

Jeonbuk Institute 20151030 vol.145

ISSUE BRIEFING

푸드플랜 시대, 지역단위 푸드플랜의 방향과 전략

황영모_농업농촌식품연구부 부연구위원
신동훈_농업농촌식품연구부 전문연구원
배균기_농업농촌식품연구부 전문연구원



C O N T E N T S

Issue Briefing

이슈브리핑 2015년 10월 30일 vol.145 발행인_강현직 발행처_전북연구원 주소_전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696
TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

푸드플랜 시대, 지역단위 푸드플랜의 방향과 전략

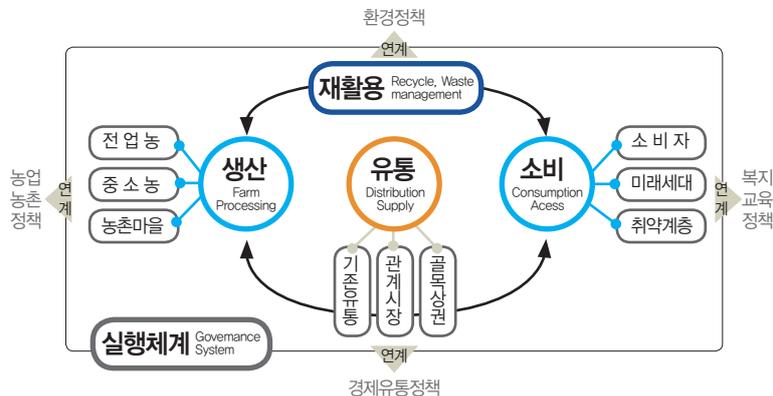
1. 푸드시스템에 주목하는 이유	04
2. 세계 푸드정책 협약의 주요 내용	05
3. 푸드시스템과 푸드플랜의 이해	08
4. 세계 푸드플랜 사례와 시사점	11
5. 지역 푸드플랜의 방향과 전략	14

푸드플랜 시대, 지역단위 푸드플랜의 방향과 전략

- 이달 말 막을 내리는 2015 밀라노 국제 엑스포에는 지난 10.15 세계 100개 도시 대표가 참여한 가운데 '세계 푸드정책 협약(Milan Urban Food Policy Pact)'을 채택하고 UN에 전달하였음
- '세계 푸드정책 협약'은 푸드시스템의 사회적 가치 실현을 위한 지역(도시)차원의 주체적인 푸드정책에 관한 행동방향으로 총 37개의 실행과제를 담고 있음
- 구체적으로 푸드의 생산, 공급·유통, 폐기물관리, 식생활과 영양, 사회적가치 실현, 정책실행 거버넌스 등 지방정부의 푸드정책 가이드 라인으로 성격을 가짐
- 일반적으로 푸드시스템은 먹거리 관련 '생산-가공-분배-접근-소비-조리-재활용-거버넌스'의 순환적 활동으로 지역사회·공동체 가치를 포함하는 커뮤니티 푸드시스템을 의미함
- 이제는 산업적 규모의 공급위주 체계에서 벗어나 푸드정책의 여러 이해관계의 '균형'을 잡는 지역사회 차원의 실효적인 푸드시스템 구축과 푸드정책이 요청되고 있음
- 우선, 전라북도 신선농축산물 위주 푸드실태 개괄 결과, 총 4조 3559억원 생산, 1조 7714억원 유통, 2조 5070억원 소비로 추정(가공품·외식 포함하면 규모는 더욱 커짐)
- 푸드시스템의 사회적·경제적 가치 구현을 위한 푸드플랜의 정책목표를 크게 4가지로 제안함
 - ①지역사회 공동체 강화와 발전, ②지속가능 환경과 시민건강 증진, ③푸드(먹거리)의 사회적 가치 실현, ④참여와 협력의 푸드 거버넌스 구축 등
- 지역단위 푸드플랜의 정책구조와 정책영역은 '생산-가공-유통-소비-재활용'를 포괄하면서 다양한 이해 관계자가 참여하는 실행체계까지 고려하여 설정하는 것이 필요함
- 지역단위 푸드플랜의 실효적 실행을 위한 정책수단을 5가지로 제안함
 - ①공공조달의 확대와 강화, ②실효적인 푸드 거버넌스 구축, ③푸드시스템 시민사회 역량강화, ④다차원적 정책수단의 통합적 구사, ⑤인식·변화 촉진 리딩사업 등



(지역단위 푸드시스템 정책체계 모형 예시)



- 한편 지역단위 푸드플랜의 공간적 범위는 도시문제와 농업문제를 연계해 해결해가는 전략적 접근, 지역과 지역이 세밀하게 연계되는 거점화 전략, 다극화된 푸드시스템을 광역단위로 엮어내는 전략이 유효할 수 있음

1. 푸드시스템에 주목하는 이유

1) 왜 푸드시스템인가

- 건강한 먹거리에 대한 사회적 수요가 점점 높아지고 있는 가운데, 양적·질적 먹거리의 보장에 대한 사회적 논의와 지역적 대응이 갈수록 확산되고 있음
- 이미 2008년 글로벌 금융위기와 식량위기를 거치면서 '상시적' 기후변화와 환경위기 시대에 지역단위에서 푸드시스템의 의미는 시대적 조류로 자리잡고 있음
- 먹거리 문제는 단순히 농산물과 식품을 어떻게 조달할 것인가에 그치지 않고 양적·질적 보장과 인간의 기본권으로서의 가치와 신자유주의 확산 등의 어려움에 대한 지역적 대응전략 등이 총체적으로 내재된 가치로 주목되고 있는 것임
- 이제는 먹거리의 공급과 조달이 아니라 사회적 불평등을 해소하여 먹거리의 존엄성을 높이기 위한 접근성 향상과 지속가능한 지역사회를 유지하기 위한 순환적 지역경제 시스템의 재구조화의 관점에서 푸드시스템이 더욱 주목되고 있음
- 북미와 유럽을 중심으로 대도시 및 다양한 범위의 지역단위 푸드시스템을 구축하고 행정과 시민사회가 공동으로 추진해가고 있는 사례는 우리가 왜 푸드시스템에 주목하고 대응을 준비해 나가야 하는지를 보여주는 근거임
- 한편 푸드시스템의 사회적 가치와 지역적 효과에도 불구하고 푸드시스템을 지역발전 전략으로 채택하여 추진해 나가는데 있어서 많은 제약과 어려움이 있음
- 이는 먹거리를 둘러싼 역사적인 이해관계의 상충은 물론 먹거리 영역의 중층성, 관련 주체의 다중성, 정책의 다차원성 등에서 그 원인을 찾을 수 있으며, 무엇보다 주체의 행동을 사회체제로 변화시키는 것이 푸드시스템이기 때문임
- 이 글은 이러한 관점에서 먹거리를 둘러싼 주체(who), 공급·소비하는 현장(venue), 생산·소비하는 방법(way)을 지역단위에서 지역발전 전략으로 어떻게 파악하고 전략화 할 것인가의 방향을 검토하는데 목적이 있음
- 이를 위해 푸드시스템 관련 해외 동향과 정책사례를 정리·분석하여 푸드시스템의 주요내용과 방향을 정리하고, 전라북도 현실에 근거하여 지역 푸드시스템을 구축해 나가는데 있어 고려해야 할 내용을 검토하고자 함
- 지역 푸드시스템 구축에 대한 논의가 이제 시작된 우리나라 상황에서 푸드시스템과 푸드플랜에 있어 고려해야 할 쟁점과 과제정리를 통해 향후 푸드플랜 정책구상의 근거를 마련하고자 함

2) 푸드시스템 관련 동향

- 세계 도시 푸드정책 협약, 지역단위 푸드시스템의 본격화
 - 10월 이탈리아 밀라노에서 개최된 2015 국제 엑스포¹⁾는 '생명 에너지, 지구 식량공급'을 주제로 '세계 도시 푸드정책 협약'을 체결하고 이를 UN에 전달함
 - 세계 도시 푸드정책 협약은 세계 100개 도시(지역) 대표가 모여 푸드시스템과 푸드플랜의 실행을 위한 공동의 행동과제를 논의, 실천과제로 제안하였음
- UN 지속가능 개발목표, 지속가능 생산/소비/도시/농업 강조
 - 지난 9월 UN 정상회의는 2000년 발표한 새천년 개발목표(2000~2015)를 이은 '지속가능 개발목표(Sustainable Development Goals, 2015~2030)'를 채택함

1) 2015 밀라노 엑스포: 2015. 5.1부터 10. 31까지 열리는 세계전시기구(BIE)에 등록된 등록박람회, 전 세계 145개국과 3개의 국제기구가 참가

- 지속가능 개발목표(SDGs)는 지속가능 소비/생산/도시, 기아종식과 지속가능 농업을 강조하고 있어 푸드시스템 관련 이슈에 대한 국제적 공동목표로 주목됨

○ 세계 지속가능 지방정부협의회, 지역 푸드시스템과 프로그램에 주목

- 지난 4월 지속가능지방정부협의회(ICLEI)는 서울총회에서 '지속가능한 도시 푸드 생산 프로젝트와 회복력 있는 도시 푸드시스템 관련 프로그램 장려'를 천명
- 이클레이는 이미 2013년부터 City Food 분과를 만들고 회복력 있는 도시 지역 푸드시스템, 도시농업, 근교농업에 대한 인식을 국제적으로 증진시켜 왔음

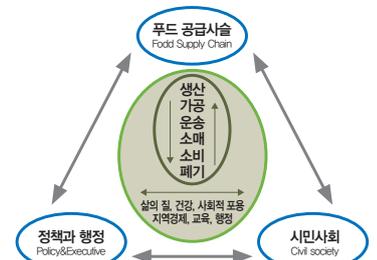
○ 북미와 유럽의 지역단위 푸드정책위원회 및 도시 네트워크의 확산

- 지역 푸드시스템을 오래 전부터 구축하여 실천하고 있는 영국과 북미 등에서는 지방정부, 지방의회, 시민사회 등이 거버넌스 체계로 푸드플랜을 실행하고 있음
- 푸드전략의 실행을 위해 기초-광역 등의 단위에서 푸드정책위원회가 활발하게 운영되고 있으며, 영국에서는 40여개의 도시가 가입한 푸드 네트워크가 활발함

○ 우리나라, 푸드플랜에 관심 확대

- 서울시는 '따뜻한 밥상 먹거리종합마스터플랜'을 전문가 등과 부처간 협동으로 수립중이며 곧 발표예정
- 경기도는 행정이 주도하여 생산-소비 '먹거리 비전 2030, 맛있는 G-Food' 전략을 준비 중에 있음
- 전주시는 전주푸드플랜을 9월 발표하고 전주형 로컬푸드를 추진 중에 있음

〈푸드시스템 영역과 주요내용〉



자료: Moragues, A.(2013)

2. 세계 푸드정책 협약의 주요 내용 (Milan Urban Food Policy Pact)

1) 푸드협약의 개요

- 지난 5월부터 10월까지 이탈리아 밀라노에서 개최되는 '2015 밀라노 국제 엑스포'의 주제는 '생명 에너지, 지구 식량공급' (Feeding the Planet, Energy for Life) 으로 농업과 먹거리를 주제로 열리는 엑스포는 이번이 처음임
- 농업과 먹거리를 주제로 한 이번 엑스포의 주제에 맞춰 EU · FAO · WHO가 참여하여 세계 식량의 날(10월15일)에 전세계 100여개 도시가 참여한 '밀라노 도시 푸드정책 협약(Milan Urban Food Policy Pact)' 를 채택하였음
- '세계 도시 푸드정책 협약은 인류의 역사상 가장 중요하고 긴급한 '식량안보와 지속가능한 개발'에 전념해온 전 세계 도시(지역)의 대표가 지속가능한 사회정의의 원칙을 기반으로 한 푸드시스템의 개발을 선언하는 것으로 의미가 있음
- 이번 푸드정책 협약은 기후변화에 대응하기 위한 세계 69개 도시로 구성된 기후 리더십 그룹(Climate Leadership Group)이 2014년 C40 정상회의에서 제안된 도시 푸드정책 협약을 2014년 9월부터 의견을 교환하고 합의를 통해 서명하여 UN에 제출한 것임



푸드정책 협약 선언 세계 100대 도시, 우리나라는 서울시·대구시·여주시 참여

아비장, 두알라, 누악쇼트, 알렉산드리아, 두바이, 오사카, 알제, 피렌체, 말레르모, 알미르, 포자, 파리, 알레그리, 암스테르담, 프랑크푸르트, 안코나, 제네바, 리가, 아스타나, 제노아, 로마, 아테네, 겐트, 로테르담, 볼티모어, 그르노블, 사칠레, 반줄, 광저우, 샌프란시스코, 바르셀로나, 과테말라, 상파울로, 바리, 합살루, 서울, 바젤, 헤브론, 상하이, 스텔트호펜, 베이징, 요하네스버그, 벨루오리존치, 수크레, 고토, 류블라나, 타르투, 베를린, 베를레헨, 런던, 테구시갈파, 빌바오, 루안다, 텔아비브, 버밍엄, 루가노, 헤이그, 보고타, 루사카, 테살로니키, 볼로냐, 리옹, 티라나, 보르도, 마드리드, 토론토, 브라자빌, 말라카, 도아마, 브루제, 마푸토, 튀니스, 마스세유, 토리노, 브뤼셀, 부쿠레슈티, 메델린, 우디네, 위트레흐트, 부에노스아이레스, 멜버른, 칼리아리, 멕시코 시티, 발렌시아, 카타니아, 마이애미, 밴쿠버, 시카고, 밀라노, 베니스, 충칭, 모데나, 비아누에바 데 라 카냐다, 쾰른, 몰페타, 빈, 콜롬보, 몽펠리에, 빈트후크, 코펜하겐, 모스크바, 여수, 코르도바, 낭트, 자그레브, 사라고사, 대구, 뉴욕, 다카르, 니아메, 취리히 (선언문 기재 순서)

2) 푸드정책 협약 선언문

- 이번에 채택된 세계도시 푸드정책 협약 선언문은 총 7개 항으로 구성되어 있는데, 협약 선언문은 푸드정책 협약의 가치와 지향점에 입각하여 각 지역에서 실행해 나갈 푸드정책의 방향을 개괄적으로 포괄하고 있음

1. 우리는 포괄적으로 회복력과 안전성, 기본적인 인권의 관점에서 모든 사람을 위해 건강하면서 적절한(affordable) 푸드를 제공하며, 기후변화의 영향에 적응하고 완화해가는 과정에서 폐기물을 최소화하고, 생물 다양성을 보존하는 지속가능한 푸드시스템을 발전시키기 위해 노력한다.
2. 우리는 사회·경제·환경 정책, 프로그램과 조약 등을 고려하여 도시 푸드정책으로 통합해가는 작업에 있어서 지역과 커뮤니티 수준에서 부처와 부문을 넘어서는 협력을 장려한다. (푸드공급과 유통, 사회적 보호, 영양, 형평성, 푸드생산, 교육, 푸드안전, 폐기물 감소 등이 주요 내용)
3. 우리는 지역단위 푸드 관련 정책과 프로그램, 관련 지방정부, 국가, 지역 및 국제 정책과 프로세스 간의 일관성을 추구한다.
4. 우리는 전반적인 푸드관련 정책, 프로그램, 계획의 시행과 평가 등 공식적 푸드시스템(인근 지자체, 기술 및 학술단체, 시민사회, 소규모 생산자 및 민간부문 포함) 상의 모든 분야에 참여한다.
5. 우리는 공평하고, 회복 가능하며, 지속가능한 푸드시스템의 구축을 장려하기 위해 기존의 도시 정책, 계획, 규정 등을 검토하고 개정한다.
6. 우리는 해당 지역의 푸드시스템 개발에 검토할 수 있도록 도시 푸드시스템 실행을 위한 기본 틀(Framework for Action)을 사용한다. 또 적절한 시기에 참가 지역을 비롯한 국제조직, 국가 등과 함께 발전 상을 공유한다.
7. 우리는 다른 지역(도시)이 이번의 푸드 정책 행동(food policy action)에 동참하도록 권장한다.

3) 푸드정책 실행을 위한 기본 틀

- 푸드정책 실행을 위한 기본 틀은 지역에서 실행에 고려해야 할 기본적 정책의 프레임 워크를 전략적 옵션으로 제공하고 있으며, 정책협약에 참여하는 도시들의 경험을 바탕으로 푸드시스템의 가치와 목표를 고려하여 제시하고 있음
- 푸드정책 실행을 위한 기본 틀은 지속가능한 푸드시스템의 공동목표 달성을 위해 6개의 권장행동(recommended action)으로 구성되었는데, '추진체계, 식생활·영양, 접근성, 생산·가공, 공급·유통, 폐기물 관리' 등이 주요내용임

- 각각의 주제별 영역(thematic clusters)은 다시 각 영역별로 4개~7개의 세부 실행과제로 세분화되어 총 37개의 실행과제로 제시되었음
- 각 지역은 지역의 상황과 특성에 맞게 기본 틀을 가이드라인에 의해 옵션을 통해 조정하여 실행하는 것이 적절한데, 대부분의 방안은 해당 지자체 내에서 여러 차원(경제, 사회, 보건, 환경)에 영향을 미치는 내용임

권장행동	실행과제	비고
효과적인 실행가능 여건보장(거버넌스) (6개항)	1. 지방정부 내 기관 및 부서를 넘어서는 협력을 촉진	추진체계
	2. 지역수준에 따른 다양한 이해관계자의 참여를 강화	
	3. 지역정책과 시민사회 푸드계획 수립 및 평가 확인	
	4. 지역 푸드정책·계획의 개발수정과 전략적 역량 구축	
	5. 푸드시스템 자료변환 위한 다중정보시스템 개발 증진	
	6. 푸드시스템 회복력을 위한 재해위험 감소전략 개발	
지속가능 식생활과 영양 (7개항)	7. 지속가능한 식생활(건강, 안전, 환경, 문화, 권리)의 홍보	식생활 영양
	8. 불량한 식생활 및 비만관련 비전염질병 해결 착수	
	9. 푸드관련 주체를 위한 지속가능 식생활 지침 개발	
	10. 지속가능 식생활 안전식수 위한 기준과 규정 적용	
	11. 캠페인 수행 자발적이고 규제력 있는 기구의 검토	
	12. 사람중심 전략 시행 건강·푸드분야 공동행동 장려	
사회적·경제적 형평성 (6개항)	13. 안전식수 공중위생의 보편적 접근 위한 적절한 투자	접근성
	14. 취약계층 건강푸드 접근을 위한 현금지원과 푸드공급	
	15. 학교급식 프로그램 단체급식 서비스의 방향전환	
	16. 푸드·농업부문 노동환경 개선, 양질 일자리 촉진	
	17. 소외계층, 도시농촌 푸드관련 사회적 연대활동 장려	
	18. 푸드 네트워크 촉진과 풀뿌리 사업과 활동의 지원	
푸드의 생산 (7개항)	19. 지역활동 강화 참여형 교육, 훈련, 연구조사 촉진	생산 가공
	20. 도시재생계획 통해 도시와 근교지역 농업을 통합	
	21. 도시와 인근 농촌의 푸드생산·가공·유통 추구	
푸드의 생산 (7개항)	22. 통합된 토지이용계획 관리 위한 생태계접근법 지원	생산 가공
	23. 지속가능 푸드생산 위해 토지접근과 사용권 안정 보호	
	24. 도시주변 생산자에게 실행가능한 서비스 제공 지원	
푸드 공급과 유통 (7개항)	25. 도시-농촌 짧은 체인, 생산자-소비자 네트워크 등 지원	공급 유통
	26. 물(폐기물) 관리개선으로 농업·푸드식품생산 재사용	
	27. 적절한 푸드의 접근성 보장을 위해 푸드의 흐름을 평가	
	28. 푸드의 저장·가공·수송·유통의 개선된 기술 지원	
	29. 지역푸드 법률·규정에 의해 푸드제어시스템 평가 강화	
	30. 모든 푸드의 권리실현 위해 공공조달 가능성 활용	
식품폐기물 (4개항)	31. 지자체 공공시장 위해 정책 및 프로그램 지원 제공	재활용
	32. 지속가능 생계보장 시장 인프라의 지원 확대·개선	
	33. 비공식 부문의 기여를 인정 적절한 지원 교육제공	
	34. 푸드손실 폐기물 감소 평가·모니터 활동가의 소집	
	35. 특정대상 목표의 푸드손실과 낭비 인식 제고 활동	
	36. 연구조사·교육·커뮤니티 조직 등 민간부문과 협력	
	37. 안전·영양 푸드소비의 회복과 재분배 용이 푸드 보전	

 <p>Milan Urban Food Policy Pact 15 October 2015</p> <p>Acknowledging that cities which host over half the world's population have a strategic role to play in developing sustainable food systems and promoting healthy diets, and because while every city is different, they are all centres of economic, political and cultural innovation, and manage vast public resources, infrastructure, investments and expertise.</p> <p>Noting current food systems are being challenged to provide permanent and reliable access to adequate, safe, local, diversified, fair, healthy and nutrient rich food for all, and that the task of feeding cities will face multiple constraints posed by water scarcity, unbalanced distribution and access, environmental degradation, resource scarcity and climate change, unsustainable production and consumption patterns, and food loss and waste.</p> <p>Acknowledging that accelerated urbanization is profoundly impacting our world – in economic, social and environmental dimensions – which therefore necessitates re-examination of the ways in which cities are provisioned with food and water as well as other essential goods and services.</p> <p>Acknowledging that hunger and malnutrition in its various forms exist within all cities, posing great burdens on individual health and well-being and thus generating major social and economic costs at household, community, municipality and national levels;</p> <p>Recognizing that family farmers and smallholder food producers, (mostly women producers in many countries) play a key role in feeding cities and their territories, by helping to maintain resilient, adaptable, culturally appropriate food systems, and that restoring food systems and value chains for sustainable diets is a means to reconnect consumers with both rural and urban producers;</p> <p>Acknowledging that urban and peri-urban agriculture offers opportunities to protect and integrate biodiversity into city region landscapes and food systems, thereby contributing to synergies across food and nutrition security, ecosystem services and human well-being.</p> <p>Acknowledging that since food policies are closely related to many other urban challenges and policies, such as poverty, health and social protection, hygiene and sanitation, land use planning, transport and consumer, energy, education, and disaster preparedness, it is essential to adopt an approach that is comprehensive, interdisciplinary and inter-institutional.</p> <p>Acknowledging that civil society and the private sector have major roles to play in feeding cities, bringing experience, innovation and campaigns for more sustainable food systems and mainstreaming the critical need for a socially inclusive and a rights-based approach in urban food policy;</p> <p>Realizing that cities have made commitments to address climate change, to promote strategies and actions for mitigating GHG emissions and adapting cities to the impacts of climate change on urban food systems (for example in successive World Urban Fora and the upcoming Habitat III United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development), and to promote sustainable management of biodiversity through city biodiversity initiatives as part of the Convention on Biological Diversity;</p> <p>Acknowledging that cities and their neighbouring territories will be active in operationalising international processes such as Sustainable Development Goals (SDGs) and targets in the post-2015 Development Agenda, that they will be involved in the upcoming negotiations for the UN Framework Convention on Climate Change (COP21), as well as contribute to the Zero Hunger Challenge, address sustainable urban diets in the Second International Conference on Nutrition, and play important roles in the post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction.</p>	<p>Urban Food Policy Framework for Action</p> <p>The nature of this Framework for Action is voluntary. Its purpose is to provide strategic options to those cities aiming to achieve more sustainable food systems by adopting the Milan Urban Food Policy Pact launched by the Municipality of Milan on the occasion of the 2015 Expo "Feeding the Planet, Energy for Life".</p> <p>The Framework builds upon the direct experience of participating cities and takes into account relevant diverse commitments, goals and targets. While the options have been organized into thematic clusters, they should be seen as entry points towards achieving the common goal of sustainable food systems. Most interventions (such as school meals or community gardens) may fall under the jurisdiction of more than one municipal agency or department. Most interventions will have an impact on multiple dimensions (economic, social, health and environment) of sustainable development.</p> <p>Cities can select, adapt and group options into guidelines as necessary to suit their particular situations. Links to related information material and examples of best practices are available as a complementary set of guidance materials.</p> <p>Recommended actions: ensuring an enabling environment for effective action (governance)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitate collaboration across city agencies and departments and seek alignment of policies and programmes that impact the food system across multiple sectors and administrative levels, adopting and mainstreaming a rights-based approach; options can include dedication of permanent city staff, review of tasks and procedures and reallocation of resources. 2. Enhance stakeholder participation at the city level through political dialogue, and if appropriate, appointment of a food policy advisor and/or development of a multi-stakeholder platform or food council, as well as through education and awareness raising. 3. Identify, map and evaluate local initiatives and civil society food movements in order to transform best practices into relevant programmes and policies, with the support of local research or academic institutions. 4. Develop or revise urban food policies and plans and ensure allocation of appropriate resources within city administration regarding food-related policies and programmes; review, harmonize and strengthen municipal regulations; build up strategic capacities for a more sustainable, healthy and equitable food system balancing urban and rural interests. 5. Develop or improve multi-sectoral information systems for policy development and accountability by enhancing the availability, quality, quantity, coverage and management and exchange of data related to urban food systems, including both formal data collection and data generated by civil society and other partners. 6. Develop a disaster risk reduction strategy to enhance the resilience of urban food systems, including those cities most affected by climate change, protected cities and chronic food insecurity in urban and rural areas. <p>Recommended actions: sustainable diets and nutrition</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Promote sustainable diets (healthy, safe, culturally appropriate, environmentally friendly and rights-based) through relevant education, health promotion and communication programmes, with special attention to schools, care centres, markets and the media.
---	--

〈밀라노 세계 푸드정책 협약 선언과 도시 푸드정책 행동 기본 틀〉

3. 푸드시스템과 푸드플랜의 이해

(1) 푸드시스템의 개념

- 일반적으로 푸드시스템을 ‘농장(farm)과 생산자(producer)로부터 식탁(table)과 소비자(consumer)에 이르는 먹거리(food)의 이동’을 포괄하는 개념으로 파악하는 것이 보편적 경향임
- 푸드시스템에는 먹거리를 생산하고 가공하는 ‘사람(who)’, 공공에게 먹거리를 공급하는 ‘현장(venue)’, 먹거리를 받고 소비하는 ‘방법(way)’이 전반적으로 포함되어 있음
- 푸드시스템은 먹거리와 관련된 생산(producing), 가공(processing), 유통(distribution), 접근(access), 소비(consumption), 조리(cooking), 음식폐기물 관리(waste management) 등을 둘러싼 일련의 활동으로 정의할 수 있음
- 그러나 지금까지 전통적 푸드시스템(conventional food system)은 산업적 규모로 농생명 기술에 의존하여 양산되어 공급되는 먹거리가 대량으로 생산-가공-유통되는 체계로 파악되어 왔음
- 지나친 산업화와 농생명 기술에 의존하는 먹거리 공급에 치우친 전통적 푸드시스템은 먹거리를 둘러싼 거리는 물론이고 환경, 지역사회 경제, 소비자 건강 등에 부정적 영향을 주어 먹거리 황무지(food desert)로 평가되고 있음
- 전통적 푸드시스템이 양산하는 사회적·경제적 문제에 대한 성찰과 반응을 통해 최근의 현대적 푸드시스템은 지역사회와 공동체적 가치를 포함하는 커뮤니티 푸드시스템(Community Food System)으로 이해되고 강조되고 있음
- 전통적 푸드시스템과 달리 커뮤니티 푸드시스템은 지역(local & region)에서 생산자(producers), 가공업자(processors), 유통업자(distributors), 소비자(consumers)가 먹거리를 매개로 관계를 새롭게 만들고 강화하는 것을 강조하고 있음

- 커뮤니티 푸드시스템은 먹거리 안전성(food security)과 먹거리 접근성(food access)을 높이고 가족농(family farmers)과 지역주민(inner-city residents)을 중시하면서 사회적 정의(social justice) 실현을 목적으로 함
- 먹지 않고 살아가는 사람이 없기 때문에 우리가 만들고 지원하는 푸드시스템은 지역경제, 지역사회, 건강, 환경, 공동체에 중요한 영향을 미치는 사회체계로서 성격을 가짐

(2) 푸드플랜의 성격

- 푸드시스템은 현대사회에서의 먹거리 체계를 새롭게 재구조화하기 위한 커뮤니티 푸드시스템으로서 성격을 가지며, 이러한 먹거리 체계를 구축하기 위한 공공영역에서의 계획적 대응 전략이 푸드플랜(food plan)임
- 이렇게 본다면 푸드플랜은 단순한 먹거리의 공급체계(supply chain)가 아니며, 먹거리를 둘러싼 사회적, 경제적 문제를 시정하고자 하는 계획적인 사업과 활동을 포함하는 것임
- 즉, 푸드플랜은 일정한 지역에서 먹거리의 공급과 소비체계를 종합적으로 검토하고 균형된 시각에서 먹거리를 공급하고 이용하는 체계를 계획을 통해서 보완하고 균형을 찾겠다는 의도와 의지의 표현임
- 이러한 성격으로 인해 푸드플랜은 일반적으로 다음과 같은 4가지의 지향과 가치를 가지는 것으로 파악할 수 있음
- 첫째, 푸드플랜은 건강한 먹거리의 사회적인 공급과 이용을 도모하는 것임
안전한 생산 시스템으로 먹거리를 생산하고 이를 적정한(affordable) 방식으로 가공하고 유통하는 체계를 통해 지역경제의 강화를 지향하고 있음
- 둘째, 푸드플랜은 지역생산·지역소비의 로컬푸드를 지향하고 있음
지역생산(grow local)과 지역소비를 촉진하여 지역주민이 참여를 통해 관계를 맺고 적절한 공급과 이용체계를 확립, 지역순환경제 활성화를 지향하고 있음
- 셋째, 푸드플랜은 먹거리 존엄성(food dignity)의 회복을 강조하고 있음
먹거리에 있어 차별받지 않을 권리가 먹거리 존엄성으로 커뮤니티 푸드시스템은 사회적 약자를 배려하는 사회적 연대의 지역단위 실천을 지향하고 있음
- 넷째, 푸드플랜은 환경에 대한 배려에 중점을 둠
먹거리의 생산-가공-유통 과정에서 친환경성과 음식물 쓰레기의 저감 및 재활용 등 사용 이후 처리를 통해 지속 가능한(sustainable)사회를 지향하고 있음

(3) 푸드플랜의 요소

- 푸드시스템의 지향과 가치에 입각할 때 푸드플랜은 '생산→소비'의 일방향적 선형모델이 아니라 '생산→가공→유통→소비→재활용' 되는 순환적 모델을 기본구조로 하고 있음
 - [로컬생산] 지역농업(regional agriculture) 범위의 생산체계와 도시민의 생활농업(urban agriculture)을 늘려 나가려는 자급적 생산기반 등이 해당함
 - [식품가공] 농산물 원물의 1차 가공과 지역 내 식품가공 주체와 연계한 2차 식품가공 등의 영역으로 현대 먹거리의 사회적 문제가 가장 큰 영역임
 - [지역유통] 일정한 지역단위에서 생산자와 소비자를 연결하는 거래관계이자 먹거리 유통체계로 유통관련 주체의 활동방식과 판매의 장으로 구체화됨
 - [지역소비] 지역사회에서 먹거리를 소비하는 모든 영역이 해당되는데, 개인 먹거리, 가정 먹거리, 공공 먹거리, 먹거리 복지, 외식 등의 모든 영역

- [순환이용] 먹거리의 생산~유통~소비 과정에서의 폐기물을 감축하고 재활용하여 다시 순환적 이용을 통해 환경을 배려하는 활동 등을 포함함

○ 푸드플랜은 지역사회와 지역공동체의 필요와 요구에 입각한 지향을 비즈니스로 실천하는 영역이기 때문에 '먹거리 접근성, 사회적 인식, 영양관리, 실행주체' 등을 푸드플랜의 구성요소로 추가해야 함

- [먹거리 접근성] 지역농업의 범위에서 지역생산(생산자)과 지역소비(소비자)의 관계를 맺어가는 물리적·사회적 망으로서 거점이 해당함

- [사회적 인식] 먹거리 가치 실현을 위해 지역사회 구성원 및 주체간의 연대, 미래세대와 환경에 대한 배려, 지역사회 규범 등이 해당함

- [영양·관리] 먹거리를 소비하는 사람들의 식단, 영양관리, 식품안전 관리 등의 영역으로 결핍과 과잉의 사회적 문제의 시정노력으로 구체화되고 있음

- [실행주체] 소비자, 생산자, 사업체, 시민단체, 교육주체, 코디네이터, 행정 등 먹거리를 둘러싼 다양한 관련주체의 책임있는 사업과 활동이 전제되어야 함

〈푸드시스템의 순환적 구조와 푸드플랜의 핵심 구성요소〉



자료: 전북발전연구원(2015)

- 로컬생산 : 지역농업생산, 도시민생활농업
 - 식품가공 : 지역 내 1차가공, 2차식품가공
 - 지역유통 : 생산자-소비자를 연결하는 망
 - 지역소비 : 가정, 급식, 공공, 복지 등 먹거리
 - 순환이용 : 음식 폐기물 감축, 재활용 순환
-
- 접근성 : 먹거리접근성(시장, 거점, 관계망)
 - 사회인식 : 연대, 미래세대·환경배려, 규범
 - 영양·관리 : 식품영양 및 먹거리안전 관리
 - 실행주체 : 소비자, 생산자, 사업체, 시민단체, 교육, 코디네이터, 행정

3) 푸드플랜의 특징

□ 먹거리 정책의 범위 설정

○ 역사적으로 먹거리 정책은 농업(생산), 영양(소비), 유통(무역)의 사이에서 파악되어져 왔으나 현대적 먹거리 문제는 도시문제, 환경부담, 건강악화, 농업위기, 사회적 불평등, 식품안전의 상시적 위협 등이 종합적으로 중첩된 문제임

○ 현대적 먹거리 문제에 대응하기 위한 먹거리 정책은 특정한 부문과 영역에 그치는 것이 아니라 생산(농장)~소비(식탁)에 이르는 '넓은 먹거리'에서 '새로운 먹거리'로 전환해나가기 위한 종합적인 '전체 먹거리 체계 전환'이 핵심임

□ 먹거리 문제 간 상호작용의 복잡성

○ 푸드시스템을 새롭게 만들기 위한 푸드플랜은 '농업-도시-건강-환경-사회'의 상호작용을 위한 종합계획으로 '어떻게 생산해 누구를 먹일 것인가, 사회적 격차에 어떻게 대응할 것인가'라는 공공정책의 복잡성이 있음

- 굶주림과 영양부족이라는 '생산능력' 과 비만과 성인병이라는 '사회적 능력' 사이에 더 나은 유효한 연결고리를 창출하기 위해 먹거리 정책이 다루는 중심영역을 옮겨가기 위한 섬세한 노력이 필요함

□ 먹거리 주체의 이해관계 상충과 갈등

- 먹거리 정책은 먹거리 사업과 활동의 과정에서 관련 주체들의 경쟁적 이해관계로 끊임없는 '긴장관계와 다툼' 이 상시적으로 일어나는 공간으로 여러 행위자들의 경제적 이해관계를 세밀하게 살펴보면서 분석적 대응이 필요함²⁾
- 바로 이점이 먹거리 정책은 경쟁적 이해관계와 관점들 사이에서 끊임없이 '균형을 잡는 곡예' 를 만들어가는 것으로 사업과 활동 주체 간 사회적 관계의 재구조화는 물론 거버넌스의 '다층성과 다부문성' 이 있음³⁾

□ 먹거리 정책에서 공익의 판단기준

- 먹거리를 둘러싼 다양하고 복잡한 주체들의 이해관계에도 불구하고 먹거리 정책을 중심으로 파악할 경우 '정부(1축), 공급사슬(2축), 시민(3축)' 간 상호작용으로의 결과로 공익이 정의되고 있음
- 시장에서 소비자 선택권을 강조하지만 '실제 누가 주도권을 갖는지' 냉철한 분석이 필요하며, 먹거리 영역의 사회적 책임이 개별 소비자의 선택과 행동으로 전가되는 구조를 시급히 시정하기 위한 공익과 사회적 가치의 판단이 필요

□ 정책의 효과성과 통합성의 문제

- 먹거리를 둘러싼 문제해결을 위한 정책적 대응은 다양한 범위의 이용 가능한 정책도구 활용이 필수적인데, 법규, 규정, 규제, 라벨링 등의 '강한 것' 과 촉진, 교육, 홍보 등의 '부드러운 것' 등 수단은 다양함
- 특정한 문제가 있다고 해도 그것을 해결하는 정책대응은 통합적이고 종합적이어야 하며⁴⁾ '합리적 수준의 일관성과 통합성' 을 위한 과정과 수단(정치)을 찾아가는 것이 먹거리 정책의 과제임

□ 정책의 초점과 시장개입의 수준

- 현대 먹거리 체계는 정책적 초점을 '시장 재구성에 둘 것인가, 개별 소비의 행동 장려에 둘 것인가, 체계변화에 둘 것인가, 틈새시장 성장에 둘 것인가' 등 정책의 시장개입 수준이 매우 민감한 영역임
- 먹거리 정책은 '일상적 리스크 관리' 로 통계적 위험의 수준을 뛰어 넘어야 하는 영역으로 사회적·현실적 판단을 근거로 작동되어야 하며, '생산력 문제' 가 아니라 사회적으로 '실효적 분배체계' 를 만드는데 필요한 정책 개입이 중요함

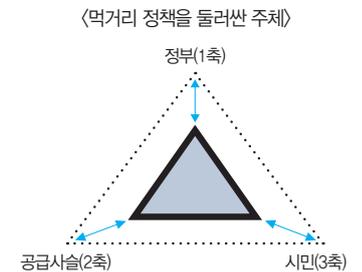
4. 푸드플랜 사례와 시사점

(1) 세계 푸드플랜의 배경

- 선진국의 도시 및 지역단위 푸드플랜의 추진배경을 4가지로 요약할 수 있음
 - ① 도시적 수요 확산으로 농업·농촌을 바라보는 사회적 관심이 높아지고 있는 점
 - ② 식품사고와 먹거리 불신이 커지며 건강한 먹거리에 대한 소비자의 수요가 증가
 - ③ 건강하고 안전한 먹거리 공급을 위한 직매장과 직거래 등 로컬푸드 활동 확대
 - ④ 지역 먹거리를 위한 지역사회 먹거리 체계에 대한 사회적 가치와 인식의 확대

2) 과거에는 농업생산부문이 공급사슬의 중심이 되어 이해관계의 중심이었으나, 현대사회에서는 거대 유통자본이 주도권을 행사하면서 먹거리를 자금과 권력, 영향력의 원천으로 활용하는 경향이 더욱 커짐

3) 먹거리 관련 다층성과 다부문성은 세계(global), 대륙(supra-national region), 국가(national), 광역(sub-national region), 지역(local) 등 복잡성과 긴장관계의 다양한 층위에 주목해야 함



4) 바이오 에너지를 개발하기 위한 정책사례에서 보여지듯 에너지 문제도 해결하지 못하면서 결국 식량문제를 더욱 왜곡시키는 정책의 일관성과 통합성이 없는 경우가 많아지고 있음

- 선진국의 많은 대도시와 지방정부에서 오래 전부터 푸드플랜을 수립하고, 실천을 위해 먹거리 관련 주체가 참여하는 추진체계로서 푸드위원회(food policy council)을 운영해 오고 있는 점에 주목할 필요가 있음
- 푸드플랜의 수립과 시행 단위는 대도시 및 지방정부 차원의 먹거리 전략(food strategy)으로 먹거리를 지방정부의 정책과 계획으로 다루면서 복지, 보건, 교육, 환경 등의 정책과 연계하고 통합해 나가는 특징이 있음

2) 국가별 푸드플랜의 특징

□ 미국

- 미국의 푸드플랜은 자치주와 지역단위에서 종합적 지역 먹거리 전략과 계획으로 다양하게 수립되어 실행되고 있는 지역이며, 주정부 및 산하기관의 로컬푸드 구매목표를 법제화한 일리노이주 로컬푸드 지원법(2009) 사례가 대표적임
- 주로 푸드위원회(food policy council)를 통해 푸드플랜의 보고서를 작성하고 실행전략과 계획을 수립하고 있으며, 민간영역에서는 도시농업, 로컬푸드, 푸드허브 등의 다양한 사례들이 지역단위 계획에 반영되고 있음

□ 영국

- 영국은 지역도시 간의 푸드 네트워크를 구축하면서 푸드플랜의 공통성을 강화해나가고 있는데, 2011년 20개 지방도시가 참여하는 지속가능 먹거리 도시 네트워크를 결성하고, 건강·환경·지역경제·공동체·공정성을 강조하고 있음
- 특히 런던시의 푸드플랜은 런던푸드링크(2001)와 런던푸드위원회(2004), 지속가능 건강먹거리 전략(2006) 등으로 지속되고 있는데, 보수당으로 런던시장 교체 상황에서 NGO 조직(SUSTAIN)을 중심으로 지속적인 푸드플랜을 실천

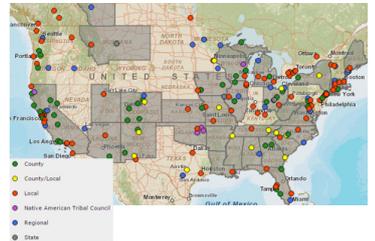
□ 캐나다

- 캐나다의 푸드플랜은 1991년 토론토에서 푸드위원회(food policy council)를 구성하여 운영한 이래로 밴쿠버, 앨버타 등의 지역에서 체계적이고 종합적인 푸드플랜을 계획과 전략으로 수립하여 추진하고 있음
- 지역단위 푸드시스템 구축전략을 푸드플랜으로 시행하고 있으며, 민간영역의 관련활동이 활발하고 그 내용이 지역단위 푸드위원회를 중심으로 푸드플랜 및 추진계획에 반영되는 민간과 행정의 협력을 통한 추진이 의미가 있음

□ 일본

- 일본은 푸드시스템과 푸드플랜의 관점에서 도시 및 지역단위의 전략적 먹거리 계획을 수립한 사례는 아직 없으며, 지산지소(地產地消), 식농(食農)교육, 도시농업이 지역단위에서 활발하게 실천되고 있음
- 지역에서 생산된 농산물을 지역에서 소비하기 위해 지역단위 공동 판매거점과 학교급식 등의 공공조달과 연계를 중시하는 지산지소 활동이 활발하며, 가정, 학교 지역사회에서의 식(食)과 농(農)의 사회적 교육이 일반화되고 있음

〈북미 푸드위원회(food policy council) 현황〉



〈영국 지속가능 먹거리 도시 네트워크〉



〈토론토 25개 푸드 커넥션 현황〉



□ 우리나라

- 아직까지 푸드플랜 사례는 없으나, 2015년 서울특별시 '먹거리 종합 마스터플랜'을, 경기도가 '먹거리 비전 2030'을 수립 중이며, 충청남도는 푸드시스템 관점에서 '지역순환 농식품체계 구축연구'를 수행하고 있는 것으로 파악됨
- 최근 전주시가 전주시 농업농촌발전계획의 일환으로 전주푸드플랜을 수립하고, 전주형 로컬푸드 생산조직화와 판매거점을 구축해 나가고 있음
- 완주 로컬푸드를 시작으로 '기획생산-관계시장 체계'가 정책적으로 확대되어 시군단위의 다양한 사례가 만들어 지고 있으며, 식생활교육을 중심으로 지역단위 '식생활교육 네트워크'가 결성되어 여러 교육 및 사회활동을 전개하고 있음

〈세계 주요도시 푸드플랜 정책사례 특징 요약〉

지역	시작	주요컨셉	플랜형태	추진주체
영국 런던	2006	healthy sustainable food	전략계획 실행계획	위원회(2004)
영국 맨체스터	2007	good food	전략계획	위원회(2004)
영국 풀리머스	2011	sustainable food city	푸드현장 실행계획	파트너십 (food partnership)
네덜란드 암스테르담	2007	healthy, sustainable, regional	전략계획	위원회
캐나다 토론토	2010	healthy sustainable food	전략계획	위원회(1990)
캐나다 밴쿠버	2010	sustainable, resilient, healthy regional food system	실행계획 푸드현장	위원회(2004)
미국 뉴욕	2010	sustainable food system	정책보고서	시의회
미국 시애틀	2007 2010	local food action initiative urban agriculture & local food	의회결의안 자치법률	시장부
미국 샌프란시스코	2009	healthy & sustainable food	시장지시	위원회
미국 버몬트	2009	sustainable, healthy regional food system	전략계획	주정
브라질 벨로리존테	1993	healthy for all	정책	부서 위원회

자료 : 허남혁(2013)에 추가

3) 해외 사례의 시사점

- 푸드시스템과 푸드플랜을 전통적 관점의 단순한 먹거리 공급체계의 틀이 아니라 지역사회 및 지역경제의 사회적 가치를 가진 커뮤니티 푸드시스템 관점에서 지역(local and region) 단위의 로컬푸드 시스템으로 파악하고 있음
- 푸드플랜의 목표는 '모두에게 건강한 먹거리(healthy food for all), 지역에서 농산물 생산(grow local food), 지역경제를 강화(strengthen the local economy), 지속가능 지역사회 유지(sustainable community)' 등으로 요약됨
- 특히 지역주민의 안전한 먹거리 접근성을 높여 먹거리 정의를 실현하기 위한 종합적 실행계획으로 기능하고 있으며, 지역에서 농업·농촌·농식품 생산체계의 재편, 도시와 농촌의 교류와 연대, 사회적 인식의 제고를 강조하고 있음

- 푸드시스템의 구성요소와 푸드플랜의 영역을 단선적 먹거리의 공급이 아니라 지역순환경제를 작동·실현을 위한 순환적 모델로 규정하고 '생산→가공→유통→접근성→재활용' 순환구조를 기본축으로 교육과 추진체계를 강조하고 있음
- 푸드플랜의 수립의 과정에서 민간영역의 자발적 활동과 움직임이 정책에 반영되는 경로를 거치고 있으며, 전략의 추진체계를 거버넌스 조직으로 '푸드위원회'를 구성하여 지역주민의 생활적 수요를 푸드플랜에 반영하고 있음
- 전략과 정책실행을 위한 푸드 거버넌스는 시기별 정책목표와 실행방안을 공동으로 도출하며 정책목표를 구체화하고 가치를 중심으로 세부실행 과제를 제시, 지속적인 관리·평가·보고를 일상화하고 있다는 특징이 있음
- 푸드플랜과 실행전략의 구체적이고 강력한 실천수단으로 공동조달 지침을 통한 학교급식, 공공급식, 민간단체의 자발적 실행 등을 확보하면서 먹거리 복지 차원의 현물지원 시스템의 강구에 주목할 필요가 있음
- 무엇보다 먹거리를 둘러싼 다양한 이해관계자와 포괄적인 영역을 감안하고 중층적 성격을 고려하여, 푸드플랜의 수립과 추진을 농업·환경·복지 등 지역의 여러 정책과 연계하고 있다는 점에 주목해야 함

〈미국 뉴욕시에서 푸드플랜의 정책영역 및 참여주체〉

기아 및 먹거리 보장	조달	상공업지원	영양 및 식품안전	도시농업 농업농촌	음식물 쓰레기
연방정부 농무부 (USDA)	뉴욕시 교육부	뉴욕시 중소기업지원청	뉴욕시 보건부	뉴욕주 농무부	지속가능 성장국
뉴욕주 보건부	교정부 (교도소 담당)	뉴욕시 경제발전공사	뉴욕시 교육부	뉴욕시 공원부	뉴욕시 위생부
뉴욕주 인적지원청	먹거리 관련 기타 시 기관	직능개발국	뉴욕시 소비자부	농민장터 운영주체	Grow NYC 자원프로그램

자료 : Barbara Turk(2015)

5. 지역단위 푸드플랜의 방향과 전략

1) 전라북도 푸드 실태의 개괄⁵⁾

- 농축산물 생산액, 4조 3559억원
 - 전라북도는 농산물 생산의 전국적인 산지(產地)로 도내 14개 시·군에서 년간 생산하는 농축산물은 4조 3559억원으로 추정되며 이중 양곡은 1조 3682억원, 원예농산물은 1조 505억원, 축산물은 1조9372억원임
 - * 푸드시스템의 구조에서 지역내 생산액은 수산물과 가공식품까지 추가해야 전반적인 지역단위 생산액을 추정할 수 있음
- 농축산물 유통액, 1조 7714억원
 - 도내 생산 농축산물이 도내 유통되는 규모를 농축협과 도매시장 거래액으로 파악한 결과 연간 1조 7714억원으로 농협 1조 487억원, 원협 2747억원, 축협 2178억원, 낙협 1202억원, 인삼협 103억원, 도매시장 997억원임
 - * 푸드시스템의 구조에서 지역내 유통액은 로컬푸드 직매장 및 민간 산지유통주체(영농조합법인 등)의 취급액을 추가해야 전반적인 지역단위 유통액을 추정할 수 있음

5) 지역단위 푸드시스템을 논의하기 위해서는 푸드(먹거리)를 둘러싼 현황에 대한 파악과 실태분석이 먼저 이뤄져야 하지만, 아직까지 우리나라의 지역단위 푸드 실태는 관련 통계의 생산이 이뤄지지 않아 파악하는데 많은 제약이 있음. 이에 지역단위 푸드시스템의 범위를 기초 지자체로 전제하고, 전라북도 차원에서 '생산~유통~소비'의 개괄적 먹거리 실태를 파악해 보기 위해 획득 가능한 통계자료를 활용하여 그 수준을 살펴보았음

○ 농축산물 소비액, 2조 5070억원

- 전라북도 도민이 가계단위에서 연간 소비하는 신선 농축산물 소비 지출액은 2조 5070억원으로 추정되는데, 가계단위 농축산 가공식품 소비액 8095억원을 추가하면 가계단위에서 연간 3조 3165억원을 소비하는 것으로 추정됨

* 푸드시스템의 구조에서 지역내 소비액은 음식점(4조 7599억원), 학교급식(1260억원), 공공급식 소비액을 추가해야 전반적인 지역단위 소비액을 추정할 수 있음

○ 대응과제, 지역단위 생산~유통~소비의 촘촘한 푸드시스템 필요

- 생산액(4조 3559억원), 유통액(1조 7714억원), 소비액(2조 5070억원)의 미스매치(mismatch) 해소를 위한 세밀한 대응이 필요한데, 소비중심 도시지역과 구별되는 '산지(産地)와 소비지(消費地)'의 특성을 아우르는 종합전략이 요청됨

〈전라북도 농축산물의 생산 및 유통현황, 2012년 기준〉

구 분	생산현황 (억원)				유통현황 (억원)						
	총생산액	양곡	원예	축산	총유통액	농협	원협	축협	낙협	인심협	도매시장
전라북도	43,559	13,682	10,505	19,372	17,714	10,487	2,747	2,178	1,202	103	997
전주시	664	292	324	48	2,568	848	688	380	-	-	652
군산시	1,803	1,261	169	374	754	350	404	-	-	-	-
익산시	4,941	1,762	816	2,364	2,300	1,132	861	151	-	-	155
정읍시	6,061	1,367	840	3,854	1,280	913	176	-	-	-	190
남원시	4,419	1,043	1,175	2,201	2,437	1,290	423	305	419	-	-
김제시	6,088	2,851	832	2,405	1,835	861	195	-	779	-	-
완주군	2,637	461	1,226	950	1,277	1,277	-	-	-	-	-
진안군	1,609	253	450	907	689	199	-	386	-	103	-
무주군	834	169	472	194	201	201	-	-	-	-	-
장수군	1,952	309	767	875	851	851	-	-	-	-	-
임실군	1,984	407	450	1,128	552	311	-	238	4	-	-
순창군	1,816	640	369	806	948	440	-	508	-	-	-
고창군	5,232	1,384	1,782	2,066	1,434	1,224	-	210	-	-	-
부안군	3,519	1,485	834	1,201	589	589	-	-	-	-	-

자료 : 시군 통계연보(2013), 조합경영계수요람(2013), 농수산물도매시장 연보(2013)

〈전라북도 소비지출 규모, 2012년 기준〉

소비지출 항목	규모(억원)	비고
전체 소비지출액	391,223	농식품(신선농산물/축산물/수산물,가공식품)+공산품
농식품/음식점 소비지출액	102,441	농식품(신선농산물/축산물/수산물,가공식품)
전북푸드 소비지출액 (a+b)	80,764	농식품(신선농산물/축산물,농가공식품)
농식품 소비지출액 (a)	33,165	
- 가계소비 신선농축산물	25,070	
- 가계소비 농축산가공식품	8,095	(곡물가공, 빵/떡류, 육류가공, 유지류 포함)
음식점 소비지출액 (b)	47,599	
- 외식소비 음식점	47,599	

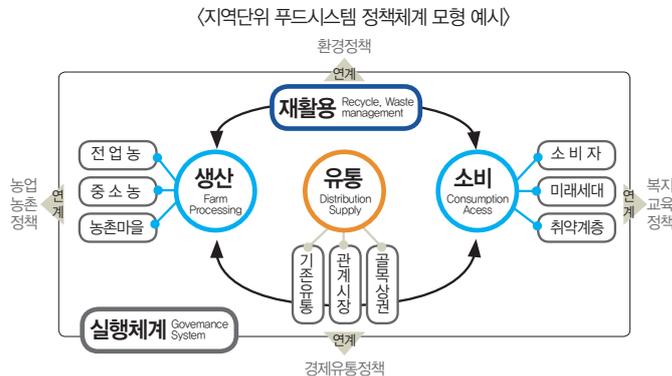
주. 가계소비, 외식소비에 15세 미만 인구 제외
 자료 : 가계동향조사(2013), 경제활동인구조사(2013)

2) 지역 푸드플랜의 정책방향

- 푸드시스템 구축을 실행하고 있는 외국 사례와 세계 푸드정책 협약을 통해 합의·제출된 푸드시스템의 가치와 사회적·경제적 목표를 특정 지역단위에서 구현하는 것이 과제로 다음과 같이 방향을 제안하고자 함
- 방향 ①. 푸드시스템은 지역사회 공동체를 강화하고 발전시켜야 함
 - 지역사회에 기반한 커뮤니티 푸드시스템은 지역생산, 지역소비, 푸드 접근성을 개선하고 높여나가는 시스템으로 이를 통해 더 큰 지역사회의 신뢰를 만들어 지역사회 공동체를 강화시켜나가기야 함
- 방향 ②. 푸드시스템을 통해 지속가능 환경과 시민건강을 증진시켜야 함
 - 지역 내 생산-가공-유통-소비-재활용되는 순환체계는 지역환경의 물질적 부담을 저감시키는 시스템이며, 투명한 먹거리의 생산-가공-유통의 모든 단계를 만들어 시민의 건강을 증진시키는 지향을 가짐
- 방향 ③. 푸드시스템을 통해 푸드(먹거리)의 사회적 가치를 실현해야 함
 - 푸드는 모두가 보장받아야 하는 기본권(dignity)으로 푸드의 접근성과 안전성을 높이는 일은 사회적 가치 실현의 필수적인 수단이며, 특히 현대사회가 안고 있는 사회적 불평등을 시정하고 지역사회 공동체 가치를 실현하는 방안임
- 방향 ④. 푸드시스템은 참여와 협력의 푸드 거버넌스 구축이 전제되어야 함
 - 푸드를 매개로 지역사회의 관련 주체를 연결하고 이해관계를 조정해 나가는 과정이 곧 지역단위 푸드시스템으로 다양한 활동 주체간 이해관계를 커뮤니티와 지역사회의 관점에서 참여와 협력으로 조정하는 푸드 거버넌스 구축의 과정임

3) 지역 푸드플랜의 정책구조

- 푸드시스템의 선순환 구조를 전제로 ‘생산-가공-유통-소비-재활용’의 단계를 포괄하면서 지역차원의 사회적 실천여건을 정책적으로 마련하고 조성하는 구조로 설정하는 것이 바람직함
- 생산과 유통, 소비, 분배, 순환하는 구조가 지역사회에서 실제로 작동 가능한 영역을 설정하고 그 안에서의 정책과제 도출이 필요함
- 커뮤니티 푸드시스템의 지향을 고려할 때 생산(생산자)과 소비(소비자)를 다양한 경로로 연결하여 푸드의 접근성을 높이는 구조가 되어야 함



자료: 전북발전연구원(2015)에서 수정

- 푸드와 관련된 다양한 이해관계자가 참여하여 적절한 형태의 푸드 정책의 균형점을 찾아가는 거버넌스의 실행체계가 마련되어야 함

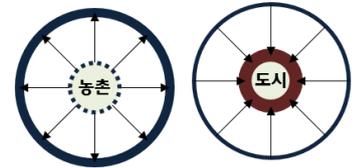
4) 지역 푸드플랜의 정책영역

- [생산영역 Farm & Processing] 지역단위 푸드생산을 담당하는 농업 생산자의 계층분화(25:75)를 고려, 전업농·중소농·농촌주민 등으로 모든 구성원을 포괄하는 것이 적절함
 - 25%의 전업적 대농과 75%의 중소 고령농가와 함께 훈주화된 농촌주민 여건, 농업·농촌정책을 고려할 때 다양한 푸드의 생산주체를 구분하는 것이 필요함
- [유통영역 Supply & Distribution] 산지와 소비지가 공존하는 여건 상 경쟁시장 대응 산지유통 강화와 지역시장 대응 판매거점 조성, 기존 골목상권 연계 확대가 현실적 영역임
 - 농산물 산지인 전북은 역외 판매확대와 기존 유통주체의 지역화가 요청되며, 골목상권의 지역산 취급 확대와 로컬푸드 방식의 관계시장 창출이 중요한 과제임
- [소비영역 Access & Consumption] 커뮤니티 푸드는 소비자 조직화이며, 지역사회가 직면한 취약계층 및 미래세대에게 푸드의 존엄성을 실현할 푸드공급과 소비체계를 포함해야 함
 - 경제적 어려움이 심화되어 취약계층은 증가하고 있는데, 계층별 사회적 불평등은 식료품비에서 극명⁶⁾하게 나타나고 있고, 공공조달과 연계한 정책화가 핵심임
- [리사이클 Recycle & Waste management] 푸드의 생산·가공·유통 단계에서 발생하는 폐기물의 순환적 이용은 환경과 생태를 배려하는 물질적 지속가능 환경체계를 구축하는 과제임⁷⁾
 - 푸드 리사이클을 통한 자원순환 이용체계의 구축은 음식물 폐기물의 수거와 자원화에 그치지 않고 가정, 학교, 단체 등 관련 주체의 생활실천의 변화를 의미
- [실행체계 System & Governance] 실효적인 푸드시스템의 작동을 위해서는 이해관계자를 포괄하는 푸드거버넌스와 행정(부서간)-민간(부문간) 협력과 제도적 장치 마련이 필수임
 - 푸드시스템의 실행을 위한 제도적 기반에 근거하여 시민사회의 다양한 참여를 통한 전략의 결정과 정책의 실행 및 평가 등 모든 과정의 협력체계가 중요

5) 지역 푸드플랜의 공간범위

- 지역 푸드시스템의 적절한 범위를 어떻게 할 것인가는 푸드시스템이 실제 유효하게 작동할 수 있도록 플랜과 전략을 수립하는데 있어 사전 검토되어야 함
- 커뮤니티 푸드시스템은 산업화와 도시화로 야기되고 글로벌 푸드시스템이 강제하는 푸드문제를 시정하고자 하는 것이기 때문에 정책을 의지적으로 추진할 수 있는 지역(region & local)이 적절한 공간적 범위임
- 세계의 푸드시스템 및 푸드플랜 활성화 사례지역의 경우 도시(urban)를 중심으로 도시근교(pre-urban)와 농촌(rural)을 푸드시스템의 영역에서 전략적으로 연계하여 정책과 사업·활동을 전개하고 있음에 주목할 필요가 있음
- 대다수의 푸드플랜 선도 지역은 인구 100만명 이상의 메가시티(mega city) 지역에서 푸드문제로 상징되는 도시적 문제를 도시 내에서 공간(도시농업), 활동(로컬푸드), 분배(푸드허브) 등의 관계(네트워크)를 통해 해결하고자 하고 있음
- 그러나 절대적인 공급과 수요의 불균형에 따른 미스매치는 결국 도시(소비지)를 둘러싼 배후농촌과의 전략적 연계 구조를 갖추지 않는다면 효과적 푸드시스템은 물론 지속가능성에 한계가 있음
- 이렇게 보았을 때 압축적 근대화의 과정에서 강제되어진 지역경제 및 사회구조의 한계를 푸드를 매개로 재구조화 하고, 시장(market)의 창출과 변환(transformation)시켜 선순환하는 지역경제(circle economy)를 만드는 것임⁸⁾

- 6) 월소득 1백만원 미만의 소득계층은 가계소비에서 식료품비가 차지하는 비중이 50.9%나 되고 있음
- 7) 인천시가 2013년부터 추진하고 있는 자원순환 5R 운동(Reduce 절약·감축·감량, Reuse 재사용·재이용, Recycle 재활용, Renewable Energy 재생에너지, Revitalization 원도심 재생) 참조
- 8) 이러한 상황에서 농촌지역은 푸드 시장(food market)의 생성(creation)이 중요하며, 도시지역은 푸드 시장의 접근(access)이 실질적 과제로 제기되기 때문에 다극화를 전제로 한 전복 푸드 시스템의 중층적 구조가 요청됨

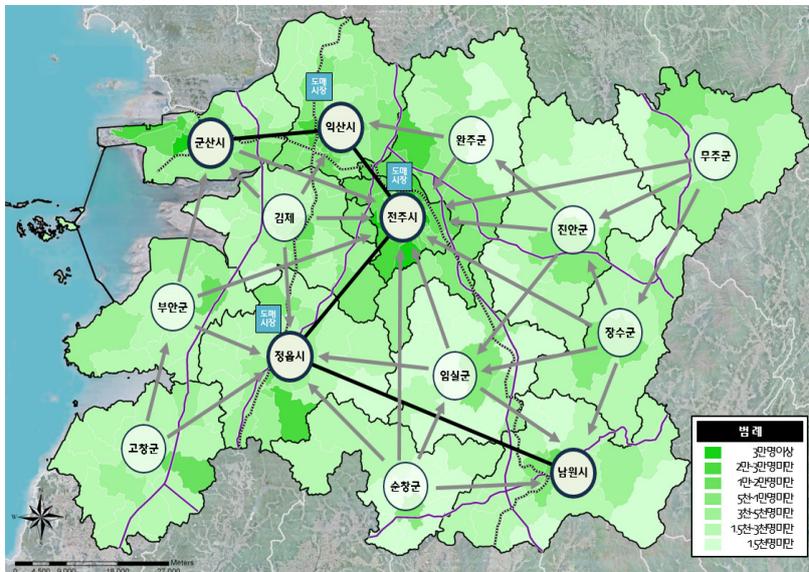


시장의 생성

시장의 접근

- 또한 푸드시스템은 소비지를 중심으로 한 푸드시스템을 구축하는 것으로 농업·농촌문제를 도시·소비문제와 연계하여 해결해 가는 전략적 접근이며, 이를 위해 지역차원의 조달과 분배체계를 구축하는 것이 핵심적 과제임
- 결국 의지적 푸드시스템을 정책적으로 구축해 나가기 위해 광역을 독자적 공간범위로 설정하되, 광역 내에서 도시와 농촌, 소비와 생산 구조를 고려하여 지역과 지역이 다시 세밀하게 연계되는 거점화 전략을 구사할 필요가 있음
- 이럴 경우 광역단위 푸드시스템은 기초단위 푸드 거버넌스가 실질적으로 연계되고 네트워크 모델링에 가까운 것이며, 그 핵심 영역은 공공의 칸막이 행정을 시정하는 것이며 대의기구(council)의 강력한 역할이 중요해짐
- 전주시, 익산시, 군산시, 남원시, 정읍시 등의 다극화된 푸드시스템과 푸드 거버넌스를 구축하고 이를 전북 광역단위로 엮어내고 푸드 거버넌스를 실현해 내는 체계를 상정할 수 있으며, 이 경우 생활경제권 권역을 참조할 수 있음

〈전라북도 푸드시스템 핵심거점과 지역간 네트워킹 전략 예시〉



6) 지역 푸드플랜의 정책수단

- 푸드시스템은 ‘생산~가공~유통~리사이클’의 순환적 구조와 ‘접근성-영양-분배’ 등의 사회적 가치를 실현하기 위한 사회체계로의 사회적·공익적 가치의 실현을 위해서는 정책수단의 효과적 추진이 필요함
- 푸드시스템이 지역단위에서 실효적으로 작동되기 위해 필요한 정책수단을 선전국의 푸드플랜 사례와 정책경험의 분석을 통해 다음과 같이 5가지로 압축하여 정책수단을 검토하고자 함
- ① **공공조달의 확대와 강화**
 - 건강하고 안전한 먹거리의 공급과 푸드 인권이 보장되는 접근성을 키워나가기 위한 인프라는 결국 학교·공공급식, 푸드 복지, 사회서비스 등의 공공조달을 통해 구축되어야 함
 - 런던시(구매기준에 로컬·소농 생산 농산물을 포함), 뉴욕시(지역 농산물 우선구매 기준 적용), 프랑스(공공급식소 식재료의 로컬푸드 우선구매, 2017년 40%목표), 덴마크(코펜하겐 푸드하우스 식재료의 90% 유기농) 등 사례 검토

② 실효적인 푸드 거버넌스 구축

- 계획은 있으나 작동되지 않는 공공정책의 문제를 시정하기 위해서는 이해관계자가 참여하는 상시적이고 실효적인 푸드위원회를 통한 푸드 거버넌스 구축이 관건이며, 여기에서 푸드플랜의 목표와 과제 등을 다뤄야 함
- 푸드거버넌스는 반드시 지자체 주도가 아니며 북미에서는 지자체와 독립된 시민사회 기구의 경우가 더 많으며, 이 단위에서 푸드 정책의 수립, 정책자문, 네트워킹, 교육, 핵심활동 등이 이뤄지고 있음⁹⁾

③ 푸드시스템 시민사회 역량 강화

- 푸드 거버넌스를 구축하기 위해서는 기존 주체의 커뮤니티 푸드시스템으로의 인식전환과 함께 새로운 주체 역량을 구축해야 하는데 시민사회 및 민간조직이 그러한 역할을 내실있게 수행해 나가야 정책의 한계를 보완할 수 있음
- 런던시의 경우 시장이 보수당으로 교체된 상황에서도 NGO·NPO 조직(서스테인)이 중심이 되어 푸드시스템을 유지하고 도시간 네트워킹을 통해 보다 활발하게 활동하는 사례에 주목해야 함

④ 다차원적 정책수단의 통합적 구사

- 푸드시스템은 교육, 농업, 유통, 사회복지, 환경 등 다양한 정책영역에 걸친 종합적 정책체계로 지자체 차원의 다차원적 통합적인 정책이 추진되지 않으면 특정분야의 정책으로 그칠 우려가 매우 큼¹⁰⁾
- 바로 이점이 푸드플랜과 푸드전략은 지역단위의 '도시계획, 지역발전계획, 농업농촌발전계획, 도시농업계획, 학교급식 계획, 공공급식계획, 식생활교육계획, 환경계획 등' 계획과 계획을 연계하는 상위의 계획이 되어야 하는 이유이기도 함

⑤ 인식·변화 촉진 리딩사업

- 푸드시스템은 규제와 촉진을 통해 사회적 시스템의 변화를 도모하는 것으로 지역사회의 다양한 구성원의 인식확대와 변화를 촉진해 나갈 적절한 영역의 정책고리를 찾아 실행하는 것이 중요함
- 푸드시스템과 푸드플랜을 '나의 문제, 우리의 문제'로 인식하고 생활상의 변화를 일으키는 촉매의 역할을 하는 리딩사업과 정책이 필요하며, 이를 매개로 이해관계자가 연결되고 거버넌스의 단초가 마련되어야 함¹¹⁾

참고자료

- 경기도, '경기 먹거리 비전 2030, 맛있는 G-FOOD', 2015.
- 서울특별시, '서울시 먹거리 전략 2020 및 식품안전 관리 중장기 계획 수립', 2013.
- 전북발전연구원, '전주푸드플랜 기본구상 및 추진전략', 전주시, 2015.
- 팀랭, 데이비드 발링, 마틴 캐러허, '건강, 환경 사회를 하나로 묶는 먹거리 정책' 도서출판 따비, 2012.
- 허남혁, '도시 먹거리 전략계획-해외사례', 강의자료, 2015.
- 허남혁, '선진국의 도시 먹거리계획-캐나다 토론토 사례를 중심으로', 계간 세계와 도시 3, 2013.
- "Milan Urban Food Policy Pact", 2015.
- Barbara Turk, 'The Policy and Achievement of Dietary Life Education in NY', 식생활교육과 먹거리정책 심포지엄, 식생활교육서울네트워크, 2015.
- Marielle Dubbeling, 'CITY FOOD-Linking Cities on Urban Agriculture and Urban Food System', RUAF Foundation, 2014.
- Moragues, A. et., 'Urban Food Strategies-the rough guide to sustainable food systems', FOODLINKS, 2013.

- 9) 푸드 거버넌스를 중요하게 다루는 이유는 지역단위 푸드플랜과 전략이 없는 상황에서도 Food Council이 그 역할을 잘 수행하는 경우가 외국의 사례에서 많기 때문임
- 10) 서울시는 푸드정책의 문제점으로 지자체 과 단위의 제한적 먹거리 정책, 부서별 칸막이 업무추진, 푸드정책의 컨트롤 타워 부재를 꼽고 있음
- 11) 로테르담의 푸드플랜은 재래시장 리모델링을 통해 시민의 관심과 참여를 유도하여 친환경농업, 유기농업, 로컬푸드 등의 확대와 도시공간 조닝과 생산기반 등을 확대해 나갔으며, 푸드시스템의 단계별·영역별 내용의 평가 및 관련 정보의 지도화(mapping) 등을 통해 이해관계자의 참여를 유도하는 것이 필요함. 푸드 전략의 개발과정의 가이드라인에 대해서는 Moragues, A. et(2013) 참조



55068 전라북도 전주시 완산구 공취팔취로 1696(효자동3가1052-1)

Tel.063-280-7100 Fax.063-286-9206

www.jthink.kr