

EU 농식품 직거래와 파머스마켓 *

하 석 건
(한서아그리코 대표이사)

1. EU의 직거래 정의와 형태

1.1. 직거래의 정의

EU는 농산물 직거래¹⁾의 형태를 넓은 의미로 적용하기 위한 목적으로 ‘짧은 유통경로’ 또는 ‘축소된 유통경로’로 번역할 수 있는 SSC(Short Supply Chain)를 공식 용어로 사용하고 있다. SSC(Short Supply Chain)는 생산농가와 소비자 간의 직접적인 거래(Direct Sales)는 물론, 중간유통 단계의 개입과 지역적 개념을 적용한 로컬푸드 시스템도 포함하는 개념이다. 특히 농산물 직거래가 전문성을 갖춘 비즈니스 형태로 발전하고 있는 최근의 경향을 반영하는데도 적절한 용어로 인식되고 있다.

EU 회원국들 중 프랑스, 이태리, 오스트리아 등과 같이 직거래의 역사가 오래된 나라들 간에도 농산물 직거래의 개념은 통일되어 있지 않다. 프랑스는 생산농가와 소비자 간에 1단계 중간유통이 개입된 경우도 직거래에 포함하는 반면에 이탈리아는 중간유통단계의 개입을 직거래로 인정하지 않고 있다. 따라서 ‘SSC(Short Supply Chain)’는 EU 전체 회원국의 직거래 특성들을 포괄하는데 유용한 개념이다.

*(haseok2010@naver.com).

1) 본고에서는 ‘직거래’를 ‘짧은 또는 축소된 유통경로’ 즉 Short Supply Chain 과 동일한 개념의 용어로 사용한다.

EU가 농산물 직거래를 정의하기 위해서 SSC(Short Supply Chain)를 사용하는 이유는 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째는 농산물 직거래가 정보통신과 물류기술의 발전으로 인해 생산 장소와 판매장소 간 거리에 의한 기준의 의미가 퇴색되었기 때문이다. 두 번째는 직거래의 정의가 중간유통 단계의 개입을 완전하게 배제해야 하는 것이 아니라 불필요한 경우에 최대한 축소한다는 인식이 확산되었기 때문이다. 따라서 EU의 농산물 직거래는 농산물의 진정성(Authenticity), 원산지(Originality), 농촌지역문화의 정체성(Cultural identity), 전통적 생산방식과 품질(Tradition & Quality) 등을 보장할 수 있는 농산물을 소비자에게 효과적으로 공급하고, 생산농가와 소비자 간의 소통과 교류를 활성화하여 농산물에 대한 장기적인 신뢰관계를 발전시켜나갈 수 있는 유통방식이라는 개념으로 정의될 수 있다.

- 생산농가와 소비자 간의 접근성: 접근이 편리하고 가능한 가까움
- 중간유통단계의 가능한 최소화: 직거래의 효율성과 활성화를 위해 필요한 중간유통 단계 개입의 최소화(프랑스는 1단계까지 포함하는 반면 이탈리아는 중간유통단계 개입을 인정하지 않음)
- 생산농가와 소비자 간의 소통과 교류 활성화: 농산물의 부가가치를 제고하고 품질에 대한 장기적인 신뢰 관계를 발전시킴
- 직거래 농산물의 특성 보장: 진정성, 원산지, 농촌지역문화의 정체성, 전통적 생산방식과 품질 보장

1.2. 직거래의 형태

EU의 관련 연구들을 종합하면 농산물 직거래 형태는 크게 (i)개별농가와 개별소비자 간의 직거래, (ii)생산농가그룹 또는 공동체 등 조직화를 통한 직거래, (iii)생산농가와 소비자 간의 파트너십에 기반을 둔 직거래 등 3가지로 분류할 수 있다.²⁾

개별농가와 개별소비자 간의 직거래는 농장에 설치한 소규모 판매장에서 개별농가 또는 인근농가들의 농산물을 판매하는 형태와 대도시 근교에 여러 농가들의 공동판매장을 설치해서 운영하는 형태(Farmer's market), 그리고 지자체 또는 공공기관의 협조를 통해 일정한 공간을 확보하고 정기적으로 직거래 장터(Collective Selling Outlets)를 개설하여 운영하는 형태들이다. 최근에는 온라인 판매도 크게 증가하고 있다.

2) EU의 직거래 형태와 로컬푸드에 대한 상세한 사례연구는 FFAN(Facilitating Alternative Agro-food Networks' project) 참조 (www.faanweb.eu).

공동체 인터넷 사이트 운영, 공동 마케팅, 물류 조직화, 상품 구색 갖추기, 제철 상품의 연중공급 역량 구축 등 여러 농가들이 법인 또는 비공식 모임 등으로 조직을 결성하여 직거래를 보다 조직적이고 전문적인 비즈니스로 발전시켜나가는 경향이 나타나고 있다. 또한 생산농가들이 자발적으로 결성한 법인형태의 조직은 지역 공공기관들의 단체급식을 위한 식자재를 공급하고 지역 유통업체 매장 내 직거래 코너에 농산물을 정기적으로 공급하는 등 직거래의 비즈니스화를 주도하고 있다.

소비자들이 주도적으로 구매그룹을 조직하고 생산자와의 파트너십을 구축하여 직거래를 운영하는 ‘공동체지원농업(Community Support Agriculture, CSA)’ 형태도 최근에 크게 확대되고 있다. 이러한 파트너십 관계의 발전은 로컬푸드 시스템의 활성화를 통해 지역 생산농가들의 소득 향상에 기여도가 높은 편이다.

2. EU의 직거래 활성화를 위한 정책전략

2.1. 직거래 활성화를 위한 과제

EU의 농산물 직거래 활성화를 위한 과제는 (i) 생산농가들의 직거래에 대한 지식 및 정보역량 강화를 위한 교육 프로그램 지원, (ii) 직거래의 상업적 활동 및 식품위생 관련 법규 적용의 편의성 제고, (iii) 직거래 희망농가들의 경작지 및 판매점 설치 장소 확보, 필요한 투자자금의 지원, (iv) 농산물 직거래와 관련된 다양한 지역 주체들 간의 협력기반 구축 및 역할 활성화 등 4가지로 제시되고 있다.

대부분의 생산농가들은 농산물 직거래 방식에 필요한 지식을 어느 정도 파악하고 있지만, 실제로는 농산물이 생산에서부터 소비자에게 효과적으로 전달되기 위한 과정에 대한 이해와 필요한 전략적 행동들에 대한 전문적인 지식역량이 매우 취약한 실정이다. 농가들이 어떻게 체계적으로 직거래를 시작할 것인지, 기존 판매방식에 의한 판매와 새롭게 시작하는 직거래 판매를 어떻게 조화시킬 것인지, 직거래의 구체적인 형태를 어떻게 정할 것인지, 소비자들과의 소통방식은 어떻게 운영해나갈 것인지 등에 대한 교육프로그램 지원이 필요하다.

농협 등과 같은 산지유통조직을 통한 기존의 유통방식에서는 산지유통조직이 선별, 포장, 저장, 가공 과정에서 관련 법규정을 적용하여 운영하고 있으나, 직거래를 위해서는 생산농가가 직접 식품위생 및 품질관리와 관련된 법규정을 준수해야 한다. 필요한 유통 및 가공시설을 체계적으로 갖추지 못한 영세한 농가가 소규모 물량을 취급하면

서 관련법규를 효과적으로 적용할 수 있는 기술역량을 제고해야한다.

EU 대부분의 회원국들에서는 최근 들어 농지가격의 상승, 도시화의 촉진 등으로 인해 직거래 희망 농가들이 필요한 농지를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 따라서 대도시 근교의 농지를 보호하기 위한 관련 규정을 수립하고 필요한 농가들에게 임대 또는 판매 형태로 농지를 공급할 수 있는 정책지원이 필요하다. 또한 농가들이 직거래 사업에 필요한 판매점, 운송차량, 소규모 작업장과 저장 및 가공시설 등을 갖추기 위한 투자자금을 확보할 수 있도록 투자계획 수립 및 융자 등에 대한 지원도 필요하다.

직거래의 성공에 가장 중요한 요소 중 하나는 지역 또는 전국 단위에서 직거래 관련 주체들 간의 협력체계(Governance and Cooperation)의 구축과 각 주체들의 역할을 활성화하는 것이다.³⁾ 협력체계 또는 협력네트워크에 참여하여 주도적인 역할을 수행하는 주체들은 생산농가, 농민단체, 소비자 단체 등으로 다양할 수 있고, 강조하는 테마들도 마케팅 중심, 소통중심, 친환경 중심 등으로 다양할 수 있다. 이러한 다양성을 가진 협력네트워크 활동을 육성하기 위한 정부와 지자체 행정의 역할이 중요하다.

2.2. 직거래 활성화 정책전략

EU 회원국 정부와 각 회원국의 지자체들은 직거래 및 로컬푸드 시스템의 활성화를 위하여 지역협력체를 중심으로 다양한 정책지원을 추진하고 있고, 특히 농촌개발정책(Rural Development Programme, RDP) 차원에서 운영하고 있는 기존의 정책수단들을 활용하여 지원하고 있다. EU 차원에서는 2012년 4월에 EU집행위원회(European Commission)가 '지역농업과 직거래(Local agriculture and Short food supply chains)'를 주제로 컨퍼런스를 개최하여 직거래 및 소규모 영농을 통한 지역농업의 경제적, 사회적, 환경적 잠재성을 개발하기 위한 정책전략을 모색했다. 유럽집행위원회는 컨퍼런스에서 도출된 전략방안들을 2013년 이후의 EU공동농업정책(CAP) 개혁과정에 반영할 계획이다.

EU 공동농업정책(CAP) 중 제1축(CAP 1st pillar)인 직불정책(Direct support to farmers)은 역사적으로 농업의 산업화 추진을 위해 집중 지원하는 방식으로 운영되어 왔다. 그러나 2007년에 생산규모와 연계된 직불정책을 개혁함으로써 회원국 정부들은 지역 소비자들의 선호와 연계된 고품질 농산물의 부가가치 향상을 지원할 수 있는 정책운영의 자율성을 확보하게 되었다. 따라서 회원국 정부들은 직불제도가 직거래와 로컬푸

3) 직거래 및 로컬푸드 활성화를 위한 협력조직에 참여하는 주체는 생산농가 및 생산농가그룹, 소비자 및 소비자그룹, 농민단체, 지역시민단체(환경, 건강, 복지 등), 교육 및 연구기관, 농식품 관련 생산 및 유통업체, 농업관련 공공기관, 지자체 행정 및 의회 등임.

드(local food)에 참여하는 소규모 농가들에게 유리한 방향으로 지원될 수 있는 방안을 개발할 필요가 있다.

EU의 공동농업정책(CAP) 중 제2축(CAP 2nd pillar)인 농촌개발정책(Rural development policy)은 농촌지역의 지속가능한 발전을 위한 추진전략으로 생산성 및 효율성 제고를 통한 경쟁력 향상을 강조하고 있기 때문에 농산물 직거래와 로컬푸드 활성화를 위해 효과적인 역할을 수행하기 어렵다. 반면에 농촌개발정책 중 상향식 추진체제로 운영되는 LEADER 프로그램⁴⁾은 직거래 활성화에 매우 유용한 정책 수단으로 자리 잡고 있다. 따라서 회원국 정부들은 직거래 및 로컬푸드 활성화를 효과적으로 추진할 수 있도록 농촌개발정책 운영의 유연성을 확대하고 관련 정책수단들을 통합적으로 지원할 필요가 있다.

EU집행위원회는 2012년 4월에 개최된 컨퍼런스에서 농산물 직거래 활성화를 위해 2014~2020년 기간 동안에 추진될 예정인 공동농업정책(CAP)에서 강조되어야 할 정책들을 다음과 같이 설정하였다.

- 투자 및 지역인프라 지원: 농가의 물리적 자산 확보, 기초 서비스, 농촌마을 정비
- 영농 및 사업 활동 육성 지원: 젊은 농업인 영농창업, 농촌지역의 비농업활동, 소농 육성
- 사업역량 및 품질역량 강화 지원: 지식역량 강화 및 정보활동, 농가 경영역량 강화, 전문 컨설팅, 직거래 농산물 품질제고 역량 강화
- 다양한 관련 주체들 간의 협력네트워크 육성 지원: 직거래 및 지역 직거래장터 등과 관련된 다양한 활동 촉진, 생산농가 조직화
- 지역단위 직거래 육성전략으로 LEADER 정책 프로그램의 지속적인 시행
- 다시안 시오로스(Dacian Cioloș) EU 농업 및 농촌개발 담당집행위원은 컨퍼런스에서 농산물 직거래에 대한 정책당국, 생산농가, 소비자들의 이해수준 제고의 필요성을 지적하고, 직거래를 통한 농산물 유통체계가 적정한 역할을 담당해야하며, 직거래 육성을 위한 적정한 여건들이 조성되어야 한다고 강조했다.

4) Liaison Entre Actions pour le Developpement de L'Economie Rurale.

3. 프랑스의 직거래 운영 사례

3.1. 직거래 현황

프랑스 농업부 통계국이 지난 2010년에 실시한 농업총조사(recensement agricole)에서 처음으로 농산물 직거래⁵⁾에 대한 공식 조사를 실시한 결과 107,000 농가가(전체농가의 약 21%) 직거래 판매에 참여⁶⁾하고 있는 것으로 나타났다. 프랑스에서는 직거래 방식이 농산물의 중요한 유통경로로 자리 잡은 것으로 평가되고 있다.⁷⁾ 또한 이러한 직거래 참여 농가 수는 2005년에 88,600농가(전체농가의 16.3%)에 비해 4.7%p 증가한 것이다.⁸⁾ 품목별로는 채소와 꿀의 직거래 비중이 가장 높고, 영농규모는 소농의 비중이 많으며, 판매형태는 농장에서의 판매가 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

3.1.1. 직거래의 특성

직거래의 비중이 가장 높은 품목은 꿀과 채소류로 꿀은 약 50% 농가들이 생산의 전체 또는 일부를 직거래 형태로 판매하고 있고, 채소는 업체류를 중심으로 약 46%의 농가가 참여하고 있으며, 과일과 양조용 포도농가는 약 25%가 직거래에 참여하고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 엄격한 식품위생 관련 법규정이 적용되는 육류, 우유, 계란 등은 생산농가의 참여비중이 8%~10% 수준에 머무르고 있다.

동남부 지역의 과실류, 브레타뉴 지역의 채소 및 축산물과 같이 특정 품목들의 규모화 및 전문화 영농구조와 마케팅 역량을 갖춘 대규모 주산지일수록 직거래의 비중은 낮으며, 반면에 파리(Paris)를 중심으로 한 수도권(Il de France), 리옹(Lyon)시와 인근지역, 릴(Lille)시를 중심으로 한 프랑스 북부 공업지역 등에서는 다품목 소량생산 형태의 영농구조를 가진 농가들을 중심으로 직거래 비중이 높고 빠른 속도로 확대되고 있다. 실제로 프랑스 제2의 도시인 리옹(Lyon)시가 중심 도시인 론-알프(Rhon-Aples)지역의 경우 약 30%의 농가들이 직거래에 참여하고 있고 특히 채소는 70%의 농가가 참여하고 있으며, 파리를 중심으로 한 수도권에서도 채소농가의 60% 이상이 직거래 형태의 판매에 나서고 있는 것으로 조사되었다.

5) 프랑스 농업부 통계국의 직거래에 대한 적용 개념은 생산농가와 소비자 간 직거래와 최대 1회 이내의 유통단계를 거친 경우를 포함하는 것임.
 6) 농가가 직거래에 참여하고 있다는 의미는 매출액의 전체는 물론 매출액의 일부를 직거래를 통해 판매하고 있는 농가 수를 모두 포함하는 개념임.
 7) 프랑스 농업부 통계국 Agreste: la statistique agricole janvier, 2012.
 8) 2005년 프랑스 농업부의 자체조사.

유기농 생산농가들의 직거래 참여 비중이 관행농산물 생산농가에 비해 크게 높은 수준이며, 유기농 인증을 획득하지 못한 경우에도 친환경적 농법을 적용한 농산물의 직거래도 소비자들과 생산농가들 간의 신뢰를 바탕으로 확대되고 있는 것으로 추정된다.

또한 직거래에 참여하고 있는 농가들 중 26%는 농산물의 생산 이외에 간단한 가공 활동을 보완적으로 병행하고 있는 것으로 조사되었다. 직거래에 참여하는 낙농가들의 약 90%는 생산한 우유의 일부와 치즈, 요구르트 등 가공 상품을 인근 소비자들에게 직접 판매하고 있고, 원예농산물 생산농가들도 간단한 가공 상품을 직접 생산해서 인근 소매상점을 통해서 판매하거나 소비자들에게 직접 판매하고 있는 것으로 조사되었다.

직거래에 참여하는 농업인의 평균 연령은 49세로 프랑스 전체 농가의 평균 연령 52세보다 낮고, 직거래 참여농가 중 40세 이하가 20%로 조사되어 젊은 농업인들이 직거래 판매에 적극적인 것으로 나타났다. 농산물의 직거래 방식은 직접적인 판매활동과 일부 가공활동을 필요로 하기 때문에 산업화된 유통보다 인력 고용율이 높고 농가의 사업 활동 참여비중도 높은 것으로 나타났다.

3.1.2. 직거래 판매형태

프랑스의 농산물 직거래 판매형태 중 가장 높은 비중을 차지하는 형태는 농장에서 소비자에게 직접 판매하는 것이며, 그 다음으로는 전통시장⁹⁾에서의 판매와 농가 인근 마을의 소매점포를 통한 판매가 중요한 비중을 차지하는 것으로 조사되었다. 그 밖에 직접 소비자에게 배달하는 방식, 여러 농가들이 모여서 공동 판매장을 운영하는 방식, 인근 대형 및 중간규모의 유통업체 매장에 직접 납품하는 방식 등도 일부 있는 것으로 나타났다. 그러나 생산-소비자 파트너십(CSA), 요식업소 판매, 지역 축제행사장 등 행사에서의 판매, 우편택배 판매, 단체급식 판매 등은 적은 것으로 조사되었다.

직거래에 의한 판매가 농가의 전체 매출에서 차지하는 비중이 높을수록 농장에서의 직판 비중이 높은 반면에 대형유통업체 납품, 인근 요식업소 판매, 행사 및 축제판매 등의 비중이 낮은 것으로 나타났다. 그러나 직거래 판매 비중이 전체 매출에서 차지하는 비중이 작은 농가일수록 농가 배달판매, 대형유통업체 직접 납품, 인근 요식업소 판매, 행사 및 축제 판매, 단체급식 판매 등의 비중이 상대적으로 높은 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 직거래의 비중이 낮은 농가일수록 영농규모가 상대적으로 크고 개별 소비자 판매보다는 중간유통조직을 통한 판매 비중이 높기 때문인 것으로 설명할 수 있다.

9) 프랑스의 전통시장은 특정 장소(시설)가 갖추어진 경우도 있고 거리의 공간에 일시적인 시설을 설치하는 경우도 있음에서 정기적으로(수요일, 토요일, 일요일 등) 열리는 형태이며 관할 지자체에서 직접 관리하고 있음.

3.1.3. 직거래 영태의 혁신

프랑스의 농산물 직거래는 지난 20여 년 동안 꾸준히 확대되어 오면서 접근 방식의 변화와 다양한 직거래 형태의 혁신을 경험해 왔다. 직거래의 개념이 처음 도입될 당시에는 농산물의 생산지역과 소비지역 간의 거리의 개념이 지배적이었다. 그러나 최근에는 공간적인 거리의 개념을 넘어서 생산농가와 소비자 간의 관계의 긴밀성과 농산물의 원산지 및 진정성의 가치에 대한 관점이 직거래의 개념과 형태를 주도하고 있다.

파머스마켓(Farmer's markets) 직거래 장터(Open air market, Collective outlet), 농작 직판(Direct sales) 등이 직거래의 전통적인 방식이었으나, 정보통신 기술의 발전과 소비자 참여의 확대 등으로 인터넷을 활용한 판매방식과 공동체 지원농업(Community Supported Agriculture, Partenariats entre consommateurs et producteurs, CSA) 등 다양한 직거래 형태의 혁신이 나타나고 있다.

1) 수도권 전철의 협력 사업

수도 파리를 중심으로 반경 약 40Km 범위에 있는 수도권(Ile de France)을 연결하는 전철망의 주요 근교도시 역¹⁰⁾에 농산물 직거래 판매대를 설치하여 인근 지역 농가들

표 1 프랑스 농가의 직거래 판매형태

단위: %

구 분	농가의 직거래 판매비중이 전체 판매액에서 차지하는 비중의 순위		
	직거래가 가장 높음	직거래가 두 번째로 높음	직거래가 세 번째로 높음
농장에서 판매	48	30	23
인근 전통시장 판매	18	21	10
인근 소매점포 판매	14	16	17
농가 배달 판매	8	8	12
농가 공동판매 점포	5	8	8
대형중형 유통업체 납품	3	4	6
파트너십(CSA)	1	3	4
인근 요식업소 판매	1	3	7
행사 및 축제 판매	1	3	7
우편 택배 판매	0.4	2	4
단체급식 납품	0.3	1	3
합 계	100	100	100

자료: SSP - Agrest - Recensement agricole, 2010.

10) 파리 북부 세루즈 폰투아즈(Cerge Pontoise)시 등 일부 지역의 수도권 급행전철 역사에 설치 운영되고 있음.

이 생산한 농산물을 판매하는 직거래 사업을 실시하고 있다. 현재 1주일에 약 20톤의 과일과 채소를 판매하고 있고, 약 2,500명의 소비자가 회원으로 등록해서 정기적인 구매를 하고 있다. 프랑스 철도공사(SNCF)가 지원하고 일 드 프랑스(Ile de France) 도(region) 농업회의소(Chambre d'Agriculture)가 지역 생산농가들을 조직화하여 추진한 결과 성공적인 혁신사례로 평가되고 있으며, 다른 대도시 근교 철도 역사에서도 유사한 사업모델의 확산을 추진하고 있다.

2) 생산농가 공동판매 네트워크 (Collective sales points)

지역 내 생산농가들이 협력해서 공동판매 네트워크를 구축하여 운영함으로써 지역 농산물의 판매촉진과 물류비 및 중간 유통단계를 축소하는 방식이 랑그독 후시용(Languedoc Roussillon) 지방에서 운영되고 있다. 참여농가들은 지자체 및 지역관광협회와 협력해서 도심지, 관광지, 근교 농촌지역 등에 소형 농산물 직거래 판매점(Sales points) 10개소를 설치하여 직접 운영하면서 별도의 직원을 고용하지 않고 농가들의 순번을 조직해서 직접 판매와 관리를 담당하고 있다.

3) 대형 또는 중소형 유통업체의 직거래 확대

프랑스의 대형유통업체 및 중소형 유통업체들의 직거래 참여가 확대되고 있다.¹¹⁾ 프랑스 중소도시에 위치한 대형 및 중소형 유통업체 매장들은 중앙의 구매본부를 거치지 않고 인근 지역의 농산물을 직접 공급받아 판매하는 방식을 확대해 나가고 있다. 식자재 전문도매업체인 메트로(Metro)와 프랑스 채소 전문조직인 Legumes de France는 상호협정을 통해 메트로가 운영 중인 지역물류센터들의 인근 80Km이내에서 생산된 채소를 직접 파리(Paris), 투루(Tours), 콜마르(Colmar) 지역의 슈퍼마켓에 공급하고 있다.

2006년에 일부 생산농가들은 “Les saveurs du coin(the taste of the locality)”라는 전국 네트워크 조직을 결성해서 지역 유통업체들의 매장 내에 지역 농가들을 위한 전용 판매대(Coins des producteurs locaux)를 설치하여 계절별로 지역 특화농산물을 공급하는 활동을 주도하고 있다. 이러한 활동은 농가가 생산한 농산물이 어떻게 판매되는지 알 수 있을 뿐만 아니라 지역 소비자들로 하여금 지역에서 생산된 농산물 소비를 촉진할 수 있도록 하고 있다. 이 네트워크 조직은 2009년에 판매와 마케팅 효율화를 목적으로 인터넷 주문센터를 개설해서 운영해 오고 있다.¹²⁾

11) 프랑스는 직거래(Short Supply Chain)의 개념을 소비자 and 생산농가 간의 직거래(direct sales)와 더불어 중간단계에 산지 또는 소비지에 위치한 유통조직이 개입(단 1회에 한하여)하는 것도 포함하고 있음.

12) (www.saveursducoin.fr).

4) 지역 공공기관의 단체급식 공급

프랑스 지자체 행정기관과 지역 공공기관들의 구내식당들은 필요한 식자재를 지역 농산물의 직거래를 통해 조달하는 방식을 확대해 나가고 있다. 지역에 위치한 농민단체와 농업협동조합들은 상호협력을 통해 각 조직의 전문 취급품목들을 조직화하여 공급하는 활동을 확대하고 있다. 학교급식의 경우 일부 지역에서는 관련 법규정으로 인해 생산농가의 직거래를 통한 식자재 공급이 어려운 측면이 있으나, 대부분의 지역 관공서와 공공기관의 경우에는 법제도의 제약을 받지 않고 직거래를 확대할 수 있다.

3.2. 직거래 활성화를 위한 정책전략

3.2.1. 직거래 활성화를 위한 애결과제

프랑스 정부는 직거래를 경제적·사회적 가치를 제고하면서 농업활동의 다각화를 통해 농가소득 향상을 추진할 수 있는 전략적 방안으로 인식하고 있다. 농산물의 가치제고는 생산지역의 향토성, 농가의 진정성, 우수한 품질과 맛의 보장을 통해서 소비자의 요구에 부응함으로써 확보될 수 있다. 그리고 농가소득 향상은 판매마진 제고, 운송비 절감, 고용촉진, 농가 경제활동의 다각화 등을 통하여 얻어질 수 있다.

프랑스 정부는 농산물 직거래 활성화를 통해서 농가소득 향상과 소비자 만족 제고를 추진하는데 있어 당면한 어려움들을 다음과 같이 설정하고 이를 극복하기 위한 정책수단을 개발하고 있다.

1) 생산농가의 어려움

직거래 활성화를 위해 생산농가가 당면하고 있는 어려움은 소비자의 요구에 대응해서 농산물을 지속적으로 연중 공급할 수 있는 역량을 갖추는 것이다. 또한 운송차량, 판매점, 가공시설, 포장시설, 저온저장고 등 필요한 장비와 시설을 갖추기 위한 투자자금도 부담이 되고 있다.

마케팅 관련 노하우, 고객관리, 광고홍보 부분에 대한 농가들의 지식역량이 취약한 점도 해결해야 할 과제다. 무엇보다 가장 큰 어려움은 적정한 판매처와 판매장소를 확보하고 지속적으로 확대해 나갈 수 있는 역량이 미흡한 것이다.

2) 소비자의 어려움

프랑스의 전문가들은 직거래 농산물의 가격에 대한 소비자들 간의 인식의 차이를 중요한 해결과제로 지적하고 있다. 교육수준이 높고 소득수준이 중산층 이상인 소비

자들은 농산물 직거래의 의미와 가치를 인식하고 가격에 대한 문제를 제기하지 않는 편이다. 그러나 서민층 소비자들은 직거래가 유통단계를 축소했기 때문에 대형유통업체에 비해 가격이 저렴할 것으로 기대하는 경향이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 도시 소비자들에게 농산물 직거래가 제공할 수 있는 다양한 가치들을 설명하고 소비자들이 편리하게 접근할 수 있는 정보 인프라 구축에 대한 필요성이 제기되고 있다.

3.2.2. 직거래 활성화를 위한 지원정책

프랑스 정부가 농산물 직거래 활성화를 위해 추진하고 있는 정책지원은 직거래에 대한 정보제공 및 인식제고, 생산농가들을 위한 교육지원 확대, 생산 및 판매 인프라 지원, 생산농가와 관련 주체들의 조직화 및 협력 네트워크 강화 등 4가지로 요약될 수 있다.

1) 직거래에 대한 정보제공 및 인식제고

프랑스 정부는 2010년부터 농업총조사(recensement agricole)에 농산물 직거래를 공식 조사항목으로 포함시켜서 직거래 활동에 대한 다양한 경제적·사회적 정보를 파악하고 활용할 수 있도록 했다.

또한 직거래 활성화를 위하여 생산농가와 소비자들에게 직거래 농산물이 식품위생 안전 관련 규정을 준수해야하고 품질과 맛의 우수성을 확보해야 한다는 점을 적극적으로 홍보하기 위한 관련 정책지원을 확대하고 있다.

2) 생산농가 교육지원

농산물 직거래 활성화를 위해서는 농가들이 친환경적 영농기술, 필요한 가공기술, 경영관리 지식, 판매망 확보에 대한 노하우 등을 전문적으로 습득할 필요가 있다. 또한 지역의 소비자단체, 환경단체, 농민단체 등 관련 주체들의 적절한 역할과 참여에 대한 전문적인 교육이 필요하다.

프랑스 정부는 농산물 직거래 활성화를 위한 교육대상자를 교육을 담당하는 교육자, 생산농가, 지역 정치지도자, 관련 조직 및 단체의 실무담당자들로 정하고 지역 농업회의소, 직업교육센터, 농업기술교육 관련기관, 컨설팅 기관 등을 통해서 필요한 교육을 지원하고 있다.

3) 생산 및 판매 인프라 지원

프랑스는 파리 수도권은 물론 지방에서도 도시화가 지속적으로 확대됨에 따라 대도시 근교농업을 위한 농지 확보가 어려워지고 있고 농산물 직판을 위한 판매공간의 확보도 용이하지 않은 실정이다. 프랑스 농업부는 ‘프랑스 농지관리기구(SAFER)’를 통해 도시 근교농업 활성화를 위한 농지확보를 강화하도록 하고, ‘농업 보호지역(ZAP)’과 ‘도시근교 자연 보호지구(PAEU)’ 등 관련 규정의 적용을 통해 농지보호 노력을 보완할 수 있도록 하고 있다.

농산물 직거래 활성화를 위해 농가가 필요로 하는 시설과 장비 확보를 위한 은행으로부터의 자금 대출의 편의를 지원하고, 청년 영농후계자들의 참여를 유도하기 위하여 개별 농가에 대한 맞춤형 지원 프로그램을 운영하고 있다.

프랑스 농업부는 직거래 활성화를 위한 별도의 지원정책을 수립하지 않고, 기존의 농촌개발 정책(PNRD) 프로그램 중 관련 정책수단을 강화하거나 통합·연계하는 방식으로 지원하고 있다. 또한 다른 EU 회원국들과 마찬가지로 상향식 농촌지역 개발의 핵심정책인 ‘LEADER’ 프로그램을 적극 활용하고 있다.

4) 생산농가 조직화 및 지역 주체들의 협력 네트워크

프랑스 정부는 직거래에 참여하고 있거나 참여를 희망하는 농가들의 지역 또는 품목 중심 조직화를 추진하는 한편, 조직을 중심으로 연중 공급능력 확보, 홍보·마케팅, 품질규약 제정 등을 자율적으로 운영할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 지원하고 있다. 프랑스 농가들의 자율적인 조직화 역량은 네덜란드나 오스트리아에 비해 부진한 편이기 때문에 지역 농민단체, 생산자 단체, 농업회의소 등이 적극 나서서 직거래 생산농가들의 조직화를 지원하고 있다.

농산물 직거래의 활성화를 위해서는 생산농가, 소비자, 지자체 행정, 관련 공공기관과 민간단체 그리고 지역 소매점과 대형유통업체 매장들까지 참여하는 협력네트워크의 조직화가 필요하다. 프랑스 정부와 지자체 행정은 이러한 관련 주체들의 협력활동을 조정하고 지원하는 역할을 적극적으로 추진하면서 다양한 지역여건과 발전목표에 적합한 정책을 수립하고 있다.

4. 이탈리아의 직거래 연왕 및 정책사례

4.1. 직거래 연왕¹³⁾

이탈리아 소비자 중 약 2/3은 1년에 1회 이상 직거래를 통해 농산물을 구입한 경험이 있으며, 약 15%의 소비자는 주간 단위로 직거래를 통해 농산물을 구입하고 있는 것으로 조사되었다.¹⁴⁾ 또한 유기농산물 부문에서도 직거래의 비중이 꾸준히 증가하고 있는 것으로 조사되었다. 2009년에 약 500여개의 소비자 구매그룹과 약 2,000여개의 유기농 인증농가가 직거래에 참여하고 있으며, 2006년에 비해 소비자는 66% 증가했고 생산농가는 47% 증가한 것으로 나타났다.¹⁵⁾

4.1.1. 직거래의 특성

- 이탈리아의 농산물 직거래 활성화는 다음 네 가지 중요한 성과를 보이고 있다.
- 생산농가의 소득기반을 다양화하면서 소득향상에 기여하고 있다.
 - 생산농가와 소비자들 간의 관계와 소통을 촉진시키고, 이를 통해서 소비자들로 하여금 지속가능한 사회발전을 위한 농업부문의 중요성을 재인식하도록 기여하고 있다.
 - 소비자의 경제적 부담을 가중시키지 않으면서 신선하고 우수한 품질의 농산물을 소비할 수 있는 기회를 제공하고 있다.
 - 각 지역의 자연 여건 및 문화적 특성과 긴밀하게 연계되어 있는 지역특화 농산물의 생산 및 판매 활성화에 기여하고 있다.

이탈리아 농업부는 최근 수년 동안 농산물 직거래와 관련한 다양한 조사연구를 시행해 왔다. 직거래의 특성과 범위, 파머스마켓과 농가직판 네트워크의 경제적 수익성 및 지속성, 성공과 실패사례 연구, 소비자 여론조사(소비자 요구, 선호 품목, 구매 장소의 접근성, 가격 등), EU 및 해외사례 연구, 온라인을 활용한 직거래 활성화의 성공요건 등. 이러한 조사연구들의 공통적인 결론에 따르면 소비자들은 지역 생산농가들로부터 농산물을 직접 구매하는 것을 선호하고 있고, 그 이유는 기존의 유통방식보다 농산물의 신선도와 품질이 우수할 뿐만 아니라 친환경 방식으로 생산된 것으로 인식하고 있기 때문이다. 대다수의 소비자들은 직거래 농산물의 가격에 대해 민감한 반응을

13) 이탈리아는 직거래를 생산농가(또는 생산농가 그룹)와 소비자(소비자 그룹)간의 직접 거래를 의미하며 유통업체가 개입하는 경우는 포함되지 않음.

14) SWG ed Agri 2000.

15) Bio Bank Report, 2009.

보이고 있고, 소수의 소비자들만이 직거래 농산물의 품질의 우수성을 인정하기 때문에 다소 높은 가격을 정당한 것으로 인식하고 있다.

지난 20여 년 동안 파머스마켓의 숫자가 지속적으로 늘어났고 직거래가 꾸준히 확대되어 왔으나, 이탈리아 소비자들의 농산물 소비 패턴에 의미 있는 변화를 가져오지 못하고 있는 실정이다. 이탈리아의 전문가들은 소비자들로 하여금 농산물 직거래를 보다 적극적으로 선호할 수 있게 하기 위해서는 판매장소의 접근성을 개선하고 상품의 구색을 다양화해야 할 필요가 있는 것으로 지적하고 있다. 또한 농산물 직거래의 활성화를 위해서는 전문성을 갖춘 비즈니스의 영역으로 발전시켜 나가는 전략이 요구된다는 지적도 있다.

4.1.2. 직거래 판매형태

이탈리아의 농산물 직거래는 생산농가(또는 생산자 그룹)와 소비자(또는 소비자 그룹)간의 직접적인 거래를 의미하며 프랑스와 달리 중간유통조직이 개입하는 경우는 포함하지 않는다.

1) 생산농가와 소비자간의 직거래

농산물 직거래의 가장 단순한 형태는 농가들이 자신의 농장에 설치한 작은 점포(Sales point)를 통해 직접 생산한 농산물과 이웃 농가들이 생산한 농산물을 공동판매하는 방식이다. 최근에는 여러 생산농가들이 공동으로 참여해서 도시근교에 공동 판매를 위한 파머스마켓을 설치·운영하는 사례가 늘어나고 있다. 또한 유기농산물 직거래는 도시 내 공간(공원, 주차장, 도로 등)에 직거래장터(Collective Selling Outlets)를 개설하여 판매하는 방식이 확대되고 있다.

이러한 형태의 직거래는 소비자가 생산농가와 직접 소통하고 교류함으로써 생산방법, 환경, 유기농업의 특성, 품질과 맛 등에 대한 신뢰성 있는 정보와 지식을 얻을 수 있는 장점이 있다. 또한 생산자는 제철 농산물의 판매에 있어 다른 판매방식보다 소득 측면에서 유리한 기회를 확보할 수 있는 장점이 있다.

2) 소비자 그룹과 생산자 그룹과의 직거래

도시 소비자들이 참여하는 구매조직을 결성하여 개별 생산농가 또는 조직화된 생산농가 그룹과의 직거래를 운영하는 방식으로 가격, 정보, 신뢰, 물류 등의 측면에서 개인의 거래보다 효율적인 형태로 인식되고 있다. 이러한 소비자 그룹의 대부분은 농산물 직

거래의 편리성과 효율성뿐만 아니라 사회적 및 환경적 가치에 대한 이해 수준이 높은 편이기 때문에 직거래 농산물의 가격에 대해 상대적으로 덜 민감한 편이다.

생산농가들의 조직화된 판매그룹들이 가장 중요하게 고려하는 요소는 생산농가들의 적극적인 참여 의지와 참여농가들 간의 협력 정신이다. 농산물 직거래 방식은 다른 유통방식에 비해 경기변화에 덜 민감하고 제철 농산물의 가격을 높게 받을 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 장점을 극대화하기 위해서는 일정기간동안 농산물을 지속적으로 공급할 수 있어야 하고 품질의 균일성을 확보해야 할 필요가 있다. 따라서 조직화된 판매그룹에 참여한 농가들이 공통적으로 수립한 규칙들을 자발적으로 준수하는 책임의식과 상호협력 정신이 중요하다.

4.2. 직거래 활성화를 위한 정책전략¹⁶⁾

이탈리아는 농산물 직거래 활성화를 위한 공급과 수요 측면에서의 기반은 충분한 것으로 인식되고 있으나 아직은 불규칙적이고 발전 비전도 불투명한 실정이다. 따라서 직거래 활성화를 위한 경제적 및 사회적 잠재성을 육성하는 노력이 요구되고 있으며, 발전 가능성이 나타나고 있다. 이탈리아 정부는 직거래 활성화를 위하여 두 가지 정책전략을 추진하고 있다.

- 직거래의 전문 비즈니스화
- 다양한 농촌개발정책(RDP) 수단들을 패키지로화하는 정책지원 방식의 도입

1) 직거래의 전문 비즈니스화

개별 농가와 개별 소비자들 간의 직거래 방식만으로는 직거래를 통한 생산농가와 소비자의 이익을 극대화시키기 어렵다. 따라서 생산농가의 조직화와 소비자의 조직화를 통한 거래방식을 지역 단위 또는 전국 단위에서 육성함으로써 시스템의 효율성 제고, 소비자 만족 및 편익 향상, 농가들의 투자비용 및 운영비용의 절감 등을 추진할 수 있다. 이러한 직거래의 전문 비즈니스화를 추진하기 위해서 이탈리아 정부는 다음 여섯 가지의 전략을 수립하여 추진하고 있다.

- 다양한 여건과 환경을 고려한 생산농가와 소비자의 조직화 및 계약거래 방식의 도입을 적극 추진
- 생산농가에 대한 마케팅, 비즈니스 계획, 물류 등의 역량 제고

16) Italian NRN contribution to the "Short supply chain" workshop, Bad Schandau 27th, April 2011.

- 지역 농산물 브랜드를 도입하여 최소 품질규정 적용, 원산지 및 이력추적의 제도화, 소비자의 품질에 대한 신뢰확보 등을 추진
- 생산농가와 소비자들에 대한 농산물 직거래의 필요성과 장점 홍보 강화
- 농산물 직거래 활동에 대한 모니터링 체계 개선, 직거래의 사회적 및 경제적 성과에 대한 분석, 직거래 확대 영역 및 가능성에 대한 연구개발 등의 추진
- 직거래 활성화를 위한 보다 효율적인 지역물류 시스템의 개발

2) 직거래 활성화를 위한 통합지원 프로그램(Programmi integrati di filirera ; Intergrated Supply Chain Project, PIF)

이탈리아 정부는 농산물 직거래 활성화를 위해서 EU의 농촌개발정책과 연계한 농촌개발정책(RDP)의 추진 정책수단들(Policy measures)의 통합적 운영방식을 2000~2006년 기간 동안에 도입하여, 2007~2013년 기간 동안에 체계적으로 시행하고 있다. EU의 농촌개발정책(RDP) 운영체제는 4개의 정책전략을 중심으로 각각의 정책전략을 시행하기 위한 정책수단(Policy Measures)을 각 회원국별로 설정하여 실행하고 성과를 평가하도록 하고 있다. 이탈리아는 농산물 직거래를 활성화하기 위하여 지원 대상 프로젝트와 관련된 복수의 정책수단들을 통합하여 패키지 형태로 지원하는 방식을 도입하여 시행하고 있다. 이탈리아 정부가 직거래 활성화 지원 대상으로 설정하고 있는 품목은 과일, 채소, 포도주, 올리브유, 우유 및 유제품, 밀, 육류, 임산물, 화훼 등이다. 그리고 투스카니(Tuscany)를 비롯한 12개 지역이 이러한 정책지원 접근방식을 시행하고 있다.

직거래 활성화를 위한 통합지원 방식은 EU 농촌개발정책 중 하나인 'LEADER 프로그램과 유사한 '상향식 추진(Bottom up approach)'과 '지역프로그램 방식(Local programming methodology)'으로 운영하고 있다. 직거래 활성화를 위한 통합 형태의 지원에서 가장 많이 활용되는 정책수단은 코드번호(measure code) 123번과 124번으로 '농산물과 임산물의 부가가치 제고'와 '농식품 및 임산물 부분에서의 신상품 및 신기술 개발을 위한 협력' 지원이다. 2013년 이후 EU 공동농업정책(CAP)의 혁신에 대한 논의과정에서 특정 농가그룹, 특정 지역, 농산물 직거래 활성화 지원 등을 위한 이탈리아의 통합적 지원방식, 즉 특정 목표를 위하여 기존에 편성되어 있는 관련 정책수단들을 통합적으로 지원하는 방식에 대한 벤치마킹이 진행 중이다.¹⁷⁾ 또한 이탈리아의 농촌개발 네트워크(National Rural Network)는 농산물 직거래 활성화를 위한 TF를 구성하고 통합적 지원방식의 혁신을 주도하도록 하고 있다.

17) (www.reterurale.it).

5. 오스트리아와 네덜란드 사례

5.1. 오스트리아

알프스 산맥의 동쪽 끝자락에 위치한 오스트리아 농업은 다른 EU 회원국에 비해 영농구조가 상대적으로 작은 특징을 가지고 있다. 오스트리아는 농업경쟁력 강화를 위하여 주산지를 중심으로 규모화와 전문화를 추진하였고 그 결과 생산성은 크게 향상되었으나 생산농가들 간의 양극화가 나타났다. 1980년대 초반부터 나타난 이러한 농가 소득의 양극화는 다양한 형태의 직거래 활성화를 추진하는 계기가 되었다.

오스트리아 정부는 영세한 생산농가의 소득향상 뿐만 아니라 생산자와 소비자 간의 연대를 강화하고 규모화에 기반 한 유통경로의 대안적 수단을 육성하기 위한 목적으로 직거래 활성화를 정책적으로 지원했다. 오스트리아 연방정부 총리실은 '내생적 지역개발 활성화를 위한 정책(The Campaign for the Encouragement of Endogenous Regional Development)'을 수립하고 농산물 직거래를 재정적으로 지원해왔다. 그리고 1995년에 EU 회원국으로 가입한 후 부터는 EU 농촌개발정책의 하나인 'LEADER 프로그램'을 통해 로컬푸드와 직거래 활성화를 지원하고 있다.

또한 오스트리아 농업부는 직거래 활성화를 위해 소비자 단체들과 다음 6가지의 규약을 준수할 것을 협약했다.

- 직거래 대상 농산물은 반드시 농가에서 생산한다(도매시장이나 유통업자로부터 구매한 것은 대상에서 제외).
- 가공상품의 경우도 농가에서 직접 생산한 것으로 하고 첨가물의 이력추적을 명시해야 한다.
- 직거래에 참여하는 생산농가는 생산·가공부분의 관련 교육에 지속적으로 참여하여 지식과 노하우를 확보해야 한다.
- 식품위생 관련 법규를 준수한다.
- 품질과 맛을 보장한다.
- 생산농가는 소비자에게 농산물에 대한 설명 서비스를 제공한다.

이러한 6가지 규약의 준수에 참여하는 생산농가들은 소비자들의 신뢰를 확보하기 위하여 '농장 우수농산물(Gutes vom Bauernhof)'이라는 로고를 사용하고 있다. 2009년에 조사한 자료에 의하면 이 로고를 인증 받은 농가 수는 약 1,700 농가이며 376개 파머

스마켓과 282개의 농장 직관점도 동일한 로고를 사용하고 있다.

오스트리아는 30년 이상의 직거래 역사를 가지고 있으나 최근에는 다소 정체 또는 축소되는 경향을 보이고 있다. 이는 직거래에 참여하는 농가들의 과도한 작업부담과 식품위생 관련 규정의 강화에 따른 추가적인 투자 부담 때문인 것으로 설명할 수 있다. 이러한 부담을 극복하기 위하여 최근에는 직거래 활동을 전문적인 비즈니스화하는 경향이 나타나고 있다. 여러 농가들이 소규모 비즈니스 기업을 설립하고 지역의 중소유통업체 매장과 협력하여 직거래 농산물의 브랜드화를 추진하고 있다. 이러한 경향은 새로운 형태의 직거래 활성화를 촉진하는 계기를 만들고 있고, 오스트리아 정부는 농촌개발정책(RDP: 2007~2013년)을 통해서 '직거래 농가그룹회사(Farmer Business Cooperation)'의 육성을 추진하는 한편 마케팅 경쟁력 강화를 지원하고 있다.

5.2. 네덜란드

네덜란드는 좁은 국토와 높은 인구밀도 그리고 공업화로 인해 도시와 농촌 간의 공간적 경계가 명확히 구별되지 않는 특성을 가지고 있다. 이러한 특성을 배경으로 네덜란드 농업은 유리온실, 낙농, 노지채소 부분에서 집약농업과 규모화 영농을 통해 경쟁력을 강화시켜 왔다. 네덜란드의 직거래 역사는 프랑스, 이탈리아, 오스트리아에 비해 짧은 편이나 산업화된 농업생산과 유통구조의 대안으로 농산물 직거래를 활성화하고 있다.

생산농가의 조직화를 통한 경쟁력 확보에 세계 최고수준의 역량을 가진 네덜란드는 농산물 직거래 부분에서도 생산농가의 조직화를 적극 추진하고 있다. 가장 대표적인 조직은 '시골친구(The friend of countryside)'로 약 1,500여 농가가 참여한 직거래 네트워크를 운영하고 있다.¹⁸⁾ 농장 직관매장을 운영하고 있는 70여 농가는 "농촌판매점(Landwinkel)"이라는 조직을 설립해서 온라인¹⁹⁾과 오프라인을 통해 회원농가들의 농장 판매점의 위치와 판매 농산물에 대한 정보를 소비자들에게 제공하고 있다. 이 조직은 자체적으로 직거래 농산물 품질관리규약을 제정하여 참여농가들이 의무적으로 준수하도록 함으로써 소비자들의 신뢰를 확보하고 있다. 도시민들의 주거지와 농촌공간의 경계가 구분되어 있지 않고 인접해 있는 네덜란드와 벨기에는 소비자들의 직거래 농산물 구매를 위한 근접성 측면에서 유리한 여건을 가지고 있다.

18) 네덜란드의 가장 대표적인 유기농산물 직거래 협회는 2003년에 창설된 Van Eigen Erf임 (www.vaneigen erf.nl).

19) (www.landwinkel.nl).

참고문헌

- European Network for Rural Development. 2012. *EU Rural Review N 12*.
- FAAN(Facilitating Alternative Agro-food Network). 2010. *Local Food Systems: practices and strategies*.
- Marsden, T. et al. 2000. "Food Supply Chain Approaches: Exploring their role in rural development." *Sociologia Ruralis* 40(4).

참고사이트

- EU 농촌개발네트워크 (www.enrd.ec.europa.eu)
- EU 대안농식품 활성화 네트워크 (www.faanweb.eu)
- 프랑스 농업부 통계국 통계자료 (www.agrest.gouv.fr)
- 프랑스 지역생산농가판매조직 (www.saveursducoin.fr)
- 이탈리아 직거래지원정책 (www.reteruale.it)
- 네덜란드 직거래농가조직 (www.landwinkel.nl)