

충남연구원 공무국외여행
결과보고서

<2016 지역재단 주관 유럽농정연수 결과보고서>
스위스, 오스트리아, 독일의
다기능 농업과 직접지불제 농정
(2016.08.20.~08.30.)

강마야 외

차례

| | |
|--|----|
| 제1장 연수 개요 | 1 |
| 1. 총괄 개요 | 1 |
| 2. 연수 일정 및 방문지역 | 4 |
| 3. 연수 참가자 명단 및 역할 | 6 |
| 4. 연수 결과보고서 작성절차 및 유의사항 | 8 |
| 제2장 스위스 사례 | 9 |
| 1. 스위스의 베른 주 개요 | 9 |
| 2. 스위스 농업인 연합(SBV, Swiss Farmers Union) | 10 |
| 가. 스위스 농업인 연합(SBV) 개요 | 11 |
| 나. 스위스의 농업 개요 | 12 |
| 다. 1990년대 이후 농업정책과 스위스 헌법 제104조 | 14 |
| 라. 직접지불제 현황 | 16 |
| 마. 생태학적 성과 증명(PEP) | 18 |
| 3. 베른 주의 칸톤(Canton) 농업자연국 | 20 |
| 가. 베른 주의 농업 개요 | 20 |
| 나. 베른 주의 직접지불제 현황 | 22 |
| 다. 기타사항 | 25 |
| 4. 스위스 농림부(FOAG) | 26 |
| 가. 스위스의 농업 개요 | 27 |
| 나. 스위스의 사회와 농업 | 29 |
| 다. 스위스의 정부와 이해관계자 | 31 |
| 라. 스위스의 직접지불제 현황 | 34 |
| 5. 현장방문 사례조사 : 베른 주의 칸톤 Mr. Moosedorf 농장 | 38 |
| 6. 사전학습 준비자료 : 스위스의 농정 | 41 |
| 가. 스위스의 농정개혁 동향 | 41 |
| 나. 스위스의 직접지불금 시스템과 연방헌법(104조) | 42 |
| 다. 스위스의 직접지불제 예산 현황 | 45 |
| 라. 스위스의 직접지불제 유형과 단가 | 45 |
| 마. 스위스의 직접지불제 유형별 지원 현황 | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 바. 스위스의 직접지불제 유형별 참여농가 | 50 |
| 사. 스위스의 직접지불금 수령 조건 | 52 |
| 아. 스위스의 직접지불제 상호의무준수 체계 | 54 |
| 자. 스위스의 직접지불제 시행 효과 | 56 |
| 차. 스위스의 직접지불제 평가와 시사점 | 61 |
| 제3장 오스트리아 사례 | 62 |
| 1. 오스트리아의 브레겐츠 개요 | 62 |
| 2. 포알베르크(Voralberg) 주 정부 | 62 |
| 가. 포알베르크 주의 농업 개요 | 64 |
| 나. 포알베르크 주의 농업과 직접지불제 | 65 |
| 3. 포알베르크 주의 농업회의소 | 68 |
| 가. 포알베르크 주의 농업회의소 개요 | 69 |
| 나. 포알베르크 주의 직접지불제 관련 업무 | 69 |
| 4. 포알베르크 주의 농업청(지역 농정 사무소) | 72 |
| 가. 포알베르크 주의 지역 특징 | 73 |
| 나. 포알베르크 주의 농업청 조직 및 업무 | 73 |
| 다. 포알베르크 주의 농촌개발 프로그램 | 75 |
| 5. 현장방문 사례조사 : 포알베르크 주 Doren 농장 사례 | 78 |
| 6. 사전학습 준비자료 : 오스트리아의 농정 | 80 |
| 가. 오스트리아의 농업과 농정 개요 | 80 |
| 나. 오스트리아의 직접지불제 현황 | 80 |
| 다. 오스트리아의 농업회의소 현황 | 85 |
| 라. 전략계획 : “생태의 땅, 포어아를베르크 : 지역과 공정”, 포어아를베르크 주 농업전략계획 2020 | 86 |
| 제4장 독일 사례 | 88 |
| 1. 독일의 켐프텐Kempten(Allgäu) 개요 | 88 |
| 2. 알고이 지역의 켐프텐 그린센터 | 89 |
| 가. 알고이 지역의 개요 | 90 |
| 나. 알고이 지역의 LEADER 프로젝트 | 90 |
| 다. 알고이 지역의 Land Zunge 프로젝트 사례 | 94 |
| 3. 알고이 지역의 영양농업·임업 사무소 | 96 |
| 가. 알고이 지역의 농업 현황 | 96 |
| 나. 현장방문 사례조사 : 알고이 지역의 농가 | 100 |
| 4. 바이에른 주의 영양농업·산림부 | 101 |

| | |
|--|------------|
| 가. 바이에른 주의 농업 개요 | 103 |
| 나. 바이에른 주의 1축2축 프로그램 | 105 |
| 다. GAK 프로그램 | 108 |
| 5. 바이에른 주의 환경부 | 110 |
| 가. 바이에른 주의 환경 프로그램 : KULAP | 110 |
| 나. 바이에른 주의 환경 프로그램 : VNP | 112 |
| 6. 사전학습 준비자료 : 알고이 지역 LEADER | 115 |
| 가. 알고이 지역의 농촌개발 사례 | 115 |
| 7. 사전학습 준비자료 : 독일의 농정 | 122 |
| 가. 독일의 개요 | 122 |
| 나. 독일의 농업 현황 | 123 |
| 다. 독일의 농업정책 | 124 |
| 라. 바이에른 주의 농업정책과 직접지불제 | 127 |
| 마. 바이에른 주의 계약형 자연보호 프로그램(VNP) | 129 |
| 8. 사전학습 준비자료 : 독일의 국토공간 관리체계와 농촌공간계획체계 그리고 다기능 농업프로그램과의 관계 | 130 |
| 가. 독일의 국토공간 체계 | 130 |
| 나. 독일의 경관계획(환경생태계획) | 132 |
| 다. 독일의 경관관리제도 | 134 |
| 라. 독일의 농촌정책의 계획과 지원 체계 | 135 |
| 제5장 시사점 및 결론 | 139 |
| 1. 직접지불제의 위상과 농정개혁 | 139 |
| 2. 직접지불제의 정책방향 | 140 |
| 3. 농정의 철학과 접근관점 | 141 |
| 참고문헌 | 147 |

표 차례

| | |
|--|-----|
| <표 1> 연수 방문국가별 집중탐방 내용 | 2 |
| <표 2> 연수 세부 일정 | 4 |
| <표 3> 연수 참가자 명단 | 6 |
| <표 4> 스위스의 ‘다원적 기능’ 에 대한 이해집단별 평가 비교 | 32 |
| <표 5> 스위스의 직접지불제 예산 규모 변화 : 1999년-2014년 | 45 |
| <표 6> 스위스의 직접지불제 종류·수혜조건·단가 | 47 |
| <표 7> 스위스의 직접지불제 유형별 변화 : 1999년-2010년 | 48 |
| <표 8> 스위스의 일반 직접지불제 유형별 지급실적과 비중 변화 : 1999년-2010년 | 49 |
| <표 9> 스위스의 생태 직접지불제 유형별 지급실적과 비중 변화 : 1999년-2010년 | 50 |
| <표 10> 스위스의 일반 직접지불제 종류별 참여 농가 변화 : 1999년-2010년 | 50 |
| <표 11> 스위스의 생태 직접지불제 종류별 참여 농가 변화 : 1999년-2010년 | 51 |
| <표 12> 스위스의 하천·환경보호 관련 직접지불금 삭감 비율 | 55 |
| <표 13> 스위스의 평야지대 농가소득과 직접지불금 비중 : 1999년-2010년 | 56 |
| <표 14> 스위스의 산악지대 농가소득과 직접지불금 비중 : 1999년-2010년 | 56 |
| <표 15> 유럽연합 내 주요 국가별 농업회의소 비교 | 86 |
| <표 16> 오스트리아의 농업회의소 실천분야별 목표 | 87 |
| <표 17> 독일의 Kempten(Allgäu) 지역 영양농업·임업 사무소 예산(2016년 기준) | 97 |
| <표 18> 유럽연합의 재정 수단 | 104 |
| <표 19> 독일 바이에른 주의 환경 프로그램(KULAP) 정책 수단(2015년 기준) | 111 |
| <표 20> 독일의 알고이 LEADER 프로젝트 | 118 |
| <표 21> 독일의 주요 주별 농업구조 지표 | 124 |
| <표 22> 독일의 바이에른 주 농촌발전 정책 : 2014년~2020년의 정책목표와 수단 체계 | 128 |
| <표 23> 독일의 공간계획과 관련 법 체계 | 132 |
| <표 24> 독일의 공간계획과 환경생태계획 체계 비교 | 133 |
| <표 25> 국내 국토계획-환경계획-경관계획의 체계 | 134 |
| <표 26> EU와 독일의 농촌개발 수단 비교 | 135 |
| <표 27> 유럽 주요국 및 우리나라 농정의 근본 골격 비교 | 143 |
| <표 28> 유럽 주요국 및 우리나라의 농지제도 | 144 |
| <표 29> 유럽 주요국 및 우리나라의 정책대상 개념 비교 | 145 |

그림 차례

| | |
|--|----|
| <그림 1> 연수 방문지역 지도와 동선 | 5 |
| <그림 2> 스위스의 농업인 연합(SBV)의 조직도 | 11 |
| <그림 3> 스위스의 농가 호수 및 호당 경지면적 변화 : 1990년-2015년 | 12 |
| <그림 4> 스위스의 낙농가 호수 및 호당 우유량 변화 : 2000년-2015년 | 13 |
| <그림 5> 스위스의 우유 생산량 및 가격 변화 : 2002년-2016년 | 13 |
| <그림 6> 스위스의 식량자급률 변화 | 14 |
| <그림 7> 스위스의 평균 생산량·생산자 가격·소비자 가격 변화 : 1990년-2015년 | 15 |
| <그림 8> 스위스의 지형별 농가소득 비교 변화 : 2000년-2014년 | 16 |
| <그림 9> 스위스의 농업예산 변화 : 1990년-2014년 | 18 |
| <그림 10> 스위스 베른 주의 농업 생산액 및 직접지불금 규모 변화 : 2007년-2017년(예상치) · | 21 |
| <그림 11> 스위스 베른 주의 농업 순 부가가치 및 직접지불금 규모 : 2007년-2017년(예상치) · | 22 |
| <그림 12> 스위스 베른 주의 직접지불금 신청 및 지급 절차 | 23 |
| <그림 13> 스위스 베른 주의 직접지불금 정보관리 시스템 : 지리적 조사 방식 예시 | 24 |
| <그림 14> 스위스 베른 주의 지역별 2013년 대비 2015년 직접지불금 수령 규모 변화 | 24 |
| <그림 15> 스위스의 농업 및 전후방 산업 고용 규모(2015년 기준) | 28 |
| <그림 16> 스위스의 호당 경지면적 : 1996년-2013년 | 29 |
| <그림 17> 스위스의 사회가 농업 부문에 기대하는 주요 기능(2012년 기준) | 30 |
| <그림 18> 스위스의 세금으로 농업 지원에 대한 도시민 찬반 투표 결과(2012년 기준) | 30 |
| <그림 19> 스위스의 농가당 평균 비용과 수입 변화 : 2005년-2014년 | 36 |
| <그림 20> 스위스의 IP Suisse 인증 | 40 |
| <그림 21> 스위스의 농가 규모에 따른 직접지불금 지급율 변화 | 54 |
| <그림 22> 스위스의 농업소득·직접지불금·농가소득 변화(평야지대 기준) : 1999년-2009년 | 57 |
| <그림 23> 스위스의 토양 잉여 질소 및 인의 양 변화 : 1990년-2010년 | 58 |
| <그림 24> 스위스의 농업 부문 온실가스 배출 변화 : 1996년-2007년 | 59 |
| <그림 25> 스위스의 농산물 생산 변화(1990=100) : 1990년-2009년 | 60 |
| <그림 26> 스위스의 식품소비 자급도 변화(에너지 섭취량 기준) : 1998년-2008년 | 60 |
| <그림 27> 스위스의 농식품 무역 수지 변화 : 1996년-2009년 | 61 |
| <그림 28> 오스트리아 포알베르크 주의 지형 및 농경적지 분포 | 73 |
| <그림 29> 오스트리아의 Agrargemeinschaften 및 경지정리 사업 사례 | 74 |
| <그림 30> 오스트리아 포알베르크 주의 LAG(Local Action Group) | 75 |
| <그림 31> 오스트리아의 농촌개발계획 프로젝트 진행 절차 | 76 |

| | |
|--|-----|
| <그림 32> 오스트리아의 CAP 할당금 중 ÖPUL 비중과 ÖPUL 수단별 참여도(2009년 기준) | 81 |
| <그림 33> 유럽연합 내 국가별 농업환경정책 세부수단별 비중 | 83 |
| <그림 34> 유럽연합 내 국가별 면적 당 농업환경정책 보조금 | 84 |
| <그림 35> 유럽연합 내 국가별 농업환경정책 적용 농지면적 | 84 |
| <그림 36> 유럽연합 내 국가별 농업환경정책 수혜 농지 | 85 |
| <그림 37> 독일 바이에른 주의 LEADER 2014-2020 | 91 |
| <그림 38> 독일의 LAG 조직 | 92 |
| <그림 39> 독일의 Kempten(Allgäu) 지역 영양농업·임업 사무소 조직도 | 97 |
| <그림 40> 독일 바이에른 주의 농촌과 인구 밀집 지역 | 103 |
| <그림 41> 독일 바이에른 주의 농업 및 임업 예산(2015년 기준) | 105 |
| <그림 42> 독일 바이에른 주의 전업농 소득 변화 | 105 |
| <그림 43> 독일 바이에른 주의 농가소득 변화 : 1982년-2015년 | 106 |
| <그림 44> 독일의 공동농업정책(CAP) 2축 프로그램 예산 구조 | 107 |
| <그림 45> 독일 바이에른 주의 공동농업정책(CAP) 2축 프로그램 예산 현황 | 107 |
| <그림 46> 독일 바이에른 주의 공동농업정책(CAP) 2축 프로그램 항목별 예산 배분 현황 | 108 |
| <그림 47> 독일의 알고이 지역 | 116 |
| <그림 48> 독일의 연방-지방 정치체계 | 123 |
| <그림 49> 독일 바이에른 주의 직접지불금 비중 | 127 |
| <그림 50> 독일의 농촌정책 디자인(계획) 단계 | 136 |
| <그림 51> 독일의 농촌정책 이행(운영 및 재정) 단계 | 137 |
| <그림 52> 독일의 Region Aktiv 모델 지역 | 138 |
| <그림 53> 독일의 전형적인 모델 지역 내 Region Aktiv 조직 구조 | 138 |

제1장 연수 개요

1. 총괄 개요

- 여행기간 : 2016년 8월 20일 ~ 8월 30일(10박 11일)
- 여행자 : 농촌농업연구부 강마야 책임연구원 외 16명
- 여행국 : 스위스, 오스트리아, 독일 등 3개국
- 방문지역 :
 - 스위스(베른 주의 중앙정부)
 - 오스트리아(포어아를베르크 주의 주정부)
 - 독일(알고이의 캠프텐, 뮌헨의 바이에른 주의 주정부)
- 연수 주제 : 유럽연합의 농정개혁과 정책집행 학습탐방
 - 프로그램명 : 유럽연합 농정연수 프로그램(주관기관 : 지역재단, 참여기관 : 충남연구원 등 13개 기관)
- 연수 배경 및 필요성
 - 2016년 전략과제(충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향)은 궁극적으로 충남 등 지방정부 농정을 비롯하여 중앙정부 농정을 포함하는 “농업·농촌 재정분야의 혁신”(안)을 마련하기 위한 기초연구와 정책연구 성격을 지님.
 - 농정방향 재설정과 재정혁신 주장을 뒷받침하기 위해서는 주요 선진국의 농정개혁 과정에서 제기하였던 논리와 기본원칙, 사회적 합의과정을 고찰하는 것은 매우 중요한 연구내용임.
 - 선진국 중에서도 특히 유럽연합은 5년 주기로 농정개혁 및 농정예산 재편 과정을 통하여 여러 회원국 간 다양한 이해관계자 간 의견조율이 정례적으로 발생함에 따라서 상대방을 설득하는 논리는 충분히 학습할 가치가 있음.
 - 제한된 예산 범위 내에서 효율적인 예산집행을 감행하고 있고 점진적으로 다양한 형태의 공익형 직접지불제 및 다기능 농업 이행과 관련한 농정예산으로 재편해가는 추세임.
 - 올해 하반기 국회와 충청남도 공동주관으로 농정예산 재편 및 농업재정 혁신관련 토론회를 예정하고 있음에 따라 유럽연합 농정연수단 참가자(20대 국회의원·학계·연구계)간 연구 네트워크를 긴밀히 구축할 수 있는 기회임.
 - 유럽연합의 정책집행자·정책수혜자 의견교환을 위한 현장방문과 사례학습 활동은 본 연구과제의 진행과정에서 중요하고 필요함.
- 연수 방문지역 선정 배경(왜 유럽연합인가?)
 - 유럽연합은 이미 1990년대 이후부터 현재까지 CAP(공동농업정책)을 전개하면서 수많은 논의와 개혁과

정을 거치고 있고, “지속가능한 농업·농촌”을 위한 방향으로 농정목표를 설정, 이에 맞춘 “농정예산 재편 및 농정개혁 과정” 등을 실행하고 있음.

- 지속가능한 농업·농촌을 위하여 주요 정책으로서 “직접지불제 농정, 생태환경보전 농정, 다기능 농업” 등으로 전환하고 있고 관련 농정예산을 재편하고 있음.
- 따라서 농정개혁을 펼치게 된 역사적 배경과 맥락, 최근 농정동향, 정책목표 설정 적절성·정책성과 달성·집행방식 적절성·정책수혜자 만족도, 농정예산 재편 및 농정개혁 과정에서의 논리 등을 집중적으로 조명 가능한 곳으로 “유럽연합” 지역은 적절함.
- 유럽연합의 농정사례는 기존 선행연구나 문헌고찰을 통해서 파악할 수 있지만 문헌에서 파악할 수 없는 정황과 맥락(현실에서의 문제점과 보완점 등)이 있기에 현장방문·사례학습을 통해서 내실있는 결과물 도출가능함.
- 현지 관련기관들을 직접 방문함으로써 관련 최신동향 자료를 입수할 수 있는 장점으로 인해 그 내용을 2016년 전략과제 연구결과에 반영할 수 있음.

○ 연수 목적

- 우리나라의 농정 패러다임을 ‘경쟁력 지상주의와 보조금 농정’으로부터 탈피하여 ‘다기능 농업과 직접지불제 농정’으로 전환하기 위해 노력해 온 유럽연합의 농정개혁, 농정예산 재편, 정책집행의 걸어진 길과 현재의 도달점 학습
- 농정패러다임에 맞춰서 직접지불제 시행 중인 3개국 농업정책을 정책담당자 및 농가방문 면담을 통해 배경과 맥락, 효과 등 집중 학습, 농민현황 탐구
- 3개국 접경지대 중심으로 이동거리를 최소화하여 심층적인 탐방학습 도모
- 유럽연합 농정연수단을 중심으로 농정 패러다임의 전환에 동의하는 사람들의 연구 모임을 결성하여 지속적으로 관련연구자 간 긴밀한 네트워크 구축

○ 주요 활동내역

- 연수주제 : 유럽연합 농정연수 프로그램
- 연수목적 : 유럽연합 및 스위스의 농정개혁과 농정예산 재편과정 사례학습
- 핵심내용 : 유럽연합의 농정개혁 및 농정예산 재편과정을 통하여 다기능농업과 공익형 직접지불제 등으로 전환하는 특징과 사례 학습

<표 1> 연수 방문국가별 집중탐방 내용

| 방문국가 | 집중탐방 내용 |
|-------|--|
| 스위스 | <ul style="list-style-type: none"> - 헌법개정/농정개혁/농정예산 재편 과정 이해관계자 간 사회적 합의과정 - 연방정부 및 주정부 농림부 방문 - 다기능농업 현장, 농민과 대담 - 스위스 직접지불제 학습 - 주요 정책도입 배경과 역사적 맥락 |
| 오스트리아 | <ul style="list-style-type: none"> - EU 농정개혁과 농정예산 재편과정 - 주정부 농림부 방문(농정전체) - EU, 오스트리아, 주정부 환경직접지불제 학습 - 주정부 농업회의소 방문 |
| 독일 | <ul style="list-style-type: none"> - EU 농정개혁과 농정예산 재편과정 |

| 방문국가 | 집중탐방 내용 |
|------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 주정부 농림부 방문(농정전체) - EU, 독일, 주정부 환경직접지불제 학습 |

- 사전학습 모임 : 4회에 걸쳐 집중적인 사전학습 실시 후 연수 실시
 - 1차학습(5월21일 오후2시/지역재단) : 연수의 취지와 목적 공유, 유럽연합의 농정 및 예산개혁 동향, 다기능농업 및 직접지불제 농정리뷰, 문제의식 공유
 - 2차학습(6월20일 오후2시/국회의원 회관) : 독일 및 오스트리아의 농정학습
 - 3차학습(7월11일 오후4시/지역재단) : 스위스의 농정학습
 - 4차학습(8월12일 오전10시/지역재단) : 학습내용 최종정리, 질문지 취합

- 사후학습 모임 : 연수 이후에 연구네트워크를 지속적으로 가동 중
 - 1차 워크샵(10월8일 오전10시/지역재단) : 1차로 기초적으로 정리된 연수결과 내용 공유, 시사점 토론, 향후 일정공유 등

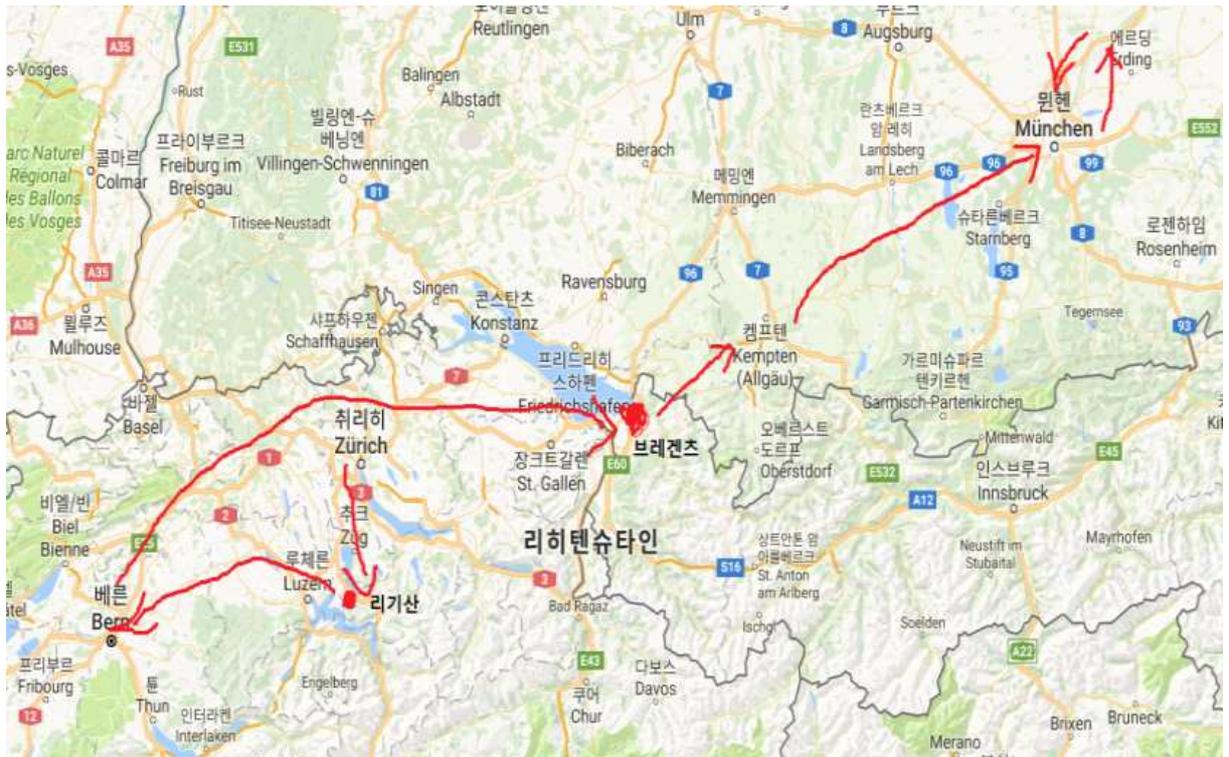
2. 연수 일정 및 방문지역

<표 2> 연수 세부 일정

| 일자 | 행선지 및 세부일정 |
|--------------------------------------|---|
| 16/08/20/토 (스위스) | ~10:20 인천공항 출발 |
| | ~18:15 취리히공항 도착(헬싱키공항 경유) |
| | 19:30~20:00 호텔 도착(Ramada Hotel Zurich City) |
| | 20:30~21:30 석식(취리히 시내) |
| 16/08/21/일 (스위스) | 09:00~12:00 농정연수 사전총괄 학습 |
| | 12:00~13:00 중식 |
| | 13:00~18:00 연수참여자 발표, 종합토론 |
| | 18:00~20:00 석식(베른 시내) |
| 16/08/22/월 (스위스) | 09:30~11:30 방문기관 ① Swiss Farmers' Union(SBV-USP) |
| | 11:45~13:15 중식 (Lunch at Veranda Restaurant) |
| | 13:30~17:00 방문기관 ② Canton of Bern, Office for Agriculture and Nature, Direct payment unit |
| | 17:00~18:00 베른 시장 및 식재료 마트 등 방문 |
| | 18:00~19:00 호텔 복귀 |
| | 19:00~20:00 석식 (베른 시내) |
| 16/08/23/화 (오전:스위스) (오후:오스트리아) | 09:15~11:45 방문기관 ③ FOAG(스위스 연방정부 농림부) |
| | 12:00~13:00 중식 (Lunch at Villa Stucki) |
| | 15:00~16:30 Visit of a farm(Mr. Rudolf Bigler) |
| | 16:30~19:30 베른→브레겐츠 이동 |
| | 19:30~20:00 호텔(ibis Bregenz) |
| | 20:00~21:00 석식(브레겐츠 시내) 21:00~23:00 연수 중간평가회의(호텔) |
| 16/08/24/수 (오스트리아) | 09:00~10:30 방문기관 ④ Landesregierung(주정부) |
| | 10:30~12:00 방문기관 ⑤ Landwirtschaftskammer(농업회의소:식물시행청) |
| | 12:00~13:30 중식 Mittagessen (Landesregierung) (주정부) |
| | 13:30~15:00 방문기관 ⑥ Agrarbezirksbehörde(지역농정사무소, 기타프로그램) |
| | 15:30~17:00 Landwirtschaftlicher Betrieb; voraussichtlich in der Gemeinde Doren(도렌면 소재 농장 방문) |
| | 17:00~18:00 Weiterfahrt Richtung Kempten(브레겐츠→캠텐 이동) |
| | 18:00~20:00 석식 (Akams): Wirtshaus zum Lustigen Hirschen 20:00~21:00 호텔(bigBOX Hotel Kempten) |
| 16/08/25/목 (오전:오스트리아) (오후:독일) | 09:00~10:00 방문기관 ⑦ Regional entwicklung Oberallgäu Grünes Zentrum Immenstadt |
| | 10:00~10:30 Grünes Zentrum Immenstadt |
| | 10:45~11:15 Feneberg Filiale |
| | 11:15~12:00 이동 |
| | 12:00~13:00 중식 Alpgenuss Alpe (e.g. Straußberg-Alpe) |
| | 13:00~14:00 산책 및 이동 |
| | 14:00~16:00 방문기관 ⑧ Allgäu GmbH, Kempten. Abele, Lauben |
| | 16:00~17:00 Wildpoldsried |
| | 17:00~18:00 캠텐→뮌헨 이동 |
| | 18:00~19:00 호텔(Courtyard by Marriott City Center) 19:00~21:00 석식(뮌헨시내) |
| 16/08/26/금 | 09:00~11:00 방문기관 ⑨ 바이에른 주 농업부(국제농업과 슈슬러, 일반직불 및 경관 |

| 일자 | 행선지 및 세부일정 |
|--------------------|---|
| (독일) | 직불) |
| | 11:00~12:00 방문기관 ⑨ 바이에른 주 환경부(계약환경보호) |
| | 12:00~13:30 중식 |
| | 14:00~17:00 바이에른 주 경관직불 및 환경보호 실천농장 방문 |
| | 17:00~18:00 Viktualienmarkt 방문 |
| 16/08/27/토 (독일) | 19:00~20:00 석식(뮌헨시내) |
| | 07:00~08:30 뮌헨시내 새벽농민장터 탐방 |
| | 09:00~10:00 출발, 이동 |
| | 10:00~11:30 방문기관 ⑩ Tagwerk Biometzerei 방문(지역생협 등) |
| | 12:00~14:00 중식 |
| | 14:00~17:00 뮌헨 빅투알리엔 시장(농민장터, 유기농매장, 협동조합 카페 방문) |
| | 17:00~18:00 출발, 이동 |
| 16/08/28/일 (독일) | 18:00~19:00 석식(뮌헨시내) |
| | 09:00~13:00 오전 자유타기 |
| | 13:00~14:00 중식(한식당) |
| | 14:00~18:00 오후 종합마무리 시간 |
| 16/08/29/월 (독일) | 18:00~20:00 석식(뮌헨시내) |
| | ~08:00 호텔 체크아웃 |
| | 08:00~09:00 뮌헨공항 도착 |
| | 09:00~12:00 탑승수속 |
| 16/08/30/화 | 12:10~ 비행기 출발 |
| | 08:20 인천공항 도착 |

<그림 1> 연수 방문지역 지도와 동선



3. 연수 참가자 명단 및 역할

- 총괄 주관 : (재)지역재단
- 참가자 역할 : 방문기관별 책임집필 및 정리

<표 3> 연수 참가자 명단

| 성명 | 소속기관 및 직책 | 역할(방문기관별 책임집필 및 정리 등) |
|-----|---------------------|--|
| 강마야 | 충남연구원 책임연구원 | 방문기관 ③ FOAG(스위스 연방정부 농림부) 방문기관 ⑨ 바이에른 주 농업부(국제농업과 슈슬러, 일반직불 및 경관직불) |
| 김창수 | 농협경제제주 농경사업본부 상무 | 방문기관 ① Swiss Farmers' Union(SBV-USP) |
| 김현권 | 더불어민주당 국회의원 | 방문기관 ⑥ Agrarbezirksbehörde(지역농정사무소, 기타프로그램) |
| 김흥주 | 원광대학교 교수 | 방문기관 ⑨ 바이에른 주 환경부(계약환경보호) 방문기관 ⑩ Tagwerk Biometzerei 방문(지역생협 등) |
| 박영범 | 지역농업네트워크협동조합 이사장 | 방문기관 ⑤ Landwirtschaftskammer(농업회의소:직불시행청) 방문기관 ⑥ Agrarbezirksbehörde(지역농정사무소, 기타프로그램) |
| 박진도 | 지역재단 이사장 | 방문기관 ⑩ Tagwerk Biometzerei 방문(지역생협 등) |
| 신 훈 | 우리가총각네 대표 | 방문기관 ⑦ Regional entwicklung Oberallgäu Grünes Zentrum Immenstadt 방문기관 ⑧ Allgäu GmbH, Kempten. Abele, Lauben |
| 오내원 | 한국농촌경제연구원 선임연구위원 | 방문기관 ⑨ 바이에른 주 환경부(계약환경보호) |
| 오현석 | 지역아카데미 대표 | 방문기관 ④ Landesregierung(주정부) 방문기관 ⑩ Tagwerk Biometzerei 방문(지역생협 등) |
| 오형은 | 지역활성화센터 대표 | 방문기관 ⑦ Regional entwicklung Oberallgäu Grünes Zentrum Immenstadt 방문기관 ⑨ 바이에른 주 농업부(국제농업과 슈슬러, 일반직불 및 경관직불) |
| 유찬희 | 한국농촌경제연구원 부연구위원 | 방문기관 ② Canton of Bern, Office for Agriculture and Nature, Direct payment unit 방문기관 ⑨ 바이에른 주 환경부(계약환경보호) |
| 이명헌 | 인천대학교 교수 | 전체 일정 섭외 및 조율, 통역 담당 |
| 임정빈 | 서울대학교 교수 | 방문기관 ② Canton of Bern, Office for Agriculture and Nature, Direct payment unit 방문기관 ③ FOAG(스위스 연방정부 농림부) |
| 장경호 | 농업농민정책연구소 녀름 소장 | 방문기관 ⑤ Landwirtschaftskammer(농업회의소:직불시행청) 방문기관 ⑥ Agrarbezirksbehörde(지역농정사무소, 기타프로그램) |

| 성명 | 소속기관 및 직책 | 역할(방문기관별 책임집필 및 정리 등) |
|-----|--------------------|--|
| 전량배 | 충남친환경농업인연합회 회장 | 방문기관 ① Swiss Farmers' Union(SBV-USP) |
| 허남혁 | 지역재단 먹거리정책교육센터장 | 방문기관 ⑧ Allgäu GmbH, Kempten. Abele, Lauben |
| 황수철 | 농정연구센터 소장 | 방문기관 ④ Landesregierung(주정부) 방문기관 ⑨ 바이에른 주 환경부(계약환경보호) |

주 : 성명의 가나다순으로 배열함.

4. 연수 결과보고서 작성절차 및 유의사항

○ 보고서 작성절차

- 1차 : 한국농촌경제연구원 유찬희 부연구위원 녹취록 정리(2016년 9월)
- 2차 : 지역재단 주관으로 참석자를 대상으로 방문기관별 책임집필자 지정, 총괄정리 의뢰(2016년 8월), 참석자에게 결과보고서 제출(2016년 10월)
- 3차 : 충남연구원 강마야 책임연구원은 1차와 2차 정리원고, 그 외에 연수 전에 진행한 “1차~4차 사전 학습모임에서 준비한 자료”, 연수를 위해 발간한 “유럽농정연수 사전자료집” 등을 토대로 종합적으로 일괄 정리(2016년 12월)
- * 지역재단 주관의 결과보고서는 현재 날짜기준으로 미발간 상태

○ 보고서 출처

- 제1장(연수개요)과 제6장(시사점)은 충남연구원 강마야 책임연구원 자체 작성
- 제2장(방문지역 개요 및 정보)은 지역재단이 참석자와 공동으로 제작한 “유럽농정연수 사전자료집 (2016.08.)” 내용을 발췌하여 정리
- 제3장~제5장(방문국가별 사례)은 해당 방문기관에서 질의응답한 결과 정리, 해당 방문기관에서 제공한 발표자료(PPT 등)를 직접 인용하였기에 각 자료별 표와 그림의 별도의 출처표기가 없는 경우는 이에 가름하고 발표 자료를 참고바람.

○ 보고서 유의사항

- 기본골격 및 주요내용은 한국농촌경제연구원 유찬희 부연구위원이 정리한 내용임.
- 본 보고서는 충남연구원 공무국외여행 결과보고서 용도로서 강마야 책임연구원이 작성절차에 따라 자체 재정리 및 편집 등을 거친 것임.
- 공동연수이므로 기관별 참가자 원고가 보고서에 포함되어 있으므로 기계적인 표절 해석에 유의를 요함.

제2장 스위스 사례1

1. 스위스의 베른 주 개요²

- 스위스 연방의회와 행정부(연방평의회)가 위치해 (사실상) 수도역할을 하는 도시. 사실상인 이유는 스위스의 연방헌법상 명문화된 수도가 없고, 연방대법원은 로잔에 있으며 기타 여러 도시에 정부기관이 분산되어 있기 때문임.
- 연방을 이루는 각 주(Canton)의 지위를 헌법상 항구적으로 보장하고 동등하게 대우하는 스위스의 연방 정치 관례 상 어느 한 도시를 수도로 명문화하면 작은 나라의 특성상 한 주의 특권이 비대해지는 것을 경계한 것이라 하겠음.
- 1191년 군사 요새로써 건설되었고, 1220년에는 자유도시가 되었으며, 1353년에는 스위스 연방에 가맹하였음. 1848년 스위스 연방헌법이 제정되면서 스위스의 수도 역할을 하게 되었고, 1983년 도시 전체가 유네스코 세계 문화유산에 등재되었음. 그러나 불행히도 2005년에 뜻밖의 홍수를 겪기도 했음.
- 스위스의 수도라 불리지만 취리히나 제네바에 비해 덜 유명한 도시로서 만국우편연합(UPU) 본부가 이 도시에 있으며 이 곳에서 저작권을 국제 차원에서 보호하는 국제 협약인 베른 협약을 맺기도 하였음.
- 분수가 매우 많은 도시이기도 하고, 도시의 이름은 곰의 도시라는 뜻, 실제로 시 깃발도 곰이 그려져 있음. 참고로 독일의 수도인 베를린도 같은 어원으로 곰을 상징으로 하고 있는데, 곰 공원을 들러 곰들이 당근을 먹고 있는 곰을 구경하는 것은 베른에서 꼭 해야 할 일임.
- 1983년 베른 중심가에 있는 구 시가지는 유네스코 세계문화유산(UNESCO World Heritage Site)으로 등록되었고 베른은 세계에서 가장 삶의 질이 뛰어난 10대 도시에 이름을 올리고 있음. 비 오는 날에도 우산 없이 편하게 쇼핑을 즐길 수 있는 6km에 이르는 아케이드는 유럽 최장의 길이를 자랑함.
- 도시 중심의 광장에서는 일주일에 한 번 온갖 물품을 판매하는 다채로운 시장이 열리는데, 11월 4번째 월요일에 열리는 양파시장(Zibelemärit)도 가볼 만함. 이른 시간에 방문하면 양파를 쏟아 붓는 전통행사를 볼 수 있음.
- 파울 클레 센터는 도시의 외곽 지역에 위치하며 위대한 화가 파울 클레가 작업한 가장 인상적인 작품들이 전시되어 있음. 알베르트 아인슈타인 하우스는 1903-1905년, 3년간 아인슈타인이 거주하였던 방을 기념관으로 만든 곳임. 역사적인 박물관, 미술관, 스위스 알파인 박물관과 커뮤니케이션 박물관 등 베른은 다양한 범주의 전시회가 끊이지 않는 곳임.

1 주 : 본문에서 제시한 표와 그림에 별도 출처표기가 없으면 방문기관 발표자료 참고로 가름함.

2 자료 : 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집.

2. 스위스 농업인 연합(SBV, Swiss Farmers Union)

스위스 농업인 연합(SBV, Swiss Farmers Union) 사전질문지

- Brief description of the history and the organization of SBV
- The opinion of the farmers about the changes of the agricultural policies in early 1990's
 - We assume there might have been farmers' resistance against the change of focus of agricultural policies from price support and market protection to direct payment coupled with the obligation of ecological performance in the early 1990's. How strong was this resistance? What were the farmers' concerns about the reform?
 - We observe that the Swiss farmers must deliver proof of ecological performance (oekologischen Leistungsnachweis) to receive the direct payment. We suppose ecological performance entails additional cost to farmers. What is the opinion of farmers about this condition?
 - We observe that the structure of the budget of BLW has dramatically changed to be concentrated on the Direktzahlungsprogramme(직접지불제). Were there any resistances to this change, especially from interest groups who had been benefiting from government budget in the old policy system?
- Artikel 104 in der Bundesverfassung(연방헌법)
 - The Swiss Constitution (Bundesverfassung) is exceptional in that it has an article (Artikel 104) which explicitly defines the mission of the federal government in agriculture, sets the principles of federal support to farmers, and lists up agricultural policy measures the federal government has to employ (including Direktzahlung(직접지불제)). What is the background of the introduction of this article into the Bundesverfassung? Who were the main initiators for the introduction? What arguments were laid for and against the introduction? (from farmers, environment activists, ministry of economy (and BLW(연방농업청)), ministry of finance, general citizens)
 - Are there any serious criticisms directed to this article 104 nowadays?
- Problems and Necessary Improvements of Current Agricultural Policies
 - What do you think are the most important changes that were introduced by the recent reform of direct payment system in the framework of AP(농정기본계획)2014-2017?
 - What changes do you welcome and what changes do you criticize? And Why?
 - What changes do you think are need to be made to the agricultural policies, (especially direct payment system) ?

가. 스위스 농업인 연합(SBV) 개요

○ 스위스 농업인 연합의 역사

- 1897년 설립, 1901년 최초로 신문 발행, 1941년에는 통계부 개설
- 1990년 GATT 출범 시 연맹에서는 계속적인 항의 등
- 1977년에 도입한 우유 쿼터가 2009년 폐지, 최근 중요하게 다루고 있는 사안

○ 스위스 농업인 연합의 구조

- 농업회의소에는 자율적으로 가입 가능, 농업인 53,232명 중 약 90% 참여

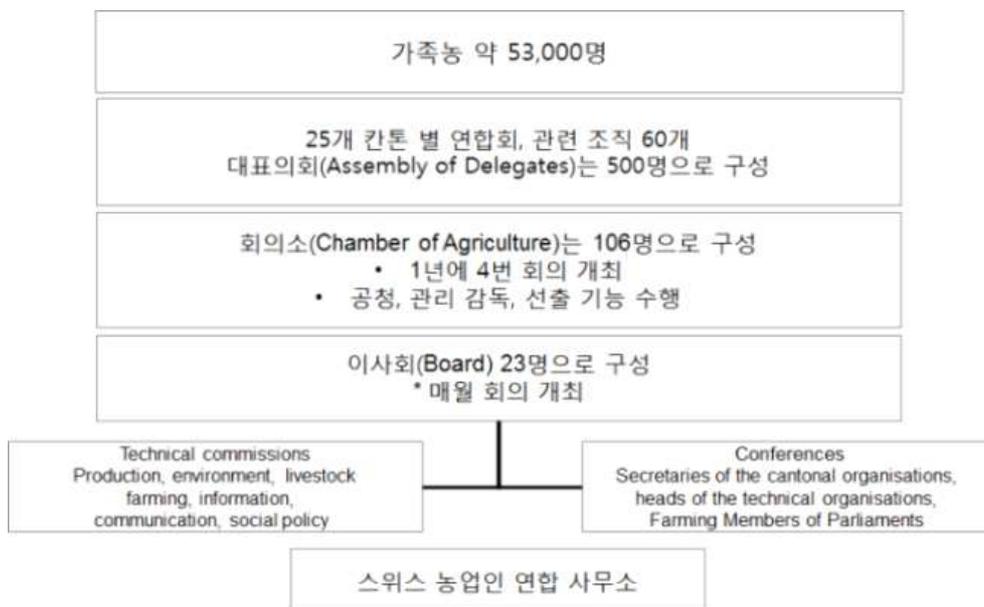
○ 스위스 농업인 연합의 조직

- 2명 책임자, 부서는 크게 4개 부서로 구성(사회·교육·서비스 부서, 생산·판매·생태 부서, 경제·정치·국제관계 부서, 내무·재정·홍보 부서)
- 사회·교육·서비스 부서 : 보험, 신용 및 평가, 교육 업무 담당
- 생산·판매·생태 부서 : 동식물 생산, 생태와 환경, 품질관리 업무 담당
- 경제·정치·국제관계 부서 : 농업 경제, 국제 관계, 통계 업무 담당
- 내무·재정·홍보 부서 : 재정 및 인적 자원, 행정, 홍보 업무 담당

○ 스위스 농업인 연합의 추구하는 가치

- 생산성 향상, 다원적인 농업, 공정한 생산자 가격 확보
- 비농업 부문과 비슷한 농가소득 확보, 통상적인 가족농 유지
- 공정한 생산자 가격 확보는 가장 중요하지만 가장 어려운 목표
- 다양한 교육, 보험 서비스 등 제공
- 주요 자원 : 교육과 서비스 사업에서 얻는 수입이 중요한 자원 중 하나

<그림 2> 스위스의 농업인 연합(SBV)의 조직도

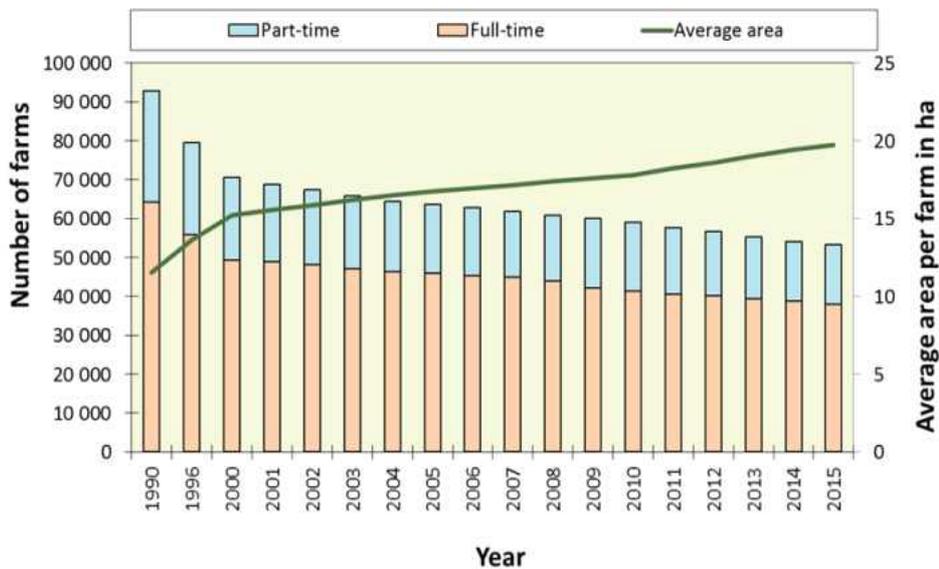


나. 스위스의 농업 개요

○ 농업 개요

- 1990년대부터 구조 변화 겪어옴. 이농, 즉, 고령화에 따른 탈농 등이 복합적으로 작용, 농가 수가 1990년 9만 호 이상이였으나 2015년 약 5만 호까지 감소
- 소득이 충분하지 않은 점이 가장 중요한 원인
- 남은 농가들의 평균 규모는 10ha에서 2015년 19.7ha까지 증가
- 인구가 늘어나면서 소비량은 증가, 자급률은 60% 선에서 비교적 안정적
- 농지의 70%가 사료용 초지(meadow)³, 유제품 등 낙농 부문이 가장 중요한 상품

<그림 3> 스위스의 농가 호수 및 호당 경지면적 변화 : 1990년-2015년

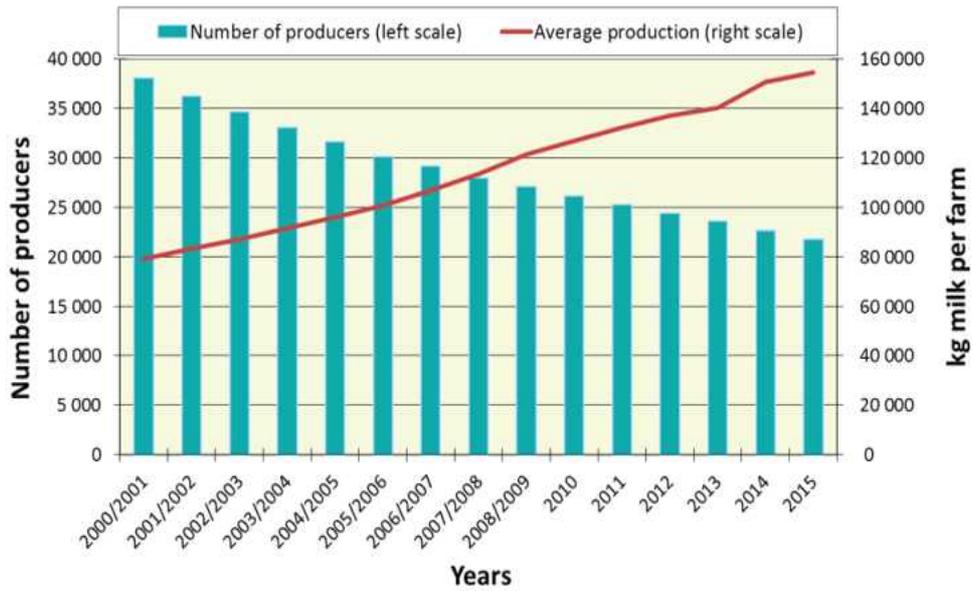


○ 낙농 부문

- 전체적인 농업변화와 유사한 구조 변화 발생
- 농가 호수는 감소한 반면, 호당 생산량은 증가
- 2009년 우유 쿼터 폐지, 우유 가격 크게 하락

3 주 : 방목용 초지를 pasture, 조사료 생산용 초지를 meadow로 구분함.

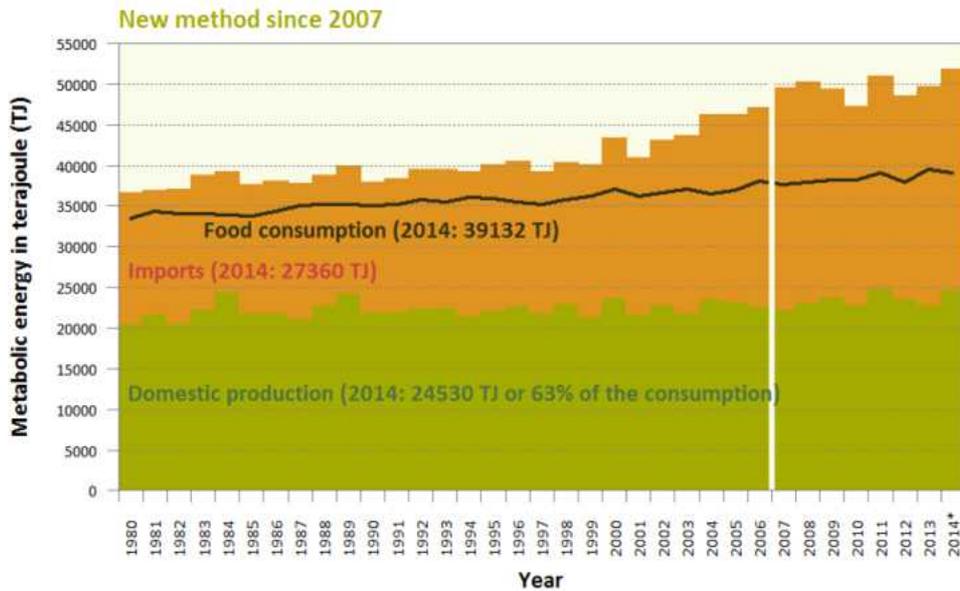
<그림 4> 스위스의 낙농가 호수 및 호당 우유량 변화 : 2000년-2015년



<그림 5> 스위스의 우유 생산량 및 가격 변화 : 2002년-2016년



<그림 6> 스위스의 식량자급률 변화



주 : 1. TJ는 에너지 단위인 Tera Joule
 2. 2007년부터는 새로운 측정 방법 적용함.

다. 1990년대 이후 농업정책과 스위스 헌법 제104조

○ 농업정책 개혁의 배경

- 1990년대 초까지 과거 농가소득이 낮아 가격지지 정책과 수출보조 정책(잉여 농산물 처리)은 더 이상 유지하기 어려워짐.
- 환경과 재정 부담 증가도 압박 요인이 되었는데, 같은 기간동안 EU 회원과 가격 격차도 커져서 소비자 부담도 증가하게 됨.

○ 농업정책 개혁의 핵심

- 가격과 소득의 분리
- 시장자유화로 경쟁력 강화(경쟁력은 농산물 자체만이 아닌 전체 가치 사슬의 경쟁력 의미)
- 환경 보호 강화 추구

○ 2014-2017 Agricultural Policy 핵심

- 2014-2017년 농업 정책 중에서는 식량자급률 높이기 등 목표 변경 가장 큰 변화
- 취약 가정 등을 대상으로 한 사회적 수단(social measure) 도입, 예산 규모 작은 편
- 가축에 대한 직불 지급 방식을 두수 연계 방식에서 면적 기준 방식으로 전환
- 면적 비례 방식으로 전환하면서 직접지불금 증가, 동시에 지대도 인상
- 가축 두수비례 직불을 중단하면서 우유 생산량 증가, 가축 관련 모든 직불을 없앤 것은 아님.
- 경관 질 직불의 목적이 분명하지 않고 복잡
- 초지(사료를 면적 비례로 지원) 등은 목적이 분명하지만 여전히 복잡
- 여름초지 방목 등의 산간 지역 직불을 늘린 것은 바람직하다고 생각, 산간지역의 기여도가 상당히 큰

반면 소득수준은 낮기 때문에 효과가 있을 것이고, 식량공급의 기여 인정한 부분 중요

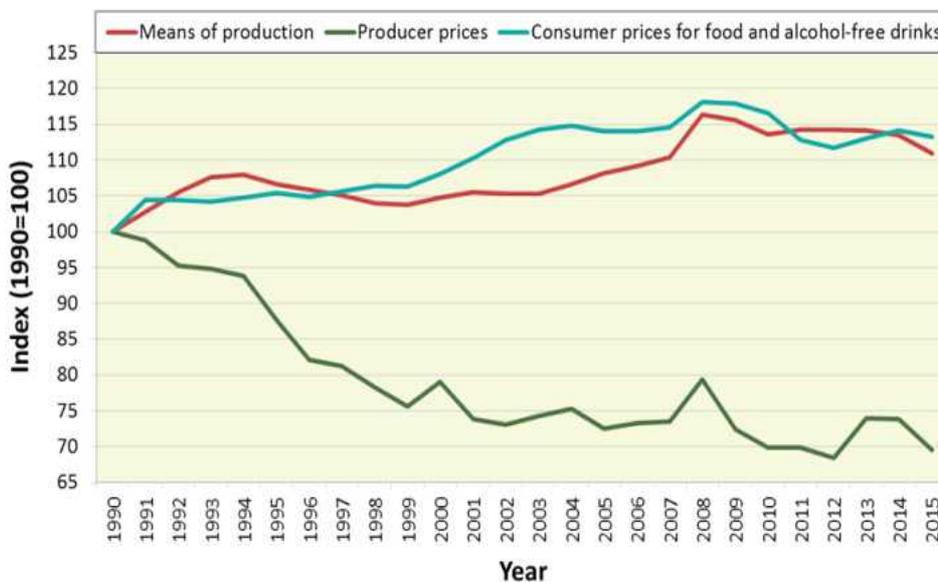
○ 농업인의 비판 내용

- 일부 농업인들은 다양하게 농업정책 개혁에 대해서 비판하고 있는 중
- 시장 자유화 옹호근거(수취가격 낮아짐), 제도의 복잡성, 정부의존도 심화 등의 비판
- 예산 규모에 따라 농민 삶의 질이 달라지고 불확실성이 높아진다는 점 비판
- 수취가격이 낮아지고 있기 때문에 공정한 가격에 대한 논쟁 핵심
- 기본적으로 모든 농가가 정부 정책이 아닌 판매 소득으로 삶 영위 희망
- 나이가 많은 농민들은 예전 가격지지 등과 비교하여 불만이 많은 편
- 반면, 젊은 층은 이런 시스템에 익숙해서 세대 간 의식차이 발생

○ 구체적 사례

- 정책 변화와 다른 조건이 맞물리면서 생산자 수취가격 하락
- 생산자에게 지불해야 하는 생산수단 지원과 소비자 가격은 완만하게 증가

<그림 7> 스위스의 평균 생산량.생산자 가격.소비자 가격 변화 : 1990년-2015년



○ 헌법 제104조(농업) 주요 내용과 배경

- 농업의 핵심 기능을 1) 식량의 안정적 공급, 2) 자연 자원 보전과 경작 경관(cultural landscape) 유지, 3) 인구의 분산 정착으로 규정
- 이를 달성하려면 농업 부문 소득은 비농업 부문 소득과 비슷한 정도를 유지해야 하기 때문에 '적절한 보상 지급' 필요 근거
- 대외적으로 WTO가 발동해서 사용할 수 있는 정책이 제한적이므로 다원적 농업으로 이행 필요
- 경관보전과 생물학적 다양성을 유지하려면 낮아지는 가격 속에서도 소득 보전해야 하는 등의 상황 속에서 제정

○ 농림부(FOAG)의 역할

- 헌법 제정 과정에서 많은 논의 주도(발표자는 당시 상황 잘 모른다고 함), 헌법 수정 과정에서 다양한 집단 의견 개진
- 국민투표 부치기 전에 FOAG, 의회 단계 거치고 이 단계 전에 공청회 등 다양한 의견수렴 과정과 토론
- 큰 정치적인 변화가 있을 때 FOAG에서 안을 구체, 의회와 교류하면서 논의와 수정
- 스위스 농업인 연합(SBV)등 이해단체도 공식적, 비공식적 채널을 거쳐 의사 표명
- 스위스에서는 일단 국민투표에서 결정된 사항에는 항의하지 않는 편

○ 1996년과 현재의 농업 지지정도 변화

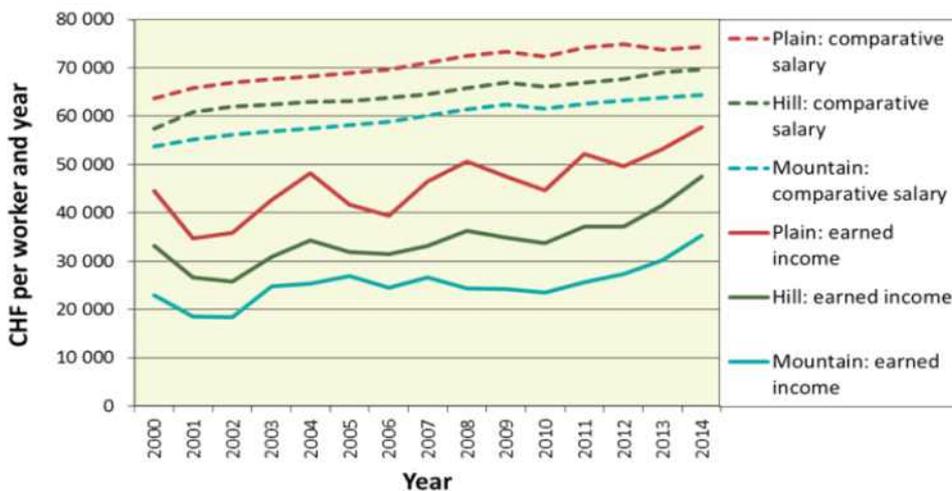
- 1996년 국민투표 77% 득표율과 지금 득표율(예상)은 지금 하더라도 찬성으로 생각
- 물론 찬성 비율은 당시보다 떨어질 것으로 예상하지만 정확히 예단하기는 어려움.
- 자유무역주의자(보다 싸게 식량 수입하는 것이 나올 것) 또는 경제적 이해관계가 있는 사람들이 반대할 것으로 생각
- 환경주의자들 역시 현재 달성 수준이 충분하지 않다고 판단하기 때문에 지금 규정이 너무 약하다고 생각해서 반대할 것으로 생각

라. 직접지불제 현황

○ 직접지불금 단가와 농가소득 수준

- 평야 지역에서는 다소 줄고 산간 지역은 약간 늘리는 등 차이 발생, 기본직불 총액은 크게 변하지 않음.
- 사회 일각의 기대(소규모 생태 농가 증가)와 경제, 정치적 지향점(경쟁력 강화) 동시에 이를 수는 없음.
- 예를 들어 산간지역이 많은 스위스에서는 규모화를 이루기 어려운데, 개방이 진전된 상황에서 직접지불금 등이 없다면 산간 지역 농가 소멸 예상(중요성 역할)
- 개편 방향에 대해서는 SBV 내에서 이견 발생(행정 간소화, 정책 목표와 프로그램 수 감축, 농가 간 형평성 제고 등)
- 산간지역 농가는 생물 다양성 측면에서 대농보다 많은 기여를 하지만 받는 돈은 더 적은 편, 소득이 더 많은 농가에 더 많은 지원을 해야 하는가 생각해 볼 문제임. 개편 방향은 이견이 많지만, 정책을 일정 기간 안정적으로 유지 필요

<그림 8> 스위스의 지형별 농가소득 비교 변화 : 2000년-2014년



○ 단가 산정방법과 절차

- 정부에서 기본 틀 제시(기본적으로 top-down 방식)
- 예산 규모를 정하고 어떤 프로그램에 각각 얼마나 배정할지 등 기본 안을 정하고 회람
- 다양한 기관에서 의견 수렴, 최종적으로 federal assembly(7명으로 구성)에서 단가 정하고, 얼마씩 배정할지는 행정부에서 고유 권한으로 결정, 기본 예산 규모는 의회에서 결정

○ 주 정부 등과의 관계 속에서 SBV의 역할, 농업회의소의 역할

- SBV의 역할 : 회원 기관 의견 수렴, 주별·품목별 농민협회 의견 취합 등
- 농업회의소의 역할 : 농민회의소(중앙위원회)에서 토론하고 다수 의견을 수용해 초안에 대한 의견 제시

○ 경쟁력에 대한 의견과 강조할 점

- EU 등에 비하면 가격이 높기 때문에 가격 경쟁력은 낮다고 생각함.
- 하지만 다른 면의 경쟁력(품질, 지속가능성 등)에서는 경쟁우위가 있다고 생각함(PEP, 동물복지 등 기준 강함).

○ 지속가능성 측면에서 경쟁력과 직접지불제 관계

- 생산자는 가격만이 아닌 직접지불금제에도 의존
- 다른 국가에 비해 가격이 높고 생태학적으로 전환하면서 생산비 등이 높아지므로 직접지불제 없이 지속가능성을 유지하기 쉽지 않다고 생각, 직접지불제가 가격을 떨어뜨리고 지속가능성을 높이는 역할

○ 직접지불제와 농지 소유구조

- 우리나라처럼 토지가치 중심으로 했다면 안 되지 않았을까? 생태계 중심으로 갔다면 투자 가치가 없었을 것임.
- 이를 무시한다면 우리나라에 적용하기는 어렵지 않을까? 우량 농지는 매우 적은 편이고 대부분 산지, 이 농지를 둘러싸고 경쟁 치열한 상황
- 경제적 이해와 농업인의 이해 충돌도 존재
- 비농업인이 소유하는 경우도 있지만 대부분의 농지는 농민이 소유하는 편
- 농가 간 임대차는 활발한 편, 산간 지역에서는 지역 공동체가 소유하는 경우가 많음.
- 법적으로 강한 규정을 도입하여 농업인만 농지를 구입가능하게 하고 투기 방지
- 법인농(juridical person, legal entity)은 지급 대상에서 제외, EU에서는 법인농 비중 증가 추세
- 농업인만 농지 구입 가능함(이 문제는 현재 스위스에서 크게 중요한 문제는 아니고 앞으로도 그렇게 중요하지는 않을 것이라고 생각함).

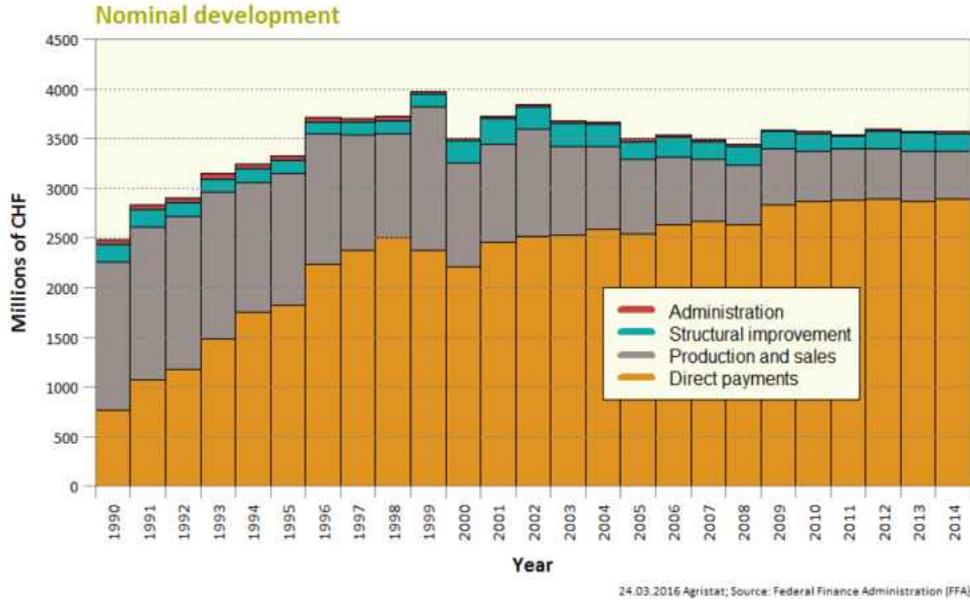
○ 직접지불제에 대한 장단점

- 직접지불제는 장단점 모두 가지고 있다고 생각함.
- 장점 : 가격정책과 소득정책을 분리한 것, 경관과 생물 다양성을 유지하는 등 사회가 중요시하는 기능을 수행하는 대신 직접지불금을 받는다는 개념을 정착(납세자 동의 얻기 쉬움), 소득보전 기능 등
- 단점 : 체계가 복잡해서 관료주의와 통제가 심하고, 조방적 농업을 하는 농가에 유리(조방적 농업을 하면 생산량은 감소 불가피), 나태주의("열심히 하는 농가보다 그렇지 않은 농가가 돈을 더 받는다."라고 하는 일부 비판), 정책 개편 시 복잡한 정치적 논의가 깔릴 수밖에 없는 구조 등

○ 농업예산의 변화

- 농업 예산에서 직접지불제 비중 증가, 생산 및 판매 예산은 크게 감소
- 용자와 보조 방식 혼용, 구조개선 자금은 상환의무가 없는 게 특징

<그림 9> 스위스의 농업예산 변화 : 1990년-2014년



○ 판매예산 감축에 대한 이후 변화 정도

- 지난 15년 동안 대형화, 전문화, 품질, 라벨링 등 큰 변화
- 틈새시장, 특산품 등의 선점 노력
- 정부가 수매를 중단한 이후로 판촉 등 훨씬 중요해지는 중
- Coop, Migros 등 대형 업체와 거래 많이 해 옴
- 농가수취가격이 낮아지면서 생산자들은 조직화해서 교섭력을 높이려고 하는 한편, 직거래 등의 비중도 높이고 있는 추세

마. 생태학적 성과 증명(PEP)

○ 생태학적 성과 증명(PEP) 수준

- EU 규정보다 훨씬 강력, 양분(질소, 비료) 수지 문제는 1990년대 이전 굉장히 심각했기 때문에 여전히 중요하게 다루고 있음.
- 동물복지, 양분 수지 균형, 생물다양성 구역(전체 농지 7% 이상에서 다작화, 윤작(최소 4종류 식재), 토양 보호, 통합적 병해충 관리(IPM)로 제초제 사용 최소화, 수자원 보호(강과 호수 지역) 등 총망라

○ 생태학적 성과 증명(PEP) 준수 현황

- 전체 농경지 중 98%에서 PEP 기준 준수, 전체 경지 중 11%(116,000ha)는 생태보상지역(ecological compensation area, 최근에는 biodiversity area)
- 생물 다양성 유지하려면 일정 기간 제초제 사용 금지 등 보통 농지와는 다른 방법으로 관리해야 함. 이렇게 해야 자랄 수 있는 생물이 있기 때문이고 이 과정에서 소득이 줄어들기 때문에 보상하는 개념
- 생산성이 높지 않은 농지를 대상으로 등록하기 때문에 실제로 수익 감소가 많지 않음. 이러한 농지에는

추가적인 직불지급 가능

- PEP 도입 이후 지금까지 제초제 사용량 35% 감소, 화학비료 사용량 역시 크게 감소(질소 24% 감소, 인 68% 감소, 칼리 57%)

○ 생태학적 성과 증명(PEP) 비용

- PEP를 도입하면서 추가 비용 발생
- 추가 비용이 얼마인지 정확하게 제시하기는 어렵지만, 5가지로 나누어 볼 수 있음.
- 행정 비용(기록 유지, 양분 수치 계산 등 생산자가 직접 산정하기 어려울 때는 컨설팅 회사 등 의뢰 시 발생하는 비용)
- 동물 복지 수준에 맞는 축사 건축 비용
- 윤작 계획 등 경영 부담 증가
- 생물다양성 지역에서 노동량 투입 증가
- 수자원 보호 때문에 발생하는 수확량 감소

○ 생태학적 성과 증명(PEP)에 대한 농업인 동의 정도

- 목표가 분명하고 납득할 만하기 때문에 농업인들이 대체로 동의
- 복잡하고 '가부장적(paternalism)' 정책적인 목표를 정해 놓고 달성 여부를 나중에 보면 뒤통에 수단과 과정에 대해 방침을 정하고 간섭하기 때문에 불만을 갖는 사람이 있는 것도 사실
- 그러나 성과 기준 평가 체계도 작동시키기 어려운 것이 사실

3. 베른 주의 칸톤(Canton) 농업자연국⁴

스위스 베른 주 칸톤 농업자연국(Office for Agriculture and Nature (Canton of Bern), Direct payment Unit) 사전질문지

- Brief description of the Office (das Amt) and the Unit (die Abteilung)
- The process of the implementation of Direktzahlung from application, application processing, payment, monitoring, and penalties on fraud or unsatisfactory proof of ecological performance (OeLN)
- Where do you see the difficulties of implementation of Direktzahlung the most?
- What is your impression on the acceptance of Direktzahlung among the farmers, especially concerning the obligation of ecological performance?
- According to our understanding, the room for the discretion of Kanton has been expanded in the recent changes in direct payment, especially through the introduction of biodiversity payment (Biodiversitaetsbeitraege) and landscape quality payment (Landschaftsqualitaetsbeitraege) What new challenges has they brought concerning the implementation and how did you(das Amt und die Abteilung) master such challenges?
- The relationship between the Raumordnung(공간계획) and Landschaftsplnung(경관환경계획) on the one hand and direct payment and other payment schemes on the other hand.
 - How are the Raumordnung policies structured in the Switzerland on different levels of government (Bund(연방), Kantone(주), and Gemeinde(시군))? How are these plans related to the implementation of agricultural payment schemes?
 - How are the Raumplanung and the Landschaftsplnung interrelated? What roles does the Landschaftsplnung (e.g. Landschaftsplan(경관계획서), Biotop mapping) play in the implementation of agricultural policies?

가. 베른 주의 농업 개요

- 농가 구성 현황
 - 전업농 1만 호, 여름 목초지 이용 농가 1,500호, 2014~2015년 농가 수 1.6% 감소

⁴ 주 : Canton(Kantone)은 스위스 자치 행정단위를 말함.

- 자연과 구조 조건이 다양해서 영농 형태와 종류(branches) 다양한 편
- 다른 주에 비해 작은 농가(소규모 농가) 많은 편
- 최근 우유 가격이 낮아 낙농가 고전 중, 친환경농업 및 가금류 사육이 인기(수요 증가 추세)

○ 농업 부문 규모

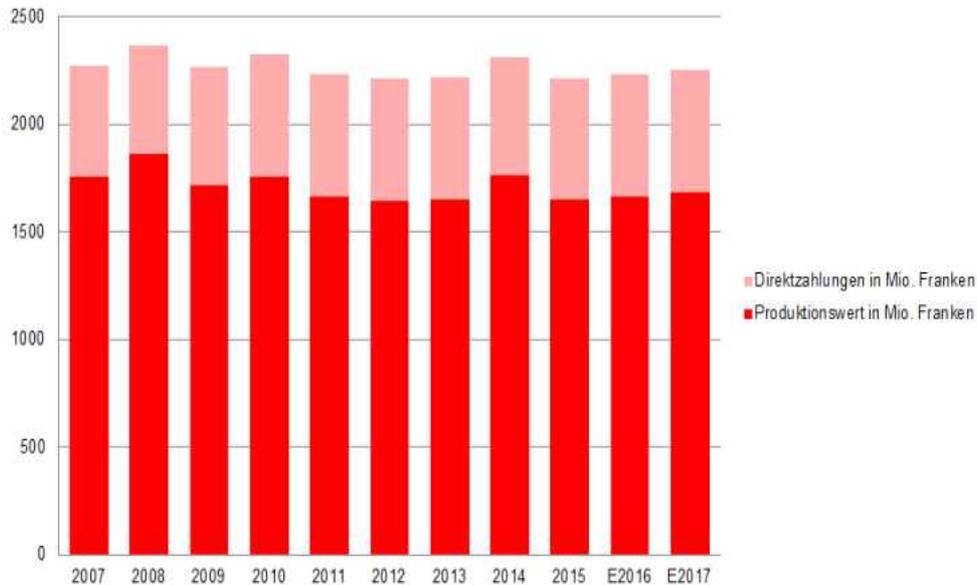
- 총 생산액은 약 23억 스위스 프랑(원화로 환산 시 2조 6,184억 원)
- 이 중 75%는 농가 판매수입, 25%는 직접지불금, 농가 유형에 따라 직접지불금 의존도 상이
- 전문화 비육농(소, 가금류 등, 소득 대비 약 10%)보다 거세우 사육 농가나 산간 지역의 소득 대비 직접지불금 비중(약 40%) 높은 편, 직접지불금을 받으면서 소득 안정화 효과 발생

○ 농업자연국 개요

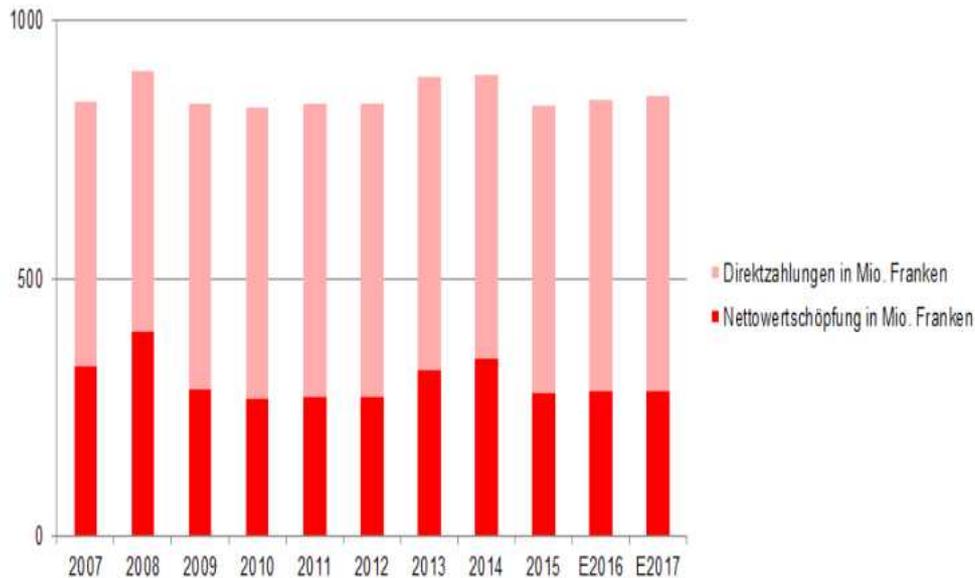
- 주 정부 경제총국 산하 4개 부서 중 하나, 농업자연국 내 8개 과 존재
- 정보 시스템(지원 부서)은 다른 작은 칸톤 두 곳의 업무 동시 수행
- 직접지불제 관련 법적 부분 등의 업무 수행

<그림 10> 스위스 베른 주의 농업 생산액 및 직접지불금 규모 변화 : 2007년-2017년(예상치)

(단위 : 백만 스위스 프랑)



<그림 11> 스위스 베른 주의 농업 순 부가가치 및 직접지불금 규모 : 2007년-2017년(예상치)



나. 베른 주의 직접지불제 현황

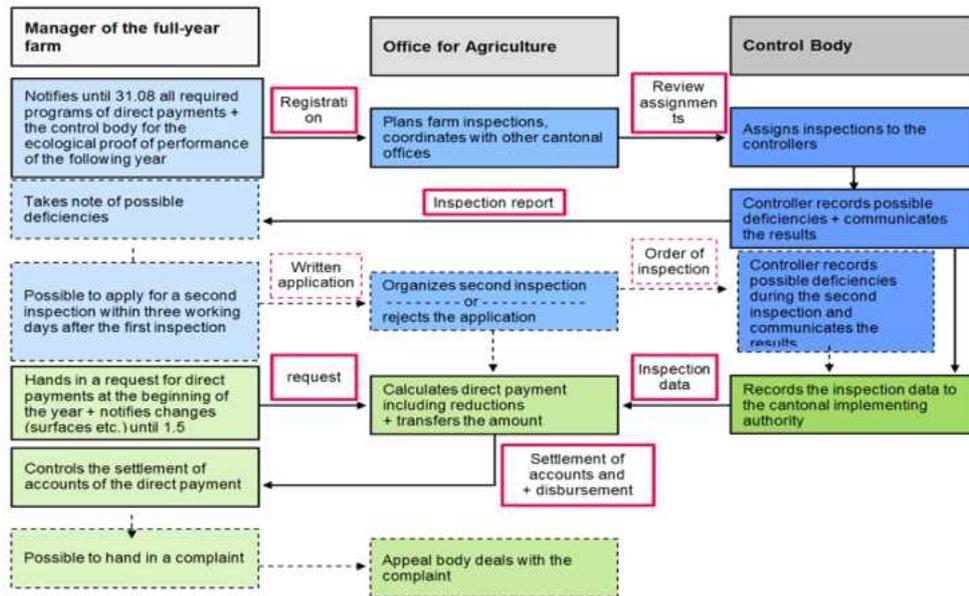
○ 2014-2017 농업정책 도입과정에서의 애로사항

- 행정을 집행하는 입장에서 4년간의 주기적인 정책개혁은 큰 변화로 느껴짐.
- 4년마다 바꾸니 실무자 입장에서도 힘들고 생산자 입장에서도 계획을 다시 세워야 해서 어려움.
- 예. 연방정부에서는 이전의 면적 방식 대신 지리학적으로 조사(측량)할 것을 요구, GIS 방식으로 조사하고 시스템 반영 시간 부족, 이 과정에서 업무부담 크게 증가
- 이 정책은 이전보다 발전했지만 홍보, 실행, 조정 등을 하기에 촉박한 시간(새로운 규정에 따라 10월 14일까지 지급해야 하는 마감일)
- 경관직불 도입 초기에는 “우리는 농산물 생산자지, 정원사가 아니다.”라는 식의 반대 여론이 많았지만 1년 후에 예산이 조기 소진될 정도로 호응이 좋아짐.

○ 직접지불금 신청 절차

- 기본적으로 복잡한 편
- 전해 8월에 어떤 프로그램에 지원할지 결정하고 신청, 이 정보를 토대로 담당 과에서 농가 관리 방식 결정, 관리 업체(control body, 민간업체 또는 협회)와 계약 체결
- 다음 해 2월 직접지불금 신청, 필요한 정보와 자료(면적, 작목, 축종 등) 제출 의무, 모든 농가가 매년 정확한 정보를 제공했는지 확인하지는 않음.
- 등록 정보와 직접지불금 신청, 모니터링 결과 토대로 직접지불금 지급(6월 사전지급, 10월 실지급 및 정산 과정, 작은 프로그램은 추후 지급, 1년에 세 차례에 걸쳐 지급)
- 이 과정에 끝나면 두 차례에 걸쳐 이의 제기(모니터링 결과 1회, 지급액 관련 1회)

<그림 12> 스위스 베른 주의 직접지불금 신청 및 지급 절차



○ 직접지불금 신청(입력) 방법

- 새로운 축종을 키우려고 하면 여기서 내용 추가 가능, 새로운 가축을 언제 몇 마리 추가했는지, 산에서는 며칠 동안 키웠는지 등 입력, 소는 예외(가축 질병 관리 매우 중요), 매년 1월에 정보 업데이트, 가축 등록은 자율신고(self-declaration) 원칙
- GIS 정보가 틀리면(예를 들어 녹색은 초지, 보라색은 생산 안 하는 지역) 농민이 직접 고치지 못하고 이의제기를 해서 정부기관이 수정
- 항공사진 기본, 중앙정부 산하 별도기관이 필지 조사, 이 정보를 받아서 GIS에 활용
- 자율신고한 정보와 다른 기관에서 받은 정보가 서로 안 맞으면 시스템이 자동적으로 알림, 농민은 그 고시를 받으면 정보 수정 가능
- 경사도 정보도 제공하여 생태직불 등에 활용, 경사도에 따라 색깔 다르게 표현
- 대상 토지가 직선으로 된 경우는 별로 없기 때문에 좌표를 넣는 방식보다 아날로그 방식이 더 정확할 수 있어 수작업 일부 실시
- 농가 입장에서 마우스로 직접 하는 것이 더 편리

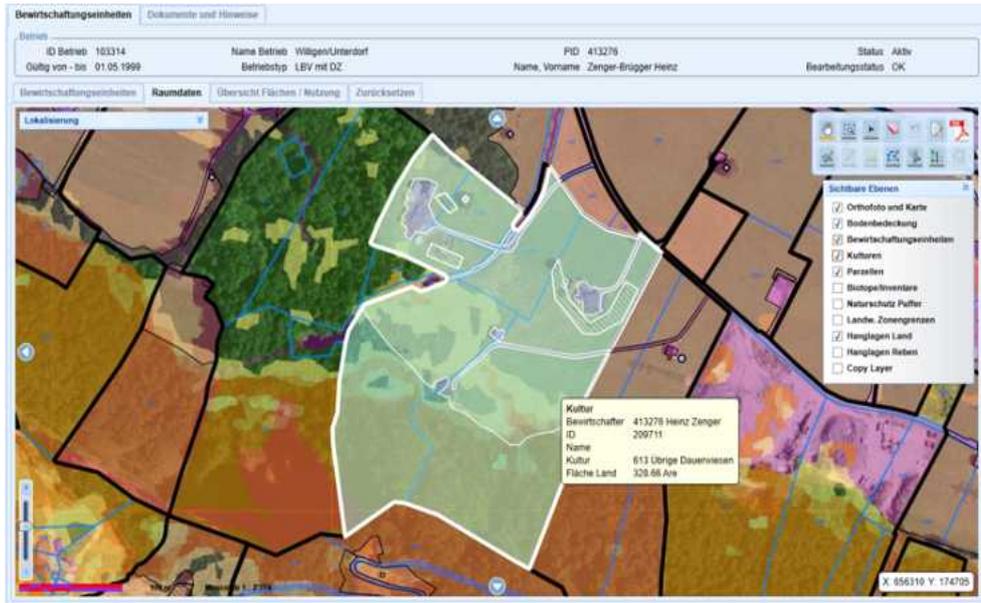
○ 민간 control body의 역할

- 단일 비영리 기구(NPO)로서 보통 현직 농민들이 수행하기 때문에 직접지불금 수령자들과 관계가 비교적 좋은 편, 친환경 농업은 별도 조직 2개가 수행하는 지역도 있음

○ 직접지불금 정보관리 시스템

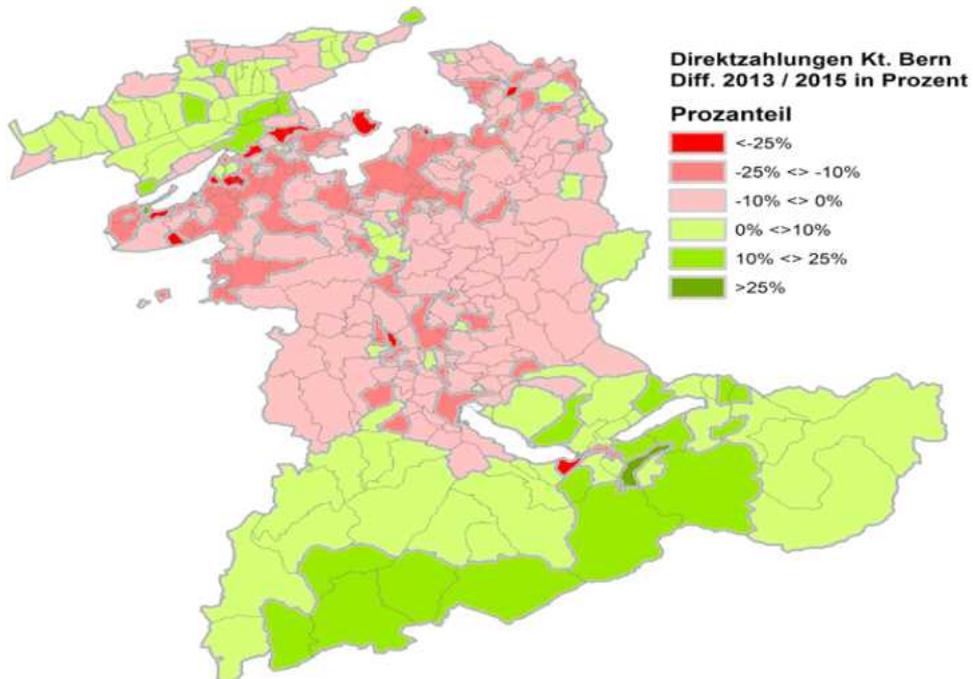
- 다음의 그림은 농가가 확인하는 정보창으로서 농가 스스로 기본 정보 확인 가능
- 신청자 위한 도움말 비디오 형태로 제공 중, 자신이 받을 금액과 내야 할(가축질병 등) 금액 확인 가능, 자신이 신고한 면적 등 정보 확인 가능, 가장 중요한 농가정보 탭에서는 필요한 정보 집적 입력 가능
- 가축은 별도 시스템에서 관리(animal traffic database와 가축질병 데이터베이스를 직접지불금 산정에 활용), 이 시스템에서는 자료를 불러올 수만 있고 소와 말 등은 귀표를 달아서 이력추적 중

<그림 13> 스위스 베른 주의 직접지불금 정보관리 시스템 : 지리적 조사 방식 예시



- 2013년과 2015년 변화
 - 2013년과 2015년 지원금 비교 결과, 산간지역이 대체로 더 지급
 - 평지 또는 밀집사육 농가는 이전보다 지원금 감소

<그림 14> 스위스 베른 주의 지역별 2013년 대비 2015년 직접지불금 수령 규모 변화



- 직접지불금 수령의 기본조건

- 직접지불금을 신청하려면 이러한 정보관리 및 입력 과정 반드시 이수, 고령농 등 직접 하기 어려운 사람은 지역 내 다른 사람에게 부탁 가능
- 사전교육 이수, 교육과정에 포함되어 있지는 않지만 지금은 상당수가 직접 입력가능
- GIS 시스템은 2014년 신규 도입, 온라인 등록 시스템은 이전에도 사용했으나 도입 초기 큰 혼란 경험
- 처음 한 번 기본 정보를 입력하면 그 이후에는 수정만 하면 되기 때문에 일이 크게 줄어든다는 장점
- 만 65세 이하까지만 수령 가능(통계에 잡히지 않는 사람의 비중은 많지 않은 편)

○ 직접지불금 재원

- 매칭 펀드 방식이어서 연방 정부에서 약 90% 분담, 실제 칸톤의 부담율은 3% 정도

다. 기타사항

○ 농지매매 및 농지에 대한 생각

- 주로 농장을 팔거나 임대하는 경우가 많고 자식에게 승계하는 경우는 많지 않음.
- 농가 감소분이 연 4% 정도로서 이 중 1.5% 정도가 승계로 예상
- 농지에 대한 자산 취득 경향으로 여기는 것은 매우 드문 현상
- 부재지주가 농지를 구입하는 것은 강력하게 규제
- 기본적으로 농민이어야 땅을 구입 가능
- 과거는 통제할 수 없지만(예. 농지 상속), 미래는 통제가능(신규 취득 등 제한 가능)

○ 65세 이상이 된 후의 상황

- 직접지불금 등과 같은 이전소득이 없어지지만, 대신에 연금 수령 가능
- 국민연금과 농지연금을 따로 운영하지는 않음.
- 65세 이상이면 누구나 동일한 국민연금 수령 자격 획득

4. 스위스 농림부(FOAG)

스위스 농림부(FOAG, Ministry of Agriculture) 사전질문지

- Brief description of agricultural policies in the Switzerland. We think this can be 'brief' as the delegation members have already learned about basic facts about them through 3 times of seminars in Korea.
- Swiss society and Agriculture
 - What are the main social demands of the Swiss society to the agriculture? Do you esteem the degree of consensus among the citizens about the necessity of support to agricultural with taxpayers' money rather high or low? And why is it high (or low)?
 - You have food security payment (Versorgungssicherheitsbeitraege). What aspects of 'food security' play the most important role in policy design? (self-sufficiency ratio, supply of safe food, or securing food sovereignty?)
 - How do you determine the amount of payment per hectare in the various direct payment programs? Do you have scientific research as basis of such determination?
- Coordination among different levels of government and different interest groups
 - The role of different levels of governments (Bund, Kantone, und Gemeinde) in the design and the implementation of direct payment and rural development programs
 - How do different players (Bund, Kantone, Farmers, Environment Activists) of Swiss agriculture understand the concept 'multi-functionality'?
- Switzerland and EU countries
 - Switzerland and EU seem to have begun with important agricultural policy reforms early in 1990's. Were there any influences from one side to another?
 - Do you observe differences in the way Swiss policy makers and the EU member countries understand the concept 'competitiveness of agriculture'?
- The relationship between the Raumordnung and Landschaftsplunung on the one hand and direct payment and other payment schemes on the other hand.
 - How are the Raumordnung policies structured in the Switzerland on different levels of government (Bund, Kantone, and Gemeinde)? How are these plans related to the implementation of agricultural payment schemes?
 - How are the Raumplanung and the Landschaftsplunung interrelated? What roles does the Landschaftsplunung (e.g. Landschaftsplan, Biotop mapping) play in the implementation of agricultural policies?
- The opinion of the farmers about the changes of the agricultural polices

- We assume there was farmers' resistance against the change of focus of agricultural policies from price support and market protection to income compensation (e.g. Direktzahlung) in the early 1990's. How strong was this resistance? How did the government overcome it or persuade farmers to accept the new system?
 - We observe, the Swiss farmers must deliver ecological performance to receive the direct payment. We suppose this means additional cost to farmers. How are they reacting to these changes?
- Technical Details
- How are the amount of 'transition payment' (Uebergangsbeitraege) determined? Especially the factor (Faktor in Art.87 in der "Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23.Okt.2013"(직접지불제 시행령))
- Statistics and other policies
- 1) Statistics of agricultural households income (from year 2005)
 - average yearly income and its composition (agricultural income(agricultural revenue and agricultural cost), non-agricultural earned income, transfer income)
 - average amount of agricultural subsidies or payment from policy schemes by their source (central government, and local government) : total amount and its break down by programs
 - 2) Do you have policies to stabilize the price of agricultural products at central or local government level?
 - 3) Do you have income compensating policies that are linked to the agricultural prices (i.e. similar to revenue insurance schemes in the U.S.) at central or local government level?

가. 스위스의 농업 개요

○ 지리적 특징

- 전형적인 산악지대 국가
- 평야, 구릉, 산간 (Mountain Zone 1-4), 알프스 농업으로 구성
- 산간지역이 전체 면적의 2/3이고, 이곳에 인구의 1/4(25%)이 거주
- 두 산간지역 내 평야지역이 농업 적지
- 산업 간에 땅을 놓고 경쟁이 심하고 갈등 관계 존재

○ 인구 분포

- 산간 지역에 사는 사람이 적고 이들은 도시나 평야 지역으로 이주하고 싶어함.
- 인구 분산 유지(desettlement)를 헌법 제104조에서 강조하는 이유 중 하나
- 원격지에서 농업을 유지하려는 것이 농정의 주요 목표 중 하나
- 산업적 측면 외에 균형개발 자체도 중요한 목적

○ 국토 면적과 토지 이용

- 농경지 24%, 알프스 여름 목초지 13%, 경종작물(대부분 목초생산) 70% 등으로 구성
- 농업 생산 어려운 지역이 21%에 이룸. 전체 토지 중 초지가 71%로서 우리나라 생산 구조와 차이
- 유럽의 다른 국가와 경지면적을 비교했을 때, EU-27개국 평균 20ha가 조금 넘는 수준이나 스위스는 22순위로서 20ha에 약간 못 미치는 수준(1순위 체첸 140ha, 27순위 몰타)

○ 산업구조(GDP 대비 농업 비중)

- 산업별 GDP 비중은 1차산업은 0.7%, 2차산업은 26.8%, 3차산업은 72.5%
- 이 때문에 99.3%를 차지하는 다른 산업이 정책설계 시 더 중요하다는 주장도 제기 중
- 협상농정/시장개방에서 1차산업 입지는 매우 약한 구조로서 FTA 등에 직면해서 이러한 주장이 강해짐.

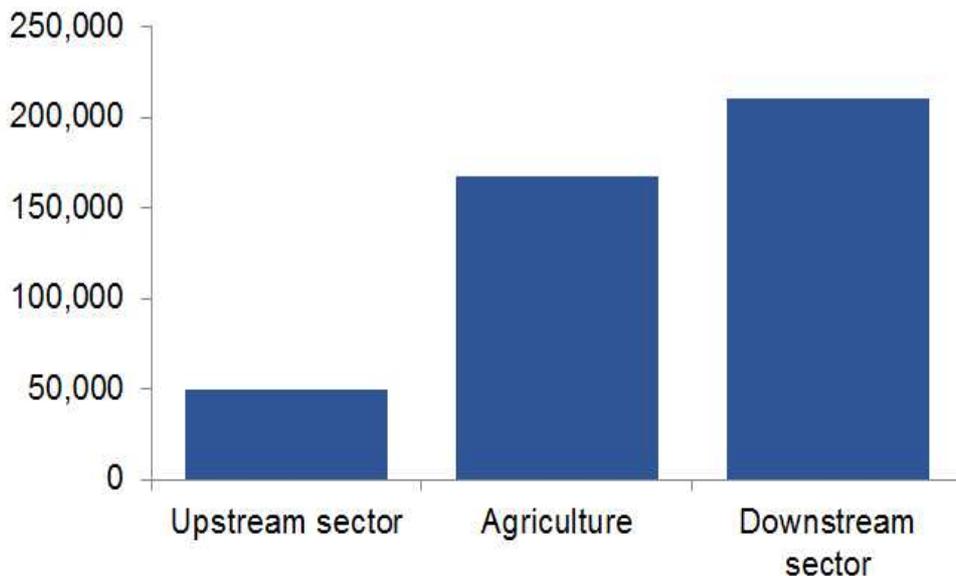
○ 작물별 총생산액

- 전체 94.5억 스위스프랑(원화로 환산 시 10.7조 원)으로서 소와 돼지 23%, 우유 21%, 기타 다른 축산물 6%, 채소류 14%, 곡물 12%, 과일 9%, 기타 15% 차지

○ 고용 측면에서의 농업 역할

- 전후방 연계 산업까지 고려하면 전체 일자리의 약 10% 농업과 관련
- 산업종사자 : 농업부분에서는 투입재 공급 및 전후방 산업(upstream, downstream)으로부터 약 10%가 일자리 창출에 기여

<그림 15> 스위스의 농업 및 전후방 산업 고용 규모(2015년 기준)

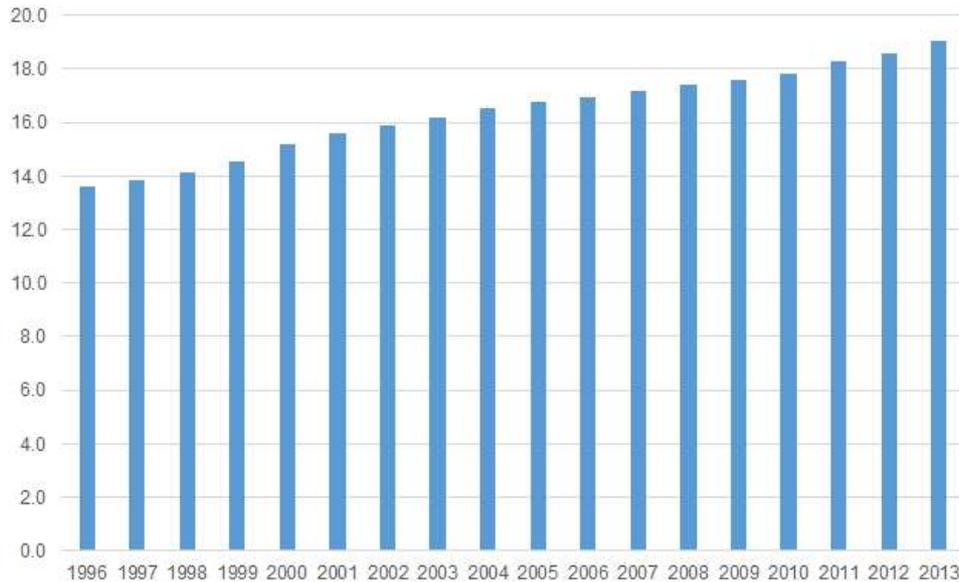


○ 농가인구 및 경지면적 현황

- 농업인구는 10년 전 대비 약 15% 감소
- 농가수의 감소, 호당 규모의 증가
- 농가당 18ha 수준으로서 이웃 주변국인 독일과 비교시 영세한 규모에 속하는 편
- 영국은 평균 규모 80ha, 독일은 평균 규모 50ha에 비하면 작은 편
- 독일에서는 북부 규모가 크고, 남부 규모가 작아서 평균치는 큰 의미 없음.

- 유럽 전반을 봐도 동유럽 농가 규모가 크기 때문에 일부 지역에 아주 크고 전문화된 농가가 있는 반면, 대단히 작은 농가 공존(평균은 의미가 없음.)
- 지역별 지대차이가 매우 크기 때문에 일괄적으로 비교 불가능(스위스는 농가별 규모의 차이가 없고 거의 균등한 편)

<그림 16> 스위스의 호당 경지면적 : 1996년-2013년



나. 스위스의 사회와 농업

○ 국민의식 조사결과

- 2012년에 사회에서 농업 부문에 기대하는 바를 설문조사 결과를 소개(비슷한 시기에 비농업 부문에 기대하는 바를 조사한 적이 있는지 물었으나 유사한 조사는 없는 것 같다고 함)
- 식량 생산(식량가공 산업과 가치사슬 전체를 지탱), 동물친화적 생산 시스템, 위기 시 식량안보 순으로 중시하는 경향 도출
- 반면 한계지 인구 유지, 전통적 농업 생활양식 유지 등에 대해서는 상대적으로 덜 중시하는 경향 도출
- 가장 큰 수요는 식량생산, 동물복지, 식량자급(안보) 등으로서 5점 만점 중 4.3점, 환경친화적 시스템 4.0점 차지
- 경관보전 및 유지는 3.5점으로 이에 대한 부분은 산을 숲으로만 덮혀서는 안 된다는 의식이 강하기 때문에 푸른 초지조성이 일반적이고 산지활용도 높은 편
- 전통적인 농촌삶의 양식(가족농) 유지, 주변지(한계지) 인구유지 등 지역별 균형적 발전은 5점 만점 중 2.6점 차지
- 인구유지는 2.6점으로서 일반인에게는 산지의 인구유지는 중요하지 않게 보일 수 있으나, 바로 이 부분이 (정책당국 입장과 국민 입장) 정책의 중요성과와 다른 점

<그림 17> 스위스의 사회가 농업 부문에 기대하는 주요 기능(2012년 기준)

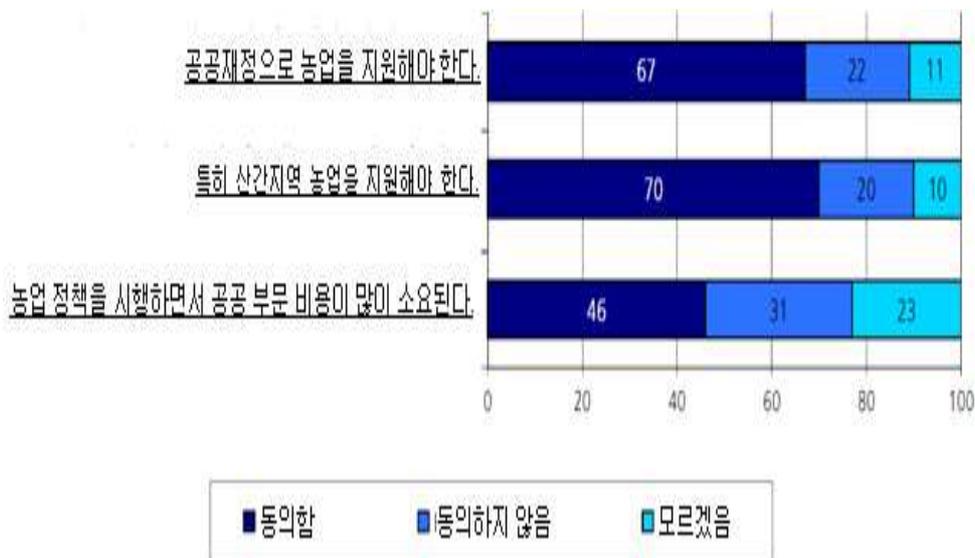


자료 : 스위스 농업부 발표자료(16.08.23.), UNIVOX/국민의식 조사결과.
 주 : 5점 척도 기준이고 표본 수는 720명임.

○ 세금 등 공공재정을 통한 농업지원 필요성에 대한 여론

- 공공재정으로 농업 부문을 지원하는 데 공감대가 상당 부분 형성(67% 찬성)
- 산간 지역 지원은 70%가 동의, 산간지역에서 경쟁력 확보하기가 더 어렵다는 점에 공감
- 반면 공공 비용이 많이 든다는 의견도 상당함. 두 가지 이유는 '과학적으로 검증되지는 않았다고' 했지만 국민들이 공감하는 부분

<그림 18> 스위스의 세금으로 농업 지원에 대한 도시민 찬반 투표 결과(2012년 기준)



자료 : 스위스 농업부 발표자료(16.08.23.), UNIVOX/국민의식 조사결과.
 주 : 표본 수는 720명임.

다. 스위스의 정부와 이해관계자

○ 이해관계자

- 주체별 다기능농업에 대한 중요영역, 관심영역, 의식차이 존재
- 정부에서도 농업부와 환경부, 농민연합, 환경연합, 동물보호단체, 관광업계, 소비자 등

○ 협력주체

- 정책 설계 시 연방(Confederation), 칸톤(Kantone), 기초자치단체(Gemeinde) 수준에서 다양하게 협력, 지역개발 프로그램에 맞게 직접지불제도 시행
- 기본적으로 의회가 정한 농업법 틀 안에서 집단 지도체제와 그 안의 경제부, 농업청 등에서 담당
- FOAG와 연방이사회에서 설계, 최고 의사결정체계가 최종결정, 칸톤 단위에선 자문 역할 제한적 수행
- FOAG는 지원기능 담당, FOAG에서 칸톤에 재원을 분배하면 칸톤이 농업인에게 지급
- 정책 집행은 칸톤이 주축이 되어 시행, 칸톤 행정기관(농업, 환경, 수의학)과 행정 사무소가 주체

○ 주체별 역할

- 연방-칸톤-농업인 간의 관계가 기본, 연방은 주에서 하는 일 관리, 칸톤은 농업인 일 관리
- 연방정부 : 기존 프로그램을 조율하거나 새로운 프로그램 제시, 직불예산의 90~100% 분담, 예산 집행은 칸톤에서 담당
- 칸톤 : 직접지불제 집행 책임, 농가당 지불액 산정, AGIS 정보 시스템(모든 스위스 농업 정보는 중앙에서 관리, 시스템 통합화)에 정보 제공, 직불 예산 중 0~10% 분담(주마다 다름)
- 농가 : 직접지불금 신청 전 해 8월 31일까지 프로그램 정보 제공하고 등록, 칸톤에 정보 제공, 선택한 프로그램에서 명시한 수단 이행, 직접지불금 지급 받은 뒤 이의제기 가능
- 농민협회 : 법률적, 전문적 지식에 대한 컨설팅, 자문, 조정 역할 수행, 행정절차 상에서 농민연맹 등의 역할은 이의제기하려는 농민에게 법령 정보 등 제공 역할 수행

○ 5월과 8월 시기 의미 : 예산연도나 영농 기간과 관계 여부

- 행정 절차, 특히 정보/전산 시스템 준비하는 데 시간이 걸리기 때문에 칸톤에서 다음 해 관리를 하려면 사전에 정보 확보 필요
- 주정부가 준비하는 시기를 고려한 것, 이를 고려한 일정으로 미루어 짐작, 예산연도는 1월 1일 시작

○ 부처 간 예산 갈등

- GDP 중 불과 0.7%를 생산하는데 예산 중 약 6%를 차지한다면 예산 집행 부처에서 문제 제기여부(참고로 한국은 농림어업 GDP는 2-3% 비중, 농정예산은 5% 차지).
- 스위스에서는 이해하기 어려운 질문인데, 한마디로 부처 간 예산 갈등은 없음. 즉, GDP와 농업 부문 예산 간 비중 차이를 둘러싼 문제 제기가 없는데 이는 사회가 농업에 기대하는 가치가 자리 잡고 있기 때문으로 보임.
- 4년마다 의회에서 예산운용계획(Budget Frame) 발표, 지금 “2018년-2021년” 틀 짜는 중
- 의회는 예산을 감축하고자 하며 농업인과 단체는 적극적으로 로비하고 최종결정권한은 의회가 보유
- 문제는 앞의 설문조사에서 봤듯이 점점 많은 사람이 농업 부문에 주는 지원 전체 규모(국경보호와 직접지불금 포함)가 너무 많다고 문제 제기를 하기 시작했다는 점에 주목할 필요

- 국경보호와 직불 중 어느 부분 예산을 감축할 것인가가 의제가 되고 있음. 즉, 국경보호를 줄이면 소비자의 후생 증가, 직접지불제를 줄이면 납세자의 후생 증가, 어느 방향으로 갈 지에 대해서 논의 진행 중

○ 정책당국의 고민사항

- 국가차원의 과제 : 농업적인 토지사용과 비농업적 토지사용 간 경쟁관계 해소문제
- 지역균형의 과제 : 산악지대 인구가 점차 평야지대로 이동 중에 있는 상태(지역균형발전 차원에서 산악지대에도 인구가 거주해서 좋은 경관을 유지해 줄 필요성 강함)
- 농정의 과제 : 국토 균형발전 뿐만 아니라 농업 유지, 인구가 희박한 산악지대 인구거주 유지 필요

○ 다원적 기능에 대한 이해집단별 평가

- 잘 알려졌다시피 1996년 국민투표에서 투표자의 76%가 찬성, ‘다원적 기능’이라는 개념을 널리 받아들였다는 의미로 이해, 그러나 이해집단에 따라 ‘다원적 기능’을 다르게 생각하는 경향
- 경관 보전 및 강화는 관광 산업과 밀접하게 관련이 있다. 경지가 숲으로 뒤덮이면 안 된다는 생각이 깔려 있음,
- 로컬푸드는 환경적인 이유로 일정 반경 내에서 생산하도록 장려
- ‘다원적 기능’의 개념 자체가 농업과 밀접하게 관계가 있으므로 상관관계가 강함.
- 통상적이고 전통적인 영농 생활 유지, 한계지 인구 유지에 대해서는 상대적으로 가치를 부여하지 않는 것으로 인식, 정책에서는 주변지 인구 유지(desettlement) 를 강조하지만 일반인 인식과는 차이 지점

<표 4> 스위스의 ‘다원적 기능’에 대한 이해집단별 평가 비교

| 이해집단 | 식품생산 식량안보 | 동물친화적 생산시스템 | 환경친화적 생산시스템/생물 다양성 | 주변지 인구/전통 생활양식 | 농촌경관/열린 경관 |
|---------|----------------|----------------|--------------------------|----------------------|---------------|
| 농림부 | +++ | ++ | ++ | ++ | ++ |
| 환경부 | + | + | +++ | - | + |
| 농업인 단체 | +++ | ++ | + | + | + |
| 환경 단체 | - | - | +++ | - | - |
| 동물보호단체 | - | +++ | + | - | - |
| 관광 부문 | +(로컬푸드) | ++ | ++ | ++ | +++ |
| 소비자/도시민 | +++ (스위스 산) | +++ | +++ | + | - |

주 : 1. +++, ++, + 순으로 중요하다는 뜻이고, -는 중요하지 않다는 뜻임.
 2. 음영 부분은 이해집단별로 중요하다고 응답한 내용임.

○ 농업인들의 저항과 의식변화

- 1990년대 초반 가격지지 철폐와 소득지지 도입 반대(가격지지가 후퇴하고 소득이 감소하며 행정적으로 더 복잡해진다는 것이 중요한 이유)
- 이후 2000년대에는 새로운 시스템에 적응하기 시작, 기업가 정신을 키우면서 연방정부가 제시한 목표에 맞추어 생산활동을 하면서 방식을 변경해 왔고, 그에 대한 댓가로 이 과정에서 재정적 지원 받음.

- 2010년대 AP 2014-2017 농업정책 시행 계기로 시장보호와 생산 지원 감축, 지원 방식을 더욱 구체화, 농민들은 더욱 기업가 정신을 함양하고 새로운 정책에 적응 중
- 이 과정에서 교육이나 지도(extension) 서비스 등이 영향을 미침. 칸톤 수준에서 변화된 정책 조건과 방식 속에서 경영 전략을 어떻게 세울지에 대해서 상담함.
- 칸톤의 지도 서비스에 인력과 자원을 투입하였지만 이 과정에서 당초 기술 상담 자원이 줄어들어 문제가 됨. 경종과 축산 생산이 줄 염려가 있고 경쟁력도 고려해야 하기 때문에 자원 배분을 효율적으로 하는 것이 중요함.

○ 1990년대 이전과 이후의 변화 차이점

- 1990년대 초반 해도 농업인들 역시 지속가능한 발전이라는 개념을 중시하지 않았음.
- 1990년대 이후 생각(mentalities)을 전환, 즉, 자연자원 보호를 통한 지속가능한 농업에 대해 의식하기 시작, 자원 효율성(공기와 물 오염 줄이고, 비료시비의 적절한 살포, 액비를 사용한 흡수율 향상, 토양과 물 보전)을 높여 더 적게 쓰기도 같은 양을 생산하고, 생물다양성 측면(작물 수분 촉진, 생물다양성 지역에서 자연적으로 병해충 관리)에서 살충제 사용량을 줄여옴.
- 이렇게 생태학적 성과 증명(PEP)의 뿌리가 자리를 잡아가기 시작함.

○ 지도서비스 체계, 예산 등에서의 변화

- 긴 과정으로 즉각적인 증가는 없고 20~25년 동안 변화가 이루어져옴.
- 2014년 변화 후 칸톤 수준에서 얼마나 자원이 더 필요한지 등 계속 조사 실시 중
- 지도 서비스에서 인력이 1~2명 정도 필요하다는 응답 많음.
- 돈이 많이 들어가므로 중요한 것은 정책 간 균형을 잡는 것

○ 정밀농업, IPM 등으로 발전여부

- 지난 20년 간 정밀농업 등을 지향하는 움직임이 있었지만 1990년대 도입한 직접지불제 등 정책이 이를 유도했다고 생각하지 않음. 정밀농업은 아직 갈 길이 멀다고 생각함.
- 첫째, 현재 정밀기술은 대체로 대농을 대상으로 함. 스위스 농업 구조를 생각하면 규모의 경제화가 어려워 정밀농업이 적합하지 않을 수 있음. 미래에 정밀농업이 농업에서 한 부분을 차지할 것이라고 생각함.
- 둘째, 개인적으로 농민들이 기술 개발 측면에서 큰 발전을 이루지 못했다고 생각하고 수용 의사도 소극적인 것으로 보임.

○ 정책당국이 보는 “경쟁력” 의미와 관점

- 스위스에서는 규모 차이가 다른 나라에 비해 크지 않음. 오히려 작은 농가가 경쟁력이 높은 경우가 있는데 예를 들면, 와인이나 친환경 농산물의 경우 규모만으로 경쟁력 판단하기 어려움.
- 큰 규모가 아닌 오히려 작은 규모의 농가가 직판이나 가공 등의 활동을 통해 얻어지는 부가가치를 창출할 경우 경쟁력이 있다고 봄.
- 경쟁시장에서 기업이 산업적으로 성공한 영역은 재화와 용역을 생산해서 수익 발생
- OECD에 따르면 스위스 전후방 연계산업도 농업 부문과 비슷한 수준의 경쟁력 가짐.
- 정책 개입이 없으면 EU와 경쟁하기 어려운 것이 사실

○ 농정비전에 영향을 주는 요소

- 이런 점을 모두 고려해서 종합적인 경쟁력을 반영한 농정 비전을 짜고 있는가에 대한 질문의 답변은 다음과 같음.

- 스위스는 CAP 영향을 많이 받고 있음. 한 국가의 농업 경쟁력도 중요하지만 사회보장, 세제 시스템, 재해대응 등도 중요함.
- 특히 보험 관련 미국 제도 등을 면밀히 살펴보는 중인데 보험 방식을 하려면 크고 경쟁적인(big free) 시장이 필요한데 스위스 실정에는 맞지 않는다고 생각함.
- 스위스에서 미국식 보험 도입은 시기상조로 판단, 자체적인 재해 시스템 등 제도를 갖추고 있지만 수입 보험 등은 시행하기 힘들.

※ EU와 스위스 간 관계

- 농업측면에서의 관계
 - 상호 중요한 교역 상대국이고, 농업 부문에서도 밀접하게 연계 있고 상당한 공통점
 - 이런 점에서 1990년대 스위스와 EU의 농정개혁 수립시기가 비슷하게 시행
 - EU와 맺은 총 7개 쌍무 협정 중 하나인 1999년 농업 협정에서 검역, 식물 위생, 인증 등 기술적 측면에서 동등성 원칙을 인정하기로 한 것이 좋은 예(harmonization of the legislation in several areas). 직접지불제 등을 직접 건드리지는 않음.
- EU 농업정책으로부터의 영향
 - 1990년대 초반 여건 변화는 WTO 체제 출범이 중요한 원인으로 작용함.
 - EU 정책이 스위스 농업정책에 오히려 밀접하게 영향을 주고 있음.
 - 스위스 자체 농정 설계할 때 공동농업정책 발전 과정을 충분히 참고하고 고려하고 있음.

라. 스위스의 직접지불제 현황

- 직접지불제의 또다른 사회적 의미
 - upstream과 같은 투입재 산업에 투입되고 다시 지원된 돈이 downstream으로 돌아와서 사회종사자들에게 골고루 흘러들어가야 하는 것이고 직접지불제가 이런 역할을 담당
 - 직접지불제는 전후방 연계산업에 영향을 주고 있는데, 농업에 직접지불금을 주면 전후방 연계로 영향을 미침.
 - 전방으로는 농가구입가격에, 후방으로는 농산물 가공 부문 등의 경쟁력이나 수출에 영향을 미침.
- AP(2014-2017)에 식량안보직불 추가 의미=식량자급과 식량안보 수치 의미
 - 2014-2017년 정부의 식량안보 자급률 목표치는 약 55%로서 (수입사료 제외) 총열량은 24,500TJ(terrajoule, 에너지 단위), 순열량 22,100TJ임.
 - 에너지 기준(TJ)으로 전체 공급량, 순 공급량 목표를 설정함. 목표를 공시하지는 않지만 전체 열량의 55%를 공급하는 것은 중요, 인구가 증가하고 있으므로 암목적 목표인 55%를 지키는 것은 쉽지 않음.
 - TJ로 표시된 목표의 배경은 세계 2차 대전 당시 힘든 경험을 반영한 결과, 이 목표를 지키려다 보니 스위스 농정이 보호주의 성격을 지니게 되었음.
 - 이러한 농정 방향과 함께 전쟁 이후 인구가 증가하면서 집약화 심화되고 환경 문제도 초래함. 이 때 환경 측면 목표와 상충되는 것도 문제로 작용하게 된 것임.
 - 비판 : 이 목표치를 지키려다 보니 스위스 농정이 “목표수치가 과다하다, 스위스의 농업보호주의적 시각 팽배하다”는 비판이 존재하였고 보호주의적 성격을 지니게 되었음.
 - 이유 : 농가의 집약화 심화 문제, 환경 문제도 초래하면서 환경 측면 목표와 충돌하게 된다는 점, 설당

기반의 시장점유율(market share)을 바꿔야 한다는 의식이 있기 때문임.

cf. 목표치 칼로리 중 상당 부분은 설탕 등 당류, 국내에서 열량 기준 정책 목표를 없애고 시장 점유율 기준으로 가는 방안 검토 중

○ 직접지불제 지급단가 및 기준근거

- 첫째, 의회에서 농업 부문 전체 예산 한도 책정, 매년 35억 스위스 프랑(원화 환산 시 3조 9,845억 원)
- 둘째, 의회에서 식량안보, 생물다양성, 동물-환경친화적 생산시스템 별 예산 집행 시, 어떠한 정책 수단을 사용할지 결정, 중요한 우선순위별로 예산배분 결정(최근에는 식량안보 11.8억 프랑(33%), 생물다양성 3억 프랑(8%), 동물-환경친화적 생산시스템 4억 3천만 프랑(12%) 등으로 정함)
- 셋째, 농림부(FOAG)와 연방이사회(federal council)에서 분야별, 정책 수단별로 사용할 금액 한도 결정하고 예산 배분
- 넷째, 면적 당 단가가 최소 비용을 충당해야 한다는 원칙 적용, 기본적으로 면적당 계산하되 최소 비용은 다음 비용의 합계
 - 지역(평지, 구릉, 산지)에 따라 생산조건과 비용이 상이하기 때문에 면적 당 단가 산정 시 지역적 차이도 당연히 고려(EU보다 높은 식품 생산 비용(식량안보, 경관가치 차원))
 - 단수 감소(생물다양성 차원에서 초지를 조방적으로 관리)
 - 노동 추가 투입(유기농산물 생산, 경관 다양성 확보 등)
 - 추가 투자비용(동물복지 축사 건설 등)
 - 최소한 순마진(minimal net margin, 다양한 직접지불제 참여 유인 부여)

○ 이행직불 단가 산정 방식 소개

- 새로운 프로그램에 참여하지 못하는 농가의 손해를 일부 보전하고자 도입한 제도
- 이행기간은 8년이고, 2014년~2017년, 2018년~2021년으로 나뉘짐.
- 직접지불금은 8년 단위로 짜기 때문에 2018년~2021년 동안 큰 변화는 없을 것으로 예상
 - . 1단계 : 경관, 생물다양성, 동물복지 단가 산정
 - . 2단계 : 직불 총 예산(credits direct payment) 중 모든 직접지불금을 빼고 남은 부분(rest of our credit) 산정
 - . 3단계 : 2014년 개별 농가에 '기본 금액' (= 기존 직접지불금 - 새 체계에서 산정한 직접지불금) 할당
 - . 4단계 : (rest of our credit / 모든 농가의 기본 금액) 계산. factors라고 함.
 - . 5단계 : 이행직접지불금(Uebergangsbeitrag)은 개별 농가의 기본 금액과 factor를 곱한 금액

○ 생산 지불(production payments)의 형태, 가격과 연동성

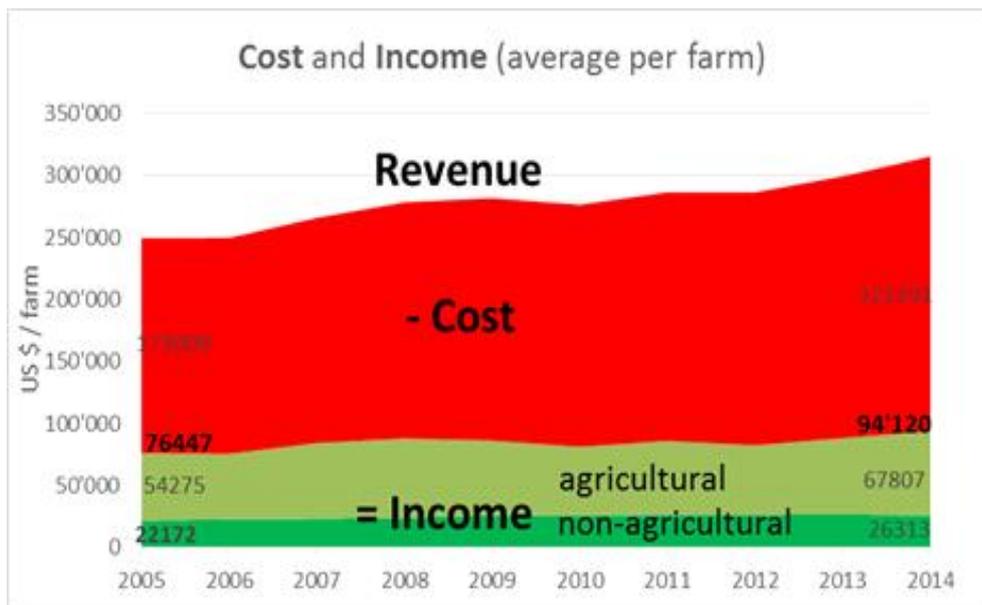
- 가격과 관계없이 고정 금액 지급, 예를 들어 치즈 생산 지원금은 15센트/1리터로 고정, 치즈는 EU와 FTA를 맺었고 EU 교역 상황에 따라 우유, 치즈 가격 등이 크게 변하므로 이러한 제도 중요
- single crop payments는 보통 직불에 더해 추가적으로 지급, 식품 산업에서 중요한 작물은 생산 유지하고자 별도 추가 지급

○ 현행 직접지불제가 WTO 감축대상 저축여부

- 식량안보, 경관, 생물다양성 등은 전부 그린박스
- 생산직불 중 일부는 감축대상(가공업체에 스위스 원자재 사라고 주는 지불금 등)
- 현재 새로운 기준을 마련 중

- 수급조건(면적, 소득 수준 등)에 따른 금액차이 여부
 - 동물복지, 생물다양성, 경관, 식량안보 직접지불금은 면적 단위로 지급
 - 규모가 커질수록 면적당 단가 차감
 - 소득수준은 상관없음. 2104년 이전에는 소득수준을 모두 고려했으나 AP 2014-2017에서는 이행직불만 소득수준에 연계
 - 나머지 직접지불제 중 일부는 면적에 관계없이 농가 단위로 지급, 이행직불에서는 농가 소득수준이 아주 높으면 금액을 차감
 - 65세 이상은 직접지불금을 받을 수 없고 또한 직불 받으려면 일정 교육 이수 의무사항
- 칸톤별 지급단가나 프로그램 차이 여부
 - 칸톤에서 의무적으로 재정 분담해야 하는 직불은 경관직불과 생물다양성직불
 - 최대 10%까지 분담. 이 두 직불은 칸톤에 따라 재량권 부여, 조금씩 다르지만 금액 등이 크지 않음.
 - 구조조정 부분에서는 연방과 칸톤이 절반씩 분담 중
- 국경보호 외에 가격하락에 대해 보상을 제공정책
 - 결론적으로 없음.
 - 국경보호와 직접지불제 효과가 크기 때문에 가격 변동이 심해도 일정 수준을 보장할 수 있어서 가격하락 보상이 별도로 필요하지 않음.
- 직접지불금 유무에 따른 평균 비농업 가구 소득 비교 수준
 - 2014년 비농업 부문의 연간 소득은 약 72,000 스위스 프랑, 농가는 67,000 스위스 프랑 정도

<그림 19> 스위스의 농가당 평균 비용과 수입 변화 : 2005년-2014년



- 직접지불금 집행 행정기관의 전문인력 현황
 - 직불청 등 별도 기관 없이 행정기관에서 담당
 - 농업인 1만 명 정도의 작은 칸톤에서는 약 10명이 농민들이 정보 입력하는 것 도움

- 행정 처리를 맡은 사람은 3-5명 정도, 농업인이 많은 칸톤에서는 10~15명 정도
 - 새로운 농업 정책 도입(예를 들어 경관 질하면 일이 매우 복잡하기 때문에 사람을 새로 채용)하게 되면, 인원을 신축적으로 운영
- 직접지불제와 공간계획 및 경관계획과 농업정책 간 관계, 정부 단계별로 공간계획 반영, 공간계획이 농업직불 체계에 미치는 영향
- 공간계획은 스위스 전체를 대상으로 하고, 연방법에서 규정
 - 경관계획은 지역경관 특성 반영, 지역적으로 비전도 다름.
 - 생물다양성 측면에서 중요한 지점(hot spots) 식별, 관련 임무는 헌법에 명시
 - 공간계획과 관련된 재정 인센티브는 한 가지 뿐으로서 건축용도로 농지 전용 시 소유주는 기금에 돈을 내야 함.
 - 일부 칸톤에서는 공공용 기간시설을 지으면 건물을 조금 더 높게 지을 수 있는 정도, 기본적으로 커뮤니티/칸톤에서 결정, 축사시설 지원 등 구조예산은 연방정부 예산으로 지원
 - 경관 계획은 농지에 무엇을 심느냐, 조방적/집약적으로 짓느냐 등에 따라 직접지불제에 영향, 새로운 빌딩이나 도로를 만들어야 할 때 농민 지원
 - 건물을 지을 때 어떤 방식으로 지어야 하는가 등도 관리 가능
 - 각종 계획과 직접지불제 간 연계성 : 직접지불금 지급과 관련하여 생물다양성 프로그램, 경관질 프로그램 등과 같이 구체적인 도구 제공

5. 현장방문 사례조사 : 베른 주의 칸톤 Mr. Moosedorf 농장⁵

○ 가족구성 현황

- 농장주와 아내, 둘째 딸이 영농에 종사
- 자녀는 세 명으로 첫째는 의사, 둘째는 영농 종사, 셋째는 농학 전공 중인 고등학생, 아들은 농학 전공자로 군 복무 중이고, 복무 마치고 농장에서 일 할 예정
- 폴란드 노동자 3명 사용 중, 가장 오래된 사람은 14년 근무, 나머지는 인턴 형식 또는 훈련 받는 이

○ 농장기초 현황

- 농장은 70ha 규모이고, 이 중 15ha가 숲, 10ha에서 감자를 심고, 나머지 지역에서 사탕무, 카놀라, 밀, 보리, 옥수수, 당근을 재배, 윤작 체계 유지
- 숲에서 나오는 목재를 가공하여 wood chip을 생산, 농장과 인근 학교 등의 난방용으로 사용하기도 하고 짚 등에 섞어서 축사에서 주로 사용
- 초지는 대부분 방목용으로서 풀은 농장 자체적으로 대부분 공급할 수 있고, 옥수수 등은 외부에서 구입
- 사료용 건초는 인공적으로 말리는데, 들판에서 자연적으로 말릴 때보다 품질이 좋아지기 때문임.

○ 직접지불금 제도에 대한 생각

- 농장주는 개인적으로 직접지불금 제도에 비판적임.
- 대규모 농가이자 축산을 많이 하며, 평야지역에 농장이 있어 직접지불금 수령액이 적은 것도 영향을 준 것으로 보임.
- 직접지불금은 효율적인 농가의 경쟁력을 높이는 방향으로 운영하고 있지 못하다고 생각하고 있음.
- 비효율적인 농가들이 직접지불제 때문에 영농 활동을 계속하고 있다고 주장함. 구조개선 저해요인이라고 생각하는 것으로 보임.
- 직접지불금에 대해 찬반 입장이 있다는 점을 인정함. 대체로 대규모 농가나 젊은 농업인은 비판적인 반면, 예전부터 직접지불금을 받아온 다른 농가는 우호적인 편임.

○ 직접지불금 수혜 현황

- 이 농장에서 받는 직접지불금 규모는 소득(income) 대비 10% 정도 수준
- 사탕무, 카놀라, 가축 등을 대상으로 한 직불⁶, 생물다양성 직불, 무경운(without tillage), 액비 살포 조건 만족 등을 조건으로 직접지불금 수혜
- 생물다양성 직불은 경지 중 7%를 놀리거나 조방적으로 경작하여 조건을 만족시키고 있음.

○ 직접지불금 모니터링 및 의무준수사항

- 모니터링 횟수는 해마다 다름. 보통 1년에 2-3번 정도 방문, 작년에는 3번 와서 15일 동안 점검
- 사전 연락을 하기도 하고 불시에 오기도 함. 조사사항은 축사 면적 당 적정두수 사육 여부, 비료 시비, 축사 청결 유지, 금지 물질 살포 여부, 영농일지 기입, 슬러지 관리, 동물약품 투여 시 기록 점검 등
- 제초제는 쓸 수 있으나 살충제와 곰팡이 제거제(fungicide) 사용 불가

5 주 : 농장주 스스로 '스위스의 평균적인 농가가 아니라고' 밝혔으므로 감안해야 함.

6 주 : 농장주가 직접지불금 명칭을 정확하게는 모르고 있었음.

○ 축산사육 현황(돼지, 소)

- 소는 260두 정도 사육, 이 중 120두는 착유우, 나머지는 육우와 송아지
- EU가 ha당 1~2두 정도를 키우도록 하고 있기 때문에 이 농가는 직접지불금을 받을 수 있는 규모 이상 소를 사육 중, 직접지불금을 일부 포기하는 대신 농업 수입을 늘리는 쪽으로 방향을 잡은 것으로 보임.
- 소와 별도로 돼지를 키우고 연간 3,000두 정도 출하, 오늘 방문한 농장과 또 다른 한 곳에서 각각 800두 정도씩 사육 중, 모돈 및 자돈은 이 농장에서 사육 중
- 돼지는 대형 유통업체인 Migros로 직판, 매주 한 번 120km 떨어진 가공장으로 직접 출하
- 소는 대부분 암소이나 수송아지를 약간 사육 중, 수송아지는 송아지 고기(veal) 생산용으로서 지역 특산물로 다른 고기보다 가격을 많이 받을 수 있기 때문임. 암소 중 착유량이 떨어지는 15%정도 도축 실시

○ 축산사육 현황(젖소)

- 젖소 두당 착유량은 1일 35리터 정도, 연간 한 마리에서 10.5톤 정도 생산, 젖이 마른 소(dry cow)는 별도 관리, 출산 2개월 전부터는 젖을 짜지 않으며, 가장 오래된 소는 13살, 평생 160톤 우유 생산
- 가임기 소는 알프스 여름 목초지에서 보냄. 개인 초지가 있는 것은 아니고 공동으로 관리하는 초지를 이용(한 사람이 별도 관리), 할당된 구역이 있지만 거기서만 풀을 뜯기지는 않음.
- 생산한 우유를 직접 판매하지 않고, 인근 2,000여 농가가 공동출하 형태로 판매, pool(주식협동조합, 협동조합과는 다른 개념)에 판매하고 여기서 다시 크래머, 네슬레 등으로 판매
- 우유에 지방과 단백질 함량이 높으면 높은 수취가격 형성(가격 차별화)
- pool은 의무가입이 아닌 자발적 가입이고, pool이 여러 개 있어서 선택 가능한 구조

○ 축산사육에 대한 기초이해

- 소와 돼지를 함께 키우는 것은 스위스에서 흔한 일, 다만 축종별로 전문 지식이 필요하기 때문에 농장주가 돼지를 주로 담당하고, 둘째 딸이 소를 주로 맡고 돼지도 약간 관리하는 방식, 별도 인력을 한 명 뉘서 액비 처리 등을 시키고 있음.
- 2-3일마다 소의 건강 상태, 가임 시기 등 직접 확인하는 것으로 보아서 상당한 전문 지식 갖추고 있음 (수의사를 부르지 않은 이유는 인건비가 비싸기 때문임).

○ 축산사육 시설현황

- 교반기, 착유기, 분뇨 처리기(스키드로더와 비슷하지만 다른 장치), 자동급여기 등을 갖추고 있음.
- 자부담으로 구입하였고 용자를 하였지만 이자율이 높지 않아 큰 부담은 안 된다고 함.
- 농장주는 교반기를 '부역'이라고 부름. 생풀, 마른 풀, 옥수수 등 부산물을 창고 한 쪽에 쌓아놓고 있음.
- 반대편에 있는 기계를 작동시키면 크레인으로 짚어서 교반기 안에 집어넣음. 교반기에서 혼합하는데, 축종과 생육 단계에 따라 5가지 레시피 보유, 혼합이 끝나면 혼합 통이 레일을 따라 축사로 이동
- 25만 스위스 프랑을 들여 구입, 한 사람이 일하는 몫의 40% 절감 가능, 24시간 가동으로 높은 효율성
- 착유기 역시 자동화되어 있기 때문에 소마다 생체 칩을 심어놓았기 때문에 컴퓨터가 소 별로 마지막 착유한 시간을 확인가능, 젖을 짜 때가 되면 소가 기계로 들어온다고 함. 착유 전에 소를 먼저 씻기는데, 부드러운 솔로 닦아주기 때문에 스트레스 받지 않는다고 함.
- 착유 시설 내에 스프링클러 설치해서 물을 뿌려주어 체온이 높아지지 않도록 관리 중

○ 사료재배 현황

- 농장에서 키우는 사탕무, 옥수수, 밀, 보리, 카놀라 등을 사료로 활용 중

- 사탕무는 설탕, 카놀라 등은 기름을 짜고 남은 부산물을 활용
- 감자는 시장에 팔고 그 돈으로 사료를 구입

○ 분뇨처리와 자원화 현황

- 한 농장에서 분뇨가 지나치게 많이 나오면 다른 농장으로 보냄(이러한 규정이 있는 듯함)
- 분뇨 자체는 무료이고 가져가는 농장에서 수송비 등 부담
- 1년 이내에 바이오에너지 시설(바이오가스플랜트) 완공 예정, 부산물 등을 활용해서 전기를 생산하고 이 농장을 비롯한 400곳 정도에 공급 가능

○ 기타 특이사항(인증 등)

- 이 농장은 우유, 보리, 밀 등에 IP(integrated production) Suisse 인증 받음.
- 이 인증을 받으면 가격을 더 높게 받을 수 있다고 함.

<그림 20> 스위스의 IP Suisse 인증



6. 사전학습 준비자료 : 스위스의 농정⁷

가. 스위스의 농정개혁 동향

- 스위스는 1992년 연방 농업보고서(Federal Agricultural Report) 발표를 통해 시장지향적 농정개혁 방향을 제시하고 1993년부터 본격적으로 환경 및 경관보전형 농업직접지불제를 추진함.
- 곡물, 우유, 육류 등의 가격지지인하와 생산과 연계되지 않는 농업직접지불제도의 확충을 주요 내용으로 하는 1992년 스위스 연방농업보고서(Federal Agricultural Report)는 다음과 같은 대내외적인 농정개혁의 배경과 필요성 제기에 따라 만들어지게 됨.
 - 첫째, 1986년부터 진행된 UR 농업협상에 따른 농산물 시장개방 및 농업보조금 감축의무 이행 충족 필요
 - 둘째, 농산물 시장가격 지지로 인해 발생한 품목별 과잉생산과 재정비용 증가 해소 필요
 - 셋째, 고투입 농업과 농업규모화로 인한 환경오염과 경관의 파괴 축소 필요
 - 넷째, 대농과 소농, 그리고 평야지대 농가와 산악지역 농가 사이의 소득분배의 불균형 해소 필요
- 위와 같은 농정개혁의 필요성에 대한 대내외적인 요구에 부응하여 1993년 1월 1일부터 스위스는 새로운 농업직불정책을 강화하여 시행함.⁸
 - 소득정책과 가격정책을 분리한다는 기본 원칙하에 1993년 1월 1일부터 생산과 연계되지 않은 일반직접지불금 뿐만 아니라 새로운 생태직접지불금(ecological direct payment)제도 도입
 - 그 이전에도 생산과 연계된 직접지불제도가 시행되고 있었으나 1993년 이후 생산과 연계된 직접지불금을 생산비연계 직접지불금으로 개편, 생태직접지불금을 추가 도입
- 이는 대외적으로 UR 농업협정 이행을 충족하면서 농가의 소득과 경영을 안정시키고자 한 측면과 함께 환경보호적, 경관보전적 농업생산활동 촉진이라는 목소리를 반영한 결과임.
 - 생태직접지불금의 도입은 농업이 가지는 환경적, 경관적, 공익적 가치를 처음으로 반영한 획기적인 조치
 - 농가는 직접지불금을 수령하기 위해 토양 및 수자원보호, 생물다양성유지 등 농가의 상호의무준수 조건(cross compliance)이행을 요구받음.
- 스위스는 보다 시장지향적인 농업생산을 위해 곡물, 우유, 육류 등 분야의 가격지지에 사용되던 정부 예산을 삭감하는 대신 이에 상응하는 금액을 직접지불금 운영에 사용 중
 - WTO와 FTA를 통한 농산물 시장개방 확대추세 속에서 농가의 소득과 경영불안정에 대한 우려 불식시키면서 농업부문도 시장경쟁 원리에 부합하는 방향으로 생산활동이 이루어지도록 하기 위한 측면 고려
- 스위스는 1992년 연방농업보고서(Federal Agricultural Report)와 1996년 개정된 헌법에 명시된 “농업의 다원적 기능”이라는 기본 정신을 발전시켜 오랫동안의 논의와 검토를 거쳐 1999년에 21세기 스위스 농정방향을 규정한 신농업법(New Agricultural Act) 제정함.

7 자료 : 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 임정빈, 스위스 농정의 혁신과정 : 농업직접지불제를 중심으로.

8 주 : 기존의 스위스 농업직접지불제는 영농 조건이 열악한 지역의 농가소득을 보전하는 데 초점을 맞추고, 생산과 연계된 지원제도임.

- 1999년 6월 발효된 신농업법은 1996년 대다수 국민의 지지 하에 농업 역할 측면에서 다원적 기능 농업(Multifunctional Agriculture)이라는 개념이 처음으로 연방헌법(Federal Constitution)의 조문(104조)으로 승인된 정신을 바탕으로 1951년부터 시행되어온 기존 농업법을 대체하는 내용으로 이뤄짐.
- 1996년 개정된 스위스 헌법 제104조에는 '농업의 다원적 기능'을 활성화하고 생태 농업을 육성하기 위해 정부가 직접지불을 통해 농가를 보상할 수 있는 근거 명시
- 스위스의 연방헌법은 농업의 역할과 관련하여 농업이 식량을 생산할 뿐만 아니라 농업생산 활동과 결합하여 다원적 기능의 발휘와 공공재 역시 공급한다는 철학을 공식적으로 명문화 하고 있음.
- 시장에서 보상하지 않는 농업의 다원적 기능과 공익적 편익 제공(public utility service)에 대해 직접지불제를 통해 보상이 필요하다는 것을 정당화

나. 스위스의 직접지불금 시스템과 연방헌법(104조)

- 스위스 연방헌법 104조 1항은 주요 3가지의 농업의 역할과 기여를 정의, 농업이 시장수요에 부응할 수 있는 지속가능한 생산을 통해 이러한 농업의 역할과 기여를 할 수 있도록 보장해야 함을 규정함.
- 스위스 국민을 위한 식량 공급 보장 : 충분한 식량 공급은 평상시(normal times) 충분한 공급 뿐만 아니라, 비상시 충분한 수준으로 생산을 증가시킬 수 있어야 됨.
- 천연자원의 보존과 농촌 경관의 유지 : 토양은 농업생산의 가장 중요한 요소 중에 하나임. 토양을 비옥하게 보호하는 것은 천연자원을 보호하는 매우 중요한 부분임. 더욱이 물, 공기, 동물과 식물 역시 천연 자원에 속하며 농업생산 과정에서 반드시 고려되어야 함. 농촌 경관은 농업 생산과 연계되고 농업활동은 전형적인 농촌의 경관을 창출함.
- 농촌지역의 분산적 정착 유지 : 독특한 정치적, 문화적 삶을 가지고 있는 마을 공동체는 반드시 보존되어야 하며 농업을 통해 발전되어야 함.
- 스위스 연방헌법 104조 2항은 농업부문의 자구적 노력의 합리적 수준에서 필요시 토지를 기반으로 하는 농장을 지원해야 할 것을 규정함.
- 농가의 농약, 비료 사용량 절감, 수자원 및 환경자원 보호 등 생태학적 성과증명(proof of ecological performance, PEP) 이행 등의 의무준수를 전제로 농업 지원이 된다는 근거조항
- 스위스 연방헌법 104조 3항은 농업이 발휘하는 다원적 기능의 임무를 수행할 수있도록 정책수단을 강구해야 함을 규정함.
- 이 조항은 농업직접지불제의 시행의 근거로 작동하고 있음.
- 3항 a는 국가가 직접지불금 형태로 농가의 소득이 보전되어야 하며, 이러한 국가의 보조는 다원적 편익(multifunctional service) 제공에 대한 보상이며, 생태적 성과 증명(proof of ecological performance, PEP)을 조건으로 함을 규정함.
- 3항 b는 일반적 직접지불제와 생태적 직접지불제를 구분하는 조항으로 경제적인 인센티브 제공을 통해 국가는 환경적으로 수용가능하고, 동물 친화적이며, 자연환경과 가까운 생산 형태를 장려할 수 있도록 해야 함을 규정함.

스위스 연방헌법 104조 전문 : 원문과 역문

<원문>

Art. 104 Agriculture

1 The Confederation shall ensure that agriculture makes a major contribution through sustainable production geared to market demands to:

- a. ensuring food supplies for the population;
- b. maintaining the natural resources and preserving the countryside;
- c. maintaining a decentralised settlement pattern in rural areas.

2 Further to a reasonable degree of self-help in the agricultural sector and, when necessary, notwithstanding the basic principle of economic freedom, the Confederation shall support land-based agricultural farms.

3 The Confederation shall devise measures in such a way as to ensure that the agricultural sector is able to fulfil its multifunctional tasks. It shall be given in particular the following powers and tasks:

a. It shall supplement farmers' incomes through direct payments aimed at ensuring an appropriate remuneration for the services provided, on condition that proof of ecological performance is provided.

b. It shall promote methods of production that are close to nature, environmentally acceptable and animal-friendly through economic incentives.

c. It shall issue regulations concerning declaration of origin, quality, production methods and processing methods for foodstuffs.

d. It shall protect the environment from the harmful effects of the excessive use of fertilisers, chemicals and other auxiliary substances.

e. It may promote agricultural research, extension and training as well as supporting investment.

f. It may issue regulations for consolidating agricultural property.

4 For this purpose it shall use specific agricultural funds as well as general federal funding.

<역문>

1. 연방은 농업이 지속가능한 발전 및 시장의 요구에 부합하며 다음 사항과 관련하여 실질적인 기여를 하도록 보장한다.

- a. 국민에 대한 안정적 식량공급
- b. 자연자원의 보존 및 국토경관의 유지
- c. 지역분산적인 인구분포

2. 연방은 농업에 대하여 합리적으로 요구할 수 있는 상호지원조치에 대한 보완책을 위하여 필요한 경우

에는 자유경제의 원칙에서 벗어나 농민의 토지경작을 장려한다.

3. 연방은 농업이 다양한 기능을 수행하도록 조치를 강구한다. 연방은 다음과 같은 권한과 임무를 가진다.

a. 연방은 농민이 생태적 준수요건을 충족하였음을 증빙하는 조건으로 농업활동에 대한 공정한 보상금을 직접 지급함으로써 소득을 보전한다.

b. 연방은 경제적으로 유익한 장려책을 통하여 자연친화적인 환경 및 가축의 생산을 장려한다.

c. 연방은 식료품의 원산지, 품질, 제조방법 및 가공공정에 관한 법률을 제정한다.

d. 연방은 비료, 화학물질 및 기타 첨가물의 남용으로 인한 환경의 파괴를 예방한다.

e. 연방은 농업의 연구, 지도 및 교육을 장려하고 투자를 지원할 수 있다.

f. 연방은 농촌지역의 토지소유를 안정화하기 위한 법률을 제정할 수 있다.

4. 연방은 이를 위하여 특별 배정된 농업예산 및 연방의 일반 재원을 투자한다.

자료 : 1.FOAG(2009), 「Swiss agriculture on the move : The New Agriculture Act」.

2. 세계법제정보센터 번역(<http://newworld.moleg.go.kr/World/WesternEurope/CH/law/29497>)

- 스위스는 연방헌법에 규정된 농업의 역할과 보상의 원칙을 바탕으로 1999년 이후 전체 경지 면적과 축종을 대상으로 토양 및 수자원 보호, 생물 다양성 유지 등 농가의 상호준수(Cross compliance) 이행을 전제로 일반직접지불금을 지급하고 있으며, 이 상호준수 조건보다 더 엄격한 이행조건을 수행하는 농가에 대해서는 추가적으로 가산적 형태의 생태직접지불금을 제공하고 있음.
- 직접지불금의 수혜를 받는 모든 농가는 1999년부터 생태학적 성과증명(proof of ecological performance, PEP)이라는 강화된 의무준수 조항을 이행하도록 함으로써 친환경적이고 생태적인 농업생산 활동을 통해 경관을 보전하고 다음 세대를 위한 아름다운 환경을 유지하도록 하고 있음.
- 농가들이 직접지불제 수혜의 대가로 지켜야하는 의무준수사항(cross-compliance)의 주요 요소는 다음과 같음:
 - 동물복지형 기준(animal welfare standards), 비료의 균형적 사용(balanced use of fertilizers), 생태보전지역의 비율 준수(share of ecological compensation areas), 윤작(crop-rotation), 토양보호(soil protection), 농약의 적절한 사용과 관리(selected and targeted application of pesticides) 등
- 스위스 정부는 4년 주기로 대내외 여건변화를 반영하면서 새로운 농정 방향과 시책을 수립해 오고 있는데, 최근 설정한 농업정책(AP 2014-2017)은 자연자원의 적절한 관리의 필요성과 함께 지속가능한 농업이라는 목표를 제시하고 있음.
- 스위스 농업정책의 핵심 키워드는 생산중립적(decoupling) 목표중심적(targeting) 그리고 맞춤형(tailoring) 정책임.
 - 이에 따라 생산중립 위반 가능성이 있는 면적 및 사육두수와 연계한 일반직접지불제는 점진적으로 폐지해 나가는 대신 경관 및 생물다양성 보전, 생태 및 환경서비스 제공에 대한 보상의 개념으로 농업직접지불제를 확충해 나가고 있음.

다. 스위스의 직접지불제 예산 현황

- 새로운 직접지불금 제도가 시행된 1999년 이후 농업부문에 대한 정부 지출액(전체 농업 예산)은 1999년 약 40억 스위스 프랑에서 2014년에는 35억 스위스 프랑으로 감소
- 국민경제에서 농업이 차지하는 비중(2014년 기준 0.66%) 감소, 농장(2014년 기준 55,207개) 및 농업취업자 수(2014년 기준 158,919명) 감소 추세를 반영할 뿐만 아니라 시장가격지지 정책 유지에 따른 재정 지출 증가로 국가 경제에 부담으로 작용했던 과거에 비해 농업 관련 재정지출이 일부 감소했기 때문임.
- ※ 참고로 2014년 기준 스위스 농업예산이 전체 정부 예산에서 차지하는 비중은 6% 수준(농업·농촌의 길 2015: Mr. Aebi, Swiss Agriculture).

- 하지만 스위스 직접지불제 예산은 1999년 약 21억 스위스 프랑에서 2014년 28억 스위스 프랑까지 지속적으로 증가, 농업부문에 대한 정부 지출액 차지 비중이 1999년 52%에서 2014년 82%까지 증가함.
- 전체 농업 예산은 줄어드는 가운데 직접지불제 예산은 증가하면서 차지하는 비중이 계속 높아지고 있고, 이는 스위스 농업정책에서 직접지불제가 차지하는 중요도가 지속적으로 증가하고 있음을 의미함.
- 한편, 스위스는 농지의 경사도 등 지역여건, 작물유형이나 가축의 종류 등 다양한 영농조건에 따라 농장주가 농업 경영 방식을 선택하고 직접지불제 역시 그것에 따라 선택할 수 있도록 다양한 맞춤형 직접지불제를 운영하고 있음.

<표 5> 스위스의 직접지불제 예산 규모 변화 : 1999년-2014년

(단위 : 100만 스위스 프랑)

| 구분 | 농업예산(A) | 직접지불제 예산(B) | 직불예산 비중(B/A) |
|------|---------|-------------|--------------|
| 1999 | 4,028 | 2,081 | 51.7% |
| 2005 | 3,608 | 2,486 | 68.9% |
| 2006 | 3,645 | 2,500 | 68.6% |
| 2007 | 3,601 | 2,575 | 71.5% |
| 2008 | 3,551 | 2,505 | 70.5% |
| 2009 | 3,692 | 2,742 | 74.3% |
| 2014 | 3,446 | 2,809 | 81.5% |

자료 : 스위스 연방농업청(2012), 「Agricultural report 2011」.

주 : 2014년 수치는 농업·농촌의 길 2015에 발표된 것(Swiss Agriculture presented by Mr. Aebi)을 인용함.

- 스위스의 직접지불제는 성격에 따라 크게 일반 직접지불제(General payment)와 생태 직접지불제(Ecological payments)로 구분됨.
- ※ 참고로 스위스 직접지불제는 2014년 AP(Agricultural Policy:2014~2017)을 통해 2014년 이후 가축 사육두수에 비례하여 지불하는 생산연계(production coupling)형 축산 직접지불제는 폐지하는 등 일부 직접지불제 명칭과 유형에 변화가 있었던 것으로 파악되나 큰 틀에서는 언급되는 설명들이 유효함.

라. 스위스의 직접지불제 유형과 단가

○ 일반 직접지불제 유형과 지불단가

- 일반 직접지불제는 생태학적 성과 증명(proof of ecological performance, PEP)을 준수하면 경작 면적이나 사육 규모, 경사도 등 농가의 영농조건에 따라 직접지불금을 지급하는 제도
- 면적직접지불제(Area Payments) : 경작가능 농지면적 ha당 연간 1,040 스위스 프랑(약 135만원)을 지급하고, 개활지 혹은 다년생 작물 경작지에 대해서는 추가적으로 연간 ha 당 640 스위스 프랑 지급
- 방목직접지불제(Payments for keeping grazing farm animals) : 소, 물소, 들소, 말 등은 마리당 690 스위스 프랑(약 90만원), 양과 염소, 사슴 등은 520 스위스 프랑 지급, 다만 초지 1ha 당 지정된 두수 이상에 대해서는 직접지불금이 지급되지 않는데 구체적으로 평지의 경우 ha당 2마리, 언덕지역은 1.6마리, 산악지역 I(mountain zone I)은 1.4마리, 산악 지역II(zoneII)은 1.1마리, 산악 지역III(zoneIII)은 0.9마리, 산악 지역IV(zoneIV)는 0.8마리까지 지급대상, 단, 옥수수와 사탕무 사료를 사용할 경우, 초지 1ha당 지급대상 개체수가 0.5마리씩 증가
- 조건불리축산직접지불제(Payments for keeping livestock under difficult conditions) : 1ha가 넘는 산악지역 혹은 구릉 지역에서 1마리 이상의 방목 가축 사육할 경우, 조건불리축산직접지불금 수령 가능. 구릉지역은 마리당 300 스위스 프랑(약 39만원), 산악지역 Zone I은 마리당 480 스위스 프랑, Zone II는 730 스위스 프랑, Zone III는 970 스위스 프랑, Zone IV는 1,230 스위스 프랑 지급⁹.
- 경사직접지불제(Payments for farming on steep slopes): 50a이상 경작하는 경영주를 대상으로 경사도 18~35%일 경우 ha당 410 스위스 프랑(약 53만원), 경사도가 35% 이상일 경우 ha당 620 스위스 프랑 지급
- 경사지포도직접지불제(Payments for wine cultivation on steep slopes) : 경사도가 30~50%일 경우 ha 당 1,500 스위스 프랑(약 195만원), 50% 이상일 경우에 ha당 3,000 스위스 프랑, 계단식 포도밭일 경우 ha당 5,000 스위스 프랑 지급, 직접지불금 수혜 자격을 갖는 계단식 밭은 주 정부가 지정

○ 생태 직접지불제 유형과 지불단가

- 생태 직접지불제는 일반직접지불제보다 높은 환경생태 규정을 이행한 농가에 추가로 혜택을 주는 제도
- 생태보상직접지불제(Payments for Ecological compensation) : 자연보호법에 근거한 자연보호에 대한 규정을 따라야 함. 조방적 초원이나 퇴비를 준 지역, 집약도가 낮은 초원, 나무가 우거진 비탈, 꽃을 심은 휴경지, 순환 휴경지, 조방적 경작지, 경작지의 주변, 키 큰 나무재배 등으로 지원대상을 세분하여 그 종류에 따라 비료나 살충제 사용을 제한하거나 연간 풀베기 횟수와 가축 분뇨 사용 여부를 정하는 등 다양한 이행조건 제시함. 주어진 이행조건을 준수할 경우 대상 경지의 종류에 따라 ha당 연간 300 스위스 프랑에서 2,800 스위스 프랑 지급¹⁰
- 조방적곡물생산직접지불제(Payments for Extensive cereals) : 정부기관이 추천한 곡물을 20a 이상 심은 뒤 성장조절물질이나 살균제, 자연기능 조절제, 살충제 등을 쓰지 않고 수확하면 ha당 연간 400 스위스 프랑 지급
- 유기농직접지불제(Payments for Organic farming) : 유기농업 법령에 따라 작물을 생산하고 보증 기관에 의한 감독을 받는 경작지에 대해 개활지의 경우 ha당 950 스위스 프랑, 일반 농경지의 경우 200

9 주 : 스위스는 농업지대를 경지의 고도, 기후, 일조량, 토질, 농업기반을 고려하여 8단계로 구분하고 있으며 8개지역은 평야곡물지역, 전환지역, 평야초지지역, 구릉지역, 산간지역 I, II, III, IV이며 구릉지역과 산간지역 4그룹이 지원대상이 됨.

10 주 : 예를 들어, 조방적 초원과 퇴비를 준 지역에 대해서는 비료나 살충제 사용을 금지하는 대신 식물을 이용한 영양 공급이나 해충 박멸은 허용하고 있다. 또한 1년에 한번만 풀베기를 허용하고, 가을 방목은 9월 1일부터 11월 30일까지로 제한하여 이 같은 조건을 이행하는 농가에 평야지역의 경우 ha 당 연간 1500 스위스 프랑, 구릉지역은 1200 스위스 프랑, 산악지역 zone I과 II는 700 스위스 프랑, 산악지역 zoneIII과 IV는 연간 450 스위스 프랑을 지원함.

- 스위스 프랑, 포도·흙·과일·담배·의약용 허브 등의 경우 ha 당 연간 1,350 스위스 프랑 지급
- 환경규정이행직접지불제(Payments for Ordinance on Eco-Quality) : 생태적 수준을 향상시키거나 생태적 네트워크 구축 계획의 요구 조건을 만족하였을 경우, 지역에 따라 연간 ha 당 300 스위스 프랑에서 2,000 스위스 프랑까지 지급
 - 동물복지형직접지불제(Payments for animal welfare through housing systems) : 가축유형별 동물 복지형 사육시스템을 규정하고 이러한 규정을 준수할 경우 직접지불금 지급함. 우선 가금류 사육할 때 헛대 설치, 닭장에는 최소 15 룩스 이상의 자연 조명, 낮에는 야외의 마당에 접근할 수 있도록 해야 함. 가금류 제외한 모든 동물은 가두지 않고 무리를 이루게 하여 사육하도록 규정, 적어도 두 군데 이상의 축사에 언제든지 접근할 수 있도록 해야 하고, 축사에서는 최소 15 룩스 이상의 자연 조명이 있어야 함. 이 같은 이행조건 준수했을 경우 120일 이상 기른 소와 물소, 30개월 이상 기른 말, 1년 이상 기른 염소는 마리당 90 스위스 프랑(약 12만원), 젓을 떴 돼지는 마리당 155 스위스 프랑, 닭·병아리·암칠면조·토끼는 마리당 280 스위스 프랑 지급
 - 정기방목직접지불제(Payments for turning animals outdoors regularly) : 5월부터 10월까지 한 달에 최소 26회 이상 야외 방목과 11월부터 4월까지 한 달에 최소 13회 이상 방목 이행조건으로 규정함. 돼지와 토끼는 매일 몇 시간씩 방목, 수익성 가금류는 낮 시간 동안 야외 마당에 나갈 뿐만 아니라 방목장에 매일 접근할 수 있도록 함. 1년 이상 기른 소와 물소, 말, 양, 염소, 토끼는 마리당 연간 180 스위스 프랑(약 23만원), 젓을 떴 돼지는 155 스위스 프랑, 닭·병아리·암칠면조는 280 스위스 프랑 지급
 - 여름방목직접지불제(Payments for summer pasturing) : 여름 동안 산중 방목 이행조건 준수할 경우, 조사료를 먹는 큰 가축 한 마리에 330 스위스 프랑(약 43만원), 우유를 생산하는 소나 양, 염소를 58일 내지 100일 간 여름 방목했을 경우 330 스위스 프랑, 목동이 감시한다는 조건 하에 양 목장 경영자 당 330 스위스 프랑 지급함. 윤환 방목(rotational grazing)을 하는 양에 대해서는 경영자 당 250 스위스 프랑, 기타 방식으로 방목하는 양에 대해서는 경영자 당 120 스위스 프랑 지급함. 수혜농가는 환경을 보호하는 방식으로 방목할 것과 방목장이 덩불로 뒤덮이거나 황무지가 되지 않도록 관리할 의무, 질소가 함유된 무기질 비료를 사용하지 않고 기타 비료도 살포 전에 허가를 받는 등의 의무 부과

<표 6> 스위스의 직접지불제 종류.수혜조건.단가

| 구분 | 종류 | 수혜조건 | 단가 |
|------------------|-------------|-----------------|---|
| 일반적 직접지 불제 | 면적 | 경작면적당 지급 | - 1,040 스위스 프랑/ha - 개활지 혹은 다년생 작물 : 640 스위스 프랑/ha 추가 |
| | 방목 | 가축 초지방목 | - 690 or 520 스위스 프랑/마리 - 지정 두수 이상은 미지급 원칙 |
| | 조건불리축산 | 산악지역 방목 | - 구릉지역 : 300 스위스 프랑/마리 - 산악지역 : 480~1,230 스위스 프랑/마리 |
| | 경사 | 경사지 50a이상1) | - 18~35% 경사도 : 410 스위스 프랑/ha - 35% 이상 경사도 : 620 스위스 프랑/ha |
| | 경사지포도 | 경사도에 따라 지급 | - 30~50% 경사도 : 1,500 스위스 프랑/ha - 50% 이상 경사도 : 3,000 스위스 프랑/ha - 계단식 : 5,000 스위스 프랑/ha |
| 생태적 직접지 불제 | 생태보상 | 비료, 살충제 등 제한 | - 다양한 이행조건 준수 시 : 경지의 종류에 따라 300~2,800 스위스 프랑/ha |
| | 조방적곡물 생산 | 추천 곡물 재배 | - 성장조절물질, 살균제, 자연기능 조절제, 살충제 사용 안한 경우 : 400 스위스 프랑/ha |

| | | |
|--------|------------------------------|--|
| 유기농 | 유기농 작물 재배 | - 개활지 : 950 스위스 프랑/ha - 일반 농경지 : 200 스위스 프랑/ha - 포도, 홉, 과일 등 : 1,350 스위스 프랑/ha |
| 환경규정이행 | 생태 네트워크 구축 | - 생태적 수준 향상 혹은 생태적 네트워크 구축 : 지역에 따라 300~2,000 스위스 프랑 |
| 동물복지형 | 동물보호 사육장 | - 규정된 사육시스템 이행조건 준수 : 가축의 종류에 따라 90~280 스위스 프랑/마리 |
| 정기방목 | 5~10월 월 26회, 11월~4월 월 13회 방목 | - 방목 이행조건 준수 : 가축의 종류에 따라 180~280 스위스 프랑/마리 |
| 여름방목 | 여름철 산중 방목 | - 여름동안 산중 방목 이행조건 준수 : 가축의 종류에 따라 120~330 스위스 프랑/마리 |

자료 : 임정빈, 이수연(2011) “다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정” 시선집중 123호.

주 : 방목장, 포도재배지, 생울타리, 산림지역, 나무가 우거진 비탈은 제외함.

마. 스위스의 직접지불제 유형별 지원 현황

- 스위스의 농업 직접지불제는 크게 일반적 직접지불제와 생태적 직접지불제로 나눌 수 있는데, 전체 직접지불금에서 차지하는 일반 직접지불금 수혜 비중이 감소 추세를 보이는 데 비해 생태 직접지불제의 비중은 지속적으로 증가 추세임.
 - 2010년 기준, 전체 직접지불금에서 일반 직접지불금이 차지하는 비중은 78.9%, 생태 직접지불금이 차지하는 비중은 21.4%
 - 일반 직접지불금 비중은 1999년 85.5%에서 98.9%로 줄어든 반면에 생태 직접지불금 비중은 같은 기간 동안 15.7%에서 21.4%로 증가
- 일반 직접지불금이 생태 직접지불금에 비해 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있지만 생태 직접지불금 증가 속도가 보다 빠름을 의미, 2000년 이후 직접지불금 변화는 주로 생태 직접지불금 증가에 의한 것
 - 농민들이 상호준수에 따른 일반 직접지불금 수혜와 더불어 생태 직접지불금 획득을 위해 해당 프로그램에 보다 적극적으로 참여, 특히 생태 직접지불제도 목표인 친환경 영농활동 활성화가 잘 이루어지고 있음을 의미함.

<표 7> 스위스의 직접지불제 유형별 변화 : 1999년-2010년

(단위 : 100만 스위스 프랑, %)

| 구분 | 1999 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전체 직접지불제 | 2,081 | 2,486 | 2,500 | 2,575 | 2,505 | 2,742 | 2,789 |
| | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) |
| 일반 직접지불제 | 1,779 | 2,000 | 2,007 | 2,070 | 1,987 | 2,190 | 2,201 |
| | (85.5) | (80.4) | (80.3) | (80.4) | (79.3) | (79.9) | (78.9) |
| 생태 직접지불제 | 327 | 507 | 518 | 524 | 539 | 566 | 598 |
| | (15.7) | (20.4) | (20.7) | (20.3) | (21.5) | (20.6) | (21.4) |
| 감가 | 24 | 20 | 26 | 19 | 21 | 15 | 10 |
| | (1.2) | (0.8) | (1.0) | (0.7) | (0.8) | (0.5) | (0.4) |

자료 : 연방농업청, 「Agricultural report 2011」, 2012.

- 일반 직접지불제는 면적, 방목, 조건불리축산, 경사, 경사지포도 등으로 나눌 수 있는데, 지급실적은 1999년 18억 스위스 프랑에서 2010년 22억 스위스 프랑 지급(연평균 2.0%씩 증가)
- 일반 직접지불제 세부유형별로 살펴보면, 면적, 경사직접지불금은 연평균 1% 내외로 증가, 방목, 조건불리축산, 경사지포도 직접지불금은 각각 연평균 7.1%, 3.4%, 1.8%씩 증가
- 일반 직접지불제 지급예산에서 유형별 차지 비중 변화를 살펴보면, 면적 직접지불금은 크게 감소한 반면에 방목과 조건불리축산 직접지불금은 증가하는 특징
- 2010년 기준 일반 직접지불금 전체 예산에서 차지하는 비중은 면적직접지불금(55.5%)이 가장 큰 비중을 차지, 방목직접지불금(23.2%), 조건불리축산직접지불금(16.1%), 경사직접지불금(4.7%), 경사지포도직접지불금(0.5%)의 순

<표 8> 스위스의 일반 직접지불제 유형별 지급실적과 비중 변화 : 1999년-2010년

(단위 : 100만 스위스 프랑, %)

| 구분 | 1999 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 연평균 |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----|
| 합 계 | 1,779 | 2,000 | 2,007 | 2,070 | 1,987 | 2,190 | 2,201 | 2.0 |
| | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | |
| 면적직접지불금 | 1,163 | 1,320 | 1,319 | 1,276 | 1,201 | 1,226 | 1,221 | 0.5 |
| | (65.4) | (66.0) | (65.7) | (61.6) | (60.4) | (56.0) | (55.5) | |
| 방목직접지불금 | 255 | 292 | 301 | 413 | 406 | 510 | 510 | 7.1 |
| | (14.3) | (14.6) | (15.0) | (19.9) | (20.4) | (23.3) | (23.2) | |
| 조건불리축산 직접지불금 | 256 | 282 | 281 | 278 | 277 | 353 | 354 | 3.4 |
| | (14.4) | (14.1) | (14.0) | (13.4) | (13.9) | (16.1) | (16.1) | |
| 경사직접지불금 | 96 | 95 | 94 | 93 | 92 | 91 | 104 | 0.8 |
| | (5.4) | (4.7) | (4.7) | (4.5) | (4.6) | (4.2) | (4.7) | |
| 경사지포도직접지불금 | 9 | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 11 | 1.8 |
| | (0.5) | (0.6) | (0.6) | (0.6) | (0.6) | (0.5) | (0.5) | |

자료 : 연방농업청, 「Agricultural report 2011」, 2012.

- 생태 직접지불제는 생태적 기여, 동물복지, 여름방목, 수질보호 등으로 나눌 수 있는데, 지급실적은 1999년 3.3억 스위스 프랑에서 2010년 6.0억 스위스 프랑 지급(연평균 5.7%씩 증가)
- 생태 직접지불제 유형별 연평균 지급 증가율을 살펴보면 생태적 기여(3.9%), 동물복지(8.9%), 여름방목(3.9%), 수질보호(88.8%)로 모두 크게 증가
- 생태 직접지불금 지급예산에서 차지하는 유형별 비중 변화를 살펴보면, 생태적기여직접지불금은 감소 추세, 동물복지·여름방목·수질보호 직접지불금은 증가
- 2010년 기준, 전체 생태 직접지불금 지급예산에서 차지하는 유형별 구성비는 생태적기여(41.8%)가 가장 큰 비중을 차지, 그 뒤를 이어 동물복지(37.7%), 여름방목(16.9%), 수질보호(3.6%) 순
- 생태 직접지불금 예산에서 가장 많은 부분을 차지하는 생태적기여직접지불금을 구성항목별로 살펴보면, 생태적보상, 환경규정이행, 유기농업은 각각 연평균 2.3%, 28.9%, 11.1%씩 증가, 조방적 경작은 1.6%씩 감소

<표 9> 스위스의 생태 직접지불제 유형별 지급실적과 비중 변화 : 1999년-2010년

(단위 : 100만 스위스 프랑, %)

| 구분 | 1999 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 연평균 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| 합 계 | 327 | 507 | 518 | 524 | 539 | 566 | 598 | 5.7 |
| | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | (100.0) | |
| 생태적기여 | 165 | 214 | 217 | 218 | 225 | 235 | 250 | 3.9 |
| | (50.6) | (42.1) | (41.9) | (41.6) | (41.6) | (41.5) | (41.8) | |
| 생태적보상 | 101 | 126 | 127 | 127 | 123 | 123 | 129 | 2.3 |
| | (30.8) | (24.9) | (24.5) | (24.2) | (22.8) | (21.7) | (21.5) | |
| 환경규정이행 | - | 27 | 30 | 32 | 43 | 55 | 62 | 28.9 |
| | (0.0) | (5.4) | (5.8) | (6.1) | (8.0) | (9.7) | (10.4) | |
| 조방적경작 | 35 | 32 | 31 | 31 | 31 | 29 | 29 | -1.6 |
| | (10.8) | (6.2) | (6.0) | (5.9) | (5.7) | (5.1) | (4.9) | |
| 휴경지초지이용 | 18 | - | - | - | - | - | - | -2.8 |
| | (5.4) | (0.0) | (0.0) | (0.0) | (0.0) | (0.0) | (0.0) | |
| 유기농업 | 12 | 29 | 29 | 28 | 28 | 28 | 30 | 11.1 |
| | (3.6) | (5.6) | (5.5) | (5.4) | (5.2) | (4.9) | (5.0) | |
| 동물복지 | 94 | 196 | 203 | 208 | 217 | 223 | 226 | 8.9 |
| | (28.7) | (38.6) | (39.2) | (39.7) | (40.2) | (39.4) | (37.7) | |
| 여름방목 | 68 | 92 | 92 | 92 | 92 | 98 | 101 | 3.9 |
| | (20.7) | (18.1) | (17.7) | (17.6) | (17.0) | (17.3) | (16.9) | |
| 물보호 | - | 6 | 6 | 6 | 6 | 10 | 21 | 88.8 |
| | (0.0) | (1.2) | (1.2) | (1.1) | (1.2) | (1.8) | (3.6) | |

자료 : 연방농업청, 「Agricultural report 2011」, 2012.

바. 스위스의 직접지불제 유형별 참여농가

- 1999년~2010년 동안 일반 직접지불제 종류별 참여 농가는 면적, 조건불리, 경사직접지불금 수령 농가 수는 소폭 감소하나 방목은 약간 증가하는 것으로, 경사지 포도재배는 변동이 없는 것으로 나타남.
- 다만 같은 기간(1999년~2010년) 동안 스위스 전체 농가 수가 연평균 2%씩 감소하는 것을 감안하면 일반 직접지불제 모든 유형에 걸쳐 참여 농가수는 감소한 것으로 보기 어려움.
- 2010년 기준, 면적 직접지불금을 수령하는 농가는 전체 농가의 87.3%, 방목 직접지불금은 76.5%, 조건 불리 축산 직접지불금은 53.1% 차지
- 일반 직접지불제 유형별 참여 농가 수의 합계가 전체 농가 수보다 많은 이유는 농가가 여러 유형의 직접지불금 동시 수령 가능하기 때문임.

<표 10> 스위스의 일반 직접지불제 종류별 참여 농가 변화 : 1999년-2010년

(단위 : 호, %)

| 연도 | 전체 농가수 | 일반 직접지불제 | | | | |
|------------|-----------|-------------|-------------|----------------------|-------------|---------------------------|
| | | 면적 직접지불금 | 방목 직접지불금 | 조건불리, 축산 직접지불금 | 경사 직접지불금 | 경사지나 계단식 포도재배 직접지불금 |
| 1999 | 73,591 | 60,696 | 38,768 | 35,693 | 33,903 | 2,650 |
| | (100.0) | (82.5) | (52.7) | (48.5) | (46.1) | (3.6) |
| 2000 | 70,537 | 60,473 | 38,846 | 35,707 | 33,880 | 2,833 |
| | (100.0) | (85.7) | (55.1) | (50.6) | (48.0) | (4.0) |
| 2005 | 63,627 | 56,162 | 35,763 | 33,743 | 31,626 | 2,908 |
| | (100.0) | (88.3) | (56.2) | (53.0) | (49.7) | (4.6) |
| 2009 | 60,034 | 52,539 | 45,939 | 31,849 | 29,775 | 2,745 |
| | (100.0) | (87.5) | (76.5) | (53.1) | (49.6) | (4.6) |
| 2010 | 59,065 | 51,588 | 45,180 | 31,385 | 29,314 | 2,672 |
| | (100.0) | (87.3) | (76.5) | (53.1) | (49.6) | (4.5) |
| 연평균 증감률 | -2.0 | -1.5 | 1.8 | -1.2 | -1.3 | 0.1 |

자료 : 스위스 통계청(각연도).

주 : ()는 해당 직접지불제도 참여 농가의 전체 농가에서 차지하는 비중을 나타냄.

- 생태 직접지불제 종류별 참여 농가는 생태적 보상, 조방적 곡물생산 직접지불금 수혜 농가수는 소폭 감소하나 환경적 질에 대한 규정(Environmental Quality Objective, EQO), 유기농, 동물복지형 직접지불금 수혜농가는 증가하는 것으로 나타남.
- 2010년 기준, 생태적 보상 직접지불금을 수령하는 농가는 전체 농가의 83.2%, 동물복지형 직접지불금 63.5%, 환경적 질에 대한 규정 50.4%, 조방적 곡물 24.7%, 유기농업 9.6% 차지
- 특히 2002년부터 시행된 환경규정이행 직접지불금과 동물복지 직접지불금의 경우, 해당 프로그램에 참여하는 농가의 비중은 물론 참여 농가 수 모두 크게 증가 추세
- 환경규정이행 직접지불금 수혜 농가는 2002년 1만 가구(전체 15.4%)에서 2010년 3만 가구(전체 50.4%)까지 증가
- 동물복지직접지불금 수혜 농가는 1999년 2만 7천 가구(전체 37%)에서 2010년 3만 7천 가구(전체 64%)까지 증가
- 반면에 곡물의 조방적 경작 프로그램의 경우, 참여 농가 수와 비중이 모두 감소 추세, 1999년 2만 5천 가구(전체 31%)에서 지속적으로 감소하여 2010년 1만 5천 가구(전체 25%)까지 감소

<표 11> 스위스의 생태 직접지불제 종류별 참여 농가 변화 : 1999년-2010년

(단위 : 호, %)

| 연도 | 전체 농가수 | 생태 직접지불제 | | | | |
|------|-----------|----------|---------------------|--------|-------|----------------|
| | | 생태적 보상 | 환경적질에 대한 규정(EQO) | 조방적 곡물 | 유기농 | 동물복지형 직접지불금 |
| 1999 | 73,591 | 56,437 | - | 22,538 | 4,744 | 27,258 |
| | (100.0) | (76.7) | - | (30.6) | (6.4) | (37.0) |
| 2000 | 70,537 | 56,395 | - | 20,482 | 4,904 | 31,433 |

| 연도 | 전체 농가수 | 생태 직접지불제 | | | | |
|------------|-----------|----------|---------------------|--------|-------|----------------|
| | | 생태적 보상 | 환경적질에 대한 규정(EQO) | 조방적 곡물 | 유기농 | 동물복지형 직접지불금 |
| | (100.0) | (80.0) | - | (29.0) | (7.0) | (44.6) |
| 2002 | 67,421 | 55,015 | 10,377 | 18,403 | 5,898 | 36,215 |
| | (100.0) | (81.6) | (15.4) | (27.3) | (8.7) | (53.7) |
| 2009 | 60,034 | 49,967 | 28,928 | 14,847 | 5,714 | 37,815 |
| | (100.0) | (83.2) | (48.2) | (24.7) | (9.5) | (63.0) |
| 2010 | 59,065 | 49,136 | 29,788 | 14,603 | 5,641 | 37,535 |
| | (100.0) | (83.2) | (50.4) | (24.7) | (9.6) | (63.5) |
| 연평균 증감률 | -2.0 | -1.2 | 15.6 | -3.8 | 1.7 | 3.1 |

자료 : 스위스 통계청(각연도).

주 : ()는 해당 직접지불제도 참여 농가의 전체 농가에서 차지하는 비중을 나타냄.

○ 이렇게 직접지불제 유형별로 참여 농가수가 연도별로 차이가 발생하는 이유는, 직불 유형별 참여여부를 메뉴선택 방식에 따라 농가 스스로 득실을 감안하여 선택적으로 결정하기 때문임.

사. 스위스의 직접지불금 수령 조건

○ 직접지불금 수혜 자격(상호의무준수조건 사항)

- 개인 농장을 운영하며, 농업교육(proof of basic professional training)을 이수한¹¹ 스위스에 거주하는 농가의 경우 직접지불금 수혜 대상이 됨.
- 국가, 주, 시 그리고 법인이 운영하는 농장은 보조금 수혜 대상에서 제외, 허용 가능한 가축의 수를 넘긴 농가의 경우도 직접지불금을 받지 못함.
- 생태적 성과 증명(PEP) : 모든 직접지불금 수혜농가는 1999년 도입된 생태적 성과 증명(PEP) 의무 준수
- 동물친화적인 가축 사육 : 동물보호법(Ordinance on the Protection of Animals)의 조항 준수
- 적절한 비료 사용 : 균형 잡힌 영양 성분/질소와 인의 최대 허용치(10%) 준수
- 적절한 생태보전지역(휴경 등) 비율 유지 :
 - 특정한 작물¹²의 경우 경작 가능한 면적의 3.5%, 그 외 품목은 경작 가능한 면적의 7%를 생태보전지역으로 유지
 - 3ha 이상 농가의 경우 윤작의무 이행, 1년에 최소 4종류 다른 곡물 재배, 작물과 작물 사이 최대 휴식기 준수
 - 경작이 가능한 지역 그리고 산악 지역 I(mountain zone I)¹³의 경우 적합한 토양 보존상태 유지

11 주 : 연방 정부의 승인을 받은 자 혹은 지역에서 하는 직무 교육 혹은 농업 관련 직업에 필요한 동등한 교육을 받은 자를 뜻함.

12 주 : 특정한 작물은 포도, 홉(hop), 과일, 베리(berry), 야채(통조림 용 제외), 담배 그리고 의학용으로 이용되는 향이 있는 식물을 뜻함.

13 주 : 산악지역(zone I, zone II, zone III, zone IV) 구분 기준은 첫째, 작물의 성장 기간을 포함한 기후 조건, 둘째, 마을 혹은 가장 가까운 중심지와 거리, 셋째, 경사도를 포함한 지형에 따라 구분, 언덕 지역도 위의 기준에 따르되 다만 여기서는 경사도 등 지형적인 요소를 가장 중요시 여김(출처 : “relatifs à l’Ordonnance sur le cadastre de la production agricole et la délimitation des zones”, FOAG, 2011).

- 가을 작물의 재배, 간작된 녹비작물, 8월 31일 이전에 수확된 이모작 작물에 의해 형성되어진 표토 대상
- 녹비 작물의 간작 혹은 재배는 9월 15일 이전, 적어도 11월 15일까지 유지(3ha 이상 농가만 해당)
- 토양 침식 방지를 위한 노력 ; 정기적인 점검에 시각적으로 토양에 대한 손실이 없어야 함.
- 농작물 관리에 필요한 농약에 대한 선택 제한과 사용 규제
- 발아전처리제(preemergency herbicides), 살충제(insecticides), 펠릿(pellets) 사용에 대한 제한에 따라야 하며 허용 가능 정도와 제품을 사용함으로써 발생하는 편익과 위험에 대해 고려 필요
- 곡물에게 발아전처리제 사용하였을 경우 발생할 수 있는 피해 해결을 위한 약제 보유하고 있어야 함.
- 농약 살포에 사용되는 분무기는 최소 4년에 한번 씩 점검 필요

○ 농가의 수혜 조건

- 직접지불금 수혜받는 농가는 최소 표준인력 요구량 이상 보유
- 농가당 표준인력의 0.25 단위가 필요, 표준인력 단위(UMOS)¹⁴는 관련 규정에 의해 산정
- 표준 인력 1명당 최대 직접지불금 수혜 금액은 70,000 스위스 프랑, 농가 경작규모 및 사육규모에 따라 직접지불금 지급을 상이
- 그 외에도 영농에 필요한 노동력 중 최소 50% 이상 노동력을 농가(경영주와 그 가족)가 소유
- 65세 이상의 경영자에게는 직접지불금 지급되지 않음. 하지만 농장 경영이 동업에 의해 이루어진 경우, 가장 젊은 경영자의 나이를 기준으로 함.
- * 스위스 연방이 직접지불제를 통해 소규모 가족농을 보호하는 정책을 펴고 있음을 알 수 있음.

○ 특징 1 : 스위스의 직접지불금은 농장규모가 클수록 차감하여 지급

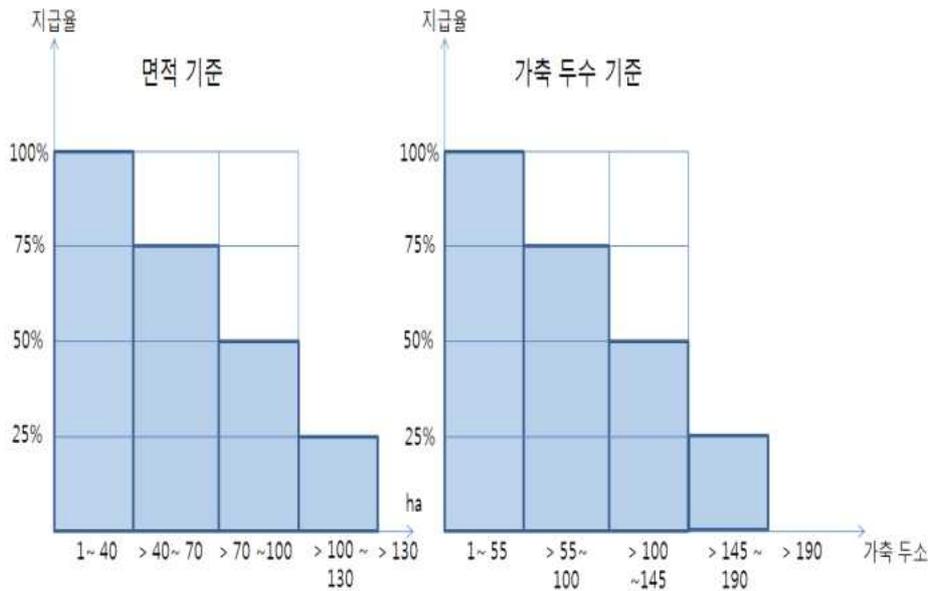
- 영농 규모가 40ha에서 70ha 사이에 있으면 직접지불금의 75%만 받을 수 있고, 70ha~100ha 경작농가는 직접지불금의 50%만 수령 가능
- 축산 동일 적용) 사육하는 가축이 100마리 이상일 경우, 원래 직접지불금의 50%만 수령 가능
- 단순히 재배 면적이나 가축 두수에 따라 직접지불금을 지급하게 되면 영농 규모가 큰 농가일수록 많은 직접지불금을 받게 되고, 규모가 작은 농가는 직접지불금을 적게 받게 되어 소득 불균형 상태가 심화될 수 있는 문제 고려한 정책

14 주 : 농가의 전체 노동량을 아래 제시된 기준에 따라 계산하는 것으로 농가의 규모와 크게 연관되어 있음.

| 구분 | 환산 기준 |
|--------------------------------|---------------|
| 경작 가능한 지역 | |
| 특별한 곡물이 없는 경작 가능한 지역 | 0.028 UMOS/ha |
| 포도밭이나 가파른 테라스에서 경작되지 않는 특별한 곡물 | 0.30 UMOS/ha |
| 포도밭이나 가파른 테라스에서의 경작 | 1.00 UMOS/ha |
| 가축 | |
| 낙농소, 낙농 염소, 낙농 양 | 0.043 UMOS/마리 |
| 돼지 비육 및 사육 | 0.007 UMOS/마리 |
| 돼지 번식 | 0.04 UMOS/마리 |
| 기타 동물 | 0.04 UMOS/마리 |
| 기타 추가적인 요소(위의 요소에 추가적으로 더해짐) | |
| 산악지역이나 언덕지역의 경사면 | 0.015 UMOS/ha |
| 산악지역이나 언덕지역의 가파른 경사면 | 0.03 UMOS/ha |
| 유기농 농법 | 앞선 기준에 120% |
| 정상적인 과수(high-stem fruit trees) | 0.001UMOS/그루 |

자료 : “relatifs à l’ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d’exploitation”, FOAG, 2011.

<그림 21> 스위스의 농가 규모에 따른 직접지불금 지급율 변화



- 특징 2 : 스위스의 직접지불금은 소득이나 재산이 많을수록 차감하여 지급
 - 농가소득이 8만 스위스 프랑을 넘으면 소득에서 8만 스위스 프랑 뺀 금액의 10%만큼 직접지불금 차감
 - 재산이 80만 스위스 프랑이 넘으면 역시 재산과 80만 스위스 프랑의 차액의 10%만큼 직접지불금 차감, 재산이 100만 스위스 프랑을 넘으면 직접지불제 수혜 대상에서 제외
 - 수혜 및 의무 준수 조건뿐만 아니라 직접지불금을 받기 위한 조건은 수자원 보호, 오염 방지, 자연 보전, 농촌 경관 보호에 대한 법에 정의된 농업 규정 준수 여부에 따라 달라짐.

아. 스위스의 직접지불제 상호의무준수 체계

- 상호의무준수(Cross Compliance)는 생산자가 일정 조건을 준수하면 일정 금액의 직접지불금을 받는다는 의미로서 직접지불금을 받기 위해 농가가 해야 할 의무 준수 사항을 논할 때 자주 사용됨.
 - 스위스 농가는 영농활동을 통해 토양 및 수자원 보호, 생물 다양성 유지, 농촌 지역의 분산적 정착 등 다원적 편익을 제공한 대가로 직접지불금을 받는다는 인식이 상호준수의 기본 개념으로 자리 잡음.
 - 상호의무준수 개념 안에서 농업인이 일정 자격조건이나 의무 준수 사항을 지켰을 때 보조금을 지급하고, 준수하지 않았을 때는 보조금의 일정 비율을 삭감하거나 보조금을 지급하지 않음을 원칙으로 삼음.
 - 직접지불제에 참여하는 농가는 각 직접지불제 참여 지원서를 작성한 뒤 직접지불제의 상호준수 조항을 이행하면서 해마다 영농 활동에 대한 자료를 보관하는 의무를 수행
- 지방정부는 직접지불제에 처음 참여한 농가에 대해서 일 년에 몇 차례 이행 상황을 점검하게 되는데, 시청의 담당 직원이 직접 점검하기도 하지만, 지방 정부의 상황에 따라 농업인단체나 전문기관 등 민간 조직에 위탁하기도 함.
 - 필요할 때 일시적으로 고용하는 검열관이라고 할지라도 검열관은 농가에 사전 연락을 하지 않고 농가에 자유로이 들어가 현장 점검을 할 수 있는 권한을 갖고 있고, 현장 점검 내용을 담당 부서에 보고함.

- 이행조건을 잘 지키는 농가에 대해서는 점차 점검 횟수를 줄여 1년에 한 차례 정도 점검하게 됨.
- 검열관은 농가가 작성해야 하는 주요 서류¹⁵ 비치 상황을 점검하고 직접지불제가 요구하는 조건을 농가가 충실히 이행하고 있는지를 확인함.
- 현장 점검은 농가별로 세세한 점검 시트를 작성하고 위반 사항에 대해서는 점수를 매겨 감점하는 방식으로 이뤄지며 이행조건을 지키지 못한 사실을 발견할 경우 직접지불제 삭감 지침에 의해 사안별로 별점을 매긴 뒤 별점을 모두 합산하여 직접지불금을 삭감하게 됨.
- 위반 사항이 적발되는 경우 첫 해는 별점만큼만 직접지불금을 삭감하지만, 4년 이내에 또다시 적발되면 2회 위반 시 별점을 2배로 매기고, 3회 이상 위반 시 별점을 4배로 계산하는 누진방식을 취하고 있음.
- 농가의 의무준수 위반 사항 경중에 따라 세세한 삭감 지침을 정해놓고 있음.
- 생태 환경에 오랫동안 부정적인 영향을 미치는 사안이 적발될 경우 6년 동안 해당 직접지불금 수혜를 받지 못하게 하고 이미 지급된 직접지불금도 최대 5년 치를 반환
- 동물복지직접지불금 역시 4년 안에 동일한 위반사항이 적발되면 추가로 별점을 매기게 되고, 4년 안에 3번 이상 동일한 위반을 저지르면 직접지불금 대상에서 제외
- 하천보호와 환경보호에 관련해서 위반이 발생했을 경우 위반행위가 지속성 여부와 고의성 여부 등을 따져서 농가가 수령하는 직접지불금을 일정 비율로 삭감

<표 12> 스위스의 하천.환경보호 관련 직접지불금 삭감 비율

| 구분 | | 태만에 의한 위반 | 우연한 위반 | 고의적인 위반 |
|-----------|-----------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| 일회성 위반 | 지속성 없음 | 5% 최대 1000 스위스 프랑 | 15% 최대 3000 스위스 프랑 | 25% 최대 5000 스위스 프랑 |
| | 지속성 있음 | 10% 최대 2000 스위스 프랑 | 25% 최대 6000 스위스 프랑 | 50% 최대 20000 스위스 프랑 |
| | 중복 위반 | 2배 삭감 | 2배 삭감 | 직접지불제 제외 |

- 현장 점검에서 이행 의무를 지키지 않은 농가가 적발되면 지방정부 담당자는 직접지불금 삭감 여부를 결정하기 위한 조정위원회 소집
- 조정위원회에는 공무원과 농업인 대표 등이 참여해 비공개 토론을 벌이게 되는데, 이때 의무준수를 이행하지 않았다는 증거가 제출되면 직접지불금 삭감 결정되는 구조
- 이 조정위원회에서 중재가 되지 않을 때는 연방 정부로 이관되기도 함.
- 스위스 농업직접지불제는 농업이 제공하는 다원적 편익에 대한 보상이라는 개념에서 출발함.
- 일반 직접지불금조차 생태적 성과 증명 의무를 부과하고 있기 때문에 넓은 의미에서 모든 직접지불제가 공익형 직접지불제의 성격을 띠고 있음.
- 연방 정부는 우유와 치즈 등 낙농품에 대한 가격지지제도를 축소하는 대신 직접지불제도를 확대하여 다양한 경작지의 자연환경과 가축이나 작물의 종류 등에 따라 농업인이 유리한 제도를 선택할 수 있도록

15 주 : 농가는 해마다 농장의 위치와 노동력 구성, 작물과 가축의 종류, 생산량 등 농업 경영에 대한 전반적인 정보를 담은 종합 신고서를 작성해야 하고, 사료와 약품, 비료 등의 구입 명세와 목초지와 가축 관리 대장, 야외 방목과 가축 운동 기록, 영양 균형 차트 등을 작성해 보관해야 함.

하는 메뉴 방식의 직접지불제 운영 중

- 각각의 직접지불제의 혜택을 받기 위해 농업인이 지켜야할 의무사항을 명시
- 농업인들은 직접지불금 수혜의 대가로 다양한 이행조건을 준수하며 농업에 대한 지원에 대한 대가로서 다원적 편익을 제공해야 할 의무 이행 중

자. 스위스의 직접지불제 시행 효과

(1) 농가소득 안정 기여

- 스위스의 농업지역은 크게 평야, 언덕, 산악지대로 구분되는데, 공통적으로 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중은 줄어드는 반면, 직접지불금이 차지하는 비중은 증가하고 있는 추세
- 평야 지대의 경우, 농가 소득에서 농업 소득이 차지하는 비중은 1999년 약 37%에서 2010년 10%로 감소한 반면 직접지불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 약 41%에서 62%로 증가
- 산악지역의 경우 1999년부터 농업 소득은 음의 값을 가지고, 시간이 지날수록 영농활동을 통한 소득은 (-)값이 커지고 있으나 농가소득은 꾸준한 증가세 기록, 이유는 직접지불금의 증가에 따른 것임.
- 산악지대의 경우 직접지불금이 농가소득에서 차지하는 비중은 1999년 82%에서 지속적으로 증가하여 2010년에는 98%까지 증가
- 특히 언덕지대와 산악지대의 경우, 직접지불금에 대한 농가소득의 의존도가 매우 심하며, 직접지불금 제도가 이들 지역의 농가 소득 안정에 매우 큰 영향을 미치고 있음.
- 만일 직접지불제가 없었다면 언덕지대와 산악지역은 거의 대부분 영농활동을 포기했을 것으로 예상함.
- 농가소득에서 직접지불금이 차지하는 비중은 지역별로 상이하나 모든 지역에서 50%가 넘으며 이는 직접지불금 제도가 스위스 농가소득에서 매우 중요한 역할을 하고 있음을 의미함.

<표 13> 스위스의 평야지대 농가소득과 직접지불금 비중 : 1999년-2010년

(단위 : 스위스 프랑, (%))

| 연도 | 농가소득 | 직접지불금 | 농업소득 | 농외소득 |
|------|---------|--------|--------|--------|
| 1999 | 79,548 | 32,359 | 29,609 | 17,580 |
| | (100.0) | (40.7) | (37.2) | (22.1) |
| 2000 | 95,543 | 32,944 | 44,794 | 17,805 |
| | (100.0) | (34.5) | (46.9) | (18.6) |
| 2005 | 84,227 | 42,994 | 19,702 | 21,531 |
| | (100.0) | (51.0) | (23.4) | (25.6) |
| 2010 | 89,643 | 55,378 | 9,249 | 25,016 |
| | (100.0) | (61.8) | (10.3) | (27.9) |

자료 : Agroscope Reckenholz-Tänikon ART(2012).

<표 14> 스위스의 산악지대 농가소득과 직접지불금 비중 : 1999년-2010년

(단위 : 스위스 프랑, (%))

| 연도 | 농가소득 | 직접지불금 | 농업소득 | 농외소득 |
|------|---------|--------|---------|--------|
| 1999 | 62,642 | 51,279 | -7,887 | 19,250 |
| | (100.0) | (81.9) | -(12.6) | (30.7) |
| 2000 | 66,732 | 50,719 | -2,998 | 19,011 |
| | (100.0) | (76.0) | -(4.5) | (28.5) |
| 2005 | 66,958 | 59,185 | -14,378 | 22,151 |
| | (100.0) | (88.4) | -(21.5) | (33.1) |
| 2010 | 69,837 | 68,544 | -25,740 | 27,033 |
| | (100.0) | (98.1) | -(36.9) | (38.7) |

자료 : Agroscope Reckenholz-Tänikon ART(2012).

- 직접지불금이 농가소득 안정에 기여한 바를 살펴보기 위해 농가교역지수, 농업소득, 직접지불금 수혜액, 농가소득 변화를 살펴보면 다음과 같음.
- 농업수익성 나타내는 농가교역 지수는 지속 감소, 2005년 이후 1 이하 유지하고 있어 수익성 악화 추세
- 평야, 언덕, 산악 등 모든 지역에서 농업소득이 지속적으로 감소하고 있지만 직접지불금 증가하고 있어서 농가소득의 경우 일정한 상태 유지할 뿐만 아니라 최근 들어 조금씩 증가 추세

<그림 22> 스위스의 농업소득.직접지불금.농가소득 변화(평야지대 기준) : 1999년-2009년



자료 : 스위스 통계청(각연도).

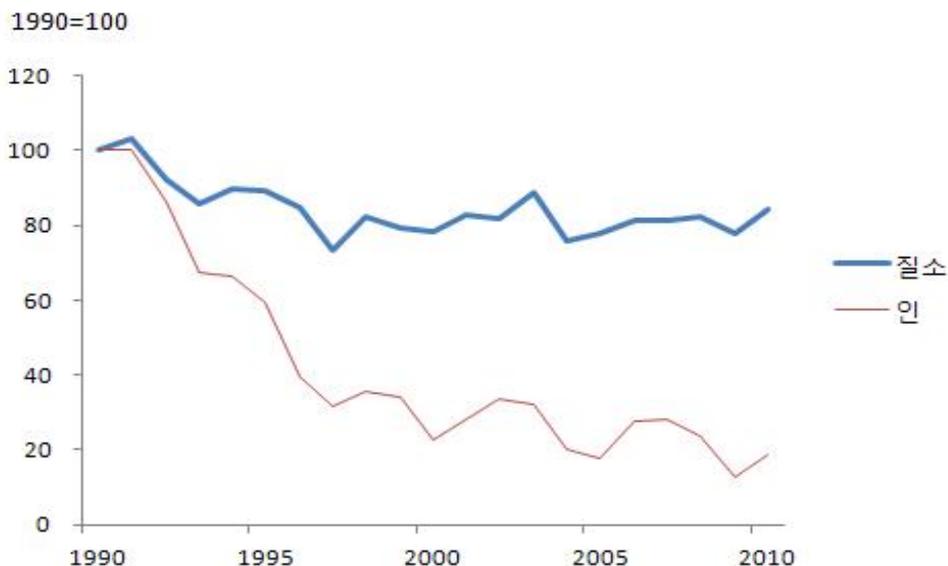
- 결론적으로 스위스도 농산물 수입개방 확대에 따라 농업수익성이 악화되어 농업소득이 감소하고 있지만 정부의 직접지불제 확충에 따른 보조금 증가로 인해 농가소득이 일정 수준으로 유지되고 있음.
- 농산물 시장 개방으로 인해 발생하는 농업소득의 감소분을 강화된 직접지불제를 통해 농업소득 감소분을 보전함으로써 농가소득 안정에 크게 기여
- 직접지불제를 통해 농업생산활동의 급격한 쇠퇴를 막고 있으며, 이를 통해 농가소득의 안정과 함께 농업 생산활동으로 부수적으로 창출되는 환경보전, 생태적 경관유지, 인구의 분산적 정착이라는 정책 목표를 동시 달성

(2) 친환경 생태적 영농활동 증가

- 2002년 이후 강화된 생태 직접지불제 시행 이후 유기농법 사용하는 경작지와 생태보전 지역은 지속적으로 증가
 - 유기농 면적은 1996년 전체 경작 가능한 면적의 약 5%에서 지속적으로 증가하여 2010년 약 11%까지 증가. 생태보전 지역도 1996년 경작 가능한 면적의 7%에서 2010년 약 11%까지 증가
 - 유기농법을 사용하는 면적의 경우, 약 70%가 산악지역인 것으로 나타났으며 이는 영농 환경이 불리하여 영농의 규모화가 어려운 지역이 유기농업을 더욱 선호하는 것으로 해석 가능
 - 산악지역 농가들은 규모화 등을 통해 얻을 수 있는 수익보다는 생태 직접지불금을 받을 수 있는 유기농법 선호한다고 해석 가능

- 환경적 질에 대한 규정(EQO, Ecological Quality Ordinance)이 도입된 2002년 이후에는 환경적 질에 대한 규정을 준수하고 있는 생태보전지역이 지속적으로 증가
 - 농가가 추가 직접지불금 수혜를 위해 환경적 질에 대한 규정을 준수하는 비중이 증가하고 있음을 의미
 - 농약과 화학비료 사용량도 지속적으로 감소하고 있는 반면 농약과 화학비료 사용의 효율성 증가하여 생산성에는 큰 영향을 미치지 않는 효과를 발휘
 - 농약 사용에 대한 규제는 1999년 도입된 생태적 성과 증명(PEP) 준수의무에 속하며 농가는 직접지불금을 받기 위해서는 농약 사용에 대한 규제 준수 필요
 - 농약과 마찬가지로 비료도 역시 직접지불금 수혜를 위한 생태적 성과 증명에 포함되어 있고, 이러한 비료 사용에 대한 제약은 스위스 토양에 남아 있는 질소와 인을 감소시키는 역할 수행
 - 이에 따라 토양에 남아 있는 질소와 인의 양은 지속적으로 감소하고 있는 상태

<그림 23> 스위스의 토양 잉여 질소 및 인의 양 변화 : 1990년-2010년



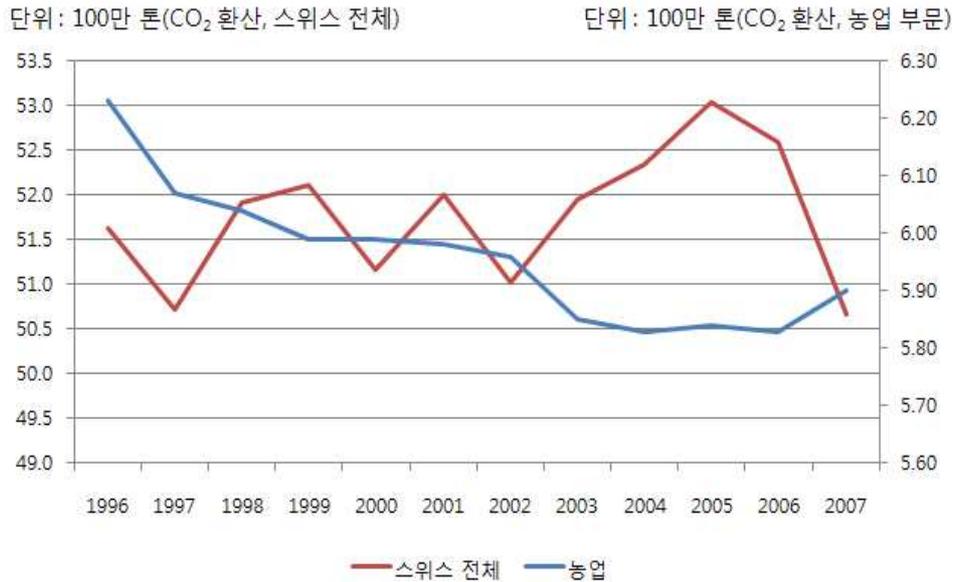
자료 : 스위스 통계청(각연도).

- 농가의 친환경적 농업활동을 위한 상호의무준수조항과 생태 직접지불금 도입은 농업 부문에서 발생하

는 온실가스 배출량 지속적으로 감소

- 농업 부문의 온실가스 배출량 안정적 감소 추세는 상대적으로 변동이 심한 스위스 전체 온실가스 배출량과는 다른 양상을 보이고 있고, 국가 온실가스배출량 감소에도 크게 기여하는 중

<그림 24> 스위스의 농업 부문 온실가스 배출 변화 : 1996년-2007년



자료 : 스위스 통계청(각연도).

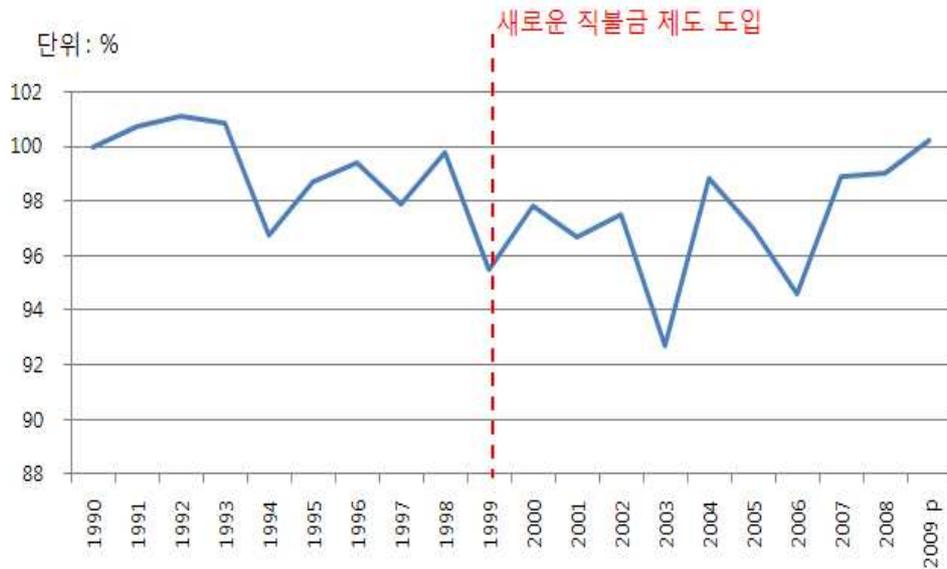
주 : 여기서의 온실가스는 CO₂, CH₄, N₂O를 포함한 것임.

- 결론적으로 스위스는 1999년 이후 일반 직접지불제 상호의무준수 사항인 생태적 성과증명(PEP)제도 도입과 함께 추가적 생태 직접지불제 시행하여 긍정적 효과 창출
- 정부가 의도한 환경 친화적이며 생태적 영농 프로그램에 참여하는 농가가 지속적으로 증가, 이로 인해 직접지불금 제도의 주요 목표 중 하나인 자연친화형 농업이 성공적으로 정착
- 토양 및 수자원 보전, 온실가스 배출감소, 농약 및 화학비료사용 절감 등 효과 가시화

(3) 농업생산 유지 및 농식품의 안정적 공급

- 직접지불제 확충을 통해 WTO/FTA를 통한 농산물 수입개방 확대 등 농업여건의 악화에도 불구하고 급격한 농업생산 축소 및 농촌사회 붕괴를 방지하면서 식량 안정적인 공급 달성이라는 정책 목표 달성
- 농산물 생산의 경우, 2000년도 이전까지 하락세 유지하였으나 최근 들어 1990년의 생산수준 회복함.

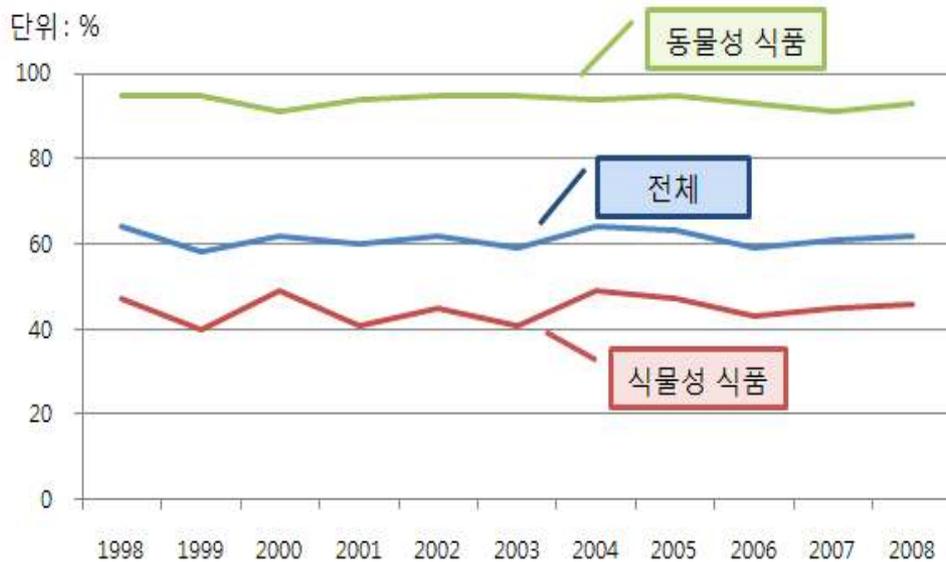
<그림 25> 스위스의 농산물 생산 변화(1990=100) : 1990년-2009년



자료 : 스위스 통계청(각연도).

- 스위스 농업에서 중요한 위치를 차지하는 축산물의 경우, WTO UR 협정 이행과 EU와의 쌍무적 자유 무역협정 등으로 생산감축의 우려가 있었으나 강화된 새로운 직접지불제가 도입된 1999년 이후에도 지속적으로 약 76% ~ 81%의 자급률 유지 중
- 60% 가량의 농식품 자급률을 지속적으로 유지하고 있는 중
- 식물성 식품은 40%, 동물성 식품은 90%이상의 자급률 상태를 1999년 이후 일정하게 유지하고 있는 중

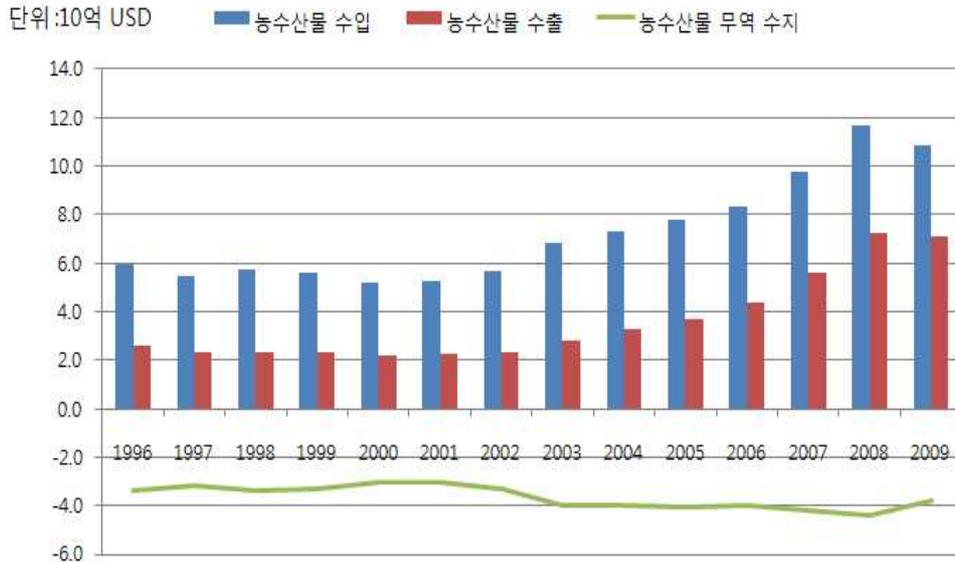
<그림 26> 스위스의 식품소비 자급도 변화(에너지 섭취량 기준) : 1998년-2008년



자료 : 스위스 통계청(각연도).

- WTO 출범 이후 농산물 시장개방에도 불구하고 농수산물 무역 수지는 크게 악화 되지 않음.
- EU와 치즈 등 일부 핵심 농산물에 대한 시장개방 확대를 약속한 2002년 이후 스위스의 농식품 무역 수지는 조금 악화되었으나 예상보다 적자폭이 크지 않았음.

<그림 27> 스위스의 농식품 무역 수지 변화 : 1996년-2009년



자료 : International Trade by Commodity Statistics (ICTS) database.

- 결론적으로 스위스는 농업생산, 농식품 자급도의 경우도 수입개방 이후에도 일정한 상태 유지, 이는 스위스 정부의 직접지불제 확충을 통한 안정적 식량 공급이라는 농업 정책 목표와도 일치하는 결과임.

차. 스위스의 직접지불제 평가와 시사점

- 스위스는 1996년 다원적 농업(multifunctional agriculture)이라는 아이디어가 연방헌법(Federal Constitution)에 도입되었으며, 이를 바탕으로 1999년 새로운 농업법(New Agricultural Act)을 통해 전 경지면적과 축종에 대해 일반 직접지불제와 생태 직접지불제를 시행하고 있음.
- 이러한 직접지불제의 확충을 통해 스위스는 WTO나 EU와의 FTA 등을 통한 농산물 시장개방 확대 이후에도 농가소득 안정, 환경과 경관보전, 농업생산 및 농식품 자급률 유지 등 정책 목표를 달성해 옴.
- 스위스 직접지불제의 또 다른 특징은 농가의 상호준수의무
 - 직접지불제 수혜 농가의 상호준수의무 이행은 농업과 농촌에 대한 정부 지원을 정당화 시켜줌.
 - 농업의 다원적 기능과 상호준수 개념을 이용한 직접지불제는 자연환경과 경관에 긍정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 국민의 공감대 형성에 큰 역할
- 향후 우리나라의 경우도 국민적 공감대 형성 속에 직접지불제를 확충해 나가는 동시에 농가의 의무준수조건을 합리적으로 설정하고, 이행 준수여부에 대한 점검 강화 체계를 정비해야 할 것임.
- 앞으로 스위스와 같이 농정 성과 홍보자료 작성시 농업 부문뿐 아니라 국가경제와 국민들에 기여하는 지표를 만들어서 제시해 나갈 필요가 있음.

제3장 오스트리아 사례16

1. 오스트리아의 브레겐츠 개요

- 브레겐츠(독일어 : Bregenz)는 오스트리아 서부 포알베르크 주에 있는 도시, 포알베르크 주 주도로 인구는 27,154명(2006년 기준)임. 독일, 스위스와 경계를 이루는 보덴 호(콘스탄스 호) 동쪽 연안에 있음.
 - 로마 시대 때 요새로 건설되었고, 그 후 게르만 부족인 알레마니족이 정착하였음.
 - 중세 시대에는 브레겐츠 백작의 통치를 받다가 합스부르크 왕가에 넘어갔고, 세계 2차 대전 때 폭격 피해를 입기도 했음.
 - 중세 시대의 건물들이 남아 있으며 주변 경치가 아름다워 관광지로 유명함.
 - 호수의 영향으로 겨울철에도 크게 춥지 않으며, 여름철에도 쾌적한 기후를 보임. 여름철에 보덴 호반에서 열리는 대규모 야외 축제로도 널리 알려져 있음.
- 유럽의 많고 많은 축제 가운데 브레겐츠 페스티벌이 각광받는 이유는, 호수 위에 마련되는 오페라 무대이고 그 무대에 세워지는 세트 그 자체가 환상적인 예술품이기 때문임.
 - 브레겐츠 페스티벌은 1945년 시작되었는데, 처음에는 호수에 큰 배를 띄워서 갑판 위에 세트를 세우고 공연을 함
 - 그 공연이 콘스탄스 호수(Lake Constance)를 찾는 관광객들에게 큰 호응을 얻자 1948년부터는 아예 호수 위에 무대를 세웠음.
 - 1979년에 지금과 같은 현대식 시설을 갖췄고, 1980년에는 페스티벌 하우스를 만들어 해마다 7월 중순부터 한 달여 환상적인 무대를 선사함.

2. 포알베르크(Voralberg) 주 정부

포알베르크 주 지방정부 농업부서 Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Landwirtschaft (LReg) 사전질문지

- Kurzbeschreibung der Agrarpolitik in der Oesterreich. Wir glauben, dass sie "kurz" sein kann, weil die Delegationsmitglieder durch Seminare in Korea grundlegende Fakten ueber die Oesterreicher Agrarpolitik schon kennengelernt haben.
(오스트리아의 농업 정책에 대한 간단한 설명 요청, 연수단 구성원이 이미 오스트리아 농업 정책에 대해서 한국에서 이미 기본적으로 학습하였기 때문에 짧게 부탁드립니다.)
- Oesterreicher Gesellschaft und Landwirtschaft(오스트리아의 사회와 농업)
 - Was sind die Besonderheiten der Agrarpolitik des Landes Vorarlberg im Vergleich zu

16 주 : 본문에서 제시한 표와 그림에 별도 출처표기가 없으면 방문기관 발표자료 참고로 가름함.

- anderen Oesterreicher Laendern und anderen Mitgliedstaaten der EU? (in der Umsetzung der EU-GAP und in den anderen agrarpolitischen Massnahmen)
(오스트리아 및 다른 EU 회원국에 비해 포어알베르크 주의 농업 정책의 특징은 무엇인가? (EU의 CAP 구현 시 다른 농업 정책 수단 여부))
- Was sind die wichtigsten sozialen Forderungen der Oesterricher Gesellschaft an die Landwirtschaft? Wie ist Meinung der Bürger über die Notwendigkeit der Unterstützung der Landwirtschaft mit Steuergeldern?(사회에서 농업에 대한 사회적 요구는 무엇인가? 농업 부분에 세금 지원의 필요성에 대한 시민들의 의견은 무엇입니까?)
 - Wie bestimmen Sie die Höhe der Zahlung pro Hektar in den verschiedenen Direktzahlungsprogrammen? Haben Sie wissenschaftliche Forschungen als Grundlage solcher Bestimmungen ?
(직접지불 프로그램 별로 면적 당 지불액은 어떤 방식으로 결정합니까? 이러한 규정의 기준은 과학적 연구를 토대로 나온 것입니까?)
- Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen der Regierungen und verschiedenen Interessengruppen(정부 및 다양한 이해 관계자의 의견조정)
- Die Rolle der verschiedenen Ebenen der Regierungen (Bund, Laender, und Gemeinde) in der Konzipierung und der Dur스위스 프랑ührung der Direktzahlung und der Programmen zur ländlichen Entwicklung
(정부(연방, 주, 지방)의 서로 다른 수준과 직접 지불의 구현 및 농촌 개발 프로그램의 역할)
 - Wo sehen Sie den Verbesserungsbedarf in der EU-GAP aus der Oesterreicher oder der Vorarlberger Perspektive? Was koennen Sie machen, damit Ihre Meinungen in der EU-politik respektiert und reflektiert werden?
(어디에서 오스트리아 또는 포어알베르크 주에서 EU-CAP 개선의 필요성 볼 수 있는가? 귀하의 의견이 존중 및 EU 정책에 반영되는지, 무엇을 할 수 있는가?)
- Die Beziehung zwischen der Raumordnung und Landschaftsplnung auf der einen Seite und der Direktzahlung und anderen Agrarprogrammen auf der anderen Seite(직접지불제와 다른 측면에서의 공간 계획 및 경관계획, 직접 지불 및 기타 농업 프로그램 사이의 관계)
- Wie sind die Raumordnung strukturiert auf den verschiedenen Regierungsebenen(Bund, Land und Gemeinde)? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Raumordnungspolitik und Agrarpolitik (insbesonder der Direktzahlung)
(정부 (연방, 주, 지방)의 다양한 수준에서의 공간 구조는 어떻게 되는가? 기획 정책과 농업 정책 사이에 어떤 접점은?)
 - Welche Beziehung haben die Raumplanung und die Landschaftsplnung miteinander? Welche Rolle hat die Landschaftsplnung (z.B. Landschaftsplan, Biotop-Mapping) bei der Umsetzung der Agrarpolitik zu spielen?
(공간 계획과 직접지불제의 관계는? 농업정책의 구현에 경관 계획(경관 계획 등의 서식지 매핑)를 직접지불제가 재생할 수 있는지)
- Die Akzeptanz der Agrarpolitik unter Landwirten (농민 사이에 CAP 수용)

- Nach unserem Verstaendnis, muessen die Landwirte die Pfilcht der 'cross-compliance' erfuellen, um die Direktzahlung zu bekommen. Dies bedeutet zusätzliche Kosten für die Landwirte. Wie ist die Akzeptanz dieser Auflage unter Landwirten?
(농업인은 직접지불을 얻기 위해서 상호이행의문준수를 이행해야 합니다. 농민을 위한 추가비용을 의미한다. 농민들 사이에서 지원의 수용은 무엇입니까?)
- Wie ist Meinung der Landwirten ueber die letzte Reform der EU-GAP, besonders bezueglich der 'greening'?
(특히 '녹색지불'과 관련하여 EU CAP 개혁에 대한 농민의 의견은 무엇입니까?)
- Statitiken und andere Politiken(통계 및 기타정책)
 - 1) Statistik uber das Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte (ab 2005) (농가소득에 대한 통계)
 - Durchschnittliches Jahreseinkommen und seine Zusammensetzung (landwirtschaftliches Einkommen (landwirtschaftliche Einnahmen und landwirtschaftliche Kosten), nicht-landwirtschaftliches Erwerbseinkommen, Transfereinkommen)
(평균 연간 농가소득과 구성 비중(농업소득, 경영비), 비농업 소득, 이전 소득 등)
 - Durchschnittliche Höhe der Subventionen für die Landwirtschaft oder die Zahlung von politischen Maßnahmen nach Programmen (Direktzahlung, Ausgleichszulage, Agrarumweltmassnahmen usw.) und Quellen (EU, Bund, und Land)
(농업프로그램에 대한 정책지원 수단(직접지불, 보상 수단, 농업 환경 대책 등) 및 보조금의 평균 규모(EU, 연방, 오스트리아))
 - 2) Haben Sie Maßnahmen zur Stabilisierung der Agrarpreise auf Bundes- oder Landesebene?
(연방정부 또는 주정부 수준에서의 농산물 가격안정 대책 여부)
 - 3) Haben Sie Maßnahmen zur Stabilisierung des landwirtschaftlichen Einkommens, die irgendwie mit der Agrarpreisen verbunden sind (z.B. ähnlich wie die Einnahmensversicherung (revenue insurance) in den USA)), auf Bund- oder Landesebene?
(연방 또는 주 수준에서 미국의 수입보험 등 농산물 가격과 연동하여서 농업소득을 안정화 하기 위한 조치가 있는가?)

가. 포알베르크 주의 농업 개요

- 지리적 위치 특징
 - 포알베르크는 오스트리아에서 가장 서쪽에 있는 지역
 - 경영체 수나 면적, 가축 두수는 국가 전체의 2-3%로 작은 편
 - 산지 지역이 많고, 경종농업 규모가 작음.
 - 브레겐츠는 오스트리아에서 가장 낮은 지역(해발 400m, 가장 높은 지역은 북방 3,300m), 농사는 최대 해발 2,500m까지 올라가서 짓고, 고지대는 경사지가 많고, 낮은 지대에서는 토지를 둘러싼 경쟁 심함.
- 농지 구성 및 특징

- 전체 농지 중 경사지가 절반, 평지와 목초지가 절반 정도, 경지는 3.6%에 불과함.
- 경영체는 3,500호 정도, 대부분 가족 경영체 형태, 경영체 중 약 70%가 산지에서 농업에 종사함.
- 약 75%가 축산농가(소, 돼지, 말, 양, 염소, 가금류 순으로 사육), 약 15%가 바이오 에너지 생산 농가
- 산지, 중산간, 평지에 관계없이 모든 자식들이 농지를 상속받기 때문에 이 지역의 필지는 작은 편

○ 주요 농축산물 현황

- 지역에서 가장 중요한 품목은 우유로서 총 1,400호 우유 생산 및 공급(지역 내 가공공장 30개 존재)
- 오스트리아 전체 공장의 30% 차지
- 우유 연간 생산량은 16만 5,000천 톤, 치즈는 9,600톤 생산, 특히 포아베르크 산간 치즈 유명, 젓소 한 마리의 착유량은 연간 7.2톤 정도 생산
- 지역에 알펜(여름 방목 가능한 지역)이 525개(소 27,000마리, 말 3,500마리, 양 1,000마리 방목)
- 관리 인력은 약 1,000명, 계절에 따라 3단계로 이동, 이 과정에서 포알베르크 특산 치즈 생산
- 각각 6, 2, 3개월 정도 머무는데 더워지면 고산지대로 옮기기 때문에 비용 많이 소요

나. 포알베르크 주의 농업과 직접지불제

○ 직접지불제 프로그램 개요

- 1축 프로그램은 주로 면적과 관련되고, 아주 일부가 두수와 관련 있음.
- 2축 프로그램은 면적, 두수와 관련될 수도 있고, 프로젝트 기반으로 움직이기도 함.
- 면적 또는 두수와 관련된 프로그램은 농업회의소에서, 프로젝트 기반은 지방농업청에서 관리
- 포알베르크 주의 1축 예산은 매년 1,300만 유로 정도 할당, 2축 예산은 3,700만 유로 정도 할당
- 1축 예산은 EU가 재원 전부 부담, 2축 예산은 EU 50%, Bund 30%, Land 20% 식으로 분담
- 국가, 연방 수준 정책은 연방과 주가 6:4로 분담, 소규모 직불(축사 개선 등)은 주 정부가 부담
- ※ 독일은 완전 분권화되어 있지만 오스트리아에서는 전국적으로 통일된 정책 적용 중

○ 오스트리아 직접지불제 특징

- EU 직불은 단일직접지불제(SPS) 도입 시 이전에 받았던 직접지불금 고려하여 수급권 적용(수급권 가치가 달랐음.)
- 지금은 개편하여 2019년부터 동일 금액을 받을 수 있도록 하고 있음.
- 경영체별로 수급받던 것을 통합하면 평균 280유로를 받게 되고, 경사지는 60유로 정도를 받게 됨.
- 연간 오스트리아 전체 1,100백만 유로 할당받는데, 그 중 포알베르크 주는 3,700만 유로 할당받을 정도 (1축 1,300만 유로의 약 3배에 달함)로 2축 프로그램 비중이 매우 높은 편에 속함.
- 2축 프로그램의 키워드는 혁신, 경쟁, 에코 시스템, 자원, 지역 경제 활성화 등
- 다른 회원국에서 보기 힘든 특징으로, 오스트리아 역사 등과 관계가 있음.

○ ÖPUL(환경에 맞는 오스트리아 프로그램) 특징

- 2축 프로그램 예산 3,700만 유로 중 1,400만 유로 차지, 총 22개 정책으로 구성
- 비료 시비 조절, 생물을 고려한 영농방식, 동물 보호(동물 복지) 등 중요
- 참여가 의무는 아니지만 포알베르크 농민은 거의 참여하고 있음.

○ 조건불리직불(Ausgleichszulage, 갖지 않은 것을 갖게 해주는 추가 지불 프로그램) 특징

- 포알베르크 주는 매년 1,200만 유로 할당(오스트리아 전체는 250백만 유로/년)
- 토질, 경사, 기후 등을 고려하여 난이도 측정, 난이도가 높으면 더 많이 지급하는 구조
- 축산농가 여부도 고려, 평지/경사지에 따라서 단가 차등 적용

○ 포알베르크 주의 환경지역 특징

- 주 정부가 독자적으로 추진했는데 최근 EU 규정을 제정하면서 통합됨.
- EU 규정과 충돌하는 게 문제였기 때문에 이를 피할 수 있는 방안 모색 중
- ÖPUL 속에서 지원 대상을 별도로 정하지는 않았고, 2축 중 하나로서 고려함.
- 몇 가지 특정 활동을 수행하면 50~80%를 추가로 지불하는 구조.
- EU 기본 방침 상 돈을 그렇게 많이 주려면 단수 감소, 추가 비용 등 증빙 자료제출을 요구하기도 함.
- 중앙정부 계산 결과에 추가로 포알베르크 주 자체 자료를 제공하니 중복 지급이라고 판단하였음.

○ 포알베르크 주의 농업정책 특징

- EU 수준 정책이 있고 중앙 정부 정책도 있지만 주에서도 고유의 농업 발전 정책('농업 전략 2020-생태의 땅, 포알베르크')을 수립
- 중요한 전략 목표는 삶의 질, 교육 관련, 농민경영대회 협동, 기업가 정신 강화, 투어리즘 및 유통과의 연계 강화 등, 특히 사람이 중요하다는 점을 계속 강조
- 예를 들어, EU 방침과 충돌한 규정을 바꾸고 있는데, ha당 단가를 1인당 단가로 바꿔 계산해 재설계하는 방안 검토 중
- 주 정부가 강조하는 정책 중 하나가 가축 건강, 주에서 모든 축산농가가 수의사에게 검사를 받도록 함.
- 여기서 정책과 예산 관계는 주 정부 전략을 주 예산만으로 집행하지는 않는다는 점

○ 포알베르크 주의 농업 특징이자 강조사항

- 첫째, 우유, 축산, 경사지 농업 중요, 이들과 관광과의 관계도 중요
- 둘째, 사회에서 농업에 기대하는 바는 식량 생산과 아름다운 경관을 계속 유지하는 것
- 셋째, 납세자 부담으로 지원하는 것에 대한 여론 고려(경관을 늘 보고 있기 때문에 경관 유지를 하고자 지원하는 것에 대한 지지도가 매우 높은 편, 이 안건은 항상 만장일치로 통과됨)

○ 직접지불제 지급단가 기준 및 방식

- ha당 지급 단가 결정 과정은 프로그램에 따라 다름. EU 예산 대비 연방과 주의 분담규모는 회원국에 따라 다름.
- 1축 프로그램은 EU 본부에서 국가 간 경쟁을 하여 예산 규모 결정(할당 받은 예산을 경지 면적으로 나누어 단가 결정, 유럽에서의 직불은 1축에 적용되고, 직불이라는 용어도 1축에만 사용)
- 2축 프로그램은 오스트리아에서는 '서비스에 대한 대가 지불'이라는 용어를 만들어 사용 중, 일반적으로 쓰는 보상(compensation)과는 다른 개념임.
- 직불 단가를 2019년까지 통일할 계획인데 (직접지불금 수령액 증감에 따른 집단 간 이해관계 측면) 단가를 차등화하던 시기에 경종과 집약적 축산이 단가를 높게 받았기 때문에 이제 단가를 통일해도 손해 보는 사람이 이 지역에는 거의 없고 불만도 적은 편임.

○ 의무이행사항 준수 시 추가 비용

- 의무이행사항에 포함된 조항 중 대부분이 직접지불제 도입 이전부터 존재했고 지켜야 할 조항임.
- 직접지불제가 도입되면서 의무이행사항은 직접지불금 지급을 정당화하는 근거로 활용하였음.

- 직접지불제 도입으로 의무이행사항이 생긴 것은 아니기 때문에 추가 비용이 생겼다고 생각하지 않음.
- (개인적으로) 의무이행사항은 이미 준수해오던 농민에게는 힘든 일이 아니고, 단지 공무원에게 힘든 일 이라고 생각함.
- 오스트리아에서 의무이행사항은 직접지불제가 들어오기 전부터 사회적, 환경적 인식이 높고 잘 지켰기 때문에 부담이 크지 않았으나 다른 나라나 사회가 느끼는 부담을 다를 수 있음.
- 오스트리아 지역에서도 포알베르크 주는 가족농이 주를 이루는 지역으로서 '착취적' 농업이 아니라는 점 도 의무이행사항이 부담되지 않은 것과 관련이 있는 듯함.
- Greening 개념도 농민 입장에서 불편하지 않을까라는 의견이 있지만 이 지역에 한해서는 부담이 없음.
- 이 개념은 경종과 관계가 크지 때문에 축산이 많은 우리 주에서는 큰 의미가 없고 부담도 크지 않음.

○ CAP에 대한 생각(오스트리아 입장)

- 오스트리아는 EU 회원국 중 작은 나라임. 유럽은 지리적으로 넓기 때문에 키프러스에서 감자 수확하는 시기에 북유럽에서는 감자 파종할 만큼 지역적 여건이 다르지만 전체를 아우르는 공동농업정책 존재함.
- 이렇게 광대한 지역에 하나의 농업정책을 적용하는지를 이해하려면 그 역사와 맥락을 알아야 함.
- 그래서 보다 더 지역화된 정책 필요하다고 생각함.

○ 연방-주-지자체(gemeinde) 간 역할 분담과 EU에 바라는 사항

- 예전엔 기초자치단체가 역할이 있었지만 EU의 공동농업정책(CAP)이 시행되면서 지금은 역할이 전무
- 독일 등에서는 주 정부가 직접 EU에 의견을 전하기도 하지만 포알베르크 주 차원에서는 연방정부를 통해 EU에 의사전달 하는 방식이 유일함.
- 공동농업정책 속에서 회원국의 자율성을 늘렸으면 함.
- 회원국의 지역적 특수성을 반영할 여지를 더 주었으면 함.

※ '자율성 강화' 예시

- 유기농을 강화시키고자 함. 면적이나 농가 수를 배로 늘리고 싶음.
- 추가 비용 등 연방에서 계산한 결과를 보면, 직접지불금 등 유인이 부족하다고 생각하기에 이런 부분을 풀어주었으면 함.

3. 포알베르크 주의 농업회의소

포알베르크 주 농업회의소 Landwirtschaftskammer Vorarlberg 사전질문지

- Kurzbeschreibung der Kammer (Fakten und Zahlen ueber Aufgaben, Organisation, Personal, Haushalt)
(조직에 대한 간략한 설명 : 총괄개요, 조직도, 인력구성, 예산 등)
- Der Prozess des Vollzugs der Zahlungsprogramme, fuer die Sie zustaendig sind (Antrag, Antragsverarbeitung, Zahlung, Monitoring und Sanktionen gegen Betrug oder unbefriedigende Ausfuehrung der Pflichten)
(직접지불제 프로그램 불만족 사항 처리, 지불, 모니터링 및 제재조치, 역할, 프로그램 작동과정)
- Wo sehen Sie die wichtigsten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Zahlungsprogramme?
(직접지불제 프로그램 구현 시 어려운 부분은 주로 무엇인가?)
- Was ist Ihr Eindruck auf die Akzeptanz von Direktzahlung unter den Landwirten, vor allem in Bezug auf die Verpflichtung der 'cross compliance'?
 - Wie ist Meinung der Landwirte ueber die letzte Reform der EU-GAP, besonders bezueglich der 'greening'?
(농민들 사이에 직접지불제 수용에 대한 생각은 어떠하고, 특히 상호의무준수사항과 관련하여서는 어떤 생각인가? 특히 'Greening'과 같은 유럽연합(EU) CAP개혁에 대한 농민의 의견은 무엇인가?)
- Die Beziehung zwischen der Raumordnung und Landschaftsplnung auf der einen Seite und der Direktzahlung und anderen Agrarprogrammen auf der anderen Seite.
 - Wie sind die Raumordnung strukturiert auf den verschiedenen Regierungsebenen (Bund, Land und Gemeinde)? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Raumordnungspolitik und Ihren Zahlungsprogrammen?
 - Welche Beziehung haben die Raumplanung und die Landschaftsplnung miteinander? Welche Rolle hat die Landschaftsplnung (z.B. Landschaftsplan, Biotop-Mapping) bei der Umsetzung Ihrer Zahlungsprogmmme zu spielen?
(직접지불제가 공간계획, 경관계획, 지역계획, 기타 계획 등 응용적 측면과의 관계)
 - 지역계획 구조는 정부(연방, 주, 지방)의 다양한 수준에서 어떤 역할을 하는가? 지역계획 정책과 직접지불제 프로그램 사이의 관계는 무엇인가?
 - 공간 계획과는 서로 어떤 관계가 있는가? 프로그램 구현 시 예를 들어, 경관 계획, 서식지 매핑 등 경관 계획에서 재생 역할은 무엇인가?

가. 포알베르크 주의 농업회의소 개요

○ 농업회의소 개요

- 농민 이해를 대표하는 조직으로서 농지 소유자 13,500명(이 중 3,500호 농가)을 대표
- 농업회의소는 주법에 따라 만든 기관, 6년마다 선거를 실시해서 분야별 투표를 진행
- 본 회의에서는 대의원 19명 선출, 대의원회 산하에 농업, 임업, 수렵, 교육, 청년 등 8개 위원회를 둠.

○ 농업회의소 주요 업무

- 농가가 필요로 하는 서비스를 직접 제공하는 전문가(Dienstnehmer) 1,800명이 회의소 회원으로 소속
- ※ 농업 서비스를 사적으로 제공하는 전방산업 직업인으로 이해하면 됨.
- 농가와 계약을 하고 서비스 수수료 15유로 수령
- 대의원 19명 중 5명을 이들 중에서 선출, 농업 관련 협동조합 회원도 여기에 속함.
- 고용주와 피용인(전방산업 직업인)이 같이 회의소를 구성하는 것은 포알베르크 주가 작기 때문임.
- 다른 주에서는 고용주와 피용인이 다른 회의소를 구성하기도 함.

○ 농업회의소 조직과 역할

- 회장단에는 회장 1명, 부회장 2명을 두고, 이외에 사무국, 총재 및 부총재 임명
- 총재와 사무국장이 매주 주 정부 장관 7명과 만나서 의견 전달
- 정보 및 서비스 측면에서 농민 의견을 수렴하는 기능 수행
- ‘포알베르크 주 전략 2020’ 등을 수립할 때 가장 중요한 파트너가 농업회의소 회장단
- 어떤 분야를 강화하고자 하면 농업회의소에서도 해당 분야를 강화하거나, 해당분야 예산을 더 배정할 수 있도록 노력하는 방식으로 운영
- 예산은 530만 유로, 주 정부 예산 비중이 약 2/3를 차지, 다음으로 연방 정부 예산, 회비 순으로 구성
- 회비는 예산 중 10% 정도이고, 서비스 수수료와는 다른 개념
- 기초자치단체에서 징수하는 토지세에 회비가 포함, 농지를 소유해야 회원이 될 수 있으므로, 농지 소유자는 자동으로 회비를 납부하는 셈
- 토지면적에 비례해서 사회보장기여금을 냈었지만, 갈수록 축산이 중요해지면서(규모 확대) 2017년부터는 단순 면적이 아니라 가축 두수 등도 연계해서 설계를 다시하려고 함.

나. 포알베르크 주의 직접지불제 관련 업무

○ 업무 부서 개요

- 부서는 교육과 가정, 경영과 계획, 동물 및 축산, 정보 및 서비스 등 4개 부서로 구성
- 4개 부서에서 농업회의소 핵심 업무 담당
- 교육과 가족 부서 : 생산 관련 기술 교육, 직접지불금 수령 농가 재교육, 청년조직 교육 등
- 경영과 계획 부서 : 경영계획 자문, 축사시설 투자 컨설팅 등(과수, 축산 등 중점)
- 동물 및 축산 부서 : 동물 보호, 육종 중 중요 업무
- 정보 및 서비스 부서 : 법률, 조세 관계 상담. 회원들에게 필요한 정보 제공하는 주간지 발행. 대외홍보
- 농업회의소 외에 별도 교육, 지도기관 유무 : 회의소가 유일한 기관은 아니고 농업청에서도 지도를 함. 일종의 업무 분담이 되어 있는데, 예를 들어 농업청은 산간지 농업 특화 기관으로서 역할 수행

○ 직접지불제 관련 업무 부서

- 경영과 계획 부서에서 '서비스에 대한 대가 지불' 업무 수행
- 정부 기관이 아니기 때문에 농민들이 직접지불금을 받을 수 있도록 정보 제공, 지원하는 역할 수행
- 2014-2020년 RDP 예산이 77억 유로, 조건불리직접지불제와 ÖPUL 비중이 높은 편
- 전체 직원은 58-60명 정도, 이 중 직접지불제를 담당하는 상근 직원이 4명
- 3-6월 농번기에 일이 몰려 다른 부서 직원들도 도와줌.

○ 직접지불제 업무 절차

- 직접지불제 신청 및 관리의 전산화 구축, 온라인으로만 직접지불금을 신청할 수 있음.
- 시스템에 들어가면 신청한 직접지불금 종류 확인이 가능함.
- 직접지불금 수령에 영향 주는 기준이 있으므로 정보를 신청자가 입력해야 함.
- 신청 가능한 지역은 사전에 정해 놓아 실수 방지(해발, 경사도 등의 정보도 미리 입력을 해 놓음)
- 생물다양성 직불 등 관련 정보도 입력되어 있음(자연보호구역, biotop도 별도로 표시).
- 농가입장에서는 어떤 프로그램 참여할지 쉽게 결정 가능, 중복 신청 여부를 시스템 내부에서 확인 가능
- 다른 사람 땅은 붉은 색으로 표시되고, 이 영역은 신청 자체를 할 수 없게 되어 있는 구조
- 농업회의소 직원이 마을마다 나가서 농민신청을 도와줌. 스스로 할 수 있어도 도움을 받는 농가도 있음.
(스위스에서는 직접 하는 경우가 많은 것 같은데 이 곳 사정은 다름.)
- 지역 3,500농가 중 97%가 회의소 서비스 이용함. 한 번 도와주면 15유로를 받음.
- 큰 액수가 아님에도 지원 업무를 수행할 수 있는 이유는 연방정부, 주 정부 등에서 농업인 지원 비용을 농업회의소에 보조해 주기 때문임(3,500농가를 대상으로 서비스하는 데 20만 유로 정도 지원 받음)
- 경사지가 많고 초지를 유지하려면 동물이 중요하므로 면적당 최저/최고 두수 설정함.
- 가축 환산단위를 제공하여 축종별 면적을 환산할 수 있도록 함.
- 정보를 잘못 기입하면 벌칙이 있으므로 지원 서비스 제공 중요하게 작용함.
- 금액과 산출근거 등을 동봉한 통지서를 농가별로 송부함.
- 조건에 따라 단가가 달라지므로 상세한 정보를 함께 제공하여 확인할 수 있도록 함.

○ 그 외 AMA 기관 개요

- 농수산물유통공사와 비슷한 기능 수행, 공법에 의한 공적 법인의 지위 보유
- 접수 및 지급 기능, 의무이행사항 모니터링 업무 대부분 담당, 유통 기능 등 수행
- 관광이나 지역개발도 AMA가 담당하는 프로그램에 들어가 있으면 관여 가능하나 직접 관할하지 않음.
(전체 예산 중 관광이나 지역개발 비중은 매우 작은 편)

○ 농업회의소와 AMA 기능과 역할 차이

- 농업회의소는 농업인이 정확하게 신청할 수 있도록 돕는 기능 수행
- AMA는 전산으로 정확하게 할 수 있도록 지원하는 기능 수행
- 전제조건으로 이러한 협력시스템을 운영하려면 인프라 구축 중요
- 예를 들면, 전국 항공사진을 3년에 한 번씩 업데이트(항공사진을 쓸지, 위성사진을 쓸지 고민 중)
- 국가별로 직접지불제 2축을 사용하는 방식이 다르기 때문에 지역의 실태를 정확히 아는 게 중요

○ 직접지불제 수혜조건, 지급대상, 지급기준(농지 부분)

- (질문) 농지 소유자 13,500명, 농가 3,500호, 직접지불금을 받지 못하는 농지나 농가 유무
- 한 경영체 내 가족 구성원 모두가 회원(자연인), 즉, 한 농가에 여러 명의 농지 소유자가 있을 수 있고,

- 소유자와 농가 수가 달라짐. 농지 소유자가 경작하지 않는 농지가 50~60% 정도 되는 것 같음.
- 지역에서 참여도가 매우 높기 때문에 직접지불금 신청을 하지 않는 농지는 거의 없을 것임.
 - 아주 큰 농가나 법인 참여를 제한하지만 이 지역에서는 그렇게 큰 농가나 법인 없음.
 - 경작 인원과 상관없이 면적 기준으로 지급하므로 동일 면적에 가족 구성원 여러 명이 경영체 형태로 등록이 되어도 직접지불금 수령은 동일함.

○ 직접지불제 수혜조건, 지급대상, 지급기준(연령 부분)

- (질문) 직접지불금 수혜조건 중 연령제한 유무
- 오스트리아에서는 스위스와 달리 연령 제한 없음.
- EU 프로그램은 기본적으로 나이 제한을 두지 않음.
- 일부 프로그램은 몇 년 동안 지속적 활동이 필요할 때, 고령농이 하기 힘든 활동의 경우 활동을 계속할 수 있는 사람이 있는 점 등을 증명해야 하는 사항은 있음.
- ※ 스위스에서는 65세를 넘으면 직접지불금을 받을 수 없음.

○ 주 농업 전략 2020. 전략 수립 과정에서 농업회의소의 공식적 역할과 기능

- 수립 과정의 역할은 기본적으로 스위스와 비슷함.
- 전략 개발 과정에서 농업회의소, 여성농업조직, 청년조직, 가공업체, 정당(주 의회 소속) 등이 모여서 계속 이야기를 나눔. 그리고 외부 전문가들이 초안을 내면 이해 당사자들이 계속 논의함.
- 농업회의소에서 공식 문서 등으로 의견을 제시하지는 않음.
- 이해관계가 다른 집단들이 모여서 사전에 충분히 논의했다는 점이 중요하다고 생각함.
- 예를 들면, 경사지 농업이 중요하지만 반대하는 사람도 있어서 “평지 축산의 경우가 생산성이 더 높은데 왜 산간지에 돈을 주느냐?”라는 의견과 “직접지불금을 지급해서라도 경사지 농업을 유지해야 지역 특성을 살릴 수 있다”라는 의견이 치열하게 논의됨.
- 여러 논의 결과를 모아서 전략 수립, 특히 관광업계에서도 중요한 사안이므로 참여해서 의견 제시함.

4. 포알베르크 주의 농업청(지역 농정 사무소)

브레겐츠 농업청 Agrarbezirksbehoerde Bregenz 사전질문지

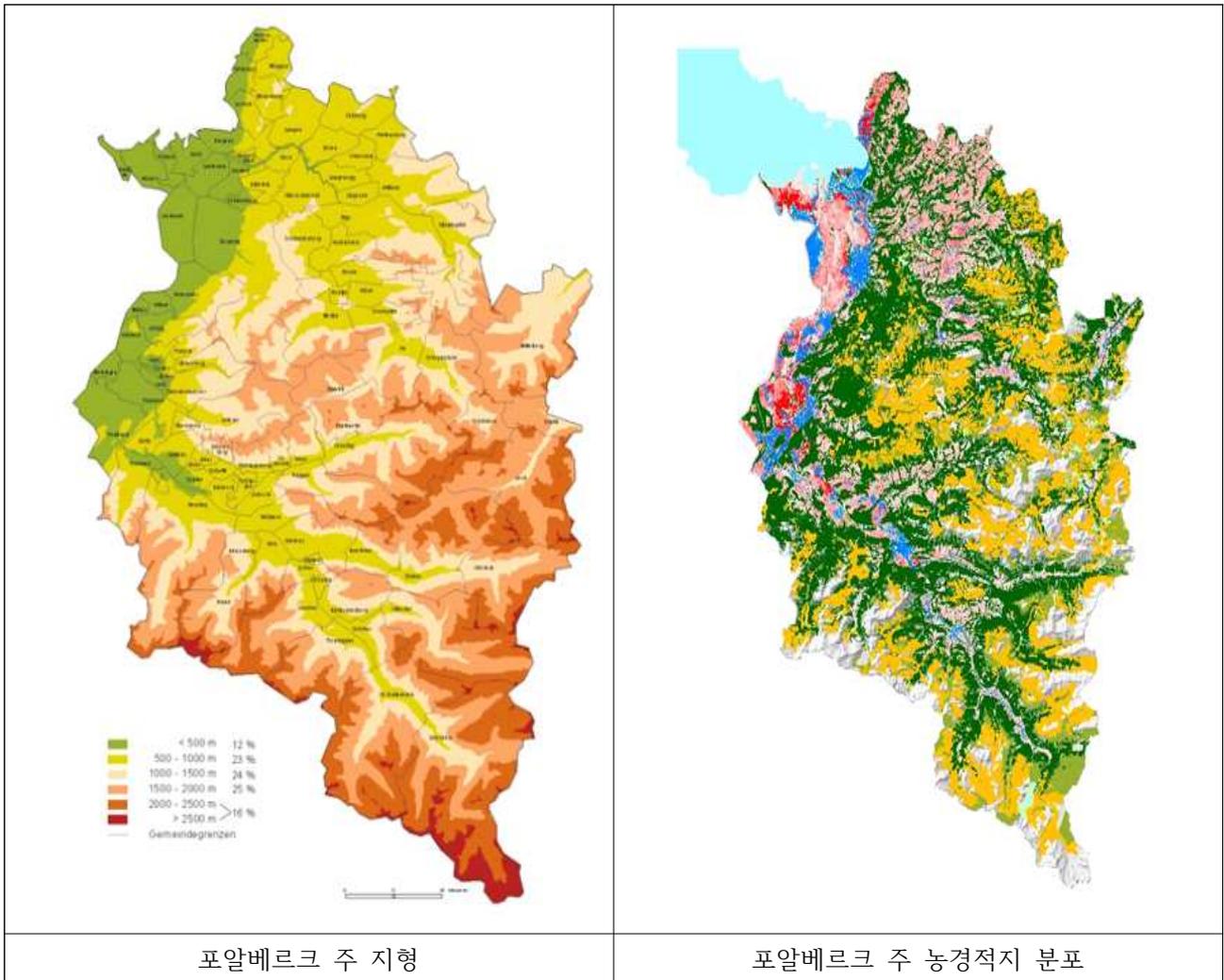
- Kurzbeschreibung der Behoerde (Fakten und Zahlen ueber Aufgaben, Organisation, Personal, Haushalt) und der Beziehung zwischen der Behorde und dem Land Vorarlberg.
(농업청에 대한 간략한 설명 : 총괄개요, 조직도, 인력구성, 예산 등, 주정부 당국과 포알베르크 사이 관계에 대한 간략한 설명)
- Der Prozess des Vollzugs der Foerderpgramme, fuer die Sie zustaendig sind (Antrag, Antragsverarbeitung, Zahlung, Monitoring und Sanktionen gegen Betrug oder unbefriedigende Ausfuehrung der Pflichten).
(직접지불제 프로그램 불만족 사항 처리, 지불, 모니터링 및 제재조치, 역할, 프로그램 작동과정)
- Wo sehen Sie die wichtigsten Schwierigkeiten bei der Umsetzung Ihrer Foederprogramme ?
(직접지불제 프로그램 구현 시 어려운 부분은 주로 무엇인가?)
- Was ist Ihr Eindruck auf die Akzeptanz Ihrer Foederprogramme unter den Landwirten?
(농민들 사이에 직접지불제 수용에 대한 생각은 어떠한가?)
- Die Beziehung zwischen der Raumordnung und Landschaftsplnung auf der einen Seite und Ihrer Foederprogramme auf der anderen Seite.
 - Wie sind die Raumordnung strukturiert auf den verschiedenen Regierungsebenen (Bund, Land und Gemeinde)? Welcher Zusammenhang besteht zwischen Raumordnungspolitik und Ihren Foederprogrammen?
 - Welche Beziehung haben die Raumplanung und die Landschaftsplnung miteinander? Welche Rolle hat die Landschaftsplnung (z.B. Landschaftsplan, Biotop-Mapping) bei der Umsetzung Ihrer Zahlungsprogmmme zu spielen?
(직접지불제가 공간계획, 경관계획, 지역계획, 기타 계획 등 응용적 측면과의 관계)
 - 지역계획 구조는 정부(연방, 주, 지방)의 다양한 수준에서 어떤 역할을 하는가? 지역계획 정책과 직접지불제 프로그램 사이의 관계는 무엇인가?
 - 공간 계획과는 서로 어떤 관계가 있는가? 프로그램 구현 시 예를 들어, 경관 계획, 서식지 매핑 등 경관 계획에서 재생 역할은 무엇인가?

가. 포알베르크 주의 지역 특징

○ 포알베르크 주의 농촌 공간 배치와 형상

- 면적 중 2/3 이상이 해발 1,000미터 이상, 북서쪽 노란색과 녹색 지역은 1,000미터 이하
- 농사짓기 가장 좋은 곳은 북서쪽 지역(그림에서 붉은 색, 분홍색 지역)으로 인구가 집중

<그림 28> 오스트리아 포알베르크 주의 지형 및 농경적지 분포



포알베르크 주 지형

포알베르크 주 농경적지 분포

나. 포알베르크 주의 농업청 조직 및 업무

○ 포알베르크 주 정부 산하 구조 및 농업청의 조직 개요

- 지방 정부, 주 정부, 후순위 부서(nadhgeordnete dienststellen, 하부 집행기관) 존재
- 주 정부 사무실 이사가 몇 개의 조직 관할
- 학교와 문화, 재정, 사회와 건강, 농업 및 임업, 경제, 건설 산업 및 공간 계획 부서 등 존재
- 방문 기관인 농업청은 후순위 부서로 주에 한개 존재
- 농업청 내 6개 부서(총무, 법률, 농촌개발 및 농업용수, 주거 관련, 농로 등 길, 경사지 농업 및 전기보

급)로 구성, 2016년 8월 1일 현재 48명 근무 중

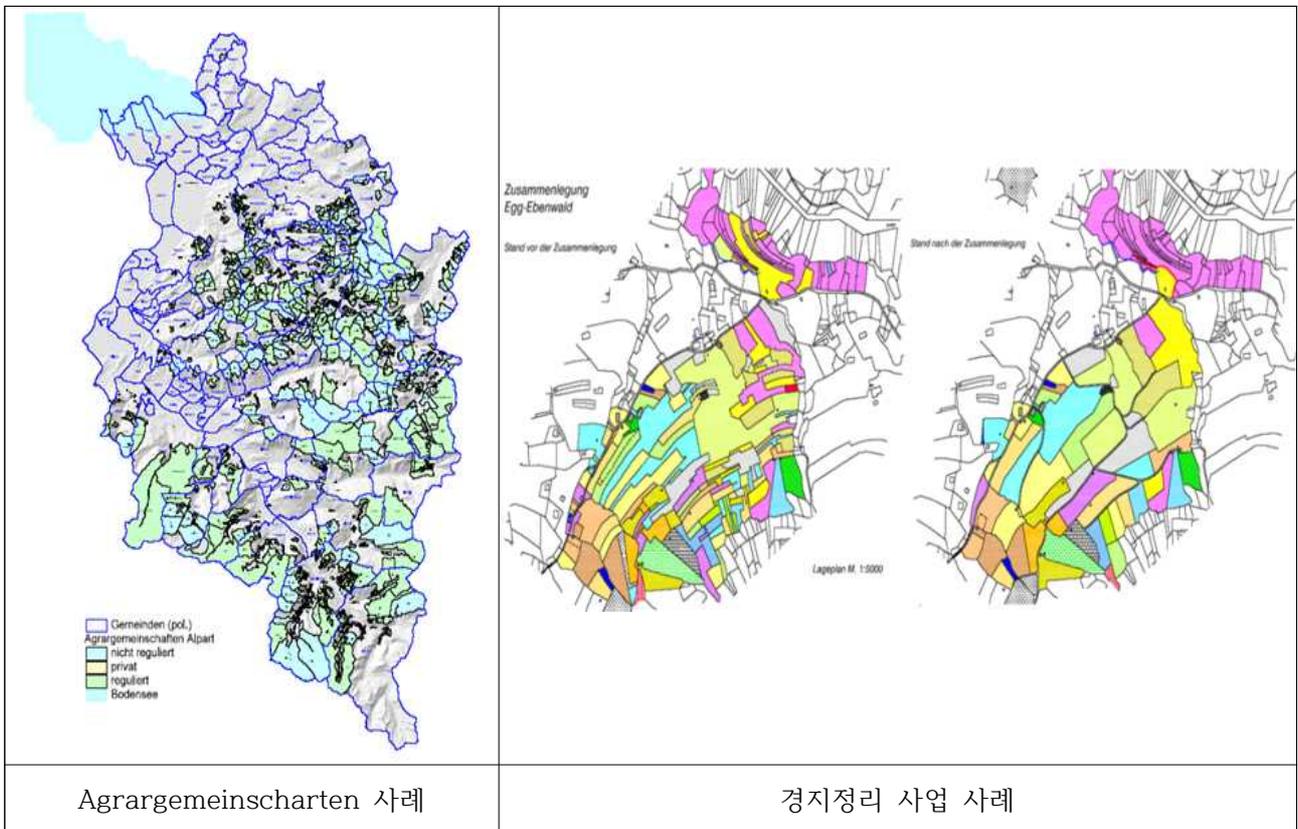
○ 농업청의 업무

- 농업공동체 관리, 농지 재구성, 피고용자 보호, 조직 내 갈등이 있을 때 조정 역할 등 다양한 업무 수행
- 교환, 분합, 상속 과정에서 흩어지거나 하는 경지를 정리해서 필지 규모가 커질 수 있도록 조정업무
- 재정 및 기술 지원 중 중요한 업무는 산지에서 근무하는 사람에 대한 사회 보장, 경사가 매우 심한 지역 지원, 산간 지역에 사는 젊은 사람 우대, 배수 관리 등
- 관할 구역 내에서 수행하는 다른 업무는 도로 유지, 알프(Alps, 겨울철에 이용하는 목초지), 경사지 및 초지 관리, 재정 및 기술 지원, 농촌개발 계획 이행, 토양 비옥도 및 배수, 자연재해 구호 등

○ 주요 업무 사례

- 예를 들면, Agrargemeinschaften¹⁷ 관리는 이 지역의 특색으로서, 경지 정리(하드웨어가 아닌 교환, 분합 형식), 농지 매매, 경영주 외 피고용인의 노동 조건 등 업무 수행, 도로 관련 조직도 몇 개 있고 농업청에서 관리

<그림 29> 오스트리아의 Agrargemeinschaften 및 경지정리 사업 사례



- 포알베르크 주의 도로 연장 1,900km, 이 중 주민 상주지역의 도로가 1,000km, 경사지 도로가 900km

17 주 : 이 지방 역사 속에서 생겨난, 나무, 산림, 초지 등을 이용할 수 있는 공동체로서 개별 소유권 대신 공동체가 이용할 수 있도록 하는 지역 특유의 방식임. 자치 행정을 위해 정관을 만들고 자치를 하는 조직으로, 주 안에 400개 정도 있다 자치조직과 관과의 관계가 독특하여 법률적인 주체가 될 수 있고, 조직원은 이용권을 가지고 있음.

- 도로 유지 관련해서 관리하는 주민 자치 조직, 농업청은 자치 조직이 관리할 수 있도록 기술적, 법적으로 지원, 관리하는 도로가 농업용으로만 쓰이지는 않고 산악자전거 길 등으로도 활용
- 경사지에 있는 공동 방목용 농지(구획 있음) 512개, 이곳에서 가축 40,000두, 젖소 9,000두 등 사육, 우유를 현장에서 바로 모아서 가공하는 시설 130개, 산악 치즈 등 400톤 생산(산악 지역에서 생산하는 치즈는 지역 특산물로 알려져 있음)

다. 포알베르크 주의 농촌개발 프로그램

○ 농촌개발 프로그램 계획 개요

- 계획 이행은 경영체 내부 투자, 경사지와 방목지 투자, 농촌지역 길 투자, 경영다각화, 가공과 마케팅(작은 프로젝트), LEADER¹⁸, 다양한 작은 프로젝트 지원 7개 부문으로 구성됨.
- 경영체 내부 투자 : 2006년-2015년 동안 1,700개 프로젝트 진행, 대부분 축사 신축, 기계 투자 등, 전체 투자액은 114백만 유로(이 중 28백만 유로를 투자금으로 지원함)

<그림 30> 오스트리아 포알베르크 주의 LAG(Local Action Group)



18 주 : “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale”의 약자로, “농촌 지역 경제와 발전 활동 연계” 정도의 뜻임.

○ LEADER 프로젝트 수행 종류

- 2007-2013년 동안 LEADER 프로젝트 200개 수행, 전체 투자액 1,360만 유로 중 740만 유로 지원함.
 - 농업 생산과 직접 관련된 프로젝트도 많지만 관계가 다소 적은(관광, 주민 관련, 역사 등) 프로젝트도 많이 진행함.¹⁹ 마을 단위에서도 사업을 추진할 수 있음(마을회관 건립 등).
 - 주거 단위가 아닌 숙박업자 등이 함께 브랜드를 개발하거나 수공업자들이 모여서 특정 프로젝트 수행
 - 현재 LEADER 2014-2020 프로젝트를 진행하고 있고, LAG(local action group) 2개가 활동 중
 - 이전 LEADER과 비교하면 LAG의 자치성, 자결성이 크게 높아짐.
 - 그룹 안에서 무슨 일을 어떻게 할지 상당 부분 결정(관청과도 협의하지만 초안은 자체적으로 많이 발의)
 - 현재까지 35개 프로젝트 진행했거나 하고 있는 중, 총 예산 410만 유로 중 250만 유로 지원함.
- ※ 포알베르크 주에서는 농촌개발계획 2014-2020을 수립·집행 중(소개하는 사례는 우리나라 면 단위 정도 지역을 대상으로 함)

○ LAG구성과 참여자격

- 포알베르크 주에서는 기본적으로 기초 자치단체(gemeinde)나 농업회의소가 모여서 LAG 구성함.
- 개인도 참여할 수 있으나 구성단위가 되는 건 드물고, 조직 형태는 협동조합, 유한회사 등 매우 다양함.
- 최근 LEADER에서 중요한 규칙은 LAG 내에서 공적기관(행정기관) 의결권이 49%를 넘어서는 안 된다는 것으로 의사결정 과정에서 다양한 집단 이해를 반영하려는 노력 일환임.

○ LEADER 프로젝트 수행 시 기관 간 역할분담

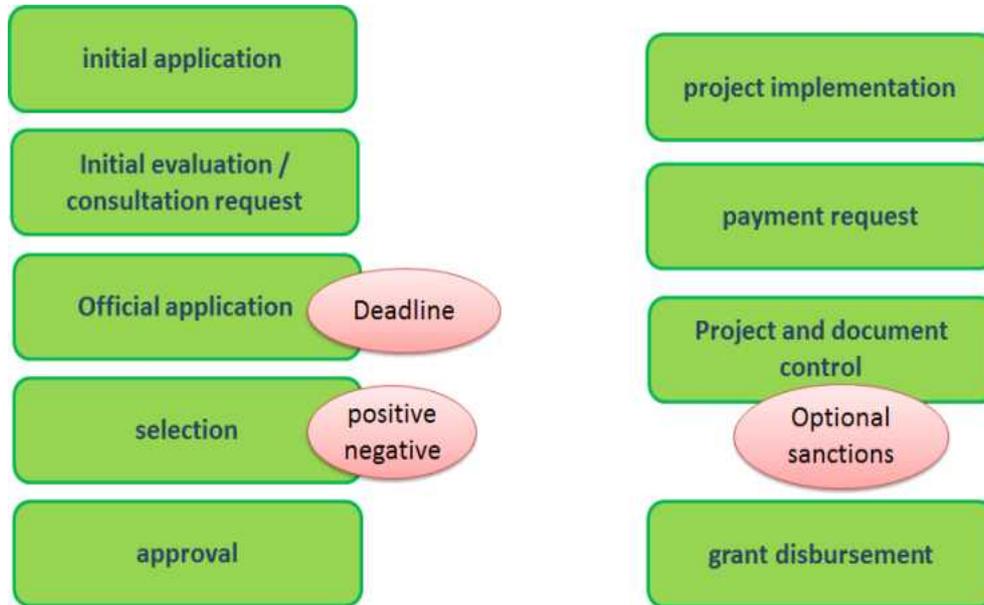
- 농촌개발 계획 추진 과정에서 연방정부와 다른 기관 역할 분담
- 연방정부 농림부(Bundesministerium)에서는 프로그램과 지침 정하고, 선발 과정에 적용 원칙 수립, 프로그램 간 조정 담당
- 직접지불금 지급을 맡은 AMA와 주 정부가 협정 체결해서 진행
- AMA는 데이터베이스를 가지고 있고 모니터링 담당, 교육 및 현장 검증 등 수행
- 농업청에서 AMA 업무 일부를 위임받아서 수행 중, 직접지불금 지급 업무 대행
- 연방 정부-주 정부, AMA 등과 연계, AMA 현장 검증 지원, 자료 입력 등 수행

○ LEADER 프로젝트 투자 지원 절차

- 먼저 간이 신청 하면 타당성 검토 하면서 컨설팅 병행
- 이후 공식적으로 신청을 하고 선발 과정 거쳐 최종적으로 어느 프로젝트 지원할 지 확정
- 프로젝트 시작한 뒤 지원비 신청하면 서류 검토 및 현장 실사 거친 뒤 지급 여부 결정
- 이후 AMA에서 예산 지급

<그림 31> 오스트리아의 농촌개발계획 프로젝트 진행 절차

19 주 : 담당 공무원은 개인적 견해라고 전제하고 다음과 같이 의견을 밝힘. “LEADER에서 LAG 역할은 농업과 관련은 있으나 농업이 핵심이 아닐 수 있다. 주거, 인프라, 시민 참여, 문화, 삶의 질 등을 목표로 하는 통합적 지역발전이 오히려 핵심이므로 농업회의소가 참여할 수 있지만 총돌이나 갈등 소지는 많지 않다.”



○ 애로사항

- 첫째, 행정비용 부담이 큼. 규정이 매우 자세하므로 집행이나 모니터링이 쉽지 않은 점, 1개 프로젝트에 여러 가지 지원이 동시에 들어갈 수 있음(중복 지원 문제).
- 둘째, 최종 결과측정에 어려움. LEADER에서 이러한 문제가 두드러지는데, 특정한 일을 하는 데 얼마나 돈이 드는지 판단하기 어렵기 때문에 네트워크 형성 등을 목적으로 하면 산출물 실적 판단하기 어려움.
- 셋째, 프로젝트 중도 포기해도 제재 가하기 어려운 상황임.

○ 비용 문제

- 유럽연합의 2축(second pillar)으로 시행 중인 농촌개발 정책은 농가에도 일정 정도 부담을 줌.
- 행정비용이 많이 든다는 것은 농민들도 해야 할 일이 많음을 뜻함.
- 간소화하려고 하지만 2축은 EU-연방 정부-주 정부가 다 엮여 있어 집행 절차 등 복잡, 오래 소요됨.
- AMA나 농업청의 현장 실사 비중은 약 5%, 점차 강화되는 추세임.

5. 현장방문 사례조사 : 포알베르크 주 Doren 농장 사례²⁰

○ 농장 개요

- 구성원 : 부부(Karl, Agathe), 딸 3명, 아들 1명, 시어머니와 함께 생활(첫째 딸(20세)은 디자이너, 둘째 딸(18세)과 셋째 딸(16세)은 농업 관련 전문학교 학생으로서 각각 농업 관련 특화교육을 2년~3년 정도 받음, 후계인력 예정)
- 1995년부터 농장 운영, 1999년부터 유기농으로 전환, 2011년~2012년에 축산 부문 규모를 키움.
- 포알베르크 주 지역의 전형적인 낙농 농가로 유기농업 지향하는 가족농
- 경지 23ha, 숲 9ha, 젖소 25두, 송아지 연 4회 낳고 있고, 희귀한 종자의 소도 사육 중
- 과수 재배, 과수를 이용한 주스 등 가공 및 판매사업 희망
- * 23ha 수준의 의미 : EU 기준 상 약 40두까지 키울 수 있지만 초지생산성이 낮아서 약 35두가 한계임. 자체 순환이 가능한 범위에서 운영하려고 함.
- * Agathe(농장주) 씨는 “우리가 (그것으로부터) 음식을 얻는 짐승보다 건강할 수는 없다.”는 말로 유기농으로 전환한 계기를 설명함.

○ 유기농업 현황

- 소에서 나오는 배설물을 농지에 시비하는 등 농장 내 경종축산 순환 구조 정착시키려고 노력 중
- 축사지붕에도 식물을 심어서 녹색화, 단열·차열 효과 얻음.
- 축사건립 시 농장 숲에서 나무를 가져왔고 땅의 흙을 바로 지붕으로 올려서 순환 효과를 높임.

○ 프로젝트 진행 현황

- 농업생산투자사업(EU 공용사업코드 4.1.1.)와 추가 소득원개발사업(사업 코드 6.4.1.) 프로젝트 진행 중
- 생각이 발전해서 프로젝트 계획함. 사람들이 점차 자신들이 먹는 먹거리가 어디서 오는지 궁금해 하고, 직거래도 늘고 있다는 점에도 착안함(Karl 씨는 “용기를 냈다.”라고 표현함.)
- 생산 및 가공 시설에 투자를 하여 현재 공사 중으로서 농장 내 가게, 취사시설 만들기(가공 및 요리코스 제공), 세미나실, 간단한 가공·보관·냉장시설 등 건립하고 있음.
- 초기에 첫 번째(first come)로 신청하였는데, 본 사업에 대해서 시간이 흐르면서 경쟁이 심해지고 있음.
- 여전히 채택되는 것은 기본적으로 계획이 좋았기 때문이라고 함.
- 공식 신청 기간은 2015년 12월, 시설은 2018년 중 완공 예정임.
- 사업별로 허가가 필요한 부분과 필요하지 않은 부분이 나누어져 있음. LEADER나 2축 사업은 허가가 필요하지 않은 경우가 많음(예를 들어 침대 수가 몇 개 이하면 허가를 받지 않아도 됨).
- 공동농업정책에 대한 정보는 주로 담당 공무원에게 들었음.
- 요즘은 인터넷 덕분에 정보 얻기도 쉽고 농업회의소에서도 홍보하기도 함.
- 주 정부 공무원에 따르면, AMA 자금 지급 업무를 일부 위임 받을 때 농업인 참여를 장려하게끔 협약을 맺었다고 함. 주 정부 차원에서도 적극 홍보 중

○ 경영다각화 활동

- 경영 다각화, 가공이나 서비스 활동은 규모에 따라 농업 활동에 속할 수도, 속하지 않을 수도 있음.

²⁰ 주 : Hof Karl과 Agathe Lingenhel 부부가 운영하고, 프로젝트를 진행 중임.

- 일정 금액을 안 넘으면 농업 소득, 넘어가면 비농업 소득으로 분류함.
- 총 비용 80만 유로 중 생산 관련 투자사업이 20만 유로, 경영 다각화 투자사업이 60만 유로
- 각각 25%까지 재정 지원, 경영다각화 지원액 상한은 40만 유로
- 농가 단위에서 생산 관련 투자사업과 경영 다각화 투자사업을 구분하기 쉽지 않지만 이 부분을 명확하게 해야 지원하기 용이하다고 함.
- 보조금은 보통 사업 중간에 1번, 종료 후 1번 지급, 영수증 받아 보내면 정산하는 방식
- 지원 비율은 프로젝트별로 다르지만 연도별로 불변임. 예를 들어 분뇨 처리는 30%, 다이렉트 마케팅(직거래사업)은 20%, 경사지는 기본 지원율 +10% 식으로 프로젝트와 주체 성격에 따라 지원 수준 변함.
- 지원율 및 지원금은 사전에 계획되어 있으므로 이를 토대로 프로젝트를 선정함.
- 기본적으로 전대(on-landing; 어느 은행이든 정부가 저리 이차보전해 주는 프로그램. 아무 은행에서나 저리로 빌릴 수 있음) 방식 이용 가능함.
- 지원금을 받고 모자라는 돈을 전대 방식으로 충당, 그래도 모자라면 일반 금리 용자로 빌림.
- 최근 정책 금리, 일반 금리 차이가 크지 않아 부담이 크지 않았다고 함.

<경영 다각화의 개념>

- 여기서 경영 다각화는 기본적으로 오스트리아의 중앙 정부에서 정하는 가이드라인의 정의를 따름.
- 정부 프로그램 수준에서 정해져 영향을 많이 받음.
- EU 기본 규칙 - 정부 프로그램 - 가이드라인으로 내려올수록 구체적임.
- 경영다각화의 핵심은 농업 원산물(곡식, 고기 등) 생산과 관련되지 아니하면서 '농업 근접적' 활동을 통해 추가 소득을 얻도록 하는 것임.
- 도렌 농장 사례에서 볼 수 있듯이 농가에서 실제로 사는 사람이 프로젝트를 수행하도록 행정적으로 규정하고 있음.
- 무엇을 해야 할지는 거의 제한이 없는 게 특징임.

○ 판매 현황(꿀, 가공식품 등)

- 지금까지는 홍보를 많이 하지 않아서 지역 주민 위주로 방문 중
- 무인판매 방식 유지 중, 직접 생산한 것만 판매하고 있으나 추후 가게 만들면 다른 곳 물건 판매 계획

6. 사전학습 준비자료 : 오스트리아의 농정²¹

가. 오스트리아의 농업과 농정 개요

○ 전체 개요

- 국토면적 8만3천 Km² (남한 9만8천km²), 인구 800만 명(78%가 농촌 거주)
- 알프스 산맥을 끼고 있고 산지가 많아서 우리나라처럼 국토면적 중 산지면적 비중은 60% 차지
- 국토면적 중 농경지면적 비중은 우리나라와 같은 16.6% 차지
- 국민 1인당 GDP 수준 : 3만 4천 달러(농림업 종사자수: 3.9% 비중, GDP의 1.9% 산출)

○ 농업 현황

- 중규모 수준(가구당 평균 경지면적 19.7 ha)
- 맥류 약 51만 ha(밀 29만 ha, 보리22만 ha)으로서 우리나라 벼 재배면적 절반 넘는 수준
- 옥수수 약 19만 ha, 사탕무 4만 ha, 토마토 2만 ha
- 소 215만두, 돼지 380만두, 가금 약 36만수
(소는 우리나라와 비슷, 돼지와 가금은 우리나라의 절반 미만)
- 중앙정부 농정담당 부처 : 농림환경수자원관리부(Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management)²²

○ 농정 목표

- 오염되지 않은 농촌지역에서 생존력 있고 경제적으로 건강한 농장에 기반을 둔 농업 유지
- 다각적인 소득과 농업부문과 비농업부문이 결합된 고용기회 증진
- 시장지향적인 생산과 유통 가공 촉진
- 다른 산업부문에 비해 불리한 농업부문이 타 산업과 균형 이루도록 지원
- 고품질의 식품과 원료 농산물, 그리고 자연 자산인 토양, 물, 공기 공급
- 문화와 관광레저 자원 보호, 조성하는 한편 자연재해로부터 보호 및 지원

나. 오스트리아의 직접지불제 현황²³

- 오스트리아는 산악지역이라는 특성을 감안하여 자체 기준을 설정하고 추가적인 지원 실시
- 대상 농지는 (i) 해발 700m 이상, (ii) 경사도 20% 이상, (iii) 해발 500m 이상이면서 경사도 15% 이상 등 세 가지 중 하나에 해당되는 경우
- 농가는 최소 농지면적 2ha 이상, 5년 이상 영농을 한 실적, CAP(표준영농규범) 실천 등의 요건 필요
- 자연 조건의 불리한 지역(핸디캡) 정도 등을 point로 설정하여 영농 난이도, 토질, 기후조건 등 반영
- 경작규모 6ha까지는 최대 지원을 적용, 6ha 이상은 단계적으로 지원을 낮추면서 100ha 이상에 대하여

21 자료 : 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 허남혁, 오스트리아의 농업과 농업정책 개관.

22 자료 : <http://www.lebensministerium.at>

23 자료 : 1. 윤동진(2009), OECD 국가의 주요 농정 사례와 시사점, 외교통상부.

2. <http://oecd.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=8107&seqno=691687>

는 지원하지 않고 있음.

- 오스트리아 농업-환경직불 프로그램 (ÖPUL: 지속가능한 농업을 위한 오스트리아 프로그램)²⁴
 - 1995년 : 특정 지역에만 적용하는 다른 유럽 국가들과 달리 국토 전면적으로 시행 시작
 - 2011년 : 5억 4,920만 유로(114,508농가, 220만 ha 농경지에 대한 직접지불제 지출)
 - 전체 농가의 74%, 농경지의 89%가 수혜혜택 비중으로서 EU 국가 중 가장 높은 비율을 차지
 - ha 당 평균 220유로(30만 원선) 지불(유럽연합, 연방정부, 주정부 5:3:2 분담)

- Maximum monetary bonus
 - Field 600 EUR/ha
 - Field with special enviromental obligations 700 EUR/ha
 - Meadows 600 EUR/ha
 - Meadows in mountain areas 800 EUR/ha
 - Meadows with special enviromental obligations 900 EUR/ha
 - Special crops with special enviromental obligations 1.400 EUR/ha
- Modulation
 - up to 100 ha 100 % monetary bonus
 - 100 ha up to 300 ha 90 % monetary bonus
 - 300 ha up to 1.000 ha 85 % monetary bonus
 - 1.000 ha 75 % monetary bonus

<그림 32> 오스트리아의 CAP 할당금 중 ÖPUL 비중과 ÖPUL 수단별 참여도(2009년 기준)

| | | in Mio. € |
|--|-------------------------------------|-----------|
| 1st pillar of the CAP | Costs of market organisation | 783.9 |
| 2nd pillar of the CAP | Rural development | 1,147.6 |
| Axis 1: Competitiveness | | 216.9 |
| Axis 2: Environment and countryside | Total | 842.9 |
| | Of which ÖPUL: 548.4 million | |
| Axis 3: Quality of life and diversification | | 73.9 |
| Axis 4: LEADER | | 9.3 |
| Technical assistance | | 4.6 |

| ÖPUL measure | Number of farms | Subsidised area in hectares | Amounts of aid paid in million € |
|--|-----------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Environmentally sound management (UBAG) | 69,480 | 1,317,445 | 114.71 |
| Greening of arable surfaces | 50,852 | 431,232 | 65.81 |
| Organic farming | 19,998 | 388,043 | 92.39 |
| Mowing of steep surfaces | 42,254 | 152,470 | 27.03 |
| Renunciation of inputs on grassland surfaces | 39,595 | 419,233 | 20.36 |
| Animal protection measure | 37,790 | 602,306 ¹ | 35.01 |
| Nature conservation measure | 23,417 | 81,691 | 41.83 |
| Alpine pasturage and shepherding | 7,809 | 441,929 ² | 23.88 |
| Erosion protection in vineyards | 7,961 | 37,148 | 5.32 |

¹ Number of animals ² Alpine forage area

주 : CAP 할당금 중 ÖPUL 비중(상)과 ÖPUL 수단별 참여도(하)

24 자료 :

1. http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/agrar-programm/OEPUL-Uebersicht.html(농림부)
2. <http://www.ama.at/Portal.Node/ama/public?genetics.am=PCP&p.contentid=10007.19512> (직접지불금 집행기관)
3. http://www.netzwerk-land.at/umwelt/oepul-broschuere/oepul-broschuere_english (영문팜플렛)

○ 국가별 농촌개발계획 중 농업환경정책

- 국가농촌개발계획(RDP 2007-2013)²⁵ 중 제2축 프로그램 일환으로 제공 : 유럽연합 공동농업정책(CAP) 하에서 오스트리아 농촌개발정책 중 가장 중요한 정책수단
- 총 29개 세부프로그램 : 환경친화적 관리, 경관/자연보전, 토양/기후/물보호 등(세부내용은 박스 참고)

| | | | |
|------------------------|-------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| 유기농업 초지 관리 약초 관리 | 혼작 토양침식 관리 경사지 관리 | 산악초지 관리 지하수 보호 토양 및 물 보전 | 희귀품종 식재 자연자원 보전 동물복지 |
|------------------------|-------------------------|--------------------------------|----------------------------|

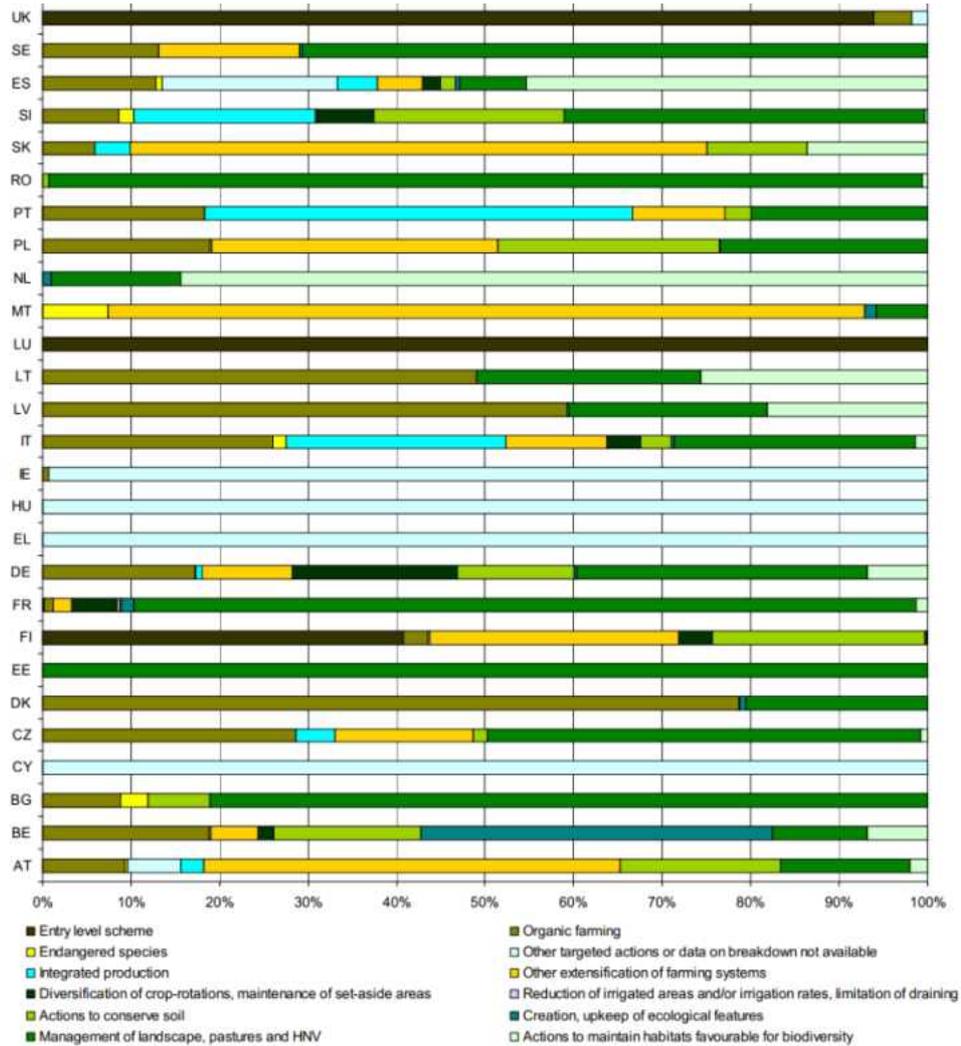
※ 국가별 농업환경정책 세부수단별 비중(2009, %)

- 영국 : 93%가 초보단계
- 오스트리아 : 조방화(47%), 토양보전(17%), 경관관리(13%)
- 독일 : 경관관리(33%), 윤작·휴경지유지(18%), 유기농업(18%), 토양보전(13%)
- 이탈리아 : 유기농업(26%), 통합적생산(25%), 경관관리(25%)

25 자료 :

https://webgate.ec.europa.eu/myenrd/app_templates/filedownload.cfm?id=D49A24C5-A85F-BF7E-A810-4F02BD575422

<그림 33> 유럽연합 내 국가별 농업환경정책 세부수단별 비중

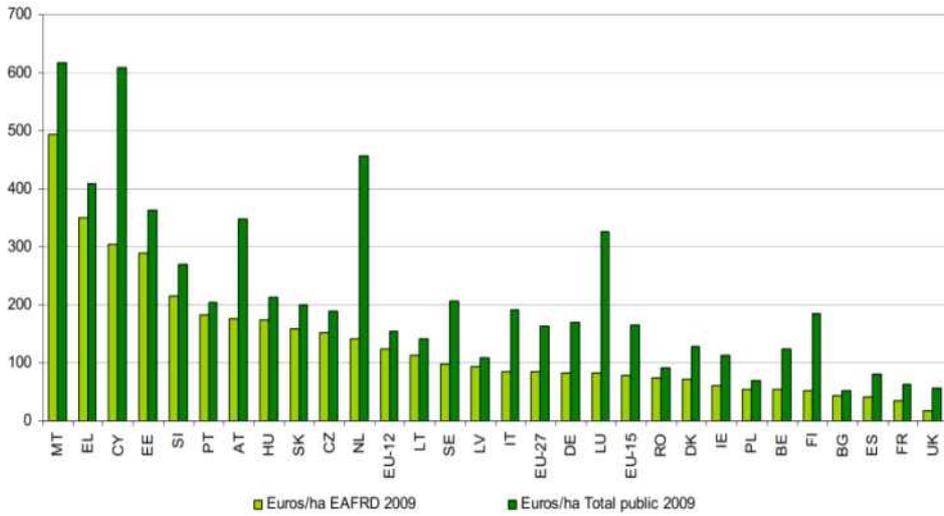


Source: DG Agriculture and Rural Development, output indicators of the CMEF of the Rural Development Programmes, 2007-2013
 Note: Data on the area under different type of commitments only include contracts signed in 2007, 2008 and 2009 under Regulation (EC) No 1698/2005. For Cyprus, Ireland, Hungary and Greece, data on the breakdown are not available; therefore all commitments refer to the category "other targeted actions".

○ 국가별 면적 당 농업환경정책 보조금 규모(2007년~2009년, 단위 : ha)

- 오스트리아 350유로/ha, 이탈리아 195유로/ha, 독일 180유로/ha, 아일랜드 115유로/ha, 영국 50유로/ha

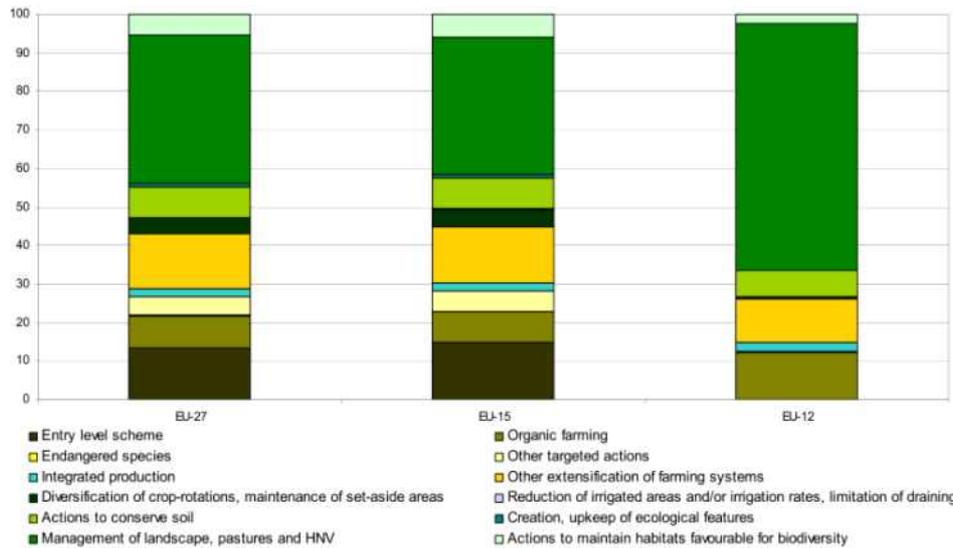
<그림 34> 유럽연합 내 국가별 면적 당 농업환경정책 보조금



Source: DG Agriculture and Rural Development, output indicators of the Common monitoring and evaluation framework (CMEF) of the rural development programmes, 2007-2013
 Note: Data on the area under different type of commitments only include contract signed in 2007, 2008 and 2009 under Regulation (EC) 1698/2005.

- 국가별 농업환경정책의 세부수단 적용 농지면적 비중(2009년, 단위 : %)
- 경관관리 절대 비중 차지, 다음으로 유기농업, 조방화, 토양보전, 서식지 보전 순

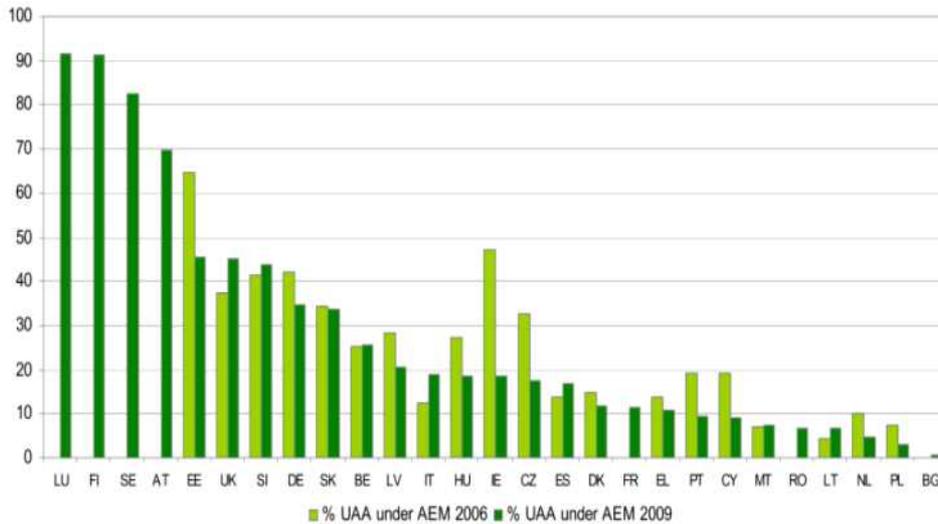
<그림 35> 유럽연합 내 국가별 농업환경정책 적용 농지면적



Source: DG Agriculture and Rural Development, output indicators of the CMEF of the Rural Development Programmes, 2007-2013
 Note: Data on the area under different types of commitments only include contracts signed in 2007, 2008 and 2009 under Regulation (EC) No 1698/2005.

- 국가별 농업환경정책 수혜받는 농지 비율(2006년&2009년)
- 오스트리아 70%, 영국 45%, 독일 35%, 이탈리아 19%, 아일랜드 19%(48%)

<그림 36> 유럽연합 내 국가별 농업환경정책 수혜 농지



Source: DG Agriculture and Rural Development, output indicators of the CMEF of the Rural Development Programmes, 2007-2013
 Note: Data for 2009 include commitments made under the previous programming period (2000-2006) still running in 2009 and commitments signed in 2007, 2008 and 2009. Data for PL in 2009 do not include ha under commitments made during the 2000-2006 programming period.

다. 오스트리아의 농업회의소 현황²⁶

○ 농업회의소 위상

- 농정 거버넌스는 농업회의소를 통해 이루어짐
- 농업회의소는 농림업 소유자 및 경영자들이 선출한 대의원으로 구성, 구성된 농업회의소가 농정관련 업무를 고유업무 내지 위탁업무로 수행함으로써 거버넌스 기능 담당
- 농업회의소는 기구의 성격 상 주법에 의해 설치되는 공적 조직이면서 농림업 종사자들의 대의기구, 업무의 역할 상 농림업 종사자를 위한 서비스 활동과 정부 위탁업무 수행
- 오스트리아는 독일처럼 주(州)별로 농업회의소가 설립되는데, 현재 전국 9개 주 모두 설립
- (주)농업회의소 산하에 지역 차원의 지역농업회의소(Bezirksbauernkammer)가 있고 그 밑에 현지농민 위원회(Ortsbauernausschuss)가 있음.

○ 농업회의소 주요 업무

- ① 농업인 대의기구, ② 회원(농업인) 지도·상담, ③ 회원의 직업교육 및 평생교육, ④ 정책자금(지원금) 집행
- 이 중 앞 3가지 업무는 농업회의소 고유 업무에 속하고, 정책자금 집행업무는 정부사업 대행
- 정책자금 집행에서 가장 주된 업무는 EU의 직접지불금 농업경영체가 수령할 수 있게 돕는 것
- EU 직접지불금 : 일종의 농가등록제인 통합행정컨트롤시스템(IACS)에 의거해 집행하는 것
- 농업회의소는 농가의 신청업무를 처리, 실질 집행 및 감독은 직접지불금 처리전문기관(Agrarmarkt Austria, AMA) 담당

²⁶ 자료 :

http://kreisun.krei.re.kr/ak_library/uploads/open/trip/%B1%E8%BC%F6%BC%AE_%BF%C0%BD%BA%C6%AE%B8%AE%BE%C6%28100425%29.pdf

※ 3개국 농업회의소 제도적 차이점

- ① 농업회의소 설치 : 국가별 농업회의소는 주(州)별로 설치, 오스트리아는 전국적으로 설치, 독일은 일부 주에만 설치, 프랑스는 단일법에 의해 전국적 조직으로 설치
- ② 농업회의소 업무 : 독일과 오스트리아는 고유업무 외에 주정부로부터 위임받은 농정집행 업무 대행, 프랑스는 농정자문기구, 독일과 오스트리아의 차이점은 독일의 경우 농업 행정업무 전체 대행, 오스트리아의 경우 직접지불금 지급과 같은 정책자금 집행업무만 대행
- ③ 농업회의소 농정참여 형태 : 독일과 오스트리아가 농정업무 수위탁 형태, 프랑스는 파트너십 참여
- ④ 농업회의소 조직구성 핵심 : 프랑스는 행정의 기본단위에 해당하는 도 차원의 농업회의소 핵심으로 하고 이들의 결합체로 광역지역(région) 및 전국조직이 결성되는 상향식 조직체계, 독일과 오스트리아는 연방주 차원의 농업회의소가 핵심, 이들 산하 조직으로 지방농업회의소가 구성되는 하향식 조직체계

<표 15> 유럽연합 내 주요 국가별 농업회의소 비교

| 구분 | 독일 | 오스트리아 | 프랑스 |
|-----------|--------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| 조직의 성격 | 농업인 자치조직 | 농업인 자치조직 | 농업인 자치조직 |
| 조직의 형태 | 주 단위 조직으로 군지부 운영(하향식 조직) | 선거에 의해 지방 및 주 농업회의소 구성 (주 농업회의소 중심) | 도 단위 조직을 기초로 전국조직 구성(상향식 조직) |
| 설치근거 | 주 차원의 설치법 제정(주정부 선택사항) | 주별 설치법 제정 | 1924년 중앙정부 차원의 설치법 제정 |
| 고유업무영역 | 지도상담 및 직업교육 | 지도상담 및 직업교육 | 지도상담, 직업교육, 농촌관광 |
| 관리업무/수탁업무 | 일반 농정업무 전반 | 정책자금 집행 | 없음 |
| 지방정부와의 관계 | 농정집행업무 수위탁 | 농정집행업무 수위탁 | 농정 자문기구 |
| 농정거버넌스 형태 | 농정집행의 민영화 | 농업행정 부분 대행 | 파트너십 참여 |

라. 전략계획 : “생태의 땅, 포어아를베르크 : 지역과 공정”, 포어아를베르크 주 농업전략계획 2020²⁷

○ Vision

- The Ökoland Vorarlberg raises the bar both for regional, enjoyable food and fair standards for environment and animal welfare. There are in addition to the traditional relations with nature conservation, veterinary, spatial planning, forestry and water depth and stable partnerships agriculture with tourism and the food trade. The entire agricultural cropland is farmed sustainably by family farms and is one of the best maintained in the Alps.

○ Mission

- The small farmer in Vorarlberg is looking ahead to increase the added value of a diverse agricultural production and their services to maintain high environmental and food quality, improve animal welfare and safeguard farming in mountain and valley including Alpwirtschaft. Agricultural policy and education and training in the country are based on

27 자료 : <http://www.vorarlberg.at/pdf/oekolandvorarlbergbroschu.pdf>

the set out in the strategy and support their concrete implementation. Agriculture contributes to the strategic direction and with due regard to overriding public interest effects to a positive development of the country and provides the basis for a high appreciation of the rural population in society.

<표 16> 오스트리아의 농업회의소 실천분야별 목표

| 번호 | 분야 | 목표 |
|----|---|---|
| 1 | The farmers in Vorarlberg are well formed and act in a socially responsible manner. | <분야 1> Education, social responsibility and partnership |
| | | 1. broach quality of life and values in the rural families |
| | | 2. improve offers in the education and training for agriculture |
| | | 3. enhance entrepreneurship and cooperation in the farming enterprises |
| | | 4. expand partnerships with tourism and trade continue |
| 2 | The farmers in Vorarlberg produce competitively healthy food. | <분야 2> Value |
| | | 5. improve income of farms with special emphasis on extremely disadvantaged mountain farms |
| | | 6. consolidate the market position of Vorarlberg as milk and cheese country |
| | | 7. increase self-sufficiency in meat and fruit market of Vorarlberg |
| | | 8. increase appreciation and value of regional foods |
| 3 | The farmers in Vorarlberg farming organically and humanely. | <분야 3> Environmental, food quality, animal welfare, the farmers in Vorarlberg farming organically and humanely. |
| | | 9. doubling proportion of organic farms and Bio consumers Interior |
| | | 10. animal welfare No. 1 in Austria and push ecological Biogeochemical Cycles |
| | | 11. develop Vorarlberg food standards based on a uniform quality label |
| | | 12. increase contribution of agriculture and forestry to Vorarlberg energy autonomy |
| 4 | The farmers in Vorarlberg maintain coverage of the cultural landscape. | <분야 4> Cultural landscape in mountain and valley |
| | | 13. Land for agriculture safeguard - especially for food production |
| | | 14. secure comprehensive management and settlement in the mountain area |
| | | 15. consolidate nature management and production of specialties on the Alps |
| | | 16. ensure grassland farming with perennial livestock |

제4장 독일 사례28

1. 독일의 켐프텐(Kempten(Allgäu) 개요

○ 켐프텐 이미지

- 매력적인 알고이 지방의 세련된 중심지인 켐프텐은 독일에서 가장 오래된 도시 중 하나
- 모든 역사에서 경쾌하고 활기찬 도시, 모든 방문자들에게 친절하고 상냥한 도시
- 예술품과 수많은 문화유산에 큰 자부심을 갖고 있는 도시

○ 켐프텐 역사

- 오늘날 조화와 바이에른 주의 편암함 상징인 켐프텐은 몇백년 간 경쟁 관계를 유지하던 두 개의 도시
- 수도원장이 지배하던 카톨릭 종교 도시와 자유 신교도 제국 도시가 그것
- 역동적 역사는 상크트 망 광장의 에라스무스 예배당에서 체험 가능
- 지하의 고고학 전시실은 방문객을 미스터리하고 마법 같은 여행으로 초대
- 현대 램프 기술과 오디오 기술은 찾아볼 수 없고, 그 곳에 숨어 있는 700개 해골(가장 오래된 해골은 1,300년 이상)
- 상크트 망 광장의 유겐트 스틸 분수와 반대편에 있는 “빨간 집”, 66미터 높이의 탑이 있는 상크트 망 교회의 마법에 걸리게 될 것임.

○ 아름다운 켐프텐, 아름다운 경치

- 포근하고 구릉이 많은 알고이어의 알프스 언덕 경치
- 산책, 수영, 자전거 여행, 골프, 테니스, 조깅에 이상적인 “베이스캠프”로서 웰니스를 만끽할 수 있음.
- 호수에서 노를 젓고 항해를 할 수 있으며 패러글라이더들이 파라다이스라고 믿는 도시
- 많은 풍습 유지 중(야간 모닥불, 메이플 축제, 알름 아우프-압트립(암소행렬 축제), 추수 감사절, 조용한 12일 간 성탄절은 관광객에게 잊지 못할 추억 선사)
- 근처에 오버스트 도르프, 보덴 호수, 동화 속의 성 노이슈반슈타인 호헨슈방가우 또는 바질리카 오토보 이렌과 같은 여행지가 있음.

○ 역사 및 문화 자원 현황

- 로마 도시인 캄보두눔의 수많은 발굴품이 전시되어 있는 로마 박물관 또는 캄보두눔 고고학 공원, 아우구스투스 황제 시대 이주 박물관, 발굴지(��프텐의 역사를 살아 숨쉬게 함)
- 남부 독일 특징이 고스란히 드러나는 로코코풍의 화려한 방이 있는 궁전에서 근대역사도 엿볼 수 있음.
- 켐프텐은 오늘날 쇼핑 도시로도 변모, 200,000㎡가 넘는 쇼핑센터에서 즐거운 한 때를 보낼 수 있음.
- 전문점, 백화점, 부띠끄, 갤러리에서 다양하게 쇼핑(카페, 아이스크림 가게, 게스트하우스, 레스토랑 등).
- 쇼핑, 향유, 산책, 머무름 : 켐프텐에는 켐프텐의 위대한 역사 이상의 것이 있음.

28 주 : 본문에서 제시한 표와 그림에 별도 출처표기가 없으면 방문기관 발표자료 참고로 가름함.

2. 알고이 지역의 켐프텐 그린센터²⁹

독일 바이에른주 오버알고이 지역개발 Regionalentwicklung Oberallgaeu LAG 사전질문지

- Description of Regionalentwicklung Oberallgaeu (Mission, Organisation, History, Personnel, Budget)
- What are the major differences between former RDP(2007-2013) and current RDP(2014-2020) frame in general?
- What are the difference in terms of Allgau's RDP focus between former RDP(2007-2013) and current RDP(2014-2020)? the promotion of local foods? the reason?
- What's the difference between Vorarlberg's RDP and Allgau's? (2015 article, p.728)
- How about the current performances of the 170 LEADER projects in Allau? (2015 article, p.728)
- The details about the allgau brand project.
- What's your opinion about the dilemma between farm subsidies and endogenous local development(LEADER)? (2015 article, p.728)
- The role of different levels of governments (EU, Bund, Land, Kreis, Gemeinde) in the design and the implementation of rural development programs
 - What institutions and procedures do you have to reflect the interest and the opinions of the Land and the local communities in the policy-making process of the EU Common Agricultural Policy? (for example in the preparation of the CAP reform after 2013)
 - How is the relationship between the EU Pillar 2 program and the Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Kuestenschutes"(GAK)?
 - How do you compromise the interests of different groups in the design and the implementation of rural development projects?
- The process of the implementation of Projects from application, application

²⁹ 주 : 발표자 Weizengge 박사는 2004년부터 지역 LEADER 프로그램에 참여하고 있고 2차례 만나 나눈 내용을 한꺼번에 정리함.

processing(selection), payment, monitoring, and penalties on unsatisfactory performance

- Where do you see the difficulties of implementation of rural development projects the most?
- What is your impression on the acceptance of regional rural development policies (EU pillar 2) among the farmers and other rural population?

가. 알고이 지역의 개요

○ 농축산업 현황

- Allgäu 지방에서는 소를 많이 사육, 소를 많이 키우므로 쇠고기와 치즈 요리가 발달
- 지형 조건 때문에 소규모 농업 불가피, 여름에는 산으로 올라가고, 겨울에는 초지에서 소를 키우는 알프 농업도 발달
- 일부 농가는 자기 알프를 가지고 있고, 일부는 공유지처럼 사용, 이런 경우는 관리자 별도로 고용
- 알파인 지역 농가 수는 후계자 없거나 소득이 적어서 줄고 있지만 알프(목초지) 수는 비교적 일정한 편
- 최근 우유 쿼터를 폐지하면서 과잉생산 문제가 생김. 우유 가격이 폭락해서 많은 농가가 어려움을 겪고 있는데, 지자체에서도 파산을 막게끔 지원하는 방안 검토 중

○ 농업의 지역관광업 기여 현황

- 평지(개활지)에서 기계화한 농가들과 경쟁 또는 갈등이 있음.
- 가축사육 활동은 경관 형성에 영향, 예를 들면, 풀을 뜯어먹기 때문에 관목이 자라지 못해 경관 유지
- 남부 지역에서는 관광이 매우 발달함. 설문 조사에서도 나타났듯이 '녹색 풀밭에 갈색 소(지역 특산 종자인 희귀 품종)가 뛰노는 풍경'은 지역이미지 형성에 큰 도움을 주었음.
- 주 정부 등의 영농 활동 지원 목적은 경작풍경관리(cultural landscape management) 목적도 있음.
- 이 지역 영농은 농산물 생산 외에도 관광에 지대한 영향을 미침. 지역 농민들이 "정부가 아닌 호텔 등 관광업계로부터 돈을 받아야 하는 것 아닌가?"라고 말할 정도임.
- 기초자치단체에서도 공적 자금 조성해서 농민을 지원하는데 경관 유지도 중요한 이유로 작용함.
- 일부 알프에서는 대규모 관광 프로젝트를 준비 중인데, 부가가치는 확실히 증가하겠지만 생태계에 부하를 주는 것이므로 갈등 소지가 있음.

나. 알고이 지역의 LEADER 프로젝트

○ LEADER 프로그램³⁰의 범위

- 농업에 국한되지 않고 관광, 사회 측면 등 다양한 측면에서 이루어지고 있음.

30 주 : 'Connection between Actions for Development in Rural Economy'를 의미함. 농업이 아닌 농촌발전 프로그램으로 굉장히 광범위한데, 1991년 시작되어서 벌써 5기째를 맞고 있음. LEADER는 EU 회원국들이 반드시 수립해서 시행해야 하는 사항이고, LEADER를 응용해서 Community Led Local Development 등 새로운 프로그램을 social fund 쪽에서 실시하려고 함. 이것은 의무가 아닌 권고 형태로서 CLLD는 아직 제대로 작동하고 있지는 않지만 그 필요성에는 공감대가 형성되고 있음.

- 오버Allgäu 외에도 인근 4개 지역에서도 LAG 활동 중에 있음.

<그림 37> 독일 바이에른 주의 LEADER 2014-2020



○ LEADER 프로그램 운영의 특징

- 지역에서는 지금까지 LEADER 프로젝트를 140개 정도 진행
- EU-연방-주 정부를 걸쳐 집행하기 때문에 주에 따라서 프로그램 성격이 굉장히 다를 수 있음.
- 네트워킹 하는 사람끼리 만나서 이야기하면 전혀 다른 그림 속에서 상이한 규정을 따라 움직임.
- 7가지 핵심 원칙은 지역 기반 개발 전략 수립, 상향식 조율과 실천, 지역 내 공공-민간 파트너십 형성, 다양한 부문 간 통합된 접근·행동, 혁신, 협동, 네트워킹
- 2012년 현재 EU에서 2,304개 프로젝트 진행
- 2016년 현재 독일 321개, 바이에른 주, 68개, Allgäu 지역 5개
- 2014-2020 LEADER라고 해도 중간에 계속 시작하므로 숫자는 계속 변함.
- 지리적 뿐만 아니라 문화, 구역 등에서 Allgäu 지역은 경계가 모호함.
- 기본 아이디어는 주민과 현지인이 개발하고 협력하지만 행정 규제 때문에 갈등이 생기기도 함(“예산은 행정 경계를 넘을 수 없다.”).

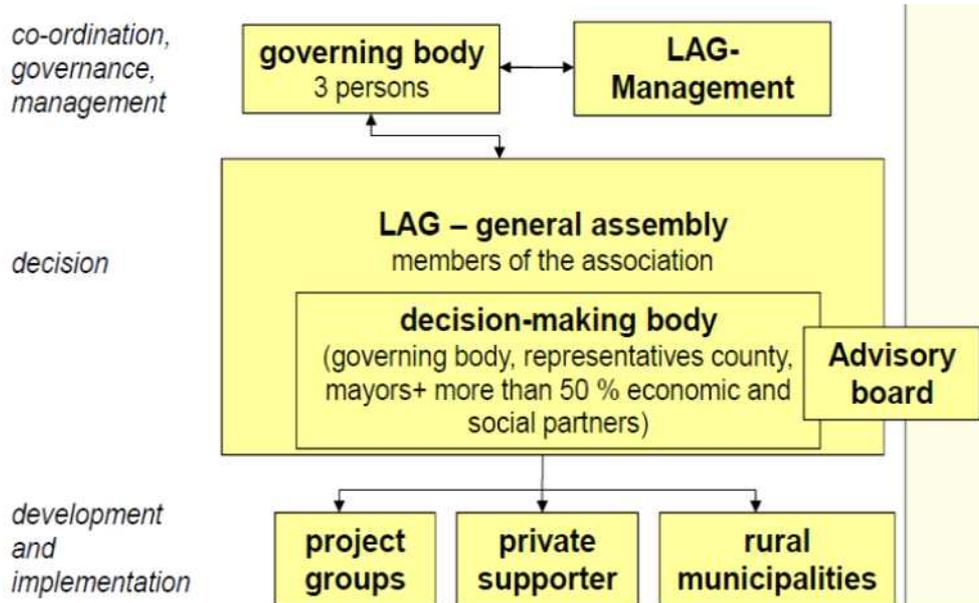
○ LAG 조직 현황

- 조율-결정-집행 수준으로 나뉘고, governing body에는 기초자치단체 시장 등 참여
- 사무국을 두고 있고, 현재 상근 1명, 파트타임 1명이 일하고 있음.³¹
- general assembly(총회) 내 상임위원회(decision-making body)가 중요한 역할
- 규정 상 민간 부문(경제사회적 파트너 : 관광, 생태, 농림업, 품목단체 등)이 50% 이상 참여

31 주 : 발표자는 사무국 소속임.

- EU 규정이기 때문에 감사도 하고 의사록 등에도 기록해 50% 기준을 달성하도록 관리
- 처음에는 이러한 의사결정과정엔 혼란스러워했으나 좋은 아이디어 등이 나오고 하니 공공 부문에서도 이 과정에 적응하고 있음.
- 개인 후원자(private supporter)는 아이디어, 기부금(후원금) 제공, 자원봉사 등으로 기여함.

<그림 38> 독일의 LAG 조직



○ LEADER 프로그램 운영 사례 : 두 마을 간 다리 놓기 사례

- 2003년 선박 운행이 중단되면서 다리가 필요하다는 의견이 나오기 시작함.
- 2004년 타당성 검토함.
- 2005년 LEADER 프로그램 활용하기로 하고 주 정부와 EU 지원 받음. 그 과정에서 문제점 발생함.
- 2007년 자원봉사 활동 마을 주민 스스로 조금씩 조금씩 비슷하게 다리를 놓기 시작함.
- 한 주에 두 번씩 만나면서 여름 내내 작업을 실시함(그래서 '시민의 다리'라고 부름).
- 2007년 8월 10일 마을 간 다리 완공

○ LAG 조직 역할과 임무

- 지방지 등을 이용해 정보를 확산시키면 아이디어 있는 사람들이 사무실을 방문하여 도움을 받으려 함.
- 프로젝트(135개) 대부분은 LAG에서 주도, 기초자치단체 및 산업 관련 단체 등에서 수행
- LAG 주된 임무는 컨설팅, 의사결정기구에서 돈을 어디에 쓸지 결정하는 것
- 프로젝트를 선택할 때 어떻게 할지를 면밀히 살핌. 규제가 갈수록 강해지고 있기 때문임.

○ LEADER 프로그램 선정절차

- 1년에 2-3회 의사결정기구 모임을 가져서 프로젝트 공개하고 선정
- 선정되면 절차를 거쳐서 정식으로 신청 절차 시작
- 사무국에서 우선 점수를 부여하는데, 의사결정기구 참여자 17명이 회의하면서 사무국이 책정한 점수를 놓고 실무적으로 논의, 각계 전문가들이 참여하기에 자신의 분야는 잘 알지만 전체적인 것은 잘 몰라

가점을 하거나 하면 이야기가 오히려 복잡해지고, 당초 LEADER 목적에 배치될 수 있다는 우려 있음.

- 총 36점 중 18~36점을 받으면 허가를 받을 수 있고, 점수 높다고 더 좋은 것은 없음.
- 직접지불제처럼 틀이 정해져 있는 프로그램에 비해 LEADER 프로젝트를 수행하다 보면 생애 처음 해 보는 사람들과 일해야 할 때가 많음.

○ LEADER 프로그램 평가기준 의견

- 기준 목록 만들어(list of criteria) 점수제로 운영하고 있고, 2007년~2013년 동안 점수제 처음 도입하였는데, 지금은 주 정부에서 어떤 점수제를 하라고 결정함.
- 바이에른 주에서는 혁신 정도, 참여 정도, 네트워킹 정도, 협동 정도, 인구 구성과의 연관성, 기후 변화 대응 등 8개 항목 주로 평가함.
- 지역사람 스스로도 충분히 생각할 수 있는 부분인데 굳이 주 정부에서 결정해야 하는지 의문이긴 하고, 이런 식으로 하니까 참여율이 오히려 떨어진다고 생각함(인터뷰이).
- 지역 부가가치를 얼마나 늘리는가, 펀드 끝나고도 얼마 오래 갈 수 있는가, Allgäu(오버Allgäu 포함 5개 LAG가 속한 전체 지역에 얼마나 잘 맞느냐 등 자체적으로 4가지 기준 추가함.
- 계획 수립 시 지역개발전략 만족시켜 LAG가 맡고 있는 지역편익 증진에 이바지해야 함.
- 평가 기준에 가중치는 자유롭게 결정할 수 있지만 실제 하지는 않고 모든 기준에 동일한 점수 부여함.
- 가중치 주는 것도 부담스럽고, 이유를 이해시키는 것도 쉽지 않으며, 사람들이 혼란스러워 하기도 하며, 모든 기준이 동일한 방식으로 달성할 수 있는 것은 아니기 때문임.
- LEADER 3기째 진행 중인데 갈수록 복잡해지고 관료적(하향식)이 되고 있음. 즉, 당초 목적은 지역을 활성화하려는 것인데 규제가 늘어나고 복잡해져서 역행하는 것 같기도 함.
- 수행하기에 더 쉬워야 하는데 이 점이 아쉬움.

○ 프로젝트에서 선정되지 못하게 되는 경우 이후 절차

- 중요한 문제로서 프로젝트 대부분은 의사결정회의를 통과함.
- 아이디어 중 상당수는 의사결정회의 전에 기각되기도 함.
- 예를 들면, 아이디어가 구체적이지 못하거나 LEADER 목적에 안 맞거나 재정 계획을 제시하지 못해 회의 안건으로 상정되지 못하는 경우
- 의사결정회의까지 올라가서 채택 안 되면 다시 도전하기도 하고 폐기하기도 함.
- 단호하게 안 된다고 하지는 않으나 고칠 점을 이야기하는 식으로 기각함.

○ 사무국 및 운영조직 인력문제

- 1.5명 씩 별도의 외부에서 인력 도움은 없음.
- 2004년~2014년 동안 모아온 아이디어 1,200~1,300개 보관 중, 이 중 구체화되는 것은 10% 정도
- 사무실 찾아오는 사람에게 조언, 일반 아이디어 제공, 보통 1시간~1시간 30분 정도 면담
- 효율적으로 일 하려고 절차를 구조화(체크리스트, 정보, 가장 중요한 내용을 1-2페이지 정리해 놓음)

○ 1,300여 건의 아이디어 중 농가나 농업 관련조직에서 주도권(initiative)을 가지고 제안한 것

- 10% 미만임. 농민이나 농민 단체의 아이디어를 제출할 다른 기관도 많음.
- 농업 생산과 직접 관련된 아이디어는 기본적으로 채택하지 않음.
- 예를 들면, 한 농부가 제안한 나무 위에 집 짓고 휴일에 활용하겠다는 아이디어는 농업과 직접 관련이 없어 채택하기도 함.

○ 프로젝트 지원예산

- 현재 알고지 지역은 7년 동안 150만 유로 할당 받음.
- 최소 2,500 유로~ 최대 30만 유로로 편차가 워낙 크기 때문에 평균 프로젝트 예산은 의미가 없음.
(예. 1~1.5만 유로짜리 작은 프로젝트도 많음.)
- 지표 사용해서 어떤 부문에 더 집중해야 할지 판단함. 개별 프로젝트 차원에서는 어려움이 있음.
- 프로젝트에 따라서 15-20년 정도 지나야 성과가 나는 것도 있는데 일단 사업이 끝나면 신경 쓰지 않음.
- 사후관리나 지표 관리 모두 프로젝트가 끝나면 흐지부지 되는 경우 많음.

○ 프로젝트 이후 지속성 여부

- 7년이 끝나면 이후 관리운영비 지급 중단됨.
- EU 편당이 끝나도 사무실 운영 등 운영비가 필요할 텐데, LAG에서 자체적으로 조달하는 것은 없음.
- 장기적으로 지속여부도 중요한 기준인데, 실제로 프로젝트 대부분이 끝나고도 계속 지속되고 있음.
- 지자체에서 주면 좋지만 지자체에서 지급할 유인이 없음.
- 공무원과 비슷하게 월급을 받는데, 별도의 급여표가 있음.

○ 공무원 등과의 갈등 유무

- 공공 조직에 속하지 않으므로 근무 조건은 더 자율적임. 일이 힘들기는 하지만 보다 신축적인 장점
- LEADER 조직은 사람들과 자꾸 만나기 때문에 닫힌 조직에 비해 장점이 많음.
- 사람들이 함께 일하기 때문에 이견이 있고, 지향점도 다르고, 당연히 갈등 있을 수 있음.
- 여기 사람들과는 운 좋게도 이런 문제를 별로 겪지 않았음.
- 지자체 공무원들도 주 정부 기관 등의 규제에 불만을 가지고 있어서 동병상련도 느끼고 있음.

○ 프로젝트의 진정한 의미와 목적

- 모든 프로젝트가 의미 있는 것은 아니지만 다 중요하다고 봄.
- 예를 들면, 하이킹 코스 만들기는 너무 많아 식상한데, 그림에도 볼r하고 쉽고 간단하기 때문에 사람들이 계속 아이디어를 내고 있음.
- 그 사람들에게는 새로운 것이고, 프로젝트를 하는 과정에서 협업하고 연습하면서 스스로 자부심을 가질 수 있기 때문임.
- 이 자체가 혁신 과정이고 의미가 있고 바로 LEADER의 중요한 목적이라고 볼 수 있음.

다. 알고이 지역의 Land Zunge 프로젝트 사례

○ 추진 배경

- 발표자³²도 LAG(Local Action Groups)를 구성하여 Land Zunge(Taste of Countryside, 농촌의 맛)라는 LEADER 프로젝트 추진
- 식당 주인 몇 명이 모여서 생각을 나누었고, 옆 지방에서 먼저 시작한 것을 벤치마킹함.
- 정해진 규칙에 따라 80개 식당이 네트워크를 형성하였음.

32 주 : Allgäu 내에서 일종의 중간지원조직으로 활동하고 있는데, 이 지역 출신이어서 일할 때 유리한 부분이 있음. LAG에서 같이 일하는 사람들도 상당수가 지역 출신임. 경제지리학을 전공해서 지역개발이나 농촌개발은 깊이 공부하지는 않았지만, 지역 기반 대학에서는 농촌개발, 지역개발 강좌를 열기 시작했지만, 반드시 학위를 받아야 이 일을 할 수 있는 것은 아니라고 밝힘.

○ 추진 과정(Land Zunge에 참여하고 있는 식당 주인과 잠시 이야기를 나누었던 대화)

- 식당을 인수하면서 Land Zunge에 참여하였음
- 지역 농산물 이용하면 성공할 수 있다고 믿었기 때문임.
- 자기 농장을 가지고 있어서 식당에서 쓰는 쇠고기 대부분을 공급함.
- 다른 농산물도 대부분 지역산 이용함. 샐러드 채소 중 일부는 계절이 맞지 않아 이탈리아에서 가져옴.
- 방문객은 70% 정도가 반경 50-100km 이내에서 오고 단골도 많음.
- 다음으로는 스위스 사람인데 환율 때문에 비용 부담이 적어져 오는 것 같음.
- 관광이 발달한 지역이어서 관광객도 어느 정도 오고 있음.

○ 또 다른 (준비 중인) 사례

- Alpgennus(알프 지역 농산물을 이용한 요리 제공)이라는 두 번째 프로젝트를 준비하고 있는 중
- Alpgennus 프로젝트는 Land Zunge와 비슷함. 농업과 관련이 있지만 농업 부문에서 제안하지 않았음.
- 고객 중에 Alpen까지 왔는데 이런 음식과 재료를 쓰느냐고 불만을 제기한 것이 계기가 되었음.

○ 추진 현황

- 이 지역의 대표적인 산물은 농산물보다는 빵, 육가공품 등
- 지역 가공품을 사용하는 것이 핵심임.
- 40여개 알펜, 요식업자 외에도 재료 공급처 80여개가 참여하고 있음.
- 빵, 육가공, 돼지고기 등에 대한 기준을 담은 목록이 있고, 자율 준수 방식임.
- 빵은 Allgäu와 인근 지역에서 생산한 밀가루 100% 이용함.
- 육가공 제품은 Allgäu 지역에서 생산한 고기로 가공함.
- 돼지고기는 생산량이 많지 않으므로 일정 비율 이상 사용함.

○ 협회 자체의 홍보 마케팅 활동 여부

- 매년 홍보자료를 만들고, 사람들이 오고 가는 교통요지 등에 배포, 출판사에서 Alpgennus가 있는 곳을 담은 책자 등을 만들기도 함. 또한 공동 로고도 만들었고 저작권을 적용함.
- 참여자들은 매년 업체 50-100 유로, 공급업체 50 유로, 규모 큰 양조장 200 유로, 지자체 200 유로의 회비를 냄.
- 사업 전후 매출 차이가 있다기 보다는 아직 적자를 면하는 정도임.
- 장기적으로는 손님이 늘어날 것이라고 생각함.
- 돈도 돈이지만 규모가 작은 공급업체와의 관계가 좋아진 것도 수확이라고 봄.
- 음식 가격은 사업 참여 전과 비교할 때 물건 사오는 가격은 지역 소규모 업체에서 사오다 보니 10-15% 인상되었음.
- 음식 값도 다소 올렸음. 그 이유는 식자재 조달은 직접 가기도 하고 업체에서 가지고 오기도 하며, 가야 할 때도 있어서 비용이 조금 늘어남.

3. 알고이 지역의 영양·농업·임업 사무소

독일 바이에른 주 알고이 지방의 영양·농업·임업 사무소 Amt fuer Landwirtschaft 사전질문지

- Brief description of “das Amt” (mission, organization, personnel, budget)
- The process of the implementation of the EU-programs (pillar 1 and pillar 2) from application, application processing, payment, monitoring, and penalties in case of unsatisfactory compliances.
- Where do you see the difficulties of implementation of the EU-programs the most?
- What is your impression on the acceptance of EU-programs among the farmers, especially concerning the ‘cross compliance’ and the ‘greening’ in the recent reform?
- The relationship between the Raumordnung and Landschaftsplnung on the one hand and GAK, direct payment and other payment schemes (such as KULAP) on the other hand.
 - According to our understanding, the Raumordnung policies in Germany are concretized through a series plans at different level of governemnts: Bundesraumordnung, Landesentwicklungsplan, Regionalplan, Gemeindeplaene (Flachennutzungsplan, Bebauungsplan) (Please correct us if we are misinformed). How are these plans related to the implementation of agricultural payment schemes in and outside of CAP?
 - How are the Raumplanung and the Landschaftsplnung interrelated? What roles does the Landschaftsplnung (e.g. Landschaftsplan, Biotop mapping) play in the implementation of agricultural policies?

가. 알고이 지역의 농업 현황

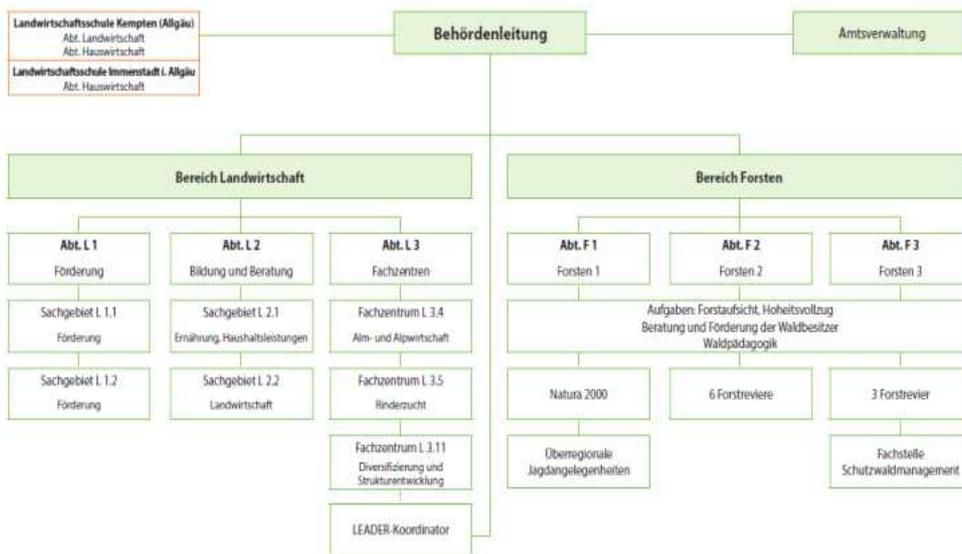
- Kempten(Allgäu) 지역 농업 현황(2016년 기준)
 - 농장 수가 전통적으로 안정적이었는데 지난 3-4년 간 급격히 감소
 - 평균 농지 면적은 약 26ha 중 98%가 초지, 0.66% 과수, 1.27%가 밀 등 경지로서 비중 매우 작은 편
 - 젖소 두수는 57,000두, 경영체당 젖소 28두 사육
 - 농지를 다른 각도로 보면 건초 수확용, 방목용 초지로 나눌 수 있음.
 - 알펜³³ 비중이 21%나 되고, 바이에른 주 알펜의 절반 정도가 이 지역에 있음.

33 주 : 여름에 방목하는 공동 목초지로서 농지 통계에 포함되고, 직접지불금 단가는 오히려 높음. 남쪽 고지대로 가

- 유기농으로 전환한 농가가 18.3%로 매우 많고 최근 증가 추세에 있음.
- EU에서 우유 쿼터를 폐지하면서 우유 가격이 떨어지는 와중에 유기농 우유는 2배 정도 높은 가격을 받기 때문에 많은 농가가 전환하고 있음.

- Kempten(Allgäu) 지역 영양·농업·임업 사무소 조직
 - 산림과 농업 담당 관할 공무원이 다른 지역에서 옴.
 - 농업 부문(조직도 왼쪽)은 3개 부서로 구성되어 있음.

<그림 39> 독일의 Kempten(Allgäu) 지역 영양·농업·임업 사무소 조직도



- Kempten(Allgäu) 지역 영양·농업·임업 사무소 예산
 - 약 6,100만 유로, 첫 번째 기둥(1축), 조건불리 농업환경, 투자지원, LEADER 세부예산으로 구성
 - 예산 집행 과정에서 여러 부처로 프로그램이 나누어져 생기는 문제점은 별로 없음.
 - 예를 들면, 농민 사회 복지 등은 농림부에서 총괄, 연방과 주 정부 프로그램 간 혼선이 생길 수 있는 것이 오히려 문제³⁴

<표 17> 독일의 Kempten(Allgäu) 지역 영양·농업·임업 사무소 예산(2016년 기준)

| 구분 | 농장 수 | 예산(천 유로) |
|--------------------------------|-------|------------|
| 단일직접지불제(SPS) | 3,267 | 27,897.5 € |
| 보상 수당(Ausgleichszulage) | 3,132 | 9,658.1 € |
| 농업·환경 대책(Agrarumweltmaßnahmen) | 2,972 | 15,803.1 € |
| 투자 촉진(Investitionsförderung) | 239 | 3,939.4 € |
| LEADER | 39 | 3,707.0 € |

면 알펜이 많고, 북쪽은 개별 목초지가 많다고 함. 알펜에는 합계로 돈을 주고, 그 돈을 알아서 나누어 가짐.
 34 주 : 독일이 연방국가라서 생기는 문제임.

| 구분 | 농장 수 | 예산(천 유로) |
|----|------|------------|
| 합계 | | 61,005.0 € |

○ Kempten(Allgäu) 지역 영양·농업·임업 사무소 기능

- 지원, 교육, 지도³⁵ 기능을 주로 수행
- 지원은 EU 프로그램 위주로 개별 경영체 투자(축사 등)
- 1축과 2축(조건불리지역, 농업·환경 정책 LEADER) 등으로 구성
- 지도는 경영, 생물다양성, 환경 등의 주제로 실시, 경영계획 수립, 지원금 받는 절차 지원, 경영 다각화, 민박 및 직판, 환경 및 동물에게 적절한 생산기술(의무이행사항, Greening 등), 농업 직업 교육, 영양 관련 컨설팅 등 중요 업무 수행, 이외에 강제할 수는 없지만 지침을 주는 업무도 수행
- 택지가 아닌 곳에서 이루어지는 건축 행위 등을 관리하거나 토지 이용(특히 자연보호구역 등에서 이루어지는), 토지 교환, 분합 등을 조율하는 업무도 수행

○ 지원 업무와 절차

- 프로그램에 따라 다양함.
- 농업·환경 프로그램 신청은 한 번만 하면 5년 동안 지속함(1-2월에 신청)³⁶
- 단일직불, 보상 수당, 일부 농업·환경 프로그램은 매년 신청해야 함.
- 매년 신청하는 프로그램은 3월 15일~5월 15일 사이 신청함.
- 아직 20% 정도는 종이로 양식을 제출하지만 조만간 100% 온라인으로 전환 예정임.
- 신청자는 신청 내역과 경영체 상황, 사육규모, 농지 이용 실태 등의 정보를 제공해야 함.
- 지적도와 연계되어 있는 정보 시스템 운영함.

○ 실사업무 과정

- 여름에는 현장 실사를 하여서 신청서 오류 검정, 겨울에는 직접지불금 등 지급
- 바이에른 주를 6개로 나누어 지역별로 실시, 담당 조직 별도로 존재
- 전체 신청 경영체 5%를 대상으로 실시, 표본은 무작위로 추출
- 주를 20개로 나누어 정기적으로 항공사진 촬영
- 제출한 경영체 정보와 비교하여 차이가 생기면 실사를 나감.
- Greening, 환경농업 등은 실사를 해야만 알 수 있으므로 현장 답사 실시
- 동물보호, 위생, 질소 시비 관련 등을 세밀하게 봐야 하기 때문에 1% 표본 추출

○ 과다신청 시(항공사진과 신고면적이 다를 때) 가하는 제재조치

- 작년에 20-50% 3건, 50% 이상 1건 적발, 보통 3-20% 농가가 10% 정도 적발

- 편차 0-3% 미만 : 통과
- 편차 3-20% 미만 : 차이 * 2만큼 삭감
- 편차 20-50% 미만 : 직접지불금 없음.
- 편차 50% 이상 : 다음 해까지 직접지불금 없음.

35 주 : 컨설팅 기능을 포함함.

36 주 : 농촌개발계획(RDP)이 7년 단위로 이루어지므로 원칙적으로는 7년 동안 예산을 집행해야 함. 실제로는 집행은 5년 실시하고 2년 연장하는 방식을 많이 사용하고, 프로그램 자체는 7년 동안 진행되지만, 세부 프로젝트는 기간이 다양함.

○ 의무이행사항 제재

- EU 공통 기준 적용

- 가벼움: 1% 삭감
- 보통: 3% 삭감
- 무거움: 5% 삭감
- 3년 내 또 걸림: 이전 것의 3배만큼 삭감
- 3년 동안 3번 걸리면 영구 퇴출

○ 모니터링 과정 상 애로사항

- 의무이행사항과 관련해서 부정적인 반응을 보였음.
- “너무 복잡하고 지켜야 할 것이 많다. 90페이지 정도 브로셔를 나누어 주는데 다 읽기 어려울 정도이다. 규정도 너무 복잡하고 까다롭다. 장관은 극단적으로 단순화하겠다고 하는데 실무자 입장에서 보면 더 어려워졌다.”
- 이 지역은 경사지가 많고 조방적 농업이 많음. EU 지침 상 농경지만 주라고 하는데 이 지역 농업 방식 상 농경지를 정확하게 분류하기 어려운 여건임.
- 1축 프로그램 : 상대적으로 집행하기 쉬움. 완전히 EU 방침을 따르므로 EU 관료제를 운운해도 주 정부 지침이 더 어렵다고 느낌.
- 2축 프로그램 : 실무자 입장에서 집행이 더 어렵고 비용 많이 소요, 규정 지키는 것도 단순한 일 아님.

○ Greening에 대한 의견

- 이 지역에서는 거의 문제가 되지 않는데 그 원인은 Greening의 경우 주로 경종 농업과 관련된 부분인데 이 지역에서는 경종을 거의 하지 않기 때문임.
- 초지를 다른 용도를 바꾸지 않아야 직접지불금을 받을 수 있는데 호수 주변에서 초지를 과수 용지로 바꾸는 경우가 가끔 있어 문제가 될 때가 있음.
- 의무이행사항은 행정 입장에서는 행정 입장에서는 Greening을 실시해도 추가적인 부담이 되지 않음.
- 농민 입장에서 Greening보다 부담이 됨.
- 규정이 아주 조각조각 나누어져 있어서 지금보다 훨씬 관대하고 단순화하는 것이 절실히 필요해 보임.

○ 직접지불제 프로그램과 다른 계획 간 상충.연계에 대한 의견

- 기본적으로 2축 프로그램은 공간계획이 가지고 있는 목표를 지원해 줄 필요, 공간계획 안에 특정 지역에서 시비 금지하는 조항이 있을 때는 ‘시비를 안 해야 받을 수 있는 프로그램’에 지원해도 돈을 받을 수 없음. 두 계획 간 조항 때문에 생기는 기술적인 문제가 있음.
- 경지정리 분합, 교환 계획은 바이에른 주에서 7개 구역으로 나누어서 실행 중, 각 구역 관할 기관에서 계획 수립
- 토지 교환, 분합은 생물다양성과 상충되지 않는가(규모가 커지면 단작화하기 쉽지 않은가?)라는 비판이 있는데 수궁, 역사적 맥락에서 보면 교환 및 분합은 500년 전 Kempten에서 처음으로 도입
- 서쪽과 남쪽은 조건이 좋아서 더 이상 필요하지 않으나 동쪽은 지편이 아주 잘게 쪼개져 있어 계속할 수밖에 없는 한계

○ 학교 급식 프로그램(fruit school food scheme) 집행

- 학교에서 참여신청하면 대형 소매업자를 통해서 학교로 과일을 공급, 그 과정에서 업체에 보조금 지급
- 지역 생산자나 조직이 직접 참여하기도 하지만 국지적, 이런 조직은 반경 10-20km 정도에만 공급하고 대부분 대형업체가 담당

- 급식 프로그램과 연계하여 학교로 조달하는 일은 별로 없지만, 학교에서 매년 1번 정도 농장 체험 하도록 하는 규정 정도가 있음.

나. 현장방문 사례조사 : 알고이 지역의 농가

○ 농장 개요

- 농장주는 직접 농사를 짓고 있는 자가경작 농가, 면적은 초지 30ha, 임지 30ha, 소 30두 소유
- 대학에서 자연보호 분야를 공부, 겨울 농번기에는 관청에서 관련 업무함
- 자연순환농법을 하지만 가끔 질소와 칼륨 시비하기도 함.
- ha당 두수는 0.7마리 정도로 EU 기준보다 낮음.
- 농사만 지어서 생계를 해결하기 어려워 관광업까지 하고 있음.
- 건초장에서 풀을 말린다. 일부는 주머니에 넣어서 방향제처럼 만들어 민박 손님에게 선물한다 (슬로건 “자연을 가져가세요”)

○ 지역 특징

- 산지 농업 중에서도 독특한 지역으로 소규모 농가가 많고 국가 지원을 많이 받고 있음.
- 경관이 독특해서 방문객이 많은 편, 기초자치단체 관할 구역 안에서만 1년에 100만 숙박이 이루어지고, 숙박하지 않고 방문하는 방문객이 별도로 100만 명 가량 됨.
- 생산량만 놓고 보면 낮은 지대의 1/3 수준이지만 품질이 좋기 때문에 소에게 먹여서 좋은 우유 생산할 수 있으므로 이 지역에는 최적임. 고도가 높고 비가 많이 오며 수확 횟수가 적어 목초 생산량 적은 편.

○ 직접지불금 수혜현황

- 약간 습한 초지가 있어 VNP에 참여, 지역 내 800 농가 참여, 4,000ha 규모
- 농장주는 연간 총 15,000 유로 정도 지원, 바이에른 주로부터 VNP로 ha당 600-1,000유로 지원받음.
- VNP 참여하면 화학 제초를 할 수 없음. 낮으로 하는 제초도 시기 늦추어 실시하는 등 조건 지켜야 함.
- 초지는 1년 두 번 낮으로 제초하고 알프에서는 한 번만 함.
- 제초 시기를 늦추는 이유는 이 지역에서만 자라는 꽃이 번식할 수 있는 시간을 주기 위함.
- 이외에도 경사지 풀을 자르려면 특수한 기계가 필요해서 추가 비용이 발생하므로 지원 근거가 됨.
- 조건불리직접지불금도 받지만 VNP 단가가 훨씬 높아 참여가 저조한 편

○ 직접지불제 및 VNP시행에 대한 의견

- 이렇게 계속 하려면 정치적으로 스스로를 잘 드러내는 것이 중요함. 즉, 우리가 하는 일이 어떠한 것인지, 그 의미가 무엇인지를 관청과 일반 국민에게 알리고 이미지를 형성해야 함.

4. 바이에른 주의 영양·농업·산림부

바이에른 주 농업부 Ministry of Agriculture 사전질문지

- Brief description of agricultural policies in Bayern. (Pillar 1 and 2, KULAP, VNP, and other important measures). We think this can be ‘brief’ as the delegation members have already learned about them through 3 times of seminars in Korea.
- The total amount and the structure of the budget (Haushalt) of your Ministerium (including the EU-EGFL (pillar 1) and EU-ELER (pillar 2) programs in Bayern)
 - What are important agricultural policy programs that are designed and financed solely by the State of Bayern (i.e. outside of EU or Federal Government of Germany)?
- The role of different levels of governments (EU, Bund(연방), Land(주), Kreis(시군), Gemeinde(면?)) in the design and the implementation of direct payment and rural development programs
 - What institutions and procedures do you have to reflect the interest and the opinions the Laender in the policy-making process of the EU Common Agricultural Policy? (for example in the preparation of the CAP reform after 2013)
 - How is the relationship between the EU Pillar 2 program and the Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Kuestenschutes”(GAK)(연방-주 공동임무 ‘농업구조 및 해안보호 개선’)?
 - How do you compromise the different interests of the BUND and the Laender in the preparation and the determination of the “Rahmenplan(기본계획)” for GAK?
- How much of discretion or room for self-decision do the Laender have in the agro-environment or landscape programs ?
- The opinion of the farmers about the changes of the agricultural polices
 - We assume there was farmers’ resistance against the change of focus of agricultural polices from price support(e.g. Interventionspreis(개입가격)) to income compensation (e.g. Direktzahlung(직접지불제)) in the early 1990’s. How strong was this resistance? How did the government overcome it or persuade farmers to accept the new system?
 - We observe, in recent years, the focus once again moving from income compensation to multi-functionality (e.g. Cross Compliance, Greening of the Pillar 1, Expansion of the Pillar 2). We suppose this means additional cost to farmers. How are they reacting to these changes?

- Where do you see, from a Bayerischer perspective, the success and the shortcomings of EU agricultural policies?
- Is there any areas in agricultural policies that you see often conflict between the Bayerischer interest and the mainstream of EU? How do you make your voices heard and reflected in the EU policies?
- How do different players (Bund, Laender, Farmers, Environment Activists) of German agriculture understand the concept 'multi-functionality'?
- Do you observe differences in the way different EU member countries understand the concept 'competitiveness of agriculture'?
- The relationship between the Raumordnung(공간계획) and Landschaftsplnung(경관(환경)계획) on the one hand and GAK, direct payment and other payment schemes (such as KULAP) on the other hand.
 - According to our understanding, the Raumordnung policies in Germany are concretized through a series plans at different level of governemnts: Bundesraumordnung(연방공간계획), Landesentwicklungsplan(주정부 개발계획), Regionalplan(지역계획), Gemeindeplaene(기초자치단체 계획) (Flachennutzungsplan (대지 계획), Bebauungsplan(건축계획)) (Please correct us if we are misinformed). How are these plans related to the implementation of agricultural payment schemes in and outside of CAP?
 - How are the Raumplanung and the Landschaftsplnung interrelated? What roles does the Landschaftsplnung (e.g. Landschaftsplan, Biotop mapping) play in the implementation of agricultural policies? (이 질문은 다른 기관에도 반복됩니다)
- Statistics and other policies
 - 1) Statistics of agricultural households income (from year 2005)
 - average yearly income and its composition (agricultural income(agricultural revenue and agricultural cost), non-agricultural earned income, transfer income)
 - average amount of agricultural subsidies or payment from policy schemes by their source (central government, and local government) : total amount and its break down by programs
 - 2) Do you have policies to stabilize the price of agricultural products at federal, state, or community government level?
 - 3) Do you have income compensating policies that are linked to the agricultural prices (i.e. similar to revenue insurance schemes in the U.S.) at federal, state, or community government level?

가. 바이에른 주의 농업 개요

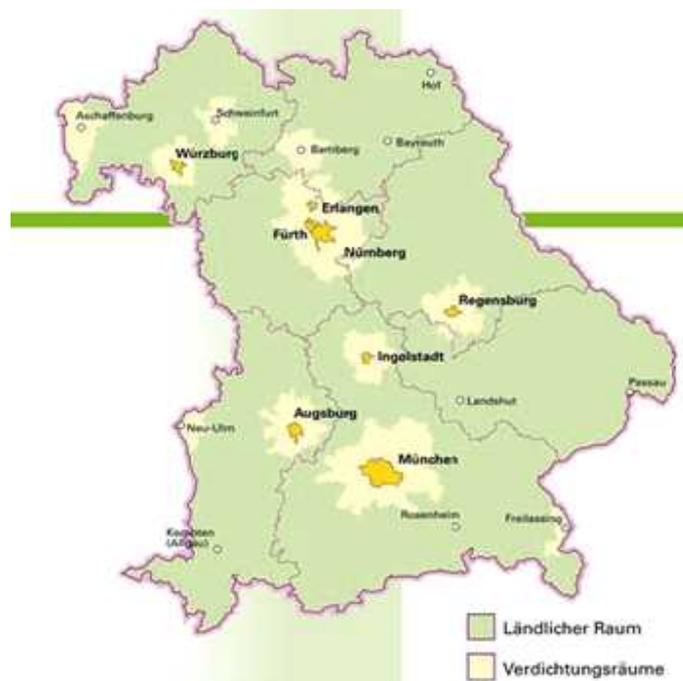
○ 바이에른 주 개요

- 독일은 EU 성장 과정에서 중추적인 역할을 해 왔고 그 중에서도 인구와 면적 규모에서 바이에른 (Bavaria) 주가 독일에서 차지하는 비중도 큰 편(1,206만 명, 70,500km²)
- 인구 밀도는 유럽 평균보다 높은 편
- 토지를 용도별로 나누어 사용할 때 갈등이 있어서 이를 조율하는 것이 중요한 관건
- 바이에른 주는 독일 내에서도 경제 규모가 큰 편(주민 1인당 생산액이 38,429 유로)
- EU-28 중 22개 국가보다 경제 규모가 큰 편(독일 33,355 유로, EU-28 25,700 유로)
- 수출 비중이 높고, 은행업, 보험업, 관광업 규모는 독일 내에서 가장 큼.
- 독일 내 최대 농업 주(state)로서 경지 면적이 가장 넓고, 전후방 연관 산업을 포함한 농산업 부문 생산액은 1,150억 유로, 76만 명 고용 규모
- 농업 부문에서 가장 중요한 세부부문은 임업 클러스터로서 연간 생산액이 약 380억 유로, 19만 명 고용
- 산업이 발전했지만 농업 부문에서도 중요한 주로서 전체 농업경영체 중 1/3이 바이에른 주에 있고, 농림부가 독립되어 있는 유일한 주임.

○ 바이에른 주 농촌 지역 관리

- 농촌지역의 85%에서 영농 활동
- 그림에서 중앙의 몇몇 짙은 음영을 제외하면 모두 농촌 지역으로 분류
- 농림부 정책은 농업인 등을 1차 대상으로 삼지만 인구가 농촌 지역에서 도시 지역으로 이동·집중되는 것을 미연에 방지하고자 집중적으로 관리

<그림 40> 독일 바이에른 주의 농촌과 인구 밀집 지역



○ 바이에른 주 농지 구조 및 농업 현황

- 농지와 임지 소유권 분산되어 있는 구조, 약 70만 명이 임지 250만 ha 소유, 농지 314만 ha 소유(소유 주 다수), 이 중 약 10만 9,000명이 EU 직접지불금 신청 농가
- 농지 중 약 65%가 경지, 34%가 초지, 주 내에서도 지역에 따라 중요한 작목이나 축종 달라짐
- 호당 평균면적은 35ha로 독일 평균 59ha에 미치지 못함.
- 전업농은 약 41%, 겸업농은 약 59%로 더 높음. 겸업농이 많아 농업·농외활동 함께 수행하는 농가 많음.
- 유기농업을 전통적으로 중시하여서 현재 독일 최대의 유기농업 지역
- 7,923농가가 24만 8,852ha에서 유기농업을 실천하고 있는 중
- 주 농림부 장관이 ‘바이오 지역(bio region) 2020 전략’을 발표하여 마케팅, 생산, 지도 등 촉진 중
- 유기농산물 수요가 빠르게 증가하고 있는데 생산이 따라가지 못해 수입하는 실정
- 유기농 육성을 강하게 추진하고 있음.

○ 바이에른 주 농정 특징

- 바이에른 주는 역사적으로 독자적인 노선 추진
- 예를 들면, 1960-1970년대 만스홀트 플랜(유럽 농업 구조정책, 규모화 추진)에 맞서는 ‘바이에른의 길’ 이 있다고 주장, 모든 농가에게 길을 열어주는 쪽을 정책 방향으로 설정
- 슬로건은 “가족농이 핵심이다”(“Family is the Focus.”)일 정도로 가족농 보호에 집중
- 오랜 기간 승계해서 내려온 농가들이 자신이 경영하는 농업에 책임을 지고 다음 세대로 물려주는 것을 중요 지침으로 삼고 있음. 주 안에 소농이 많기 때문이기도 하고, 소유권을 분산시키고자 노력해 왔음.
- 정책 실현 방식 측면에서 농업은 생산만이 아니라 자연을 돌보는 보호 기능도 수행한다는 점에 착안하여 ‘다원적 기능’을 강조하는 의미

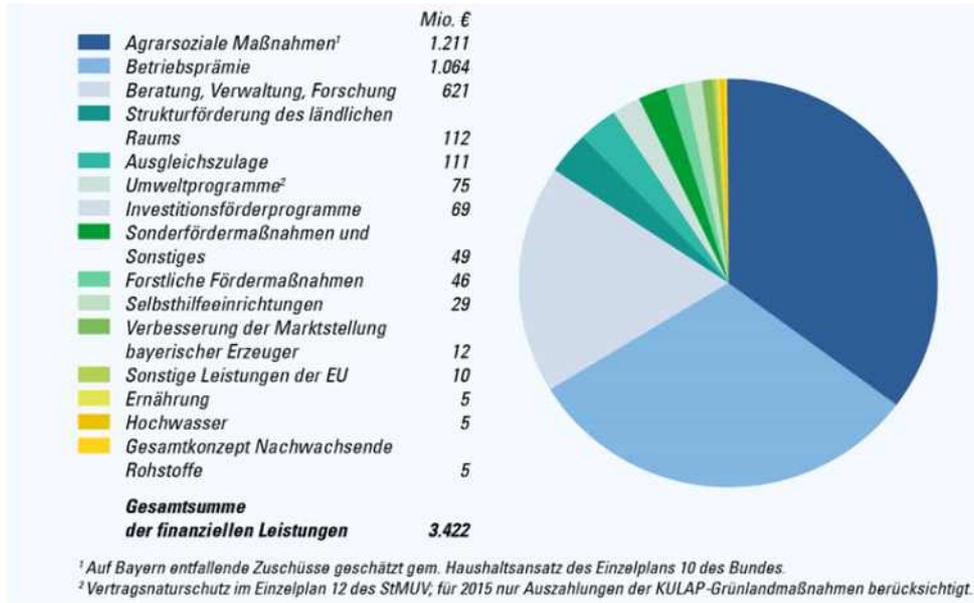
○ EU-연방 정부-바이에른 주 정부의 예산 부담 구조

- 2015년 바이에른 주 전체 농업 및 임업 예산은 34억 2,200만 유로
- 1축 예산(Betriebsprämie, 1,064백만 유로)이 가장 많음.
- 참고로 농업 사회보장 관련 연방 예산(Agrarsoziale Maßnahmen, 1,211백만 유로)이 더 많음.
- 컨설팅·관리·연구(Beratung, Verwaltung, Forschung, 621백만 유로) 예산이 그 뒤를 잇고, 나머지 작 게 쪼개진 예산은 2축 프로그램에 해당, 이 중 일부가 조건불리지역직불에 해당
- EU, 연방 정부, 주 정부 예산 비중은 2015년 기준 36:39:26
- EU 분담예산 및 재정 수단 중 EGFL과 ELER이 2축 프로그램에 사용

<표 18> 유럽연합의 재정 수단

| 재원 | 목적 |
|--|----------------------|
| European Regional Development Fund | 경제 발전 |
| European Social Fund | 고용 창출, 일자리 질, 노동 생산성 |
| Cohesion Fund | 회원국 간 격차 해소 |
| EGFL(European Guarantee Fund for Agriculture) | 농산물 시장 조직 및 소득지지(1축) |
| ELER (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes) | 지속가능한 농촌개발(2축) |
| EMFF(European Agricultural Fund for Rural Development) | 수산업 진흥 |

<그림 41> 독일 바이에른 주의 농업 및 임업 예산(2015년 기준)

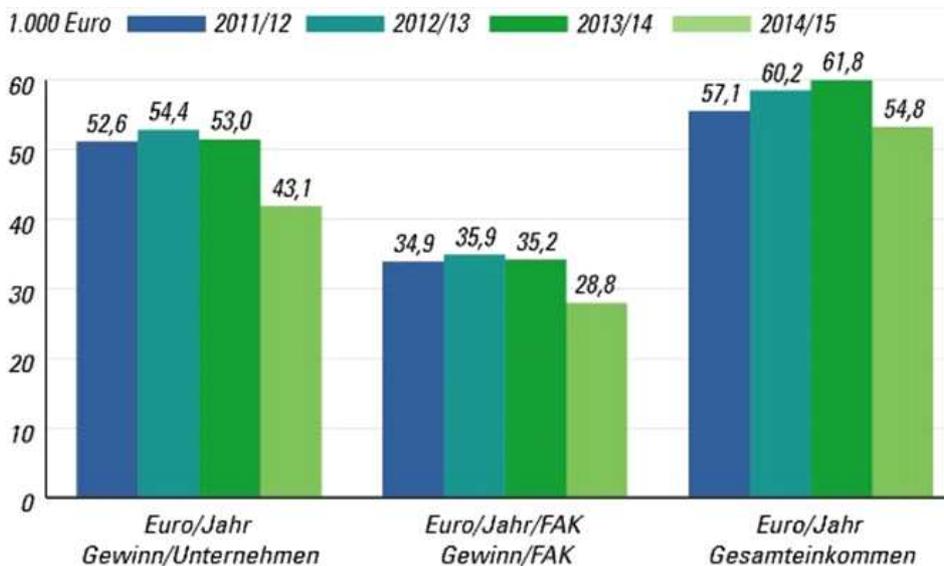


나. 바이에른 주의 1축,2축 프로그램

○ CAP 1축 프로그램 개요

- 생산물 종류나 생산 규모와 무관하게 단위면적 기준으로 지급
- 1축 직접지불금을 받으려면 농산물 안전성, 동물 보호, Greening 등을 비롯한 의무이행사항 준수
- 바이에른 주 평균 농업경영체 소득 중 약 40%가 1축 직접지불금
- (그림)에서 좌측 막대가 농업경영체 당 농업소득으로서 연간 약 5만 유로, 40% 정도가 1축 직접지불금
- (그림)에서 가운데 막대는 가족노동 단위 당 농업소득, 오른쪽 막대는 농가소득

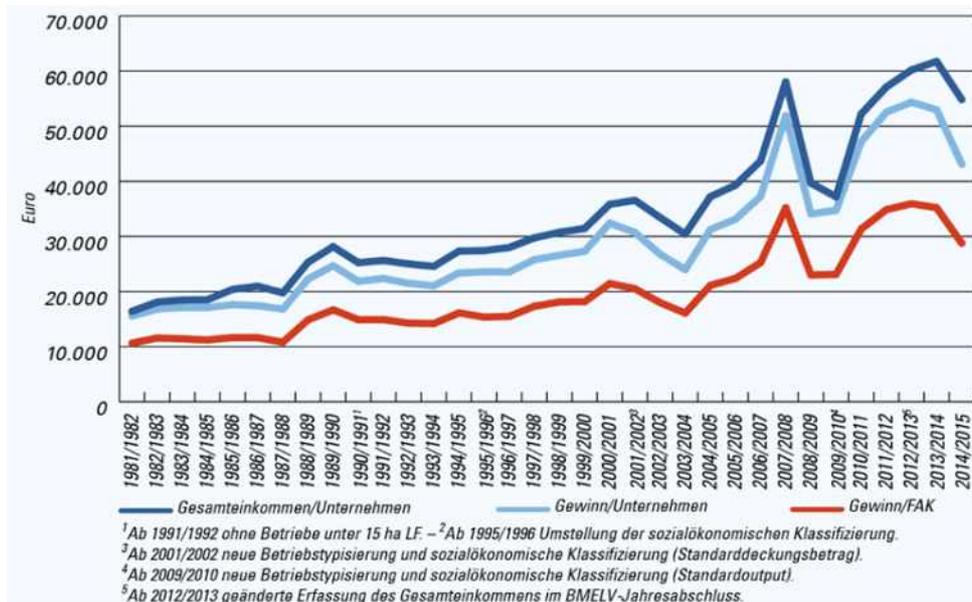
<그림 42> 독일 바이에른 주의 전업농 소득 변화



○ 바이에른 주 농가소득 현황

- 전업농의 소득은 여건 변화에 큰 영향을 받았음.
- 1981년부터 2000년대 중반까지 대체로 증가, 2000년대 중반 애그플레이션 시기 소득 급증
- 2009년 EU에서 우유 쿼터를 폐지하면서 소득이 크게 감소, 이후 회복세 보이다가 최근 다시 감소 추세

<그림 43> 독일 바이에른 주의 농가소득 변화 : 1982년-2015년



주 : 실선은 위에서부터 총소득, 순소득, 농가 1인당 소득을 나타냄.

○ 직접지불금 예시 : 바이에른 주에서 50ha 규모를 짓는 젊은 농업인의 소득 구조

- 총 소득 17,880유로 중 기본직불(9,350유로) 비중이 가장 큼.
- 녹색직불(초지 유지, 작물 다각화, 생태학적 초점 구역(꽃 등을 같이 키워서 생태학적 완충 장치 마련)) 4,350유로 지급, 젊은농가 지원금 2,200유로 지급
- 소규모농가 및 추가지원금(각각 1,500유로, 480유로), 다만, 비중은 상대적으로 작음.
- 독일에서는 2014년~2020년 동안 EU 재원 중 매년 약 50억 유로를 1축 프로그램에 사용
- 바이에른 주에서는 2015년~2020년 동안 연간 약 10억 유로를 농업 부문에 지급할 계획
- 농가 수를 고려하면 농가당 평균 9천 유로 정도 지급 가능

○ 2축 프로그램 개요

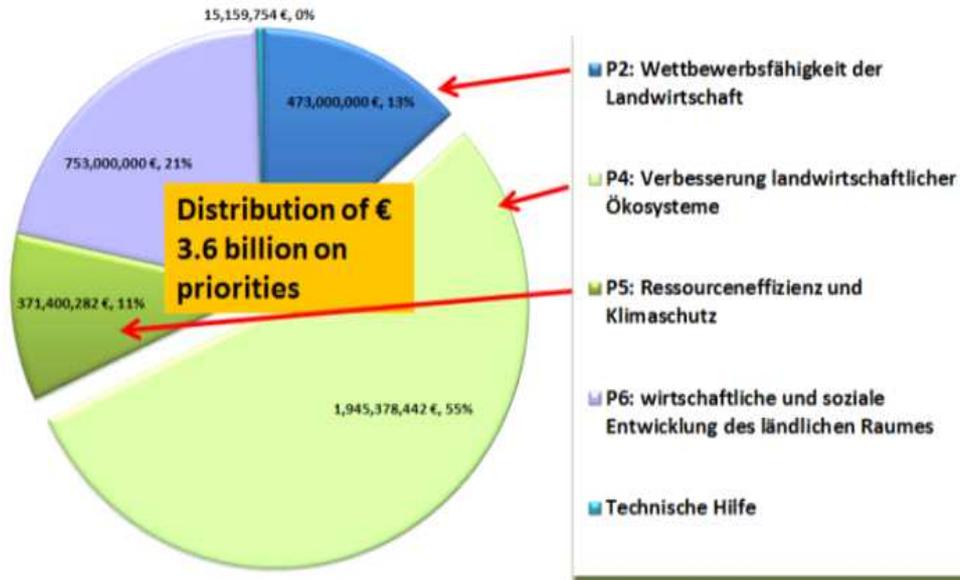
- 재원은 EU-연방 정부-주 정부 공동 부담, 연방과 주의 공동개선임무는 헌법에서도 규정
- 2축 관련 정책 집행은 연방 정부에서 규칙을 수립, 실제 수행 주체는 다양함.
- 연방 정부에서 정한 규칙을 따라 세부 정책을 집행하는 것은 쉽지 않음.

<그림 44> 독일의 공동농업정책(CAP) 2축 프로그램 예산 구조

Ländliche Entwicklung - Förderstruktur



<그림 45> 독일 바이에른 주의 공동농업정책(CAP) 2축 프로그램 예산 현황



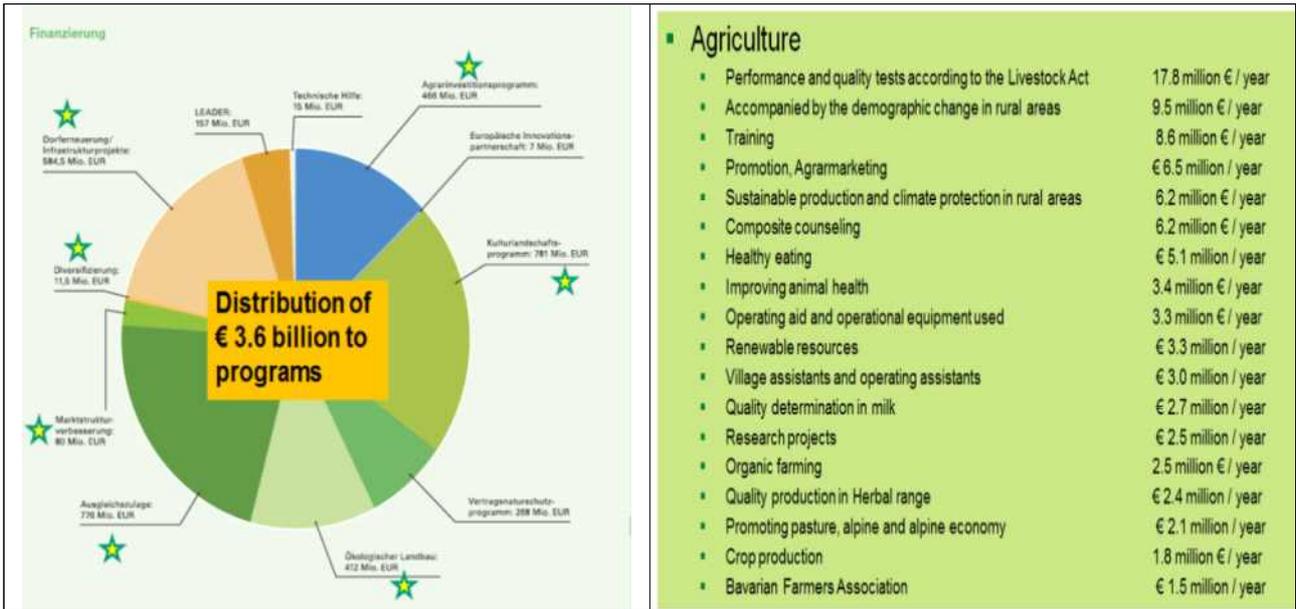
주 : 1. EAFRD 2014-2020년 기금 기준임.
2. 총액 36억 유로는 EU, 연방 정부, 주 정부에서 분담함.

○ 공동농업정책(CAP)과 예산배분

- 수익성 있는 농산물 생산, 지속가능한 자연 자원 이용, 균형 잡힌 공간적 발전
- 상위목표가 있고 이를 달성할 우선순위 전략 6개는 EU에서 결정, 회원국 별 우선순위 정할 수 있음.
- 바이에른 주에서는 6개의 우선순위 전략 중 농업경쟁력(P2), 농업적 환경시스템 개선(P4), 자연의 효율적 이용과 기후변화 대응(P5), 농촌지역에서 경제적·사회적 발전(P6) 채택
- 예산 중 P4와 P5 비중 70% 상회, 위의 중위목표를 토대로 세부목표 설정

- 경작경관 프로그램(KULAP)과 계약형 자연보호 프로그램(VNP)도 이 범주에 들어감.
- 마을개선 인프라 프로젝트(584.5백만 유로), 생태학적 유기농 정책(412백만 유로), 조건불리직불(776백만 유로) 등의 비중 큼.

<그림 46> 독일 바이에른 주의 공동농업정책(CAP) 2축 프로그램 항목별 예산 배분 현황



- 주 : 1. 비율과 액수에는 연방과 EU 예산도 포함한 금액임.
 2. 별표는 GAK에 의거하여 연방 정부가 재정을 분담하는 프로그램임.

다. GAK 프로그램

○ GAK 연방정부 분담금 현황

- 바이에른 주에서는 조건불리직불(32%)이 가장 중요, 다음으로 농촌구조개선, 농촌공간지형, 수리(30%), 개별경영체 투자 지원(18%) 순
- 그 외 마케팅 구조개선, 농업입지에 적합한 영농방식 지원, 임업 등의 카테고리 구성
- 카테고리는 동일하고, 어느 쪽에 재원을 많이 쓰지는 주 정부에게 재량권 부여
- 연방정부와 농림부 장관이 회의를 통해서 주별로 예산배분 규모, 주별로 자원배분 방법 등 합의

○ GAK 주 정부 예산 현황

- 2017년 예산 중 연방정부에서 765백만 유로 분담
- GAK(농업구조개선 및 해안보호 공동임무)³⁷에 의거하여 연방 정부와 주 정부 공동 책임
- 헌법에서 “독일 전체 생활수준을 높일 때, 필요하면 주 외에도 연방이 같이 돕는다.”라고 법적근거 제시
- 연방 분담금 중 약 18%가 바이에른 주, 모든 주 동일하게 이 사업하기 위한 재정부담 비율 6:4 정도

○ EU-연방 정부 재정 외에 주 정부 자원 지원사업 사례

37 주 : 각급 정부 간 제도적 조정이 가능한 공동업무로 이루어져 있고, 1973년 연방정부에서 지방정부로 이관되었음. 1970년대 이후 농업 투자 지원과 농촌개발정책은 GAK를 중심으로 이루어짐.

- 사례1 : '바이에른의 길'을 할 때 주 정부 수준의 농업지원법 마련, 이를 근거로 사업 수행
- 사례2 : 작목별 협회 구성, 유료 컨설팅 서비스 제공, 컨설팅 비용 일부 지원, 농가가 컨설팅을 쉽게 받을 수 있도록 돕기 등
- 사례3 : 가족농 노동력이 다치거나 병에 걸리더라도 경영을 계속할 수 있도록 지원, 보험에서 지원하지 않는 자부담 부분 지원하는 방식
- 주요 특징은 주 정부에서만 지원하는 정책은 면적과 관련이 없음.

5. 바이에른 주의 환경부

바이에른 주 환경부 The Ministry of Environment 사전질문지

- Brief Description of environment policies in Bayern
- The total amount and the structure of the budget (Haushalt) of your Ministerium (including, if any, the EU-EGFL (pillar 1) and EU-ELER (pillar 2) programs in Bayern)
 - What are important environment programs that are designed and financed solely by the State of Bayern (i.e. outside of EU or Federal Government of Germany)?
- Description of VNP
 - Is VNP something special to Bayern? Do other Laender in Germany or other countries in EU have the same of similar programs?
- How much of discretion or room for self-decision do the Laender have in the agro-environment or landscape programs ?
- The relationship between the Raumordnung and Landschaftsplnung on the one hand and GAK, direct payment, and other payment schemes (such as VNP) on the other hand.
 - According to our understanding, the Raumordnung policies in Germany are concretized through a series plans at different level of governemnts: Bundesraumordnung, Landesentwicklungsplan, Regionalplan, Gemeindeplaene (Flachennutzungsplan, Bebauungsplan) (Please correct us if we are misinformed). How are these plans related to the implementation of agricultural payment schemes in and outside of CAP?
 - How are the Raumplanung and the Landschaftsplnung interrelated? What roles does the Landschaftsplnung (e.g. Landschaftsplan, Biotop mapping) play in the implementation of agricultural policies?

가. 바이에른 주의 환경 프로그램 : KULAP

- 바이에른 주 환경 프로그램 개요(KULAP과 VNP 프로그램)
 - KULAP은 2축과 관련, 통합적 개념의 농업환경정책, 하부정책으로 KULAP이나 VNP가 있음.
 - 농림부와 환경부가 나누어 관할, 바이에른 주 안에 농림부 산하 농업청 47개
 - 농업청에서 농업정책을 직접 수행하되, 법적·재정적 권한은 농림부가, VNP는 주 환경부 관할

○ KULAP 개요

- 21개 사업 코드로 분류, 사업별로 EU-연방 정부-주 정부 예산을 다양하게 조합
- 농업환경프로그램은 항상 계획 기간이 정해져 있음(현재 2014년-2020년 계획 진행 중).
- 중장기 계획 수립이 중요한 것은 예산 소요규모를 파악하고 정책 대상면적을 파악할 수 있다는 점
- 2014년~2020년 동안 10억 3,478만 유로 책정, 대상 면적은 99만 8,000ha
- 일부 프로그램은 GAK 기금에서 분담, 1축 적용면적 300만 ha 중 1/3정도가 다시 2축 적용을 받는 셈

○ KULAP 특징

- 1988년부터 시행, “환경친화적 영농 방식에 대한 보상 필요”하다는 취지에서 도입
- 특히 이 과정에서 생기는 단수 감소에 대한 보상 필요하다는 점에 착안
- 이 정책의 기초는 “강제적 규정보다 자발성이 우선(Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht)한다”
- 규제보다는 농민이 원하는 목표를 달성했을 때 보상해 주는 것이 보다 합당하다고 판단
- 과거 실적자료가 있고, 몇 농가가 몇 ha 정도 신청했는지를 알기 때문에 이를 토대로 규모 산정
- 전문기관 전망치 참고
- 농가가 참여를 원하면 특별한 전제조건 없이 들어올 수 있고, 지금까지 신청하고 받지 못한 농가 없음.
- 예산이 부족하면 다른 예산, 특히 투자지원 쪽 예산 전용해서 활용
- KULAP은 대상 지역을 특정하지 않는다는 점에서 VNP와 차이
- 납세제도로 지원할 때 정당성 확보하려면 사회가 농업에 원하는 바를 예민하게 파악하고 반영해야 함.
- 바이에른에서는 사회적 기대가 물, 토양, 기후변화, 생물다양성 집중
- 최근 KULAP의 정책 목표는 토양과 물 보호, 조사료 지원과 확대, 생물다양성, 유기농, 단백질 재배 전략, 기후 변화 등
- 정책목표에서 정책수단 도출, 2015년 정책 수단은 구체적으로 정책설계 과정에서 EU-연방 정부 지침 고려하면서, 바이에른 주의 특수성을 살려야 하므로 주 재량권 잘 살리는 것 중요

<표 19> 독일 바이에른 주의 환경 프로그램(KULAP) 정책 수단(2015년 기준)

| 기후변화 대응 | 토양과 물 보전 | 생물다양성 | 경작 경관 |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 초지, 방목지를 조방적으로 이용(양) • 탄소 배출량이 적은 비료 시비 • 수질 민감 지역에서 경지를 초지로 전환 | <ul style="list-style-type: none"> • 수질 민감 지역에서 초지를 조방적으로 이용 • 침식 방지용 띠(strips) 조성 • 간작을 해서 겨울철 녹지 조성 • 띠 조성, 멀칭 등 • 수질 민감 지역에서 과일 집약 재배 중단 | <ul style="list-style-type: none"> • 생물종이 다양한 초지 보전 • 숲 근처 초지를 조방적으로 이용 • 콩과 식물을 활용한 다양한 윤작 • 초지에 심는 꽃을 매년 바꾸기 • 숲 가장자리와 개활지에 꽃 심기 • 생물타리 갱신 | <ul style="list-style-type: none"> • 여름 방목 • 조방 사료포 복원 • 경사지 목초지 관리 • 경사지 포도 재배지 돌담 복원 • 과수원 • 조방적 어류 양식 |
| 다수 농가가 유기농으로 전환하거나 유기농을 지속하도록 유인 | | | |

○ KULAP 사례1

- 간작을 이용한 겨울철 녹화를 일부 경지에 적용한 사례

- 경종농업 지역에서는 옥수수, 감자, 해바라기 등 재배
- 구릉이 많은 지역이어서 비가 많이 오면 토양 침식 발생, 침식 방지를 정책 목표로 한 프로그램
- 작물 수확 후 침식이 발생하기 쉬우므로 돈이 안 되는 작물 심어서 침식 방지
- 다음 해 농사 대비 토양 유지효과, 이 프로그램을 이행하면 사용 기술(멀칭, 직파 등)에 따라서 ha당 100-150유로 지급
- Greening으로 돈을 받고 있는 땅에는 지급하지 않음.

○ KULAP 사례2

- 바이에른 내 유기 농산물 공급 촉진 프로그램으로서 경지 전체 적용
- 주 안에서 유기 농산물 수요량이 공급량보다 많아서 경영체 전반에 걸친 공급 촉진 목표로 정책 추진
- 이 프로그램에 참여하려면 ① EU 수준의 경영체 전반에 걸친 규정 준수, ② 본인이 가진 초지에 비례하여 사육규모 상·하한 결정
- 경종과 초지는 273유로/ha(이전 200유로/ha), 채소와 연년생 작물은 468유로/ha, 975유로/ha 지급
- 관행에서 유기농으로 전환해도 2년 동안 유기농 표시할 수 없도록 하되 기간 동안 훨씬 높은 단가 지원
- 한 필지에서 같이 받을 수 없는 정책도 있지만, 여러 정책을 같이 받을 수도 있음.
- 예를 들면, 유기 지원을 받으면서 단백질 작물 재배 지원(300유로/ha) 추가로 받을 수 있음.
- 엄청난 금액을 받을 수도 있기 때문에 정책 조합의 경우의 수를 따지는 것도 행정 차원에서 중요

나. 바이에른 주의 환경 프로그램 : VNP

○ KULAP과 VNP의 차이점

- 대상 : KULAP 수혜자는 농업인 및 관련 있는 농업인(associated farmers), VNP는 비정부 조직(NGO)도 대상으로 함.
- 면적기준 : KULAP에 지원하려면 경지면적이 3ha 이상, VNP는 경지면적 0.3ha 이상이면 지원 가능
- 선정지역 : VNP는 미리 정해진, 생태적으로 중요한 지역만 대상, 지원 전 자연보호청과 상담 먼저 실시
- 다양한 정책 수단이 있고 땅의 특성도 다르므로 가장 적합한 정책 수단 찾으려면 상담 받아야 함.

○ VNP 도입 역사

- 바이에른 주에서는 1982년 처음으로 친환경농업 지원 시작
- 1996년부터는 EU에서 재정 부담 중으로 약 50% 부담, 2015년에는 부담 비율이 75%까지 증가
- 부담금이 늘어나면서 추가 요구조건도 많아져서 농가 입장에서는 편익과 비용이 동시에 증가
- 2016년 약 18,000 농가, 3,800만 유로 지원, 대상 면적은 약 78,000ha로서 바이에른 주 전체 경지 면적의 2.4%에 해당, 환경부에서는 장기적으로 VNP 비중 6%까지 높이고자 함.

○ VNP 기본 취지

- 생태학적으로 건전한 영농을 해서 멸종위기 종을 보전, 경작지에 자라는 야생초, 새, 햄스터 등 보호
- 이를 위해서 농약 사용 금지, 시비 금지 또는 시비량 감축 등 정책 수단으로 사용

○ VNP 운영 특징1

- 지역에 따라 사용하는 방식이 다른데, 남쪽 지방은 초지 비중이 높고, 습한 초지나 경사지에서 기계를 사용하기 어렵기 때문에 초지(meadow)에서도 위험 생태 종 보전함. 반면, 북쪽 지방에서는 방목지

(pasture)에서 생태 종 보전, 내수면 어업이 많아 적절한 양식 방법을 사용, 조방적으로 양식하여 물고기 보호

○ VNP 운영 특징2

- VNP는 Modular system으로 운영하여 약 50개 다른 정책 수단 조합
- 예를 들면, 6월1일 이전까지 풀 깎지 않기(350유로/ha)³⁸ + 시비나 제초제 금지(150유로/ha) + 추가 요건(400유로/ha, 특수한 기계로 풀 깎기, 땅 놀리기, 습지 관리 등) 등 만족하면 900유로/ha 지급
- 장점은 지역 상황, 종 특성에 맞추어 최적 수단을 적용할 수 있고, Natura 2000에서 지정한 서식지와 종 등에 맞춤형으로 정책 수단 도입할 수 있다는 것
- EU 집행위원회에서는 간소화를 요구하지만 통제와 확인이 어려워 부담이 됨.

<Konigsauer Moos 지역 사례>

- 지역 내 VNP 경지를 집중시켜 놓음. 농업청(KULAP)과 환경지원청(VNP)에서 특정 지편이 어디로 들어갈지 계속 논의함.
- 한 필지서 KULAP과 VNP 동시에 받을 수 없지만 개별경영체가 필지 나누어 두 가지 지원 가능
- 컨설팅은 환경지원청, 지불은 농업청으로 일원화, 집행 권한은 농업청
- 추가 비용, 수확 감소 등을 정확하게 계산하는 일은 농림부 산하 3개 농업 기관 중 하나에서 담당, 주 정부에서 확정



○ VNP 운영 특징3

- VNP 체계가 상대적으로 복잡.
- 이 주가 구조적으로 알프스의 특이한 경관에 영향을 받고 규모가 작은 농가가 많아서 이를 맞추려면 프로그램이 복잡할 수밖에 없는 구조적 한계
- 농업인들도 복잡하다고 하지만 참여율을 보면 수용성이 높다고 할 수 있음. 특히 최근 농산물 가격이 떨어지면서 참여 의사 더욱 증가
- 농업인 교육을 받지 않아도 농업인 될 수 있지만 2-3% 정도에 불과, 교육을 받지 않아도 일부 프로그

38 주 : 지역에서만 자라는 희귀한 꽃을 보호하는 것이 목적임.

램 제외하면 정책 대상이 될 수 있음.

- VNP는 인기가 좋지만 KULAP은 세부 프로그램에 따라 예산 소진 속도가 다름.

※ 바이에른 주는 구조적으로 경쟁력 높이기 어려워 생물다양성 등 '옆으로 넓히는 방식'을 활용 중. 농산물 가격이 떨어질 때는 훨씬 안정적인 방식으로서 다른 주나 나라에 비해 농가경영이 안정적인 편.

※ 기본적으로 토지 관련 정책은 예산을 거의 다 집행. 반면 투자지원은 이전 7년 계획에서 이월되는 경우가 많아서 불용이 생길 수 있음.

○ 농지 문제

- 농지 소유자가 70만 명, 실경작자는 10만 명 정도, 농지 소유자와 이용자 간 이해관계가 다를 수 있음.

- 특히 도시 주변에는 용도 전환 가능성이 있으므로 지주와 이용자 간 이해관계가 다를 수 있음.

- 직접지불금 주면 임차료에 반영, 임차료 상승 등은 자율 시장 문제이므로 주 정부 차원에서 개입할 수 있는 바는 많지 않다고 생각함.

- 농지, 토지법에 따라 규제하기도 함. 2ha 이상 경지 판매하려고 하면 농사짓는 사람이 선매권을 지님. 이 하한 1ha로 낮추는 방안 검토 중

6. 사전학습 준비자료 : 알고이 지역 LEADER

가. 알고이 지역의 농촌개발 사례³⁹

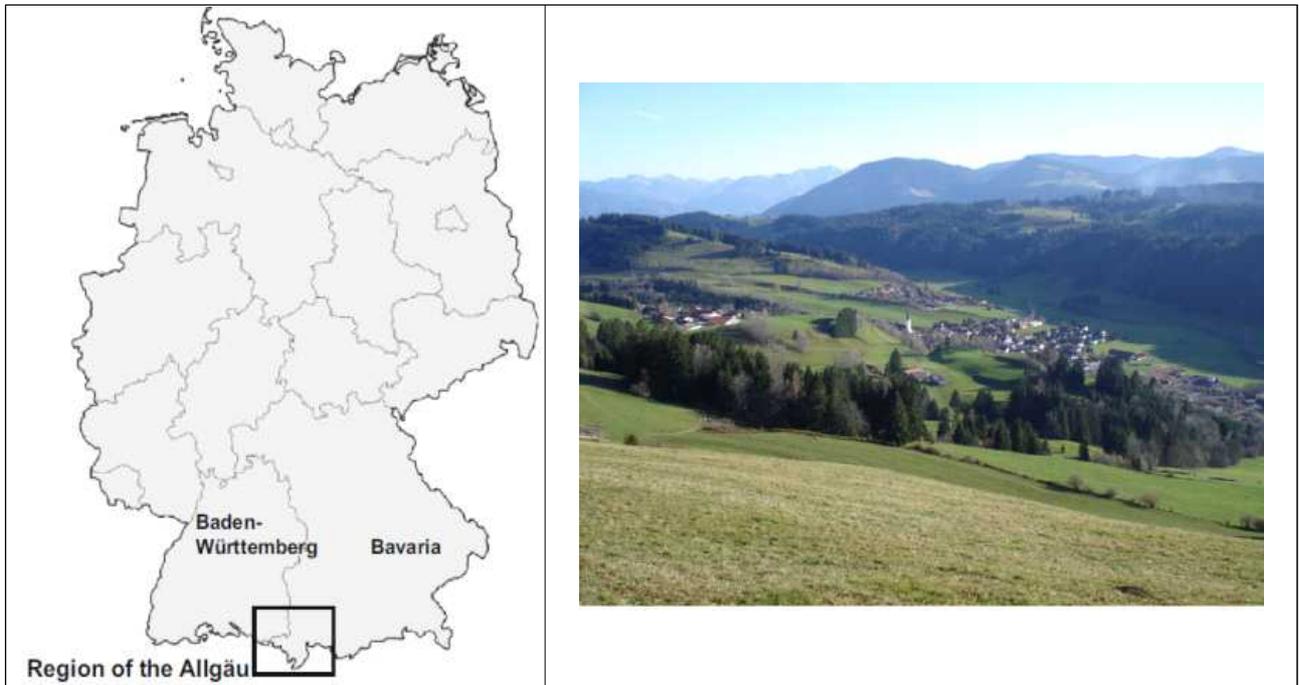
○ 알고이 지역 개관

- 면적 4,650km², 인구 645,000명(농업 4%, 제조업 32%, 서비스업 65%)
- 실업률 3.2%(독일 6.7%): 농업, 관광업, 수공업, 제조업의 균형
- 남부 산악지역, 중부 구릉지역, 북부 평야 및 낮은 구릉지역, 강수량 : 1,600mm
- 토지이용 구조 : 농업(58%). 북부 평야지역은 경축복합(옥수수, 유채, 감자, 밀 31%과 영구초지 69%). 그 외 거의 축산용 영구초지(낙농, 일부 고기)
- 평균 농가면적 55ha(35%는 임차지) : 농가의 69%가 전업농(바이에른주 46%), 남부지역은 평균 18ha
- 유기농 발달 : 농업경영체의 4.7%, 농지의 5.1% (남서부는 10% 상회)
- 농외소득 : 농가경영체의 숙박사업(오버알고이 농가경영체의 23%)
- 관광업 : 2천여 호텔, 펜션 7만 베드 제공, 평균 체류일 4.2일 (바이에른주 2.9일)
- 1985년 농업과 관광의 통합 개념(“Eco-Model Hindelang”)으로 시작
- 목적은 다양한 경작경관 유지.개선하고, 존속이 필요한 소농들의 소득을 높이기 위함.
- “농민은 관광에 엄청나게 중요한 경작경관을 유지하는 댓가로 경제적 보상을 받는다”
- 높은 생물다양성과 경관다양성 : 알고이 지역의 절반이 독일연방자연보전청의 보호필요지역으로 분류, 각 비중은 “nature reserves (8%), landscape protected areas (15%), NATRURA 2000(13%)” 구성

39 자료 : 1. 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 허남혁, 알고이 지역의 농촌개발 사례.

2. Alexander Wezell, Sabine Weizenegger, 2016, “Rural agricultural regions and sustainable development: a case study of the Allgäu region in Germany”, Environ Dev Sustain (2016) 18: 717-737.

<그림 47> 독일의 알고이 지역



○ Oberallgäu의 지역개발사업 현황

1) Von Hier : (From Here) products

- 출처 : <http://www.feneberg.de/marken/vonhier>
- 1990년대 지역 슈퍼마켓 체인(Feneberg) 시작, 반경 100km 이내 지역산 유기농산물 판매 위해 현재 300여 산물(치즈, 낙농품, 계란, 채소, 과일, 고기, 소세지, 밀가루, 빵, 과일주스, 맥주 등)을 유기농민 600명과 23개 가공사업체가 Feneberg에 공급
- 슈퍼마켓을 통해 지역의 농민과 가공사업체가 소비자와 연결되는 컨셉
- 2009년 매출액 1600만 유로, 322만 유로의 유기농민 부가가치(유기농민에게 지불된 관행산물과의 차액) 발생, 500명분 일자리 창출

2) LandZunge : the taste of the countryside

- 출처 : <http://www.landzunge.info>
- 농민생산자와 레스토랑 셰프와의 네트워크, 레스토랑에서 기준 이상의 지역산물 사용 장려
- 2001년 시작, 레스토랑은 최소 3가지 메뉴를 지역인증 생산자의 소고기와 치즈 사용해야 함(맥주와 소프트드링크도 사용)
- 잡지 발행 : 네트워크 구성원 소개. 사회적 측면 강조(교류증진)
- 현재 80개 레스토랑 참여, 상위범주인 LandZunge Plus도 만들어지고 품질관리는 외부기관 위탁하는 재단 설립

3) Allgauer Alpgenuss : eating on mountain pastures

- 출처 : <http://www.alpgenuss.de>
- Alpen : 목동이 여름에 머무는 산막, 이곳에서 간단한 식사와 낙농품을 먹을 수 있음

- 산막에서 지역산물 사용 증진위한 프로젝트(LandZunge와 유사)
- 40여 Alpen 참여 : 네트워크 참여의 기준 설정, 지역신문과 협력협약 체결

4) Allgau brand : an initiative for sustainable development by local stakeholders

- 출처 : <http://extranet.allgaeu.de/marke>
- 2011년 Allgau GmbH 설립(유한회사), 이사들은 지역의 시장, 관광협회 대표자, 산업계 대표자로 구성
- 주요목적 : 관광관리(신관광전략 개발), 입지관리(지역클러스터 개발, 혁신체계 발전, 사업체 창립 등), 알고이 브랜드 관리
- 알고이 브랜드 참여자 : 관광 관련 기업, 단체, 지역사업체, 먹거리 생산자 등
- 지속가능성 6대 기준 설정 : (1) 경제적 기준(1. 지역경제 속에서 기업의 중요성), (2) 생태적 기준(2. 에너지 이용과 기후대응, 3. 원료 증빙), (3) 사회적 기준(4. 파트너와 공급자의 책임, 5. 교육과 훈련, 6. 규칙과 규범의 존중)
- 6대 기준 중 4개 이상 충족 시 참여가능, 2년 간 성과평가
- 농산물 및 가공품에 대해서는 각 품목별 세부 품질기준 적용(예시. 우유는 유전자 조작사료를 먹지 않은 소가 생산해야 하고 오메가3 함유량이 지방 100g당 0.9g 이상)
- 최근 들어 지속가능한 야외활동에 대한 품질기준 제정, 이를 준수하는 사업체에 브랜드 부여
- 511개 농가민박 조직인 Mir Allgauer⁴⁰가 2015년 알고이 브랜드 참여

○ Oberallgäu의 지역개발 필요성⁴¹

- 농촌의 변화가 내생적 잠재력으로는 이뤄지기 어렵기 때문에 지역의 여러 부문을 대표하는 다양한 커뮤니티 그룹의 참여와 이해를 조정하고 협의하는 협력적 거버넌스 농촌지역에 필요
- Immenstadt 자치시(kreisfreie stadte)에 있는 "Regionalentwicklung Oberallgäu" LAG(funded through LEADER rural development programme)와 인터뷰

○ Oberallgäu의 지역개발 방향

- 기본 통계사용 SWOT분석 전략도출
- "자연, 생물 다양성, 환경 보호 및 풍경", "문화 지역 정체성", "농업, 임업 및 지역 제품", "농촌 관광", "비즈니스, 노동 및 금융", "인구 통계학, 교육, 사회 문제", "거주 개발, 일차 의료, 삶과 트래픽의 품질", "기후 변화와 에너지", "지역 관리 및 네트워킹을 위한 프로젝트 발굴" 등

○ Oberallgäu의 지역개발 방법

- 리모델링(Building on what already exists!)
- 최적의 참여 보장(동시에 가능한 적은 수의 참여자)
- 종이전략이 아닌 구현으로 (Not just a strategy on paper work , but always retain the later implementation in view!)
- 지역발전전략의 지역사회 공유 Full transparency in the elaboration of the local development strategy through documentation and communication!
- 2007년-2013년 (프로젝트수 84개, 1억39백만 유로)
- 현재 71개시 회원 보유, 29개시 회원 포함, 42개의 경제적, 사회적 파트너 (2014년 10월) 보유

40 자료 : <https://www.allgaeu-urlaubaufdembauernhof.de>

41 자료 : 1. <http://www.regionalentwicklung-oberallgaeu.de/>
2. Lokale Entwicklungsstrategie 2014-20 (지역개발보고서)

○ Oberallgäu의 지역개발 목표

- 목표를 기준으로 가치인식, 평가기준, 프로젝트 분류
- 지역개발 4가지 목표와 15가지 실천사업
- 세부내용

| |
|---|
| <p>◆ 지역개발 목표1: 지역경쟁력강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 농업임업의 지역 내 가치사슬 포함, 관광의 지역 내 가치사슬 포함 - 토지관리, 품질, 숙련된 기술로 인한 비즈니스 경쟁력 강화, 자연환경 사람들에 기반한 브랜드 개발 <p>◆ 지역개발 목표 2: 환경보호 기후변화와 생물종다양성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자연과 경관보전, 환경교육과 민감한 생물의 보전 - 자원보전을 위한 지역사회 활동 기여, 친환경에너지, 경관 <p>◆ 지역개발 목표 3 : 삶의질 증가와 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 모든 연령에게 매력적인 지역, 자원봉사와 참여 - 지역의 대표적인 문화, 역사정체성 보전을 위한 지원, 지도, 자문서비스 개발 <p>◆ 지역개발 목표 4: 지역관리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 품질관리를 통한 참여그룹 개발, 창조적인 환경 제공 - 프로세스의 체계화, 새로운 이벤트, 보다 효과적인 커뮤니케이션 을 통해 시민참여 향상 - 오버알고이내 다른 지역과의 협동 |
|---|

○ Oberallgäu의 지역개발 추진전략

- 21개 프로젝트 시행(리더프로그램, 추가자금지원, 사업자로 참여)
- 인식확산(관광형 지역개발, 강의와 세미나, 이벤트)
- 품질평가(품질제어 프로젝트)

○ Oberallgäu의 다양한 LEADER 프로젝트와 평가 기준

- 필수조건) 목표준수, 지역 혜택, 환경을 돌보는, 혁신적인, 시민사회이해관계자의 참여 정도, 인구기준, 기후변화 억제 기여
- 추가기준) 지역 기여, 지속가능성, 위치, 관광전략, 브랜드 전략 등 (알고이11에 따라)
- 프로젝트 세부 사항특성 : 예를 들면, 대중 교통으로 가능, 휠체어 접근성 제고 등

<표 20> 독일의 알고이 LEADER 프로젝트

| 전략/프로젝트 | 목표 | 세부내용 |
|----------------------|-------------------|---|
| 지역개발 목표1: 지역경쟁력강화 | 농업임업의 지역내 가치사슬 포함 | 지역유기농박람회 숲과 목재의 네트워크 유제품 브랜드 강화 유기농 가공 양봉업과 관광협력 사슴고기 마케팅 지역사료를 이용한 축산 지역제품 이벤트 |

| 전략/프로젝트 | 목표 | 세부내용 |
|-------------------------------------|--|--|
| | | 축산을 위한 연구 |
| | 관광의 지역내 가치사슬 포함 | 하이킹과 사이클링 품질관리 지역인증제 작은농장주 지원 개인소유자의 네트워킹 고품질관광 자전거 및 산악자전거 Radfernroueten |
| | 토지관리, 품질, 숙련된 기술로 인한 비즈니스 경쟁력 강화 | 전문가 지원 품질제고를 위한 교육 디지털화 |
| | 자연환경 사람들에 기반한 브랜드 개발 | 강유역 자연공원 방문자관리 스포츠와 관광연계 고산도로 산책로 산악센터 공원센터 야외스포츠시설 |
| 지역개발 목표 2 : 환경보호 기후변화와 생물종다양성 | 자연과 경관보전 | 환경교육이니셔티브 서식지 환경교육 생물종 지원 과일나무 전정 자격증 |
| | 환경교육과 민감한 생물의 보전 | 생태통로 관리 Außerfernbahn 재평가 |
| | 자원보전을 위한 지역사회 활동 기여 | EARTHSHIP 건물 Interkommunaler Gewerbeflächenpool 단체행동계획 |
| | 친환경에너지, 경관 | 신재생에너지 구현연구 상호작용 에너지 기후투어 호텔과 레스토랑에 대한 에너지 기후환경계획 조치 에너지 컨설팅 |
| 지역개발 목표 3 : 삶의질 증가와 강화 | 모든연령에게 매력적인 지역 | 다세대마을 청소년 문화워크샵 건강한 알고이 네트워크 젊은이와 노인을 위한 회의장 세대간연계 상담 |
| | 지역의 대표적인 문화, 역사 정체성 보전을 위한 지원, 지도, 자문 서비스 개발 | 오버알고이 문화와 만남 사회농업네트워크 통합개념 측정 |
| | 전통과 문화 보전을 위한 자원봉사와 참여 | 알고이졸업장 로마도로 |

| 전략/프로젝트 | 목표 | 세부내용 |
|---------------------|--|--|
| | | 박물관네트워킹과 교육 |
| 지역개발 목표 4 : 지역관리 | 포괄적 품질관리를 통한 참여그룹 개발 | LAG 관리 |
| | 창조적인 환경 제공 | LAG에 의한 지역 아이디어 관리 |
| | 프로세스의 체계화, 새로운 이벤트, 보다 효과적인 커뮤니케이션 을 통해서민 참여를 향상 | 젊은 사람들을위한 시민의 참여를 지원 청소년의회 커뮤니케이션 컨셉 |
| | 오버알고이, 다른 지역과 의 협동 | 개발네트워크 프로젝트 알고이 협력사업 |

○ Oberallgäu의 LEADER+ 프로젝트 사례⁴²

□ 농촌관광

- 숲과 사람들 : Kempter 숲을 레크레이션 용으로 개발
- 감각의 공원 아동과 청소년 및 아동 부모-클리닉에 대한 물리 의학 및 재활(로이스바그너제덴, 25만 유로 지원)
- 100년 전 농부의 산에서의 생활 (Immenstadt 시, 94만유로 지원)
- 성제임스 길에서의 사색과 명상 (지자체 만2천유로 지원)
- 호텔스터디(Immenstadt시, 22만유로 지원)

□ 지역마케팅

- 알고이허브농장(알고이허브랜드단체, 795유로 지원)
- 우드파크하우스(노인드인들의 주택지에 목재 주차장 조성, 게마인데 Wildpoldsried., 19만9천 유로 지원)
- 알고이알페누스 (Allgäu Alpgenuss) 알프스 지역의 생산제품 관리, 브랜드화(클럽레지오 5만 유로 지원)
- LandZunge(지역의 맛) 쉐프와 연계한 지역농가 농산물 유통 (웨스트알고이 리더+ 6만 유로 지원)

□ 지역경제

- 외래 간호 협회의 협력 및 네트워킹 (간호 협회 줄츠 베르크, 177유로 지원)
- 마을가게(Dorfladen)지원 식료품점 운영 (Altusried시 218유로 지원)
- 목제박람회 알가우 (Holzforum Allgäu eV, 565유로 지원)
- 마녀시장관광과 여가를 제공하는 자연건강재료, 인형극장, 마법, 마녀춤, 게임등 운영 (Markt Buchenberg 10,435유로 지원)

□ 지역문화활동

- 다국적 성제임스길 (문화유산으로 오스트리아와 스위스 간 연결된 순례길을 위한 다른 나라와 협력 프로젝트, 인터페이스, 관광.문화 .영성의 연계, 품질관리기준 수립, 순례자가이드 인증 등, 60.053유로 지원)
- 현수교연구(세계대전이후 등산객, 보행자 자전거 이용자에 의해 사용된 현수교 복원 위한 연구, Markt Altusried, 8065유로 지원)
- 버려진 고성 자원화 Burgenregion Allgäu-Oberallgäu(로컬액션그룹 (LAG) 지역 개발, 136,800유로 지원)
- 125년된 극장에서 하는 여름 연극 아카데미(Theaterfreunde Altusried eV 18,872유로 지원)

45 자료 : <http://www.regionalentwicklung-oberallgaeu.de/laendlicher-tourismus-plus.html>

□ 협력사업

- 성제임스 걷는길(국가간 협력)
- 알고이허브농장(알고이 내 허브농장간의 협력)
- 지역의 맛(식당과 농가 연계)
- 알고이알프스(140여개의 지역제품 브랜드 마케팅, 인터넷 판매)
- 알고이 지역개발 아이디어 공모전 (LAG 50,000 유로 지원)

○ Regionalentwicklung Oberallgäu LAG의 지역개발 지원프로그램 이외의 역할

- 여행안내 (알고이, 오버알고이, 다른 지역)
- 세미나
- 이벤트
- 국제인턴
- 국제협력

○ 종합 정리

- 다른 사업들도 많이 있음. 에너지 관련해서 EZA(알고이 에너지환경센터)설립, 재생가능에너지 생산 위한 에너지마을사업 등
- 언급한 사업 중 3개 사업은 LEADER 프로그램 초기단계 또는 첫째 적용
- 2007년~2013년 170개 LEADER 사업이 알고이 지역에서 시행
- 바이에른 주와 비교하면 알고이 지역은 협력사업의 비중이 높음(VitalZunge⁴³: 급식업에서 로컬푸드 식재료 사용을 위한 프로젝트, In.Silva: 소규모 산주들의 산물을 모으는 프로젝트)
- 사업의 성공요인 : 협력의 필요성, 네트워크의 중요성, 장기적 관점(오랜 기간 동안 축적되는 지식.아이디어.경험의 교류), 상호학습, 역량강화 등
- CAP의 일반적인 문제점 : 보조금 의존성을 지속시킴으로써 농업의 혁신을 가로막을 수 있다는 점 우려

43 자료 : <http://www.vitalzunge.de>

7. 사전학습 준비자료 : 독일의 농정

가. 독일의 개요⁴⁴

○ 경제 구조

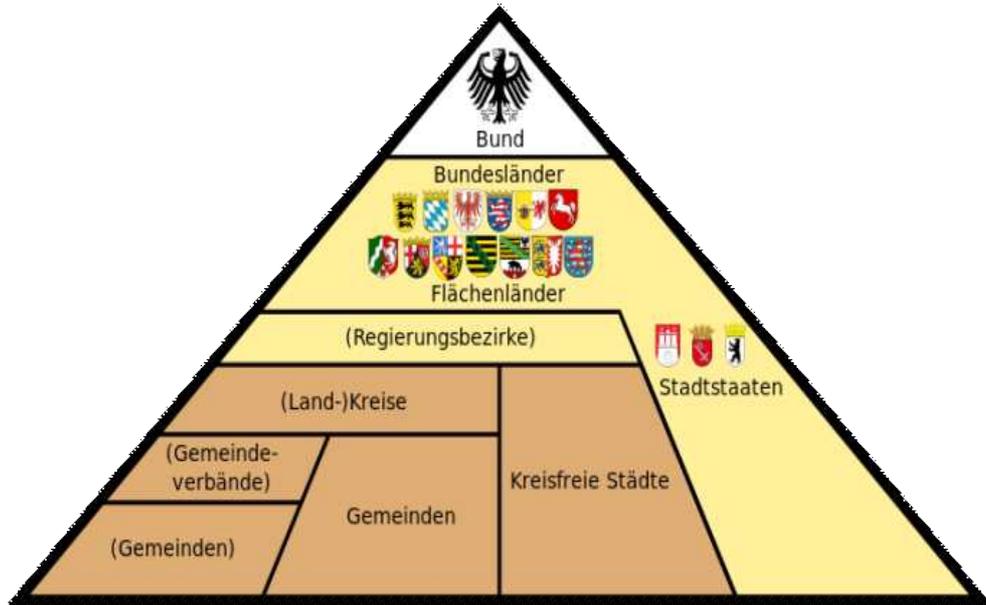
- 인구 : 약 8200만 명
- 2000년대 중반 이후 견조한 성장률(1~1.5%)과 낮은 실업률(5%), 특히 낮은 청년실업률(7.4%)
- 경제구조와 대외의존도
 - 농업 부가가치 150억 유로 GDP의 0.55%
 - 서비스업 비중 제일 높지만 제조업이 비중(25%)이 선진국 중 가장 높은 편
 - 대외의존도도 선진국 중 가장 높음(85%)
- 라인강 자본주의(사회적 시장경제), 생산물 시장 :강력한 반독점규제, 산별노조에 의한 임금교섭
- 사내 노사관계 : 기업차원에서의 노동자와 경영진의 공동결정제도(Mitbestimmung)
- 감독이사회와 종업원평의회
- 인력양성: 기업 및 상공회의소 주도의 듀얼 시스템에 의한 직업교육
- 사회보장: 임금에 기반한 사회보험 중심의 복지체계
- 금융 :민간 은행 이외에 공공은행과 협동조합은행의 발달
- 혁신 : 공공연구소를 매개로 하는 산학연 연계에 의한 혁신체계

○ 정치 체제 : 연방정부(연방제, 양원제, 내각책임제)

- 연방제 : 16개의 주
- 헌법에서 연방의 입법권이 명시되지 않은 영역에서 임무 가짐.
- 각 주별로 주 헌법이 있고, 주 헌법 제정이 연방 헌법 제정보다 선행
- 인구 : 최대 노르트라인 베스트팔렌(1800만), 최소 브레멘(66만), 도시 주(베를린, 함부르크, 브레멘) 제외하면 200~500만 정도
- 양원제
 - 하원(연방의회)은 정당투표에 의해서 의석 배분
 - 상원(연방참사원)은 각 주별로 정해진 의석을 주정부 구성원이 채움(간선)
 - 헌법이 정하고 있는 상원의 동기가 필요한 법률에 대해서 개헌, 주정부의 재정에 영향을 미치는 사안, 주정부의 조직과 행정에 영향을 미치는 사안
- 연방정부: 하원에서 선출되는 총리가 조직한 내각

44 자료 : 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 이명헌, 독일의 직접지불제도.

<그림 48> 독일의 연방-지방 정치체제



- 정치 체제 : 주정부(Land, 단원제, 내각책임제)
 - 단원제, 내각책임제, 비례대표제, 주정부 각료는 직업정치가
 - 행정 수행을 위해서 행정구(Regierungsbezirk) 두고 있고 선거단위는 아님(바이에른의 경우 7개)

- 정치 체제 : 기초자치단체(시-군(Stadt, Landkreis) 및 면(Gemeinde, Stadtbezirk))
 - 주별로 조직방식에 차이
 - 바이에른 주의 경우 시(Stadtrat)-군(Kreistag) 의회는 비례대표로 선출
 - 시장(Oberbürgermeister)-군수(Landrat)는 직선
 - 면은 면회의(Gemeinderat) 비례대표 선출하고 면장(Bürgermeister)은 간선
 - 바이에른 주, 쉬바벤 행정구 내에는 시 및 군 14개

나. 독일의 농업 현황

- 농지면적
 - 전체 28.5만 경영체가 1,700만 농용지 ha 이용, 경영체당 평균 59ha 보유
 - 남북에 따라 규모 차이가 커서 바이에른 등 남부 주 30ha 규모인 반면 북부 니더작센은 65ha, 구동독 지역은 150~250ha
 - 경영체 당 농업취업자수나 생산가치를 보더라도 남부는 소규모 가족농, 북서부는 중대규모 가족농, 구동독지역은 소규모 기업형농

- 가축사육 현황
 - 바이에른 주는 젓소 사육경영체가 매우 많으나 전국 평균에 비해서 소규모

<표 21> 독일의 주요 주별 농업구조 지표

| 지표 | 단위 | 독일 | 바이에른 | 바덴-뷔르템 베르크 | 니더작센 | 작센 | 브란덴부르크 |
|--------------------|-------------------|----------|---------|---------------|---------|--------|---------|
| 인구 | 천 명 | 80.524 | 12.520 | 10.569 | 7.779 | 4.050 | 2.450 |
| 면적 | km ² | 357.168 | 70.550 | 35.751 | 47.614 | 18.420 | 29.486 |
| 인구/km ² | 명/km ² | 225 | 177 | 296 | 163 | 220 | 83 |
| 농업취업자 | 천 명 | 622 | 144 | 68 | 101 | 32 | 29 |
| 농림수산업 생산가치 | 백만유로 | 19.980 | 3.760 | 1.922 | 3.241 | 952 | 988 |
| 5ha이상경영체 | 천 | 285 | 93,3 | 42,4 | 39,5 | 6,3 | 5,4 |
| 평균농용지면적 | ha | 58,6 | 33,6 | 33,5 | 65,6 | 143,9 | 243,3 |
| 농용지 | 천 ha | 16.699,6 | 3.136,2 | 1.422,5 | 2.590,9 | 906,6 | 1.313,8 |
| 경작지 | 천 ha | 11.875,6 | 2.065,6 | 834,2 | 1.880,0 | 716,0 | 1.025,2 |
| 초지 | 천 ha | 4.621,0 | 1.057,0 | 538,1 | 691,6 | 185,0 | 284,0 |
| 조건불리지역 | 백만 ha | 9,42 | 2,12 | 0,92 | 1,56 | 0,35 | 1,19 |
| 육우사육경영체 | 개 | 157.764 | 52.057 | 18.488 | 22.502 | 7.284 | 4.420 |
| 젖소사육경영체 | 개 | 79.537 | 36.615 | 9.157 | 11.393 | 1.401 | 741 |
| 돼지사육경영체 | 개 | 27.100 | 5.900 | 2.600 | 6.900 | 200 | 200 |
| 육우두수 | 천 두 | 12.685 | 3.242 | 1.007 | 2.635 | 503 | 561 |
| 젖소두수 | 천 두 | 4.267 | 1.218 | 342 | 838 | 188 | 162 |
| 돼지두수 | 천 두 | 28.097 | 3.356 | 1.887 | 8.824 | 645 | 786 |
| 우유생산량 | 천 톤 | 31.374 | 7.934 | 2.317 | 6.459 | 1.688 | 1.387 |

다. 독일의 농업정책

○ 정책의 층위

- EU정책 : 직접지불(지주 1)은 EU 설계, 농촌발전 프로그램(지주 2) EU기준과 주정부 설계 및 자원배분
- 연방정책 : 사회보장정책(전국적), 연구개발 지원(전국적), 공동임무(연방-주정부 협의 거버넌스)
- 주정부 : 공동임무, 독자정책

○ 연방 정부와 주 정부의 농업정책 협치

- 공동임무로서 중앙정부와 주정부의 협력 거버넌스 사례
- 공동임무 '농업구조 및 해안보존 개선(GAK)'
(Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes")
- '공동임무 농업구조 및 해안보존 개선에 관한 법률'(1969년 제정)이 법적 기초

- 임무의 목적, 정책수단, 기본계획의 내용과 수립, 계획위원회의 구성과 의결 방법을 정하고 있음

○ GAK 제도의 개요

- 연방정부는 주정부 '농업구조 개선'의 임무 수행에 협조하도록 규정
- 독일헌법의 기본정신은 연방정부와 주정부가 각자의 임무를 구분하여 각자 입법, 행정, 재정 책임
- 91a조는 그러한 기본원칙에 대한 명시적 예외로서 두 영역인 지역구조개선과 농업구조 및 해안보존 개선, 이 영역에서 주 정부 임무 완수를 위해서 연방이 협동(mitwirken)할 것을 정함.
- 세부내용은 다음과 같음.

- (1) 연방은 주의 과제수행에 있어서 해당 과제가 국가전체에 중요하고 생활관계의 개선을 위하여 연방 협력이 필요한 경우(공동과제)에 다음 영역에서 협력한다
 1. 지역 경제구조의 개선
 2. 농업구조 및 해안보호 개선
- (2) 이 공동과제 및 조정의 개별 사항은 연방참사원의 동의를 받는 연방 법률로 상세히 규정한다.
- (3) 연방은 제 1항제 1 호의 경우 각주에서의 지출의 2분의 1 을 부담한다. 제1항제2호의 경우에는 연방은 최소한 2분의 1 을 부담한다. 연방의 부담률은 모든 주에 대해서 일률적으로 책정한다. 자세한 사항은 법률로 정 한다. 자금의 조달은 연방 및 주의 예산안에 확정되어야 한다.

○ 법률의 구성

- 1조 : 공동임무 수행을 위한 정책수단
- 2조 : 일반원칙
- 3조 : 지원방식: 보조금, 융자, 이차보전, 보증 제공
- 4조 : 연방과 주 공동계획
- 5조 : 기본계획의 내용
- 6조 : 계획위원회
- 7조 : 기본계획 제안
- 8조 : 기본계획 결정 후의 절차
- 9조 : 기본계획 집행
- 10조 : 연방 예산 지급
- 11조 : 연방자금의 환불과 이자계산
- 12조 : 발효

○ 정책수단(1조)

- 농림업 생산 및 노동조건 개선 : 농림 경영체의 합리적 구조화, 시장 및 입지적응적 농업, 자연적 입지 불리점 균형화, 농민적 가족경영에 대한 특별한 고려 하에서 전체 농림업에 의미있는 기타 수단
- 농지 소유 정리 및 농촌공간 형성 : 경지정리법(Flurbereinigung)에 따른 농업구조 개선 수단, 지속적으로 역량 발휘 가능한 자연수지(自然收支: Naturhaushalt)확보를 위한 수단 포함
- 농림경영체 건축물 용도변경
- 물관리 및 재배시설(kulturbau-technisch)
- 농림수산 시장구조 개선
- 해안보존

- 위의 수단의 수행을 위한 사전계획(Vorplanung)

○ 공동계획(5조)

- 매 회기연도 수행할 정책을 그 정책목표와 지원방식 주별로 명시
- 차년도와 계획기간 동안 연방과 주가 지출할 예산 명시
- 수급자격, 지원방식, 지원액 결정방식 등

※ 연방정부 예산의 주별 배분은 2000년 계획위원회에서 정해진 비율에 따라서 이루어지고 있음.

○ 계획위원회(PLANAK)(6조)

- 구성 : 연방농림부 장관(의장), 연방재무부 장관, 16주 대표 각 1명의 장관
- 의결 : 연방의 두 장관 찬성과 16개 주 중 과반 찬성 동시 필요

○ 계획수립의 준비(7조)

- 주정부는 매년 3월 1일까지 연방농림부에 기본계획에 포함시킬 정책사업(Massnahmen) 제출
- 그 계획에는 사업 종류와 규모, 사업별로 예상되는 비용 명시
- 사업의 경제성과 합목적성 근거
- 연방 농림부는 주 정부 사업안과 자신의 제안을 계획위원회에 의결 위해서 제출

○ 기본계획의 집행(8조, 9조)

- 계획위원회는 확정된 기본계획을 연방 정부와 주 정부 통지
- 각 정부는 내년도 기본계획 집행에 필요한 사항을 각자의 예산 안에 반영, 집행은 주의 임무
- 주 정부는 연방 정부와 연방상원의 요구가 있을 때 집행상황과 공동임무의 일반적 상황에 대해서 통지 (unterrichten).

○ 연방의 예산지원(10조)

- 연방의 지원율은 각 지원사업별로 60%이며 해안보존은 70%

○ 농정전달체계 : 서북부의 경우 농업회의소(Landwirtschaftskammer) 사례

- 제도적 기초 : 쉘레스비히-홀스타인, 노르트라인-베스트팔렌, 니더작센 주 등에서 주법(州法)으로 제도화
- 의무가입제 : 농업 등 관련 업종('녹색 직업') 종사자
- 임무 : 정부 정책 집행(직접지불제, 동식물 방역, 농산물 관련 소비자 보호), 직업교육, 기술연구, 경영 컨설팅, 농업노동자 사회경제적 자문
- 재정 : 회비, 중정부의 기여금(행정업무 수행에 대한 수수료), 서비스 용역
- 조직 구성
 - 회의소 회의(Kammerversammlung) : 회원 선거로 선출(니더작센 주의 경우 138명), 경영주와 노동자 그룹으로 나누어 선출
 - 회장(Präsident) : 회원 투표로 선출, 회의소 회의 의장, 소속공무원 감독
 - 이사회 : 회의소 회의에서 합의 또는 선출
 - 사무총장(Direktor) : 이사회 임명, 소속공무원 지휘, 회의소 회의 구성원 아님
- * 니더작센 주 직원 약 2,500명, 주정부 예산 7,350만 유로
- 농업회의소 연합회(Verband der Landwirtschaftskammer)

○ 대부분의 주 : 주 정부 농림부 산하 조직(바이에른 주의 경우 (Freistaat Bayern (2015) Haushaltsplan 2015/2016)

- Landesanstalt (농업기술원과 유사) :연구, 컨설팅, 교육, 집행
- 농업청(Amt für Landwirtschaft) : 47개, 각종 지원 프로그램 집행(직불)
- * 바덴-뷔르템베르크 주의 경우는 군 정부(Landrat) 기관
- 농촌발전청 : 7개
- 농업학교 : 5개 농업학교, 4개 고급농업기술학교, 5개 농업기술학교(전후방 산업)
- 식품 competence center, (자연자원)기술지원 center, 농업행정학교

라. 바이에른 주의 농업정책과 직접지불제

○ 직접지불제(Pillar 1)

- 2014년 개혁과정에서 바이에른 주가 주장 또는 지지한 정책방향
- 매년 약 11억 유로 예산 규모, 경영체 농업소득의 약 40%에 해당 (<http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/092679/index.php>)
- 50ha 규모의 농가가 평균적으로 받는 직접지불금: 17,880 유로
- 소규모 가족농에 대한 지원강화 : 청년농 지불, 최초 46ha에 대한 지불단가 우대
- 청년농 지불 : 국가 총 직불예산의 1% 할당, 수급 조건 단순화
- 녹색 지불 : 조건 단순화
- 소규모 농가 생태학적 우선순위 면적(경지의 5%) 확보 의무 면제(66% 농가)
- 재배 다각화에서도 소규모 농가의 의무 완화(57% 농가 경작체계 변경 불필요)

<그림 49> 독일 바이에른 주의 직접지불금 비중

Prämienschätzung für Betrieb mit 50 ha inkl. Junglandwirteförderung



○ 농촌발전 프로그램(Pillar 2)

- 매년 약 5 억 유로 규모

- 정책 목표와 수단체계
- EU 차원에서는 농촌발전정책과 관련하여 6대 우선순위 제시, 각 회원국으로 하여금 그 중 적어도 4개에 기초하여 국가별 농촌발전 기본계획 수립하도록 함⁴⁵
- 지식이전과 혁신 육성, 농업경영체 경쟁력 제고, 식료 연쇄 조직 지원, 농림업 관련 생태 시스템 (ecosystem) 회복, 보존, 개선/자원 효율성 강화, 저탄소 및 기후변화 대응능력 제고, 농촌지역 사회통합, 빈곤퇴치, 경제발전 지원 등
- 여기에 상응하는 바이에른 주의 중점 영역과 정책수단의 체계는 아래 표와 같음

<표 22> 독일의 바이에른 주 농촌발전 정책 : 2014년~2020년의 정책목표와 수단 체계

| 상위목표 | 혁신 | 환경보호 | 기후변화 완화 및 적응 |
|---------------------|-------------------------------|--|---|
| 유럽 농촌발전 정책 목표 | 농업의 경쟁력 | 자연자원의 지속가능한 이용과 기후보호정책 | 농촌지역의 균형잡힌 공간 개발 |
| 유럽 농촌발전 중점 영역 | -경쟁력, 수익성 | -생태계 회복, 유지, 개선 -CO2 적은, 기후안정적 경제로의 자원효율적 전환 | -사회적 통합, 빈곤퇴치, 경제발전 |
| 정책수단과 예산 (단위 백만 유로) | -농업투자지원(466) -유럽 혁신파트너쉽(7) | -경작경관 프로그램(781) -계약자연보호 프로그램(268) -조건불리지역 지불(776) -유기농업(412) -시장구조지원(80) | -다각화(11.5) -인프라 프로젝트(인구희박지역 기초자치단체(간)도로망) -촌락 개선(584.5) -LEADER(157) |

자료 : Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2015), "Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum in Bayern 2014 - 2020".

○ 주요 재원

- 2014년~2020년까지 약 35억 유로, 그 중 15억 유로는 유럽 농촌발전 프로그램 예산, 나머지는 주 정부, 위에서 언급한 공동임무, 기초자치단체 예산
- 예산 면에서 중요한 프로그램은 경작경관, 조건불리, 촌락개선, 농업투자지원 등, 경작경관 프로그램 (KULAP)⁴⁶

○ 정책목표

- 온실가스 감축, 토양 내 CO2 저장자 유지
- 지하수 및 표층수 보호, 토양침식 방지
- 생물학적 다양성 유지 및 지원
- 야생동물 및 서식 공간 확보
- 조류 먹이공급 개선
- 지역특색 있는 경작경관 유지
- 동물친화적 축산

45 주 : '유럽농업발전 네트워크'의 홈페이지에는 회원국들의 농촌발전정책의 구체적 프로그램(118개)의 데이터베이스가 제공되고 있음.

자료 : <http://enrd.ec.europa.eu/en/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020>

46 자료 : BSMEL(2015).

○ 지원대상

- 기후보호 : 초지 광물사료 시비 포기 및 두수 제한, 비료 주입식 시비(배출가스 감축), 경지의 초지화
- 토양 및 수질 보호 : 민감지역 내 비료 및 농약 포기, 물과 침식방지용 지편(stripe) 설치, 간작작물 이용한 겨울 녹화(綠化), 침식 완화하는 멀칭-스트라이프-직파방식, 수질 민감지역에서의 집약경작 포기
- 생물학적 다양성: 종이 다양한 초지 유지, 임지주변의 조방적 초지이용, 단백질 작물이나 재래식물을 이용한 다양한 윤작체계, flower stripe
- 동물보호: 여름철 방목, 사일리지 방식 포기를 통한 조방적 사료 획득, 경사초지 별초, Behirtung von Almen und Alpen(고산 방목), 경사지 포도재배, 경사지 포도밭 돌담, 분산 조방적 과수 유지, 조방적 연못 이용 등

○ 지원단가(ha 당) : 의무기간 5년

- 경지는 54~920 유로, 초지는 30~650 유로, 연못은 200 유로, 동물보호는 50유로(대동물 단위)

마. 바이에른 주의 계약형 자연보호 프로그램(VNP)

○ 환경소비자보호부 관할

- 대상지역 : 생태적으로 특별한 가치가 있는 지역으로 지정된 곳에 국한함
- 보호구역, 보호 Biotop, 유럽 보호구형 (Natura 2000), 바이에른 Biotop연합 BayernNetzNatur 토지
- 집행 : 신청과 지불은 농업청이 하지만, 사전에 일선 자연보호청(unteren Naturschutzbehörde)과의 협의와 동의 필요

○ 정책목표

- 농업경관 내의 종 및 생활공간 다양성 유지와 개선
- 유럽 보호구역 Natura 2000 및 바이에른 Biotop 협회의 'BayernNetzNatur'의 구축 및 유지
- 지속가능한 자연투입산출 관계 및 기후보호
- 멸종위기 종 보호 고려한 동식물 생태계 유지와 발전
- 자연 및 경관의 다양성, 독특성, 아름다움 유지와 발전
- 지속가능한 농업경영에서 발생하는 추가적 비용 또는 소득손실 보상

○ 지원단가(ha 당) : 의무기간 5년

- 경지는 130~1045 유로, 초지는 150~1920 유로, 연못은 490~590 유로

○ 조건불리지역 지불(Ausgleichszulage)

- 정책목표 : 조건불리지역에서의 지역적합형 농업 유지, 경관유지
- 지원대상 : 조건불리지역내 농지 (휴경지 제외). 바이에른 농지의 60%
- 지원단가(ha 당)는 지역의 기후, 토양 조건에 따라서 차별화
- 조건불리 농업지역 : 초지 25~200 유로, 기타 25~100 유로
- 산지지역 : 기본 42~200 유로, 1000 m 이상 고산지역 200 유로, 최초 10ha는 25 유로 추가지급
- 소규모 지역 : 25~100 유로

8. 사전학습 준비자료 : 독일의 국토공간 관리체계와 농촌공간계획체계 그리고 다기능 농업프로그램과의 관계⁴⁷

<사전학습 질문지>

- 다기능농업 프로그램은 공간계획체계의 어느 지점과 연동되어 있나요?
 - 예를 들어 F-PLAN이나 B-PLAN의 토지이용계획이 직불유형 결정, 직불대상지의 결정, 직접지불금액의 결정한 것과 관계가 있는지?
 - 아니면 außenbereich (주변부)의 경우 특정한 계획이 없이 직접지불금과 유형을 결정하는지?
- 독일의 경관관리계획의 단계중 다기능농업 프로그램에 영향을 미치는 것은 어떤 것이 있는지? 어떻게 연계되어 있는지? (사례)
 - 특히 경관협정(Veragliche Regelungen-인센티브)과 직접지불제도는 유사할것으로 보이는데 어떻게 연계되어 있는지 공통점과 차이점은 무엇인지? 지원체계는 어떻게 다른지? 중복여부는 어떻게 관리되는지?
- 국토계획체계- 경관계획체계 - 농촌계획- 다기능농업 프로그램은 어떤 관계를 가지고 있는지? Regionen Aktiv 모델지역은 어떤 계획 체계속에서 추진되는지?

가. 독일의 국토공간 체계

- 독일의 국토공간 범주
 - 집합도시, 도시화지역, 농촌 및 주변지역으로 공간 범주 구분
 - 인구밀도 기준을으로 보면 농촌지역은 다음과 같음.
 - ① 대규모집합도시 (카운티>인구밀도150명 /km²)
 - ② 도시화지역 (카운티<인구밀도150명 /km²),
 - ③ 높은 밀도의 농촌 및 주변지역(카운티>인구밀도100명 /km²),
 - ④ 낮은 밀도의 농촌 및 주변지역으로 구분 (카운티<인구밀도100명 /km²)으로 구분
- 농촌정책의 목표
 - 농림업의 경쟁력 강화
 - 환경과 경관의 개선
 - 농촌 삶의 질 개선 및 경제다각화
 - 고용 및 다원화를 위한 지역역량 배양
- 농촌개발펀드(ELERD)의 국가전략
 - ① 농업, 임업 및 농촌 지역의 지식 이전과 혁신 촉진

47 자료 : 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 오형은, 독일의 국토공간 관리체계, 농촌공간계획체계.

- ② 농업의 모든 종류의 경쟁력과 농장 세대의 변화 촉진
- ③ 먹이 사슬의 조직을 촉진하고 농업 위험 관리
- ④ 농업 및 임업에 따라 복원 보존하고 생태계 향상
- ⑤ 자원의 효율성을 촉진하고 저탄소 기후 탄력적인 경제로의 전환에서 농업, 식품 및 임업 부문 지원
- ⑥ 사회 통합, 경제 발전과 농촌 지역의 빈곤과의 싸움 추진

○ 독일의 공간계획체계

- 연방차원의 국토계획, 주 계획, 시군의 연합 등의 광역차원의 지역계획, 게마인데 차원의 지자체 계획으로 구성, 그 외에 연방과 주 공동의 부문계획, 유럽지역발전정책 있음.

○ 관련된 법령과 계획

- 연방 국토계획법, 주계획법, 건설법전으로 구성, 관련된 계획⁴⁸은 다음과 같음.

- ① 연방국토계획(bundersraumordnungsplan),
- ② 주발전계획(landernteicklungsplan)
- ③ 주발전프로그램(landers entwicklungsprogram),
- ④ 지역계획(regionalplan) 수립
- ⑤ 게마인데는 예비적건설지침계획

- F-PLAN(Flachennutzungsplan, 토지이용계획) : 전역의 필지별 토지이용계획 수립, 구속적 건설지침계획
- B-Plan(Bebauungs plan, 지구상세계획) : 개발에 대한 관리가 필요, 지구에 대한 개발계획 수립

○ 주변지역(außenbereich)

- B-PLAN 수립지역과 건축이 가능한 지역을 제외한 곳으로 정의
- 주변지역 내 농림수산 축산업 등에 필요한 건축물과 공작물은 허가
(예를 들어 양봉법에 필요한 주거건물, 부업에 사용되는 농부의 가옥, 사슴과 노루 사육하는 시설, 주택 포함한 마굿간 시설, 정원을 위한 은퇴자의 주택, 어류양식업을 위한 연못시설과 주택, 난방시설 및 화장실이 있는 건축용 헛간 등)

○ 시군 연합의 광역권 역할

- 지역계획조합 또는 지역계획협의회의 구성에 의해 주의 계획지침을 지역계획으로 구체화
- 경우에 따라서 지역토지이용계획(Regionaler flachennutzungsplan)을 수립하는데 주로 ① 하위중심지, ② 추가수요에 대응하기 위한 구역, ③ 교통시설, ④ 자연보호, ⑤ 농업용지등으로 구분하여 이에 대한 계획 수립

○ 국토계획 내용

- 기본원칙 중 도시와 농촌, 정주취학과 녹지 등의 다양성이 보전되어야 한다고 제시
- 농촌지역, 취약지역의 계획에는 미래 발전에 대한 가이드라인 포함
- 농업·자연보호·자원보전을 포함, 문화경관의 유지 발전공간은 토양, 수자원, 동식물계, 기후 감안한 개발과 보호 및 복원 방어 포함

48 주 : 주(란트,rand) - 주정부 권역 (resierungsbezirk)- 자치시(크라이스프라이에 슈타트 Kreisfreis Stadt) & 군 (란트크라이스 landkries)- 게마인데(gemainde)

<표 23> 독일의 공간계획과 관련 법 체계

| 구분 | 계획의 수준 | 법적 토대 | 계획기관 | 계획의 종류 및 주요 수단 | 내용 | |
|--------|-----------------------|-----------------|---------------------|---|-------------------|--------------|
| 연방 | 연방국토계획 | 연방 국토계획법 | 연방 교통건설 도시개발부 | 국토계획프로그램 | 국토계획의 기초 및 원칙 | |
| 주 | 주계획 (주 차원 국토계획) | 주 계획법 및 시행령 | 주정부 | 주 발전계획안 및 프로그램 (공간 및 사안별 부분 계획안) | 국토계획의 목표 | |
| | 지역계획 | | | 지역계획조합 (지역별 토지이용계획안) | | |
| 게마인데 | 지자체계획 | 건설법전 | 도시계획청 | 도시발전 계획안 (건설지침 계획안) | 토지이용 계획안 | 토지용도 서술 |
| | | | | | 지구상세 계획안 | 도시건설 질서확정 |
| 연방 및 주 | 연방 및 주 부문계획 | 부문(계획)법 | 연방과 주의 계획 관련 부처 | 부문계획안 | 특정 분야의 부문계획 방향 | |
| | 공동과제 및 지역균형정책 | 공동과제법 | 연방 및 주정부 | 지원프로그램 | 공동과제 지원 | |
| 유럽연합 | 유럽 발전정책 | 지역개발과 경제구조정책 | 유럽연합 집행위원회 | 구조기금 지원 및 개발프로그램 | 권고, 프로그램 합의 | |

자료 : 1. 안영진(2015). 독일의 국토 및 지역계획 II : 역사적 전개와 주요 계획프로그램, 한국경제지리학회지.
2. 국토연구원(2015) 미래국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구.⁴⁹

나. 독일의 경관계획(환경생태계획)

○ 독일의 경관계획(landschaftplanung: 환경생태계획) 개요

- 자연환경 보전을 위한 독일의 사전 예방 환경계획의 도구
- 자연환경의 현황과 변화에 대한 상세한 정보를 통해 환경부, 국토부, 지자체등으로 하여금 자연환경 보전 및 발전과 관련된 결정을 신속하고 정확하게 내릴 수 있게 하는 대표적 법적 계획 도구

○ 독일의 경관계획 수립 역사

- 19세기 초 국토환경개선 이나 국토환경가꾸기로 올라감.
- 이들은 19세기 말 산업화와 도시화 과정에서 나타나는 자연환경훼손에 대한 반작용으로 나타난 자연과

49 주 : 1 LAND - Landschafts program - 주 개발계획(1:500,000-1:200,000)

2. Region- Landschafts rahmenplan - regionplan (1:100,000-1:25,000)

3. geminde- Landschafts plan - flachennutzungsplan (토지이용계획)(1:10,000-1:5,000)

4. 지자체 일부 - 경관생태계획 Granordnungsplan(공원녹지계획) - bebauungsplan(상세지구계획)
(1:2,500-1:1,000)

우리 마을 지키기 운동 과 같은 자연보호운동으로 이어짐.

- 1976년 제정된 독일연방자연보전법의 2항에서는 경관계획을 통해 기존의 고전적인 자연의 보전과 보호 뿐 아니라 자연환경의 관리 및 발전을 위한 법적 도구로서 환경생태계획 출발

○ 경관계획의 적용

- 보호지역지정 등 환경부의 고유 업무나 타 부처의 자연환경 결정과정에서 기초자료로 활용
- 주 광역지방국토계획, 지자체 건설계획, 토지이용계획 등 공간계획에 반영
- 교통계획, 하천관리 계획의 부문 계획이나 부분 개발계획과 관련된 인허가 절차에 반영
- 지자체 기관이나 협회 주민들의 자발적인 실천에 활용
- 경관계획은 정보시스템으로 환경정보의 장이나 환경의식고취의 도구로 활용
- 주민참여를 통해 경관계획 수립 과정의 투명성과 수용성을 높이고 환경생태계획에서의 결정된 실현방안에 대한 지지와 집행에 대한 참여의 도구
- 특히 GIS를 기반으로 타 부처의 데이터를 경관계획에서 사용하고 타 부문 계획의 정보시스템이나 계획에 융합되도록 표준화되어 있음.

○ Biotope mapping

- 자연환경의 현황을 파악하기 위한 가장 좋은 방법으로 야생동식물의 서식분포와 토지이용현황등 대상지 자연환경에 대한 정확한 정보 제공, 자연체험, 휴양, 토양보호 등의 기능 위한 구역을 제시하고 있음.
- 주 환경생태프로그램 보호 필요 비오톱 현황(1:50,000-1:25,000)
- 정주지와 비정주지의 야생동식물 서식현황(전면적)
- 광역지방환경생태계획 1:10,000(정주지는 1:5,000)
- 지자체환경생태계획 1:5,000

○ 국토공간계획과 환경생태계획간(경관계획- Landschaft plan) 관계

- 이 둘 간의 계획은 상호 연계하여 실시하는 것에 주목할 필요
- 지자체의 토지이용계획에는 녹지축, 비오톱, 하천, 수변공간에 대한 지역차원의 조화를 중심, 토지이용과 생태현황을 제시하여 녹지정비계획등이 충실히 반영되고 있음.
- 국토계획과 환경계획의 공간자료의 축적을 최대한 일치시켜 계획 시 활용하고 있음(지자체는 1:10,000~1:5000, 지구단위와 녹지정비는 1:2500~1:500)
- 자연지역과 그 외의 지역에서도 비오톱 지도를 작성하여 경관생태프로그램을 수립, 경관계획을 토지이용 계획에 연계시키고 있음.

<표 24> 독일의 공간계획과 환경생태계획 체계 비교

| 구분 | 공간계획 | 환경생태계획 |
|---------|--------|-----------------------------|
| 연방 | 국토계획 | - (공간정비보고서와 환경보고서 매년 발간) |
| 주 | 주발전계획 | 경관생태프로그램 |
| 지역 | 지역계획 | 경관생태기본계획 |
| 지자체(전체) | 토지이용계획 | 경관생태계획 |
| 지자체(일부) | 지구상세계획 | 녹지정비계획 |

자료 : 1. 최희선(2013), 지속가능한 국토관리를 위한 국토-환경계획 연동제 체계화 방안.

2. 국토연구원(2015), 국토 환경계획 연동에 따른 도시계획적 대응방안 연구.

<표 25> 국내 국토계획-환경계획-경관계획의 체계

| 구분 | 국토계획 | 환경계획 | 경관계획 |
|--------|--|---|--------------------------------|
| 국가 단위 | 국토종합계획(20년) | 국가환경종합계획 (20년) | |
| 시군 단위 | 광역도시계획 (20년) 도종합계획(20년) | 시도환경보전계획 (10년) | 시도경관계획 (10년) |
| 시군구 단위 | 도시기본계획 (20년) 군기본계획 (20년) 농업농촌식품발전계획 도시재생전략계획(10년) | 시환경보전계획 (10년) 군환경보전계획 (10년) 구환경보전계획 (10년) | 기본경관계획(10년) |
| 기타 | 도시관리계획 (10년) 군관리계획(10년) 도시재생활성화계획(10년) | | 특정경관계획(5년) (일반농산어촌사업내 경관계획) |

다. 독일의 경관관리제도

○ 독일은 경관관리를 위한 다음의 제도적 수단이 사용됨

- ① 주 건축법에 의한 지자체의 건축조례 (gestaltungs satzung)
- ② B-PLAN 계획에 의한 관리 유도
- ③ 문화재보호법에 의한 지역경관보전조례(Gesamtanlagenschutz -Satzung)
- ④ 건설법전에 의한 보전지구조례 (Erhaltungssatzung)
- ⑤ 경관협정(Landschaft Veragliche Regelungen)

① 주 건축법에 의한 지자체의 건축조례 (Stadfgestaltungsgassatzung)

- 적용공간범위가 아주 작은 부분부터 지자체 전체에 해당될 수 있는 제도
- 건축물의 파사드, 지붕, 창문, 입구형태등의 가이드라인을 제공하며 옥외주차장, 정원디자인, 담장의 허용 등의 가이드라인 제시

② B-PLAN 계획에 의한 관리 유도

- 이는 도시설계적 측면에서 요구되는 사항을 규정하는 건축행위에 구속력을 갖는 지구상세계획
- 건축선, 건축물의 높이, 비례, 위치, 형식등을 결정

③ 문화재보호법에 의한 지역경관보전조례(Gesamtanlagenschutz -Satzung)

- 지자체의 일정지역(가로, 광장, 전체경관)을 문화재 보전구역으로 지정할 수 있음 이는 한 개의 건축물이 아니라 지역에 해당
- 조례의 공표로 적용범위가 확정되고 건축허가가 유보되며 변경신청시 허가단계가 이루어짐 단 소득세의 감세대상

④ 건설법전에 의한 보전지구조례 (Erhaltungssatzung)

- B-PLAN 또는 별도의 조례를 제정하여 일정 지역에 대해 건축, 시설물의 증개축, 변경의 허가 유보

⑤ 경관협정(Landschaft Veragliche Regelungen)

- 일정 지역의 주민들이 자발적으로 모임을 결정하여 지자체와 협력하여 일정경관요소에 대한 협정 체결

라. 독일의 농촌정책의 계획과 지원 체계

○ 공동업무(정부간 조정제도) 제도

- 지역개발 정책과 토지 구조개선, 연안지역 보호에 관한 사항
- GAK 농촌계획 시스템으로 주차원에서 우선순위와 수요에 기초하여 계획과 운영
- GRW 연방과 주정부간의 공식적 합의를 통해 다년도에 걸친 과업 또는 계획 수립
- Regionen Aktiv 연방정부에 의한 전국 단위 공모 프로그램 농촌다각화와 환경 강조

○ GAK

- 독일의 “농업구조개선 및 해안보호공동업무”(Gemeinschaftsaufgabe
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, GAK)는 각급 정부 간 제도적 조정이 가능한 공동업무로 구성, 1973년에 연방정부에서 지방정부로 이관
- 이로 인해 주정부는 주의 지침에 따라 용자지원과 이차보전을 하게 되었음.
- 이에 따라 1970년대 이후 농업투자지원과 농촌개발정책은 GAK를 중심으로 추진
- 농촌개발정책은 디자인(계획)단계와 이행(운영 및 재정)으로 구분

① 계획단계

- 계획단계는 전략 수립, 계획 승인, 서로 다른 지역 간 재정적 지원 배분과정 결정하는 단계
- 연방정부와 주정부 차원의 농촌개발정책과 연계, 이는 여러 부처의 공동업무로 형성되지만 주차원에서 설계 운영되며 각 주는 지역의 특수현황 고려하여 프로그램 설계
- 각 주의 프로그램은 연방정부 차원의 농촌개발 정책과 연계, 다년도 공동틀 계획에 수반된 전반적 원칙 과 일관성 유지하여 설계
- 초기에는 농업분야에 대한 비중이 강했으나 자연자원보호, 통합적 농촌개발 지역관리 등 수단이 도입되면서 농촌개발의 관점 확장
- 4년 단위로 수립되는 공동 틀계획은 연방(주 계획위원회에 의해 승인을 받고, 계획위원회는 농림부, 재정부, 주 농업부의 대표로 구성)
- 틀계획은 계획위원회(연방- 주정부)에 의해 계획이 결정되는 중요한 수단을 가지고 있고, 연방정부가 농촌정책에 방향을 제시하는 유일한 수단, 프로그램에 필요한 재정지원을 결정하는 근거가 되고 이를 통해 연방정부는 주정부가 농촌계획을 마련하는데 도움을 주기 위한 프로그램 목록 제공하는 수단

<표 26> EU와 독일의 농촌개발 수단 비교

| EU 농촌개발정책 | 독일 농촌개발계획 |
|----------------------|-----------------------------|
| 1) 농촌경제를 다각화하기 위한 수단 | |
| • 비농업활동으로의 다각화 | • 다각화(단일 농장 투자 지원의 일부로서 일시적 |

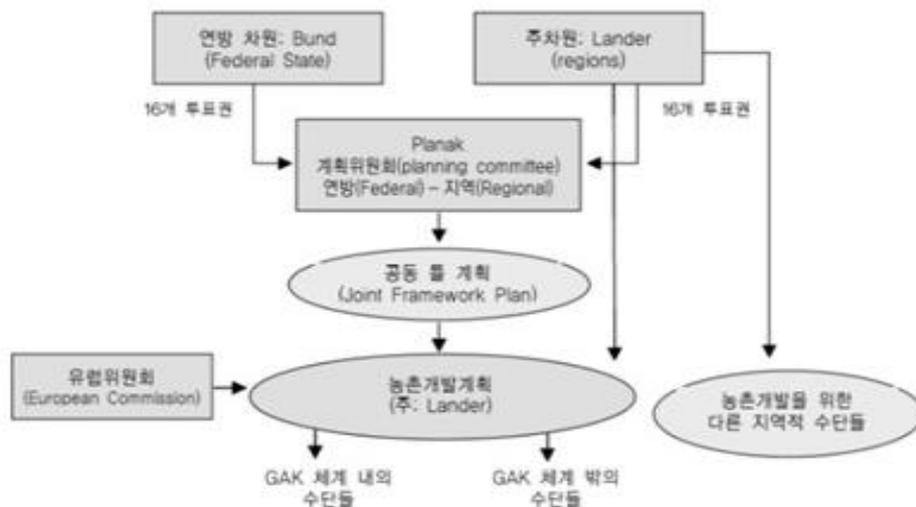
| EU 농촌개발정책 | 독일 농촌개발계획 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 소규모사업체의 창업과 개발 지원 • 관광 활동 | 적용) <ul style="list-style-type: none"> • 관광 및 수공예(coopertation) • 다각화의 일환으로 농장과 연계한 관광 |
| 2) 삶의 질 향상을 위한 수단 <ul style="list-style-type: none"> • 경제를 위한 기초 서비스 • 마을 정비 및 개발 • 농촌적 유산의 보존 및 개량 | <ul style="list-style-type: none"> • 농촌 지방의 마을 정비 및 개발 |
| 3) 경제 주체를 위한 훈련 및 정보 수단 <ul style="list-style-type: none"> • 훈련 및 정보 | |
| 4) 기술 획득과 활성화 수단 <ul style="list-style-type: none"> • 기술 획득 및 활성화 | <ul style="list-style-type: none"> • 지역 관리(regional management) |

자료 : 1. OECD(2007), OECD Rural Policy Reviews:Germany, OECD Publications, Paris.
 2. 한국농촌경제연구원(2009), 외국의 농촌정책 동향과 시사점, P 47.

② 이행단계

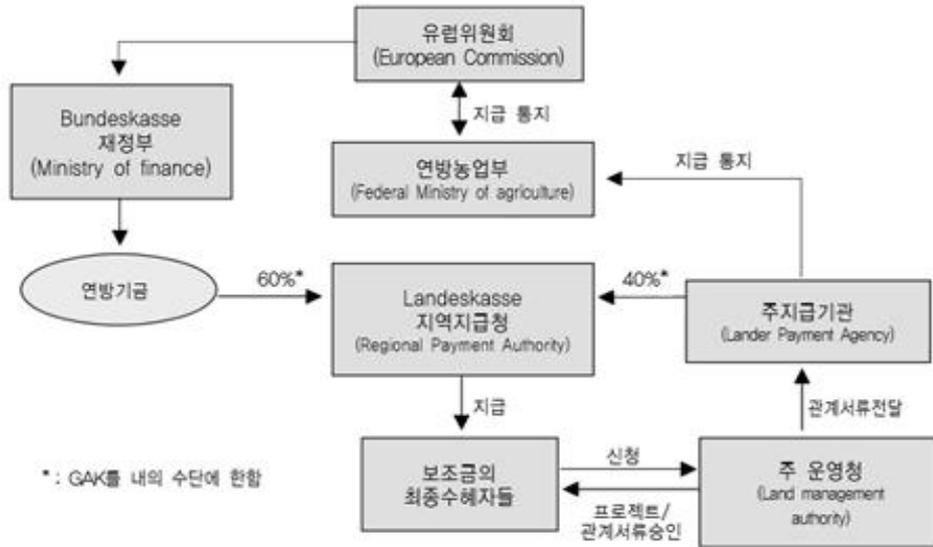
- 정부지원금(공공지출)이 농촌지역에 전달되는 단계
- 이행단계에서는 주정부가 중심적 역할을 담당, 이는 공공지출 효율성, 지역전략과 목표와 공동지출 일관성 도모
- 연방정부는 주로 EU로부터 지역으로 일정기금이 이전되도록 보장, 공동기금 제공하고 새로운 개발 인센티브 제공과 전략 실험, 지역단위의 정책 모니터링과 평가 수행
- 운영청이 프로젝트 승인하면 주의 지급기관이 연방정부에 지급통지를 하고, 이로 인해 연방기금이 지역 지급청으로 전달되면 최종적으로 지역지급청 최종 수혜자에게 수혜자들에게 보조금 지급

<그림 50> 독일의 농촌정책 디자인(계획) 단계



자료 : 1. OECD(2007), OECD Rural Policy Reviews:Germany, OECD Publications, Paris.
 2. 한국농촌경제연구원(2009), 외국의 농촌정책 동향과 시사점 P 47.

<그림 51> 독일의 농촌정책 이행(운영 및 재정) 단계

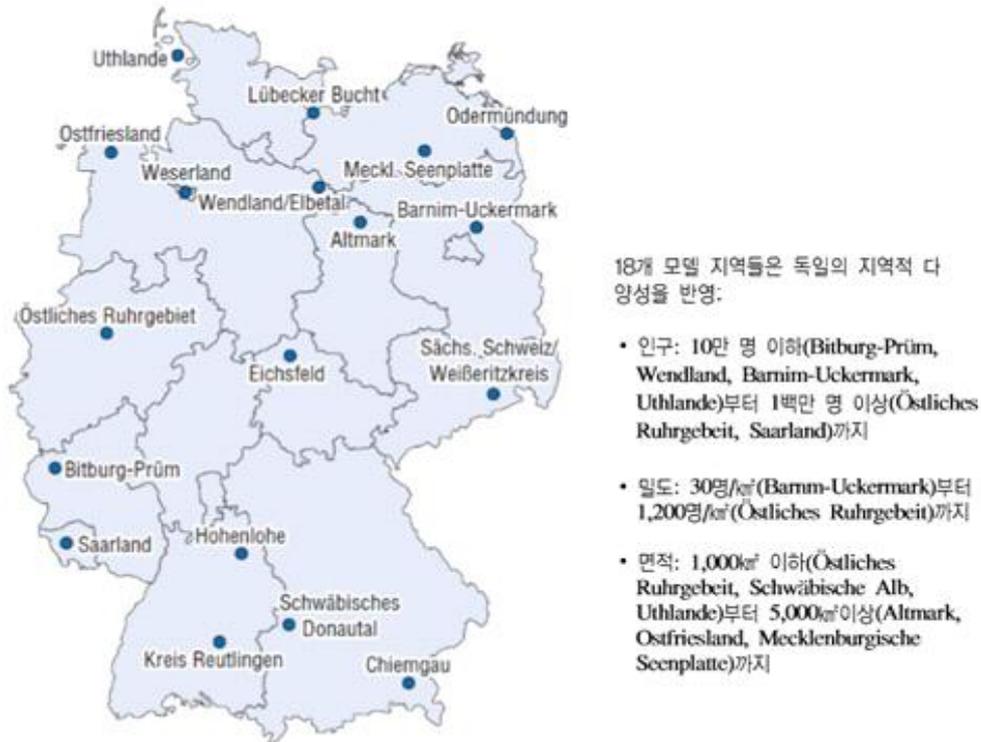


자료 : 1. OECD(2007), OECD Rural Policy Reviews:Germany, OECD Publications, Paris.
 2. 한국농촌경제연구원(2009), 외국의 농촌정책 동향과 시사점 P 49.

○ Regionen Aktiv

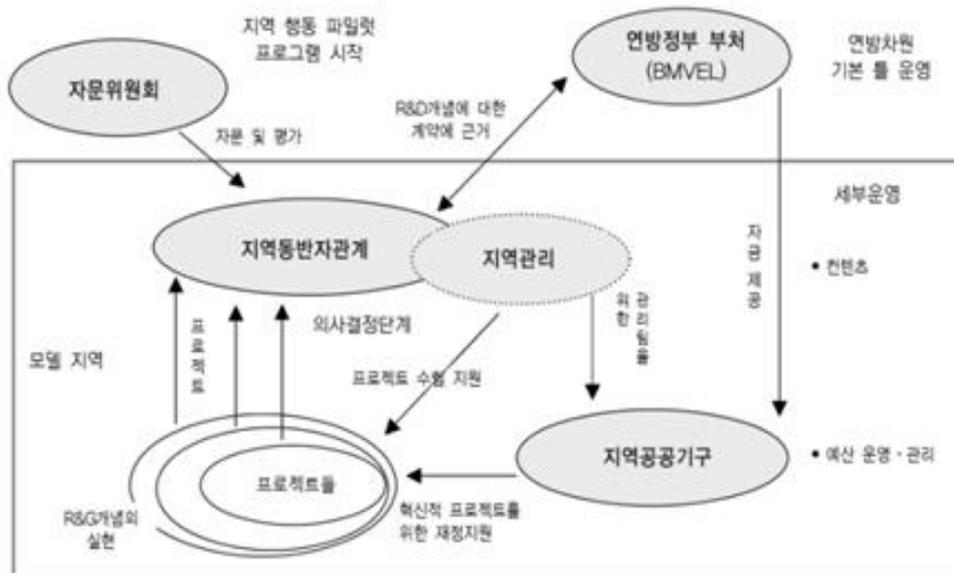
- READER와 Regionen AKTIV는 농촌정책과 지역정책이 혼합된 형태로 지역정책에 근간
- 농촌지역의 자원과 수요, 환경적 목표에 대한 프로그램 구축
- 독일은 다양한 LEADER 프로그램에 참여 경험을 바탕으로 매우 유사하지만 독자적인 Regionen Aktiv 프로그램 도입
- 프로그램의 특징은 지역주민이 조직화할 수 있도록 필요한 수단을 제공하다는 점, 이는 지역기반 개발 전략의 핵심수단이 됨.
- 또한 경제, 환경, 사회적 이슈를 통합저금로 다루는 프로젝트 지원함.
- 2001년부터 소비자보호식품 및 농업부에 의해 전국단위 공모사업으로 시작
- 프로그램의 목표는 ① 농촌지역강화, ② 추가 소득원 창출, ③ 소비자적 관점 배양, ④ 자원친화적이고 환경적으로 양립가능한 농업대응
- 이를 통해 18개 지역에서 파트너십 형성, 이들 지역공공기구 중 50%는 민간 NGOs에 속함.

<그림 52> 독일의 Region Aktiv 모델 지역



자료 : 1. OECD(2007), OECD Rural Policy Reviews:Germany, OECD Publications, Paris.
 2. 한국농촌경제연구원(2009), 외국의 농촌정책 동향과 시사점 P 47.

<그림 53> 독일의 전형적인 모델 지역 내 Region Aktiv 조직 구조



자료 : 1. OECD(2007), OECD Rural Policy Reviews:Germany, OECD Publications, Paris.
 2. 한국농촌경제연구원(2009), 외국의 농촌정책 동향과 시사점 P 47.

주 : 지역관리(regional management)의 위치는 지역에 따라 다름.

제5장 시사점 및 결론

1. 직접지불제의 위상과 농정개혁

○ 현재 농업문제는 고령화 문제, 소득 문제, 환경 문제

- 고령화 문제는 모든 문제의 가장 근원지점
- 소득 문제는 농업소득으로부터 해결할 수 없는 점
- 환경 문제는 고투입/고비용 등 농업구조에 기인
- 위의 3가지 문제를 해소할 수 있는 정책수단으로서 이전소득인 직접지불제 중요하게 부각

○ 농업소득

- 농업인 자신의 생산활동을 통하여 벌어들인 정당하고 고유한 노동의 댓가이자 보상
- 이는 곧 농업인이란 직업군의 정체성을 의미
- 현실적으로 내외부적 여건(개방농정, 물가안정 압박, 농산물의 특수성 등)에 의해 농업은 인위적으로 개입하지 않으면 정당한 노동에 대한 댓가와 보상을 받을 수 없는 구조

○ 이전소득

- “수입이 발생하는 어떤 활동에도 참여하지 않고 정부, 비영리단체 및 다른 가구에서 이전받은 현금과 재화, 서비스를 의미한다”(통계청)
- 농업부분에서 직접지불금이 이전소득에 속하는데 농업인의 활동이 사회적으로 기여함(양의 효과)이 입증 되면 납세자의 세금을 통해서 지원타당성 확보 의미함.

○ 대안 중 하나로서 “이전소득 중 직접지불제” 집중 해결

- 농가소득의 유일한 대안은 현재로서는 직접소득보전 방식이 가장 효과가 있음(WTO, OECD, EU 등의 선진국 농정개혁 결과 동일한 입장, 이미 입증)
- 향후 국가(중앙정부 및 지방정부)가 집중해야 할 영역은 바로 “직접소득보전확충” 정책방식
- 직접지불제라는 정책수단 활용, 정부의 적극적 개입 노력 필요, 농업재정 배분비중 높일 필요
- 납세자로부터 농업보조금에 대한 타당성과 명분 확보함 가장 중요(기획재정부 예산확보)
- 사회적수요(농업에 바라는 사항 : 농업·농촌의 공익기능=환경+교육+사회 기타 등) 충족 필요
- 농업인의 상호의무준수조건 강화, 이에 대한 합리적 보상 및 정의실현 측면으로 접근
- 기본적으로 “농업활동을 통한 다양한 활동이 소득창출로 연계되는 제도”, “다원적기능을 구체적으로 실현하는 제도”로 설계(∵ 농업소득 성장의 한계를 이전소득으로서 보상받는 개념)

☞ 가치와 핵심사항

- 직접지불제 개혁(제도개선)은 곧 농정개혁 의미로 볼 수 있음.
- 직접지불제 제도개선에서 중요한 점은 “농업이란 본연의 기능, 생산적 기능을 유지하는 가운데 창출되는 새로운 가치를 사회구성원에게 인정”받는 것으로 이해해야 함.

- 이와 같은 대전제가 전제된 상태에서 다음과 같은 순서로 논의해야 할 것임.
- 직접지불제 개혁을 논하기 위한 올바른 접근 순서의 대전제는 정부와 정책에 대한 신뢰 여부, 신뢰가 깨지면 한발자국도 앞으로 못나감.
- 우리는 지난 농정에 대한 철저한 자기반성, 비판, 평가 등을 냉정히 수행해 본적이 있는가?
- 우리 농업의 존재이유, 가치는 무엇이고 누구를 위해 존재하는가?
- 우리의 농정철학은 무엇인가? 농정지향점의 키워드는 무엇인가?
- 지속가능성이라면 어떤 부분의 지속가능성인가? 공간, 사람, 문화, 자연(환경) 등
- 실현하기 위한 농정수단은 무엇을 삼아야 하는가? 수단 중 “직접지불제”가 유일한가?
- (차우선책) “직접지불제”는 어떻게 논의해야 하는가? 어떤 목표점을 설정해야 하는가?
- 직접지불제는 왜 지급해야 하는가? 무엇을 하려고 하는 것인가?(개념, 목적, 성격규정 명확화)
- 이를 실현하기 위한 구체적인 전략은 어떻게 마련해야 하는가?

2. 직접지불제의 정책방향

- 정책관점과 기조의 전환
 - 생산자 중심에서 소비자 중심으로 정책관점의 변화 필요
 - 지금 우리 모두는 농산물에 대해서 공정한 가격을 매기고/지불하고 있는지 반문
 - 아니라면, 그 보상은 과연 왜, 누구로부터, 무엇을, 얼마만큼의 댓가를 받아야 하는지 구상
 - 최대다수의 최대행복이라는 “공리주의(벤담, 밀)”가 아닌 “사회정의(존 롤스)”관점의 기조로 변화 필요
- 농정의 키워드
 - “지속가능성”이란 화두 속에서 다시 “경제/사회/환경/사람의 지속성”관점으로 접근 필요
- 정책수단의 변화
 - 경영비 절감을 목적으로 하는 각종 보조사업 농가소득을 올릴 수 있다는 환상은 이제 지양
 - 경영비 절감 및 농가소득 향상을 정책목적으로 하지 말자, 농가소득은 모든 활동의 결과물로서 인정
 - 선순환구조 속에서 농가소득을 해결해야지 정책목표의 우선순위로 전면 드러냄은 지양
 - 농업활동을 통한 다원적 기능을 실현했을 때, 납세자가 동의했을 때 이전소득 지원함을 확실하게 집중
- 인식의 변화
 - “직접지불제를 왜 주는가?, 왜 시행하는가?”에 대한 근본적인 물음으로 시작
 - 사회구성원들로부터 직접지불제를 받을 수 있는 농업계의 정당한 명분 확보가 제일 중요
 - 직접지불제 하나만을 놓고 생각할 것이 아닌 그 제도의 배경과 맥락에 대한 이해가 총괄적으로 되어야 하고 정책의 큰 틀에서 접근 필요
 - 직접지불제 확대 등은 농정으로서만 해결될 것이 아닌 사회전체 제도/기초적인 부분 등과 같이 연동되어야 하는 문제
 - 직접지불제가 정책의 끝과 결과물이 아니라 그것을 이뤄나가는 합의의 과정에 더욱 주목할 필요
- 추진전략
 - 현 시대의 사회적 수요 파악을 통한 농업재정 구조조정을 위한 정당성 마련(정당성 확보)

- 농정개혁이 기본이 되는 농지 및 농업인 등에 대한 명확한 개념과 기준 설정(개념과 정의)
- 헌법 등 상위법 상 구체적으로 농정방향, 목표, 전략, 세부사업, 역할 명문화(법률 개정)
- 주기적인 농정계획 수립, 수립과정에서의 치열한 논의와 합의 과정 중요시(논의/합의과정)
- 농정계획 내용에 맞춘 정책의 충실한 이행, 정책의 연속성에 대한 신뢰도 확보(신뢰 확보)
- 농정대상자에 대한 과학적이고 체계적인 집행 및 관리시스템 구축(집행체계 관리)

○ 주체별 역할

- 국가 : 농업이 국가의 기간산업이라면, 적정수준의 국가통제와 개입 필요
- 부처 간 역할 : 농업부처만이 아니라 사회보장제도 영역과 연계되어 농가의 경영안전망은 별도로 존재하는 것이 아닌 사회 전체적으로 존재
- 지역 : 환경이 중요시되기에 자연스럽게 지역/지방정부의 역할 강조
- 농업인 : 농업보조금 지원을 누리는 혜택에 맞춰서 수행해야 할 권리와 의무가 명확, 즉, 농업인의 책임. 권리의무 동일화

※ 충청남도의 시범사업에 주는 시사점

○ 시범사업 : “농업생태환경 프로그램 시범사업”

- 사업기간 : 2016년 5월 ~ 2017년 12월
- 사업예산 : 300백만 원/1개년/1개 마을(도비 50%, 시군비 50%)
- 사업지역 : 보령시 장현마을(은행마을로 유명), 청양군 화암마을(친환경농업마을)
- 사업내용 : 농업생태환경 프로그램의 이행(식량자급, 농업생태, 농촌경관 활동 구성)
- 사업방식 : 농가별 개별 협약 체결, 협약한 내용에 의거하여 농가별 현금 직접 지급
- 지원규모 : 농가별 300만 원 한도(식량자급150만 원, 농업생태200만 원, 농촌경관100만 원)

○ 현실 상 문제점

- 식량자급의 경우, 오래된 단작화로 인한 문제
- 농업생태 및 경관활동의 경우, 농촌경관 및 생태환경 파괴
- 농촌공동체 활동의 경우, 농촌공동체 파괴 등

○ 시사점

- 실시과정에서 중요한 것은 “교육과 모니터링, 기초자료의 구축”
- “고비용/고투입구조에서 저비용/저투입구조로의 전환 이행”
- “재정재편 및 보조금 집행방식의 변화유도”

3. 농정의 철학과 접근관점⁵⁰

○ 농정의 철학

- ① 앞으로 나아가기 위해서는 그동안의 수입개방 농정, 농업·농촌의 공익적 기능 달성 여부 등에 대한 냉철한 비판과 평가를 통해 주체들로부터 농정의 신뢰 극복

50 자료 : 강마야외(2016), 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향, 전략연구 2016-43, 충남연구원.

- ② 농정목표를 '환경을 중심으로 지속가능한 농업을 생각한다.'로 설정한다. 환경을 중심으로 하는 것이 정책목표 설정의 출발점이 되기 때문에 결국 지방농정과 지역주체의 역할이 강조될 수밖에 없음. 그 과정에서 자연스럽게 지방농정의 필요성과 당위성 발휘
- ③ 농업생산 활동을 통한 환경 및 경관, 지역자원 보전 등 다원적 기능 중심으로 생각, 근본지점은 농업생산활동이고 이것을 통한 환경과 생태계의 보호가 되어야 함.
- ④ 현재의 농업인 정책수요보다는 사회구성원 정책수요, 미래후손을 생각한 수요가 중요시, 농업·농촌을 통한 다양한 가치와 기능(교육적 가치, 사회적 가치) 등도 아울러 인정, 적절한 수준으로 농업을 활용, 미래의 농업인력이 유입하게 만드는 것을 고민
- ⑤ 농정예산 비중을 고려할 때, 국가에서 차지하는 GDP, 부가가치 등의 정량적 비중을 크게 고려치 않고 국가에서 농업·농촌이 가지는 가치와 중요성을 더 먼저 고려함. 이 부분은 국가의 농정철학이 바로 서지 않는 상태에서 나오기 힘든 발상

☞ 정책목표와 지향점

- 농정목표 : “환경을 중심으로 농업을 생각한다.” 과정에서 직접지불제 역할과 기능 모색
- 목표출발 : 환경관련 주제가 목표설정의 출발점, 결국 목표는 환경보호를 위한 농업정책으로 귀결, 환경문제는 결국 지역정책과 주체의 역할이 강조될 수밖에 없음.

○ 농정의 접근관점

- ① 농업인의 수요와 동시에 농업의 존재 이유, 사회가 원하는 수요를 먼저 고려
- ② 주체별 인식차이를 좁히기 위하여 치열한 합의과정을 거침
- ③ 소통과 합의에 이르는 속도보다 행정의 추진속도를 빠르기 않게 진행
- ④ 합의과정 결과는 법률과 계획수립 등의 제도적 활동으로서 구체적으로 명문화
- ⑤ 집행과정 및 성과측정을 위하여 정보시스템에 기반한 과학적인 정책관리체계 구축
- ⑥ 지속적으로 사회구성원에게 농업과 농촌의 교육적 가치를 체화·습득하기 위하여 공식적인 교육과정에 반영
- ⑦ 제도 설계 시 현장과 현실에서의 실현가능성을 염두에 두고 지역의 유연성을 최대한 발휘

※ 총괄인식/평가

- 우리의 인식수준과 가치관, 철학의 차이가 아직은 선진국과 많은 차이 발생
- 사회적 합의수준을 위한 기저에 깔린 포용력과 그를 나오게 한 원동력(근원) 파악
- 사회의 다양성을 인정하고 포용력있는 모습인 반면, 우리는 경쟁력을 중심으로 표준화되고 획일화된 체계를 여전히 지향
- 공무원의 성실성, 자율성, 성찰과 고민을 보이는 모습에 충격
- 농정패러다임 전환(shift)와 대안(alternative)은 다르게 접근 필요
- 나무(세부사업)만 보지 말고, 숲(농정방향)을 봐야 하고 더 나은 과정을 향하여야 할 것임.
- 성장론 중심에서 벗어나서 국민총행복론으로 가야 하고 그 안에서 농업의 역할을 찾아야 할 것임. 단, 사회발전 수준에 따라 다름.
- 다기능 농업이 주된 농정목표로 삼고 직접지불제는 이를 뒷받침하기 위한 농정수단으로 되어야 함.

주 : 유럽연수 중 중간평가회에서 연수구성원들의 발언을 정리한 것임.

○ 농정의 근본 골격

- 스위스, 독일, 오스트리아 등 유럽 주요국의 농정개혁 추진전략을 참고할 필요
- 우선 현 시대의 사회적 수요 파악을 통하여 농업재정 구조조정의 정당성을 마련, 그 다음은 농정개혁이

- 기본이 되는 농지 및 농업인 등에 대한 명확한 개념과 기준 설정
- 헌법 등 상위법 상 구체적으로 농정방향과 목표, 전략 및 세부사업, 정부와 농업인 등 주체별 역할 명문화하는 법률 개정과정을 거침.
 - 법률에 따라서 주기적 농정개혁 계획 수립, 수립과정에서는 치열한 논의와 합의 과정을 중요하게 여김.
 - 치열한 합의과정을 거쳐서 어렵게 도출된 농정계획은 이후 충실한 이행과정을 거치고, 정책의 연속성에 대한 신뢰도 확보하게 됨.
 - 마지막으로 정책대상자에 대하여 과학적이고 체계적인 집행 및 관리시스템을 구축하여 정책만족도 및 환류체계를 높이고자 함.
 - 이것은 차후의 농정개혁으로 이행할 때 중요한 자양분으로 작용, 이와 같이 유럽 주요국과 우리나라의 농정 근본 골격 내용을 다소 거칠지만 요약해보면 다음과 같음.

<표 27> 유럽 주요국 및 우리나라 농정의 근본 골격 비교

| 구분 | 유럽 주요국(스위스, 독일, 오스트리아) | 우리나라 |
|----------------|--|--|
| 근본체계 | · 사회주의적 시스템 | · 자본주의적 시스템 |
| 성격규정 | · 농업은 식량안보 차원에서 국가의 기간산업으로 인식 | · 시장개방 과정에서 농업은 피해를 보전해주는 산업으로 인식(부수적 산업) |
| 의사결정방식 | · 의사결정과정의 민주화 | · 중앙집권적 의사결정 |
| 목표수립과정 | · 사회구성원이 농업으로부터 무엇을 원하는가라는 물음에 대한 답변으로 시작 (사회구성원 눈높이에 맞추는 시도) · 제도가 먼저가 아닌 합의를 먼저 시작 · 구체적인 수준으로 헌법 혹은 법률, 계획으로서 명시 | · 시장개방 때마다 농업인 요구를 들어주는 임시방편 과정과 제도설계의 취약성 (사회구성원 수요반영 과정은 부족) · 합의없는 제도 결정 이후 정책집행 관례 · 선언문 수준의 상징적인 내용으로 헌법 혹은 법률, 계획으로서 명시 |
| 농정목표 | · 환경을 중심으로 농업을 생각 · 시민의 정책수요를 중심으로 생각 예. 환경보호농업, 저투입농업 실천 | · 농업을 중심으로 환경을 생각 · 농업인 정책수요를 중심으로 생각. 예. 각종 규제완화, 고투입농업 만연 |
| 키워드 | · 환경, 지역, 다기능 농업 | · 생산주의 농업 |
| 국가개입수준 | · 경영안정 및 환경보호, 복지 영역에 적절한 국가 개입, 지역의 역할 점차 강조 · 생산자와 소비자 수요영역 모두 충족 · 법률과 제도로서 통제와 개입 | · 사업개수가 많고 너무 다양한 영역에 국가 개입, 지역의 역할은 미비 · 생산자의 수요 영역에 국한 · 보조사업 배분으로서 통제와 개입 |
| 대표사업 | · 환경 및 지역과 연계한 직불 프로그램 · 생물다양성, 식량안보, 경관형성 직불 | · 당초 정책의도와 달리 생산과 연계되어 버린 현행 쌀직접지불제 |
| 집행방식과정 | · 하향식(지원방식, 프로그램 방식) · 합의가 되면, 이후부터는 철저한 관리 | · 상향식(선발방식) · 합의가 되지 않았으니 관리노력 부족 (가시적 성과도출 최종목표) |
| 정책관리체계 | · 정보 투명성, 체계적, 과학적 시스템 관리 예. 보조금 통합시스템 구축(GIS기반) | · 정보의 투명성 부족, 체계적이지도 않고 과학적이지도 않은 시스템 |
| 중앙정부 및 지방정부 역할 | · 중앙(연방정부)와 지방(주정부) 역할 명확 - 중앙 : 방향과 지침 설계, 1축 예산 | · 중앙정부와 지방정부 역할구분 불분명 - 중앙 : 방향, 지침, 예산, 권한 등 |

| 구분 | 유럽 주요국(스위스, 독일, 오스트리아) | 우리나라 |
|------------|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - 지방 : 집행총괄, 모니터링, 관리, 2축 예산 등 역할 강화 - 농업인 : 책임, 권리, 의무 명확화, 동일화 | <ul style="list-style-type: none"> - 지방 : 집행, 관리, 선정 등(재원분담비율만큼 권한행사 못함.), 역할 미비 - 농업인 : 보조금 수혜대상자로서 인식 |
| 기타 제도와의 연계 | <ul style="list-style-type: none"> . 농업에 은퇴개념 도입(60세-65세) . 은퇴 이후 사회보장제도의 자연스런 연결 - 은퇴 이전은 산업종사자로서의 '농업직' 지위 인정하고 농업정책 영역 대상 - 은퇴 이후는 비산업종사자로서 복지영역 대상으로 이동 | <ul style="list-style-type: none"> . 농업에 은퇴개념 부재 . 농사에 연령제한 기준 부재 . 사회보장제도로 연결되지 못하고 같은 주무부처가 복지영역까지 관장 . 제한된 예산에서 복지영역에 대한 배분은 후순위 배치 . 농업인의 사회보장제도 의무개념 부족 |
| 종합진단 | <ul style="list-style-type: none"> . 개방농정 . 주체가 서로 협상하는 계획적 농정 . 4-5년 주기의 농정계획수립 등으로 인한 정책연속성 확보, 신뢰도 확보 | <ul style="list-style-type: none"> . 개방농정 . 주체가 협상하지 않는 임시땜질식 농정 . 정책연속성 부재, 신뢰도 저하 |

○ 농업기반 = 농지 문제

- 헌법 상 경자유전 원칙이나 현실에서는 유명무실한 상황임을 감안하여 농지이용 활성화를 주목적으로 하되 비농업인의 농지소유 자격과 거래(매매)기준을 엄격하게 함.
- 농지를 통한 자연스러운 후계인력 경영승계 구조를 만들어감.
- 후대에 승계해주기 위해서 농지에 대한 환경친화적 활동 확대
- 토양이 가장 중요, 농지를 활용한 농업생태계 염두, 환경을 악화·후퇴하는 사업 지양
- 기본적으로 국가는 토지, 노동, 자본과 같은 생산요소 기반 구축

<표 28> 유럽 주요국 및 우리나라의 농지제도

| 구분 | 스위스, 독일과 오스트리아 일부 | 우리나라 |
|---------|--|--|
| 기본인식 | . 농지를 농업생산기반 | . 경제적 가치, 부동산 가치, 시세차익, 개발이익 기대하는 용도 |
| 소유형태 | . 상대적으로 자경지 비중이 높음. . 대부분의 농지는 자가소유 . 2010년 연방통계청 BFIS 조사 결과, 스위스 베른주 경우임차농지비율 47% | . 상대적으로 임차지 비중이 높음. . 부재지주 소유지 증가 . 농가경제조사 임대차조사결과(2015), 임차농지비율 50.9%, 임차농가비율 59.6% |
| 소유자격 | . 비농민의 농지소유 자격과 기준 매우 엄격 | . 헌법 상 “농지는 경자유전 원칙” 있음 . 현실에서는 준용하고 있지 못함 |
| 정서상태 | . 애착 많음 | . 애착 부족 . 단위당 수확량 향상으로서의 생산기반으로 봄 |
| 토지관리 상태 | . 농지보호를 위한 환경측면의 관리노력 등 투자를 많이 함 | . 농지보호 위한 환경측면 관리노력 등 소홀 |
| 경영형태 | . 가족농 기반 | . 전업농 기반, 개별경영체 기반 (법인 및 조직 중심) |

| 구분 | 스위스, 독일과 오스트리아 일부 | 우리나라 |
|------|--|--|
| 경영승계 | · 토지를 가족에게 물려주니 자연스럽게 후계가 · 족인력 양성, 경영승계 가능 · 스위스 : 만 65세 이후 승계 혹은 입차 | · 토지를 가족에게 물려줄 수 없으니 자연스럽 · 게 후계가족인력 전무, 경영승계 불가능 |
| 종합진단 | · 초지가 대부분인 땅을 지속가능하게 만들기 · 위한 저투입 농업구조와 땅 관리에 애착이 · 많을 수밖에 없는 농지 소유형태(자경지) | · 땅을 계속 고갈시키는 고투입 농업구조와 땅 · 관리 소홀할 수밖에 없는 농지 소유 형태(임 · 차지) · 현재 우리나라 농지의 생태등급은 2등급에 속 · 함(녹지자연도 0~10등급, 등급이 높을수록 · 인간의 간섭을 덜 받은 자연상태) |

자료 : 1. 스위스, 2010년 연방통계청 BFIS 결과.
2. 통계청(2016), 농가경제조사 임대차조사결과(2015).

○ 정책대상 = 농업인 문제

- 농업인 연령, 교육이수여부, 자격요건, 권리와 의무, 책임사항 등 개념과 기준을 명확히 함(산업종사자와 동일한 잣대).
- 농업인의 정책지원 혜택은 농업인이 권리와 의무, 책임을 다했을 때 발생한다고 본다는 점에 착안함. 예를 들면, 종사자 개념, 근무시간, 은퇴연령 제한, 교육이수, 세금납부, 권리와 의무, 사회연금 등 사회보장제도와 연계하여 개념과 기준 설정
- 농업회사법인의 설립요건, 기준, 비농업 부문과 농업 부문 출자비중 변경 등 명확히 함.
- 농업인의 정책지원 혜택은 법률에 의거한 권리, 의무, 책임을 다했을 때 주어짐.
- 농업인의 농업생산활동 객체(타자화)가 아닌 주체가 되고 자존감을 회복할 수 있도록 해야 함.
- 농업인 및 농업회사법인 등의 개념과 기준은 사회전체 구조와 시스템 변화를 고려하여 재정의
- 사회전체적으로 농업인 또한 일반 시민과 동일한 납세의무 및 사회보장제도(연금)가입 의무 수행

<표 29> 유럽 주요국 및 우리나라의 정책대상 개념 비교

| 구분 | 스위스, 독일과 오스트리아 일부 | 우리나라 |
|--------------|--|--|
| 기준척도 | · 타산업과 동일한 잣대/기준 적용 | · 산업적 기준 적용 안함 |
| 관점 | · 산업적 관점 · 농업인도 산업군 종사자로 동등시 | · 비산업적 관점, 산업적 관점 혼재 · 농업인의 산업군 종사자 개념 부재 |
| 개념 | | · 기본법 상 “연간 90일 이상, 연간 120만 · 원 이상의 판매금액, 302.5평 이상 농지 · 경작하는 자 등”로 정의 |
| 대상기준 (연령) | · 연령기준 존재 : 대상자 연령제한, 은퇴연 · 령 제한 · 스위스 : 만 65세까지로 한정 | · 연령제한 없음. |
| 대상기준 (교육) | · 교육이수 여부 : 일정수준 교육과정 이수 · 필수 | · 교육이수 필수 없음. 자율적 기재 · 농수산대학 출신 후계인력만 해당 |
| 정책지원 | · 만 65세 이후부터는 직접지불금 지급 불가 · (이후 사회보장제도로 이어지기 때문 가능) | · 연령제한 없기에 99세 직접지불금 지급 가 · 능(이후 사회보장제도 자체가 취약) · 단, 기초노령연금 10-20만원 지급하기 시 |

| | | |
|--------|---|---|
| | | 작 |
| 권리와 의무 | · 각종 세금납부 의무 이행 · 공적연금 및 사회보험료 납부 의무 이행, 사회보장제도 연계 · 농업인은 일반 시민의 권리와 의무 이행 동일시, 별도로 존재하지 않음. (농업인 책임/권한/의무/혜택 동일화) | · 각종 세금납부 의무 면제(소득세, 부가세, 양도소득세, 유류세 등) · 공적연금 및 각종 사회보험료 납부 의무 면제, 사회보장제도 비연계 · 농업인은 일반 시민의 권리와 의무 이행 별개로 인식하거나 존재함. |
| 소명의식 | · “사회구성원은 농업으로부터 무엇을 원합니까?”에 대한 질문 선행, 그 이후 “농사는 왜 짓습니까?”에 대한 답변 이어짐(환경문제 중요성 자각, 소비자로부터 나오는 계획과 실천) | · 사회구성원의 수요와는 별개로 이익극대화 등에 최고의 목표를 삼는 의식 (환경문제 중요성 의식 부족) |
| 종합진단 | · 은퇴 이후, 혹은 일정정도 연령 이후에는 복지영역(사회보장제도)으로 자연스럽게 이동하는 구조 · 직접지불제와 사회보장 제도는 별개로 인식하여 정당하게 공익적 활동에 대한 보상 댓가로 인정 | · 은퇴개념이 없으므로 산업적 지원대상자와 비산업적 지원 대상자 혼재 · 직접지불제를 일종의 이행조건 필요없는 사회연금 정도로 인식(복지로 인식) |

○ 지방농정 역할 강화

- 지방농정은 지역 농업·농촌에 대한 객관적·과학적·세분화된 각종 정량자료(통계), 정성자료, 기타 행정자료 등을 종합적으로 구축
- 지방농정은 지역만이 가지는 고유한, 그리고 농업을 매개로 하는 자연환경·인문사회·경관·문화·역사자원 등에 대해서 유지·보존활동을 적극적으로 전개, 외부인의 욕구만을 충족시키는 게 아니라 지역주민의 욕구도 충족시킬 수 있어야 함.
- 지방농정은 지역 내 사람과 사람 간 관계 형성, 각종 정보와 정보 간의 연결, 세부 영역에서 고유의 역할을 발견하도록 함. 이를 위해서 포괄보조금 규모 확대 선에서 논의를 그치지 말고 재원배분의 영역, 역할을 구체적으로 논의하고 모색하도록 함.
- 중앙농정과 지방농정 간 관계는 상호 대등한 입장(동반자 모형)이라는 인식의 전환 바탕 위에 ‘(가칭) 중앙과 지방 간 농정협력·협의회’를 구축하여 가동해보도록 함.
- 협의회 기구를 통해서 중앙농정은 전체 농정방향의 설정과 기획기능을 중심으로, 지방농정에게 지역현실에 맞는 다양한 시범사업을 실시할 수 있는 기회를 부여하도록 함.
- 지방농정은 시범사업 과정에서 모니터링, 교육, 평가 등 환류체계 완성, 책임과 권한을 부여한 지역 내 농정 거버넌스 구조를 형성하여 관련 주체 역량을 자연스럽게 키워나가도록 함.

참고문헌

<국내 문헌 및 통계자료>

- . 강마야.김찬규(2016), 충남의 농정예산 실태분석 및 기본방향, 전략연구 2016-43, 충남연구원.
- . 국토연구원(2015), 국토 환경계획 연동에 따른 도시계획적 대응방안 연구.
- . 국토연구원(2015) 미래국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구.
- . 스위스 농업부 발표자료(16.08.23.), UNIVOX/국민의식 조사결과.
- . 스위스 통계청(각연도).
- . 스위스, 2010년 연방통계청 BFIS 결과
- . 안영진(2015), 독일의 국토 및 지역계획 II : 역사적 전개와 주요 계획프로그램, 한국경제지리학회지.
- . 스위스 연방농업청(2012), 「Agricultural report 2011」.
- . 윤동진(2009), OECD 국가의 주요 농정 사례와 시사점, 외교통상부.
- . 임정빈, 이수연(2011) “다원적 기능에 몰입하는 스위스 농업과 농정” 시선집중 123호.
- . 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 오형은, 독일의 국토공간 관리체계, 농촌공간계획체계.
- . 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 이명헌, 독일의 직접지불제도.
- . 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 임정빈, 스위스 농정의 혁신과정 : 농업직접지불제를 중심으로.
- . 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 허남혁, 알고이 지역의 농촌개발 사례.
- . 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집 : 허남혁, 오스트리아의 농업과 농업정책 개관.
- . 지역재단(2016), 유럽농정연수 사전자료집.
- . 최희선(2013), 지속가능한 국토관리를 위한 국토-환경계획 연동제 체계화 방안.
- . 통계청(2016), 농가경제조사 임대차조사결과(2015).
- . 한국농촌경제연구원(2009), 외국의 농촌정책 동향과 시사점 P 47.

<국외 문헌 및 통계자료>

- . “relatifs ? l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation”, FOAG, 2011.
- . Agroscope Reckenholz-T?nikon ART(2012).
- . Alexander Wezell, Sabine Weizenegger, 2016, “Rural agricultural regions and sustainable development: a case study of the Allgäu region in Germany”, Environ Dev Sustain (2016) 18: 717-737.
- . Bayerisches Staatsministerium f?r Ern?hrung, Landwirtschaft und Forsten (2015), “Entwicklungsprogramm f?r den l?ndlichen Raum in Bayern 2014 ? 2020“.
- . BSMEEL(2015).
- . FOAG(2009) 「Swiss agriculture on the move : The New Agriculture Act」.
- . Lokale Entwicklungsstrategie 2014-20 (지역개발보고서)
- . OECD(2007), OECD Rural Policy Reviews:Germany, OECD Publications, Paris.

<홈페이지>

- . 세계법제정보센터 번역(<http://newworld.moleg.go.kr/World/WesternEurope/CH/law/29497>)
- . <http://enrd.ec.europa.eu/en/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020>
- . http://kreisun.kreire.kr/ak_library/uploads/open/trip%EB%B8%BC%F0%BC%AE%BF%0%BD%BA%0%AE%B8%AE%BE%0%28100425%29.pdf
- . <http://oecd.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=8107&seqno=691687>
- . <http://www.ama.at/Portal.Node/ama/public?genetics.am=PCP&p.contentid=10007.19512> (직접지불금 집행기관)
- . <http://www.lebensministerium.at>
- . http://www.lebensministerium.at/land/laendl_entwicklung/agrар-programm/OEPUL-Uebersicht.html(농림부)
- . http://www.netzwerk-land.at/umwelt/oepul-broschuere/oepul-broschuere_english (영문팸플렛)
- . <http://www.regionalentwicklung-oberallgaeu.de/>
- . <http://www.regionalentwicklung-oberallgaeu.de/laendlicher-tourismus-plus.html>
- . <http://www.vitalzunge.de>
- . <http://www.vorarlberg.at/pdf/oekolandvorarlbergbroschu.pdf>
- . https://webgate.ec.europa.eu/myenrd/app_templates/filedownload.cfm?id=D49A24C5-A85F-BF7E-A810-4F02BD575422
- . <https://www.allgaeu-urlaubaufdembauernhof.de>
- . International Trade by Commodity Statistics (ICTS) database.