


시민이 참여하는 푸드플랜 연속토론회 vol. 3_

수원시 먹거리보장 현황과 과제

2019. 12. 19.(목) 15:00 ~ 17:00
수원시의회 세미나실



주 최 | 수원시의회

주 관 |  수원시지역사회보장협의회 시민건강분과, 수원건강먹거리시민네트워크

목 차

수원시 먹거리보장 현황과 과제 개요	3
먹거리보장의 개념과 한국의 현실	7
수원시 먹거리보장 현황	45



수원시 먹거리보장 현황과 과제

일시 : 2019. 12. 19.(목) 15:00 ~ 17:00

장소 : 수원시의회 세미나실

주제발표

- ▶ 먹거리보장 개념과 한국의 현실
 - 김흥주 (원광대학교 복지보건학부 교수)
- ▶ 수원시 먹거리보장 현황
 - 임아영 (지역농업네트워크 경기제주지사 팀장)

좌 장 : 장정희 수원시의회 의원

토 론 자

- ▶ 송명은 (명은전문요양센터 원장)
- ▶ 변남순 (수원YWCA 책임간사)
- ▶ 최승희 (우만종합사회복지관 과장)
- ▶ 임화선 (수원시 노인복지과 노인정책팀장)

먹거리 보장의 개념과 한국의 현실

김홍주 (원광대학교 복지보건학부 교수)



먹거리 보장의 개념과 한국의 현실

김흥주(원광대학교 복지보건학부)

1. 머리말

한국 사회의 잘못된 통념 중 하나는 “이제 먹을 것 하나는 풍족하여 누구나 배고픔에서 벗어났다”는 것이다. 분명 1960년대의 보릿고개 시절보다 먹거리 절대량이 늘어났기 때문에 어느 정도 풍요롭다고 할 수는 있다. 그러나 문제는 이런 풍요 속에서도 매년 백만 명 이상의 사람들이 실제 굶고 있거나 배고픔을 느낀다는 것이다. 실제로 보건복지부로부터 급식지원을 받는 결식아동이 2018년 현재 40여만 명에 이르고, 무료급식이나 도시락배달에 의존하는 노인들이 50만 명이 넘는다. 여기에 통계에 잡히지도 않는 실업청년이나 노숙인까지 포함하면 ‘굶는 인구’는 상상 이상으로 많다. 결식은 아니지만 먹거리가 부실하여 끼니 때 마다 배고픔을 느끼고 있는 사람들이 전체 인구의 10%를 넘어서고 있으며, 이들은 대부분 소득수준이 하위 25% 이내에 포진되어 있다(문은숙 외, 2016). 다이어트 열풍과 웰빙 식단, 안전한 유기농을 안내하는 기사가 넘쳐나는 와중에서 대다수 빈곤층은 굶거나 배고픔을 느껴야 하는 것이다.¹⁾

더 큰 문제는 빈곤층이 일상적으로 섭취하는 먹거리의 안전과 영양수준이 매우 열악하다는 사실이다. 결식아동 무료급식이나 경로식당에서 제공하는 음식은 수입 식재료를 사용하거나 냉동식품들이 대부분이다. 빈곤층 맛벌이 부부의 자녀들은 인스턴트나 패스트푸드에 쉽게 의존한다. 독거노인들의 식사는 한국인 영양섭취기준을 충족시킬 수가 없다. 2013-2015년 보건복지부 국민건강영양조사 결과, 만 65세 이상 노인의 평균 섭취량은 권장섭취량의 50% 미만이었으며, 저소득층 노인들의 경우에는 더욱 열악한 상황이었다. 계층과 연령 기준으로 먹거리 양극화가 점차 심화되고 있는 것이다.

저소득층의 먹거리 문제는 이들의 건강과 삶의 질 문제를 새롭게 해석할 수 있게 한다. 누구나 먹거리에 접근할 수 있는데도 왜 저소득층의 건강은 상위 계층에 비해 여전히 열악한가? 누구나 떠올릴 수 있는 답이 있다. “저소득층이 자신의 건강을 돌보지 않는데다가 음주와 흡연, 운동 부족 등 좋지 않은 생활 습관을 가져서”일 것이다. 그러나 최근의 먹거리 양극화 논의는 그렇게 답하는 데 머물지 않는다. 그들은 먹거리 양극화와 이에 따른 건강 불평등 문제를 먹거리 정의(food justice)의 문제로 접근했다. 값싼 패스트푸드나 정체불명의 정글 푸드를 먹고 비만과 식원성 질병에 시달리는 것은 개인의 선택과 결과지만, 그러한 개인의 선택은 사회적 영향아래 놓여 있다는 점을 인정해야 한다는 것이다.²⁾

- 1) 신자유주의 세계화가 가져온 사회 양극화 결과, 제3세계 유형의 지속적인 기아는 아니더라도 간헐적으로 계속되는 굶주림 상태에 놓여 있는 인구는 선진국에서도 크게 늘어나고 있다. 2010년 8월 10일 ‘뉴스위크’ 인터넷판에 의하면, 미국 전체 가구의 14.6%가 먹거리를 안정적으로 공급받지 못하는 먹거리 불안(food insecurity) 상태에 있다고 한다. 이들은 생산의 문제가 아니라 분배의 문제 때문에 굶주림을 겪고 있다.
- 2) “미국의 빈민가 주변에는 신선식품을 판매하는 식료품점을 찾아보기 어렵다. 신선한 채소와 과일에 대한 접근성은 떨어지고, 패스트푸드나 가공식품을 먹을 수밖에 없는 상황인 것. 실제로 미국 어린이들은 25%만이 비만인 데 비해, 빈민가 지역의 어린이들은 30%가 비만한 것으로 나타나고 있다 (Gottlieb & Jochi, 2010: 45).” 이러한 정책적, 경제적 배제를 바로 잡는 먹거리 복지운동이 먹거리 정의 개념에서 비롯된다.

수원시 먹거리보장 현황과 과제

먹거리 복지는 이러한 먹거리의 구조적인 배제나 양극화 문제를 제도적이고 정책적 접근을 통해 해결하려는 노력을 말한다. 다시 말해 먹거리 복지는 “단순히 절대적 측면에서의 먹거리 충분성 문제를 벗어나 적절 수준의 영향과 건강에 대한 먹거리 영향 문제, 안전성 등 먹거리의 질적 문제와 관련해서 사회적 최저선(national minimum) 관철의 의미를 가지는 것”(남기철, 2007: 58)이라고 정리할 수 있다. 사회 양극화 양상이 인간 생존에 가장 필수적인 재화에 해당하는 먹거리 영역까지 심화되고 있다는 점에서 ‘먹거리 복지’는 실천적 의미를 가지고 있다.

2. 개념 정의

1) 먹거리 보장의 의미

흔히 먹거리 보장(food security)이라고 하면, 모든 사람들이 항상 적극적으로 건강한 생활을 할 수 있도록 안전하고 영양이 풍부한 먹거리를 자신의 식욕과 취향에 따라 물리적, 경제적으로 충분히 구할 수 있다는 것을 의미한다. 그런데 이러한 ‘food security’ 용어는 사용하는 주체와 방식에 따라 전혀 다른 의미와 맥락을 가지고 있다. 이 용어는 1970년대부터 기아퇴치운동의 슬로건으로 등장하기 시작했다. 이후 국제회의에서 유독 강조된 것은 1996년 로마에서 열린 세계식량정상회담(World Food Summit)에서였다.³⁾ 이 정상회의에서 강조한 식량의 보장 방식은 각 국의 자급생산을 통한 먹거리 결정권의 확대이기 보다는 세계화된 식량체계의 구축과 확산을 통한 것이었다. 비록 국가단위의 식량이 부족하더라도 식량을 수입할 수만 있다면, 식량을 수입할 수 있는 달러만 있다면 식량안보는 달성할 수 있다는 것이다(윤병선, 2011: 237-238).

이러한 **식량안보** 개념은 소수의 농산물 수출국과 농산물의 자유무역을 지렛대로 이윤의 극대화를 위해 행동하는 초국적 거대 농기업의 이해를 반영하고 있다는 점에서 문제가 있다. 이에 대해 반(反)세계화 국제농민운동조직인 비아캄페시나는 **식량주권(food sovereignty)** 개념을 제시한다. 국가적으로 충분한 양의 먹거리 생산과 모든 사람이 이용할 수 있도록 보장하는 문제뿐만이 아니라 어떤 먹거리를 생산하는가, 어떻게 생산하는가, 어떤 규모로 생산하는가의 문제도 똑 같이 중요하다는 것이다(아네트 데스마레이즈, 2011: 72). 최근 들어 먹거리 대안운동 진영에서는 먹거리 불평등 문제를 해결하기 위한 방식으로 **먹거리 정의(food justice)** 개념을 제시하고 있다. 현재의 먹거리 체계가 지불능력이 있는 소수의 계층만이 선택 가능하고 접근할 수 있는 ‘부정의’한 상태임을 강조하면서, 국가의 적극적인 개입과 전략적 접근을 통해서만이 이 문제를 해소할 수 있다고 주장한다(Gottlieb & Jochi, 2010: 5). 이러한 정책적 접근의 필요성은 학계에서도 제시되고 있다. 힌리히 등은 현재의 불평등한 먹거리 체계를 지속가능한 체계로 전환하기 위해서는 장기적인 관점에서 국가의 먹거리 정책이 수립되고 강력하게 시행되어야 한다고 주장하였다(Hinriches et al. 2007: 56)⁴⁾

3) 국제연합(UN) 전문기구인 국제식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)의 설립 50 주년을 기념하기 위해 세계 식량문제를 주제로 열린 회의였다. 1996년 11월 FAO의 모든 가맹국이 참가해 본부가 있는 로마에서 개최되었다. 이 회의에서는 개발도상국의 식량부족과 기아, 식량수급 불균형 등의 과제 외에 세계 식량안전보장(World Food Security)을 둘러싼 문제에 관한 토의가 있었다.

4) 이 책은 미국 농무부의 지원을 받아 1997년부터 2007년까지 총 10년 동안 진행된 인류학자, 지역사

이러한 흐름들을 정리해보면 현재의 먹거리 보장은 식량주권으로부터 시작하여 국가의 적극적인 개입을 통한 먹거리 체계의 불평등 구조를 개선하는 제도적 과정이라고 볼 수 있다. 국제적으로 합의된 먹거리 보장의 개념은 “모든 국민, 활동적이고 건강한 삶을 위한 필요수준, 양적 충분·안전·영양식품, 물리적·사회적·경제적 접근성(Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economics access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life(World summit, FAO, USA, Canada --).”을 의미한다. 이 중에서 핵심은 “없어서 못 먹는” 먹거리 빈곤 문제를 제도적으로, 정책적으로 해결하는 것이다. 최근 영국 런던이 Hunger Zero City를, 캐나다 토론토시(市)가 Food Secure City를 표방하며 정책적으로 먹거리 빈곤문제를 해결하려는 노력이 대표적인 먹거리 보장 정책이다. 나아가 기후위기와 마찬가지로 인류의 미래를 위협할 환경 요인으로 먹거리 빈곤 상황을 주시하고 있는데, 2015년 발표한 유엔 지속가능발전 목표(UN SDG)도 두 번째 목표를 Zero Hunger에 두고 있다.

먹거리 보장은 시혜적 차원에서 단순히 한 끼 식사를 제공하는 것에 그치지 않는다. 인간의 존엄성과 욕구의 차별성을 인정하며, 제도적으로 지속가능해야 한다. 나아가 개인 차원의 보장뿐만 아니라 지역사회 차원에서 지속가능한 먹거리 체계가 만들어져야 “보장되었다”라고 말할 수 있다. 이런 점에서 먹거리가 제대로 보장되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 의미가 전제되어야 한다.

<표 1> 먹거리 보장의 유형과 내용

	의미	내용	보장수준	
접근성	“누가 먹거리를 제공받아야 하는가?”	· 보편성 : 공평한 접근보장 · 안정성 : 지속가능한 접근 · 존엄성 : 수용가능한 접근	개인· 가구단위 보장	지역사회 보장
적절성	“어느 수준에서 먹거리를 제공해야 하는가?”	· 적정성 : 양과 영양의 적절 · 안전성 : 안전한 먹거리 · 선택가능성 : 개인기호 충족		
지속가능성	“어떠한 방식으로 먹거리를 제공해야 하는가?”	· 생태적으로 지속가능한 생산 · 지역사회 지지체계 · 지역먹거리체계 구축		

첫째, ‘먹거리 접근성(food accessibility)’이 보장되어야 한다. 접근성의 의미는 사회경제적 격차에 상관없이 모든 사람들이 공평하게 먹거리를 얻을 수 있어야 한다는 보편성 문제, 어떤 상황에서도 지속가능하게 먹거리를 제공받을 수 있어야 한다는 안정성 문제, 먹거리 제공이 개인적이나 사회적으로 수용가능한 방식으로 이루어져야 한다는 존엄성 문제를 포괄하고 있다.

둘째, ‘먹거리 적절성(food adequacy)’이 보장되어야 한다. 적절성의 의미는 먹거리의 절대량 총족에서 나아가 안전하고 영양 많은 먹거리를 충분하게 제공받을 수 있어야 한다는 것이다. 특히 먹거리에 대한 개인적 선택이 가능하다는 측면, 교육과 문화차원에서 사회적 수용이 가능하다는 측면, 사회정의

회영양학자, 농업경제학자, 정치학자, 사회학자 등이 수행한 학제간 연구 프로젝트의 결과물이다 (Hinrichs et al. 2007: Acknowledgements) .

수원시 먹거리보장 현황과 과제

차원에서 먹거리가 공평하게 배분된다는 측면을 포괄하고 있다.

셋째, '먹거리 지속가능성(food sustainability)'이 보장되어야 한다. 먹거리의 절대량 충족이나 먹거리 안전과 더불어 먹거리 보장에 중요한 것은 생태적으로 지속가능한 먹거리를 생산할 수 있는가, 지역 사회 차원에서 먹거리가 보장되는 공급체계를 만들 수 있는가 여부다.

먹거리 접근성과 적절성이 개인과 가구 단위의 먹거리 보장에 해당하는 것이라면, 지역사회 먹거리 보장(community food security)은 여기에서 지속가능성을 포함한 것이다. 지역 주민 모두가 안전하고 문화적으로 적절하며 풍부한 영양이 고르게 분포된 식사를 할 수 있을 때, 지역사회 먹거리가 보장된다고 할 수 있다. 지역사회 먹거리를 보장하기 위해서는 경제적, 환경적으로 지속가능한 먹거리 체계를 확립해야 한다. 이 같은 먹거리 체계는 지역사회의 자주적 존립을 가능하게 하며, 지역사회 내의 사회정의를 증진시킨다. 지역사회 먹거리가 보장됨으로써 사회정의를 증진되고 주민들은 지역자원에 보다 평등하게 접근하게 되며 지역공동체와 지역경제가 되살아날 수 있다. 개인과 가구 단위 먹거리 보장이 소비적 차원이라면, 지역단위 먹거리 보장은 생산적 차원까지 포괄한다.⁵⁾

먹거리 보장을 위한 정부와 지자체 차원의 지원은 단순히 조례 제정이나 계획 수립, 재정적 지원에 그치는 것이 아니다. 지역사회 전체의 먹거리체계를 구축하는 차원에서 정책적인 계획과 개입이 이루어지고 있다. 이를테면 영국 런던은 2006년 런던 시장이 주관하고 '런던 푸드'라는 민간협의체에서 추진하는 먹거리 부문 전략보고서를 발표하였다. 이 보고서는 런던에서 지역산 먹거리(로컬푸드) 사용을 증진하기 위해서는 정부가 중심이 되어 학교급식을 포함한 공공 영역에서 이를 적극적으로 구매해야 하며, 런던 주변 농민의 생계유지를 돕고, 시민들에게 안전하고 영양가 높은 먹거리를 공급해야 한다고 주장하였다. 이를 통해 지자체는 보건의로 비용(아토피나 비만 같은 식원성 질병)을 절감하고 시민들의 건강을 증진시키며, 농민뿐만 아니라 지역산 농산물 사용을 통해 가공·유통 및 외식업체를 활성화시킴으로써 런던의 먹거리 경제와 지역경제를 활성화시키는 복합적 정책목표를 달성할 수 있다. 이와 같이 지자체는 지역먹거리체계를 통해 지역공동체를 회복할 수 있기 때문에 학교급식 등 공공부문 먹거리 지원에 앞장서는 것이다(London Food, 2006; 김흥주, 2009: 73-74).

브라질은 국가 차원에서 중소농의 생산지원과 먹거리 보장 정책을 연결시키고 있다. 브라질은 어린이 하루 영양섭취 필요량의 20%는 정부가 보장한다는 정책목표를 세우고 전국의 기초교육대상 19만개 학교, 4천 7백만 공공교육 대상 학생들에게 급식을 지원하고 있다. 최근 들어 보편적 지원으로 전환하고 있기 때문에 지원액도 2003년 5억3천3백만 달러에서 2010년에는 18억7천7백만 달러로 확대되고 있다. 더 큰 의미는 먹거리 보장 정책을 생산체계 지속과 연결시키고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 학교급식 식재료 중에서 최소 30%는 가족농과 소규모 농촌기업에서 구매해야 하는 것을 법으로 강제하고 있다. 이 때문에 전체 학교급식예산 18억 달러 중에서 5억2천만 달러가 중소농 460만 가족농에 대한 소득지원으로 활용되고 있다(박지은, 2011: 63-64).

반면에 먹거리 보장이 제대로 이루어지지 않을 때에는 계층별로, 연령별로, 지역별로 다양한 먹거리 문제에 노출될 수 있다. 사회구성원 모두에 해당하는 보편적 먹거리 문제는 적절성과 지속가능성에 문

5) 사실 한 사회의 먹거리체계 수준은 그 사회의 지속가능성을 판단할 수 있는 준거가 될 수 있다 (McMichael, 2000; Pothukuchi, 2004; Feagan, 2007). '좋은' 먹거리체계를 통해 지속가능한 발전의 광범위한 목표들, 곧 경제 발전, 참여민주주의, 환경적 통합성을 달성할 수 있는 사회 역량을 키울 수 있기 때문이다.

제가 생기는 경우다. 빈곤 및 취약계층에 선별적인 먹거리 문제는 접근성에 문제가 생기는 경우다. 미국의 먹거리 보장 실태를 살펴보면 이러한 문제를 이해할 수 있다. 2008년 현재 미국 전체 가구의 14.6%가 식량을 안정적으로 공급받지 못하는 ‘**먹거리 불안(food insecurity)**’ 상태에 있다고 한다 (www.thedailybeast.com/newsweek.2010.8.10). 이러한 먹거리 불안 가정들은 저급의 값싼 식품들로 인해 특히 유아들이 성장에 필요한 영양을 제대로 공급받지 못하는 경우가 생겨난다. 충분한 영양을 공급받지 못하는 아이들은 성장에 문제가 생길뿐 아니라 성격이 포악해질 수 있다. 이것이 미국의 청소년 문제로 이어지고 있다.

먹거리 문제는 개인의 인간다운 생존과 건강을 위협하는 것으로서 대부분의 사회구성원들에게 보편적으로 발생하는 사회적 위협이다. 먹거리 보장 욕구는 사회구성원 누구나 보편적으로 가지고 있는 사회적 욕구(social needs) 성격을 지니고 있다. 따라서 문제해결을 시장메커니즘에 맡기기 보다는 사회연대적인 대처방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 사회복지 영역을 ‘먹거리 보장’이라고 할 수 있다.⁶⁾

2) 먹거리 보장의 차원

먹거리 보장은 **먹거리 인권(right to food)**⁷⁾을 정책화한 사회보장 프로그램의 한 영역이다. 따라서 한 국가의 먹거리 보장 수준을 평가하기 위해서는 4가지 요소에 대한 분석이 필요하다. 먼저 급여대상자를 결정하기 위한 가장 기본적인 기준으로는 보편주의와 선별주의가 있다. 그런데 먹거리 보장은 그 특성상 기아와 결핍 문제와 관련이 있는 양적 측면과 안전과 영양 문제와 관련이 있는 질적 측면으로 나누어서 살펴보아야 한다. 이를 다시 양적 측면의 결핍(-)과 충족(+), 질적 측면의 위험(-)과 안전(+)⁸⁾으로 나누어서 상호 교차해보면 다음 <표 2>와 같이 네 가지 영역에서 적용 대상을 분류할 수 있다.

<표 2> 먹거리 보장의 적용 대상

		양적 측면	
		결핍(-)	충족(+)
질적 측면	위험(-)	I(절대 빈곤층)	II(상대 빈곤층)
	안전(+)	III(상대 부유층)	IV(절대 부유층)

‘I 영역’은 먹거리 절대량도 충족되지 않을뿐더러 안전성이나 영양섭취기준도 충족할 수 없어 가장 심각한 복지 대상층이다. 이들에 대한 먹거리 보장 프로그램은 주로 무상급식, 거리급식 등이다. ‘II영역’은 먹거리 절대량은 어느 정도 충족되지만 안전성과 영양섭취에서 문제가 생기는 경우다. 저소득층 및

6) 집합적 소비의 필수 영역으로서 사회적 욕구 혹은 위험 영역이 될 수 있는 부분을 중심으로 복지 혹은 보장의 의 용어가 사용되는 소득보장, 의료보장의 경우와 같이 먹거리에 대한 사회구성원의 보편적 욕구 충족과 위험에 대한 대응이라는 측면에서 ‘**먹거리 복지**’라고 할 수도 있다.

7) 먹거리 인권은 1948년 세계인권선언 25조 1항과 1966년 국제인권규약에 포함된 국제법적 기준이며, 관련 논의들은 식량안보, 먹거리 정의, 식량주권 등이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 조효제(2013: 283)를 참고할 것.

수원시 먹거리보장 현황과 과제

별이 가정 아이들이나 독거노인, 시설보호 취약계층이 여기에 속한다. 정체불명의 정글 푸드나 인스턴트, 냉동식품이나 수입산 농산물을 통해 기본적 결핍을 해소한다. 'Ⅲ영역'은 먹거리 절대량은 부족하지만 안전성이나 영양섭취에는 문제가 없는 상대적 부유층에 해당하는 경우다. 다이어트나 웰빙식 등 개인적 기호에 따른 먹거리 선택이 가능한 집단이 여기에 속한다. 사회적 욕구보다 개인적 욕구의 성격이 강하기 때문에 복지적 접근의 유용성이 가장 떨어지는 영역이다. 'Ⅳ영역'은 먹거리 절대량의 충족뿐만 아니라 안정성과 영양섭취에도 문제가 없는 경우다. 이들의 문제는 먹거리의 장기 수급과 관련되어 있기 때문에 지역사회 먹거리 보장과 연관이 있다.

사회보장 프로그램에서 적용대상 선정에 있어 보편과 선별의 문제는 상황에 따라 다르게 평가될 수 있다. 보편주의는 사회적으로 비용효과성(cost effectiveness)을 높일 수 있는 반면에 선별주의는 필요한 사람에게 우선적으로 사회적 자원을 집중할 수 있음으로써 사회적 효과성을 달성할 수 있고, 대상효율성(target efficiency)을 높일 수 있기 때문이다. 먹거리 보장 프로그램도 이런 점에서 유연하게 평가되어야 한다. 다만 적용 대상의 선별 과정에서 낙인의 문제나 사각지대가 발생하는 문제를 주의할 필요가 있다(Gilbert, Specht, and Terrell, 1993: 71).

급여 종류에 있어서 많은 연구자들은 신선하고 제철에 난 과일이나 채소를 직접 공급하는 현물급여(benefit in kind)가 먹거리 보장에 적합하다고 강조한다. 현금 급여는 수급자에게 선택의 자유와 자기결정의 권리를 부여해주지만, 먹거리 보장에 있어서만큼은 현금 지급이 수급자 효용을 극대화한다고 할 수는 없다. 이를테면 10만원의 급여로 먹거리를 구입하지 않고 다른 소비재 구입에 사용했다면 먹거리를 직접 지급할 때보다 효용이 낮아질 수 있다. 더군다나 사회 전체의 효용성 측면에서 볼 때, 식품으로 직접 급여를 제공하는 것은 수급자의 영양 상태를 높일 수 있고 결과적으로 건강불평등으로 인한 사회적 비용을 줄일 수 있기 때문에 정책의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 문제는 현물급여가 수급자에게 수치심을 유발하며 낙인효과가 있다는 점이다. 이 때문에 프로그램 자격이 되는데도 신청을 하지 않고 급여를 받지 않음으로써 결과적으로 서비스 사각지대가 생겨날 수 있다. 예를 들어 미국의 현물급여 프로그램인 식품권(food stamp)에 자격이 있는 사람들 가운데 약 40%만이 실제로 급여를 신청하여 받은 것으로 조사되었다(Mofit, 1983).

사회보장에서 전달체계가 중요한 이유는 정책 목표의 성취와 정책의 지속가능성이 전달체계의 방법이나 내용에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 특히 먹거리의 경우는 이의 조달을 사적인 것으로 인식하는 경향이 강하기 때문에 전달체계의 적절성, 공공성 여부는 먹거리 보장수준을 판단하는데 매우 중요하다. 브라질의 벨로리존제(Belo Horizonte) 시는 1993년부터 시민의 먹거리 기본권을 인정하고 시조달국(SMAB)을 설치하여 취약계층을 대상으로 지속적으로 먹거리 보장정책을 실시한 도시로 유명하다. SMAB의 임무는 먹거리의 공급, 영양 및 식품안전 정책에 대한 계획을 세우고, 조정하고, 실행하는 것이다. 이러한 전달체계를 통해 시민들의 먹거리가 건강, 교육, 사회복지서비스와 같이 공적으로, 공평하게 제공되고 있다(Rocha, 2001; 김종덕, 2009). 영국의 환경식품농촌부(DEFRA)는 2003년 8월에 '공공 부문 식품구매 선도계획(PSFPI: Public Sector Food Procurement Initiative)'을 발표하면서, 보다 나은 환경과 건강하고 번영하는 공동체를 만드는데 도움이 되는 공적 전달체계를 구축하고자 하였다. 2003년 이후, 영국 정부는 잉글랜드의 공공 부문에서 매년 식품과 급식을 위한 예산이 4,000억원(2억 파운드) 이상이라고 밝히면서, 이러한 **공공조달**의 구매력을 이용하여 지속가능한 먹거리 체계를 만들고

먹거리 불평등 구조를 개선하려 한 것이다.

이상의 논의를 통해 우리는 다음 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 한 국가의 먹거리 보장 수준은 양적 측면에서 접근성 문제와 질적 측면에서 적절성 문제로 평가할 수 있다. 이러한 기준을 가지고 3장에서는 한국의 먹거리 보장 수준을 평가해보고자 한다. 둘째, 먹거리 보장정책은 크게 대상의 보편성 여부, 급여의 적절성 여부, 전달체계와 예산의 공공성 여부를 가지고 평가할 수 있다. 이러한 기준을 가지고 4장에서는 한국에서 시행되고 있는 대표적인 먹거리 보장 프로그램을 평가하고자 한다.

3. 한국의 먹거리 보장 현실

1) 양적 측면 : 접근성의 문제

세상이 좋아 졌다고 하지만 우리 사회는 여전히 많은 결식 인구가 배고픔을 느끼며 살아가는 사회다. 이들은 대부분 절대 빈곤층에 속하며, 강한 생존 욕구를 지니고 있다. 한 끼 식사를 위해 사회구성원으로서 기본적 존엄성(dignity)이 위협을 받아도 기꺼이 참는다. 무료급식소에서 아침을 먹으려 새벽부터 줄서있는 청년들의 모습이 이를 잘 보여준다. 그러나 한국은 이러한 결식 인구의 정확한 통계도 잡지 못하는 먹거리 보장 후진국이다.

2013년부터 2015년까지 3년간 실시된 국민건강영양조사 6기 먹거리 보장조사 자료를 활용하여 한국의 먹거리 미보장 정도를 분석한 결과가 다음의 <표 3>이다.⁸⁾ 이에 따르면 우리나라 먹거리 미보장 가구는 10.14%로 나타났다. 먹거리 미보장 초기단계는 8.32%, 중간단계는 1.64%, 심화단계는 0.18%였다. 먹거리 빈곤가구에 해당하는 배고픔을 동반한 먹거리 미보장 가구는 1.82%로 나타났다.

<표 4> 전국 먹거리 보장 단계별 비교 (4단계)

구분		전국		
		가구수	%	
먹거리 보장 단계	먹거리 보장		7,122	89.86
	먹거리 미보장 초기	배고픔 비동반	636	8.32
	먹거리 미보장 중간	배고픔 동반	127	1.64
	먹거리 미보장 심화		15	0.18
	Total		7,900	100

8) 국민건강영양조사의 먹거리 보장평가는 보장 정도를 모두 4단계로 구분하고 먹거리 미보장 상태를 다시 배고픔 동반 여부를 기준으로 3단계로 구분하고 있다. 여기서는 food insecurity을 먹거리 미보장으로, food insecure household를 먹거리 미보장가구로 각각 표현했으며, 먹거리 미보장 3단계인 초기(배고픔 비동반), 중간(배고픔 동반), 심화(배고픔 동반) 중 중간단계와 심화단계의 먹거리 미보장 가구를 먹거리 빈곤가구로 나타냈다.

사회경제적 지위에 따라 먹거리 빈곤의 격차는 더욱 심해졌다. <표 4>에 따르면, 여성(14.53%)이 남성(7.36%)보다 먹거리 미보장가구가 2배가량 높았다($p < 0.001$). 무직의 먹거리 미보장률은 15.74%로 직업종사자 7.30%에 비해 높았다. 65세 이상 노인 연령층의 먹거리 미보장률은 12.06%로 나타났다. 소득수준 하위가구의 먹거리 미보장률은 21.46%였다. 초졸 이하 계층의 먹거리 미보장률은 16.84%로 나타났다. 이런 점에서 한국의 먹거리 취약계층은 고연령층, 저학력층, 여성노인, 저소득층으로 묶여진다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 5> 전국 먹거리 미보장가구의 사회경제적 특성(가구 단위)

구분		먹거리 보장	먹거리 미보장	p value ¹
성별	남성	92.64	7.36	<.0001
	여성	85.47	14.53	
직업	직업종사자	92.70	7.30	<.0001
	무직	84.26	15.74	
연령	19~49세	90.88	9.12	0.0033
	50~64세	90.55	9.45	
	65세 이상	87.94	12.06	
소득 수준	하	78.54	21.46	<.0001
	중하	87.78	12.22	
	중상	95.13	4.87	
	상	98.98	1.02	
학력	초졸 이하	83.16	16.84	<.0001
	중졸	86.90	13.10	
	고졸	90.78	9.22	
	대졸 이상	96.40	3.60	

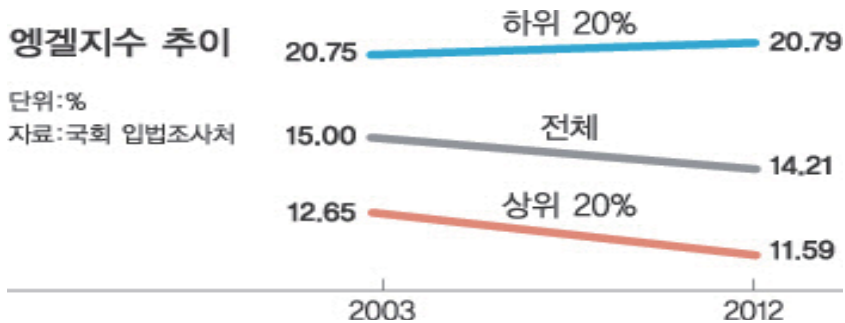
주1. p value: χ^2 검증 결과임

더 큰 문제는 최근 들어 경제위기가 더욱 심화되면서 저소득층의 식료품 구입이 양적으로 어려워지고, 질적으로 떨어진다는 사실이다. 이를 알려주는 통계지표가 바로 앵겔계수다. 이는 가계의 소비지출 가운데 식료품·비주류 음료 지출이 차지하는 비율을 말하는 것으로, 소득이 적은 계층일수록 상대적으로 앵겔계수가 높게 나타난다. 경기가 나빠지면 우선적으로 생계유지를 위한 식료품을 구입하느라 다른 소비를 줄일 수밖에 없다. 특히 주거, 문화, 생활용품 등을 우선적으로 줄이기 때문에 삶의 질이 떨어질 수밖에 없다.

<그림 1>에 따르면, 지난 2012년 기준으로 소득 하위 20% 계층의 앵겔계수는 20.79%로 상위 20%의 11.59%보다 무려 9.20%포인트나 높다. 소득 계층별 삶의 질 차이가 그 만큼 크다는 이야기다. 더

큰 문제는 상위 20%뿐만 아니라 전체 평균의 앵겔계수까지도 2005년에 비해 2012년에 점차 떨어지고 있지만, 하위 20%는 오히려 더 높아지고 있다는 점이다. 이런 차이는 소득 계층에 따라 소비지출 구조가 서로 다르기 때문에 나타나는 것이다. 이를테면 저소득층은 물가가 올라서 먹거리를 구입하는 데 들어가는 비용은 크게 늘어났지만, 실제 먹는 양이나 신선한 식재료 구입은 오히려 줄어들게 된다는 것이다. 경제가 어려울수록, 사회가 양극화될수록 저소득층은 제대로 된 먹거리에 접근하기가 어렵다는 이야기다.

<그림 2> 소득수준별 앵겔지수 추이 : 2005-2012



2) 질적 측면 : 적절성의 문제

먹거리 적절성(food adequacy)은 먹거리 절대량의 충족보다 안전하고 영양 많은 먹거리를 충분하고도 선택가능하게 제공받을 수 있는지 여부로 파악할 수 있다. 먹거리 보장 단계별 식사의 질을 파악하기 위해 DVS(식품점수, Dietary Variety Score)와 DDS(식품군점수, Dietary Diversity Score)를 평가하였다.⁹⁾ 분석 결과, 먹거리 보장 가구는 36개 정도의 다양한 식품을 먹고 있는 반면에 먹거리 미보장 가구는 30개 정도로 나타났다. DDS 또한 먹거리 미보장 가구가 보장 가구에 비해 통계적으로 유의하게 낮게 나타났다.

<표 6> 전국 먹거리 미보장가구의 DVS 점수 비교

	먹거리보장	먹거리미보장	p value
전국	35.90	30.81	<.0001

9) DVS와 DDS는 식사의 질을 평가하는 데 사용된다. DVS는 하루에 섭취한 각기 다른 모든 식품의 수를 계산해 얼마나 다양한 종류의 식품을 먹는지를 평가한다. 동일 식품의 다른 음식, 다른 조리법이라도 같은 식품의 경우는 한가지 식품으로 계산한다. DDS는 식품섭취의 다양성을 비교하기 위해 식사에서 섭취한 식품을 5가지 식품군(곡류군, 고기생선달걀콩류, 채소군, 과일군, 유제품군)으로 분류한 각 식품군에 해당되는 식품을 최소량 이상 섭취하였을 때 1점을 주었고, 섭취하였으나 섭취량이 최소에 미치지 못하였을 0점을 주어 이를 합산하여 DDS를 산정하고 최고점을 5점으로 한다.

<표 7> 전국 먹거리 미보장가구의 DDS 점수 비교

	먹거리보장	먹거리미보장	p value
전국	3.69	3.47	<.0001

식품섭취의 적절성 수준은 소득 계층별로도 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 생계를 유지하기 위해 먹는 것보다 건강에 더 좋은 음식을 선택할 수 있는 가능성에서 계층별로 큰 차이가 있었다. 그만큼 더 좋은 먹거리를 섭취하고, 이를 통해 보다 더 건강할 수 있는 능력이 사회경제적으로 양극화되어 있다는 것이다.

<표 2>는 주요 식품의 1일 섭취량 차이가 소득수준별로 얼마나 차이가 나는 가를 정리한 것이다. 여기서 섭취 총계의 계층별 차이는 그다지 크게 나타나지 않고, 결과도 별다른 의미를 찾기가 어려웠다. 주식을 이루는 곡류 또한 거의 섭취량 차이가 나타나지 않았다. 반면에 건강과 문화, 삶의 질에 직결되는, 소위 말하는 웰빙(wellbeing) 식품의 섭취 차이는 계층별로 커다란 차이가 있었다. 개인과 가정의 건강과 영양수준을 결정하는 채소류, 과실류, 육류, 우유류 등은 소득 하위 25% 집단에서 상위 집단보다 각각 53.9g, 69.5g, 5.5g, 19.5g씩 적게 섭취하였다.¹⁰⁾ 특히 비만과 같은 식원성 질병을 예방할 수 있는 신선한 채소와 과일의 섭취 차이를 주목할 필요가 있었다. 한국사회에서도 이제는 소득이 높은 사람은 웰빙 식품을 먹고, 그렇지 못한 사람은 고칼로리 정크 푸드에 의존하는 ‘웰빙 디바이드(wellbeing divide)’ 현상이 나타나고 있는 것이다.¹¹⁾

<표 7> 소득수준별 식품 1일 섭취량 차이

(단위: g)

	섭취 총계	곡류	어패류	채소류	과실류	육류	우유류
1사분위	1,760	293.1	43.5	277.6	149.9	105.3	102.5
2사분위	1,841	200.5	45.6	290.8	148.3	100.8	110.3
3사분위	1,803	306.5	47.7	295.4	171.4	104.0	110.9
4사분위	1,785	292.5	55.6	331.5	219.4	110.8	122.0

주 : 섭취 총계는 곡류, 감자·전분류, 당류, 두류, 종실류, 채소류, 버섯류, 과실류, 해조류, 음료·주류, 조미료류, 육류, 난류, 어패류, 우유류 등이 모두 포함된 것이다.

자료: 보건복지부·질병관리본부(2013-2015)

이와 같이 소득수준의 차이에 따라 식품 섭취의 차이가 나타나는 현상을 먹거리 사회학에서는 ‘밥상의 양극화’로 개념화하고 있다. 그 이유에 대해서는 두 가지로 설명이 가능하다. 첫째, 건강을 위해 신

10) 이러한 섭취차이는 2010년에 비해 더 확대된 것인데, 채소류는 11.8g, 과실류는 30.9g, 육류는 0.3g, 우유류는 4.6g나 차이가 더 벌어졌다.

11) 미국 사회의 먹거리 양극화를 상징하는 표현이 소위 ‘날씬한 부자와 뚱뚱한 빈곤층’이다. 그 이유에 대해 많은 연구자들은 “저칼로리 음식가격은 갈수록 많이 오르는데 반해 고칼로리 음식가격은 적게 오르기 때문 저소득층이 더 많이 선택”한다는 가설을 내놓고 있다(조선일보, 2008. 4.23.).

선하고 안전한 먹거리에 대한 관심은 급격히 늘어나고 있지만 이른바 ‘웰빙 식품’의 생산량은 이를 따라가지 못하기 때문에 가격이 오를 수밖에 없다. 이럴 경우 소득수준의 차이에 따라 식재료 선택이 달라진다. 둘째, 세계화된 먹거리 체계로 인해 고칼로리 패스트푸드가 저소득층의 식탁을 지배하게 된다. 이런 식품의 가격 상승률은 상대적으로 높지 않기 때문이다. 실제로 주요 식료품 가격동향을 보면 친환경 채소류, 과일류, 어패류 등은 상승폭이 매우 크지만 인스턴트 식품이나 패스트푸드의 상승폭은 상대적으로 낮은 편이다. 그래서 부자는 좋은 것을 먹게 되고, 가난한 사람은 생계유지에 급급하여 안 좋은 것을 먹게 된다. 서울신문 특별 기획 “2015 대한민국 빈부 리포트”가 한국 사회의 ‘밥상 양극화’ 현상을 적나라하게 보여주었다. 월평균 소득 1,022만원의 상위 1% 부유층 카트에는 유기농 친환경식품, 직접 재배한 로컬푸드, 백화점 식품 명품관에서 구입한 식재료가 가득하였다. 반면에 월평균 소득 96만원의 하위 9.1% 절대 빈곤층 카트에는 패스트푸드, 라면, 수입산 식재료가 가득했다(서울신문, 2015.1.27.).

<그림 3> 카트 속 다른 세상 : 밥상 양극화 현실



밥상의 양극화 때문에 먹거리를 통한 영양이나 에너지 섭취 수준도 연령이나 성별, 소득수준에 따라 차이가 나타나고 있었다. 다음의 <표 8>는 한국영양학회(2005)가 제시한 한국인 영양섭취기준에 부족한 가구 비율이 “연령이나 소득수준별로 어떤 차이가 있는 가”, “에너지나 지방의 섭취량이 적정 수준을 유지하고 있는 가”를 나타낸 것이다. 소득이 낮을수록, 연령이 높을수록, 그리고 여성의 영양섭취부족자 비율이 높게 나타났다. 특히 소득수준 하위 25%군 여성의 11.9%, 65세 이상 여성노인의 8.9%가 영양섭취부족자로 나타나 저소득층 여성노인의 영양부족 문제가 심각함을 할 수 있었다. 반면에 소득 상위 25%군의 남성은 영양섭취부족자가 3.8%에 불과해 대조를 이루었다. 에너지나 지방의 과잉 섭취자는 상위 25% 계층에서 14.4%가 과잉으로 나타나 하위 25% 계층보다 4.0%포인트나 높게 나타났다. 결과적으로 연령이 높을수록, 소득이 낮을수록, 그리고 여성노인의 영양섭취에 문제가 있었다.

<표 8> 소득수준별 영양 및 에너지 섭취수준 차이

수원시 먹거리보장 현황과 과제

구 분	N	영양섭취부족자 ¹⁾		에너지/지방과잉섭취자 ²⁾	
		남자	여자	남자	여자
전체	7,242	4.7	10.2	11.6	7.0
<소득수준>					
1사분위	1,760	7.1	11.9	10.4	5.6
2사분위	1,841	3.9	12.2	11.0	6.7
3사분위	1,803	3.7	8.9	11.0	6.5
4사분위	1,785	3.8	7.9	14.4	9.0

주 : 1) 에너지 섭취량이 필요 추정량의 75%미만인면서 칼슘, 철, 비타민A, 리보플라빈의 섭취량이 평균필요량 미만인 분을.

2) 에너지 섭취량이 필요추정량의 125% 이상인면서 지방 섭취량이 적정 에너지 섭취비율을 초과한 분을
 자료: 보건복지부·질병관리본부(2015)

한 사회의 먹거리 체계는 단순히 먹거리의 생산과 유통, 소비만으로 구성되는 것이 아니다. 특히 먹거리 보장 수준이 그 사회의 위험성을 평가할 수 있는 지표가 되는 것이기에, 먹거리 체계의 위험은 그 사회 전체의 위험으로 이어진다. 때문에 먹거리 미보장(food insecurity)에 제도적으로 대응하지 못하면, 그 사회 전체가 지속가능하지 않고 불확실한 미래를 가질 수밖에 없다. 먹거리 보장을 위한 국가의 전략적 개입과 정책적 배려가 필요한 이유가 여기에 있다.

4. 한국의 먹거리 보장 프로그램 분석

한국 사회는 먹거리 문제를 사회구성원 누구에게나 닥칠 수 있는 사회적 위험으로 받아들여지고 않고, 먹거리에 대한 양적·질적 욕구를 사회적 욕구로 인정하는 데에 매우 인색하다. 때문에 체계적인 먹거리 보장 프로그램이 마련되어 있지 않다. 다만 생존의 문제를 해결하기 위해 결식 빈곤층과 기초생활수급자에 대한 ‘공공급식’을 지원하는 수준에서 먹거리 보장이 이루어지고 있다.¹²⁾

공공급식은 국가, 자치단체, 공공기관, 학교, 복지시설 등에서 정부의 재정 지원으로 이루어지는 급식을 의미한다. 공공급식은 ‘공공 부문’에 대한 정부의 책임 급식과 ‘사회적 약자’에 대한 정부의 지원 급식으로 이루어진다. 전자는 국가의 기능을 유지하기 위한 시설들인 군대, 경찰, 교도소, 정부기관, 자치단체 등에 대한 급식을 의미한다. 후자는 시민들의 먹거리 기본권을 보장하기 위한 조치로서 학교급식, 보육시설 및 유치원 급식, 사회복지시설 급식, 거리급식 등이 포함된다. 여기서는 먹거리 보장 프로그램 차원에서 제공되는 아동급식, 노인급식, 학교급식 프로그램을 설명한다.

1) 아동급식 프로그램

한국 사회에서 아동은 18세 미만인 사람으로서, 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재

12) 물론 이는 먹거리 보장이라는 단일한 영역에서의 통일적 접근이 아니라 개별적 형태의 단순 지원사업으로 진행되고 있다(남기철, 2007: 65).

산, 장애유무, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 성장할 권리가 있다. 따라서 정부에 의한 아동급식지원은 인권과 공공 차원에서 이뤄져야 한다. 한국의 아동에 대한 급식 보장 프로그램은 대상자 성격에 따라 크게 세 가지 영역에서 이루어진다.

<표 9> 아동에 대한 공공급식 영역과 지원 대상

		일반	저소득층(재가보호)	수급자(시설보호)
학기중	중식	학교급식(무상·유료)	학교급식(무상·지원)	학교급식(무상·지원)
	조·석식	가정	급식지원(현물)	시설급식
방학중		가정	급식지원(현물)	시설급식

대부분의 일반 아이들은 학교와 가정에서 급식이 제공된다. 저소득층 아이들은 재가보호 형태로 급식이 제공되는데, 대부분 전자카드가 지급되어 식당에서 음식을 구입해 먹을 수 있도록 하고 있다. 기초생활수급자인 경우 학교급식으로 제공받는 학기 중 중식을 제외하고는 대부분 시설에서 급식을 제공받는다.

① 재가보호

재가보호 아동급식은 빈곤, 가정해체, 부모의 실직·질병·가출 등의 가정사정으로 인하여 결식이 우려되는 아동들의 건강한 성장을 위해 식사·밀반찬 등을 제공하는 일체의 행위를 말한다. 아동급식지원은 학기 중 중식 외에도 방학 중에 결식하는 아동의 문제가 심각하다는 지적에 따라 1998년 12월부터 전국 최초로 서울시가 겨울방학 중 중식 지원사업을 추진하였고, 이후 전국으로 확산되었다. 학교 내 급식은 학기 중 평일(180일) 시·도 교육청 주관으로 각급 학교장을 통해 학교급식이 제공된다. 학교 밖 급식(방학, 토·공휴일 185일)은 지방자치단체 주관으로 사회복지관, 지역아동센터 등의 다양한 시설에서 급식을 제공하고 있다.

재가보호 아동에 대한 급식지원 방식은 크게 세 가지가 있다. 첫째, 단체급식소(사회복지관, 지역아동센터, 학교급식소, 그룹홈, 쉼터 등)를 통해 급식을 지원하는 방법이다. 2013년 12월 겨울방학 기준으로 전체의 24.3%가 이에 해당하며, 지역아동센터를 통한 급식제공이 가장 많다. 둘째, 전자카드를 이용하여 일반음식점이나 편의점을 이용하는 방법이다. 전체의 68.3%가 여기에 해당한다. 셋째, 재가 아동에게 도시락이나 주·부식 식재료를 배달하는 방법이다. 전체의 7.4%가 여기에 해당한다. 최근 들어 현금급여 방식인 전자카드 이용이 급증하고 있는데, 서울시의 꿈나무 카드가 시초이다.

최근 들어 재가보호 아동급식은 지원규모가 커지고, 전자카드 도입으로 아동의 식사 선택권이 넓어지는 등 많이 개선되고 있다. 그러나 이 프로그램은 지원방향에서부터 추진과정까지 여전히 많은 문제를 안고 있다.

첫째, 영양 섭취 능력이 취약한 아동에게 한 끼 식사지원에만 초점을 맞춰 사업을 추진하기 때문에 아동급식 원래 취지인 아동의 건강과 안전을 보장하지 못한다. 특히 전자카드 사업은 아동의 영양 공급에 심각한 문제를 초래하고 있었다. 시민단체 (사)환경정의가 2013년 9월 조사한 바에 따르면, 아이들이

수원시 먹거리보장 현황과 과제

주로 이용하는 편의점의 식재료와 간식류 총 179개 제품 중 118개 제품이 영양 성분 함량에 따른 신호등 분류에서 빨간 신호등 판정을 받았고, 2개 항목 이상에서 빨간 신호등 중복 판정을 받은 제품도 53개(30.1%)나 되었다. 지원 비용이 너무 낮은 것도 문제였다.

둘째, 공공조달의 장점을 활용하여 먹거리 취약계층에게 지역산 친환경 식재료를 우선적으로 공급하기가 쉽지 않게 되어 있다. 주로 전자카드 형태로 지원하는데, 이럴 경우 대부분 외식을 하기 때문에 지역의 농산물을 우선적으로 선택할 수가 없다. 반면에 단체급식을 하게 되면 예산 지원의 조건으로 지역의 농산물을 우선 사용할 수 있도록 조치를 취할 수가 있다. 예컨대 지역아동센터의 경우 급식비 지원 보다는 어린이급식지원센터를 통한 식재료 공동구매를 통해 현물지원을 하게 되면 신선한 제철 식재료 조달이 가능하고, 이를 통해 지역의 생산자가 계획생산을 통해 농업을 지속할 수 있게 된다. 그러나 전자카드 사용이 늘어나면서 선순환 구조가 사라지고 있다.

셋째, 급식을 신청하고, 조리하며, 식사를 배달하는 관리체계가 허술하다. 이 때문에 배송업체는 급식비를 이종으로 청구하는가 하면, 배달 누락사고나 아예 급식을 지원받지 못하는 경우가 나타나고 있다. 가장 큰 문제는 저소득층 아이들에게 지원되는 급식의 관리부서가 '밥과 우유', '학기 중과 방학 중'에 따라 각각 다르다는 점이다. 밥은 교육부가 담당하지만 우유급식은 농식품부가 담당하고 있다. 학기 중 급식은 교육청 주관으로 학교가 제공하지만, 방학 중 급식은 지방자치단체가 제공하고 있다. 이 때문에 2015년 경남의 무상급식 중단 사태처럼 수시로 정책의 혼선이 일어나고 있다. 이러한 전달체계의 혼란을 바로잡기 위하여 학기 중이나 방학에 상관없이 급식을 비롯한 저소득층 자녀 지원사업 신청체계를 일원화할 수 있는 법안이 국회에 제출되어 있지만 아직 국회를 통과하지 못하고 있다.

② 시설보호

기초생활보장 수급자 중에서 주거가 없거나 숙식을 제공하는 시설에서 생활하기를 원하는 경우, 사회복지사업법에 의한 사회복지시설에서 생활하면서 국민기초생활보장법에 의한 급여를 수령할 수 있다. 이 때 보건복지부장관 및 시·도지사로부터 수급자에 대한 급여지급 업무를 위탁받은 사회복지시설을 보장시설이라고 하며, 사회복지시설에서 거주하는 수급자를 시설수급자라고 하고, 이러한 보호 형태를 재가보호와 구별하여 시설보호라고 한다. 보장시설 중에서 아동을 보호하는 시설을 아동복지시설이라고 하고, 이 시설에서 거주하면서 생활하는 아동을 시설보호아동이라고 한다.¹³⁾

아동시설의 단체급식은 양적으로나 질적으로 많은 문제를 안고 있었다. 무엇보다도 지원 단가가 너무 낮아 좋은 급식을 충분하게 제공하기가 어려웠다. 현재 시설아동 1식당 급식 단가는 아동복지법 규정에 따라 3,500원에서 4,000원 수준으로 책정되고 있다. 그러나 아동양육시설에 보호 조치된 시설보호 아동에 대한 급식 지원은 '시설 수급자' 기준을 적용하여 1식당 대략 1,800원대에 그치고 있다. 이렇게 턱없이 부족한 한 끼 밥값 때문에 아이들의 인권과 건강권, 심지어 생존권이 심각하게 위협을 받고 있었다. 다음 사례가 이를 잘 보여준다.

“2014년 1월 9일 저녁 서울시 A 보육원 아이들은 오랜만에 쇠고기를 먹었다. 식단은 쇠고기 미역국, 잡채, 베이컨과 양송이·브로콜리를 넣은 크림 파스타, 콩나물 무침이었다. 한 달에 한번, 단체

13) 한국 아동복지협회 자료에 의하면, 2013년 12월 31일 기준으로 전국에 280개 아동복지시설이 있고, 그 중에서 양육시설은 242개, 시설보호아동은 15,313명으로 나타났다.

생일잔치상에 오른 ‘특식’이다. 평일에는 한 끼 1,600원 정도의 단가로는 영양 균형을 맞추기가 힘들다. 아이들은 고기를 원하는데 예산 때문에 채소 위주 식단을 꾸릴 수밖에 없다. 친환경 재료는 꿈도 꾸지 못한다. 제철 딸기를 먹고 싶어 하는 아이들이 많은데 후원으로 들어온 굴만 줄 수밖에 없어 안타깝다.”(보육원 영양사 이씨(37세, 여) 인터뷰, 한겨레. 2014.1.15.)

더 큰 문제는 아동복지시설의 급식 실태가 거의 공개되고 있지 않다는 사실이다. 2013년 1월 부산시 사회복지시설 급식 식자재 공개입찰 결과를 분석해본 결과, 159개 시설 중 70% 이상이 최저 가격 입찰을 통해 대기업으로부터 식자재를 납품받고 있었다(부산일보, 2013.1.29). 이윤추구가 목적인 기업 특성상 최저 가격 입찰의 피해를 보상받기 위해 양질의 식자재를 공급하기는 어려운 상황이며, 이들로부터 납품을 받는 시설급식은 그만큼 열악해질 수밖에 없는 구조인 것이다. 이 때문에 시설보호 아동에 대한 집단급식은 위생, 안전, 영양에 문제가 있을 수 있으나, 지금까지 시설 ‘급식’에 대한 실태조사는 거의 이루어지지 않았다. 이제 겨우 시민단체의 문제 제기로 시설급식의 열악한 현실의 일부본만이 세상에 알려진 정도다.¹⁴⁾ 문제는 1식 단가가 중요한 것이 아니다. 이들이야말로 가장 심각한 먹거리 취약계층이기 때문에 제대로 된 공공급식이 제공되어야 한다.

2) 노인급식 프로그램

① 저소득층 무료급식

저소득층 재가노인 무료급식 지원은 경로식당 점심지원, 식사배달, 밑반찬 배달 등 3가지 형태로 이루어지고 있다. 경로식당 급식 대상은 만 60세 이상 기초생활수급자 및 차상위계층 등에서 결식 우려가 있는 노인들이다. 식사 및 밑반찬 배달은 만 65세 이상 기초생활수급자 및 차상위계층 독거노인 중 거동 불편자를 대상으로 한다. 식사배달은 연간 365일 배달되며, 밑반찬 배달은 주2회 배달된다. 주로 노인복지관이나 종교단체, 봉사단체, 노인회와 같은 단체에서 무료급식을 실시하는데, 자치단체는 대상 인원에 따라 보조금을 지급한다.

저소득층 노인 무료급식 사업은 1991년 노인복지기금으로 무료급식비를 지원하면서 시작된 한국의 대표적인 공공급식 프로그램이다. 그러나 최근 들어 경로식당 운영을 비롯한 무료급식 사업이 매우 어려워지고 있다. 물가는 오르고 무료급식이 필요한 노인은 늘어나는데 지원금은 몇 년째 제자리걸음을 하고 있다. 실제로 서울시의 경우 경로식당이나 식사배달 보조금은 2009년 이후 1식당 2,800원으로 책정된 이후 6년째 인상되지 않고 있다. 그나마 밑반찬 배달 보조금만 지난 2012년에 500원이 올라 3,500원을 지급하고 있다. 이 때문에 밥상이 날로 부실해질뿐더러 예산이 바닥나 정작 지원을 받아야 할 어르신들이 방치되는 상황까지 이르고 있다.

“임씨(91세, 남)는 홀로 사는데 2010년 6개월 넘게 시립병원에 입원해 있어서 행방불명으로 처리되어 기초생활수급자 자격을 잃었다. 2011년 겨울 집으로 돌아온 후 일주일가량 꼼짝없이 굶주렸다. 관절이 좋지 않던 그가 행인과 부딪혀 넘어진 뒤 집에서 꼼짝을 할 수가 없었기 때문이다. 일주일

14) 아름다운재단은 2012년 11월부터 시설아동의 부실한 급식 실태를 폭로하고, 이를 개선하기 위해 “아이들의 불평등한 식판에 반대합니다”를 슬로건으로 생활시설아동 급식 단가 상향 운동을 전개하였다. 이로 인해 시설아동의 열악한 급식 현실이 많이 알려지게 되었다.

수원시 먹거리보장 현황과 과제

동안 아무것도 못 먹고, 물도 못 마시고 아사 직전에서야 집주인에게 발견되어 살아났다. 이후 주민 센터의 요청으로 지역 복지관에서 임씨에게 무료 밑반찬을 배달해주기 시작했다. 기자가 주민센터 직원, 사회복지사와 함께 그를 찾은 것은 2011년 1월 21일, 마을(중량구 면목 5동)은 영하 15도 안팎이었다. 임씨는 그전 날 아침은 안 먹고 점심은 오래된 밥으로 죽을 끓여 배달해준 밑반찬으로 먹고, 저녁은 호빵 2개로 때웠다고 했다.”(한겨레 21. 847호. 2011.2.14.).

더욱 안타까운 것은 무료급식이 없으면 굶어야 하는 노인들이 늘고 있다는 점이다. 예컨대 서울시의 경우, 2014년 무료급식 지원 대상 인원은 기초생활수급자의 7.2%, 65세 이상 노인의 1.6%에 불과하다. 때문에 경로식당마다, 길거리 무료급식소마다 지원금으로 내놓을 수 있는 것보다 밥상을 매번 20~30%나 더 차려야 한다. 무료급식에 찾아오는 수많은 결식노인들을 되돌려 보낼 수는 없기 때문이다. 이런 사정 때문에 예산에 잡히지 않은 결식우려 노인들의 점심은 한 끼 2,800원짜리 지원명단에 오른 노인들의 급식을 십시일반으로 나눠서 먹는 형편이다. 그나마 민간지원과 사회복지사의 헌신으로 근근이 버티고 있지만, 예산이 바닥날 경우 급식일수를 대폭 줄일 수밖에 없는 처지다. 이런 문제는 무료급식 지원 주체가 정부에서 일선 지자체로 넘어가면서부터 더욱 더 심각해지고 있다. 무료 경로식당은 2000년부터 정부가 직접 지원해왔다. 그러다 2005년부터 67개 사회복지사업 등 모두 149개 사업이 분권교부세 지원사업으로 포함되면서 일선 지자체로 넘어갔다. 이런 상황에서 정부는 업무를 이관했다는 이유로, 자치단체는 예산이 없다면서 서로 책임을 떠넘기고 있는 것이다. 그러면 사례의 임씨(91세)처럼 굶을 수밖에 없다. 이것이 한국 노인에 대한 먹거리 보장 현실이다.

② 기초생활수급자 생계급여

국민기초생활보장제도에 의한 기초생활보장 수급자는 자신의 주거에서 생계급여를 받고 생활하는 일반수급자와 보장시설에서 생활하는 시설수급자로 구분할 수 있다. 일반수급자의 생계급여 중 식료품비로 사용하는 비용은 대략 하루 2만원 수준이다. 그런데 지난 2013년 민생보위¹⁵⁾가 일반 수급자 22개 가구의 가계부를 직접 조사한 결과 이 기준액을 넘는 가구는 6개 가구에 불과했고, 1일 식료품비가 하루 평균 만원도 되지 못하는 가구가 전체의 72.7%에 이르렀다. 특히 자활 근로에 참여해야 하는 성인이 있는 가구, 만성질환으로 약복용을 위해 충분한 영양을 섭취해야 하는 가구, 성장기에 있는 초·중·고 학생이 있는 가구의 식품비 지출이 오히려 더 낮게 나타나 “건강하고 문화적인 최저생활을 유지할 수 있는”(국민기초생활보장법 제4조) 급여수준이 전혀 아닌 것으로 확인됐다. 다음 사례가 이들이 일상생활에서 어떤 식생활을 하고 있는지 잘 보여준다.

“2012년 현재 김씨(59세, 여, 수급자)는 암환자인 딸(29세)과 자기 앞으로 구청에서 지원해주는 월 77만원을 받고 산다. 지역의 사회복지관에서도 월 5만원을 보태준다. 임대료·관리비·수도요금·전기요금·가스비로 다달이 15만원 정도 나간다. 매달 쌀 20kg 한 포대를 6만5천원에 사서 먹는다. 부식은 별거 없다. 하루 ‘두 끼’를 날오이 무쳐 먹고 무생채로 때운다. 몸이 허한 딸에게 고기를 사

15) 기초생활보장제도의 올바른 개정방향이 무엇인지에 대해 당사자, 전문가 등이 함께 모여 논의하기 위한 빈곤해결 시민단체 연대모임이다. 건강세상네트워킹을 비롯한 50여 개 시민단체가 참가하고 있다.

먹이면 그달은 가게가 휘청한다. 옷과 신발은 다 1만원짜리다. 저축은 없다. 대부업체에서 돈 1천만 원 대출받은 것도 걱정이다.”(한겨레21, 929호, 2012.9.24.)

일반수급자 노인은 정부로부터 생계급여를 현금으로 받기 때문에 경로식당이나 도시락 배달과 같은 단체급식의 혜택을 받을 수도 없고, 푸드뱅크나 푸드마켓에서 값싼 식재료를 구입하는 것도 우선순위에 서 밀린다. 그렇기 때문에 적절한 식사 마련과 이를 통한 영양섭취는 전적으로 개인의 몫이다. 하지만 대부분의 일반 수급자는 식료품 구입보다 다른 품목을 우선적으로 소비할 수밖에 없는 상황이다. 특히 도시 지역에서 거주하는 경우 주거비가 태반을 차지한다. 그렇기 때문에 이들이 신선한 제철 식재료를 가지고 식사를 마련하기란 현실적으로 어렵다.

보장시설에서 생활하는 시설수급자는 일반수급자와 생활하는 장소, 즉 주거에서 차이가 있다. 2014년 시설수급자 1인당 월 생계급여액은 대략 16만원 수준으로 일반수급자의 40% 정도에 불과하다. 그나마 대부분은 식품비로 지출되고 있다. 따라서 굳이 앵겔계수를 들먹이지 않더라도 시설수급자의 생계급여가 먹는 것에 급급하게 구성되어 있다는 것을 알 수 있으며, 그마저도 절대액 부족으로 제대로 된 식사를 할 수가 없었다. 생계급여만으로는 법에서 보장하는 “건강하고 문화적인 최저생활”을 유지하기란 거의 불가능하다는 이야기다. 실제로 최근에 서울시의 한 노인보장시설의 급식 실태를 파악해본 결과 저급한 냉동식품, 중국산 수입농산물, 식품첨가물 투성이인 가공식품을 주로 섭취하고 있었다.

더 큰 문제는 노인보장시설의 운영에서 나타났다. 시설수급자의 생계급여를 위탁받아서 집행하는 노인보장시설은 수급자 1인당 지급되는 생계급여 외에도 국가 및 자치단체로부터 시설운영비와 기능보강 사업비를 지원받는다. 그런데 관리운영비와 생계비는 통합 운영되기 때문에 시설을 부실하게 운영하면, 그 피해는 고스란히 시설수급자의 생계에 영향을 미쳐 건강과 영양에 문제가 있게 된다. 2013년 7월 국민권익위원회에 따르면, 전국의 노인복지시설 중에서 운영비를 개인적으로 유용하는 등 불법·부당하게 사용한 곳이 30% 이상이었다. 실제로 충북 청주의 한 노인복지시설 대표 A씨는 최근 3년간 룸살롱 술 값과 모텔비, 개인 빗 탕감 등에 1억 6,700만원의 시설 운영비를 썼다. A씨는 시설 운영비를 빼돌리기 위해 인근 초등학교로부터 급식 후 남은 음식을 공짜로 얻어 시설에 소속된 치매·중풍 노인들에게 제공해왔다. 이외에도 노인복지시설에서 근무하는 직원들에게 쓰여야 할 퇴직적립금 일부를 빼돌려서 시설 대표나 가족의 개인보장성 연금보험에 가입한 곳도 조사 대상의 30%인 60곳에 이르는 것으로 나타났다(조선일보, 2013. 10.2). 적절한 영양섭취와 건강에 필요한 급식서비스를 현물이 아닌 현금으로 제공하고, 이에 대한 관리·감독이 소홀한 것이 이러한 문제를 야기한 원인으로 볼 수 있다.

3) 학교급식 프로그램

한국의 학교급식은 1953년 한국전쟁 당시 외국의 원조물자에 의한 무상급식으로 시작되었다. 이후 최근에 이르기까지 한국의 학교급식 전개는 세 단계로 구별할 수 있다.

첫째, 결식아동과 빈곤아동을 대상으로 구호차원의 무상급식을 실시했던 단계다(1953-1980). 대부분 외국 원조 강냉이가루로 빵을 만들어 제공하는 제빵급식 형태였기 때문에 급식정책의 최대 수혜자는 제빵업자로 상징되는 ‘시장’이었다. 급식의 영양과 위생관리도 열악하여 아이들의 건강한 성장보다는 겨우

수원시 먹거리보장 현황과 과제

급주림에서 벗어나게 하는 수준이었다.

둘째, 1981년 학교급식법을 제정하고, 밥과 반찬으로 구성된 완전급식을 실시하며, 급식 대상자를 점차 늘려갔던 ‘양적 확대’의 과정이다(1981-2006). 1981년 전국의 급식이용률이 2.8%에 불과하던 것이 1991년 특수학교, 1998년 초등학교, 1999년 고등학교 석식, 2003년 중학교 전면 급식이 실시되면서 급식실시율이 98.5%, 급식이용률이 90.0%에 이를 정도로 확대되었다. 별도의 정부지원 없이 급식학교를 늘리고 이용률을 높일 수 있었던 것은 1996년 도입된 위탁급식과 교실배식, 그리고 학교급식 의무실시제도 때문이었다. 그러나 학교급식이 지니는 공공성을 고려하지 않은 위탁업체의 과도한 시장 논리 때문에 식중독 등 위생 및 영양관리 문제가 사회문제로 대두하였다.

셋째, 직영 급식을 늘리고, 친환경 무상급식 제도를 도입하여 급식의 공공성을 확대해간 ‘질적 전환’의 과정이다. 시민사회의 적극적인 노력으로 학교급식이 공공성과 건강권 차원에서 재조명되면서 2006년 학교급식법이 개정되었다. 이로 인해 직영급식으로 전환되었고 급식의 정부책임이 확대되었다. 특히 2009년부터 친환경 무상급식이 확대되면서 학교급식에 복지 관점이 도입되었다. 학교급식과 보편복지가 서로 만나게 된 것이다.

한국의 학교급식은 의무교육 연한을 넘어 고등학교까지 급식실시를 의무화하고 있다. 이 때문에 2018학년도 말 기준으로 전국의 초·중·고·특수학교의 100%인 11,520개교에서 급식을 실시하고 있다. 또한 전체 학생의 99.5%인 671만명이 급식을 이용하고 있다. 의무교육 연한인 중학교까지만 실시하는 일본이나 학교급식이 학생의 선택 사항인 미국, 영국과 비교되는 부분이다.

그러나 짧은 시간 내에 학교급식이 확대되다 보니 많은 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 학교급식제도가 지나치게 영양과 위생 관점만 강조하고 있다. 학교급식법은 식품위생 관련법이라고 할 정도로 위생 관리에 적용되는 규정 중심으로 되어 있고, 교육부의 학교급식 개선지침도 위생관리 원칙만 적용되고 있다. 하지만 학교급식 현장에서 식중독 사고가 끊이지 않는 현실을 보면, 이러한 제도적·시스템적 관리는 상호신뢰가 매개되지 않는 한 별다른 효과가 없다는 것을 알 수 있다. 일본의 2008년 학교급식법 개정이 식육과 지산지소 추진으로 중심이 옮겨지는 것과 비교되는 부분이다. 둘째, 무상급식 실시를 두고 지나치게 이념적으로 대립하거나 과잉으로 정치화되어 있다. 이 때문에 학교급식이 가져야 하는 공공, 교육, 복지 가치에 대한 사회적 합의가 부족하다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 학교급식을 둘러싼 제반 주체들이 새로운 인식을 가지고 협력할 수 있는 기반을 만들어야 한다. 먹거리 선진국의 사례는 제대로 된 학교급식으로의 ‘변화’가 명령과 강제보다는 협력과 설득을 통해 이루어진다는 것을 알려주고 있다. 이탈리아 로마는 공무원, 생산자, 학교, 학부모 모두가 서로 포용하고, 협력하여 아이들에게 좋은 학교급식을 만드는데 최선을 다하고 있었다. 사회적 포용의 과정이 변화를 이끌어내고, 이를 지속시키고 있다는 것이다. 일본 또한 정책적 강제보다는 지역사회 협의체가 무엇보다도 중요한 역할을 하고 있었다. 한국은 학교급식을 둘러싸고 교장, 영양사, 학생, 학부모, 급식업체 등 여러 주체들이 서로 대립하는 구조를 가지고 있다. 이 때문에 잘못 운영하면 언제나 갈등이 심화될 수 있다. 이런 상황에서 필요한 것은 가치와 원칙의 공유다. 학교급식의 교육적 가치, 돌봄의 공공윤리, 공공조달의 유용성을 서로 공유해야 사회적 합의가 가능하고, 지속될 수 있다는 이야기다.

4) 영양플러스 사업

영양플러스 사업은 생리적 요인과 환경여건 등으로 인해 상대적으로 영양상태가 취약한 대상에게 그들의 불량한 영양섭취상태의 개선을 통한 건강증진을 위해 영양교육을 실시하고, 영양불량문제의 해소를 돕기 위해 특정식품들을 일정 기간 동안 지원하는 제도다. 이 사업의 목표는 크게 두 가지다. 첫째, 빈혈, 저체중, 영양불량 등 취약계층 임산부 및 영유아의 영양문제를 해소한다. 둘째, 스스로 식생활을 관리할 수 있는 능력배양을 통해 국민의 장기적 건강을 확보한다. 따라서 이 사업은 생활이 어려운 자에게 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하기 위한 복지 또는 구호 측면의 지원과는 구별되며, 건강과 관련된 위험요인(health risk)을 가진 국민에 대해 그 위험인자를 감소시키거나 제거하여 건강을 증진시키고자 하는 공공보건 향상 차원의 프로그램이다(보건복지부·한국산업진흥원, 2010: 3). 사업 대상자는 만 6세 미만의 영유아, 임신부, 출산부, 수유부 중에서 거주 기준(사업운영 보건소별 관할지역 내 거주), 소득 수준(가구규모별 최저생계비 대비 200% 미만), 영양위험요인(빈혈, 저체중, 성장부진, 영양섭취상태 불량 등 한 가지 이상의 영양위험요인 보유자) 등 3가지 기준을 만족할 때 선정한다. 주요 사업내용은 영양교육 및 상담, 보충식품 공급, 영양평가 등이다.

2001년 국민건강영양조사 결과에 의해, 저소득층의 모든 연령층에서 영양섭취상태가 불량하며, 특히 임신부와 영유아의 영양상태가 위험할 수 있다는 판단에 따라 이를 개선하기 위해 취약계층을 위한 국가영양지원제도의 도입을 연구하기 시작하였다. 미국의 국가지원제도 중 재정대비 효과가 가장 큰 것으로 보고된 WIC(Special Supplemental Nutrition Program for Woman, Infant and Children) 프로그램을 벤치마킹하여 2005년부터 시범사업을 실시하고, 2008년에 본 사업에 도입하면서 ‘영양플러스’라는 명칭으로 전국으로 확대되기에 이르렀다. 2014년 현재 전국 16개 시도 252개 보건소에서 사업을 실시하고 있다.

3년에 걸친 시범사업과 본 사업으로 수행된 7년을 포함하여 지난 10여년 동안 대상자의 빈혈율이나 영양섭취상태, 그리고 영양지식 및 태도에서 일관된 개선효과가 나타남으로써, 미국의 WIC 프로그램에서 보고된 바와 같이 장기적으로 취약계층의 건강증진과 보건복지의 사회적 비용을 감소시키는 효과가 있었다고 평가할 수 있다. 이 때문에 사업만족도가 매우 높게 나타나고 있다. 실제로 지난 2005년 사업만족도가 80.3점에서 2010년에는 89.3점으로 증가하였다(보건복지부·한국산업진흥원, 2011: 61). 하지만 사업 관련자 및 전문가들은 다음과 같은 문제를 지적하고 있다.

첫째, 사업대상자 선정이 선별적이고 그 수가 지나치게 제한되어 있다는 것이다. 이 사업은 현재 예산 문제 때문에 수혜 자격을 가진 대상자의 약 5-7%만 수용하고 있다. 따라서 각 시도의 보건소 별로 사업에 참여하기 원하는 대기자가 다수 등록되어 있는 형편이다. 사업 모델인 미국의 WIC 프로그램의 경우 참여자격이 있는 대상자의 약 57%가 수혜를 받고 있으며, 특히 영아의 경우 자격이 있는 대상의 약 80% 이상이 수혜를 받고 있다는 점을 고려한다면 한국의 대상자가 얼마나 제한적인가를 알 수 있다.

둘째, 사업 대상 범위도 한정되어 있다. 현재 이 사업의 대상은 영유아, 임신부 여성 등이다. 이 때문에 영양섭취가 심각하게 부족한 저소득층 어린이나 청소년, 그리고 노인 등은 수혜의 사각지대에 놓여 있다. 국민건강 증진 차원에서 사업 범위를 확대할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 영양 보충식품이 다양해질 필요가 있다. 값싼 고칼로리 식품을 배제하고 신선하고(fresh), 제철

수원시 먹거리보장 현황과 과제

에 난(seasonal) 지역산 야채나 과일 등을 대체식품으로 제공할 수 있는 전달체계를 갖추어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 학교급식, 시설급식 등과 연계하는 공공급식통합지원센터 설치와 같은 지자체별 먹거리 전달체계 구축이 시급하게 이루어져야 한다. 미국의 WIC 프로그램이 지역산 제철 농산물 공급을 통해 정책효율성을 높여간 사례를 참고할 필요가 있다.

5) 푸드뱅크와 푸드마켓

푸드뱅크는 식품제조·유통기업 및 개인으로부터 여유식품 등을 기부 받아 식품이나 생활용품의 부족으로 어려움을 겪고 있는 결식아동, 독거노인, 재가 장애인 등 저소득층 및 복지시설에게 지원해주는 먹거리 지원 복지서비스이다. 푸드뱅크 사업은 1967년 미국에서 민간단체 중심의 자발적 복지운동으로 시작된 이래 1981년 캐나다, 1984년 프랑스, 1986년 독일 등 사회복지 선진국 중심으로 발전하였으며, 현재는 아시아나 아프리카에 이르기까지 전 세계로 확산되어 있다. 한국은 1998년 외환위기 직후 빈곤 및 결식계층이 급증함에 따라 이들에 대한 먹거리 지원 대책의 한 방식으로, 이전의 민간의 자발적인 운동을 정부가 본격적으로 지원하기 시작하면서 발전하였다. 반면 푸드마켓이란 잉여식품을 기부 받아 분류·진열하여 이용자들이 편의점 형태의 매장에 직접 방문하여 필요한 식품이나 생활용품 등을 선택할 수 있는 마켓 형태의 나눔 서비스를 의미하는 것으로, 푸드뱅크의 또 다른 운영방식으로 이해할 수 있다. 푸드뱅크가 사업장을 중심으로 일괄적으로 기부 받아 배분하는 형태의 ‘공급자 중심’의 운영 방식이라면, 푸드마켓은 이용자들이 직접 방문하여 선택할 수 있는 것으로 이용자의 접근성과 선택가능성을 더욱 강조하는 ‘이용자 중심’의 운영 방식이라 할 수 있다.

푸드뱅크 사업장은 2018년 12월 기준으로 전국에 425개소가 있다. 한국사회복지협의회에서 전국푸드뱅크를 운영하고 있으며(1개소), 광역 시·도 사회복지협의회 또는 사회복지시설 등에서 광역푸드뱅크를 운영하고 있고(17개소), 기초단위의 사회복지관이나 지역자활센터 등에서 기초푸드뱅크(323개소)와 푸드마켓 사업장(129개소)을 설치하여 운영하고 있다(www.foodbank1377.org/introduce/history/). 그리고 이러한 기초 사업장에 기부식품과 생활용품을 제공하는 중앙물류센터 1개소가 있다. 전국푸드뱅크는 사업수행을 위한 총괄조정 및 기반구축 업무를 주로 담당하며, 실질적인 기탁 및 배분업무는 광역이나 기초푸드뱅크에서 실시된다. 광역은 기초사업장을 지원하고 관리하기 위한 것으로, 대규모 기탁업체를 발굴하고 이를 기초사업장으로 연결하는 매개역할을 담당한다. 기초는 지역사회에서 자체적으로 기탁 받은 식품과 전국 또는 광역푸드뱅크로부터 분배받은 물품을 관내 사회복지시설이나 법인, 단체, 재가복지 대상자들에게 전달하는 서비스를 직접 담당하고 있다.

한국의 푸드뱅크 사업은 1998년 시범사업 실시 이후 외형적인 성장에도 불구하고 본래의 사업목적과는 다르게 운영되는 경우가 많이 있다. 무엇보다 지역의 여러 시설과 단체가 운영에 참여하기 때문에 네트워크 수준에 따라 전문적인 지역사회보호의 가능성도 있었지만, 현실에서는 많은 한계를 가지고 있다. 미국의 푸드뱅크가 활성화된 배경에는 다양한 지역사회 자원을 유기적으로 연계하여 활용할 수 있는 네트워크와 신뢰구조가 있었다. 지역사회 내에는 푸드뱅크 이외에도 공공급식시설, 식량지원기관 등 다양한 사회복지시설이 존재하고 있으며, 이들이 상호 협력하여 결핍계층의 먹거리 보장 프로그램을 운영하고 있었다. 운영에 있어서도 유급인력과 자원봉사 인력을 적절히 배치·활용하고 있으며, 지역사회

식품관련 업체 또는 운송업체와의 업무협력을 통해 보다 효과적으로 푸드뱅크 사업을 운영하고 있었다. 무엇보다도 잉여식품 기부에 지역 생산자나 소규모 지역식당들이 적극적으로 참여함으로써 지역복지의 취지를 잘 살리고 있었다.¹⁶⁾ 그러나 한국의 푸드뱅크 기부처는 대부분 식품제조·가공업(36.8%)이나 식품 도소매업(24.3%)에 집중되어 있으며, 주민이나 생산자 참여는 거의 찾아볼 수 없었다(한국사회복지협의회 전국푸드뱅크, 2012). 그만큼 먹거리 연대가 실현될 수 있는 기반이 약하다는 것이다. 먹거리를 매개로 하는 다양한 연계 프로그램이 부족하다는 점도 문제였다. 한국의 푸드뱅크는 미국과는 달리 기부 식품의 배분사업에만 치중하고 있을 뿐 프로그램을 통해 지역사회보호망을 구성하기에는 한계가 있었다. 외형적인 성장에만 치중한 나머지 사업의 질적 개선이나 운영 효율화, 연계 프로그램 개발, 사회연대 구축 노력에는 관심이 많지 않았기 때문이다(김흥주·이현진, 2013: 38-41).

이런 점에서 푸드뱅크 사업이 공공급식 프로그램으로서 제대로 된 역할을 하기 위해서는 다음과 같은 실천과제를 해결해야 한다. 먼저 기부나 배분의 대상이 되는 식품에 대한 인식이 전환되어야 한다. 산업화된 식품(industrialized food)이 아니라 지역화된 먹거리(localized food)가 제공되어야 한다는 것이다. 전자는 현재 푸드뱅크 사업에서 가장 많이 유통되는 빵, 라면, 간식류 등과 같은 가공식품, 패스트푸드, 인스턴트 식품을 의미하는 것으로 개인의 먹거리 보장에도 적절하지 않은 것이다. 후자는 공장에서 가공된 상품이 아니라 지역의 사회적 관계가 배태된 로컬 푸드를 의미하는 것으로 개인뿐만 아니라 지역사회의 먹거리를 보장할 수 있는 것이다.

다음으로 푸드뱅크 사업이 추구하는 먹거리 복지 개념이 지금처럼 시혜나 자선차원의 선별적 식품 제공(food charity)이 아니라 지역주민 모두의 먹거리가 보장되는 보편적 먹거리 제공(food security)으로 전환되어야 한다. 푸드뱅크 사업의 일차적인 역할은 지역주민 모두에게 충분한 지역 먹거리를 지원하는 것이다. 이러한 먹거리 지원은 지역의 여러 가지 복지서비스와 연계되고 통합될 때 시너지 효과가 있다. 학교 밖 결식 아이들에게 먹거리 지원과 정서적 지원 및 교육서비스를 제공하고, 소외된 독거노인들에게는 간병이나 말벗 등과 같은 돌봄 서비스를 함께 지원할 수 있다. 지역의 보건소와 연계하여 저소득층의 건강 증진을 위해 의료서비스와 영양 보충식품을 같이 지원할 수 있다. 실업자나 노숙자에게 무료 급식과 함께 여러 가지 일자리를 제공할 수도 있다. 식품 운송과 배분과정에서 소포장, 택배, 점포 관리와 같은 일자리가 만들어질 수 있기 때문이다. 이 때 지역의 자원봉사센터와 지역자활센터와 연계한다면 일자리 창출과 자립효과는 더욱 커질 것이다. 이처럼 푸드뱅크 사업은 접근 방식에 따라 먹거리 취약계층에게 식품과 일자리를 지원해줌으로써 지역화된 사회적 배제를 극복할 수 있게 하는, 다시 말해 대안적 지역복지 프로그램으로서 실천적 의미를 가질 수 있다.

5. 맺는 말

최근 들어 한국에도 먹거리 취약계층을 위한 먹거리 보장 프로그램이 점차 늘어나고 있다. 하지만 이를 ‘먹거리 보장’으로 개념화하기에는 보편성이나 공공성이 떨어지고, 공적 전달체계가 갖추어지지 않았다는 점에서 한계가 있었다. 심지어 ‘자선’이나 ‘구제’ 프로그램의 수준을 크게 벗어나지 못하는 사례도

16) Feeding America에서 발표한 “Hunger in America 2010” 보고서에 의하면 Pantry, Kitchen, Shelter 등과 같은 긴급식량지원조직에게 지역의 소매상인(식당)이나 생산자(농장)가 기부하는 비율은 각각 46.3%, 48.2%, 49.0%에 이른다.

수원시 먹거리보장 현황과 과제

많이 있었다. 이 때문에 복합적인 먹거리 위험사회에 대응하기 위해서는 정책적으로, 제도적으로 새로운 접근이 필요하였다.

이렇게 먹거리 보장제도가 활성화되지 못하는 데에는 세 가지 이유가 있다. 첫째, 먹거리 보장에 대한 사회적 인식이 철저하지 않다. 먹거리 절대량의 충족을 보장의 모든 것이라고 생각해서는 안된다. 먹거리 접근성, 적절성, 지속가능성이 보장되는 것이 중요하다. 먹거리 보장의 제도화는 먹거리 문제에 대한 새로운 인식에서 가능하다.

둘째, 먹거리 위기를 인식하는 데에 생산자와 소비자, 절대 빈곤계층과 상대적 부유층, 시장주의자와 생태주의자 사이에 커다란 차이가 있다. 이렇기 때문에 먹거리 연대가 허약할 수밖에 없으며, 결과적으로 먹거리 문제에 대응하는데 사회적 합의를 이룰 수가 없다. 먹거리 위기는 사회구성원 모두에게 보편적으로 해당되는 사회적 위험이며, 먹거리에 대한 양적 욕구와 질적 욕구는 모두가 가지고 있는 사회적 욕구이다. 때문에 이러한 사회적 위험의 해소와 욕구의 충족을 위한 복지적 접근은 매우 필요하며, 정책의 목표효율성도 높을 것이다.

셋째, 먹거리 문제를 개인적 차원으로만 생각하는 경향이 강하다. 먹거리 복지는 일반 시민에 대해서는 먹거리 품질의 적절성을 보장하는 것과 빈곤 및 취약계층에 대해서는 절대적 결핍을 해소하면서 품질의 적절성을 보장하는 것이다. 특히 빈곤 및 취약계층에 제공하는 먹거리의 질적 측면을 도외시키는 시장 논리를 극복할 필요가 있다. 예를 들어 “돈 내고 사먹는 것이 아니고 공짜로 얻어먹는 것이라면 양이나 채우면 됐지 품질에 대해 알가알부해선 안된다”는 먹거리 통념을 극복할 필요가 있다는 것이다. 먹거리는 생산자에서 소비자에 이르기까지 먹거리 공급연계(food supply chains)에 참여하는 모든 사람들과 관련된 문제이며, 경제·사회·환경에서부터 건강·교육·문화에 이르는 많은 분야들에 널리 걸쳐 있는 사안이다. 따라서 개인적이기 보다는 사회적 성격을 가지고 있다. 시장 경제의 논리로만 접근해서는 한계가 있다는 의미다. 새로운 먹거리 보장 정책에는 이러한 인식의 전환이 필요하다.

어느 사회나 먹거리 보장정책의 핵심은 바로 공공급식이다. 공공급식은 ‘공공 부문(public sector)’에 대한 정부의 책임 급식과 ‘사회적 약자’에 대한 정부의 책임 급식으로 이루어진다. 전자는 국가의 기능을 유지하기 위한 시설들인 군대, 경찰, 교도소, 정부기관, 자치단체 등에 대한 급식을 의미한다. 후자는 시민들의 먹거리 기본권을 보장하기 위한 조치로서 학교급식, 보육시설 및 유치원 급식, 사회복지시설 급식, 거리급식 등이 포함된다.

공공급식이 정책효율성을 높이고, 먹거리에 대한 사회적 연대를 만들어가기 위해서는 다음과 같은 세 가지 정책방향이 필요하다. 첫째, 공공성의 원칙이다. 학교급식이나 공공급식은 국민의 세금에 의해 식재료 구매 재원이 마련되고, 국민의 건강과 안전을 위해 복지권 차원에서 먹거리를 제공하는 것이다. 때문에 시장 경제 원리에서는 벗어나야 한다.

둘째, 지역성의 원칙이다. 공공 조달체계의 특성상 지역산 제철 식재료의 우선 구매, 최적가 구매가 가능하다. 이 때문에 WTO의 다양한 제제로부터 공적으로 벗어날 수 있다. 영국 PFPSI의 지역산 식재료 우선 구매 계획이 여기에 해당한다.

셋째, 복지성의 원칙이다. 먹거리 복지는 모든 사람들이 항상 적극적으로 건강한 생활을 할 수 있도록 안전하고 영양이 풍부한 먹거리를 자신의 식욕과 취향에 따라 물리적, 경제적으로 충분하고 보편적으로 구할 수 있다는 것과 국가는 이를 보장할 책임이 있다는 것을 의미한다.

<참고문헌>

- 김흥주·이해진, 2012, “한국의 먹거리 보장 실태와 정책과제,” 『보건사회연구』32(2): 468-499.
- 김흥주, 2013, “학교급식과 로컬푸드 - 한·일 비교연구,” 『농촌사회』23(1): 87-139.
- , 2014, “먹거리 대안체계와 공공급식 - 서울시 사례분석,” 『인문사회과학연구』15(3): 1-29.
- 문은숙·손창우·김정아·문진영, 2016, “서울시 먹거리 미보장 실태와 정책과제.” 서울연구원(미간행).
- 보건복지부·질병관리본부, 2013, 『2013 국민건강통계 -국민건강영양조사 제6기 1차년도(2013)』.
- 서울시 내부자료, 2014, “2014년도 아동급식지원 추진계획.”
- 아네트 아우렐리 데스마레이즈, 박신규·엄은희·이소영·허남혁 옮김, 2011, 『비아캄페시나 - 세계화에 맞서는 소농의 힘 -』. 한티재.
- 윤병선, 2011, “1퍼센트에 맞서는 세계 농민운동.” 『녹색평론』121: 234-239.
- 한국영양학회, 2005, “한국인 영양섭취 기준.”
- 부산일보, 2013. 1. 29. “대기업 골목 식자재 시장 잠식 ‘발각’.”
- 조선일보, 2013. 10. 2. “치매·중풍노인에 잔반 먹이며 돈 빼내 흥청망청 쓴 복지시설.”
- 한겨레, 2014. 1. 15. “생일날이나 쇠고기 먹는 아이들.”
- 『한겨레 21』, 2011. 2. 14. “늙은 도시 빈민의 무정한 밥상.”
- 『한겨레 21』, 2012. 9. 24. “‘추방지’에 유폐된 우리 시대의 유령들.”
- Gottlieb, R. and A. Joshi. 2010. *Food Justice*. Cambridge: The MIT Press.
- Hinrichs, C. and Lyson, T. 2007. *Remaking the North American Food System: Strategies for Sustainability*. Lincoln: University of Nebraska Press.

수원시 먹거리보장 현황

임아영 (지역농업네트워크 경기제주지사 팀장)





수원시 먹거리 보장 현황

2019. 12. 19



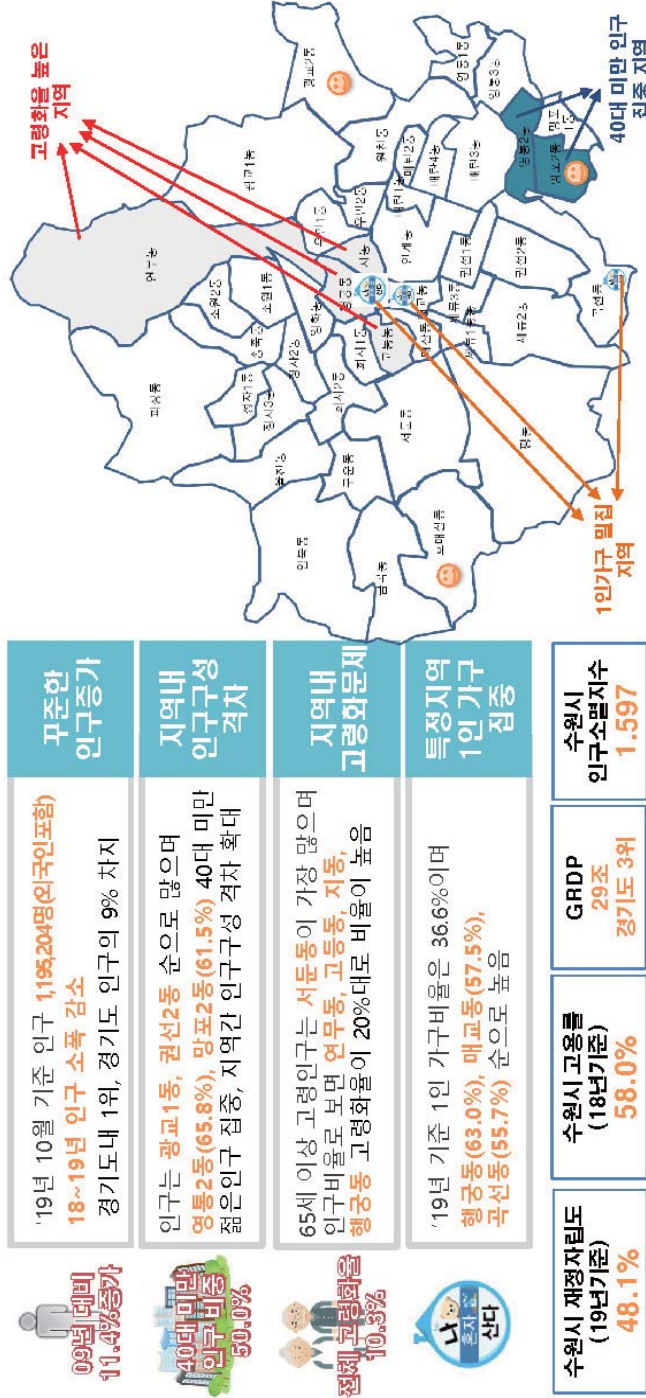
경기강원제주
RANETCOOP
지역농업네트워크협동조합





01 | 수원시 일반현황 분석 결과

수원시는 인구가 꾸준히 증가하는 지역으로 영통구를 중심으로 젊은 인구 집중 분포함
연무동, 고등동, 지동, 행궁동은 고령화율이 높으며, 행궁동, 매교동, 곡선동은 1인 가구 비율이 높은 지역임



09년 대비
11.4% 증가

40대 미만
인구 비중
50.0%

전체 고령화율
10.3%

나 혼자 산다

참고 | 수원시 동별 지방소멸지수

수원시 동단위 지방소멸 위험지수 산출결과 행정동은 소멸위험진입 단계이며 연무동, 조원1동, 영화동, 세류3동, 화서1동, 우만1동, 지동, 고등동, 매교동은 주의단계로 나타남. 그 외 지역은 양호함

수원시 지방소멸 위험지수

수원시 인구소멸지수 1.597

- 지방소멸위험지수 : 젊은 여성인구 수 도권 유출이 지방소멸을 초래할 수 있다는 마스다히로야 저서 「지방소멸」 핵심 내용에서 착안
- 지방소멸위험지수 = 20~39세 여성인구 / 65세 이상 고령인구 수
- 단순화 된 조건으로 가정할 때, 소멸위험 지수 값이 1.0이하 하락 시 → 인구 학적인 쇠퇴 위험 단계 진입
- 소멸위험 지수 값 0.5이하**
→ **극적인 전환 계기 없으면 소멸 고위험지역으로 분류**

구분 기준	소멸위험지수
소멸위험 매우 낮음	1.5 이상
소멸위험 보통	1.0~1.5 미만
	0.5~1.0 미만
주의단계	
소멸 위험진입단계	0.2~0.5 미만
소멸 고위험 지역	0.2 미만

자료 : 한국의 지방소멸 2018, 이상호, 한국고용정보원

참고 | 수원시 동별 지방소멸지수

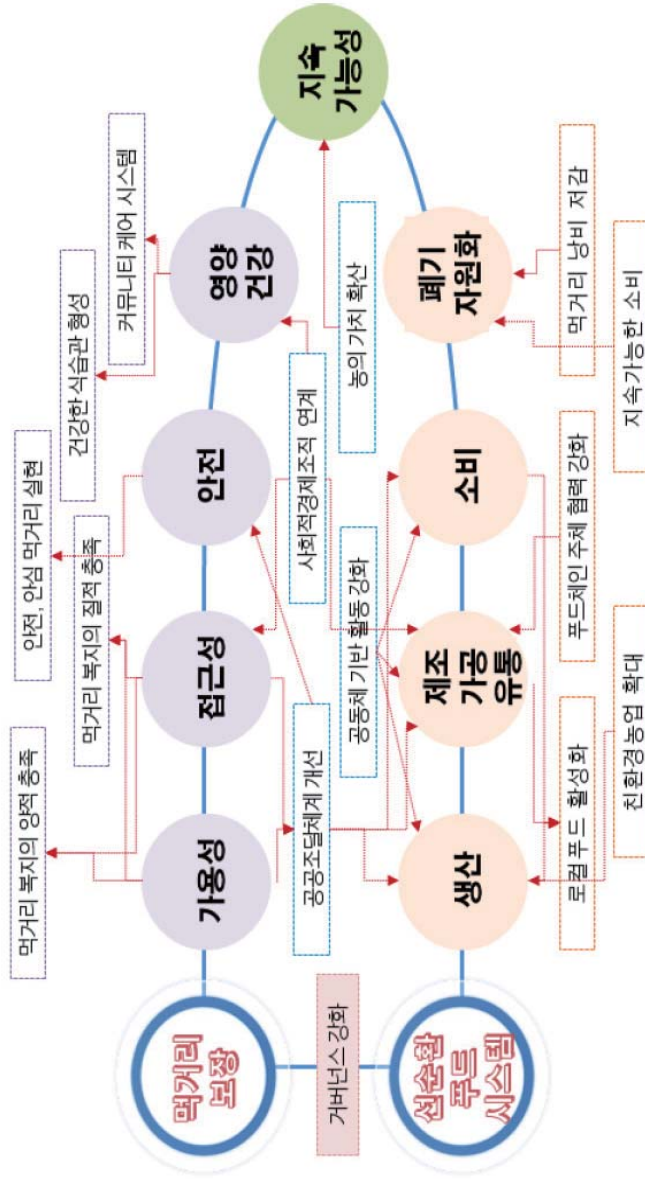
	연무동	파장동	조원1동	조원2동	송죽동
장안구	0.635	1.004	0.963	1.237	1.281
	영화동	정자1동	정자2동	정자3동	울천동
	0.796	1.370	1.129	2.107	1.875
권선구	임복동	구운동	서문동	호매실동, 금곡동	세류1동
	1.528	1.228	1.252	2.029	1.275
	세류2동	세류3동	평동	권선1동	권선2동
	1.097	0.932	1.300	1.939	2.769
	곡선동				
	3.355				
팔달구	화서1동	화서2동	우만1동	우만2동	지동
	0.948	1.612	0.983	1.773	0.574
	행궁동	고등동	인계동	매교동	매산동
	0.498	0.667	1.802	0.694	1.069
영통구	광고동	원천동	매탄1동	매탄2동	매탄3동
	2.889	2.938	1.534	1.390	2.469
	매탄4동	영통1동	영통2동	태강동	
	1.767	2.750	3.811	3.181	

II. 수원시 먹거리 보장 현황



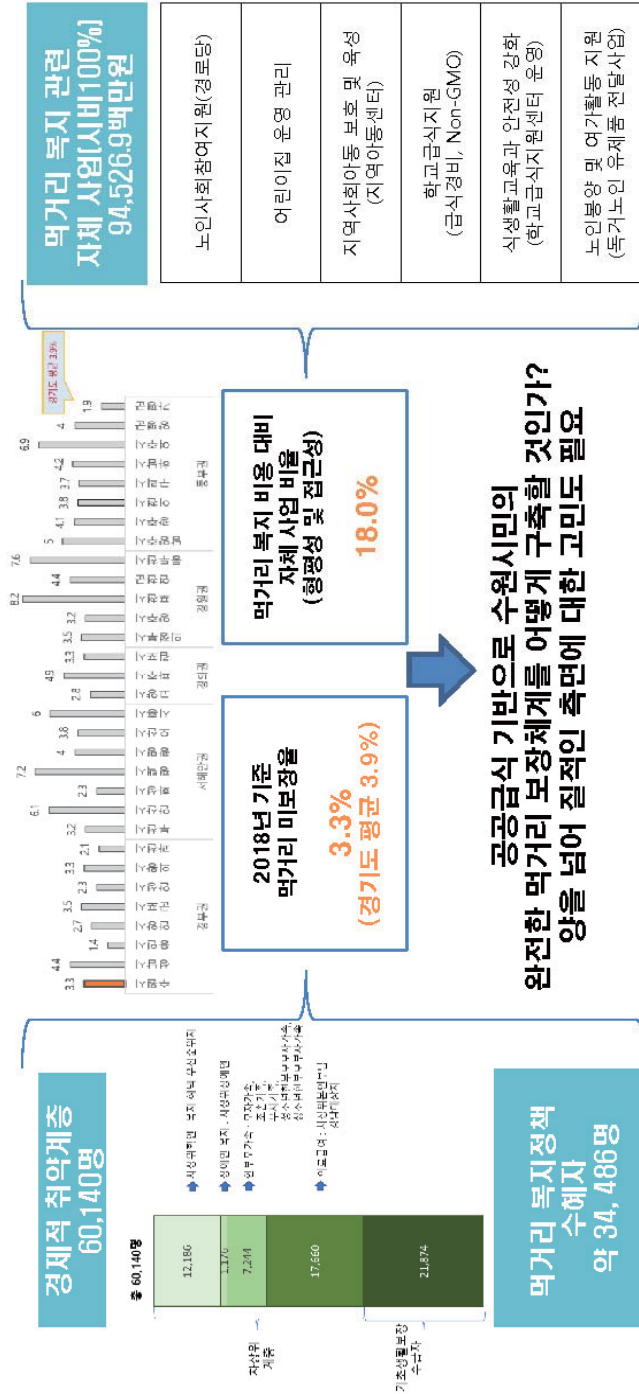
01 | 푸드플랜 수립 영역과 정책 방향

푸드플랜은 먹거리 보장 관점과 선순환 푸드시스템 관점에서 정책적 접근이 필요함
정책 실행 시스템으로서 거버넌스를 강화하기 위한 전략을 포함함



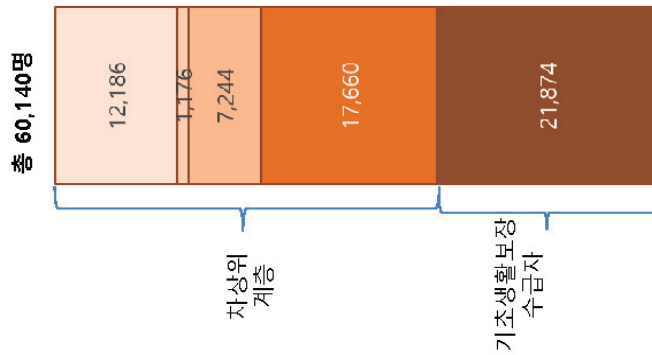
02 | 먹거리 보장 실태

2014~2016년 지역사회건강조사 결과 분석에 따르면 수원시민의 먹거리 미보장율은 3.3%임 경제적 취약계층 전체 인원 대비 먹거리 복지 수혜자 비율이 약 57%이며, 43%(25천명)의 사각지대가 존재함

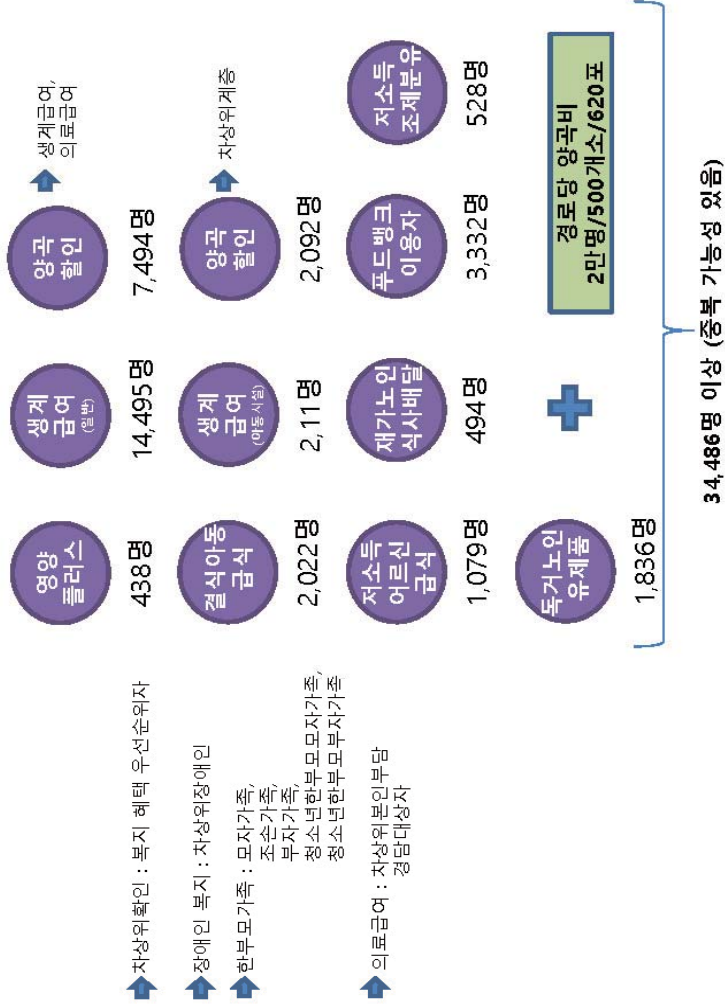


참고 | 취약계층 및 먹거리 복지정책 대상 현황

경제적 취약 계층



먹거리 복지 정책 혜택자수



자료 : 수원시 내부자료

10

03 | 먹거리 접근성

인구 천명당 식품 소매업체수는 평균 2개소(1.9개)임
편의점 개소수는 2016년 대비 42.8% 증가함

인구 천명당 식품 소매업체 수

구분	정안구	관신구	팔달구	영통구	합계
저래시장	5	1	8	1	15
대형마트	2	7	5	8	22
하나로마트	-	2	1	3	6
로컬푸드 직매장	1	1	-	-	2
수퍼마켓	200	328	303	224	1,055
편의점	236	319	333	341	1,229
유기농식품 판매점	15	3	2	21	41
합계	459	661	652	598	2,370
인구수	286,988	383,228	191,700	374,837	1,236,753
천명당 소매업체수	1.60	1.73	3.40	1.59	1.92

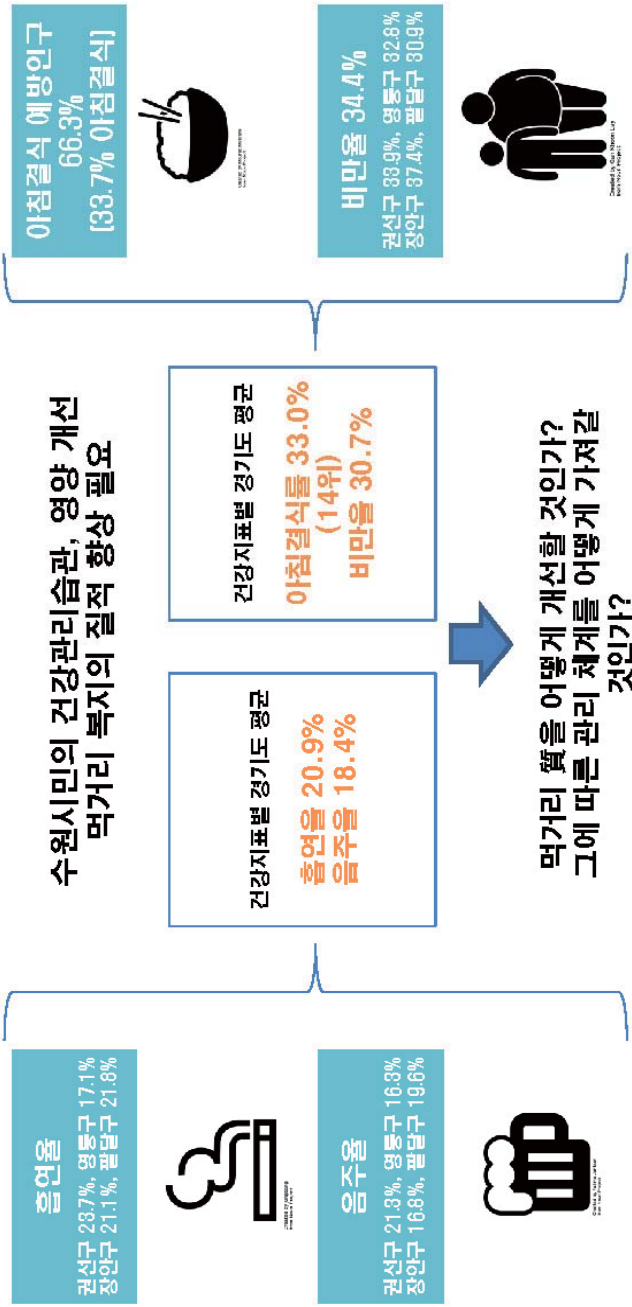
2016년 식품 소매업체수

구분	2016년	2019년	증감율
대형마트	21	22	4.8%
하나로마트	5	6	20.0%
로컬푸드 직매장	2	2	-
편의점	672	1,229	42.8%
유기농식품 판매점 10(한살림, 초록마을 등)		41	-
합계	710	1,300	-



04 | 수원시민의 건강 실태

수원시는 흡연을, 음주율은 구별 차이가 있으며 흡연율은 등이 경기도 평균보다 낮은 것으로 나타남
 복지분야 예산이 지속적으로 확대되는 추세를 고려할 때 먹거리와 연계한 건강 증진 전략 마련이 필요함



참고 | 수원시민의 건강 및 식습관 실태

경기도 아침결식 예방연구 비율

(단위 : %)

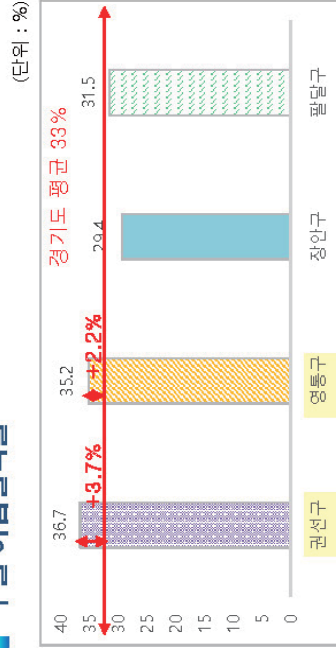
구분	비율	구분	비율	구분	비율
1 양평군	80.8	11 의정부시	67.2	21 군포시	62.6
2 연천군	79.3	12 하남시	66.9	22 시흥시	62.5
3 가평군	79.3	13 용인시	66.5	23 평택시	62.4
4 동두천시	76.6	14 수원시	66.3	24 김포시	62.1
5 과천시	73.9	15 이천시	66.2	25 광명시	62
6 광주시	73.3	16 파주시	65.2	26 의왕시	61.8
7 포천시	73.2	17 남양주시	63.5	27 안산시	61.2
8 안성시	71.2	18 고양시	63.4	28 부천시	61
9 여주시	70.2	19 성남시	62.7	29 화성시	60
10 안양시	67.3	20 구리시	62.7	30 양주시	59.8
				31 오산시	59.1

경기도 시군별 비만을

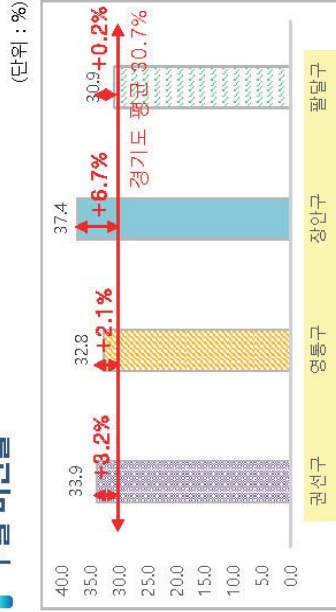
(단위 : %)

구분	비율	구분	비율	구분	비율
1 포천시	39.8	11 안산시	35.9	21 화성시	33.8
2 평택시	39.4	12 시흥시	35.7	22 김포시	33.3
3 여주시	38.3	13 양주시	35.4	23 부천시	33.1
4 연천군	38.3	14 이천시	35.4	24 구리시	33.0
5 양평군	37.8	15 가평군	34.8	25 군포시	32.4
6 파주시	37.6	16 안양시	34.8	26 용인시	32.4
7 안성시	36.9	17 의정부시	34.6	27 고양시	32.1
8 오산시	36.5	18 수원시	34.4	28 광주시	31.9
9 의왕시	36.4	19 하남시	34.2	29 광명시	29.5
10 동두천시	36.3	20 남양주시	33.8	30 성남시	28.5
				31 과천시	26.0

구별 아침결식률



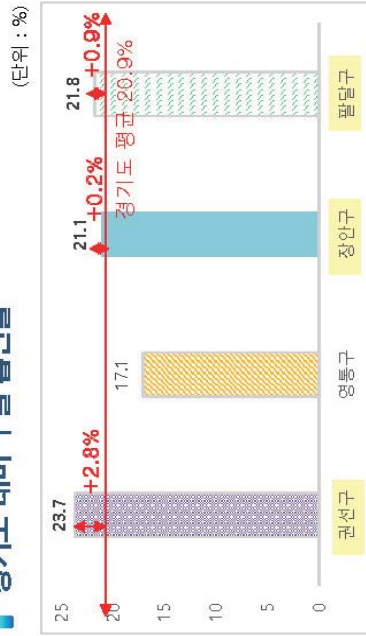
구별 비만을



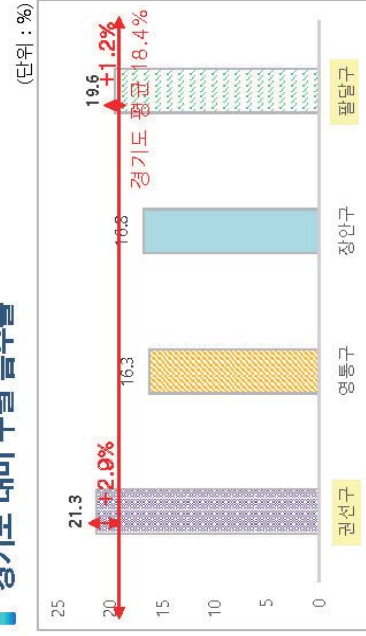
자료 : 지역건강사회조사, 2018

참고 | 수원시민의 건강 및 식습관 실태

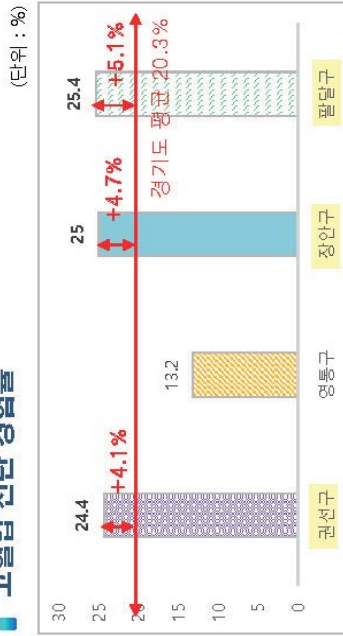
■ 경기도 대비 구별 흡연을



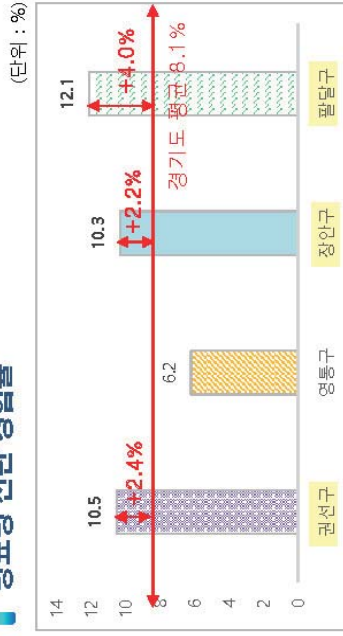
■ 경기도 대비 구별 음주를



■ 고혈압 진단 경험률



■ 당뇨병 진단 경험률



05 | 먹거리 안전성 : 학교급식 안전관리 체계

경기농식품유통진흥원은 경기도 친환경 학교급식 안전성 확보를 위해 지속적으로 검사항
인증기준 위반 농산물에 대해 즉각 제재 조치를 취하고 있음

경기도 친환경 학교급식 안전성 검사

- ▶ 경기도 친환경 학교급식 안전성을 확보하기 위해 사전단계 잔류농약, 유통단계 잔류농약 및 방사능 검사를 실시함
- ▶ 사전단계 잔류농약 검사는 2015년 560건에서 2017년 기준 2,222건으로 증가
- ▶ 유통단계 잔류농약 정밀검사는 2015년 150건에서 2017년 300건으로 증가, 방사선검사 동기간 150건으로 증가
- ▶ 인증기준 위반 농산물에 대해 즉각 생산농가 출하정지, 인증기관 처리에 따라 영구제명 등의 조치 취함
- ▶ 학교급식 안전성 확보를 위해 검사는 증가하는 추세, 부적합 비율은 2015년 1.8%에서 2017년 0.7% 감소

구분	계	사전단계		유통단계		부적합	부적합비율(%)
		잔류농약검사	잔류농약정밀검사	방사선검사	방사선검사		
합계	8,720	6,990	1,250	480	72	0.8	
2018(5월)	756	536	140	80	6	0.7	
2017년	2,672	2,222	300	150	14	0.5	
2016년	2,107	1,597	260	250	7	0.3	
2015년	1,357	1,157	200	0	14	1	
2014년	1,118	918	200	0	18	1.6	
2013년	710	560	150	0	13	1.8	

주1) 사전단계 : 친환경 농산물 구매이전 검사(공급대행업체 시행)
 주2) 유통단계 : 유통센터 입고 농산물에 대한 검사 (도청, 진흥원) → 시료수거 후 경기보건환경연구원 검사(폐
 주3) 부적합 : 허용기준 초과가 아닌 인증기준 위반
 자료 : 경기도 먹거리전략 수립 및 추진방안 연구용역, 경기농식품유통진흥원(2019.03)

05 | 먹거리 안전성 : 공동구매품목 안전 관리

학교급식 식재료 중 공동구매 품목인 김치, 수산물, 가공식품 공급업체 선정시
 까다로운 업체선정 기준 및 품질 세부 기준을 적용하여 안전한 식재료를 제공하고 있음

학교급식 공동구매 품목 사업자 선정 기준

- ▶ 교육지원청 : 초등학교, 중학교, 고등학교 가공식품 공동구매 실시
- ▶ 학교급식지원센터 : 중학교 일부 가공식품 공동구매 실시 (16개교 : 9월부터 실시, 사업초기 레시피 보안을 위해 최소주문으로 시작하여 점차 사용량이 증가됨)
- ▶ 2020년부터 학교급식지원센터에서 중학교 44개 가공식품 공동구매를 진행할 예정

공동구매 품목	업체 선정 기준 및 품질 세부 기준
김치 (배추포기 김치)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국내산 100% 원재료를 사용한 김치를 수원시 학교급식에 생산·공급할 수 있는 업체 ▶ HACCP 적용 지정 인증업체(대리점에서 김치 소분 금지) ▶ 인공감미료(합성첨가물), 일부 천연첨가물 및 화학적 추출물 등 첨가물(보존료, 합성감미료, 타르색소 등)을 사용하지 않으며, GMO 등을 사용하지 않은 업체 (김치의 부재료 포함) 등 총 8가지 기준
수산물 (43개 주요어종)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ HACCP(어류·연체류 필수) 지정 업체로서 자체 실험실을 보유하고 있는 업체 ▶ 자체실험실, 원재료(생물) 급냉동결 시설, 보관시설(냉동창고, 해동실 등), 원재료 가공이 가능한 작업장을 보유하고 있으며 학교까지 납품이 가능한 업체 ▶ 수산물 어시장(산지 위판·가공장, 수집상(중매인, 도매상 등) 또는 수입업체로부터 원재료를 직접 구매하여 가공·생산하는 업체(어류·연체류 필수) 등 총 11가지 기준
가공식품 (튀장, 고추장, 국간장, 진간장, 식용유)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 튀장 : 국내산 통·천일염, 전통식품인증, 고추장 : 국내산 고추가루 12%이상, 국내산 천일염, 전통식품인증, 6개월 이상 숙성 ▶ 국간장 : 국내산 콩메주, 전통식품인증, 진간장 : 국내산 콩·천일염, 종국 및 주정 미사용 ▶ 식용유 : 현미유(국내산 미강 100%), 튀김유 : 원재료 유전자 변형농작물(콩, 카놀라 등)제외

자료 : 수원시 학교급식지원센터 내부자료

05 | 먹거리 분배 : 급식지원 현황

급식지원은 무상급식, 친환경 인증쌀, 우수농산물 부식류, 우수축산물 지원, 과일급식지원, 학교우유지원, 어린이건강과일 지원사업으로 분류되며 총 지원 예산은 858억 48백만원임

급식비 지원 현황

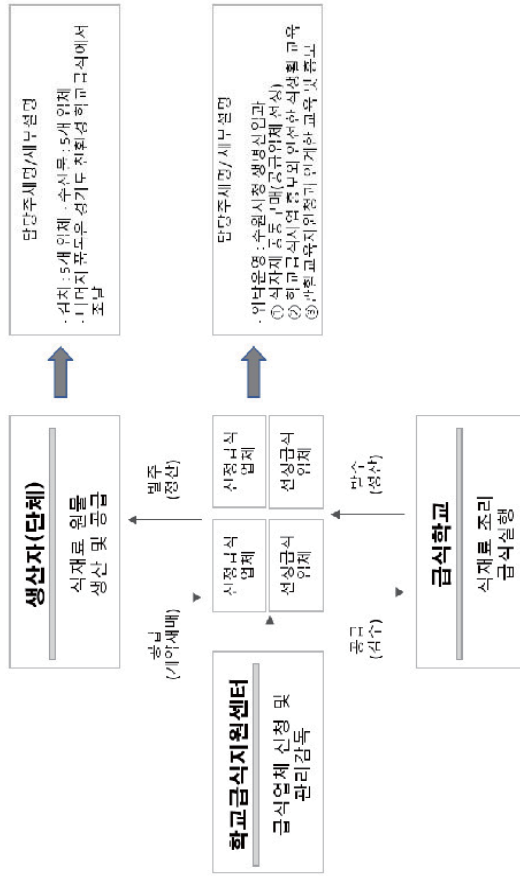
(단위 : 개소, 명, 천원)

구분	지원대상 학교수 및 학생수	주체별 학교급식비 지원액				계
		국비	도비	시비	교육청 (교특비포함)	
무상급식비	유·초·중·고·대안학교 총 131,029명	-	-	36,927,208	44,232,071	81,159,279
친환경 쌀	초98, 중53, 고 37, 특3 등 총 191개교, 총 152,895명	-	258,156	258,156	-	516,312
우수농산물 부식류	초98, 중10, 특수2, 총 110개교, 총 141,159명	-	1,119,761	1,119,761	-	2,239,522
우수축산물	초·중·고·특수학교, 총 162개교, 총 109,827명	-	552,690	552,690	-	1,105,380
학교우유	초97, 중48, 고10, 특3 등, 총 158개교, 총 6,983명	351,239	35,123	199,035	-	585,397
초등봄교실 과일간식	초등 87개교, 199교실, 총 4,090명	84,710	25,413	59,297	-	169,420
어린이 건강과일	지역아동센터 62개소, 그룹홈 9개소, 어린이집 1,061개소	-	36,650	36,650	-	73,300
합계		435,949	2,027,793	39,152,797	44,232,071	85,848,610

17

참고 | 미래세대 공공급식 현황

학교급식 시스템



2012년 수원시 학교급식지원센터가 설치되었으며, 2019년 기존 수산물 188개교, 김치 122개교와 공동구매 진행. 나머지 품목은 경기도 광역 학교급식 물류를 통해 식재료 공급

어린이집 1,065개소/37,982명	유치원 189개소/18,385명	초등학교 99개소/73,244명
중학교 56개소/32,978명	고등학교 및 특수학교 47개소/37,674명	총 200,263명

자료 : 수원시 내부자료

18

지원 정책

친환경 등 우수농산물 학교급식 지원사업
G마크 우수축산물 학교급식 지원사업
친환경 인증 쌀 지원사업
학교 우수급식 지원사업
어린이 건강과일 공급사업
초등 돌봄교실 과일간식 지원사업
결식 아동 급식 지원사업

참고 | 공공급식 소비량 예측

구분	개소 수	1일 급식인 원	식수	농축산물 수요량 추정(톤/년)				합계
				농산	축산	수산	가공	
어린이집	1,065	37,982	220 (20일*12개월)-20일(방학)	2,511.8	318.4	172.1	2,922.9	5,925.3
유치원	189	18,385	220 (20일*12개월)-20일(방학)	1,496.1	244.3	114.5	1,629.6	3,484.5
초중고	202	143,896	190 (20일*12개월)+10일	13,555.5	3,015.7	1,187.4	14,842.4	32,601.0
대학교	4	27,640	140 20일*7개월	115.4	18.7	13.4	117.1	264.7
아동청소년 관리시설 (지역아동센터 등)	79	1,969	240 20일*12개월	373.4	98.0	32.9	449.8	954.2
복지시설	32	3,401		265.1	15.7	22.5	163.4	466.7
산업체 및 공공기관	139	157,484		23,085.9	3,749.4	2,683.5	23,418.5	52,937.3
병원	59	28,600		4,192.5	680.9	487.3	4,252.9	9,613.7
합계	1,577	416,634	-	44,662.2	7,989.5	4,605.2	46,849.6	104,106.5

주 : 2016 카드를 위해 평가, 식품의약품안전처 자료를 기준으로 소비량 예측

자료 : 수원시 내부자료

19

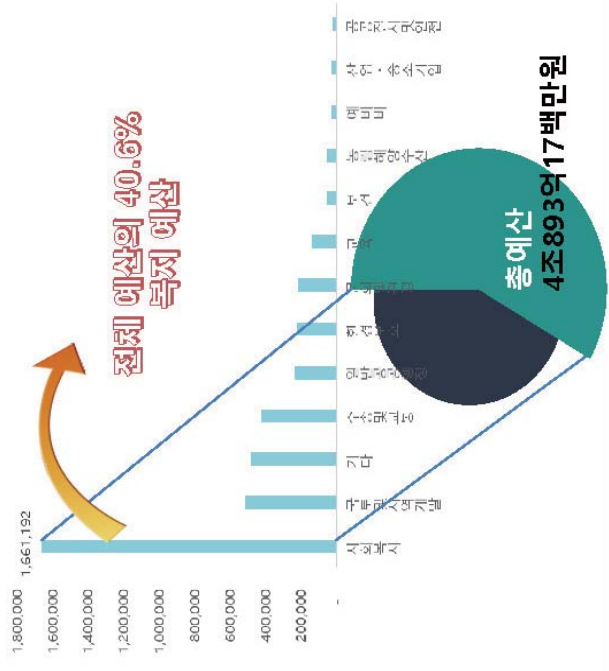
III. 먹거리 복지 관련 사업 현황



01 | 수원시 먹거리 정책 현황 : ① 분석 개요

2019년 수원시 총예산은 4조 893억 17백만원이며 사회복지 관련 예산이 전체 예산의 40.6%를 차지함
수원시 푸드플랜 수립을 위해 단위사업을 중심으로 밀라노 도시먹거리정책협약 의제와의 연계성 검토함

2019년 기준 수원시 예산



검토 대상 및 분석 대상

- 검토 대상 : 31개 부서, 30개 정책, 67개 단위, 332개 세부사업 예산검토 해당 부서
- 도출 방법 : 밀라노 도시먹거리정책협약 실행과제를 기준으로 연관성이 높은 사업을 분류하여 분석
- 도출 대상 : 23개 부서, 25개 정책, 49개 단위, 200개 세부사업
- 도출 내용 : 검토 내용을 기준으로 먹거리와 직접적으로 관련 있는 사업을 중심으로 검토
- 해당부서
 - ① 일자리 정책관
 - ② 기획조정실 : 정책기획과
 - ③ 경제정책국 : 지역경제과
 - ④ 복지여성국 : 사회복지과, 복지협력과, 노인복지과, 장애인복지과, 보육아동과
 - ⑤ 환경국 : 청소년과, 위생정책과
 - ⑥ 농업기술센터 : 생명산업과, 농업기술과,
 - ⑦ 농산물도매시장관리과
 - ⑧ 보건소 : 장안구, 영통구, 권선구, 팔달구
 - ⑨ 구청 : 장안구 (기정복지과, 환경위생과), 영통구 (환경위생과), 권선구 (사회복지과, 생활안전과, 환경위생과), 팔달구 (환경위생과)

01 | 수원시 먹거리 정책 현황 : ② 정책구조

수원시 총 예산 4조 893억 17백만원 중 먹거리전략 관련 예산 5,866억원으로 산출된 23개 부서, 200개 세부사업이 추진되고 있으며 먹거리 생산(주요 농정 분야)이 65건임

거버넌스 (30개)	지속가능한 식생활/영양 (21개)	형평성/접근성 (33개)	먹거리 생산/가공 (65개)	먹거리 공급/유통 (5개)	먹거리 폐기/재활용 (10개)
수원형 지속가능발전 추진	건강생활 실천	기초생활 수급자 지원	농업인발전육성 지원	농수산물 유통관리	시설물 유지관리
식생활교육과 안전성 강화	공중위생 관리	노인 사회참여 지원 모자보건	농업전문인력 양성	농업환경 개선	일반한 청소관리기반 구축
요보호아동 지원강화	농수산물 유통관리	사회복지시설 운영 지원	농업환경개선	지역 경제 활성화	자원의 절약과 재활용 강화
일자리지원	식생활교육과 안전성 강화	어린이집 운영관리	농촌지도사업활력화	...	폐기물 자원화시설 운영
장애인 사회참여 확대	식품안전관리	영유아 지원	선도농가 자본보조	...	폐기물 처리시설 건립
전문농업기술 지도	식품위생관리	제가노인복지 증진	전문농업 기술지도
농업전문인력 양성	지역 보건 및 통합건강증진 사업	지역사회아동 보호 및 육성	축산경영 안정 지원
...	...	학교급식지원

02 | 수원시 먹거리 보장 관련 정책 현황 : ① 부문별 예산

수원시 총 예산 중 푸드플랜 관련 직접사업 예산은 14% 수준임
 밀라노도시먹거리정책협약 6대 부문 중 형평성 및 접근성 분야 예산이 90.97%로 가장 많은 비중을 차지함

예산 분석

(단위 : 천원)

시흥시 총 예산(A)	4,089,318 백만원 (약 4조 893억 18백만원)	푸드플랜 관련 직접사업 예산(B)	586,694 백만원 (약 5,866억 94백만원) 총 예산의 14%
분야(C)	전체예산 대비 (C/A)	관련 예산 대비 (C/B)	분석 사업 수
거버넌스	3,558,163	0.07%	9개 정책, 12개 단위, 30개 세부사업
영양 및 안전	2,245,526	0.05%	9개 정책, 14개 단위사업, 21개 세부사업
형평성 및 접근성	533,699,744	13.05%	10개 정책, 157개 단위사업, 33개 세부사업
생산 및 가공	4,217,518	0.10%	4개 정책, 9개 단위사업, 65개 세부사업
공급 및 유통	24,706,751	0.60%	3개 정책, 3개 단위사업, 5개 세부사업
폐기 및 재활용	18,265,824	0.45%	3개 정책, 5개 단위사업, 10개 세부사업

02 | 수원시 먹거리 보장 관련 정책 현황 : ② 세부 사업 현황

사업명(세부사업건수)	세부 사업명	부서	사업비 (천원)	비중 (%)
기초생활수급자 지원	기초생활보장 생계급여	사회복지과	102,856,576	19.3%
노인 사회참여 지원	경로당 냉·난방비 및 양곡비 지원 사업, 경로당 지원	노인복지과	467,676	0.1%
노인봉양 및 여가활동 지원	특거노인 유제품 전달 사업	구청 사회복지과(권선구)	126,000	0.0%
모자보건	저소득층 기저귀 및 조제분유 지원	보건소(장안구)	624,000	0.1%
사회복지시설 운영 지원	G-푸드드림, 푸드뱅크종사자 처우개선	사회복지과	243,516	0.0%
식생활 교육과 안전성 강화	학교급식지원센터 운영	생명산업과	106,288	0.0%
식품안전 관리	어린이급식관리지원센터 운영	위생정책과	1,500,000	0.3%
어린이집 운영 관리	가정 민간어린이집 조리원 인건비, 가정·민간 조리원 인건비 지원 공공형 어린이집 인건비 지원, 어린이집 간식비 지원, 정부지원시설 운영 지원	보육아동과	7,137,652	1.3%
영·유아 지원	누리과정 운영, 누리과정 차액보육료 지원, 영유아보육료 지원	보육아동과	311,079,500	58.3%
요보호아동 지원 강화	결식아동 급식, 결식아동 급식(전입금)	보육아동과	3,875,465	0.7%
재가노인복지 증진	경로식당 무료급식, 경로식당 취사원 인건비 경로식당 환경개선, 저소득 재가노인 식사배달	노인복지과	1,764,524	0.3%
지역사회아동 보호 및 육성	지역아동센터 급식종사자 인건비 지원	보육아동과	146,400	0.0%
통합건강증진 사업	지역사회 통합건강증진 사업(영양플러스)	보건소(장안구)	408,800	0.1%
학교급식 지원	G마크 우수축산물 생산·공급 지원, Non-GMO 가공품 지원 경기도 어린이 건강과일 공급, 정부양곡관리비 지원 초등복교실 과일간식 지원, 친환경 등 우수농산물 학교급식 소비 지원, 학교 우유급식 지원, 학교급식경비 지원	생명산업과	103,363,347	19.4%
총합계			533,699,744	100.0%

시민이 참여하는 푸드플랜 연속토론회 vol. 3
수원시 먹거리보장 현황과 과제

발행일 : 2019. 12. 19.

발행처 : 수원시지역사회보장협의체

연락처 : 031-898-9851~4

www.swwelfare.org