

국제농업개발기금(IFAD)의 2016 농촌개발보고서: 농식품 시장과 가치사슬 *

임 송 수
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 서론

2016년 9월에 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)¹⁾은 2016년 농촌개발보고서(Rural Development Report 2016)를 발간하였다(IFAD 2016a). 이 보고서의 세부 제목은 포용적인 농촌 전환의 촉진(Fostering inclusive rural transformation)이다. 2015년에 UN은 빈곤과 기아 종식을 목표로 하는 2030 의제(Agenda)에 합의한 바 있다. 이 지속가능한 개발 목표(Sustainable Development Goals, SDGs)²⁾를 달성하는 데에는 농촌개발이 중요한 역할을 담당하게 되는데, 취약한 농업체제가 여전히 걸림돌이 되고 있다. 새로운 시장을 향한 접근가능성, 농기업 및 농업부문과 연계된 새로운 형태의 삶 등이 확대되고 있으나 농업체제를 둘러싼 위험과 장벽은 여전히 크고 높은 실정이다.

이처럼 세계에서 나타나고 있는 변화들에 농촌사람들이 적극적으로 대응할 수 있도록 하기 위해서는 농촌지역의 전환(transformation)과 구조전환이 필요하다. 농촌 및 구조 전환 속에 농촌개발이 내재되려면 농촌과 도시가 서로 연계되어 있음을 인식해

* (songsoo@korea.ac.kr).

1) (<https://www.ifad.org/>)

2) (<https://goo.gl/PXoi20>)

야 한다. 이 보고서가 정의하는 포용적 농촌 전환은 농업생산성의 증대, 시장이익의 향상, 농외 고용기회의 확대, 서비스와 하부구조에 더 쉬운 접근, 정책에 미치는 영향력 증대 등을 포함하는 일련의 과정이다. 곧 포용적 농촌 전환은 사회, 경제, 환경 측면의 지속개발의 요소들을 담고 있다. 결국 이 보고서는 농촌 사람들을 경제 주류와 21세기 경제의 일환으로 통합하는 전환에 관한 내용을 담고 있다. 또한 이 보고서는 정부와 지역 및 세계의 개발 관계자들의 정책대안들에 관해 실질적으로 검토하는 내용을 담고 있다. 그 결론은 경제의 전환과정에서 한계 상황에 속한 사람들의 이익을 보호하는 자연적인 유인책이 존재하지 않는다는 점이다. 곧 포용적 농촌 전환은 자동적으로 발생하지 않기 때문에 적극적인 선택을 통해 추진되어야 한다는 점이다.

<그림 1>은 포용적 농촌 전환을 둘러싼 주요 개념들을 나타내고 있다. 먼저 농업 개발(agricultural development)은 농업인의 삶의 질과 경제적 복지를 개선시키는 것과 관련된다. 토지 집약적인 천연자원의 개발에 초점을 둔 개념으로, 농업서비스, 농업 유인책과 기술, 토지, 관개시설, 인적자원, 농촌 하부구조 등을 포함한 농업자원의 증진과 관련된다.

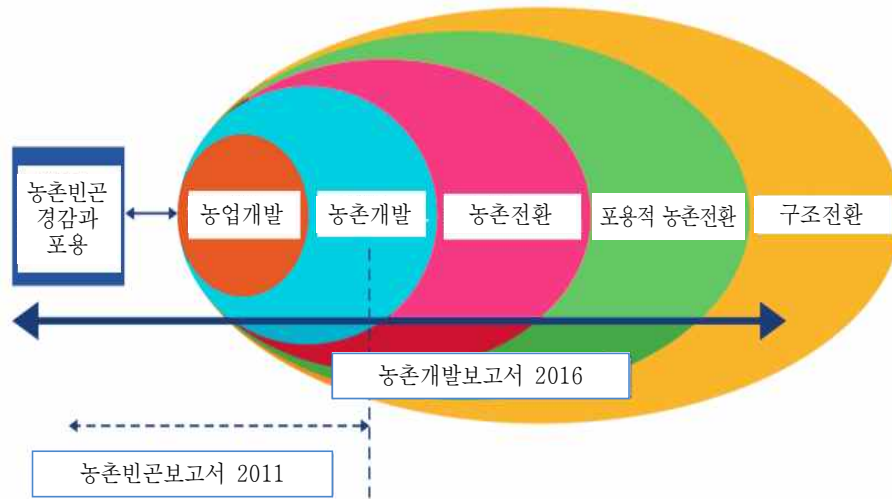
농촌개발(rural development)은 농촌 사람들의 기회와 복지를 개선하는 과정을 일컫는다. 또한 농촌 사회의 특성 변화의 과정을 말한다. 농업개발에 추가하여 농촌개발은 경제적인 요인들뿐만 아니라 인적 개발과 사회 환경의 목표들을 포함한다. 곧 건강, 교육, 기타 사회 서비스 등을 다루는 다면적 접근방식이다.

농촌 전환(rural transformation)은 농업의 생산성, 상업성, 시장 이익, 생산패턴과 삶의 다양성 등을 제고하는 것과 관련된다. 농외 고용과 사업의 기회의 확대, 더 나은 서비스와 하부구조에 대한 접근, 정책과정에서 영향력을 나타낼 수 있는 능력 형성 등도 포함하는 개념이다. 이 모든 것들은 넓은 의미에서 농촌 성장과 더 잘 관리되고 더욱 지속가능한 농촌 경관을 창출하게 된다.

포용적(inclusive) 농촌 전환은 주어진 여건 속에서 경제, 사회, 정치적 권한, 능력 개발, 주어진 환경에서의 기회의 활용 등에 모든 사람들이 참여하는 것을 말한다. 이를 통해 소농, 임차농, 여성과 젊은이, 한계계층, 재난이나 분규의 피해자 등의 경제적 지위와 삶의 질이 개선될 수 있다.

끝으로, 구조 전환(structural transformation)은 경제성장의 원인이자 결과에 해당한다. 농업 생산성과 도시경제의 향상, 농업에서 산업과 서비스부문으로의 경제 전환, 국제 무역의 증진, 도농 간 이주의 확대와 도시화, 인구증가율 조정 등과 관련된다.

그림 1 포용적 농촌 전환을 둘러싼 주요 개념들



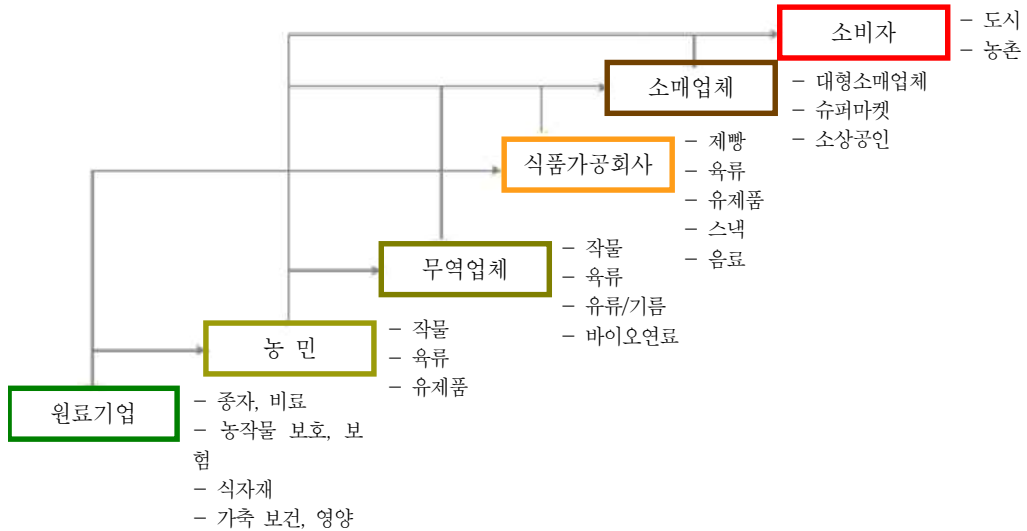
주: 농촌빈곤보고서(Rural Poverty Report 2011)는 새로운 현실, 새로운 도전, 미래 세대를 위한 새로운 기회란 부제와 함께 IFAD가 발간한 것임(IFAD 2010). 이 보고서는 주로 농업개발과 농촌개발을 통한 빈곤 경감에 초점을 두고 있음.
자료: IFAD(2016a).

IFAD의 농촌개발보고서는 크게 지역 분석(regional analysis)과 주제 분석(thematic analysis)로 구성된다. 전자는 남미와 카리브해(1장), 아시아와 태평양(2장), 아프리카(3장), 극동아시아와 북아프리카, 유럽과 중앙아시아(4장)의 구조 및 농촌전환에 대한 내용이다. 후자는 고용과 이주(5장), 농식품 시장과 가치사슬(6장), 농촌금융(7장), 농업 기술 혁신(8장), 토지와 천연자원(9장), 집단행동과 권능(10장)으로 구성된다. 이 글에서는 주제 분석 중 6장의 농식품 시장과 가치사슬에 관한 내용을 소개하면서 그 의미를 살펴보고자 한다.

2. 농식품 가치사슬의 개념과 단계

가치사슬(value chain)은 기업이 원료를 상품으로 생산하여 소비자에게 판매하기까지, 원료관리, 생산, 판매, R&D, 인사, 재무, 기획 등 가치 창출에 연관된 일련의 과정을 의미한다. 마찬가지로 농식품의 가치사슬은 원료업체로부터 농민, 무역업체와 식품가공회사, 소매 및 최종소비자로 구성된다<그림 2 참조>.

그림 2 농식품 분야의 가치사슬



자료: KPMG International(2013).

세계의 농산업(agribusiness)은 약 5조 달러의 총 가치를 창출하는 것으로 추정된다. 이러한 가치사슬 속에서 농산업은 식품과 사료, 섬유소, 그리고 최근 연료에 이르기까지 저렴하면서도 지속가능한 공급을 가능하게 하는데 목적을 둔다.

표 1 농산업 가치사슬의 수익성 현황

구 분	원료부문	농가	무역업체	식품제조업체	소매업체
10억달러	400	3,000	1,000	3,500	5,400
업체 수	수백개	4억 5,000만명	수십개	수천개	수백만개
영업이익률	15%	각기 다름	2-5%	10-20%	5%
매출액 대비 R&D	<1-10%	0%	<1%	1-2%	<1%
R&D 지출규모 (10억 달러)	10	-	낮음	8	낮음
세부분야	종자 비료 작물보호 작물보험 기계 동물건강과 영양 식자재	곡물 과일과 채소 육류 유제품	유통 1차 가공 2차 가공	제빵 육류 유제품 스낵 가공육류 음료	식품점 할인점 도매상 개인업체
범위	연구개발 기준의 전공분야부터 일반 업체	소농부터 농기업까지	세계 농산업에서 지역 중간상까지	SME부터 다국적기업까지	소상공인부터 대형마켓까지

자료: KPMG International(2013).

<표 1>은 농산업 가치사슬아래 수익성을 요약한 것이다. 세계의 가치사슬 아래 참여하는 농가와 업체들의 통합이 빠르게 진행되고 있으며, 그 총이익(profit)을 합하면 6,000억 달러에 이르는 것으로 알려져 있다. 농산업은 세계 경제에서 수익가능성이 높은, 몇 안 되는 부문으로 인식되고 있으며, 일부 부문에 대한 높은 R&D 투자 수준은 미래에 대한 밝은 전망에 기인한 결과로 볼 수 있다.

2. 가치사슬의 변화 요인

가치사슬의 변화는 식품 체계의 최종단계인 수요의 변화로부터 기인한다. 이 변화는 소득 증대로 인한 식단 변화와 도시화로 인해 발생하고 있다.

2.1. 식품섭취의 변화와 요인

2.1.1. 식품섭취의 변화 패턴과 그 요인들

사람들이 식사를 해결하는 방법은 주로 가정에서 직접 생산물을 소비하는 것으로부터 시장에서 구매한 식품을 소비하는 방향으로 점차 변화하고 있다. 농촌지역에서도 식품시장의 생산자로서 기능보다 구매자로서 기능이 그 비중이 더욱 증대되고 있다. 예를 들어, 동남 아프리카(East and Southern Africa, ESA)에서 농촌 가구들이 소비하는 식품의 44%(가치기준)가 구매된 것으로 나타났다. 방글라데시, 네팔, 인도네시아, 베트남을 대상으로 한 연구에서도 농촌가구들이 그들의 식품 중 73%를 구매하고 있는 것으로 제시되었다. 가공식품으로 식단이 다양화되고 있는 현상이 도시 인구부터 먼저 시작되어 농촌으로 이어지고 있다. 동남 아프리카 도시지역의 가구에서는 평균 식비 지출의 56%가 가공 식품인 것으로 집계되었으며, 농촌지역에서는 29%로 조사되었다.

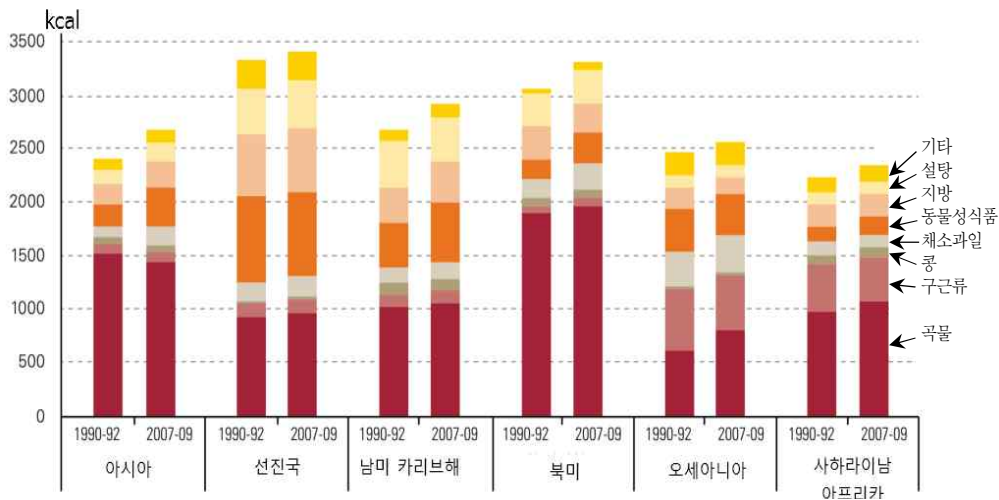
아시아나 남미의 중산층은 식품의 품질과 안전에 대한 요구를 높이고 있다. 특히 유제품과 같은 반가공식품이나 상하기 쉬운 음식에 대한 기준이 오르고 있는 것이다. 식품소비의 지역에서 생산된 것이 아직까지 주류를 이룬다. 국내 공급이 국내 총 식품 소비에서 차지하는 비중은 80-90%에 이르는 반면에 수입은 10-20%에 그치고 있다. 지역으로 세분화하면 2010년에 수입이 차지하는 비중은 동남 아프리카 15%, 서아프리카 10%, 남동아시아 21% 등이다.

식품 섭취의 변화는 주로 수요측면에서 발생한 여러 요인들이 복합적으로 작용하

여 나타난다. 특히, 소득이 증가하면서 주식 이외의 식품소비가 늘고 있다. 경제학적인 측면에서 보면 식품소비는 소득의 변화와 밀접하게 연계되어 있다. 이를 설명하는 법칙으로 엥겔법(Engel's Law)과 베네트법(Bennett's Law)을 생각해 볼 수 있다. 엥겔법은 소득이 증가할수록 가구 소득에서 식품에 지출되는 비중(%)이 감소한다는 것이다. 베네트법은 소득이 증가하면서 탄수화물 관련 식품에 대한 지출 비중이 감소하는 반면에 채소와 과일, 유제품, 육류 등의 소비가 확대된다는 법칙이다.

<그림 3>은 식품 섭취의 다양성이 주요 대륙별로 서서히 진행되고 있는 추이를 나타낸다. 이러한 변화에서 찾을 수 있는 가장 두드러진 특징은, 베네트법이 시사하듯, 육류와 유제품, 식물성 기름 등의 소비가 증가하고 있는 반면에 옥수수과 같은 곡류의 소비(칼로리) 비중이 감소하고 있다는 사실이다. 또한 가공 식품의 구매와 외식의 빈도가 늘고 있음도 지적할 수 있다. 이는 도시화의 진행으로 말미암아 여성의 소득창출 기회가 확대된 점, 그리고 남성들이 타지에서 일하는 경우가 많아지면서 가정에서 음식을 준비하는 것에 대한 기회비용이 상승하고 있기 때문이다.

그림 3 식단의 다각화: 에너지 공급량의 변화



자료: KPMG International(2013).

2.1.2. 도시화

집과 직장 간 통근 범위가 확대되면서 도시화의 영향도 더 넓은 지역으로 확대되고 있다. 아시아, 아프리카, 남미에서 도시화의 진전은 농촌-도시 간의 식품 공급사슬

이 주된 양식으로 자리매김하는 계기가 되고 있다. 도시화와 더불어 농촌 도매 시장이 확대되고 농촌지역의 도로나 전력 등 하부구조가 발달하면서 농식품의 가치사슬 또한 더욱 길어지고 있다.

농식품 체계 전환과 관련한 도시화의 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지속적인 도시화의 진행이다. 특히 아프리카의 도시화는 모든 개발도상국 평균 도시 비중을 따라잡았다. 곧 2010년 기준으로 도시화(도시인구) 비중은 동아프리카 23%, 서아프리카 44%, 남아프리카는 59%퍼센트에 이르렀다. 2025년이 되면 아시아의 도시의 인구는 전체의 60%에 이를 것으로 전망되는데, 이는 1960년대의 20%에 견주면 엄청난 변화라 할 수 있다. 도시화의 급속한 진전은 도시 지역에서 시장의 중요성을 부각시키며 이는 다시 농식품을 공급하는 농가에 이전보다 더 크게 영향을 미칠 수밖에 없다. 특히 곡물 이외의 고품질 가공식품에 대한 수요 증대는 농촌-도시 간 공급사슬을 통해 농촌지역에 전달되고 있다.

2.1.3. 하부구조에 관한 공공투자

시장의 자유화와 민영화 같은 정책의 변화는 민간과 공공에 의한 크고 작은 투자를 증가시켰고 공급사슬의 변화를 이끄는 동력으로 기여해왔다. 사회 간접자본의 투자는 가치사슬을 늘리고, 특히 그 중간재 및 후방기업의 변화를 촉진하는 방법으로 효과적이다. 소농의 경우 그 시장 접근성은 사회 하부구조와 시장에 도달하기까지 물리적 거리에 의해 영향을 받게 된다. 곧 소농의 시장참여에는 거시경제나 무역에 관한 정책보다도 시장의 접근성이 더 중요할 수 있는 것이다.

사회 하부구조의 구축은 가치사슬의 개발을 촉진시킨다. 늘어나는 도시의 수요와 함께 하부구조의 개발은 가치사슬의 중간에 위치한 중소기업으로 하여금 민간투자에 참여하도록 장려한다. 예를 들면, 에티오피아의 수도에 위치한 아디스아바바(Addis Ababa) 시장이 커지면서 제분상, 운송업자, 소매상 등에 의한 투자가 확대된 점, 인도 델리(Delhi)의 거대한 시장을 대상으로 한 감자의 냉장저장 서비스상의 활동이 강화된 점 등이다.

2.1.4. 가치사슬의 전환 주이

식품 가치사슬의 구조와 행태 변화는 일종의 체제로 사슬 전 구간에서 발생하고 있다. 이는 각각의 단계, 전방, 중간, 후방산업과 연계되어 있다.

- 가치사슬의 전반적 변화

도시화와 교통 하부구조의 발전으로 가치사슬의 지리적 범위가 확대되었고 계절의 변화에 대응할 수 있게 되었다. 초기에는 전통적인 중간상이 증가했으나, 이후 그 수가 주는 대신에 현대적인 중간상들이 나타났다. 전통적으로 가치사슬은 농가로부터 인근마을까지 연결되는 비교적 짧은 길이의 사슬이었다. 그러나 도시화의 진행과 함께 가치사슬이 길어졌고, 농촌의 브로커 및 도매상, 도시의 도매상 및 준 도매상(semi-wholesalers), 운송업자, 저장업자, 소매상 등 모두 소규모 업체로서 그 수가 큰 폭으로 늘어났다. 가공과 소매의 병합이 이루어지면서 농촌의 소규모 브로커들과 가공업체들은 사라지게 되었다. 또한 슈퍼마켓과 가공업체들이 일어나면서, 도매전문 업체들의 재중간상(re-intermediation)이 등장하게 되었다.

- 후방 및 중간단계의 전환 확산

국가 안팎에서 또는 소득 계층이나 상품에 따라 상이한 조건임에도 불구하고 후방기업과 중간단계 기업의 확산 흐름에는 일정한 공통점이 존재한다. 제1차 물결은 세계 2차 대전 후에 도시화와 산업화의 물결을 탄 국가들에서 발생했다. 특히, 남미와 중국을 제외한 동아시아, 남아공에서 두드러졌다. 전환 과정은 해외직접투자의 자유화와 더불어 1980년대 중반부터 1990년대 초반에 시작된 민영화와 더불어 추진되었다. 소매업의 전환은 1990년대 초반부터 시작되었다.

제2차 물결은 경제성장과 도시화를 이룬 국가들이 이 후 내부의 사회·정치적 압박으로 말미암아 FDI를 제한하는 때에 나타났다. 중미, 멕시코, 동남아시아에서는 식품가공의 변혁이 1980년대 있었지만, 소매업의 변화는 1990년대 중후반까지 기다려야만 했다.

제3차 물결은 1990-2000년대에 성장을 이루었거나, 1990년대에 자유화를 겪은 중국, 인도, 베트남과 같은 국가에서 발생했다. 가공부문의 전환이 먼저 나타난 후 1990년대 후반에서 2000년대에 들어서야 소매업의 전환이 뒤따랐다.

제4차 물결은 제3차 물결의 후반부터 동/남아프리카 국가들의 가공부문과 소매업에서 나타난 전환이라 할 수 있다.

- 소매업의 변화

소매 단계에서 변화는 먼저 정부의 직접투자가 발생하면서 나타났다. 이후 정부

가 그 권한을 양도하면서 민간의 슈퍼마켓 같은 소매업의 확장이 이어졌다. 현대적 형태의 소매업은 스스로 변화를 일으키고 있으며, 특히 이들의 물품 조달방식에서 현대화가 촉진되고 있다.

- 중간단계의 변화: 가공부문

소매부문과 마찬가지로 가공부문에서도 구조와 행태의 전환이 나타났다. 식품가공부문은 과거 수 십 년간 빠른 성장을 보였다. 포장식품의 판매는 선진국의 경우 연간 2-3%, 하위 중간소득 국가의 경우 13%, 상위 중간소득 국가의 경우 28%, 저소득 국가의 경우 7%대의 성장을 나타내고 있다.

도매 및 소매분야에서 식품가공 전환의 첫 번째 단계는 곡물이나 고무와 같은 수출품을 다루는 국영기업에 의해 주도되었다. 그러나 식품체계에 대한 실질 효과는 아주 제한적이었는데, 이는 국영 가공업체들이 주로 도시시장에서 팔리는 곡물에 집중했고 이와 유사한 형태의 사설 대형 시장들도 이미 존재하고 있었기 때문이다.

식품가공 전환의 두 번째 단계는 민간부문에 의한 투자가 주도하였다. 소매시장과 마찬가지로 1980년대 혹은 1990년대 있었던 급속한 민영화의 흐름이 이러한 변화를 부추겼다.

- 민간부문에서 가공 전환의 시작

민영화와 자유화는 소득 증대 및 도시화의 흐름과 더불어 두 가지 현상을 만들어냈다. 첫째는 곡류, 유제품, 육류, 어류를 가공하는 중소기업체가 늘어난 것이다. 이렇게 등장한 업체들은 공공기관이 놓쳤던 부분을 채워주고 늘어나는 도시 인구의 수요를 감당하는 역할을 했다. 둘째는 민영화와 해외직접투자에 대한 규제가 풀리면서 유럽, 미국, 일본 등으로부터 자본이 유입되었다. 그 결과 1990년대 말까지 외국 기업들이 제1차 및 제2차 물결에 처한 국가들에서 큰 비중을 차지하게 되었다. 이러한 흐름은 2000년대에 제3차 및 제4차 물결 국가들에서도 지속되었다.

- 1990-2000년대에 가공부문의 집약화

이 시기에는 대규모 합병이 이루어졌다. 예를 들면, 2000년대 초반까지 세계적인 식품기업인 네슬레(Nestle, www.nestle.com)는 남미의 포장식품(예: 과자, 수프, 애완

동물 사료, 이유식, 유제품, 제과류) 부문에서 61%의 시장 점유율을 보였다. 이처럼 대기업이 중소기업에 견주어 우위를 점할 수 있는 것은 규모의 경제, 범위의 경제, 교섭능력, 시장정보 능력, 값싼 원료에 대한 접근성 등을 갖추었기 때문이다.

- 중간단계의 변화: 도매와 운송

정부가 개발과 도매시장의 전환에 있어 중요한 역할을 감당하였지만, 도매와 운송도 가공부문과 유사한 변화를 겪었다. 민영화와 자유화에 따른 확산과 분화가 있었고 그 이후에 집중화가 이루어졌다. 초기에는 첫 단계로서 정부가 전통적이며 분화되어 있는 도매업을 정부가 운영하는 도매시장으로 전환시켰다. 예를 들면, 멕시코시티(Mexico City)에서는 정부주도로 세계에서 가장 큰 도매시장이 생겨났고, 중국에서는 1990년과 2000년 사이에 그 도매시장의 규모가 11,000%나 증가하게 되었다.

이후 전통적인 도매부문이 구조 조정되기 시작하였다. 일부 국가에서는 전통적 도매시장이 정부주도의 도매시장에 병합되기도 하고, 전방산업에 해당하는 농촌 브로커의 점유율이 축소되는 현상을 겪기도 했다. 그러나 농촌부터 도시에 이르기까지 도매와 운송분야의 중소기업은 발전하였다.

위에서 언급한 특화된 도매업체와 대규모 외국 및 국내 운송기업의 등장과 더불어 현대적 도매부문이 등장하게 된다. 일부 대규모 가공업체와 소매업체들은 공급업체들로부터 직접 구매하기도 하는데(예: 까르푸(Carrefour)가 네슬레로부터 직접 구매), 이것은 가공업체로부터 조달하는 가장 흔한 방식이다.

3. 농식품 체계 변화의 사회적 포용 효과

앞서 언급한 식품 섭취, 도시화, 농식품의 가치사슬 등에서 나타난 대규모의 변화는 농가와 농촌 빈곤 인구에 막대한 영향을 끼친다. 이를 위해 도시화와 식품 섭취의 변화로 말미암은 효과를 살펴본 후에 가치사슬의 구조와 행태의 관점에서 이를 정리하면 다음과 같다.

3.1. 도시화되는 국내 식품시장이 소농과 중소기업에 미치는 영향

도시화는 곡물 이외의 노동집약적인 작물(예: 원예, 가금류, 유제품, 수산, 작물의 1차 가공)을 생산하는 식품체계와 연계된 도시 근교의 고용을 촉진하면서 농촌 기구에

간접적인 영향을 끼친다. 도시화는 가치사슬을 연장시키면서 농촌에 직접적인 영향력을 갖는다. 이는 농가와 농촌의 중소기업들이 먼 거리의 대형시장에 접근할 수 있기 때문이다. 생산지로부터 가까운 거리에 위치한 소규모 시장에는 도시 소비자들보다 구매력이 상대적으로 낮은 사람들이 모이기 마련이다. 이에 따라 농촌 소농들에게 원거리 대형시장에 대한 접근성이 생겼다는 것은 더 높은 수익을 올릴 수 있는 가능성이 열렸다는 뜻이다. 빠르게 성장하는 도시 규모와 함께 개선된 도로 여건, 도시와 접근성이 확대된 농촌의 상황은 농촌의 급속한 변화를 초래할 수 있다.

아시아에서는 곡류 및 원예농업의 상업화에 소농들도 참여하는 기조가 확산되고 있다. 이를 통해 많은 소농들은 시장 변화의 영향력 아래 놓이게 되었다. 그러나 곡류, 감자, 채소, 망고 등은 주로 상위 소수의 농가와 중간 경영규모의 농가들에 집중되어 있다. 반대로, 농지규모의 하위 3분의 1에 해당하는 농가들의 비율은 낮은 편이다. 이러한 상황은 아프리카에서도 마찬가지이나, 상위 소수의 농가에 판매량이 집중되어 있는 현상이 훨씬 심하게 나타나고 있다.

이와 같은 현상은 옥수수의 경우에는 적용되나, 소농들이 면화나 원예작물로 전환할 수 있다면, 옥수수만 경작하는 것보다 작지만 상업적일 수 있다. 그러나 조건이 열악한 소농들은 자신의 농산물을 도시에서 판매할 수 있는 시장이 존재하더라도, 슈퍼마켓과 같이 현대적인 판로에 접근할 수 있는 농가가 아닌 이상, 이러한 혜택에서 제대로 누리지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 시장이 확대되고 도시화되면서 농가가 상업화의 흐름에 합류할 수 있는 길은 열리고 있다. 적어도 가치사슬의 초기 단계에서는 중소기업체들이 참여하는 운송, 제분, 냉장보관, 도매, 소매, 창고저장, 수확 서비스 등과 같은 전방산업 활동의 증가가 발생한다. 이를 “공급사슬의 조용한 혁명(quiet revolution in supply chains)”라 일컫는다. 아프리카, 아시아, 남미에서는 공급사슬의 “숨은 중간상(hidden middle)”이란 용어가 등장하였다. 이처럼 필요한 하부구조에 대한 접근성과 농가 현장에서 생산적인 자산 포트폴리오를 통해 소농들은 성장하는 시장에 대한 참여 기회를 넓힐 수 있게 된다.

농촌 가구들은 식품을 구매하면서 식품 가치사슬의 변화에 노출된다. 농촌지역에서도 식품의 순구입자들이 많은 것으로 알려져 있는데, 이는 비단 농지가 없는 가구에 국한되지 않고 소농의 경우에도 해당된다. 이에 따라 농가는 생산자뿐만 아니라 소비자로서 식품 가치사슬의 변화와 효율성의 영향력에 놓이게 되었다.

3.2. 식품체계의 연대화가 소농과 중소기업체에 미치는 영향

시장의 확장과 도시화를 고려하지 않더라도 식품체계의 현대화는 전통적인 방식보다 경쟁 측면에서 우위를 점하고 있다. 이러한 변화가 현대적인 공급자에 미칠 영향은 다양하다. 구매자의 형태에 따라 현대적인 공급자의 영향은 다르게 나타난다. 슈퍼마켓은 상품을 구매하는 대상(예: 도매/운송, 가공업체, 농가)에 직접적인 영향을 미친다. 그러나 농가가 먼저 가공업체나 도매업체에 판매하고, 이들이 다시 소매업체에 재판매하는 경우 소매업체는 농가에 간접적인 영향을 미칠 수 있다. 가공업체나 도매업체는 중소기업체들을 포함한 모든 형태의 농가들에 가공과 거래 측면에서 직접적인 영향을 미치게 된다.

소농에 미치는 영향은 다양하게 제시되고 있다. 슈퍼마켓이나 가공업체들은 운송할 수 있는 거리에 충분한 공급처가 존재한다면 중간 및 대규모 농가에서 구매를 하는 경우가 많다. 규모가 큰 농가로부터 구매하면 거래비용을 줄일 수 있고, 배달과 상품의 질 측면에서 대농은 그 일관성을 유지하는데 우수하며, 구매자의 특별한 도움 없이도 그 요구를 충족시킬 수 있는 역량을 가지고 있기 때문이다.

그러나 슈퍼마켓이나 가공업체가 소농으로부터 구매하는 것밖에 다른 방법이 없는 경우 또는 상품에 대한 특별한 주의가 필요하거나 노동집약적일 상품의 경우 소농으로부터 구매하기도 한다. 그러나 일반적으로 소농과 거래는 도로 여건이 갖추어진 지역 내에서 소농들이 필요한 자산(예: 관개, 교육 등)을 갖추고 있는 경우에 해당한다. 만약 소농이 반드시 필요함에도 불구하고 이러한 소농들이 필요한 자산을 갖추지 못하였다면, 대기업 또는 비영리단체(NGO) 및 정부가 소규모 농가를 육성할 목적으로 이러한 자산을 공급하기도 한다. 현대적 공급사슬에 참여하는 것과 전통적 방식을 사용하는 것을 비교한 많은 연구들은 소농이 슈퍼마켓이나 대규모 가공업체에 판매했을 경우 그 소득이 상당히 증가하였음을 나타내고 있다. 이러한 결과는 실험군-대조군의 연구나 전후 비교를 통한 연구에서도 동일하게 나타난다.

4. 정책 시사점

소농과 중소기업체가 이러한 전환 과정에서 배제되는 것을 막고 그 포용성을 증대시키기 위해서는 새로운 전략이 필요하다. 첫째, 소농이 시장에 판매할 수 있도록 하는 전략이다. 둘째, 대기업을 통해 국제적 그리고 고품질의 시장을 공략하는 것이다. 셋

제, 소농의 주요 판매처인 국내 시장에 대한 전략이다. 이러한 세 가지 전략 가운데 가장 중요한 것은 셋째 전략이나, 역설적으로 국제사회에서 가장 덜 주목을 받고 있는 정책이다.

4.1. 소농의 시장 판매를 돕는 전략

2011년 기준으로 공정무역 시장의 규모는 70억 달러 정도이다. 이 가운데 상당부분은 가격 프리미엄을 통해 소비자로부터 농가에 전달된다. 세계에는 총 140만 호의 공정무역 농가들과 노동자들이 있는데, 이들의 80%는 소규모 농가에 해당한다.

2013년 기준으로 유기농업 시장의 규모는 공정무역 시장의 10배인 약 720억 달러에 이른다. 유기농가 수는 약 200만 호에 이르며 이 가운데 약 80%가 개발도상국의 농가들이다. 그러나 이들이 차지하는 인증 받은 농지의 비중은 25%에 불과하다. 유기농산물의 경우 그 가격 프리미엄을 농가에 전달하는 특별 규정이 존재하지 않는다. 공정무역과 유기농업 시장을 합치면 총 800억 달러이다. 이는 세계 농식품 규모인 총 5조 달러의 1.5% 수준에 불과하다.

최단 공급사슬(short supply chain)은 식품의 생산자인 농가가 누구인지 밝혀져 있고 찾아 볼 수 있게 하며, 농가와 소비자 사이의 중간상을 최소화하거나 전혀 없는 상태를 말한다. 이 정의에 따르면 개발도상국의 모든 전통적 식품체계는 사실상 아주 짧은 공급사슬로 분류될 수 있다. 그러므로 전통적 식품 무역체계와 유통방식으로서 최단 공급사슬은 구별해야 한다. 유통방식의 일환으로 그 공급사슬을 단축시키는 전략은 전통적 또는 주류 유통전략의 대안으로써 시장 참여방법을 강구하는 개발전략이다. 그러나 아직까지 이러한 전략을 사용하는 농가의 수와 거래 규모를 보여주는 데이터는 존재하지 않는다.

일부는 공정무역 또는 유기농업 시장이 소농들에 유리하고 공정한 환경을 제공한다고 지적한다. 반면에 이러한 시장은 가치사슬 상에서 후방단계의 구조적 전환에 적응하지 못하고 있다는 시각도 있다. 예를 들면, 미국은 세계 유기농 식품의 93%가 거래되는 최대 시장인데 유기농 식품들이 대부분 일반 식품 슈퍼마켓과 체인점에서 판매되고 있는 실정이다. 곧 농민시장이나 기타 직접적 판매망을 통해 거래되는 물량은 일부에 불과하다.

공정무역 시장도 유기농업 시장과 비슷한 형태로 변화되어 왔다. 역설적이지만 공정무역과 유기농 시장의 발전은 네슬레(Nestle), 월마트(Walmart), 테스코(Tesco), 까르푸

(Carrefour) 등 대형업체들의 참여에 힘입은 바 크다.

최단 가치사슬 전략들의 핵심은 소비자와 농가를 직접 잇는 연결점이 찾는 것인데 현실적으로 이는 상당히 어려운 과제이다. 세계 도시인구의 42%가 수백만 명 이상의 대도시에서 거주하고 있는데, 소규모 농가들이 이들에게 직접적인 경로를 통해 식품을 공급할 여지가 많지 않기 때문이다. 이러한 한계로 말미암아 소규모 농가들은 결국 그 규모를 확대하여 대기업들이 일반적으로 사용하는 운송과 도매 전략을 따를 수밖에 없는 상황으로 몰리고 있다.

이와 더불어 위의 전략으로 소득이 향상되었다고 해도 수수료나 직접생산 비용의 증가에 의해 그 이익이 상쇄되고 있다. 예를 들면, 니카라과의 공정무역 인증 농가들의 경우 시장을 통해 얻는 가격 프리미엄 대부분이 공정무역 인증기관의 몫으로 돌아가고 있는 것으로 드러났다. 또한 공정무역 인증 커피의 농장가격이 일반 농가의 커피가격보다 높으나, 그로 인해 해당 농가들의 소득이 향상되거나 빈곤이 경감되는 것은 아니란 연구결과도 존재한다. 오히려 지난 10여 년 간 유기농업과 공정무역 농가들은 같은 지역 내 일반 농가들과 견주어 형편이 악화되었다는 지적이 제시되었다.

멕시코 남부의 소규모 토착민들로 구성된 유기농업과 공정무역 농가들을 조사한 연구도 비슷한 결과를 제시하고 있다. 이 지역 내 협동조합에 참여한 모든 농가들의 소득은 5% 증가한 반면에 유기농업과 공정무역 농가들은 그 인증에 소요되는 비용을 제외할 경우 소득 증대효과가 사실상 없었다는 것이다. 다만 생산 규모가 큰 소수의 농가들만 유기농업과 공정무역의 소득증대 효과를 볼 수 있었다. 이는 농가들이 다른 농업기술이나 생산방식을 채택하더라도 그 생산량을 증가시켜야 한다는 공통된 과제에 직면해 있음을 뜻한다.

이러한 연구결과와 사례들은 유기농업, 공정무역, 최단 가치사슬 등과 같은 전략들이 소규모 농가의 시장 접근성을 높이기 위한 해결책으로 간주되기엔 어려움이 있음을 나타낸다. 이상의 전략들은 그 모든 비용을 감안할 때 기존의 방식에 견주어 순매출을 증가시키지 못하거나, 소수의 소비자와 농가만을 대상으로 하는 틈새시장 전략에 불과하다고 하겠다. 지금까지 수십 년간의 노력이 있었으나, 개발도상국의 소농 0.5%만이 유기농업과 공정무역의 인증 농가가 되었다는 사실이 이러한 어려운 현실을 방증하고 있다.

앞서 제시한, 소농의 시장 접근성을 직접 확대하는 전략 이외에도 일부 국가들은 다른 전략으로서 공공 식품 조달체계를 세우고 있다. 이 방식은 비록 그 내용이 기술

적이며 제도 측면에서 복잡하지만 소농의 개발에 유의한 영향을 미치고 있다. 예를 들면, 브라질 정부는 소농으로부터 식량을 구매하여 정부가 운영하는 식량 배분체계(예: 학교 급식, 공공 병원, 교도소, 군대 등)를 통해 유통시킨다. 그 규모는 7억 3,500만 달러에 이르지만, 브라질 가축농 생산액의 5% 또는 농가당 171달러 정도에 그치는 수준이다. 소농을 훈련시키고 시장에 판매할 수 있도록 그 능력을 증대시킨다면 큰 성과는 아니더라도 양(+)의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

이밖에도 공공정책은 다양한 측면에서 소농의 시장판매 전략에 기여할 수 있다. 예를 들면, 농가의 생산성을 높일 수 있도록 교육을 실시하거나 소농에 대한 차별 구조를 공공지원을 통해 개편하는 것, 기술, 정보, 재정 및 경영에 대한 자문 서비스를 제공하는 것 등이다. 이러한 정책은 농가와 소비자 모두에게 정당하고 타당하며, 효율적으로 시행되는 조치이어야 할 것이다. 또한 대안적인 농식품체계에 대해 이념적 또는 문화적 편견을 주지 않도록 하는 것도 중요하다.

4.2. 식품기업과 연대하여 세계시장과 국내시장을 공략하는 전략

대형 식품기업이 소농으로부터 식량을 구매하는 계약아래 세계시장과 국내 고가시장에 초점을 맞추는 전략이다. 이 전략은 지난 10년간 국제 개발단체나 NGO의 정치적 및 금융적 지지를 받아왔다. 기업의 민간부문과 연대를 통해 소농을 지지하는 전통적인 전략의 한계를 뛰어넘을 수 있는 방식으로 여겨졌기 때문이다. 이는 사회와 환경문제를 다루기 위해 기업이 그 비즈니스 전략을 갖추는, 이른바 공유된 가치의 창출과 일맥상통한다.

몇 가지 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

- UTZ 인증 표시제³⁾

UTZ 인증 표시제는 월마트(Walmart)나 메트로(Metro)와 같은 소매업체, 카길(Cargill)과 같은 도매/운송/가공 기업, 네슬레(Nestle)나 크래프트(Kraft)와 같은 2차 가공업체 등 세계적 이해당사자들이 참여하는 제도이다. 이를 통해 기업들은 커피, 코코아, 차 혹은 개암(hazelnut) 등의 지속 가능한 영농방식을 지원한다. 코트디부아르(Côte d'Ivoire)에서 실행되고 있는 UTZ 프로그램은 코코아 품질을 개선한 농가에 보보너스를 지급하고 있다.

3) (www.utz.org)

- 생산적 연대(Productive Alliances)⁴⁾

생산적 연대는 브라질, 칠레, 콜롬비아, 멕시코, 페루 등 많은 남미 국가들이 사용하는 접근방식으로 식품 가공업체, 수출업체, 슈퍼마켓, 패스트푸드 체인점 등과 계약을 통해 소농의 시장접근을 촉진하기 위함이다. 1990년대 초반에 첫 번째 프로그램이 칠레에서 시작되었고, 이후 FAO와 세계은행의 지원 아래 여러 나라들에서 시행되고 있다. 콜롬비아에서는 농업부의 주도로 2002-13년에 775개의 연대가 만들어져 4만 9,000호의 농가와 430개 가공기업이 참여하였다. 이 연대들이 창출한 가치는 4억 3,400만 달러에 이르는데, 이 가운데 23%는 정부가 투자한 금액이다.

- 아프리카 성장 계획(Growth Africa)⁵⁾

아프리카 성장 파트너십은 아프리카 연맹(African Union),⁶⁾ 아프리카 개발 신파트너십(New Partnership for Africa's Development, NEPAD),⁷⁾ 세계경제포럼(World Economic Forum)⁸⁾이 공동으로 2011년에 창설하였다. 농업부문에 대한 민간부문의 투자를 증진시키기 위한 목적으로 시장 중심의 포용적인 연대, 아프리카 농업을 향한 포용적이고 책임 있는 투자, 농업에 기반을 둔 경제성장을 통해 빈곤과 기아 감축 등에 초점을 두고 있다. 현재 6,000억 달러 이상의 투자가 이루어져 80만 호의 소농들이 약 3억 달러의 매출액을 기록하였다.

- IFAD의 가치사슬 개발사업⁹⁾

IFAD의 사업 포트폴리오가 “농가로부터 시장까지(farm-to-market)”의 전통적 접근 방식에서 소농들이 대기업과 협력 속에서 가치사슬에 참여하도록 하는 방식으로 그 중심이 이동하고 있다. 특히 IFAD가 주창한 4P모형은 공공-민간-생산자 파트너십(Public-Private-Producer Partnerships)의 틀 속에서 민간부문의 투자와 시장접근을 통해 가난한 소농의 삶을 지속가능하게 개선하는 데 주안점을 두고 있다. 민간기업과 농가가 공동으로 제시한 사업계획에 금융을 제공하는 것인데, 만약 시중에 맡길 경우 이러한 사업계획은 자금지원을 받지 못할 만한 것들이다.

4) (goo.gl/CXzPBF)

5) (www.growafrica.com)

6) (www.au.int)

7) (www.nepad.org)

8) (www.weforum.org)

9) (goo.gl/olv2SS)

이러한 연대를 형성하고, 참여기업의 관리와 기술 및 금융능력을 증진하는데 엄청난 자원이 투자되었으나, 민간기업과 연대에는 여전히 많은 도전과제가 남아 있다. 이들을 정리하면 다음과 같다.

- ① 작고 소득 수준이 낮은 국가들과 협력하려는 민간 파트너를 찾기가 힘들다.
- ② 소규모 농가에는 낮은 수익과 높은 위험성이 내재되어 있다.
- ③ 파트너십을 위해서는 수수료가 많이 필요한데, 민간기업이 이러한 비용을 부담하기를 원하지 않으며, 이에 따라 공공기관이 처리해야 할 부분이다.
- ④ 민간 파트너십을 유치하고 이러한 프로그램을 유지하는 데에도 숨겨진 비용이 존재한다.
- ⑤ 기부기관의 근로자들이 민간기업과 효과적으로 협력하는데 어려움이 있다.

그러나 공정무역이나 최단 가치사슬 전략과 달리 대기업들은 자신의 상품을 통해 수많은 소비자들에게 접근할 능력을 가지고 있다는 점이다. 대기업들이 할 수 없는 것은 세계의 소농들의 10%, 약 5,000만 명 또는 20%, 약 1억 명으로 하여금 직접 공급자로서 시장에 접근할 수 있도록 하는 것이다.

이에 따라 민간기업 주도하는 전략 측면에서 첫 번째로 추천할 것은 부족한 자금 사정아래 기부 기관과 정부는 이 바람직한 전략이 소수의 소농에 집중된 점을 평가하는 것이다. 대안은 개개의 농가에 미치는 영향을 작을지 몰라도 훨씬 더 많은 농가에 혜택을 줄 수 있는 방향으로 정부가 사업을 전환하는 것이다.

공공-민간의 연대를 위해 공공재를 가장 잘 사용하는 방식을 정리하면 다음과 같다.

- ① 거래비용을 줄일 수 있는 공공재에 대한 투자를 늘려서 민간기업들이 감당하기엔 부담스러운 과제들이 해결되도록 한다.
- ② 산업 또는 클러스터(cluster) 수준에서 민간과 공공 간 파트너십 형성을 촉진하여 소농이 한 기업에만 그 농산물을 팔지 않아도 되도록 한다.
- ③ 소농의 생산성 수준과 자산 수준을 증진하여 대기업의 공급자로서 참여할 수 있도록 한다.
- ④ 파트너십에 참여하는 소농의 혁신과 교섭 능력에 투자한다.
- ⑤ 비즈니스 자문기관과 농업 교육서비스를 개발하여 지역 비즈니스와 농업인 단체들이 기술적으로 발전하고 확실한 투자 사업을 발굴하고 형성할 수 있도록 돕는다.

4.3. 국내 식품시장의 진입

대부분의 소규모 농가에 가장 중요한 시장은 소농이 속한 국내 식품시장일 것이다. 그러나 이러한 전략은 역설적이게도 가장 국제적인 관심을 받지 못하고 있다. 국내 식품시장은 세계 소농들의 80% 이상이 활동하는 장이며, 빠르게 변모하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 소농들은 이러한 주류 식품시장이 자신들에게 이익을 가져다주지 못하고, 소수의 힘 있는 시장 참여자들의 영향으로 쉽게 왜곡되어 가격과 무역 여건이 공정하지 않다고 지적한다. 또한 사회적 포용 측면에서 개혁이나 개선이 제약이 따른다. 지금까지 공공기관과 민간 개발기관들이 시행해 온 여러 사업들이 많이 실패한 것이 이러한 주장을 뒷받침하고 있다.

이에 대한 정책 제안을 제시하면 다음과 같다.

- ① 가장 중요한 것은 국내 시장과 소농들의 참여와 성과를 증진시키는데 더 큰 관심을 가지는 것이다. 소농의 시장 접근을 개선하는 것이 중요한 정책 의제 가운데 하나이어야 한다. 정치 또는 정책 사업 측면에서 소농의 시장접근 개선문제는 제1순위일 것이다.
- ② 이 모든 중요한 시장의 투명성을 높이고 거래비용을 낮추는데 공공투자와 공공재 공급이 원활히 이루어지도록 하는 것이 중요하다. 농촌의 도로를 확장하고 개선하는 것, 전기와 무선 통신 서비스의 공급을 확대하는 것도 중요하다.
- ③ 국내시장에서 중요한 역할을 하는 도매시장을 개선하고 증진시키는 투자가 필요하다. 이러한 지원과 투자는 다음과 같은 사항들을 포함한다.
 - 시장 수립, 현대화, 복구 또는 재배치
 - 도매와 소매에 필요한 적절한 법적 틀
 - 도매시장의 관리 기준과 공공의 이익을 위한 목표 수립

중간단계와 후방산업의 전환 과정이 진전된 시장들이 존재한다. 특히, 여러 국가에서 관찰할 수 있는 유제품시장의 발전이 대표적이다. 이는 공공과 민간의 파트너십이 잠재력이 있음을 시사한다. 무엇보다도 계약 영농을 추진하는 전략이 성공적인 것으로 알려져 있다. 반면에 시장 전환에 있어 초기단계에 놓여 있는, 저가이면서 품질 차별이 어려운 작물들을 생산하는 소농들은 여전히 어려운 문제에 직면해 있다.

이를 해결하기 위한 전략을 요약하면 다음과 같다.

-
- ① 정부와 공공 기관들은 특정 국내시장 사슬에 위치한 농가들에 영향을 미치는 자산의 부족 문제와, 투입재와 자본 및 서비스에 대한 접근 관련 시장실패를 책임지고 해결해야 한다. 1980년대 개혁 이후 많은 개도국에서 기술지도 서비스와 하부구조가 와해되거나 효과적이지 못한 형태로 운영되어 왔다.
 - ② 노동과 토지 생산성을 증대시켜야 한다. 이것들이 전제되지 않고서는 실패할 수밖에 없다. 생산성이 낮은 소농이 시장에서 지속적으로 존재하려면 낮은 임금을 수용해야 하고 이는 결국 빈곤을 의미한다.
 - ③ 농업인 단체 또는 집단적 행동을 구성하는 형태를 지원함으로써 소농의 교섭력을 높이는 게 중요하다. 이를 위해서는 외부의 지원이 필요하다. 가격이 현물시장에서 결정되는 지금과 같은 상황아래 수십 명의 소농들이 적은 양의 농산물을 가지고 더 나은 가격을 받기 위해 집단적 행동을 구성하는 것은 기대하기 어렵다. 그 직간접 조직비용을 지속적으로 감당하기 용이하지 않기 때문이다.

5. 결론

IFAD의 보고서는 개발도상국에서 나타나고 있는 농식품 시장의 변화를 진단하면서 가난한 소규모 농가를 비롯하여 도시와 농촌의 소비자, 중소기업, 중간단계 기업, 가공식품기업, 도매업체, 운송업체 등 다양한 경제주체 앞에 창출되는 기회와 도전과제들을 제시하고 있다. 특히 빠르게 진행되고 있는 도시화는 식품체계를 새롭게 구성하는 가장 중요한 요인 가운데 하나로 지목된다. 이와 더불어 더욱 세계화되고 통합된 환경에서 소수의 경제주체에 집중된 가치사슬이 구성되고 있으며, 식품섭취 패턴의 변화는 새로운 수요 요인으로 변화를 이끌고 있다.

이러한 변화와 도전은 도시와 농촌 간 연계 강화를 통해 대응하되 민간부문의 참여와 투자가 필요하다. 농식품 가치사슬에서 농가 특히 가난한 소규모 농가가 시장 접근을 개선하고 시장 전환에 참여하려면 식품 가공업체와 밀접히 공조하는 게 중요하다. 식품 가공업체와 농가가 공동 사업계획안을 제시하면 이를 공공정책을 통해 지원하는 방안도 유용하다. 정부나 기타 공공정책은 무엇보다 소농이 시장전환에 참여할 수 있도록 그 하부구조를 개선하는데 중점을 두어야 할 것이다. 도로망을 확충하고 도매시장을 개선하며 기술적 자문이나 서비스를 제공함으로써 소농으로 하여금

가치사슬의 이득을 실현할 수 있도록 해야 한다.

곧 시장전환의 환경변화에 소농이 능동적으로 참여하여 빈곤을 극복하고 더 나아가 농촌개발에 이바지하려면 가치사슬 상의 경제 주체들이 모두 참여하면서 정부가 정책으로 뒷받침하는 이른바 “관리된 전환(managed transformation)” 전략이 추구되어야 할 것이다.

참고문헌

- IFAD. 2016a. *Rural Development Report 2016: Fostering Inclusive Rural Transformation*. Rome. (<https://goo.gl/r0FWKM>)
- _____. 2016b. *Annual Report 2015*. Rome. (<https://goo.gl/Ryg5CK>)
- _____. 2010. *Rural Poverty Report 2011: New Realities, New Challenges: New Opportunities for Tomorrow's Generation*. Rome. (<https://goo.gl/sHLm9T>)
- KPMG International. 2013. *The Agricultural and Food Value Chain: Entering a New Era of Cooperation*. (<https://goo.gl/KGA3Ri>)