

해 외 출 장 결 과 보 고

1. 출장목적: 미국의 직불제 현황과 연방정부와 주정부의 역할을 파악하여 경상북도의 밭농업직불제 도입 타당성 연구에 참고자료로 활용.
2. 출장자: 농업발전연구부 박동규
3. 출장지 및 기간: 미국 워싱턴D.C. 일원, 2012 .2. 6(월) ~ 2. 10(금), 3박 5일간
4. 방문처(면담자)
 - USDA ERS: Eric Odonoghue(직불제 등 정책연구 담당) Robert Dismukes(작물보험 담당), Suchada Langley, John Dyck(농업정책팀)
 - USDA FSA(Farm Service Agency) 농가지원팀 Joe Cooper, Paul Westcott
5. 주요 조사내용
 - < 농가소득지원 정책은 연방정부가 농업법을 통하여 해당 농업인에게 원칙에 맞게 지원하는 것이므로 주정부에서 별도의 대책이 필요하지 않음>
 - 주정부에서는 할 수 있는 역할은 해당 지역에 특화된 것, 예를 들면 지역환경에 적합한 농업인 교육을 실시하고 있음.
 - 일부 주에서 농업인의 세금 부담을 경감해주는 경우는 있음.
 - < ‘2008년 농업법’은 개정하면서 소득지원 대상 품목을 확대, 지불 상한과 자격조건을 조정하고 일부품목의 목표가격과 최저가격을 인상하는 등 과거 농업법의 연속성을 유지하면서 수입보전직불(Average Crop Revenue Election; ACRE) 제도를 새롭게 도입하여 농가 소득안정 효과를 제고함>
 - ‘1996년 농업법’ 이전(UR 이전)에는 소맥, 옥수수, 수수 등 7개 품목을 대상으로 목표가격을 설정하여 가격을 지지하는 정책(가격지지정책)을 추진하였음.

- '1996년 농업법'에서는 지급액 총액을 미리 정하고 기존의 가격지지정책 대상 품목별로 보조금을 배분(1990년 농업법과 유사한 수준)하는 소득정책으로 변경됨.
- 정부의 시장 개입과 가격지지는 줄어들고, 농민의 생산 자율성과 소득 지원을 확대.
- 2002농업법에서는 소득지원 대상품목에 땅콩, 대두, 기타종실이 추가되었으며, 2008농업법에서는 건조완두, 렌즈콩, 병아리콩이 소득정책 대상으로 확장함.

< 미국의 연도별, 품목별 목표가격 >

품목	1990~95 (1990 농업법)	1996 농업법	2002~07 (2002 농업법)	2008농업법		
				2008년	2009년	2010~13년
소맥(\$/부셀)	4.00	지급액 총액을 미리 정하고 품목별로 보조금 을 배분 (1990년 농업법과 유사한 수준)	3.92	3.92	3.92	4.17
옥수수(\$/부셀)	2.75		2.63	2.63	2.63	2.63
수수(\$/부셀)	2.61		2.57	2.57	2.57	2.63
보리(\$/부셀)	2.36		2.24	2.24	2.24	2.63
귀리(\$/부셀)	1.45		1.44	1.44	1.44	1.79
면화(\$/파운드)	0.792		0.724	0.7125	0.7125	0.7125
쌀(\$/cwt)	10.71		10.50	10.50	10.50	10.50
땅콩(\$/cwt)	-		495	495	495	495
대두(\$/cwt)	-		5.80	5.80	5.80	6.00
기타종실 (\$/cwt)	-		10.10	10.10	10.10	12.68
건조완두 (\$/cwt)	-		-	-	8.32	8.32
렌즈콩(\$/cwt)	-		-	-	12.81	12.81
소형병아리콩 (\$/cwt)	-		-	-	10.36	10.36
대형병아리콩 (\$/cwt)	-		-	-	12.81	12.81

자료: USDA, ERS(1996, 2002, 2008).

- 소득지지 정책에는 특정품목의 과거 생산에 기초하여 지불하는 고정직불(Direct Payments; DP)과 경기변동대응직불(Counter-Cyclical

Payments; CCP), 가격이 일정수준 이하로 떨어질 경우 현재 생산을 기준으로 지불하는 유통지원융자(Marketing Assistance Loans; MAL)와 융자차액지불(Loan Defficiency Payments; LDP)이 있음.

- 1996농업법 이후 추가된 품목에 대해서는 고정직불금(DP)이 지급되지 않고 변동직불금(CCP)만 지급됨
 - 추가된 품목 기준?: 추가된 품목의 가격변동이 심한 것도 아니므로 품목단체의 활동과 정치적인 의사결정인 것으로 이해됨.
 - 추가된 품목에 대해서는 왜 변동직불금만 지급하는가?: 예산제약을 고려하지 않을 수 없음.
 - 추가된 품목은 CCP만 지급하지만 생산과 연계되지는 않음.
 - 1996농업법에서 계약면적은 211.44 백만에이커이며, 2002농업법에서는 27% 늘어난 269.38 백만에이커. 늘어난 면적(57.94 백만에이커) 중 대두가 92.4%를 차지함. 대두의 중요도를 면적에서 보면 1996년농업법에서 포함되었던 쌀 4.51, 수수 12.08, 보리 8.79, 귀리 3.15(단위 백만 에이커) 보다 높음.

< 향후 농업법 개정 시 어떤 품목이 프로그램에 포함되고 소득지원 수준은 얼마나 될 것인가? >

- 중장기적인 계획 하에서 농업법 개정 시 소득지원 대상 품목이 추가되거나 목표가격이 조정되는 것은 아님.
 - 농업법 개정 시 품목단체의 역할과 의회의 입장, 예산 제약 등을 종합적으로 고려하여 결정함.

<고정직불금: 경영여건 변화에 관계없이 면적당 일정금액을 지급하나, 수입안정제에 참여하면 고정직불금은 20% 삭감됨>

- DP는 과거 일정 시점에 정책 대상품목을 생산한 농민에게 보조금을 지급하는 제도로 '1996년 농업법'에서 처음 도입

- 지불액(payments amount)은 지불면적(payments acres)에 지불단수(payments yields)와 지불단가(payments rate)를 곱한 금액
 - '2008년 농업법'의 DP대상 품목은 '2002년 농업법'의 규정과 동일한 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 옥지면화, 쌀, 대두, 기타 유지종자와 땅콩
 - 2009년부터 2011년까지는 지불면적이 기준면적(base acres)의 83.3%로 종전의 85%보다 줄어들었음.
 - 지불단수는 2007년 9월 30일 현재 유효한 '2002 농업법'에 규정된 단수이며 지불단가도 '2002년 농업법'의 단가로 고정하여 연간 지불액은 약 50억 달러로 거의 일정
- ※지불액 = 지불단가 × 기준면적(acre) × 기준단수(cwt/acre) × 85%
 - 2009~2011년은 83.3% 적용

< 품목별 고정직불 지불단가 >

품목	단위	지불단가	품목	단위	지불단가
밀	\$/부셸	0.52	옥지 면화	\$/파운드	0.0667
옥수수	\$/부셸	0.28	쌀	\$/cwt	2.35
수수	\$/부셸	0.35	대두	\$/부셸	0.44
보리	\$/부셸	0.24	기타 유지종자	\$/cwt	0.8
귀리	\$/부셸	0.024	땅콩	\$/톤	36

주: cwt는 100파운드

- DP를 받는 농민에게는 사실상 완전한 경작자율성 부여
 - 보조금이 현재의 시장가격이나 농가의 작목결정에 좌우되지 않으므로 농가의 생산의사 결정에 직접적인 효과가 없음.
- **ACRE프로그램**에 참여하지 않은 농가에 연간(crop year) 개인별 지급한도를 4만 달러로 제한함
 - 지난 3년간 평균 농외소득이 50만 달러 이상이거나 지난 3년간 농업소득이 75만 달러 이상인 농가는 고정직불금을 신청할 수 없음

<변동직불금: 품목별 가격에 연계하여 보조금이 결정되나, 수입안정제에 참여하면 변동직불금 혜택은 없음>

- CCP는 시장가격이 하락하여 소득이 줄어드는 것을 보전하기 위한 제도로, 기준년도 단수와 경작면적에 대한 보조금이므로 현재 기준년도 품목을 경작하지 않는 농가도 보조금 수혜자격이 있음.
 - 정책대상품목의 유효가격(effective price:농가판매가격이나 용자가격)과 이 목표가격(target price) 보다 낮을 경우 그 차액을 지불하므로 지불 규모는 시장가격에 영향을 받음.
- CCP는 CCP지급률에 기준면적과 기준단수, 그리고 보전률 85%를 곱한 금액임
 - 지불단가는 목표가격에서 유효가격을 뺀 가격이며, 유효가격은 해당 품목의 12개월 전국평균 시장가격과 전국평균 유통지원용자단가(marketing loan rate) 가운데 높은 금액에 DP를 합한 가격
 - 쌀의 경우 품종 또는 등급(type or class)별 가격과 용자단가 및 직불액을 적용함.

※CCP지급률(\$/cwt)=목표가격-고정직불- {max(용자율,시장가격), 0}

CCP = CCP지급률×기준면적(acre)×기준단수(cwt/acre)×85%

· 2009~2011년은 83.3% 적용

<선택적 수입보전직접지불제 도입: CCP제도 하에서 흉작으로 농가소득이 줄어도 가격이 상승하므로 보조금을 받지 못하는 반면, 풍작으로 소득이 늘어도 가격 하락에 따라 보조금을 받는 문제점에 대응>

- ‘2008농업법’에서는 수입보전직접지불(Average Crop Revenue Election:ACRE)를 도입하여 농가 소득안정을 도모

- 2009년부터 가격 기준 CCP 대신에 수입액 기준 보조금인 ACRE를 농가가 자발적으로 선택할 수 있는 기회를 제공
- 농가가 ACRE를 선택하여 과거 제도에 비해 농업수입이 안정되는 반면 일정부분 기득권을 포기해야 함.
 - 2012년까지 번복이 불가능하며(행정비용 절감 등의 이유)
 - 1) DP의 20% 감축, 2) CCP 포기, 3) 유통지원용자의 30%가 삭감되는 대신에 ACRE프로그램에 의한 보조금을 받음

< 고정직불 지불단가(ACRE에 참여농가) >

품목	단위	지불단가	품목	단위	지불단가
밀	\$/부셸	0.416	육지 면화	\$/파운드	0.05336
옥수수	\$/부셸	0.224	쌀	\$/cwt	1.88
수수	\$/부셸	0.280	대두	\$/부셸	0.352
보리	\$/부셸	0.192	기타 유지종자	\$/cwt	0.64
귀리	\$/부셸	0.0192	땅콩	\$/톤	28.80

주: cwt는 100파운드

- **ACRE지불**은 실제수입(Actual State Revenue: ASR)이 목표수입(State ACRE Guarantee)을 밑돌거나, 실제농업수입(Actual Farm Revenue)이 목표수입(Farm ACRE Guarantee)를 하회하는 경우에 작동함
- 목표수입은 대표단수(benchmark State yield; BSY)와 ACRE 목표가격(ACRE program guarantee price; APGP)을 곱한 값의 90%에 해당하며, 이듬해 목표수입은 전년도 목표수입보다 10% 이상 변동할 수 없음
 - BSY는 최근 5년의 올림픽 단수(단순평균)
 - APGP는 2년 동안의 전국평균시장가격

< 목표수입의 예 >

구분	내용	비고	옥수수
(1)	ACRE 조정 요인	법으로 정함	90%
(2)	ACRE 목표가격		\$4.15/bushel
(3)	대표단수		160bushel/acre
(4)	목표수입	(1)×(2)×(3)	\$597.60/acre

- ACRE 지불률은 목표수입에서 실제수입(ASR)을 공제한 것인데, ASR은 실제단수(Actual State Yield)에 ACRE 가격을 곱한 것임
- ACRE 지불률의 상한은 목표수입의 25%
- ACRE 가격은 용자가격의 70%수준과 전국평균시장가격 중 높은 수치를 적용함

< ACRE 지불률의 예 >

구분	내용	비고	옥수수
(1)	목표수입(앞 표의 (4))		\$597.60/acre
(2)	1)용자가격의 70%	\$1.37/bushel	\$1.37/bushel
	2) 전국평균가격	가정	\$3.78/bushel
	ACRE 가격	1)과 2)중에서 높은 수치	\$3.78/bushel
(3)	실제단수	가정	155bushel/acre
(4)	실제수입	(2)×(3)	\$585.9/acre
(5)	ACRE지불률	(1)-(4)	\$11.7/acre
(6)	ACRE지불률 상한	(1)의 25%	\$149.4/acre
(7)	실제 ACRE지불률	(5)와 (6) 중 적은 것	\$11.7/acre

- ACRE 지급액은 기준년도 면적의 83.3%(2012년은 85%)를 실제 ACRE 지불률(위 표의 (7))을 곱한 금액임

$$\text{※ ACRE 지급액} = \min\{(\text{APG-ASR}), 0.25\text{APG}\} \times 0.833\text{AP} \times (\text{AY/BSY})$$

<유통지원 융자(MAL): 농가가 연중 판매 가능하도록 유통융자금을 지원하고 최저가격(융자단가)을 보장하여 불안감 해소>

- MAL은 농민이 농산물을 담보로 9개월간 정부가 정한 융자단가에 따라 상환의무면제융자(nonrecourse loan)를 받음
 - 농민이 수확기에 시장에 출하하는 것을 방지하기 위하여 여러 가지 판매 방식을 허용
 - 상환의무면제융자는 시장가격이 융자단가와 이자를 합한 금액 이하로 떨어질 경우 담보 품목으로 상환하게 함으로써 가격을 지지하는 역할
 - 정부는 농민이 포기한 물량을 가격이 오를때까지 시장에 출하하지 않으므로 공급이 줄어드는 효과
- ‘2008년 농업법’은 MAL 제도를 유지하면서 융자상한을 농장의 대상품목 생산량 전체로 확대
 - 이집트콩(대)을 대상품목에 추가하였으며, 쌀은 장립종과 중립종으로 구분하였지만 융자단가(loan rate)는 동일
 - 밀과 보리, 귀리, 유지종자, 등급품 양모와 벌꿀에 대한 융자단가는 2010년부터 상향 조정함으로써 이들 품목의 최저가격을 인상
 - 건조완두 렌즈콩은 2009년부터 CCP대상에 포함되는 점을 감안하여 융자단가를 인하.
- MAL을 받기위해서는 융자기간 동안 1985년 농업법의 보전의무(conservation requirements) 조항과 습지보호의무(wetland protection requirements) 조항을 준수해야함
 - MAL 기간은 융자가 이루어진 다음 달 1일부터 9개월이며 어떤 품목이건 융자기간은 연장되지 않음.
 - 면화와 쌀, 설탕과자류, 해바라기씨 등을 제외한 품목의 MAL 상환단

가 (repayment rate)는 ① 용자단가에 이자를 합한 금액, ②최근 30일간 평균시장가격 및 유통용자수익(marketing loan benefits)의 지역간 격차를 최소화하는 가격에 의해 장관이 산출한 단가, ③농무부 장관이 정한 방식에 따라 결정한 금액 가운데 작은 것으로 함.

- ACRE지불 프로그램에 참여하는 농가의 용자가격은 30% 삭감한 수준에서 지급함

< 품목별 용자가격 >

품목	단위	2008년	2009년	2009년 (ACRE 참여)	2010~2012 ¹
밀	\$/부셸	2.75	2.75	1.93	2.94
옥수수	\$/부셸	1.95	1.95	1.37	1.95
수수	\$/부셸	1.95	1.95	1.37	1.95
보리	\$/부셸	1.85	1.85	1.30	1.95
귀리	\$/부셸	1.33	1.33	0.93	1.39
육지면화	\$/파운드	0.52	0.52	0.36	0.52
쌀	\$/cwt	6.50	6.50	4.55	6.50
대두	\$/부셸	5.00	5.00	3.50	5.00
기타 유지종자	\$/cwt	9.30	9.30	6.51	10.09
땅콩	\$/톤	355.0	355.0	248.50	355.0
개량양모	\$/파운드	1.00	1.00	0.70	1.15
비개량양모	\$/파운드	0.40	0.40	0.28	0.40
양고라털	\$/파운드	4.20	4.20	2.94	4.20
꿀	\$/파운드	0.60	0.60	0.42	0.69
건조 콩	\$/cwt	6.22	5.40	3.78	5.40
렌즈콩	\$/cwt	11.72	11.28	7.90	11.28
이집트콩(소)	\$/cwt	7.43	7.43	5.20	7.43
이집트콩(대)	\$/cwt	-	11.28	7.90	11.28

주 1)ACRE 참여 농가에 대한 용자금은 30% 삭감한 수준임

<용자차액지불제: 용자단가가 시장가격보다 낮은 경우 그 차액을 지급>

- 용자차액지불(LDP)는 MAL을 받을 수 있는 농가가 MAL 용자를 받지 않기로 합의한 경우 MAL을 받을 때 얻을 수 있는 이득만큼 보조금을 지불하는 제도

- 정부의 행정비용을 줄이기 위해 품목별 시장가격이 융자단가보다 낮을 경우 융자 대신 차익을 지불하도록 '1996년 농업법'에 도입
- LDP 대상 품목은 MAL을 받을 수 있는 모든 품목이나 ELS 면화는 대상에서 제외된다. '2002년 농업법'은 대상품목에 모피(unshorn pelts)와 건초(hay) 및 사일리지(silage)를 포함
- LDP 지불액은 지불단가(payment rate)에 해당 품목의 생산량에서 MAL을 받은 물량을 제외한 수량을 곱해서 산출
- 지불단가는 대상품목별 융자단가(loan rate)와 상환단가(loan repayment rate)의 차액
- 밀, 보리, 귀리 및 라이밀(triticale)을 경작하던 농지를 방목지로 사용할 경우에 지불하는 LDP는 '2002년 농업법'과 마찬가지로 유지
- '2008년 농업법'은 농무부 장관이 융자금 상환단가를 융자대상 품목의 최근 20일간 평균시장 가격에 기초하여 산정하도록 규정