

학교급식운동의 새로운 모색

2011. 7. 19



사례

I . 학교급식의 현재

II . 학교급식운동의 현재

III . 울산의 사례

IV . 과제와 전망



I . 학교급식의 현재



1. 학교급식의 현재

■ 시장 의존의 심화

- 식재료 조달의 시장 의존 심화

-> 수의 계약의 축소

: 분할 발주 축소내지 금지, 1천만 원 한도 수의 계약으로 유도하는 정책 (2010. 9. - 교과부 지침)

-> 증가하는 G2B(전자 조달)

: 생산과 소비의 관점에서, 얼굴이 보이는 관계가 멀어지는 만큼 시장에 대한 맹목적 의존 심화

-> 상품만이 아닌 물류도 전자등록과 조달로 확대

: aT센터의 전자조달 시스템의 확산으로 대자본에 유리한 물류 환경 조성, 유통 자본에의 종속성 심화 가능 확대

1. 학교급식의 현재

■ 시장 의존의 심화

- 급식의 역사 = 식품 시장 확대의 역사

: 2011년 현재 울산의 경우, 간접 납품 업체 수 41개, 이들이 취급하는 제조 브랜드는 285개. 각 제조사들의 여러 제품을 고려하면 개별 제품은 수천 가지가 넘는 종류와 수가 될 것임

- 급식의 역사 = 시장 경쟁 심화의 역사

: 한 학교의 한달 평균 식재료의 수는 120-180가지

-> 필요 식재료보다 시장에 유통하는 제품 수가 훨씬 많아 치열한 경쟁 불가피 -> 대외적인 평균 유통 마진률 10% -> 박리다매 불가피, 다매를 위한 경쟁 불가피 -> 평균 5% 이상의 소위 '백디시'가 업계의 관행화

1. 학교급식의 현재

■ 시장 의존의 심화

- 고정된 예산에 따른 태생적 한계

: 통계청의 소비자 물가 상승과 비교하면, 1998년 급식의 전면 확대 이후 2010년 현재까지 총 물가 상승률 57.2%, 년 평균 상승률 4.77% 임에도 급식비의 인상률은 시장을 따라가지 못함 -> 왜곡된 시장구조 강화

- 점점 멀어지는 공공적인 성격

: 교육과 성장기라는 명분의 외피 속에 학교가 '갑(甲)'의 지위를 이용하여 마치 시장을 통제하는 듯한 외양을 취하지만 이는 사업자 개별에 대한 것일 뿐, 오히려 학교 가격에 맞추려는 시장의 역습(원재료 조정)의 포로가 됨 -> 왜곡된 시장구조 심화

II. 학교급식운동의 현재



2. 학교급식운동의 현재

- **넓어진 지평, 결핍된 전문성, 부족한 인적자원**
 - 2011년 현재는 지난 10년간 운동의 총체적 결과물
 - > 사회 심리적 호조조건이 초래한 정치적 결과
 - > 연대의 확대된 지평이 이룬 운동적 결과
 - > 지나온 운동의 정치적 수렴 지점
 - > 그러나, 운동성 발전의 한계 노정 지점
 - **내용과 자원이 결여된 반쪽 승리**
 - > 제도권으로의 입성이 친환경 농업과 생산적 소비, 생태적인 식단, 각 지역의 풀뿌리 민주주의 정착의 보증 수표인가?

2. 학교급식운동의 현재

■ ‘무엇을 목표로 할 것인가?’

: 급식의 공공성 확립, 친환경 생산의 촉진, 식품시장의 변화 유도, 음식의 주체적 결정 강화, 풀뿌리적 관계의 강화, 건강권의 확대, 범 국민적 식생활의 변화

■ ‘무엇을 하도록 요구 받고 있는가?’

: 현재의 지점은 통과의 지점

-> 제도적 진출에서 제도적 변화, 사회문화적 변화로

■ ‘어디에서 시작할 것인가?’

III. 울산의 사례



1. 친환경 급식지원센터 설립 경과

2010. 8월 - 민관 거버넌스로

‘친환경무상급식 추진단’ 구성

9월 8일 : ‘북구 친환경무상급식 추진단’ 발족 및 기자회견

9월-11월 : 수 차례의 세미나& 워크숍

- 로컬 푸드, 권장 식단, 식재료 품질기준
센터의 역할, 외국의 사례

9월-11월 : 선진지 견학

- 나주, 순천, 광양, 합천, 아산, 원주, 여주

2011. 1월 : 친환경무상급식지원에 관한 조례 공포

1월 20일 : 급식지원심의위원회 개최

1월 24일 : 배송자 선정(농소농협 하나로마트)

1월 25일 : 생산자, 농협, 북구청간 사회적 협약 체결

2월 7일 : 농소농협 하나로마트 내 센터 설치

2. 친환경급식지원센터의 역할

■ 친환경 식재료의 공급

- 지역 산 우수농산물과 인근지역 친환경 농산물 공급

■ 생태 친화 식재료의 공급

- 수입산, GMO, 트랜스지방, 첨가물 배제한 가공품

■ 권장 식단 적용 권유

- 지역 산 식재료, 제철 음식, 전통 음식 최대 이용

■ 식재료의 안전성 담보

- 잔류농약 검사, 토양검사, 생산자와의 수시 교류

■ 식생활 교육, 친환경 체험, 식인성 질환 예방

- 식생활 강의, 농장 체험, 아토피-천식-비만 치료 도움

■ 배송 관리

- 배송자(농소농협 하나로마트)의 물품조달 관리

3. 친환경급식지원센터의 현황

- **행정 직영의 형태(민관 거버넌스의 정신 구현)**
 - 북구청 농수산과의 부서
 - 센터장(6급)과 2명의 팀장(물품, 전산)으로 구성
- **친환경 무상급식비 지원에 따른 식재료 공급**
 - 20개 초등학교 약 14,180여명의 친환경 식재료비와 6학년 2,734여명에 무상 급식비 지원
(광역시청, 교육청과의 협조가 미비하여 2011년에는 북구청 단독으로 실시)
- **1차 친환경 농산물의 공급(지역산 농산물 우선 원칙)**
 - 권장식단(1,000명 모델)상, 3-7월에 사용되는 65종의 채소, 과일 중 47종 약 96톤이 센터를 통해서 친환경으로 공급됨(표 1, 표 17 - 권장식단 초과 사용)

3. 친환경급식지원센터의 현황

■ 생태친화적인 가공품의 공급

- 조례에 따라 수입산재료, GMO, 트랜스지방, 화학 첨가물을 배제한 제품만 공급
- 장류(된장, 간장, 고추장)와 밀제품(밀가루, 국수, 빵류, 만두), 콩제품(두부, 콩나물), 기름류 등 많이 사용되는 가공품 18종류가 믿을 수 있는 가공과정의 물품으로 공급
(표2 참조)

■ 지역산 식재료의 우선 사용과 권장식단 반영

- 6월 현재 지역 생산자 25명이 '친환경 먹거리 작목반'으로 구성되어 있음.
- 년 중 생산 계획을 작성 - 작년 (표3)
- 계획된 생산품목과 양을 식단에 반영하여 권장 식단 작성
- 영양(교)사 4명이 연간 권장 식단 작성(표4)
- 연간 식단에 따른 작업지시서 작성(표5)

3. 친환경급식지원센터의 현황

■ 식재료 안전성 담보 - 농산물

- 농약 잔류검사 : 주 1회 정도의 간격으로 실시
- 속성검사 후 이상 있을 시 정밀검사 실시
(6월 말 현재까지 이상 있던 적은 없음)
- 농산물품질관리원의 사이트에서 친환경 인증 조회
(같은 토지에서 작물을 변경할 경우 간혹 시차 있음)

■ 식재료 안전성 담보 - 공산품

- 제조사로부터 '품목제조보고서' 제출 받음.
- 원재료의 각종 농약 잔류 검사, 중금속 검사, GMO 혼입 여부 검사, 특정 발암 물질(벤조피렌 등) 검사서
- 서류 통과 후 현지 제조 공장 실사
(재료의 혼입 여부, 청결 상태, 보고되지 않은 물질 혼입 여부 확인)

3. 친환경급식지원센터의 현황

- 지역 산 생산물의 지속성을 위한 활동
 - 지역 산 생산물의 학교급식 공급



3. 친환경급식지원센터의 현황

■ 지역 산 생산물의 지속성을 위한 활동

- 지역의 농가에 대해 계절과 토질, 기후 등을 반영한 생산 계획 입안과 공유
- 지역의 생산물에 대한 적절한 가격 책정
(년 중 생산자들의 희망가격과 타 지역 자료 참고)
- Farm's Market (일명 CSA 사업 – Community Supported Agriculture – 공동체 지원 농업) 실현
- 학생들의 친환경 농장 체험 공간 제공 등으로 지역 내의 책임 있는 단위로의 위상 강화
- 직접적인 신뢰를 통한 '얼굴 있는 먹을 거리'의 실현 방법 중 하나

3. 친환경급식지원센터의 현황

■ 식생활 교육과 체험 활동



3. 친환경급식지원센터의 현황

■ 식생활 교육과 체험 활동



3. 친환경급식지원센터의 현황

■ 배송 등 조달 관리

- 행정 직영인 관계로 센터가 학교와 직접 계약불가
- 배송업체와 협약 후 배송업체가 학교와 수의계약
(서울 유통공사와 비슷함)
- 배송업체의 자격기준을 조례와 시행규칙에 규정
(저온창고, 소분실, 냉동창고, 배송기사의 정규직화)
- 초기의 물류 인프라 부담 거의 없음
- 배송업체를 공모한 후 심사하여 배송 협약
- 배송업체는 검수 및 보관과 배송관련 모든 일에 책임
(2차 배송, 보관 중-배송 중 문제 책임, 공동 검수)
- 적절한 배송수수료

4. 친환경급식지원센터의 의의

■ 아이들의 건강권 확보

- 친환경 농산물과 생태친화 식재료의 섭취로 인한 농약 및 각종 화학물질의 원천적 차단
- 서울교육청의 시범학교인 '문래초'의 경우와 '가양초'의 경우 '친환경급식으로 전환 후 아토피나 천식 환자가 30%이상의 호전 반응을 보임
- 북구의 경우, 친환경농산물만이 아니라 생태친화적인 가공품을 통해 트랜스 지방이나 화학 첨가물을 배제시킴으로써 미지의 질병에 대한 '사전 예방의 원칙' 실현으로 건강권 확보(표 13, 14)

4. 친환경급식지원센터의 의의

■ 품목제조보고서, 각종 시험성적서

제품명		식품의유형	참기름
제조일자	2011. 03. 09.	출고처	
유통기한	2013. 03. 08.	출고량	768kg
검사일자	2011. 03. 09.	검사자	김혜신

◆ 검 사 결 과 ◆

항목	기준	검사결과	비고
성상	고유의 색택, 이미, 이취 무	양호	
산가	4.00이하	2.0	
요오드가	103~118	114	
Linolenic acid	0.5% 이하	0.3	
Erucic acid	불검출	불검출	
벤조피렌	2ppb이하	0.2	
	- 이 하	여 백	

이 검사성적서는 검사목적 이외의 광고, 선전 등에 이용할 수 없습니다.

발행일자 : 2011. 03.

친환경식품부설연

면사령
TEL : 02-558-1436

4. 친환경급식지원센터의 의의

- **지역 농산물의 직접 공급으로 인한 급식의 물리적 사고 위험 감소**
 - 반품에 대처하거나 결품에 대처하는 시간이 빠르고 불각시의 느닷없는 추가 요청에도 빠르게 대처 가능
 - 하루 전날이나 당일 날 새벽에 작업을 함으로서 가장 안전하게 얼굴이 보이는 생산물의 관계 달성
- **북구지역의 공생적, 선 순환적 관계 확보**
 - 북구 생산물의 직접적인 학교급식 공급으로 인해 공생의 기반 형성
 - 공생을 통해 소비가 '생산적 소비'의 성격으로 변함으로서 생산과 소비가 유기적으로 결합, 선 순환적 관계 확보

4. 친환경급식지원센터의 의의

■ 지역의 생태적 전환 마련

- 우리나라는 OECD국가 중 농약 사용 1.위이며 화학 비료 사용량 4.위, 항생제 사용량 1.위의 국가임
- 친환경 생산으로 인한 농약과 화학비료의 감소로 환경 생태의 회복가능성 마련
- 1차 농산물 원물만이 아니라 가공품까지도 친환경 재료를 목표로 함으로서 생태적인 전환의 범위를 넓힘.

■ 풀뿌리 민주주의의 확대

- 친환경 급식을 매개로 식(食)과 농(農)의 거리가 가까워 짐으로서 아래로부터의 통합을 통한 지역사회의 풀뿌리 민주주의 확대에 기여

4. 친환경급식지원센터의 의의

■ 생산자에게는 희망을 주면서 경제성 확보

- 3월 현재 센터를 통한 친환경 생산물의 가격이 서울 지역보다 약 25%낮고, 농촌지역인 나주나 순천과 비슷하며 특히 울산의 유통업체를 통할 때보다 15% - 45% 정도 낮음.
- 유통단계가 1단계이상 축소되면서 최종가는 낮으면서도 생산자몹은 높아지게 됨.
- 잡곡 류 가격비교 (표6)
- 채소, 과일류 가격비교 (표7)

4. 친환경급식지원센터의 의의

■ 급식지원센터의 모델로서 행정 직영의 유형 창출

- 전국적인 벤치마킹의 대상
 - > 행정직영으로 운영한다는 점
 - > 초기 비용이 거의 들지 않고 운영하는 점
 - > 학교와의 거래 관계를 성립시킨 점
 - > 행정직영이지만 민간 영역을 적극적으로 활용하는 민관거버넌스로 운영하는 점
- 센터를 단순 물류 기능으로 간주하여 위탁으로 문제를 풀어가는 기존의 행정편의적인 정책수행 방식에 대한 유의미한 문제 제기와 제대로 된 방향 제시

5. 울산의 향후 과제와 전망

■ 소통의 부족, 이해관계의 충돌

- 실무 현장 범위 : 영양(교)사와의 충돌문제
 - > 품질과 규격에서 상호 이해의 차이
 - > 물품에 대한 직접적인 지배권한의 축소 우려
- 자치체의 학교관할권의 부재로 사업 협조의 폭과 깊이의 한계로 인해 정책의 파트너 관계 정립이 쉽지 않음

■ 홍보의 부족, 교육 기회의 부족, 계량적 성과 축적불가

- 정책의 수혜자인 학생과 학부모대상의 접근이 교육청과의 원만하지 못한 협조와 4/27 재 보선으로 인해 자칫 불법 선거운동으로 비칠 지 모른다는 우려로 주춤 거림.
- 보건소와의 협조 미비로 학생들의 건강증진(아토피, 천식, 비만 등)에 대한 개량화된 성과를 낼 수 없음

5. 울산의 향후 과제와 전망

■ 지역산 생산물의 지속성을 위한 제도적 보완

- '친환경농업육성을 위한 조례'(가칭) 제정
- '울산 북구 로컬푸드 실현을 위한 조례'(가칭) 제정
- 조례에 근거한 예산 지원 모색
- 친환경 농산물의 급식 식재료로서의 표준적 규격과 품질에 대한 사회적 합의 모색

■ 지역산 생산물의 지속성을 위한 심리적, 교육적 지원

- 친환경 농업에 대한 확실한 기술 지원을 통한 '변치 않는 생산' 유지 상승이 가장 중요
- 선구적인 단위로부터의 교육이나 벤치 마킹을 통해 실체적인 기술과 친환경 농철학 형성 필요
- 농협이나 시민단체 등과 함께 '로컬푸드지원단'(가칭) 구성하여 '로컬푸드한마당', '농부장터'등 운영 필요

5. 울산의 향후 과제와 전망

■ ‘풀뿌리 민주주의’의 강화 모색

- 사회적 기업(마을기업)틀 관점의 접근 검토
: ‘예비 사회적 기업’을 설립 -> 마을 주민의 사회적 일자리로 인력 확보 -> 관내 생산자와 사전 구매 계약
-> 학교와의 협조로 ‘장 담그기’와 ‘김치 담그기’ 행사를 공동으로 실시(전체 양이 아닌 일부 샘플 수준) -> 실제 사용될 전량은 동일 레시피로 작업장내 작업 -> 보관과 주문 시 조달을 통한 수익 확보

■ 어떤 경로를 밟을 것인가?

- ‘친환경 로컬푸드’를 통한 생산과 가공, 유통의 생태적 전환 -> 시장의존성 탈피 및 급식 공공성 확립

IV. 과제와 전망



1. 과제

■ 시장 의존에서 벗어나기

- 가격 종속성 -> 음식 주체성으로 전환

: 가격은 식재료 선택의 2차 변수가 되어야

1차 변수는 식재료의 질적 상태여야

-> 생산과 가공과 유통과정이 생태적 가치에 부합하는 식재료의 선택으로..

- 가격은 생산단위와의 직접 협의 방식으로 전환

: 1차 농산물

-> 생산자(단체)와의 직접 협의

2차 가공품

-> 단순 농산 가공품은 지역 내 혹은 지역 연합 생산 단위 창출로...

1. 과제

■ 음식 주체성의 강화 (식량 민주주의의 강화)

- '생산적 소비'의 확대 강화

: 친환경 생산물의 원물 형태 소비로는 한계

-> 나주의 11명 생산자(6hr)로 15,000명 학생의 식단에 1차 농산물 대부분 조달

-> 울산 북구의 물량도 비슷한 인원의 학생수로 25명의 생산자가 잉여 생산물 걱정하는 상황 발생 가능

: 원물을 가공한 소재 산업화의 확대 필요

-> 문제는 가공과정의 생태적 원칙 유지

-> 울산 북구와 같은 원칙을 조례 등으로 법적 제도적 원칙으로 강화해야

(4대 배제 : 수입 원재료, 트랜스지방, GMO, 화학첨가물)

1. 과제

■ 음식 주체성의 강화 (식량 민주주의의 강화)

- 가공품의 현재

: 년 중 사용하는 가공품 분류 (울산 예, 표 11)

-> 17개 품목 군, 117개 제품

- 가공품 제조의 현재

-> 같은 이름의 제품, 완전히 다른 원재료, 부재료

-> 비싼 원재료의 구성비 저하로 원가 절감하는 대신
화학 첨가물로 '맛'을 장악

-> 결국 '맛'과 '가격'으로 시장을 주도

가공품 비교 - 품목제조보고서

만두(센터)		만두(일반)		어묵(센터)		어묵(SH)	
재료	구성비	재료	구성비	재료	구성비	재료	구성비
돈육	27.04	돈육	10.8	연육	62.31	냉동연육	76.39
김치	24.34	김치	21.7	우리밀가루	6.23	소맥분	16.81
우리밀	23.32	우리밀	29.3	대파	4.98	대두단백	0.76
양배추	15.14	절임무	8.1	양파	6.23	난백분말	0.76
부추	3.79	부추	5.4	감자전분	6.23	글리신	0.92
난백	2.4	두부	5.4	당근	4.36	탄산칼슘	0.76
마늘	1.62	양파	5.4	해바라기유	1.25	MSG	0.5
정백당	0.81	대두단백	4.1	SA엑기스	7.48	정백당	0.32
생강	0.54	대파	2.8	볶은소금	0.93	정제염	1.83
참기름	0.54	타피오카전분	2.4			글루코노델타락톤	0.38
정제염	0.41	고추씨기름	0.8			소르빈산칼륨	0.23
후추	0.05	마늘	0.5			파프리카색소	0.08
		정백당	0.5			브라운칼라 OL	0.08
		정제염	0.5			레드칼라DW	0.09
		MSG	0.4			브라운칼라 OL	0.09
		유화유지(d솔비톨, 대두유, 글리세린지 방산에스테르)	0.3				
		글루텐	0.3				
		참기름	0.3				
		혼합양념분말	0.2				
		농축대두단백	0.2				
		후추분말	0.1				
		생강분말	0.1				
		김치시즈닝에스	0.1				
		쇠고기맛분	0.1				
		고추가루	0.1				
		믹스드만난	0.1				
합계	100		100	합계	100		100
사용채소	45.43		43.9	사용채소	21.8		0
가격(kg)	9,899		6,120	가격(kg)	10,780		9,700

1. 과제

■ 음식 주체성의 강화 (식량 민주주의의 강화)

- 제조 사양에 대한 주체적 결정권 강화 필요

-> 조리 등의 명시

-> 단순 가공품의 직접 제조(OEM) 모색

- 경제성 확보

-> 물량 파워를 통한 협상(표 15)

-> 제조 마진은 생산자의 원재료 직접 공급과 대량 발주로 감소 가능

-> 유통 마진은 1단계 이상 축소와 대량 구매로 가격 인하 요인 발생 가능

2. 전망

■ 센터 설립을 설립과정의 협동적 사업으로

- 각 지역의 센터가 관할하는 대상 학생에 대한 협동 시장 형성

- > 1차 농산물의 물물 교환 강화
- > 단순 가공품의 공동 생산내지는 센터 주도하에 원재료의 공급과 가공의 협업화

- 특정 상품에 대한 공동 구매 실현

- > 각종 과일(영천 포도, 제주 감귤, 함양 수박, 딸기 등)의 공동 구매와 주스나 푸딩으로의 가공 후 공급
- > 식용유, 물엿, 식초, 케첩, 전분의 공동 가공(원재료 공동 구매 후 제조 협상)

2. 전망

- **센터를 급식의 공공성 확립의 진지로**
 - 학교 급식의 공공성 확립
 - 공공 기관 급식의 공공성 확대
- **센터를 대안적 먹을거리 체계 구축의 전초 기지로**
 - 지역 친환경 생산지 강화
 - 친환경 소재 가공 분야 확대
 - 주민 참여 형 생산, 가공, 유통 분야 확대
 - 식생활 교육과 체험 확대
- **센터를 식품 시장에 대한 긍정적 신호의 송신 기지로**
 - 식재료 품질기준의 강화
 - 강화된 품질기준의 제도화, 사회 문화화



<9,000 마리/150평>



<4,500 마리/150평>

