

스위스 농업 개황 및 농정개혁 *

이혜은 · 권나경
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 스위스 농업 개황

스위스의 농업은 열악한 조건 하에서 이루어지고 있다. 대륙성 기후이며 삼림이 국토의 30.8%를 차지하고 있어 경작 가능한 토지면적은 한정되어 있다. 또한 산과 호수 등 생산에 적합하지 않은 면적이 전체의 25.5%를 차지하고 있다. 이러한 가운데 스위스의 제1차 산업 종사자수는 17만2천명으로 전체 노동인구의 4%를 차지하고 있다. 한편 제2차 산업 종사자가 차지하는 비율은 25%, 제3차 산업은 71%이다. 한편 식품산업을 포함한 농업 전후방산업의 총고용자수는 47만 명이다.

스위스에서 농업문제를 다루는 주요한 두 기관은 정부기관이며, 연방경제장관의 외국인 연방농업청(FOAG) 및 스위스 농민연맹이다. 스위스의 농업부문은 과거 수십 년에 걸쳐 강한 규제를 받은 경제부문으로 그 만큼 공적예산으로부터 큰 지원을 받아왔다. 연방예산에서 농업부문에 지출한 예산은 동 예산의 8%에 상당하는 약 40억 스위스 프랑이다.

한편 수년간 스위스 농업은 근본적인 변화를 이루어오고 있으며 이 변화는 경제 전체의 글로벌화와 EU 및 세계무역기구(WTO)로부터의 압력에 기인한다.

* (flaubert@krei.re.kr 02-3299-4244).

스위스의 농업은 축산과 경작이라는 2개의 축으로 구성되어 있다. 스위스의 축산은 농업 수입의 3분의 2를 차지한다. 국내생산량은 국내소비량의 약 56%를 차지한다. 단 자급률은 유지종자의 19%에서 치즈의 116%에 이르기까지 큰 편차가 있다. 스위스 가계소비지출의 10%는 ‘식품·음료·담배’가 차지한다.

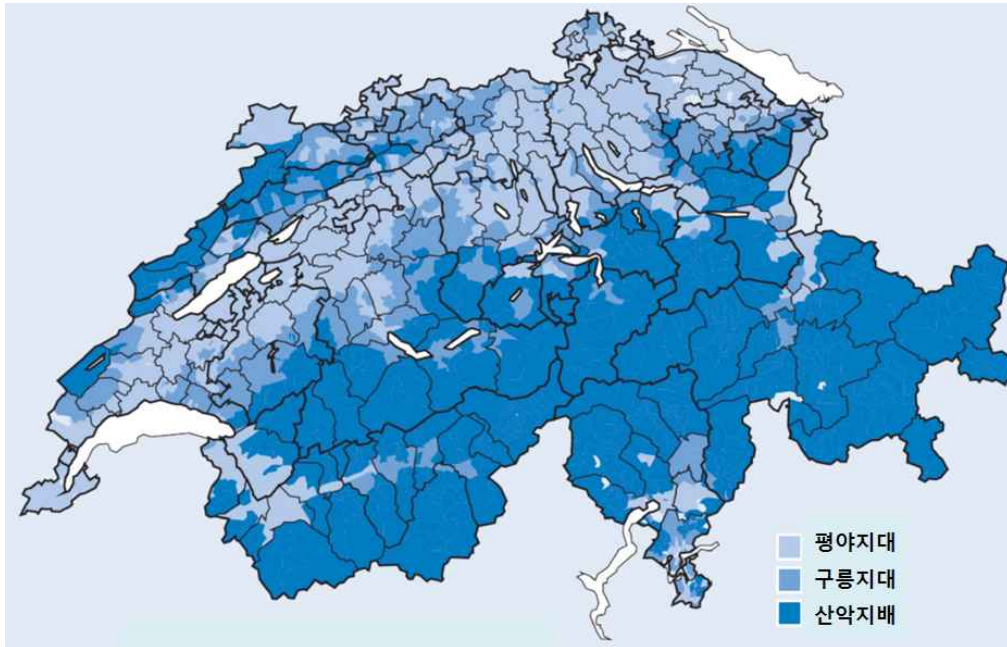
무역의 경우, 스위스 농산물 수출입은 과거 15년 사이 대폭 증가하였다. 수출입 균형을 보면, 2008년 합계로 141억 스위스 프랑¹⁾ 상당의 농산물을 수입하는 한편, 수출액은 84억 스위스 프랑이었다. 농산물수입은 인접한 독일, 프랑스, 이탈리아에서의 수입액이 73억 스위스 프랑에 달했다.

1.1. 스위스 농업 환경

스위스의 국토면적은 4만 1,285km²이다. 지형상의 특징도 농업에 영향을 미치고 있다. 다시 말해, 스위스의 국토는 주로 다음 3개의 지역으로 나뉜다.

스위스에서 알프스 지방은 60%를 차지하고 있으며 표고 4,000m이상의 산 정상이 약

그림 1 스위스의 지리조건



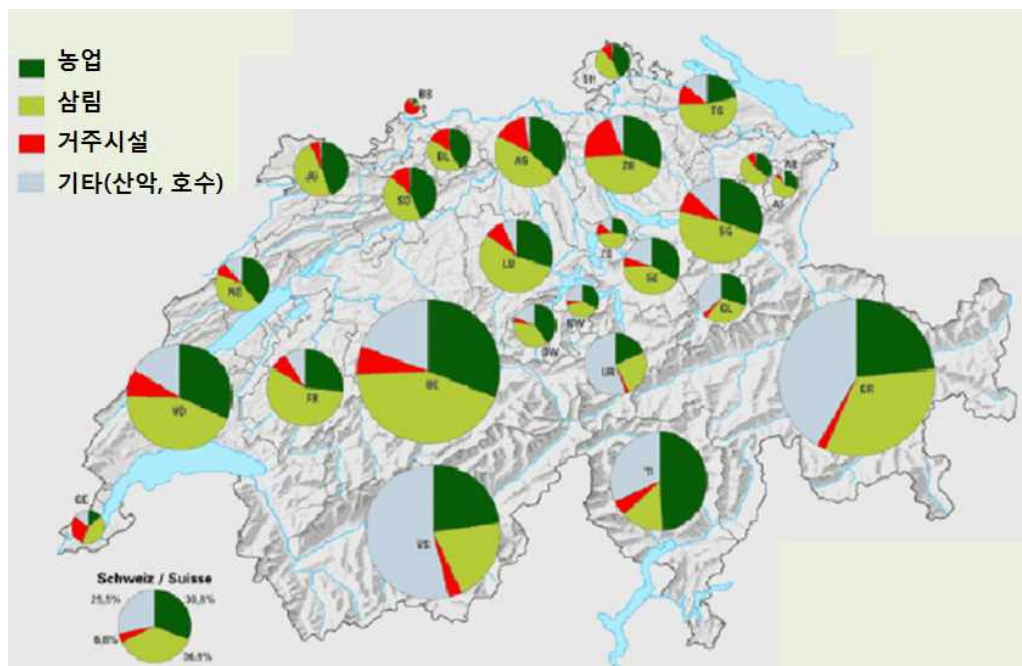
자료: 日本農畜産業振興機構 a l i c e ミナ 講演資料, 2013.

1) 1 스위스 프랑(CHF)은 한화로 1,205.72원임(2013년 6월 10일 현재).

100군데에 이르며, 중부지방은 약 30%를 차지하며, 주요 도시와 경제 활동의 대부분이 집중되어 있다. 추라(Chur) 지방은 10%를 차지하고 있으며 프랑스와의 국경을 맞대고 있다. 스위스는 대륙국가로 해양으로의 직접적 접근은 없으며 라인강을 경유한 선박수송이 제품의 수출입에 중요한 역할을 하고 있다.

스위스의 토지이용 비율은 농업이 39.6%, 삼림이 30.8%, 거주·인프라가 6.8%, 기타 산악지역이나 호수 등이 25.5%를 차지하고 있다<그림 2 참조>.

그림 2 스위스의 토지이용 상황



자료: 스위스연방통계국(SFSO), 2010.

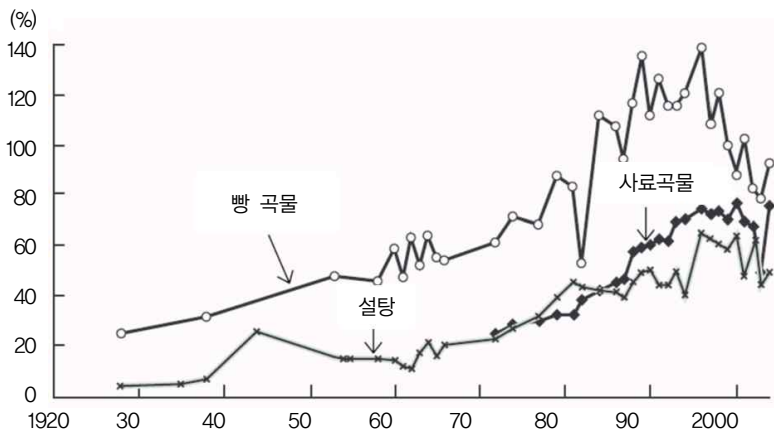
스위스는 대륙성기후로 대서양에서 받는 영향이 크다. 서풍에 의해 습기나 해양성의 대기가 형성된다. 이 바람은 여름철 기온을 내리고, 겨울철에는 기온을 올리는 역할을 하고 있으며 1년 동안 국토 전 지역에 충분한 강수를 제공한다. 알프스 산맥은 스위스 북부와 남부 사이에 기후상의 장벽을 만들어 내고 있다. 남부(주로 디치노주(州))는 지중해성 기후에 속하여 겨울철에는 비교적 온난한 특징을 가지고 있다. 이와 같이 스위스는 면적이 작고 지역에 따라 날씨에 큰 차이가 있어 농산물 생산에 큰 영향을 미치고 있다.

농업에 있어서 중요한 영향을 주는 변수는 강수량이다. 스위스의 강수량은 고도에 따라 차이가 있어 남부 일부 지역에서는 연간 150cm을 넘지만 발레주(州) 및 그라우뷘덴주(州)에서는 80cm도 되지 않는다.

1.2. 스위스 농업의 역사

현재의 스위스가 되는 지방에 인류가 정착한 것은 8천년 정도 전으로 그 당시부터 경작과 목축이 확대되었다고 한다. 로마 시대에는 대규모 농업이 시작되어, 도시에 식량이 공급되었다. 중세 시대에는 여름작물과 겨울작물 그리고 휴경을 차례로 하는 삼포식농업²⁾이 발달하였고, 이 농법은 18세기까지 이어졌다. 신대륙으로부터 가져온 감자가 처음으로 재배된 것도 이 시대다. 또한 19세기에는 공업화가 진행되어 저렴한 곡류가 쉽게 수입되게 되었다. 이러한 현상으로 인하여 국내 농업생산은 감소하였고, 식량자급율이 상당부분 저하되었다. 이 결과 제1차 세계대전 중에는 스위스 국민의 식량 공급에 중대한 지장을 조처하였다.

그림 3 스위스의 곡물 등 자급률 추이



자료: 平澤明彦, 2007. 「スイス農業政策の対外適応と国内調整」 農林金融, 6月.

2) 유럽에서 중세까지 이루어졌던 대표적인 토지 이용 제도. 농촌의 경지 전체를 3등분하여 하나에는 봄에 파종하는 보리와 귀리 등의 여름작물을 심고, 다른 하나에는 가을에 파종하는 밀과 쌀보리 등의 겨울작물을 심으며, 나머지 하나는 휴작하여 가축 방목에 사용함. 이 순서를 1년마다 순차적으로 바꾸어 3년이면 제자리로 돌아오는 윤작 방식이 삼포식 농업임.

이러한 상황을 대비하기 위하여 1938년에는 연방법이 제정되었으며 국가의 기본적인 식품 공급을 보장하기 위한 조치가 도입되었다. 제2차 세계대전 시에는 경작지에 대한 전용을 결정짓는 소위 '긴급경작계획'이 적용되었다. 이러한 계획으로 농업생산은 크게 성장하였고 국경을 폐쇄했음에도 식량생산에 지장을 초래하는 일은 거의 발생하지 않았다.

1951년 농업법에서는 국내 농산품에 의해 국내 농작물 수요를 제공하는 것을 기본으로 하는 취지를 결정하였다. 동 농업법은 농촌사회의 존속 가능성을 강화하고, 생산성이 높은 농업방법을 보급하는 내용이 수록되어 있었다. 그러나 이러한 정책은 생산과잉과 가격의 상승을 초래하였고 난관에 봉착하였다. 더욱이 집약 농업을 위하여 환경 파괴가 과제로 부상되었다. 농업의 주요 역할이 식량생산에 있는 것은 현대에도 변함없는 사실이지만 환경과 지속 가능성에 관한 기준을 고려하는 것이 필요하였다. 스위스 국민은 1996년 6월 9일 이러한 점을 헌법에 명문화하기 위하여 새로운 조문을 승인하였다.

2. 스위스 축산연망

스위스의 농업과 농산물 개요를 파악하기 위하여 스위스의 지리적 및 기후적인 조건과 역사에 대해서 개괄하였다. 일반적으로 스위스 농업은 비교적 열악한 조건 하에서 이루어지고 있다고 할 수 있다. 경작 가능한 지역의 총 면적은 1만 698km²로 추계되고 있으며, 농업경영체의 수는 6만 7,421 업체로 그 수는 감소 경향에 있다. 이 경영체는 대체로 가족경영으로 평균 규모는 16ha이다.

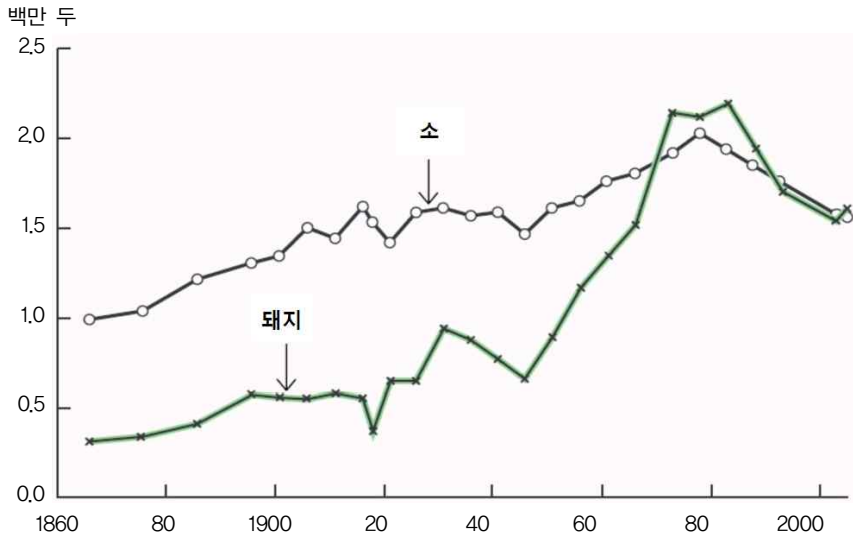
2.1. 축산물

축산은 스위스의 농업에 있어서 주요 부문을 차지하고 있다. 스위스 농업수입의 3분의 2 이상은 우유, 육류, 알류, 기타 동물에서 나오는 산품에 의한 것이다. 스위스에서의 공업적인 축산은 주로 동물보호법에 규정되어 있는 몇 가지 사유로 인해 제한되어 있다. 스위스에서는 약 160만 두의 소(젖소, 송아지, 황소, 거세우)가 사육되고 있다. 소는 스위스의 농업생산액의 거의 절반을 차지하고 있다. 소로부터 얻을 수 있는 우유는 치즈 등 스위스 국민이 즐겨 먹는 제품 원료가 되고 있으며 육류 생산도 이루어지고 있다.

스위스에서는 약 140만 두의 돼지가 사육되고 있다. 돼지고기는 스위스 국민에게 인

기가 많은 식품 중 하나이다. 양돈은 스위스 농업에 있어서 제2위를 차지하고 있다. 스위스 법률에서는 한 경영체에 대하여 1천두 이상의 돼지 사육을 금지하고 있으며, 사육 조건도 동물 친화적이어야 한다. 그렇기 때문에 양돈은 주로 가족단위의 경영체에서 이루어지고 있다.

그림 4 스위스에서 사육되고 있는 가축 수 추이



자료: 平澤明彦, 2007. 「スイス農業政策の対外適応と国内調整」 農林金融, 6月.

스위스에서 사육되고 있는 암탉은 630만 마리에 이른다. 그 가운데 3분의 1은 산란계, 3분의 2가 육계이다. 계란과 닭고기의 국내생산은 국내 소비량의 약 50%에 이른다. 국내 계란 소비량은 연평균 국민 1명당 90개, 닭고기 소비량은 11kg에 이르고 있다. 산란계 및 육계 외에 칠면조, 거위, 집오리의 사육도 이루어지고 있지만, 닭과 비교하면 그 규모는 극히 작은 편이다.

현재 스위스 전 지역에서 방목되고 있는 양은 약 40만 마리에 이른다. 농업인 수입에서 양수입이 차지하는 비율은 낮은 편이지만, 양은 스위스의 아름다운 경관을 더욱 부각시키기 위한 목적을 갖고 있다. 양은 고산지대의 풀밭이나 알프스 산 속의 목초지에서 사육되고 있으며 소가 오를 수 없는 경사면도 오를 수 있다는 장점이 있다.

스위스에서 산양은 100년 전에는 42만 마리였지만 현재에는 약 6만 마리에 지나지 않는다. 산양도 양과 같은 특징이 있어 알프스 지방에서 많이 방목되고 있다.

말은 제2차 대전 말 이후 지속적으로 감소하고 있다. 이것은 농업과 군대의 기계화가 진행되었기 때문이다. 과거에 말은 노역을 위한 동물이었지만, 현재에는 레저 및 스포츠용으로 이용되고 있다. 또한 스위스 국내에서는 말고기 소비가 증가하고 있지만, 현재 국내에서 소비되는 말고기의 대부분은 주변 국가로부터의 수입산이다.

3. 스위스 농산물 생산 현황

스위스 농지에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 목초지로, 초원과 목초지가 약 62만7천 ha를 차지하고 있다. 산악과 구릉지가 많으며 기후도 목초 이외의 작물 경작에는 적합하지 않다. 곡물, 감자, 기타 식물은 저지대 지방에서 비교적 적은 면적에서 경작되고 있다. 알프스 지방을 포함한 농경지의 4분의 3이 초원이나 방목지이다. 나머지의 4분의 1은 각종 경작에 이용되고 있으며 와인이나 과일, 채소 등 특산품용이 재배되고 있다.

축산용 기본 사료의 80%는 목초, 건초, 두 번 깎은 목초, 콘 사일리지(corn silage),³⁾ 근대(leaf beet), 알프스에 자생하는 기타 식물 등이 조사료가 되고 있다. 이것들은 자연 그대로의 초원(64만 ha), 목초재배(16만 ha) 그리고 경작지에서 산출된다. 나머지 20%는 소에게 먹이로 쓰이는 국산 및 수입의 농후사료가 되고 있다.

각종 곡물의 경작면적은 약 17만3천 ha에 이른다. 식용으로는 밀, 호밀, 보통밀(dinkel)이 사료용으로는 보리, 귀리, 호밀, 옥수수가 재배되고 있다. 밀의 경작면적은 거의 10만 ha이며 기타 작물을 크게 상회하고 있다. 밀의 뒤를 이어 보리와 옥수수가 많이 재배되고 있다. 곡물 경작지는 계속하여 확대되어 현재에 이르고 있다. 또한 품종개량과 기술 진보로 수확량은 크게 증가하였다. 게다가 생산량은 소비와 가공용 시장의 수요를 상회하고 있기 때문에 식용 곡물이 사료용으로 이용되고 있었다.

스위스 정부는 이러한 경향을 바꾸려 각종 조치를 도입하였다. 재배를 위한 비료의 사용을 제한 또는 보류한 농민에게 수확량 감소분을 보상하는 제도 등이 도입되었다. 환경을 고려한 이러한 방법으로 생산된 식용 곡물은 「조방적」 곡물이라고 부르고 있다. 이와 함께 식용으로 제공할 수 있는 품질의 곡물을 생산하는 대신 사료용곡물을 생산하는 농민에게 식용곡물 과다생산 방지기여 명목으로 장려금을 지급하였다.

3) 옥수수를 통째로 잘게 잘라 발효시킨 것

3.1. 사탕무

스위스의 설탕소비량은 국민 1인당 연간 평균 40kg에 이른다. 국내생산은 수요의 절반 정도를 감당할 수 있는 정도이며 7,500개의 농업경영체가 총 1만6천 ha의 농지에서 사탕무를 재배하고 있다. 사탕무 재배에는 생산 할당이 적용된다. 할당을 받은 경영체만이 할당된 범위 내에서 사탕무를 재배할 수 있다. 수확물은 트럭이나 철도로 베른주(州) 또는 투르가우주(州)의 제당 공장으로 수송된다. 이 공장에서는 연간에 14만 톤 정도의 설탕이 생산되고 있다.

3.2. 감자

스위스의 감자 소비량은 국민 1인당 연간 평균 43kg에 이른다. 감자튀김(fried potato), 포테이토 칩(potato chips), 으깬 감자, 그라탕, 뢰슈티(Rösti)⁴⁾ 등, 여러 가지 형태로 조리된다. 감자는 노동 집약적인 작물이다. 스위스에서 경작면적은 거의 1만5천 ha에 이른다. 수확량은 70만 톤 전후이지만 해에 따라 편차가 큰 편이다.

3.3. 유채씨(rapeseed)

유채씨는 스위스에 있어서 가장 중요한 유지종자이다. 현재 경작면적은 1만5천 ha이며 약 8천 여 농업경영체가 재배하고 있다. 봄이 되면 노란 유채꽃밭을 많이 볼 수 있다. 스위스 국내생산의 유채씨유는 국내 수요의 5분의 1정도를 담당하고 있다. 2000년부터 유채씨를 제한적인 보장가격제도로 사들이는 보장이 폐지되었다. 생산자 가격과 경작지의 면적에 영향을 끼치는 국가 보조금은 유채씨의 경작면적에 따라 지급되는 보조금, 수입 제한, 그리고 재생가능에너지지원용 가공만이 남아있다.

3.4. 기타 작물 및 재생가능에너지 원료

스위스는 대두를 약 2,400ha (1997년 기준)에 달하는 농지에 유지종자용으로 재배하고 있다. 고품질의 콩 기름이 정제소에서 가공되며 대두의 찌고 남은 찌꺼기는 동물용 사료로 이용되고 있다. 담배 재배면적은 계속해서 감소하고 있다. 지극히 노동 집약적인 담배 재배는 현재 약 400 여 농업경영체에 의해 지속되고 있으며 그 대부분은 브로와계곡(보주(州))에 집중되어 있다. 국내에서 재배되는 담배는 국내소비의 극히 적은 부

4) 스위스의 대표적인 감자 요리.

분을 차지하고 있다. 기타 일부 농민은 에너지원 또는 산업용 원재료가 되는 작물을 재배하고 있다. 예를 들면 유채씨는 바이오 디젤 연료나 윤활유 원료로 이용된다. 또한 참억새, 케나프(kenaf),⁵⁾ 마, 아미는 에너지원으로서 이용되거나 섬유나 포장재 제조에 이용되고 있다.

3.5. 과일

스위스 국민의 신선과일과 베리류 1인당 연간 소비량은 평균 56kg에 이르며 이중 수입산 과일은 27kg으로 국내소비의 2분의 1정도가 국산품이다. 수확된 과일 가운데, 신선과일형태 소비량은 40%정도에 지나지 않는다. 이 외에 주스가공용이 40%, 나머지 20%는 증류용으로 이용된다. 예전에는 통상의 과수가 일반적이었지만 현재는 작업하기 쉬운 낮은 나무가 늘어나고 있다.

평년 기준 국내 와인 생산량은 약 1억2천만 리터에 이른다. 경작면적은 1만3천 ha 정도이며 농업경영체의 수는 9천여 개에 이른다. 화이트와인이 전체 생산량의 50% 이상을 차지하고 있다.

표 1 스위스의 국내생산과 소비량, 자급률

농산물	국내 연간 생산량	국민 1인당 연간 소비량	자급률(%)
치즈	16,403톤	19.8kg	116%
감자	528,200톤	54.0kg	102%
우유(음료용)	503,325톤	81.4kg	97%
육류용 송아지	34,691톤	3.8kg	92%
육류용 돼지	235,736톤	25.5kg	92%
버터	42,226톤	10.6kg	85%
육류용 소	104,808톤	12.31kg	85%
화이트와인	565,804hl	13.31 L	74%
설탕(사탕무)	1,422,041톤	47.0kg	63%
곡물	1,081,100톤	50.0kg	62%
농산물 전반		700kg	56%
채소	309,000톤	72.0kg	51%
육류용 가축	31,196톤	9.7kg	43%
과일	133,000톤	52.0kg	35%
육류용 양	5,930톤	1.5kg	35%
레드와인	546,595hl	27.4 L	29%
유지종자	67,900톤	14.5kg	19%

자료: 스위스연방농업청, 2008. 스위스농업정책.

국내에서는 5천 여 농업경영체가 약 80품목을 재배하고 있으며 국내 수요의 50% 정도를 차지하고 있다. 수확되는 채소의 40%는 가공 보존 식용으로, 40%가 신선채소로 소비되고 있다. 나머지는 저장품과 하우스상품이 차지한다.

4. 스위스의 농정개역

4.1. 스위스 농업정책의 연역

스위스 연방의 농업보조를 시작한 시기는 1850년대로 거슬러 올라간다. 농업 불황을 타파하고자 제정된 1893년 농업진흥에 관한 연방법에 의해 농업보호가 확립되었다. 그러나 농업보호가 본격화된 것은 제1차 세계대전 이후이다. 제1차 세계대전(1914~18년) 이전에 스위스의 곡물공급은 자급 수준이 낮아 수입에 의존하였다. 전시 상황에 공급을 확보하기 위하여 대외적으로는 프랑스 및 독일과 협정을 체결하는 한편 국내에서는 1914년에 곡물공급을 감독하는 부국을 설치하고, 15년에는 곡물독점을 도입하여 모든 곡물의 매입을 보증하였다. 그러나 이러한 대책에도 불구하고 전시 중에는 곡물이 부족하였고, 17년에는 식량 배급이 실시되었다.

제1차 세계대전 말 식량부족과 18년의 사회위기는 농업에 대한 대규모 보조금과 같은 정부의 개입을 초래하였다. 그 결과 육류와 낙농제품에 치우친 스위스 농업은 곡물과 채소의 생산 증가로 방향을 전환하였다. 제2차 세계대전(1939~1945년) 시 연방정부는 1차 농산품과 식량 공급에 관한 전시 경제 조치를 도입하였다. 식량에 대해서는 배급 및 농용지의 의무적 경작에 관한 조치가 도입되었다. 대외적으로는 1차 농산품의 공급을 확보하기 위하여 다수의 새로운 무역 협정이 체결하였다.

연방정부는 전후에도 농업보호정책을 계속 실시하였다. 주요 정책수단은 매입보증, 가격조성, 수입제한, 수출 보조금 등이었다. 이러한 정책과 생산성의 향상에 의하여 식량자급률은 일관적으로 향상되었다. 또한 극진한 농업보호로 소규모경영이 존속하였고, 국토의 분산적 거주가 유지되었다.

1920년대 후반 이후 자급률 변화를 살펴보면, 빵 곡물은 당초의 25%에서 80년대 중반 거의 자급을 달성하였고, 설탕은 5%에서 90년대 중반에 60%대가 되었다. 사료곡물도 70년대 초 25%에서 90년대 중반에는 70%대가 되었다. 또한 채소의 자급률은 1939~75년 동안에 거의 제로에 가까운 수준에서 40%까지 상승하였다.

축산도 19세기 후반 이후의 가축사육 두수를 보면, 제1차 세계대전까지 증가하였고,

1920년대부터 80년 전후를 정점으로 소는 30% 정도, 곡물을 사료로 하는 돼지도 약 3배로 증가하였다.

1950년대 이후, 농업정책의 성격은 점차 변화하였고, 산악지대 농민에 대한 원조가 중요한 요소가 되었다. 식량비축은 냉전 종결 후 축소되어, 현재에는 3~4개월분 (품목에 따라 상이)이 되고 있다.

표 2 농정개혁 관련 연표

연월일	내용
1990.5	
1992.1	제7차농업보고
5.2	EEA협정조인
5.20	EC기맹신청
12.	국민투표에 의한 EEA협정비준 부결
1993.12	GATT UR(1986~1994년)농업 합의
1995.1	WTO설립
1996.6.9	국민투표에 의한 헌법개정(농업조항) 가결
6.26	농업정책 2002 정부교시(신농업법안 포함)
1998.4	신농업법 성립
2002.5	농업정책2007 정부교서
2006.5	농업정책2011 정부교서

자료: 平澤明彦, 2007. 「スイス農業政策の対外適応と国内調整」 農林金融, 6月.

4.2. 농정개혁 진행

스위스의 농정개혁은 단계적으로 진행되었다. 우선 1990년 5월 위원회(1987년 설치) 최종보고서에서 1992년의 제7차 농업보고에 의해 농업행정개혁의 방향이 제시되었다. 1993년부터 1998년까지는 개혁의 제1단계이며, 생산으로부터 분리된 직접 지불의 도입, WTO에 대응한 국경보호조치의 재편, 가격 수준의 인하 등이 실시되었다.

1996년에는 많은 면적 기능과 직접 지불을 중심으로 하는 정책체계의 법적 기반을 확립하기 위하여 연방헌법에 새로운 농업조항(구헌법 제31조의 8)이 추가되었다. 또한 이 헌법 개정과 함께 1998년에는 현행의 연방농업법이 제정되었다. 이 당시 구농업법(1951년 제정) 등이 뒤섞인 농업관련 법령이 정리되었으며 새로운 농업법으로 단일화되었다.

개혁의 제2단계(1999~2003년)에서는 가격과 판로의 보증이 폐지되었으며, 직접 지불에 환경보전요건이 도입되었다. 우유시장이 개혁의 중점이었다. 그 밖에 국내외 마케팅에 대한 지원 조치가 담겨져 있었다. 이 단계의 시작과 함께 새로운 농업법이 적

용되었다.

개혁의 제3단계(2004~2007년)에서는 우유할당제도의 폐지(2009년)가 결정되었으며 육류의 수입 할당에 입찰이 도입되었다.

이러한 농업재정의 변화를 확인하기 위하여 70년대 이후 전환을 살펴보면, 재정규모는 90년대에 걸쳐 3배 이상으로 확대된 후, 농업행정개혁의 시작과 함께 한계점에 도달하였다. 또한 직접 지불이 차지하는 비율은 일관적으로 확대되고 있으며 특히 개혁의 제1단계에서는 단숨에 과반을 넘어섰다.

주된 정책수단이 된 직접 지불은 면적에 비례하는 요소를 가지는 한편, 소규모경영 만큼 단가가 높게 설정되어 있다. 조건불리지역이나 특별한 환경보전에 대응한 지불도 있다. 산악지역에서는 직접 지불이 농업소득의 대부분을 차지하고 있다. 또한 국민노령 연금과의 이중급부를 피하기 위하여 연령요건(65세미만)도 두고 있다.

국경보호조치와 시장에 대한 직접적인 개입이 축소되고 있는 가운데, 국내외에서의 스위스 농산품의 차별화와 판매촉진의 중요성이 높아지고 있다. 연방정부는 스위스 보증 마크에 대한 지원, 원산지통제 호칭·지리적 원산지표시(AOC/IGP)에 관한 행정 명령(1997년) 등으로 스위스의 독자적인 색을 내세우며, EU와의 상호승인(와인 등급 등)으로 수출 가능성도 살피고 있다. 또한 스위스에서 금지된 생산 방법의 표시를 의무화하는 것으로, 외국상품의 부정적인 정보도 소비자에게 제공하고 있다.

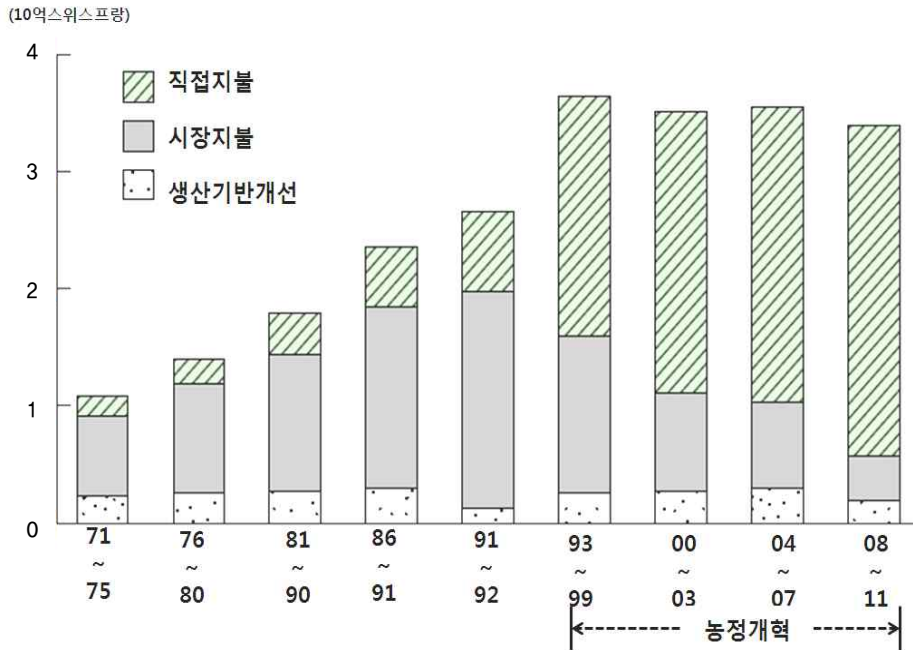
4.3. 농생개역 결과

농산물 가격 인하 정책으로 1991~2005년 동안 농업생산액은 약 30% 감소하였다. 순부가가치는 약 60% 감소하였고, 그것의 약 절반 정도가 직접 지불을 중심으로 하는 보조금으로 보조되었다(AGR/OFS). 한편 농업경영체수는 1990~2003년에 30% 감소하였고, 경영 면적 20ha이상의 계층만이 증가하였다. 그 결과, 노동생산성이 다소 증가하였다. 농업종사자의 임금수준은 비농업종사자의 60% 정도이었으며 양자의 소득 격차는 확대되었다.

생산 측면에서 농산물가격 하락으로 생산작목의 전환이 진행되었고 자급률은 저하 경향에 있었다. 1990~2003년 동안에 경작지는 9% 감소하였고, 목초지로의 전환이 이루어졌다. 곡물 경작면적은 21% 감소하였고, 그 가운데 사료용 곡물은 28% 감소하였다. 1990/1992년 평균 자급률과 2002/2004년 평균 자급률(%)을 비교하면, 순식량자급률(열량 기준)은 5포인트, 곡물자급률은 9포인트 저하되었다.

스위스의 생산자 가격은 인하되었지만, EU의 생산자 가격도 CAP개혁에 의하여 인
하되었기 때문에 비율로 보면 EU와의 가격차는 그다지 축소되지 않았다. 또한 스위스
의 소비자가격은 오히려 상승하고 있는 상황이어서 가공-유통 단계의 문제가 지적되
었다. 농업의 생산 단계에서도 기계나 비료 등의 투입 비용은 EU보다 확연히 높았다.

그림 5 농업재정의 주요내역 변화



주: 93-99년은 94년을 포함하지 않음. 90년까지와 91년 이후 사이는 불연속임.
자료: 平澤明彦, 2007, 「スイス農業政策の対外適応と国内調整」 農林金融, 6月.

환경보전 측면에서는 준수사항(cross compliance) 도입으로 환경보전요건 내지 유기농
업기준을 만족하는 농용지면적의 비율은 0.9% (1990년)에서 97.3% (2003년)로 급증하
였다. 동시에 농약, 인, 질소의 투입량이 감소하였다.

‘농업정책 2011’의 주요 내용은 WTO 도하라운드의 합의를 예측한 수출 보조금의
폐지와 시장지지의 반감 및 직접 지불에의 재원 재배분이다. 전체의 농업재정규모는
거의 유지되며 최종해인 2011년에는 농업재정에 차지하는 직접 지불의 비율은 86%에
달하고 시장지지는 9%가 되었다.

2005년 제출의 정부초안에 근거한 이해관계자와의 협의 결과, 전체의 방침에 대해

서는 대체로 승인되었다. 쟁점은 개혁의 속도이며, 많은 주 및 농업계는 개혁이 지나치게 빠르므로 재정 조치를 기반으로 하는 것이 필요하다는 의견에 대하여 경제계는 개혁을 더욱 빠르게 해야 한다는 의견이었다. 또한 농업단체는 앞으로는 농업 전후방 산업이 함께 노력해야 한다고 주장하였다.

정부고서에서 제시된 목표는 ① 경쟁력의 개선, ② 사회적으로 감내할 수 있는 조정 과정의 실현, ③ 환경보전진흥의 계속이다. ①에 대해서는 농업과 상류·하류부문 전체의 경쟁력개선이 요구되었다. ②에 대해서는 농업소득의 감소 속도가 농업종사자수 및 농가수를 상회하여서는 안 되고, 농민이 다른 국민과 같은 속도로 구매력향상을 유지할 수 있도록 배려한다고 하였다. ①, ②에는 지금까지의 개혁으로 손실을 본 농민에 대한 배려가 엿보인다.

품목별 주된 시책으로 우유할당폐지(2009년 5월) 후 생산증가를 방지하면서 낙농부문에 대한 시장지지 수준을 대폭 인하하고, 축산물 생산 가격을 감소시키기 위해 곡물과 사료의 국경보호를 더욱 완화한다는 것이었다. 각종 발작물의 시장지지와 관련하여 수준을 낮춘 뒤, 2009년부터 일률적으로 경작 지불로 이행한다고 하였다. 어떠한 품목도 시장지지 삭감 분은 직접 지불로 대체할 수 있다.

재원 재배분에 의하여 가공업자(버터, 분유)나 단체(발작물, 양모)에 지불되고 있는 가공 관련 시장지거나 조성은 폐지되었으며 농업생산자에 대한 직접 지불로 바꾸어 놓을 수 있었다. 게다가 수입 관세할당 입찰(버터, 전분유), 수출보조금 폐지 영향이 큰 과즙 부문 등, 농업후방산업 중에서도 저부가가치 제1차 가공 부문에 엄격한 내용을 도입하였다. 재정규모를 확대할 수 없는 가운데, 농가에 대한 보상을 우선했다고 볼 수 있다. 또한 사회보장정책 예산을 이용한 가족수당의 확충도 이루어졌다.

표 3 농정개혁 단계별 개요

제1단계 Decoupling '환경보전중시'	제2단계 규제철폐 '시장중시'	제3단계 규제철폐 '경쟁력'	제4단계
<ul style="list-style-type: none"> · 생산에서 분리된 직접지불 도입(Decoupling) · 가격인하 · 특정 환경서비스(생물다양성 등) 공급에 대한 인센티브 · 국경보호 재검토(WTO대응) 	<ul style="list-style-type: none"> · 가격과 판로 보증 폐지 · 낙농시장 개입조직 폐지 · 직접지불 환경보전요건 	<ul style="list-style-type: none"> · 우유할당 폐지(2009) · 육류 수입할당 입찰 · 구조개선과 사회정책 강화 	<ul style="list-style-type: none"> · 재원 재배분 (시장지자-직접지불) · 수출보조금 폐지, 시장지 지반감(WTO대응) · 일률적 경작 지불 · 차별화(표시·호칭)
1993-1998	1999-2003 (농업정책2002)	2001-2007 (농업정책2007)	2008-2011 (농업정책2011)

자료: 平澤明彦, 2007. 「スイス農業政策の対外適応と国内調整」 農林金融, 6月.

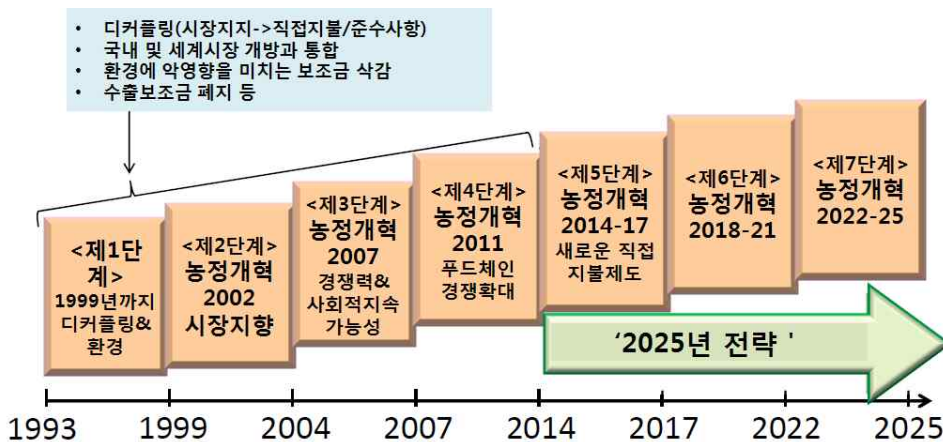
한편, 차별화에 의한 부가가치 증진을 위하여 「산악」과 「산악방목」의 호칭에 관한 행정명령 (2006년 11월)이 제정되었다.

작은 나라 스위스의 대외 적응에 대한 우선도는 높은 편이다. 농업도 그 예외가 아니며, 농업행정전환이 실질적인 기한을 결정지은 것은 GATT교섭과 EC가맹에 대한 상정이었으며, 어떻게 국내의 요청사항과의 사이에서 타협을 도모할지가 문제가 되었다. 그 가운데 1996년 헌법 개정에 영향을 미친 4개의 국민발의는 소비자나 중소농민의 의견을 반영하였고, 새로운 농업정책의 방향에 관한 국민적 합의를 형성하는 역할을 다하였다. 국내에서의 합의나 교섭의 촉진 요인으로는 무역 의존도가 높은 유럽의 소국으로서 장기적으로 EU나 WTO에의 적응을 피할 수 없는 공통의 인식, 정부와 이해관계자의 사전협의, 국민 투표, 국가에 의한 보상과 같은 합의 민주주의의 구조, 소국이 기 때문 국내조정이 쉽다는 것을 들 수 있다.

4.4. 차기 농정개혁(2014~2017)

스위스의 '농업정책 2015'는 실현되지 않았다. 원래 4년 단위의 예산과 정책이 예정되어 있었지만 2012년과 2013년에는 종래의 정책을 계속하여 적용하고 있다. 늦어진 이유를 살펴보면 EU와의 농업 FTA교섭이 원활하지 않았고, 우유할당폐지 후 혼란한 정세가 계속되었으며, 선거 시기와 맞물려 있다는 것을 들 수 있다.

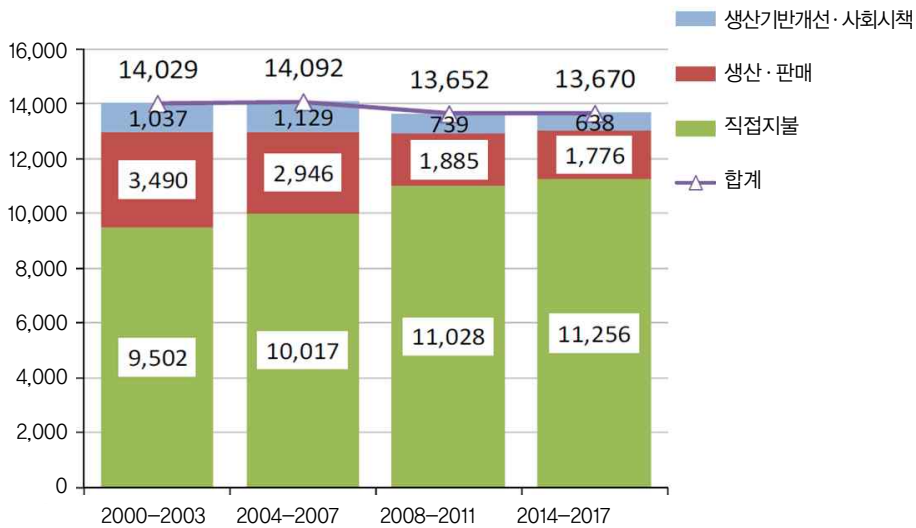
그림 5 농정개혁의 전개 방향



자료: 스위스연방농업국자료 재작성

연방농업청의 2012년 8월에는 2025년을 위한 농정의 장기 전략인 ‘농업과 식품산업 2025년’이 있다. 동 문서에는 기존 농업정책의 최적화와 농업정책에 식품을 통합한다는 두 가지 전략이 포함되어 있다. 또한 네 가지 우선사항을 포함하고 있다. 첫 번째, 안전하고 경쟁력 있는 식량의 생산과 공급의 보증, 두 번째, 자원의 효율적인 이용과 지속가능한 소비의 촉진, 세 번째, 농촌지역의 활력과 매력 강화, 네 번째, 농업·식품 부분에 있어서 혁신과 기업가 정신 장려 등이다.

그림 6 농업재정(농업정책 2014-2017)



자료: 日本農畜産業振興機構 a l i c t e ミ ナ ー 講演資料, 2013.

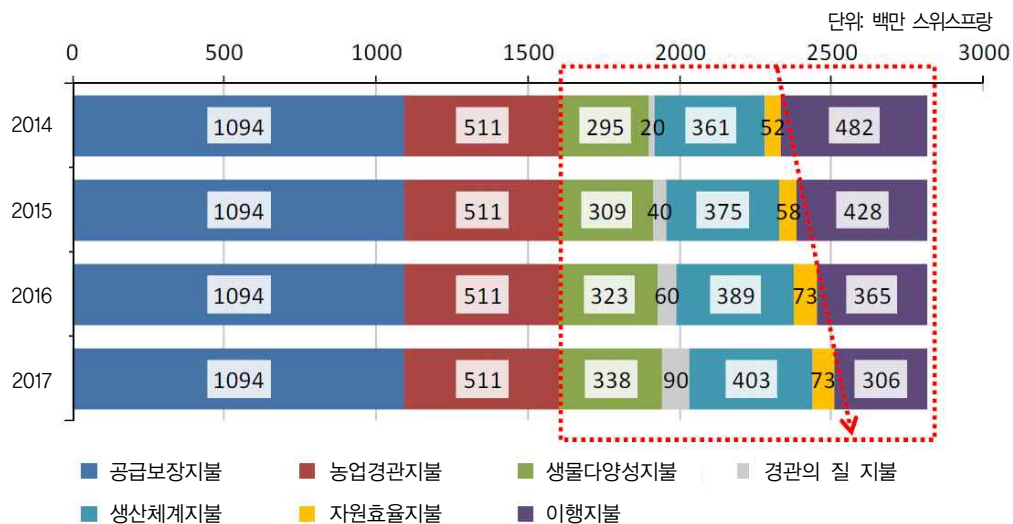
‘농업정책 2014-2017’의 우선사항과 시책은 안전하면서 경쟁력 있는 식량생산과 공급을 보장하는 것이다. 이러한 우선사항을 위하여 품질전략 강화, 공급보장지불 도입, 식량곡물생산을 식용곡물보다 유리하게 하는 곡물부문의 관세보호 조정, 낙농시장지원 계속, 시장변동에 대한 영향완화, 식품안정성 강화 등을 도모하고 있다. 품질전략에는 식품유통망 전체를 위하여 부가가치와 시장점유 확보, 시장개방과 스위스 프랑 상승으로 인한 경쟁 압력 등으로 스위스 생산물의 지위를 향상하고자 한다. 유기농, 원산지 명칭, 산악 등 스위스 연방정부가 도입 및 의무화 하여 공적품질표시를 하고, 환경, 사회, 경제, 지속적 개발 등으로 지속가능성 관련 표시를 도입한다. 낙농정책에서는 치즈용 생유에 대하여 지속적인 추가지불을 실시하고, 매입계약자를 전체 시장 참

가자로 의무화 하는 방안을 모색하고 있다.

또한 ‘농업정책 2014-2017’의 우선사항과 시책에서는 자원의 효율적인 이용과 지속 가능한 소비 촉진을 위하여, 원재료 및 자원의 효성 향상, 비옥한 경작지 보호, 기후보전을 위한 강화, 생명다양성 지원, 생산체계지불로 환경 친화적이면서 동물을 존중하는 형태의 생산을 장려하고, 지속가능한 소비 모델을 구축한다고 한다. 더불어 농촌 지역의 활력과 매력 강화를 위하여 지역진흥 촉진과 농업의 부차적 활동에 관계되는 조건 개선, 다양한 농업경관을 보전한다고 한다. 농업·식품부분의 혁신과 기업이 정신 장려를 위하여 부가가치 생성망 전체를 혁신하고 협력하는 등 개선 작업을 실시하고, 장기적인 경쟁력 개선, 부지의 집적장려, 표준노동단위 산출방법 변경, 이행지불 도입, 경쟁을 저해하는 조항 축소, 행정지불 삭감 등을 제안하고 있다.

농업법의 일반원칙을 변경하였는데, 농업법의 목적규정에 동물복지(를 추가하였고, 연방정부의 시책규정에 시책이 농업·식품 부분의 품질전략과 맞게 ‘식량주관’을 요지로 추가하였고(제2조3항 및 4항), 직접지불에 의하여 공공 이익에 이바지하는 서비스(를 장려하고(제2조1항의b), 연구·보급·육종 장려에 대한 부분(제2조1항의e)을 추가하였다.

그림 7 직접지불의 재원배분



자료: 日本農畜産業振興機構 a l i c e ミ ナ ー 講演資料, 2013.

6) 농업인이 토지를 경작하여 제공하는.

참고문헌

- OECD. 2013. *Agricultural Policies: Monitoring and Evaluation 2013; OECD countries and selected emerging economies* OECD.
- 平澤明彦. 2007. 스위스 농업정책의對外適應と國內調整. 農林金融.
- 石井圭一. 2005. 「스위스における農業環境政策」, 食料·農業政策센터 『歐州における農業環境政策に関する調査分析委託事業報告』, 215~228頁.
- 是永東彦. 2004. 「스위스의農政改革—回顧と展望」, 國際農業交流·食料支援基金編 『平成15年度歐州·아프리카地域食料農業情報調査分析檢討事業報告書』
- 是永東彦. 2006. 「스위스農政改革の新段階」, 「農業政策2011」の概要, 國際農業交流·食料支援基金編 『平成17年度歐州아프리카地域食料農業情報調査分析檢討事業報告書』 3月, 29~41頁.
- 樋口修. 2006. 「스위스農政改革の新展開-- 「農業政策2011」政府\$草案を中心として」 『レファレンス』. 56 (1) (通号 660), 79-94頁, 1月.
- 日本農畜産業振興機構 a l i c 세미나 講演資料. 2013.

참고사이트

- 연방평의회사무국 (www.bk.admin.ch)
- FAOSTAT (faostat.fao.org)
- 日本農畜産業振興機構 (www.alic.go.jp)