

세션 3-2장

지역농업 조직화 현황과 시사점

- 전북지역 농업생산자조직 사례 -

황영모(지역농업연구원 정책기획실장)
hymism@rari.or.kr

1. 서 론
2. 농업생산자조직에의 두 가지 접근
3. 농업생산자조직의 기능과 효과
4. 순창군 장류농산물계약재배사업단 사례
5. 완주군 땅기운유기농생산자회 사례
6. 임실군 치즈마을 사례
7. 활성화 사례의 특징과 시사점

지역농업 조직화 현황과 시사점

- 전북지역 농업생산자조직 사례 -

1. 서론

최근 경쟁적 시장 환경에 대응하여 농업경영의 혁신을 통해 고소득과 규모 확대 등의 성과를 창출해 가는 개별적 경영주체의 사례연구가 활발하다. 경영성과와 경영규모로부터 파악하는 소수 농업경영의 성공요인 분석이 주된 관심으로, 기업농 또는 기업적 경영으로의 패러다임 전환을 강조하면서 보다 전략적인 농기업자의 육성을 주장한다.

그러나 이런 개별적 성공사례 연구에 대해 ‘소수의 농업경영(1%의 농업경영론)’에 대한 관심과 집중을 경계해야 한다는 비판이 제기되고 있다(高橋正郎, 2002; 日本農業經營學會編, 2003). 지나치게 경영전략론을 원용하여 파악하기 때문에 농업경영 형태의 형식적, 실질적 측면이 혼합되어 개별경영과 공동경영, 노동경영과 자본경영 사이의 혼동이 생겨 분석과 판단의 타당성에 문제가 있다는 지적이다.

농업경영은 경영과정을 둘러싼 현실의 변화 속에서 다양하며 중층적인 내용을 가진 변화과정에 주목해야 한다(日本農業經營學會編, 2003). 특히 변화를 주도적으로 담당해 나가는 경영주체(개별 또는 조직)의 구조와 역할에 대한 분석이 중시되어야 한다. 변화의 과정은 경영주체와 경영객체가 상호 교섭하는 과정이다. 경영주체는 변화의 방향과 속도, 성장과 안정¹⁾에 관한 선택을 수행하여 그 변화과정을 담당하는 점(點)으로서 역할을 한다. 이러한 점(點)적 경영주체가 일정의 방향 아래 서로 협력하여 지역농업조직화가 실천될 때 비로소 면(面)이 되는 것이다(유정규·장우환, 2003). 점(點)적으로 뛰어난 기업적 경영이 존재해도 주변의 지역농업이 후퇴하는 것은 문제의 해결이 아니다(高橋正郎, 2002). 그렇기 때문에 개인으로 갈 수 있는 시대는

1) 성공하는 농업경영 비지니스에서 소개되어온 많은 성공사례(민승규 외, 2003; 김영생, 2005; 농촌정보문화센터, 2007)는 성장과 안정이라는 관점에서 그 지속성이 단절된 사례들을 확인할 수 있다. 따라서 ‘방향과 속도’, ‘성장과 안정’의 가치에 대한 접근이 필요하다.

끝났다는 지적은 시사하는 바가 크다(坂下明彦, 2010). 이 때문에 지역농업을 면(面)적으로 망라하여 지역농업과 관계하는 경영주체로서 농업생산자조직의 기능과 역할에 주목하게 되는 것이다.

지역 또는 품목을 단위로 한 집단적이고 조직적인 대응을 통해 문제를 해결해 가는 많은 실천사례 속에서 영농조합법인, 작목반 등의 농업생산자조직은 지역농업 구조재편은 물론 농업생산·경영유지의 중요한 수단이자 기초단위로 그 중요성이 강조되고 있다(七戶長生, 1987; 小林恒夫, 2005). 특히 농업생산자조직의 역할은 농업생산 영역에 국한되지 않고 지역 만들기 차원에서 그 역할이 강조되고 있다(김태연, 2006).

이 글은 농업생산자조직을 중심으로 한 지역농업 조직화의 의의와 실천사례를 살펴보는데 목적이 있다. 이를 위해 농업생산자조직의 기능과 조직화 효과를 살펴보고, 전북지역의 활성화 사례를 소개·분석하여 시사점을 정리하고자 한다. 농업생산자조직을 통한 조직화 또는 활성화는 전국적 범위보다 지역단위에서 가지는 의의와 파급력이 크기 때문에 지역농업 차원에서의 접근과 실천이 필요하기 때문이다.

2. 농업생산자조직에의 두 가지 접근

지금까지 농업생산자조직은 ‘농업경영조직과 지역농업 조직화 수단’으로 대별하여 접근하거나 파악되어져 왔다.

1) 농업경영조직

일반적으로 농업경영조직(농업경영체)은 가족경영체와 생산자조직으로 나누어 살펴볼 수 있다(김정호, 2008). 가족농의 경영체적 특성은 가족 노동력의 자기고용, 신속한 의사결정의 장점에도 불구하고, 농업의 기술진보와 상업화에 따라 점차 약화되고 있다. 특히 가족 내의 후계자 단절로 농업경영 소멸의 어려움이 있다.

이와 같이 개별 농업경영체가 가지는 취약한 구조를 보완하는 하나의 방식으로서의 농업생산자조직은 농업이 직면하고 있는 문제 극복의 하나의 대안으로 인식되고 있다(박문호 외, 2009). 생산자 조직은 가족농으로는 추구하

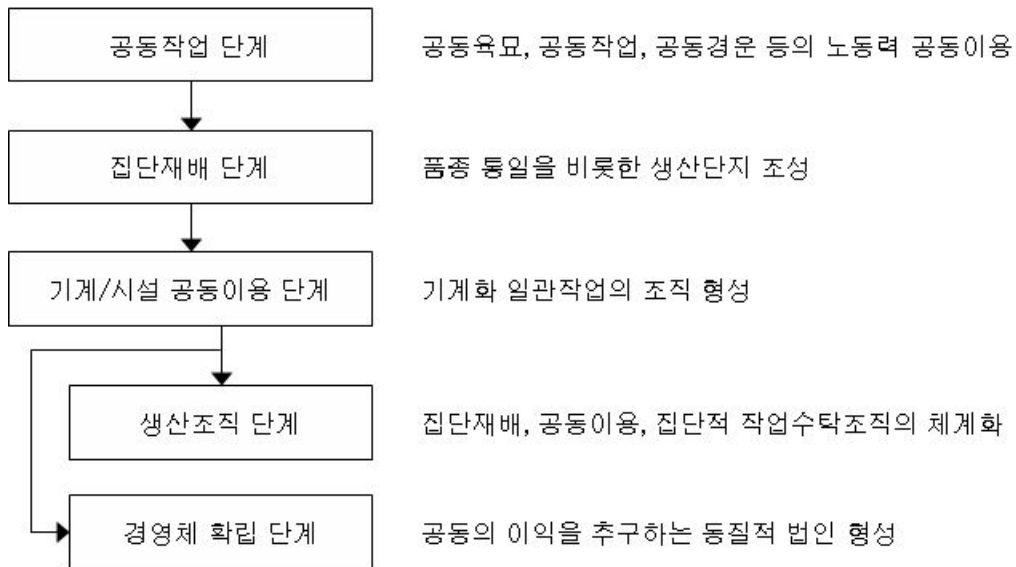
기 어려운 농업경영 협업화의 유리함이 있다.

<표 1> 가족농과 농업생산자조직의 성격비교

구 분	가족농	농업생산자조직	
		임의조직	법인
경영체 성격	단독 자연인	복수 자연인	복수 출자자의 법인
사업 계속성	사망으로 종결	구성원의 해체로 소멸	영구 또는 일정기간
책 임 형 태	무한책임	무한책임	무한 또는 유한책임
자 금 조 달	개인투자	구성원의 투자	구성원 출자, 차입금 등
토 지 조 달	상속, 구입, 차입	구성원의 제공	출자, 구입, 차입
의 사 결 정	경영주 단독	구성원의 합의	구성원, 사원의 합의

자료 : 김정호, 2008.

<그림 1> 농업경영체로서 생산자조직의 발전단계



자료 : 김정호 외, 2007.

첫째, 농업경영의 전문화 또는 다각화를 통해 경제적 유리함을 얻을 수 있다. 개별농가가 참여하기 때문에 대량 생산이 가능하여 규모의 경제를 실현할 수 있다. 또한 고품질화·균일화·규격화를 통해 판매의 이익을 얻을 수 있다. 둘째, 농기업(agri-business)으로의 발전 가능한 농업경영의 형태로 주

목된다. 농산물 생산에 한정되어온 전통적인 농업이 농산물의 부가가치를 높이기 위한 새로운 시도로 확장되고 있다. 개별농가가 하기 어려운 사업능력을 갖춰 가공·판매·농촌관광 등을 연계해 확장해 나가고 있다. 셋째, 지역농업의 안정적 유지 및 발전을 위한 지속성을 갖춘 농업경영체로 정착될 수 있다. 후계자 단절로 소멸되기 쉬운 가족농의 한계를 조합원이나 직원 등의 신규참여를 통해 경영의 연속성이 확보될 수 있다.

2) 지역농업 조직화 방안

농업·농촌의 환경변화에 개별적 대응이 아닌, 지역을 단위로 한 집단적이고 조직적인 대응을 통해 문제를 해결하고자 하는 움직임이 ‘지역농업’이다²⁾. 일정지역에 있어서 농가의 전부가 일정한 공통적 목표를 형성하고, 개별경영 조건의 차이를 협조적·집단적·조직적인 관계를 통해서 보완하면서 각자의 농업경영을 전개함을 강조한다(熊谷宏, 1994).

이러한 관점에서, 지역농업의 추진은 곧 지역농업의 조직화와 불가분의 관계를 갖는다. 지역농업 조직화의 형태는 ‘경제단위로서의 경영은 개별농가에 의하지만 기능단위로서의 경영은 개별농가의 틀을 넘어 지역차원에서 완결되는 형태’를 상정한다. 구체적으로 생산에서 유통 및 판매에 이르는 지역단위 농업의 종합 시스템 구축을 내용으로 하는 ‘지역농업의 종합적 재편성’을 의미한다. 즉, 다수의 개별경영의 결합에 의한 농업생산자조직을 중심으로 일정한 지역단위로의 농업구조 개편을 강조한다(윤수중, 1995). 선택적 활용이 아닌 종합적 활용을 통해 새로운 가치를 창출하고, 농촌사회의 공동체 기능을 회복·유지하고자 하는 목적도 가진다(유정규, 1999).

지역농업조직화를 주장하는 연구에서는 조직화와 관련해서 ‘생산의 조직화, 유통의 조직화, 공간의 조직화’ 등을 제시하고 있다. 특히 생산의 조직화를 중심으로 각 영역의 조직화를 결합하는 것이 바람직하다고 파악한다. 농업생산과 유통의 조직화와 결합되지 않는 농촌지역개발은 농업을 축소하고 농촌공간을 미화할 우려가 있기 때문이다. 그러나 협업화의 실패 경험, 개별영농 형태에 익숙하여 농촌사회의 이질화·혼주화 등 지역농업 조직화의 현실적 어려움을 지적하면서 ‘실천 가능한 조직화, 지속가능한 조직화, 경제적

2) 지역농업론에 대해서는 박진도(1994), 윤수중(1995), 유정규(1998, 1999), 유정규·소순열(2007) 등을 참조. 지역농업론에서 파악하는 ‘지역농업’의 개념은 ‘지역농업관리론’적 입장이다.

이익(소득)이 실현되는 조직화'를 위한 구체적인 접근과 대응도 강조되고 있다. 그래서 조직화의 이점이 부각되기 쉬운 부문(유통부문 등)을 중심으로 지역을 조직화하는 접근이 필요하다(유정규·소순열, 2007).

결국 지역농업 조직화는 지역농업조직화의 '조직적 대응(=농업생산자조직의 역할)과 주체적 대응(=리더의 강조)'을 내용으로 이해할 수 있다.

이와 같은 지역농업 차원에서 주체적으로 대응해 나가는 지역농업조직화의 주목되는 방안(수단)이 바로 '농업생산자조직'인 것이다.

3. 농업생산자조직의 기능과 효과

1) 농업생산자조직 현황

농업생산자조직은 생산의 개념과 범위를 어떻게 규정할 것인가, 구성단위를 어떻게 볼 것인가, 지역농업조직화를 어떻게 이해할 것인가에 따라 차이가 있다(강경선, 1999)³⁾. 농업총조사에서는 농업생산자조직을 '작목반과 법인⁴⁾'으로 나누어 조사하고 있다. 작목반과 법인은 경영형태에 있어 차이가 있지만, 복수의 농가가 공동의 목적(생산과 판매)을 위한 협업을 통해 농업 생산 및 경영을 한다(KOSIS 국가통계포털)는 공통점이 있다. 작목반과 법인이 현실적으로 존재하는 농업생산자조직의 구체적인 실체인 셈이다.

전라북도는 2005년 현재 전체 농가의 13.2%가 농업생산자조직에 참여하고 있다. 이는 2000년에 비해 29.4%가 증가한 것이다. 조직 형태별로는 법인이 26.4%, 작목반은 84.9%를 차지하고 있다. 영농 형태별로는 과수가 절반 이상이 참여하고 있는데, 산지유통조직을 통한 유통구조 확대 노력의 결과로 이해된다.

그동안 농업생산의 주체는 농업·농촌의 환경과 정책에 대응하여 일정하게

3) 이는 '경제학적 관점, 사회학적 관점, 일반 조직론적 관점'에서 따른 접근의 차이에 기인한다. 경제학적 관점에서 주로 조직의 운영관리·수지상태 등의 현상과 조직의 형성·발전·해체·재편 등의 전개과정을 분석한다. 생산자조직의 전개가 조직체로부터 경영체로의 이행과정이지만 순수한 경영체로 수렴되면 더 이상 생산자조직은 아니라는 주장도 있다. 사회학적 관점의 경우 생산조직내의 사회학적 분석과 농촌사회(마을)의 관계를 분석한다. 일반 조직론적 관점에서는 조직화의 목적은 농업환경에 대한 기업적 대응 또는 환경변화에 대한 일련의 적응을 목적으로 이를 위한 수단으로서 조직을 파악하고 있다. 자세한 내용은 小林恒夫(2005)을 참조.

4) KOSIS 국가통계포털에서는 작목반은 '공동구매·판매를 통해 수익성을 높이려는 생산자 조직'으로, 법인은 '농축산물의 공동 가공, 공동 판매 또는 농작업 대행 등을 위해 농업인 5인 이상이 조합원이 되어 조직한 영농조합과 기업형인 농업회사'로 구분·정의하고 있다.

규모를 확대하거나 축소하면서 분해·분화되어 왔다. 2000년 이후에는 기업적 농업경영⁵⁾으로의 진전을 보이고 있다(양병우, 2001). 이 과정에서 자기완결적인 영농보다 외부와의 관계⁶⁾ 속에서 특정한 분업화를 하고 있다. 개별화하기 보다는 특정한 작목을 중심으로 결집하여 일정한 협동을 해 가고 있다. 그러한 협동의 과정에서 적절한 규모와 형태를 만들어가며 집단적인 방식으로 해결을 모색·실천하고 있다(윤수중, 2001). 그래서 농업생산자조직은 지역농업의 담당자로서의 역할을 높여온 것으로 평가될 수 있다(小林恒夫, 2005). 그런 측면에서 농업경영 형태에서 개별경영이 통합된 단일경영이나, 개별경영을 보완하거나 협업경영이냐의 논의는 별도로 검토할 과제로 판단된다.

<표 2> 전라북도 농업생산자조직 현황

구 분		2000년		2005년	
		농가수(호)	비율(%)	농가수(호)	비율(%)
조 직 유 형	생산자조직	12,459	9.1	16,119	13.2
	- 법 인	3,305	26.5	4,249	26.4
	- 작목반	10,642	85.4	13,683	84.9
영 농 형 태	논 벼	6,025	6.1	7,092	8.9
	과 수	1,861	46.3	3,175	53.6
	채 소	2,637	14.1	3,155	19.8
	특용작물	584	15.2	648	21.5
	화 훼	153	29.4	207	25.0
	전 작	204	4.8	594	6.7
	축 산	908	14.5	1,231	18.0
	기 타	87	16.6	17	6.3

주 : 복수가입으로 농가 수 전체와 다름. 비율은 전체 또는 해당 작목 농가수 대비 비율.
 자료 : 통계청, 농업총조사 각 년도에서 작성.

5) 기업적 농업경영 연구의 공통점은 기업의 농업 진출이 아니라 농업경영 형태의 성격이 기업적 성격을 지향한다고 이해하고 있다. 그러나 최근의 규제완화 정책은 기업의 농업진입을 의미한다.
 6) 정책사업 또는 자금을 중심으로 관계를 맺거나, 유통·판매를 위해 수직적 혹은 수평적 협력의 관계를 맺고 있다.

2) 농업생산자조직의 기능

지역농업 조직화의 관점에서 농업생산자조직은 ‘조정기능, 생산기능, 판매기능, 협력기능’을 수행한다(윤수중, 1995). 농업생산 과정에서는 농지·기계·시설의 제 자원과 구성원의 역할분담 등 이용을 조정하고, 농작업을 맡아 노동력·자재조달, 회계 등의 구체적 생산기능을 담당한다. 또 생산된 농산물의 출하와 판매에 관련된 판매기능과 행정·농협과 지역사회조직과 관계를 맺고 협력해 나간다. 이러한 기능을 통해 농업생산자조직은 생산수단(시설 및 기계)의 효율성을 높일 수 있고, 농업노동력의 확보와 효율적 이용이 가능하며, 유통의 공동적 대응을 통해 생산자적 이익을 추구해 나갈 수 있다. 또 개별경영에서 제약되는 토지이용의 고도화와 농업경영의 복잡화도 가능할 수 있다. 즉 지역농업 차원에서 ‘사익과 공익’(유정규·장우환, 2003) 또는 ‘개별합리성과 지역합리성’(高橋正郎, 1987)의 조화로운 추구를 실천할 주체이다. 최근에는 생산과정(labour process)의 조직화에 의한 생산력 발전보다는 생산물 및 요소시장(유통과정)에 대한 공동대응 활동을 통한 가격실현에 더 많은 관심을 가지고 있다는 특징을 보이고 있다(최용주, 2000).

그러나 농업생산자조직은 전통적 의미에서 농촌사회의 작업조직(두레, 품앗이 등)과 같은 평등한 결합체가 아니다. 그래서 참여하는 구성원 간의 내적 갈등과 농촌 구성원의 제 조건 속에 위치⁷⁾하고 있다. 구성원의 농작업·판매 등을 중심으로 제반 활동이 이루어지기는 하지만, 농업노동력의 제약이라는 특성 상 지역농업 차원의 영역까지 포괄⁸⁾하지 않으면 안 되는 어려움이 있다. 특히 단일경영이 아닌 이른바 협업경영이 일반적인 상황 속에서는 개별경영과 조직경영 간의 딜레마(中村勝則, 2008)를 함께 안고 있기 때문에 참여농가 간의 조화와 기능분담은 언제나 운영상의 중요한 과제이다.

이와 함께 생산과 판매를 통한 수익창출이라는 농업경영의 측면에서 출하와 판매, 자본조달의 한계가 항상 존재한다. 이를 위해 농산물의 출하를 전제로 한 수직적 협동 또는 수직적 분업화⁹⁾의 과정에서 생산자 입장(농민적)

7) 한편 농업생산자조직은 경영체(내부조직)로 농가와 시장의 중간에 형성되는 중간조직으로 규정하기도 한다(生源寺真一 외, 1993). 조직의 목적은 시장거래에서 거래비용의 절감을 도모하고, 생산과 경영의 효율성을 높이는 것이다. 그렇기 때문에 그 자체가 독립된 조직체는 아니며, 참여하는 개별농가가 이점이 없다고 판단하면 해산되거나 내부조직화(경영통합)를 도모하여 새로운 이점을 추구할 것으로 보고 있다.

8) 이러한 지역농업의 생산주체 사례로 일본 난포로정(南幌町)은 11개의 지역농업생산법인(협업법인)(이를 ‘거점형 농업법인’으로 부름)이 지역 내 농지의 40% 이상의 이용을 담당하고 있다. 자세한 내용은 坂下明彦 외(2007)을 참조.

9) 작목반은 ‘개별경영(생산자)-인적그룹망(작업단)-하위조직(영농조직)-상위조직(협동조합)’이라는 계열화된 수직

의 이해실현을 위한 갈등은 핵심적 사안이 된다. 대외적으로 높은 수준의 교섭력과 정보력, 정치력을 요구하기도 하며, 때로는 반 농민적·농업적 가치(사안)에 대한 정치적 대응을 요구받기도 한다. 또 최근에는 전통적 의미에서의 영농 협력활동을 하는 생산자조직의 범위를 넘어서 자원·자본·노동 전략의 결합을 통해 규모·범위의 경제를 꾀하는 이른바 준기업적 형태조직(quasi farm)이 늘고 있다(최용주, 2007). 이들 조직은 규모의 경제 또는 네트워크의 외부경제를 지향하고, 수직적 계열화¹⁰⁾ 되어 가고 있다. 농업생산자조직의 기능과 역할은 작게는 마을단위의 협동 영농조직에서부터 넓게는 출하·판매를 위한 광역단위 조직에 이르기까지 다양화되고 있다.

3) 생산자 조직화의 효과¹¹⁾

농업생산자조직의 조직화 효과를 2005년 농업총조사 원자료를 이용하여 작목반과 법인 등 농업생산자조직을 기준변수로 ‘군집분석(hierarchical cluster analysis)’을 실시하고, 군집 간 특성을 살펴보았다.

총 3개의 군집으로 분류되었는데, ‘군집 1은 작목반과 법인 비율이 낮은 지역’, ‘군집 2는 법인 비율이 높은 지역’, ‘군집 3은 작목반 비율이 높은 지역’으로 분류할 수 있다. 군집 1은 생산자 조직의 ‘비조직화 지역’, 군집 2는 ‘법인조직화 지역’, 군집 3은 ‘작목반 조직화 지역’으로 명명하였다.

<표 3> 농업생산자조직에 따른 군집분석 결과

구 분	군집 1	군집 2	군집 3	전체	F값
작목반	5.5%	7.8%	13.6%	7.1%	20.875***
법 인	5.5%	12.5%	6.8%	7.1%	11.446***

주 : ***p<.001, **p<.01, *p<.05

군집별 특성은 농업경영을 통한 농산물 판매 및 출하와 밀접한 관계가 있다. 이에 따라 판매금액별 농가 구성을 군집별로 비교해 보면 3천만원 이상 농가는 법인 활성화 지역(군집 2)에서 12.7%로 가장 높으며, 작목반 활성화

적 협동의 위치해 놓여 있다(OECD, 1997). 또 수직적 계열화는 축산시설원에 분야에서 두드러지게 나타내는데 이러한 수직적 통합은 농민을 압박한다는 지적이 있다(윤수중, 2001).

10) 수직적 계열화는 생산자의 위험회피 전략임과 동시에 유통자본의 농업지배 양식이라는 양면성을 지닌다는 점에 주목할 필요가 있다.

11) 전라북도 농업·농촌발전전략 포럼의 주제 발표문(황영모, 2008)의 일부를 인용

지역(군집 3, 10.2%), 미활성화 지역(군집 1, 9.9%)의 순으로 나타났다. 농산물 판매처는 법인 활성화 지역(군집 2)은 농협이나 농업법인에, 작목반 활성화 지역(군집 3)과 미활성화 지역(군집 1)은 정부수매의 판매가 높았다. 이는 농업경영상의 발전단계에 있는 법인 활동이 높은 지역이 적극적 유통구조를 통해 상대적으로 높은 농업소득을 올리는 것으로 이해할 수 있다.

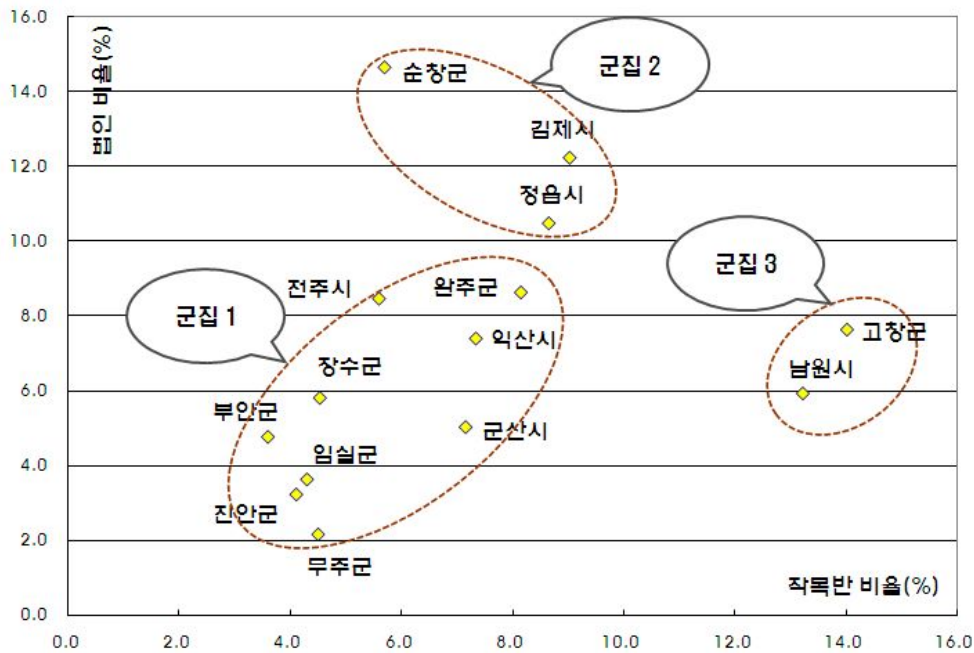
이러한 결과는 지역농업 조직화가 유통구조 확대·농업소득 증대와 관련이 있음을 확인한 만큼 농업생산자조직화 효과의 근거가 된다(황영모, 2008).

<표 4> 군집 유형별 판매금액 및 판매처 비교

구 분	군집 1 비조직화 지역	군집 2 법인활성화지역	군집 3 작목반활성화지역	합 계	통계량	
판매 금액	판매금액 없음	8.5%	5.7%	7.0%	7.5%	548.557***
	5백만원 미만	41.5%	38.9%	40.8%	40.7%	
	5백만원-1천만원	18.3%	18.3%	18.7%	18.4%	
	1천만원-2천만원	14.3%	15.7%	15.3%	14.8%	
	2천만원-3천만원	7.5%	8.7%	8.1%	7.9%	
	3천만원-5천만원	5.4%	7.1%	5.9%	5.9%	
	5천만원-1억원	3.3%	4.0%	3.1%	3.5%	
	1억원 이상	1.2%	1.6%	1.2%	1.3%	
판매 처	도매시장	4.2%	2.7%	2.5%	3.4%	6384.748***
	산지공판장	3.1%	2.5%	1.6%	2.7%	
	농협·농업법인	18.5%	30.9%	21.6%	22.4%	
	정부수매	20.1%	15.5%	27.9%	20.3%	
	수 집 상	14.4%	10.8%	11.6%	12.9%	
	개인소비자	20.0%	14.2%	10.0%	16.6%	
	대형유통업체	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	
	대량수요처	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	
	가공업체	8.0%	15.6%	16.1%	11.6%	
	재래시장	2.6%	1.7%	1.1%	2.1%	
판매없음	8.6%	5.8%	7.0%	7.5%		

주 : ***p<.001, **p<.01, *p<.05

<그림 2> 농업생산자조직 군집분석에 따른 지역별 분포



4. 조직화 사례 1 : 순창군 장류원료농산물 계약재배 사업단

순창군의 고추장을 중심으로 한 장류산업은 농업과 가공산업 간 연계로 부가가치를 창출한 대표적 사례로 꼽혀왔다. 그러나 이러한 사례의 이면에는 지역 내 농가와 전통고추장 업체 간의 계약재배가 그 숨은 원동력이었다.

1) 생산자 중심의 계약재배 추진

순창군의 전통 고추장은 기존의 대기업(공장 고추장)에 비해 인지도는 물론 경쟁력도 낮아 경영에 어려움이 많았다. 그러다 보니 전통 고추장의 원료를 대부분 외지에서 값싸게 들여와 고추장을 제조·판매하여 지역 농가와 의 연계는 거의 이뤄지지 않았다.

농가의 입장에서는 안정적인 고추의 판로확보가 중요했고, 전통 고추장 업체는 순창 고추장의 명성을 위해서 지역 내의 고추를 원료로 사용해야 하는 처지에 놓여 있었다. 당시 순창군 관내의 전통 고추장 업체가 소비하는 물량은 지역 내 생산량의 6배를 상회하였다.

이러한 상황에서 2000년 순창군농민회는 ‘전통 고추장 고추계약 재배에 대

한 농가 설문조사'를 실시하였다. 이를 통해 전통 고추장 업체와 고추 계약재배의 필요성을 지역 내에 환기시키며 본격적으로 고추 계약재배를 추진해 나갔다. 그 결과로 2001년 행정·농협·농민단체가 참여한 순창고추계약재배추진협의회 구성을 이끌어냈다.

2002년 순창군이 주도하여 고추계약재배 사업이 시작된다. 계약재배 농가는 읍·면-이장의 행정계통으로 신청을 받았다. 전통업체의 호응과 참여가 저조하자 공장 고추장 제조업체((주)대상)도 포함시켰다. 그러나 사전 계약가격도 설정하지 않은 채 시장가격으로 정산하는 행정의 추진은 전통업체와 생산농가의 외면을 받았다. 그 결과 당초 계약물량의 16.7% 수준만 이행되는데 그치게 된다. 농가의 지도·관리도 되지 않았을 뿐만 아니라 전통업체도 계약재배에 대한 인식이 낮아 결국 계약재배 사업은 실패로 끝나고 말았다. 전체적 이익을 위해 높은 수준의 의무이행을 요구하는 계약재배 사업에 대한 철저한 준비가 부족했던 것이다.

그 후 터덕거리던 계약재배 사업은 2003년 순창군 장류사업소가 계약재배 사업을 역점사업으로 설정¹²⁾하고, 전통업체와 당초 이 사업을 제안한 농민회의 회합을 주선하면서 새로운 방향으로 전개되었다. 행정 주도의 계약재배사업을 비판적으로 평가하고 민간중심의 새로운 계약재배 사업 추진을 합의하기에 이른다. 그 결과 2004년 4월 '사업단'을 결성하고 곧바로 사업을 시작하였다.

사업단의 첫해 사업은 6개 업체와 농민회원 22농가가 참여하였다. 이보다 큰 규모로 할 수도 있었다. 그러나 계약재배사업의 취지에 공감하고 시장가격 변동의 유혹을 이겨내고 의무이행이 가능한 사람들을 중심으로 토대를 만드는 것이 중요하다는 판단 때문이었다.

분명한 목적의식을 가진 농민회원의 계약재배는 눈앞의 이득보다 충실한 의무이행으로 주변의 변화를 이끌어 냈다. 그해는 고추 흉년으로 시장 값이 천정부지로 오른 상황임에도 계약재배 농민은 계약을 성실히 이행하며 사업을 안착시켜냈다¹³⁾. 전통고추장업체, 농협과 행정의 생산농민에 대한 선입견을 해소하며 사업지속의 튼튼한 틀을 만든 것이다.

12) 당시 순창군 장류사업소는 생산(1차)-가공(2차)-체험관광(3차)를 하나로 묶는 사업을 기획했고, 이 과정에서 장 담그기 체험행사에 참여한 전통업체를 중심으로 계약재배 사업의 가능성을 높여나갔다. 이 과정에서 한 명의 공무원의 숨은 노력이 숨어 있었다.

13) 1근(600g)당 5천원에 계약을 하였으나, 흉년으로 7천원을 상회하는 산지가격이 형성되었다. 병해를 입어 줄어드는 생산량이 6,600kg이었으나 계약농가는 실제 6,480kg을 출하하였다.

이렇게 되자 다음해는 전통고추장업체도 품질 좋은 고추장 원료를 안정적으로 확보할 수 있어 더욱 늘었다. 당연히 계약재배 농가도 늘게 되고, 뒷짐만 지고 있던 농협과 군청도 적극적으로 나서게 되었다.

2) 계약재배 사업의 확장파 조직화

2004년 22농가, 6개 업체가 참여하여 8,800만원의 규모를 보이던 사업은 2005년 92농가가 참여한 가운데, 업체도 21개로 늘었다. 계약재배 규모도 2억8천여만원으로 뛰었다. 2008년에는 485농가와 29개 업체가 참여하여 규모만도 14억여원에 이른다. 민간이 중심이 되어 본격적으로 다시 시작한 뒤 농가는 22배, 업체는 4.8배, 계약규모는 15.9배의 신장을 이룬 것이다.

<표 5> 연도별 계약농가·업체 및 실적추이

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
농 가 (호)	22	92	542	513	485
업 체 (개)	6	21	28	30	29
고 추	50,400천원	220,110천원	383,622천원	701,460천원	678,960천원
콩	-	-	502,920	241,472	632,520
참 쌀	9,750	16,020	33,575	33,292	79,305
매 실	18,466	40,370	37,800	-	2,154
겉보리	9,800	-	-	3,664	11,296
합 계	88,416	276,500	957,917	979,888	1,404,235

계약재배의 품목도 초기 고추 중심에서 장류의 원료를 이루는 콩, 매실, 참쌀, 겉보리 등으로 까지 확대되었다.

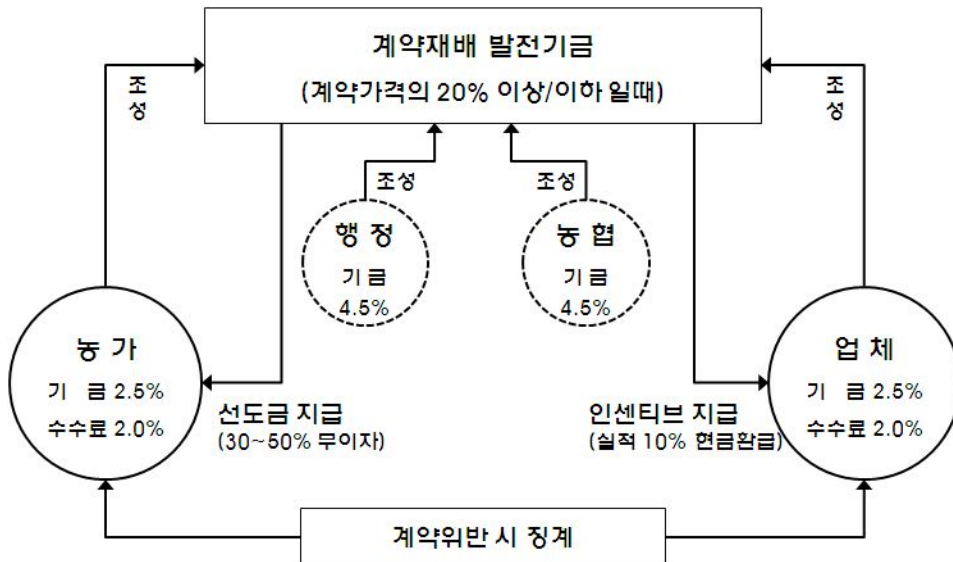
계약재배 사업을 총괄하는 조직은 ‘순창전통고추장 원료농산물 계약재배사업단(이하 사업단)’이다. 사업단은 농가와 업체대표로 구성된 민간조직이다. 그러나 계약재배 운영과 관련하여 행정과 농협의 역할이 상당부분 있기 때문에 행정과 농협이 참여하는 협의회를 별도로 두어 운영한다.

<그림 3> 순창전통고추장 원료농산물 계약재배사업단 조직도



사업단에서는 안정적인 계약재배를 유도하기 위해 ‘계약재배발전기금’을 조성해 가격기능을 조절하고 있다. 매년 계약총액의 10%를 농가(2.5%), 업체(2.5%), 행정(4.5%), 농협(0.5%)이 분담하여 조성한다. 시장가격이 계약가격보다 20% 이상 오르면 농가에게, 하락하면 업체에 지급한다.

<그림 4> 계약재배 발전기금 조성 및 운용 체계



이와 함께 참여농가에게 선도금을 지급하고 있다. 고추는 농협중앙회의 자금을 활용하여 계약물량대비 30~50% 수준에서 무이자로 지급한다. 찹쌀과

콩은 지역농협이 30% 수준에서 지급하고 있다. 또 업체의 참여를 유도하기 위해 계약재배 실적의 10% 수준에서 업체에게 현금 인센티브를 지원한다.

한편 계약위반 농가와 업체에 대한 페널티도 가하고 있다. 농가는 매년 현지 작황조사를 통해 계약이행 정도를 점검하고 이를 기준으로 의무를 이행하지 않는 농가는 차기년도 사업에서 배제한다. 업체는 계약을 이행하지 않거나 수수료·발전기금 미납과 대금 정산이 지연될 경우 사업에서 배제하고 있다.

3) 계약재배 사업의 발전과제

농가와 업체 간의 계약재배 사업이 안정되자 생산(1차)을 고추장 가공(2차)과 연계하고, 장담그기 체험 행사(3차) 등으로 다각화시켜 낼 수 있었다. 이러한 노력을 바탕으로 순창군의 장류산업은 전국적 지역혁신의 성공사례로 선정되어 신활력 사업 등 국가사업으로 선정되기에 이른다.

현재 순창군 관내의 전통업체와 농가 간의 계약재배 사업의 최대 규모는 약 25억원 수준으로 판단된다. 그럼에도 전통업체가 필요로 하는 수요량의 70% 정도까지 확장해 나갈 목표를 세우고 있다.

그러나 계약재배 사업은 그 성과와 의의에도 불구하고 다음과 같은 점이 과제와 한계로 지적된다.

첫째, 영세한 전통 고추장 제조업체의 경영실정으로 업체의 대금정산이 원활하게 이뤄지지 못하는 상태이다. 이는 농가에 대한 대금지급이 늦어짐을 의미한다. 농가의 불신이 증가하는 이유가 되고 있다.

둘째, 계약재배 가격이 관행적 업체의 원료조달 가격에 비해 상대적으로 비싸기 때문에 업체의 전면적 참여가 미흡하다. 특히 오랜 숙성기간이 소요되는 장류의 특성 때문에 업체의 입장에서는 가격이 낮은 해에 구매하는 것이 유리하다. 이로 인해 매년 반복되는 계약재배 사업이 일정한 실적을 유지하는 데 한계가 있다.

셋째, 업체가 요구하는 품목이 다양하여 계약재배 형식으로 모두를 소화하기 어렵다. 고추장, 된장 이외의 수십가지에 이르는 각종 장아찌류의 원물을 현재의 인력과 구조로는 수용해 내기 어려운 실정이다.

넷째, 건고추 수매방식을 홍고추 수매로 전환하기 위한 시설과 친환경 장

류제품 생산을 위한 생산지원 대책이 필요하다. 세척·건조·보관설비를 비롯하여, 친환경 자재의 생산·지원시설이 필요하다.

다섯째, 취약한 현재의 계약재배 발전기금을 확충하여 시장가격의 변동에 적극 대응해 나갈 필요가 있다. 이와 함께 사업단의 실무역량을 보강하고 전문성을 높이기 위한 재정도 확충될 필요가 있다.

5. 조직화 사례 2 : 완주군 고산 땅기운 유기농 생산자회

완주군 고산면은 대둔산 자락에 위치한 중산간 지역으로 2006년 광역 친환경 농업 단지가 조성되었다. 친환경 농업의 각종 기반시설을 갖추고 지역농업의 활로를 개척할 토대를 만들게 되었다. 척박한 고산면이 친환경 농업의 중심으로 설 수 있었던 것은 마을 내 작은 공동체의 철학이 있는 지역농업 조직화(땅기운 유기농 생산자회)가 있었기에 가능했다.

1) 철학과 정신, 그리고 조직화 과정

땅기운 유기농 생산자회(이하 생산자회)는 단순히 경제적 이익을 위한 생산자 조직이 아니다. 농약과 비료의 과다투입으로 약해진 땅심을 키워, 보다 건강하고 안전한 농산물을 생산하여 ‘소비자에게는 안전한 먹거리’를, ‘생산자는 건강’을, ‘사회적으로는 환경보호’를 동시에 실천하는 ‘생명 살리기’를 정신으로 삼고 있다. 이러한 정신을 바탕으로 무농약·무화학비료 원칙을 19년째 견지하며 실천해오고 있다.

지난 1991년 경제적 이익보다 생명을 살리겠다는 생각으로 시작한 율곡교회(담임목사 여태권) 중심의 친환경 농업이 땅기운 유기농 생산자회의 시작이다. 초기에는 친환경 농업 실천에 어려움이 많았다. 친환경 농업이 어려운 척박한 토양과 주변 사람의 무관심 속에서 숱한 실패를 경험했지만 결코 포기하지 않았다. 다양한 친환경 농법을 시도·실험하여 오리농법으로 친환경 쌀을 재배하기 시작했다.

이후 교회를 중심으로 친환경 농업 실천의 끈을 유지해오다가, 2001년 생산자조직을 구성하여 친환경 농업을 본격화하기 시작했다. 5농가가 참여하

여 결성한 ‘울곡공동체 영농조합’이 그것이다. 그동안 냉대하던 주변 농가는 친환경 농업의 가능성과 가치를 공감하기 시작했다. 이듬해인 2002년에는 12농가가 참여하여 면적도 15ha로 늘어났다.

2003년에는 정부의 친환경 농업정책을 매개로 친환경 농업을 더욱 확대해 나갔다. 2년간의 영농조합을 ‘땅기운 쌀 작목반(반장 김영만)’으로 확대 결성하게 된다. 초기 어우리를 중심으로 이뤄지던 친환경 농업도 인근 외울리, 원산리 등 4개리 5개 마을에서 40여 농가, 69명이 참여했다. 작목반은 초기 친환경 농업 실천의 정신과 목적을 견지하면서 생산면적을 늘려나갔다.

한편 작목반은 부부 공동참여를 원칙으로 하였다. 부부간 신뢰가 친환경 농업의 성패를 좌우하는 특성을 적극 반영한 것이다¹⁴⁾. 부부 공동참여는 스스로 타협하기 쉬운 친환경 농업의 지난한 실천 과정에서 서로간의 이해와 신뢰를 바탕으로 실천의 의지를 유지해 나가는 큰 힘이 되었다.

이러한 친환경 농업 실천을 바탕으로 2006년 농림부의 광역친환경농업단지 사업을 작목반이 중심이 되어 응모하였다. 당시 사업계획서는 지역농업에 천착해 십 수년간 노력해온 결과를 모아낸 것이었다. 그 결과 광역친환경농업단지조성사업을 유치하게 된다.

광역친환경농업단지사업 유치와 실행을 계기로 땅기운 쌀 작목반을 ‘땅기운 유기농 생산자회’로 확대 개편하였다. 보다 넓어진 환경에 대응하고 친환경 농업단지사업 추진에 매진하기 위함이었다. 작목반이라는 방식을 뛰어넘어 보다 확대된 사업영역과 체계를 갖춰 지역농업의 활로를 열어 가고 있는 것이다. 또한 생산자회의 핵심일꾼이 ‘고산 광역친환경생산자협의회(광역사업 추진주체)’에 결합하여 핵심적 실무를 담당하고 있다.

<표 6> 땅기운 유기농 생산자회의 걸어온 길

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
조 직 명	울곡공동체 영농조합		땅기운쌀작목반				땅기운 유기농 생산자회	
구 성 원(명)	5	12	69	65	75	85	90	96
인증면적(ha)	2	15	35	40	50	60	65	65

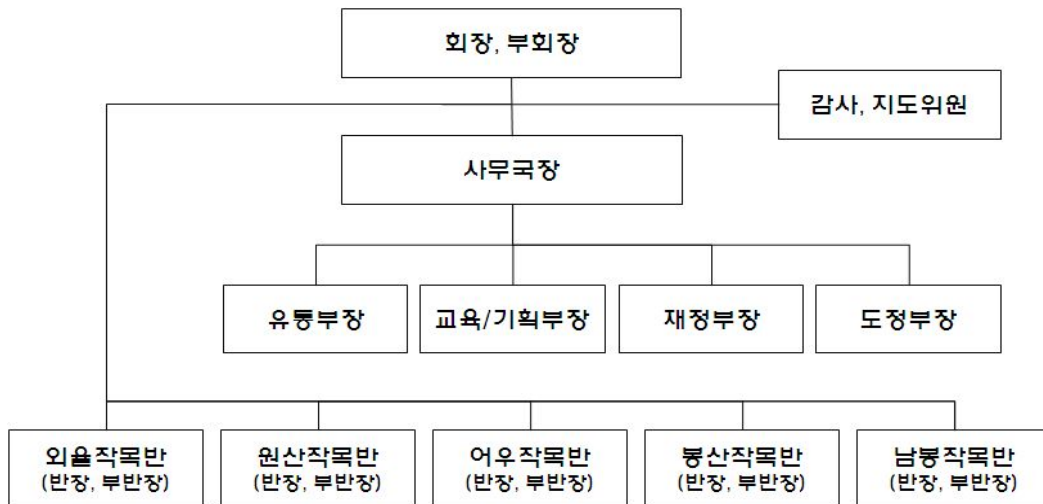
14) 친환경 농업을 ‘자신과의 싸움, 여럿이 하는 조직적 활동’으로 특징지을 수 있다. 스스로 타협하면 조직이瓦解되고, 혼자만으로는 불가능하기 때문이다(유재흠, 2010).

2) 경종-축산-도농교류의 지역농업 조직화 실천

친환경 농업을 통해 지역농업의 활로를 개척하기 위한 노력은 주변 농가의 지지와 참여로 확대되어 가는 과정을 거쳐 오고 있다.

생산자회는 어우리 주변 인근 5개 마을을 중심으로 5개의 작목반이 참여하는 조직이다. 회장, 부회장, 감사 등의 임원과 사무국장, 유통부장, 도정부장, 마을반장 등이 집행부를 구성한다.

<그림 5> 땅기운 유기농 생산자회 조직구조

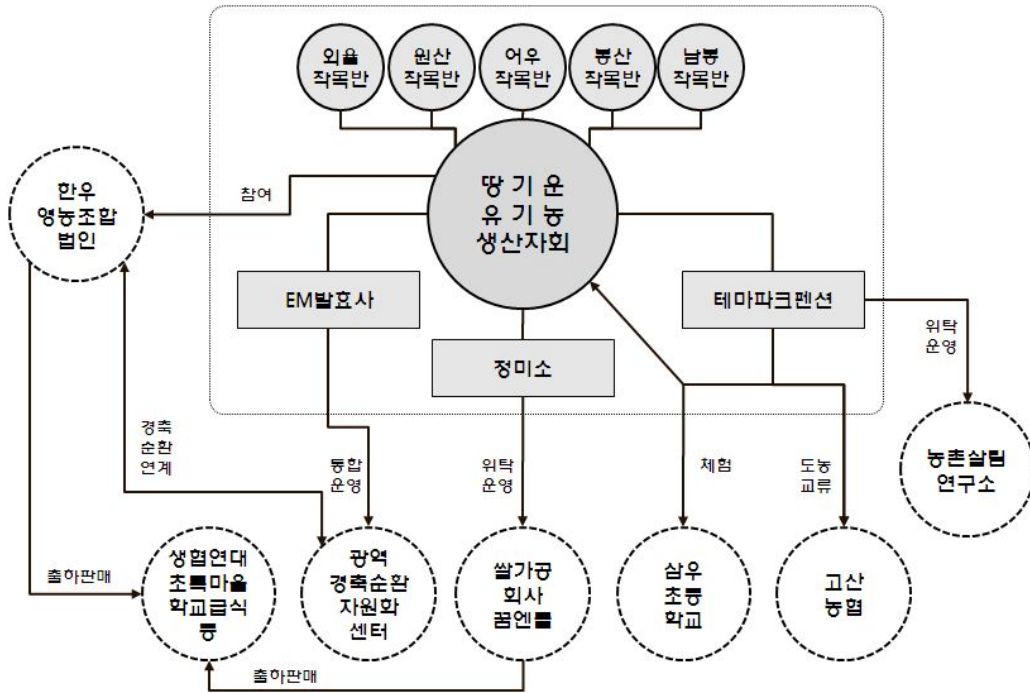


집행부 회의는 년 3회 개최되는데, 당해년도의 영농계획, 수매계획 등을 논의한다. 그러나 각 마을별 모임인 반별모임은 월 1회 개최하여 품종 및 재배기술 등 친환경 농업 실천에 중요한 내용을 통일해 나가고 있다.

무엇보다 참여하는 농가의 농업경영 및 생산능력 향상을 위한 역량강화를 지속적으로 추진해 가고 있다. 생산자회의 자체교육은 물론 외부 교육에 회원들을 적극적으로 참여시켜왔다.

조직의 확대 발전과 더불어 참여하는 농가는 매년 늘어났다. 친환경 인증면적도 작목반 초기(2003년)에 비해 2배 이상으로 늘어났다. 쌀에 집중되었던 품목도 딸기를 비롯해 양파, 과채류 등도 친환경 농업에 참여했다. 이와 함께 쌀농업과 축산 부산물을 서로 이용하는 경축순환농법을 도입해 친환경 농업의 경쟁력을 높였다.

<그림 6> 땅기운 유기농 생산자회 사업체계



생산자회의 주요사업은 크게 친환경 쌀 생산·판매, 경축순환농업, 도농교류 사업 등으로 구분할 수 있다.

친환경 쌀은 그동안 생산자회가 별도로 운영해오던 정미소 사업을 쌀가공 공장(꿈엔들)에 운영을 위탁하고 있다. 또 친환경 자재를 생산하는 EM 발효사는 광역경축순환자원화센터로 통합시켜 운영하고 있다. 생산된 친환경 쌀은 생협연대와 수도권 학교급식으로 유통·출하되고 있다.

경축순환농업은 생산자회에 참여하는 구성원이 주축이 되어 설립된 한우영농조합법인을 중심으로 실천되고 있다. 무항생제 한우인증을 받은 한우는 초록마을 등에 화식으로 출하되고 있다.

도농교류는 지역에 있는 농촌학교(삼우초등학교)와 다양한 프로그램으로 지속적으로 운영되고 있다. 2004년 단오맞이 행사를 계기로 시작된 학교와의 체험학습은 파종, 수확 등으로 확대되고 있다. 또한 이들 행사는 농촌학교와의 교류에 그치지 않고 지역주민 등이 참여하는 대동의 장으로 기능하고 있다. 최근에 완성된 테마파크펜션은 산촌유학기관(농촌살림연구소)에 위탁하여 농촌유학의 주요 거점으로 활용하고 있다.

3) 땅기운 생산자회의 시사점

땅기운 유기농 생산자회는 사람을 위한 먹을거리 생산이라는 마을 공동체의 소박한 철학을 중심으로 지역농업을 조직화하고, 지속적으로 발전하여 지역농업의 희망을 만드는 사례로 평가할 수 있다. 그 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 경제적 이익을 우선하기보다 ‘건강과 안전’이라는 생산의 철학을 오랜 기간 체화하며 실천하고 있다는 점이다. 많은 지역의 지역농업 조직화 사례가 다분히 경제적 이익의 극대화에 매몰되어 그 실적만이 강조되고 있는 것과는 사뭇 다른 측면이다. 특히 부부공동 작목반 참여원칙은 개별 경영체내는 물론 작목반 구성원 간의 이해와 신뢰의 바탕이 되고 있다.

둘째, 작목반의 운영을 마을단위로 편제하고 각기 자발적 역할을 보장하면서 역량강화를 위한 교육 사업을 꾸준히 전개하고 있다는 것이다. 생산과 사업의 확장에서 불가피하게 파생되는 구성원 간의 갈등을 어떻게 조정하고 통합시켜 내는가가 생산자 조직에서의 큰 과제인 점을 감안할 때 생산자조직의 유기적 운영은 조직화의 성공여부를 결정짓는 요인이라 할 수 있다.

셋째, 생산자의 입장이 아닌 지역주민과 소비자의 입장으로 지역농업 활성화와 지역 만들기를 전개하고 있다는 점이다. 생산자-소비자 간의 잦은 교류가 여러 사례로 소개되고 있지만, 생산현장인 그 지역의 주민들과 함께하는 지역 만들기로 이어지지 못하고 있다. 혼주화, 겸업화가 급격히 진행되고 있는 농촌지역에서 지역주민, 도시소비자와 함께 지역 만들기 사업을 전개하고 있는 점은 많은 시사점을 주고 있다.

넷째, 정책지원 등 외부지원을 적극적으로 활용해 체계적인 시스템을 갖추어 나가고 있다. 경종과 축산을 연계한 자연순환형 시스템 구축과 친환경 자재의 공급은 자립·완결적인 지역농업 조직화의 사례로 높이 평가된다.

다섯째, 시장에 대응한 유통체계를 어떻게 구축하여 대응하는가가 중요한 과제로 지적되고 있다. 이는 모든 생산자 조직에 해당되는 사항으로 일정한 가격유지와 판로확보의 어려움 극복이 요구된다.

6. 조직화 사례 3 : 임실군 치즈마을

농촌개발은 농업이 중심이 된 공간으로서의 농촌이 사회적 변화에 대응해 나가는 과정이다. 지역농업을 튼튼하게 한 상태에서 주민의 참여를 통해 경제적, 사회적 활성화를 목적으로 해야 한다. 그런 측면에서 임실군의 치즈마을은 1980년대부터 시작된 친환경 농업 조직화의 실천 노력을 바탕으로 한 지역 만들기(또는 지역농업 조직화) 활성화 사례로 꼽을 수 있다.

1) 치즈마을이 걸어온 길

치즈마을은 임실읍의 화성리, 중금리, 금당리 등 3개의 자연마을을 아우른다. 지금은 ‘치즈마을’이 3개 마을은 물론 임실군을 대표하는 지역 브랜드로 자리를 잡았다. 총 83가구 중 54가구 98명의 주민이 참여한 가운데 느티쌀 작목반과 녹색농촌체험마을을 운영하면서 지역농업 조직화와 지역 만들기를 실천하고 있다.

치즈마을의 시작은 1963년 임실치즈 창설(지정환 신부)에서부터 1968년대 초 임실제일교회(심상봉 목사)를 중심으로 출발하였다. 당시 풀무원의 친환경 농업과 나눔의 생활에 대한 정신적 영향을 바탕으로 공동체 마을을 지향하였다. 1983년에는 친환경 농업을 처음으로 시작하였고, 1987년에는 예가원 공동체를 조직하여 공동생활·공동생산을 실천하고자 노력하였다.

그러나 이상적 형태를 지향하는 공동체 조직은 오래가지 못하고 갈등을 안은 채 해체하게 된다. 이후 각자의 영농과 활동을 지속하다가 1989년 ‘바른농사실천농민회(이하 바실농)’를 새롭게 조직하여 친환경 농업을 본격적으로 실천하고자 하였다. 바실농에는 13가구의 부부가 동등한 자격으로 참여하였다. 바실농의 지향은 땅으로부터 빼앗은 만큼 땅으로 되돌려 주는 것이 유기농업의 참뜻이라는 정신에 기초하였다. 미작반, 과채반, 축산반 등으로 유기 농산물을 생산하여 전북지역의 200여 소비자와 직거래를 전개해 나갔다. 또 항상 ‘실험’하고 연구하면서 친환경 농업을 중심으로 한 지역농업의 활로를 모색해 나갔다. 그러나 이러한 노력은 당시 친환경 농업에 대한 부족한 소비자 의식이라는 벽에 부딪혀 경영적자를 안고 2003년 해산하게 된다.

이후 바실농은 향후 진로와 방향을 모색하면서 6농가가 참여하여 영농조합법인 예가원으로 전환되어 친환경 농업의 본격적 실천에 몰입하였다. 퇴비공장과 토양분석센터를 통해 맞춤형 친환경농업을 실천하고자 했으며, 농업

경영마인드 제고를 위한 경영연구소도 설립하였다. 그럼에도 경영능력의 부족과 대내외적 환경에 적응하지 못하고 구성원의 눈을 팔아 적자경영을 해소하는 혹독한 시련을 겪었다.

바실농 추진과정에서의 실패는 지역주민의 무력감 내지 패배감으로 이어지는 듯 했다. 이런 어려운 상황을 딛고 2002년, 다소 느슨한 형태의 생산자조직인 ‘느티쌀 작목반’을 설립하고 친환경 쌀을 중심으로 지역농업의 활로개척을 모색하게 된다. 그러던 중 2003년 농림부 녹색농촌체험마을과 농협중앙회 팜스테이 마을 신청을 계기로 다시금 지역 만들기의 끈을 새롭게 고쳐매게 되었다. 지금까지 실패를 교훈삼아 ‘우리만의 색깔이 자원, 사람이 자원’이라는 생각으로 추진해 나갔다. 아무것도 없는 척박한 자연조건에서 느티나무 심기에 심혈을 기울인 전 이장의 노력을 자원화 하여 마을 이름을 ‘느티마을’로 정했다. 없는 자원을 한탄하지 않고 ‘사람이 꽃보다 아름답다’는 슬로건으로 스스로 지역의 어메니티 자원을 만들어 간 것이다.

2) 치즈마을의 현황과 주요사업

치즈마을이 걸어온 길에서 확인할 수 있듯, 치즈마을은 친환경 농업의 철학과 정신에 입각한 생산자 조직이 기초를 이룬다. 현재의 ‘느티쌀 작목반’은 22농가가 참여하고 있다. 작목반 참여 농가의 80ha 논 가운데 절반인 40ha가 친환경 방식으로 재배되고 있다. 작목반원 공동의 방제와 공동출하를 통해 쌀농가의 경제적 이익 확대에도 심혈을 기울이고 있다. 작목반원의 대부분은 공동체 예가원, 바실농 등의 과정을 거치면서 치즈마을의 구성원으로 현재의 마을을 이끌어가는 주력이다.

치즈마을은 한국에서 처음으로 치즈가 만들어진 지역이다¹⁵⁾. 이러한 역사적 자원으로서의 한국치즈 원조 지역이라는 특성을 살려 현재 운영 중인 목장형 유가공 회사와 연계하여 다양한 체험 프로그램을 운영해 오고 있다(2000년-(주)숲골유가공, 2006-(영)이플유가공). 이러한 치즈체험은 마을을 대표하는 상징이 되어 느티마을에서 치즈마을로 개칭(2006년)하는 계기가 되었다.

마을의 사업은 다양한 형태의 정책을 활용하여 각종 시설과 프로그램, 인

15) 1964년 6월 지정환 신부(본명, Didier t'Serstevens)가 임실군(성가리)에 와 특별한 소득작목이 없이 빈곤한 당시 마을의 모습을 보고 산양을 키우면서 치즈를 만든 것이 한국 치즈의 시초이다.

력을 운영하고 있다. 2003년 녹색농촌체험마을(2억원), 팜스테이마을(0.5억원)을 활용하여 방문자 센터와 각종 체험장 시설을 만들어 나갔다. 이후 2007년 정보화마을(3억원), 치즈밸리육성사업(4억원), 살기좋은지역만들기(4억원), 치즈낙농프로그램지원(2억원), 맛체험마을(1억원) 등 치즈마을이 실행하고 구상하는 마을을 만들어 가고 있다. 이러한 정책적 지원은 그동안의 성과가 바탕이 된 결과이다. 물론 개별사업의 평가대회(경진대회)에서 우수마을로 지정되어 별도의 인센티브도 받았다.

<그림 7> 치즈마을 운영위원회 조직구성



치즈마을은 참여 지역주민의 대부분이 주요 보직을 맡아 모두가 실질적인 책임을 맡고 있다. 그래서 여타 마을과 달리 탄탄한 인적구조를 보유하고 있다. 지난해 개최된 총 25차례의 회의가 주민이 참여하는 민주적 운영방식을 보여준다. 또한 외부의 전문가 집단과 연계하여 일상적 자문과 컨설팅을

받고, 자체 역량강화 교육 프로그램을 4년에 걸쳐 운영하고 있다.

마을의 체험 프로그램은 경운기 체험, 치즈체험, 초지낙농체험, 산양체험, 방앗간체험, 비누체험, 숙성치즈만들기, 주말체험장터 등 다양하다. 연례 행사로 대보름행사, 마을 주민 작은 음악회, 작목반의 우렁이입식·추수감사제 등 다양하다. 이러한 프로그램은 치즈마을만의 특성을 가지면서 2009년에는 3만6천여명의 체험객이 다녀가는 성과를 만들어 냈다. 그 결과 마을의 연간 매출액도 9억2천여만원에 달했다.

<표 7> 치즈마을 연간 체험객 및 매출액 추이

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년
체험객 수	10,348명	30,902명	32,076명	36,939명
매 출 액	233,756천원	721,744천원	737,946천원	919,988천원

이러한 체험의 성과는 사업에 참여하는 주민들의 수익으로 귀속되고 있다. 2009년도에는 전체 매출액의 62.5%가 총 54농가 98명의 참여 주민에게 분배되었다.

여기에 머무는 것이 아니라 지역주민과 함께하고 초등학생부터 노인에 이르기까지 지역사회를 위한 일도 전개하고 있다. 지난해부터 잉여금의 일정액을 아동복지기금·노인복지기금·마을경관기금·지역사회기부금 등 다양한 마을발전기금을 신설하여 별도로 적립해 나가고 있다. 이러한 마을 만들기 노력의 성과는 마을에 젊은 층이 귀농·귀촌하는 지역 활성화로 이어지고 있다¹⁶⁾. 아이들이 뛰어노는 활기찬 마을을 만들어 인근 기림초등학교 학생의 절반이 치즈마을에 살고 있다.

3) 치즈마을의 시사점

치즈마을은 여러 가지 측면에서 시사점을 주는 것으로 평가된다. 지역농업 조직화의 노력과 역량을 바탕으로 마을 만들기 사업을 통해 농촌지역 활성화를 실천하는 사례이기 때문이다.

첫째, 오랜 공동체 정신과 친환경 농업의 철학을 바탕으로 지역주민의 역

16) 치즈마을의 50대 이하 주민비율은 65%로 전북 농촌 평균 32%의 2배에 달한다.

량강화 과정을 통해 단계적으로 발전하고 있다. 앞선 생각과 실천으로 자칫 실패에 그칠 수 있었던 전례를 반면교사 삼아 상황에 대응하고 주민과 함께 하여 단계적으로 발전해 오고 있다. 또 지역주민의 자발적 참여와 끊임없는 토론 및 논의를 통해 마을 공동의 방향을 통일하고 역할분담을 실천하고 있다. 매월 구성원이 참여한 의사결정은 사람을 생각하는 공동운영 방식의 결과이며, 생산자조직의 이중 삼중 멤버십을 통해 끊임없이 지역과 지역농업 공동의 발전방향을 모색하고 있다. 이러한 토론과 논의를 통한 공감대의 형성은 마을이 오랜 기간 유지되어온 힘이다.

둘째, 농업생산의 조직화를 바탕으로 한 구성원의 결합을 치즈마을로 외화하여 지역밀착형 조직화를 실천하고 있다. 단편적인 도농교류·농촌관광에 그치는 일반적 사례와 달리, 생산농가의 조직화를 바탕으로 지역조직화를 이뤄내고 있다. 그러나 작목반이라는 생산의 조직화를 유지할 농산물의 안정적 판로확보를 통한 수익창출을 마을만들기 사업과 결합하는 것은 앞으로의 중요한 과제이다.

셋째, 지역의 자원을 스스로 창조하면서 외부 경제적 효과를 창출하고 외부자원(정책+전문가)을 십분 활용하고 있다. 느티나무를 통해 지역의 자원을 스스로 창조하였고, 마을사업을 통해 ‘임실=치즈’라는 외부 경제적 효과를 창출하고 있다. 무엇보다 추진과정에서 외부의 전문가 지원과 정책적 지원을 적극 활용하여 성공의 지렛대로 삼고 있다.

넷째, 농촌학교와 결합하여 지역의 미래인 아이들을 키워가고 있는 지역조직화의 사례이다. ‘사람만이 희망이다’라는 철학으로 지역의 미래를 아이들에서 찾기 위해 농촌학교와 결합한 마을의 사업은 지역농업 조직화 영역의 한 단면을 보여주는 중요한 사례라 할 수 있다.

다섯째, 사업의 성과에 따른 안주를 극복하고 분배와 나눔을 슬기롭게 해나가고 있다. 기존의 체험 프로그램을 지속적으로 개발·확대하고 주민이 참여할 수 있는 영역을 만들어 가고 있다. 특히 마을 사업에서 소외된 주민과 함께하는 방안과 사업을 마련한 점은 치즈마을의 지속가능성을 엿볼 수 있는 대목이다.

7. 활성화 사례의 특징과 시사점

이상에서 살펴본 지역농업 조직화 활성화 사례의 특징을 범위, 유형, 내용, 주체, 시기 등으로 나누어 정리해 보자.

첫째, 조직화 실천의 범위로 볼 때, 순창군 장류원료농산물 계약재배사업단(이하 순창)은 기초자치단체인 군 단위 범위(610농가, 28개 업체)이다. 완주군 땅기운 유기농 생산자회(이하 완주)는 면단위(4개 법정리)이며, 임실 치즈마을(이하 임실)은 3개 자연마을 범위(20농가 40여명)이다.

둘째, 조직화 실천의 내용을 유형화하면 순창은 생산의 조직화 사례(고추장 원료 생산과 가공의 연계)로 파악할 수 있다. 완주는 생산자의 조직화(친환경 쌀과 축산의 결합)를 기반으로 지역 조직화를 모색하고 있는 사례이다. 임실은 생산의 조직화와 지역조직화(친환경 쌀과 마을개발)를 동시에 추진하는 사례로 요약할 수 있다.

셋째, 조직화를 추진하는 주체는 순창은 농민회를 중심으로 한 생산자가 중심이 되어 지역의 업체를 참여시키고, 이를 행정과 농협이 지원하는 형태이다. 완주와 임실은 공동체 운동의 활동을 토대로 지역의 생산자가 조직을 결성, 단계적으로 발전시켜내고 있다.

넷째, 추진의 시기를 보면 완주와 임실의 사례는 UR협상 타결 이후 농업 구조개선정책이 본격적으로 추진되던 시기이다. 순창 사례는 WTO 농산물 협상과 자유무역협정이 본격 추진되는 시기로 특징지을 수 있다. 따라서 조직화를 본격적으로 추진하게 된 계기는 농업·농촌의 환경이 악화되는 상황에서 지역(농업)적 관점을 견지한 가운데, 지역주민의 참여를 통해 조직화를 실천하고 구체적인 사업으로 외화한 경우로 정리할 수 있겠다.

<표 8> 지역농업 조직화 사례별 특징

구 분	순창 계약재배사업단	완주 땅기운 생산자회	임실 치즈마을
범 위	군단위(기초자치체)	면단위(4개 법정리)	마을단위(3개마을)
참 여	610농가, 28개업체	55농가 86명	20농가 40여명
유 형	생산의 조직화	생산조직화+ 지역조직화	생산조직화+ 마을만들기
내 용	고추장원료-가공연계	친환경쌀+ 축산	쌀+ 마을개발+ 유가공
주 체	농민회-전통업체	공동체-지역주민	공동체-지역주민
시 기	2000년 / 2004년	1991년 / 2003년	1989년 / 2003년

지역농업 활성화를 위해 생산자 조직화의 중요성이 날로 강조되고 있다. 농업생산의 조직화는 개별경영체 생산활동의 한계를 극복하는 수준을 넘어서, 집단을 매개로 한 지역농업의 조직화로 이어져야 한다. 그것이 지역 만들기이자, 지역농업 발전의 실천적 동력이다.

이 글에서 살펴본 지역농업 조직화의 사례의 시사점을 다음과 같이 정리하고자 한다.

첫째, 지역적 처지와 실정에 따라 조직화의 범위를 정하고 구체적으로 실천하고 있다. 지역농업 조직화에서 ‘지역’의 범위는 지역농업의 구성원이 스스로 설정·추진하는 것이 바람직하다. 완주와 임실의 사례는 오랜 기간 동안 공동체(≒교회)를 중심으로 한 활동의 영역이 범위가 된 반면, 순창은 ‘순창=고추=고추장’이라는 특성을 살려 군단위로 범위를 설정하였다. 모든 사례에서 해당 지역농업 활성화 추진이 용이하고 효과적인 범위를 지역의 역량에 입각해 설정, 추진하고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 생산자 농민의 주도적 역할을 통한 생산의 조직화를 중심으로 하고 있다는 점이다. 현재의 여건 하에 지역농업 조직화 및 실천에 있어서 행정과 농협의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 그러나 지역농업의 실질적 추진주체이며 수익주체는 생산자 농민이다. 때문에 생산자 농민의 자발적이고 주도적 참여는 지역농업의 지속가능한 발전을 담보하는 지역의 역량강화로 축적되어 지역(농업)의 자립성과 주체성을 향상시킨다. 그런 의미에서 세 가지 사례는 ‘생산자-지역주민’이 어떻게 지역농업 조직화 또는 지역조직화를 추진해 나갈 것인가에 많은 시사점을 준다.

셋째, 지역농업 조직화의 발전방향을 지역조직화로 설정·추진하고 있다. 지역농업의 활성화를 통해 무엇을 달성할 것인가? 바로 농촌지역이 활력을 유지하면서 지속 가능하게 유지되는 것이다. 이점이 경제적 영역의 지역농업 조직화를 기본으로 하여 지역조직화(지역만들기)를 농업생산자조직이 적극 추진해야 할 목표이기도 하다. 완주와 임실의 사례는 생산의 조직화를 기반으로 지역개발 또는 지역만들기를 지역의 조건에 맞게 모색·추진하고 있음을 확인하였다. 순창의 사례 또한 농업생산을 통한 지역농업의 다각화로 지역(경제)의 활성화를 도모하고 있다.

넷째, 추진과정의 어려움과 실패를 딛고 성장한 단계별, 발전적 형태를 띠

고 있다. 완주와 임실의 경우 주체의 높은 목표지향 또는 역량부족 내지 주변 환경의 미성숙으로 어렵고 지난한 추진의 과정을 보여 왔다. 물론 이를 극복한 힘은 분명한 목표의식과 과정을 통해 축적된 역량임을 알 수 있다. 순창의 경우도 행정과 농협이 실패한 사업을 생산자 농민의 입장과 현장 밀착형 추진력으로 공감대를 형성하면서 꾸준히 성과를 내오고 있다. 모든 사례에 있어 현실적 역량타산에 입각한 단계별, 발전적 형태를 모색·추진하고 있어 일회적인 성공사례에 그치지 않을 것으로 보인다.

다섯째, 주민의 역량강화를 토대로 외부의 지원을 적절히 활용하고 있다. 모든 사례에서 사업추진의 우선적 전제는 구성원 간의 공감대 형성과 이를 통한 주민의 역량강화에 있었다. 사례분석에서 구체적으로 언급하지는 않았지만, 매 시기 구성원 간의 토론과 논의, 학습(자체교육 및 선진지 견학)의 지속적인 반복과 추진을 확인할 수 있었다. 이러한 자체역량을 토대로 정책적 지원과 외부 전문가의 적절한 결합으로 사업을 원활하게 추진해 나가고 있다.

여섯째, 시장에 대응한 이익창출과 구성원의 지속적인 역량강화 프로그램이 요구된다. 농업생산 조직화의 일차적 성패는 경제적 이익을 어떻게 창출할 것인가에 달려있다. 순창의 사례는 자체적인 기금조성을 통해 대응해 나가고 있으며, 완주와 임실의 경우는 다중 거래처의 확보로 일시적 어려움을 극복하려 하고 있다. 이와 함께 개별 경영체 단위와 생산자 조직의 경영마인드 제고를 위한 컨설팅 및 자체교육을 꾸준히 확대해 나가고 있다.

지금까지 살펴본 것은 생산의 조직화를 토대로 지역의 조직화를 추진하는 사례로 향후 지역농업 조직화 논의 및 추진에 있어 실천적, 정책적 함의를 준다고 생각된다. 다만, 지역농업 조직화와 농업생산자조직에 대한 이론적 검토와 보다 유기적으로 연계하여 분석해 나갈 필요가 있다.

참고자료

- KOSIS 국가통계포털, www.kosis.kr
- 강경선, “농업생산자조직의 효율성에 관한 연구-제주도 감귤작목반을 중심으로”, 동국대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 김영생, “성공적인 농업 CEO의 경영전략”, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2005.
- 김정호 외, “농가의 경제사회적 성격 변화와 전망”, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2007.
- 김정호, 『농업법인은 한국농업의 활로』, 목근통, 2008.
- 김태연, “주민참가형 지역개발을 위한 생산자 조직의 역할과 협력방안”, 제3회 지역리더대회 자료집, 지역재단, 2006.
- 농촌정보문화센터, 『농업경영혁신시리즈 1~15』, 농림부, 2007.
- 민승규 외, 『벤처농업 미래가 보인다』, 삼성경제연구소, 2003.
- 박문호 외, “지역농업 주체의 확립과 육성방안”, 한국농촌경제연구원, 2009.
- 박진도, 『한국자본주의와 농업구조』, 한길사, 1994.
- 양병우, “기업농의 성격과 유형에 관한 연구-농업생산주체들의 비교를 중심으로”, 『농촌사회』, 11(1):5-28, 2001.
- 유정규, “일본의 ‘지역농업 연구동향과 그 함의에 관한 연구”, 『농업정책연구』, 25(1):73-95, 1998.
- 유정규, “지역농업’에 관한 논의동향과 발전과제”, 농정연구포럼 정기월례세미나, 1999.
- 유정규·소순열, “지역농업의 이론과 실제”, 농촌진흥청 연구과제, 2007.
- 유정규·장우환, “지역농업재편과 지자체의 역할에 관한 연구”, 『농업경영·정책연구』, 30(2):461-491, 2003.
- 윤수중, “농산물수입개방과 농업구조 재편(2)-지역농업의 전개과정에 관한 사례연구”, 『농촌사회』, 5:279-317, 1995.
- 윤수중, “농촌 내부의 경제력 집중에 의한 농민층분해와 농민간 갈등”, 『농촌사회』, 11(2):67-95, 2001.
- 이선형, “순창장류원료농산물계약재배사업단의 추진경과”, 『지역농업 활성화를 위한 식품산업의 발전방안』 세미나 자료집, 지역농업연구원, 2009.
- 최용주, “품목별 생산조직 활동의 변화와 지역농협의 과제”, 『농촌사회』, 10:71-102, 2000.
- 최용주, “현대 한국농업의 조직론적 변화와 제도론적 분석”, 『한국농촌사회학회

- 자료집』, 2007.
- 황영모, “지역농업 조직화 활성화 사례와 시사점”, 『지역과 농협』, 2, 지역농업 연구원, 2007.
- 황영모, “농산물 시장개방과 지역농업의 대응과 실천과제”, 『전라북도 농업·농촌 발전전략 포럼』, 전라북도, 2008.
- 高橋正郎, 『農業の経営と地域マネジメント』, 農林統計協会, 2002.
- 日本農業経営学会編, 『新時代の農業経営への招待-新たな農業経営の展開と経営の考え方』, 農林統計協会, 2003.
- 坂下明彦, “農業生産分業の時代に不可欠な地域振興事業”, 『ニューカントリー』, 北海道協同組合通信社, 2010.
- 七戸長生, 『地域農業の組織革新』, 農山漁村文化協會, 1987.
- 小林恒夫, 『営農集団の展開と構造-集落営農と農業経営』, 九州大学出版社, 2005.
- 熊谷宏, 『地域農業の確立』, 農林統計協會, 1994.
- 生源寺真一 外, 『農業経済学』, 東京大学出版会, 1993.
- 高橋正郎, 『地域農業の組織革新-経営視点からの構造転換』, 農山漁村文化協會, 1987.
- 中村勝則, 『自律的地域農業再編の構造-多様な地域社会組織のガバナンス』, 農政調査委員会, 2008.
- 坂下明彦 外, 『北海道における農業生産法人と農協』, (社)北海道地域農業研究所, 2007.
- OECD, Vertical coordination in the fruit and vegetable sector: implications for exiting market institution and policy inspiration, 1997.