

지역먹거리 체계 구축방향과 과제

- 일 시_ 2016. 7. 19(화), 14:00 ~
- 장 소_ 전북연구원 세미나실
- 주 최_ 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관_ 전북연구원



삼락농정 포럼 '지역먹거리체계 구축'
2차 전문가 워크숍

지역먹거리 체계 구축방향과 과제

- 일 시 : 2016년 7월19일(화), 14:00~
- 장 소 : 전북연구원 세미나실
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회
- 주 관 : 전북연구원

**삼락농정 포럼 '지역먹거리체계 구축'
2차 전문가 워크숍**

● **세미나 개요**

- 일 시 : 2016년 7월 19일(수), 14:00~17:00
- 장 소 : 전북연구원 세미나실
- 주 최 : 전라북도 삼락농정위원회 주 관 : 전북연구원
- 주 제 : 지역먹거리 체계 구축방향과 과제
 - 발표 1 : 공공급식과 공공조달을 통한 지역먹거리 체계 구축
 - 발표 2 : 전북 지역먹거리체계의 쟁점과 과제

● **진행순서**

사회 : 전북연구원 황영모 연구위원

시 간	주 요 내 용	비고
13:30~14:00	30 접수 및 등록	
14:00~15:10	10 인사말 : 삼락농정위원회 위원장	
14:10~14:40	30 발표 1. 공공급식과 지역먹거리 체계 김홍주 원광대학교 복지보건학부 교수	
14:40~15:10	30 발표 2. 먹거리 전략을 다시 생각하다 장민기 농정연구센터 부소장	
15:10~15:20	10 휴식 및 교류	
15:20~17:00	100 종합토론 (이상 가나다 순) · 좌장 : 소순열 전북대학교 교수 · 김영일 전북농협 연합마케팅사업단 단장 · 김영재 전북친환경농업인연합회 회장 · 박종배 전라북도교육청 교육국 인성건강과 사무관 · 신순제 전북영양교사회 회장 · 최은철 전라북도 농촌활력과 로컬푸드팀장	

목 차

주제 발표문 1

5

공공급식과 지역먹거리 체계

김홍주 / 원광대학교 복지보건학부 교수

주제 발표문 2

35

먹거리 전략을 다시 생각하다

장민기 / 농정연구센터 부소장

공공급식과 지역먹거리 체계

1. 먹거리 복지의 의미
2. 공공급식과 먹거리정책 평가
3. 먹거리 양극화 문제
4. 공공급식의 실태와 문제
5. 정책과제 - 국민의식조사 결과분석
6. 맺는말

김 흥 주 / kanddol@wonkwang.ac.kr

원광대학교 복지보건학부 교수

공공급식과 지역먹거리체계

- 이상과 현실 -

김 홍 주 / 원광대학교 복지보건학부 교수

1. 먹거리 복지의 의미

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 수 있다. 그러나 문제는 이런 풍요 속에서도 매년 백만 명 이상의 사람들이 실제 굶고 있거나 배고픔을 느낀다는 것이다. 실제로 보건복지부로부터 급식지원을 받는 결식아동이 2014년 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(보건복지부·질병관리본부, 2013). 다이어트 열풍과 웰빙 식단, 안전한 유기농을 안내하는 기사가 넘쳐나는 와중에서 대다수 빈곤층은 굶거나 배고픔을 느껴야 하는 것이다.¹⁾

1) 신자유주의 세계화가 가져온 사회 양극화 결과, 제3세계 유형의 지속적인 기아는 아니더라도 간헐적으로 계속되는 굶주림 상태에 놓여 있는 인구는 선진국에서도 크게 늘어나고 있다. 2010년 8

더 큰 문제는 빈곤층이 일상적으로 섭취하는 먹거리의 안전과 영양수준이 매우 열악하다는 사실이다. 결식아동 무료급식이나 경로식당에서 제공하는 음식은 수입 식재료를 사용하거나 냉동식품들이 대부분이다. 빈곤층 맛별이 부부의 자녀들은 인스턴트나 패스트푸드에 쉽게 의존한다. 독거노인들의 식사는 한국인 영양섭취기준을 충족시킬 수가 없다. 2013년 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 정제 불명의 정글 푸드를 먹고 비만과 식원성 질병에 시달리는 것은 개인의 선택과 결과지만, 그러한 개인의 선택은 사회적 영향아래 놓여 있다는 점을 인정해야 한다는 것이다.²⁾

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 복

월 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.

지' 는 실천적 의미를 가지고 있다.

2. 공공급식과 먹거리정책 평가

지구상 먹거리 총량은 인류 전체를 먹여 살리기에 충분한 수준이므로, 기아와 결식을 포함한 먹거리 빈곤 문제를 해결할 수 있는 근본적인 대책은 생산 차원이 아니라 정치적 의지에서 찾을 수 있다. 이런 정치적 의지는 각국의 정책이념에 따라 다양한 먹거리 보장 프로그램으로 나타나는데, 최근의 추세는 먹거리 취약계층을 보호하면서 지역농업도 살리려는 공공급식을 강조하고 있다. 공공급식(public plate)은 먹거리 빈곤 계층에게 직접 식사를 제공하는 조직적이고 제도적인 행위로서 공공성의 원리에 의해 제공되는 집단급식을 말한다. 예컨대 결식아동에 대한 공공급식은 한 끼 식사 제공이라는 소모적 의미보다는 아동에 대한 적극적인 보호를 통해 이들의 신체적·사회적 성숙을 가져오는 사회투자 의미가 더 강하다. 그래서 대부분의 유럽 국가들은 적극적인 공공급식 정책을 통해 일차적으로 보건, 교육, 복지는 물론 장기적으로 생태적 자족성을 포괄하는 먹거리 대안체계를 만들어가고 있다.³⁾

공공급식은 복지와 교육, 공동체를 포괄하기 때문에 사회통합을 이룰 수 있고, 세계화와 양극화에 대처하는 새로운 국가전략이 될 수 있다. 특히 아동에 대한 보편적 공공급식은 다양한 의미를 지닌다. 계층의 고착화를 초래하는 자본주의 특성상 모든 아동에게 균등한 기회를 보장하지 않는다면, 경제적 비효율은 물론 사회적 불안정도 초래할 수 있다. 그래서 아동에 대한 보편적 급식지원은 비용 대비 효과가 가장 큰 프로그램으로 평가받고 있다. 이들이 잘못될 경우 이에 소요되는 서비스 비용과 심지어 청소년 범죄에 대한 교정비용까지 막대한 사회적 비용이 들기 때문이다. 그래서 공공급식이란 시장경제 논리에서 보면 비효율적일지 몰라도 사회정의 차원에서 본다면 최선의 사회통합을 가져올 수 있는 정책 수단이다.

공공급식은 대상자만이 아니라 그들이 생활하는 지역사회에도 새로운 활력을 불어넣고 있다. 특히 유럽의 공공급식 프로그램은 복지와 고용을 빈곤층 결식문제 해결을 때

3) 이러한 과정을 공공급식의 정치(politics of public plate)라고 개념화하기도 한다. 먹거리 공공조달이 순전히 농축산업의 문제가 아니라 공공의 건강과 직결되어 있을 뿐만 아니라 지속가능한 사회발전을 가져올 수 있다는 것이다.

개로 하여 추진하는 것으로서, 지역사회에 매우 유용한 의미를 지니고 있다. 예컨대 2013년 말에 출간된 유럽연합의 먹거리 공공조달 행동계획 보고서는 질 좋은 먹거리를 우선시하는 지속가능한 먹거리 체계를 만들어내는데 있어, 공공급식 식재료 조달이 도시정부가 활용할 수 있는 가장 강력한 수단 중 하나임을 보여준다. 특히 예산 문제에 대한 언급을 주시할 필요가 있는데, 공공급식이 지금 같은 불황기에는 상당한 재정적 노력과 희생이 필요하지만 다른 예산을 절감하는 효과가 훨씬 크기 때문에 초기투자비용이 상쇄될 것이라고 주장하여 사회투자 성격을 강조하고 있다.

공공급식을 통해 먹거리 대안체계가 구축되기 위해서는 다른 정책과는 달리 지역서비스와 사회연대가 뒷받침되어야 한다. 지역을 기반으로 하는 민간과 공공의 거버넌스, 생산과 소비의 호혜적 네트워크, 기부자와 이용자의 상호 신뢰관계, 그리고 무엇보다도 지역자원을 적극적으로 활용할 수 있는 서비스 전달체계가 중요하다. 시민정치도 중요한 역할을 한다. 지역사회 먹거리 보장에 공공의 가치를 부여하고 이렇게 변화된 가치가 제도에 반영될 수 있도록, 시민사회가 강력한 정치적 노력을 기울여야 한다는 것이다. 이러한 공공성의 정치는 기존의 낡은 공공급식 체계를 새로운 체계로 전환시키려 하는 것인데, 그 중에서도 핵심은 로컬푸드를 공공조달을 통해 제도적으로 제공하는 것이다. 이렇게 되면 사회적 약자와 생산자가 제도적으로 보호되고, 지역자급력이 높아지며, 공동체가 회복될 수 있다. 공공조달은 규모나 강제력 측면에서 시장을 통제할 수 있는 가장 강력한 수단이기 때문이다.

공공급식은 먹거리 인권을 정책화한 사회보장 프로그램의 한 영역이라고 볼 수 있다. 모든 사회보장제도는 공통된 요소를 가지고 있는데, 길버트와 테렐은 이를 사회보장제도의 차원(dimension)이라고 부르면서, 이를 분석하면 정책의 구조적 특성에 대한 정확한 이해가 가능하다고 보았다. 사회보장제도의 차원은 적용대상, 급여, 전달체계, 재정으로 나누어진다. 즉 모든 사회보장 프로그램은 “누구에게 제공 하는가”의 적용대상, “무엇을 제공 하는가”의 급여종류, “어떻게 제공할 것인가”의 전달체계, “필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가”의 재정확보 및 운영 등 4가지 요소를 가지고 있다(Gilbert & Terrell, 2002).

사회보장 프로그램에서 적용대상 선정에 있어 보편과 선별의 문제는 상황에 따라 다

르게 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 있다. 공공급식은 먹거리 취약계층이거나 특수 지역에 종사하는 군인 등을 대상으로 하기 때문에 선별적 프로그램으로 볼 수 있다. 그러나 이때 선별의 기준은 재산이나 소득보다는 군인이나 학생과 같은 다른 요구들(needs)에 의해 결정되기 때문에 엄밀한 의미의 보편주의와 선별주의를 구분하기가 모호하다. 오히려 선별적 프로그램에 의해 사회적 평등과 통합성을 나름대로 높일 수도 있다. 예컨대 사회적 욕구가 제대로 충족이 안 되는 사람이 아주 많은 경우, 부족한 자원을 사회적 욕구가 큰 사람에게 우선적으로 배분하면, 사회적 형평성이 제고되고 사회적 반목도 경감시킬 수 있다. 그래서 공공급식 정책을 평가할 경우에는 다른 프로그램처럼 보편인가 선별인가를 구분하는데 얽매이지 말고, 대상자 전체에게 얼마나 포괄적으로, 적절하게 급식을 제공하는가에 초점을 두어야 한다.

공공급식은 ‘먹는 것’ 과 관련이 있기 때문에 어떤 방식으로 급여를 제공할 것인가가 중요하다. 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). 하지만 공공급식을 통해 먹거리 대안체

계를 구축하기 위해서는 현물급여 방식을 적극적으로 고려해야 한다. 공공급식의 구매 기준과 구매방식을 개선함으로써 다양한 사회적 목적뿐만 아니라 지속가능한 먹거리를 제공하는 녹색도시로서의 위상을 높이고 있는 유럽연합의 도시정부 정책 사례들이 이를 잘 보여준다.

공공급식의 전달체계도 중요하다. 정책 목표의 성취와 정책의 지속가능성이 전달체계의 방법이나 내용에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 특히 먹거리의 경우는 이의 조달을 사적인 영역으로 인식하는 경향이 강하기 때문에 전달체계의 적절성, 공공성 여부는 공공급식 수준을 판단하는데 매우 중요하다. 브라질의 벨로오리존찌(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. 덴마크 코펜하겐은 지난 2007년 시정부 산하에 독립 비영리재단으로 ‘코펜하겐 먹거리의 집(Copenhagen House of Food)’을 설치하고, 이를 통해 유치원, 학교, 사회복지기관, 노인요양시설, 공무원 구내식당에 공공급식을 제공하고 있다. 여기에는 요리사, 식품전문가, 교사, 공공조달 프로젝트 매니저, 민속학자, 소셜디자이너 등 다양한 전문가들이 모여 있으며, 이들이 먹거리 종합계획과 공공조달 시스템을 만들고 있다. 이러한 통합적 전달체계를 통해 지속가능한 먹거리 체계를 만들고 먹거리 불평등 구조를 개선하고 있는 것이다.

3. 먹거리 양극화 문제

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 욕

구를 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 후진국이다. 다행히 보건복지부의 국민건강영양조사를 통해 결식률 추이를 살펴볼 수 있는데, 대략 전체 국민의 10% 정도가 어떤 형태로든 결식을 하고 있는 것으로 나타났다. 열명에 한명은 여전히 밥을 굶는다는 것이다. 더 큰 문제는 결식률이 소득수준별로 차이가 있다는 점이다. 보건복지부·질병관리본부(2013) 자료에 따르면, 하위 25%에 해당하는 1사분위 소득집단에서 아침과 점심, 저녁 모두 결식률이 높게 나타났다. 소득수준이 높을수록 다이어트 등 자발적 선택에 의해 결식을 하지만, 저소득층은 먹을 것이 없어서 굶주리는 경우다. 먹거리 소비수준이 1980년대에 이미 ‘포식 단계’에 이르렀다는 한국에서 이런 계층별 양극화 현상은 왜 빚어지는 것일까? 유력한 해석은 연령과 직업, 소득, 학력 수준 등의 격차에 따른 사회·경제적 양극화가 먹거리 소비 영역에까지 영향을 끼친다는 것이다. 많은 통계 지표들이 이런 해석을 뒷받침하는데, 대표적인 것이 다음 <표 1-1>의 소득수준에 따라 달라지는 ‘식품안정성 확보가구’ 비율이다. 2013년 국민건강영양조사 통계를 보면, “경제적으로 어려워서 자주(+가끔) 먹을 것이 부족하다”는 가구가 소득 상위 25%군에서는 0.5%에 불과하지만 하위 25%군에서는 18.3%에 이른다.

[표 1-1] 식품안정성 확보가구 분율

구 분	N	우리 가족 모두가 원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있었음 (A)	우리 가족 모두가 충분한 양의 음식을 먹을 수 있었으나, 다양한 종류의 음식은 먹지 못했음 (B)	경제적으로 어려워서 가끔 먹을 것이 부족했음	경제적으로 어려워서 자주 먹을 것이 부족했음	식품안정성 확보가구분율 ¹⁾ (A+B)
전체	2,939	44.1	49.4	5.2	1.3	93.5
소득수준 ²⁾						
1사분위	732	30.3	51.4	14.4	3.9	81.7
2사분위	760	38.2	57.4	3.4	1.0	95.6
3사분위	694	47.6	50.4	2.0	0.0	98.0
4사분위	727	61.6	37.9	0.5	0.0	99.5

주: 1) 식품안정성 확보가구 분율 : 가구원 중 식품구매를 주로 담당하는 1명에게 최근 1년간의 가구 식생활 행편을 물었을 때 (A) 또는 (B)로 응답한 비율
 2) 소득수준 : 월가구균등화소득(월가구소득/√가구원수)를 가구별 사분위로 분류
 자료: 보건복지부·질병관리본부(2013)

반면 “가족 모두가 원하는 만큼 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있다” 는 가구는 상위 소득 군에서는 61.6%에 달하지만 하위 소득 군에서는 30.3%에 불과해 층위 간 격차가 무려 31.3%p나 된다. 그래서 소득 하위 25%군에서는 질적 측면은 고사하고 양적 측면에서도 식품안정성을 확보하지 못한 가구가 20% 수준에 이른다.

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 1-1〉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 1-1〕 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. 2013년 국민건강영양조사에 따르면, 한국의 먹거리 적절성 수준은 소득 계층별로 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 특히 생계를 유지하기 위해 먹는 것보다 건강에 더 좋은 음식을 선택할 수 있는 가능성에서 계층별로 큰 차이가 있었다. 그 만큼 더 좋은 먹거리를 섭취하고, 이를 통해 보다 더 건강할 수 있는 능력이 사회경제적으로 양극화되어 있다는 것이다.

〈표 1-2〉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, 과일류, 육류, 우유류 등은 소득 하위 25% 집단에서 상위 집단보다 각각 53.9g, 69.5g, 5.5g, 19.5g씩 적게 섭취하였다.⁴⁾ 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.⁵⁾

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 신선하고 안전한 먹거리에 대한 관심은 급격히 늘어나고 있지만 이른바 ‘웰빙 식품’의 생산량은 이를

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

5) 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.).

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.

[표 1-2] 소득수준별 식품 1일 섭취량 차이

(단위: g)

구분	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, 감자전분류, 당류, 두류, 종실류, 채소류, 버섯류, 과실류, 해조류, 음료·주류, 조미료류, 육류, 난류, 어패류, 우유류 등이 모두 포함된 것이다.
 자료: 보건복지부·질병관리본부(2013)

[그림 1-2] 카트 속 다른 세상 : 밥상 양극화 현실



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.).

밥상의 양극화 때문에 먹거리를 통한 영양이나 에너지 섭취 수준도 연령이나 성별, 소득수준에 따라 차이가 나타나고 있었다. 한국영양학회(2005)가 제시한 한국인 영양섭취기준에 부족한 가구 비율을 살펴본 결과, 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(보건복지부·질병관리본부, 2013).

4. 공공급식의 실태와 문제

1) 아동급식 프로그램

한국의 아동에 대한 급식 보장 프로그램은 대상자 성격에 따라 크게 세 가지 영역에서 이루어진다. 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.

[표 1-3] 아동에 대한 공공급식 영역과 지원 대상

구분		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

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 초래하

고 있었다. 시민단체 (사)환경정의가 2015년 5월 조사한 바에 따르면, 식사기 능보다 간식용으로 대부분 이용할 수밖에 없었고, 실제로 아이들이 선택한 대 다수 식품들이 당류·나트륨·식품첨가물이 많이 들어가 있었다. 이러한 식품 을 매일 급식으로 먹는다면, 비만과 성인병 질환에 노출될 확률이 높아질 것 이라고 예측할 수 있다.

둘째, 공공조달의 장점을 활용하여 먹거리 취약계층에게 지역산 친환경 식재 료를 우선적으로 공급하기가 쉽지 않게 되어 있다. 주로 전자카드 형태로 지 원하는데, 이럴 경우 대부분 외식을 하기 때문에 지역의 농산물을 우선적으로 선택할 수가 없다. 반면에 단체급식을 하게 되면 예산 지원의 조건으로 지역 의 농산물을 우선 사용할 수 있도록 조치를 취할 수가 있다. 예컨대 지역아동 센터의 경우 급식비 지원보다는 어린이급식지원센터를 통한 식재료 공동구매 를 통해 현물지원을 하게 되면 신선한 제철 식재료 조달이 가능하고, 이를 통 해 지역의 생산자가 계획생산을 통해 농업을 지속할 수 있게 된다. 그러나 전 자카드 사용이 늘어나면서 선순환 구조가 사라지고 있다.

셋째, 급식을 신청하고, 조리하며, 식사를 배달하는 관리체계가 허술하다. 이 때문에 배송업체는 급식비를 이중으로 청구하는가 하면, 배달 누락사고나 아 예 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 농 식품부가 담당하고 있다. 학기 중 급식은 교육청 주관으로 학교가 제공하지 만, 방학 중 급식은 지방자치단체가 제공하고 있다. 이 때문에 2015년 경남의 무상급식 중단 사태처럼 수시로 정책의 혼선이 일어나고 있다. 이러한 전달체 계의 혼란을 바로잡기 위하여 학기 중이나 방학에 상관없이 급식을 비롯한 저 소득층 자녀 지원사업 신청체계를 일원화할 수 있는 법안이 국회에 제출되어 있지만 아직 국회를 통과하지 못하고 있다.

아동양육시설의 단체급식은 양적으로나 질적으로 많은 문제를 안고 있었다.⁶⁾ 무엇보다도 지원 단가가 너무 낮아 좋은 급식을 충분하게 제공하기가 어려웠 다. 현재 시설아동 1식당 급식 단가는 아동복지법 규정에 따라 3,500원에서

6) 한국 아동복지협회 자료에 의하면, 2013년 12월 31일 기준으로 전국에 280개 아동복지시설이 있고, 그중에서 양육시설은 242개, 시설보호 아동은 1만 5313명으로 나타났다.

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.

더 큰 문제는 아동복지시설의 급식 실태가 거의 공개되고 있지 않다는 사실이다. 2013년 1월 부산시 사회복지시설 급식 식자재 공개입찰 결과를 분석해 본 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 일부분만이 세상에 알려진 정도다.⁷⁾ 문제는 1식 단가가 중요한 것이 아니다. 이들이야말로 가장 심각한 먹거리 취약계층이기 때문에 제대로 된 공공급식이 제공되어야 한다.

2) 노인급식 프로그램

저소득층 재가노인 무료급식 지원은 경로식당 점심지원, 식사배달, 밀반찬 배달 등 3가지 형태로 이루어지고 있다. 경로식당 급식 대상은 만 60세 이상 기초생활수급자 및 차상위계층 등에서 결식 우려가 있는 노인들이다. 식사 및 밀반찬 배달은 만 65세 이상 기초생활수급자 및 차상위계층 독거노인 중 거동 불편자를 대상으로 한다. 식사배달은 연간 365일 배달되며, 밀반찬 배달은 주 2회 배달된다. 주로 노인복지관이나 종교단체, 봉사단체, 노인회와 같은 단체에서 무료급식을 실시하는데, 자치단체는 대상 인원에 따라 보조금을 지급한다.

7) 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.

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 밑받침 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.

무료급식이 없으면 굶어야 하는 노인들이 해마다 늘고 있다는 점도 주목할 만한 부분이다. 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 노인의 공공급식 현실이다.

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 민생보위⁸⁾가 일반 수급자 22개

8) 기초생활보장제도의 올바른 개정방향이 무엇인지에 대해 당사자, 전문가 등이 함께 모여 논의하

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. 다

일반수급자 노인은 정부로부터 생계급여를 현금으로 받기 때문에 경로식당이나 도시락 배달과 같은 단체급식의 혜택을 받을 수도 없고, 푸드뱅크나 푸드마켓에서 값싼 식재료를 구입하는 것도 우선순위에서 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 굶이 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 기능보강사업비를 지원받는다. 그런데

기 위한 빈곤해결 시민단체 연대모임이다. 건강세상네트워크를 비롯한 50여 개 시민단체가 참가하고 있다.

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 림살롱 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) 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), 영양위험요

인(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 임산부와 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 사업 만족도가 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, 임산부 여성 등이다. 이 때문에 영양섭취가 심각하게 부족한 저소득층 어린이나 청소년, 그리고 노인 등은 수혜의 사각지대에 놓여 있다. 국민건강 증진 차원

에서 사업 범위를 확대할 필요가 있다는 것이다.

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

4) 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 2013년 3월 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(280개소)와 푸드마켓 사업장(127개소)을 설치하여 운영하고 있다⁹⁾. 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.¹⁰⁾ 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. 한

9) www.foodbank1377.org/introduce/history/

10) 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.

국의 푸드뱅크는 미국과는 달리 기부식품의 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(김홍주·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 보장에 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 무료급식과 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 의의를 가질 수 있다.

5. 정책과제 - 국민의식조사 결과분석 -

정부의 공공급식 지원사업에 있어서의 정책과제나 먹거리 정책 우선순위를 확인하기 위하여 2015년 시행한 국민의식조사를 분석해보았다. 경험적 분석자료는 2015년 3월 19일부터 4월 6일에 전국 거주 19세 이상 성인남녀 1,352명을 대상으로 구조화된 설문지를 사용하여 일대일로 면접하여 수집하였다. 조사 모집단은 2010년 통계청에서 시행한 “인구주택총조사” 결과에 근거하였으며 다단계 층화 추출방법으로 표본을 추출하였다. 조사 대상 지역에 읍면 지역을 포함하였으며(전체 표본의 15.0%), 연령별로 60세 이상의 고령자를 인구 비율에 따라 표집하여(60세 이상 20.1%) 전국 표본의 대표성을 유지하도록 하였다.

1) 인지도의 확산

일반 시민들이 정부가 지원하는 공공급식 사업을 어느 정도 인지하고 있는가를 확인하여 정리한 것이 다음의 <표 1-4>이다. 대국민 인지도가 가장 낮은 사업은 임산부 및 영유아 영양관리 사업으로 전체의 72.5%가 “모르고 있다”고 응답했으며, “알고 있다”는 응답은 27.5%에 불과했다. 다음은 푸드뱅크/푸드마켓 사업으로 전체의 58.5%가 모른다고 응답했다. 결식아동지원 전자카드 사업도 인지도가 매우 낮았는데 전체의 56.2%가 정확한 내용을 알고 있지 못했다. 반면에 노숙인 무료급식 사업에 대한 인지도가 가장 높은 것으로 나타났다. 전체의 74.9%가 알고 있다고 응답했으며, 모르겠다는 응답은 25.1%에 불과했다. 초·중·고 대상 친환경 무상급식 사업에 대한 인지도도 상당히 높았는데, 전체의 67.5%가 알고 있다고 응답했다. 그동안 사회적 이슈가 되었던 친환경 무상급식에 대한 인지도가 노숙인 무료급식보다 낮게 나타난 것이 주목할 만 하였는데, 이는 “정부지원” 여부에 초점을 맞춰 공공급식을 인식한 결과로 보인다. 친환경 무상급식은 여전히 정부지원과 학부모 부담의 경계에서 인식되고 있는 것이다. 다음으로 노인 밀반찬 및 도시락 배달사업(65.4%), 경로식당 점심지원 사업(57.3%) 순이었다.

[표 1-4] 공공급식 사업 인지도

구분	아주 잘알고 있다	어느정도 알고 있다.	잘알고 있지 못하다	전혀 모르고 있다	합계	평균
친환경 무상급식 사업(초, 중, 고)	10.9	56.6	27.1	5.4	1300(100.0)	2.27⑧
푸드뱅크/푸드마켓 사업	5.6	35.9	40.1	18.4	1300(100.0)	2.71②
임산부 및 영유아 영양관리 사업	4.3	23.2	49.2	23.3	1300(100.0)	2.91①
결식아동지원 전자카드 사업	5.9	37.8	38.5	17.7	1300(100.0)	2.68③
결식아동 대상 도시락배달 사업	7.5	49.5	33.0	10.0	1300(100.0)	2.46⑤
경로식당 점심지원 사업	9.0	48.3	33.6	9.0	1300(100.0)	2.43⑥
노인 밑반찬/도시락 배달 사업	9.7	55.7	27.8	6.9	1300(100.0)	2.32⑦
노숙인 무료급식 사업	13.6	61.3	20.9	4.2	1300(100.0)	2.16⑨
지역아동센터 급식지원 사업	5.5	49.0	33.7	11.7	1300(100.0)	2.52④

2) 정책추진 우선사업

정부가 지원하는 급식지원 사업 중에서 앞으로 가장 필요하다고 생각하는 사업의 우선순위를 중복으로 확인한 결과 결식아동 대상 도시락배달 사업이 46.6%가 가장 높은 순위를 차지하였다. 다음으로 친환경 무상급식(32.2%), 노인 밑반찬/도시락 배달사업(31.4%), 결식아동지원 전자카드 사업(29.6%) 순이었다. 반면에 경로식당 점심지원사업(11.8%)이나 푸드뱅크 사업(10.7%), 영양플러스 사업(9.4%)에 대한 지원의 필요성은 크게 느끼지 않았다.

연령별 분포를 보면, 20대에서는 아동지원사업(50.5%)을 가장 많이 필요하다고 느끼는 반면에 40대에서는 친환경 무상급식 사업(49.0%)의 필요성을 더 강조하였다. 반면에 60대 이상에서는 노인급식지원사업인 밑반찬 및 도시락 배달사업(45.8%), 경로식당 점심지원 사업(27.3%)의 필요성을 더 강하게 느끼고 있었다. 학력별 차이를 보면, 대졸 이상은 아동급식지원사업(48.5%)이나 친환경 무상급식 사업(38.9%)의 필요성을 강조하는 반면에 중졸 이하의 노인

급식지원사업의 필요성을 강하게 주장하였다. 아마도 연령과 학력의 상관성 때문인 것으로 보이는데, 연령이 많을수록 학력이 낮고, 이들 계층이 주로 노인급식지원사업에 더 많은 관심을 보이고 있는 것이다. 계층별 분포는 다른 특징을 보여주었는데, 하층에서는 노인급식지원사업을, 상층에서는 아동급식이나 영양플러스사업에 더 많은 관심이 있었다. 반면에 중간 계층에서는 친환경 무상급식(34.5%)에 더 많은 관심을 가졌는데, 이는 아마도 이들이 가지는 진보적 복지태도와 맞물리는 것으로 보인다(김홍주, 2015).

[표 1-5] 공공급식 정부지원 우선순위(1+2순위)

	아동도시 락배달	친환경 무상급식	노인도시 락배달	결식아동 전자카드	지역아동 센터지원	노숙인 무료급식	경로식당 점심지원	푸드뱅크/ 마켓	영양플러 스사업
합계	46.6	32.2	31.4	29.6	15.0	13.4	11.8	10.7	9.4
<연령>									
19-29세	50.5	33.7	27.8	29.8	17.3	8.4	6.4	13.2	12.4
30대	49.1	41.2	22.7	29.6	13.8	10.4	6.1	12.5	14.6
40대	44.6	49.0	26.4	28.9	14.5	8.9	7.3	12.2	8.1
50대	48.5	24.1	32.3	33.5	16.1	15.0	9.2	13.6	7.7
60세이상	41.4	14.3	45.8	26.6	13.4	22.6	27.3	3.0	5.7
<학력>									
중졸이하	38.4	16.1	44.6	26.1	13.5	22.5	29.3	2.9	6.6
고졸	47.7	28.9	34.8	32.8	14.9	13.9	9.8	10.5	6.7
대졸이상	48.5	38.9	26.2	29.6	15.5	9.2	7.1	13.2	11.7
<계층>									
하층	48.3	31.8	34.3	26.6	15.8	15.5	12.5	7.7	7.5
중층	44.8	34.5	28.8	32.0	18.8	12.3	10.4	12.8	8.6
상층	46.0	29.9	30.0	31.2	12.4	11.3	12.7	12.8	13.6

3) 먹거리 정책의 방향

향후 정부의 먹거리 정책 중 가장 역점을 두어야 하는 사업을 질문한 결과, 소외 계층 복지를 위한 먹거리 지원 사업이 52.5%로 가장 높은 순위를 차지하였다. 다음으로 먹거리 위험요인을 예방·방지하는 식품관리 정책이 21.5%를 차지하였으며, 국민 영양이나 건강을 위한 건강증진 정책이 14.2%, 건전한 식습관을 형성하기 위한 교육과 홍보 사업이 11.7%를 차지하였다.

먹거리복지지원사업은 20대와 30대 등 젊은 층에서 상대적으로 더 많이 지지하였다. 반면에 40대에서는 식품안전관리정책에 더 많은 관심이 있었다. 식

생활 교육이나 홍보사업에 60대 이상이 상대적으로 많은 관심(14.3%)을 가지고 있는 것도 흥미로웠다. 학력이나 계층이 낮을수록 먹거리복지지원사업에 관심을 가지는 반면에 고졸 이상의 계층과 중간 계층에서는 식품안전관리정책에 더 많은 관심을 가지고 있었다.

[표 1-6] 정부 먹거리 정책 방향

구분	먹거리복지지원사업	식품안전관리정책	영양건강증진정책	식생활교육및홍보사업
합계	52.5	21.5	14.2	11.7
<연령>				
19-29세	55.9	23.6	10.5	10.1
30대	54.1	18.1	15.2	12.6
40대	49.5	24.3	15.1	11.1
50대	51.9	24.2	13.9	10.0
60세이상	52.0	17.9	15.9	14.3
<학력>				
중졸이하	54.2	17.8	17.3	10.7
고졸	52.6	22.7	11.4	13.3
대졸이상	51.5	22.6	14.7	11.3
<계층>				
하층	55.8	21.8	12.9	9.5
중층	50.1	23.4	14.7	11.8
상층	50.4	18.7	15.8	15.2

6. 맺는 말

지난 2013년 12월에 보고된 “유럽 공공부문 먹거리 조달의 가치 재평가 - 지속가능성을 위한 행동계획-” 을 보면 유럽의 공공급식은 적어도 다음 세 가지 점에서 제대로 된 먹거리 보장체계를 구축하는데 유용한 정책임을 알 수 있다.

첫째, 공공조달의 구매력과 교섭력을 활용하여 자국의 농업 보호와 식재료의 안정성과 안전성을 확보하고 있다. 공공급식은 국민의 세금을 재원으로 제공되는 공적 부조 프로그램이기 때문에 정부의 공공조달 시스템을 통해 지역산 식재료를 우선적으로 구입할 수 있다. 보고서가 제시한 말뫼(스웨덴), 로마(이탈리아), 이스트에이셔(스코틀랜드), 코펜하겐(덴마크), 비엔나(오스트리아) 등 다섯 도시의 사례는 질 좋은 먹거리를 지역의 사회적 약자나 학생, 청년들에

게 우선적으로 공급하는 먹거리 보장체계를 만들어내는데 있어, 공공조달이 도시정부가 활용할 수 있는 가장 강력한 수단 중 하나임을 보여준다.

둘째, 공공급식의 다면적 가치들을 보여준다. 정책수준에서 살펴보자면, 보고서는 공공급식을 통해 계층별·인종별 사회통합의 가능성을 부각시킨다. 예컨대 공공급식 프로그램과 같이 부족한 자원을 사회적 욕구가 큰 사람들에게 우선적으로 배분하면, 사회적 형평성이 제고되고 긴장과 적대감을 야기하는 사회적 갈등도 경감시킬 수 있다. 보고서는 이렇게 공공급식이 사회경제적, 환경적 편익을 발생시킬 수 있는 능력을 가지고 있음을 사례들을 통해 보여주고 있다.

셋째, 실천적인 수준에서 살펴보자면, 창조적인 공공조달이 가지는 효과성을 여러 방식으로 보여주는데, 그 중에 핵심은 공공조달에 관한 유럽연합 규정을 위반하지 않은 채 재지역화(re-localization)를 증진시킬 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 반드시 각 도시나 지역의 문화와 거버넌스 체계에 맞게 적절한 공공급식 프로그램이 시행되어야 한다. 각 사례 연구가 보여주듯이, 혁신성과 창조성이 필수적이며, ‘기존의 틀을 벗어나서’ 생각할 수 있는 혁신의 관점에서 공공급식을 적극적으로 재평가해야 한다.

하지만 한국의 공공급식 프로그램은 유럽의 여러 도시 사례들처럼 대안적이지도, 창조적이지도, 혁신적이지도 않았다. 무엇보다도 공공과 지역, 그리고 균형 잡힌 영양 관점이 배태되어 있지 않았다. 그래서 겨우 취약계층에게 한 끼 식사를 제공하는 구호나자선 차원에 머무르고 있었다. 이 때문에 공공급식을 통해 제대로 된 먹거리 보장체계를 구축하기 위해서는 정책적으로, 제도적으로, 실천적으로 새로운 접근이 필요하였다. 무엇보다도 공공급식의 필요성과 제도화에 대한 사회적 합의가 이뤄져야 한다. 공공급식은 규범적·법적·정치적 측면이 혼합된 담론구조로 이뤄지기 때문에 그것의 범위와 지향성을 둘러싸고 합의를 이루기가 참으로 어려운 정책이다. 지난 몇 년간 진행되었던 친환경 무상급식 논쟁이 이를 잘 보여준다. 그래서 보다 더 적극적으로 사회적 합의의 가능성을 찾아야 한다.

〈참고문헌〉

김홍주, 2014, “먹거리 대안체계와 공공급식 - 서울시 사례분석,” 『인문사회과학 연구』 15(3): 1-29.

김홍주·이현진, 2013. “푸드뱅크 사업과 먹거리 연대, 그 기능성과 한계.” 『한국 사회』 14(1): 31-71.

보건복지부·질병관리본부, 2013. 『2013 국민건강통계 -국민건강영양조사 제6기 1 차년도(2013)』 .

부산일보, 2013. 1. 29. “대기업 골목 식자재 시장 잠식 ‘발각’ .”

조선일보, 2013. 10. 2. “치매·중풍노인에 잔반 먹이며 돈 빼내 흥청망청 쓴 복지 시설.”

한국영양학회, 2005, “한국인 영양섭취 기준.”

Gottlieb, R. and A. Joshi, 2010. *Food Justice*, Cambridge: The MIT Press.

Gilbert, N. and P. Terrell, 2002, *Dimensions of Social Welfare Policy*, 5th ed. Boston: Allyn & Bacon.

Mofit, 1982, "An Economic Model of Welfare Stigma," *AER* 23(1) : 34-51.

먹거리 전략을 다시 생각하다

1. 들어가며
2. 푸드플랜, 지역과 먹거리문제에 대한 의문점
3. 지역 먹거리전략을 어떻게 현실화 할까
4. 전북 광역먹거리체계 구축을 위한 과제
5. 결론

장 민 기 / hanwoo09@daum.net

사단법인 농정연구센터 부소장

먹거리 전략을 다시 생각하다

- 전북 먹거리체계 구축 논의를 위한 정리 -

장 민 기 / 사단법인 농정연구센터 부소장

1. 들어가며

먹거리 문제는 가까운 듯 멀다. 아침, 점심, 저녁 삼시세끼 생활이기에 무엇을 먹을까 고민도 하고, 잘 먹기 위해 그리고 건강하게 먹기 위해 노력한다. 일반의 경우 먹거리의 과잉 혹은 부족의 문제는 잘 와 닿지 않는 문제이다. 푸드플랜, 먹거리전략은 왜 등장하였는가? 생활의 문제인가? 아니면 글로벌경제에 편입되어 나타나는 모순의 문제인가?

그 동안의 푸드플랜, 혹은 먹거리전략 논의는 “지역단위”의 먹거리 유입·유출의 불균형을 파악하는 문제로부터 도시 먹거리 해결을 위한 구체 실행프로그램까지 다양한 수준에서 이루어지고 있다. 때로는 논의하는 “먹거리”의 범위 그리고 그 해결을 위한 구체 실행의 영역을 너무 광범위하게 설정하여 도대체 무엇부터 해야 하는 것인지 혼란스러운 경우까지 있다.

흔히 “거버넌스”가 문제라고 하지만 관련되는 분야가 너무 많다 보니 아예 그 구성조차 논의하기 어려운 것이 실상이다.

다른 한편, 푸드플랜·먹거리전략의 주체를 행정에 의존하는 우리 현실의 한계도 있다. 분명 푸드플랜 논의는 시민의 자각, 참여 속에서 이루어져야 하는 것이나 중·소 지방자치단체가 풀어야할 과제로서 인식되고 있어 행정의 틀에

매여 잘 진전되지 못하고 있다.

이 자료는 큰 반향을 일으키며 등장했지만 실천으로 이어지지 못하고 있는 푸드플랜·먹거리 전략의 논의를 다시 살펴보고 실행으로 한보 전진하기 위한 과제, 특히 전라북도의 광역 먹거리전략에 대한 시사점들을 마련하는 것을 목적으로 한다.

2. 푸드플랜, 지역과 먹거리문제에 대한 의문점

2012년 서울시 먹거리전략을 시작으로 2015년 전주 푸드플랜 수립과 2015년 하반기 밀라노 엑스포의 세계 도시 푸드정책 협약(Milan Urban Food Policy Pact, 한국은 서울, 여수, 대구가 참여하였다.) 등이 이어지면서 푸드플랜·먹거리전략이 주요한 이슈로 등장하기도 하였다. 경기도, 충청남도 등 광역은 물론 여러 기초지방자치단체에서 푸드플랜·먹거리전략이 논의가 구체적으로 진행되었다. 이러한 흐름이라면 지역먹거리 전략이 전국 각지에서 수립되고 이에 따른 다양한 시도들이 나타나면서 주요한 지역 의제가 될 것으로 예측되었다.

하지만 푸드플랜, 혹은 먹거리전략의 중요성과 관심에도 불구하고 관련된 추진 노력은 원활하게 진행되는 것 같지 않다. 유아무야 논의가 사라지거나 학교급식, 로컬푸드 등으로 논의의 범위가 축소되어 전개되고 있다. 이렇게 먹거리전략 논의가 약해지고 있는 이유는 우리가 처해 있는 몇 가지 상황과도 관련되어 있다고 생각된다.

1) 먹거리 “문제”

우리에게 주어져 있는 먹거리 문제는 무엇인가? 실체가 있는 것인가? 이미 심각한 문제가 있으며 시급하게 해결해야 하는 문제인가? 아니면 현재는 문제가 없지만 앞으로 문제가 예상되는 것인가? 먹거리 문제를 생각해보면 꼬리를 물고 의문이 일어난다.

보다 먼 미래를 예측하여 보면 먹거리 문제는 매우 심각한 것이다. 낮은 자

급률, 기후변화에 의한 변동성, 먹거리 불안전의 증가[GMO 혹은 GMO 오염, 화학제재의 잔류 및 영향] 등 위험 요소가 너무나 크기 때문이다. 하지만 현재의 상황에 주목하여 보면 먹거리 문제는 심각하게 와 닿지는 않는다. (문제는 있지만 일반적인 상황이 아니라 특수한 상황으로 보인다.)

문제가 잘 정의되지 않으니 먹거리전략도 잘 정의되지 않는다. “지역산 농산물의 이용을 증대하고 효과적인 지역 순환 체계를 만들어내자” 는 로컬푸드의 해결책으로 규정(주로 유통·가공 논의로 집중되는 한계가 있다.)하는 것로부터, “먹거리 정의(food justice)” 개념과 “먹거리보장(food security)” 개념을 바탕으로 지역민이 양·질(量·質) 모든 측면에서 만족스럽게 먹거리에 접근할 수 있어야 하고 그 이용도 환경과 조화로운 것, 지속가능한 것 이어야 한다는 명제로부터 출발하기도 한다.

2) “도시” 먹거리 전략

먹거리전략은 지역을 범위로 한다. 물론 국가 수준의 먹거리전략을 수립한 경우(오스트레일리아, National Food Plan[2013])도 있다. 미국의 경우 푸드센터(Food Center)정책을 추진하여 로컬푸드 공급체계를 “국가(연방)” 수준에서 촉진하는 사업을 벌이기도 한다. 하지만 여러 가지 사례들로 나타난 유효한 먹거리 전략은 지역이 주체가 되어 수립되고 모니터링 된다.

한편, 지역 중에서도 먹거리 전략은 “도시(都市)” 의 것으로 이해된다. 지역 밖에서 먹거리를 의존하는 상황이기 때문에 원활한 먹거리의 확보(공급)와 활용(가공, 분배, 유통) 등이 중요한 과제로 인식될 수 있다. 도시의 먹거리문제 해결이 결국 인근 농촌과의 연대·협력으로 이어지고 이로부터 로컬(Local)을 넘어 지역(Region)의 먹거리문제 해결로까지 이어지기를 기대하기도 한다. 잘 알려진 밴쿠버시의 먹거리전략이 있지만, 60만명 인구의 도시인 밴쿠버를 둘러싸고 있는 21개 지방자치단체(총인구 200만명, 농업지대를 포함)가 “광역” 의 푸드시스템 실천계획을 수립하여 추진하고 있는 점도 눈여겨 볼 사안이다.

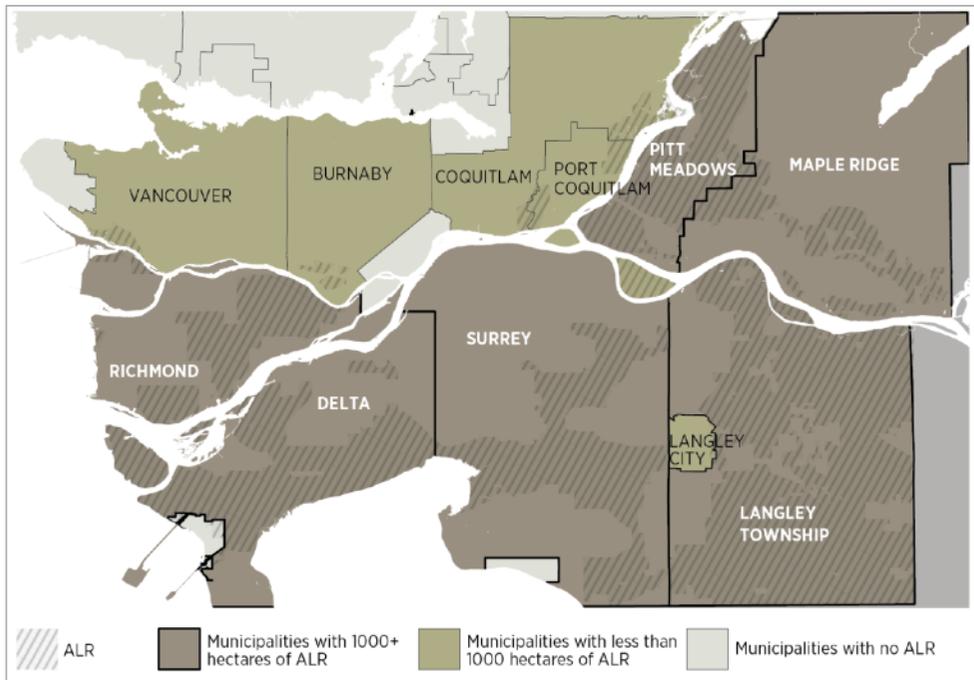
그렇다면 농촌지역의 먹거리 문제는 혹은 먹거리 전략은 의미가 없는 것일까? 농촌에 적합한 먹거리전략의 목적과 추진 방식이 충분히 검토되어 있지

않다. 농촌은 고유한 먹거리전략을 수립하기 보다는 오히려 도시먹거리 전략과의 적극적인 연대전략을 개발해야 하는 것일 수도 있다.

※ 〈참고〉 광역 밴쿠버 먹거리 실행계획

- 광역밴쿠버는 밴쿠버시(인구60만명), 서레이시(인구46만명, 도농복합), 버나비시(인구22만명)를 비롯하여 200만명이 거주하는 21개 지자체와 2개의 특수구역 등 총23개 단위의 광역행정조직(Regional District)임
- 광역 밴쿠버는 23개 행정단위의 주거, 환경, 수자원, 폐기물, 공원관리와 지역계획수립 등 공동현안을 처리하기 위해 협약을 맺고 협력하는 행정조직

[그림 2-1] 광역 밴쿠버(Metro Vancouver)의 농업보전지 현황 지도



자료 : MetroVancouver(2016), Regional Food System Action Plan

- 2011년 광역 먹거리전략을 수립하였고 2016년 광역 먹거리 실행계획을 수립하였으며 5대 과제, 21개 실행과제를 포함
 - 주거와 근접한 먹거리생산능력의 증대
 - 먹거리부문의 재무적 생존력의 증대
 - 주민이 건강하고 지속가능한 먹거리를 선택하도록 함
 - 모두가 건강하고, 문화적으로 다양하고, 적절한가격의 먹거리에 접근할 수 있도록 함
 - 환경과 조화되는 푸드시스템
- 지자체의 과제에서 먹거리가 차지하는 위상이 다르고, 접근 방법, 수행방식과 수행기구가 각기 다른 점 등을 광역 먹거리 실행계획 수립의 도전과제로 설명
 - 그러면서도 중요한 발견사항들을 제시하고 있어 시사점을 제공하고 있음
 - 지자체간의 협력이 다양한 먹거리 문제의 유효한 해결책을 제시하고 있음
 - 생산자 및 소비자 등 각기 다른 공동체의 독립적 상호관계 (independent relationship)가 매우 중요함 [각각의 영역, 특성을 인정하면서도 긴밀한 상호협력을 이끌어가는 것이 중요함]
 - 로컬푸드의 생산·소비는 농경지의 보전과 직접적으로 연결되어 있음
 - “먹거리”를 명시하지 않았지만 지자체에는 이와 직접 관련된 계획들이 있으며 장기적 시각에서 자원을 확보·활용하기 위한 통합적 노력이 필요함

3) 먹거리전략에서 “지역”의 의미

지역이란 단순한 행정구역, 지리적 영역이 아니다.

먹거리전략의 범위를 구성하는 지역이란 오히려 지역공동체라는 말로 표현하는 것이 적당할 것이다. 먹거리준엄, 먹거리정의를 인식할 수 있는 범위인 것

이다. 상품의 거래 공간인 가차없는 시장의 영역에서는 성립하기 어려울 수 있다. 내가 대면(對面)하거나 상황을 살필 수 있는 가까운 사회적 관계의 지역 공동체에 기대어 먹거리문제를 해결하고자 한다.

문제는 쉽게 해결되지 않는다. 공동체가 잘 작동하고 있는지에 대한 의문이 드는 대목이다. 1% 혹은 3%(서울의 먹거리 미보장율이다.)를 위해 기꺼이 내 것을 내어줄 수 있을 만큼 공동체는 측은지심(惻隱之心)을 가지고 서로를 보듬을 수 있는가? 이것이 원활하지 않으니 행정의 기능에, 이미 모아놓은 세금에 공동체를 의탁하는 방식이 작동된다. (우리의 지방자치단체는 아직은 그 자체가 지역공동체의 대의·집행 기구라고 인정하기에는 아직 갈길이 멀다.)

4) 거버넌스

먹거리전략에서 “먹거리 거버넌스”의 구축이 핵심 과제로 등장한다.

거버넌스의 개념은 어렵지 않다. 관·민의 협의 테이블이고, 이를 바탕으로 정책 기획과 모니터링을 이루어내는 것이다. 하지만 용의 정의와 달리 현실의 거버넌스는 다양한 스펙트럼이 있고 막상 다주체가 함께 모여 앉은 거버넌스의 테이블에서 의제를 규정하는 것조차 어려운 경우도 있다. 지자체 단위에서 만들어지고 작동하는 각종의 협의회, 위원회가 있지만 거버넌스라고 하기 어려운 현실이다. 이들은 오히려 눈막음, 절차, 요식행위로 인식되어 있는 상황이다.

여기에 “먹거리”가 들어가면 거버넌스의 혼란은 더욱 커진다. 일단 관에는 역할·임무가 다른 다양한 부서가 펼쳐져 있고, 민도 다른 영역에서 활동하는 주체들이 각기 다른 입장에서 의제에 접근하기 때문에 협력이 아닌 이해 상충의 날선 논의가 진행된다. 이러한 상황에서 “한국적” 거버넌스를 생각하거나 혹은 막연하고 이상적인 의사결정기구로서의 거버넌스와 중간지원조직을 제시하게 되면 실행력은 낮아질 수 밖에 없다.

3. 지역 먹거리전략을 어떻게 현실화 할까

먹거리전략·푸드플랜은 “먹거리”를 둘러싼 여러 과제를 하나의 장(場)으로 끌어들이는 막대한 작업이다. 일목요연하고 체계적인 전략계획으로부터 출발하는 것이기 때문에 지역에서 생각하는 먹거리의 의미를 사회적·경제적으로 규정하는 것을 포함하여 구체적인 실천계획까지도 계획적으로 배치하게 된다.

앞서 살펴본 내용으로 보면 이러한 “계획적 추진”(푸드플랜, 먹거리전략이라는 용어 자체에 이미 내포되어 있는 관점이다.)이라는 관점은 일정한 수정이 필요하다는 생각이 든다. 어찌면 먹거리전략·푸드플랜은 지역 공통의 의제, 표준화된 계획 프로그램으로 접근할 수 없는 것이고 지역의 고유한 특성에 따라 다양한 내용과 실천으로 표출되어야 하는 것이다. 먹거리전략·푸드플랜이 추구하는 비전, 목표를 공유하고 철저히 토론해야 하지만 그 속에 담긴 과제와 추진 방식에 대해서는 열린 생각과 시도들을 더욱 소중하게 다루어야 하는 것이다.

1) 문제의 정의 : 지역이 해결해야 하는 과제에 집중

먹거리전략에 앞서 먹거리문제를 규정해야 한다. 전 세계의 먹거리문제가 아닌 바로 지역의 먹거리문제가 무엇인지 규정해야 한다. 물론 거시적인 먹거리문제의 맥락과 문제를 고려해야 한다. 하지만 바로 우리 지역이, 내가 해결해야 하는 문제로 연결되지 않는다면 실천력은 약할 수밖에 없다. 실천을 통해 해결해야 하는 지역의 먹거리문제부터 정하는 것이 가장 우선해야 할 문제이다.

지역이 해결해야 하는 먹거리 문제는 무엇일까? 학교급식, 로컬푸드, 먹거리 안전, 먹거리복지, 음식폐기물 저감 및 재활용 등등 산적한 과제들이 있다. 특히 학교급식에 지금처럼 공적인 지역농산물 공급체계를 갖출 수 있었던 것은 과제에 대한 명확한 인식, 그리고 이를 둘러싼 다양한 주체들의 노력이 집중되었기 때문이라고 생각된다. “우리 아이들에게 제대로 된 한 끼를 먹여야 한다.”는 명확한 문제인식이 바탕이 되었다.

2) 거버넌스의 실질적 구성 : 관(官)과 민(民)의 역할

지역의 문제해결에 지방자치단체의 역할이 중요하다.

먼저 지방자치단체 내에 부서간 TFT가 설치되어야 하고, 관·민의 논의 테이블을 만드는 것이 우선이다. 부서간 TFT도 내실 있게 추진하는 것이 쉽지 않지만, 관·민의 논의 테이블을 제대로 만들어 내는 것도 쉽지 않은 일이다. 특히 기존의 관행과 동일한 방식으로 논의 테이블을 만든다면 아무런 진전이 없을 것이다.

먼저 지방자치단체에서 손을 내밀어 민을 협력 파트너로 인식해야 하고, 1회의 만남이 아니라 지속적인 협의, 협력의 장으로 발전해 가도록 해야 한다. 민에게 거버넌스의 운영권을 넘기는 것도 한 방법이 될 것이다. 하지만 이것도 지방자치단체가 민의 참여를 촉진하고 관이 결정할 수 있는 일정한 권한을 충분히 민에 위임할 때 원활하게 진행될 수 있다.

3) 기존 먹거리자원과 HW를 활용하는 체감의 실행 프로젝트 구성

기존 먹거리전략·푸드플랜 논의에서 빠진 것 중의 하나가 “먹거리 자원”(생산과 소비를 이어주는 HW 및 그 운영 SW)이라고 생각한다.

먹거리전략 논의를 시작하면 시군 혹은 도를 두고 농식품의 생산, 유통입을 추계하고자 노력을 한다. 여기에 식품가공업체 현황, 외식업소 현황 등 기초 조사에도 상당한 공을 들이게 된다. 하지만 정작 지역 먹거리문제 해결을 위한 필요 자원에 대한 검토는 잘 이루어지지 않는다.

“친환경 학교급식”이라는 과제라면 친환경생산농가, 생산품목과 공급시기 분석은 물론 이를 상품화·배송할 수 있는 HW와 주체에 대한 파악이 필수적으로 이루어진다. 반면, 보다 광범위한 지역 먹거리전략에서는 이러한 먹거리 자원에 대한 검토가 빠져있거나 의도적으로 새롭게 설립하는 방향으로 검토하게 된다. (먹거리문제, 해결해야 하는 과제에 대한 정의가 불확실하기 때문에 나타나는 문제로도 생각된다.)

실천력은 먹거리자원의 확보에서 확보될 수 있다. 관이 참여하여 HW를 확보하고, 민이 참여하여 운영역량을 확보하는 방식의 실행시스템도 여기에서 진행될 수 있다.

4. 전북 광역먹거리체계 구축을 위한 과제

지금까지의 논의를 바탕으로 전라북도의 먹거리전략은 어떤 것이어야 할지에 대해 간단히 논하고자 한다.

전라북도의 먹거리전략은 “도 단위”로 일괄하여 성립할 수 있는 것이 아니다. 광역계획으로부터 출발하는 것이 아니라 시·군 수준의 지역 먹거리전략으로부터 출발하여 이를 촉진하고 모아내는 것이 도 먹거리전략이 될 것이다.

본격적인 구상은 이해관계자그룹의 토의와 상황인식, 과제 설정 등 상당한 논의 과정을 필요로 한다. (지금의 논의가 삼락농정 먹거리전략 2회차이기 때문에 심도있는 토론의 과정 속에서 한걸음씩 진전될 수 있으리라 기대한다.) 본 자료에서는 전라북도의 광역 먹거리체계 구축, 광역 먹거리전략 구상을 위한 이후의 논의를 위한 “기초 과제”를 가설로서 제시하도록 한다.

1) 도농통합도시의 먹거리 문제 정의

전라북도의 시·군은 인구규모로 볼 때 4개의 그룹으로 구분할 수 있다.

25만명 이상의 3개 시(전주, 군산, 익산), 6만명~10만명의 3개 시(김제, 남원, 정읍), 5만명~10만명의 3개 군(완주, 고창, 부안), 2만명~3만명의 5개 군(임실, 순창, 진안, 무주, 장수) 등이다. 완주군은 전라북도에서 독특한 위치인데 행정구역상 “군”이지만 인구가 9만5천명으로 김제시, 남원시보다 많다.

특히 전라북도의 6개 시는 도농복합적 특성을 강하게 가지고 있다. 익산, 군산, 김제, 정읍은 대규모 평야지대에 위치하여 전국적인 식량생산지로서 역할을 하고 있다. 주로 쌀을 비롯한 식량작물이 중심이 되나 축산도 높은 집중도를 가지고 있다. “도시”이면서도 “전국적인 식량생산기지”라는 이중적인 모습은 먹거리 공급과 수요에 독특한 상황을 부여하고 있다. 일정한 소비 기반을 갖추고 있으면서도 도시 먹거리체계 구축에는 상당한 한계가 있다. 단작·외부출하 중심인 먹거리 생산의 다양성을 확보하고, 지역내의 먹거리 이용·순환의 깨진 고리를 확보하는 어려운 과제가 놓여 있는 것이다.

전라북도 먹거리 전략에서는 이들 도시의 먹거리 문제가 규정되어야 하며,

해결에도 우선 순위가 부여되어야 한다. 전주는 65만명의 도시로서 “전주푸드”를 선언하였고, 전주를 둘러싼 완주, 연접한 김제 지역의 일부 로컬푸드 체계가 전주의 소비력에 기반하고 있다. 익산과 군산은 도심지의 이동과 생활권의 재편이 관찰되는 지역이다. 지방중소도시의 특징인 도심재생의 과제가 주어졌고, 도시 내의 도·농격차 및 생활권의 분리가 심화되어 가고 있다. 도시 밖으로 농산물을 출하하는 관행적인 방식을 “문제”로 인식하고, 도시부와 농촌부의 교류와 지역내 먹거리 공급·이용 체계를 추진하는 먹거리전략의 구상이 필요하다.

2) “로컬푸드”를 엮는 “로컬푸드네트워크”

전라북도의 각 지역에서 이루어지는 아주 중요한 시도들이 있다. “로컬푸드 직매장”이다. 로컬푸드 직매장은 지역 비즈니스, 지역 농산물 유통에 중요한 기반이 되는 것 뿐 아니라 지역 먹거리 체계의 전환에도 중요한 의미를 갖는다. 지역 소비가 이루어지면서 이를 목표로 하는 지역 농축산물의 생산과 다양한 지역내 가공상품화의 계기가 만들어진다. “직매장”은 “장터”와 다르다. 상설, 상품화, 계획된 물품·구색이 갖추어져야 하는 것이기 때문이다. 일상적 공급력, 까다로운 소비자를 만족시킬 수 있는 상품력의 시험장이기에 그 성공이 지역먹거리의 확장에 중요한 기반이 된다.

다만, 로컬푸드 직매장도 성공 모델에 따라 천편일률적으로 진행되는 점에 대해 우려가 있다. 체인사업이 아니기에 지역수요, 지역공급력에 따라 다양한 시도가 진행되어야한다. 또한 운영주체와 방식도 관=시설건립 + 민(협동조합 등)=운영, 농협 등의 사업체=매장확보 + 관=지원 방식으로 크게 구분되나 추진 방식의 차이와 무관하게 “지역”의 문제해결이라는 관점으로 접근할 필요가 있다.

이미 활성화 되고 있는 로컬푸드 직매장의 확장 전략도 필요하다. 직매장의 규모 확대 문제가 아니라 범위 확대의 문제이다. 직매장에 놓이는 상품을 다양화하면서 그 공급처를 지역주체로 확장해 가는 문제와 함께 전라북도 타 지역과의 물품교환으로 확대하는 것이다. 수산물의 교류는 오랜 시간 이야기되고 있는 사안으로 알고 있으며, 지역교류의 범위를 “광역 먹거리체계”인 전

라북도 수준으로 두고 직매장 운영 주체들간의 개별적 교류와 통합된 교류로 구분하여 원칙을 정하는 작업이 필요하다.

직매장 이외에도 광역 수준을 고민하게 되면 1) 학교급식의 도단위 네트워크로의 확장과 공공급식 영역으로의 확대 2) 3대 도시의 도시농업네트워크, 식교육·체험네트워크 구축 등 다양한 과제들이 발굴될 수 있을 것이다.

3) 먹거리자원의 확보

“먹거리자원”이라는 용어로 표현해지만, 이것은 지역단위의 먹거리 공급·이용을 증계할 수 있는 유·무형의 운영자원이라고 할 수 있다.

어떤 문제의식이나 하면, 현행의 농산물 산지유통시설과 식품제조시설이 수도권을 비롯한 전국 유통 체계를 목표로 구성되어 있어 여러 가지 보완점이 필요하다는 점 때문이다. 농림축산식품부의 산지유통정책에 의해 만들어진 APC는 거점화·규모화 개념을 지향하고 있기 때문에 대형시설로 대규모 물량을 처리해야만 가동효율이 나오게 된다. 다품목, 소량, 탄력적 운영을 필수로 하는 지역 먹거리 자원이 별도로 구상되어야 하는 이유이다. 또한 지역 농산물 공급 자원 뿐 아니라 도시지역의 이용 자원도 필요하다. 혹은 이 두가지 용도를 동시에 수행할 수 있는 자원도 여건에 따라 구상할 수 있다. (미국의 사례를 보면 공급자원인 “푸드허브”, 이용자원인 “푸드센터” 등 다양한 것들이 존재한다.)

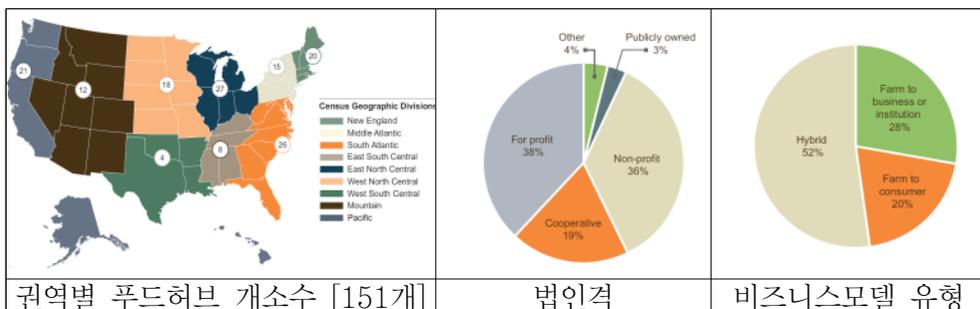
농가공동체[협동조합, 농협의 기초조직 등]이 생산된 농산물을 집하·포장하고 소규모 가공이 가능한 규모로 공급자원이 확보될 필요가 있으며, 도시지역의 경우 식교육·체험센터·교류센터 및 로컬키친 기능까지 수행할 수 있는 복합시설로서 구상할 필요가 있다. 다만, 보통의 유통시설로 이해하는 규모보다 작은 것, 그리고 탄력적인 활용과 증장기적인 확장 가능성 등을 염두에 둔 새로운 관점으로 구상되어야 한다.

※ 미국 푸드허브[Food Hubs] 총조사(2015)

- 미국 연방정부는 로컬푸드, 파머스마켓 활성화 노력의 일환으로 로컬푸드 공급기지 역할을 하는 푸드허브의 구축을 강조하고 있음 (2011년부터 사업 전개)

- 푸드허브는 식재료공급업자와 같은 민간의 상업적 비즈니스도 있고 푸드뱅크와 같은 시민사회의 먹거리복지 사업 등도 모두 포함하고 있음
- 미시간주립대학에서 2013년, 2015년 전국단위의 조사를 시행하였고 2015년 조사 결과를 최근 발표하였음
 - 푸드허브는 2013년 105개에서 2015년 151개로 증가
 - 2015년 조사결과 50년 이상의 역사를 가진 조직·사업체도 있으며 평균 4년의 업력을 보유한 것으로 나타남 (정책에 의한 신설 사업체들이 다수)
 - 평균취급액 5.2억원(500,000달러)이며 80개 농가·농업경영체와 연계되어 있음

[그림 2-2] 미국 푸드허브 주요 현황



자료 : Hardy, et.al. (2016). Findings of the 2015 National Food Hub Survey

5. 결론

먹거리 문제는 오랜 농업생산, 먹거리이용 등 경제와 생활의 일상적인 활동 속에서 누적되어 온 문제이고 해결의 실마리도 찾기가 어려운 것이다. 먹거리 문제에 대한 인식, 그리고 이를 체계적으로 해결해 가기 위한 먹거리전략은 어느날 갑자기 진행되는 것은 아니다. 먹거리전략이란 누군가 혹은 어느 조직의 발의와 문제제기와 공감대의 확산, 그리고 지방자치단체와 민의 노력이 결합되는 등 창출과 발전의 계기들이 존재한다.

진전이 어렵다고 중단할 수 있는 것은 아니지만, 보다 현실적인 접근도 필요하다. 현실에서 잘 작동되지 않는 거버넌스 구성을 최우선 과제로 두어 불필요한 논의를 반복하거나, 자원이 없는 계획상의 논의만으로 그치는 오류에서는 탈피할 필요가 있는 것이다.

시·군 단위의 농업발전계획, 복지 등 다양한 계획에는 이미 먹거리 항목들이 존재한다. 참고사례인 익산시의 경우에도 농업·농촌·식품산업 발전 계획에 로컬푸드라는 개념으로 다양한 실행 프로그램들을 구상하고 있다.

※ <참고> 익산시 농업·농촌·식품산업 발전 계획 중 관련 프로그램(안)
익산시 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획(2014-2018)에서 로컬푸드의 확장·활성화와 푸드플랜으로의 확장이 제안되었다. 본격적인 도시먹거리전략으로의 발전을 준비하기 위한 농업·농촌 부문의 당면·실행과제를 담고 있는 내용이다.

- 학교급식의 경험을 공공급식 및 지역산업체 급식으로 확대
- 로컬푸드 대안유통 시스템구축을 위한 직거래장터 및 직판장 활성화
- 광역로컬푸드 시스템 구축에 대응
- 익산 로컬푸드 붐업(boom-up)과 도시농업 활성화
- 익산 로컬푸드 상생협력센터(커뮤니티푸드센터) 구축
- 익산 로컬푸드를 “익산푸드” 로 확장 구상

전라북도는 로컬푸드에 대한 논의가 풍부하고 이미 이를 실행하는 다양한 시도들을 해왔다. 이미 광역 먹거리전략으로 이어질 수 있는 기반을 갖추어가고 있는 것이다. 일부 시·군에서 진행되고 있는 먹거리전략이 지역의 상황에 맞는 다양한 시도로 이어지고, 여기에 더해 광역 먹거리체계, 광역 먹거리전략을 통해 보다 확장된 시도가 가능하도록 하는 노력이 더해져야 한다.

〈참고문헌〉

- 강마야외(2015), 충청권 시도중장기 농업농촌 발전전략 - 충남의 지역순환적 농 식품체계 구축을 중심으로, 한국농촌경제연구원
- 익산시(2015), 익산시 농업·농촌 및 식품산업 발전 계획 (2014-2018)
- 정해량(2015), 도시 먹거리 문제 인식과 먹거리계획 구상, 계간농정연구 56호, 겨울, (사)농정연구센터
- 허남혁·강마야·이관률(2012), 충남 지역순환식품체계 구축 기본계획 수립 연구, 충남발전연구원
- 황영모(2015), 푸드플랜의 실천 조건 - 전주시 사례, 계간농정연구 56호, 겨울, (사)농정연구센터
- Australian Government(2013), National Food Plan - Our Food Future, White Paper
- City of Seattle(2012), Food Action Plan
- City of Vancouver(2013), What feed us : Vancouver Food Strategy
- MetroVancouver(2016), Regional Food System Action Plan
- MetroVancouver(2011), Regional Food System Strategy
- Hardy, J., Hamm, M., Pirog, R., Fisk, J., Farbman, J., & Fischer, M. (2016). Findings of the 2015 National Food Hub Survey, Michigan State University Center for Regional Food Systems & The Wallace Center at Winrock International

지정 토론문

- 김영일 전북농협 연합마케팅사업단 단장
- 김영재 전북친환경농업인연합 회장
- 박종배 전북교육청 인성건강과 사무관
- 신순제 전북영양교사회 회장
- 최은철 전라북도 농촌활력과 로컬푸드팀장

지역 농식품 생산-가공-유통의 선순환 체계 구축

김 영 일 / 전북농협 연합마케팅사업단 단장

1. 지역 농식품 가공제품에 관심을 가져야 할 때

- 본인은 1차 토론회에서 전라북도 지역먹거리체계 구축을 위해 다섯가지 측면에서 대응 전략을 제안한 바 있음.
- 이제는 좀 더 나아가 1차 때 제안했던 것 중에서 지역농식품 가공기반을 통해 지역 농산물을 이용한 농식품 생산-가공-유통 선순환체계의 중요성을 인식하고 보다 구체적인 정책적 대안과 농협의 역할을 집중 논의

< 삼락농정포럼 '지역먹거리체계 구축 1차 워크숍' 토론문 中, '16.6.4 >

- 시군별 추진중인 푸드플랜의 정책들이 전북도의 전체적인 푸드정책과 연계선상에 이뤄져야 시행착오 최소화 도모 가능
- 시군 지역간, 소비자와 생산자간 농식품 물류 효율화 등을 위해 전북 안전·안심 농식품 통합물류센터 구축이 시급
- 지역별 먹거리체계가 조기에 구축되기 위해서는 다양한 정책사업, 주체간 효율적·창조적 융복합 시너지전략이 무엇보다 중요
- 지자체 차원에서 학교급식을 시작으로 공공급식으로까지 지속가능한 식재료 조달을 통해 발전가능한 지자체 먹거리정책으로 확산시킬 수 있는 모범사례를 지속 발굴
- 지역 농식품 가공기반을 통해 지역 농산물을 이용한 농식품 생산-가공-유통 선순환 체계 구축

- 정부의 최근 정책의 주류가 되고 있고, 이미 전북도는 로컬푸드 1번지

를 십분 활용 지역 농식품 가공산업의 활성화 기대

- 전북도내 로컬푸드직매장 23개소 운영(농협 13개, 농식품가공비중 20%)
- 전북도내 농산물 가공기반을 구축한 농촌마을 사업조직이 674개('14)¹⁾
 - 소규모 마을형 사업조직이 377개로 주를 이루고, 마을권역형(124), 마을기업운영형(110), 향토산업육성형(63개) 순
 - 지자체별로는 평균 50~60개 수준(완주/무주 64, 진안 59 등)
 - 이 중 향토산업마을이 생산하는 가공품의 원재료는 지역 내에서 92.1%를 확보하며 잡, 장류, 두부 등 다양한 농산가공품을 생산
 - 한편 향토산업마을 농산물 가공품은 주로 수도권 및 타도 지역(58.3%)에서 판매됨으로써, 물류 및 마케팅 등 상당한 비용 부담
- 최근 정부는 6차산업 활성화를 주요 사업으로 추진하고 있으며, 6차제품 판매활성화를 위해 인증제 확산, 전용관 운영 지원 및 공영홈쇼핑에 고정 방송시간을 편성하여 6차산업 제품, 지리적 표시제품, 쌀 및 가공식품 등의 판매를 확대할 계획
- 특히 지난 6차산업 성과확산대회 「농협 추진계획 보고, '16.2.18」에서 6차산업 원료농산물 공급체계 구축, 6차산업 사업자 인증 참여 확대, 지역단위 핵심주체 역할 및 6차산업 제품 판로제공 등을 농협에 요구
- 농협중앙회도 신임 회장님의 공약사항으로 6차산업화 등 농업의 경제가치를 새롭게 창조하는 플랫폼 시대를 열어가기 위해 조직역량 집중
- '16.7. 1부 중앙회 조직개편시 농촌지원부를 농가소득지원부로 개편하고 소관 지사무소로 농협창조농업지원센터를 설립하여 6차 산업을 선도하는 창업농 육성 및 종합 지원체계를 구축
- 농협경제지주내 범농협 참여 6차 산업 추진단 구성 운영('16.2), 원 공급체계 구축 및 지역농협 참여확대, 유통·판로지원 강화 등 추진

1) 출처 : 협동조합 로컬푸드 생산-유통-소비시스템 구축전략 연구(2014. 9, 전북발전연구원)

- 서울 하나로마트 양재점내 ‘6차산업 인증제품관’ 과 농협 온라인 물인 a마켓에 ‘6차산업 우수제품관’ 을 개설 운영중이며, 로컬푸드 직매장도 지속적으로 확대하여 6차제품 판로 확대

2. 전라북도와 전북농협의 6차 농식품인증제품 안테나숍 구축 추진

- 2015년 6차제품 판매플랫폼 사업을 본격 추진하면서 전북도청과 익산역사내 안테나숍을 개장 운영 중에 있으며, 최근 전주농산물유통센터내 3호점을 개장 운영
 - 익산역 ktx 안테나숍은 ‘15.5.27에 개장하여 80여 농식품가공업체 참여
 - 전북도청점은 ‘15.12.8에 개장하여 현재 60여 농식품가공업체 참여
 - 전주유통센터내 안테나숍은 6차 인증제품 중심으로 입점 추진
- 전북 6차산업 우수제품의 수도권 소비자 노출을 통한 판로확대 및 홍보 등을 목적으로 수도권 대형 판매장을 대상으로 판촉전을 개최
 - 지난해 수도권 3회, 전북권 2회 등 50여일 동안 홍보 및 판매
 - 금년도에는 고창 청보리 축제 기간을 이용 전용 판매부스를 운영한 바 있으며, 특히 지난 7.1~3 서울 양재동 aT센터에서 개최된 전북도 귀농귀촌박람회에 전용판매부스를 운영 3000여명 이상의 서울 소비자가 이용
- 또한 전라북도와 전북농협은 혁신도시내 로컬푸드 직거래 특별장터를 14회 운영하여 40개 업체 100여개 품목을 홍보 판매
 - 금년도에는 전북도청내에 장터를 개설, 현재까지 4차례 운영
 - 이외에도 군산 대야농협 로컬푸드, 동김제농협 로컬푸드 직매장 등이 정례장터와 이동형 차량 장터 등을 통해 판매 확대에 적극 노력

동김제농협 로컬푸드 정육특화 안테나숍

- 서울 마포구 삼성래미안아파트 주변에 입점한 육가공전문업체인 '모로'와 협력을 통해 동김제농협 농가들이 생산한 신선 농산물과 농식품가공제품을 수도권 소비자에게 매일 공급해 주는 시스템 구축(김제육가공 이용 차량통한 배송)
 - 20평 남짓 판매장에서 일일 약 200~250만원 매출 / 일고객수 150~200명

- 결국, 이러한 일련의 사업들을 통해 우선 많은 판매 매출을 평가하기보다는 지역농산물 기반으로 한 생산, 가공을 통해 만들어진 다양한 농식품가공제품 홍보와 마케팅 활동 등을 통해 소비자 인식의 변화 계기 마련

3. 지역 농식품 생산-가공-유통 선순환 체계 구축 전략

- 첫째, 농협의 역할적 측면에서 제안
 - 지역농협과 지역농식품인증체간 1:1 매칭을 통한 원료농산물 전담 공급 체계 구축 등 지역농협이 지역 농식품 가공 육성에 주축 역할 수행
 - 농협중앙회 식품지원부에서 전 6차산업 인증경영체(802개소) 대상 원료농산물 수요조사를 완료한 바 189개 경영체에서 309품목 구입 희망
 - 지역단위 6차산업 지원대상(25개소) 및 후보군(52개소) 원료공급 방안을 수립하고 전담농협 지정 및 계약체결 등 추진
 - * 전북 : 군산(흰찰쌀보리), 정읍(귀리), 임실(치즈), 순창(장류), 부안(양파), 고창(복분자), 장수(레드푸드), 완주·진안(로컬푸드) 등

장수 레드푸드 6차산업화, 장계농협의 역할

- 농업인과 농협이 공동출자하여 농업회사법인을 설립(장수레드푸드)하여 농산물 가공·유통·판매·체험 등 6차 산업화 추진 및 특화상품 홍보·마케팅
 - (1차) 지역농산물 원료조달체계 구축, (2차) 레드푸드 가공제품 생산 및 연계 상품 구성, (3차) 레드푸드센터 설치 향토음식 개발 및 체험지도사 양성

- 농협경제지주 차원에서 지역 농산물을 원재료로 한 경쟁상품 개발, 판매 등 지역농식품 가공사업을 보다 규모화, 다각화 필요
 - 농협의 농식품가공사업 전략도 결국 투-트랙전략이 필요, 즉 규모화 경쟁시장은 농협경제지주의 조직과 자본을 통해 대응하고, 지역단위 농식품가공사업은 지역농협과 맞춤형 협력사업 발굴 대응(두부, 현미유 등)

3개농협 통합, 국산콩두부 이름찬 출시

- 원당·기린·안동농협 등 3개농협은 사업통합 합의후 이름찬 두부 상품화 본격 추진, 향후 경제지주 참여 공동법인 및 신공장 설립 예정
 - 단일콩사용, 농협매장내 수입콩두부 점진적 철수 및 국내 원재료 콩두부 이름찬 상품으로 대체('20년까지 국산콩두부 시장의 50% 이상 점유 목표)

- 둘째, 지자체와 농협 등 주체간 협력적 사업모델 적극 발굴 지원
 - 각 시군별로 농산물 가공기반을 구축한 농촌마을 사업조직을 다양하게 육성 지원하고 있고 계속 확대되는 추세
 - 특히 지역농식품 가공법인에 대해 전북도지사 인증, 시군별 인증제 등을 통해 지역원료 농산물을 이용한 농식품 가공제품 개발 지원에 노력
 - 다만, 농산물을 원료로 한 다양한 농산물 가공품에도 불구하고 농산물 가공에 필요한 식품제조허가 취득법인이 50% 미만의 수준이고 시설이나 자본력 등의 영세성으로 지속가능한 정상 운영이 어려운 실정
 - 실제 농협 로컬푸드직매장 또는 하나로마트 입점시 가장 걸림돌로 작용
 - 결국 정부 또는 지자체 차원에서 전반적인 실태조사 및 지역단위 건강한 조직경영체를 육성하기 위해 필요한 사업을 발굴 지원하고 지역단위 농협과 다양한 협력방안 모색 필요

원주 농가공센터 우수모델, 전 시군 확산

- 지자체와 참여주체간 역할 분담 등으로 지역 농식품 산업발전과 먹거리 순환체계 구축 도모
 - 지자체 : 지역농식품 가공법인 육성 및 제품 인증, 시설 지원 등
 - 농협 등 : 농가조직화, 로컬푸드 직매장·마트·안테나숍 등 판매 지원

- 셋째, 학교급식이나 공공급식의 영역에서 지역 농산물을 주원료로 공급하는 것도 중요하나 양념소스류, 향신료 및 반조리품 등에 대한 관심 필요
 - 지역농협 등 생산자조직뿐만 아니라 지역단위 우수 농식품 가공업체 등과 연계하여 급식의 포괄적 공급망 체계 구축 필요
 - (00 모고교 6.17 식단표 사례) 김치볶음밥, 맑은우동국물, 바베큐닭봉구이, 만두강정, 미니메이플피칸파이, 배추김치 등
 - (00 모초교 7. 7 식단표 사례) 단호박카로틴밥, 국수장국, 야채만두튀김, 배추김치, 포도주스 등
- 마지막으로, 1차 토론회에서도 제기한 바 있는데 지역농식품 먹거리 체계 구축 완성을 위해 위해서는 시군간 연결네트워크를 통한 ‘광역단위 컨트롤센터화’ 는 간과할 수 없는 중장기적 과제임
 - 신선 농산물의 판매에서 농식품 가공제품의 생산과 판매까지 확장하고 시군을 넘어 범위의 경제차원에서 시군간 연계 도 단위 시장으로 확대하여 지역경제의 다양성 확보
 - 이를 위해 우선 유사 조직간 사업협력 네트워크를 구축하고 더 나아가 범 조직적 차원의 ‘거버넌스형 사업조직화’ 전략 필요
 - 전북농협 로컬푸드직매장 13개소간 채널네트워크화 우선 추진
 - 점진적으로 완주군, 익산시 협동조합 등 다양한 주체간 협력채널 구축
 - 혁신도시내 설립 준비중인 전북도 농식품마켓과 기존 로컬푸드 직매장간 연계 방안도 적극 검토

- 참여조직에서 운영하는 기존 직매장과 신규로 새롭게 운영하는 농식품마켓의 사업연계를 통해 운영체계, 조직 및 사업운영의 시너지 창출 도모
 - 사업경합적 측면이 아니라 상호 영역 확장과 효율화 추구
 - 지역단위 거점 로컬푸드 집하체계를 구축하고, 기존 물류망을 이용 농식품마켓에 농가의 참여기회 확대 제공 및 지역간 공유로 과부족 해결
 - 특히 지역단위 농가공식품의 비균형적 상황을 상호 교류의 확산 등을 통해 균형발전하는 패턴으로 발전 전환
 - 결국 농식품마켓의 운영주체는 광역단위 컨트롤센터화 역량을 지닌 조직이 감당함으로써 ‘도농상생 커뮤니티 푸드시스템’으로 발전하는 견인차 역할이 필요
- ※ 일본의 경우 전국 농촌에 산재한 1만 7천여개의 로컬푸드 직매장이 6차 산업화 제품의 판매처로서 큰역할을 감당하고 있고, 특히 일본농협은 전국단위 조직을 활용 농가공제품의 공급, 분산 및 판매 역할 감당

토론문

김 영 재 / 전북친환경농업인연합회 회장

- 지역먹거리체계 구축의 의미와 중요성에 대한 논의는 지난 1차 워크숍을 통해 충분히 인식, 공유 되었다고 보고 전북도 차원의 실천 전략 수립을 위한 한 단계 진전을 위한 논의가 필요한 상황에서 그간 학교급식을 중심으로 한 공공급식 확대 방안과 직매장등 다양한 지역 먹거리 관계망 구축이라는 두 측면에서 구체적인 실천 과제를 제시하고자 함.
- 친환경 무상 급식에 대한 사회적 합의와 지자체 차원의 지원 사업으로 인한 학교급식은 자치단체마다 차이는 있으나, 공급시스템과 거버넌스 체계가 구축되면서 정착되어가고 있음.
- 하지만 아직 학교급식지원센터가 만들어지지 못한 전주시, 김제시, 부안군의 경우 시급히 센터 설립이 필요함.
- 또한 시군단위의 학교급식 시스템이 일정 정도 구축된 상황에서 요구 되어지는 광역 차원의 네트워크 기능을 어떻게 만들 것인가의 문제는 그간 수없이 논의해왔던 소모적 논쟁(광역차원의 물류기지를 조성 할 것인지? 광역학교급식지원센터 설립을 할 것인지?등)을 종식하고 광역 차원의 역할과 조직체계를 어떻게 만들 것인가?의 구체적 고

민인 필요 함.

- 학교급식이 정착되고 성장할 수 있었던 것은 행정의 강력한 정책이 있었기에 가능했음에 대해서는 부인 할 수 없는 사실로 역시 공공급식으로의 확대는 강력한 행정의 의지가 있을 때 가능함.
- 현재의 학교급식은 농정업무 부서가 중심이 되어 진행하고 있는 상황에서 공공급식으로의 확대를 위해서는 복지 분야의 영역을 포괄 할 수 있는 행정내의 업무의 호환 체계 구축이 필요함.
- 결국 전북도 자치단체장의 의지가 있을 때 가능한 문제이며, 삼락농정위원회의 적극적인 정책 제안이 필요한 지점이기도 함.
- 직매장등 지역 내 다양한 먹거리망 체계 구축에 있어 보다 효과적이고 현실 가능한 방법으로 조직화된 소비자와 생산자의 관계를 통한 생산-소비체계 구축 사업을 전개 할 필요가 있음.
- 예를 들면 민주노총, 한국노총의 단위사업장의 급식소와 농민회, 한농연등 농민단체 시군 읍면 조직 간의 관계망 형성은 지역먹거리 체계 구축이 갖는 운동적 의미에 대한 공유와 더불어 구체적인 생산-소비 체계를 지역 내에서 만들어가는 실천 사례로 자리 매김 할 것임.
- 이를 위해서는 전북도 농정당국이 제안하는 이해당사자 (기업체, 노조, 농민단체)간 논의의 장이 필요하며, 이를 기초로 한 각 조직 단위의 논의와 결의가 있을 때 활성화 될 것임.
- 또한 다양한 지역 먹거리망 구축을 위한 방안으로 현재 진행되고 있는 각종 생산단지 지원 사업에 있어서 지역 내 소비자와 연계방안을 모색하고 유도하는 지침 마련이 필요함.
- 지금까지의 대부분의 지침은 RPC/APC등과 연계한 사업에 국한되어져 왔음.

토론문

박 중 배 / 전라북도교육청 인성건강과 사무관

1. 친환경 무상급식 확대

- 전라북도교육청은 보편적 교육복지 일환으로 무상급식지원 사업을 전국 최초로 확대 시행을 추진하였고, 지방자치단체의 적극적인 협력으로 우수농산물 지원 사업을 비롯한 친환경 무상급식 사업이 지속적으로 확대 되고 있다.
- 2005년 농산어촌지역 공립 유치원 및 초등학교 무상급식을 시작으로 2007년 농산어촌지역 중학교, 2008년 농산어촌지역 고등학교, 2011년 도시 초등학교 전체와 중학교 50%, 2012년 도시중학교 전체와 도시고등학교 50%, 하반기에는 초·중학교 대상으로 친환경 농산물 급식비 지원, 2013년도 무상급식비 인상, 2014년도 무상급식비 추가인상과 정읍시 지자체 50% 추가지원, 2016년도 유기농쌀 지원 등 친환경 무상급식 사업은 지역농산물의 안정적 판로와 농촌경제 활성화에 기여한다.
- 교육청의 학기 중 토·공휴일 중식지원 사업과 전라북도의 방학 중 중식지원 사업은 국민기초생활보장수급자 자녀, 한 부모 가정, 소년소녀가정, 차 상위 계층의 자녀 등 급식지원이 필요한 아동을 대상으로

학기중 토·공휴일(95일간)과 방학 중(90일)에 185일 동안 지방자치단체 주관으로 사회복지관, 지역아동센터 등에서 급식을 제공하고 있다.

2. 식습관 형성과 안전한 학교급식

- 학교에서는 성장기 학생들에게 바람직한 식습관형성, 식품의 안전과 영양, 식중독예방, 식재료원산지표시제, 알레르기유발식품 표시제 등의 식생활교육을 실시하고, 영양교사들의 전문성 신장을 위한 연수추진과 식생활교육연구회의 식생활 교육 지도서를 제작 보급 사업과 같은 자생연구단체의 활동, 육식위주의 식습관 교정을 위하여 채식식단도입을 통하여 균형적인 영양섭취를 유도하였고, 친환경 식생활을 지향하는 채식의 날 시범학교를 운영하였다.
- 잔류농약검사, 한우유전자 확인검사, 수산물의 중금속방사능검사를 실시하여 학생들이 안심하고 학교급식을 할 수 있도록 하였다. 학교급식의 질을 높이고 안전성 향상을 위해서 2013년도까지 1교를 제외한 모든 학교가 직영으로 전환되었다. 식생활관 현대화를 위하여 학교급식기구 및 시설확충사업을 중장기계획으로 수립 지속적으로 추진하고 있으며, 2010년도에는 학교급식 전자조달시스템을 전면 도입하여 식자재 구매 관련 비리예방과 투명성을 확보하였다.

3. 학교급식지원센터의 운영

- 학교급식지원센터는 식재료 소비자인 학교에 공급되는 지역생산 우수농산물의 원활한 수급과 공급관리 기능을 수행하기 위한 운영체제이다. 2000년도 이후 학교와 유치원, 보육시설, 기업체, 관공서, 병원 등에서 단체급식이 증가하면서 안전하고 우수한 식재료 공급시스템의 필요성이 대두된다. 2006. 7월 학교급식법 개정으로 지방자치단체장 소속하에 우수식자재 공급기능을 담당할 학교급식지원센터를 설치·

운영근거가 마련된다. 전라북도의 경우 2007년 학교급식지원조례를 제정하였고 학교급식지원센터에 대한 행·재정적 지원도 가능하게 되었다.

- 전라북도의 경우 학교급식지원센터(이하 ‘센터’라 한다)는 11개이며, 미설치된 3개 지역도 2017년 이후 설립이 예정 중에 있다. 지역에서 생산된 친환경 농산물을 학교급식지원센터를 통해서 그 지역의 학교에 공급할 수 있도록 하는 시스템은 지역공동체가 상생하는 길이며, 농촌·농민·농업이 즐거운 삼락농정으로 표현할 수 있다.
- 학교급식지원센터를 통해서 지역에서 조달 및 공급이 가능한 우수농산물의 공급이 기본취지이나 품목을 확대할 경우 기존의 식재료 공급업체들의 민원이 예상되므로 상생하는 방향으로 운영하여야 할 것이다. 학교에서 지자체로부터 친환경농산물 구입비용을 지원받는 것과 학교에서 식재료 구매는 별개의 내용이므로 구분이 필요하며, 식재료 구매에 있어서는 학교급식법규와 지방계약법규에서 정한 규정을 준수하여야 한다.

4. 학교급식의 지향점

- 학교급식법은 학교급식의 질을 향상, 학생의 건전한 심신의 발달, 국민 식생활 개선에 기여함을 목적으로 한다. 이를 근거로 전북교육청은 학생들의 건강한 식생활문화 형성, 식재료의 안전성 확보, 학교급식운영의 투명성 확보, 학교급식운영 평가 등 학교급식운영의 내실화를 통해서 건강하게 성장하는 아이들을 생각하면서 학교급식을 실시한다. 앞으로 학교급식의 발전을 위해서는 교육청과 지방자치단체가 소통하고 협력하는 자세가 필요할 것이다.

학교급식을 통한 공공급식 활성화로 안전한 먹거리 체계 구축

신 순 제 / 전북영양교사회 회장

학교급식은 수요자인 학생의 만족도를 높이기 위하여 보다 질 높은 급식을 제공할 뿐만 아니라, 체계적인 영양교육과 식생활 지도를 실시하여 바람직한 식생활 습관을 형성하고 건강관리 능력을 배양하는데 있다.

우리도내 학교급식에서는 학교급식의 질 향상을 위하여 안전하고 우수한 식재료를 사용토록 하고, 초·중학교와 농어촌 지역 고등학교에 무상지원하고 있는 등, 급식수요자 중심의 급식을 실시하고 있다.

또한 학생들의 건강하고 행복한 삶을 위한 체계적인 식생활 교육을 위하여 전주, 군산, 익산등 3시에 식생활교육관을 운영·계획하고 있다.

이에 학교급식은 이윤 추구보다는 학생들에게 안전한 먹거리를 영양적으로 공급하여 학생들이 건강한 삶을 영위하도록 하는 밑거름이 되도록 해야 한다고 본다. 이윤추구의 개념보다는 보다 많은 혜택을 누릴 수 있는 사회적 경제 개념의 차원에서 이루어져야 한다. 이런 관점에서 관 주도하에 시스템을 구축하는 것이 바람직 할 것으로 판단되며, 현재 학교급식이 아직은 미약하지만 시발점이 되어 군대급식, 지역사회 소외계층 급식, 영유아 급식등 공공급식으로 확대하여 활성화 한다면 많은 사람들이 안전한 먹거리를 통한 식생활을 영위하지 않을까 싶다. 이에 안전한 먹거리를 위한 선행 조건을 제시하고자 한다.

첫째, 공공급식이 활성화하려면 공공급식에 대한 저변확대가 우선되어야 한다. 현재 학교급식에서는 친환경농축산물을 지자체와 협력하여 생산자단체나 농협등의 센터에서 학교에 공급하고 있는 시·군이 대부분이다. 급식품 조달은 대부분 제한경쟁 입찰 방식으로 구매하고 있으나, 친환경 농축산물등은 수의계약 형태로 구매하여 지역 친환경농산물 사용을 높이고 있다. 일반 납품업체에서 납품 받는 것보다 질이나 안전성등 품질의 신뢰도가 높은 편이나, 단가 책정(일부 지역은 일반 납품업체 보다 높게 단가를 책정하는 사례 발생), 물량 부족시 조달 대책등에서 어려움이 있어 보완 대책이 필요하다. 이에 단가 책정을 위한 위원회를 구성 - 구성원으로는 생산자, 소비자(영양교사, 지자체 담당자, 교육청 급식관계자등)등으로 구성하여 조정토록 하고, 물량 조달 관련은 지자체에 물류현황을 파악 할 수 있는 시스템을 구축하고 지역 농산물이 부족하거나 없을 경우 타지역의 물량으로 대체하는 방안등을 마련해야 할 것으로 본다.

둘째, 공공급식에 따른 체계적인 공급시스템이 구축 되어야 한다. 현재 친환경농산물이나, 친환경축산물등을 지자체나 센터에서 운영하고 있으나 각 시·군마다 시스템이 다르고 이에 따른 문제점도 발생하고 있다. 일부 지자체에서는 농산물, 축산물, 가공식품등을 일괄적으로 센터에서 운영하는 관계로 종전의 납품 방식인 식품군별(예- 곡류, 농산물, 공산품류, 육류, 가공류, 수산물, 김치류) 납품 방식에서 일괄 납품하는 방식으로 인하여 모든 식재료를 차 1대로 납품하고 있는 실정이다. 이는 요즘 식중독의 주요 요인으로 급부상한 교차오염의 원인이 되기도 하여 안전한 먹거리를 위협하고 있다. 이에 지입차량 활용방안등을 통하여 안전한 급식품이 납품 될 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

셋째, 안전한 먹거리를 위한 법 제정이나 조례 제정이 필요하다. 현재 GMO와 관련하여 소비자들의 관심이 높아지고 있다. 학교급식이나 공공급식에서도 간과해서는 안 된다. 정부에서는 전세계적으로 유통하고 있는 GMO 식품 18종중 7종에 한해서만 GMO 의무표시를 부여하는 방안을 추진중이라고 하며, GMO이 아닌 국내농산물을 'Non-GMO' 라고도 표시 할 수 없게 하고 있는 실정이다. 또한 현재 콩, 옥수수, 감자등이 가공식품등에 많이 사용하고 있어 학교급식에 안전성을 담보할 수 없는 실정이다. 이에 법 제정이나 조례 제

정으로 안전한 먹거리를 위해 GMO 표시 의무화가 올바르게 설 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 현실화된 급식비 책정이 필요하다. 앞서 언급한 안전한 먹거리를 위해서는 급식비의 인상이 불가피하다고 본다. 안전한 먹거리를 위한 친환경농산물, 국내산 식재료, Non-GMO 식재료 사용을 하기에는 초등학교 1인당 2,200원, 중·고등학교 2,900원의 급식비는 턱없이 부족하다. 이에 친환경쌀과 친환경농산물 지원비를 차액지원에서 전액지원로 전환하고, 턱없이 부족한 급식비를 현실적으로 맞추기 위한 중장기 대책 마련이 시급하다고 본다.

이상과 같이 우리 사회에서 소외되어 안전한 먹거리와 거리가 멀었던 계층에게 보다 더 안전한 식생활을 할 수 있는 기회를 확대하기 위해서는 공공급식의 활성화가 절실히 필요하다고 본다. 또한 이번 포럼을 통해 안전한 먹거리를 우리 도민들에게 공급 될 수 있는 계기가 되었으면 한다.

토론문

최 은 철 / 전라북도 농촌활력과 로컬푸드팀장

□ 지역먹거리체계(푸드플랜)의 범위와 의미

- 푸드시스템은 먹거리와 관련된 생산, 가공, 유통, 접근, 소비, 조리, 음식폐기물 관리 등을 둘러싼 일련의 활동이며, 이러한 먹거리체계를 구축하기 위한 공공영역에서의 계획적 대응전략을 푸드플랜으로 정의
 - 푸드플랜은 단순한 먹거리 공급체계가 아니며, 먹거리를 둘러싼 사회적, 경제적 문제를 시정하고자 하는 계획적인 사업과 활동을 포함
 - 하지만, 푸드플랜이 정책담당자에게 가장 우선적으로 다가오는 느낌은 지역단위 식량계획이라는 이미지가 강함
- 푸드플랜이 지향하는 가치들을 볼 때 먹거리정책을 통해 농업·농촌 뿐만 아니라 지역사회의 여러 문제들을 해결할 수 있는 방안이 될 수 있겠으나,
 - 우리 지역의 먹거리문제가 무엇이고, 푸드플랜을 통해 해결하고자 하는 문제가 무엇인지가 모호하다는 생각이 듦
 - 푸드플랜의 구체적인 목표와 방향설정이 필요하며, 지역생산-지역소비의 순환적 먹거리체계 구축을 핵심으로 하는 푸드플랜이 기존 농식품 유통체계와 어떻게 조화를 이루어 나갈 수 있을지에 대한 고민도 필요

□ 지역농산물 공공급식 활성화 방안

- 공공급식은 국가, 자치단체, 공공기관, 학교, 복지시설 등에서 정부의 재정지원으로 이루어지는 급식으로, 지역먹거리체계 구축에서 중요한 부분을 차지함
 - 최근 6.23일 시행된 ‘지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률’에서 지역농산물 우선구매, 공공기관의 지역농산물 구매실적 평가 조항이 포함되어 로컬푸드 공공급식 활성화가 기대됨
 - 정부의 재정지원으로 이루어지는 공공급식은 시장논리가 아니라 공공성·공익성이라는 사회적 의미를 살려 지역농산물을 우선구매하도록 하는 제도적 노력 필요
 - 민간단체, 기업 등의 단체급식은 공공급식 영역에 해당하지 않지만 로컬푸드 우선구매를 통해 지역사회에 기여

□ 전라북도 로컬푸드 학교급식 공급 현황

- 시군별 학교급식지원센터를 통해 학교급식에 지역산 친환경농산물을 공급하고 있으며, 전라북도 학교급식 친환경농산물 공급비율은 ‘12년 19.4%에서 ’14년 40.2%로 향상
 - 아직 센터가 없는 시군은 eaT 전자조달시스템을 통해 최저가 입찰
- 학교급식은 공공급식의 가장 대표적인 사례로 교육적 측면이 결합되어 있어서 정책적 효과가 큰 분야임
 - 현재 친환경농산물을 제외한 모든 식재료가 최저가 입찰을 통해 공급되고 있으나, 식생활교육과의 연계, 도농교류 확대, 지역경제 활성화 등의 가치 실현을 위해 학교급식지원센터를 적극 활용할 필요

□ 학교급식 등 공공급식 활성화를 위해서는 지역자원을 적극적으로 활용할 수 있는 전달체계가 매우 중요함

- 공공급식 전달체계의 핵심으로 학교급식지원센터를 활용할 필요가 있으며, 학교급식지원센터 기능 강화 후에 공공급식의 다양한 영역으로 확장

- 현재 학교급식지원센터는 친환경농산물에 한해 공급하고 있으나, 향후 로컬푸드 및 가공품까지 모든 식재료를 일괄공급할 수 있는 체계 구축
- 학교급식, 영유아 보육지원, 취약계층 급식지원 등 다양한 현금지원사업을 로컬푸드 현물지원 사업으로 전환하는 것도 중장기적으로 검토 필요

보람찾는 농민
제값받는 농업
사람찾는 농촌