지역농산물 생산 · 가공 · 소비 활성화를 위한 로컬푸드 육성 전략

장경호*/㈔농업농민정책연구소 녀름 부소장

연구 필요성

1. 농업 · 농정 패러다임의 전환 요구

2008년 국제 곡물 가격 폭등, 세계 식량 위기 이후 한국에서도 로컬푸드, 농업의 6차산업화 등 농업 회생을 위한 지역화 흐름이 나타나고 있다. 최근 위기에 처한 한국의 농업 · 농촌에 활력을 불어넣고 있는 로컬푸드, 6차 산업화 등은 일정한 공통점을 갖고 있는데, 바로 지역 내에서 생산과 가공, 소비를 조직화하고 농산물의 생산에서부터 소비에 이르기까지 순환의 지역체계를 구축하는 것이다. 이러한 공통점을 표현하는 중요한 키워드로 '지역'과 '공동체'를 꼽을 수 있다.

이러한 변화를 지원하는 농정이 필요한 시기가 왔다. 기존의 농정은 위기 극복을 위해 경쟁력 강화와 이를 위한 구조조정을 중심으로 위에서부터 아래로 향하는 일방적인 흐름과 획일성을 가지고 있었다. 하지만 최근의 농정은 순환의 지역 농식품체계를 지향하는 지역과 지역 주체들에 의해 아래로부터 시작된 대안의 실천과 지자체, 중앙정부의 지원이 맞물리는 양방향성을 요구받고 있다.

---

* **장경호**: ㈔농업농민정책연구소 녀름 부소장. 현재 건국대학교 글로컬캠퍼스 겸임교수로 재직 중이다. 지역 사례 검토를 통해 로컬푸드 생산/가공/소비 활성화 방안을 모색하고 있다.

〈표 1〉 농정의 패러다임 전환

구분	과거 패러다임	새로운 패러다임
농정목적	효율성 · 경쟁력	효율성 및 농업인 행복 동시 추구
농정대상	개별 경영체 중심	지역 공동체 중심
정책내용	농업 · 식품의 개별 · 분산적 접근	생산과 융 · 복합한 6차산업
접근방법	중앙정부 주도 획일성	지역특성, 지방 · 주민참여 및 책임

자료: 충남발전연구원(2013), 충남 6차 산업화 정책의 현황 및 발전 방안.

변화를 위해서는 농업 · 농정 패러다임의 전환 성공을 위한 분석이 요구되고 있다. 로컬푸드운동, 6차 산업화 등 지역농업의 활성화를 위한 다양한 실천은 일부 선도적인 지자체의 지원과 중앙정부의 농산물 유통구조개선 종합대책 내의 관련정책 등과 맞물리면서 본격적인 확산의 조짐을 보인다. 아래로부터의 대안적 실천이 본격적으로 확대되기 위해서는 현재 여러 지역에서 시도하는 사례들의 성공, 실패 요인을 분석하고 이를 각 지역의 여건에 맞게 수정, 적용할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

2. 로컬푸드 사업의 급속한 확산

최근 로컬푸드의 양적인 확대는 매우 빠르게 이루어지고 있다. 우선 로컬푸드 직판장의 경우 농식품부의 공식 보도자료에 따르면 3(2012) → 32(2013) → 61(2014.10) → 182(2015.3) 개소로 매우 빠르게 직판장이 늘어나고 있다. 또한, 농식품부 농산물 직거래 사이트[1]에 따르면 2015년 3월 기준으로 직판장은 공공기관 13개소, 농협 59개소, 법인 110개소로 개인 혹은 기타 주체가 운영하는 직판장을 제외하고 182개의 직판장이 있는 것으로 확인되고 있다.

〈표 2〉 직판장 증가 추이

(단위: 개소)

연도	2012	2013	2014(10월)	2015(3월)
직판장 수	3	32	61	182

자료: 농식품부 보도자료(2014)[1]

1) 농산물직거래활성화 사이트 http://www.farm2us.or.kr/

꾸러미 사업의 경우, 윤병선 외(2013)에 따르면 2012년 12월 기준으로 전국에 54개의 꾸러미 조직이 있는 것으로 조사되었는데, 유영글 외(2014)에 따르면 2014년 5월 기준으로 전국에서 수집된 총 115개의 꾸러미 조직 중 92개의 꾸러미가 운영되고 있는 것으로 확인되어 꾸러미 사업도 꾸준히 확대되고 있다.

꾸러미와 직매장을 아우르는 로컬푸드 거래규모의 증가세도 뚜렷하다. 농식품부 보도자료에 따르면 직판장을 통한 농산물 및 식품 거래규모는 2013년 694억 원에서 2014년에는 1,704억 원으로 145.5%의 증가율을 기록하고 있다. 동 보도자료의 꾸러미 거래규모는 2013년 193억 원에서 2014년 319억 원으로 65.3% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 직판장 · 꾸러미 거래액 증가 추이(2013~2014)

(단위: 억 원, %)

구분	2013	2014	증가율
직판장	694	1,704	145.5
꾸러미	193	319	65.3

자료: 농식품부 보도자료(2014). 농산물직거래활성화 사이트

하지만 이런 외형적 확대와는 달리 아직 로컬푸드의 지역 단위 성공사례는 많지 않다. 가장 큰 장애 요인은 바로 지역에서 생산을 담당할 생산자(단체)의 조직화가 쉽게 이루어지지 않는다는 것이다. 이는 지역 내에 농산물의 판로가 보장되어 있지 않고, 소비자와의 신뢰도 없는 상태에서 정부나 지자체의 보조금 지원만 바라보고 기존의 농사, 판매 방식을 바꾸는 것은 농민에게 매우 어려운 문제이기 때문이다. 결과적으로 지역순환 농식품체계에서 생산을 담당할 주체를 조직화하지 못하고서는 로컬푸드 사업의 추진이 농업의 새로운 활로가 되지못하고 ‘신토불이’와 같은 또 하나의 지역농산물 마케팅 수단으로 전락할 가능성이 크다. 정부와 지자체의 로컬푸드 지원 정책과 직매장 등 로컬푸드 사업이 빠르게 확산되고 있는 현 시점에서 지역 단위에서 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비를 활성화하기 위한 방안을 찾아야 한다.

3. 지역 단위 생산 · 가공 · 소비의 체계를 갖춘 사례로부터 시사점 도출

여러 지역, 지자체에서 로컬푸드 활성화를 위해 민 · 관이 함께 노력해왔으며 이들의 노력과 시행착오 속에서 많은 성과가 나타났다. 이들 지역은 초기 로컬푸드 추진에서 중점을

둔 사업과 생산 · 가공 · 소비 활성화 방안 등에 다소 차이가 있었지만 생산 · 가공 · 소비의 단계별로 로컬푸드를 활성화하기 위한 나름의 계획을 수립하고 종합적인 로컬푸드시스템 구축을 위해 노력하고 있다.

이들 사례에 대한 조사와 분석을 통해 로컬푸드 생산 · 가공 · 소비 활성화를 위한 시사점을 도출하고 다른 지역의 여건에 맞게 수정해서 적용하려는 노력이 필요하다. 특히 최근에는 완주군 직매장의 성공사례 이후 로컬푸드시스템의 구축이라는 큰 그림과 기본계획은 없이 직매장의 개소와 성공만을 목표로 삼는 지역이 많이 늘어나고 있는 상황에서 이와 같은 종합적 접근이 꼭 필요하다.

4. 로컬푸드 생산 · 가공 · 소비 활성화를 위한 제도적 접근

로컬푸드 생산 · 가공 · 소비 활성화를 조직화와 사업의 측면에서 모색함과 동시에 제도적 접근도 필요하다. 특히 한국에서 로컬푸드의 성공 혹은 활성화는 민 · 관의 협력을 통해서만 가능하다는 것이 여러 사례와 연구를 통해 확인되었다. 이런 측면에서 지자체의 역할은 단순히 예산 지원에 그치는 것이 아니라 중장기적인 관점에서 기본계획의 수립과 함께 제도를 정비하는 것까지 포함한다. 현재 로컬푸드 활성화를 가로막는 제도적 장애 요인은 무엇인지, 활성화를 위해 어떤 제도적 지원이 필요한지도 함께 검토해야 한다.

연구 방법

1. 로컬푸드의 지역 단위 사례 조사, 분석

본 연구에서는 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비 활성화 방안을 찾기 위해 지역 단위의 사례를 조사 · 분석하고 시사점을 도출한다. 2000년대 중반 로컬푸드에 대한 이론적인 논의가 시작되고 2008년 세계 식량 위기를 전후로 본격적인 현장에서의 실천이 시작되어 전국여성농민회총연합 언니네텃밭 꾸러미 사례, 완주군의 건강밥상 꾸러미와 직매장 사례 등 선진적인 사례들이 안정적인 사업 단계에 들어섰다. 또한, 완주군의 직매장 성공 이후 다수의 지자체, 그리고 지역농협에서 직매장을 추진하면서 매우 빠르게 확산하고 있다.

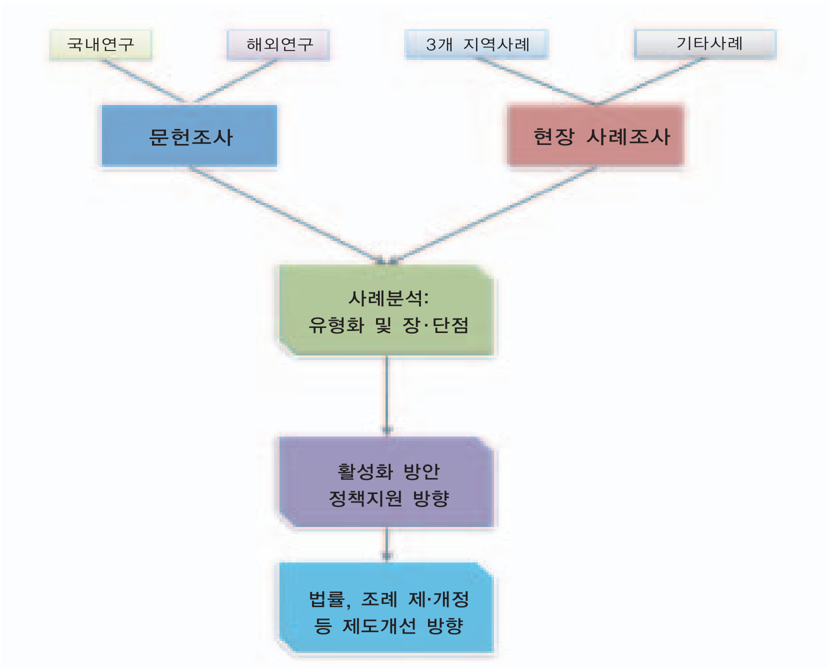
이러한 시점에 단순히 로컬푸드, 지역 농산물의 판매 확대가 아니라 지역 단위에서 로컬

푸드 생산 · 가공 · 소비 활성화를 통해 지역에서 순환하는 대안적 농식품체계 구축의 토대를 마련하기 위해 노력하고 있는 지역 단위의 사례를 연구의 대상이자 범위로 설정했다. 이를 위해 본 연구에서는 개별 사업보다는 지역 단위에서 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비 활성화를 위해 노력하고 있는 완주군, 원주시, 옥천군의 사례를 조사 · 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 더불어 생산자 조직화의 측면에서 의미 있는 개별 사례도 함께 살펴본다.

2. 로컬푸드 관련 제도적 제약 현황 분석 및 지원 방향 제시

로컬푸드의 활성화가 중앙정부와 지자체에서 주목받는 사업으로 떠오르면서 관련한 법 · 제도의 제정 혹은 개선 문제도 중요한 이슈가 되고 있다. 지자체에서는 로컬푸드 관련 지원 조례, 소규모 농가공 지원 조례 등의 제정이 활발하게 이루어지고 있으며, 학교급식과 로컬푸드의 연계를 위한 제도개선도 한창 고민 중이다. 중앙정부 차원에서는 로컬푸드나 로컬푸드 직거래 등과 관련된 4개의 법안이 상정되어 국회에서 논의되고 있다.

본 연구에서는 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비 활성화를 위해 이를 가로막는 제도적 제약과 육성을 위해 필요한 제도적 개선 방향도 연구의 중요한 대상이자 범위로 분석한다.



[그림 1] 연구방법 및 과정

연구 내용 및 결과

1. 국내 로컬푸드의 주요 사례

가. 완주군 로컬푸드 사례

(1) 완주군 로컬푸드 생산 조직화

완주군에서는 로컬푸드의 생산 조직화를 위해 우선적인 조직화 대상을 영세소농, 고령농, 여성농으로 선정했다. 익히 알려진 투 트랙(two-track) 전략으로, 간단하게 말하면 정부의 농정에서 주요 정책지원 대상이었던 규모화 · 단작화된 농가가 아닌 기존의 체계에서 소외되었던 농가들을 로컬푸드 지원 및 조직화 대상으로 삼은 것이다. 이와 같은 완주군의 생산 조직화 방안은 이후 로컬푸드 정책을 추진하는 타 지자체에서도 기본적인 방향으로 적용하고 있다. 이와 같은 소농, 고령농 및 여성농의 우선 조직화 방안은 그 외의 농가들을 배제하자는 취지가 아니라 생산력과 생산규모에서는 기존의 시장경쟁에서 어려움을 겪고 있지만 전체 농가 중 차지하는 비율이 높고 사실상 한국 농업의 주축을 이루는 중소 가족농이 참여할 수 있는 지역 시장을 만들자는 데 목적이 있다.

이들 농가를 조직화해서 로컬푸드에 직접적으로 참여하도록 만드는 경로는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

첫째, 개별 농가가 꾸러미, 직매장 등 로컬푸드 사업에 출하하는 것으로 사업의 주체가 조직화 형태가 된다. 먼저, 완주군의 제철농산물 꾸러미인 '건강한밥상'의 사업주체는 영농조합법인이다. 로컬푸드 사업에 참여하는 농가들은 이 영농조합법인의 조합원으로서 생산한 농산물을 출하한다. 다음으로 직매장 사업의 경우에는 초기에 농업회사법인과 지역농협이 주체로서 생산자들을 조직했다. 완주군 직매장 1호점은 용진농협이 운영주체였기 때문에 농가들이 농협의 조합원으로서 조직되고 직매장에 출하했다. 그 외의 3개 직매장은 완주군과 지역의 10개 농 · 축협이 공동으로 출자해서 설립한 농업회사법인 ㈜완주로컬푸드가 운영하는 것으로 시작했다.[2] 이는 초기에 필요한 비용을 생산자 농민들이 감당하기 어려운 여건 때문으로 완주 직매장이 안정적으로 운영되고 적정 수익을 창출하게 되면서 2014년 초에 1,044개의 농가 및 마을 기업 등이 10～50만 원씩 출자해 '완주로컬푸드협동조합'을

2) 2015년 2월에 소비자협동조합 형태로 운영하는 둔산 로컬푸드 직매장이 새롭게 개장했다.

새롭게 창립하고 기존의 ㈜완주로컬푸드는 해산했다.[3] 이로써 직매장 사업의 경우에도 농가가 협동조합의 조합원으로서 조직되고 출하하는 체계가 되었다.

둘째, 개별 농가가 아닌 생산거점 공동체가 조직되고 생산, 출하하는 경로가 있다. 사업의 측면에서 보면 위와 마찬가지로 꾸러미, 직매장의 사업 주체인 영농조합법인과 협동조합에 참여하고 생산, 출하하는 것이지만 개별 농가가 아닌 공동체로서 참여한다는 점에서 구분할 필요가 있다. 생산거점 공동체 형태로 조직하는 것은 개별 농가로서 참여하거나 감당하기 힘든 것을 여러 생산자 농민이 참여하는 공동체로서 해결하기 위함이다. 예를 들면 두레농장의 경우에는 혼자서 농사짓고 수확해서 출하하기 힘든 고령농이 지자체에서 만든 농장과 시설을 이용해 함께 생산, 출하하는 생산거점 공동체이다. 농촌의 노인일자리 창출이라는 경제, 복지적 측면과 로컬푸드 생산을 결합한 형태라고 할 수 있다. 개별 농가에서 초기 자본금을 감당하기 힘들고 제도적 제약도 큰 가공의 분야도 생산거점 공동체를 통해 추진되고 있는 사례이다.

〈표 4〉 완주군 로컬푸드 생산거점 조직화 유형

사업명	사업특성	사업량	생산품목
두레농장	농촌노인의 생산적 복지	10	유정란, 딸기, 채소
파워빌리지	마을단위 농업 6차산업화	17	된장, 청국장, 절임류
참살기마을	초기 단계 공동 협업	40	장류, 두부류 등
맛있는마을	전통식품 발굴, 사업화	20	밑반찬류
커뮤니티비즈니스	주민기업, 취약계층 일자리 연계	2	떡가공상품, 제빵제과
시니어클럽	노인일자리사업	1	두부, 밑반찬
자활센터	일자리 통한 자활 유도	1	참기름, 들기름 등

자료: 나영삼(2013)

〈표 5〉 완주군 로컬푸드 생산자 조직화 대상과 형태

구 분	세부내용	비 고
조직화 대상	• 영세소농, 고령농, 여성농 - 0.5ha 미만 농가 3,412 농가(1차)	- 장기적으로 1ha 미만 농가 참여 - 상업농과 초기 단계 분리대응
조직화 형태	• 농업회사법인 • 생산자단체(농협) • 영농조합법인 • 생산거점 공동체	- 농업회사법인 ㈜완주로컬푸드* - 용진농협 등 - 영농조합법인 건강한밥상 - 두레농장, 파워빌리지 등

*㈜완주로컬푸드: 2014년 농업회사법인에서 협동조합으로 전환함.
자료: 나영삼(2013)을 바탕으로 필자가 작성.

3) 완주군과 10개 농 · 축협의 기존 출자금 12억 9,500만 원은 다시 돌려줬다.

완주군 로컬푸드 생산 조직화에서는 조직 형태나 경로 외에 실제로 꾸러미나 직매장에 필요한 다양한 품목을 조직하기 위해 어떻게 생산자들을 설득하고 조직했느냐는 측면을 주목해야 한다. 즉, 기존에 단작 중심의 생산 및 출하가 아니라 소비자 가정에서 필요로 하는 품목들을 연중 공급하기 위해서는 생산자 농민들이 그에 맞는 작부체계를 세워야하는데 이 문제를 어떻게 해결했는가 하는 것이다. 완주군에서 로컬푸드 작목회라 부르는 생산자조직이 그것이다. 작목회 조직을 위해 완주군에서는 '마을사랑방 좌담회' 라는 마을순회 저녁모임을 통해서 로컬푸드에 참여할 의향이 있는 농민들이 생산, 출하할 수 있는 품목을 조사하고 실제로 재배하도록 유도해냈다. 로컬푸드를 위한 기획생산을 위해 꾸준히 농민들과의 만남을 가지고 설득, 참여를 유도해낸 것이다.

⑵ 완주군 로컬푸드 가공 활성화

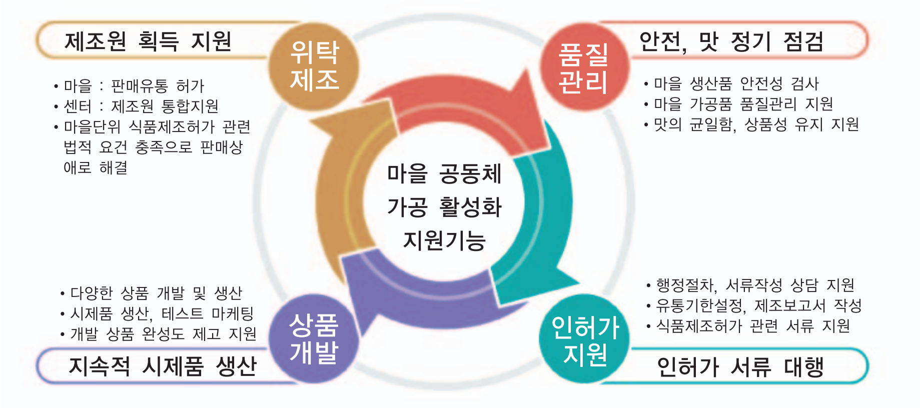
국내 여건에서 농민, 농가 단위에서 직접 가공에 참여하는 데에는 많은 장벽이 존재한다. 우선 제도적인 장벽으로 식품위생법의 엄격한 가공시설 규정이 있다. 식품위생법에서는 식품 제조 · 가공업에 대해 총리령이 요구하는 시설기준을 갖출 것을 요구하고 있으며, 식품위생법 시행규칙 〈별표 14〉 업종별 시설기준에서는 '식품제조 · 가공업의 시설기준' 을 따로 정하고 있다. 이러한 시설기준을 지키기 위해서는 많은 비용을 감당해야 하고 이는 개별 농가가 감당하기 어려워 로컬푸드 가공을 가로막는 또 다른 요인이 되고 있다. 또한 인 · 허가를 위한 복잡한 절차도 무시할 수 없다.

식품위생법

제36조(시설기준) ① 다음의 영업을 하려는 자는 총리령으로 정하는 시설기준에 맞는 시설을 갖추어야 한다.

1. 식품 또는 식품첨가물의 제조업, 가공업, 운반업, 판매업 및 보존업

완주군에서는 농가가 로컬푸드 가공에 참여할 수 없도록 가로막는 장애들을 해결하기 위해 실제 가공품 생산 영역을 제외한 시설기준, 복잡한 절차 문제를 지자체가 직접 담당하는 방식을 선택했다. 농민 거점 가공센터라는 법적 시설기준을 충족하는 시설을 건립하고, 인 · 허가와 관련된 절차를 가공센터의 공무원이 대행해 준다. 또한, 로컬푸드 가공 참여를 통해 소득을 얻고자 하는 농민들이 원하는 가공품 제조와 관련한 기술교육도 함께 진행하고 있다.



자료: 안대성 외(2011).

[그림 2] 완주군 로컬푸드 가공 지원

(3) 완주군 로컬푸드 소비 조직화

완주군은 로컬푸드의 소비 조직화를 위해 초기에는 '건강밥상꾸러미'라는 제철 농산물 꾸러미 사업에 집중했다. 지역의 폐교를 수리해 만든 지역경제순환센터 내에 제철꾸러미 농산물의 집하 및 소분 시설을 마련하고 전주시 등 인근 소비자 회원을 모집해 직접 배송을 하는 방식으로 사업을 진행했다. 2010년 10월 시작한 꾸러미 사업은 2012년 초에는 배송 가구가 3,000가구를 넘어서는 등 단기간에 빠르게 활성화되었다.

다음으로 완주군에서는 일본의 지산지소 직매소를 참고해 지역에서 생산된 농축산물 및 가공품을 판매하는 직매장을 추진했다. 2012년 4월 지역농협인 용진농협을 운영주체로 1호 직매장을 개소한 후 3개의 직매장은 완주로컬푸드협동조합(구 ㈜완주로컬푸드)을 운영주체로 개소했고, 최근 개소한 5호 직매장은 소비자가 운영하는 새로운 형태의 주민협동조

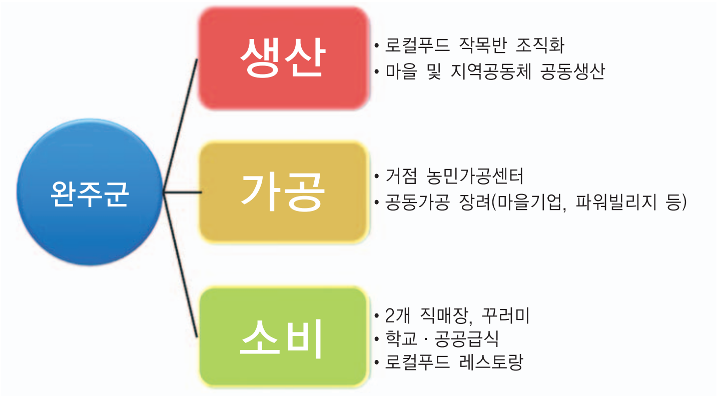
〈표 6〉 완주군 로컬푸드 소비 경로

구 분	명 칭	사업시작	운영주체
꾸러미	건강밥상꾸러미	2010. 10.	영농조합 건강한밥상
직매장	용진농협 직매장	2012. 4.	용진농협
	효자 직매장	2012. 10.	완주로컬푸드협동조합
	모악 직매장	2013. 9.	
	하가 직매장	2014. 1.	
	둔산 직매장	2015. 2.	둔산주민협동조합
학교 · 공공급식	온고을 로컬푸드 공공학교급식지원센터	2013. 3.	(재)온고을 로컬푸드 공공학교급식지원센터

합 직매장의 형태로 개소했다.

소비자와 직접 대면하는 꾸러미, 직매장과는 다르지만 로컬푸드의 활성화에서 중요한 부문인 학교 · 공공급식에 대한 로컬푸드 식재료 공급도 추진하고 있다. 또한, 식재료의 소비량이 크진 않지만 가장 유통경로가 짧고, 문화적인 측면도 고려한 농가 레스토랑도 운영되고 있다.

완주군 로컬푸드 소비 조직화의 중요한 특징은 꾸준히 사업의 영역을 확대하면서 지역시장을 확대하고 있다는 점이다. 꾸러미에서 시작해서, 직매장의 확대와 학교급식 및 공공급식의 영역까지 로컬푸드가 연계될 수 있는 사업들을 계속해서 발굴하고 있다. 또한, 운영주체의 형태도 농업회사법인, 영농조합법인으로 시작해 농업회사법인을 농민이나 소비자의 참여가 극대화될 수 있는 협동조합으로 전환하고 주민들이 직접 참여하는 주민협동조합도 만들어내는 등 로컬푸드의 핵심 요소인 자발적인 참여를 놓치지 않고 꾸준히 확대하고 있는 것이 매우 큰 강점이 되고 있다.



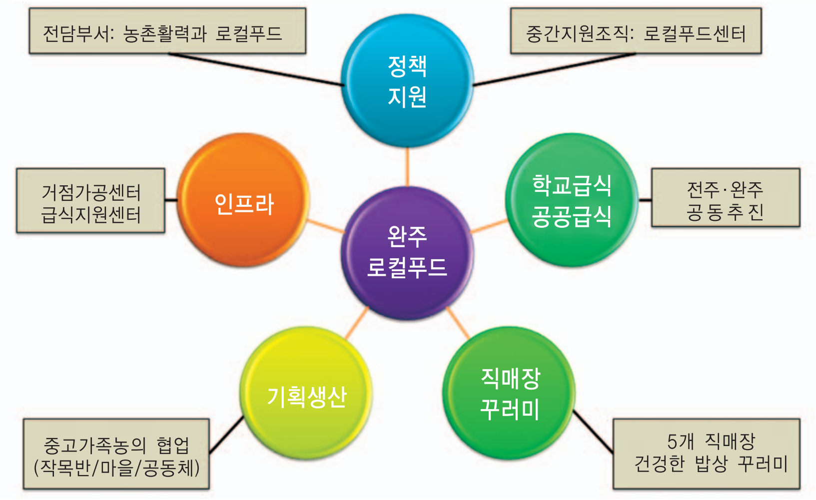
[그림 3] 완주군 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비

(4) 완주군 로컬푸드 추진 체계

완주군 로컬푸드는 민 · 관의 적극성과 적절한 협력체계가 이루어낸 성과물이라고 할 수 있다. 초기에는 약속프로젝트라는 군수의 농정공약 일부로 시작해 지자체가 적극적으로 예산을 투입하고 이끌어가는 형태였지만, 점차 조직화된 생산자, 소비자가 자립적인 여건을 만들면서 참여가 활성화되었다. 완주군과 지역 농 · 축협이 출자해 만든 농업회사법인을 1,000여 개의 농가 및 마을 기업 등이 참여하는 협동조합으로 만들어낸 것이 이를 보여준다.

로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비의 각 영역에서 지자체의 지원과 민간의 참여가 적절하게

엮인 것도 중요하다. 지자체가 예산 지원을 통해 적절하게 인프라, 시설 기반을 마련하면 민간의 적극적인 참여가 사업의 지속 가능성을 만들어냈다.



[그림 4] 완주군 로컬푸드 추진 체계

나. 원주시 로컬푸드 사례

(1) 원주시 로컬푸드 생산 조직화

원주시 로컬푸드는 완주군과는 달리 기존에 있었던 생산자조직인 가톨릭농민회와 생협 생산자조직이 로컬푸드 생산 및 소비 체계를 만들기 위해 참여하는 방식으로 시작되었다. 특히 오랜 기간 형성된 원주 지역의 협동조합 운동이 민간주도의 로컬푸드운동의 동력이었다. 2003년 원주협동조합운동협의회 창립으로 시작된 원주 지역의 협동조합 연대 운동은 2005년 3대 조례 제정 운동(학교급식조례, 친환경농업육성조례, 보육조례)을 거치면서 농업과 먹거리에 대한 본격적인 운동을 전개했다. 그리고 2006년부터 로컬푸드운동을 시작해 2008~2009년 원주시에 꾸준히 로컬푸드 관련 토론과 정책을 제안하면서 원주시에서 민간의 제안을 받아들여 ‘원주푸드’라는 로컬푸드 정책을 추진하게 되었다.

기존 생산자조직의 로컬푸드 참여와 지원이라는 측면이 있었기 때문에 원주시는 상대적으로 지자체의 적극성이나 지원이 약함에도 불구하고 로컬푸드 사업을 활성화할 수 있었다. 로컬푸드 생산 조직화의 다른 축으로 원주농업인새벽시장을 운영하는 농업인협의회가 있다. 역시 로컬푸드를 목적으로 새롭게 조직한 것이 아니라 1994년부터 시작된 원주천 주

변의 둔치 일대 새벽시장이 꾸준히 이어져오다 로컬푸드의 확산과 함께 더욱 활성화된 사례이다.

원주시의 생산자조직 사례는 기존의 생산자조직의 로컬푸드 참여 조직화가 갖는 중요성을 보여준다.

⑵ 원주시 로컬푸드 가공 활성화

원주시의 로컬푸드 가공은 생산 조직화와 유사하게 새롭게 로컬푸드 가공의 사업을 만드는 방식보다는 기존의 생협, 사회적기업 등의 농산물 가공에 로컬푸드의 방식을 도입하는 형태로 활성화되었다. 즉, 기존에 생협이나 사회적기업에서 생산되던 참기름, 떡 등의 가공품의 원재료를 지역산으로 바꾸는 방식으로 로컬푸드 가공을 활성화하는 것이다. 예를 들면 사회적기업인 행복한 시루봉에서는 삼도생협의 농민회원들이 생산한 친환경쌀 중 미질이 떨어지는 것을 가공해 친환경떡을 만든다.

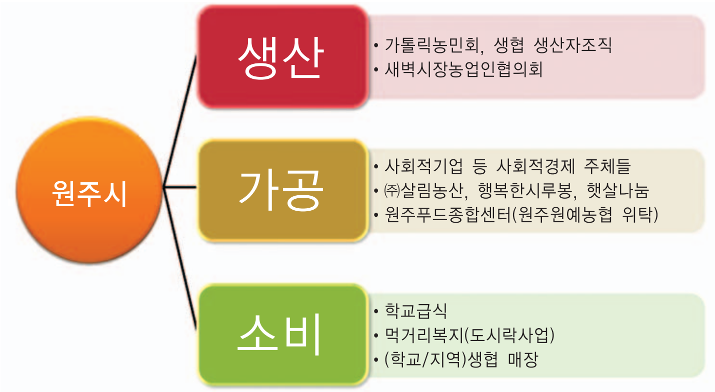
완주군이 생산자 농민들의 직접 가공참여를 통해 로컬푸드 가공을 활성화했다면 원주시는 비록 규모는 크지 않지만 기존의 가공사업에서 원재료의 사용을 로컬푸드로 바꾸는 방식으로 활성화한 것이다. 로컬푸드 가공을 통해 만들어진 부가가치가 생산자에게 돌아가는 것을 고려하면 단점으로 볼 수도 있겠지만, 김치 · 장류 · 떡 등 학교급식이나 일상생활에서 많이 소비하는 가공품의 원재료가 대부분 수입이거나 로컬푸드와는 거리가 먼 전국유통을 통해 조달된다는 것을 고려하면 상당히 중요한 성과를 낼 수 있는 방식이기도 하다. 지역의 가공업체가 지역에서 생산된 원재료를 활용해 가공품을 생산한다면 생산자 농민에게는 적정한 생산비를 보장하고, 유통비용을 줄여 질 좋은 가공품을 지역 소비자에게 제공하는 로컬푸드 가공체계를 구축할 수 있다. 학교급식에 사용되는 주요 가공품을 국내산 원재료 사용으로 바꾸는 것이 일부 지역에서 성과를 내는 현시점에서 단기간에 이런 형태의 로컬푸드 가공이 활성화되기는 쉽지 않겠지만 반드시 추진해야 할 과제이다.

〈표 7〉 원주 로컬푸드 가공 주체

가공주체	가공품목	비 고
㈜살림농산	참기름, 들기름 등 식용유	농업회사법인
행복한 시루봉	친환경떡	사회적기업
(합)햇살나눔	친환경 제빵, 제과	사회적기업(횡성)
신화마을	유정란, 장류, 반찬류	사회적기업(영농조합)

(3) 원주시 로컬푸드 소비 조직화

원주시에서 로컬푸드 소비 조직화는 주로 학교급식과 사회 취약계층에 대한 먹거리 복지 사업을 중심으로 이루어졌다. 로컬푸드 추진 초기에 지역산 친환경쌀의 학교급식 공급 사업을 시작했고, 상지대학교와의 협력을 통해 로컬푸드 식재료 공급 사업을 진행했다. 그리고 원주시 로컬푸드(원주푸드)에서 중요한 역할을 수행할 시설인 로컬푸드종합센터가 2014년 준공된 후 핵심적으로 추진하는 사업도 학교급식과 공공급식 등 단체급식 사업이다.



[그림 5] 원주시 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비

학교급식 외에 지역아동센터, 독거노인에 대한 도시락 사업을 하고 있다. 지역에서 생산된 식재료로 도시락을 만들어 공급하는 먹거리 복지 사업으로 아동급식 등에서 전자카드 도입으로 건강하지 못한 편의점 먹거리 등에 노출되는 취약계층의 먹거리 문제 해결을 위해 노력하고 있다. 또한, 기존에 대안적인 먹거리 유통의 중요한 부분을 담당하고 있는 생협 매장을 통한 로컬푸드의 판매 등 생협의 로컬푸드 활성화에 대한 노력도 꾸준하게 진행하고 있다.

(4) 원주시 로컬푸드의 체계와 사회적경제 네트워크

완주군과는 달리 지자체가 민간의 요구에 대해 수동적으로 응하는 입장을 가진 원주시에서는 민간 주체들 간의 협력과 네트워크가 매우 중요하다. 로컬푸드의 기획생산에서부터 학교급식 식재료 공급, 인증까지 원주시의 로컬푸드는 민간주체들의 유기적인 협력을 통해 활성화되는 것을 목표로 하고 있다. 2013년에 이들 민간주체가 참여한 '원주푸드 활성화를 위한 컨소시엄 협약' 내용을 보면 이러한 밑그림이 분명하게 확인된다.

〈표 8〉 원주푸드 활성화를 위한 컨소시엄 협약 내용 중 단체별 역할 구분

단 체	사업 내용
1. 공동사업	• 로컬푸드시스템 구축 사업 • 공공급식에 관한 공공조달체계 구축 사업 • 원주푸드 정책협의회 구축 사업
2. 원주원예농협	• 원주푸드 종합센터 위탁사업 • 지역농식품의 수매, 매취, 공급사업
3. 원주시 단체급식 협동조합[4]	• 원주 학교급식 공산품 조달 사업 • 원주 학교급식 농식품 배송 사업
4. 상지대학교 산학협력단[5]	• 원주푸드 인증 지원 사업 • 원주푸드 인증시스템 구축 사업
5. 원주 친환경농업인연합회	• 원주 농업생산조직 기반구축 사업 • 친환경 기술 보급 및 확대 사업
6. 원주푸드 협동조합	• 지역 농산물 계약재배, 기획생산 • 농촌지역 마을 기업 및 협동조합 조성 사업 • 농과 식의 거리를 좁히기 위한 식생활 교육 사업 • 원주푸드에 관한 연구조사 및 교육 홍보 사업

자료: 박수영(2013).

이 과정에서 핵심적인 역할을 하는 곳은 초기부터 원주시의 로컬푸드를 구상하고 추진했던 원주푸드 협동조합과 관련 사회적경제 조직[6]들이다. 이들은 로컬푸드 활성화를 통해 지역의 농업 · 먹거리 문제를 해결하고, 더 나아가 다양한 분야의 사회적경제 조직들을 통해 호혜적인 지역시장, 체계를 만들고자 한다. 이는 로컬푸드를 고민하는 주체들이 농업 · 먹거리 분야에서만 활동하는 다른 지역들과 차별화되는 원주시만의 강점이다.

(5) 원주푸드종합센터와 원주 로컬푸드 현황

원주시에서 민간 주도의 로컬푸드 운동을 민관협력을 통해 지역 단위의 생산 · 가공 · 유통 · 소비 체계로 구축하고자 한 시도의 핵심은 원주푸드종합센터의 구상이었다. 여기에서 센터는 단순한 시설(하드웨어)을 의미하는 것이 아니라 원주푸드의 생산 · 가공 · 유통 · 소

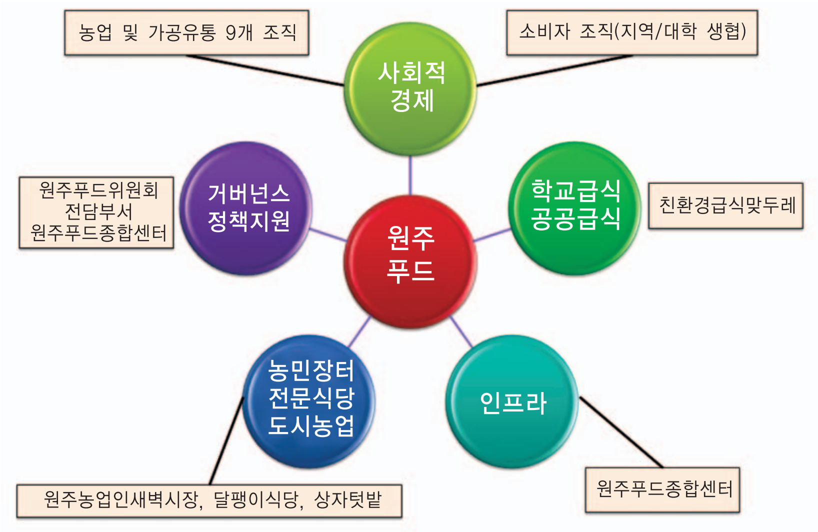
4) 원주지역 학교급식 납품업체 중 12개 업체가 모여 협동조합을 결성했다.
5) 상지대학교 산학협력단 내에 현재 친환경인증센터가 있음. 이런 경험이 있어 원주푸드 인증을 진행할 수 있는 원주시의 유일한 단체이다.
6) 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 생협 등을 말한다.

〈표 9〉 원주지역 사회적경제 조직 분야별 분류

농업 및 가공유통	소비자	사회서비스	교육	신용	문화	환경 · 생태
가톨릭농민회	원주한살림	성공회 원주 나눔의 집	소꿉마당	밝음신협	문화생협	㈜노나메기
삼도생협	원주생협	자활센터	참꽃학교	누리 협동조합	신화마을	(유)다자원
원주생협	노인생협	갈거리사랑촌	아동센터 (공통)	갈거리 협동조합		
원주한살림 (생산자)	의료생협	위스타트				
㈜살림농산	상지대생협	원주YMCA 아가야				
행복한 시루봉						
친환경급식 지원센터						
(합)햇살나눔						
산화마을						

▶농업 및 가공 유통 : 9개 조직
▶소비자 분야 : 5개 조직(노인생협 – 일자리)
▶사회서비스 : 5개 조직
▶교육 : 3개 조직
▶신용 : 3개 조직
▶문화 : 2개 조직
▶환경생태 : 2개 조직(사회적 기업 9개)

자료: 김선기(2012)



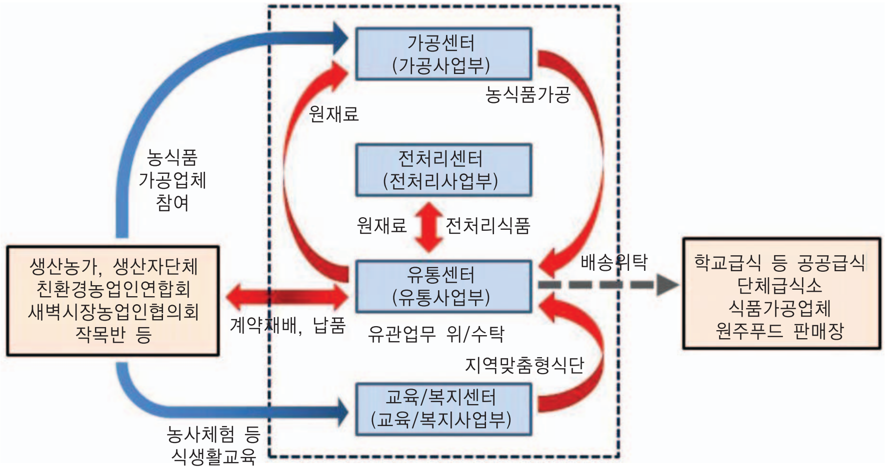
[그림 6] 원주시 로컬푸드 추진 체계

비에 이르는 전반의 체계를 계획하고 구축하는 컨트롤 타워를 의미하는 것이다. 다른 한편으로는 기존 민간 주도로 이루어졌던 로컬푸드 운동의 실천을 양적으로나 질적으로 한 단계 상승시켜 지역 단위의 공공급식 · 로컬푸드 직매장 · 가공활성화로 만들기 위한 구상이기도 했다.

원주푸드종합센터의 운영 주체, 즉 민간 위탁자의 선정과 관련해 지역 내의 논의와 갈등을 겪은 후 현재는 원주원예농협이 위탁을 받아 운영하고 있다. 단순히, 농협이 위탁을 받았기 때문이 아니라 유통시설의 구축과 지역농산물의 판촉 활동을 넘어선 지역 단위의 생산 · 가공 · 소비 활성화에 대한 행정의 이해 부족으로 현재 원주푸드와 원주푸드종합센터의 초기 구상대로 잘 시행하지 못하다는 평가를 받고 있다. 이를 부문별로 살펴보면, 첫째, 학교급식 등 공공급식과 원주푸드의 연계가 원활하게 이루어지지 않고 있다. 2015년 기준 원주 시내 87개 초 · 중 · 고 학교 중 37개 학교에만 원주푸드종합센터가 식재료를 공급하고 있다. 원주시와 교육지원청의 협력을 통해 학교들이 원주푸드종합센터를 이용하도록 해야 하지만 현재는 37개교 외에는 기존의 시장경쟁 입찰 방식으로 식재료를 구매하고 있는 상황이다.

둘째, 원주푸드 직매장은 역시 원주원예농협에서 개장해서 1호점을 운영하고 있으며, 올해 하반기 2호점의 개장을 준비하고 있다. 직매장에 출하하는 농민들에게는 좋은 평가를 받고 있지만, 지역 내의 연계가 부족하다는 비판도 있다. 기존의 새벽시장, 생협 조직 등 다른

〈원주푸드종합센터〉



자료: 조세훈(2013).

[그림 7] 원주푸드종합센터 구상도

민간 주체들의 영역과 조화를 이루지는 못한다는 것이다. 로컬푸드가 개별 사업이 아닌 지역 단위의 먹거리체계 구축을 목표로 한다는 것으로 고려하면 '원주푸드' 라는 지역단위의 구상과는 별개로 원예농협의 경제사업으로 국한될 수도 있다.

셋째, 원래 원주푸드종합센터의 구상은 인증센터, 유통센터, 지원센터의 3개 영역으로 이루어진 원주 로컬푸드의 컨트롤타워의 구상이었다. 하지만 현재는 유통센터의 시설과 일부 역할을 원주원예농협에서 위탁받아 운영하고, 인증센터와 지원센터의 역할 일부를 원주시에서 수행하고 있다. 즉, 초기의 구상과는 달리 유통센터 업무와 행정의 일부 시행에 머무르고 있는 것이다.

넷째, 원주푸드위원회라는 민관거버넌스가 제대로 된 권한을 갖고 역할을 수행하고 있지 못하다. 로컬푸드가 민간 부문의 아래로부터의 운동 활성화와 행정의 적절한 지원이 잘 결합되어야 성공할 수 있다는 점을 고려하면 원주푸드위원회에 충분한 정책 심의 및 결정 권한을 주지 않고 현재 원주시와 유통센터를 위탁받은 원예농협 중심으로 로컬푸드 사업이 진행되는 것이 가장 큰 문제점이라고 판단된다. 이로 인해 학교급식 및 공공급식과의 연계, 원주푸드 인증 등의 구상이 힘을 얻지 못하고 있다는 평가도 있다.

이러한 원주 로컬푸드의 현황은 민관거버넌스의 권한과 역할, 그리고 지역 내 다양한 이해관계 그룹의 협력이 로컬푸드 활성화에서 핵심적인 부문임을 보여준다.

다. 옥천군 로컬푸드 사례

(1) 옥천군 로컬푸드 생산 조직화

옥천군은 생산 조직화 측면에서 민간 중심이지만 원주시와는 다른 모습을 보인다. 농민운동, (친)환경운동에 적극적인 생산자 농민들이 읍면별로 대표 생산자조직 혹은 작목회를 꾸준하게 조직해온 운동이 밑바탕을 이루고 있다. 그리고 이들 대표 생산자조직을 옥천살림영농조합이 아우르고 있으며, 옥천살림영농조합 회의를 통해 논의하고 의결하는 구조를 갖고 있다.

완주군이 로컬푸드 판매를 목적으로 생산자 농민이 생산 및 출하 가능한 품목을 조사하고 조직한 것과 다르게 옥천군에서는 읍면별 대표 생산자조직이 생산 및 공급 가능한 품목들을 함께 논의해서 결정하고 매년 꾸준히 생산 품목을 확대해 나아가고 있다. 소비자의 요구에 맞추기 위해 위에서부터 품목을 조직한 것이 아니라 생산자들이 생산 가능한 품목을 매년 논의하고 확대하는 것이다. 이런 방식으로 추진될 수 있었던 배경에는 규모는 작지만 지역

학교급식과 관련한 민관 거버넌스를 통해 지역 내 생산이 가능한 품목은 우선 지역산으로 공급하기로 했기 때문이다. 시간은 좀 더 걸리지만 장기적인 안목으로 규모화, 단작화를 지향하던 관행적인 지역농업의 체계를 로컬푸드시스템 구축을 위한 대안적인 체계로 바꾸는 측면에서는 근본적인 변화를 가져올 수 있는 장점이 있다.

〈표 10〉 옥천군 읍면별 대표 생산자조직

지역(면)	대표법인, 작목회	주요 품목
청성면/청산면	산계뜰영농조합법인	벼, 찹쌀, 흑미, 고추
안남면	배바우공동체영농조합법인	벼, 밀, 고추, 콩, 토마토, 고구마
안내면	창말해누리영농조합법인	감자, 벼, 찹쌀, 보리, 들깨, 고추, 콩, 양파, 배
군북면	청석미드미작목회	상추
군서면	군서깻잎작목회	깻잎
옥천읍/이원면/동이면	품목별작목회	유정란, 사과, 포도

자료: 주교종 외(2013).

(2) 옥천군 로컬푸드 가공 활성화

옥천군 로컬푸드는 상대적으로 로컬푸드 가공 부문이 아직 활성화되어 있지 않다. 옥천군의 2개 제철 꾸러미 사업, 그리고 그중에서도 안남면 산수화권역[7] 가공분과의 두부, 콩나물 등의 가공사업이 가장 활성화되어 있다. 가공분과에서 생산한 품목이 꾸러미와 배바우장터 등을 통해 판매, 소비되고 있다.

그리고 2014년 완공된 옥천푸드종합센터에서 2015년부터 가공 활성화 사업을 추진하고 있어 향후 옥천 로컬푸드의 가공 활성화는 옥천푸드종합센터를 거점으로 이루어질 것으로 판단된다.

(3) 옥천군 로컬푸드 소비 조직화

옥천군 로컬푸드 소비는 초기 학교급식을 중심으로 확대되었다. 학교급식 민관 거버넌스인 학교급식지원센터 운영위원회를 통해 차액 지원할 지역산 친환경 혹은 우수 농산물 품목을 정하고, 생산자조직에서는 이들 품목의 생산 및 공급 계획을 수립한다. 학교 수와 학생 수가 적다는 면을 고려해야겠지만, 농산물(곡물류, 채소류) · 축산물 · 가공식품 · 수산물 등

7) 안남면 12개 마을이 참여해 선정된 마을종합개발사업

업체를 통해 부류별로 식재료를 일괄 구매하는 기존의 시장 체계에 익숙한 학교에서 이처럼 지역 생산 품목을 우선으로 고려하기는 쉽지 않은 현황을 생각하면 눈여겨볼 로컬푸드 학교급식 사례이다.

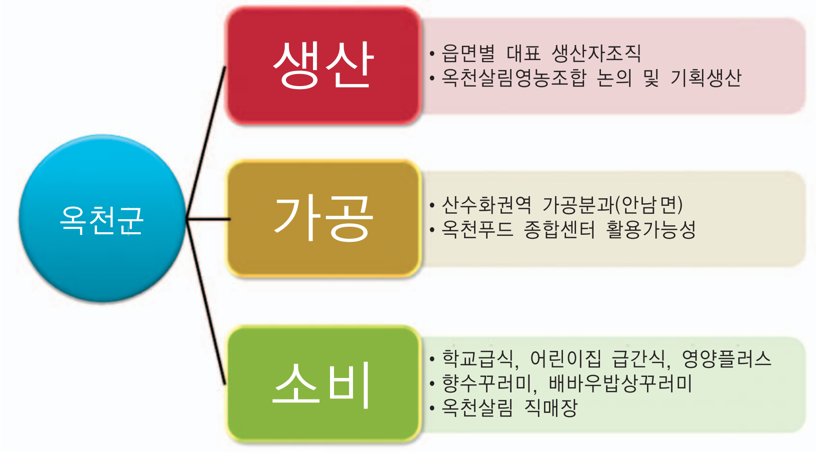
옥천군 로컬푸드 소비는 학교급식 외에 주되게 조직화된 로컬푸드 소비는 2개의 제철 꾸러미 사업을 통해 주로 이루어진다.

〈표 11〉 옥천군 제철 꾸러미

구 분	주 체	비 고
배바우밥상꾸러미	산수화권역 가공분과	• 토요일 배바우장터와 연계
옥천살림향수꾸러미	옥천살림영농조합	• 2개 꾸러미 간 물품 교류 · 협력

옥천군의 2개 꾸러미는 같은 지역 내에 있으면서 경쟁이 아닌 협력적 관계에 있다는 측면에서 주목할 필요가 있다. 제철 꾸러미가 활성화되면서 지역 내에서 개별적으로 소비자를 조직하면서 의도치 않은 경쟁 관계에 놓이는 최근의 국내 상황을 고려할 때 이렇게 교류하고 협력적 관계를 맺는 사례가 주는 시사점은 크다. 특히 개별 농가에서 꾸러미에 요구되는 다품목을 생산하기 어렵고, 마을 단위로 다수의 생산자를 조직하기도 어려운 여건에서 꾸러미 생산자조직 간의 교류와 협력은 상생의 방안이기도 하다.

옥천살림영농조합은 학교급식과 어린이집 급식과 간식 사업 외에 영양플러스 등의 먹거리 복지 사업도 수행했다. 비용이 충분하게 지원되지 않아 가공품과 수입 농산물 위주로 공



[그림 8] 옥천군 로컬푸드 생산 · 가공 · 소비

급되는 영양플러스 사업에 로컬푸드를 연계하려고 한 시도는 원주시의 도시락 사업과 마찬가지로 먹거리 복지의 측면에서 큰 의미가 있다. 또한, 규모는 크지 않지만 직매장을 운영하고 있다.

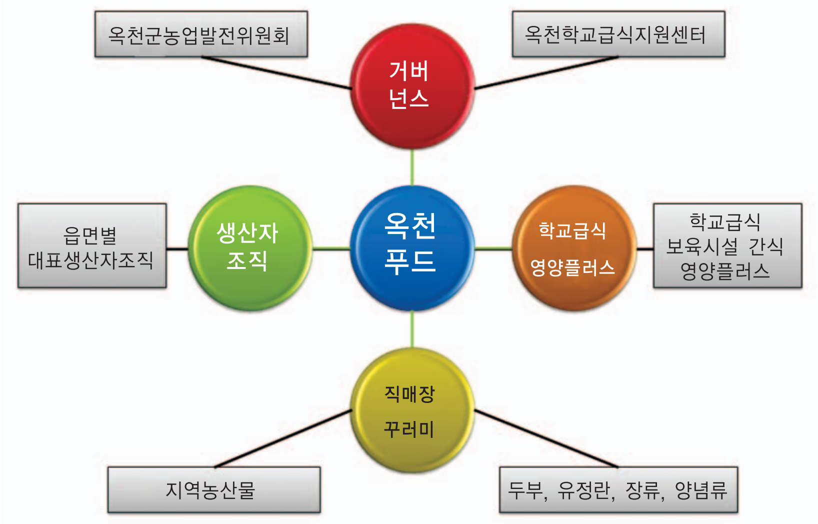
(4) 옥천군 로컬푸드 추진 체계

옥천군 로컬푸드 추진 체계에서는 읍면별 대표 생산자조직이 민간의 운동을 주도하는 것과 함께 지역농업과 학교급식 관련한 민 · 관 거버넌스를 통해 관련 논의를 하고 결정한다는 것을 살펴볼 필요가 있다.

옥천군에는 옥천군농업발전위원회라는 농정 관련 거버넌스가 존재하고 있다. 2001년부터 농민조직에서 제안했으나 구성되지 않다가 2006년 지방선거 후 민선 4기 출범 후 만들어졌다. 이후 2007년 5월 제정된 '옥천군 농업발전위원회 설치 및 운영 조례'에 의거해 다음과 같은 사항에 대해 심의 및 의결을 하는 기구로 운영되고 있다(주교종 외, 2013).

1. 농업 농촌발전을 위해 추진하는 각종 정책의 방향에 관한 사항
2. 농업인의 삶의 질 향상을 위해 필요하다고 인정되는 사항
3. 농업의 경쟁력 제고와 생산 · 유통에 관한 사항
4. 친환경 농업육성 및 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

옥천군의 농업발전위원회가 큰 의미가 있는 것은 농정에 대한 거버넌스 기구로서 실질적으로 생산자 농민과 현장의 의견을 반영할 수 있으며, 로컬푸드 의제가 중요하게 다루어지고 결정된다는 것이다. 일반적으로 다른 지역에서는 농정 관련 거버넌스가 없으며, 있다고 하더라도 로컬푸드를 중요 의제로 다루지 않는다. 그 이유는 규모화 · 단작화된 관행적인 생산 및 유통이 농정의 주요 관심사이기 때문에 소외된 중소가족농을 주체로 하는 로컬푸드는 중요한 의제로 다루기 어렵기 때문이다. 이런 이유로 도농복합지역에서는 로컬푸드를 농정 부서가 아닌, 사회적경제 부서 등에서 담당하기도 한다. 하지만 옥천군은 로컬푸드를 중요한 의제로 다루고 옥천푸드종합센터 건립 등 중요한 정책 결정을 이루어냈다는 측면에서 민 · 관 거버넌스의 중요성을 보여준 사례라고 할 수 있다. 이와 같은 배경으로 학교급식 관련 민 · 관 거버넌스인 학교급식지원센터를 통해 지역산 농산물의 공급도 논의하고 결정할 수 있었다.



[그림 9] 옥천군 로컬푸드 추진 체계

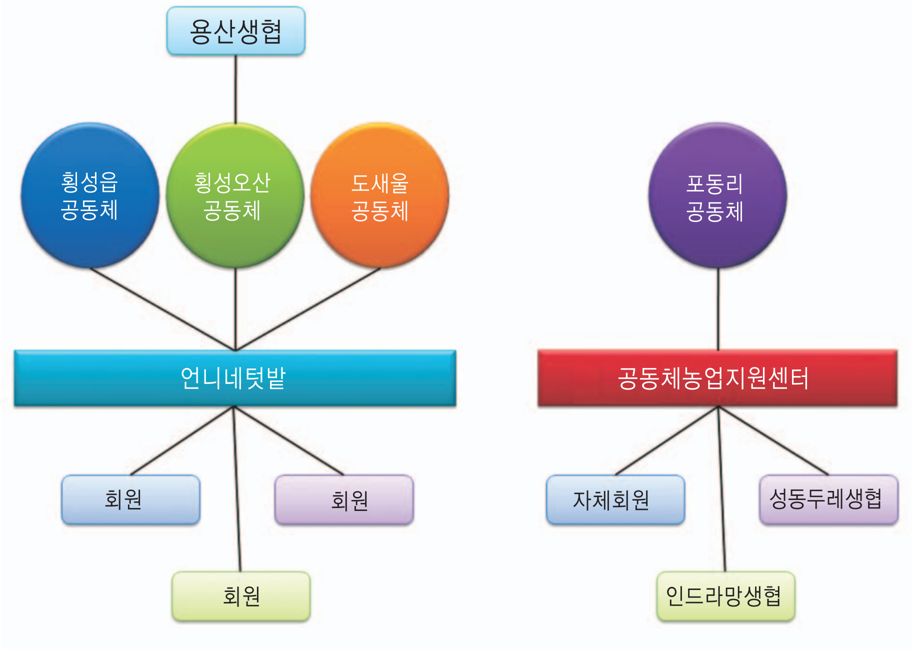
라. 기타 사례

(1) 횡성군 공동체농업지원센터 영농조합

㈎ 영농조합 중심의 생산 · 가공 · 소비 조직 및 활성화

횡성군의 공동체 농업지원센터 영농조합은 생산자 조직화와 꾸러미 생산자조직 간의 교류 · 협력, 로컬푸드 가공, 도시생협 등 소비자 조직과의 교류를 통한 소비 조직화에 이르기까지 생산 · 가공 · 소비 활성화의 역할을 하는 중간지원 조직적인 성격을 가지고 있다. 먼저 생산 조직화의 측면에서 공동체 농업지원센터는 횡성군 갑천면 포동리의 소농 농가들을 조직해 자체 꾸러미(산골나루 꾸러미) 사업을 진행하고 있다. 일반적인 꾸러미와 다른 점은 인터넷이나 지인들을 통한 개인 회원의 모집보다 도시 소비지의 생협(성동두레생협, 인드라망생협)에서 조직한 생협 조합원 회원들에 대한 공급이 주를 이루고 있다는 것이다. 그리고 공동체 농업지원센터는 꾸러미 사업을 하고 싶은 횡성군 내의 마을 혹은 생산자 모임이 있으면 이들에게 꾸러미 사업에 대한 교육을 하고 마을 단위로 꾸러미 생산자조직을 만들 수 있도록 지원하는 역할도 수행하고 있다. 또, 횡성군 내에 있는 꾸러미 생산자조직(공동체)간의 물품 교류와 협력을 주도하기도 한다. 개별 꾸러미 생산자조직이기도 하지만 지역의 로컬푸드 생산 조직화를 위한 중간지원조직의 역할을 함께 하는 것이다.

둘째, 로컬푸드 가공 활성화의 측면에서 공동체 농업지원센터는 유정란과 콩나물, 그리고 메주(향후 장류 생산)를 생산해 지역의 꾸러미들에 공급하고 소비지 생협을 통해 판매되도록 한다. 공동체 농업지원센터와 협력관계에 있는 영농조합법인 언니네텃밭이 두부를 생산하고 있는 것을 고려하면 로컬푸드의 초기에 기본적으로 필요한 가공을 모두 하고 있는 것이다. 다른 한편에서는 원주시의 사례처럼 지역 내 여러 사회적 경제 조직들이 가공에 참여하고 협력하는 것처럼 횡성군의 '친환경가공생산자연합회' 에 참여해 지역산 친환경 농산물의 가공 활성화에 기여하고 있다.



[그림 10] 횡성군 공동체농업지원센터 사업 체계

셋째, 로컬푸드 소비 측면에서 공동체농업지원센터는 도시 소비지의 생협들을 통해 소비자를 조직하고 있다. 이는 지역 내 소비를 우선으로 조직하는 옥천군의 사례와는 조금 다르지만 지역 자체의 소비력이 낮고 수도권과 멀지 않은 횡성군의 특성상 물리적인 거리는 있지만 로컬푸드의 취지에서는 충분한 의미가 있다.

(나) 생산자 조직과 소비자 조직의 연대

횡성군의 사례를 로컬푸드의 생산 · 가공 · 소비의 활성화 사례에서 조사 대상에 포함한

이유는 첫째, 영농조합이지만 중간지원조직으로서의 성격을 가진 공동체 농업지원센터가 생산자 조직화 및 생산자 조직들 간의 협력을 이끌어낸다는 것, 그리고 둘째는 로컬푸드 소비에서 생산자 조직과 소비자 조직의 연대라는 방식을 실천하고 있다는 것이다. 현재까지 대부분의 로컬푸드 사례는 조직화된 생산자는 있지만 조직화된 소비자는 없는 경우이다. 즉, 꾸러미도 직매장도 소비자들은 손쉽게 구매를 결정하고, 필요하면 또 손쉽게 이탈할 수 있다는 것이다. 이런 측면에서 개별 모집 회원들이 아니라 생협이라는 소비자 조직의 틀로 묶여 있는 회원들과의 관계를 형성하고 있는 공동체농업지원센터의 사례는 중요한 의미를 갖고 있다. 최근 완주군의 5번째 직매장이 주민협동조합의 형태로 개장했는데 횡성군이나 완주군의 사례처럼 조직화된 생산자와 조직화된 소비자들 간의 만남과 로컬푸드 소비가 활성화되어야 한다.

⑵ 경상남도 진주, 창녕, 합천 생산자조직

㈎ 진주, 창녕, 합천의 로컬푸드 생산 · 가공 · 소비

경상남도에서는 진주시, 창녕군, 합천군에서 각기 생산자 조직을 중심으로 로컬푸드 사업을 시작했다가 함께 협력하는 방안을 모색하고 있다. 인접한 시군 간의 제휴푸드라는 로컬푸드 협력 관계에 대한 논의가 계속 있었지만 실제로 실천적 사례는 없었다는 면에서 주목할 필요가 있다.

진주시에서는 여성농민들을 중심으로 직거래장터를 진행하다가 지역 내의 논의를 통해 로컬푸드협동조합을 조직했다. 다른 지역의 사례와 좀 다른 것은 생산자협동조합이 아니라 생산자와 소비자가 함께 참여하는 다중 이해자 협동조합으로 시작했다는 것이다. 기존에 직거래장터를 진행했던 경험을 바탕으로 협동조합을 만들면서 자체 직매장을 2013년에 개설했다. 일반판매가 아니라 소비자 조합원들이 구매하는 다중이해자협동조합의 특성 때문에 빠르게 매출이 늘어나지는 않지만 다른 한편에서는 무리하게 다품목을 조직하지 않고 점차 품목과 판매를 늘려나가고 있다. 이런 방식으로 2015년 1월 기준으로 생산자 조합원은 100여명, 소비자 조합원은 800여 명으로 늘어났고 월 매출은 7,000만 원 정도로 안정화 되었다. 소비자 조합원은 매월 20~30명 정도가 꾸준히 새로 가입하고 있다. 직매장과 함께 지역 어린이집에 대한 식재료 공급을 통해 소비를 조직하고 있다.

합천군에서는 농민회 회원들을 중심으로 출자해 2010년 로컬푸드영농조합을 조직하고 직매장을 개설했다. 2014년에는 합천군의 지원으로 관광지인 영상테마파크 내에도 직매장

을 추가로 개장했다. 생산자 조직화 측면에서 합천군은 기존에 급식사업을 하고 있던 친환경생산자 조직과의 연대를 통해 로컬푸드 사업을 다각화하고 이와 함께 소비 조직화도 진행했다는 측면이 있다. 처음에 직매장과 꾸러미로 시작했던 로컬푸드영농조합은 기존에 합천군내 학교급식과 부산의 한살림 및 어린이집 급식에 농산물을 공급하던 안전한 학교급식을 위한 합천생산자영농조합법인과 함께 연대하면서 합천군의 로컬푸드 생산 조직화와 소비 조직화를 함께 확대하고 있다. 또한, 가공 · 꾸러미 사업단을 내부에 만들어서 로컬푸드 가공을 활성화하고 아직 직접 생산하지 못하는 김치 등은 공동구매를 통해 학교급식에 공급하는 등 직접 가공 및 가공품 사업을 확대하고 있다.

창녕군에서는 농민회에서 군과 함께 온라인 농산물 쇼핑몰 사업을 시작했다. 온라인 쇼핑몰 사업이 주를 이루던 초기에는 지역 농민들의 생산비를 보장하면서 창녕군의 농산물을 구매한다는 원칙에 집중했다. 그러나 온라인의 특성상 유명한 온라인 쇼핑몰에 입점해 창녕군의 농산물을 판매했기 때문에 로컬푸드 사업의 성격과는 거리가 멀었다. 하지만 지역에서 귀농인들이 중심이 되어 진행하던 꾸러미 사업과 함께 결합하면서 영농조합법인 창녕로컬푸드를 만들고 사회적기업으로 선정되었다. 또한, 2014년에는 창녕군에 직매장을 개장했다. 여전히 온라인 쇼핑몰을 통한 매출이 80%로 높지만, 관행적 유통으로 시작해 점차 로컬푸드의 영역으로 전환하고 있다.

㈏ 생산자조직의 지역 연대의 가능성

진주, 창녕, 합천의 로컬푸드 사업은 현재로서는 개별 로컬푸드 사업이다. 하지만 생산자 조직이 중심이 되어 시작한 로컬푸드 사업이 시군의 경계를 넘어서 협력할 준비를 하고 있다는 측면에서 주목할 필요가 있다. 이들 지역의 3개 생산자 조직은 모두 사회적기업으로 선정되었다. 그리고 모두 농민회의 회원들이 주축을 이루고 있다. 전국농민회총연맹 부산경남연맹에서는 이들 3개 지역의 로컬푸드 사업이 개별적 확대에 그치는 것이 아니라 지역 간 협력, 그리고 더 나아가 타 지역의 로컬푸드 추진에도 도움이 될 수 있도록 함께 연대하는 방안을 모색하고 있다. 예를 들면 3개 지역의 사업이 안정화된 만큼 이들 3개 생산자 조직에서 로컬푸드 사업을 준비하는 다른 지역에 교육과 재정적 지원을 하는 것이다. 이는 현재 새롭게 로컬푸드를 추진하는 지역들이 직매장 개설에만 집중하는 상황에서, 지역 간 연대와 협력을 만들어내는 사례로서 주는 시사점이 크다.

2. 로컬푸드 사례가 주는 지역농산물 생산 · 가공 · 소비 활성화의 시사점

가. 생산자 조직화

⑴ 생산자 조직화 주체 조직의 구성

앞서 살펴본 주요 사례들에서 생산자 조직화 부분의 공통된 특징은 주체 조직이 분명한 역할을 했다는 것이다. 완주군의 경우 중간지원조직의 기획생산팀이 사랑방간담회 조직을 통해 마을을 순회하면서 생산 및 출하 가능 품목을 조직해냈다는 면에서 다른 지역과는 다르다. 하지만 완주를 제외하면 원주시의 농민회, 친환경농업인연합회, 생협 생산자조직 등 다수의 공통된 구성원이 참여하는 생산자조직들의 역할, 그리고 옥천군의 읍면별 대표 생산자조직과 이들을 아우르는 옥천살림영농조합의 역할이 생산자 조직화를 이뤄냈다.

또한, 완주군에서는 지자체와 중간지원조직의 적극적 지원과 지도가 있었다는 것을 제외하면 지역 내에서 기존에 역할을 했던 생산자조직이 로컬푸드에 참여하는 것이 상당히 큰 영향을 끼쳤다. 기존의 농민단체나 중요한 생산자조직이 로컬푸드에 참여하도록 유도하는 것이 중요하다. 하지만 대체로 기존의 생산자조직은 소수의 주요 품목을 중심으로 조직되어 있고 규모화된 농가들이 주를 이루고 있다는 한계가 있다. 이러한 조직들 내에서 상대적으로 규모가 작은 농가들을 분과나 새로운 조직의 결성을 통해 참여시키는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 새로운 조직을 만든다면 영농조합 혹은 협동조합으로 출자와 직접 참여를 장려하는 것이 바람직하며, 이것이 어려울 경우는 작목회의 방식으로 접근할 수 있다.

⑵ 로컬푸드 사업 수행 조직의 형태

생산자 조직화와 함께 직접적으로 로컬푸드 사업을 수행할 주체 조직의 형태를 고민해야 한다. 꾸러미, 직매장, 학교급식지원센터 등 로컬푸드 관련 주요 사업을 하기 위해서는 법인격을 갖춘 조직이 필요하다.

이러한 조직의 형태는 어떤 사업이든 〈표 12〉의 직매장 운영 주체 유형의 범위 내에서 만들어진다. 로컬푸드 사례 검토를 근거로 판단하면 영농조합이나 협동조합 등 생산자 혹은 소비자의 직접적 참여를 보장하는 방식이 바람직하다. 하지만 조합원의 출자를 통해서 만들어져야하기 때문에 직매장처럼 초기 자금이 필요한 사업에서는 쉽지 않다. 이 경우에는

민 · 관의 공동출자가 가능한 농업회사법인이나 지자체가 예산 수립을 통해 행정직영의 형태로 시작하고 사업이 안정화되는 시기에 협동조합과 같은 형태로 전환하는 것을 고려할 수 있다.

〈표 12〉 로컬푸드 직매장 운영 주체별 유형

구 분	특 징	사 례
농협	• 지역농협에서 기존 하나로마트를 리모델링하거나 신규 건립하여 운영	• 용진농협 • 화순 도곡농협
농업회사법인	• 지자체, 생산자조직, 농협 등이 독자 설립 혹은 공동출자 설립	• 완주로컬푸드㈜ - 초기 • 엘리트농부㈜
영농조합법인	• 생산자 중심으로 출자, 영농조합법인 설립	• 합천 / 창녕
협동조합	• 생산자 및 소비자 조합원 중심으로 설립, 운영 • 완주로컬푸드㈜ → 완주로컬푸드협동조합 전환	• 완주로컬푸드협동조합 • 진주로컬푸드협동조합
행정직영 사단법인 재단법인	• 지자체, 거버넌스 등의 필요에 따라 설립 • 사단법인 • 재단법인 직판장 사례는 아직 없음	• 강동구 싱싱드림(직영) • 화성시농산물유통 사업단

자료: 윤병선 외(2015).

나. 로컬푸드 가공 활성화

(1) 농민 참여 활성화

로컬푸드 가공 활성화로 발생하는 부가가치를 농가소득으로 연결하기 위해서는 농가 가공을 활성화해야 한다. 현재의 법 · 제도와 로컬푸드 사례 검토를 바탕으로 농민의 직접 가공 참여를 활성화하는 길은 크게 두 가지이다.

첫째, 완주형 방안으로 식품위생법 등 법 · 제도가 요구하는 시설기준, 복잡한 인허가 절차를 지자체가 대신 수행하는 방안이다. 농민 거점 가공센터 형태의 시설을 건립해 시설기준을 충족하고, 농민(공동체)이 가공품을 개발, 생산하면 이에 대한 인 · 허가 절차를 대행해 주는 것이다. 더불어 농민들의 요구가 있는 가공품의 생산 기술 등에 대해 전문가 연계, 교육 등을 실시해야 한다.

둘째, 지자체에서 식품위생법 상의 예외규정을 활용해 관련 조례를 제정하는 것이다. 식품위생법에서는 시설 기준과 관련해 다음과 같은 예외 규정을 두고 있다.

〈식품위생법 시행규칙 별표 14〉*
업종별 시설기준 중 "1. 식품제조 · 가공업의 시설기준의 자. 시설기준 적용의 특례"에 따라 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장은 그 시설기준을 따로 정할 수 있음.

기초 자치단체장은 조례 제정을 통해 별도의 시설기준을 정하고 적용할 수 있다는 것이다. 이에 따라 전국적으로 30여 개의 지자체가 조례를 제정한 상태이다. 하지만 가공 활성화 관련 조례만 제정하고 시행규칙 등을 통해 구체적인 별도의 기준을 규정하지 않아 실제 로컬푸드 가공 활성화로 이어지지는 않고 있다. 이 두 번째 방안은 제도적 개선을 통해 실질적인 예외로 적용될 수 있을 때까지 실효성은 크지 않을 것으로 판단된다.

(2) 지역 가공업체의 로컬푸드 사용 활성화

농가(공동체) 단위의 로컬푸드 가공을 활성화하는 것 외에 지역 농식품 가공업체의 원재료 사용을 지역산으로 유도하는 방안이 있다. 현재는 대부분의 농축산물 원재료가 국내산도 아닌 수입품으로 공급되고 있다. 이를 국내산을 넘어 지역산으로 바꿀 수 있다면 로컬푸드 활성화 및 지역순환경제의 구축이라는 측면에서도 성과를 거둘 수 있다.

아직 국내에 사례는 없지만 경기도교육청이 장류, 식용유 등 학교급식에서 많이 사용하는 가공품에 대해 공동구매를 추진하면서 국내산 원재료의 사용과 유해 첨가물의 배제 등 상당한 성과를 거둔 바가 있다. 그리고 학교급식 김치의 공동구매를 진행한 다수의 학교급식지원센터의 사례를 고려할 때 김치, 장류 등에서는 충분히 추진할 수 있다. 이에 대해서 학교급식이나 지역 내 단체급식 등에 우선적인 공급과 지원 등을 통해 성과를 거둘 수 있다.

다. 소비의 조직 및 활성화

(1) 단체급식, 먹거리 복지 영역에 대한 정책적 지원

학교급식 및 공공적인 단체급식(병원, 군대, 복지시설 등)에 로컬푸드 사용이 확대되기 위해서는 정부 및 지자체의 정책적 지원이 필수적이다. 우선 학교급식의 경우 정부조달협정상 예외를 인정받아 국내산 및 지역산 우선사용의 조건을 적용할 수 있게 되었지만 아직

WTO에 이행계획서를 제출하지 않아 실질적 시행이 어렵다. 그리고 공공급식의 경우 대부분이 경쟁입찰의 형태로 식재료를 구매하거나 외부의 케이터링 업체에 위탁하고 있어 로컬푸드 사용을 유도할 방법이 거의 없다.

이러한 장애들을 해결하기 위해서는 급식 영역에서 경쟁입찰 등에 대한 예외를 인정하고 로컬푸드 사용에 대한 혜택을 확대해야 한다. 서울시에서 서울친환경유통센터와이 수의계약을 장려하고 금액 기준을 상향했던 사례가 전반적으로 적용될 수 있도록 제도적 개선이 필요하다.

먹거리 복지의 영역에서는 단체급식에 해당하는 어르신(노인) 급식 외에도 아동급식, 독거노인 도시락사업에 로컬푸드 사용 및 지원을 확대하고 영양플러스 사업을 개편하는 등의 방안이 있다. 지역아동센터에 로컬푸드 도시락을 지원하거나 조리시설이 있는 경우 식재료를 지원하는 등의 방안도 고려해야 한다.

(2) 소비자 홍보, 편의성 증대

꾸러미, 직매장 등 개별적 사업의 영역은 소비자 조직화를 위해 정부와 지자체에서 적극적인 홍보, 교육을 추진하고 소비자의 편의성 증대를 위한 시책을 펼쳐야 한다. 최근에 다수의 지자체들이 사회적기업 등에 대한 지원을 확대하면서 정기적, 비정기적으로 장터를 열고 신용카드, 교통카드, 지역 상품권 등을 통해 구매할 수 있도록 하는 등의 노력이 많이 이루어지고 있다. 이를 로컬푸드 사업 영역에서도 추진할 수 있다.

3. 로컬푸드 육성을 위한 제도적 제약의 해소 및 제도 지원 방안

가. 로컬푸드 활성화를 가로막는 제도적 제약

(1) 사업유형별 제약

(가) 소규모 로컬푸드 가공

앞서 언급한 것처럼 「식품위생법 시행규칙」 〈별표 14〉 업종별 시설기준 중 “1. 식품제조 · 가공업의 시설기준의 자. 시설기준 적용의 특례”에 따라 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장은 그 시설기준을 따로 정할 수 있다. 이에 따라 2015년 1월 기준 총 30개의 지자체가 “소규모 식품가공 육성 및 지원 조례”를 제정하였거나 입법예고한 상태이다.

〈표 13〉 광역지자체 소규모 가공 지원 조례 제정 현황(2015년 1월)

광역시도	조례명
세종특별시	세종특별자치시 농업인 등의 소규모 식품가공사업 육성 지원에 관한 조례
전라남도	전라남도 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
제주특별자치도	제주특별자치도 농어업인 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례

〈표 14〉 기초지자체 소규모 가공 지원 조례 제정 현황(2015년 1월)

지자체명	조례명
경남 거창군	거창군 농가 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
전남 곡성군	곡성군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
충남 공주시	공주시 농업인 등 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
충북괴산군	괴산군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
전남 구례군	구례군 농가 소규모 식품가공산업 육성 및 지원 조례
전남 나주시	나주시 농가 소규모 식품가공산업 육성 및 지원 조례
경기 남양주시	남양주시 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
충북 단양군	단양군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
경북 문경시	문경시 농업인 등 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
경남 밀양시	밀양시 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
전남 보성군	보성군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
부산 기장군	부산광역시 기장군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
경남 사천시	사천시 농가 소규모 식품가공사업 육성 지원에 관한 조례
전남 신안군	신안군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
경기 안성시	안성시 농가 소규모 식품가공사업 육성에 관한 조례
경남 양산니	양산시 농업인 등의 소규모 식품가공사업 육성 지원에 관한 조례
강원 원주시	원주시 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
충북 음성군	음성군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
전남 장성군	장성군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
강원 정선군	정선군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원 조례
충북 제천시	제천시 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
경남 진주시	진주시 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
충남 천안시	천안시 농가 소규모 식품가공산업 육성 및 지원에 관한 조례
경기 평택시	평택시 농업인등 소규모 식품가공사업 지원에 관한 조례
경남 합천군	합천군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례
전남 해남군	해남군 농가 소규모 식품가공사업 육성 및 지원에 관한 조례

하지만 실질적 적용을 위한 시행규칙의 제정 및 시설기준 확립 등이 이루어진 곳이 없어 사실상 소규모 농가 로컬푸드 가공 활성화에 도움이 되지 못한다. 그 이유는 지자체에서 이를 적용했을 때 발생할 식품안전사고 등에 대한 책임 등을 우려하여 조례의 제정 이후 추가적 진행을 하지 않기 때문이다.

다른 한편으로 식품안전기본법의 위반행위에 대한 포상금 제도도 소규모 가공에 걸림돌이 되었다. 포상금을 노리는 소위 '식파라치'들이 제철 농산물 꾸러미 등에 포함된 소규모 농가 가공품을 신고하는 일이 빈번하게 발생했다.

> 식품안전기본법
>
> **제30조(포상금 지급)** 관계행정기관의 장은 이 법 및 식품안전법령등의 위반행위를 신고한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 포상금을 지급할 수 있다. 다만, 식품안전법령등으로 별도로 정하고 있는 경우에는 해당 규정을 적용한다.

현재는 소규모 농가 가공에 대해서는 포상금 지급은 중단되었지만 여전히 위법이기 때문에 신고하면 처벌을 받고 있다.

(나) 학교급식 및 공공급식

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률은 먹거리를 조달하는 학교급식의 특성에 대한 고려 없이 금액을 기준으로 경쟁입찰을 강제하고 있어 공적 조달주체인 학교급식지원센터가 식재료를 직접 공급하는 데 장애가 되고 있다. 즉, 로컬푸드 식재료를 공급하는 것도 수의계약의 금액 한도로 인해 산지 계약재배 및 학교와의 계약 자체가 어렵다.

학교급식 및 공공급식은 WTO 정부조달협정(GPA)에서 예외를 인정받아 지역산 및 국내산 식재료의 우선 공급이 가능하다. 한국 정부도 2012년 개정 시에 급식프로그램에 대한 예외를 인정받았으나 이에 대한 개정 양허안을 제출하지 않아 실질적으로 발효되지 않고 있다.

이 외에도 해썹(HACCP), GAP 등의 위생, 위해관리 관련 규정이 학교급식 로컬푸드 직거래나 공급을 어렵게 하는 측면이 있다. 이들 인증은 실제 친환경 생산, 안전한 생산과 직접적인 관계를 갖는 것이 아니라 중간 유통 과정에서 위해요소를 걸러내기 위한 제도이다. 때문에 시설과 관련한 규정이 까다로워 이를 급식에 적용할 경우 직거래 등 농민들이 직접 참여하는 경로가 제약되는 결과를 가져온다.

(다) 꾸러미, 직매장 및 기타

최근 로컬푸드 직매장 열풍이 불고 있는 상황에서 로컬푸드 출하 농민들의 권리를 보장하고 피해를 막는 등의 제도적 장치가 미흡하다. 예를 들면 직매장, 학교급식/공공급식 등에 출하할 때 대금지급에 대한 보장이 필요하다. 특히 소규모 농가는 출하일과 대금지급일의 사이가 길 경우 경제적 어려움이 크기 때문이다. 또한, 농협이 운영하는 직매장의 경우 소비자 클레임, 식품위생법상 문제 등 여러 문제를 출하 농가에 떠넘기는 상황도 벌어지고 있다.

로컬푸드 우선 구매를 공정거래 침해로 보는 정부의 태도도 재고해야 한다. 정부는 로컬푸드 활성화를 이야기하는데 공정거래위원회는 학교급식 로컬푸드 우선구매 등을 경쟁제한적 자치법규로 보고 시정을 요구하는 엇박자가 발생하고 있다.

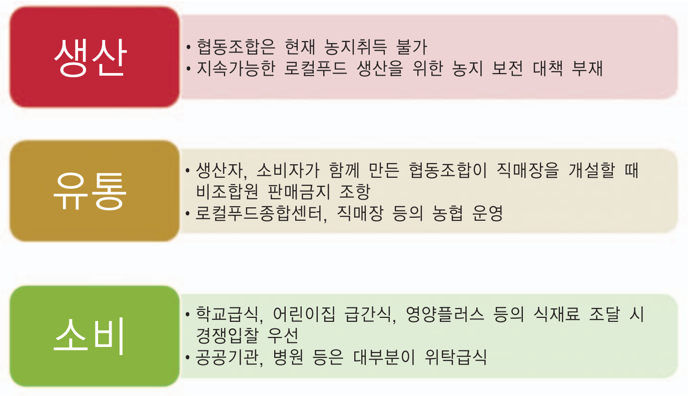
⑵ 생산 · 유통 · 소비 단계별 제약

로컬푸드와 관련한 제도적 개선 등에 대한 충분한 고려가 아직 이루어지지 않은 단계여서 생산 · 유통 · 소비의 각 단계에 제약 요인으로 작용하고 있다. 먼저 생산의 영역에서 협동조합기본법 통과 이후 많은 지역과 생산자들이 협동조합의 형태로 로컬푸드 조직을 만들고 있다. 그런데 농지법상에 협동조합의 농지취득 문제가 허용되지 않아 로컬푸드 생산자 협동조합을 만들고 농지를 취득할 수 없다. 또한 지속가능한 로컬푸드시스템 구축을 위해 농지를 보전할 제도 및 대책이 없는 상황이다.

다음으로 유통의 측면에서는 생산자(사업자)협동조합의 경우 판매를 목적으로 하기 때문에 별다른 제약이 없으나 소비자가 함께 협동조합에 참여할 경우 비조합원 판매금지 조항을 적용받아 조합원 외의 소비자에 대한 일반판매에 큰 제약을 받는다. 생산자와 소비자가 함께하는 협동조합은 오히려 더 바람직한 형태일 수 있다는 면에서 사라져야 할 제약이다. 다른 한편으로 로컬푸드종합센터의 위탁업무나 직매장을 농협이 개설하는 경우가 많아지고 있다. 그런데 농협은 로컬푸드의 본래의 취지를 고려하기보다는 사업의 규모나 영리적인 목적을 우선해서 고려하는 경우가 많다. 로컬푸드가 확산되는 초기에 사실상 지자체가 이런 사안들을 직접 관리하고 추진하고 있는 상황에서 무분별한 농협의 참여는 배제할 필요가 있다.

마지막으로 소비의 단계에서는 앞서 언급한 것처럼 지방계약법상의 경쟁입찰 강제를 단체급식에 한해서 예외로 인정해야 한다. 미국의 경우에도 공공조달의 경로를 통한 로컬푸드

구매에 대해서는 우리나라의 수의계약과 같은 방식의 한도를 높게 적용해 사실상 예외로 인정받도록 개정하는 지역이 늘어나고 있다. 또한, 공공급식의 영역에서 위탁 운영되는 시설에 대해 직영급식으로 전환하도록 유도해야 한다. 위탁급식 하에서는 로컬푸드 사용의 확대가 사실상 어렵다. 최근 대학병원 등에서는 급식의 직영전환에 대한 요구가 나타나기 시작하고 있다.



[그림 11] 생산 · 유통 · 소비 단계별 로컬푸드의 제도적 제약

나. 로컬푸드 활성화 제도적 제약의 해소 방안

(1) 사업유형별 제약의 해소 방안

위에서 제시한 사업유형별 제약의 해소를 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다.

첫째, 소규모 농가 혹은 공동체 단위의 로컬푸드 가공 활성화를 위해서는 식품위생법상 별도의 특례 조항을 마련하고, 기준을 제시해야 한다. 우선 지자체 단위에서 별도의 가공 활성화 및 지원 조례를 제정하는 것은 현재 상황에서는 큰 의미가 없다. 조례를 통해 별도의 기준을 마련하는 것이 결국 식품으로 인한 사고의 책임을 지자체장과 담당 공무원에게 전가하는 결과로 이어져 실제 지자체 단위에서 별도의 기준을 마련하지 않고 있다. 이에 대한 현재의 대안은 완주군처럼 거점 농민가공센터를 설립해 인증업무를 대행하는 것인데 대다수의 지자체가 이를 위한 재원을 마련할 수는 없기 때문에 제도적 개선을 하는 것이 바람직하다. 소규모 농가 혹은 공동체 단위에서 로컬푸드 가공을 할 경우에 적용할 수 있는 적정 수준의 시설 기준을 식품위생법과 그 시행령에

담아야 한다.

둘째, 학교급식 및 공공급식과 로컬푸드의 연계를 위해서는 정부조달협정의 양허안 제출, 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」(이하 직거래 활성화 법률)의 시행령 제정이 필요하다. 우선 정부조달협정 개정안이 적용되어 급식프로그램에 한해서 국내산 및 지역산 우선사용이 국제규범에 어긋나지 않도록 해야 한다. 다음으로 지난 5월 29일 국회를 통과한 직거래 활성화 법률에 지자체와 공공기관의 조달과 관련해 지역농산물 우선구매의 근거가 마련되었으므로, 시행령에 학교급식 및 공공급식과 관련한 세부사항을 포함하면 관련한 제도적 제약을 해소할 수 있다. 더불어 공정거래위원회 등 정부부처의 로컬푸드 우선구매 등에 대한 잘못한 인식개선을 위한 조치도 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

제14조(지역농산물 우선구매) ① 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 해당 지역 또는 소재지에서 농산물에 관한 조달계약 등을 체결하려는 때에는 해당 지역의 농산물을 우선적으로 구매할 수 있다.
② 지역농산물 우선구매 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

[지역농산물 이용촉진 등 농산물직거래 활성화에 관한 법률]

셋째, 전국적으로 급속하게 늘어나는 직매장과 관련한 생산자, 소비자의 피해 등과 관련한 문제는 당장에는 제도적 개선보다는 정부의 지도가 필요하다. 특히 농협이 운영하는 직매장에서 나타나는 횡포 등에 대해서는 농림축산식품부의 실태조사 등을 통해 농협 자체의 지침 마련을 강제해야 한다.

⑵ 생산 · 유통 · 소비 단계별 제약의 해소 방안

생산 · 유통 · 소비 단계별 제약과 관련해서는 우선 드러난 몇 가지 제도적 문제점의 개선을 추진할 필요가 있다.

첫째, 협동조합법 제정 이후 드러난 몇 가지 문제점을 법과 시행령 개정을 통해 해소해야 한다. 먼저 협동조합기본법에 의해 만들어진 농민협동조합의 농지취득이 가능하도록 개정해야 한다. 다음으로 생산자와 소비자가 공동으로 설립한 다중이해자협동조합의 경우 조합원 외의 판매 제약을 없애야 한다. 로컬푸드의 취지에서는 생산자와 소비자가 공동으로 만

드는 직매장이 더 바람직할 수 있다. 그런데도 판매에서 제약을 두는 것은 불합리하다[8].

둘째, 지방계약법상의 경쟁입찰 강제와 관련한 개정이 필요하다. 위에서 언급한 직거래 활성화 법안의 시행령 제정을 통해 지역농산물 우선구매의 경로가 일정하게 확보될 수 있겠지만, 지방계약법의 개정이나 특례 조항의 삽입 없이는 실질적인 활성화가 어려울 수 있다. 학교급식, 단체급식 등에서 인원수가 많으면 2,000만 원 한도의 적용으로 경쟁입찰을 피할 수 없다. 앞서 잠시 언급했지만, 미국에서도 지역농산물의 구매와 관련해서는 간소 조달절차에 의한 구매(Purchases by the Simplified Acquisition Procedures)에서 정하고 있는 상한 금액보다 더 높은 상한액을 적용하는 주(state)가 늘어나고 있다.

셋째, 지자체 단위에서는 공공기관에 대한 직영급식 전환 지원 및 유도 정책을 펴야 한다. 공공급식 영역에서 로컬푸드를 연계하는 데 첫번째 걸림돌은 위탁급식이기 때문이다.

다. 로컬푸드 육성을 위한 제도적 지원

위에서 제기한 제도적 제약을 해소하는 것과 함께 로컬푸드 육성을 위한 제도적 지원 방안에 대해서도 함께 추진되어야 한다.

첫째, 지역자급률 목표치 및 학교 · 공공급식 로컬푸드 식재료 비율 목표치를 수립해야 한다. 일본, 미국, 유럽 등에서는 학교 · 병원, 공공조달 먹거리 영역에서 로컬푸드 비율 목표를 조례 등을 통해 규정하거나 지자체 사업계획으로 수립하고 있다.

둘째, 지역 식당 등에서 로컬푸드를 사용할 경우 관련 인센티브(면세 등)를 부여하는 등의 지원이 필요하다.

셋째, 소규모 로컬푸드 가공 활성화와 함께 원산지명칭보호, 지리적표시보호, 전통특산품보증 등 로컬푸드와 연계할 수 있는 다양한 제도적 지원 방안을 도입해야 한다.

넷째, 로컬푸드, 친환경, 지속가능 먹거리를 고려한 식생활 가이드라인을 수립하고 식생활 교육을 해야 한다. 로컬푸드가 우리 사회에서 정착하기 위해서는 결국 생산자와 소비자가 바뀌어야 한다. 생산자는 규모화 · 단작화에 맞춰진 생산방식, 출하방식을 바꿔야하며, 소비자는 대형마트의 식품 판매에 맞춰진 소비생활을 바꿔야 한다. 이는 결국 인식의 변화가 필요한 부분이며 중장기적인 교육을 통해 이루어질 수 있다.

---

8) 이와 관련해 기존의 생협과의 형평성 문제, 협동조합의 취지를 고려할 때 비조합원의 이용을 활성화하는 문제에 대해서는 좀 더 세밀한 연구가 필요하다.

사업유형별 제약 해소

- 로컬푸드 가공: 식품위생법상 특례 조항 추가
- 학교급식 · 공공급식 연계: 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관란 법률」 시행령에 우선구매 부문, 조건 명기
- 직매장 관련 생산자 · 소비자 피해: 정부의 실태조사 및 농협 등에 가이드라인 제시

생산-유통-소비 단계별 제약 해소

- 협동조합기본법 개정: 농민 협동조합의 농지취득 가능, 다중이해자협동조합의 비조합원 구매 제약 해소
- 지방계약법 개정: 학교급식 및 공공급식의 경쟁입찰 제한 예외적용 혹은 한도금액 상향
- 직영급식 확대: 주요 공공기관, 복지기관의 직영급식 전환 추진

로컬푸드 활성화 제도적 지원

- 지역자급률 목표치 및 학교 · 공공급식 로컬푸드 식재료 비율 목표치를 수립
- 지역 식당 등에서 로컬푸드를 사용할 경우 관련 인센티브(면세 등)를 부여
- 원산지명칭 보호, 지리적 표시보호, 전통 특산품 보증 등 로컬푸드와 연계할 수 있는 다양한 제도적 지원방안을 도입
- 로컬푸드와 연계된 식생활 가이드라인을 수립하고 식생활 교육을 실시

[그림 12] 로컬푸드 제도적 제약의 해소방안 및 제도적 지원 방안

연구 기대효과

1. 지역 단위 생산 · 가공 · 소비 활성화의 종합적 관점 제고

최근 한국은 '로컬푸드의 열풍'이라 불릴 정도로 로컬푸드의 확산이 빠르게 이루어지고 있다. 하지만 이것은 지역의 생산자와 소비자의 로컬푸드에 대한 관심이라기보다는 중앙정부가 로컬푸드를 유통구조개선의 방안 중 하나로 강조하고, 지자체들이 완주군의 직매장 성공 이후 경쟁적으로 직매장 개설에 나서면서 나타나는 외형일 뿐이다. 로컬푸드는 단순히 지역농산물의 판매 확대를 위한 목적으로 시작된 것이 아니라 규모화 · 단작화와 수입농산물의 범람 등 세계적인 농식품체계 속에서 생산자와 소비자의 관계가 단절되고, 농업은 위기에 몰리고 소비자는 신뢰하고 먹을 수 없게 된 현재의 체계에 대한 대안으로 시작되었다. 즉, 지역의 농업과 먹거리를 아우르는 생산 · 가공 · 소비의 전반적인 체계의 변화를 목적으로 한다.

이런 측면에서 본 연구는 로컬푸드 열풍 속에서 전체 체계의 변화를 그리지 않고 직매장이라는 사업 형태나 성과만을 주목하는 상황에서 생산 · 가공 · 소비 활성화의 사례 검토와 시사점 도출을 통해 종합적인 관점을 제시하기 위해 노력했다. 이는 로컬푸드를 통해 지역의 농업과 먹거리를 바꾸려는 지자체나 생산자 농민 조직(단체), 시민사회단체 등에 로컬푸드 추진의 방향성을 제시할 수 있을 것이다.

2. 로컬푸드에 대한 제도적 접근 방향 제시

2000년대 후반부터 실천적인 노력이 시작되어 이제 선진적인 지역 혹은 조직에서 그 성과가 나타나고 있는 한국은 아직 로컬푸드의 실천이라는 측면에서는 초기라고 볼 수 있다. 때문에 아직 로컬푸드에 대한 제도적인 접근은 부분적인 관점에 머무르고 있다.

지자체에서는 로컬푸드 지원 조례, 소규모 가공 지원 조례, 학교급식에 로컬푸드를 연계하기 위해 학교급식 조례를 개정하는 제도개선이 추진되고 있다. 그리고 중앙정부 차원에서는 직거래 활성화를 위한 법안이 국회에서 논의되고 있다[9]. 하지만 아직 해외의 '먹거리 전략(food strategy)' 처럼 지역에서 로컬푸드시스템을 구축하기 위한 기본계획의 수립과 제도적 지원으로는 나아가지 못하고 있다.

본 연구에서 로컬푸드의 각 사업별, 단계별로 살펴본 로컬푸드 활성화의 제도적 제약과 지원 방향은 향후 지자체와 중앙정부 차원에서 관련 제도개선을 추진하는 데 시사점을 제공한다.

---

9) 2015년 4월 27일 국회 소관 위원회에서 관련 4개 법안을 병합해 통과되었다.

[참고문헌]

1. 나영삼(2013), 로컬푸드를 통한 도농간 협동경제모델 모색 - 국내 직판 활성화를 위한 정책 혁신 및 조직화 과제(완주사례를 중심으로), 2013 대안농정대토론회 3분과 자료집, 2013 대안농정대토론회 조직위원회
2. 나영삼 외(2015), 세종시 로컬푸드 시스템구축 연구, 세종시
3. 박수영(2013), 「경남 지역먹거리 현황과 활성화 방안」에 관한 몇 가지 생각, 경남 농업, 농민에 길을 묻다 심포지엄 자료집
4. 안대성 외(2011), 거점농민가공센터 구축 및 운영방안 연구, 완주군
5. 유영글 · 박성희 · 안경아 · 최영찬(2014), "한국 공동체 지원 농업(CSA)의 현황과 방향", 2014 후기사회학대회 발표자료
6. 윤병선 · 김철규 · 송원규(2014), "한국과 일본의 지역먹거리운동 비교-생협, 농민시장, 꾸러미를 중심으로", 『농촌사회』23(1)
7. 윤병선 외(2013), CSA 활성화 방안, 한국농수산식품유통공사
8. 윤병선 외(2015), 광주 남구 지역경제순환시스템 및 로컬푸드 직판장 구축 기본계획 수립 연구 중간보고서, 광주광역시 남구
9. 장경호 외(2013), 경남 지역먹거리의 현황과 활성화 방안, 전국농민회총연맹 부산경남 연맹
10. 조세훈(2013), 친환경무상급식과 원주푸드의 연계방안,『원주푸드 활성화 시민토론회』자료집
11. 주교종 외(2013), 자치와 연대로 만들어가는 지역공동체-로컬푸드와 옥천군의 전망, 농업농민정책연구소 녀름 제133호 이슈보고서
12. 허남혁 외(2011), 충남 로컬푸드 활성화 방안, 충남발전연구원
13. 농림축산식품부 보도자료, 「직거래 쭉~ 잘될거래」, 2014. 7.22.
14. 농림축산식품부 보도자료, 「작년 한 해, 농축산물 신유통경로를 통해 가구당 평균 33,811원 절감 효과」, 2015. 2.12.