

# 미국 유기농 산업의 떠오르는 이슈들\*

정 학 균

## 1. 서론

USDA의 유기 규정 프로그램(organic regulatory program)과 상표(label)의 개발 및 성공에 기인하여 유기농 식품에 대한 미국 소비자 수요가 지난 10년에 걸쳐 빠르게 증가하여 왔다. 이러한 급속한 성장은 유기농 부문에서 아직 해결되어야 할 과제들을 두드러지게 하고 있다. 유기농 제품에 대한 소비자 수요가 확대됨에 따라 유기농 소매 판매는 미국 전역의 도시, 대학가, 그리고 대형 박스형 상점(big-box stores)에서 ‘자연 제품’ 틈새시장 이상으로 확대되어 왔다. 신규 생산자들이 수요를 충족시키기 위해 진입하고 있지만, 시장 참여자들은 공급압박(supply squeeze)이 전반적인 부문의 성장을 제한하고 있다고 보고하였다.

2008 농업법은 많은 새로운 법조항들을 담고 있어 국내 생산자들이 유기농업의 도전들(challenges)에 대처하고, 소비자들이 유기농 식품에 용이하게 접근하도록 돕는다. USDA의 ERS와 협력 기관은 지난 몇 년동안 많은 새로운 유기농업 조사와 연구에 착수해 왔다. 이 보고서는 이렇게 급변하고 있는 산업의 부상하는 이슈들(emerging issues)을 보다 잘 이해하도록 하기 위해 유기농업 시스템, 공급 체인, 가격 프리미엄, 그리고 시장 조건들에 관한 최근의 경제적 연구들을 검토한다.

\* 본 내용은 미국 USDA가 발표한 “Emerging Issues in the U.S. Organic Industry” 경제정보자료를 한국농촌경제연구원 정학균 전문연구원이 요약·번역한 것이다.(hak8247@krei.re.kr, 02-3299-4248)

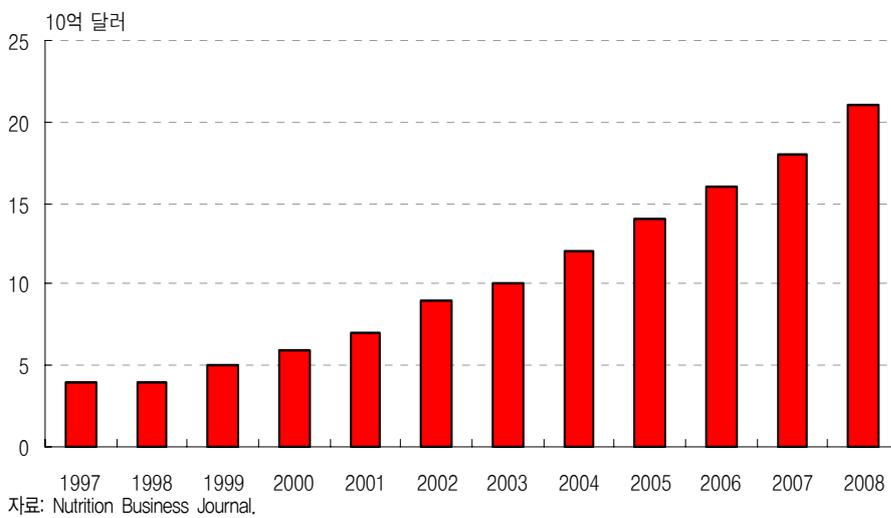
## 2. 미국 유기농시장 성장 국내 공급량 초과

### 유기농 판매액 1997년 이후 5배

1990년대 후반 이후 미국 유기농 생산은 2배 이상 증가한데 반해 소비 시장은 훨씬 더 빠르게 성장하여 왔다. 유기농 식품 판매는 1997년의 36억 달러에서 2008년 211억 달러로 다섯 배 이상 성장하여 왔다.

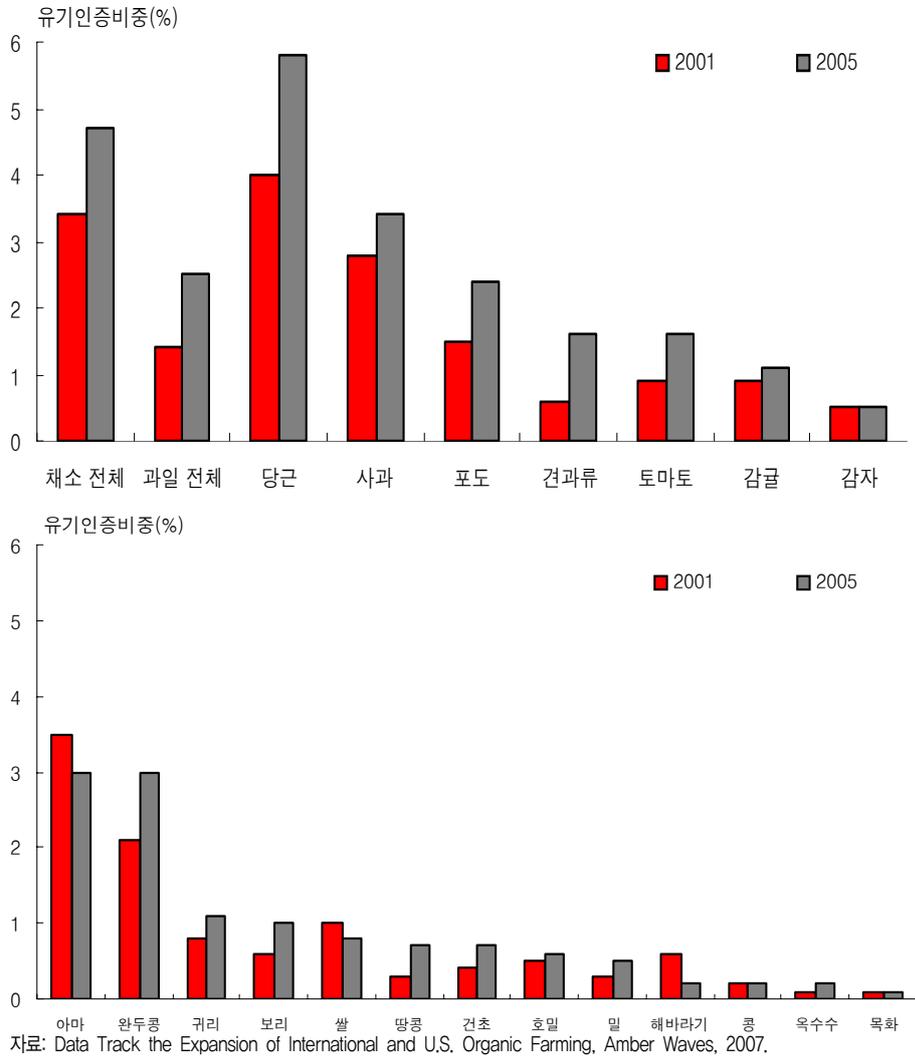
미국의 유기농 식품 판매액은 1997년의 36억달러에서 2008년 211억달러로 다섯 배 이상 성장하였다.

그림 1 연도별 미국 유기농식품 판매액



곡물의 유기농업 재배 비율(adoption rate)이 낮아 유기 곡물이 부족함에 따라 유기 축산 생산자들이 믿을만한 출처의 알맞은 사료 곡물을 찾아 고심하게 되었고, 미국 유기 축산 부문의 확대에 계속적인 하나의 장애가 되고 있다. 전반적인 유기농업 채택 비율이 아직 낮다. ERS 추정에 따르면 전체 미국 농경지의 단지 약 0.5% 그리고 모든 목장의 0.5%만이 2005년에 유기농 인증을 받았다. 미국 채소 재배면적의 거의 5%와 과일과 견과류의 2.5%가 2005년에 유기농법으로 재배되었지만 옥수수과 대두 작물은 단지 0.2%만이 인증된 유기농업 시스템 하에서 재배되었다. 미국의 일반농법 곡물 생산자들은 다양한 금융적 위험과 기타 다른 위험들을 유기농 생산과 관련지어 생각한다.

그림 2 전체 면적중 구성비로 표시된 미국의 유기인증 면적



### 공급부족에 대처하는 유기농 취급업자들

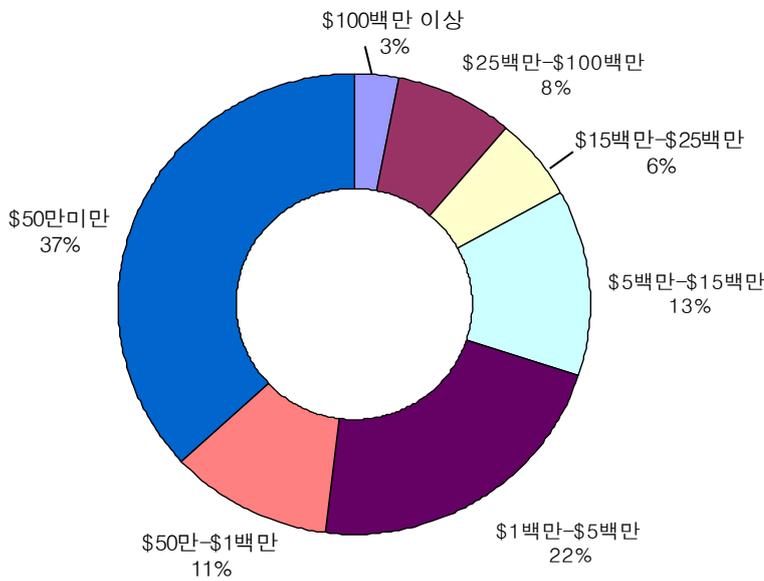
1990년대 후반에 유기농 취급업자들(유기농 공급 체인의 중개자들)은 소매업자들에게 유통할 많은, 충분한 유기농 생산제품을 확보하고, 구입할 유기 생산자들을 정하며, 그리고 슈퍼마켓에서 선반 공간(shelf space)에 접근하는데 어려운 문제에 직면하였다.

2005년 ERS 조사에 따르면 브로커, 유통업자, 도매업자 그리고 가공업자를 포함

한 유기농 취급업자들은 어떤 생산제품이 공급 체인을 따라 이동함에 따라 그 제품의 유기적 순수성(Organic integrity)을 유지해야만 농가들보다 더 빨리 국가 기준(national standards)에 대응할 수 있다. 시설은 대부분의 주에 거의 없으며 Pacific States가 전체의 41%를 차지하고 있다.

2004년 기준 많은 유기농 취급업자들의 규모가 작았으며, 48%가 전체 판매액(유기농 및 일반 제품 두가지 모두)이 1백만 달러 이하로 보고되었다<그림 3>. 단지 3%의 취급업자가 100백만달러 이상의 판매액을 보고하였다. 대부분의 유기농 취급업체들은 유기농과 일반 생산제품을 함께 취급하는 혼합 경영형태를 띄고 있다. 이러한 업체들에 의해 취급되는 판매의 평균 34%가 유기농 제품이다.

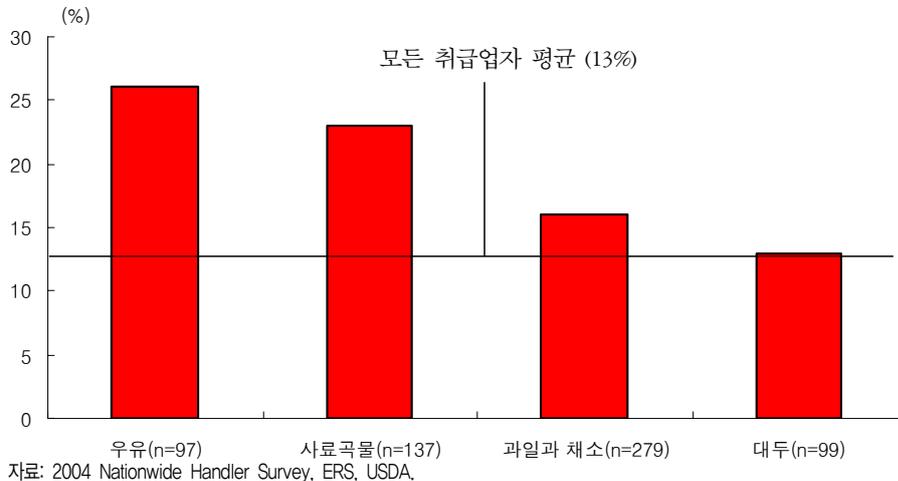
그림 3 회사 판매 규모별 유기농 취급업자 구성비(2004년)



자료: 2004 Nationwide Handler Survey, ERS, USDA.

ERS 전국 설문조사에 따르면, 유기 취급업자들 가운데 44%가 2004년에 필요한 원료 혹은 생산제품의 공급부족을 보고하였고, 13%는 그 해에 그들의 유기제품 가운데 적어도 하나의 유기제품의 시장수요를 충족시킬 수 없었다고 하였다. 시장 수요를 충족시킬수 없는 취급업자들의 비중은 판매된 품목에 따라 다양하였으며 우유가 가장 높았다<그림 4>.

그림 4 주요 제품별 심한 공급부족을 겪은 취급업자 비중



### 유기 농산물 수입

미국 유기농 제품 수요가 국내 공급을 초과하여 유기농 수입량이 증가하였다. 유기농업은 흔히 노동집약적이며, 따라서 개발도상국들이 몇몇 품목에 대해 비교우위에 있다.

미국 유기농 제품 수요가 국내 공급을 초과함에 따라 유기농 수입량이 증가하여 왔다. USDA 공인 단체(accredited groups)는 2007년에 전 세계에 퍼져있는 27,000명의 생산자 및 취급업자들을 미국 유기농 기준에 적합하다고 인증하였다. 그 가운데 대략 16,000명이 미국에 있고, 나머지 11,000명이 100개 이상의 외국에 있다. 미국 국가 유기농 프로그램(NOP, National Organic Program) 기준 인증을 받은 농가들과 취급업자들은 캐나다, 이탈리아, 터키, 중국 그리고 멕시코에 그 수가 가장 많으며, 2007년 기준 이들 나라에서 전체 외국 유기 농가/취급업자의 절반을 차지하였다.

USDA의 어느 보고서는 미국 유기농 수입액을 2002년에 10~15억 달러, 수출액은 125~250백만 달러로 추정하였다(USDA-FAS, 2005). 유기농 수입은 2002년 이후 실질적으로 증가하여 왔고, 신선과일과 채소, 미국에서 생산되지 않는 농산물(커피, 차, 코코아, 그리고 열대 농산물), 그리고 대두를 포함한 원재료를 포함하고 있다. 개발도상국들이 몇몇 유기 농산물에 대해 비교우위에 있다. 한편, 유기농 취급업자들은 2004년 기준 그들의 유기농 생산제품의 모두 혹은 일부를 38% 수입하지만 주로 국내 공급자들에 의존한다고 보고하였다.

지난 10년 동안 유기농 부문의 급속한 성장과 보다 규모가 큰 유기농장의 진입에도 불구하고, 규모가 작은 미국 유기농장들은 변함없는 유기농 부문 점유율을 유지해 왔다. 직거래시장 판매를 목적으로 다양한 종류의 원예 농산물-그리고 점차적으로 축산물-을 생산하는 소규모 농가들은 보다 거리가 떨어진 공급자들과의

경쟁으로부터 최소한의 충격(the least impact)을 인식해왔던 것 같다. 농산물 직판장, 독립된 레스토랑, 작은 식료품 가게, 그리고 다른 직거래시장에서의 유기농 소비자들은 명백하게 지역에서 재배된 유기 농산물을 찾고 있다.

하지만, 1990년대에 자연식품 식료품점에 유통을 하였던 몇몇 과일 및 채소 재배 농가들은 식료품점들이 그들의 원래 시장 이상으로 확장함에 따라 수입품과 보다 큰 국내 생산자들에게 그들의 시장을 잃은 것으로 나타났다.

미국 유기 곡물과 지방종자(oilseed) 생산자들도 국제적인 시장 경쟁에 직면해 있다. 미국 유기 면화 생산자들은 1990년대에 보다 낮은 노동력, 투입물, 그리고 기술 비용을 가진 나라들에게 시장 점유율을 상실하기 시작하였다. 미국 유기 대두 생산은 유기 사료곡물과 대두, 우유와 같은 소비자 생산제품 수요가 증가함에도 불구하고 몇 년 전부터 감소하기 시작하였다. 미국 사료곡물 유통업자들과 대두 제품 가공업자들은 다른 나라들로부터 유기 대두를 구하고 있다고 보고하였다.

1990년대에 자연식품 식료품점에 유통을 하였던 과일 및 채소 농가들은 수입품과 보다 큰 국내 생산자들에게 그들의 시장을 잃었다.

### 3. 높은 식품가격과 지역식품 상표

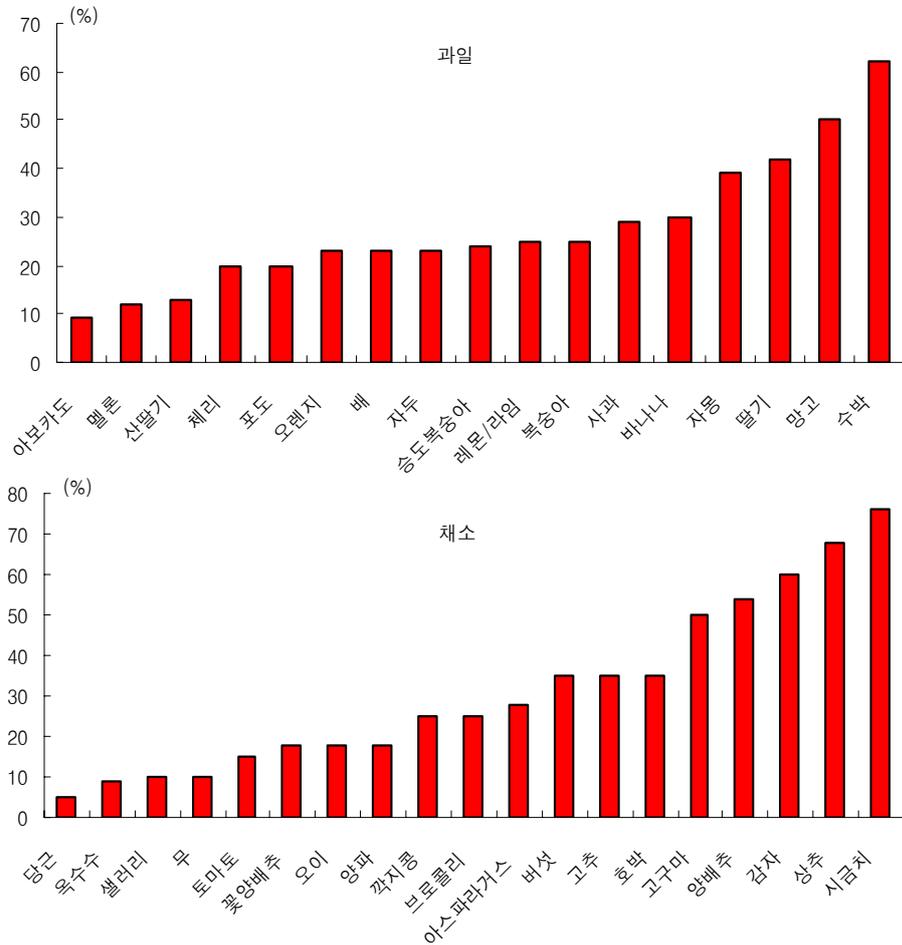
약화된 미국 경제와 보다 높은 식품 가격은 지역 식품 상표와의 새로운 경쟁과 함께 유기농 시장에 아직 크게 영향을 미치지 않지만 떠오르는 이슈들이다. 소매업자들은 2008년에 보다 높은 소매가격의 형태로 소비자들에게 보다 높은 상품 및 에너지 비용을 전가시켰다. 그러나 보다 낮은 상품/에너지 비용과 약화된 세계 경제는 2009년에 인플레이션을 낮출 것 같다.

최근의 ERS 연구에 따르면 소매수준에서 유기농 및 우유, 그 두 개의 최고 유기농 식품 판매 카테고리는 일반제품에 비해 상당한 가격 프리미엄을 받고 있다. ERS는 2005년의 농산물 구입에 관한 자료를 이용하여 18개의 과일과 19개의 채소를 분석하여 상응하는 일반농산물 가격에 비해 유기농 프리미엄이 2/3 이상의 품목에서 30% 이내였다. 단지 하나의 품목인 블루베리만이 100%를 초과하였다. 대조적으로 1/2 갤런 용기 우유의 유기농 가격 프리미엄 범위는 2006년 기준 상표가 붙은 일반우유에 비해 자체개발상품(private-label) 유기 우유의 60%에서 자체개발 일반우유에 비해 상표가 붙은 유기우유의 109%까지 다양하다.

유기농 식품은 생산하는데 더 많은 비용이 들어가고 또한 농장 수준에서 상당한 가격 프리미엄을 주문한다(commands). 최근의 ERS의 낙농과 대두의 전국 설문조사의 분석에 따르면 총 경제적 비용은 유기 낙농과 대두 경영이 일반 경영에 비해 상당히 높았다. 2005년, 유기 우유에 대해 100파운드당 6.69달러의 평균 가격 프리미엄을 가지고 유기 우유 생산자들은 대부분의 추가적인 유기농 생산비용을 메웠다. 2006년에 유기 대두는 일반 대두보다 더 이익이 많았는데 그 이유는 주로 유기 대두에 지불된 가격 프리미엄이 그들의 높은 생산비용을 보상하였기 때문이다.

약화된 미국 경제와 보다 높은 식품 가격은 자연식품 상표와의 새로운 경쟁과 함께 유기 산업에서 떠오르는 이슈들이 되고 있다.

그림 5 유기농 가격 프리미엄(일반농산물 가격의 백분율)



자료: Nielsen Homescan 2005.

유기무역협회(Organic Trade Association)에 따르면 미국 소비자들의 2/3이상이 유기제품을 적어도 ‘가끔’ 구입하고, 28%는 유기제품을 매주 구입하고 있다. 조사는 많은 유기농 제품 소비자들이 유기농 제품에 지불되는 가격 프리미엄에 특히 민감하지 않을 수 있음을 제시하고 있다. 유기농 제품을 자주 구입하는 구매자들은 현재의 경제적 후퇴에도 불구하고 그들의 유기농 제품 구입 습관을 바꾸지 않는 반면에 드물게 구입하는 구매자들은 그들의 유기농 제품 구입을 제한할 수 있으며, 새로운 유기농 소비자들에 대한 이익률은 감소할 수도 있다.

## 지역채배 상표: 보완 혹은 경쟁?

유기농 상표와 지역 상표의 요건들이 다른 면의 농업(유기농 상표는 식품이 어떻게 생산되었는지를 중요하게 다루고 지역상표는 그것이 어디에서 생산되고 유통되는지를 중요하게 다룸)을 목표로 설정하지만 그들은 종종 경쟁하는 상표로 설명된다.

최근의 자연 식품점에 쇼핑을 하는 미국 소비자들에 대한 국민 설문조사는 다음의 질문을 하였다. ‘만약 당신이 어떤 요리의 특정 재료를 구입하고자 하고, 지역의 생산제품 혹은 비지역의 유기농 제품 중 하나는 선택한다면 어느 것을 선택하시겠습니까?(단 가격과 품질을 동등하다고 가정함)’ 이 대접전의 비교에서 35%의 응답자가 지역을, 22%가 유기농을(41%는 둘 다 동등하게) 선택하였다. 다른 연구들도 유기농 식품보다 지역식품의 소비자 선호와 지역식품에 대한 보다 높은 프리미엄 지불의향에 관한 동일한 결과를 보고하였다. 어떤 유기농 취급업자들의 ERS 조사에 따르면 2004년에 유기농 판매의 24%가 지역에서(취급업자의 시설로부터 운전거리 한 시간 이내), 그리고 또 다른 30%는 지방에서 이루어졌다.

대부분의 소매체인이 보통 여러 주에 걸친 지역의 지역 생산제품을 구입함에도 불구하고 대부분의 소비자들은 지역 생산제품을 집에서 훨씬 더 가까운 곳(그들의 주에서 그들 지역사회의 100마일 이내)에서 생산되는 것으로 생각한다. 소비자들은 또한 심지어 지역 상표가 전형적으로 생산기준들과 연관되어 있지 않음에도 불구하고 지역 생산이 환경적으로 신뢰할 수 있다는 믿음과 같은 다른 오해를 가질 수 있다.

최근의 농업 센서스 결과에 따르면 대략 136,000 농가가 농산물을 소비자들에게 직접 판매한다고 보고하였다. 한편, 단지 20,000 농가들만이 유기농 농산물을 생산한다고 보고하였다. 유기농과 지역 상표가 필연적으로 경쟁할 수 있는 것이 아니다. 오랜 시간 유기농 시장에 참여한 많은 사람들은 유기농과 지역 농업을 ‘동전의 양면’으로 인식한다.

어떤 농산물은 유기농 상표와 지역적으로 재배된 로고 둘 다를 쉽게 전달할 지도 모른다. 미국의 파머스 마켓의 수가 계속 증가함에 따라 많은 시장 경영자들은 유기농 행상인을 위한 엄청난 채워지지 않은 수요를 전한다. 파머스 마켓, 슈퍼마켓, 그리고 제도적 장치(institutional settings)에서 지역 및 유기농 농산물의 채워지지 않는 수요에 대응하여 다양한 지역-유기농 식품 기업심(initiatives)이 부상하고 있다.

최근에 많은 주에서 지역 농업을 지원하는 법률이 제안되어 왔다. 예를 들어 Illinois는 Illinois를 지역 및 유기농 식품 생산과 섬유 생산의 중서부 리더로 만들기 위해 제정한 2007 법률을 통과시켰다. 그래서 공공기관에서의 지역 및 유기농 농산물 구매 프로그램들을 늘리는 전략을 개발할 테스트포스를 만들고, 유기농산물

몇몇 연구들은 유기농 식품보다 소비자들의 지역식품 선호와 높은 프리미엄 지불의향에 대해 보고하였다.

유기농과 지역 상표가 필연적 경쟁 관계는 아니며 ‘동전의 양면’으로 인식되고 있다.

생산으로 전환하는 농가들을 지원한다. 연방 수준에서 USDA의 농산물 마케팅 서비스는 여러 지역들에서의 많은 지역-유기농 기업심(initiatives)을 돕는 몇 개의 거대한 프로그램을 관리한다. 민간단체는 몇 개의 공립학교에서 지역 및 유기농 식품 프로젝트를 시작하였고 지역 및 유기 농산물을 유통하는 몇 개의 마케팅 협동조합이 부상해 왔다.

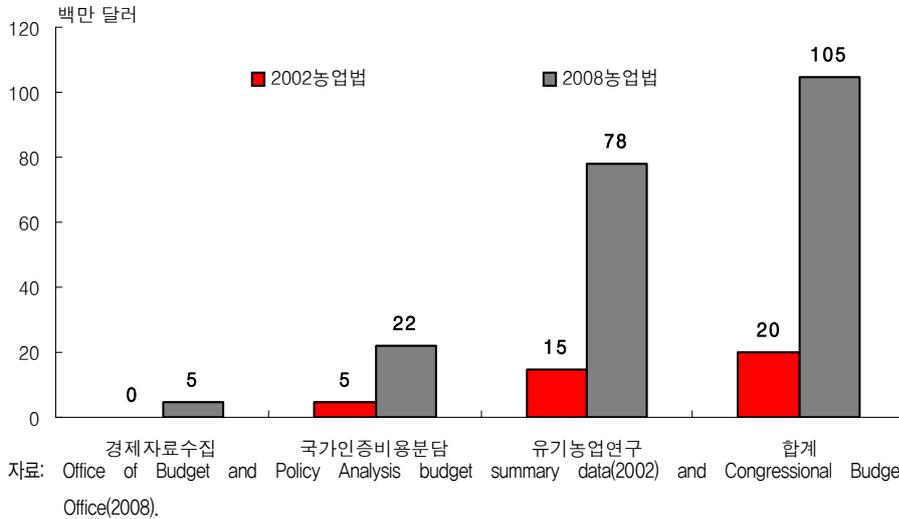
#### 4. 미국 유기농업 정책의 새로운 방향

최근까지 연방의 유기농 정책은 시장 지지 메커니즘을 이용하는 쪽으로 향하여 미국 유기농 부문의 성장을 용이하게 해왔다. 2008년 식량, 보존 그리고 에너지 법안에서 미국 연방 유기농 정책이 유기농 생산으로 전환하는 농가들에게 직접적 재정 지원을 제공하는 규정으로 진로를 수정하였다. 부분적으로 유기농법에 의한 공급 부족에 대응하여 2008년 의회는 인증 비용 분담 프로그램(certification cost-share program)과 자료 이니셔티브(data initiative)를 위한 자금을 후원하였다. 의회는 또한 환경질 인센티브 프로그램 하에서 유기농 생산 및 전환(transition)과 관련된 보존 실행(conservation practices)을 만들었는데, 6년에 걸쳐 최고 80,000달러까지, 연간 20,000달러 한도의 지불(payments)을 한다. 2008 농업법은 의무적인 연구 자금으로 2002년 법안 의무 수준의 다섯배를 지원하였다<그림 6>.

2008 농업법은 많은 다른 규정들을 포함하여 미국 유기농 부문의 성장을 용이하게 한다. 그 규정들은 다음과 같다.

- 유기 보존 농법에 대한 기술적 지원
- 농산물 수출 시장 확대 위한 비용 분담 자금 프로그램에 유기품목 포함
- 유기 농업 생산으로 전환하기 위해 융자금을 사용하는 자격이 있는 빈곤한 생산자들, 소유자들 혹은 소작인들에게 우선권을 부여하는 규정
- 유기농 생산 및 마케팅에 관한 자료 수집을 확대하는데 자금 제공
- USDA의 규제적 프로그램을 위한 지원
- 유기농 생산 보험 보상범위의 개선 연구에 협약하는 규정

그림 6 유기농업에 대한 정부지출 변화(2002~2008년)



## 5. 결론

유기농 생산 시스템의 도입은 미국의 생산부문과 지역에 걸쳐 아직 균형이 잡히지 않았다. 그리고 공급 부족 문제가 몇몇 유기농 식품 부문에서 부상하였다. 유기농 연구, 기술 지원, 그리고 유기 농가와 취급업자를 위한 지원에의 새로운 공공 투자가 2008 농업법에 포함되었다. 이 공공 투자는 진행되는 민간의 노력을 보완하여 유기농 공급을 확대시키고, 유기농 생산제품을 판매시점에 가깝게 조달하도록 한다. 유기농 생산에의 기술적 지원과 유기농 전환을 위한 재정적 인센티브는 국내의 유기 곡물 공급-차레로 급성장하는 우유, 고기 그리고 가금류 부문 지원을 확대하고 유기농업 도입 속도가 느린 지역들에서 유기농 생산을 용이하게 하는 것을 돕는데 목적이 있다. 대부분의 미국 소비자들은 현재 최소한 ‘가끔’ 유기농 제품을 구입하고 있는데 보다 폭넓은 접근성과 개선된 제품 선택으로부터 혜택을 얻을 수 있다.

신선한 유기 농산물과 유기 우유, 이 두 개의 최고 유기농 식품 판매 카테고리에 상당한 가격 프리미엄이 존재한다. 이는 공급부족과 높은 유기농 생산 비용을 반영하고 있다. 만약 유기농 생산제품의 가격 프리미엄이 유지될 수 있다 할지라도 생물 다양성, 수질과 같은 환경적 서비스들의 공공재적 본질은 가격이 이러한 서비스들의 진정한 사회적 가치를 반영하고 있지 않다는 것을 함축한다. 유기 농업에의 공공 투자는 소비자들에게는 유기농 식품에 보다 폭넓게 접근하는 것을 용이

하게 하고 농가들로 하여금 고 가치 시장을 붙잡도록 도와주며 농업 소득을 지지한다. 뿐만 아니라 재생할 수 없는 자연 자원을 보존하고 미국의 토양과 물을 보호한다.

#### 참고자료

Catherine Greene et al., "Emerging Issues in the U.S. Organic Industry", USDA Economic Information Bulletin Number 55, June 2009.