

기초지자체 지역먹거리계획 추진현황과 정책과제

정은미



기초지자체 지역먹거리계획 추진현황과 정책과제

정은미



연구 담당

정은미 | 연구위원 | 연구 총괄

정책연구보고 P2024-14

기초지자체 지역먹거리계획 추진현황과 정책과제

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2025. 6.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 크리커뮤니케이션

I S B N | 979-11-6149-813-3 95520

※ 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.

연구 목적

- 본 연구는 기초지자체의 지역먹거리계획 추진 정도를 H/W, S/W의 지표(사업 추진을 위한 조례, 로컬푸드 직매장, 먹거리통합지원센터, 가공시설 등)를 기준으로 기초지자체를 대상으로 조사하여 정책 추진의 어려움이나 문제점을 살펴보고, 사례 조사를 통해 먹거리 사업의 새로운 시도(예, 타부서 간 협력사업) 발굴 등 정책과제를 도출하고자 함. 세부적인 연구 목적은 다음 3가지임.
- 첫째, 기초지자체의 지역먹거리계획 추진 사례를 분석하여 현재 당면 문제를 도출함.
- 둘째, 기초지자체 지역먹거리계획의 추진 체계(담당조직이나 예산편성, 중간지원조직의 유무, 사업범위 등)를 유형별로 구분하여 특성을 찾아냄. 나아가 유형별 대표 지역 사례조사로 정책 추진의 어려움이나 새로운 시도를 발굴함.
- 셋째, 지역먹거리계획 관련 행정 관계자의 업무인식 정도를 조사하여 사업범위와 업무인식의 관계성, 사업범위의 확대 가능성을 살펴봄.

연구 방법

- 본 연구는 기초지자체의 지역먹거리계획 담당 공무원을 대상으로 현 시점의 지역먹거리계획 추진 정도를 H/W, S/W의 지표를 기준으로 진단해 보고 행정 관계자의 문제의식을 조사하여 정책이 부진한 이유를 도출한다는 점에 차별성이 있음.

연구 결과

- 지역푸드플랜은 문재인 정부에서 2018년 시범사업으로 출발하여 주요 농업정책으로 추진됨. 우수 지자체 사례 3개 지역은 2018년 지역 지역먹거리 계획선도지자체로 선정되어 지역먹거리계획 패키지 지원사업을 비롯한 각종 지원사업 대상이었고, 그에 따라 행정조직 개편과 실행조직 설립 등이 활발함.
 - 그러나 2022년 민선 8기 단체장이 바뀐 전북 완주군, 전남 나주시는 행정 전담부서 해체나 명칭 변경, 실행조직의 장을 단체장 주도로 교체하는 등 전임 단체장이 구축한 먹거리정책 전담부서의 변경과 실행조직의 예산이 삭감됨.
 - 한편, 도농 또는 농촌 지자체는 먹거리 공급이 수요보다 많으므로 도시와 관계형 시장 형성이 무엇보다 중요함. 서울시는 2018년부터 서울시 각 자치구와 농촌 지자체의 MOU 체결로 도농상생 공공급식을 추진함. 그런데, 민선 8기 시장은 2023년 해당 예산을 전액 삭감한 결과, 전남 나주시, 전북 완주군 등은 서울시 자치구와 공공급식이 종료됨. 그 여파는 농촌지자체 중소농의 소량다품목 생산 계약 체계를 후퇴시키는 결과로 나타남.
- 지역먹거리계획 수립은 서울 및 광역시를 제외한 기초지자체가 거의 수립했지만, 계획 수립 후 사업추진이 없는 경우가 많음.
 - 2018년 지역먹거리계획이 정책과제로 등장했지만 행정의 칸막이를 넘

나드는 협력사업이므로 지자체 장의 강력한 정책 의지 없이 과·팀 단위에서 주도하기 어려운 정책이기 때문임. 지역먹거리계획을 전담하는 부서가 과 단위는 전무하고, 팀 단위에서도 ‘먹거리계획’ 팀은 44개 시군에 불과함.

- 그러나 대부분의 기초지자체는 지역먹거리계획을 농업정책의 일환으로 편성함. 그 결과, 먹거리 생산부터 소비에 이르는 행정 각 부서의 협력과 협조를 얻는데 한계가 있고 먹거리 사업의 연계나 진척이 계획대로 실행되기 어려움.

○ 농촌지역은 소량다품목 생산 중소농이 70~85% 이상임에도 지금까지 농업정책 대상에서 제외됨. 중소농, 고령농은 상품화 경험이 부족하고 상품성 향상 기술습득도 늦으며, 농산물 판매 금액이 적기 때문에 주목받지 못함. 그러나, 중소농의 생산조직화와 소비지 관계형 시장 형성은 지역을 유지하는데 필요한 경제적 토대가 됨. 이를 인식하고 구체적인 실천활동을 구현하는 것이 지자체 역할임.

- 지역먹거리계획에서는 중소농의 소량다품목 출하가 지역먹거리의 다양성을 확보하는 요소임을 알고 중소농의 출하를 장려하는 로컬푸드 기획 생산과 교육, 안전성 점검 등의 관리 서비스 제공이 필요함.
- 그러나 행정이 중소농의 소량다품목 생산을 제대로 조직하여 상품으로 출하한 경험은 거의 없음. 대체로 공무원은 중소농의 상품화의 필요성은 인정하지만 조직화나 상품화 방법을 이해하고 실행하는 데는 중간지원 조직 등 민간 전문가의 도움이 필요할 것으로 판단됨.

- 우리 사회의 경제·사회·정치적 변화에 따라 먹거리 공공성의 개념이 확장되고, 먹거리 기본권 등 시민 권리가 향상되고 있지만, 이를 실행하는 공무원이 정책 방향의 전체에 대한 이해가 미흡한 채 업무로만 인식하는 한계가 있음.
 - 공무원 인식 조사 결과, 지역먹거리계획의 주요 사업 중 조례나 로컬푸드 직매장, 학교급식 등의 필요성은 6점 이상(10점 척도)으로 높지만, 로컬푸드의 공공급식 또는 공공기관 공급이나 지자체가 출자한 먹거리 통합지원센터의 운영에 대한 이해는 5점 대(10점 척도)로 낮은 편임.
 - 이 결과는 지역먹거리계획이 지역 내에서 생산과 소비의 연계를 통해 얻을 수 있는 다양한 가치에 대한 인식이 미흡한 상황이라 판단됨.
 - 지역먹거리계획은 먹거리 공공성의 실천과제를 지역 실정에 맞게 발굴하고 추진해야 하며, 그 최전선이 담당 공무원이므로 이들의 역량 강화가 필요함.

- 현재 행정의 칸막이 시스템에도 불구하고 네트워크 연계사업인 지역먹거리계획을 추진하는 우수 사례 지역은 지자체 장의 정책추진, 담당 공무원과 지자체 직영 먹거리통합지원센터의 헌신적인 노력으로 현재까지 이끌어 옴.
 - 지역먹거리계획 추진에 필요한 상위법 제정이 시급함. 현 행정 시스템에서 지역먹거리계획을 단기간에 추진하기 위한 외부 전문가 활용이 위법으로 치부되는 상황은 시정될 수 있을 것임.

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 선행연구 검토 및 차별성	6
3. 연구 내용 및 방법	9

제2장 지역먹거리계획 수립 현황과 우수 지자체 사례

1. 국내 지역먹거리계획 수립 배경	13
2. 지역먹거리계획 수립 현황	19
3. 지역먹거리 지수 평가	21
4. 지역먹거리 우수 지자체 사례의 성과와 과제	26

제3장 지역먹거리계획의 사업 여건

1. 조사 개요	49
2. 지역먹거리계획 사업 실태	52
3. 지역별 지역먹거리계획 사업 비교 및 시사점	64

제4장 지역먹거리계획에 대한 담당자 인식

1. 조사 개요	71
2. 지역먹거리계획 추진 및 내용	72
3. 지역먹거리계획 필요성과 정책 인지도	78
4. 지역먹거리계획 사업 체계	91
5. 먹거리계획 담당자 인식 조사의 시사점	96

제5장 지역먹거리계획의 성과와 정책과제

- 1. 지역먹거리계획 수립의 성과 99
- 2. 지역먹거리계획의 정책과제 104

부록

- 1. 시군별 상세 조사 결과 109
- 2. 설문조사표 125

참고문헌 133

제2장

〈표 2-1〉 농림축산식품부 로컬푸드 확산 3개년('20~'22년) 계획	17
〈표 2-2〉 제2차 로컬푸드 5개년 계획(2022~2026년)의 비전과 목표	18
〈표 2-3〉 지역먹거리계획 미추진 지자체(69개소)	19
〈표 2-4〉 제2차 먹거리계획 수립 예정 지자체(22개소)	20
〈표 2-5〉 지역먹거리 평가 지수	24
〈표 2-6〉 완주군 통합적 먹거리 체계	27
〈표 2-7〉 2009년 완주군 약속프로젝트 5대 정책	27
〈표 2-8〉 완주군 로컬푸드 분야별 정책프로세스	28
〈표 2-9〉 완주군 공공·학교급식 사업 실적	29
〈표 2-10〉 완주군 로컬푸드 직매장 사업 실적	29
〈표 2-11〉 청양군 지역먹거리 지수 평가 결과	32
〈표 2-12〉 청양군 푸드플랜 관련 행정 분기별 업무 연찬	34
〈표 2-13〉 나주시 농식품부 푸드플랜 패키지 사업 공모 선정 내역	37
〈표 2-14〉 나주시공공급식센터의 주요 공급처별 공급액	39

제3장

〈표 3-1〉 조사 응답 지자체	49
〈표 3-2〉 조사 응답자의 소속 부서: 과	50
〈표 3-3〉 조사 응답자의 소속 부서: 팀	50
〈표 3-4〉 지역먹거리계획 수립 여부	51
〈표 3-5〉 지역먹거리계획 관련 조례 제정	53
〈표 3-6〉 지역먹거리계획 사업조직 직영 또는 위탁 여부	56
〈표 3-7〉 중소농 조직화 활동 여부	58

〈표 3-8〉 중소농 조직화 활동 담당 주체	58
〈표 3-9〉 로컬푸드 직매장 및 레스토랑 운영 여부	59
〈표 3-10〉 로컬푸드 직매장 및 레스토랑 운영 주체	60
〈표 3-11〉 지역 내외 관계형 시장 MOU 체결 경험	61
〈표 3-12〉 지역 관계형 시장 운영 비율	62
〈표 3-13〉 지역 관계형 시장에서 지역먹거리계획 담당인 경우	63
〈표 3-14〉 지역먹거리계획 부서가 해당 사업의 관리 비율	63
〈표 3-15〉 경남 지역먹거리계획 추진현황	65
〈표 3-16〉 경북 지역먹거리계획 추진현황	66
〈표 3-17〉 전남 지역먹거리계획 추진현황	68

제4장

〈표 4-1〉 지역먹거리계획 담당자 인식 조사 개요	71
〈표 4-2〉 지역먹거리계획 주요 사업의 필요성	82
〈표 4-3〉 중소, 고령농의 생산 장려가 다음 각 항에 미치는 영향	85
〈표 4-4〉 지역농업에 대한 인식	86
〈표 4-5〉 지역먹거리계획 실천 역량 중 미흡한 부분	92
〈표 4-6〉 현재 지역먹거리계획 실천에 시급히 필요한 사항(1순위)	94

제2장

〈그림 2-1〉 지역먹거리 지수 개발	23
〈그림 2-2〉 지역먹거리 지수 평가 결과	25
〈그림 2-3〉 청양군 전담 행정조직과 중간지원조직	34
〈그림 2-4〉 나주시 먹거리계획 전담 부서의 조직도 및 업무 비교	40
〈그림 2-5〉 나주농업진흥재단 조직도	41

제4장

〈그림 4-1〉 제1차 지역먹거리계획 내용 인지도	72
〈그림 4-2〉 제1차 지역먹거리계획 추진현황 인지도	73
〈그림 4-3〉 제1차 지역먹거리계획 계획 대비 추진도	74
〈그림 4-4〉 제1차 지역먹거리계획 사업 부진 이유	76
〈그림 4-5〉 지역먹거리계획 필요성	79
〈그림 4-6〉 지역먹거리계획이 필요한 이유	80
〈그림 4-7〉 농산물 판매에 어려움을 느끼는 이유	87
〈그림 4-8〉 타 지자체와 관계시장 형성의 필요성	90
〈그림 4-9〉 지역먹거리계획 실천 역량	91
〈그림 4-10〉 지역먹거리계획 실천 역량 중 미흡한 부분	92
〈그림 4-11〉 지역먹거리계획 실천에 필요한 사항	94

제5장

〈그림 5-1〉 먹거리 정책 추진 주체의 관계	103
---------------------------------	-----

1

서론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구 필요성

○ 2000년대 이후 우리 사회에서 먹거리에 관한 공공성 논의가 진전되기 시작함. 지자체가 학교 및 공공급식 등에 지역먹거리 조달을 지원하고 로컬푸드 직매장을 개설함. 나아가 기초지자체 중심으로 행정조직을 개편하고 예산을 편성하여 지역농산물 생산과 소비의 연계성을 높이는 지역먹거리계획을 추진함.

- 2012년 전북 완주군은 지역 중소농의 판로 확보 수단으로 로컬푸드 정책을 추진함. 로컬푸드에 대한 소비자의 반응은 지역먹거리의 선순환 체계에 대한 중앙정부의 인식을 바꾸는 계기가 되었고, 이에 중앙정부는 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법(약칭: 농산물직거래법)을 제정, 직매장 개설 및 교육 지원 등의 정책을 추진하게 됨.

- 특히 2016년 WTO의 정부조달협정 개정¹⁾으로 공공급식에 지역농산물 우선 사용이 허용되면서 농촌형 기초지자체는 관계형 시장 개척을 촉진하기 위해 지자체장이 인증하는 로컬푸드²⁾를 강조하기도 함.

○ 2018년 문재인 정부에서 지역먹거리계획(푸드플랜)이 국정과제로 등장하며 ‘지역먹거리 선순환 체계’를 선언함. 2024년 기준, 전국 광역 및 기초지자체 173개(광역 17개, 기초지자체 156개)가 5개년 계획인 제1차 지역먹거리계획을 수립 중이거나 완료함.

- 또한 2024년 10월 기준, 제2차 지역먹거리계획을 수립 중인 지자체는 광역 3개(충남, 전남, 경남)와 기초지자체 19개에 이름.

○ 그런데 제1차 지역먹거리계획을 수립한 기초지자체 간에도 정책의 이해 정도에 따라 편차가 크게 발생함. 지자체에 따라 로컬푸드 직매장 개설, 학교급식 등 공공급식에 지역농산물을 공급하기 위한 추진 주체로 공공급식센터 등 중간지원조직을 구성하거나 관련 사업에 예산을 편성하기도 함. 하지만 기본계획 수립 연구용역을 끝으로 더 이상 진척되지 않는 지역이 다수임.

○ 지역먹거리계획이 원활히 추진되는 전북 완주군, 충남 청양군 등은 지자체가 출자출연한 (재)지역먹거리통합지원센터가 생산조직화, 소규모 농가의 가공사업, 관계형 소비시장 개척 등 생산과 소비를 연계하는 사업 주체로 활동함.

- 농촌형 지자체의 경우, 먹거리 수요보다 공급이 많기 때문에 도시지역에 관

1) WTO 정부조달협정 개정('16. 1. 14. 발효)에 따라 공공급식에 국산 또는 지역농산물 우선 사용 권리를 획득하는 등 기반 확보됨. 공공급식은 내국민대우 원칙(수입산·국내산을 차별할 수 없음) 적용 대상에서 제외함.

2) ‘로컬푸드’는 민간 주도의 ‘지역 또는 특정 관계의 생산자와 소비자 간 농산물 직거래’ 운동을 일컫지만, ‘지역먹거리계획(푸드플랜)’이 정책으로 등장하며 로컬푸드 운동을 행정에서 정책명으로 사용함.

계형 시장³⁾을 개척하는 일이 중요한데, 지역먹거리계획이 체계적으로 추진될수록 도시지역에 관계형 시장 형성이 원활함.

- 반면, 지역먹거리계획을 수립했으나 제대로 진척되지 못하는 지자체는, 해당 업무 부서와 먹거리 공공급식(학교급식 및 아동, 노인, 취약계층 등에 복지급식) 담당 부서의 연계가 원활하지 않은 경우가 많음.
- 특히 지역먹거리계획은 농산물유통과의 팀 단위이지만 복지급식은 수혜 대상에 따라 담당 부서가 모두 다르므로 행정 칸막이로 인해 타 부서와 업무 협조를 구하기가 쉽지 않은 경우가 많음.⁴⁾
- 또한 행정은 지역먹거리계획 업무에 대한 이해를 바탕으로 민관거버넌스를 구축하여 외부의 협조나 동의를 구하며 사업을 진척시켜야 함. 그런데 순환보직으로 인해 업무의 연속성이 낮고 전반적으로 사업 이해도가 낮다 보니 업무가 진척되지 못하는 경우가 있음.

○ 지역먹거리계획과 관련된 사업을 적극 추진하는 농촌 지자체는 도시지역과 관계형 시장을 구축하는 형태의 판로 개척을 필요로 함. 그러나 제1차 먹거리 계획을 수립하지 못한 기초지자체는 대도시 자치구 단위가 대부분이고, 도시 지역 자치구의 경우 지역먹거리계획의 필요성에 대한 인식이 현저히 낮음.

- 현재 도시지역은 다양한 유통경로로 먹거리 공급이 원활하다고 판단하거나 지역먹거리계획을 농업정책으로 오해하며 큰 관심을 갖지 않는 상태임.
- 그러나 최근 계절과 품목 차이는 있지만 국내 농산물 가격 폭등 현상이 상시적으로 나타나고 있음. 이상기후 현상과 더불어 국내 농업 생산 기반이 크게 약화되어 먹거리 물가는 지속적인 상승 추세를 보일 것으로 예상됨.

3) 수급에 의해 가격이 결정되는 시장경제와 달리, 생산 및 소비 주체가 사전에 수급과 가격을 협의하여 결정하는 시장을 말함. 예를 들면, '학교급식 지원에 관한 조례'로 학교급식 식재료를 지역산으로 공급하는 경우, 학교급식에 출하하는 생산자에게 지역 학교는 관계형 시장임.

4) 지역먹거리계획은 각 분야(교육, 복지, 공공서비스 등)의 먹거리 사업을 모두 포괄하므로 타 부서의 협조가 반드시 필요함.

- 해외 농업부문도 기후변화 영향으로 농산물 공급이 불안정해지며 전 세계적으로 먹거리 관련 인플레이션(애그플레이션) 현상이 감지되고 있음.
- 그러므로 먹거리를 지역 외부에 의존하는 도시지역은 먹거리의 안정적인 조달과 가격 안정을 기초지자체의 과제로 고려해야 할 시점임.

○ 최근 우리나라는 경제저성장 국면에 국가 세수 감소가 지방교부금 감소로 이어짐에 따라 기초지자체의 각종 예산 삭감이 현실화됨. 반면 현재 경제 상황은 소상공인의 폐업이 코로나19 팬데믹 유행 첫해인 2020년의 2배 이상으로 늘어나 IMF, 코로나19 시기보다 어렵다고 하는 등 매우 심각한 수준임.

- 이에 기초지자체는 사회적 약자의 먹거리 복지에 관심을 기울여야 할 시점임. 기초지자체는 먹거리 공공성을 인식하고 가급적 사회적 비용을 절감하는 방식으로 먹거리를 조달할 수 있어야 함.
- 먹거리 공공성은 지속가능한 농업 생산과 소비를 위해 다음 세 가지의 대전제를 기초로 함. ① 생산자가 재생산 가능한 농산물 가격 형성(농산물 제값받기), ② 소비자에게 안전한 농산물 공급, ③ 생태계 유지·보전이며, 이를 통해 국민에게 안전한 먹거리의 안정적 공급을 보장할 수 있음.
- 나아가 생산-소비 직거래는 이동거리의 최소화로 운송비용 절감과 유통비용 최소화 등으로 생산자 수취가격을 높이고, 소비자 지불가격을 낮추는 방법이기도 함.
- 이러한 먹거리 공공성은 국내 농업, 지역농업 유지를 통해 가능하며 이는 곧 지역먹거리계획이 추구하는 먹거리 선순환 체계 구축으로 해결할 수 있음.

○ 한편 농식품부는 농산물 직거래 사업과 지역먹거리계획을 한국농수산식품유통공사(aT)의 푸드플랜부를 통해 수행하는데, aT는 이 두 가지 사업을 연계하는 데 어려움을 겪기도 함.

- 현재 농산물 직거래 사업은 장터나 로컬푸드 직매장 등 개별 생산자 또는 단체·기관이 주도하는 형태임. 그런데 사회적 수요에 대해 생산자 주도의 판매 방식이 갖는 대응 능력에는 다음과 같은 한계가 있음. 대부분 연중 공급을 위한 생산 체계가 정비되지 못한 상태에서 판매하기 때문에 상품의 구색 갯춤이 부족하므로 소비자의 재방문을 기대하기 어려움.
- 예를 들면, 로컬푸드 직매장은 상품 구색을 갖추기 위해서 생산자별 적절한 품목 배분이나 생산시기 조절, 부족한 품목의 생산자나 소비 수요에 대응한 품목 발굴 등 생산을 세밀히 기획하여 수요에 대응해야 함. 그러나 생산자가 부담하는 10% 내외의 수수료만으로 생산기획 및 생산자 관리비용을 충당하기 어렵기 때문에 대부분의 지역농협 로컬푸드 직매장은 생산기획이나 생산자 관리를 방기하고 있음.
- 그러므로 지역에서 먹거리 선순환 체계를 구축할 핵심 주체로 누가 적당한가에 대한 고민이 필요한 시점임. 앞에서 살펴보았듯이 농산물 직거래 사업을 주도하는 단체나 기관은 한계가 있기 때문에 기초지자체의 행정(조직과 예산), 민관거버넌스가 주도하는 지역먹거리계획에 농산물 직거래 사업을 포함하는 방안을 고려해야 함.

1.2. 연구 목적

- 본 연구는 기초지자체의 지역먹거리계획 추진 정도를 H/W, S/W의 지표⁵⁾를 기준으로 기초지자체를 대상으로 조사하여 정책 추진의 어려움이나 문제점을 살펴보고, 사례조사를 통해 먹거리 사업의 새로운 시도(예, 타 부서 간 협력사업) 발굴 등 정책과제를 도출하고자 함. 세부적인 연구 목적은 다음 세 가지임.

⁵⁾ 사업 추진을 위한 조례(S/W), 로컬푸드 직매장, 먹거리통합지원센터, 가공시설 등(H/W)을 말함.

- 첫째, 기초지자체의 지역먹거리계획 추진 사례를 분석하여 현재 당면 문제를 도출함.
- 둘째, 기초지자체 지역먹거리계획의 추진 체계(담당조직이나 예산 편성, 중간지원조직의 유무, 사업 범위 등)를 유형별로 구분하여 특성을 찾아냄. 나아가 유형별 대표 지역 사례조사로 정책 추진의 어려움이나 새로운 시도를 발굴함.
- 셋째, 지역먹거리계획 관련 행정 관계자의 업무 인식 정도를 조사하여 사업 범위와 업무 인식의 관계성, 사업 범위의 확대 가능성을 살펴봄.

2. 선행연구 검토 및 차별성

- 2018년 농식품부가 선도지자체를 선정하여 지역먹거리계획 연구용역 수립을 지원한 후 정책이 추진된 지 만 6년이 경과한 현재, 선행연구는 다음 두 가지 형태로 수행됨.
- 첫째, 기존 민간 운동으로 추진되었던 로컬푸드 직매장, 장터, 학교급식 등이 기초지자체의 행정 범위에 포함된 과정이나 포함을 전제로 한 관련 조례 제정, 정책 방향과 전략 등이 이에 해당됨.
 - 김지연(2021)은 지자체의 학교급식지원센터를 지역 특성에 따라 유형을 구분하고 먹거리 관련 시민활동가, 영양사, 생산자의 심층인터뷰를 통해 실행조직의 인프라 형성에 대해 사례 분석함.
 - 배균기 외(2021)는 광역지자체의 조례에 담겨야 할 내용을 정리함.
 - 정천섭(2020), 정은미 외(2019), 김종안 외(2019) 등은 먹거리 공공성의

개념, 지역 푸드플랜의 구성, 시장 확대 범위를 정의하고, 전국 및 사례 분석을 통해 지역먹거리계획의 실태와 농산물 유통 관점에서 기초 및 광역 지자체, 국가의 정책과제 등 지역먹거리계획의 방향과 과제를 제시함.

- 김학실(2019)은 로컬푸드와 학교급식이 지역먹거리계획으로 정착되는 과정을 공공가치 실현 과정으로 보고 음성군 사례를 공공가치 모델 중 Moore의 전략적 삼각 틀로 분석함. 분석 결과, 음성군은 장기적 틀이나 협력 과정이 아니라 분절된 형태로 지역먹거리계획이 추진되고 있음을 증명함.

○ 둘째, 지역먹거리계획의 현황, 실태, 정책 효과와 과제 등 정책을 분석한 연구임.

- 황영모 외(2023)는 지자체 조사를 통해 지역먹거리계획의 현황을 실행 역량, 실행 기반, 제도 기반 등으로 살펴보고, 정책 시행 이후 효과를 먹거리 가치사슬 단계별 직간접 효과로 분석함.
- 전은자(2020)는 도시지역 자치구 사례를 통해 먹거리 공급과 소비 현황을 살펴보고 자치구의 과제를 제안함.
- 정득(2019)은 춘천시 사례를 통해 푸드플랜이 추구하는 사업의 현황과 과제를 제시함.
- 김종안 외(2019)는 국내외 사례에 나타난 지역먹거리계획의 과제를 중심으로 현황을 비교함.
- 윤병선·송원규(2018)는 서울시 공공급식을 안정적으로 공급하기 위해, 농촌지역 기초지자체의 생산자 조직과 서울시 자치구의 공공급식센터를 연계하는 공공 및 학교급식의 공급체계를 제시함.
- 정은미 외(2018)는 지역 유형별 사례조사를 통해 지역먹거리계획의 사업으로 실제 발생하는 경제적 효과를 산출하고, 사업 추진의 문제와 해결방안을 제시함.

○ 기존 선행연구에서 먹거리계획을 수립하는 과정 중 정책 효과는 주요 지역 사례로 다루고 있지만, 기초지자체 간 차이가 발생하는 이유와 먹거리계획 추진 과정의 문제, 정책과제를 추진하는 행정 주체의 인식 정도를 파악하는 연구는 거의 없음.

- 국내 기초지자체 먹거리계획의 성공적인 실천사례로 주목받는 사례는 전북 완주군과 충남 청양군으로, 농식품부는 이 두 사례를 주 모델로 삼아 ‘지역 먹거리계획 실행 업무매뉴얼 중점과제별 활성화 사례’로 정리하여 배포함.
- 그런데 동일한 지원사업에도 불구하고 로컬푸드 직매장, 학교급식, 공공급식 등의 운영 방식은 지역마다 차이가 있으며, 그 차이는 기초지자체별 H/W, S/W, 정책실행 주체인 행정과 사업의 주체인 운영 주체의 유형별 차이로 인해 발생하는 것으로 판단됨.
- 또한 지역먹거리계획의 정책 효과도 기초지자체별 인프라와 행정 및 실무 사업장 유형에 따라 상당한 차이가 있음.

○ 본 연구는 기초지자체를 대상으로 현시점의 지역먹거리계획 추진 정도를 H/W, S/W의 지표를 기준으로 진단해 보고 행정 관계자의 문제의식을 조사하여 정책이 부진한 이유를 도출한다는 점에 차별성이 있음.

- 첫째, 현시점에서 기초지자체의 인프라와 추진 체계를 점검하고 문제점을 분석함.
- 둘째, 기초지자체 지역먹거리계획을 유형별로 구분하여 실효성 있는 정책과제를 제안함.

3. 연구 내용 및 방법

3.1. 연구 내용

- 제2장은 지역먹거리계획의 현황과 관련 정책의 현황, 지역먹거리 지수 평가 및 우수 지자체의 사례를 살펴봄.
 - 지역먹거리계획 수립 배경 및 정책, 계획 수립 또는 미수립한 지자체 현황
 - 지역먹거리 지수 평가 목적 및 내용
 - 지역먹거리계획 우수 지자체 사례와 시사점
- 제3장은 기초지자체의 지역먹거리계획 추진을 위한 사업여건을 분석하고, 몇 가지 지표를 중심으로 지자체 지역먹거리계획 추진 정도와 과제, 시사점을 도출함.
 - 기초지자체의 H/W· S/W 인프라, 즉 먹거리 관련 조례, 학교급식지원센터, 먹거리통합지원센터 등의 설치, 로컬푸드 직매장, 학교급식 운영 주체와 추진현황 등
 - H/W, S/W의 지표를 기준으로 기초지자체의 행정조직 및 실행조직 관리, 먹거리 관련 사업시설의 연계 및 관리, 생산조직화 및 관계형 시장 관리 등 실천사항 파악 및 과제, 시사점 도출
- 제4장은 기초지자체 행정 직급에 따른 종적 조사를 통해 지역먹거리 사업에 대한 행정 담당자의 업무 인식 정도를 비교하여 정책 추진에 필요한 대안을 찾아보고자 함.
 - 각 직급별 지역먹거리 사업의 사업 범위와 업무 인식의 관계성 및 사업 범위의 확대 가능성 파악

- 먹거리 사업의 새로운 시도(예: 타 부서 간 협력사업) 사례 발굴
- 제5장은 기초지자체의 지역먹거리계획 추진 정도에 따른 정책과제를 제시하고자 함.
- 유형별 과제를 발굴하여 실효성 있는 정책 지원 내용 도출

3.2. 연구 방법

○ 문헌연구

- 기초지자체 지역먹거리계획 추진 과정
- 기초지자체 지역먹거리계획 관련 인프라 설치 현황 분석
- 기초지자체 지역먹거리계획에 대한 최근 논의 동향과 쟁점 분석

○ 설문조사

- H/W, S/W의 지표를 기준으로 지역먹거리계획 추진 정도 조사(제1차 지역먹거리계획 수립 기초지자체 대상)
- 지역먹거리계획 행정 담당자의 업무 인식 파악을 위한 직급별(주무관, 팀장, 과장) 종직 조사

○ 기초지자체 사례조사

- 지역먹거리 관련 타 부서 간 협력 사례 분석
- 충남 청양군, 경남 합천군, 전남 나주시·해남군·장성군 등

○ 전문가 자문회의

- 도시지역 지역먹거리계획 추진과 도농상생 방안 등 논의
- 설문조사 및 사례조사 결과에 대한 정책적 시사점 도출

2

지역먹거리계획 수립 현황과 우수 지자체 사례

1. 국내 지역먹거리계획 수립 배경

1.1. 로컬푸드 운동에서 정책으로

○ 1990년대 이후 전 세계적으로 글로벌푸드가 초래하는 소규모 가족농의 붕괴, 화학농법으로 인한 먹거리 안전성 불안 등을 극복하는 방안으로 소비자가 가까운 지역농업과 연대하는 짧은 유통, 로컬푸드가 실천되고 있음.

- 일본의 지산지소(地産地消), 이탈리아의 슬로푸드(Slow Food), 미국의 CSA (Community Supported Agriculture), 농민장터(Farmers market) 등이 이에 해당함.

○ 오늘날 먹거리는 생산에서 유통, 소비까지 참여하는 경제 주체가 다수이고 각각의 이해관계에 따라 영향을 미치는 범위가 전 세계적으로 확대됨.

- 우리나라는 산업화에 따른 도시 먹거리 수요에 대응한 농수산물 공영도매

시장이 1980년대 이후 전국에 33개소가 개설됨. 국내 농업정책도 대량생산을 위한 규모화와 대량유통의 도매시장 조성과 육성에 집중됨.

- 그런데 1990년대 이후 농산물 시장에서 수급 불균형으로 인한 가격등락은 수시로 나타남.

○ 1980년대 이후, 소량다품목 생산의 중소농은 도매시장 접근이 제한⁶⁾되어 소득 창출의 기회가 적기 때문에 소득 보전을 위해 직거래를 시도하였고, 안전한 품질을 요구하는 소비자는 도매시장과 차별화된 유통경로를 만들기도 함.

- 1980년대부터 생산자와 생산자단체, 기초지자체는 직거래를 통해 ‘농산물 제값 받기’를 실현하기 위해 도시지역에 직매장이나 직판장의 이름으로 직거래를 시도한 사례가 다수 있으나 거의 실패함.⁷⁾
- 1990~2000년대 소비자생활협동조합(생협)은 소비자 스스로 안전한 먹거리를 찾아 친환경농산물 직거래 사업을 주요 경제사업으로 추진함. 그러나 생협의 친환경 직거래 사업에서 생산자는 점차 규모화⁸⁾되었고 중소농이 거래 대상에서 배제됨.

○ 국내 지역먹거리계획은 대량생산과 대량유통 체계에서 소외되며 지역농업의 지속성을 저해하는 현상과 피해를 경험한 기초지자체(전북 완주군)의 자각과 혁신적인 현장활동가의 실천에서 출발함.

⁶⁾ 다품목 소량 생산물은 거래 규모에 비해 거래비용이 상대적으로 크기 때문임.

⁷⁾ 생산자단체가 시도한 도시지역 직매장 중 유일하게 사업화하여 지속되는 곳은 한살림(생협)임. 한살림은 1986년 서울시 동대문구에 작은 직매장을 개설한 후 소비자 회원제로 운영함. 한살림은 일본 소비자생활협동조합을 우리나라에 소개하며 가입비와 출자금을 납부한 회원에 한해 판매하는 소비자협동조합으로 발전함.

⁸⁾ 생협의 경제사업에서 친환경 인증 비용을 고려하면, 중소농 10개소보다 규모화 농가 1개소의 거래가 비용을 줄일 수 있기 때문임.

- 2009년, 전북 완주군은 농업인이 전체 군민의 20%를 차지하는 중소농 및 고령농의 지역농업 현실⁹⁾을 극복하기 위해, 기초지자체 독자적으로 ‘로컬푸드 정책’을 추진함.
- 기초지자체 주도로 중소규모 고령농의 생산조직화로 연중 생산을 기획하고 마을기업, 농민 가공센터의 농식품 가공을 연계하여 로컬푸드 직매장과 학교급식 등 공공급식에 공급할 수 있도록 제반 여건을 조성함.
- 2012년 4월, 완주군이 그동안 기획생산과 농가 소규모 가공으로 생산된 지역산 농식품 400여 종을 진열한 로컬푸드 직매장이 완주군 용진농협에 개장하며 소비자의 큰 호응을 얻음.

○ 전북 완주군 로컬푸드 직매장이 언론에 소개되며 전국적인 관심을 받게 되자, 중앙정부는 2013년 농산물 유통구조 개선 종합대책¹⁰⁾에서 대안 유통경로를 확산하기 위해 로컬푸드를 반영함. 2015년에는 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률(일명 농산물직거래법)을 제정하고, 2차에 걸친 5개년 직거래 활성화 기본계획을 발표함.

- 직거래 활성화 사업이나 지자체 지원으로 직거래장터나 로컬푸드 직매장 개설이 크게 증가함. 로컬푸드 직매장은 지역농협 하나로마트에 속 인 속, 지자체 직영이나 생산자단체의 독립매장의 형태로 2019년 252개소에서 2021년 554개소, 2022년 778개소, 2023년 907개소가 운영됨.
- 2023년 기준 로컬푸드 직매장 운영 주체의 유형별 비중은 지역농협 80.8%, 민간 법인 등 기타(생산자단체 등) 19.2%임.¹¹⁾

⁹⁾ 2009년 완주군 농업인구는 1ha 미만 농가가 72.8%, 65세 이상 농가가 36.5%임(정천섭·나영삼, 2009).

¹⁰⁾ 관계부처 합동(2013).

¹¹⁾ aT 직거래사업부 제공.

1.2. 지역 푸드플랜, 로컬푸드의 지역 확산

○ 2017년 문재인 정부는 ‘국정운영 5개년 계획’의 100대 국정과제에서 국가 및 지역 단위 푸드플랜 정책을 실시함. 2018년부터 선도지자체를 선정하여 지역 푸드플랜 수립을 위한 연구용역 지원사업, ‘푸드플랜 패키지 지원사업’, 지자체별 전담 자문가(FD) 제도를 도입함.

- 농림축산식품부는 지역 푸드플랜을 로컬푸드 확산으로 인식하고, 먹거리 선순환 체계 구축 추진단(TF)을 구성하여 혁신도시 공공기관이나 접경지 군대 급식 등 공공급식¹²⁾에 로컬푸드 공급을 확대하고자 노력함.
- 지역 푸드플랜을 수립한 지자체는 2018년 19개 지자체(기초 17개 및 광역 2개)에서 2021년 111개(기초 96개, 광역 15개), 2024년 173개(기초 156개, 광역 17개)로 증가함. 2024년 전국 기초지자체 225개 중 69.3%와 광역지자체 100%가 지역 푸드플랜을 수립함.

○ 2019년 6월, 농식품부는 로컬푸드 확산 3개년 계획을 발표함. 주요 추진과제는 첫째, 푸드플랜 추진에 시민 참여를 확대하고 민관 거버넌스를 적극 활용함. 둘째, 중소 가족농이 행복한 지속가능한 농업·농촌을 위해 로컬푸드의 기반은 중소농임을 분명히 함. 셋째, 소비자가 안심하고 누리는 지역먹거리로서 공공영역에 지역먹거리 체계 구축 및 확대를 표명함.

- 로컬푸드 확산 3개년 계획은 지역 푸드플랜 수립 지원, 중소가족농의 조직화 등 추진 방법을 제시함. 그러나 주요 추진 주체에 대한 언급이 없다는 한계가 있음.

¹²⁾ 공공급식은 적정 가격으로 연중 안정적인 물량을 소비하는 대량 수요처(식재료 연간 약 7조 원)로 지역 단위 먹거리 선순환 체계 구축의 마중물 역할을 함. WTO 정부조달협정 개정(2016. 1. 14. 발효)으로 공공급식에 지역농산물 우선 사용이 가능해졌고, 미국, EU, 일본 등은 이미 제도화하여 실행하고 있음.

〈표 2-1〉 농림축산식품부 로컬푸드 확산 3개년('20~'22년) 계획

추진과제	세부 과제	추진 방안
시민사회와 함께하는 로컬푸드 가치 확산	① 민·관 거버넌스 중심의 로컬푸드 시스템 구축 ② 체계적인 추진을 위한 제도적 기반 마련 ③ 대국민 로컬푸드 인식 제고	- 시민사회 참여 확대, 지역별 민·관 거버넌스 구축, 사회적 경제조직 발굴·육성 - 푸드플랜 수립 지원, 먹거리계획 협약 및 패키지 지원, 로컬푸드 가격지표 마련 - '로컬푸드 지수' 개발·운영, 핵심 콘텐츠 제작·홍보, '로컬푸드서포터즈' 지원
중소가족농이 행복한 지속가능한 농업·농촌	① 중소농가 조직화를 통해 월급 받는 농업인 육성 ② 로컬푸드 기반 가공산업 활성화 ③ 모두가 믿을 수 있는 '얼굴 있는' 먹거리 생산	- 중소농 중심 조직화·교육, 연중 기획생산 매뉴얼 구축, 광역 단위 연계 공급 - 공동체 기반/지역농산물 활용 식품 가공 활성화, 로컬 및 가공식품 판로 확대 - 사전 안전·품질관리 지원, 소비자 모니터링단 운영, 정부·지자체 인증 참여 유도
소비자가 안심하고 누리는 지역먹거리	① 공공부문부터 시작하는 지역먹거리 소비 체계 ② 미래세대 및 취약계층을 위한 공공먹거리 확대 ③ 언제 어디서나 만날 수 있는 지역먹거리	- 혁신도시 공공기관/군대 급식 로컬푸드 확대, 공공부문 성과 분석, 물류 체계 구축 - 학교급식/사회복지시설 등에 로컬푸드 공급 확대 - 도시형 먹거리 복합문화센터 건립, 지역 외식업과 연계, 직매장 확충 및 기능 다양화

자료: 농림축산식품부 유통정책과(2019); 정은미 외(재인용)(2021).

○ 2021년 수립된 제2차 로컬푸드 5개년 계획은 지역 푸드플랜 정책을 구체적으로 실현하기 위한 실천방안에 중점을 둬.

- 도농상생 먹거리 체계 기반 조성을 기초로 건강한 먹거리와 지역농업 연계 강화를 비전으로 하며, 추진 주체의 역할, 추진 방법 등을 명시하며 실천 활동의 내용을 구체화하는 기본 방향을 설정함.
- 세부 추진과제 세 가지는 다음과 같음. 첫째, 로컬푸드 가치 확산: ① 전 국민에게 로컬푸드 사업을 통해 공감대 확산, ② 기초지자체는 조직과 예산 지원으로 로컬푸드 추진 체계를 갖추, ③ 도시 지자체는 도농상생의 원칙에 기초하여 로컬푸드 소비를 조직함.
- 둘째, 중소가족농의 조직화: ① 로컬푸드 활성화를 위한 공공형 운영조직 설립(생산조직화 및 기획생산), ② 농업인가공센터 설립(상품 구색 갖추), ③ 안전성 통합관리 체계 구축(신뢰 확보) 등으로 연중 공급 체계를 확보함.

- 셋째, 소비자가 안심하고 누리는 지역먹거리: ① 공공부문에 로컬푸드 조달 체계 구축, ② 먹거리와 건강, 복지, 문화 등 사회통합, ③ 로컬푸드 직매장 확대, 외식산업에 로컬푸드 이용 확대 등으로 도농상생 관계형 시장에서 로컬푸드를 만날 수 있는 환경을 조성함.

〈표 2-2〉 제2차 로컬푸드 5개년 계획(2022~2026년)의 비전과 목표

비전	도농상생 먹거리 체계 기반 조성을 통한 건강한 먹거리와 지역농업의 연계 강화
목표	<ul style="list-style-type: none"> • 공공형 먹거리 통합지원센터 운영 지자체 '21년 16개 → '23년 36개 → '24년 48개 → '25년 60개 → '26년 80개 • 학교급식에 지역농산물 이용률 50% 이상 지자체 '21년 5개 → '23년 20개 → '24년 40개 → '25년 60개 → '26년 80개 • 지역 공공기관의 지역먹거리 이용 비율 50% 이상 지자체 '21년 5개 → '23년 20개 → '24년 40개 → '25년 60개 → '26년 80개
추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> • 로컬푸드에 대한 공감대 확산과 시민 교육 강화 • 생산 및 조달 체계 구축으로 지역먹거리 수요에 단계별 접근 • 지자체 간 협력을 통해 관계형 시장 확대 • 중앙정부, 기초-광역 지자체의 협력 체계 구축
세부 추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 로컬푸드 가치 확산 <ul style="list-style-type: none"> - 전 국민에 로컬푸드 공감대 확산(먹거리 공공부문과 로컬푸드 연계, 도시-농촌 지자체 간 생산-소비 협약 체결, 단체급식, 군 급식 등에 공급 가능하도록 법·제도 정비) - 기초지자체의 로컬푸드 추진 체계 구축(로컬푸드 추진 조직 및 예산 편성, 환경부 그린카드와 로컬푸드 소비촉진 연계 등 정책 융복합) - 도시민의 로컬푸드 인식 제고(도시형 푸드플랜 추진, 먹거리 시민 양성) • 중소가족농이 행복한 지속가능한 농업농촌 <ul style="list-style-type: none"> - 공공형 운영조직(1시군 1센터)의 농가조직화, 공적 조달 체계 구축 - 지역 거점 농업인 가공센터 설립으로 가공 참여 농업인 증가, 그 가공품은 공공급식에 우선 공급 - 지역 단위 안전성 통합관리 체계 구축으로 다양한 관계시장에 대응, 일반농가의 친환경 전환 유도 • 소비자가 안심하고 누리는 지역먹거리 <ul style="list-style-type: none"> - 공공급식 조달 체계 구축: 연중 공급을 위한 기획생산, 지역먹거리 조달의 연차별 목표 설정 - 먹거리와 건강, 복지, 문화 등의 사회통합(먹거리를 매개로 사회적경제조직과 연계, 지역사회 안전망 구축) - 도시지역 로컬푸드 직매장 확대(지자체 간 협약으로 직매장 개설)

자료: 정은미 외(2021).

2. 지역먹거리계획 수립 현황

○ 2024년 말 기준 전국 광역 및 기초지자체 173개(광역 17개, 기초지자체 156개)가 제1차 지역먹거리계획을 수립 중이거나 완료함.

- 2017년 문재인 정부가 국정과제로 추진한 지역 푸드플랜은 ‘지역 푸드플랜 확산을 통한 먹거리 선순환 체계 구축’의 수단으로 로컬푸드 활성화 정책을 추진함.
- 제1차 먹거리계획을 수립하지 못한 기초지자체는 69개임. 미수립한 기초지자체는 서울특별시 23개(서대문구, 은평구 제외), 부산광역시 16개, 대구광역시는 8개(군위군 제외), 인천광역시는 9개(서구 제외), 광주광역시 3개(광산구, 동구 제외), 대전광역시 3개(유성구, 대덕구 제외), 울산광역시 4개(울주군 제외) 등 대도시 자치구 단위가 대부분임.

〈표 2-3〉 지역먹거리계획 미추진 지자체(69개소)

기초(69)										
서울 (23)		부산 (16)		대구 (8)	인천 (9)	광주 (3)	대전 (3)	울산 (4)	전남 (1)	경북 (2)
종로구	양천구	중구	남구	중구	중구	서구	동구	중구	목포시	고령군
중구	강서구	서구	북구	동구	동구	남구	중구	남구		울릉군
용산구	구로구	동구	금정구	서구	미추홀구	북구	서구	동구		
성동구	금천구	영도구	강서구	남구	연수구			북구		
광진구	영등포구	부산진구	연제구	북구	남동구					
동대문구	동작구	동래구	수영구	수성구	부평구					
중랑구	관악구	해운대구	사상구	달서구	계양구					
성북구	서초구	사하구	기장군	달성군	강화군					
강북구	강남구			웅진군						
도봉구	송파구									
노원구	강동구									
마포구										

자료: 한국농식품유통공사 내부자료(2024. 10. 현재).

○ 2024년 10월 기준 제2차 지역먹거리계획을 수립 중인 지자체는 광역 3개(충남, 전남, 경남)와 기초지자체 19개에 이름.

〈표 2-4〉 제2차 먹거리계획 수립 예정 지자체(22개소)

제1차 수립 연도	광역 (3)	기초(4)									
		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	서울	대전
2019년 수립(7개)	충남 전남 경남	-	-	-	아산	-	나주	-	-	서대문	유성
제1차 수립 연도	광역	기초(15)									
		경기	강원	충북	충남	전북		전남	경북	경남	
2020년 수립(15개)	-	수원		충주	공주 서산	익산, 김제 고창, 부안		해남	울진	진주, 김해 밀양, 남해 거창	

자료: 한국농식품유통공사 내부자료(2024. 10. 현재).

○ 지역먹거리계획 사업을 적극 추진하는 기초지자체는 농촌지역 지자체인 경우가 많음.

- 농촌지역은 먹거리 수요보다 공급이 많기 때문에 도시지역과 관계형 시장 구축이 필요함. 서울시 도농상생 공공급식¹³⁾은 농촌-도시 관계형 시장의 모델 사업임.
- 그러나 대도시 자치구일수록 지역먹거리계획을 추진할 의향이 거의 없음. 도시지역은 다양한 유통경로 덕분에 먹거리 공급이 원활하다고 인식하는 것인지 또는 지역먹거리계획을 농산물 판매 활동으로 인식하기 때문인지, 관심을 갖지 않는 상태임.

¹³⁾ 2018년 시작하여 서울시 자치구와 농촌 지자체의 MOU 체결을 통해 어린이집에 먹거리를 제공하는 관계형 시장임. 예를 들면, 전북 완주군-서울 강동구·송파구, 전남 나주시-서울 금천구, 전북 군산시-서울 은평구 등임, 서울시의 도농상생 공공급식은 민선 7기 시장이 취임 시 사업 폐지를 선언하여 2024년 8월 모두 종료함.

○ 오늘날 도시지역 먹거리 물가는 지속 상승 추세이지만 이와 관련된 지원사업은 중앙정부의 농산물 할인지원사업 정도에 그치고 있음. 먹거리 물가의 상승 추세가 국내 농업 생산 기반이 지속불가능할 정도로 악화된 데서 비롯되었다는 사실을 도시민, 도시 지자체도 자각하고 지역먹거리계획의 필요성을 인지해야 할 시점임.

- 우리나라는 계절과 품목에 따른 차이가 있지만 농산물 가격 폭등이 상시적 현상으로 나타나고 있음. 기상이변 등 외부적 요인도 영향이 있지만, 국내 농업이 당면한 구조적 요인이 주요인임.
- 국내 농업은 농가인구 중 65세 이상 고령자의 비중이 2024년 기준 55.8%이고, 규모화 농업일수록 외국인 노동자에 의존 비율이 높으며, 밥상 먹거리의 50% 이상을 수입에 의존함.
- 2025년 상반기 일본 쌀 가격 소동과 같은 먹거리 가격불안정 현상이 우리나라에서 발생할 가능성은 매우 높음. 해외 농업부문도 기후변화로 농산물 공급이 불안정해지며 전 세계적으로 먹거리 관련 인플레이션(애그플레이션) 현상이 감지되고 있음.

3. 지역먹거리 지수 평가¹⁴⁾

○ 농식품부는 지역먹거리계획 수립과 함께, 지속가능한 먹거리 체계를 확산하고자 지자체의 ‘지역먹거리 지수(Local Food Index)’¹⁵⁾를 연 1회 정기적으로 계량 평가하여 측정 공표하고 행안부의 지자체 평가에 반영함.

¹⁴⁾ 바로정보(검색일: 2025. 5. 20.) 참조.

¹⁵⁾ 로컬푸드 지수는 로컬푸드 생산소비 체계, 지역경제 활성화, 먹거리 거버넌스 등 3개 분야, 7개 평가 과제, 17개 지표를 평가함.

- 지역먹거리 지수는 지역의 다양한 먹거리 관련 정책의 추진 정도와 지자체의 활성화 노력을 측정하는 지수임.
- 지역 경제부터 먹거리 복지, 주민 삶의 질 향상까지 지속가능한 먹거리 체계 구축을 위해 지자체별 지역먹거리 확산 노력과 성과에 대해 기준 지표를 설정하여 정성 또는 정량적으로 평가함.

○ 2019년 8월~12월 5개월간 농림축산식품부, 소비자시민모임, 학계·연구계, 지역사회 등의 협의를 통해 지수를 설계하고, 보완하며 최종 지수를 확정함.

- 2020년 3~6월 전국 159개 시·군을 대상으로 10개 측정지표에 대한 시범 측정하였고, 2021년 17개 지표로 101개 지자체 평가, 2022년부터 도시형 지수를 개발하여 농촌·도농복합형(159개 시군)과 도시형(69개 자치구)으로 구분하여 측정하고 있음.

○ 지역먹거리 지수를 평가하는 목적은, 다음 두 가지임.

- 첫째, 먹거리 정책 추진 지자체는 현재 수준에 대한 객관적 측정을 바탕으로 정책 추진 수준을 재점검하는 기회로 활용함.
- 둘째, 정부는 먹거리 정책 추진 우수사례 발굴·확산을 통해 지역먹거리계획 도입 초기 지자체에 정책 방향을 제시하고 지역 특성에 맞는 먹거리 정책을 마련하도록 지원함.

○ 지역먹거리 지수는 다음 일곱 가지 목표 설정으로 구분됨.

- 첫째, 시민의 기본권으로서 계층별 건강 먹거리 보장(시민권)
- 둘째, 지역 단위 통합적 먹거리계획 수립과 추진 체계 구축(정책통합)
- 셋째, 도시와 농촌 간 지역 대 지역으로 대등한 교류와 상생(지역연대)

- 넷째, 생산자·소비자 공동 참여 및 통합적 거버넌스 활성화(거버넌스)
- 다섯째, 공공정책으로서의 지역먹거리 정책의 도입과 확산(공공정책)
- 여섯째, 연관산업 활성화로 일자리 창출, 사회적경제 촉진(일자리)
- 일곱째, 지역유지의 핵심 요소인 가족소농의 유지와 재생산(가족소농)

〈그림 2-1〉 지역먹거리 지수 개발



자료: 바로정보(검색일: 2025. 5. 20.).

○ 지역먹거리 평가 지수의 구성

(농촌·도농복합형) 5개 평가과제, 14개 평가지표로 구성됨.

- ① 먹거리 거버넌스(지역먹거리계획 공적추진 체계 구축, 지역먹거리위원회 운영), ② 지역농업의 관리(안전성 관리, 환경친화적 농업 확산, 농가조직화, 지역가공품 활성화), ③ 소비조직화(지역먹거리 소비 기반, 먹거리 소비거점 접근성, 취약계층 먹거리 지원, 도농상생 협력 강화), ④ 먹거리 공공성 지원(지역공동체 기반 강화, 중소농가 소득 안정, 탄소 감축 실천 노력), ⑤중간지원조직 운영

〈표 2-5〉 지역먹거리 평가 지수

농촌·도농복합형 지수	배점	도시형 지수	배점
① 지역먹거리계획 공적추진체계 구축	10.0	① 지역먹거리계획 공적추진체계 구축	7.0
② 지역먹거리위원회 운영	8.0	② 지역먹거리위원회 및 중간 지원조직 운영	8.0
③ 지역 농산물 안전성 관리	8.0	③ 지역공동체 기반 강화	3.0
④ 환경친화적 농업 확산	2.0	④ 도농협력형 먹거리 공급기반 강화	12.0
⑤ 농가 조직화	10.0	⑤ 먹거리 안전성 관리	7.0
⑥ 지역 가공품 생산 활성화	5.0	⑥ 도농협력형 먹거리 소비기반 구축 (학교급식, 공공·민간영역 공급실적)	18.0
⑦ 지역먹거리 소비기반 (학교급식, 공공·민간영역 공급실적)	17.0	⑦ 지역사회 먹거리 돌봄 체계 구축	16.0
⑧ 먹거리 소비거점 접근성	5.0	⑧ 먹거리 시민교육 강화	6.0
⑨ 중간지원조직 운영	2.0	⑨ 도시농업 확대 노력	7.0
⑩ 지역공동체 기반 강화	7.0	⑩ 친환경 먹거리 활성화 지원	8.0
⑪ 취약계층 먹거리 지원	6.0	⑪ 탄소감축 실천 노력	8.0
⑫ 도농상생 협력강화	7.0	-	-
⑬ 중소농가 소득안정	5.0	-	-
⑭ 탄소감축 실천 노력	8.0	-	-
14개 지표	100 (가점 6)	11개 지표	100 (가점 6.2)

자료: 바로정보(검색일: 2025. 5. 20.).

(도시형) 5개 평가과제, 11개 평가지표로 구성됨.

- ① 먹거리 거버넌스(지역먹거리계획 공적추진 체계 구축, 지역먹거리위원회 운영), ② 도농상생 기반 구축(먹거리 안전성 관리, 도농협력형 공급 기반 강화, 도농협력형 소비 기반 구축), ③ 소비조직화(지역먹거리 돌봄 체계 구축, 먹거리 시민교육 강화, 친환경 먹거리 활성화 지원), ④ 먹거리 공공성 지원(지역공동체 기반 강화, 도시농업 확대 노력, 탄소 감축 실천 노력), ⑤중간지원조직 운영

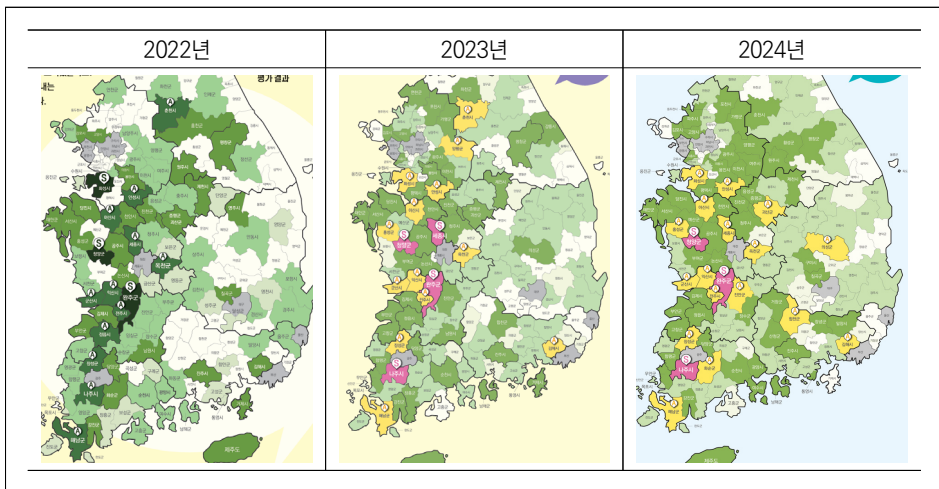
○ 지역먹거리 지수 평가¹⁶⁾

- 평가 점수에 따라 6개 등급(S, A, B, C, D, E)을 부여함.

¹⁶⁾ 바로정보(검색일: 2025. 5. 20.), 2023년 지역먹거리 지수 평가 포스터 참조.

- 전국 기초지자체를 대상으로 평가함. 제1차 지역먹거리계획을 수립한 159개 시군이 평가 대상이며 69개 자치구는 시범 평가를 진행함.
- 지역에서 생산된 농산물을 지역민들이 더 많이 소비할수록 ‘지역먹거리 지수’도 높아짐. 먹거리 정책에 지자체의 노력과 지역민의 관심도를 평가함.
- 2020년 첫 평가 이후 지자체와 지역사회의 관심도가 높아지고 있음.
- 2024년 기준 S등급 3개 지자체(충남 청양, 전북 완주, 전남 나주), A등급 17개 지자체(경기 화성·안성, 충북 괴산·옥천, 세종, 충남 아산·홍성, 전북 전주·익산·군산·진안, 전남 장성·화순·해남, 경북 의성, 경남 합천·김해)임.

〈그림 2-2〉 지역먹거리 지수 평가 결과



자료: 바로정보(검색일: 2025. 5. 20.).

- 2020년 이후 5년 동안 지역먹거리 지수 평가 결과는 그 차이가 크지 않음. 2024년 S등급을 받은 전북 완주군, 전남 나주시, 충남 청양군은 2018년 지역먹거리계획 수립 이후 전담 부서 신설, 생산자 및 소비 조직화 등을 수행하는 중간지원조직을 지자체 출자 재단법인으로 운영하며 관계형 시장 만들기에 노력하는 등 일관된 정책을 수행함.

4. 지역먹거리 우수 지자체 사례의 성과와 과제

4.1. 전북 완주군

○ 완주군은 2008년 농업·농촌발전기획단¹⁷⁾ 발족으로 기초지자체 독자적인 정책 정책을 시행, ‘로컬푸드 1번지’를 표방하며 우리나라 지역먹거리계획의 모델이 된 지역임.

○ 지역먹거리 지수 평가 5년 연속 대상 수상한 완주군

- 완주군 로컬푸드 정책은, 2008년 낮은 농가소득으로 지역인구가 감소하는 상황에서 지역활성화 복합과제 해결수단으로써 로컬푸드에 주목하게 됨.
- 문제의식은 다음과 같음. ① 소수의 시장지향적 상업농만으로 지역농업은 유지 가능한가, ② 수요에 부응한 기획생산을 하게 할 수는 없는가(생산-유통의 간극 해소), ③ 책임 있는 유통시스템은 어떻게 가능한가, ④ 중소농, 고령농의 정책 소외를 어떻게 극복할 것인가, ⑤ 농민가공을 통한 부가가치 증진을 촉진할 수 있는 방법은? ⑥ 농촌마을 및 지역사회의 통합을 어떻게 이룰 것인가?¹⁸⁾ 이에 대한 결론은 통합적 먹거리 체계이고 완주군은 이를 로컬푸드 정책으로 명명함.
- 완주군 통합적 먹거리 체계는 2024년 완주형 푸드플랜 여덟 가지 핵심 실행전략으로 정리하였고, 이 실행전략은 행정과 (재)완주공공급식지원센터, 완주로컬푸드(협), 지역협동조합(완주소셜네트워크) 등과 추진함.

17) 외부 전문가를 채용하여 2009년 지역농정혁신 중장기 플랜인 ‘약속 프로젝트 5개년 계획’을 수립함. ‘약속 프로젝트’는 완주군 지역농업을 위한 통합적 정책으로 매년 완주농업농촌발전 ‘약속(Promise) 프로젝트’ 추진예산 100억 원을 증액 편성하여 5개년, 총 500억 원 투자를 발표하고 실행함.

18) 완주군 농업농촌발전기획단(2009), ‘완주군 약속 프로젝트 5개년 계획’ 참조

〈표 2-6〉 완주군 통합적 먹거리 체계

구분	주요 내용
관계시장	예측 가능한 관내·외 관계시장 확대로 완주산농식품 공급 (학교-복지-공공급식-기업체, 전복도, 대도시 등 단계적 확대)
지역생산	농가조직화 및 기획생산 체계 구축 (수요에 조응하는 다품목 연중 생산-공급 체계 구축)
지역가공	지역농산물 기반 지역가공 활성화 (가공활성화로 부가가치 증대 및 수요에 대응하는 지역 가공품목 다각화)
안전성 관리	건강먹거리 안전성 및 위생관리 체계 구축 (생산-가공-소비분야 통합적 안전성 관리 체계 구축)
운영 체계	통합적 공공형 운영시스템 구축 (공공형 통합조직 운영으로 농가 등 통합적 데이터관리로 효율 증대)
거버넌스	완주 먹거리 이해관계자 거버넌스 구축 (먹거리 거버넌스 운영 등 지역생산-지역소비 군민공감대 형성, 신뢰 증진)
먹거리복지	읍면 단위 군민 먹거리 돌봄 체계 마련 (지역주민이 중심이 되어 지역의 사회적 취약계층을 대상으로 먹거리 공급시스템 구축)
환경	순환 전 단계 탄소발자국 저감, 환경적 지속가능성 제고 (생산-유통-소비 분야별 탄소배출 저감을 위한 모델 개발)

주: 완주군청 내부자료.

○ 완주군은 2009년 외부 전문가를 채용하여 ‘약속 프로젝트 5개년 계획’을 수립하고, 농업과 지역 관련 예산을 재편성하여 로컬푸드 예산을 확보함.

- 당시 지자체장은 정책 혁신의 세부 과제를 농업기술센터에서 추진하기에는 한계가 있다고 판단하였고, 정책의 통합성을 견지하기 위해 행정 내 ‘농촌활력과’를 신설하며 추진조직을 정비함.

〈표 2-7〉 2009년 완주군 약속프로젝트 5대 정책

분야	핵심 추진 전략	세부 시책
생산혁신	• 쌀-한우 경쟁력 동반 강화 대책 - 경종·축산 간 지역자원 물질순환시스템 구축	• 조사료 기획생산 • 제2경축자원화 시설
유통혁신	• 로컬푸드 활성화 - 10년 이내 지역농산물 30% 이상 로컬푸드 유통	• 다양한 직거래 사업 추진 • 소규모 농가 순회수집 출하 지원
경영혁신	• 농가경영회생자금 조성, 경영실태조사 - 무이자 경영회생자금 지원 및 맞춤형컨설팅 지원	• 농가경영회생자금 조성, 운용
활력증진	• 도농교류거점마을 100개소 육성 - 소득 향상을 위한 도농교류 거점마을 육성 및 상호연계	• 도농교류거점마을 100개소 육성 • 완주군 도농교류센터 설치, 운영
복지혁신	• 농촌노인복지 종합지원시스템 구축 - 농촌노인에 대한 종합적이고 생산적인 복지서비스 제공	• 8272 민원기동반 • 농촌노인 두레농장 조성사업

자료: 완주군 농업농촌발전기획단(2009).

〈표 2-8〉 완주군 로컬푸드 분야별 정책프로세스

구분	정책명	세부 내용	비고
정책 목표	조직화 대상	• 지역 내 가족소농(소농, 고령농, 여성농, 귀농) - 0.5ha 미만 농가 3,412농가(1차)	※ 장기적으로 1ha 미만 농가 참여 ※ 상업농과 협력·보완 관계 초기단계 분리대응
	목표	• 월 소득 1백만 원 보장 (로컬푸드를 통한 소득 증대분)	※ 연평균 소득 1,000만 원 기준
정책 수단	기획생산 체계 구축	• 로컬푸드 농식품 기획생산 - 소량다품목, 연중출하 시스템 • 농민가공 활성화 - 마을공동가공/ 거점농민가공센터	※ 품목 단위 가족소농 공동작업 ※ 주체: 농업회사법인, 영농법인 ※ 1호 거점농민가공센터(2012. 6.)
	로컬푸드 소비시장 확대	• 시장 확보 (관계, 공공) - 건강밥상꾸러미/직매장/스테이션 - 학교급식/ 공공조달/ 복지분야	※ 직매장, 로컬푸드 스테이션이 1차 추진과제
	통합물류 시스템 구축	• 공공형 통합물류 체계 구축 - 로컬푸드 통합지원센터 ※ 완주-전주 공공급식센터로 활용	2012. 10 봉동읍 울소리 완공: 1,980㎡ 규모
	안정성 및 신뢰 구축	• 로컬푸드 인증제도 도입 - 생산, 가공분야 안전성 담보	2013. 2. 센터 / 로컬푸드인증팀
추진 조직	민간	• 완주로컬푸드영농법인, '건강한밥상' • 농업회사법인 (주)완주로컬푸드 • 생산자단체(농협 등)	2010. 5. 발족 / 마을리더 중심 2012. 5. 발족 / 행정, 농축협 출자
	관(행정)	• 농촌활력과 내 로컬푸드 담당	2010. 8. 농촌활력과 신설
제도 정비	관련 조례 제정	• 완주군 로컬푸드 육성 및 지원조례 • 완주군 공동체활성화지원조례 (마을공동체, 커뮤니티비즈니스)	2010. 11. ※ 로컬푸드 유통안정기금 조성 추진

자료: 정은미 외(2013: 217).

○ 완주군은 로컬푸드 정책 초기부터 관계형 시장 만들기에 집중함. 정책 대상 농가 참여를 보장하고 지역농업의 지속가능성 확보를 위해서는 관계형 시장 확대가 중요한 요소이기 때문임.

- 학교급식(유·초·중·고 85개교 9,826명)과 어린이집 45개소, 도농상생 공공급식 2개소(서대문구, 경기도), 식품지원 복지급식 식재료 공급(영양플러스 1,645가구), 혁신도시 공공기관 구내식당 식재료 공급(9개소), 농번기 마을공동급식 식재료 지원(17개소) 등임. 완주군 공공·학교급식은 2024년 수요처 214개소에 매출 105억 원이 발생함〈표 2-9〉.

- 로컬푸드 직매장은 로컬푸드의 안정적인 운영·관리로 농가 소득 증대 및 소비자 신뢰 강화에 기여함. 2024년 로컬푸드 직매장 13개소에 매출 661억 원이 발생함<표 2-10>.
- 한편, 완주농산물 사용업소를 지정함. 완주산 농산물을 일정 비율 이상 사용하는 외식업소를 지정하여 외식업소·농민·소비자 선순환 체계를 구축함. 2018년 8개소에서 시작하여 2024년 기준 54개소가 있음.

〈표 2-9〉 완주군 공공·학교급식 사업 실적

단위: 억 원, 개소

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
매출액	54	72	85	79	99	110	127	105
수요처	186	253	275	339	501	547	651	214

자료: 완주군청 내부자료.

〈표 2-10〉 완주군 로컬푸드 직매장 사업 실적

단위: 억 원, 개소

구분	2013	2014	2015	2017	2019	2021	2023	2024
매출액	223	353	414	505	507	613	635	661
직매장 수	7	8	11	12	12	11	13	13

자료: 완주군청 내부자료.

○ 2025년 완주군 푸드플랜은 군민 계층별 먹거리기본권 보장 강화를 위해, 다음과 같이 세 가지 목표를 설정함.

- 중소가족농 복원, 유지, 재생산 및 농업소득 안정
- 먹거리 선순환경제 구축을 통한 사회적경제 부문 일자리 창출
- 먹거리 관련 운영 주체의 다양화로 통합적 먹거리 체계 구축

○ 다만 2025년 현재 사업별, 부서별로 나누어 분절적으로 운영되어 온 먹거리

정책을 군 먹거리통합지원센터 중심으로 통합, 효율성을 제고하여 다음과 같은 과제를 해결하고자 함.

- 첫째, 다양한 지역활력사업과 사회적경제를 연계한 먹거리계획이 미흡함. 일반농산어촌 개발, 신활력사업, 도시재생사업 등과의 연계가 필요하고, 결식아동급식, 경로당급식 등 지역을 기반으로 한 사회적경제조직 육성으로 공공영역 먹거리계획 우선 추진이 필요함.
- 둘째, 지역먹거리 관계시장 확대에 대한 대응 역량 부족이 있음. 특히 서울시 도농상생 공공급식 종료에 따른 대도시 공급망 회복과 제휴의 형태로 각 시군센터와의 거래를 추진했으나 중단된 거래를 다시 활성화하여 관계시장 안정화를 추진하는 것임.

4.2. 충남 청양군

4.2.1. 지역먹거리 사업 개요

- 청양군은 충남에서 가장 인구가 적은 농촌 기초지자체임.
 - 2024년 말 기준, 인구는 30,709명(외국인 1,051명, 3.4%), 농가 5,482호, 농가인구는 10,520명이며, 전체 인구 대비 농업인구는 34.3%임.
- 청양군은 2018년 농식품부 지역 푸드플랜 농촌형 선도지자체로 선정되었고 푸드플랜 패키지 지원사업으로 먹거리종합타운을 구축함.
 - 먹거리 종합타운 구축: 7개 시설을 설립(사업비 122억 원). 1차로 3개 시설(공공급식지원센터, 농산물종합가공센터, 안전성센터) 준공, 2차로 4개 시설(산채가공센터, 구기자유통센터, 전처리센터, 친환경센터)을 건축함.

- 그 밖에도 청양군 특화가공센터, 청양 먹거리 직매장(대전 유성구)을 운영함.

○ 청양군 지역활성화재단은 2020년 사업 초기부터 로컬푸드 직매장과 학교급식 전 품목 공급시스템을 기반으로 복지급식, 외식업체, 도시지역 공공급식 등의 영역으로 확대함.

- 2020년 7월, 기존에 관련된 4개의 센터(학교급식지원센터, 어린이급식지원센터, (재)부자농촌지원센터, 청양군 마을만들기센터)와 1개의 매장(청양먹거리상설매장)을 통합하고 재편함.
- 전 품목 공급시스템을 구비해야 지역 내외 다양한 수요처에 공급이 가능함.

○ 지역먹거리계획 추진현황(2025년 6월 기준)

- 학교 32개교 및 어린이집 15개원(3,500명), 경로당 90개소, 청양요양원, 지역농축협(4개소), 지역아동센터(3개소), 지역 외식업체 103개소, 대전 등 대도시 공공급식 추진으로 공급처를 확대하고 있음.
- 2020년 경로당 급식 추진의 핵심 사항은 경로당별 수·발주 및 배송문제 해결이 관건임(전산화 애로, 최대 300개소 등). 사전에 경로당을 방문하여 대면으로 수·발주하던 일을 지역사회 유관기관과 연계함.
- 가공센터는 농식품 가공의 부가가치를 높이며, 농식품가공창업아카데미 운영을 통해 생산자가 가공 및 창업교육을 이수하고 역량을 강화함.

4.2.2. 청양군 먹거리 사업의 주요 성과

○ 청양군 지역먹거리 지수 평가 결과

- 2019년 우수(B등급), 2020년 최우수(A등급), 2021년 이후 대상(S등급)

- 지역먹거리 지수 평가 향상은 H/W, S/W의 인프라 정비와 관련됨.
- 행정 전담 부서 신설, 지역먹거리 사업 실행조직을 군이 출자한 재단법인으로 설립하여 학교 및 공공급식에 지역산 공급 비중을 높임.
- 먹거리 공급 안정화를 위해 군수 품질인증과 푸드플랜 출하 농업인을 대상으로 농산물 기준가격 보장제를 실시하고 지역 내외 관계형 시장을 확보함 (대전 유성구 공공기관 8개소, 지역 외식업체 등).

〈표 2-11〉 청양군 지역먹거리 지수 평가 결과

청양군 핵심 추진사항		2019년 (B 등급, 우수)	2020년 (A 등급, 최우수)	2021년 (S등급, 대상)
측정과제	측정지표	* 행정전담과 신설 * 종합계획수립	* 공공형 운영조직 * 급식센터 가공센터, 직매장	* 청양군수품질인증 * 공공급식 확대(지역 내·외, 취약계층)
㉠ 공공정책	① 먹거리계획 공적추진체계 마련	농촌공동체과 신설	재단법인 설립	
㉡ 시민참여	② 먹거리 거버넌스 운영현황	9개과 20개팀 업무연찬	9개과 20개팀 업무연찬	먹거리위원회 운영 10개과 20개팀 업무연찬
㉢ 기획 생산 촉진	③ 다품목 생산체계 지원 현황	비가림하우스지원	가격보장제 시행	농업보조사업 푸드플랜 가점제
㉣ 안전성 관리	④ 안전성 관리 수준			안전성분석센터 운영
	⑤ GAP인증 실적			
	⑥ 안전성 관련 인증 운영			군수품질인증제 시행
㉤ 환경농업 촉진	⑦ 친환경 농업 실천 노력			
㉦ 지역 먹거리 소비 기반	⑧ 학교급식 로컬푸드 공급비중	군 직영 전환	재단 위탁, 급식센터 운영	지역산 60%
	⑨ 공공 및 민간영역 로컬푸드 공급실적		청양요양원	대전시 공공급식 2개소, 관내 농공단지 입주업체 1개소
㉧ 지역가공 장려	⑩ 지역가공품 생산현황	지역가공 약 50개 업체	농산물종합가공센터 운영	가공협동조합 구성 (20개 상품 생산)

(계속)

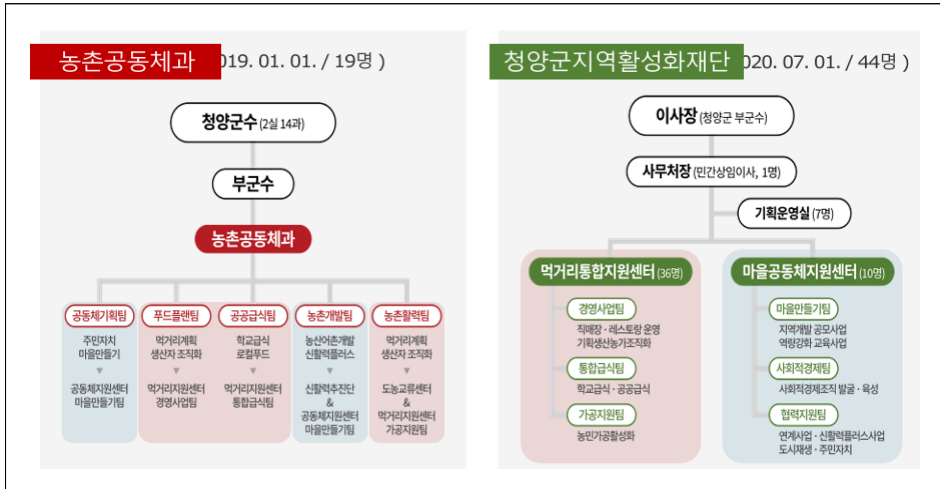
청양군 핵심 추진사항		2019년 (B 등급, 우수)	2020년 (A 등급, 최우수)	2021년 (S등급, 대상)
측정과제	측정지표	* 행정전담과 신설 * 종합계획수립	* 공공형 운영조직 * 급식센터 가공센터, 직매장	* 청양군수품질인증 * 공공급식 확대(지역 내·외, 취약계층)
㉠ 먹거리 접근성 개선	⑪ 인구 대비 로컬푸드 직매장 매출액	지역 내 1개소	지역 외 1개소 (대전)	타 지자체 연계 2개소 (태안, 안산)
㉡ 농가소득 안정	⑫ 농업인 대비 로컬푸드 직매장 매출액			
	⑬ 농업기반 등 취약농업인 비율			기획생산 전담팀 운영
㉢ 신뢰관계 증진	⑭ 생산자-소비자 소통능력		식생활교육	생태체험교육
㉣ 지역 공동체 기반강화	⑮ 사회적 경제조직 로컬푸드 참여도			사회적농장지원 (2개소)
㉤ 먹거리 복지	⑯ 먹거리 취약인구 감축노력		경로당급식	지역아동센터 (3개소), 경로당 공공급식 63개소
㉦ 기후 환경	⑰ 먹거리 낭비 감축노력			

자료: 청양군지역활성화재단 내부자료.

○ 지역먹거리계획 행정 전담조직과 지역활성화재단

- 민선 7기(2018년 7월~) 초기인 2019년 1월, 행정 전담조직인 농촌공동체과를 신설하고, 2020년 7월 청양군지역활성화재단을 설립함.
- 행정 전담조직은 지역먹거리계획의 정책, 예산, 지원을 통합하는 기능임.
- 청양군지역활성화재단의 역할은 관계형 시장 창출을 위해 생산과 소비 등을 조직화하고 실행하는 것임. 생산자의 교육과 출하, 연중 공급을 위한 작부 조정 및 수급 조절, 마을공동체 및 사회적경제조직 육성을 통한 소규모 가공사업 참여 등 생산조직화임. 또한 지역 내 복지·공공·단체급식과 외식업체, 지역 외 공공급식 참여를 위한 MOU 체결 등 소비조직화 등임.

〈그림 2-3〉 청양군 전담 행정조직과 중간지원조직



자료: 청양군지역활성화재단 내부자료.

○ 푸드플랜 관련 행정의 분기별 업무 연찬

- 청양군 지역먹거리 관련 행정의 업무 연찬은 10개 과, 20개 팀이 참여함.
- 먹거리 정책은 행정 전담인 농촌공동체과가 중심이 되지만, 생산자에 대한 지원은 농업정책과와 농업기술센터, 경로당 급식은 통합돌봄과, 관계형 시장 구축을 위해 사회적경제과, 환경보호과 등과도 협력함.

〈표 2-12〉 청양군 푸드플랜 관련 행정 분기별 업무 연찬

분야별	부서명	팀명	관련업무
공공형 운영체계	농촌공동체과	공동체기획팀	① 청양군 지역활성화재단 운영 활성화
		푸드플랜팀	② 청양군 먹거리 위원회 운영
먹거리 시설기반	농촌공동체과	푸드플랜팀	③ 청양군 먹거리 종합타운 구축 운영
	산림축산과	산림소득팀	④ 청정산채 가공시설 건립
	농업기술센터	작물환경팀	⑤ 농산물 안전성 분석실 설치·운영
	지역활성화재단	경영사업팀	⑥ 청양먹거리직매장 활성화 및 확대
연중기획 생산체계	농촌공동체과	푸드플랜팀	⑦ 소규모 재배농가 원예시설 지원사업
			⑧ 농업농촌 탄소중립체계 구축(저탄소인증)
		공공급식팀	⑨ 청양농산물 기준가격 보장제 시행
			⑩ 청양군수 품질인증제 시행

(계속)

분야별	부서명	팀명	관련업무
	농업정책과	친환경농업팀	⑪ 친환경농업 활성화 기반 구축
		원예특작팀	⑫ 농업보조사업 푸드플랜 가점제 시행
	산림축산과	산림소득팀	⑬ 청정 임산물 연중생산 기반 구축
		축산경영팀	⑭ “청양 더 한우” 브랜드 활성화
	농업 기술센터	미래역량팀	⑮ 농업인 교육프로그램 운영
		귀농귀촌팀	⑯ 귀농귀촌인 참여확대 방안
	지역활성화재단	통합급식팀	⑰ 기획생산체계 구축
소비시장 확대	통합돌봄과	경로복지팀	⑱ 경로당 공공급식 사업
		통합돌봄팀	⑲ 저소득 재가노인 식사배달사업
			⑳ 지역사회 통합돌봄 선도사업(커뮤니티케어)
	미래전략과	기업지원팀	㉑ 농공단지 입주 및 개별 기업체 단체급식 활성화
	농촌공동체과	공동체기획팀	㉒ 농촌마을공동급식 지원사업
		푸드플랜팀	㉓ 외식업체 지역 식재료 수급활성화 사업
			㉔ 직매장 활성화 사업
		공공급식팀	㉕ 학교·공공급식지원확대
			㉖ 공공급식지원센터 운영 활성화
			㉗ 농식품바우처 지원사업
			㉘ 공공급식 로컬푸드 산지투어 사업
		농촌활력팀	㉙ 가공센터(특화, 종합)운영활성화
	농업정책과	농산물마케팅팀	㉚ 대도시 농특산물 직거래 추진
			㉛ 농특산물 온라인 쇼핑몰 운영
			㉜ 칠갑마루 브랜드 육성 및 차별화
	지역활성화재단	경영사업팀	㉝ 농가레스토랑 운영
			㉞ 푸드플랜구축지원(안전품질관리)
사회적 경제육성	농촌공동체과	농촌활력팀	㉟ 농가공산업(6차산업)육성
			㊱ 도농교류활성화
	사회적경제과	사회적경제팀	㊲ 사회적경제 창업기업 육성
		지역경제팀	㊳ 토요장터와 별자리야시장 운영
기타	농업정책과	농정기획팀	㊴ 사회적농업 활성화 지원사업
	민원봉사실	위생팀	㊵ 어린이급식관리지원센터 운영
	환경보호과	청소행정팀	㊶ 음식물 쓰레기 감량기기 지원사업

자료: 청양군지역활성화재단 내부자료.

○ 청양군 경로당 무상급식

- 주요 문제점은 다음 두 가지임. 첫째, 경로당 회원의 고령화로, 식재료만 공급하면 조리 인력 확보가 어려움.¹⁹⁾ 완제품(반찬, 밀키트 등)을 공급하고 싶지만, 군수 선거법 위반에 해당되므로 규제 철폐가 필요함.

- 둘째, 식재료 중 육류, 해산물 등의 식재료 공급을 요청하는 경우가 있으나, 예산이 부족함. 농촌협약(중심지, 기초거점) 예산이나 기존 투입 예산을 검토하고, 2026년 중앙정부 예산 등을 통합적으로 운영해야 함.
- 경로당 식재료 공급은 지역활성화재단을 통해 이루어짐. 식단관리는 재단 영양사, 공급 및 배송은 재단의 급식팀, 사후관리 및 사업모니터링은 청양군 경로복지팀이 각각 담당함.
- 청양군 경로당 무상급식 시범사업은 농림축산식품부 주관 사업이지만, 사업의 내용은 보건의료, 사회복지, 먹거리, 농촌사회 등 다양한 영역으로 구성됨. 행정은 정책 컨트롤타워로서 관련 부서 간 정책 협업이 필요함. 청양군은 TF팀을 구성됨. 재단은 사업 실행의 주체로서 중심지, 기초거점에 대한 연계 및 통합 추진을 위해 사업 분야별 모니터링 체계를 갖추어야 함.
- 경로당 무상급식은 지역먹거리계획에 실행조직(지역활성화재단)이 소량 다품목 기획생산과 가공, 배송 등의 인프라를 갖추지 못했다면 할 수 없는 사업임.

○ 푸드플랜과 연계한 ‘농산물 기준가격 보장제’

- 학교 및 공공급식, 로컬푸드 직매장 등 지역 푸드플랜과 연계하여 출하예정 농업을 대상으로 ‘농산물 기준가격 보장제’를 실시하며 중소 고령 농의 소득 안정에 기여함. 청양군은 기준가격 보장제를 단순한 손실 보전 제도가 아니라 지역농가의 안정적 소득 활동을 돕고 지역 유통 생태계를 지키는 핵심 정책으로 홍보함.
- 사업 내용: 대상 품목은 2021년 50개 품목에서 2025년 56개 품목으로 증가함. 기준가격 대비 시장가격이 7일 이상 하락할 경우, 일반농산물은 차액

19) 군 지원은 노인일자리(경로복지팀/월 25만 원), 농촌마을 공동급식도우미(농촌공동체팀/회당 5만 원)으로, 공동급식 도우미보다 노인일자리 사업이 선호됨.

의 80%, 군수 인증 및 친환경농산물은 100% 지원함. 단, 지원 금액은 농가 당 연간 300만 원의 한도가 있고, 청양군의 연간 예산은 1.2억 원임. 분기별 ‘청양 농산물 기준가격 보장위원회’를 개최하여 보상금 지급안을 심의함.

- 청양군 농산물 기준가격 보장제의 특징: 농산물 기준가격 보장을 지역의 먹거리 종합계획인 푸드플랜과 연계해 농가 소득 향상을 도모함. 대전 등 도시지역 로컬푸드 직매장 운영과 대전시 공공기관에 농산물 공급, 먹거리 종합타운을 운영하고 지역 푸드플랜 관련 농산물 유통을 직접 수행함.

4.3. 전남 나주시

4.3.1. 지역먹거리 사업 현황

○ 2018년 푸드플랜 선도지자체, 푸드플랜 패키지 지원사업, 농촌협약 및 신활력 사업 등에 선정되어 2019년부터 5년간 국비, 지방비 등 총 264억 원을 로컬푸드 관련 사업 추진 예산으로 지원받음.

- 지원사업을 통해 농가 역량 강화를 위한 농촌융복합활성화 지원, 로컬푸드 직매장 확대, 농산물 종합가공기술 지원, 생산농가 기획생산 기반, 저온유통 체계 구축, 농산물 안전분석실 운영 등 12개 사업을 순차적으로 추진함.

〈표 2-13〉 나주시 농식품부 푸드플랜 패키지 사업 공모 선정 내역

단위: 백만 원

구분		5개년					
		계	'19	'20	'21	'22	'23
보조	국비	13,115	1,195	4,300	3,130	2,795	1,695
	지방비	13,295	1,147	6,438	1,940	2,995	775
자부담		2,540	1,288	382	630	160	80
계		28,950	3,630	11,120	5,700	5,950	2,550

자료: 나주농업진흥재단(검색일: 2025. 5. 20.).

○ 나주시 먹거리 관련 조례는 약 42개이며, 먹거리 사업과 직접 관련된 조례 수는 20여 건에 달함.

- 학교급식 등 지원, 로컬푸드 육성 및 지원, 아동복지 지원, 농업인 마을공동급식 지원, 지역농산물 공공급식 지원, 농업농촌 융복합산업 진흥재단 설립 및 지원, 어린이 식생활 조례 등임.
- 먹거리와 관련한 다양한 조례가 제정되어 있지만 각 업무 부서별로 제정된 조례이므로 행정 칸막이를 넘지 못하고 있음.

○ 나주시 공공급식지원센터 주요 공급처

- 2018년 농림축산식품부의 지원으로 혁신도시 내 이전기관 16개소에 지역산을 공급하는 시스템을 구축함. 물류센터는 나주시에 소재한 호남권 친환경물류센터를 활용하고 2018년 9월부터 혁신도시 공공기관 중 14개 기관에서 단체급식 공급을 시작함.
- 2023년 기준 공공급식센터의 주요 공급처는 서울시 금천구 공공급식²⁰⁾과 나주시 어린이집 16개소, 면 지역 학교급식 8개소, 공공기관²¹⁾ 및 의료, 복지시설 27개소 등 63개소임.
- 어린이집과 면 단위 학교급식 공급은 대부분 소량 공급이므로 센터 운영에 어려움이 있고 부정기적인 꾸러미나 장터 11개소는 10여 년 전부터 형성된 시장이므로 정기적 관계시장으로 질적 변화가 필요함.

20) 서울시 금천구의 공공급식 공급은 2023년 12월에 종료함.

21) 공공기관 기관평가에 지역산 비중이 반영되기 때문에 지역산 식재료 이용에 적극적이며, 단체급식을 직영하는 경우가 위탁운영보다 지역산 식재료 구입 비율이 높음.

〈표 2-14〉 나주시공공급식센터의 주요 공급처별 공급액

구분	개소 수	공급(2023. 1.~12.)		비고
		금액(천 원)	비중	
서울 공공급식	1개구	1,107,773	29.2	23년 12월 종료
어린이집	16개소	81,367	2.1	23년 9월부터 공급
학교급식	8개소	408,818	10.8	면 지역(배송 기피 지역), 우유급식 포함
(혁신)공공기관	12개소	1,135,649	30.0	혁신도시 이전 16개 기관 중 위탁운영 4개소 제외한 12개 기관
(나주)공공기관	6개소	125,545	3.3	시청, 국립나주병원, 국립나주숲체원, 국립나주박물관, 나주경찰서 외 1개소
병원, 기관	2개소	215,419	5.7	빛가람종합병원, 중흥골프장(나주관광개발)
복지시설	7개소	634,819	16.7	영아원, 장애인복지회관, 요양원, 주간보호센터 등
꾸러미, 장터	11개소	80,930	2.1	서초구청, 금천구청, 나주보건소 등
합계	63개소	3,790,321	100.0	

자료: 나주농업진흥재단 내부자료.

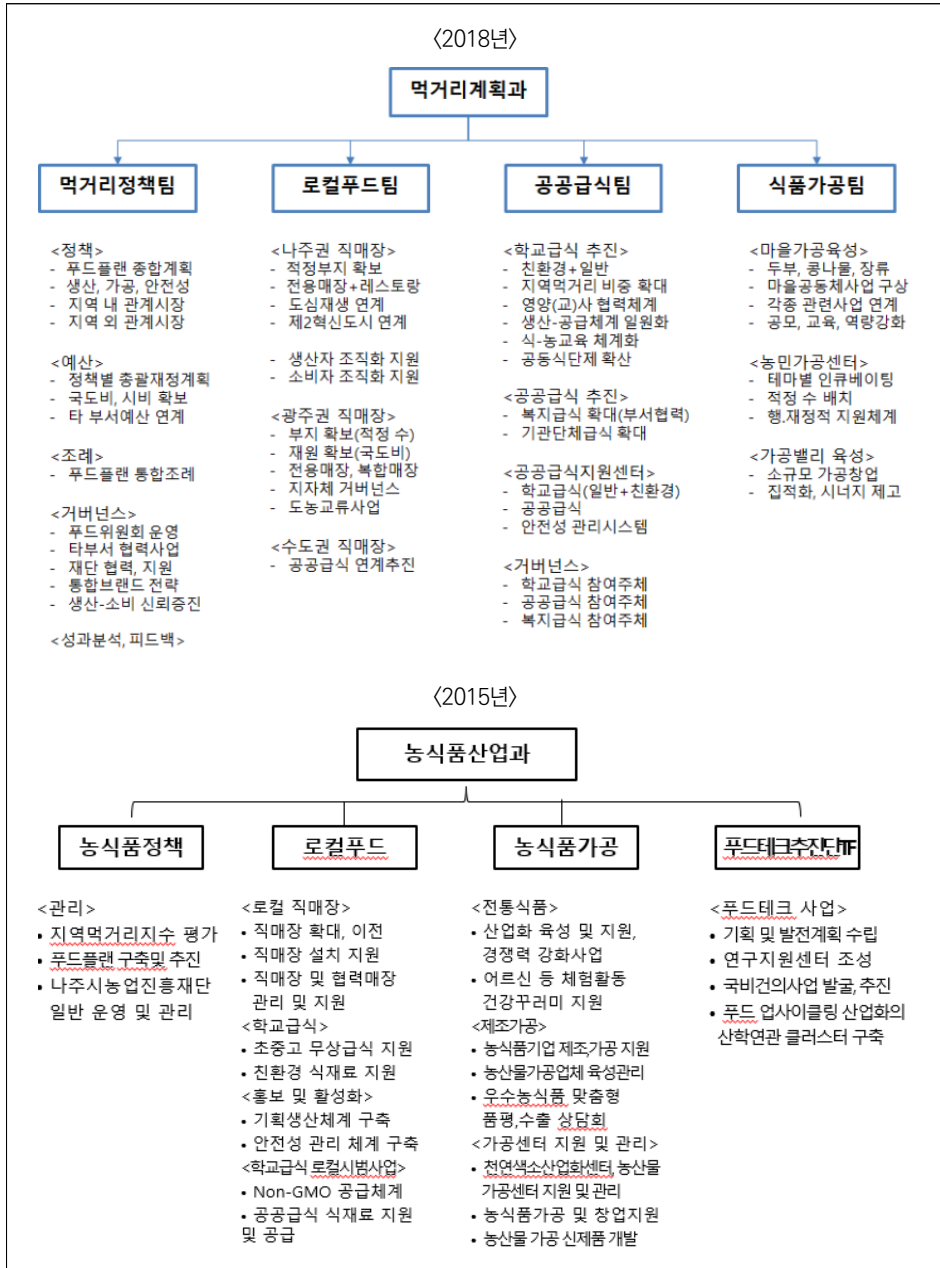
○ 공공급식지원센터가 공급하는 농산물은 나주산 73%, 전남산 90%

- 나주 지역산은 90% 이상 생산자와 출하약정함. 공공급식 출하 시 생산자는 로컬푸드 직매장 출하 경험에 있는 경우가 다수이며 공공급식 수수료는 5%임.

4.3.2. 지역먹거리계획 추진 행정조직과 실행조직

- 2018년 10월에 먹거리 정책 행정 전담 부서 신설, 그러나 민선 8기(2022년~) 시장 교체 후 농식품산업과로 명칭 변경, 푸드플랜 관련 업무 대폭 축소됨.
- 2018년 먹거리계획과 신설 시 기존 농업 부서에 흩어져 있던 로컬푸드, 학교급식, 공공급식, 식품가공 등을 4개 팀(먹거리정책팀, 로컬푸드팀, 공공급식팀, 식품가공팀)으로 구성함.

〈그림 2-4〉 나주시 먹거리계획 전담 부서의 조직도 및 업무 비교



자료: 나주시 홈페이지(검색일: 2025. 5. 20.).

- 그러나 시장 교체 후, 먹거리 정책은 1) 지역먹거리 지수 관리, 2) 지역먹거리 사업의 실행조직인 나주시농업진흥재단의 운영 및 관리, 3) 로컬푸드 직매장 운영과 학교·공공급식 지원에 국한됨. 앞으로 먹거리 정책의 전담 부서로서 타 부서와 연계 등을 추진하며, 그 역할을 강화해야 함.

〈그림 2-5〉 나주농업진흥재단 조직도



자료: 나주시 홈페이지(검색일: 2025. 5. 20.).

○ 나주시 먹거리 정책 실행조직 나주농업진흥재단

- 나주농업진흥재단은 로컬푸드 직매장 2개소와 지역농협 로컬 코너 3개소, 나주시 공공급식 등을 운영하며 먹거리통합지원센터의 역할을 수행함.

4.4. 경남 합천군

4.4.1. 지역먹거리계획 추진 성과

○ 합천군은 2021년 농식품부 푸드플랜 선도지자체로 선정된 후, 2024년 지역 먹거리 지수 우수사례 A등급을 받아 3년 만에 지역먹거리계획을 안착시킴. 그러나 지역 거버넌스가 미미하게 작동하고 행정과 외부 전문가 주도로 지역 먹거리계획의 사업이 추진되며 2025년 현재 지역 내 갈등을 겪고 있음.

- 합천군 사례는 많은 기초지자체에서 지역먹거리계획을 추진하는 초기 단계에 경험했거나 경험할 수 있는 내용임.
- 합천군 사례는 지역먹거리계획의 추진 경과와 지역 내 갈등이 발생하게 된 쟁점을 중심으로 설명함.

○ 2021년 6월 농식품부 공모사업에 선정되어 푸드플랜 정책 착수, 2023년 먹거리통합지원센터 설립 및 공공(학교)급식 식재료 지원, 2023년 ‘합천군 먹거리 보장 기본조례’ 제정

- 2022년 행정협의체 TF팀 운영과 먹거리 준비위원회 개최, 실태 분석 및 관계자 인식 조사 등을 실시하여 지역먹거리계획종합계획을 수립함
- 급식 식재료 지역산 비중은 먹거리센터 설립 이전 13%에서 2025년 6월 기준 60%까지 상승함. 학교급식 군 직영과 로컬푸드 직매장 사업을 통해 고령·중소·여성농에게 안정적인 소득을 제공하여 지역 내 선순환 시스템 구축과 지역경제 활성화, 지속가능한 농업 기반 마련에 큰 도움이 됨.
- 생산자(509개 농가, 327개 품목)만이 아니라 지역민과 관광객에게 각광을 받고 있음. 학교급식 및 공공급식에 지역농산물 공급은 지역민에게 새로운 농업정책으로 인정받게 됨.

○ 2023년 하반기 로컬푸드 직매장 운영 및 위탁계획을 수립하고 의회 동의하에 2024년 공개모집으로 외부 전문가를 민간위탁자로 선정하고 위수탁 계약을 체결함.

- 농촌 지자체는 지속되는 인구 감소와 초고령화로 인해 내부시장 구매력이 계속 떨어질 게 명확하고 외부 관광객 유입도 한계가 있기 때문에, 합천군은 대도시 로컬푸드 직매장 개설을 통해 지속적으로 신규 시장을 개척해야 중소농 조직화를 힘차게 추진할 수 있을 것이라 판단함.
- 합천군은 대구광역시에 로컬푸드 직매장을 개설, 출향인을 포함하여 고향 사랑기부금 등과 연계하면 소비는 계속 확장할 수 있을 것으로 판단함. 2024년 6월 야로점(합천군 야로면), 2025년 4월 대구점(대구광역시 달서구) 등 2개소의 로컬푸드 직매장 운영과 생산조직화를 위탁함.

4.4.2. 지역먹거리계획 추진 시 걸림돌

가. 지역먹거리계획과 행정 체계의 불일치

○ 지역먹거리계획 정책이 애초 추진 방향과는 달리 뒷받침할 만한 상위 법률이나 예산, 심지어는 지침조차 없이 오로지 기초지자체장의 의지나 담당 공무원의 역량에 좌우되고 있음.

- 지역먹거리계획 추진 방법도 지역의 제반 여건과 사회적 공감 정도에 따라 달라질 수밖에 없음.
- 특히 기초지자체장이 바뀌거나 해당 사업에 대한 인식이 낮을 경우, 지역먹거리계획이 당초 계획과 달리 축소되거나 사업 추진의 동력인 예산, 인원을 줄이는 경우도 발생하여 정책 추진의 미래가 불투명함.

○ 지역먹거리계획 담당 공무원의 역량과 추진 의지에 따라 지역 간의 편차가 크고 담당 공무원의 업무에 대한 부담과 가중도는 높을 수밖에 없음.

- 지역먹거리계획에서 지역 내 합의, 공감대 형성과 문제의식 공유 등이 중요한 추진 동력으로 거론되고 있지만 실제 현장에서는 헌신적인 몇몇 공무원의 노력에 의존하는 실정임. 기초지자체 행정에서 이 정책을 강조하지 않으면 사회적 공감을 이끌어내기 어려운 과제임.
- 특히 능동적이고 적극적으로 일하는 공무원의 경우, 행정 칸막이를 넘는 협업과 협의를 이끌어내기 위한 노력이 담당자에 대해 오히려 왜곡된 평가를 유발하기도 하며, 부서 간의 협의에 걸림돌로 작용하기도 함.

나. 지역 내 갈등의 주요 쟁점과 원인

○ 2025년 1월, 생산조직화, 직매장 개설 등의 업무를 외부 전문가에 위탁한 내용에 대해 합천군의회는 다음과 두 가지 이유로 지역먹거리계획 담당 공무원과 합천군먹거리사업단장(민간 위탁)에 대한 감사를 추진함.

- 첫째, 로컬푸드 직매장 3개소를 개설하는 과정에서 ‘합천군먹거리사업단’의 신속한 사업 추진에 의문이 제기되었고, 로컬푸드를 농민운동 등의 시선으로 바라보는 등 의회의 우려 표명으로 약 2개월 간 특정감사가 진행됨. 현재 민간 외부 전문가는 계약이 파기되어 생산조직화 및 로컬푸드 직매장 운영 업무가 정지됨.
- 둘째, 군 의회는 각종 법률적인 이유로 사업 추진 내용에 문제를 제기하여 사업의 적극적인 추진을 제약함. ‘합천군먹거리사업단’이 임의단체임을 문제 삼고 외부 전문가에 업무 위탁한 사실 등임. 그러나 현재까지 군 의회가 제기한 쟁점은 우호적이고 적극적인 정책적 판단에 의해 이루어진 것이므로 능동적 해석이 필요함.

○ 합천군 지역 내 갈등이 되는 주요 쟁점

- 민간위탁 운영의 필요성과 외부 전문가 투입의 의혹, 공유재산 및 물품 관리법(약칭: 공유재산법) 및 민간위탁 절차 이행의 타당성 여부, 위·수탁 계약 변경사항의 군 의회 동의 필요성 여부 등임.
- 또한 로컬푸드 직매장 2개소에 대한 별도 민간위탁 절차 이행 필요성 여부 등임.

○ 합천군 지역 내 갈등을 유발하는 주체와 이유

- 지역농협과 조공법인: 농산물 판매의 운영권을 요구함. 그러나 합천군 이외 대부분의 지역농협 로컬푸드 직매장 운영 사례를 보면, 지역농협은 상품 구색 갖춤을 위한 소규모 생산조직화에 무관심하므로 로컬푸드 직매장의 운영 활성화를 기대하기 어려움.
- 군 의회 및 행정 타 부서: 외부 전문가 고용 및 위탁사업에 대한 이해 부족과 반대 의견이 있음. 또한 지역농협 및 지역민이 운영해야 한다는 의견이 매우 강했음. 또한 행정 내 타 부서는 행정 칸막이를 기준으로 지역먹거리계획의 협력이 필요한 부분을 월권으로 해석하기도 함.

4.5. 우수 지자체 사례의 시사점

- 지역 푸드플랜은 문재인 정부에서 2018년 시범사업으로 출발하여 주요 농업 정책으로 추진됨. 우수 지자체 사례 3개 지역은 2018년 지역먹거리계획 선도지자체로 선정되어 지역먹거리계획 패키지 지원사업을 비롯한 각종 지원사업의 대상이었고, 그에 따라 행정조직 개편과 실행조직 설립 등이 활발함.

- 민선 7기(2018~2022년) 단체장 취임과 함께 지역먹거리계획 지원사업이 연계되며 먹거리 사업의 연계성에 기초한 조직개편 및 설립을 주도함.

○ 그러나 2022년 민선 8기 단체장이 바뀐 전북 완주군, 전남 나주시는 행정 전담 부서 해체나 명칭 변경, 실행조직의 장을 단체장 주도로 교체하는 등 전임 단체장이 구축한 먹거리 정책 전담 부서의 변경과 실행조직의 예산이 삭감됨.

- 실행조직의 예산 삭감이나 인력 감축에도 불구하고 지역먹거리통합지원센터가 생산 및 소비 조직화 사업 명맥을 유지하기 때문에 지역먹거리 지수 평가에서는 여전히 우수 사례로 선정되고 있음.

○ 한편, 도농 또는 농촌 지자체는 먹거리 공급이 수요보다 많으므로 도시와 관계형 시장 형성이 무엇보다 중요함. 서울시는 2018년부터 서울시 각 자치구와 농촌 지자체의 MOU 체결로 도농상생 공공급식을 추진함.

- 그런데 민선 8기 시장이 2023년 해당 예산을 전액 삭감한 결과, 전남 나주시, 전북 완주군 등은 서울시 자치구와 공공급식이 종료됨.
- 그 여파는 농촌 지자체 중소농의 소량다품목 생산 계약 체계를 후퇴시키는 결과로 나타남.

○ 합천군 사례의 시사점

- 경남은 민선 7기에 지역먹거리계획을 적극 추진했으나, 민선 8기 도지사가 바뀌며 전 도지사의 시책인 먹거리통합지원센터 설립을 불허하며 임의 단체 ‘합천군먹거리사업단’을 설립한 것이 지역 내 문제를 촉발한 원인임. 그러므로 지역먹거리계획 추진 시, 민간위탁 제도의 법률적 모호성을 개선할 만한 제도 개선이 필요하며, 1시군 1먹거리통합지원센터의 설립이 필요함.

- 지역먹거리계획을 추진할 때 구체적인 지침과 추진 근거 법령 등은 지역의 변화를 주도하는 공무원이나 민간위탁자의 푸드플랜에 적극 참여할 추진 의지를 북돋는 동기부여가 될 것임. 중앙정부의 ‘먹거리기본법’ 제정, ‘먹거리기본권 선언’, 광역 및 기초지자체의 ‘푸드플랜 먹거리통합 조례’가 필요함.

○ 현재 행정의 칸막이 시스템에도 불구하고 네트워크 연계사업인 지역먹거리계획을 추진하는 우수사례 지역은 지자체장의 정책 추진, 담당 공무원과 지자체 직영 먹거리통합지원센터의 헌신적인 노력으로 현재까지 이끌어 옴.

- 지역먹거리계획은 중소농 소득과 도시민의 물가 안정을 연계 시행하며 윈-윈 하는 정책이고, 국민주권 시대에 맞는 농업정책이라는 사실을 농정에서 인식하고 농정의 방향 전환이 필요함.
- 지역먹거리계획 추진에 필요한 상위법 제정이 시급함. 현 행정 시스템에서 지역먹거리계획을 단기간에 추진하기 위한 외부 전문가 활용이 위법으로 치부되는 상황은 시정될 수 있을 것임.

3

지역먹거리계획의 사업 여건

1. 조사 개요

○ 전국 기초지자체 중 특별시, 광역시의 자치구와 제주특별자치도를 제외한 전국 75개 시, 76개 군의 조사 대상 중 51개 시, 53개 군에서 응답함.

〈표 3-1〉 조사 응답 지자체

구분	기초지자체 수	조사 응답 수	응답 수/지자체 수	응답률(%)
경기	28개 시, 3개 군	12개 시, 3개 군	15/31	48.4
강원	7개 시, 11개 군	4개 시, 6개 군	10/18	55.6
충북	3개 시, 8개 군	2개 시, 6개 군	8/11	72.7
충남	8개 시, 7개 군	7개 시, 7개 군	14/15	93.3
전북	6개 시, 8개 군	6개 시, 6개 군	12/14	85.7
전남	5개 시, 17개 군	4개 시, 12개 군	16/22	72.7
경북	10개 시, 12개 군	8개 시, 6개 군	14/22	63.6
경남	8개 시, 10개 군	8개 시, 7개 군	15/18	83.3
전국	75개 시, 76개 군	51개 시, 53개 군	104/151	68.9

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 조사는 지역먹거리 지수 작성을 담당하는 주무관 또는 팀장이 수행함.

- 조사 응답자의 소속 부서(과 단위)는 ‘농산물유통과’가 45개소로 43.3%, 그 다음 순서로 ‘농식품산업’, ‘농정과’가 각각 26%, 24%임.
- 조사 응답자의 소속 팀은 ‘먹거리계획팀’이 42.3%를 차지하지만, 팀 명칭 조차도 여전히 ‘유통’과 ‘농식품산업’의 일부인 경우도 36.5%, 8.7%임.
- 행정은 지역먹거리계획을 농업정책 중 ‘유통’, ‘농식품산업’, ‘농정’ 부서의 하위 업무로 보는 경향이 강함.

〈표 3-2〉 조사 응답자의 소속 부서: 과

단위: 개, %

구분	응답	유통	농업 정책	농식품 산업	농촌	유통	농업 정책	농식품 산업	농촌
경기	15	2	6	7	-	13.3	40.0	46.7	0.0
강원	10	6	2	2	-	60.0	20.0	20.0	0.0
충북	8	3	-	3	2	37.5	0.0	37.5	25.0
충남	14	5	5	3	1	35.7	35.7	21.4	7.1
전북	12	5	1	3	3	41.7	8.3	25.0	25.0
전남	16	7	6	3	-	43.8	37.5	18.8	0.0
경북	14	7	4	2	1	50.0	28.6	14.3	7.1
경남	15	10	1	4	-	66.7	6.7	26.7	0.0
전국	104	45	25	27	7	43.3	24.0	26.0	6.7

자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈표 3-3〉 조사 응답자의 소속 부서: 팀

단위: 개, %

구분	응답	먹거리 계획	유통 관련	농식품 산업	기타	먹거리 계획	유통 관련	농식품 산업	기타
경기	15	3	6	4	2	20.0	40.0	26.7	13.3
강원	10	2	7	1		20.0	70.0	10.0	0.0
충북	8	5	2		1	62.5	25.0	0.0	12.5
충남	14	9	1		4	64.3	7.1	0.0	28.6
전북	12	8	2	1	1	66.7	16.7	8.3	8.3
전남	16	4	9	1	2	25.0	56.3	6.3	12.5
경북	14	3	7	2	2	21.4	50.0	14.3	14.3

(계속)

구분	응답	먹거리 계획	유통 관련	농식품 산업	기타	먹거리 계획	유통 관련	농식품 산업	기타
경남	15	10	4		1	66.7	26.7	0.0	6.7
전국	104	44	38	9	12	42.3	36.5	8.7	12.5

주 1) 유통 관련은 농산물 유통, 농산물 마케팅 등임.

2) 기타는 농업정책팀, 급식지원팀 등임.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 조사에 응답한 기초지자체는 3개 지역을 제외하고 지역먹거리계획을 모두 수립했거나 수립할 예정임.

- 2023년 이후 지역먹거리계획을 수립했거나 수립 예정인 지역은 17개 지역임.
- 중앙정부의 정책 지속성이 담보되지 않은 상태에서의 지역먹거리계획 수립은 행안부 기초지자체 평가에 반영되는 지역먹거리 지수 평가가 크게 작용한 것으로 판단됨.

〈표 3-4〉 지역먹거리계획 수립 여부

단위: 개소, %

구분	응답 수	2023년 이전		2023년 이후		
		수립함	비율	수립함	수립 예정	미정
경기	15	14	93.3		1(양평)	
강원	10	8	80.0	2 (삼척, 영월)		
충북	8	7	87.5		1(음성)	
충남	14	14	100.0			
전북	12	11	91.7			1(순창)
전남	16	9	56.3	3 (목포, 고흥, 장흥)	3 (강진, 영광, 완도)	1(신안)
경북	14	9	64.3	4 (문경, 청송, 고령, 봉화)	1 (성주)	
경남	15	11	73.3	1 (거창)	2 (사천, 고성)	1(양산)
전국	104	83	79.8	10	8	3

자료: 본 연구의 조사 결과임.

2. 지역먹거리계획 사업 실태

○ 지역먹거리계획 인프라는 다음 다섯 가지를 기준으로 설정하여 조사한 결과임.

- 지역먹거리계획 관련 조례
- 지역먹거리계획 실행을 위한 사업조직의 유무 및 운영 방식
- 로컬푸드 직매장과 레스토랑의 운영 주체
- 중소농 조직화 활동과 담당 주체
- 지역 내외 관계형 시장 구축과 관리

2.1. 지역먹거리계획 관련 조례

○ 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률(약칭: 농산물직거래법) 및 기본계획 수립에 따르면, 지자체는 매년 직거래 계획 수립의 의무가 있고 정책 통합성을 견지하며 사업을 선제적으로 발굴해야 함.

- 중앙정부의 영향으로 지자체도 지역농산물 이용 촉진을 위한 관련 조례를 제정하였지만, 조례 제정 수나 사업 내용은 지역별 편차가 큼.

○ 로컬푸드 관련 조례 중 ‘로컬푸드 육성 및 지원에 관한 조례’는 응답 기초지자체의 57.7%가 제정함.

- ‘학교급식 지원에 관한 조례’는 거의 모든 지자체가 제정하였지만 ‘학교급식지원센터의 설립 및 운영에 관한 조례’는 57.7%임. 충남과 전북을 제외하면 학교급식센터를 지역농협이나 생산자단체에 위탁하는 데 지원의 근거가 필요하여 조례를 제정한 경우가 많은 것으로 나타남.

〈표 3-5〉 지역먹거리계획 관련 조례 제정

단위: 개소, %

조례명		로컬푸드 육성 및 지원	지역 농산물 이용 및 직거래 활성화	지역 먹거리 통합 지원	학교·공공 급식 지원센터 운영	먹거리 보장	먹거리 통합지원 센터 운영	지자체장 로컬푸드 인증제
경기 (15)	응답 수	10	7	4	5	13	2	4
	비율	66.7	46.7	26.7	33.3	86.7	13.3	26.7
강원 (10)	응답 수	5	4	2	5	3	2	2
	비율	50.0	40.0	20.0	50.0	30.0	20.0	20.0
충북 (8)	응답 수	4	4	2	3	6	0	2
	비율	50.0	50.0	25.0	37.5	75.0	0.0	25.0
충남 (14)	응답 수	11	8	4	11	7	3	6
	비율	78.6	57.1	28.6	78.6	50.0	21.4	42.9
전북 (12)	응답 수	10	8	4	11	12	5	4
	비율	83.3	66.7	33.3	91.7	100.0	41.7	33.3
전남 (16)	응답 수	7	9	5	7	11	4	2
	비율	43.8	56.3	31.3	43.8	68.8	25.0	12.5
경북 (14)	응답 수	5	6	2	8	4	1	2
	비율	35.7	42.9	14.3	57.1	28.6	7.1	14.3
경남 (15)	응답 수	8	8	6	10	8	0	2
	비율	53.3	53.3	40.0	66.7	53.3	0.0	13.3
전국 (104)	응답 수	60	54	29	60	64	17	24
	비율	57.7	51.9	27.9	57.7	61.5	16.3	23.1

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 먹거리 보장 조례는 경기도와 충북, 전북, 전남, 경남의 비율이 높음.

- 행정 영역에서 시민의 먹거리를 논의하며 지역먹거리계획 추진 의지를 표명하기 위한 조례 제정임.
- 그러나 조례 제정의 목적이 먹거리 기본권을 선언하고 구체적인 먹거리계획 추진 의지를 나타내는 것이지만, 전북을 제외하면 구체적인 추진이 미흡하다는 한계가 있음. 전북은 도 단위 먹거리통합지원센터가 기초지자체의 지역먹거리계획을 지도·감독·지원하고 있음.

〈참고〉 먹거리 기본권 선언 지자체와 주요 내용

- 2017년 서울특별시를 시작으로 완주군(2018년), 경기도(2019년), 나주시(2019년) 등 2021년 9월 말 기준, 전국 14개 광역 및 기초지자체가 먹거리 기본권을 선언함.
- 시민이면 누구나 건강한 먹거리를 안정적으로 보장받을 권리부터 생산과 소비의 연계, 적극적인 사회보장을 지자체의 의무로 규정함.
- 먹거리 기본권 보장을 위한 지자체의 세부 정책 범위는 지자체의 특성과 목적에 따라 다소 차이가 있음. 공통적인 내용은 ‘모든 국민’이 정책 대상이고 지자체는 정책의 지속가능성을 위한 거버넌스 구축을 중요하게 고려함.

※ 먹거리 기본권 선언 지자체

지자체	관련 명칭	선언일	지자체	관련 명칭	선언일
서울특별시	서울 먹거리 기본권	'17.6.20.	전북 전주시	전주푸드 2025 플랜	'15.11.17.
전북 완주군	완주군 먹거리 현장	'18.11.15.	경기 수원시	수원시 푸드플랜 비전	'18. 11. 9.
경기도	먹거리 기본권 보장	'19.1.30.	경상남도	경남 먹거리 2030 혁신전략	'19. 9. 10.
전남 나주시	시민 먹거리 기본권	'19. 5.17.	전남 장성군	장성군 푸드플랜 비전	'19. 9. 19.
충남 아산시	먹거리 현장	'20. 6.23	경기 화성시	화성시 먹거리기본 현장	'20. 11. 3.
경남 김해시	시민먹거리보장 기본권	'20.11.24.	전북 부안군	먹거리 기본권 보장조례	'20.12.17.
세종특별자치시	먹거리 기본권 보장	'21.7.15.	충북 제천시	먹거리 기본권 보장 조례	'21. 3. 15.

자료: 정은미 외(2021: 28).

※ 지자체 먹거리 기본권 선언의 주요 내용

지자체	주요 정책 범위							
	취약계층 지원	안전성 관리	노인·아동급식 지원	식생활 교육	중소농가 지원	통합먹거리 체계 구축	조례 제정	거버넌스 구축
서울특별시	●	●	●	●		●	●	●
전북 완주군	●	●			●	●	●	●
경기도	●	●	●	●	●	●		●
전남 나주시	●			●	●	●		●
전북 전주시	●			●		●		●
전남 장성군	●	●	●		●			●

자료: 정은미 외(2019: 44).

- 지역먹거리 통합지원에 관한 조례는 29개(27.9%) 지자체가 제정하고, 지역 먹거리통합지원센터 운영에 관한 조례는 17개(16.3%) 지자체가 제정함.
 - 그동안 기초지자체 행정의 먹거리 사업 접근은 생산 이외에도 학교, 공공, 복지, 단체급식 등 다양한 지역 소비에 개별 사안으로 대응함.
 - 지역먹거리 통합지원은 담당 부서별 개별 관리하던 먹거리 사업을 일괄적인 관리 운영을 통해 행정 비용을 절감한 유용한 전략임에도 의외로 사업 방식에 대한 이해 부족으로 조례를 미제정한 것으로 판단됨.
- 시장·군수의 로컬푸드 인증제도 생산 및 생산자 관리는 로컬푸드의 계약재배와 가격 안정제와 같은 생산정책 시행의 근간이 되는 신뢰 구조임.
 - 지자체 출자 지역먹거리통합지원센터가 있는 24개(23.1%) 지자체에서 조례를 제정하여 실시하는 것으로 조사됨.

2.2. 지역먹거리계획 실행을 위한 사업조직

- 기초지자체는 지역먹거리계획 실행을 위해 학교급식센터, 먹거리통합지원센터, 물류시설, 농가 소규모 가공시설 등을 구비함.
 - 지역먹거리 관련 실행조직은 학교급식센터, 가공센터, 로컬푸드협동조합 등 개별 사업 형태에서 통합 운영하는 추세임.
 - 전남 나주시, 대전 유성구는 로컬푸드 직매장과 공공급식의 물류를 통합하여 지자체 출자 재단법인이 운영하고, 충남 청양군, 전북 완주군은 지역먹거리통합지원센터가 학교급식, 가공센터, 로컬푸드 직매장 등을 운영함.
- 학교급식센터는 응답 지자체의 55.8%인 58개 지자체에서 운영하는데, 지자체 직영 22개(21.2%), 위탁운영 36개(34.6%)임.

- 학교급식센터 직영은 충남, 경남 순으로 비중이 높고 위탁운영은 경북, 전북의 순으로 비중이 크며 대부분 지역농협, 조공법인이 담당함.
- 학교급식센터 위탁운영은 적자가 발생할 경우 지자체에서 보전하는데 지역농협과 조공법인은 중소농의 로컬푸드 출하보다 손쉬운 도매시장에서의 조달이 빈번함.
- 한편, 인구 과소지역인 충북 옥천군, 전북 순창군은 학교급식 위탁을 농민회 등 생산자단체가 운영함. 중소농의 로컬푸드에서의 조달을 원칙으로 하는 만큼 농산물 수집과 산골 오지까지 배송하는 데 발생하는 비용이 큼. 일부 운영 적자를 지자체에서 보전받지만 학교급식 위탁운영이 생산자단체의 경영을 악화시키는 요인이 되기도 함.

〈표 3-6〉 지역먹거리계획 사업조직 직영 또는 위탁 여부

단위: 개소, %

구분		학교급식센터		먹거리통합지원센터		물류시설		농가 소규모 가공시설	
		응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율
경기 (15)	직영	1	6.7	2	13.3	2	13.3	3	20.0
	위탁	5	33.3	3	20.0	3	20.0	1	6.7
강원 (10)	직영	1	10.0	0	0.0	2	20.0	3	30.0
	위탁	3	30.0	3	30.0	3	30.0	2	20.0
충북 (8)	직영	1	12.5	0	0.0	1	12.5	1	12.5
	위탁	2	25.0	2	25.0	4	50.0	1	12.5
충남 (14)	직영	9	64.3	6	42.9	5	35.7	4	28.6
	위탁	2	14.3	1	7.1	7	50.0	3	21.4
전북 (12)	직영	2	16.7	3	25.0	4	33.3	4	33.3
	위탁	7	58.3	4	33.3	5	41.7	4	33.3
전남 (16)	직영	2	12.5	2	12.5	2	12.5	4	25.0
	위탁	6	37.5	2	12.5	7	43.8	4	25.0
경북 (14)	직영	0	0.0	0	0.0	0	0.0	3	21.4
	위탁	11	78.6	2	14.3	6	42.9	0	0.0
경남 (15)	직영	6	40.0	10	66.7	10	66.7	7	46.7
	위탁	0	0.0	1	6.7	2	13.3	0	0.0
전국 (104)	직영	22	21.2	23	22.1	26	25.0	29	27.9
	위탁	36	34.6	18	17.3	37	35.6	15	14.4

자료: 본 연구의 조사 결과임.

- 학교급식센터를 운영하는 목적은 지역농산물 이용 촉진이므로 위탁운영의 조건에 지역 중소농의 로컬푸드 조달 비율을 높이기 위한 방안을 강구하도록 이와 같은 항목을 평가에 반영할 필요가 있음.
- 먹거리통합지원센터와 물류시설, 소규모 가공시설은 먹거리 사업의 연계 측면에서 매우 중요한 인프라임. 이러한 시설을 직영하는 비율은 경남, 충남을 제외하면 매우 낮음.
 - 실제 조사에 따르면, 경남은 지자체가 출자한 기관이 직영하는 경우는 합천군뿐임. 직영이라고 응답한 거창군, 김해시 등은 로컬푸드 직매장이나 학교 및 공공급식센터 등을 운영하며 재단법인 설립을 준비하고 있지만 운영은 아직은 위탁 중임.
- 기초지자체가 개별적으로 추진한 사업을 체계적인 지역먹거리계획으로 통합하여 작동하기에는 시설 활용의 연계가 여전히 미흡한 수준임.

2.3. 중소농 조직화

- 중소농의 조직화는 소량다품목 생산의 연중 공급을 위한 생산 계획과 생산자 관리에 필요한 활동임.
- 중소농의 교육 활동이 있다는 응답은 58개(55.8%) 지자체에 이르고 경남의 비중이 가장 높음. 소량다품목의 기획생산은 경남, 전북, 충남의 비중이 상대적으로 높고 생산자 관리도 충남, 경남, 전북의 순으로 높음.
- 중소농 조직화 활동의 담당 주체는 지자체와 지역농협이 담당하고 있는데, 경

남을 제외하면 지역먹거리통합지원센터가 있는 지자체가 행정 주도로 교육, 기획생산, 생산자 관리를 수행함.

○ 중소농 조직화는 비용이 소요되지만 상품 다양화, 품질 향상 등 부가가치가 출하 농업인에게 귀속되므로 별도로 비용을 회수할 방법이 없음.

- 그러므로 지역농협은 중소농 조직화에 매우 소극적임.
- 지역산 상품을 적극적으로 발굴하기 위해서는 행정이 비용을 부담하며 중소농의 기획생산 및 안전성 관리가 필요함.

〈표 3-7〉 중소농 조직화 활동 여부

단위: 개소, %

구분	지자체 수	중소농 교육 활동		소량다품목 기획생산		생산자 관리	
		응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율
경기	15	6	40.0	6	40.0	5	33.3
강원	10	5	50.0	5	50.0	5	50.0
충북	8	4	50.0	4	50.0	4	50.0
충남	14	7	50.0	10	71.4	10	71.4
전북	12	8	66.7	9	75.0	9	66.7
전남	16	8	50.0	9	56.3	10	62.5
경북	14	7	50.0	5	35.7	6	42.9
경남	15	13	86.7	13	86.7	10	66.7
전국	104	58	55.8	61	58.7	59	55.8

자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈표 3-8〉 중소농 조직화 활동 담당 주체

단위: 개소, %

구분	지자체 수	중소농 교육 활동		소량다품목 기획생산		생산자 관리	
		지자체	지역농협	지자체	지역농협	지자체	지역농협
경기	15	3	3	2	4	2	3
강원	10	3	2	3	2	3	2
충북	8	2	2	2	2	3	1
충남	14	3	4	5	5	6	4
전북	12	5	3	5	4	5	3

(계속)

구분	지자체 수	중소농 교육 활동		소량다품목 기획생산		생산자 관리	
		지자체	지역농협	지자체	지역농협	지자체	지역농협
전남	16	6	2	5	4	8	2
경북	14	4	3	2	3	3	3
경남	15	12	1	11	0	10	0
전국	104	38	20	35	24	40	18

자료: 본 연구의 조사 결과임.

2.4. 로컬푸드 직매장과 레스토랑

○ 일반시민이 지역먹거리를 이용할 수 있는 소매점은 로컬푸드 직매장과 레스토랑임.

- 로컬푸드 직매장은 대도시를 제외하면 지자체의 83.7%가 운영 중인 반면, 로컬 레스토랑을 운영하는 지자체는 10.6%에 불과함.
- 소비자가 주로 이용하는 로컬푸드 직매장의 82.4%는 지역농협이 운영함.

〈표 3-9〉 로컬푸드 직매장 및 레스토랑 운영 여부

단위: 개소, %

구분	지자체 수	로컬푸드 직매장		로컬 레스토랑	
		응답 수	비율	응답 수	비율
경기	15	11	73.3	2	13.3
강원	10	8	80.0	0	0.0
충북	8	7	87.5	0	0.0
충남	14	13	92.9	2	14.3
전북	12	8	66.7	2	16.7
전남	16	15	93.8	2	12.5
경북	14	11	78.6	0	0.0
경남	15	14	93.3	3	20.0
전국	104	87	83.7	11	10.6

자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈표 3-10〉 로컬푸드 직매장 및 레스토랑 운영 주체

단위: 개소, %

구분	지자체 수	로컬푸드 직매장		로컬 레스토랑	
		지자체 직영	농협	지자체 직영	농협
경기	15	2	48	1	1
강원	10	8	20	0	0
충북	8	6	24	0	0
충남	14	6	69	2	2
전북	12	9	19	2	0
전남	16	7	53	2	0
경북	14	4	24	0	0
경남	15	21	39	3	0
전국	104	63	296	10	3

주: 지자체 직영 직매장의 수는 안테나숍까지 포함한 수치이므로 실제와 차이가 있음.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

2.5. 관계형 시장 구축

- 이해관계자의 협조로 지역먹거리를 공급할 수 있는 관계형 시장은 학교, 공공, 의료·요양·복지시설, 아동·노인의 복지급식 등 국가나 지자체의 예산 지원이 있는 경우와 공공기관의 단체급식 등임.
- 학교급식, 영유아의 공공급식은 공론화 과정을 거쳐 무상급식 및 친환경농산물 지원사업 등으로 추진되므로 지자체와 교육청의 협조가 원활함.
 - 그러나 그 밖의 민간 위탁사업으로 추진하는 아동 및 노인, 복지급식, 단체급식 등은 지역에서 합의가 필요하고, 원활한 공급을 위한 지역 물류 체계 정비 후 가능함.
- 지역 내외 관계형 시장 구축을 위해 지자체나 지역농협이 주도하지만 그 비율

은 매우 낮음. 관계형 시장을 만들기 위한 MOU 체결의 경험은 지자체가 나서더라도 지역 내에서 31.7%, 타 지자체와는 26.9%로 나타남.

- 지자체가 일회적인 농산물 판매 활동을 하지만 지속적인 관계형 시장 형성에는 소극적이라 할 수 있음.

〈표 3-11〉 지역 내외 관계형 시장 MOU 체결 경험

구분	지자체 수	지역 내 MOU 체결				타 지자체와 MOU 체결			
		지자체 주도		지역농협 주도		지자체 주도		지역농협 주도	
		응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율
경기	15	2	13.3	2	13.3	5	33.3	1	6.7
강원	10	3	30.0	2	20.0	2	20.0	2	20.0
충북	8	0	0.0	2	25.0	2	25.0	0	0.0
충남	14	6	42.9	2	14.3	2	14.3	1	7.1
전북	12	4	33.3	2	16.7	3	25.0	2	16.7
전남	16	6	37.5	3	18.8	7	43.8	2	12.5
경북	14	3	21.4	1	7.1	2	14.3	1	7.1
경남	15	9	60.0	1	6.7	5	33.3	1	6.7
전국	104	33	31.7	15	14.4	28	26.9	10	9.6

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 지역 내 관계형 시장은 학교급식 65.4%, 로컬푸드 직매장 56.7%, 어린이집 공공급식 45.2%의 순임.

- 학교급식이 교육청 관리이므로 지역먹거리 공급을 위해 행정과 교육청의 긴밀한 협조가 필요함. 지역먹거리계획이 적극 추진되는 경우, 행정이 교육청을 설득하여 지역먹거리 공급을 가능하게 하지만, 행정 측이 지역먹거리 공급에 소극적이면 업무 칸막이를 넘기 어려움.
- 어린이집이나 농식품바우처 사업, 임산부 친환경농산물 지원사업의 경우, 행정의 담당이 복지 부서이고 이 경우 사업자 선정 후 위탁 방식이 대부분임. 담당 부서가 다를 경우, 지역먹거리로의 전환을 요구하기 위해서는 부서 간 협력과 제도 수정 등이 필요함.

〈표 3-12〉 지역 관계형 시장 운영 비율

구분	지자체 수	학교급식	어린이집	농식품 바우처	공공기관	경로당 노인 복지기관	임산부 친환경 지원	로컬푸드 직매장
경기	15	53.3	46.7	40.0	13.3	20.0	46.7	66.7
강원	10	40.0	20.0	20.0	20.0	10.0	20.0	50.0
충북	8	50.0	12.5	50.0	12.5	12.5	37.5	75.0
충남	14	78.6	71.4	42.9	35.7	14.3	0.0	71.4
전북	12	83.3	75.0	25.0	25.0	25.0	50.0	33.3
전남	16	81.3	62.5	50.0	18.8	31.3	56.3	56.3
경북	14	57.1	7.1	28.6	7.1	14.3	14.3	35.7
경남	15	66.7	46.7	26.7	46.7	20.0	40.0	66.7
전국	104	65.4	45.2	35.6	23.1	19.2	33.7	56.7

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 지역 관계형 시장의 운영에 관여하는 주무 부서가 지역먹거리계획 담당인 경우, 학교급식 61.5%, 로컬푸드 직매장 53.8%, 어린이집 40.4%의 순으로 관계형 시장을 운영하는 비율과 비슷함.

- 그러나 지역먹거리계획 담당 부서가 관계형 시장 사업을 관리/운영하는 비율은 학교급식 23.1%, 로컬푸드 직매장 18.3%, 어린이집 공공급식과 농식품바우처 사업이 각각 16.3%에 불과함.
- 관계형 시장에 지역먹거리 공급을 늘리기 위해서 적극적으로 관리·운영의 담당 부서를 설득하고 긴밀한 협조가 필요함.
- 결국 학교·공공·복지급식 등 먹거리 공급의 형태는 동일하지만 행정 담당 부서가 다르기 때문에 불필요한 행정 절차가 의무적임.
- 따라서 지역먹거리 사업은 행정 통합부터 시작하여 관리·운영의 통합이 이루어질 때, 시너지 효과를 기대할 수 있을 것임.

〈표 3-13〉 지역 관계형 시장에서 지역먹거리계획 담당인 경우

구분	지자체 수	학교급식	어린이집	농식품 바우처	공공기관	경로당 노인 복지기관	임산부 친환경 지원	로컬푸드 직매장
경기	15	46.7	33.3	33.3	6.7	6.7	40.0	66.7
강원	10	40.0	20.0	20.0	20.0	0.0	20.0	50.0
충북	8	50.0	12.5	37.5	12.5	0.0	12.5	62.5
충남	14	71.4	71.4	42.9	35.7	14.3	0.0	71.4
전북	12	75.0	58.3	25.0	25.0	16.7	33.3	33.3
전남	16	81.3	56.3	43.8	12.5	25.0	25.0	56.3
경북	14	50.0	7.1	28.6	7.1	7.1	0.0	35.7
경남	15	66.7	46.7	26.7	46.7	20.0	6.7	53.3
전국	104	61.5	40.4	32.7	21.2	12.5	17.3	53.8

자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈표 3-14〉 지역먹거리계획 부서가 해당 사업의 관리 비율

구분	지자체 수	학교급식	어린이집	농식품 바우처	공공기관	경로당 노인 복지기관	임산부 친환경 지원	로컬푸드 직매장
경기	15	13.3	20.0	26.7	6.7	13.3	26.7	13.3
강원	10	10.0	10.0	20.0	10.0	0.0	20.0	30.0
충북	8	37.5	12.5	25.0	0.0	12.5	12.5	12.5
충남	14	42.9	35.7	28.6	21.4	7.1	0.0	28.6
전북	12	25.0	25.0	25.0	16.7	16.7	33.3	16.7
전남	16	12.5	12.5	18.8	6.3	12.5	12.5	18.8
경북	14	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1
경남	15	60.0	33.3	20.0	40.0	20.0	13.3	33.3
전국	104	23.1	16.3	16.3	12.5	8.7	10.6	18.3

자료: 본 연구의 조사 결과임.

3. 지역별 지역먹거리계획 사업 비교 및 시사점

3.1. 지역먹거리계획의 사업 비교²²⁾

○ 경남 시군 먹거리계획 추진현황

- 민선 7기(2018~2022년) 광역 단위에서 지역먹거리계획을 추진한 영향으로 통영시를 제외한 17개 시군 모두 지역먹거리계획을 수립했으며 먹거리통합지원센터를 준비함. 그러나 민선 8기 도지사가 바뀌며 지역먹거리계획 정책을 무효화한 영향으로 시군별 먹거리통합지원센터 설립이 지연되었지만 먹거리통합지원센터의 역할을 하는 학교급식센터나 사업단 등의 임의단체로 운영하며 재단법인 설립을 추진 중인 곳이 대부분임.
- 지역먹거리계획을 담당하는 행정 전담 조직은 11개 시군이며 4개 시군(사천시, 의령군, 창녕군, 하동군)은 농산물 유통이나 마케팅팀에서 담당하고, 3개 시(통영시, 양산시, 거제시)는 담당 부서가 없음.
- 먹거리보장 조례는 4개 시군(양산시, 고성군, 남해군, 거창군)을 제외하고 대부분 제정하였으며, 창녕군은 공공급식지원 조례를 갖춤.
- 먹거리위원회는 8개 시군(사천시, 김해시, 거제시, 함안군, 남해군, 하동군, 산청군, 합천군)에 구성되었고 함양군은 로컬푸드운영협의회를 운영함.
- 지역인증제는 3개 시군(김해, 거제, 합천)이 시행(또는 계획)됨.
- 특히 김해시는 118개 학교와 기관 46개소에 공급하는데 지역농산물 비중이 93%이고, 로컬푸드 직매장을 확대하고 안전분석실을 갖춤.

²²⁾ 본 절은 경남, 경북, 전남 시군별 지역먹거리계획 추진현황을 정리함. 전북은 광역 단위 '전북먹거리통합지원센터'를 운영하며 모든 시군 지역먹거리계획을 지원하는 반면, 충남북 및 경기·강원은 먹거리 사업 추진 내용을 전체적으로 파악하지 못해 분석에서 제외함.

〈표 3-15〉 경남 지역먹거리계획 추진현황

시군	계획 수립	전담 조직	먹거리 보장 조례	먹거리 위원회	지역 인증제	시군 현황
창원시	○	○	○			- 기존 농협 물류시설 활용, 컨트롤타워형 먹거리통합지원센터(농업기술센터)
진주시	○	○	○			- '24 학교급식 공급, '26년 전 학교, 공공기관 등 확대 예정
김해시	○	○	○	○	○	- 학교급식센터('24년) - 재단설립 지연, 행정 직영, 학교급식 부분 위탁(물류 등) 공급
거제시	○		○	○	○	- 먹거리통합지원센터 직영, 학교급식 및 로컬푸드 직매장 운영
사천시	○		○	○		- 먹거리통합지원센터 의원 요구, 부지 문제로 난항, 용역 중
밀양시	○	○	○			- '20년 센터 건립, '22년 학교 공급, 로컬푸드 50% 정도
양산시	○					- 계획 수립 후 로컬푸드 직매장 운영 중, 종합적인 추진은 미흡
통영시			○			- 먹거리 관공에 관심, 농협 중심 읍 인 읍 로컬매장 운영
고성군	○	○				- '22년 먹거리통합지원센터 운영, 행정 직영
의령군	○		○			- 먹거리통합지원센터 준비 중, 부산시와 연계 공급 계획
함안군	○	○	○	○		- '24년 시범운영, '25년 학교급식 공급, 먹거리통합지원센터 직영
창녕군	○		△			- '22년부터 본격 학교급식 공급, 행정직영
남해군	○	○		○		- 학교급식은 먹거리순환팀, 직매장은 행정 직영
하동군	○		○	○		- 먹거리통합지원센터 건립 준비 중
산청군	○	○	○	○		- '25년부터 먹거리통합지원센터 직영, 학교급식 전 품목 공급
함양군	○	○	○	△		- 먹거리통합지원센터 건립 중
거창군	○	○				- 재단설립 용역, 먹거리통합지원센터 및 직매장 축협 위탁운영
합천군	○	○	○	○	△	- 학교급식은 직영, 재단설립 타당성 검토 완료, 로컬 3개 매장 운영

주: 2025년 3월 기준임. 함양군 먹거리위원회 △는 로컬푸드운영협의회이고, 창녕군은 먹거리 보장 조례 △는 공공급식지원 조례를 갖춤. 합천군 지역인증제 △는 2025년 하반기 시행 예정임.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 경북 시군 먹거리계획 추진현황

- 경북 22개 시군 중 3개 군(고령, 성주, 영덕)을 제외하면 지역먹거리계획을 수립했거나 수립 중임. 그러나 계획을 수립한 이후 사업 추진이 거의 없거나 기존 산지유통센터의 영역으로 인식하는 경향이 많음.

〈표 3-16〉 경북 지역먹거리계획 추진현황

시군	계획 수립	전담 조직	먹거리 보장 조례	먹거리 위원회	지역 인증제	시군 현황
의성군	○	○	○	○	○	- '26년 먹거리통합지원센터 설립 예정, 현재 '지역과함께협동조합'에 관리위탁
상주시	○	○				- '19년 계획 수립, '24년 공급시설 운영, 상주농협 운영 학교급식 등
봉화군	○	○	○	○		- '24년 계획 수립 후 푸드산업육성TF 신설, 통합지원센터 설립 중
구미시	○	○	○	○		- 지역먹거리통합지원센터에서 직매장 운영, 먹거리계획 이행 부족
영천시	○			○		- '21년 계획 수립, '27년 직매장 운영 준비, 농가조직화 용역만 진행
문경시	○			○		- 단체장 의지 부족으로 진행 안 됨
포항시	○	○				- '21년 계획 수립, '22년 학교급식 지원
경주시	○	○				- '23년 계획 수립, '24년 학교급식 공급
김천시	○	○				- '21년 계획 수립, 농산물종합유통타운과 연계 사업으로 추진
안동시	○	○				- '21년 계획 수립, 학교급식 지원, 가톨릭농민회 공급, 직매장 운영
영주시	○					- '21년 계획 수립
경산시	○					- '23년 먹거리계획 수립
청송군		○				- 농산물산지유통센터 중심
영양군	○	○				- 단체장 의지 부족, 계획 수립 후 정체
청도군	○					- '24년 계획 수립, 농협 로컬 직매장
칠곡군	○	○(TF)				- '21년 계획 수립, 행정 무관심
울진군	○					- '21년 먹거리계획 수립, 농협 복합로컬 직매장 운영
예천군						- '23년 계획 사전용역
울릉군						- '25년 먹거리계획 수립 준비 중

고령군, 성주군, 영덕군의 3개 군은 계획 및 추진 실적 없음

주: 2025년 3월 기준.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

- 지역먹거리계획의 전담 조직이 과 단위로 있는 경우는 3개 시군(상주시, 의성군, 봉화군)을 제외하면 농산물 유통, 식품정책, 친환경농업 팀에서 담당함.
- 먹거리보장 조례가 제정된 곳은 3개 시군(구미시, 의성군, 봉화군)에 불과하고 먹거리위원회도 조례가 있는 3개 시군에 더해 2개 시(영천시, 문경시)가 추가로 있을 뿐임.
- 지역 인증제는 1개 군(의성군)이 시행함.
- 지역먹거리계획의 운영 주체가 있는 곳은 3개 시군으로 경주시의 학교급식통합지원센터, 구미시의 먹거리통합지원센터, 상주시의 상주농협이 담당함.
- 경북은 전반적으로 지역먹거리계획에 대해 행정의 관심이 없는 편이고, 기존 농산물유통센터의 유통 및 마케팅으로 인식하는 경향임.

○ 전남 시군 먹거리계획 추진현황

- 제1차 먹거리계획은 5개 시군(구례군, 목포시, 보성군, 장흥군, 진도군)을 제외하면 17개 시군이 수립함. 그러나 1차 먹거리계획 수립 후 먹거리 관련 사업이 추진되지 못한 채 정체된 곳은 다수임.
- 지역먹거리계획의 행정 전담조직이 있는 지역은 나주시, 순천시, 장성군, 해남군 등 4개 시군에 불과함. 고흥군, 진도군 등은 통합마케팅의 하위 정책으로 이해하며 기존 규모화 유통 방식을 요구하기도 함.
- 지자체 직영 지역먹거리통합센터는 나주시, 장성군, 해남군 등 3개 시군임. 나주시와 해남군은 2018년 푸드플랜 선도지자체로 선정되며 추진됨. 나주시와 장성군은 지자체장이 바뀌어도 지역먹거리 정책을 지속 추진하지만 먹거리통합지원센터 운영에 전문성 있는 인력 운영이 이루어지지 않아 운영에 어려움이 발생한 것으로 나타남.
- 전남에서 시장·군수의 로컬 인증이 있는 곳은 해남군 1곳에 불과함.

〈표 3-17〉 전남 지역먹거리계획 추진현황

시군	계획 수립	전담 조직	먹거리 보장 조례	먹거리 위원회	지역 인증제	시군 현황
강진군	○					- 전담조직 부재, 계획 수립 후 정체
고흥군	○					- 전반적인 이해 부족, 통합마케팅 사업으로 이해
곡성군	○		○			- 정책 관심 낮음, 계획 수립 중
광양시	○		○			- 기획생산 및 시설 지원사업 추진
구례군	△					- 단체장 관심 낮음
나주시	○	○	○	○		- 지자체장 관심 부족, 관련 예산 축소로 사업 추진 동력 미흡
담양군	○		○			- 전반적으로 사업 이해 부족
목포시	△					- 단체장 관심 낮음
무안군	○			○		- 생산조직화 및 통합지원센터 설립 지원 사업 추진
보성군	△					- 단체장 관심 낮음
순천시	○	○	○	○		- 단체장 관심 낮고, 광역 지원 필요
신안군	○					- 계획 수립 후 논의 정체
여주시	○		○			- 단체장 관심 있으나 정책 지원 미흡
영광군	○					- 단체장 무관심, 계획 수립 후 정체
영암군	○		○	○		- 먹거리통합지원센터 설립 중
완도군	○		○			- 단체장 무관심, 계획 수립 후 정체
장성군	○	○	○	○		- 먹거리통합지원센터 역할 확대 필요 (학교급식, 로컬푸드 내실화 등)
장흥군	△					- 단체장 무관심
진도군	△					- 전반적인 이해 부족, 통합마케팅 사업으로 이해
함평군	○		○			- 통합지원센터 설립 추진 중
해남군	○	○	○	○	○	- 도시 로컬푸드 직매장 개설 요구
화순군	○		○	○		- 통합지원센터 및 기획생산 지원

주: 2025년 1월 기준, △는 먹거리계획 수립 중인 지자체임.

자료: 정천섭 외(2024).

3.2. 시사점

- 광역지자체는 제1차 지역먹거리계획을 모두 수립²³⁾했지만 시군 단위에 정책 지원은 지역별 차이가 있음.
 - 경남은 민선 7기 시군 단위 지역먹거리계획 추진에 노력했지만 민선 8기 도지사가 바뀌며 지역먹거리 정책이 학교급식 지원에 국한됨.
 - 전북은 ‘전북먹거리통합지원센터’를 운영하며 시군 먹거리계획을 지원하는 중간조직으로서 역할을 하고, 충북은 광역 단위 지역먹거리계획 담당자가 시군 계획 수립이나 사업 추진에 협조하는 수준임.
 - 그 밖의 광역지자체는 시군 먹거리계획을 지원하는 정책이나 사업이 없음.
- 지역먹거리계획 수립은 서울 및 광역시를 제외한 기초지자체가 거의 수립했지만, 계획 수립 후 사업이 추진되지 못하는 경우가 많음.
 - 2018년 지역먹거리계획이 정책과제로 등장했지만 행정의 칸막이를 넘나드는 협력사업이어서 지자체장의 강력한 정책 의지 없이 과·팀 단위에서 주도하기에는 어려운 정책임.
 - 특히 지역먹거리 지수의 등급이 높은 지역은 행정이 정책을 적극 주도한 경우임. 즉, 지자체장이 지역먹거리계획의 가능성을 인식하여 지시했거나 담당 공무원의 헌신적인 노력으로 먹거리 관련 사업을 주도한 경우임.
- 지역먹거리계획을 전담하는 부서가 과 단위는 전무하고, 팀 단위에서도 ‘먹거리계획’ 팀은 4개 시군에 불과함.
 - 행정은 지역먹거리계획을 유통, 농식품산업, 농정 부서의 하위 업무로 인식하는 경향이 있음.

²³⁾ 전남은 2025년 상반기 제2차 지역먹거리계획을 수립함.

- 거버넌스 역할로 먹거리위원회를 두고 있지만 위원회의 필요성을 인식하지 못하는 경우가 다수이고, 시장·군수의 로컬 인증이 있는 곳은 지자체가 출자한 먹거리지원센터가 있는 24개 시군임.
- 대부분의 시군 단위에 지역인증의 필요성을 인식하지 못하는데, 그 원인은 기초 및 광역 단체장이 아직 지역먹거리계획의 필요성이나 역할에 대한 인식이 부족한 것으로 판단됨.

4

지역먹거리계획에 대한 담당자 인식

1. 조사 개요

○ 지역먹거리계획 담당자 인식 조사

- 행정의 과장, 팀장, 주무관 등 총 228명이 응답함. 주무관 89.4%, 팀장 79.8%, 과장 50%가 인식 조사에 참여함.

〈표 4-1〉 지역먹거리계획 담당자 인식 조사 개요

구분	전체 응답 수	주무관		팀장		과장	
		응답 수	비율	응답 수	비율	응답 수	비율
경기	26	15	100.0	7	46.7	4	26.7
강원	25	7	70.0	8	80.0	10	100.0
충북	23	7	87.5	10	125.0	6	75.0
충남	32	11	78.6	13	92.9	8	57.1
전북	28	11	91.7	10	83.3	7	58.3
전남	41	15	93.8	18	112.5	8	50.0
경북	28	14	100.0	9	64.3	5	35.7
경남	25	13	86.7	8	53.3	4	26.7
전국	228	93	89.4	83	79.8	52	50.0

자료: 본 연구의 조사 결과임.

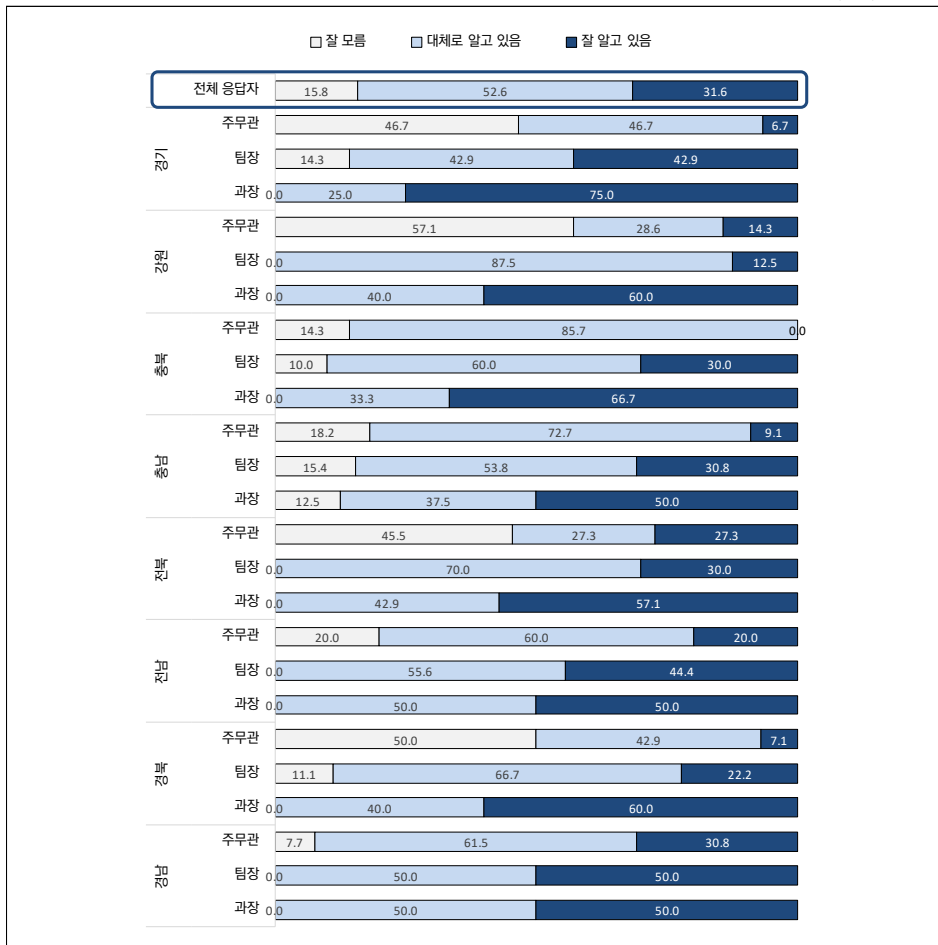
2. 지역먹거리계획 추진 및 내용

2.1. 제1차 지역먹거리계획 인지도

- 지역먹거리계획의 내용, 추진현황에 대해 지역별, 직급별 인지도 차이가 큼.
- 주무관보다는 팀장이, 팀장보다는 과장급의 인지율이 큰 것으로 조사됨.

〈그림 4-1〉 제1차 지역먹거리계획 내용 인지도

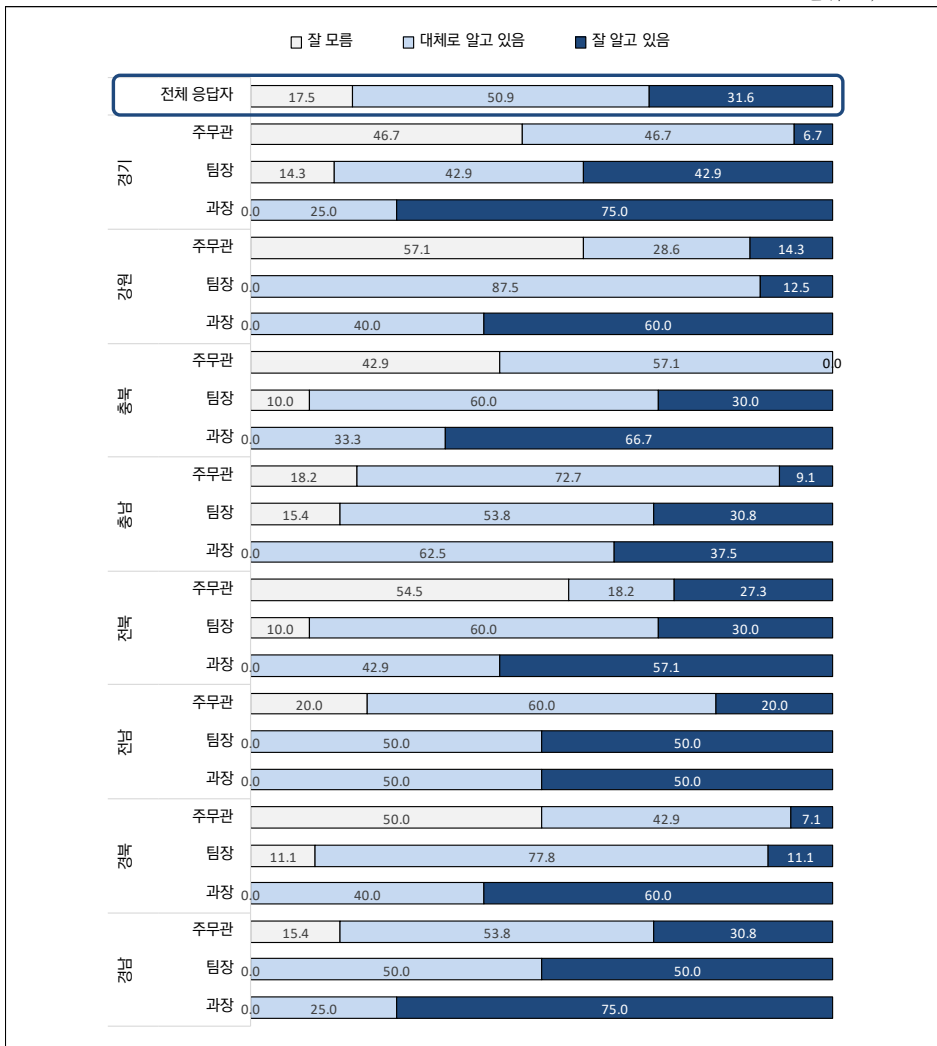
단위: %, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈그림 4-2〉 제1차 지역먹거리계획 추진현황 인지도

단위: %, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

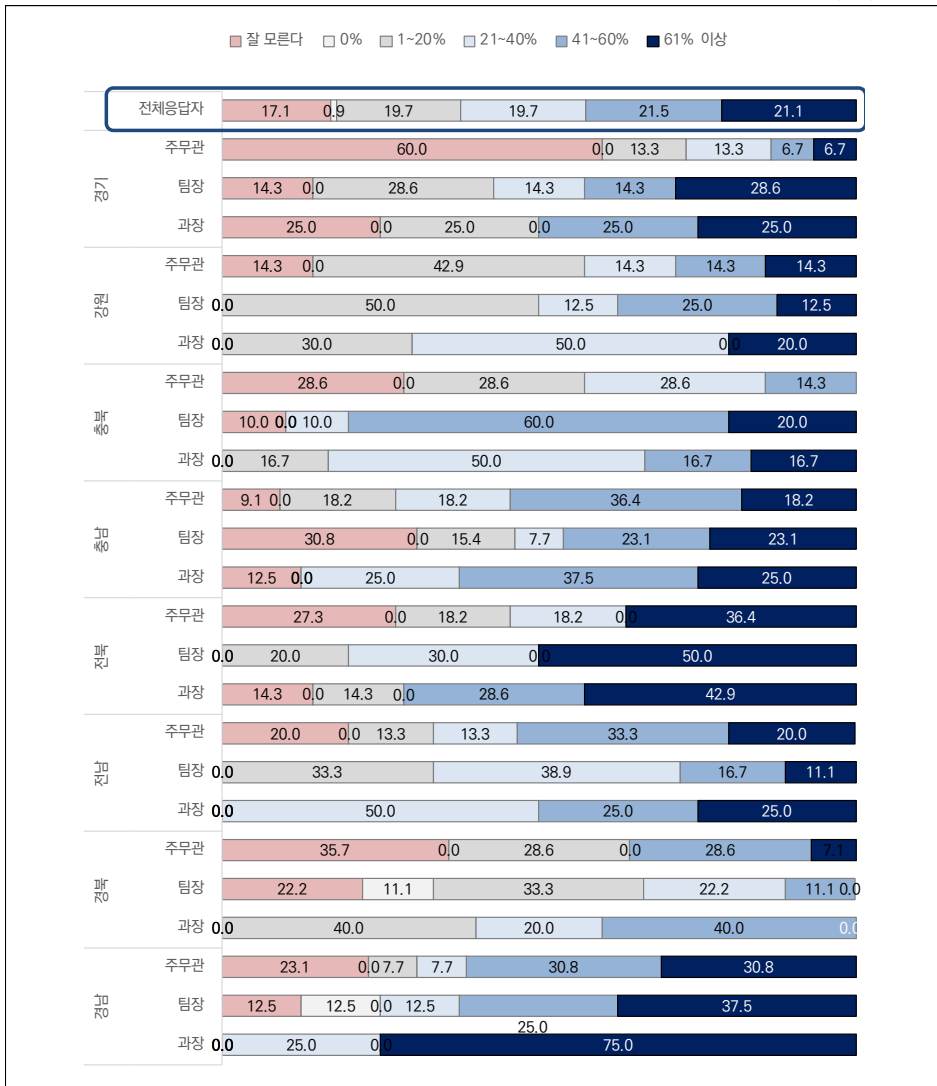
○ 행정 공무원은 순환보직이므로 담당자는 수시로 변경되어 업무의 지속성이 매우 낮음.

- 주무관은 계획의 내용을 잘 모른다는 응답이 강원, 경북, 경기의 순으로 비중이 높고, 추진현황을 모른다는 응답은 강원, 전북, 경북, 경기 순으로 높음.

- 2018년 지역먹거리계획이 농정과제로 등장한 이후 매년 aT 유통교육원에서 업무교육을 실시하고 있으나 최근 3년간 교육 횟수가 크게 감소한 영향으로 판단됨.

〈그림 4-3〉 제1차 지역먹거리계획 계획 대비 추진도

단위: %, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 반면, 계획 대비 추진이 61% 이상이라는 응답은 과장급 비율이 높음. 전북은 도 먹거리통합지원센터의 영향으로 타 지자체에 비해 추진 성과를 높게 평가해도 무리가 없지만, 경기, 강원, 경남은 실제 추진 여건에 비해 과장급의 과대평가가 두드러짐.

○ 계획 대비 추진이 부진한 이유를 과장급, 팀장급 응답을 기준으로 한 1~3순위는 다음과 같음.

- 경기: 중앙정부의 정책 추진 의지 약함, 타 부서와 협력의 어려움, 관련 예산 지원
- 강원: 타 부서와 협력 어려움, 지역 실정에 맞지 않음, 관련 예산 지원이 없음.
- 충북: 타 부서와 협력 어려움, 중앙정부 추진 의지 약함, 지자체장의 사업 이해 부족
- 충남: 관련 예산, 지자체장의 사업 이해 부족, 중앙정부 추진 의지
- 전북: 타 부서의 협력 어려움, 지역 실정에 맞지 않음, 지자체장의 사업 이해 부족
- 전남: 관련 예산, 지자체장 이해 부족, 지역 실정에 맞지 않음
- 경북: 지역 실정에 맞지 않음, 관련 예산, 광역지자체 추진 의지
- 경남: 지역 실정에 맞지 않음, 중앙정부와 광역지자체 추진 의지

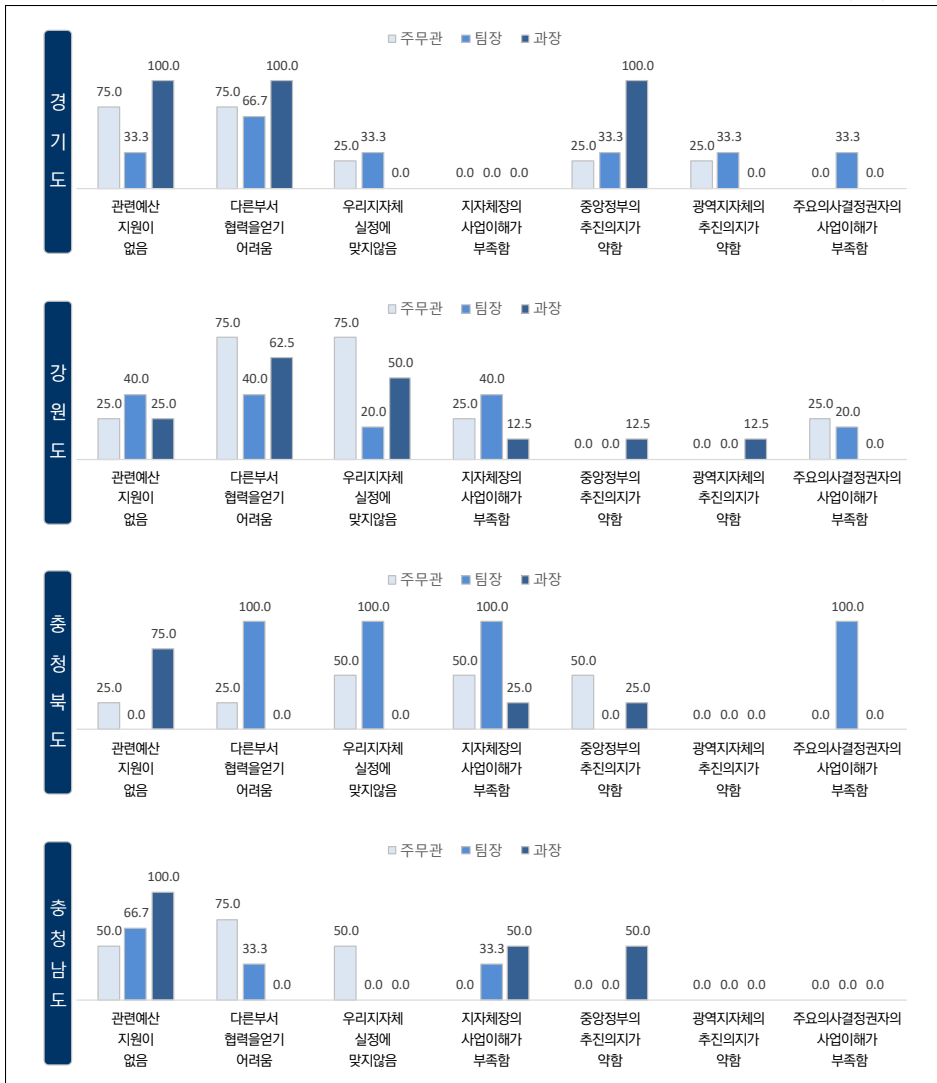
○ (계획 대비 추진이 부진한 이유) 첫째, 지역 실정에 맞지 않음.

- 지역먹거리계획이 농업정책으로 추진됨에 따라 농업직 공무원에게 새로운 과제를 부여함.
- 기존 농정은 규모화 전업농 육성이므로 중소농, 고령농이 사업 대상에서 거의 제외됨. 지역먹거리계획의 비전과 목표를 공유하지 못하면 사업 방식을 이해할 수 없음.

- 대안은 지역농업 실태 연구를 통해 지역 중소농이 농업을 지속할 수 있는 방안을 고민하고, 지역먹거리계획 교육과 토론을 병행해야 함.

〈그림 4-4〉 제1차 지역먹거리계획 사업 부진 이유

단위: %, N=92



(계속)



주: 중복 응답.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ (계획 대비 추진이 부진한 이유) 둘째, 타 부서와 협력 어려움.

- 지역먹거리 사업 범위가 광범위함. 교육, 복지, 공공, 단체급식 등 사업 수혜 대상자를 기준으로 칸칸이 나뉘어 있는 상황임.

- 먹거리 사업만 추려서 업무를 통합해야 규모의 경제 효과가 나타나고 소모성 행정 비용이 절감됨.
- 현재 청양군, 완주군처럼 지역먹거리통합지원센터가 생산에서 소비까지 연계성을 갖추고 지역먹거리 사업을 총괄 담당함.

○ (계획 대비 추진이 부진한 이유) 셋째, 지자체장의 사업 이해 부족

- 지자체장뿐만 아니라 지역 의회도 마찬가지임.
- 시장군수협의회, 도별 시장군수 회의 등에서 의무 교육이 필요함.
- 중앙정부와 광역지자체의 정책 추진 의사가 분명해야 가능함.

○ 계획 추진 정도를 알 수 없다고 응답한 경우는 다음과 같은 이유임.

- 가장 큰 이유는 해당 업무 담당 기간이 6개월 미만으로 짧기 때문임.
- 과장급은 지역먹거리계획 전체 사업을 이해하지 못하는 경우가 대부분임. 순환보직 중 교육 기회가 없었기 때문으로 파악됨.
- 팀장이나 주무관은 담당자의 업무 중 중요도나 우선순위가 낮다고 응답한 비율이 높음.

3. 지역먹거리계획 필요성과 정책 인지도

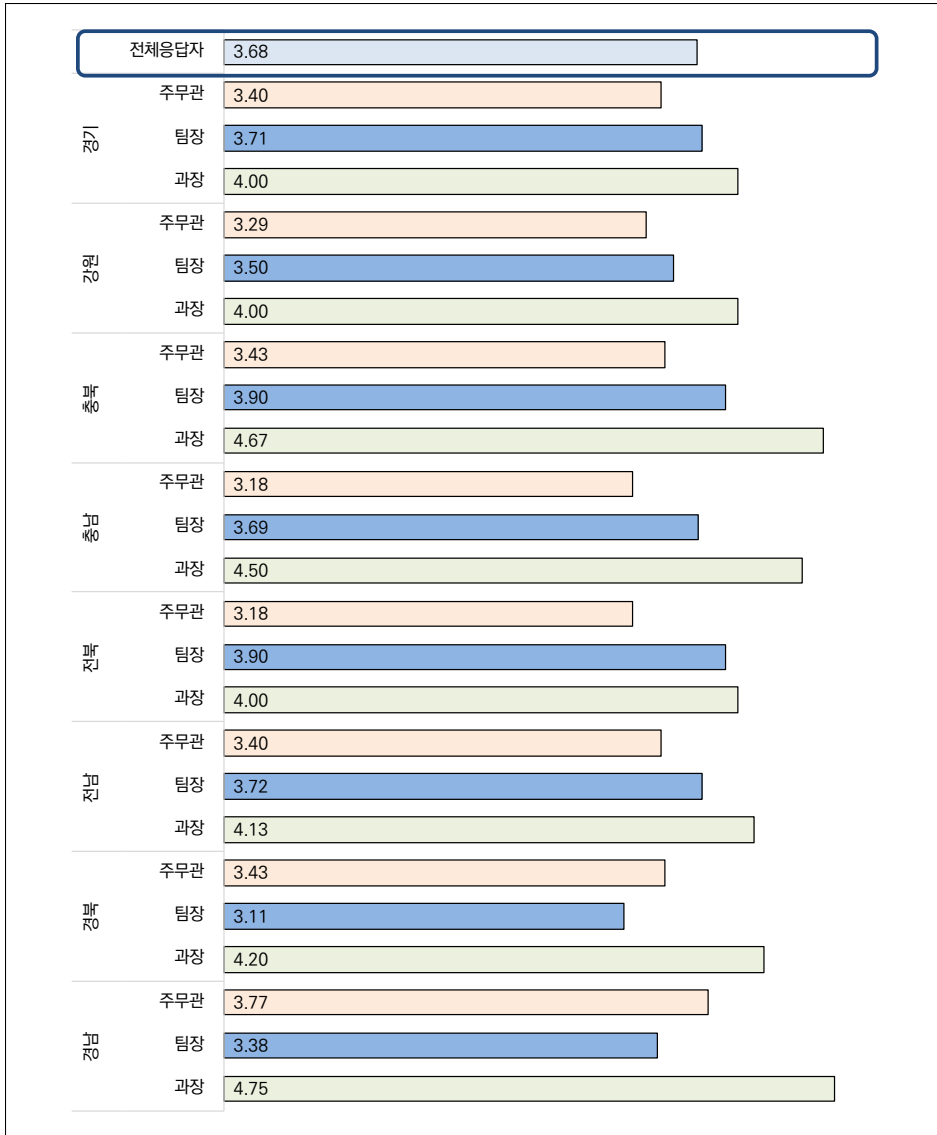
3.1. 지역먹거리계획의 필요성

○ 전국 담당 공무원이 인식하는 지역먹거리계획의 필요성은 5점 평균에 3.68로 대체로 긍정인 편임.

- 이 응답도 주무관보다 팀장과 과장이 계획의 필요성을 인식하는 수치는 평균 0.5점 이상 큰 것으로 조사됨.

〈그림 4-5〉 지역먹거리계획 필요성

단위: %, 5점 척도



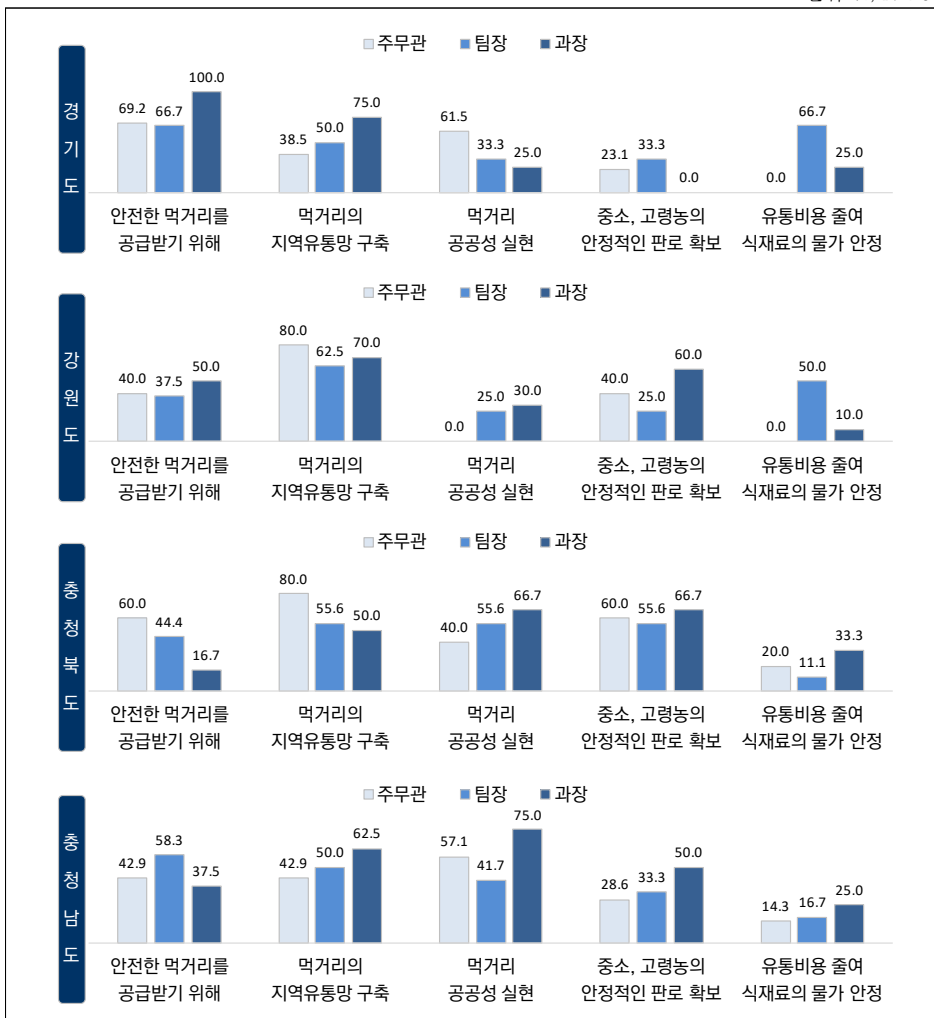
자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 먹거리계획이 필요하다고 생각하는 이유는, 안전한 먹거리 공급 56.5%, 지역 유통망 구축 55%, 먹거리 공공성 실현 51%, 중소고령농의 안정적 판로 확보 49.5%, 유통비용 줄여 먹거리 물가 안정 26% 순으로 조사됨.

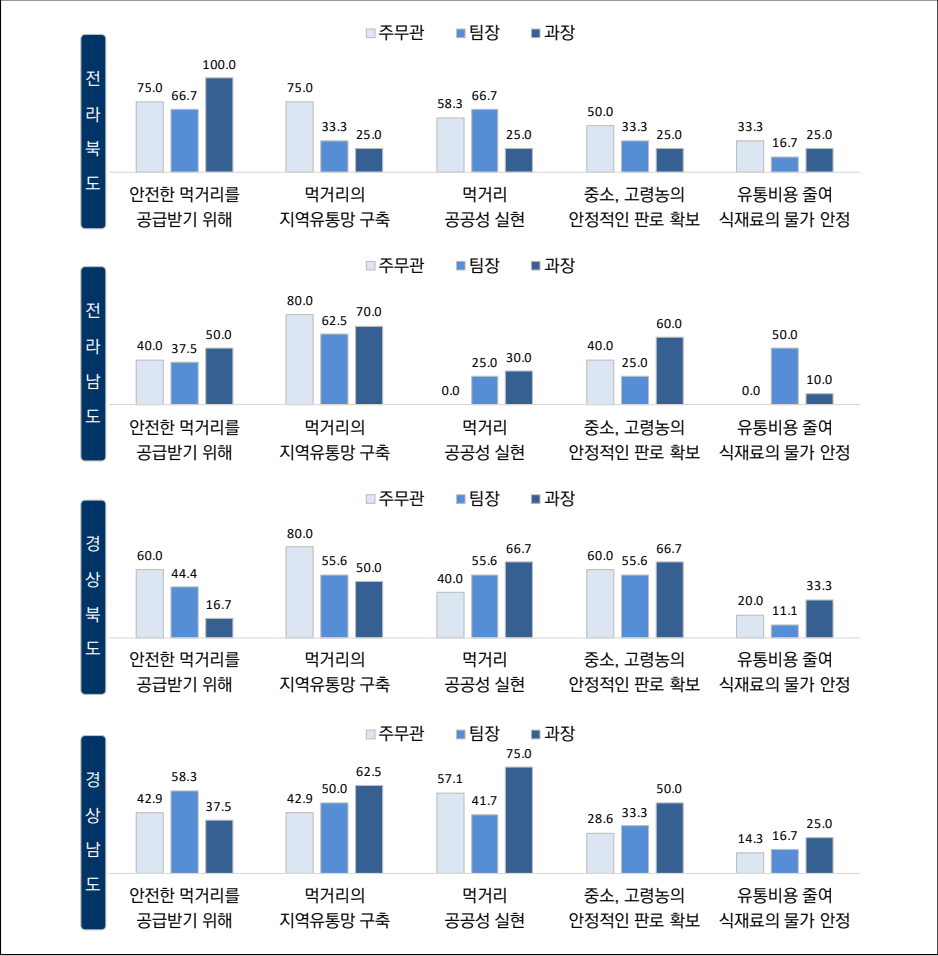
- 소비자 입장이 강함. 다만, 각 문항이 연쇄적으로 영향을 주고받기 때문에 생산~소비의 관련성을 심도 있게 이해하는 학습이 필요함.

〈그림 4-6〉 지역먹거리계획이 필요한 이유

단위: %, N=200



(계속)



자료: 본 연구의 조사 결과임.

3.2. 추진 중인 세부 사업의 필요성²⁴⁾

○ 지역먹거리계획 중 추진 중인 다음 각 사업의 필요성에 대한 응답 결과, ‘로컬 푸드 직매장 운영’이 7.20으로 가장 필요하다고 응답함.

²⁴⁾ 광역 시군별, 직급별 조사 응답 결과의 그래프는 <부록 1>을 참조.

- 그다음으로 관련 조례 제정 7.15, 학교급식 6.71, 소비자 로컬푸드 홍보 6.34, 전담조직 정비 6.29, 농가 소규모 가공 지원과 공공급식 공급 5.84, 공공기관 공급 4.75임.
- 반면, 인건비 지원, 지자체 출자 먹거리통합지원센터 설립·운영, 공공기관 공급 등은 필요성이 상대적으로 낮음.

〈표 4-2〉 지역먹거리계획 주요 사업의 필요성

구분	10점 척도
지역먹거리계획 관련 조례 제정	7.15
전담조직 정비	6.29
로컬푸드 학교급식 공급	6.71
로컬푸드 공공급식 공급	5.84
로컬푸드 공공기관 공급	4.75
농가 소규모 가공 지원	5.86
로컬푸드 직매장 운영 지원	7.20
직매장, 급식 등 공급 인건비 지원	5.35
지역 소비자 로컬푸드 장려 홍보	6.34
지자체 출자 지역먹거리통합지원센터 설립 및 운영	5.01

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 지역먹거리계획 관련 조례와 전담조직의 필요성

- 지역농산물 이용을 독려하고 지역순환 유통 체계를 만들기 위해 지자체는 사업 초기부터 단계별로 다음과 같은 조례를 제정함.
- 로컬푸드 육성 및 지원, 농산물 이용 촉진 등 농산물 직거래 활성화, 지역먹거리 통합지원, 학교급식 지원 조례, 학교(공공)급식지원센터 설립 및 운영, 아동급식 지원, (지역농산물) 공공급식 지원, 로컬푸드 인증, 농산물 기준가격 보장 지원, 지역공동체 활성화 사업 육성(마을만들기 지원), 농가 소규모 식품가공산업 육성 및 지원, 농산물 가공공장 운영 관리, 농업인 마을공동 급식 지원 등임.

- 지자체의 조례는 생산, 가공, 소비에 이르기까지 단계별 사업을 위한 개별 조례이므로 지역먹거리 사업의 통합 운영을 위해 기존 조례를 아우르는 통합 조례의 필요성이 제기됨.
- 지역먹거리 정책 추진은 다양한 분야의 협력이 필요하므로 행정 칸막이를 넘나들 수 있는 과 단위 이상의 전담조직이 제기됨.
- 그러나 지역먹거리계획에 지자체장의 관심이 없거나 담당 인력의 이해가 충분하지 않다면 정책 추진이나 전담조직에 대한 필요성이 낮을 수밖에 없음.
- 지역먹거리계획 관련 조례나 전담조직의 필요성은, 민선 7기에 지역먹거리계획을 시작한 경남과 도 단위 지원이 있는 충북의 과장급 응답 비율이 높고, 그다음으로 전북 및 경기의 팀장급으로 조사됨.

○ 로컬푸드 직매장 운영과 농가 소규모 가공 지원

- 로컬푸드 직매장에 대한 지원이 필요하다는 응답은 평균 7.2점으로 매우 높은데, 직매장 수가 많은 경남, 전북, 전남의 응답이 상대적으로 높음.
- 농가 소규모 가공 지원은 전국 평균 5.86점에 불과하지만, 로컬푸드 상품 다양성에 반드시 필요하다는 사실을 인지하는 지역 팀장급이나 과장급에서 긍정적인 응답이 높고 로컬푸드가 비활성화된 경기, 경북 지역은 평균 이하의 응답을 보임.

○ 반면, 로컬푸드를 공공기관에 공급하는 것은 전국 평균 4.75점으로 부정적인 응답임.

- 2019년 지역농산물 이용 촉진의 일환으로 혁신도시 공공기관 급식에 지역농산물 공급을 권장함. 대부분 지역먹거리통합지원센터가 있는 지역에서 추진됨.

- 공공기관 지역먹거리 구매 사업은 전국 평균 4.75점에 불과하지만, 지역별로는 충남과 경남, 직급별로는 충북과 전남 과장급의 긍정 응답이 높음.

○ 지역먹거리 관련 사업에 인건비 지원은 지역먹거리 공공성 실현에 필요한 사업이지만 지자체의 지역먹거리계획 추진 정도에 따라 필요성에 대한 인식은 차이가 큼.

- 생산과 소비를 조직하고 연중 공급과 수요가 지속되게 하는 시장조정 활동은 별도로 부가가치가 발생하지 않음. 다만, 지역순환 유통 체계를 구축하는데 반드시 필요한 사전 작업이며 비용을 생산자 또는 소비자가 부담할 경우, 먹거리 공공성이 훼손될 수 있음.
- 홍보가 필요하다는 응답은 전국 평균 6.34점에 이르며 직급이 팀장, 과장급으로 갈수록 높아짐.

○ 지역먹거리통합지원센터가 필요한가에 대한 응답은 전국 평균 5.01점에 불과함. 그러나 지역먹거리통합지원센터의 경험을 직간접적으로 확인한 지역인 경남, 충북, 전북에 직급이 높을수록 점수가 높게 나타남.²⁵⁾

- 경남과 충남의 과장급이 각각 8.25점, 8점으로 높고, 지역먹거리계획과 관련된 사업이 거의 없는 경기, 강원, 경북은 전반적으로 필요성을 인지하지 못함.
- 그런데, 전북의 과장급, 전남의 전 직급은 전국 평균보다 점수가 낮음. 광역에서 지역먹거리통합지원센터가 운영되고 있지만 그 실체를 제대로 인지하지 못하거나 정책 홍보가 부진하기 때문이라 판단됨.
- 광역도 지역먹거리계획을 수립하므로 시군 계획이 원활히 수행될 수 있도록 지원과 감독 등 행정 조치가 필요함.

²⁵⁾ 지역별 조사결과는 부록 1 참조.

3.3. 중소, 고령농과 지역먹거리 정책의 관계²⁶⁾

○ 지역먹거리계획에서 생산조직화의 핵심인 중소농의 소량다품목 생산 장려가 지역에 주는 영향에 대해 다음 각 문항에 10점 척도로 응답함.

- 지역 발전에 도움된다는 긍정적 응답이 7.4점으로 가장 높게 나타남. 반면 농산물 판매처 다양은 5.8점으로 중소농의 농산물 판매가 어렵다는 것을 알고 있음.

〈표 4-3〉 중소, 고령농의 생산 장려가 다음 각 항에 미치는 영향

구분	10점 척도
중소농의 농업 활동은 지역 발전에 도움이 된다	7.40
농업 종사자 소득 안정 정책 있음	6.75
우리 지자체는 중소농의 농산물 판매처가 다양하다	5.80
우리 지자체는 중소농의 로컬푸드 출하를 도와준다	6.67
소량다품목 생산은 로컬푸드 직매장 상품 다양성 기여	6.86
우리 지자체 로컬 직매장은 상품 다양하여 소비자가 만족도 높다	6.65
푸드플랜 정책은 소량다품목 생산 장려하고 소비 연계한다	6.94
우리 지자체장은 푸드플랜에 관심이 있다	6.84
우리 지자체는 중소농이 활기찬 생산 활동에 참여한다	6.59

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 특히 중소농의 농업 활동이 지역 발전에 도움이 된다는 데 동의하는 응답은 7.4점으로 매우 높은 편인데, 이는 지역농업에서 중소, 고령농의 비중이 70% 이상임을 반영한 결과로 판단됨.

- 기초지자체별에서 농업인의 소득 안정 정책이 있다는 응답은 지역별로 충남, 전남, 경남 순으로 높고, 또한 직급이 높을수록 소득 안정 정책이 있다는 응답 점수가 높음.
- 반면, 중소농의 농산물 판매처가 다양하다는 응답은 5.8점으로 중소농의

26) 광역 시군별, 직급별 조사 응답 결과의 그래프는 〈부록 1〉을 참조.

현실을 알고 있는 편이라고 판단됨. 특히 주무관이나 팀장급에서 응답 점수가 낮은 경우가 많은데, 충북 주무관급 4.29점, 경북과 경남의 팀장급 각각 4.44점, 4.88점으로 낮음.

○ 소량다품목 생산이 로컬푸드 직매장의 상품 다양성 기여한다는 의견은 로컬푸드 직매장 경험이 있는 지역일수록 응답 점수가 높은 것으로 나타남.

- 지역적으로는 충북, 경남, 전남, 직급별로는 과장급에서 점수가 높음.
- 지자체장이 지역먹거리 정책에 관심이 높다고 응답한 지역일수록 소량다품목 생산이 지역 발전에 기여한다는 응답 점수가 높음.

3.4. 지역 농업과 지역먹거리계획에 대한 인식

○ 지역먹거리계획을 주관하는 입장에서 지역농업과 먹거리 정책의 관계에 대해 인식하는 정도를 10점 척도로 응답함.

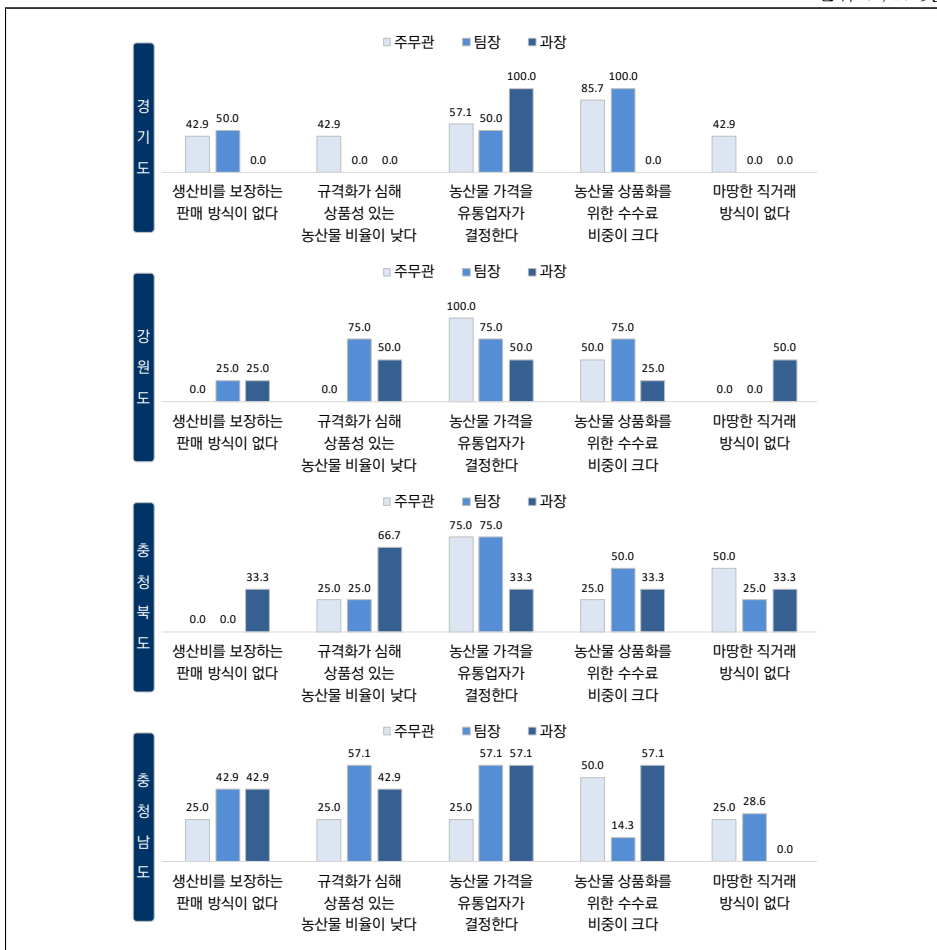
〈표 4-4〉 지역농업에 대한 인식

구분	10점 척도
전업농 육성은 지속적으로 필요하다	6.84
우리 지역 규모화 전업농은 충분한 소득 획득	6.53
우리 지역 중소/고령 농업인은 충분한 소득 획득	5.65
우리 지역 규모화/중소/고령 농업인은 직거래를 선호한다	6.22
우리 지자체는 신규 농업인 참여에 좋은 조건이 있다	5.82
우리 지자체는 농산물 판매에 어려움이 있다	5.17
농산물 판매는 농업인 및 단체가 담당해야 한다	6.21
지역먹거리통합지원센터는 필요하다	6.56
지역먹거리계획은 생산자를 위한 생산 정책이다	6.85
지역먹거리계획은 소비자를 위한 소비 정책이다	6.94
먹거리 공정성 실천을 위해 행정 관여 필요성	6.89

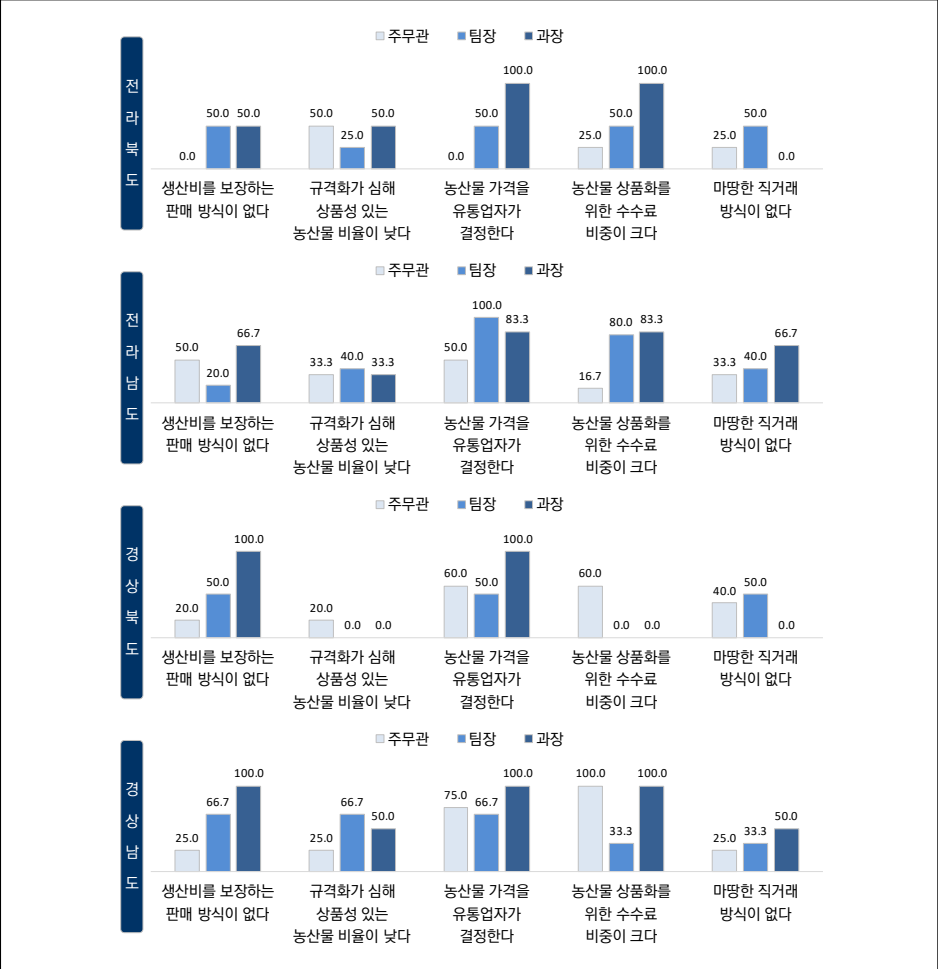
- 지역먹거리계획은 생산 및 소비 정책이고, 먹거리 공공성 실천을 위해 행정 관여가 필요하지만, 전업농 육성 정책도 계속되어야 한다는 응답이 6.8점 이상임.
- 다만 우리 지자체는 '신규 농업인의 농업 참여에 좋은 조건이 있다' 5.82점, '중소 고령농이 충분한 소득을 얻는다' 5.65점으로, 신규 취농이나 중소 고령농이 농업을 지속하는 데 어려움이 있다고 인식하는 것으로 응답함.

〈그림 4-7〉 농산물 판매에 어려움을 느끼는 이유

단위: %, N=93



(계속)



주: 중복 응답.
자료: 본 연구의 조사 결과임.

- ‘지역에서 농산물 판매에 어려움은 있다’는 5.17점으로 판매에 대해서는 농업인의 어려움을 인식하는 정도가 낮다고 판단하지만, 지역적으로 충남과 전남, 직급별로는 과장급은 농업인의 판매 어려움 이해도가 상대적으로 높음.
- 실제 농업인이 농산물 판매에 어려움을 느끼는 이유는, 국내 도매시장의 문제와 직결됨.

- 우리나라는 소비지에서 경매를 통해 가격을 결정하는데 이는 생산자에게 절대 불리한 제도임.
- 또한, 도매시장 경매 시 농산물 규격화를 요구하므로 생산자 입장에서 상품화율이 낮은 것도 판매 어려움을 가중하는 역할을 함.

3.5. 타 지자체와 관계시장 형성의 필요성

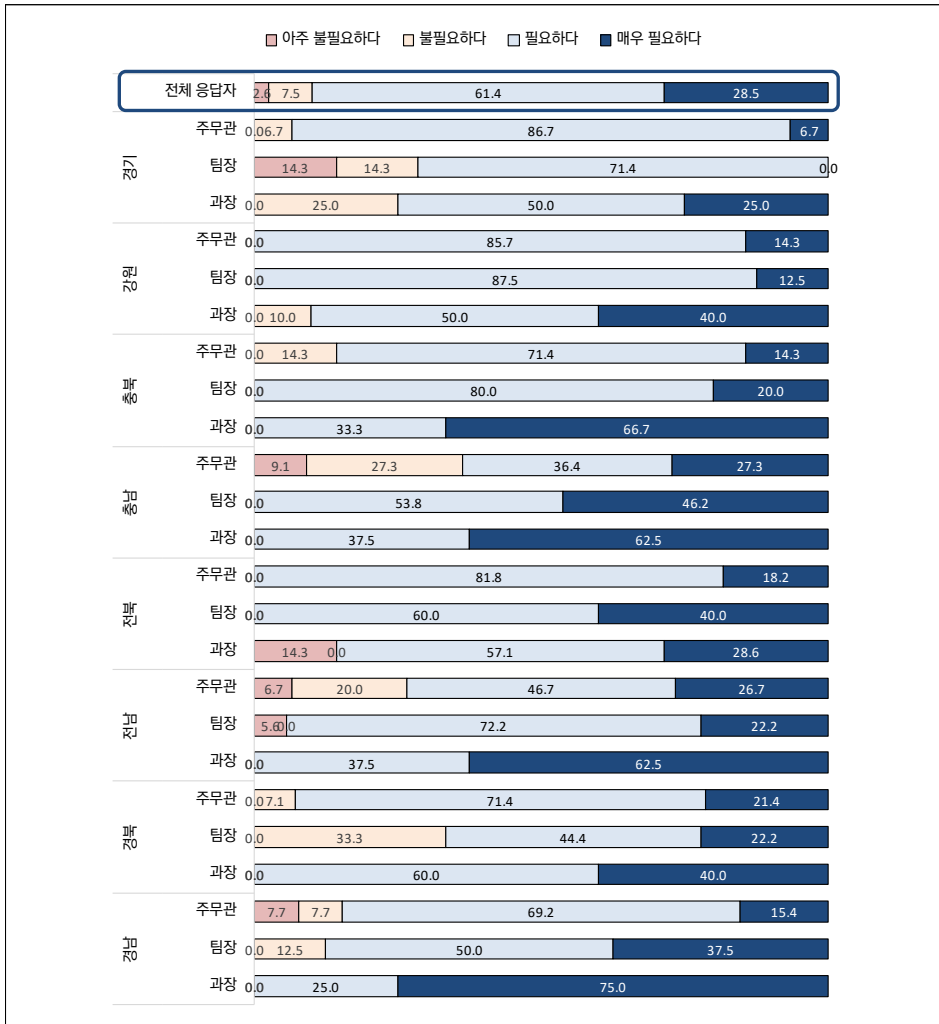
- 타 지자체와 관계시장 형성이 필요하다고 인식하는 응답은 전국 평균 89.9%에 이름.
 - 품목별 자급률 편차가 크므로 타 지역과 제휴가 반드시 필요함.
- 타 지자체와 관계형 시장을 맺기 위해서는 신뢰를 기반으로 도농상생의 원리가 작동하도록 계획해야 함.
 - 첫째, 도시 지자체는 인력과 장소 제공, 농촌 지자체는 생산 계약과 이행으로 신뢰를 확보하고, 이를 위해 지자체 간 MOU 체결로 의무와 책임 명시함.
 - 둘째, 도시 지자체는 1) 연중 계약으로 공공급식 이용(사전 협의를 거쳐 가격과 품위, 수요량 결정), 2) 도시 유희시설에 로컬푸드 직매장 개설, 3) 관계형 시장 확대를 위해 도시 먹거리 통합지원센터의 역할(예약거래, 예약상대 확대 등) 강화 등임.
 - 셋째, 농촌 지자체는 1) 기획생산으로 결품 최소화, 2) 안전성에 대해 지자체장이 인증, 3) 안정적 공급을 약속하며, 도시-농촌 지자체 간 협약 체결로 도시에 로컬푸드 직매장을 개설할 수 있음.
 - 예를 들면 1995년 서울시 상수원 수질 보호를 위해 상수원보호구역(경기 양평군, 광주시)에 친환경농업 육성 지원과 서울시 자치구에 친환경농산물

판매장 개설을 지원함. 당시 서울시 자치구는 친환경농산물 판매장 개설 후 한살림, 여성민우회생협에 위탁 운영함.

- 또한 최근 로컬푸드 직매장은 지하철, 공공기관 등 공공장소 내에 로컬푸드 판매대, 무인 판매대 확대 등으로 진화하고 있음.

〈그림 4-8〉 타 지자체와 관계시장 형성의 필요성

단위: %, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

4. 지역먹거리계획 사업 체계

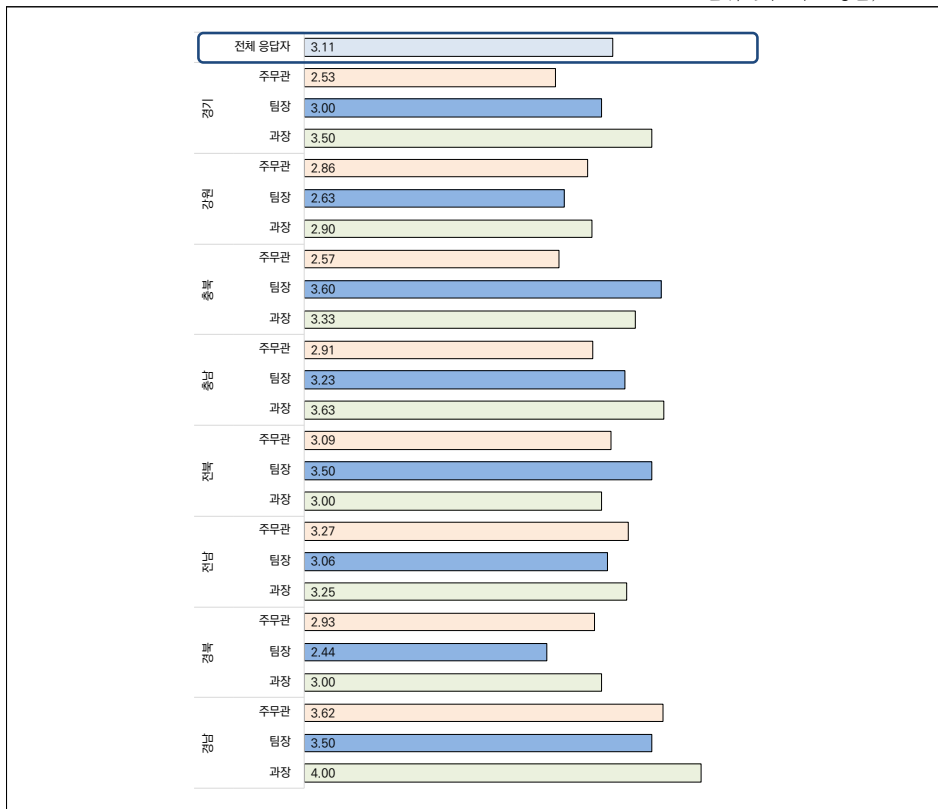
4.1. 지역먹거리계획 실천 역량

○ 지역먹거리계획 담당자가 인식하는 해당 지자체의 실천 역량에 대해서는 5점 척도에 3.11점으로 대체로 충분하다고 응답함.

- 다만, 계획 수립 후 추진이 미흡한 경기, 충북, 경북의 지자체에서 실천 역량을 부정적으로 보는 시각도 있음.

〈그림 4-9〉 지역먹거리계획 실천 역량

단위: 5점 척도 평균, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 지역먹거리계획 실천 역량 중 미흡한 부분은 응답자의 81.7%가 실행조직을
 꼽고 있음. 그다음 순으로 예산과 인력, 행정조직의 정비 등임.

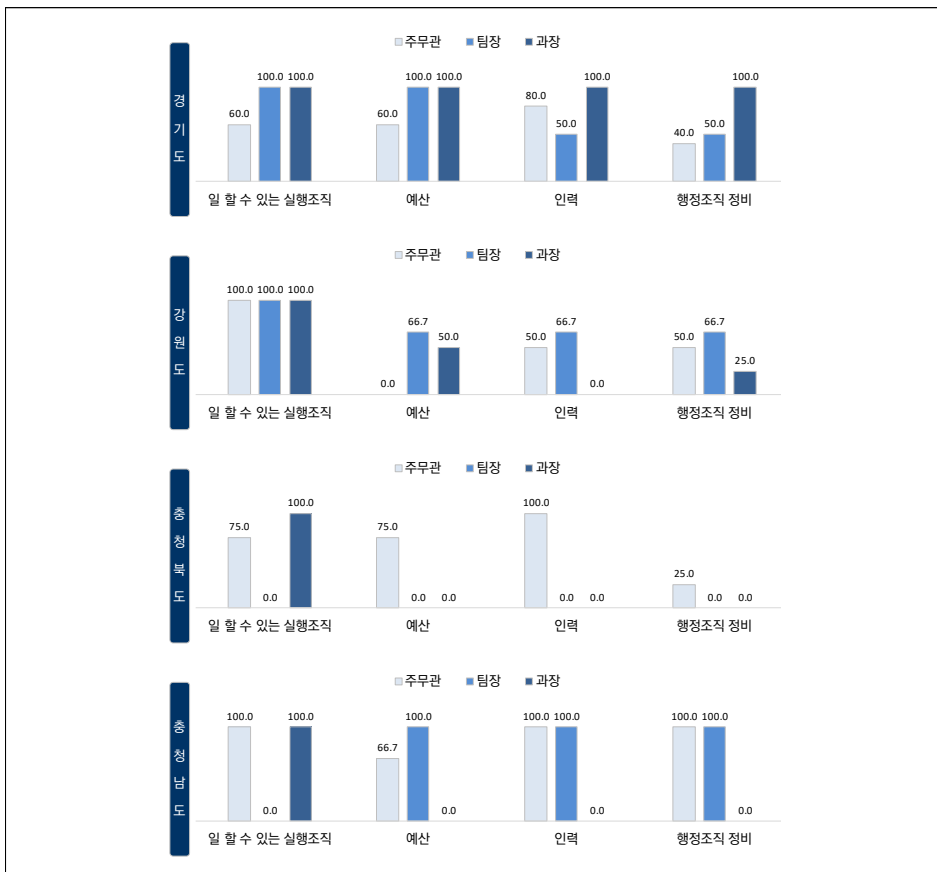
〈표 4-5〉 지역먹거리계획 실천 역량 중 미흡한 부분

구분	비율(%)
일할 수 있는 실행조직	81.7
예산	60.0
인력	58.3
행정조직 정비	51.7

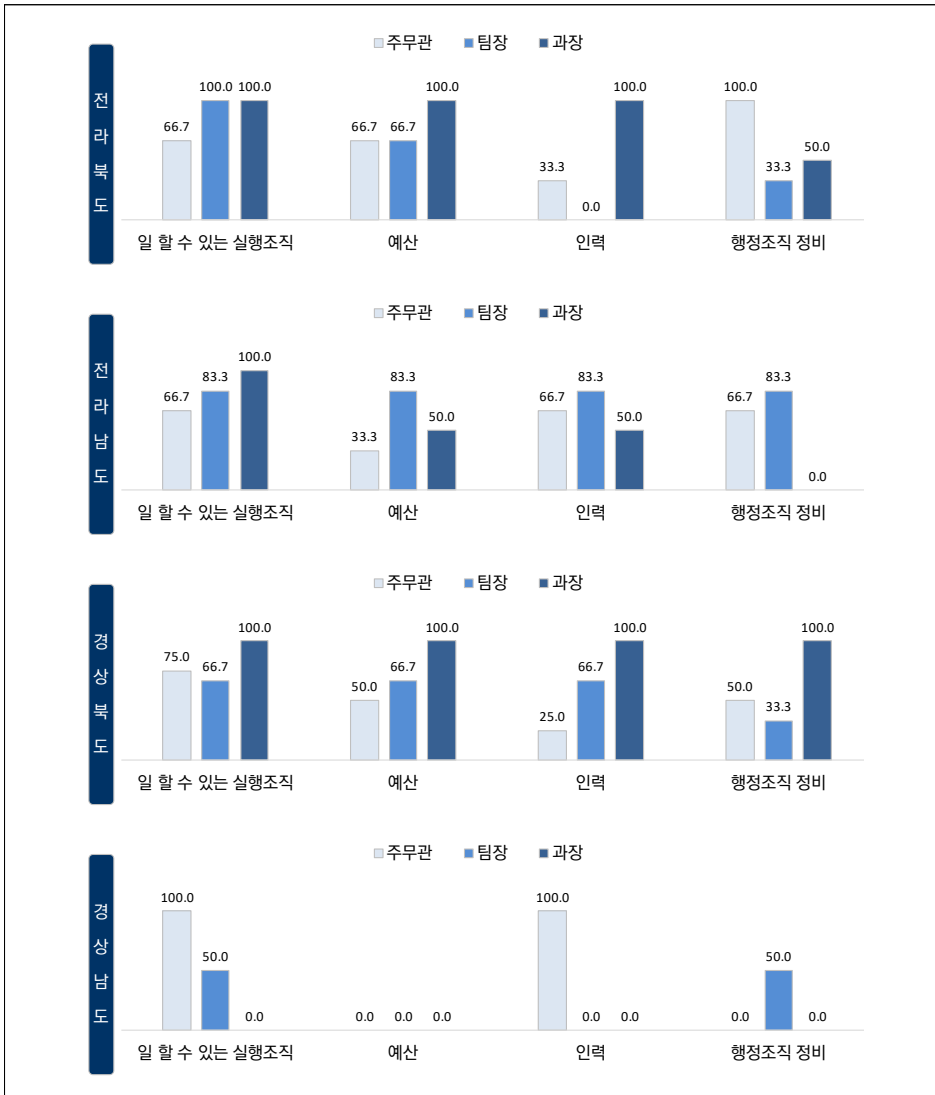
주: 중복 응답.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈그림 4-10〉 지역먹거리계획 실천 역량 중 미흡한 부분



(계속)



주: 중복 응답.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

○ 현재 지역먹거리계획 실천에 필요한 사항(1순위)

- 실행조직인 먹거리통합지원센터를 통해 생산자 교육과 생산-소비 조직화, 물류 인프라 확보 및 시스템 구축 등이 필요함.

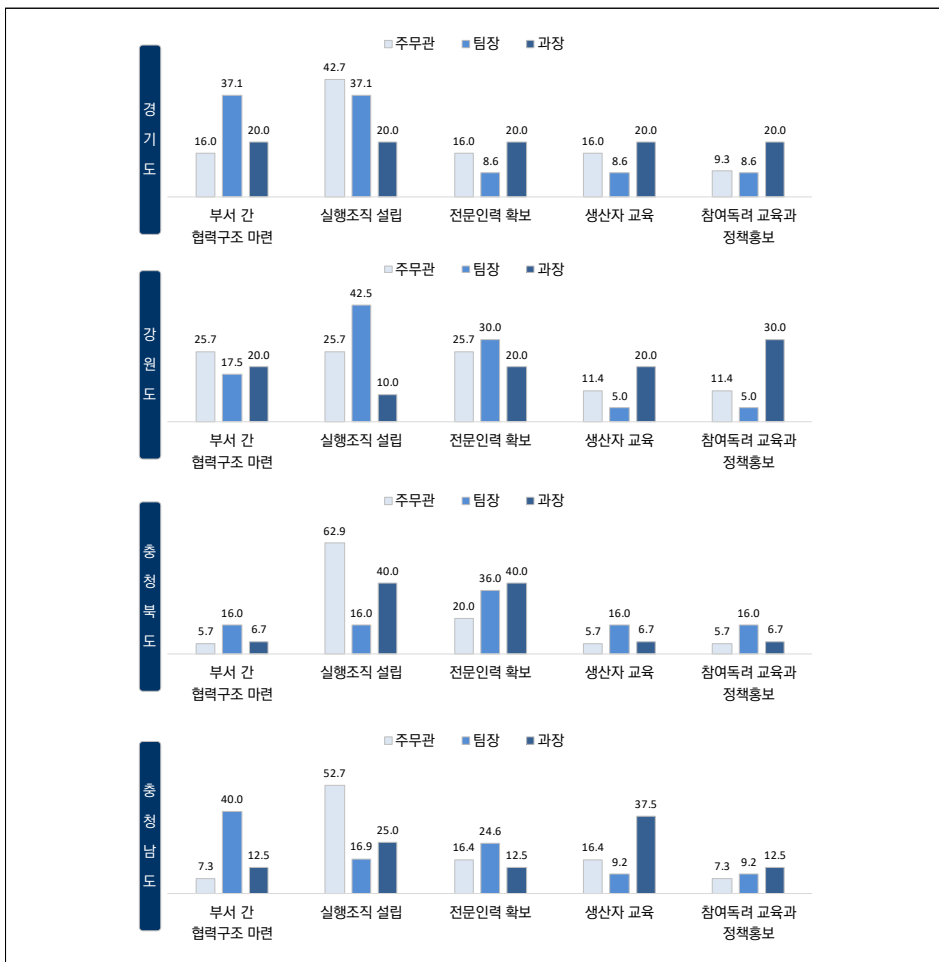
〈표 4-6〉 현재 지역먹거리계획 실천에 시급히 필요한 사항(1순위)

구분	비율(%)
실행조직 설립	32.0
전문인력 확보	22.4
부서 간 협력구조 마련	20.6
생산자 교육	13.6
참여 독려 교육과 정책 홍보	11.4

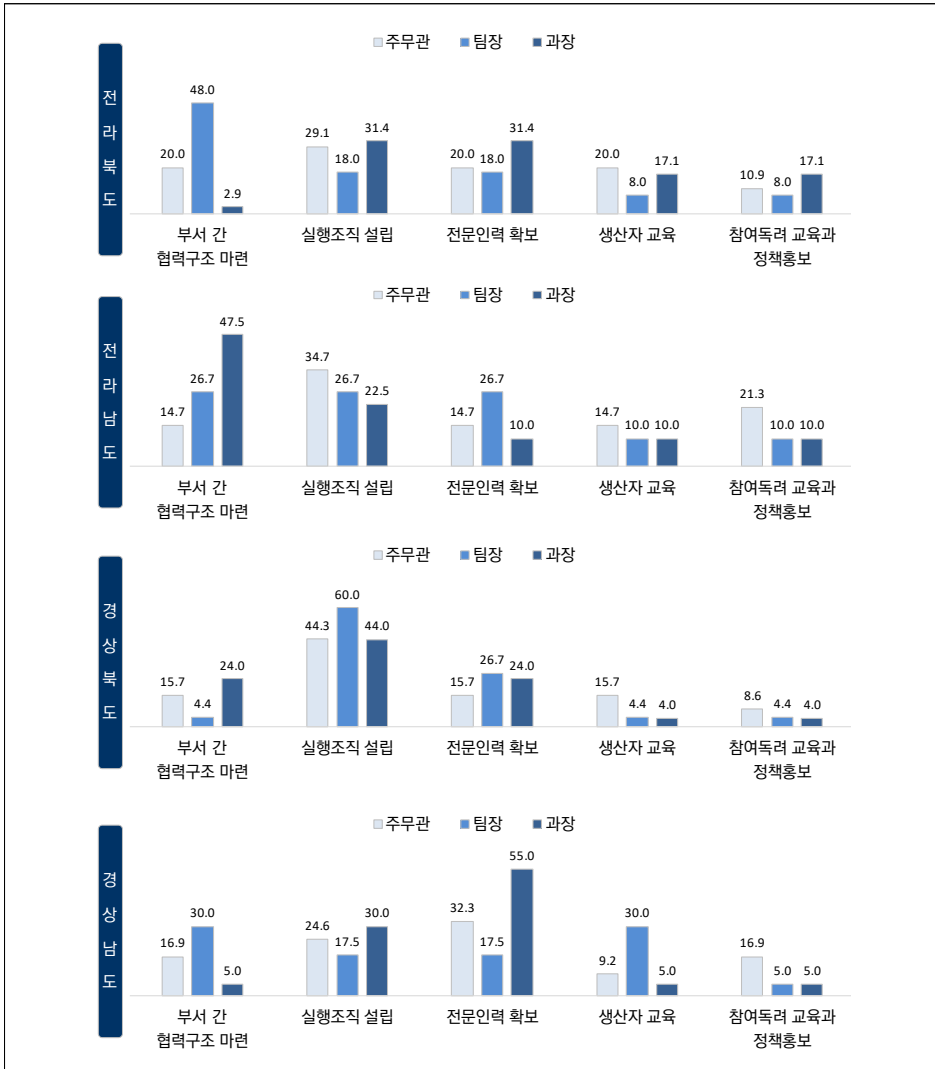
주: 중복 응답.

자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈그림 4-11〉 지역먹거리계획 실천에 필요한 사항(1순위)



(계속)



자료: 본 연구의 조사 결과임.

5. 먹거리계획 담당자 인식 조사의 시사점

○ 기초지자체 행정은 지역먹거리계획을 농산물 유통, 농식품산업 정책의 일환으로 농업 관련 부서에 배치함.

- 규모화 전업농 육성의 주류 농정과 지역먹거리계획의 차이점을 이해하지 못하면 지역먹거리 정책이 지역의 실정과 맞지 않는다고 생각함.
- 그러나 대부분의 기초지자체는 지역먹거리계획을 농업정책의 일환으로 편성함. 그 결과, 먹거리 생산부터 소비에 이르는 행정 각 부서의 협력과 협조를 얻는 데 한계가 있고 먹거리 사업의 연계나 진척이 계획대로 실행되기 어려움.
- 지역먹거리 지수가 높은 지자체는 지자체장이 먹거리 사업에 추진 의지가 뚜렷하여 사업을 총괄하거나 담당 공무원의 헌신적 노력이 뒤따른 결과임.

○ 농촌지역은 소량다품목 생산 중소농이 70~85% 이상임에도 지금까지 농업정책 대상에서 제외됨. 중소농, 고령농은 상품화 경험이 부족하고 상품성 향상 기술 습득도 늦으며, 농산물 판매 금액이 적기 때문에 주목받지 못함.

- 지역먹거리계획에서는 중소농의 소량다품목 출하가 지역먹거리의 다양성을 확보하는 요소임을 알고 중소농의 출하를 장려하는 로컬푸드 기획생산과 교육, 안전성 점검 등의 관리 서비스 제공이 필요함.
- 중소농의 생산조직화와 소비지 관계형 시장 형성은 지역을 유지하는 데 필요한 경제적 토대가 됨. 이를 인식하고 구체적인 실천 활동을 구현하는 것이 지자체 역할임.
- 그러나 행정이 중소농의 소량다품목 생산을 제대로 조직하여 상품으로 출하한 경험은 전무함. 대체로 공무원은 중소농의 상품화 필요성은 인정하지

만 조직화나 상품화 방법을 이해하고 실행하는 데는 중간지원조직 등 민간 전문가의 도움이 필요할 것으로 판단됨.

○ 우리 사회의 경제·사회·정치적 변화에 따라 먹거리 공공성의 개념이 확장되고 먹거리 기본권 등 시민 권리가 향상되고 있지만, 이를 실행하는 공무원이 정책 방향의 전체를 이해하지 못한 채 담당 업무로 인식하는 한계가 있음.

- 공무원 인식 조사 결과, 지역먹거리계획의 주요 사업 중 조례나 로컬푸드 직매장, 학교급식 등의 필요성은 6점 이상(10점 척도)으로 높지만, 로컬푸드의 공공급식 또는 공공기관 공급이나 지자체가 출자한 먹거리통합지원 센터의 운영에 대한 이해는 5점대(10점 척도)로 낮은 편임.
- 이 결과는 지역먹거리계획이 지역 내에서 생산과 소비의 연계를 통해 얻을 수 있는 다양한 가치²⁷⁾를 제대로 인지하지 못하는 상황이라 판단됨.
- 지역먹거리계획은 먹거리 공공성의 실천과제를 지역 실정에 맞게 발굴하고 추진해야 하며, 그 최전선이 담당 공무원이므로 이들의 역량 강화가 필요함.

²⁷⁾ 중소·고령농의 지역농업 유지, 단거리 유통으로 소비자에게 유통 수수료 없는 신선 농산물 공급, 지역 일자리 창출 등 지역 경제 활성화 등을 말함.

5

지역먹거리계획의 성과와 정책과제

1. 지역먹거리계획 수립의 성과

1.1. 로컬푸드 영역 확장

○ 로컬푸드를 지역먹거리 전체로 확장하는 지역 푸드플랜 정책 추진을 통해 로컬푸드의 영역이 확장됨.

- 기존 로컬푸드는 직거래(농산물 유통) 차원에서 로컬푸드 직매장 지원사업이 중심이었으나 2016년 이후 학교 및 공공급식 등에 지역산 식재료 공급 비중을 높이기 위해 지역민 먹거리 삶의 질 향상과 지역 중소농의 판로 확보를 연계하는 지역 푸드플랜으로 전개됨.
- 로컬푸드가 지역 푸드플랜 정책으로 추진되며, 농산물 유통의 한 유형에서 벗어나 지자체 단위에서 중소농과 지역 소비자를 연계하는 사업, 지역경제 순환구조의 인프라로 인식하고 추진하게 됨.

○ 지자체의 로컬푸드가 지역 푸드플랜 정책으로 체계화되며 추진 방법에 변화가 나타남.

- 지금까지 먹거리 공공 서비스(공공급식, 학교급식, 복지급식 등)는 민간에 위탁하는 것이 일반적이고, 2013년 이후 로컬푸드 직매장 개설을 지원하는 정도였음.
- 지역 푸드플랜 정책을 통해 그 이전과 달라진 점은 다음과 같음.
- 첫째, 로컬푸드 직매장 이외에도 공공/복지/단체급식 등에 지역농산물을 이용하도록 조례 제정, 행정조직 정비, 시설 지원 등 지역먹거리의 인프라를 정비함.
- 둘째, 지역 푸드플랜 수립 이후, 지자체가 먹거리 공공 서비스를 직영하는 사례가 증가하고, 단위 사업별 공공서비스를 통합한 지역먹거리통합지원 센터를 운영하기도 함.
- 셋째, 로컬푸드 추진은 먹거리 공공서비스 운영의 투명성을 위해 행정의 일방적 의사결정 대신 먹거리 관련 민관 거버넌스에서 공적 논의를 거쳐서 진행함.

○ 이와 같은 로컬푸드 관련 정책의 변화는, 지자체의 로컬푸드 활성화 노력을 평가하는 지표, 즉 ‘로컬푸드 지수(Localfood Index)’를 도입함으로써 구체화됨.

1.2. 2023년 이후 상황

○ 기초지자체 먹거리계획은 주로 다음 네 가지 전략으로 추진됨.

- 1) 먹거리 정책을 통합적으로 수행하기 위한 담당 부서 조직개편(지원조

직), 2) 먹거리통합지원센터(실행조직) 설립, 3) 시군 직영(재단법인 등) 로컬푸드 직매장 운영, 4) 먹거리기본권 선언 등

○ 먹거리 정책(생산~가공~유통~소비)을 총괄 지원하는 행정 부서는 과 단위 이상이 필요하지만 대부분 농산물유통과, 농정과, 농식품산업과 등 기존 농업 부서 내 팀으로 업무를 추진함.

- 팀 단위는 단일사업을 주로 담당하는 조직이므로, 타 부서·팀과 연계·협력이 필요한 먹거리 정책 사업을 추진하는 데 어려움이 있음.

○ 지역먹거리계획의 실행조직인 먹거리통합지원센터는 시군이 출자한 재단법인의 형태가 대부분임.

- 재단법인은 지자체 주도의 정책 방향과 일치하고 센터장 임명 등으로 관리 및 공공성 확보, 수혜 대상의 확대가 가능하며 타 산업과 연계가 가능하여 다양한 사업으로 확대가 용이하다는 장점이 있음.²⁸⁾

- 다만 전문성을 갖춘 임직원 확보 문제와 자립 시까지 지원이 필요하므로 성과를 요구하는 의회와 갈등 소지가 있음.

○ 로컬푸드 직매장은 82.4%가 지역농협이 운영함.

- 그런데 지자체 직영 로컬푸드 직매장 개설을 가로막는 가장 큰 이유는 지역농협 조합장과 시군 의회의 반발임.

- 첫째, 지역농협의 주장은 로컬푸드 직매장이 소매형 경제사업이므로 농협 직매장을 지원하라 함. 사실 aT 로컬푸드 직매장 지원사업 90%가 지역농협이지만 기획생산, 생산관리를 최소화하고 영업이익을 중시하므로 지역먹거리계획의 성과는 미미함.

²⁸⁾ 한국농촌경제연구원(2019: 111).

- 둘째, 시군 의회의 주장은 판매형 수익사업의 공공형 추진은 바람직하지 않다고 함. 그러나 지역먹거리계획은 지역 생산자와 소비자 상생을 추구하는 먹거리 공공사업임.

○ 먹거리기본권 보장 선언을 한 지자체는 전북 완주군, 전남 나주시, 장성군 등 소수에 불과하고, 민선 8기에 지자체장이 교체되며 이 선언은 현재 무의미한 상태임.

1.3. 기초지자체 먹거리 정책 추진의 문제

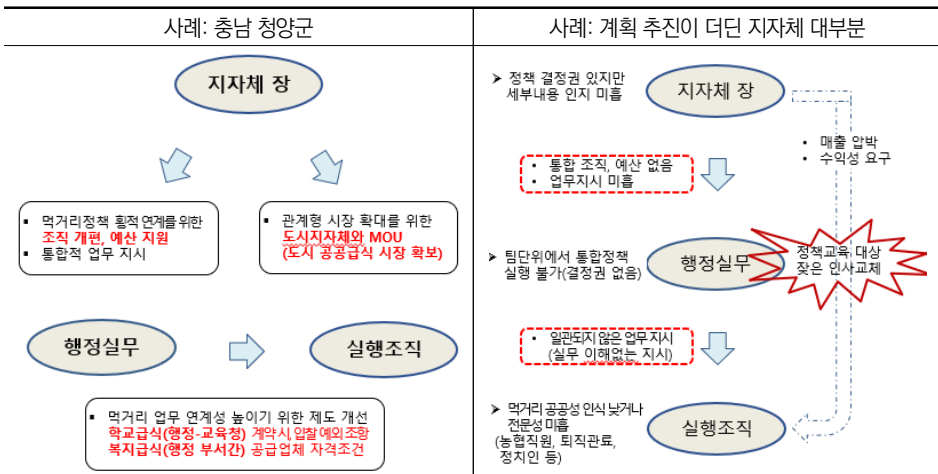
- 첫째, 먹거리 정책 추진 주체의 수직적, 그리고 소통 없는 관계
 - 지자체장은 정책 결정권이 있지만 지역먹거리계획의 목적과 내용을 인지하지 못하는 경우가 많고, 따라서 생산~소비까지 총괄하는 먹거리 정책 추진을 위한 행정조직 개편이나 예산 편성이 없음.
- 둘째, 단일사업 시행 권한이 있는 행정실무(과, 팀)는 일부분만 관여할 뿐, 생산~소비의 내용을 총괄 추진하는 것은 불가능함.
 - 잦은 인사이동으로 먹거리 정책을 지속적으로 고민하는 주체가 없음(행정의 업무 축적 없음).
 - 농림축산식품부와 aT가 주최하는 ‘지역먹거리계획 교육’을 이수한 담당자는 많지만 지자체장에게 정책을 설명하고 이해시키는 노력은 없거나 실패함.
- 셋째, 먹거리통합지원센터도 행정의 업무 지시가 빈번하고 전문성을 갖춘 인력을 확보하기 어려워, 관련 실무자가 먹거리 공공성보다 단순 판매사업으로 인식하는 경우가 있음.

- 판매사업으로 인식하게 된 이유는, 지자체장이 충분한 전문성과 역량을 갖춘 실무책임자를 임명하지 못하고, 지자체장이나 의회에서 매출 향상에 대한 압박과 수익성을 요구하는 목소리가 크기 때문임.

○ 넷째, 전북 완주군의 로컬푸드 정책 추진 과정을 보면, 지자체장이 정책 내용을 인지하여 행정조직 개편과 예산 지원을 통해 통합적인 업무 지시가 이루어졌고, 관계시장 확대를 위해 도시지역 지자체의 공공급식 시장을 확보함.

- 행정 실무자는 교육청과 협의하여 입찰 예외 조항을 활용, 학교급식에 지역산이 공급될 수 있도록 하고, 지역먹거리통합지원센터도 공공급식을 공급하도록 자격조건을 개선하는 등 규제 개선에 노력함.
- 그 결과, 공공학교급식, 공공기관 및 기업체 단체급식 등에 지역농산물 공급 비율이 80%이고, 로컬푸드 직매장, 농민가공센터 등을 포함하여 지역농산물 공급액이 연간 800억 원에 이름.

〈그림 5-1〉 먹거리 정책 추진 주체의 관계



자료: 저자 작성.

2. 지역먹거리계획의 정책과제

2.1. 기초지자체의 실정에 맞는 실천 전략 구사

- 로컬푸드나 푸드플랜은 지역 단위 실천 전략이 구체적으로 구현되는 사업이므로 사업의 주체는 기초지자체가 되어야 함.
 - 다만 기초지자체의 인적·물적 인프라 부족으로 인한 사업 추진 역량 부족은 광역 및 중앙정부의 지원이 필요함.
 - 또한 지원은 지역 역량 평가 후, H/W와 S/W로 구분하여 단계적 접근이 필요함.
- 기초지자체에서 로컬푸드 직매장, 학교급식, 공공급식 등 다양한 사업 범위가 있으나 행정의 칸막이식 관리·운영으로 각각의 사업이 생산조직화, 작부 체계 정비 등 기획생산부터 함께하지 못하는 경우가 많음.
 - 로컬푸드 관련 개별 사업을 담당하는 행정 부서가 다르고, 잦은 인사이동으로 담당자가 해당 사업이 전체 먹거리 사업에서 차지하는 위치나 연관성을 이해하지 못하기 때문임.
 - 지자체장의 푸드플랜에 대한 인식 전환을 전제로, 먹거리 관련 사업의 연계성을 인지하고 관련 행정조직을 통합적으로 정비하는 것이 필요함.
- 기초지자체의 먹거리 사업의 단계별 접근은 다음 3단계로 이행하되 지역 특성에 맞게 변화가 가능함.
 - 1단계: 지역 학교급식을 포함한 공공급식, 복지급식 등 관계시장에 공급 체계 구축(예산이 확보된 소비이므로 생산기획에 유리함)

- 2단계: 일반 시민을 대상으로 하는 로컬푸드 직매장 운영
- 3단계: 지역의 생산부터 소비 및 재활용에 이르기까지 먹거리 관련 사업의 연계성 향상

2.2. 현 단계 지역먹거리계획 활성화 방안

2.2.1. 관련 법 개정

- 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률(약칭: 농산물직거래법)을 지역 푸드플랜 추진에 적합한 내용으로 개정이 필요함.
 - 농산물직거래법은 농산물 유통의 관점으로 보면, 매출액이 성과이므로 판매촉진 행위가 필요한 반면, 지역 푸드플랜 관점에서는 1) 생산자와 소비자의 사회적 거리 축소, 2) 관계시장 구축, 3) 도농상생 등이 필요함.
- 현재 기초지자체의 로컬푸드 관련 조례는 농산물직거래법보다 지역먹거리계획을 포괄적으로 담고 있음.
 - 기초지자체는 로컬푸드 실행을 위해 구체적인 내용이 필요했기 때문임.
 - 농산물 유통 관점에서 직거래의 주체는 민간이지만, 지역먹거리계획의 관점에서 보면 주체는 기초지자체가 되어야 함.
- 따라서 농산물직거래법을 지역먹거리계획으로 전면 수정하거나 먹거리 기본법으로 대체하여 로컬푸드 5개년 계획과 통합이 필요함.
 - 현재 직거래법에 ‘지자체별 지역농산물 이용촉진 5개년 계획 수립’이 명시되어 있는데, 이를 ‘지역먹거리 선순환 체계 구축 5개년 실행계획 수립’으로 전환해야 함.

2.2.2. 로컬푸드 관련 사업의 연계성 확보

○ 로컬푸드 직매장 운영의 문제를 지역먹거리계획과 연계해야 함.

- 로컬푸드 직매장 운영 주체가 로컬푸드를 판매사업으로 인식하는 문제는 기획생산, 생산 및 소비 조직화, 지속 경영을 위한 교육 및 홍보 등 지역 전체의 먹거리를 사업 영역으로 보지 못하는 한계에서 기인함.
- 그러므로 지자체는 비용이 발생하지만 수익이 구체화되지 못하는 기획생산, 생산 및 소비 조직화, 지속 경영을 위한 교육 및 홍보 등을 지역순환경제를 위한 기초 인프라로 인식하고 이에 대한 지원이 필요함.

○ 지자체 직영 먹거리통합지원센터의 기획생산은 비교적 적극적임.

- 직매장과 학교급식 공급을 함께 수행하며 연간 소비 품목과 공급량을 작기별로 미리 준비하여 지역농가의 작부 체계를 조정함.
- 특히 소득이 적은 농가를 직접 방문하여 출하 품목을 권장하기도 함.

2.2.3. 전문 인력 확보를 위한 현장 교육과 전국 네트워크 구축

○ 로컬푸드 직매장, 먹거리통합지원센터 운영에서 가장 불안정한 요인은 종사 인력 구인과 교육임.

- 필요한 인력을 요청하는 곳은 많지만, 로컬푸드 전문 인력을 공급하는 것이 매우 제한적이라 인력으로 인한 사업 운영에 시행착오가 심하게 나타남. 전문인력은 주로 완주군과 완주군 모델을 적용한 지역에서 10여 년 이상 로컬푸드 직매장, 공공급식센터에서 근무한 경험이 있는 이들이 타 지역에 전문인력으로 공급되는 수준임.
- 인식 개선 활동, 교육은 농식품부, aT의 교육 과정이 진행되지만 여전히 부족함.

- 지역먹거리계획 우수 지자체와 연계한 현장 교육 프로그램 운영을 전문 인력 양성과 일자리 창출 기회로 삼을 수 있음.

2.2.4. 도시 지자체의 도농상생형 푸드플랜 추진

- 서울시 등 대도시 광역지자체가 ‘지속가능한 먹거리 도시 ○○’ 실현을 구체화하기 위해서는 반드시 안전한 먹거리를 안정적으로 공급받는 장치가 필요하고, 이를 위한 책무가 필요함.
 - 우선, 생산과 소비를 담당하는 지자체 간 협의 과정에서 서로의 책무를 확인하고 실천하려는 의지가 필요함.
 - 그 후 도시지역 및 농촌지역 지자체는 MOU를 체결하여 구체화해야 함. 농촌지역 지자체는 도시지역에 안전한 먹거리를 일정량 안정적으로 공급하고, 도시지역 지자체는 일정량의 먹거리를 소비할 것을 서로 약속하는 것임.
 - 이를 지자체 간 도농상생형 관계형 시장이라 부를 수 있음.
- 그러므로 도시지역에서 지역 푸드플랜은 도농상생의 개념을 구체화하는 실천방안임.
 - 도시지역과 농촌지역 지자체가 MOU를 체결할 때, 서로의 책무를 어떻게 규정하는가는 중요한 내용임.
 - 현재 서울시 자치구와 농촌지역 지자체의 ‘도농상생 공공급식’에서 농촌 지자체의 예산으로 서울까지 물류비를 부담하고 있는 것처럼, 비용과 부담에 대해 현실적인 평가가 필요함.
 - 국가 푸드플랜은 먹거리 정책 방향만 제시한 상태라 실제 현장 적용은 지자체별 차이가 있음.

부 록 1

시군별 상세 조사 결과

1.1. 관계형 시장 담당 행정 부서 현황

〈부표 1-1〉 관계형 시장 담당 행정 부서

◎: 시군 내 지역먹거리계획 주무 부서 / △: 시군 내 다른 부서

지역		학교 급식		어린이집		취약계층 농식품 바우처		공공 기관		경로당/ 노인복지 기관		임산부 친환경농산물 지원		로컬푸드 직매장	
		사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서
경기	안양시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	부천시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	동두천시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	고양시	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	△	1	◎
	구리시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	시흥시	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	의왕시	1	◎	1	△	1	△	1	△	1	△	1	◎	1	◎
	하남시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	파주시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	안성시	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	◎	0	-	1	◎
	김포시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	포천시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	연천군	1	△	1	△	1	◎	0	-	1	△	1	◎	1	◎
	가평군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	양평군	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	◎
강원	춘천시	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	원주시	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	◎
	태백시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	삼척시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	횡성군	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	△	1	◎	1	◎

(계속)

◎: 시군 내 지역먹거리계획 주무 부서 / △: 시군 내 다른 부서

지역		학교 급식		어린이집		취약계층 농식품 바우처		공공 기관		경로당/ 노인복지 기관		임산부 친환경농산물 지원		로컬푸드 직매장	
		사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서
	영월군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	평창군	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	철원군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	양구군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	인제군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
충북	청주시	0	-	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	제천시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	△
	보은군	0	-	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	옥천군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	△	1	△	1	◎
	영동군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	증평군	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	진천군	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	음성군	1	◎	0	-	1	△	0	-	0	-	1	△	1	◎
충남	천안시	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	◎
	보령시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-
	아산시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	서산시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	논산시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	계룡시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	당진시	0	-	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	금산군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	부여군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	서천군	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	청양군	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎
	홍성군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-
	예산군	1	△	1	◎	0	-	1	◎	1	◎	0	-	1	◎
	태안군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	◎
전북	전주시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	군산시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	◎	1	◎
	익산시	1	△	1	△	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	정읍시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	남원시	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	◎	0	-

(계속)

◎: 시군 내 지역먹거리계획 주무 부서 / △: 시군 내 다른 부서

지역		학교 급식		어린이집		취약계층 농식품 바우처		공공 기관		경로당/ 노인복지 기관		임산부 친환경농산물 지원		로컬푸드 직매장	
		사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서
전남	김제시	1	◎	1	△	0	-	0	-	0	-	1	◎	0	-
	완주군	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	△	1	◎
	진안군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	무주군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-
	장수군	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎	0	-
	순창군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	고창군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	△	1	△	1	◎
	목포시	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	여수시	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	△	1	◎
	순천시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	나주시	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎
	담양군	1	△	1	△	0	-	0	-	0	-	1	△	0	-
	고흥군	1	◎	1	△	1	△	1	△	1	△	0	-	0	-
	화순군	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎	1	△	1	◎
	장흥군	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	강진군	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	해남군	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	△	1	◎
	영암군	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	함평군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	영광군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
경북	장성군	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	△	1	◎
	완도군	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	1	◎	0	-
	신안군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	경주시	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	안동시	1	△	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	△	1	◎
	구미시	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎
	영주시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	영천시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	상주시	1	◎	0	-	1	◎	0	-	1	△	1	△	0	-
	문경시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	경산시	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	의성군	1	◎	0	-	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎

(계속)

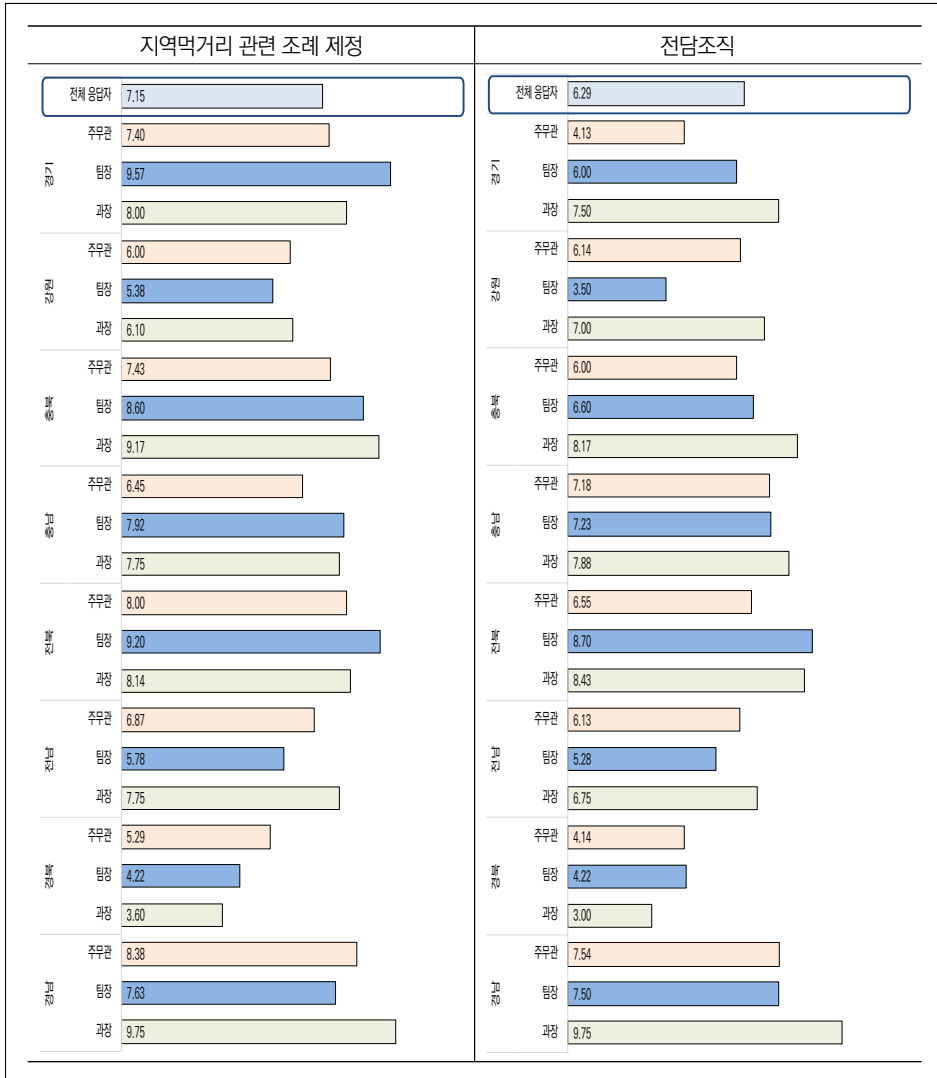
◎: 시군 내 지역먹거리계획 주무 부서 / △: 시군 내 다른 부서

지역		학교 급식		어린이집		취약계층 농식품 바우처		공공 기관		경로당/ 노인복지 기관		임산부 친환경농산물 지원		로컬푸드 직매장	
		사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서	사례수	담당 부서
	청송군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	고령군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	성주군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	봉화군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	울진군	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
경남	창원시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	△
	진주시	1	◎	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	△	1	◎
	통영시	0	-	0	-	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-
	사천시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	김해시	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	0	-	1	◎	1	◎
	밀양시	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	△	1	◎
	거제시	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	△	1	◎
	양산시	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	◎
	함안군	1	◎	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
	창녕군	1	◎	0	-	0	-	0	-	1	◎	1	△	0	-
	고성군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	0	-	0	-	0	-
	남해군	1	◎	0	-	0	-	1	◎	0	-	0	-	1	◎
	함양군	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	△	1	△
	거창군	1	◎	1	◎	0	-	1	◎	1	◎	0	-	1	◎
	합천군	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	1	◎	0	-	1	◎

1.2. 지역먹거리계획 세부 사업의 필요성 인식

〈부도 1-1〉 관련 조례 및 전담조직의 필요성

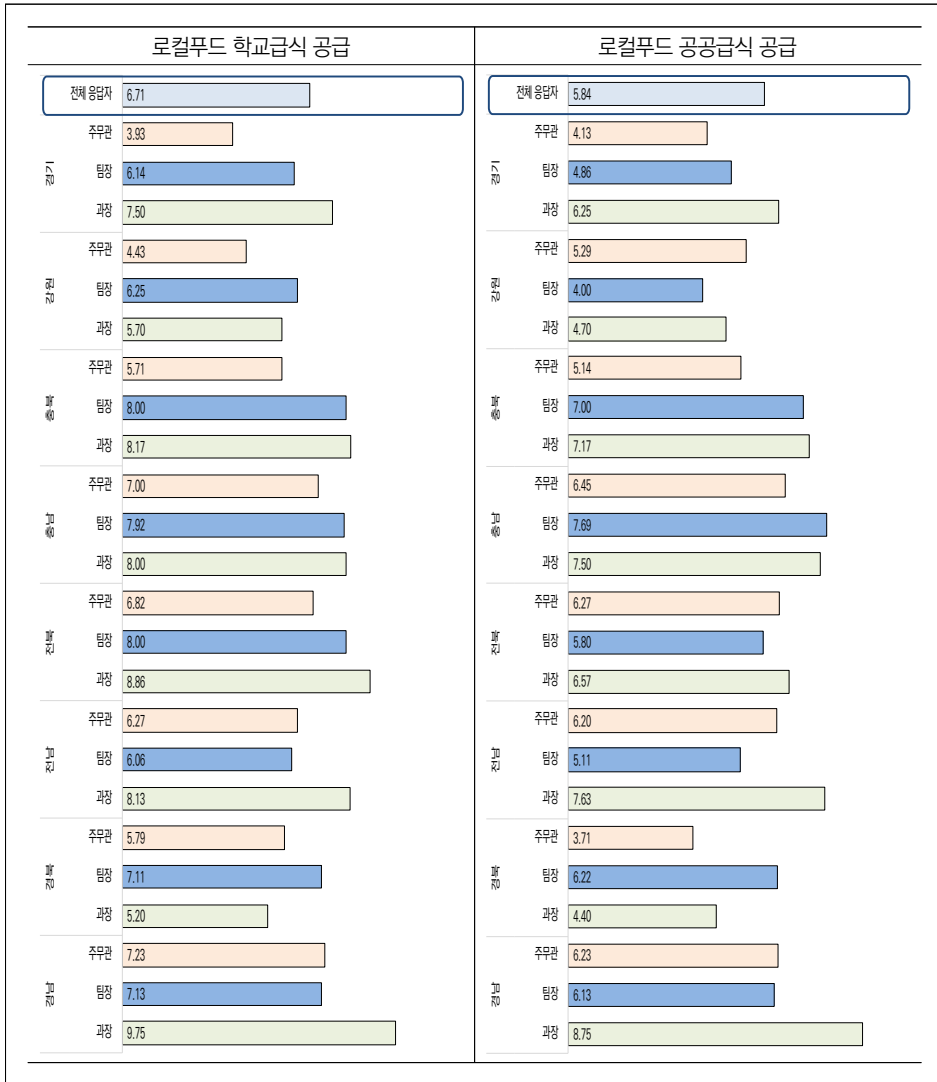
단위: 10점 척도 평균, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈부도 1-2〉 로컬푸드 학교급식 및 공공급식 공급의 필요성

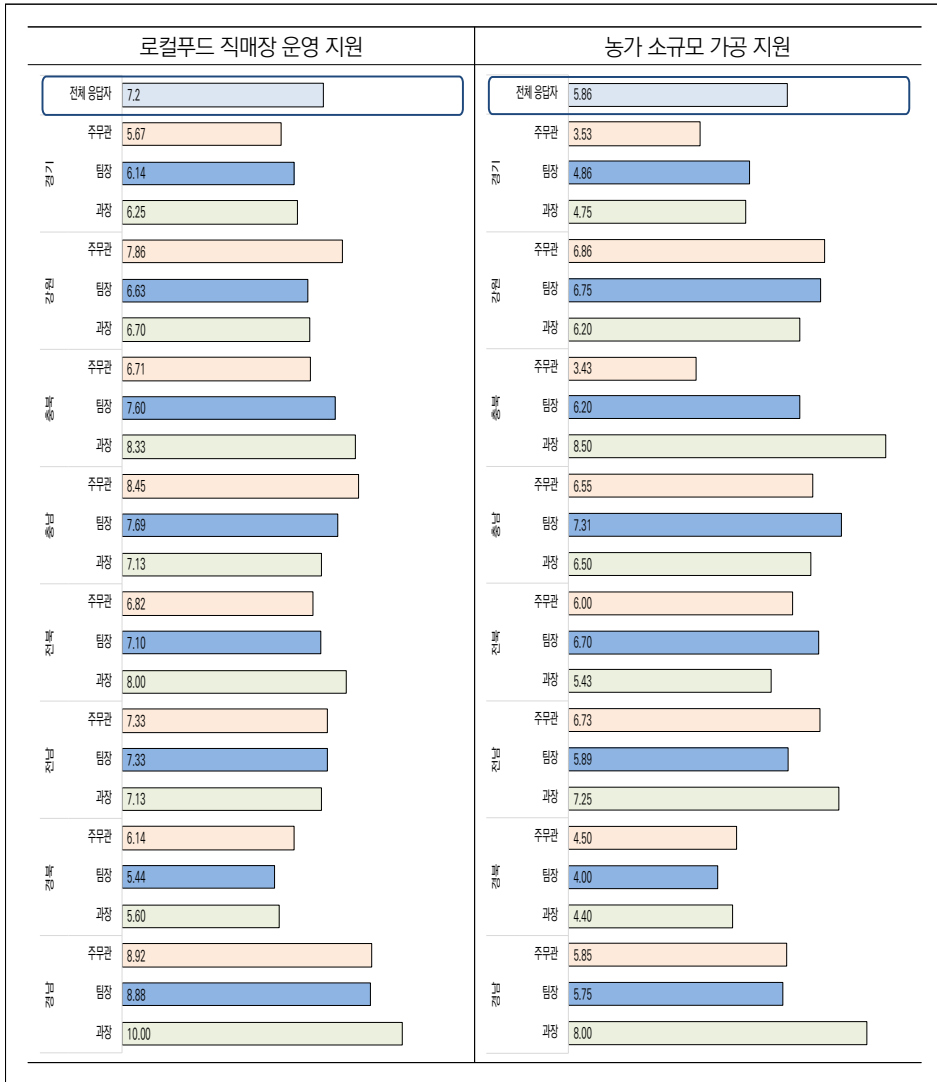
단위: 10점 척도 평균, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈부도 1-3〉 로컬푸드 직매장 운영 지원 및 소규모 가공 지원의 필요성

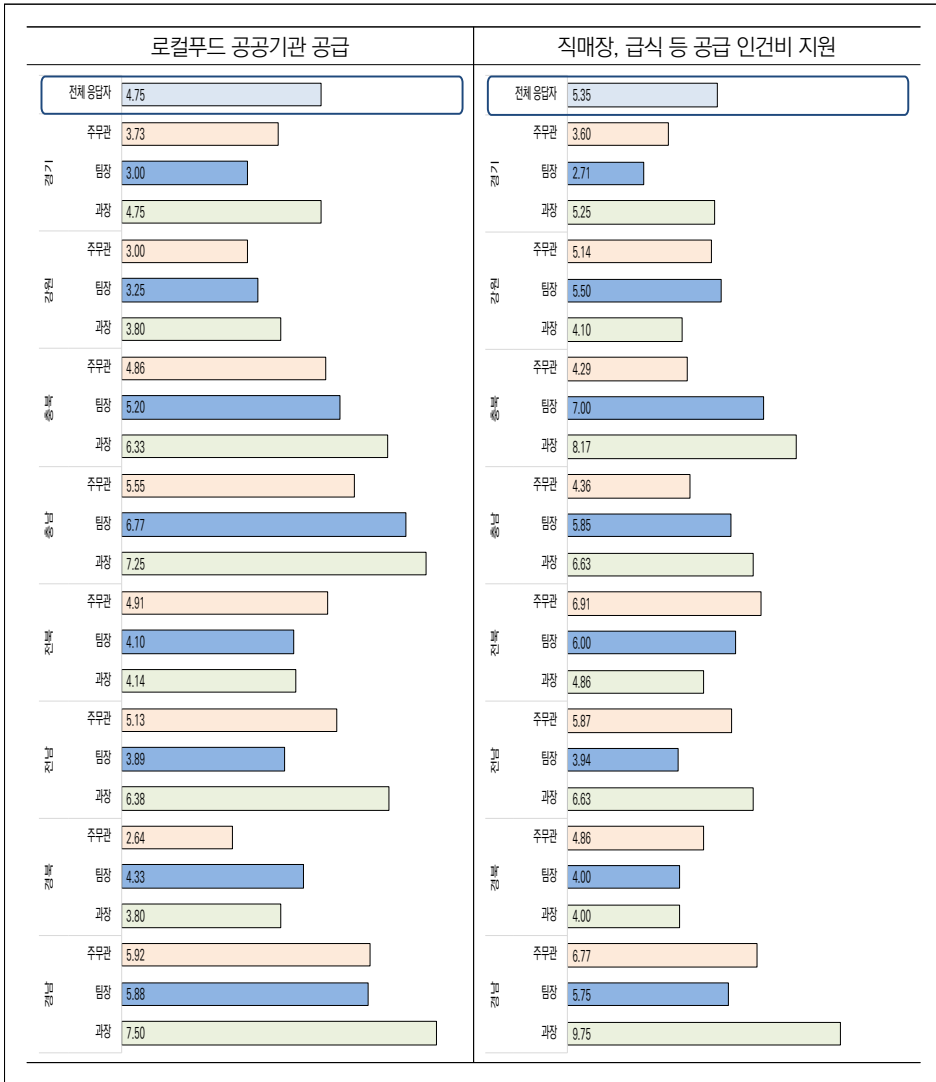
단위: 10점 척도 평균, N=228



자료: 본 연구의 조사 결과임.

〈부도 1-4〉 로컬푸드 공공기관 공급 및 공급 인건비 지원 필요성

단위: 10점 척도 평균, N=228

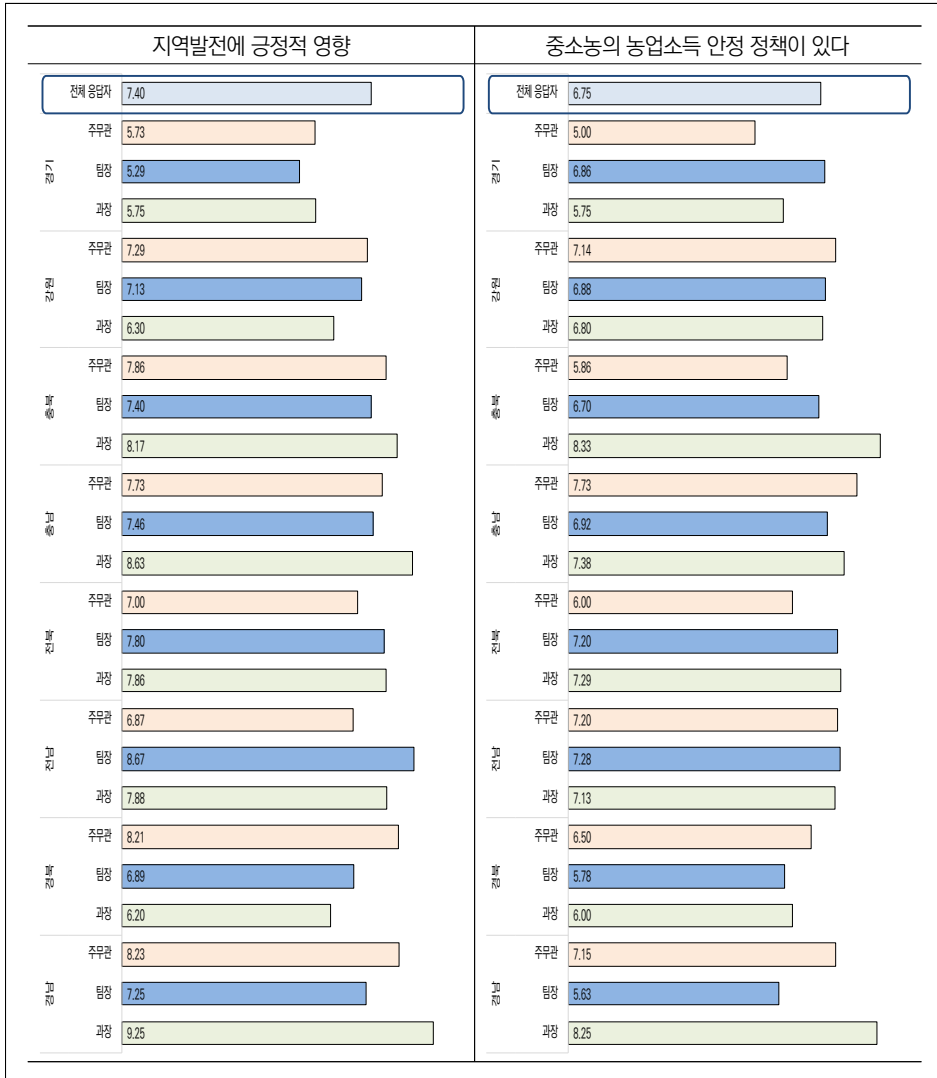


자료: 본 연구의 조사 결과임.

1.3. 중소, 고령농과 지역먹거리 정책의 관계 인식

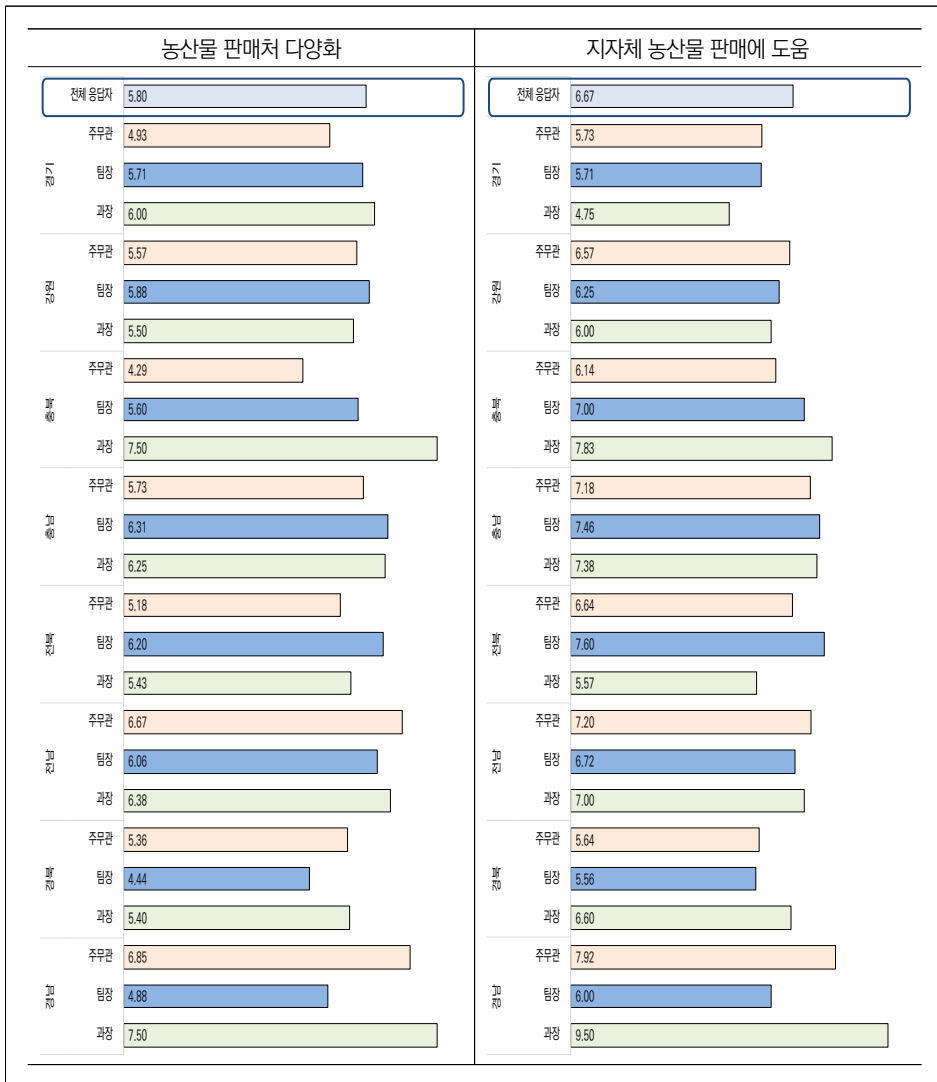
〈부도 1-5〉 지역발전 및 농업소득 안정에 영향

단위: 10점 척도 평균, N=228



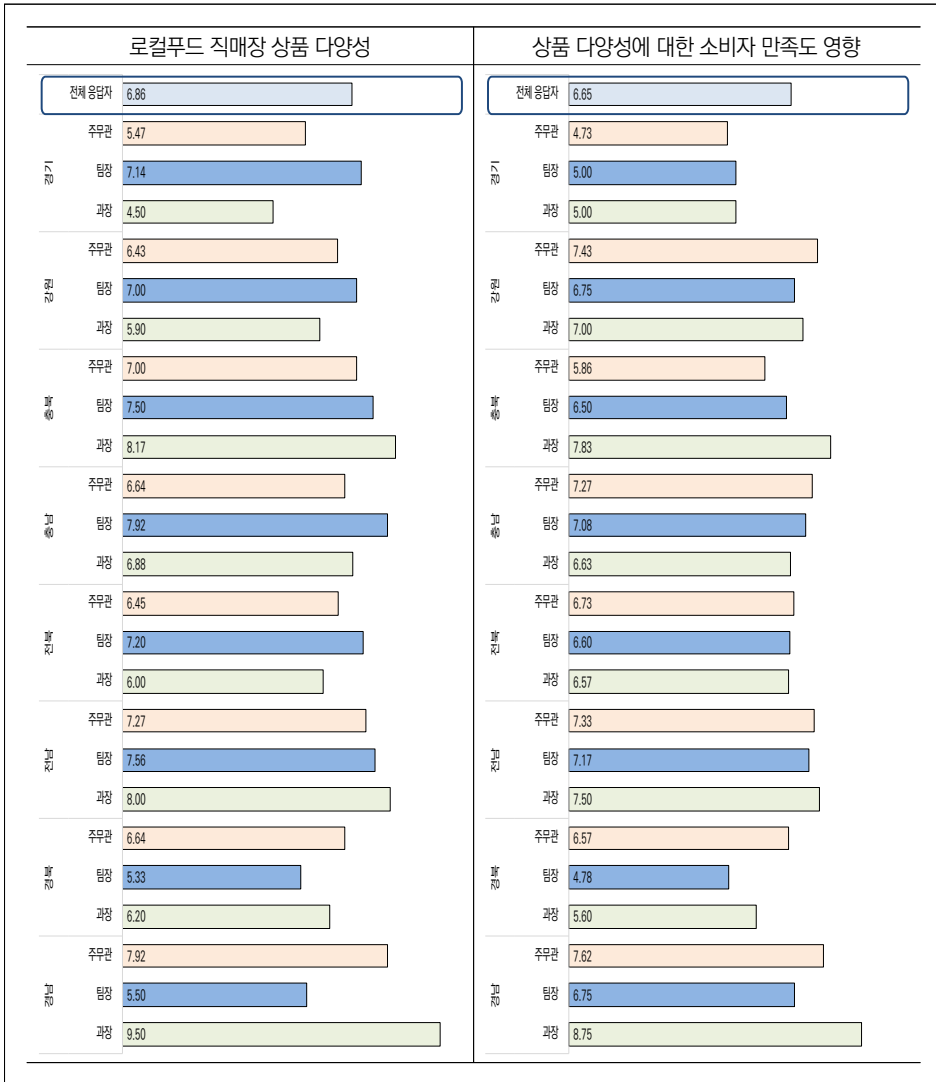
〈부도 1-6〉 농산물 판매처 다양성 및 로컬푸드 출하에 영향

단위: 10점 척도 평균, N=228



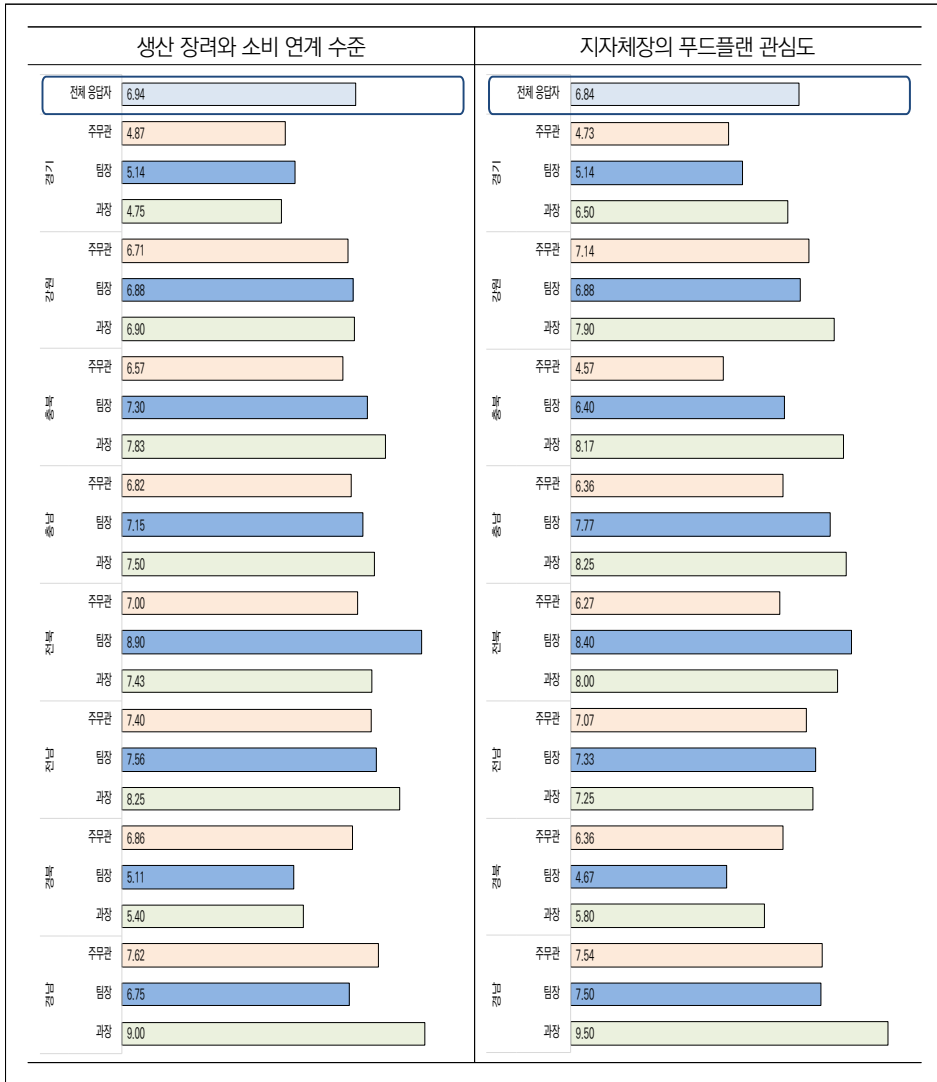
〈부도 1-7〉 로컬푸드 직매장 상품 다양성 및 소비자 만족도 영향

단위: 10점 척도 평균, N=228



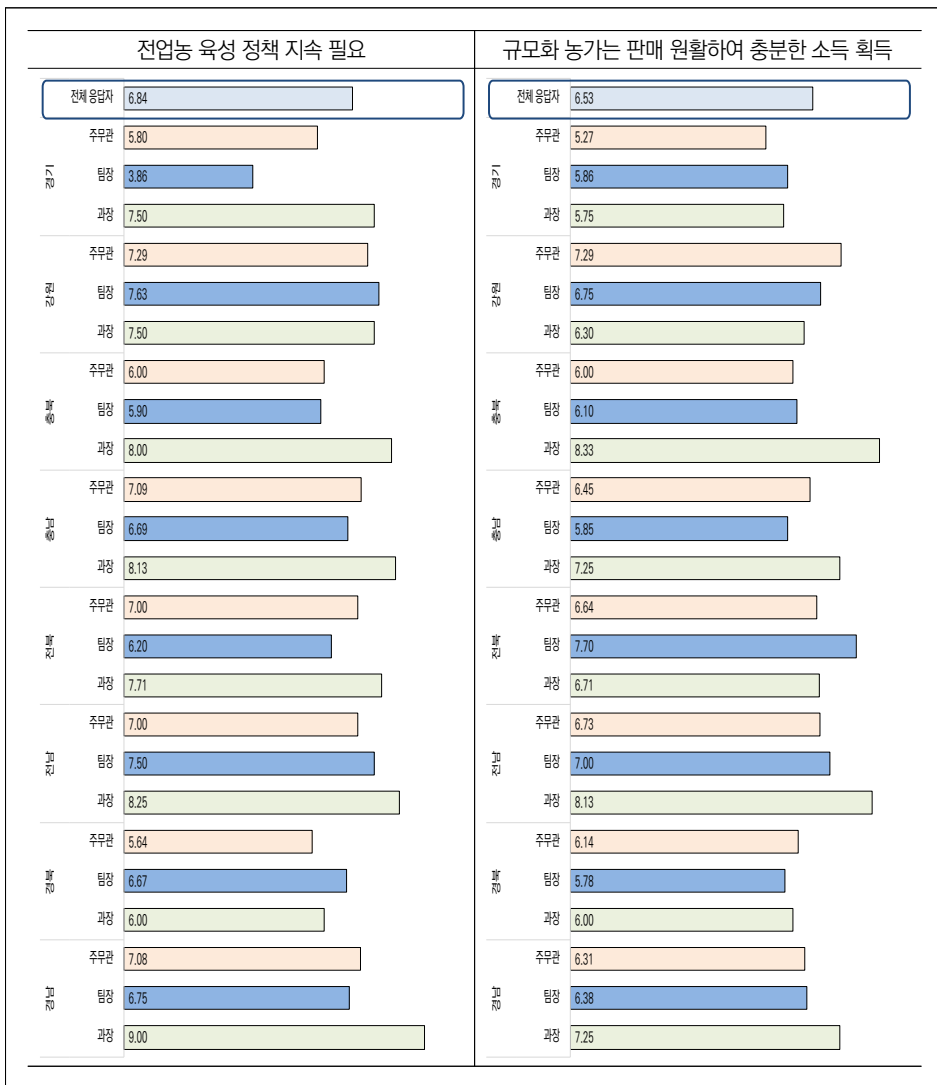
〈부도 1-8〉 소비 연계 수준 및 지자체장의 푸드플랜 관심도

단위: 10점 척도 평균, N=228

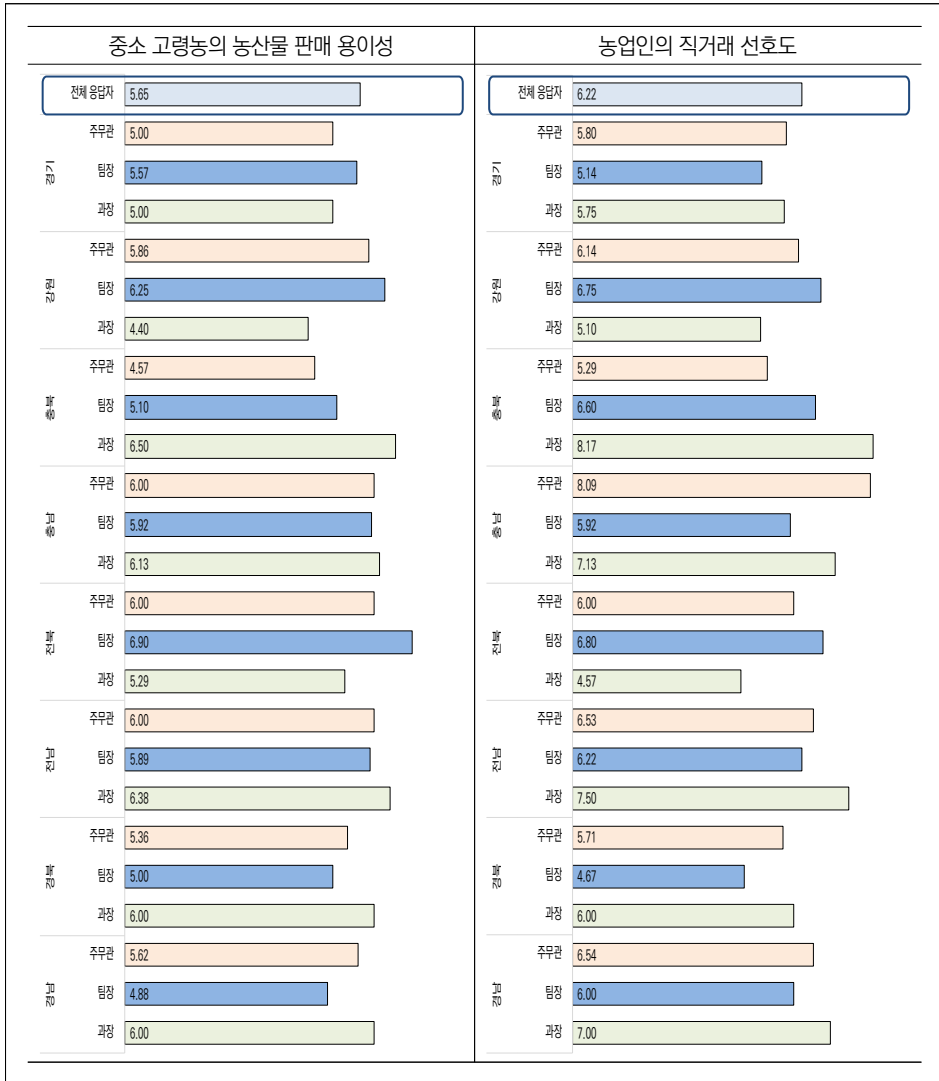


1.4. 지역 농업과 지역먹거리계획에 대한 인식

〈부도 1-9〉 전업농 육성 정책 필요성 및 규모화 전업농의 판매 용이성



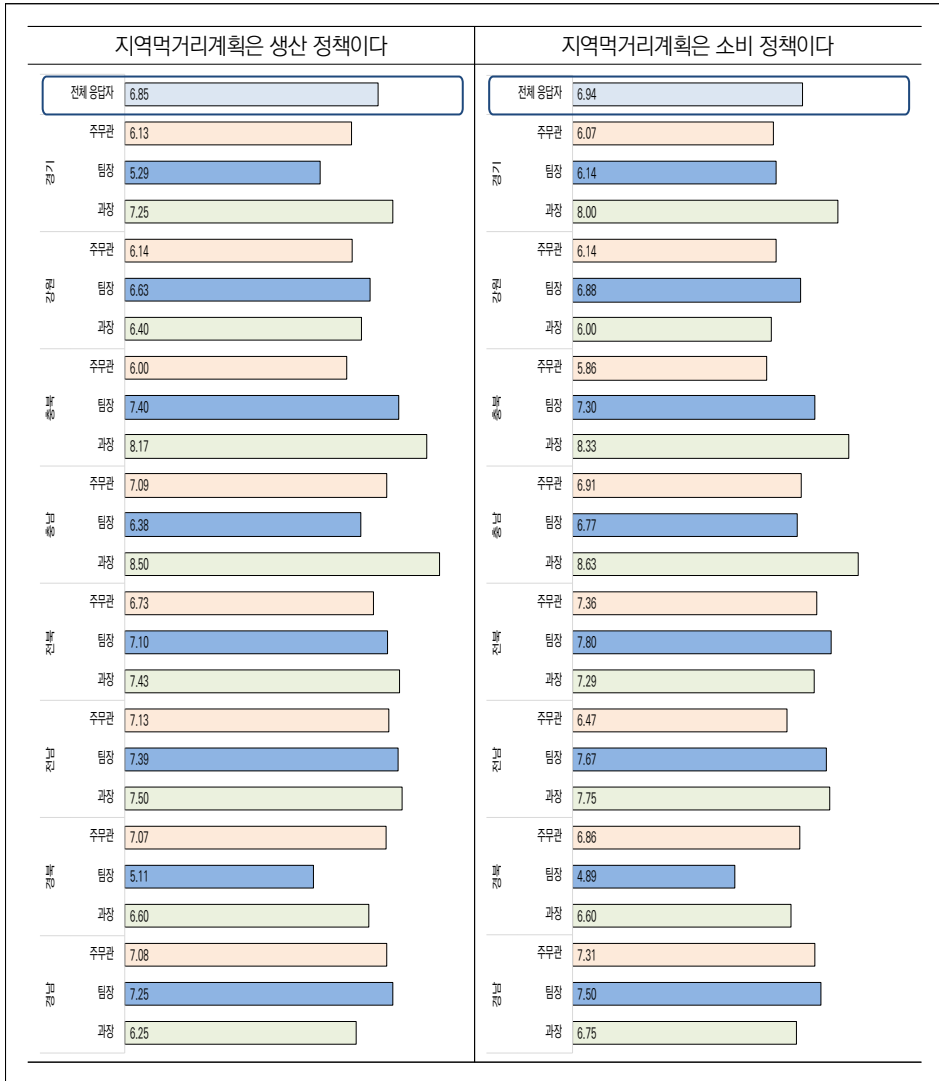
〈부도 1-10〉 중소 고령농 충분한 소득 획득 및 농업인의 직거래 선호도



〈부도 1-11〉 신규농업인 참여 조건 용이 및 농산물 판매 어려움



〈부도 1-12〉 지역먹거리계획은 생산 정책 또는 소비 정책



PART A. 지역먹거리계획 인프라 조사

※ 이하 설문은 지역먹거리계획(=푸드 플랜) 실무 담당자 분들께서 응답해 주십시오.

A01. 귀하의 지자체는 2018년~2023년 사이 지역먹거리계획을 수립했습니까?

- ① 수립했음 ** (수립 연도 :) ② 수립 안했음

A01-1. 귀하의 지자체는 2023년 이후 지역먹거리계획을 수립했습니까?

- ① 수립했음 ** (수립 연도 :) ② 수립 계획 중 ③ 수립 계획 없음

A02. 귀하의 지자체는 다음의 조례가 있습니까? 혹은 도입 계획이 있습니까?

지역먹거리계획 관련 조례 및 제도	있음	없지만 도입 예정	도입 계획 없음
(1) 로컬푸드 육성 및 지원	①	②	③
(2) 농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화	①	②	③
(3) 지역 먹거리 통합지원	①	②	③
(4) 학교(공공)급식지원센터 설립 및 운영	①	②	③
(5) 먹거리보장 조례	①	②	③
(6) 지자체 출자 재단법인 지역먹거리통합지원센터 운영	①	②	③
(7) 시장·군수 로컬푸드 인증제	①	②	③

A03. 귀하의 지자체는 지역먹거리계획 관련한 다음의 실행 조직이 있습니까? 운영 방식은 어떻게 됩니까?

지역먹거리계획 관련 실행 조직	조직 여부		위탁 시, 운영주체 (농협, 농민회, 생산자단체, 협동조합 등 사회적경제조직)
	없음	지자체 직영	위탁 운영
(1) 학교급식센터	①	②	③ ()
(2) 지역먹거리통합지원센터 (또는 공공급식센터)	①	②	③ ()

A04. 귀하의 지자체에는 지역먹거리계획 관련한 다음 사업시설이 있습니까?

※ 본 설문의 물류시설은 로컬푸드 직매장, 학교 급식, 공공급식 관련 물류시설을 의미합니다.

지역먹거리계획 관련 사업 시설		시설 여부 (복수 응답 가능)		위탁 시, 운영주체
		없음	지자체 직영	민간 위탁 운영
(1) 물류 시설 (저장, 소분, 배송 등을 담당)	①	②	③	명칭 :
(2) 농가 소규모 가공 시설 (생산자가 직접 가공하는 시설)	①	②	③	명칭 :

지역먹거리계획 관련 사업 시설		시설 여부		사업 시설이 있는 경우 (개소)	
		없음	있음	지자체직영 () 개소	지역 농협 () 개소
(3) 판매 시설	로컬푸드 직매장	①	②	지자체직영 () 개소	지역 농협 () 개소
	레스토랑	①	②	지자체직영 () 개소	지역 농협 () 개소

A05. 귀하의 지자체에서는 로컬푸드 생산자 관리 등 지역 중소농 조직화와 관련하여 다음과 같은 활동이 있습니까? 중소농 조직화 활동이 있다면, 누가 담당하고 있습니까?

지역먹거리계획 관련 중소농 조직화 활동	활동 여부		있을 경우, 중소농 조직화 활동 담당 주체		
	없음	있음	지자체 주도	지역농협 주도	농민회 등 생산자단체
(1) 중소농 교육 활동 (품목별 생산량 조절, 생산과정 준수)	①	②	①	②	③
(2) 중소농 소량다품목의 기획 생산 활동 (로컬푸드 직매장이나 학교급식 출하)	①	②	①	②	③
(3) 생산자 관리 (소량다품목 연중 지속 출하 위해 과부족분 조정, 생산과정 중 안전성 점검 등)	①	②	①	②	③

A06. 귀하의 지자체에서는 지자체 내부 또는 다른 지자체와 먹거리 도농상생 공급을 위해 MOU를 체결하여 (현재) 거래하는 중이거나 (과거) 거래한 경험이 있습니까?

지역 먹거리 소비 조직화 활동	현재 진행 중	과거에 있었지만 현재는 없음	과거에도 없었고 현재도 없음
(1) 자연(해당 시군구) 내 공공기관이나 복지기관의 단체급식에 지역산 먹거리 공급 체계 (지자체에서 지역산 먹거리 우선 공급 및 소비)	①	②	③
(2) 타 지자체와 지역 먹거리 도농상생 거래 경험 (지자체 - 대도시 지자체 간 먹거리 공급 협약 등)	①	②	③

※ 관계형 시장: 수급에 의해 가격이 결정되는 시장경제와 달리, 생산 및 소비 주체가 사전에 수급과 가격을 협의하여 계약하고 실행하는 시장을 말합니다. 예를 들면, '학교급식 지원에 관한 조례'로 학교급식 식재료를 지역산으로 공급하는 경우, 학교급식에 출하하는 생산자에게 지역 학교는 관계형 시장입니다. 단, 수요자와 공급자가 대등한 관계에서 계약을 하더라도, 일시적이고 일방적 계약파기가 가능한 경우는 관계형 시장이라고 볼 수 없습니다.

A07. 귀하의 지자체에서는 다음과 같은 기관과 관계형 시장(지역 내 기관에 지역 내 먹거리를 공급)을 형성하고 있습니까? 형성하고 계신 경우, 행정업무를 담당하시는 부서를 응답해주시고, 먹거리 공급 사업 실행을 위한 운영 주체를 체크해 주십시오.

관계형 시장 유형	귀 지자체 해당 여부		해당 되는 경우, 행정 부서		먹거리 공급 사업을 위한 운영 주체	
	아니오	있음	시군 내 지역먹거리계획 주무 부서	시군 내 다른 부서 (예: 복지 담당)	시군 직영 운영 (예: 지역먹거리 통합지원센터)	위탁 운영
(1) 학교급식	①	②	①	②	①	②
(2) 어린이집	①	②	①	②	①	②
(3) 취약계층 농식품 배우처	①	②	①	②	①	②
(4) 시청·군청 등 공공기관	①	②	①	②	①	②
(5) 경로당, 노인복지기관 등	①	②	①	②	①	②
(6) 임산부 친환경농산물 지원	①	②	①	②	①	②
(7) 로컬푸드 직매장	①	②	①	②	①	②

PART B. 지역먹거리계획 관련 인식

※ 이하 설문은 모든 분들께서 응답해 주십시오.

B01. 귀하께서는 제1차 지역먹거리계획 관련한 다음 사항에 대해 어느 정도 알고 계십니까?

제1차 지역먹거리계획	잘 모름	대체로 알고 있음	잘 알고 있음
(1) 계획 내용	①	②	③
(2) 추진 현황	①	②	③

B01-1. 귀하께서는 제1차 지역먹거리계획이 실제 결과는 계획 대비 몇 % 정도 실행되었는지 알고 계십니까?

- ① 0% ② 1~20% ③ 21~40% ④ 41~60% ⑤ 61% 이상

B01-2. (B01-1에서 실제 실행 결과 40% 이하로 응답한 경우), 사업 추진이 미진한 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
해당되는 항목은 모두 표시해 주세요.

- ① 우리 지자체 실정에 맞지 않는 정책이라고 생각한다
 ② 지역먹거리사업은 여러 부서의 협력이 필요한데, 다른 부서의 협력을 얻기 어렵다
 ③ 지자체 장(시장, 군수)이 지역먹거리계획 전체 사업에 대해 이해가 부족하다
 ④ 행정의 주요 의사결정권자(국장, 과장)이 지역먹거리계획 전체 사업에 대해 이해가 부족하다
 ⑤ 중앙정부(농림축산식품부)의 지역먹거리계획 정책 추진 의지가 약하다
 ⑥ 광역지자체(광역시 및 도 단위)의 지역먹거리계획 정책 추진 의지가 약하다
 ⑦ 지역먹거리계획 관련 예산 지원없기 때문에 정책 추진에 동력을 얻지 못한다
 ⑧ 기타()

B01-3. (B01-1에서 잘 모른다고 응답한 경우) 그 이유는 무엇입니까?

- ① 최근(6개월 미만)에 업무를 맡게 되었다 ② 담당자의 업무 중 중요도나 우선 순위가 낮은 업무이다
 ③ 우리 지자체에서 관심이 없는 업무이다 ④ 우리 부서에서 관심이 없는 업무이다
 ⑤ 지역먹거리계획 전체 사업을 이해하지 못한다 ⑥ 기타()

B02. 귀하께서는 지역먹거리계획의 필요성에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 전혀 불필요 ② 대체로 불필요 ※ 이하 B03번으로 이동
 ③ 보통 ④ 대체로 필요 ⑤ 매우 필요 ※ 이하 B02-1번으로 이동

B02-1. 귀하께서 지역먹거리계획이 필요한 이유를 무엇이라 생각하십니까? 해당되는 항목을 모두 표시해 주세요.

- ① 먹거리 공공성 실현 ② 먹거리의 지역유통망 구축
 ③ 안전한 먹거리를 공급받기 위해 ④ 중소, 고령농의 안정적인 판로 확보
 ⑤ 유통비용 줄여 식재료의 물가 안정 ⑥ 기타()

B03. 2018년부터 농림축산식품부 농정과제로 각 시군에서 푸드플랜(지역먹거리계획)을 수립하고 푸드플랜 패키지사업으로 지원체계를 구축하고 있습니다. 귀하의 해당 지자체는 다음과 같은 푸드플랜 사업을 어느 정도 추진하고 있습니까?

주요 내용	←부정적					긍정적→				
(1) 지역먹거리계획 관련 조례 제정 (먹거리보장조례, 먹거리통합지원센터 운영 등)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(2) 지역먹거리계획 전담조직 정비(팀 단위 이상)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(3) 로컬푸드(지역농산물)로 학교급식에 공급	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(4) 로컬푸드(지역농산물)로 공공급식(어린이집, 복지시설 등)에 공급	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(5) 로컬푸드(지역농산물)로 공공기관(시·군청 등)에 공급	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(6) 농가 소규모 가공 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(7) 로컬푸드 직매장 운영 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(8) 로컬푸드 직매장 운영이나 학교급식 등 공급에 필요한 (소량다품목의 기획생산을 위한) 인건비 지원	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(9) 지역 소비자에게 로컬푸드 이용을 장려하는 홍보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(10) (먹거리 공공성을 위해) 지자체가 출자한 지역먹거리 통합지원센터를 설립 및 운영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

B04. 귀하께서는 해당 지자체의 소량다품목을 생산하는 중소농, 고령농, 귀농자와 푸드플랜 정책의 관계에 대해 다음과 같은 내용이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

주요 내용	←부정적					긍정적→				
(1) 중소농, 고령농, 귀농자가 농업생산 활동에 적극 참여 하는 것이 우리 지역 발전에 도움이 된다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(2) 우리 지자체는 중소농, 고령농, 귀농자의 농업소득 안정을 위한 정책이 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(3) 우리 지자체의 중소농, 고령농, 귀농자는 생산한 농산물을 판매할 곳이 다양하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(4) 우리 지자체는 중소농, 고령농, 귀농자가 로컬푸드로 출하하는데 도움을 주고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(5) 로컬푸드 직매장 운영에 중소농, 고령농, 귀농자의 소 량다품목 생산은 상품다양성을 높이는데 기여한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(6) 우리 지자체의 로컬푸드 직매장은 상품이 다양하여 지 역 소비자의 만족도, 호응이 좋은 편이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(7) 푸드플랜(지역먹거리계획)은 중소농, 고령농, 귀농자의 소량다품목 생산을 장려하고, 지자체가 지역 내외의 소 비와 연계시켜 판매하는 정책이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(8) 우리 지자체의 푸드플랜은 생산자에게 좋은 평가를 받고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(9) 우리 지자체의 푸드플랜은 소비자에게 좋은 평가를 받고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(10) 우리 지자체의 장(시장, 군수)은 푸드플랜에 관심이 있고 지원할 의지가 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(11) 우리 지자체 중소농, 고령농, 귀농자는 활기차게 농업 생산 활동에 참여하고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

B05. 중앙정부의 농업생산 정책은 1990년대 이후 규모화·전업농 육성에 매진하며 농산물 도매시장이나 대형유통업체 출하를 목적으로 생산자단체(농협, 영농조합법인)에 대규모 유통시설을 지원해 왔습니다. 또한 농업인은 농산물 판매를 통해 소득이 확보되어야 생산을 지속할 수 있습니다.

귀하가 소속된 기초지자체의 농업생산과 농업인에 대해 고려할 때 다음과 같은 내용에 어느 정도 동의하십니까?

주요 내용	←부정적					긍정적→				
(1) 우리 지역농업은 규모화 전업농 육성이 더 필요하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(2) 우리 지역의 규모화 전업농 농업인은 농산물 판매가 원활하여 충분히 소득을 얻고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(3) 우리 지역의 중소, 고령 농업인은 농산물 판매가 원활하여 충분히 소득을 얻고 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(4) 우리 지역 농업인(규모화 전업농, 중소, 고령 농업인)은 직거래(로컬푸드 포함)를 선호한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(5) 우리 지역은 신규자(귀농인, 청년)가 농업에 참여하기 좋은 조건을 갖추었다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(6) 우리 지역 농업인은 농산물 판매에 어려움이 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(7) 농산물 판매는 농업인이나 농업인단체(농협, 영농조합법인 등)가 담당하는 것이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(8) 지역농산물을 지역에서 생산하고 소비하기 위해 지역농협과 별도로 지역먹거리통합지원센터가 필요하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(9) 지역먹거리계획은 생산자를 위한 생산 정책이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(10) 지역먹거리계획은 소비자를 위한 소비 정책이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩
(11) 먹거리 정책에 행정이 적극 관여하여 '먹거리 공공성'을 실천하는 것은 바람직하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩

B05-1. 위 설문 (5) “우리 지역은 농업인은 신규자(귀농인, 청년)가 농업에 참여하기 좋은 조건을 갖추었다”에 긍정적으로 응답한 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 해당되는 항목을 우선 순위로 2가지 응답해 주세요.

1순위(), 2순위()

- ① 우리 지역에는 농업기술 지원 프로그램이 다양하게 마련되어 있다
- ② 신규농업인에게 농기계, 시설하우스 등 지원사업이 있다
- ③ 로컬푸드 직매장 등 농산물 판로가 확보되어 있어, 농업소득을 보장할 수 있다
- ④ 지자체에서 농산물 판매를 위해 다양한 지원 정책이 있다
- ⑤ 기타()

B05-2. 위 설문 (6) “우리 지역 농업인은 농산물 판매에 어려움이 있다”고 긍정적으로 응답한 경우, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 해당되는 항목을 모두 표시해 주세요.

- ① (도매시장이나 대형유통업체 등) 생산비를 보장하는 판매 방식이 없다
- ② (도매시장이나 대형유통업체 등) 규격화가 심해 상품성 있는 농산물 비율이 낮다.
- ③ 농산물 가격을 생산자가 결정하는 것이 아니라 유통업자가 결정한다
- ④ 농산물 상품화를 위한 포장, 배송비 등 수수료 비중이 크다
- ⑤ 중소농 뿐만 아니라 대농도 직거래를 원하지만 마땅한 직거래 방식이 없다
- ⑥ 기타()

응답자 기본사항

※ 다음은 통계 처리 및 설문 검증을 위한 응답자 기본사항입니다.

DQ1. 귀하의 업무 경력은 어떻게 되십니까?

전체 공무원 업무 경력 : 년 / 지역먹거리계획 관련 부서 업무 경력 : 년

◆ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다 ◆

참고문헌

- 관계부처 합동(2013), 농산물 유통구조 개선 종합대책.
- 김종안·최문식·이준우·위태석(2019), “지역단위 푸드플랜 추진과 농촌지도기관의 역할에 대한 고찰”, 식품유통연구, 36(4): 99-118, 한국식품유통학회.
- 김지연(2021), “지방정부의 푸드플랜 운영방식: 학교급식지원센터의 지역유형별 특성을 중심으로”, 아주대학교.
- 김학실(2019), “공공가치 모형에 기반한 지역 푸드플랜 형성과정 -음성군의 경험을 중심으로-”, 한국자치행정학보, 33(1): 73-97, 한국자치행정학회.
- 농림축산식품부 유통정책과(2019), 로컬푸드 확산을 위한 3개년 추진계획.
- 배균기·황영모·국주영은(2021), “푸드플랜 실행의 근거 전라북도 먹거리 기본조례의 방향과 내용”, 이슈브리핑, 제255호, 전북연구원.
- 완주군농업농촌발전기획단(2009), 완주군 약속 프로젝트 5개년 계획. 완주군.
- 윤병선·송원규(2018), “푸드플랜 관점에서 본 서울시의 공공급식정책에 관한 분석”, 산업경제연구, 31(3): 1135-1159, 한국산업경제학회.
- 전은자(2020), “주민 기반의 도시형 푸드플랜 발전방향: 서대문구를 중심으로”, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 정득(2019), “춘천시의 먹거리 보장에 대한 사례 분석과 푸드플랜의 적용가능성 연구”, 한림대학교 대학원 박사학위논문.
- 정은미·박석두·김용렬·김우태(2013), 여성농업인의 경제·사회적 역할 제고방안(2/2차 연도), 한국농촌경제연구원.
- 정은미·최병옥·김태환·박은지(2021), 로컬푸드 활성화 방안 연구, 한국농촌경제연구원.
- 정은미·최병옥·정천섭·정환열(2018), 지역단위 푸드플랜의 기대효과 분석과 향후 과제, 한국농촌경제연구원.
- 정은미·최병옥·최재현(2019), 지역 푸드플랜 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
- 정천섭(2020), “시군단위 푸드플랜 수립의 방향과 과제”, 지역과농업, 제9호: 93-125, 전북지역농업연구원.
- 정천섭·나영삼(2009), 완주군 지역농정혁신 중장기 계획, 완주군청.
- 정천섭 외(2024), 제2차 전남 지역먹거리계획 수립 연구, 지역파트너플러스.
- 한국농촌경제연구원(2019), 광주시 푸드플랜 구축 기본계획 연구, 한국농촌경제연구원.
- 황영모·배균기·송원규·정호중·권오현(2023), 지역먹거리계획 시행효과 분석 연구, 전북연구원.

〈온라인자료〉

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>), 검색일: 2025. 5. 20.

나주농업진흥재단(<https://www.najufoodfdn.or.kr/>), 검색일: 2025. 5. 20.

나주시 홈페이지(<https://www.naju.go.kr/>), 검색일: 2025. 5. 20.

바로정보(<https://www.baroinfo.com/>), 검색일: 2025. 5. 20.

〈내부자료〉

나주농업진흥재단 내부자료.

완주군청 내부자료.

청양군지역활성화재단 내부자료.

한국농수산물유통공사 내부자료.

KREI

www.krei.re.kr



**기초지자체 지역먹거리계획
추진현황과 정책과제**

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601 T.1833-5500 F.061) 820-2211



9 791161 498133
ISBN 979-11-6149-813-3