

한국의 먹거리 보장 실태와 정책과제

김 흥 주*
(원광대학교)

이 해 진
(한국청년정책연구원)

먹거리 위협사회일수록 그 사회 전체가 지속가능하지 않고 불확실한 미래를 가질 수 밖에 없다. 이 때문에 제대로 된 먹거리 보장 정책이 필요하다. 한국의 먹거리 문제 인식은 매우 낮은 수준이다. 먹거리 문제를 사회구성원 누구에게나 닥칠 수 있는 사회적 위협으로 받아들이지도 않았고, 먹거리에 대한 양적·질적 욕구를 사회적 욕구로 인정하는 데에도 매우 인색하였다. 때문에 체계적인 먹거리 보장 정책이나 복지 프로그램이 마련되어 있지 않았다. 다만 생존의 문제를 해결하기 위해 결식 빈곤층과 기초생활수급자에 대한 ‘공공급식’을 지원하는 수준이었다. 이렇게 먹거리 보장 정책이 활성화되지 못한 이유는 첫째, 먹거리 보장에 대한 사회적 인식이 철저하지 않다는 것이다. 결핍문제 해결을 먹거리 보장의 모든 것이라고 생각하고 있었다. 둘째, 먹거리 위기를 인식하는 데에 생산자와 소비자, 절대 빈곤계층과 상대적 부유층, 시장주의자와 생태주의자 사이에 커다란 차이가 있었다. 이렇기 때문에 먹거리 연대가 허약할 수밖에 없으며, 결과적으로 먹거리 문제해결에 사회적 합의가 이루어지지 않았다. 셋째, 먹거리 문제를 개인적 차원으로만 생각하는 경향이 강하였다. 그러나 먹거리는 생산자에서 소비자에 이르기까지 먹거리 공급연계에 참여하는 모든 사람들과 관련된 문제이며, 경제·사회·환경에서부터 건강·교육·문화에 이르는 많은 분야들에 널리 걸쳐 있는 문제다. 시장성 보다는 공공성으로 풀어야 한다. 새로운 먹거리 보장 정책에는 이러한 인식의 전환이 필요하다.

주요용어: 먹거리 보장, 먹거리 보장 프로그램, 먹거리 위협사회, 먹거리 복지, 공공급식

이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00159).

* 교신저자: 김흥주, 원광대학교(kanddol@wku.ac.kr)

■ 투고일: 2012.4.27 ■ 수정일: 2012.6.7 ■ 게재확정일: 2012.6.12

I. 머리말

한국 사회의 잘못된 인식 중의 하나는 “이제 먹을 것 하나는 풍족하여 누구나 배고픔에서 벗어났다”는 것이다. 분명 1960년대의 보릿고개 시절보다 먹거리 절대량이 늘어났기 때문에 접근성만큼은 어느 정도 보장되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 이런 풍요 속에서도 매년 백만 명 이상의 사람들이 실제 굶고 있거나 배고픔을 느낀다는 것이다. 실제 보건복지부로부터 급식지원을 받는 결식아동이 2011년 현재 48만 명이며, 교과부로부터 무료급식을 받는 초중고생이 50만 명이 넘는다. 여기에 통계에 잡히지도 않는 결식노인이나 노숙인까지 포함하면 ‘굶는 인구’는 상상 이상으로 많다. 여기에서 결식은 아니지만 먹거리 절대량이 부족하여 항상 배고픔을 느끼고 있는 사람들이 전체 인구의 10%를 넘어서고 있으며, 이들은 대부분 소득수준이 하위 25% 이내에 포진되어 있다(보건복지부·질병관리본부, 2011: 48). 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 취약하다는 사실이다. 결식아동 무료급식이나 경로식당에서 제공하는 음식은 수입 식재료를 사용하거나 냉동식품들이 대부분이다. 빈곤층 맞벌이 부부의 자녀들은 인스턴트나 패스트푸드에 쉽게 의존한다. 독거노인들의 식사는 한국인 영양섭취기준을 충족시킬 수가 없다. 2010년 보건복지부 국민건강영양조사 결과, 만 65세 이상 노인의 평균 섭취량은 권장섭취량의 50% 미만이었으며, 저소득층 노인들의 경우에는 더욱 열악한 상황이었다. 계층과 연령 기준으로 먹거리 섭취의 불평등 문제가 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

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.

최근의 먹거리 논의들은 먹거리 양극화와 이에 따른 건강 불평등 문제를 먹거리 정의(food justice)의 문제로 접근하고 있다. 값싼 패스트푸드나 정체불명의 정크 푸드를 먹고 비만과 식원성 질병에 시달리는 것은 개인의 선택과 그 결과지만, 개인의 선택은 사회적 영향아래 놓여 있다는 것이다.²⁾

먹거리 보장은 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 보장’은 정책적 의미를 가질 수 있다. 그러나 사회복지의 다양한 영역 중에서 먹거리에 대한 복지적 접근이 과연 이론적으로 가능한지, 실천적으로 유용한지에 대한 선행 연구와 학계 논의는 거의 없는 편이다. 유일하게 남기철(2007: 58)은 먹거리 보장에 대해 “이는 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 가진다”라고 정리하고 있다. 그러나 문제는 먹거리 보장 개념 자체가 이론적으로 적합한 것인지 혹은 실천적으로 적절한 전략적 선택인지 판단할 수 없다는 데에 있다.³⁾

선진국의 먹거리 정책은 ‘푸드(food)’를 중심에 놓고 소비, 건강, 환경, 문화, 사회관계, 과학기술, 공공보건, 사회정의, 복지 등이 유기적으로 연결되어 있다. 단순히 가난한 사람들 공짜로 밥 먹이는 문제가 아니라는 것이다. 이를테면 2008년 영국의 내각 전략기획단에서 작성한 보고서는 “경제, 건강, 복지, 안전, 환경 측면에서 먹거리 체계가 지속가능한 발전을 이룰 수 있어야 영국 사회의 지속가능성이 보장될 수 있다”고 보고하고 있다(The Strategy Unit, 2008: 3-4). 미국 정부는 2015년까지 결식아동 문제를 완전히 해결한다는 목표를 세우고 ‘건강하고 굶주림 없는 어린이법’을 의회에 제출해놓은 상태다. 불행하게도 한국의 먹거리 보장정책은 이렇게 체계적이지도, 전략적이지도 않다. 겨우 배고픈 사람들 대상으로 밥을 ‘먹여주는’ 수준이다. 이렇게 우리사회에서 ‘제

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% 정도가 비만인 데 비해, 빈민가 지역의 어린이들은 30%가 비만인 것으로 나타나고 있다(Gottlieb & Jochi, 2010: 45).” 이러한 정책적, 경제적 배제를 바로 잡는 먹거리 복지운동이 먹거리 정의 개념에서 비롯된다.

3) 이외에 장원봉(2006)은 ‘먹거리 빈곤’ 개념을 사용하여 사회적 경제의 대안적 실천으로서 먹거리 복지정책 사례를 제시하며, 윤병선·허남혁(2007)은 로컬푸드의 전략적 접근으로 공공급식의 제도화 방안을 논의하면서 로컬푸드의 ‘복지상’을 논의하고 있다.

대로 된' 먹거리 보장정책을 찾아보기 힘든 이유는 먹거리 위험사회에 대한 인식이 제대로 되어있지 않기 때문이다. 무엇보다도 생산자와 소비자, 절대 빈곤계층과 상대 부유층, 시장주의자와 생태주의자 사이에 인식차이가 너무 크다. 이렇게 때문에 먹거리 연대가 허약할 수밖에 없으며, 결과적으로 먹거리 문제에 대응하는데 사회적 합의를 이룰 수가 없다. 먹거리에 대한 적절한 보장 욕구는 누구나 보편적으로 가지는 '사회적' 욕구다. 사회적 욕구의 충족은 국가와 사회의 책임이다. 그것이 복지국가다.

보편적 먹거리 보장정책의 필요성을 강조하려는 이 연구는 다음과 같은 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 먹거리 보장에 대한 이론적 논의와 개념정리, 그리고 한국 사회의 보장실태를 파악하였다. 특히 먹거리 선진국의 주요 정책 사례를 분석하면서 먹거리 보장 개념이 어떻게 정책화될 수 있는지를 검토하여 한국 사회에 적용할 방안을 모색해보았다. 둘째, 먹거리 보장에 대한 이론적 논의와 주요 프로그램의 운영현황과 문제, 그리고 개선방안을 제시하였다. 특히 먹거리 문제에 대한 복지적 접근의 유용성과 실현가능성을 집중적으로 논의하였다. 이를 위해 사회보장에서 먹거리 보장의 위치와 영역, 전달체계, 프로그램 등을 검토하였다.

II. 이론적 논의

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.⁴⁾ 이 정상회의에서 강조한 식량의 보장 방식은 각 국의 자급생산을

4) 국제연합(UN) 전문기구인 국제식량농업기구(Food and Agriculture Organization; FAO)의 설립 50주년을 기념하기 위해 세계 식량문제를 주제로 열린 회의였다. 1996년 11월 FAO의 모든 가맹

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)⁵⁾

이러한 흐름들을 정리해보면 현재의 먹거리 보장은 식량주권으로부터 시작하여 국가의 적극적인 개입을 통한 먹거리 체계의 불평등 구조를 개선하는 제도적 과정이라고 볼 수 있다. 또한 개인 차원뿐만 아니라 지역사회 차원에서 지속가능한 먹거리 체계를 만들어가는 과정이다. 이런 점에서 먹거리 보장은 다음 <표 1>과 같은 세 가지 의미를 포괄하고 있다.

첫째, ‘먹거리 접근성(food accessibility)’이 보장되어야 한다. 접근성의 의미는 사회

국이 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.

5) 이 책은 미국 농무부의 지원을 받아 1997년부터 2007년까지 총 10년 동안 진행된 인류학자, 지역사회영양학자, 농업경제학자, 정치학자, 사회학자 등이 수행한 학제간 연구 프로젝트의 결과물이다(Hinrichs et al., 2007: Acknowledgements).

경제적 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 수용 가능한 방식으로 이루어져야 한다는 존엄성 문제를 포괄하고 있다.

둘째, ‘먹거리 적절성(food adequacy)’이 보장되어야 한다. 적절성의 의미는 먹거리의 절대량 충족에서 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 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, 지역사회 차원에서 먹거리가 보장되는 공급체계를 만들 수 있는가 여부다.

표 1. 먹거리 보장의 유형과 내용

구분	의미	내용	보장수준	
접근성	“누가 먹거리를 제공받아야 하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> • 보편성 : 공평한 접근보장 • 안정성 : 지속가능한 접근 • 존엄성 : 수용가능한 접근 	개인·가구 단위 보장	지역사회 보장
적절성	“어느 수준에서 먹거리를 제공해야 하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> • 적정성 : 양과 영양의 적절 • 안전성 : 안전한 먹거리 • 선택가능성 : 개인기호 충족 		
지속가능성	“어떠한 방식으로 먹거리를 제공해야 하는가?”	<ul style="list-style-type: none"> • 생태적으로 지속가능한 생산 • 지역사회 지지체계 • 지역먹거리체계 구축 		

먹거리 접근성과 적절성이 개인과 가구 단위의 먹거리 보장에 해당하는 것이라면, 지역사회 먹거리 보장(community food security)은 여기에다 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 같

은 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.⁶⁾

먹거리 보장을 위한 정부와 지자체 차원의 지원은 단순히 재정적 지원이나 제도적 강제 수준에 그치는 것이 아니다. 지역사회 전체의 먹거리체계를 구축하는 차원에서 정책적인 계획과 개입이 이루어지고 있다. 이를테면 영국 런던은 2006년 런던 시장이 주관하고 ‘런던 푸드’라는 민관협의체에서 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 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(London Food, 2006; 김홍주, 2009: 73-74).⁷⁾

영국 런던과 유사한 대도시의 먹거리 보장 내용은 캐나다의 ‘토론토헌장’에서도 찾아볼 수 있다. 2000년 5월, 토론토 시의회는 먹거리가 보장되는 도시를 지향하며 다음과 같은 4가지 정책과제를 제시하였다.

첫째, 토론토 시민은 누구나 영양이 풍부하고, 지속가능하며, 문화적으로 용인되는 적절한 먹거리 공급체계에 접근할 수 있어야 한다.

둘째, 먹거리 보장정책은 토론토 시민들에게 보건의료 욕구를 충족시키면서 건강하고

6) 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.

7) 이 보고서는 런던을 위한 건강하고 지속가능한 먹거리를 위한 “런던 시장의 전략보고서(The Mayor’s Food Strategy)”라는 부제를 표지에 제시하고 있다.

문화적인 삶의 질을 유지하는데 기여하여야 한다.

셋째, 먹거리는 토론토 지역경제의 핵심일 뿐만 아니라 먹거리 보장정책을 지속하는 것은 먹거리 부문(생산, 소비, 유통, 복지)의 성장과 발전을 견인할 수 있다.

넷째, 먹거리는 시민들에게 공동체 의식을 고취하고 다양성을 존중하게 하기 때문에 도시의 문화적 정체성을 만들어 갈 수 있다(Toronto's Food Charter, 2000: 1).

토론토는 이러한 먹거리 현장의 정책적 실현을 통해 시민들의 보건과 복지에 기여함과 동시에 의료관리의 필요성을 감소시키고 있다. 나아가 지역사회의 지속가능한 발전을 모색하고 있다. 먹거리 보장이 지역사회보호(community care)와 지역의 자주적 존립을 가능하게 만들고 있다는 것이다.

런던과 토론토의 먹거리 보장이 도시 차원에서 지역먹거리체계와 결합되어 있다면 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 5억3천 3백만 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 문제가 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). 먹거리가 제대로 보장되지 못하는 불안정 상태는 “미국 정부가 빈곤사정에 대한 복지정책으로 실시하고 있는 추가 영양지원 프로그램(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)인 이른바 식품권(food stamp)의 혜택을 받고 있는 가구 가운데 여전히 식료품 소비를 줄일 수밖에 없고, 매달

20일이나 25일쯤 되면 식료품이 떨어지는 상태에 있는 경우”를 의미한다고 한다. 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 청소년문제로 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.⁸⁾

2. 먹거리 보장의 차원

모든 사회보장제도는 공통된 요소를 가지고 있는데, 길버트 외는 이를 사회보장제도의 차원(dimensions of social security programs)이라고 불렀다. 사회보장제도의 차원은 적용대상, 급여, 전달체계, 재정으로 나누어진다. 즉 모든 사회보장 프로그램은 “누구에게 급여를 할 것인가”의 적용대상, “무엇을 급여할 것인가”의 급여종류, “어떻게 급여를 제공할 것인가”의 전달체계, “필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가”의 재정확보 및 운영 등 4가지 요소를 가지고 있다(Gilbert et al., 1993).

먹거리 보장은 먹거리 기본권을 정책화한 사회보장 프로그램의 한 영역이라고 볼 수 있다. 따라서 한 국가의 제도화 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 위협(-)과 안전(+)으로 나누어서 상호 교차해보면 다음 <표 2>와 같이 네 가지 영역에서 적용 대상을 분류할 수 있다.

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

표 2. 먹거리 보장의 적용 대상

구분		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 복지 대상층이다. 이들에 대한 먹거리 보장 프로그램은 주로 무상 급식, 거리급식 등이다. ‘II영역’은 먹거리 절대량은 어느 정도 충족되지만 안정성과 영양섭취에서 문제가 생기는 경우다. 저소득층 맞벌이 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 적용대상의 선별 과정에서 낙인의 문제나 사각지대가 발생하는 문제를 주의할 필요가 있다 (Gilbert et al., 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 있어서만큼

은 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, 사회복지 서비스와 같이 공적으로, 공평하게 제공되고 있다(Rocha, 2001; 김종덕, 2009). 영국의 환경식품농촌부(DEFRA)는 2003년 8월에 ‘공공부문 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 음식을 위한 예산이 4,000억원(2억 파운드) 이상이라고 밝히면서, 이러한 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, 전달체계

와 예산의 공공성 여부를 가지고 평가할 수 있다. 이러한 기준을 가지고 4장에서는 한국에서 시행되고 있는 대표적인 먹거리 보장 프로그램을 평가하고자 한다.

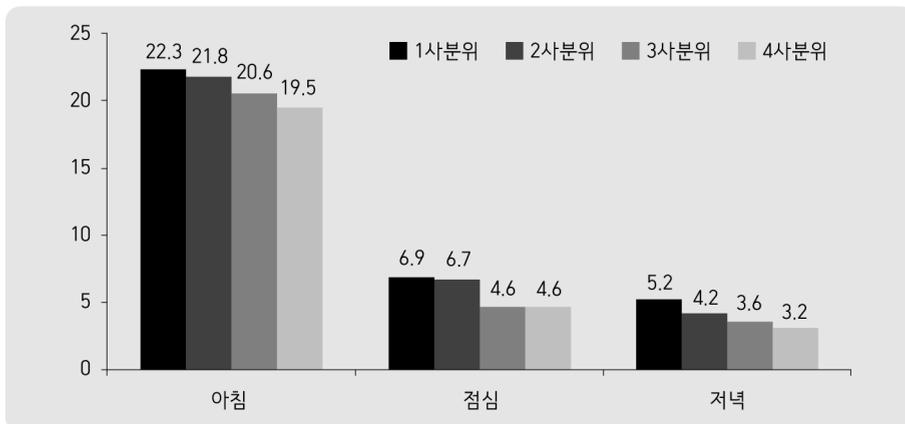
Ⅲ. 먹거리 보장 실태

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 우리 사회는 이러한 결식 인구의 정확한 통계도 잡지 못하는 먹거리 후진국이다. 다행히 보건복지부의 국민건강영양조사를 통해 결식률 추이를 살펴볼 수 있는데, 대략 전체 국민의 10% 수준이 어떤 형태로든 결식을 하고 있는 것으로 나타났다. 더 큰 문제는 결식률이 소득수준별로 차이가 있다는 점이다. 다음의 [그림 1]을 보면 하위 25%에 해당하는 1사분위 소득군에서 아침과 점심, 저녁 모두 결식률이 높게 나타났다. 먹거리 절대량의 충족에서까지 소득수준별로 차이를 보이고 있다는 것이다. 특히 소득수준이 높을수록 라이프스타일이나 몸무게를 줄이려는 목적 때문에 식사를 거르는 경우가 빈번하다는 점을 고려하면 문제는 생각보다 심각할 수 있다. 저소득층의 경우 경제적 배제에 의한 결식일 가능성이 큰 반면에 상위 소득의 경우 자발적 선택에 의한 결식일 수 있다는 점에서 계층별로 먹거리 접근성에 차이가 있다는 것이다.

먹거리 소비수준이 1980년대 후반에 이미 ‘포식 단계’에 이르렀다는 한국 사회에서 이런 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 소득수준에 따라 달라지는 ‘식품안정성 확보가구’ 비율이다(<표 3> 참고). 2011년 국민건강영양조사 통계를 보면, ‘경제적으로 어려워서 자주(+가끔) 먹을것이 부족하다’는 가구가 소득 상위 25%군에서는 0.6%에 불과하지만 하위 25%군에서는 19.4%에 이른다. 반면 ‘가족 모두가

그림 1. 소득수준별 결식률



주: 1) 아침식사 결식률: {(1일전 아침식사여부에 ‘아니오’로 응답한 대상자 수) + (2일전 아침식사여부에 ‘아니오’로 응답한 대상자 수)}의 {(1일전 아침식사여부 응답자 수) + (2일전 아침식사여부 응답자 수)}에 대한 비율, 만1세 이상

2) 점심식사 및 저녁식사 결식률: 아침식사 결식률과 같은 정의에 의해 산출

자료: 보건복지부·질병관리본부(2011).

원하는 만큼 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있다’는 가구는 상위 소득 군에서는 58.3%에 달하지만 하위 소득 군에서는 20.7%에 불과해 층위 간 격차가 무려 37.6% 포인트나 된다. 이 결과 소득 하위 25%군에서는 질적 측면은 고사하고 양적 측면에서도 식품안정성을 확보하지 못한 가구가 20% 수준에 이른다. 지역별 양극화 현상도 주목할 만하다. 농촌지역인 읍면 지역 가구의 식품안정성 확보 가구비율이 도시지역인 동 지역보다 상대적으로 낮게 나타난 것이다. 이는 결식아동과 독거노인의 결식문제가 농촌지역에도 나타나고 있다는 사실을 알려준다.

표 3. 식품안정성 확보가구 분율

구분	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	3,762	39.1	52.9	6.7	1.3	92.0
거주지역						
동	2,775	39.9	52.4	6.2	1.5	92.4
읍면	987	36.0	54.7	8.4	0.8	90.7
소득수준 ²⁾						
1사분위	957	20.7	60.0	15.3	4.1	80.7
2사분위	875	33.4	58.7	6.6	1.2	92.2
3사분위	946	42.9	52.7	4.4	0.1	95.5
4사분위	943	58.3	41.2	0.5	0.1	99.5

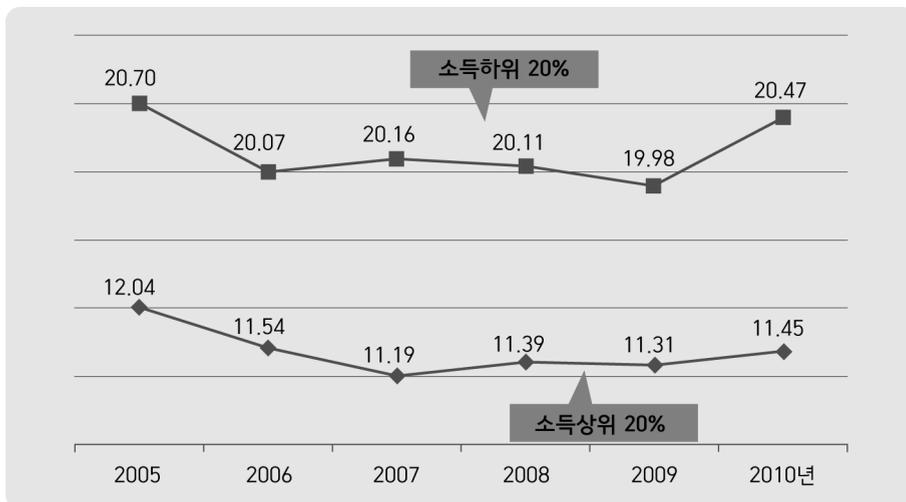
주: 1) 식품안정성 확보가구 분율: 가구원 중 식품구매를 주로 담당하는 1명에게 최근 1년간의 가구 식생활 행편을 물었을 때 (A) 또는 (B)로 응답한 비율

2) 소득수준: 월가구균등화순소득(월가구소득/√가구원수)를 가구별 사분위로 분류

자료: 보건복지부·질병관리본부(2011).

더 큰 문제는 최근 들어 심화되는 경제 위기 속에서 저소득층의 식료품 구입이 더욱 더 어려워질 수밖에 없다는 사실이다. 이를 알려주는 통계지표가 바로 앵겔계수다. 이는 가계의 소비지출 가운데 식료품·비주류음료 지출이 차지하는 비율을 말하는 것으로, 소득이 적은 계층일수록 상대적으로 앵겔계수가 높게 나타난다. 이럴 경우 식료품을 구입하느라 다른 소비를 줄일 수밖에 없기 때문에 삶의 질이 떨어질 수밖에 없다. 2010년 기준으로 소득 하위 20% 계층의 앵겔계수는 20.47%로 2005년 20.70% 이후 최고치를 기록하고 있다. 이는 상위 20%의 11.45%보다 무려 9.02% 포인트나 높은 수치다. 이런 차이는 소득 계층에 따라 소비지출 구조가 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 어려워수록 저소득층의 먹거리 접근성이 양적으로나 질적으로 현저하게 떨어진다는 것을 의미한다.

그림 2. 소득수준별 영양계수 추이 : 2005~2010년



2. 질적 측면 : 적절성의 문제

먹거리 적절성(food adequacy) 여부는 먹거리 절대량의 충족에서 나아가 안전하고 영양 많은 먹거리를 충분하게 제공받을 수 있는지를 파악하면 알 수 있다. 그러나 2010년 국민건강영양조사 통계를 보면, 소득수준별로 주요 식품의 1일 섭취량의 차이가 뚜렷하다는 점에서 한국 사회의 먹거리 적절성이 제대로 보장되고 있다고 보기는 어려웠다.

<표 4>는 주요 식품의 1일 섭취량 차이가 소득수준별로 얼마나 차이가 나는가를 정리한 것이다. 섭취 총계의 계층별 차이는 큰 의미가 없다. 더 큰 문제는 건강과 직결되는 소위 웰빙 식품의 섭취 차이가 크게 나타난다는 사실이다. 사실 주식을 이루는 곡류는 거의 섭취량 차이가 나타나지 않고 있다. 하지만 건강과 영양수준을 결정하는 채소류, 과일류, 육류, 우유류 등은 소득수준에 따라 각각 42.1g, 38.6g, 5.8g, 14.9g의 섭취 차이가 나타났다. 특히 비만과 같은 식원성 질병을 예방할 수 있는 신선한 채소와 과일의 섭취 차이를 주목할 필요가 있다. 한국사회에서도 이제는 소득이 높은 사람은 웰빙 식품을 먹고, 그렇지 못한 사람은 고칼로리 정크 푸드에 의존하는 ‘웰빙 디바이드(well-being divide)’ 현상이 나타나고 있는 것이다.9)

표 4. 소득수준별 식품 1일 섭취량 차이

(단위: g)

구분	섭취 총계	곡류	어패류	채소류	과실류	육류	우유류
1사분위	1,412.6	308.5	49.7	280.8	160.0	101.4	105.3
2사분위	1,471.1	310.4	54.7	300.7	173.1	102.6	117.4
3사분위	1,551.3	313.5	59.4	309.1	203.5	96.1	119.8
4사분위	1,612.7	322.1	65.8	322.9	198.6	107.2	120.2

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

자료: 보건복지부·질병관리본부(2011).

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 따라가지 못하기 때문에 가격이 오를 수밖에 없다. 이럴 경우 소득수준 차이가 식재료 선택을 강제한다. 둘째, 세계화된 먹거리 체계로 인해 고칼로리 패스트푸드가 식탁을 지배하게 된다. 이런 식품의 가격 상승률은 상대적으로 높지 않다. 실제로 주요 식료품 가격동향을 보면 친환경 채소류, 과일류, 어패류 등은 상승폭이 매우 크지만 인스턴트 식품이나 패스트푸드의 상승폭은 상대적으로 낮은 편이다.

2010년 국민건강영양조사 통계를 보면 한국 사회의 ‘밥상 양극화’ 현상을 어느 정도 확인할 수 있다. 보고서에 따르면 소득 최상위층이 즐겨 먹는 ‘성인 여성 다소비 식품 20’엔 쌀, 김치 등 주식 외에 사과, 오렌지, 참외, 요구르트, 딸기 등 저칼로리 음식이 포함됐다. 반면에 절대빈곤층은 같은 목록을 콜라, 된장, 닭고기 등 상대적으로 칼로리가 높은 식품들로 채웠다. 절대빈곤층이 주로 먹는 음식 20개의 1000kcal 당 평균 가격은 1만4130원, 최상위층은 1만6970원이었다. 소득수준이 높은 가구의 식비가 평균

9) 미국 사회의 먹거리 양극화를 상징하는 표현이 소위 ‘날씬한 부자와 뚱뚱한 빈곤층’이다. 그 이유에 대해 많은 연구자들은 ‘저칼로리 음식의 가격은 갈수록 많이 오르는데 반해 고칼로리 음식의 가격은 적게 오르기 때문’이라는 가설을 내놓고 있다. 실제로 미국 워싱턴대 파블로 몬시바이스 교수 연구팀이 시애틀의 대형 슈퍼마켓에서 372개 식재료 값을 2년간(2004~2006) 추적한 결과 “몸에 좋은 저칼로리 식품 값이 가파르게 올라 가난한 소비자들은 어쩔 수 없이 상대적으로 값싼 고칼로리 식품으로 눈을 돌리게 된다”며, “저소득층에서의 비만·당뇨·발병률이 높은 원인을 식품 군별 가격 차이에서 찾을 수 있을 것으로 보인다”고 결론지었다(조선일보, 2008.4.23).

20% 가량 높은 셈이다(보건복지부·질병관리본부, 2010: 206).¹⁰⁾

먹거리를 통한 영양이나 에너지 섭취 수준도 연령이나 성별, 소득수준에 따라 차이가 나타나고 있었다. 다음의 <표 5>는 한국영양학회(2005)가 제시한 한국인 영양섭취기준에 부족한 가구 비율이 연령이나 소득수준별로 어떤 차이가 있는 가, 에너지나 지방의 섭취량이 적정 수준을 유지하고 있는 가를 나타낸 것이다. 소득이 낮을수록, 그리고 연령이 높을수록 영양섭취부족자 비율이 높게 나타났다. 특히 소득수준 하위 25%군 여성의 16.1%, 65세 이상 여성노인의 17.1%가 영양섭취부족자로 나타나 저소득층 여성노인의 영양부족 문제가 심각함을 할 수 있었다. 반면에 소득 상위 25%군의 남성은 영

표 5. 사회경제적위치지표별 영양섭취수준 차이

구분	N	영양섭취부족자 ¹⁾		에너지/지방과잉섭취자 ²⁾	
		남자	여자	남자	여자
전체	8,019	6.8	13.1	9.8	4.2
<연령>					
30~49세	2,251	3.5	13.1	12.9	5.1
50~64세	1,613	3.5	7.8	7.7	3.3
65세 이상	1,388	10.3	17.1	2.5	0.4
<소득수준>					
1사분위	1,952	10.3	16.1	8.5	2.8
2사분위	1,987	7.1	14.7	9.7	5.4
3사분위	2,000	4.8	9.9	10.6	4.6
4사분위	1,979	4.1	11.1	10.2	4.1

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(2011).

10) 한겨레신문 기획조사에 의하면 주로 재래시장에서 장보는 비정규직 노동자는 열흘치 밥을 먹는데 9만 9천원이 들었고, 주로 유기농 식품점에서 장보는 중산층은 18만 600원이 들었다. 한 달에 두 집 식비는 각각 29만 7천원과 54만 1800원으로 24만 4800원 차이가 난다. 비정규직 김씨는 신선도나 품질보다 싼 가격으로 식재료를 구입한 반면, 역대 연봉 고씨는 첫째도 안전, 둘째도 안전이 식재료 선택 기준이며 될 수 있으면 유기농, 무농약, 브랜드 음식을 고집한다(한겨레, 2006.11.30).

양성취부족자가 4.1%에 불과해 대조를 이루었다. 에너지나 지방의 과잉 섭취자는 30~40대의 젊은 남성층에서 12.9%로 가장 높게 나타났으며, 65세 이상 여성노인 집단에서는 0.4%에 불과해 이들의 영양부족 상태를 다시 한번 확인할 수 있었다. 소득수준별 차이도 나타났는데, 상위 25%군에서 10.2%가 과잉으로 나타나 하위 25%군보다 1.7%포인트나 높게 나타났다. 결과적으로 연령이 높을수록, 소득이 낮을수록, 여성군에서 영양섭취의 문제가 있는 것을 확인할 수 있었다.

3. 먹거리 불안(food insecurity)으로 인한 문제들

한국은 소득 수준별로 결식률과 영양섭취의 차이가 있다는 점에서 먹거리가 양적으로나 질적으로 보장되지 않은 ‘불안(insecure)’ 사회라고 할 수 있다. 이로 인해 무엇보다도 건강불평등 문제가 심각해지고 있다. 우리 사회의 건강불평등 실태는 매우 심각한 수준이다. 서울에서 가장 가난한 강북구는 가장 부유한 강남구에 비해 1년에 378명이 초과 사망한다. 소득수준 하위 20%의 사망률은 상위 20%의 2.3배에 달한다. 육체노동자는 비육체노동자에 비해 3.5배 높고, 비정규직은 정규직보다 3배나 높다(시사IN, 2008. 4. 1, 커버·특집). 자신의 건강이 나쁘다고 생각하는 비율인 ‘주관적 불건강률’은 의학계에서 향후 사망 예측지표로 활용된다. 한국건강형평성학회에서 2009년 조사한 결과에 의하면 30~64세 여성의 주관적 불건강률이 가장 저소득층인 1사분위에서는 31%로 나타나, 가장 고소득층인 4사분위의 15%에 견줘 2배나 높았다. 이러한 건강불평등의 가장 큰 문제는 이것의 불공정성이다. 사회경제적으로 취약한 계층이라고 일찍 사망하는 건 사회정의 차원에서 받아들이기 어렵다.

건강불평등의 원인은 여러 가지를 들 수 있다.¹¹⁾ 그러나 무엇보다 중요한 건 ‘먹거리 섭취’의 수준이다. 양적으로 풍족하게, 질적으로 적절하게 먹을 수 있는가 여부가 건강에 직결되기 때문이다. 실제로 지금까지 살펴본 먹거리 불평등 구조는 자연스럽게 건강불평등으로 이어지고 있었다. 이러한 사실은 식원성 질병인 당뇨병, 고혈압, 비만, 빈혈 등의 소득수준별 유병률 차이에서 확인할 수 있다. <표 6>에 따르면 차이는 크지

11) 사회경제적 격차에 의한 의료서비스 이용의 차이, 사회적 취약계층의 흡연·음주 등 건강에 해로운 행태, 낮은 사회계층의 정신건강 문제와 관계적 지지의 해체 등을 들 수 있다(시사IN, 2008. 4. 1, 커버·특집).

않지만 소득이 낮을수록 식원성 질환의 유병률이 상대적으로 높아지고 있다. 특히 비만율은 1사분위에서 4사분위에 비해 5.7%포인트나 높게 나타났고, 빈혈은 3.1%포인트 높게 나타났다.

표 6. 소득수준별 식원성 질환 유병률 차이

구분	당뇨병 유병률	고혈압 유병률	비만 유병률	빈혈 유병률
1사분위	10.9	29.5	28.9	8.8
2사분위	11.6	28.3	26.5	7.5
3사분위	8.3	29.0	26.9	7.4
4사분위	9.6	28.8	23.2	5.7

주: 당뇨병과 고혈압 유병률은 만30세 이상, 비만 유병률은 만19세 이상, 빈혈 유병률은 만10세 이상을 대상으로 한 것임.

자료: 보건복지부·질병관리본부(2011).

비만에 관한 많은 연구는 소득불평등이 높을수록 비만 확률이 높고, 특히 저소득층의 비만 비율이 현저하게 높아진다고 보고하고 있다. 비만률이 소득불평등도가 상대적으로 높은 미국에서 높고, 소득불평등도가 상대적으로 낮은 스칸디나비아 국가들에서 낮다는 것이다. 이 때문에 소위 ‘가난 비만(poor obesity)’이 정책 개념으로 등장할 정도다. 한국의 경우도 소득이 낮을수록 소아·청소년의 비만율이 높고, 소득이 높을수록 비만율이 낮은 것으로 조사됐다. 2011년 10월 한국비만학회 자료에 따르면, 소득 상위 25%의 소아·청소년 비만율은 6.6%에서 5.5%로 감소한 반면, 하위 25%는 5.0%에서 9.1%로 증가했다. 이러한 비만의 사회적 비용도 막대한 것으로 나타났다. 인제대학교 서울백병원 가정의학과 강재현 교수팀은 국민건강보험공단의 건강검진 데이터베이스에 등재된 191만 194명을 대상으로 ‘2005년 한국인 성인 비만의 사회경제적 비용’을 평가한 결과, 총 1조7천922억원에 달한 것으로 확인했다. 이는 1998년에 비해 4.2배나 증가한 것이다. 비만의 원인에 대해서는 많은 논란이 있지만 무엇보다 먹거리 불안에 따른 것이라는 것에는 이견이 거의 없다.¹²⁾

12) 비만을 ‘가난한 부모’ 탓으로 돌리는 시각은 가난한 사람에 대해 편견을 만들며, 비만 대책을 오로지 개인 차원의 훈육에서만 찾으려는 한계를 가지고 있다. 보다 사회적이고 구조적인 원인을 주목할 필요가 있다.

한 사회의 먹거리 체계는 단순히 먹거리의 생산과 유통, 소비만으로 구성되는 것이 아니다. 특히 먹거리 보장수준이 그 사회의 위험성을 평가할 수 있는 지표가 되는 것이기에, 먹거리 체계의 위험은 그 사회 전체의 위험과 연관된다. 때문에 먹거리 위험사회 일수록 그 사회 전체가 지속가능하지 않고 불확실한 미래를 가질 수밖에 없다. 먹거리 불안 상태는 먹거리 위험사회(food risk society)로 이어진다. 먹거리 위험구조가 우리 사회 전체의 지속가능성과 불확실성을 증폭시키고 있다는 것이다. 이에 대한 정책적 배려가 필요한 이유다.

IV. 먹거리 보장 프로그램 평가

한국사회의 먹거리 문제 인식은 이제 시작 단계다. 먹거리 문제를 사회구성원 누구에게나 닥칠 수 있는 사회적 위험으로 받아들이지도 않고, 먹거리에 대한 양적·질적 욕구를 사회적 욕구로 인정하는 데에도 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.¹³⁾

그러나 최근 들어 저출산 문제와 사회적 취약계층의 건강문제가 사회적 관심사로 떠오르면서 이들에 대한 먹거리 보장 프로그램이 새롭게 만들어지는 추세다. 한국의 대표적인 먹거리 보장 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

1. 결식아동지원프로그램

결식아동의 급식지원 프로그램은 크게 두 개로 이루어져 있다. 첫째, 보건복지부 주관 결식아동 급식지원 프로그램이다. 취학 아동의 학기 중 중식을 제외한 모든 급식을 지원하는 것이 핵심이다. 둘째, 교육과학기술부 주관 결식아동 중식지원 프로그램이다. 취학 아동의 학기 중 중식을 무료로 지원한다.

결식아동 급식지원 프로그램은 2000년 결식아동에 대한 석식 지원부터 시작되었으

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

며, 취학아동 및 미취학아동에 대해 연중 조·중·석식을 지원한다. 최근에는 취학 아동에 대해서도 학기 중 토공휴일 중식, 방학 중 중식지원까지 실시하고 있다. 아동급식 개념은 “아동이 빈곤, 가족해체, 부모의 실직 및 질병, 소년소녀가정 등 가정 사정으로 결식의 우려가 있는 경우 식사를 제공하거나 식사를 할 수 있도록 식품을 지원하는 일체의 행위”를 말한다(보건복지부, 2011a: 31). 지원 대상은 기초생활수급자 및 차상위계층 중 급식지원이 필요한 아동, 지역아동센터, 사회복지관의 복지프로그램 이용 아동, 학기 중 학교급식비 지원대상자 중 급식지원이 필요한 아동, 학교교사, 사회복지사, 통반장 등이 추천하는 자 중 급식지원이 필요한 아동 등이다. 2010년 대상자는 모두 48만 3567명으로 2005년의 25만 7276명에 비해 지난 5년 사이에 22만 6291명이나 증가하였다(보건복지부, 2010: 56).

이들에 대한 급식지원 방법은 크게 세 가지가 있다. 첫째, 단체급식소(사회복지관, 지역아동센터, 학교급식소, 종교시설, 아동양육시설, 청소년수련관, 그룹홈, 쉼터 등)를 통해 급식을 지원하는 방법이다. 전체의 17.3%가 여기에 해당한다. 둘째, 일반음식점 이용 식권이나 식품권을 지급하는 방법이다. 전체의 52.8%가 여기에 해당한다. 셋째, 재가 아동에게 도시락이나 주부식 식재료를 배달하는 방법이다. 전체의 34.4%가 여기에 해당한다.

결식아동지원프로그램의 가장 큰 문제는 신청과 배달 등 관리체계가 허술하다는 것이다. 이 때문에 급식업체는 급식비를 이중으로 청구하는가 하면, 배달 누락사고나 아예 급식을 지원받지 못하는 경우가 많이 나타나고 있다. 이런 문제가 발생하는 것은 저소득층 아동에게 지원되는 급식의 소관 부서가 ‘밥과 우유’, ‘학기 중과 방학 중’에 각각 다르기 때문이다. 학기 중 급식은 교육청이 맡아 무상으로 지원하지만 방학 중 급식은 자치단체의 복지 관련 부서가 담당한다. 우유는 자치단체 농축산 관련 부서가 따로 맡고 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.

결식아동지원 프로그램은 학교의 친환경 무상급식과 같이 사회적 이슈를 받으면서 만들어진 것이 아니기 때문에 급식의 질적 측면에서도 문제가 많다. <표 7>은 서울시 금천구 관내 무상급식 지원 내역을 분석한 것이다. 이를 보면 전체 무상급식 지원액 중 취약계층 무료급식 비용은 전체의 30.9%에 불과하며, 그 중에서도 친환경 식재료 구입

비용은 전혀 지원되지 않았다. 반면에 초등학교는 18.7%, 중고등학교는 59.3%에 이른다.

표 7. 서울시 금천구 공공급식 지원현황 : 2012년

(단위: 백만원, %)

구분	유아	초등	중고등	결식아동	결식노인	합계
일반	3,822	1,016	264	2,057	566	7,725
친환경	149	234	386	-	-	769
합계	3,971	1,250	650	2,057	566	8,494
친환경비율	3.9	18.7	59.3	0	0	9.1

자료 : 서울시 금천구 내부자료(2012: 1).

급식지원의 사각지대도 존재한다. 지역아동센터중앙지원단 보고서(2012)에 의하면, 2011년 지역아동센터를 찾는 10만 233명 가운데 급식지원을 받는 아이들은 학기 중 7만 1,779명(80.1%), 방학 중 8만 1,197명(86.7%)으로 집계됐다. 전국의 지역아동센터 3,985곳 가운데 6.1% 가량인 242곳은 아예 급식비를 전혀 지원받지 못해 급식을 실시하지 못하는 것으로 나타났다. 재정자립도가 11.7%에 불과한 전남은 22개 시·군 중 3곳(나주, 보성, 영암)만 급식비를 지원하는 것으로 나타났다(한겨레신문, 2011. 7. 18). 급식지원을 받는다고 해도 지역에 따라 급식단가가 천차만별이다. 보건복지부는 ‘아동급식 지침서’를 통해 1식당 3,000원 이상을 권고하고 있지만 전북·전남 나주(2,000원)와 전남 광양(2,500원) 등 3개 지역은 지원단가가 권고기준에 미치지 못하고 있다. 반면에 서울 강남·서초·송파·용산·성동구는 4,500원, 다른 서울 지역은 4,000원에 이른다. 체형이 다른 초등학생과 고등학생의 급식단가가 모두 똑같이 정해진 것도 문제다.

2. 노인무료급식프로그램

저소득층 노인 무료급식 지원은 경로식당 점심지원, 식사배달, 밀반찬 배달 등 3가지 형태로 이루어지고 있다. 경로식당 급식 대상은 만60세 이상 기초생활수급자 및 차상위 계층 등에서 결식 우려가 있는 노인들이며, 서울시의 경우 기본급식비는 1식당 2,800원이고 월 26일 제공된다. 식사 및 밀반찬 배달은 만65세 이상 기초생활수급자 및 차상

위계층 독거노인 중 거동불편자를 대상으로 한다. 식사배달은 1식당 2,800원으로 연간 365일 배달되며, 밑반찬 배달은 1회에 3,500원 상당으로 주2회 배달된다(서울시 내부 자료, 2012).

2001년 정부의 노인 무료급식 사업으로 시작된 경로식당 무료급식이 대표적인 프로그램이다. 결식이 우려되는 저소득층 노인들에게 점심을 무료로 제공하는 것이 주요 내용이다. 그러나 최근 들어 무료 경로식당 운영이 매우 어려워지고 있다. 물가는 오르고 무료급식이 필요한 노인은 늘어나는데 지원금은 몇 년째 제자리걸음을 하고 있어 밥상이 날로 부실해질뿐더러 예산이 바닥나 식당 문마져 조기에 닫아야 할 판이라고 한다. 실제로 2010년에 대전 시내 27곳 무료 경로식당 지원예산에 잡힌 이용자수는 2471명인데 비해 하루 평균 490명이 더 몰리고 있다. 광주 쌍촌사회복지관이 무료 경로식당을 운영하면서 광주시로부터 받는 지원금은 매달 690만원으로 145명분의 점심을 차릴 수 있는 액수다. 하지만 실제로는 매일 180명분의 점심을 차리고 있다. 보살핌을 받지 못하는 노인 10~20여명이 들르고, 근처에 사는 장애인 20~30명도 이곳에서 점심을 해결하기 때문이다. 이러다 보니 매달 50만원 이상 모자란다. 사정이 이런데 자치단체의 급식비 지원은 열악하기 이를 데 없다. 부산시만 2009년부터 지원금을 일인당 300원 올려 2300원을 주고 있을 뿐이다. 광주·인천·대전·울산 등 대부분의 지자체가 3~5년째 그대로다(경향신문, 2010. 9. 27). 더 큰 문제는 공공급식 예산 대부분이 초중고 친환경 무상급식 지원에 몰려 있다는 사실이다. 앞의 <표 7>에서 나타나듯이 서울시 금천구 공공급식 지원예산 8,494백만원에서 노인무료급식 지원예산은 560백만원으로 전체의 6.6%에 불과하다.

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.

더욱 안타까운 것은 무료급식이 없으면 굶어야 하는 노인들이 늘고 있다는 점이다. 실제로 다음 <표 8>에서 알 수 있듯이 서울시의 2010년 무료급식 지원 대상 인원은 15,550명으로 기초생활수급자 214,602명의 7.2%, 65세 이상 노인의 1.6%에 불과하다. 때문에 경로식당마다 지원금으로 내놓을 수 있는 것보다 밥상을 20~30%나 더 차

린다. 경로식당을 찾아오는 노인들을 되돌려 보낼 수는 없기 때문이다. 이런 사정 때문에 예산에 잡히지 않은 노인들의 점심은 한끼 2,000원짜리 지원금 명단에 오른 노인들이 십시일반으로 나누는 실정이다. 그나마 사회복지사와 조리사들의 헌신으로 근근이 버티고 있지만, 쌀이 떨어진 경로식당은 급식일수를 대폭 줄일 수밖에 없는 처지다. 이것이 한국 먹거리 보장 프로그램의 현실이다.

표 8. 서울시 저소득노인 무료급식 지원추이

(단위: 명, 백만원)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
지원인원	11,617	12,839	14,512	14,687	15,550	17,069
지원예산	7,146	7,342	10,111	11,786	11,834	11,963
기초수급자	196,575	203,720	205,059	214,130	214,602	-
65세 이상	780,900	844,839	890,052	935,757	960,384	-

자료: 서울시 내부자료(2012: 4)

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, 임산부, 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. 주

요 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. 2011년 현재 사업 운영이 어려운 2개 보건소를 제외한 전국 16개 시도 251개 보건소에서 사업을 실시하고 있다.

3년에 걸친 시범사업과 본 사업으로 수행된 3년을 포함하여 총 6년 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·한국보건산업진흥원, 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 차원에서 사업 범위를 확대할 필요가 있다는 것이다(보건복지부·한국보건산업진흥원, 2011: 63).

셋째, 영양 보충식품이 다양해질 필요가 있다. 값싼 고칼로리 식품을 배제하고 신선하고(fresh), 계절에 난(seasonal) 지역산 야채나 과일 등을 대체식품으로 제공할 수 있는 전달체계를 갖추어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 학교급식, 시설급식 등과 연계

하는 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. 저소득층지원프로그램(푸드뱅크, 푸드마켓)

푸드뱅크는 1967년 미국에서 ‘제2의 수확(Second Harvest)’이라는 이름으로 처음 시작된 이래, 주로 사회복지 선진국들을 중심으로 발전하였다. 한국은 1998년 1월 IMF 관리체제로 인한 저소득층의 결식 문제가 심각해지자 이들에 대한 먹거리안전망 구축 차원에서 서울·부산·대구·과천에서 시범사업으로 실시하였다.¹⁴⁾ 2011년 현재 전국 단위 1개, 광역시에 147개, 광역도에 147개 등 총 295개소가 활발히 운영되고 있다(보건복지부, 2011b: 330).

푸드뱅크는 식품제조기업 또는 개인 등 기탁자들로부터 먹거리를 기부 받아 이를 필요로 하는 저소득층에게 지원하는 일종의 먹거리 교환 사업이다. 대표적으로 노숙자 쉼터, 사회복지시설, 결식아동가정, 무료급식소 등을 지원한다. 법적 근거는 2006년 제정된 ‘식품기부활성화에관한법률’이다. 현재 전국 단위 푸드뱅크는 한국사회복지협의회에서, 광역단위 푸드뱅크는 시도 사회복지협의회나 사회복지시설에서, 기초단위는 사회복지관이나 사회복지시설에서 운영하고 있다. 2008년 기준 이용자는 약 130만명에 이르며, 저소득층 가정이 53.9%로 가장 많고, 다음으로 사회복지시설(32.5%), 기타 법인단체(13.6%) 순이다(www.foodbank1377.org).

푸드뱅크는 기탁 받은 먹거리를 일괄적으로 배분하기 때문에 도움을 필요로 하는 가정이나 시설에게 즉시 제공할 수 없으며 선택권이 없다는 한계가 있다. 한마디로 공급자 중심의 서비스라는 것이다. 이러한 단점을 보완한 것이 푸드마켓이다. 푸드마켓은 이용자가 매장을 찾아 필요한 물건을 선택하고, 무상으로 구입할 수 있다는 점이 큰 장점이다. 개인 이용자 중심의 서비스를 제공한다는 것이다. 이 때문에 일방적인 제공으로 인해 발생할 수 있는 사회적 낙인을 예방할 수 있다. 2011년 현재 전국의 푸드마켓은 광역시 단위에 71개, 광역도 단위에 41개 등 총 112개가 있다(보건복지부, 2011b: 330).

14) 공식적인 시범사업이 1998년에 시작된 것이며, 그 이전에 일부 민간단체에서 이루어지던 것은 일종의 먹거리 교환사업이었다.

푸드뱅크나 푸드마켓은 먹거리를 제도적으로 재분배할 수 있는 최선의 먹거리 보장 체계라고 할 수 있다. 그러나 현실의 운영과 관리체계는 많은 문제가 있다.

첫째, 기부 식품 대다수가 지역 농민들이 생산한 신선 식재료가 아니라 가공식품 위주로 되어 있어 이용자들에게 먹거리 적절성을 보장하지 못하고 있다. <표 9>를 보면 기부 식품 중에서 조리할 수 있는 식재료 비중은 전체의 18.5%에 불과하다. 특히 서울 등 대도시 지역은 7% 정도이며, 경기도는 3.8%에 불과하다. 반면에 가공식품이나 패스트푸드 위주인 부식류나 간식류는 30%를 넘고 있다.

표 9. 유형별 기부 식품비 비중

구분	주식류	부식류	식재료	간식류	생활용품	합계
전체	36.5	13.3	18.5	20.4	11.3	100.0
서울	80.6	7.8	7.4	2.0	2.2	100.0
경기	69.4	24.9	3.8	1.2	0.7	100.0

주: '전체'의 식품비 총액은 101,469,401천원이며, '서울'은 25,646,147천원, '경기'는 17,565,745천원임.
자료: www.foodbank.org

둘째, 푸드뱅크를 통한 나눔의 문화가 '나눔'이 아닌 '투자'의 개념으로 인식하는 경우도 있다는 것이다. 푸드뱅크 기부자 특성을 보면, 대기업이나 개인 기부자의 기부보다는 중소기업이나 소규모 자영업에 의한 기부가 상대적으로 많다. 그런데 이들은 푸드뱅크를 사회적 약자를 위한 기부 개념보다는 홍보나 마케팅 전략으로 활용하는 경우가 종종 있었다. 예를 들면 기부식품을 제공하였을 때 푸드뱅크에서 인증해주는 정부의 인증이나 포상을 받을 수 있기 때문에 기부를 하다 목적을 달성한 후에는 기부를 뜬다게 하는 경우, 팔고 남은 부식류의 식품을 푸드뱅크에 원자재 값에 팔고자 하는 업체, 푸드뱅크에서 제공하는 각종 세제 혜택을 받고자 음식물을 기부하는 경우도 있다는 것이다.

셋째, 기부식품의 이용자들이 기초생활수급자들이나 차상위계층으로 한정되어 있다는 점이다. 2011년 통계를 보면, 수급자가 66.7%이며, 차상위계층이 15.7%로 이들이 전체 이용자의 82.4%를 차지하고 있다. 이럴 경우 이용자에게는 낙인이 형성되고 수치심이 유발 될 수 있으며, 상대적 박탈감이 심화될 수 있다. 굶주림의 탈정치화라는 역기능이 나타날 수 있다는 것이다(Richs, 1999). 이 때문에 이용자 선정과 전달과정이 매

우 신중해야 한다. ‘먹을 것’이 지니고 있는 특성 때문이다.

V. 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 ‘자산’이나 ‘구제’ 프로그램의 수준을 크게 벗어나지 못하는 사례도 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 철저히 아니다. 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 위협이며, 먹거리에 대한 양적 욕구와 질적 욕구는 모두가 가지고 있는 사회적 욕구이다. 때문에 이러한 사회적 위협의 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 도외시하는 시장 논리를 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 사람들과 관련된 문제이며, 경제·사회·환경에서부터 건강·교육·문화에 이

르는 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 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.

김홍주는 고려대학교 사회학과에서 ‘농민가족의 생존전략 연구’로 박사학위를 받고, 현재 원광대학교 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지역사회와 농업, 가족과 복지 등이며 최근에는 먹거리 복지에 관심을 집중하고 있다. 저서로는 『한국농민의 희망과 불안』 등 3권이 있으며, 논문으로 “한국농촌에서 새로운 희망 만들기” 등 50여 편이 있다. (E-mail: kanddol@wku.ac.kr)

이해진은 고려대학교 대학원 사회학과에서 박사학위를 받았고, 현재 재단법인 한국청년정책연구원에 재직 중이다. 전공 및 관심 분야는 지역개발의 정치사회학, 농촌사회학, 사회운동론이다. (E-mail: seafool@hanmail.net)

참고문헌

- 김종덕(2009). 브라질 벨로오리존찌 시의 식량보장에 관한 연구. 농촌경제, 32(4), pp.85-108.
- 김홍주(2009). 학교급식운동을 통한 지역먹거리체계 구축방안- 전남 나주시 사례분석을 중심으로-. 농촌사회, 19(2), pp.63-92.
- 남기철(2007). 21세기 한국사회 먹거리 복지의 모색- 전 국민에게 건강하고 안전한 먹거리 보장-. 국회사무처. 먹거리 종합정책에 관한 연구. pp.55-78.
- 박지은(2011). 식량위기, 먹거리 양극화와 정책과제 II - 중소농 생산지원과 먹거리 보장 연계 사례-. 녀름 이슈보고서, 14, pp.54-67.
- 보건복지부(2010). 결식이동급식지원현황.
 _____(2011a). 2011 아동급식사업안내.
 _____(2011b). 2010 보건복지백서.
- 보건복지부, 질병관리본부(2011). 2010 국민건강통계 - 국민건강영양조사 제4기 4차년도 (2010).
- 보건복지부, 한국보건산업진흥원(2011). 2010년도 영양플러스+사업- 사업결과 및 우수 사례-.
- 보건복지부, 지역아동센터중앙지원단(2012). 전국 지역아동센터 실태조사보고서.
- 서울시 내부자료(2012). 서울시 저소득노인 무료급식 지원사업 현황.
- 서울시 금천구 내부자료(2012). 급식지원현황(총괄).
- 아네트 아우렐리 데스마레이즈 박신규·엄은희·이소영·허남혁 율김(2011). 비아캄페시나- 세계화에 맞서는 소농의 힘-. 대구: 한티재.
- 윤병선(2011). 1퍼센트에 맞서는 세계 농민운동. 녹색평론, 121, pp.234-239.
- 윤병선, 허남혁(2007). 로컬푸드와 지역경제. 먹거리 종합정책에 관한 연구(국회사무처 연구보고서). pp.90-131.
- 장원봉(2006). ‘사회적 경제’의 대안적 실천과 그 의미- 영국의 ‘먹거리 빈곤’ 문제에 대한 대응을 중심으로-. 환경과 생명, 47, pp.56-71.
- 푸드뱅크1377(전국푸드뱅크). <http://www.foodbank1377.org>.
- 한국영양학회(2005). 한국인영양섭취기준.

- Feagan, R.(2007). The place of food: mapping out the ‘local’ in local food systems, *Progress in Human Geography*, 31(1), pp.23-42.
- Gilbert, R., Joshi, A.(2010). *Food Justice*. The Mit Press.
- Gilbert, N., Spect, H., Terrell, P.(1993). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Prentice-Hall Inc.
- Hinrichs, C., Lyson, T.(2007). *Remaking the North American Food System: Strategies for Sustainability*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- London Food(2006). *Healthy and Sustainable Food for London –The Mayer’s Food Strategy*.
- McMichael, P.(2000). *The Global Restructuring of Agro-Food System*, Ithaca: Cornell University Press.
- Mofit(1983). An Economic Model of Welfare Stigma. *AER*, 73, pp.1023-1035.
- Newsweek(2010.8.10). <http://www.thedailybeast.com/newsweek>.
- Riches, Graham(1999). Advancing the Human Right to Food in Canada: The Role of Community Based Food Security. *Agriculture and Human Values*, 16(2), pp.203-211.
- Pothukuchi, K.(2004). Community food assessment: A first step in planning for community food security. *Journal of Planning Education and Research*, 23(4), pp.356-377.
- Rocha, Cecilia(2001). Urban Food Security Policy: The Case of Belo Horizonte, Brasil. *Journal for the Study of Food and Society*, 5(1), pp.36-47.
- Toronto’s Food Charter(2000).
- The Strategy Unit(2008). *Food Matters: Towards a Strategy for the 21st Century*, London: Cabinet Office. http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/work_areas/food_policy.aspx.

Food Security in Korea and Its Policy Agendas

Kim, Heung-Ju
(Wonkwang University)

Lee, Hae-Jin
(Young Professionals Institute of Korea)

The riskier a society's food system becomes, the more unsustainable and uncertain the future of the society will be. Being concerned about food safety can be regarded as a core characteristic of a food risk society. That is the very reason why we need a well-designed policy to secure food safety. However, it has been found that the public's perception of food safety problems remains low in Korea. Korean people are unwilling to acknowledge food safety problems as a general social risk. The dearth of systematic policies and welfare programs regarding foods safety can be ascribed at least in part to lack of public interest in food safety. Current foods-related policies remain focused only on providing 'public catering services' for those who live under the minimum wage level. Why food security policies are underdeveloped in Korea? First, the level of people's perception about foods security remains low. Secondly, there have been some serious discrepancies in the understanding of food crisis between producers and consumers, between those living in absolute poverty and those enjoying relatively wealthy lives, and between those who are market-oriented and ecology-oriented. Third, people tend to view food problems only as personal concerns. On the contrary, the food problems should be regarded as community problems in which all participants in the food supply chain, from producers to consumers, are involved. Food problems, therefore, are social problems, not personal ones, and because of the very social factors they have, should be approached from a socioeconomic perspective. These changes in viewpoints are prerequisites for initiating a new food security policy.

Keywords: Food Security, Food Security Program, Food Risk Society, Welfare for Food Security, Public Foods Services