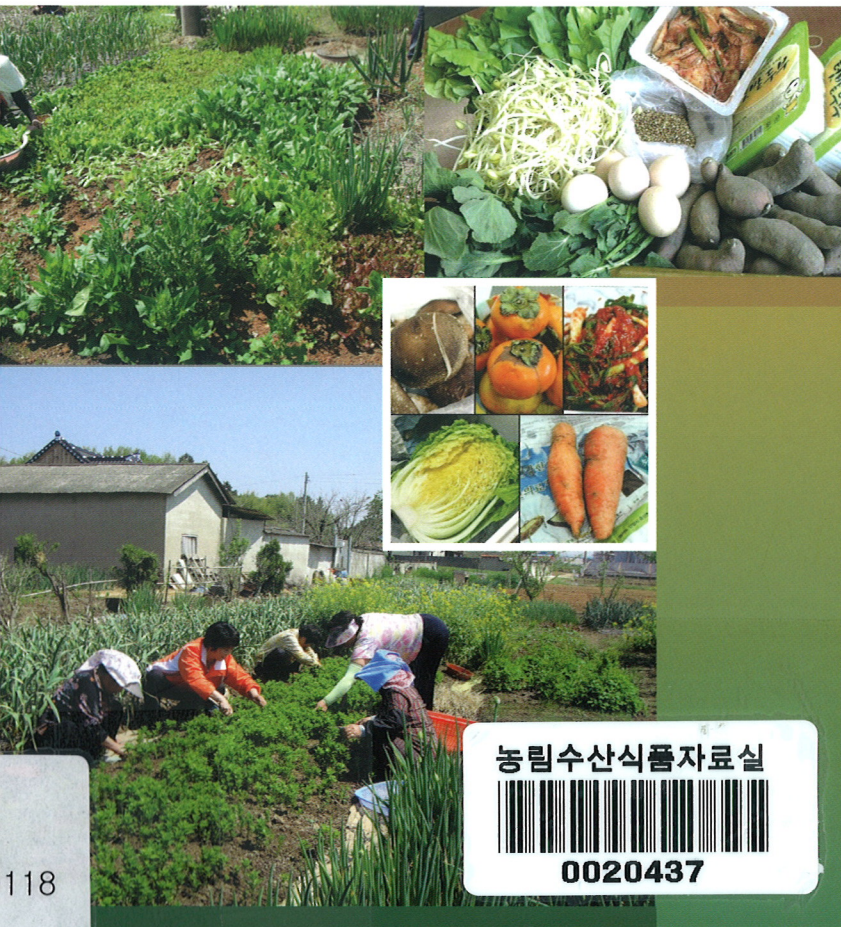


발간등록번호

11-1541000-001097-01

지역경제 활성화를 위한 로컬푸드시스템 구축방안

정은미



118

C2011-8 | 2011. 2.

지역경제 활성화를 위한
로컬푸드시스템 구축방안

정은미 | 연구위원

한국농촌경제연구원

연구 담당		
정은미	연구위원	연구총괄, 1~5장 집필

머 리 말

로컬푸드(Local Food)는 식품 안전성이 사회문제화 되면서 일본의 지산지소, 미국의 CSA(Community Supported Agriculture)와 같이 소비자와 지역의 소규모 농가가 신뢰를 바탕으로 먹을거리의 안전성을 추구하는 도농간의 대안운동이다. 로컬푸드 운동은 식품안전, 농가소득 보장, 지역관계의 회복뿐만 아니라 지역순환경제를 통해 지역경제 활성화에도 기여하며 세계화된 농식품 체계의 문제로부터 농촌 황폐화와 식품불안에 대한 대안을 찾으려고 한다.

그러나 생산의 계절성·지역성, 시기별 집중생산과 연중 분산소비의 농산물 특성상 수급조절 문제는 로컬푸드 운동의 지속성을 어렵게 하고 있다. 생산자가 자신의 신용을 내세우며 직접 판매하고, 소비자는 중간유통마진 없이 안전한 농산물을 구입할 수 있다는 장점은 있지만 로컬푸드시스템으로 대량 또는 지속적으로 공급·운영하기는 곤란하다. 그러므로 지역에서 로컬푸드를 가능하게 하는 요소를 찾아내고 의미있게 운영하기 위해서는 거래주체 간 가격과 수급에 대한 협의체계를 비롯한 지역농산물의 유통 시스템 구축이 필요하다.

본 연구는 국내외 다양한 로컬푸드 운동의 사례를 농산물 유통과 유통주체의 관점에서 분석하여 로컬푸드 운동이 갖는 의의를 살펴보고 지역의 로컬푸드시스템 구축 방안을 모색하는데 목적이 있다.

이 연구를 위해 면담조사에 응해주신 각 사례 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드린다. 아무쪼록 이 연구 결과가 우리나라 로컬푸드 운동을 추진하려는 분들이 로컬푸드의 장점과 한계를 미리 파악하고 대처방안을 강구하는 데 참고 자료로 활용되기를 기대한다.

2011. 2.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

요 약

이 연구는 국내외 다양한 로컬푸드 운동의 사례를 농산물 유통과 유통주체의 관점에서 분석하여 로컬푸드의 실체를 파악하고 지역의 로컬푸드시스템 구축 방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 각국의 로컬푸드, 즉 일본의 지산지소(地產地消), 이탈리아 슬로우푸드(Slow Food), 미국 CSA(Community Supported Agriculture) 등이 발생하게 된 배경과 범위, 활동내용을 정리하였다. 그 결과, 로컬푸드는 일정 지역범위에 한정된 개념이라기보다 먹을거리 생산과 소비에 지속가능성을 추구하는 새로운 관계라는 점이다.

우리나라 로컬푸드 판매활동의 사례는 강원 원주 새벽시장과 충북 청주 농민장터, 전국여성농민회 제철꾸러미 사업을 살펴보았다. 로컬푸드의 판매활동은 생산자측의 적극적인 판매행위가 중심이지만 소비자의 행위는 그 활동내용에 따라 큰 차이가 있다. 생산자와 소비자의 물리적 거리가 가까운 새벽시장이나 농민장터는 농산물의 단순 거래이지만 계약거래인 제철꾸러미 사업은 소비자의 적극적인 소비행위가 거래를 성립시키는 주요 요인이다. 로컬푸드 학교급식의 사례는 전남 나주시와 경기 양평군을 살펴보았다. 동일 주체가 동일 지역을 순회 수집하고 분산하는 경기 양평의 학교급식이 전남 나주보다 물류비가 적게 소요된다. 학교급식에서 지역산 농산물 이용은 많은 장점에도 불구하고 지역농산물의 생산-소비 불균형과 지역 내 농산물 유통체계가 정비되지 못하였기 때문에 제대로 성립하지 못하고 있는 것이 사실이다.

우리나라의 식량자급은 2008년 현재 공급열량 기준 48.7%에 불과하므로 의욕적으로 로컬푸드시스템을 추진하려고 해도 모든 품목을 지역산 농산물로 공급하기는 곤란하다. 그러므로 우리나라에서 지역산 농산물의 생산과 소비라는 물리적 거리의 단축은 큰 의미가 없다. 그 대신 농산물 상거래에서 생산자와 소비자가 필요로 하지만 충족되지 않는 내용, 즉 기존 농산물 유통시스템이 제공하지 못하는 생산과 소비의 사회적 거리를 단축시키는 방안이 필요하다. 곧

지속가능한 농업을 추구하는 것이 우리나라 로컬푸드에 지향해야 할 내용이다.

따라서 로컬푸드 활동으로 소비자의 지지를 얻고 소비자 수요를 반영한 농산물을 생산하기 위해서는 지역농업에 대한 생산자와 소비자의 공통인식이 필요하다. 로컬푸드시스템이 성립하기 위해 필요한 기본사항을 점검하고 담당 주체(생산, 유통, 가공, 소비)의 역량과 시기별, 품목별 발생할 문제에 대응하여 해결할 수 있는 협의체 구성이 요구된다. 지역 내에서 생산자와 소비자의 관계 복원이 우선되어야 협의를 통해 실천 방안을 도출할 수 있다.

로컬푸드 관련 지원은 지속가능한 농업 생산과 소비를 고려하는 지역 생산자나 소비자 조직 등 주체가 분명할 때 시행되어야 한다. 로컬푸드를 위한 지원의 내용은 시설, 설비 등 하드웨어보다 정보, 시스템 등 소프트웨어가 우선되어야 하고, 지원 방법은 협의체의 의결을 거쳐 현물지원을 원칙으로 하며, 교육, 정보 제공 등의 노하우나 관련시설 환경 정비 지원, 생산과 소비의 연결을 위한 정보교환의 장을 마련하는 것 등이다. 이러한 지원 방법은 생산을 장려하는 내용보다 지역 소비자운동이 지역공동체의 건전한 유지·발전을 위해 원활한 소비 활동이 이루어지도록 지원하는 내용이다.

ABSTRACT

Local Food System Construction Plan for Revival of Local Economy

The purpose of this study is to examine the current situation of the local food movement and explore ways to build a local food system from the standpoint of distribution of agricultural products. To this end, this study summarized the background, scope, and contents of the local food movement in various countries, such as "Jisan Jishou (local production for local consumption)" of Japan, "Slow Food" of Italy, and "Community Supported Agriculture" of the U.S. "Local food" or "local food movement" signifies a new relationship that seeks sustainability of production and consumption of food, rather than a concept focused on specificity of a region.

For some examples of local food marketing in Korea, this study examined an early morning market in Wonju, Gangwon Province, a farmers' market in Chungju, Chungbuk Province, and a local food package delivery project of a women farmers' association. The sales activities of the local food movement are centered around active marketing by producers, but the purchase patterns of consumers vary greatly depending on the content of consumption. In the case of early morning markets and farmers' markets, which are physically close to producers and consumers, agricultural products are sold through simple transactions; but in the case of the local food package delivery service, which is based on contractual transactions, active participation by consumers plays a key role in the conclusion of a transaction. As for the examples of local food being provided to schools, this study examined Naju City in Jeonnam Province and Yangpyeong County in Gyeonggi Province, and found that it costs less to supply school meals in Yangpyeong than in Naju since a same supplier makes a tour in the same region to collect and distribute food supplies. It is true that despite many benefits the use of local agricultural produce for school meals is not properly established because the amount of agricultural produce consumed is small and the local distribution system is not properly maintained.

Since the food self-sufficiency rate of Korea in terms of calorie intake stands at mere 48.7% as of 2008, it is difficult to supply all food items with

local produce even if one desires to build a local food supply system ambitiously. Therefore, it is necessary to prepare ways that can reduce the social distance, rather than the physical distance, between producers and consumers, and provide services that are not provided by the existing agricultural distribution system, but are needed by producers and consumers alike.

Thus, in order to earn the support of consumers through the local food movement and meet the demand for agricultural products, it is necessary that producers and consumers have common understanding of local agriculture. In order to establish a local food system, it is necessary to create a consultative body that can check the basics of a local food system, raise the competency of key players of the food system (from production to distribution, processing, and consumption), and solve problems that may occur at different times on item basis. The producer-to-consumer relationship should be restored, and only then can an action plan be drawn up through consultation.

Support for local food should be provided only when one can clearly identify the target of support (such as local producers and consumer organizations) for sustainable agriculture. In principle, the support for local food should be provided to software first, rather than hardware, in the form of material support by the decision of a consultative body. Also, information exchange forums should be prepared to connect production with consumption.

Such support measures are to encourage sound consumption and promote consumer movement for sustainable development of local community.

Researchers: Jeong, Eun-Mee

Research period: 2010. 10. - 2011. 2.

E-mail address: jeongem@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구 필요성과 목적	1
2. 선행연구 검토	3
3. 연구 방법	5
4. 연구 내용	6

제2장 로컬푸드의 배경과 범위

1. 로컬푸드의 등장	7
2. 로컬푸드의 배경	11
3. 로컬푸드의 범위와 활동 내용	15

제3장 로컬푸드의 운영 실태 및 사례 비교

1. 로컬푸드의 사례별 운영실태	21
2. 로컬푸드의 사례 비교	48
3. 로컬푸드의 장점과 한계	54

제4장 로컬푸드시스템의 구축방안

1. 로컬푸드시스템 구축의 기본방향	59
2. 로컬푸드시스템 구축을 위한 시사점과 적용 모델	68
3. 지역경제 활성화를 위한 로컬푸드시스템 구축방안	79

제5장 요약 및 결론

부록 1 : 일본 지산지소의 현황	93
부록 2 : 일본 지산지소의 사례	102
참고 문헌	106

표 차 례

제2장

표 2-1. 산업화 전후의 농업 비교	12
----------------------------	----

제3장

표 3-1. 판매활동 사례별 운영체계 비교	49
표 3-2. 판매활동 사례별 농산물 거래의 비교	50
표 3-3. 학교급식 사례별 운영체계 비교	52
표 3-4. 지역산 농축산물 소비의 장점	55
표 3-5. 식품의 안전성을 가장 위협하는 요인	56
표 3-6. 지역산 농축산물 구매 시 애로사항	58

제4장

표 4-1. 강원도 시군별 품목별 지역자급률	61
표 4-2. 원주 및 인근지역의 품목별 지역자급률	62
표 4-3. 우리나라 주요 식품의 자급률	63
표 4-4. iCOOP생협의 전남 농산물 구매액	74
표 4-5. iCOOP생협의 전남 조합원 공급액	75
표 4-6. 대량유통과 로컬푸드의 농산물 유통 차이	82

그림 차례

제2장

- 그림 2-1. 일본 지산지소 활동의 분류 19
- 그림 2-2. 일본 지산지소 활동의 유형 구분 19

제3장

- 그림 3-1. 강원 원주 새벽시장 운영체계 23
- 그림 3-2. 충북 청주·청원 농민장터의 운영체계 28
- 그림 3-3. 전국여성농민회의 제철꾸러미 사업 개요 33
- 그림 3-4. 제철꾸러미의 지역공동체와 소비자의 관계 33
- 그림 3-5. 전남 나주시 학교급식 운영 방식 40
- 그림 3-6. 농협나주연합사업단의 사업 구조 40
- 그림 3-7. 경기 양평군 학교급식 운영 방식 45

제4장

- 그림 4-1. 민관 거버넌스 사례 : 전남 나주 학교급식협의회 69
- 그림 4-2. iCOOP생협의 지역물류 체계 75
- 그림 4-3. 로컬푸드시스템의 민관 거버넌스 모델 77

제 1 장

서 론

1. 연구 필요성과 목적

- 최근 빈번히 발생하는 먹을거리 관련 사건·사고는 소비자의 피해, 즉 소비자 건강에 위협으로 나타났다. 개인의 일상적인 소비활동인 먹을거리가 개인의 문제를 떠나 사회적 문제로 제기되는 상황이다. 이는 인류 역사 이래 지속되었던 농업생산과 소비가 지속불가능한 상태임을 알려주며 사회구성원에게 불안을 초래하고 있다.
 - 이에 대해 소비자는 자신과 가족의 건강을 위해 생산자와 교류하며 출처가 분명한 농산물, 신선하고 안심할 수 있는 농산물을 구입하려는 요구가 나타나고 있다.

- 로컬푸드(Local Food)는 식품 안전성이 사회문제화 되면서 일본의 지산지소(地產地消), 미국의 CSA(Community Supported Agriculture)와 같이 소비자와 지역의 소규모 농가가 신뢰를 바탕으로 먹을거리의 안전성(지속가능성)을 추구하는 도농간의 대안운동으로 시작되었다.
 - 로컬푸드는 지속 가능한 농촌과 도시의 관계, 먹을거리의 안전성을 기본으로 하는 새로운 세계 식량체계를 지향하며, 로컬푸드시스템을 통해 농

민과 소비자, 농촌과 도시, 농업과 환경의 관계성을 회복하는 운동이다.

- 로컬푸드는 식품안전, 농가소득 보장, 지역관계의 회복뿐만 아니라 지역 순환경제를 통해 지역경제 활성화에도 기여하며 세계화된 농식품체계의 문제로부터 농촌황폐화와 식품불안에 대안을 찾으려고 한다.
- 로컬푸드시스템은 단순히 물리적인 거리보다 지역과 관련된 경제적 개념이 중요하다. 지역에서 생산하고 소비하기 때문에 생산, 유통, 판매 과정에서 고용창출로 지역경제 활성화에 기여하고, 식재료의 물리적 이동거리 감축 등 사회적 비용을 절감하기 때문에 최근 지자체의 관심이 커지고 있다.
- 최근 지자체는 학교급식에 지역산 농산물을 공급하거나 농민장터를 개설하는 등 로컬푸드 운동을 추진함으로써 지역이 보유한 공공재적 가치를 발현하고 사회적 서비스를 제공하여 궁극적으로 농촌지역의 경제활동 기회를 증대시키고 있다.
- 그러나 생산의 계절성·지역성, 연중 분산소비의 농산물 특성상 수급조절 문제는 로컬푸드 운동의 지속성을 어렵게 하고 있다.
- 생산자가 자신의 이름(=신용)을 내세우며 직접 판매하고, 소비자는 중간 유통마진 없이 안전한 농산물을 구입할 수 있다는 장점은 있지만 로컬푸드시스템으로 대량 또는 지속적으로 공급·운영하기 위해서는 거래주체 간 가격과 수급에 대한 협의체계가 필요하다.
 - 예를 들면 학교급식을 로컬푸드로 추진하는 지자체는 거래관계를 지속하기 위해 행정의 직접 관련주체의 협의기구를 마련하는 경우도 있다.
- 본 연구는 국내외 다양한 로컬푸드 운동의 사례를 농산물 유통과 유통주체의 관점에서 분석하여 로컬푸드 운동이 미치는 영향(범위)을 살펴보고 사례별 한계를 검토하여 그 개선점을 찾는 데 목적이 있다.
- 우리나라 로컬푸드 사례를 유형화하여 로컬푸드의 실체를 파악하고 지역의 로컬푸드시스템 구축 방안을 모색한다.

2. 선행연구 검토

- 기존 로컬푸드 연구는 세계 식량체계의 먹을거리 불안에 대응하여 발생한 국내외 사례 연구를 통해 먹을거리와 농업·환경과 관련성, 중소농가나 소비자의 이익을 강조하고 지자체나 시민단체의 새로운 지역 만들기 대안으로 로컬푸드의 필요성을 제기하였다.
 - 로컬푸드는 농촌사회학에서 먼저 관심을 갖기 시작하였다. 세계 식량체계의 경쟁 구도에서 영세소농이 직거래를 통해 생산비를 보상받는다라는 측면과 유통비용이라는 사회적 비용의 최소화가 결국 식품안전성과 관련이 있다는 점을 강조하였다.
 - 한편, 농업경제학에서는 로컬푸드를 농산물 유통의 틈새시장 차원에서 농가에게 안정적인 판로를 제공하거나 지역의 사회적 일자리와 연계한 농민장터, 학교급식, 소규모 농산가공 등에 대한 연구가 있다. 이러한 사례 연구를 통해 농업과 농촌의 활성화를 기대하고 있다.
 - 또한 지자체나 시민단체는 농업을 유지하고 농업관련 산업을 지역경제 활성화 방안으로 연계하면서 로컬푸드를 평가하기 시작하였다. 특히 농가에게 안정적인 판로를 제공하는 한편 급식에 지역산 안전한 농산물을 공급한다는 취지로 학교급식과 관련하여 조례를 제정한 지자체도 많다. 이처럼 지자체 주도로 학교급식에 로컬푸드를 적용한 사례 연구가 있다.

- 홍경완·김지영·김양숙(2009)은 기존 문헌을 중심으로 국내외 사례를 통해 로컬푸드의 개념을 살펴보고 로컬푸드를 우리나라 실정에 맞게 재개념화하였다. 로컬푸드를 단순히 지역농산물이 아니라 로컬푸드가 등장하게 된 배경과 영향의 통합적 관점과 경제적·환경적 관점을 고려해야 한다고 주장하였다.

- 허남혁(2006)은 로컬푸드의 사회경제적 배경과 쟁점을 논하고 해외 로컬푸드 사례를 소개하며 공정하고 윤리적인 대안 먹을거리 운동으로 한국 사회에서 로컬푸드 운동의 가능성을 제시하고 있다.
 - 그러나 로컬푸드의 사회운동적 관점에서 장점과 당위성 중심으로 논의하며 각종 사례를 소개하고 있으나, 운영주체 및 운영체계에 대한 분석이 미흡하고 2~3년 후 해당 사례가 사라진 경우도 있어 현실가능성에 문제가 있다.
- 김철규(2009)는 로컬푸드 운동의 의미와 국내외 로컬푸드의 형태와 현황, 로컬푸드 활성화 방안을 검토하였다.
 - 농민장터, 생협, 학교급식으로 나누어 국내 로컬푸드 운동의 사례를 고찰하고 있으나 전체적으로 평면적인 나열에 불과하여 내용이 산만하다. 로컬푸드 활성화를 위한 제언도 각 사례의 운영 실태에 대한 경제적·사회적 고찰의 기준 없이 이루어져 해당사례와 관련 없이 당위적인 내용으로 구체성이 결여되어 있다.
- 우장명·윤병선(2009)은 충북 청주·청원의 로컬푸드 참여자 대상 면접 조사를 토대로 사회적 일자리 현황과 로컬푸드의 관련성을 고찰하고 일자리 확대와 연계된 로컬푸드의 활성화 방안을 모색하였다.
 - 그러나 로컬푸드 사례분석이 치밀한 사업평가 없이 이루어짐에 따라 기존 농산물 유통과 비교하여 차이와 장단점을 나열한 정도이며 활성화 방안도 해당 사례에 적합한 대안보다 당위적인 충고에 그치고 있다.
- 윤병선(2009)은 세계 농식품체계의 대안운동으로 로컬푸드 운동의 성격을 규정하며 로컬푸드 운동에 참여하는 각 주체의 과제를 제시하였다.
 - 그러나 로컬푸드가 성립하기 위한 당위적 내용을 주장하였다는 한계가 있다. 현재 단품목 지역별 특화된 농업생산방식을 다품목 소량생산체제로 유도한다거나 소비자의 참여를 위해 농민장터 등을 개설하자는 내용

은 결코 현실성 있는 내용이 아니다.

- 김현철·정인경(2010)은 학교급식에 로컬푸드를 도입하여 활용하고 있는 국내의 행정 지원체계를 비롯한 현황과 실천 사례를 수집하였다.
 - 사례 조사가 신문기사에 의존한 내용이라는 한계가 있다. 그러나 지역별 학교급식의 지원방법과 기대효과, 로컬푸드의 개념 적용에 대해 분석들은 유용하다.
- 선행연구와 본 연구의 차별성
 - 본 연구는 각국 로컬푸드의 사회경제적 요인을 중심으로 로컬푸드가 발생한 이유를 살펴보고 로컬푸드의 배경을 농산물 유통과 농업정책의 측면에서 고찰한다.
 - 또한 국내 로컬푸드 사례를 농산물 유통의 관점에서 운영체계, 운영주체와 관련주체의 역할과 한계에 대해 검토하고 유통주체의 심층조사를 통해 향후 활동 내용을 전망하고 활성화 방안을 제안한다.

3. 연구 방법

- 로컬푸드 국내 사례 조사
 - 제주도를 제외한 지역의 농민장터, 산지 직송 사례로서 생산, 소비, 유통부문의 각 주체별 활동내용을 조사하였다.
 - 로컬푸드 사례의 해당주체 심층 면접조사 및 관련기관 전문가 조사를 통해 향후 로컬푸드시스템을 전망하고 활성화 방안을 제시하였다.
 - 로컬푸드시스템 민관 거버넌스 구축 사례로 제시되는 학교급식에 대해 지자체 및 생산, 소비, 유통부문의 각 주체별 활동내용을 조사하였다.

○ 해외 사례 조사

- 일본 지산지소 정책과 사례를 조사하기 위해 2010년 12월 1일에서 4일까지 일본 동경 농림수산성성과 야마가타현의 3곳을 방문 조사하였다.
- 야마가타 현 나가이 시 NPO 레인보우 플랜, 다카하다쵸 산지직판장과 니이쥬쿠 소학교, 유자쵸 유자 소학교를 방문·조사하였다.

○ 문헌 조사 및 관련 전문가 대상 면접조사 실시

- 국내외 문헌을 조사하여 로컬푸드의 사회경제적 요인, 로컬푸드 사례의 운영체제와 활동내용을 파악하였다.
- 사례 조사 결과를 근거로 제시한 로컬푸드시스템의 활성화 방안을 검토하기 위해 학계 및 로컬푸드 운동 추진단체 등 관련 전문가 면접조사를 실시하였다.

4. 연구 내용

○ 로컬푸드의 이론적 검토

- 로컬푸드의 등장 배경
- 로컬푸드의 범위와 활동 내용 유형화

○ 로컬푸드의 사례 분석과 비교

- 로컬푸드 사례의 운영체제, 관련주체의 만족도 등 실태 분석
- 사례의 활동내용별 운영체제, 농산물 거래의 비교를 통해 경제성 분석

○ 로컬푸드시스템 구축방안

- 로컬푸드의 개념 재정립과 로컬푸드시스템의 적용 모델
- 로컬푸드 민관 거버넌스 구축을 위한 시사점과 정책방향

제 2 장

로컬푸드의 배경과 범위

1. 로컬푸드의 등장

- 로컬푸드(Local Food)는 일본의 지산지소(地產地消), 이탈리아의 슬로우푸드(Slow Food), 미국의 CSA(Community Supported Agriculture), 우리나라의 신토불이(身土不二) 운동 등 세계적으로 나타나고 있는 안전한 먹을거리에 대한 운동의 형태, 세계 식량체계의 대안적인 모델로 나타난 개념이다.
 - 로컬푸드는 농산물 무역자유화에 명백히 반대하는 운동이다. 따라서 정부 정책보다 민간이나 지자체 등 풀뿌리 민주주의가 지향하는 먹을거리와 관련된 운동이다.
 - 로컬푸드에 대한 논의는 일본, 유럽, 미국 등 각 국가가 처한 사회경제적 요인에 따라 차이가 있으므로 이에 대해 살펴본다.

- 일본의 지산지소(地產地消)
 - 1950~60년대 산업화 시기, 환경오염으로 인한 공해병¹이 인간의 건강을 위협하는 사회문제가 되면서 1960년대 후반 이후 시민운동 차원에서 농

수산물의 생산자와 소비자가 제휴(= 産消提携)하는 직거래 형태가 나타났다. 소비자가 생산자에게 요구하는 농산물의 공급 기준을 정하고 그에 대해 정당한 댓가를 지불하는 형태이다. 이 형태는 주로 유기농산물을 거래하며 소비자와 생산자가 그룹을 형성하거나 생활협동조합(생협) 등 소비자가 조직화되어 거래를 지속하고 있다.

- 한편, 1990년대 이후 식량자급률이 급속히 저하하고 불규칙, 불안정한 국민식생활의 영향으로 생활습관병이 증가, 2001년 광우병(BSE) 발생으로 먹을거리의 사회문제화가 급속도로 진행되었다. 이에 대해 기존 민간에서 추진해 온 생산자와 소비자 제휴의 내용을 포함하여 식량자급률을 늘리고 지역 농식품 구매 촉진 등 지역농업과 관련산업의 활성화를 위해 지산지소(地產地消)²를 추진하고 있다.

○ 유럽의 로컬푸드(Local Food)

- 로컬푸드의 논의는 1992년 유럽연합(EU)이 PDO(Protected Designation of Origin: 농산물의 원산지명)를 제정하며 생산지의 특정 지역 또는 지방을 명시함으로써 품질(Quality)을 보장하자는 취지로 시작되었다.³

-
- 1) 공해병은 의학용어보다는 사회과학적 개념에서 생긴 용어이다. 생산공장의 폐수, 대기오염을 비롯하여 농약에 의한 농산물·토지·수질 등의 오염, 격증하는 자동차의 배기가스, 연탄가스나 그 폐기물에 의한 환경오염, 그리고 식품생활의 변천과정에서 생기는 이른바 식품공해, 도시의 소음 등이 공해병을 일으키는 주범이다. 일본에서는 환경오염으로 인한 공해병으로 인해 소송이 제기된 4가지 병을 ‘일본의 4대 공해 재앙이라 한다. 즉, 구마모토의 미나마타 병(메틸 수은에 의해 일어난 중추신경계 장애), 니이가타의 미나마타 병(수은 중독), 요카이치의 대기오염(1950년대 석유화학 단지가 들어선 이후 60년대부터 미에(三重)현 요카이치(四日)시에 천식 환자들이 급증, 일명 ‘요카이치 천식’이란 이름이 생길 정도로 호흡곤란, 천식 등의 피해), 도야마의 이따이이따이 병(카드뮴 중독) 등이 있다.
 - 2) “지역 소비자의 수요에 따른 생산,(...) 지역 소비 활동을 통해 생산자와 소비자를 연결시키는 체계(...), ‘얼굴을 보고 말할 수 있는’ 관계 (...) 지역 농식품을 구입할 기회를 제공함과 동시에 지역 농업과 관련산업 활성화를 도모한다.” 일본 농림수산성 식료·농업·농촌기본계획(2005년) 중 지산지소 추진(pp.37~38).

- 그러나, 1985년 영국에서 광우병(BSE) 발생, 1996년과 2001년 초 유럽에서 광우병, 구제역이 대규모로 발생하고 인간광우병도 발병하여 전 세계를 공포로 몰아넣은 이후, 영국에서 로컬푸드에 대한 논의가 본격적으로 확산되었다. 그 기저에는 안전한 먹거리에 대한 요구가 지역농업이 처한 위기와 관련이 있다는 인식에서 출발한다.
- 이와 관련하여 유럽에서 로컬푸드의 관점은 농산물 유통으로만 한정하지 않는다. 즉 먹을거리 위기로 불거진 식품 안전성 문제를 시작으로 세계화에 따른 세계 식량체계 속에서 식량주권문제, 생명·환경문제, 빈곤문제, 인류 신뢰의 문제까지 확장하여 논의하고 있다.

○ 미국의 CSA(Community Supported Agriculture)

- 미국 농산물은 대량생산, 대량유통을 전제로 규모화, 기계화되어 생산되며 농산물 유통도 수확 후 품질관리를 거쳐 서부에서 동부까지 차로 5일이나 걸리는 광역 원거리 유통을 기본으로 한다. 따라서 미국 대형소매점에서 수확 후 품질관리를 하지 않은 신선한 채소류를 구입하는 것은 대단히 어렵고 가격 또한 비싸다.
- 미국에는 1970년대 후반부터 일본의 생산자와 소비자의 제휴(= 産消提携)와 같은 생산자와 소비자의 직거래가 나타났고 지역에 따라 Farmers Market의 직거래 장터가 꾸준히 증가하고 있다. 농산물 생산시기는 5~10월까지 특정요일에 열리는 요일장의 옥외장터와 상설시장으로 나뉜다. 도시근교에서 농민이 직접 생산한 신선 채소, 과일을 비롯하여 잼, 훈제 식품, 빵 등 가공식품까지 판매되고 있다. 미국 농무부 농업통계에 따르면 Farmers Market은 1994년 1,755개에서 해마다 증가하여 2010년 3월 현재 6,132개에 이르고 2009년에 비해 16% 증가하였다. 또한 매출액은 2005년 이후 매년 10억불 이상이 거래됐다⁴.

3) 홍경완 외(2009) p.1181에서 인용.

4) 자료: 데일리안 뉴스, “활기찬 미국 농산물 직거래 장터” 김현순 농촌진흥청 미국

- 직거래 장터가 각광받으면서 꾸준히 증가하는 것은 무엇보다도 농산물이 근교에서 재배되어 소비자에게 신선하고 질 좋은 농산물을 빠르게 제공할 수 있기 때문이다. 또한 가격경쟁 측면에서 직거래를 통하여 중간상인의 마진을 없애고 양측의 경제적 이득의 혜택을 볼 수 있다는 것이다. 특히 중소규모의 농민들에게는 적절한 사업기회로 소득증대에 기여하고 한편으로는 농업, 환경에 대한 관심과 재인식의 기회로 교육적인 효과에 영향을 끼친다. 농산물을 단순히 사고파는 것만이 아닌 이를 통해 지역공동체의 정신과 문화를 이해하고 참여할 수 있는 하나의 문화의 장이 되고 있다.⁵⁾
- 각국의 사회경제적 요인을 중심으로 로컬푸드가 발생한 이유를 살펴보았다. 공통된 점은 먹을거리의 위기는 소비자의 피해, 즉 소비자의 건강 위협과 유통과정의 불만으로 나타났다. 그러므로 소비자는 먹거리와 농업 생산과의 거리를 단축하여 누가, 어디서, 어떤 방법으로 생산된 것인지를 알고 소비하고 싶다는 요구가 발생하였다.
 - 이는 소비자가 자신과 가족의 건강을 위해 출처가 분명한 농산물, 신선하고 안심할 수 있는 농산물을 구입하기 위해 생산자와 교류하며 지역농업, 지역공동체에 관심을 갖는 이유이다.

ARS상주연구원(2010년 11월 3일).

http://www.dailian.co.kr/news/news_view.htm?id=225084&kind=menu_code&keys=25

5) 주 4와 같음.

2. 로컬푸드의 배경

2.1. 협의의 배경 : 농산물 대량유통의 폐해

- 우리나라는 1970년대까지만 하더라도 도시에서도 근교 농촌지역 등 가까운 지역에서 나는 것을 먹는 것이 일반적이었다.⁶ 그러나 1970년대 경제성장 이후 농산물도 광역의 대량유통 체계로 변모하였다.
- 농산물 대량유통 체계는 다음과 같은 기술적 조건을 기반으로 성립되었다.
 - 전국 교통망이 발달하고 통신수단이 정비되었으며, 냉장·예냉기술 발달로 농산물의 품질유지 기간이 길어졌다(교통·통신, 품질관리 기술 발달).
 - 농산물의 대량유통이 가능하도록 농산물 거래의 표준화, 브랜드화 등 규격이 정비되었다(규격화, 표준화 등 가격결정 편이성 증대).
 - 계절에 따라 농산물이 생산되는 산지를 바꾸며 연중 같은 품목을 공급하는 체계가 정비되었다(연중 출하 가능한 농업생산시스템).
- 농산물의 대량유통 체계는 다양한 식재료를 연중 안정적으로 공급하고 일정한 품질을 값싸게 공급할 수 있다는 장점 때문에 식생활 향상에 기여했다는 평가를 받는다. 그러나 농산물의 소비 장소와 생산 장소 사이의 거리를

6) 우리나라 도시화율(국토계획법의 4개 용도 중 도시지역을 말함)은 1960년 39.1%, 1970년 50.1%, 1980년 68.7%, 1990년 79.64%, 2000년 88.3%, 2009년 90.8%에 이른다. 자료: 연합뉴스(2010년 7월30일)

확대하며 다음과 같은 결과를 초래했다.

- 해당 농산물이 어디서 어떻게 생산된 것인지 알 수 없게 되었다.
 - 해당 농산물의 연중 공급은 식생활을 풍부하게 한 반면 전국적으로 획일적인 식문화를 형성하며 농산물의 제철 감각이나 지역 특유의 식문화를 상실하게 되었다.
 - 농업 생산 현장은 연중 소비자가 원하는 어느 곳이든 농산물을 공급하기 위해 생산성 향상을 추구하게 되었다.
- 그러나 1990년대 이후 유럽을 필두로 광우병, 구제역 등 농산물의 대량유통의 폐해가 극단적인 형태로 표출되며 전 세계적으로 식품안전성에 대한 요구가 강하게 나타나기 시작하였다.
- 우리나라에서도 1990년대부터 유기농산물 유통을 추진하는 소비자운동(생협 등)과 전문유통조직이 발생하였다.

표 2-1. 산업화 전후의 농업 비교

	산업화 이전	산업화 이후
농업 생산	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자급자족을 위한 소량 다품목 생산 ◦ 계절, 지역 등 농업 생산의 제약 (지역 특성에 따른 품목수 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 판매를 위한 대량 생산(단작화, 전문화, 규모화) ◦ 시설화로 동일품목 연중 생산 가능 ◦ 연중 출하가능한 주산지 형성
농산물 유통	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대부분 지역 유통(비교적 저렴) ◦ 일부 소규모 광역 유통(고가, 특수 품목) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대부분 광역 유통(수입농산물을 포함하여 가격경쟁력 위주) ◦ 일부 소규모 지역 유통(중소도시·농촌의 재래시장에서 비규격화 농산물 유통)
농산물 소비	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 계절, 지역 등에 한정된 품목 소비 ◦ 자급 또는 반경 50km 이내에서 생산된 농산물을 소비 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 계절, 지역에 무관한 연중 소비 ◦ 농산물 소비 선택권이 광범위해진 반면, 식품 안전성 무방비

자료: 필자 작성

- 1990년대 이후 순차적으로 원산지 표시제도가 정비되었으며 광우병 발생을 계기로 안전하고 안심할 수 있는 농산물에 대한 요구로 이력추적제도의 정비가 진행되고 있다.

2.2. 광의의 배경 : 이윤 추구 농업시스템

- 자본주의 발달과정에서 농업은 인간의 생명에 필수품이라는 윤리적 가치를 넘어 이윤추구를 위한 상품 생산으로 다루어진다. 또한 먹을거리의 안정적인 공급이 국가 농업정책의 중심기준이 되고 최대 이윤을 추구하기 위한 농업관련 전후방 산업이 활동영역을 넓히고 있다.
- 1970년대 이후 우리나라 자본주의 발달과정에서 농업은 산업화를 위한 자본, 노동, 토지를 제공하며 경제성장을 위한 지렛대 역할을 했다. 그 후 현재까지 농업근대화 정책은 합리화와 효율성을 강조하며 생산성 향상을 위해 다음과 같은 정책이 시행되었다.
 - 농업경영과 토지이용에 공업과 같은 효율화를 지향하였다. 기계화, 화학화, 시설화 등의 농업기술과 단작화, 전문화, 대규모화 등의 토지이용이 장려되었고 각종 농업 정책도 생산성 향상과 규모확대에 초점이 있었다.
 - 생산성 증대를 위해 화학합성물질(농약, 화학비료)과 기계 생산력에 의존한 농업기술이 보급되었지만 저곡가정책과 시설화 등 투입농자재 비용 증가로 오히려 농가부채가 급속히 증가하였고 농업구조개선사업으로 다수 농가가 탈농하였다.
 - 식생활의 변화에 따라 축산, 과수, 채소류는 확대되었지만 국제수급에서 미국의 잉여곡물처리에 협력하며 쌀을 제외한 곡물자급률은 10% 미만으로 기형적인 농업구조를 갖게 되었다.

- 우리나라 농업근대화 정책의 결과는 다음과 같이 나타났다.
 - 농업 생산이 자연생산력보다 농약이나 화학비료, 기계 생산력에 의존한 결과 생태계에 적합한 지역성, 즉 자연의 다양성과 순환성을 상실한 채 자연과 인간 생명의 안전까지 위협하는 지경에 이르렀다. 농약과 비료가 지나치게 사용되어 먹을거리로 부적합하거나 심지어 토양오염을 유발하여 농지에 의지하여 사는 동식물의 생명까지 빼앗는 현상이 나타났다. 이러한 현상은 농업 본연의 모습이 안전한 먹을거리 생산이라는 것을 일깨워주었다.
 - 농민은 농업 생산에서 자기 결정권, 즉 주체성을 모두 상실하게 되었다. 농업 생산기술은 기계, 화학비료, 농약 등 근대화 기술로 대체되고, 근대화 기술을 사용하기 위해 트랙터가 들어갈 수 있는 포장, 농로, 관개시설은 정부 보조금과 용자에 의존하게 되었다. 그 결과 농민은 더 이상 자립적인 생산자가 아니다. 농산물 판매 수익에 초점을 맞춘 단순 수익자로 전락하고 기계, 농약, 비료 등 근대화 기술을 포괄하는 농자재의 소비자가 되었다.

- 오늘날 농민은 대량유통을 지향하거나 소비자 중시의 유통을 지향하며 농산물의 가치를 최대화하는 일에 주력한다.
 - 대부분의 농민은 농산물의 대량유통에 적합한 규격화, 표준화를 비롯하여 부가가치 증진을 위한 브랜드화, 식품가공 등에도 참여한다. 한편 대량생산, 대량유통의 영향과 폐해를 깨닫고 이를 극복하려는 일부 농민은 생태적, 자연순환적 농법인 친환경농업을 도입하고 소비자를 찾아 생산물을 직거래하며 농업과 환경에 대한 교육도 한다.
 - 농산물의 자유무역 확대로 값싼 수입농산물이 항시 시장에 넘친다. 이에 따라 국내외 주산지간 가격경쟁이 더욱 격화되면서 농민에게 두 가지 선택이 놓여있다. 대량유통을 근간으로 하는 기존 농산물 시장에서 살아남기 위해 생산성 향상에 몰두하거나 소비자가 요구하는 안전한 농산물을 제공하며 새로운 시장을 찾아나서는 것이다.

3. 로컬푸드의 범위와 활동 내용

3.1. 로컬푸드의 범위

- 로컬푸드의 범위는 각국 사회경제적 상황에 따라 물리적 또는 사회적 거리에 대한 기준이 다르다.⁷⁾
 - 로컬푸드의 물리적·사회적 거리와 관련된 내용은 1996년 광우병 관련 사회적 파장이 일어난 영국에서 활발히 논의되었다.
 - 영국은 특히 생산자나 지자체가 기관과 제휴된 농민시장의 활동영역을 규제하기 위해 정의한 범위, 예를 들면 반경 30마일(약 48km)⁸⁾이나 런던과 같은 대도시는 100마일(약 160km) 이내로 규정한다.
 - 미국은 유럽보다 긴 운송 시스템이므로 실용주의적 접근법인 운송시간, 예를 들면 소매점에서 차로 24시간 이내의 거리를 로컬푸드로 간주하기도 하지만 물리적 거리보다는 공동체(Community)라는 개념으로 해석하는 경향이 있다.
 - 일본은 식량자급률이 40%이며 세계 최대의 농산물 수입국이다. 그러므로 국산품을 우선적으로 소비함으로써 식량자급률 향상에 기여하고, 이러한 관점에서 각종 로컬푸드 활동이 확대 추진될 수 있도록 지원한다.⁹⁾

7) 로컬푸드 범위에 대한 영국과 미국의 내용은 홍경완 외(2009)에서 재인용함.

8) 실제 50마일(80km)까지 허용함.

9) “모든 국민에게 식료를 안정적으로 공급해야 한다는 관점에서 보면 전부를 지역 농산물로 공급하기는 곤란하다. 따라서 로컬푸드 활동은 지역의 소비자·실수요자의 수요에 따라 지역의 생산기술이나 시장 조건에 맞는 가능한 방법을 찾고 경험을 통

- 그러나 이해관계자에 따라 물리적 거리보다 로컬푸드시스템의 목표와 지향점¹⁰, 로컬푸드의 경제 시스템을 강조하기도 한다.
 - 영국 토양협회 : 생산, 가공, 거래 시스템이 지속가능한 형태이어야 하고 이를 위해 물리적, 경제적 활동은 생산되는 지역 내에서 조절되어야 하며 지역민에게 건강, 경제적·사회환경적 이익을 주는 활동이어야 한다.¹¹
 - 미국 : 먹을거리 영역은 지역사회뿐만 아니라 지리적, 경제적 영역에서 연결된 소규모 가공업자 또는 생산자, 소비자가 더욱 신선하고 영양가 높은 먹을거리를 공급하기 위해 지속가능한 농법을 사용하는 식량체계이다.¹²

- 따라서 로컬푸드는 일정 지역범위에 한정된 개념이라기보다 로컬푸드가 갖는 지속가능성(안전성, 경제성, 환경보전)의 가치를 추구하는 새로운 관계라는 점이 중요하다.
 - 외국의 경우 각국의 사회경제적 배경에서 생산자나 이해관계자, 지방행정조직이 로컬푸드 사업을 실천하며 구체적인 로컬푸드의 범위를 규정하고 있다. 여기서 지역(로컬, local)은 공간적 경계선의 의미보다 지역의 특성과 경제·환경, 지역생산자와 소비자의 유대관계라는 광범위한 의의

해 단계적으로 넓혀가는 것이 중요하다. 이 경우 지산지소의 개념은 반드시 좁은 지역에 한정할 필요는 없다. 될 수 있는 한 가까운 곳을 우선하는 것이 원칙이지만 연중 판매나 품목·품질상 구색갯춤을 고려할 때 산지의 지역적인 범위는 유연하게 생각해야 한다. 최종적으로 우리나라 전역, 즉 국산농산물 전체까지도 고려하는 개념이다.” http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20050810press_5b.pdf(일본 농림수산성 지산지소 추진 검토회의 중간보고 자료)

- 10) 생산 시스템에서 생물다양성 증가와 에너지 사용 최소화, 식품에는 건강에 위해한 첨가물 금지, 생산자~가공자~소매상~소비자 사이의 공정한 거래, 노동력 착취금지, 환경에 양호한 유기농산물 거래, 동물복지의 규범엄수, 지역의 음식과 음식문화의 이해와 지식 장려 등임.
- 11) DEFRA(2003), 홍경완 외(2009)에서 재인용
- 12) Kloppenburg et al.(1996), 홍경완 외(2009)에서 재인용

를 지니고 있다¹³.

- 또한 지속가능성은 생태적·환경적인 지속성을 전제하면서 경제적·문화적·사회적인 지속성을 종합적으로 고려하는 개념이다¹⁴.
- 그러므로 로컬푸드가 지향하는 가치는 성장과 발전을 무조건 선으로 생각했던 공업화 사회가치의 근본적 전환을 요구하는 새로운 가치이다¹⁵.
- 그 새로운 가치는 인간과 자연과의 관계에서 생명활동의 핵심인 순환이 인간과 자연, 인간과 인간의 관계성과 다양성에 의해 실현된다. 도시·도시민의 생활을 농촌·농민이 부양하는 생태적 부담과 농촌·농민의 생활

13) 홍경완 외(2009)에서 인용.

14) 지속가능성이란 말은 1987년 UN ‘환경과 개발에 관한 세계위원회’에서, ‘지금까지 환경을 무시한 경제개발 또는 발전에서 환경을 배려하는 개발로 나아가야 한다’는 지속가능한 개발 개념에서 제시되었다. 그 후 경제적 지속성 개념에 더하여 생태적 지속성 개념이 제기되었다. 久守藤男(1994)는 이를 동태적인 경제활동 또는 복지의 지속성이 정태적인 환경 기능(공간성, 자원성, 물질순환성)에 의존하고 있다는 것을 중시하는 것으로 파악하고 지속적 발전의 원칙으로서 안전성, 경제성, 환경 특히 생명계의 환경보전을 제기하였다.

15) 칼 폴라니는 「경제의 문명사」에서 “시장경제는 경제시스템 또는 생산시스템을 자동장치에 의존하는 새로운 사회를 창출했고 그에 따라 사회의 다른 제도와는 확실히 구분되는 경제영역이 탄생했다. 어떤 인간집단도 생산장치가 기능하지 않으면 존재할 수 없기 때문에 이 장치가 별개 독립한 영역으로 통합되고 그 때문에 사회의 나머지 부분은 그 영역에 의존하는 결과가 되었다. 자립적 영역도 그 기능을 통제하는 하나의 메커니즘에 의해 규제되었다. 그 결과, 시장 메커니즘이 사회 전체의 생명에게 결정적인 요인이 되었다. 당연히 새롭게 등장한 인간집단은 이전과는 상상도 할 수 없을 정도로 ‘경제적’인 사회가 되었다. ‘경제적 동기’가 그 세계의 최고위에 군림하고 개인은 절대적인 힘을 가진 시장에 눌러 괴로워하며 ‘경제적 동기’에 따라 행동하게 된다”. “개인의 모든 생활실천, 모든 문화적 유형의 창조와 향유를 규정하는 사회제도가 보다 많은 이윤을 획득하려는 자본의 운동에 의해 규제되면, 자연환경~사회환경의 악화~파괴를 초래하고 그것이 인간 개인의 상호작용을 교란시킨다. 이러한 사태를 근본적으로 극복하기 위해서는 경제적 제도를 사회적 제도 총체 중에 다시 포섭하고 개인의 전인격적인 생활이 가능하도록 재편성해야 한다” 그러기 위해서는 “시장경제를 다시 사회 속에 묻어둘 필요가 있다”고 했다. 根井康之(1989)에서 재인용함.

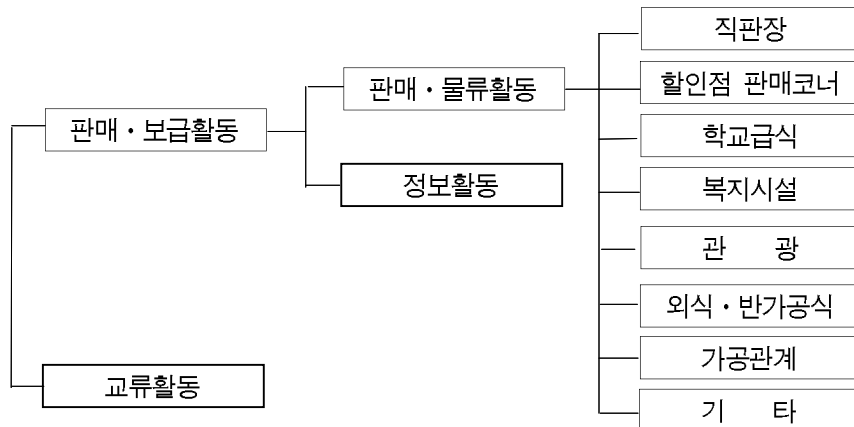
은 도시·도시민이 부양하는 경제적 부담이 동시에 해결되는 것이며 그로 인해 국내 식량·농업정책을 건강과 환경을 지키는 농업 본래의 의미로 전환시키는 계기가 된다¹⁶.

3.2. 로컬푸드의 활동 내용

- 우리나라에서 로컬푸드의 활동은 이전부터 소규모 농산물 직판장(재래시장, 5일장 등 정기시장, 생산자단체의 판매장 등)이 대표적이다. 실제로 각지에서 지역농산물 가공, 학교급식이나 외식산업, 관광업소에서 지역농산물을 이용 또는 판매 등 활동내용은 다양하다.
 - 1980년대 이후 생산자(단체)가 직거래를 시도하며 소비지에 판매장을 개설한 경우가 수없이 많았지만 성공한 사례는 거의 찾아볼 수 없다.
 - 따라서 현재 우리나라의 로컬푸드는 산지직판장과 산지직송과 학교급식, 사회적기업의 가공식품 산업에서 일부 나타나고 있다.
- 한편 일본의 경우, 지산지소(地산지所)를 활동내용의 형태에 따라 유형 구분을 하였다(자세한 활동 내용은 부록 참조).
 - 활동내용의 형태는 판매·보급활동과 교류활동으로 구분되며, 판매·보급활동은 판매물류 활동과 정보활동으로 구분된다(그림 2-1).
 - 활동주체(생산자, 실수요자, 소비자, 행정)로 구분하여 유형화 하거나 활동범위(읍·면 내부, 시·군과 그 주변지역, 광역지자체 내부, 광역지자체를 넘는 지역단위)로 세분화하여 유형화도 가능하다.

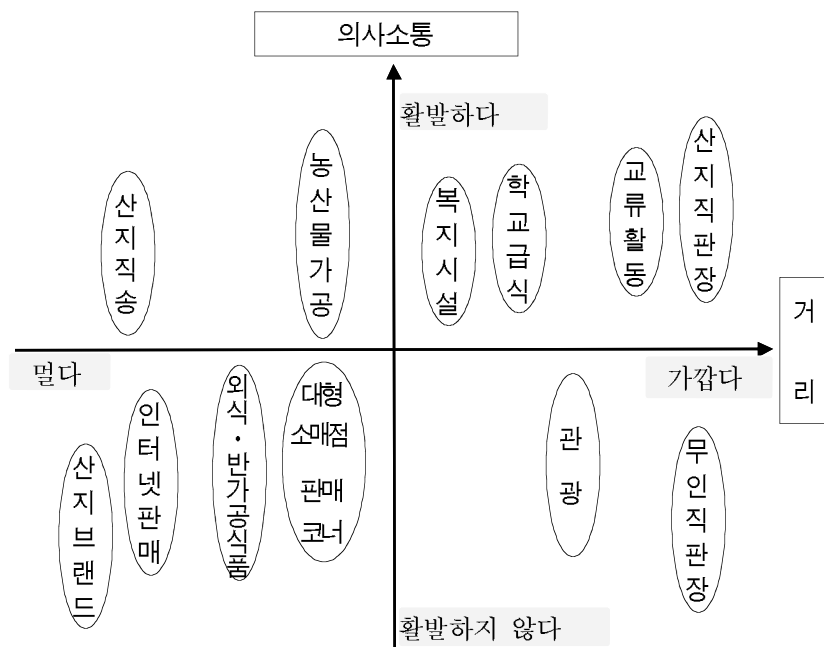
16) 인간의 경제생활에서 환경 또는 자연과 공생의 관계를 회복하는 과정은 가족과 지역 공동체를 재현하는 과정이기도 하다. 시장에서 평가되지 않는 토지나 환경의 잠재력을 평가하는 환경평가가 실제화되는 과정이고 정보공개와 알 권리가 제도화되며 고유재인 정보가 공동체 성원 모두의 자산이 되어 상호관계가 인식되는 과정이기도 하다. 植田和弘(2004).

그림 2-1. 일본 지산지소 활동의 분류



자료: 일본 농림수산성 지산지소 추진 검토회 중간보고(2006).

그림 2-2. 일본 지산지소 활동의 유형 구분



주: 일반적인 분류임. 실제로는 개별활동별로 다양함.
 자료: 일본 농림수산성 지산지소 추진 검토회 중간보고(2006).

- 일본 지산지소의 활동내용을 ①생산지와 소비지의 거리, ②의사소통이 활발하게 이루어지고 있는 정도를 기준으로 유형화 한 것이 <그림 2-2>이다.
 - 일반적으로 거리가 가까울수록 의사소통도 활발한 경향이 있다. 그러나 무인직판장처럼 거리가 가까우면서도 의사소통이 이루어지지 않는 경우가 있듯이 일정하지는 않다.
 - 또한 대면 거래관계가 의사소통이 활발한 경향이지만 제품을 신뢰하고 직접 주문하는 산지직거래처럼 대면관계가 아니더라도 의사소통이 활발히 이루어지는 경우도 있다.

제 3 장

로컬푸드의 운영 실태 및 사례 비교

1. 로컬푸드의 운영 실태

- 국내 로컬푸드의 사례는 산지직판장, 농민장터 등 판매활동이 주류이며 지자체가 지역산 농산물의 구매자금을 지원하는 학교급식이 일부 있다.
 - 지역에 따라 자활지원센터 등 사회적 일자리 차원의 농산가공업이나 외식업이 있지만 지역산 농산물 이용보다 지역 일자리 창출이나 자립을 위한 경제성을 우선하기에 본 연구의 사례로 적합하지 않다고 판단되었다.
- 따라서 본 연구의 사례는 지역 생산자의 판매활동(3개소)과 지역산 농산물을 사용하는 학교급식(2개소)으로 선정하였다.
 - 판매활동은 생산자가 주축이 된 강원 원주 새벽시장, 시민단체와 농민회가 주체인 청주·청원 농민시장, 전국여성농민회의 떡거리 사업단(언니네 텃밭)이 운영하는 제철꾸러미 등 3개 형태이다.
 - 학교급식은 지역산 채소류를 취급하는 전남 나주시와 경기 양평군의 사례를 조사하였다.

1.1. 판매활동

1.1.1. 강원 원주의 새벽시장

가. 발생계기와 진행과정

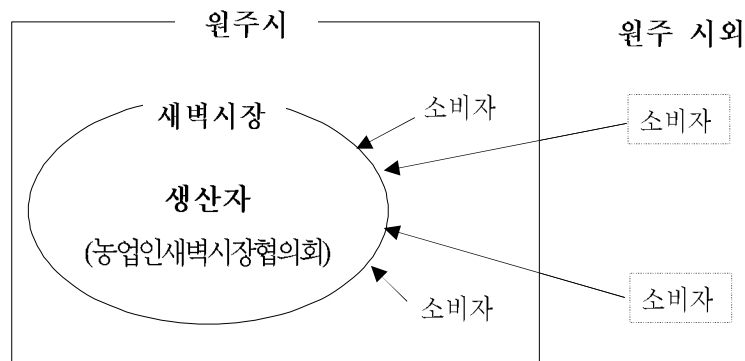
- 1994년 UR대책으로 원주시농업경영인회가 시에 요청하여 하천둔치를 직거래 장터로 이용하기 시작하였다.
 - 새벽시장은 농업인이 도매시장 출하 후 남는 비상품 농산물의 지역 내 판매처로 시작되었다.
 - 농업인 약 670명으로 시작하였으나 고령화로 감소하여 현재 450여명의 농업인이 등록하였고 일평균 약 170여 생산자가 장터에 참여하고 있다.
 - 농산물이 출하되는 4월 하순부터 12월 초순까지 매일 새벽 4시~오전 9시 개장되며 생산자가 직접 생산한 각종 신선농산물을 판매하고 있다.
 - 2010년은 4월 26일부터 12월 10일까지 229일동안 매일 새벽 4시에서 오전 9시까지 개장한다. 2009년 1일 평균 940여명, 연인원 22만여 명이 방문하며 매출액은 2008년 51억 원, 2009년 75억 원(일 평균 32백만원) 수준이다.
- 새벽시장 개설의 법적 근거
 - 그동안 농민시장 개설에 관한 법령이 없이 둔치의 공공용지를 불법점유한 상태로 운영되었다. 따라서 운영관리하는 ‘농업인새벽시장협의회’가 비농업인과 잡상인의 상행위를 규제하기 어려웠다.
 - 그러나 2010년 원주시가 농업인 새벽시장 개설 및 운영에 관한 조례를 제정하였고 임시시장으로 등록하여 원주천 둔치에 대해 점용허가를 받

았다. 그에 따라 비농업인의 상행위에 대해 합법적인 규제가 가능해졌고 농업인만 판매에 참여하며 상거래 질서를 유지한다.

나. 운영체계

- 운영 및 관리주체는 원주시 「농업인새벽시장 협의회」이다.
 - 원주시가 개설한 원주천 둔치의 임시시장이지만 원주시 13개 읍·면·동 지역 생산자가 판매하는 장터이고 생산자가 주축이 되어 조직한 ‘농업인 새벽시장 협의회’가 시장 운영 및 관리를 한다.
 - 새벽시장에서 판매할 수 있는 자격은 원주시 농업인만 해당하며 ‘농업인 새벽시장협의회’가 농업인의 참가자격을 심사한다.
 - 새벽시장은 생산지로부터 반경 최대 30km 미만의 생산자가 출하한다. 생산자는 전일 오후에 수확한 농산물을 당일 새벽 4시에 판매한다.
 - 소비자는 원주 시내의 대중식당, 슈퍼마켓 등 외식업소와 소매점, 일반 가정 등 다양하다. 새벽에 개장되므로 원거리 소비자가 방문하기는 어렵지만 원주 인근 시군의 요식업소나 소매점이 이용하기도 한다.

그림 3-1. 강원 원주 새벽시장 운영체계



자료: 필자작성

- 농업인새벽시장협의회에서 참여 농업인에게 연회비 6만 원(원주시 지원으로 실제 2만 원 내외임)¹⁷ 을 징수하여 운영 및 관리 비용에 충당한다.
- 「농업인새벽시장 협의회」는 새벽시장에서 판매되는 모든 농산물의 품질 관리를 위해 생산자 실명제와 원산지 표시제를 의무화하고 있다. 또한 불량 농산물에 대해서는 즉시 리콜제를 실시하여 소비자들이 각종 농산물을 안심하고 살 수 있도록 할 방침이다.
- 품목별로 가격을 설정하고 비농업인의 판매행위를 사전에 차단하는 등 농업인의 실질 소득증대에 기여하는 역할을 한다.

○ 수급 및 가격결정

- 생산자는 가지고 나온 물량이 모두 판매되면 장을 마친다.
- 소비자는 꼭 필요한 농산물이 있다면 장이 개시되는 오전 4시 이전부터 나와 생산자를 기다리거나 필요한 시기에 필요한 량을 생산자에게 미리 주문하기도 한다.
- 새벽시장에서 가격은 생산자가 제시한다. 생산자는 장에 나오기 전날 해당품목의 소매 시세를 인근 농가나 가족 또는 친지에게 전화로 조사하여 미리 알아둔다.
- 그러나 새벽시장에서 거래가격은 협의가격이다. 덤¹⁸을 주거나 품질이 다소 좋거나 나쁘더라도 원하는 소비자가 있다면 그 자리에서 가격 흥정이 가능하다.

다. 관련 주체의 만족도¹⁹

○ 생산자

- 생산자가 직접 판매하므로 소량 생산되는 품목, 가공·조리품, 표준 규격

17) 원주시는 새벽시장 운영 관리에 2009년 연간 2,500만원을 지원하였다.

18) 제 값어치 외에 거저로 조금 더 얹어 주는 일

19) 새벽시장에서 만난 생산자, 소비자, 원주시청 공무원의 면담조사 결과임.

화 되지 않은 농산물도 판매할 수 있다.

- 특히 70세 이상 고령자나 여성농민의 참여도 많은데 고령자가 삶의 보람을 느끼고 소액이지만 소득의 기회가 된다.
- 매일 개장되므로 농업인에게 단골 소비자가 생기고 상거래의 상시적 관계가 형성되는 장점이 있다.
- 생산자는 상품 및 비상품 농산물도 판매가 가능하여 도매시장 유통보다 수익성이 높다.

○ 소비자

- 개장 기간 동안 일평균 170농가가 판매하므로 원주 지역에서 생산되는 제철 품목을 거의 구입할 수 있다.
- 생산자가 전일 오후에 수확한 농산물이므로 가까운 장소에서 신선한 농산물을 구입할 수 있다.
- 지역에서만 나는 농산물을 구입하거나 지역의 전통적 식문화를 배울 수 있는 기회가 있다.
- 식재료로 손색이 없는 비규격 상품을 값싸게 구입할 수 있다.

○ 원주시

- 최근 로컬푸드에 관심이 높아지면서 새벽시장이 모범 사례로 언론에 소개되고 많은 지자체의 방문 등 원주시 홍보에 큰 효과가 있다.
- 새벽시장은 원주시가 공터를 제공했지만 철저히 생산자 자율로 운영·관리되고 있다. 소비자의 신뢰를 얻기 위해서는 보다 철저한 생산자의 자율관리가 필요하며 원주시는 자율관리를 지원하는데 노력할 계획이다.

라. 평가

- 지역산 신선농산물을 생산자가 직접 가격을 책정하여 판매할 수 있는 장소라는 측면에서 의의가 있다.
 - 대량유통이 주류인 농산물 시장에서 영세농가가 재배한 소량 농산물의

판로는 제한되어 있고 그 영향으로 제값을 받지 못하는 경우가 많다. 새벽시장에 참여하는 지역농가는 소량이라도 판매가 가능하므로 농가소득에 기여한다.

- 그러나 새벽시장이 지역산 농산물을 판매하고 지역 소비자가 이용한다는 측면에서 로컬푸드이지만 소비자와 생산자의 교류, 나아가 식품안전성을 고려한 생산방식과는 아직 거리가 멀다.
 - 생산자는 판매가 주목적이며 불특정 다수의 소비자는 단지 신선한 농산물을 구매하기 위해 방문하는 정도이다.
 - 새벽시장은 지역 생산자가 직접 판매주체이지만 소비자는 새벽시장이라는 장소에 구매자로 참가할 뿐이다.

1.1.2. 충북 청주의 농민장터

가. 발생계기와 진행과정

- 2005년 청주지역 시민단체의 논의 과정 중 청원군 농민회에 농민장터의 개설을 제안하였다.
 - 청주 인구 60만명과 청원 인구 15만명의 지역에서 지역먹을거리운동의 활성화를 꾀하기 위해 농민시장 개설을 계획하고 농민시장 추진 위원회를 구성하였다. 충북에서 로컬푸드의 가능성을 타진하는 시도였다.
- 2006년 연간 4회의 농민장터 개설을 계획했으나 실제 준비가 여의치 않았고 2008년부터 연 2~4회(추석, 김장철) 1~2일씩 장터 개설을 하고 있다.
 - 2009년 6~7월에는 1개월간 격주로 운영 등 장터 개설 시기를 다양하게 시도했으나 수급이 어려웠다. 2010년은 추석과 김장철 2회만 개설했다.
 - 매출규모는 그다지 크지 않다. 2008년 연 4회의 총 매출액이 2천만 원이었고, 2009년은 전년에 비해 매출액이 크게 감소하였으나 2010년 김장철

2일간 매출액은 약 4천만 원이었다²⁰.

- 주요 품목은 청원에서 제철 생산되는 주곡·잡곡, 채소류, 과일류, 특산 가공품 등이고 김장철에는 배추, 무를 비롯한 부속 채소류(갓, 대파 등)와 사전 예약의 절임배추를 취급하였다.
- 소비자의 참여를 높이기 위해 시장에서 무료법률상담소도 열었으며, 충북문화단체인 예술공장 두레의 문화공연과 극단 새벽의 공연을 열기도 하였다.
- 2008년에는 청주시지속가능발전실천협의회, (사)일하는공동체, 청주시니어클럽, 청주한살림 등 다양한 시민단체들이 참여하였다.

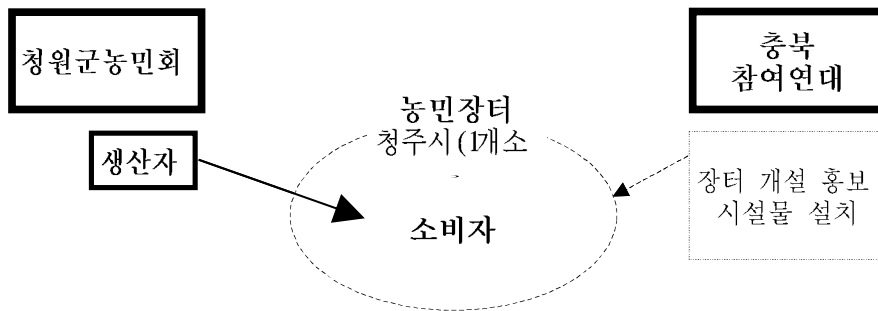
나. 운영체계

- 운영주체는 시민단체인 충북 참여연대와 청원군 농민회이다.
- 농민장터 개설 장소는 청주시 신시가지 단지와 외곽 도로가 만나는 지역의 공원이다²¹.
 - 농민시장은 청원군 농민회가 농산물을 공급하고 충북참여연대가 청주시의 장터 개설에 필요한 부대시설의 준비 및 운영을 담당하며 모두 자원봉사 형태로 운영된다.
 - 충북 참여연대는 홍보를 비롯하여 장터운영에 필요한 제반 시설, 인력을 투입하는 운영주체이다. 소비자에게 장터 개설을 알리는 지역방송이나 전단지 홍보, 주민센터를 경유하는 홍보, 1만명의 회원에게 메일 알림 등을 통해 홍보하고 장터 개설 당일 시설물 설치와 철거, 실시간 판매 정보를 생산자에게 알리는 일 등을 수행한다.
 - 청원군 농민회 회원은 10여명으로 시작하여 현재 20명이 출하하고 있다.

20) 우장명 외(2009). 시중 농산물 가격 등락에 따라 농민장터의 매출액은 큰 차이가 있었다. 2009년은 유래없는 풍작으로 시장 농산물 가격이 평년보다도 낮았지만 2010년 9월은 배추 1통 가격이 1만 4천원까지 급등하였고 김장철까지도 가격이 평년보다 높았다.

21) 청주시 흥덕구 분평동 원마루 공원(대규모 아파트 밀집지역)이다.

그림 3-2. 충북 청주·청원 농민장터의 운영체계



자료: 필자작성

○ 수급 및 가격결정

- 생산자는 수요를 예상할 수 없고 신선도가 급격히 저하하는 농산물이 재고되면 폐기처분해야 하므로 품목수와 물량을 최소화 한다.
- 시중 가격에 따라 농민장터는 공급 불안정이 심하다. 시중 가격이 높다면 농민장터의 농산물이 일찍 품절되고 시중 가격이 낮을 때는 농민장터의 판매량도 적다.
- 생산자는 자신의 피해를 최소화하기 위해 농민장터에는 판매가능하다고 판단되는 최소 물량만 공급하므로 쉽게 품절이 된다. 품절로 인해 농민장터의 품목구색이 더 낮아지므로 소비자가 방문하더라도 구매할 품목이 없어 흥미를 잃게 하고 재방문으로 연결되지 못하여 장터의 지속성이 떨어지는 요인이 된다.
- 가격은 생산자가 청주의 전통시장과 대형소매점의 가격을 조사하고 도매시장으로 출하할 경우와 비교하여 농가수취가격이 약간 높은 정도에서 결정된다. 그러므로 시중 가격이 낮을 때 소비자는 농민장터의 가격이 비싸다고 불평하기도 한다.

- 충북 참여연대의 농민시장에 대한 교육 지원
 - 교육을 통해 지역먹거리운동 주체의 소통과 협력의 장을 마련하고 지역먹거리운동의 이해를 넓히기 위해 각종 교육 프로그램을 운영한다.
 - 청주·청원 시민단체 연합으로 '지역살림 농민시장추진위원회'를 결성하여 2008년 로컬푸드 운동 강연회 개최, 선진지 견학, 토론회 등을 거치며 지역먹거리운동을 전개하였다.
 - 2009년은 '충북 로컬푸드 아카데미'를 개최하여 1월부터 2월까지 총 5회에 걸쳐 청원군농민회, 사회적기업 대표, 시민단체 등이 참여해 교육이 이루어졌다.

다. 관련 주체의 만족도

- 생산자(청원군 농민회)
 - 유통을 위한 노동력 투하(다듬기 등)만큼 농가수취가격이 향상된다(그 액수는 크지 않다). 그러므로 농가소득이 적은 영세농과 고령자의 참여 의지가 강한 반면 젊은 전업농은 관심도가 낮고 참여율도 낮다.
 - 농민장터에서 소비자와 단골 관계가 형성되어 시장이 열리지 않더라도 연락처를 주고 받으며 비록 소규모이나 지속적 거래가 이루어지고 있다. 청주는 청원과 불과 차로 1시간 이내 거리이므로 청주의 소비자가 개인적으로 주문하더라도 일정량 이상이면 직접 공급도 한다.
 - 농가 입장에서 비규격, 비표준화 농산물을 처분할 수 있는 판로이다. 청주 뿐만 아니라 지역 내에서라도 농민장터가 개설되길 바라지만 새로운 운영주체를 찾기도 어렵다.
- 소비자측 주체(충북 참여연대)
 - 농민시장의 운영주체가 시민단체이다보니 농산물 수급 및 장터 운영을 위한 경비 조달 등 전문성 부족의 문제에 직면하고 있다. 담당 직원이 있다면 사업의 지속성을 담보할 수 있지만 재정이 어려운 시민단체 입장에서 전담 직원을 확보하기 어렵다.

- 장터 개설과 함께 각종 이벤트를 기획하며 청주지역 시민단체에게 도움을 청하는 일도 있다. 장터 개설 소비자의 이목을 집중시키기 위해 타 단체가 주최하는 각종 이벤트를 하였지만 1~2회로 끝났다.
- 시민단체 입장에서는 좋은 의도로 시작한 일이지만 이 사업에 부담을 느끼고 있다.

○ 일반 소비자

- 충북 참여연대가 모니터링한 소비자의 농민장터에 대한 평가는 높다. 신선한 제철 농산물의 맛을 새롭게 알게 되었다거나 생산자에게 직접 생산 과정이나 품목의 쓰임을 설명 듣고 생산자와 교류가 재미있다는 등 호응이 좋고 농민시장이 정기적으로 개설되는 정기화를 원하고 있다.
- 그러나 농민장터는 공급 불안정이 심해 품질이 많고 품목구색이 부족하여 농산물 구매를 위해 실제 장터를 재방문하는 소비자는 적을 것으로 판단된다.

라. 평가

- 연 2~4회 개장되는 비정기 농산물 직거래 장터이고 농산물의 품질이나 품목 구색이 부족하여 취급거래량은 소량이다.
 - 기존 농협이나 지자체가 추진하는 농산물 직거래 장터와 같은 형태로서 거래의 지속성은 없다.
 - 장터는 특별한 수급조절 장치가 요구되지 않는으나 가급적 다양한 물품의 구색을 갖추어야 소비자가 재방문하는 계기가 되지만 청주·청원의 농민장터는 농산물 유통에 대한 전문성 없이 장터를 개장한 것이다.
 - 그러므로 청주·청원 농민장터는 실제 소비자가 필요한 물품을 구입하는 장소라기보다 운영주체인 시민단체가 생산자와 소비자의 만남의 장을 제공하고 각종 일회성 이벤트와 홍보를 하는 장소의 의미가 크다.
- 해당시기 지역의 제철 농산물은 그 지역에서 생산량이 가장 많을 때이다.

그러므로 제철농산물은 굳이 농민장터가 아니더라도 일반 재래시장에도 공급이 충분하고 가격도 가장 저렴하다. 생산자와 직거래를 하더라도 경제적 편익은 그다지 크지 않다.

- 청주·청원 농민장터가 지역 먹을거리운동의 가능성을 타진하는 계기로서 의의가 있다면, 지역 먹을거리운동의 핵심, 즉 중심 추진사항이 거래인가, 운동인가를 보다 분명히 해야 한다.
- 농산물 직거래는 전문성을 요하는 농산물 유통이다. 그러므로 어떤 형태의 직거래든 거래가 지속성을 갖기 위해서는 농산물 유통의 핵심사항인 수급조절, 품목구색 갖추에 대해 대안이 필요하다.

1.1.3. 전국여성농민회의 제철꾸러미 사업

가. 발생계기와 진행과정

- 2009년 3월 강원 횡성군 여성농민회 5농가가 자신의 텃밭에서 생산되는 제철 농산물을 서울 소비자 21가구에게 택배로 보내는 ‘제철꾸러미²²⁾’ 사업으로 시작하였다.
 - 현재 꾸러미 사업을 하는 지역은 강원도 홍천, 경북 안동과 상주, 전북 김제, 전남 순천·나주, 제주도 등 8곳 지역공동체의 80여명의 생산자 회원이 도시 소비자 1천명 회원에게 공급하고 있다.
- 실제 ‘제철꾸러미’에 담긴 농산물은 그 지역에서 오랫동안 기른 전통 작물과 음식이다.

22) ‘제철꾸러미’는 전국여성농민회총연합(이하 전여농)과 전국여성연대가 식량주권과 토종 씨앗을 지키기 위해 시작한 우리 농산물 도농 직거래 운동 ‘언니네텃밭’의 상품 이름이다.

- 제철꾸러미의 주요 취급 품목은 월 4회 유정란과 우리콩으로 만든 두부를 기본으로 하며 제철에 나는 농산물 또는 제철 식품을 생산자가 임의로 소비자에게 보낸다.
- 지난해 강원 횡성 꾸러미가 보낸 목록을 보면 푸르대콩, 양대, 보리팽이, 칠십 상추 등 도시에서 구하기 힘든 품목이 적지 않다. 냉이, 곰취, 도라지 등 산과 들에서 채취한 ‘자연산’도 가끔 들어 있다. 또한 복날을 앞두면 삼계탕에 넣을 대추와 찹쌀이나 시원하게 얼린 오미자차와 식혜가 배달되기도 한다.
- 생산자는 ‘꾸러미’를 보내기 전 인터넷 카페를 통해 소비자에게 편지를 보낸다. 편지에는 안부 인사와 함께 ‘꾸러미’에 담긴 품목과 생산자 이름은 물론 가지무침, 애호박찌개 등 품목에 대한 요리법까지 담겨 있다.

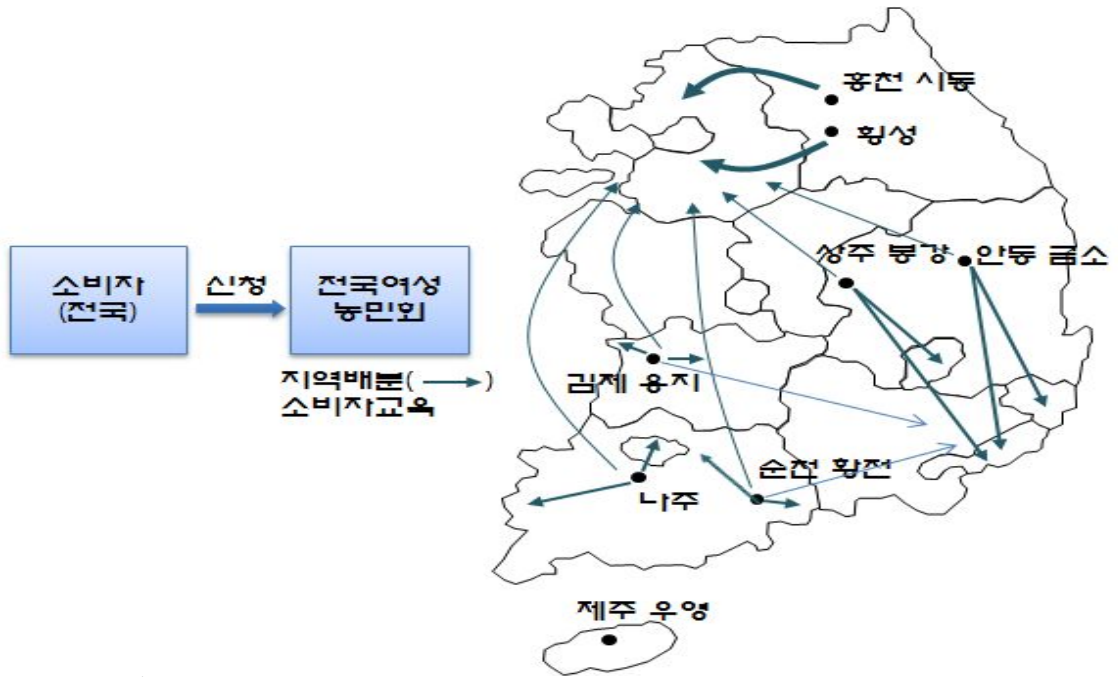
나. 운영체계

- 전국여성농민회가 ‘제철꾸러미’ 사업을 총괄하지만 농산물 직거래는 지역 여성농민회의 지역공동체가 운영주체이다.
 - 소비자가 꾸러미 회원이 되려면 전국여성농민회에 가입비 1만원을 내고, 온라인 또는 오프라인으로 진행되는 교육을 수료해야 한다.
 - 전국여성농민회는 소비자 회원에게 거리가 가깝거나 정서적으로 가까운 생산자 공동체와 연결시킨다. 소비자 회원은 거리가 가까운 산지와 연결을 원칙으로 하지만 특정 지역과 사회적 관계(예를 들면, 소비자의 고향 등)가 있는 산지를 선호할 경우 용인한다²³.
 - 제철꾸러미의 소비자는 월 회원제로 운영된다. 월 회비 10만원을 내고 주1회(월 4회) 또는 격주(월 2회, 2개월)의 꾸러미를 받는다²⁴. 소비자가 회비를 선납하면 생산자인 여성 농민 공동체가 생산물을 매주 또는 격주로 보내는 방식이다.

23) 그러므로 제철꾸러미 사업은 전국을 대상으로 하는 직거래이다.

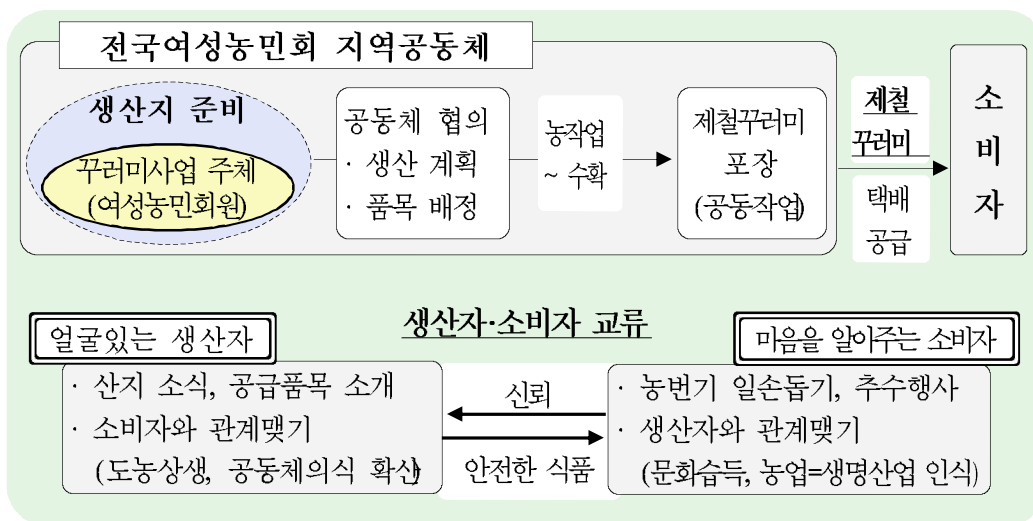
24) 소비자 회원의 1회 공급액은 2만5천원이다.

그림 3-3. 전국여성농민회의 제철꾸러미 사업 개요



자료: 필자작성

그림 3-4. 제철꾸러미의 지역공동체와 소비자의 관계



자료: 필자작성

- 제철꾸러미는 얼굴있는 생산자와 마음을 알아주는 소비자의 직거래이다.
- 제철꾸러미 사업은 생산자와 소비자의 사회적 거리를 좁히기 위한 경제 사업이다. 그러므로 전국여성농민회는 소비자교육을 비롯하여 생산지 방문 등 생산자와 교류할 수 있는 다양한 프로그램을 고안한다.
 - 지역 여성농민의 출하기준은 다음과 같다. 첫째, 대규모 단작화의 피해를 막기 위해서 텃밭의 기준이 5백 평 이하이고 제철에 나는 농작물, 토종씨앗으로 키운 농작물을 생산하고 제초제를 사용하지 않는 것부터 시작하여 차츰 전 과정을 친환경으로 농사지을 수 있도록 한다. 그러나 친환경 농산물 인증은 배제한다²⁵. 둘째, 한 마을 또는 면 단위의 여성농민 공동체를 중심으로 생산계획과 출하를 민주적인 절차를 통해 함께 결정한다. 농사는 때때로 품앗이가 이루어지며 수확한 농산물은 공동작업을 통해 포장되고 택배를 통해 배송된다. 공동작업 과정에서 매주 작황을 보고하고 출하 품목을 계획하여 결정한다.
 - 도시 소비자 회원이 공급받을 때는 다음과 같은 마음가짐이 필요하다. 첫째, 소비자의 지지, 지원에 힘입어 생산자가 마음놓고 친환경농업으로 전환하고 확대할 수 있다는 사실을 인식해야 한다. 다양한 토종씨앗 농사가 살아나고 종자주권의 실현을 통해 생산자 공동체가 살아나야 우리 농업이 안전한 식품을 공급할 수 있는 생산기지가 된다. 둘째, 다품종 소량생산인 텃밭농사는 사람과 자연이 다 함께 건강해지는 방식임을 이해해야 한다. 그러므로 해당지역 꾸러미생산자 공동체와 함께하는 생산 체험 활동에 연 1회 참여하여 제철꾸러미가 농사방법을 바꾸고 지역사회를 바꾸는 모습을 확인해야 한다.

25) 인증은 소비자의 신뢰를 얻기 위한 방법이지만 제도적 인증에는 비용이 발생하므로 가격상승을 유발하는 요인이 되기 때문이다. 전국여성농민회의 관계자 면담에 의하면, 인증제도보다 경험을 통해 상호 신뢰를 시스템화 하는 것이 사회적 신뢰도를 높인다고 생각한다.

다. 관련주체의 만족도

○ 생산자 : 지역공동체 여성 농민

- 여성 농민이 자신의 이름으로 농산물을 출하하는 데 큰 자부심과 보람을 느끼고 그 댓가로 얻은 작은 소득이 여성 농민만의 독립심과 자신감을 심어주며 보람을 주고 있다.
- 토종씨앗을 지키자는 여성농민회의 캠페인에 무심한 반응을 보이던 여성 농민이 제철꾸러미를 출하하며, 생산계획을 의논하고 공동작업으로 포장을 하며 먹을거리의 안전성과 토종씨앗의 소중함을 공감하는 생산자로 변화되었다. 즉, 토종씨앗으로 농사짓는 것의 중요성은 곧 농민들의 권리를 회복하는 것이며 소비자에게 친환경농산물을 제공하는 것은 지역의 자원이 순환하고 관계가 살아있는 농사로 바꾸는 과정임을 자각하는 계기가 되었다.
- 제철꾸러미는 농산물 이외에도 농가에서 직접 가공한 그 지역 식품도 제공된다. 경우에 따라서는 지역 고유의 저장식품이 등장하기도 한다. 꾸러미 사업을 통해 소비자뿐만 아니라 여성 농민에게도 지역 식품을 소개하는 계기가 되어 전통적인 농산물 가공이 계속 전해지고 농촌지역의 밥상도 다양해지고 있다.
- 그러므로 꾸러미 사업 이전에 여성 농민조차도 시장 판매를 위한 농산물을 제외한 식물들은 모두 잡초로 치부했지만, 지역 고유의 음식이 가치를 발휘하며 이제는 잡초도 그 지역 먹을거리로 재현되어 농업의 가치가 재정립되고 있다.

○ 소비자

- 제철 농산물을 추구하는 소비자에게 호응이 높고 실제 꾸러미를 이용하는 소비자의 반응도 좋다. 소비자가 제철 농산물의 맛을 알게 되면서 제철식품을 약에 비유한 의식동원(醫食同源)의 의미를 깨닫게 되었다.
- 핵가족화가 심화되며 젊은 소비자는 전통 요리법을 전수받을 기회가 적

은데 제철꾸러미를 통해 지역의 농산물을 공급받고 그 농산물로 요리가 가능한 전통식 가공법도 배울 수 있다.

- 제철꾸러미를 통해 제철 농산물, 제철 음식을 알게 되고 따라서 식단을 제철식품으로 구성하므로 건강한 식단이 회복된다.

○ 전국여성농민회

- 제철꾸러미 사업을 통해 소비자가 소량 다품목 농업의 필요성을 적극 이해하고 지지한다는 사실을 알게 되었다. 그동안 농민운동이 영세 소농의 생존권 보장을 줄기차게 주장했지만 그 효과가 미미했다면, 제철꾸러미 사업은 여성 농민이 중심이 되는 소량 다품목 농업이 오늘날에도 여전히 유효함을 알리는 좋은 증거이다.
- 오늘날 판매를 위한 농업은 남성이 중심이고 생산성 향상, 규모확대, 소득이 큰 품목 위주로 선택하는 농업이다. 그러나 농촌에서 텃밭은 판매용이 아닌 자급용 농산물 생산지이고 여성농민, 특히 고령여성이 주체가 되어 이용한다. 제철꾸러미 사업은 제철 먹을거리 나눔을 통해 여성 농민, 고령 여성의 사회적 지위를 향상시키고 있다.
- 제철꾸러미가 시작된 지 만 2년에 불과한데 언론 등 대중매체에 소개되며 소비자 회원수가 크게 증가하며 생산자 회원에게 큰 힘이 되고 주체적인 의식 변화를 일깨운 사업으로 평가된다.
- 한편 소비자 회원 증가에 따라 제철꾸러미를 택배로 공급하는데 드는 비용이 문제가 대두되고 있다. 현재 물류 비용을 낮추는 방법이 최대 과제이다.

라. 평가

- 제철꾸러미 사업은 소량 다품목 생산의 텃밭농업이 ‘안전한 농산물을 안정적으로 공급한다’는 농업의 가치를 복원하며 생산자와 소비자가 함께하는 도농 직거래이다. 제철 생산량이 많을 때는 넉넉하게 보내지만 생산량이 적거나 농산물이 출하되지 않는 겨울철은 각종 전통 가공식품으로 먹을거리

대체재를 제공한다. 그러므로 제철농산물의 ‘공급 부족’이라는 시장의 현상을 잊혀진 지역산 전통 먹을거리를 대체, 복원하며 ‘새로운 수요’를 발견하고 있다.

- 기존에도 생산자가 중심이 된 농산물 직거래는 다양한 형태가 있었지만 판매가 목적이고 소비자는 대상에 불과하였다. 제철꾸러미 사업은 도시 소비자 회원의 지원, 지지가 사업 유지의 큰 축이며 사업 파트너이다.

○ 제철꾸러미 사업은 농촌 공동체가 경제적으로 활력을 찾고 소비자와 교류를 통해 소비자를 고려하는 생산방식으로 전환하거나 농업환경에 대한 배려 등 농민의 주체적인 의식 변화를 일깨운 사업으로 평가된다.

- 또한 도시 소비자에게 건강한 농가경제와 농업환경의 존속이 결국 안전한 먹을거리를 제공할 수 있음을 교육하고 있다. 생산자와 소비자가 서로를 인식하는 경제사업을 통해 소비자가 토종종자 지키기운동 등 농업에 관심을 보이고 활동하기도 한다.

1.2. 학교급식

1.2.1. 전남 나주의 학교급식

가. 발생계기와 진행과정

- 나주시는 2003년 9월 전국 최초로 학교급식조례를 제정하였다. 이후 전국적인 학교급식 조례제정운동으로 확대되어 2008년 말 현재 전국 광역자치단체와 기초자치단체 230곳에서 관련 조례가 제정·시행되고 있다.
 - 2004년부터 지역 내 모든 초~고교에 지역산 친환경 식재료를 현물공급하는데 지원하였다. 현재 지원 대상은 보육시설과 유치원을 포함하여 모두

122개 학교에 지원대상 학생 수는 약 1만 5천 명이다. 2011년은 학교급식의 친환경농산물 식재료비에 9억 8천만 원을 지원할 계획이다.

- 나주시 학교급식은 나주시가 예산지원과 협의체제 구성을 주도하고 관련주체인 생산자(단체)와 학교가 협력하여 학교급식에 지역산 농산물을 사용하도록 권장하는 방식이다.
 - 나주시가 학교급식을 위해 관련주체인 생산자단체와 학교의 중간조정자이며 물류는 생산자단체가 전담한다.
- 나주시 학생 수가 1만 5천 명이므로 지역 생산량 중 나주 학교급식에서 소비량은 일부에 불과하다. 그러므로 지역산 친환경농산물의 판로 확보를 위해 지자체와 생산자단체가 다양한 노력을 하고 있다.
 - 나주시는 판로 확대를 위한 택배비 지원사업, 친환경 쌀 생산 및 판매지원사업, 체험 등 도농교류사업을 하고 있다.
 - 2005년 이후 대도시 10개 학교급식에 무농약 쌀을 공급하였고 2011년부터 서울 성북구 학교급식에 무농약 쌀을 공급하기로 협약하였다.

나. 운영체계

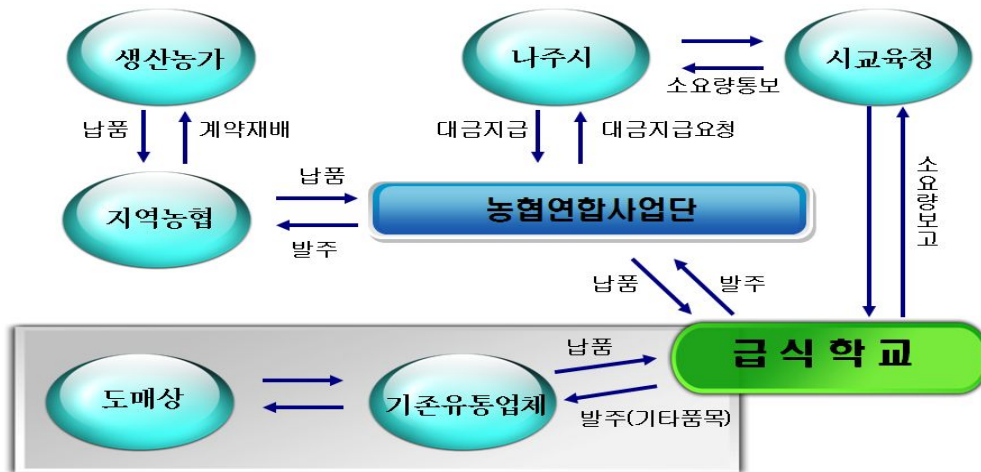
- 생산조직 구성
 - 나주시는 친환경농산물 학교급식을 위해 신규 친환경 생산단지(산포농협, 9ha, 10농가)를 조성하여 친환경 채소류를 계약재배하거나 기존 친환경 쌀 생산지(반남농협)에서 쌀과 잡곡(공산농협)을 공급받는다.
 - 2005년 “학교급식친환경작목반”을 구성하여 품목별 표준 재배매뉴얼, 자체 자율검사원, 농협 품질관리사를 통한 품질 관리를 하며 공동육묘, 생산, 선별, 출하, 판매, 정산 등 공동시스템으로 농협을 통해 출하한다.
- 학교급식 관련 업무의 원활한 수행을 위해 학교급식 실무협의회(1회/월 개최)를 운영한다.

- 시청(농산물유통과) 3명, 교육청 2명, 영양교사 4명, 보육시설 1명, 학교 운영협의회 1명, 학부모협의회 1명, 생산자(농협 및 법인) 2명, 생산자대표 1명 등 총 15명으로 구성되어 있다.
 - 생산, 배송, 식재료 품질 등 급식 관련된 실무전반의 의견을 조율하고 생산현장이나 급식현장을 점검하여 애로사항을 공유한다.
 - 그러나 급식 시스템에 큰 변화가 없으면서 형식적인 협의체로 변하고 있다.
- 학교급식의 운영 및 공급주체는 농협나주연합사업단이다. 수발주는 주문 전용 프로그램을 이용하여 주문하고 지역농협이 산지유통센터(APC)²⁶에 입고하면 한화푸드²⁷가 학교에 배송한다.
- 공급체계(채소류)는 「생산농가→생산농협→농협공동법인→학교」이다. 영양교사가 1개월 전 메뉴 작성(주문) → 지역농협 농가별 배분 → (급식 전일)농협집하장 수집, 선별 → 산지유통센터(APC) 입고 → (급식 당일) 오전 9시까지 학교에 배송완료(한화유통 담당)한다.
 - 공급품목은 학교급식 심의위원회에서 선정한 농산물 75개 품목(무농약 농산물 공급이 원칙이지만 과실류는 저농약 인증 농산물 공급)이다.
 - 학교급식에는 75개 품목의 농산물 이외에도 각종 농수축산물, 가공식품을 이용한다. 이들 품목은 기존 유통업체(벤더)가 공급한다.
- 수급 및 가격결정
- 시설채소, 미맥류, 잡곡류, 과일류, 가공품 등 5개 학교급식 친환경농산물 작목반이 구성되어 계약재배한다. 75개 공급품목을 확정하여 연간, 월별, 주별 예상발주량을 파악하여 생산계획에 반영한다.

26) 대규모 최첨단 자동선별시설을 확보하여 HACCP기준 학교급식센터 설치로 위생적인 전처리농산물을 공급한다.

27) 한화푸드는 친환경농산물의 벤더업체로 나주시 농협공동법인 산지유통센터(APC)를 이활용하며 나주시 학교급식의 배송을 담당한다.

그림 3-5. 전남 나주시 학교급식 운영방식



자료: 농협나주연합사업단(2008)

그림 3-6. 농협나주연합사업단의 사업 구조



자료: 농협나주연합사업단(2008)

- 학교급식 수발주 프로그램(www.najufood.co.kr) 운영으로 학교별 발주서에 의거하여 배송이 이루어진다.
- 2009년까지 관내 냉동담차 보유 5개 농협과 수송위탁 계약을 체결하여 배송이 이루어졌으나 산지유통센터(APC) 완공으로 학교급식 전문유통업체(한화푸드)에게 위탁하고 있다. 수도권 배송은 농협중앙회 식자재센터와 연계하여 공급한다.
- 가격은 ‘학교급식협의회’에서 친환경농산물 공급가격을 결정하며 대부분 연중 동일가격을 원칙으로 하고 있다²⁸.
- 나주시는 친환경농산물 공급을 원칙으로 하며 일반농산물 가격과 비교하여 그 차액을 지원한다. 예를 들면, 20kg 무농약 쌀이 5만 4천 원이고 일반재배 쌀이 4만 원이면, 무농약 쌀을 학교급식에 공급하는 조건으로 차액 1만 4천 원을 지원한다.

다. 관련주체의 만족도

○ 나주시

- 학교급식에 지역산 농산물 공급은 지역사회에 일자리를 만들어 지역경제 활성화를 꾀하고 지역에 친환경 순환농업을 실현하여 농가 소득을 높이는 선순환을 만드는 일이므로 반드시 필요하다.
- 학교급식을 교육으로 인식하고 전통과 문화를 지키기 위한 교육의 일환으로 지역산 농산물, 친환경농산물을 이용하는 것이다.
- 생산자와 직접 공급계약을 통해 ‘얼굴 있는 농산물’을 사용할 수 있도록 하고 먹을거리의 안전을 담보하는 교육은 행정의 의무이다.

○ 생산자

- 학교급식은 계약생산이고 연중 고정가격이므로 계약재배 생산자는 안정

28) 나주시 학교급식의 친환경농산물 가격은 일반농산물보다 평균 134% 높게 책정되어 있다(나주시 농산물유통과 담당자 인터뷰).

된 소득을 보장받는다. 나주시 학교급식은 수요량이 적기 때문에 일부 생산량 출하에 그치지만 전남 전체가 친환경 학교급식을 추진하므로 전남, 나아가 전국을 대상으로 생산하는 데는 나주시의 계약재배가 큰 힘이 된다.

- 생산자는 친환경농업이나 식생활교육에 대한 관심이 적은 영양교사 또는 학교관계자와 원만한 협조를 얻지 못하여 생기는 갈등과 오해가 있다. 생산자는 영양교사가 친환경농산물 공급 시 품질문제²⁹를 제기하거나, 어린이를 대상으로 친환경농산물에 대한 이해와 편식 문제 등도 해결할 수 있는 체험 프로그램이 있으나 참가율이 낮은데 불만이 있다.

○ 학교관계자(영양교사)

- 농산물의 품질 및 수급과 관련하여 농가와 갈등이 있다. 전처리를 한 농산물일지라도 영양교사가 원하는 품질을 제공받지 못해 조리엔 시간이 많이 소요된다. 기존 도매상에서 일괄구매하는 경우에 비해 가격, 품질 등을 항상 점검해야 하는 등 번거로운 점이 많다.
- 학교급식 실무협의회를 통해 학교급식 대표자가 생산자를 만나기는 하지만 생산 정보를 자세히 알 수 없으므로 생산변동에 따라 대응하기 어렵다.

라. 평가

- 나주시 학교급식은 관련주체의 절실한 요구에 앞서 지역경제 활성화와 지역 순환농업의 필요성을 인식한 지자체 장의 강한 의지로 추진하여 전국으로 확산된 사례이다. 학교급식에 지역산 친환경농산물을 이용하였다는 점에서 의의가 있다.
 - 학교급식에 지역산 농산물을 이용할 때, 관련주체(생산자, 교육행정, 영양교사, 학부모)의 공통 의견조율이 무엇보다 중요하다. 나주시는 행정이

29) 친환경농산물에 대한 인식 부족으로 일부 벌레가 먹어 손상되었거나 때로 벌레가 나올 경우 반납 요청을 하는 경우가 있다.

중심이 되어 학교급식 관련주체의 협의체를 구성하고 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통을 유도하거나 애로사항을 조정하였다.

- 그러나 나주시는 아직 지역 내에서 친환경 학교급식 체계가 정착되지 못한 상태이므로 지자체 장이 교체되거나 담당 공무원의 전문성이 부족할 경우 생산자와 영양교사 간에 문제가 가장 먼저 발생한다. 주로 품질이나 공급, 배송 등에 문제가 발생하는데, 이 문제를 제때에 해결하지 못하면 영양교사의 불만이 누적되어 지역산 농산물 이용을 기피하게 된다.
- 그러나 지역내 농산물 유통 시스템이 갖춰지지 않은 상태에서 일부 계약생산자의 신선농산물 물류에 비효율성이 크게 나타난다. 특히 지역이 넓고 학생 수가 적은 농촌지역은 학부모가 농가인 경우도 있는데, 소량의 계약재배 농산물 이용을 위해 별도의 수송차량을 이용하는 것은 사회적 비용을 증가시키는 낭비요인이다.
 - 나주시는 학교급식에 지역산 농산물 이용을 장려하기 위해 행정이 주도적으로 계약재배와 물류를 생산자나 농협에게 위임하였지만, 실제 지자체 장이 교체된 후 물류는 학교급식 전문유통업체가 담당하고 있다.

1.2.2. 경기 양평의 학교급식

가. 발생계기와 진행과정

- 양평군 친환경농업
 - 수도권외 식수원 지역인 양평은 각종 개발 규제로 지역경제가 위축되었으나 1996년 서울시가 날로 악화되는 식수오염을 줄이기 위해 팔당상수원지역에 대한 물부담금을 확충하여 양평의 친환경농업을 지원하였다.
 - 1997년 친환경농업육성법 제정 이후 양평군에 친환경농업과가 신설되었고, 친환경농업 장려와 친환경농산물 판로 확대에 행정이 지원하고 있다. 특히 2002년 정부 지원의 산지유통센터 설립을 계기로 ‘물맑은 양평’유

통사업단(현 양평지방공사)을 운영하며, 농가는 생산에 전념하고 지자체는 유통을 담당하는 시스템을 구축하였다. 양평군은 지자체가 직접 친환경농산물 유통업에 참여하며 판로를 개척하고 있다³⁰.

- 현재 지역농협 7개와 개별농가 18개, 영농조합법인 11개, 작목반 14개, 주식회사 4개와 기타 생산자단체 및 농가로 구성되어 280여개 품목을 관리하고 있다. 서울 등 수도권의 학교급식 450개교, 전문매장 143개소 등 총 495개소의 거래처와 자체 쇼핑몰운영, 친환경농산물 전문매장 납품, 전시홍보관 운영 등으로 2009년 매출액이 170억 원이다.
- 2009년 양평군 예산 연간 4천억 원 중 친환경농업에 280억 원이 지원되었다.

○ 양평군 학교급식

- 양평군은 2005년 학교급식 조례를 제정하였지만 학교급식 지원은 2007년 양평쌀 공급에 따른 정부미 단가와 차액분인 3억 원을 지원하면서 시작되었다. 당시 관내 47개 초·중·고교에 중식으로 연간 180일 간 지원하며 공급하였다(1인당 초등학교 70g, 중학교 140g, 고등학교 150g).
- 현재 양평군(인구 9만 6천 명)은 12개 읍면, 초중고 45개교(학생 1만 3,500명)의 학교급식에 쌀과 부식 채소류를 지역산 친환경농산물로 권장하며 일반농산물과의 차액을 지원(2009년 8억 9천만 원)하고 있다.

나. 운영체계

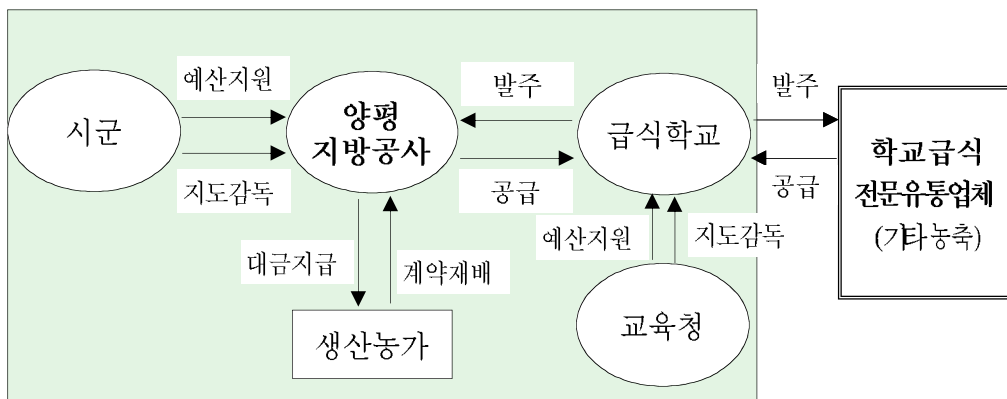
- 양평지방공사는 친환경농산물 산지유통센터를 운영하며 이미 수도권 학교급식의 주요 공급자이다. 학교급식 체계는 전남 나주와 비슷하다(그림 3-7).
 - 양평지방공사는 군이 자본금 60억 원을 출자하여 수도권의 학교급식 사

30) 소규모 지역농협이 친환경농산물의 판로개척 등 판매행위에 소극적이었고 정부 지원사업인 산지유통센터 운영의 책임자를 찾지 못하여 지자체가 직접 사업단을 설립하고 친환경농산물 유통에 관여하게 되었다.

업과 수도권 대도시 17개소 매장을 운영하고 있으며 2009년 연매출은 170억 원이다. 양평지방공사는 다음과 같이 4가지 사업을 하고 있다.

- 첫째, 경기도 G마크 학교급식의 거점유통업체³¹ 3개소 중 1개소로서 현재 82개교에 채소류를 공급하고 있다. 연중 단가가 고정되어 가격변동에 따른 손익에 대해 지방공사가 전적으로 책임지는 형태이다. 가뜩이나 누적적자로 재정이 어려운 공사입장에서 G마크 급식사업은 부정적이다.
- 둘째, 지역산 농산물(친환경농산물 23%)을 9개 지사(업체)를 통해 수도권 450개교에 납품하는 일반 학교급식 사업형태로서 매출의 약 30%를 차지한다.
- 셋째, 양평군 학교급식에 지역산 친환경농산물을 공급하는 운영주체이다.
- 넷째, 대도시 17개 영업매장에 양평산 친환경농산물을 공급하며 매출액의 약 25~30%를 차지한다.

그림 3-7. 경기 양평군 학교급식 운영 방식



○ 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통이나 업무조정 역할을 양평지방공사가 담당한다.

31) (사)팔당클린은 친환경농산물 및 경기도 우수농산물(G마크)를 학교급식에 확대공급하기 위해 설립되었다.

- 학교급식 초기에 지자체 행정 주도로 학교급식 관련주체의 협의체를 구성하였지만 협조를 구하는 느슨한 의결기구였고 대부분 물류기구를 통해 해결할 사항이므로 협의체는 형식적인 구성에 머물러 있다.
- 수급 및 가격결정
 - 양평지방공사는 지역 농가가 출하하는 친환경농산물 유통 중 양평 학교급식에는 소량을 공급한다.
 - 양평지방공사는 각 학교와 1개월 전 수의계약으로 식재료를 공급한다. 이미 지역 내 친환경농산물 순회 수집체계가 갖추어져 있으므로 학교급식을 위한 배송에 별도의 수송차량이 필요하지 않다. 이것은 나주시의 학교급식과 다른 차이점이다.
 - 가격은 나주시 학교급식과 마찬가지로 ‘양평군 학교급식 협의회’에서 친환경농산물 공급가격을 결정하며 일반농산물을 친환경농산물로 전환할 경우 양평군이 구매차액을 지원한다.

다. 관련주체의 만족도

- 양평군
 - 지역 친환경농업이 발전하며 친환경농산물의 주요 홍보 및 판매처가 수도권권의 학교급식이었다. 그러므로 친환경농업 육성과 친환경농산물의 소비처로 일석이조의 효과를 기대하고 친환경농산물의 학교급식을 시작하였다.
 - 학교급식에 안전한 친환경농산물을 제공하여 급식의 질적 향상을 꾀하고, 우리 농산물의 우수성을 홍보하여 농촌의 어려운 현실 극복과 지역경제 활성화에 도움이 된다는 취지로 학교급식을 지원한다.
- 양평지방공사
 - 군이 출자한 양평지방공사는 학교급식과 매장운영 등 친환경농산물 유통사업을 통해 지역 친환경농가의 소득증대에 큰 기여를 하고 있다.

- 그러나 수급 및 구색갭충이 필요한 농산물 유통의 특성상 지역 친환경농산물만으로 농산물 유통의 전문성을 살리기 어렵기 때문에 만성 적자에 시달리고 있다. 현재 공사의 적자 누적은 양평군 예산에 부담으로 작용하고 있다.
- 지역산 친환경농산물의 학교급식 이용의 가장 큰 걸림돌은 영양교사의 불만, 특히 표준 규격화 된 농산물의 요구가 지속적이라는 점이다. 영양교사에게 친환경농업을 교육하면 효과가 나타나지만 전근 등으로 교체될 경우 처음부터 다시 교육해야 하는 어려움이 있다.
- 지방공사의 경영적자를 만회하기 위해 다양한 프로그램을 계획하고 있다. 학교급식의 주요 민원인 농산물 관련 불만은 영양사나 학부모의 농산물에 대한 인식부족에서 오는 경우가 많으므로 벤더업체, 영양교사 등을 대상으로 현장 견학 및 먹을거리 관련 교육 등이 필요하다.

라. 평가

- 양평군은 이미 지역산 친환경농산물의 유통에 적극 참여하고 있으므로 지역 학교급식 유통에 추가 비용은 다른 지역보다 적게 소요된다.
 - 양평지방공사의 업무 중 지역내 친환경농산물의 수집체계가 이미 확보되어 있고 이 물류체계에 분산기능을 첨가하는 형태이기 때문이다.
- 양평군 학교급식은 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통이나 업무조정 역할을 양평지방공사가 담당하면서 생산자나 영양교사에게 유통업체와 같은 거래상대로 인식되고 있다는 점은 문제이다.
 - 학교급식에 지역산 농산물을 이용하는 여느 지자체와 마찬가지로 품질이나 공급, 배송 등에 영양교사의 불만이 있다.
 - 그러나 생산자와 영양교사가 품질에 관해 이해를 바탕으로 개선하려는 협조관계가 아니라 양평지방공사에게 불만을 표시하고 요구하는 차원에 머물러 있는 점은 양평 학교급식의 한계이다.

2. 로컬푸드의 사례 비교

2.1. 판매활동의 사례 비교

○ 판매활동 사례의 운영체계 비교(표 3-1)

- 로컬푸드 판매활동 사례의 운영주체는 생산자 또는 생산자단체와 소비자(단체)이다. 생산자나 생산자단체가 판매를 주도하고 소비자가 개별적으로 참여하는 직거래 형태이다.
- 판매활동에서 새벽시장과 농민장터는 물리적 거리가 가까운 대면거래이고 제철꾸러미는 전국적인 거래이지만 사회적 거리가 가까운 계약거래이다. 따라서 대면거래나 계약거래는 생산자와 소비자의 물리적 또는 사회적 거리를 가깝게 하는 방법이다.
- 한편 생산자가 다수 참여하는 새벽시장과 계약재배인 제철꾸러미는 수급이 비교적 안정적이지만 소수의 생산자의 일시적 행사인 농민장터는 수급이 불안정하여 시장으로의 기능이 매우 미흡하다.
- 생산자와 소비자가 직접 대면하는 장터나 회원제의 계약거래인 제철꾸러미는 모두 협의가격으로 결정된다.
- 로컬푸드의 판매활동은 생산자 측의 적극적인 판매행위가 중심이지만 소비자의 행위는 그 활동내용에 따라 큰 차이가 있다. 생산자와 소비자의 물리적 거리가 가까운 새벽시장이나 농민장터는 농산물의 단순 거래로서 소비자는 소극적인 소비행위에 그친다. 반면, 생산자와 소비자의 사회적 거리가 가까운 제철꾸러미 사업은 소비자의 적극적인 소비행위가 거래를 성립시키는 주요 요인이다.

표 3-1. 판매활동 사례별 운영체계 비교

	강원 원주 새벽시장	충북 청주 농민장터	전국여성농민회 제철꾸러미
운영주체	새벽시장농업인 협의회	청원군농민회+충북참여연대	전국여성농민회 지역공동체
연간개장일	4월 하순~12월 초순(매일)	연 2~4회, 2일/회	매주(또는 격주) 1회
연간참여자	생산자 약 450명 소비자 약 22만 명	생산자 10~20명 소비자 2천명	생산자 회원 80명 소비자 회원 1천명
판매방식	재래시장과 동일	재래시장과 동일	소비자(회비 월 선납)에게 꾸러미 택배 배송
수급	안정-다수 생산자의 장기거래 (생산자 상시 출하+판매)	불안정-소수 생산자의 단기거래 (생산자 일시 출하+판매)	매우 안정 월별 계약거래
가격결정	협의 가격	협의 가격	생산자가 결정 (꾸러미 단위 가격, 개별 가격 없음)
로컬푸드의 성격	(동일지역 생산-소비) 지역 생산자가 지역 중심지에 장 개설	(인접지역 생산-소비) 소비자 거주지에 인접 지자체 생산자가 판매	(지역 생산-전국 소비) 교류를 통해 상호이해, 배려가 전제되는 직거래
사업의 의의	지역 주민간 농산물 직거래 - 유통비용 절감	도시와 농촌의 상생 가능성 타진의 기회	제철꾸러미를 통해 전국 소 비자와 새로운 관계 맺음

자료: 필자 작성

○ 판매활동 사례의 농산물 거래 비교(표 3-2)

- 새벽시장과 농민장터는 기존 농산물 직거래에 생산자가 판매주체로 직접 참여하고 제철꾸러미는 생산자와 소비자가 안전한 농산물 공급을 목적으로 계약이라는 관계성과 지속성을 갖는 직거래라는 것이 특징이다.
- 거래 형태 : 새벽시장과 농민장터는 개별 생산자와 개별 소비자의 거래이지만 제철꾸러미는 생산자단체의 회원과 소비자 회원의 거래이다.
- 거래 내용 : 판매활동은 농산물 공급과 현금 지불이라는 재화의 교환이

주 목적이지만 제철꾸러미는 소비자의 건강을 고려한 안전한 생산방식이나 생산자에 대한 감사, 신뢰 등 서로를 배려하는 인격적인 교류도 이루어진다.

- 거래의 지속성 : 개별 생산자와 소비자의 거래인 새벽시장과 농민장터는 품목별 수급에 따라 지속성에 차이가 있다. 반면 제철꾸러미는 계약기간 동안 품목, 수량, 가격을 생산자가 결정하므로 품목별 수급에 관계없이 지속적인 거래가 가능하다.

표 3-2. 판매활동 사례별 농산물 거래의 비교

	강원 원주 새벽시장 충북 청주 농민장터	전국여성농민회 제철꾸러미
특징	◦ 생산자가 판매주체인 농산물 직거래	◦ 안전한 농산물 공급을 목적, 생산과 소비 주체가 계약하는 농산물 직거래
거래 형태	◦ 개별 생산자 → 개별 소비자	◦ 생산자(단체) 소그룹 → 소비자 회원
거래 내용	◦ 재화의 교환 - 생산자→소비자 : 농산물 공급 - 소비자→생산자 : 현금 지불	◦ 재화의 교환 + 인격 교류 생산자 → 소비자 : 농산물 공급 + (소비자의 건강을 고려한 생산방식 소비자→생산자 : 현금 지불 + (생산자의 수고에 대한 감사, (다음 거래를 약속하는) 신뢰
거래의 지속성	◦ 품목별 수급에 따라 변동, 생산자는 판매 위해 항시 대기(비용 발생) - 필요시만 구입하는 단골 수준의 소비자	◦ 계약기간 동안 품목별 수급에 관계 없이 지속적인 거래 가능 - 농산물 수급에 소비량을 맞추는 소비자
생-소 관계성	◦ 생산자: 소득과 직결되는 판로 ◦ 소비자: 다양한 구입처 중 하나	◦ 생산자-소비자 상호 중시 관계 관계 조정을 위해 상시 협의(게시판 이용)
주체의 만족도	◦ 생산자는 거래 요구가 크지만 소비자는 필요에 따라 선택적, 유동적 ◦ 만족도 : 생산자 ≤ 소비자	◦ 공동체를 유지하는 협력자로서 양보와 배려가 있는 관계 ◦ 만족도 : 생산자 = 소비자

자료: 필자 작성

- 거래의 지속성을 결정하는 요인은 소비자의 적극적인 소비행위이다. 새벽시장이나 농민장터에서 소비자는 필요한 품목과 양을 구입하지만, 제철꾸러미는 계약에 의해 생산자가 임의로 결정하여 공급하는 품목과 공급량을 소비자가 적절히 조절하여 소비해야 한다. 보통 소비행위를 논할 때, 소비자가 소비할 품목과 소비량을 직접 선택하는 것이 적극적인 소비행위로 알려져 있지만, 농산물 소비는 오히려 제철에 공급되는 품목과 공급량을 적절히 소비하는 것이 적극적인 소비행위이다.
- 따라서 생산자와 소비자가 느끼는 만족도 차이가 있다. 새벽시장과 농민장터에서 생산자는 항시 판매를 위해 대기하고 있는 형태이고 소비자는 자발적인 참여이므로 소비자의 만족도가 커야 거래는 지속된다. 반면 제철꾸러미처럼 계약관계에서 생산자나 소비자의 만족도가 낮다면 계약을 해지하므로 계약이 유지되는 동안은 생산자나 소비자의 만족도는 같다.

2.2. 학교급식 사례의 비교

- 학교급식에 지역 농산물의 사용은 지자체의 농산물 판매와 먹을거리 안전성 문제를 동시에 해결하려는 목적으로 지자체 장이 주도적으로 제기하거나 필요성을 인식한 생산자의 발의로 발생하였다.
- 학교급식 사례의 운영체계 비교(표 3-3)
 - 전남 나주와 경기 양평은 인구수나 학교급식 대상 학생 수가 비슷하다. 그러나 친환경농업이 일찍부터 발달하여 지자체가 농산물 유통업에 진출하고 지역농산물 수집체계를 갖춘 경기 양평과 달리 전국의 여느 농촌과 같이 개별 생산자의 출하체계만 있는 전남 나주는 학교급식의 농산물 물류비에 부담을 느끼고 있다.
 - 동일 주체가 동일 지역을 순회 수집하고 분산하는 경기 양평의 학교급식이 전남 나주보다 물류비가 적게 소요된다.

표 3-3. 학교급식 사례별 운영체계 비교

	전남 나주시	경기 양평군
지역 특성	- 인구 10만의 도농 복합도시 광주광역시(인구 141만명) 인접 - 전남의 친환경농업 육성으로 생산 증가하나 판로 확보 어려움	- 인구 9만 6천의 농업군, 전원도시 - 1990년대 후반부터 친환경농업 육성, 수도권의 친환경농산물 최대 산지 - 지자체가 친환경농산물 유통업 참여
급식 시작년도	2004년	2007년
급식 대상	보육시설 및 유치원, 초중고 122개 학교, 약 1만 5천명	초중고 45개교, 약 1만 3,500명
급식품목수	100여 품목	280여 품목
급식유통의 운영주체	농협나주연합사업단(산지유통센터) - 2004년 나주시의 학교급식 추진으로 지역농협, 농협나주시지부가 공동출자한 판매사업체가 생산자와 계약재배 - 나주 친환경농산물을 서울, 광주 등 대도시 학교급식에 판매공급	양평지방공사(지자체 출자 유통사업단) - 1990년대 후반부터 친환경농업 육성, 2003년 산지유통센터 설립으로 친환경 농산물 유통업 진출 - 양평 학교급식 이전부터 기존 거래처 존재 수도권 학교급식 450개교, 친환경 전문 매장 143개소 등(연매출 약 170억원)
생산자조직	3개 지역농협의 시설채소, 미맥류, 잡곡류, 과일류, 가공품의 5개 친환경농산물 작목반과 계약재배	지역농협 7개, 11개 영농조합법인, 14개 작목반, 4개 주식회사, 개별 농가와 계약재배
농산물 유통 (수집, 분산)	수집: 생산자→지역농협→산지유통센터 분산: 한화푸드(학교급식 전문업체)	수집: 양평지방공사 분산: 양평지방공사
농산물 유통 특징	지역 농산물 유통체계 없음 - 농산물 수집, 분산이 별도 체계로 운영, 특히 분산 시 발생하는 비용이 문제됨	운영주체의 지역 유통 전문성 확보로 물류 비 절감(미흡한 점 많지만) - 수집, 분산을 동일주체가 동일지역 담당
학교급식 관련주체의 만족도	1) 학교급식 공급 생산자의 만족도 높음(계약가격이 일반농산물보다 20% 이상) 2) 영양교사의 불만(농산물에 대한 문제제기) - 농산물 상품성에 대한 이해 부족(신선하지만 벌레가 먹은 것은 품질이 낮다 등) - 비규격 농산물 공급은 조리시간이 더 걸린다 3) 운영주체의 농산물 유통(수집과 분산)에 과다비용 발생(소량 다품목 유통의 한계) - 공급할 수 있는 지역 농산물은 한정(품목별 생산-소비의 불균형)	

자료: 필자 작성

- 그동안 학교급식에 지역산 농산물 이용은 신선하고 안전한 농산물을 값싸게 구입할 수 있는 방법이므로 학교급식에서 지역산 농산물을 이용하려는 시도는 많았다.
 - 그러나 많은 장점에도 불구하고 제대로 성립하지 못한 것은 지역농산물의 생산-소비 불균형(제4장 참조)으로 지역내 농산물 유통체계가 정비되지 못하였기 때문이다.
 - 지역 농산물 유통체계가 정비되지 못하였기 때문에 나타나는 문제점을 지역산 농산물의 학교급식 실패 사례에서 찾아본다.

<참고 1> 지역산 농산물의 학교급식 실패 사례³²

- 지역생협과 주로 거래한 전북 정농영농조합법인(대표 정경식)은 2005년 하반기부터 전주지역 유치원과 전북지역 친환경 시범학교 20학교 가운데 10개 학교의 급식을 공급하였지만 2006년 6월말 사업을 종료하게 되었다.
 - 학교급식 공급이 서로를 이해하고 배려하는 거래 관계인 생협과 다른 점을 생산과 유통의 관점에서 살펴본다.
- 생협이든 학교급식이든 소비자가 원하는 만큼 필요할 때 제때 공급해야 하지만 실제 생산자로부터 나오는 것은 과일 생산량의 쌀을 비롯하여 양파, 마늘, 감자, 고추 등이다.
 - 그나마 저장성이 있어 물류센터에서 소포장해서 출하하지만 생산량에 비하면 턱없이 적은 규모의 소비량이다 보니 재고손실이 쌓여갔다.
- 실제 학교급식을 통해서 영농법인 경영은 더 어려워졌고 결국 농가에게도 도움을 주지 못했다.
 - 무엇보다도 채소를 지속적으로 생산할 수 없기 때문에 더욱 어려웠다.

32) 정경식, “학교급식 현장에서 나의 뼈아픈 경험”, 한살림 소식지 2006년 8월.

- 식재료 공급의 현실적인 과제는 엄격한 선별, 예를 들면 일반 농산물의 ‘때깔 좋음’에 익숙해진 담당자의 눈높이를 맞추는 일이었다.
 - 공급한 방울토마토가 선별이 제대로 되지 않고 크기가 고르지 못하다 해서 반품당한 후 두 시간 내에 다시 물량을 수급하였고, 결국 생산자가 적잖은 피해를 보는 상황이었지만 담당 행정실장에게 야단을 맞았다. 하고 싶은 말은 많지만 학교 측에게는 변명으로밖에 들리지 않음을 알기에 참을 수밖에 없었다.

- 학교급식에 공급하며 느낀 것은 농산물의 바른 생산과 바른 유통 방식에 대해 지역에서의 소통이 쉽지 않았다는 것이다.
 - 학교급식에 식재료 공급은 누군가 계속 해야 하지만 지역에서 농산물의 생산, 유통, 소비의 완결성을 이루기에는 아직 무수히 많은 난관이 있다

3. 로컬푸드의 장점과 한계

3.1. 로컬푸드의 장점

- 로컬푸드는 생산자와 소비자의 물리적, 사회적 거리를 가깝게 하여 신선하고 안전한 먹을거리를 구입하기 위한 먹을거리 대안 체계이다.
 - 따라서 농산물 거래가 생산자와 소비자의 인적 교류를 바탕으로 가격과 품질에 대해 의사소통이 이루어지는 관계이다. 농산물 거래에서 문제가 발생할 때 경매를 기준으로 하는 기존 시장 거래라면 거래처를 바꾸는 것으로 해결하지만 로컬푸드는 생산자와 소비자가 상생을 전제로 적극적인 의사소통으로 해결 방안을 모색한다.

- 로컬푸드 지역 유통에서 소비자는 다음과 같은 장점을 얻을 수 있다.
 - 가까운 장소에서 신선한 농산물을 구입할 수 있다.
 - 소비자가 직접 생산 현황을 확인하므로 안심하고 소비할 수 있다.
 - 농산물의 품질을 평가하는 안목을 기르고 농업 생산과 소비의 관계를 이해할 수 있다. 전통적인 식문화에 대해 새롭게 알 수 있는 기회가 된다.

<참고 2> 지역산 농축산물 소비의 장점 소비자 조사³³⁾

- 소비자는 지역산 농축산물 소비의 장점을 ‘지역경제 발전에 대한 기여’ 31~38%, ‘비교적 안전하다’ 27~31%, ‘품질이 좋다’ 16~22%의 순으로 느끼고 있다(표 3-4).
 - 가격이 싸거나 환경보전에 기여한다는 의견은 상대적으로 낮고, ‘장점이 없다’는 부정적 의견은 1~2%로 극히 낮게 조사되었다.

표 3-4. 지역산 농축산물 소비의 장점(복수 선택)

단위: %

	소비자	급식기관	식당	가공업체
싼 가격	15.4	13.3	13.0	9.4
비교적 안전함	26.9	29.6	30.8	27.1
좋은 품질	16.9	16.3	18.6	22.4
지역경제 발전에 기여	34.2	34.7	31.2	37.6
환경보전에 좋음	4.6	6.1	5.5	2.4
장점이 없음	2.1	0.0	0.8	1.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 우영균·윤병선·김용우(2009)

33) 우영균·윤병선·김용우(2009)의 조사 결과이다. 조사는 2008년 10월 (1개월간) 설문조사표에 의한 자기기입식 면접조사이며 소비자 538명(주택가 및 변화가 행인 가두조사), 단체급식기관 223개 중 47개 임의추출, 식당 5,324개 중 135개 임의추출, 식품가공업체 153개 중 42개 임의추출하였다.

- 또한 소비자가 느끼는 식품안전성 위협 요인은, ‘생산과정에서 농약·항생제·성장촉진제의 사용’이 가장 비중이 높고, ‘가공과정에서 유해요소 첨가 및 비위생적 처리문제’가 2순위로 높다. 단, 가공업체는 ‘수입 또는 유통과정에서 부적절한 약품처리’가 2순위이다(표 3-5).
- 최근 빈번한 발생으로 문제가 되고 있는 조류독감이나 미국 쇠고기 수입재개와 관련된 광우병에 대한 우려에도 불구하고 ‘농축산물에 의한 전염병 감염’은 모든 조사대상에서 가장 낮게 나타났다.
 - 소비자는 일상적인 농축산물 생산 및 가공과정이 식품안전에 큰 위협 요인으로 인식되고 있음을 의미한다.

표 3-5. 식품의 안전성을 가장 위협하는 요인 (2개 선택)

단위: %

	소비자	급식기관	식당	가공업체
생산과정에서 농약, 항생제 등 사용	27.7	26.6	31.7	35.9
가공과정에서 유해요소 첨가, 비위생적 처리	24.1	26.6	26.3	14.1
수입·유통 과정에서 신선도 저하, 부패, 변질	17.0	16.0	13.7	16.7
수입·유통 과정에서 부적절한 약품 처리	19.6	23.4	17.6	29.5
농축산물에 의한 전염병 감염	11.6	7.4	10.7	2.6
기타	0.1	0.0	0.0	1.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 우영균·윤병선·김용우(2009)

- 로컬푸드의 지역농산물 유통에서 생산자는 다음과 같은 장점을 얻을 수 있다.
- 지역 소비자와 거리가 가깝기 때문에 항상 의견교류가 가능하고 소비자의 수요를 정확히 파악하여 농산물을 생산할 수 있다.
 - 가까운 거리에서 거래가 이루어지므로 유통경비가 절감되므로 수취가격이 높아져 수익성 향상을 기대할 수 있다.
 - 생산자가 직접 판매함으로써 소량 생산되는 품목, 농가에서 생산한 가공품이나 저장식품, 비규격 상품도 판매할 수 있다.

- 직접 만나는 대면판매이거나 계약판매이므로 소비자의 반응이나 평가를 직접 들을 수 있고 그에 따라 생산자가 품질개선과 고객 서비스에 적극적으로 된다.
- 특히 고령자도 쉽게 참여할 수 있어 삶의 보람과 일에 대한 의욕을 느낄 수 있으므로 지역 연대감이 강해진다.
- 소규모 텃밭이라도 경작이 가능하므로 지역에서 휴경지가 증가하는 것을 막을 수 있고 지역특산물이나 전통 가공식품, 요리법을 계승하는 등 농지와 기술을 보전, 계승한다.

3.2. 로컬푸드의 한계

- 로컬푸드는 대량유통이 초래한 먹을거리의 폐해를 반성하는 입장에서 등장하였기 때문에 태생적으로 다음과 같은 문제와 한계가 있다.
 - 로컬푸드는 대량유통이 아니기 때문에 비용이 높아질 수 있다. 농산물은 다수의 생산자와 소비자가 참여하므로 수집, 분산하는 유통이 복잡하고 많은 비용이 소요된다. 농산물이 지역적으로 생산가능한 품목을 정해진 시기에 다수의 생산자가 생산하여 연중 소량 다품목을 소비하기 때문이다. 농산물의 대량유통은 단시간에 가격을 결정하여 수집과 분산을 용이하게 하므로 비용이 적게 들 수 있다.
 - 로컬푸드는 생산자에게 보람을 느낄 수 있는 측면과 업무 부담이라는 측면이 있다. 로컬푸드를 수행하기 위해서는 소비자를 만나 교류하거나 판매에 대해 관련주체와 협의하는 과정 등 생산자도 시간을 할애하고 아이디어를 내기 위해 고민해야 하지만 비용으로 환산되지 않는다. 그러므로 생산자가 출하하고 판매하는 활동은 추가 노동력이라고 생각해야 한다.
 - 로컬푸드라면 지역산 농산물은 무엇이든 팔 수 있다는 안이한 생각에 빠질 위험이 있다. 로컬푸드는 사업을 지속하기 위해 공급 가능한 시기와 공급가능한 품질의 농산물 가격, 판매방법, 품질관리, 판매 후 재고잔량

처리 등 농산물 유통체제 구축과 함께 많은 경영관리 능력이 요구된다.

- 지역농산물만으로 지역 소비자의 모든 먹을거리를 공급하기는 곤란하므로 로컬푸드가 농산물 유통의 큰 부분을 차지하기는 어렵다. 다만 로컬푸드의 필요성을 인식하고 지역 농산물 유통체제를 구축하기 위해서는 가능한 품목, 생산자부터 시도하여 가능성을 타진해 보는 것이 필요하다.

<참고 3> 지역산 농축산물 소비의 애로사항 소비자 조사³⁴

○ 소비자가 지역산 농축산물 구매 시 느끼는 애로사항은 <표 3-6> 과 같다
- ‘지역산 농축산물을 구매 시 어려운 점’은 ‘전문적으로 취급하는 점포가 없다’가 36~42%로 모든 수요주체에서 가장 높게 나타났다.
- 2순위는 소비자와 단체급식기관이 ‘산지확인이 어렵다’인 반면, 식당과 가공업체는 ‘가격이 비싸다’로 수요주체에 따라 차이가 있다.
- 단체급식기관과 가공업체는 ‘생산량이 적다’의 비중도 높다.
- 이 결과는 향후 로컬푸드 운동에 있어서 소비자의 신뢰 확보가 가장 중요한 관건이며, 이를 위해서는 전문취급점의 개설과 지역농산물임을 확인할 수 있게 해주는 로컬푸드 인증제가 꼭 필요함을 시사한다.

표 3-6. 지역산 농축산물 구매 시 애로사항(복수 선택)

단위: %

	소비자	급식기관	식당	가공업체
비싼 가격	16.3	10.3	23.7	27.3
산지 확인이 어렵다	27.4	30.8	16.7	15.2
전문적 취급 점포가 없다	38.9	35.9	42.1	36.4
떨어지는 품질	3.9	0.0	0.9	6.1
생산량이 적다	11.5	20.5	10.5	15.2
기 타	1.9	2.6	6.1	0.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 우영균·윤병선·김용우(2009)

34) 앞의 주 33)과 동일함.

제 4 장

로컬푸드시스템의 구축방안

1. 로컬푸드시스템 구축의 기본 방향

1.1. 로컬푸드 개념의 재정립

- 우리나라는 인구의 수도권 집중과 농업 생산의 단작화, 주산지화로 지역별 농산물 생산과 소비가 극심한 불균형 현상을 보이고 있다.
 - 수도권 면적은 전체의 11.8%에 불과하지만 전체 인구의 49%가 집중하여 많은 도시문제가 발생하고 있다³⁵.

35) '2010년 인구주택총조사 잠정 집계 결과', 수도권 인구는 2천 361만 6천명으로 전체 인구의 49%를 차지한다. 5년 전에 비해 85만명(3.7%) 증가한 수치다(통계청 2010년 12월 발표). 과거에는 산업화의 영향으로 인구가 수도권에 집중되었다. 이제는 어느 정도 산업화가 완료되었음에도 불구하고 인구의 수도권 집중이 심화되는 현상은 계속되고 있다.

- 한편 합리적·효율적인 농업근대화 정책의 추진 결과, 농업생산은 생산성 향상을 위해 단작화와 주산지화로 지역농업이 편성되어 있다. 그러므로 지역에서 재배되던 다양한 농산물 중 경쟁력 있는 농산물만 재배하게 되었고 농가라 할지라도 자가 생산하지 않는 농산물은 시장에서 구입하는 것이 현실이다.
- 강원도 각 지역의 품목별 자급률³⁶은 농업생산과 소비의 불균형을 적나라하게 보여준다(표 4-1).
 - 지역자급률(32개 품목)은 인제군은 556%이지만 춘천시는 44%, 속초시는 14%에 불과하다. 또한 품목별 자급률도 큰 차이가 있다. 인제군의 옥수수, 감자, 배추 자급률은 1천% 이상이지만, 과채류, 양념채소류, 과일류는 10% 미만이다. 품목별 자급률은 어느 시군이나 편차가 크다.
- 지역자급률을 높이기 위해 인근 시군 지역을 통합하여 지역 통합 자급률을 살펴보았다(표 4-2).
 - 원주 인근 시군인 횡성군을 포함하여 원주+횡성의 지역자급률은 114.1%이지만 품목별로는 고추 1,420%, 감자 770%인 반면, 양파나 생강처럼 아예 재배되지 않는 품목도 있다.
 - 지역자급률을 높이기 위해 원주 인근의 3개 시군(횡성, 영월, 평창)을 모두 포함하여 4개 시군의 합을 계산하더라도 지역통합 자급률은 165%에 이르지만 품목별 자급률이 50%에도 미치지 못하는 품목이 32개 품목 중 10개 품목이다.

36) 우영균 외(2009)에서 인용한 것으로 32개 품목의 지역자급률을 계산한 것이다. 일본 농림수산성 도도부현(都道府縣)별 식료자급률 계산방법을 이용하였다. 각 지역의 자연적·사회적·경제적 여건에 따라 지역별 자급률의 차이가 발생하기 때문에 지역별로 단순히 비교하는 것은 무리가 있지만, 지역별 자급률이 향상되어야 국가 전체의 자급률 향상이 가능하기 때문에 각 지역에서 이 지표를 적극적으로 활용하고 있다.

표 4-1. 강원도 시군별 품목별 지역자급률

	인제군	정선군	삼척시	강릉시	춘천시	속초시
쌀	183.9	60.7	111.5	83.3	48.3	26.9
보리	0.0	10.4	291.0	30.8	1.7	11.2
콩	331.3	617.0	179.2	43.3	30.2	6.3
팥	682.0	223.9	95.2	79.8	24.8	17.3
옥수수	1889.6	308.6	110.6	24.0	39.4	4.5
고구마	66.8	52.0	340.7	114.6	52.9	61.2
감자	2518.2	5,064.5	422.5	1,646.1	194.3	77.7
배추	1026.7	4,867.3	131.4	354.0	82.9	24.9
양배추	874.0	3,265.2	224.2	79.3	0.0	4.1
시금치	70.6	0.0	189.9	77.2	16.0	11.2
상추	52.5	0.9	127.3	80.7	58.9	56.9
수박	0.0	0.0	16.5	8.4	0.0	0.0
참외	0.0	0.0	4.8	9.0	9.4	0.0
딸기	0.0	0.0	1.8	16.3	0.0	0.5
오이	157.0	0.9	17.3	36.7	543.5	34.5
호박	353.4	0.0	60.1	37.2	598.6	34.6
토마토	256.9	773.4	21.3	4.2	850.2	10.4
무	971.1	2,944.9	61.7	159.3	80.5	24.5
당근	186.7	116.1	0.6	93.2	12.8	0.0
고추	313.4	1,403.0	521.2	248.7	68.8	27.6
파	210.3	233.9	60.4	99.7	7.7	20.3
양파	8.2	14.7	9.8	14.3	2.5	0.0
생강	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
마늘	18.8	375.7	205.5	11.3	23.5	2.0
참깨	24.1	21.3	14.9	8.9	22.3	0.9
땅콩	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0
사과	2.0	0.2	14.5	30.6	31.9	4.0
배	28.9	1.9	5.1	33.7	65.2	17.7
복숭아	3.1	8.3	27.1	68.2	193.7	66.2
포도	23.1	44.8	150.4	12.7	11.4	0.0
지역자급률	555.9	315.9	94.6	74.9	43.8	13.6

주: 2006년 기준 지역별 칼로리 기준 자급률(=(시·군별 생산량/시·군별 필요량)×100)임,
 시·군별 생산량은 농업통계 이용, 시·군별 필요량은 식품수급표의 국민1인당 소비량
 에 시·군별 인구수를 곱한 값임.

자료: 우영균·윤병선·김용우(2009). pp.16~22.

표 4-2. 원주 및 인근지역의 품목별 지역자금률

단위: %

	원주시	횡성군	영월군	평창군	원주시 인접 지자체 포함		
					원주+ 횡성	원주+횡성 +영월	원주+횡성 +영월+평창
쌀	80.4	510.9	107.5	22.2	135.3	132.3	120.8
보리	5.3	0.0	115.1	0.0	4.6	16.4	14.7
콩	42.7	413.0	494.0	127.3	89.9	133.3	132.6
팥	52.2	3,290.2	1,253.1	649.8	465.0	549.5	560.1
옥수수	29.6	433.5	375.9	243.9	81.1	112.7	126.5
고구마	422.9	471.7	214.5	67.9	429.1	406.1	370.6
감자	127.1	5,175.5	597.1	14,775.3	770.7	752.1	2,225.3
배추	72.4	1,655.9	1,227.1	5,394.9	274.2	376.5	903.7
양배추	35.6	840.5	433.9	16,080.8	138.2	169.9	1,841.5
시금치	140.2	0.0	3.3	78.7	122.3	109.5	106.3
상추	71.0	71.6	80.1	1,384.6	71.0	72.0	209.9
수박	53.6	18.3	423.8	105.5	49.1	89.3	91.0
참외	22.1	22.7	0.0	0.0	22.1	19.8	17.7
딸기	4.9	0.0	0.0	198.4	4.3	3.8	24.3
오이	210.8	797.3	386.3	33.1	285.6	296.4	268.7
호박	96.1	1,043.0	0.0	1,363.9	216.8	193.6	316.5
토마토	53.0	597.2	737.1	288.3	122.4	188.4	198.9
무	91.8	713.0	982.1	1,496.4	171.0	258.0	388.1
당근	18.9	0.0	6.9	4,489.2	16.5	15.5	485.5
고추	205.8	9,730.5	2,595.6	1,765.6	1,420.1	1,546.2	1,569.3
파	53.7	102.0	35.5	1,280.2	59.9	57.2	185.7
양파	0.0	0.0	0.0	5.4	0.0	0.0	0.6
생강	0.0	0.0	0.0	46.4	0.0	0.0	4.9
마늘	28.7	145.2	121.2	10.9	43.6	51.9	47.6
참깨	48.3	382.0	67.1	66.8	90.8	88.3	86.0
땅콩	18.7	16.3	0.0	0.0	18.4	16.4	14.7
사과	5.7	0.7	300.3	21.7	5.0	36.7	35.1
배	124.0	22.8	3.1	15.2	111.1	99.5	90.6
복숭아	510.1	993.1	119.6	27.5	571.6	523.1	471.1
포도	3.4	149.0	533.8	31.9	21.9	76.9	72.1
지역자금률	50.0	552.6	221.9	503.5	114.1	125.6	165.3

자료: 표 4-1과 같음.

○ 그렇다면 농업생산과 소비의 불균형을 해소하기 위해 지역 통합을 어느 범위까지 해야 할 것인가? 그리고 현실적으로 지역을 통합하면 농업생산과 소비의 불균형은 해소될 수 있는가?

- 우리나라 식량자급률은 2008년 현재 공급열량 기준 48.7%에 불과하다. 국내에서 소비하는 식품 소비량의 절반 이상을 수입농산물에 의존하는 상황이다. 식품의 품목별 자급률은 곡류는 28%에 불과하며 육류 79%, 채소류 91%, 과실류 85%이다.
- 결국 우리나라 전국을 통합하더라도 농업생산과 소비의 불균형은 해소할 수 없다는 결론에 이른다.

표 4-3. 우리나라 주요 식품의 자급률

단위 : %

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
곡류	74.1	53.3	49.2	43.8	30.0	30.8	29.3	28.4
쌀	100.5	95.1	103.4	108.3	91.1	102.9	95.7	94.4
보리	100.8	57.6	63.5	96.1	67.0	46.9	60.0	40.7
밀	5.5	4.8	0.3	0.1	0.3	0.1	0.2	0.4
옥수수	6.0	5.9	4.1	1.9	1.1	0.9	0.9	1.0
서류	100.0	100.0	109.0	100.0	98.7	98.9	98.3	97.9
두류	83.3	35.1	22.5	20.1	9.9	6.8	10.7	9.3
종실류	101.0	77.8	105.5	86.3	44.7	34.2	29.5	35.8
채소류	100.6	100.2	98.0	98.9	99.2	97.7	94.5	91.0
과실류	101.4	98.6	93.6	102.5	93.2	88.7	85.6	84.8
육류	100.6	97.4	99.6	92.9	89.2	83.9	81.6	78.6
소고기	100.0	93.0	97.8	53.6	50.8	53.2	48.1	47.6
돼지고기	108.0	97.5	100.0	100.3	96.6	91.6	83.7	76.5
닭고기	100.0	100.0	100.0	100.0	98.1	79.9	84.3	86.4
우유류	-	109.7	100.6	92.8	93.3	81.2	72.8	72.3
어패류	136.0	132.7	129.6	121.7	100.4	87.7	64.3	72.4
해조류	168.0	177.1	158.5	172.8	122.2	132.6	130.7	115.4
유지류	-	19.0	15.5	8.0	4.8	3.2	2.8	3.3

자료 : 한국농촌경제연구원, 식품수급표, 각년도.

- 그러므로 우리나라 로컬푸드에서 지역산 농산물의 생산과 소비라는 물리적 거리의 단축은 큰 의미가 없다.
 - 로컬푸드는 지역농산물이나 지역의 범위만을 대상으로 한 협소한 의미로 받아들이지 말고 국내산 농산물을 우선으로 사용한다고 하는 넓은 의미에서 받아들여야 한다³⁷.

- 따라서 로컬푸드가 대량유통이 아니기 때문에 태생적으로 갖고 있는 문제점이나 한계에 유의하면서 로컬푸드를 확대하는 방법을 모색해야 하는 것이 향후 과제이다.
 - 로컬푸드를 대량유통과 상반된 개념으로만 이해해서는 안된다. 로컬푸드는 대량유통이 간과하지만 농산물 거래에서 꼭 필요한 내용, 농산물 상거래에서 생산자와 소비자가 필요로 하지만 충족되지 않는 내용, 기존 농산물 유통 시스템이 제공하지 못하는 생산과 소비의 사회적 거리를 단축시키는 방안이 필요하다.
 - 기존 농산물 유통에서 무관심한 생산이나 유통과정의 식품안전성 정보 제공을 비롯하여 소비자가 신뢰하는 농산물 유통시스템을 구축하고, 생산과 유통과정에서 오염되지 않은 안전한 농산물과 먹을거리의 공급을 위해서는 생산자의 수고, 노력을 보상하는 방식이 보완되어야 한다는 것이 중요하다.
 - 이것이 바로 지속가능한 농업이고 우리나라 로컬푸드가 지향해야 할 내용이다. 그러므로 로컬푸드는 지속가능한 농업을 위해 소비자 수요와 생산자 공급 능력을 고려한 농산물 거래이고 그에 적합한 새로운 시스템을 창조한다는 개념으로 확대, 정리할 수 있다.

37) 이것은 일본의 경우와 동일한 결과이다(일본 농림수산성 지산지소 추진 검토회의 중간보고 자료 참조).

1.2. 소비자의 농업 인식제고와 생산자·소비자간 이해 확대

- 오늘날 농업생산과 소비의 단절 현상은 식량자급률 하락과 생산과 소비 현장의 물리적 거리만이 아니라 가공식품 증가라는 사회적 거리도 확대되고 있다. 이에 따라 심각하게 제기되고 있는 문제는 식품안전성이다.
 - 그런데 새로운 식품안전성 정책에서는 마치 농업생산이 소비에 종속된 것처럼 농업생산만을 규제하며 감시하고자 하는 것은 부당한 처사이다. 예를 들면 식품에 잔류하는 농약기준과 같이 사용자재에 대한 규제가 엄격해졌다.
 - 소비자의 입장에서 본다면 생산 규제가 엄격할수록 안전한 농산물이 제공된다고 생각할지도 모른다. 그러나 농약에 대한 직접 피해자는 농약사용자인 생산자이며 환경³⁸이다. 농약잔류 기준은 소비 시점을 기준으로 판단하는 지표이다. 오히려 생산자는 엄격한 사회적 규제와 감시 속에 자신의 건강과 농촌 환경을 잃어가며 생산에 종사하고 있다.
- 오늘날 소비자는 이러한 사정을 거의 알지 못한 채 거대 유통업체의 마케팅 전략에 포섭되어 식품안전성을 향유하고 있다.
 - 이러한 행정체계를 위한 비용 부담은 주로 생산자의 몫이며 소비자의 책임은 어느 누구도 언급하지 않고 있다. 이런 체계라면 사회적 불공정이 고정되고 확대되는 구조이며, 이 상태가 계속된다면 생산자와 소비자 서로 간에 상호이해나 신뢰는 생각할 수 없게 된다.
 - 따라서 농업생산과 소비의 바람직한 관계는 농업생산의 바람직한 형태를 추구하기 이전에 소비의 바람직한 형태가 우선되어야 한다. 농산물의 안전성에 대해서는 생산자와 소비자가 서로 책임져야 하며 책임에 따르

38 환경이 오염되면 농업 생산의 위험은 커진다.

는 비용도 각각 부담해야 한다.

- 또한 현재 농업생산과 소비 사이에 있는 사회적 불신은 생산자와 소비자 서로가 공통으로 갖고 있다. 불신을 개선하고 해소하기 위해서는 생산자와 소비자가 제휴를 통해 서로 양보하고 이해하며, 이러한 이해와 대화를 통해 농업생산과 소비의 관계가 어떤 방향으로 가야 할지에 대해 국민적 합의를 찾아 나가야 한다.
- 로컬푸드 활동이 소비자의 지지를 얻고 소비자 수요를 반영한 농산물을 생산하기 위해서는 지역농업에 대해 생산자와 소비자의 공통인식이 필요하다.
- 로컬푸드시스템이 기존 농산물 유통 시스템과는 다른 점은 로컬푸드의 중요성을 인지하고 공급에 맞춰 소비할 준비가 된 소비자가 존재한다는 사실이다. 따라서 로컬푸드에 참여하는 생산자도 이에 대응한 체계를 갖추어야 한다.
 - 로컬푸드시스템이 성립하기 위해 필요한 기본사항을 점검하고 담당 주체(생산, 유통, 가공, 소비)의 역량과 시기별, 품목별 발생할 문제에 대응하여 해결할 수 있어야 한다. 새로운 수요에 맞게 생산자와 소비자가 연결될 수 있도록 협의체 구성이 요구된다.
 - 사실 지역에서 로컬푸드시스템, 지속가능한 농업의 순환구조를 갖추기 위해서는 재배품목의 다변화가 필요하다. 이것은 현재의 지역농업을 새롭게 재편해야 하는 과제이다. 그러므로 지역 내에서 생산자와 소비자의 관계 복원이 우선되어야 협의를 통해 실천 방안을 도출할 수 있다.
- 그러므로 로컬푸드시스템은 농업 생산과 소비의 불균형이 초래한 문제 해결에 비로소 소비자의 책임론을 제기하며 비용부담을 비롯한 적극적인 소비행위 등 소비자의 역할을 강조한다.
- 로컬푸드의 필요성을 인식하는 소비자 운동이 전제되어야 로컬푸드시스템이 성립할 수 있다. 우리나라에서 식량자급률의 하락, 수입개방 가속

화, 전국적인 농산물 판매 경쟁 격화, 식품안전성 문제 발생 등 농업 생산과 소비의 불균형이 초래한 많은 문제는 대부분 농업문제로 치부되어 왔다. 최근 식품안전성이 사회 문제가 되자 그 해결을 위해 생산자 규제·감시가 강화되고 그에 따른 행정비용이 증가하고 있다. 식품안전성도 결국 생산자의 책임으로 전가되고 있는 것이다.

- 지속가능한 농업생산과 소비를 위해서는 사회 구성원 각자가 인간 재생산에 가장 기본이 농업생산과 소비의 관계라는 사실을 인식하고 농업시스템을 생태, 경제, 사회 측면에서 이해해야만 가능하다. 즉 시장에서 농업생산과 소비의 관계가 가격과 품질로 대체되어 보이지 않지만 소비자가 지불한 가격에는 생산에 필요한 생산비와 생산자가 생활을 유지할 기계비가 포함되어 있고 농산물의 품질은 소비자의 건강과 직결되어 있다는 사실에 대한 이해이다.
- 따라서 소비자가 이와 같은 내용을 널리 인식해야만 사회적 변화를 기대할 수 있다.

1.3. 로컬푸드 지원을 위한 정책 방향

- 중앙 정부의 정책에서 농업생산과 소비의 관계는 각종 정책을 통해 이루어진다. 세계화가 진전되는 가운데 국가의 기능이 상대적으로 약체화하고 있다고 하더라도 세계 경제 수준에서 세계 정부의 실현도 생각하기 어려운 상황이다. 이러한 가운데 1990년 '가트와 식량·농업 민간인회의'에서 식량의 안전 및 건강기준의 국제적 통일에 관해 다음과 같은 언급은 농업생산과 소비에 대해 국가의 자율과 의무를 명시한 것으로 주목된다³⁹.
 - 첫째, 식량의 건강 및 안전에 관한 기준 설정의 권한을 (국민이 선택한) 정치인이 자유롭게 결정하는 것을 막는 어떠한 제안에도 모두 반대한다.

39) 大嶋茂男 외(1994), p.36.

식품 품질에 관한 입법은 어느 국가라도 미묘한 정치적 사항으로 계속될 필요가 있으며 국민의 기호와 의식에 따라야 할 것이다. 다만 각국이 이러한 사항을 법제화하는데 있어서 국제적으로 투명하고 명확하게 외국의 공급에 대해 모든 자의적 차별을 규제할 수 있는 구속력을 가질 조항을 준비해야 한다.

- 둘째, 식품첨가물이나 약품 등 농식품 생산에 관한 신기술제품의 평가기준은 현행의 신뢰성, 유효성, 안전성이라는 세 가지 기준에서 확대하여 네 번째 기준으로 사회적·경제적 수용성을 포함해야 한다.
 - 이 두 가지 내용은 국가가 농업생산과 소비에 대해 국민의 기호와 의식에 따른 사회적 규제를 만들어야 한다는 것을 의미한다.
- 이러한 사회적 규제를 만드는 데는 각자의 입장에서 농업생산과 소비의 지속성을 확보하려는 주체가 존재하는가에 달려있다.
- 그 주체에 의해 상향식 정책 통합이 이루어지고, 상향식 민주적 결정이 가능하도록 하는 민주적 통제, 규제, 제도 등 제도적 기반이 필요하다.
 - 자율성을 가진 주체가 지속가능한 농업생산과 소비를 지향하며 각 지역에서 정책을 만들고 그 경험을 기초로 유기적 네트워크를 구성하여야 국가 수준에서 지속가능성을 확보할 조건이 만들어지는 것이다.

2. 로컬푸드시스템 구축을 위한 시사점과 적용모델

2.1. 로컬푸드 민관 거버넌스 구축 사례와 시사점

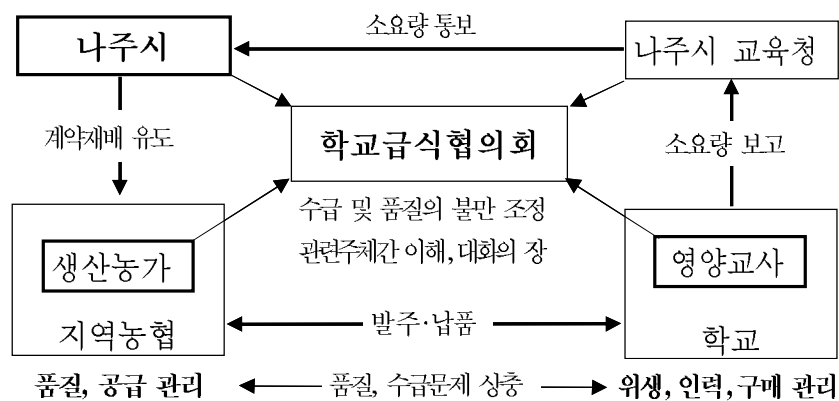
- 앞의 제3장에서 살펴보았듯이, 강원 원주의 새벽시장처럼 지자체가 지역 농

민의 판매활동을 위해 장터를 제공하거나 전남 나주, 경기 양평과 같이 지역농업과 학교급식을 연계하는 시스템 구축을 위해 지자체가 적극 개입하고 있다.

- 로컬푸드에서 가격결정, 수급조정 등은 생산자나 소비자의 자율적인 활동이지만 로컬푸드를 추진하려는 관련주체에게 필요한 정보를 공개하고 교류의 장을 만들어 로컬푸드 관련주체간 협의를 형성하는데 지자체는 중요한 역할을 하고 있다.

- 민관 거버넌스⁴⁰ 사례는 전남 나주시 ‘학교급식협의회’가 대표적이다.
 - 나주시는 지자체 장의 강한 의지로 학교급식에 지역산 친환경농산물을 이용하는 방식이 추진되었다. 민관 거버넌스 구축의 순서는 다음과 같다.

그림 4-1. 민관 거버넌스 사례 : 전남 나주 학교급식협의회



자료: 필자작성

40) ‘공치’ 또는 ‘협치’로 번역되는 거버넌스(governance)의 개념은 ‘국가의 독자적인 처리능력을 넘어서는 사회·정치적 이슈들을 해결하기 위해 좀 더 질서 있고 신뢰할 만한 대처를 하려는 노력’으로 정의된다(Tuijl 1999). 다시 말해 전통적으로 공공정책 결정은 정부의 독점적 영역으로 간주되어 왔지만, 이제는 민간기업과 시민사회의 NGO가 동참하는 공치 영역이 되고 있다는 것이다(Manor 1999). 여기서 요구되는 것이 국가와 시민사회 간의 실질적인 파트너십이다. 김수석 외(2010) p.9 참조

- 첫째, 계약재배를 통한 지역 농업의 친환경농업으로 조직화이다. 학교급식에 친환경농산물을 이용하기 위해서 우선 지역내 친환경 생산조직이 존재해야 한다. 친환경농업 생산자 조직은 학교급식에 필요량과 가격을 지자체와 협상하였다.
 - 둘째, 학교급식에 지역산 친환경농산물 이용의 필요성을 교육청, 학교, 영양사, 학부모에게 설득하는 작업도 지자체가 수행하였다.
 - 셋째, 학교급식을 추진하면서 각종 불만이 나오기 시작하였다. 불만은 농산물 수급, 품질과 관련하여 대부분 생산자와 영양교사 간에 발생하였다. 주어진 시간 내에 조리해야 하는 영양교사의 입장에서 비규격화되고 가끔 벌레먹은 것도 포함되어 있는 지역산 친환경농산물은 기존 학교급식 업체가 공급하던 상품과 달랐고 품질이 낮다고 여겨졌기 때문이다. 이러한 불만은 나주시 농산유통과의 학교급식 담당자에게 전해지지만 지자체가 직접 해결할 수 있는 방법은 없었다.
 - 넷째, 나주시 농산유통과의 주도로 학교급식의 당사자인 생산자와 영양교사가 대면하여 불만의 내용에 대해 의견을 교환하는 만남의 장을 만든 것이 ‘학교급식협의회’이다. 이 때, 학교급식협의회는 학교급식을 통해 지역경제 활성화와 지역 순환농업의 필요성을 각 주체에게 공동으로 인식시키는 작업이 전제되어 있다. 이 학교급식협의회는 월 1회 학교급식 관련단체와 주체인 지자체, 교육청, 학교, 농가, 학부모 대표가 참가하여 함께 당면문제의 해결방안을 모색한다.
- 전남 나주의 학교급식협의회는 나주시청 농산유통과에서 주도하고 있다. 지자체가 중심이 되어 학교급식 관련주체의 협의체를 구성하고 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통을 유도하거나 애로사항을 조정하는 것이다.
- 그러나 나주의 학교급식협의회를 엄밀히 평가하면, 행정이 주도하는 협의체에서 지역 친환경농업 생산자를 제외한 학교, 영양교사, 교육청, 학부모 등 관련주체는 수동적인 협조에 불과하다.

- 친환경 생산자는 지역농산물의 학교급식 공급 이외에도 학생을 위한 농장체험 프로그램을 제공하고 있지만 나주시 학교의 참여는 거의 없고 인근 광주시에서 참여율이 높다.
 - 학교급식을 통해 농산물 판매뿐만 아니라 학생의 식생활 교육에 도움이 되는 농업 교류도 중요한 가치의 하나로 학교급식협의회에서 결의했지만 지자체 장이 교체되면서 이 결의는 흐지부지되고 말았다.
- 나주시처럼 행정이 주도하는 거버넌스의 경우, 관점이 다른 지자체 장으로 교체되면 그동안 전 지자체 장이 추진했던 업적을 폄하하려는 작업이 이루어진다는 것이다.
- 나주시는 학교급식을 추진했던 전 시장이 2009년 직무정지, 2010년 시장직 상실로 지자체 장이 바뀌며 학교급식협의회도 활력을 잃었다. 특히 나주시 농산유통과의 담당자 교체, 학교급식 담당 영양교사의 잦은 전근으로 친환경농산물의 학교급식 이용에 대한 인식이 크게 약화되고 있지만 생산자만의 힘으로 이를 개선하기는 어렵다는 평가가 있다.
 - 따라서 지자체 장이 공석이던 지난 2년 전부터 행정이 주도하는 학교급식협의회는 형식만 유지될 뿐 학교급식 관련 주체가 적극적으로 당면문제를 해결하여 지역농업과 지역경제를 활성화 하자는 본래 취지에서 멀어져 있다.
 - 결국 나주시의 학교급식협의회는 학교급식에 친환경농산물을 공급하려는 생산자만 있을 뿐, 학교나 교육청, 학부모 등 관련 주체는 지역친환경농산물 이용의 필요성을 느끼지 못하거나 여전히 귀찮아 하는 것이다.
- 나주시 학교급식협의회 사례는 민관 거버넌스는 사업의 필요성을 인지하는 시민 쌍방이 확고히 제 역할을 담당할 때 가능하다는 것을 시사한다.
- 지자체나 중앙 정부 등 관은 사업주체인 민간이 필요로 하는 내용 중 주체성을 해치지 않는 범위에서, 하드웨어보다 소프트웨어를 제공한다는 차원에서 지원해야 한다.
 - 사업초기부터 시설이나 장비 등 하드웨어 지원은 사업의 필요성보다 형

식에 치중하게 하는 요인이다. 사업주체가 자신의 능력에 맞는 사업을 추진하는데 결정적인 오류를 범하는 것이 사업 기대량이기 때문이다.

- 어떤 사업주체도 사업초기부터 사업방식에 대한 노하우, 정보를 모두 갖 추기 어렵다. 그러므로 행정의 지원범위는 유사사례의 각종 정보를 비롯 하여 교육, 프로그램 활용 등 소프트웨어에 확충에 지원이 필요하다.

2.2. 로컬푸드시스템 적용 모델

- 우리나라 로컬푸드는 지역의 물리적 거리의 단축은 큰 의미가 없으므로 국 내 농산물을 우선으로 소비한다는 개념이며 지속가능한 생산과 소비를 고 려하여 생산과 소비의 사회적 거리의 단축을 추구하는 것으로 규정하였다.
 - 그러므로 국내 농산물을 소비하는 것은 전국 생산지를 포함하고 전국 물 류시스템을 활용하는 것이며, 지속가능한 생산과 소비는 가급적 친환경 농산물을 대상으로 한다.

2.3.1. iCOOP생협의 사례 : 전국 물류시스템과 지역 소비자 조직화

- iCOOP생협은 지난 1997년 수도권 6개 조합의 물류연합조직으로 출발하여 친환경농산물 유통의 전국 체계를 구축하였다. iCOOP생협은 현재 전국 72 개 지역조합과 전국 7개 물류센터, 6개 배송센터를 갖추고 전국 12만명의 조합원에 공급하고 자회사를 통해 일반 소비자를 대상으로 하는 전문소매 점과 어린이집을 비롯한 학교급식에 공급한다.
- iCOOP생협이 친환경농산물의 전국 물류시스템을 구축하기 이전, 즉 지역 내 유통이 성립되기 이전에 지역생협은 다음과 같은 문제에 봉착했다.
 - 1990년대 전국에서 지역내 친환경농산물의 유통사업을 하는 생협이 시 도되었지만 경영난을 초래하며 해산하게 되었다. 그 이유는 물품이 다양

하지 못하고 곁품이 잦은데다 자원봉사로 조합을 운영하는데도 가격은 너무 비쌌기 때문이다. 생협운동이 의지만으로 친환경농산물 유통을 실현할 수 없음이 증명된 것이다.⁴¹⁾

- 지방의 중소도시에는 가까운 친환경농산물 산지가 있더라도 품목이 한정되어 있기 때문에 다양한 품목의 일정량을 지속적으로 공급받기가 어려웠다. 아무리 가까운 산지라도 어떤 품목을, 언제, 얼마나, 어떤 형태로 공급하고 수요할 것인가라는 정보를 파악하고 있는 주체가 없다면 거래 자체가 지속되기 어렵기 때문이다.
- iCOOP생협의 초기인 2001년 말 전국 조합원 수는 3,330명에 불과하여 품목당 10여 농가의 생산량이 전국 조합원에게 공급되고도 남았기 때문에 여러 산지를 개발할 필요가 없었다. 그러나 2002년 이후 지역생협 설립이 증가하고 조합원이 증가하면서 지역 산지 개발의 필요성이 커졌고 신선도가 중요한 품목부터 지역 산지를 개발하여 수급능력을 높이고 있다.
- 예를 들면, 경남센터는 2003년산 무농약 쌀의 생산관리에 문제점을 발견하고 주곡산지는 생산관리와 소비자 교류가 가능한 인근지역에서 찾기로 했다. 수소문 끝에 울산 상북농협의 저농약재배 쌀 산지를 발견하고 교육을 통해 무농약재배로 전환시키며 2004년부터 거래하고 있다.
 - 또한 전북 남원에서 경남으로 공급되는 딸기가 물류에 이틀이 소요되어 선도 저하로 민원이 다수 발생하자 경남 밀양, 감천 등의 경남지역의 생산자를 수소문하여 산지를 개발하였다. 유정란은 경남 창녕의 생산자를 발굴하였으며, 채소 산지는 대구와 경남 밀양을 중심으로 개발하고 있다.

41) 부산 환경운동연합이 설립한 해운대생협도 이러한 이유로 부진을 거듭하다가 해산되었다. 이후 iCOOP생협에 가입하며 부산푸른바다생협으로 재설립하였다.

표 4-5. iCOOP생협의 전남 농산물 구매액

				단위 : 천원		
	생산지명	지역	품 목	2005년	2006년	증감율
채 소 류	S씨/광양	광양	엽채류	-	13,807	
	시골향기		과채류	15,973	263,945	
	대전농협	담양	과채류	143,612	161,836	
	두리영농조합		엽채류	53,047	135,829	
	초록영농조합법인		엽채,근채류	18,592	-	
	무안친환경작목반	무안	근채류	169,073	170,237	
	전남채소농협/양과		근채류	75,946	21,100	
	조성농원	보성	과채류	-	80,027	
	도사농협, 생기들녘	순천	엽채류	-	31,865	
	송광농협		버섯류	82,030	186,787	
	J씨/전남순천		과채류	102,689	171,890	
	컴앤씨오이작목반		과채류	-	33,902	
	세아	영암	과채류	-	13,904	
	K씨, P씨/전남해남	해남	엽채,근채류	8,577	31,876	
소계				769,538	1,317,005	71.1
축산	두울레 유정란	담양	유정란	71,085	110,748	55.8
수 산 물	완도수산	완도	미역	43,729	54,451	
	청산상회	영광	굴비	304,574	153,014	
	해초종합식품	여수	해초류	58,242	93,506	
	한마음우렁양식	장성	우렁이	63,793	41,628	
	마하담	신안	소금,젓갈	180,843	198,647	
	목포수협	목포	굴비,젓갈	131,019	328,612	
	진도직거래	진도	김,멸치	571,051	587,345	
	별교13번수산	보성	꼬막	30,201	41,760	
	해마루마을	완도	김,다시마	27,869	25,590	
	새시대굴비	영광	굴비	45,565	47,017	
소계				1,456,885	1,571,569	7.9
과 일 류	컴앤씨배작목반	순천	배	136,745	116,223	
	송광농협*과일	순천	밤	-	15,716	
	시목단감	광주	단감	96,115	102,596	
소계				232,860	234,535	0.7
곡 류	별량	순천	무농약 벼	-	862,460	
	농협중앙회	순천	밀알곡	212,636	280,892	32.1
소계				212,636	1,143,352	
합 계				2,743,003	4,377,210	59.6

자료: iCOOP생협 제공

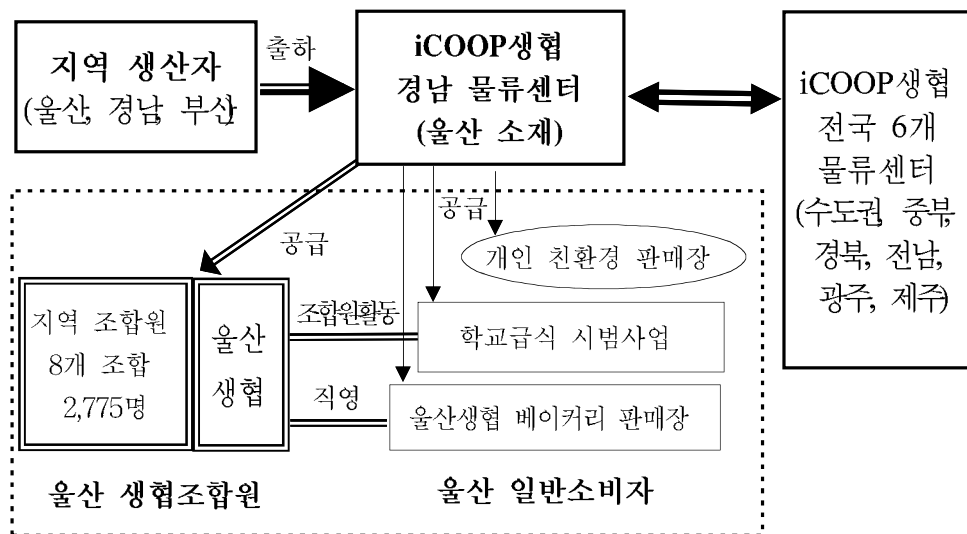
표 4-5. iCOOP생협 전남 조합원 공급액

	2004	2005	2006	증가율(04→06년)
광주센터	2,789,258	3,075,824	3,893,000	39.6%
전남센터	2,968,353	3,307,071	4,404,634	48.4%
계	5,757,611	6,382,895	8,297,634	44.1%

단위 : 천원

자료: iCOOP생협 제공

그림 4-2. iCOOP생협의 지역 물류체계 (울산지역 사례)



자료: 정은미(2008), “아이쿱생협 친환경농산물 유통의 성과와 과제”, 「협동, 생활의 윤리: iCOOP 생협 10년사」. 푸른나무.

- iCOOP생협을 통해 출하된 전남지역 친환경농산물 실적이 <표 4-5>다. 2006년은 전년에 비해 채소류 71%, 축산물 56%, 수산물 8%, 곡류 33% 등 총 매출가의 60%가 증가하였다. <표 4-6>는 전남지역 조합원과 학교급식, 자회사의 도매 및 직영 판매장을 통해 소비자에게 공급된 공급액이다. 2006년 공급액은 2004년에 비해 44%가 증가한 83억 원이었다.

- 이는 지역 소비자를 조직함으로써 지역 생산자로부터 매입이 증가하게 된 결과이다. 또한 이것은 지역소비자를 조직화할 수 있도록 소비자가 필요로 하는 품목을 지속적으로 공급하는 전국 물류 체계가 있었기 때문에 가능하였다.
- 한편, iCOOP생협의 지역생협 조합원은 각종 활동을 통해 지역내 친환경농산물의 소비를 확대하고 있다. 학교급식에 생협의 친환경농산물을 공급하고 판매장 사업을 통해 지역내 친환경농산물 소비 확대에 기여하고 있다. iCOOP생협이 울산지역에서 활동하는 내용이 <그림 4-3>이다.
 - iCOOP생협의 전국 물류시스템은, 안전한 먹거리 운동의 주체가 있다면 지방에서도 적은 자본으로 생협 설립이 가능해졌다. 또한 그 지역생협의 요구로 친환경으로 생산하지만 안정적인 출하처를 찾지 못하던 생산자도 발굴하게 되었다. 물류효율화를 목적으로 구축한 전국 물류 네트워크가 지역내 생산과 소비를 연계하는 토대가 된 것이다.
 - iCOOP생협의 전국 물류시스템은 사람들 간의 협력적 행동을 활발히 촉진함으로써 사회의 효율성을 높이는 ‘신뢰’, ‘네트워크’와 같은 사회적 장치를 마련했다는 의미에서 사회적 자본을 증가시켰다⁴²고 할 수 있다.

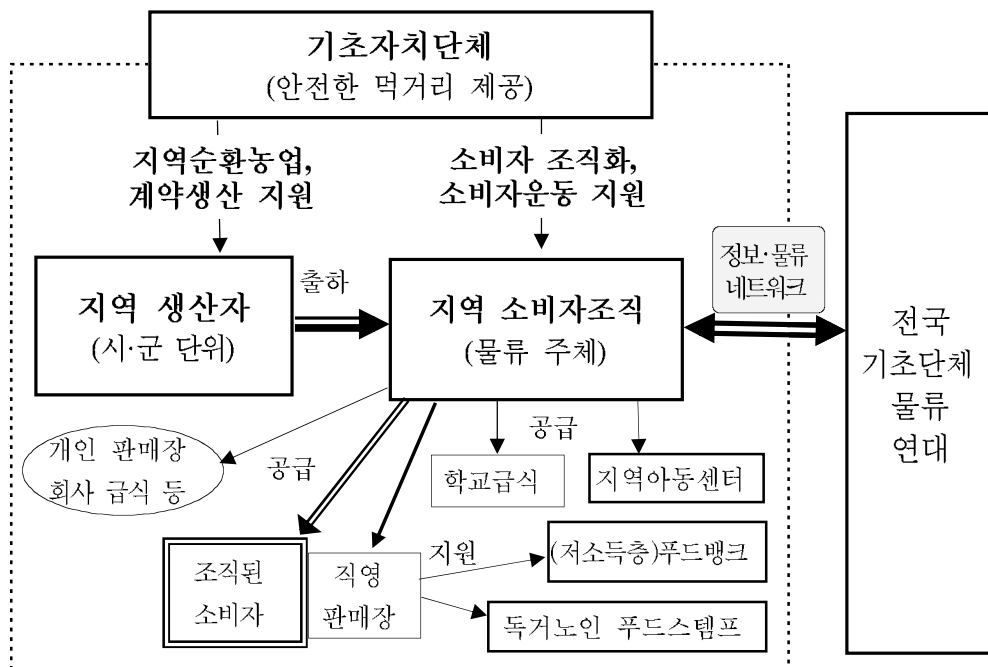
2.3.2. 로컬푸드시스템의 민관 거버넌스 모델

- iCOOP생협의 사례처럼 지역의 생산과 소비가 이루어지는 데는 전국 물류시스템과 지역생협 등 조직된 소비자의 역할이 크다.

42) 푸트남이 1993년 『Making Democracy Work』에서 사용한 용어이다. 사회적 자본이란 ‘사회적 연결체’, ‘사회 전체의 인간관계의 풍부함’을 의미하며 지역의 자생력, 지역사회의 결속력을 나타내는 개념이다. OECD에서는 푸트남의 사회적 자본의 개념을 ‘그룹 내부 또는 그룹 간의 협력을 용이하게 하는 공통의 규범이나 가치관, 이해를 동반한 네트워크’로 정의한다. 푸트남(2006).

- 로컬푸드를 추진하고자 하는 지역에서 이 두 가지를 단시간에 모두 갖추기는 어렵다.
 - 그러므로 로컬푸드의 추진 사업 주체가 지역에서 책임있는 소비자조직을 설립하여 로컬푸드의 필요성과 공감대를 형성하고 가능한 사업부터 순위를 매기고 준비해야 한다.
- 로컬푸드시스템 민관 거버넌스의 모델은 <그림 4-3>와 같다.
- 우리나라 로컬푸드는 지역 내에서 완결성을 갖기 어렵기 때문에 전국 기초단체와 물류 네트워크를 통해 연대하며 수급을 조정한다.
 - 기초자치단체는 안전한 먹거리를 제공하는 차원에서 지역순환농업을 장려하고 지역내 유통이 이루어지도록 소비자 조직화를 지원한다.

그림 4-3. 로컬푸드시스템의 민관 거버넌스 모델



자료: 필자작성

- 기초자치단체가 지원하는 지역순환농업은 소비자조직과 연대하여 계약 생산으로 지속가능한 농업을 추구하며, 기초자치단체가 지원하는 소비자조직은 지역내 물류를 담당하는 주체이며 지역에서 먹을거리에 관련된 소비자 운동의 주체가 되도록 지원한다.
- 소비자조직은 물류사업의 주체 이외에 소외된 이웃의 먹을거리를 돕는 소비자운동에 적극 참여하도록 한다. 기초자치단체가 먹을거리 관련 지역 소비자운동을 지원하는 이유는 행정의 범위가 미치지 못하는 지역의 저소득층이나 독거노인 등의 먹을거리에 소비자운동이 푸드뱅크⁴³나 푸드스탬프⁴⁴의 활동을 대신할 수 있기 때문이다. 소비자운동이 지역공동체의 먹을거리 관련 사업을 점차 확대함으로써 지역 농산물의 책임 있는 소비주체, 물류주체가 된다.

43) 푸드뱅크는 식품제조, 유통기업 및 개인으로부터 여유 식품을 기부받아 식품, 생활용품의 부족으로 어려움을 겪고 있는 결식아동, 홀로사는 어르신, 재가 장애인 등 우리 사회 저소득 계층에 식품을 지원해주는 민간단체 중심의 사회복지분야 물적 자원 전달체계이다. 보건복지부 전국푸드뱅크(<http://www.foodbank1377.org/>) 참조

44) 푸드스탬프는 1930년대 대공황기에 만성적인 농산물과잉 해소와 농가의 파산을 막고자 미국 농무부(USDA) 주관으로 푸드스탬프 플랜(Food Stamp Plan)을 도입한 데서 비롯되었다. 미국의 푸드스탬프제도는 정부에서 식품만을 구입할 수 있는 쿠폰(또는 전자결제카드)을 재정부담으로 제공함으로써 저소득계층의 식생활 안정을 도모하는 동시에 농산물의 수요 확대를 통해 농가소득 향상에도 간접적으로 기여하는 정책프로그램이다. 이 제도는 사회적 약자인 저소득층과 농가를 동시에 보호하는 사회안전망의 기능을 담당하는 것으로 평가받고 있다.

3. 지역경제 활성화를 위한 로컬푸드시스템 구축방안

3.1. 공생 원리에 기초한 가격과 품질 조정

- 우리나라의 소농구조의 농업생산과 소비 관계에서, 수입농산물로 대표되는 시장경제 원리가 생활의 장을 공유한 국내 생산자와 소비자의 공동체를 경제적 효율성으로 침식·해체하고 있는 것이 현실이다.
 - 그러나 이제까지 가격이 유일한 기준으로 거래되었던 농산물에도 가격만이 아니라 품질을 기준으로 한 거래가 나타나고 있다. 예를 들면, 친환경농산물은 외관으로 나타나지 않는 안전성인데 이것이 거래되는 과정은 단지 상품관계가 아니라 품질과 가격을 통해 생산자와 소비자가 서로를 인식하고 신뢰하는 인간관계에 기반한다.
 - 그 관계는 생명의 논리에 기초하여 그것을 지지하는 연대와 운동이다.
- 자본주의 사회에서 상품 형태는 사람과 사람과의 관계가 물건과 물건과의 관계를 통해 이루어진다. 칼 폴라니가 말한 ‘사회관계가 경제시스템 속에 묻혀있는 상황’이다. 농업생산과 소비의 지속가능성을 회복한다는 것은 경제를 다시 사회 속에 환원시키는 것이다.
 - 그것은 단순한 상품의 거래 관계만으로 이루어질 수 없다. 생산자와 소비자가 서로의 생활과 생명을 유지할 수 있도록 생산비에 기초한 가격결정, 안전한 품질을 중시하며 서로를 인식하고 배려하는 관계, 즉 인간관계에 기초한 경제라야 가능하다. 생산자는 농업을 통해 생활이 유지되어야 하고, 소비자는 안전한 먹을거리를 통해 생명을 유지해야 한다. 이것

이 생명윤리에 기초한 교환이고 생산자와 소비자가 공생하는 원리이다.

- 가격과 품질조정⁴⁵을 매개로 생산자는 소비자에게 건강장해를 일으키지 않는 농산물을 제공하고, 소비자는 그 대가로 생산자가 농업생산에 종사하며 생활할 수 있는 가격을 지불하는 것이 교환되는 것이다.
 - 이것은 농업생산과 소비의 지속성, 인류, 공동체의 지속성을 담보하는 기본조건이기도 하다.
 - 공생원리에 기초하여 가격을 결정하고 품질을 보장받는 것은 식량자급률 저하와 식품안전문제에 기인하는 생명의 위기, 공동체 존속의 위기를 극복하고 지속가능한 농업생산과 소비를 실현할 대안이다. 공동체 일원으로 생산자와 소비자가 모두 함께 살아갈 방법은 단순히 경제적 이윤추구가 아니라 공동체의 윤리문제로 제기되고 있다.
- 생산자의 재생산을 보장하려면 재생산 가능한 소득이 획득될 수 있을 만큼 소비자의 가격지불이 필요하고 또 그것이 실현되도록 생산비에 기초한 가격조정이 불가피하다.
 - 그런데 이를 위해서는 공급된 농산물의 품질을 소비자가 인지할 수 있는 지표가 필요하고 그 지표로 제공되는 것이 품질조정의 한 가지인 인증제도이다. 따라서 가격조정과 품질조정은 표리일체로 준비되고 시행되어야 한다.
 - 인증제도에 기초하여 생산자와 소비자 사이에 품질조정이 이루어지는 것은 생산자와 소비자가 그 제품 사용가치에 대해 정확히 인식하는 것으로부터 출발해야 한다. 그러나 생산자가 상품의 좋고 나쁨에 대해 모든 사실을 상품표시나 인증 마크를 통해 전달하면 좋겠지만 그렇게 될 수 없는 것이 현실이다. 그러므로 여기에서 농업생산과 소비의 지속성을 요

45) 생산자와 소비자 서로가 어떠한 품질이 바람직한가에 대해 품질의 정의가 이루어지고, 그 정의에 기초하여 생산자가 생산하는 것을 말한다.

구하는 시장⁴⁶은 사용가치인 품질에 대해 양방향 의사소통이 중요하다.

- 이를 위해서는 품질 관련 정보에 대한 접근, 그리고 얻은 정보나 지식을 활용하여 관계자와 의사소통하며 그것을 바탕으로 공정한 판단이 이루어질 수 있도록 기술과 능력을 갖춘 주체가 필요하다.

3.2. 농산물 유통의 전문성과 효율적 물류 시스템 구축

- 지역의 제철 농산물은 그 지역에서 생산량이 가장 많을 때이다. 일반 재래 시장에도 제철 농산물의 공급이 충분하고 가격도 저렴하다. 그러므로 로컬푸드라 하더라도 이 범주에서 벗어나면 의미가 없다.
 - 기존 농산물 직거래와 로컬푸드의 차이에 대해 소비자가 편익으로 느낄 수 있는 구체적인 내용이 있어야 한다.
 - 어떤 형태의 판매활동을 해야 소비자가 경제적, 심리적 편익을 느낄 것인가는 그 사회가 당면한 사회경제적 요인에 따라 다르다. 그런 의미에서 로컬푸드는 새로운 먹을거리 유통이다.
- 로컬푸드시스템은 농산물 거래가 기본이고 전문성이 필요한 농산물 유통이다. 거래의 지속성을 갖기 위해서는 농산물 유통의 핵심사항인 수급조절, 품목구색 갖추에 대해 철저한 준비와 대안이 필요하다.
 - 예를 들어 청주·청원 농민장터가 지역 먹을거리 운동(로컬푸드)의 가능성을 타진하는 계기로서 의의가 있다면, 지역 먹을거리 운동의 핵심이 무엇인가를 분명히 해야 한다.
 - 로컬푸드가 지속적인 생산방식을 추구하고 생산지와 소비지의 물리적 또는 사회적으로 가까운 거리의 유통이지만 우리나라에도 1980-90년대 친환경농산물 생산자의 직판장, 학교급식 등에 많은 실패 사례가 있다.

46) 경영 안정을 요구하는 생산자와 식품안전을 요구하는 소비자가 만나는 장을 의미한다.

실패한 이유의 대부분은 농산물 유통의 비전문성(= 경영 및 관리능력 부족)과 물류의 비효율성(=소량 다품목 유통의 한계)으로 인한 유통비용 증가이다.

- 농산물 유통에는 유통참가자의 조건에 맞는 최적의 물류 시스템과 물류 인프라를 갖추어야 물류 비용을 줄이고 로컬푸드 운동도 확산될 수 있다.

표 4-6. 대량유통과 로컬푸드의 농산물 유통 차이

	도매시장 경유 대량 유통	로컬푸드의 지역 유통
특징	다품목 대량 거래 전국 단위 수집, 분산이 용이	지역산 품목 및 거래기간 한정 유통주체의 정보수집, 물류 인프라 내용에 따라 수집, 분산 어렵고 물류비 증가 요인이 됨
유통주체	다수의 전문 유통업자	지역 소수 생산자(단체)와 소비자
유통형태	생산자->유통업(도매, 소매) ->소비자(=산지)	산지<=>소비자
유통거리	길다	짧다
이동비용 (사회적 비용)	크다(산지-소비자 원거리)	적다(산지-소비자 단거리)
물류효율 (물류비/취급량)	높다(다품목 대량거래)	낮다(다품목 소량거래)
가격결정	수급에 의해 결정	생산-소비 주체 간 협의가격
가격결정의 용이성	쉽다	어렵다(생산시기 및 품목별 산출근거 정보수집과 협의)
구색갯춤	쉽다(원거리에서 집중)	어렵다(주산지 집중 생산)
거래비용	적다 (물류효율 높고 가격결정 용이한 대량 거래)	크다(물류효율 낮고 가격결정 어려운 다품목 소량 거래) 그러나 경우에 따라 적다(생산과 소비 주체가 거래에 필요한 추가 노동력을 비용없이 제공할 경우)
거래의 지속성	지속적	비지속성(계절성)

자료: 필자 작성

- 지역 먹거리의 유통 시스템을 누가, 어떻게 구축할 것인가에 대해 지역 사회의 합의가 필요하다.
 - 기존 대량유통 시스템이 갖는 장점은 농산물의 품목 구색 갖춤과 저렴한 가격(대량거래에 따른 물류 효율, 가격결정의 편의에 따른 이익) 대신 로컬푸드가 제공하는 편익을 담당 주체(생산, 유통, 가공, 소비)가 인지하고 실현가능한 대안을 협의해야 한다.

3.3. 로컬푸드시스템 정착을 위한 제도적 지원 방안

- 지속가능한 농업생산과 소비는 농업시스템을 생태학, 경제, 사회 측면에서 이해를 전제로 한다.
 - 지속가능한 생산과 소비의 주체가 존재하기 위해서는 생명과 자연에 책임을 가진 지역사회가 자립해야만 한다. 그러므로 지역사회에서 시민의 자기결정권을 보장하는 민주주의가 불가피한 요소이다.
 - 또한 이러한 전제조건 하에서 지속가능한 농업생산과 소비에 대하여 교육하며 충분한 훈련을 받은 생산자와 소비자의 존재가 서로 이해로 밀접한 관계를 형성함으로써 식량자급률을 향상하고 안전한 먹을거리 공급으로 식생활의 지속성이 확보될 수 있을 것이다.
- 지역사회가 자립하여 로컬푸드시스템이 갖추어지면, 지역의 생산자와 소비자가 푸드뱅크와 같은 먹을거리 관련 조직을 만들어 지역민의 공생을 위해 다양한 방안을 찾을 수 있다.
 - 농산물 품목에 따라 공급이 많거나 적을 때 그에 맞춰 소비할 수 있도록 소비자와 상시 의견교환이 필요하다.
 - 지역에서 로컬푸드시스템이 구축되면 지역의 저소득층 등 신선 식품 이용이 어려운 이웃에게 나눔의 기회도 체계화하여 제공할 수 있다.

2.4.1. 지원내용

- 로컬푸드 관련 지원은 지속가능한 농업 생산과 소비를 고려하는 지역 생산자나 소비자 조직 등 주체가 분명할 때 시행되어야 한다.
 - 특히 소비, 물류 주체가 분명하지 않을 때 로컬푸드를 시행한다면 물류의 책임소재가 불분명하여 불만이 발생하고 물류 비효율로 인해 행정 부담만 증가할 뿐이다.

- 로컬푸드를 위한 지원의 내용은 시설, 설비 등 하드웨어보다 정보, 시스템 등 소프트웨어가 우선되어야 한다.
 - 로컬푸드는 지역의 생산자와 소비자의 소통이 사업의 기본이다. 로컬푸드의 필요성을 인지한 주체간 소통을 근간으로 구체적인 사업을 구상하고 실천하는 것이다.
 - 그러므로 소통을 위한 제도적 장치가 필요하다. 그것은 로컬푸드에 필요한 정보를 수집하고 투명하게 공개하는 방법, 로컬푸드 관련 주체가 할 수 있는 사업의 범위, 해당 사례가 있다면 그 시사점을 적절히 해설할 수 있는 전문가 등이다.

- 기존 각종 정책지원에서도 하드웨어의 지원은 해당 주체의 능력에 따라 이용도에 큰 차이가 있다. 그러므로 주체의 역량이 갖추어졌는지를 판단하는 기준이 필요하고 그 기준에 따라 지역 여건에 맞는 하드웨어를 지원한다.
 - 지역에서 안전한 먹을거리 생산과 책임 있는 소비가 미치는 파급효과는 적은 취급량 때문에 기대보다 적을 수 있다.
 - 그러나 지역 소비자운동이 자체적으로 구축한 물류 인프라가 원활히 작동하여 지역산 농산물의 지속가능한 생산과 소비를 충실히 수행하고 있을 경우 기초 하드웨어에 대한 지원이 필요하다.
 - 예를 들면, 지역 소비자운동이 비용 때문에 행정의 범위가 미치지 못하

는 지역아동센터, 저소득층이나 독거노인의 먹을거리 공급 주체가 되어 지역공동체를 유지하는데 공헌한다면 공급망을 형성하는 기초 하드웨어는 지원할 수 있다.

2.4.2. 지원방법

- 로컬푸드 민관 거버넌스 지원의 궁극적인 목적은 1) 지역민에게 안전한 식품을 안정적으로 공급하고, 2) 지역민 누구나가 지역 농산물 이용에 차별받지 않고 소비하도록 하는 일이다.
 - 과거 생산편중의 지역 농정 접근에서 탈피하여 소비자의 욕구에 부응하는 체제로 전환해야 하지만, 이 때의 소비정책은 상품 선택의 폭을 넓혀 준다는 과거 소비 정책과는 차이가 있다.
 - 로컬푸드가 지향하는 의미를 이해하고 지역에서 공급 가능한 양만큼 소비하는 능동적인 소비자운동이 요구되며, 건전한 식생활에 관한 정보 제공을 확대하여 지속가능한 생산과 소비로 유도해 가는 것이다.
- 이를 위해서는 지속가능한 생산과 소비를 지향하는 민관 거버넌스의 협의체 구성이 요구된다.
 - 민관 거버넌스의 협의체는 해당 주체의 육성부터 사업 발굴과 사업 추진, 평가와 이후 추진 과제 등 지역의 안전한 먹을거리 문제를 두루 망라하는 지역내 의결기구이다.
 - 그러므로 지속가능한 생산과 소비를 지향하는 생산자와 소비자조직이 당면하고 있는 애로사항, 계획하는 사업의 타당성을 면밀히 조사하여 문제 해결을 위한 방안을 마련하고 지원해야 한다.
- 로컬푸드 민관 거버넌스의 지원 방법은 협의체의 의결을 거쳐 현물지원을 원칙으로 하며, 교육, 정보 제공 등의 노하우나 관련시설 환경 정비 지원, 생산과 소비의 연결을 위한 정보교환의 장을 마련하는 것 등이다.

- 이러한 지원 방법은 생산을 장려하는 내용보다 지역 소비자운동이 지역 공동체의 건전한 유지·발전을 위해 건전한 소비, 소비자운동의 활동이 원활히 이루어지도록 지원하는 내용이다.

제 5 장

요약 및 결론

- 로컬푸드(Local Food)는 일본의 지산지소(地產地消), 이탈리아의 슬로우푸드(Slow Food), 미국의 CSA(Community Supported Agriculture), 우리나라의 신토불이(身土不二) 운동 등 세계적으로 나타나고 있는 안전한 먹을거리에 대한 운동의 형태로 세계 식량체계의 대안적인 모델로 나타났다.
 - 각국의 로컬푸드가 발생한 이유는 사회경제적 요인에 따라 차이가 있지만 공통점은 먹을거리가 소비자의 건강을 위협하거나 유통과정에서 소비자의 불만을 해결하기 위해 나타난 것이다.
- 우리나라는 1970년대까지만 하더라도 도시에서도 근교 농촌지역 등 가까운 지역에서 나는 것을 먹는 것이 일반적이었다. 그러나 1970년대 경제성장 이후 농산물도 광역의 대량유통 체계로 변모하였다.
 - 또한 우리나라 자본주의 발달과정에서 농업은 산업화, 경제성장을 위한 지렛대 역할을 하며, 농업근대화 정책으로 농업은 인간의 생명에 필수품이라는 윤리적 가치를 넘어 이윤추구의 상품 생산으로 다루어졌다.
 - 그 결과 농업 생산이 자연생산력보다 농약이나 화학비료, 기계 생산력에 의존한 결과 생태계에 적합한 지역성, 즉 자연의 다양성과 순환성을 상실한 채 자연과 인간 생명의 안전까지 위협하는 상황에 이르렀다.

- 로컬푸드는 일정 지역범위에 한정된 개념이라기보다 먹을거리 생산과 소비에 지속가능성을 추구하는 새로운 관계라는 점이 중요하다.
 - 각국의 사회경제적 배경에서 생산자나 이해관계자, 지방행정조직이 로컬푸드 사업을 실천하며 구체적인 로컬푸드의 범위를 규정하는데 여기서 로컬(local)은 공간적 경계의 의미보다 지역의 특성과 경제·환경, 지역 생산자와 소비자의 유대관계라는 광범위한 의미를 지니고 있다.
 - 또한 지속가능성은 생태적·환경적인 지속성을 전제하면서 경제적·문화적·사회적인 지속성을 종합적으로 고려하는 개념이다. 그러므로 로컬푸드가 지향하는 가치는 성장과 발전을 무조건 선으로 생각했던 공업화 사회가치의 근본적 전환을 요구하는 새로운 가치이다.

- 로컬푸드 판매활동 사례 1 : 강원 원주 새벽시장
 - 새벽시장은 지역산 신선 농산물을 소량이더라도 생산자가 직접 가격을 책정하여 판매할 수 있는 장소라는데 의의가 있다.
 - 생산자가 직접 판매하므로 소량 생산되는 품목, 가공·조리품, 표준 규격화 되지 않은 농산물도 판매할 수 있으므로 농가소득에 기여한다. 특히 고령자나 여성농민의 참여도 많은데 고령자가 삶의 보람을 느끼고 소액이지만 소득의 기회가 된다. 매일 개장되므로 농업인에게 단골 소비자가 생기고 상거래의 상시적 관계가 형성되는 장점이 있다.
 - 새벽시장은 판매가 주목적인 생산자와 신선한 농산물을 구매자로 참가하는 불특정 다수의 소비자의 로컬푸드이다. 소비자와 생산자의 교류, 나아가 식품안전성을 고려한 생산방식과는 아직 거리가 멀다.

- 로컬푸드 판매활동 사례 2: 충북 청주 농민장터
 - 청주 농민장터는 기존 농협이나 지자체가 추진하는 농산물 직거래 장터와 같은 형태이다. 생산자가 직접 참여하긴 하나 연 2~4회 개장되는 비정기 농산물 직거래 장터이고 농산물의 품질이나 품목 구색이 부족하여 장(場)의 기능도 충분하지 못하여 거래의 지속성은 낮다.

- 농가 입장에서 비규격, 비표준화 농산물을 처분할 수 있는 판로이다. 생산자는 유통을 위한 노동력 투하(다듬기 등)만큼 농가수취가격이 향상되므로 농가소득이 적은 영세농과 고령자의 참여 의지가 강한 반면 젊은 전업농은 관심도가 낮고 참여율도 낮다.
 - 농산물 수급 및 장터 운영을 위한 경비 조달, 사업이 지속성을 갖기 위해서는 전담 인력과 사업 아이디어가 필요하지만 소비 측 운영주체가 재정이 어려운 시민단체라는 한계가 있다.
- 로컬푸드 판매활동 사례 3: 전국여성농민회 제철꾸러미 사업
- ‘제철꾸러미’는 얼굴있는 생산자와 마음을 알아주는 소비자의 직거래, 생산자와 소비자의 사회적 거리를 좁히기 위한 경제사업이다.
 - 토종씨앗을 지키자는 캠페인에 무심한 반응에서 보이던 여성농민이 제철꾸러미를 출하하며 먹을거리의 안전성과 토종씨앗의 소중함을 공감하는 생산자로 변하였다. 제철꾸러미는 농산물 이외에도 농가에서 직접 만든 저장식품도 제공된다. 꾸러미 사업을 통해 소비자 뿐만 아니라 여성농민에게도 지역 식품을 소개하는 계기가 되어 전통적인 농산물 가공이 계속 전해지고 농촌지역의 밥상도 다양해지고 있다.
 - ‘제철꾸러미’ 사업은 소량 다품목 생산의 텃밭농업이 ‘안전한 농산물을 안정적으로 공급한다’는 농업의 가치를 복원하고 있다. 생산량이 많을 때는 넉넉하게 보내지만 생산량이 적거나 생산이 없는 겨울철은 각종 전통 가공식품의 먹을거리 대체재를 제공하므로 ‘공급 부족 현상’보다 잊혀졌던 먹을거리에 대한 ‘새로운 수요’가 발견되고 있다.
- 로컬푸드 학교급식 사례 1 : 전남 나주시
- 나주시 학교급식은 지역경제 활성화와 지역 순환농업의 필요성을 인식한 지자체 장의 강한 의지로 추진하였다는데 특징이 있다. 그러나 나주시의 학교급식 유통은 소량의 농산물 거래에서 나타나는 물류의 비효율성이 큰 한계이다.

- 생산자는 기존과 같이 지역농협을 통해 출하하므로 별도의 수집비용이 발생하지 않지만 각급 학교에 배송하는 물류비용은 농협연합사업단이 부담한다. 결국 배송 물류비가 부담이 되어 사업단은 학교급식 전문유통업체에게 산지유통센터의 이용권을 주고 학교급식 배송업무를 위탁하게 되었다. 소량의 지역산 계약재배 농산물 이용을 위해 별도의 배송시스템을 운영하는 것은 사회적 비용을 증가시키는 것이다.
 - 그러므로 지역의 학교급식은 생산에서 소비까지 거래주체가 적고 단순 일관 시스템이 이루어져야 물류비를 최소화 할 수 있다. 특히 학생 수가 적고 지역범위가 분산된 농촌지역은 인근 농가와 연계된 학교급식의 지역 유통 시스템 개발이 향후 과제이다.
- 로컬푸드 학교급식 사례 2 : 경기 양평군
- 양평군은 이미 지역산 친환경농산물의 유통에 적극 참여하고 있으므로 지역 학교급식 유통에 추가 비용은 다른 지역보다 적게 소요된다. 양평 지방공사의 업무 중 지역 내 친환경농산물의 수집체계가 이미 확보되어 있고 이 물류체계에 분산기능을 첨가하는 형태이기 때문이다.
 - 다만 양평군 학교급식은 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통이나 업무조정 역할을 양평지방공사가 담당하면서 관련주체에게 유통업체와 같은 거래상대로 인식되고 있다는 점은 문제이다. 생산자와 영양교사가 품질에 관해 이해를 바탕으로 개선하려는 협조관계가 아니라 양평지방공사에게 불만을 표시하고 요구하는 차원에 머물러 있는 점은 양평 학교급식의 한계이다.
- 로컬푸드의 기본방향
- 우리나라 식량자급률은 2008년 현재 공급열량 기준 48.7%에 불과하다. 국내에서 소비하는 식품 소비량의 절반 이상을 수입농산물에 의존하는 상황이다. 품목별 자급률은 곡류는 28%에 불과하며 육류 79%, 채소류 91%, 과일류 85%이다. 결국 우리나라 전국을 통합하더라도 농업생산과

소비의 불균형은 해소할 수 없다. 따라서 의욕적으로 로컬푸드시스템을 추진하려고 해도 모든 품목을 지역산 농산물로 공급하기는 곤란하다.

- 그러므로 우리나라에서 지역산 농산물의 생산과 소비라는 물리적 거리의 단축은 큰 의미가 없다. 그 대신 농산물 상거래에서 생산자와 소비자가 필요로 하지만 충족되지 않는 내용, 즉 기존 농산물 유통 시스템이 제공하지 못하는 생산과 소비의 사회적 거리를 단축시키는 방안이 필요하다. 곧 지속가능한 농업을 추구하는 것이 우리나라 로컬푸드가 지향해야 할 내용이다.
- 로컬푸드시스템은 농산물 거래가 기본이고 전문성이 필요한 농산물 유통이다. 거래의 지속성을 갖기 위해서는 농산물 유통의 핵심사항인 수급 조절, 품목구색 갯춤에 대해 철저한 준비와 대안이 필요하다. 예를 들어 청주·청원 농민장터가 지역 먹을거리 운동(로컬푸드)의 가능성을 타진하는 계기로서 의의가 있다면, 지역 먹을거리 운동의 핵심이 무엇인가를 분명히 해야 한다.

○ 로컬푸드시스템의 구축 방안

- 로컬푸드 활동으로 소비자의 지지를 얻고 소비자 수요를 반영한 농산물을 생산하기 위해서는 지역농업에 대한 생산자와 소비자의 공통인식이 필요하다. 로컬푸드시스템이 성립하기 위해 필요한 기본사항을 점검하고 담당 주체(생산, 유통, 가공, 소비)의 역량과 시기별, 품목별 발생할 문제에 대응하여 해결할 수 있는 협의체 구성이 요구된다. 지역 내에서 생산자와 소비자의 관계 복원이 우선되어야 협의를 통해 실천 방안을 도출할 수 있다.
- 나주시 학교급식협의회의 민관 거버넌스는 사업의 필요성을 인지하는 생산자와 소비자 쌍방이 확고히 제 역할을 담당할 때 가능하다는 것을 시사한다. 학교급식협의회를 나주시청 농산유통과에서 주도하며 생산에서 급식까지 전 과정의 의사소통을 유도하거나 애로사항을 조정하였지만 행정이 주도하는 거버넌스의 경우, 관점이 다른 지자체 장으로 교체되면

그동안 전 지자체 장이 추진했던 업적을 폄하하려는 작업이 이루어진다는 것이다. 지자체나 중앙 정부 등 관은 사업주체인 민간이 필요로 하는 내용 중 주체성을 해치지 않는 범위에서, 하드웨어보다 소프트웨어를 제공한다는 차원에서 지원해야 한다.

- 지역내 생산과 소비가 원활히 이루어지는 데는 iCOOP생협의 사례처럼 전국 물류시스템과 지역생협 등 조직된 소비자의 역할이 크다. 우리나라 로컬푸드는 지역 내에서 완결성을 갖기 어렵기 때문에 전국 기초단체와 물류 네트워크를 통해 연대하며 수급을 조정하며 기초자치단체는 안전한 먹거리를 제공하는 차원에서 지역순환농업을 장려하고 지역 내 유통이 이루어지도록 소비자 조직화를 지원한다.
- 로컬푸드 관련 지원은 지속가능한 농업 생산과 소비를 고려하는 지역 생산자나 소비자 조직 등 주체가 분명할 때 시행되어야 한다. 특히 소비, 물류 주체가 분명하지 않을 때 로컬푸드를 시행한다면 물류의 책임소재가 불분명하여 불만이 발생하고 물류 비효율로 인해 행정 부담만 증가할 뿐이다.
- 로컬푸드를 위한 지원의 내용은 시설, 설비 등 하드웨어보다 정보, 시스템 등 소프트웨어가 우선되어야 한다. 소통을 위한 제도적 장치가 필요하다. 그것은 로컬푸드에 필요한 정보를 수집하고 투명하게 공개하는 방법, 로컬푸드 관련 주체가 할 수 있는 사업의 범위, 해당 사례가 있다면 그 시사점을 적절히 해설할 수 있는 전문가 등이다.
- 로컬푸드 민관 거버넌스의 지원 방법은 협의체의 의결을 거쳐 현물지원을 원칙으로 하며, 교육, 정보 제공 등의 노하우나 관련시설 환경 정비 지원, 생산과 소비의 연결을 위한 정보교환의 장을 마련하는 것 등이다. 이러한 지원 방법은 생산을 장려하는 내용보다 지역 소비자운동이 지역공동체의 건전한 유지·발전을 위해 원활한 소비 활동이 이루어지도록 지원하는 내용이다.

부록 1

일본 지산지소 정책과 현황

1. 일본 지산지소 정책

- 일본은 2005년 3월 결정된 ‘식료·농업·농촌기본계획’에서 식료자급률 향상을 위한 추진해야 할 사항 중 지산지소의 전국적 추진을 제시하였다.
 - 지역에서 자발적으로 추진해온 농산물 직판장, 학교급식, 생산자와 소비자의 교류활동 등이 지역활성화에 공헌하고 있음을 인지하고 정책으로 추진하게 되었다.
 - 농림수산성 생산국은 2005년부터 1년동안 5회에 걸쳐 ‘지산지소 추진 검토회’를 개최하고 있다.

- 2010년 3월, 새로 채택된 「식료·농업·농촌기본계획」에서는 지산지소 활동의 핵심인 직판장에 대해 취급하는 지역농산물의 품목·수량 확대, 직매소간 제휴를 통한 연중 상품 공급 충실 등 운영·판매력을 강화하였다.
 - 일본 농림수산성은 농산물 직판장이 농림수산업의 진흥과 함께 식료자급률 향상, 식료의 안정공급 확보, 농산어촌의 활발화 등에 이바지한다고 판단하고 지원을 강화하고 있다. 지산지소 활동에 필요한 직판장과 가공처리시설의 정비 등 산지의 수익력 향상을 위해 지산지소를 지원하는 것이다.
 - 현재 농림수산성이 실시하고 있는 농산물 직판장 관련 주요 지원책으로

는 “지사지소 모델타운 사업”, “강한 농업을 만드는 교부금(지사지소 특별부문)” 등이 있다(2009년도 사업).

- 2011년도 지산지소 추진 예산은 6차 산업 창출 종합대책 중 6차 산업화 추진정비사업 311백만엔, 산지활성화 종합대책사업 11,025백만엔을 책정하였다.
- 지산지소 추진 정책의 주요 내용은, 1) 연간 판매액 1억엔(약 13억원) 이상인 직판소(연간운영)의 비율을 2020년까지 50%로 확대하고, 2) 직판소, 가공처리시설, 지역시재공급시설, 집출하저장시설, 교류시설 등 지산지소 활동에 필요한 시설 정비를 지원한다.

2. 일본 지산지소의 현황

- 다음은 2005년 8월 농업인을 비롯한 지산지소 관계자가 ‘지사지소 추진 검토회’에서 자료와 최근 농림수산성 생산기술보급과의 지산지소 현황과 향후 추진방향에 대해 정리한 내용이다.

2.1. 직판장

- 직판장의 운영주체는 농협, 농협조합원(여성부, 청년부), 제3섹터, 임의단체 등 다양하며 운영방법도 다양하다.
 - 예를 들면, 농협이 파머스마켓(farmers market)을 개설하고 등록농가에게 농산물 출하받아 판매하는 사례, 여성 생산자 100명이 자주적으로 운영하며 지역농산물과 함께 가공품을 판매하고 있는 사례, 친환경농업인이 생산물(채소)의 대부분은 농협이 운영하는 직판장이나 할인점에 출하하며 일부 학교급식에도 제공하는 사례, 농협이 직판장에서 지역농산물을

판매하며 소비자에게 직거래 판매도 실시하는 사례가 있다.

- 농산물 직판장은 정확한 설치 수를 파악하기 곤란하지만 지금까지 임의적인 전국 조사에 의하면 1만개 소 이상이 있다고 판단된다.
 - 농림수산성이 실시한 ‘2004년 농산물 지산지소 실태조사’(이하 실태조사)에 의하면 제3섹터를 포함한 시정촌(市町村)이나 농협이 설치주체인 산지직판장은 전국에 2,982개소가 존재하며 조사에 응한 2,374 직판장에서 2003년 연간 판매총액(1개소의 평균)은 7,462만 엔이며 그 중 지역농산물(해당 시정촌, 인접 시정촌의 재배농산물)은 63.8%를 차지한다.
 - 2010년 현재 전국의 직판장은 약 1만 3천개소이며 연간 판매액이 1천만 엔 미만의 소규모 직판장이 반수 이상이다.
 - 직판장은 지산지소의 핵심 활동이므로 직판장의 운영 및 판매력을 강화하고 많은 농가가 소득기회를 찾을 수 있도록 지원이 필요하다.

2.2. 가공사업

- 가공사업에서 지역산 농산물을 이용하는 경우는 지역의 독자성을 강조하며 생산자가 직접 지역농산물을 사용하여 가공품을 개발하는 경우이다.
 - 예를 들면, S농협 여성부의 가공그룹이 지역특산물을 사용하여 가공품을 개발하여 판매하고 있다.
- 가공사업에 대한 실태조사(2003년)에서 농가(법인), 농가 이외의 농업사업체 또는 농협이 설치 주체인 농산가공 사업장 1,686개소가 조사 대상이었다. 그 중 조사에 응답한 1,107 개소의 2003년 연간 매입액(사업장당 평균)은 1억 3,091만 엔이며 그 중 지역농산물의 이용 비중은 매입액의 79.5%인 1억 409만 엔이다.

2.3. 학교급식

- 학교급식에 지역농산물의 사용은 증가 추세이고 앞으로 취급량을 늘리려는 의욕이 높다.
 - 예를 들면, 사이타마(埼玉) 현은 현에서 생산한 쌀, 콩, 채소, 과일 등 약 40품목을 취급하고 현내의 초중교에 제공하며 지역농산물에 대한 학교용 교재나 보호자에게 팸플릿을 작성하여 보급한다.
- 학교급식은 완전급식을 실시하는 단독 조리방법인 공립 초중학교 및 공동조리장 중 1,636개소를 대상으로 실태조사의 결과는 다음과 같다.
 - 지역농산물의 사용현황은 “항상 사용하고 있다”(76.6%)가 “사용하지 않는다”(14.0%)를 크게 상회하고 있다.
 - 문부과학성이 2002, 2003년도에 실시한 표본조사에 의하면 공립학교급식에서 지역산물 사용비율은 식품수 기준으로는 2002년 20%, 2003년 21%이다.
 - 실태조사에서 3년 전에 비해 지역농산물 취급량은 “증가했다”는 대답이 산지직판장은 61.7%, 농산가공장은 37.9%, 초중학교는 56.0%이고, 3년 후 지역농산물 취급량의 증감경향에 대해서는 “늘리고 싶다”는 대답이 산지직판장 80.5%, 농산가공장 66.7%, 초중학교 76.4%이다.
 - 조사 결과는 지역농산물의 이용비율은 점차 확대되어 왔고 앞으로도 확대될 경향임을 알 수 있다.

2.4. 기타

- 할인점 : 할인점에서 지산지소 판매코너를 설치하여 지역농산물을 판매하

는 경우, 운영주체는 할인점, 지역농협, 임의의 생산자그룹이며 어느 운영주체라도 생산자의 참가와 협력이 불가피하다.

- 할인점 U사는 각 점포에 지역농협, 지역시장에서 매입한 지역산 채소를 판매하고 인근 농가가 직접 판매코너 설치, 개인명 표시, 농협 품평회(농가, 농협이 소비자에게 직접 홍보·판매활동) 개최 등을 실시하고 있다.
- 관광 : 관광에서 지산지소는 지역의 독자적인 식재료나 식문화를 제공·소개함으로써 관광지의 가치를 높이려는 활동이 진행되고 있다.
- 예를 들면, 군마(群馬)현 O온천에서는 지역의 농업후계자 그룹과 여관조합이 협력하여 숙박자 대상의 지역농산물 직판장, 농사체험용 농원의 정비와 수확체험을 실시하고 숙박업소는 지역농산물을 식재료로 활용한다.
- 외식 또는 반가공식 사업 : 농산물의 안정적인 공급을 확보하거나 소비자 수요에 따라 지역농산물 사용이 증가하고 있다.
- 예를 들면, 외식사업자인 R사는 신선하고 고품질인 채소를 안정적으로 조달하기 위해 양배추를 전량 국산을 사용하며 전국 12 산지에서 연간 5천톤을 계약재배하고 사용하는 양배추의 산지를 웹사이트에 소개하고 있다.
- 정보활동 : 행정기관이 중심이 되어 지역농산물을 보급시키기 위한 정보제공, 홍보활동이 이루어지고 있다.
- 구체적으로는 행정기관에 의해 지산지소에 관한 심포지움이나 소비자단체와의 의견교환회 개최, 홍보용 팜플렛 작성·배포, 표어·마스코트 캐릭터 제정의 활동이 있다.
- 교류활동 : 교류활동은 행정이 주체가 되어 전개하는 사례가 많으며 지역농산물 이용을 중심으로 하는 활동이다.
- 구체적으로는 행정기관이 생산자와 실수요자의 정보교환회를 개최하거

나 생산자와 소비자의 정보교환·시식회, 전통적인 식재료의 가공·조리 강습회를 실시하고 있다.

- 통계적으로는 나타나지 않았지만 지산지소 사업소의 신설과 폐업이 동시에 반복되고 있다. 지역의 소비자에게 지지받는다든 활동이므로 향후 전략적 전망과 단계적인 발전계획, 견실한 경영관리에 기초하여 지산지소를 전개해야 한다. 안이한 사업화는 곧 실패이다.

3. 국가, 지자체의 지산지소 추진 내용

- 농림수산성
 - ‘지산지소추진행동계획’을 결정하고 그에 기초하여 지역에서 지산지소의 실천적인 계획을 설정하도록 촉진하면서 교류활동, 지역산 농산물의 보급활동 등 생산자단체나 식품산업 관계자에 의한 자주적인 활동을 지원하고 있다.
 - 지산지소를 추진하기 위한 협의회 개최, 조사 실시, 기술 보급, 생산·가공시설, 유통판매시설 정비에 대하여 조성하는 외에도 교류거점·체험 교류공간 정비, 식에 관한 다양한 체험, 학교급식에 지역농산물 이용 촉진 등의 활동을 지원하고 있다. 또한 우수사례 정보를 웹사이트에 게재하고 있다.
- 문부과학성
 - 학교급식에 지역농산물을 활용함으로써 학생이 지역산업이나 문화에 관심을 갖게 하고 농업인에 대해 감사의 마음과 지역과의 융합을 실감하게 하는 교육 효과가 있다.
 - 문부과학성은 학교급식 지도의 수속과 통지에서 향토식이나 지역산물

도입에 대해 강구하도록 교육위원회를 지도하고 있다.

- 학생용 식생활 학습교재 중에 지역농산물이나 향토요리를 소개하여 각 학교에 배포하는 대책을 통해 학교급식에서 지산지소 추진을 지원한다.
- 지방농정국(농림수산성)
- 관내 각 도도부현과 연계한 추진체제 구축, 지산지소에 관한 심포지움이나 소비자단체와의 의견교환회 개최, 지산지소의 우량사례 웹사이트에 게재, 홍보 팜플렛 작성·배포, 지산지소의 우량사례를 농정국장 표창, 심볼마크 작성 등이 있다.
- 도도부현(都道府縣)
- 이미 각지에서 지산지소에 관한 계획이나 기본방침이 정해져 있다. 그에 따라 표어나 마스코트 제정, 지산지소에 관한 정보지나 메일 발행, 지역 교유의 농산물 인증, ‘지산지소의 날’ 제정, 지역농산물을 응원하는 펜클럽 설치, 생산자와 소비자의 정보교환회 실시 등 교류활동을 실시한다.

4. 향후 지산지소의 추진 대책

- 지산지소 운동의 추진
- 현재 소비자와 생산자 간에는 서로 이해가 충분하지 않기 때문에, 생활스타일이나 식생활이 크게 변했다는 것을 서로 이해하며 신뢰관계가 구축할 수 있도록 의사소통을 강화해야 한다.
 - 생산자는 지역 소비자에게 지지받도록 노력하고 소비를 늘린다는 점에서는 농업, 농산물(먹는 법, 제철음식, 영양·기능성 등)에 대해서 보급개발을 해야 한다.
 - 먹거리에 관한 지식이나 건강한 식생활에 관심이 높아지고 있는 가운데

2005년 7월 ‘식육(食育)기본법’이 시행되었기에 식교육 체계와 연계한 지산지소를 추진해야 한다.

- 지산지소의 체계는 곧 효과가 발생하는 것이 아니라 “지속되는 것”이 중요하다. 그러므로 지역농산물을 시작으로 국산농산물을 선택하도록 꾸준히 운동하여 계속적으로 추진하며 알기 쉬운 사례를 만드는 것도 중요하다.
 - 자급자족적인 지산지소만이 아니라 가치관이 다양화하는 현재에 맞는 형태로 지산지소를 확대하며 지산지소를 폭넓고 탄력적으로 촉진하며 추진해야 한다.
- 정보·노하우 제공(우수 사례 수집·제공)
 - 지산지소의 사례를 정리해 보면 다양한 형태로 어떠한 전개가 바람직한가, 어떠한 방향성이 있는가, 지역이 체계화 할 때 대단히 참조가 되므로 우수사례의 수집·제공이 필요하다.
- 관련시설 환경정비 지원
 - 판매시설이나 교류 시설의 지산지소에 관련된 시설 정비에 대한 지원이 필요하다.
 - 학교급식에서 지역농산물 이용을 추진하기 위해서는 모양이 일정하지 않은 규격의 채소라도 대응할 수 있는 조리설비나 국산밀 등 새로운 식재료에 대응하기 위한 기계시설 도입도 효과가 있다.
- 생산과 소비의 연결을 위한 정보교환의 장 마련
 - 새로운 고객 발굴이라는 관점에서 지산지소는 기존 경제시스템과 확실히 다르다는 점을 이해해야 있다. 그러므로 새로운 수요에 맞게 생산자와 소비자·실수요자가 연결되어야 지산지소가 가능해진다.
 - 나아가 개인이나 사업자가 단독으로 지산지소를 수행하는 것도 간단하지 않고 특히 지역농산물을 이용하는 측에서는 안정된 공급이 과제이므

로 수요와 공급의 차이를 보충할 부분에 유의해야 있다. 이 때문에 IT를 이용한 연결이나 관계자의 네트워크 구성 등 생산자와 소비자·실수요자의 수요를 합치시킬 기회로서 ‘정보교환의 장소 만들기’나 ‘얼굴이 보이고 대화할 수 있는 관계 만들기’가 중요하다.

○ 인재육성

- 지산지소 추진에는 중심역할을 하는 사명감 있는 지도자, 관계조정자 육성을 비롯하여 지산지소를 담당할 인재·후계자 육성이 필요하다.

○ 학교급식에 지산지소 추진

- 먹거리에 관한 지식이나 건강한 식생활에 관심이 높아지는 가운데 ‘식교육기본법’이 시행되고 지역의 식문화 유지나 미각 발달의 관점에서도 식교육의 체계와 연계가 중요하다.
- 문부과학성이나 영양사협회 등 학교급식 관계자와 연계하여 학교급식에 지산지소를 접목할 대책을 검토해야 한다. 학교급식에 지역농산물 이용 촉진은 관계하는 조직과 단체가 함께 논의하여야 문제점이 분명해지고 해결책이 보인다.
- 지산지소는 생산자나 소비자·실수요자의 의사소통이 중요하고 의사소통의 필요를 인지하는 관계자부터 함께 추진할 수 있다.
- 한편 2009년 4월 학교급식법이 개정, 시행됨에 따라 학교급식에 지역산물 활용에 노력하도록 법적 조치를 취하고 있다.

○ 지산지소 운동을 전 국민적 차원에서, 생산자가 소비자, 실수요자의 수요를 정확히 파악하고 그에 따라 생산하도록 하며 소비자가 농업과 농산물에 대한 이해와 관심을 높여 지역농산물을 비롯한 국산농산물의 선택 기회를 증가시켜 식량자급률 향상에 기여함을 목적으로 한다.

부록 2

일본 지산지소의 사례

1. 학교급식과 식농(食農)교육

- 지역산 농산물 이용 학교급식과 식농교육 사례
 - 야마가타현 니이쥬쿠 초등학교(山形縣東置賜郡高畠町 二井宿小學校)
 - 학생 49명의 농산촌지역 학교이다.
 - 학교급식에 지역산 농산물을 사용하고 2008년 4월부터 학부모의 동의와 지역생산자의 협조로 학교에서 식농교육이 이루어지고 있다. 각 학년이 종합학습 시간을 활용하여 학교 농장에서 1품목씩, 연간 급식에 사용되는 품목의 50% 자급률을 목표로 재배하고 있다.
 - 학교급식에는 학교에 손자녀를 보내는 고령 생산자 10여명이 공급한다. 특히 부식인 채소류는 재배하거나 산채를 채취하여 공급한다. 식단 메뉴는 1개월 전 생산자에게 전달되지만 생산자와 영양사가 수시로 교류하고 영양사가 학교 주변의 생산 현황을 주시하고 있으므로 작황이나 산채 채취 시기에 따라 메뉴 변경이 가능하다.
 - 학교 농장에서 농업교육은 어린이 인성 교육과 식생활 교육에 큰 도움이

된다. 자연과 지역에서 직접 체험을 통해 자연과 사회에 대한 인식의 토대가 되는 풍부한 감수성과 감각을 기르고 자연의 엄중함을 느끼며 지역 사회의 생활 지혜와 기술을 접하는 것이 배움과 생활을 연결하는데 중요한 역할을 한다는 취지이다.

○ 농촌지역 학교급식에 지역산 농산물 이용 사례

- 야마가타현 유자 초등학교(山形縣飽海郡遊佐町 遊佐小學校), 학생 220명의 학교에 영양교사 1명, 조리사 3명이 학교급식을 직영한다.
- 농산물 유통업이 미발달한 1960년대부터 보존성 있는 곡류, 근채류를 인근 농가와 계약하고 신선 채소는 생산가능 기간 한정으로 공급받았다. 2006년 지역교육위원회(집단급식 조리담당, 농협, 농가 참여)의 제안으로 학교급식의 청과류는 지역산으로 공급한다. 농산물의 지역산 비중은 채소류의 80%는 읍면지역, 육류의 90%는 야마가타현, 가공식품은 지역 식품업체 100%의 국산이다. 지역산 또는 국산 농산물의 가격은 비싸지만 안전하기 때문에 이용한다. 지역 식재료를 이용하기 위해 영양교사가 생산자(직거래 3그룹), 청과도매상(1명)과 직접 계약한다.
- 연간 1회 이상 생산자와 학생의 식사시간, 학부모와 학생의 지역 전통음식 시식회 등이 있다. 또한 교과과정에 식량자급률을 학습할 때 학교급식 생산자가 직접 참여하여 설명하거나 학교체험 활동에 농작업을 일부 추진하기도 한다.
- 일본에도 학교급식센터가 있지만 이 지역(유자초)에는 학교급식은 모두 직영이다. 일본의 학교급식법은 당일 조리만 허용하므로 학교급식센터처럼 대량급식이라면 오전 11시까지 모든 조리작업을 마치고 배송해야 하므로 시간에 쫓기게 된다. 결국 대량급식에는 농산물 규격화가 요구되므로 농산물 구입을 위탁업자에 의존할 수 밖에 없다. 그러므로 학교급식에 지역산 농산물을 이용하려면 반드시 직영으로 운영되어야 한다.

2. 직판장과 마을공동체

- 학교급식 생산자의 직판장(山形縣東置賜郡高島町 筋とやま會)
 - 앞의 사례 야마가타현 니이쥬쿠 초등학교 급식에 공급하는 생산자가 2008년 3월에 만든 마을(주민 23호 중 10호가 겸업농) 내 조직이다.
 - 비농업 주민을 포함하여 각 호가 1만 엔(약 13만원)씩 출자하고 각자 재능을 기부하여 마을 앞 도로에 10여평의 작은 직판장을 개설하였다.
 - 직판장은 마을에서 생산된 농산물, 여성 및 고령자가 직접 만든 가공식품, 수제품 등을 판매하였다. 평소 마을 주민끼리도 왕래가 뜸했으나 직판장이 교류의 장소로 이용되며 각종 마을 모임과 새로운 사업 제안 등이 직판장에서 이루어졌다.
 - 학교급식 공급도 마을 직판장에서 처음 논의되었다. 손자가 다니는 보육원 15명의 급식으로 시작하여 현재는 초등학교와 유치원 100명, 중학교 300명 등 총 400명의 학교급식을 공급하고 직판장도 운영한다.
 - 직판장과 학교급식 공급 등 마을공동체의 활동이 방송과 신문에 보도된 후 도시 학교의 농촌 체험 요구와 방문이 빈번하다. 그에 따라 지자체도 각종 지원을 제안하고 있지만 마을 공동체의 의논 결과, 모든 사업은 주민 스스로 해결하기 위해 외부 지원은 받지 않기로 결정했다.
- 직판장 운영을 통한 마을공동체의 변화
 - 고령·여성 생산자, 겸업농가 등과 같은 소규모 농가도 스스로의 작업능력이나 농지 상황에 맞추어 소규모로 생산·출하할 수 있어 이들의 생산의욕을 높이고, 새로운 판로 확보로 소득 증대에 이바지한다.
 - 농산물 직판장은 생산자가 가격을 결정하는 등 주체적인 참여가 가능하고 규격외 농산물을 상품화 할 수 있으며 소비자는 생산자를 직접 만나

요리법이나 생산현장도 좀 더 잘 이해할 수 있는 기회가 늘어 구입하는 농산물에 대한 안심감도 커진다.

- 가공·관광 등과 연계하여 농업의 6차산업화가 가능하게 되었다. 마을공동체가 논의를 통하고 협력하여 각종 사업을 연계할 수 있었고 그에 따라 부가가치 확대, 고용 증진 등의 효과가 나타났다.

참고 문헌

- 광주전남발전연구원. 2005. 학교급식 식재료 친환경농산물 지원 모델 개발 연구.
- 김수석·이규천·김광수. 2010. 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제. 한국농촌경제연구원
- 김종덕. 2009. 먹을거리 위기와 로컬푸드: 세계식량체계에서 지역 식량 체계로. 이후
- 김철규. 2009. “지역 농민시장 활성화와 지역먹을거리 살림체계 만들기”. 지역재단 제6회 지역리더대회(2009년8월21일).
- 김철규. 2009. “로컬푸드의 현황과 과제”. 한국사회학회 사회학대회 논문집 제2권. pp. 159-169.
- 김현철·정인경. 2010. “로컬푸드 도입 및 활용을 위한 학교급식 지원체계 탐색적 사례분석”.
- 농식품신유통연구원. 2006. 나주시 학교급식 식자재공급센터 설치 및 운영방안에 관한 연구. 나주시 농업기술센터 연구용역 보고서.
- 농협나주연합사업단. 2008. “친환경학교급식 추진현황”(PPT 자료)
- 박상표. 2007. “‘로컬푸드 운동’에 대한 의문”. 녹색평론 통권 제92호 (2007년 1-2월호). 녹색평론사.
- 우영균·윤병선·김용우. 2009. 원주 로컬푸드 발전방안모색을 위한 토론회 자료집. 원주협동조합운동협의회.
- 우장명·윤병선. 2009. 로컬푸드를 활용한 사회적 일자리 창출에 관한 연구. 충북개발연구원.
- 윤병선. 2008. “로컬푸드 관점에서 본 농산가공산업의 활성화 방안”. 산업경제연구 제21권 제2호 통권 76호. 한국산업경제학회
- 윤병선. 2009년. “로컬푸드 운동 활성화를 위한 실천과제”. 지역재단 제8차 지역리더 포럼 (2009년6월 25일).
- 윤병선·유학열. 2009. “로컬푸드의 실태 및 충남의 실천과제”. 충남리포트 제22호. 충남발전연구원
- 이시재. 2009. “먹을거리 위기와 로컬푸드-김종덕 저 서평”. 농촌사회 제29집 제2호. 한국농촌사회학회
- 정경식. 2006. “학교급식 현장에서 나의 뼈아픈 경험”. 한살림 소식지 2006년 8월.
- 정은미. 2008. “아이쿱생협 친환경농산물 유통의 성과와 과제”, 「협동, 생활의 윤리:

iCOOP 생협 10년사」. 푸른나무.

조세훈. 2009. “로컬푸드 운동의 목표와 실천방안”. 지역재단 제8차 지역리더 포럼 발표문
푸트남. 안청시 읍김. 2006. 사회적 자본과 민주주의. 박영사.

허남혁. 2006. “제고장 먹거리 담론-쟁점과 가능성”, 한국농촌사회학회 정기학술대회.

허남혁. 2010. “로컬푸드운동의 제도화를 위한 과제”. 한국 농업·농촌발전의 대안모색. 제
18회 연례심포지엄 자료집. (사)농정연구센터.

홍경완 김지영 김양숙. 2009. “로컬푸드의 개념적 이해 연구”. 대한경영학회 춘계학술발표
대회 발표논문집(2009년 4월 25일, pp. 1179-1199)

(사)iCOOP 생협연대. 2008. 「협동, 생활의 윤리: iCOOP 생협 10년사」. 푸른나무.

久守藤男. 1994. 環境保全と資源利用システム. 京都大學學術出版會..

坂本慶一. 1989. 人間にとって農業とは. 學陽書房.

伊藤進也. 1976. 消費者の權利-賢い消費のすすめ. 有斐閣.

大嶋茂男·村田武. 1994. 消費者運動のめざす食と農. 世界の食料·世界の農村 No.13. 農山
漁村文化協會.

榊瀧俊子·久保田裕子. 1992. 多様化する有機農産物の流通. 學陽書房.

根井康之. 1989. 市場原理と生活原理. 農産漁村文化協會.

植田和弘. 2004. 持續可能な地域社會のデザイン. 有斐閣

일본 농림수산성 지산지소 추진 검토회의 중간보고 자료(2006년)

http://www.maff.go.jp/www/press/cont2/20050810press_5b.pdf.

松尾秀雄. 1992. “市場=商品經濟と共同體の相互補完の構造について”. 市場システムの理論
(山口重克編). 御茶ノ水書房.

伊澤良治·佐藤幸也·二井宿小學校教職員. 2009. いのちを育みこころを耕せ. 家の光協會

관련

연구보고

지역경제 활성화를 위한 로컬푸드시스템 구축방안 연구

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2010. 9.
발 행 2010. 9.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 ○○인쇄사
02-739-3941~5 <http://www.>

-
- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-