

# 로컬푸드 지원조례와 공동자원(communs)의 운영원리

- 지원조례를 둘러싼 쟁점과 합의\*

김 자 경\*\*

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 로컬푸드 지원조례 제정과정에서 드러난 공동자원의 운영원리
- IV. 로컬푸드 지원조례의 내용과 쟁점
- V. 결론 : 제주 로컬푸드 지원조례 제정을 위한 제언

## 국문요약

본 논문은 로컬푸드 운동이 대안농업 운동 그리고 지역운동으로 초점이 맞춰지는 가운데, 지속가능한 삶에 대한 논의를 추가하여 로컬푸드 개념을 재정립하는 시도를 하였다. 로컬푸드는 지속가능한 삶의 조건으로서 먹을거리 그 자체와 운영원리(제도)를 포함하는 공동자원(communs)의 사고방식을 포함하고 있다.

공동자원의 개념을 검토하는 과정에서 로컬푸드 운동의 개념과 접점을 이루는 부분은 공동체의 사회적 관계라는 점을 찾을 수 있었다. 또한 원주를 비롯한 여러 지역의 로컬푸드 지원조례 제정과정을 검토하면서 공동체의 사회적 관계가 공론장의 형성, 거버넌스의 구축, 그리고 공공성의 발현으로 드러나는 것을 알

\* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-330-B100108).

\*\* 제주대학교 한국사회과학연구SSK ‘자원의 공공적 관리와 지속가능한 삶의 방식’ 연구팀 전임연구원.

수 있었다. 즉 로컬푸드 지원조례 제정과정에서도 공동자원의 운영원리가 작동되고 있는 것이다.

다음으로 현재 제정되어 있는 로컬푸드 지원조례의 내용을 검토하고, 향후 로컬푸드 지원조례를 제정하는 과정에서 드러날 수 있는 쟁점사항을 정리해보았다. 과잉 제도화에 대한 지적도 존재하지만 로컬푸드 지원조례는 조례제정 과정에서 얻어지는 경험도 중요하다. 이러한 쟁점사항들이 제주에서 로컬푸드 지원조례가 제정되는 과정 속에서 공론장이 형성되고, 거버넌스가 구축되면서 해소되기를 기대한다.

주제어 : 로컬푸드, 로컬푸드 지원조례, 공동자원, 지속가능한 삶,

## I. 서론

2013년 4월 현재 9개의 지역<sup>1)</sup>에서 로컬푸드 지원조례가 제정되었다. 2009년 원주의 로컬푸드 지원조례 제정을 시작으로 매년 로컬푸드 지원조례 제정을 준비하는 지역들이 증가하고 있다. 로컬푸드 운동의 초기 단계에서는 각 지역에서 개별적인 사업으로서 농민장터, 꾸러미사업, 학교급식운동 등이 진행이 되었다가, 로컬푸드 지원조례 제정의 움직임이 등장하면서 통합적인 시각을 가지고 로컬푸드 운동의 지속성을 이끌어 낼 수 있는 제도화의 단계에 진입하고 있다.

하지만 여러 지역에서 로컬푸드 지원조례가 제정된 사실이 우리나라의 로컬푸드 운동이 전반적인 성숙단계에 도달했다는 사실을 의미하는 것은 아니다. 로컬푸드의 과잉제도화에 대한 우려의 목소리가 학계를 중심으로 들려오고 있기 때문이다. 김철규(2011)는 현재 우리나라 로컬푸드 운동은 지자체의 지나친 개입으로 인하여 과잉제도화의 우려가 나타날 수 있으며, 로컬푸드에 대한 이론적 고민과 경험적 분석이 부족한 상태에서 조급하게 로컬푸드 실천에만 매몰되고 있다고 지적하고 있다.

이러한 우려의 목소리가 현실로 나타나는 경우가 발생하기도 했다.

1) 로컬푸드 지원조례가 제정된 지역은 원주, 완주, 김제, 청송, 평택, 강진, 아산, 대구, 무안이며, 울산광역시 북구는 2013년 3월 20일 입법 예고된 상황이다.

2012년 4월에 개장한 완주 용진농협의 로컬푸드 직매장의 성공사례는 로컬푸드 운동에 활력을 불어 넣어, 전주시에 로컬푸드 직매장 2호점을 개설할 수 있게 하였으며, 농협으로 하여금 2016년까지 전국의 100여 곳에 로컬푸드 직매장의 설치 및 운영 계획을 수립하게 하는 등(농민신문 2013년 4월 5일자)<sup>2)</sup> 로컬푸드 운동이 전국적으로 확산될 수 있는 기반을 마련하는 계기가 되었다. 하지만 농협이 로컬푸드 운동의 이념을 잘 이해하여 로컬푸드 직매장 운영에 얼마나 잘 반영할 지는 미지수이다. 완주 로컬푸드 직매장의 성공사례에 힘입어 개설한 김포농협의 로컬푸드 직매장은 로컬푸드의 의미를 이해하지 않고, 단순한 직거래 매장이 되고 있다고 언론이 지적하고 있다는 사실은 상기한 우려가 실제로 나타나고 있음을 알려준다. 이는 농협이 로컬푸드 직매장을 하나의 농산물 마케팅 수단으로만 사용했다고 볼 수 있다. 이와 같은 사례가 늘어날 경우 향후 로컬푸드 운동의 이념과 취지가 퇴색되어, 로컬푸드 운동이 과거의 신토불이 운동이나 파머스마켓의 사례와 더불어 농협이 추진해서 실패한 사업의 하나로 전락할지도 모른다.

한편 2013년 신정부 출범 후 농산물 유통구조 개선 과제로서 로컬푸드 지원정책에 대한 정부의 추진 의지를 보여주고 있다. 하지만 로컬푸드 운동에 대한 이해 없이 농산물 유통단계의 축소의 측면에서 직거래라고 하는 유통의 혁신에만 주목하고 있는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 신정부가 로컬푸드를 정책적으로 추진한다면 로컬푸드 직매장의 개설 붐과 더불어 로컬푸드 지원조례에 대한 움직임이 확대될 것으로 예상된다. 앞서 제기된 로컬푸드 운동의 과잉제도화에 대한 우려가 더욱 광범위하게 현실화 될 가능성이 높다. 따라서 로컬푸드의 원칙과 제도적 구상에 대한 고민을 지역에서의 사례에 접목시킨 현장연구를 통해 이러한 우려를 해소할 수 있는 방안을 찾는 것이 시급하다. 이를 위해 이미 로컬푸드 지원조례를 제정한 지역이 존재하는 만큼, 그 지역들의 로컬푸드 지원조례 제정 경과와 조례 내용 등에 대한 연구가 요구된다.

이러한 문제의식 속에서 본 논문은 로컬푸드의 이론적 지평을 넓히기

---

2) 농민신문 2013년 4월 5일자 [http://www.nongmin.com/article/ar\\_detail.htm?ar\\_id=215496](http://www.nongmin.com/article/ar_detail.htm?ar_id=215496)

위해 지속가능한 삶의 문제와 연관 지어 로컬푸드의 개념을 검토하고자 한다. 여기에서 드러난 이론적 자원-공동자원의 운영원리-을 가지고 로컬푸드 지원조례 제정과정을 살펴보고자 한다. 이를 통하여 드러난 로컬푸드 지원조례의 쟁점들을 정리한 후, 제주의 로컬푸드 지원조례의 방향에 대해 논의해 보고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 로컬푸드 운동의 전개방향

인간의 삶에 있어서 가장 중요한 것은 먹는 일이다. 잘 먹어야 잘 살고, 잘 자고, 그다음에는 잘 노는 것에 대해 고민할 것이다. 이는 먹을거리, 생태, 주거환경, 문화 등을 가장 직설적으로 표현하는 단어들이며, 이것이야말로 인간의 지속가능한 삶을 유지할 수 있는 가장 근본적인 요소들이다. ‘어떻게 먹고 있는가’ 라는 물음 속에는 다양한 의미가 들어있다. 이 질문은 소득의 원천(직업), 생활의 수준에 대해서, 구체적으로 무엇을 먹고 있는지, 내가 먹고 있는 것에 대해 얼마나 알고 있는지 등과 같은 다양한 내용이 담겨있지만, 결국 이것은 생존(삶)의 조건에 대한 화두이다. 때문에 로컬푸드는 지속가능한 삶의 조건을 탐색하고 구체적으로 실천하는 철학의 한 방식이라고 말할 수 있다. 로컬푸드 운동의 이론적 명제는 아주 간단하다. 가까운 곳에서 생산되는 제철 먹을거리를 먹는다는 것이다. 하지만 그 명제 속에 들어있는 함의는 굉장히 복잡하다. 우선 로컬푸드에 대한 논의가 어떠한 초점을 가지고 진행되어져 왔는지 로컬푸드 속에 들어있는 함의들을 중심으로 살펴보고, 이후 로컬푸드와 지속가능한 삶의 관계를 고찰해보고자 한다.

김종덕(2002)은 로컬푸드라는 개념이 본격적으로 소개되기 이전부터 농업의 세계화로 인한 폐해에 주목하면서, 이에 대한 대안농업 운동으로서 유기농업 운동, 슬로푸드 운동, 공동체지원농업 운동, 도시농업 운동을 제시하였다. 이러한 대안농업 운동은 모두 지역에 기반을 두고 식량생산과 분배체계의 발전에 주목을 한 것이다. 즉 로컬푸드의 개념을 명

시적으로 사용하지는 않았지만 이 개념을 지역에 기반을 둔 식량의 생산과 분배체제로 인식하여 농업의 세계화에 대항하는 기제로 판단하고 있음을 알 수 있다. 이후의 대안농업 운동은 3개의 축으로 즉 유기농업 운동과 생협운동, 그리고 로컬푸드 운동을 중심으로 논의되고 있다(윤병선, 2010).

그리고 로컬푸드 운동의 다양한 사례들이 등장하면서 연구자들의 문제의식에 맞춰 로컬푸드 속에 들어있는 개념들이 하나씩 부각되기 시작했다. 정진영·손상목·김영호(2001)는 소비자의 안전한 먹을거리 확보의 차원에서의 로컬푸드를 논하고 있으며, 정동일(2009)은 로컬푸드를 매개로 대안적 지역발전을 위한 지역사회 개혁적 비전을 소비자들의 먹을거리 안전과 소비자 선택권 확대에 대한 관심과 적극적으로 결합하려는 시도를 하고 있음을 보여주었다. 박덕병(2005)은 로컬푸드를 지역의 농식품과 농촌개발 전략을 결합시키는 방법을 통해서 농촌개발에 대한 새로운 접근을 시도하였다. 그의 연구는 세계식품체계에 대한 대안으로서 농촌개발에 중심을 두기는 하였지만, 지역사회의 공동체 재건에도 주목하기 시작한 연구라고 판단된다. 이러한 맥락에서 그는 지역사회 식품체계를 통하여 지역사회 공동체를 구현하는 것이 로컬푸드 운동이며, 따라서 사회적 배태성이 이 운동의 핵심이라고 주장한다.

2000년대 후반에 들어 로컬푸드 붐이 형성되고 그에 따른 과잉제도화 등에 대한 문제의식이 대두되면서 로컬푸드 운동은 새로운 지역의 공동체 운동으로서 지역에 제대로 착근되기 위하여 연구의 키워드가 배태성, 거버넌스, 네트워크 등에 초점이 맞춰지고 있다(Hinrichs, 2000; Winter, 2003; 김홍주, 2006; 김철규, 2011; 이해진·이원익·김홍주, 2012; Pinkerton·Hopkins, 2012). 특히 이해진 외(2012)는 로컬푸드를 매개로 지역운동을 재조직화하고 로컬푸드 거버넌스와 사회적 경제 네트워크를 형성함으로써 대안적 지역운동을 전개하고 있는 원주의 사례를 집중적으로 분석하였다. 원주의 사례를 통하여 로컬푸드의 의의와 가치가 새로운 지역운동으로 확산되는 과정과 그 동학을 분석하고 있다. 즉 원주의 로컬푸드 운동은 지역운동의 매개로 푸드에 주목을 하였지만, 실상은 새로운 로컬운동에 대한 성찰과 모색 측면이 크다는 점을 강조하고 있다.

대안농업 운동이 모두 로컬푸드 운동으로 수렴되는 것은 아니지만, 최근의 연구동향은 ‘지역’이라는 키워드를 중심으로 로컬푸드에 대한 개념을 재성찰하고 있는 것으로 보인다. 실제 사례를 살펴보다라도, 로컬 운동이 유기농업 운동, 생협운동과 접점을 드러내면서 지역 문제로 초점이 맞춰지고 있다. 한살림의 가까운 먹을거리 운동이 대표적인 사례이다. 한살림은 로컬푸드를 가까운 먹을거리라는 이름으로 조합원들에게 적극적으로 홍보하고 있으며, 한살림 매장에 가까운 먹을거리 코너를 마련하는 지역이 생기기 시작하였다. 이러한 지역 한살림의 요구가 증가하자 중앙 집중적인 물류체계에서 벗어나 지역 자체 물류를 추진하기 위한 논의가 구체적으로 이루어지기 시작했으며, 한살림 공급 물품의 개념을 지역자체물품, 지역물품, 연합물품으로 구분하고, 연합물류와 지역물류에 대한 원칙과 기준을 마련하게 되었다. 결국 대안농업의 운동으로서 인식되었던 로컬푸드 운동은 이제 사회적경제의 개념으로 확장되고 있으며, 지역에서의 배태성과 거버넌스, 네트워크를 강조하면서, 생활의 장에서 구체화되는 공동체 운동으로 변화하고 있다. 지역의 제철 먹을거리를 먹는다는 단순한 행위 하나가 지역 재생 운동의 핵심으로 부상하게 된 것이다.

## 2. 로컬푸드와 지속가능한 삶

여기에서는 로컬푸드의 다원적인 함의 속에서 지속가능한 삶이라는 의미를 더 추가해 논의해 보고자 한다. 왜냐하면 로컬푸드와 같은 개념들이 왜 필요한가에 대한 논의는 그다지 활성화되지 않은 채, 로컬푸드 운동을 당연시하게 된 경향이 보이기 때문이다(김철규, 2011; 이해진 외, 2012). 로컬푸드 운동은 피폐화된 농업과 농촌의 희생과 공동체 복원을 위한 지역운동의 차원에서 전개되고 있지만, 궁극적으로는 ‘지속가능한 삶’이란 무엇인가에 대한 고민 속에서 등장한 현상 가운데 하나라고 볼 수 있다. 따라서 어떠한 모습이 지속가능한 사회인지, 그리고 이를 실천하기 위해서는 어떠한 과정이 설정되어야 하고, 어떤 과정을 통해서 구체화할 수 있는지에 대한 밑그림을 우리의 생활의 장 속에서 모든 구성원의 합의 속에서 함께 그려 보아야 할 것이다. 그런 후에야 운동의 매

개로 무엇을 삼을 것이냐에 대해서 논의가 시작될 것이며, 삶의 조건에서 가장 필수적인 먹을거리에 초점이 맞춰질 수 있을 것이다.

지속가능성에 많은 시사점을 제공하고 있는 개념이 ‘공동자원(communs)<sup>3)</sup>’이다. 공동자원은 하딘(Hardin, 1968)의 ‘공유지의 비극’이라는 논문을 통해서 화제가 되었다. 공유지의 비극으로 나타나는 자연, 환경의 파괴는 사유재산을 강화하거나 국가의 관리를 강화하는 방향으로 정책을 제시한다. 즉 환경정책이 시장에 맡겨지거나 국가에 맡겨지는 선택의 기로에 놓여있다는 것이다. 그러나 오스트롬(Ostrom, 2010)은 공동자원을 지역 공동체에 맡기는 것을 제안한다. 원래 공동자원이란 영국의 공유지를 지칭하는 개념이었다. 그러나 단순하게 공유된 토지만 아니라 공유지가 속해 있는 지역의 공동체가 공유지를 사용하는 일종의 운영원리 내지는 제도를 뜻한다(Linebaugh, 2012). 이러한 공동자원의 사고방식은 왕권의 하에서도 분권, 민주주의, 생태성을 확보한 운영원리를 통하여 백성들의 자치가 보장되고, 사회안전망으로서의 역할을 한다면 공동자원의 철학이 인정될 것이다. 때문에 본 연구에서는 공유지와 그 운영원리를 함께 지칭하는 개념으로 공동자원을 사용하고자 한다. 이러한 공동자원의 운영원리에 주목한 이가 바로 오스트롬이다. 오스트롬은 시장도 국가도 아닌 공동자원의 자치가 지속가능한 삶을 가능케 할 수 있다는 새로운 관점을 제시하였다. 오스트롬(Ostrom, 2010)은 주민 스스로의 자치활동은 지역적으로 디자인된 규칙체계의 존재를 의미하며, 공유자산의 관리규칙이 반드시 외부로부터 강압적으로 부과될 필요가 없음을 밝혔다.

공동자원의 연구사례를 살펴보면 공동체 내에서 배제되는 사람이 없

---

3) commons는 일반적으로 공유지 내지는 공유재 등으로 번역되고 있다. 그런데 ‘공유재’라는 표현은 다수가 소유권을 공유하고 있는 common property resources(공유자원 혹은 공동소유자원)에 적합하며, 오스트롬이 연구대상으로 삼고 있는 common pool resources는 소유권과는 별개로 다수가 공동으로 사용하는 자원이므로 ‘공동자원’으로 번역하는 것이 적합하다고 생각된다(최현, 2013). 일본 학계에서는 번역어인 commons를 그대로 발음하여 ‘커먼즈’(コモンズ)로 표기하고 있는 형편이다. 본 논문에서는 최현(2013)의 논의에 따라 commons를 공동자원으로 사용하고자 한다.

도록, 그리고 불공평한 처우를 받지 않도록 대우를 한 사례가 중심을 이룬다. 예를 들어 영국의 경우 마그나카르타선언과 산림헌장 속에 마을 공동체에서 배제된 과부들이 그들의 생존을 위해 마을 공유지에서 뿔감을 사용할 수 있도록 조치를 취하는 조문이 존재했다(Linebaugh, 2012).

근대화가 진전되고 소유권제도가 확립되면서 수많은 공유지들은 현실 속에서 사라져갔다. 국유화가 되거나 개인의 소유로 전환된 것이 대부분이다. 그러나 그러한 공유지 관리의 원리들은 우리나라의 공동목장, 송계 등의 전통 속에서 이어져 왔다. 이것은 소유권이 변하고, 글로벌 경제체제로 인한 폐해가 곳곳에 속출하고 있지만, 공동체의 사회적 관계가 배태되었기 때문에 현재도 그 명맥을 유지하고 있는 것으로 판단된다. 맥마이클(McMichael, 2013)은 김슨-그레이엄을 인용하면서 선진국들이 커먼즈를 다시 부활시키고 확장하려는 움직임을 보이고 있으며, 개도국에서도 아직 완전히 사라지지 않은 공동자원을 보호하자는 움직임이 나타나고 있다고 한다. 이는 개발의 현대적 존재론을 거부하는 것이기도 하지만 지역 사회의 가능성을 재발견하는 것이라고 지적하였다. 김춘동(2006)은 대안농업으로서의 로컬푸드의 구축을 위해서는 지역에 대한 새로운 인식이 필요하다고 하였는데 같은 맥락으로 이해된다.

이와 같은 논의에 근거하면 로컬푸드는 공동자원으로 이해할 수 있다. 지속가능한 삶을 위해 공동체 구성원이 배제되지 않고 안전하고 좋은 품질의 제철 먹을거리를 먹을 수 있도록 하는 로컬푸드 그 자체와 로컬푸드를 확산시키고 운영하기 위한 원리 자체가 공동자원이기 때문이다. 결론적으로 본 논문에서는 로컬푸드를 지속가능한 삶의 조건으로서 먹을거리 그 자체, 그리고 운영원리로서 공동자원의 하나로 정의할 수 있다. 이러한 이유에서 본 논문은 지역 공동체 구성원들의 자치법규인 로컬푸드 지원조례에 주목한다.

### 3. 로컬푸드 운동과 공동자원 이론의 접점

로컬푸드 지원조례에 대한 필요성을 주장한 연구들은 대개 우리나라에 로컬푸드 운동이 소개되기 시작한 초장기 때부터 존재한다. 김중덕(2007)은 로컬푸드의 확산을 위해 로컬푸드와 관련된 제도와 조직, 그리



고 조례의 정비가 필요하다고 본다. 윤병선(2009)은 로컬푸드 운동의 궁극적 목표가 지역의 먹을거리 자립에 입각한 지역먹을거리체계를 구축하는 것이며, 이것이 올바르게 작동하기 위해서는 먹을거리를 매개로 지역 사회 구성원들과 지자체의 참여가 필요하며 이를 바탕으로 지역먹을거리정책협의회가 구성되어야 한다고 주장한다. 이 당시에는 우리나라에 로컬푸드와 관련된 정부나 지자체의 관심이 거의 없는 시기였다. 때문에 로컬푸드 운동은 반드시 제도화 과정을 거쳐서 정부나 지자체의 관심을 환기시키는 한편 지속적인 운동의 틀을 만들기 위해 주장했던 것으로 보인다.

그러나 2009년 원주에서 로컬푸드 지원조례가 제정, 공포되면서 새로운 전환기를 맞이한다. 원주에 이어 완주도 로컬푸드 지원조례가 제정되면서 로컬푸드 운동이 본격적인 불을 일으키면서 전국적으로 확산되기 시작했다. 이에 로컬푸드 정책화의 방향은 로컬푸드 지원조례 제정의 당위성에서 거버넌스로 관심이 변화된 것으로 보인다. 먹을거리 문제는 농업문제로 한정된 것이 아니라 농업, 소비자, 환경, 사회복지 등의 광범위한 영역이 혼재되어 있기 때문에 민간영역과 공공영역의 다양한 이해당사자들이 존재한다. 따라서 지자체의 독자적인 정책집행 방식이 아니라 민간 영역의 창의력과 추진력을 활용할 수 있어야 한다. 지자체는 제도적 재정적 뒷받침을 하고 민간영역은 실제 사업실행으로 역할분담을 해야 하는 것이 바람직한 지역 먹을거리 거버넌스의 모습인 것이다(대구경북연구원, 2009). 이는 그야말로 오스트롬이 말하는 공동자원의 운영 방식이다. 공동자원 이론에서 얻은 시사점의 핵심은 지역의 자율적인 운영 원칙이 있어야 한다는 것이다. 그리고 여기에서 공동자원과 로컬푸드 운동의 접점을 이루는 부분을 찾을 수 있는데, 그 접점은 지역공동체의 사회적 관계라는 점에 있다고 할 수 있다. 지역의 자치를 위해서는 공론장에서 지역주민의 소통과 합의를 통해 그 운영원칙과 제도를 정하는 것이 중요하다. 이러한 커먼즈 운영방식의 현대적인 방법이 조례이며, 특히 주민발의를 통한 조례 제정 과정이 중요하다고 본다. 따라서 로컬푸드 지원조례의 제정은 공동자원의 운영원리를 정하는 과정 그 자체로서 공론장의 역할, 거버넌스를 구축함으로써 공공성이 발현되고, 더 나아가서는 생태 민주주의의 실현의 장으로서 다양한 경험을 해 볼 수 있을

것이다. ‘우리 농산물 친환경학교급식조례’의 제정 경험이 존재하는 만큼 로컬푸드 지원조례도 이러한 방식이 가능할 것으로 보인다.

한편으로 로컬푸드 직매장의 사례에서도 알 수 있듯이 로컬푸드 운동 방향이 대안농업운동 뿐만 아니라 틈새시장, 마케팅 수단 등으로 다양화 되고 있는 것 같다. 그러나 이러한 움직임들을 그대로 인정한다면 로컬푸드 운동의 지향점은 사라지고 어느 특정한 이슈에만 관심을 갖게 되어 매몰되는 방향으로 나갈 수 있다. 과거 농협의 파머스마켓이나 신토불이 운동의 쇠퇴과정을 살펴보면 더욱 그러하다. 따라서 로컬푸드 운동은 우리의 삶 속에서 먹을거리를 중심으로 구체화 된 실천운동으로서 지속가능한 삶의 화두로서 작용할 수 있도록 이론과 실천의 진화를 거듭해나가야 될 것으로 판단된다.

한편 김철규(2011)도 지적하는 바와 같이, 글로벌 위기를 극복하기 위한 지역화의 관점에서 로컬푸드 운동을 추진함에 과정 속에서 우려되는 바가 존재한다. 지역화는 지역의 힘에 의해 결정되며, 지역의 주체역량에 의거하는데, 안타까운 현실은 단체장이 바뀌면 추진하는 사업들이 사라지는 사례가 속출하고 있다는 점이다. 좋은 정책이라도 새로운 단체장이 나타나면 무시하려는 경향이 많다. 좋은 정책들이 지속가능하기 위해서는 지역 내의 힘을 얼마나 많이 만들어나가야 하느냐에 따라 달라지기 때문에, 장기적인 관점으로 바라봐야 한다. 즉 물론 제도의 과잉화를 경계해야 하지만, 로컬푸드 지원조례 안에 이념과 원칙을 담아내어 지속가능한 삶을 위한 로컬푸드 운동이 되기 위해서는 로컬푸드 지원조례 제정을 통하여 운동의 지속가능성을 담보해야 한다고 판단된다.

### Ⅲ. 로컬푸드 지원조례 제정과정에서 드러난 공동자원의 운영원리

일본에서는 공동자원에 관한 연구가 상당한 수준으로 축적되어 왔다<sup>4)</sup>. 일본에서 공동자원 이론(commons論)은 오랜 시간을 거쳐 역사적으

4) 일본의 공동자원 이론에 대한 연구는 필자의 다른 논문을 통해서 보다 구체적으

로 형성된 사람들에 의한 지속가능성을 가진 자원관리의 형태 및 비화폐적 경제관계나 사회관계를 밝히고, 그 견지를 토대로 현대사회의 자원관리의 방식 및 경제관계나 사회관계를 비판적으로 고찰하고 새로운 방식을 모색하는 이론으로서 정립되고 있다(上栴, 2006). 특히 우에가키(上栴, 2006)는 공동자원이 가지고 있는 고유의 배타성을 하버마스의 공론장 이론의 개방성으로 보완할 수 있다는 점에서 공동자원 이론과 하버마스의 공론장 이론의 접점을 찾았다. 본 장에서는 우에가키의 시도를 토대로 경험적 분석을 하고자 한다. 이를 위해 로컬푸드 지원조례의 과정을 검토해보고자 한다. 즉 전 절에서 로컬푸드 운동과 공동자원 이론의 접점은 공동체의 사회적 관계라는 측면에서 찾아볼 수 있었는데, 그 공동체의 사회적 관계는 공론장을 형성하거나 거버넌스를 구축하는 것과 같은 구체적인 모습으로 나타날 수 있음을 보이고자 한다.

### 1. 공론장의 형성

가장 먼저 로컬푸드 지원조례가 제정된 원주의 사례를 살펴보고자 한다. 원주 로컬푸드 운동의 시작은 원주급식센터의 설립 당사로 거슬러 올라간다. 원주급식센터의 추진 배경은 2003~2004년 당시 원주협동조합운동협의회(이하 원주협의회)가 중심이 되어 추진한 학교급식조례제정 운동에서 비롯된다. 1만여 명의 주민 서명을 받아 의원발의로 추진된 원주학교급식지원조례안이 2005년에 제정되었다. 급식지원조례는 원주교육장과 시장의 협의를 통해 친환경 육성농법을 통해 생산된 우리 농산물을 학교급식으로 활용할 수 있으며 이 경우 시에서 재정지원을 하도록 규정했다. 그러나 그 후 2007년도에 시에서 학교급식 우수농산물 지원예산으로 9,200만 원을 책정하여, 지역 쌀 브랜드인 ‘토토미’ 일반미의 차액 지원을 시행하였을 뿐이다. 또한 2005년 당시 지역에서 생산된 친환경 농산물을 우선 사용하라는 권고사항이 포함되었지만 원주시가 조례개정을 하면서 이 조항을 빼려고 했다. 이에 원주협의회는 스스로 친환경급식지원센터를 마련하는 것으로 대응하였다. 그렇게 2008년 3월

친환경급식지원센터가 설립되게 되었다. 그리고 민간영역에서 벌인 친환경급식지원센터의 성과를 보고 원주시는 학교급식 관련 지원예산을 확보(2008년 5억 1,400만원)함에 따라 구체적인 노력이 필요하게 되었다. 이에 원주협의회 산하에 지역농업위원회와 학교급식위원회를 설치하고 관련 논의를 시작한 결과, 공공급식부문을 중심으로 지역식량계획을 수립하는 방향으로 사업을 추진하고, 급식공급용 무농약쌀(이하 ‘해올미’ : 2007년 11월 시민공모방식으로 원주산 무농약쌀 공동브랜드 명칭 선정)의 수매계획 및 포장재 개발을 준비하였고, 노동부 기업연계형 사회적일자리사업단 지원을 받아 2008년 원주친환경급식지원센터를 창립하였다.

2009년 7월 원주협의회는 원주네트워크로 개칭하고, 급식지원조례 제정 후 친환경 지역먹을거리를 사용하는 학교급식 체계 구축 등 추가 활동을 지속적으로 벌이지 못한 점을 반성하면서 단체 간 연대활동을 강화하여 시로부터 관련 정책을 건인해내는 활동을 적극 펼쳤다. 대안체계를 구성하여 시를 적극 건인, 급식예산의 확대와 그 위탁관리조직으로 나섬으로써 지역사회의 관심과 지지를 이끌어내었고, 마침내 급식지원조례와 별도로 지역먹을거리 체계 구축에 관한 전국 최초의 지자체 조례인 ‘원주푸드 육성 및 지원 조례’ 제정(2009년 12월)이 되었다. 이는 지역의 고민을 스스로 명문화하여 구체화시킨 사례라고 평가된다.

여기에서 주목되는 점은 2008년 6월 원주급식센터 교육홍보팀에서 상지대 발전기금의 지원을 받아 ‘원주시 학교급식 실태조사’ 사업을 수행하고, 그 보고서로 2009년 2월에 토론회를 가졌다. 그리고 2008년 7월에는 사회투자지원재단의 지원 사업으로 ‘사회적 기업을 통한 친환경 로컬푸드 공공급식지원시스템 구축사업’을 진행했으며, 그 보고서로 2009년 1월 ‘원주로컬푸드 발전방안’ 토론회를 개최한 것이다. 이 토론회에서 원주시장과 관련 공무원, 원주네트워크 관계자들이 참석하면서, 원주의 로컬푸드 발전에 관한 구체적인 추진방안들이 논의되면서 처음으로 공론화된 것이다. 그리고 2009년 8월에 원주시와 원주지속가능발전협의회 공동 주관의 ‘원주지역 로컬푸드 활성화를 위한 정책토론회’를 계기로 원주의 로컬푸드와 관련된 정책의 추진이 합의된 것이다. 이 합의를 바탕으로 2009년 11월에 ‘원주푸드육성조례 토론회’를 통해 조례발의 시의원과 시 집행부간의 조례안 내용이 사전 조율 되어, 2009년

12월 31일 원주의 로컬푸드 지원조례가 제정된 것이다(박진도, 2011). 원주의 로컬푸드 추진을 위해 생산, 소비, 유통, 식문화 등을 파악할 수 있는 다양한 기초조사와 이를 바탕으로 한 토론회를 통한 공론장 형성의 과정이 원주의 로컬푸드 지원조례 제정에 있어서 핵심적인 역할을 한 것이다.

## 2. 거버넌스의 구성

원주군은 2008년 농정기획단을 신설하여 지역농업 중장기혁신전략의 일환으로 약속프로젝트 5개년 계획을 작성하였다. 이를 근간으로 원주군의 지역농정혁신이 시작되었으며, 약속프로젝트는 생산혁신, 유통혁신, 부채대책, 농촌활력증진, 노인복지증진 등 5개 분야 12개 시책을 내용으로 하고 있다. 이 약속프로젝트에는 자체 군비 500억 원이 연차적으로 투입된다. 원주의 로컬푸드는 이러한 지역농정혁신의 중장기 계획 중 유통혁신 과제로 로컬푸드를 반영하면서 시작되었다.

하지만 이들 사업은 상호 밀접한 연계성 속에서 추진되며, 로컬푸드의 경우 지역순환농업체계 구축과 마을 및 공동체육성사업과 맞물려 추진되었다. 원주군의 로컬푸드 활성화 정책은 다음의 두 가지 측면에 기준점을 두고 있다. 첫째는 로컬푸드형 생산·유통·소비의 조직화다. 우선 기획생산은 마을공동체 및 작목반단위 1차 농산물 조직화와 로컬푸드 농식품 가공지원을 위한 거점농민가공센터 등이 포함된다. 유통조직화는 원활한 물류에 필요한 통합지원센터 및 로컬푸드 스테이션, 전문매장, 직거래장터 등을 포함한다. 소비조직화는 일반소비자, 출향인, 공공조달 등으로 세분화되고 다양한 마케팅과 생산자와 소비자간 커뮤니케이션 프로그램이 포함된다. 둘째는 추진조직의 정비와 이를 제도적으로 뒷받침 할 수 있는 각종 조례의 제정이다. 추진조직은 행정, 민간, 중간지원조직으로 구성되었다. 2010년 6월 폐교를 이용하여 ‘완주 지역경제순환센터’를 개소하였다. 이 지역경제순환센터가 로컬푸드를 추진하는 중간지원조직으로서 행정과 주민을 잇는 공간으로서 활용되고 있다. 또한 안정적인 로컬푸드의 생산-유통-소비기반을 확충하기 위해 2010년 7월에는 행정(농촌활력과) 내 전담조직인 ‘로컬푸드 담당’을 신설하였고, 현장

조직화를 도울 수 있는 중간지원조직으로 전담계약직을 채용, 로컬푸드 팀을 운용하고 있다. 그리고 2010년 11월에는 ‘로컬푸드 육성지원조례’를 제정하여 재정확보의 제도적 근거를 마련하였고, 2011년부터 본격적인 사업을 추진하고 있다.

완주의 로컬푸드 지원조례의 과정을 보면 농정기획단과 완주지역경제순환센터의 역할이 눈에 띈다. 완주는 지자체장의 의지로 농정기획단이 구성되었지만 민간 전문가들과 함께 완주지역경제순환센터가 구성되면서 로컬푸드 중간지원의 역할을 맡고 있다. 이 순환센터를 통하여 완주 지역의 거버넌스가 구축되어 로컬푸드와 관련된 의견수렴, 정책결정, 예산배정 등이 상당히 빠르게 추진되고 있는 것을 확인할 수 있다.

평택은 농업과 관련된 축적된 기반은 없지만 지역의 농업문제를 지역에서 해결해보고자 2008년에 평택농업희망포럼을 창립하였다. 자치단체장과 농정 거버넌스를 취하고자 행정 책임자의 결합을 당연직으로 하여 다양한 지역의 인사들을 참여시켰다. 이에 평택농업희망포럼은 첫 번째 포럼을 로컬푸드를 주제로 진행하게 되었으며, 이를 계기로 평택로컬푸드추진단(행정 주체는 농업기술센터 채소팀)을 구성하여 조례제정 준비와 로컬푸드 시범사업 추진에 대해 검토하고 논의하여 로컬푸드 조례 제정을 추진하게 되었다. 평택의 로컬푸드는 브라질의 벨로리존테의 사례를 모델로 삼아 농산물 유통보다는 시민식량권 확보를 위한 평택푸드, 평생평소라는 개념을 가지고 로컬푸드를 추진하고 있다. 다만 평택의 경우 로컬푸드 지원조례 심의 과정에서 훼손된 내용이 존재한다. 그렇지만 로컬푸드 추진 시작 당시 마을의 하드웨어에 대한 지원보다는 소프트웨어에 대한 지원과 마을의 미래비전을 제시한 점이 주효했다. 평택의 로컬푸드 운동이 주목받을 수 있는 이유는 첫째, 민간이나 행정이 할 수 없던 점을 한겨레연구소와 희망제작소에 위탁하여 마을의 비전을 찾아낸 점에 있다. 둘째 행정의 지속적인 지원이 있었다는 점이다. 로컬푸드 관련 지원과 제도를 행정공무원이 알려주고, 마을기업이나 사회적기업 등 단계적으로 마을을 변화시키는 지원을 한 것이다. 평택의 로컬푸드의 추진과정을 살펴보면, 평택농업희망포럼을 중심으로 공론장이 형성되고, 평택로컬푸드추진단의 결성으로 거버넌스를 구축하였기 때문에 로컬푸드에 대한 토대가 다른 지역에 비해 적었음에도 불구하고(농업생산의 기

반이 적음), 비교적 짧은 시간의 노력 끝에 지역의 고민을 해결하고자 로컬푸드 지원 조례를 만들었다는 것에 의미가 있는 것으로 판단된다.

### 3. 공공성의 발현

로컬푸드 운동의 추진을 위하여 토론회나 포럼 등을 통하여 공론장을 형성하여 여론을 수렴하고, 로컬푸드의 추진을 위해 다양한 네트워크가 형성되면서 거버넌스가 구축되는 것을 원주, 완주, 평택의 사례를 통해서 확인할 수 있었다. 이러한 로컬푸드 지원조례 제정 과정을 통해 각 지역의 로컬푸드 운동의 추진 과정을 살펴볼 수 있었다. 이러한 로컬푸드 운동이 어떻게 공공성을 드러내고 있는지는 평택의 사례를 통해서 일부분을 엿볼 수 있다.

평택은 2008년부터 쌍용자동차 대량해고문제가 발생하여 지역의 경제가 어려워지고 사회적 갈등이 심각했다. 이에 지역의 고용과 농업과 연계된 프로그램을 평택로컬푸드추진단이 고민을 하다가 쌍용자동차 해직자를 대상으로 하는 두부공장을 세워서, 공장에서 만든 두부를 평택 YWCA의 꾸러미사업에 연계하여 배송하고 있다. 또한 평생평소 교육시설 시범사업을 실시하였다. 우선적으로 평택의 보육시설을 선정하여 시 예산으로 보육시설에 대한 교육, 보육시설 식단마련, 보육시설 농업체험 등의 사업을 실시하였다. 보육시설을 우선 선정하는 이유는 학교급식에 민간 접근이 어려웠기 때문이다.

즉 평택은 지역의 갈등문제와 민간의 접근이 어려웠던 학교급식문제를 공론장을 형성하고 거버넌스를 구축하면서 해결해 나간 것이다. 그 결과 시민의 주체성 회복, 자유롭고 평등한 의사소통, 공공 복리적 가치의 추구라는 공공성이 로컬푸드 운동의 추진을 통하여 발현되게 된 것이다. 이러한 공공성은 평택의 사례뿐만 아니라 다른 지역에서도 관찰된다.

## IV. 로컬푸드 지원조례의 내용과 쟁점

전 장에서는 로컬푸드의 지원조례의 제정 과정에서 속에서 공동자원

의 운영원리가 작동되는 것을 살펴보았다. 이어서 본 장에서는 로컬푸드 지원조례 제정 과정을 거친 후 이러한 원리들이 조례의 내용에 어떻게 반영되었는지 살펴보고자 한다.

로컬푸드 지원조례에 대한 내용은 주로 원주와 완주를 중심으로 살펴보고자 한다. 왜냐하면 현재 로컬푸드 조례가 제정된 9개 지역의 조례내용을 살펴보면 크게 원주와 완주의 조례를 기본 형태로 삼아, 해당 지역에 맞춰 부분 수정을 하는 형태로 조례가 만들어지고 있기 때문이다. 즉 원주를 모델로 김제시와 강진군이, 완주를 모델로 청송군, 아산시, 무안군이 조례를 제정한 것으로 보인다. 평택시와 대구광역시 경우 원주와 완주의 조례를 모두 섞어서 지역에 필요한 부분만 발췌 요약한 것으로 보이고, 아직 입법예고 중인 울산 북구의 조례안은 완주의 조례를 참조한 것으로 보인다. 어떤 환경 속에서 어떻게 로컬푸드를 추진하느냐에 따라서 조례에 담겨 있는 내용이 서로 다를 수밖에 없을 것이나 먼저 로컬푸드 지원조례가 제정된 지역을 참고로 할 가능성도 높다. 따라서 현재까지의 조례들이 원주와 완주의 조례를 바탕으로 제정되는 상황으로 볼 때 앞으로 우리나라의 로컬푸드 지원조례의 모델은 이 두 가지로 양분될 지도 모른다<sup>5)</sup>. 이에 원주와 완주의 조례 내용을 중심으로 9개 지역의 조례 내용을 정리해보고자 한다.

---

5) 이들 로컬푸드 지원조례는 그 제정 과정에서 알 수 있듯이 원주형 조례는 주로 시민사회를 중심으로 만들어졌으며, 완주형 조례는 지자체를 중심으로 만들어졌다. 이러한 과정상의 차이로 로컬푸드 조례의 추진 목적과 이념 등이 서로 다를 것으로 쉽게 예측할 수 있다. 하지만 로컬푸드 지원조례가 나중에 만들어진 지역에서는 이러한 로컬푸드 지원조례 제정 과정에서의 경험은 그다지 치열하거나 많지 않은 것으로 보인다. 따라서 이 두 가지 형태의 조례를 시민사회형이나 지자체 중심형 등과 같이 의미를 부여하며 분류하는 것은 조례의 내용을 분석하는데 효과적이지 않을 것으로 판단된다. 이를 굳이 분류하자면 원주형 조례(원주, 김제, 강진), 완주형 조례(완주, 청송, 아산, 무안)의 두 가지로 분류할 수 있을 것이다. 실제로 지역명만 빼고 조례 문구까지 복사한 듯 원주와 김제, 완주와 청송의 조례는 너무나 똑같다.



## 1. 로컬푸드 지원조례의 주요 내용

로컬푸드 지원조례의 내용을 살펴보면, 로컬푸드 운동의 출발점은 서로 다르지만 로컬푸드를 추진하는데 필요한 지원조례의 내용에는 다음과 같은 공통점이 다수 존재함을 알 수 있다. 첫째, 로컬푸드 육성 지원 계획을 5년마다 수립하여, 이의 실효성 있는 추진을 위해 매해 예산을 확보한다는 점이다. 특히 로컬푸드 육성 지원 계획은 지역식량계획을 중심으로 작성되어야 하며, 지역식량계획은 지역의 식량 및 주요 식품의 적절한 공급목표를 설정하고 이에 관한 조달방법을 수립할 것을 명시하고 있다. 즉 장기적인 관점을 가지고 지역식량계획 수립을 통한 청사진을 그린 후에 로컬푸드 운동을 추진해야 한다는 것이다. 물론 운동의 지속성을 담보하기 위해서는 예산이 반영되어야 함을 지적하고 있다.

둘째, 로컬푸드 위원회를 설치하고 있는 점이다. 로컬푸드 위원회는 지역식량계획을 심의하는 역할만 하는 게 아니다. 로컬푸드는 농민장터, 농산물 가공, 학교급식, CSA(꾸러미 사업) 등이 시행되고 있는데, 이는 제각기 움직이는 것이 아니라 반드시 로컬푸드 위원회를 통하여 함께 가야 한다. 로컬푸드 위원회는 외국의 로컬푸드 사례에서 언급되는 식량정책협의회의 역할을 맡아야 하며, 로컬푸드 추진에 있어 컨트롤타워의 역할을 해야만 한다. 거버넌스의 구축의 핵심은 바로 로컬푸드 위원회의 구성과 운영일 것이다.

셋째, 로컬푸드 인증에 관한 내용이다. 특히 지역에서 생산되고 가공된 식품뿐만 아니라 지역산 농산물을 주로 사용하는 음식점에 대해서도 인증을 할 수 있다. 집에서 요리를 하거나 식사를 하는 시간이 줄어들고 외식이 증가하고 있는 오늘날의 소비자 식생활 경향에 맞춘 적극적인 시도라고 평가된다.

넷째, 로컬푸드의 협력체계에 대한 것이다. 특히 타 지역과의 MOU(일종의 제휴푸드)를 통하여 로컬푸드의 사회적 거리를 좁히기 위한 방안으로 모색된 점이 인상적이다. 대부분의 농업 생산 현장은 단작화, 대규모 경작을 하고 있다. 배추생산의 작황불량으로 인한 생산부족이나 무의 과잉 생산과 같은 사례가 매년 반복되고 있으며 지역 내에서의 해결이 거의 불가능한 실정이다. 따라서 농업의 생산현장을 당장에 다품목소

량생산체제로 전환하지 못하는 실정에서는 이처럼 생산현장을 반영한 협력체계의 필요성이 대두되고 있는 것이다.

한편 원주와 완주 조례의 차이점은 로컬푸드의 생산, 가공, 유통, 소비에 관한 내용과 로컬푸드 통합지원센터 설치에 관한 내용에서 발견된다. 원주는 이러한 내용들이 통합적으로 정리된 반면, 완주는 보다 세분화시켜서 정리하고 있다. 이는 로컬푸드에 대한 인식과 지역별 특성을 고려한 내용의 차이라고 해석할 수 있다. 완주는 행정에서 중간지원조직인 지역순환경제센터를 설립하여 이를 중심으로 로컬푸드를 추진하고 있기 때문에 실무적으로 세분화 된 내용이 들어갔다고 판단된다. 반면 원주는 원주푸드협의회를 통한 청사진이 마련되면 각 협력단체들이 유기적으로 각자의 역할을 수행하는 시스템이 마련되어 있기 때문에 조항을 따로 마련할 필요성을 느끼지 못했을 것이다. 또한 원주의 사례를 바탕으로 완주가 응용했기 때문에 보다 세분화되어서 조례의 내용이 구성되었을 가능성도 존재한다.

## 2. 로컬푸드 지원조례의 쟁점

로컬푸드 운동의 추진 목적은 지역마다 다양하다. 원주의 경우 사회적 경제의 실현을 목적으로 로컬푸드 운동을 추진하였다(이해진 외, 2012). 완주는 지역의 농업경쟁력 강화를 위해 지방정부 중심으로 로컬푸드를 추진하고 있다(완주군, 2011). 평택의 경우 지역 갈등해소를 위해 로컬푸드가 큰 역할을 하고 있다(완주군, 2011). 로컬푸드 운동의 시작이 이처럼 다양하지만, 로컬푸드 운동의 추진과정에서 보이는 공통점은 다음과 같다. 즉 시민사회단체 주도이든 관 주도이든 주체와 상관없이, 농민장터나 꾸러미사업, 학교급식, 생협운동 등 어떠한 로컬푸드 사업이든 상관없이, 각 지역에서는 로컬푸드를 추진하는 과정 속에서의 경험을 통해 조례제정의 필요성을 인식하여 보다 원활한 로컬푸드를 추진하기 위해 조례를 제정하였다는 점이다.

그러나 지역별로 로컬푸드 지원조례 제정의 배경과 추진과정이 다른 만큼 각 지역의 과제 역시 다양하다. 다음 장에서 구체적으로 살펴볼겠지만, 원주와 완주의 경우 실제 민과 관의 거버넌스가 어떠한 형태를 띠

느냐에 따라 서로 다른 어려움에 직면하여 정반대의 고민을 하고 있는 실정이다. 이는 앞으로 제주에서도 로컬푸드 지원조례를 제정함에 앞서 로컬푸드의 개념을 어떻게 정립하고, 로컬푸드를 통해 무엇을 추구하고자 하는 바가 정해지고, 어떠한 방향으로 주민의 합의를 어떻게 이끌어 나가느냐에 따라 로컬푸드 지원 조례의 내용이 구체화 될 것으로 보인다. 이상의 내용을 바탕으로 향후 로컬푸드 지원 조례를 제정하는 과정에서 드러날 수 있는 쟁점사항을 논의해보고자 한다.

### 1) 로컬푸드 지원조례의 이념과 비전

로컬푸드 지원조례의 내용을 살펴보면 지역에 따라서는 로컬푸드를 추진하는 이념이 누락되는 조례가 있었다. 그렇지만 공통적으로 로컬푸드의 이념에는 지역민의 건강증진, 식량주권, 농업인의 소득안정, 지역경제 활성화 등의 내용이 포함될 것으로 보인다. 앞으로는 어떻게 로컬푸드를 통하여 지역의 비전을 확립할 것인가에 대해 초점이 맞춰질 것이다. 즉 로컬푸드 조례의 내용에 사회적, 경제적, 환경적 지속가능한 삶의 모습이 반영되어야 할 것이다. 향후 로컬푸드 조례를 추진하는 지역에서는 이에 대한 다양한 논의가 선행되어야 할 것이다.

### 2) 로컬푸드 인증 문제

다음으로 로컬푸드의 안전성을 확보할 수 있는 신뢰의 문제가 대두될 것이다. 아직까지 로컬푸드 인증제도가 없기 때문에 지역에 맞는 방식으로 신뢰의 구축에 나서고 있다. 친환경농산물 인증을 받거나 자체 안전검사를 통하여 안정성을 확보하고 있는 지역도 있다. 그러나 보다 중요한 것은 안전성 확보를 위한 인증제도의 구축이 아니라 로컬푸드를 매개로 하여 생산자와 소비자가 직접적으로 교류하면서 만들어내는 신뢰의 구축이다. 이러한 신뢰가 배태된다면 로컬푸드의 안전성 문제는 자연스럽게 해결될 것으로 보인다. 그러나 현 시점에서는 지자체가 나서서 신뢰구축을 위한 노력이 필요한 시점이다. 왜냐하면 생산자와 소비자의 대면관계를 통한 신뢰의 구축과정은 오랜 시간이 필요하기 때문에, 로컬푸드를 지향하는 지자체에서 일정 수준의 신뢰구축을 위한 기반을 마련해야 할 것으로 보인다. 다만 지자체에서 인증체계를 만든다면 로컬푸드

가 지역브랜드화 되어서 단순하게 농산물 마케팅 수단으로 이용될 가능성이 농후하다. 로컬푸드에 대한 올바른 이해와 인식이 보다 중요한 시점이다.

### 3) 지역상생의 문제

로컬푸드 지원조례로 인하여 로컬푸드 직매장 등에 대한 지원이 강화됨에 따라 지역 상권과의 경쟁 문제가 대두될 것으로 전망된다. 특히 지역 상권의 경우 로컬푸드 지원에 따른 역차별을 느낄 수도 있다. 지역의 소상공인들과의 경쟁관계가 아닌 협력과 상생의 관계를 구축하기 위한 노력이 필요할 것이다.

### 4) 로컬푸드 지원조례 제정으로 인한 정책의 틀 변화

현재 로컬푸드 지원조례는 지역에 따라서 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 그리고 「식생활교육지원법」에 의거하여 조례를 제정하였다. 뿐만 아니라 로컬푸드 조례는 「학교급식법」이나 「협동조합기본법」 등과 관련되기도 한다. 이와 같이 상위법에 의거하여 조례를 제정하는 경우도 있지만 지역 조례를 통하여 상위법이 개정되는 사례도 존재한다. 학교급식 조례를 통하여 학교급식법이 개정되는 결과를 가져오면서 학교급식센터를 설립하는 등 학교급식의 정책이 전반적으로 변화했다. 로컬푸드 지원조례를 계기로 농업 및 식품소비 전반에 관한 법과 정책이 지속가능한 삶에 적합한 사회적, 경제적, 환경적으로 지속가능한 삶에 맞게 재편될 수 있는 계기를 마련해야 할 것이다. 따라서 상위법에 의거한 조례를 선택하거나 아니면 상위법을 개정시킬 수 있는 조례를 선택하느냐에 대한 논의가 필요하다.

### 5) 다양한 중간지원조직 등과의 네트워크

로컬푸드를 원활하게 추진하기 위해서는 조례를 통하여 로컬푸드 지원 센터의 건립이 요구된다. 그러나 먹을거리와 관련하여 다양한 법과 정책이 수립되면서 학교급식지원센터, 어린이급식지원센터, 식생활교육센터 등 관련 중간지원조직들이 존재하고 있다. 또한 협동조합기본법이

개정되면서 다른 형태의 중간지원조직이 등장할 것으로 보인다. 이들과의 네트워크를 어떻게 잘 이뤄나갈 것인가에 대한 지역적 논의가 필요할 것이다.

#### 6) 거버넌스의 확충

로컬푸드를 추진하는 지역에서의 거버넌스의 확충을 위한 노력이 필요할 것이다. 시민사회단체의 강력한 네트워크 결성으로 로컬푸드 조례가 제정된 원주의 경우 로컬푸드를 추진함에 있어, 농업과 관련하여 농정과, 결식아동의 급식과 관련하여 사회복지과, 사회적기업과 관련하여 기업지원과 등의 담당 행정과가 각기 다른 상황에서 추진해야 하는 어려움에 놓여 있다. 부서 간 교류도 거의 없을 뿐 아니라, 로컬푸드 관련 사업을 추진하려고 해도 행정부문의 적극적인 태도를 기대하기 어려운 형편이기 때문이다. 더욱이 조례에서 규정한 원주푸드 육성 지원 계획을 통하여 지역식량계획을 작성해야 하며, 이를 심의하기 위하여 원주푸드 위원회가 설치되어야 하는데, 이 또한 구성이 미루어지고 있다.

원주의 경우 원주와 반대로 행정에 농촌활력과를 신설하여 이 안에서 로컬푸드에 관한 업무가 전부 통합되고 있으며, 행정과 민간을 연계하고 지원하기 위한 중간지원조직인 지역경제순환센터를 설치하고 있다. 하지만 완주군수가 선거를 통하여 바뀔 경우 과연 로컬푸드 지원 조례를 통하여 지자체 정책의 연속성이 담보될 수 있는지는 지켜봐야 할 것이다. 또한 시민사회단체의 자발적인 참여가 부족한 만큼, 로컬푸드 정책에 부응해서 파트너십을 발휘할 수 있는 민간조직의 역량과 성숙도에 따라 그 성패가 좌우될 전망이다. 민관협력에서 민간의 자율적이고 창의적인 활동이 중심이 되고, 행정은 정책적으로 지원하는 관계정립이 바람직하나, 행정이 지나친 주도성을 갖게 되면 민간의 의존성을 높이고, 자칫 성과중심으로 흐르기 쉽다. 이는 완주군이 극복해야 할 당면한 과제이기도 하다.

#### IV. 결론 : 제주 로컬푸드 지원조례 제정을 위한 제언

지금까지 원주를 비롯한 여러 지역의 로컬푸드 지원조례과정을 검토하면서 공동체의 사회적 관계가 공론장의 형성, 거버넌스의 구축의 모습으로 드러나고, 이러한 일련의 과정이 공공성의 발현으로 귀결되는 동학을 분석하였다. 뿐만 아니라 원주, 완주, 평택의 로컬푸드 지원 조례 제정과정을 살펴보면 지난한 과정을 겪으면서도 민간영역에서 논의된 부분들이 명문화되고 제도화되었다는 점을 알 수 있었다. 이러한 과정은 로컬푸드 지원조례 제정 그 자체로서도 의의가 매우 크다는 것을 의미한다. 앞으로 이들 지역의 남은 과제는 명문화 된 것을 지역사회에서 내용을 구체화하여 만들어 나가는 것이다.

한편 앞으로 많은 지역에서 로컬푸드 조례가 제정될 것으로 예상되는 만큼 다음과 같은 점이 우려된다. 로컬푸드 지원 조례가 제정된다면 이는 정책과 제도가 어느 정도 갖추어진다는 것인데, 정책과 제도를 이끄는 가치와 비전을 이해하지 않은 채 법과 체계의 형식논리를 이야기 할 수는 없을 것이다. 또한 현실을 지나치게 안이하게 이해해서도 안 된다. 따라서 로컬푸드에 대한 가치와 비전을 이해하는 작업이 필요하다. 그리고 우리의 문화와 규범에 대한 이해가 선행된 바탕 위에서 정책과 제도를 수립하거나 도입해야 한다(신필균, 2011). 이것은 우리가 다른 나라나 다른 지역의 좋은 제도를 도입하기 이전에 반드시 우리의 현실과 문화를 바탕으로 그 제도에 대해 이해를 한 후 도입해야 한다는 점을 지적하고 있다. 예를 들어 스웨덴의 이상적인 복지정책에 대해서 그 가치와 비전, 문화와 규범을 이해하지 못한 상황에서 그대로 우리나라에 적용하는 것은 왜곡된 정책운명을 할 수 있다는 것이다. 이와 비슷한 사례로 최근 이슈가 되면서 인증 붐이 일고 있는 사회적 기업과 관련된 사회적기업 인증 제도를 들 수 있다. 2008년 사회적 기업법이 제정되면서 사회적기업이 제도화 되었지만, 사회적 경제에 대한 전반적인 이해가 부족하여 오로지 일자리 창출에만 집중하여 운영되고 있다. 때문에 사회적 기업의 가치와 비전이 발휘되는 사례는 극히 드문 편이다. 오히려 인증 기업이 일자리 관련 예산지원을 받은 후에는 사회적기업이 어느 정도 운영되다가, 예산 지원이 끝나는 시점이 되는 순간 인증 사회적기업은

자립을 해야 함에도 불구하고 그렇지 못한 사례가 수없이 많이 보고되고 있다. 이와 같은 사회적기업법이 유지된다면 사회적 경제의 지속가능성은 약화되며 그 가치와 비전이 발휘될 가능성은 소멸되는 것이나 마찬가지일 것이라고 판단된다. 이처럼 외국이나 다른 지역의 좋은 정책과 제도를 우리 사회문화에서 검토하지 않고 그냥 본받는 것은 좋은 취지에도 불구하고 그 효과가 제대로 발휘되지 못할 것이다. 때문에 원주나 완주 지역의 로컬푸드 지원 조례가 아무리 훌륭하다 하더라도 그대로 제주에 도입하기에는 무리가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 지리적, 문화적, 환경적 조건 등이 모두 차이가 있기 때문에 제주가 추구하는 로컬푸드 운동에 대해 충분히 논의하고 난 다음, 제주에 맞는 로컬푸드 조례가 필요하다고 본다.

따라서 제주에서는 먹을거리의 생산, 소비, 유통, 식문화 등의 제반사항을 정확하게 파악한 후 제주의 로컬푸드의 개념을 어떻게 설정하여 나가야 할 것인지에 대해 우선적으로 고민해야한다. 로컬푸드 지원 조례 제정 시 후발주자로서 단순하게 원주모델이나 완주모델을 선택하는 것이 아니기 때문이다. 로컬푸드 추진에 있어 그 지역의 기반이 약하다면 완주형 행정주도 모델이 적절할 것이며, 시민사회단체의 역량이 어느 정도 존재한다면 원주형 시민주도 모델이 좋을 것이다. 하지만 그 이전에 로컬푸드를 왜 추진하고자 하는지를 생각하면서 로컬푸드가 추구하는 본질적인 의미와 원칙을 놓쳐서는 안 될 것이다.

또한 제주에서 로컬푸드를 추구하는 지향점에 대한 고민이 필요하다. 로컬푸드 운동은 지역주민의 먹을거리에 대한 주권을 위해 지속적으로 제도의 변화를 추구하고, 개인의 삶에 영향을 미치는 모든 여건과 정책을 결정하는데 모든 도민이 동등하게 참여할 수 있도록 사회와 문화를 바꾸는데 있다. 이를 위하여 로컬푸드는 지속가능한 삶을 구현하는 하나의 자원으로 충분히 활용할 수 있을 것이다. 향후 이 연구가 제주에서 로컬푸드 지원 조례 제정을 위해 논의하는 출발점이 되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김종덕(2002), 『농업의 세계화와 대안 농업 운동』, 『농촌사회』 제12권 제1호, 한국농촌사회학회.
- \_\_\_\_\_ (2007), 『지역식량체계 농업회생방안과 과제』, 『농촌사회』 제17권 제1호, 한국농촌사회학회.
- 김철규(2011), 『한국 로컬푸드 운동의 현황과 과제-농민장터와 CSA를 중심으로-』, 『한국사회』 제12권 제1호, 고려대학교 한국사회연구소.
- 김춘동(2006), 『농촌지역의 회생과 지속가능성 모색』, 『민주주의와 인권』 제6권 제2호, 전남대학교 5.18 연구소.
- 김홍주(2006), 『생협 생산자의 존재형태와 대안농산물체계의 모색: 두레생협 생산자회를 중심으로』, 『농촌사회』 제16권 제1호, 한국농촌사회학회.
- 대구경북연구원(2009), 『대구·경북 로컬푸드 정책방안 ‘Farm to Table’』, 대구경북연구원.
- 박덕병(2005), 『미국의 Local Food System과 공동체 지원농업(CSA)의 현황과 전망: 미네소타 주 무어헤드시의 홀드 트레일 마켓(Old Trail Market)의 사례연구』, 『농촌사회』 제15권 제1호, 한국농촌사회학회.
- 박진도(2011), 『순환과 공생의 지역만들기-농촌지역의 내발적 발전의 이론과 실제』, 교우사.
- 신필균(2011), 『복지국가 스웨덴』, 후마니타스.
- 엘리너 오스트롬(2010), 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근·안도경 옮김, 랜덤하우스.
- 완주군(2011), 『2011 로컬푸드 전국대회 in 완주 자료집』.
- 윤병선(2009), 『지역 먹거리 운동의 전략과 정책과제』, 『농촌사회』 제19권 제2호, 한국농촌사회학회.
- \_\_\_\_\_ (2010), 『대안농업운동의 전개과정에 대한 고찰』, 『농촌사회』 제20권 제1호, 한국농촌사회학회.
- 이해진·이원식·김홍주(2012), 『로컬푸드와 지역운동 네트워크의 발전』, 『지역사회학』 제13권 제2호, 지역사회학회.
- 정동일(2009), 『소비자운동 혹은 지역사회 개혁운동? 춘천의 로컬푸드 운동』, 『한국사회학회 사회학대회논문집』 Vol. 2009 No.2, 한국사회학회.
- 정진영·손상목·김영호(2001), 『미국과 일본의 CSA운동의 등장, 유형 및 활동사



- 례』, 『한국유기농업학회지』 제9호, 한국유기농업학회.
- 제주대안연구공동체(2011), 『제주 사회적경제아카데미 자료집』.
- 최현(2013), 『공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징』, 『경제와사회』 제98호.
- 탐진 핑커턴·롭 흠킨스(2012), 『우리가 사는 곳에서 로컬푸드 씨뿌리기』, 충남발전연구원 옮김, 따비.
- 피터 라인보우(2012), 『마그나카르타 선언』, 정남영 옮김, 도서출판 갈무리.
- 필립 맥마이클(2013), 『거대한 역설』, 조효제 옮김, 교양인.
- 上柿崇英(2006), 「コモンズ論と公共圏論の結合の試み—環境の社會哲學をめざして—」, 『唯物論研究年誌』, 11号, 唯物論研究協會.
- Hardin. G.(1968), “The Tragedy of the Commons”, SCIENCE .162.
- Hinrichs. C.(2000), “Embedddness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market”, *Journal of Rural Studies* 16.
- Winter. M.(2003), “Embeddedness, the new food economy and defensive localism.” *Journal of Rural Studies* 19.

Abstract

## The Ordinances for Supporting Local Food and the Management Principles of Commons : Major Issues and Implication over the Ordinances

Kim, Ja-Kyung\*

While the Local Food movement has focused on an alternative agriculture movement and a local campaign, I try to reestablish new concept of Local Food adding a discussion of sustainable life. Local Food involves Commons' thinking which covers the Food itself and managerial principles as a condition of sustainable life.

I can find that the point of agreement with the concept of Local Food movement is social relationship of community in the process of reviewing Commons' concept. The social relationship is released as a forming public sphere, establishing governance and revealing collectivity while I review the process of enacting Local Food support ordinances of Wonju and other regions, In another words, the Commons' principle is working in the enacting process of the ordinances.

Next, I review the contents of the ordinances enacted, and I summary the controversial issues which may be caused in the process of enacting the ordinances in the future. The Local food ordinances have been criticized as a over-institutionalization but the experiences of the enacting ordinances has a huge significance in itself. I expect that the

---

\* Jeju University SSK 'Public Management of Nature and Sustainable Life Style'

Jeju regional community will be deal with the controversial issues by public sphere and governance in the enacting process of Jeju Local Food Support Ordinance.

Key Words : Local Food, Local Food Support Ordinance, Commons. Sustainable life

교신 : **김자경** 690-756 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102  
제주대학교 인문대학 1호관 SSK연구실 8221호  
(E-mail : [sojuno1@hanmail.net](mailto:sojuno1@hanmail.net))

논문투고일 2013. 5. 25.

심사완료일 2013. 6. 21.

게재확정일 2013. 6. 25.