

해 외 출 장 결 과 보 고

1. 출장목적: 미국의 농가 경영(소득) 및 유통지원제도를 파악하여 밭농업직불제 개선 및 경영안정방안 검토에 참고자료로 활용
2. 출장자: 농업발전연구부 박동규
3. 출장지 및 기간: 미국 워싱턴D.C. 일원, 2012. 10. 17 ~ 10. 21(3박5일간)
4. 방문처(면담자)
 - USDA ERS 품목정책팀 Eric Odonoghue<소득정책 등정책연구>, Robert Dismuvkes<작물보험 등 경영안정>, James Stout<품목팀> USDA ERS 농업정책팀 John Dyck
5. 주요 조사내용

< 2012농업법은 2007년 이후 최근 곡물가격 상승으로 인한 여건변화에 대응하여 직불제를 폐지하는 대신에 농업수입보험제도(Ag Risk Coverage)를 도입하고, 다양한 환경정책프로그램을 통합하는 등 제도를 단순화하여 230억 달러의 예산을 절감하는 것을 목표로 하였음

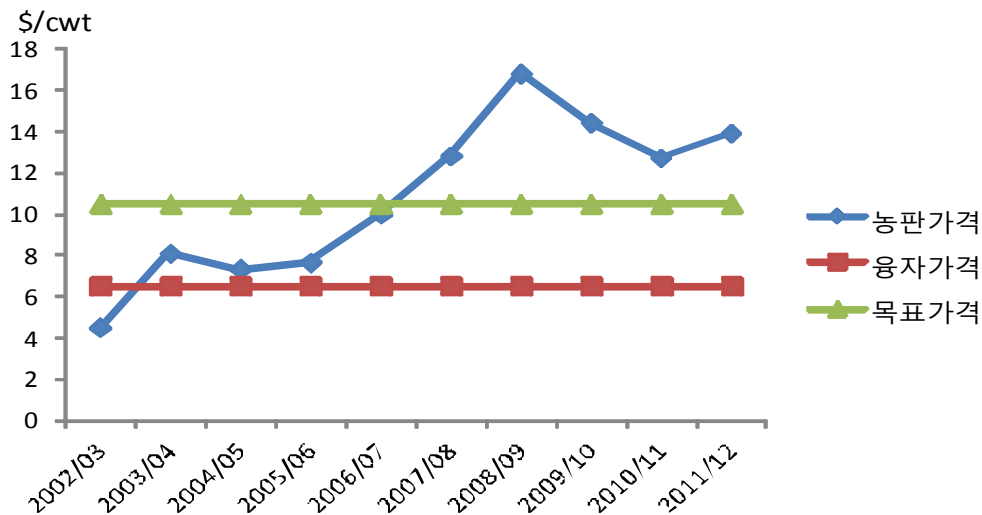
- 개정 농업법이 하원을 통과하지 못하여 새롭게 구성된 의회에서 논의를 다시 시작해야 하지만 기존의 농업법을 재활용할 가능성도 있음
- 곡물가격이 하락할 가능성에 대비하여 유통지원정책은 현재의 틀을 유지함

<2012농업법 개정(직불제 폐지) 내용과 배경>

- 2012농업법은 상원을 통과하였지만 하원의 반대로 통과하지 못하였고, 기존의 농업법을 내년 3월까지 6개월 동안 연장하여 적용하기로 하였음
- 11월 선거에서 하원 정족수의 2/3가 교체되므로 제안된 농업법은 원점에서 새롭게 논의될 가능성이 크며, 누구도 이에 대해 명확하게 답할 수 없는 상황임

- 원만한 합의에 이르지 못할 경우 기존 농업법을 재활용할 가능성도 배제할 수 없음(John Dyck)
- 농업법은 6년마다 개정되는데 2012년에는 「2012 농업개혁, 식품과 일자리」 (Agricultural Reform, Food and Jobs Act of 2012)로 명명됨
- 미국에서 1,600만 일자리는 농업의 지속발전에 달려있으며, 식량과 충분한 에너지를 공급하는 역할 담당함
 - 기존의 주요 정책 프로그램을 폐지하는 안을 담은 2012 농업법은 230억 달러를 절감할 수 있음
 - 대신에 새로운 농업법은 농가의 경영위험을 줄여줄 수 있으며 자원보전을 강화할 수 있음
- 2012농업법에서 개혁적이라고 표현하는 것은 직불제를 폐지하는 것임
- 14개 품목을 대상으로 시행하였던 고정직불금(Direct Payment)와 변동직불금(Counter-cyclical Payments), 작물 평균수입 보장제(Average Crop Revenue Election), 보완적 수입보장제(Supplemental Revenue Assistance Payment)를 폐지하여 **150억 달러의 적자 감축에 기여**
 - 이러한 결정의 배경에는 국제 곡물가격이 급등하여 농가판매가격이 목표가격 이상으로 상승하였음에도 불구하고 고정직불금을 지급하는 상황이 되었기 때문임
 - 쌀의 경우에 2003년부터 농판가격이 용자가격을 상회하여 유통지원금이 지출되지 않았으며, 2007/08유통년도부터 농가판매가격이 100파운드당 목표가격 10달러 50센트를 상회하여 변동직불금(counter-cyclical payment)은 지급되지 않았지만 고정직불금을 2달러 35센트를 지급하고 있음.
 - 2006년 콩 농판가격도 부셸당 6달러 43센트로 목표가격 5달러 80센트(2010년부터는 6달러)를 상회하였으며 이후에 농판가격이 지속적으로 상승하여 농가에 대한 과잉 지원 비판이 제기되었음. 옥수수, 밀 등의 상황도 동일함.

<쌀 농판가격과 목표가격, 용자가격 추이>



- 또한 조정소득(adjusted gross income)이 75만 달러 이상인 농가나 경영체는 새로운 농업정책에서는 지원대상에서 제외하기로 함
 - 현행 농업법에서는 경영체 당 지원 상한이 5만 달러로 되어있음.
- 새로운 농업법에서는 직불제를 폐지하는 대신에 농업인은 수입위험을 줄이는 단일 프로그램 “Ag Risk Coverage(ARC)” 적용을 받게됨
 - 이는 가격과 수량 변동으로 인한 수입 손실을 보장하는 작물보험을 보완하는 제도임
 - 농가는 개별 농가단위의 수입을 보장 받을 것인지 아니면 카운티 단위 기준에서 에서 수입을 보장받을 것인지에 대해 1회 선택할 권한이 있음
 - 농가나 경영체는 올림픽평균 기준수입과 비교하여 수입이 하락하면 정부로부터 보전을 받게되며, 보전 수준은 개별 농가단위의 수입 보장이 나 카운티 단위에서 수입 보장을 선택하였느냐에 따라서 차이가 날 수 있음
 - 농업인은 실제로 재배한 면적에서 가격이나 수량이 줄어드는 경우에 보전을 받게됨.

- 정책 대상이 되기 위해 농업인은 **환경보전 의무를 준수**해야 함
- 농지가 아닌 농업인에게 개별농가당 수입보험 또는 카운티 단위의 수입 보험 중에서 선택할 수 있게 함. 대상 품목은 정책 품목(기존 직불제의 대상 품목임)이며 생산자가 관리하는 모든 농지를 대상으로 함.
- 생산자의 특정 품목에 대한 실제 수입이 **농업수입 보장수준 (agricultural risk coverage guarantee)**보다 낮은 경우 수입보험금이 지불되는데, 농업수입 보장수준은 기준수입(benchmark revenue)의 89%임. 기준수입은 지난 5년간의 올림픽단수(개인 또는 카운티 단위)에 전국평균가격(national average prices)을 곱한 수준임.
 - 카운티 기준은 80%, 개인농가 기준은 65% 보상
- 지불금액은 보장수준의 수입과 실제 수입의 차이이며, 정책대상 품목당 지불금액은 해당연도 기준수입의 10%를 넘지 않도록 설계되어 있음
- 추가보장옵션(Supplemental coverage option)은 농가의 보험가입을 조건으로 보장수입의 90%와 실제수입의 차액을 추가로 보전함

<환경프로그램 단순화>

- 2012농업법에서는 기존의 23개 환경관련 정책을 4개의 프로그램으로 단순화하여 **60억 달러의 재정 감축**을 목표로 함
 - 환경보전을 위한 규제에 따르면서 비용이 발생하는 경우에 지불하는 EQIP을 강화하여 야생동물서식프로그램의 상당 부분을 포함시킴
 - 토양 유실이 많은 농지를 농업생산에서 야생동물 서식이나 토양의 질 향상과 수질 향상에 사용될 수 있도록 유도함. 기존에 이러한 정책이 대상면적은 3,200만 에이커였으나 2012농업법에서는 2017년까지 점진적으로 2,500만 에이커로 줄어나감.
 - 토질과 수질 개선을 위한 4개의 프로그램을 하나의 프로그램으로 단일

화하고 강화함

- 환경보전 관련 정책을 '농업환경보전관리 정책'(Agricultural Conservation Easement Program)으로 단순화하며, 이 정책은 크게 두 가지로 분류됨. 하나는 농지관리이며 다른 하나는 습지관리임. 농지관리는 농지를 개발로부터 보호하고 유지하여 초지뿐만아니라 농업용으로 사용되도록 하는 것임. 습지보전정책은 습지를 보전하여 수질을 보호할 뿐만아니라 야생동물서식지를 보호하는 것임.

<2012농업법에서도 유통정책은 기존 방식 유지: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

- 농업법이 개정되면 새로운 환경정책 준수해야함
- MAL 기간은 용자가 이루어진 다음 달 1일부터 9개월이며 어떤 품목이건 용자기간은 연장되지 않음.
- 면화와 쌀, 설탕과자류, 해바라기씨 등을 제외한 품목의 MAL 상환단가 (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.

○ 기존의 용자가격 유지하여 운영

< 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)은 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 용자단가보다 낮은 경우 용자 대신 차액을 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 용자단가(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 용자금 상환단가를 용자대상 품목의 최근 20일간 평균시장 가격에 기초하여 산정하도록 규정