

# 소규모 농민가공 활성화를 위한 개선방안 연구

**윤병선\*** / 건국대학교 경제통상학과 교수

**구점숙** / 언니네텃밭 운영위원장

**송원규** / 농업농민정책연구소 녀름 부소장

**오순이** / 전국여성농민회총연합 정책위원장

**이효희** / 경기지속가능농정연구소 소장

## I. 서론: 문제제기

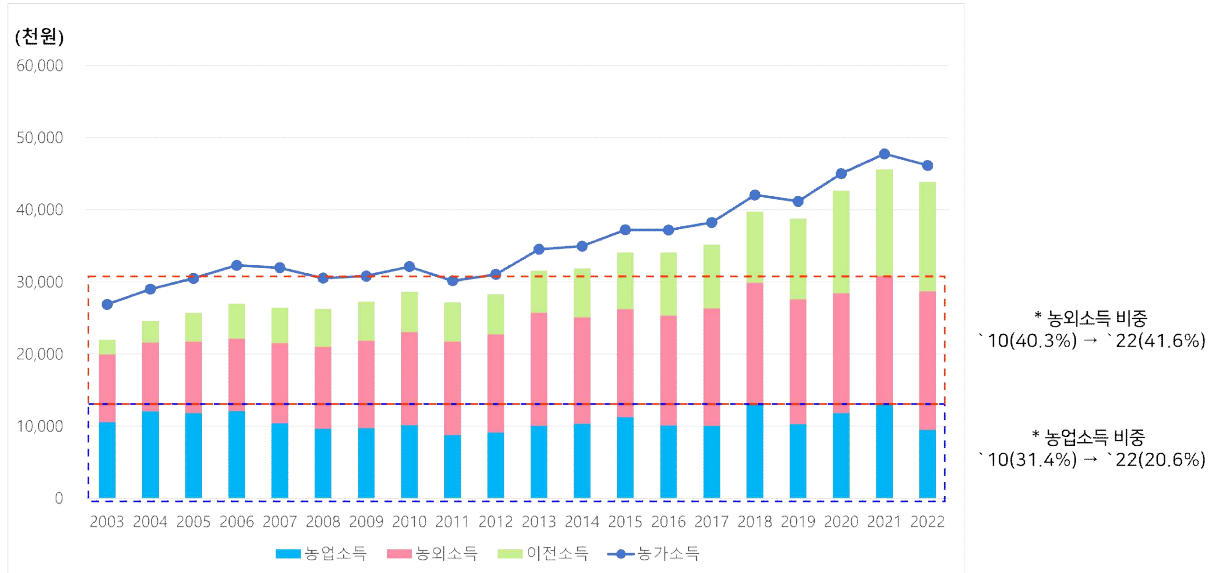
2003년 이후 우리나라 농가소득은 대체로 증가세이나 농업소득은 875만 원(11년)~1,296만 원(21년)의 구간에 갇혀 있으며 주요 품목의 잦은 가격 폭락으로 농가 지속 가능성이 위협받고 있다. 2022년에는 생산비 증가와 쌀, 한우 등 주요 품목의 가격하락으로 관련 통계 발표가 시작된 이후 농업소득이 최대 폭으로 감소했다(21년 대비 26.8% 감소한 949만 원). 농업소득이 농가소득에서 차지하는 비중은 평균 30.7%(최소 20.6%, 최대 41.6%)로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 농가소득에서 농업소득 비중이 줄어들고 있는 상황에서 2003~2022년 기간동안 농외소득 비중의 평균은 39.0%(최소 31.1%, 최대 45.5%)로 상당히 높은 것으로 나타났다. 여기서 한 가지 중요한 것은 농업소득의 비중이 낮은 상황에서 농외소득의

---

\* **윤병선**(bsyoon@kku.ac.kr): 세계 농식품체계에 대한 문제의식을 바탕으로 대안 농식품체계의 구축을 위한 연구와 활동을 해 오고 있다. 주요저서로는 《푸드플랜, 농업과 먹거리 문제의 대안 모색》, 《농민권리 : 유엔농민권리선언의 이해》 등이 있다.

내용을 무엇으로 채울까의 문제라고 할 수 있다.

〈그림 1-1〉 농가소득 변화(2003~2022년)



주: 1) 명목소득 기준임.  
 2) 막대그래프에서 비경상소득은 제외하였음.  
 3) 2008, 2013, 2018년 표본 농가가 교체되었기 때문에 해석할 때 주의하여야 함.  
 자료: 통계청 『농가경제조사』 각 연도(kosis.kr).

한국 농업의 조건에서 소규모 농민가공 활성화는 △농식품의 부가가치를 높여 농가소득 증대, △친환경·로컬푸드 가공 활성화로 국내 및 지역 자급률 향상 등을 통해 지역순환 농식품체계로의 전환을 모색하는 중요한 수단이 될 수 있다. 하지만 국내에서는 농가공을 규제하는 상위 법령으로 「식품위생법」이 농민이 주도하는 농산물 가공에 높은 진입장벽이 되고 있어 이에 대한 개선 요구가 지속적으로 제기되었으나 별다른 진전이 없는 상태이다. 우선 「식품위생법 시행규칙」의 특례조항을 근거로 다수의 지방자치단체(23년 기준 4개 광역 시도 146개 시·군·구)가 적정 가공시설의 기준을 설정하고 지역 농가공의 활성화를 위한 조례를 제정하였으나 실효성이 부족해 실질적 농가공 활성화로 이어지지 않고 있다. 다른 흐름으로 주로 농촌진흥청 농산물종합가공센터 지원을 통해 공동가공센터 건립, 운영을 통한 지역 가공 활성화 추진이 빠르게 확산되고 있다(20년 기준 90개 지자체에서 건립 완료 혹은 건립 중). 하지만 공동가공센터를 통한 농가공 활성화의 경우에는 지자체별로 운영 방식이 상이하고, 다수의 농민이 참여하기에는 제약 조건이 많아 센터 간의 격차가

심하다. 즉, 소수의 공동가공센터만이 실질적 지역 농가공 활성화에 기여하고 있어 전국 단위에서 농민이 참여하는 소규모 농가공 활성화로 연결되지는 못하고 있다.

소규모 농민가공의 활성화가 장기간 진전이 없는 가운데 미국 등의 사례를 바탕으로 이를 활성화하기 위한 법률의 제정을 요구하는 주장도 탄력을 받고 있다. 국내에서 로컬푸드 운동의 확산 초기부터 농산물 소비 감소로 인한 농가소득 감소를 농산물 가공 사업과 소규모 생산자들의 조직화 연계를 통한 소득증가의 계기로 활용하자는 제안이 있었다(윤병선, 2008). 이런 측면에서 로컬푸드 가공에 대한 논의는 상당히 더디게 진행되고 있다. 하지만 최근에 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」(이하 「농산물직거래법」)과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 「농업식품기본법」) 개정('22년 1월 개정, 7월 시행)으로 제도적 근거가 마련된 지역먹거리계획과 관련된 조항(제23조의3)등을 통해서 농민가공을 활성화하기 위한 내용을 담아낼 수 있는 가능성이 커졌다. 이에 이 연구에서는 지역먹거리 계획과 로컬푸드 가공 활성화를 가로막고 있는 요인들을 살펴보고, 농민주도 소규모 가공 활성화를 위한 정책적·제도적 방안을 제시하고자 한다.

## II. 연구방법 및 내용

이 연구에서는 현장 사례조사와 정책·제도 검토 등을 통해 농민주도 소규모가공 활성화의 방안을 도출하고자 한다. 먼저 전국 각지에서 가공 경험을 가진 농민과의 인터뷰와 사례 조사를 통해 농민주도 소규모가공을 가로막는 제도적 제약에 대해 구체적으로 파악하고 분석한다. 또한, 이와 함께 로컬푸드 가공 활성화에서 주목받고 있는 공동가공센터 사례를 조사하여 그 성과와 한계를 도출한다.

현장 사례조사와 함께 문헌연구를 통해서 기존 소규모 농가공, 농식품가공 활성화와 관련된 정책적·제도적 시도들의 성과와 한계를 정리한다. 그리고 여러 가지 제약으로 직접 방문 조사가 어려운 해외의 농가 소규모, 로컬푸드 가공 활성화와 관련된 제도와 사례들을 문헌조사하고 우리나라에 주는 시사점을 도출한다.

## 1. 국내외 정책·제도 분석

소규모 농민가공에 대한 정책·제도적 접근은 크게 두 가지 측면으로 나뉜다. 첫째, 가공식품의 안전성 확보를 중심에 두는 규제적 접근이 있다. 「식품위생법」 및 「건강기능식품에 관한 법률」, 「축산물 위생관리법」과 이들 법률에 따른 안전관리인증기준(Hazard Analysis and Critical Control Point; HACCP, 이하 해썹) 적용업소 확대를 통해 규제가 강화되고 있다. 둘째, 규제 강화의 주된 흐름 속에서 농민 혹은 농가의 가공에 대한 참여를 활성화하는 규제 적용 예외나 별도의 정책·제도적 근거를 마련하는 접근이 있다. 국내에서는 「식품위생법」 및 같은 법 시행규칙 36조의 특례조항에 근거한 지자체 조례 혹은 규칙 제정, 중앙 및 지방 정부가 지원하는 공동가공센터 설치·운영 사례가 있고, 외국에서는 소규모 농민(농가) 가공 활성화의 근거 법률을 제정하는 사례가 있다. 이러한 국내외 정책·제도의 현황과 문제점 분석을 통해 소규모 농민가공 활성화의 정책·제도 개선방안을 마련하기 위한 시사점을 도출한다.

## 2. 현장 인터뷰

현장 인터뷰는 우리나라의 소규모 농민가공 규제로 인한 현장의 어려움과 제도적 한계 속에서 농민가공을 활성화하려는 시도의 성과와 한계를 파악하기 위해 두 가지 방향에서 실시되었다.

첫째, 연구진은 2022년 4월부터 9월까지 식품제조·가공, 즉석판매제조·가공 허가를 받아 농산물 가공을 했던 경험이 있거나, 아직 허가는 없지만 가공을 하고자 하는 지향을 가진 농민을 인터뷰했다. 가공에 참여하는 주체의 측면에서 인터뷰 사례를 분류하면 개인 가공 15명, 공동체 가공 3명, 농업법인 가공 5명(농업회사법인 2명, 영농조합법인 3명), 협동조합 가공 2명이었다.

〈표 2-1〉 인터뷰 가공생산자 현황

사례	구분	인허가	센터 이용	판매처	가공식품목
1	공동체	즉석판매제조가공	X	온라인	참기름
2	협동조합	즉석판매제조가공	X	온라인	반찬류, 참기름
3	개인	식품제조가공	○	직매장	사과즙
4	농업법인	식품제조가공	X	꾸러미, 생협	두부, 잼류, 액상차, 곡류가공식품
5	공동체	즉석판매제조가공	X	직매장	절임, 액기스, 고춧가루, 미숫가루
6	개인	식품제조가공	X	온라인	장류
7	개인	즉석판매제조가공	X	온라인	다류(꽃차 등)
8	공동체	단순처리	X	오프라인	단순처리 농수산물
9	개인	식품제조가공	X	온라인	장류, 김치류, 절임(장아찌), 다류
10	개인	식품제조가공	○	온라인	누룽지, 분말, 잼
11	농업법인	식품제조가공	X	직매장, 오프라인	한과, 강정
12	농업법인	식품제조가공	X	직매장, 온/오프라인	편강, 생강가루
13	개인	식품제조가공	X	직매장, 온/오프라인	청국장
14	개인	즉석판매제조가공	X	온라인	청국장, 된장
15	개인	식품제조가공	X	직매장, 오프라인	장류, 절임류, 장아찌, 효소 등
16	농업법인	식품제조가공	X	직매장	두부, 장류, 절임
17	개인	식품제조가공	○	직매장, 오프라인	바질페스토
18	개인	식품제조가공	○*	온/오프라인	버섯 뮤즐리, 피클, 잼
19	개인	식품제조가공	X	생협, 학교급식, 온라인	배즙, 배말랭이
20	협동조합	식품제조가공	X	직매장, 오프라인	식초, 발효음료
21	개인	즉석판매제조가공	○	온라인	차류(침출차, 꽃차 등)
22	농업법인	식품제조가공	○	직매장	반찬류(절임, 조림 등), 장류, 액상차
23	개인	식품제조가공	○	직매장, 온라인	잼류, 액상차, 들기름, 꽃차 등
24	개인	식품제조가공	○	직매장, 오프라인	천년초 분말, 즙
25	개인	식품제조가공	X	온라인	아로니아 분말, 즙

주: 별표(\*)는 시제품 개발초기 이용하였으나, 이후 독립가공시설을 갖춘  
 자료: 인터뷰 내용 바탕으로 연구진 작성.

둘째, 연구진은 「식품위생법 시행규칙」의 특례조항을 근거로 한 지자체 조례 제정이 소규모 농민가공 활성화의 실효성 있는 대책이 되지 못한 상황에서 또 다른 대안으로 확대되고 있는 공동가공센터 사례를 조사하였다. 괴산군 농산물가공지원센터와 완주군 로컬푸드 가공센터(구이, 고산)의 담당자와 참여 농민의 인터뷰를 통해 공동가공센터 접근의 성과와 한계, 개선 방향을 도출하였다.

### 3. 연구 추진일정

소규모 농민가공 활성화 연구는 다음 <그림 2-1>와 같이 추진되었다. 특히, 연구진은 소규모 농민가공 활성화를 위한 개선방안에 대해 현장 활동가와 전문가의 의견을 듣고 공론화를 추진하기 위한 국회토론회를 개최하였다. 토론회에서는 현행 규제 중심의 제도하에서 좀처럼 활로를 찾지 못하고 있는 현장의 소규모 농민가공의 어려움과 개선방안에 대한 다양한 의견이 제시되었다. 무엇보다 개선방안의 핵심은 최근 지역먹거리계획의 활성화 흐름 속에서 로컬푸드 가공의 생산-소비 연계 방안이라는 의견이 많았다. 지역 농민의 생산물을 주원료로 가공되는 식품(식품제조·가공업, 즉석판매제조·가공업)에 대해서는 직매장이나 직거래장터 등 「농산물직거래법」상 직거래 범위 내에서 자유롭게 판매될 수 있도록 하는 제도개선 방향에 관한 연구진의 제안에 대하여 상당한 공감대가 형성되었다. 이와 함께 공동가공센터의 활성화, 가공공동체 육성을 지원하고 증장기적으로 소규모 농민가공의 범위가 확대될 수 있도록 마을 공동가공장이나 농가부엌 등에 대한 시설지원 및 제도개선이 필요하다는 의견이 나왔다. 연구진은 아울러 실질적인 제도개선 방안을 찾기 위하여 국회토론회를 갖기도 했다.

<그림 2-1> 2022년도 농업연구 소규모 농민가공 활성화 추진일정



자료: 연구진 작성

〈그림 2-2〉 주요 연구 일정 사진



과산군 가공센터 조사



완주군 구이가공센터 조사



완주군 구이가공센터 조사



국회토론회

### Ⅲ. 소규모 농민가공의 실태 및 현황

#### 1. 우리나라 농가의 가공 참여 실태

농업총조사(2020)에 의하면 농축산물의 가공에 참여하고 있는 농가는 2,500여 농가에 불과해서 전체 농가의 0.24%로 농민의 가공참여는 매우 낮은 수준으로 나타났다. 이는 소규모로 가공하는 농가 중에서 가공을 하고 있더라도 제도적인 요건을 충족하지 못해서 통계상 응답을 회피한 경우도 상당수 있어 그 비중이 매우 낮게 나타난 것으로 판단된다. 이런 한계에도 불구하고 농업총조사에 나타난 농가의 농산물 가공현황의 특징을 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 경지규모가 작은 농가의 농가공 참여가 부진하고, 상대적으로 큰 경지규모의 농가의 농가공 참여가 상대

적으로 활발한 것으로 나타났다. 둘째, 가공참여 농가의 비율은 경지규모가 커질수록 가공참여 비율이 높게 나타났다. 셋째, 전체 가공참여 농가를 기준으로 했을 경우, 0.3~2.0ha의 농가의 가공참여 비율이 높은 것으로 나타났는데, 이는 경지규모가 적은 농가의 비율이 압도적으로 많은 사정이 반영된 것일 수 있다.

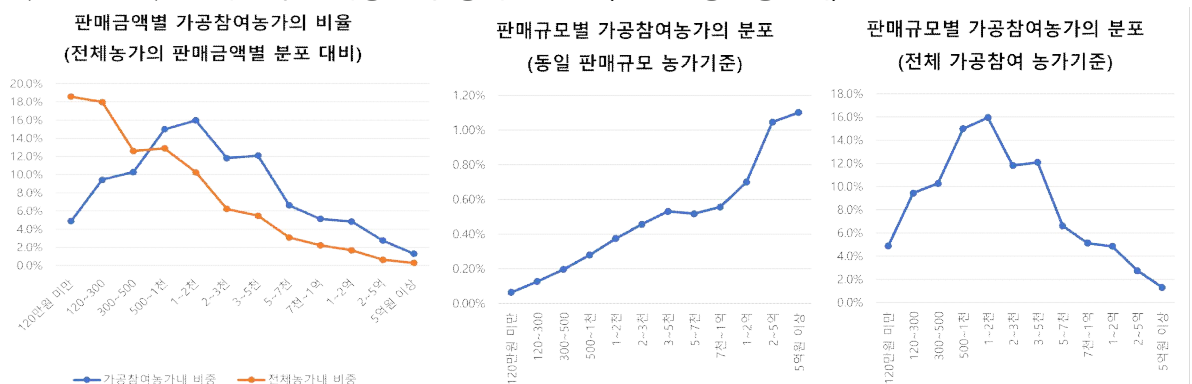
〈그림 3-1〉 경지규모별 가공참여 농가의 분포(2020 농업총조사)



자료: 통계청 『2020년 농업총조사』(kosis.kr).

농업총조사(2020) 결과에서 규모별(판매금액 기준) 가공 참여 농가의 구성을 살펴 보기 위해 농축산물 판매금액별로 분석한 결과 다음과 같은 특징이 있었다. 첫째, 판매금액이 500만 원 미만인 농가의 가공참여 비율은 낮은 반면, 그 이상의 구간에서 가공참여 비율이 높은 것으로 나타났다. 둘째, 판매규모면에서는 판매액이 클수록 가공참여비율이 높은 것으로 나타났다. 셋째, 전체 가공참여 농가 중에서는 500만 원 이상 5천만 원 미만에서 가공참여가 높은 것으로 나타났다.

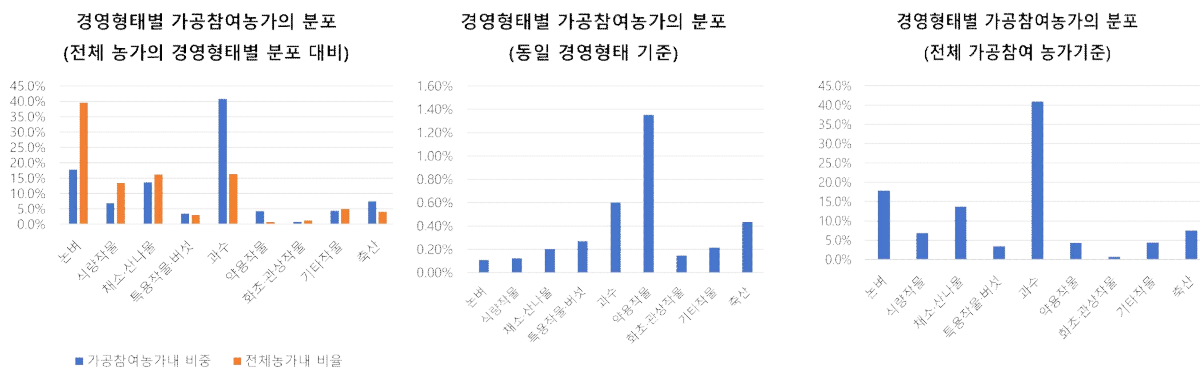
〈그림 3-2〉 판매금액별 가공참여 농가의 분포(2020 농업총조사)



자료: 통계청 『2020년 농업총조사』(kosis.kr).

농업총조사(2020) 결과에서 경영형태별로 농가의 가공 참여를 분석한 결과 다음과 같은 특징을 확인할 수 있었다. 첫째, 논벼와 식량작물 생산농가의 참여가 낮으며, 과수농가와 약용작물 농가의 가공참여 비율이 높다. 둘째, 동일 경영형태 내의 가공비율에서는 약용작물이 가장 높으며, 과수가 뒤를 잇고 있다. 셋째, 전체 가공 참여 농가 중에서는 과수농가와 논벼농가, 채소 산나물 농가의 비율이 높은 것으로 나타났다.

〈그림 3-3〉 경영형태별 가공참여 농가의 분포(2020 농업총조사)



자료: 통계청 『2020년 농업총조사』(kosis.kr).

농업총조사 결과<sup>1)</sup>를 통해 확인되는 것은 전체 농가에서 차지하는 비중이 낮은 경지규모나 판매금액이 큰 농가가 농축산물 가공에 참여하는 비율이 높다는 것이다. 전체 농가 중에서 차지하는 비중이 큰 0.7ha 미만의 농가(63.7%)의 가공 참여비율은 전 농가의 평균 참여비율보다 낮게 나타났다. 이는 농업소득으로 경제적 필요를 충족할 수 없는 상황에서 농업외소득의 증대를 꾀할 수 있는 농가가공을 통한 겸업 소득의 확보가 어려운 현실을 보여준다고 할 수 있다. 판매금액을 기준으로 할 때 50%(판매없음 제외)에 이르는 500만 원 미만 농가의 가공 참여비율은 전체 평균 참여비율보다 낮게 나타났다. 다만, 경지규모별로 볼 때, 전체 가공참여 농가 중에서 0.3~1.5ha의 경지규모를 가지고 있는 농가의 참여율이 높다는 점, 판매규모별로 볼 때, 500만 원~5천만 원 구간의 농가가 농축산물 가공에 상대적으로 높게 참여하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

1) 전체적으로 농가의 가공 참여 비율이 매우 낮고 규제에 인한 응답 회피도 상당히 있을 것으로 예상되기 때문에 농업총조사 결과의 해석은 신중할 필요가 있다.

## 2. 소규모 농민가공 활성화를 위한 현장의 노력

### 2.1. 현장 농민들의 가공 활성화 노력

최근 소규모 농민가공 활성화의 성과가 가장 뚜렷하게 나타난 부문은 로컬푸드 운동과 로컬푸드의 제도화를 통한 가공이다. 초기에는 로컬푸드의 토대를 만들었던 제철채소꾸러미와 여성농민의 가공이 소규모 농민가공 활성화의 가능성을 보여주었다. 로컬푸드 운동 초기 여성농민 공동체나 귀농 공동체 등에서 제철채소꾸러미를 통해 두부, 콩나물, 반찬류, 빵·과자류 등을 소비자 회원에게 공급하는 노력 속에서 소규모 농민가공 활성화의 시도가 확산되었다. 꾸러미 사업 초기에는 식파라치의 신고 등으로 어려움을 겪었지만, 회원제 방식의 꾸러미를 통해 회원의 가공식품 수요와 여성농민의 가공 역량을 결합해 신선농산물과 함께 농민 가공식품을 꾸러미에 넣는 것이 일반화되었다.

제철채소꾸러미가 전국적으로 활성화<sup>2)</sup>되면서 꾸러미에 넣는 가공식품 제도를 위한 개인 혹은 공동체의 즉석판매제조·가공 영업신고와 식품제조·가공 영업등록이 활성화되었다. 제철꾸러미 등을 통해 간단한 가공을 시작해 개인, 공동체 또는 농업법인 등의 식품제조·가공 영업등록을 통해 가공 브랜드를 만들고 다양한 경로를 통해 판매를 확대하고 있다. 꾸러미에 필요한 두부 가공으로 시작하여 잼류, 액상차, 곡류가공식품 등 다양한 가공식품을 개발하고 이를 꾸러미뿐 아니라 지역생협 매장이나 임산부 친환경농산물꾸러미, 온라인 쇼핑몰 등에 판매하는 사례가 늘어났다. 하지만 가공 품목을 확대하면서 식품제조·가공 영업등록을 하고 필요시 해썬 인증을 받는 것은 비용과 인력 면에서 부담이 크기 때문에 즉석판매제조·가공 영업신고를 통해 온라인 판매나 지역 판매를 모색하기도 했다.

농가 사례조사를 통해 살펴보면 농가에서 직접 농사지은 농산물을 가공하여 온·오프라인에서 회원들에게 판매하고 있으며, 현행법체계에서 소규모 농민가공에 대한 법적규제로 인하여 조심스럽게 운영하고 있음이 확인된다.

2) 꾸러미 거래액은 2013년 193억 원, 2014년 319억 원 등(농림축산식품부, 2014) 이후 직매장의 전국적 확산 이전까지 지속적으로 증가하였다.

“직접 제조하는 두부와 달리 빵튀기, 참기름은 가공을 직접할 수 없다. 불특정 다수에게 판매하는 것이 아니라 회원제로 판매하고 있으나 조심스럽다.” (사례1)

“농사지은 참깨와 들깨로 기름을 짜서 판매하고 있으나, 즉석가공식품은 이동해서 판매하면 안 되므로 이 부분도 아주 조심스러운 상황이다.” (사례2)

“로컬푸드 직매장에서 절임, 액기스, 고춧가루, 미숫가루 등의 소규모 농가공식품을 판매하면 지적을 받기 때문에 예약제로 회원에게만 판다는 조건으로 판매를 지속하고 있다.” (사례5)

또한, 사례조사를 통해 여성농민들이 개별 혹은 공동체 단위의 가공사업에 참여하면서 생산자와 소비자의 ‘신뢰’에 바탕을 둔 관계시장에 물품을 공급하고 지역사회를 위한 복지사업에도 기여하고 있음을 확인할 수 있었다.

“꾸러미 두부 생산에서 시작해 유기농 쌀조청을 개발했으나 시장에서는 경쟁이 심해 임산부 친환경농산물꾸러미에 포함해서 공급하고 있다.” (사례1)

“배 농사를 지으면서 남는 물량의 보관이 어려워서 가공에 대한 고민을 시작했다. 배즙, 배말랭이 등을 생협에 공급하다가 청년창업농 지원을 받아 가공공장을 짓고 해썬 인증도 받았다. 좀 더 가공을 확대하기 위해 학교급식에 공급할 소포장 가공식품도 개발하게 되었다.” (사례19)

“다품목 농사를 지으면서 꾸러미 공동체에 참여하였고, 가공 브랜드를 만들어 된장, 청국장, 다진마늘, 고추장, 줄기양파김치, 작두콩차 등 다양한 가공식품을 제조해 공동체 협동조합에서 운영하는 온라인 쇼핑몰에 판매하고 있다.” (사례9)

“마을의 전통문화를 전수하는 활동으로 시작해 농촌민박, 마을레스토랑 등의 사업을 시작하게 되었고 영농조합법인을 만들어 가공 시작. 고춧가루, 떡, 참기름, 두부 등을 생산해 수익을 얻고 있으며 이 수익은 도시락·반찬 배달사업 등 마을주민의 복지를 위한 사업에 쓰고 있다.” (사례16)

## 2.2. 농산물 공동가공센터를 통한 농가 가공 활성화

농민이 개별적으로 인허가를 받고 시설기준을 맞추기 어려운 조건에서 가공시설을 공동으로 이용하는 센터를 설치·운영하는 사례가 늘고 있다. 전국 공동가공센터 건립의 대부분은 농촌진흥청(이하 농진청)의 ‘농산물종합가공센터’ 사업을 통해 추진되고 있다. 이 사업은 「농업인 등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」 제7조(농산물 가공기술활용센터)에 근거하여 농가의 농식품 가공 창업을 지원하기 위한 사업으로 2010년 신규 사업으로 도입되었다(농촌진흥청, 2017). 농식품 생산기술 또는 아이디어는 있으나 가공시설을 갖추지 못한 농업인이 농산물종합가공시설을 이용하여 시제품 및 판매용 제품을 생산할 수 있도록 지원한다는 취지를 갖고 있다. 농진청 사업 외에도 농식품부의 지역전략식품 사업이나 농촌신활력플러스 사업 등을 통해 공동가공센터 예산을 확보하는 경우도 있다.

〈표 3-1〉 농산물종합가공기술지원사업의 구성과 기능

구분		세부 내용
농산물 종합가공 시설	센터 건물	농식품가공에 적합한 주변 환경, 접근성, 건축물 법적용도 등 입지 조건이 맞아야 하며, 건물 내 가공시설·기기를 설치할 수 있는 공간(면적·층고), 위생적 관리가 가능한 실내 마감처리, 원·부재료 및 완제품 보관시설(냉동·냉장, 창고), 교육장 및 관리실 등을 확보한다.
	가공 설비	완제품, 반제품, 시제품의 생산이 가능한 형태로 적정한 생산용량 및 위생적인 가공이 될 수 있도록 설치, 구비한다.
	운영 인력	농식품 가공설비의 안전하고 적절한 운전이 가능한 식품가공업체 경험자이거나 관련자격증을 소지하고 농산물 및 식품가공의 지식이 풍부한 인력(장비운전원), 농식품창업 농업인 등과 상담을 통해 필요한 정보와 기술을 전달하거나 관련 전문가를 연결할 수 있는 담당 지도사를 확보한다.
창업 코칭	코칭 대상	농업인, 귀농·귀촌자, 농식품가공 (예비)창업자
	코칭 부문	농산물 가공 기술관련, 창업관련 법률, 포괄적 마케팅, 특허(디자인), 단계별 사업계획(서) 수립 및 조정 등
	창업 품목	지역 농특산물을 활용한 가공식품
창업(가공)교육		농업인 등을 위한 창업과정을 개설하여 전반적으로 관련된 분야에 대하여 이해할 수 있도록 각 분야별 해당되는 법률 및 지식을 습득 하도록 한다.

자료: 농촌진흥청(2017).

연구진은 괴산군과 완주군의 공동가공센터 조사를 통해 참여 농민들의 의견을 듣고 센터 운영방식의 개선방안을 모색하였다. 두 지역은 공동가공센터를 군에서 건립하고, 식품제조·가공업 등록은 생산자조직(협동조합)이 하는 민간주도-행정지원 형태의 방식을 가지고 있다. 행정은 인허가 문제(제조원, 판매원)의 핵심인 식품위생법 시설기준에 적합한 하드웨어를 건립하고 이를 행정재산 사용·수익 허가(「공유재산 및 물품 관리법」과 지자체 조례 근거)를 통해 민간 주체에 위탁한다. 인허가 절차, 행정업무(품목제조보고서, 자가품질검사, 제품디자인, 정산 등), 홍보·판매 지원 등을 위해 공무원과 임기제 인력도 지원한다. 농민 스스로가 생산한 농산물을 주원료로 하는 가공원칙을 지키면서 농업소득과 농외소득의 증대를 꾀하고 있으며, 로컬푸드 직매장과 온라인 쇼핑몰을 통한 판매를 지원하고 있다. 이와 같은 민관 협력 및 역할 분담 방식은 공동가공센터의 바람직한 유형으로 지역 농민들에게 평가받고 있다.

〈표 3-2〉 괴산군-완주군 공동가공센터 비교

구분	괴산군	완주군(구이센터)
식품제조·가공업 등록	괴산군농산물가공협동조합	완주군로컬푸드가공식품생산자협동조합
운영방식	행정재산 사용·수익 허가	행정재산 사용·수익 허가
운영 인력	4명(공무원 1, 임기제 3)	4명(공무원 2, 임기제 2)
가공센터 제품생산 원칙	(공통원칙)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 군에서 생산되는 농산물을 주원료로 사용</li> <li>* 소금, 설탕, 식용유, 간장 등의 부재료 제외(국내산 사용이 원칙)</li> <li>· 군 가공아카데미 교육 이수</li> <li>· 군 농업인이 직접 생산한 농산물 제품화</li> <li>* 직접 생산하지 않은 농산물은 가공식품화 불가</li> <li>* 직접 식품가공화 과정을 거치지 않은 가공식품 유통/판매 불가</li> <li>· 군 농산물가공지원센터에서 가공한 제품만 유통/판매 가능</li> <li>· 화학첨가제, 인공첨가제, 인공색소 등 사용 불가</li> <li>* 유통기한 연장이나 색감·식감 향상을 위한 첨가제 사용 불가</li> </ul>	
	(괴산군)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유통기한은 최대한 짧게 하여 신선도 유지(소량생산)</li> </ul>	
	(완주군)	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 로컬푸드 사업장을 주력으로 유통/판매</li> <li>* 로컬푸드 인증 직매장, 공공급식센터, 꾸러미 등</li> <li>· 유통기한과 상관없이 판매기간을 3개월 미만으로 설정</li> <li>· 로컬푸드 원재료 활용(50%이상) OEM 가공사업 추진</li> </ul>	

자료: 괴산군, 완주군 내부자료(2022).

농가 사례조사를 통해 살펴보면 농민들은 가공센터를 활용하여 시제품을 생산할 수 있는 경제적인 도움을 받을 수 있으며, 다른 농민들과 가공지식을 공유하여 지역의 농민 가공식품 기반을 확대하고 있어서 더 많은 가공센터가 필요하다는 요구가 제기된다.

“가공센터를 협동조합에서 관리하고 있어서 시중보다 가공원가가 30%정도 저렴한 상황이다.” (사례3)

“가공센터에서 개인의 가공 실수 가능성을 전문매니저의 지원으로 관리해주고 있다.” (사례20)

“차 생산 가공 농가가 늘면서 필요한 설비를 센터 담당자에게 이야기하고 설비를 갖추었다. 처음 차 가공을 위해 진입하는 고령 농민에게 설비 작동을 알려주고 서로 지식 교류하여 선의의 경쟁이 이루어질 수 있었다.”(사례21)

“센터가 거리가 멀면 여성농민들이 수확한 후 와서 가공까지 하기 힘들다. 지자체당 거점별로 가공센터가 많이 만들어지면 좋겠다.”(사례10)

전국의 농산물 공동가공센터는 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다(식품·환경연구센터, 2020). 첫째, 식품제조·가공업 등록을 기준으로 한 유형 구분이다. 식품제조·가공업 등록을 하지 않으면 사실상 교육 기능에 한정되고 가공식품을 생산, 판매할 수 없기 때문에 농민들에게는 실효성이 없다. `20년 기준으로 식품제조·가공업 미등록 센터가 23.0%(등록 예정까지 포함 시 41.9%)로 미등록 문제는 가공 참여 의향이 있는 지역 농민들에게 중요한 제약이 될 수 있다.

〈표 3-3〉 공동가공센터의 식품제조·가공 허가 현황(2020)

구분	등록	등록 예정	미등록
개소 수 (구성비)	43 (58.1%)	14 (18.9%)	17 (23.0%)

자료: 식품환경연구센터(2020).

둘째, 센터 시설의 운영 주체와 식품제조·가공업 등록 주체에 따른 유형 구분이다. 운영 주체의 경우 시·군에서 직영을 하는 경우와 민간에 위탁을 하는 경우로 나뉜다. 식품제조·가공업 등록 주체의 경우 시장·군수 또는 농업기술센터 소장이 하는 지자체 등록 유형과 민간이 등록 주체가 되는 유형으로 구분할 수 있다. 식품제조·가공업 등록의 주체가 행정(지자체장 또는 농업기술센터 소장)인 경우 지역 농민 혹은 공동체는 유통전문판매업 신고를 하고 센터를 통해 OEM 생산을 한다. 장수군, 정선군, 원주시, 양평군 등이 이 유형으로 운영되고 있다. 이 방식은 소비자 불만 대응, 식품위생법 위반 책임 등에서 행정의 부담이 있다. 식품제조·가공업 등록의 주체가 민간인 경우는 유통전문판매업 신고까지 하고 제조와 판매를 민간에서 책임진다. 이 방식에서 행정은 지원과 관리·감독의 역할을 한다. 위 사례조사의 완주군, 괴산군을 포함해 군산시, 장성군, 거창군 등이 이 유형에 해당한다.

〈표 3-4〉 센터를 통한 가공 활성화에서 행정-민간의 역할 분담 유형

역할 구분	행정	민간
제조가공업(시설) 운영 주체	직영	위탁
식품제조·가공업 등록 주체	지자체	민간

자료: 식품·환경연구센터(2020)을 바탕으로 연구진 작성.

마지막으로 유형 구분에서 또 하나의 기준이 되는 것은 원물의 확보 및 사용 방식이다. 첫째, 지역의 특산물/특화품목 가공을 위해 일정한 규모 이상의 설비를 하고 해당 품목 농가들로부터 원물을 조달하는 방식(원물의 공동 생산)이 있다. 둘째, 소규모 농가별로 자기 생산 농산물(원물)을 가공하지만 같은 가공식품(브랜드와 품명)으로 나가는 경우가 있다. 즉, 같은 브랜드로 판매되지만 여러 생산자의 가공 원물을 사용하기 때문에 생산자별·공정별 품질 등에 차이가 있다.

농가 사례조사를 통해 살펴보면 가공센터에서 농민이 개발한 가공식품은 센터의 자산이 되며, 공동브랜드를 사용함으로써 생산자의 개별적인 특징이 부각되지 못하는 한계로 인하여 농민들이 가공센터 이용을 주저하는 요인이 되고 있다.

“가공센터에서 바질페스토를 만드니까 잼처럼 레시피가 공유된다. 그럴 수 있다고 생각하지만, 문제가 있다고 생각한다. 사람들이 나의 노력을 너무 쉽게

생각한다.” (사례17)

“가공식품 기술에 대한 소유권이 누구인가? 개발자의 레시피 보장이 필요하다.”  
(사례18)

“현재 가공센터에서는 좁과 가루를 주로 생산하는데 가장 큰 문제는 나의 브랜드를 사용하지 못하고, 센터 공동브랜드를 사용해야 하는 단점이 있는 것이다.”  
(사례9)

농산물 공동가공센터 방식은 최근 전국적으로 확대되는 양적인 성장에도 불구하고 다음과 같은 측면에서 한계를 드러내고 있다. 첫째, 지자체(시장·군수나 농업기술센터장, 직영 방식)나 중간지원조직(공동가공센터 위탁 운영 조직)이 식품제조·가공 허가를 받지 않은 센터는 교육적 목적으로만 사용 가능해 사실상 농민에게 가공 접근권이 없다. 둘째, 식품제조·가공 허가를 받았다고 하더라도 가공참여 생산자가 늘어남에 따라 시설이용의 어려움이 늘어나고(시간과 공간의 제약), 가공의 물량이나 매출액이 작은 소규모 농민일수록 점차 이용에 어려움을 겪는 문제가 발생한다. 셋째, 지자체가 일정하게 책임성을 가지는 방식이지만 판로의 확보를 지자체가 지원하는 경우가 별로 없어 판로의 확보는 전적으로 농민의 책임이 된다.

농가 사례조사를 통해 살펴보면 가공센터 공간이 협소해서 농민이 원하는 날짜에 가공을 하지 못해서 가공원물이 상하는 경우도 있고, 일정기준에 미치지 못하는 소량을 가공해야 하는 상황에서도 가공센터를 활용하기 어렵다는 문제점이 드러났다.

“가공센터 활용도가 높으니 미리 예약을 해도 가공을 하기가 쉽지 않다. 가공센터 일정이 일주일이나 보름, 때로는 한 달이 걸려서 사과가 썩기도 하는 실정이다.” (사례3)

“하루 8시간 중에 2시간은 청소하느라 6시간 가공할 수 있고, 다른 사람이 예약하면 만들 수 없을 때도 있다. 설날 특수를 위해 가공하려고 했으나 예약자가 많아서 포기한 적도 있다.” (사례18)

“가공센터는 한 번에 생산할 수 있는 양이 적어 여러 농가가 사용하는 것은 사실상 어렵다. 한 번 생산하고 청소하고 일정을 조정하는 것도 어려운 일이다. 센터 직원들이 가공도 함께해주고 좋은데 가공 양이 적을 때는 괜찮지만 양을 늘리려면 어려움이 발생한다. 그 직원들은 근무시간이 정해져 있고 농가가 늘어나면 감당하기 어렵다.” (사례19)

“현재 가공센터에 씨앗 밀링 기계, 살균 시설을 비롯해서 시설이 충분하지 못하고 농민들의 이용시간이 부족하다. 시설을 지원해주는 기준을 농가의 입장에서 고려할 필요가 있다.” (사례24)

“교육농장에 체험활동 오는 이들에게 수제 꽃차나 꽃초 등을 제조해서 판매하는 데 지역 가공센터를 이용하고 싶지만 가공센터에서 한 번에 이용할 수 있는 분량이 안되다 보니 접근이 어렵다.” (사례7)

“센터도 전담 인력을 지원하고 그래서 실적에 대한 눈치가 보인다. 규모가 있는 농가에 지원이 집중될 수밖에 없는 시스템이다. 지자체의 의도가 꼭 있다기 보다 가공 규모가 큰 농가가 시설 이용 일수도 많을 수밖에 없다.” (사례23)

농가 사례조사를 통해 판로 확대에 대한 강한 요구도 드러난다. 로컬푸드 직매장에서 지역 농민이 자가 생산에 기반해 공동가공센터에서 생산한 물품을 적극적으로 판매할 것을 희망하고 있다.

“최소한 공동가공센터를 통해 생산한 생산품이나, 지자체인증(군수나 도지사인증) 품목 지정 등을 신설해 지역 로컬푸드 매장에서만이라도 자유롭게 판매할 수 있게 해주면 좋겠다. 공무원들은 무조건 식품을 위생적이어야 한다는 안전성만 강조하고, 식품위생법만을 핑계로 대고 있다. 공무원들의 의식변화가 필요하다.” (사례10)

“로컬푸드 매장답게 생산자 조합원들에게 손쉬운 접근이 되도록 가공생산을 권하지만 실제 이어지지 못하는 상황이다. 농식품가공에 대한 조례가 있음에도

*시행령을 만들지 않고 상위 식품위생법을 중심으로 규제를 하는 통에 농민들의 가공도 어렵다. 소농가공의 법적 제한이 허용되어야 참여가 용이할 것이다.”*  
(사례5)

*“로컬푸드 판매장에 나가는 수수료도 낮췄으면 좋겠다. 현재 1차 농산물은 수수료 10%, 삶은 나물등은 13%, 두부는 냉장시설을 이용한다 하여 15%의 수수료를 떼다. 수수료 떼면 남는게 별로 없다.”* (사례16)

### 2.3. 현장의 노력을 가로막는 제도

#### 2.3.1. 식품제조·가공 영업등록을 농민이 감당할 수 없는 해썹 인증

해썹의 의무화가 추진되면서 국내 식품 인증업체 수는 2009년 563개소에서 2023년 10,463개소로 18.6배 증가하였으며, 축산물 인증업체 수는 2009년 1,826개소에서 2023년 15,873개소로 8.7배 증가하였다(한국식품안전관리인증원, 2023). 문제는 해썹이 식품안전을 보장하는 유일한 수단인 것처럼 규모와 관계없이 의무화를 확대하고 있는 데에 있다. 2022년 기준 해썹 인증업체 중 61.6%가 소규모 해썹 인증<sup>3)</sup>을 획득하고 있고, 정부는 소규모 업체에 대한 부담 완화라는 명목으로 소규모 해썹 인증을 도입했지만 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 우선 해썹을 어떤 범위(식품 종류, 가공 규모 등)에서 적용하는 것이 필요한가에 대한 과학적인 검증 과정 없이 정치적인 측면에서 의무화를 추진하면서 문제가 발생했다. 박근혜 정부 당시 부정·불량식품을 4대악(惡)의 하나로 규정하면서 해썹 적용 대상을 대폭 확대하고 의무화하기로 하였다. 이로 인해 해썹 의무 적용 대상이 되는 품목을 생산할 경우 규모와 관계없이 컨설팅 및 시설투자 비용에 대한 부담을 안게 되었고, 인증 획득 후에도 관리비용을 감당할 정도로 매출이 늘지 않아 인증을 반납하는 경우도 다수 발생하였다(이인선, 2017). 해썹 인증을 위한 신축 공사비는 m<sup>2</sup>당 180~280만원이 소요되며, 여기에 생산설비 및 위생설비를 모두 갖추게 되면 전체 시설에 막대한 비용이 소요된다. 다음으로 해썹 인증은 발효나 햇볕 건조 등의 전통식품 제조방식을 허용하지 않아 전통가공 방식을 포기하는 등의 문제도 발생시키고 있다.

3) 소규모 해썹 인증업체의 기준은 매출액 5억원 미만 또는 종업원수 21인 이하로 규정되어 있다.

마지막으로 ‘안전성’을 명분으로 농민에게는 가공으로의 진입 자체를 막는 해썹 인증이 기업들에 대한 차별에 있어서는 엄격하지 않다.<sup>4)</sup>

가공을 본격적으로 하기 위해 개인 또는 영농조합법인 등에서 식품제조·가공 영업등록을 한 후에 의무화 적용 품목이거나 학교급식 등에 공급하기 위해 해썹 인증을 추진하게 된다. 하지만 해썹 인증은 준비 시기에 컨설팅 비용, 이를 유지하기 위한 행정업무나 청소 등을 감당하기 위한 인력 등의 확보를 위해 농가나 소규모 영농조합법인이 감당하기 힘든 비용을 발생시키고 있다. 본래 농민가공의 고민은 자가 생산물을 이용해 소규모로 가공, 판매해 농가소득에 보탬이 되려는 의도였는데 해썹 인증 절차와 업무로 인해 추가되는 비용을 감당하기 위해 가공의 규모를 키워야 하고 다른 농민이 생산한 원물까지 구매해 가공하는 등 농민가공의 방향에서 벗어나는 경우가 발생한다.

농가 사례조사를 통해 살펴보면 소규모 가공을 위해 농민들이 해썹 인증기준을 준수하기 위한 경제적 비용, 시간 소비 등을 감당하기 어렵고 전문가공업체에게 요구되는 서류작성 등의 절차가 간소화 되기를 희망하고 있다.

“해썹은 혼자서는 도저히 할수 없다. 실제 다른 곳의 해썹 인증 업체들을 보니 위생, 청소관리의 어려움 때문에 다른 곳에서 제조를 해 와서 판매를 하는 업체들도 봤다. 해썹이 아니더라도 식품가공허가로 제조하고 있는 지금도 3개월에 한번 자가품질검사를 하고 1년에 한번씩 정기검사를 받는 등 관리비용이 너무 많이 든다. 농사를 지으면서 가공을 하는 것도 벅찬데 생산외적인 부분의 시간을 너무 많이 뺏긴다.” (사례9)

“해썹에서 요구하는 기준을 맞추기가 힘들다. 농사지으면서 제품을 만드는 것도 힘든데, 해썹이 요구하는 기준을 충족시키기가 힘들다. 해썹은 대표와 팀장을 두도록 강제한다. 솔직히 혼자서도 충분히 일할 수 있는데 각종 서류작성 때문에 사람을 하나 더 써야한다는 게 배보다 배꼽이 더 크다.” (사례13)

4) 해썹 인증업체의 식품위생법 위반은 '17~'22.6 기간동안 2,118건 발생했으며 매년 증가하는 추세를 보이고 있다(위반 업체에는 대기업도 다수 포함되어 있음). 하지만 인증 취소가 이뤄지는 경우는 극히 드물고 '시정명령'이나 '과태료 부과' 등 솜방망이 처벌 수준에 그치고 있다(소비자주권시민회의, 2023; 신현영 의원실, 2022).

“법이 바뀌어서 2년마다 한 번씩 스티커를 바꿔야하고, 한 번 찍으면 대량으로 찍어야 되는데 소농의 가공식품이 얼마나 출하되겠나? 기왕에 가공시설을 만들었으니 여러 제품을 만들고 싶은데, 그걸 또 품목마다 허가를 받아야 하니 귀찮아서 하기도 싫다. 게다가 3개월마다 자가품질검사도 해야하는 상황도 농민에게는 어렵다.”(사례6)

“과거 7평 가공공장을 운영할 때보다 똑같이 비슷한 양의 두부를 생산하는데, 해썹 운영시 비용이 3배 이상 증가했다. 가장 많은 것이 전기세 증가이다. 기존에는 한달에 12만원 들던 전기료가 6-70만원의 전기세가 들어간다.” (사례 16)

“해썹 인증에서 비용이 많이 드는 것이 가장 어렵다. 장비/시설을 갖추는 것, 시험성적서 매달 제출, 방역업체 비용, 지하수 수질검사(처음에 부적합 나와서 필터 설치 비용 200만 원, 매년 필터 교체, 매년 수질 검사 2~30만 원 등) 등 유지비용도 만만치 않다. 매달 자가품질검사 6만원, 유효성 검사 매년 60만원, 생산물 보험도 매년 갱신해야 한다. 이런 기본 설치 및 유지 비용이 매우 크다.” (사례19)

“농가 소규모가공 지원을 받아서 인증 비용 1천만원 중에서 200만원만 부담했으나 3년만에 반납했다. 민간 기업에게 컨설팅 받아서 하도록 되어 있는데 도식적, 형식적이다. 이제 식품안전을 보증하는 길인가? 농가에게 해썹 인증 의무화가 가장 큰 장벽이다.” (사례 25)

특히, 해썹의 의무화는 현장에서 소규모 농민가공을 실질적으로 가로막는 가장 큰 장벽이 되고 있다. 자기 생산물을 중심으로 안전성 등을 확보할 수 있는 소규모 가공에 해썹을 적용하는 것은 부적절하다는 비판이 국내외에서 제기되고 있다(송기호, 2021; 윤병선, 2021; Kapala, 2020; Johnson & Endres, 2011). 해썹 등의 식품안전 제도는 기업적 대량생산을 위해 설계되었고, 중소규모의 농산물 및 가공식품의 신뢰에 기반한 생산-소비를 지향하는 지역먹거리 체계에는 적합하지 않다는 것이다.

### 2.3.2. 지역에서 신뢰에 근거한 즉석판매제조·가공식품 판매를 막는 식품위생법

식품제조·가공 영업등록보다 부담이 덜하고 복잡하지 않은 가공식품을 생산하는데 적합한 즉석판매제조·가공 영업신고를 했는데 식품위생법의 규제로 지역 판매에 어려움을 겪는 경우가 많다. 직매장이나 직거래 장터에서 판매하면 지역 주민들도 이런 가공식품을 선호하는데 영업신고한 영업장이 아니기 때문에 식품위생법의 위반이 되고 있다.<sup>5)</sup>

농가 사례조사를 통해 살펴보면 로컬푸드 직매장과 같이 어디에서 누가 생산했는지 파악할 수 있어서 안심할 수 있는 지역먹거리 체계에서조차 소농, 고령농, 여성농들의 가공식품이 자유롭게 판매되기 어렵고 농민에게 도움이 되기 힘든 현실이 드러난다.

*“반찬가공, 셰프와 지역주민을 고용해서 즉석가공 식품시설로 허가받아서 진행하고 있으나 조심스럽다. 수시로 점검이 나온다. 참기름 들기름을 인근 기름집에서 제조한 것을 판매하고 있으나, 즉석가공식품은 이동해서 판매하면 안 되므로 이 부분도 아주 조심스러운 상황이다.” (사례2)*

*“(로컬푸드 직매장에서)두부나 반찬류 등은 직접 즉석 가공식품 허가받아 팔지만, 여차하면 보건소에서 점검을 나와서 지적을 받기 때문에 실제 소농들에게 도움이 되는 판매가 쉽지 않다.” (사례5)*

5) 거창군의 경우 ‘직거래장터’에 대해서는 농가 가공과 관련한 조례 혹은 규칙이 아닌 식품접객업 시설기준 적용 특례 규칙을 통해 장터 공간에서의 가공을 허용하고 시설기준을 정하고 있다.

## IV. 소규모 농민가공 제도 분석

### 1. 한국의 소규모 농민가공 제도 변천

#### 1.1. 소규모 농민가공 활성화 관련 시기별 제도 변화

우리나라에서 농가의 소득 증대를 위한 가공 활성화의 제도 변화는 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 먼저, 1시기에는 1960~1980년대 산지 농산물 가공산업 육성을 통한 농외소득 증대를 지원했다. 정부는 부업단지, 농공단지 지원 등을 통해 농외소득 증대를 지원했다(김진수, 2000). 다음으로 2시기는 1989년부터 2000년대까지 농산물 산지가공산업 육성의 시기였다. 정부는 1989년부터 전통식품 개발사업 지원을 시작으로 1993년 「농수산물 가공산업 육성 및 품질관리에 관한 법률」 제정(1999년 「농수산물가공산업 육성법」, 2001년 「농산물가공산업 육성법」으로 개정, 2007년 「식품산업진흥법」 제정으로 폐지)으로 가공산업을 본격적으로 육성했다. 마지막으로 2010년 이후에 해당하는 최근 3시기는 정부의 농업 6차산업화 지원과 로컬푸드 운동의 활성화와 제도화에 따른 지역 가공지원센터 지원, 융복합산업(6차산업) 지원이 이뤄지고 있다. 2009년 제정된 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」에 의해 지자체의 가공지원센터(농산물가공기술활용센터) 설치 근거가 마련되었고, 2014년 제정된 「농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률」에서는 가공시설과 함께 판매장 설치·운영의 근거가 마련되었다.

〈표 4-1〉 소규모 식품가공업 지원 근거

연도	제·개정 법률	세부 내용
2008	식품산업진흥법	<b>제19조의3(농산물가공식품 생산 등의 지원)</b> ① 농림축산식품부장관은 농산물을 세척·박피(薄皮)·절단 등 단순가공하거나 농산물을 원료 또는 재료로 하여 가공한 식품 및 민속예술품(이하 “농산물가공식품”이라 한다) 생산을 업으로 하거나 하려는 자에 대하여 <b>농산물가공식품의 생산 및 개발, 전문판매점의 설치·운영, 수출의 촉진, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 필요한 자금을 지원할 수 있다.</b>

연도	제·개정 법률	세부 내용
2009	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	<b>제10조(「식품위생법」에 관한 특례)</b> 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 농어촌체험·휴양프로그램에 부수하여 음식을 제공하거나 지역 농림수산물을 주재료로 이용한 즉석식품을 제조·판매·가공하는 경우에는 「식품위생법」 제36조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업시설기준을 따로 정할 수 있다.
2009	농업인 등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	<b>제7조(농산물가공기술활용센터)</b> ① 지방자치단체는 농업인등의 농외소득원 개발 및 농외소득 활동 지원을 위하여 「농촌진흥법」 제3조에 따른 지방농촌진흥기관에 <b>농산물가공기술활용센터</b> 를 설치할 수 있다. ② 농산물가공기술활용센터는 농업인등의 농외소득 활동의 지원을 위하여 다음 각 호의 사항을 이행한다.
2014	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	<b>제27조(가공시설 내 판매장 운영)</b> 농촌융복합산업 사업자는 「농지법」상 농지에 설치된 농산물 가공·처리시설 내의 일부에 자체적으로 생산한 제품을 판매하기 위하여 관계 법령에 따라 판매장을 설치·운영할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터(law.go.kr)를 바탕으로 연구진 작성.

## 1.2. 「식품위생법」 특례 조항을 활용한 지역 조례 제정

앞 절에서 살펴본 것처럼 우리나라에서는 소규모 농가공을 위한 별도의 제도를 만들지 않고 농외소득 증대를 위한 부업 지원에서 시작해 가공산업의 육성 지원으로 발전했다. 이 과정에서 농민/농가의 가공 참여보다 기업(농업법인 포함)을 주체로 하는 가공산업의 육성을 더 중점에 두면서 점차 현장 농민이 배제되었다. 특히, 「식품위생법」을 통한 식품안전 규제, 시설기준이 강화되면서 소규모 농민의 가공 참여는 매우 어려워졌다. 구체적으로 살펴보면 「식품위생법」 및 같은 법 시행규칙 제 36조는 식품제조·가공업의 시설기준을 규정하고 있다(장영주, 2015). 이러한 시설기준에 따라 식품제조·가공업은 건축물의 위치, 작업장, 식품의 취급시설, 급수시설, 화장실, 창고 등의 시설, 검사실, 운반시설 등을 갖추어야 영업등록을 할 수 있다. 우리나라 식품위생법은 직접 농산물을 생산하는 농가라 하더라도 식품을 제조·판매하기 위해서는 시설기준을 갖추고 이를 시장·군수 등에게 신고 및 등록하도록 되어 있으며 미이행 시 처벌을 받는다(김중화 외, 2013). 농가에서 단순 세척 및 껍질 제거 등을 제외한 단순 1차 가공(가루, 즙 등)을 한 가공식품을 판매할 경우에도 「식품위생법 시행령」상의 식품제조·가공업 영업등록을 하도록 되어 있다. 2012년 12월 신고제였던 식품제조·가공업이 등록제로 전환되면서 시설기준 관련 제도가 신

설되거나 강화되어 소규모 농가들의 가공산업 진입이 더욱 어려워졌다(김종화 외, 2013; 기획재정부, 2012).

이와 같은 규제 중심의 「식품위생법」 하에서 소규모 농가공을 활성화하기 위한 제도상 예외적 규정을 만든 것이 특례조항이다. 「식품위생법 시행규칙」 제36조(업종별 시설기준) [별표 14] 에는 식품제조·가공업 시설기준 특례조항을 두고 있다(장영주, 2015; 정은미, 2010). 이는 식품제조·가공업 영업등록관련 농민의 부담을 경감하기 위해 마련된 것으로 농업 관련 법률에 따른 ‘농업인 등’이 운영하는 식품제조·가공업은 지방자치단체장이 그 시설기준을 따로 정할 수 있도록 한 특례조항이다. 특례조항은 그 적용 대상을 농어민 → 생산자 단체 → 농업법인, 그리고 전통시장 내의 제조·가공 영업 등으로 점차 확대해 왔다<표 4-2>.

<표 4-2> 식품위생법 시행규칙 시설기준 특례조항의 변화

연도	특례조항 내용
1995 <sup>a</sup>	<b>영 제13조 제3호의 규정</b> 에 의하여 농어민등이 국내산 농·수산물을 주된 원료로 하여 식품을 직접 제조·가공하는 영업에 대하여는 시장·군수 또는 구청장은 그 시설기준을 따로 정할 수 있다.
1999 <sup>b</sup>	<b>농어촌발전특별조치법 제2조의 규정</b> 에 의한 농업인·임업인 또는 어업인과 농수산물가공업육성법 제2조의 규정 <sup>c</sup> 에 의한 생산자 단체가 이 국내산 농·수산물을 주된 원료로 식품을 직접 제조·가공하는 영업에 대하여는 시장·군수 또는 구청장은 그 시설기준을 따로 정할 수 있다.
2014 <sup>c</sup>	「 <b>농어업·농어촌 및 식품산업 기본법</b> 」 제3조제2호에 따른 농어업인, 같은 조 제4호에 따른 생산자단체, 「 <b>농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률</b> 」 제16조에 따른 영농조합법인·영어조합법인 또는 같은 법 제19조에 따른 농업회사법인·어업회사법인이 국내산 농산물과 수산물을 주된 원료로 식품을 직접 제조·가공하는 영업과 「 <b>전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법</b> 」 제2조제1호에 따른 전통시장에서 식품을 제조·가공하는 영업에 대해서는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 그 시설기준을 따로 정할 수 있다.
현행	「 <b>농업·농촌 및 식품산업 기본법</b> 」 제3조제2호에 따른 농업인, 같은 조 제4호에 따른 생산자단체, 「 <b>수산업·어촌 발전 기본법</b> 」 제3조제2호에 따른 수산인, 같은 조 제3호에 따른 어업인, 같은 조 제5호에 따른 생산자단체, 「 <b>농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률</b> 」 제16조에 따른 영농조합법인·영어조합법인 또는 같은 법 제19조에 따른 농업회사법인·어업회사법인이 국내산 농산물과 수산물을 주된 원료로 식품을 직접 제조·가공하는 영업과 「 <b>전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법</b> 」 제2조제1호에 따른 전통시장에서 식품을 제조·가공하는 영업에 대해서는 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 그 시설기준을 따로 정할 수 있다.

a: 1995. 8. 31. 시행규칙을 개정하면서 시설기준의 특례를 신설.

b: 1999. 12. 29. 시행규칙 개정.

c: 2014.. 10. 13. 시행규칙 개정. 1999~2014년 사이에 가공 주체(농어업인과 생산자단체)를 규정하는 근거 법률의 제·개정에 따른 변경 사항이 있었음. 2014년 개정에서는 전통시장 특성을 반영한 시설기준 특례가 신설되었음.

자료: 국가법령정보센터(law.go.kr)를 바탕으로 연구진 작성.

정부는 특례조항의 활용을 독려하기 위해 두 차례 표준조례를 마련하였다. 농식품부는 식품의약품안전처(이하 식약처)와 공동으로 식품위생법 시설기준 특례에 근거해 지자체가 조례·규칙을 제정하여 가공을 활성화도록 '12년, '14년 두 차례 표준조례를 마련하여 배포하기도 했다.

〈표 4-3〉 지자체 조례 제정 확대를 위한 정부 표준조례 내용

연도	표준조례 내용	비고
2012	농가 소규모 식품가공에 관한 지방자치단체 조례(안) - 소규모의 정의 - 농가 소규모 식품가공업 육성 및 지원 내용을 포괄적으로 규정	정은미 (2010) 근거
2014	000시·군·구 식품제조·가공업 시설기준 조례규칙(안) - 조례의 목적, 적용대상, 시설기준, 준용 등 4개 조문 구성 - 주로 시설기준 내용	농식품부, 식약처 공동 추진

자료: 장영주(2015)를 바탕으로 연구진 작성.

2011년 남양주시에서 첫 조례를 제정한 이후 이와 같은 특례조항과 표준조례 등을 활용하여 지자체의 시설기준을 적용하는 자치법류의 제정 흐름이 꾸준히 확대되었다. 2023년 3월 기준으로 4개 광역시도 146개 시·군·구에 관련된 자치법규(조례 혹은 규칙)가 제정되어 있다(부록의 표 참고). 자치법규의 제정 유형은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째, ‘식품제조·가공업 등의 시설기준 특례 규칙’은 「식품위생법」 제 36조 및 같은 법 시행규칙을 근거로 지자체에서 별도의 완화된 시설기준을 적용하기 위해 제정한다. 둘째, ‘소규모 농가공/식품가공 육성 및 지원 조례’는 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」, 「식품안전기본법」을 근거로 ‘소규모 가공’의 범위를 정하고 지자체가 정하는 별도 시설기준을 적용할 수 있도록 하고, 농업인·생산자단체 등에 대한 지원 근거를 담고 있다. 다수의 지자체에서 위의 규칙과 조례를 모두 제정하고 있다. 146개 시·군·구 중에서 농가의 가공 혹은 소규모 가공에 대한 지원을 목적으로 조례를 제정한 곳은 72개에 불과하다. 나머지 지자체는 ‘시설에 따른 부담 경감’을 목적에 담고 있을 뿐이다. 이는 애초에 특례조항이 농민(농가) 가공의 실질적 활성화를 위한 목적이 아닌 경제적 측면에서의 부담 경감에 초점을 맞추고 있었기 때문에 나타나는 한계이다.

〈표 4-4〉 식품위생법 특례조항 적용 자치법규별 목적과 적용대상

구분	세부 내용
목적	「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」제3조와 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」제21조에 따라 농업인의 농외소득 활동을 지원·육성하고, ○○시(군) 농산물의 새로운 수요개발과 부가가치를 높일 수 있는 기반을 마련
	「식품위생법」 제36조 및 같은 법 시행규칙 제36조에 따른 식품영 시설기준 적용에 관한 특례를 규정함으로써, 위생적인 관리와 시설 설치에 따른 규제를 완화하여 시민 편의를 도모
적용 대상	국내산 농산물과 수산물을 주된 원료로 식품을 직접 제조·가공하는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 농업인과 생산자단체, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업법인
	“농업인등”이란 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」제2조제1호에 따른 농업인 및 법인
	지방자치단체 및 농림축산식품부장관이 인정한 생산자 단체 등

자료: 지자체 자치법규를 바탕으로 연구진 작성.

「식품위생법」 특례조항을 활용한 지자체 조례 제정은 2011년 이후 지속적인 확산에도 불구하고 실효성이 없다는 비판을 받고 있다. 특례조항을 활용한 지자체 조례 제정을 통한 시설기준의 마련과 농민가공 활성화는 다음과 같은 측면에서 한계를 드러내고 있다. 첫째, 식품위생법 시행규칙의 시설기준에서 시·군·구가 따로 정할 수 있도록 한 위임사항의 내용이 구체적이지 않다. 특례조항의 내용이 구체적이지 않아 조례를 제정하기 어렵고 특례조항에 따라 조례를 제정하더라도 전문성과 경험 부족으로 시설기준을 마련하기 어려운 현실이다. 둘째, 지자체 공무원들의 소극성으로 실효성이 떨어진다. 농민이 조례에 의해 영업등록요건을 갖춰 자격을 획득했다더라도 운영 시 시설기준 완화로 인한 위생사고가 발생할 경우 지자체의 관리에 대한 책임 여부를 우려해 행정에서 매우 소극적이다. 이 또한 시·군·구가 품목별·제조공정별 특성에 따라 완화된 시설기준을 마련하고 관리하기에는 전문성과 경험이 부족하기 때문이다. 셋째, 식품위생사고, 위법사항 발생 시 대처방안 마련이 어렵다. 법률로 정하기 어려운 기술적이고 전문적인 내용은 법률유보원칙의 적용에서 다소 완화될 수 있지만 식품위생사고, 영업등록기준 미준수 등 위법사항이 발생하였을 때 대처방안이 「식품위생법」의 처벌규정 외에는 없기 때문에 지방자치단체가 조례로 이에 대한 기준을 완화하기는 현실적으로 어려움이 있다. 넷째, 각종 관련 법령과 지자체 부서들의 기능, 역할을 통합적으로 담지 못한 조례의 한계가 있다. 식품제

조·가공업의 영업등록을 하기 위해서는 시설기준뿐만 아니라 「수질 및 생태계 보전에 관한 법률 시행규칙」에 의한 폐수처리시설 등 각종 법규에서 요구하는 조건을 갖추어야 하는데 이를 통합적으로 관리 또는 지원이 가능하게 하는 내용이 각 지방자치단체의 조례에 반영되어 있지 않다. 법률 소관 부서 간의 협조가 잘되지 않는 부서 간 장벽(환경/위생부서-농업정책부서 등)이 크게 작용하고 있다. 그 외에도 다음과 같은 문제점들의 해소가 필요하다. △창업에서부터 안전관리까지 가공 주체를 교육, 관리할 지자체와 현장의 전문성 부족, △중앙 부처와 지자체 부서 간 역할 분담 모호, △주로 규모화·조직화 된 가공 주체에게 지원이 집중되고 있어 소규모 농가·공동체에 대한 지원 정책 부재 등을 지적할 수 있다.

### 1.3. 즉석판매제조·가공업 온라인 등 판매 허용

「식품위생법」의 강력한 규제 하에서 진입장벽을 낮추고 전통시장 등의 경제 활성화를 위해 규제완화 측면에서 2014년 즉석판매제조·가공 식품의 온라인 판매 및 택배를 허용한 것이 이후 소규모 농민의 가공 참여와 판로를 확대하는데 기여했다. 식약처에서는 2014년 10월 13일 「식품위생법 시행규칙」을 개정·시행하면서 최종소비자에게 판매되는 것을 전제로 즉석판매제조·가공 식품의 온라인 판매, 택배, 쿠파 서비스 등을 허용하였다(식약처, 2014). 해당 개정안은 즉석판매제조·가공업, 식품제조·가공업, 식품소분업 등 「식품위생법」에 따른 영업 활동을 하는데 있어 진입 장벽을 낮추고 절차적 규제를 개선하여 전통시장 활성화 및 경제 활성화에 기여하고자 마련되었다. 개정의 주요 내용은 △즉석판매제조·가공업의 판매 방법 확대, △전통시장 내 식품제조·가공업 시설기준 특례 마련, △푸드트럭을 이용한 영업허용 공간 확대 등이다.

특히, 기존에는 제조·가공한 식품을 영업장 내에서 최종소비자에게 판매하거나 영업자 또는 종업원이 직접 배달하는 것만 허용하던 즉석판매제조·가공업의 판매 방법을 택배, 쿠파 서비스 등을 이용하여 최종소비자에게 배달 가능하도록 하였다. 이와 같은 즉석판매제조·가공 식품의 온라인 판매 허용은 택배, 쿠파 서비스 등 소비자(구매자)와의 직거래를 허용함으로써 농가의 가공식품 판로 확보가 용이해지는 효과를 낳았다. 플랫폼(중개사)의 보관·판매를 거치지 않으면 되므로 농가(판매자)에서 직접

개설 가능한 온라인 스토어, 블로그, SNS 등 소비자와의 직접 소통이 가능한 경로의 활용으로 판로 확보가 가능해진 것이다. 또한, 즉석판매제조·가공은 영업신고 방식이며 시설기준이 식품제조·가공보다 진입장벽이 상대적으로 낮아 농가의 가공 진입에 일정하게 기여하였다.

〈표 4-5〉 즉석판매제조·가공 식품의 온라인 판매 허용 범위

구분	세부 내용
식품위생법 시행규칙 [별표 17]	2. 즉석판매제조·가공업자와 그 종업원의 준수사항 가. 제조·가공한 식품을 판매를 목적으로 하는 사람에게 판매하여서는 아니 되며, 다음의 어느 하나에 해당하는 방법으로 배달하는 경우를 제외하고는 영업장 외의 장소에서 판매하여서는 아니 된다. 1) 영업자나 그 종업원이 최종소비자에게 직접 배달하는 경우 2) 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 기준에 따라 우편 또는 택배 등의 방법으로 최종소비자에게 배달하는 경우
즉석판매제조·가공 식품의 온라인 판매 허용 범위	Q. 즉석판매제조·가공업 영업범위에서 B2C거래가 가능한가요? A. 즉석판매제조·가공업자가 식품을 온라인 플랫폼(중개사)을 통하여 주문 받은 제품을 직접 택배 등의 방법으로 배달하는 것은 가능하며, 중개사에서 해당제품을 구매한 후 보관·판매·배송하는 것은 가능하지 않습니다.

자료: 식약처 보도자료(2020. 12. 10.)

최근에는 로컬푸드 직매장을 통한 즉석판매제조·가공 활성화도 나타나고 있다. 이는 로컬푸드의 활성화 속에서 로컬푸드 가공에 대한 농가의 욕구와 소비자의 수요가 높아지고 있는 현상이 외화된 것이다. 하지만 현행 제도상 직매장에서 판매될 수 있는 농가 가공식품은 식품제조·가공 영업등록을 통해 생산된 식품으로 제한된다. 즉석판매제조·가공 식품의 경우 직매장 판매는 ‘최종소비자에게 직접 배달하는 경우’에 해당하지 않아 허용되지 않는다. 이런 제도적 제약하에서 로컬푸드 직매장을 통한 가공 활성화를 위해 매장 내의 공간에 즉석판매제조·가공 영업시설을 마련하고 매장에서 제조해 판매하거나 배송하는 사례가 늘어나고 있다. 이들 매장 내 가공은 주로 반찬류, 베이커리, 샐러드, 주스 등의 가공식품을 로컬푸드 생산물을 활용해 당일 즉석 제조, 판매하는 방식을 취하고 있다. 최근에는 즉석판매제조·가공 영업신고를 통해 가정간편식(HMR)이나 밀키트를 직매장에서 제조, 판매하는 경우도 늘어나고 있다. 즉석판매제조·가공 영업신고는 식품제조·가공 영업등록보다 시설 기준, 자가품질검사 등에서 완화된 기준이 적용되고 온라인 (직거래)판매가 허용되

면서 농민이 가공에 진입할 수 있는 의미 있는 경로가 되고 있다(표 4-6).

이러한 추세를 고려하여 한국농수산물유통공사에서는 식품제조·가공업 또는 즉석판매제조·가공업 등록을 한 직매장을 대상으로 가정간편식(HMR) 개발 및 판매 지원 사업을 하고 있다.

〈표 4-6〉 식품제조·가공업과 즉석판매제조·가공업 비교

구분	식품제조·가공업	즉석판매제조·가공업
정의	농·수·축·임산물을 원료로 식품첨가물이나 다른 식품을 혼합, 제조, 가공하여 유통 판매하는 영업	영업장 내에서 식품을 제조·가공하여 최종소비자에게 직접 판매하는 영업
인허가	영업등록 <sup>a</sup>	영업신고 <sup>b</sup>
제조 보고	품목제조 보고 의무 <sup>c</sup>	품목제조 보고 의무 없음
자가품질검사	3개월마다 1회 이상 <sup>d</sup>	6개월마다 1회 이상
해섵	해섵 의무 적용	해섵 의무 미적용
유통경로	소비자 및 마트, 편의점 납품, 도소매 판매 가능	영업장 혹은 인터넷을 통한 최종 소비자 판매 가능
즉석판매제조·가공업 적용 기준		
대상식품 <sup>e</sup>	영 제21조제1호에 따른 식품제조·가공업 및 「축산물위생관리법 시행령」 제21조제3호에 따른 축산물가공업에서 제조·가공할 수 있는 식품에 해당하는 모든 식품(통·병조림, 레토르트, 식초, 전분 등 제외)	
건축물	식품위생상 위해발생의 우려가 없다고 인정되는 경우에는 독립된 건물이거나 즉석판매제조·가공 외의 용도로 사용되는 시설과 분리 또는 구획되지 않아도 됨(예를 들면 식당가, 식품매장 등)	
급수시설	인근에 수도물이나 「먹는물관리법」 제5조에 따른 먹는물 수질기준에 적합한 지하수 등을 공급할 수 있는 시설이 있는 경우에는 설치하지 않아도 됨	
특례적용	농어촌체험·휴양마을사업자, 지방자치단체의 장이 주최·주관 또는 후원하는 지역행사, 지방자치단체 및 농림축산식품부 장관이 인정한 생산자단체등에, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 별도로 지정하는 장소에서 즉석판매제조·가공업을 하려는 경우에 별도 시설기준 마련 가능	
자가품질검사	장류, 떡류 등 자가품질검사를 실시하지 않아도 되는 품목들이 있음 <sup>g</sup>	

- a: 행정법상 일정한 법률사실 또는 법률관계를 행정청 등 특정한 등록기관에 비치된 장부에 기재하는 일로서, 영업 등록제는 등록이 영업을 하기 위한 요건인 경우를 의미
  - b: 법률의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체나 기타 공공단체에 법률 사실이나 어떤 사실에 대해 서면으로 작성된 서류를 제출하는 행위를 의미
  - c: 「식품위생법」 제37조6항, 시행규칙 제45조.
  - d: 장류, 농산가공식품 등에 해당. 위험도에 따라 1개월~6개월마다 1회 실시.
  - e: 「식품위생법 시행규칙」 별표 15 즉석판매제조·가공 대상식품.
  - f: 즉석판매제조·가공 대상에서 제외되는 통·병조림은 12개월을 초과하여 실온에서 보존 및 유통할 목적으로 생산한 것을 말함(일반 잼류 등 해당 없음).
  - g: 「식품위생법 시행규칙」 별표 12 자가품질검사기준.
- 자료: 「식품위생법」, 식약처(2022), 한국농수산물유통공사(2022)를 바탕으로 연구진 작성.

## 2. 외국의 소규모 농민가공 활성화 정책 및 제도

외국에서는 해썬 등 식품안전 중심의 가공 규제 속에서 로컬푸드, 지역먹거리 체계 내에서 신뢰에 기반한 소규모 농가공 활성화를 모색하는 흐름이 확대되고 있다. 이런 측면에서 소규모 농가공을 장려하는 제도로 가장 많이 알려진 사례는 2010년을 전후로 미국 주(州)별로 제정 흐름이 본격화된 농가부업법(Cottage Food Law)이다.<sup>6)</sup> 주로 농가나 농민장터에서 잠재적으로 위험하지 않은 식품(Non-potentially hazardous foods)의 직거래를 장려할 목적으로 제정되었다. 최근에는 오레건, 와이오밍, 뉴햄프셔 주 등에서 좀 더 농가 가공을 활성화하는 방향의 법률이나 정책이 시행되는 흐름이 형성되고 있다<sup>7)</sup>.

이러한 최근의 흐름은 △지역 농산물(로컬푸드)의 소비 촉진과 지역경제 활성화, △농가공 범위의 확대, △지역 내 농가공 판매처의 확대 등의 특징을 보이고 있다. 이를 사례를 통해 살펴보면, 먼저 오레건 주의 경우 농장과 농민장터 판매뿐 아니라 직거래 방식은 모두 허용하고 있다. 다음으로 와이오밍 주의 경우 농가에서 가공할 수 있는 범위를 적색육(red meat)가공을 제외하고 모두 허용하고 있다. 다른 주들에서 잠재적으로 위험한 가공을 허용하지 않는 것과는 대조적이다. 또한, 잠재적으로 위험하지 않은 식품은 정보 제공을 전제로 제3자 판매도 허용하고 있다. 마지막으로 뉴햄프셔 주의 경우 별도의 허가 없이 농장과 집, 농민장터와 식료품점에서 농가공식품의 판매를 허용하고 있다.

이와 같은 농가부업법의 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 잠재적으로 위험하지 않은(non-potentially hazardous) 가공식품에 대해 기업 중심의 가공규제(해썬 등 인증, 등록/허가)를 적용하지 않고 농가(농민) 가공을 폭넓게 허용한다. 둘째, 직거래·관계시장을 통해 신뢰에 기반한 생산-소비를 장려한다. 셋째, 최근

6) 2020년 기준으로 미국 50개 주와 컬럼비아 특구 모두에 농가에서 생산한 가공식품 판매를 장려하는 법률 또는 정책이 시행 중에 있다.

<https://ij.org/legislative-advocacy/state-reforms-for-cottage-food-and-food-freedom-laws/>

7) 2022년 미네소타주는 개인당 판매한도를 \$78,000로 조정하고, 개와 고양이를 위한 반려동물 간식 판매도 허용하였으며, 특정 장소에서 정기적으로 판매하는 경우에는 등록을 해야 한다. 소가공 식품생산자로 등록하기 전에 온라인 등을 통한 식품안전에 대한 교육을 받아야 하고, 식품라벨에는 제조 날짜, 주소, “수제품이며 국가 검사 대상이 아니다” 등의 안내가 표기되어야 한다.

<https://www.mda.state.mn.us/food-feed/cottage-food-law-guidance>

〈표 4-7〉 미국의 주(州)별 농가가공 활성화 제도

주(州)	가공 활성화 내용
다수주	<p><b>근거 법률/정책:</b> Cottage Food Law</p> <p><b>대상 가공식품:</b> 냉동을 요하지 않는 잠재적으로 위험하지 않은 식품. pH 값 4.5 미만. 일반적으로 피클, 잼, 말린 것, 구운 것 등은 허용</p> <p><b>판매 장소/유통 경로:</b> 직거래. 일부 주는 농민장터나 농장 판매만 허용</p> <p><b>판매금액 상한:</b> 연간 판매액 상한이 있는 주와 없는 주가 있음. 상한이 있는 주에서는 \$5,000~\$50,000 범위</p> <p><b>등록/허가:</b> 등록이나 허가를 요하지 않는 주가 다수. 일부 주는 강력한 등록제와 안전 인증제를 요구</p> <p><b>라벨:</b> 대부분의 주에서는 기초적인 정보를 제공하는 라벨 부착 요구</p>
Oregon 오레건	<p><b>근거 법률/정책:</b> Farm Direct Marketing Law</p> <p><b>대상 가공식품:</b> 농민의 생산한 원물로 만든 잠재적으로 위험하지 않은 식품(설탕, 소금 등의 부재료는 직접 생산이 아니어도 됨). 피클, 잼, 말린 것 등</p> <p><b>판매 장소/유통 경로:</b> 농민장터 등 직거래 경로는 모두 허용</p> <p><b>판매금액 상한:</b> 연간 \$20,000 미만</p> <p><b>등록/허가:</b> 별도의 등록/허가는 필요하지 않으며 농민은 반드시 가공 기록을 하고 보관해야 함(조리법, pH 값 등). 주에서 요구할 경우 기록 제출</p> <p><b>라벨:</b> 가공식품과 생산자 이름, 중량, 성분(재료) 목록과 함께 다음 문구를 포함해야 함. “이 제품은 농가에서 만들었으며, 점검받은 가공시설에서 준비되지 않았습니다.”, “재판매용이 아닙니다.”</p>
Wyoming 와이오밍	<p><b>근거 법률/정책:</b> Food Freedom Act</p> <p><b>대상 가공식품:</b> 적육(red meat) 가공식품을 제외한 모든 농가공(homemade)품<sup>a</sup></p> <p><b>판매 장소/유통 경로:</b> 기본적으로 직거래. 농장, 목장이나 식품이 생산된 곳에서의 판매는 제한이 없음. 잠재적으로 위험하지 않은 식품은 제3자 판매도 가능하며 이 경우 판매자는 구매자에게 가공식품의 별도의 검사를 받지 않았다고 고지해야 하며, 검사 받지 않았음을 알리는 안내를 비치해야 함.</p> <p><b>판매금액 상한:</b> 연간 \$250,000 미만</p> <p><b>등록/허가:</b> 없음</p>
New Hampshire 뉴햄프셔	<p><b>근거 법률/정책:</b> Homestead Food Operations<sup>b</sup></p> <p><b>대상 가공식품:</b> 잠재적으로 위험하지 않은 식품(빵류, 쿠키, 과일파이, 사탕, 포장된 말린 식품, 잼, 젤리 등). 잠재적으로 위험한 식품은 별도의 허가가 필요함.</p> <p><b>판매 장소/유통 경로:</b> 농장이나 집, 농민장터, 식료품점. 만약 그 외의 장소에서 판매하려면 농가공식품 허가(Homestead Food License)를 받아야 함</p> <p><b>판매금액 상한:</b> 연간 \$35,000 미만</p> <p><b>등록/허가:</b> 별도로 등록/허가가 필요하진 않지만 판매 전에 제조공정확인(process review), 가공 장소의 습기 조절 등을 확인함.</p> <p><b>라벨:</b> 생산자 이름, 주소, 생산 장소 전화번호와 가공식품의 이름, 중량 순으로 재료 성분, 재료 성분이 일으킬 수 있는 알레르기 정보</p>

a: 와이오밍 주에서는 적육가공식품 외의 모든 농가공식품을 허용함. 잠재적으로 위험하지 않은 식품은 ‘병원성 미생물의 증식이나 독소 생성을 제한하는 등 안전을 위해 시간이나 온도 조절이 필요하지 않은 식품’. 잠재적으로 위험한 식품은 ‘병원성 미생물의 증식이나 독소 생성을 제한하는 등 안전을 위해 시간 또는 온도 조절이 필요한 식품’임.

b: 뉴햄프셔의 농가식품판매는 법률이 아니라 주의 정책에 의해 장려되고 있음. 다만 잠재적으로 위험한 식품은 농가 가공을 위해 별도의 허가가 필요함.

자료: Gwen & Trant(2018); University of New Hampshire Cooperative Extension(2020); Wyoming State(2021)를 바탕으로 글쓴이 작성.

지역먹거리계획 등 대안적 먹거리 정책 확대의 흐름 속에서 더욱 활성화되고 있다.

미국의 최근 소규모 농가공 활성화와 관련한 흐름에서 두 가지에 주목할 필요가 있다. 첫째, 가공에 대한 별다른 제한 없이 품목의 범위를 폭넓게 허용하고 있다. 이에 대해 기존의 농가부엌법과 구분되는 가공자유법(Food Freedom Law)으로 분류하기도 한다(National Conference of State Legislatures, 2019; National Environmental Health Association, 2022). 농가 혹은 가구 단위의 소규모 가공의 활성화와 규제 완화라는 같은 지향을 가진 두 법은 다음과 같은 차이가 있다<표 4-8>.

<표 4-8> 농가부엌법과 가공자유법의 비교

농가부엌법	가공자유법
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험한 식품과 위험하지 않은 식품의 구분</li> <li>• 소규모, '농가' 생산</li> <li>• 온라인 판매는 허용하지 않음</li> <li>• 검사되지 않았음을 라벨에 반드시 표시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위험한 식품(예를 들면 식육가공식품)을 포함해 대부분의 (가공)식품 판매</li> <li>• 생산자와 소비자의 직거래(농민장터 등)</li> <li>• 가공규모(operation size)에 대한 제약이 거의 없음</li> <li>• 검사되지 않았음을 표시할 수 있음</li> </ul>

자료: National Conference of State Legislatures(2019).

둘째, 소규모 가공의 활성화에 따른 식품안전의 확보 방안에 대해 주별로 상당한 차이를 보이고 있다. △규모에 따른 등록 여부, △최소 시설기준, △위생 지침, △라벨에 표시할 정보, △가공 작업자 교육 등에 대해 최소한의 규정을 두는 곳부터 구체적인 개별 지침을 두는 곳까지 다양하다.

기본적으로 로컬푸드 가공의 활성화, 생산자-소비자 간의 신뢰에 기반한 거래를 통한 안전성의 확보라는 측면에서 미국의 사례를 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 다만 안전성의 확보라는 측면에서 어느 정도의 기준이 필요한가에 대해서는 사회적 논의를 통한 합의 도출이 제도화의 과정에서 선행되어야 한다.

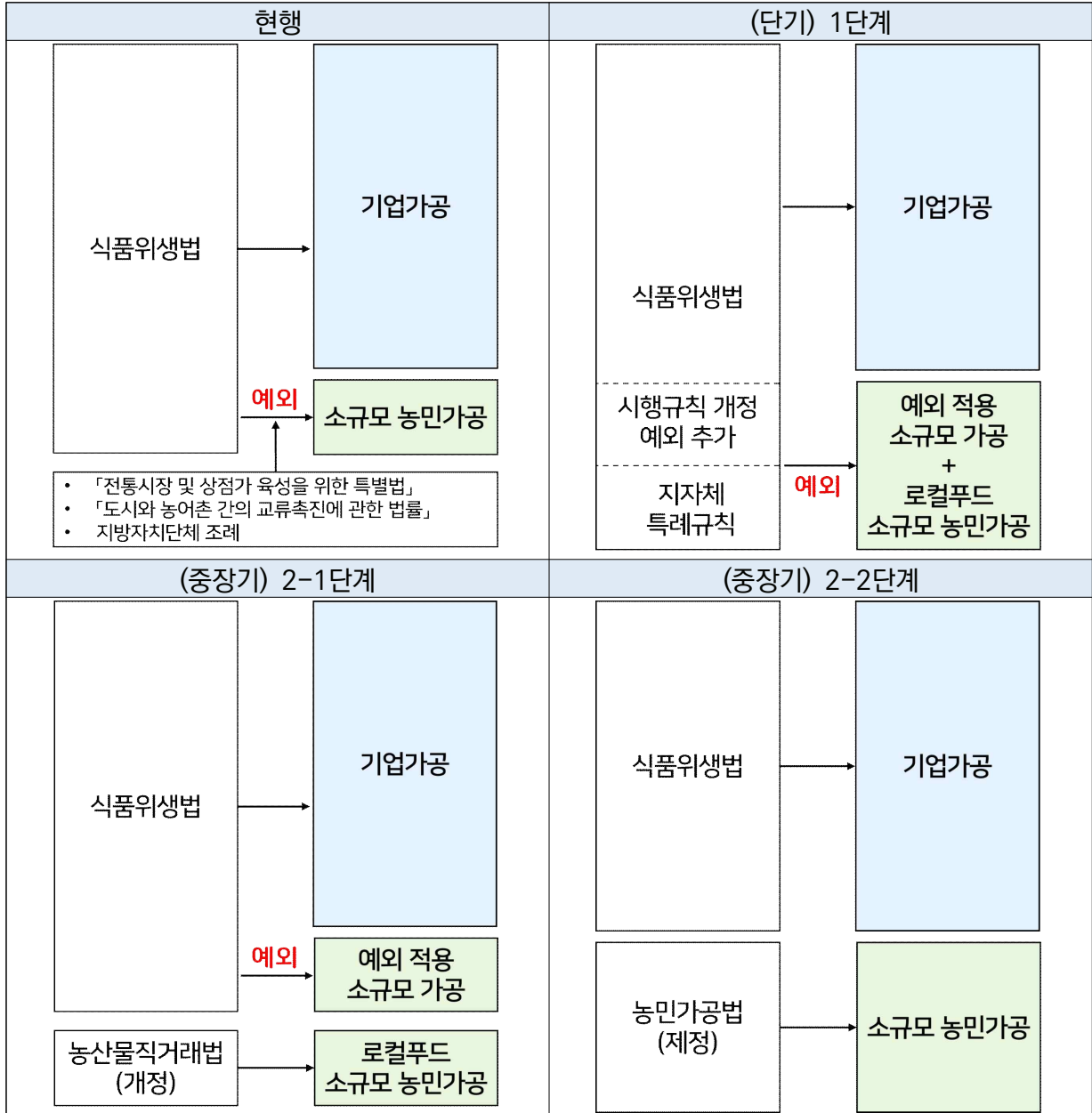
## V. 정책제언 : 소규모 농민가공 활성화의 단계적 접근

소규모 농민가공의 활성화의 어려움은 기업적 제조식품의 안전성을 확보하는 것이 주된 목적인 「식품위생법」이 가공의 주체나 규모 등을 구분하지 않고 식품가공 전체를 규율하는 데서 기인하는 바가 크다. 때문에 궁극적으로 로컬푸드, 지역먹거리계획에 기반한 소규모 농민가공을 활성화하기 위해서는 이 영역을 다루는 별도의 법을 제정하는 것이 필요하다. 하지만 새로운 제도의 도입에는 부처간의 이해관계, 사회적 합의 등을 위해 상당한 시간이 소요되므로 소규모 농민가공 활성화를 위해 기존의 정부 정책 및 제도를 활용하는 방안을 병행하면서 새로운 제도를 준비할 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 연구진은 기존 정책의 활용과 제도의 부분적 개선을 추진하는 1단계와 새로운 제도를 도입하는 2단계를 제안한다.

현재는 식품가공의 주체나 규모, 원재료(농축수산물)의 조달 방안 등을 구분하지 않고 모두 「식품위생법」의 규제를 받는다. 다만 다른 법률이나 지자체 조례에 의해 예외적으로 전통시장, 농산어촌 체험·휴양마을, 지자체 축제·행사 등에서 이뤄지는 즉석판매·제조에 대해 시설기준의 특례가 적용되고 있다. 이로 인해 즉석판매·제조 가공품의 온라인 직거래를 통한 택배, 쿠팡 배송은 가능하지만 「농산물직거래법」 상 직거래에 해당되는 경로인 직매장과 직거래장터 판매는 허용되지 않는 상황이 발생했다.

소규모 농민가공 활성화를 위해서 단기적(1단계)으로는 「식품위생법」의 시행령·시행규칙의 개정과 기존 정책의 활용을 통해 소규모 농민가공의 활성화를 추진한다. 먼저 「식품위생법」의 영업신고 예외 대상에 ‘단순가공’을 추가하는 시행규칙의 개정과 즉석판매제조·가공의 영업장 외의 장소 판매 허용 범위를 「농산물직거래법」 상 ‘농산물 직거래사업장’을 추가하는 시행령 개정을 추진한다. 즉 식품안전 측면에서 위험성이 낮은 단순가공에 대한 불필요한 규제를 없애고, 「식품위생법」의 예외적 적용을 받는 소규모 가공의 범위에 로컬푸드 가공이 진입가능하도록 하는 것이다. 이와 함께 공동가공센터, 공동체가공 지원 등의 기존의 정부 정책을 활용해 로컬푸드 가공 활성화에 기여할 수 있도록 한다.

〈그림 5-1〉 소규모 농민가공 활성화의 단계



자료: 연구진 작성.

다음으로 중장기로 추진하는 2단계에서는 비교적 간단한 「농산물직거래법」 개정을 통해 로컬푸드 영역의 소규모 농민가공의 근거를 먼저 마련한다(2-1단계). 그리고 이어 농민이 자기 생산물을 주원료로 하여 가공을 하는 소규모 농민가공을 별도로 다루는 새로운 법률의 제정을 추진한다(2-2단계). 이를 위해서는 소규모 농민가공의 범위, 기준 등에 대한 심도 있는 논의와 사회적 합의의 과정이 필요하다.

## 1. 소규모 농민가공 활성화를 위한 단기적 방안 :

### 기존 정책 활용과 시행령 개정

농민이 자기 생산물을 주원료로 가공하여 판매하는 소규모 농민가공 활성화를 추진하는 단기 방안으로는 기존 정책을 활용한 농산물 공동가공센터 활용 및 공동체 가공 지원과 지자체 조례의 제·개정, 그리고 「식품위생법」 시행령 개정이 있다. 특히 「식품위생법」 시행령 개정은 관련 부처의 의지만으로도 로컬푸드 영역에서 소규모 농민가공을 활성화할 수 있어 단기간에 농민의 가공 참여를 막는 어려움을 완화할 수 있다.

#### 1.1. 농산물 공동가공센터 활성화를 위한 농업기술센터 역할 강화

지자체가 농산물 공동가공센터를 설치·운영하고 식품제조·가공 영업등록을 통해 지역 가공을 활성화하는 것은 단순가공을 넘는 세심한 안전관리가 필요한 가공에 농가가 접근하는 경로로서 매우 중요하다. 괴산군, 완주군 등의 공동가공센터 사례는 농가 단위에서 감당할 수 없는 가공시설에 대한 부담을 지자체의 투자를 통해 경감하고 다양한 로컬푸드 가공을 활성화 한 경우이다. 하지만 여전히 상당 수에 달하는 식품제조·가공 영업 미등록 센터는 교육 기능밖에 없기 때문에 가공 활성화에서 실효성이 없다.

공동가공센터가 지역 농민들에게 접근성 높은 가공 참여의 경로가 될 수 있도록 중앙·지방 정부가 역할을 분담하고 정책을 강화해야 한다. 교육, 창업보육 기능만 가지고 유희화되는 것을 방지하기 위해 식품제조·가공 영업등록을 하는 경우에는 추가지원 등 인센티브를 부여할 필요가 있다. 괴산군, 완주군 사례 등 우수한 사례에 대해 조사하고 ‘농산물종합가공센터 지침(매뉴얼)’ 등에 담아 센터 시설이 지역 가공 활성화에 적극적으로 활용될 수 있도록 해야 한다. 지자체는 개별농가 단위에서 어려움을 겪는 판로확보와 관련한 지원을 확대해야 한다. 로컬푸드 직매장 등 관계시장 경로에의 우선 참여(매장 진열) 보장, 지역 소비처(단체급식, 기업 등)와의 제휴 추진, 온라인 판매 시 공동물류 지원 등 다양한 방안을 마련해야 한다.

## 1.2. 공동체가공 지원

마을공동체, 지역 기반 사회적경제 조직 등은 개별 농민/농가에서 감당하기 어려운 가공 사업을 추진할 수 있는 가공 공동체로서 로컬푸드 가공 활성화의 중요한 주체가 될 수 있다. 또한, 지자체에서 한정된 자원(국비, 지방비)으로 공동가공센터를 확대하는데 많은 시간과 비용이 소요되므로 공동체가공 지원을 통해 읍·면, 마을 단위의 로컬푸드 가공을 활성화할 수 있다. 농촌신활력플러스 사업이나 지역전략식품 사업 등 관련 사업에서 마을공동체나 지역 사회적경제 조직 등의 가공 창업을 적극 지원할 필요가 있다.

농촌신활력플러스에서 로컬푸드 가공 활성화를 추진한 사례로는 완주군과 김제시의 사례를 볼 수 있다(황영모·정호중, 2022). 완주군의 경우 W푸드 가공센터를 통해 맞춤형 기능성 밀키트(로컬푸드 가공식품) 개발과 제조 기반 마련을 지원했으며, 여기에 테라피센터 조성을 결합하여 로컬푸드 거점과 치유공간의 복합거점을 만들었다. 김제시는 공유가공시설(농산물거점가공센터+공동체가공시설)과 커뮤니티복합공간(김제생명창고 신활력관+새만금지평선커뮤니티복합센터)를 조성하여 운영하고 있다.

## 1.3. 「식품위생법」 시행령·시행규칙 개정 및 특례규칙 적용

식품의 안전성 관리 측면에서 위험도가 낮으면서 소규모 농민가공의 욕구가 높은 경우에는 대상 식품을 현행 「식품위생법 시행령」 개정을 통해 확대해야 한다. 농가에서는 단순한 공정의 즙, 청, 잼, 가루 형태의 가공에 대한 욕구가 높다(부록의 표 참고). 이들 단순가공에 대해서는 영업신고를 하여야 하는 업종의 예외에 명시하되 「농산물직거래법」 상 ‘농산물직거래사업장’<sup>8)</sup>에 한하여 허용할 필요가 있다. 판매가 능한 단순가공식품의 범위에 대해서는 현장 가공농민, 전문가, 관련 부처(농식품부, 식약처)의 논의를 통해 기준을 마련하는 것이 필요하다. 미국의 농가부엌법, 가공자

8) 제2조(정의) 7. “농산물 직거래사업장”이란 농산물 직거래가 이루어지는 사업장으로서 농산물 직매장, 농산물 직거래 장터, 농산물 인터넷 쇼핑몰, 농산물 공동체 직거래장 등 대통령령으로 정하는 사업장을 말한다.

유법 등을 참고하여 오염이나 부패 등의 가능성이 낮은 품목에 한해 우선 허용하고 식품위생 측면에서의 검증 등을 통해 확대를 추진할 필요가 있다.

〈표 5-1〉 식품위생법 시행령 개정을 통한 단순가공 범위 확대

현행	개정 방향
<p><b>제25조(영업신고를 하여야 하는 업종)</b></p> <p>② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 신고하지 아니한다.</p> <p>6. 식품첨가물이나 다른 원료를 사용하지 아니하고 농산물·임산물·수산물을 단순히 자르거나, 껍질을 벗기거나, 말리거나, 소금에 절이거나, 숙성하거나, 가열(살균의 목적 또는 성분의 현격한 변화를 유발하기 위한 목적의 경우는 제외한다. 이하 같다)하는 등의 가공과정 중 위생상 위해가 발생할 우려가 없고 식품의 상태를 관능검사(官能検査)로 확인할 수 있도록 가공하는 경우.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제25조 제2항 제6호에 다음의 사항을 포함</li> <li>- 가루, 선식, 차 등 건식 가공 품목과 즙, 조청, 잼 등 잠재적 위험성이 낮은 품목에 확대 적용</li> <li>* 현장 농민의 가공 욕구와 전문가의 잠재적 위험성에 대한 판단 등을 거쳐 대상 품목 선정</li> <li>- 농산물직거래사업장 경로에 한해 예외 적용</li> </ul>

자료: 연구진 작성.

또한, 「식품위생법 시행규칙」의 개정을 통해 즉석판매제조·가공 식품의 판매방법에 ‘농산물직거래사업장’을 추가해야 한다. 2014년 개정을 통해 우편, 택배, 퀵서비스 등이 즉석판매제조·가공 식품의 판매방법에 추가되었다. 여기에 ‘「농산물직거래법」 상 농산물직거래사업장 회원이 사업장에 공급하여 직거래하는 경우’를 추가하여 직매장 등을 통한 소규모 농가공식품 판매를 확대할 수 있다.

〈표 5-2〉 식품위생법 시행규칙 개정을 통한 즉석판매제조·가공 식품의 판매방법 추가

현행	개정 방향(추가)
<p>2. 즉석판매제조·가공업자와 그 종업원의 준수사항</p> <p>가. 제조·가공한 식품을 판매를 목적으로 하는 사람에게 판매하여서는 아니 되며, 다음의 어느 하나에 해당하는 방법으로 배달하는 경우를 제외하고는 영업장 외의 장소에서 판매하여서는 아니 된다.</p> <p>1) 영업자나 그 종업원이 최종소비자에게 직접 배달하는 경우</p> <p>2) 식품의약품안전처장이 정하여 고시하는 기준에 따라 우편 또는 택배 등의 방법으로 최종소비자에게 배달하는 경우</p>	<p>3) 「농산물직거래법」 상 농산물직거래사업장 회원이 사업장에 공급하는 경우</p>

자료: 연구진 작성.

### 정부 규제완화(규제혁신) 경로를 통한 제도개선 제안

우리나라 정부에서는 농식품 부문을 포함한 현장에서의 불합리한 규제를 발굴하고 이를 혁신하는 정책을 추진하고 있다. 이 경로를 통해 로컬푸드를 활용한 소규모 농민가공이 기업 제조 가공품 규제를 위해 제정된 「식품위생법」에 의해 부당하게 제약받고 있음을 제기하고 별도의 제도를 통해 다뤄져야 함을 제안할 필요가 있다. 소규모 농민가공 규제혁신을 위해 활용할 수 있는 정부의 정책은 두 가지로 나뉜다.

첫째, 농식품부가 매년 진행하는 ‘농식품 규제혁신 공모’를 활용하는 방안이 있다. 해당 공모의 ‘농식품 규제혁신 아이디어’ 부문에서는 국민·기업 등이 농식품 분야 현장에서 느끼는 불편·부담을 해소하기 위한 제도나 개선과제를 제안할 수 있다(농림축산식품부, 2023).

〈표 5-3〉 농식품 규제혁신 공모(안) 예시

구분	세부 내용
제 목	로컬푸드를 활용한 소규모 농민가공 활성화를 위한 규제혁신
관련법령	「식품위생법」, 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」
현황 및 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가공식품을 규제하는 현행 「식품위생법」은 기업 제조 가공품의 안전성을 위한 제도로써 자기 생산물을 주로 활용하여 부가가치를 창출하려는 농업인, 지역 생산-소비를 활성화하려는 지방자치단체에게 과도한 부담을 지우고 있음</li> <li>○ 이로 인해 현장 농업인은 감당할 수 없는 시설투자를 하거나, 가공 참여를 통해 부가가치를 창출하는 사업을 포기해야 하는 어려움을 겪고 있음</li> </ul>
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 개정을 통해 즉석판매제조·가공 영업신고를 마친 지역농산물가공품은 로컬푸드 직매장, 직거래장터 등 직거래사업장을 통해 판매 가능하도록 함</li> </ul>
기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역 중소농가의 부가가치 창출을 통한 농가소득 증대</li> <li>○ 신선농산물 위주로 확대되고 있는 로컬푸드 사업, 지역먹거리계획을 가공식품 영역까지 확대</li> </ul>

자료: 연구진 작성.

둘째, 국민·기업·지자체 등 누구나 현장에서 겪는 규제애로를 건의하고, 정부로부터 답변을 받을 수 있는 규제개혁신문고를 통해 제기하는 방안 있다. 현재

「식품위생법」에 의해 식품가공의 인허가와 시설기준이 지자체가 추진하는 지역 먹거리계획 및 로컬푸드 가공 활성화를 제약하는 행정규제에 해당하므로 지자체가 규제개혁신문고를 통해 제기하는 방안을 추진할 수 있다. 지역먹거리계획을 추진하는 다수의 지자체가 함께 규제건의를 신청하는 방안도 고려할 수 있다.

위와 같은 중앙정부 차원의 제도개선에 앞서 지자체에서 먼저 추진할 수 있는 방안을 통해 로컬푸드 가공을 활성화할 수도 있다. 농가 입장에서 상시적으로 운영되는 로컬푸드 직매장보다는 안정성이 떨어지지만 직거래장터 공간에서 식품위생법 특례를 적극적으로 활용해 즉석판매제조·가공 시설기준을 현실에 맞게 정하는 것이다. 거창군은 「거창군 식품접객업 등 시설기준 특례 규칙」을 통해 식품위생법 시설기준 특례에 근거하여 「거창군 농업인 직거래장터 설치 및 운영관리 조례」에 따른 농업인직거래장터에서 영업을 하는 경우를 포함하여 즉석판매제조·가공 시설기준을 별도로 정하고 있다. 이는 기존에 별도의 시설기준을 적용할 수 있도록 했던 규정<sup>9)</sup>에서 더 나아가 로컬푸드 가공의 활성화라는 맥락에서 접근했다는 점에서 의미가 있다.

〈표 5-4〉 거창군의 특례규칙을 통한 직거래장터 즉석판매제조·가공 시설기준 적용

구분	조문 내용
거창군 식품접객업 등 시설기준 특례 규칙	제2조(특례적용 업종 및 범위) 「식품위생법 시행규칙」제36조 및 별표 14에 따라 시설기준 특례를 적용할 수 있는 업종과 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 즉석판매제조·가공업 가. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」제2조에 따른 전통시장에서 이동판매 형태로 영업을 하는 경우 나. 거창군수(이하 “군수”라 한다)가 주최·주관 또는 후원하는 축제·행사에서 영업을 하는 경우 다. 「거창군 농업인 직거래장터 설치 및 운영관리 조례」에 따른 농업인직거래장터에서 영업을 하는 경우
별표	영업장, 조리장, 급수시설, 화장실 시설기준

자료: 국가법령정보센터(law.go.kr).

9) 전통시장, 농어촌체험·휴양마을 등의 공간에서 즉석판매제조·가공을 하는 경우와 농식품부 장관 및 지자체장이 인정한 생산자단체가 국내산 농수축산물을 이용해 식품을 가공하는 경우 등에 대해 지자체장이 별도의 시설기준을 정할 수 있도록 하고 있다.

## 2. 소규모 농민가공 활성화를 위한 중장기 방안 :

### 현행 법률 개정과 신규 법률 제정

소규모 농민가공을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 법률을 제·개정하는 것이 가장 바람직하다. 하지만 이는 현실적으로 두 개의 관련 부처(농식품부, 식약처)의 의견이 다를 수 있고 국회에서의 입법 과정을 거쳐야하기 때문에 다소 시간이 걸릴 수 있다. 하지만 「농산물직거래법」 개정의 경우 이미 유사한 목적의 개정안 발의가 있었기 때문에 단기간에 제도개선이 이루어질 수도 있다. 소규모 농민가공을 「식품위생법」으로부터 분리하여 별도의 법률을 제정하는 일은 부처 협의, 사회적 합의 등에 다소 시간이 필요하다.

#### 2.1. 「농산물직거래법」의 개정<sup>10)</sup>

현행 「식품위생법 시행규칙」 [별표 14]에 의한 시설기준 마련의 지자체 위임 특례 규정은 위임사항이 분명하지 않고, 지자체 담당 부서의 전문성 부족과 소극성 등으로 인해 가공 활성화에 한계를 드러냈다. 이에 지자체로 위임하는 방식이 아니라 농민가공의 범위와 직거래 경로를 통한 판매방식을 「농산물직거래법」에 담아 전국적으로 동일한 기준을 적용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

식품위생법 시행규칙의 개정을 통해 즉석판매제조 가공식품의 판매방법을 추가한 시점은 2014년이고, 당시에는 로컬푸드 직매장의 사회적 정비가 제대로 이루어지지 않았다. 이후 로컬푸드 활성화의 흐름을 반영해 2015년 제정된 「농산물직거래법」 제2조의 2항에는 ““지역농산물”이란 특별자치시·특별자치도·시·군·구(구는 “자치구”를 말한다. 이하 같다)에서 생산·가공된 농산물로서 해당 지역에서 유통·판매되는 것”으로 정의하고, 가공농산물도 지역농산물에 포함되어 있다.

또한 2021년에 개정된 「농업식품기본법」에는 지역내 먹거리 선순환 구축을 지원토록 하는 제도적 정비가 이루어졌는데, 먹거리 선순환체계의 구축에서 생산과 가공

10) 「농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률」의 개정(예를 들면 2018년 위성곤의원 대표발의 개정안, 임기만으로 폐기)도 가능하지만 지역에 기반한 로컬푸드 가공 활성화라는 취지를 고려할 때 「농산물직거래법」의 개정이 바람직하다.

의 연계는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 2020년 농업총조사 결과에 따르면 2010년 19%였던 소비자직거래비율은 2020년 29%로 크게 성장하였고, 이를 기반으로 농민이 생산한 먹거리에 대한 소비자의 신뢰도도 크게 높아졌기에 이를 바탕으로 농민이 생산한 농산가공식품 시장의 창출은 농가소득의 증대와 소비자의 먹거리선택권을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

이와 같은 최근의 흐름을 반영하여 현행 법률의 제2조 정의에 “농민가공식품”을 새롭게 정의하고 제2조 7호에 규정된 “농산물직거래사업장”을 통한 유통, 거래를 허용하는 조항을 신설하는 개정을 추진한다. 세부적으로는 시행령에 농민가공식품의 범위를 잠재적 위험성이 없는 분쇄(고춧가루, 미숫가루 등), 식용유, 나물, 요리꾸러미(밀키트) 등으로 규정할 필요가 있다. 즉석판매제조·가공 영업신고를 한 경우에는 농산물직거래사업장을 통한 판매를 허용한다.

〈표 5-5〉 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률 일부개정법률안

현행	개정안
<p>〈신 설〉</p>	<p>제15조의2(지역농산물가공품의 판매촉진 등) ① 「식품위생법」에 의해 즉석판매제조·가공업 영업신고를 마친 지역농산물가공품은 「식품위생법 시행규칙」 별표 제17호에도 불구하고 제2조제7호의 “농산물직거래사업장”을 통해 판매할 수 있다.</p> <p>② 그 밖에 지역농산물가공품의 판매촉진을 위해 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.</p>

자료: 연구진 작성.

## 2.2. 소규모 농민가공 활성화를 위한 새로운 법률 제정

기업적 식품가공은 원재료의 대량 구매 및 중간재료의 외부 의존도, 긴 거리(물리적·사회적) 유통 등 식품안전에 위험이 요소가 많아 대형 식품안전 사고로 이어질 가능성이 높다. 현행 제도는 제조 공정에서의 위험 요소를 관리하는 방안에 집중하고 있지만, 소비자의 안전을 고려한다면 원료 자체의 확보 경로와 안전성(GMO 원료 사용, 수입원료의 검증 등)에 대한 관리도 매우 중요하다. 반면 소규모 농민가공은 자가생산 농산물을 주원료로 소규모로 이뤄지고, 소비자와의 대면적 신뢰관계를 기반으로 이뤄지기 때문에 오히려 위험 관리가 용이하다. 원물의 사용 기준(자가생

산물 위주), 가공의 범위(단순한 가공), 유통의 경로(로컬푸드 관계시장), 생산자에 대한 교육 등을 통해 안전성을 관리할 수 있다. 이런 측면에서 기업적 가공의 규제 틀을 농민가공에 적용하는 것은 관계시장의 신뢰를 기반으로 로컬푸드 가공을 활성화하려는 최근의 국내의 흐름에 부합하지 않는다. 따라서 소규모 농민가공을 육성·지원할 수 있는 신규 법률의 제정이 필요하다(가칭 「소규모 농민가공 육성 및 지원에 관한 법률」). 미국의 농가부역법 사례와 같이 기업적 가공에 적용하는 기준과는 다른 소규모 농민가공에 적용하는 제도의 도입을 통해 이원화하는 것이 바람직하다. 이 경우 적용 대상 농민에 대한 자격 규정은 필수적이라고 할 수 있다. 자가생산물의 사용비율, 판매경로, 판매금액 규모 등과 함께 고용노동에 대한 인건비가 판매금액 또는 원가에서 차지하는 비율 등에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 소규모 농민가공을 활성화하기 위한 육성정책이 악용될 수 있는 소지를 미리 차단하는 노력도 병행되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 기획재정부. (2012). *2012년 하반기부터 이렇게 달라집니다.*
- 김종화·강마야·허남혁. (2013). *충청남도 식품산업 육성계획 - 농산물 소규모 제도가공에 있어 식품위생법 규제 등 국내·외 사례 비교·분석.* 충남연구원.
- 김진수. (2000). “산지 농수산물 가공산업 육성의 정책방향: 경남지역 산지 가공업체의 실태조사에 기초하여”. *지역사회연구* 8(1): 20-47.
- 농림축산식품부. (2023년05월21일). “농식품 현장의 불합리한 규제, 국민과 함께 찾아봐요!”.
- 소비자주권시민회의. (2023년03월13일). “해썹(HACCP) 인증, ‘보여주기식’은 이제 그만!”.
- 송기호. (2021). “농가식품법 제정과 미국의 소농식품법(Cottage Food Law)”. *소규모농가부역법 제정을 위한 정책토론회 자료집.*
- 윤병선. (2008). “로컬푸드 관점에서 본 농산가공산업의 활성화 방안”. *산업경제연구* 21(2), 501-522.
- 윤병선. (2021). “지역 푸드플랜과 농민 농가공”. *소규모농가부역법 제정을 위한 정책토론회 자료집.*
- 신현영 의원실. (2022년10월13일). “HACCP 인증 받고도 최근 5년간 식품위생법 위반

- 2,118건, 식품위생법 위반 적발 사례 갈수록 늘어”.
- 이인선. (2017년10월21일). “과도한 시설 중심 HACCP인증... 유지관리 어려워 자진반납 늘어”. *데일리메디팜*.
- 장영주. (2015). *농업인의 소규모 식품가공업 지원 조례 현황과 개선과제*. NARS 현안보고서 제255호.
- 정은미. (2010). *농가 소규모 식품가공에 관한 지자체 조례(안) 연구*. 한국농촌경제연구원 정책 연구보고 P132.
- 통계청. 『농가경제조사』 각 연도.
- 한국농수산물유통공사. (2022). *22년 직매장 HMR 개발 · 판매지원사업 안내자료*.
- 한국식품안전관리인증원. (2023). HACCP 식품 인증업소 통계.  
<https://fresh.haccp.or.kr/safety/haccpStat.do>. 2023년 4월 1일 접속.
- 황영모·정호중. 2022. *농촌활력과 혁신역량을 키우는 ‘농촌신활력플러스사업’의 성과확산 방안*. 전북연구원 이슈브리핑.
- Gwin, L., Brekken, C. A., & Trant, L. 2018. Farm Direct at five years: An early assessment of Oregon’s farm-focused cottage food law. *Journal of agriculture, food systems, and community development* 8(3): 85-104.
- Kapała, A. (2020). Legal instruments to support local food systems in United States law. *Comparative Law Review* 26(1): 9-50.
- National Conference of State Legislatures. 2019. State Food and Food Freedom Legislation. <https://www.afdo.org/wp-content/uploads/2020/09/AFDO-Food-Safety-2019.pdf>
- National Environmental Health Association. 2022. Policy Statement on Food Freedom Operations.  
[https://www.njeha.org/resources/Documents/NEHA%20-Food%20Freedom%20Operations%20\(Cottage%20Foods%20Food%20Freedom\).pdf](https://www.njeha.org/resources/Documents/NEHA%20-Food%20Freedom%20Operations%20(Cottage%20Foods%20Food%20Freedom).pdf)
- University of New Hampshire Cooperative Extension. 2020. Selling Homemade Food Products in New Hampshire.  
<https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2437&context=extension>
- Wyoming Department of Agriculture. Wyoming Food Freedom Act.  
<https://agriculture.wy.gov/component/content/article/45-chs/498wffa>