

특집 3

선진국의 도시 먹거리 계획 : 캐나다 토론토 사례를 중심으로

허남혁 책임연구원 humh@naver.com
충남발전연구원



이제는 지속가능하고 건강한 먹거리를
제공해주는 녹색도시가 진정한 세계도시로
대접받는 시대가 되고 있다.
산업도 중요하지만 시민들의 삶에 가장 중요한
먹거리를 책임지는 도시가 바로 21세기형
첨단도시라 할 수 있다.
그래서 주택(住)만큼이나 먹거리(食)의 정책적
중요성도 결코 무시할 수 없다.



1. 들어가며 : 도시와 먹거리

전세계적으로 지자체들이 로컬푸드 계획을 뛰어넘어, 대도시의 푸드시스템 전략계획을 수립하는 사례들이 부쩍 늘어나고 있고, 이에 대한 학술적이고 정책적인 논의가 점차 많아지고 있는 추세다. 이는 도시농업의 활성화, 기후변화의 시대에 기후변화 대응과 녹색도시 건설의 필요성, 그리고 비만에 대응한 건강도시 건설의 필요성이라는 상황들과 맞물려 있는 것으로 보인다. 무엇보다도 먹거리를 보는 사회적 관점의 변화와, 농업 도시주의(agricultural urbanism)라는 신조어(La Salle and Holland, 2010)로 대표되는 ‘도시와 농업과의 관계에 대한 재설정’이 주요한 요인이라고 할 수 있다.

국내에서도 도시농업 육성법의 제정과 사회적 경제(특히 협동조합) 지원정책의 활성화, 그리고 박원순 서울시장의 취임 이후에 서울에서 학교급식, 마을만들기, 도시농업 관련 지원정책들이 윤곽을 드러내면서, 이를 포괄할 수 있는 새로운 틀의 대도시 먹거리 계획 수립의 필요성이 논의되고 있다.

아직까지 이렇다 할 대도시 먹거리 계획 수립의 사례를 찾아보기 어려운 국내 상황을 감안하여¹ 이 글에서는 캐나다 토론토의 사례를 중심으로 최근의 정책적 동향들을 검토하고 향후 국내에 어떤 함의를 던져주고 있는지를 정리하도록 한다.

1 한가지 사례를 들자면, 2012년 서울시 식품안전과에서 서울시 식품체계 구축을 위한 연구용역을 발주하였고, 1월에 최종보고서가 발간되었다(‘서울시 먹거리 전략 2020 및 식품안전 관리 중장기 계획 수립’). 이 연구용역에서 목표로 삼고 있는 것이 서울시 푸드시스템 전략계획 수립이다.

2. 도시 먹거리 계획, 현황과 내용

선진국의 많은 대도시들과 지방정부들이 지난 20여년 동안 먹거리 전략계획을 수립하거나, 이를 조율하기 위한 먹거리정책위원회(local/regional Food Policy Council)를 수립해 오고 있다. 이러한 도시 먹거리 전략계획의 가장 큰 특징은 지역의 푸드시스템(food system)이라는 관점에서 건강, 교육, 환경, 삶의 질, 고용, 사회정의, 사회통합 등 상이한 정책영역과 정책목표들을 먹거리라는 주제로 통합하고 있다는 점이다(Wiskerke, 2009 : 379-380).

- 지속가능성 : 지속가능한 먹거리 공급, 식품시스템의 환경부하 저감(자원이용, 폐기물)
- 건강성 : 건강한 먹거리 공급 통한 비만/당뇨/성인병 예방
- 지역성 : 지역경제 활성화, 지역연계/지역순환
- 사회성/책임성/관계성 : 생산자-소비자 간 관계 형성, 공정한 먹거리 공급, 제3세계에 대한 책임성

이런 일이 일어나고 있는 근저에는 최근 들어 도시와 농촌/농업의 관계를 바라보는 사회적 관점이 변화하는 현상이 있다. 농사활동이나 체험에 대한 도시민들의 새로운 수요가 창출되면서 도시농업의 활성화, 주말농장의 활성화, 농사체험활동 및 체험교육의 활성화되는 등, 과거처럼 도시와 농촌, 농업 생산자와 소비자 간의 명확한 근대적 이분법이 점차 약화되고 있다.

또한 각종 식품안전사고 등으로 인해 현재의 산업적 먹거리 생산방식에 대한 불신이 점차 증대하면서 이에 대한 반대급부로서 건강한 먹거리에 대한 도시민들의 관심이 증대하는 현상이 나타나고 있다. 그에 따라 간단한 먹거리는 직접 키워먹으려고 하는 도시민들이 점차 늘어나고 있으며, 가공식품이나 외식음식에 대한 불신이 커지면서 요리활동에 대한 도시민들의 관심이 다시금 증대하고 있다. 이처럼

도시민들의 로컬푸드 활동 증진은 건강한 먹거리에 대한 수요를 진작시켜 결과적으로 인근 농민들과의 로컬푸드 활동 역시 활성화시켜서 로컬푸드 시장을 확대하는 효과가 창출되고 있다. 농민장터, 직판장 등 인근 농민과의 믿을 수 있는 거래가 활성화되고 있는 것이다. 이러한 현상들은 먹거리가 누구에 의해 어디서 어떻게 생산되는지에 대한 도시민들의 관심이 증대하고 있다고 정리해 볼 수 있다.

그에 따라 먹거리 소비공간으로서의 도시와 도시민에 대한 새로운 정책적 수요가 발생하는 것이다. 어떻게 하면 도시민들에게 건강하고 안전한 먹거리를 공급하고 소비하도록 할 것인가의 측면에서 도시의 먹거리 정책이라는 새로운 영역이 형성되고 있고, 도시 저소득층의 건강한 먹거리 제공이라는 측면(지역사회 먹거리 보장, community food security)에서 도시농업과 로컬푸드의 가치가 새롭게 부각되고 있다.

먹거리의 문제를 지자체가 정책 및 계획분야로 다루기 시작하면, 지역사회 내에서 서로 연관되어 있는 분야가 상당히 많다(허남혁, 2006). 도시 녹지정책, 사회복지정책, 보건의료정책, 교육정책, 환경정책, 지역경제정책, 도시관광정책 등 도시 내에서 먹거리의 소비와 연관되어 있는 분야 전반에 여러 가지 영향을 미칠 수 있으며, 궁극적으로 도시 내 토지이용계획에도 영향을 미치게 된다. 이는 지금까지 시장의 영역으로만 치부되었던 먹거리의 소비 영역을 상당부분 지자체를 통해 공공 영역으로 끌어옴으로써 계획의 영역으로 편입시킴을 뜻한다. 먹거리가 공산품과는 다른 여러 공공적 성격을 띠고 있고, 또 최근의 사회적 상황 속에서 그 점이 재인식되면서 그 가능성이 높아지고 있는 것이다.

여기서 핵심이 되는 개념이 바로 푸드시스템(먹거리체계, 농식품체계)이라는 개념이다. 1990년대 중반부터 농업 연구자와 식품정책 분야에 도입된 이 개념은 먹거리의 생산에서부터 유통, 가공, 소비

에 이르는 전체 경로와 과정을 시스템적 사고로 바라보는 것이다.

푸드시스템 접근의 핵심

푸드시스템 접근은 다음과 같은 관계를 인식하는 것이다.

- 공급사슬의 주체들 간의 관계, 그리고 다른 부문들 간의 관계
- 다양한 공급사슬 주체들과 소비자와의 관계
- 먹거리생산과 공급의 안정적 보장과, 자연자본의 지속가능한 활용과의 관계

푸드시스템 접근의 활성화를 위해서는 다음이 필요하다.

- 고도로 협력적인 공급사슬에 대한 지원
- 공급사슬 외부에 있는 행위자들과의 협력
- 소비자의 먹거리에 대한 수요와 건강/웰빙에 대한 고려의 이해
- 먹거리 생산/공급에 대한 변화하는 사회적 기대의 이해
- 지속가능성, 공정성, 건강, 사회적 기대가 먹거리 생산/공급의 각 단계에서 어떻게 관리되는가에 대한 이해

자료 : Toronto Food Policy Council et al. 2013.

그리고 이 개념은 전지구적인 측면에서는 글로벌 푸드시스템(global food system)으로, 일국적인 측면에서는 가령 한국의 푸드시스템(national food system)으로, 지역적인 측면에서는 한 도시나 한 지역의 푸드시스템(regional, 또는 urban food system)으로 사용 가능하다. 특히 현재의 글로벌화된 푸드시스템을 지역의 관점에서 지역화시키고, 우리 지역의 푸드시스템을 개선해야 한다는 측면에서 푸드시스템의 지역화 논의가 점차 활발해지고 있다. 이러한 점에서 우리 도시의 푸드시스템을 분석하고, 문제점을 확인하여, 그에 대한 대안과 대책을 논의하는 것이 가능해진 것이다.

이와 같은 푸드시스템 관점에서 오늘날 분절되고 파편적으로 시행되는 먹거리 정책의 문제점에 대한 인식이 점차 커져가고 있다. 현재 우리나라의 도시에서도 먹거리와 관련하여 정책이 있긴 하지만, 식품안전, 외식산업, 농업생산과 유통 등으로 분절되어 있고 서로 통합적으로 시행되지 못하고 있다는 점에서, 지역 차원에서 종합적이고 통합적인 먹거리 정책의 필요성이 커지고 있다.

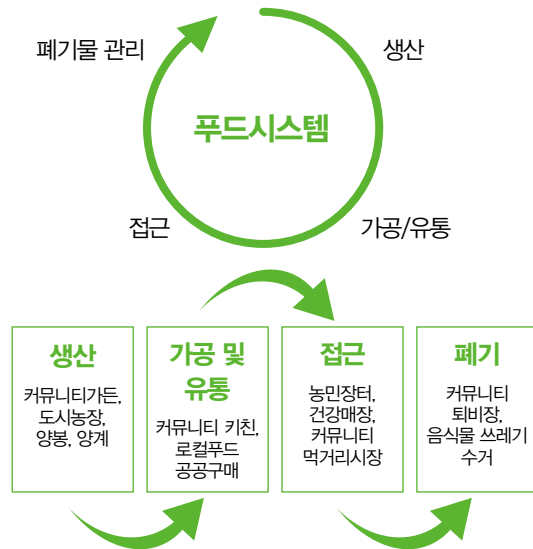


그림1 푸드 시스템

자료 : City of Vancouver. 2013.

이러한 측면에서 도시의 먹거리 정책이라는 새로운 통합적 영역이 검토되기 시작했다. 국가나 지역마다 차이는 있지만, 대체로 도시 먹거리 정책은 다음과 같은 필요성에서 사회적 설득력을 얻어가고 있다.

1. 먹거리 보장과 먹거리 기본권 실현의 문제

- 우리 도시의 시민들 모두가 양적, 질적으로 먹거리를 충분히 공급받는 상태로 유지시켜야 할 정책적 책무가 지자체에 있다는 인식이 대두
- 이는 사회권의 일부인 먹거리 기본권이라는 개념

2. 식품안전과 건강의 문제

- 도시 저소득층일수록 먹거리로 인한 식품성 질병에 취약 (당뇨, 비만, 아토피)
- 로컬푸드 활성화를 통해 신선한 과일과 채소를 더 많이 공급할 필요성 대두

3. 기후변화 대응 및 녹색도시 건설 측면의 필요성

- 먹거리 분야는 기후변화 문제에 대한 생활밀착적 대응이 가능한 분야로 식생활 개선, 유통구조 개선을 통한 탄소배출 절감 가능
- 도시농업의 활성화로 인하여 텃밭을 통한 도심녹화의 필요성 대두
- 근교농지 보전을 통하여 도농상생 발전을 도모함으로써 지속가능한 도시 건설 가능

4. 먹거리 분야의 경제적 중요성

- 먹거리 분야는 식품가공, 외식, 급식 영역 등 도시 내에서 가장 많은 시민이 참여하고 있는 가장 큰 경제 분야의 하나
- 로컬푸드 활성화를 통하여 지역경제의 선순환 효과 강화 가능
- 지역의 중소주체 활성화를 통하여 사회적경제 활성화에 기여 가능

5. 도시의 식품분야 공공정책과 공공조달의 필요성

- 학교급식의 중요성 및 로컬푸드의 필요성에 대해 공공기관의 식품 공공조달 분야부터 선도적으로 대응할 필요성: 무상급식의 질적 승화
- 점차 다양한 공공급식과 공공조달 정책으로 확산 가능: 병원, 사회복지시설, 대학, 공공기관 등

과 식품제조 활성화, 폐기물과 에너지 소비절감 등 12개 목표 하에 59개 정책제안들이 포괄적으로 담겨 있다.³

특히 주목할 만한 점은, 미국 도시계획 전문가들의 집단인 미국계획학회(APA)이다. APA는 2000년대 초반부터 도시계획에서 먹거리 문제의 중요성을 인지하고, 푸드 소그룹(FIG)을 조직하여 몇가지 작업들을 진행해 왔다.⁴ 이들은 건강한 먹거리를 생산하고 소비하기 위한 공간을 창출하는데 있어서 도시계획의 역할과 기존 계획 패러다임의 변화를 모색하고 있다.

가. 미국, 지역 수준의 종합적인 먹거리 계획

더욱 가시화

2008년 농업법 개정과 오바마 정부의 로컬푸드 정책 드라이브² 등을 등에 업고 주정부나 시정부의 로컬푸드 정책이나 지역 수준의 종합적인 먹거리 계획은 더욱 가시화되고 있다. 대표적인 것이 주정부 및 산하 공공기관의 로컬푸드 구매목표를 설정한 일리노이주 로컬푸드 지원법(2009)이 있고, 1980년대 중반부터 시작되었던 지역 먹거리정책위원회(Food Policy Council)의 설립과, 이를 바탕으로 하는 보고서 작성과 전략계획 수립 등이 본격화되고 있다. 먹거리정책위원회는 대도시를 중심으로 2000년대 후반부터 빠르게 확산되고 있는 추세에 있다(Burgan and Winne, 2012).

최근에는 미국을 대표하는 도시인 뉴욕에서 시의회 차원에서 뉴욕의 푸드시스템 개선을 위한 비전보고서인 'Food Works'를 발표하였다. 더욱 지속가능한 푸드시스템을 비전으로 설정하고 농업생산, 가공, 유통, 소비, 소비 후 단계 모두 포괄하고 있는 이 보고서에는, 기아와 비만 퇴치, 지역농업

나. 캐나다, 먹거리정책위원회를 바탕으로 민간 협력 활발

캐나다에서는 1991년 토론토에서 최초의 먹거리정책위원회가 설립된 이래로, 민간 영역을 중심으로 관련 활동들이 활발하게 일어나고 있다. 그 결과 밴쿠버, 앨버타 주, 매니토바 주와 몇몇 기초지자체들에서 먹거리정책위원회가 설립되었으며, 토론토(2001)를 필두로 지역의 먹거리 헌장(food charter)이 발표된 바 있다. 최근 토론토가 2010년, 밴쿠버가 2013년 먹거리 전략계획을 발표함으로써, 그간의 지역시장 구축 노력들을 좀 더 체계적으로 본격화하려는 시도를 하고 있다.

다. 영국, 중소도시 간 지속가능한 먹거리 네트워크 구축

1980년대 중반 좌파 지방정부가 들어서면서 런던푸드위원회(London Food Commission)의 활동을 통해 먹거리/영양 불평등을 해소하려 시도했던 런던에서는 진보성향의 켄 리빙스턴 시장이 취

2 2010년 미셸 오바마 영부인의 주도로 시작된 아동비만 퇴치 범국민 캠페인 '레츠 무브' 역시 학교급식과 가정에서 로컬푸드의 증진을 통한 신선한 과일 채소 섭취의 증진을 최우선적 목표로 삼고 있다. (<http://www.letsmove.gov>)

3 이후에 뉴욕시는 'NYC Food'라는 웹사이트를 개설하고, 관련 정책과 정보들을 소개하고 있다. 2011년 12월에는 'Food Works, One Year later'라는 제목으로 보고서 발표후 1년간의 진행사항을 정리한 문건이 나왔다(<http://council.nyc.gov/downloads/pdf/foodworks1.pdf>).

4 <http://www.planning.org/nationalcenters/health/food.htm>

임하면서 다시금 먹거리 문제에 집중하게 된다. 2001년 민관파트너십 기구(London Foodlink) 시범사업을 실시하면서 2004년 런던푸드위원회를 구성하였고, 2006년 전략 보고서 '런던을 위한 지속가능하고 건강한 먹거리'를 발표하게 된다. 이후 리빙스턴 시장이 물러나고 보수성향의 시장이 들어서면서 상당부분 동력은 감퇴되었지만, 2012년 런던올림픽까지 런던 시내에 2,012개소의 시민 텃밭을 만드는 운동은 계속 진행되었다.

런던의 계획과 노력이 쉽게 줄어들지 않는 결정적인 이유는 서스테인(SUSTAIN)⁵이라는 NGO의 활동 덕분이다. 런던시와의 민관협력 사업들을 계속 진행해온 서스테인은 시장 교체 이후에도 꾸준히 런던을 중심으로 하는 각종 로컬푸드 및 지속가능한 먹거리 증진사업들을 진행하고 있다.

한가지 주목할 만한 점은 영국이 현재 푸드시스템 문제로 인한 식원성 질병의 창궐과 파괴적인 경제적, 환경적 영향을 해소하기위해서 새로운 파트너십과 접근방식을 마련하고 발전시키는 것이 반드시 필요하다고 인식하고, 2011년에 '지속가능한 먹거리 도시 네트워크(The Sustainable Food Cities Network)⁶'를 창립한 것이다. 이 네트워크는 카디프, 브리스톨 등 중소도시들을 중심으로 20개 도시가 참여하고, 5대 주제로 건강과 웰빙, 환경적 지속가능성, 지역경제의 번영, 복원력을 갖춘 지역공동체, 먹거리사슬의 공정성을 선정하였다.

라. 일본, 농·식 관계의 회복 지향

일본에서는 아직까지 도시지역에서 푸드시스템적 관점에 입각하여 전략계획을 수립하는 사례는

눈에 띄지 않고 있다. 다만, 대도시 차원에서 도시농업과 시민농원 등과 같이 대도시에서도 농업을 중시하자는 측면에서 유통, 가공, 소비, 교육을 포괄하는 다양한 정책들을 농업 관련 부서 중심으로 진행하고 있다. 또한 식농 교육(食育)이 법제화되어 있어서 도쿄나 오사카 같은 대도시 차원의 식육기본계획을 수립하고 있다. 즉, 일본에서는 오랜 기간에 걸쳐 식(먹거리 소비)과 농(먹거리 생산)을 농업의 관점에서 통합적으로 바라보는 시각이 형성되어 있어서, 이러한 정책들이 푸드시스템적 전략계획은 아니더라도 상당 부분 커버하고 있다고 할 수 있다. 대표적인 사례는 2006년 나고야시의 '나고야 농업 라이프플랜'이 있다.⁷

마. 기타 국가

이탈리아의 피사시는 피사대학을 중심으로 피사시 먹거리현장과 먹거리 계획을 수립하고, 시민들과의 다양한 정책적 협의⁸를 통하여 활동들을 진행하고 있다. 슬로푸드 운동의 발상지인 이탈리아에서는 최근 들어 로컬푸드 운동과 정책이 활성화되고 있고, 그러한 기반 하에서 지방정부와 도시의 먹거리 정책에 대한 논의가 활발해지고 있는 것이다.

또한 브라질의 벨루오리존치시는 시민의 먹거리인권을 정책으로 반영한 세계 최초의 도시로 잘 알려져 있으며, 그 성과로 인해 세계적으로 널리 알려진 사례다. '먹거리와 영양의 보장(food and nutritional security)'을 핵심개념으로 삼고, 지자체 차원의 전담부서인 SMASAN(시 먹거리 및 영양보장 증진부)과 관련 위원회(COMASO)가 시민사회와의 참여를 통해 체계적으로 정책을 진행하고

⁵ <http://www.sustainweb.org>

⁶ <http://www.soilassociation.org/sustainablefoodcities>

⁷ <http://www.city.nagoya.jp/ryokuseidoboku/cmsfiles/contents/0000002/2520/sassi.pdf>

⁸ 웹 2.0 형식의 피사시 먹거리포럼 홈페이지를 활용(<http://pianodelcibo.ning.com>)

⁹ 박용남(2012)에 최근 상황이 자세히 소개된 바 있다.

¹⁰ 이에 대해서는 필자가 최근 인터넷상에 정리한 다음 자료를 참고할 것(<http://bit.ly/VoyM5k>)

표1 전세계 주요 도시들의 먹거리 계획과 정책 관련 사례

지역	유형	연도	컨셉	형태	추진주체	목표
런던	대도시	2006	healthy and sustainable food	전략계획 실행계획(2007)	위원회(2004)	건강, 환경, 문화, 경제, 식량자급
토론토	대도시	2010	healthy and sustainable food	전략계획	위원회(1990)	주민지원, 지역경제, 기아근절, 도농연결, 정보제공
밴쿠버	대도시	2010	sustainable, resilient, healthy regional food system	전략계획	위원회(2004)	가까운 먹거리의 생산능력 증대, 지역 경제에서 먹거리부문의 역할 증진, 건강하고 지속가능한 먹거리 선택, 모두에게 건강하고 문화적으로 다양하며 적절한 가격의 먹거리 제공, 생태적으로 건강한 먹거리 체계
암스테르담	대도시	2007	healthy, sustainable, regional	전략계획	위원회	로컬푸드 공급, 건강한 식습관, 도농균형, 농업경관보전
샌프란시스코	대도시	2009	healthy and sustainable food	시장명령	위원회	
시애틀	대도시	2007 2010	Local Food Action Initiative 도시농업과 로컬푸드	의회결의안 법률	시정부	사회정의, 환경적 지속가능성, 경제발전, 긴급상황 대비
맨체스터	대도시	2007	good food	전략계획	위원회(2004)	건강, 환경, 지역경제, 지역사회, 문화
벨로리존테	대도시	1993	healthy food for all	정책	부서 위원회	먹거리 빈곤의 퇴치, 지역 농민 보호
뉴욕	대도시	2010	sustainable food system	정책보고서	시의회	기아와 비만 퇴치, 지역농업과 식품제조 활성화, 폐기물과 에너지 소비절감 등 12개 목표
런던 캠프두	기초	2009	good food	전략계획	지역NHS, 지자체, NGO	공공부문, 재배장려, 식교육, 기업부문, 가정부문, 커뮤니케이션
영국 플리머스	중소도시	2011	sustainable food city	먹거리현장 실행계획 (2011-14)	파트너십 (Plymouth Food Partnership)	활발한 지역경제 모든 시민의 건강과 웰빙 복원력 있고 굳게 뭉친 지역공동체 평생학습과 숙련 생태발자국의 감축
이탈리아 피사	중소도시	2011	healthy and sustainable food	먹거리현장 먹거리 계획	피사시	지속가능성에 기초한 지역의 음식문화 증진 / 음식, 건강, 환경 간의 관계에 대한 시민이해 증진 / 식습관 개선과 폐기물 감축을 위한 시민혁신 증진 / 로컬푸드 공급역량 강화 / 먹거리보장을 위한 정책의 혁신과 통합 촉진
스웨덴 말뫼	중소도시	2010	policy for sustainable development and food	정책계획	시의회	이산화탄소 배출 감축 / 유기농 공급 증진 / 제철 로컬푸드 공급 증진 / 공정무역 공급 증진

있다.⁹ 그리고 브라질 중앙정부의 기아제로 프로그램 및 식품공공구매프로그램(PAA)¹⁰의 시행과 긴밀하게 상호작용하고 있다.

지금까지 살펴본 도시 지방정부의 먹거리 전략계획 수립 현상의 사회구조적 배경에 대해 몇몇 연구자들은 국가의 퇴조와 지방정부의 국가공백 메우기라는 신자유주의화의 결과로 해석하기도 한다. 반면에 이를 생태위기 시대에 녹색국가와 녹색 지방정부의 부상이라는 관점에서 바라보기도 한다(모건 외, 2010). 한 가지 분명한 것은, 농업과 먹거리를 바라보는 사회적 관점과 가치부여가 다기능적 농업(multifunctional agriculture)의 시대로 접어들면서 확실히 달라지고 있으며, 이 점이 도시의 먹거리전략계획 수립이라는 새로운 대응의 필요성으로 연결되고 있고, 더 나아가서는 국가 차원의 먹거리 종합계획(National Food

Plan)의 수립으로까지 이어지고 있다는 점이다. 이러한 거시적 의미는 두 차례에 걸쳐 국제계획학 저널의 특집호에서 다뤄진 바 있다.¹¹

3. 캐나다 토론토 먹거리 정책 사례

캐나다의 경제중심도시인 인구 200만명의 토론토는 가장 선도적으로 먹거리 정책을 전개하고 있는 도시이다. 시장 자문기구인 토론토 보건위원회(Board of Health)의 산하에 1991년 토론토 먹거리 정책위원회(Food Policy Council)를 구성하고, 여기에 상근 코디네이터를 두고 또 시에서는 공공보건국이 담당부서가 되어 민관 거버넌스를 구축해 왔다. 먹거리정책위원회는 2명의 시의원, 보건위원 1명, 그리고 27명 이내의 시민으로 구성된다.¹²



토론토 먹거리 정책의 역사

- 1991년 세계 최초로 토론토 먹거리정책위원회(Toronto Food Policy Council) 설립
- 2001년 시 의회에서 토론토 먹거리 헌장 채택
- 2007년 토론토 보건국에서 보고서 '토론토 먹거리 실태(The State of Toronto's Food)' 발표
- 2008년 6월 토론토 보건국장 '토론토 먹거리전략계획(Toronto's Food Strategies)' 추진 승인요청
- 2010년 5월 토론토 먹거리체계 보고서 발표

토론토 먹거리 헌장(Toronto's Food Charter, 2001년 제정)¹³

1976년 캐나다는 '모든 사람이 굶주림에서 벗어날 근본적인 권리'를 포함하고 있는 '사회, 경제 및 문화권에 관한 유엔 규약'에 서명하였다. 토론토시는 먹거리 보장(food security)에 대한 국가적 노력 및 다음과 같은 신념들을 지지한다.

- 모든 토론토 주민들은 영양가 있고 가격적으로 적절하며 문화적으로 적절한 먹거리를 적절하게 공급받아야 한다.
- 먹거리 보장은 주민들의 보건으로 필요를 줄여줌으로써 건강과 복지에 기여한다.
- 먹거리는 토론토 경제의 핵심 요소이며, 먹거리 보장은 식품 부문의 성장과 발전을 강화시킬 수 있다.
- 먹거리는 지역사회와 다양성을 축복하게 해주며, 우리 시의 문화에 있어 중요한 일부이다.

먹거리 보장 증진을 위한 토론토시청의 의무

- 모든 주민들에게 긴급 먹거리 구호자들에 호소할 필요 없이 적절한 양의 안전하고 영양가 높고 문화적으로 수용가능한 먹거리에 대한 권리 보장
- 사람들이 필요로 하는 먹거리에 대한 안정적이고 존엄한 접근을 지지하는 소득, 고용, 주택, 대중교통 정책 옹호
- 시의 다양하고 다문화적인 먹거리 전통을 잘 보여주는 행사 지원
- 건강한 발육 증진과 식원성 질병 예방에 도움이 되는 영양 프로그램과 서비스 후원
- 도시 시설들에서 적절한 가격의 건강한 먹거리에 대한 편리한 접근 보장
- 건강, 사회 및 환경적 책임을 보여주는 모델이 되는 먹거리 조달 관행 채택
- 건강한 먹거리의 이용가능성을 높이기 위해 지역사회, 협동조합, 기업 및 정보조직들과의 협력
- 먹거리의 자급을 증진하고 건강을 개선하며 보다 쾌적한 환경에 기여하고 지역사회 발전을 증진하는 텃밭 가꾸기 권장
- 지역의 농지 보호 및 도시 농업 지원
- 토양의 비옥도를 유지하기 위해 유기물의 순환이용 권장
- 모든 시민과 시 관련 기관들에 문화적, 사회적, 경제적, 건강상의 편익을 제공하는 먹거리 프로그램을 지원하도록 고취하는 시민문화 고양
- 지역사회 기관, 주민단체, 기업 및 기타 정부기관들과 목표 달성을 위한 협력

¹¹ 'International Planning Studies'라는 학술저널은 '도시 먹거리 계획(urban food planning)'에 대하여 2009년 특집호(editorial)과 논문 6편)에 이어 최근 2013년 특집호(editorial)과 논문 7편)를 발간하였다.

¹² Toronto Food Policy Council 2011-2012 Annual Report

¹³ http://www.toronto.ca/food_hunger/pdf/food_charter.pdf

미국과 캐나다에서는 1980년대부터 우리 지역 사람들에게 양적, 질적으로 좋은 먹거리를 제공해야 한다는 지역사회 먹거리 보장(community food security)을 위한 다양한 풀뿌리 활동들(커뮤니티 가든, 로컬푸드 도농교류, 푸드뱅크 등)이 벌어져 왔고, 그 결과 1990년대부터 본격적으로 먹거리 정책에 반영되기 시작하였다.

그러한 지난 20여년에 걸친 민관 거버넌스 활동의 결과물이 2010년에 제정된 토론토 먹거리 전략계획이다. 건강하고 지속가능한 토론토의 먹거리체계를 구축하기 위하여 도시와 농촌, 생산자와 소비자와의 먹거리 연결을 증진하는 것을 목표로 삼고, 먹거리의 생산, 가공, 유통, 판매, 소비, 폐기에 걸친 전 단계에 걸쳐서 시민과 지자체가 해야 할 과제들을 건강, 사회정의, 경제, 환경/기후변화, 지역공동체, 문화, 지역공동체의 6가지 측면에서 뽑아내고 있다.

토론토의 먹거리 정책이 건강(health)을 핵심에 놓고 시작되긴 했지만, 토론토 먹거리전략계획 속에 들어있는 가장 강력한 아이디어는 '모든 정책 속에 이미 먹거리가 있다는 생각이다(Mah and Thang, 2013 : 97). 즉, 어떤 분야의 공무원이더라도 자신의 사무 속에서 먹거리 관련 사안을 발견할 수 있도록 하자는 것이다. 다시 말해, 이미 정책이나 사업들은 시행되고 있는 상황에서 가장 중요한 관건은 별개로

진행되는 사업들을 서로 엮어주는 코디네이팅이라는 것이다.

먹거리 연결을 가꾸기 : 건강하고 지속가능한 토론토 먹거리 체계를 향하여(2010)



1. 먹거리 친화적인 지역공동체 지원

- 먹거리 활동가(코디네이터)를 확대하여 모든 지역에서 활용
- 먹거리활동을 커뮤니티센터에 통합
- 먹거리관련 기존 자산들의 활용
- 도시농업의 확대
- 시 정책을 통해 건강한 먹거리 접근성 확대
- 먹거리 접근성 문제와 해결책의 확인
- 저소득층 거주지역내 신선식품 소매 촉진
- 원주민 지역공동체의 지원
- 토론토커뮤니티하우징(TCH)의 먹거리기회 지원
- 시 식품지원정책에 있어서 건강하고 문화적으로 적절한 먹거리에 대한 접근성 확대

2. 먹거리는 토론토의 신 녹색경제의 핵심

- 소규모 식품사업체의 창업 활성화
- 사회적기업 지원
- 다양한 요리의 증진을 위한 이벤트 개최
- 먹거리를 녹색일자리 전략에 포함

3. 토론토에서 굶주림 근절

- 먹거리보장과 소득보장의 옹호
- 커뮤니티 먹거리센터의 확립
- 구호식품공급 프로그램에서 영양많은 먹거리 공급 확대

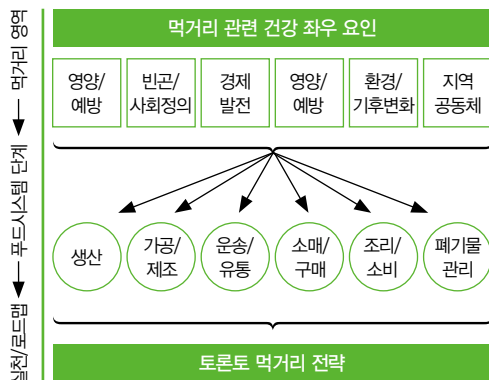
4. 주민들을 먹거리 관련 정보와 숙련으로 무장

- 학교영양프로그램을 토론토 학교 전체로 확대
- 식당 메뉴의 영양정보 제공 의무화
- 먹거리 관련 노하우를 시 프로그램에 반영
- 토양안전성에 대한 지침 마련
- 시의 먹거리 정책을 분명하고 접근가능하게 만들기
- 학교에서 먹거리 문해력의 증진
- 먹거리와 건강을 토론토 신규이주자에 대한 지원에 반영

5. 도시와 농촌을 먹거리로 연결

- 농장에서 학교까지의 연결고리 만들기
- 시의 로컬푸드 공공조달 확대
- 광역 수준의 지역먹거리 전략을 위해 토론토 인접 지방정부들과 협력
- 지역 생산자와 도시 소비자와의 연결

6. 연방 및 주정부의 건강 중심 먹거리 정책 수립 촉구



자료 : 서울시, 2013에서 재인용

그림2 토론토시의 '건강' 중심 먹거리 체계 개념도

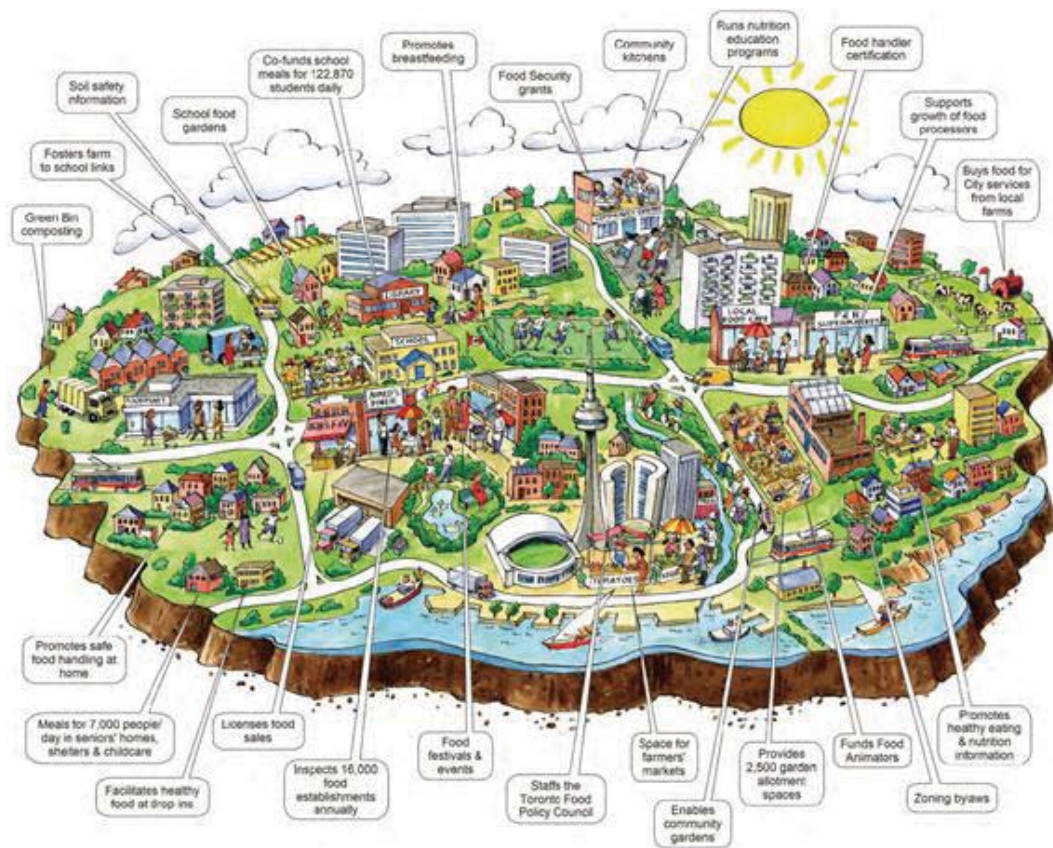


그림2 토론토의 25가지 먹거리 연계활동

4. 나가며: 서울과 우리나라의 도시들에 주는 함의

최근 우리나라에서도 서울을 필두로 도시농업에 대한 사회적 관심이 뜨거워지고 있다. 정부가 ‘도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률’을 제정했고, 서울시도 도시농업 활성화 대책을 내놓았다. 그리고 도시농부의 수도 빠르게 증가하는 추세이다. 자신의 먹거리를 직접 재배해서 먹겠다는 욕구는 이제 우리 지역의 먹거리를 우리 지역민의 손으로 재배하고 관리하여 우리 지역민 모두가 건강해지자는 비전으로 발전되어야 한다. 그리고 도시의 지자체는 이러한 활동들을 적극적으로 지원해야 한다.

우리나라 도시들도 세계화의 시대에 맞추어 진정한 세계도시로 거듭나기 위한 노력이 있어 왔다. 주로 첨단산업이나 문화산업 등 산업적 관점에서의 접근이었다. 하지만 이제는 지속가능하고 건강한 먹거리를 제공해주는 녹색도시가 진정한 세계도시로 대접받는 시대가 되고 있다. 산업도 중요하지만 시민들의 삶에 가장 중요한 먹거리를 책임지는 도시가 바로 21세기형 첨단도시라 할 수 있다. 주택(住)만큼이나 먹거리(食)의 정책적 중요성도 결코 무시할 수 없다. 도시농업, 로컬푸드, 학교급식과 공공급식, 식품안전 사안들을 종합적이고 통합적으로 접근함으로써, 서울은 생태도시, 건강도시, 문화도시, 먹거리 복지도시가 될 수 있다. 이를 위해

서는 무엇보다도 시민들의 손으로 직접 ‘서울 먹거리 전략계획’을 수립하는 것이 급선무이다.

1. 먹거리로 만들어가는 생태도시 서울

- 탄소배출 저감(지속가능생산물/로컬푸드 우선구매), 폐기물 저감, 도시녹지 및 근교농지 유지

2. 건강한 먹거리를 함께 먹는 건강도시 서울

- 과일채소 섭취 증진, 패스트푸드/가공식품 소비감소, 비만유 발환경 개선

3. 먹거리로 창조하는 경제도시 서울

- 지역경제와 사회적경제 활성화

4. 자치, 협력, 참여로 생산자와 소비자가 함께 만드는 먹거리 복지도시 서울

- 먹거리복지 확대, 먹거리 공동체활동 활성화, 정책참여, 정보 교류, 식교육 활성화

5. 먹거리 속에 전통과 세계가 다양하게 공존하는 문화도시 서울

- 서울 식문화의 유지, 다양화, 융복합

참고 문헌

- 모건(케빈) 외. 2010. 학교급식혁명, 도서출판 이후.
- 박용남. 2012. 시민들의 식량권을 지킨 도시. 녹색평론 제126호.
- 서울시. 2013. 서울시 먹거리 전략 2020 및 식품안전 관리 중장기 계획 수립.
- 허남혁. 2006. 내고장 먹거리 담론의 의의와 한계. 한국농촌사회학회 춘계학술대회 발표논문집.
- Burgan, M. and Winne, M. 2012. Doing Food Policy Councils Right : A Guide to Development and Action. Mark Winne Associates.
- Mah, C. and Thang, H. 2013. Cultivating Food Connections : The Toronto Food Strategy and Municipal Deliberation on Food. International Planning Studies. 18(10: 96–110).
- La Salle, J. and Holland, M. (eds.) 2010. Agricultural Urbanism : Handbook for Building Sustainable Food Systems in 21st Century Cities. Sheffield, VT: Green Frigate Books.
- Morgan, K. and Sonnino, R. 2010. The urban foodscape : world cities and the new food equation. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 3: 209-224.
- Toronto Food Policy Council · Vancouver Food Policy Council · CAPI. 2013. Municipal Food Policy Entrepreneurs : A preliminary analysis of how Canadian cities and regional districts are involved in food system change.
- City of Vancouver. 2013. What Feeds Us : Vancouver Food Strategy.
- Wiskerke, J. 2009. On Places Lost and Places Regained : Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. International planning studies, 14(4).