

발 간 등 록 번 호

11-1543000-003109-01

# 2018 미국 농업법 연구

2019. 9.

연구기관

서울대학교 산학협력단

농림축산식품부



# 제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 ‘2018년 미국 농업법의 주요 내용과 정책 시사점’  
용역의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 9월

연구기관 서울대학교 산학협력단  
연구책임 임 정 빈 서울대학교 교수  
이 승 훈 서울대학교 박사과정 연구원



# 차 례

제1장 서론 .....	1
제2장 2018년 농업법의 재정지출 추정치 .....	6
제3장 2018년 농업법의 주요 정책 유형별 변화 내용 및 시사점 .....	12
1. 품목별 농가지원 프로그램(Commodity Programs, Title I) .....	12
1.1. 개요 .....	12
1.2. 가격 및 수입 보전제도 .....	14
1.3. 농업재해프로그램 .....	30
1.4. 요약 및 시사점 .....	38
2. 환경보전(Conservation: : Title II) .....	42
2.1. 개요 .....	42
2.2. 환경보전 프로그램의 주요 골격 .....	44
2.3. 2018년 농업법의 환경보전 관련 주요 정책별 변화 동향 .....	49
2.4. 요약 및 시사점 .....	60
3. 무역(Trade: Title III) .....	68
3.1. 개요 .....	68
3.2. 2018년 농업법의 무역 정책의 주요변화 .....	73
3.3. 요약 및 시사점 .....	78
4. 영양(Nutrition: Title IV) .....	80
4.1. 개요 .....	80
4.2. 2018년 농업법의 식품 및 영양지원 정책의 주요변화 .....	84
4.3. 요약 및 시사점 .....	87
5. 신용(Credit: Title V) .....	91
5.1. 개요 .....	91
5.2. 2018년 농업법의 신용 정책의 주요변화 .....	92
5.3. 요약 및 시사점 .....	94

<b>6. 농촌개발(Rural Development: Title VI)</b> .....	<b>96</b>
6.1. 개요 .....	96
6.2. 2018년 농업법의 농촌개발 정책의 주요변화 .....	98
6.3. 요약 및 시사점 .....	102
<b>7. 연구 및 지도 (Research and Extension: Title VII)</b> .....	<b>104</b>
7.1. 개요 .....	104
7.2. 2018년 농업법의 연구 및 지도 정책의 주요변화 .....	107
7.3. 요약 및 시사점 .....	110
<b>8. 원예(Horticulture: Title X)</b> .....	<b>112</b>
8.1. 개요 .....	112
8.2. 2018년 농업법의 원예 정책의 주요변화 .....	115
8.3. 시사점 .....	117
<b>9. 작물보험(Crop Insurance, Title XI)</b> .....	<b>119</b>
9.1. 개요 .....	119
9.2 2018년 농업법의 작물보험 정책의 주요변화 .....	124
9.3. 요약 및 시사점 .....	127
<b>10. 기타(여러 챕터에 걸쳐 강조되고 있는 분야)</b> .....	<b>133</b>
<b>제4장 요약 및 결론</b> .....	<b>141</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>155</b>

## 표 및 그림 차례

표 1-1. 2018년 미국 신농업법 개정 과정 .....	3
표 2-1. 2018년 농업법에 따른 항목별 재정지출 추정액 비교(2019년~2023년, 5년) ....	8
표 2-2. 2018년 농업법안의 항목별 재정지출 추정액 비교(2019년~2028년, 10년) ....	11
표 3-1. 2018년 농업법의 유통지원용자제도(ML): 대상품목과 용자단가 .....	16
표 3-2. 2018년 농업법의 가격손실보상제(PLC)와 품목별 기준가격 .....	21
표 3-3. 수입손실보상제도(ARC) .....	22
표 3-4. 낙농 마진보호프로그램(DMP)과 마진보상제도(DMC)의 비교 .....	29
표 3-5. 비보험작물재해지원제도(NAP)의 단수 및 가격 보장 수준 .....	35
표 3-6. 미국의 농업자원 및 환경보전 관련 주요 정책 .....	48
표 3-7. 전체 환경보전 지출대비 정책 유형별 차지 비중 (2017년 기준) .....	48
표 3-8. 향후 5년(2014-2013)간 주요 정책 부문별 예산소요 추정액 .....	61
표 3-9. 미국의 보전유보제도(CRP)에 활용되는 환경편익지수 .....	64
표 3-10. 미국의 국제식량원조 프로그램 .....	70
표 3-11. 시장접근계획(MAP)과 해외시장개발계획(FMDP)의 비교 .....	72
표 3-12 미국의 주요 식품 및 영양지원 프로그램 .....	83
표 3-13 USDA 산하 주요 연구/지도 기관별 예산 및 비중 (2018년 기준) .....	106
표 3-14. 미국의 연방작물보험 정책 동향 .....	121
표 3-15. 농업보험보장 수준에 따른 보험료 국가보조율 .....	124
표 3-16 대재해보험(CAT) 가입비용과 전체 작물보험에서 CAT 차지 비중 .....	128
그림 2-1. 2018년 농업법에 따른 항목별 재정지출 비중 비교(2019년~2023년, 5년) ....	9
그림 3-1. 2018년 농업법의 품목별 가격 및 수입보전 제도 .....	13
그림 3-2. 미국 농업법(2002년~2018년) 로컬 및 지역 농식품 시스템* 구축 관련 의무재정지출 변화 추이 .....	140



# 제 1 장

## 서 론

- 향후 5년간(2019년~2023년) 미국 농정의 방향과 지침서가 될 2018년 미 농업법(The Agriculture Improvement Act of 2018)이 2018년 12월 20일 트럼프 대통령에 의해 최종 서명됨으로써 발효 되었다<sup>1)</sup>.
- 미국에서 농업법은 농업정책의 기본방향과 농가지원의 중점시책을 구체적으로 규정하는 법으로서 농정의 근간이며 지침서이다.
  - 미 농업법은 1933년 처음 제정된 이후 변화하는 국내외 경제 동향 및 농업 여건을 반영하여 대략 5년 주기로 개정되어 왔다.
- 2018년 농업법의 공식명칭은 ‘2018년 농업개선법(Agriculture Improvement Act of 2018)이고, 유효기간은 2019년부터 2023년까지 향후 5년간이다.
  - 미 농업법은 향후 몇 년간 실시될 정책방향과 시책을 미리 규정하는 규범법과 집행법의 성격을 동시에 가지고 있어, 2018년 농업법의 주요 내용을 살펴보는 것은 앞으로의 미 농정 방향을 예측할 수 있는 좋은 방법이다.
- 2018년 농업법은 2014년 농업법<sup>2)</sup>에 이어, 2017년 중순부터 미 의회를 중심으로 전국순회 토론회 및 공청회, 상하원의 독자법안 제출, 상하원 합동위원회의 쟁점에 대한 조율 등 새로운 농업법 마련을 위한 다각적인 노력을 통해 만들어졌다.

1) 미국 2018년 농업법은 A4 용지 807페이지에 달하는 규범법이자 집행법의 성격을 동시에 가지고 있다.

2) 2014년 농업법은 2018년 9월 30일까지 유효하다.

- 2018년 농업법은 상하원이 각자 제안한 독자 법안을 토대로 양원 합동위원회에서 상하원 단일안을 조율한 후, 대통령이 최종 서명함으로써 발효된 것이다.
- 먼저 2018년 하원 농업법안이 2018년 4월 12일 발의된 후, 하원내에서 논의와 수정을 거쳐 최종 하원안이 2018년 6월 21일 마련되었다.
  - 2018년 4월 12일 하원은 “2018년 농업 및 영양법(Agriculture and Nutrition Act of 2018)”이란 명칭으로 하원안(H.R.2)을 발의하고, 이를 토대로 논의와 수정을 거쳐 6월 21일 하원 농업법안을 통과시켰다.
  - 하원안은 총회에서 일부 공화당 강경파 의원과 민주당 의원 전원의 반대에도 불구하고 하원을 장악한 공화당의 전격 지원 아래 찬성 213표, 반대 211표의 근소한 차이로 승인되었다.
- 또한 상원에서는 하원과 비슷한 절차로 2018년 상원 농업법안이 2018년 6월 8일 발의된 후, 상원내에서 논의와 수정을 거쳐 최종 상원안이 2018년 6월 28일 마련되었다.
  - 상원은 6월 8일 “2018년 농업개선법(Agricultural Improvement Act of 2018)”이란 명칭으로 상원안(S.3042)을 발의하고, 이를 토대로 논의와 수정을 거쳐 6월 28일 상원 농업법안을 마련하였다.
  - 상원안은 공화당과 민주당 간의 협력 하에 균형있는 초당적 법안을 발의하여 일부 공화당 보수 강경파의 반대에도 불구하고, 민주당 의원 전원의 찬성으로 찬성 86표, 반대 11표의 압도적인 차이로 승인되었다.
- 한편 상하원 농업법안 사이에는 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP) 개혁, 보전책임제도(Conservation Stewardship Program: CSP)의 폐지 여부, 품목별 농장지원제도의 지불상한과 자격요건, 농업보험제도의 보조율과 수혜조건 등과 관련하여 현격한 입장차이가 존재하고 있었다.
- 이러한 상하원 농업법안 간의 차이와 쟁점을 조율하고, 공통의 합의안을 마련하기 위해 2018년 8월 1일 양원 합동위원회가 구성되었으며, 그 후 상원(12월 11일)과 하원(12월 12일) 총회에서 의결을 통해 2018년 농업법안이 각각 승인된 후 대통령의 서명(12월 20일)을 받음으로써 2018년 미 농업법이 발효되었다.

- 2018년 11월 중간선거까지 상하원 합동위원회는 교착상태에 있었지만, 중간 선거에서 하원을 민주당이 장악한 후 12월 10일 상하원 합동위원회는 그동안의 논의 및 합의결과를 종합한 2018년 농업법안을 마련하였다.

표 1-1. 2018년 미국 신농업법 개정 과정

하원 농업위원회		상원 농업위원회	
2018. 4. 12	하원안 발의	2018. 6. 8	상원안 발의
2018. 4. 20	하원안 승인 (찬성 26표, 반대 20표)	2018. 6. 13	상원안 승인 (찬성 20표, 반대 1표)
2018. 5. 17	하원 수정안 상정	2018. 6. 27	상원 수정안 상정
2018. 5. 18	하원 수정안 부결 (찬성 198표, 반대 213표)	2018. 6. 28	상원안 최종가결 (찬성 86표, 반대 11표)
2018. 6. 21	하원안 최종가결 (찬성 213표, 반대 211표)		
↓			
<b>양원 합동위원회</b>			
(하원 47명, 상원 9명으로 구성, 투표가 아닌 논의를 통해 합의안 마련)			
2018. 12. 10, 양원 합의안 도출 및 배포			
<b>상·하원 농업위원회 회부 및 투표</b>			
2018. 12. 11, 상원, 양원합의안 가결 (찬성 87표, 반대 13표)			
2018. 12. 12, 하원, 양원합의안 가결 (찬성 386표, 반대 47표)			
<b>대통령 서명(혹은 거부권)</b>			
2018. 12. 20, 트럼프 대통령 서명			
(서명과 동시에 법적구속력을 갖게 됨)			
<b>2018년 농업법 발효</b>			

□ 트럼프 행정부 출범으로 상당한 개혁이 불가피할 것으로 예상되던 2018년 농업법은 당초 예상과 달리 2014년 농업법의 큰 골격을 그대로 유지하면서 오히려 농가의 소득 및 경영안정망 장치를 더욱 강화하는 방향으로 개정되었다.

○ 2018년 농업법 개정과정에서 트럼프 행정부는 미국의 당면과제인 국가채무 및 재정적자 감축이라는 문제 해결을 위해 농업부문에 대해서도 재정지출 삭감 및 개혁의 필요성을 강조해 왔으며, 이로 인해 농업부문의 재정지출 축소와 농정 개혁이 불가피할 것으로 예상되었다.

○ 하지만 2018년 농업법은 당초 예상과 달리 2014년 농업법의 큰 골격을 그대로 유지하면서 오히려 농가의 소득 및 경영안정망 장치를 더욱 강화하는 방향으로 개정되었다.

□ 이렇게 당초 예상과 달리 농가 소득 및 경영안정망 장치를 강화하는 방향으로 **2018년 농업법이 개정된 주된 이유는 무엇보다 미국 농업을 둘러싼 경제여건이 좋지 않았기 때문이다.**

○ 최근 몇 년간 농작물 가격이 하락 추세를 보이면서 농가의 소득이 감소하고 있고, 중국과의 무역분쟁으로 미국산 농축산물 수출이 감소하여 농업부문의 어려움이 가중되고 있었다.

- 이런 와중에 전통적으로 농업부문에 호의적인 민주당이 11월 중간선거에서 승리하여 하원의 다수를 차지한 정치적 현실도 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

□ **2018년 미 농업법은 향후 5년간 실시될 미국의 농업정책 방향과 분야별 시책을 구체적으로 제시하고 있어 금번 개정된 농업법의 내용을 살펴보는 것은 미국의 농업정책 방향을 예측할 수 있는 좋은 시금석이 될 수 있다.**

○ 2018년 농업법은 2014년부터 지난 5년간 미국 농정의 근간이 되어왔던 2014년 농업법의 개정판으로 A4 용지 807페이지에 달하며, 2018년 농업법의 주요 핵심적 변화내용을 주요 분야별로 분석하고, 이를 바탕으로 시사점을 찾는 것은 중요한 연구작업의 하나이다.

□ 특히 미국의 **2018년 농업법은 2019년부터 2023년까지 향후 5년간 4,238억 달러에 달하는 농업관련 법정 의무 재정지출을 승인하고, 농가의 소득과 경영 안정망을 한층 강화하는 방향으로 개정되었다는 측면에서 우리에게 주는 시사점이 크다.**

○ 미 의회예산처(CBO)에 따르면 기존 2014년 농업법이 지속될 경우에 비해 2018년 농업법은 향후 5년간 약 1,820백만불 가량 농업재정 소요액이 증가할 것으로 예측하고 있다.

- 특히 농가소득 및 경영안정망 장치가 강화된 2018년 미 농업법은 현재 농업 직불제 개편 등이 논의 중인 우리에게도 많은 시사점을 던져주고 있다.

○ 이런 측면에서 본 연구는 2018년 미 신농업법에 따른 주요 항목(title)별 재정 지출의 변화, 주요 정책별 변화 동향과 내용 등을 2014년 농업법과 비교 분석한 후, 우리 농정에 주는 정책 시사점을 찾아보고자 한다.

- 특히 품목별 농가소득 지원 프로그램(Commodity), 환경보전(Conservation), 무역(Trade), 영양(Nutrition), 작물보험(Crop Insurance) 등 주요 정책 분야별 내용을 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 미국의 농정방향과 우리나라 농업정책과 농업통상정책에 주는 시사점을 찾고자 한다.

## 제2장

### 2018년 농업법의 재정지출 추정치

- 일반적으로 미 의회예산처(CBO)는 상하원 합동위원회가 최종 농업법안을 마련한 즉시 새로운 농업법안 발효 이후 예상되는 항목(Title)별 법정 의무지출(Mandatory Budget) 추정치를 발표한다.
- 상하원 합동위원회의 최종 농업법안이 배포된 2018년 12월 10일 바로 다음 날에 의회예산처(CBO) 관행대로 기존 2014년 농업법이 지속될 경우를 기본 시나리오로 하는 재정지출 추정치를 기준선(baseline)으로 하고, 상하원이 합의한 2018년 농업법의 시효기간인 향후 5년간(2019~2023년)과 10년간(2019~2028년) 예상되는 재정지출 소요액을 추정하여 상호 비교 분석한 결과를 의회에 제출하였다.<sup>3)</sup>
- 미 의회예산처(CBO) 추정치를 바탕으로 기존 2014년 농업법과 2018년 농업법안의 재정지출 예상 소요액 추정치의 주요 비교 결과는 다음과 같다.
- 우선 기준선으로 2014년 농업법을 그대로 향후 5년(2019~2023)간 지속할 경우 약 4,265억불(연평균 853억불), 향후 10년(2019~2028)간 지속할 경우는 8,672억불(연평균 867억불)이 소요될 것으로 추정되었다.
- 또한 2018년 농업법안을 따를 경우에는 향후 5년(2019~2023)간 약 4,283억불(연평균 857억불), 그리고 향후 10년(2019~2028) 동안에는 약 8,673억불(연평균 867억불)이 소요될 것으로 예측되었다.

3) U.S Congressional Budget Office(2018), "Direct Spending and Revenue Effects of the Conference Agreement for HR 2, the Agriculture Improvement Act of 2018", U.S. Congress. Washington, DC 20515

- 즉 기존 2014년 농업법이 지속될 경우에 비해 2018년 농업법을 시행할 경우 재정지출액이 향후 5년간 약 1,820백만 불 가량 증가하는 것으로 추정되었다.
- 하지만 추정기간을 향후 10년간으로 확장할 경우 재정지출 소요액은 약 8,673 불로 현행 2014년 농업법이 지속될 경우에 비해 재정지출액이 단지 70백만불 가량 증가하는 것으로 전망되었다.
- 이러한 5년간 10년간의 추정치의 차이는 향후 주요 농산물의 가격변화 전망 및 정책프로그램별 농가의 참여 의향 등에 대한 연도별 전망치의 차이에 기인한다.

표 2-1. 2018년 농업법에 따른 항목별 재정지출 추정액 비교(2019년~2023년, 5년)

단위: 백만불, %

구분	항목(Title)	CBO 기준선 (Baseline)		기준선 (baseline) 으로부터의 증감	예산지출액 (추정치)	예산 차지 비중(%)
		백만불	%			
I	품목정책 (Commodities)	31,340	7.3%	101	31,441	7.3%
II	보전 (Conservation)	28,715	6.7%	555	29,270	6.8%
III	무역(Trade)	1,809	0.4%	235	2,044	0.5%
IV	영양(Nutrition)	325,922	76.4%	98	326,020	76.1%
V	신용(Credit)	-2,205	-0.5%	0	-2,205	-0.5%
VI	농촌개발(Rural Development)	98	0.02%	-530	-432	-0.1%
VII	연구/지도 (Research)	329	0.1%	365	694	0.2%
VIII	산림(Forestry)	5	0.001%	0	5	0.0%
IX	에너지(Energy)	362	0.1%	109	471	0.1%
X	원예농업 (Horticulture)	772	0.2%	250	1,022	0.2%
XI	작물보험(Crop Insyreance)	38,057	8.9%	-47	38,010	8.9%
XII	기타 (Miscellaneous)	1,259	0.3%	685	1,944	0.5%
총계		426,462	100.0%	1,820	428,282	100.0%

주: 1) CBO 기준선(2014년 농업법기준) + 증감 = 예산지출액 추정치

: 2) 신용의 CBO 기준선이 음수인 이유는 Farm Credit System Insurance Fund로부터의 수령액 때문

자료: Congressional Budget Office(2018), "Direct Spending and Revenue Effects of the Conference Agreement for HR 2, the Agriculture Improvement Act of 2018"

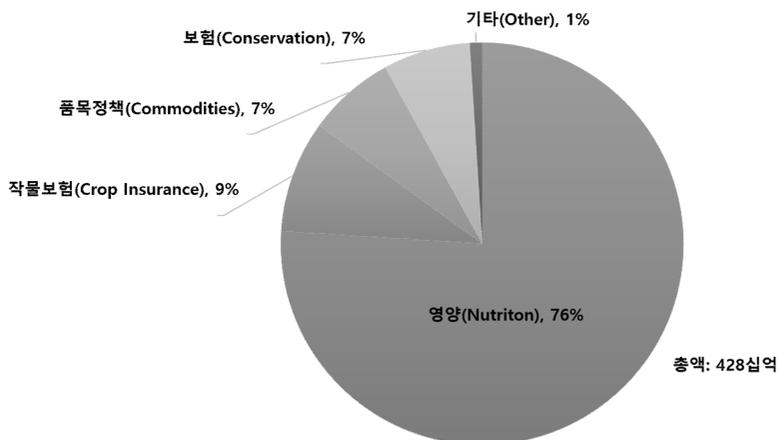
○ 2018년 농업법 시행으로 발생하는 전체 소요예산 지출액 및 주요 항목별 재정지출액 비중에는 대체적으로 기존 2014년 농업법과 큰 틀에서 별 차이가 없는 것으로 보이지만 세부적 내용에는 차이가 존재한다.

- 우선 향후 5년 기준으로 과거와 마찬가지로 2018년 농업법안 전체 지출액의 76.1%가 영양지원(SNAP)일 것으로 예상되고, 그 뒤를 따라 작물보험(8.9%),

품목별농가지원(7.3%), 보전프로그램(6.8%)의 순으로 예산지출이 많을 것으로 예상된다.

- 전통적으로 미국의 핵심 농정분야인 이들 4개 부문이 2018년 농업법 시행 이후 전체 농업재정지출에서 차지하는 비중은 99.1%이며, 그 외 챗터에 해당되는 재정지출은 전체 지출의 1% 미만에 불과하다.
- 향후 5년 동안(2019년~2023년 동안) 2018년 농업법상 2014년 농업법보다 재정지출액이 증가하는 것으로 예측된 항목은 기타(685백만불), 보전(555백만불), 연구 및 지도(365백만불), 원예농업(250백만불), 무역(235백만불), 에너지(109백만불), 품목별 농가지원정책(101백만불), 영양(98백만불)의 순으로 대부분의 항목에서 재정지출이 증가하는 것으로 예측되었다.
- 특히 주요 정책대상 품목별 농가지원 관련 재정지출은 현행 농업법에 비해 증가할 것으로 예측되었는데, 이는 하원에서 제안된 가격손실보상(PLC) 프로그램이 기존보다 강화되었고, 향후 정책대상 농산물 가격이 하락할 것으로 예측되어 이와 관련된 재정지출이 크게 증가할 것으로 예측되었기 때문이다.
- 다만 작물보험(-47백만불)과 융자형식으로 대부분 지원되는 농촌개발(-530백만불) 분야는 2014년 현행 농업법이 유지되는 것보다 재정지출액이 감소하는 것으로 예측되었다.

그림 2-1. 2018년 농업법에 따른 항목별 재정지출 비중 비교(2019년~2023년, 5년)



자료: USDA, Economic Research Service Calculations Based on Congressional Budget Online Systems

- 한편 향후 10년(2019년~2028년) 동안으로 확장하여 기존 2014년 농업법이 지속될 경우 대비 2018년 농업법이 시행될 경우의 재정지출 추정치를 비교하면 다음과 같다.
  - 2018년 농업법을 따를 경우 향후 10년간 소요되는 예상 재정 지출액은 8,673 억불 이었으며, 이는 기존 2014년 농업법을 지속할 경우 예상되는 10년간 재정지출액에서 70백만불 가량만 증가되어 거의 동일한 수준으로 추정되었다.
  - 기존 2014년 농업법과 2018년 농업법안에 따른 향후 5년 기준 시나리오와 마찬가지로 향후 10년간 2018년 농업법에 따른 분야별 재정지출액에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 영양(Nutrition) 부분으로 예상되었고(76.5%). 그 뒤를 이어 작물보험(9.0%), 품목별농가지원(7.1%), 보전(6.9%)의 순으로 예산지출이 많을 것으로 추정되었다.
  - 이들 4개 주요 핵심적 프로그램이 2018년 농업법안 시행으로 향후 10년 동안 미국 농업재정 지출액에서 차지하는 비중은 99.5%에 달하는 것으로 예측되었다.

표 2-2. 2018년 농업법안의 항목별 재정지출 추정액 비교(2019년~2028년, 10년)

단위: 백만불, %

구분	항목(Title)	CBO 기준선 (Baseline)		기준선 (baseline) 으로부터의 증감	예산지출액 (추정치)	예산 차지 비중(%)
		백만불	%			
I	품목정책 (Commodities)	61,151	7.1%	263	61,414	7.1%
II	보전 (Conservation)	59,754	6.9%	-6	59,748	6.9%
III	무역(Trade)	3,624	0.4%	470	4,094	0.5%
IV	영양(Nutrition)	663,828	76.5%	0	663,828	76.5%
V	신용(Credit)	-4,558	-0.5%	0	-4,558	-0.5%
VI	농촌개발(Rural Development)	168	0.0%	-2,530	-2,362	-0.3%
VII	연구/지도 (Research)	604	0.1%	615	1,219	0.1%
VIII	산림(Forestry)	10	0.0%	0	10	0.0%
IX	에너지(Energy)	612	0.1%	125	737	0.1%
X	원예농업 (Horticulture)	1,547	0.2%	500	2,047	0.2%
XI	작물보험(Crop Insyreance)	78,037	9.0%	-104	77,933	9.0%
XII	기타 (Miscellaneous)	2,423	0.3%	738	3,161	0.4%
총계		867,200	100.0%	70	867,270	100.0%

주: 1) CBO 기준선(2014년 농업법 기준) + 증감 = 예산지출액 추정치

: 2) 신용의 CBO 기준선이 음수인 이유는 Farm Credit System Insurance Fund로부터의 수령액 때문

자료: Congressional Research Service(2018), "Direct Spending and Revenue Effects of the Conference Agreement for HR 2, the Agriculture Improvement Act of 2018"

## 제 3 장

### 2018년 농업법의 주요 정책 유형별 변화 내용 및 시사점

- 본 장에서는 향후 5년간(2019년~2023년) 미국 농업정책의 기본방향과 농가지원 시책을 규정하고 있는 2018년 미 농업법의 주요 항목(Title)별 개정 내용을 2014년 농업법과 비교하여 살펴보고, 정책적 시사점을 찾아본다.

#### 1. 품목별 농가지원 프로그램(Commodity Programs, Title I)

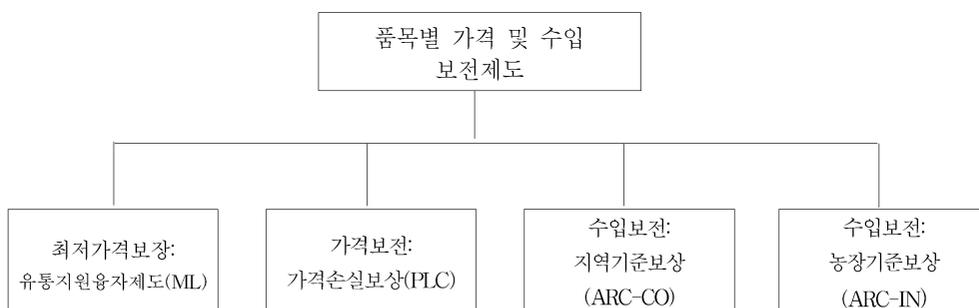
##### 1.1. 개요

- 미국 농업의 근간이 되는 주요 기초 농산물(일명 정책대상 품목)에 대해 농업부(USDA)가 직접적으로 가격과 소득을 지지하는 품목별 정책(Commodity Programs)은 미국에서 시행하는 농가소득 및 경영 안정 정책의 대표이다.
- 이러한 기초농산물에 대한 가격 및 소득지원정책은 1933년부터 농업조정법 제정 이후 지속적으로 시행되어 왔고, 주요 시기별 국내외 경제 및 농업여건 변화에 따라 주기적인 농업법 개정을 통해 수정 및 보완되어 왔다.

- 최근 개정된 2018년 농업법은 2014년 농업법의 큰 골격을 그대로 승인하고, 당초 예상과 달리 오히려 농가의 소득 및 경영안정망 장치를 더욱 강화하는 방향으로 개정되었다.

- 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법의 유통지원용자제도(ML: Marketing Loan), 가격손실보상(PLC: Price Loss Coverage)과 수입손실보상(ARC: Agriculture Risk Coverage) 정책을 그대로 유지하면서 시행될 예정이다.

그림 3-1. 2018년 농업법의 품목별 가격 및 수입보전 제도



- 주요 기초 농산물을 대상으로 하는 농가지원 프로그램(**Commodities, Title I**)은 전통적으로 곡물과 유지작물을 중심으로 하는 정책대상 품목(**covered commodities**)을 재배하는 농가에 대한 가격 및 수입보전 프로그램, 낙농과 설탕 재배 농가에 대한 지원프로그램, 농업재해에 대한 긴급정책지원, 비보험작물 재해지원제도(**NAP**) 등에 대해 규정하고 있다.

- 주요 정책대상 품목인 대부분의 경종 작물들은 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 수입손실보상제도(ARC)에 의해 지원되며, 낙농은 우유와 사료가격 사이의 일정한 마진을 보호하는 형태로 지원되고, 설탕은 전통적으로 가격지지, 수입제한(TRQ), 가공 및 정제용 유통 할당제 등의 혼합적 정책을 통해 농가를 지원하고 있다.

- 농업재해에 대한 긴급지원은 축산(Livestock)과 유실수용 나무작물(tree crops)에 초점을 두고 가뭄이나 홍수 등 자연재해로부터 농가의 재정적 손실을 지원하기 위한 것이다.

- 비보험작물 재해지원제도(NAP)는 농업보험의 대상 품목에 포함되지 않아 보험가입을 할 수 없는 작물을 재배하는 농가를 대상으로, 심각한 자연재해로 인한 소득 및 경영손실을 보상하기 위해 시행 중이다.

○ 아래부터는 2018년 농업법의 품목별 농가지원 프로그램(Commodities, Title I)의 주요 제도별 변화 동향과 핵심적 개정 내용을 요약하고 정책 시사점을 찾아본다.

## 1.2. 가격 및 수입 보전제도

- 최근 개정된 2018년 농업법은 2014년 농업법과 마찬가지로 주요 정책 대상 품목에 대한 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 수입손실보상제도(ARC)를 큰 틀에서 재승인하고 있으나 구체적인 사항에 있어서는 일부 차이가 존재하고 있는데, 주요 프로그램별 변화내용을 살펴보면 다음과 같다.

### 1.2.1. 유통지원용자(ML)제도

- 2018년 농업법은 미국의 주요 기초 농산물에 대한 대표적인 가격지지 정책으로 1933년부터 유지되어 온 유통지원용자제도(ML)를 재승인하고, 대부분의 품목에 걸쳐 용자단가를 상향 조정함으로써 농가의 소득 및 경영안전망을 강화하였다.

○ 유통지원용자제도(ML)는 주요 기초 농산물의 가격하락에 대응하여 농산물가격을 일정수준 지지해 줌으로써 농업경영과 농가소득을 안정시키기 위한 것으로 해당 품목의 시장가격이 용자단가보다 낮으면, 그 차액을 지원해 주는 것으로 용자단가가 사실상 최저보장가격이 된다.

- 유통지원용자제도(ML)의 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 쌀(장립종), 쌀(중/단립종), 대두, 기타유지작물, 육지면화(upland cotton), ELS면화(ELS cotton), 땅콩, 등급양모, 비등급양모, 앙골라 염소의 털(mohair), 꿀, 병

아리콩(소형), 병아리콩(대형), 렌즈콩(lentils), 건조완두(dry peas), 원당(raw cane) 등 총 21개 품목이다.

- (품목별 시장 상황을 반영한 용자단가 인상): 2018년 농업법은 기초 농산물에 대한 대표적인 최저가격지지 혹은 해당 작물 용자금의 담보 역할을 하는 유통지원용자제도(ML)를 재승인하면서 대부분의 품목에 대해 용자단가(Loan rate)를 인상하였다.
  - 2018년 농업법은 2002년 농업법 개정 이후 처음으로 밀, 보리, 옥수수, 수수, 귀리, 쌀, 콩 등 대부분의 품목에 대한 용자단가를 인상하였다(다만 육지면화, 땅콩, 양모, 염소털, 꿀 등 일부 품목은 용자단가에 변화가 없다).
  - 특히 기존 2014년 농업법에 비해 용자단가가 크게 오른 품목은 귀리(43.9%), 병아리콩(소형, 34.6%), 보리(28.2%), 병아리콩(대형, 24.1%), 콩(24%), ELS 면화(19.1%) 등의 순이다(표 3-1 참조).

표 3-1. 2018년 농업법의 유통지원용자제도(ML): 대상품목과 용자단가

품목	단위	2014년 농업법	2018년 농업법	증가율
Wheat	\$/Bushel	2.94	3.38	15.0%
Corn	\$/Bushel	1.95	2.20	12.8%
Grain sorghum	\$/Bushel	1.95	2.20	12.8%
Barley	\$/Bushel	1.95	2.50	28.2%
Oats	\$/Bushel	1.39	2.00	43.9%
Long-grain Rice	\$/Hundred weight	6.50	7.00	7.7%
Medium-grain Rice	\$/Hundred weight	6.50	7.00	7.7%
Soybeans	\$/Bushel	5.00	6.20	24.0%
Other oilseeds	\$/Hundred weight	10.09	10.09	0.0%
Upland cotton	\$/Pound	0.45~0.52	0.45~0.52 전년도 가격의 98%이상	0.0%
ELS cotton	\$/pound	0.7977	0.95	19.1%
Peanuts	\$/Ton	355.00	355.00	0.0%
Graded wool	\$/Pound	1.15	1.15	0.0%
Nongraded wool	\$/Pound	0.40	0.40	0.0%
Mohair	\$/Pound	4.20	4.20	0.0%
Honey	\$/Pound	0.69	0.69	0.0%
Small chickpeas	\$/Hundredweight	7.43	10.00	34.6%
Large chickpeas	\$/Hundredweight	11.28	14.00	24.1%
Lentils	\$/Hundredweight	11.28	13.00	15.2%
Dry peas	\$/Hundred weight	5.40	6.15	13.9%
Sugar(raw cane)	\$/pound	0.1875	0.1975	5.3%

자료: AGRICULTURE IMPROVEMENT ACT OF 2018, CONFERENCE REPORT

## 1.2.2. 가격손실보상제도(PLC)

□ 2018년 농업법은 정책대상 품목의 시장가격 상승 추세를 반영할 수 있도록 실효기준가격 개념을 도입하여 기존 농업법에 비해 가격하락에 대응한 품목별 손실보상을 농가에 보다 유리하도록 개정하였다.

○ 가격손실보상제도(PLC)는 정책대상 품목을 미리 정해두고 이들 품목의 유통년도 평균 시장가격이 정부가 설정한 기준가격(목표가격)보다 낮을 때, 그 차액을 보전해 주는 것이다.

- 가격손실보상제도(PLC)의 대상품목은 밀, 옥수수, 수수, 보리, 귀리, 면화종자, 쌀, 팥콩, 대두, 기타유지작물, 건조완두(dry peas), 렌즈콩(lentils), 병아리콩(소형), 병아리콩(대형) 등 14개 품목이다.
- 기존 농업법에 의한 가격손실보상제도(PLC)를 통한 농가지원은 정책대상 품목별 당해연도 전국 평균 시장가격이 고정된 기준(목표)가격(reference price) 이하로 하락하면 발동되었으나 2018년 농업법에서는 과거와 달리 고정된 기준(목표)가격과 최근 5개년 올림픽평균 가격의 85% 수준 중 큰 것을 적용할 수 있도록 하여 농가의 소득 및 경영안전망을 확충하였다.
- 다만 2018년 정책대상 품목별 고정된 기준가격(Reference Prices)은 2014년 농업법과 동일한 수준으로 설정되었다.

□ 2018년 농업법은 가격손실보상제도(PLC)와 수입손실보상제도(ARC) 중 하나를 선택하는 농가의 기회를 좀 더 신축적으로 확대하였다.

○ 기존 2014년 농업법은 전체 농업법 유효기간(2014년~2018년) 동안 농가가 PLC 혹은 ARC 중 하나를 선택한 후 변경이 불가능하도록 하였으나 2018년 농업법은 두 단계로 나누어 2019년~2020년까지는 기존과 같이 하나만 선택하게 하고, 나머지 기간(2021년~2023년) 동안에는 농가가 매년 적용될 프로그램을 다시 선택할 수 있도록 기회를 넓혔다.

- 농가에게 PLC 혹은 ARC 선택에 2021년 이후 선택의 유연성을 제공하기로 한 것은 상원의 제안에 따른 것이며, 농가가 가격손실보상(PLC)와 수입손실보상(ARC) 프로그램 중 하나를 선택하지 않은 경우에는 기본적으로 2014년 농업법에서 선택한 프로그램을 적용하기로 하였다.

※ (참고) 정책대상 품목의 가격이나 수입하락에 대응하여 농가의 경영 및 소득 안정을 위한 PLC 혹은 ARC에 따른 농가지원은 품목별 기준면적(Base acres)의 85%(농장단위 ARC는 65%)에 대해 이루어지며, 만일 2009년~2017년 동안 정책 지원대상 품목을 재배하지 않은 면적의 경우 2018년 농업법의 PLC 혹은 ARC 지원대상의 기준면적에서 제외된다.

□ **PLC 보상의 기준이 되는 정책단수를 최근 것으로 조정할 수 있는 기회를 부여하였다.**

○ 2008년~2012년에 심각한 가뭄 등으로 단위면적당 생산량이 최근 년도에 비해 특히 낮았던 수수, 콩, 옥수수, 면화 농가들의 고통을 배려하여 PLC 정책단수를 상향조정할 수 있는 기회를 허용하였다.

- 2008년~2012년 동안 단위면적당 생산량(단수)이 최근년도인 2013~2017년에 비해 적었던 품목의 PLC 참여 농가에 유리하게 가격손실보상제도(PLC)를 강화하려는 의도이다.

○ 가격손실보상제도(PLC) 선택농가는 2013년~2017년 최근 단수자료를 이용하여 정책단수를 상향하여 선택할 수 있는 기회를 보장하였는데, 이것은 하원의 제안이 최종 반영된 것으로 아래와 같은 단수조정 공식이 적용된다.

- 단수 업데이트 조정 공식:

$$0.9 \times (\text{2013년} \sim \text{17년 평균단수}) \times \frac{(\text{2008년} \sim \text{12년 평균단수})}{(\text{2013년} \sim \text{17년 평균단수})}$$

단, 너무 많은 품목에 대한 단수조정의 혼란을 방지하기 위해 단수조정 공식 중 2013년~2017년 평균 단수대비 2008년~12년 평균 단수의 비율은 (최소 0.9~최대 1)을 넘을 수 없게 하였다.

○ 따라서 PLC 선택농가가 실제 이 공식을 원용하여 정책단수를 변화시킬 가능성이 높은 품목은 수수, 콩, 옥수수, 면화 등 최근년도에 비해 과거에 단위면적당 생산량이 낮았던 품목들로 예상하고 있다.

□ PLC 고정기준 목표가격을 사실상 상승시키는 실효기준 가격지지 개념을 도입하여 정책대상 품목 재배 농가의 소득 및 경영 안전망을 확충하였다.

○ 2018년 농업법은 그 동안 고정된 기준가격(Reference Prices)을 목표가격으로 적용하던 과거의 농업법과 달리 미리 설정된 고정된 기준(목표)가격과 최근 5개년 올림픽평균 가격의 85% 수준 중 큰 것을 기준가격으로 적용할 수 있도록 하여 농가에 보다 유리하게 개편되었다.

- 단 급격한 재정지출 소요를 방지하기 위해 최근 5개년 올림픽평균 가격의 85%가 적용되는 경우 고정된 참조가격의 115%(즉 고정된 기준가격의 15% 상승한 수준이내) 범위 내에서 작동되도록 지지상한이 설정되었다(표 3-2 참조).

○ 기존 2014년 농업법은 가격손실보상제도(PLC) 대상품목별로 농업법 유효기간인 5년(2019년~2023년) 동안 고정된 기준가격을 적용하도록 하였으나 2018년 농업법에서는 이러한 고정된 기준가격과 함께 최근년도의 시장가격 상승을 반영할 수 있도록 실효기준가격 개념을 도입함으로써 가격하락에 대응한 농가의 소득 및 경영 안전망이 확충되었다.

- 실효기준가격이란 최근 5개년 올림픽평균가격의 85%(단, 고정된 기준가격의 115% 한도내)와 고정된 품목별 기준 가격 중 큰 것을 의미하며, 만일 실효기준가격이 고정된 기준 가격보다 크다면 PLC 선택농가는 자신에게 유리한 실효기준가격을 적용받아 가격손실을 보상받게 될 것이다.

○ 2018년 농업법에 의한 가격손실보상제도(PLC)의 정책대상 품목별 실제 지지가격 결정 과정은 다음과 같다.

- 1단계: 고정기준가격(A)과 최근 5개년 올림픽평균가격의 85%(B) 중 큰 것
- 2단계: 1단계에서 선택된 가격과 고정된 기준가격의 115%에 해당하는 최대 실효기준가격(C) 중 적은 것
- 3단계: 2단계에서 선택된 실효기준가격보다 시장가격이 낮은 경우 그 차액을 보상

○ 위와 같은 절차에 의해 추정된 정책대상 품목별 실제 적용되는 지지가격은 품목마다 상이한 것으로 예측되었다(표 3-2 참조).

- 고정된 기준가격(A) 적용 대상 예상 품목: 밀, 옥수수, 보리, 귀리, 장립종 쌀, 콩, 건조완두, 땅콩, 면화종자
- 최근 5개년 올림픽평균 가격의 85%(B) 적용대상 예상 품목: 중단립종 쌀, 렌즈콩, 소형 병아리콩
- 고정된 기준가격의 115% 실효기준가격(C) 적용대상 예상 품목: 수수, 대형 병아리콩

○ 이렇게 2018년 농업법은 과거 농업법과 달리 고정된 기준가격이상으로 목표가격을 사실상 상승시키는 실효기준가격 개념을 도입함으로써 고정된 기준가격(목표가격)이 사실상 최저 목표보장가격이 되도록 하고 있다.

- 이것을 일명 에스컬레이터 조항(escalator provision)이라 부르며, 전통적으로 과거에 농업법 유효기간 동안 고정시켰던 기준가격(목표가격)을 농가에 보다 유리하도록 수정한 것으로 하원의 제안을 반영한 것이다.
- 이러한 실효기준가격은 PLC뿐만 아니라 ARC의 기준수입 계산에도 동일하게 적용된다.

표 3-2. 2018년 농업법의 가격손실보상제(PLC)와 품목별 기준가격

품목	단위	2014년 농업법 기준가격	2018년 농업법 기준가격 (A)	최근 5개년 올림픽 평균가격(B)	최대실효기준 가격 (기준가격의 115%)(C)
밀	\$/Bushel	5.50	5.50	4.42	6.33
옥수수	\$/Bushel	3.70	3.70	3.02	4.26
수수	\$/Bushel	3.95	3.95	5.34	4.54
보리	\$/Bushel	4.95	4.95	4.47	5.69
귀리	\$/Bushel	2.40	2.40	2.24	2.76
면화종자(유지용)	\$/Pound	0.37	0.37	0.28	0.42
쌀(장립종)	\$/Hundredweight	14.00	14.00	9.80	16.10
쌀(중단립종)	\$/Hundredweight	14.00	14.00	14.11	16.10
땅콩	\$/Ton	535.00	535.00	368.33	615.25
대두	\$/Bushel	8.40	8.40	8.19	9.66
기타 유지작물	\$/Hundredweight	20.15	20.15	N.A	23.17
건조완두	\$/Hundredweight	11.00	11.00	10.37	12.65
렌즈콩	\$/Hundredweight	19.97	19.97	22.33	22.97
병아리통(소형)	\$/Hundredweight	19.04	19.04	20.60	21.90
병아리통(대형)	\$/Hundredweight	21.54	21.54	26.52	24.77

자료: AGRICULTURE IMPROVEMENT ACT OF 2018, CONFERENCE REPORT, USDA-ERS(2019),  
Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications

### 1.2.3. 수입손실보상제도(ARC)

□ 2018년 농업법은 2014년 농업법에서 처음 도입된 수입손실보상제도 (ARC)를 재승인하고, 앞서 PLC와 마찬가지로 최근 가격 및 단수변화 추세를 감안하여 기준수입을 상향조정할 수 있게 함으로써 수입하락에 대응한 손실보상을 농가에 보다 유리하도록 개정하였다.

○ 수입손실보상제도(ARC)의 정책대상품목은 가격손실보상제도(PLC) 품목과 동일하며, 농가는 PLC나 ARC 중 하나를 선택할 수 있으며, ARC을 선택한 농가는 다시 지역단위(county level) 혹은 농장단위(farm level)에서의 평균수입을 근거로 지역단위 수입손실보상 프로그램(ARC-CO)과 자신의 농장단위 수입손

실보상 프로그램(ARC-IN) 두 가지 방식 중 하나를 선택하도록 하고 있다.

- 단 지역단위 ARC는 정책대상 품목별로 선택이 가능한 반면에 농장단위 ARC는 농장 내 전체 정책대상 품목을 모두 포함해야 한다.
- 당초 하원은 농가의 선택이 적었던 농장단위 수입손실보상 프로그램(ARC-IN)를 폐지할 것을 제안하였으나 상하원 합동위원회에서는 상원의 계속 유지입장이 반영되어 농장단위 수입손실보상 프로그램(ARC-IN)을 그대로 존속시키는 것으로 결정하였다.

- 수입손실보상제도(ARC)는 단위면적당 실제수입(actual crop revenue)이 기준수입(benchmark revenue)의 86% 이하로 하락하는 경우 그 차액을 지불하는 제도이며, 과도한 재정 지출을 방지하기 위해 지불금액은 기준수입의 10%를 초과할 수 없도록 하고 있다.
- 즉 지역단위든 농장단위든 간에 ARC 최대지불금액은 기준수입의 10% 이상을 넘을 수 없기 때문에 이 제도에 의한 실제 농가수입손실의 보상 범위는 기준수입의 76%에서 86% 사이에서 이루어진다.

표 3-3. 수입손실보상제도(ARC)

구분	농장단위(ARC-IN)	지역단위(ARC-CO)
기준수입	농장의 최근 5개년 평균수입(최고, 최저 제외) (농장평균단수×전국평균가격 혹은 실효기준가격)	지역의 최근 5개년 평균수입(최고, 최저 제외) (지역평균단수×전국평균가격 혹은 실효기준가격)
보상시기	실제 수입이 농장단위 기준수입의 86% 미만일 때	실제 수입이 지역단위 기준수입의 86% 미만일 때
보상범위	농장기준수입의 76%~86%	지역기준수입의 76%~86%
보상면적	기준면적의 65%	기준면적의 85%

자료 : CRS(2019), The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison

□ 수입보상제도(ARC) 선택 농가의 경우도 PLC와 마찬가지로 최근 단수 및 가격 변화 추세를 감안하여 정책 적용단수와 가격을 상향 적용할 수 있게 하여 단수와 가격이 낮아질 경우에 대비한 농업수입 안정망장치를 강화하였다.

○ 수입보상제도(ARC) 선택 농가의 경우 연도별 기준수입(benchmark revenue) 결정시에 만일 단수가 너무 낮을 경우, 기존 5개년 올림픽 평균 단수의 70%에서 80%로 상향 조정된 단수를 적용하도록 하였다.

○ 또한 2019년~2023년 동안 정책대상 품목의 전국 평균가격이 가격손실보상제도(PLC)에 적용되는 실효 기준가격보다 적을 경우 수입보상제도(ARC) 기준 수입에 실효기준가격을 적용하도록 하여 농가의 수입손실에 대응한 장치를 강화하였다.

□ 인접지역별 수입보상(ARC) 지불격차에 대한 불만을 해소하기 위해 지역단위 수입보상제도(ARC-CO)의 지역단수 통계자료의 사용기준에 변화를 주었다.

○ 2014년 농업법에서는 지역단위 단수 계산의 기준으로 농업부(USDA) 국가농업 통계국(NASS) 자료를 이용하였으나 2018년 농업법은 농업부 위험관리국(RMA) 자료를 우선적으로 사용하도록 하였다.

- 이러한 지역 단수 자료 사용의 기준 변화는 작물보험 등에 적용되는 위험관리국(RMA) 단수자료가 보다 지역별로 세분화되어 있어 인접군과의 ARC 지불격차에 대한 불만을 해소할 수 있기 때문이다.

○ 또한 카운티(county) 면적이 1,400제곱마일보다 크고, 19만 에이커 이상의 기준 면적을 보유하고 있는 전국의 25개 큰 카운티는 ARC 기준수입에 차이를 두기 위해 지역 분할을 허용하였다.

- 이는 지역 규모가 큰 카운티의 경우 세부 지역별 단수에 차이가 크기 때문에 이에 대한 차이를 적절히 반영하기 위해 필요시 지역 분할을 허용하기로 한 것이다.

※ (참고) 미국에서 대부분의 농가는 자신이 경작하는 주요 정책대상 농작물에 대해 작물보험에 가입하여 70% 내외의 보상범위에서 가격이나 단수가 크게 떨어졌을 때 보험의 혜택을 받고 있다. 따라서 만일 수입손실보상제도(ARC)를 선택한 농가가 추가적으로 75% 보상수준의 수입보험에 가입하고, 농장단위 ARC를 선택한 경우 농가는 아무리 큰 피해가 발생해도 농가는 대략적으로 기준수입의 14% 손실만 자신이 부담하게 될 것이다.

#### 1.2.4. 농가지원 수혜 지급한도와 자격요건

- 2018년 농업법은 품목별 농가지원 정책의 지급한도에서 유통지원용자(ML)정책에 의한 수혜금액은 제외하도록 하여 실질적으로 농가에 지급되는 수혜 한도를 상승시켰다.
- 기존 2014년 농업법은 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 지원합계를 기준으로 농민 1인당 12만 5천불을 상한으로 규정하고 있었고, 이러한 정책수혜도 농업소득과 농외소득의 합계인 조정된 농가소득(AGI: adjusted gross income)이 90만불 미만이어야 자격이 있다.
- 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법과 같이 농민 1인당 수혜액을 12만 5천불로 상한을 동일하게 규정하고, 정책수혜도 농업소득과 농외소득의 합인 조정된 농가소득(AGI: adjusted gross income)이 90만불 미만이어야 하는 규정은 동일하게 규정하고 있지만 유통지지원용자(ML) 프로그램으로부터 발생하는 혜택은 과거와 달리 지불상한(Payment limit) 적용으로부터 면제시킴으로써 사실상 농가의 수혜 한도를 늘렸다.
  - 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 방편이자 이 제도가 기본적으로 가족농을 보호하기 위한 위험 안정망 장치임을 시사한다.
  - 위에 언급한 미국의 주요 정책대상 품목에 대한 가격 및 수입하락에 대응한 농가 지원제도의 지급한도와 수혜자격을 살펴볼 때, 이러한 정책대상품목에 대한 농가지원 정책은 궁극적으로 미국의 근간을 이루는 가족농을 보호하기 위한 정책임을 알 수 있다.

### 1.2.5. 정책 수혜받을 수 있는 가족농 구성원의 범위

- 2018년 농업법은 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC)지원 프로그램에 의해 주요 정책대상 품목별 지원을 받을 수 있는 가족농 구성원의 범위를 사촌, 조카까지로 넓혀 잠재적으로 가족농이 지불 받을 수 있는 잠재적 혜택의 범위를 증가시켰다.
- 가족농 구성원의 범위를 사촌과 조카까지로 넓혀 잠재적으로 가족농 1인당 지불 받을 수 있는 실질적 혜택(12만 5천불)의 범위를 증가시켰는데, 이는 하원이 제안한 것을 채택한 것이다.

### 1.2.6. 정책 수혜를 받을 수 있는 기준면적 조정

- 2018년 농업법은 2009년~2017년 동안 초지와 목초지로만 사용된 농경지 혹은 휴경지는 PLC와 ARC 제도에 의한 품목별 농가지원 지불 대상 면적에서 제외하였다.
- 이 같은 조치는 단수 혹은 가격하락 연도의 경우 2018년 농업법에 의해 정책 적용 단수 혹은 가격 조정으로 발생할 수 있는 재정지출 증가를 상쇄하기 위한 조치이자 정책대상 농작물이 경작되는 경우에 정책지원의 초점을 두기 위한 것이다.
  - 단, 이들 농가도 보전(Conservation) 챕터의 보전책무프로그램(Conservation Stewardship Program: CSP)과의 계약을 통해 자연자원을 보호한다면 평균적으로 에이커당 18달러가 제공되는 5년간의 목초지 지원계약제도(grassland incentive contract)의 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

## 1.2.7. 낙농마진보호프로그램 명칭변경과 보험료 할인 등 낙농가 부담완화

□ 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법에서 시행된 낙농마진보호제도(Dairy Margin Protection: DMP)를 낙농마진보상제도(Dairy Margin Coverage: DMC)로 정책명을 변경하고, 낙농가의 재정 부담 완화 차원에서 농가가 지불하는 보험료(수수료)를 전반적으로 인하하였다.

○ 2014년 농업법을 통해 2018년까지 시행된 낙농마진보호제도(DMP)은 낙농가들의 지속가능한 경영안정 차원에서 전국 평균 우유생산 실제마진(ADPM: Actual Dairy Production Margin)이 생산자가 선택한 기준마진(CLT: Coverage Level Threshold)보다 하락하는 경우 그 차액을 지불함으로써 일정 수준의 마진을 보장해 주는 제도이다.

- 전국 평균 실제 마진(ADPM)은 전국평균 우유가격에서 평균사료비용을 뺀 값으로 계산되고 만일 이것이 농가가 선택한 기준마진(CLT)보다 적은 경우 그 차액을 보상하는 형태이다.

- 이때 우유 생산자는 100파운드(cwt)당 \$4에서 \$8 사이의 기준마진(CLT)을 선택할 수 있으며, 최저 보장수준인 \$4 마진을 선택할 경우에는 \$100의 행정비용부담만으로 자신의 생산량의 90%까지 참여가 가능하며, \$4 이상의 보장마진을 선택하는 경우에는 추가 보험료(premium)를 내고 참여하게 되며, 농가가 선택한 보장수준(보장마진과 보험적용물량)이 클수록 보험료가 증가하는 구조이다.

○ 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법의 낙농마진보호제도(DMP)의 골격을 그대로 유지하면서 정책명을 낙농마진보상제도(DMC)로 변경하고, 특히 낙농마진보상제도(DMC)에 의해 \$4 이상의 마진 보장을 선택한 농가가 지불하는 보험료는 보험적용대상 물량 크기에 따라 5백만 파운드 이하(Tier I)와 5백만파운드 초과(Tier II)로 구분되어 차등 적용도록 하였다.

- 정책명의 변경은 앞에 언급한 가격손실보상(PLC)이나 수입손실보상(PLC)와 마찬가지로 보다 위험관리전략 차원의 프로그램임을 강조하기 위한 것으로 판단된다.

- 또한 낙농가가 동일한 마진보장기준(CLT)을 선택했다더라도 5백만 파운드 이하(Tier I)까지의 보험료가 5백만 파운드 초과(Tier II) 보다 낮도록 보험료 지불이 차등적으로 설계된 것은 소규모 가족농에 대한 배려 차원으로 보인다.

- 5백만 파운드이내 우유생산량(Tier I milk) 낙농가의 부담을 완화하기 위해 마진 보장 수준별 보험료를 인하하였는데, 예를 들어 \$8 마진보장의 보험료가 기존 \$0.142/cwt에서 \$0.10/cwt으로 인하되었고, 새롭게 마진 보장 수준으로 설정된 \$8.50, \$9.00, \$9.50의 보험료는 각각 \$0.105/cwt, \$0.11/cwt, \$0.15/cwt로 설정된다.
  - 다만 5백만 파운드 이상의 우유생산량(Tier II milk)의 보험보장 마진수준은 최소 \$4.5 ~최대 \$8.0로 상한이 그대로 유지되며, 마진 보장 수준이 낮은 \$4.5과 \$5.0을 선택한 농가의 보험료는 인하되었으나 그 이상의 마진을 선택한 농가의 보험료는 인상된다.
  
- 2018년 농업법에서는 기존 낙농마진보호프로그램(DMP)의 명칭을 낙농마진보상제도(Dairy margin coverage: DMC)로 변경하고, 우유가격의 하락으로 인한 낙농가의 어려움을 반영하여 5백만 파운드이내 소규모 우유생산 농가의 보험료를 대재앙보험(catastrophic coverage) 수준으로 보험료를 크게 삭감하였다.
  - 또한 2018년 농업법이 시행되는 향후 5년(2019년~2023년) 동안 낙농마진보상제도(DMC)하에서 보장수준의 마진과 생산보장비율을 동일하게 유지하는 우유생산자의 경우 보험료를 25% 가량 인하하도록 하였다.
  
- **2018년 농업법은 낙농가의 최저 마진보장수준인 100파운드(cwt)당 \$4 마진을 선택할 농가의 경우 \$100의 행정비용부담만으로 자신의 생산량의 90%까지 마진을 보장해주던 물량을 95%까지로 확대하고, 낙농가가 추가적으로 선택 가능한 마진 및 생산 보장 범위 비율을 확대하여 낙농가의 소득 및 경영 안전망을 확충하였다.**
  
- 2018년 농업법에서는 100파운드(cwt)당 \$4의 최저 보장 마진 수준을 선택할 농가의 보험적용 물량을 생산량의 90%에서 95%로 확대하고, 5백만 파운드이내 우유생산량(Tier I milk)에 대한 보험보장 마진 수준을 과거 최소 \$5.5 ~최대 \$8.00 마진 보장에서 최소 \$4.5 ~최대 \$9.5로 보장범위를 확대하여 낙농가의 소득 및 경영 안전망을 확충하였다.
  - 다만 5백만 파운드초과 우유생산량 (Tier II milk)의 보험보장 마진수준은 100파운드(cwt)당 최소 \$4.5 ~최대 \$8.0로 상한이 기존 2014년 농업법과 동일하게 그대로 유지되었다.

- 따라서 5백만 파운드 이상 우유 생산 농가의 경우, 5백만 파운드 생산량까지는 Tier I 에 의한 보험보장 마진 수준인 100파운드(cwt)당 최소 \$4.5 ~ 최대 \$9.5 사이에서 자신의 마진 보장수준을 선택하고, 그 이상에 대해서는 Tier II 의 보험보장 마진 수준인 100파운드(cwt)당 최소 \$4.5 ~ 최대 \$8.0에서 선택하고, 이에 해당하는 보험료를 지불하면 된다.
- 또한 농가가 선택 가능한 마진 보장물량 비율을 기준생산량의 25%~90%에서 5%~95%로 확대하여 농가의 선택 기회의 폭과 자율성을 제고하였다.
- 과거 보상받은 보험금보다 지불한 보험료가 많았던 농가에 대한 보상 조치와 함께 추가적인 낙농위험관리 수단을 동시에 제공하기로 하였다.
- 기존 2014년 농업법에 의해 2014년~2017년 동안 낙농마진보호프로그램(DMP) 참여농가의 지불된 보험료가 받은 보험금보다 클 경우, 보상차원에서 그 차액의 75%까지를 2018년 농업법에 의해 시행되는 낙농마진보상제도(DMC) 보험료로 상환해 주거나 현금 보상을 원할 경우는 그 차액의 50%를 지급하기로 하였다.
- 또한 2018년 농업법은 낙농마진보상제도(DMC)를 통한 낙농 생산자의 일정 마진을 보장해 주는 제도와 함께 위험관리청(RMA)이 운용하는 낙농수입보험프로그램(Dairy Revenue Protection: Dairy-RP) 등에도 동시에 참여할 수 있도록 허용하고, 추가적으로 수요자 지향적 낙농수입보험 신상품을 개발하여 낙농가의 위험관리 수단을 다양화하는 노력을 하도록 하였다.
- 미국 낙농산업의 수요 촉진 차원에서 새로운 낙농 소비 확대 프로그램을 도입하였다.
- 기존 유제품 기부 프로그램(Dairy Product Donation Program)은 폐지되는 대신 2018년 농업법 시행기간 동안 총 29백만불의 재정 지출이 승인된 음용유 기부 프로그램(New Fluid Milk Donation Program)을 신설하여 우유 수요 촉진에도모하기로 하였다.
- 이는 낙농 생산자, 가공업자, 협동조합이 음용유를 푸드뱅크와 식량지원단체에 기부할 수 있도록 하는 제도이다.

표 3-4. 낙농 마진보호프로그램(DMP)과 마진보상제도(DMC)의 비교

구분	낙농 마진보호프로그램(DMP)	낙농 마진보상제도(DMC)
입법명	2014년 농업법	2018년 농업법
기준생산량	전국 우유생산량 변화추세를 반영한 2011년~2013년 동안 농가의 최고 생산량	전국 우유생산량 변화추세를 반영한 2011년~2013년 동안 농가의 최고 생산량
대재앙수준 기초보장범위	기준 생산량의 90%에 대해 100파운드(cwt)당 \$4 보장	기준 생산량의 95%에 대해 100파운드(cwt)당 \$4 보장
보험료 및 보험료 상환	-	2014년 농업법에 비해 Tier I의 경우 보험료 인하, Tier II의 경우 낮은 보장 수준은 인하, 높은 보장 수준은 인상, 보험료 상환제도 신설
보장적용물량 선택범위	기준생산량의 25%~90% 사이	기준생산량의 5%~95% 사이
보장수준마진 선택범위	Tier I과 II 유형 모두 100파운드(cwt)당 \$4~\$8 사이	Tier I: 100파운드(cwt)당 \$4~\$9.5 사이 Tier II: 100파운드(cwt)당 \$4~\$8 사이
다른 보험프로그램과의 관계	낙농수입보험 등 위험관리청(RMA) 운용 다른 보험프로그램 신청 불가	낙농수입보험 등 위험관리청(RMA) 운용 다른 보험프로그램 신청 가능

자료 : ERS(2019), Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications

### 1.3. 농업재해프로그램

- 미국 농업법의 품목별 농가지원 챕터(**Commodity Programs, Title I**)는 주요 정책대상 품목별 가격 및 수입보전 프로그램 이외에도 자연재해로부터 극심한 피해를 입은 농가들이 경제적으로 희생할 수 있도록 지원하기 위한 농업긴급재해지원(**Agricultural Disaster Assistance**)제도에 대해 규정하고 있다.
- 긴급하고 심각한 농업재해가 발생했을 때 작동되는 주요 제도로는 크게 보완적 농업재해지원제도(SADA: Supplementary Agricultural Disaster Assistance)와 작물보험 대상 품목에 포함되지 않는 농작물의 긴급재해지원을 위한 비보험작물피해보전제도(NAP: Non-insured Crop Disaster Assistance)가 있다.
  - 이러한 농업재해지원프로그램은 뒤에 논의되는 농업보험제도와 함께 미국 농가들이 자연재해로부터 경제적으로 희생할 수 있는 유용한 정책수단이며, 연간 설정되는 예산(annual discretionary appropriations) 규모에 의존하지 않고, 의무적 재정지출(mandatory funding)로 승인되어 재해발생시 필요한 만큼 지원되도록 설계되어 있다.

#### 1.3.1. 보완적농업재해지원제도(SADA)

- 2008년 농업법에 의해 처음 도입된 보완적농업재해지원 프로그램 (**SADA**)은 자연재해가 발생할 때마다 의회의 승인을 거쳐 작동되던 특별재해지원대책을 정해진 조건이 충족되면 자동적으로 보다 신속하게 지원해 줄 수 있도록 한 것으로 2014년 농업법에 이어 2018년 농업법에서 재승인되었다.
- 특히 보완적농업재해지원 프로그램(SADA)은 앞서 언급된 가격 및 수입 보전정책 대상 품목에서 제외된 목초, 가축, 과수, 나무 등의 생산 농가를 대상으로 긴급한 자연재해로 인한 경영 및 소득 위험관리 차원에서 도입되었다.

- 보완적농업재해지원제도(SADA)는 USDA FAS에서 주관하며, 행정비용 부담없이 자격이 있는 피해 농가는 지역별 FAS 사무소를 통해 지원 신청이 가능하다.

□ 2018년 농업법은 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경 조건 변화에 따른 긴급농업재해가 발생했을 때, 자동적으로 농가를 긴급지원해 주는 4가지 유형의 항구적 농업재해 지원 프로그램을 2014년 농업법과 같이 재승인하고, 주요 긴급재해지원 프로그램의 지원 상한 폐지, 자연재해로 인한 가축의 손실과 어린 가축의 피해에 대해 지원 확충과 과수산업에 새롭게 종사하는 신규 창업농과 세대균인에 대한 긴급재해 지원금을 확대하였다.

○ (i) 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP: Livestock Forage Disaster Program): 목초지가 가뭄으로 방목할 수 없게 되거나 건초가 화재로 멸실된 경우 월평균 사료비를 기준으로 지원하며, 지원 금액은 개별 지역(county)의 가뭄 및 피해 정도를 감안하여 매주 발간되는 미국 가뭄감시센터(U.S. Drought Monitor)<sup>4)</sup>의 보고서를 참고하여 결정한다.

- 가뭄의 정도와 지속기간에 따라 월평균 사료비의 60%를 최대 5개월까지 지원하며, 연방관리지역 화재의 경우에는 월평균 사료비의 50%를 지원한다.
- 농업소득과 농외소득의 합계인 조정된 농가소득(AGI)이 90만불을 초과할 경우 지원받을 수 없고, 농민 1인당 12만 5천불이 지급상한이다.

○ (ii) 가축보상직불제(LIP: Livestock Indemnity Payments): 기후조건 악화 혹은 야생동물의 공격으로 소, 돼지, 닭 등 상업용으로 사육된 가축 사망률이 정상시보다 높을 경우 신청 가능한 대상 가축별 시장가격의 75% 수준으로 보상한다.

- 다만 돼지와 닭에 한해 가축소유 생산자가 아닌 관련 회사와의 계약 생산자인 경우에는 보상대상 가축별 전국 평균 투입비용의 75% 수준으로 보상한다.
- 2018년 농업법은 가축소유 생산자에 한해 기후 악조건이나 야생동물의 공격으로 가축이 사망하지 않고, 다치거나 피해를 본 후 낮은 가격으로 판매되는 경우에도 손실 조건에 따라 보상해 주도록 하고(단, 닭과 돼지 계약 생산자의 경우는 미적용)<sup>5)</sup>, 백신접종이나 기타 수용 가능한 관리방법에 의해 통제되지

4) 미국 가뭄감시센터(U.S. Drought Monitor)는 농업부(USDA), 국립 해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration), 그리고 네브라스카 대학내 있는 국립가뭄해소센터(National Drought Mitigation Center)의 연합조직이다.

않는 요인에 의해 발생되거나 전염된 질병의 결과 발생한 손실을 포함하도록 가축보상직불제(LIP) 대상 적용범위를 더욱 확대하였다.

- 2018년 농업법은 또한 농업부 장관의 재량하에 기후 조건으로 인해 발생한 어린 가축의 사망에 대한 손실을 가축보상직불제(LIP)를 통해 지원 할 수 있도록 승인하였다.
- 또한 2018년 농업법은 가축보상직불제(LIP) 수혜자격과 관련하여 기존 2014년 농업법과 마찬가지로 농업소득과 농외소득의 합계인 조정된 농가소득(AGI)이 90만불을 초과할 경우 지원받을 수 없도록 하였으나 기존 농업법과 달리 농민 1인당 12만 5천불의 지급상한을 폐지하였다.

○ (iii) 과수나 묘목 재해지원 프로그램(TAP: Orchard and Nursery Tree Assistance Program): 자연재해로 인해 통상적인 멸실 혹은 손해(normal mortality or damage)보다 15%이상 손실이 발생한 경우 새로 심는 비용의 65%, 제거비용의 50%를 지원한다.

- 2018년 농업법은 과수나 묘목 재해지원 프로그램(TAP) 수혜자격과 관련하여 기존 2014년 농업법과 마찬가지로 농업소득과 농외소득의 합계인 조정된 농가소득(AGI)이 90만불을 초과할 경우 지원받을 수 없도록 하였으나 기존 농업법과 달리 농민 1인당 12만 5천불의 지급상한을 폐지하였다.

○ (iv) 가축, 꿀벌, 양식 물고기를 위한 긴급재해 지원프로그램(ELAP: Emergency Assistance for Livestock, Honey Bees, and Farm-Raised Fish): 가축, 꿀벌, 농장양식 물고기 등의 생산자가 자연재해나 질병, 사료 및 물 부족, 자연적 화재 등으로 손실이 발생한 경우, 위에 언급된 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP)와 가축보상직불제(LIP) 등 다른 지원제도에 의해 보전되지 못한 부분에 대해 농업부장관의 결정으로 추가 지원하는 제도이다.

- 이 제도에 의해 지원이 이루어지는 손실은 가뭄이나 화재 이외의 요인으로 인한 가축사망 손실, 가뭄 등 기후조건에 따른 가축 물 공급 혹은 질병관리를 위한 추가비용 발생으로 인한 손실, 꿀벌과 양식 물고기 사망손실 등이다.
- 2018년 농업법은 가축, 꿀벌, 양식 물고기를 위한 긴급재해 지원프로그램(ELAP)의 수혜자격과 관련하여 기존 2014년 농업과 동일하게 농업소득과 농외소득의 합계인 조정된 농가소득(AGI)이 90만불을 초과하는 농가의 경우

5) 가축보상직불제(LIP)에 의한 지급범위를 가축 사망뿐 아니라 다치거나 피해를 본 후 낮은 가격으로 판매되는 경우로 확대한 것은 2018년 농업법 개정 이전 2018년 2월 연방 예산법(The Bipartisan Budget Act of 2018)을 통해 이미 이루어진 사항이다.

지원에서 배제되나, 기존 농업법과 달리 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP)와 가축보상직불제(LIP)와 연계된 농민 1인당 12만 5천불의 지급상한을 폐지하였다.

- 2018년 2월 개정된 연방 예산법(The Bipartisan Budget Act of 2018)을 통해 기존 농업법에 의한 가축, 꿀벌, 양식 물고기를 위한 긴급재해 지원프로그램(ELAP) 수행을 위한 연간 2,000만 달러의 지출 상한선은 폐지되었고, 2018년 농업지법에서는 소 진드기 열(cattle tick fever) 검사 비용을 충당하기 위한 재원 지출을 추가로 허용하고 있다.

○ 가뭄, 화재, 가축질병 등 긴급농업재해 발생 농가에 대한 농업재해 지원 프로그램은 항구적 법정 의무재정지출(Mandatory Funding)로 승인되어 재해발생시 필요한 만큼 지원되도록 설계되어 있기 때문에 총 지원액은 연도별로 차이가 있다.

- 미 농업부(USDA) 예산서에 따르면 2018년도 기준으로 목초지 재해지원 프로그램(LFP) 487.5백만불, 가축보상직불제(LIP) 36.6백만불, 과수나 묘목 재해지원 프로그램(TAP) 11.3 백만불, 가축, 꿀벌, 양식 물고기를 위한 긴급재해 지원프로그램(ELAP)에 47백만불이 지원되었다.

※ 미국 농업부(USDA) 농가지원국(FAS)에 의해 관장되는 위에 언급한 보완적 농업재해지원제도(SADA) 4가지 유형 중 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP), 가축보상직불제(LIP), 가축, 꿀벌, 양식 물고기를 위한 긴급재해 지원 프로그램(ELAP)은 가축질병을 포함하여 긴급한 자연재해발생에 대응한 가축생산자의 경영안전망 장치이며, 과수나 묘목 재해지원 프로그램(TAP)은 과수 및 묘목 생산자에 대한 긴급재해 대응 핵심적 경영안정의 역할을 수행한다.

○ 2018년 농업법은 자연재해로 인한 가축의 손실과 백신 접종 전 어린 가축의 피해에 대해 재해지원을 확충하였고, 과수영농에 정착하고자하는 신규 창업농과 제대군인 농업인의 긴급재해에 대한 지원금을 확대하였다.

- 신규 창업농과 제대군인 과수 농가의 경우 과수나 묘목 재해지원 프로그램(TAP)에 의한 재식재 비용을 일반농가의 65%에 비해 높은 75%까지 지원한다.

□ 특히 2018년 농업법은 위에 언급한 4가지 유형의 보완적농업재해지원 제도(SADA) 중 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP)를 제외하고 나머지 3가지 유형의 긴급지원제도에 지급상한을 폐지함으로써 농가의 긴급피해 대응 경영안전망 장치를 강화하였다.

○ 2018년 농업법은 가축보상직불제(LIP)<sup>6)</sup>, 과수나 묘목 재해지원 프로그램(TAP), 가축, 꿀벌, 양식 물고기를 위한 긴급재해 지원프로그램(ELAP)의 농민 1인당 지급상한을 폐지하였다.

- 다만 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP)의 경우 기존 2014년 농업법과 마찬가지로 농민 1인당 지급상한인 12만 5천불이 유지된다.

- 참고로 가축목초지 재해지원 프로그램(LFP)에만 12만 5천불의 지급상한이 유지된 주요 이유는 전체 가축 긴급재해프로그램 지출액에서 90%이상이 이 프로그램에 사용 중이며, 최근 전 세계적인 기후변화에 따라 연속적인 가뭄 발생 빈도가 증가하고 있어 다른 부문에 비해 재정지출이 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

※ 2018년 농업법은 기존 농업법과 동일하게 긴급재해지원은 조정된 농가소득 (AGI: adjusted gross income)이 90만불 미만이 농가에 지원 자격이 주어진다.

### 1.3.2. 비보험작물 재해지원제도(NAP)

□ 비보험작물 재해지원제도(NAP)는 농업보험의 대상 품목에 포함되지 않아 보험가입을 할 수 없는 작물을 재배하는 농가가 심각한 자연재해로 인한 소득 및 경영손실 보전을 목적으로 1994년 연방작물보험법에 의해 처음 도입되었으나 1996년 농업법부터 항구적인 법정 의무지출 프로그램으로 전환되었고, USDA-FAS에서 관장하고 있다.

○ 미국에서 비보험작물재해지원제도(NAP)는 기초적 농작물재해보험인 대재해보험(catastrophic coverage, CAT) 대상에서 제외된 품목을 상업적 목적으로 재배하는 생산자의 자연재해로 인한 경영손실 보장 목적으로 도입되었다.

6) 가축보상직불제(LIP)에 대한 지급상한은 2018년 농업법 개정 이전 2018년 2월 연방 예산법(The Bipartisan Budget Act of 2018)을 통해 이미 폐지된 바 있다.

- 대표적인 대상작물은 버섯, 화훼, 장식용 묘목, 크리스마스 트리, 잔디, 양식 물고기, 꿀, 인삼 및 산업용 및 에너지용 기타작물 등으로 최종 식부 30일 전에 가입신청이 이루어져야 한다.

○ 이 제도는 자연재해로 50% 이상의 생산량 감소 피해가 발생한 경우 시장가격의 55% 수준의 지불률로 평균생산량의 50%까지 보상해주는 기본지원정책과 함께 작물보험과 유사하게 농가가 단위 면적당 생산량(단수) 보장수준(50%~65%)과 가격보장(55%~100%) 수준을 선택적으로 추가 구입(Buy-up)할 수 있는 프로그램으로 운영된다.

- 다만 기초적인 NAP 지원정책 보다 높은 보장수준과 지불률을 선택한 농가는 보장한도(liability)의 5.25%에 해당하는 비용을 추가적으로 부담해야 하며, 묵초지는 Buy-up 프로그램을 구입할 수 없다.

표 3-5. 비보험작물재해지원제도(NAP)의 단수 및 가격 보장 수준

구분	단수 보장율(%)	가격보장율(%)
기본형	50	50
추가 구매형	50	100
	55	100
	60	100
	65	100

자료 : UADA FAS(2019) Noninsured Crop Disaster Assistance Program (NAP)

○ 이 프로그램 가입 조건은 조정된 농가소득(AGI: adjusted gross income)이 90만불 미만이어야 자격이 있고, 지급상한은 한 개의 비보험작물 생산자 당 연간 12만 5천 달러이다.

- 2014년 농업법에서 비보험작물재해지원제도(NAP)의 수혜를 받기 위해서는 행정수수료 비용(service fee)으로 작물당 250불, 혹은 개별 타운티내 농민당 750불 중 적은 것을 선택하여 지불해야 하며, 여러 지역(county)에서 비보험 대상 농작물을 재배하는 경우 최대 1,875을 지불해야 한다.
- 하지만 2018년 농업법에서는 비보험작물재해지원제도(NAP) 가입 농가가 지불해야 하는 행정 수수료 비용이 작물당 325불, 혹은 개별 타운티 내 농민당 825불 중 적은 것, 여러 지역(county)에서 비보험 대상 농작물을 재배하는 경우 최대 1,950불로 증액되었다.

○ 이 제도의 대상이 되기 위한 가입조건, 발동조건, 보전율은 기초보험인 CAT와 유사하나, CAT는 정부가 보험료를 부담하는 보험제도인데 비해 NAP는 보험 대상이 아닌 작물이 자연재해를 입었을 경우 정부가 직접 지원해 주는 구제 제도라는 차이가 있다.

- 따라서 CAT는 보험을 관리하는 위험관리청(Risk Management Agency)과 보험회사에서 담당하고, NAP는 품목별 정책지원 등 농가에 대한 지원을 담당하는 농가지원청(Farm Service Agency)에서 관리한다.

○ 비보험작물재해지원제도(NAP) 운영을 위한 연방 정부의 재정지출은 연도별로 차이가 있는데 2014년 165백만불, 2015년 125백만불, 2016년 137백만불, 2017년 157백만불, 2018년 164.3백만불 수준이었다.

□ 2018년 농업법은 기존의 비보험작물지원제도(NAP)의 기본 골격을 그대로 유지하면서 NAP제도의 개선을 통해 농가지원조치를 강화하였다.

○ 2018년 농업법은 2014년 농업법상 비보험작물지원제도(NAP)의 기본 골격을 유지하면서 일부 농가위험관리 지원조치를 강화하였다.

- 우선 비보험작물지원제도(NAP) 지원대상 품목을 전체 농장이나 기후인덱스 보험 대상에 포함된 품목들도 지원되도록 확대하였다.

- 기존의 품목별 지급상한 12만 5천불을 기초 보장 이상의 추가적인 보장(Buy-up) 프로그램의 경우 30만불까지 받을 수 있도록 상향 조정하였고, 2014년 농업법에 의해 도입되어 그 동안 한시적으로 운영되던 추가 보장(Buy-up) 프로그램을 항구적 조치로 승인함으로써 비보험작물 재배 농가의 위험대비 경영안정장치를 보다 강화하였다.

### 1.3.3. 긴급재해융자지원제도(Emergency Disaster Loans)

□ 대통령 혹은 농업부 장관이 재해지역(disaster area) 혹은 방역지역(quarantine area)으로 선포한 지역(혹은 인접지역) 농업생산자들은 USDA-FAS를 통해 낮은 이자율로 50만불까지 긴급재해융자지원(Emergency Disaster Loans)을 받을 수 있는 데, 이 제도는 농업법이

아닌 농장 및 농촌발전법(Farm and Rural Development Act, P.L. 87-128)에 의해 항구적 제도로 승인되어 시행 중이다.

- 긴급재해용자지원 자격을 가진 농가는 실제 생산피해 혹은 물리적 손실의 100% 까지 50만불 이내에서 긴급용자금을 지원 받을 수 있다.
- (긴급재해용자지원 자격): (1) 미국 시민권 또는 영주권을 가진 가족농, (2) 30% 이상의 농작물 손실 또는 가축, 가축생산물, 부동산 또는 재산의 물리적 손실발생, (3) 은행 등 상업적 대출자에게 신용을 얻을 수 없지만 대출금을 상환할 수 있는 잠재적 가능성을 보유(신용 이력과 담보물 소유)한 농업생산자이다.
- (긴급재해용자지원 신청 및 대출조건): 긴급재해용자신청서는 재해 지정일로부터 8개월 이내에 접수되어야 하고, 비부동산 피해 대출은 일반적으로 7년 이내에 상환되어야 하며, 부동산에 대한 물리적 손실에 대한 대출은 20년까지의 상환기간을 가진다.
  - 하지만 상환능력 등 여건에 따라 비부동산 손실의 경우 20년, 부동산 손실의 경우 최대 40년까지 대출기간 연장이 가능하다.
- 2018년도에 이 프로그램은 2,560만 달러 규모의 신규 긴급재해대출 권한을 부여 받았고, 미사용 자금은 다음 회계 연도에 이월되어 이용 가능하기에 긴급재해지원 대출가능액은 연간 책정액 및 사용액, 이월액 등에 따라 크게 달라진다.
  - 2019 회계연도에 이 프로그램에 의한 총 대출 가능액은 9,950만 달러였다.

## 1.4. 요약 및 시사점

### 1.4.1. 품목별 농가지원 프로그램 요약

#### □ 농업경영 및 농가소득 안정망 장치 강화의 강화

- 2018년 농업법은 당초 예상과 달리 2014년 농업법의 큰 골격을 그대로 유지하면서 오히려 농가의 소득 및 경영안정망 장치를 더욱 강화하는 방향으로 개정되었다.
  - 주요 정책 대상 품목을 대상으로 수량감소나 가격하락으로 인한 농가의 소득 손실을 보전하는 유통지원융자제도(ML), 가격손실보상제도(PLC), 그리고 수입손실보상제도(ARC) 등 농가소득 안정망 제도가 농가에 유리하도록 강화되었다.
  
- 2018년 농업법 개정과정에서 트럼프 행정부는 미국의 당면과제인 국가채무 및 재정적자 감축이라는 문제 해결을 위해 농업부문에 대해서도 재정지출 삭감 및 개혁의 필요성을 강조해 왔고, 이로 인해 2018년 농업법은 미국 정부의 재정절감 노력 차원에서 당초 큰 개혁과 변화가 예상되었으나 오히려 농가 경영 및 소득 안정망 장치를 강화하기 위해 주요 품목별 농가지원 정책과 농업재해지원 프로그램을 강화했다.
  - 2018년 농업법은 최근 미국 주요 농작물 가격하락 추세, 중국과의 통상마찰로 인한 농산물 수출 감소 우려, 기후변화와 자연재해 발생 빈도 증가로 인한 농가경영의 불확실성 증가 등으로 인한 농업경영과 농가경제의 어려움을 극복하고, 궁극적으로 가족농의 농업경영 위협축소와 소득안정화를 도모하기 위해 품목별 농가지원 정책과 농업재해지원 프로그램을 강화한 것으로 판단된다.

#### □ 유통지원융자제도(ML)의 주요 품목별 융자단가 인상

- 2018년 농업법은 기초 농산물에 대한 최저가격지지 역할을 하는 유통지원융자제도의 융자단가(Loan rate)를 대부분의 품목에 걸쳐 인상하였다.
  - 최소가격지지 역할을 하는 주요 품목에 대한 융자단가 인상 조치는 2002년 농업법 개정 이래 16년 만에 처음 이루어진 것이다.

□ **가격손실보상제도(PLC)와 수입손실보상제도(ARC)를 농가에게 보다 유리하도록 개선**

○ 2018년 농업법은 실효기준가격 개념을 도입하여 미국 농가의 핵심적 소득 및 경영안정망 장치인 가격손실보상제도(PLC)를 농가에게 보다 유리하도록 개선하였다.

- 2018년 농업법은 기존 농업법과 동일한 수준에서 품목별로 고정된 기준가격을 설정하였으나 향후 시장가격이 상승할 경우를 반영하는 실효기준가격 개념을 도입하여 농가에게 보다 많은 혜택을 줄 수 있도록 개선하였다.

- 이것은 하원이 제안한 일명 에스컬레이터 조항(escalator provision)을 채택한 것으로 과거 농업법과 달리 기준가격을 사실상 상승시키는 효과를 가지며, 농가는 시장가격이 하락하더라도 최소한 설정된 기준(목표)가격은 보장받으면서 시장가격이 상승하는 추세에 있는 경우 추가적으로 설정된 기준가격의 115%까지 보상받을 수 있게 되었다

○ 2018년 농업법은 또한 이러한 실효기준가격의 개념을 수입손실보상제도(ARC)의 기준수입 계산시의 기준가격에도 동일하게 적용되도록 함으로써 궁극적으로 농가의 소득 및 경영 안정망 장치를 강화하였다.

□ **실질적 정책수혜 한도 및 가족농의 범위 확대를 통한 농가 혜택 증대**

○ 유통지원융자제도의 경우 정책 수혜의 지불상한(Payment limit) 적용을 면제시킴으로써 농가에 대한 혜택을 크게 늘렸고, 가족농 구성원의 범위를 사촌, 조카까지로 넓혀 잠재적으로 가족농이 받을 수 있는 혜택의 크기를 증가시켰다.

□ **보완적 농업재해지원제도(SADA)와 비보험작물지원제도(NAP) 개선을 통한 긴급재해대책 강화**

○ 2018년 농업법은 보완적농업재해지원제도(SADA)를 통한 긴급재해 지원 중 가축목초지재해지원 프로그램(LFP)를 제외한 나머지 3가지 유형의 긴급지원제도에 지급상한을 폐지함으로써 농가의 긴급피해 대응 경영안전망 장치를 강화하였다.

○ 또한 2018년 농업법은 비보험작물지원제도(NAP)의 지원 대상을 전체 농장이나 기후인텍스 보험에 포함된 품목들도 적용을 확대하고, 품목별 지급상한을 30만 불까지 상향 조정함으로써 비보험작물 재배 농가의 경영위험 안정장치를 강화하였다.

□ 이렇게 당초 예상과 달리 농가 소득 및 경영안정망 장치를 강화하는 방향으로 2018년 농업법이 개정된 주된 이유는 무엇보다 미국 농업을 둘러싼 경제여건이 좋지 않기 때문이다.

○ 최근 몇 년간 농작물 가격이 하락 추세를 보이면서 농가의 소득이 감소하고 있고, 중국과의 무역분쟁으로 미국산 농축산물 수출이 감소하여 농업부문의 어려움이 가중되었다.

- 이런 와중에 전통적으로 농업부문에 호의적인 민주당이 2018년 11월 중간선거에서 승리하여 하원의 다수를 차지한 정치적 상황도 중요한 역할을 한 것으로 판단된다.

#### 1.4.2. 한국 농정에 주는 시사점

□ 위와 같이 농가의 소득 및 경영안정망 장치를 더욱 강화하는 방향으로 농업법이 개정된 미국으로부터 얻을 수 있는 주요 교훈과 정책적 시사점은 다음과 같다.

○ WTO 체제와 주요국과의 FTA 체결을 통한 농산물 시장개방 심화와 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 빈도가 증가하면서 농가소득 및 경영불확실성이 높아지는 국내 상황을 감안할 때, 우리 정부도 미국과 같이 농가의 소득 및 경영안정망 확충에 보다 많은 정책적 지원노력이 요청된다.

○ 무엇보다 쌀 중심의 농업직불제 정책에서 탈피하여 중장기적으로 미국과 같이 소득 및 경영안정 정책대상 품목 확대를 적극 검토해야 할 것이다.

- 미국의 경우 가격 및 수입 손실보상 대상 품목을 1990년대 초반까지는 밀, 옥수수, 쌀, 면화 등 7개 품목을 대상으로 품목별 농가지원정책을 시행해 왔으나 그 이후 농업법 개정을 통해 땅콩, 대두, 유지작물 등 가격지지 정책대상 품목

을 20개까지 꾸준히 증가시켜왔다.

- 또한 품목별 정책지원 대상에 포함되지 않는 품목의 경우에도 긴급재해지원제도와 비보험작물긴급재해지원 제도 등을 활용하여 대부분의 품목에 걸쳐 경영 및 소득 안정망 장치를 강화해 왔다.

○ 쌀 이외 주요 농산물로 소득 및 경영안정 직불정책대상 품목의 확대는 농가의 작목 선택의 자율성을 높이고, 생산의욕을 고취해 나감으로써 궁극적으로 농가 소득 향상과 식량자급을 제고라는 정책 목적 달성에도 기여할 수 있을 것이다.

- 다만 쌀 이외 정책지원 대상품목을 늘려갈 경우, 이들 품목들은 FTA 피해보전직불제 혹은 여타 직불제의 정책대상품목에서 제외하면서 점진적으로 통합해 나가고, 농업재해보험, 긴급재해지원 등 다른 정부 지원과의 중복 수혜를 방지하는 장치를 마련하여 시행해 나갈 필요가 있다.

○ 또한 미국의 수입손실보상제도(ARC)와 같이 농업생산의 불확실성과 시장의 가격 위험으로부터 농가의 수입 손실을 보상하기 위한 목표 수입보장 프로그램의 개발과 적용이 필요하다.

○ 한편 중장기적으로 국가의 농업위험관리전략 체계 구축 차원에서 주요 품목에 대한 농업직불제, 농업보험, 그리고 긴급재해지원제도는 농가가 직면하는 경영 및 소득위험 관리의 핵심적 정책수단이므로 이들 주요 정책수단 간의 조화로운 연계 방안을 찾아 정책 효과를 극대화 해 나갈 필요가 있다.

- 미국과 같이 가격 및 수입 하락대응 직불제는 주요 정책대상 품목에 한해 수혜자격과 지급한도를 정해 중소규모 가족농의 연도별 수입을 안정화하고자 하는 대책으로 정립하고, 농업보험 제도는 농업직불정책과 달리 농가소득에 따른 가입제한이나 지급한도에 제한이 없기 때문에 특화된 전업농 혹은 매출액이 큰 상업적 기업농들이 직면하는 위험관리 장치로 역할을 수행하도록 해야 할 것이다.

- 농업직불제나 농업보험제도로 대응하기 어려운 품목들의 긴급하고 심각한 재해로 인한 농가손실을 보전하기 위한 긴급농업재해지원제도의 확충도 필수적이다.

## 2. 환경보전(Conservation: : Title II)

### 2.1. 개요

- 미 농업부(USDA)는 자연자원 및 환경보전을 목적으로 다양한 환경보전프로그램(Conservation Programs)을 시행하고 있으며, 주기적으로 개정되는 일련의 농업법을 통해 재승인, 수정, 신설, 폐지 및 통합되는 과정을 겪어왔다.
- 미국에서 농업법에 의한 환경보전 정책은 1980년대 초반까지는 농업생산성 증진을 위한 토양침식의 방지와 농업용수의 원활한 공급에 초점을 두어왔으나 현재는 농업생산과정에서 친환경 생태적 관행과 지역별 자연자원의 보전과 보호를 강조하는 방향으로 진화하고 있다.
  - 과거 농업생산성 향상 측면의 농업자원 보전정책이 환경보전문제를 충분히 다루지 못한다는 인식하에 1985년 농업법에서 처음으로 보전(Conservation)이라는 장(Title II)을 독립시켜 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster) 규정, 그리고 장기휴경에 대한 보상정책인 보전유보제도(Conservation Reserve Program, CRP) 제도를 도입한 이후 자연자원 및 환경보전 프로그램을 지속적으로 강화해 왔다.
- 먼저 1985년 농업법은 환경적으로 민감한 농지를 10년~15년간 휴경하는 경우 농가에 보조금을 지급하는 보전유보제도(CRP)를 도입하였고, 이후 이 제도는 미국 환경보전정책의 핵심이 되었다.

---

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

- 1990년 농업법은 습지보전제도(Wetlands Reserve Program: WRP)을 도입하였고, 1996년 농업법은 경작농지를 대상으로 하는 환경개선지원제도(Environmental Quality Incentives Program: EQIP)와 야생동식물서식지장려제도(Wildlife Habitat Incentive Program: WHIP)를 신설하였다.
  - 또한 1996년 농업법은 농지가 비농업용지로 쉽게 전환되는 것을 막기 위해 지방정부와 비정부 단체가 농지를 구매하여 휴경할 경우 이를 지원하는 농축지보호제도(Farm and Ranch Lands Protection Program: FPP)를 마련하였다.
  
- 2002년 농업법은 농업생산자들의 생산 및 유통방식의 다양화(관행농법 혹은 친환경 농법)와 자연자원 보존 관행의 조화를 통해 재무 리스크를 관리하도록 지원하기 위해 작물보험가입이 적은 16개 주의 농업생산자들의 환경보전관리 비용의 75%까지 지원해 주는 농업관리지원제도(Agricultural Management Assistance Program: AMA)를 신설하였다.
  - 또한 2002년 농업법은 피복작물 식재 및 윤작 등 별도의 환경보전 활동을 수행하는 농가를 지원하는 보전보장지원제도(Conservation Security Program: CSP<sup>8)</sup>)와 초지보전계획(Grassland Reserve Program: GRP)을 새롭게 도입하였다.
  
- 2008년 농업법은 보전보장지원제도(CSP)를 보전책무제도(Conservation Stewardship Program: CSP)로 대체하여 경작중인 토지에 대한 환경보전정책을 더욱 강화했다.
  - 특히 2008년 농업법은 지금까지 농업법 중에서 환경보전(Conservation) 관련 정부지출 예산을 가장 크게 확충하였는데, 2008년 40억 달러 수준에서 2012년 65억불 수준으로 환경보전 관련 지원예산을 대폭 증액하여 환경보호 프로그램을 강화하는 조치를 시행했다.
  
- 2014년 농업법은 미국의 재정지출 절감이라는 국가적 과제에 직면하여 기존 농업법에 의해 수행되던 20개가 넘는 개별 환경보전프로그램을 병합하거나 축소하고, 일부 지원예산을 감액하였으나 환경보전(Conservation) 관련 지출은 국민영양(Nutrition), 작물보험(Crop Insurance)에 이어 세 번째로 많은 연간 평균 57억 달러 수준으로 재정지출을 승인하였다.

8) 2008년 도입된 보전책무제도(Conservation Stewardship Program: CSP)와는 약자는 같지만 다른 제도이다.

- 환경보전프로그램 중 가장 재정지출 규모가 큰 정책인 보전유보프로그램(CRP), 환경개선지원제도(EQIP), 보전책임제도(CSP)를 재승인하고, 기존의 중복되거나 유사한 보존정책들을 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program: ACEP)와 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program: RCPP)으로 통합하여 정책 운영의 신축성과 자율성을 제고하였다.
- 또한 2014년 농업법은 초지보호 의무(Sodsaver)조항을 신설하여 초지보전이 요구되는 특정지역(미네소타, 아이오아, 노스다코타, 사우스다코타, 몬태나, 네브라스카)에 적용하기로 하였다.
- 특히 2014년 농업법에서는 작물보험료 지원을 받기 위해서도 환경보전의무 이행 준수를 요구하였다.

○ 최근 개정된 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 환경보전관련 프로그램을 대부분 그대로 재승인하고, 물, 공기, 토양의 보전과 야생동물의 서식지 보호 등에 대한 지원을 확충하는 방향으로 개정되었다.

- 2018년 농업법은 2014년 농업법에 비해 환경보전관련 법정의무지출 예산을 약 2%(555백만불) 증가시켰으며, 농업생산에 있어 환경보전의 중요성을 감안하여 농업생산과 환경보전(FPC: Farm Production and Conservation) 업무를 연계하여 관장하는 차관보급 직제를 신설하였다.
- 앞으로 농업생산과 환경보전 차관보실은 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA), 자연자원보전국(NRCS)을 총괄하면서 농업생산과정에서 환경보전의 중요성을 강조하며 상호 정책간 유기적 연계를 도모할 예정이다.

○ 이렇게 미국 농정에서 농업자원 및 환경보전 프로그램의 중요성이 증가하는 것은 미국 내 환경보호 단체와 비농업부문 등 국민들의 자연자원 및 환경보전에 대한 목소리 증가를 반영한 것이다.

## 2.2. 환경보전 프로그램의 주요 골격

□ 미 농업법에 근거하여 농업부(USDA)에 의해 추진되고 있는 자연자원 및 환경보전 관련 정책은 크게 농가지원정책의 수혜를 받기 위한 기

본적 의무준수 차원의 규제정책과 자연자원 및 환경보전을 독려하기 위한 개별적 지원정책으로 구분된다.

### 2.2.1. 규제정책/기본의무

- 미 농업법에 의한 환경보전을 위한 규제정책으로는 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)제도가 있으며, 이는 원칙적으로 정부의 농업정책으로부터 수혜를 받는 농민에게 침식성이 높은 작물 경작지보호와 습지보호를 의무화하는 것이다.
- 1985년 농업법 이후 미국 정부가 시행하는 농업정책의 수혜를 받기 위해 환경보전 의무준수(Conservation Compliance) 조항을 두고 경작지보호와 습지보호를 의무화하고 있으며, 지금까지 계속 시행되고 있다.
  - 예컨대 침식우려지(highly erodible land, HEL)에 작물을 재배할 경우 농업부 산하기관인 자연자원보전국(NRCS)으로부터 승인받은 보전조치(approved conservation system)를 수행해야 하며, 그렇지 않을 경우 정부의 농가 지원정책인 고정직불, 마케팅론, 가격보전직불(CCP), 작물보험료 및 긴급재해지원 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 있으며, 2014년 농업법부터는 일부 지역에 초지보호 의무(sodsaver)도 적용 중이다.
- 미국 농업부가 시행하는 정책수혜를 받고자 하는 모든 농가는 USDA 농가지원국(FSA)에 침식가능성이 높은 토양보전(HELIC, 일명 sodbuster)과 습지보전(WC, 일명 swampbuster)을 위한 증명서(AD-1026) 제출을 통해 보전계획이나 보전시스템 없이 침식성 높은 토지에 농산물을 생산하지 않을 것이고, 전환된 습지에 농작물을 생산하지 않고, 습지를 농업생산을 위해 전환하지 않을 것임에 동의하고, 검증을 받아야 한다.
  - 만일 농업생산자가 토양보전과 습지보전 의무 이행을 위반하는 경우 위반 내용의 경중에 따라 다양한 벌칙이 부과되는데, 위반사항을 수정할 수 있는 시간을 부여하는 잠정적 유예(temporary exemption)부터 지금까지 수혜 받은 금액을 상환하거나 향후 정책수혜를 받지 못하는 경우까지 있다.

- 농가의 보전관련 의무(Conservation Compliance) 규정 위반 시 연방정부의 혜택이 상실되는 주요 정책프로그램은 다음과 같다.
  - 가격 및 수입 보상 관련 각종 지원제도(price support and related payments)
  - 작물보험, 재해지원, 농장용자지원, 상품신용공사(CCC) 수매농산물의 농가비축 지원금 등

## 2.2.2. 환경보전 지원제도

- 농업자원 및 환경보전을 위한 지원정책은 규제정책과 달리 농가의 자유의사에 따른 참가와 정부와의 협약을 통해 결정하게 되며, 대상 토지의 경작여부와 정책목적에 따라 농지은퇴지원제도(Land-retirement and easement programs), 경작농지지원제도(Working-land programs), 기술지원프로그램(Technical Assistance Programs), 긴급보전지원제도(Emergency Programs)와 기타 환경보전지원제도(Other Conservation Program) 등 크게 5개 유형으로 구분된다.
- 첫째, 농지은퇴지원제도(Land-retirement programs)는 일반적으로 농지를 농업생산으로부터 최소 10년 이상 장기간 은퇴시키는 조치인데, 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 농업용으로만 유지할 목적으로 구입자금을 지원하는 농축지보호제도(FPP)와 목초지를 보전하기 위해 고안된 초지유보제도(GRP) 등도 여기에 속한다.
- 둘째, 경작농지지원제도(Working-land programs)는 생산에 이용되는 경작농지에 친환경적 영농활동을 이행하는 농민들에게 비용보전과 기술적, 금융적 지원을 해주는 것이다.
  - 이렇게 토지를 경작하되 친환경적 방식으로 관리하는 경우 그 소요경비의 일부를 지원하거나 보상금을 제공해 주는 제도로는 환경개선지원제도(EQIP),

보전책무제도(CSP)가 있으며, 최근 미국 농업부 전체 환경보전 프로그램에서 차지하는 비중이 증가하는 추세이다.

- 셋째, 농업자원과 환경보전을 위한 기술지원프로그램(CTA)은 정부 정책의 수혜를 받기 위해 의무적으로 준수해야 하는 사항을 농민들이 지키도록 하게 하는 기술적 지원을 포함하여, 토지소유자들에게 지역의 특성과 토지사용 유형에 적합한 과학적 기술과 정보지원, 그리고 토양, 공학, 생물학 등 관련 전문가 지원을 제공한다.
- 넷째, 긴급보전지원제도는 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 3-6. 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) - 건강산지보전제도(HFRP)
	- 활용(경작)농지 대상	- 환경개선지원제도(EQIP) - 보전책무제도(CSP) - 농업관리지원제도(AMA)
	- 보전기술지원	의무준수 및 기술지원제도(CTA)
	- 긴급보전지원	- 긴급보전지원제도(ECP; Emergency Conservation Program) - 긴급수계지역보호제도(EWP; Emergency Watershed Protection Program)
	- 기타지원정책	- 지역협동적환경보전지원제도(RCPP) 등

자료 : Megan Stubbs(2018), Agricultural Conservation: A Guide to Programs 로부터 재구성

- 2017년 기준으로 총 45억 2천만 달러가 지출된 전체 환경보전관련 사업비에서 차지하는 정책 유형별 비중은 농지은퇴제도(36.4%), 경작농지제도(35.9%), 기술지원제도(21.6%), 수계지역지원(3.8%), 긴급재해지원(2.3%)의 순이다.
- 개별 정책별로는 보전유보제도(CRP), 환경개선지원제도(EQIP), 보전책무제도(CSP), 환경보전 의무준수 및 기술지원사업(CTA) 등의 순으로 규모가 크다.
  - 이외에도 환경보전(Conservation)을 수행하는 자원빈약 및 저소득 농가의 자금 조달을 용이하게 하기 위해 농업부가 시행하는 농업대출 및 신용보증프로그램 예산으로 매년 1억 5,000만 달러의 예산을 할당하고 있다.

표 3-7. 전체 환경보전 지출대비 정책 유형별 차지 비중 (2017년 기준)

단위 : 백만불, %

전체	농지은퇴 지원	경작농지 지원	의무준수 및 기술지원	긴급재해 지원	수계지역 지원
4,520	1,644	1,623	976	103	174
비중	36.4%	35.9%	21.6%	2.3%	3.8%

자료 : USDA. FY 2019 Budget Summary 등에서 재가공

## 2.3. 2018년 농업법의 환경보전 관련 주요 정책별 변화 동향

### 2.3.1. 환경보전 관련 예산지출의 증가

- 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 환경보전관련 프로그램의 골격을 대부분 그대로 유지하면서 물, 공기, 토양의 보전과 질 향상, 야생동물 서식지 보호 등을 위한 사업을 위해 재정지출을 증가시켰다.
  - 2014년 농업법에 비해 농업환경보전관련 법정의무지출 예산을 약 2%(555백만불) 증액하여 향후 5년간(2019년~2023년) 총 287억 1천 5백만불(연간 57억 4천만불) 수준의 재정지출을 승인하였다.

### 2.3.2. 보전유보제도(CRP)의 변화

- 미국은 1985년 농업법(Food Security Act)에서 농경지를 중장기적으로 휴경하는 경우 임대료 수준을 직접 지원하는 보전유보제도(CRP)를 도입하였다.
- 중장기 휴경제도로 불리우는 보전유보제도(CRP)는 농가의 자발적 참가에 기초한 정책으로 생산자가 침식도가 높고, 환경적으로 민감한 농지를 10년~15년 동안 생산을 중단하고 휴경할 경우 그 대가로 생산자는 임대료(rental payment) 수준의 지원금을 받는 제도이다.
- 이 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 소득지지 등 7가지로 요약할 수 있다.
  - 1985년도 보전유보제도(CRP) 도입 초기 미국정부는 과잉생산으로 인한 가격 하락 등 부정적 영향을 감소시키고자 하는 의도가 컸으나 최근에는 전반적인 농업자원 및 환경보전 개선 목적에 더 큰 정책적 비중을 두고 있다.

- 즉 토양침식방지와 수질개선 등 환경보전을 주목적으로 하고 부차적으로 휴경으로 인한 생산 감축을 통해 작물가격을 지지하고 농가소득 지원 정책으로 인한 재정 부담을 감소시키는 부수적 효과를 기대하고 있다.
- 이 사업의 주요 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 참여 토지에 대해 연간 임대료를 지불하고, 추가적으로 초지조성, 피복작물 식재 등 침식방지조치나 습지복원 등을 수행할 경우 소요비용의 50%까지 지원한다.
- 농가의 사업신청이 채택되면 농가지원국(FSA)을 통해 10~15년간 휴경계약을 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.
- 최근 미 농업부가 농업자원 및 환경보전 정책의 중심을 보전유보사업(CRP)과 같은 농지은퇴제도보다는 환경개선지원사업(EQIP)과 보전책무제도(CSP)와 같은 경작농지에 대한 보전제도를 강화하고 있음에도 불구하고, 아직도 중장기 휴경을 목적으로 한 보전유보(CRP)제도는 미국 농업자원 및 환경보전 정책의 가장 중요한 위치를 차지하고 있다.
- **2018년 농업법에서 보전유보프로그램(CRP)의 주요 변화는 다음과 같이 요약할 수 있다.**
- (등록면적 상향조정) 보전관련 정책프로그램 중 전통적으로 가장 큰 규모로 시행중인 휴경제도인 보전유보프로그램(CRP)을 재승인하고, 기존 2014년 농업법에서 축소해오던 CRP 등록면적 한도(acreage enrollment cap)를 2018년 2,400만 에이커에서 2023년까지 2,700만 에이커까지 단계적으로 증가해 나가기로 했다.
- 또한 2014년 농업법을 통해 보전유보프로그램(CRP)에 통합되어 운영되던 초지보전프로그램(Grasslands Reserve Program: GRP)의 최소면적을 2백만 에이커 이상 유지하기로 하였다.

- (수계지역에 CRP 등록면적의 40% 할당) 2018년 농업법은 매년 CRP 등록면적의 60%를 과거 주별 등록율에 근거하여 할당하고, CRP 연속등록면적의 최소 40%는 가능한 한 청정호수(Clean Lakes), 바다와 강의 어귀(Estuaries) 및 강(Rivers) 주변 지역으로 하는 일명 CLEAR 이니셔티브에 따라 수질관리와 연계된 지역에 시행되도록 하였다.
  - CLEAR 또는 기타 수질보호 관련 관행에 따라 등록되어 계약이 만료되어 새롭게 체결되는 CRP 계약의 경우, 새로운 CLEAR 시범사업(CLEAR 30 Pilot Program)하에 최대 30년까지 다시 계약하고 등록할 수 있도록 하였다.
  - 이는 수질보호에 대한 국민적 요구가 증가하고 있는 추세에서 수계지역을 중심으로 일정수준 이상의 CRP 계약이 이루어지도록 하려는 의도이다.
  
- (임차료 상한제 설정) 2018년 농업법은 재정의 효율적 집행 차원에서 CRP 등록 토지에 지원되는 임차료의 상한으로 각 지역 평균 임대료(county average soil rental rates)를 설정하고, 재등록 토지에 대한 최대 지급률에 대해 더 강한 제한을 규정하고 있다.
  - 다만 연속적인 CRP 가입 계약에 대해서는 인센티브 지급이 재승인되었는데, 첫 번째 계약당시 연간 지급액의 32.5%가 연속 가입시 추가 지급된다.
  
- (산림보전용 예산 고정) 2018년 농업법은 CRP 지출 예산 중 산림보전관리 장려금으로 1,200만 달러를 할당하고, CRP 등록 토지에서 허용되는 일상적인 채취, 방목 및 기타 상업 활동을 위한 기회를 제공하되 이 경우 연간 지원금액은 감소시켜나가기로 하였다.

### 2.3.3. 환경개선지원사업(EQIP)

- 미국에서 경작농지에 대한 대표적인 보전정책으로 자리매김한 환경개선지원제도(EQIP)는 농업인 자율 참여 프로그램으로 농가가 친환경 농업(축산업포함)과 임업을 영위하는데 필요한 기술 및 재정적 지원을 통하여 경작지의 토양, 수질 등 자연자원의 보전을 목적으로 한다.
  
- 1996년 농업법에 의해 환경개선지원사업(EQIP)이 도입된 배경은 1990년대 들어 국제 식량가격이 상승세로 전환되면서 중장기 휴경제도인 보전유보사업

(CRP)에 대한 농가 호응도가 떨어지고, 휴경에 대한 정책적 필요성도 줄어들게 되었기 때문이다.

- 1970년대 후반 이후 과잉생산으로 인한 식량가격 하락 및 재고 증가에 대응하여 1985년부터 시행된 보전유보사업(CRP)은 기본적으로 장기간의 휴경농지에 매년 지대를 지불해야 하므로 작물을 재배하는 농지에 환경보전 비용만을 지불하는 방법에 비해 예산 소요도 많았다.
- 또한 1990년 이후 농산물 가격의 상승으로 휴경농지를 경작할 필요성이 대두되었고, 생산이 재개된 농경지의 경우 환경편익을 유지하기 위한 조치가 필요했다.
- 이러한 이유로 1990년대부터 경작하고 있는 토지에 대한 친환경적 보전대책이 논의되기 시작하였고, 그 결과 1996년 농업법에서 경작농지를 대상으로 친환경적 영농행위를 지원하는 환경개선지원사업(EQIP)이 도입되었다.

○ 환경개선지원제도(EQIP)에 참여를 희망하는 농가/축산농가/임가는 해당 토지와 영농활동 등에 대한 환경개선사업 계획을 수립하여 신청할 수 있다.

- 신청농가의 환경개선사업 내용은 자연자원보전국(NRCS)이 규정하고 있는 지역별 기준에 합치하여야 하며, 자연자원보전국(NRCS)은 농가에서 제출한 사업계획과 내용을 검토하여 비용 측면에서 효율적이고, 국가 전체의 보전 우선 순위가 높은 분야이며, 환경적 편익이 극대화되는 계획인지 여부를 평가하여 우선순위를 설정하여 소요비용의 일부를 지원한다.
- 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 30만달러이다.
- 지금까지 환경개선지원제도(EQIP)의 최대 수혜자는 축산농가였는데, EQIP 전체 지출의 60%는 축산업자에 대한 비용분담형 환경개선사업으로 지출토록 하고 있기 때문이다.
- 또한 환경개선지원제도(EQIP)는 양분관리, 분뇨관리, IPM, 관개수관리, 야생동식물서식지 관리, 종합영양관리(Comprehensive Nutrient Management Plan)등과 같은 친환경적 토양관리방식을 채택하는 농가에게는 별도의 인센티브를 제공한다.

○ 이러한 환경개선지원제도(EQIP)는 미국 정부가 지속적으로 재원을 증가시키는 중점적 농업자원 및 환경보전을 위한 프로그램이다.

□ 2018년 농업법에서 환경개선지원제도(EQIP)의 주요 변화를 요약하면 아래와 같다.

○ (재정지출의 증액) 환경개선지원사업(EQIP)은 보전유보프로그램(CRP)에 이어 미국 농업부 전체 환경보전프로그램 중 두 번째로 큰 사업이자 경작농지보전사업 중 가장 큰 프로그램으로 2018년 농업법을 통해 2019년에서 2023년까지 사업예산을 점진적으로 증액하여 운영할 예정이다.

- 2018년 농업법의 환경개선지원사업(EQIP) 연평균 지출 규모는 18억 3천만불 수준으로 2014년 농업법이 지속될 경우 예상되는 연간 평균 지출 규모 17억 5천만불 보다 연간 8천만불 가량 증액되어 운영될 예정이다.

- 2018년 농업법에 의해 설정된 연도별 환경개선지원사업(EQIP) 재정지출 규모는 2019년 17억 5천만불, 2020년 17억 5천만불, 2021년 18억불, 2022년 18억 5천만불, 2023년 20억 2천 5백만불로 매년 사업 예산이 증액된다.

○ (축산업 관련 사업지출 비중 10% 축소) 2018년 농업법은 환경개선지원사업(EQIP)에서 차지하는 축산업 관련 지출 비중을 60%에서 50%로 줄이는 대신 야생동물 서식지 보호를 위한 지출비중은 전체 사업비의 5%에서 10%로 증가시키기로 했다.

○ (비용분담 지원을 상향 조정) 경작농지의 환경보전을 위해 소요되는 비용의 최대 75%까지 지원율을 90%까지로 상향 조정함.

○ 이외에도 2018년 농업법은 환경개선지원제도(EQIP)하에 농가가 5년~10년 동안 토양보전 피복작물 재배나 윤작 등 전반적인 농업환경 개선을 위해 보다 강화된 조치를 시행할 것을 약속하고, 이행할 경우 추가적인 인센티브(Conservation Incentive Contracts)를 제공하기로 하였다.

### 2.3.4. 보전책무제도(CSP)

- 보전책무제도(Conservation Stewardship Program, CSP)란 농업생산자가 경작지에 대한 자원 및 환경 보전계획을 마련하고, 특정적 환경보전행위를 시행할 경우 정부가 인센티브를 지원하는 정책이다.
- 2008년 농업법에서는 2002년 농업법에서 도입된 보전보장제도(Conservation Security Program, CSP)를 보전책무제도(Conservation Stewardship Program, CSP)로 대체하여 경작중인 토지에 대한 보전정책을 강화했다.
  - 2002년 농업법에서 환경보전을 위한 특정행위를 실시할 것을 계약한 농장에 환경 보전 비용의 일부를 직접지불형태로 지원하는 제도가 보전보장프로그램(CSP)이란 명칭으로 도입되었으나 2008년 농업법에서 보전책무제도(CSP)로 명칭이 변경되었다.
  - 높은 수준단계에 포함되는 보전행위일수록 지급액이 커지는데 그에 따라 요구되는 보전조치의 강도도 크다.
  - 농가는 환경보전계획에서 제시한 보전행위에 따라 기본지불(base payment)을 받게 되며 이 기본지불율(base payment rate)은 유사한 농지사용에 따른 임대료에 기초한다.
  - 또한 친환경 영농행위의 채택과 이행, 그리고 유지 등을 위해 소요되는 시설 설치 비용분담 지불(cost sharing payments)도 제공한다.
- 보전책무제도(CSP)에 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.
- 환경개선지원사업(EQIP)과 마찬가지로 경작농지(Working land)를 활용한 보전 프로그램인 보전책무제도(CSP)는 농가의 자원 및 환경보전 노력에 대하여 책무이행지불금(stewardship payments) 형태로 보상하는 것이다.

- 보전책무제도(CSP)에 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.

○ 그런데 보전책무제도(CSP)와 환경개선지원사업(EQIP)의 주요 차이점은 우선 EQIP과는 달리 CSP는 생산자가 등록하기 이전에 이미 상당한 수준의 환경적 책무를 먼저 수행할 것을 전제로 하고, 농가의 자발적이고 추가적인 자원 및 환경보전 노력에 대하여 책무이행지불금(stewardship payments) 형태로 보상하는 것이다.

- 농지를 CSP 참여계약에 등록하기 이전에 토질과 수질이 반드시 농업부(USDA) 자연자원보전국(NRCS)이 설정한 최소 기준에 부합해야 하며, 이에 더하여 CSP사업 참여로 추가적인 환경개선 이행이 이루어질 경우 책무이행지불금(stewardship payments)을 지급하는 것이다.
- 즉, EQIP와 같은 전통적 프로그램이 기본적 보전노력(basic conservation effort)에 대해서 보상하는 반면에, CSP는 생산자로 하여금 그러한 기본적 보전 노력을 초과하도록 유도하는 장려지원(enhancement)의 형태로 EU형 환경직불제와 같은 직접지불이란 측면에서 지원방식에 차이가 있다.
- 또한 축산관련 추가적 환경보전업무도 CSP 대상이 되고 있지만 보전책무제도(CSP)의 초점은 토지관련 경종농업 행위에 주어지며, 이런 측면에서 EQIP과는 달리 축산폐기물 관리구조와 처리설비는 CSP 대상에서 제외된다.

□ 2018년 농업법에서 보전책무제도(CSP)의 주요 변화사항을 요약하면 다음과 같다.

○ (사업방식의 변화와 예산감축) 경작농지(Working land)를 활용한 보전 프로그램으로 농지와 산지의 토양을 보전하려는 농민을 돕기 위해 시행중인 보전책무제도(CSP)은 2018년 농업법에서 재승인되었으나 상대적으로 큰 변화를 보였다.

- 무엇보다 사업방식을 기존 농업법의 연간 등록가능 면적기준에서 연간 재정지출 상한 기준으로 전환하고, 관련 사업예산을 감액하였다.

○ 사실 2018년 농업법 개정 과정에서 보전프로그램(Conservation, Title II) 관련 가장 큰 쟁점은 하원이 제안한 연간 10백만 에이커 등록 면적을 가진 보전책무

제도(CSP)에 대한 폐지와 함께 이로 인해 절약된 재원을 환경개선지원제도(EQIP) 프로그램 재원으로 추가 활용할 것인지에 대한 것이었다.

- 하원은 보전책무제도(CSP)가 환경개선지원제도(EQIP)와의 유사성으로 중복 지원 가능성이 있고, 경작면적에 대한 지불로 인한 생산과잉과 가격하락 유발 가능성이 있다는 측면에서 폐지를 주장한 반면에 상원은 등록면적을 줄이는 선에서 현행 CSP 제도를 유지하는 것을 제안한 바 있다.

- 따라서 2018년 농업법에서 보전책무제도(CSP)의 사업방식의 변화와 예산감축은 이러한 상하원의 첨예한 대립에 따른 중재적 성격의 합의라 볼 수 있다.

○ (면적상한 기준에서 금액상한 기준으로 사업방식 전환) 상하원의 타협안으로 2018년 농업법은 보전책무제도(CSP)를 재승인하되 관련 예산지출을 축소하고, 기존의 면적상한 기준(acreage cap) 대신에 금액상한 기준(funding cap)으로 프로그램 운영방식을 전환하면서 EQIP 프로그램과 결합하여 운영되는 프로그램을 확대하기로 하였다.

- (에이커당 평균 18불의 소요비용 기준 삭제) 2014년 농업법에서 보전책무제도(CSP)는 연간 10백만 에이커의 등록가능 면적과 함께 에이커당 평균 18불의 소요비용으로 시행되어 왔으나 2018년 농업법은 보전책무제도(CSP) 운영상 에이커당 평균 18불의 소요비용규정을 삭제하였는데, 이는 등록농가와 지역적 특성으로 농업자원 및 환경보전을 위한 비용 차이를 감안하지 못한다는 비판을 수용한 것이다.

- 2018년 농업법에서는 보전책무제도(CSP)의 기준이 되는 면적상한을 폐지하는 대신 연간 지출상한을 설정하여 운영예정이다: 2019년 700백만불, 2020년 725백만불, 2021 750백만불, 2022년 800백만불, 2023년 10억불

- 2018년 농업법의 보전책무제도(CSP) 연도별 사업예산 규모는 2014년 농업법의 보전책임제도(CSP) 연평균 지출 규모인 13억 2천만불 보다 낮은 수준이다.

- 당초 하원은 이 제도를 폐지하고, 환경개선지원사업(EQIP)으로의 통합을 제안하였으나 상원과의 합동위원회 조율과정을 통해 존치를 승인하는 대신 관련 재정지출 감축에 합의한 것이다.

○ (축소된 보전책무제도(CSP) 예산을 다른 환경사업으로 전용) 예산절감2018년 농업법에서 보전책무제도(CSP)는 연간 10억 달러 이하로 지출 규모가 감소되며, 그 절감액은 환경개선지원사업(EQIP), 농업보전지역제도(ACEP), 지역보전협동 프로그램(RCPP)과 같은 다른 우선순위가 높은 프로그램 재원으로 사용될 것이다.

- 미 의회예산처(CBO) 추정치에 의하면 향후 10년간 보전책무제도(CSP) 축소로 절감되는 재정소요액은 124억불 수준이며, 이렇게 절감된 재정지출액은 CSP/EQIP 결합프로그램에 85억불, 농업보전지역제도(ACEP)에 18억불, 그리고 지역보전협동프로그램(RCPP)에 17억불 가량 추가 배정될 것이다.

### 2.3.5. 농업보전지역제도(Agricultural Conservation Easement Program: ACEP)

□ 농업보전지역제도(ACEP)는 속성상 일시적이 아닌 30년 이상의 장기적(혹은 영구적)인 농업용지 및 자연자원 보전을 목적으로 하고 있으며, 자연자원과 농지 및 습지의 보전을 위해 주정부, 지방정부, 인디언 부족, 혹은 비정부 단체나 개인 등이 농지와 습지를 구입하거나 보전 조치를 시행할 경우 비용을 지원하는 제도이다.

○ 농업보전지역제도(ACEP)는 2014년 농업법을 통해 습지보전제도(WRP), 농축지보호제도(FPP), 그리고 초지유보제도(GRP)를 통합한 형태의 프로그램이며, 2018년 농업법에서 향후 5년간(2019년~2023년) 연평균 4억 5천만불 수준에서 운영되도록 재승인되었다.

○ 크게 두 개 유형으로 다시 구분되는데, 하나는 농지보전지역제도(Agricultural Land Easement: ALE)이고, 다른 하나는 습지보전지역제도(Wetland Reserve Easement: WRE)이다.

- 농지보전지역제도(ALE)는 기존 농경지 보전프로그램인 농축지보호제도(FPP)와 초지유보제도(GRP)를 통합한 것이고, 습지보전지역제도(WRE)는 기존 습지보전제도(WRP)를 계승한 형태이다.

- 농업보전지역제도(ACEP)에 의해 30년 장기보전계약 지역의 경우 평가를 통해 보전 및 복구 비용의 50%~75%까지 지원되고, 영구 보전계약을 맺은 지역은 보전 및 복구를 위한 비용의 75%~100%까지 지원된다.

□ 2018년 농업법에서 농업보전지역제도(ACEP)의 주요 변화를 요약하면 다음과 같다.

- (사업규모 증액) 2018년 농업법에서 농업보전지역제도(ACEP)는 2014년 농업법에 비해 사업규모가 연평균 5천만불 가량 증가하였다.
  - 2014년 농업법 시행기간(2014년~2018년) 동안 농업보전지역제도(ACEP) 관련 지출은 연평균 4억 달러 수준에서 운영되었으나 2018년 농업법에서는 연평균 4억 5천만불로 증액되어 운영 예정이다.

### 2.3.6. 지역보전협동프로그램(Regional Conservation Partnership Program: RCPP)

- 지역보전협동프로그램(RCPP) 국가와 지방정부, 인디안부족, 협동조합, 혹은 여타 보전단체 등이 협력협정(partnership agreements)을 통해 지역수계의 보전활동을 추진하는 경우 연방정부의 재원을 지원하는 것이다.
- 이 제도는 2014년 농업법을 통해 기존의 농업용수 품질 향상 프로그램(Agricultural Water Enhancement Program: AWEF), 체사픽크만 수계프로그램(Chesapeake Bay Watershed program), 협력적보전프로그램(Cooperative Conservation Partnership Initiative: CCPI), 그리고 오대호지역보전 프로그램(Great Lakes basin program) 등을 통합한 것이다.
- 지역단위에서 협력적으로 지역을 특성을 반영하여 제안된 수자원 및 환경보전 프로그램을 USDA가 경쟁베이스로 선정하여 지원한다.
  - 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 농지 은퇴지원제도(Land-retirement programs) 재정지출의 7%와 추가적으로 연간 1억불 가량의 재정지출을 선정된 프로젝트 지역에 사용할 수 있도록 하였다.
  - 프로젝트 지역이란 자격요건이 되고, 연방이나 주 정부 수준에서 공개경쟁을 통해 환경보전사업지구로 선정된 지역을 의미한다.

□ 2018년 농업법에서 지역보전협동프로그램(RCPP)의 주요 변화를 요약하면 다음과 같다.

○ (사업규모 확대) 2018년 농업법에서 지역보전협동프로그램(RCPP)는 2014년 농업법에 비해 사업규모가 연평균 148백만불 가량 증가되었다.

- 2014년 농업법 시행기간(2014년~2018년) 동안 지역보전협동프로그램(RCPP) 관련 지출은 연평균 1억 5천만불 달러 수준에서 운영되었으나 2018년 농업법에서는 두배 가량 증가된 연평균 3억불로 증액되어 운영 예정이다.

○ 2018년 농업법은 지역보전협동프로그램(RCPP)의 사업규모를 연간 3억불 수준으로 증액시키고, 프로그램 참여주체들에게 신축성을 부여하기 위해 요구조건 등을 간소화하였다.

- 전체 이용 가능한 농지는퇴지지원사업(Land-retirement programs) 재정지출의 7% 할당의무는 폐지되었으나 전체 사업규모를 증액하여 지역보전협동프로그램(RCPP) 독자적인 사업을 추진할 수 있도록 하였고, 사업주체들에 요구되는 다양한 조건들을 간소화하여 적극적인 참여를 유도하고자 하였다.

- (지역연합 프로젝트에 우선순위 배정) 전체 사업예산의 50%를 주(State)와 여러 주가 연합하는 프로젝트에 투입하도록 하고, 농업부 장관은 이러한 프로젝트 시행으로 인한 자연 및 환경보전의 성과를 정량화하는 지침을 만들어 제공해야 함을 규정하고 있다.

### 2.3.7. 기타 주요 사업

□ 기존에 1년 예산단위로 지원되던 일부 사업을 항구적인 법정의무지출(Mandatory funding) 사업으로 개편하였으며, **Small Watershed Rehabilitation Program** (연간 5천만불 규모), **Voluntary Public Access and Habitat Incentive Program** (연간 5천만불 규모)등이 그 예이다.

□ 이외에 2018년 농업법은 야생돼지(멧돼지) 박멸을 위한 시범사업(the Feral Swine Eradication and Control Pilot)은 신설하고, 2019년~

2023년 동안 75백만불의 재정지출을 통해 위험평가, 통제방법 개발, 토양복구 등에 사용하도록 승인하였다.

- 이 사업은 야생돼지로 인한 농작물, 자연자원, 농가재산 피해가 연간 15억 달러에 달하는 것으로 추정되고, 아프리카돼지열병 같은 심각한 가축질병이 확산되면서 도입되었다.

## 2.4. 요약 및 시사점

### 2.4.1. 환경보전프로그램의 요약

#### □ 환경보전정책의 강화

- (사업규모 확대) 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 보전관련 프로그램의 골격을 그대로 유지하고, 효율화, 단순화의 원칙을 그대로 계승하면서 물, 공기, 토양의 보전과 야생동물의 서식지 보호 등에 대한 투자를 확충하였다.
  - 2014년 농업법에 비해 농업환경보전관련 법정 의무지출 예산을 약 2% (555백만불) 가량 증가시켜 향후 5년간(2019년~2023년) 환경보전 사업을 위해 총 287억 1천 5백만불(연평균 57억 4천 3백만불) 수준의 의무재정 지출을 승인하였다.
  - 특히 미 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 재정지출 측면에서 가장 규모가 큰 미국의 4대 주요 농업정책(영양, 보험, 품목지원, 환경보전) 중 2014년 농업법에 비해 2018년 농업법에서 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 환경보전사업 관련 부문으로 5.5억불 정도 증액되었다.

표 3-8. 향후 5년(2014-2013)간 주요 정책 부문별 예산소요 추정액

단위: 억불, %

구분	국민영양	작물보험	환경보전	품목지원
2014년 농업법지출액 (baseline A)	3,259.2 (76.4%)	380.5 (8.9%)	287.2 (6.7%)	313.4 (7.3%)
2018년 농업법지출액(B)	3,260.2 (76.1%)	380.1 (8.9%)	292.7 (6.8%)	314.4 (7.3%)
증감액(B-A)	1.0	-0.4	5.5	1.0

자료: CBO(2018), "Direct Spending and Revenue Effects of the Conference Agreement for HR 2, the Agriculture Improvement Act of 2018"

○ (조직 개편과 확충) 농업생산활동 과정에서 환경보전의 중요성을 감안하여 농업 생산(농가지원)과 환경보전 정책을 통합적으로 수행할 수 있는 조직체제로 전환하고, 이를 관장하는 차관보급 직제를 신설하였다.

- 2017년 5월 11일 미 농업부 장관 소니 퍼듀(Sonny Perdue)는 농업환경보전의 중요성을 감안하여 농업생산과 환경보전(FPC: Farm Production and Conservation) 지원업무를 책임지는 차관보급(Undersecretary for Farm Production and Conservation missions) 직제를 신설하여 국내적으로 핵심적 농정(농업직불제, 작물보험 등)을 책임지는 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA)과 함께 자연자원보전국(NRCS)을 통합적으로 관장하도록 하였다.
- 농업생산, 농가지원, 환경보전을 동시에 관장하는 차관보실로 개편하여 농업 생산(농가지원)과정에서 환경보전의 중요성을 강조하며 상호 정책간 유기적 연계를 도모할 예정이다.

※ 참고로 기존에 해외 및 국내농업지원(FFAS) 차관보실 산하에 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA)과 함께 있었던 해외농업국(FAS)은 무역 및 해외농업(TFAA) 차관보실의 신설로 그 곳으로 옮기는 대신 기존 자연자원과 환경(NRE) 차관보실 산하에 있던 자연자원보전국(NRCS)을 이동시켜 농업생산(농가지원)과 환경보전 정책을 통합적으로 수행할 수 있는 체제로 전환한 것이다.

## □ 보전책무제도(CSP)의 점진적 축소와 환경개선지원사업(EQIP)과 연계된 프로그램 강화

- 2018년 농업법 개정 과정에서 기후 변화가 농업에 점점 더 영향을 미치고 있기 때문에 토양의 건강을 증진하고 농장의 생태 회복성을 개선하기 위해 경작농지를 대상으로 한 환경보존 프로그램의 중요성에 대해서는 상하원 모두 인식을 공유하고 있었으나 보전책무제도(CSP)와 환경개선지원사업(EQIP) 사이의 중복성 문제가 큰 쟁점으로 대두되었다.
  - 특히 대표적인 경작농지에 대한 보전 프로그램 중 하나인 보전책임제도(CSP)의 옹호자들은 토양의 질을 함양하는 피복작물(cover crops)과 자원보전형 윤작(resource-conserving crop rotations)을 수행하는 농가에 대한 인센티브 제공 차원에서 보전책무제도(CSP)의 지원증대를 요구해 왔으나 환경개선 지원제도(EQIP)와의 유사성으로 인한 중복지원 가능성과 함께 경작면적에 대한 지불로 인한 생산과잉과 가격하락 유발 가능성에 대한 비판이 제기되었다.
- 이에 최종적으로 2018년 농업법은 면적기반 보전책무제도(CSP)를 금액기준으로 전환하고, 사업규모를 축소해나가되 환경개선지원사업(EQIP) 등 다른 환경보전 프로그램과 결합하여 운영되는 프로그램을 확대하는 것에 합의하였다.
  - 이로 인해 점진적으로 보전책무제도(CSP)는 축소될 것으로 보이며, EQIP와 다른 보전 프로그램과 연계된 프로그램에 대한 재정지출은 증가할 것으로 보인다.

## □ 농가의 환경보전 의무준수와 연계한 농업정책의 시행

- 미국 정부는 농업생산자가 정부지원 정책의 수혜를 받기 위해 전제 조건으로 환경보전 준수(Conservation Compliance) 조항을 두고, 경작지보호(Sodbuster)와 습지보호(Swampbuster)를 의무화하고 있으며, 2014년 농업법에서는 처음으로 초지보호(sodsaver)조항<sup>9)</sup>을 신설하여 일부지역을 중심으로 시행 중에 있다.
  - 1985년 농업법 이후 농가는 정부의 대표적 농업지원 정책인 마케팅론, 가격 및 수입보상 직불금, 작물보험료 보조를 받기 위해서는 침식가능성이 높은 토지, 습지, 초지보전 의무를 준수해야 한다.

9) 초지보전 의무조치는 우선 미국내 초지 보전 가치가 높은 특정지역인 미네소타, 아이오아, 노스다코타, 사우스다코타, 몬태나, 네브라스카 등에서 시행 중이다.

- 이는 농업에 대한 막대한 재정 지원에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 기초적인 환경 보전을 통해 농가지원의 정당성을 확보하기 위한 것으로 판단된다.

○ 또한 앞서 언급한 바와 같이 미국 농업부는 조직 개편을 통해 농업환경보전 프로그램 업무를 책임지면서 자연자원 및 환경 차관보실 산하에 있던 자연자원보전국(NRCS)을 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA)과 함께 농업생산 및 보전을 위한 차관보실 산하로 이동 배치시켜 전통적인 농업정책과 환경보전 정책이 유기적인 협력 속에 조화롭게 시행될 수 있는 체제로 개편하였다.

#### □ 농가 특성에 맞는 포트폴리오적 접근(Portfolio Approach)

- 미국은 농업자원 및 환경보전 문제를 다루는데 있어서 농지은퇴제도, 경작농지 환경보전제도, 보전기술지원 등 다양한 메뉴방식을 통해 농가가 자신의 농장 특성에 부합하는 프로그램을 선택할 수 있는 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.
  - 농업관련 환경보전정책에 있어서 이러한 "portfolio" 접근은 농업-환경문제를 다루는데 있어서 상당한 신축성을 부여하면서 대부분의 생산자는 자신의 농장의 특성과 여건, 영농규모 및 경영구조 등의 차이에 따라 연방정부가 제공하는 메뉴방식의 보전지원을 받을 수 있게 하고 있다.

#### □ 농가 혹은 지역적 특성을 고려한 환경보전 약속이행

- 대부분의 환경보전 프로그램의 경우 신청 자격이 되는 농가가 자신이 하고자 하는 농지보호 및 환경보전 적용 방식을 구체화하여 제안서를 제출하고, 경우에 따라서는 정부로부터 받고자하는 지원 금액을 함께 제시 한 후, 잠재적인 환경편익을 평가하여 선정한다(여기서는 보전유보제도(CRP) 정책 위주로 설명).
  - 우선적으로 적은 비용에 높은 환경편익을 창출할 수 있는 사업제안을 선정하기 위해 환경편익지수(EBI: Environmental Benefits Index)를 사용하여 순위를 매긴 후 선정한다.
  - 중장기 휴경제도인 보전유보제도(CRP)를 관장하는 농가지원국(FSA)은 자발적 환경프로그램에 참가하는 토지소유자가 제출한 사업계획안을 기초로 EBI

요인별로 해당토지에 대한 데이터를 수집하여 EBI 각 요인별로 점수를 매기고, 순위를 결정한다.

표 3-9. 미국의 보전유보제도(CRP)에 활용되는 환경편익지수

<b>The Environmental Benefits Index</b>
<p>The Environmental Benefits Index (EBI) is a ranking system used by USDA's Farm Service Agency (FSA) for enrolling land in the Conservation Reserve Program (CRP). The CRP offers long-term rental payments, and technical and cost-share assistance for establishing conserving practices (generally cover plantings) to control soil erosion and improve water quality and wildlife habitat on environmentally sensitive farmland. The EBI is a mechanism for determining which contract offers from agricultural landowners provide the greatest environmental benefits at the least cost, in order to assure that programme funds are used most effectively. FSA assesses data on five environmental factors plus cost competitiveness to rank CRP contract offers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wildlife habitat benefits that will result from the cover plantings offered; 10~100점</li> <li>• Water quality benefits from reduced erosion, runoff, and leaching; 0~100점</li> <li>• On-farm benefits from reduced erosion; 0~100점</li> <li>• Benefits that are likely to endure beyond the contract; 0~50점</li> <li>• Air quality benefits from reduced wind erosion; 3~45점</li> <li>• Cost efficiency (environmental benefits per dollar paid by government); 0~25점</li> </ul> <p>Each contract offer is scored according to the benefits provided in each of these categories, which can be affected by both planned practices and by the location and environmental sensitivity of the land offered. All offers in the same signup period are comparatively ranked and selections for CRP contracts are made based on this ranking.</p>
<b>환경편익지수(Environmental Benefits Index)</b>
<p>환경편익지수(EBI)는 USDA FSA가 보전유보제도(CRP)에 따른 지원대상지를 선정하기 위해 활용되는 지수이다. CRP는 생태적으로 민감한 농지에 대해 토양침식 방지와 수질개선 및 야생동물 서식지 보호를 위한 보전활동(일반적으로 피복작물 식재)을 지원하기 위해, 장기 임대료, 기술, 비용의 공동부담을 제공한다. 환경편익지수는 기금이 가장 효율적으로 활용될 수 있도록, 어떤 농장주가 가장 적은 비용으로 가장 큰 환경적 편익을 제공할 수 있는지를 평가하기 위한 장치이다. FSA는 다음과 같은 다섯 가지 환경적 요소와 비용효율성으로 CRP 계약대상을 평가한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 피복작물 식재로부터 유발되는 야생동물 서식지에 대한 편익; 10~100점</li> <li>• 토양침식, 유실, 침출 감소에 따른 수질에 대한 편익; 0~100점</li> <li>• 토양침식 감소에 따른 농가편익; 0~100점</li> <li>• 계약종료 후에도 지속적으로 발생할 가능성이 큰 편익; 0~50점</li> <li>• 바람에 의한 토양침식 감소에 따른 대기 질에 대한 편익; 3~45점</li> <li>• 비용효율성 (정부 지원 1달러당 발생하는 환경적 편익); 0~25점</li> </ul> <p>각 계약은 위에서 제시된 편익들에 따라 점수가 매겨지며, 점수는 사업계획뿐만이 아니라 토지의 위치, 환경적 중요도에 영향을 받을 수 있다. 동일한 지원기간에 자원한 사업희망자들은 이러한 평가결과에 따라 순위가 매겨져 CRP 사업대상자로 선정된다.</p>

자료: OECD(2017), EVALUATION OF FARM PROGRAMMES IN THE 2014 US FARM BILL: A REVIEW OF THE LITERATURE: TAD/CA/APM/WP(2017)1/REV1과 USDA(2015), Conservation Fact Sheet으로부터 수정보완 및 번역

- 환경편익지수(EBI)는 환경보전 프로그램 시행을 통해 발생하는 다양한 환경생태학적 편익에 대한 종합 점수로서 무엇보다 (1) 야생서식지 품질 향상, (2) 수질 향상, (3) 농장개선노력, (4) 환경생태편익의 지속성, (5) 공기질 향상, (6) 비용효율성 등을 종합하여 평가된다.
  - 환경편익지수(EBI)를 활용한 자발적 환경보전프로그램 농지에 대한 환경생태학적 편익에 대한 평가는 1990년 이후 USDA FSA가 보전유보제도(CRP) 농지 등록의 우선 순위를 매기기 위한 평가지표 목적으로 만들어진다.
  - 환경생태 평가 점수가 높고, 정부가 지불하는 비용 효율성(1달러당 발생하는 편익의 수치)이 높을수록 우선적으로 선정될 가능성이 높다.
  - FSA는 모든 신청자의 순위를 매기고, 농업부 장관은 최종적으로 사업예산을 고려하여 프로그램 혜택을 받는 발동수준의 점수를 결정함으로써 사업수혜 대상을 선정한다.
  
- ※ 일반적으로 환경생태 보호론자들은 보다 엄격한 보전의무 이행상황 점검과 더 높은 수준의 보전의무수준 도입 등 보다 강력한 규율 제정을 요구하고 있는 반면에 농가들은 신속적인 보전의무, 인센티브가 많은 자발적 환경보전프로그램 제도를 선호하고 있음.
  - 미국에서 침식가능성 높은 토지와 습지보전 의무준수 조항은 기본형이고, 그 외 다른 환경보전프로그램은 농가와 지역적 특성과 여건을 고려하면서 선택적으로 참여여부를 결정할 수 있는 메뉴형/제안형 환경보전 프로그램이라 할 수 있다.

#### 2.4.2. 한국 농정에 주는 시사점

- 미국과 같이 농업생산자가 정부정책의 수혜를 받기 위해서는 국민들이 공감할 수 있는 농업자원 및 환경보전관련 최소한의 이행조건을 발굴하고, 기본적 의무준수를 전제로 농가지원 정책을 연계해 나가야 할 것임.
  
- 농업 생산자가 정부정책의 수혜를 받기 위해 기본적인 의무이행 조건 준수를 전제로 하는 것은 농업이 발휘하는 다원적 공익적 기능의 정책효과를 제고한다는 직접적 이유뿐만 아니라 농업재정 지출에 대한 국민적 공감대 형성 속에 농업지원의 정당성을 마련하고자 하는 전략적 측면에서도 매우 중요한 의미를 가짐.

□ 또한 이때 중요한 것은 기본적인 농업자원 및 환경보전 의무 준수와 연계되는 농업정책 프로그램을 합리적으로 선정하는 것인데, 최소한 농업직불제도와 농업보험료지원과의 연계 필요성이 있음.

○ 최근 농업예산에서 차지하는 비중이 점점 높아지고, 농산물 시장개방 확대와 기후변화 영향이 증대하고 있는 추세 속에 정책적 관심이 높아지고 있는 농업직불 프로그램과 농업보험지원 제도는 우선적으로 기본적인 농업자원, 환경 및 생태, 경관보전을 위한 농가의 의무준수 이행을 하도록 연계할 필요가 있음.

○ 농가의 기본적 환경보전을 위한 의무준수와 농업직불과 농업보험지원 제도의 연계는 농업지원에 대한 비판적 목소리를 줄이는 동시에 농업의 공익적 기능을 함양하고, 궁극적으로 농업과 농촌 지원에 대한 국민적 공감대 형성, 우호적 분위기 조성, 아름다운 국토를 미래 세대에 전달하는 데 크게 기여할 것으로 판단됨.

□ 아울러 농업의 다원적 기능과 공익적 가치를 제고시키기 위한 농가와 지역의 특성을 감안한 메뉴형의 다양한 공익형 프로그램을 개발하고 도입해야 할 것임

○ 농업직불금과 농업보험료 등 지원을 받는 모든 농가가 지켜야하는 기본적 환경보전의무(기본형)뿐만 아니라 농장의 여건과 특성을 감안하여 자발적으로 농가의 참여가 가능하면서 환경/생태/경관보전을 위한 정책성과를 극대화하기 위해서는 미국과 같이 다양한 메뉴형 환경보전 프로그램 개발이 필요함.

□ 농업자원 및 환경/생태/경관 보전관련 농가 및 지자체 지원 정책프로그램의 공식 명칭(naming) 부여에 신중을 기하되, 가급적 우리나라 국민들에게 좋지 않은 인식이 팽배해 있는 직불제라는 정책명 사용을 지양할 필요가 있음.

○ 미국 등 선진국의 경우 국민들에게 좋지 않은 인식이 있는 직불제 혹은 직불금이라는 표현보다는 환경/생태/경관 증진 장려금 혹은 지역협동적 보전사업이라는 용어를 사용 중임.

□ 농가의 환경보전 의무이행조건 준수에 대한 효과적인 점검 및 모니터링 시스템 구축이 필요함.

- 우리나라의 경우 농업 직불제별로 나름 이행조건을 설정하고 있으나 다수의 농가와 모니터링 인력제약 등으로 현장에서 이행조건 준수여부에 대한 점검이 성실하게 행해지지 않고 있음. 이로 인해 2008년도 쌀 직불금 부당 수령 사태 이후 농업직불제에 대해 비농업계의 비판적 시각이 존재하고 있음.
- 따라서 미국과 같이 중앙과 지역, 그리고 관련 기관 간의 유기적 협력체계 구축을 통해 농가의 기본적 환경보전 의무이행에 대한 정보수집활동을 강화하고, 이에 대한 효과적 모니터링 체제 구축이 필요함.
- 미국의 경우 농가의 기본적 환경보전 의무이행과 관련하여 농업부(USDA)의 농가지원국(FSA), 위험관리국(RMA)과 자연자원보전국(NRCS) 과의 유기적 협력체계, 그리고 현장 지역사무소와의 역할과 기능 분담이 체계적으로 이루어지고 있음.
- 이런 측면에서 우리나라의 경우도 농가가 정책수혜를 받기 위해 꼭 지켜야하는 이행조건 적절안 설정과 동시에 이행조건 준수여부에 대한 점검시스템을 구축하고, 모니터링이 강화될 필요가 있음.
- 미국과 같이 지역단위에서 이행조건 점검체제를 구축하여 점검을 강화하고, 미이행의 경우 이행준수의무 충족 정도에 따라 수준에 따라 직불금 감축 혹은 환수, 수혜금지 등의 벌칙조항을 마련하여 정책효과를 제고하고, 농업직불제, 농업보험지원제도 등 농정 시행에 대한 국민적 공감대를 높여나가야 할 것임.

### 3. 무역(Trade: Title III)

#### 3.1. 개요

- 미 농업법의 무역(Trade) 관련 챕터(Title)는 국제식량원조 (international food aid)과 해외시장개발(market development), 수출 지원정책(agricultural export programs) 관련 내용을 다루고 있고 미국 농업부(USDA) 해외농업청(FAS) 관장 업무이다.
- 미국은 전통적으로 1954년부터 PL 480(Food for Peace Act, FFPA, P.L. 83-480)에 근거하여 대외식량원조 정책을 수행하고 있으며, 이 정책을 시행하는 주된 목적은 다음과 같다.
  - (1) 식량부족 개도국과 해외 영양부족 사람에 대한 식량제공
  - (2) 과잉 생산 미국산 농산물의 잉여재고 처분
  - (3) 미국산 농산물의 잠재적 시장 개척 및 지원 등
- 미국은 단일국가로 세계 전체 식량원조의 50% 가량을 지원하는 세계 최대 식량 원조국으로서 주로 다음과 같은 세 가지 유형의 원조정책을 통해 대외식량지원 정책을 시행해 왔다.
  - (1) 개발도상국에 대한 미국 농산물의 신용(credit) 혹은 양여(grant)(PL 480 Title I)
  - (2) 외국의 긴급 혹은 비긴급 식량 필요에 대한 미국 농산물의 현물지원(PL 480 Title II)
  - (3) 최빈개도국(least-developed countries) 정부가 경제개발 목적으로 자국 국내에서 판매하도록 미국 농산물을 기부(donation)(PL 480 Title III)임.

- P.L 480 Title I에 의한 개발도상국에 대한 미국 농산물의 신용(credit) 혹은 양여 관련 식량원조의 주관기관은 USDA 해외농업청(FAS)이며, 그 외 Title II와 Title III에 의한 주관기관은 국제개발처(USAID, United States Agency for International Development)이다.
  - 미국의 국제식량원조는 주로 USAID에 의해 영양부족과 기아에 고통 받거나 기타 특수한 구제활동이 요구되는 개발도상국에게 인도적인 차원에서 식량을 제공하는 Title II(외국의 긴급 혹은 비긴급 식량 필요에 대한 미국 농산물의 현물지원)에 의해 이루어지고 있다.
  - 미국은 매년 25억 달러의 예산을 PL 480 Title II에 할당하여 긴급구호용, 비긴급 식량원조에 사용하고 있는데, 이는 전체 식량원조 예산의 90% 이상을 차지한다.
  
- 이외에도 미국은 정책 목적에 따라 다양한 형태의 국제식량원조 프로그램을 운영하고 있는데, 미국 농업부(USDA)가 어떤 형태로든 직간접적으로 관여하고 있는 주요 프로그램은 다음과 같다.
  - Food for Progress(FFPr): 1985년 식량법(The Food for Progress Act of 1985)에 근거하여 시장지향적 농업부문 개발을 추진하는 국가에 대한 식량원조프로그램으로 새롭게 탄생한 개발도상국 민주국가의 농업경제에 자유시장체제 도입을 목적으로 농산물을 제공한다.
  - McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program(McGovern-Dole): 이 제도는 식량부족 개도국의 유치원과 학교 급식 프로그램에 대한 재정적·기술적인 지원과 미국 농산물의 원조, 그리고 산모와 유아, 그리고 아동 영양지원 프로그램이다.
  - Bill Emerson Humanitarian Trust (BEHT): PL 480에 기반한 식량원조 기준에는 부족하지만 돌발적인 긴급한 원조가 필요한 경우에 신탁(Trust)에서 보유하고 있는 농산물과 현금 사용을 통해 국제 식량원조를 수행한다.
  - Emergency Food Security Program(EFSP): 상하원 대외관계위원회가 주관하는 국제식량원조 프로그램으로 해외지원법(Foreign Assistance Act of 1961: FAA, P.L. 87-195)과 2016년 글로벌 식량안보법(Global Food Security Act, P.L. 114-195)에 근거하여 현금기반으로 제공되는 긴급 국제 식량안보프로그램이다.

- 미국 정부의 식량원조 프로그램은 전통적으로 자국의 잉여농산물 처분(현물 지원)을 통한 국내 농산물가격지지 목적 및 국외 농산물 수출시장 개척이라는 명분에 기초하여 만들어졌기에 농업법과 밀접히 연계된 역사를 가지고 있다.
  - 미국의 국제사회에 대한 식량원조는 과거보다 현물지원 위주의 원조가 줄어드는 추세이지만 아직도 미국산 농산물이라는 현물 중심의 식량지원체제를 유지하고 있다.
  - 현재 미국의 현물과 현금 포함 연평균 식량원조 사업 규모는 약 26억 달러 수준이다.
- 위와 같이 미국의 국제식량원조 프로그램과 주관기관은 다양하지만 대외식량원조를 위한 농산물은 농업부(USDA)가 조달하여 제공하는 것이 원칙이다.

표 3-10. 미국의 국제식량원조 프로그램

정책명	원조유형	관리기관
Food for Peace (Title II)	현물	USAID
Food for Progress	현물	USDA
McGovern-Dole Food for Education Program	현물	USDA
Bill Emerson Humanitarian Trust	현물	USDA
Emergency Food Security Program	현금	의회와 USAID

자료: Casey Alyssa R. (2018), U.S. International Food Assistance: An Overview. CRS. Report R45422

- 한편 미국 농업부문의 장기적인 발전과 농가소득 증대를 위해서 해외 농산물 시장의 확대와 수출은 매우 중요하다는 측면에서 USDA 해외농업청(FAS)의 주관하에 미국산 농산물 수출 촉진을 위하여 다양한 시장개발 및 수출지원 제도를 시행하고 있다.
  - 미국 USDA FAS는 해외에 96개 사무실을 갖고 160여개 국에 미국 농식품의 수출을 위한 국가별 요구사항, 기회 및 제약들에 관한 제반 정보를 제공하고 있다.
- 수출신용보증제도(Export Credit Guarantees Program: ECGP, 일명 GSM 102): 미국 농산물의 상업적 수출 촉진을 위해 수출업자의 금융위험을 줄여주기 위해 국가가 신용보증을 제공하는 것이다.

- 미국 농산물 수출업자가 자국 농산물을 수출할 경우 수입국 은행이 보낸 신용장을 통해 자국은행으로부터 수출대금을 우선 받게 되는데, 이 과정에서 USDA 산하 상품신용공사(CCC)가 수출업자에게 수출대금을 우선 지불한 자국 민간은행에 대해 대금상환을 보증해주는 것이다.
- 이러한 수출신용제도 하에서 미국 농산물을 수입하고자 하는 국가는 미국 내 금융기관으로부터 용자를 제공받고, 상품신용공사(CCC)로부터 지급보증을 받는데, 이런 수출신용보증제도에 따른 지급보증은 다양한 품목의 농산물을 수출하는데 기여해 왔다.
- 특히 밀, 밀가루, 유지종자, 사료곡물, 면화 등의 미국산 농산물 수출에 상당한 도움이 되었다.
- 미국은 이러한 수출신용보증제도가 미국산 농산물의 수출촉진에 매우 효과적이며, 비용 측면에서도 효율적인 수단으로 평가하고 있으나 WTO/DDA 농업협상에서 브라질, 아르헨티나, EU, 호주 등 주요 농산물 수출국들로부터 미국의 수출신용문제도 수출경쟁분야에서 고려해야하고 특히 수출보조와 같은 차원에서 다루어져야한다는 주장에 직면에 있다.

○ 시장접근프로그램(MAP : Market Access Program)

- MAP은 상업적 농산물 수출시장의 개발, 유지, 확대를 장려하고 소규모 수출업체의 이익을 증대시키며 새로운 시장 개척이라는 목적과 더불어 외국의 불공정 조치에 대응하여 미국 농산물의 상업적 판매를 증대시키기 위한 정책 프로그램이다.
- MAP하에서 지원되는 활동은 미국 농산물의 해외시장 신규개척·유지·확대 활동을 위한 각종 광고제작 및 분배, 점포내(in-store) 식품 서비스 판촉, 생산물 진열, 소매, 무역 및 소비자 전시회 참가 수수료 등을 포함하며 상품신용공사(CCC)를 통해 연간 2억불 수준에서 지원한다.
- MAP 지원 대상 품목은 쌀, 사과, 포도, 밀, 사료곡물, 쇠고기 등을 포함한 약 35개 품목으로 주로 부가가치가 높은 농산물이며, 지원 대상은 농산물교역단체, 협동조합, 지역교역그룹 등 단체와 소기업으로 분류된 기업들이다.
- 매년 FAS는 연방 관보 (Federal Register) 에 시장접근 프로그램 지원 시기와 조건을 공표하고, 주로 미국 면화협회, 육류수출연합, 식품수출협회, 목재연합회, 곡물협회, 밀과 쌀 연합회 등 주로 미국내 농식품 생산자 협회가 지원을 받고 있다.

- 해외시장개발프로그램(FMDP : Foreign Market Development Program)
  - 이 제도는 1995년부터 시작된 프로그램으로 장기적 관점에서 미국산 농산물의 잠재수출시장 개척을 목적으로 상품신용공사(CCC)를 통해 연간 3천만불 수준에서 지원한다.
  - MAP과 유사한 제도이나 보다 장기적인 관점에서 외국의 수입장벽 축소와 시장 접근기회 확대 등 미국 전통적 농산물의 시장개척 지원에 중점을 두고 있다.
  - MAP은 고부가가치 농산물 수출촉진을 주목적으로 하는 반면 FMDP는 주로 일반(bulk or generic) 농산물 수출촉진을 주목적으로 하고 있기 때문에 주로 지원 받는 기관이 전국적으로 회원과 법인체를 가진 농업관련 조직이나 단체들이다.
  - 이러한 측면에서 FMDP는 MAP와 유사한 측면이 있지만 소비재나 특정 상품의 품목에 중점을 두는 MAP와는 달리 FMDP는 벌크(bulk) 품목에 보다 중점을 두고 있는 측면에서 차이가 있다.

표 3-11. 시장접근계획(MAP)과 해외시장개발계획(FMDP)의 비교

구 분	시장접근계획(MAP)	해외시장 개발계획(FMDP)
비용부담	정부와 사업체 공동부담	정부와 사업체 공동부담
지원 중점대상	고부가 브랜드 소비재나 특정품목	특정상표가 아닌 벌크 품목
	단기·중기적 시장개척	장기적인 시장개척

- 신흥시장프로그램(EMP: Emerging Market Programs)
  - EMP는 미국산 농산물의 새로운 수출시장으로 부상 중인 국가에 미국산 농산품을 수출하고자 하는 단체나 조직의 수출촉진을 위해 비용 부담 형식으로 재정적 지원을 한다.
  - 주요 지원활동은 새롭게 개척된 수출시장과의 교역에서 문제될 수 있는 기술적 장애물을 제거하여 미국 농산물의 수출을 촉진하기 위한 것으로 신시장 관련 수출 가능성 검토, 시장분석 및 조사, 특수한 기술과 비즈니스 워크숍, 세미나 등을 지원한다.
  - 매년 FAS는 EMP 지원 시기와 기준을 연방관보에 발표하며, 특정 회사나 브랜드 상품의 지원이 아닌 신흥시장에서 전반적인 미국 농식품의 수출 증진을 위한 기술지원 활동에 초점을 준다.

○ 특수작물 수출 기술지원프로그램(TASC: Technical Assistance for Specialty Crops)

- 이 제도는 미국산 특수작물의 수출을 저해하는 위생검역 및 기술장벽 문제를 해결하기 위한 것으로 세미나, 연수, 현장조사, 병원균 및 질병 연구, 사전적 협의 등을 지원하는 프로그램이다.
- 미국의 일반적인 대규모 수출 작물인 밀, 사료곡물, 유지종자, 면화, 쌀, 땅콩, 설탕, 담배 등을 제외한 나머지 농산물과 관련 제품의 수출 촉진을 위한 지원을 한다.
- 2014년 농업법 이후 과거 위생검역 지원에 초점을 맞추어 왔던 것을 품질, 구역, 포장, 상표 등 기술 장벽까지 포함하여 지원 범위를 확장했다.
- FAS는 협회, 단체, 업계 등의 특수작물 수출 기술지원제도(TASC) 지원신청서를 심사평가한 후 미국산 특수작물 수출에 대한 기술장벽과 애로사항을 해결하여 수출가능성이 높은 것을 우선적으로 지원한다.
- 신청제안서 당 연간 최대 50만 달러, 5년까지 지원하고 있다.

○ 기타 수출지원제도

- 고품질견본프로그램(Quality Samples Program): 수출 및 마케팅 장애를 제거할 목적으로 해외 수입업자에게 미국 농산물의 견본(samples)을 제공하는 데 소요되는 비용의 일부를 지원한다.
- 해외시장정보제공 프로그램: 미국산 농산물 수출을 극대화하기 위해 이해관계자들에게 해외시장 정보와 수출지원 관련 정보를 적극 제공하고 있다. USDA 해외농업청(FAS)의 무역지원계획실(Trade Assistance and Planning Office: TAPO)과 웹사이트(<http://fas.usda.gov>)를 통해 수출업체와 생산자 등에 해외시장 정보를 제공하고 있다.

### 3.2. 2018년 농업법의 무역 정책의 주요변화

- (해외식량원조에 대한 투명성 강화) 2018년 농업법은 국제식량원조(international food aid)와 글로벌 식량안보 증진 노력을 위한 Food for Peace, Food for Progress, 그리고 McGovern Dole program 등 대부분의 프로그램을 재승인하고, 농업부(USDA)와 USAID 등 식량

원조 시행기관들에게 협력기관이나 지원 국가별 재원사용 내역을 보다 구체화된 자료에 입각하여 연도별로 보고할 것을 요구하였다.

- (1) Food for Peace (FFP): 2018년 농업법은 미국 국민을 대신하여 해외 주요국의 식량부족의 비상사태가 발생할 경우 현물 형태의 식량원조를 지원하고 있는 FFP 프로그램을 연간 25억 달러 규모로 재승인하였다.
  - 다만 비긴급상황에서 원조된 식량의 최소 15% 이상을 원조받은 국가에서 현금화하여 프로젝트 개발, 수송, 재고, 분배 비용에 사용할 수 있도록 한 신축성을 폐지하였다.
- (2) Food for Progress (FFPr): 2018년 농업법은 무역을 확대하고 농업경제를 강화하기로 약속한 국가들을 지원하기 위해 식량을 지원하는 FFPr 프로그램을 재승인하고, 개발프로젝트 수행을 위한 직접적인 재정지원 제공의 효과성을 연구하기 위한 시범프로젝트를 추진하도록 하였다.
- (3) McGovern-Dole Food for Education Program(McGovern-Dole): 2018년 농업법은 개도국 학교에 대한 미국산 농산물, 재정지원 및 기술훈련을 제공하기 위한 McGovern-Dole 프로그램을 현재 수준의 재정지출 규모에서 재승인하였다.
  - 또한 2018년 농업법은 개도국의 지역사회 참여와 영양 개선을 위해 맥거번-돌 펀드의 일부를 프로젝트 국가의 지역 농산물 재배를 위한 지원금으로도 사용할 수 있도록 허용하였다.
- (4) Global Crop Diversity Trust (Crop Trust): 2018년 농업법은 세계 식량안보 확보를 위한 세계 농작물 다양성 보존차원에서 설립된 농작물 신탁기금을 재승인하고, 미국이 제공하는 기여금의 비율을 2019년에 총 신탁 자금의 33%로 증가시키되 연간 미국의 기여금을 550만 달러 이내로 제한하였다.
- (5) Bill Emerson Humanitarian Trust (BEHT): 2018년 농업법은 미국 농업부 (USDA) 장관과 USAID 행정처장이 예상치 못한 해외 식량위기 상황에 대응할 수 있도록 재정 예비금 역할을 하는 Bill Emerson 인도주의 신탁기금을 재승인하고, 현재 2억 8천만 달러 이상 가용 자금을 보유하고 있는 신탁기금 사용에 대한 권한을 2023년까지 승인하였다.

(6) Cochran Fellowship Program: 2018년 농업법은 중소득국, 신흥시장, 신흥 민주국가 출신의 농업전문가들에게 단기 훈련 기회를 제공하기 위한 목적으로 시행중인 Cochran Fellowship 프로그램을 재승인하였다.

- 특히 2018년 농업법은 이 프로그램에 의한 자원대상국 농업전문가들이 농업 지도 서비스와 동식물 검역 및 위생조치 표준에 대한 미국내 훈련을 받을 수 있도록 허가하였다.
- 이 프로그램을 수행하기 위해 매년 1,300만 달러의 예산 사용을 승인하였다.

(7) Borlaug International Agricultural Science and Technology Fellowship Program: 2018년 농업법은 개도국 및 중간 소득국 국민의 교육 및 훈련을 위한 지원을 통해 식량안보의 확충과 경제성장을 지속할 수 있도록 하는 목적으로 시행중인 Borlaug 국제 농업과학 및 기술지원 프로그램을 재승인하였다.

- 2018년 농업법은 이 프로그램에 대해 사용되는 예산지출을 현 수준에서 승인하면서 농업지도서비스 관련 분야도 지원대상임을 명확히 하고, 농업부 장관에게 이 프로그램 수혜를 받은 동창들의 모임을 통해 본 프로그램이 보다 활성화 될 수 있는 개선책을 마련하도록 하였다.

(8) Farmer to Farmer Program: 이 제도는 미국 자원봉사자가 저소득 및 중소득 국가의 농민, 농업단체, 농기업, 농업기관 등에 대해 생산, 가공, 유통 기술지원을 통해 해당국의 식량안보 개선을 위한 것이다.

- 2018년 농업법은 개도국에 대한 기술지원프로그램인 Farmer to Farmer Program을 재승인하고, 품종개량, 농약 및 비료 사용법, 토양처리 방법, 농기구의 사용 및 유지, 관개 시스템 개선, 동식물 위생 등에 대해서도 지원 범위를 확장하였다.

□ (미국산 농산물 수출촉진을 위한 통합 프로그램 신설과 예산 확충)

2018년 농업법은 세계 농산물 시장이 보조금, 관세, 비관세 장벽으로 왜곡되는 상황에서 미국의 농산물 수출은 미국 농업을 위해 매우 중요하다는 측면에서 기존의 4개 유형의 미국 농산물 시장개발 및 수출 지원 정책을 농산물 무역 촉진 및 활성화 프로그램(Agricultural Trade Promotion and Facilitation Program: ATPFP) 프로그램으로

통합하고, 미국산 농산물 수출 촉진을 위해 중요하다고 여겨지는 사업에 무역기금(Priority Trade Fund)을 추가적으로 사용할 수 있는 권한을 농업부 장관에게 부여하였다.

○ 농산물 무역 촉진 및 활성화 프로그램(ATPFP) 운용을 위해 연간 255백만불 수준의 재정지출을 승인하고, 농업부 장관이 미국산 농산물 수출 촉진을 위해 중요하다고 여겨지는 사업을 위해 무역기금(Priority Trade Fund)으로부터 연간 3.5백만불을 재량적으로 사용할 수 있도록 승인하였다.

- 2018년 농업법에 의한 농산물 무역 촉진 및 활성화 프로그램(ATPFP)는 시장 접근프로그램(MAP), 해외시장개발프로그램(FMDP), 신흥시장프로그램(EMP), 특수작물 수출 기술지원 프로그램(TASC) 등 기존 가장 대표적인 4개 유형의 미국산 농식품 수출촉진프로그램을 통합한 형태이다.
- 이들 각각의 프로그램에 지원 요청된 금액이 너무 많을 경우 필요에 따라 재량적으로 추가 배분할 수 재원조성 목적으로 미국 농업부 장관에게 연간 3.5백만불 수준의 무역기금 사용 권한을 부여했다.

(1) 시장접근프로그램(MAP): 미국산 농산물의 상업적 해외 판매 촉진을 위한 해외 수출시장의 개발을 위해 연간 최소 2억불 수준의 재정지출을 승인하였다.

- MAP 지원 대상 품목은 사과, 포도, 쇠고기 등 주로 부가가치가 높은 일반 혹은 브랜드 농산물이며, 지원 대상은 농산물교역단체, 협동조합, 지역교역그룹 등 단체와 소기업으로 분류된 기업들이다.

(2) 해외시장개발프로그램(FMDP): 1995년부터 시작된 제도로 MAP과 유사한 제도이나 보다 장기적인 시장개척 지원에 중점을 두고 주로 벌크(Bulky)와 일반(generic) 농산물 수출촉진을 주목적으로 하고 있다.

- 2018년 농업법은 이 프로그램을 위해 연간 최소 34.5백만불의 재정지출을 승인하였다.

(3) 신흥시장프로그램(EMP): 미국산 농산물의 새로운 잠재 수출시장이 될 수 있는 연구와 시장개발 목적의 프로그램으로 2018년 농업법은 이 프로그램을 위해 연간 8백만불의 재정지출을 승인하였다.

(4) 특수작물 수출 기술지원 프로그램(TASC): 미국산 특수작물 수출을 위협하는 장벽을 해소하는 목적으로 사용되며, 2018년 농업법은 이 프로그램을 위해 연간 9백만불의 재정지출을 승인하였다.

○ 또한 2018년 농업법은 국가안보에 대한 대통령 각서에서 명시된 정책을 위반하여 자금이 사용되지 않는다는 조건으로 쿠바(Cuba)에서 시장접근프로그램(MAP)과 해외시장개발프로그램(FMDP) 재원 사용을 승인하였다.

□ (생명과학기술 농산물 무역장벽제거 노력) 2018년 농업법은 무역관련 조항에서 생물기술 및 농산물 무역 프로그램(**Biotechnology and Agricultural Trade Program: BATP**)을 재신설하여 자국이 경쟁력이 있는 이 분야에 대한 대외무역장벽을 제거하기 위한 활동을 지원하기로 했다.

○ 생물기술 및 농산물 무역 프로그램(BATP)은 생명공학 및 기타 첨단 농업기술로 생산되는 미국산 농산물에 대한 비관세 및 기타 무역장벽을 제거하는 활동에 대한 지원제도이다.

- 이 프로그램은 원래 1990년 농업법에서 처음 승인되어 2007년까지 연간 600만 달러의 예산으로 운영되다 2008년 농업법 이후 중단되었으나 2018년 농업법에서 다시 연간 200만 달러 수준의 사업규모로 새롭게 승인되었다.

□ (개도국 학교기반 농업교육 및 지도 활동을 하는 미국인 지원 강화) 2018년 농업법은 국제 농업교육 장학프로그램(**International Agricultural Education Fellowship Program: IAEFP**)를 신설하여 학교기반 농업교육과 청소년 지도 프로그램 개발과 지원활동을 수행하는 미국인에게 장학금과 지원금을 제공하기로 했다.

○ 국제 농업교육 장학프로그램(IAEFP)은 2018년 농업법에서 처음 도입된 프로그램으로 하원에서 제안된 것이 채택된 것으로 개도국의 농업부문을 위한 학교기반 농업교육과 청소년 지도 프로그램을 수행하는 미국인에게 장학금과 지원금을 제공함으로써 개도국의 젊은 농업 지도자를 육성하기 위한 것이다.

- 2018년 농업법에서 신설된 이 프로그램을 위해 연간 5백만 달러의 예산 사용이 승인되었다.

### 3.3. 요약 및 시사점

#### 3.3.1. 무역(해외식량원조와 수출촉진) 조항 요약

- 식량원조 수혜국의 농산물 시장에 미치는 부정적 영향을 감안한 개정
  - 2018년 농업법은 비긴급상황에서 원조된 식량의 최소 15%이상을 원조받은 국가에서 현금화하여 프로젝트 운영비용에 사용할 수 있도록 한 신축성을 폐지하였는데, 이는 원조된 식량의 판매가 수혜국의 농산물 가격을 하락시키고, 시장을 왜곡시킬 수 있다는 비판의 목소리를 수용한 것으로 평가된다.
    - 또한 긴급식량원조가 필요한 경우 현물 식량지원 가용성을 높이는데도 기여할 것으로 평가된다,
  
- 국제 식량원조 규범에 부합하기 위해 지원방식을 현물 위주에서 현금, 바우처, 농업기술 및 교육, 훈련 기회 제공 확대 등으로 다변화 추진
  - 2018년 농업법은 현물위주의 국제사회 지원에서 농업기술 및 교육, 훈련 기회 확대 등을 통해 국제 식량원조 방식을 다변화하고, 이를 통해 미국산 농식품, 농산업체 생산물의 수요 증대와 수혜국과의 글로벌 밸류 체인 강화를 도모하고자 하였다.
    - 이러한 국제 식량원조 방식의 다양화는 여건 및 상황에 따른 비용효율성과 지원의 적시성을 향상시키는데 기여할 것이며, 국제사회의 식량원조 규율 제정 움직임에 부합하는 방향으로 미국 농업법이 개정된 것으로 평가된다.
  
- 미국산 농산물의 수출촉진 정책의 강화
  - 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법에 의해 추진된 미국산 농식품 수출촉진관련 프로그램의 골격을 대체로 재승인하면서 2014년 농업법에 비해 무역관련 의무지출 예산을 약 13%(235백만불) 증가시켜 향후 5년간(2019년~2023년) 총 20억 4천 4백만불(연평균 4억 9백만불) 수준의 의무재정 지출을 승인하였다.

- ※ 참고로 2017년 5월 11일 미 농업부 장관 Sonny Perdue는 미국 농업에서 무역과 해외시장이 차지하는 중요성을 감안하여 무역 및 해외농업 업무를 담당하는 차관보급(undersecretary for trade and foreign agricultural affairs)을 신설하였다.
- 농산물 수출은 미국 전체농업생산액의 20% 점유, 1 달러 농산물 수출은 1.27 달러의 생산유발 경제효과 발생, 1억 달러 수출 당 8,000개의 고용창출 등을 감안하여 고위급 차관보실을 신설한 것이다

### 3.3.2. 우리 농정에 주는 시사점

- 개도국에 대한 식량원조 및 국제농업협력 사업을 농식품 수출 진흥 정책과 마찬가지로 지속적인 예산과 조직 등을 체계화하여 국내산 농식품의 해외소비 기반 구축에 적극 활용할 필요가 있다.
- 미국과 같이 개도국에 대한 식량원조 및 국제농업협력 사업을 일정 수준이상의 항시적 예산을 통해 체계적으로 시행함으로써 국내산 농산물의 해외소비 기반을 확충하고, 국가의 이미지를 제고함으로써 상업적 수출의 우호적 분위기와 기반 구축에 기여하도록 할 필요가 있다.
  - 개도국 원조 성격의 식량원조와 국제농업개발협력을 통해 원조 수혜국의 농업 발전에 기여하면서 우리나라 농식품 기업들이 효과적으로 해외로 진출하고 시장을 개척하는데 우호적 분위기를 조성하는 전략마련이 요구된다.
- WTO 농산물 수출보조 규율 강화 움직임에 부합하면서도 농식품 수출농가, 단체, 협회와 기업에 도움이 될 수 있는 다양한 해외시장정보 제공, 비관세장벽 철폐지원 등 해외시장 진출 촉진을 위한 조직 및 예산 확충이 필요하다.
- 향후 농식품 수출이 한국 농업의 지속적 발전과 농가소득 증대 차원에서 매우 중요하므로 미국 농업부(USDA)의 해외농업청(FAS)과 같이 주요 수출 유망국가에 해외사무소를 개설하고, 농식품 수출위한 시장정보 제공, 시장개발 지원, 수출기업의 애로사항 청취 및 해결방안 등을 위한 조직 및 인력을 보다 확충해 나가야 할 것이다.

## 4. 영양(Nutrition: Title IV)

### 4.1. 개요

- 미국 농업법에서 영양(Nutrition) 관련 챕터(Title IV)은 저소득 빈곤층, 실업자, 노약자, 청소년 등에 대한 국민 영양과 건강관련 다양한 정책을 포함하고 있고, 농업부(USDA) 식품영양청(Food and Nutrition Service: FNS)이 관장하고 있다.
- 미국 농업부(USDA)가 주관하는 여러 식품 및 영양지원 정책 중 가장 많은 예산을 사용하는 대표적인 정책은 보충적 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)이다.
  - 이 제도는 2018년 농업법 개정 이전까지는 푸드스탬프 프로그램(Food Stamp Program)으로 널리 알려졌으나 2008년 농업법 이후 보충적 영양지원 프로그램(SNAP)으로 정책명이 변경된 저소득 취약계층에 대한 식품 및 영양지원프로그램이다.
- 아직도 푸드스탬프로 종종 불리우는 SNAP이 전체 영양(Nutrition) 관련 재정 지출의 90%이상의 대부분을 차지하고 있으며, 이외에도 긴급식품지원제도(The Emergency Food Assistance Program; TEFAP), 보충적 농식품 꾸러미 제공 사업(Commodity Supplemental Food Program: CSFP), 인디안 보전 지역 식품지원제도(Food Distribution Program on Indian Reservations: FDPIR), 고령층 농민시장 영양지원제도(Senior Farmers' Market Nutrition Program: SFMNP), 신선과채류 프로그램(Fresh Fruit and Vegetable Program), 지역식량안보(community food security) 및 로컬푸드(locally produced foods) 정책 등도 이에 해당된다.

- 미국에서 식품 및 영양지원제도는 1930년대 후반 저소득 빈곤층 및 실업자들에게 농산물의 구매권을 제공하면서 시작된 매우 오랜 역사를 가진 정책으로 이 부문의 정책수행을 위해 미 정부는 연간 700억 달러 이상의 예산을 사용 중이다.
- 미국에서 식품 및 영양지원 정책은 전체 농업예산지출의 2/3 이상을 차지하는 매우 중요한 분야이며, 이러한 식품영양 관련 막대한 재정지출로 인해 농업법 개정 때마다 가장 큰 논란이 되어 왔고, 이번 2018년 농업법 마련 과정에서도 SNAP에 의한 예산절감 문제는 가장 뜨거운 쟁점 중 하나였다.
  - 미국의 식품영양 정책 부문은 전통적으로 지지계층을 달리하는 민주당과 공화당 간의 의견대립이 첨예한 분야로 식품영양 지원예산과 관련하여 감축에 반대하는 민주당과 예산삭감 폭을 늘리고 도덕적 해이에 대한 감시를 강화하라는 공화당간에 입장 대립이 빈번하게 발생하고 있다.
- 보충적 영양지원 프로그램(SNAP)은 과거 푸드스탬프 제도를 2008년 농업법을 통해 정책명이 변경된 것으로 가장 큰 정부 예산을 사용하면서 저소득 취약계층에 식품구매를 위한 재정지원을 하는 제도이다.
  - 지난 2014년 농업법의 5년 이행기간 동안 전체 재정지출액의 80%가량인 3,900억 달러가 이 프로그램에 사용되었고, 연간 4천 만명 가량의 저소득 계층에 식품보조 지원이 이루어지고 있다.
  - SNAP 수혜 대상은 일반적으로 16세~59세에 해당하는 저소득자로 일자리 찾기에 등록하고, 만일 적절한 일자리가 제공될 경우 직업을 가져야하는 노동요건에 동의해야 한다.
  - SNAP 수혜 대상자의 숫자와 예산 지출액은 고용 및 소득 등 경제여건에 따라 차이가 있는데, 2018년 기준 수혜자는 약 40.3백만명, 예산지출 약 650억불로 2013년 대비 각각 15%와 19% 감소하였다.
  - 한주에 20시간 이내 일하는 부양가족이 없는 신체 건강한 성인(Able Bodied Adults without Dependents : ABAWD)의 경우 매 3년 마다 오직 3개월 동안만 SNAP 수혜 대상이 되지만 실업율이 높은 지역이나 일자리가 많지 않은 지역에 거주하는 경우 이러한 수혜기간 제한이 면제된다.
- 긴급식품지원제도(TEFAP)는 USDA가 가공 및 포장 식품을 포함한 농식품을 직접구매하여 지방정부에 전달하여 줌으로써 지방정부가 해당 지역의 저소득 빈곤층에게 농식품을 지원해 주도록 하는 제도이다.

- 지방정부는 다시 해당지역의 식품 및 영양지원 관련 지역단체, 기관, 협회 등을 선정하여 긴급식품지원이 필요한 지역주민들에게 농식품을 전달하도록 행정조치를 수행한다.
- 인디안 보전지역 식품지원제도(Food Distribution Program on Indian Reservations: FDPIR)는 오클라호마와 주변 지역의 인디안 부족내 저소득 계층에 대해 농식품을 제공한다.
- 노령층 농민시장 영양지원제도(Senior Farmers' Market Nutrition Program)는 저소득 노령인이 농민시장과 직거래 장터에서 신선 농산물을 구매할 수 있는 쿠폰과 바우처를 제공한다.
- 저소득계층 식품영양지원프로그램(Food Insecurity Nutrition Incentive: FINI)는 SNAP 수혜자 중 소득이 낮은 소비자의 과일과 채소 구매를 장려하기 위해 농민시장, 슈퍼마켓, 소매점 등 구입처에서 가격할인과 보너스 지급 등 인센티브를 제공하는 제도로써 2014년 농업법에 의해 처음 도입되었다.
  - FINI 프로그램은 USDA 식품영양국(FNS)과 국립식량농업연구소(NIFA)가 공동으로 관리한다.
- 아동 및 청소년 영양지원 프로그램인 학교점심프로그램(School Lunch Program)과 여성/영유아 영양지원프로그램(WIC)은 농업법(Farm Bill)의 개정 대상이 아닌 The Healthy, Hunger-Free Kids Act (P.L. 111-96)에 의해 시행중인 정책으로 항시적으로 운영 중인 주요 식품영양 관련 프로그램의 하나이다.
- 초등학교 신선과일 및 채소 제공 프로그램(Fresh Fruit and Vegetable Program: FFVP)은 아동비만 감소를 위해 초등학교생들에게 신선한 과일과 채소를 제공하기 위한 목적으로 2002년 농업법부터 시범사업(pilot)으로 시작되었으며, 2008년 농업법 이후 전국 규모의 프로그램으로 확대되었다.
  - FFVP 지원 대상 학교는 일반적으로 저소득 자녀가 많이 재학 중인 학교로서 다른 영양 및 건강 등 식생활교육 이행계획서를 포함하여 프로그램 지원 신청서를 제출한 후, 각 주의 관련기관 평가에 의해 선발된다

- FFVP 프로그램 지원대상으로 선발된 초등학교는 학생당 연간 \$50~\$75의 신선과일 및 채소 구입비를 지원받으며, FFVP 사업을 위해 2008년 농업법에서는 40백만불 수준에서 재정지출을 승인하였으나 2014년 농업법은 연간 사업 규모를 더욱 늘려 150백만불까지 재정지출을 증가시켜 왔으며 2019년에는 190백만불까지 프로그램 지출예산이 더욱 증가하였다.
- 이 프로그램은 USDA 식품영양국(Food and Nutrition Service: FNS) 관장 하에 교육부 등 다른 부처, 지방정부, 관련 학교들과 협업적 파트너십으로 성공적으로 운영 중에 있다.

표 3-12 미국의 주요 식품 및 영양지원 프로그램

정책명	2018년 지출예산(백만불)	수혜인원
Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)	64,989	40.3백만명
The Emergency Food Assistance Program(TEFAP)	623	N.A
Commodity Supplemental Food Program(CSFP)	228	676천명
Food Distribution Program on Indian Reservations(FDPIR)	125	87천명
Senior Farmers' Market Nutrition Program(SFMNP)	20.4	812천명
School Lunch Program	13,831	29.7백만명
Women-Infants-Children Prpgram(WIC)	5,419	6.9백만명
Fresh Fruit and Vegetable Program(FFVP)	193.5	4백만명 (7,600개 초등학교)

자료: CRS(2019), 2018 Farm Bill Primer: SNAP and Nutrition Title Programs  
 USDA FNS(2019), Major Food and Nutrition Service Programs, Summary of Annual Data

## 4.2. 2018년 농업법의 식품 및 영양지원 정책의 주요변화

- 2018년 농업법은 미국에서 식품 및 영양지원 프로그램 중 가장 큰 예산이 소요되는 보충적 영양지원프로그램(SNAP) 및 기타 연방 식품 및 영양지원 프로그램에 대한 기본 골격을 유지하면서 프로그램별로 개선이 필요한 사항을 변경하여 재정되었다.
- 2018년 농업법의 상하원간 타협 차원에서 영양 및 식품지원프로그램(SNAP)은 기존 프로그램을 재승인하되 일부 오남용 가능성을 개선하는 방향으로 합의되었으며, 오히려 보충적 영양지원프로그램(SNAP) 수혜자들의 고용 기회 제공을 위한 지역별 고용 및 훈련(E&T) 프로그램 신설과 함께 이에 대한 지원을 강화해 나가기로 하였다.
  - 이를 반영하듯이 2018년 농업법이 시행되는 향후 5년간 영양프로그램 재정지출 예산은 오히려 2014년 농업법하 기존 프로그램이 그대로 유지되는 상황에 비해 98백만불 가량 증가할 것으로 예상된다.
- 보충적 영양지원프로그램(SNAP)의 개선 사항은 주로 하원의 개혁적 제안을 반영하고 있으나 당초 보다는 다소 완화된 형태로 개정되었는데 주요 변화내용은 다음과 같다.
- (노동요건 강화) 보충적 영양지원프로그램(SNAP) 수혜자들의 노동요건이 강화되었고, 주 정부가 효과적으로 교육 및 훈련 프로그램을 운영관리하도록 다양한 옵션과 지원책이 제시되었다.
  - 보충적 영양지원프로그램(SNAP) 수혜자들의 일자리 고용 창출을 위해 주 정부 기관들은 주 인력 개발 위원회 또는 지역 고용주들과 협의하여 주 또는 지역 인력 수요와 요구사항을 충족하기 위한 고용 및 훈련(E&T) 프로그램을 시행해야 한다.
  - 지역의 고용 및 훈련(E&T)프로그램에 의무적인 일자리 찾기, 견습직 및 보조된 고용을 포함한 추가 옵션을 허용해야 한다.
  - 주 정부와 농업부 장관에게 연방 기금을 사용하지 않는 민간 고용주 또는 비영리 단체에 의해 운영되는 일자리 훈련 프로그램을 인증할 수 있도록 허용하였다.

- 주어진 고용 및 훈련(E&T) 기금이 보다 효과적인 시범사업 프로그램을 운영하는 데 주로 우선 재분배되도록 하였다.
- 주 관련 기관은 SNAP 재인증 시 이용 가능한 고용 및 훈련(E&T) 서비스를 받지 않은 사람에게 자문을 제공해야 한다.
- 노동부 또는 보훈처가 운영하는 프로그램을 포함하여 신뢰할만한 제대군인 인력양성 프로그램을 확충하도록 하였다.
- 부양가족이 없는 신체 건강한 성인(Able Bodied Adults without Dependents : ABAWD)의 노동요구 조건 면제 비율을 현행 ABAWD 인구의 15%에서 12%로 축소하였다.

○ (재정절감 노력) SNAP는 저소득 빈곤 취약계층을 돕는데 효과적인 정책이지만 연간 7억불(전체 영양지원 관련 예산의 10% 해당)에 달하는 오남용을 줄이기 위한 다음과 같은 노력을 전개하기로 하였다.

- (수혜자 정보체계 구축) 2018년 농업법은 SNAP 참여자의 수혜기간 추적 등을 위한 주 정부의 정보 시스템 관련 최소 표준 모델을 정립하기 위한 재정 지원을 제공하며, 농업부 장관이 이러한 주 정부의 SNAP 정보 시스템을 감사 및 검사할 수 있도록 하였다. 또한 주 정부의 SNAP 자격 요건 및 수혜 수준 결정에 필요한 소득정보 접근권 강화 조치를 시행하도록 하였다.
- (주 정부에 대한 보너스 지급 철폐) 2018년 농업법은 주 정부의 SNAP 운영관리에 대해 연간 4천 8백만 달러 규모로 지급되던 보너스를 더 이상 지급하지 않도록 하였다.
- (중복 수혜방지를 위한 주간(Interstate) 데이터 확인) 2018년 농업법은 SNAP 수혜자가 여러 주에 걸쳐 중복지원을 받는 것을 방지하기 위한 기구(National Accuracy Clearinghouse)을 설치하였다. 의회예산처(CBO)추정에 따르면 이러한 중복 수혜방지로 연간 6천만 달러의 예산 절감을 예측하고 있다.
- (SNAP 운영 재점검) 다른 연방 영양 및 복지 지원 프로그램들과의 중복 수혜 가능성을 점검하고, 개선안을 마련하기로 하였다.
- (소매점과 수혜자 간 부정거래 방지) 소매점과 SNAP 수혜자 간의 부정거래 방지를 위해 노력하기로 하였다.
- (전자 수급이체 시스템 개선) 2018년 농업법은 SNAP 수혜액 축적 사용기간을 현행 6개월에서 3개월로 제한하여 적절한 기간에 사용하도록 유도하고, 너무 많이 축적된 수혜액이 다른 용도로 전용되지 않도록 하였다.

- (건강식품 구매 촉진) 현행 건강식품 구매 관련 인센티브의 개선과 교육자, 소매업자, 그리고 수혜자 사이의 협력 확장을 통해 건강한 식품 구매를 장려하기로 하였다.
  
- 긴급식품지원이 필요한 사람들에게 농식품을 전달하는 비영리 구호단체에게 필요한 농식품과 행정비용을 지원해 주는 긴급식품지원제도 (TEFAP)의 예산 지출을 확대하여 승인하였다.
  
- 2018년 긴급식품지원제도(TEFAP) 지출예산 대비 2019년도에는 12백만불, 이후 2023년까지 매년 23백만불~24백만불 증액하여 운영하도록 승인하였다.
  - 2018년 농업법에 비해 증액된 긴급식품지원제도(TEFAP) 예산 내에서 TEFAP 운영과정에서 발생하는 식품쓰레기(food waste)를 줄이기 위한 사업에 연간 4백만불 가량의 예산 사용을 배정하였다.
  
- SNAP 수혜자로 저소득 소비자의 과일과 채소 구매를 장려하기 위한 인센티브지원제도로 2014년 농업법에서 신설된 저소득계층 식품영양 지원프로그램(FINI)의 명칭을 **Gus Schumacher Food Insecurity and Nutrition Incentive Program**으로 변경하고, 연간 5천만 달러 규모의 항구적 지원 프로그램으로 개정하였다.
  
- SNAP 수혜자가 과일이나 채소를 구입하는 비용을 절감할 수 있도록 판매처와 지방정부가 인센티브를 제공할 경우 연방정부가 매칭 펀드를 제공할 수 있도록 하였다.
  
- 또한 2018년 농업법은 초등학교 신선과일 및 채소 제공 프로그램 (FFVP)에 연방정부의 자금 지원을 확대하고, 농업부(USDA)가 학교 급식용 식자재 구입에 “미국산 구매(Buy American)” 요건을 강화하여 시행하기로 하였다.
  
- 미국은 아동과 청소년 비만을 줄이기 위한 효과적 수단으로 저소득층이 많이 모여 사는 지역의 초등학교를 선정하여 학생들에게 신선과일 및 채소 공급 프로그

램(FFVP)을 운영하며, 단지 신선 과일과 채소를 제공하는 것뿐만 아니라 식생활교육을 병행하여 바른 먹거리 선택을 통한 청소년의 건강 증진은 물론 농업과 농촌, 환경 및 생태 보전의 중요성에 대한 인식도 제고하고 있다.

- 어린이들의 과일 및 채소 소비 습관 증가를 통한 신체적 정신적 건강 유지에 기여하고자 하는 목적으로 시행되고 있으며, 주로 신선과일과 채소를 섭취하기 어려운 여건에 있는 저소득 계층의 아이들이 다니고 있는 초등학교를 중심으로 학생수, 저소득계층 자녀 학생비율, 학교장의 의지, 학생 건강 및 영양 증진 과관련 자체 이행계획서 등 자격요건을 평가하여 선정하고 있다.
- 선정된 학교는 매년 학생당 \$50~\$75 가량이 연방정부 재원으로 주 정부를 통해 지원되고, 이 프로그램을 위한 연간 총 사업지출 예산은 연간 1억 5천만과 1억 9천만불 사이에서 운영 중이다.
- 2013년 시행된 프로그램 평가보고서에 의하면 신선과일 및 채소 공급프로그램(FFVP) 선정 학교의 학생들은 비교가능한 비선정학교 학생들에 비해 1/3 가량의 과일과 채소를 더 섭취하는 것으로 추정되고, 새로운 과일과 채소에 대한 거부감이 적은 것으로 나타났다.
- 또한 선정된 학교들은 다른 학교에 비해 건강 및 영양관련 식생활교육과 활동을 3배가량 더 많이 시행하는 경향이 있으며, 학교장, 교사, 학교급식 관계자 등 95%, 학부모의 98%, 학생의 97% 등 참가자들이 매우 유익한 프로그램이며, 지속적인 운영이 필요하다고 응답하였다.
- 다양한 과일과 채소를 공공조달 원칙과 기준에 따라 최대한 미국산 과일과 채소를 도매업자, 중개상, 지역판매상 등으로부터 구매할 수 있으며, 학교는 파머스마켓, 과수원, 농장직구매를 통해 지역 농업인을 지원한다.

### 4.3. 요약 및 시사점

#### 4.3.1. 식품 및 영양지원제도 요약

□ (식품 및 영양지원제도의 중요한 정책적 위상 유지) 2018년 농업법 개정과정에서 미 의회 민주당과 공화당 사이에 가장 쟁점이 되었던 식품 및 영양지원(Title IV) 부문은 예상과 달리 예산지출 오남용과 수

혜자들의 노동 및 고용 기회 증진을 위한 일부 개선 수준에서 마무리됨으로써 미국 농업법에 의해 추진되는 다양한 정책 중에서 계속 중요한 정책적 위상을 차지할 것이다.

- 2018년 농업법의 영양(Title IV) 부분의 내용을 감안할 때, 앞으로도 식품 및 영양지원 정책은 미국 농업관련 재정지출에서 가장 많은 예산을 사용하는 부문으로 작동하고, 미국산 농식품의 소비확대 측면의 매우 중요한 정책적 위상을 가질 것으로 판단된다.
  - 미 의회예산처(CBO) 추정에 의하면 식품영양지원 프로그램이 농업법 상 지출되는 전체예산에서 차지하는 비중은 2014년 농업법이 지속되는 경우(76.4%)보다 감소한 76.1%로 예측되지만 향후 5년간 3,260억원(연평균 652억불)로 절대금액 측면에서는 9천 8백만불 증가함.
- (보충적 영양지원프로그램(SNAP) 관련 재정절감 노력) 미국의 식품 및 영양 지원제도 중 가장 큰 예산을 사용 중인 보충적 영양지원프로그램(SNAP) 수혜자들의 고용 기회 제공을 위한 지역별 고용 및 훈련(E&T) 프로그램 신설, 이중 수혜방지를 위한 지역간 정보교환 및 신뢰할만한 정보체계 구축, 주정부 사업시행 관련 보너스 폐지 등을 통해 지속적으로 관련 예산 절감에 노력해 나가리로 했다.
- 2018년 농업법은 주 정부 책임하에 지역별 인력 수요 상황과 여건을 감안하여 SNAP 수혜자들에게 고용 및 훈련(E&T) 프로그램을 제공 할 것을 명문화하였다.
- SNAP 지출 예산의 오남용을 방지하기 위해 연간 수혜자 정보체계를 구축하여 지역별로 장보를 공유하고, SNAP 자격 요건 및 수혜 수준 결정에 필요한 소득 정보에 대한 접근권을 강화하였다.
  - 이외에도 여타 연방 복지 지원 프로그램들과의 중복 수혜가능성을 점검하고, 개선안을 마련하기로 하였다.
- 또한 2018년 농업법은 SNAP 사업 관련 수혜자 증가율이 클수록 인센티브 지급의 문제점을 인식하여 주 정부에 대한 보너스 제공 제도를 폐지하였다.
  - 이외에도 SNAP 수혜액 저장기간을 현행 6개월에서 3개월로 제한하여 적절한 기간에 사용하도록 유도하고, 다른 용도로 전용되지 못하도록 했다.

- (신선 과일 및 채소 제공지원과 연계한 식생활 교육) 저소득층 어린 청소년들의 건강 개선을 위한 신선 과일 및 채소 제공지원과 연계한 식생활 교육을 통해 올바른 먹거리 선택뿐만 아니라 농업과 농촌에 대한 이해와 긍정적 인식제고를 도모하고 있다.
- 2018년 농업법은 저소득 층이 많이 거주하는 지역의 초등학교를 대상으로 하는 신선과일 및 채소 제공 프로그램(FFVP)을 확대하여 학생과 학부모로부터 큰 호응을 받고 있으며, 가급적 지역산 과일과 채소 구입을 권고함으로써 지역 농업인의 소득과 농촌경제에도 기여하고 있다.
- 또한 신선과일 및 채소 제공 프로그램(FFVP)의 수혜를 받는 학교에게는 학생들에게 단지 과일 및 채소 제공 이외에 바른 식생활교육을 병행하여 추진하도록 함으로써 어린 청소년 시정부터 건강 증진을 위한 먹거리의 바른 선택과 함께 먹거리 제공자인 농민과 지역의 농업과 농촌의 중요성에 대한 긍정적 이해와 공감대 형성에 기여하고 있음.

#### 4.3.2. 우리 농정에 주는 시사점

- 국내산 농산물의 수급 및 가격안정의 핵심적 소비기반 정책 수단으로 활용) 미국의 다양한 국민 영양 지원 정책을 적극 참고하여 저소득 및 노령 취약계층, 아동 및 청소년 등에게 건강하고 우수한 먹거리에 대한 접근기회 확대와 함께 로컬푸드에 대한 소비촉진을 통해 국내산 농산물의 수급 및 가격안정의 핵심적 정책 수단으로 활용하는 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.
- 미국과 같이 저소득 빈곤층과 취약계층에 대한 식품 및 영양지원, 그리고 초등학교와 노령층을 위한 신선 과일 및 채소 제공, 학교급식제도 등을 통해 국민의 건강과 영양을 우선적으로 국내산 농산물로 지원한다는 명분과 취지를 가지고, 우리도 국민적 공감대 형성 속에 매우 의미 있는 소비정책 수단으로써 국민에 대한 식품 및 영양지원정책을 농정의 한 축으로 삼아 궁극적으로 농업과 농촌지역 경제를 활성화하는 방안으로 자리매김해 나가야 할 것이다.

- (유소년, 청소년의 식생활교육 강화를 통한 농업과 농촌에 대한 이해도 제고) 미국의 초등학교에 대한 신선과일 및 채소 공급프로그램 (FFVP)과 같이 유소년, 청소년 시절부터 건강 증진을 위한 바른 먹거리 선택, 더 나아가 먹거리를 제공해주는 농민, 농업, 그리고 농촌에 대한 중요성을 인식시켜주는 식생활교육 강화가 요구된다.
- 미국 등 선진국과 같이 아동 및 청소년들의 영양 개선과 건강 증진차원 뿐만 아니라 먹거리 공급원인 농업에 대한 중요성과 식량생산 공간인 농촌의 가치를 이해할 수 있도록 농업과 연계된 식생활교육을 체계적으로 운영할 필요가 있다.
  - 학교에서 체계적인 식생활 교육을 통해 어린 시절부터 올바른 먹거리 선택을 통한 건강개선뿐 아니라 환경과 생태, 인간과 생명, 지역사회의 공존 등 윤리적 소비행동을 유도하고, 농업과 농촌에 대한 이해도를 높여 향후 성인이 되었을 때 농업과 농촌정책을 지지하는 성숙한 시민이 되도록 해야 할 것이다.
- 단지 과일간식을 방과 후 학교에 제공해 주는 것에 그치지 말고, 이러한 지원프로그램을 활용하여 청소년 시절부터 체험적 식생활 교육을 통해 먹거리, 농업, 농촌, 환경 및 생태보전의 중요성을 깨닫게 하고, 성인이 되었을 때도 농업과 농촌정책의 우호적 지지자로 육성되도록 하는 큰 안목의 정책적 접근이 요구된다.

## 5. 신용(Credit: Title V)

### 5.1. 개요

- 미 농업법에서 신용(Credit) 관련 챕터(Title V)는 1933년 제정된 농업조정법(AAA)이래 정부가 농지구입자금 및 운전자금을 직접융자(direct loan) 혹은 신용보증(loan guarantee)하는 방식 등을 통해 자원이 부족한 소규모 가족농을 보호하고 농촌지역사회를 유지하고자 하는 목적으로 시행해 온 농업금융(신용) 관련 정책 내용을 다루고 있다.
- 미 농업법에서 농업신용(Agricultural Credit) 관련 정책내용은 USDA의 농업신용정책(credit)과 농촌개발정책(rural development) 수행의 항구적 법적 근거가 되는 통합농장농촌개발법(Consolidated Farm and Rural Development Act, 일명 “ConAct”)에 기반을 두고 있다.
- 농가에 대한 신용 관련 지원은 정부가 아니면 다른 어느 곳에서 자금조달과 대출보증을 받을 수 없는 농가를 대상으로 한 금융지원 업무를 수행하는 것으로 USDA의 핵심부서 중 하나인 농가지원국(FSA: Farm Service Agency)에서 담당한다.
  - 이로 인해 FSA에 의한 직접융자 혹은 신용보증을 농민들의 “마지막 의지처”(the last resort of farmers)라 부르고 있다.
- USDA의 농업신용정책의 특징은 무엇보다도 수혜대상이 민간금융기관으로부터 융자받기 어려운 가족농에 한정된다는 점과, 신규농가, 사회적 소외농가에 대해 특별배려를 한다는 점이다.

- FSA의 용자대상은 가족농(family farm)으로 한정되어 있으며, 가족농 중에서도 시중 은행이나 협동조합 등 민간부문에서는 용자를 받을 수 없는 가족농만을 지원대상자로 한정하고 있다.
  - 신용지원 대상을 이처럼 제한하는 이유는 시장에서 어떤 형태이든 금융기관으로부터 자금을 빌릴 수 있는 농가라면 구태여 정부가 나서서 돈을 빌려줄 이유가 없기 때문이다.
- 한편 FSA는 신규농가(Beginning Farmers)와 사회적 소외농가(SDA: Socially Disadvantaged Farmers)에게 용자시 특별한 배려를 하고 있는데, 이러한 농가를 목표농가(target farm)로 설정하고 자금용도별 전체 용자재원의 일정비율(40~75%)을 목표농가에 대출하도록 배정하고 있다.
  - 신규농에 대한 자금배정 비율은 농장운영자금 직접용자의 경우 50%, 농장매입자금 직접용자의 경우 75%이다.
  - 사회적 소외농가(SDA)의 경우, 아메리카 인디언, 알래스카 원주민, 아시아 출신, 흑인 또는 아프리카 미국인, 하와이 원주민, 히스패닉 등 혈통이나 종교적으로 소수민족을 말하는데 이들에 대한 용자를 위해서도 재원의 일정비율(예: 인구비례적용)을 유보해야 한다.
- 2014년 농업법하에서 농민당 농지구입자금 및 운영자금 대출한도는 30만불이었으며, 신용보증 한도는 당초 70만불이었으나 연도별 인플레이션을 감안하여 신용보증 한도는 2018년 142만 9천불까지 상향조정하여 운영해 왔다.

## 5.2. 2018년 농업법의 신용 정책의 주요변화

- 2018년 농업법은 현행 2014년 농업법에 의해 규정된 대부분의 농업신용 프로그램을 재승인하면서, 상업적 자금조달과 대출보증을 받을 수 없는 농가를 위한 직접용자와 대출보증의 최고 한도를 상향 조정하고, 농가대부지원을 위한 운용한도를 증액함으로써 담보나 자금여력이 부족한 농가의 신용 접근성을 더욱 강화하였다.

○ 농지 소유를 위한 직접 대출한도를 현행 30만 달러에서 60만 달러로, 신용보증의 경우 70만 달러에서 175만 달러로 상향 조정하였다.

- 운용자금의 경우에도 직접 대출한도를 현행 30만 달러에서 40만 달러로, 신용보증의 경우 70만 달러에서 175만 달러로 상향 조정하였다.

○ 연도별 직접대출 및 신용보증을 포함한 전체 농가대출 및 신용보증 수준을 현행 42억 달러 수준에서 2019년~2023년까지 단계적으로 100억 달러까지 증가시켜 나가되, 직접대출과 신용보증 대출에 대한 비율을 현행대로 각각 30%와 70% 수준으로 유지하기로 하였다.

□ 또한 2018년 농업법은 젊은 후계농, 창업농, 제대군인 농업인에 대한 신용지원에 특별한 배려를 하였다.

○ 현재와 같이 직접 대출되는 전체 운용자금의 50%를 자격 있는 신규 창업농이 사용할 수 있도록 하고, 신규창업농, 제대군인 농업인, 사회적 약자인 농업인에 대한 신용대출을 용이하게 하기 위해 농업신용 수혜자격 및 농지소유 자금대출과 관련하여 최소 3년 이상 영농조건 등 자격요건을 경감 혹은 면제할 수 있도록 농업부 장관에게 재량권을 부여하였다.

□ 2018년 농업법의 신용정책 관련 기타 주요 변화 내용은 다음과 같다.

○ 현행과 같이 소규모 가족농의 환경보전(Conservation)을 위한 대출 및 신용보증프로그램에 매년 1억 5,000만달러의 예산 사용을 승인하였다.

○ 농업부 장관이 지역사회개발을 위한 금융기관과 함께 연간 최대 1,000만 달러 수준에서 상호 협력적 공동 대출 시범사업을 할 수 있도록 승인하였다.

○ 2018년 농업법은 농업신용 프로그램 수혜자격이 잘못 부여되어 대출을 받았으나 선의로 행동한 농업인 대출자들에게 농업부 장관이 공평한 구제책(Equitable Relief)을 제공할 권한을 부여하였다.

- 농업부 장관이 할 수 있는 선의의 대출자에 대한 구제 조치로는 대출금 혹은 대출 관련된 기타 호의적 조건을 유지할 수 있게 하거나 적절하다고 판단하는 다른 수단 강구 등이다.

- 2018년 농업법은 농업부 장관이 2019년~2023년 동안 연도별로 승인된 한도 이상으로 직접대출의 필요성이 있다고 판단한 경우 추가적으로 직접운영소액대출(direct operating microloans)은 연간 최대 500만 달러 이내 예산으로 지출할 수 있도록 승인하였다.
  - 소액대출은 대규모 대출보다 융통성 있는 요건을 적용하여 농민당 최대 5만 달러까지 대출할 수 있도록 하였다.

### 5.3. 요약 및 시사점

- (농지소유 및 운영자금 대출 및 신용보증 한도 상향 조정) 2018년 농업법은 인플레이션과 농지가격 상승 등 대내외 여건변화 따라 농지소유 및 운영자금 대출 및 신용보증 한도를 상향 조정하여 자금여력이 없는 가족농, 신규 창업농, 사회적 약자, 세대균인 농업인들이 자신의 영농을 위한 농지구매와 운영자금을 확보할 수 있는 신용 접근 기회를 확충하였다.
- 미국 정부는 인플레이션을, 농지가격 상승률, 평균 신용보증 대출수준 등을 반영하여 2008년과 농업법을 통해 농가의 대출 한도를 20만 달러에서 30만 달러로 상향조정 한 후 2014년 농업법은 30만달러의 동일 수준을 유지해 왔으나 2018년 농업법을 통해 농지소유대출은 60만 달러, 운용자금 대출은 40만 달러로 상향 조정하였다.
  - 연도별 평균 신용보증의 경우도 2008년부터 2018년까지의 평균 신용보증금액 증가 추세를 반영하여 상향 조정하였다.
- (농가대출 및 신용보증 운용규모 확대) 전체 농가대출 및 신용보증 운용규모를 현행 연간 42억 달러에서 2023년까지 100억 달러까지 확대하고, 특히 후계농, 창업농, 세대균인, 사회적 약자 농업인에 대한 신용지원에 특별한 배려를 하도록 하였다.

- 직접대출 운용자금의 50%를 신규 창업농에 할당하고, 창업농, 세대군인 농업인, 사회적 약자인 농업인에 대한 신용대출을 용이하게 하기 위해 대출자격요건을 경감 혹은 면제하기로 하였다.
  
- 따라서 우리나라의 경우도 인플레이션과 농지가격 상승 등 대내외 여건변화를 반영하면서 영농자금 조달에 어려움을 겪는 가족농, 후계농, 창업농, 세대군인, 사회적 약자 농업인에 대한 대출 및 신용보증 규모를 지속적으로 확대하여 성공적 영농 정착에 기여해 나갈 필요가 있다.

## 6. 농촌개발(Rural Development: Title VI)

### 6.1. 개요

- 미 농업법에서 농촌개발관련 챕터(Title VI)는 USDA의 농촌개발정책 (rural development) 수행의 법적 근거가 되는 통합농장농촌개발법 (Consolidated Farm and Rural Development Act, 일명 “ConAct”)에 기반을 둔 정책내용을 다루고 있다.
- 미국의 농촌개발정책은 농촌지역에 전력 및 전화 서비스 공급을 위한 1936년 Rural Electrification Act로부터 시작되었으며, USDA를 비롯하여 교통부 (Department of Transportation)나 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development) 등 다양한 연방정부의 여러 부처가 농촌경제개발을 위한 정책들을 시행하고 있다.
- 한편 1980년 농촌개발정책법(Rural Development Policy Act(P.L. 96-355)은 미 농업부(USDA)를 농촌개발을 위한 선임연방기관으로 정했으며, USDA는 대부분의 농촌개발프로그램을 관리하고, 농촌개발 프로그램 자금의 약 50% 정도를 관장한다.
- USDA 산하 농촌주택국(Rural Housing Service), 농촌기업 및 조합국(Rural Business- Cooperative Service), 농촌설비국(Rural Utilities Service)을 중심으로 농촌개발관련 다양한 용자와 보조금 프로그램을 운영한다.
  - 2018년 농업법 기타 항목 (Title XII)에 항구적인 지위로 장관직속의 농촌개발을 관장하는 차관보실이 신설되어 농촌개발 부서의 부서내 중요성이 증가하였다.

□ 하지만 **USDA** 농촌개발 프로그램의 상당부문은 농업법의 범정의무지출과 크게 관련 없는 예산지출 부문으로 구성되어 있어 농업법상 지출 비중은 다른 부문에 비해 낮은 수준이다.

○ 미국 농업부는 평균적으로 연간 2억불 가량을 농촌개발 사업에 사용하고 있으며 이는 전체 농업예산의 0.04%에 해당하는 금액이다.

- 주로 농촌지역민들의 삶의 질과 연관된 전기, 전화, 에너지, 물 등에 대한 원활한 접근을 위한 지원 사업들과 농촌경제의 활력 증진을 위한 고용 관련 농촌 비즈니스 개발과 연관된 지원 프로그램이다.

※ 참고로 2017년 5월 11일 미 농업부 장관 Sonny Perdue는 농촌개발의 중요성을 감안하여 농촌개발 관련 부서들을 관장하는 차관보실(Under Secretary of Agriculture for Rural Development)을 신설하고, 이를 장관 직속으로 하는 조직 개편을 단행하고, 농촌개발 업무가 항상 장관에게 보고 될 수 있도록 지위를 격상시켰다.

- 미국 내 빈곤 지역(county)의 85%가 농촌지역에 위치, 농촌아동 빈곤율(12.2%)이 1986년 이후 최고치에 도달하여 도시지역 아동빈곤율(9.2%)에 매우 높은 상황을 반영한 것이다. 특히 미국 농업부 장관은 농촌개발 부서의 장관 직속 부서로의 전환을 위한 필요성에서 농촌지역의 경제적 활력을 유지하는 것은 농촌 빈곤율 감소뿐 아니라 미래 미국 농업의 건전한 발전을 위해서도 농업부가 항상 농촌개발에 관심을 가져야 함을 강조하였다.

□ 농업법과 관련된 농촌개발 부문 지출 프로그램은 주로 사업체 및 조합 프로그램(**Business and Cooperative Programs**)과 연관되어 있기에 여기서는 이와 관련된 사업들을 설명한다.

○ 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)은 대부분 지역경제 활성화를 위한 농촌개발정책으로서의 주요 사업은 다음과 같다.

- (1) Business and Industry Guaranteed Loans: 농촌고용 증진 등 농촌지역 경제 활성화를 위한 사업체 및 산업체 대부보증 프로그램으로 전체 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs) 지출의 대부분인 70% 가량을 차지하고 있다.

- (2) Rural Business Enterprise Grants(RBEG): 농촌지역 소규모 사업체 또는 신규 사업체의 개발을 위한 재정지원 프로그램으로 원격교육 네트워크 재교육 프로그램과 관련된 고용 지원 프로그램이다.
- (3) Intermediary Relending Program(IRP): 농촌지역 고용 창출과 경제활동 증진을 위해 비영리민간단체, 공공기관, 지역조합 등과 같은 지역조직에 의해 운영되는 대부 프로그램(지역조직 중개 재대부 프로그램)이다.
- (4) Value-Added Producer Grants: 농산물의 부가가치 증진을 위한 사업타당성 검토, 마케팅 계획 등 전반적인 사업계획 수립을 위한 자금과 운전자금에 대한 지원 프로그램으로 개별생산자나 경영체 및 협동조합 등에 지원한다.
- (5) Rural Economic Development Loan and Grant(REDLG): 지역공익시설 및 조직의 프로젝트에 대한 자금 지원 프로그램으로, 지원 가능한 프로젝트로는 비즈니스인큐베이터와 관련된 기술 지원, 비영리기구의 일자리 창출을 위한 지역개발 지원, 교육 및 훈련 시설 지원, 보건시설 및 장비 지원, 원격교육 및 진료 장비 지원 등이다.
- (6) 기타: 위에 언급한 농촌개발 사업 이외에도 고부가가치 생산물의 유통을 위한 계획 및 운영 자금 지원을 위한 고부가가치 농산물시장개발보조(Value-Added Agricultural Product Market Development Grant), 농촌지역 신규기업 유치를 통한 농촌경제 활성화 도모차원에서 농촌지역의 고용 10인 미만 소규모 영세업체에 대한 기술 및 재정 지원을 위한 농촌기업가 및 소규모사업체 지원 프로그램(Rural Entrepreneur and Microenterprises Assistance Program), 농촌지역 직업교육을 위한 농촌사업기회지원(Rural Business Opportunity Grants) 사업, 농촌협동조합개발 센터의 설립 및 운영을 위한 농촌협동조합개발지원(Rural Cooperative Development Grants) 사업 등이 있다.

## 6.2. 2018년 농업법의 농촌개발 정책의 주요변화

- 2018년 농업법은 2014년 농업법상 농촌개발(rural development) 프로그램을 대부분 다시 승인하였으나, 유사한 정책들을 통합하면서 보다 강화된 농촌개발 정책을 제안하고 있다.

- (1) (농촌의료복지 강화) 농촌지역의 의료복지강화 차원에서 농촌지역의 원격의료 (telemedicine) 프로젝트, 지역사회 보건시설, 약물 남용의 예방, 치료 또는 회복을 목적으로 하는 농촌지역 보건 및 안전 교육 프로그램 등에 대해 지원의 우선 순위를 정하고, 재정 자금을 적립할 것을 농업부 장관에게 지시했다.
- (2) (농촌통신서비스개선) 우선적으로 고속 광대역(broadband) 접속이 어려운 사회경제적 조건 불리 농촌지역을 배려하면서 광대역서비스 구축 관련 농촌지역 사회에 대출, 보조금 및 기타 지원을 제공한다.
- (3) (농촌개발을 위한 통일된 규정 정립 및 지원 강화) 여러 부처가 연관되는 농촌 지역사회개발, 농촌비즈니스개발 및 농촌 기반시설 구축 사업을 전략적으로 통합 추진하기 위한 규정을 제정하고, 농촌지역별 우선순위를 정해 지원해 나가고, 이러한 프로젝트를 원활히 추진하기 위한 재정자금을 적립해 나간다.

□ 특히 2018년 농업법은 농촌지역 혁신과 경제발전을 위한 범부처적 위원회(Council on Rural Community Innovation and Economic Development)를 신설하여 농촌개발의 중요성을 강조하고 있다.

○ 이 위원회의 설립 목적은 (1) 범부처적 농촌개발 관련 연방 프로그램의 조화로운 추진, (2) 농촌지역의 경제변영과 삶의 질 향상 개선을 위한 연장정부 투자효과 극대화, (3) 농촌지역과 공동체에 직면한 도전과제 해결을 위한 혁신의 촉진이다.

- (위원구성) 본 위원회는 농업부, 재무부, 국방부, 법무부, 내무부, 상무부, 노동부, 보건복지부, 주택 및 도시개발부, 교통부, 에너지부, 교육부, 국토안전부, 환경청, 연방방송통신위원회, 국가경제위원회, 중소기업청, 환경관리위원회, 백악관 공보실, 백악관 국무조정실 등 26개 관련부처와 기관의 장으로 구성될 예정이다.
- (위원장) 본 위원회의 위원장은 농업부 장관이며, 농업부장관은 주어진 법과 예산 범위내에서 위원회 운영자금을 조달한다.
- (임무) (1) 농촌지역의 삶의 질 향상을 위한 농촌개발 관련 연방 정부의 투자 확대 및 효율성 제고를 위한 방안을 마련하여, 국내정책협의회(Domestic Policy Council)와 국가경제위원회(National Economic Council) 의장들과의 조율을 통해 최종 방안을 대통령에게 자문한다. (2) 농촌개발 관련 이해관계자

들인 농업단체, 중소기업, 교육 및 훈련기관, 의료/통신/전기/운송 서비스업체, 지방정부 및 비정부 기관들의 의견을 조정하고, 연방정부의 정책 효과를 극대화한다.

- (참여부처와 기관의 역할) 본 위원회에 참여하는 부처와 기관의 장들은 본 위원회의 기능이 제대로 작동할 수 있도록 지원하고, 관련 정보를 제공하며, 위원회 참여로 발생하는 각 부처와 기관의 비용은 자체 부담한다.
- (실무작업단) 위원회는 필요시 실무작업단을 만들 수 있으며, 위원들은 각 실무작업단의 일원으로 참여할 수 있고, 2018년 농업법에 의해 제시된 본 위원회의 실무작업단으로는 (1) 스마트 농촌 마을 구축을 위한 실무작업반(THE RURAL SMART COMMUNITIES WORKING GROUP), (2) 농촌 일자리 창출 실무 작업반(JOBS ACCELERATOR WORKING GROUP)이 있다.

※ 참고로 2018년 농업법상 농촌개발 부문을 위해 만들어진 농촌지역 혁신과 경제발전을 위한 위원회(Council on Rural Community Innovation and Economic Development)는 2017년 트럼프 대통령에 의해 행정명령(Executive Order 13790)으로 설치된 농업과 농촌 번영을 위한 범부처간 실무작업단(The Interagency Task Force on Agriculture and Rural Prosperity)을 계승하는 조직이다.

**□ 2018년 농업법에서 신설되거나 개정된 주요 농촌개발(rural development) 프로그램은 다음과 같다.**

- (1) (원격의료 서비스 사업 강화) 농촌지역 주민들의 상대적으로 높은 약물 오남용을 방지하고 건강 개선을 위해 원격 의료지원 프로그램(Distance Learning and Telemedicine programs)의 예산지출 규모를 증액시켰다.
  - 2014년 농업법에서 연간 75백만불 수준에서 승인되었던 원격 의료지원 프로그램의 예산 지출 규모를 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 매년 82백만불 수준에서 증액하여 운영하도록 승인하였다.
- (2) (농촌병원의 재정 건전성 제고) 농촌지역 주민의 의료 서비스 접근을 유지하기 위해 필요하고, 지원을 통해 농촌병원의 재정 상태가 개선된다면 농촌병원이 농촌지역 개발을 위한 대출 및 대출 보증 프로그램의 적용을 받을 수 있게 한다.

- (3) (농촌지역의 초스피드 브로드밴드 연결 사업 강화) 농촌지역 브로드밴드 구축 사업 강화를 위해 2014년 농업법에서 연간 25백만불 수준에서 승인되었던 대출 및 대출보증 사업규모를 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 매년 350백만불 수준에서 증액하여 운영하도록 승인하였다.
- 특히 브로드밴드가 서비스되지 않는 지역의 경제 성장을 촉진하고 의료, 교육 및 공공 안전 서비스의 제공을 향상시키기 위해 “Community Connect Program”이라는 이름으로 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 총 5천만불의 보조금 지원을 승인한다.
- (4) (빈곤농촌지역경제 활성화를 위한 기술 및 교육 지원 강화) 농촌지역 사업체 및 조합 프로그램(Business and Cooperative Programs)의 일환으로 빈곤한 농촌지역의 협동적 비즈니스개발을 지원하기 위해 농업부 장관이 2018년 농업법 시행 기간(2019년~2023년) 동안 연간 최대 500만 달러의 예산지출이 허용된다.
- (5) (농촌 용수, 폐기물 처리 및 폐수 프로그램 강화) 농촌지역 물, 폐기물 처리 및 폐수 시설 지원금을 장기적 계획과 함께 운영하는 자격을 갖춘 업체나 단체에 과거보다 증액하여 제공할 수 있도록 승인하였다.
- 2018년 농업법은 적격업체나 단체가 받을 수 있는 최대 지원금을 10만 달러에서 20만 달러로 늘렸고, 이와 관련된 지출 예산을 연간 2천만불 수준에서 2천5백만불 수준으로 증액하였다.
- (6) (북평원 지역개발청과 북평원 농촌개발을 위한 프로그램 폐지) 2008년부터 2018년까지 Iowa, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, and South Dakota 등 6개 지역의 경제개발과 농촌개발 사업을 관장하던 북평원 지역개발청(Northern Great Plains Regional Authority)과 연간 3천만불 규모로 진행되던 된 다양한 프로그램 사업을 종료하였다.
- (7) (농촌 일자리 창출을 위한 협력 프로그램 신설) 지역 경제의 활력 증진에 어려움을 겪고 있는 농촌지역에 고임금 일자리 창출, 신사업 창출, 농촌지역 자산을 활용한 소득 창출 능력 향상을 위한 “농촌 일자리 창출 협력적 사업(rural jobs accelerator partnerships)”을 경쟁베이스의 지원 프로그램을 시행한다.

- 본 사업에 의한 신청지원 금액은 건당 50만 달러에서 200만 달러까지 다양하며, 연간 총 1천만 달러의 예산지출이 승인되었다.

### 6.3. 요약 및 시사점

- (농촌개발의 범부처적 협력과 조율 필요성과 중요성 강조) 미국의 2018년 농업법의 농촌개발(**rural development**) 부문은 지금까지 만들어진 어떤 농업법 보다도 농촌개발의 범부처적 협력과 조율의 필요성과 중요성을 강조하며 농촌지역 경제 활성화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 강화하는 차원에서 개정되었다.
- 다양한 부처와 기관이 연관되는 농촌개발의 효과적 추진을 위해 통합적 규정을 마련하기로 하고, 특히 농업부 장관을 위원장으로 26개 부처와 기관의 장으로 구성되는 대통령 자문위원회로 농촌지역 혁신과 경제발전을 위한 범부처적 위원회(Council on Rural Community Innovation and Economic Development)를 신설하였다.
  - 또한 2018년 농업법은 항구적인 지위로 장관직속의 농촌개발을 관장하는 차관보실을 신설하여 기존 농촌개발 부서를 통합 운영토록 함으로써 부서내 위상을 제고시켰다.
- 우리나라도 우여곡절 끝에 2019년 5월 25일 범부처적으로 농어업과 농어촌의 지속가능한 미래 발전방향을 모색하는 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회(농특위)가 28명의 위원으로 설치되었지만 당연직 위원으로 참여하는 정부부처와 기관은 기획재정부 장관, 농림축산식품부 장관, 해양수산부 장관, 국무조정실장, 식품의약품안전처장 등 5명에 불과하여 범부처적으로 협력과 조율할 사안이 많은 농정 관련 이슈를 제대로 처리해 나갈 수 있을지 우려가 큰 것이 현실이다.
- 물론 우리나라는 미국과 달리 민관합치기구로서 위원장을 민간 전문가 맡았기에 조금 다른 특성이 있지만, 대통령 자문기구로서의 역할은 동일하다.

- 따라서 향후 농특위가 명실공히 범부처적으로 연관되는 농어업·농어촌의 경제적 활력과 농어촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 발전 방향을 모색하기 위해서는 미국과 같이 대통령이 농식품부 장관에게 힘을 실어주는 형태로 보다 많은 부처와 청와대 관련 부속실이 같이 참여한 형태로 확대 개편이 필요하다고 판단된다.
  
- 국민의 먹거리를 책임지는 농업, 이러한 농업이 영위되는 농촌지역은 식량생산의 공간이자 농민과 농촌주민의 삶터이며, 국민들의 행복한 삶, 그리고 국토의 균형발전과 깊이 연관되어 있어 어느 국가에서나 농업·농촌 정책의 추진은 정부부처간의 소통과 조율, 그리고 협력이 매우 중요하다는 국가사회 지도자들의 인식 전환이 요청된다.
  
- 앞으로 농특위가 대통령직속의 민·관 합동의 협치기구로서 현장의 목소리를 반영하면서 관련 부처간 소통과 협력의 제 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

## 7. 연구 및 지도 (Research and Extension: Title VII)

### 7.1. 개요

- 미 농업법에서 연구와 지도관련 챕터(Title VII)은 농업부(USDA)가 다양한 법률에 근거하여 수행하고 있는 농식품 연구(Research), 농가 지도(Extension) 및 교육(Education) 관련 내용을 다루고 있다.
- USDA 산하 연구기관, 토지양여 대학 및 기관(Land Grant institutions) 그리고 주정부 및 기타 협력적 연구/지도/교육 기관에 대한 재정 지원 프로그램과 향후 집중적으로 이루어져야 할 연구/지도/교육 분야를 제시하고 있다.
  - 미국의 연구 및 지도 관련 정책 목적은 효과적인 농식품 연구, 농가 지도 및 교육 사업 등을 통해 미국의 농식품 산업의 경쟁력을 강화하고, 환경친화적인 지속 가능한 영농기법을 보급하며, 소비자 지향적 상품 개발과 농촌 지역의 번영을 위한 것이다.
- 특히 USDA는 산하 연구기관의 자체적 연구와 함께 토지양여 대학과 기관, 비영리 농업연구기구 및 민간연구기관과의 협력적 연구를 통해 지속 가능한 농업 성장과 국내외 안정적 식량 확보를 위해 광범위한 과학 분야의 전문 지식을 활용하고 있다.
  - 최근 설정한 핵심 연구 주제는 (1) 지속 가능한 농업 강화(Sustainable Agricultural Intensification ), (2) 농업의 기후적응(Agricultural Climate Adaptation), (3) 식품과 영양 전환(Food and Nutrition Translation), (4) 부가가치 혁신(Value-added Innovations), (5) 농업 과학-정책 리더십(Agriculture Science-Policy Leadership) 등이다.

- **USDA 연구·교육 및 경제 차관보실(Research, Education and Economics: REE) 산하 농업연구청(Agricultural Research Service: ARS), 국립식품농업연구소 (National Institute of Food and Agriculture: NIFA), 농업경제연구원(Economic Research Service: ERS), 국립농업통계청(National Agricultural Statistics Service: NASS) 등 4개 기관이 설립특성에 부합한 정책을 수행 중이며 연간 평균 32억불(법정의무지출+재량적 예산) 가량 규모로 자체 연구/지도/교육/훈련 및 관련 기관과의 협력 프로그램을 운영 중에 있다.**
- 농업연구청(ARS): USDA 산하 자연과학 및 생명과학 연구부서로서 농업관련 과학기술적 연구와 정보제공을 통해 고품질의 생산성 높은 미국 농업을 창출하는 역할을 한다.
- 국립식품농업연구소(NIFA): 토지양여 대학 및 기타 관련 기관과의 연구/교육/지도/훈련 에 대한 협력적 프로그램 운영을 통해 농식품 산업에 대한 미래지향적 연구, 그리고 지역 사회와 밀접히 연관된 교육 및 지도기능을 수행한다.
- 농업경제연구원(ERS): 경제 및 사회과학 연구부서로서 농업, 식품, 자연자원과 농촌경제와 관련된 경제학적, 정책적 분석을 통해 미국내 농식품 산업관련 경제 주체들의 합리적 의사결정을 지원하기 위한 연구와 정보를 제공한다.
- 국립농업통계청(NASS): USDA의 공식적인 농업통계생산기관으로서 농업총조사를 실시하고, 농업, 농촌, 환경, 보건에 관한 지표를 제공하여 농업인, 농관련 산업체, 학자, 공무원에게 중요하고 정확한 통계정보 서비스를 제공한다.
- ※ USDA의 연구·지도 및 교육/통계 업무 추진을 위한 재정지출(법정의무지출+재량적예산)은 2018회계연도 기준으로 약 32.3억 달러 수준이며, 이중 48.4%는 국립식품농업연구소(NIFA), 42.9%는 농업연구청(ARS), 5.9%는 국립농업통계청(NASS), 그리고 나머지 2.7%는 농업경제연구원(ERS)에 배정되었다.

표 3-13 USDA 산하 주요 연구/지도 기관별 예산 및 비중 (2018년 기준)

단위 : 백만불, %

전체	ARS	NIFA	ERS	NASS
3,230	1,388	1,564	87	191
비중	42.9%	48.4%	2.7%	5.9%

자료: USDA. FY 2020 Budget Summary

□ 한편 농업법에 의해 수행 중인 연구 및 지도 관련 정책은 주로 국립 식품농업연구소(NIFA)에 의해 수행 중인데, 주요 프로그램은 아래와 같다.

○ 유기농업 연구 및 지도 프로그램(Organic Agriculture Research and Extension Initiative: OREI): 유기농업에 대한 연구, 교육, 지도 활동의 통합을 통해 유기농업 생산, 가공, 유통 과정의 문제를 해결하여 유기농업 생산자와 가공업자의 능력을 향상시키고자 하는 자격 있는 대학이나 기관에 대해 연구 및 지도 계획서를 평가하여 경쟁베이스로 지원하는 프로그램이다.

- 연평균 20백만불 수준의 사업자금으로 운영되었고, 사업지원 신청기관수 대비 선정율은 16%였으며, 선정기관별로 최소 5만불에서 2백만불까지 지원되었고, 100% 매칭펀드가 요구된다.

○ 신규창업 농업인 육성 프로그램(Beginning Farmer and Rancher Development Program: BFRDP): 신규로 농축산업에 참여하는 농업인에 대한 교육, 자문, 기술지원 등을 제공하여 신규창업 농업인을 육성하고자하는 자격 있는 대학이나 기관에 대해 교육 및 지도 계획서를 평가하여 경쟁베이스로 지원하는 프로그램이다.

- 연평균 14백만불 수준의 사업자금으로 운영되었고, 사업지원 신청기관수 대비 선정율은 18%였으며, 선정기관별로 최소 5만불에서 60만불까지 지원되었고, 지원 자금의 최소 25% 이상의 매칭펀드가 요구된다.

○ 특수작물연구(Specialty Crop Research Initiative: SCRI): 원예 등 특수작물에 초점을 두고 생산, 가공, 유통 관련 국가, 지역 및 지역간 주요 문제를 해결하는 연구와 지도를 통해 특수작물 산업의 성장에 기여하고자 하는 자격 있는 대학이

나 기관에 대해 연구 및 지도 계획서를 평가하여 경쟁베이스로 지원하는 프로그램이다.

- 연평균 8천만불 수준의 사업자금으로 운영되었고, 사업지원 신청기관수 대비 선정률은 20%였으며, 100% 매칭펀드가 요구된다.

○ 감귤류 병해충 연구 및 지도프로그램(Citrus Research and Extension Program: CDRE): 2014년 농업법에 의해 특수작물 연구부분에서 독립되어 처음 도입된 프로그램으로 감귤류 병해충 문제 해결을 위한 연구와 지도 활동에 대해 자격 있는 대학이나 기관에 대해 연구 및 지도 계획서를 평가하여 경쟁베이스로 지원하는 프로그램이다.

- 연평균 2천만불 수준의 사업자금으로 운영되었고, 100% 매칭펀드가 요구된다.

## 7.2. 2018년 농업법의 연구 및 지도 정책의 주요변화

□ 2018년 농업법은 2014년 농업법상 연구 및 지도(Research and Extension) 프로그램을 대부분 재승인하고, 이와 관련된 법정 의무 지출 예산을 증액하여 보다 농업연구 및 지도 정책을 강화하였다.

○ 2018년 농업법상 연구 및 지도(Research and Extension) 관련 법정 의무 재정 지출 예산은 향후 5년간 694백만불로 전체 예산의 0.2%에 불과하지만 2014년 농업법이 그대로 유지되는 경우 329백만불에 비해 2배 이상 증액되었다.

□ 2018년 농업법에서 개정되거나 신설된 주요 연구 및 지도(Research and Extension) 프로그램은 다음과 같다.

○ 유기농업 연구 및 지도 프로그램(OREI)을 재승인하고, 2014년 농업법에서 연간 20백만불 수준에서 승인되었던 사업규모를 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 2019/20년 20백만불, 2021년 25백만불, 2022년은 30백만불, 2023년 50백만불로 순차적으로 증액하여 운영되도록 하였다. :

○ 신규창업 농업인 육성 프로그램(BFRDP)을 재승인하고, 2014년 농업법에서 연간 14백만불 수준에서 승인되었던 사업규모를 2018년 농업법 시행기간(2019년

~2023년) 동안 2019/20년은 15백만불, 2021년은 17.5백만불, 2022년은 20백만불, 2023년은 25백만불로 순차적으로 증액하여 운영되도록 하였다.

- 특수작물연구(SCRI)를 재승인하고, 외래종, 미생물, 살충제 도포 및 표류 방지, 대규모 농기계, 농약관리 등을 포함하여 관련 연구를 확장하였다.
  - 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 1억불 수준의 재정 지출이 승인 되었는데, 이는 2014년 농업법의 사업규모보다 2천만불 증가한 수준이다.
  
- 감귤류 병해충 연구 및 지도프로그램(CDRE)을 2018년 농업법에서는 긴급 감귤류 질병 연구 및 지도 프로그램(Emergency Citrus Disease Research and Extension Program)으로 명칭을 변경하였고, 2014년 농업법에서 연간 2천만불 수준에서 승인되었던 사업규모를 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 2500만 달러로 지원규모를 확충하였다.
  
- 식품 및 농업연구재단(Foundation for Food and Agriculture Research: FFAR) 재승인: 2014년 농업법에 USDA, 대학, 비영리연구소, 기업연구소 등 공적기관과 사적기관들의 협동적 연구 촉진을 지원하기 위해 비영리 기관으로 설립된 FFAR에 대한 재정 지출을 승인하였다.
  - 다만 2018년 농업법은 2014년 농업법에서 승인된 2억불의 재정지출보다 적은 185백만불의 법정 의무 재정지출을 승인하였다.
  - 연방정부재원을 통한 지원은 오직 비연방기관이나 민간기업 재원의 매칭펀딩이 있는 경우에만 사용가능하도록 하고 있다.
  
- 첨단농업연구개발청(Agriculture Advanced Research and Development Authority: AGARDA) 설립: 2018년 농업법은 식품과 농업에 대한 장기 및 고위험 도전과제 해결을 위한 첨단 연구를 통해 새로운 기술, 연구방법, 그리고 신제품을 개발하기 위해 첨단농업연구개발청(AGARDA)을 설립하였다.
  - 첨단농업연구개발청(AGARDA)은 민간이 수행하지 않는 장기적 고위험 R&D를 수행함으로써 미국을 지속적으로 농업 R&D의 글로벌 리더로 자리매김하게 하도록 하는 데 그 목적이 있다.
  - AGARDA는 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 5천만 달러의 예산지출 승인을 받았고, 특히 경쟁적 공개채용 고용 규정을 벗어나 고용할 수 있으며, 기여금 또는 로열티를 지급 받을 수 있도록 했다.

- 도시, 실내 및 기타 신규 농업 생산 연구, 교육 및 지도 프로그램(Urban, Indoor, and Other Emerging Agricultural Production Research, Education, and Extension Initiative) 신설: 2018년 농업법은 도시 및 실내 농업 등 새로운 농업생산방식에 대한 연구, 교육, 지도 활동에 대해 자격 있는 대학이나 기관에 대해 연구 및 지도 계획서를 평가하여 경쟁베이스로 지원하는 프로그램을 신설하였다.
  - 이 프로그램은 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 1천만 달러의 예산지출 승인을 받았다.
  - 또한 2018년 농업법은 USDA에게 도시, 실내, 옥상 농장에 대한 조사(census)와 관련 분야 연구를 촉구하고, 이를 위해 1,400만 달러의 예산 지출을 승인하였다.
  
- 토지양여 대학과 기관에 대한 프로그램(New programs at Land Grant institutions) 신설
  - (국제농업 역량강화 사업) 2018년 농업법은 개발도상국의 유사대학이나 기관과의 농업, 식품, 건강, 영양 및 환경 문제와 관련된 연구/지도/교육 교류 사업에 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 1천만 달러의 예산지출을 승인하였다.
  - (농업연구 장학금) 토지양여 대학과 기관에서 농업을 공부하는 학생들을 위한 새로운 장학 프로그램을 신설하고, 2020년~2023년 동안 4,000만 달러의 예산지출을 승인하였다.
  - (소수민족 학생 장학금) 토지양여 대학과 기관에서 농업을 공부하는 소수민족 학생들을 유지하기 위한 장학금으로 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 5백만 달러의 예산지출을 승인하였다.
  - (신규우수연구센터 육성지원) 토지양여 대학과 기관 중에서 학생교육, 영양, 농업 및 농촌 문제, 세계식량안보 자원 및 에너지, 새로운 기술 등에 성과가 높은 3개의 신규 우수 연구센터를 농업부 장관이 선정하여 2018년 농업법 시행기간(2019년~2023년) 동안 연간 1,000만 달러의 지원을 승인하였다.
  
- 2018년 농업법은 정부의 지원을 받는 대학 및 비영리 민간기관이 수행하는 연구 및 지도 프로그램의 간접비징수 가능액을 전체 지원금의 최대 22%에서 30%까지 확대하고, 각 기관별 비용분담액이나 매칭펀드 요구 비율을 프로그램별 특성

과 여건을 반영하여 신속적으로 조정할 수 있도록 하여 보다 적극적으로 자격있는 대학과 기관들이 연방정부가 협력적으로 추진하는 농업 R&D 프로젝트에 참여할 수 있는 동기를 부여하기로 했다.

### 7.3. 요약 및 시사점

□ (연구 및 지도 관련 예산 증액) 미국은 2018년 농업법을 통해 지속적으로 농식품 산업관련 연구 및 지도(**Research and Extension**) 예산을 기존 2014년 농업법에 비해 2배 이상 확충하였다.

○ 특히 유기농업, 특수작물, 도시농업 및 신규창업 농업인 육성을 위한 연구 및 지도 정책과 함께 대개도국 국제농업협력 프로그램을 강화하였다.

□ (첨단농업연구개발청(AGARDA)을 설립) 2018년 농업법은 첨단농업연구개발청(AGARDA)을 설립하고, 미국을 지속적으로 농업 R&D 분야의 글로벌 리더로 유지시키고자 장기적 고위험 R&D를 추진하기로 하였다.

□ (도시 및 실내 농업 등 신흥 분야 연구/지도 강화) 새롭게 농업의 기회 분야로 등장한 도시 및 실내 농업 등 신흥 분야에 대한 연구, 교육 및 지도 프로그램(**Urban, Indoor, and Other Emerging Agricultural Production Research, Education, and Extension Initiative**)을 신설하였다.

○ 이런 측면에서 우리나라의 경우도 한국 농식품 산업의 국제 경쟁력 증진과 지속 가능한 성장을 위해 정부연구소 뿐만 아니라 대학 및 민간부문의 R&D 능력의 중요성을 인식하고, 새롭게 부상하는 농업분야에 대한 연구와 지도 관련 예산을 확충하여 선제적으로 농식품 산업의 고부가가치화와 신성장동력원 창출을 도모해 나가야 할 것이다.

- 특히 미국과 같이 글로벌 경쟁이 치열해지고 있는 농업분야에서의 국제경쟁력 제고를 위해 핵심적 연구 및 지도 주제별로 자격을 갖춘 대학이나 민간기관과의 긴밀한 협력 속에 각 대학과 기관이 제출한 연구 및 지도 계획서를 엄정히 평가하여 경쟁베이스로 매칭펀드로 지원하는 실천적 프로그램을 통해 정책지원의 성과를 극대화해 나가야 할 것이다.
  
- 아울러 개도국의 농업과 농촌발전에 기여할 수 있는 국제농업협력 연구와 지도 프로그램 확충을 통해 한국에 대한 우호적 분위기를 조성하고, 향후 한국 농식품 산업의 해외진출의 잠재력을 향상시켜 나가는 중장기적 전략을 구사해 나갈 필요가 있다.

## 8. 원예(Horticulture: Title X)

### 8.1. 개요

- 그동안 미국에서 원예작물은 특수작물의 하나로서 곡물, 면화, 낙농 등 다른 품목에 비해 상대적으로 정책 수혜대상에서 소외되었으나 원예작물에 대한 중요성을 인정하고, 농업법에서 적극적으로 이에 대해 언급하기 시작한 것은 2008년 농업법에서 원예 및 유기농업이라는 독립적인 장(Title X)을 마련하였고, 이후 이 부문에 대한 정책적 지원을 강화해 나가고 있다.
- 2008년 농업법에 이어 2014년 농업법과 최근 개정된 2018년 농업법에서도 독립적인 장으로 원예(Horticulture) 관련 챕터를 마련하고, 이에 대한 정책적 지원을 강화했다.
  - 원예작물에 대한 정책적 관심 증가는 과거 미국 농업정책에서 소외되었던 분야를 고려한 품목간 지원의 형평성 제고라는 목소리를 반영한 것 뿐만아니라 미국 농업에서 과일, 채소 등 원예작물의 경제적 중요성이 지속적으로 증가했기 때문이다.
  - 이에 따라 2008년 농업법 이후 원예작물 부문에 대한 정책적 지원이 본격화되었고, 미 농업법의 원예(Title X) 관련 조항은 크게 유통 및 판매 촉진, 로컬푸드(local foods) 소비활성화, 특수작물 관련 병해충 관리 및 식품안전 지원정책 등으로 이루어진다,
- 과일, 채소, 견과류, 화훼, 종묘와 같은 원예 및 특수작물(specialty crop)과 유기농산물 관련 정책적 지원이 강화되고, 이에 따라 농업법에서 별도의 챕터로 언급되는 배경은 무엇보다 이들 품목이 미국 농업과 농가소득에서 차지하는 비중이 증가하고 있기 때문이다.

○ 원예 및 특수작물(specialty crop)과 유기농산물은 미국 전체 농작물 판매액의 절반 이상을 차지하고 있으며, 국내 소비자뿐 아니라 미국 농산물 수출 측면에서도 이들 품목에 대한 관심이 높아지고 있다.

- 이에 따라 미 농업법에서는 원예작물 관련 정책지원 프로그램은 원예 챕터 (Title X)뿐만 아니라 비보험작물지원 정책 관련 품목별 농가지원(Title I), 무역(Title III), 연구 및 지도(Title VII), 영양(Title IV), 작물보험(Title XI) 등에서도 원예 및 특수작물, 유기농업 관련 정책적 지원 내용이 다양하게 존재한다.

※ 참고로 미국에서 특수작물은 "과일, 채소, 나무 견과류, 말린 과일, 원예, 육묘용 작물" 등으로 정의된다.

□ 미국 농업법에 의해 시행 중인 원예 및 특수 작물 관련 주요 정책 프로그램은 다음과 같다.

(1) 특수작물 정액교부금지원 프로그램(Specialty Crop Block Grant Program: SCBG)

- 이 프로그램은 연방 정부가 각 주에 정액교부금 형태로 주정부의 원예 및 특수작물 의 경쟁력 강화 관련 생산, 유통 및 판매증진, 연구 및 지도 확충, 병해충관리 및 식품안전 등을 목적으로 하는 프로젝트 지원 사업이다.
- 이 제도는 2004년 특수작물경쟁법(Specialty Crops Competitiveness Act of 2004)에 의해 처음 만들어졌고, 2006년~2008년 동안에는 연간 7백만불 수준에서 연방 정부가 각 주에 보조금 형태로 지원하였으나 2008년 농업법에서 의무적인 재정지출 프로그램으로 선정된 이후 사업 지원규모가 매년 큰 폭으로 증가해 왔으며, 2014년 농업법에서는 연간 72.5백만불(2014-2017년)과 80백만불(2018년)의 규모로 운영해 왔다.
- 이 프로그램은 미 농업부(USDA) 농산물유통국(Agricultural Marketing Agency: AMS)이 관장한다.

(2) 파머스 마켓과 로컬푸드 활성화 프로그램(Farmers Market and Local Food Promotion Program: FMLFPP)

- 이 프로그램은 파머스 마켓을 통해 지역 생산자와 소비자간의 직거래 기회를 확대하거나 지역 식품기업이나 사업체들이 지역산 농산물의 구매 촉진과 접근 기회 향상을 지원하기 위한 것이다.

- 2008년 농업법상 연간 1천만불의 재정지출 규모로 지원이 이루어졌으나 2014년 농업법은 이와 관련 예산을 연간 3천만불의 의무적 재정지출과 1천만불 수준의 재량적 예산지원도 승인함으로써 연간 4천만불 규모로 시행되었다.
- 특히 2014년 농업법은 영양 지원프로그램과 연계하여 저소득 취약계층도 신선 과일과 채소를 파머스 마켓에서 구입할 수 있도록 전체 지원 금액의 10%는 연방정부의 영양프로그램 수혜자가 파머스 마켓(farmer's market)에서 그들의 전자카드로 사용할 있도록 하였다.
- 2018 농업법은 파머스 마켓과 로컬푸드 활성화 프로그램을 통합한 형태로 지역농업시장프로그램(Local Agriculture Market Program : LAMP)이라는 새로운 명칭의 프로그램을 만들고, 농민시장과 지역농식품 소비촉진을 위한 지원을 포함하여 지역농산물 시장 활성화를 위해 연간 5천만불의 재정지출을 항구적으로 승인하였다.
- 새롭게 신설된 지역농산물시장프로그램(LAMP)에 대한 승인은 지역별 소농과 지역식품 시스템 구축을 지지하는 사람과 단체들의 제안을 채택한 것으로 볼 수 있으며, 미 농업부(USDA)의 농산물 유통국(Agricultural Marketing Service)과 농촌사업협력국(Rural Business Cooperative Service)이 공동으로 관장하게 된다.

(3) 식물 병해충 관리 및 재해예방 프로그램(Plant Pest and Disease Managemnet(PPDM) & Disaster Prevention Program)

- 이것은 환경을 보호하고 특수작물 생산자의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 병해충 조기 예찰 및 경보 시스템 구축, 병해충이 없는 특수작물 품종 생산을 위한 연구 및 지도 지원 프로그램이다.
- 2008년에서 2011년까지 매년 5천만불, 2012년은 55백만불이 지원되었다. 이 프로그램과 관련하여 2014년 농업법은 이 정책과 특수작물관련 재해예방 프로그램(disaster prevention program)을 통합하여 2014년에서 2017년까지는 연간 62.5백불, 2018년은 70백만불 지원을 승인하였다.
- 이 프로그램은 미 농업부(USDA) 동식물 검역국(Animal and Plant Health Inspection Service: APHIS)이 관장한다.

(4) 국가 유기농 프로그램(National Organic Program: NOP)

- 유기농산물에 대한 수요가 증가함에 따라 유기농 작물 생산자에 대한 시장 인센티브 제공 차원에서 유기농산물에 대한 국가 표준 개발과 적용을 위해 2008

년 농업법에서 연간 11백만불 수준의 재정지원이 이루어졌고, 2014년 농업법에서는 연간 15백만불의 재량적 예산지원과 함께 5 백만불의 의무적 재정지원을 승인한 바 있다.

- 2018년 농업법에서는 이와 관련된 재량적 지출 예산이 2019년 16.5 백만불에서 2023년 24 백만불로 단계적으로 증액되어 이행기간 동안(2019년~2023년) 총 100.5백만불의 재정지출이 승인함으로써 2014년 농업법에 비해 국가 유기농 프로그램(NOP) 운용을 위해 예산 지출을 25백만불 가량 증액되었다.

## 8.2. 2018년 농업법의 원예 정책의 주요변화

□ 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 원예관련 프로그램을 대부분 재승인하고, 이 부문에 대한 지원을 더욱 확충하였다.

○ 2018년 농업법은 기존 2014년 농업법에 비해 원예부문에 대한 지원을 위한 재정지출 규모를 약 32%(250백만불) 증가시켜 향후 5년간(2019년~2023년) 원예부문 사업을 위해 총 1,022백만불(연평균 204백만불) 수준의 의무재정 지출을 승인하였다.

□ 2018년 농업법의 원예정책 관련 주요 프로그램별 변화 내용은 다음과 같다.

○ 2018년 농업법은 특수작물 정액교부금지원 프로그램(Specialty Crop Block Grant Program: SCBGP)을 재승인하고, 이행기간(2019년~2023년) 동안 재정지출 지원 수준을 기존보다 5백만불 증액하여 연간 85백만불 수준에서 계속 유지하도록 하였다.

- 또한 이 프로그램에 참여하지 않는 주의 조직이나 단체가 다른 주와 연계하여 진행하는 사업에 대한 지원도 허용하면서 연방 농업부(USDA)와 주 농업부가 정기적인 평가를 통해 이 프로그램에 대한 성과를 평가하도록 하였다.

○ 2018년 농업법은 파머스마켓 활성화지원 프로그램(FMPP)과 로컬푸드 촉진 프로그램(Local Food Promotion Program: LFPP)을 결합한 형태의 지역식품기

업의 지역농업시장 프로그램(Local Agriculture Market Program: LAMP)을 신설하였다.

- 2018년 농업법은 기존 두 프로그램의 핵심적 목표와 기능을 통합적으로 유지하면서 연간 5천만 달러의 의무적 재정지출과 추가적으로 연간 2천만 달러의 재량적 예산 지출을 승인하여 연간 총 7천만달러 규모로 사업이 진행되도록 하였다.
- 2018년 농업법이 기존 두 개 프로그램별 핵심적 목표와 기능을 유지하도록 하면서도 이를 통합한 형태의 새로운 프로그램을 신설한 이유는 농업법을 통해 영구적이고 의무적인 재정지출을 확보하고, 집행기관 간에 긴밀한 조율을 통해 지역 농업과 지역 식품기업간의 연계 등 로컬 식품 시스템을 보다 효과적으로 구축하기 위한 것이다.

※ 미국 농업부(USDA)는 2015년 기준으로 167,000명의 농업생산자가 지역에 농산물을 판매하고 있으며, 2019년도에는 이러한 로컬푸드 판매액이 200억불에 달할 것으로 예측하고, 이러한 지역산 농산물 소비 및 이용 촉진은 중소 규모의 가족농과 가족 식품 기업에 큰 도움이 되고 있다고 평가하고 있다.

- 이런 측면에서 미국은 최근 로컬푸드 시스템 구축을 위한 재정지원 확대 등 정책적 지원 노력을 강화하고 있으며, 앞으로 지역농업시장 프로그램(LAMP)을 농업부(USDA) 농산물유통국(AMS)과 농촌기업협력국(RBCS)이 공동으로 긴밀한 협력하에 관장하도록 하였다.
- 2018년 농업법에서 파머스마켓과 로컬푸드 관련 프로그램을 통합한 형태로 신설된 지역농업시장 프로그램(LAMP)은 당초 상원이 제안한 것이 채택된 것이다.

○ 2018년 농업법은 특수작물 생산자의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 식물 병해충 관리 및 재해예방 프로그램(Plant Pest and Disease Managemnet(PPDM) & Disaster Prevention Program)을 재승인하고, 이행기간(2019년~2023년) 동안 재정지출 지원 수준을 기존보다 5백만불 증액하여 연간 75백만불 수준에서 사업이 진행되도록 하였다.

### 8.3. 시사점

#### (1) 원예 및 특수작물 관련 지원 강화

- 원예 작물을 포함한 특수작물이 미국 농업에서 차지하는 비중이 증가함에 따라 이와 관련된 정책 지원이 단지 원예부문(Title X) 뿐만 아니라 농가지원(Title D), 무역(Title III), 연구 및 지도(Title VII), 영양(Title IV) 및 작물보험(Title XI) 등 다양한 챕터에서 다루어지고 있고, 지속적으로 정책적 지원이 강화되고 있음.
  - 2018년 농업법의 다양한 챕터를 통해 원예 및 특수작물에 대한 정책적 지원 규모는 법정외무지출 기준으로 30억불에 육박하는 것으로 평가된다.
  - 미국 정부의 원예작물과 특수작물에 대한 지원 강화 추세는 품목간 정책수혜의 불공정성에 대한 비판의 목소리, 농가의 현금소득 작목으로의 중요성, 소비자들의 관심이 증대에 대한 정책적 부응차원으로 향후 이 부문에 대한 지원은 계속 확대될 것으로 판단된다.

#### (2) 로컬 푸드 시스템 구축을 위한 프로그램 강화

- 미국내 소비자들의 로컬 푸드에 대한 관심 증가에 부응하고, 중소규모의 가족농과 지역식품기업의 경제적 후생 증진 차원에서 최근 미국 정부는 로컬 푸드 시스템 구축을 위한 프로그램을 강화하고 있다.
  - 미국에서 과일과 채소로 대표되는 원예작물과 특수작물 재배면적은 약 14백만 에이커로 미국 경작농지의 거의 절반가량을 차지하며, 생산자 가격 기준으로 660억 달러의 판매액, 농장 현금 수취액의 33%, 원예 및 특수작물 농장의 98%가 가족농이라는 특징을 가지고 있다.
  - 즉 미국 가족농과 지역 농촌경제에 매우 중요한 작목인 원예 및 특수작물에 대한 정책적 지원 강화의 필요성에 증가함에 따라 2018년 농업법은 기존 지역 농업생산자와 소비자를 직접 연결해주는 파머스마켓 활성화지원 프로그램(FMPP)과 지역농업생산자와-식품유통 및 가공기업을 연결해주는 로컬푸드 촉진 프로그램(Local Food Promotion Program: LFPP)을 결합한 형태의 지역농업시장 프로그램(Local Agriculture Market Program: LAMP)을 신설하고, 이러한 프로그램을 위해 연간 총 7천만달러의 재정지출을 승인하였다.

- 이렇게 지역에서 생산된 농산물에 대한 지역 소비자와 식품기업들과의 연계 강화를 위한 프로그램 강화는 농가의 후생 증진, 지역경제 활성화, 농지보전, 도시와 농촌의 동반성장을 도모하기 위한 것으로 판단된다.

□ (우리 농정에 주는 시사점) 최근 미국이 가족농의 현금 소득 작물로 부상하고 있는 원예 및 특수작물 관련 지역 소비자와 식품기업와의 연계를 강화하는 로컬 푸드 시스템 구축을 위한 프로그램 강화는 우리에게도 다음과 같은 매우 중요한 시사점을 주고 있다.

- WTO와 FTA를 통한 농산물 시장 개방 확대 추세 속에 우리나라에서도 농가의 주요한 소득 작물로 자리매김하고 있는 원예 및 특용작물에 대한 지원이 미국과 같이 단지 가격 및 수급 안정화뿐만 아니라 연구, 작물보험, 무역, 영양 및 식생활교육 등 여러 분야에 걸쳐 종합적이고, 체계적으로 이루어질 필요가 있다.
  - 그나마 다른 경종작물이나 축산물에 비해 상대적으로 자급율이 높은 원예 및 특용작물에 대한 가격 및 품질 경쟁력, 그리고 안전성 제고를 위한 정책적 지원을 강화해 나가므로써 원예 및 특용작물 생산자의 후생 증진, 지역 농업과 농촌 경제의 활력 유지가 필요하다.
- 또한 최근 우리나라에서도 큰 호응을 얻고 있는 로컬푸드 운동을 단지 지역농민과 소비자간의 직거래 차원만이 아니라 지역내 식품기업체와 학교 등과의 연계를 활성화는 방향으로 정책적 지원을 강화해 나가야 할 것이다.
  - 지역에서 생산된 농산물, 지역 내 농업생산자, 소비자, 학교, 식품기업과 사업체 등이 긴밀하게 연계하고, 협력하면서 농촌과 도시가 상생하고, 균형발전할 수 있는 종합적인 로컬푸드 운동 혹은 푸드플랜 시스템 구축에 더 많은 정책적 관심과 지원이 요구된다.

## 9. 작물보험(Crop Insurance, Title XI)

### 9.1. 개요

- 미국에서 농업보험제도는 가뭄, 홍수, 과습, 우박, 바람, 서리 등 기상 이변이나 병해충 발생 등 예상치 못한 농업 경영상 위험으로 부터 농가를 보호하기 위한 것으로 1938년에 도입된 역사가 깊은 제도이다.
- 작물보험은 연방작물보험법(Federal Crop Insurance Act)에 의해 항구적으로 보장된 프로그램으로 농업법이 개정되지 않는 경우 기존 작물보험제도에 의한 지원수준으로 정책집행이 보장된다.
  - 하지만 미국은 작물보험 관련 새로운 환경변화를 반영하여 농업법에서 일정수준의 수정과 변경을 통해 개정을 해오고 있다.
- 미국에서 적물보험 정책은 농업부(USDA) 산하 기관으로 1996년 설립된 위험관리청(Risk Management Agency, RMA)이 총괄하면서 실제적인 운영과 지원업무는 연방작물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation, FCIC)가 담당하고 있으며, 실질적 보험판매 업무는 승인된 민간보험회사가 대행한다.
- 미국에서 농가 소득 및 경영위험관리 전략 차원에서 농업보험에 대한 정책적 관심은 지속적으로 증가해 왔으며, 특히 농업보험에 대한 정책적 관심이 고조된 것은 2008년 농업법에서 종래에 없던 작물보험과 재해지원(Crop Insurance and Disaster Assistance Programs)을 별도 타이틀 항목으로 설정하면서 재해와 가격하락으로부터 농가소득 및 경영을 보호하는 보험제도를 대폭 강화하면서부터이다.
- 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.

- 1994년 농업법에서는 기초보험제도인 대재해보험(CAT) 제도를 도입하였으며, 기존 수량보장 작물보험(Yield Insurance)에 추가하여 수입보험(Revenue Insurance)상품이 개발되었다.
- 2008년 농업법은 기존의 농업보험의 골격을 유지하면서, 동시에 낙농수입보험 등 신규 보험상품 도입, 농업재해보상 지원을 받기 위해 작물보험의 가입을 의무화, 작물보험 가입 대상품목이 아닌 경우 작물지원 프로그램(NAP) 가입의무 등 자연재해 및 시장위험으로 인한 농가의 손실을 강화하는 안정망을 보다 공고히 하였다.
- 2014년 농업법은 2008년 농업법의 작물보험(Crop Insurance)제도를 재승인하는 동시에 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan: STAX)과 보완적보상옵션(SCO: Supplemental Coverage Option)이라는 새로운 작물보험을 도입하면서 이와 관련된 재정지출이 크게 증가하였다.
  - 2014년 농업법은 전통적인 농작물 보험에 추가하여 품목별농가지원(Title I) 대상에서 제외된 면화에 대해 면화소득보호계획(Stacked Income Protection Plan: STAX)으로 불리는 새로운 작물보험정책을 도입했고, 가격손실보상(PLC)을 선택한 농가의 경우 선택적으로 보완적보상옵션(SCO: Supplemental Coverage Option)이라는 새로운 보험상품을 구매할 수 있게 하였다.
  - 또한 2014년 농업법은 특수작물(specialty crops)과 유기농작물(organic crops)에 대한 작물보험정책을 강화하였다. 유기농작물의 경우 관행작물에 비해 높은 가격과 가치를 반영하여 작물보험이 개선되도록 하고 있다.
  - 이로 인해 2014년 농업법 시행기간인 지난 5년간(2014년~2018년) 작물보험(Crop Insurance)부문에 414억불의 재정지출이 소요되었고, 이는 전체 농업예산의 8%에 해당하는 금액이다.
- 2018년 농업법은 2014년도 농업법에 의해 확충된 작물보험 정책을 대부분 재승인하면서 보험 상품 없거나 일부 내용이 미흡한 품목들에 대해 농가 위험관리 강화 차원에서 신규 보험상품 개발과 보장수준 개선 등이 이루어졌다.

□ 농가위험관리 전략 차원에서 작물보험 정책이 강화됨에 따라 1980년대 이전까지 전체 식부면적의 30%수준에도 못 미치던 농업보험가입 면적이 2018년도에는 보험가능 전체 식부면적의 90%이상에 해당하는 3억 2천만 에이커가 농업보험에 가입하였고, 약 108만개의 보험계약이 이루어졌다.

○ 농업보험금액이 2000년 344억불 수준에서 2018년 1,045억불로 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.

표 3-14. 미국의 연방작물보험 정책 동향

연도	보험가입 건수(천건)	가입면적 (백만에이커)	보험금액 (백만불)	총보험료 (백만불)	국가보조금 (백만불)	지급보험금 (백만불)	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
2015	1,157	282	96,051	9,628	5,950	6,193	0.64
2018	1,075	324	104,499	9,799	6,170	6,913	0.71

자료: USDA RMA. Summary of Business Report, 각연도

□ 농업보험대상 품목은 120개 이상으로 미국에서 상업적으로 재배되거나 생산되는 대부분의 농축산물은 어떠한 형태든 농업보험이 적용된다고 할 수 있다.

○ 미국의 경우 현재 농가위험관리 정책의 핵심 수단으로 농업보험을 확충해 나가고 있으며, 농업보험대상 품목은 주요 정책대상 품목을 포함하여 120개 이상으로 알려져 있다.

- 물론 전체 농업보험대상품목이 100개 이상이지만 옥수수, 콩, 밀, 면화, 쌀 등 5대 작목이 총 보험금액과 가입면적에서 차지하는 비중이 각각 75%와 80%로 매우 높은 수준이다.

- 한편 미국의 농업보험은 크게 모든 농가의 가입을 권장하는 기초보험 성격의 대재해보험(CAT)과 농가가 보험유형과 보장수준을 자유로이 선택할 수 있는 작물보험(Crop Insurance)이 있다.
- 먼저 기초보험인 대재해보험(CAT)은 심각한 재해가 발생한 경우 경영회생을 위한 기본적인 지원을 받을 수 있도록 한 제도로써 1994년 제정된 작물보험개혁법에 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.
- 또한, 농가가 자유로이 선택하는 작물보험은 수량감소를 보전해 주는 전통적인 작물보험(Crop Yield Insurance)과 1994년 보험개혁법에 의해 1996년부터 시작된 수입보험((Crop Revenue Insurance)으로 크게 구분된다.
  - 미국은 작물단수 감소에 대응하는 전통적인 수량보장보험 외에 다양한 형태의 수입보험을 개발하여 시행하고 있는데, 이는 최근 농가들이 수량보험보다 수입보험을 선호하고 있기 때문이다.
- 먼저 단수 보장 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) 등이 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 있다.

○ 1990년대 중반 이후 수입보험이 도입되면서 수입보험의 보험가입이 급속히 증가하여 현재 수입보장보험과 단수보장보험이 총 보험료에서 차지하는 비중은 각각 77%, 23% 수준이다,

- 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 선물거래소에 상장되어 있는 농작물들이다.

□ 일반적으로 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식이나 2006년도부터 직불제 등 정부의 농가지원 사업의 수혜를 받기 위한 조건으로 기초보험 성격인 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험 가입을 의무화함으로써 작물보험 가입률을 높이고 있다.

○ 특히 대재해보험(CAT)은 기초보험의 성격으로서 모든 농가의 가입이 권고되고 있는데, 2014년 농업법에서도 정책대상품목의 경우 가격손실보상(PLC)과 수입손실보상(ARC) 직불제 수혜대상자가 되려면 최소한 대재해보험(CAT)에 의무적으로 가입하여야 한다.

□ 농업보험에 가입하고자 하는 농가는 자신이 원하는 보장수준을 선택할 수 있으며, 국가로부터 보험료 지원을 받고 있다.

○ 보험으로부터 보장받는 수확량 혹은 수입은 과거 실제평균치의 55~75%수준(일부 주에서는 85% 수준까지)에서 농가가 선택할 수 있으며, 보장수준은 5% 단위로 다양하게 운영하여 농가의 선택폭을 확대하고 있다.

○ 보험료는 대상작물, 농가특성, 영농방식, 수량 및 수입 보장수준, 예상시장가격 등을 고려하여 결정되고, 농가가 높은 보장수준 및 가격을 선택하면 높은 보험료를 납부해야 한다.

- 정부는 농가가 부담하는 보험료의 일부를 지원하고 있는데, 정부 보조율은 보장수준에 따라 차이가 있으며, 보장수준이 높을수록 보조비율은 낮아지는 구조이다. 즉 높은 보장수준을 선택하는 농가는 더 많은 보험료 부담을 가지게 함으로써 역선택(adverse selection)의 발생을 억제한다.

- 정부의 보험료 지원은 연도별로 차이가 있으나 2018년도 전체 농업보험료에서 정부 지원비율은 약 63% 수준이다.

표 3-15. 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

## 9.2 2018년 농업법의 작물보험 정책의 주요변화

- (2014년 농업법과 동일한 수준의 재정지출유지) 2018년 농업법은 농가 위험관리 전략차원에서 2014년도 농업법에 의해 확충된 작물보험 정책의 기초를 계승하면서 사실상 대부분의 정책을 그대로 승인하고, 이와 관련된 법정 의무 지출 예산도 2014년 농업법과 마찬가지로 이행 기간 5년 동안(2019년~23년) 약 380억 달러(연평균 76억 달러) 수준에서 시행될 예정이다.
- (재정지출 규모 측면에서 국민영양정책 다음으로 두 번째로 큰 정책적 위상) 미 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 2018년 농업법 추진으로 향후 5년간 작물보험 관련 재정지출 소요 예상액(약 380억) 달러로 영양(title IV) 부문에 이어 두 번째로 많은 것으로 예측되었고, 전체 농업재정 지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중은 8.9%로 2014년 농업법을 그대로 추진한 경우와 동일한 수준으로 예측되었다.
- (농업위험관리 강화차원에서 수요자가 희망하는 작물보험 상품 개발) 2018년 농업법은 2014년 농업법상의 작물보험 정책 기초를 그대로 유지하되, 농가의 재배 작물 다변화 추세를 반영하여 일부 품목에 대해 보다 개선된 보험상품 개발과 함께 최근 농가의 재배의향이 증가하고 있으나 보험 상품이 제대로 구비되지 않는 품목들에 대한 보험 상품 연구개발을 권고하고 있다.

- 농업경영위험관리 강화차원에서 신규 작물보험 상품 개발은 미국내 농가들의 재배작물 및 재배방법 등의 다변화 추세에서 작물보험 상품의 다양화를 통해 수요자 맞춤형 농업경영 위험관리를 강화하기 위한 차원으로 판단된다.
- 현재 보험대상 작물이지만 좀 더 개선된 보험상품 개발이 요구되는 품목으로 수수(sorghum), 쌀(rice), 감귤류(citrus crops), 홉(hops) 등을 제시하고 있다.
- 또한 2018년 농업법은 연방작물보험공사(FCIC)에게 향후 농가위험관리 강화차원에서 아래와 같은 분야에 대한 추가적인 연구와 보험상품 개발을 요구하고 있다.
  - 전체농장 수입보험에 대한 효과성에 대한 연구
  - 열대폭풍과 허리케인으로 인해 손실이 발생하는 작물에 대한 보험
  - 동일 지역내 다른 사료 곡물과 수수의 단수 및 보험보장 범위 수준의 차이
  - 온실재배 작물과 로컬푸드에 대한 보험정책 개발
  - 농작물 품질 저하에 대한 보험 등
- **(농작물 보험 가입 증대를 위한 개선) 2018년 농업법에서는 농축산물 생산자의 작물보험 가입 및 활용 증대를 위대 아래와 같은 몇 가지 항목에서 개정을 통해 작물보험정책의 개선을 도모하고 있다.**
- (인접지역에 걸쳐 작목을 재배하는 기업형 농장단위에 적용되는 보험상품 개발 및 적용: Multi-County Enterprise Unit (MCEU)): 여러 인접지역에 걸쳐 농장을 운영하는 기업형 농장의 보험적용의 단위를 기존 동일 카운티내 재배면적에서 인접지역까지 확대하여 적용할 수 있도록 개정하였다.
  - 위험관리국(RMA)이 2018년 11월 30일 개발한 Multi-County Enterprise Unit (MCEU)을 보리, 밀, 옥수수, 수수, 콩, 면화, 땅콩, 쌀, 카놀라, 해바라기 등에 적용하도록 하였다.
  - 참고로 기존 여러 지역에 농작물을 재배하던 기업형 농장의 작물보험 계약은 기본적으로 동일 카운티 내 농장의 재배면적과 농작물에 대한 것으로 인접 카운티에서 재배되는 경우는 또 다른 보험상품을 구매해야 했다.
- (동일 기간 재배되는 사료용 작물과 초지에 대한 분리된 보험적용으로 보상범위 확대) 2018년 농업법은 재배기간이 같은 사료용 재배지와 초지의 경우, 기계적

으로 수확되고 방목되는 면적에 대해 별도의 보험상품(사료용 작물보험, 초지보험 등)을 동시에 계약가능) 구매가 가능하도록 하여 사료용 작물과 초지에 대한 보험보장 범위를 확대하였다.

- 예를 들어 겨울 방목초지에 사료용 밀(Winter wheat)을 재배한 농가의 위험관리 강화 차원에서 단수 혹은 수입 보장형태의 사료용 작물 보험을 구입할 수 있도록 허용함으로써 방목초지 농가의 보험 상품 선택 및 보장 범위를 확장하였다.

○ 또한 축산 사료용 방목지/수렵지/초지(pasture, rangeland, and forage) 혹은 여기에 재배된 사료용 작물에 대해 대재해보험(CAT) 가입과 적용이 승인되었다.

○ (대재해보험(CAT) 가입비용 상향 조정) 대재해보험(CAT) 가입 증가와 운용비용 증가추세에 대응하여 CAT 가입비용을 현행 지역별 작물당 300불에서 655불로 상향 조정하였다.

○ (산업용 대마(hemp) 보험대상 작물로 편입) 산업용 대마(hemp)를 보험대상 작물로 편입하였다.

○ (초지보전 차원에서 보험료 지원의 벌칙 강화) 2018년 농업법은 초지보호가 필요한 지역(미네소타, 아이오와, 노스다코타, 사우스다코타, 몬태나, 네브라스카)의 초지 보호 강화를 위해 초지를 경운하여 단년생 혹은 다년생 보험작물을 재배할 경우 초지보호의무와 관련된 벌칙을 강화하였다.

- 2014년 농업법에도 보호가 필요한 초지를 경운하여 단년생 보험작물을 재배할 경우 보험료 지원 대상에서 배제되거나 지원율을 삭감하는 벌칙이 있었으나 다년생 작물의 경우 회피 가능성이 있었다.

○ (피복작물에 대한 보험정책 개선) 토양과 수질개선을 위해 좋은 농업관행의 하나로 간주되는 피복작물 재배 촉진을 위해 여름철 피복작물의 보험적용을 승인하였다.

○ (농장전체 수입보험 가입 관련 신규 농업인(beginning farmer or rancher)에 대한 보험료 지원 강화) 과거 농업법은 신규농으로 5년 이내로 농목장을 운영해

은 사람으로 정의했으나 2018년 농업법은 10년 이내 농목장을 실제 운영해온 사람으로 재정의하여 신규 농업인의 농장전체 보험 가입과 관련 우대조치를 강화했다.

- 신규 농업인은 농장전체 수입보험 가입시 보험료의 10% 포인트를 추가적으로 보조받는다.

### 9.3. 요약 및 시사점

□ 미국은 오래전부터 농가경제의 안정성 확보와 농장경영위험을 축소시키기 위한 농업위험관리정책의 중요성을 인식해 왔으며, 그 핵심적 수단으로 농업보험제도를 활용해 오고 있다.

○ 미국 농가의 단위면적당 수확량(단수)에 대한 위험관리 수단이었던 작물보험제도는 시장가격 위험관리 포함하여 다양한 수입보험제도로까지 발전하였다.

- 주요 정책대상 품목에 대한 정부주도의 지원제도가 기본적으로 정부가 미리 설정한 기준년도의 가격과 수입수준을 보장하는 데 그치는데 비해 작물 보험제도는 농가의 선택과 부담으로 정부가 설정한 수준 이상의 단수와 가격을 보장받을 수 있으므로 상호보완적 관계라고 할 수 있다.

□ 미국에서 보험 가입면적의 증가는 2007년 이후 보험 가입대상 면적으로 방목지/수렵지/초지(pasture, rangeland, and forage)가 포함되고, 농가 맞춤형 다양한 보험상품이 개발되면서부터였다.

○ 1980년대 이전까지 전체 식부면적의 30%수준에도 못 미치던 농업보험가입 면적이 최근에는 90%이상인 3억 2천만 에이커가 농업보험에 가입하였고, 약 108만개의 보험계약이 이루어졌다.

□ 2018년 농업법은 그 동안 대재해보험(CAT) 가입 대상에서 제외되었던 축산 사료용 방목지/수렵지/초지(pasture, rangeland, and forage) 혹은 여기에 재배된 사료용 작물에 대해 대재해보험(CAT) 적용을 허

용함으로써 일반적으로 향후 보험 가입면적이 더욱 증가할 것으로 예상된다.

○ 대재해보험(CAT) 정책은 일반 작물 보험과 달리 일정한 고정적 관리 비용만 납부하면 되는 기초보험으로 다른 작물 보험에 비해 저렴하기 때문에 방목지/수렵지/초지를 활용하는 농축인들 중 기존에 보험에 가입하지 않은 농가들의 추가적인 보험 가입이 이루어질 것으로 전망된다.

- 다만 2018년 농업법에서 대재해보험(CAT) 가입비용이 농작물당 300달러에서 655달러로 118% 인상됨으로써 일부 농가의 경우 대재해보험(CAT) 가입을 포기하거나 혹은 다른 작물보험 상품으로 변경할 유인도 가지고 있다.

□ 최근 농업법 개정을 통해 지속적으로 이루어진 대재해보험(CAT) 가입비용 증가와 다른 작물보험 상품의 개발에 따른 보험가입 동향을 살펴 볼 때, 대재해보험(CAT)이 전체 미국 작물보험의 가입면적, 보험판매건수, 보험보상금 측면에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소할 것으로 예상된다.

○ 대재해보험(CAT)이 미국 작물 보험에서 차지하는 위상 감소 추세는 단지 대재해보험(CAT) 가입비용 증가의 효과만은 아니며 새로운 좋은 작물 보험상품의 개발, 기후변화 등 농업생산 환경변화에 다른 생산자의 작물 보험에 대한 인식 제고와 가입률 증가 등 다양한 복합적인 요인에 의한 결과이다.

표 3-16 대재해보험(CAT) 가입비용과 전체 작물보험에서 CAT 차지 비중

기간	CAT 가입비용 (\$)	전체 보험가입 면적 중 CAT 차지 비중(%)	전체 보험판매 건수 중 CAT 차지 비중(%)	전체 보험 보상금 중 CAT 차지 비중(%)
1995-1997	50	43.5	45.7	5.7
1998-2000	60	28.1	27.6	5.7
2001-2007	100	14.4	13.9	4.9
2008-2018	300	6.6	6.8	4.4
2019-2023	655	-	-	-

자료: USDA/ERS Agriculture Improvement Act of 2018: Highlights and Implications

□ 최근 미국에서 농가의 농업경영 위험관리 수단으로 작물보험이 강조되고 있는 것은 아래와 같이 농업보험이 가지는 여러 특징과 장점에 기인한다.

(1) 작물보험제도는 농가가 재배하는 더 많은 품목을 대상으로 자신의 농장특성에 적합하고, 연도별 작황이나 시장상황 변화에 대응하여 작물보험 상품을 선택하여 위험관리를 할 수 있는 농가 맞춤형 제도이다.

- 이에 반해 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상(PRC), 수입손실보상(ARC) 등 품목지원정책들은 정부가 선정한 일부 품목과 설정된 지급기준에 따라 고정된 가격 및 수입을 지원해 주는 제도이다.

- 전통적인 품목지원제도는 대상이 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 유용하다.

(2) 작물보험은 주요 정책대상 품목에 대한 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.

(3) 유통지원용자제도(ML), 가격손실보상(PRC), 수입손실보상(ARC) 등 품목지원정책들은 WTO 농업협정의 감축대상보조(AMS)로 국제통상협상에서 항상 미국이 공격을 받는 주요 정책들이나 농업보험제도의 경우 일부 논란의 여지가 있지만, 상대적으로 국제규범에 의해 허용 가능한 위험관리 정책지원으로 평가된다.

- 국제사회로부터 미국 농업보조에 대한 비판적 시각을 줄이면서 국내농업보조금의 운영에 신축성을 부여하는 측면이 있다.

○ 이런 측면에서 향후 미국은 농가경영 위험관리전략 강화라는 목표 달성을 위한 핵심적 농정수단으로 작물보험제도의 확충과 이에 대한 지원을 꾸준히 강화해 나갈 것으로 판단된다.

□ (우리 농정에 주는 시사점) 농업생산 활동은 다른 산업에 비해 인간이 통제하기 어려운 다양한 변수들에 의해 많은 영향을 받기에 어느 국가에서나 농업위험관리(farm risk management)를 위한 효과적 정책 수단의 마련은 매우 중요한 국가과제이다.

○ 특히 전 세계적인 기후변화, 병해충, 가축질병의 발생빈도가 증가하는 추세 속에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지고 있으며, 주요국과의 FTA 체결을 통한 농산물 시장개방의 물결 속에 농가소득 안정망 장치가 미흡한 상황을 감안할 때, 우리의 경우도 보다 확충된 농가의 소득 및 경영 위험관리 방안 마련을 위한 농업보험제도의 확충이 요구된다.

(1) 농업생산의 불확실성 및 시장위험으로부터 농가의 소득 손실을 보상하기 위한 수입보장 보험 프로그램의 개발 및 긴급재해에 대비한 농업지원프로그램의 확충이 필요하다.

- 우리나라도 2001년부터 농작물보험제도를 도입하여 시행 중이나 농가의 경영불안을 해소하기에 미흡한 실정이고, 아직도 보험상품이 초기단계의 수량손실 피해 보상 위주이며, 가격 등 시장위험이나 비보험작물 재배 농가의 경영불안을 해소하는 장치가 마련되어 있지 않다.

- 특히 농작물보험대상 작물이 아닌 경우는 자연재해로 인한 피해 발생시 국민안전처가 주관하는 구호성 재해지원제도에 의존하고 있기에 다양한 작물을 재배하고 있는 농가 경영위험 축소를 위한 농업보험 및 재해지원제도의 확충이 필요하다.

(2) 농업위험관리 정책수단별 주요 정책 수혜대상 농민을 차별화할 수 있는 맞춤형 정책 설계를 강구해 나가야 한다.

- 농업직불제도는 보다 장기적이고 평균적인 자료를 가지고, 주요 정책대상 품목에 한해 수혜자격과 지급한도를 정해 지원되는 정책으로 기본적으로 대표적 평균 중소규모 농가의 연도별 수입을 안정화시키고자 하는 대책으로 정립해 나가야 한다.

- 농업보험 제도는 농업직불정책과 달리 농가소득에 따른 가입제한이나 지급한도에 제한이 없기 때문에 특화된 전업농 혹은 매출액이 큰 상업적 기업농들이 직면하는 위험관리 장치로 역할을 수행하도록 해야 한다. 즉 농가 스스로 일정

부분의 보험료를 부담하면서 보상범위를 자율적으로 선택하는 농업보험은 최근의 품목별 농장단수 및 변화하는 가격 상황을 기준으로 발동됨으로써 현실적으로 개별 농장특성에 보다 적합한 위험관리 장치로 매출규모가 큰 전업농이나 기업농들의 농가위험관리 장치로 활용해 나가야 한다.

- 농업직불제나 농업보험제도로 대응하기 어려운 긴급하고 심각한 재해로 인한 농가손실을 보전하기 위해 농업재해지원제도(Disaster Payment)를 확충해 나가야 할 것이다. 미국과 같이 홍수, 가뭄, 가축질병 등 긴급재해, 기상이변, 환경조건 변화에 따른 농업재해가 발생했을 때, 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물을 위한 비보험작물 재해지원(NAP), 재해농가에 피해복구 및 경영자금을 융자지원 하는 긴급재해융자(EL), 그리고 미국의 보완적 농업재해 지원 프로그램(SADA) 등과 같이 농가의 긴급재해발생시 소득 및 경영안정을 위한 긴급지원을 할 필요가 있다.

(3) 현재 시범 사업 중인 수입보장보험을 전국 단위의 본사업으로 개편하고, 대상품목을 확대하여 농가 맞춤형 다양한 보험상품을 개발한다.

- 현재 콩, 포도, 양파, 마늘, 고구마, 가을감자 등을 중심으로 시범사업 수준으로 운영 중인 수입보험 대상 품목을 확대하고, 지역별, 품목별, 농가별 특성과 여건에 부합하는 새로운 보험상품을 개발해 나간다.

(4) 예상치 못한 심각한 큰 재해가 발생할 경우 농가 경영회생을 지원하기 위해 원칙적으로 모든 농가가 가입하는 기초농업재해보험을 도입한다.

- 기초농업재해보험은 심각한 재해가 발생한 경우 농가 경영회생을 위한 기본적인 지원을 받을 수 있도록 한 제도로 개발한다.
- 이 기초보험은 판매를 목적으로 농작물을 재배하는 모든 농가의 가입을 원칙으로 하고, 보험료를 전액 정부에서 지원하며 농가는 행정비용으로 보험 가입 1개 작물당 일정액의 행정 및 운영 수수료만을 부담한다.

※ 참고로 미국의 기초농업재해보험은 농작물수량이 평균 단수의 50%이하로 감소한 경우, 50% 이상 감소한 부분에 대해 해당품목 수확기 평균가격의 55%를 기준으로 보험금을 받는다.

- 이 보험상품은 보험료를 전액 정부에서 지원하며 농가는 행정비용으로 보험 가입 1개 작물당 일정액의 수수료만을 부담한다(2018년 농업법은 655달러).

(5) 미국과 같이 농업직접지불제 등 정책의 수혜를 받기 위해 농가는 최소한 대재해보험(CAT) 이상의 기초보험 상품을 구매하도록 한다.

- 일반적으로 농업보험의 가입은 원칙적으로 농가들의 자발적인 임의 가입방식이나 미국과 같이 유통지원용자, 가격 및 수입보전직불, 긴급재해지원 등 농가 지원사업의 수혜조건으로 기초보험 성격인 대재해보험(CAT) 이상의 작물보험 가입을 의무화할 필요가 있다.

(6) 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물재배 농가를 위해 비보험작물재해지원 제도를 시행한다.

- 농업재해보험의 대상 품목에 포함되지 않아 보험가입을 할 수 없는 작물을 재배하는 농가가 심각한 자연재해로 인한 경영손실을 보전하기 위한 제도이다.
- 농업재해보험 대상에서 제외된 농작물 중에서 상업용으로 생산되고 있는 품목을 대상으로 한다.
- 재원은 농가별 혹은 품목별로 설정되는 일정금액의 자조금에 국고재원을 매칭하는 형태로 운영한다.

※ 미국의 경우 비보험작물재해지원제도(NAP) 가입 농가는 행정비용(service fee)으로 작물당 325불, 혹은 농가당 825불 중 적은 것을 선택하여 지불한다.

## 10. 기타(여러 챕터에 걸쳐 강조되고 있는 분야)

□ (신규농업인(beginning farmers), 사회적 약자 농업인(socially disadvantaged farmers)<sup>10</sup>), 제대군인 농업인(veteran farmers)에 대한 지원 강화) 2018년 농업법은 신규농, 사회적 약자 농업인, 제대군인 농업인에 대한 지원 강화차원에서 주요 항목별 농가지원 프로그램에서 이들에 대한 재원 할당과 함께 지원을 강화 조치를 시행한다.

○ 신규농업인(beginning farmers), 사회적 약자 농업인(socially disadvantaged farmers), 제대군인 농업인(veteran farmers)에 대한 지원 강화조치가 규정된 항목은 Title I (Commodities), Title II (Conservation), Title V (Credit), Title VII (Research), Title X(Horticulture), Title XI (Crop Insurance) 등에 걸쳐 있다.

(1) (품목별 농가지원(Title I)을 받기 위한 영농규모에 대한 예외 인정): 일반적으로 가격손실보상(PLC)와 수입손실보상(ARC)의 혜택을 받기 위해선 10에이커 이상의 영농규모를 유지해야 한다.

- 미국에서 10에이커(=4.05ha 혹은 12,242평) 미만의 영농규모를 가진 농업인은 원칙적으로 취미농으로 간주되어 정부 정책의 수혜를 받을 수 없다.

- 2014년 농업법에서는 사회적 약자 농업인(socially disadvantaged farmers)에 대해서만 이에 대한 예외를 인정해 주었으나 2018년 농업법에서는 신규농업인(beginning farmers), 제대군인 농업인(veteran farmers)에까지 영농규모 요구조건의 예외를 인정한다.

(2) (보전(Title II) 관련 환경개선지원제도(EQIP)의 선급금 지급을 상향 조정): 일반적으로 환경개선지원제도(EQIP) 계약을 맺은 농가는 자신이 해야 할 보존 관행을 완료된 후, 감독기관의 승인을 받은 후 비용을 지급받는다.

10) 참고로 미국에서 사회적 약자 농업인(socially disadvantaged farmers)은 아메리턴 인디언, 알래스카 부족, 히스패닉, 아시안, 태평양 섬 지역 출신 등 인종적으로 부족적으로 사회적약자그룹(Socially Disadvantaged Group)에 속한 사람임. [https://lrftool.sc.egov.usda.gov/SDFP\\_Definition.aspx](https://lrftool.sc.egov.usda.gov/SDFP_Definition.aspx)

- 2014년 농업법에서는 자원빈약 농업인(limited-resource farmers), 사회적 약자 농업인(socially disadvantaged farmers), 제대군인 농업인(veteran farmers), 신규농업인(beginning farmers)의 경우 보전관행 약속 준수를 위한 자재 및 설비구입 등 전체 비용의 50% 미만에 대해 선급금을 지원하였으나 2018년 농업법은 50% 이상으로 선급금 지원을 할 수 있도록 상향 조정한다.
- (3) (보전(Title II) 관련 토양건강 및 소득보호 프로그램의 지원 강화): 일반적으로 프레리 포틀(Prairie Pothole) 지역의 생산성이 낮은 농지를 생산에 이용하지 않고 저비용 다년생 토양보호 작물(perennial cover crop)을 심을 경우 카운티 평균 임대료의 50%에 해당하는 금액을 매년 농가에 지원한다.
- 2018년 농업법은 신규농업인, 사회적 약자 농업인, 제대군인 농업인의 경우 연간 임대료의 75%에 해당하는 금액을 매년 농가에 지원하도록 하고, 소요되는 비용의 50%도 분담 지원하도록 한다.
- (4) (보전(Title II) 관련 긴급보전 프로그램 지원 강화): 일반적으로 자연재해로 피해를 입은 농지를 복구하기 위해 농업생산자에게 75%의 비용 분담금을 지급하고 있다.
- 2014년 농업법은 자원빈약 농업인(limited-resource farmers)의 경우 복구비용의 최대 90%까지 지원하도록 하고 있으나 2018년 농업법은 90%까지 지원을 신규농업인과 사회적 약자 농업인으로 까지 확대한다.
- (5) (신용(Title V) 관련 농지소유 대출 자금 자격요건 완화): 일반적으로 농지소유 대출 자금을 지원받기 위해서는 최소 3년 이상의 영농경험을 요구하고 있음.
- 2018년 농업법은 자격 있는 신규농업인의 경우 이러한 3년 이상의 영농경험 요구조건이 완화되거나 면제된다.
  - 예컨대 신규농업인 일정한 교육 또는 멘토 기반의 경험을 가지고 있거나, 미국 군대에서 명예롭게 제대했거나, 농가지원청(FSA)의 청년 대출금을 성공적으로 상환한 경우, 경험 요건은 1년 또는 2년으로 줄어들 수 있고, 1년 이상의 농업노동의 경험이 있는 경우는 아예 면제된다.
- (6) (신용(Title V) 관련 농장 용자 보증을 상향 조정): 2018년 농업법은 일반 농가 농장 보증 대출의 경우 자산가치의 90%까지로 제한되나 신규농업인과 사회적 약자 농업인의 경우 보증 비율을 자산가치의 95%까지로 상향조정하였다.

- (7) (연구(Title VII) 관련 차세대 농업기술 개발 독려): 2018년 농업법은 농업부장관에게 신규농업인들의 시장 진입 장벽을 제거하는 모바일 기술 개발을 위한 차세대 농업기술 시상대회를 개최하도록 하였다.
- (8) (연구(Title VII) 관련 우선순위에 청년, 신규, 사회적 약자, 제대군인 출신 농업인을 위한 연구개발 명시): 2018년 농업법은 토양 건강유지, 농작물 생산 및 유통부문에 대한 노동절약적 기계화와 자동화 연구와 함께 청년, 신규, 사회적 약자, 제대군인 출신 농업인의 진입장벽을 제거할 수 있는 연구개발을 핵심 분야로 적시하고 있다.
- (9) (원예농업(Title X) 관련 고부가가치 농작물 생산농가 지원에 우선 순위 부여) 고부가가치 원예 및 특수작물 재배와 상품 개발 활동을 지원하는 프로그램에서 중소규모 가족농과 함께 신규, 사회적 약자, 제대군인 출신 농업인을 우선적으로 지원할 것을 명시하였다.
- 2018년 농업법은 이 프로그램을 위해 2019 회계연도부터 2023 회계연도까지 연간 4천만 달러에서 5천만 달러까지 재정지출을 승인하였다.
- (10) (작물보험(Title XI) 관련 신규농업인, 사회적 약자 농업인, 제대군인 출신 농업인들의 작물보험 혜택 제공을 위한 노력 명시) 신규농업인, 사회적 약자 농업인, 제대군인 출신 농업인들의 작물보험 혜택 제공 확대를 위해 3년마다 이들의 참여를 증대 시킬 수 있는 평가 보고서를 작성할 명시하고 있다.
- (11) (작물보험(Title XI) 관련 신규농업인에 대한 전체 농장 수입 보험료 지원 강화) 2018년 농업법은 신규농의 정의를 기존 5년 이내 농목장을 운영해온 사람에서 10년 이내로 확대하여 재정의하고, 신규농업인이 농장전체 수입보험에 가입할 경우 보험료의 10% 포인트를 추가 지원하도록 하였다.

□ (시사점) 미국은 미래 농업을 이끌 차세대 신규 창업농의 육성에 정책적 지원을 강화해 오고 있으며, 동시에 사회적 약자 농업인과 제대군인 출신 농업인의 성공적 영농 정착을 위해 융자지원 등 다양한 정책적 노력을 기울이고 있다.

- 2018년 기준으로 미 농업부 농가지원청(FSA)는 16억 달러 규모로 신규 농업인에게 16,420건을 직접 융자해주었으며, 추가적으로 10억 달러의 규모로 신규농업인에게 3,323건의 대출을 보증했다.
  - 위와 같은 미 농업부 농가지원청(FSA)의 신규농에 대한 직접대출과 대출 보증액은 전체 대출과 대출 보증의 각각 56.3%와 47.4%를 차지한다.
  
- 2018년 기준으로 미 농업부 농가지원청(FSA)는 415.9백만 달러 규모로 사회적약자 농업인에게 6,850건을 직접 융자를 해주었으며, 추가적으로 349.5백만 달러의 규모로 사회적약자 농업인에게 849건의 대출을 보증했다.
  - 위와 같은 미 농업부 농가지원청(FSA)의 사회적 약자 농업인에 대한 직접 대출과 대출 보증액은 전체 대출과 대출 보증의 각각 22.2%와 12%를 차지한다.
  
- 2018년 기준으로 미 농업부 농가지원청(FSA)는 82.1백만 달러 규모로 제대군인 출신 농업인에게 1,026건을 직접 융자해주었으며, 추가적으로 76백만 달러의 규모로 제대군인 출신 농업인에게 224건의 대출을 보증했다.
  - 위와 같은 미 농업부 농가지원청(FSA)의 제대군인 출신 농업인에 대한 직접 대출과 대출 보증액은 전체 대출과 대출 보증의 각각 3.6%와 2.9%를 차지한다.
  
- ※ (한국 농정에 주는 시사점) 농업후계인력이 부족한 우리나라의 경우도 미래 농업의 발전과 지속가능성 유지를 위해 미국과 같이 신규 창업농업인의 유입과 역량 강를 위한 종합적이고 체계적인 지원이 필요하며, 동시에 농촌지역의 다문화 가정 증가 추세를 고려하여 지금부터라도 이민자 농업인 등 사회적 약자 농업인과 제대군인 농업인의 성공적 영농 정착을 위한 다양한 정책적 지원 노력이 전개될 필요가 있다.

□ (로컬푸드(Local and Regional Foods)에 대한 정책적 관심과 지원 강화) 2018년 농업법은 최근 지역경제의 균형적 발전, 지역순환적 농식품 공급과 소비에 대한 과 사회적 수요 부응차원에서 로컬푸드에 대한 정책적 관심과 지원을 강화했다.

- (1) 로컬푸드(Local and Regional Foods)에 대한 정책적 관심과 지원은 Title I (Commodities), Title II (Conservation), Title IV (Nutrition), Title VI (Rural Development), Title VII (Research, Extension, and Related Matters), Title X (Horticulture) 등에 걸쳐 있다.

- (2) (품목별 농가지원(Title I)의 비보험작물 재해지원제도(NAP)지원 관련 소규모, 소비자직거래, 도시농업 생산품목에 대한 배려) 2018년 농업법은 비보험작물의 자연재해로 부터의 손실 보상에 요구되는 재배기록과 정보제공 부담을 줄여주기 위한 조치를 미 농업부 농가지원국(FAS)이 위험관리국(RMA)과 협력하여 마련하도록 하였다.
- (3) (보전(Title II) 관련 환경보전 혁신 연구 및 지원금(Conservation Innovation Grants (CIG))에 대한 수혜자 확대) 2018년 농업법은 일반적으로 전통적인 농장의 환경보전 관행의 혁신을 위한 연구와 지원 장려금으로 사용되던 환경보전 혁신 연구 및 지원금(CIG)의 수혜자로 도시농업, 직거래 및 지역농민과 협력하여 현장 환경보전 관행을 수행하고자 하는 지역대학을 포함한 주체로 확대 적용하도록 하였다
- (4) (영양(Title IV) 관련 저소득계층 식품영양지원프로그램의 로컬 과일과 채소 구매 우선 지원) 2018년 농업법은 SNAP 수혜자인 저소득 소비자의 과일과 채소 구매를 장려하기 위한 인센티브지원제도로 2014년 농업법에서 신설된 저소득계층 식품영양지원프로그램(FINI)의 명칭을 Gus Schumacher Food Insecurity and Nutrition Incentive Program으로 변경하고, 가급적 현지 또는 지역적으로 생산된 과일과 채소를 파머스마켓과 같은 직거래 장터에서 구매한 경우를 우선지원하도록 하였다.
- 또한 Gus Schumacher Food Insecurity and Nutrition Incentive Program 속에 시범사업으로 원예작물 처방 프로그램(Produce Prescription Program (PPP))을 신설하여 (i) 건강상태가 나쁘거나 식생활 습관상 건강 위험에 직면한 저소득자에게 적절한 신선한 과일과 채소를 제공하고 (ii) 이러한 저소득층에 대한 맞춤형 과일과 채소 공급 프로젝트가 개인의 식생활패턴, 식량안보, 의료보험 이용과 비용에 미치는 영향을 평가하기 위해 비영리 단체 또는 주/지방 기관들을 지원하도록 하였다.
  - 2018년 농업법의 저소득계층에게 신선 과일과 채소를 제공해주는 식품영양지원프로그램인 Gus Schumacher Food Insecurity and Nutrition Incentive Program은 항구적 법정의무지출 프로그램을 개편되었으며, 법정의무 재정지출 규모는 2019년 4,500만 달러에서 2023년 5,600만 달러까지 매년 증가되며, 추가적으로 연간 500만 달러 이상의 재량적 예산지출이 승인되었다.

- (5) (농촌개발(Title VI) 관련 농촌지역 사업체 용자 지원프로그램 중 로컬 및 지역 식품기업체에 대한 지원) 2018년 농업법은 2019년~2023년 동안 전체 농촌지역 사업체 용자 지원프로그램 지원액의 5%를 로컬 및 지역 식품기업체에 대한 용자 지원금으로 할당하였다.
- (6) (연구와 지도(Title VII) 관련 도시, 실내, 로컬푸드 시스템 활성화 등 새롭게 부상하는 농업생산 연구, 교육, 지도 지원 강화) 2018년 농업법은 2014년 농업법의 도시, 실내, 로컬푸드 시스템 활성화 등 새롭게 부상하는 농업생산 연구, 교육, 지도용 지원금을 유지하고, 이에 대한 재정지출 규모를 연간 1천만불 수준에서 승인하였다.
- (7) (원예(Title X) 관련 지역농업 시장프로그램(Local Agriculture Market Program: LAMP)을 통한 로컬 및 지역 푸드 업체와 시장개발 통합지원) 2018년 농업법은 기존 농업법의 농민시장 및 지역 식품 촉진 프로그램(FMLFPP)과 부가가치 농산물 시장 개발 프로그램(VAPG)의 목적과 기능을 통합한 지역농업 시장프로그램(LAMP)을 항구적으로 승인된 법정 의무지출 프로그램으로 신설하였다.
- 농민과 지역식품 및 유통기업간의 밸류체인을 고려한 시장개발을 효과적으로 지원하고자 기존의 농민시장, 로컬푸드 및 지역 식품 기업에 대한 개별 정책 프로그램을 통합 운영할 수 있도록 하였다.

□ (시사점) 2018년 농업법은 2002년 농업법 개정 이후 강조되고 있는 로컬푸드 및 지역식품 시스템 구축을 지원하는 프로그램을 강화하였는데, 2018년 농업법의 여러 챕터에 걸쳐 시행될 로컬푸드 시장 및 지역식품 시스템 활성화 지원을 위한 법정 의무지출액은 약 6억 5,000만 달러로 이와 관련된 지원이 공식적으로 개시된 2002년 농업법에 비해 3배 이상 증가하였다.

- 2018년 농업법에서 저소득계층의 신선 과일과 채소를 제공해주는 식품영양지원프로그램인 Gus Schumacher Food Insecurity and Nutrition Incentive Program과 지역농업 시장프로그램(LAMP)을 항구적 법정 의무지출 프로그램으로 개편하였는데, 이는 향후 개정되는 다른 농업법에서 2018년 농업법에서

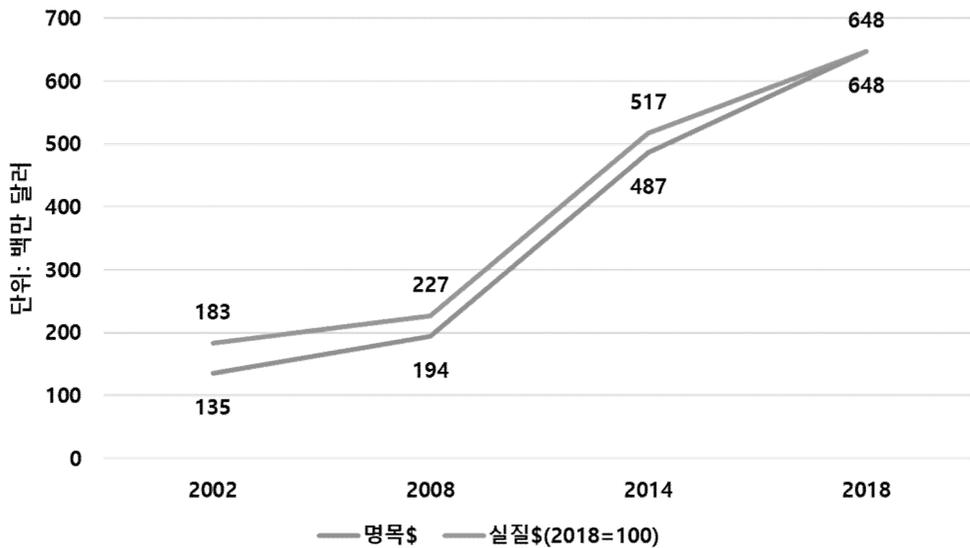
승인된 이들 프로그램에 대한 재정지출이 기준선(baseline)이 된다는 측면에서 매우 큰 의미를 가진다.

- 미국 정부의 로컬푸드 시장개발 및 지역식품 시스템 구축에 대한 정책적 관심과 비중이 그 만큼 높아졌음을 의미한다.

○ 2018년 농업법에서 기존 농민시장 및 지역식품 촉진 프로그램(FMLFPP)과 부가가치 농산물 시장 개발 프로그램(VAPG)을 통합한 형태로 항구적 법정 지원 프로그램으로 지역농업 시장프로그램(LAMP)을 신설한 것은 지역식품 순환 시스템이 다양해지고 복잡해지는 현실에서 미 농업부가 지역내 밸류체인을 감안하여 로컬 및 지역 식품 시스템의 혁신을 효과적으로 지원하기 위한 것이다.

○ 미국의 로컬푸드 시장 및 지역식품 시스템 활성화를 위한 지원 확대 움직임은 지역 순환적 농식품 공급과 소비에 대한 사회적 수요 증대에 부응하고, 궁극적으로 농촌지역경제의 활력 유지를 통한 도농간 균형적 발전을 도모하기 위한 것이다.

그림 3-2. 미국 농업법(2002년~2018년) 로컬 및 지역 농식품 시스템\* 구축 관련 의무재정지출 변화 추이



주 : 로컬 및 지역 농식품 시스템 구축과 관련된 의무재정지출 프로그램들을 나열하면 다음과 같다: WIC Farmers' Market Nutrition Program (2002 농업법); Seniors Farmers' Market Nutrition Program (2002, 2008, 2014 농업법); Assistance for Community Food Projects (2008, 2014, 2018 농업법); Farmers' Market Promotion Program (2008 농업법); Pilot projects to evaluate health and nutrition promotion in the SNAP (2008 농업법); Farmers Market and Local Food nutrition Program (2014 농업법); Food Insecurity Nutrition Incentive Program (2014); Gus Schumacher Nutrition Incentive (2018 농업법); Local Agriculture Market Program (2018 농업법); Urban, Indoor, and Other Emerging Agricultural Production Research, Education, and Extension Initiative (2018 농업법).

자료: USDA, Economic Research Service Analysis of the 2002, 2008, 2014 and 2018 Farm Acts

※ (한국 농정에 주는 시사점) 도농간 소득격차의 심화와 함께 농촌경제의 활력이 갈수록 떨어지는 우리나라의 경우도 미국과 같이 로컬푸드 시장과 지역 농식품 순환 시스템 구축에 보다 많은 정책적 관심과 지원 강화가 필요함. 우선적으로 미국과 같이 로컬푸드 시장 및 지역식품 시스템 활성화를 위한 정책 지원 규모를 획기적으로 늘려나가고, 지역 농민과 지역식품 및 유통기업간의 밸류체인을 고려한 효과적인 통합적 정책지원 프로그램 개발이 요구됨.

## 제4장

### 요약 및 결론

- 본 연구는 2018년 미 농업법 개정에 따른 주요 정책별 변화내용을 2014년 농업법과 비교 분석하여 향후 5년간 추진될 미국의 농정방향을 전망해 보고, 한국 농정에 주는 정책 시사점을 찾아보았다.
- 특히 본 연구에서는 품목별 농가소득 지원 프로그램(Commodity), 환경보전(Conservation), 무역(Trade), 영양(Nutrition), 신용(Credit), 농촌개발(Rural Development), 연구 및 지도(Research and Extension), 원예농업(Horticulture), 작물보험(Crop Insurance) 등 주요 정책 분야별 내용을 분석하고, 이러한 미국의 주요 정책 분야별 농정방향이 한국 농업정책에 주는 의미와 시사점을 제시하고자 하였다.
- (농업 재정지출의 증가) 2018년 미 농업법 개정에 따라 향후 5년(2019년 ~2023년) 동안 예상되는 농업분야 법정 의무 재정지출 규모는 약 4,283억불(연평균 857억불)로 예측되며, 이는 기존 2014년 농업법이 지속될 경우에 비해 향후 5년간 약 1,820백만불이 증가한 수준이다.
- 전체 농업분야 재정지출액에서 차지하는 주요 정책 분야별 비중은 대체적으로 기존 2014년 농업법과 유사한데, 2018년 농업법이 시행되는 향후 5년간 전체 재정지출액에서 차지하는 비중은 영양지원(76.1%), 작물보험(8.9%), 품목별농가지원(7.3%), 보전프로그램(6.8%)의 순으로 예산지출이 많을 것으로 추정된다.
- 이들 네 개 주요 정책 분야가 전체 농업재정지출에서 차지하는 비중은 99.1%에 달한다.

- 기존 2014년 농업법에 비해 2018년 농업법에서 재정지출 규모가 증가할 것으로 예상되는 항목은 보전(555백만불), 연구 및 지도(365백만불), 원예농업(250백만불), 무역(235백만불), 에너지(109백만불), 품목별 농가지원정책(101백만불), 영양(98백만불) 등의 순이다.
- 반면에 재정지출이 기존 농업법에 비해 줄어들 것으로 예측된 정책분야는 작물보험(-47백만불)이었으나 이는 향후 주요 작물보험 대상작물의 단수와 가격 변화에 대한 전망치에 크게 좌우되는 경향이 있어 실제 재정지출액과는 상당한 차이가 존재하는 특성이 있다.

**□ 품목별 농가지원 프로그램(Title I): 정책대상 품목에 대한 농업 경영 및 소득 안전망 장치 강화**

- 트럼프 행정부 출범과 함께 이루어진 2018년 농업법 개정은 미국 정부의 재정절감 노력 차원에서 당초 큰 개혁과 변화가 예상되던 것과 달리 오히려 2014년 농업법보다 농업과 농가의 소득 및 경영안전망이 좀 더 강화된 방향으로 개정된 것으로 평가된다.
- 2018년 농업법은 2014년 농업법의 가격손실(PLC) 및 수입손실보상(ARC)제도를 강화하며 2023년까지 재승인하고, 낙농 및 설탕 농가 지원 프로그램도 강화하였다.
- 주요 정책대상 품목별 농가지원 프로그램(Title I)에서 농업경영 및 소득 안정망 장치 강화 내용을 살펴보면 아래와 같이 요약된다.
- 주요 품목의 용자단가 인상,, 가격손실보상제도(PLC)의 기준가격 상향, PLC 및 ARC 정책 지원 단수의 업데이트를 위한 농가 선택기회 부여, 최근 상승가격을 반영할 수 있는 실효 기준가격 개념 도입,
- PLC와 ARC 재선택 기회 부여, 낙농 및 설탕 농가 지원제도 강화
- 농가지원 한도에 유통지원용자제도 제외 조치 시행, 가족농의 범위 확대를 통한 농가지원 한도의 실질적 확대
- 이렇게 당초 예상과 달리 2014년 농업법 보다 농가 소득 및 경영 안정망 장치가 강화되는 방향으로 2018년 농업법이 개정된 큰 이유는 우선 (1) 최근 몇 년간 낮아지고 있는 농작물 가격 추세, (2) 중국, 캐나다, 멕시코, EU 등 주요 교역국과의 무역갈등으로 인한 농산물 수출감소 등 농업부문과 농가경제의 어려움, (3)

농업계에 호의적인 민주당의 중간선거 승리 등 정치적 현실 등이 반영된 결과로 여겨진다.

- 미 농업부(USDA)에 따르면 주요 농작물의 가격하락으로 2018년 농가 순소득이 전년대비 12% 가량 하락하고, 지난 40년 동안 가장 농업소득 여건이 좋았던 2012년/13년 대비 1/3 수준으로 인플레이션을 감안하면 2002년 이후 경험하지 못한 낮은 수준이다.

○ 우리나라의 경우도 미국과 같이 농가의 소득 및 경영 안정망 확충에 보다 많은 정책적 지원노력이 요청된다.

- 1995년 WTO 출범과 주요국과의 FTA 체결을 통한 농산물 시장개방 확대 추세 속에 최근 기후변화, 병해충, 가축질병의 빈도가 증가하면서 농가소득 및 경영불확실성이 높아지는 국내 상황을 감안할 때, 우리 정부도 농업위험관리 전략 체계 구축 차원에서 농가의 경영 및 소득 안전망 장치 강화가 필요하다.

#### □ 환경보전(Title II): 환경보전관련 지원 확충 및 농가지원과 환경보전 정책을 통합적으로 수행할 수 있는 조직체제로 전환

○ (농업 환경보전관련 재정지출 증가) 2018년 농업법은 2014년 농업법에 의해 추진된 환경보전관련 프로그램의 골격을 대부분 그대로 유지하면서 물, 공기, 토양의 보전과 질 향상, 야생동물 서식지 보호 등을 위한 사업을 위해 재정지출을 증가시켰다.

- 2014년 농업법에 비해 농업환경보전관련 법정의무지출 예산을 약 2%(555백만불) 증액하여 향후 5년간(2019년~2023년) 총 287억 1천 5백만불(연간 57억 4천만불) 수준의 재정지출을 승인하였다.
- 특히 미 의회조사국(CRS) 추정에 의하면 재정지출 측면에서 가장 규모가 큰 미국의 4대 주요 농업정책(영양, 보험, 품목지원, 환경보전) 중 2014년 농업법에 비해 2018년 농업법에서 가장 큰 폭의 재정지출 증액이 이루어진 것이 바로 환경보전사업 관련 부문이다.

○ (조직 개편과 확충) 농업생산활동 과정에서 환경보전의 중요성을 감안하여 농업생산(농가지원)과 환경보전 정책을 통합적으로 수행할 수 있는 조직체제로 전환하고, 이를 관장하는 차관보급 직제로 개편하였다.

- 미국의 핵심 농정(농업직불제, 작물보험 등)을 책임지는 농가지원국(FSA), 위협관리국(RMA)과 함께 자연자원보전국(NRCS)을 통합적으로 관장하도록 함으로써 농업생산(농가지원)과정에서 환경보전의 중요성을 강조하며 상호 정책간 유기적 연계를 도모할 예정이다.

○ (농가의 환경보전 의무준수와 연계한 농업정책의 시행) 미국 정부는 1985년 농업법 이후 농업생산자가 정부의 농업지원 정책인 가격 및 수입보상 직불금, 작물보험료 보조를 받기 위해서는 침식가능성이 높은 토지, 습지, 초지보전 의무를 준수해야 한다.

- 이렇게 미국 농정에서 농업자원 및 환경보전 프로그램의 중요성이 증가하는 것은 국민의 삶의 질과 밀접히 연관되는 환경, 생태, 경관 보전의 중요성에 국민들의 인식과 수요가 증대하면서 미국 내 환경보호 단체와 비농업부문의 농업과 농촌과 연계된 농업자원 및 환경 보전에 대한 요구 증대에 부응하기 위함 것이다.
  - 또한 농업부문 지원에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 기초적인 환경보전을 통해 농가지원의 정당성을 확보하기 위한 것이다.

○ 최근 공익형 직불제 중심의 농정 전환을 시도하고 있는 우리나라의 경우도 미국과 같이 농민이 정책수혜를 받기 위해서는 국민들이 공감할 수 있는 농업자원 및 환경보전관련 최소한의 이행의무를 준수하고, 이러한 환경보전 상호의무준수를 전제로 농가지원 정책을 연계해 나가야 할 것이다.

- 농업 생산자가 정부정책의 수혜를 받기 위해 기본적인 의무이행 조건 준수를 전제로 하는 것은 농업이 발휘하는 다원적 공익적 기능의 정책효과를 제고한다는 직접적 이유뿐만 아니라 농업재정 지출에 대한 국민적 공감대 형성 속에 농업지원의 정당성을 마련하고자 하는 전략적 측면에서도 매우 중요한 의미를 가진다.

**□ 무역(Title III): 국제 규율 움직임에 부합하는 식량원조와 함께 미국산 농산물의 해외소비 확대를 위한 식량원조와 수출촉진 정책의 강화**

○ (식량원조 수혜국 농산물 시장에 미치는 부정적 영향 축소) 2018년 농업법은 비긴급상황에서 원조된 식량의 최소 15%이상을 원조 받은 국가에서 현금화하여 프로젝트 운영비용에 사용할 수 있도록 한 규정을 폐지하였다.

- 또한 2018년 농업법은 현물위주의 국제사회 지원에서 농업기술 및 교육, 훈련 기회 확대 등을 통해 국제식량원조 방식을 다변화하기로 하였다.
  - 이는 국제적으로 비판의 대상이 되고 있는 개발도상국에 현물로 지원된 식량의 수혜국내 판매가 해당국의 농산물 가격을 하락시키고, 궁극적으로 개도국의 농업에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 비판의 목소리를 수용한 것이다.
- (미국산 농산물의 수출촉진 정책의 강화) 2018년 농업법은 미국산 농식품 수출 촉진관련 프로그램의 골격을 대체적으로 재승인하면서 2014년 농업법에 비해 무역관련 의무지출 예산을 약 13%(235백만불) 증가시켜 향후 5년간(2019년~2023년) 총 20억 4천 4백만불(연평균 4억 9백만불) 수준의 의무재정 지출을 승인하였다.
- 2018년 농업법은 농산물 수출이 미국 농업에 매우 중요하다는 측면에서 기존의 4개 유형의 미국 농산물 시장개발 및 수출지원 정책을 농산물 무역 촉진 및 활성화 프로그램(Agricultural Trade Promotion and Facilitation Program: ATPFP) 프로그램으로 통합하여 신축적으로 운영할 수 있도록 하였다.
  - 또한 국제적으로 미국이 경쟁력을 보유하고 있는 생명공학 기술로 생산되는 미국산 농산물에 대한 비관세 및 기타 무역장벽을 제거하는 것을 지원하기 위해 연간 200만 불 규모로 생물기술 및 농산물 무역 지원프로그램(BATP)을 신설하였다.
- 위와 같이 미국의 농산물의 해외소비와 밀접히 연관되는 식량원조와 수출확대를 위한 지원 강화는 농산물 수출이 미국 농업에서 차지하는 중요성에 기반한 것이다.
- 미국 농업부에 따르면 농산물 수출이 전체 농업생산액에서 차지하는 비중은 20%에 달하며, 농산물 1달러 수출은 1.27 달러의 높은 생산유발효과를 유발하고, 1억 달러의 농산물 수출은 약 8,000개의 고용창출을 발생시키는 등 농산물 수출이 미국 국민경제에 미치는 긍정적 역할을 감안한 것으로 판단된다.
- 이런 측면에서 우리나라도 미국과 같이 개도국에 대한 식량원조 및 국제농업협력 사업을 일정 수준이상의 항구적 예산을 통해 체계적으로 시행함으로써 국내산 농산물의 해외소비 기반을 확충하고, 국가의 이미지를 제고함으로써 상업적 수출의 우호적 분위기와 기반 구축에 기여하도록 할 필요가 있다.

- 또한 WTO 농산물 수출보조 규율 강화 움직임에 부합하면서도 농식품 수출농가, 단체, 협회와 기업에 도움이 될 수 있는 다양한 해외시장정보 제공, 비관세장벽 철폐지원 등 해외시장 진출 촉진을 위한 조직 및 예산 확충이 필요하다.

**□ 영양(Title IV): 미국 농산물 소비정책의 핵심적 정책 수단으로서의 위상 유지**

- (미국 농업재정 지출의 가장 큰 비중 유지) 2018년 농업법 개정과정에서 가장 쟁점이 되었던 국민 영양지원(Title IV) 부문은 예상과 달리 예산지출 오남용과 수혜자들의 노동 및 고용 기회 증진을 위한 일부 개선을 전제로 미국 농업관련 재정지출에서 가장 많은 예산을 사용하는 부문으로 작동하고, 미국산 농식품의 소비확대 측면에서 계속 매우 중요한 정책적 위상을 유지하게 되었다.
  - 저소득층 및 취약계층에 대한 식품영양지원 프로그램이 전체 농업예산에서 차지하는 비중은 76.1%로 예측되며, 향후 5년간 3,260억원(연평균 652억불)의 재정지출이 소요될 것으로 예상된다.
- (저소득 계층 및 어린 학생의 건강 유지를 위한 신선 과일과 채소 구입 지원 강화) 2018년 농업법은 저소득 계층의 과일과 채소 구매를 장려하기 위한 인센티브지원제도로 2014년 농업법에서 신설된 식품영양지원프로그램(FIND)을 Gus Schumacher Food Insecurity and Nutrition Incentive Program으로 통합하고, 연간 5천만 달러 규모의 항구적 지원 프로그램으로 개정하였다.
  - 또한 2018년 농업법은 저소득층이 많은 초등학교 신선과일 및 채소 제공 프로그램(FVFP)에 연방정부의 자금 지원을 확대하고, 농업부(USDA)가 학교 급식용 식자재 구입에 “미국산 구매(Buy American)” 요건을 준수할 것을 요구하였다.
- (건강식품 구매 촉진을 통한 지역 농업과 농촌경제 활성화 유도) 저소득 고령층의 건강개선을 위한 파머스마켓 구매지원, 어린 청소년들의 지역산 신선 과일 및 채소 제공지원 등을 통해 로컬 및 지역 농산물 소비확대 및 지역 농업인의 소득과 농촌경제 활성화에 기여하도록 하고 있다.
  - 특히 학교에서 신선과일 및 채소 제공 프로그램(FVFP)의 수혜를 받는 학생들에게 단지 과일 및 채소 제공이외에 바른 식생활 교육을 병행하여 올바른 먹거리 선택뿐만 아니라 농업과 농촌에 대한 이해 증진과 긍정적 인식을 함양하고 있다.

- 미국 농업업에 의해 수행 중인 저소득 취약계층에 대한 식품영양지원제도는 매우 오랜 역사를 가진 정책으로 전체 농업예산지출의 2/3 이상을 사용하는 농업부 주도의 핵심 프로그램으로 국민들의 건강 개선을 통한 의료비용 절감과 국가 경쟁력 제고와 함께 미국산 농산물의 소비 확대 차원에서 중요한 정책 수단으로 활용되고 있다.
- 향후 우리나라도 미국의 식품 및 영양지원 정책을 적극 참고하여 저소득 및 노령 취약계층, 아동 및 청소년 등에게 건강하고 우수한 먹거리에 대한 접근기회 확대와 함께 로컬푸드에 대한 소비촉진을 통해 국내산 농산물의 수급 및 가격안정의 핵심적 정책 수단으로 활용하는 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.
  - 특히 미국의 식품 및 영양지원 정책과 연계하여 수행 중인 학교 식생활교육 정책을 참고하여, 어린 시절부터 올바른 먹거리 선택을 통한 건강개선뿐 아니라 환경과 생태, 인간과 생명, 지역사회의 공존 등 윤리적 소비행동을 유도하고, 농업과 농촌에 대한 이해도를 높여 향후 성인이 되었을 때 농업과 농촌정책을 지지하는 성숙한 시민이 되도록 해야 할 것이다.

**□ 신용(Title V): 농업자원 및 영농재원이 부족한 가족농, 창업농, 사회적 약자 및 세대균인 용어인에 대한 신용사업 확충**

- (농가대출 및 신용보증 정책 강화) 연도별 직접대출 및 신용보증을 포함한 전체 농가대출 및 신용보증을 위한 예산 규모를 증가시키고, 직접용자와 대출보증의 최고 한도를 상향 조정하여 신용부족 농가의 용이한 자금조달을 위한 정책을 강화했다.
  - 전체 농가대출 및 신용보증 수준을 현행 42억 달러수준에서 2019년~2023년까지 단계적으로 100억 달러까지 증가시켰다.
  - 농지구매를 위한 직접 대출한도를 현행 30만 달러에서 60만 달러로, 신용보증의 경우 70만 달러에서 175만 달러로 상향 조정하였으며, 농장 운용자금도 직접 대출한도를 현행 30만 달러에서 40만 달러로, 신용보증의 경우 70만 달러에서 175만 달러로 상향 조정하였다.
- (농가대출 및 신용보증 정책에 있어 신규 창업농, 사회적 약자 농업인, 세대균인 농업인에 대한 신용지원에 특별 배려) 2018년 농업법은 신규 창업농, 세대균인

농업인, 사회적 약자인 농업인에 대한 대출과 보증을 용이하게 하기 위해 농업 신용 수혜자격 및 농지소유 자금대출과 관련하여 최소 3년 이상 영농조건 등 자격요건을 경감 혹은 면제할 수 있도록 농업부 장관에게 재량권을 부여하였다.

○ (농업부 장관에게 소액대출 재량권 부여) 2018년 농업법은 연도별로 승인된 한도 이상으로 직접대출의 필요성이 있다고 농업부 장관이 판단한 경우 추가적으로 직접운영 소액대출(direct operating microloans)을 연간 최대 500만 달러 이내 예산으로 지출할 수 있도록 허용하였다.

- 소액대출은 대규모 대출보다 융통성 있는 요건을 적용하여 농민당 최대 5만 달러까지 대출할 수 있도록 하였다.

○ 미국 농업부의 신용정책은 민간금융기관으로부터 대출을 받기 어려운 신용부족 가족농, 신규농, 사회적 소외농, 제대군인 농업인에 대한 마지막 의지 수단으로 중요한 역할을 수행함으로써 전통적으로 지속가능한 농업과 농촌공동체 유지에 큰 역할을 수행하고 있다.

- 원천적으로 신용과 자금이 부족한 이들 목표 농가들을 위해 전체 신용정책 재원의 일정비율 할당하여 지원함으로써 농지구매와 운영자금을 확보할 수 있는 신용 접근 기회를 제공한다.

○ 우리나라의 경우도 인플레이션과 농지가격 상승 등 대내외 여건변화를 반영하여 영농자금 조달에 어려움을 겪는 가족농, 후계농, 창업농, 제대군인, 사회적 약자 농업인에 대한 대출 및 신용보증 규모를 지속적으로 확대해 나감으로써 영농 의욕은 있으나 자금이 부족한 농가들의 성공적 영농 정착에 기여해 나갈 필요가 있다.

#### □ 농촌개발(Title VI): 범부처적 농촌개발 정책의 협력 중요성 강조

○ (농촌개발에 대한 정책 지원 강화) 2018년 농업법은 2014년 농업법상 농촌개발(rural development) 프로그램을 대부분 재승인하고, 유사한 정책들을 통합하면서 보다 강화된 농촌개발 정책을 제안하고 있다.

- 농촌의료복지, 농촌통신서비스 등을 개선하고, 특히 여러 부처가 연관되는 농촌 지역사회개발, 농촌비즈니스개발 및 농촌 기반시설 구축 사업을 통합 추진하여 농촌지역별 특성을 감안한 우선순위의 사업을 신축적으로 정해 지원할 수 있도록 하였다.

- (농촌지역의 혁신과 경제발전을 위한 특별위원회 설치) 2018년 농업법은 미국 농촌경제의 활력과 농촌주민의 삶의 질 향상을 위한 범부처적인 특별위원회를 출범시켰다.
  - 2018년 농업법은 농촌개발에 있어 범부처적인 협력과 지원의 중요성을 감안하여 농촌지역 혁신과 경제발전을 위한 범부처적 위원회(Council on Rural Community Innovation and Economic Development)를 신설하여 농촌개발을 위한 강력한 발판을 마련하였다.
  - 특히 본 위원회는 농업부(USDA) 장관을 위원장으로 재무부, 국방부, 법무부, 내무부, 상무부, 노동부, 보건복지부, 주택 및 도시개발부, 교통부, 에너지부, 교육부, 국토안전부, 환경청, 국가경제위원회(NEC), 중소기업청, 환경관리위원회, 식약처, 기획예산처, 백악관 공보실과 국무조정실 등 26개 관련부처와 기관의 장으로 구성하여 행후 마련될 농촌개발 대책의 실효성을 제고하였다.
  
- 이런 관점에서 2018년 미 농업법의 농촌개발 정책 부문은 기존의 어떤 농업법보다도 농촌개발의 범부처적 협력과 조율의 필요성과 중요성을 강조하며, 농촌지역 경제 활성화와 농촌주민의 삶의 질 향상을 강화하는 차원에서 개정된 것으로 평가된다.
  - 미국 농업부는 농촌개발의 중요성을 감안하여 농촌개발 관련 부서들을 관장하는 차관보실(Under Secretary of Agriculture for Rural Development)을 신설하고, 이를 장관 직속으로 하는 조직 개편을 단행하고, 농촌개발 업무가 항상 장관에게 보고 될 수 있도록 지위를 격상시켰다.
  
- 우리나라도 2019년 4월 농어업과 농어촌의 지속가능한 미래 발전방향을 모색하는 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회(농특위)가 민관합동 위원회로 출범하였는데, 앞으로 미국과 마찬가지로 보다 많은 부처와 청와대 관련 부속실이 같이 참여함으로써 내실 있는 대책과 방안이 마련될 필요가 있다.
  - 농업·농촌 정책의 추진은 다양한 정부부처와 기관간의 소통과 조율, 그리고 긴밀한 협력이 매우 중요하다는 인식 전환이 요청된다.

□ 연구 및 지도(Title VII): 미국 농업의 글로벌 경쟁력 유지를 위한 연구 개발 및 농가지도 프로그램 강화

- (농업연구/지도/교육 지원 강화) 2018년 농업법은 농업연구 및 지도관련 법정의무 지출 예산을 증액하여 보다 농업연구 및 지도 정책을 강화하였다.
  - 미국 농업의 혁신과 생산성 향상의 핵심적 기반인 농업연구, 지도, 교육 분야에 향후 5년 동안 694백만불의 재정 지출을 승인함으로써 현행 수준보다 2배 이상 증액하였다.
  
- (첨단농업연구개발청(AGARDA) 설립) 2018년 농업법은 첨단농업연구개발청을 설립하여 농식품 산업관련 장기 및 고위험 과제, 새로운 기술과 신제품 개발을 강화함으로써 미국의 농업경쟁력 우위를 유지하고자 하였다.
  - 첨단농업연구개발청(AGARDA)은 민간이 수행하지 않는 장기적 고위험 R&D를 수행함으로써 미국을 지속적으로 농업 R&D의 글로벌 리더로 자리매김 하게 하도록 하는데 기여하도록 하는데 목적이 있다.
  
- (도시 및 실내농업 등 사회적 수요 증대 산규 연구 프로그램 신설) 2018년 농업법은 도시 및 실내 농업 등 새로운 농업방식에 대한 연구, 교육, 지도 프로그램을 신설하여, 미래 농업에 대한 준비와 대응체제를 강화하였다.
  - 2018년 농업법 이러한 신흥 분야 연구/지도/교육을 위해 연간 1천만 달러의 법정의무 재정지출과 함께 1,400만 달러의 재량적 예산 지출을 추가 승인하였다.
  
- 미국은 세계적인 농식품 산업의 경쟁력 유지를 위해 근본이 되는 농식품 연구, 농가 지도 및 교육 사업을 지속적으로 강화한다는 차원에서 2018년 농업법을 통해 관련 예산을 기존 농업법에 비해 2배 이상 확충하고, 특히 유기농업, 특수작물, 도시농업 및 신규창업 농업인 육성을 위한 연구 및 지도 정책을 강화하였다.
  
- 우리나라도 한국 농식품 산업의 국제 경쟁력 증진과 지속가능한 성장을 위해 농진청, 농촌경제연구원 등 정부연구소 뿐만 아니라 대학 및 민간부문의 R&D 능력의 중요성을 인식하고, 새롭게 부상하는 농업분야에 대한 연구와 지도 관련 예산을 확충하여 선제적으로 농식품 산업의 고부가가치화와 신성장동력원 창출을 도모해 나가야 할 것이다.

□ **원예(Title X):** 미국 농업에서 경제적 중요성을 더해가고 있는 원예 작물에 대한 지원 강화

- (원예 작물에 대한 정책적 지원 강화) 그동안 미국 농업정책에서 소외되었던 원예작물에 대한 중요성을 인식하고, 최근 개정된 2018년 농업법에서도 2014년 농업법에 이어 독립적인 장으로 원예(Horticulture) 관련 챕터를 마련하고, 이에 대한 정책적 지원을 강화하였다.
  - 기존 2014년 농업법에 비해 원예부문에 대한 지원을 약 32%(250백만불) 증가시켜 향후 5년간(2019년~2023년) 원예부문 정책사업을 위해 총 1,022 백만불(연평균 204 백만불) 수준의 의무재정 지출을 승인하였다.
  - 미국에서 원예부문에 대한 정책적 관심 증가는 미국 농업에서 과일 채소 등 원예작물의 경제적 중요성이 증가하였고, 품목간 지원의 형평성을 고려해야 한다는 목소리를 반영한 것이다.
  
- (로컬푸드 시스템 구축을 위한 재정지원 확대) 2018년 농업법은 원예작물의 수급 특성상 로컬 푸드로서의 중요성을 감안하여 지역 농업생산자, 소비자, 식품기업 등의 연계강화를 위해 기존 프로그램을 통합한 형태로 지역농업시장 프로그램(Local Agriculture Market Program: LAMP)을 신설하고, 지원규모를 확충하였다.
  - 2018년 농업법은 기존 파머스마켓 활성화지원 프로그램(FMPP)과 로컬푸드 촉진 프로그램(Local Food Promotion Program: LFPP)을 결합한 형태의 지역식품기업의 지역농업시장 프로그램(Local Agriculture Market Program: LAMP)을 신설하여 연간 5천만 달러의 의무적 재정지출과 추가적으로 연간 2천만 달러의 재량적 예산 지출을 승인하여 연간 총 7천만달러 규모로 사업이 진행되도록 하였다.
  
- 미국의 원예작물에 대한 지원 강화 추세는 품목간 정책수혜의 불공정성에 대한 비판의 목소리, 농가의 현금소득 작목으로의 중요성, 로컬푸드에 대한 소비자들의 관심이 증대에 따른 정책적 대응차원이며, 향후 원예작물 부문에 대한 지원은 계속 확대될 것으로 예상된다.
  - 과일과 채소로 대표되는 미국내 원예작물과 특수작물 재배면적은 약 14백만 에이커로 미국 경작농지의 거의 절반가량을 차지하며, 생산자 가격 기준으로 660억 달러의 판매액, 농장 현금 수취액의 33%, 원예 및 특수작물 농장의 98%가 가족농이라는 특징을 가지고 있다.
  - 특히 지역에서 생산된 원예 농산물에 대한 지역 소비자와 식품기업들과의 연계 강화를 위한 프로그램 강화는 농가의 후생 증진, 지역경제 활성화, 농지보전, 도시와 농촌의 동반성장을 도모하기 위한 것으로 평가된다.

- 우리나라도 농산물 시장 개방 확대 추세에서 농가의 주요한 소득 작물로 자리매김하고 있는 원예작물에 대한 지원을 미국과 같이 단지 가격 및 수급 안정화뿐만 아니라 연구, 작물보험, 무역, 영양 및 식생활교육 등 여러 분야에 걸쳐 종합적이고, 체계적으로 시행해 나가야 할 것이다.
  - 특히 최근 우리나라에서도 큰 호응을 얻고 있는 로컬푸드 운동을 단지 지역농민과 소비자간의 직거래 차원만이 아니라 식품기업과 유통업체, 그리고 학교 등과 긴밀히 연계할 수 있도록 함으로써 농촌과 도시가 상생하고, 균형발전할 수 있는 로컬 푸드 시스템 구축에 더 많은 정책적 관심과 지원이 요청된다.

**□ 작물보험(Crop Insurance, Title XI): 미국 농가의 농업경영 및 소득 위험 관리 전략의 핵심적 수단으로 부상한 작물 보험 정책의 강화**

- (농가 위험관리 전략의 핵심으로 부상한 작물보험 정책) 2018년 농업법은 농가 위험관리 전략차원에서 2014년도 농업법에 의해 확충된 작물보험 정책의 기초를 계승하면서 이행기간 5년 동안(2019년~23년) 약 380억 달러(연평균 76억 달러) 규모로 재정지출 측면에서 국민영양정책 다음으로 두 번째로 큰 정책적 위상을 유지하도록 하였다.
  - 2018년 농업법 추진으로 향후 5년간 작물보험관련 재정지출 소요 예상액(약 380억 달러)은 국민영양(title IV) 부문에 이어 두 번째로 많은 것으로, 전체 농업재정 지출에서 작물보험관련 지출이 차지하는 비중은 8.9% 수준이다.
  - 1980년대 이전까지 전체 식부면적의 30% 수준에도 못 미치던 보험가입 면적이 2018년도에는 100개 이상의 보험대상 품목의 전체 식부면적의 90%이상에 해당하는 3억 2천만 에이커가 농업보험에 가입하였고, 약 108만개의 보험계약이 이루어짐으로써 작물보험 정책은 미국 농가의 경영 및 소득 위험관리의 핵심적 정책 수단으로 자리매김하였다.
- (다양한 농업재해 위험을 반영한 수요자 맞춤형 보험상품 개발 권고) 2018년 농업법은 농가의 재배작물 다변화, 농업 재해의 다양화 추세를 반영하여 작물 보험 수요자 맞춤형 보험상품 개발 등을 통해 농업경영 위험관리 대책을 강화하였다.
  - 현재 보험대상 작물이지만 좀 더 개선된 보험상품 개발이 요구되는 수수(sorghum), 쌀(rice), 감귤류(citrus crops), 홉(hops) 등에 대해 신상품을 개

발하기로 하고, 최근 농가의 재배의향이 증가하고 있으나 보험 상품이 제대로 구비되지 않는 품목들에 대한 보험상품 연구개발을 권고하였다.

○ (농작물 보험 가입 증대를 위한 보험적용 내용 개선) 2018년 농업법에서는 농축산물 생산자의 작물보험 가입 및 활용 증대를 위해 인접지역에 걸쳐 작목을 재배하는 기업형 농장단위에 적용되는 보험상품을 개발하고, 동일 기간 재배되는 사료용 작물과 초지에 대한 분리된 작물 보험적용으로 보험보장 범위를 확대하였다.

- 2018년 농업법은 여러 인접지역에 걸쳐 농장을 운영하는 기업형 농장의 보험 적용의 단위를 기존 동일 카운티내 재배면적에서 인접지역까지 확대하여 적용할 수 있도록 개정하였다.

- 2018년 농업법은 재배기간이 같은 사료용 재배지와 초지의 경우, 기계적으로 수확되고 방목되는 면적에 대해 별도의 보험상품(사료용 작물보험, 초지보험 동시 계약가능) 구매가 가능하도록 하여 사료용 작물과 초지에 대한 보험보장 범위를 확대하였다.

○ (신규 농업인에 대한 보험료 지원 강화) 2018년 농업법은 신규농에 보험료 우대 확충 차원에서 신규농에 대한 정의를 기존 5년 이내 농목장을 운영한 농민에서 10년 이내 농목장을 운영해온 농민으로 재정의하여 신규 농업인의 농장전체 보험 가입과 관련 우대조치를 강화하였다.

- 신규 농업인은 농장전체 수입보험 가입시 보험료의 10% 포인트를 추가적으로 지원 받는다.

○ 최근 미국에서 농가의 농업경영 및 소득 위험관리 수단으로 주요 정책 대상 품목에 대한 품목별 농가지원 정책에 비해 작물보험이 강조되고 있는데, 이는 은 농업보험이 가지는 여러 특징과 장점에 기인한다.

- 작물보험제도는 농가가 재배하는 더 많은 품목을 대상으로 자신의 농장특성에 적합하고, 연도별 작황이나 시장상황 변화에 대응하여 작물보험 상품을 선택하여 위험관리를 할 수 있는 농가 맞춤형 제도이다.

- 작물보험은 일부 정책대상 품목에 대한 농가 지원정책과 달리 소득수준에 따른 가입제한이나 지급한도가 없으며, 농업보험을 용자를 위한 담보물로 사용 가능하기 때문에 전업농 혹은 상업적 기업농들이 직면하는 막대한 경영손실에 대한 위험관리 장치로서의 역할을 수행할 수 있다.

- 가격손실보상(PRC), 수입손실보상(ARC) 등 품목지원정책들과 달리 농업보험제도는 상대적으로 WTO 국제규범에 의해 허용가능한 위험관리 정책지원으로 평가되어 국제사회로부터 미국 농업보조에 대한 비판적 시각을 줄이면서 국내농업보조금의 운영에 신축성을 부여하는 측면이 있다.
- 우리나라의 경우도 전 세계적인 기후변화, 병해충, 가축질병의 발생빈도가 증가하는 추세 속에서 농가의 소득 및 경영불확실성이 높아지고 있으며, 주요국과의 FTA 체결을 통한 농산물 시장개방의 물결 속에 농가소득 안정망 장치가 미흡한 상황을 감안할 때, 농가의 농업경영 및 소득 위험관리 지원 차원에서 농업보험 제도 개선과 확충이 요청된다.
- 수입보장보험 등 농가 맞춤형 다양한 보험상품을 개발하고, 심각한 농업재해가 발생할 경우 농가 경영회생을 지원하기 위해 원칙적으로 모든 농가가 가입하는 기초농업재해보험을 도입하며, 농업보험 가입대상 품목에 포함되지 않는 농작물재배 농가를 위해 비보험작물 재해지원 제도 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김상현, 임정빈.(2018) 2018년 미국의 농업법 개정동향과 시사점. 농정포커스 제173호. 한국농촌경제연구원
- 송주호, 임정빈, 이현옥, 대니얼섬너(2012), 2012년 미국 농업법(Farm Bill) 제정 동향과 시사점, 한국농촌경제연구원
- 이정환, 고영곤, 김한호외 (2012), 2008년 미국농업법 이행 상황과 신농업법 논의동향 분석연구, GS&J 인스티튜트 연구용역보고서, 농림수산식품부
- 임정빈, 안동환. 2009, “미국 2008년 농업법의 특징과 농가지원정책의 변화”, 한국국제농업개발학회지, 21권 3호
- 임정빈(2014), 2014년 미국 농업법의 배경과 개요, 세계농업 Vol, 168, 한국농촌경제연구원
- 임정빈(2014), 2014년 미국 농업법의 품목별 농가지원 정책의 주요 내용과 시사점, 세계농업 Vol, 169, 한국농촌경제연구원
- 임정빈(2014), 2014년 미국 농업법 작물보험과 긴급재해지원제도의 주요 내용과 시사점, 세계농업 Vol, 170, 한국농촌경제연구원
- 임정빈(2016), 미국의 농가소득 안전망 장치의 주요 내용과 시사점, NH 농협조사월보 12월호, 농협중앙회
- 최정윤(2019), “2018년 미국 농업법 주요 내용과 시사점”, 「CEO Focus」 제405호, 농협중앙회 농협미래경영연구소
- Casey Alyssa R. (2018), U.S. International Food Assistance: An Overview. Congressional Research Service. Report R45422. Washington D.C.
- Coppess, J., G. Schnitkey, C. Zulauf, N. Paulson, B. Gramig and K. Swanson(2018). "The Agriculture Improvement Act of 2018: Initial Review." farmdoc daily (8):227, University of Ilininois
- Coppess, J., G. Schnitkey, N. Paulson "Comparing Price Policy Directions in the 2018 Farm Bill Debate." farmdoc daily (8):90, University of Illinois
- Coppess, J., G. Schnitkey, N. Paulson, C. Zulauf(2018), . "2018 Farm Bill: Two Big Steps Forward & the Top Five Issues for Conference." farmdoc daily (8):122, University of Ilininois
- Congressional Research Service. 2019. 2018 Farm Bill Primer: SNAP and Nutrition Title Programs, Washington D.C.
- Chite R.M.(coordinator). 2014. The 2014 Farm Bill(P.L. 113-79): The 2014 Farm Bill: Summary and Side-by-Sid. 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.
- Dennis A. Shields and Randy Schnepf. 2012. Farm Safety Net Provisions in a 2012 Farm Bill: S. 3240 and H.R. 6083. Congressional Research Service. Report R42759. Washington D.C.
- Emily J. Goff. 2012. Shallow Loss: The 2012 Farm Bill's New Subsidy Program. Heritage Foundation. Issue Brief. No. 3662.
- Johnson, R. and Monke, J. 2018. What is the Farm Bill?. Congressional Research Service. RS22131.
- Megan Stubbs. 2018. Agricultural Conservation: A Guide to Programs, April 17 Congressional Research Service, R40763, Washington D.C.
- Megan Stubbs. 2019. Agricultural Disaster Assistance. June 11 Congressional Research Service, R42442, Washington D.C.
- 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 the 2014 Farm Bill. Congressional Research Service, R42484, Washington D.C.
- Moyer, Wayne and Tim Josling(2002), "Agricultural Policy Reform: Politics and process in the EU and US in the 1990s", Ashgate Publishing Company.
- OECD(2017), EVALUATION OF FARM PROGRAMMES IN THE 2014 US FARM BILL: A REVIEW OF THE LITERATURE: TAD/CA/APM/WP(2017)1/REV1.
- Swanson K. et al.(2019). Impact of Policy Changes on Price Loss Coverage Payment. Farmdoc Daily. University of Ilinonois
- Zulauf C. and C. Wolf. (2018). Dairy Provisions in the 2018 Farm Bill. Farmdoc Daily. University of Ilinonois
- Zulauf, C., J. Coppess, G. Schnitkey, and N. Paulson(2018). "Comparing ARC-CO and PLC payment Profiles, 2014-2016 Crops. farmdoc daily (8):85, University of Ilinonois
- Zulauf, C., J. Coppess, G. Schnitkey, N. Paulson and K. Swanson(2019). "2018 Farm Bill Reference Price Escalator for 2019 Market Year." farmdoc daily (9):31, University of Ilinonois
- USAID (2019). U.S. INTERNATIONAL FOOD ASSISTANCE FUNDING FACT SHEET.

U.S. Congress(2018). Agricultural Improvement Act of 2018.  
<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/2642>

U.S Congressional Budget Office(2018), “Direct Spending and Revenue Effects of the Conference Agreement for HR 2, the Agriculture Improvement Act of 2018”, U.S. Congress. Washington, DC 20515

U.S. Congressional Research Service(2015). “The 2014 Farm Bill (P.L. 113-79): Summary and Side-by-Side Comparison.” Report R43076.

U.S. Congressional Research Service(2017). “Previewing a 2018 Farm Bill” Report R44784.

U.S. Congressional Research Service(2018). U.S. Farm Commodity Support: An Overview of Selected Programs. R45165

U.S. Congressional Research Service(2018). The House and Senate 2018 Farm Bills(H.R.2): A Side-by-Side Comparison with Current Law. R45275.

U.S. Congressional Research Service(2019). “The 2018 Farm Bill (P.L. 115-334): Summary and Side-by-Side Comparison.” Report R45525.

U.S. Congressional Research Service(2019). “ Agricultural Disaster Assistance” Report R21212.

USDA (2016). Economic Research Service. Farm Program Atlas.  
 (www.ers.usda.gov/Data/FarmProgramAtlas/Atlas.html)

USDA (2016). Farm Service Agency. 2014 Farm Bill: FACT SHEET.

USDA(2015), Conservation Fact Sheet

USDA (2018/2019), FY2020 Budget Summary and Annual Performance Plan.

USDA Economic Research Service(2014), Agricultural Act of 2014: Highlights and Implication

USDA Economic Research Service(2018), Agricultural Act of 2014: Highlights and Implication

USDA, Risk Management Agency(2015). Summary of Business Report for 2000-2014.