

POLICY BRIEF 2021

2021. 12. 02. vol.48

2021 정책브리프

※ 이 자료는 정책과제로 수행한
"지역사회 먹거리 돌봄 지원체계 구축방안"
일부를 재구성하여 작성하였음

전북지역 먹거리
돌봄 지원체계
구축방안

www.jthink.kr

연구진 | 전희진 여성정책연구소 부연구위원
황영모 산업경제연구부 연구위원
최지훈 여성정책연구소 전문연구원

POLICY BRIEF 2021

전북연구원 정책브리프
2021. 11. 02. vol.48

CONTENTS

I. 먹거리 정의와 돌봄의 의미

II. 먹거리 돌봄의 실태

1. 전라북도 먹거리 취약계층 실태
2. 먹거리 보장 프로그램
3. 해외의 먹거리 보장 프로그램
4. 전북지역 먹거리 돌봄 실태 분석

III. 전라북도 먹거리 돌봄 지원체계 구축방안

1. 먹거리 돌봄체계의 기본방향
2. 중앙정부와 전라북도 차원의 먹거리 돌봄 방향 제언

발행인 권혁남

발행처 전북연구원

주 소 전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696

TEL_063)280-7100 FAX_063)286-9206

※ 지난 호 정책브리프를 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

I. 먹거리 정의와 돌봄의 의미

- ✔ 먹거리 기본권에 대한 논의는 1948년 세계인권선언 25조 1항의 규정과 1966년 국제인권규약에서 시작되어, 2015년 UN의 17개 목표(United Nation Sustainable Development Goals: UN SDGs) 발표와 밀라노도시먹거리정책협약(Milan Urban Food Policy Pact)에 이르기까지 확대되면서 발전
- ✔ 세계인권선언에서는 “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 안녕에 적절한 생활수준(a standard of living adequate for the health and well-being)을 누릴 권리가 있고, 이러한 권리에는 먹거리 (Food), 의복, 주거, 의료, 그리고 생활에 필요한 사회 서비스 등을 누릴 권리가 포함된다.”라고 규정 (조효제 2013: 270)
- ✔ “먹거리 정의”는 소외된 집단의 건강한 식품에 대한 접근을 요구하는 사회정의 운동과 연계되고, 모든 사람은 자신과 가족의 건강과 안녕에 적절한 생활수준을 누릴 권리가 존재하고 이러한 권리에는 먹거리가 필수적으로 포함
- ✔ 먹거리 돌봄은 코로나19 이후 기본적인 먹거리가 보장되지 않는 먹거리 취약계층이 증가하고 먹거리 불안정성이 심화되면서 더욱 중요한 사안으로 대두되었고, 취약계층의 먹거리 문제 해결을 위한 지역사회 통합돌봄서비스에 기반한 먹거리 돌봄 체계 마련이 요청

II. 먹거리 돌봄의 실태

1. 전라북도 먹거리 취약계층 실태

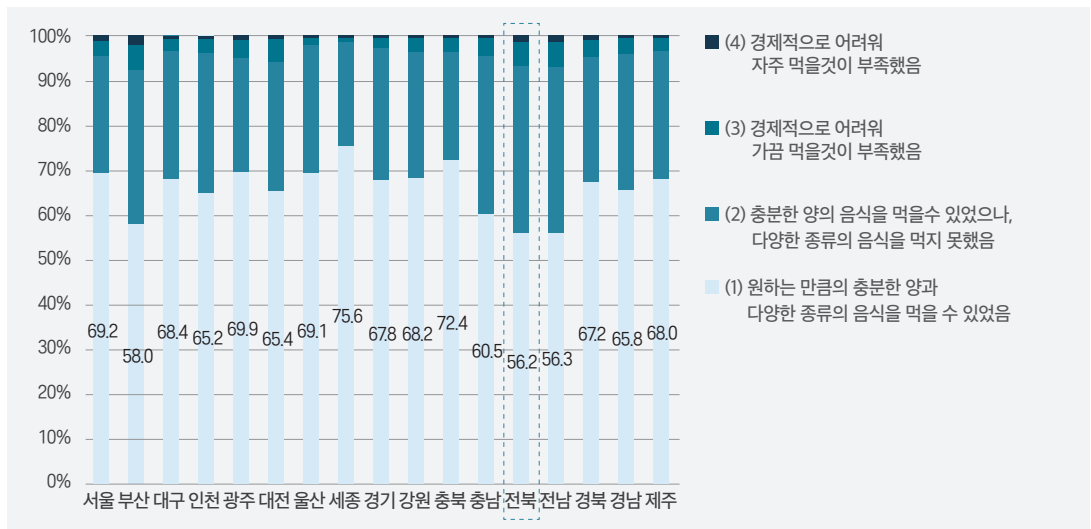
- ✔ 1997년 한국이 IMF위기를 거치면서 급속하게 진행된 신자유주의적 체제로의 전환은 불평등과 양극화의 심화, 실직과 해고의 일상화, 차별이데올로기의 확대, 시민 정치역량의 축소, 기후위기 심화 등을 발생(지주형 2011)
- ✔ 먹거리 산업과 식생활문화 역시 변화하여, 사회·경제·문화적으로 우위에 있는 사람들의 먹거리 선택권은 확대된 반면, 농민, 이주농업노동자, 급식노동자, 배송노동자들은 저임금과 생존권 위협에 직면
- ✔ 1인가구의 증가에 따라, 혼밥 역시 증가하면서 영양불균형이나 적절한 식사가 어려운 경우 역시 증가
- ✔ 코로나19 이후, 기본적인 먹거리가 보장되지 않는 먹거리 취약계층이 증가했으며, 이러한 사태는 코로나 19의 영향력이 장기화된다면 더욱 심화될 수 있는 상황
- ✔ 청년층 빈곤 문제로 인해 “돈이 없어 끼니를 거른 적 있다.”는 청년이 37%에 달한다는 보도는 코로나 19 이후 더욱 심화되는 청년 빈곤 상황을 보여줌(동아일보 2021. 4 19 a, b)

전북지역 먹거리 돌봄 지원체계 구축방안

- 전국 시도별 식생활 형편을 살펴보면, 경제적 어려움으로 인해 먹거리의 절대적인 양 부족으로 어려움을 경험하는 있는 인구 비중은 전국 4.1%였으며, 전북은 6.4%로, 전국보다 높은 수준

- 또한 “원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있다.”는 응답 비율은 전라북도가 56.2%로 가장 낮게 응답해, 전북의 식생활 문제의 심각함을 볼 수 있음

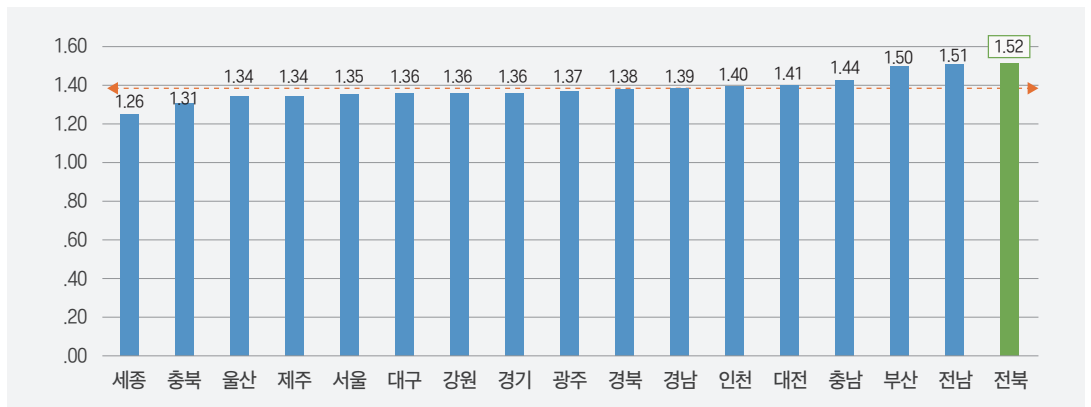
[그림 1] 전국 시도별 식생활 형편(2019)



자료: 질병관리청, 지역사회건강조사(2019).

- 시도별 식생활 형편을 보기 위해 문항을 4점의 등간격[원하는 만큼의 충분한 양과 다양한 종류의 음식을 먹을 수 있음(1점) ~ 경제적으로 어려워 자주 먹을 것이 부족함(4점)]으로 검토하면, 전국 평균은 1.39점인데 반해, 시도별로는 전북이 1.52점으로 어려움 정도가 가장 높음을 알 수 있음

[그림 2] 전국 시도별 식생활 형편 어려움 정도(2019)



주) 점수가 높을수록 어려움을 겪는 정도가 높음 (4점기준)

자료: 질병관리청, 지역사회건강조사(2019).

2. 먹거리 보장 프로그램

- ✔ 이러한 먹거리 취약계층을 위한 사업으로는 ①결식아동지원프로그램, ②결식우려노인급식프로그램, ③영양플러스사업, ④저소득층지원프로그램(푸드뱅크/푸드마켓), ⑤농식품바우처지원(시범)사업, ⑥지자체 시책사업 및 지역특화사업(민·관 협력) 사례를 시행 중에 있음

[표 1] 생애주기별 먹거리 돌봄 지원 사업

	임산부	영아	어린이집, 유치원	초, 중, 고등학생	청년	중장년	노년	다문화가족
도시락/급식			어린이집 급식	급식 및 간식지원 학교급식			노인대상 공공급식	
식재료와 과일	임산부 친환경 농산물 지원 시범사업			건강과일 바구니 시범사업			실버건강 식생활사업 (과일·우유 간식도시락)	
	영양플러스 사업 (보충식품패키지 제공)							
보충제 제공	임산부 철분제·엽산제 지원사업							
교육 프로그램	건강식생활 실천 국민의식제고 (지역사회 전체 및 생활터별 주민을 대상으로 추진)							
	맞춤형 영양관리서비스 (생애주기별 맞춤 영양교육·상담, 영양관리프로그램 등을 통하여 개인의 영양문제를 해소하고, 장기적으로는 스스로 올바르게 식생활을 관리할 수 있는 능력을 배양하여 건강증진 도모)							
	영양플러스사업(교육제공)							
	임산부·영유아 영양관리사업	어린이집·유치원 영양관리사업 (육아종합지원센터와 어린이급식관리지원센터를 통한 사업수행)	저소득층 어린이·청소년 영양관리 사업		건강위험 개선을 위한 맞춤 영양관리사업 (성인특성별, 성별, 생활터별, 맞춤형 영양관리프로그램 제공)	어르신을 위한 영양교육 프로그램	다문화가족 영양관리 사업	
모유수유교실			학교기반 영양관리 사업			실버 건강 식생활사업		

3. 해외의 먹거리 보장 프로그램

- ✓ 미국의 경우, 먹거리 취약계층을 대상으로 비상식품지원(Immediate Food Assistance), 보충영양프로그램(SNAP:The Supplemental Nutrition Assistance Program), 코로나19 사태 대응 푸드스탬프와 식사 제공 프로그램(Food Stamps and Meal Programs During the COVID-19 Pandemic), 영유아와 임산부를 대상으로 한 영양 프로그램(WIC Nutrition Program for Women, Infants, and Children), 아동 학교 무상 급식(Free School Meals for Children), 노년층을 위한 무료 급식 프로그램(Free Food Programs for Seniors), 긴급사태 대응 보충영양프로그램(D-SNAP Helps With Food Costs After a Declared Disaster) 등을 제공(<https://www.usa.gov/food-help#item-213705>)

[표 2] 미국의 영양 및 식품지원제도

지원사업	지원 대상	개요
비상식품지원 (Immediate Food Assistance),	기아에 직면한 사람들	<ul style="list-style-type: none"> 전화 핫라인으로 도움 요청 지역의 푸드뱅크나 푸드저장소와 연결
보충영양프로그램(SNAP:The Supplemental Nutrition Assistance Program),	저소득층 대상	<ul style="list-style-type: none"> 기존 푸드스탬프 사업 전자 카드로 야채, 과일, 정육, 유제품, 빵이나 시리얼 등을 구매
코로나19 사태 대응 푸드스탬프와 식사 제공 프로그램(Food Stamps and Meal Programs During the COVID-19 Pandemic),	기존 식품지원제도 대상자	<ul style="list-style-type: none"> 보충영양프로그램 대상자들에게 지원 금액 증액 지급 학교 무료급식 아이들에게 도시락 제공을 통해 집에서 식사 가능 지원 프로그램 온라인 등록 시스템 마련
영유아와 임산부를 대상으로 한 영양 프로그램(WIC Nutrition Program for Women, Infants, and Children)	저소득층 임산부와 영유아	<ul style="list-style-type: none"> 건강한 식품을 제공하고, 건강 및 복지서비스 등에 대한 상담 제공
아동 학교 무상 급식 (Free School Meals for Children),	저소득층 가정의 아이들	<ul style="list-style-type: none"> 학교 점심 제공 프로그램 (The National School Food Program) 아침 제공 프로그램 (The School Breakfast Program), 우유 급식 프로그램 (Milk to children at school), 여름 방학 음식제공 프로그램 (Summer Food Service Program)
노년층을 위한 무료 급식 프로그램 (Free Food Programs for Seniors),	저소득층 노인	<ul style="list-style-type: none"> 노년층 파머스마켓 영양 프로그램(Seniors Farmers' Market Nutrition Program): 노인들이 파머스마켓에서 신선한 음식을 살 수 있도록 지원 매달 식품을 배달해 주는 식품보충 프로그램 (Commodity Supplemental Food Program): 매달 식품꾸러미를 집으로 배달
긴급사태 대응 보충영양프로그램 (D-SNAP Helps With Food Costs After a Declared Disaster)	긴급재난지역 거주민	<ul style="list-style-type: none"> 자신의 거주지역이 재난지역으로 선포되었을 경우 긴급으로 음식을 보충영양프로그램(SNAP)의 한달 정도의 금액을 지원

자료: USA. gov <https://www.usa.gov/food-help#item-213705> / 이계임 외. 2017

- ✔ 일본은 중앙정부 차원에서는 농림수산성에 “푸드뱅크”와 “학교급식우유지원사업”을 제공하고, 후생노동성은 “생활보호제도”, “생활곤궁자립지원제도”, “아동부양수당”, “어린이 생활·학습지원사업”을 시행하고 있으며, 문부과학성에서는 “학생중식지원사업”을 수행함
- ✔ 일본 지방정부 차원에서는 “푸드뱅크”, “모자영양식품 지원사업”, “어린이 지원사업”, “일시 생활지원사업”, “고령자 대상 배식서비스” 등의 사업을 시행 중임

[표 3] 미국의 영양 및 식품지원제도

지원사업	지원 대상	개요
푸드뱅크	생활지원을 필요로 하는 개인	• 개인, 농가, 제조업체에서 식품을 제공받아, 개인에게 지원
학교급식 우유지원사업	저소득층 가구	• 저소득가구의 우유급식 • 비용 보조 및 낙농산업 진흥
생활보호	생활보호대상자	• 최저생계비에서 소득을 뺀 차액을 지원
생활곤궁자 일시 생활지원사업	생활곤궁자	• 일정기간 숙박, 식사, 의류 및 일상용품을 대여하거나 제공
아동부양수당	한부모 가정	• 가정의 생활안정·자립
어린이 생활·학습 지원사업	한부모 가정 어린이	• 방과 후 식사 제공
학생중식지원사업	요보호자 및 준보호자 가구 아동	• 학기 및 방학 중 중식지원
모자영양식품지원사업	임산부 및 영유아	• 우유 또는 분유 지원
어린이 지원사업	지역의 어린이	• 대체로 민간 운영 • 지자체에서는 어린이 식당 등공간마련을 위한 교부금 지원
고령자대상 배식서비스	일상적인 식사가 어려운 고령자 및 장애인	• 자치단체가 직영 또는 민간업체 위탁을 통해 저렴한 가격으로 식사 제공

자료: 이계임 외, 2017

- ✔ 한편, EU는 1987년에서 2013년까지는 유럽연합 지역사회 극빈층 식품분배 프로그램(MDP: Food Distribution Programme for the Most Deprived Persons of the Community)이 시행되었으나, 2014년부터 유럽 극빈자 지원기금(FEAD: Fund for European Aid to the Most Deprived)으로 변형

4. 전북지역 먹거리 돌봄 실태 분석

- ✔ 전라북도 먹거리 돌봄 관련 실태를 파악하기 위해, 전라북도 6개 시군구의 취약계층 담당 공무원을 대상으로 심층면접조사를 실시
- ✔ 조사내용은 취약계층 식생활 평가, 평가 원인, 취약계층 상태 진단, 선호 서비스와 지원형태, 선호 식생활 정책, 지원 필요 대상, 서비스 만족도, 지역 내 지원단체의 존재와 역량, 식재료 구매장소, 지역적 특성과 돌봄 정책 성격 등을 조사
- ✔ 취약계층의 전반적 식생활에 대해서는 극단적인 결식 상황의 문제는 많이 해소, 그러나 결식의 해소가 균형 잡힌 식생활을 의미하는 것은 아님을 지적
- ✔ 건강한 식생활이 이루어지지 못하는 원인으로는 가정 내 형편에 따라 음식을 준비할 사람이 없어 발생하는 경우가 많고, 이는 낮 시간에 보호자가 없는 아동의 경우나 거동이 불편한 독거노인이나 독거장년층의 경우에서 볼 수 있음
- ✔ 취약계층이 선호하는 식생활 서비스는 도시, 도농복합, 농촌 등의 거주지역과 상점이나 식당과의 접근성, 세대 등에 따라서 다양한 요구를 확인할 수 있음
- ✔ 가장 취약한 식생활 지원대상은 돌봄 제도의 사각지대에 위치하여, 정부 지원을 받지 못하는 경우와 연로하거나 장애 등의 이유로 식사준비가 어려운 경우를 많이 언급
- ✔ 특히, 기성세대에서는 성별에 따른 먹거리에 대한 태도의 차이로 인해 남성들이 건강한 먹거리 접근성을 가지지 못하는 경우가 많음
- ✔ 급식서비스는 저렴한 비용으로 식사를 제공하여, 장애인들이나 어르신들에게 호응이 높으며, 부식배달서비스는 호응도는 좋으나, 배송의 어려움으로 인해 한 달에 한번 배송하거나, 관리의 문제로 가공식품 위주로 진행되는 상황임
- ✔ 어르신들의 경우는 아동에 비해 지원금액이 낮아서, 영양가 있는 식품 제공에 어려움이 존재

III. 전라북도 먹거리 돌봄 지원체계 구축방안

1. 먹거리 돌봄 지원체계의 기본방향

- ✔ 지역 먹거리 지원체계를 공고히 하기 위해서는 ①지역과 계층 간의 먹거리 불평등을 해소, ②도시와 농촌의 선순환 체계를 통한 먹거리 공공성 강화, ③취약계층 영양 불균형과 위기상황에 대응할 수 있는 지속가능하고 회복력을 지닌 먹거리 보장 제도의 요청, ④먹거리 관련 지원 사업들에 대한 효과와 한계에 대한 점검을 통해 사업 보안에 대한 상시적인 점검과 검토의 필요
- ✔ 현재의 먹거리 돌봄 지원사업과 현황에 대한 검토를 통해 먹거리 돌봄 체계의 문제를 ①먹거리 돌봄 사업 운영 주체의 분절화, ②먹거리 취약계층 선발의 자율성 부재, ③지역공동체 중심의 통합돌봄 역량 강화, ④취약계층 지원을 위한 자원 부족, ⑤먹거리 돌봄 사각계층 존재로 진단하고, 그에 따른 대응방안과 추진 사업을 제언함

[표 4] 먹거리 돌봄 사업에 대한 문제의식, 대응방향, 그에 따른 사업 추진 방향

문제의식	대응방향	추진사업
먹거리 돌봄사업 운영 주체의 분절화	먹거리 돌봄사업 주체의 일원화	각 부처간 협력을 조율할 수 있는 일원화된 관리 주체
먹거리 취약계층 선발의 자율성 부재	취약계층 선정·지원 자율성 확대	지역 내 먹거리 취약계층 선발 자율성 보장 간급지원 시스템 마련
지역공동체 중심의 통합돌봄 역량 강화	자율적 돌봄 참여주체 지원 강화	커뮤니티 돌봄 역량 강화 사업 음식 나눔문화 확산, 지역 돌봄 공동체 구축
	통합 돌봄 서비스	민·관·산·학 연계 통합돌봄 및 맞춤형 식사와 영양관리 제공
취약계층 지원을 위한 자원 부족	취약계층 지원 자원 확대	아동 지원 금액 수준으로 취약계층 지원 상향 재원확대를 통한 부식 배달 서비스 등의 간격 단축
먹거리 돌봄 사각계층 존재	먹거리 취약계층 사각지대 해소 방안 도입	청년 빈곤 극복을 위한 로컬푸드와 함께하는 공유부엌
		중장년 1인가구 대상 건강한 식생활 교육 및 요리교실

2. 중앙정부와 전라북도 차원의 먹거리 돌봄 방향 제언

- ✓ 중앙정부 차원과 전북지역에 진행될 수 있는 사업으로 구분하여, 각각의 먹거리 돌봄 추진방향과 세부사업을 제언함
- ✓ 중앙정부 차원에서는 ①취약계층 선정과 지원에 있어서의 자율성 확대, ②자율적 돌봄 참여주체 지원강화, ③취약계층 지원 자원 확대, ④먹거리 돌봄사업 주체의 일원화 방안이 요청

[표 5] 중앙정부 차원의 먹거리 돌봄 추진방향

중앙정부 차원의 먹거리 돌봄 추진방향			
취약계층 선정·지원 자율성 확대	자율적 돌봄 참여주체 지원 강화	취약계층 지원 자원 확대	먹거리 돌봄사업 주체의 일원화
· 지역 내 먹거리 취약층 선별 자율성 보장을 통한 사각지대 해소	· 커뮤니티 돌봄 역량 강화 사업	· 아동 지원 금액 수준으로 취약계층 지원 상향	· 각 부처간 협력을 조율할 수 있는 일원화된 관리 주체

- ✓ 전라북도의 사업으로는 현재 지역 특화사업으로 추진 중인 사업 중 전북도 차원의 확대 및 실천 방안을 중심으로 ①공유냉장고 사업 확대, ②통합 돌봄 사업에 먹거리 돌봄 연계, ③청년 대상 공유부엌, ④중장년 남성을 위한 식생활 교육, ⑤명절과 생일 기념 꾸러미, ⑥로컬푸드 인식 개선 사업을 제언함

[표 6] 전라북도 차원의 먹거리 돌봄 추진방향

전라북도 차원의 먹거리 돌봄 추진방향		
공유냉장고 사업 확대	통합 돌봄 서비스	로컬푸드와 함께하는 공유부엌
· 음식 나눔문화 확산 · 지역 돌봄 공동체 구축	· 민·관·산·학 연계 통합돌봄 · 맞춤형 식사와 영양관리 제공	· 청년 빈곤·결식 청년 문제 해결 · 청년 대상 로컬푸드 연계 소셜 다이닝
건강한 식생활 교육 및 요리교실	명절과 생일 꾸러미	로컬푸드 인식개선 사업
· 중장년 남성 1인가구 대상 · 사회적 단절 극복과 영양관리	· 명절과 생일 기념 · 로컬푸드로 꾸러미 구성 가능	· 로컬푸드 홍보 · 지역 공동체 구성의 연결물로의 로컬푸드

<참고문헌>

동아일보. 2021. 4. 19a. “취업난 청년들 “아깁건 식비뿐”, 3000원 식당 찾고, 하루 두끼만”

동아일보. 2021. 4. 19b. “끓으며 버티는 청년...청년 37% ”돈 없어 끼니 거른 적 있어“

이계임·김상호·김부영. 2017. 『정부의 취약계층 농식품 지원체계 개선방안』, 한국농촌경제연구원.

조효제. 2013. “먹거리 인권과 먹거리 주권의 시론적 고찰”. 『민주주의와 인권 13(2)』, 전남대학교 5·18연구소

지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』, 책세상

질병관리청. 각년도. 『지역사회건강조사』



전북 전주시 완산구 콩쥐팥쥐로 1696(효자동3가 1052-1)
대표전화 063.280.7100 팩스 063.286.9206

발행인 _ 권혁남 발행처 _ 전북연구원

※ 이 정책브리프의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.
※ 지난 호 정책브리프를 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼수 있습니다.