

주요국의 농식품 부문 계약 현황과 시사점*

김성훈

최근 우리나라도 양계나 양돈 등의 축산업을 중심으로 생산 농가와 식품가공업체의 계약이 활성화되고 있는데, 이를 지원하는 사회적 장치는 아직 미흡한 실정이다. 본 자료에서는 주요국에서 진행되고 있는 농식품 부문 계약의 실태와 관련 정책적 이슈들을 소개하여, 우리나라 계약 생산을 통한 농식품 산업과 농업의 연계 강화에 도움을 주고자 한다.

1. 서론

농식품 부문은 최근 전세계적으로 괄목할만한 구조 변혁을 겪고 있는데, 주로 개별 독립 시장들이 식품공급체인(Food supply chain)으로 엮어지는 모습을 보이고 있다. 이러한 변화를 야기하는 주요 요인 중에 계약(Contracts)이 있다.¹⁾ 계약의 활성화를 통한 농식품 부문의 구조 변화는 그 이행속도가 매우 빨라서 계약에 참여하는 경제 주체뿐만 아니라 정부도 큰 관심을 가지게 한다.

계약은 공급체인의 효율성을 제고하고 농식품 부문에 대안적인 거버넌스 메커니즘(Governance mechanisms)을 제공하는 기능을 한다. 또한 시장 참여자들에게 또 다른 참여유인을 제공하고, 농식품 부문의 전·후방산업 간의 협력을 강화시키며, 상하간의 정보 비대칭성을 완화하고, 농식품의 품질과 공급흐름을 관리하는 등의 역할을

농식품 부문은 최근 괄목할만한 구조 변혁을 겪고 있는데, 주로 개별 독립 시장들이 식품공급체인으로 엮어지는 모습을 보이고 있다. 이러한 변화를 야기하는 주요 요인 중에 계약이 있다.

* 본 내용은 OECD가 발간한 보고서 및 데이터를 참고하여 한국농촌경제연구원 김성훈 부연구위원이 작성하였다. (shkim@krei.re.kr, 02-3299-4330)

1) 미국의 최근 연구에 따르면, 2003년 미국 농업부문 전체 생산액 중 약 40%가 계약을 통한 생산이 차지하는 것으로 나타났는데, 이는 과거 30년 동안 거의 3배나 증가한 수치임.

한다. 반면에 계약의 활성화는 현물시장의 약화(Thin spot market)와 기준 가격으로서의 시장 가격 정보 기능 저하를 유발하기도 한다. 또한 집중화가 진행된 시장에서의 계약은 시장을 장악하고 있는 계약주체의 시장 지배력(Market power)의 남용을 조장할 수도 있다.

계약의 이러한 장단점은 정부의 관여를 야기하게 되는데, 정책 담당자들은 계약의 순기능을 강화하고 역기능을 최소화하기 위한 노력을 하게 된다. 특히 계약의 효율성과 반-시장 경쟁적(Anti-competitive) 특성이라는 상반된 기능을 조정하는 데 정책을 집중하고 있다. 본 자료에서는 농식품 부문에서의 계약 현황을 분석하고 계약 실태를 제시한 다음, 계약 관련 정책적 이슈들을 소개하고자 한다.

2. 농식품 부문에서의 계약

계약의 활성화 유인

농식품 부문의 계약은 1940년대 종자 생산 계약까지 거슬러 올라간다. 1940년대의 유럽과 북미지역에서 종자 상인과 생산 농가간의 계약이 존재했었는데, 당시 계약에서는 종자 품질과 공급량에 대한 엄격한 계약 조건들이 적용되었다. 이후 계약은 주로 농산물 생산 농가와 가공업체간에 주로 이루어졌는데, 특히 유가공업체와 원유 생산 농가, 또는 농산물 가공업체와 과일·채소 농가간의 계약 생산이 진행되었다.

농식품 부문의 계약을 활성화시킨 유인들로는 농식품 기업 간 합병(Consolidation)의 증대, 농식품 소비의 변화, 농식품 관련 기술의 발전 등이 제시된다. 이러한 유인들은 농식품 산업의 구조를 보다 계약에 유리한 형태로 변화시켜 왔는데, 구체적인 내용은 다음과 같다.

기업 간 합병

농식품 부문에서 진행되는 기업 간 합병을 통한 시장의 집중화(Concentration)는 그 속도가 더욱 빨라지고 있음을 관련 지표들을 통해 알 수 있다. 첫째, 농가 수 급감과 농가의 전문화·규모화가 동시에 진행되고 있다.²⁾ 동시에 농식품 가공분야에서 시장 집중화가 뚜렷하게 증가하고 있다. 미국의 경우, 양돈 산업의 상위 3개 업체의 종돈 보유 비율이 1994년에 15%에서 2004년에 45%로 급증하였고, 신선 우육산업(Beef

농식품 부문의 계약을 활성화시킨 유인들로는 농식품 기업 간 합병의 증대, 농식품 소비의 변화, 농식품 관련 기술의 발전 등이 제시된다.

농식품 부문에서 진행되는 기업 간 합병을 통한 시장의 집중화는 그 속도가 더욱 빨라지고 있음을 관련 지표들을 통해 알 수 있다.

2) 미국의 경우, 1989년부터 2003년의 기간동안 대규모 농가(연매출이 5십만 달러 이상인 농가)가 전체 농가 생산액에서 차지하는 비율이 38%에서 56%로 증가한 반면, 소규모 농가(연매출이 1만 달러에서 25만 달러인 농가)의 비율은 40% 이상 감소하였음. 같은 기간 전체 농가 수는 20% 이상 감소함. 유럽의 경우도 이와 유사한데, 프랑스의 경우 1958년부터 2000년 사이의 농가수가 2/3로 떨어진 반면, 평균 경작 규모는 두 배로 증가함.

packing industry)의 상위 4개 업체의 시장집중도(CR₄)가 1976년에 25%에서 1999년에 82%로 증가하였다. 또한 농식품 소매업에서도 시장집중도가 강화되고 있는데, 호주나 캐나다의 경우 상위 5개 업체의 시장 점유율이 최근 90%에 달하고 있다. 이러한 여건에 의해 농식품의 전·후방산업간 수직적 조정(Vertical coordination)과 산지 농가에 대한 관리가 강화되고, 이는 계약의 활성화로 이어지고 있다.

농식품 소비의 변화

선진국 소비자들은 품질과 안전성, 식품의 다양성 여부를 중시하며 동물 복지 및 환경 보존 등을 식품소비에 연계시키기도 한다.

선진국 소비자들은 더 이상 식품의 가격에 구애받지 않는 대신 품질과 안전성을 중시하고 있다. 또한 식품의 다양성과 건강에 도움이 되는지 여부를 중시하며 동물 복지와 환경 보존 등을 식품소비에 연계시키기도 한다. 이러한 식품 소비의 변화는 개발도상국 소비자에게 확산되고 있는데, 주로 소득 상승과 식품 소비의 서구화·도시화 등에 의한 결과이다. 식품 소비자의 변화에 대응하기 위해 농식품 업체들은 원료 농축산물 생산 농가와 협력을 강화할 필요가 있는데, 이를 계약 생산을 통해 진행하는 사례가 많이 발생하고 있다.

농식품 관련 기술의 발전

관련 기술의 발전은 농식품 가공업체와 산지 생산자와의 연계를 강화시킨다. 농식품 가공업체들은 자신들의 요구 조건을 충족하는 생산자를 선별한 다음, 계약을 통해 지속적인 관계를 유지하고 있다.

농식품 관련 기술의 발전으로 농식품 산업에도 변화가 발생하고 있는데, 첫째, 운송비용 감소³⁾로 인한 장거리 원료 농축산물의 구매 가능성 증대 및 구매처의 다각화, 둘째, 바이오 기술의 발전을 통한 다양한 농식품의 개발, 셋째, 정보 기술의 발전을 통한 공급 체인의 관리 효율성 증대 등이 대표적이다.

관련 기술의 발전은 농식품 가공업체와 산지 생산자와의 연계를 보다 강화시킨다. 예를 들어 운송 기술의 발전을 통해 가공업체는 지역적 제약을 벗어나 보다 적합한 생산 농가와 거래할 수 있게 되었고, 바이오 기술로 개발되는 특정 식품(예: 기능성 식품)의 주요 원료를 공급할 수 있는 생산자를 밀접하게 관리하게 되었으며, 정보 기술의 발전을 통해 농가와 가공업체간의 교류를 보다 편리하게 진행할 수 있게 되었다. 이에 따라 농식품 가공업체들은 자신들의 요구 조건을 충족하는 생산자를 선별한 다음, 계약을 통해 지속적인 관계를 유지하는 추세가 늘어나고 있다.

이상과 같은 유인들로 인해, 농식품 부문에서는 계약 등을 통한 수직결합의 발생이 증가하고 있는데, 각 단계별 거버넌스 메커니즘은 <표 1>과 같이 정리될 수 있다. 수직결합이 전혀 없는 현물 시장 단계에서 농축산물 생산 농가는 독립적인 의사 결정을 하면서 판매하는 농축산물의 시장 가격에 따라 대가를 지불받지만, 수직결합 단계에서의 농가는 결합 주체에 종속된 고용자와 같은 신분을 유지하게 된다.

3) 운송비용 감소는 수송 기술의 발전에 따른 것인데, 구체적인 내용으로 컨테이너의 도입, 냉장 운송 등을 통한 운송 환경 조절, 운송 규모 및 속도의 향상, 운송 수단의 연료 효율 향상, 지리적 네비게이션 시스템 적용 등을 들 수 있음.

표 1 수직적 결합 정도에 따른 거버넌스 메커니즘

거버넌스의 형태 ¹⁾	개념	생산 관리	농가 지불 형태
현물 시장 (Spot markets)	상품이 현금으로 팔리고 즉시 구매자에게 전달됨. 가격은 거래를 통해서만 결정됨.	생산 농가가 모든 것을 관리하고 결정함.	농가는 상품 전달 직전에 협상된 가격으로 대가를 지불 받음.
마케팅 계약 (Marketing contracts)	판매 조건에 따라 계약이 체결됨. 상품의 전달 시점과 양에 대한 내용이 결정됨.	생산 농가가 모든 것을 관리하고 결정함.	농가는 농축산물의 생산 이전이나 생산 중에 협상으로 결정된 가격으로 대가를 지불받음.
생산 계약 (Production contracts)	판매 조건과 생산 조건에 따라 계약이 체결됨. 상품의 제배 내용에 대한 내용도 결정됨.	계약자가 농가의 일부 생산관련 의사 결정 등을 관리함.	농가는 농축산물의 제배 서비스 제공에 대한 대가로 수수료를 지불받음.
수직 결합 (Vertical integration)	농축산물 구매업체가 가격과 생산 과정 등을 전적으로 결정함.	수직 결합 주체가 모든 것을 관리함.	농가는 업체에 기술과 시간을 제공한 대가로 임금을 지불받음.

주: 1) 위에서 아래로 내려갈수록 식품업체의 생산 농가 관리의 정도가 강해짐.
 자료: OECD

계약의 이론적 분석

계약의 유인과 성과 등을 분석하는 이론의 틀로는 크게 두 가지를 들 수 있는데, 거래비용 이론(Transaction cost economics)과 대리자 이론(Agency theory)이다. 거래비용 이론의 경우, 계약이 당사자 간의 거래 비용을 줄여주어 효율성을 증대시키는 효과가 발생함을 주장한다. 반면에 대리자 이론에서는 계약이 경제 행위에 따르는 위험(Risk)을 전가해 주는 기능이 있음을 제시한다. 이러한 계약의 역할이 농식품 부문에서 계약을 확대되는 유인이 되는 것이다.

한편, 계약이 시장 지배업체의 시장 지배력 강화를 위한 수단으로 사용되고 있음을 지적하는 연구도 있다. 이는 계약 생산이 마지막에는 업체의 수직 결합으로 이어지는 현상에 주목한 결과로 공급자의 예속화(Captive supply)를 주장하고 있는 것이다. 즉, 계약에 의해 식품업체에 원료 농축산물을 공급하는 생산자가 실질적으로는 해당 업체의 피고용인 신분으로 전략하여 종속되는 것을 주장하고 있다.

계약의 유인과 성과 등을 분석하는 이론의 틀로는 크게 두 가지를 들 수 있는데, 거래비용 이론과 대리자 이론이다.

3. 농식품 계약의 실태

분석 과정

농식품 계약의 실태를 분석하기 위해 두 가지 조사가 진행되었다. 첫째는 생산자 측면의 계약 실태 분석을 위해 국제 농산물 생산자 연맹(International Federation of Agricultural producers: IFAP)의 협조를 받아 관련 생산자 조직⁴⁾을 대상으로, 둘째

는 국가 단위 분석을 위해 OECD 회원국의 농업 관련 부서를 대상으로 조사가 진행되었다. 그 외의 추가 조사를 위해 전문가 면담 및 관련 문헌 조사도 함께 실시되었다.

생산자 조사 결과

계약의 활용 정도는 OECD 회원국과 비회원국 생산자간에 차이를 보이는 데 우유 생산 계약의 경우, OECD 회원국은 절반 이상, 브라질과 남아프리카는 각각 10%와 20% 미만으로 조사되었다.

생산자 조사의 경우 조사표 회수율이 낮아서 계약에 대한 세부적인 실태 분석에 한계가 발생하였으나, 몇 가지 시사점이 발견되었다. 계약의 활용 정도에서 OECD 회원국의 생산자와 비회원국 생산자간에 차이가 나타났다. 예를 들어, 우유의 계약 생산 비율이 OECD 회원국은 절반 이상으로 나타났지만, 브라질과 남아프리카는 그 비중이 각각 10%와 20% 미만으로 낮게 조사되었다.

계약서에 명기되는 조항관련 조사 결과, 비밀 유지 조항(Confidentiality clauses)은 거의 사용되지 않는 것으로 나타났다.⁵⁾ 반면에 농산물 공급자가 계약한 업체 이외에 판매하는 것을 금지하는 조항인 독점성 조항(Exclusivity clauses)은 계약서에서 빈번하게 명시되고 있었다. 이력추적(Traceability)관련 조항은 과일과 축산물에서 중요하게 다루어진 반면, 곡류에서는 중요도가 낮았다. 가격 결정 메커니즘의 경우 납품량과 납품가가 고정된 형태(Fixed-quantity-and-price)와 품질과 생산물의 특성에 기초한 가격식(Price formula)의 형태가 가장 많이 사용되고 있는 것으로 조사되었는데, 생산자가 제공하는 서비스 가치에 대한 조항은 없었다. 한편, 통상적인 계약 기간은 12개월 미만이며, 계약이 만료되면 자동갱신이 아니라 재협상을 통해 다시 체결하는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.

표 2 계약의 참여 유인

단위: 응답 건수, 점수

계약 참여 유인	동의	다소 동의	다소 부정	부정	무응답	최종점수 ¹⁾
생산 계획의 편의성 제고	9	2	0	0	1	20
가격 리스크 감소	8	4	0	0	0	20
공급자/구매자간의 협력 용이	7	5	0	0	0	19
판매 리스크 감소 (판매자를 찾는 탐색 비용 절감)	7	4	1	0	0	17
투자 및 금융 신용도 증대	7	1	1	1	2	12
경영 지원 및 기술 보조 제공	3	5	1	0	3	10
판매 중지의 리스크 감소	2	3	0	1	6	5
생산성 향상	2	2	5	1	2	-1
신기술에의 접근성 제고	2	1	3	2	4	-2

주: 1) 최종점수는 응답 결과를 점수화한 것임 (동의: 2점, 다소 동의: 1점, 다소 부정: -1점, 부정: -2점).
자료: OECD

4) 생산자 조사표가 79개국의 120개 국가 단위 생산자 조직에게 발송되었음.

5) 비밀 유지 조항이 적용된 계약 사례는 밀과 옥수수 계약 사례가 유일하였고, 이마저도 중요 조항이 아니었음.

농가들의 주된 계약 참여 유인으로는 생산 계획의 편의성이 증가되거나 가격 리스크가 감소함을 가장 많이 응답한 것으로 나타났다.

농가가 계약에 참여하게 되는 유인이 조사되었는데, 그 결과는 <표 2>와 같다. 농가들의 계약 참여 유인과 관련하여, 생산 계획의 편의성 증가와 가격 리스크 감소에 가장 많이 응답한 것으로 나타났다. 또한 계약이 농축산물 공급자와 구매자 간의 협력을 용이하게 하거나, 판매상의 리스크를 감소시키는 유인을 제공한다는 응답도 많았다. 그러나 계약이 생산성을 향상하고 신기술의 접근을 쉽게 만드는지에 대해서는 회의적인 응답이 많은 것으로 나타났다.

한편 농가가 계약에 참여하여 얻은 성과를 조사한 결과가 <표 3>에 나타나 있는데, 대부분의 응답자들은 계약이 품질관리나 생산 효율 향상에 기여한다는 점에 동의하는 것으로 조사되었다. 또한 계약 참여가 농가에 대한 관리 수준을 높이거나 가격 결정의 투명성을 저해한다는 점에 일부 동의하는 것으로 나타났다. 흔히 계약의 문제점으로 지적되어 온 “계약 구매자와 공급자의 종속성 발생 여부”에 대해서는 응답자의 일부만 동의하는 것으로 나타났다. 그러나 계약이 생산 투입재 가격을 낮추준다는 점과 관련해서는 의견이 엇갈렸다. 한편 계약이 생산자 가격 인상에는 도움이 되지 못한다는 의견이 지배적인 것으로 조사되었다.

표 3 계약의 참여 성과

단위: 응답 건수, 점수

계약의 참여 성과	동의	다소 동의	다소 부정	부정	무응답	최종 점수 ¹⁾
품질 관리 제고 (이력추적)	7	5	0	0	0	19
생산 과정 개선	5	7	0	0	0	17
농가에 대한 관리 수준 증가	4	4	0	2	2	8
가격 결정의 투명성 저하 및 현물 시장의 기능 저하	2	6	1	1	2	7
공급자와 구매자의 종속성 발생	4	4	1	3	0	5
투입재 가격의 하락	1	4	3	1	3	1
신기술에의 적응성 향상	2	2	2	3	3	-2
새로운 관리 기술에 대한 유인 제공	1	3	3	2	3	-2
생산자의 생산 관련 의사 결정 감소	0	5	1	3	3	-2
농가 수취 가격 제고	1	2	4	5	0	-10

주: 1) 최종점수는 응답 결과를 점수화한 것임 (동의: 2점, 다소 동의: 1점, 다소 부정: -1점, 부정: -2점).
 자료: OECD

계약에 대한 정부 개입 정도는 지극히 낮은 것으로 조사되었는데, 계약 농가에 대한 정부나 관련 단체의 지원 형태는 계약 협상에서의 생산자 지원, 계약 협상-체결에 관한 교육 제공 등인 것으로 나타났다. 예를 들어 이탈리아의 경우, 농가가 매년 또는 3년마다 계약을 갱신할 때 고정된 가이드라인을 참조하도록 하고 있다. 슬로바키아의 경우, 생산자 단체에서 계약 관련 컨설팅과 관련 시장 조사 등을 제공하고 있으며 신규 계약 작성 농가들을 대상으로 한 교육 프로그램을 운영하고 있다. OECD 비회원국의 공공부문 계약 관련 지원은 더욱 제한적인 것으로 조사되

었는데, 지원 형태가 주로 비공식적이거나 불충분한 것으로 나타났다. 예를 들어 필리핀의 경우, 농가들이 계약을 체결한 후 어려움이 발생한 경우에만 관련 조인을 생산자 단체 등에 구하고 있는 것으로 나타났다.

농식품 계약에서의 정부 개입 필요성에 대해서는 응답자의 절반 정도가 정부 개입 불필요를 주장했는데, 이는 계약 행위가 민간 당사자끼리의 사적인 경제 행위로 인식되고 있기 때문이다. 나머지 응답 또한 제한된 형태의 정부 개입(예: 계약 체결의 규칙이나 가이드라인 설정, 계약 관련 생산자 교육 제공, 분쟁 중재 등)만 요구하는 것으로 조사되었다.

국가단위 조사 결과

농식품 부문의 계약 실태를 국가 단위로 분석하기 위해 OECD 회원국의 농업 관련 부서를 대상으로 조사가 진행되었는데, 조사 대상국 중 계약 관련 통계 자료 접근이 가능한 국가는 미국, 일본, 핀란드 등이었다.⁶⁾ 이들 자료를 중심으로 계약 관련 통계 내용을 정리하면 다음과 같다.

표 4 부문별 계약 생산 농가 비율

구 분	일본 ¹⁾		핀란드		미국 ²⁾		슬로바키아
	현재	5~10년 전	현재	5~10년 전	현재	5~10년 전	현재
농산물							
밀			46	30	9.7	6.3	80~90
옥수수					22.6	14.7	80~90
과일류	12.4	6.6			34.8	41.2	< 25
채소류	17.2	10.4			17.2	22.1	
축산물							
가금류	45.7	49.0			40.6	49.3	
돼지	25.6	26.9	82	69	20	12.7	> 90
소	8.9	9.1	42	60	1.5	1.4	> 90
유가공	15.6	16.9	91	84	36.7	29.5	100

주: 1) 현재 자료는 농림성의 2005년 자료이고, 5~10년 전 자료는 2000년 자료임.

2) 현재 자료는 ERS의 2005년 추정치이고, 5~10년 전 자료는 1998~2000년 자료의 계산 값임.

자료: OECD

최근 5~10년 동안 계약생산 농가의 비율은 국가나 품목에 따라 매우 다양하게 나타나고 있는데, 구체적인 내용이 <표 4>에 정리되어 있다. 일본의 경우 계약생산 농가의 비율은 2005년을 기준으로 양계는 약 46%, 양돈은 약 26%로 나타났다. 이들 축산 농가의 계약 비율은 2000~2005년의 기간 중 감소하였으나, 과일 및 채소 농가는 계약 비율이 거의 두 배 정도 증가한 것을 알 수 있다.

6) 조사 응답국은 9개국이었음.

농식품 부문 계약의 실태를 국가 단위로 분석하기 위해 OECD 회원국의 농업 관련 부서를 조사하였는데 대상국 중 계약 관련 통계 자료 접근이 가능한 국가는 미국, 일본, 핀란드이다.

핀란드의 경우 양돈 및 낙농가의 80~90%가 계약생산을 하고 있으며, 그 비율이 과거에 비해 증가하고 있는 것으로 나타났다. 밀 생산 농가의 계약 비율은 46%로 낮지만 과거에 비해 증가한 것으로 조사되었다. 반면에 소 사육 농가의 계약 생산 비율은 42%로 낮은 편인데, 이는 과거 60%에서 줄어든 수치이다.

미국의 경우 곡물 생산 농가의 계약 비율은 밀이 10%, 옥수수가 23%로 상대적으로 낮게 나타났다. 그러나 이들 비율이 과거에 비해 증가하고 있는 상태이다. 반면에 과일과 채소 농가의 계약 비중은 각각 35%와 17%였으며, 그 비중이 과거보다 낮아지고 있는 것으로 나타났다. 또한, 육계 농가의 계약 생산 비율은 최근 감소 추세로 약 41%이다. 소 사육 농가의 계약 생산 비율은 2% 미만으로 낮은 반면, 낙농가는 약 37%가 계약 생산중인 것으로 나타나 대조를 보이고 있다. 그러나 소 사육 농가와 낙농가의 계약 비중은 둘 다 과거보다 증가하고 있다.

계약 생산량이 전체 생산에서 차지하는 비중을 제시한 <표 5>를 보면, 앞서 논의한 계약 농가의 비중과는 다른 양상임을 알 수 있다.

계약 생산 비중은 핀란드의 경우 양돈 및 낙농이 80~90%, 밀이 46%이며, 미국은 밀이 10%, 낙농은 37%이다. 일본은 양계 46%, 양돈 26%로 나타났다.

표 5 부문별 계약 생산량 비율

단위: %

구 분	미국 ¹⁾		슬로바키아	캐나다
	현재	5~10년 전	현재	현재
농산물				
밀	7.5	7	60~70	
옥수수	19.6	12.9	< 50	
과일류	63.6	65.4	< 25	
채소류	54.3	39.7		
축산물				
가금류	94.2	88.8		
돼지	76.2	55.1	> 90	22
소	17.6	24.3	> 90	5
유가공	59.2	53.6	100	

주: 1) 현재 자료는 ERS의 2005년 추정치이고, 5~10년 전 자료는 1998~2000년 자료의 계산 값임.

자료: OECD

미국의 경우, 계약 생산량의 비중이 밀과 옥수수 같은 곡물을 제외하고는 대부분의 품목에서 계약 농가 비중을 상회하는 것으로 나타났는데, 이는 계약 농가의 생산 규모가 일반 농가에 비해 더 큼을 반영하는 결과로 볼 수 있다. 특히 미국 양계와 양돈에서 계약 생산량 비중이 각각 94%와 76%로 해당 산업의 계약 생산이 상당 부분 진행되었음을 알 수 있다. 또한, 양돈의 경우 계약 생산량의 비중이 최근 20% 이상 급증하였고, 채소류의 계약 생산 비중도 15% 정도 증가하여 농가 계약이 활성화되고 있는 것으로 판단된다.

슬로바키아의 경우도 이와 유사한데, 축산부문에서 계약 생산의 비중이 90~100%로 매우 높게 나타나고 있다. 반면에 캐나다는 계약 생산의 비중이 매우 낮은 것으로 조사되어 대조를 이룬다.

한편, 납품량과 가격, 배달 조건 등만 규정하는 마케팅 계약(Marketing contracts)과 생산 투입재 및 생산과정까지 규정하는 생산계약(Production contracts)의 비중을 미국 사례로 조사한 결과, 품목에 따라 계약 비중이 서로 다른 모습을 보이고 있다. 구체적으로 보면, 미국의 경우 밀, 옥수수, 과일류 등의 생산 농가 및 소 사육 농가의 마케팅 계약 비중이 높은 것으로 나타났다. 반면 생산계약이 많은 농가는 양계 및 양돈 농가인 것으로 조사되었다.

표 6 생산 계약과 마케팅 계약의 비중

단위: %

구 분	미국	
	생산계약의 비중	마케팅 계약의 비중
농산물		
밀	1.5	98.7
옥수수	2.6	98
과일류	0.1	99.9
채소류	38.3	63.8
축산물		
가금류	98.5	1.5
돼지	88.2	11.9
소	15.9	84.4
육가공	0	100

자료: OECD

미국의 경우 농산물보다 축산물의 계약생산이 더 활성화되었는데, 이는 육가공 산업의 특성상 계약 생산에 대한 수요가 더 높기 때문인 것으로 추정된다.

미국 농가 중 계약 생산을 하는 농가의 매출액을 전체 농가와 비교해 보면 계약 참여 농가의 규모가 전반적으로 일반 농가에 비해 큰 것을 알 수 있다. <표 7>에 제시된 바와 같이, 농산물과 축산물 전 품목에서 계약에 참여하는 농가의 매출액이 일반 농가보다 높은 것으로 나타났는데, 특히 양돈과 소 사육의 경우 계약 생산 농가의 매출액이 일반 농가보다 각각 4배와 12배 큰 것으로 나타났다. 계약 참여 농가의 계약 매출 비중은 품목별로 다양한데, 밀 농가의 계약 매출의 비중이 8%인 반면 양계 농가는 94%를 상회하는 것으로 나타났다. 소 사육 농가를 제외한 축산물 생산 농가의 계약 매출 비중은 농산물 재배 농가보다 대체적으로 높게 조사되었는데, 이를 통해 미국의 경우 농산물보다 축산물의 계약생산이 더 활성화되어 있는 것으로 볼 수 있다. 우리나라도 이와 유사한 양상을 보이고 있는데, 이는 육가공 산업의 특성상 계약 생산에 대한 수요가 더 높기 때문인 것으로 추정된다.

표 7 계약 농가와 전체 농가의 규모 비교

단위: %

구 분	계약 농가의 평균 규모		전체 농가의 평균 규모
	총 매출액	계약 매출의 비중	총 매출액
농산물			
밀	67,241	7.5	40,886
옥수수	136,485	19.6	67,681
과일류	307,634	63.6	168,349
채소류	690,295	54.3	218,497
축산물			
가금류	873,786	94.2	376,096
돼지	1,071,030	76.2	280,809
소	586,296	17.6	50,609
유가공	624,087	59.2	386,963

자료: OECD

4. 농업 계약과 정책 개입

계약에 대한 정부의 개입과 관련해서는 의견이 분분하나, 계약으로 인한 시장 효율성 감소나 시장 실패를 보완하기 위한 정책적 개입은 필요한 것으로 주장되고 있다. 기본적으로 경제 주체간의 사적인 협상 결과인 계약의 특성상 정부의 개입 여지가 적은 것은 사실이나, 계약의 불완전성과 불공정성, 계약 당사자 간의 시장 지배력 격차 등으로 인한 문제 해결에 정부의 개입이 필요한 것으로 판단된다. 이와 관련된 몇 가지 이슈들을 살펴보면 다음과 같다.

계약의 불완전성 및 시장 지배력

일반적으로 계약의 불완전성을 악용하여 부당한 이득을 취하는 사례가 있는데, 이는 상대적으로 계약에 대한 이해가 부족한 농가를 대상으로 하는 농식품 부문에서 더 심각한 것으로 나타난다. 즉 업체 등이 일부러 복잡한 법률 문구나 모호한 계약 문구를 삽입하여 계약 농가에 피해를 주는 사례가 발생하고 있는데, 이에 대해 정부가 개입할 여지가 있는 것이다. 구체적으로 농식품 부문 계약 문구로 쉬운 용어를 사용하도록 하거나, 계약 관련 농가 교육을 실시하는 국가가 있는 것으로 조사되었다. 일부 국가에서는 주요 품목에 대한 표준 계약서를 마련하여 농식품 부문 계약에 적용하도록 하는 경우도 있었다.

또한, 계약 당사자 간의 비대칭적인 시장지배력(Market power)은 계약의 불평등성을 가중시키는 요인으로 작용한다. 즉 식품가공업체는 다수의 공급 농가와 계약을 체결하는데, 상대적으로 영세한 농가에 비해 더 큰 시장 지배력을 지니기에 농가에게 불평등 조항의 삽입을 강요할 수 있게 되는 것이다. 심지어는 상대적 강자가 약

계약에 대한 정부의 개입 관련 의견이 분분하나, 계약으로 인한 시장 효율성 감소나 시장 실패를 보완하기 위한 정책적 개입은 필요한 것으로 주장되고 있다.

자에게 불평등 계약을 하기 싫으면 공급을 하지 말라는 배짱을 부리는 경우 (Take-it-or-leave-it)나 계약 내용에 대해 문제를 제기하지 말고 사인만 하라는 문자 계약(Signing-without-reading)의 사례까지 발생하고 있다. 이러한 문제 해결을 위해 정부나 제3자 단체 등의 개입을 요구하는 목소리가 커지고 있다.

계약 관련 정부의 시장 개입 중 대표적인 사례로 미국의 2008년 팜 빌(US Farm bill 2008)을 들 수 있는데, 미국 정부는 2008년 6월 18일에 법률로 발효한 팜 빌에서 생산 계약에 참여하는 축산 농가의 보호를 제고하는 내용을 삽입하고 관련 대책을 마련하였다. 예를 들어 정육업자(Packers)들이 공급 농가에게 불평등 계약에 대한 이의 신청 철회를 요구하지 못하도록 명시하여 일단 시작된 불평등 계약의 중재 재판을 공공부문에서 독자적으로 진행할 수 있게 하였고, 농가의 생산 설비나 건물에 대한 중대한 개선이 계약 기간을 초과하여 진행되어야 하는 경우, 신규 계약이나 갱신 계약에 반드시 명시하도록 하였다.

또한 생산자 단체인 영국 농가 조합(National Farmers Union: NFU)은 2007년 11월에 우유 계약 모형(Model milk contract)을 마련하였는데, 단순하고 유연한 문구를 사용한 계약⁷⁾을 제시하여 계약 농가가 활용할 수 있도록 하고 있다.

계약에 대한 농가 접근성

농가는 계약에 참여할 수 있는 접근성이 서로 다른데, 특히 소규모 농가일수록 계약 참여의 기회가 적다. 이러한 현상은 선진국보다 개도국에서 더 심각하게 나타나고 있다. 소규모 농가의 계약 참여 기회가 적은 이유는 계약 업체의 입장에서는 상대적으로 규모가 큰 농가와 계약을 체결해야 일정한 품질의 농축산물을 필요한 만큼 조달할 가능성이 높아져서 거래비용이 감소하기 때문이다. 이러한 특성으로 인해, 계약 농가들의 규모가 일반 농가에 비해 큰 것으로 나타나게 되는 것이다.

정부나 제3자 단체(예: NGO) 등이 소규모 농가의 계약 접근성을 높이는 노력을 하고 있는데, 주로 소규모 농가와 계약 업체를 직접 연결시켜 주거나 관련 정보를 농가와 업체에 제공하는 시스템을 구축하는 형태로 나타나고 있다.

가격 발견 및 자료 수집

농식품 부문 계약과 관련한 또 다른 정책적 이슈는 계약의 활성화로 인한 현물 시장의 약화 문제이다. 이른바 얇은 시장(Thin market)현상이 발생하는데, 이는 농가와 업체 간의 계약이 증가할수록 현물시장에서 거래되는 양이 줄어드는 것을 의미한다. 현물시장(대표적으로 농수산물 도매시장)의 거래 가격은 해당 국가의 농축산물의 기준가격 역할⁸⁾을 하고 있는데, 현물시장의 거래물량 감소가 발생하면 이

업체의 입장에서 규모가 큰 농가와 계약이 일정한 품질의 농축산물을 필요한 만큼 조달하여 거래비용을 감소시킬 수 있기 때문에 상대적으로 소규모 농가는 계약 참여의 기회가 적어진다.

7) 구체적 내용은 다음과 같음: 계약 기간, 구매 의무, 가격 결정 및 대금 지불 방법, 계약 파기 사항, 보증 사항, 배상, 보험 및 책임의 제한, 계약 사항 불이행에 대한 사항, 분쟁 시의 법적 절차 등.

리한 기준가격 기능이 위협받게 된다.

이에 따라 정부나 관련 연구기관이 계약가격 관련 자료를 확보하는 등 대책을 마련하고 있는데, 대표적으로 미국은 축산물 가격보고 의무법(Livestock mandatory price reporting act)을 통해 정육업자(Meat packers)들이 계약농가에게 지불한 가격을 의무적으로 보고하도록 하고 있다.

5. 시사점

농식품 부문의 구조 변화는 계약의 증가와 상호 관계를 가지고 있는데, 향후 농가의 계약 생산은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 기본적으로 계약은 산업의 효율성을 증대시키고 농가에 경제적 혜택을 부여하기도 하지만, 시장 실패를 야기하기도 한다. 따라서 농식품 부문 계약에 정부의 개입을 요구하는 목소리가 있고, 실제 정부나 관련 단체 등에서 계약에 대해 일정 부분 개입을 하고 있는 실정이다.

본 자료는 농식품 부문에서의 계약 유인, 결과, 관련 이론들을 살펴본 다음 생산자 조직과 OECD 회원국의 농업관련 부서를 대상으로 조사를 진행하여 각국의 계약 실태를 분석하였다.

기본적으로 민간부문의 경제주체 간에 실행되는 계약에 공적 기구가 적극적으로 개입하는 것이 바람직하지 않을 수도 있지만, 계약으로 인해 발생하는 시장 실패와 효율성 저하 등을 보완하기 위한 정부의 역할은 필요한 것으로 판단된다. 특히, 계약의 적절한 성립과 중재, 관련 정보 제공 등과 같은 업무는 정부의 몫으로 생각되며, 이와 관련하여 우리나라 정부의 대책이 필요할 것으로 본다.

농식품 부문의 구조 변화는 계약의 증가와 상호 관계를 가지고 있는데, 향후 농가의 계약 생산은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

참고자료

OECD. 2008. "Role, Usage and Motivation for Contracting in Agriculture." Paper submitted to the 47th Session of the working Party on Agricultural Policies and Markets. TDA/CA/APM/WP(2008)14.

8) 심지어 농식품 부문 계약의 가격이 결정되는 과정에서도 현물시장의 대표 가격이 참고 가격으로 사용된다.