

미국 인플레이션감축법(IRA)의 농림업 분야 지원내용

문 한 필*

1. IRA 개요와 주요 내용

기후변화 및 탈탄소 관련 미국의 정책방향은 2022년 8월 제정된 인플레이션감축법(IRA, Inflation Reduction Act)에 잘 나타나 있다. 바이든 행정부는 IRA를 통해 인플레이션 대응(재정적자 감축), 기후변화 대응, 친환경 에너지 보급, 취약계층 지원 확대, 일자리 창출 및 노동자 보호, 의료비 지원 등을 목표로 세법을 개정하고 연방정부 예산을 사업별로 규정했다. 2030년까지 탄소 배출량을 약 40% 줄이는 것을 목표로 설정한 바이든 행정부는 IRA 입안을 계기로 풍력, 태양광 등 재생에너지의 보급과 기술개발, 건축물의 효율적인 냉난방 시스템, 친환경 전기차의 보급과 기술개발, 대중교통, 화학 철강 시멘트 산업 배출감축, 기후스마트농업, 청정버스 및 청소차, 화재에 복원력이 강한 숲가꾸기, 저소득층 기후정의기금 등 100개가 넘는 기후위기 극복 프로그램에 향후 10년 간 약 7,370억 달러(약 1,000조 원) 규모의 예산을 배정하였다.

〈표 1〉 IRA 집행 예산 계획

단위: 억 달러

총수입	7,370	총투자	4,370
15% 최저 법인세율(최저한세)	2,220	에너지 안보 및 기후변화	3,690
처방약 가격정책 개혁	2,650	건강보험개혁법(ACA: 오바마케어) 연장	640
국세청(IRS) 과세집행 강화	1,240	서부지역 가뭄대응 역량강화	40
자사주 매입 1% 개별소비세	740		
초과사업손실(EBL) 제한 연장	520	재정적자 감축	3,000

자료: Speaker of the House(미 하원), 김용균(2022) 재인용

* 전남대학교 농업경제학과 교수 문한필(hanpil@chonnam.ac.kr)

이 글은 USDA의 홈페이지와 미국 농업 관련 사이트에서 IRA 관련 내용을 선별하여 정리함.

이 법은 당초 바이든 대통령의 대선공약이었으며, 당선 후 하원을 통과했던 국가재건법안(BBBA, Build Back Better Act)의 축소·수정판이다. 원래 3.5조 달러 규모였던 BBBA에서 수행하고자 했던 많은 사업들을 미국 정부가 향후 거두어들일 수 있는 세금 안에서 이행하도록 그 규모를 1/5로 축소한 IRA이기에 가장 큰 쟁점은 필요한 재원의 확보 방법과 분야별 예산 배분이었다.

IRA는 재원 마련을 위해 연간 수익이 10억 달러 이상인 기업에 법인세를 15% 이상으로 과세하고 대기업의 자사주 매입 및 소각에 1%의 개별소비세를 부과하며, 처방 의약품 가격 인하 등을 통한 의료보전 비용 절감을 추진한다. 이를 통해 향후 10년 간 세입을 7,370억 달러 규모로 늘릴 계획이다. IRA는 에너지, 농업, 기후·환경, 보건의료, 기반시설 등 분야별 제반 사업에 투입할 4,370억 달러의 세출예산을 설정하고, 3,000억 달러를 남겨 재정적자를 감소시킨다는 계획을 담고 있다. 미국 의회예산처(CBO)는 IRA로 인해 인플레이션 감축 효과는 기대에 못 미칠 수 있으나 재정적자는 완화될 것으로 전망하고 있다(김용균, 2022).

IRA 배경과 목적

IRA는 경제안보의 논리 하에 전략적 첨단기술산업에 대한 천문학적인 규모의 보조금을 지원하여 상대적 경쟁우위를 확보함으로써 미국의 글로벌 패권을 공고히 하는 국가전략의 일환이라는 성격도 가지고 있다.

문제는 기후변화 대응이라는 글로벌 의제의 이행이라는 명분 하에 그동안 WTO 규범상 애매모호했던 친환경 보조금 관련 규제의 봉인을 미국이 앞장서서 해제한 셈이다. 이로 인해 모든 국가들은 자국의 탄소배출량 감축목표 달성이라는 명분으로 외국 제품에 대한 차별대우 및 수입대체 효과를 가진 국내조치(보조정책)를 별다른 제약없이 도입할 수 있는 가능성이 열린 것이다(이효영, 2022).

실제로 EU 집행위원회는 전기차 배터리 등 첨단산업 관련 중국산 부품과 원자재에 대한 지나친 의존에서 탈피하기 위해 2023년 3월 '핵심원자재법(CRMA, Critical Raw Materials Resilience)' 초안을 발표했다. 이는 러시아-우크라이나 전쟁이 초래한 에너지 위기를 계기로 EU도 녹색경제 및 디지털 경제로의 전환을 위한 공급망 안정화를 최우선 가치로 설정해야 한다고 인식한 것이다.

자료: 저자 작성

특히 주목할 만한 사실은 미국 정부가 IRA를 통해 '농업인·목장주·산지 소유자가 토지를 관리하고 기후변화에 적응하며 식량안보 등의 역할을 수행'하는 것을 인정해 이와 관련된 대규모 재정지원을 추진한다는 점이다(문한필, 2022). 미국에서 IRA는 이전의 국가재건법안(BBBA)만큼 포괄적이지는 않지만, 기후위기를 해결하기 위한 광범위하고 의미 있는 진

전을 나타내며 그동안 농업과 지역사회에서 제기된 주요 우선순위를 반영하고 있다는 평가를 받고 있다.

2. IRA의 농업 분야 재정지원 계획¹⁾

IRA는 기후스마트 농업(Climate Smart Agriculture and Forestry)²⁾을 강화하고 농촌 지역의 청정에너지 전환을 지원하며, 산림관리를 강화하기 위해 농업·농촌 분야에 2031 회계연도까지 400억 달러가 넘는 대규모 예산을 배정했다.³⁾ 이는 전체 IRA 세출예산의 10%에 해당하는 규모이다. 더욱이 이 예산은 대부분 2026년 말까지 지출될 예정이다. IRA를 통해 농업보조금과 기술지원이 확대됨에 따라 새로운 산업이 창출되고 농지·목장·산지를 소유한 농업인의 경제적 지대가 확대될 것으로 예상된다.

200억 달러는 미국 농무부(USDA)가 농업환경보전 프로그램을 강화하기 위해 사용될 것이다. 여기에는 농업인들이 메탄 배출을 줄이고, 탄소 포획을 늘리고, 농업 투입재 사용을 최적화하기 위해 지속가능한 영농 방식에 적응시키기 위한 인센티브와 기술지원이 포함된다. 또한 재정위기에 처한 농업인과 기존 농업 대출 프로그램에서 차별을 경험한 취약계층을 지원하기 위해 각각 31억 달러와 22억 달러가 배정되었다. 50억 달러는 기후변화로 인한 직접적인 피해라 할 수 있는 가뭄에 대처하기 위한 자금이며, 60억 달러는 산불로부터 지역사회를 보호하고, 기후스마트 임업을 지원하고, 탄소 격리를 확대하고, 도시 기후 회복력을 구축하고, 역사적으로 서비스가 부족한 토지 소유자를 우선시하는 데 쓰일 것이다.

1) IRA 법안, 백악관 팩트시트의 IRA 관련 내용, 농무부(USDA)와 자연자원보전청(NRCS) 홈페이지의 IRA 설명 내용, 의회의 조사보고서(Congressional Research Service Insight) 등을 참조하여 저자가 요약·정리하였다.

2) 기후스마트 농업은 농업분야의 온실가스를 감축하는 동시에 농업생산성을 향상시킬 수 있는 지속가능한 농업을 의미한다. FAO는 2010년 생산성 향상, 복원력(적응력) 향상, 온실가스 감축이라는 세 가지 목적을 포괄하는 개념으로 기후스마트 농업(CSA, Climate Smart Agriculture)을 다음과 같이 제시한 바 있다. Climate-smart agriculture (CSA) is an approach that helps guide actions to transform agri-food systems towards green and climate resilient practices. CSA supports reaching internationally agreed goals such as the SDGs and the Paris Agreement. It aims to tackle three main objectives: sustainably increasing agricultural productivity and incomes; adapting and building resilience to climate change; and reducing and/or removing greenhouse gas emissions, where possible (<https://www.fao.org/climate-smart-agriculture/en/>)

3) IRA의 농업·농촌 분야 재정지원 규모는 참고한 자료마다 조금씩 차이가 있다(380~430억 달러). 이는 해당 자료가 만들어진 시점에 따른 차이와 농업·농촌 관련 사업의 범위에 대한 차이에 기인한 것으로 보인다.

IRA의 농림업분야 재정지원 계획

- ① 기후스마트농업 이니셔티브 USDA 농업환경 보전(conservation) 프로그램에 190억 달러를 투자(추가적으로 195억 달러를 자연자원보전청(NRCS, Natural Resource Conservation Service)에 할당하여 경작지 양분 관리 등 저탄소농업 구현)
 - ▶ Environmental Quality Incentives Program : 84.5억 달러
 - ▶ Conservation Stewardship Program : 32.5억 달러
 - ▶ Regional Conservation Partnership Program : 49.5억 달러
 - ▶ Agricultural Conservation Easement Program : 14억 달러
 - ▶ Conservation Technical Assistance : 10억 달러
- ② 재정적으로 어려움을 겪고 있는 농업인들에게 총 31억 달러 규모의 부채경감대책을 단계적으로 추진
- ③ 기존 농무부(USDA) 대출 프로그램에서 차별을 경험한 취약계층 우대 재정 지원: 22억 달러
- ④ 50억 달러 규모의 가뭄 대처 자금 확보
- ⑤ 60억 달러 규모의 산불 방지 및 지속가능한 산림관리 프로젝트 수행

자료: 저자 작성

한편, 140억 달러는 농촌 지역사회의 청정에너지 전환을 지원하기 위해 청정에너지 비용을 낮추고 청정에너지 관련 일자리를 늘리는 데 쓰인다. 여기에는 신재생 에너지 투자 시 인센티브를 확대하고, 바이오 연료 관련 인프라에 대한 단일 최대 투자(5억 달러)가 포함된다. 이외에도 IRA는 Medicare 등 의료 지원(건강보험 포함) 확대로 농촌 지역주민의 건강증진에 기여할 것으로 기대된다.

이하에서는 농촌 지역사회의 청정에너지 전환과 의료 지원을 제외한 농림업 생산자 지원 및 환경보전과 관련된 IRA 지원내용을 소개한다.

2.1. USDA 농업환경보전 프로그램(agriculture conservation programs) 강화

IRA는 USDA 산하 자연자원보전청(NRCS)이 주로 시행하는 5개의 자발적 농업환경보전 프로그램에 190억 달러의 자금을 지원할 예정이다. 5개 프로그램은 환경개선장려 프로그램(EQIP, Environmental Quality Incentives Program), 환경보전의무 프로그램(CSP, Conservation Stewardship Program), 농업환경보전지역권 프로그램(ACEP, Agricultural Conservation Easement Program), 환경보전지역협력 프로그램(RCPP, Regional Conservation Partnership Program), 환경보전기술지원 프로그램(CTA, Conservation Technical Assistance Program)이다. 5개의 프로그램 각각에 대한 자금 지원은 2023년에 시작되어 2026년까지 지속될 것

이다. 5개 프로그램 모두 농업법(Farm Bill)⁴⁾ 프로그램이며, IRA의 자금 지원은 기존 농업법과 차별적으로 '기후'에 초점을 맞춘 지침(guardrails)을 제시하고 있지만, 2023년에 예정된 차기 농업법 제정에 어떤 영향을 미칠지는 현재로서는 불분명하다.⁵⁾

2.1.1. 환경개선장려 프로그램(EQIP)

환경개선장려 프로그램(EQIP)은 IRA에 따라 2026 회계연도까지 매년 증가하는 총 84억 5천만 달러의 자금을 확보했다. 연도별 예산규모는 대체로 농업법과 유사한 단계적인 구조를 따른다. IRA는 농무부(USDA)가 IRA로 확보된 새로운 예산과 기존의 일반적인 EQIP 자금 사이의 확고한 경계를 유지하기 위해, 새로운 예산을 사용하여 시작된 계약상 의무를 이행하기 위해 기존 자금을 사용하는 것을 금지하고 있다. 이는 다른 기존의 프로그램들에도 동일하게 적용되는 원칙이다.

IRA는 “반추동물의 장내 메탄 배출을 줄이기 위한 사육 및 사료 관리”를 활용하는 것에 자금 지원의 우선순위를 두어야 한다고 명시하고 있다. 즉, 소의 메탄 배출을 제한하는데 IRA 자금 지원의 우선순위를 두어야 한다. 또한, IRA는 EQIP 자금이 “토양 탄소를 직접 개선하거나, 질소 손실을 줄이거나, 농업 생산과 관련된 이산화탄소, 메탄 또는 아산화질소 배출량을 줄이거나, 포획하거나, 회피하거나, 격리하는” 보존 관행에 사용될 수 있어야 한다고 명시하고 있다. 기존의 EQIP도 환경보전 관행을 이행하는 생산자나 농경지 소유주가 자연자원의 환경문제를 경감하기 위해서 구조물 설치, 식물재배, 친환경 토지관리 농법을 개선하고 계획할 경우 재정 및 기술 지원을 제공했다. 다만, IRA는 EQIP 자금의 50%를 축산업에 사용하도록 한 기존의 요건을 면제했다. USDA는 이미 EQIP 자금의 일부를 양분 관리 활동에 구체적으로 사용할 계획이라고 발표했다. 이에 따라 물과 공기의 질, 토양 상태, 침식, 야생 생물 서식지, 지표수 보전, 관개 효율성 향상, 목초지 복원, 양분관리 개선, 해충관리 개선 등 농업 생산자들의 다양한 환경보전 관행 및 활동을 시행하기 위한 재정

4) 미국 농업법(Farm Bill)의 환경보전 프로그램의 대강은 김상현·임정빈(2018)에 제시되어 있다.

5) 농업법의 농업환경보전 프로그램(agriculture conservation programs)이 2023 회계연도 말에 만료될 예정인 상황에서, 의회는 2031년까지 예산 조정을 통해 자금을 지원하려는 각 프로그램을 재승인해야 했다. 이제 IRA가 법으로 서명되면서 농업법의 보전 프로그램들의 상당수가 재인가되었다. 그러나 이는 2023년으로 예상되는 의회의 농업법 재승인 과정에서 IRA가 다루는 프로그램들을 다룰 수 없다는 것을 의미하지는 않는다. 대신, 이러한 IRA를 통한 실질적인 조기 재인가는 의회에서 농업법 협상이 결렬되어 2023년 말에 새로운 농업법이 재인가되지 못하는 상황에 이르더라도 IRA가 다루는 프로그램은 자금과 기능을 유지할 것임을 의미한다(<https://sustainableagriculture.net/blog/inflation-reduction-act-of-2022>).

및 기술 지원이 확대될 것이다.

EQIP에 참여하려면 농업 생산자는 NRCS에 본인이 적용하여 구현할 보전 관행을 개략적으로 설명하는 제안서를 제출해야 한다. 한편, EQIP 예산 내의 기타 적립금(other set-asides)도 명시적으로 재승인되었다. 야생동물을 지원하는 관행에 대한 10% 적립금, 사회적 약자 농부들에게 5% 적립금, 초보 농부들과 목장주들에게 5% 적립금은 모두 2031년까지 연장되었다.

2.1.2. 환경보전의무 프로그램(CSP)

환경보전의무 프로그램(CSP)은 IRA에 의해 2023-2026 회계연도에 총 32억 5천만 달러의 새로운 자금을 배정받았다. 원래 CSP는 미국에서 면적 기준으로 가장 큰 보전 프로그램 중 하나이다.⁶⁾ CSP에 지원한 농업 생산자들은 NRCS와 5년 계약을 체결하여 연간 지불금의 대가로 보전 계획을 이행한다. CSP 보존 계획은 일반적으로 수질, 토양 침식, 생물 다양성, 꽃가루 매개자 서식지, 탄소 격리 및 에너지 보존을 다루는 것을 목표로 한다. 따라서, 민간 경작농지 소유주가 토양, 물, 공기, 에너지, 동식물 생명 등의 보전과 개선 등 환경보전 목적을 증진하는 경우 NRCS는 재정 및 기술 지원을 제공한다.

Stewardship이라는 명칭에서 시사하는 바와 같이 CSP는 EQIP의 기본적인 환경보전 노력보다 강화된 의무이행기준(stewardship threshold)을 충족하거나 초과달성해야 한다. IRA는 CSP 예산을 “토양 탄소를 직접 개선하거나, 질소 손실을 줄이거나, 농업 생산과 관련된 이산화탄소, 메탄 또는 아산화질소 배출량을 감소, 포획, 회피 또는 격리”하는 보전 관행에만 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 기후변화 대응에 초점을 둔 하나 이상의 농업환경 보전 관행을 개선하거나 이들의 조합을 채택한 농업 생산자가 이 자금의 지원대상이다.

또한, IRA는 유기농업 생산자와 기존 CSP 내에서 유기농업으로 전환하는 사람들에 대한 지원을 확대하였다. 따라서 NRCS는 2031년까지 CSP로 유기농업 생산자를 지원하는 역할도 수행한다.

6) 2018년 농업법에서는 CSP의 연간 사업대상 등록면적(acreage enrollment)을 연간 880만 에이커(356만 ha)로 설정했다. 참고로 우리나라의 2020년 농경지 면적은 156만 ha이다.

2.1.3. 농업환경보전지역권 프로그램(ACEP)

미국에서 2014년에 도입된 농업환경보전지역권 프로그램(ACEP)은 습지 보전지역권, 초원 보전지역권, 농장 및 목장 보전지역권의 세 가지 다른 프로그램을 통합한 것이다. IRA는 ACEP에 14억 달러를 지원한다. 여기서 보전지역권(地役權)은 자연자산, 농지, 숲 및 문화 유적 등 우수한 자연환경 또는 역사적 가치가 있는 토지에 대해 토지주가 개발하지 않고 보전하도록 의무를 부여하는 대신 토지주의 세금 부담을 덜어주고 댓가를 지급하여 보상해주는 제도이다.⁷⁾

IRA는 배정된 ACEP 자금이 “프로그램 대상 토지와 관련된 이산화탄소, 메탄 또는 아산화질소 배출량을 감소, 포획, 회피 또는 격리하는 토지의 지역권 또는 이익을 위해” 사용될 수 있다고 명시하고 있다. ACEP는 참여자들이 토지를 장기 또는 영구적인 보전지역권에 등록할 수 있도록 하며, 또한 습지를 등록하거나 개발로부터 습지를 보호하기 위해 농장이나 목장을 운영할 수 있게 한다. ACEP에 토지나 습지를 등록하는 대가로, 토지 소유자들은 NRCS로부터 직불금을 받는다.

IRA에서 다른 보전 프로그램들은 농업 생산자에게 기후 관련 입증이 가능한(온실가스 감축 등) 특정 관행이나 그러한 관행의 개선 또는 일련의 관행에 대해 보상하는 반면, ACEP는 개발 압력으로부터 농경지와 습지를 보호하는 것에 더 초점을 맞춘 보상이라는 측면에서 더 포괄적인 성격을 지닌다.

2.1.4. 환경보전지역협력 프로그램(RCPP)

환경보전지역협력 프로그램(RCPP)은 IRA에 따라 2023-2026 회계연도에 총 49억 5천만 달러의 신규 자금을 확보했다. IRA는 농업 생산자와 비산업 사유 산지 소유자가 토양 탄소를 직접 개선하고, 질소 손실을 줄이거나, 농업 생산과 관련된 이산화탄소, 메탄 또는 아산

7) 사유지로부터 생물 서식처, 맑은 공기, 물 등과 같은 다양한 혜택을 입고 있음에도 불구하고 이를 유지하는데 드는 사회적 비용은 거의 고려되지 않고 있다. 이것은 생태계서비스를 제공하는 토지가 사유지임에도 불구하고 공공재라고 하는 인식에서 출발한다. 또한 생태계서비스를 제공하는 토지의 토지주는 이에 대한 유지비용의 보상 없이 토지개발을 억제하는 압력을 받기도 하고, 때로는 높은 재산세나 상속세를 감당하기 위해 토지 일부를 팔아야 하는 상황이 발생하기도 한다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 제도로 미국에서는 보전지역권이 도입되었다. 보전지역권은 정부기관 혹은 비영리민간단체(NGO)가 토지주와 협의하여 토지가 개발되지 않고 보전되도록 하는 대신 토지주에게 댓가 또는 세금혜택을 주는 제도이다. 자발적인 계약에 기초하기 때문에 재산권 침해 문제가 해소되고, 보전관리에 있어 토지주의 협력을 이끌어낼 수 있다. 보전지역권은 토지를 구매하는 것보다 더 적은 비용이 소요되어 보다 많은 토지를 보전할 수 있는 수단이 되었다(김선영·오충현, 2021).

화질소 배출을 감소, 포획, 회피 또는 격리하는 보전 프로젝트의 실행을 지원하는 “파트너십 협정”에 이 자금을 사용하도록 했다. NRCS는 주 기관(state agencies)이나 랜드 트러스트(Land Trust)와 같은 비정부기구(NGO)와 협력하여 지역 천연자원 문제를 해결하기 위해 맞춤형 보존 활동을 위해 농업 생산자에게 재정적, 기술적 지원을 제공한다.⁸⁾ RCPP의 참가자는 NRCS 및 그 파트너와 협력하여 피복작물 재배, 양분관리 및 유역 개선과 같은 활동을 수행할 수 있다.

앞서 제시한 보전 프로그램과 달리, 농업 생산자들은 RCPP를 통해 직접 자금 지원을 신청하지 않는다. 대신, NRCS와 파트너 관계를 모색하는 주 기관이나 NGO가 프로젝트 제안서를 제출한다. 일단 제안이 받아들여지면, 농부들은 RCPP 프로젝트에 참여하기 위해 NRCS에 신청할 수 있다.

EQIP, CSP와 마찬가지로 IRA는 USDA가 이 자금을 사용하여 시작된 계약상 의무를 이행하기 위해 다른 자금을 사용하는 것을 금지하며, IRA에 의한 새로운 지출과 기존(일반적인) RCPP의 의무 자금 사이의 확고한 경계를 유지해야 한다는 것을 명시하고 있다. 또한, RCPP의 신속한 지출을 위해 IRA는 NRCS가 RCPP 자금으로 체결할 수 있는 대체자금조달 협정(AFA, Alternative Funding Arrangements)의 총 개수에 대한 연간 상한선(15개)을 면제한다. AFA는 프로젝트 설계에서 더 큰 유연성을 제공한다는 점에서 일반적인 RCPP 자금과 다르다. AFA는 자금이 지원되는 프로젝트의 기술적인 부분을 수행하고 프로젝트의 전체 기간에 걸쳐 자금을 관리하는 데 있어 더 큰 책임을 파트너에게 허용한다.

한편, EQIP, CSP와는 달리 2018년 농업법은 RCPP 자금 조달에 계단식 접근법을 사용하지 않고 회계연도마다 3억 달러의 자금이 배정되었다. IRA도 이 자금 수준을 유지하여 2031년까지 매년 3억 달러의 의무 자금을 이 프로그램에 제공한다.

8) 정부의 토지와 자연자원에 대한 규제와 조치들에 대한 저항 의식이 강한 미국에서는 국가기관보다는 랜드 트러스트(Land Trust) 등과 같은 민간단체에서 시행하는 보전 활동을 더 선호한다(김선영·오충현, 2021). 랜드 트러스트는 환경 가치 보전을 위해 대상 토지를 취득하거나 보전지역권을 취득하여 토지를 관리하는 비영리 민간기구이다. 보전지역권 보유자인 랜드 트러스트는 보전지역권 협약내용에 따른 준수사항을 조사하고 실행할 권한과 책임을 갖는다. 2021년 현재 미국에서 인증된 446개의 랜드 트러스트가 보전하는 토지는 5,600만 에이커(이중 보전지역권으로 보전하는 토지는 1,600만 에이커)로, 연방이나 주 정부가 보유하고 있는 보전지역권 규모와 비슷한 수준이다. 이들은 보전 대상 토지의 생물이동통로(corridor)를 보호하고 멸종동물서식처 보호감호 등과 같은 환경보호 활동 뿐 아니라, 그 지역의 토지사용계획에의 참여 그리고 생태복원 등 환경가치증진을 위한 중요한 역할을 하고 있다(김선영·오충현, 2021).

2.1.5. 환경보전기술지원(CTA)

마지막으로 IRA는 2022 회계연도부터 2031 회계연도까지 환경보전기술지원(CTA)을 유지하기 위해 10억 달러를 책정했다. 이 예산은 다양한 보전 프로그램들을 관리하는 농무부(USDA) 산하기관인 자연자원보전청(NRCS)의 직원 역량을 향상시키는 데 기여할 것이다. CTA는 IRA의 모든 보전 프로그램에 따라 생산자와 체결한 계약의 실행을 위한 자연자원보전청(NRCS) 직원의 시간과 직원이 생산자와 협력하여 운영에 효과적인 보전 관행을 선택하고 설계하는 데 사용하는 시간을 모두 반영하여 산출된 제정이다.

2.2. 경영위기 농업인 구제⁹⁾

IRA는 경영위기 농업인을 구제하는 역할도 담당한다. IRA 섹션 22006, 22007에 따라 농무부(USDA)는 농업 경영이 어렵고 재정적인 위험에 처해 있는 농민에게 융자를 통한 대출 갹신, 이자 경감, 보증 융자 등의 방식으로 신속하게 지원할 수 있도록 31억 달러를 투입할 예정이다. 지원 대상자의 대출 규모는 전체 농업인 대출의 약 3%에 달한다. 미국 정부는 기후변화에 따른 더 빈번하고 더 강력한 자연재해와 지속되고 있는 COVID-19 팬데믹에 의한 시장 혼란으로 큰 타격을 입은 농업인들에게 이러한 지원은 농촌 지역사회뿐만 아니라 국가 전체의 복지에 필수적인 식량, 섬유 및 연료의 지속가능한 생산을 위해 매우 중요하다고 인식하고 있다.

USDA는 어려움을 겪고 있는 대출자들에게 연체를 해결하고 회수할 수 없는 농장 융자 부채를 해결하도록 거의 8억 달러를 즉시 투입했다. 구체적으로 2022년 9월 30일 기준, 농업지원청(FSA, Farm Service Agent)의 직접 또는 보증 대출을 받은 농가 중에서 60일 이상 연체가 된 약 11,000명의 대출자의 계좌에 약 6억 달러를 지불함으로써 재정적 위험으로 영농중단 위기에 처해 있는 농가를 구제했다. 직접 융자 대출자의 경우, 융자를 연체 없는 상태로 만들고 다음 연간 할부금을 충당하기 위한 지불금을 지원한다. 또한, 융자 담보가 청산되었지만 상계 또는 징수를 위해 재무부에 회부되었거나 회부될 예정이었던 약

9) USDA 보도자료(2022.10.18.)을 토대로 작성.

<https://www.usda.gov/media/press-releases/2022/10/18/usda-provides-payments-nearly-800-million-assistance-help-keep>

2,100명의 대출자의 남은 부채를 해결하기 위해 2억 달러가 조금 넘는 금액이 지급되었다. 이 조치는 이러한 대출자가 더 이상 세금환급, 사회보장혜택 또는 기타 연방 지원금에 대한 압류에 직면하지 않게 됨을 의미한다.

2022년 10월 18일 이 지원의 발표와 함께 USDA는 COVID-19 팬데믹에 대응하기 위해 재난비상금을 사용한 직접 용자 대출자에 대한 지원과 유사한 수준을 제공하기 위해, 사용 가능한 팬데믹지원기금에서 약 6,600만 달러의 지불금을 제공하는 절차를 착수했다. 팬데믹 기간 동안 예정된 직접 대출 상환에 어려움을 겪고 대출 만기 연장을 위해 재난비상금을 사용했던 최대 7,000명의 대출자는 미결제 잔액에 대한 지불금을 자동으로 받게 된다. 농업 지원청(FSA)의 검토를 거친 사례별로 초기 자동 지불 후, 파산 및 압류에 직면한 대출자를 포함하여 대략 3억 3천만 달러의 연체를 가진 약 1,600명의 용자 대출자는 연체를 해소하게 된다.

2022년 10월 18일 발표의 일부인 또 다른 지원 계획은 대출에 대한 분할 지불을 할 수 없는 현금 유동성의 문제에 직면한 적격 대출자가 지불해야 하는 다음 할부금을 제공하는 것이다. USDA는 보다 신속하게 개입하고 연체가 되지 않도록 지원을 요청하는 약 14,000명의 대출자가 1억 7,500만 달러의 지원을 받을 수 있다고 추정한다.¹⁰⁾

2.3. 차별 경험이 있는 취약계층 우대

IRA는 2021년 1월 1일 이전에 농무부(USDA) 대출 프로그램에서 차별을 경험한 것으로 판단되는 농부와 목장주에게 22억 달러의 재정 지원을 추가로 배정했다. 이는 IRA 법안 전반에서 천명하고 있는 취약계층 우대를 통한 정의로운 전환을 상징하는 조치이다. 한편으로는 농무부(USDA)가 그동안(역사적으로) 모든 정책대상자에게 지원 프로그램이나 서비스 제공에서 동등하게 접근할 수 있도록 충분한 노력을 기울이지 않았다는 점을 인정한다는 것을 시사한다. 다만, 개별 농부나 목장주가 이 조항에 따라 50만 달러 이상을 받을 수는 없다.

10) <https://www.farmers.gov/loans/inflation-reduction-investments/assistance>

농무부(USDA)가 차별을 기반으로 재정 지원 자격을 어떻게 결정할 계획인지, 해당 지원이 자격 있는 농부와 목장주에게 어떻게 분배될 것인지, 그리고 지정된 금액이 필요를 충족 시키기에 충분한지 여부는 아직 명확하지 않다. 2022년 10월 13일, 농무부는 IRA의 이 조항이 어떻게 시행되어야 하는지에 대한 의견을 공개적으로 요청했으며, 향후 2차례에 걸쳐 의견을 추가로 수렴하고, 이를 종합적으로 검토한 다음 최종 프로그램 설계 시 반영할 예정이다.

2.4. 가뭄 대처

농업환경보전 프로그램을 위한 자금과는 별개로 IRA는 50억 달러 규모의 가뭄 대처 자금을 마련했다. 특히, 기후변화의 직접적인 결과로 인식되는 미국 서부의 가뭄 구호 활동을 위한 자금으로 40억 달러가 배정되었다. 구체적으로, 이 자금은 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 아이다호, 캔자스, 몬태나, 네브래스카, 네바다, 뉴멕시코, 노스다코타, 오클라호마, 오리건, 사우스다코타, 유타, 워싱턴, 와이오밍을 포함한 “개척 주”의 프로젝트에 쓰일 것이다. 이 40억 달러는 콜로라도 강 유역과 비슷한 수준의 가뭄을 경험하는 분지에 우선권이 주어지고, 가뭄의 영향을 완화하기 위한 특정 활동을 내무부 수자원국(Bureau of Reclamation, Department of the Interior)이 제공하는 ‘보조금, 계약 또는 재정지원 협정’을 위해 책정되었다. 상기 특정 활동에는 1) 일시적 또는 다년간 자발적인 물 전환 또는 소비 용수 감소에 대한 보상, 2) 물 공급의 사용 또는 수요를 감소시키거나 콜로라도 강의 하부 또는 상부 분지에서 환경적 이익을 제공하는 자발적인 시스템 보전 프로젝트, 3) 강 유역이나 내륙 수역의 생태계 및 서식지에서 가뭄에 의해 직접적으로 야기된 문제들을 해결하기 위한 복구 프로젝트가 포함된다.

2.5. 산불 방지 및 산림 관리

IRA는 산불 방지 및 지속가능한 산림 관리 프로젝트 수행을 위해서 산림청, 환경보호청 및 에너지부를 포함한 다양한 기관들에 60억 달러를 책정했다. 기후변화의 결과로 대형 산불이 빈번하게 발생(특히 미국 서부)하여 국유림 지역 내 방목 활동을 포함한 농업 경영에 위협이 되었다. 산불은 농장 노동자의 건강, 특정 작물의 생산, 야생-도시 경계의 농장에

대한 위협을 포함하여 여러 가지 부정적인 영향을 미친다. 산불을 유발할 수 있는 물질의 양을 줄이는 것을 목적으로 IRA는 ‘야생지-도시 경계 내 국유림 토지에 대한 위험 연료 감소 프로젝트’를 위해 산림청에 18억 달러를 배정하였다.

이외에도 식생 관리 프로젝트에 2억 달러, 국유림 토지에 대한 노후 성장 숲 보호에 5천만 달러 등이 투입된다. 천연자원 및 기타 식량과 관련해서도 여타 다양한 기관에 수백만 달러가 제공되어 보다 시기적절하고 효율적인 환경 검토와 허가를 용이하게 할 수 있도록 지원한다.

3. 시사점

국내에서 미국의 IRA에 대한 관심이 국내에서 조립된 전기차가 미국에서 보조금을 받을 수 있느냐 없느냐에 초점이 맞추어져 있듯이, IRA는 탈세계화의 흐름에 맞춰 에너지와 원자재의 안정적인 확보, 탈탄소화(decarbonization)에 필요한 여러 산업의 장비, 시설, 부품 및 재료 등을 가능한 한 자국에서 생산해 경제성장을 촉진하려는 미국의 전략을 명확히 드러낸 법안이다. 그러나 동시에 IRA는 2030년까지 탄소 배출량을 약 40% 줄이는 것을 목표로 하는 광범위한 의료, 세금 및 기후 법안이기도 하다.

전체 세출예산의 10%를 차지할 정도로 IRA에서 농업의 비중은 결코 작지 않다. 미국 경제활동의 5분의 1을 차지하고 연간 100만 명 이상의 미국인을 고용하며, 매년 1,500억 달러의 상품을 수출하는 농업이 경제성장을 가속화하는 데 중요한 역할을 한다는 것과 미국의 총 온실가스 배출량의 11.2%(CO₂ 환산 6억 6,950만 톤)를 농업이 차지하고 있다는 점이 IRA의 예산 및 사업 구조에 잘 반영되어 있다. 일부 전문가들은 토양의 탄소 저장과 기후스마트 농림업으로의 전환을 통해 미국 농업이 연간 2억 5천만 톤의 이산화탄소를 격리할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 구체적인 수치를 차지하더라도 IRA는 미국의 농업인들이 농업에 계속 종사하도록 지원을 확대하고, 기후스마트농업을 촉진하여 미국 농업이 기후변화에 적응하고 글로벌시장에서 경쟁력을 유지하며 저렴하고 건강한 먹거리를 공급할 수 있는 역량을 키워줄 것으로 보인다.

결국, IRA는 기후위기에 적극적으로 대응하고자 하는 미국의 구체적이고 상세한 재정투자 계획이며, 농업과 농촌, 그리고 농업인이 최전선에서 기후변화에 맞서는 산업이자 공간, 주체로 간주한다는 시사점을 우리에게 주고 있다. 우리나라도 '2030년 탄소 40% 감축, 2050년 탄소중립'을 국제사회에 약속한 만큼, IRA처럼 상세한 투자 로드맵을 작성해야 할 것이며, 기후위기에 대응하는 농업과 농촌의 역할과 비중이 보다 더 중요하게 다루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 김선영·오충현. 2021. “보전지역권 제도의 국내 보호지역 적용방안: 문경 돌리네습지를 대상으로”, 환경정책 제29권 제2호. p.205~233.
- 김용균, 2022. 미국 「인플레이션 감축법」의 주요 내용과 영향, 나보포커스 제52호(*2022.10.27.), 국회예산정책처.
- 문한필. 2022. “인도태평양경제프레임워크(IPEF) 동향과 농업분야 대응과제”, 2022년 한국농업경제학회 동계학술대회 발표자료(2022.12.14.).
- 이효영, 2022. “미국 일플레이션감축법(IRA)의 의미와 쟁점 및 대응방안,” IFANS FOCUS IF 2022-22K(Sept. 26, 2022), 외교부 국립외교원 외교안보연구소.
- Agamerica Lending, 2022, “What the Inflation Reduction Act Means for Farmers and Landowners” (2022.11.11.).
(<https://agamerica.com/blog/inflation-reduction-act-for-farmers-and-landowners/>)
- Barry K. Goodwin & Vincent H. Smith, 2022, The 2022 Inflation Reduction Act’s Agricultural Provisions: Rent-Seeking at Its Best? The American Enterprise Institute. September 2022.
- Congressional Research Service Insight, 2022, Inflation Reduction Act: Agricultural Conservation and Credit, Renewable Energy, and Forestry (2022.8.10.).
- FAO CSA Homepage (<https://www.fao.org/climate-smart-agriculture/en/>)
- Inflation Reduction Act of 2022, H.R. 5376, 117th Cong., 2nd sess.
- National Sustainable Agriculture Coalition, 2022, “Inflation Reduction Act of 2022: A Deep Dive on an Historic Investment in Climate and Conservation Agriculture (2022.8.19.).
(<https://sustainableagriculture.net/blog/inflation-reduction-act-of-2022-a-deep-dive-on-an-historic-investment-in-climate-and-conservation-agriculture/>)
- The White House, 2022, FACT SHEET: How the Inflation Reduction Act Helps Rural Communities (2022.8.17.).
- USDA IRA Homepage (<https://www.usda.gov/ira>)
- USDA NRCS IRA Homepage (<https://www.nrcs.usda.gov/about/priorities/inflation-reduction-act>)