

선진국의 성공적인 농협 개혁사례: 소비자 중심의 네덜란드 농협, 그리너리(Greenery)

박미희 | 무역투자정책실 WTO팀 연구원 | mhpark@kiep.go.kr

농업강국으로 불리는 네덜란드도 과거에는 많은 발전 저해요소로 고민하였다. 경매농협의 난립과 1970~80년대 경영환경의 변화로 새로운 전환을 하게 된다. 성공적인 농협 개혁으로 그리너리를 탄생시킨 네덜란드는 현재 세계적인 농업국가로 평가받고 있다. 이러한 네덜란드의 농업부문 혁신은 개방압력이 거세지는 세계화 추세 속에서 우리 농업이 나아가야 할 바를 보여준다. 세계화 과정 속에서 가장 취약한 산업으로 꼽히고 있는 우리 농업에 대한 해결책으로 여러 가지 대안이 제시되고 있다. 그 중 하나가 바로 농업법인으로, 그 모습이 그리너리와 흡사하다. 성공적으로 농업시장에 정착한 그리너리를 모델로 삼아 한국 농업은 혁신과 구조조정을 통해 위기를 기회로 삼아야 할 것이다.

1. 서론

세계적 화훼유통의 중심지로 알려진 네덜란드는 화훼뿐만 아니라 육류, 채소 등 농축산업 전반에 걸쳐 국제경쟁력을 보유하고 있는 ‘농업강국’이다. 네덜란드의 농업은 전체 무역수지 흑자를 유지시켜주고 있는 제1산업이라고 해도 과언이 아니다. 본고는 그리너리 협동조합이 혁신을 통해 위기를 극복해나가는 과정을 살펴봄으로써 DDA와 FTA의 개방확대 흐름 속에서 취약

한 한국농업에 대한 해결책의 하나로 거론되는 농업법인에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

2. 그리너리의 설립 배경과 성과

그리너리 농협의 전신인 네덜란드 경매농협은 1900년대 초반부터 설립되기 시작했다. 경매농협이 설립되기 이전의 청과생산 농가는 도매업자를 통해 상품을 출하하였다. 도매업자는 농민에 비해 시장정보에서

우위를 점하고 있어 가격결정과정 등에서 흔히 농민과 도매업자 사이에 불신이 발생하게 되었다. 이에 농민들은 경매농협을 결성하고 조합에서 운영하는 경매소를 통해서만 농산물을 출하함으로써 도매업자에 대한 교섭력을 강화하였다. 1930~60년대 농산물 수요증가와 정부의 정책적 지원에 힘입어 경매농협은 조합 수와 취급액 면에서 급속히 성장하였다. 그러나 1970~80년대 직거래를 요하는 경영환경이 경매농협에 불리하게 변화되자 농협은 경매제도의 효율성을 높이는 방식으로 환경변화에 대응하였다. 경매농협 CBT(Centraal Bureau Tuinbouwveilingen: 원예농협연합회)를 중심으로 거래규격, 물량, 품질기준을 표준화하는 등 자구의 노력에도 불구하고 다음과 같은 문제점들로 인해 네덜란드 경매농협은 새로운 전환을 요구받게 되었다.

■ **가격경쟁력:** 100년의 역사를 가진 네덜란드 경매농협은 효율적인 경매소 운영을 통해 1980년대까지 산지유통을 주도하였다. 그러나 1980년대 이후 유럽시장에 저가 청과물 공급이 확대되면서 네덜란드 경매농협은 수입농산물과 치열한 경쟁에 직면하였다. 1986년 EU에 가입한 포르투갈과 스페

인은 낮은 생산비용을 무기로 네덜란드산 청과물시장을 크게 위협하였고, 청과물의 보관 및 운송 기술이 발전하면서 남반구에 위치한 나라들로부터의 청과물 수입도 급격히 증가하였다. 반면 네덜란드의 농산물은 경매비용이 높아 수입 청과물과의 가격경쟁에서 뒤처질 수밖에 없었다.

■ **가격 안정성:** 슈퍼마켓 체제가 유럽은 물론 세계차원에서 빠르게 성장하고 있었기 때문에, 네덜란드 경매농협은 이에 대항하는 힘을 키울 필요가 있었다. 슈퍼마켓은 다량구매와 안정된 가격을 원했으나, 경매시장에서의 거래는 가격변동률이 상대적으로 컸다. 그리고 경매의 특성상 다량구매의 이점을 살릴 수도 없었으므로 경매를 통한 판매방식은 더 이상 효과적이지 않았다. 1999년 유럽 주요국의 상위 5개 슈퍼마켓체인의 시장점유율을 살펴보면 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드 등은 50%, 오스트리아, 벨기에, 영국 등은 60%, 스웨덴의 경우는 70%를 상회하고 있다.

■ **수요의 다양성:** 국민소득이 증가하고 세계 각지로부터 다양한 청과물이 연중 공급되기 시작하자 청과물에 대한 소비자의 수요가 다양화되고, 라이프스타일, 생활패

표 1. 경매농협의 수와 취급액 추이

(단위: 개소, 백만 글드)

구분	1915년	1945년	1960년	1970년	1980년	1990년
경매농협 수	127	162	127	88	55	28
취급액	362	1,039	2,664	3,057	2,872	3,828

자료: 박대찬(2005), 『농업경제사업 혁신 과제』, 농협중앙회 연구보고서, p. 5.

턴에 맞는 상품을 구매하려는 소비자의 개성화 성향이 뚜렷해졌다. 슈퍼마켓은 연중 신선한 농산물은 물론 네덜란드에서 생산되지 않는 농산물을 포함한 모든 종류의 농산물 취급을 원했다. 그러나 생산자와 소비자의 네트워크는 상당히 떨어져 많은 중간 단계, 품질하락, 그리고 가격상승을 초래하였다.

이러한 문제점들을 해소하기 위해 네덜란드 농민들은 1996년 14개 경매농협 중 9개 경매사업장이 합병하여, 전통적 조직의 시장에서 탈피하여 완전히 상업적인 기업의 장인 그리너리를 설립하였다. 하지만 인적자원의 희소성과 남반구 상품의 연중 공급 요구를 충족시키지 못하는 또 다른 문제에 처한 그리너리는 1998년 두 개의 네덜란

드 일류 수출업체와 수입업체 (Hag International)를 인수했다. 이때부터 그리너리는 자신의 입지를 굳히기 시작해서 2003년 현재 1억 5천만 유로의 매출액을 기록하게 되었다.

3. 그리너리의 현황과 전망

가. 조직과 활동

생산자들이 소유하고 있는 그리너리는 생산자연합인 VTN(Voedings Tuinbouw Nederland: 네덜란드 식품원에 협동조합)과 VTN이 전액 출자하여 설립한 판매자 회사인 그리너리 BV로 나뉜다. 그리너리 BV는 조합원이 생산한 청과물에 대한 판

표 2. 네덜란드의 소매경로별 채소 취급 비중

(단위: %)

구분	슈퍼마켓	식료품점	재래시장	기타
1984년	52.3	23.3	15.3	9.1
1990년	57.3	21.4	13.7	7.6
1994년	67.6	17.7	15.5	4.7
1995년	70.9	15.5	9.5	4.1
1996년	72.8	14.3	8.6	4.3

자료: 박대찬(2005), 「농업경제사업 혁신 과제」, 농협중앙회 연구보고서, p. 6.

표 3. 그리너리 BV의 경영 성과

(단위: 백만 유로)

구분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
매출액	1,138	1,519	1,603	1,523	1,515	1,570
수수료 수입	106.6	95.8	82.6	88	87.5	88.5
손익	4.4	2.8	-2.6	4.1	7.6	9.1

자료: 박대찬(2005), 「농업경제사업 혁신 과제」, 농협중앙회 연구보고서, p. 9.

매를 전담하게 된다. 그리고 VTN은 소유권만을 보유하고 경영은 외부에서 영입한 전문경영인에 의해 독립적으로 수행하는데, 실제 그리너리의 경영을 담당하는 이사회는 모두 외부 전문경영인으로 구성되어 있으며 현재 이사회 의장은 유니레버(주) 출신이다. 그리너리에는 현재 2,500명 내외의 생산조합원이 있으며 이들은 유통과 판매를 담당한다. 생산조합원은 네덜란드 거주 회원으로 구성되어 있으며, 400명의 해외근무원은 주로 벨기에, 독일, 스페인, 이탈리아, 영국 등에 분포되어 있다. 생산자들은 토마토와 피망, 오이를 주요 상품으로 재배하고 있고, 그리너리는 연중 국내 농산물을 포함하여 채소와 과일, 버섯 부문에서 유럽내 독보적인 위치를 차지하고 있다. 더욱이 1998년 주요 무역회사를 합병한 것이 그리너리가 1년 내내 소비자들이 원하는 농산물의 공급을 가능케 한 힘이 되었다.

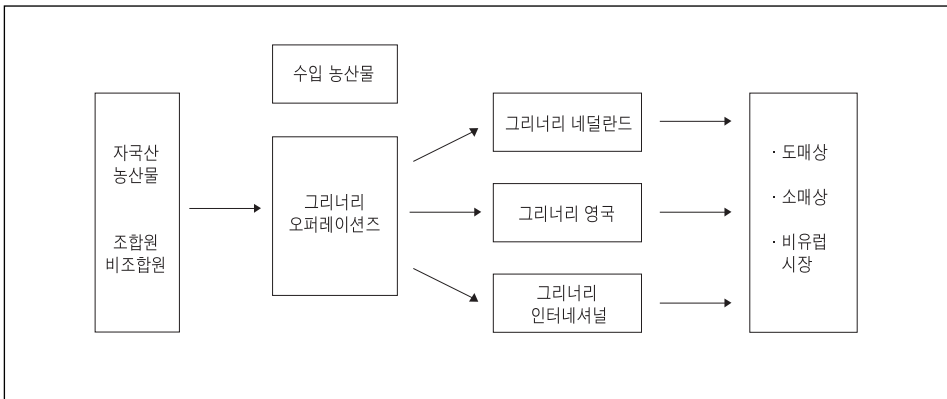
나. 사업전략

경쟁이 치열해짐에 따라 시장이 축소되는 상황에서는 시장지배력을 확대하거나 틈새 시장 공략을 통해 안정적인 사업기반을 확보하는 전략이 합리적일 수 있다. 인수·합병을 통해 시장점유율을 확대하거나 전·후방산업을 통합하여 사업영역을 확장함으로써 시장축소의 영향을 상쇄하고 동시에 구매자의 교섭력 증대에 대응할 수 있다. 이에 따라 14개 경매농협 중 그리너리로 합병한 9개 조합은 시장지배력 확대전략을, 나머지 조합은 틈새시장 공략전략을 선택한 것으로 볼 수 있다.

1) 규모화

그리너리 BV는 합병자산을 바탕으로 유통기반시설을 확충하는 한편 취급상품과 대고객서비스를 확대하며 종합 유통그룹으로의 변모를 추진하였다. 가장 효율적인 청과

그림 1. 그리너리 BV의 공급망



자료: 필자 작성.

공급망(supply chain)을 구축함으로써 고객으로부터 최고의 공급자 지위 획득을 목표로 공급망을 구축하는 데 있어 가장 중요한 유통기반시설과 운영노하우는 기존 유통업체 인수를 통해 획득하였다.

2) 차별화

농산물은 특성상 상품 자체의 특성을 이용하여 차별화하기는 쉽지 않으므로 상품이 가지는 무형의 특성, 즉 브랜드 이미지 구축을 통해 시장에서 높은 가격을 실현하고자 했다. 따라서 생산부터 전체 도매유통과정을 통합한 그리너리는 고객의 요구를 정확하게 반영할 수 있는 시장지향적 운영시스템으로 전환하였다. 뿐만 아니라 엄격한 출하계약과 품질관리기준을 적용하여 조합원의 생산활동을 통제하고 유통과정 전반에 대한 외부 품질인증을 획득함으로써 시장에서 인정받는 브랜드로 성장하게 되었다. 이러한 품질관리체제 구축을 바탕으로 상품홍보, 혁신, 고객관리, 시장조사 등 마케팅부문의 투자를 확대하고 있다.

3) 생산정보의 공유와 판매

그리너리는 생산정보를 갖음으로써 생산자와 슈퍼마켓을 연결하는 연결고리 역할을 하고 있다. 생산자 조합원은 연간 생산계획, 월간·주간 생산 예정량을 인터넷(Greendirect)을 통해 그리너리 BV에 통보하고, 동시에 그리너리 BV는 각 사업부로부터 받은 고객의 주문정보와 조합원의 생산

정보를 바탕으로 상품별로 조달과 공급 계획을 수립하여 효율적인 유통시스템을 가꾸어 나간다. 대부분의 상품은 직거래를 통해 판매하고 오직 5%의 상품만이 경매를 통해 판매되지만, 이것은 전통적인 경매체계가 아니라 인터넷을 통해서이다. 만약 생산이 수요에 미치지 못한다면, 중개인은 네덜란드나 국외의 다른 곳에서 상품구매를 결정할 수 있고, 생산이 고객의 수요를 초과한다면 중개인은 과잉공급량을 팔 수 있는 다른 시장을 찾아본다. 그리고 최근에 주요 대형 슈퍼마켓들이 효율성 제고를 위해 최신 정보통신기술을 속속 채택하고 있어 공급업체 역시 이에 대응한 정보 및 물류 시스템 구축이 시급한 과제로 대두됨에 따라 네트워크의 운영 효율화를 위해 IT 부문의 투자를 강화하고 있다.

4) 마케팅(Marketing)

그리너리에는 상품마케팅을 개발하는 전문적인 마케팅 부서가 있고, 그들이 하는 일은 상품마케팅, 기술혁신, 고객관리, 시장조사 등이다. 상품과 그와 관련된 문구 및 광고를 그린박스에 담아 상품판매를 촉진하는가 하면, 종자회사와 접촉해 새로운 상품을 공동개발하는 기술혁신팀이 있다. 이를 통해 더욱 다양한 소비자의 요구에 대응할 수 있게 되는 것이다. 또한 주고객을 위해서 단골 고객 프로그램을 만들어 주관심사와 주생산품은 무엇인지, 어느 상품들이 개선되어야 할지, 유통되고 있는 상품을 어떻게 개선시

킬 수 있는지, 그리너리는 이 고객들을 어떻게 지원할 수 있는지 등에 대해 연구한다. 각 고객의 방문은 보고서로 기록되며, 그 기록을 통해 고객의 발전을 지원할 수 있다. 마지막 마케팅활동은 시장조사인데, 이 단계에서 시장에 대해 많은 분석이 이루어진다. 그리너리는 시장과 슈퍼마켓, 상품, 소비자 행동, 소비자 선호도, 다른 나라들과의 수출입 통계 등에 관한 모든 정보로 데이터베이스를 구축하고 있다.

다. 그리너리의 전망

그리너리는 신선한 상품시장에서 EU의 선도기업 중 하나로서 현대적인 방식으로 고객에게 서비스할 수 있는 정보와 상품을 확보하고 있다. 현재 EU에는 1,400여 개의 생산자조합이 있는데, 몇 년 안에 많은 조합이 유럽규모의 새로운 형태를 구성하기 위해 합병될 것이다.

4. 시사점

농업인이 중심이 되어서 출자하고 그들이 조합원 또는 사원으로 활동하고 있는 영농조합법인과 농업회사법인을 아우르는 농업법인은 그 모습이 앞에서 살펴본 그리너리와 흡사하다. 따라서 그리너리의 성공사례는 부채율이 높고 전문경영인의 부채를 근심하는 한국의 농업법인에 시사하는 바가 크다 하겠다.

첫 번째로, 발 빠른 유통환경의 적응이다. 경매를 통해서 소비자의 요구가 생산자에게 직접 전달되기 힘들 뿐만 아니라, 표준화된 청과물 위주로 경매가 이루어져 친환경 농산물, 특수농산물 생산농가는 경매에서 인센티브를 얻지 못한다. 9개의 경매사업장이 합병되어 만들어진 그리너리는 직거래를 중심으로 한 농산물 도매유통 자회사를 설립하였다. 그리고 대형 소매업체를 거래처로 확보하여 효율적인 농산물 공급체계를 구축하고 조합원에게 안정적인 판로를 제공한다. 우리나라도 마찬가지로 대형 유통업체가 지속적 성장세를 보이고 있는 지금, 농협은 도매마케팅에 더욱 집중해야 할 필요가 있다. 이와 동시에 우리나라도 특화된 작물이나 친환경농산물 등으로 질적 생산을 강조만 하는 것이 아니라 고부가가치 상품들에 대한 다양한 가격선이 형성될 유통통로를 마련해야 할 것이다.

둘째, 수익·비용의 합리적인 배분방식 도입이 필요하다. 그리너리 농협은 대농의 사업이탈을 방지하기 위해 사업기여도에 따라 조합원을 차등하는 비례형 방식을 채택함으로써 사업경쟁력을 제고시켰다. 과거 경매조합은 조합원에 대한 서비스 제공비용을 모든 조합원에게 동등하게 배분하여 신규 조합원의 참여를 유도하였지만 조합원의 양극화가 심화되어 전체 사업량에서 대농의 비율이 증가하자 조합원의 사업이용량에 따라 차등으로 서비스 제공비용을 부과하였다. 대농은 낮은 수수료로 비용을 부담하기

때문에 농협사업에서 이탈하려 하지 않은 것이다. 하지만 모든 조합원을 동등하게 대우하는 현재 한국 농협의 사업방식은 대농들이 농협사업의 참여를 기피하는 원인으로 작용하고 있다.

셋째, 생산과 유통의 전 과정을 시장지향적으로 전환하여 소비자 중심으로 하는 것이다. 이것은 엄격한 품질관리를 통한 브랜드 가치와 함께 시너지 효과를 일으킬 것이다. 한국 농협도 경쟁력 있는 브랜드 육성을 위해서는 판매사업조직을 자회사화하여 운영체제 전반을 시장지향적으로 개편하고 자회사는 엄격한 품질관리시스템 구축에 집중해야 할 것이다.

넷째, 한국의 성공적인 농업법인을 위해서는 자본부족문제를 해결해야 한다. 이것은 비단 한국농업만의 문제가 아니라 그리너리도 가지고 있는 한계점이다. 그리너리 협동조합도 설립 초기 마케팅부문의 인프라 구축을 위해 막대한 위험자본(risk bearing capital)의 수요가 발생했다. 그리고 경매농협에 비해 그리너리의 사업방식은 상대적으로 위험성이 높아 이를 감내할 수 있는 자본 조달이 시급한 과제로 계속적으로 대두되고

있다. 한국의 경우 더욱 심각하다 하겠다. 2002년 12월 말 현재 한국의 농업법인에 출자한 사람의 수는 6만 3,251명으로 대부분 농업인(94.5%)이며, 출자금은 6,871억 원(법인당 2억 200백만 원)이다. 그 중 현금출자가 73.1%, 현물출자가 26.9%로 구성된다. 하지만 자체 출자금이 정부보조금과 융자금의 절반에도 못미치는 등 재정자립도가 취약하다. 농업법인당 평균 정부보조금은 2억 3,700백만 원이며, 정부융자금 잔액은 3억 4,800백만 원인 반면 출자금은 정부지원의 34.5%인 2억 200백만 원이었다. 이러한 자본 부족을 우려하여 자본력을 가진 대기업이 농업법인에 진출하여 농지를 대규모로 구입하게 되면, 그로 인하여 지역적으로 토지 투기나 농지가격 급등을 초래할 수도 있다. 또 지역의 농업인을 노동자화하게 될 위험이 있으며, 그에 따라 지역의 고용기회에 영향을 미치게 될 우려가 커질 수 있다. 따라서 농업회사법인에 대하여 제도적으로 구성원의 요건을 완화하여 자본유입을 돕고, 산업자본을 유치하되 농업인이 노동자로 전락하는 것을 막는 제도적인 장치가 필요하겠 다. 더불어 기업체의 전문 경영인을 영입하

표 4. 농업법인의 자산, 부채, 자본 현황(2002년)

(단위: 개, 백만 원)

	결산 법인 수	법인당		
		자산	부채	자본
합 계	1,787	1,177	819	358
영농조합법인	1,530	1,165	820	345
농업회사법인	257	1,251	817	434

자료: 김정호 외(2004. 7), 「기업농의 가능성과 조건」, 농경련 정책연구보고, p. 16.

여 사업규모와 사업영역을 확대함으로써 기업적 농업경영으로 변모할 수 있을 것으로 전망한다.

마지막으로 그리너리는 네덜란드내의 농협이 아니라 지역공동체와 함께 발전하는 유럽의 농협으로의 비상을 꿈꾸고 있다. 2004년 5월까지 10개의 새로운 국가가 EU의 멤버가 되었고 이는 향후 생산 변화와 EU내의 더 많은 경쟁을 의미한다. EU는 지중해 나라들과 2010년부터 자유무역지구(zone)를 만들 계획에 있기 때문이다. EU는 더욱 세분화된 법을 만들고, 이것은 생산과 소비에서, 그리너리가 분리된 시장에서 유럽이라는 거대한 시장으로 성장하는 것을 의미한다.¹⁾ 한국도 동북아시아로, 혹은 더 크게 아시아로 거대한 경제 허브로 통합될 것을 구상하고 있다. 이런 시점에서 그리너리가 지역공동체와 함께 성장을 꿈꾸는 것은 한국에도 시사하는 바가 크다 하겠다.

세계 국제무역은 자유주의의 확산으로 성장하고 있고, 이것은 더욱 치열한 국제적인 경쟁과 생산 변화를 의미한다. 노동 중심 생산은 저임금국가에서 이루어질 것이고, 고품질의 생산은 그 외의 다른 국가로 이동

할 것이다. 이런 환경 속에서 네덜란드가 농업국가로 발돋움할 수 있었던 것은 되는 것만 키운다는 기조와 더불어 핵심 부가가치는 네덜란드에서 창출하겠다는 정부의 의지가 큰 몫을 하였다. 모든 농산물을 지원, 관리하는 것이 아니기에 네덜란드 식품산업에 소요되는 농산품의 40%가 해외에서 수입되지만 네덜란드는 유럽 최고의 물류 기반과 농산물 가공기술을 보유하여 이를 통해 핵심 부가가치를 창출하여 GDP의 약 12%가 농업에서 창출된다. 한국농업도 정부보조에 의해 지탱하는 사양사업이 아닌 정부의 일관적인 정책기조하에서 국제적으로 경쟁할 수 있는 분야에서 당당히 생존할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하겠다. 자유경쟁으로 들어서는 한국농업에 있어, 현재 상태의 농업에 대한 보조와 지지도 자유경쟁으로 들어가는 한국농업에 있어서 고려해야 할 절대 필요사안으로 떠오르고 있다. 그렇지만 한국의 농업인들에게는 보이는 경제적 보조보다도 농업을 포기하지 않고 개혁시켜 세계시장에서 살아남게 하고자 하는 정부의 애정어리고 굳건한 의지 표출이 더 절실한 것으로 보인다.

1) 그리너리 대표로 2005년 05월 농림부가 주관하고 농협이 주최한 신자유통 국제 심포지엄에 참석한 AD Klassen의 주제 강연 중

참고문헌

- 김정호 외. 2004. 『기업농의 가능성과 조건』. 정책연구보고. 농촌경제연구원.
박대찬. 2005. 『농업경제사업 혁신 과제』. 농협중앙회 연구보고서.
황의식. 2004. 「산지유통 혁신을 위한 공동마케팅조직 발전전략」. 한국농촌경제연구원 수탁연구보고.
Klaassen, AD. 2005.05. "Consumer oriented production management - the Greenery example."
산지유통 국제 심포지엄.
World Trade Atlas 2004 CBS무역관 보유자료.