스위스 농업경제 및 정책 동향*

서 강 철 · 채 주 호
(한국농촌경제연구원 연구원)

1. 스위스 산업 개황

1.1. 경제 일반

금융업을 중심으로 고도로 발달된 서비스 부문과 첨단기술 및 지식기반 생산에 특화된 제조업 부문은 스위스 경제에 큰 영향을 미친다. 스위스의 경제 및 정치적 안정성, 투명한 법률 체계, 뛰어난 인프라, 효율적인 자본 시장, 그리고 저율 법인세는 세계에서 가장 경쟁력 있는 자국 경제의 원동력이다.

스위스는 국제적인 경쟁력을 강화시키기 위해 자국의 경제 정책을 주로 EU에 맞추어왔다. 그러나 특별히 전체 경제의 작은 비중을 차지하고 있는 농업 부문에 있어서는 보호무역체제를 유지하고 있다.

국가 경제 전망은 인근의 유로존(euro zone)[1]에 의해 크게 좌우되는데, 유로존은 스위스 수출 물량의 절반가량을 수입한다. 2008년 세계 경제 위기와 그로 인한 2009년의 경제 침체는 수출 수요를 교착상태에 빠뜨렸고 스위스 경제 불황의 원인이 되었다. 2009년 스위스 국제 은행(Swiss National Bank, SNB)은 스위스 프랑(franc)의 절상을 방지

* (softvalue@krei.re.kr 02-3299-4257).

1) 유로존(Eurozone, 문화어: 유로 사용 지대)은 국가 통화로 유로를 도입해 사용하는 국가나 지역을 통틀어 부르는 말임. 2014년 1월 1일 기준으로 현재 18개 국가, 약 3억 2천만 명이 넘는 사람들이 유로존에 속해 있음.

할 뿐만 아니라 경제를 활성화시키기 위해 제로금리(zero-interest rate)[2] 정책을 효과적으로 수행했다. 이로 인해 2010년 스위스 경제는 3%의 성장률과 함께 회복됐다.

최근 주변 유로존 국가에서 진행되고 있는 국가 부채 위기는 스위스 금융 안정성에 상당한 위험을 불러일으켰으며, 안전통화(safe-haven currency)를 추구하는 투자자의 스위스 프랑 수요를 끌어올리고 있다. 독립적인 스위스 국제 은행은 제로금리 정책을 지지해왔고 프랑의 추가 절상을 방지하기 위해 주요 시장 개입을 수행해왔다. 그러나 의회는 통화를 약화(하락)시키기 위해 더 많은 작업 수행을 촉구해왔다.

프랑의 힘은 스위스 수출 경쟁력을 떨어뜨리고 국가 성장 전망을 어둡게 하였고, GDP 성장률은 2011년 1.9%에서 2012년 0.8%로 하락하였다. 또한 개별 주변 국가들, EU, 미국, 국제기구 등으로부터 증가하는 압력을 받아온 스위스는 자국의 은행비밀보호법(banking secrecy laws)[3]을 개정하게 되었다.

결과적으로 스위스 정부는 탈세를 포함한 기타 세금 문제의 행정 지원에 대한 OECD의 규정을 준수하기로 합의했다. 스위스 정부는 OECD 규정을 수용하기 위해 미국 등 다양한 국가들과 이중과세(double taxation)[4] 문제에 관해 재협상을 시행하고 있다. 이러한 절차들은 스위스의 긴 은행비밀주의 역사에 지속적인 영향을 미칠 것이다.

1.2. 농업부문

2011년 기준, 스위스에서 여름목초지(summer pastures)를 제외한 농경지가 차지하는 면적은 국가 전체면적의 약 4분의 1로 107만 헥타르(ha)에 달한다. 농업인은 주로 영세농으로 구성되어 있으며 대부분의 경우 국제적인 경쟁력은 떨어진다.

스위스 경제에서 농업은 최근 취약부문으로 꼽히며, 농업의 경제적 중요도 또한 상대적으로 낮은 실정이다. 2012년 농업 부문의 생산액은 100억 프랑(CHF)에 달했지만, 그 총부가가치는 37억 프랑으로 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)의 0.7%에 미달했다<그림 1 참조>. 이는 또한 1990년의 2.3%보다 더 감소한 수치인데, 그 이유는 보조금이 요소 소득(factor income)[5]의 약 3분의 2를(EU는 약 42%임) 차지하기 때문이다.

---

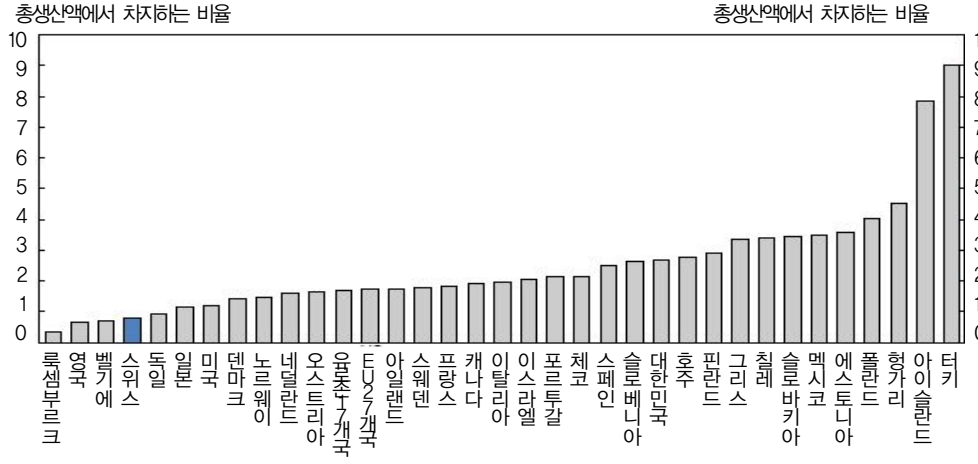
2) 단기금리를 사실상 0%에 가깝게 만드는 정책으로 명목이자율이 0%가 아니라 실질이자율이 0%에 가깝다는 의미임. 이와 같은 초저금리는 고비용 구조를 해소하고 국가경쟁력을 높이며 소비를 촉진해 경기침체 가능성을 줄여준다는 이점이 있음.

3) 스위스는 나치 독일의 비밀경찰인 게슈타포가 요청하는 정보 공개로부터 독일의 유대인들과 다른 반나치 독일인들을 보호하기 위해서 1934년 은행비밀보호법을 제정함. 그러나 2009년 금융위기의 여파로 스위스 비밀 계좌는 각국의 타깃으로 떠오르게 됨. 각국 정부는 기업과 개인이 과세를 피하기 위해 조세피난처에 숨겨놓은 돈을 추적하기 시작함.

4) 동일한 과세 물건에 대해 같은 성격의 조세를 두 번 이상 과세하는 것을 말한다. 동일소득에 대해 국가가 소득세를, 지방자치단체가 주민세를 부과하는 경우가 대표적임.

5) 노동, 토지, 자본 따위의 생산 요소에 대하여 보수로 받는 임금, 지대, 이자 따위의 소득을 말함.

그림 1 2011년 OECD국가 기준 GDP에서 농업생산액이 차지하는 비율

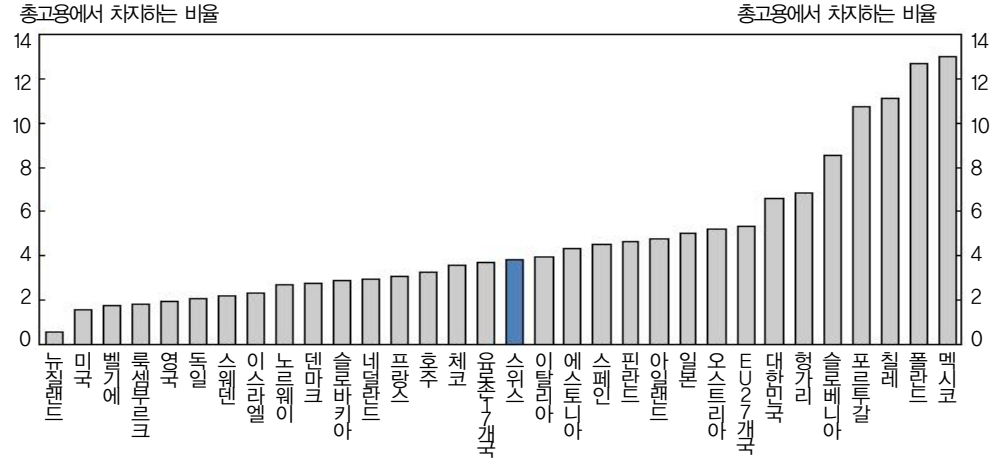


주: 유로존 17개국에는 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 아일랜드, 그리스, 포르투갈, 스페인, 핀란드, 오스트리아, 슬로베니아, 몰타, 키프로스, 슬로바키아, 에스토니아가 있음. 여기에 2014년부터 라트비아가 추가로 포함됨.

자료: OECD(2013). The Agri-food Situation and Policies in Switzerland. OECD.

스위스의 농업 부문 고용점유율은 4% 이하이다<그림 2 참조>. 농업 부문의 생산성은 증가하고 있고 비정규직이 56%가량을 차지함에도 불구하고, 일자리 수는 2000년 204,000개에서 2011년 약 164,100개로 지난 10여 년간 감소 추세를 보이고 있다.

그림 2 2011년 OECD국가 기준 총 고용에서 주요 농업부문 고용이 차지하는 비율



자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

2011년 기준으로 스위스의 총 농가 수는 57,617호이며, 농가의 대부분은 소농이다. 그 중 약 40,600호는 전업농이며, 가구 소득의 1/3이 비농업부문으로부터 나온다. 농가 수는 9만 호를 충분히 상회했던 1990년을 기점으로 꾸준히 감소하고 있다. 동시에 농업인의 평균 연령은 2000년도 이후 40세 이하 농업인 수의 급격한 감소로 계속 증가하고 있는 추세이다. 스위스 농가의 절반 이상은 구릉 또는 산악 지대에 위치하며, 이 농가들이 전체 직접지불제(direct payments)[6]의 64%를 지급받는다.

스위스는 농식품(agro-food) 순수입국이다. 2011년 총 수출에서 농식품 수출이 차지하는 비율은 3.75%인 반면, 총 수입에서 농식품 수입이 차지하는 비율은 6.2%였다. 총 수입에서 농산품이 자치하는 비율은 감소 추세를 보이고 있지만, 스위스는 1인당 농가 및 농식품 수를 기준으로 볼 때 여전히 최상위 수입국으로 알려져 있다. 한편 총수출에서 농식품이 차지하는 비율은 소폭 증가하였다. 농식품 수출은 음료, 초콜릿, 유제품, 과일 및 채소 통조림 등의 농가 외에서 제조되는 부가가치 품목에 의해 큰 영향을 받고 있다. 마지막으로 식량자급률 수준은 비교적 낮은 비율로 간주될 수 있는 2009년의 약 63%에서 지난 몇 년 동안 변화가 거의 없었다.

2. 농업 정책

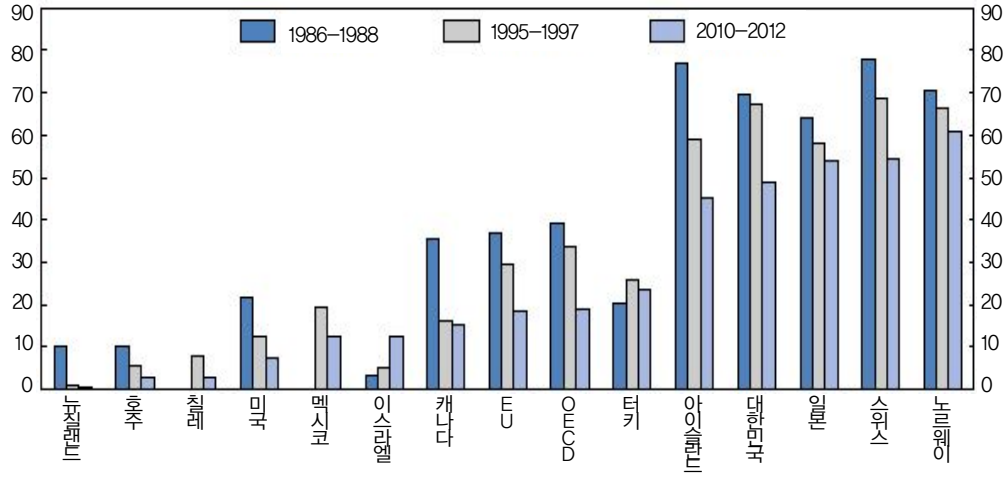
2.1. 국제수준 이상의 농업보조

여타 국가와 마찬가지로 스위스 농업 정책은 식량공급의 안정 확보, 천연자원 보존, 토지사용의 다양화와 정착의 분산화를 목표로 하고 있다. 1993년 농업정책개정 이후 스위스 농업보조수준은 떨어졌지만, OECD 국가 중에서는 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

생산자보조금이 농업조수입(gross farm receipts)에서 차지하는 비율은 절반 이상으로 2012년에는 57%였다<그림 3 참조>. 그리고 이것은 OECD 평균 생산자보조비율인 18%와 호주, 칠레, 뉴질랜드의 4%이하인 생산자보조비율과 비할 만하다.

6) 농업분야 보조 방식의 하나로 정부가 인위적으로 농산물의 시장가격을 높여 농가 소득을 보전하는 '가격지지' 정책과는 달리, '정부가 시장기능을 통하지 않고 재정에 의하여 농가에 직접 소득 보조를 하는 것'을 의미함.

그림 3 OECD국가별 농업조수입 중 생산자지지추정치(Producer Support Estimate, PSE)[7] 비율



주: EU의 경우 1986년부터 1988년, 1995년부터 1997년까지는 EU15개국을 대상으로 하였고, 2010년부터 2012년까지는 EU27개국을 대상으로 하였음.

자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

2.1.1. 시장가격보조

다양한 농산품의 가격지지 제도는 1999년을 마지막으로 폐지되었다. 그러나 품목별 가격 보조는 여전히 많은 농산품에 적용되고 있다. 크게는 통관 시 보호조치(border production)[8], 작게는 시장가격보조(market price support) 방식에 의해 이행된다.

2.1.2. 직접지불제

직접지불제는 크게 두 개의 범주로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 농지 헥타르 당 면적이나 가축단위(livestock unit)에 대한 일반적인 직접지불제로 조건불리지역에서 우대를 받는 편이다. 이 지급액은 규모, 사육 두수, 소득, 자산에 있어 체감한다고 볼 수 있다. 또한 해당 지급액은 1백만 프랑의 자산을 상한으로 하여 40~130ha, 55~190 가축

7) 생산자지지추정치는 정부의 각종 농업정책으로 인해 소비자 및 납세자로부터 생산자에게로 이전되는 총화폐금액을 말함. 즉, 현재 시행되고 있는 농업정책이 없을 경우와 비교한 가상적인 생산자 수입 증가분을 의미함. 보다 쉬운 비교를 위해 PSE가 농가수취액에서 차지하는 비중을 뜻하는 %PSE가 흔히 사용됨. 즉, %PSE={(PSE=시장가격지지액+지정지불액)/농가총수취액}×100. 여기서 시장가격지지액=국내외가격차(=국내가격-국제가격) × 국내총생산량으로 계산되고, 재정지불액에는 생산보조, 투입재보조, 생산면적/사육두수기준지불, 과거실적기준지불, 투입재억제기준지불, 농업소득기준지불 등이 포함됨. %PSE가 높다는 것은 결국 농업에 대한 지지수준이 높고 시장지향성이 낮다는 것을 의미함〈출처: '세계 식품 생산 및 가격 전망(2050)'〉.

8) 반입시점에서 수입에 제한을 가하는 조치를 총칭함.

단위 범위에 한해 단계적으로 폐지되고 있으며, 연간 농업인 1인당 최대 지급액은 7만 프랑이다. 예를 들어, 농업인들은 경사가 가파른 지대의 작업 비용(2011년에 1억1,400만 프랑에 달함)과 식량공급확보와 같은 공익적 기여(12억 1,800만 프랑의 가치)에 대한 대가(代價)로 농가 당 평균 5만 프랑의 직접지불액을 받고 있다. 농지 헥타르 당, 가축단위 당, 일반적인 직접지불액은 총 30억 프랑에 달한다.

이 외에도 친환경 및 동물복지에 대한 지불액이 총 6억 프랑에 이른다. 이 지원책을 위해 농업인들의 비료와 한정된 농약의 균형 있는 사용, 농작물의 빈번한 윤작, 토양 부식의 방지, 농지면적 7%이상의 생태학적 보상지대로의 사용 등이 반드시 수반되어야 한다.

2.1.3. 국경보호

통관 시 보호조치(border protection) 수준은 높으며, 종가세 상당치(Ad Valorem Equivalent)[9]로 변환하였을 시 농산품에 적용된 관세는 2012년에 평균 31.9%였다. 이는 비농산품의 약 14배에 달하는 수치인데, 특별히 육·유제품의 경우 관세가 매우 높은 편이다. 농식품(agro-food)수입 또한 복잡한 저율관세할당(Tariff Rate Quotas, TRQs)[10] 체계에 상당한 제약을 받으며, 관세 또한 평균보다 높은 수준이다<표 1 참조>. 수입 경쟁 부문에서 쿼터 외 물량에 대한 높은 수준의 또는 금지적인 최혜국(Most Favoured Nation, MFN) 관세는 면화와 같이 국내생산이 거의 없거나 기타 국내생산이 전혀 없는 다양한 제품의 무관세수입과는 대조된다. 세계은행(World Bank)에 따르면 2011년 기준 관세율은 평균 세계 수준의 두 배 이상으로 국제적으로 매우 높은 수준이라 볼 수 있다.

9) 종량세(kg 당 몇 원) 등 비종가세를 종가세(수입가격의 몇%)로 환산한 수치를 말함. DDA 농업협상에서는 2004년 8월 1일 기본골격 합의에 따라 전체 농산물을 몇 개의 구간으로 구분하여 높은 관세에 대해 더 높은 감축률을 적용하기로 합의했기 때문에, 각 품목에 적용될 감축률을 결정할 때 비종가세가 종가세로 볼 때는 어느 정도에 해당하는지 알아보기 위해 AVE 계산방식이 필요함.

10) 저율관세할당이란 일정 수입량은 무관세 혹은 저율의 관세를 부과하고, 이를 초과하는 물량은 높은 관세를 부과하는 것을 말함. 양허된 시장접근물량은 저율의 관세를 부과하고 이를 초과하는 물량에 대해서는 높은 관세를 부과할 수 있도록 한 일종의 이중관세제도라 할 수 있음.

표 1 2012년 스위스 수입 관세

단위: %

구 분		관세선(tariff line)[11] 수	평균관세(%)	범주(%)	변동 계수	면세 세번 비율(%)
합계		8,299	9.2	0–1,676	5.3	18.7
WTO 비농산품		6,165	2.3	0–71	1.7	18.8
WTO 농산품		2,134	31.9	0–1,676	3.1	18.3
세부항목	축산물	173	125.5	0–1,676	2.2	9.8
	유제품	58	101.5	1–1,295	1.8	0.0
	과일, 채소류 및 기타 식물	617	28.1	0–549	2.0	14.9
	커피, 차	62	8.4	0–76	1.4	16.1
	곡류 및 조제용 물질	426	20.8	0–265	1.3	10.3
	유지, 종자, 지방, (요리용) 기름 및 관련 제품	394	22.5	0–137	1.5	19.0
	설탕, 과자류	58	6.9	0–60	1.3	25.9
	음료, 증류주 및 담배	124	25.1	0–509	2.1	8.9
	면화	6	0.0	0	0.0	100.0
	기타 농산품(NES)	216	5.8	0–230	3.9	56.0

자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

2.1.4. 수출보조금

주요 농산품에 적용되는 수출보조금(export subsidy)[12]은 2009년 말에 폐지되었다. 그러나 수출보조금 정책은 여전히 남아 있는데, 이는 지역에서 생산된 투입물(input)의 보호관세(tariff protection)[13]로 인한 가공농산물 수출업계의 비용 상승 문제를 해결하기 위한 것이다. 수출보조금 정책은 지역에서 가공된 농산품에 대한 관세보호와, 수출을 위해 가공된 농산품 생산에 사용되는 스위스 원료와 해외 원료의 가격차 중 일부분에 대한 수출 환급액을 통해 이루어진다. 실제로 국제적으로 거래 가능한 재화를 생산하는 식품가공업종 같은 하부산업(downstream industry)은 가공농산물에 지급되는 수출보조금으로 인하여 상당한 이득을 얻고 있다.

2.1.5. 투입물보조금

생산자는 연방정부가 제공하고 주(州)가 운영하는 장기 무이자 투자세액공제(investment

11) 관세의 전제가 되는 관세선은 관세에 관한 법률규제가 이루어지는 경계로서, 정치적 경계인 국경선과 일치하는 것이 일반적이지만 반드시 일치하는 것은 아님.

12) 수출보조금이란 국가 혹은 공공단체가 국내생산물의 수출을 증가시키기 위하여 국내 수출산업이나 또는 수출업자에게 제공하는 재정적 지원을 의미함. 수출보조금은 각국에서 여러 가지 형태로 지급되고 있으나, 주로 수출산업의 생산량을 증가시키고 또한 수출량을 증대시키기 위하여 수출업자에게 지급됨.

13) 자국 내의 산업을 보호하기 위하여 외국으로부터의 수입품에 부과하는 고율관세로서 자국 산업의 보호가 목적임.

credit)[14]의 혜택을 받을 수 있으며, 생산자에게 연간 지원되는 금액은 4,700만 프랑에 달한다. 마찬가지로 농업인들은 연간 광유(鑛油) 세액인 약 6,500만 프랑에서 재배면적에 근거하여 공제받는 혜택을 누릴 수 있다.

2.2. 정책 동향

2.2.1. 최근 농업정책 개정

스위스는 1980년대 초반부터 중반의 우루과이라운드협상과 수많은 상호교역합의를 통하여 포괄적 농업정책개혁을 이루어 왔다. 이러한 정책 개혁은 아래의 <표 2>에서와 같이 시장지향(market orientation) 강화로의 움직임, 즉 시장가격보조에서 직접지불제로의 이동을 나타낸다. 결과적으로 농업보조의 전반적 수준에서 점진적인 감축이 있었다. 생산자 보조가 농업조수입에서 차지하는 비율은 세기가 바뀔 즈음부터 오늘날에 이르기까지 20%가량 감소하여 57% 수준에 이르게 되었다.

표 2 시장 보조 및 직접지불제

단위: 백만 스위스 프랑

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2014–2017 평균
시장보조지출액	493.2	481.4	434.0	372.2	385.4	381.0
낙농 부문	366.0	349.7	316.7	291.9	295.3	296.0
항목: 치즈 가공용 우유 보조	255.1	261.0	247.8	256.3	259.5	–
축산 부문	18.2	18.3	18.3	10.2	12.4	13.0
경작 부문	109.0	113.4	99.0	70.1	77.7	69.8
항목: 작물 보험료	46.3	47.7	69.6	65.9	68.8	–
직접지불제	2,575.0	2,505.0	2,741.7	2,789.2	2,799.2	2814.0

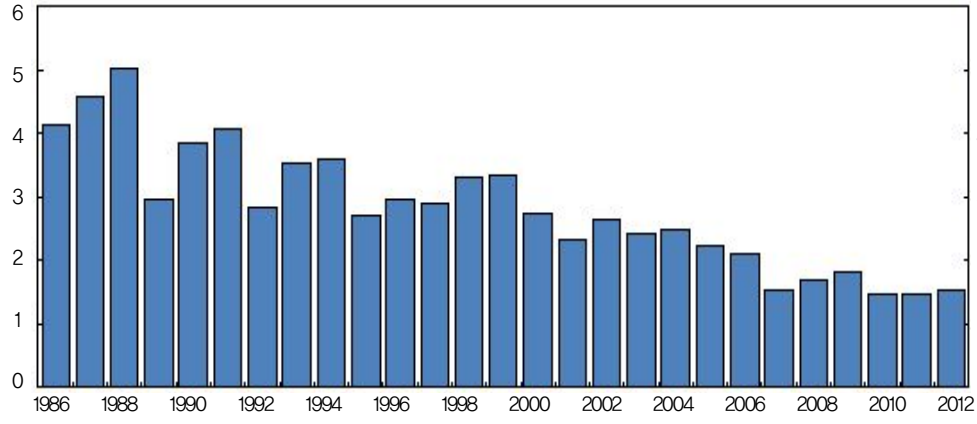
주: 시장보조지출액은 수출보조금을 포함함.
자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

보조 방식이 시장가격개입에서 직접지불제로 바뀌어오면서 주요 농산물에 대한 가격보조는 감소했으며, 농업인은 소득 감소분에 대한 더 많은 직접지불액을 통해 보상받았다. 직접지불제는 최근 몇 년 사이 전체 농업보조예산에서 차지하는 비율은 2007년 83%에서 2011년 87%로 증가할 정도로 그 중요성은 증가했다. 이러한 농정개혁 노력에도 불구하고, 농업부문에 주어진 가격은 평균적으로 2009~2011년 국제가격의 1.5

14) 기업의 투자자금 관련 세금 중 일정 금액을 감해 주는 것을 말함. 투자세액공제가 시행되면 기업으로서는 세금으로 내야 할 자금을 그만큼 되돌려 받는 셈이므로 결과적으로 투자로 수익률이 증가함. 기업이 얼마나 투자할지 결정하는 데에는 수익률이 관건이므로 투자세액공제는 기업의 투자를 촉진하는 요인이 될 수 있음.

배였으며, 국제가격의 5배 이상으로 가장 높았던 1988년보다는 감소하였는데, 이는 국제시장가격이 높아졌기 때문이다<그림 4 참조>.

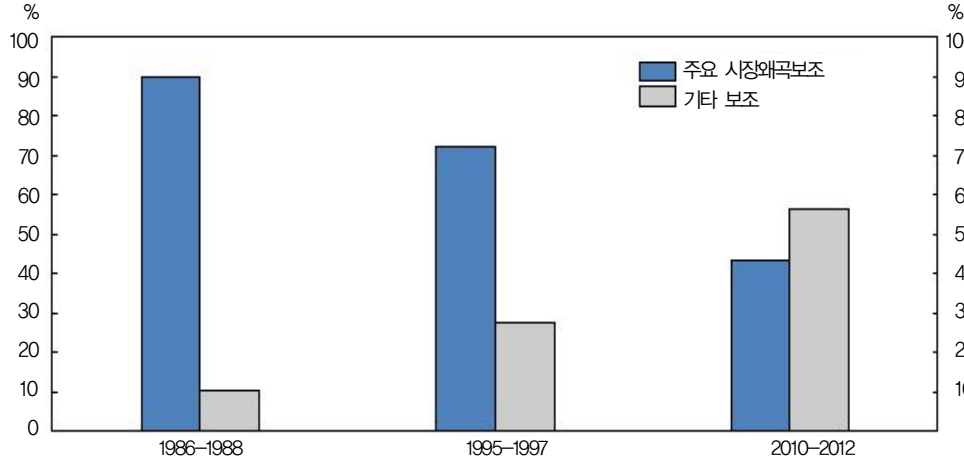
그림 4 스위스 국경가격(border price)에 대한 생산자 가격 비



주: 국경가격(border price)은 재화의 수입 또는 수출 가격으로 시장가격과 보조가격의 차이를 계산하기 위해 사용됨.
자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

스위스 농업부문의 시장가격이 국제시장가격에 비해 여전히 높은 이유는 통관 시 보호조치 로 인한 것이다. 시장을 왜곡시키는 주요 보조 방식이 상당히 감소하였음에도 불구하고 여전히 전체 보조금의 절반가량을 차지하고 있다<그림 5 참조>.

그림 5 총 생산 보조 중 주요 시장왜곡보조 비율



자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

스위스의 정책 프레임인 Agricultural Policy 2011 에서는 시장가격보조로부터 직접지불제로의 변환을 위한 추가적인 조치가 이뤄졌으며 2013년 말에 만료되었다. 이를 통해 몇 가지 관세감축이 이루어졌는데 그 예로, 2007년 이후 EU와 치즈의 자유무역이 있었다. 또한 최근 몇 년 사이에는 빵(bread cereal)과 밀가루 준거가격(reference price)[15]의 대폭하락과 사료용 곡물 수입최저가격의 하락 등이 있었다. 그러나 위에서 확인할 수 있는 바와 같이 관세는 여전히 높은 수준이다.

2.2.2. 소비자 및 납세자에게 부담이 큰 보조방식

OECD 국가 중 스위스의 식품소비에 대한 암묵적 조세(implicit tax)[16], 즉 소비자보조추정치(Consumer Support Estimate, CSE)[17]는 일본, 대한민국, 노르웨이와 함께 가장 높은 수준이다. 스위스에서 CSE는 농업인 1인당 46,459 달러에 달한다. 동시에 농업 부문에 대한 지지는 여전히 높고, 상당 부분의 국내 농식품 소비자가격 또한 높은 수준을 유지하고 있다.

스위스 연방경제부에 따르면, 국내 농식품 소비자가격은 주변 국가들에 비해 28%가량 더 높은 수준이다. 이 중 18%는 가공과 무역단계 등의 후속부문에서의 부가가치로 인한 것이며, 8%는 농업인들에게 주어지는 더 높은 가격, 그리고 나머지 2%만이 관세 및 비관세무역장벽의 직접적인 영향을 반영한다.

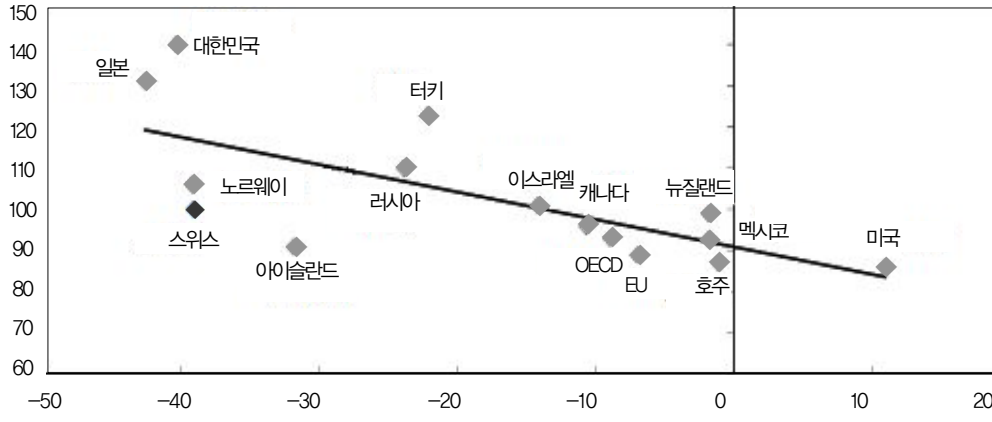
그러나 2008년에 이러한 절대적인 가격 차이에도 불구하고, 국내의 다른 재화나 서비스 가격과 비교할 시 특별히 높은 수준은 아니었다. 이것은 다소 놀랄 만한 정보인데, 보통 CSE가 음의 값을 나타낼수록 상대가격 또한 일반적으로 높은 편이기 때문이다<그림 6 참조>. 높은 보조수준은 또한 납세자로 하여금 상당한 비용을 부담케 한다. 2011년 총 예산지출액은 36억 프랑으로, 그 금액은 연방정부 총 지출의 약 6%(GDP의 0.6%) 수준에 해당된다.

15) 소비자가 제품의 실제가격을 평가하기 위하여 이용하는 표준가격을 통칭하는 가격을 말하며, 공정가격, 가장 빈번하게 지불된 가격, 최근에 지불한 가격, 예정가격 등이 있음.

16) 암묵적 조세는 모든 자산의 수익에 대하여 같은 세율로 과세한 정부가 암묵적 조세만큼을 발행주체에게 보조금으로 지원하고 있는 것으로 해석할 수 있음. (암묵적 조세에 관한 연구, 김기평)

17) 농업보조정책(ex. 수입농산물에 대한 관세 부과)으로 인한 국내 소비자에 대한 부(–)의 이전가액, 즉 농업보조에 의해 소비자에게 부과된 암묵적인 세금(implicit tax)을 의미함. 따라서 CSE는 보통 음(–)의 수치로 표시되며, 그 수치가 클수록 사용자에 대한 암묵적인 세금이나 소비자로부터의 이전가액이 커진다는 것을 의미함. 반대로 CSE가 양(+)의 값이면 국내 소비자에 대한 보조(subsidy)가 이루어진다는 것을 의미함(세계 식품 생산 및 가격 전망(2050)).

그림 6 식품에 대한 소비자 지출의 상대가격 지수



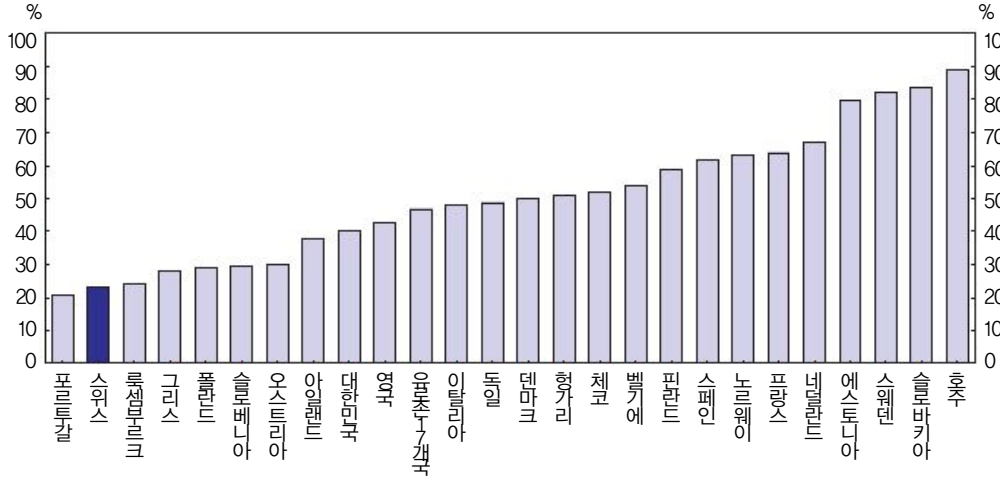
주: 2008년 GDP=100.
자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

총농업지지추정치(Total Support Estimate, TSE)[18]로 측정되는 총농업지지는 GDP의 1%를 조금 상회하는 수준으로, 납세자와 소비자가 지불하는 금액은 각각 전체의 58%와 42%를 차지한다. 이 밖에도 PSE의 비율이 더 높은 국가에서 생산액(output) 및 고용률의 비율이 더 낮은 경향이 있다.

스위스에서 저지대에 자리 잡은 농가의 약 1/5만이 유사한 지형학적 조건을 갖은 이웃 독일 바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 일반적인 농가와 비슷한 수준의 생산 효율성을 지닌다. 스위스 농가가 모두 상위 25%만큼 생산 효율적이라면, 생산액은 GDP의 1% 이상이 될 것이다.

18) PSE와 농업연구개발비 · 하부기반 사업비 · 유통비용 등 농업에 대한 일반 서비스 지원 등의 합으로 계산되며 국내총생산(GDP)에 대한 TSE의 비중을 %TSE라 함. %TSE는 경제규모대비 농업분야에 대한 지원수준을 나타냄(외교통상부).

그림 7 2010년 농업부문의 상대적 노동 생산성



자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

2.2.3. 추진 중인 정책

새로 고안된 정책레짐(policy regime)의 일반적인 목표는 제품품질에 주안점을 둠으로써 스위스 농업의 경쟁력을 끌어올리는 것이다. 이것은 새로운 시장 접근성을 높이고, 농업인에 의해 제공되는 서비스와 농업 생산에 있어 효율적인 자원 이용을 향상시키며, 농업이 환경에 미치는 부정적 영향을 최소화시키기 위한 것이다.

좀 더 구체적으로 언급하면, 새 정책레짐의 가장 중요한 측정 가능한 목표는 우선, 순생산 및 총생산을 다소 늘리는 것과, 연간 0.7%의 농가소득 감소 추세를 0.5% 미만으로 둔화하는 것이다. 또한 연간 손실되는 농지(farmland) 면적을 1천9백ha에서 1천ha로 줄이고, 숲의 자연적인 확산을 20%까지 줄이며, 질소 및 인(phosphorus)의 효율성을 각각 4%, 9% 포인트씩 끌어올리는 것을 목표로 한다. 마지막은 메탄 배출량을 15% 이상 줄이는 것이다. 해마다 28억 프랑 규모의 직접지불제와 관련된 재정총량(budget envelope)을 점검하는 것 외에, 법률에서는 보조 체계를 축산 및 낙농 생산자로부터 경지 생산으로 이동시킬 필요가 있다.

생물다양성과 경관의 질을 유지하고 발전시키고, 특정 생산 체계를 시행하며 자원 효율성을 달성하기 위해 직접지불제 범주 안에서 좀 더 목표 지향적인 지불금이 필요하다. 이러한 예로 새로운 정책레짐은 이전 비용(transition payment)을 제외한 소득 및

자산 의 한도를 제거할 것이다. 또한 사육 두수에 근거하여 규모 제한을 설정하지 않고, 최소 방목밀도(stocking density)[19] 에이커에 근거하여 규모 제한을 설정할 것이다.

표 3 2014년~2017년 지불금 예산

단위: 백만 스위스프랑

정책	2014	2017	2014-2017합계
기본 개선 및 사회적 조치	199	200	798
· 간접 사회조치	3	3	12
· 구조개선을 위한 보조금	99	99	396
· 투자대출	47	47	188
· 경작가능농업 및 축산업	38	38	153
생산 및 판매액	442	447	1,776
· 품질 및 판매액 증진	60	70	262
· 낙농	296	296	1,184
· 축산	13	13	52
· 경작가능농업	73	69	279
직접지불제	2,814	2,814	11,256
· 식량공급보장 보조금	1,094	1,094	4,376
· 농지 보조금	511	511	2,044
· 생물다양성 보조금	295	338	1,264
· 경관의 질 보조금	20	90	210
· 생산체계 보조금	361	403	1,526
· 효율적 자원이용 보조금	52	73	256
· 이행 보조금	482	306	1,579
합계	3,455	3,461	13,830

자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

2.3. 개정의 지속성 필요

농업 부문의 지속적인 높은 생산자 보조와 통관 시 보호조치는 농업부문 생산성에 부정적인 영향을 미친다. 농업 부문의 효율성과 경쟁력을 향상시키는 것은 스위스 정책 입안자들의 주요 안건이 되어야 한다. 더 높은 생산성 추구와 식품 가공 산업의 낮은 투입 비용을 위해 부족한 노동력과 자본을 확보함과 동시에, 전반적인 보조 수준을 낮추는 것은 경쟁력을 강화시키고 농가가 생산을 더욱 효율적으로 할 수 있도록 육성해야 한다. 또한 상당양의 품목별 가격 보조 제도가 시행 중이기 때문에 시장가격보조

19) 방목지 단위면적당 방목된 가축의 양을 뜻함.

에서 직접지불제로의 전환은 좀 더 활발하게 지속되어야 한다.

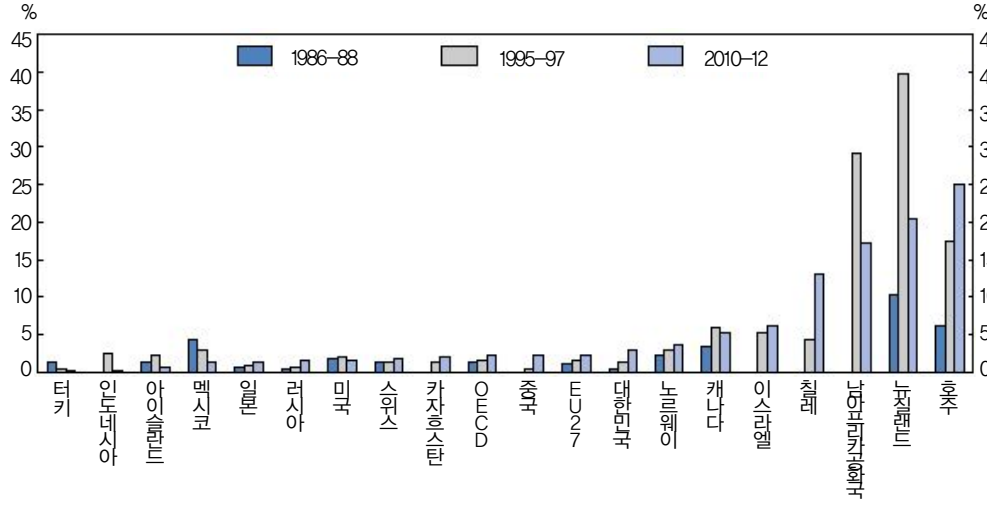
최근에 직접지불제의 20%만이 환경 보호와 동물 복지 달성을 위해 사용되며, 나머지는 일반적인 직접지불제에 속한다. 2014년부터 2017년까지 적용될 새로운 정책레짐은 투자 효율성을 향상시키고 정책 목표를 달성하기 위한 직접지불제에 좀 더 비용이 적게 드는 방식으로 초점을 둘 것이지만, 이러한 정책은 좀 더 일찍 수행 가능한 것이었다.

해마다 식량공급 안보를 확보하기 위해 십만 프랑이 훨씬 넘는 금액을 지속적으로 투입하는 것은 과도한 면이 있다. 왜냐하면 스위스는 이미 몇 달 분의 비상 국내 사용을 위한 다양한 식품의 보유분을 확보하였고, EU와 농산품에 관해 자유무역협정을 체결하는 등 안전한 수입 공급처를 손쉽게 찾을 수 있기 때문이다.

2014년부터 2017년까지 정부의 추진 계획 하에 있는 정책은 환경 친화적인 생산 과정을 달성하기 위해 가장 실현 가능성 높은 프로젝트에 투자할 것이다. 또한 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 등의 다른 EU 국가에서 수행된 바 있는, 비료와 같은 잔여물 배출물질에 추가 부담금을 물리는 것은 다차원적 농업 환경적인 목표를 달성하기 위한 전반적인 정책의 한 부분으로 바람직 할 것이다. 농업 생산으로부터의 온실가스 배출에 가격을 설정하는 것은 또한 스위스 기후변화 정책의 전반적인 효율성을 향상시킬 것으로 보인다.

그 밖에도 관심사 중의 하나는 스위스의 총 농업 보조에 있어서 농업 R&D의 공공

그림 8 국가별 총 농업보조 중 공공부문 E&D 지출 비율



자료: OECD(2013). *The Agri-food Situation and Policies in Switzerland*. OECD.

부문 지출 비율은 낮다는 것이다. 그 비율은 1.5%로 각각 EU27개국과 OECD 평균인 2.2% 수준에 미치지 못한다<그림 8 참조>. 기술 진보는 생산성을 높이고 수출 경쟁력을 강화시킬 수 있는 주요 요인이 될 수 있다. 농업 부문의 수출이 활발한 대부분의 국가들은 농업 연구에 투자하는 공공 부문의 비율이 큰 편이다. 실증 연구에 따르면 R&D 투자는 농업 혁신의 중요한 요인으로, 농업 R&D 투자 수익률은 20%에서 80% 사이인 것으로 알려진 바 있다.

또 다른 문제는 식품 산업의 몇몇 업종이 인위적으로 경쟁을 면제받는 것이다. 가장 심한 경우로 스위스의 소금 시장은 명백히 차선책의 구조를 이용하고 있다. 스위스 연방 주의 두 개 독점 기업은 스위스 서부의 칸톤 바트(Waadt) 지역과 기타 지역의 소금 공급을 나누어 맡았다. 원래 이 두 개 기업들은 소금의 공급 안보를 확보하기 위해 존재했었다. 해당 주에서는 가격을 정하며, 세금 및 관세가 적용된다. 소금의 수입과 소금 함량이 높은 제품들은 생산자들의 승인을 필요로 하는데, 이러한 봉건적 제도는 폐지되어야 할 것이다.

마지막으로, 식품 안전 및 식량 안보 문제가 유럽에서 대두됨에 따라, 유럽연합의 기존 통합 성과인 공동체법 및 관행의 집적(acquis communautaire)[20]에 맞추어 갈 스위스의 식품 안전 법규가 2015년에 효력을 발휘할 것이다.

참고문헌

OECD. 2013. The Agri-food Situation and Policies in Switzerland. OECD.

윤병삼. 2013. 세계 식품 생산 및 가격 전망(2050) , 「세계농업」2013년 4월호. 한국농촌경제연구원.

참고사이트

OECD (www.stats.oecd.org)

외교통상부 (www.mofat.go.kr)

20) 공동체법 및 관행의 집적(Acquis Communautaire)이란 EU의 법안 및 관행을 통틀어 칭하는 용어로서 로마조약 및 그 개정조약에 기초하여 각료이사회와 집행위원회가 통과시킨 모든 규정, 지침, 결정 등을 포함한다. EU의 신규회원국은 1958년 이후 EU에 의해 제정 적용되는 법안과 관행을 모두 수용하여야 한다(외교통상용어사전).