

## 충남 학교급식지원센터 실태와 발전방안

김 종 화

충남연구원 행정복지연구부 책임연구원

sdart@cni.re.kr

본 연구는 충청남도 학교급식지원센터 실태 파악 및 사례분석을 통해 급식지원센터 발전방안을 제시하는데 목적이 있음

### CONTENTS

1. 3농혁신과 학교급식지원센터
2. 학교급식지원센터 유형과 기능
3. 충남 학교급식지원센터의 실태분석
4. 주요 과제 및 대응방안
5. 정책 제언

### 요약

- ◀ 충청남도는 “3농혁신”의 일환으로 적극적인 학교급식지원정책을 펼쳐 도내 시·군에 학교급식지원센터 설립을 목표로 하고 있음
  - 지역의 친환경 또는 우수 농산물을 지역 학교에 공급함으로써 식재료의 품질 제고와 안전성을 확보하고 지역 농업인에게 안정적인 판로를 제공
  - 학생들에게는 안전하고 우수한 식재료를 사용해 건강 증진, 올바른 식습관 형성, 건전한 식문화 정착 등의 편의 제공
- ◀ 학교급식지원센터 유형을 ‘행정’, ‘관리’, ‘유통’의 세 측면에서 분류하고 문제점과 과제를 비교함
  - 시·군별 지원센터의 경제·사회적 여건이 다르고, 차용하고 있는 유형과 방식이 다르지만 비슷한 과제와 공통적 문제점 보유
- ◀ 충청남도 학교급식지원센터의 공공성과 공익성을 강화하기 위한 정책을 다음과 같이 제안함
  - 조건불리지역 지원센터에 대한 운영비 지원방안 모색
  - 지원센터의 식생활·영양교육, 농촌체험·학습, 농가조직화, 농업인 교육 등 ‘관리기능’ 강화
  - 학교급식 농산물 공급의 우선순위 설정 및 작부체계(작물 재배 방식) 구축
  - 현재 광역 거버넌스 역할에 집중하고 있는 센터의 역할 및 기능 강화
  - 전국 지원센터 네트워크의 구심점 역할 수행



- 충청남도는 민선 5기부터 “3농혁신”을 추진하면서 적극적인 학교급식지원정책으로 15개 시·군에 학교급식지원센터(이하, 지원센터) 설립을 목표로 함
  - 지역의 친환경 또는 우수 농산물을 지역 학교에 공급함으로써 급식 식재료의 품질 제고 및 안전성을 확보하고 지역 농업인에게 안정적인 판로를 제공
  - 또한 지역 학생들에게는 지역의 안전하고 우수한 식재료 공급으로 건강 증진, 올바른 식습관 형성, 건전한 식생활·문화 정착 등의 소비자 편익 제공
- 지원센터는 지역 학교급식의 식재료 유통, 생산자 관리, 식생활 교육지원 등 다양한 역할을 수행하는 실무조직으로 지역 학교급식지원정책의 중간지원조직 또는 컨트롤타워의 기능을 보유하고 있어 설립과정 및 이해관계가 복잡함
  - 설립과정에서 사회적 이해관계, 경영·운영 형태, 경제적 손익 등 쉽게 해결하기 어려운 현안 문제가 발생하며, 그것을 원만히 해결하기 위해 상당한 사회적 비용과 행정비용이 소요됨
- 충남 지역 시·군은 도 정책과 발맞추어 지원센터 설립을 적극적으로 추진하고 있으며, 2017년 기준 10개소의 지원센터를 운영하고 있음
  - 향후 충남도내 지원센터 설립을 추진 중인 시·군, 현재 운영 중에 있으나 안정화되지 않은 지원센터에 도움을 줄 수 있는 객관적인 모델 및 정책방안 제시가 필요함
- 본 연구는 충남도내 지원센터의 설립·운영상 과제를 파악하여 이에 대한 대응방안을 제시하고 궁극적으로는 시·군 지원센터에 대한 적정 모델 및 발전방안 제시를 목적으로 함

## 02

# 학교급식지원센터 유형과 기능

## 1. 학교급식지원센터란

- 학교급식지원센터는 “식재료만을 공급하는 유통시설이 아닌 지역에서 생산된 안전하고 우수한 농산물을 지역 학교에 공급할 수 있는 운영체계”<sup>1)</sup>로 정의함
  - 지원센터를 전처리, 소분·포장, 집하·배송 등의 유통시설을 반드시 갖추어야 하는 하드웨어 개념이 아닌 지역 학교급식과 관련된 일련의 과정을 효율적으로 관리·운영하는 소프트웨어 성격의 시스템이라고 해석할 수 있음

## 2. 학교급식지원센터의 유형 분류 및 기능

- 선행연구를 통해 지원센터 유형을 분류하는 키워드로 “행정”, “관리”, “유통” 세가지를 설정
  - 행정 : 국가 또는 지자체의 고유 업무영역으로 지역 학교급식정책 수립 및 위원회를 운영하고, 식재료 안전정책 수립, 조달업체 선정, 보조금 지원, 공동구매 등 정책 수립 및 지원업무를 수행하는 것
  - 관리 : 지원센터의 업무영역으로 지역 학교급식 실태조사 및 모니터링, 학교급식관련 위원회 실무 운영(사무국 역할), 식재료 안전성 검사, 식생활·영양 교육 지원 및 홍보, 농가조직화 및 농업인 교육, 농촌 체험·학습 등의 업무를 수행하는 것
  - 유통 : 지원센터의 업무영역으로 운영시스템 및 물류시설을 활용하여 식재료 수·발주, 소분·분류, 집하·배송 등 식재료 수급 및 공급과 관련된 일련의 업무를 수행하는 것

1) 교육부 “학교급식 지원조례 개정 표준안(2006)”, “학교급식지원센터 가이드라인(2014)”을 참고하여 작성

- 지원센터가 중간지원조직의 역할을 수행해야 한다는 측면에서 “행정”은 국가 또는 지자체 고유의 업무영역이고, 지원센터의 본연적 기능은 “관리”와 “유통”
  - “관리” 기능은 “지원센터의 운영주체”가 기준이 되고, 중간지원조직이 수행할 수 있는 업무로서 해당 지자체가 그 업무를 담당하면 “관리직영형”, 지역농협, 농업인단체, 영농조합법인 등의 위탁 기관이 수행하면 “관리위탁형”으로 구분 가능
  - “유통” 기능은 실질적으로 학교와 식재료 공급계약을 체결하는 주체로서, 지자체가 지역학교와 식재료 공급계약을 체결하면 “유통직영형”, 그 외 지역농협, 농업인단체, 영농조합법인 등 위탁 기관이 체결하면 “유통위탁형”으로 구분 가능
- 지원센터의 기능에 따른 유형을 충남의 지원센터에 적용하면 [표 1]과 같음

[표 1] 충남 학교급식지원센터 유형

유형	운영주체	해당지역	유형	계약주체	해당지역
관리 직영형	지자체	아산시 홍성군 부여군	유통 직영형	지자체	아산시 홍성군 부여군
관리 위탁형	지역농협 농업인단체 영농조합법인	천안시 공주시 당진시 논산·계룡 청양군	유통 위탁형	지역농협 농업인단체 영농조합법인	천안시 공주시 당진시 논산·계룡 청양군

자료 : 김종화 · 김정하(2016)

# 03

## 충남 학교급식지원센터의 실태분석

### 1. 관리 및 유통 위탁형 (A시·군 지원센터)

- A시·군 지원센터는 충남에서 가장 먼저 운영된 곳으로, 충남도가 학교급식지원정책을 본격적으로 추진하는 계기가 되었음
  - 지역의 거점 APC(농산물유통센터)를 활용한 물류 중심의 지원센터로서 전처리, 소분 및 분류장, 저온저장시설 등을 보유하고 있어 학교급식에 공급되는 모든 식재료를 일괄적으로 처리하는 운영모델
  - 2011년 설립되어 2012년에는 적자였으나 2013년부터는 흑자로 전환되었고 2015년 매출액은 2011년 대비 약 76% 증가
  - 2012년 농식품 식자재 우수관리업체로 지정, 같은 해 HACCP(위해요소중점관리기준) 인증, 안심 식재료공급센터 인증, 친환경농산물 취급자 인증, 2013년에는 GAP(우수농산물) 인증, 친환경 축산물 취급자 인증 등 급식관련 여러 인증을 보유하고 있음
- A시·군 지원센터는 학교급식 관련 민·관 거버넌스인 “학교급식 운영위원회”로부터 권한을 받아 A시의 “행정” 기능을 보조하는 “관리” 기능을 수행하고, 거점 APC를 중심으로 학교 급식 유통체계 구축
  - 특히 “농가 - 지역농협 - 지원센터” 간의 상업적 관계 형성을 통해 지역 농산물 수급기반을 조성 하고, 농가에 시드 머니(종자돈, Seed Money) 제공 및 친환경 원자재 지원 등의 정책사업 추진
- A시·군 지원센터의 유형은 “관리위탁형”, “유통위탁형”으로 분류
  - 운영주체가 지역 농협조공법인이고, 지원센터 운영위원회 실무 운영, 식재료 안전성 검사, 농가 조직화 및 농업인 교육, 식생활교육 및 농촌체험·학습 등 업무를 수행하고 있으므로 “관리위탁형”



● 초기 설립 비용 절감 및 최소한의 운영비용으로 규모의 현실화

- 지역에서 권역사업으로 조성된 시설을 리모델링하여 건축비용을 최대한 절감하고, 전처리 및 소분·포장 시설 등 불필요한 시설을 도입하지 않음으로써 초기 설치비용 최소화
- 사무실, 회의실, 저장창고, 냉장·냉동창고 등 식재료 보관 및 검수, 위생장비 등 필수시설만 설치

● 생산자 작부체계<sup>2)</sup> 구축 및 식재료 안전성 강화

- 농산물은 생산자 조직화를 통한 계획생산을 추진하고, 로컬푸드 및 친환경 농산물의 생산 및 공급에 대한 원칙 수립
- 친환경 농산물은 지역의 유기농영농조합, 일반 농산물은 지역 사회적기업에서 공급받고 생산자 단체가 연간 작부체계 수립 및 계획생산, 생산관리를 책임지고 담당
- 가공식품은 1년에 한 번씩 현장심사 등을 통하여 공급업체를 선정하고 매월 품목 및 가격을 물품선정분과위원회를 통하여 결정하고, 공급업체(31개소)는 매월 단가 제안서를 제출하여 품목별로 입찰을 통하여 가격 결정
- 학교급식 전 품목을 취급하므로 안전·위생과 관련된 납품업체 및 배송자 위생교육, 식재료 안전성 검사, 농산물 잔류농약 검사, 한우 유전자 검사, 수산물 방사능 검사 등 철저히 시행

● 경영에서 흑자를 기록하고, 지속적으로 수수료 감액

- B시·군 지원센터는 2015년 2,200만 원의 흑자를 기록하였으며, 수수료도 지속적으로 낮춰 2014년 평균 12%이었던 것이 2015년 8.5%으로 감액
- 지자체가 공무원을 파견하거나 인건비를 부담하여 수수료를 인하할 수 있는 경영상의 여건 조성

● 행정이 지역 학교급식의 컨트롤타워의 역할을 수행하고, 물류는 지역업체에 위탁하는 민·관 거버넌스 체계 구축

- 학교급식법으로 지정된 “학교급식심의위원회”를 운영하고, 그 소속 하에 물품선정분과, 농산물 생산자분과, 교육·체험·홍보분과 설치 및 운영

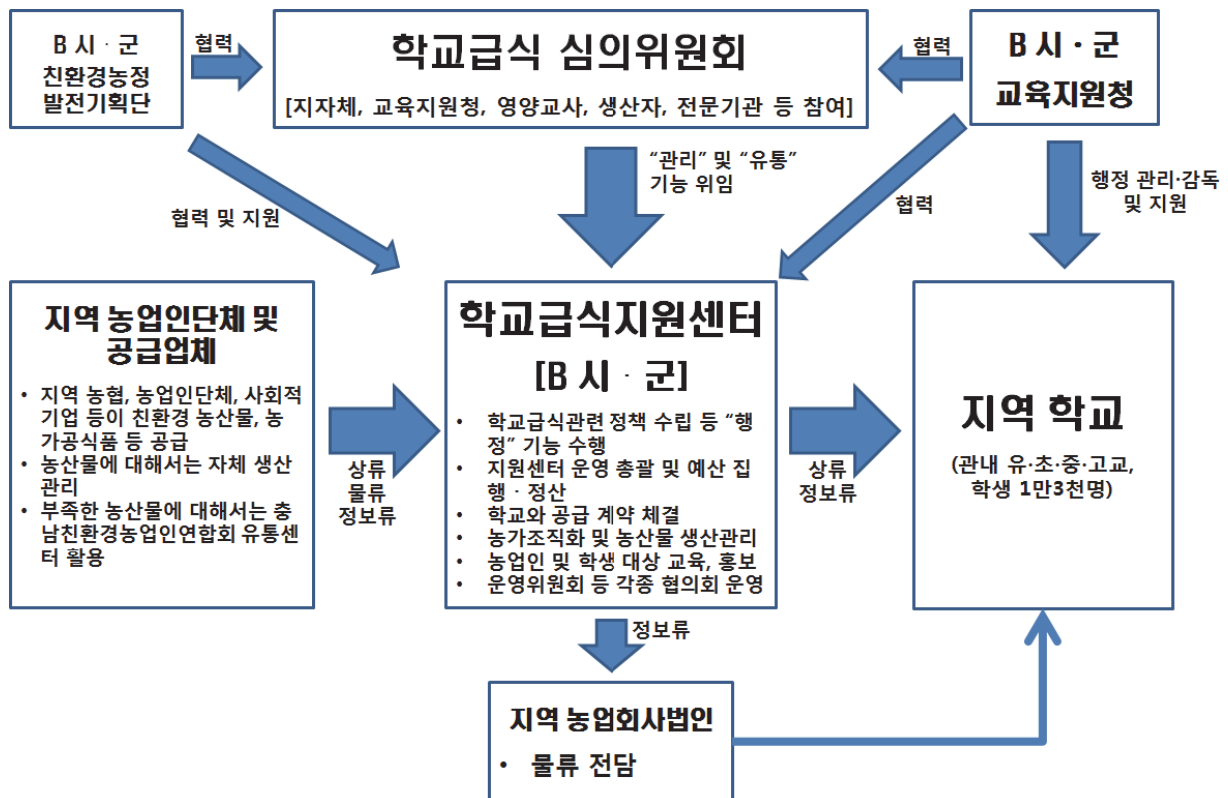
---

2) 작부체계 : 작물을 재배하는 체계를 의미, 농작물 작부방식은 역사적으로 많은 변천을 거쳐 왔음. 농약의 대량보급에 따라 큰 의미가 없어졌으나, 오늘날 환경적인 중요성이 대두되면서 관심이 커지고 있음



● B시·군 지원센터의 유형은 “관리직영형”, “유통직영형”으로 분류

- 지자체가 운영주체로서 직접 참여하고 지역 농업인단체와 협력하여 농가조직화, 작부체계 구축, 생산관리, 식재료 안전성 검사, 식생활교육, 농촌체험 등과 같은 업무를 수행하고 있으므로 “관리직영형”
- 지역 학교와의 실질적인 거래주체로서 역할을 담당하므로 “유통직영형”으로 분류 가능하나, 물류를 지역 업체에 위탁함으로써 효율성 배가



자료 : 김종화·김정하(2016)

[그림 2] B 시·군 학교급식지원센터 운영 체계 (농산물)

### 3. 조건불리지역 (C시·군 지원센터)

- C시·군 지원센터는 지역 농업인단체가 운영하는 위탁형태로 충남도뿐만 아니라 전국적으로 거의 찾아보기 어려운 모델
  - 충남에서 가장 적은 급식시장 규모를 보유하고 있어 타 지역보다 공공성·공익성이 더욱 요구되는 지역
  - C시·군 지원센터의 운영주체는 지역의 농업인단체(유기농영농조합)로 지자체로부터 위탁받아 운영
- 전 품목을 취급하고 있으며 쌀, 농산물(쌀 제외), 축산물, 수산물, 가공식품 등을 조달하여 지역 학교에 공급
  - 쌀은 지역 농협으로부터 조달받고 있으며, 축산물, 가공품은 지역 내 식재료업체로부터 납품 받음
  - 농산물(쌀 제외)의 경우 친환경 농산물(감자, 양파, 마늘 등)은 지역에서 조달하고 있으며, 유기농 영농조합을 중심으로 7농가가 참여하는 작부체계 구축
  - 친환경 농산물 외에는 지역 식재료업체를 통하여 일반 농산물을 공급받고 있으며 주로 대전 농수산물도매시장을 통하여 조달 받음
- 인구과소화, 고령화가 진행되는 농촌지역으로 지원센터 경영상의 어려움 상존
  - 경영적으로 2년 동안 운영하여 누적적자를 보존할 수 있는 방안이 없어 경영적자 심화
  - 지역 내 학교가 주로 농·산촌에 위치해 있어 배송비용이 많이 들고, 학생 수가 매년 감소하고 있어 경영전망이 낙관적이지 못함
  - 수수료는 초기 평균 16%로 시작하였으나 현재는 지역사회의 요구에 따라 9.5% 수준까지 인하
  - 식재료 위생·안전과 관련하여 매월 시설 소득, 식재료 취급자 정기 건강검진, 위생모·위생복·위생장화 착용, 시료 검사 등을 실시하나, 감독기관의 보다 엄격한 관리·감독 필요
- 학교급식지원센터 운영위원회가 설치되어 있으나 활동은 미비
  - 2016년 운영위원회가 구성되었으나 아직까지 활동이 미비한 상태
  - 타 지역보다도 지원센터의 공공성·공익성이 강조되어야 하는 지역인 만큼 운영위원회의 정상적 가동 시급

- [illegible]

[그림 3] C시·군 학교급식지원센터 운영 체계 (농산물)

## 04

## 주요 과제 및 대응방안

- 각 지원센터는 경제·사회적 여건이 다르고, 차용하고 있는 유형 및 방식이 다르지만 역할과 기능, 운영목적이 같기 때문에 공통적인 과제를 갖고 있음

### ① 안정적인 친환경 농산물 및 로컬푸드 수급

- 농산물은 자연적 요인의 영향을 많이 받아 작황의 변동이 생기면 즉시 시장과 연동되어 가격 변동성이 커지는데, 특히 친환경 농산물은 자연적 요인에 더 민감할 수밖에 없어 안정적인 생산 및 공급이 어려움
- 학교급식의 공급 농산물의 우선순위 설정, 농업인단체의 책임 공급제 시행, 광역단위 작부체계 구축 등의 정책이 필요함

### ② 공급 식재료 단가의 투명성 강화

- 농산물을 포함한 식재료 단가에 대하여 정책 수요자들은 대체로 비싸다는 인식이 강한데, 특히 친환경 농산물의 경우 시장가격과 비교해도 비싸다는 의견이 다수임
- 관(官) 주도의 시장가격 조사 및 D/B 구축으로 가격결정의 객관적 기초자료를 제공하고, 작부 계획 수립을 통하여 가격 변동성을 최소화한 공급체계 구축이 필요함
- 그리고 “가격결정심의위원회”의 심의과정 및 의결사항을 투명하게 공개할 필요가 있음

### ③ 지원센터의 “관리” 기능의 부재

- 지원센터는 지역 학생들에게 친환경 및 우수 농산물을 공급하고, 식생활 교육, 전통식문화 계승, 농촌체험·학습 등과 같은 다양한 공익적 서비스를 제공하기 위하여 설립되었음

- 설립 목적 및 취지에 부합하여 농가조직화, 농업인 교육, 식생활·영양 교육 지원 및 홍보, 농촌 체험·학습 등의 “관리” 기능을 수행하여 공공성·공익성 강화

#### ④ 지원센터 설립의 안정적인 운영형태(유형) 적용

- 각 시·군별로 지역 여건, 사회적 공감·합의, 지역경제 규모 등이 다르므로 해당 지역에 맞는 유형 선택 및 정립이 필요하며 이에 따라 “직영형”, “위탁형” 등으로 유형 결정
- 무엇보다 가장 중요한 것은 지역 학교급식지원정책의 컨트롤타워로서 지속가능한 지원센터가 고려되어야 함

#### ⑤ 지원센터의 경영·운영상 손익 고려

- 지원센터의 지속가능성 제고를 위하여 생산여력이 있는 시·군 지원센터는 지역 외 시장(서울, 대전 등)으로 진출방안 모색
- 인구 과소화로 인하여 지원센터 경영이 어려운 곳에 한해서는 인건비, 배송비 등의 운영비 지원을 고려해야 하고 궁극적으로는 인근 시·군과의 통합이 필요

#### ⑥ 급식 식재료 안전성 및 신뢰 강화

- 학교급식에서 가장 고려해야 할 부분은 안전하고 신뢰할 수 있는 식재료를 공급하여 학생들에게 질 좋은 급식을 제공하는 것
- 식품관련 전문가, 관계기관의 의견 수렴 및 토론을 통하여 교차오염 방지, 잔류농약 검사 등의 지원을 할 수 있는 정책지원 방안 마련 필요하고, 해당 학교의 급식 식재료에 대한 정보 공개가 필요함

#### ⑦ 기존 급식 식재료업체와의 갈등 최소화

- 지원센터 설립으로 기존 식재료업체의 유통마진은 이전보다 적을 수 있으나, 지원센터를 통하여 안정적인 판로가 확보되고 입찰, 납품 등의 통로가 일원화 되어 업무량이 감소하는 효과가 있다는 점을 인식시켜야 함
- 학교급식 납품을 통하여 소비자의 신뢰가 향상될 수 있고 지역발전을 위하여 기여한다는 점을 부각시켜 식재료 업체가 지역 학교급식지원체계를 함께 만들어가는 주체로 성장할 수 있도록 지원할 필요가 있음

## 05 정책 제안

- 충남도는 이미 학교급식지원정책 및 지원센터 운영에서 타 지자체가 벤치마킹할 만한 발전된 정책을 추진 중에 있으나, 공공성·공익성을 보다 강화할 필요가 있으며, 그러한 차원에서 정책을 제안하면 다음 <표 2>과 같음

### ① 조건불리지역의 지원센터에 대한 운영비 지원방안 모색

- 충남 시·군은 농촌지역이 많아 인구 과소화에 따른 학령인구 감소와 긴 배송거리로 지원센터 운영이 비효율적인 지역 존재
- 조건불리지역의 지원센터는 시설유지비, 인건비 등 일부 운영비에 대한 실질적인 지원으로 경영의 지속가능성을 제고시킬 수 있는 방안 마련이 필요

### ② 지원센터의 “관리” 기능 강화 유도

- 현재 지원센터의 기능은 주로 “유통”으로 급식 식재료의 집하, 분류, 배송 등의 역할 담당
- 지원센터 기능이 식재료 유통에 머물지 않도록 ‘관리’기능을 강화하고 지역 식생활·영양 교육, 농촌체험·학습, 농가조직화, 농업인교육 등을 지원하는 컨트롤타워로 성장할 수 있도록 기반을 마련해 주어야 함

### ③ 학교급식 농산물 공급의 우선순위를 설정하고, 이에 따른 작부계획 수립

- 지역 친환경 농산물 및 로컬푸드에 대한 공급 우선순위를 정하고 지역에서 생산된 농산물을 최대한 지역에서 소비할 수 있는 구조 구축
- 지역산 친환경농산물을 최우선으로 공급해야 하나, 불가피할 경우에는 지역 산 농산물, 광역 농산물로 확대하여 공급할 수 있는 방안 마련

- 이를 위해서는 농가의 조직화 뿐 아니라 계약재배, 최소·최대 공급가격 설정, 우선 공급품목 지정 등 실천적 조치가 필요

#### ④ 광역급식지원센터의 역할 및 기능 강화

- 현재 광역급식지원센터는 거버넌스 역할에 집중하고 있지만, 향후에는 광역단위 작부체계 구축, 농가조직화 및 교육, 시·군 지원센터 컨설팅, 식생활·영양 교육 등 실질적인 광역 중간지원 조직으로서의 역할과 기능 수행이 필요
- 광역급식지원센터의 자체사업 추진을 위한 행정조직화 및 인력배정, 예산 및 정책 지원이 필요하고, 장기적으로는 민간주도로 전환하여 상향식 정책 결정을 유도해야 함

#### ⑤ 전국 지원센터 네트워크 조직 구성의 구심점

- 충남의 선진적인 학교급식 정책모델을 전국적으로 전파하여 국가 지원정책의 방향성을 제시하고, 투명하고 안전한 급식시스템을 구축할 수 있는 롤 모델로서의 역할이 필요

[표 2] 충남도에 대한 정책제안

구 분	필요성	정책제안
조건불리지역 지원센터 운영비 지원	충남 시·군의 학령인구 감소, 긴 배송 거리 등 지원센터 운영의 비효율성	조건불리지역에 대한 운영비 일부 지원으로 공공성·공익성 확보
지원센터의 “관리” 기능 강화	현재 지원센터는 “유통” 기능 중심으로 집하, 분류, 배송 등의 역할 담당	지원센터 “관리” 기능 강화를 통하여 지역 식생활·영양 교육, 농촌체험·학습 등 강화
급식 농산물 공급 우선순위 설정 및 작부계획 수립	지역에서 생산된 농산물을 최대한 소비할 수 있는 구조적 체계 구축 필요	농가조직화, 계약재배, 최소·최대 가격설정, 우선공급품목 지정 등
광역지원센터의 역할과 기능 강화	실질적인 광역단위 중간지원조직 역할 수행	광역 중간지원조직으로 자체 사업 추진을 위한 예산 및 정책지원 필요
전국 지원센터 네트워크 조직 구성의 구심점	지역 지원센터 간의 교류 단절로 인하여 학교급식의 철학, 정책 공유 불가능	충남의 선진적인 학교급식 모델을 통하여 투명한 급식체계 구축, 농업 가치 증진 기여

김 종 화

충남연구원 행정복지연구부 책임연구원

041-840-1128, sdart@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016 전략과제연구 “충남 학교급식지원센터 실태분석 및 발전방안”을 요약·정리한 것임

김종화·김정하(2016), “충남 학교급식지원센터 실태분석 및 발전방안”, 전략연구 2016-16, 충남연구원.

이덕난·한지호·최윤정(2011), 2010년 미국 학교급식 경비지원 관련법률 제·개정의 의미 분석, 교육행정학연구 29(2), 한국교육행정학회, pp289-311.

교육부(2014), 학교급식지원센터 가이드라인.

교육인적자원부(2006b), 학교급식 지원조례 개정 표준안.

우리나라 학교급식법 [법률 제11771호] .

유엔세계식량계획 「<https://www.wfp.org/school-meals>」.

일본 학교급식법.