

학교급식과 공공급식

김 홍 주(원광대 복지보건학부 교수)

1. 머리말

최근 들어 먹거리 위기(food crisis) 담론이 확산되고 있다. 먹거리 위기는 두 가지 측면에서 나타난다. 첫째, 농업의 세계화에 따라 전 세계적으로 식량 수급이 불안정해짐으로써 나타나는 먹거리 ‘보장’¹⁾의 위기다. 둘째, 초국적 농식품기업이 지배하는 세계먹거리체계(global food system)에 종속됨으로써 심화되는 먹거리 ‘안전’의 위기다. 이러한 보장과 안전의 위기 극복은 단순히 생산증대와 유통확대를 통해서 이루어질 성질의 것이 아니다. 무엇보다도 먹거리 주권²⁾이 제대로 확보되어야 한다.

먹거리 주권을 위한 한국 사회의 노력은 그 동안 지속적으로 이루어져 왔다. 70년대 이후 자발적으로 성장해온 유기농업 운동에서부터 90년대에 등장한 소비자 생협운동, 2000년대 이후 다각도로 진행되고 있는 지역먹거리 운동, 그리고 2008년을 뜨겁게 달구었던 미국산 쇠고기 반대 촛불집회가 그 예이다. 그러나 먹거리 주권을 확립하기 위한 가장 조직적이고 제도적인 운동은 지난 2002년 이후 지역에서부터 활성화되어 전국적으로 성장한 학교급식운동을 들 수 있다.

학교급식운동은 단순히 안전한 먹거리를 아이들에게 제공하는 소비자운동을 넘어서는 것이다. 핵심은 세 가지다. 첫째, 학교급식을 통해 지역 중심의 새로운 먹거리체계를 만들어가려 한다. 운동을 통해 학교와 지역, 소비자(학생, 학부모)와 생산자, 식과 농이 연결되는 지역순환형 학교급식 체계를 만들고, 이것이 다양한 지역먹거리 운동과 연결될 때 세계먹거리체계에 대응할 수 있는 지역먹거리체계를 구축하려 한다는 것이다. 둘째, 아이들에게 체계적인 먹거리 교육을 통해 이러한 체계를 지속가능하게 만들고자 한다.³⁾ 나아가 먹거리 정치의 일상화를 통해 지역의 공공문제를 해결하고 민주주의를 확산하며, 사회적 경제의 활성화를 통해 지역공동체를 회복하려 한다. 셋째, 사회적 약자에게

제도적으로 먹거리를 보장하기 위한 공공급식을 확대하려 한다. 먹거리의 공공성을 강조하여 최적의 먹거리 보장 가능성을 찾고 있다는 것이다.

이 연구는 이러한 학교급식의 중요성을 강조하고, 학교급식의 문제와 실천과제를 찾아보며, 학교급식지원센터의 기능 확대를 통해 공공급식의 가능성을 찾아보고자 하는 것이다. 특히 한국 실정에 적합한 학교급식과 공공급식의 전달체계 모형을 찾아보고, 이의 지역연계 필요성을 제시하고자 한다.

2. 학교급식 실천과제

1) 해외사례 분석과 시사점

① 이탈리아의 학교급식

이탈리아에서는 지난 2000년 정부와 몇몇 광역 지자체들이 기초 지자체들로 하여금 학교급식에서 자기지역에서 생산된 유기농 식재료를 포함시킬 것을 의무화하는 법안을 통과시켰다. 2006년 현재 이탈리아 어린이의 1/4, 그리고 500개 이상의 지자체 산하 학교들에서 유기농 급식을 공급받고 있으며, 수백여 곳의 지자체에서는 자기 지역 먹거리를 급식으로 공급하고 있다.

이탈리아 학교급식에서 강조하는 것은 유기농이 아니라 ‘지역생산’과 ‘제철’ 식재료의 공급이다. 나아가 패스트푸드 운동에 대항하는 슬로우푸드 운동과 문화를 접목시키고 있다. 이를 통해 많은 학교들에서는 영양, 요리, 먹거리 선별법 등을 교육시키고 있으며, 교육 과정에 농장체험과 문화 및 공동체를 포함시키고 있다. 학교급식이 다른 먹거리 운동과 연대함으로써 먹거리 시민을 양성하고, 새로운 먹거리 문화를 만들어내고 있는 것이다.

이러한 학교급식 원칙은 지역의 시설급식, 병원급식을 포함한 공공급식으로 확산되고 있다. 이때 중요한 것은 자치단체의 먹거리 보장 노력과 적극적 지원 의지다. 이러한 공공영역의 지원을 통해 지역 생산자의 유기농산물과 지역농산물은 각 계층의 소비자와 만날 수 있다. 또한 교육과 문화 지원을 통해 먹거리 시민을 양성하고, 이들의 지속가능한 먹거리 접근과 소비를 권리로 보장하고 있다. 여기에는 학교급식이 갖고 있는 다원적 기능에 대한 사회적 합의가 있으며, 이를 통해 창조적인 공공조달 전략을 시행하고 있다.

나아가 이탈리아에서는 학교급식이 교육권, 그리고 소비자들의 건강권을 구성하는 일부로서 인식되고 있다. 학교급식의 교육적 목적을 강조하면서 지역을 보호하는 특수한 기능을 부여하는 광범위한 문화적 틀 속에 학교급식이 갖는 영양적, 복지적 차원을 통합하고 있다. 이는 학교급식의 확산이 궁극적으로 먹거리 복지와 연결될 수 있음을 보여주는 것이다.

1) 모든 시민에 대한 먹거리 보장은 인권으로서 기본적 생존권인 먹거리에 대한 권리를 의미하는 것으로 과거에는 기본적인 절대량의 확보에 국한되는 것이었다면 현재는 보편주의 원칙에 근거 모든 시민들이 절대량과 더불어 적절한 품질, 존엄성을 유지할 수 있는 내용을 포괄하고 있다. 이에 근거한 먹거리 보장의 세 영역은 접근성(accessibility), 적절성(adequacy), 지속가능성(sustainability)이다(김홍주, 2009a: 194-195).

2) 먹거리 권리에 대한 새로운 접근 개념으로 지속가능한 먹거리 체계를 목표로 하며, 사회적으로 먹거리의 생산자와 소비자들의 결정권을 확보하는 것을 의미한다(김철규, 2008: 23).

3) Wilkins(2006)에 따르면 학교급식운동은 먹거리 교육을 통해 지역먹거리체계를 지속가능하게 하는 음식시민(food citizen)을 양성할 수 있다는 데에서 가장 커다란 의의를 찾을 수 있다고 한다.

② 영국의 학교급식

영국의 학교급식운동에서 지역 먹거리를 강조한 것은 비교적 최근의 일이다. 계기는 지난 2005년 방송된 열악한 학교급식 고발방송이었다. 영국의 유명한 요리사 제이미 올리버(32세) 씨가 진행하는 ‘제이미 스쿨 디너’가 영양은 없지만 열량만 높은 싸구려 냉동식품, 즉석식품을 학생에게 공급하는 학교급식 현장을 고발한 것이다. “잘 먹게 해주세요(Food Me Better)”라는 구호를 내세우며 네 차례에 걸쳐 방송된 이 프로그램의 파장은 매우 컸다. 결국 영국 정부는 2006년부터 3년간 2억8000만 파운드(약 5000억원)를 학교급식 개선사업에 투입하기로 했다. 2006년 9월부터 학교에서 소금, 설탕, 지방이 많은 먹거리가 추방된 것도 추가적인 성과였다(www.pressian.com; 2007.9.17).

그러나 이 방송의 역기능 또한 만만치 않았다. 많은 학부모들이 학교급식 신청을 취소함으로써 학교급식 자체가 중단 위기에 빠진 것이다. 부유층 자녀들은 유기농 도시락으로 대체하고, 첼시와 같은 부유한 지역은 학부모 부담으로 유기농 식재료를 구입하기도 했다. 이에 따라 정부 지원으로 급식을 받던 저소득층 자녀들이 역으로 급식의 사각지대에 빠지게 되면서 먹거리 양극화가 사회문제로 대두하게 되었다.

이 과정에서 영국 시민사회의 선택은 두 가지였다.

첫째, 올리버 씨가 제시하는 ‘건강에 좋은(healthy)’ 먹거리가 아니라 ‘지속가능한(sustainable)’ 지역 먹거리를 이용하는 학교급식이었다. 지역 먹거리야말로 생산자와의 관계적 신뢰 속에서 안전성을 확보할 수 있고, 지역 생산자의 생존을 보장하며, 먹거리의 지역순환 과정에서 다양한 사회적 일자리를 만들어냄으로써 지역경제를 활성화시킬 수 있었다. 나아가 지역 소농의 생산을 정부가 지원할 수 있는 제도적 장치도 마련할 수 있었다.⁴⁾

둘째, 정부 지원을 통해 공공급식을 확대하고, 여기에 지역먹거리를 우선적으로 공급되는 것이다. 학교, 병원 등 공공 부문에서의 먹거리 공공구매 영역에서 지역먹거리 의무 사용을 의욕적으로 추진 중이다. 2006년 5월 발간된 런던푸드 보고서에 의하면, 영국의 공공부문 먹거리 구매계획(PSFPI: Public Sector Food Procurement Initiative)에 의해 한 해 동안 공공부문 먹거리 구매는 20억 파운드(약 3조 6천억원)에 달한다. 학교급식의 지역먹거리 우선 공급 원칙을 공공급식으로 확대하면서 지역 생산의 지속가능성을 높이고 지역경제를 활성화시키고 있는 것이다(윤병선·허남혁, 2007: 101).

영국의 학교급식운동은 소비자의 의식전환과 행동이 정부의 정책전환과 지원을 이끌어내는데 중요하다는 점을 보여주고 있다. 아울러 학교급식의 지향이 학교 내에 머물지 않고 지역, 공공 영역으로 확산되는 선순환 과정을 잘 보여주고 있다.

4) 자국의 생산자 지원에 대한 WTO나 EU의 제제에 대응해 영국의 각 지자체는 공적인 구속력을 갖는 문서에 ‘지역(local)’이라는 용어 대신 ‘계절에 난(seasonal)’, ‘신선한(fresh)’ 등의 표현을 사용하여 지역 먹거리를 사용하도록 법적으로 강제하고 있다(www.pressian.com; 2007.9.17).

③ 미국의 학교급식

미국 학교급식 프로그램은 국가 장래를 위한 장기 투자라는 인식에서 추진되었기 때문에 대다수 학생이 학교급식의 혜택을 누리고 있다. 제2차 세계대전을 겪으면서 모든 어린이가 적어도 하루에 한 끼는 충분한 식사를 할 수 있도록 만들자는 공감대가 형성되면서 전후 1946년 학교급식법이 제정돼 지금까지 운영되고 있다.

이러한 학교급식 프로그램 중에서 ‘지역’ 먹거리를 강조하기 시작한 것은 1990년대 이후 등장한 ‘농장-학교(Farm to School; FTS)’ 연결 프로그램이다. 이는 이전에 실시된 대다수 학교급식 프로그램이 가급적 적은 비용으로 급식을 지원하기 위해 안전성이 검증되지 않은 잉여농산물을 주로 활용한 것에 대한 반성에서 시작되었다. 따라서 FTS 프로그램은 지역농산물을 우선적으로 공급하며, 이를 지역 내에서 확보하기 위해 생산체계의 전환과 계획생산, 그리고 ‘가치 있는’(valuable) 소비를 추진하고 있다.

김종덕(2008: 125-126)은 미국의 FTS 프로그램을 소개하면서 학교급식운동이 지역먹거리 체계 구축에 매우 중요하다는 사실을 다음과 같이 지적하고 있다.

첫째, 초국적 농식품기업이 지배하는 세계먹거리체계와 WTO, FTA와 같은 정부간 협정에 상관없이 지역농산물을 이용한 학교급식을 실시할 수 있다.

둘째, 학교급식이 지역생산자를 지원하고, 지역경제를 활성화할 수 있으며, 지역 소비자운동을 조직화할 수 있다.

셋째, 지역먹거리체계의 구축뿐만 아니라 이의 지속가능성에도 기여할 수 있다. 실제로 지역의 농민장터나 상설매장에서 학교급식 식재료를 우선 구입하게 되면 지역순환경제 원칙에 따라 지역먹거리체계가 지속적으로 강화될 수 있다.

넷째, 학교급식을 통해 먹거리의 지역순환형 시스템이 구비되면 기관구매, 공공급식, 빈곤층을 위한 다양한 먹거리복지 프로그램 등이 마련될 수 있다.

다섯째, 지역농산물 급식에 그치지 않고 농장방문, 학교 텃밭 운영, 강의실 교육과의 연계 등 체계적이고 다양한 먹거리 교육을 통해 먹거리 시민(food citizen)을 양성할 수 있고, 먹거리 정치를 활성화시켜 지역사회 먹거리 보장을 가능하게 할 수 있다.

이와 같이 미국의 학교급식운동은 단순히 개인 차원의 건강운동을 넘어서 지역운동, 교육운동, 문화운동, 공동체운동, 새로운 경제운동 등을 포괄하고 있다. 특히 먹거리 복지에 앞장서고 있다. 단적인 예가 학교급식을 통한 먹거리 복지의 실천이다. 미국의 학교급식은 학부모 부담 정도에 따라 무료급식, 할인급식, 유료급식의 3종류로 구분된다. 연방정부 빈곤지표 130% 미만일 경우 무료, 130~185%는 할인가격, 185% 이상은 실비가격으로 학교급식을 제공한다. 2004년 자료에 따르면 무료 점심급식은 49.5%, 할인급식은 9.5%를 차지하여 전체의 59%가 복지혜택을 받고 있다(www.dongbunews.co.kr; 2008.11.03).

미국의 학교급식에서 가장 관심을 가지는 것은 국내 혹은 지역농산물을 우선 공급하는 것이다. 당초 연방정부는 학교급식에 현물로 지원하는 경우만 자국 농산물 공급을 법제화했으나, 1998년부터는 정부의 현물지원 품목뿐만 아니라 학교가 자체 조달하는 농산물과 가공식품도 국내산이나 지역농산물만을 구입하도록 강제하고 있다. 이는 1997년 학교급식에 공급된 수입산 딸기에서 식중독균이 검출되면서 학생 건강권 보장 차원에서 시행된 것이다. 특히 미국 정부는 학교급식 관련 조달행위에 대해서는 다른 나라가 간섭하지 못하도록 'WTO 조달협정'에 포괄적인 예외조항으로 규정하고 있다.

④ 일본의 학교급식

일본의 학교급식 정책은 의무교육 연한에 있는 학령의 아이들에게 적용함을 원칙으로 한다. 그리고 당국이 학교급식을 관할하는 것은 국공립학교에 한정하고 사립학교의 학교급식은 해당 사립학교의 자율 소관이다. 이에 따라 초중학교는 기초 자치단체 교육위원회에서 관할하고, 고등학교는 원칙적으로 학교급식 대상에서 제외된다. 고등학교는 의무교육대상이 아니기 때문에 교육당국에서 관장하지 않는다.

운영형태는 자체급식(직영급식)과 위탁급식으로 구분된다. 자체급식은 우리의 경우와 같이 직영급식을 지칭하고, 위탁급식이라 함은 조리업무를 위탁하는 방식을 지칭한다. 그러나 우리와는 달리 위탁급식의 경우에도 영양사는 학교급식의 대상인 공립학교에 신분이 소속된 교직원으로 공무원의 지위를 유지한다. 학부모가 부담하는 급식비는 원칙적으로 급식에 소요되는 식자재비로만 사용된다. 급식단가를 결정하는 시설비, 인건비, 연료비 등은 설치자 부담으로 되어 있다. 학교당국에서 시설비, 인건비, 연료비를 부담하는 것이다.

일본의 학교급식에서 꼭 지켜야 하는 원칙에는 두 가지가 있다. 첫째는 냉동식품 절대 불가 원칙이다. 패스트푸드 체인점의 감자튀김 같은 냉동식품, 열만 가하면 먹을 수 있는 가공식품은 '가능한 한'이 아닌 '절대' 사용할 수 없다. 둘째는 당일 조리 원칙이다. 전날부터 불려거나 담가두거나 할 수 없고, 당일 쓸 재료 분을 정확히 가늠하고 남기지 않는다. 생야채는 내놓지 않고 살균 데치기 과정을 거치며, 육류튀김은 고기 속 온도가 85도가 되어야 한다. 씹는 맛을 다소 포기하더라도 그 만큼 안전을 중시한다(한겨레 21. 제621호, 2006).

최근 들어 일본은 로컬푸드의 한 방식인 지산지소(地産地消) 운동을 학교급식과 연결시키고 있다. 지역 농산물을 식재료로 제공하는 것을 제도화하고 있으며, 기초 자치단체 교육위원회에서 이를 강제하고 있다. 2004년 3월에 작성된 '식육추진기본계획'에 의하면, 학교급

식에 있어서 지방행정단위(都道府縣)에서의 지역 농산물의 사용비율을 2010년까지 전국 평균 30% 이상으로 한다는 목표를 설정하고 있다.

핵심은 제도나 강제가 아니라 생산자나 급식관계자, 학부모, 학생, 교사 등이 학교급식에 대한 관심이 지대하다는 것과 이를 통해 지역농산물체계, 즉 로컬푸드를 만들어가려는 의지가 강하다는 데 있다. 특히 단순한 먹거리체계 구축만이 아니라 학생, 생산자, 소비자 모두가 참여하는 교육과 체험이 일상화되어 있다는 점에서 향후 지속성을 예측할 수 있다.

⑤ 시사점

이상에서 논의한 해외 학교급식 사례에서 우리는 다음 세 가지 사실을 확인할 수 있다.

첫째, 학교급식은 개인 차원의 영양식 공급이나 안전한 먹거리 확보에 그치는 것이 아니라 지역먹거리체계를 구축하는 데 중요한 기반이 되고 있다. 학교를 매개로 생산자와 소비자가 사회적 거리를 축소하고, 신뢰를 확산하면서 새로운 사회적 관계를 만들어가고 있다. 이러한 과정에서 생산자는 농산물의 가치를 보전 받을 수 있으며, 소비자와 학생은 안전한 먹거리를 확보할 수 있고, 사회적 관계의 확산을 매개로 지역공동체가 활성화될 수 있다. 더구나 학생에 대한 먹거리 교육과 지역공동체에 대한 교육효과를 가질 수 있어 지역의 미래자원을 양성할 수 있으며, 이를 통해 지역공동체의 지속가능성을 높일 수 있다.

둘째, 학교급식에 대해 정부와 지자체 차원의 지원은 단순히 재정적 지원이나 제도적 강제 수준에 그치는 것이 아니라 지역사회 전체의 먹거리체계를 구축하는 차원에서 정책적인 계획과 개입을 시도하고 있다. 일례로 영국 런던은 2006년 런던 시장이 주관하고 '런던 푸드'라는 민관협의체에서 추진하는 먹거리 부문 전략보고서를 발표하였다. 이 보고서는 런던에서 지역산 먹거리 사용을 증진하고 지자체가 학교급식을 포함한 공공 영역에서 구매함으로써 런던 주변 농민의 생계유지를 돕고, 시민들에게 안전하고 영양가 높은 먹거리를 공급하려는 로컬푸드 종합계획이다. 이를 통해 지자체는 보건의료 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.

셋째, 학교급식이 저소득층 아이들에 대한 먹거리 보장이나 학생의 건강권을 보장하는 데 안착 보건복지를 실천하고 있다. 여기에는 두 가지 방식이 있다. 하나는 학교급식의 원칙, 즉 신선하고 안전한 지역농산물 사용이나 당일 조리의 방식을 지역 내 시설이나 병원, 거리 급식에도 적용함으로써 지역사회 먹거리 안전을 보장한다는 것이다. 다른 하나는 무상급식의 확산을 통해 학교에서, 지역에서 먹거리 정의(food justice)를 실현한다는 것이다. 이는 모든

사람들이 항상 적극적이고 건강한 생활을 할 수 있도록 안전하고 영양이 풍부한 먹거리를 자신의 식욕과 취향에 따라 물리적, 경제적으로 충분히 구할 수 있다는 것을 의미한다.

2) 학교급식 실천과제

① 조례개정 방향 - 지역의 제발견

지난 2002년 이래, 학교급식운동은 자치단체의 학교급식 관련 조례 제정을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 그 결과 2003년 전남 나주시 학교급식조례제정을 시초로 2010년 2월 현재까지 16개 광역시도는 모두 조례를 제정했으며, 기초단체는 전체의 85.2%에 이르는 196개의 자치단체가 조례를 제정하였다. 그러나 문제는 지역별로 편차가 크다는 점, 그리고 지역농산물 사용에 대한 명시 규정이 부족하다는 점이다.

다음의 <표 1>은 전국 16개 광역시도별 기초 자치단체의 조례제정 현황을 나타낸 것이다. 이를 보면 광주, 대전, 울산, 강원, 충북, 충남, 경북, 전남, 전북, 제주의 경우는 기초단체 모두가 조례를 제정한 것으로 나타났다. 반면에 대구(12.5%), 서울(48.0%), 인천(50.0%), 부산(56.3%) 등 광역시 지역이 조례제정에 아주 소극적이다. 학교급식지원조례가 제정되었다고 해서 양질의 학교급식이 제공되는 것은 아니지만 최소한도의 법적 근거는 마련하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 특히 위탁급식이 가장 많이 이루어지는 서울(87.8%)과 부산(49.8%)에서 조례 제정이 늦어지는 이유에 대해 곰곰이 생각해볼 필요가 있다. 먹거리 보장 수준은 정치 성향과 밀접한 연관이 있다.

<표 1> 광역시도별 기초자치단체 학교급식지원조례 제정 현황 (2010. 2.)

광역시도	총개수	제정개수	제정비율	광역시도	총개수	제정개수	제정비율
서울	25	12	48.0	충북	12	12	100.0
부산	16	9	56.3	충남	16	16	100.0
인천	10	5	50.0	경북	23	23	100.0
광주	5	5	100.0	경남	20	18	85.0
대전	5	5	100.0	전북	14	14	100.0
울산	5	5	100.0	전남제주	23	23	100.0
대구	8	2	12.5	강원	18	18	100.0
경기	31	30	96.8	합계	230	196	85.2

자치단체의 학교급식지원조례에서 가장 중요한 것은 지원 대상 농산물을 무엇으로 규정할 것이냐의 문제다. 지난 2003년 나주시 조례제정 과정에서 ‘우리 농산물’ 규정이 당시 WTO 협정 규약과 외교통상부를 비롯한 행정자치부, 교육인적자원부 주관 상위 법규에 부합하지 않는다는 이유로 전라남도과 갈등을 겪은 이후 대다수 자치단체에서 이러한 문제를 겪어왔다. 규제 대상은 국내산 농산물, 우리 농산물 등이었다. 때문에 2005년 서울시 조례에서는 ‘우수 식재료’⁵⁾ 표현을 써서 자국 농산물 보호의 문제를 빚어가려 하였다.

하지만 여기에는 두 가지 중요한 문제가 있다. 첫째, 앞의 미국의 학교급식 사례에서 알 수 있듯이 자국산 농산물의 학교급식 사용이 자유로워야 한다는 것이다. 실제 미국 정부는 학교급식 관련 조달행위에 대해서는 다른 나라가 간섭하지 못하도록 ‘WTO 조달협정’에 포괄적인 예외조항으로 규정하고 있다. 우리도 이런 점을 감안하여 자국산 농산물을 정책적으로 학교급식에 공급할 수 있도록 해야 한다. 여기에서 아이들의 건강권과 먹거리 주권을 확립할 수 있기 때문이다.

둘째, 지역 농산물에 대한 새로운 인식과 접근이 있어야 한다. 대부분의 먹거리 선진국은 앞의 사례에서도 알 수 있듯이 친환경 농산물보다도 지역(local), 계절(seasonal), 지속가능한(sustainable) 먹거리를 학교급식에 우선적으로 공급하고자 한다. 그러나 우리의 경우는 국내산이라도 친환경을 무엇보다 강조하며, 지역먹거리를 상대적으로 등한시한다. 실제로 다음의 <표 2>는 2009년 12월 현재 전국의 자치단체가 제정한 학교급식지원조례를 분석하여 지원 대상 농산물을 무엇으로 규정하고 있는 가를 나타낸 것이다.

<표 2> 지원 대상 농산물 규정

단위 : 개(%)

	WTO 범위	우수 농산물 우수 식재료	우수친환경 국산친환경	지역농산물 지역친환경	기 타	합 계
광역	2(12.5)	10(63.0)	2(12.5)	1(7.0)	1(7.0)	16(100.0)
지자체	74(44.0)	74(44.0)	9(6.0)	13(8.0)	1(1.0)	171(100.0)

이를 보면 학교급식에 지역 농산물, 지역 친환경 농산물을 공급할 수 있도록 지원하겠다는 자치단체는 광역 1개(7.0%), 기초 13(8.0%)에 불과하다. 반면에 WTO 범위 내에서 수입농산

5) 우수 식재료란 유전자 변형이 되지 않은 안전하고 신선한 농축수산물과 이를 원료로 해서 제조, 또는 가공된 식품으로서 공급과 유통이 투명해 그 경로를 역순으로 추적할 수 있는 것을 의미한다(서울시 학교급식지원등에관한조례 제2항).

물까지도 공급할 수 있도록 지원하겠다는 자치단체는 기초의 경우 44.0%에 이른다. 우수 농산물이나 우수 식재료도 수입농산물이 포함될 수 있다는 점을 감안하면 지나치게 WTO 협정을 준수하고 있는 것 아닌가 하는 생각이 든다.

사실 학교급식을 통해 지역먹거리체계가 구축되기 위해서는 학교급식과 지역이 서로 연결되어야 한다. 이러한 연결의 핵심이 계약재배를 통한 지역농산물 우선 공급이다. 이를 통해 지역 생산자는 지속가능한 생산을 할 수 있게 된다. 또한 지역자급률과 다품종 소량생산이 가능할 수 있게 된다. 그러나 지금의 자치단체 조례규정으로는 지역농산물을 우선 공급하고 싶어도 법적으로 제한되어 있어 어려운 실정이다. 지역을 강조하는 조례개정이 이루어져야 하는 이유가 여기에 있다.

㉔ 학교급식지원센터 - 지역먹거리보장 전진기지

2006년 개정된 학교급식법 제5조 4항에 의하면 “특별자치도지사, 시장, 군수, 자치구의 구청장은 우수한 식자재 공급 등 학교급식을 지원하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원센터를 설치 운영할 수 있다”라고 명시하고 있다. 이러한 법률 규정을 보면, 학교급식지원센터는 우선적으로 식자재 ‘유통 및 물류센터’ 기능을 염두에 두고 있는 듯하다. 센터 설립에 가장 적극적인 전남 나주시의 학교급식지원센터도 처음 계획은 자체 건립과 운영을 통해 “학교급식에 필요한 식재료를 지역농업인과 계약재배를 통해 저렴하고 안정적으로 원물을 확보하고 위생적이고 안전한 시설에서 전처리하여 학교급식 현장에까지 공급하는 책임 있는 공급주체와 학교급식 관리 역할을 수행”하는 것을 목적으로 하고 있었다(나주시, 2008). 하지만 추진 과정에서 농산물 거점산지유통센터(APC) 시설을 이용하여 물류 기능만을 수행하는 것으로 바뀌어졌다(김홍주, 2009b: 76-77).

이러한 나주 사례와 유사한 것이 전남 순천시다. 여기서도 농협 사업단에게 학교급식사업을 위탁하고 있는데, 학교급식지원센터도 농협 시설을 활용하여 물류 기능을 중점적으로 수행하고 있다. 문제는 이러한 물류 센터가 가지고 있는 포디즘적 유통의 한계다. 지역이 사라지고, 관계가 실종되며, 공간적이든 사회적이든 거리가 확산된다. 이 때문에 식재료 사고가 많이 일어난다. 실제로 2009년 2월 순천농협 APC에서 친환경농산물이 아닌 수입산 고춧가루가 학교에 친환경 급식재료로 허위 납품된 것으로 밝혀져 논란을 빚었다(www.cnbnews.com, 2009.2.20.). 전남의 경우, 학교급식용 수입산 쇠고기의 원산지를 확인할 수 있는 유전자 검사가 전체 학교의 1.5%만 실시되어 안전의 문제를 드러냈다(전남일보, 2008. 7.25.).

이렇기 때문에 학교급식지원센터를 제대로 만들어서 학생들의 먹거리 안전을 보장하고, 지역사회의 먹거리체계를 새롭게 만들어야 한다는 논의가 팽배해 있다. 이런 점을 인식한 자치단체들은 센터 설립을 조례로 규정하고 여러 가지 운영방안을 모색하고 있다. 그러나 이러한

노력들이 의미 있는 결과로 이어지기 위해서는 다음과 같은 점을 주의할 필요가 있다.

첫째, 운영주체의 문제를 세밀하게 검토해야 한다. 나주와 순천과 같이 농협사업단이 센터를 운영하게 되면 물류 및 유통 기능만을 강조하기 때문에 센터가 가져야 할 다원적 기능과 통합기능이 전혀 고려되지 않는다. 이러한 문제는 자치단체의 산하 공사가 운영할 때도 마찬가지로 나타난다. 때문에 센터의 원래 취지를 살릴 수 있도록 생산자 단체, 소비자단체, 시민단체 등과 함께 논의하며 운영할 필요가 있다. 학교급식은 시장성보다 공공성이 중요하기 때문이다.

둘째, 학교급식에서 신선하고 안전한 식재료를 공급하기 위해서는 학교와 생산지를 연계하는 지원센터가 공적 물류 시스템을 갖추어야 한다. 또한 학교와 생산지를 직거래 하는 매개 역할로 지역별 표준식단(혹은 추천식단 등)의 운영으로 지역 농업의 생산체계 전환과 계획생산을 유도해야 한다. 나아가 이를 기반으로 친환경 생산기반을 확대하고, 식량자급에 기여할 수 있어야 한다.

셋째, 센터 운영에 학교급식의 다양한 주체들인 학부모와 학생, 생산자, 영양사, 교사, 지역주민 등의 참여가 제도적으로 보장되어야 한다. 이들이 협의체를 이루고 민주적 운영체계를 갖추면서 급식관련 제반 업무를 총괄할 수 있어야 한다. 협의체 활동의 핵심은 학교급식을 지역과 연결시키는 것, 학교급식을 지역의 공공급식으로 확산시키는 것, 먹거리 복지를 제도화하는 것이다. 학교급식을 넘어 지역사회 먹거리 보장과 지역 취약계층 대상 먹거리 복지가 센터를 중심으로 이루어질 수 있어야 한다는 것이다.

3. 공공급식 영역과 실현가능성

1) 먹거리 복지와 공공급식

우리 사회의 잘못된 통념 중 하나는 “이제 먹을 것 하나는 풍족하여 누구나 배고픔에서 벗어났다”는 것이다. 분명 이전 보릿고개 시절보다 먹거리 절대량은 늘었다고 있다. 적어도 먹거리 접근성(food accessibility)은 어느 정도 보장되고 있다. 문제는 이런 풍요 속에서도 매년 백만 명 이상의 사람들이 실제 굶고 있거나 배고픔을 느낀다는 것이다. 실제 보건복지부로부터 급식지원을 받는 결식아동이 2009년 현재 45만 명이며, 교과부로부터 무료급식을 받는 초중고생이 50만 명이 넘는다. 여기에 통계에 잡히지도 않는 결식노인이나 노숙인까지 포함하면 ‘굶는 인구’는 상상 이상으로 많다. 여기에다 결식은 아니지만 절대량이 부족하여 항상 배고픔을 느끼고 있는 사람들이 전체 인구의 10%를 넘어서고 있으며, 이들은 대부분 소득수준이

하위 25% 이내에 포진되어 있다(보건복지가족부·질병관리본부, 2008: 41). 다이어트 열풍과 웰빙 식단, 안전한 유기농을 안내하는 기사가 넘쳐나는 와중에서 대다수 빈곤층은 굶거나 배고픔을 느껴야 하는 것이다.

더 큰 문제는 빈곤층이 일상적으로 섭취하는 먹거리의 안전과 영양수준이 매우 열악하다는 사실이다. 무상급식에서 제공되는 음식은 수입 식재료를 사용하거나 냉동식품이 대부분이다. 빈곤층 맞벌이 부부의 자녀들은 인스턴트나 패스트푸드에 쉽게 의존한다. 독거노인들의 식사는 한국인 영양섭취기준을 충족시킬 수가 없다. 2007년 보건복지가족부 국민건강영양조사 결과, 만 65세 이상 노인의 평균 섭취량은 권장섭취량의 50% 미만이었으며, 저소득층 노인들의 수치는 더욱 떨어졌다. 먹거리 양극화가 이제 표면화되고 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 미반과 식원성 질병에 시달리는 것은 개인의 선택과 그 결과지만, 개인의 선택은 사회적 영향 아래 놓여 있다는 점을 인정해야 한다는 것이다.

먹거리 복지는 이러한 먹거리 정의의 문제를 제도적이고 정책적 접근을 통해 해결하려는 노력이다. 사회 양극화 양상이 인간 생존에 가장 필수적인 재화에 해당하는 먹거리 영역까지 심화되고 있다는 점에서 ‘먹거리 복지’는 의미를 가질 수 있다. 이러한 먹거리 복지의 핵심이 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. 이러한 공공급식의 영역과 대상을 구분하면 다음의 <표 3>과 같다.

먹거리 보장의 다양한 영역을 두 가지로 단순화해보면 기본적인 결핍 문제와 관련이 있는 양적 측면과 안전과 영양 문제와 관련이 있는 질적 측면으로 나누어볼 수 있다. 이를 다시 양적 측면의 결핍(-)과 충족(+), 질적 측면의 위험(-)과 안전(+)

로 나누어서 상호 교차해보면, 다음과 같은 네 가지의 공공급식 영역과 대상을 설정할 수 있다.

<표 3> 공공급식 영역과 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 시급한 공공급식 대상층이다. 거리 노숙인들을 대상으로 하는 거리급식, 빈곤가구 결식아동이나 독거노인을 위한 무상급식, 시설보호 취약계층 급식, 기초생활수급권자를 대상으로 하는 현금지원(in cash)과 푸드뱅크와 같은 먹거리 나눔 프로그램 등이 여기에 포함된다. 정체불명의 정글 푸드나 인스턴트, 냉동식품이나 수입산 농산물을 통해 기본적인 결핍을 해소한다.

‘II 영역’은 먹거리 절대량은 어느 정도 충족되지만 안정성과 영양섭취에서 문제가 생기는 경우다. 공공 부문의 다양한 기관이나 시설들에 대한 급식들이 여기에 포함된다. 식재료 조달이 공공 차원에서 이루어지기 때문에 공급체계에서의 지역연계(local linkage)를 강제할 수 있으며, 이를 통해 지역 활성화와 지역사회 먹거리 보장을 이루어갈 수 있는 영역이다.

‘III 영역’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.

‘IV 영역’은 먹거리 절대량의 충족뿐만 아니라 안정성과 영양섭취에도 문제가 없는 경우다. 다만 이들의 문제는 먹거리의 장기 수급과 관련되어 있기 때문에 지역사회 먹거리 보장과 연관이 있다.

2) 공공급식 해외 사례

먹거리 선진국의 공공급식은 크게 두 가지 방식으로 발전하고 있다.

첫째, 먹거리의 공공재 특성을 살려 조달체계의 공적 성격을 강화하는 방식이다. 영국의 공공부문 먹거리 구매 계획(Public Sector Food Procurement Initiative; PSFPI)에 내포되어 있는 공공급식 내용들이 대표적이다. 이 보고서의 핵심 내용은 공공부문에서의 식재료 조달 원칙을 정한 것인데, 바로 지역산 먹거리 우선 구매 원칙과 가능하면 신선한 제철 먹거리를 조달한다는 원칙이다. 국민의 세금으로 이루어진 공공 조달 비용을 국민건강과 직결되는 먹거리의 질과 안전을 보장하는데 사용하겠다는 것이다. 나아가 EU의 원산지 차별금지 규정을 교묘하게 피하면서 지역 생산물 조달을 확대할 방안을 적극적으로 모색하고 있다. 공공 부문의 식재료 조달이기 때문에 실현가능한 원칙들이다.

둘째, 기존 식재료 공급체계의 효율성을 살려 공공급식의 영역을 확산하는 방식이다. 미국 국방부의 학교급식 프로그램(Department of Defense's Farm-to-School Program)이 대표적이다. 이 프로그램은 학교급식이나 병원, 교도소, 정부기관들에 대한 공공급식의 원활한 확대를 위해 국방부의 효율적이고 안전한 식재료 공급체계를 활용하는 것이다. 국방부가 주도하는 방식이지만 주정부, 지역 생산자, 급식 담당자들이 서로 협력하여 운영하는 것을 원칙으로 한다. 국방부는 공공급식에 조달할 식재료의 계획생산을 주도하고, 최적의 가격과 품질요건 등을 조정하는 서비스를 제공하며, 학교급식과 공공급식은 이러한 조달서비스를 적극적으로 활용한다.

이러한 영국과 미국의 공공급식 사례는 세 가지의 중요한 원칙을 우리에게 시사하고 있다.

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, 최적이 구매가 가능하다. 이 때문에 WTO의 다양한 제제로부터 공적으로 벗어날 수 있다. 영국 PFSI의 지역산 식재료 우선 구매 계획이 여기에 해당한다.

셋째, 복지성의 원칙이다. 먹거리 복지는 모든 사람들이 항상 적극적이고 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. 학교급식을 포함한 공공급식은 바로 이러한 먹거리 복지의 실천이다.

4. 맺는 말

최근 들어 한국 사회의 최대 관심은 학교급식 문제다. 무상급식 논의, 학교급식지원센터 논의, 로컬푸드 논의가 이를 말해 준다. 상대적으로 학교급식에 비해 공공급식 논의는 이제 시작 단계다. 나아가 공공급식을 포함한 먹거리 복지(보장) 논의는 찾아보기 힘들다.

물론 한국 사회에도 산발적인 공공급식 활동이나 먹거리 복지 프로그램이 존재하고 있다. 하지만 이를 ‘공공급식’으로 개념화하기에는 체계성이나 네트워크가 크게 부족하다. 오히려 ‘자선’이나 ‘구제’ 프로그램의 수준을 크게 벗어나지 못하여 양극화, 빈곤상황 하에서의 먹거리 문제에 적절히 대응하지 못하는 한계가 있다.

공공급식 논의나 정책이 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. 공공급식은 먹거리 보장의 제도화라고 할 수 있다.

둘째, 먹거리 위기를 인식하는 데에 생산자와 소비자, 절대 빈곤계층과 상대적 부유층, 시장주의자와 생태주의자 사이에 미스 매치가 심각한 수준이다. 이렇기 때문에 먹거리 연대가 허약할 수밖에 없으며, 결과적으로 먹거리 문제에 대응하는데 사회적 합의를 이룰 수가 없다. 먹거리 위기는 사회구성원 모두에게 보편적으로 해당되는 사회적 위협이며, 먹거리에 대한 양적 욕구와 질적 욕구는 모두가 가지고 있는 사회적 욕구이다. 때문에 이러한 사회적 위협의 해소와 욕구의 충족을 위한 복지적 접근은 매우 사회적이며 유용하다.

셋째, 먹거리 문제를 개인적 차원으로만 생각하는 경향이 강하다. 공공급식은 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 도외시하는 시장논리를 극복할 필요가 있다. 예를 들어 “돈 내고 사먹는 것이 아니고 공짜로 얻어먹는 것이라면 양이나 채우면 됐지 품질에 대해 왈가왈부해선 안된다”는 먹거리 통념을 극복할 필요가 있다는 것이다. 먹거리는 생산자에서 소비자에 이르기까지 먹거리 공급연계(food supply chains)에 참여하는 모든 사람들의 공동체와 관련된 문제이며, 경제·사회·환경에서부터 건강·교육·문화에 이르는 많은 분야들에 널리 걸쳐 있는 사안이다. 따라서 개인적이기 보다는 사회적 성격을 가지고 있다. 시장 경제보다는 사회적 경제(social economy)로 접근해야 한다.

<참고문헌>

- 김종덕, 2008, “미국의 농장-학교(FTS) 연결 프로그램 연구,” 『농촌경제』 31(3): 107-130.
- 김철규, 2008, “신자유주의 심화와 먹거리 위기,” 고려대학교 사회학과 창립 45주년 기념 특별 심포지엄 자료집, 『신자유주의와 한국사회』.
- 김홍주, 2009a. “먹거리 양극화와 먹거리 복지의 문제“, 『2009년 후기사회학대회 자료집』
- _____. 2009b. “학교급식운동을 통한 지역먹거리체계 구축방안“, 『농촌사회』 19(2): 63-92..
- 나주시, 2008, 『학교급식지원센터 건립 계획』, 나주시 내부보고서.
- 보건복지가족부·질병관리본부, 2008, 『2007 국민건강통계 -국민건강영양조사 제4기 1차년도(2007)』.
- 윤병선·허남혁, 2007, “로컬푸드와 지역경제,” 국회사무처, 『먹거리 종합정책에 관한 연구』 (민주노동당 연구용역 보고서).

Lyson, Thomas A., 2005, Civic Agriculture and Community Problem Solving, *Culture and Agriculture* 27(2): 92-98.

Wilkins, Jeniffer L., 2005, “Eating Right Here: Moving from Consumer to Food Citizen,” *Agriculture and Human Values* 22: 269-273.

www.pressian.com. 2007.9.17.

www.dongbunews.co.kr. 2008.11.03.