면서 기존의 품목별 지원정책을 개혁하는 대신에 생산위험과 가격위험 등의 문제점에 동시에 대응할 수 있는 수입에 기

반을 둔 제도(revenue based program)를 새롭게 만들어 냈다. 예컨대 2014년 농업법은 높은 농산물 가격과 상대적으로 호전된 농가경제 여건을 반영하여 고정직불제는 폐지하는 대신 기존의 유통음자지원제도(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.

또한 2014년 농업법은 품목별 지원정책(Title I)중에서 고정직불제와 CCP의 폐지 등으로 인한 농업계의 불만을 줄이면서 기존의 직접적인 농가 소득 및 가격지지 정책을 농가의 소득 및 경영안정장치로 전환한다는 명목과 보완책으로 작물보험에 대한 지원 강화가 이루어졌다. 2008년 농업법에 비해 2014년 농업법에서 주요 농업정책 분야 중 유일하게 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 작물보험 관련 부문으로 57억 달러 정도 증액되었다.

2014년 농업법의 또 다른 특징은 농가소득안전망 및 위험관리 강화측면에서 경손정책(shallow loss policy)의 출현이다. 경손보상정책이 출현한 배경은 무엇보다 작물보험의 보상범위가 일반적으로 70~85% 수준으로 만일 농가손실이 자기부담금(deductible)보다 적은 수준에서 발생하는 경우 농가는 이러한 손실을 작물보험을 통해 지원 받지 못하거나 작물보험에 의해 보상을 받더라도 손실의 15~30%는 농가가 스스로 부담해야 했다. 이러한 자기부담금내에서 발생하는 손실을 일반적으로 경손(Shallow Loss)이라 말하며, 이렇게 작물보험에 의해 보상되지 못하는 농가손실 부문을 지원해야 한다는 명분으로 2014년 농업법은 경손보상정책을 새롭게 제안하였다. 따라서 향후 미국은 농가의 경미한 손실은 품목별 지원정책인 상원의 ARC 혹은 하원 RLC를 통해 지원하며 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 농업법은 정부지원 강화 기조로 돌아선 2008년 농업법의 연장의 성격을 가질 것인지, 아니면 막대한 국가부채와 재정위기, 그리고 양호한 조건의 농가경제하에서 국내보조 및 농가지원을 감축하는 개혁기조로 농업정책 방향이 전환될 것인지를 두고, 미국안팎에서 관심이 높았다. 하지만 2014년 농업법은 농업부문 재정지출을 당초 예상보다 적게 줄이는 방향으로 최종적으로 합의되었다.

이러한 측면에서 아직도 미국 농업정책 결정의 기조는 무엇보다도 자국 내 농업상황을 우선적으로 고려하면서 농가소득 및 경영안전망 장치를 강화해 나간다는 것을 기본

골격으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 이는 주로 속성상 대외적인 국제 규범보다는 국내 정치상황에 민감하면서 농업에 대해 우호적인 입장을 가질 수밖에 없는 의회의 권한이 어느 국가보다 강하다는 측면과 더불어 전국 이래 전통적으로 가족농에 대한 보호가 농정의 기본 철학으로 자리 매김하고 있는 미국의 특성이 반영된 결과로 판단된다.

국제 농산물 가격의 상승으로 농가소득이 증가하는 상황에서 농가의 수입 및 경영위험 관리대책을 강화하는 방향으로 성안된 2014년 농업법은 한국의 농업부문에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 우선 WTO나 FTA를 통한 무역자유화 물결 속에서 쌀을 제외한 품목에 있어서 농가소득 안정망 장치가 미흡하며, 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 발생 빈도가 증가하는 추세에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지는 상황을 감안할 때, 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 방안을 마련하기 위해 지속적인 지원과 노력이 요구된다. 특히 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실을 보상하기 위한 수입보장지원 프로그램의 개발 및 농업재해 프로그램의 확충이 필요하다.

아울러 미국 농정에서 농업자원 및 환경보전(Conservation)과 관련된 정책의 중요성이 높아졌으며, 이러한 농업자원과 환경보전 활동관련 정책 수행은 비농업부문의 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이면서 농업부문지원에 대한 국민적 공감대 형성에 기여하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 우리나라의 경우도 농업과 농촌부문의 예산 지원에 대한 국민적 공감대 형성과 비농업부문의 비판적 목소리를 줄이기 위한 방안으로 농업자원 및 환경보전을 농정의 가장 중요한 목표 중 하나로 설정하고, 이러한 보전정책에 대한 집행기능을 강화하기 위해 제도와 조직을 강화해 나갈 필요가 있다.

참고 문헌

- 송주호, 임정빈, 이현옥, 대니얼섬너. 2012. 「2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점」. 한국농촌경제연구원.
- 이정환, 고영곤, 김한호 외. 2012. 「2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구」. GS&J 인스티튜트 연구용역보고서, 농림수산식품부.
- 임정빈, 안동환. 2009. “미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원정책의 변화”. 한국국제 농업개발학회지. 제21권 제3호. 한국국제농업개발학회.
- 임정빈. 2014. “2014년 미국 농업법의 배경과 개요”. 「세계농업」 Vol. 168. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2014. “2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요 내용과 시사점”. 「세계농업」 Vol. 169. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2014. “2014년 미국 농업법 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점”. 「세계농업」 Vol. 170. 한국농촌경제연구원.
- _____. 2014. “2014년 미국 농업법 환경보전정책의 주요 내용과 시사점”. 「세계농업」 Vol. 171. 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.
- Shields D. A. and Schnepf R. 2012. Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill: S. 3240 and H.R. 6083. Congressional Research Service. Report R42759. Washington D.C.
- Goff E. J. 2012. Shallow Loss: The 2012 Farm Bill’s New Subsidy Program. Heritage Foundation. Issue Brief. No. 3662.
- Farmdoc Daily. 2014. 2014 Farm Bill Conservation(Title II) Programs. University of Illinois.
- 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.
- 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.

- Monke J. 2014. Budget Issues That Shaped the 2014 Farm Bill. Congressional Research Service, R42484, Washington D.C.
- 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.
- USDA. Economic Research Service. Farm Program Atlas. USDA.
(www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)
- _____. Economic Research Service. 2008 Farm Bill Side by Side“. USDA.
(<http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/~>)
- _____. Economic Research Service. 2014, Agricultural Act of 2014: Highlights and Implication, Crop Insurance. USDA.
- _____. Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET. USDA.
- _____. Budget Summary and Annual Performance Plan. Annual Year. USDA.
- _____. Risk Management Agency. Summary of Business Report for 2000-2014. USDA.