

지자체 직영형 친환경 학교급식지원센터의
운영실태에 관한 사례연구
-홍성군 학교급식지원센터를 중심으로-

김오열* · 김 호**

A Case Study on Operating Situations of Environment-friendly
School Food Service Center managed directly by Local Government

Kim, O-Youl · Kim, Ho

The Hongseong-Gun school food service center (Hongseong SFSC) that is managed directly by local government is supplying local environmentally friendly foods from 2014. This study aimed to analyze a case on Hongseong SFSC and to propose improving directions. Hongseong SFSC showed higher supply ratio (67.4%) of local environmentally friendly foods compared to the other centers. The operation effects of this center are reliably price of farmer's products, increased consumption of local agri-products, school food confidence, and so on. But there are many problems on this operation. Improvement directions of SFSC for local food system are as follows: Firstly, the supply range of foodstuffs is needed to establish quality standards to increase foodstuffs quality. Secondly, guidelines for creating a fair commission fee structure should be established. Thirdly, the contract issues between the center and schools need to be resolved by governance system. Fourthly, local environmentally friendly agricultural cultivation and cropping systems are required to establish reliably supply of farmer's products.

Key words : *school food service center, local food, environmentally friendly agri-products, governance system*

* 대표저자, 단국대학교 대학원

** Corresponding author, 단국대학교 환경자원경제학과 교수(hokim@dankook.ac.kr)

I. 서 론

학교급식지원센터(센터)는 건전한 식재료를 학교에 원활하게 공급하고 투명한 예산 지원 및 집행을 지도 감독하며, 적절한 수급관리를 위한 기구이다. 충남도는 기초지자체(시군)가 직접 운영하는 지자체(시군) 직영형 학교급식지원센터를 기본 모델로 정하였다. 그리고 학교급식지원센터를 통해 친환경농산물을 사용한 학교급식의 확대, 로컬푸드 시스템의 확산, 식생활교육의 실시 등 세 가지를 하나의 묶음으로 추진하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 그래서 충남도는 ‘친환경 로컬푸드 학교급식’이라는 용어를 사용하고 있다.

충남에서 시군 직영형 학교급식지원센터는 첫째, 식재료로서 친환경 로컬푸드를 지향한다. 친환경성, 지역성, 신뢰성, 건강성을 가지고 있는 식재료를 통해 생산자와 소비자 간의 관계를 형성하고 지역사회 공동체를 회복하는데 기여하고자 한다. 둘째, 민·관 거버넌스 방식으로 운영한다. 품질기준에 따른 품목리스트 결정, 품목별 가격결정 등 급식관련 내용을 생산농가와 납품업체, 영양(교)사, 학부모 등이 협의하여 결정하도록 하였다. 셋째, 지역사회와 연계성을 강화한다. 친환경 로컬푸드 학교급식이 지속가능한 식품체계 구축에 기여하기 위해 식생활교육, 지역문화, 특산물, 가공, 관광, 건강 활동 등과 연계가 잘 이루어지도록 하고 있다.

이 연구에서는 충남에서 시군 직영형 학교급식지원센터의 대표적인 사례인 홍성센터에 대한 운영 실태와 문제점 및 개선방안을 고찰하였다. 즉 센터의 역할과 기능이 어떻게 수행되고 있고, 설립목적에 얼마나 부합되고 있는가에 대한 실태를 살펴 본 것이다. 이를 위해 센터에 대해 직접 조사하고 충남도 및 홍성군의 내부 자료를 활용하였다.

II. 충남의 학교급식 관련 정책 현황

1. 친환경 로컬푸드 학교급식의 의의

친환경 로컬푸드 학교급식의 의의는 교육활동과 생명운동, 지역운동, 지역생산물 소비(로컬푸드 시스템), 학농교류의 활성화 등 다섯 가지가 있다. 주요 내용은 다음과 같다(Kim H., 2010).

첫째, 친환경 로컬푸드 학교급식은 교육활동의 일환이다. 학교급식은 단순히 한 끼 식사를 해결한다는 의미를 넘어 안전하고 신선하며 영양이 풍부한 식품에 대한 올바른 관점을 정립시키는 역할을 한다. 특히, 농어업의 생산 활동과 마을 관계 활동이 이루어지는 지역에서 제철에 맞게 생산되는 농수산물에 대한 이해와 공감을 갖게 되는 중요한 역할을 하게 된다. 또한 기본적으로 우리 전통의 식문화와 식습관을 발전시키고, 건강하고 건전한 미래

의 주역을 길러내는 교육활동의 일환인 것이다.

둘째, 친환경 로컬푸드 학교급식은 생명운동의 의미를 갖고 있다. 학생들에게 생명의 먹거리에 대한 판단과 선택, 의식, 습관을 자연스럽게 고취시킬 수 있는 건강과 생명의 가치관을 부여해 준다. 즉, 친환경농산물은 수많은 생명체가 작용하여 생산된 또 다른 생명체이며, 우리의 생명을 유지시켜주는 물질로서 인식시키는 것이다. 그리고 인간은 모든 생명체와 더불어 살아가야 하므로 살아있는 모든 생명체의 존귀함을 깨닫게 해 줄 수 있다.

셋째, 친환경 로컬푸드 학교급식은 지역 농업인과 학교, 학부모와 시민단체 등이 함께 논의하고 합의를 바탕으로 추진하는 지역 공동체운동의 성격을 가지고 있다. 또한 지역의 환경과 생명을 지키는 생명공동체운동으로 추진될 수 있다.

넷째, 친환경 로컬푸드 학교급식은 학교와 농촌이 만나고 교류하는 학농교류 활성화를 이끌어 낼 수 있다. 교류를 통해 학생과 학부모들은 급식 재료에 대한 신뢰를 높이고 지역 농업과 농촌에 대한 관심과 애정을 고취시킬 수 있다. 즉, 지역 생산현장을 방문하고 체험 활동을 통해 생산농민과 학생·학부모·교사 간에 상호 신뢰하고 상호 의존적인 관계를 형성할 수 있다.

다섯째, 공공조달을 통한 로컬푸드 시스템을 구축하기가 용이하다. 지역 농업인이 생산한 친환경농산물의 판로 확보 및 농가소득 안정으로 지역농업의 발전에 기여할 수 있다. 또한 농산물의 생산 및 가공, 유통 과정이 투명해져 학교급식의 안전성을 높일 수 있다.

2. 학교급식 지원예산 추이

충청남도 친환경무상급식은 2011년부터 2014년까지 식품비 및 운영비로 총 3,541억 원을 지원했으며 친환경농산물 차액지원은 약 420억 원이 소요되었다. 따라서 4년간 학교급식 지원을 위해 3,961억 원을 지원한 것이다. 그리고 초·중학교 무상급식비(식품비와 운영비)를 도 및 시군이 60%, 교육청이 40%로 분담해왔다.

그런데 2015년부터 무상급식비 재원분담 방식이 변화되었다. 즉 예산보조금 정산업무의 효율적 추진을 위해 식품비를 지자체가 분담하고, 인건비 및 운영비를 교육청이 부담하는 것으로 변경했다. 그 이유는 각 학교에서 지자체의 예산보조금 60%가 인건비와 운영비, 식품비를 모두 포함하고 있어 비목별로 정산하기가 복잡하고, 지자체에서는 학교급식 식품비가 지역농산물 공급 확대에 얼마나 영향을 미치는지를 확인하기 곤란하였기 때문이다.

그래서 2014년 10월 「충청남도 친환경학교급식지원심의위원회」에서 재원분담을 식품비와 인건비·운영비로 구분하기로 결정했다. 2014년 교육부에서 발표한 지출항목별 학교급식 예산 규모를 보더라도 2013년을 기준으로 전체 5조 6,502억 원 중 식품비가 3조 2,228억 원으로서 57%를 차지하고 있다. 또한 충남의 경우에도 2015년 기준 전체 무상급식 지원예산 1,261억 원 중 식품비(충청남도 및 시군) 761억 원, 인건비 및 운영비(교육청) 500억 원

으로서 분담비율이 충청남도 및 시군 60.37%와 교육청 39.63%로 나타나 기존 분담비율(지자체 60%, 교육청 40%)과 큰 차이를 보이지 않았기 때문이다.

2016년도의 변화내용 중 특징적인 사실은 학급규모에 따라 학교별 식단가를 차등 지원한다는 점이다. 왜냐하면 소규모 학급을 가진 농촌학교는 소량 구입으로 인해 구매단가가 상대적으로 높으며, 대도시 학생들에 비해 식사량이 많아 식재료 소비량이 많기 때문이다. 그래서 초등학교의 경우에 7학급 이하는 2,110원, 8~14학급은 2,010원, 15학급 이상은 1,910원으로 정하였다. 또 중학교의 경우, 10학급까지는 2,607원, 11~20학급 2,510원, 21학급 이상은 2,480원으로 차등 지원하는 것이다.

또한 무상급식 대상이 아닌 유치원과 고등학교 및 특수학교에 대해서는 친환경농산물 구입 차액을 지원해오고 있다. 즉 일반농산물과 친환경농산물 간 가격의 차액을 지원함으로써 친환경 지역농산물의 공급을 확대하고자 하는 것이다. 연 190식을 기준으로 지원 단가는 유치원의 경우에 390원, 고등학교 및 특수학교는 500원이다. 2016년 지원대상은 유치원 508개원 27,136명, 고등학교 118개교 74,033명, 특수학교 6개교 900명 등이며, 예산은 9,129백만 원이고 도비 2,739백만 원(30%)과 시군비 6,393백만 원(70%)이다(Chungnam Province, 2014, 2016).

Table 1. Budget of school food service in Chungnam province

(one million won)

		2011	2012	2013	2014	Total
Total	Total	73,504	86,895	102,081	133,677	396,157
	Province	15,828	21,488	25,154	32,640	95,110
	County	26,565	34,870	40,456	51,279	153,170
	Education office	31,111	30,537	36,471	49,758	147,877
Free lunch	Total	62,221	76,342	91,178	124,395	354,246
	Province	12,443	18,322	21,883	29,855	82,503
	County	18,667	27,483	32,824	44,782	123,866
	Education office	31,111	30,537	36,471	49,758	147,877
Difference support	Total	11,283	10,553	10,903	9,282	42,021
	Province	3,385	3,166	3,271	2,785	12,607
	County	7,898	7,387	7,632	6,497	29,414

Source : Chungnam Province, 2014.

Table 2. Budget of school food service in 2015

(School, person)

		Subject			Budget (a million won)			Unit cost of food (won)
		School	Student	Total	Province	County	Education office	
Total		1,234	288,201	140,641	33,302	52,120	55,219	-
Free lunch	Subtotal	610	185,387	131,266	30,454	45,682	55,130	-
	Ele.-school	421	115,141	76,265	17,054	25,582	33,629	2,010
	Mid.-school	189	70,246	55,001	13,400	20,100	21,501	2,510
Difference support	Subtotal	623	102,584	9,197	2,759	6,438	-	-
	Kindergarten	499	26,233	1,944	583	1,361	-	1,830(390*)
	High school	118	75,410	7,164	2,149	5,015	-	2,630(500*)
	Handicapped student-school	6	941	89	27	62	-	(500*)
Self-management agri-high school		1	230	178	89	-	89	2,600

* () : Difference support sum for environment-friendly agri-products

Source : Chungnam Province, 2014.

3. 학교급식지원센터의 운영모형

학교급식지원센터의 운영모형으로는 센터의 핵심기능을 기준으로 컨트롤 타워형 정책센터와 물류기지형으로 구분할 수 있다. 또한 센터의 운영주체를 기준으로 생산자단체 및 조직 등 민간위탁형과 지자체 직영형으로 나눌 수 있다. 충남도의 학교급식지원센터 운영모형 정립의 변화과정과 현재의 운영모형에 대해 살펴보고자 한다.

1) 학교급식지원센터 운영모형 정립의 변화 과정

충남도는 2011년 도지사 민선5기 공약사업의 일환으로 학교급식지원센터를 설치·운영하여 지역에서 생산되는 우수하고 안전한 농산물을 우선 공급하는 시스템을 구축함으로써, 농업인들로 하여금 학교급식을 통해 로컬푸드 공급을 확대시키도록 하는 내부 방침을 정했다. 학교급식지원센터를 몇 개 시군을 합한 권역별 거점센터 설치계획이 아닌 시군별로 학교급식지원센터를 설치하기로 하였다. 그리고 시군센터 운영 모형을 물류기지형으로 정하고, 충남광역급식지원센터를 별도로 설치해 시군센터를 조정·운영할 수 있도록 컨트롤 타워 기능을 수행하도록 했다(Chungnam Province, 2011).

충남도 정책방향을 이와 같이 정한 배경에는 2011년 당진군 학교급식지원센터(당진센터)

설립·운영에 따른 지역농산물 공급 확대에 따른 성과가 바탕이 되었다. 당진센터 운영모델처럼 학교급식에 필요한 모든 식재료를 생산에서부터 공급까지 일괄 관리하는 물류기지형으로 하자는 것이다. 장점으로는 계약재배를 통하여 물가상승이나 물량부족에 대한 관리가 가능하고, 식재료의 대량구매에 따른 교섭력을 강화해 식재료 원가를 절감할 수 있기 때문이다. 또한 식재료 유통단계를 축소시켜 유통구조를 개선시키고 식재료의 안전성과 신뢰도가 높아지기 때문이다. 하지만 단점으로서 급식센터 설립에 과도한 사업비가 소요되고 기존 학교급식 식재료 공급업체와 갈등이 발생되며, 업무 단일화를 위해 학교와 급식센터 간 합의와 조율이 필요하다는 점이 제기되었다. 이러한 장단점을 바탕으로 하여 설치 초기에는 물류기지형의 학교급식지원센터로 운영방향을 정하고 공모를 통해 2012년에 아산센터가 도비 12억, 시비 12억, 농협 10억 등 총 사업비 34억으로 2013년 3월 설립되었다. 그리고 2013년의 공모사업을 통해 천안1), 논산, 공주, 서천의 농협조합공동사업법인(조공법인)이 운영주체로 선정되어 학교급식지원센터 설립을 준비하게 되었다.

그런데 이러한 충남도의 물류기지형 및 민간위탁형 학교급식지원센터 설립방향에 대해 충남 학교급식운동본부 및 생산자단체, 학부모단체 등은 총사업비의 20%이상 자부담을 할 수 있는 농협만이 위탁받을 수밖에 없는 구조라고 문제를 제기했다. 또한 학교급식지원센터는 지역 친환경 등 우수농산물이 학교에 공급될 수 있고 질 높은 식재료가 체계적이고 안전하게 관리되는 공공성에 바탕을 둔 지자체 직영형 운영모형이 적합하다고 주장하였다.

그런데 2014년에 홍성군이 강원도 횡성군의 학교급식지원센터 운영 사례를 모델 삼아 지자체 직영형 학교급식지원센터를 설립했고, 청양군도 지역 친환경 생산자단체인 청양유기농업농조합법인이 운영주체가 되어 2014년 4월에 개장하였다. 특히 홍성군 학교급식지원센터는 국비 지원을 받지 않았으며, 신규 물류시설의 설립 없이 기존 물류시설을 갖춘 업체를 공모 선정하여 물류를 위탁 운영하고 있다. 이러한 지자체 직영형 센터 운영이 친환경농산물과 로컬푸드 공급확대에 기여하는 성과를 나타내면서 충남도는 2014년 9월 학교급식지원센터 설립·운영 정책 방향을 지자체 직영형, 민·관 거버넌스 협의체인 운영위원회 운영, 현물공급체계 구축 등으로 정책을 전환하였다(Chungnam Province, Workshop on School Food Service, 2014).

이러한 운영모형의 변화는 지자체 직영형이 학교급식의 식재료 품질을 강화하고 친환경농산물의 공급을 확대하는데 효과가 나타났다는 점에 기인하고 있다. 또한 로컬푸드 가공을 높이는 적합한 체계이며 낮은 수수료로 작은 학교나 큰 학교의 차별 없이 배송이 가능하다는 장점이 있다.

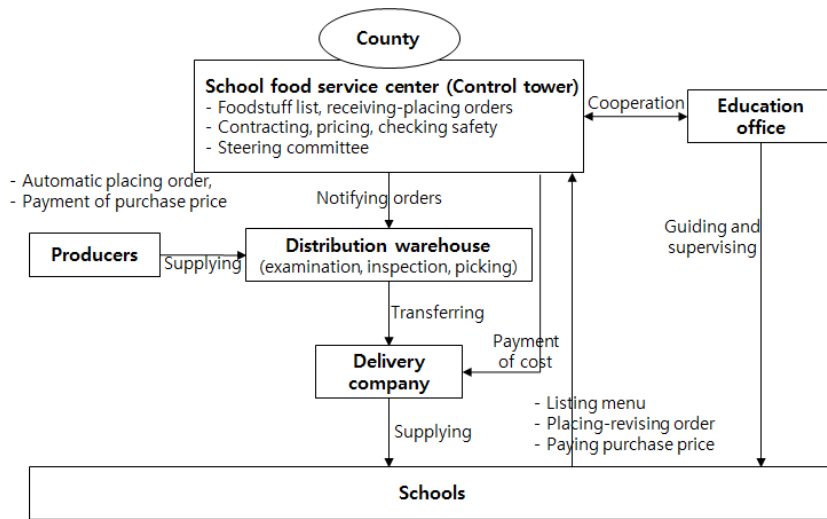
2015년 말 현재 충남에서는 당진시(2011. 3), 아산시(2013. 3), 청양군(2014. 3), 홍성군

1) 천안 학교급식지원센터는 천안농협조공법인이 운영주체이며 2015년 7월에 개장하여 2학기에 시범 사업을 실시하였고, 2016년부터 101개 학교를 대상으로 본격 운영된다.

(2014. 3), 부여군(2015. 5), 천안시(2015. 7) 등 6개소가 운영되고 있다. 공주시와 논산시 등 2개소는 설립 중이며, 보령시와 예산군은 2015년에 선정되어 설립 준비 중이다. 당진시를 제외하고, 지자체 직영형을 센터 모형으로 추진 중이며 아산시는 민간위탁형에서 지자체 직영형으로 전환을 추진하고 있다.

2) 충남도의 학교급식지원센터 운영모형

충남도 학교급식지원센터 운영모형은 2가지로 유형화하였다.²⁾ 첫째, 기초지자체(시군) 직영형(관리-물류 분리)이다. 이는 시군이 직영으로 센터를 운영하지만 센터와 학교사이에 물류업체를 두어 배송을 담당하게 하는 방식이다(Fig. 1). 둘째, 통합 민간위탁형(물류기지형)이다. 이는 대규모 유통시설을 신규로 건립하여 물류와 전처리, 계약생산 등을 통합해 민간에 위탁하거나 농촌지역 생산자단체의 기존 물류시설을 활용하는 방식이다(Fig. 2).



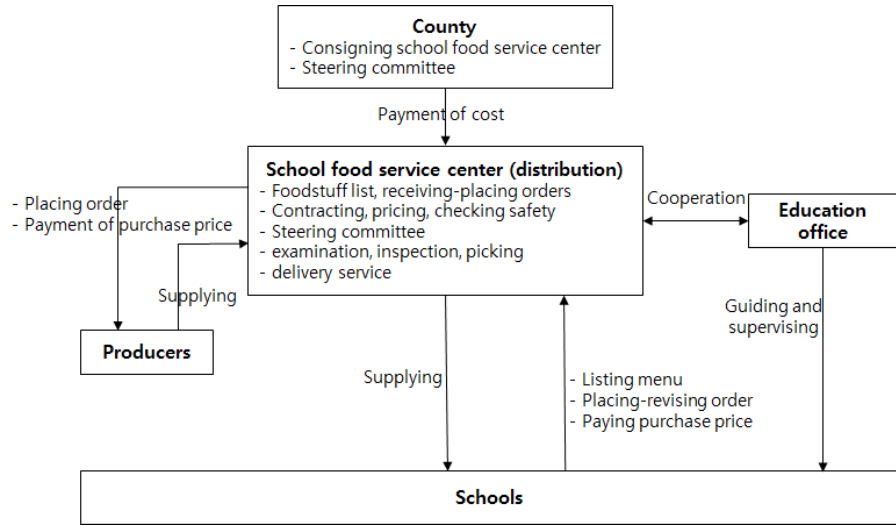
Source : Chungnam Province, 2014.

Fig. 1. Model of school food service center managed directly by local government.

이러한 2가지 유형은 교육부(2007)가 제시한 5가지 유형 즉, 지원센터 물류·유통 통합직영형, 지원센터 유통 분리형, 위탁 유통센터형, 인증등록 유통업체 관리형, 위탁 유통센터 혼합형 등을 충청남도 지역 현실에 맞게 변형한 것이다. 충남의 학교급식지원센터 운영의 기본체계는 학교와 센터간의 관계, 센터와 공급업체와의 관계를 기본으로 한다. 학교 영양(교)사의 식단 작성에 의한 식재료 주문과 센터의 식재료 공급 및 배송 그리고 센터의 식재료 수급관리 등 센터 운영을 중심으로 체계화한 것이다. 앞에서 서술한 바와 같이, 충남의

2) 유형별 운영방식에 대한 자세한 내용은 김오열(2015, pp. 27~30)을 참조.

시군 학교급식지원센터 기본모형은 Fig. 1에 나타난 시군 지자체 직영형으로 방침을 정하여 추진하고 있다.



Source : Chungnam Province, 2014.

Fig. 2. Model of school food service center consigned to private by local government.

3) 센터 운영의 기본방향

충남도에서 정한 학교급식지원센터 운영의 기본방향은 다음과 같다. 이는 센터모형과 관계없이 적용되고 있다.

첫째, 센터는 식재료 생산 및 수급 관리, 배송 등 종합 컨트롤 타워 역할을 수행한다. 센터는 학교급식의 공익성·공공성을 위한 지자체 주도의 운영체계를 구축해 지역 친환경농산물 및 우수 식재료의 생산과 수요 및 공급 관리를 위한 전반적인 컨트롤 타워 역할을 수행한다.

둘째, 센터는 지역에서 생산된 친환경농산물 및 우수농산물(친환경 로컬푸드)의 사용 확대를 위해 현물공급 체계를 구축한다. 2017년까지 전 시군에 학교급식지원센터를 설치한다는 충남도의 정책목표 하에 친환경 로컬푸드 사용 확대를 위해 현물 공급체계를 구축하겠다는 것이다. 현물공급 체계는 센터가 식재료 ‘상품목록’을 관리·작성해 영양(교)사에게 제공하면, 영양(교)사는 ‘상품목록’에 있는 식재료 물품을 선택해 센터에 주문하는 체계이다.

충남 친환경무상급식 식품비 지원은 조례에 근거하여 시군을 통해 센터에 지원하고, 센터는 학교에 식재료를 현물로 공급하게 된다. 센터는 주문된 식재료가 공급업체를 통해 정확히 입고되었는지 확인(검수·검품)하고 배송업체(배송인)를 통해 학교에 배송하는 방식이다. 현물공급은 센터의 준비정도와 지역여건에 따라 우선 1차 농산물을 공급한 다음, 전 품목 공급으로 확대하는 방안과 처음부터 전 품목 공급으로 추진하는 방안 등 센터 운영위원

회의 논의를 거쳐 결정할 수 있다.

셋째, 센터는 지자체-학교 간 협력 및 민·관 거버넌스 방식으로 운영한다. 학교급식법 시행령 제2조에 따라 ‘식재료 등의 조달방법 및 업체선정 기준에 관한 사항’은 학교장이 결정하기 때문에 센터는 식재료 조달과 관련된 전 과정을 교육지원청과 충실히 협의해야 한다. 그리고 센터는 지자체와 교육청, 학부모단체, 영양(교)사, 시민단체, 생산자단체 등이 참여하는 민·관 거버넌스 협의체로 운영하는 방향이다.

Ⅲ. 홍성군 친환경학교급식지원센터의 운영실태 분석

충남의 학교급식지원센터는 시군 직영형과 통합 민간위탁형 등으로 구분되어 있다. 시군 직영형 가운데 대표적인 곳이 홍성군 학교급식지원센터이다. 충남은 시군 직영형을 각 시군에 권장 유형으로 설정하여 향후 설립되는 시군에 대해 적극적으로 권유 지도하고 있다. 여기에서는 홍성군의 사례에 대해 살펴보고자 한다.

홍성군의 경우, 군 직영으로서 운영주체의 공공성을 확보하고 민·관 거버넌스 방식의 운영으로 학교급식 이해관계자(생산농민, 학교영양교사, 학부모, 시민단체 등)들이 적극적으로 참여하고 있다. 즉 물류는 지역 내 생산자조직 및 민간업자에게 위탁하고, 행정 및 관리 기능은 군이 총괄하고 있다. 친환경 및 지역농산물 사용비율이 다른 민간위탁 센터보다 높게 나타나고 있고, 운영 수수료도 9%로서 가장 낮은 수준으로서 충남의 새로운 모델로 관심을 갖게 되었다.

1. 식재료 공급실태

홍성군 학교급식지원센터는 센터장을 포함하여 공무원 2명, 기간제 근로자 2명 등 4명이 관리하고 있다. 2014년 3월에 개장했으며, 물류시설은 공모를 통해 물류창고를 가지고 있는 농업회사법인(땅과 바다)을 선정하고 그곳에 사무실도 설치 운영하고 있어 별도의 시설 설치비가 들지 않았다. 이 농업회사법인의 직원 4명이 배송관리 및 물품검수관리를 하고 있다. 2014년 현재 대상학교 수는 32개소이며 학생 수는 11,373명이다. 식재료 전 품목을 대상으로 하고 있으며 배송은 지역 내 34개의 급식업체가 담당하고 있다. 사립유치원 6개교 575명에게는 친환경 쌀을 별도로 공급하고 있다.

2014년 홍성센터에서 공급한 식재료 품목군 별 총 사업실적은 약 64억 원인데, 그중 가공식품이 약 524톤으로 전체 공급량의 약 41.6%를 차지했고 농산물은 약 506톤으로 약 40.2%를 차지했다. 축산물은 공급량은 약 182톤으로 약 14.4%인데 공급금액으로는 약 17억 원으로 약 26.5%를 차지했다.

Table 3. Supply results of school food service (2014)

(M/T, one million won)

	Agri-products	Livestock	Marine products	Processed foodstuffs	Total
Quantity	506 (40.2%)	182 (14.4%)	48 (3.8%)	524 (41.6%)	1,260 (100.0%)
Amount	1,873 (29.1%)	1,704 (26.5%)	490 (7.6%)	2,360 (36.7%)	6,427 (100.0%)

Source : Hongseong County, 2014.

한편 2014년 학교급식에 있어 친환경농산물의 공급실적은 약 341톤으로 전체 농산물 공급량 약 506톤의 67.4%를 차지하였고 축산물로 약 98톤으로서 54.1%를 차지했다. 금액으로도 친환경농산물 약 11억 7천만 원으로 62.6%이었다.

홍성에서 생산된 지역농산물은 물량으로는 약 317톤으로서 62.7%를 차지했으며 금액으로는 약 11억 원으로 59.2%를 차지했다. 축산물은 금액으로 36.3%인 약 7억 4천만 원이 홍성산 축산물을 공급한 것으로 나타났다. 지역산 가공식품도 약 7천 5백만 원으로 7.9%이었다.

Table 4. Supply results of environment-friendly and local agri-products (2014)

(M/T, one million won)

	Environ.-friendly agri-products		Local agri-products	
	Quantity	Amount	Quantity	Amount
Supply results	341 (67.4%)	1,173 (62.6%)	317 (62.7%)	1,108 (59.2%)

Source : Hongseong County, 2014.

2. 운영실태

2012년 홍성군 친환경농정발전기획단 유통분과에서 로컬푸드 활성화를 위한 유통체계 구축 차원에서 학교급식지원센터의 설립을 본격적으로 검토하였다. 2013년에는 학교급식 식재료 공급체계 구축을 위한 시범사업을 추진하였으나, 홍성군 교육지원청이 학교와 계약 방식의 문제와 기존 업체와의 갈등 유발 등에 대해 난색을 나타냄으로써 추진되지 못했다. 그런데 2013년 유통분과에서 강원도 횡성군 학교급식지원센터의 사례를 들어, 시범사업보다는 곧 바로 학교급식지원센터를 설치하자는 의견이 다수를 차지하여 본격적으로 준비하게 되었다. 즉 지자체 직영에 의한 컨트롤 타워 역할을 하는 학교급식지원센터를 설립하자는 의견이 많아, 이해관계자 토론 및 협의를 거쳐 2014년 3월부터 학교급식지원센터가 전 학교에 전 품목의 식재료를 공급하기 시작하였다.

홍성센터의 특징은 거버넌스 운영체계가 잘 구축되어 있고 친환경농산물 계약재배 및

공급을 위한 중간조직인 생산자조직이 잘 구축되어 있다는 점이다. 이를 바탕으로 생산농가의 수취가격이 안정화되고 공산품 및 축산물 등 다른 식재료도 경쟁 입찰방식을 유지하면서 품질 좋은 재료를 적정가격에 공급하고 있다.

1) 식재료 공급체계

홍성센터의 식재료 공급체계는 전 학교 전 품목 일괄공급체계이다. 식재료의 배송은 식재료 품목별 적격업체로 센터에 등록된 34개 업체가 담당하고 있다. 이로써 센터의 설립에 따른 기존 급식업체와의 갈등을 해결한 것이다. 학교에 공급되는 식재료는 센터의 가격결정위원회 심의를 통해 가격을 확정하여 목록으로 작성된다. 그리고 학교에서 이 목록에 따라 주문하면, 식재료가 물류창고로 수송되고 물류창고에서는 기존 급식업체의 배송차량이 각 학교로 배송하는 체계이다.

지역에서 생산되는 친환경농산물은 홍성유기농영농조합과 대왕버섯영농조합이 공급하고, 일반농산물은 홍성군 직거래 영농협동조합에서 공급한다. 전처리 농산물은 사회적 기업(㈜지랑)이 공급하며, 친환경 쌀은 홍동농협, 풀무주곡, 천수만RPC, 하누리 회관이 공급한다. 지역가공품은 홍성풀무(떡), (농)행복(주)홍성지점(참지음소세지), 다살림(빵, 쿠키), 풀무우유(평촌요구르트) 등 4개소에서 공급된다.

축산물은 2014년 6월까지 품목별 최저가 입찰방식으로 업체를 선정하였으나 축산물 식재료의 품질문제가 발생됨에 따라, 2014년 9월부터는 센터의 가격분과위원회에서 결정한 적정가격에 공급하는 방식으로 변경되었다. 그런데 2015년부터 다시 품목별 최저가 입찰방식으로 변경되었는데, 품질은 높아지지 않고 가격만 상승한 결과를 가져왔기 때문이었다. 센터에서는 계약 및 수발주 관리 등에 대해 수수료를 10%로 정하고 있다.

2) 가격 결정 및 수수료와 배송체계

홍성센터의 가격결정은 물품선정분과위원회에서 한다. 센터장과 교육지원청 급식담당자, 학교영양교사 4명, 학교급식관련 시민단체 대표 1명, 학부모 대표 1명, 학교 운영위원 1명 등 총 9명으로 구성되어 있으며 매월 1회 개최하는 것을 원칙으로 한다. 품목별로는 쌀 및 방앗간 떡은 매년 2월에 1회 개최하고 농산물과 축산물, 수산물, 김치류는 매월 1회 개최한다. 가공·공산품은 3~5개월마다 1회 개최한다.

품목결정 방법은 다음과 같다. 우선 급식센터 개장을 앞두고 학교급식에 필요한 식재료 목록을 품목군별로 작성(약 13,000여개)한다. 개장이후에는 전월에 사용한 물품 목록과 학교에서 요구한 추가 품목, 업체에서 제출한 신제품 및 단종 품목을 목록에 정리한다. 농산물은 시기별로 생산되는 품목과 생산되지 않는 품목을 고려하여 결정한다. 그리고 학교 공급가격은 적격업체에서 센터로 입고하는 가격에 센터 수수료를 더해 최종 가격으로 정해지고 이 가격이 학교에 제시된다. 2014년 홍성센터의 수수료율은 쌀, 방앗간 떡은 직접 배

송에 5%, 농산물(일반, 친환경, 전처리)은 12%, 기타 품목(과일, 축산물, 수산물, 가공·공산품)은 10%이다.

가격결정 절차를 보면, 품목군별로 정리된 품목 목록을 적격업체에 엑셀파일로 송부해서 품목별 단가 제안서를 접수받고, 단가 제안서를 비교(1개 업체 납품품목과 2개 이상 업체 납품품목을 분리 작성)한다. 비교 결과, 최저가 품목을 선정하며 농산물 및 축산물은 시장 조사 가격과 비교한다. 그런데 단일 업체 납품품목의 경우, 업체가 제안한 가격에 대해 물품선정분과위원회에서 심의한다. 심의결과 조정이 필요한 경우는 업체와 협상에 의해 조정하여 최종 결정한다.

한편 배송은 매년 1~2월쯤 적격업체로 선정된 기존 급식업체를 대상으로 하여 공모방식으로 냉장 탑차 12대를 선정한다. 1대당 3개 학교를 운행하며 월 고정으로 170만원을 지급한다.

3) 지역농업과의 관계

홍성센터는 3개의 생산자조직을 통해 친환경농산물과 지역농산물을 공급받는다. 특히, 친환경농산물을 공급하는 홍성유기농영농조합은 지역의 자원순환농법을 실천하는 친환경 농업 생산자조직으로서 2000년 장곡면 대현리와 도산리에 오리농법 작목반을 결성하면서 활동을 시작하였다. 이렇게 시작된 홍성유기농영농조합은 2005년 생산자 20명으로 창립해 2014년 현재 95명의 조합원이 있다. 감자, 양파, 당근, 무 등 100여 가지 품목을 생산하고 있으며 두레생협연합회와 축협 하나로마트의 로컬푸드 직매장, 학교급식 등 3가지의 판로를 가지고 있다.

IV. 문제점 및 개선방안

1. 문제점

지자체 직영형인 홍성군 학교급식지원센터의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지자체장(군수)이 바뀌면 학교급식지원센터의 운영에 차질이 발생할 가능성이 있다는 점이다. 지자체 직영으로 운영하는 센터의 경우, 센터장 및 관리 직원으로 공무원이 배치되기 때문에 공정성과 투명성이 높아질 수 있다. 그러나 인사권자인 지자체장이 바뀌게 되면 센터 운영에 차질이 발생할 수 있는 것이다. 학교급식이 정당에 따라 입장이 달라 정치적인 논란이 되고 있기 때문에 선거결과의 영향을 받게 될 가능성이 있다.

홍성센터의 경우, 센터장을 포함하여 순환 배치 공무원 2명, 계약직 공무원 2명 등 총 4명이 근무하고 있다. 계약직 직원 인건비와 사무실 운영비 등으로 연간 7천 2백만 원 정도의 예산을 지원하고 있다. 이러한 지원 및 운영방식이 지자체장의 변화로 인해 바뀔 가능성이 있다.

둘째, 공무원(센터장 및 직원)의 순환인사로 인해 전문경영이 미흡해질 수 있다. 공무원은 순환인사를 원칙으로 하지만, 학교급식지원센터처럼 전문성과 안정성이 요구되는 업무에 대해서는 별도의 대책이 필요하다.

홍성센터의 경우, 2013년 6월부터 2015년 2월까지 센터의 개장을 준비하고, 개장 후 1년 정도 조기 정착에 노력한 센터장이 다른 업무로 인사 발령이 났다. 그래서 경험이 전혀 없는 새로운 공무원이 배치되어 새롭게 다시 배워야 하는 상황에 처한 것이다. 초기에 센터 개장과 운영의 경험 및 노하우가 활용되지 못하고 새로운 센터장이 처음부터 다시 업무를 파악해야 한다. 학교급식지원센터가 민·관 거버넌스 방식으로 운영되고 있고 공급체제와 전산 수발주체제가 안정되어 있다고 하지만, 식재료의 품질 개선과 친환경 로컬푸드의 확대를 위해서는 센터장의 적극적인 추진 의지가 중요하다.

셋째, 책임경영이 미흡해 학교급식지원센터의 장기발전계획의 수립 및 추진이 곤란하다. 센터장인 공무원의 학교급식에 대한 이해와 센터 운영에 대한 의지 및 사명감이 중요하기 때문에 센터장의 임기동안 확고한 책임경영이 필요하다. 하지만 순환보직으로 책임의식이 낮아질 가능성이 있고, 센터 운영의 장기발전계획 수립 및 추진의지가 민간위탁의 자율적인 운영보다 저하될 수 있다.

넷째, 식재료(특히, 가공식품)의 품질기준 및 표준화를 추진하지 못하고 있다. 홍성센터는 2014년 3월 개장을 전후하여 식재료 품목을 4~5천 개로 간소화 하였다. 그런데 개장이 후 신규품목이 늘어나고 영양교사들의 요구가 많아 1만 3천여 개로 늘어났다. 이런 1만 3천여 개의 품목을 대상으로 가격결정위원회에서 단가를 정하고 학교에 매월 품목 목록을 제공해야 한다.

이렇게 많은 품목의 취급은 가공 및 공산품 등 식재료의 품질을 높이는 데 장애요인이 되고 있는 실정이다. 그 이유를 보면 먼저, 식품군별로 영양(교)사들과 합의된 지속가능한 식재료 품질기준을 정하지 못하고 학교급식법의 품질기준에 의존하고 있는 것이다. 그래서 공산품과 수산물 등은 기존 총액 입찰체제와 별반 차이 없이 학교에 공급되고 있는 실정이다. 또한 공산품과 수산물의 품질기준 제고는 식재료 단가의 상승으로 이어져 학교급식 운영에 어려움을 줄 수 있다는 인식이 해소되지 못하고 있다. 이에 대해 전략적인 주요 품목을 광역(충남)단위의 공동구매로 가격협상력을 높여 구매단가를 낮추거나, 지역 가공을 통한 직거래로 단가를 낮출 수 있는 방안들이 있다.

2. 개선방안

홍성군 학교급식지원센터의 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 학교급식지원센터의 안정적 운영과 책임경영을 위해 센터장을 민간전문가로 채용하는 것을 고려할 필요성이 있다. 지자체 직영형에서 민간전문가를 센터장으로 채용해 공

무원 순환배치의 문제점을 해소하고, 민간전문가 출신 계약직 공무원이 안정적으로 센터 운영과 관련 사업들을 추진할 수 있다는 장점이 있다. 또한 계약생산의 확대 및 품질기준 정립 등은 생산농가 및 영양교사들과의 지속적인 관계 형성 및 협의를 통한 공감대 형성, 적극적인 참여 등이 필수적이다. 그런 측면에서 민간전문가는 책임감을 가지고 적극적으로 이러한 문제를 해결하는데 유리하다.

둘째, 식생활교육의 활성화로 학교와 농촌 간 관계의 증진을 도모해야 한다. 다양한 식생활교육을 통해 학생, 학부모, 영양교사 등의 친환경 로컬푸드에 대한 이해 확대는 공급 물품에 대한 신뢰도를 높이고 급식 품질을 향상시키는데 효과를 거둘 수 있다. 센터를 통해 각 학교와 친환경농가들이 상호교류하고 생산현장을 체험하게 하는 것이다. 이를 통해 생산농가와 가공업체 등의 애로사항을 이해하게 되고 생산농가들도 학교 소비자들의 요구에 대해 공감을 하게 된다. 이러한 관계망의 형성이 센터를 통해 이루어지는 지속가능한 식품체계가 구축되어야 한다. 그리하여 센터가 단순히 물품을 공급하는 기능을 넘어 가치를 창출할 수 있다.

셋째, 식재료의 품질을 높이는 지속가능한 품질기준이 필요하다. 홍성센터는 전 품목을 취급하기 때문에 소비자인 영양교사들의 식단 구성 및 식재료 선택이 보장되고 있다. 하지만 품질기준의 설정을 통해 우수(친환경성, 건강성 등) 식재료에 대한 사회적 합의를 도출하고 우수 식재료의 공급이 우선되는 장치가 필요하다. 지역에서 생산되는 친환경농산물 뿐만 아니라 떡, 요구르트, 김, 소시지 등 현재 공급되고 있는 지역 가공품도 점차 늘려가는 노력이 필요하다.

넷째, 학교급식지원센터 내에 식생활 체험교육을 전담할 전문성이 있는 상근 직원이 필요하다. 프로그램을 개발하고 체험 교육장을 발굴 육성하며 유치원, 중고생 등 대상에 따라 체계화된 교육을 진행하는 것이다. 이를 위해 지자체 차원에서 행정적, 재정적 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

V. 결 론

홍성군 학교급식지원센터의 사례연구를 통해 친환경 로컬푸드 학교급식의 공공성 및 공익성을 강화하기 위해 지자체가 책임지는 지자체 직영형의 거버넌스 운영방식을 구축해야 한다는 점을 알 수 있다. 민·관 거버넌스 운영방식은 생산자와 소비자 간의 신뢰도를 높이고 급식의 안전성을 보장하며 학교급식 이해관계자들 간의 갈등을 최소화할 수 있다.

지역의 농업인이 생산한 친환경농산물을 학교에 공급하는 친환경 로컬푸드 학교급식은 지속가능한 식품체계 구축에 기여할 것이다. 지역 중심의 새로운 먹거리 체계를 만들고, 학생들에게 체계적인 먹거리 교육을 하며 사회적 경제의 활성화를 통해 지역공동체를 회복

할 수 있기 때문이다. 이러한 충남도의 학교급식지원센터 설립을 통한 급식정책으로 인해 2014년 현재 친환경농산물 사용 비율이 61%, 지역농산물 사용이 65%로 대폭 증가하는 성과를 보이고 있다.

충남도의 학교급식정책이 더욱 성과를 내기 위해서는 먼저, 적정 수수료에 대한 가이드라인을 통해 수수료 체계를 정립해야 한다. 학교급식의 공공성 확보와 식재료의 공공조달 방식을 적용하기 때문에 이윤 개념이 아닌, 최소 운영비용에 맞는 수수료를 책정하여야 한다. 그래서 학교에서 고품질 안전한 식재료를 최소 적정가격으로 구매할 수 있도록 해야 한다.

또한 지역 친환경농산물의 계약재배 및 작부체계 구축이 필요하다. 이를 통해 식재료의 안정적인 공급과 농가의 안정적인 소득이 보장될 수 있다. 이러한 계약재배를 추진하기 위해서는 첫째, 시군별 및 품목별 연간 수요량의 추정이 가능하여야 한다. 둘째, 중·하품에 대한 처리기준에 명확하게 제시되어야 한다. 셋째, 납품이 가능한 품질등급 기준이 생산자 및 영양(교)사에게 명확하게 제시되어야 한다. 넷째, 계약재배 단가 결정시 생산비 및 일반 이윤이 보장되는 것이 바람직하다.

[Submitted, January. 17, 2016 ; Revised, February. 14, 2016 ; Accepted, February. 19, 2016]

References

1. Chungnam-Do. 2014. Policies on School Food Service of Chungnam-Do in 2015.
2. Chungnam-Do. 2011. 2014. 2016. Internal Data.
3. Hongseong-Gun. 2014. Internal Data.
4. Hwang, Y. J. and S. Y. Gouk. 2011. A Study on Improving School Food Services System. KREI.
5. Kim, H. 2010. Programs on School Food Service with Environment-friendly Agri-products in Chungnam Province. KAOA Symposium in the Second Half of the Year.
6. Kim, O. Y. 2015. A Study on the Developing Issues and Operating Situations of School Meal Centers. Master's Thesis. Graduate School of Dankook Univ.
7. Ministry of Education. 2012. Improving Measures on Supply System of Foodstuff and Environment of School Food Service.
8. Suh, J. K and H. Kim. 2008. Developing Issues and Marketing Situations in Wholesale Market of Environmentally Friendly Agricultural Products. Korean Journal of Food Marketing. 25(1): 43-63.