

스웨덴의 농업 현황과 정책

이 정 해 *

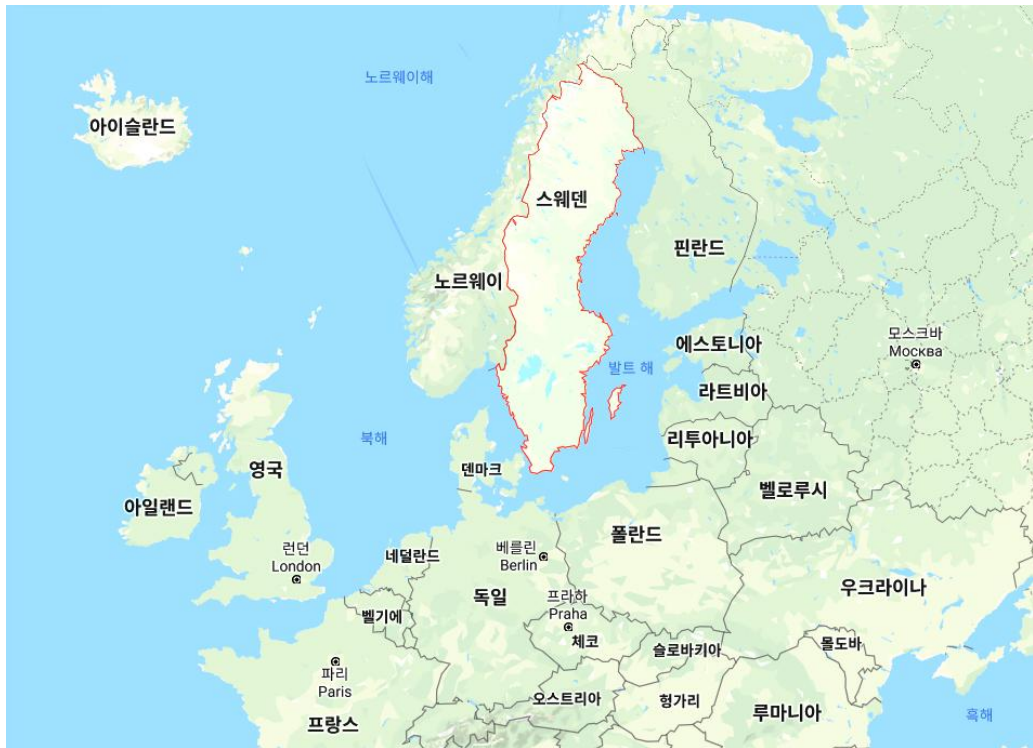
1. 들어가며

스웨덴은 북유럽의 스칸디나비아반도 동남부에 위치한다. 복지국가의 대표적인 예로 자주 소개되며 최근에는 이케아(IKEA), 에이치엔엠(H&M) 등 스웨덴을 대표하는 기업들이 한국 시장에서 활발히 활동하면서 우리에게도 제법 익숙한 나라가 되었다. 하지만 농업분야에서 스웨덴은 서유럽 국가(영국, 프랑스, 독일, 네덜란드 등)와 비교하여 상대적으로 큰 관심을 받지 못했다. 이는 스웨덴이 넓은 국토 면적을 보유하고 있음에도 불구하고 기후와 지리적 여건이 열악하여 농업 생산 측면에서 국제적으로 눈에 띄는 성과와 특이점을 보여주지 못했기 때문이다. 그러나 스웨덴은 환경 성과와 동물복지 수준을 향상하려고 지속 가능한 농업시스템을 구축해 왔고, 농업 생산성 증대와 농업인 재정 안정을 위해 여러 가지 정책을 펼쳐 왔다. 농업·농촌에서 창출하는 다양한 가치(환경 보전, 경관 유지 등)를 존중하면서 이러한 가치를 생산하는 농업인의 역할을 중요시해왔으며, 오래전부터 유기농업을 선도해 온 나라이다. 최근 우리나라에서 농업의 다원적 기능과 관련하여 대중적인 관심이 높아지고 정책적 노력도 다방면으로 이루어지고 있는 점을 고려하면 스웨덴의 농업 현황과 관련 정책들을 눈여겨볼 필요가 있다.

본고에서는 스웨덴의 전반적인 농업 현황을 파악하고 관련 정책들을 살펴보았다. 유럽연합의 공동농업정책이 스웨덴에서 어떻게 시행되는지 알아보고 스웨덴 정부가 유럽연합의 공동농업정책과는 별개로 추진하는 농업 정책을 조사하였다.

* 바헤닝언 대학교(Wageningen University & Research) 농촌사회학 박사과정 (junghae.lee@wur.nl)

<그림 1> 스웨덴 지도



자료: 구글 지도

2. 농업 현황¹⁾

2.1. 농가

2016년에 등록된 농가 수는 약 6만 3,000호로 1980년의 절반 수준(53.3%)이다. 전체 농가 수는 꾸준히 감소하는 추세다. 전체 고용에서 농업분야가 차지하는 비율은 2%에 불과하다. 농가의 규모화가 이루어져 평균 경지 규모가 41헥타르에 이르고 100헥타르 이상을 보유한 대규모 농가 수가 증가했다. 이들이 전체 농가에서 차지하는 비율이 10.6%이다.

1) 스웨덴 통계청(Statistics Sweden, Swedish: Statistiska centralbyrån)과 스웨덴 농업위원회(Swedish Board of Agriculture, Swedish: Statens jordbruksverk)가 공동으로 발간한 'Agricultural Statistics 2018', OECD에서 발간하는 'OECD Food and Agricultural Reviews' 시리즈의 'Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Sweden', 스웨덴 통계청 웹사이트, 유럽연합집행위원회 웹사이트에 게시된 농업 통계 자료(https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/se_en.pdf, 검색일: 2019.05.20)를 참고하여 번역·요약함.

양극화도 동시에 진행되어 경지 규모가 2헥타르에 못 미치는 소규모 농가 수는 2000년대 후반 이후로 증가했다.

산림의 비율이 높아 농업과 임업을 동시에 종사하는 농가가 많다. 북부지역 농가의 평균 경지면적이 다른 지역에 비해 작다. 농업활동에 투입하는 노동시간이 연간 약 1,600시간(주 30시간) 이상인 전업농가는 약 1만 5,479호로 전체 농가의 24.6%이다. 이에 못 미치는 나머지 농가를 겸업농가로 보며 이 중에서도 800시간 미만인 농가가 전체 농가의 57.9%이다. 농가 경영 유형은 약 8%가 유한책임회사(limited company)이며 나머지 대부분은 가족농이다. 전체 농가에서 고용하는 노동력의 약 70%가 농가 경영주의 가족 구성원이다.

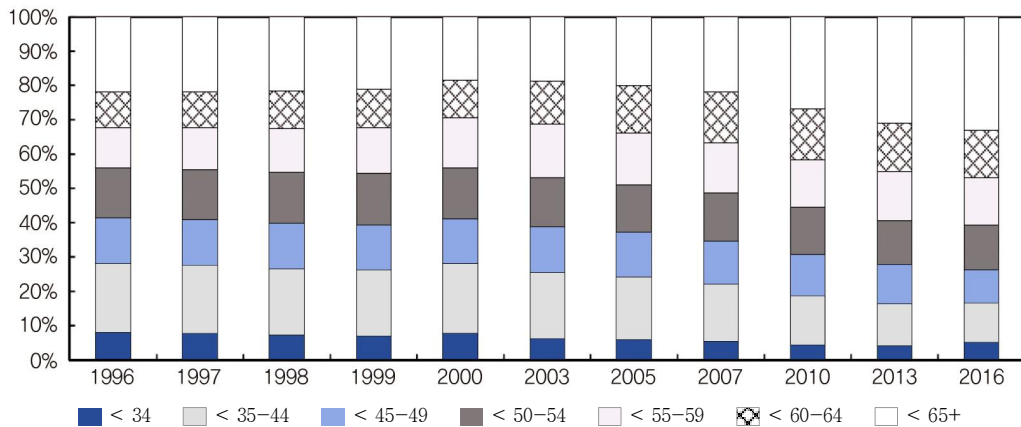
<표 1> 경지 규모별 농가 수(1980-2016)

경지규모(ha)	1980	1985	1990	1999	2005	2007	2010	2013	2016
2.0 이하	-	-	-	-	945	874	3,785	3,935	4,156
2.1-5.0	19,248	17,865	14,957	11,344	14,486	14,038	11,601	10,142	9,080
5.1-10.0	25,474	22,110	19,020	15,229	14,117	13,701	13,943	13,857	13,482
10.1-20.0	28,123	24,660	20,832	16,656	14,147	13,493	13,008	12,439	11,408
20.1-30.0	15,876	14,423	12,177	9,295	7,583	7,122	6,603	6,022	5,413
30.1-50.0	15,875	15,536	14,223	11,445	8,862	8,259	7,490	6,778	5,901
50.1-100.0	10,061	10,923	11,348	10,969	9,569	8,957	8,205	7,368	6,807
100 초과	3,225	3,512	4,003	5,181	6,099	6,165	6,456	6,605	6,690
전체	117,882	109,029	96,560	80,119	75,808	72,609	71,091	67,146	62,937

주: 2000년까지는 경지 규모가 2ha를 초과하지 못하면 정식 농가로 등록되지 않아 일부 자료가 누락
자료: Swedish Board of Agriculture and Statistics Sweden

농가의 연령분포는 고르지 못한 상태로 35세 미만 농가 경영주의 비율이 4%에도 못 미치지만 65세 이상 농가 경영주의 비율은 30%를 상회한다. 고령화가 가속화되는 추세로 농업인 평균 연령이 2007년 50세에서 2013년 55세로 빠르게 증가했다.

<그림 2> 농가 경영주의 연령분포 변화 추이(1996-2016)



자료: Swedish Board of Agriculture

2.2. 영농 활동

2.2.1. 농지 이용

2017년 기준 스웨덴의 전체 농지 면적은 256만 8,300헥타르로 전체 국토면적(4,385만 7,400헥타르)의 약 5.9%를 차지한다. 1990년 대비 27만 6,300헥타르가 감소하였다. 농지의 60%가 기후 조건이 좋은 남부 평야지대에 위치하며 대부분이 곡류 생산과 목초지로 사용된다. 곡류 중에서도 밀 재배면적이 가장 넓고 꾸준히 증가하고 있다. 북쪽으로 올라갈수록 목초지의 비율이 높아지는데 노를란드(Norrland) 지방²⁾은 대부분 농지가 목초지다. 북부지역은 여름에 낮이 길어질 때 고품질의 감자, 채소, 베리류 생산이 집중적으로 이루어진다. 유채는 스베알란드(Svealand)와 예탈란드(Götaland)지방에서 주로 재배하고 감자는 전국적으로 생산한다.

2013년 기준으로 약 39%의 농지가 임대되어 사용되었으며, 농가 경영주의 나이가 어릴수록 임대하는 비율이 높았다. 25세 미만 농업인의 경우 평균적으로 보유한 농지의 68%를 임대하였다. 대규모 농가가 규모화를 위해 소규모 농가의 농지를 임차하는 경우가 많다. 농지 가격은 스웨덴이 유럽연합에 가입한 이후로 꾸준히 올랐다. 중부와 남부지역은 토지 생산성이 향상되고 직불금을 통해 농지를 자본화할 수 있게 되면서 농지 가격이 올랐다.

2) 스웨덴의 국토는 크게 3개 지방으로 구분하는 데 북부지역이 노를란드(Norrland) 지방, 중부지역이 스베알란드(Svealand) 지방, 남부지역이 예탈란드(Götaland) 지방임.

북부 지역은 농촌 어메니티(Rural Amenities) 수요가 증가하고 도시와 인접한 농촌 지역의 농지를 집, 공장, 도로 등으로 전용하는 경우가 많아지면서 수요가 증가하여 농지 가격이 상승했다.

<표 2> 작물별 경지 이용 현황(1990-2017)

단위: ha

작물	1990	1995	2000	2005	2010	2017
밀	349,715	261,380	401,565	354,755	400,000	475,900
호밀	73,460	39,693	34,533	21,386	24,000	22,000
보리	492,027	453,375	411,224	378,564	319,000	317,800
귀리	387,823	278,322	295,544	200,122	164,000	158,200
기타 곡류	32,628	71,701	86,056	69,149	55,000	38,800
두류	32,725	11,959	37,252	40,866	46,100	59,100
목초지	968,544	1,066,758	929,248	1,079,769	1,195,000	1,099,500
감자	36,171	35,001	32,903	30,453	27,200	24,600
사탕무	49,951	57,518	55,484	49,182	38,000	31,200
유채	167,904	104,643	48,168	82,151	110,200	114,300
기타 작물	31,158	47,843	46,575	42,024	67,200	55,400
휴경지	176,075	278,633	247,734	321,309	176,800	160,600
알 수 없음	-	-	79,696	31,555	10,500	10,900
미이용	46,411	59,816	-	1,769	-	-
전체	2,844,592	2,766,642	2,705,982	2,703,054	2,633,000	2,568,300

주: 1990, 1995, 2000년에는 경지 규모 2ha 초과하는 농가의 자료만을 취합함.

자료: Swedish Board of Agriculture and Statistics Sweden

2.2.2. 축산

전체 축산 농가 수는 감소하며 규모화가 이루어졌다. 오랫동안 스웨덴 농업에서 낙농업이 중요시 여겨졌으나, 최근에는 젖소 수는 감소하고 육우 수가 증가하는 추세다. 하지만 젖소 수 감소는 젖소 1마리당 우유 생산량이 증가한 결과이며 실제 우유 총생산량이 감소했다고 보기 힘들다. 2017년 기준으로 낙농 농가는 3,600호이며, 1개 농가에서 평균적으로 89마리의 젖소를 키운다. 돼지와 닭은 규모화가 많이 이루어졌다. 스웨덴 전역에 1,270호의 양돈 농가가 있으며 대부분 농가가 500마리 이상의 돼지를 사육한다. 스웨덴 내에서 도축하는 돼지의 90% 이상을 이들 농장에서 생산한다. 달걀을 생산하는 대부분의 농가가 5,000마리 이상의 산란계를 사육한다.

<표 3> 가축 수(1980-2017)

가축	1980	1990	2000	2005	2010	2017
소	1,934,900	1,718,400	1,683,800	1,605,000	1,536,700	1,501,400
젖소	655,700	576,400	427,600	393,300	348,100	322,000
육우	70,900	74,500	167,300	176,600	197,100	207,600
1세 이상 기타 소	613,800	543,500	588,700	526,600	512,600	499,600
1세 미만 송아지	594,500	524,000	500,200	508,500	478,900	472,200
양	391,600	404,800	432,000	471,300	564,900	606,100
암양/숫양	161,000	161,200	198,300	222,000	273,100	301,500
새끼 양	230,600	243,600	233,700	249,300	291,800	304,600
돼지	2,714,100	2,263,900	1,918,000	1,811,200	1,519,800	1,361,900
수돼지	11,900	8,600	4,200	2,700	2,300	1,600
암돼지	278,200	221,100	201,900	185,400	153,600	139,600
새끼 돼지 20kg ↑	1,253,800	1,024,800	1,145,900	1,085,300	936,900	836,000
새끼 돼지 20kg ↓	1,170,200	1,009,400	566,000	537,800	427,000	384,700
가금류	8,572,800	8,567,600	7,323,800	6,762,100	7,708,200	9,288,200
산란계	2,635,600	2,175,700	1,654,100	1,696,800	1,646,700	1,994,400
기타 가금류	5,937,200	6,391,900	5,669,700	5,065,300	6,061,500	7,293,800

주: 1980, 1990, 2000년에는 경지 규모 2ha 초과하거나 다수의 가축을 키우는 농가의 자료만을 취합함. 새끼 돼지에 대한 세부자료는 1993년부터 포함됨.

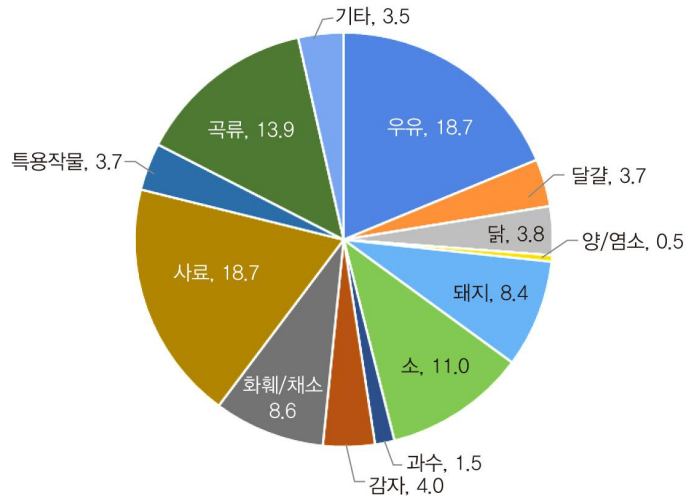
자료: Swedish Board of Agriculture and Statistics Sweden

2.2.3. 농업 생산

스웨덴의 총 농업생산액은 2017년 기준으로 약 48억 7,100만 유로(실질 생산자 가격, 한화 약 6조 3,000억 원)이고 농업투입액은 약 39억 2,700만 유로(2010년 기준 기본가격, 한화 약 5조 1,000억 원)이다. 축산 관련 생산액이 전체 농업생산액의 절반 가까이 차지한다. 농업투입액은 사료 비용의 비중이 가장 크다. 농업 분야의 총요소생산성(Total Factor Productivity, TFP)은 2005년과 2016년 사이 매년 1%씩 꾸준히 성장했다. 이는 농업 생산이 소수의 대규모 농가에 집중되면서 노동 생산성이 향상되었고, 새로운 농업 기술을 적극적으로 도입하여 작업 효율을 높이고 생산 비용을 절감하였기 때문이다.

<그림 3> 유형별 농업생산액 비율(2015-2017 평균)

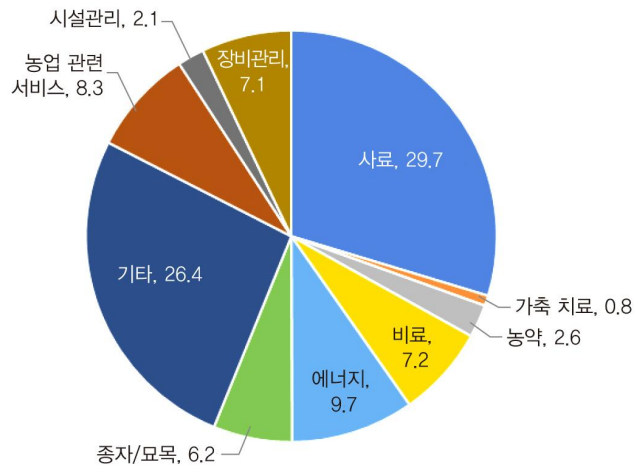
단위: %



자료: Eurostat

<그림 4> 유형별 농업투입액 비율(2015-2017 평균)

단위: %

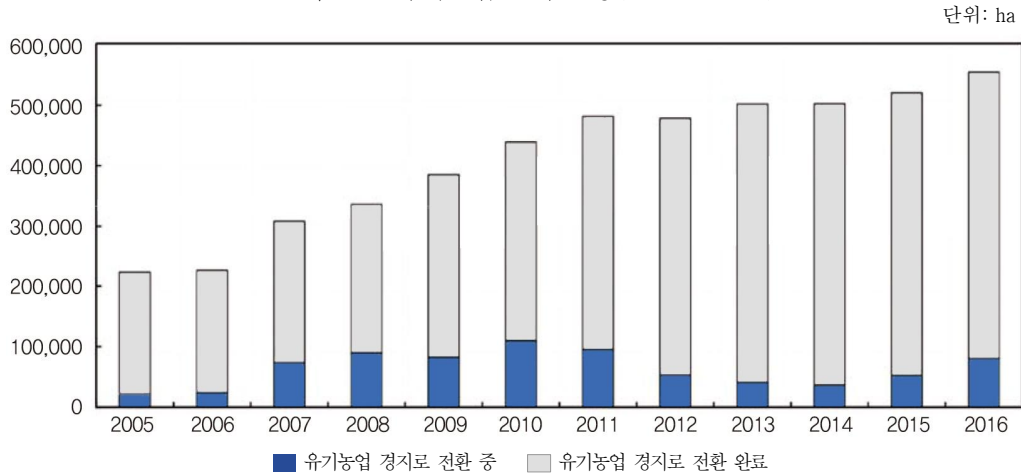


자료: Eurostat

스웨덴의 농업 생산은 환경 부담을 최소화하는 데 큰 노력을 기울인다. 최근에는 수요 증가와 지원 확대로 유기농업이 활발히 이루어지고 있는데, 전체 농지의 약 17% 이상이 유기농업 인증을 받았다. 이는 유럽연합 평균(6%)을 훨씬 상회하는 수준이다. 2005년 이래 유기농업 농지 면적이 2배 이상 증가하였으며 농업 전 분야에서 유기농업 생산이 20% 이상

증가했다. 특히 달걀과 가을밀은 2배 이상 증가했다. 또한 농업 경관 보전, 부영양화 예방, 생물다양성 보존, 온실가스 배출 저감 등을 고려한 영농 활동을 장려한다.

<그림 5> 유기농업 농지 현황(2005-2016)



자료: Swedish Board of Agriculture

2.3. 농식품 무역

스웨덴은 농식품 무역수지가 적자인 국가다. 농식품 수출액은 약 54억 6,760만 유로(한화 약 7조 1,079억 원)이며 이는 스웨덴 총 수출액의 4% 수준이다. 수입액은 115억 9,880만 유로(한화 약 15조 784억 원)이며 수출액의 2.1배에 해당하고 스웨덴 총 수입액의 8.5% 수준이다.

<표 4> 농식품 수출입 현황 (2017)

단위: 백만 유로

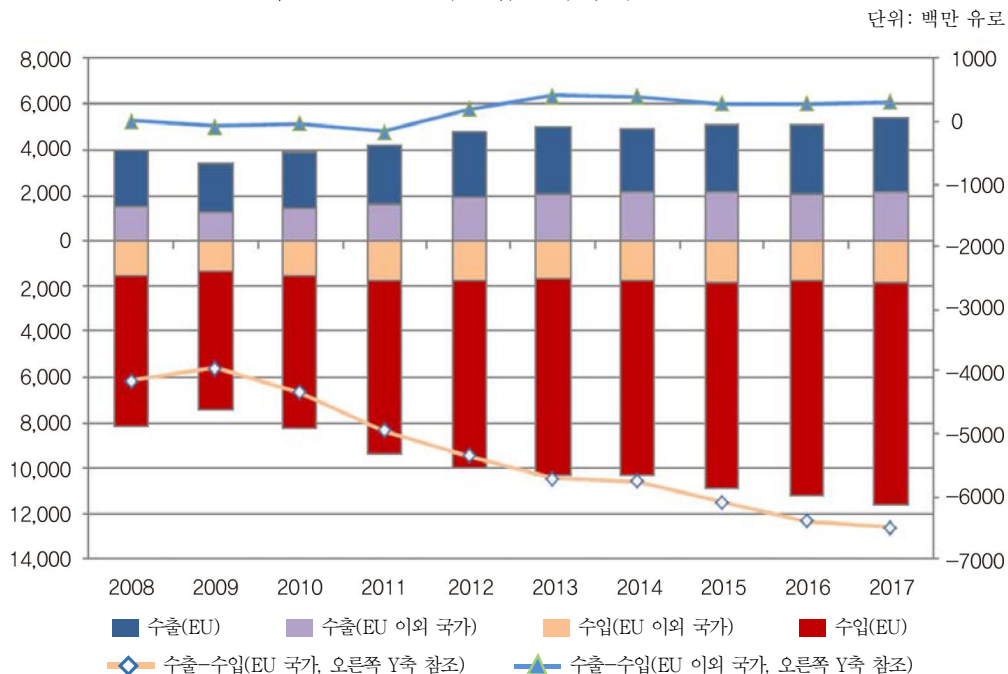
	수출	수입	수출 - 수입
곡류 및 육류 1차 생산물	1,233.8	1,729.0	-495.3
기타 1차 생산물	498.7	3,089.7	-2,591.1
가공식품	625.5	2,488.6	-1,863.1
조리용 식자재	1,761.6	2,295.2	-533.5
음료	581.1	511.1	70.1
비식용 (사료/공업용)	766.8	1,485.2	-718.4
전체	5,467.6	11,598.8	-6,131.3

주: COMEXT(Eurostat에서 관리하는 무역 관련 데이터베이스)를 참고하여 작성함.

자료: European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development

지난 10년 사이 농산물 수입액은 증가세이며 유럽연합 회원국으로부터 수입하는 비율이 높다. 2017년 기준 유럽연합 회원국으로부터 수입한 농산물이 전체의 84%에 해당하며 주로 곡류와 육류를 제외한 1차 농산물, 가공식품, 조리용 식자재 등을 수입한다. 반면에 농산물 수출은 수입보다 유럽연합 이외의 국가로도 많이 이루어지고 있다. 유럽연합 이외의 국가로 수출한 농산물은 전체의 39%에 이르고 그 비율이 점진적으로 증가하는 추세이다. 조리용 식자재, 곡류 및 육류 1차 농산물, 음료 등의 수출이 타 품목 보다 많이 이루어지며 특히 노르웨이로 수출하는 가공 농산물의 비중이 크다.

<그림 6> 농산물 수출입 변화 추이(2008-2017)



주: COMEXT(Eurostat에서 관리하는 무역 관련 데이터베이스)를 참고하여 작성함.

자료: European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development

3. 농업 정책³⁾

스웨덴은 환경성과(environmental performance) 및 동물복지(animal welfare) 수준을 향상시킬 수 있도록 지속 가능한 농업시스템을 구축하고, 농업 생산성 증대와 농업인 재정 안정을 위해 시장지향적인 농업정책을 추진해 왔다. 2차 세계대전 이후 두 차례에 걸쳐 농업정책 개혁을 추진하였는데 1967년에 최초로 실시한 개혁에서는 농가의 규모화 및 전문화를 위한 여러 가지 정책을 도입하였다. 1990년에는 국내 농식품 시장에 대한 규제를 대폭 완화하고 농산물 수출 보조금 제도를 폐지하였으며, 농업분야의 공공재 생산을 보상하는 성격의 직불금 제도를 도입하였다. 하지만 스웨덴이 1995년에 유럽연합에 가입하면서 당시에 추진하려던 정책들은 온전히 시행되지 못하였고, 이들을 포함한 대부분 국내 농업정책이 유럽연합의 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP) 추진 체계에 맞춰 기획되어 시행되고 있다. 환경을 고려한 농업, 시장지향적인 농식품 산업 등 스웨덴 정부가 과거부터 중시해온 정책 기조는 공동농업정책을 국내 여건에 맞춰 시행하는 과정에 꾸준히 반영되고 있다(Rabinowich & Hammarlund 2008).

또한 스웨덴 정부는 소비자 수요와 요구사항을 반영할 수 있는 먹거리 생산을 강조해 왔다. 과거에는 정부가 임명한 소비자 대표 단체가 주요 농업 정책과 이슈를 논의하는 자리에 참여하기도 했다. 2017년에 제시된 국가 먹거리 전략(A National Food Strategy for Sweden)에도 소비자를 고려한 농업 생산이 재차 강조되었다. 반면, 농가 소득과 관련한 정책적 논의는 활발하게 이루어지지 않고 있다. 이는 공동농업정책의 직불금 제도가 농가 소득 보전을 위해 이미 시행되고 있으며, 정부가 걱정할 만큼 농업인들의 소득 수준이 낮지 않기 때문이다.

3) OECD에서 발간하는 'OECD Food and Agricultural Reviews' 시리즈의 'Innovation, Agricultural Productivity and Sustainability in Sweden', 'OECD Territorial Series'의 'Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy', 유럽연합집행위원회 웹사이트에 게시된 농촌 개발 프로그램 관련 설명 및 통계 자료(https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/se_en, 검색일: 2019.05.15)와 유럽연합 농촌 개발네트워크의 농촌 개발 프로그램 요약 자료(https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/se_rdp_qnt_summary_v1.pdf, 검색일: 2019.05.20.), 스웨덴 농업위원회 웹사이트(<http://www.jordbruksverket.se>, 검색일: 2019.05.23.)를 참고하여 번역·요약함.

3.1. 유럽연합 공동농업정책

유럽연합의 공동농업정책은 스웨덴의 주요 농업 정책 추진 체계이다. 이는 2개의 축으로 구성되는데 첫 번째 축(First Pillar)은 농업분야 직불금과 농산물 시장 수급 조절 정책이 관련되며 유럽연합의 유럽농업보장기금(European Agricultural Guarantee Fund, EAGF)에서 예산이 지출된다. 스웨덴은 2014년부터 2020년까지 매년 약 7억 유로(한화 약 9,100억 원)를 직불금 예산 상한선으로 책정하였고(Henke et al. 2015), 2017년에는 6억 8,798만 유로의 직불금이 지급되었다. 농산물 수급 및 가격 안정과 관련하여 투입된 예산은 직불금 예산과 비교하여 상대적으로 작다(2017년 스웨덴 내에서 집행된 공동농업정책 전체 예산의 2%).

두 번째 축(Second Pillar)은 주로 농촌 개발과 관련이 있다. 유럽연합 회원국은 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)에서 제시하는 농촌 개발 정책의 목표, 우선 사항, 지침 사항, 수단 등을 고려하여 7년 주기로 국가별 농촌 개발 프로그램(Rural Development Program, RDP) 계획을 수립하여 시행한다. 대부분 목표 및 우선 사항이 농업 분야와도 직간접적인 관련이 있다. 프로그램 예산은 유럽연합의 유럽농촌개발농업기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD), 유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF), 유럽사회기금(European Social Fund, ESF), 결속기금(Cohesion Fund, CF), 유럽해양수산업기금(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF)과 국가별 예산을 매칭한다. 스웨덴의 농촌 개발 프로그램에 투입되는 전체 예산은 유럽연합 예산 약 18억 유로(42%)와 국가 예산 약 25억 유로(58%)를 합쳐 총 43억 유로이다.

3.1.1. 직불금

유럽연합에서 농업인에게 지급하는 직불금은 기본 직불금, 환경 직불금, 청년 농업인 직불금 등으로 나뉜다. 회원국들은 유럽연합 예산의 일부를 활용하여 자국 농업 정책 수요에 맞는 직불금 제도를 추가로 도입할 수 있다.

기본 직불금(Basic Payment Scheme, BPS)은 농지 면적을 기준으로 지급하며 실제 농업 생산 활동에 참여하는 농업인이 받을 수 있다. 스웨덴은 면적 당 고정지급단가(1년 기준 1헥타르당 1,170크로나, 한화 약 15만 원)를 적용한다. 기본 직불금이 전체 직불금 예산에서 차지하는 비율(55%)이 가장 높다.

환경 직불금(Greening)은 기후 및 환경에 도움이 되는 영농 활동에 참여하는 농가에 지급한다. 혼작, 영구 목초지 관리, 생태 관리 집중 구역 설정 등의 조건⁴⁾을 만족해야 한다. 기본 직불금 지급 대상 농가의 30%가 환경 직불금을 받는다(1년 기준 1헥타르 당 640크로나, 한화 약 8만 원).

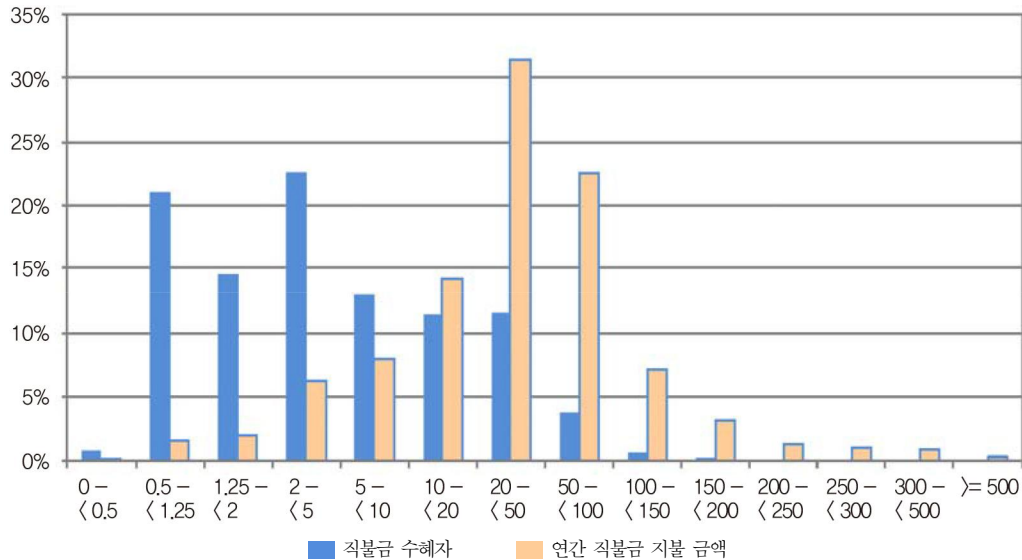
청년 농업인 직불금(Young Farmer Scheme)은 40세 이하 농업인을 대상으로 한다. 유럽 연합 회원국은 전체 직불금 예산의 1~2%를 청년 농업인 직불금으로 사용해야 하는데, 스웨덴은 최대치인 2%를 배정하고 있다. 1헥타르 당 국내 직불금 평균 금액의 25%를 청년 농업인 직불금의 1헥타르 당 지급단가로 책정하며, 지급 대상자 1명당 직불금을 받을 수 있는 최대 농지면적은 90헥타르이다.

2017년에 스웨덴 내에서 직불금을 받은 농가는 약 5만 9,490호이며 이들에게 지급된 직불금 총액은 6억 8,798만 유로이다. 평균적으로 1개 농가당 약 1만 1,000유로의 직불금이 지급되었다고 볼 수 있으나 연간 농가별로 지급된 직불금 수혜 금액은 분포가 다양하다<그림 5>. 수혜 농가의 약 72%가 연간 1만 유로 미만의 직불금을 받았으며 여기에 투입된 직불금 예산은 전체 직불금 예산의 약 10%이다. 집행된 전체 직불금 예산 중 절반 가까이(54%)가 연간 2만~10만유로의 직불금을 받는 농가에 투입되었으며, 10만 유로 이상의 직불금을 받은 농가는 1%에 불과하다.

4) 혼작의 조건은 10헥타르 이상의 경지를 보유한 농가는 2개 작물 이상을 경작해야 하고, 30헥타르 이상의 경지를 보유한 농가는 3개 작물 이상을 경작해야 하며, 주요 작물의 비율이 75%를 넘어서는 아니 됨. 영구 목초지 관리의 조건은 15헥타르 이상의 경지를 보유한 농가는 국가에서 제시하는 비율만큼 경지 일부분을 영구 목초지로 관리를 해야 하며, 감소를 5% 미만으로 준수해야 함. 생태 관리 집중 구역(Ecological Focus Areas, EFAs)을 설정하려면 해당 구역을 휴한지, 미이용 경지, 흡비작물(catch crops) 또는 녹비작물 재배, 초지(green cover), 생울타리(hedges), 혼림농업(agro-forestry) 등으로 활용해야 한다. 유럽연합은 국토의 50% 이상이 숲으로 이루어진 회원국을 대상으로 생태 관리 집중 구역 설정 조건을 면제해 주는데 스웨덴은 면제될 수 있음에도 불구하고 해당 조건을 적용하고 있음(자료: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/greening>, 검색일: 2019. 5.18.).

<그림 7> 연간 직불금 수혜 금액 및 수혜자 분포(2017)

단위: 천 유로



주: 가로축의 숫자는 직불금 수혜 농가 1호의 연간 직불금 수혜 금액을 의미함. 세로축의 왼쪽 막대는 전체 직불금 수혜 농가 수에서 해당 직불금 수혜 금액 수준의 수혜 농가가 차지하는 비율이며, 오른쪽 막대는 연간 총 직불금 지급 금액에서 해당 직불금 수혜 금액 수준에 속하는 수혜 농가들에게 지급한 직불금이 차지하는 비율을 의미함.

자료: European Commission Directorate General for Agriculture and Rural Development

3.1.2. 농촌 개발 프로그램

스웨덴 정부가 수립한 2014~2020년 주기 농촌 개발 프로그램에는 7년 동안 43억 유로가 투입될 계획이다. 유럽연합에서 제시한 6가지 우선 사항을 고려하여 계획을 수립하였으며 프로그램을 구성하는 정책 수단의 추진 일정에 따라 매년 투입되는 예산이 결정된다<그림 8>. 프로그램의 세부 목표 및 예산 투입 계획은 아래와 같다.

첫 번째 우선 사항인 ‘지식 이전과 혁신(Knowledge Transfer & Innovation)’과 관련하여 스웨덴은 전체 농촌 개발 프로그램 예산의 8.9%를 농촌 지역의 혁신 및 협력 사업에 투입할 계획이다. 농업인들이 추진하는 협력 사업 710건을 지원하고, 2012년 유럽연합 집행위원회에서 발족한 ‘농업 생산성과 지속 가능성을 위한 유럽 혁신 파트너십(EIP-Agri, European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability)’에 참여하는 단체 수를 80개까지 늘려 이들의 운영을 지원한다. 또한 농촌 지역의 혁신 및 협력과 관련한 교육 및 연수 과정에 약 17만 명이 참여하는 것을 목표로 한다<그림 9>

<그림 8> 공동농업정책 농촌 개발 프로그램(2014~2020년) 우선 사항별 예산

우선 사항		투입 예산(백만 유로)	전체 예산에서 차지하는 비율
우선 사항 1 – 지식 이전과 혁신	우선 사항 2 – 경쟁력	358.6	8.3%
	우선 사항 3 – 식품 유통 & 위험 관리	189.2	4.4%
	우선 사항 4 – 생태계 관리	2624.3	61.0%
	우선 사항 5 – 자원 효율성 & 기후	76.8	1.8%
	우선 사항 6 – 사회통합 & 지역발전	895.3	20.8%

자료: European Network for Rural Development

두 번째 우선 사항인 ‘경쟁력(Competitiveness)’과 관련하여 3억 4,240만 유로를 투입하여 전체 농가의 4.9%가 현대화와 구조조정을 할 수 있도록 지원하고, 청년 농업인 550명에게 창농 투자금 1,620만 유로를 지원한다.

세 번째 우선 사항인 ‘식품 유통과 위험 관리(Food Chain & Risk Management)’와 관련하여 1억 8,920만 유로를 투입한다. 전체 농가의 0.3%가 품질 제도(Quality Scheme), 로컬푸드, 생산자 조직 등과 관련한 활동에 참여하도록 지원한다. 이와 관련하여 가장 큰 비중을 차지하는 정책 수단은 동물복지를 실천하는 농가에 대해 지급하는 보조금이다.

네 번째 우선 사항인 ‘생태계 관리(Ecosystem Management)’와 관련하여 가장 많은 예산인 26억 2,430만 유로가 투입되었다. 이는 전체 농촌 개발 프로그램 예산의 61%에 해당한다. 생물 다양성, 수자원 및 토양 관리 등에 초점을 두고 있다<그림 9>. 주요 정책 수단은 유기농업 실천 및 전환 농가에 대한 보조금 지급, 환경과 기후를 고려한 영농 활동 실천 농가에 대한 보조금 지급, 조건 불리 지역 농가에 대한 보조금 지급 등이다. 목표 지표는 1) 산림 지역의 0.03%를 계약을 통해 생물 다양성이 보존될 수 있도록 관리하고, 2) 농지의 27.7%를 계약을 통해 생물 다양성과 경관이 보전될 수 있도록 관리하고, 3) 농지의 33.3%를 계약을 통해 물관리 수준을 개선하고, 4) 농지의 35%를 계약을 통해 토양관리 수준을 개선하고 토양 침식을 방지하는 것이다.

다섯 번째 우선 사항인 ‘자원 효율성과 기후(Resource Efficiency & Climate)’와 관련하여 재생에너지 생산에 2,850만 유로를 투입하고, 축산업부문에서 배출되는 온실가스와 암모니아를 줄이려고 4,830만 유로를 지원한다. 주요 정책수단은 창업 및 시설 투자비용 지원이다.

여섯 번째 우선사항인 ‘사회통합과 지역 발전(Social Inclusion & Local Development)’과 관련하여 3억 7,630만 유로를 투입하여 43.1%의 농촌 인구가 개선된 공공서비스와 사회기반 시설을 누리도록 하고, 주민 참여 지역 발전사업인 리더(LEADER)를 통해 1,700개의 일자리를 창출하고, 전체 농촌 인구의 52.5%가 지역 발전 전략(Local Development Strategy)이 수립된 지역에 거주하도록 한다. 또한 1억 2,980만 유로를 투입하여 농촌지역에서 창업하는 비용을 지원하고 1,700개의 새로운 일자리 기회를 추가로 제공한다. 고속 데이터 통신망을 확장하는 데 3억 8,920만 유로를 투입하여<그림 9> 농촌 인구의 7% 이상이 정보통신기술을 효율적으로 이용할 수 있도록 지원한다.

<그림 9> 공동농업정책의 농촌 개발 프로그램을 통해 추진 중인 사업 예시

<물 보존 프로젝트(AQUABRAVA) - 습지/연못 조성>



<Östra Bräcke 지역 광대역망 설치>

<이민자 농촌 정착 지원 및 교육 연수 프로그램 운영 - Växjö 지역의 MACKEN 협동조합>



자료: European Network for Rural Development 홈페이지 내 국가별 프로젝트 소개 자료
(https://enrd.ec.europa.eu/projects-practice_en, 검색일: 2019. 5. 18.)

3.2. 환경 서비스 가치 기준 보상금(Value-based Compensation for Environmental Service, Swedish: Värdebaserade ersättningar för miljötjänster)

스웨덴의 농업 정책 추진 체계는 대부분 유럽연합 공동농업정책에 기반을 두고 있으며, 국내 상황에 맞게 자체적으로 도입한 특이한 농업 정책을 찾아보기 힘들다. 그러나 최근에 스웨덴 정부는 환경과 경관을 고려한 농업 활동을 장려하기 위해 시범 사업 성격의 보상금 제도를 자체적으로 도입하였다. 이미 공동농업정책의 농촌 개발 프로그램에 유사한 제도⁵⁾가 정책 수단으로 제시되어 있고, 스웨덴의 농촌 개발 프로그램에서는 이를 포함하여 시행하고 있다. 하지만 스웨덴 정부는 유럽연합에서 설계한 제도가 관리와 비용에 기준(management- and cost-based)을 두고 있어 비효율적으로 운영되고 농업인들의 부담을 늘린다고 판단하여 새로운 제도 개발에 앞장서고 있다. 스웨덴 정부에서 실시하는 보상금 시범사업은 결과와 가치에 기준(result- and value based)을 두는 것이 특징이며, 유럽연합의 정책 수단보다 간단하고 효율적이며 환경성치가 우수하면서 비용이 적게 들도록 하는 것이 목표다.

스웨덴에서 도입한 ‘환경 서비스 가치 기준 보상금’은 농업인이 농업 활동을 통해 창출하는 생물 다양성, 문화유산 가치(Cultural Heritage Values), 여가 가치(Recreation Values) 등에 대해 보상금을 지급하는 제도이다. 이 정책은 농업인들이 보상금을 받기 위해 어떤 조건을 충족해야 하는지를 복잡하게 제시하지 않고 농업인들이 창출하는 환경 또는 경관의 가치를 발굴하고 이들의 편익을 산출하여 상응하는 금액을 보상금으로 지급하는 데 중점을 둔다. 2017년에 시작하여 2019년에 종료되며 남서부 지방 팔비그덴(Falbygden)의 농업인 23명이 참여한다.

사업에 참여하는 농업인이 보상금을 받기 위해서는 몇 가지 조건에 부합하고 편익과 관련한 지표의 기준을 만족해야 한다. 고철과 플라스틱을 경관 요소(돌담, 울타리, 배수로 등)나 순록 사육지에 영구적으로 사용해서는 안 되고 오래된 짚과 사일리지를 농지에 내버려 두어도 안 되는데 이는 공통적 의무 준수사항이다. 경관 요소별로 만족해야 하는 조건은

5) 환경친화적 농업 수단(Agri-environmental measures)은 환경을 보호하고, 농촌 경관을 보존하는 농업 활동에 자발적으로 참여하는 농업인에게 보조금을 지급하는 제도임. 보조금을 받으려면 농업인은 최소 5년 동안 법적 준수사항을 뛰어넘는 친환경 농업 활동을 수행해야 함. 보조금 지급 금액은 해당 농업 활동을 수행하면서 들은 추가 비용과 친환경적인 농업 활동으로 인해 감소한 농업 소득을 보전하는 수준으로 지급함. 친환경적인 농업 활동의 정의와 보조금 지급과 관련한 세부 조건은 국가별 또는 지역별로 다르게 설정할 수 있음. 이 제도는 1980년대 후반에 도입되었으며, 당시에는 유럽연합 회원국들이 선택적으로 도입할 수 있었지만 1992년 이후로 회원국들은 국가별 농촌 개발 프로그램에 의무적으로 이 정책 수단을 포함해야 함(https://ec.europa.eu/agriculture/envir/measures_en, 검색일: 2019.5.18.).

상이하다. 돌담, 울타리, 배수로, 순록 사육지 등의 길이는 최소 50m가 되어야 하며 너비는 최대 20m까지 허용한다. 배수로와 순록 사육지는 양쪽 편이 경지여야 하지만 돌담과 울타리는 한쪽 편만 경지여도 충분하다. 소가 다니는 길은 양편에 돌담이 있어야 한다. 밭 가운데 위치한 섬 같은 공간, 돌더미, 외톨이 나무 등은 최소 75%가 경지와 접해야 하고 면적은 최대 0.5헥타르까지 허용한다. 숲 가장자리는 너비가 최소 20m 이상 되는 숲이 경지와 접하고 있는 부분을 의미하며, 접하는 부분이 50m 이상은 되어야 한다. 위의 조건에 따라 경관 요소별로 조건을 만족하면 요소별로 보상금을 1년마다 받을 수 있는데 경관 요소별 길이와 면적이 속하는 구간에 따라 보상 금액이 정해져 있고, 환경적 편익과 경관의 가치를 높이는 경관 요소들이 더해지면 추가 보상금을 받을 수 있다<표 5, 그림 10>.

<표 5> 환경 서비스 가치 기준 보상금 지급 금액 산정표

단위: 크로나

		50~100m	101~300m	300m 초과
돌담	기본 보상금	200	300	500
	가축이 다니는 길	400	600	900
	무성한 수풀 없음	250	400	600
	지표식물(나무) 3~5주	100	100	100
	지표식물(나무) 6주 이상	150	200	300
	지표식물(꽃) 5~9종	200	200	200
	지표식물(꽃) 10종 이상	300	500	700
	문화역사 가치 보유	100	200	300
	일반인도 볼 수 있음	100	125	150
배수로/ 순록 사육지	기본 보상금	50	75	100
	도랑, 연중 물이 흐름	200	300	500
	무성한 수풀 없음	200	300	400
	지표식물(나무) 3~5주	100	100	100
	지표식물(나무) 6주 이상	150	200	300
	지표식물(꽃) 5~9종	200	200	200
	지표식물(꽃) 10종 이상	300	500	700
	문화역사 가치 보유	100	200	300
	일반인도 볼 수 있음	100	125	150

(계속)

		50~100m	101~300m	300m 초과)
숲 가장 자리	기본 보상금	50	75	100
	단조롭지 않음	200	275	400
	지표식물(나무) 3~5주	100	100	100
	지표식물(나무) 6주 이상	150	200	300
	지표식물(꽃) 5~9종	200	200	200
	지표식물(꽃) 10종 이상	300	500	700
	문화역사 가치 보유	100	200	300
	일반인도 볼 수 있음	100	125	150
		1~100m ²	101~1000m ²	1001~5000m ²
밭 가운데 위치한 섬 같은 공간 / 돌더미 / 외톨이 나무	기본 보상금	75	150	300
	무성한 수풀 없음	0	225	450
	지표식물(나무) 3~5주	100	100	100
	지표식물(나무) 6주 이상	150	200	300
	지표식물(꽃) 5~9종	200	200	200
	지표식물(꽃) 10종 이상	300	500	700
	문화역사 가치 보유	100	200	300
	일반인도 볼 수 있음	100	125	150

주: 스웨덴은 크로나(SEK)를 화폐로 사용함(100크로나는 한화로 약 1만 3,000원임).
자료: Swedish Board of Agriculture

<그림 10> 보상금 제도에서 고려하는 경관 요소

<돌담>



<숲 가장자리>



(계속
)

<양벚나무(지표식물)>



<외톨이 나무>



<아몬드나무(지표식물)>



<밭 가운데 섬 같은 공간>



자료: Swedish Board of Agriculture

4. 맺음말

앞서 살펴본 내용을 토대로 스웨덴의 농업 현황과 정책의 의의를 논하고 우리나라에 시사하는 바를 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 규모 및 유형이 다른 농가들이 어떻게 공존할 것인지 고민해야 한다. 스웨덴의 경우 농촌 인구가 감소하면서 농가 수가 줄고 농업 여건이 시장 지향적으로 변하면서 소규모 농가가 도태되는 등 농업 구조가 꾸준히 변화했다. 농가는 규모화되고 가족농이 주를 이루게 되었는데 이와 함께 소규모 농가(2헥타르 미만) 수가

늘어나는 이상 현상도 확인되었다. 이는 농촌의 가치를 높게 평가하는 도시민들이 농촌으로 이주하여 정착하는 과정에서 소규모로 농업 활동에 참여하는 사례가 늘었기 때문이라 판단된다. 우리나라도 농업 구조 변화가 진행 중이고 스웨덴과 같이 결국에는 규모화가 이루어지겠지만 소규모 농가가 절멸하는 일은 없을 것으로 보인다. 따라서 농업과 농촌이 유지되고 발전하려면 대규모 농가에서 소규모 농가에 이르기까지 다양한 농산물을 생산하는 여러 유형의 농가들이 농업 생산, 환경 보전, 삶의 질 향상, 농촌 경관 유지 등과 관련한 역할과 책임을 효율적으로 분담할 필요가 있다.

둘째, 직불금을 통해 농업인 소득 보전과 친환경 농업 활동 장려라는 두 마리 토끼를 모두 잡으려면 이에 대한 적절한 사회적 합의와 정책적 협력이 필요하다. 유럽연합은 오랜 기간 시행착오를 거친 후 지금의 직불금 제도를 확립하였다. 농업인의 소득 보전을 우선시하여 기본 직불금 제도를 정착시켰고 사회적 논의를 거쳐 발굴한 새로운 정책 수요(친환경 농업, 농촌 경관 보전, 농촌 세대교체 등)를 반영하여 환경 직불금과 청년 농업인 직불금 제도를 도입하였다. 농업과 농촌의 가치를 지켜나가는 농업인들을 직접 지원하는 유럽연합의 정책들은 최근 우리나라에서 이루어지는 직불금과 관련된 논의에서도 빠지지 않고 등장한다. 하지만 유럽의 정책을 파악하고 그 장점을 우리나라 현실에 맞게 적용하려면 국내 농업 구조와 기존 직불금 정책을 고려할 필요가 있다. 우선 농지 면적을 기준으로 지급하는 유럽연합의 기본 직불금은 우리나라의 쌀 고정직불금, 밭 고정직불금 등과 유사한 성격을 지니지만 실질적인 소득 보전 효과 부분에서는 차이가 난다. 1헥타르당 지급 금액만을 놓고 보면 오히려 우리나라가 유럽보다 더 많으나 우리나라의 평균 경지면적이 1.5헥타르에 불과하다는 점을 고려하면 평균적으로 농가 1호당 받을 수 있는 직불금은 우리나라가 적다. 예를 들어 스웨덴의 농가 평균 경지면적이 41헥타르인데 1헥타르 당 기본 직불금 약 15만 원을 적용하면 평균적으로 농가 1호가 1년 동안 받을 수 있는 기본 직불금은 약 615만 원이다. 하지만 우리나라는 농가 평균 경지면적이 1.5헥타르인데 1헥타르 당 평균 쌀 고정직불금 약 100만 원을 적용해도 농가 1호가 1년 동안 받을 수 있는 직불금은 고작 150만 원에 불과하다. 즉, 영세농이 많은 우리나라에서는 면적을 기준으로 지급하는 직불금만으로는 대부분 농업인의 소득을 보전하는 데 한계가 있다. 최근 들어 소규모 농가에 면적과 관계없이 일정 금액을 지급하는 농민기본소득제와 관련한 논의가 진행되는 이유다. 직불금을 통해서 어느 정도 수준까지 농업인들의 소득을 보전할 것인지 사회적 논의와 합의가 필요하고,

추가적인 정책 수단을 통해 직불금의 한계를 어떻게 보완할 것인지 고민해야 한다. 다음으로 유럽연합은 친환경 농업 활동을 장려하고 농촌 경관을 보존하려고 공동농업정책 내에 환경과 관련한 교차준수의무사항(Cross Compliance)을 제시하고 환경 직불금(Greening), 환경친화적 농업 수단(Agri-Environmental Measures) 등의 제도를 도입하였다. 이들 제도는 농업인들의 친환경 농업 활동을 장려함과 동시에 강제하는 성격을 지니고 있는데, 정책을 운용하는 비용이 많이 들고 농업인들의 부담을 증가시킨다는 비판 의견이 많다. 하지만 위의 정책들을 통해 유럽연합에서 추구하는 최소한의 수준까지는 농업인의 친환경 농업 활동을 강제할 수 있고 일부 농업인들에게 소득 보전 기회를 추가로 제공할 수 있어 정책 효과가 있다고 볼 수 있다. 우리나라에서도 최근 직불제를 통해 농업의 공익적 기능을 강화하는 데 관심이 커지고 있다. 정부와 농업인 간의 긴밀한 협의 과정을 통해 의무준수사항, 관련 직불금 지급 금액 등을 제시할 필요가 있다. 그리고 친환경 농업 활동은 생산이 까다롭고 판로 개척이 어려우므로 친환경 농산물의 소비 저변 확대와 관련 농업 생산 기술 개발 및 보급을 위해 정부와 민간의 투자와 협력이 필요하다.

참고문헌

- Henke, R., M. R. Pupo D'Andrea, T. Benos, T. Castellotti, F. Pierangeli, S. Lironcurti, F. De Filippis, M. Giua, L. Rosatelli, T. Resl and K. Heinschink. 2015. Implementation of the First Pillar of the CAP 2014 - 2020 in the EU Member States. This document was requested by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development. <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- OECD. 2017. Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy, OECD publishing: OECD Food and Agricultural Reviews.
- OECD. 2018. Innovations, Agricultural Productivity and Sustainability in Sweden, OECD publishing: OECD Food and Agricultural Reviews.
- Rabinowicz, E. and C. Hammarlund. 2008. CAP Reform Profile - Sweden.
<http://cap2020.ieep.eu/2008/10/16/cap-2020-reform-profile-sweden#background>
- Statistics Sweden. 2018. Agricultural Statistics 2018.

참고사이트

- 구글 지도(Google Map) (<https://www.google.com/maps>)
- 스웨덴 통계청(Statistics Sweden) (<https://www.scb.se>)
- 스웨덴 농업위원회(Swedish Board of Agriculture) (<http://www.jordbruksverket.se>)
- 유럽연합 집행위원회(European Commission)
- 농업 통계 관련(https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/factsheets/pdf/se_en.pdf)
 - 직불금 관련(<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/greening>)
 - 농촌개발프로그램 관련(https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/country-files/se_en)
- 유럽 농촌 개발 네트워크 (https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/se_rdp_qnt_summary_v1.pdf)