

해외 농민장터 현황 및 시사점

박준식 (농업농민정책연구소 녀름 비상임연구원)

I. 들어가며

농민장터란 농민들이 자신들이 생산한 농산품(야채, 과일, 육류, 유제품 등)을 일정한 주기로 공용 구역에서 소비자들에게 직접 판매하는 시장을 의미한다. 판매품에는 잼, 피클, 베이킹 제품 등 소규모 가공품이 포함될 수도 있고 때로는 공예품 등이 포함되기도 한다. 이러한 농민장터는 전세계적으로 오랜 기간 동안 먹거리 공급원으로 중요한 역할을 수행해왔고 지금도 개도국에서는 그 비중이 크나, 도시화, 산업농업의 진전, 전세계 먹거리 무역의 증가와 함께 점차 소멸되어 선진국에서는 사실상 거의 사라지게 되었다. 하지만 최근 로컬푸드 붐과 함께 새롭게 그 역할이 조명되어, 최근 미국을 중심으로 캐나다, 영국 등에서 그 수가 급격히 증가하고 있으며, 여러 나라에서 미국식 농민장터를 도입하려는 시도가 활발히 이루어지고 있다.

농민장터로 인한 이익은 다음과 같다¹⁾.

농민	추가적인 소득원, 중간 단계 생략으로 인한 수취가격 상승, 마케팅/사업에 관한 기술 습득, 다른 농민과의 교류 및 상호학습, 소비자들과의 교류를 통한 자긍심 향상
지역 경제	돈이 지역 경제 내에 더 많이 오래 머뭄, 장터 주변의 가게 매출도 증대, 지역 생산품의 판로 확보로 지역 내 사업 활성화, 지역 고용 증대, 지역 기업간 네트워크 강화
소비자	신선하고 건강한 먹거리를 저렴한 가격에 구입, 주류 채널을 통해 구하기 힘든 농산물을 구할 수 있음, 커뮤니티 강화 통한 삶의 질 향상
지역사회	지역사회 유대 강화, 지역 예술가들과 사회단체들의 대중 창구 역할
환경	푸드마일 감소, 포장재 감소, 유기농 및 친환경 먹거리 재배 활성화

이 글에서는 미국, 영국, 아일랜드 사례로부터 한국식 농민장터를 위한 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 미국의 농민장터

1. 역사 및 현황²⁾

- 1) 다음 문서의 내용을 바탕으로 수정: Friends of the Earth, 2000. The economic benefits of farmers' markets.
- 2) 역사에 대한 부분은 다음 책을 상당 부분 참조하였다: Robinson, J.M. and Hartenfeld, J.A., 2007. The Farmers' Market Book: Growing Food, Cultivating Community.

0 미국 농민장터는 소농들의 운명과 궤를 함께 했다.

- 오랜 기간 동안 변성했으나, 도시화/산업농업 진전/대규모 슈퍼마켓의 유통지배 등으로 거의 소멸되었음
- 1880-1970년 동안 농민장터는 주로 경제적으로 어려운 시기(1차대전, 대공황, 2차대전)에 일시적으로 잠깐 늘어났다가 다시 줄어드는 경향을 보였음³⁾.
- 소수의 살아남은 장터들도 대부분 도매시장: 일반 소비자들이 이용하기에 양은 너무 많고 질은 떨어짐(농민 위주 장터는 극소수에 불과)

0 새로운 소농의 등장과 농민장터 부활

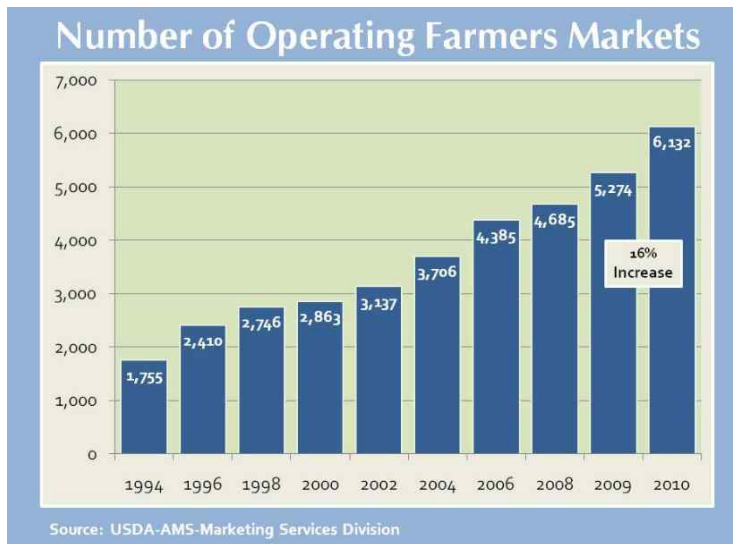
- 소로우, 니어링 등 전원생활과 자족성을 찬양하는 이상주의 전통
- 60·70년대 귀농운동(“back to the land”): 젊은이들이 주류 문화에 반기를 들고 스스로 먹거리를 기르고, 집을 짓고, 자족적인 생활을 하기 위해 전원으로 돌아가고자 하였음. 싼 땅을 찾아 전통적인 농촌지역에 정착하게 되었으나, 문화적인 차이로 인해 기존 농민들과는 다소 고립된 생활을 하게 됨. 이들은 먹거리 선택이 갖는 영적·사회적·환경적 영향을 인식하고 있었기에⁴⁾ 채식, 자연식 등을 지향했고, 농업에 있어서도 퍼머컬처(permaculture)를 고집. 인근 상점에서는 자신들이 필요로 하는 물건들을 구할 수 없었기에 구매클럽(buying club)을 조직해 생협 등에서 공동으로 물품을 구매했다. 서로 지리적으로 고립되어 있었기에 소식지 등을 통해 소통하였다. 이들이 발전시킨 대안적인 농법과 네트워크가 최근 로컬푸드 운동의 기반이 된 것이다.
- 1976년, 농민-소비자 직접 마케팅법(“Farmer-to-Consumer Direct Marketing Law”): 미국 농민장터 부활에 기폭제 역할. 미 농무부가 농민의 직접 마케팅을 지원하는 프로그램들을 개발하도록 함. 이 법안에 따라 도매시장이 아닌 농민 중심의 극소수 장터(미네소타 생산자 협회 장터 등)들이 새롭게 조명되게 되었고, 그동안 외면되던 유기농 등에 대한 시장이 새롭게 마련되게 되었음.
- 최근의 로컬푸드 붐: 안전한 먹거리 안전에 대한 요구 증가 + 경제적 이유(유가 및 곡물 가격 급등)

0 농민장터 증가 추세

1970년에는 불과 350개이던 장터 숫자가, 1994년에는 1,755개로, 2004년에는 3,706개로, 그리고 2010년에는 6,132개소로 급증.

3) 1920년에는 149개에서, 1930년에는 210개로, 1946년에는 123개로 다시 줄어들었다.

4) 『침묵의 봄』, 『작은 행성을 위한 식사』, 『조화로운 삶』 등의 책이 이들에게 큰 영향을 미쳤다.



지리적으로는 인구가 밀집해 있는 북동부, 중서부 오대호 부근, 서해안에 집중되어 있다. 지역산 농산물이 주로 판매되는 탓에, 생산은 주로 대도시 인근에 위치한 소규모 농장에서 이루어지고 있다. 가장 인기 있는 품목은 신선 야채와 과일, 허브, 화훼, 꿀, 견과 등이며, 최근에는 달걀, 닭고기, 쇠고기 등 육류와 유제품, 베이킹 제품, 잼 등의 가공식품, 공예품 등으로 판매 품목이 확대되는 경향을 보이고 있다⁵⁾.



출처: <http://apps.ams.usda.gov/FarmersMarkets/farmersmarketsmap.jpg> (2011.4.11.)

2006년 USDA 조사에 따르면, 2005년 현재 총판매액은 약 10억 달러로 2000년 이래 13% 증가했으며, 판매자 농민들의 연평균 매출은 7,108달러이고, 전체의 약 25%는 농민장터가 자신들의 유일한 소득원이라고 응답했다. 장터 당 평균 판매자 수는 31명이다. 연평균 판매액이 5000불이 되지 않는 판매자가 전체의 71.4%에 달해서, 농민장터가 이들의 주 수입원이 아님을 보여주었다. 판매자 중 소수인종의 비율이 11%로 전체 농업인구(2005년 농업센서스)의 4.8%보다 커서 농민장터가 소수인종 농민들의 마케팅 채널로 중요한 역할을 하고 있었

5) Martinez et al., 2010. Local Food Systems: Concepts, Impacts, and Issues. USDA

다. 판매자들의 매출수준이 높은 곳은 대도시가 밀집한 서해안 지역(Far West)⁶⁾과 뉴욕시와 워싱턴 DC 부근 지역(Mid-Atlantic)⁷⁾이었다. 특히 서해안 지역은 장터별 연 평균매출(477천불)과 판매자수(51명)이 미국 평균 (246천불, 31명)과 다른 지역에 비해 훨씬 높았다⁸⁾.

Figure 6. Distribution of annual vendor sales at farmers markets, by region

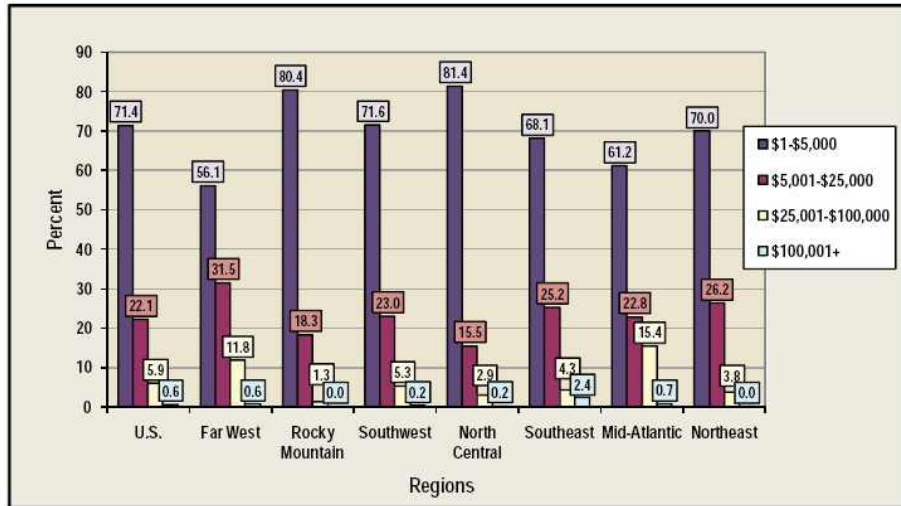
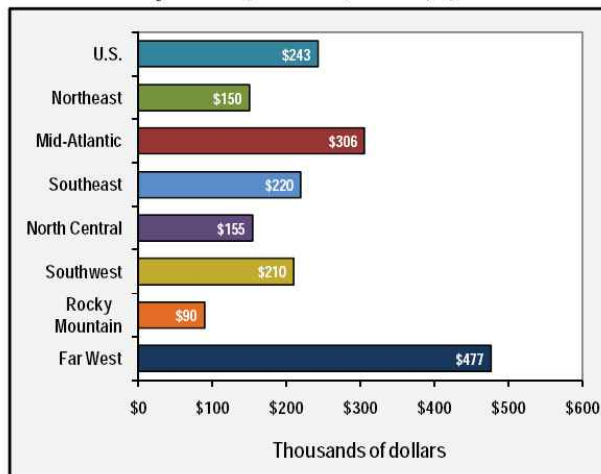


Figure 10. Average annual sales per market, by region



전체 장터의 71.6%가 판매자들이 자신들이 생산한 것만 판매하도록 했는데, 그 비율이 낮은 소수의 장터들 때문에 중간값은 그보다 커서 80.6%였다. 이런 비율은 지역별로 차이를 보여서 남동부, 남서부 등에서 가장 높았지만, 북동부, 록키산맥 부근, 서해안 지역에서는 낮았다. 소비자 직판 비율을 살펴보면 소비자 직판만을 하는 장터가 60.1%, 소비자 직판의 비율이 76-99%인 장터가 38.3%, 소비자 직판 비율이 51-75%인 장터가 1.6%였다.⁹⁾

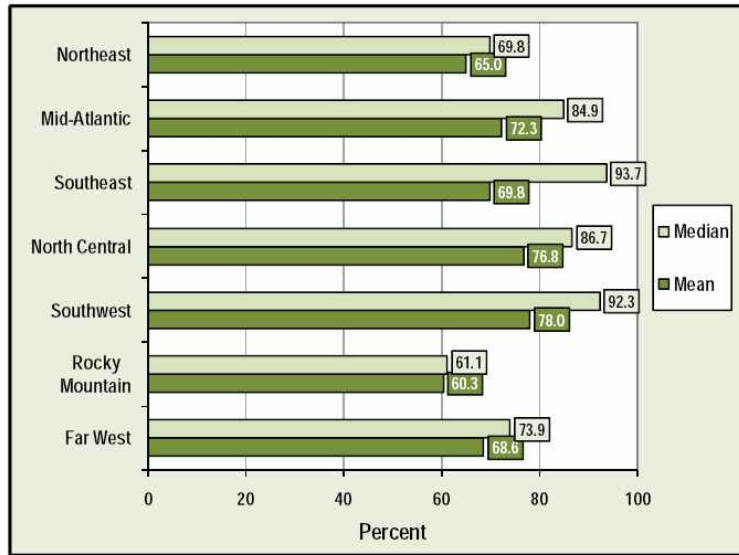
6) 알래스카, 캘리포니아, 하와이, 네바다, 오레곤, 워싱턴

7) 델라웨어, 매릴랜드, 뉴저지, 펜실베이니아, 버지니아, 웨스트 버지니아

8) USDA, National Farmers Market Manager Survey 2006. USDA AMS May 2009

9) 이 조사에서는 소비자 직판 비율이 51% 이상인 장터만을 농민장터로 정의하여 조사하였다.

Figure 11. Percentage of market vendors that sold only their own products, by region



2. 모델 케이스¹⁰⁾

(1) 운영 장소 및 기간

많은 사람들이 모일 수 있으면서 주차공간이 확보될 수 있는 장소(관공서 광장 및 주차장, 공원, 도서관 주차장, 학교 주차장 등)가 선호되고 있다. 시내 중심부에 위치해서 지나가던 행인들이 들를 수 있는지, 전기, 상수도, 공중화장실 등이 이용가능한지, 비를 가릴 수 있는 천막이 있는지, 비교적 장기간에 걸쳐 안정적으로 사용할 수 있는지 등도 중요한 고려사항이다.

장터가 열리는 기간은 보통 작물 재배기간 동안이 가장 많으며, 겨울에도 열어서 1년 내내 운영을 하는 장터들도 존재한다(겨울 동안에는 주로 뿌리채소 등 저장이 가능한 품목들 위주로 운영). 한편 겨울 동안 열지 않는 장터들은 웹사이트 등을 통해 고객들에게 소식을 전하거나 통신판매 등을 통해 고객기반을 계속 유지하려는 노력을 기울이는 경우가 많다. 장터 개설 주기는 매주 혹은 격주가 가장 많으며, 활발한 장터들의 경우에는 일주일에 여러 번 여는 경우도 있다.

(2) 장터의 법적 지위

면세 혜택을 받을 수 있는 비영리단체(501(C)(3))가 가장 선호되나, 국세청의 승인을 받기가 비교적 까다롭다는 점이 단점으로 지적된다. 이를 피하기 위해 기존 비영리단체의 소속 기관으로 장터를 개설하는 방식도 많이 활용된다. 또 다른 방식은 비영리단체보다는 세금 혜

10) 이 부분의 내용과 관련해서는 다음을 참고하였다: Farmers Market Coalition, Market Manger & Organizer FAQ; Speier, J.A. and Krueger, E, 2006. Understanding Farmers' Market Rules; Idaho Farmers Market Manual; Bloomington Community Farmers' Market 2011 운영규칙; Richfield Farmers' Market 2011 Policy.

택이 적지만 이와 유사한 공공복리를 위한 단체(c4, c5, c6)로 등록을 하거나, 그보다 세금혜택이 적은 저소득 유한회사(low-profit liability company: L3C - 사회적기업 비슷)로 등록하는 것이다.

(3) 판매자격

약 3분의 2에 달하는 장터들이 생산자 전용으로 운영되고 있다. 스스로 생산하지 않은 농산물을 판매하는 딜러들의 허용여부는 각 장터마다 다르며, 장터 운영자의 재량에 따라 허용 여부를 결정하는 경우가 많다. 농민조합의 경우에도 장터에 따라 개별 생산자로 간주되기도 하고, 딜러로 간주되기도 한다. 모종을 사서 재배하는 화훼류나 새끼를 사와서 기르는 가축, 그리고 여러 재료가 사용되는 가공식품에 대해서는 별도의 규정이 있는 경우가 많다. 생산지역은 카운티 등 행정구역을 기반으로 정하기도 하고, 거리(100마일 등)를 기반으로 정하기도 하며, 둘을 병행하여 특정 거리 내면서 같은 주내의 생산자에게만 판매자격을 부여하기도 한다. 판매되는 농산물의 다양성을 확보하고 특정 농산물의 과잉 공급을 막기 위해, 신규 판매자들을 선정할 때 여러 가지 방식들이 사용되곤 한다. 판매 가능한 품목과 불가능한 품목이 미리 고지되기도 한다. 판매자격 부여시 과거 장터참여 실적을 고려하는 것이 일반적이다. 농장을 직접 방문하여 자격기준이나 생산기준을 충족하는지, 생산능력은 충분한지 등을 실사하는 장터들도 많다. 공예품 판매자에 대해서도 장터에 따라 허용범위가 결정되며, 즉석에서 조리한 가벼운 먹거리들을 판매하는 판매자들의 허용여부도 마찬가지이다.

(4) 관리

장터의 전체적인 운영을 책임지는 운영자(매니저)가 있는 것이 보통이다. 운영자는 자원봉사자인 경우도 있지만 규모가 큰 경우에는 유급이 보통이고, 장터 운영자 밑에 다른 파트타임 직원을 두는 경우도 있다. 운영자 위에 관리자가 있는 경우도 있으며, 이사회나 생산자 협회 등도 장터 운영에 참여하게 된다.

(5) 수수료

수수료는 장터의 운영경비(부지 임대료, 장터 운영자의 임금 등)를 충당하기 위한 것이다. 수수료 부과방식은 크게 시즌이나 월, 일 등 일정 기간에 대해 고정된 수수료를 지급하는 정액제와, 매출액의 일정 비율을 지급하도록 하는 비율제, 그리고 장터 회비만을 청구하는 방식 등이 있으며, 두 가지 이상을 섞은 방식도 많이 사용된다. 정액제는 일정 규격의 판매대(stall) 사용에 대해 시즌이나 월/일별로 수수료를 청구한다. 판매대의 크기별로 다른 수수료가 청구되기도 하고, 노인이나 청소년에게 할인이 주어지기도 한다. 또한 딜러가 허용될 경우, 농민과 딜러에게 다른 수수료가 청구되기도 한다. 수수료 지불은 선불이 많지만, 가끔은 분납이 가능한 경우도 있다. 비율제가 소규모 판매자들에게 있어서나, 장터 전체의 마케팅 측면에 있어서 유리하지만 거짓보고의 위험이 있다.

한편 판매대 하나를 차지하기에는 규모가 너무 작은 판매자들을 포괄하려는 노력 역시 진행되고 있다. 판매대를 여러 개로 나누어 여러 판매자들이 사용하도록 하거나, 아이다호주에서 처럼 소규모 생산자들의 물품을 한데 모아서 장터측이 직접 운영하는 판매대에서 대신 판매

한 후 일정 수수료(10-15%)를 제외한 금액을 지급하는 경우도 있다.

(6) 판매대

각 판매자가 정해진 구역에서만 상품 전시 및 판매를 하도록 하는 것이 보통이다. 상품 라벨링, 판매대 간판, 현수막에 대한 규정도 보통 있다. 장터 내의 판매대 위치를 할당하는 방식은 장터마다 다르다. 선착순으로 하는 경우도 있고, 사전에 특정 위치를 정해줄 수도 있다. 위치 배정 기준은 판매품목, 나이, 과거 참여실적 등 다양하다. 판매자들은 보통 특정 시간 동안 판매대를 지켜야 하며, 판매자가 특정일에 참여하지 못하는 경우 기존 판매자들이나 당일 대기자들이 그 판매대를 하루 동안 사용하도록 하는 것이 일반적이다. 제3자로의 재임대나 양도는 사망으로 인한 상속 등 특별한 경우를 제외하고는 허용되지 않는 것이 보통이다. 냉장시설 등을 위해 전기가 공급되는 경우, 전기료가 부과되는데, 월정액을 내는 방식과 실사용요금을 내는 방식이 있다.

(7) 갈등해소

장터 운영자에게 책임을 지우는 경우도 있고, 다른 방식(장터 운영위원회, 생산자 협의회 등)을 택하는 경우도 있다.

(8) 인허가 및 보험

농민장터에 대한 연방정부 수준의 단일 인허가는 존재하지 않는다. 따라서 개별 주와 지역의 행정관서에 문의하여 적절한 인허가를 얻을 수밖에 없다. 도시계획부서, 식품위생부서, 세무서, 노동법 관련부서 등과의 사전조율이 필요한 것이다. 초기에는 당국의 이해부족으로 어려움을 겪었으나, 최근에는 지자체의 적극적인 협조로 장터 계획 초기부터 적극적인 지도 협조가 이루어지고 있다. 판매자들의 경우에도 판매품목에 따라 적절한 인허가를 얻어야 한다.

미국은 소송문화가 무척 발달해있기 때문에 보험비가 장터 개설에 있어서도 차지하는 비중이 무척 크다. 따라서 장터 전체, 개별 판매자 차원에서 책임보험 가입이 필수인 경우가 대부분이다.

(9) EBT 카드

장터 차원에서 EBT 터미널을 설치하여, 소비자들이 이 터미널에서 EBT 카드를 이용해 원하는 금액만큼 쿠폰을 구입한 후 이 쿠폰을 사용해서 개별 판매자들에게서 쇼핑을 하고, 하루 거래가 끝난후 판매자들이 이 쿠폰을 터미널에서 정산토록 하는 방식이 일반적이다. 이를 위해서는 개별 장터가 USDA에 등록을 해야 한다. EBT 터미널을 설치하는 경우 이 터미널을 이용해 직불카드와 신용카드 역시 사용가능해진다는 장점이 있다. 연중 운영하는 장터가 아닌 경우 관리상 문제 등으로 인해 EBT 터미널의 임대료가 장려되고 있음.

[아이다호 주의 농민장터 관련 인허가 정책 및 보험]¹¹⁾

아이다호주 농민장터 매뉴얼에 따르면, 농민장터 개설을 위한 두 번째 모임 때 관련부서 공무원들을 초청하여 필요한 인허가 관련 사항들에 대한 조언을 들을 것과, 필요한 인허가를 얻는데 최소 2주의 여유기간을 둘 것을 권고하고 있다.

(1) 판매세(Sales Tax) 관련 규정

- 미리 관할 세무서와 판매세 관련된 사항을 조율하는 것이 필요하다
- 농민들이 생산품을 소비자들에게 직접 판매하는 경우에는 판매허가(sales permit)를 얻어야하며, 판매세 부과 대상 세금액을 보고해야 한다. 농민 대신 판매하는 딜러가 있을 경우 딜러가 이런 책임을 진다. 두 가지 종류가 있다. 농민이 여러 농민장터에서 판매할 경우, 개별 장터별로 임시허가를 얻을 수도 있고 정규허가를 얻을 수도 있다.
 - > 정규허가(regular permit): 세무서에 정상적으로 사업자등록을 하는 것
 - > 임시허가(temporary permit): 임시로 사업자등록을 하는 것이다. 개별 판매자가 직접 할 수도 있고, 장터가 대행할 수도 있다. 장터가 대행하는 경우 소속 판매자들의 등록 서류 제출 건당 1달러의 세제혜택을 부여받으며, 판매자들이 면허 없이 판매하는 경우 벌금을 물게 된다.
- 만약 세금 조사관이 장터를 방문해 허가가 없는 판매자를 발견할 경우, 해당 장터의 운영이 한동안 중지될 수도 있다.

(2) 책임보험

- 농민장터 개설 비용 중 가장 부담이 큰 항목에 속함
- 대부분의 보험사들이 농민장터에 대해 명확한 이해를 가지고 있지 않음
- 보통 1년에 대해 보험을 들고 시즌이 끝나는 시점에서 보험계약을 취소하는 방식을 쓰나 상당히 비경제적인 방식임
- 장터에 대해 정확한 정보를 제공하여, 좋은 계약을 얻어내도록 노력해야 함.

(3) 식품위생 관련 규정

- 모든 판매자와 농민장터 운영자가 판매품목에 관계없이 지역 식품위생 부서와 상의를 할 것을 강력히 추천함
- 농산물 장터(신선 과일, 야채, 껍질이 벗겨지지 않은 견과를 주로 판매하고, 아주 적은 량의 공장에서 포장된 위험성이 없는 먹거리를 추가로 판매)의 경우, 식품위생 관련 허가를 얻을 필요가 없음
- 잠재적인 위험성이 있는 식품: 조각내어진 멜론, 생 새싹채소, 육류 등을 취급하는 경우 면허가 필요함. 이들 제품을 판매하는 판매자들은 농민장터 내에 판매대, 설비, 서비

스에 대해 관련 공무원의 안전점검을 받아야 함. 판매처와 다른 장소에서 이들 식품이 준비 혹은 가공되는 경우 이들 장소는 허가 및 안전점검을 받은 장소라야 함.

- 샘플: 잠재적인 위험성이 있는 식품을 제외하고, 판매되는 야채, 과일, 자른 조각을 샘플로 제공할 수 있음. 멜론, 토마토 샘플은 반드시 사전에 임시 식품 허가를 얻어야 함. 멜론과 토마토를 현장에서 전시용으로 자른 경우에는 소비자들에게 제공되어서는 안 됨.

- 가공식품: 가공식품은 반드시 인가된 상업용 조리시설에서 생산되어야 함. 집에서 조리해서는 안됨. 예외적으로, 비정규 판매처(농산물장터, 베이킹 제품 판매 등)에서 제한된 형태로 판매(정기적인 판매 아님)하고, 소비자들이 해당 식품이 허가된 곳에서 생산되지 않았다는 점을 합리적으로 추론할 수 있는 경우, 집에서 제조된 잠재적인 위험성이 없는 식품의 판매가 허용될 수 있음. 이런 예외품목은 빵, 쿠키, 케이크, 과일파이, 잼, 젤리, 캔디, 꿀로 한정됨. 이 이외의 품목의 예외적용 여부는 지역 식품위생 부서에 문의해야 함. 집에서 제조된 캔이나 병조림 제품의 판매는 금지되나, 잼이나 젤리는 예외로 함.

- 손 씻기: 허가를 얻으려는 판매자들은 판매장소 근처에 손을 씻을 수 있는 설비를 갖춰야 함. 모든 장터는 식품위생 규정에 의해 요구되건 아니건 간에 손을 씻을 수 있는 장소를 한 곳 이상 마련해야 함.

(4) 유기농산물 판매: 전체 판매액이 5천불을 넘을 경우 USDA 유기농 인증을 받아야 하며, 5천불 이하일 경우에는 아이다호주 유기농 인증을 받는 것으로 충분함. 아이다호주 유기농 인증 기준은 최소 36개월 이상 유기농 재배임.

(5) 화훼 면허: 화훼류 판매 면허는 개별 판매자가 얻을 수도 있고, 장터협회가 전체 시장을 대상으로 면허를 하나 얻을 수도 있음.

(6) EBT: USDA에 EBT 취급 허가 신청서와 계획서를 제출하면서 아이다호주 EBT 관리자에게 통보를 하면, USDA에 승인을 받는 시점에 주와 계약을 맺은 EBT 사업자가 개별 장터에 연락을 해서 터미널을 설치하고 장비사용 요령을 교육함.

3. 관련 정책

미국의 로컬푸드 정책은 연방정부가 주도하고 있고 이들 정책들은 대부분 주 차원에서 운용되고 있다. 이들 정책들은 생산자의 소비자 직접 마케팅이라는 범주로 운용되고 있으며, 따라서 농민장터, CSA, 농가상점, 길거리 판매대 등 여러 로컬푸드 분야를 함께 지원하고 있

11) Idaho Farmers Market Manual: A comprehensive guide to market establishment, management, and promotion. 2011. Market Development Division, Idaho State Department of Agriculture.

는 경우가 많다. 한편 로컬푸드 활동 자체가 대부분 로컬 차원의 활동이기에, 시나 카운티 단위의 조례, 도시계획 규정, 위생규정 등이 오히려 더 큰 영향을 미치기도 한다.

(1) 연방정부 정책¹²⁾

(1.1) 취약계층에 대한 식품 및 영양 지원 프로그램

0 농민장터 영양 프로그램(FMNP: farmers' market nutrition program): 취약계층(WIC(여성, 아동, 유아) 및 노인) 복지혜택 수혜자들이 주 정부에서 인가한 농민장터, CSA, 농가상점, 길거리 판매대에서 제공된 쿠폰을 이용해서 농민들로부터 직접 먹거리를 사도록 함. 주 정부에서 연방정부에 신청해서 예산을 얻은 후 집행하는 방식으로 운영된다. 개인별 연간 지원 금액이 크지 않기에 주 정부 차원에서 금액을 증액하거나 자체적인 프로그램을 운용하기도 한다.

0 저소득층에 대한 영양보조 프로그램(SNAP: Supplemental Nutrition Assistance Program): 과거의 푸드 스탬프를 직불카드 비슷한 전자결제카드(EBT: Electronic Benefit Transfer) 이용 시스템으로 바꾼 것. 앞의 FMNP에 비해 1인당 지원금액 크나, 참여 농민장터 비율이 저조하여 EBT 터미널 보급 확대를 위한 노력이 활발히 진행중.

(1.2) 농업 마케팅 지원 프로그램

0 연방정부-주정부 마케팅 향상 프로그램(FSMNIP): 주정부에 매칭펀드를 제공하여 먹거리와 농산품에 대한 새로운 시장 기회 모색을 지원하고 식품 마케팅 시스템의 성능을 향상시키는 장려하는 프로그램. 2010년 전체 22개 사업 중 14개가 로컬푸드 지원사업.

0 농민장터 진흥 프로그램(FMPP): 지방정부, 농민조합, 농민장터, 비영리단체 등을 지원하여 농민장터, CSA, 길거리 판매대 등 직접 마케팅을 활성화시키려는 1년짜리 경쟁기반 지원금 프로그램.

0 특용작물 지원금 프로그램(SCBGP): 주정부를 지원하여 특용작물(과일, 야채, 화훼 등)의 경쟁력 향상을 도모하는 지원금. 주정부 기관들이 로컬푸드 소비 증진 캠페인이나 주 생산품의 마케팅 캠페인용으로 응모할 수 있음.

(1.3) 농촌개발 지원 프로그램

0 마을 시설 지원금 프로그램(CP): 농촌 마을 전체에 혜택을 주는 시설 건립 자금을 융자 혹은 지원해주는 프로그램. 농민장터, 커뮤니티 키친(communit kitchen), 식가공시설 등도 지원대상.

12) 이 부분의 내용은 주로 다음 문헌에서 참고하였으며, 정부 기관의 관련 홈페이지들 또한 참조하였다: Martinez et al., 2010. Local Food Systems, Impact, and Issues. USDA.

0 기업·산업에 대한 대출 및 대출보증 프로그램(B&I 프로그램): 08년 농업법에서는 2012년까지 B&I 자금의 최소 5%를 주나 지역 차원의 농업 지원을 위해 할당토록 함(2010년 1억 불 이상의 자금 지원). 지원받을 경우 판매자는 그 제품이 지역산 농산물을 사용했다는 것을 고객들에게 알려야 함.

0 부가가치 농업시장 개발 프로그램(VAAMD 프로그램): 08년 농업법에서는 2012년까지 VAAMD 자금의 10%를 농민장터 등에만 의존하기에는 규모가 크고 주류 채널에서 경쟁하기에는 규모가 작은 중간 규모 농가들이 공동으로 시장에 생산품을 출하하는 지역 공급 네트워크(mid-tier value chain) 개발에, 또 다른 10%를 신규 농민이나 소외계층 농민에게 할당하도록 함. 이는 각각 5년간 180만불에 해당.

0 농촌 소기업가(microentrepreneur) 지원 프로그램: 08년 농업법에 의해 신설된 프로그램으로 09-12까지 총 1천5백만불의 예산이 할당되었다. 농업관련 기업에 한정된 것은 아니지만, 농민장터에 판매하는 농촌지역 소기업가들이 이용할 수 있다.

(1.4) 식품 위생 관련

0 식품 안전 현대화법(Food Safety Modernization Act): 올 초 발효된 법으로, 식품으로 인한 질병 예방을 위해 관련 업체들이 새로운 식품 안전계획을 수립할 것을 요구하여 부담을 증가시켰지만 대부분의 생산품을 지역 소비자들에게 직접 판매하고 총판매고가 5십만불 미만인 생산자들에게는 이를 면제해줌.

(1.5) USDA 차원의 노력

0 “Know Your Farmer, Know Your Food” 운동본부

0 농민장터 설립에 관한 매뉴얼(파워포인트 슬라이드)¹³⁾

0 자체 농민장터 운영

0 연방정부 건물 부지에서 농민장터를 여는 방법에 관한 매뉴얼 발간¹⁴⁾

0 농민장터 운영실태 조사(National Farmers Market Mangers Survey)

0 장터 개발에 대한 기술 지원

0 기타: 농민장터 목록 업데이트, 학술 보고서 발간, Farmers Market Coalition 설립 지원

(2) 주정부 및 지방정부 차원의 정책

13) How to Start a Farmers Market, V. Lakins, AMS, USDA, 2007

14) Opening a Farmers Market on Federal Property: A Guide for Market Operators and Building Managers. USDA 2009.

농민장터와 관련하여 주정부 및 지방정부 차원의 정책들이 큰 영향을 미친다. 먼저 연방정부 차원의 정책들의 대부분이 주정부나 지방정부를 통해서 집행되기 때문에 이들 지자체 정부들의 의사와 목표에 따라 연방정부 정책의 실효성이 결정되게 된다. 예를 들어, 연방정부 지원금 중 다수는 주정부의 자금신청이나 매칭 예산 마련 등을 요구하는데, 지자체의 적극성에 따라 이들 지원금의 교부 규모가 달라지기 마련이다.

또한 농민장터 운영에는 부지 확보, 안전규정, 식품 안전 관련 규정, 판매세 등이 중요한 역할을 하는데, 이런 세세한 규정들을 결정하는 것은 지자체 정부들이다. 실제 농민장터 운영자들은 농민장터와 관련된 규제의 일관성을 확립하고 관할부서를 명확히 하는 것이 무엇보다 중요한 과제라고 지적하고 있다¹⁵⁾.

영역별로 관련 정책들을 살펴보면 다음과 같다.

(2.1) 전담 부서 설립 및 매뉴얼 발간

아이오와주 농무부는 원예 및 농민장터과(Bureau of Horticulture and Farmers' Markets)를 신설하여 농민장터에 관한 업무를 전담시키고 있다. 이 부서에서는 농민장터 관련 연례 워크숍 개최, 농민장터의 경제적 효과에 관한 연구 보고서 발간, 농민장터 목록 관리, 제철 지역산 농산물 달력 발행 등의 일을 수행하고 있다. 한편 농민장터 설립에 관한 매뉴얼도 발간했는데, 이 32페이지짜리 매뉴얼은 농민장터의 설립 및 운영 전반에 관한 사항들을 11개 장에 걸쳐 상세히 다루고 있다. 예를 들자면 설립 절차와 관련된 부분에는 설립위원회 설립부터 각 회의 때 해야 할 일의 목록까지 다루고 있으며, 부록에서는 생산자, 소비자 설문조사 양식까지 제공할 정도다.¹⁶⁾ 또한 사회복지 혜택자들의 농민장터 이용증진 프로그램에 대한 별도의 19페이지짜리 매뉴얼도 발간하고 있다.¹⁷⁾

알라바마주는 농민들의 직접 마케팅 지원을 위해 주정부 내에 독립 기구(Farmers' Market Authority)를 설립하여 농민장터, CSA 등을 전담하게 하고 있다. 이 기구는 전체 9명으로 이루어진 이사회에 의해 운영되는데, 이사들은 각 선거구별로 1명씩, 그리고 주 전체를 대상으로 1명, 그리고 주정부의 농업 및 산업담당관 1명으로 이루어져 있다. 아이오와주의 매뉴얼을 복제하여 매뉴얼을 발간하였음.¹⁸⁾

아이다호주 농무부 마케팅 담당부서는 49페이지로 이루어진 상세한 매뉴얼을 발간하여, 농민장터 설립, 운영, 홍보를 위한 가이드라인을 제시하고 있다.¹⁹⁾

(2.2) 부지 확보 및 운영 지원

15) National Farmers Market Summit Proceedings Report. March 2008. USDA.

16) Iowa Farmers Market Development Manual, 2010. 12. Iowa Dept. of Agriculture and Land Stewardship

17) Iowa Farmers Market Nutrition Program and WIC Cash Value Voucher Vender Certification Handbook, 2011. Iowa Dept. of Agriculture and Land Stewardship

18) Farmers Market Development Manual, State of Alabama Farmers Market Authority, December 2005

19) Idaho Farmers Market Manual: A comprehensive guide to market establishment, management, and promotion. 2011. Market Development Division, Idaho State Department of Agriculture.

농민장터 설립의 가장 큰 걸림돌이 적당한 입지 확보이다. 장터의 성공에 적당한 좋은 입지는 보통 임대료도 비싸기 때문에 적당한 임대료로 입지를 확보하는 것이 장터의 성공적인 운영에 핵심이 된다. 때문에 각 지자체 정부들은 적당한 입지 선정을 위한 입지 타당성 분석과 아울러, 직접 공공부지를 제공하거나, 교회부지 등 저렴한 가격에 얻을 수 있는 다른 부지를 찾는데 도움을 주고 있다. 지자체가 공공부지를 제공하는 경우, 이들 부지들은 대부분 무료로 제공되며 해당 부지를 관리하는 공무원이 행정지원을 하는 것이 보통이다. 시청 등 관공서 광장, 공원이나 녹지 등의 공유지가 흔히 사용된다.

인디애나주 블루밍턴에 있는 Bloomington Community Farmers' Market은 1975년 한 무리의 사람들이 시의회에 소농과 텃밭지기들을 위한 농민장터 개설을 요구하며 설립되었는데, 처음 공원부지에서 시작하여, 관공서 광장, 도서관 주차장을 거쳐, 98년 시청사 앞의 광장으로 이전하여 지금까지 운영되고 있다. 시는 이 광장을 무료로 임대해 주고, 비를 피할 수 있는 접이식 지붕, 전기시설 등을 지원해주었다. 블루밍턴 시의 공원 관리부(Dept. of Parks and Recreation)가 97년부터 장터를 인수하여 관리하고 있으며, 소속 직원이 총괄 책임을 맡고 그 아래에 전업 장터 운영자와 파트타임 직원들을 고용하여 장터를 운영하고 있다.²⁰⁾

미네소타주 리치필드시에 있는 Richfield Farmers' Market은 1990년 개장한 장터로 토요일에는 공원(Veterans Memorial Park)에서 그리고 금요일에는 교회에서 열리고 있다. 시의 공원 관리 부서(Recreation & Athletics Office) 공무원 1명이 장터 코디네이터 및 매니저와 함께 장터를 운영하고 있다. 또한 시 당국은 판매자들로부터의 수수료 징수도 대행해주고 있다.²¹⁾

(2.3) 저소득층 지역에 농민장터 개설 지원

농민들에게 새로운 시장을 열어주는 동시에, 지자체 입장에서는 저렴한 비용으로 저소득층의 먹거리 접근성을 향상시킬 수 있는 수단이므로 큰 인기

0 위스콘신주 밀워키 북부에 있는 Fondy Farmers' Market: 2000년 설립되어, 작물 재배 기간 동안에는 주 6일간 운영. 장터를 관리하는 Fondy Food Center는 시로부터 1년에 1달러로 50년간 부지를 임대. 또한 주민들의 장터이용 활성화를 위해 무선 카드리더를 이용해 EBT 카드를 받고 있으며, 식교육을 통해 지역 주민들의 건강한 식습관 증진을 통한 건강 향상에 노력하고 있음.²²⁾

(2.3) 저소득층 주민들의 농민장터 이용에 대한 인센티브 부여

저소득층 주거 지역에 농민장터가 위치하는 것만으로는 저소득층의 농민장터 이용 활성화와 이를 통한 건강 증진을 보장할 수 없다. 흔히 이들은 구매력이 부족할 뿐만 아니라 건강한 먹거리와 관련된 전반적인 지식 또한 모자라기 때문이다. 때문에 이들이 농민장터에서 건강한 먹거리를 사는 것에 인센티브를 부여하는 프로그램들 또한 시행되고 있다.

20) <http://bloomington.in.gov/farmersmarket>; Robinson, J.M. and Hartenfeld, J.A., 2007. The Farmers' Market Book: Growing Food, Cultivating Community.

21) <http://www.richfieldfarmersmarket.org/>

22) Martinez et al., 2010. Local Food Systems: Concepts, Impact, and issues. USDA; <http://www.fondymarket.org/>

0 뉴욕시 Health Bucks 프로그램: 농민장터에서 이용할 수 있는 2달러 쿠폰을 가난한 지역 주변의 사회복지단체와 농민장터들에 배포한다. 사회복지단체들은 건강과 영양에 대한 교육을 듣는 주민들에게 이 쿠폰을 배포하고, 농민장터들은 EBT 카드로 결제를 한 금액 5달러 당 2달러 쿠폰을 한 장씩 지급한다. 이를 통해 저소득층 주민들의 건강한 먹거리 소비를 늘리는 것이다. 이 프로그램은 현재 성공을 거두고 있다. 2005년 참여 장터수는 5개였지만 2010년에는 60개로 늘어났으며, 쿠폰 사용률도 2006년 40%에서 2010년 83%로 크게 증가했다. 이 프로그램으로 인한 또 한 가지 효과는 농민장터들의 EBT 이용가능성 증대이다. 프로그램 참여를 위해서는 EBT 이용이 가능해야만 하기 때문에, 장터들이 EBT 터미널을 설치할 인센티브가 생기는 것이다.²³⁾

(2.4) 지역 농산물 인증 프로그램

대부분의 주들이 지역산 농산물에 대한 인증 프로그램을 마련하고 마크를 마련하여 지역산 농산물 판매를 늘리려고 노력하고 있다. 지역산 농산물 마크에 대한 공동 마케팅을 통해 외부로의 판매를 늘리고 이를 통해 경제발전을 이루려는 목적이 강하기는 하지만, 최근에는 로컬푸드 운동의 차원에서 지역산 농산물을 소비를 확대하는 것에도 많은 노력을 기울이고 있다. 이들 프로그램들은 지역 농가 목록, 지역산 구매처 정보, 제철 지역산 농산물 달력 등의 정보 제공과 함께, 도로에서 농장 표지판 설치 등을 통해 도움을 주고 있다.

(2.5) 농민장터 인증 프로그램

미국에서는 농민장터에 대한 인증 프로그램을 운영하는 곳이 많지 않고, 인증을 하더라도 주전체를 지리적 범위로 간주하여 인증이 이루어지고 있다. 주정부 차원에서의 인증은 FMNP, WIC 등 사회복지혜택자들이 이용할 수 있는 인가를 얻는 과정에서 간접적으로 이루어지는 경우가 많다. 실제 여러 주들이 해당 농민장터들이 생산자 전용으로 운영될 것과 지역에서 생산된 농산물을 판매할 것을 조건으로 내걸기도 한다.

한편 주정부 차원에서 별도의 농민장터 인증 프로그램을 운영하는 곳으로 캘리포니아주와 코네티컷주가 있다. 캘리포니아주에서는 지역 내에서 판매되는 농산물에까지 먼 거리를 수송할 때와 똑같은 포장 기준을 적용하는 것이 불합리하다는 여론에 따라 1977년 주정부로부터 인증을 받은 농민장터에서 판매할 경우 표준 포장 규정의 예외로 인정한다는 법률이 제정되었다. 이 법에 따르면 인증된 농민, 지방정부, 비영리단체만이 인증된 농민장터를 운영할 수 있다. 현재 약 700개의 인증된 농민장터, 2200명의 인증된 생산자가 있다.²⁴⁾ 코네티컷주에서는 지역산 농산물만을 판매하는 농민장터에 대해 인증을 부여하고 있다. 현재 100여 개 이상이 있으며, 2011년 여름 120개에 달할 것이라 전망하고 있다.²⁵⁾

텍사스주에서는 텍사스 인증 농민장터 협회(Texas Certified Farmers Market Association: TCFMA)가 90년 인가되어 유한회사(Texas Certified Farmers Markets, Inc.)를 설립하고

23)

<http://www.center-trt.org/index.cfm?fa=opinterventions.intervention&intervention=healthbucks&page=overview>

24) http://www.cdfa.ca.gov/is/i_&_c/cfm.html; <http://www.cafarmersmarkets.com/>

25) <http://www.ct.gov/doag/cwp/view.asp?a=3260&q=398996>

자체적으로 인증 프로그램을 운영하고 있다.²⁶⁾

(2.6) 식품안전 관련 규정

많은 주정부들이 농민장터 판매용 농가공 식품에 대한 식품안전 규정을 완화하여 소규모 생산자들에게 도움을 주고 있다.

0 위스콘신주에서는 “피클법(Pickle Bill)”에 따라 연매출 5천달러 이하의 농민장터 판매자들이 과일, 피클, 살사, 사우어크라우트 같이 산도가 높은 통조림을 면허 없이 판매할 수 있도록 했다. 피클 에그 같은 저산성 통조림은 여전히 금지된다. 또한 이런 제품에는 주정부의 검사 대상이 아닌 시설에서 만들어졌다는 표시를 해야만 한다.

0 와이오밍주에서는 잼, 젤리, 베이킹 제품 같은 “비위해” 식품을 만드는 사람에게 면허를 요구하지 않기로 했다.

0 코네티컷주는 농장에서 자체적으로 생산한 농산물로 제조하여 인증된 농민장터에 판매되는 잼, 젤리, 산성식품에 대해 관련 규정 적용을 면제해주고 있다. 하지만 이 경우에도 수질 검사, 산성도 검사, 먹거리 안전성 교육 수수료 등 몇 가지 절차가 필요하고, 적절한 라벨링 역시 있어야만 한다.

0 메인주에서는 연간 1000마리 이하의 가금류를 생산하여 농민장터 등을 통해 소비자들에게 직접 판매하는 농가에 대해 통상적인 도매 규정의 예외로 인정하기로 했다. 물론 이 경우에도 그런 사실에 대한 표시를 해야만 한다. 텍사스주와 버지니아주도 비슷한 법안을 검토했으나 통과되지 않았다.

(2.6) 인허가

전술한 바와 같이 농민장터의 개설 및 운영을 위한 연방정부차원의 일관된 인허가는 존재하지 않으며, 따라서 개별 주나 지자체 차원에서 도시계획, 식품안전, 세금 등 관련 부서들로부터 적절한 인허가를 얻을 수밖에 없다. 새로운 형태의 농민장터가 생겨나기 시작한 초기에는 지방정부 당국의 이해부족으로 문제가 생기는 경우가 적지 않았으나, 농민장터의 숫자가 늘어나고 지자체들이 적극적으로 진흥 노력을 펼치는 지금은 그와 같은 어려움이 거의 사라진 것으로 보인다.

4. 특징 및 시사점

0 미국의 농민장터 붐은 정부가 주도하고 있으며, 그 밑바탕을 이루고 있는 것은 과거 귀농 운동을 통해 농촌에 뿌리를 박은 새로운 계층의 농민이다. 미국 정부는 소농 지원을 통한 농촌 활성화, 도심지 먹거리 접근성 향상 등을 위해 농민장터를 적극적으로 활용하고 있다.

0 공급 측면: 농민장터의 운명은 소농 및 텃밭지기들과 밀접한 관련을 가지고 있다. 따라서

26) <http://www.texascertifiedfarmersmarkets.com/>

이들이 안정적으로 생산을 지속할 수 있도록 하는 정책이 필요하다. 농지보호, 도시농업 진흥 등의 정책이 이에 속한다.

0 수요 측면: 사회복지 혜택을 농민장터 진흥과 연결시켜, 농민장터 활성화와 동시에 저소득층의 먹거리 접근성과 건강 증진이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있다.

0 장터 개설 및 운영: 장터의 성공에 가장 중요한 것이 좋은 입지의 확보이다. 연방정부, 주정부, 지자체들은 관공서 광장이나 공원 등이 적절한 입지선정에 기술적인 도움을 주고, 임대료 부담을 덜어주기 위해 공용 용지를 무상으로 임대하거나 다른 적절한 토지를 저렴한 가격에 임대하는데 도움을 줄 수 있다. 또한 물, 전기 등을 무상 혹은 저렴한 가격에 지원하거나, 장터 관리나 수수료 수납 대행 등의 측면에서도 도움을 줄 수 있다.

0 주정부 차원의 지원: 여러 주정부들이 농민들의 소비자 직접 판매 증대를 통한 농민소득 증가와 함께 저소득층 지역의 건강한 먹거리 접근성 상상을 위해 농민장터를 적극 활용하고 있다. 주정부 차원의 이러한 노력은 기존의 지역 농산물 브랜드를 통한 마케팅 노력과 결부되어 대내적으로는 지역산 먹거리 소비 활성화, 대외적으로는 지역 브랜드 구축을 통한 매출 증대를 꾀하는 경우가 많다.

II. 영국의 농민장터

1. 역사 및 현황

미국에서처럼 농산물 교역 증가와 중앙집중식 배송 네트워크의 확립은 영국 내에서 농민시장을 거의 사라지게 만들었다. 하지만 1997년 미국의 농민장터 붐에서 영감을 얻은 한 로컬푸드 운동가의 주도하에 바스(Bath, Somerset)에서 처음으로 미국식 농민장터가 생겼고, 이 장터의 성공이 언론에 대대적으로 보도되면서 전국적으로 급속히 확대되기 시작했다. 이에 따라 농민장터와 생산자들의 연합체인 FARMA(The National Farmers' Retail & Markets Association)가 결성되었고, 농민장터 숫자도 2000년 200개 미만에서 2009년 800개가량으로 급증하였다.²⁷⁾

전술한 바와 같이, 정부가 중심이 된 미국과 달리, 영국에서는 시민사회가 생산자의 소비자 직접 마케팅을 포함한 로컬푸드 전반을 주도하고 있다. Making Local Food Work²⁸⁾에서는

27) Tamzin, P. and Hopkins, R., 2010. Local Food: How to make it happen in your community. Chapter 9.

28) 7개 시민단체들의 연합체이다: CPRE(Campaign to Protect Rural England), 영국 협동조합연맹(Co-operativesUK), 시골장터(Country Markets Ltd), FARMA, 플런켓재단(Plunkett Foundation), SUSTAIN, 토양협회(Soil Association).

농민장터와 관련해서 전문적인 상권분석 서비스와 함께, 3종류의 상세한 핸드북까지 제공하고 있다.²⁹⁾ Local Food grants³⁰⁾는 역시 로컬푸드 사업의 일환으로 농민장터 관련된 사업들에 대한 자금지원을

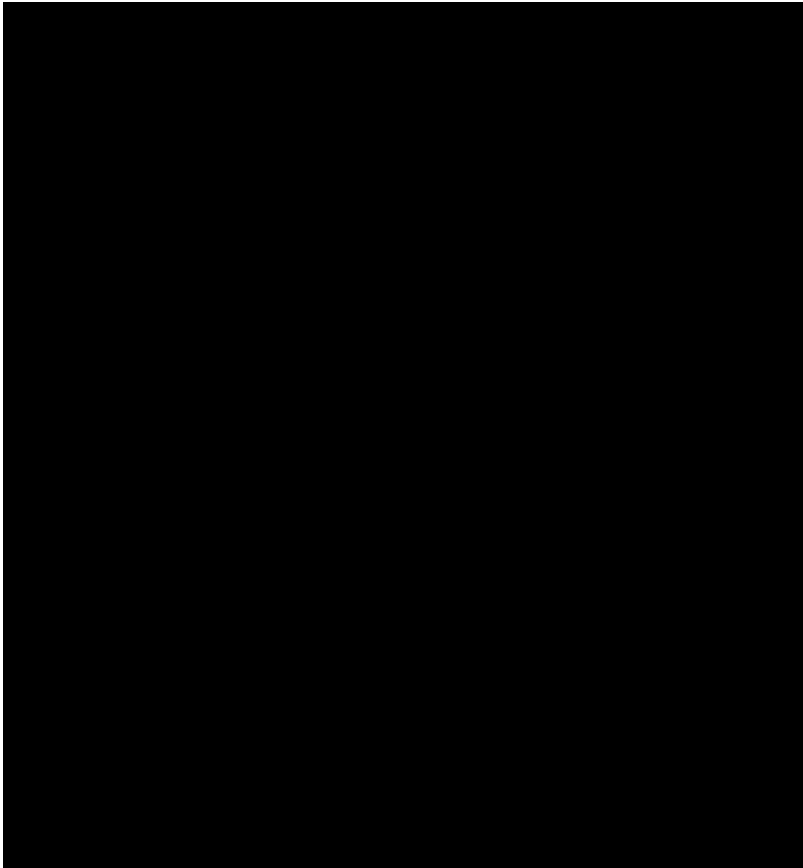
29) www.makinglocalfoodwork.co.uk; www.localfoodgrants.org

30) 15개 단체의 연합체이다: BEN(Black Environment Network), BTCV(자선단체), CCN(Composting Community Network), FCFTG(Federation of City Farms Community Gardens), FareShare(먹거리 구호기관), Garden Organic, Groundwork, GreenSpace, LTL(Learning Through Landscapes), NAG Trust(National Allotment Gardens Trust), Permaculture Association, Soil Association, SUSTAIN(먹거리, 농업 관련 100여개 단체 연합체), Thrive(장애인에게 정원일 통해 도움을 줌), WEN(Women's Environmental Network).

31) 크게 4가지로 나눌 수 있다: (1) 단체 요율 적용을 통한 각종 할인 혜택(신용카드 및 직불카드 수수료 할인, 은행 수수료 할인, 전화비(통신비) 할인, 농자재 할인, 전문 서비스 이용료 할인); (2) 관련 정보 제공 및 컨설팅 제공; (3) 네트워킹 기회 제공(컨퍼런스, 비즈니스클럽 등); (4) 농민장터, 농가상점에 대한 인증 프로그램

32) <http://www.farma.org.uk/>

33) Tamzin and Hopkins(2010); <http://www.country-markets.co.uk>; <http://www.countrymarkets.ie/>



FARMA 인증 농민장터 현황

(출처: <http://www.farmersmarkets.net/map.htm> (2011.5.31.))

미국	연방정부가 주도적인 역할(적극적이고 다양한 지원책) 주정부 및 지방정부의 지원책은 지역에 따라 편차가 큼
영국	시민사회영역이 주도하고 중앙정부는 간접적으로 지원 시민사회가 지방의회에서 지원을 이끌어냄
아일랜드	지방정부가 주도적인 역할(전체 장터의 과반수 개설) 중앙정부는 농업경쟁력 강화 등을 목표로 인증프로그램 등을 통해 지원

