

## 취약계층 식품지원제도의 운영 실태 분석\*

이계임\*\* 황윤재\*\*\* 이동소\*\*\*\*

### Keywords

식품지원제도(food support system), 취약계층(vulnerable people), 국민기초생활보장(national basic living security), 영양플러스(Nutrition Plus Program), 아동급식(meal service for children), 노인급식(meal service for elderly)

### Abstract

This study aims to review the operation status of the food support system and to suggest ways to further invigorate government food aid programs aimed at ensuring sustainable food supply to the vulnerable people.

The government food aid programs should be aimed at ensuring sustainable food supply to the nation while striving to build connections to local agricultural industry and food producers in order to enhance access to safe and fresh foods. Program accessibility and adoptability by the needy should be thoroughly considered and the efficient operation of the food aid policies should be ensured through the foundation of close links among related parties. New food aid programs need to be initiated toward selected groups of people who need food support due to their insufficient food consumption and nutritional intake.

### 차례

1. 서론
2. 식품지원제도의 운영 현황
3. 식품지원 관련 법률과 운영조직 분석
4. 식품관련 지원제도의 대상 및 규모 분석
5. 취약계층의 식품지원제도 평가
6. 결론

---

\* 이 논문은 이계임 등(2012)의 일부를 수정·보완한 것임.

\*\* 한국농촌경제연구원 연구위원

\*\*\* 한국농촌경제연구원 연구위원

\*\*\*\* 한국농촌경제연구원 연구위원

## 1. 서론

우리나라의 1인당 국민소득은 경기변동과 물가상승 등으로 약간의 등락은 있으나 대체로 지속적으로 증가하는 추세를 보이는 반면, 소득불평등도는 증가하고 빈곤의 문제가 심각하게 확대되고 있다. 시장소득을 기준(2000년 불변가격)으로 지니계수 추이를 살펴보면 소득불평등도는 약간의 변동은 있지만 1995년 이후 대체로 증가추세를 보였다. 도시가구(2인 이상)기준 시 시장소득 지니계수는 1995년 0.26에서 2011년 0.31로 증가하였다.

세계적으로 유례없이 빠른 노인인구와 1인 가구 증가는 취약계층<sup>1</sup>의 식생활에 어려움을 가중시키고 있다. 65세 이상의 노인인구 비중은 2011년 11.4%에서, 2020년 15.7%로 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 노인인구는 경제적 뿐만 아니라 신체적으로 취약하여 다른 연령층에 비해 식사하는 데 어려움이 따른다. 1인 가구가 세계에서 가장 빠른 수준으로 증가하여 전체 가구에서 1인 가구가 차지하는 비중이 15.6%에서 24.7%로 확대되었다. 1인 가구는 시간제약이나 효율성 추구경향으로 식생활을 소홀히 할 가능성이 크다. 더구나 1인 가구 중에서 노인가구의 비중이 2011년 45.0%로 상당 비중을 점하게 됨에 따라, 독거노인의 식생활 및 영양섭취에 대한 관심 필요성이 제기되고 있다. 이혼율 증가에 따른 한부모가족과 조손가구 증가는 취약계층 자녀의 건강과 식습관에 영향을 미친다.

국내에서 시행되고 있는 식품관련 지원제도는 생계비 지원, 식품(음식) 지원, 식생활 서비스 지원으로 구분할 수 있다. 생계비 지원사업으로는 국민기초생활보장제도, 긴급지원제도가 여기에 해당된다. 식품 또는 음식지원형태의 제도로는 정부양곡지원, 영양플러스, 기부식품 제공, 아동급식지원, 노인무료급식사업 등이 있다. 식생활 서비스 지원은 노인돌봄서비스사업과 장애인활동보조지원사업 등에 내용이 일부 포함되어 있으나, 이들 사업의 본래 목적과는 다소 차이가 있다.

정부에서는 취약계층을 대상으로 다수의 식품지원 사업을 실시하고 있으나, 취약계층의 식생활 및 영양수준 향상에 크게 기여하지 못한 것으로 보인다. 영양소 섭취 부족 인구가 65세 이상 연령층의 경우 21.2%(2007~2010년)에 달하고 있으며, 저소득층의

<sup>1</sup> 일반적으로 취약계층은 사회경제적으로 약자의 위치에 있거나 취업이나 경제적 활동과정에서 발생하게 되는 예기치 않은 사고나 생애 과정상 어쩔 수 없이 발생할 수밖에 없는 사회적 위험(예: 고령)이 발생했을 경우 현재의 경제적 상태를 유지하기 어려운 개인이나 계층을 일컫음(방하남, 강신욱 2012).

어린이와 청소년 계층의 영양소 섭취량은 권장량에 못 미쳐 상당수가 저성장·저체중 현상을 나타내고 있다.

따라서 현재 정부에서 취약계층을 대상으로 추진하고 있는 식품 및 영양지원관련 제도의 운영방식과 지원범위, 운영성과 등 운영실태에 대한 다각도의 분석을 바탕으로 식품지원제도 운영에 대한 전반적인 평가가 필요하다. 한편, 그동안 추진되어 온 식품 지원과 관련된 선행연구는 대부분 국민기초생활보장제도, 영양플러스, 푸드뱅크 등 개별 제도별로 추진되었다. 국민기초생활보장제도 효과분석에 대한 연구로는 박상현 등(2011), 장현주(2010), 구인회 등(2010)이 있다. 박상현 외(2011)는 복지패널자료를 이용하여 수급가구의 근로소득 감소효과를 분석하였으며, 장현주(2010)와 구인회 등(2010)은 각각 복지패널 자료와 도시가계조사 자료를 이용하여 빈곤감소 효과를 분석하였다. 구인회 외(2010)는 국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향에 대해 이중차이 방법을 이용한 추정을 실시하였다. 국민기초생활보장제도의 운영체계 개편과 관련된 연구로는 노대명 등(2008), 김태완 등(2010) 등이 있다.

영양플러스사업에 대한 효과 평가에 관한 연구로는 이윤나 등(2008), 박옥진 등(2009), 강지혜 등(2011), 김유숙 등(2011) 이 있다. 이윤나 등(2008)은 2007년 3차 시범 사업 참여자를 대상으로 사업 참여 기간에 따른 영양개선 정도를 분석하였다. 박옥진 외(2009), 강지혜 등(2011), 김유숙 등(2011) 등은 영양플러스 사업 전후의 신장지표와 빈혈 유병률의 차이, 영양지식 및 식생활태도에 대한 설문조사 등을 통해 영양플러스 사업이 영양개선에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 평가하였다. 김초일 등(2007)은 영양플러스 사업의 확대 운영 시 영양교육과 보충식품 지원 및 대상자 관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 사업안 및 활용 가능한 인프라와 사업관리체계를 도출하였다.

그밖에 관련 연구로는 김성용 등(2003), 정무성 등(2004), 강혜승(2002) 등이 있다. 김성용 등(2003)은 영세민 가구의 식생활 현황을 분석하여 식품보조제도 도입의 필요성을 제시하고, 식품보조제도의 도입으로 인한 식품소비확대와 농업 및 식품산업 부문에 미치는 효과를 분석하였다. 정무성 등(2004)과 강혜승(2002)은 푸드뱅크 사업의 경제적 효과를 분석한 사례이다.

이 연구는 식품 및 영양 지원제도의 운영실태를 관련 법률, 제도, 조직, 예산, 사업범위, 취약계층 평가 등의 관점에서 분석하여 식품지원제도의 개선방안 마련에 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 식품지원제도의 운영 현황

### 2.1. 농림축산식품부의 관련 사업

지금까지 추진되어 온 농림축산식품부의 관련 사업으로는 정부쌀 저가 공급, 우유 무상급식 지원, 우수 농산물의 학교 및 단체급식 공급 추진 등이 있다. 정부쌀 저가 공급은 1990년부터 시행된 제도로, 1990년부터 2007년까지 정부쌀을 판매가의 50% 수준으로 직영급식학교와 교내 조리위탁 급식학교에 공급하였다. 2008년 이후에는 연도별로 단계적으로 10%씩 정부쌀 공급가격을 올려 2012년부터는 정상이격으로 직영급식학교와 교내 조리위탁 급식학교에 공급하고 있다. 현재 정부(지자체 포함) 지원을 받지 않는 무료급식 업체(결식노인, 노숙자 등)에 대해서는 정부 양곡을 시세의 15% 수준에 공급하고 있다. 2011년 기준 시 지원받는 대상은 4만 2,000명, 공급물량은 1,657톤으로 정부부담액이 27억 원 정도이다. 향후 전국 5만 9,000개에 이르는 경로당에 보건복지부와 지자체가 각각 50%씩 부담하는 것을 전제로 정부양곡을 시가로 매입해 무료로 공급하는 방안을 검토 중에 있다.

학교 우유급식은 점심급식의 일부라는 개념으로 공급되어, 원칙적으로 우유급식비 전액을 보호자가 부담하는 유상급식 형태로 실시되고 있다. 그러나 저소득가구의 학생에 대해서는 영양공급 지원 차원에서 축산발전기금과 지방자치단체의 경비에서 우유급식비를 지원한다. 지원대상자는 수급가구의 경우 초·중·고등학생, 차상위계층은 초등학생에만 한정적으로 지원하며 2012년 대상자는 50만 9,000명, 예산규모는 약 442억 원이다.

2007년에 「학교급식법 시행규칙」 개정을 통해 학교급식에 사용되는 축산물을 HACCP 적용 축산물로 한정하고, 안전한 축산물을 공급받도록 하고 있다. 「학교급식법 시행규칙」의 별표2의 ‘학교급식 식재료 품질관리 기준’에서 축산물의 경우 HACCP 적용 도축장·가공장(또는 식육포장처리장)에서 처리된 식육과 축산물을 식재료로 사용할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 GAP 인증 농산물의 학교급식 확대를 추진하고 있다. 이를 위해 지역 학교급식 식재료 공급망 협의체를 구축하고, 산지 직거래·계약재배를 확대해 나갈 계획이다.

## 2.2. 보건복지부의 관련 사업

「국민기초생활보장법」은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다. 1999년 9월에 「국민기초생활보장법」이 제정되고 기존의 생활보호제도를 대체하여 2000년 10월부터 시행되었다. 수급자 선정 기준은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액<sup>2</sup>이 최저생계비 이하인 자(「국민기초생활보장법」 제5조)에 해당되어야 하며, 소득인정액 기준과 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다.

국민기초생활보장제도는 생계, 주거, 의료, 교육, 해산, 장제, 자활급여 등 총 일곱 가지 급여로 구성되어 있으며, 생계비는 현금급여로 매달 지급되고 있다. 2012년 생계급여 예산은 총 2조 3,619억 원이며, 식료품비는 최저생계비를 구성하는 항목 중 37.7%(2012년)로 가장 큰 비중을 차지한다. 긴급지원은 갑작스런 주소득자의 사망, 가출, 구급시설 수용, 휴·폐업 등으로 인한 소득 상실, 중병으로 인해 생계유지가 곤란한 저소득층에게 생계·의료지원 등 복지서비스를 지원하는 제도이다.

영양플러스 사업은 2005~2007년간 시범사업을 거쳐 2008년부터 본격적으로 시행되었으며, 총예산규모는 약 340억 원(2012년)이다. 영양플러스 사업은 생리적 요인과 환경여건 등으로 상대적으로 영양상태가 취약한 대상에게 일정기간 영양교육과 보충식품을 제공하여 영양섭취 상태를 개선하고 건강을 증진시키기 위한 것으로 미국의 WIC(Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants, and Children)과 유사한 제도이다. 지원대상 선정 기준은 임신부·출산부·수유부 및 만 6세 미만의 영유아로 가구의 소득평가액이 최저생계비 200% 미만인 기준을 충족하며, 빈혈, 저체중, 성장부진, 영양섭취상태 불량 중 한 가지 이상의 영양위험요인을 가진 자에 해당되어야 한다. 지원대상으로 선정된 가구에 대해서는 영양교육·상담서비스와 보충식품이 제공되며, 소득수준이 최저생계비의 120~200%에 해당하는 가구는 보충식품비의 10%를 부담해야 한다.

결식아동 급식사업은 2000년 제한적인 아동급식사업으로부터 시작되었으며, 2004년부터 방학 및 토·공휴일 중 취약아동 중식지원이 교육부에서 보건복지부로 이관되어

2 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합한 것으로 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별 지출비용 및 근로소득공제를 한 금액이며 재산의 소득환산액은 재산에서 기본재산액(대도시 5,400만 원, 중소도시 3,400만 원, 농어촌 2,900만 원) 및 부채를 공제한 후 소득환산율(일반재산 월 4.17%, 금융재산 월 6.26%, 승용차 월 100%)을 적용한 금액을 의미함.

차상위계층 아동까지 본격적으로 확대 시행되었다. 취학아동의 경우 학기 중과 방학 및 공휴일에 대한 급식지원이 이원화되어 학기 중에는 교육부가, 방학과 공휴일에는 보건복지부가 담당하고 있다. 급식지원 대상자 선정 기준은 최저생계비 130% 이하 가구의 18세 미만의 취학 및 미취학아동(「아동복지법」 제2조)으로 보호자의 식사제공이 어려워 결식 우려가 있는 아동으로, 2012년 결식아동 급식지원 예산은 약 3,126억 원 수준이다. 급식지원 방식은 지역 실정과 아동의 여건에 따라 급식소 급식, 일반음식점 급식, 도시락 배달, 부식지원, 식품권 등으로 지원하고 있다. 저소득 학생 학교급식지원 사업은 학기 중에 공휴일을 제외한 학교급식에 대한 저소득층 지원제도로, 「학교급식법」 제9조에 근거하여 교육부 학생건강안전과에서 정책을 담당하고 있는 사업이다. 지원 대상 선정기준은 최저생계비의 130% 수준이며, 학부모가 온라인으로 ‘교육비 원클릭 신청 사이트’에 신청하거나 학교 행정실에 학부모가 직접 또는 우편이나 팩스로 신청이 가능하다.

표 1. 아동급식 지원 내용 및 부처별 역할분담 체계

지원 내용		사업주체	재원부담	비고
취학 아동	학기 중 중식(180일) 무상급식 327만 명(11.11월) : 저소득층 및 농산어촌, 일반 포함	교육청 (교육부)	시도교육비 특별회계	교육부에서 복지부로 이관
	학기 중 토·공휴일 중식(95일)	지자체 (보건복지부)	분권교부세 지방비	
	방학 중 중식(90일)			
	연중 조·석식(365일)			
미취학아동 조·중·석식(365일)				

노인에 대한 급식지원 사업은 앞서 결식아동 급식지원이나 저소득층 학교급식지원 사업과 유사하게 복지사업 지방이양으로 인하여 지자체의 재원(광역+기초)으로 운영되는 식품지원제도이다. 대부분의 경우 지방정부가 자체적으로 사업을 추진하고 있으며 사회복지기관 및 시설 위탁을 통해 민간영역에서 직접 식사를 제공하는 형태로 운영된다. 노인 급식지원 사업의 지원방식 및 유형은 크게 ‘경로식당 운영을 통한 직접적인 무료급식 지원’과 ‘도시락 및 밑반찬 배달을 통해 거동이 불편한 재가노인에 대한 식사제공’의 두 가지 형태로 구분된다. 급식지원은 노인종합복지관, 종합사회복지관, 재가노인지원센터, 종교단체 등을 통해 이루어지는데, 노인무료급식 수행기관은 자치구에서 선정한다. 자치구에서는 급식지원과 배달 인력으로 자원봉사자와 노인 일자리 사업 참여자를 활용함으로써 인건비를 절감하고 일자리 확충사업을 병행 추진한다.

1997년 음식물 쓰레기를 줄이기 위한 환경문제 개선 측면과 외환위기 이후 급격히 증가한 노숙자와 결식아동 급식문제를 해결하는 복지적인 배경에서 시작된 푸드뱅크와 푸드마켓은 민간 영역에서 기부된 식품을 취약계층에게 직접 지원하는 방식의 식품 지원제도이다. 푸드뱅크는 기부식품을 저소득 취약계층 대상이 거주하는 공간으로 직접 제공하는 방식인 반면, 푸드마켓은 특정한 공간 인프라를 활용하여 이용자가 직접 편의점 형태의 매장을 방문하여 본인이 원하는 식품을 선택하여 구매할 수 있도록 지원하는 방식이다. 기부식품 제공사업장이 설치된 지역 이외에 거주하는 원거리 지역 저소득층의 이용 편의성을 제고하기 위해 이동 푸드마켓이 운영되고 있다. 2011년 기준 푸드뱅크 296개소와 푸드마켓 127개소 등 423개소가 설치 운영되고 있으며, 기부식품 규모는 2011년 약 972억 원으로, 2010년 약 726억 원에 비해 33.9% 증가하였다.

정부양곡할인지원사업은 수급자 및 차상위계층 등 저소득층에게 50% 할인된 가격으로 정부양곡을 지원함으로써 생활안정을 도모하고자 하는 사업이다. 2002년 기초생활보장 수급자를 대상으로 우선 시행되었으며, 2004년부터 2007년까지 동절기에 3개월 동안만 차상위계층을 대상으로 확대 시행되었다. 그러나 양곡관리특별회계의 지속적인 손실로 인해 차상위계층에 대한 양곡할인 사업은 2008년 농림축산식품부에서 보건복지부로 이관되었고, 2009년부터 연간 지원 사업으로 확대 변경되었다. 2012년 기준 시 예산규모는 기초생활보장 양곡할인제도가 약 766억 원, 차상위계층 양곡할인제도가 약 158억 원 규모이다.

### 3. 식품지원 관련 법률과 운영조직 분석

#### 3.1. 법률체계

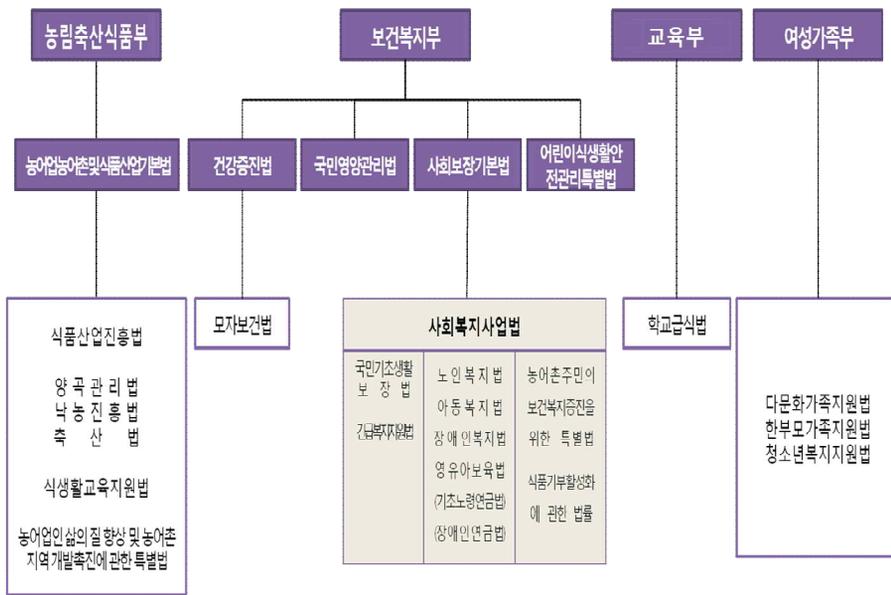
식품지원제도에 관한 법률은 농림축산식품부와 보건복지가족부를 포함한 다수의 소관부처에서 관련 법률에 의해 다원적으로 규정되어 있어 다수 법률에 의해 분산 운영되고 있다. 기본법으로는 「사회보장기본법」과 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」이 관련되며, 20개 정도의 개별법에 관련 조항이 규정되었다.

농림축산식품부의 소관 법률은 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 산하에 「식품산업진흥법」과 「식생활교육지원법」이 식품전반에 관련되며, 「양곡관리법」, 「낙농진흥법」, 「축산법」은 식품류별로 지원관련 규정을 포함한다. 「어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지

역 개발촉진에 관한 특별법」에도 농어촌 주민을 대상으로 관련 조항을 규정하고 있다.

보건복지부는 「사회보장기본법」 산하에 「국민기초생활보장법」, 「긴급복지지원법」, 「식품기부활성화에 관한 법률」, 「노인복지법」, 「아동복지법」, 「장애인복지법」, 「영유아보육법」, 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」의 특정 대상 관련 법률 등 다수 법률이 운영되고 있으며, 「사회복지사업법」에서 복지관련 법률을 관할하고 있다. 보건복지부의 복지관련 법률은 「사회보장기본법」을 기본법으로 하여 「사회복지사업법」에서 관련 법률을 종합적으로 규정하고, 제도별 및 대상계층별 다수의 관련 법률이 운영되는 체계로 구성되어 있다. 「사회복지사업법」에서 관련 법률의 범위로 규정하는 법률에는 여성가족부의 「다문화가족 지원법」과 「한부모가족지원법」이 포함되어 있으나, 「청소년복지지원법」과 「학교급식법」 등은 규정상 제외되어 있다. 또한 제도에 따라서 「건강증진법」, 「국민영양관리법」, 「어린이 식생활안전관리특별법」에도 관련 조항이 포함되어 있다.

그림 1. 식품지원 관련 법 체계



식품지원이 다수 법률에 의해 규정되어 있음에도 불구하고 농림축산식품부 소관 법률의 근거조항은 불충분한 것으로 평가된다. 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제1조에서는 이 법의 목적으로 ‘국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으

로 공급'하는 것을 명시하고, 제2조에서는 '농어업은 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은식품을 안정적으로 공급'하는 것이 기본이념의 하나임을 명확히 하고 있다. 그러나 이런 목적을 달성하기 위한 국가와 지방자치단체의 구체적 정책목표를 규정한 제7조에서는 '국가와 지방자치단체는 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농수산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농어업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 설정·유지 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.'고 규정하고 있어 소비자에 대한 안정적 식품 공급에 관한 정책이 누락되어 있다. 구체적인 정책방향을 제시하는 제23조에서도 식품의 안정적 공급을 위한 정책 시행을 국가차원에서의 적정비축과 농지의 효율적 이용에 한정하고 있어 식품지원제도 활성화 대책의 근거로는 불충분한 문제점이 있다. 「식생활교육지원법」은 국민의 식생활 개선과 국민의 삶의 질 향상을 목적으로 하고 있어 식품지원제도를 포괄한다고 볼 수 있으나, 기본방향과 기본계획 수립에 법률조항이 분명하게 포함되지 못하였다.

표 2. 농림축산식품부 소관 법령 중 관련 조항

관련 법률	관련 조항
농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	<p><b>제7조(농수산물과 식품의 안정적 공급)</b> 국가와 지방자치단체는 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급을 위하여 농수산물 생산 단계에서의 안전성 확보, 농어업과 식품산업의 발전, 적정한 식량 및 주요 식품의 자급목표 설정·유지 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p> <p><b>제23조(식량과 주요 식품의 안정적 공급)</b> ① 정부는 식량과 주요 식품의 공급 및 가격이 국제적으로 불안정하거나 자연재해 등으로 안정적인 공급이 어려운 위기상황에 대비하기 위하여 식량 및 주요 식품을 국내에서 적정하게 생산하여 비축(備蓄)하거나 해외에서 확보하여 적정하게 공급하기 위한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p> <p>② 정부는 식량과 주요 식품의 안정적 공급을 위하여 농지의 효율적 이용에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.</p>
식품산업진흥법	<p><b>제32조(인증표시가 된 식품의 우선구매)</b> 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 공공기관은 식품을 구매하고자 하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 제품을 우선적으로 구매할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제22조제1항에 따라 전통식품 품질인증을 받은 제품</li> <li>2. 제23조제1항에 따라 유기농식품 인증을 받은 제품</li> <li>3. 「축산물위생관리법」 제9조제1항에 따른 위해요소중점관리기준 적용 작업장에서 생산된 제품</li> <li>3의2. 「수산물품질관리법」 제25조제1항에 따라 등록된 위해요소중점관리기준을 이행하는 시설에서 생산된 제품</li> <li>4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가인증제도에 따라 인증을 받은 제품</li> </ol> <p><b>제33조(우수 식재료 사용 촉진)</b> ① 농림축산식품부장관은 고품질 식품의 안정적 공급을 확대하기 위하여 식품사업자로 하여금 품질이 우수하고 안전한 다음 각 호의 식재료 사용을 촉진하도록 하는 시책을 수립·추진할 수 있다.</p>

「양곡관리법」, 「낙농진흥법」, 「축산법」에도 양곡과 우유의 지원에 관한 근거 조항이 있으나 관련 규정이 분명하지 않아 논란의 소지가 있고 제도의 활성화를 뒷받침하기 어려운 측면이 있다. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에서 식품과 관련해서 주목할 부분은 제19조의2(고령 농어업인들의 영양개선)로 ‘국가와 지방자치단체는 고령 농어업인들의 영양개선을 위한 시책을 마련하여야 한다.’고 규정하고 있다. 고령 농어업인을 식품지원 대상으로 한정하고 있으며, 영양개선을 위한 시책 마련의 필요성을 제시하고 있으나, 식품지원이 명시되어 있지 않아 정책을 구체화하는 데 제약이 되고 있다.

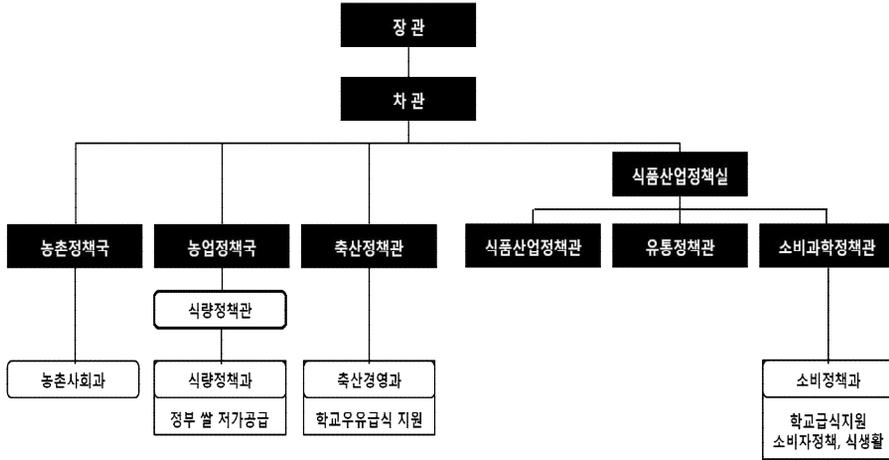
표 3. 양곡관리법 및 낙농진흥법 관련 내용

구분	조항	내용
양곡 관리법	제9조 (정부관리양곡의 판매)	④ 농림축산식품부장관은 정부 관리 양곡을 용도에 따라 매입할 수 있는 자의 시설 등 자격 기준을 정할 수 있으며, 양곡의 용도를 지정하여 판매하고 지정된 용도 외의 사용·처분을 제한할 수 있다.
	시행규칙 제1조의 3 (정부관리양곡의 용도별 매입 자격기준)	- 법 제9조제5항에 따른 정부관리양곡을 용도별로 매입할 수 있는 자의 자격기준은 별표 1과 같다. - 별표1 「국민기초생활보장법」 제5조제1항에 따른 수급권자, 같은 법 제2조제11호에 따른 차상위계층에 해당하는 자 및 같은 법 제32조에 따른 보장시설
낙농 진흥법	제3조 (낙농진흥계획의 수립)	① 농림축산식품부장관은 다음 각 호의 사항을 포함하여 낙농진흥계획을 수립 - 학교 우유급식, 소비 홍보 등 유제품의 수요 확대에 관한 사항 - 그 밖에 낙농 진흥을 위하여 필요한 사항 ③ 국가나 지방자치단체는 제1항에 따른 낙농진흥계획을 추진하기 위하여 필요한 사업비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

### 3.2. 운영조직

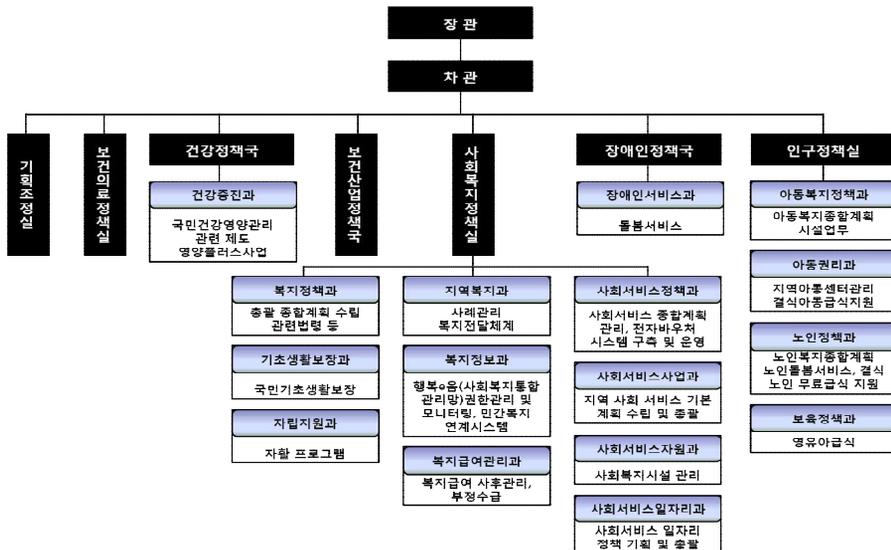
식품관련 지원제도의 소관 중앙행정부처가 농림축산식품부, 보건복지부, 교육부, 여성가족부로 분산되어 있으며, 부처내에서도 소관 과가 상이하여 제도의 연계성을 높이기 어렵다. 농림축산식품부 내에서도 소비자정책 전반은 소비과학정책국 소관이며, 정부 쌀 저가공급은 식량정책과, 학교 우유급식 지원은 축산경영과, 고령농업인 지원은 농촌사회과에서 담당하고 있다. 학교급식 및 식생활 관련 업무는 지난 조직에서 식품산업정책과 소관이었으나 농림축산식품부 조직 개편 이후 소비정책과로 이관되었다.

그림 2. 농림축산식품부 조직도



보건복지부의 경우 사회복지정책 중 다수를 사회복지정책실에서 소관하고 있지만, 집중적인 복지지원이 필요한 장애인과 아동·노인 등을 대상으로 해당부서에서 지원정책을 관리하고 있다. 또한 영양플러스 사업 등 건강 및 영양지원과 관련된 사항은 건강정책국에서 별도 운영하며, 어린이 식생활정책은 정부조직 개편에 따라 보건복지부 보건의료정책실 산하 식품정책과는 없어지고 식품의약품안전처 식품영양안전국으로 이관되었다.

그림 3. 보건복지부 조직도



보건복지부의 복지업무는 ① 보편적 복지사업과 특정계층 대상 복지사업 대상 구분 추진, ② 사회복지, 건강·영양지원, 안전관리 구분의 모호성 등으로 관련 제도 운영의 연계가 어려운 구조이다. 사회복지가 국민 모두에게 인간다운 최저생활을 보장하는 것을 목적으로 하고 있어 국민의 건강·영양 보장이 최우선 과제이므로 건강·영양정책의 목적과 궁극적으로 상충된다. 또한 「어린이식생활안전관리 특별법」은 기호식품 안전관리가 주요 내용을 접하고 있으나, 어린이 영양수준을 제고하는 것을 국가 등의 책무로 규정하고 있으며, ‘어린이급식관리지원센터’에 집단급식소의 위생 및 영양관리 지원을 위한 규정이 포함되어 있어 관련 업무가 분산 운용될 가능성이 크다.

다양한 복지수요 증가에 대응한 다수의 복지제도 도입, 기관별 분산 운영에 따른 연계 미흡, 복지행정의 비효율적 운영과 제도별로 상이한 기준 운영에 따른 전담공무원의 업무 과중 등을 배경으로 2009년 6월 사회복지전달체계 개선종합대책을 마련하고 사회복지통합관리망(행복e음)을 2010년 1월부터 운영 중에 있다. 사회복지통합관리망은 2012년 8월부터 ‘범정부 복지정보연계시스템’을 구축할 예정이다. 사회복지전달체계 종합대책 이후 지방자치단체의 사회복지업무는 시·군·구(사회복지 급여 및 서비스 신청접수, 소득·자산조사, 급여 및 서비스 지급결정)와 읍·면·동(지역주민에게 필요한 사회복지 욕구 파악, 시·군·구의 사례조사팀에서 선정한 사례를 체계적 관리)으로 조정되었으나, 시군구의 공적자료만으로는 복지대상자의 생활여건 파악이 어려워 대상자 선정의 불합리한 측면이 있고 책임소재가 불분명하며 연계성 구현이 미흡한 문제점이 지적되었다. 공공사례관리는 시·군·구단위 서비스연계팀에서 담당하고 있으나 시·군·구와 읍·면·동 사이의 유기적인 관계 미정립, 단기실적에만 급급하여 기초수급자 위주로 의뢰, 민간사업과의 연계성 미흡, 사례관리자 역량 미흡 등의 문제점이 제기되고 있다. 사회복지통합관리망은 시스템 구축에서 의의를 둘 수 있으나 실제 운영에서는 업무협조가 원활하지 않고, 일선 담당자의 활용이 제한되는 등 시스템이 원활하게 작동한다고 보기 어려운 상황이다.

## 4. 식품관련 지원제도의 대상 및 규모 분석

### 4.1. 지원 대상

식품관련 지원제도의 지원 대상 선정 기준을 비교하면 상당수의 제도에서 국민기초생활보장제도의 선정 기준에 준하여 기준을 설정함에 따라 소득인정액을 기준으로 규정하고 있는 것을 알 수 있다. 부양가족이나 재산상의 이유로 국민기초생활보장제도의 수급 대상에서 제외된 계층, 차상위계층 등의 저소득계층, 인구·사회·신체적 특징으로 식생활에 어려움이 있는 계층 등이 충분히 고려되지 않는 것으로 평가할 수 있다.

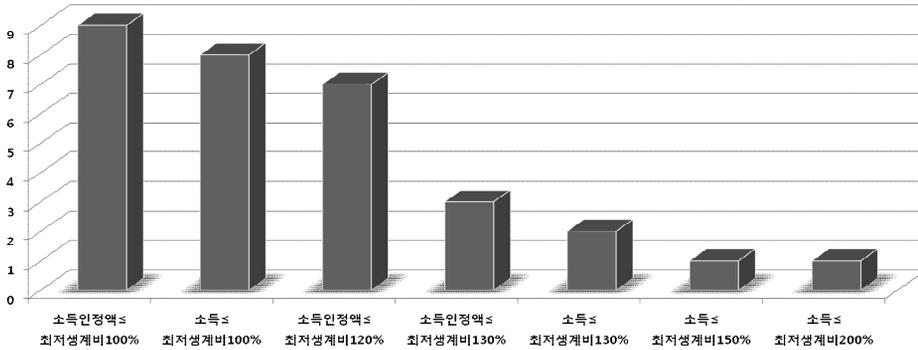
표 4. 식품관련 지원제도의 지원 대상 선정 기준

제 도	선정 기준
국민기초생활보장	소득인정액≤최저생계비100%
기초생활보장양곡할인지원	소득인정액≤최저생계비100%
긴급복지지원법	소득≤최저생계비100%, 재산기준, 긴급위기사유
차상위계층양곡할인	최저생계비100%≤소득인정액≤최저생계비 120%
학교우유급식지원사업	소득인정액≤최저생계비120%, (수급자) 초중고생, (차상위) 초등생
노인급식지원사업	소득인정액≤최저생계비120%
기부식품제공사업	소득인정액≤최저생계비120%
결식아동급식지원	소득인정액≤최저생계비130%, 건강보험료 합산 적용
저소득 학생 학교급식지원	소득≤최저생계비 130%
영양플러스 사업	소득기준 건강보험료 합산 적용≤ 최저생계비200%, 인구·영양위험요인 고려

국민기초생활보장제도의 수급대상 계층에 지원의 중복성 문제가 발생할 수밖에 없는 조건을 내포하고 있다. 소득 기준을 중심으로 식품지원 관련 급여수의 분포를 살펴보면 소득인정액이 최저생계비 이하인 계층의 경우 차상위계층 양곡지원제도를 제외한 모든 제도의 수급대상이 되고 있다<그림 4>. 반면, 소득수준이 최저생계비를 초과하는 계층에서는 지원받을 수 있는 식품지원제도가 매우 한정적인 것으로 나타났다. 식품지원과 직접적으로 관련되는 10개 제도를 대상으로 할 경우 소득인정액이 최저생계비 이하인 계층은 9개 제도의 수혜대상이 된다.

그림 4. 소득수준별 수혜가능한 식품지원제도 개수 분포

단위: 개



국민기초생활보장제도 수혜자 중심의 중복 지원은 가구의 소득구조에도 영향을 미치는 것으로 분석되었다<표 5>. 복지패널(2009년) 전체 가구 대상 소득구성은 근로소득이 77.9%, 재산 및 증여 등 근로소득 외가 17.9%를 점하며 공적보조금(국민기초생활보장급여, 기타정부조조, 민간보조금)은 4.2%의 비중을 점하고 있다. 반면 국민기초생활보장제도 수급자의 경우 소득에서 공적보조금 비중이 53.7%로 절반 이상을 점하여, 총소득수준 기준 시 차상위 이하계층에서 소득역전 현상이 나타난다. 국민기초생활보장제도 수급자의 가구당 연간 총소득은 평균 1,598만 원인 반면, 소득인정액이 최저생계비 이하이나 다른 조건으로 지원을 받지 못하는 계층은 771만 원, 소득수준이 최저생계비의 100~120%에 해당되는 가구의 경우 1,453만 원 수준이었다.

표 5. 빈곤계층의 소득구성 비교, 2009

단위: 만 원, %

구 분	전 체		수급자		소득인정액 이하 비수급자		최저생계비 100~120 (소득인정액)	
	총소득	4,569	100.0	1,598	100.0	771	100.0	1,453
근로소득	3,561	77.9	520	32.5	134	17.4	766	52.7
근로소득 외	816	17.9	220	13.8	463	60.1	401	27.6
기타	192	4.2	858	53.7	174	22.5	286	19.7
국민기초생활보장	32	0.7	449	28.1	0	0.0	62	4.2
기타정부보조금	70	1.5	252	15.8	125	16.2	157	10.8
민간보조금	90	2.0	158	9.9	49	6.3	68	4.7

주: 1) 근로소득 = 임금소득 + 사업 및 부업소득

2) 근로소득 외 = 재산소득 + 사회보험급여 + 민간보험 + 부모나 자녀로부터의 지원금 + 증여·상속 및 경조금 등 비경상소득

3) 기타소득 = 기초보장급여 + 기타 정부보조금 + 기타 민간보조금

자료: 복지패널 원자료 분석결과

## 4.2. 지원규모

식품지원 형태 중 생계비 지원은 국민기초생활보장제도에서 통합급여 형태로 지급되고 있어 생계비 지원이 식품소비 외에 타용도로 지출됨에 따라 영양섭취 부족을 초래할 가능성이 있는 것으로 조사되었다. 생계비 지원정책의 중심 역할을 하고 있는 국민기초생활보장제도의 급여체계에 대해서도 많은 논란이 제기되고 있는 상황이다. 급여의 기준이 되고 있는 최저생계비 추계의 적절성, 급여 수준의 형평성, 재산 및 부양가족 조건의 불합리성 등 제기된 문제를 개선하기 위한 검토가 필요하다.

식품지원 관련 10개 주요 제도의 예산규모를 비교하면, 국민기초생활보장제도 지원 예산 비중이 45.2%로 절반 가까이를 점하며 다른 9개 제도가 예산규모의 54.8%를 점하였다<표 6>. 국민기초생활보장제도에 의한 생계비 지원 이외 식품지원규모는 작기 때문에 국민기초생활보장제도의 생계비 지원이 식품지출과 영양지원으로 연계되지 않을 경우 식품지원이 대상 계층을 충분히 지원하지 못할 가능성이 상존하는 체계이다.

표 6. 지원제도별 예산 비중

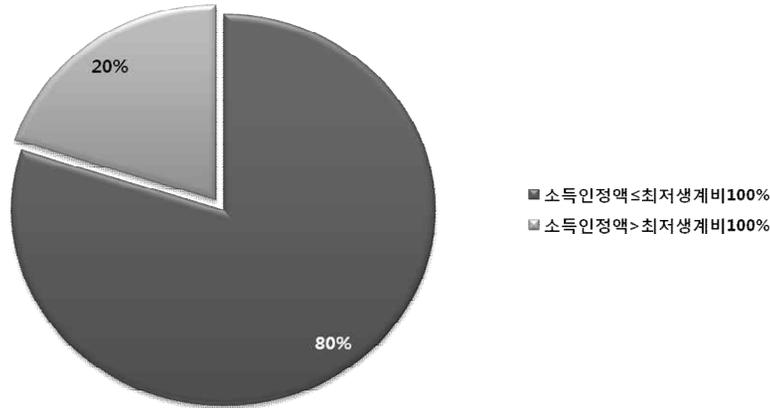
단위: %

제도명	예산 비중
국민기초생활보장	45.2
긴급복지지원법	0.2
기초생활보장양곡할인지원	3.9
차상위계층양곡할인	0.8
임신부 및 영유아 영양플러스 사업	1.7
학교 우유급식지원사업	2.1
결식아동 급식지원	15.9
저소득 학생 학교급식지원	24.3
노인 급식지원사업	1
기부식품 제공사업	4.9
계	100.0

주: 국민기초생활보장제도는 생계비 예산의 37.7%, 긴급복지지원제도는 생계비 지원 적용.

더욱이 식품관련 지원제도 총 예산규모를 소득계층별 지원현황으로 구분하면 소득 인정액이 최저생계비 이하 계층을 대상으로 하는 규모는 전체의 80%에 달하는 것으로 분석되었다. 대부분 예산이 국민기초생활보장제도 수급자에 집중되는 것을 확인할 수 있다. 소득인정액이 최저생계비를 초과하는 계층의 경우 다른 제도의 지원규모가 미약하여 대상계층의 식품을 보장할 수 있는 장치가 부족하고 대규모 사각지대가 발생할 가능성이 있는 것으로 평가된다.

그림 5. 소득계층별 예산 비중



주: 제도의 소득수준별 수혜가구비율 = (소득기준별 가구비율/제도의 해당가구 누적비율)\*100  
 제도의 소득수준별 예산금액 = 제도의 소득수준별 수혜가구비율 \* 해당 제도 총 예산  
 소득기준의 예산 비율 = (소득기준의 예산금액 합/전체 제도의 예산금액 합)\*100

## 5. 취약계층의 식품지원제도 평가<sup>3</sup>

### 5.1. 제도별 만족도

취약계층을 대상으로 지원제도에 대한 수혜여부와 만족도를 조사한 결과 식품지원 제도별로 수혜경험이 있는 가구는 국민기초생활보장제도(46.7%)와 정부양곡 할인지원(49.0%)이 응답자의 절반 정도에 달하며, 아동급식지원(36.1%) 순서였다. 식품지원제도별 만족도는 영양플러스 사업(4.1점)이 가장 높은 반면, 국민기초생활보장제도(3.3점)의 만족도가 가장 낮은 것으로 평가되었다.

<sup>3</sup> 이계임 등(2012)에서는 2012년 7~8월간 765명을 대상으로 방문조사를 실시함. 조사 대상 취약계층은 기초수급자가구 46.8%, 소득 수준은 최저생계비 이하이나 부양가족 및 재산 조건으로 기초수급자 지원을 못 받는 가구 23.0%, 차상위계층 가구 30.2%로 구성됨. 가구특성별로는 독거노인가구가 31.0%로 비중이 가장 높으며, 지역별로는 대도시 거주 44.3%, 중소도시 35.0%, 군지역 20.7%임.

표 7. 취약계층의 현행 식품지원제도별 만족도

단위: %, 점

구 분	수혜율 <sup>1)</sup>	만족도 <sup>2)</sup>
국민기초생활보장	46.7	3.3
긴급지원	5.6	3.8
정부양곡 50% 할인지원	49.0	3.9
영양플러스 사업	3.1	4.1
기부식품제공(푸드뱅크, 푸드마켓)	14.4	3.4
아동급식지원	36.1	3.9
노인 무료급식	12.5	3.9
노인식사(밑반찬)배달	13.7	3.6

주: 1) 수혜율은 설문대상 가구 중에서 수혜경험이 있는 가구의 비중임.

2) 만족도는 5점 척도 기준임.

자료: 취약계층 설문조사 결과.

## 5.2. 현행 식품지원제도에 대한 평가

국민기초생활보장제도에 대해 만족하지 못하는 경우 불만 유형에 대한조사 결과 대상자 선정 조건이 까다롭다고 응답한 가구가 38.2%로 가장 많았으며, 지원금액 수준이 낮아서 29.0%, 신청방식이 복잡해서가 16.3%로 나타났다.

표 8. 국민기초생활보장제도에 대한 불만 유형

단위: %

대상자 선정 조건이 까다로움	지원금액 수준이 낮음	신청 방식이 복잡함	제도에 대한 불만 없음	지원받는 방식이 불편함	다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉬움	기타	계
33.3	25.3	14.2	12.8	7.5	6.6	0.3	100.0

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

취약계층 설문조사 결과 현재의 국민기초생활보장제도의 지원이 생계비 급여에 도움이 되었다고 응답한 비중이 64.5%에 달하여 긍정적인 평가가 우세한 것으로 조사되었다. 반면, 국민기초생활보장제도가 취약계층 식품소비와 영양섭취 개선을 위해서는 다소 부족하다는 의견이 60.3%에 달하는 반면 충분하다는 의견은 11.2%에 불과하여 부정적인 평가가 대부분이었다.

표 9. 국민기초생활보장제도의 생계비 급여와 식품소비·영양공급 개선 평가

단위: %

생계비 급여			식품소비·영양공급 개선			계
도움이 안된다	보통이다	도움이 된다	부족하다	보통이다	충분하다	
14.6	20.9	64.5	60.3	28.5	11.2	100.0

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

식품형태 지원제도에 대한 불만 사항을 조사한 결과 정부양곡할인제도의 경우 제도에 대한 불만으로 지원받는 물량이 부족해서(19.6%), 지원식품(음식)의 품질이 낮아서(18.3%) 등의 이유를 꼽은 반면, 영양플러스 사업은 대상자 선정 조건이 까다로워서(28.9%), 지원받는 방식의 불편해서(17.4%)를 주요 불만 사항으로 응답하였다.

급식지원 형태의 지원제도에 대해서는 식품지원제도에 비해 만족도가 높은 것으로 나타났다. 노인식사배달, 노인무료급식 등은 대상자 선정 조건의 까다로움을 가장 큰 불만 사항으로 꼽은 반면, 아동급식은 다른 사람들에게 수급자로 낙인받기 쉬워서(20.9%)를, 노인무료급식은 선호를 고려하지 않은 음식 제공(20.0%)을 가장 큰 불만 사항으로 응답하였다.

표 10. 식품지원제도에 대한 불만 유형

단위: %

구분	지원받는 물량 부족	대상자 선정 조건이 까다로움	지원받는 방식이 불편함	수급자로 낙인받기 쉬움	신청 방식이 복잡함	지원품목(음식) 종류가 제한적임	지원식품(음식) 품질 낮음	기타	계
정부양곡할인제도	19.6	15.0	10.4	10.4	9.5	16.3	18.3	0.5	100.0
영양플러스	15.0	28.9	17.4	8.7	15.7	8.1	6.3	0.0	100.0
푸드뱅크, 푸드마켓	29.2	17.7	10.2	5.9	7.5	24.5	4.7	0.3	100.0

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

표 11. 급식지원제도에 대한 불만 유형

단위: %

구분	낙인받기 쉬움	종류가 제한적	선호 미고려	선정 까다로움	지원방식 불편	지원 양 부족	품질 저위	기타
아동급식	20.9	20.0	19.6	16.5	8.8	6.7	6.3	1.2
노인무료급식	16.0	11.3	20.0	16.4	15.5	10.8	8.8	1.1
노인식사배달	6.9	17.3	17.8	23.1	11.6	13.9	8.6	0.8

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

### 5.3. 취약계층의 식생활 지원에 대한 수요

취약계층 대상 설문조사에서 향후 정부지원이 가장 필요한 영역에 대한 조사결과 식생활지원(26.3%)이 가장 필요하다고 응답한 취약계층이 가장 많았다. 응답가구의 특성별로는 독거노인가구(33.5%)와 조손가구(30.0%)에서 식생활 지원에 대한 수요가 가장 높은 것으로 나타났다.

표 12. 응답가구에서 가장 필요한 정부지원 유형

단위: 명, %

구 분	응답 수	비 중						
		식생활	의료	주거	연료·피복	자녀 교육	기타	
전 체	765	26.3	18.1	16.8	15.1	10.0	13.8	
응답 가구 유형	수급자	358	28.1	18.0	18.3	14.9	9.7	10.9
	최저생계비 이하이나 비수급자	176	24.0	18.1	16.7	16.1	10.2	15.0
	차상위가구	231	25.1	18.1	14.5	14.5	10.4	17.4
응답 가구 특성	독거노인	237	33.5	23.9	14.6	22.6	0.2	5.1
	노인가구	34	21.9	29.7	17.2	12.5	1.6	17.3
	조손가구	102	30.0	11.5	16.0	13.0	15.0	14.5
	편부가구	30	20.3	10.2	13.6	10.2	25.4	20.3
	편모가구	122	19.3	7.8	18.1	10.7	24.3	19.6
	일반가구	240	22.4	19.8	19.0	11.7	9.4	17.7

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

취약계층의 식품소비와 영양공급 개선을 위해 새로운 식품지원제도를 도입하는 방안에 대해서는 조사대상 취약계층의 71.7%가 필요하다고 응답하였다.

새로운 식품지원제도를 도입하는 경우 우선적으로 지원을 고려해야 할 대상에 대한 질문에 대해서는 노인, 장애인, 아동 등 식생활에 어려움이 있는 특정계층(29.0%)을 우선적으로 지원해야 한다고 응답하였다. 지역별로는 대도시와 군 지역에서 노인, 장애인, 아동 등 식생활에 어려움이 있는 특정계층을 우선 지원해야 한다고 응답한 비중이 상대적으로 높게 조사되었다.

표 13. 새로운 식품지원제도 도입 시 우선지원 대상(1+2순위)

단위: 명, %

		빈도 수	노인, 장애인, 아동 등 식생활에 어려움이 있는 특정계층	재산, 부양가족 조건 때문에 기초생활수급을 받지 못하는 계층	국민기초생활보장제도 수급자 중심	차상위계층
전 체		621	29.0	26.2	25.8	18.9
응답 지역	대도시	292	32.0	26.7	23.4	17.9
	중소도시	214	21.9	27.5	31.8	18.8
	군지역	115	35.3	22.6	20.4	21.7

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

노인, 장애인, 아동 등 식생활에 어려움이 있는 특정계층을 식품지원제도의 대상으로 우선적으로 고려하는 경우, 독거노인(30.8%), 조손가구(19.5%), 노인가구(15.8%) 순으로 새로운 식품제도 도입 시 우선적으로 지원해야 한다고 응답하였다.

표 14. 식생활에 어려움을 겪는 사람 대상 현 식품지원제도 도입 시 우선적 지원대상(1+2순위)

단위: %

	빈도 수	독거 노인가구	조손 가구	노인 가구	한부모 가구	장애인	아동 및 청소년	기타
전 체	763	30.8	19.5	15.8	11.7	10.1	7.2	4.9

자료: 취약계층 설문조사 결과(한국농촌경제연구원 2012).

새로운 식품지원제도 도입 의향에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 위해서 취약계층 설문조사 결과를 이용하여 분석하였다. 종속변수는 새로운 식품지원제도 도입 여부를, 독립변수는 응답가구유형 및 특성, 가구주 연령, 성별, 장애여부, 가족 건강관심도, 식품미보장 여부 등이다.

새로운 식품지원제도 도입 의향을 종속변수로 하여 프로빗(Probit)으로 추정된 결과 기초수급자가구일수록, 노인가구일수록, 가구원 수가 많을수록, 건강관심도가 높을수록, 식품미보장가구일수록 새로운 식품지원제도 도입의 필요에 대한 의향이 높은 것으로 나타났다.

표 15. 식품지원제도 도입의 결정요인 분석 결과

구 분	파라미터 값
상수항	-0.1209
기초수급가구여부(기초수급가구=1, 아닌 경우=0)	0.1792*
노인가구여부(독거노인 또는 일반노인 =1, 아닌 경우=0)	0.2994*
가구주 연령(세)	-0.0002
가구주 성별(남=1, 여=0)	0.0073
가구원수(명)	0.1016**
장애인가구(장애인 포함=1, 아닌 경우=0)	0.0383
건강관심도(관심 있는 경우=1, 없는 경우=0)	0.2362**
식품미보장(미보장=1, 아닌 경우=0)	0.1990*

주: \*\*\*는 유의수준이 1%이하, \*\*는 5%이하, \*는 10% 이하인 값임.

## 6. 결론

취약계층에 대한 식품 지원은 국민기초생활보장제도의 생계비 지원과 다수의 식품 관련 지원정책으로 추진되어 왔으나, 관련 예산의 절반 정도가 국민기초생활보장제도의 생계비 지원형태이며 다른 제도의 지원규모는 상대적으로 크게 적은 수준이다. 국민기초생활보장제도의 생계비 지원은 현금형태 지원이므로 실제 지원금액이 식품소비로 연계되지 않고 타 용도로 지출될 가능성이 매우 높다. 국민기초생활보장제도 이외에 보완적으로 다수의 지원제도가 실시되어 왔지만 지원규모가 적고, 부양가족이나 재산상의 이유로 수급자 기준에서 탈락한 계층·차상위계층·신체적인 특성 등으로 식생활의 어려움에 처한 계층 등이 대상에서 제외되어 있어 대규모 사각지대가 발생할 가능성이 높다. 수혜자의 특성을 고려한 다양한 보완정책이 추진되었으나, 예산규모가 적어 충분한 효과를 거두지 못한 것으로 평가된다. 결과적으로 취약계층의 상당 수가 영양 섭취 부족상태에 있으며, 에너지섭취량이 절대적 빈곤층과 차상위계층에서 필요추정량의 90%에 미치지 못하고, 칼슘은 권장량의 50% 수준, 리보플라빈은 권장량의 70% 수준으로 분석되었다.

즉, 정부나 지자체, 민간을 포함한 여러 주체에서 식품 및 영양지원 관련 정책과 사업을 확대해 왔지만 식품지원 규모의 불충분성, 식품지원제도 운영의 비효율성, 대상 선정의 불합리성, 영양실태 취약 등의 문제점이 지적되었다.

국민에 대한 식품공급을 보장하고 건강한 식생활을 지원할 수 있도록 취약계층의 식품소비 및 영양섭취에 충분히 영향을 미치고, 관련 조직의 연계를 토대로 효율적으로 운영되는 제도로의 전환이 필요한 시점이다. 식품지원방식은 식생활에 효과적으로 직접 연계될 수 있는 방식으로 운영되어야 한다. 식품지원 대상 계층의 식생활 어려움을 충분히 감안하여 식품지원제도의 영향을 극대화할 수 있는 방향으로 지원방식을 선정할 필요가 있다. 취약계층에 대한 양질의 균형 잡힌 식품지원을 위해 식품소비 및 영양섭취 분석결과를 바탕으로 국내 농업 및 생산자 연계가 가능한 식품을 대상으로 우선적으로 지원을 추진해야 한다.

중앙정부, 지방자치단체, 민간기관 등 여러 주체에서 식품지원 관련 사업 수행이 증가하고 있으나, 기관 및 제도 간 연계 없이 산발적이고 단편적인 지원정책이 반복되어 추진됨에 따라 자원 투입이 일부 계층에 중복되거나 사각지대가 확대되는 문제점이 나타난다. 관련 법령 정비, 제도 보완, 통합관리시스템 활성화 등 연계기반 마련을 통해 식품지원정책의 효율적 운영을 추진해야 한다. 식품지원제도의 활성화를 위해서는 우선 식품 소비 및 영양섭취 측면에서 취약하여 식품지원이 필요한 계층을 대상으로 선택적으로 새로운 식품지원제도를 실시하는 방안을 모색할 필요가 있다.<sup>4</sup> 식품지원은 양적인 지원에 국한할 것이 아니라 신선하고 안전한 식품을 안정적으로 공급하는 체계를 바탕으로 운영되어야 한다. 향후 대상 계층의 식생활 및 영양섭취 현황에 대한 세부적인 실태조사를 바탕으로 식품지원제도 프로그램이 보다 구체적으로 마련되어 취약계층의 식생활에 효과적인 지원대책이 마련되어야 할 것이다.

## 참고 문헌

- 강지혜, 류호경. 2011. “영양플러스 사업 효과의 지속성에 관한 연구: 포항지역을 중심으로.” 대한지역사회영양학회지 제16권 제2호. 대한지역사회영양학회.
- 강혜승. 2002. 「비용·편익 분석을 이용한 민간단체 푸드뱅크(Foodbank) 사업의 경제적 타당성 평가」. 연세대학교 박사학위 논문.
- 구인회 등. 2010. “국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향: 이중차이 방법을 이용

4 새로운 식품지원제도에 대한 제안은 이계임 등(2012)을 참고바람.

- 한 추정.” 한국사회학회지 제44권 제1호. pp. 123-129.
- 김성용 등. 2003. 「영세민 식품보조제도 도입방안 연구」. C2003-16. 한국농촌경제연구원.
- 김유숙 등. 2011. “영양플러스 사업 효과에 대한 사례 연구: 나주지역 6세 미만 영·유아 및 보호자를 대상으로.” 지역사회연구 제19권 제3호. 한국지역사회학회.
- 김태완 등. 2010. 「기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향」. 연구보고서 2010-13. 한국보건사회연구원.
- 김초일 등. 2007. 「임산부 및 영유아 보충영양관리사업의 확대/정착방안 도출」. 한국보건산업진흥원.
- 노대명 등. 2008. 「기초생활보장제도 개편방안 연구: 운영체계 및 생계급여 시행방안 중심」. 정책 보고서 2008-30. 한국보건사회연구원.
- 박상현, 최하정. 2011. “국민기초생활보장제도의 소득·소비에 미치는 효과분석.” 한국사회와 행정 연구 제21권 제4호. pp. 175-213.
- 박옥진 등. 2009. “여주지역 영유아 대상 영양플러스 사업 효과: 영유아 영양보충 및 보호자 영양 교육 실시에 따른 영유아의 영양개선효과를 중심으로.” 대한지역사회영양학회지 제14권 제6호. 대한지역사회영양학회.
- 방하남, 강신욱. 2012. 「취약계층의 객관적 정의 및 고용과 복지를 위한 정책방안」. 경제사회발전 노사정위원회.
- 이계임 등. 2012. 「식품지원제도 활성화 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이윤나 등. 2008. “임산부 및 영유아 보충영양관리 시범사업 대상자의 영양개선 효과.” 춘·추계 학술대회지 2008(2). 대한지역사회영양학회.
- 장현주. 2010. “국민기초생활보장제도의 빈곤감소 효과.” 한국정책학회보 제19권 제4호.
- 정무성 등. 2004. 「기업의 식·생필품 기탁참여 활성화 방안: 푸드뱅크 사업을 중심으로」. 전국푸드뱅크.

원고 접수일: 2013년 6월 14일 원고 심사일: 2013년 7월 12일 심사 완료일: 2013년 7월 29일
--