

서울특별시 도시개발공사 2003

서울시 푸드뱅크 운영 개선방안 연구

김경혜

서울특별시 도시개발공사 2003

시 정 연
2003-R-28

서울시 푸드뱅크 운영 개선방안 연구

Evaluation and Recommendations
for the Food Bank Operation System in Seoul

2003

연구진

연구책임 김 경 혜 • 도시사회연구부 선임연구위원
연구원 김 위 정 • 도시사회연구부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구배경 및 목적

- 보건복지부는 1997년 외환위기 이후 결식계층에 대한 지원대책의 일환으로 1998년부터 푸드뱅크 사업을 도입하였음.
 - 서울에는 현재 1개의 광역푸드뱅크와 26개 기초푸드뱅크가 운영중임.
 - 정부에서는 푸드뱅크 운영에 필요한 시설 및 재정지원을 담당하고, 실제 운영은 민간 복지시설 및 단체에 위탁하여 운영하고 있음.
- 푸드뱅크 사업은 저소득층 지원이나 공동체 의식의 제고 등 사회복지 증진은 물론, 자원 절약 등 환경적인 측면에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가됨.
 - 푸드뱅크 사업이 시작된 후 기탁실적은 지속적으로 늘고 있지만, 여전히 푸드뱅크 사업에 대한 기업 및 단체, 개인들의 참여실적은 여전히 저조함.
 - 특히 서울은 전체 기탁금액은 가장 많지만, 실제로 참여가능한 잠재적 기탁자들의 참여비율은 다른 지역에 비해 오히려 저조함.
 - 또한 아직 푸드뱅크 운영이 시작된 지 6년여 밖에 되지 않기 때문에 여러 가지 운영 및 제도상 개선되어야 할 과제가 있는 것으로 지적됨.
- 푸드뱅크는 보건복지부가 중심이 되어 실시하는 전국사업이기는 하지만, 기탁물품 모집 및 분배 등의 최일선 업무는 기초푸드뱅크 단위에서 이루어지고 있음.
 - 이처럼 푸드뱅크는 지역복지 성격이 강하기 때문에 서울시 및 자치구 단위의 지원 및 업무가 중요하고 지역특성을 반영한 사업운영이 필요함.
 - 따라서 서울시라는 지역특성을 고려하여 광역 및 기초푸드뱅크 운영의 문제점을 파악하고 사업 활성화를 위한 개선방안을 모색할 필요가 있음.

- 이러한 배경에서 본 연구는 서울시 광역 및 기초푸드뱅크 사업의 성과를 평가하고, 이를 통해 서울시 푸드뱅크 사업의 운영 개선방안을 모색하는데 연구목적이 있음.
- 푸드뱅크의 효과를 높이기 위해서는 최일선 집행기관인 자치구 단위 기초푸드뱅크의 역할이 중요하기 때문에, 기초푸드뱅크의 실태를 비교 평가하였고,
- 이를 토대로 푸드뱅크 사업수행에 영향을 미치는 성공요인과 장애요인을 발견하고, 이에 따른 개선방안을 모색하고자 함.

2. 연구범위 및 내용

- 본 연구의 대상은 정부주도형 푸드뱅크로 한정함.
 - 행정적으로 서울시 관리체계 하에 있는 1개의 광역푸드뱅크와 26개의 기초푸드뱅크가 본 연구의 직접적인 연구대상임.
 - 민간주도형 푸드뱅크 사업은 정부주도형 사업에 대한 평가 및 개선방안 모색을 위한 기초자료로 활용됨.
- 본 연구의 주요내용은 크게 3개 부분으로 구성되어 있음.
 - 우선 푸드뱅크 사업수행을 통해 나타난 긍정적인 효과와 선행연구들에서 제시하고 있는 주요 문제점 및 개선과제들을 소개하였음. 특히 푸드뱅크 사업의 비용·편익 분석결과를 소개함으로써, 푸드뱅크의 확대 필요성을 제시하였음.
 - 두 번째, 서울시 푸드뱅크의 현황과 문제점을 1) 기초자원, 2) 관리 및 운영체계, 3) 기탁실적, 4) 배분현황 등으로 구분하여 분석하였음.
 - 세 번째, 푸드뱅크 운영을 위한 기본방향으로 1) 정체성 확보, 2) 사업확대 및 활성화, 3) 효율성 및 효과성 제고를 목표로 하고, 각각의 목표를 달성하기 위해서 개선되어야 할 과제들을 다각적으로 제시하였음.

II. 연구결과 및 정책건의

1. 푸드뱅크 운영 기본방향

(1) 문제종합 및 진단

- 서울시 푸드뱅크 운영현황을 기초자원, 운영, 기탁, 배분 등 4개 부문으로 구분하여 실태 및 문제점을 평가한 결과를 종합 정리하면 아래 표와 같음.
- 그러나 열거한 문제들은 각각 별개의 문제라기보다는 다른 요소에 의해 결정되기도 하고, 또는 반대로 다른 문제의 원인이 되기도 하는 등 서로 연계되어 있음.

구분		실태	원인 및 진단
기초자원	인력	· 전담인력 미확보 · 보조인력 활용 저조 · 다른 업무로 인한 업무부담	· 서울시 지원 인건비 지출문제 · 자치구 지원 저조 · 푸드뱅크의 업무구분 모호
	시설	· 저장고 및 냉동창고 부족 · 배달용 차량부족 문제	· 기초 자원 부족 · 일선 복지시설의 차량 미비
	재정	· 서울시 의존도 너무 높음 · 자치구 지원 부족	· 민간재원 확보노력 부족 · 지역복지 사업으로 인식부족
관리운영	DB시스템	· 정보교류 활용도 저조 · 개별이용자 배분실적 과소평가 · 금액기준 실적자료	· DB시스템이 실적보고용으로 구성됨 · 일선 복지시설 배분실적이 포함되지 않음 · 환가기준이 모호하고 고객 물품의 과대평가
	네트워크	· 민간주도형과 교류부족	· 상호 이해관계 부족 · 운영체계가 상이함
	홍보/관리	· 홍보 및 관리가 소극적임	· 인력·재정면에서 어려움이 없음
기탁	기탁실적	· 기탁금액은 많으나 업체 참여율은 낮음 · 지역, 특히 강남권 기탁실적이 뛰어난	· 잠재적 기탁자의 발굴 가능성 높음 · 지역별 잠재자원 편차가 있음
	물품	· 기탁물품이 빵류, 간식류에 집중 · 비정기적 기탁자가 많음	· 다양한 기탁자 발굴 필요 · 기초 단위에서 기탁발굴에 한계가 있음
배분	대상	· 자체소비 비율이 높음	· 푸드뱅크의 역할에 대한 인식부족
	방식	· 기탁·배분 비정기성으로 활용도 저조 · 수요에 근거한 배분이 안되고 있음	· 신속배분 필요로 공급조절이 어려움 · 수요조사, 사각지대 조사여력이 없는 편임
	물품	· 식재료, 생활용품 요구 높음	· 다양한 기탁자 발굴, 푸드뱅크 범위확대 필요

(2) 목표 및 기본방향

서울시 푸드뱅크 운영 개선을 위한 기본 목표를 다음과 같이 3가지로 설정함.

- 정체성 확보
 - 자치구 단위 기초푸드뱅크가 관할 권역내 거점으로서 본연의 기능 및 역할에 충실하게 운영되도록 개선함.
- 사업확대 및 활성화
 - 푸드뱅크 사업의 일차적인 목적은 더 많은 물품을 기탁받아 많은 사람에게 배분하는 것임. 따라서 사업확대 및 활성화를 푸드뱅크 운영 개선방안의 두 번째 목표로 설정함.
- 효율성 및 효과성 제고
 - 사업의 양적인 확대도 중요하지만, 기존의 한정된 자원을 보다 효율적·효과적으로 사용함으로써 서비스 효과를 극대화할 수 있는 방안의 모색이 필요함.

2. 푸드뱅크 정체성 확보방안

(1) 사회복지관의 기초푸드뱅크로서의 한계와 가능성

- 서울시내 26개 기초푸드뱅크 가운데 2개소를 제외하고는 모두 사회복지관에서 기초푸드뱅크 업무를 담당하고 있음.
 - 사회복지관들은 푸드뱅크와 유사사업을 이미 수행해왔고 푸드뱅크 사업대상이 사회복지관의 서비스 대상과 중복되기 때문에, 푸드뱅크 업무를 기존 복지관 사업의 하나 정도로 간주함.
 - 따라서 푸드뱅크 전담인력이 다른 업무에 투입되고, 기탁받은 물품의 상당부분을 자체적으로 소비하고 있음.

- 그러나 다른 한편으로 사회복지관은 기초푸드뱅크로 활용 가능성이 높음.
 - 푸드뱅크와 관련된 업무를 이미 하고 있기 때문에 이에 대한 전문성과 경험을 축적하고 있으며, 서비스 대상이 유사하여 푸드뱅크의 잠재적인 서비스 대상 집단에 대한 접근이 용이함.
 - 지역복지의 중심으로 지역사회 내 연계 활동, 지역자원 발굴, 지역내 복지욕구 파악 등 기초여건을 확보하고 있으며,
 - 지역적으로도 골고루 분포된 복지시설이기 때문에 지리적 접근성이 우수함.
- 푸드뱅크를 보다 적극적으로 확대하기 위해서는 외국과 같이 푸드뱅크 사업을 전담하는 독립된 기구 또는 운영체계가 필요함.
 - 그러나 현재와 같은 인력 및 기초자원으로는 독립된 조직을 만들 수는 없으며, 어떤 기관에서든 정부주도형 푸드뱅크 업무를 담당해야 함.
 - 사회복지관의 여러 가지 문제에도 불구하고 여러 지역사회 복지시설 및 단체 가운데서는 사회복지관이 기초푸드뱅크 업무를 담당하는 것이 바람직함.
- 따라서 사회복지관을 중심으로 푸드뱅크를 운영하되,
 - 사회복지관이 가지고 있는 장점은 최대한 활용하여 시너지 효과를 극대화하고,
 - 효율적인 업무부담과 운영개선을 통해 발생 가능한 문제를 최소화하는 것이 바람직함.

(2) 개선방안

- 푸드뱅크의 개선과제
 - 기관장의 인식개선 : 기관장 대상 교육 및 간담회 개최를 통해 기초푸드뱅크의 기능 및 역할에 대하여 인식하도록 함.
 - 지역복지 개념으로 접근 : 푸드뱅크 사업은 지역으로부터 기탁물품을 받아 지역으로 다시 배분하는 역할을 하는 것이기 때문에 지역사회와의 교류 및 관계형성이 중요하고 이런 점에서 지역복지사업으로 접근하는 것이 효과적임.

○ 정부의 역할

- 운영지침 작성 : 기초푸드뱅크의 역할, 자체 소비할 수 있는 기탁물품의 범위 등 기초푸드뱅크의 역할 및 운영기준을 제시하는 운영지침을 마련함.
- 전문적 지도·감독 강화 : 행정지도에 그치는 자치구의 감독기능에 추가하여, 광역푸드뱅크의 사업수행 내용에 대한 지도감독 권한을 강화함.
- 평가 및 재위탁 심사 : 정기적인 평가를 통해 기초푸드뱅크 지정기관의 사업수행을 점검하고, 필요시 위탁기관을 변경할 수 있는 제도를 마련함.

3. 푸드뱅크 활성화 방안

(1) 기탁자 발굴 및 관리

- 잠재적 기탁자 발굴 : 식품관련 협회나 단체의 인터넷 홈페이지를 활용하여 지역별 관련 업소 리스트를 확보함.
- 홍보강화
 - 정부역할 강화 : 방송이나 신문을 통한 공익광고, 홍보책자 작성 등 정부차원의 홍보사업을 확대함.
 - 전국 및 광역푸드뱅크 역할 강화 : 배분에 있어서는 기초푸드뱅크의 역할이 중요하지만, 홍보 및 기탁자 발굴은 전국 및 광역푸드뱅크의 역할이 더 강조되어야 함.
 - 홍보대사 활용 및 이벤트 기획, 유명인사를 이용한 홍보사업을 확대함.
- 기탁참여 장애요인 제거
 - 기탁자 보호를 위한 법제도 정비 : 식품사고 발생시 기탁자를 보호하는 법제정이 가장 시급함.
 - 물품수거시 기탁편의를 제고하고, 기탁자와 푸드뱅크의 연계체계를 구축함.
- 기탁자 관리 강화 : 신규 기탁자 발굴보다 기존 기탁자 관리가 보다 효과적임.

(2) 인력자원 확보

- 사업확대를 위해서는 기초 인력 확충이 필요함.
 - 전담인력 최소기준 충족 : 서울시가 지원하는 인건비로 전담직원 1명을 반드시 확보하도록 규정함.
 - 보조인력 활용 : 공익요원, 공공 및 자활근로자 등 보조인력을 활용하여 운전이나 물품이송 등 단순업무에 투입함.
 - 지역자원 활용 : 새벽 및 야간시간대 인력동원을 위해 야간에 자발적인 봉사 활동을 하는 청소년지킴이 봉사단, 야간방법 봉사대 등 지역자원을 활용함.

(3) 재원확보 다원화

- 사업확대를 위해 재원확충도 필요함. 그러나 현재 푸드뱅크는 서울시 보조금에 전적으로 의존하고 있으며 자체적인 재원확보 노력이 거의 없음.
 - 기초푸드뱅크 지정 기관의 후원금, 기부금 등 발굴
 - 시설·장비 기탁물품 발굴 : 기탁물품을 식품으로 국한하지 말고, 푸드뱅크 운영에 필요한 시설·장비도 기탁을 통해 확보함.
 - 자치구 지원 확대 : 푸드뱅크는 지역복지사업이므로 자치구의 인력, 재정, 시설 등의 지원이 필요함.
 - 푸드마켓 운영방식 도입 : 저렴한 비용으로 기탁물품을 판매하고 수입금의 일부를 운영비로 사용하는 방식이 가능함.

(4) 네트워킹 강화

- 민간주도형 푸드뱅크와 연계 형성 : 기탁물품 이관 및 정보교환을 통해 상호보완이 가능하도록 함.
- 식품관련 업체나 기업 등 유관기관과 연계체계 구축 : 외국에서는 유관기관 뿐 아니라 개인 차원에서도 인력, 장비, 홍보 등의 지원이 이루어지고 있음.

4. 운영 효율성 및 서비스 효과성 제고방안

(1) 인력활용의 효율성 제고

- 전문인력과 보조인력의 역할분담
 - 푸드뱅크 사업의 상당 부분이 물품수거 및 이동 등 단순업무이므로 공공근로나 자원봉사 등 보조인력을 적극 활용함.
 - 단순업무에는 보조인력을 활용하고, 전문인력은 홍보 및 관리 등 전문업무를 담당하도록 역할을 분담함.

(2) 서비스 이용자 적정화

- 푸드뱅크와 일선 복지기관 수혜자 간의 중복 및 누락 방지를 위한 정보공유
 - 기초푸드뱅크에서 지원하는 개별이용자와 일선 복지기관에서 지원하는 개별이용자의 중복과 누락을 방지하기 위해 상호 정보를 공유함.
- 수요자 발굴을 위한 정보공유
 - 사각지대에 놓여있는 수요자 발굴을 위해 각종 복지시설이나 공공기관(동사무소, 보건소, 교육청, 학교 등)과 정보를 공유하고,
 - 공적인 조직체계를 통해 확인되지 않는 수요자 발굴은 통장, 부녀회, 청소년보호위원회, 선도위원회 등 지역자원을 활용함.

(3) 배분기준 객관화

- 기초푸드뱅크의 자체소비 비율 기준 설정
 - 기초푸드뱅크는 지역거점 역할을 해야 하므로 기탁물품 가운데 자체 시설에서 소비하는 비율은 일정정도 제한하는 것이 바람직함.
 - 그러나 적정기준은 일률적이어서는 안되며, 지역특성을 고려해 결정되어야 함.

○ 수요에 기초한 배분원칙 적용

- 푸드뱅크 음식은 신선도가 떨어져 신속배분 원칙이 우선되고 있고, 지역사회 실태 및 욕구가 파악되지 않아 기초생활수급자가 주수혜자임.
- 그러나 앞서 제시한 것과 같이 정보공유 및 지역자원 활용을 통해 사각지대 발굴이 이루어져야 하고, 욕구에 기초한 배분이 이루어지도록 함.

(4) 수요·공급의 연계 적정화

○ 물품배분의 정기성 확보

- 물품 기탁이 비정기적이어서 배분 또한 비정기적이며, 따라서 물품사용에 어려움이 있음.
- 냉장·냉동 설비를 확보함으로써, 신선도에 문제가 없는 물품의 수요공급 조절기능을 보강함.

○ 푸드마켓 방식을 도입함으로써, 소비자 선택권 제고함.

○ 기탁자-이용자 직접 연계방식 도입

- 음식점 이용권을 받아 수혜자들에게 배분하는 것과 같은 방식을 통해 이용자 선택범위를 다양화함.
- 이는 물품을 직접 이송하지 않기 때문에 푸드뱅크 인력을 보다 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 효과도 기대됨.

목 차

제1장 서 론	3
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적 및 범위	5
제2절 연구내용 및 방법	7
1. 연구내용	7
2. 연구방법	8
제2장 푸드뱅크 추진현황과 기대효과	15
제1절 푸드뱅크 추진현황	15
1. 목적 및 추진배경	15
2. 운영체계	16
3. 서울시 푸드뱅크 추진경과	20
제2절 푸드뱅크의 성과와 과제	22
1. 푸드뱅크 사업의 사회적 기대효과	22
2. 푸드뱅크 사업의 비용과 편익	27
3. 푸드뱅크 개선과제	32
제3장 서울시 푸드뱅크 운영실태 평가	41
제1절 기초자원 실태 및 평가	41
1. 서울시 현황	41
2. 자치구 기초푸드뱅크별 비교 평가	50
제2절 관리 및 연계체계	56
1. DB 시스템	56
2. 교육·훈련	57
3. 네트워크	58
4. 홍보 및 관리	60
제3절 기탁실적 평가	62
1. 서울시 기탁실적	62
2. 자치구 기초푸드뱅크 기탁실적 비교 평가	67
3. 기탁실적 관련 요인	70

제4절 배분실태 평가	77
1. 서울시 배분실태	77
2. 자치구 기초푸드뱅크 배분실태	84
3. 배분실태 관련 요인	86
제4장 서울시 푸드뱅크 운영 개선방안	93
제1절 기본방향	93
1. 문제종합 및 진단	93
2. 목표 및 기본방향	95
제2절 푸드뱅크의 정체성 확보방안	97
1. 사회복지관 활용의 한계와 가능성	97
2. 개선방안	100
제3절 푸드뱅크 활성화 방안	105
1. 기탁자 발굴 및 관리	105
2. 인력자원 확보	114
3. 재원확보의 다원화	117
4. 네트워킹 강화	124
제4절 운영 효율성 및 서비스 효과성 제고방안	129
1. 인력활용의 효율성 제고	129
2. 서비스 이용자 적정화	131
3. 배분기준 객관화	133
4. 수요·공급의 연계 적정화	136
5. DB 시스템 개선	137
제5장 결론 및 제언	141
제1절 정책과제별 역할 분담	141
1. 정부의 역할	142
2. 푸드뱅크의 역할분담	144
제2절 푸드뱅크 발전방향	145
참고문헌	149
부록	153

표 목 차

<표 1-1> 배분처 조사대상 현황	10
<표 2-1> 푸드뱅크 이용에 따른 혜택(이용자)	23
<표 2-2> 푸드뱅크가 기여한 부분	24
<표 2-3> 연도별 음식물 쓰레기 배출 추이	25
<표 2-4> 기탁하지 않은 잉여음식물 처리방법	26
<표 2-5> 푸드뱅크 사업에 참여하게 된 계기	26
<표 2-6> 기탁으로 발생하는 편익(기탁자 의견)	27
<표 2-7> 푸드뱅크 관련 발생가능한 편익 및 비용항목	28
<표 2-8> 푸드뱅크 사업 비용·편익 분석 결과	30
<표 2-9> 현재 푸드뱅크에 기탁하지 않는 주된 이유	33
<표 2-10> 푸드뱅크 우선 개선사항	34
<표 2-11> 푸드뱅크 제도에 대한 인지도 비율	35
<표 3-1> 서울시 푸드뱅크 인력 현황	42
<표 3-2> 7대 광역시 푸드뱅크 시설당 인력현황	43
<표 3-3> 담당직원의 고용형태 및 전문성	43
<표 3-4> 업무실태 및 만족도	44
<표 3-5> 타업무로 인한 푸드뱅크 업무 지장	45
<표 3-6> 서울시 푸드뱅크 시설·장비 현황	46
<표 3-7> 광역시 푸드뱅크당 장비현황	47
<표 3-8> 시설·장비 충분도 및 타용도 사용정도	47
<표 3-9> 시설·장비 요구 우선순위	47
<표 3-10> 연간 세입현황(2002년 현재)	48
<표 3-11> 월평균 운영비(2003년 6월 기준)	49
<표 3-12> 푸드뱅크 장비의 타용도 사용	51
<표 3-13> 기초푸드뱅크별 세입현황(2002년 기준)	52
<표 3-14> 자치구 지원 현황	54
<표 3-15> 자치구 지원실태 및 담당공무원 태도	55
<표 3-16> DB시스템이 도움이 되는 사항	56

<표 3-17> 푸드뱅크 관련 교육·훈련 프로그램 개최 및 참여 횟수	57
<표 3-18> 푸드뱅크간 업무협력 빈도	58
<표 3-19> 푸드뱅크간 업무협력 내용	59
<표 3-20> 정부주도형과 민간주도형 간의 협력관계에 대한 의견	60
<표 3-21> 기탁회원 관리방법	61
<표 3-22> 서울시 푸드뱅크 년도별 기탁실적 및 증가율	62
<표 3-23> 품목별 기탁실적(2003년 상반기 기준)	62
<표 3-24> 기탁자별 기탁실적(2002년 7월 - 2003년 6월)	63
<표 3-25> 대도시별 기탁실적 비교	63
<표 3-26> 서울시 푸드뱅크 기탁회원 현황(2003 상반기 기준)	64
<표 3-27> 대도시별 기탁회원 비교	65
<표 3-28> 사업체 유형별 참여율	66
<표 3-29> 기초푸드뱅크별 사업실적(2003 상반기 기준)	68
<표 3-30> 기초푸드뱅크별 기탁회원 유형	69
<표 3-31> 주요 변수별 기탁금액 및 기탁회원수	72
<표 3-32> 기탁실적 회귀분석 결과	76
<표 3-33> 푸드뱅크 배분 현황	77
<표 3-34> 기초푸드뱅크별 기탁물품의 배분 비율	78
<표 3-35> 재가 개별이용자 지원실태	79
<표 3-36> 수령하는 물품(배분처 조사)	80
<표 3-37> 받고 싶음 물품(배분처 조사)	80
<표 3-38> 배분물품 충분성 및 위생상태(배분처 조사)	81
<표 3-39> 위생사고 및 불만접수 경험(기초푸드뱅크)	81
<표 3-40> 물품 수령빈도 및 방법	82
<표 3-41> 배분처 및 배분량 선정기준	83
<표 3-42> 기초푸드뱅크별 배분처 실태	86
<표 3-43> 주요 변수별 배분실태	87
<표 4-1> 자치구별 식품위생 관련업소(2000년 현재)	105
<표 4-2> 식품관련 유관단체 현황	106
<표 4-3> 푸드뱅크 인지 방법	107
<표 4-4> 기탁 가능하지만 기탁하지 않는 이유	112

<표 4-5> 희망하는 기초자원 확충 방법	118
<표 4-6> 상호협조가 안되는 이유	125
<표 4-7> 협조가 필요한 내용	126
<표 4-8> 외국의 유관기관 연계체계 사례	128
<표 4-9> 우선 확충요구 인력	129
<표 4-10> 가장 중요한 배분원칙	134
<표 5-1> 정책과제별 역할분담	141

그림목차

<그림 2-1> 푸드뱅크 조직 및 관리체계	17
<그림 2-2> 푸드뱅크 사업의 전개과정	20
<그림 4-1> 실태 및 문제종합	93
<그림 4-2> 주요 요인별 상관관계	94

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 목적

제 2 절 연구내용 및 방법

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

1) 푸드뱅크 사업의 실시 배경

우리나라의 푸드뱅크 사업은 환경문제를 해결하기 위한 측면에서 먼저 관심을 갖기 시작하였다. 1997년 환경부에서 쓰레기 대책의 일환으로 푸드뱅크와 유사한 사업을 제안하였으며, 1999년 서울특별시 재활용과는 “99 음식물 쓰레기 감량·재활용 추진계획”에서 “식품은행 활성화”를 단위사업으로 계획한 바 있다. 그러나 푸드뱅크 사업이 본격적으로 실시된 것은 1997년 외환위기 이후로, 보건복지부에서 결식계층에 대한 지원대책의 일환으로 푸드뱅크 사업을 도입하면서부터이다. 보건복지부는 1998년 1월 전국의 4개 지역에서 시범사업을 시작하였고, 9월부터는 전국사업으로 확대 실시하였다. 서울시는 1998년 시범사업 대상지역으로 선정되었으며, 현재는 광역푸드뱅크 1개소와 각 구별로 26개 기초푸드뱅크가 지정되어 운영중이다.

푸드뱅크의 도입은 환경문제를 해결하기 위한 측면과 순수 복지체계로서의 일면을 모두 가진 복합적 배경에서 도입되었지만, 푸드뱅크 사업의 주관 부서가 보건복지부인 것에서 알 수 있듯이, 현재는 주로 어려운 이웃을 도와주는 사회복지체계로서의 역할이 더 강조되고 있다. 이러한 이유에서 푸드뱅크의 실질적인 운영은 민간 복지시설 및 단체에 위탁하여 운영되고 있다. 푸드뱅크 사업이 먼저 발전한 외국에서도 주로 민간 자선단체에서 자원봉사형태로 발전하였다.

2) 푸드뱅크의 확대 가능성

푸드뱅크의 도입 배경에서도 알 수 있듯이 푸드뱅크 사업은 저소득층 지원이나 공동체 의식의 제고 등 사회복지 증진은 물론, 자원 절약 등 환경적인 측면에서도 긍정

적인 효과를 보이는 것으로 평가되고 있다. 선행연구에서 실제로 푸드뱅크로 인해 저소득 가정의 식품비 지출이 절약되는 효과가 있는 것으로 조사되었으며(강혜승, 2001), 제과점이나 유통업체 등에서 유통기한이 얼마 남지 않은 음식이나 남은 식품 등을 기탁함으로써 폐기될 수 있는 자원을 재활용할 수 있다는 점에서 자원절약 효과도 있는 것으로 나타났다.

그럼에도 불구하고 전사회적으로 푸드뱅크 참여실적은 매우 미미한 수준이다. 2002년 한해동안 전국 푸드뱅크에 기탁된 물품은 약 189억원에 이른다. 그러나 전국적으로 음식물 쓰레기로 낭비되는 식량자원이 약 15조원에 이른다는 통계자료와 비교할 때, 아직도 푸드뱅크 사업에 참여할 수 있는 잠재적인 자원이 더 많다. 선행연구들에 따르면 현재 푸드뱅크의 가장 큰 문제점은 수요에 비해 공급이 크게 부족하다는 것이며, 푸드뱅크 운영자들도 기탁자 발굴을 최우선적인 과제로 지적하고 있다.

특히 서울시의 경우, 대형 유통시설 및 식품관련 업체가 많이 있지만 이들의 푸드뱅크 참여실적은 매우 저조하여 잠재적인 기탁자의 발굴 및 참여를 유도할 필요성이 매우 높다. 그동안의 기탁실적으로 보면 기탁금액 및 기탁회원수 면에서 서울시는 다른 시도에 비해 절대적으로 많은 물품을 기탁받았지만, 푸드뱅크에 기탁 가능한 잠재자원 및 인구가 서울을 비롯한 수도권에 집중되어 있다는 것과 비교할 때, 서울시의 푸드뱅크 확대 가능성은 상당히 큰 것으로 나타나고 있다.

3) 푸드뱅크 운영개선 연구 필요성

푸드뱅크는 지금까지 긍정적인 효과가 많은 것으로 평가되고 있지만, 아직 보건복지부가 푸드뱅크 사업을 시작된 지 6년여 밖에 되지 않기 때문에 여러 가지 운영 및 제도상 개선되어야 할 과제가 있는 것으로 지적되고 있다. 푸드뱅크 운영지원 및 기탁자 보호를 위한 법·제도의 미비, 인력 및 경비 등 푸드뱅크 운영자원의 부족, 수요자와 공급자의 효율적인 연계 문제 등은 여전히 문제점으로 지적되고 있다.

그럼에도 불구하고 푸드뱅크 관련 연구는 매우 미미한 상황이다. 지금까지 보건복지부와 한국보건사회연구원에서 몇 개의 연구보고서가 발표되었으며, 연세대 급식경영연구실의 연구보고서 및 논문, 몇 개의 석·박사 학위논문 정도가 전부로 푸드뱅크에

대한 연구는 아직 활발하게 진행되지 못하고 있다. 한국보건사회연구원은 1997년 푸드뱅크를 정부주도형 사업으로 처음 도입한 후에 이를 정착화하기 위한 정책보고서를 발표하였으며(정기혜 외, 1998), 이어 푸드뱅크 활성화를 위한 법·제도 정비, 운영상의 개선방안을 제시한 연구보고서를 발간하였다(정기혜 외, 2000). 연세대 급식경영연구실의 연구는 푸드뱅크 사업에 대한 가장 광범위한 조사 및 연구 프로젝트로 푸드뱅크 운영자, 이용자, 기탁자를 대상으로 실태조사를 실시하였다(양일선 외, 2002a).

그러나 이들 연구는 푸드뱅크의 일반적인 실태 또는 중앙정부 단위에서 개선되어야 할 과제들을 중심으로 연구되고 있으며, 서울시 및 자치구 등 자치단체 차원의 문제들 그리고 광역 및 기초푸드뱅크와 같이 실제 집행기구의 운영에 대한 문제는 연구된 바가 없다. 따라서 이들 광역 및 기초단위의 운영상의 문제에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

4) 지역복지사업으로서의 푸드뱅크

푸드뱅크는 보건복지부가 중심이 되어 실시하는 전국사업이기는 하지만, 실제 기탁 물품을 모집하고 기탁된 물품을 최종수혜자에게 분배하는 최일선 업무는 자치구별로 지정하여 운영하는 기초푸드뱅크 단위에서 이루어지기 때문에 지역복지사업으로 간주할 수 있다. 실제로 푸드뱅크 사업은 각 지자체의 관심정도에 따라 사업성과에 차이가 나타난다. 서울시의 경우, 2002년부터 전담인력 인건비와 운영비를 지원하여 타시도에 비해 지방정부의 지원이 많은 편이다. 그러나 서울시 권역 내에서도 기초푸드뱅크별로 지역특성, 기관특성, 그리고 자치구 지원정도에 따라 사업성과에 편차를 보이고 있다.

이처럼 푸드뱅크는 지역복지적 성격이 강하기 때문에 서울시 및 자치구 단위의 지원 및 업무가 중요하고 지역특성을 반영한 사업운영이 필요하다. 따라서 서울시라는 지역특성을 고려하여 광역 및 기초푸드뱅크 운영의 문제점을 파악하고 사업 활성화를 위한 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2. 연구목적 및 범위

이러한 배경에서 본 연구는 서울시 푸드뱅크 사업의 성과를 평가하고, 이를 통해

서울시 푸드뱅크를 확대하고 보다 효과적으로 수행하기 위한 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 푸드뱅크의 활성화를 위한 개선과제는 이미 선행연구에서 제시된 바 있으나, 본 연구는 특히 서울이라는 지역특성을 고려하여 일선업무를 담당하는 광역 및 기초푸드뱅크, 그리고 이를 지원하는 지방자치단체 차원에서 지역사회의 참여를 활성화하고 사업의 효과성을 극대화하기 위한 개선방안을 모색하고자 한다.

특히 푸드뱅크의 효과를 높이기 위해서는 최일선 집행기관인 자치구 단위 기초푸드뱅크의 운영개선이 필수적이기 때문에, 이들 기초푸드뱅크의 실태를 비교 평가하는 것도 주요 연구목적의 하나이다. 기초푸드뱅크에 대한 운영 분석을 토대로 사업수행에 영향을 미치는 성공요인 또는 장애요인들을 발견함으로써 앞으로의 개선방안을 도출하였다. 또한 기초푸드뱅크의 성공적인 사업수행 사례들을 발굴·소개함으로써, 실제 운영에 참고할 수 있는 자료를 제공하는 것도 본 연구의 목적 중 하나이다.

현재 푸드뱅크를 직접 운영하는 기관은 민간 복지시설 및 단체들이다. 보건복지부가 추진계획을 수립하고 중앙 및 지방정부가 재정적 지원을 하고 있지만 실제 사업은 민간부문에 위탁운영하고 있기 때문이다. 이처럼 정부의 지원을 받아 민간에서 실시되는 푸드뱅크를 정부주도형 푸드뱅크라고 지칭한다. 반면에 민간 복지시설 및 단체들이 자발적으로 운영하는 푸드뱅크도 있는데, 이를 민간주도형 푸드뱅크라고 한다. 본 연구에서 푸드뱅크 운영 개선방안은 정부주도형 푸드뱅크를 대상으로 한정한다. 민간주도형 푸드뱅크 사업은 정부주도형 사업에 대한 평가 및 개선방안 모색을 위한 참고자료로 활용되나, 민간주도형 푸드뱅크 자체의 운영 활성화 방안은 본 연구의 범위에 포함되지 않는다.

정부주도형 푸드뱅크 사업은 보건복지부가 중심이 되어 전국을 총괄하는 전국푸드뱅크, 각 광역자치단체 단위로 광역푸드뱅크, 그리고 기초자치단체 단위로 기초푸드뱅크로 체계화하여 운영되고 있다. 본 연구에서는 행정적으로 서울시 관리체계 하에 있는 푸드뱅크의 운영 개선방안을 연구한다. 서울시에는 현재 1개의 광역푸드뱅크와 26개의 기초푸드뱅크가 운영 중이며, 이들 27개 운영주체들이 본 연구의 직접적인 연구대상이다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

본 연구는 크게 3개 부분으로 구성되어 있다. 우선 푸드뱅크의 일반적인 운영 현황을 소개하고, 그동안 푸드뱅크 사업수행을 통해 나타난 긍정적인 효과와 선행연구들에서 제시하고 있는 주요 문제점 및 개선과제들을 소개하였다. 푸드뱅크 사업은 자원절약 및 저소득층 지원 측면에서 긍정적인 효과를 보이고 있다는 것이 일반적인 평가이지만, 구체적이고 객관적인 자료를 토대로 푸드뱅크의 효과를 제시한 자료는 부족한 상황이다. 따라서 본 연구에서 선행연구 및 2차 자료를 이용하여 푸드뱅크가 어떤 점에서 사회적 기여를 하고 있는지를 검토하였다. 특히 푸드뱅크 사업에 따른 비용과 편익을 계량적으로 산출한 결과를 소개함으로써, 푸드뱅크 사업의 확대 필요성에 대한 논거를 제시하려고 하였다. 푸드뱅크의 비용·편익 분석 결과는 사업의 경제성·효율성을 객관적으로 보여주는 자료로서 푸드뱅크에 대한 인식개선 및 홍보 자료로 활용될 수 있다.

연구의 두 번째 부분은 서울시 푸드뱅크의 현황과 문제점을 분석하였다. 서울시 푸드뱅크 운영의 일반적인 현황 및 문제점을 1) 기초자원, 2) 관리 및 운영체계, 3) 기탁 실적, 4) 배분현황 등 4개 부분으로 구분하여 분석하였다. 일반적으로 서울시 푸드뱅크 사업은 타시도에 비해 활발하게 진행되고 있는 것으로 평가되고 있지만, 서울시 푸드뱅크는 어떤 점에서 성공적인지, 또는 어떤 점에서는 개선이 필요한지를 조사 분석하였다. 특히 기초푸드뱅크별 여건 및 사업실적을 비교하고 차이가 발생하는 요인이 무엇인지를 분석함으로써 향후 운영 개선방안 모색을 위한 기초자료로 활용하였다. 기초 푸드뱅크는 최종 수혜자인 일선 복지시설 및 개별이용자들과 직접적으로 접촉하는 최일선 기관이라는 점에서 푸드뱅크의 효과를 평가할 수 있는 지표가 될 수 있다. 특히 푸드뱅크는 지역사회를 거점으로 수행하는 지역복지사업이라는 점에서 지역적 특성 및 자치구의 지원실태 등도 주요 평가기준으로 이용되었다.

세 번째 부분에서는 선행연구와 서울시 푸드뱅크 현황분석을 토대로 제시된 문제점들의 개선방안을 모색하였다. 선행연구에서 지적하는 푸드뱅크 문제점은 서울시 실

태 분석에서 나타난 문제점들과 유사하거나 또는 관련성이 높은 내용들이다. 그러나 제기되는 문제들 가운데 서울시 차원에서 해결하기 어려운 사항들도 있다. 예를 들어 기탁자들에 대한 보호 및 인센티브 제공, 또는 식품안전성 확보를 위한 기준의 제시와 같은 법·제도적인 문제는 중앙정부가 담당해야 할 역할이다. 반면에 시설·장비 등 기초자원의 마련, 홍보강화, 푸드뱅크간 연계강화 등은 광역 및 기초 단위의 노력이 필요한 과제들이다. 본 연구는 푸드뱅크 사업의 일선업무를 담당하는 지방자치단체 차원에서 실행 가능한 개선방안을 모색하는 데 연구목적이 있다. 따라서 도출된 개선과제 가운데 서울시 광역 및 기초푸드뱅크, 그리고 서울시와 자치구 차원에서 노력해야 할 문제들을 중심으로 운영 개선방안을 제시하였다.

푸드뱅크 사업의 운영체계는 기탁 - 배분 - 관리·운영으로 구성된다고 볼 수 있다. 그러나 푸드뱅크 운영실태를 분석한 결과, 각각의 요소에서 나타나는 문제들은 별개의 문제가 아니라 상호 연계되어 서로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 푸드뱅크 운영을 개선하기 위한 기본방향으로 1) 정체성 확보, 2) 사업확대 및 활성화, 3) 효율성 및 효과성 제고를 목표로 하고, 각각의 목표를 달성하기 위해서 개선되어야 할 과제들을 다각적으로 제시하였다.

마지막 결론 부분으로 현재 정부주도형으로 진행중인 푸드뱅크 사업의 장기적인 발전방향에 대한 제언과 이에 따라 서울시가 수행해야 할 역할 및 향후 개선방향들을 요약 정리하였다.

2. 연구방법

1) 문헌고찰

선행연구 고찰을 통해 그동안 푸드뱅크 사업의 성과 및 문제점을 검토하였다. 선행 연구로는 정부주도형 푸드뱅크 사업의 활성화 방안에 관한 정책연구와 일부 학술연구가 진행된 바 있다. 또한 그동안 보건복지부와 서울시에 작성한 푸드뱅크 관련 계획서, 운영지침, 사업안내서 등 기초 문헌자료도 참고자료로 활용되었다.

2) 2차 자료 활용

푸드뱅크의 일반 현황은 2002년부터 운영중인 푸드뱅크 DB시스템 자료를 활용하였다. 또한 기탁자 및 이용자 실태, 그리고 비용·편익 분석 부분에 대해서는 선행연구에서 실시된 실태조사 자료를 활용하였다. 푸드뱅크 운영자, 이용자, 기탁자들의 푸드뱅크에 대한 인식 및 태도는 선행연구에서 실시된 조사결과와 크게 다르지 않을 것으로 예상되어 기존의 조사자료를 활용하였다. 기탁자 및 운영자 대상조사로는 양일선 외(2002a), 정기혜 외(2000)의 연구에서 실시한 조사자료를 이용하였으며, 푸드뱅크 사업의 비용·편익 분석은 강혜승(2001)의 분석결과를 중심으로 인용하였다.

3) 푸드뱅크 운영자 설문조사

푸드뱅크 사업의 현황과 문제점, 그리고 개선방안에 대한 의견조사를 목적으로 설문조사를 실시하였다. 조사대상은 서울시 정부주도형 광역 및 기초푸드뱅크 운영자, 그리고 서울시내에서 운영중인 민간주도형 푸드뱅크 운영자들이며 전수조사로 실시하였다. 조사내용은 운영현황, 관리체계, 네트워크, 기탁 및 배분체계 등으로 구성되어 있다. 민간주도형 푸드뱅크는 본 연구의 직접적인 연구대상은 아니지만, 정부주도형 사업의 문제와 개선방안을 모색하는 참고자료로 활용하기 위하여 조사대상에 포함하였다. 조사기간은 8월 5일부터 9월 22일까지이며, 조사방법은 조사표를 이메일로 발송하여 담당자가 작성한 후 회신하는 형태로 진행되었다. 서울시 광역 및 26개 기초푸드뱅크 운영자는 전원 조사를 완료하였으며, 민간주도형 푸드뱅크 운영자는 12명중 10명이 조사에 응하였다.

4) 배분처 조사

기초푸드뱅크로부터 기탁품을 분배받아 사용하는 일선 복지시설 및 단체들을 대상으로 심층면접조사를 실시하였다. 기초푸드뱅크의 사업실적까지는 DB 시스템에 수록되고 있지만, 일선에서 기탁물품을 받아 이용하는 기관에 대한 자료는 구축되어 있지 않은 상황이다. 본 조사는 기탁물품들의 실질적인 배분체계 및 이용현황을 파악하고,

일선 기관에서 푸드뱅크로부터 기탁품을 받고 활용함에 있어서 애로사항이나 건의사항을 수렴하는 데 목적이 있다.

푸드뱅크로부터 기탁품을 배분받는 시설 및 기관은 너무 많기 때문에 본 연구에서는 서울시를 6개 권역으로 구분하고 각 권역별로 푸드뱅크 사업이 비교적 활발한 6개 자치구를 사례지역으로 선정하여 기초푸드뱅크로부터 식품을 배분받는 시설 및 기관에 대한 면접조사를 실시하였다. 사례지역으로 선정된 자치구는 강남구, 강서구, 성동구, 성북구, 은평구, 금천구이며, 조사대상은 해당 자치구 푸드뱅크로부터 물품을 기탁받은 시설 및 단체 전체이다. 조사대상 시설 및 단체는 총 177개소였으며, 이 가운데 143개소가 조사에 응답하였다. 조사방법은 조사원이 시설을 직접 방문하여 푸드뱅크 담당자와 심층 면담조사로 실시되었고, 조사기간은 2003년 8월 25일부터 9월 19일까지 진행되었다.

<표 1-1> 배분처 조사대상 현황

	생활시설	이용시설	복지관	기타*	계
성동구	6	12	3	-	21
성북구	13	13	6	-	32
은평구	19	7	3	2	31
강서구	12	5	8	-	25
금천구	6	11	3	1	21
강남구	1	7	5	-	13
계	57	55	28	3	143

* 생활시설과 이용시설을 함께 하는 시설임

5) 사례조사

기초푸드뱅크 가운데 우수사례 또는 운영방식이 독특한 사례들을 조사하였다. 26개 기초푸드뱅크의 운영은 대체로 대동소이하지만, 운영주체에 따른 차이, 자치구 지원실태 차이, 운영방식 등 세부항목별로는 차이를 나타내고 있다. 각 세부항목별로 참고할 수 있는 운영사례를 심층면접조사를 통해 발굴하여 소개하였다. 또한 우리보다 앞서 푸드뱅크 사업을 시작한 외국의 사례도 문헌 및 인터넷 검색을 통해 조사하였다.

6) 간담회 및 자문회의

푸드뱅크 사업의 문제와 개선방안 모색을 위해 관련 전문가 간담회 및 자문회의를 실시하였다. 간담회에 참석한 전문가는 학계 및 연구계, 서울시내 광역 및 기초푸드뱅크 담당자, 민간주도형 푸드뱅크 운영자, 그리고 서울시 담당공무원 등으로 구성되었다. 간담회 및 자문회의를 통해 연구내용의 구성, 조사설계, 푸드뱅크 운영 개선방안 도출 등에 대한 의견을 수렴하였다.

제2장 푸드뱅크 추진현황과 기대효과

제 1 절 푸드뱅크 추진현황

제 2 절 푸드뱅크의 성과와 과제

제2장 푸드뱅크 추진현황과 기대효과

제1절 푸드뱅크 추진현황

1. 목적 및 추진배경

푸드뱅크(Food Bank)란 여유 식품을 무상으로 기탁받아 음식이 부족하여 굶거나 어려움에 처한 이웃에게 나누어주는 역할을 담당하는 기관 및 사회복지체계를 통칭한다(보건복지부, 2003a). 푸드뱅크는 1967년 미국에서 처음 시작되었으며, 이후 캐나다, 프랑스, 독일, 유럽연합, 호주 등 서방 선진국에서 실시하였다. 서방 선진국의 푸드뱅크 사업은 민간부문의 자선사업의 일환으로 시작되었으나 점차 공공과 민간의 협력사업으로 확대되어 가고 있다. 푸드뱅크를 가장 먼저 시작한 미국의 경우, 1976년 세금개혁법령(Tax Reform Act)과 정부지원을 통한 Second Harvest 푸드뱅크라는 전국 조직이 형성되었고, 정부는 관련 법령을 제정하고 푸드뱅크 기탁자 및 이용자의 편의를 제공하는 역할을 담당하는 반면 민간부문은 기존 시설과 자원봉사 인력을 담당함으로써 공공과 민간의 협력체계를 유지하고 있다(정기혜 외, 1998).

우리나라에서도 개별 사회복지기관들에서 복지사업의 일환으로 식품을 기탁받아 이용해 왔으며, 1997년 환경부에서 쓰레기 대책의 일환으로 음식물 재활용 사업을 제안하기는 하였다. 본격적으로 푸드뱅크 사업이 시작된 것은 1997년 외환위기 발생 이후 보건복지부가 결식계층을 위한 대책의 일환으로 식품기탁자와 이용자(수혜자)를 연계하는 전달체제로 1998년 푸드뱅크를 도입하면서부터이다. 1998년 1월 보건복지부는 서울, 부산, 대구, 과천 등 4개 지역을 시범지역으로 선정하고 한국여성복지연합회에 위탁하여 푸드뱅크 사업을 시작하였으며, 같은 해 9월 시범사업을 종료하고 전국으로 확대 실시하게 되었다.

이처럼 정부주도로 푸드뱅크 사업이 시작된 것과 비슷한 시기에 민간단체를 중심으로 별도의 푸드뱅크 운동이 전개되기 시작하였다. 이전에도 작은 흐름들이 있었지만, 처음으로 조직적인 푸드뱅크 사업을 실시한 민간단체는 성공회 푸드뱅크라고 할 수 있

다. 성공회 푸드뱅크는 1998년 5월 설립되어 보건복지부로부터 냉동차 4대 및 기사 인건비와 차량 운영비, 사업비를 지원받아 푸드뱅크 사업을 시작하게 되었고, 지금은 냉동탑차 13대와 봉고차 3대로 운영중이다. 성공회 푸드뱅크는 사무국 아래에 서울을 4개의 권역으로 나누어 노원지부(현재 폐쇄됨), 성북지부, 남부지부(관악구), 영등포지부를 운영하였으며, 1998년 10월에는 대전, 천안, 온양 지부가 설립되었다.

민간부문에서는 또한 1998년 6월 푸드뱅크 운동을 하는 단체들이 함께 모여 먹거리나누기운동협의회를 결성하였다. 먹거리협의회에 참여한 단체는 부스러기 사랑나눔회, 서울 YMCA, 대한 YWCA연합회, 조계종 사회복지재단, 기독교장로회 총회본부, 성공회 푸드뱅크 등 6개 기관이며, 일종의 민간주도형 푸드뱅크의 총괄조직으로 기금이나 기탁물품 개발, 정책개발 등의 역할을 담당하고 있다. 그러나 민간주도형 푸드뱅크 가운데 실질적인 사업을 하고 있는 곳은 성공회 푸드뱅크 뿐이며, 나머지 단체들의 활동은 매우 미미하다. 따라서 민간주도형 푸드뱅크가 운영되고 있기는 하지만, 현재 우리나라 푸드뱅크 사업은 정부주도형 사업이 중심이 되고 있다.

푸드뱅크의 추진배경에서 나타나는 바와 같이 푸드뱅크 사업은 환경문제적 접근과 사회복지 지원체계로서의 측면을 동시에 가진 복합적 배경에서 도입되었다. 보건복지부의 '2003년 푸드뱅크 사업안내'에서는 푸드뱅크 사업의 목적을 다음과 같이 명시하고 있다.

- 이용 가능한 식품자원의 기탁 및 발굴을 통하여 식품자원의 낭비예방과 활용 극대화 도모
- 조직적 및 체계적인 사업수행을 통한 푸드뱅크 사업의 활성화
- 식품자원의 기탁촉진 기반조성
- 식품자원의 기탁과 나눔을 통한 소외계층 복지증진 및 사회연대감 조성

2. 운영체계

1) 조직체계

정부주도형 푸드뱅크는 전국-광역-기초 푸드뱅크로 구성되는데, 각각 보건복지부-

광역자치단체(서울시)-기초자치단체(자치구)가 관리를 담당하고, 실제 사업은 민간 복지시설 및 단체에 위탁하여 실시하고 있다. 2003년 현재 1개 전국, 16개 광역, 216개 기초 등 총 233개 푸드뱅크가 운영중이다.

전국푸드뱅크는 전국단위 대규모 기탁식품 배분업무도 하지만, 사업수행을 위한 총괄조정, 홍보, 교육, 실적관리 등 기반구축 업무를 주로 담당하고 있다. 반면에 실질적인 기탁 및 배분업무는 광역 및 기초 푸드뱅크에서 실시된다. 광역푸드뱅크의 역할은 기초단위를 지원·관리하는 것으로 대량 기탁업체를 발굴하고 기탁받은 물품을 기초푸드뱅크로 배분하는 업무, 기초 푸드뱅크에 대한 교육 및 관리, 그리고 기초푸드뱅크와 전국푸드뱅크를 연결하는 중간역할을 담당한다. 반면에 각 자치구의 기초푸드뱅크는 지역내 기탁식품을 모집하고 자체 기탁품과 전국 또는 광역푸드뱅크로부터 분배받은 물품을 지역내 사회복지시설이나 기관, 재가복지 대상자들에서 전달하는 등 실제 서비스를 제공하는 일선기관이라고 할 수 있다.



<그림 2-1> 푸드뱅크 조직 및 관리체계

1998년 푸드뱅크 사업 초기에는 한국여성복지연합회에 위탁하여 전국사업을 실시하였으나, 한국여성복지연합회의 사업영역이 여성복지에 한정되어 있어 전국 조직으로서의 대표성이나 총괄조직 역할에 한계가 있는 것으로 지적되었다. 이에 따라 2000년부터 한국사회복지협의회가 전국푸드뱅크 업무를 담당하였고, 이 때부터 총괄조직이 정비되기 시작하였다. 서울시도 같은 해에 서울시 사회복지협의회를 광역푸드뱅크로 지정하였으며, 현재 26개 기초푸드뱅크를 지정 운영하고 있다. 기초푸드뱅크는 대체로 민간 사회복지시설이나 단체 등이 수탁하고 있는데 서울시의 경우 영등포구(은성직업

기술원)와 중량구(지체장애인협회)를 제외하고는 모두 사회복지관이 기초푸드뱅크 업무를 담당하고 있다. 기초푸드뱅크 담당기관은 해당구 구청장이 지정한다.

2) 지원체계

정부주도형 푸드뱅크는 정부가 사업을 추진·관리하면서 실제 업무는 민간부문에 위탁한 형태이기 때문에 정부의 재정 지원이 이루어진다. 중앙정부인 보건복지부는 푸드뱅크에 시설·장비를 지원하고 있는데, 2003년에는 장비구입비로 총 538백만원(냉동차량 60대, 냉장고 46대)을 지원하였다. 그러나 아직 정부가 푸드뱅크 기관을 지원할 수 있는 근거법령은 마련되어 있지 않으며, 다만 보건복지부의 사업계획에 따라 지원을 하고 있다. 이처럼 푸드뱅크를 지원할 근거법령이 없기 때문에 지자체별 지원상태에 차이가 많다. 서울시의 경우 타시도에 비해 재정지원이 양호한 편으로, 2002년부터 기초 푸드뱅크에 전담인력 1명에 대한 인건비와 운영비를 지원하고 있다. 다만, 1999년 식품위생법시행령 제42조제1항을 개정하여 푸드뱅크 사업에 식품진흥기금을 활용할 수 있는 근거 규정을 마련하였지만, 아직까지 실제 사용된 바는 없다.

그 외에 보건복지부는 특수전화 설치, 푸드뱅크 심벌마크 및 캐릭터 제정, 홈페이지 운영, 운영관리 DB시스템 구축 등을 통해 기본 인프라를 지원하고 있다. 1998년 9월에 푸드뱅크 특수전화 「1377」을 설치하여 기탁자가 전국 어디서나 특수전화를 통해 기탁 의사를 밝히면 푸드뱅크에서 물품을 수거함으로써 기탁자의 기탁편의를 도모하였다. 또한 2000년 12월에는 심벌마크와 캐릭터를 제정하고 2001년에는 전국 푸드뱅크의 홈페이지를 구축하여 전국적인 홍보사업에 사용하고 있다.

한편 2002년 7월에는 푸드뱅크 운영관리 DB 시스템을 개발 보급하여 보고체계가 간소화되었으며, 실적보고 이외에 기탁품 및 기탁자 관리, 이용자 관리에도 도움이 되고 있다. 각 푸드뱅크는 사업실적을 관리하고 상급 푸드뱅크로 보고하도록 되어 있는데, 사업초기 서면으로 보고하던 것을 DB 시스템이 구축되면서 현재는 DB 시스템에 실적으로 입력하는 것으로 보고를 대신하고 있다. DB 시스템에는 각 기초 및 광역 푸드뱅크의 실적, 배분량, 기탁량, 인력, 장비 현황 등을 입력한다.

3) 관련 법·제도

보건복지부는 푸드뱅크 사업의 제도적 정착을 위해 관련 정책연구를 실시하였다. 1998년 12월 한국보건사회연구원에서 푸드뱅크 1차 연도 운영현황을 토대로 한국형 푸드뱅크 모형을 개발하여 푸드뱅크 사업의 기본틀을 마련하였으며(정기혜 외, 1998), 푸드뱅크 사업의 활성화를 위한 정책연구가 실시되어(정기혜 외, 2000) 여러 가지 법적·제도적 개선작업이 현재 추진 중에 있다.

먼저 푸드뱅크 기탁을 유인하기 위한 인센티브 제도로 법인세법시행령 제19조 및 소득세법시행령 제55조제6항에 의해 식품기탁액을 전액 손비로 인정해주는 세금감면 혜택이 있다. 이전에는 조세특례제한법에서 한시적으로 보장해주었던 것을 2001년 1월 소득세법과 법인세법 시행령을 개정하여 식품제조업·유통업을 영위하는 개인·법인의 식품기탁시 전액 손비로 인정하고 있다. 그러나 세금감면 혜택이 사실상 미미하고, 기업 입장에서는 실제 소득이 드러날 위험이 있기 때문에 오히려 기탁을 기피하는 현상도 나타나고 있다.

한편, 기탁자 보호와 푸드뱅크 기관의 운영관련 조항들을 주요 내용으로 하는 "식품기탁촉진에관한법률(안)"이 현재 국회에 상정되어 처리중이다. 이 법의 주요 내용은 크게 두 개 부분으로, 하나는 기탁식품에서 발생가능한 식품사고로부터 기탁자를 보호하고 이를 통해 기탁물품을 적극적으로 발굴하는 것이고, 다른 하나는 기탁식품제공자(푸드뱅크 운영자)들의 역할을 명시하고 동시에 정부의 지원·육성 근거를 마련하는 것이다. 본 법에서는 기탁자의 보호와 관련하여 식품위생법상 안전한 식품을 기탁한 기탁자는 기탁품에 의한 식품사고시 고의 또는 중대한 과실이 없는 때에는 민·형사상의 책임을 면책받을 수 있도록 하였고(제8조), 또한 법 제7조에서는 국가 및 지방자치단체로 하여금 푸드뱅크 사업을 지원·육성하기 위한 시책을 강구하고 필요한 경비를 지원할 수 있는 근거를 마련하였다.

그러나 이 법의 원안에서는 법의 적용을 받는 기탁식품 제공자를 정부에서 지정한 사업자, 즉 정부주도형 푸드뱅크 사업자로 한정하고 있어, 민간주도형 푸드뱅크 사업자들은 법 적용대상에서 제외되기 때문에 민간주도형 푸드뱅크들의 이의 제기로 통과가 지연되었다. 이에 따라 보건복지부는 법의 적용대상이 되는 푸드뱅크 사업자를 지정제

가 아닌 등록제로 결정하는 것으로 수정하여 법안을 상정하였으나, 여전히 국회를 통과하지 못한 상태이다.

3. 서울시 푸드뱅크 추진경과

서울시는 푸드뱅크 사업이 처음 시작된 1998년 1월 시범지역으로 선정되면서 부터이며, 1998년 10월 전국사업으로 확대되면서 사회복지법인 은성기술원에서 서울광역푸드뱅크 업무를 시작하였다. 이후 자치구 단위의 기초푸드뱅크를 지속적으로 확대하여 2003년 현재 서울시 25개 자치구에 각 1개소씩 있고, 노원구에는 2개소가 운영중이다. 기초푸드뱅크는 해당구 구청장이 지정하는데, 영등포구(은성직업기술원), 중랑구(지체장애인협회)를 제외하고는 모두 사회복지관이 기초푸드뱅크 업무를 담당하고 있다.

연도	전국	서울시
1998	1월 푸드뱅크 시범사업 실시 9월 '1377'특수전화 설치 및 전국사업 확대 12월 푸드뱅크 58개소 설치 식품제조법인에 대한 식품기탁 전액 손비처리(조세특례제한법 개정)	1월 시범사업 지역으로 지정 10월 은성기술원 서울시 광역푸드뱅크 업무 개시
1999	2월 수송용 냉동차량, 냉장고 지원	
2000	5월 한국사회복지협의회 전국푸드뱅크 지정 12월 심벌마크 및 캐릭터 제정	9월 기초푸드뱅크 18개소 설치 11월 광역푸드뱅크 변경 (은성직업기술원→서울시사회복지협의회) 담당부서 변경 (여성정책담당관실→사회복지과)
2001	1월 식품기탁시 전액 손비 인정(소득세법, 법인세법 시행령) 4월 국비로 냉동차량, 냉장고 등 지원 8월 전국푸드뱅크 홈페이지 구축	3월 기초푸드뱅크 3개소 추가지정
2002	7월 푸드뱅크 운영관리 DB구축 운영	전담인력비, 운영비 지원 시작
2003		3월 푸드마켓 운영시작

<그림 2-2> 푸드뱅크 사업의 전개과정

그러나 광역푸드뱅크 업무를 담당하던 은성직업기술원이 대표성이나 역량 면에서 한계가 있다는 지적이 많았으며, 2000년 5월 전국푸드뱅크를 한국사회복지협의회가 담당함에 따라 서울시도 광역푸드뱅크를 서울시 사회복지협의회에서 담당하게 하였다. 동시에 푸드뱅크 행정업무도 기존의 여성정책담당관실에서 사회복지과로 이관되어 사업의 범위가 확대되는 계기가 되었다. 특히 서울시는 푸드뱅크 활성화를 위해 2002년부터 기초푸드뱅크 전담인력 인건비와 운영비(2002년 기준 각각 월120만원, 월30만원), 그리고 냉동탑차를 지원하고 있다. 한편, 자치구 단위에서는 강남구의 지원이 활발하게 진행되어 2003년부터 서울시 지원금 이외에 자치구 자체 재정지원을 실시하고 있다.

한편 서울시는 무료배분 및 무료급식 중심의 푸드뱅크 사업이 이용자의 선택 범위나 이용 편리성에 한계가 있다는 판단 하에 2003년부터 무료로 기탁품을 판매하는 푸드마켓 사업을 서울시 사회복지협의회를 통해 시범 실시하고 있다.

제2절 푸드뱅크의 성과와 과제

1. 푸드뱅크 사업의 사회적 기대효과

우리나라에서 푸드뱅크 사업은 환경문제적 접근과 사회복지 지원체계로서의 측면을 동시에 가진 복합적 배경에서 도입되었다. 보건복지부의 “2003년 푸드뱅크 사업안내”에서도 푸드뱅크의 목적으로 식품자원 낭비 예방, 소외계층 복지증진, 사회연대감 조성 등을 제시하고 있다. 본 절에서는 이러한 목적이 실제로 달성되고 사회적으로 기여하고 있는지를 선행조사 연구결과 및 본 연구에서 실시한 설문조사 결과를 토대로 검토하였다.

1) 저소득층 지원 효과

푸드뱅크 사업이 가장 일차적으로 기여하는 부분은 결식계층에 대한 직접적인 지원을 통해 사회안전망 기능을 담당하는 것이다. 현재 국내의 결식인구에 대한 정확한 통계는 없으나, IMF 외환위기 이후 사회적 양극화와 빈부격차가 심화되는 양상을 보이며 결식인구도 증가하고 있다. 정부가 파악한 자료에 의하면 중식지원학생이 약 30만명(교육인적자원부, 2003), 경로식당 및 도시락배달 사업을 실시하는 결식노인이 약 56천명(보건복지부, 2003b)에 이른다. 또한 노숙자도 약 4천여명(전실노협, 2003) 등으로 파악되고 있으며, 실제 통계로 잡히지 않는 결식인구까지 합하면, 그 규모는 더욱 커질 것으로 예상된다.

1998년부터 시작된 푸드뱅크 사업은 이들 결식계층을 일차적인 타겟으로 하고 있다. 1998년 이후 기탁량이 점차 증가하여 지난 2002년 7월부터 금년 6월까지 1년간 전국의 푸드뱅크를 통해 지원받은 인원이 시설 및 단체 4,114곳을 포함하여 약 85만명에 이른다.

양일선 외(2002a)가 푸드뱅크 수혜자 대상 설문조사를 실시한 결과, 푸드뱅크 이용 후 가장 큰 혜택으로, 16.6%가 ‘배고픔 감소’를 지적하고 있다(표 2-1 참조). 이는 어려운 이웃들이 푸드뱅크 사업으로부터 받는 혜택은 일차적으로 결식을 방지하고, 궁극적으로는 이들 계층의 영양 및 건강상태 개선효과를 가져온다는 것이다.

<표 2-1> 푸드뱅크 이용에 따른 혜택(이용자)

단위: 명(%)

혜택	정부주도형	민간주도형	전체
식비지출 감소	80(65.0)	34(41.5)	114(55.6)
배고픔 감소	19(15.4)	15(18.3)	34(16.6)
친구 및 동료 생김	5(4.1)	4(4.9)	9(4.4)
병원 가는 횟수 감소	3(2.4)	2(2.4)	5(2.4)
기타	6(4.9)	11(13.4)	17(8.3)
무응답	10(8.1)	16(19.5)	26(12.7)
계	123(100.0)	82(100.0)	205(100.0)

자료: 양일선 외(2002a)

푸드뱅크 지원빈도와 하루 중 식사횟수의 관계를 분석한 선행 연구자료에 의하면 (강혜승, 2001), 푸드뱅크로부터 매일 또는 1주일에 2~3회 지원받는 경우에 하루 3끼를 모두 식사하는 경우가 많은 것으로 나타나($p < .001$) 푸드뱅크 이용자 집단에게 푸드뱅크가 주요한 급식원인 것으로 나타났다. 조사대상 이용자 집단은 평균연령이 74세로 대다수가 노인이며, 월소득 30만원 이하가 무응답을 제외한 집단의 90%이기 때문에 푸드뱅크는 저소득 노인들에게 주요한 급식원이 되고 있는 것으로 나타났다.

또한 결식계층은 아니지만 저소득층인 경우에 푸드뱅크 혜택으로 식비지출 감소에 따른 소득효과도 나타나고 있는 것으로 조사되었다. <표 2-1>에서 푸드뱅크 수혜자들이 가장 중요하게 생각하는 혜택으로 식비지출이 감소했다는 응답이 65%로 가장 많았고, 정부주도형 푸드뱅크 이용자 가운데 푸드뱅크 이용 전 식비지출이 월평균 5~9만원대가 32.5%로 가장 많고 5만원 미만이 22.8%에 불과하던 것이 푸드뱅크 이용 후 5만원 미만으로 식비를 지출하는 비율이 53.7%로 크게 증가한 것으로 나타났다. 따라서 푸드뱅크가 저소득층의 식비 지출감소를 통해 직접적인 경제적 지원효과가 있는 것으로 나타났다(양일선 외, 2002a).

본 연구에서 현재 서울시 푸드뱅크 운영자 대상으로 실시한 설문조사에서도 푸드뱅크 사업은 사회적으로 매우 필요한 사업으로 적극 확대해야 한다는 의견이 전체의 67.7%로 대다수를 차지하였다. 또한 푸드뱅크가 사회에 가장 기여한 부분으로는 저소득층 지원, 음식물 자원낭비 방지, 공동체 의식 제고 등의 순으로 지적하고 있다(표 2-2 참조). 그러나 정부주도형 푸드뱅크 실무자와 민간주도형 푸드뱅크 실무자간에 다

소 견해 차이를 보이고 있는데, 정부주도형 사업 실무자는 특히 저소득층 지원에 큰 의미를 부여하고 두 번째로 자원절약 효과를 지적하고 있는 반면에, 민간주도형 사업 실무자들은 자원절약 효과에 대해서는 지적하지 않은 반면 공동체 의식제고, 민간복지사업 활성화 등 복지사업 성격을 더욱 강조하고 있다. 이는 정부주도형 사업의 경우 기초생활보장수급자나 생활시설 입소자 등 법정 저소득층이 주요 서비스 대상인 반면, 민간주도형 사업은 법적 자격보다는 실질적으로 어려운 이웃을 돕는다는 취지에서 사업을 전개하기 때문인 것으로 추측된다.

<표 2-2> 푸드뱅크가 기여한 부분

단위: 명(%)

	정부주도형	민간주도형	전체
음식물 자원낭비 방지	7(25.9)	-	7(18.9)
쓰레기 처리비용 절약	1(3.7)	-	1(2.7)
저소득층 지원	13(48.1)	3(30.0)	16(43.2)
공동체의식 제고	5(18.5)	2(20.0)	7(18.9)
민간복지사업 활성화	1(3.7)	4(40.0)	5(13.5)
기타	-	1(10.0)	1(2.7)
계	27(100.0)	10(100.0)	37(100.0)

2) 자원절약 효과

푸드뱅크 사업의 직접적인 기여로 음식물 쓰레기를 감소시켜 환경을 보호하고 자원을 절약하는 효과를 기대할 수 있다. 서울의 경우, 1996년 현재 하루에 유입되는 식자원의 양은 20,937톤, 연간 7,569,735톤(일반가공식품 제외, 유통업소에 공급된 양 기준)에 달한다. 이 가운데 80%만이 정상 소비되고 나머지 20%는 유통단계에서 2.7%, 소비단계에서 17.3%가 쓰레기로 배출된다. 식용으로 불가능한 부분을 제외하고 식용가능한 음식물 쓰레기만 하루 1,595톤으로 약 80만명이 먹을 수 있는 양이다(유기영, 1998). 음식물을 원천적으로 100% 활용한다는 것은 불가능하기 때문에, 이러한 자원의 효과적 활용방안이 반드시 모색되어야 하고 푸드뱅크가 일정 부분 그 역할을 감당할 수 있는 것은 분명하다.

환경부 자료에 의하면, 2001년 현재 전국적으로 배출되는 음식물 쓰레기 양은 하루 11,237톤, 1년에 410만톤으로 전체 생활계 폐기물의 약 23%를 차지하고 있다. 또한 음식물 쓰레기로 인한 경제적인 낭비규모만도 한해 약 14조 7천억원에 이르는 것으로 나타났다(장종근 외, 2001). 푸드뱅크의 식품기탁량은 무계로 파악하지 않기 때문에, 음식물 쓰레기 감소에 기여하는 바가 어느 정도인지 정확히 파악할 수는 없지만, <표 2-3>에 의하면, 전체 생활 폐기물은 연차적으로 증가하고 있는 반면, 음식물 쓰레기 양은 오히려 감소하고 있다. 특히 푸드뱅크 사업이 시작된 1998년도의 음식물 쓰레기 감소가 두드러진 것으로 나타났다. 이는 음식물 분리수거, 음식물 쓰레기 자원화 정책 등에 기인한 면도 있지만, 푸드뱅크 사업이 기여한 바도 있다고 해석된다.

<표 2-3> 연도별 음식물 쓰레기 배출 추이

단위: 톤/일

년도		1996	1997	1998	1999	2000	2001
총 생활계 폐기물(전국)		42,223	47,895	44,583	45,614	46,438	48,499
음식물	전국	12,412	13,063	11,798	11,577	11,434	11,237
	채소류	서울	3,116	3,522	2,984	2,890	2,562

자료: 환경부, “전국 폐기물 발생 및 처리현황”, 각년도

음식물 쓰레기는 사용 가능한 자원이 쓰레기로 처리됨으로써 식량자원이 낭비되고 음식물 폐기에 따르는 환경용량 및 처리비용 낭비라는 이중적 낭비를 초래하게 된다. 특히, 음식물 쓰레기를 매립하거나 소각하면서 발생하는 환경오염 피해는 비용으로 환산하기조차 어렵다. 푸드뱅크는 생산, 유통, 판매, 소비 등 식품이용 과정에서 발생하는 잉여식품을 이용하기 때문에 이러한 음식물 쓰레기를 감소시키는 데 아주 유용하다. 따라서 앞으로 기탁량을 꾸준히 늘려갈 경우, 그 기여도는 상당할 것으로 기대된다.

양일선 외(2002a)의 연구에서 현재 푸드뱅크에 식품을 기탁하는 업체를 대상으로 조사한 바에 의하면, 응답자의 34.1%만이 푸드뱅크에 기탁하지 않은 잉여 음식물을 가축사료로 재활용하고 있으며, 쓰레기 봉투에 담아 처리하거나(46.3%) 기타 방식으로 폐기처리 하고 있는 경우가 대부분으로 푸드뱅크를 통해 잉여 식품을 기탁함으로써 음식물 쓰레기로 인한 환경문제 해결에 기여할 것으로 기대된다.

<표 2-4> 기탁하지 않은 잉여음식물 처리방법

단위: 명(%)

처리방법	정부주도형	민간주도형	전체
쓰레기봉투에 담아서 처리	12(37.5)	7(77.8)	19(46.3)
가축 사료 등으로 이용	12(37.5)	2(22.2)	14(34.1)
폐기물 처리업자에게 위탁	4(12.5)	0(11.3)	4(9.8)
폐기물 처리시설로 직접 처리	2(6.3)	0(3.8)	2(4.9)
기타	4(12.5)	1(11.1)	5(12.2)
계	34(106.3)	10(111.1)	44(107.3)

자료: 양일선 외(2002a)

3) 참여와 공동체 의식 제고

마지막으로, 푸드뱅크 사업은 다양한 구성원들의 참여를 통해 우리사회의 통합을 증진시킬 수 있다는 점에서도 큰 의미를 가지고 있다. 양일선 외(2002a)의 조사연구에서 기탁단체들이 푸드뱅크 사업에 참여하게 된 이유로 ‘소외계층을 돕기 위해서’라는 이유가 53.2%로 과반수 이상을 차지하고 있다.

<표 2-5> 푸드뱅크 사업에 참여하게 된 계기

단위: 명(%)

참여 계기	정부주도형	민간주도형	전체
소외계층을 돕기 위해	59(50.0)	32(60.4)	91(53.2)
푸드뱅크 운영기관의 권유	16(13.6)	7(13.2)	23(13.5)
사업주 경영방침에 영향	18(15.3)	6(11.3)	24(14.0)
공공기관에서 권유	13(11.0)	2(3.8)	15(8.8)
기타	5(4.2)	3(5.7)	8(4.7)
무응답	7(5.9)	3(5.7)	10(5.8)
계	118(100.0)	53(100.0)	171(100.0)

자료: 양일선 외(2002)

한편, <표 2-6>에 의하면, 푸드뱅크 사업에 참여함으로써 얻게 되는 혜택으로 조사대상 기탁자의 50.9%가 ‘사회기여에 대한 만족감’을 지적하여, 기탁에 참여하는 업체

입장에서도 푸드뱅크 사업의 효과는 환경문제나 경제적 요인보다도 사회적·심리적 요소가 더 중요한 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-6> 기탁으로 발생하는 편익(기탁자 의견)

단위: 명(%)

편익	정부주도형	민간주도형	전체
사회기여에 대한 만족감	58(49.2)	29(54.7)	87(50.9)
잉여식품 처리비용 절감	27(22.9)	8(15.1)	35(20.5)
기업이미지 홍보	7(5.9)	2(3.8)	9(5.3)
정부의 세제혜택	4(3.4)	1(1.9)	5(2.9)
기타	5(4.2)	3(5.7)	8(4.7)
무응답	17(14.4)	10(18.9)	27(15.8)
계	118(100.0)	53(100.0)	171(100.0)

자료: 양일선 외(2002)

푸드뱅크 사업은 ‘먹거리’라는 가장 기본적인 욕구충족 차원에서 사회적 공감대의 형성이 용이할 뿐 아니라, 다양한 통로에서 자원봉사자들이 참여할 수 있다. 가령, 음식물을 기탁하고 이를 나르거나 전달하는 일, 수요처와 수요대상자들을 조사하고 기탁 후원활동이나 홍보를 위한 각종 행사를 통해 지역사회에 알리는 일까지 모두 자원봉사자들 없이는 적극적인 활동이 어렵다. 이처럼 다양한 구성원들의 참여는 사회통합 내지는 지역공동체 의식을 위한 기반마련에 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

2. 푸드뱅크 사업의 비용과 편익

이처럼 푸드뱅크는 그 도입배경에서 설정한 사업목적을 충족하고 있으며 사회적으로 매우 긍정적인 기여를 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 결과가 긍정적이라 하더라도 사업수행에 너무 많은 비용이 투입된다면 사회 전체적으로 바람직한 사업이라고 보기는 어렵다. 따라서 본 절에서는 푸드뱅크 사업에 투입되는 비용과 그로부터 발생하는 편익을 계량적으로 비교한 선행연구 고찰을 통해 사업의 경제성을 분석하였다.¹⁾

1) 푸드뱅크의 비용편익 분석에 대해서는 강혜승(2001) “비용편익 분석을 이용한 민간단체 푸드뱅크 사업의 경제적 타당성 평가” 연구내용을 인용하였다.

1) 주체별 비용·편익 요소

강혜승(2001)은 측정 가능한 모든 요인들을 고려하여 푸드뱅크 사업의 비용·편익 분석을 실시하였다. 비용·편익분석은 계량화가 가능한 편익만을 대상으로 하기 때문에 지나치게 단순화되거나 보이지 않는 가치가 고려되지 못하는 측면이 있지만, 그 효과를 금액으로 환산하기 때문에 분명하고 가시적인 결과를 제시한다는 장점이 있다. 강혜승(2001)은 푸드뱅크 사업과 관련된 각 측면에서 발생 가능한 편익과 비용 항목을 설정하고, 민간단체 푸드뱅크의 기탁자, 이용자, 운영자 대상 설문조사를 바탕으로 비용과 편익을 계산하였다.

푸드뱅크 사업의 기대효과는 앞서 논의한 바와 같이 저소득층 지원이나 자원절약과 같은 직접적인 효과도 있지만, 이외에도 기탁업체의 이미지 제고, 저소득층 건강증진 효과, 음식물 쓰레기 처리비용 절감 등과 같은 간접적·이차적 편익들도 있다. 기탁자, 이용자, 푸드뱅크 운영자, 정부 각 주체별로 발생 가능한 비용과 편익의 내용을 정리하면 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 푸드뱅크 관련 발생가능한 편익 및 비용항목

	편익	비용
기탁자	<ul style="list-style-type: none"> · 잉여식품 처리비용 절감 · 정부의 세제 혜택 · 기업이미지 광고효과 · 사회 기여에 대한 만족감 	<ul style="list-style-type: none"> · 푸드뱅크에 제공함으로써 포기하거나 감소하는 이윤 · 기탁에 대한 심리적 비용
이용자 (수혜자)	<ul style="list-style-type: none"> · 식비지출 감소로 인한 소득효과 · 영양 및 건강상태 개선효과(영양결핍 아동의 행동수행 결함 개선효과) 	<ul style="list-style-type: none"> · 수혜자가 지불하는 총비용
운영기관	<ul style="list-style-type: none"> · 푸드뱅크 운영으로 받는 정부보조금 · 개인 및 단체 기부금 · 사회 기여에 대한 만족감 	<ul style="list-style-type: none"> · 푸드뱅크 운영에 소요되는 모든 비용 - 시설·설비비, 인건비, 운영비
정부 및 사회	<ul style="list-style-type: none"> · 자원의 재활용 효과 · 음식물 쓰레기 처리비용 감소 · 쓰레기 감량에 따른 환경개선 비용감소 · 의료비 보조 감소 · 민생안정 · 국가복지 증진 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부의 투자비용 및 일회적 후원금 · 정부의 주기적 보조금 및 세제혜택

자료: 강혜승(2001)

먼저 기탁자 측면에서는 푸드뱅크에 잉여 음식을 기탁함으로써 잉여 음식물 처리비용이 감소하고, 기탁에 따른 조세감면 혜택을 받으며, 기업 이미지 광고효과도 얻을 수 있다는 것이 편익으로 발생한다. 반면에 푸드뱅크에 기탁함으로써 발생할 수 있는 포기하거나 감소하는 이윤은 비용으로 간주할 수 있다. 그러나 기탁된 식품은 대부분 폐기처분될 잉여 식품이라는 것을 고려하면 식품기탁으로 인해 감소하는 이윤, 즉 비용은 거의 0에 가깝다. 다만, 위생사고가 발생했을 때 책임부담이 모호하다는 점과 반품 등과 같은 악이용의 위험부담이 비용으로 작용할 수 있다.

이용자 측면에서는 푸드뱅크로부터 음식물을 지원 받음으로써 식비지출이 감소하고 영양 및 건강상태가 개선되는 것을 편익으로 볼 수 있다. 반면에 이용자가 지불해야 하는 비용은 푸드뱅크까지 가는 교통비나 기다리는 시간 등을 고려할 수 있으나, 무료급식을 제외하고는 교통비나 기다리는 시간 등의 비용은 거의 발생하지 않기 때문에 이용자 측면에서 별도의 비용은 필요하지 않다고 할 수 있다.

운영자 측면에서는 푸드뱅크 운영으로 받는 정부지원금, 후원금, 만족감 등이 편익으로 발생하는 반면, 푸드뱅크 운영에 소요되는 시설·설비비, 인건비, 운영비 등이 비용으로 든다. 마지막으로 정부 측면에서는 자원의 재활용으로 인한 자원절약 효과, 음식물 쓰레기로 인한 환경오염에 대한 환경개선 비용 감소, 그리고 보다 넓게는 푸드뱅크 이용자들의 건강상태가 호전됨으로 인해 대부분 저소득층인 이들 이용자에 대한 의료비 보조가 감소하는 등의 효과가 발생한다. 반면에 비용으로는 푸드뱅크 운영비, 설비 지원금, 세제혜택 등이 있다.

2) 비용·편익 분석 결과

강혜승(2001)의 연구에서는 비용·편익을 3가지 유형으로 구분하여 접근하였다. 우선 1차적 비용·편익으로 푸드뱅크 운영비용이나 음식물 재활용으로 인한 자원절약 효과와 같이 푸드뱅크 사업에 따른 직접적인 비용 또는 효과이면서 계량적인 가치계산이 가능한 항목들을 포함하였다. 두번째, 계량화는 가능하지만, 푸드뱅크 사업을 통해 나타나는 효과가 간접적 또는 이차적인 항목들을 2차적 비용·편익으로 구분하였다. 이러한 사례로 음식물 지원을 통해 저소득층의 건강상태가 개선되면 결과적으로 저소득

층의 의료비 지출이 감소할 수 있는데, 이는 푸드뱅크로 인한 2차적인 효과라고 볼 수 있다. 마지막으로 푸드뱅크 사업에 참여함으로써 얻게 되는 만족감이라든지 궁극적으로 국민복지가 증진되는 것과 같이 실제로 나타나는 효과이지만 계량화가 불가능한 항목들을 3차적 비용·편익으로 구분하였다.

실제 비용·편익의 측정은 민간의 푸드뱅크 사업단체 1개소(성공회 푸드뱅크)를 사례로 선정하여 운영본부와 지부의 운영실태를 파악하고, 한 개 지부를 중심으로 실질적인 기탁자와 수혜자 실태를 조사하는 방식으로 접근하였다. 각각의 항목에 대한 순편익 계산결과는 <표 2-8>과 같으며, 2001년 10월 현재를 기준으로 한 결과이다.

<표 2-8> 푸드뱅크 사업 비용·편익 분석 결과

구분	편익		비용	순편익 (천원)	편익 비용	
1차	계량화 가능항목 (직접가치 계산)	운영자	·차량지원 ·공공근로인건비 ·단체 및 개인후원금	·정규직 인건비 ·본부 및 지부 운영비	273,428	
		기탁자	·잉여음식 처리비용 감소 ·정부의 세제 혜택	-	1,044,038	
		수혜자	·식비지출 감소	-	119,654	
		정부·사회	·자원의 재활용 효과 ·음식물 쓰레기 처리비용 감소	·병동탐차 지원비 ·공공근로 인건비	7,459,785	
		(계)	(모든 항목)	(모든 항목)	(8,896,905)	
		이중계산 및 이전소득 효과 항목을 제외한 나머지 총계	·기탁자의 잉여음식 처리비용 감소 ·수혜자의 식비지출 감소 ·자원의 재활용 효과 ·정부의 음식물 쓰레기 처리비용 감소	·정규직 인건비 ·운영비 ·시설설비비	8,309,320	46.12
2차	계량화 가능항목 (대체가치 계산)	·쓰레기 감량에 따른 환경개선비용 감소		-	623	
		·의료급여 예산절감 효과		-	123,312	
		·기업이미지 광고효과		-	324,691	
		·민생안전		-	76,577	
3차	계량화 불가능 항목	·사회기여에 대한 만족감 ·수혜자의 영양 및 건강상태 개선효과 ·국가복지 증진	·심리적 비용 ·기탁자가 기탁으로 인해 포기하는 편익	-		

주: 2001년 10월 현재 민간단체 1개소로부터 발생하는 비용·편익 측정치임.

자료: 강혜승(2001)에서 재구성

1차적 비용·편익은 먼저 운영자, 기탁자, 수혜자(이용자), 정부 및 사회 등 각 주체 별로 계량화가 가능한 항목의 비용과 편익을 계산하고 이를 합산한 후, 여기서 이중계산과 이전소득 효과의 가능성이 있는 항목²⁾을 제외하고 1차적으로 나타나는 순편익을 계산하였다. 그 결과, 2001년 현재 순편익이 약 83억원 발생하였고 편익 대 비용의 비율이 46.12로 나타나 직접적인 효과만으로도 비용보다 편익이 크기 때문에 사업의 경제성이 인정되었다.

2차적 항목들로는 쓰레기 감소로 인한 환경개선 비용절감, 건강증진에 따른 의료비 감소 등이 해당되는데, 이들은 직접적인 계산이 어렵기 때문에 이에 준하는 대체가치를 적용하였다. 쓰레기 감소로 인한 환경개선 비용절감은 환경개선부담금의 감소로, 의료비 감소는 의료급여 예산의 감소로 대체하였고, 기업 광고비용 절감효과는 실제 광고로부터 발생하는 효과를 가상적으로 추정하였다. 마지막으로 민생안정 효과도 직접 계산이 불가능하여 범죄로 인한 교도소 운영비용으로부터 추정하였다. <표 2-8>에 의하면 이들 2차적 항목들도 비용보다 편익이 더 큰 것으로 나타났다.

마지막으로 사회기여에 대한 만족감, 수혜자의 영양 및 건강상태 개선효과, 국가복지 증진 등은 계량화가 불가능한 항목이다. 그러나 이들은 모두 편익에 해당되기 때문에 결과적으로 푸드뱅크 사업의 경제적 편익을 증가시키는 방향으로 작용한다.

이처럼 푸드뱅크 사업은 계량화가 가능한 1차적 항목만 고려하더라도 비용보다 편익이 큰 효율적인 사업이다. 여기에 2차적 파급효과 항목으로부터 나타나는 간접적 편익, 그리고 계량화가 불가능한 3차 편익까지 포함한다면 푸드뱅크 사업으로 나타나는 편익은 비용보다 훨씬 클 것으로 예상된다. 더구나 <표 2-8>은 2001년 10월 현재 민간푸드뱅크 1개소로부터 나타나는 순편익을 보여주는 것임을 감안할 때, 현재 전국적인 단위에서의 푸드뱅크 사업이 가지는 효과는 훨씬 더 클 것이라고 예상된다. 실제 강혜승(2003)의 다른 연구에서 전국의 정부주도형 및 민간주도형 푸드뱅크를 통해 얻어지는 1차적 순편익을 계산한 결과, 2001년을 기준으로 각각 5,280억원, 270억원으로 총 5,550억원의 경제적인 편익이 발생하는 것으로 나타났다. 이처럼 비용·편익 분석

2) 예를 들어, 운영기관의 수입 중 후원금과 정부의 비용 중 공공근로자들의 인건비는 다른 형태의 사회복지기금과 인력지원이 푸드뱅크 사업에 전이된 것으로 파악하여 제외하였고, 기탁자의 조세혜택 역시 정부가 비용으로 부담해야 할 항목이므로 편익항목에서 제외하였다(강혜승, 2001, p91).

결과를 보더라도 푸드뱅크 사업은 저비용 고효율의 사업이라고 할 수 있다. 더구나 푸드뱅크 사업이 가지는 사회적 의의 및 간접적 효과까지 고려할 때, 푸드뱅크가 가지는 잠재력은 매우 크다고 할 수 있을 것이다.

3. 푸드뱅크 개선과제

이상의 검토에 따르면 푸드뱅크 사업은 저소득층 지원이나 공동체 의식의 제고 등 사회복지 증진은 물론, 자원 절약 등 환경적인 측면에서도 긍정적인 효과를 보이는 사업으로 나타났다. 더구나 푸드뱅크 사업에 소요되는 비용과 그에 따른 편익을 계량적으로 분석한 선행연구에서도 푸드뱅크 사업은 경제적으로도 비용 효과적인 사업인 것으로 판명되었다. 그럼에도 불구하고 아직 정부주도형 푸드뱅크 사업이 시작된 지 6년여 밖에 되지 않기 때문에 여러 가지 운영 및 제도상 개선되어야 할 과제가 있는 것으로 지적되고 있다. 선행연구에서 지적되고 있는 푸드뱅크 사업의 문제점을 종합하면 아래와 같다.

1) 법·제도의 미비

선행연구의 조사결과를 토대로 할 때, 업체들이 푸드뱅크 사업 자체를 몰라서라기 보다는 푸드뱅크에 참여할 필요성을 느끼지 못하는 것으로 해석된다. 이는 기탁을 유인하기 위한 인센티브가 충분하지 못하기 때문이라는 지적이다. 현재 기탁자에게 주어지는 혜택으로는 소득세법 및 법인세법에 의한 조세감면 혜택이 있지만, 실제 감면혜택이 크지 않아 유인책으로 활용될 가능성이 낮다.

또한 기탁자에 대한 보호나 보상문제, 푸드뱅크 운영자들을 위한 지원 근거가 마련되지 못하고 있다. 양일선 외(2002a)는 우리나라 푸드뱅크 사업의 실태분석을 토대로 푸드뱅크의 문제점으로 지적하면서, 기탁자 보호를 위한 법적 제도가 마련되어 있지 않은 것이 기탁 활성화에 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다고 지적하였다.

정기혜 외(2000)의 연구에서도 푸드뱅크에 기탁하지 않는 주된 이유를 조사한 결과, '기탁물품이 많지 않기 때문'이라는 이유가 가장 많았고, 그 다음으로 '식품사고 발생시 기탁자 보호대책 미비', '기탁방법을 모름'이라는 응답이 가장 많았다. 이러한 지적에

따라 보건복지부는 2002년 푸드뱅크 사업과 관련된 “식품기탁촉진에관한법”을 국회에 상정 처리중이다

<표 2-9> 현재 푸드뱅크에 기탁하지 않는 주된 이유

이유	업체수(%)
기탁물 발생 미비	11(28.2)
기탁식품 사고발생시 기탁자 법적 보호 미비	10(25.6)
푸드뱅크와 기탁방법에 대해 모름	9(23.1)
수거, 운송, 분배 등 과정상 어려움	4(10.3)
경영자의 식품기탁에 대한 의지부족	2(5.1)
기타	3(7.7)

자료: 정기혜 외(2000)

2) 기본 인프라 문제

(1) 조직체계의 문제

선행연구에서 지적하는 문제점으로 총괄조직 및 조직간의 연계성 미비를 지적하고 있다. 정부주도형 푸드뱅크 사업이 1998년 전국사업으로 확대된 이후 광역 및 기초단위 푸드뱅크 조직은 정비된 반면, 전국사업을 총괄적으로 관리·조정하는 조직이 미비하다는 지적이었다. 그러나 이러한 지적에 따라 2000년부터 한국사회복지협의회가 전국푸드뱅크 업무를 담당하면서 총괄조직이 정비되기 시작하였으며, 2001년 전국푸드뱅크 홈페이지 구축, 2002년 푸드뱅크 운영관리 DB시스템 구축 등으로 관리 및 연계체계가 개선되어 가는 것으로 보인다.

(2) 기초자원의 부족

푸드뱅크 사업을 위해서는 기본적인 인력 및 장비, 재정이 필요한데 이러한 기초자원의 부족이 푸드뱅크 활성화에 장애요인이 되고 있다는 것이 대부분의 선행연구의 지적이다. 정기혜 외(2000) 연구에서 1999년 12월 전국의 138개 푸드뱅크를 대상으로 조사한 결과에 의하면, 전담직원을 확보한 경우가 22%에 불과하며, 평균 전담직원수는 1.4명이었다. 자원봉사자를 활용하는 경우는 93.4%로 비교적 활발하게 이용하고 있지

만, 공공근로자를 지원받는 경우는 24.2%에 불과하며 평균 공공근로자수는 2.2명으로 인력부족이 문제로 지적되었다.

또한 양일선 외(2002a)의 실태조사에 의하면 전국의 정부주도형 푸드뱅크의 45%가 냉장·냉동차량이 없으며, 민간주도형 푸드뱅크는 상황이 더욱 열악하여 60%가 냉장·냉동차량이 없는 것으로 조사되었다. 또한 푸드뱅크 운영을 위한 독립적인 운영경비가 있는 경우는 정부주도형의 45%, 민간주도형의 44%로 절반 이상의 푸드뱅크가 독립운영비가 없는 것으로 나타났다. 본 연구에서 실시한 푸드뱅크 운영자 대상 설문조사에서도 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 인력확충 및 운영비 지원에 대한 요구가 가장 높게 나타났다.

<표 2-10> 푸드뱅크 우선 개선사항

단위: %

	정부주도형	민간주도형	전체
운영비 지원	21.5	9.1	17.9
전담인력 배치	19.0	15.2	17.9
홍보를 통한 인식개선	14.1	12.1	13.5
보조인력 활용	12.3	-	8.7
관련법 제정	10.4	16.7	12.2
시설 및 장비 확충	9.2	9.1	9.2
기탁자 발굴	3.7	13.6	6.6
담당공무원 인식개선	2.5	-	1.8
이용자 발굴 및 배분체계 개선	1.8	7.6	3.5
DB 시스템 개선	0.6	0.0	0.4
푸드뱅크간 네트워크 개선	0.6	7.6	2.6
민간단체와 관계 개선	0.6	1.5	0.9
기타	3.7	7.6	4.8
계	100.0	100.0	100.0

* 중요한 순서대로 3가지를 선택한 결과에 가중치를 주고 합산한 결과임

3) 기탁물품 부족 및 홍보강화 필요

(1) 기탁물품 부족

푸드뱅크 사업이 활성화되기 위해서는 무엇보다도 기탁물품 확보가 가장 급선무이

다. 현재는 이용수요에 비해 기탁물품이 절대적으로 부족하고 불안정하게 공급되기 때문에 효과적인 사업운영에 어려움이 있다. 기탁물품의 부족에는 여러 가지 요인이 함께 작용하고 있다. 홍보부족, 식품기탁에 대한 인식부족, 기탁자에 대한 인센티브 및 보호대책의 부재 등 제도적인 문제도 주요 원인으로 작용하고 있다. 본 연구에서 실시한 푸드뱅크 운영자 설문조사에서 푸드뱅크 사업 운영과정의 애로사항에 대한 개방형 질문에서도 수요에 비해 기탁물품이 부족하다는 의견이 가장 많았다. 후원업체 발굴의 어려움, 홍보부족, 부정적 선입견 등이 장애요인으로 작용하는 것으로 지적되었다.

(2) 홍보강화

식품기탁을 활성화하기 위해서 특히 홍보강화가 필요하다는 지적이다. 우선 푸드뱅크 사업의 존재 및 효과에 대한 홍보가 필요하며, 동시에 푸드뱅크 참여에 따른 세제 혜택 등에 대한 홍보도 필요하다. 보건복지부는 홍보강화를 위해 2000년 푸드뱅크 심벌마크 및 캐릭터를 제정하여 사용하도록 하였으며, 2001년에는 전국푸드뱅크 홈페이지를 운영중이다.

강혜승(2001)이 서울 및 경기지역 업체를 대상으로 실시한 조사에 따르면, 우리나라에서 푸드뱅크 사업을 실시하고 있다는 것에 대하여 기탁경험이 없는 집단도 62.2%는 인지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 푸드뱅크에 기탁함으로써 받게 되는 혜택에 대한 인지도는 상대적으로 낮으며, 특히 기탁 경험이 없는 업체에서 낮게 나타났다.

<표 2-11> 푸드뱅크 제도에 대한 인지도 비율

구분	단위: %	
	기탁업체 (N=18)	미기탁업체 (N=45)
정의 및 목적	88.9	66.7
우리나라 실시여부	94.4	62.2
소득세법상 혜택	72.2	20.0
부가가치세법상 혜택	66.7	20.0
조세감면규제법상 혜택	66.7	20.0

자료: 강혜승(2001)

한편, 정기혜 외(2000)가 서울·경기·인천지역 46개 식품업체를 대상으로 조사한 결과, 67.4%가 푸드뱅크 사업을 알고 있었으나, 조사시점 현재 푸드뱅크에 기탁하고 있는 업체는 16.7%에 불과하였고, 이전에 기탁경험이 있는 업체 및 푸드뱅크 이외의 곳에 기탁하는 업체까지 포함해도 33.3%만이 식품 기탁 경험이 있는 것으로 나타났다.

4) 운영체계 개선

(1) 배분체계의 문제점

그나마 충분하지 못한 기탁물품이 효과적·효율적으로 분배되고 있는지에 대해서도 회의적이다. 푸드뱅크 사업의 주요 목적은 어려운 이웃을 돕는 것이다. 이러한 이유에서 보건복지부 “푸드뱅크 사업안내”에서도 푸드뱅크 이용대상자를 노인, 결식아동, 소년소녀가장, 모부자가정, 실직자 등 재가복지대상자와 노숙자 쉼터, 무료급식소, 미신고시설, 사회복지시설 등 기관으로 제시하고 있다. 그러나 현황자료에 의하면 기탁물품의 이용자가 복지시설에 편향되고 소년소녀 가장, 독거노인, 장애인 가정 등 재가대상자에 대한 지원은 소홀한 편이라는 지적이다. 또한 국민기초생활보장 수급자와 같이 이미 확인된 법정 보호계층 이외에 사회보호망의 도움을 받지 못하는 영양적인 취약계층이 정확히 파악되지 못하고 있다.

이용자의 선정이나 배분량 결정을 위한 객관적인 기준도 마련되지 못한 상황이다. 이는 기탁물품과 수요자의 요구가 정확히 파악되지 못한 상태에서 분배가 이루어지고 있고, 기탁물품이 비정기적으로 들어오는 등 공급의 안정성이 확보되지 못하고 있기 때문이다. 미국의 경우, 식품제조업체와 정부가 마련한 “안전한 식품 공급을 위한 지침”에 의해 지역별 인구 및 빈곤 통계에 근거를 두고 선정된 수혜자들에게 필요량을 분배하고 있다(강혜승, 2001). 무엇보다 수요계층에 대한 파악이 이루어지지 못한 채 지원되고 있고, 음식물 지원이 필요한 사각계층을 발굴하고 지원하는 배분체계가 구축되지 못하고 있는 것이 문제이다. 현재 푸드뱅크 DB체계가 구축되어 있지만, 배분루트나 수혜자 등의 파악이 어려우며, 단지 실적보고용으로만 사용되고 있다.

또한 기탁식품은 일반식품에 비해 신선도가 떨어지는 경우가 많기 때문에 신속하고 효과적인 수송 및 분배시스템 개발 필요성도 제기되고 있다(강혜승, 2001). 최종 서

비스 이용자에게 기탁식품을 분배하는 것은 기초푸드뱅크의 역할이기 때문에 분배시스템의 개발 및 활용은 푸드뱅크 업무의 최일선 기관인 기초푸드뱅크 단위에서 우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 정기혜 외(2000)의 연구에서는 배분의 효율화를 위한 운영 지침을 유통기간, 기탁식품의 종류, 기탁물량, 수송거리, 이용자 특성에 따라 제시하고 있다.

(2) 지원체계 및 네트워크 미비

정부는 푸드뱅크의 활성화·효율화를 위해 DB시스템 및 홈페이지를 구축하여 정보를 제공하는 등 다양한 노력을 하고 있다. 그러나 푸드뱅크 운영자 대상 조사결과에 의하면 DB 시스템 사용 이후 실적보고가 간단해지고 자료를 축적할 수 있는 장점이 있지만 여전히 기술적으로 문제가 많다는 지적이다. 현재 푸드뱅크 DB시스템은 기탁 물품이나 수혜자에 대한 자료의 정확성이 문제가 있어 활용에 한계가 있다. 또한 보고 체계는 간편해졌지만, 여전히 영수증 발급, 자료입력 등의 업무에 많은 시간이 소요되고, 기부금액에 대한 환산기준도 애매한 상황이다.

한편, 본 연구에서 실시한 조사에서 나타난 문제로 푸드뱅크간의 네트워크 구축의 필요성이 제기되고 있다. 특히 정부주도형 푸드뱅크간에는 비교적 네트워크 및 연계협조가 잘 이루어지고 있으나, 민간 푸드뱅크 또는 민간의 관련기관들, 예를 들어 식품업이나 유통업 관련협회 등과의 네트워크 관계는 거의 형성되지 못하고 있다. 제한된 자원의 활용 극대화를 위해서 푸드뱅크간 네트워크 구축이 필요하다. 특히 정부는 푸드뱅크 사업을 장기적으로 민간주도형으로 유도하려고 하기 때문에 현 단계에서도 민간 푸드뱅크와의 네트워크의 공식화가 필요한 과제로 제기된다.

5) 식품안정성의 문제

기탁식품은 대부분 정상식품에 비해 신선도가 떨어짐에도 불구하고 식품안전성 확보를 위한 여건이 마련되어 있지 못하다는 것도 문제로 지적되고 있다. 우선 식품안정성을 높이기 위한 냉장 및 냉동장비, 냉동차량, 보관시설, 운반용기 등 기본장비가 부족한 상황이다. 정기혜 외(2000) 조사에서 식품의 신선도 유지를 위해 필수적인 대형

냉장고를 보유한 비율은 62.3%이며 이 가운데 전용 냉장고를 보유한 곳은 31.5%이다. 또한 냉동·냉장차량을 보유한 곳은 전용 및 기존차량을 모두 포함하여 11.2%에 불과하였다. 따라서 정상적인 식품에 비해 신선도가 떨어지는 기탁식품의 안전성 확보에 크게 문제가 될 것으로 보인다.

또한 식품안전성 유지를 위한 담당자에 대한 교육이나 관련 기준이 마련되어 있지 않다. 양일선 외(2002a)의 조사에서 기탁식품 안전성 검사는 주로 관능검사(86.3%)나 서류검사(67.5%)에 의존하는 것으로 나타났다. 김철재(2002)의 연구에서 기탁식품의 안전성 검사를 실시한 결과 식품의 온도, PH 모두 안전한 상태가 아니었으며, 일반세균이나 대장균도 기준치를 대부분 초과한 것으로 조사되어(양일선 외, 2002a, 재인용), 기탁식품의 안전성 확보를 위한 대책이 시급한 상황이다.

제3장 서울시 푸드뱅크 운영실태 평가

제 1 절 기초자원 실태 및 평가

제 2 절 관리 및 연계체계

제 3 절 기탁실적 평가

제 4 절 배분실태 평가

제3장 서울시 푸드뱅크 운영실태 평가

제1절 기초자원 실태 및 평가

1. 서울시 현황

1) 인력

(1) 규모와 구조

서울시 광역푸드뱅크는 전담 및 겸직 직원 각 1명씩 총 2명이 푸드뱅크 업무를 담당하고 있으며, 기타의 보조인력은 없다. 한편 기초푸드뱅크는 DB상으로 26개 기초푸드뱅크에 대부분 1명의 전담직원이 있는 것으로 기재하고 있지만, 본 연구에서 실시한 실태조사 결과에 의하면, 실제 전담직원을 확보하고 있는 곳은 20군데이다(표 3-1 참조). 기초푸드뱅크 가운데 광진, 노원월계, 마포, 관악, 서초, 강동 푸드뱅크는 전담직원을 확보하고 있지 않다. 한편, 성동 푸드뱅크는 전담직원 2명을, 강남 푸드뱅크는 전담직원 2명과 겸직직원 1명 등 총 3명 확보하고 있다.

전국의 6대 광역시의 인력현황과 비교한 바에 따르면 서울 푸드뱅크들의 인력자원은 상대적으로 양호한 것으로 평가된다. <표 3-2>에 의하면, 총인력 면에서 부산시가 시설당 12.2명으로 가장 많으나 이는 대부분 자원봉사 등 보조인력이고 담당직원은 평균 0.6명에 불과하다. 담당직원은 대구시가 시설당 1.8명으로 가장 많지만 대부분이 겸직직원이다. 반면에 서울시는 푸드뱅크 운영에 가장 중요한 인력자원인 전담직원이 시설당 평균 0.9명으로 가장 우수한 것으로 나타났다. 서울시는 6개소를 제외하고는 모든 푸드뱅크에 전담인력이 한명 이상 배치되어 있고, 나머지 푸드뱅크에도 겸직직원이라도 배치되어 있다. 이처럼 서울시 푸드뱅크에 전담직원이 많이 확보된 것은 서울시가 2002년부터 기초푸드뱅크 전담인력 인건비(2002년 기준 월120만원)를 지원하고 있기 때문이다.

<표 3-1> 서울시 푸드뱅크 인력 현황

지역	합계	직원		자활 및 공공근로	공익요원	자원봉사자 (1일평균)	기타
		전담직원	겸직직원				
광역	2	1	1	0	0	0	0
중로	1	1	0	0	0	0	0
중구	1	1	0	0	0	0	0
용산	4	1	0	0	1	2	0
성동	10	2	0	8	0	0	0
광진	3	0	1	0	0	2	0
동대문	1	1	0	0	0	0	0
중랑	6	1	0	0	0	5	0
성북	1	1	0	0	0	0	0
강북	4	1	1	0	2	0	0
도봉	4	1	0	1	0	1	1
노원월계	1	0	1	0	0	0	0
노원평화	3	1	0	1	0	0	1
은평	6	1	0	3	0	2	0
서대문	1	1	0	0	0	0	0
마포	5	0	1	0	1	2	1
양천	1	1	0	0	0	0	0
강서	1	1	0	0	0	0	0
구로	9	1	0	8	0	0	0
금천	9	1	0	8	0	0	0
영등포	1	1	0	0	0	0	0
동작	2	1	0	1	0	0	0
관악	5	0	1	0	1	2	1
서초	2	0	1	0	0	0	1
강남	10	2	1	7	0	0	0
송파	2	1	1	0	0	0	0
강동	2	0	1	0	1	0	0
평균	3.6	0.8	0.3	1.4	0.2	0.6	0.2

반면에 보조인력의 활용은 그리 활발하지 않은 것으로 평가된다. <표 3-1>에 의하면, 서울시 푸드뱅크 가운데서 보조인력을 활용하는 푸드뱅크는 많지 않다. 공공 및 자활근로자를 투입하는 경우는 광역 및 26개 기초푸드뱅크 가운데 8개소에 불과하고, 공익요원은 5개소, 자원봉사자를 활용하는 경우도 7개소에 불과하다. 이는 선진 외국의 푸드뱅크가 대부분 자원봉사에 의해 운영되고 있는 것과 크게 차이가 나는 결과이다. 전국의 6대 광역시와 비교해도 보조인력 활용은 저조한 편이다. <표 3-2>에 의하면 타시도에 비해 자원봉사 인력활용은 매우 저조한 편이고, 자활 및 공공근로자 활용도 시설당 평균 1.4명으로 부산의 4.4명, 광주 2.3명보다 적은 수준이다.

<표 3-2> 7대 광역시 푸드뱅크 시설당 인력현황

지역	합계	담당직원			보조인력				
		소계	전담	겸직	소계	자원봉사*	자활 및 공공근로	공익요원	일용 잡급직
서울	3.6	1.2	0.9	0.4	2.4	0.6	1.4	0.2	0.2
부산	12.2	0.6	0.2	0.5	11.6	6.6	4.4	0.5	0.06
대구	2.2	1.8	0.1	1.6	0.4	-	0.4	0.07	-
인천	0.8	0.5	0.2	0.3	0.4	-	0.4	-	-
광주	4.5	1.2	0.2	1.0	3.3	0.5	2.3	0.3	0.2
대전	5.6	1.0	0.5	0.5	4.6	3.3	1.0	0.3	-
울산	1.0	0.3	0.2	0.2	0.7	0.7	-	-	-

자료 : 전국 푸드뱅크 내부자료

* 1일 평균 활동인원

(2) 인력 특성

서울시에서 기초푸드뱅크 담당자 인건비를 제공하고 있지만 여전히 담당자의 57.7%가 1년 단위로 계약을 맺는 계약직이어서 신분이 안정적이지 못하다. 이는 직원들의 이직률을 높이는 원인이 되므로 업무의 전문성·연속성 확보에 장애요인으로 작용한다.

반면에 푸드뱅크 담당자의 약 70%가 사회복지 관련 자격증이 있는 전문인력이다. 푸드뱅크 담당자의 역할이 주로 음식물 수령 및 배분업무로, 운전이나 물건을 옮기는 등 비전문적인 성격을 가져 고급인력이 낭비되는 경향이 있다. 담당자의 역량과 담당 업무 내용이 적절히 연계될 수 있도록 재조정이 필요할 것으로 판단된다.

<표 3-3> 담당직원의 고용형태 및 전문성

단위: 개소(%)

		기초푸드뱅크
고용형태	정규직	11(42.3)
	계약직	15(57.7)
전문성	자격증 & 경력있음	12(46.2)
	경력만 있음	5(19.2)
	자격증만 있음	6(23.1)
	모두 없음	3(11.5)
계		26(100.0)

(3) 업무부담

푸드뱅크 실무자들의 업무부담에 대해서는 해당 기관의 다른 업무로 인해 푸드뱅크 업무가 종종 지장을 받는다는 경우가 65.4%, 많은 지장을 받는 경우가 3.8%로 푸드뱅크 담당직원의 69.2%가 다른 업무로 인해 푸드뱅크 사업에 전념하지 못하는 것으로 나타났다.

그러나 업무의 자율성은 상당히 높아, 푸드뱅크 업무 추진과 관련하여 담당자의 의견은 대체로 반영되는 것으로 조사되었다. 같은 맥락에서 현재 푸드뱅크 업무를 담당하는 실무자들의 업무 만족도는 대체로 높은 편이다. 매우 만족 및 대체로 만족을 포함하여 전체 81.1%가 푸드뱅크 업무에 만족하고 있으며, 민간주도형 푸드뱅크 담당자의 만족도가 상대적으로 높은 편이다.

<표 3-4> 업무실태 및 만족도

구 분		%
타업무로 인한 푸드뱅크 업무 지장	지주 있다	3.8
	종종 있다	65.4
	거의 없다	23.1
	전혀 없다	7.7
담당자의 의견반영 정도	전적으로 반영	23.1
	대체로 반영	61.5
	약간 반영	15.4
	반영안됨	-
업무 만족도	매우 만족	33.3
	대체로 만족	48.1
	별로 만족하지 않음	18.5

현재 서울시 푸드뱅크는 타시도와 달리 대부분 전담인력을 한명이상 확보하고 있어 상대적으로 인적 자원은 양호한 편이다. 그럼에도 불구하고 운영자들이 인력부족을 느끼는 가장 큰 원인은 푸드뱅크 이외의 다른 업무로 인한 업무과중으로 판단된다. 다른 업무로 인한 부담은 전담직원보다는 겸직직원인 경우, 소속팀이 재가복지팀인 경우, 그리고 기관장의 푸드뱅크 사업에 대한 지원정도가 낮을수록 더 높은 것으로 나타났

다. 즉, 현재 기초 푸드뱅크의 담당직원은 명확한 업무구분이 되어있지 않아 푸드뱅크 이외의 업무까지 담당하기 때문에 인력이 부족한 것으로 인식하고 있다.

<표 3-5> 타업무로 인한 푸드뱅크 업무 지장

단위: %

		자주 있다	종종 있다	거의 없다	전혀 없다	(χ^2)
근무 형태	전담(n=20)	-	60.0	30.0	10.0	(6.12)
	겸직(n=6)	16.7	83.3	-	-	
소속 부서	푸드뱅크(n=3)	-	66.7	33.3	-	(8.98)
	재가복지(n=10)	-	90.0	10.0	-	
	지역복지(n=11)	9.1	36.4	36.4	18.2	
	기타(n=2)*	-	100.0	-	-	
기관장 태도	적극 지원(n=14)	-	42.9	42.9	14.3	(9.24)
	지원하지 않음(n=11)	-	100.0	-	-	

* 중랑-총무과, 마포-복지과 소속

2) 시설·장비

푸드뱅크에 기탁된 식품들은 정상적인 식품에 비해 신선도가 떨어지기 때문에 기본장비 확보가 중요하다. 현재 서대문, 마포, 관악 등 3개구를 제외하고는 기초푸드뱅크에 냉동탑차가 전부 지급되어 있으며, 대부분 겸용 또는 전용 냉장고를 보유하고 있다. 서울시는 내년까지 국고와 시비를 분담하여 전체 기초 푸드뱅크에 냉동탑차를 지급할 예정이기 때문에 기본적인 시설 구비상태는 양호한 편이다.

마포 및 강동을 제외하고는 모두 전용 또는 겸용 사무실을 확보하고 있으며, 냉장·냉동고 확보율도 상당히 높은 편이다. 반면에 일반저장고, 냉장·냉동창고 등의 보관시설은 상대적으로 열악하다. 일반저장고를 확보한 곳이 총 20개소 이지만, 그 중 13개소만이 전용시설로 사용하고 있다. 가장 문제가 되는 것은 냉장·냉동창고로 이러한 시설을 확보한 곳은 전체 27개소 가운데 3군데 뿐이며, 그나마 전용으로 사용하는 곳은 양천 푸드뱅크 한 곳에 불과하다. 특히 광역푸드뱅크의 경우, 겸용 사무실과 일반차량 이외의 어떠한 냉동시설도 확보하지 못하고 있다.

<표 3-6> 서울시 푸드뱅크 시설·장비 현황

지역	사무실		일반저장고		냉장,냉동창고		냉장, 냉동고		일반차량		냉동탑차	
	전용	겸용	전용	겸용	전용	겸용	전용	겸용	전용	겸용	전용	겸용
광역	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
종로	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0
중구	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	0
용산	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
성동	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
광진	0	1	1	0	0	0	1	0	0	2	1	0
동대문	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
중랑	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
성북	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	1	0
강북	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0
도봉	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0
노원월계	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0
노원평화	0	1	1	1	0	0	2	0	0	0	2	0
은평	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0
서대문	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
마포	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
양천	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
강서	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
구로	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0
금천	0	1	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0
영등포	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0
동작	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0
관악	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
서초	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0
강남	1	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0
송파	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0
강동	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0
평균	0.1	0.7	0.5	0.3	0.03	0.07	0.8	0.3	0.07	0.6	0.9	0.0

시설 종류에 따라 구비실태가 열악한 경우도 있지만, 시설·장비의 구비정도를 타 시도와 비교한 <표 3-7>에 의하면 푸드뱅크 사업에 중요한 시설인 일반저장고, 냉장·냉동고, 냉동탑차 등의 구비 비율은 서울 푸드뱅크가 전국의 광역시들 가운데 가장 높게 나타났다. 이는 타시도에 비해 서울시의 재정적 지원이 활발하게 이루어지기 때문이다.

<표 3-7> 광역시 푸드뱅크당 장비현황

지역	일반저장고	냉장, 냉동고		일반차량		냉동탑차	
		전용	겸용	전용	겸용	전용	겸용
서울	0.8	0.8	0.3	0.07	0.6	0.9	-
부산	0.2	0.7	-	-	0.2	0.5	0.06
대구	0.07	0.5	0.1	-	0.4	-	-
인천	0.2	0.6	0.3	-	-	0.4	0.3
광주	0.7	0.5	0.5	-	-	0.8	-
대전	0.2	0.2	0.7	-	-	0.3	-

자료 : 전국 푸드뱅크 내부자료

* 울산시는 자료의 미비로 제외시킴

그럼에도 불구하고 푸드뱅크 운영자들은 현재의 장비들이 충분하지 않다고 응답하고 있다. 푸드뱅크 운영자의 89%가 시설·장비가 부족하다고 응답하였으며 매우 부족하다는 응답도 51.9%에 이른다. 한편 푸드뱅크 장비들을 다른 업무에 사용하여 불편을 겪는 경우가 종종 있다는 비율이 26.9%이다. 이는 푸드뱅크 담당직원이 다른 업무로 인해 푸드뱅크 업무에 지장을 받는 경우가 69.2%인 것에 비해서는 양호한 편이다.

한편, 설문조사에서 가장 우선적으로 확충되어야 할 장비로는 일반저장고(37%), 냉동창고(29.6%) 순으로 요구가 높았다. 현재 서울시는 내년까지 모든 기초푸드뱅크에 냉동탑차와 냉장고를 배치하는 것을 목표로 하고 있지만, 그 외 시설에 대한 예산은 확보되지 않은 상태이다. 기탁식품은 일반식품에 비해 신선도가 떨어지기 때문에 저장고, 냉동창고 등도 기본적인 시설로 간주하여 예산확보가 필요하다.

<표 3-8> 시설·장비 충분도 및 타용도 이용정도

구분		%
충분정도	충분함	11.1
	조금 부족	37.0
	매우 부족	51.9
타업무 이용정도	자주 있음	-
	종종 있음	26.9
	거의 없음	53.8
	전혀 없음	19.2

<표 3-9> 시설·장비 요구 우선순위

시설유형	%
일반저장고	37.0
냉동창고	29.6
사무실	11.1
냉동고	7.4
냉동탑차	7.4
일반차량	3.7
기타	3.7

3) 재정

(1) 세입현황

양일선 외(2002a) 연구에서 전국의 정부주도형 푸드뱅크 예산 현황을 조사한 결과에 의하면 푸드뱅크 자체 독립예산을 확보한 경우는 전체 응답기관의 40%에 불과하였다. 서울시 소재 푸드뱅크는 모두 광역자치단체인 서울시로부터 재정지원을 받고 있어 타시도에 비해 재정상태가 양호한 환경인 것으로 평가된다. 서울시 푸드뱅크의 평균 운영비는 2002년 기준 약 2,413만원으로 나타났다. 그러나 조사 응답기관의 3.7%만이 현재의 운영비 예산이 충분하다고 응답한 반면, 조금 부족(22.2%), 매우 부족(74.1%)이라는 응답이 대다수로 예산이 부족하다는 지적이다. 또한 가장 우선적으로 개선되어야 할 사항으로 운영비 지원을 가장 많이 지적하였다(표 2-10 참조).

푸드뱅크 운영비의 재원별 구성을 보면 서울시 지원금이 전체의 92.5%로 거의 대부분의 운영비를 서울시 보조금에 의존하고 있고 중앙정부나 자치구의 지원은 거의 없는 상황이다. 또한 기관 자체예산이나 기부금 등을 통한 자원동원 노력도 매우 미미한 것으로 나타났다. 이는 서울에서 운영중인 민간주도형 푸드뱅크의 세입에서 국고 및 서울시 등의 정부지원금이 전체 세입의 17.5%에 불과한 반면, 기관 자체예산 16.9%, 기부금 41.1%, 기타(바자회 수익금, 이자, 실습생 실습비 등) 24.5% 등으로 자원동원 노력에서 정부주도형 푸드뱅크와 큰 차이를 보이고 있다.

<표 3-10> 연간 세입현황(2002년 현재)

단위: 만원(%)

		총액	국고보조	서울시 지원	자치구 지원	소속기관 예산	기부금	기타
정부 주도형	광역	2,271 (100.0)	-	1,800 (79.3)	-	75 (3.3)	396 (17.4)	-
	기초	1992.4 (100)	58.8 (2.9)	1858.8 (93.3)	0.0	71.4 (3.6)	3.2 (0.2)	0.2 (0.0001)
	전체	2005.6 (100.0)	56.0 (2.8)	1855.9 (92.5)	0.0	71.6 (3.6)	21.9 (1.1)	0.2 (0.0001)
민간주도형		4,881 (100.0)	329 (6.7)	529 (10.8)	-	822 (16.9)	2,006 (41.1)	1,196 (24.5)

정부주도형 푸드뱅크의 경우 전체 예산에서 소속기관의 자체예산 기여도는 3.6%, 기부금은 1.1%에 불과하다. 구성비 뿐 아니라 절대액 기준으로도 정부주도형 푸드뱅크 세입 가운데 소속기관에서 기여한 부분은 평균 72만원, 기부금은 22만원으로 민간주도형의 822만원, 2,006만원과 크게 차이가 난다.

(2) 지출현황

운영비 지출은 인건비에 가장 많은 예산이 소요된다. 그 다음으로 광역푸드뱅크의 경우 홍보비, 차량유지비 지출 비율이 높은 반면, 기초푸드뱅크는 인건비 다음으로 기타, 차량유지비가 많으며, 홍보비는 극히 미미한 수준이다. 기타 항목에는 개인화물, 식대, 통행료 등이 포함되어 있다.

<표 3-11> 월평균 운영비(2003년 6월 기준)

단위: 만원(%)

	총액	인건비	차량 유류비	홍보비	사무실 유지비	기타
광역푸드뱅크	201.5 (100.0)	133 (66.0)	27.5 (13.7)	41.0 (20.3)	-	-
기초푸드뱅크	169.5 (100.0)	137.4 (81.1)	15.9 (9.4)	1.4 (0.8)	3.5 (2.1)	11.3 (6.6)
전체	170.9 (100.0)	137.2 (80.3)	16.4 (9.6)	3.2 (1.9)	3.3 (1.9)	10.8 (6.3)

기초푸드뱅크의 월운영비 지출실태를 보면 약 16만원이 차량유지비로 지출되고, 개인화물이나 통행료 등 기타 항목으로 약 11만원이 지출되어 서울시에서 지원되는 월 30만원의 운영비가 거의 소비되는 상태이다. 세입구조에서 보듯이 현재 푸드뱅크 운영을 전적으로 서울시 보조금에 의존하고 있고, 소속기관의 재정지원이나 기부금 모금 등 다른 재원이 거의 없기 때문에 홍보비 지출은 거의 불가능한 상황이다.

2. 자치구 기초푸드뱅크별 비교 평가

1) 투입자원

(1) 인력

푸드뱅크 DB상으로는 26개 기초푸드뱅크에 대부분 1명의 전담직원이 있는 것으로 기재하고 있지만, 본 연구에서 실시한 실태조사 결과에 의하면, 실제 전담직원을 확보하고 있는 곳은 20군데이다. 이 가운데 성동과 강남은 2명의 전담직원을 확보하고 있고, 강북과 송파는 전담직원 1명과 겸직직원 1명을 확보하고 있다(표 3-1 참조).

담당직원 이외에 각 기초푸드뱅크에서는 공공 및 자활근로, 공익근무요원, 자원봉사자 등의 보조인력을 활용하고 있는데, 본 연구에서 실시한 조사에 따르면 자활 및 공공근로, 공익근무요원, 자원봉사자를 활용하고 있는 기초푸드뱅크는 각각 8개, 5개, 7개소에 불과하여 그다지 활성화되고 있지는 않은 것으로 평가된다. 자활 및 공공근로 인력은 성동, 구로, 금천, 강남 등에서 상대적으로 많이 활용하는 편이며, 공익요원은 용산, 강북, 마포, 관악, 강동 등에 1~2명이 배치되어 있다. 자원봉사자 인력은 모든 구에서 활발하게 활용되지 않는 것으로 나타났고 중랑 등 일부 지역에서만 정기적으로 참여하는 것으로 조사되었다. 반대로 종로, 중구, 동대문, 성북, 노원월계, 서대문, 양천, 강서, 영등포는 담당직원 1명 이외에 보조인력은 전혀 활용하지 못하고 있다.

담당직원 및 보조인력을 포함하여 인력자원이 가장 많은 곳은 성동과 강남구(10명), 구로와 금천구(9명) 등이 우수한 편인데, 이 가운데 특히 성동구와 강남구는 전담직원이 2명 확보되어 있을 뿐 아니라 자활 및 공공근로자를 확보하고 있다. 구로와 금천은 자활 및 공공근로자가 중요한 인력자원으로 활용되고 있는 기초푸드뱅크이다.

(2) 시설·장비

푸드뱅크에 기탁된 식품들은 일반식품에 비해 신선도가 떨어지는 경우가 많기 때문에 냉동설비 및 저장시설의 확보가 필수적이다. 현재 서대문, 마포, 관악 등 3개구를 제외하고는 냉동탑차가 전부 지급되어 있으나, 내년까지 국고와 시비를 분담하여 전체 기초푸드뱅크에 냉동탑차를 모두 지급할 예정이다.

전체 기초푸드뱅크 가운데 시설 장비가 가장 열악한 곳은 서대문으로 음식저장을 위한 저장고, 냉동창고, 냉동탑차 등이 전혀 구비되지 못한 상황이다. 이는 서대문이 서울시내 기초푸드뱅크 가운데 가장 늦은 2003년 1월부터 사업을 시작했기 때문이다. 그 다음으로 시설이 열악한 곳은 용산, 성동, 동대문, 강서 등으로, 동대문은 냉동탑차를 제외하고 일반저장고 1대만 확보한 상태이고, 용산, 성동, 강서는 냉장·냉동고 1대만 있다(표 3-6 참조).

반면에 시설 자원이 가장 우수한 기초푸드뱅크는 양천인 것으로 조사되었다. 양천은 사무실을 제외하고는 모든 시설·장비를 전용으로 확보하고 있다. 노원평화도 양호한 지역으로 일반저장고, 냉장·냉동고, 냉동탑차를 각각 2대씩 확보하고 있다. 그러나 노원평화는 전체 확보된 장비수는 26개 기초푸드뱅크 가운데 가장 많지만 냉장·냉동창고, 일반차량 등 일부시설은 확보하지 못하여 양천에 비해 다양한 시설을 갖추고 있지 못하다.

기초푸드뱅크 운영자 설문조사 결과 현재 장비가 충분하다고 응답한 경우는 3개소에 불과하였으며, 13개소는 매우 부족, 나머지 10개소는 약간 부족하다고 응답하였다. 특히 위에서 시설이 미비한 것으로 나타난 동대문과 강서의 경우 그나마 부족한 푸드뱅크 시설을 기관 내 다른 사업에 사용함으로써 푸드뱅크 운영에 불편을 겪는 경우가 '종종 있다'고 응답하였다.

<표 3-12> 푸드뱅크 장비의 타용도 사용

	사례수	해당 푸드뱅크
종종 있다	7	동대문, 강북, 강서, 구로, 동작, 관악, 서초
거의 없다	14	종로, 성동, 중랑, 성북, 도봉, 노원월계, 노원평화, 은평, 마포, 금천, 영등포, 강남, 송파, 강동
전혀 없다	5	중구, 용산, 광진, 서대문, 양천

(3) 재정

<표 3-13>은 2002년 1년간 각 기초푸드뱅크의 세입현황이다. 2002년 국고지원을 받은 곳은 마포, 영등포, 동작 등 5개소이지만 국고지원은 모두 시설장비비이기 때문에

일시적인 지원으로 볼 수 있다. 대부분의 기초푸드뱅크의 운영비는 서울시 지원에 전적으로 의존하고 있는 상태이다.

<표 3-13> 기초푸드뱅크별 세입현황(2002년 기준)

단위: 만원

	총계	재원별					
		국고지원	서울시 지원	자치구 지원	소속기관 자체예산	기부금 /후원금	기타
종로	1,800	0	1,800	0	0	0	0
중구	-	-	-	-	-	-	-
용산	1,800	0	1,800	0	0	0	0
성동	1,800	0	1,800	0	0	0	0
광진	-	-	-	-	-	-	-
동대문	1,800	0	1,800	0	0	0	0
중랑	3,000	0	1,800	0	1,200	0	0
성북	1,800	0	1,800	0	0	0	0
강북	-	-	-	-	-	-	-
도봉	1,800	0	1,800	0	0	0	0
노원	-	-	-	-	-	-	-
월계	-	-	-	-	-	-	-
노원 평화	1,801	0	1,800	0	0	0	1
은평	1,800	0	1,800	0	0	0	0
서대문	-	-	-	-	-	-	-
마포	2,050	125	1,925	0	0	0	0
양천	1,800	0	1,800	0	0	0	0
강서	1,800	0	1,800	0	0	0	0
구로	1,800	0	1,800	0	0	0	0
금천	2,028	0	1,800	0	228	0	0
영등포	3,718	925	2,725	0	0	65	2.9
동작	2,050	250	1,925	0	0	0	0
관악	1,800	0	1,800	0	0	0	0
서초	1,800	0	1,800	0	0	0	0
강남	-	-	-	-	-	-	-
송파	1,800	0	1,800	0	0	0	0
강동	1,800	0	1,800	0	0	0	0
평균	1992.4	58.8	1858.8	0	71.4	3.3	0.2

* 무응답은 2002년에 사업을 시작하여 연간 세입자료 종합이 불가능한 지역임.

** 평균은 무응답 사례를 제외한 20개소의 평균값임.

서울시는 2002년부터 기초푸드뱅크 전담인력 인건비와 운영비(2002년 기준 인건비 월120만원, 운영비 월30만원)를 지원하고 있기 때문에 국고지원을 제외하면 각 기초푸

드뱅크별 재정자원은 큰 차이가 없다. 다만 강남구가 현재 자치구로부터 재정지원을 받지만 2003년 4월부터 지원이 시작되어 <표 3-13>에는 누락되었다. 특기할 것은 정부의 재정지원 이외에 자체적인 재원을 확보한 기초푸드뱅크는 중랑(지체장애인연합회), 금천(청담종합사회복지관), 영등포(은성직업기술원) 등 3개소에 불과하다는 점이다. 중랑의 경우 연간 세입의 40%에 해당하는 1,200만원을 소속기관에서 지원하였으며, 금천도 소속기관의 지원을 받았다. 후원금이나 기부금을 모금하여 사용한 사례는 영등포 한 곳에 불과하지만, 그 규모가 매우 적은 편이다. 자체 재원확보 노력은 중랑(지체장애인연합회), 영등포(은성직업기술원) 등 비사회복지관 유형에서 보다 적극적인 것으로 평가된다.

2) 자치구 지원실태

2003년 현재 각 자치구의 지원실태는 강남구가 가장 우수하여 재정, 인력, 장비, 홍보 등 거의 모든 부분에서 지원을 받고 있다. 강남구는 2003년 4월부터 인건비(월 126만원×2인), 운영비(분기당 80만원)을 지원하고 있다. 그 외에 용산, 성동, 광진, 노원평화, 구로, 금천, 강남, 강동 등은 자치구로부터 인력지원을 받고 있으며, 서대문은 장비 지원을 받고 있다. 홍보관련 지원을 받는 곳은 성북, 영등포, 동작 등이다(표 3-14 참조).

자치구 담당공무원의 푸드뱅크에 대한 인식 및 태도는 자치구 지원실태와 관련이 있는 것으로 판단된다.³⁾ 기초푸드뱅크 운영자가 평가하는 해당 자치구 담당공무원의 태도는 필요성은 인정하지만 적극적으로 지원하지 않는다는 평가가 26개 기초푸드뱅크 가운데 13군데로 절반을 차지하며, 적극 지원하는 곳은 8개 자치구이다. 나머지 5개 지역은 별로 중요하게 생각하지 않거나 전혀 관심이 없다고 평가하는 경우이다.

3) 자치구 담당공무원의 태도는 푸드뱅크 운영자 대상 설문조사에서 나온 것이기 때문에 푸드뱅크 운영자의 주관적인 평가라는 점에서 한계가 있다. 이는 기초푸드뱅크가 2개소가 있는 노원구 사례에서 나타나는데, 같은 노원구에서 노원평화는 자치구로부터 인력지원을 받고 있고, 따라서 담당공무원의 태도에 대해서 긍정적으로 평가하고 있다. 반면에 노원월계는 경우 자치구로부터 아무런 도움을 받지 않기 때문에 푸드뱅크 담당자는 해당 공무원의 태도를 푸드뱅크의 필요성은 인정하지만 지원은 하지 않는다고 평가하고 있다.

<표 3-14> 자치구 지원 현황

	자치구 지원	자치구 담당공무원 태도
종로	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
중구	"	전혀 관심 없음
용산	인력 지원	적극 지원
성동	"	적극 지원
광진	"	필요 인정, 적극 지원 없음
동대문	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
종량	"	필요 인정, 적극 지원 없음
성북	홍보관련 지원	적극 지원
강북	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
도봉	"	전혀 관심 없음
노원월계	"	필요 인정, 적극 지원 없음
노원평화	인력 지원	적극 지원
은평	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
서대문	장비 지원	적극 지원
마포	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
양천	"	필요 인정 없음
강서	"	전혀 관심 없음
구로	인력 지원	적극 지원
금천	"	필요 인정, 적극 지원 없음
영등포	홍보관련 지원	필요 인정, 적극 지원 없음
동작	"	적극 지원
관악	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
서초	"	전혀 관심 없음
강남	재정, 인력, 장비, 홍보 관련 지원	적극 지원하지만 필요하다고 생각 없음
송파	없음	필요 인정, 적극 지원 없음
강동	인력 지원	필요 인정, 적극 지원 없음

<표 3-15>에 의하면 대체로 자치구 공무원이 푸드뱅크에 대해 긍정적인 태도를 보이는 자치구일수록 어떤 형태로든 지원이 있는 반면에, 자치구로부터 어떤 지원도 받지 않는 자치구의 담당공무원들은 대체로 푸드뱅크 사업에 전혀 관심이 없다는 응답이다. 담당공무원이 적극적이라고 응답한 곳은 용산, 성동, 성북, 노원평화, 서대문, 구로, 동작 등이다.

<표 3-15> 자치구 지원실태 및 담당공무원 태도

단위: 개소

담당공무원 태도 지원실태	적극 지원	필요성은 인정하나 적극지원 없음	별로 중요하게 생각않음	전혀 관심없음	계
없음	0	9	1	4	14
재정지원	1	0	0	0	1
인력지원	5	3	0	0	8
장비지원	2	0	0	0	2
홍보지원	3	1	0	0	4
계	11(8)*	13	1	4	29(26)*

* 강남구의 경우 재정, 인력, 홍보, 시설 등 모든 종류의 지원이 이루어져 중복처리 되었음.
()안은 강남구를 1개 사례로 처리한 경우의 합계임.

제2절 관리 및 연계체계

1. DB 시스템

보건복지부는 2002년 7월에 푸드뱅크 운영관리 DB 시스템을 구축하였다. DB 시스템에는 각 기초 및 광역 푸드뱅크의 실적, 배분량, 기탁량, 인력, 장비 현황 등을 입력한다. 서울시 푸드뱅크 운영자 대상 설문조사에서 DB의 용도 중에서 사업운영에 도움을 주는 항목을 질문한 결과, 63%가 실적보고와 기탁품·기탁자 관리에 DB시스템이 도움이 된다고 응답하였으며, 55.6%는 배분품 및 이용자 관리에 도움이 된다고 응답하였다.

반면, 다른 푸드뱅크와 정보교환 용도로는 전혀 도움을 주지 못하는 것으로 나타났으며, DB시스템이 어떤 용도로도 전혀 도움이 되지 않는다고 응답한 사례도 있어 DB시스템의 활용도가 한정적이다. 정보화의 주요한 목적의 하나는 네트워크 구축이지만, 푸드뱅크 DB 시스템은 이러한 점에는 전혀 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 실제로 서울시 푸드뱅크들은 다른 정부주도형 푸드뱅크와 업무협력을 자주 하는 편이지만 업무협력시 의사소통 방법으로는 주로 전화(96.3%)를 이용하는 것으로 조사되었다.

<표 3-16> DB시스템이 도움이 되는 사항

	실적보고	기탁품 및 기탁자 관리	배분품 및 이용자 관리	기타	도움안됨
빈도(%)	17(63.0)	17(63.0)	15(55.6)	1(3.7)	1(3.7)

중복응답

전반적으로 DB시스템의 보급은 보고체계가 간소화되었다는 점에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 여전히 데이터 입력 등 단순업무가 남아 있으며, 특히 기술적인 측면에서 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 가장 큰 문제는 개별이용자 배분실적 파악이 정확하지 않다는 점이다. 푸드뱅크 DB에 의하면 2002년 7월부터 금년 6월까지 1년간 개별이용자에게 지원된 푸드뱅크 기탁물품은 전체의 2.2%에 불과하다. 그러나 푸드뱅크 DB 시스템에는 기초푸드뱅크까지만 배분실적을 입력하고 기초푸드뱅크로부터 물품

을 배분받는 복지시설들의 최종 사용처에 대한 정보는 없다. 따라서 현재 푸드뱅크 DB상 개별이용자에게 배분된 것으로 기록된 물품은 광역 및 기초푸드뱅크에서 개별이용자에게 직접 배분한 실적만 기록된다. 그러나 기초푸드뱅크로부터 물품을 배분받은 일선 복지시설에서도 일부를 또다시 지역사회내 개별이용자에게 배분하기 때문에 실제 개별이용자에게 배분된 실적은 푸드뱅크 DB상의 집계보다 훨씬 많을 것으로 예상된다.

기탁실적이 금액기준으로 환산되어 집계되는 것도 정확한 실태 파악에 한계가 있다. 기탁받은 물품의 정확한 금액을 환산하기 어려운 경우도 많고, 기탁실적에 대한 왜곡을 가져오는 경우도 있다. 예를 들어, 초콜릿과 같은 고가의 간식류는 금액으로 환산하면 기탁실적이 매우 많은 것으로 잡히지만, 실제 결식아동 등 저소득층 지원면에서는 기여도가 크지 않은 식품이다. 또한 기탁물품을 금액으로 환산할 때 가격기준이 애매하다는 것도 문제이다. 기탁자들은 세금혜택을 위한 기준으로 ‘장부가액’을 제시하고 있지만, 장부가액의 의미가 업체마다 소비자가, 공장도가, 대리점가, 제조원가 등으로 다르기 때문에 정확한 기준이 필요한 상황이다.

2. 교육·훈련

서울시 푸드뱅크 운영자들에 대한 교육 및 훈련은 비교적 활발하게 이루어지고 있는 것으로 조사되었다. 기초푸드뱅크의 경우, 지난 2002년 1년간 평균적으로 1.2회의 교육·훈련 프로그램이나 간담회를 주최하였고, 타푸드뱅크가 개최한 프로그램에는 평균 4.9회 참석한 것으로 나타났다. 다른 기관에서 개최한 프로그램에 참석하는 경우, 광역푸드뱅크에서 개최한 교육 프로그램 참여빈도가 가장 높았다.

<표 3-17> 푸드뱅크 관련 교육·훈련 프로그램 개최 및 참여 횟수

	프로그램 개최횟수	참여횟수(프로그램 개최주체별)					
		소계	전국 푸드뱅크	광역 푸드뱅크	기초 푸드뱅크	민간주도형 푸드뱅크	정부
연평균(회)	1.2	4.9	0.5	3.1	1.0	0.3	0.0

서울 광역푸드뱅크는 지난 1년간 기초푸드뱅크를 대상으로 총 7회의 교육 프로그램과 1회의 기탁관계자 간담회를 개최하였다. 교육 내용은 주로 푸드뱅크간 네트워크 증진 및 교류 강화를 위한 것이다. 반면에 민간부문에서 개최한 프로그램 참여빈도는 연평균 0.3회에 불과하여 정부주도형 푸드뱅크와 민간주도형 푸드뱅크 간의 교류는 활발하게 이루어지지 않는 것으로 판단된다.

3. 네트워크

푸드뱅크 사업은 기탁과 분배에 있어 지역자원을 활용해야 하기 때문에 다른 푸드뱅크와의 네트워크 구축이 필요하다. 예를 들어 서초구 기초푸드뱅크의 경우 타지역에 비해 저소득층이 적은 편이어서 대량 기탁물이 들어오면 타지역으로 이관시킬 경우가 많기 때문에 인근 지역 푸드뱅크와 언제라도 공유할 수 있는 지역네트워크 구축이 필요함을 지적하였다.

본 연구에서 실시한 조사에 의하면 정부주도형 푸드뱅크간 연계는 비교적 활발하게 이루어지는 반면, 민간주도형 푸드뱅크와는 연계 협조가 거의 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 기초푸드뱅크의 85%가 다른 푸드뱅크와 정기적인 모임을 갖고 있다고 응답한 반면, 민간주도형 푸드뱅크와 업무 협조를 하고 있는 기관은 6곳에 불과하였다.

<표 3-18> 푸드뱅크간 업무협력 빈도

단위: %

협력대상 \ 빈도		없음	1~10회	11~20회	21~30회	31회 이상	평균(회)
		정부 주도형	전국푸드뱅크	61.5	38.5	-	-
광역푸드뱅크	7.7 (8.7)		26.9 (30.4)	30.8 (34.8)	19.2 (21.7)	15.4 (4.3)	2.08
타 기초푸드뱅크	3.8 (4.0)		65.4 (68.0)	11.5 (12.0)	3.8 (4.0)	15.4 (12.0)	1.62
민간주도형 푸드뱅크		76.9	19.2	3.8	-	-	0.27

2003년 상반기 기준

다른 푸드뱅크와의 협조내용은 기탁물품 이관을 위한 협조가 가장 활발하게 이루어지는 것으로 나타났다. 이는 특히 정부주도형의 경우 광역과 기초푸드뱅크간의 물품 이관이 활발하기 때문으로 추측된다. 그밖에 인근지역 물품수령도 활발히 이루어진다. 한편, 민간주도형 푸드뱅크와는 그리 활발하게 업무협조가 이루어지는 것은 아니지만, 협조하는 경우에는 정부주도형과 마찬가지로 물품이관 경험이 가장 많았고, 기탁이나 배분과 관련된 노하우 또는 기술정보 등의 정보교환을 목적으로 하는 경우도 많다는 것은 매우 고무적이다.

<표 3-19> 푸드뱅크간 업무협력 내용

단위: %

	협력대상	
	정부주도형 (n=27)	민간주도형 (n=12)
시설장비 이용	18.5	25.0
이용자 정보공유	3.7	8.3
기탁자 공동발굴	3.7	-
기탁·배분 노하우 교류	29.6	41.7
기술정보 교류	7.4	16.7
기탁물품 이관	66.7	50.0
인근지역 물품수령	63.0	33.3
서비스 공동계획	-	8.3
홍보사업	3.7	-

* 각각의 업무협력 내용별 경험자 비율임.

푸드뱅크간 네트워크 체계에 대하여 운영자 스스로도 문제가 있는 것으로 진단하고 있다. 서울시 푸드뱅크 운영자 전원이 다른 정부주도형 푸드뱅크와 더 많은 업무협조가 필요하다고 응답하였으며, 민간주도형과 정부주도형 푸드뱅크간의 네트워크 구축 필요성도 많이 지적하고 있다. <표 3-20>에 의하면 현재 정부주도형과 민간주도형 간의 협력정도가 미흡하다는 의견이 대다수였으며, 상호간의 협조 필요성에 대해서는 정부주도형 운영자의 84.6%, 민간주도형 운영자 전원이 정부주도형 푸드뱅크와 협조가 필요하다는 의견이다.

<표 3-20> 정부주도형과 민간주도형 간의 협력관계에 대한 의견

단위: %

		정부주도형	민간주도형
현재 협력정도	매우 원활하다	4.0	-
	대체로 원활하다	8.0	-
	보통이다	20.0	25.0
	별로 원활하지 않다	32.0	75.0
	전혀 원활하지 않다	36.0	-
협조 필요성	필요하다	84.6	100.0
	필요하지 않다	15.4	-
계		100.0	100.0

4. 홍보 및 관리

1) 홍보

서울시 실태조사 결과, 기탁자를 발굴하기 위한 홍보방법으로 광역푸드뱅크는 언론 홍보를 중심으로 활동하여 2003년 상반기 동안 16회의 언론홍보를 실시하였다. 반면에 기초푸드뱅크는 직접 방문하거나 전화를 통한 홍보방법이 가장 많은 것으로 나타났다. 올해 상반기 동안 기초푸드뱅크는 시설당 평균 47.6회의 방문홍보와 43.4회의 전화홍보를 실시하였다. 이외에 우편물이나 홍보물 배포 등의 방법을 이용하고 있다.

한편, <표 3-11>에 의하면 홍보비 지출은 매우 미미하다. 광역푸드뱅크의 경우 상대적으로 홍보에 많은 노력을 하여, 전체 운영비의 20.3%인 월평균 약 41만원이 홍보비로 지출되었다. 그러나 기초푸드뱅크에서는 홍보비로 월평균 약 1만 3천원 정도를 지출하고 있다. 기초푸드뱅크의 경우, 홍보를 담당할 인력이 부족하고, 운영비 재원도 인건비와 차량유지비로 대부분 지출되기 때문에 홍보에 많은 노력을 기울이기 힘든 상황이다.

2) 기탁자 관리

대부분의 푸드뱅크가 기탁회원들을 정기적으로 관리하고 있는 것으로 조사되었지만, 방법에 있어서는 복지관 소식지에 기탁자와 기탁물품에 대해 신거나 물품을 수령

하면서 안부 인사하는 정도의 다소 소극적인 방법이 많았고, 전혀 관리하지 않는다고 응답한 곳도 1개소이다. 그러나 민간주도형 푸드뱅크에 비해서는 후원행사나 간담회 개최 등 적극적인 방법도 상대적으로 많이 하는 것으로 나타났다. 기탁 또는 후원개발에 있어서 신규 회원의 발굴도 필요하지만 기존 회원의 관리가 보다 중요하다. 많은 후원개발 전문가들은 새로운 후원자를 발굴하는데 기존후원자를 관리하는 것보다 4~5배의 비용이 들어 새로운 후원개발보다는 기존 후원자를 관리하는 것이 훨씬 비용 효과적이라고 주장하고 있다(정무성, 2003).

<표 3-21> 기탁회원 관리방법

단위: %

구분	소식지	안부인사	감사공문	후원행사	표창장	간담회	기타	관리안함
정부주도형	74.1	62.9	62.9	40.7	29.6	22.2	7.4	3.7
민간주도형	88.9	66.7	44.4	22.2	22.2	0.0	11.1	0.0

복수응답 허용

제3절 기탁실적 평가

1. 서울시 기탁실적

1) 기탁규모

2002년 한해동안 서울시 광역 및 기초푸드뱅크가 기탁받은 물품은 총 26억원어치에 이른다. 서울시 푸드뱅크 기탁실적은 해마다 꾸준히 증가하고 있으며, 특히 2001년에서 2002년 사이 84.6%의 큰 증가를 기록하였다.

<표 3-22> 서울시 푸드뱅크 연도별 기탁실적 및 증가율

연도	1999	2000	2001	2002
기탁실적(천원)	763,280	880,045	1,439,359	2,656,415
(증가율, %)	-	(15.3)	(63.6)	(84.6)

자료 : 보건복지부 내부자료, 전국 푸드뱅크 내부자료 및 푸드뱅크 DB

품목별로는 2003년 상반기 기준으로 주식류(46.0%)가 가장 많은 비율을 차지하며, 부식류와 간식류, 식재료 등이 골고루 분포되어 있다. 주식류의 기탁량이 가장 많은 것은 빵류의 기탁이 많기 때문인 것으로 보인다. 단일품목으로는 빵류가 38.0%로 가장 많이 기탁되고 있으며, 다음이 반찬류(12.0%)와 음료류(11.1%)인 것으로 나타났다.

<표 3-23> 품목별 기탁실적(2003년 상반기 기준)

단위 : 천원(%)

구분	주식류				부식류			간식류				식재료				기타	계
	밥류	면류	빵류	기타	국류	반찬	기타	음료	과자	과일	기타	곡류	야채	육류	기타		
기탁실적	42462	55321	623481	32966	14794	196269	85692	182077	25761	21193	18170	50175	96542	82245	102425	12192	1641795
(비율)	(2.6)	(3.4)	(38.0)	(2.0)	(0.9)	(12.0)	(5.2)	(11.1)	(1.6)	(1.3)	(1.1)	(3.0)	(5.9)	(5.0)	(6.2)	(0.7)	(100.0)
소계	754,260 (46.0)				296,755 (18.1)			247,201 (15.1)				331,387 (20.1)				12,192 (0.7)	1,641,795 (100.0)

* 무응답인 2개 기초푸드뱅크를 제외한 결과임

기탁자별로 보면 식품제조업체로부터 가장 많은 기탁을 받고 있다. 2002년 7월부터 급년 6월까지 1년간 식품제조업체로부터 기탁받은 물품이 총 10억원을 넘으며 전체 기

탁량의 34.6%에 해당된다. 그 다음으로 유통업체로부터 기탁받은 물품이 77백만원으로 24.6%를 차지한다. 전체 기탁물품 가운데 정기적으로 기탁되는 물품은 평균 61.3%로 조사되었다.

<표 3-24> 기탁자별 기탁실적(2002년 7월 - 2003년 6월)

단위 : 천원(%)

구분	식품제조, 가공업	즉석판매·제조업	유통업체	식품 접객업	집단 급식소	일반 가정	기타	계
기탁실적 (비율)	1,087,943 (34.6)	505,474 (16.1)	774,479 (24.6)	87,787 (2.8)	57,869 (1.8)	95,106 (3.0)	537,516 (17.1)	3,146,175 (100.0)

자료 : 푸드뱅크 DB

서울시의 기탁실적을 평가하기 위해 기타 광역시의 기탁실적과 비교한 것이 <표 3-25>이다. 서울시 푸드뱅크의 기탁실적은 전국 기탁액의 약 20%를 차지하고 있다.

<표 3-25> 대도시별 기탁실적 비교

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
기탁총액(천원) ¹⁾	3,417,455	511,496	500,860	445,613	314,990	351,066	152,324
전국기여도(%)	20.1	3.0	3.0	2.6	1.9	2.1	0.9
서울실적 대비	100	15	15	13	9	10	5
GRP(천원당) ²⁾ 대비	3.0	1.6	2.7	1.7	2.6	2.8	0.6
식품산업매출액(천원당) ³⁾ 대비	153.0	39.2	79.8	25.5	61.5	52.4	31.0

1) 2002.7~2003.6(자료: 전국 푸드뱅크 내부자료 및 푸드뱅크 DB)

2) 2001년 기준

3) 2001년 기준(자료: 식품의약품안전청, 식품의약품 통계연보, 2003)

서울시의 기탁금액을 100으로 볼 때, 주요 대도시의 기탁실적은 부산 및 대구시가 서울시 기탁금액의 15% 수준이고, 울산시는 가장 낮아 5% 수준에 불과하다. 이처럼 서울시의 기탁실적이 많은 것은 서울 및 수도권에 기탁 가능한 자원이 더 많기 때문이다. 이러한 지역편차를 고려하기 위하여 지역총생산(GRP) 및 지역별 식품산업매출액 대비 기탁금액의 비율을 산출해보았다. 2001년도 지역총생산 및 식품산업매출액 자료를 기준으로 서울시는 GRP 1천원당 3원 정도의 기탁물품이 모금되어 대전(2.8), 대구

(2.7), 광주(2.6)보다 약간 높은 수준이다. 지역내 식품산업매출액과 비교해도 매출액 1천원당 서울시는 153원이 기탁된 것으로 나타났다. 이는 두 번째로 많은 대구시의 79.8원의 약 2배에 가까운 것으로 다른 대도시에 비해 서울시 기탁실적은 상대적으로 우수한 것으로 평가된다.

2) 기탁회원

2003년 상반기 기준으로 서울시 푸드뱅크에 등록된 기탁회원은 총 469개소이다. 광역푸드뱅크는 20개의 회원을 가지고 있는데, 식품제조업체가 90%를 차지한다. 반면에 기초푸드뱅크는 시설당 평균 18곳의 기탁회원을 확보하고 있으며, 제과점이 가장 중요한 기탁회원으로 기초푸드뱅크별로 평균 5.7개의 제과점으로부터 기탁을 받고 있다.

이를 서울시에서 운영중인 민간주도형 푸드뱅크와 비교하면, 민간주도형 푸드뱅크는 시설당 평균 22.7개의 회원을 확보하여 정부주도형 보다 회원수가 많다. 기탁업체의 분포도 제과점이 주요 기탁시설인 것은 유사하지만, 민간주도형 푸드뱅크는 재래시장이나 급식소 기탁회원이 시설당 평균 2.0, 4.6개소를 확보한 반면, 기초푸드뱅크는 재래시장 평균 0.7개소, 급식소 0.9개소의 회원을 확보하여 민간주도형에 비해 다양한 회원 확보가 잘 안 되는 것으로 평가된다.

<표 3-26> 서울시 푸드뱅크 기탁회원 현황(2003 상반기 기준)

단위: 개소

구분	식품제조업		유통업				즉석 판매	제과점	급식소	식품 접객업	일반 가정	기타	계
	중소·대기업*	영세 업체**	대형 마트	물류 창고	재래 시장	수퍼·구멍가게							
기초*** (시설당)	28 (1.1)	32 (1.3)	12 (0.5)	8 (0.3)	18 (0.7)	13 (0.5)	15 (0.6)	143 (5.7)	24 (0.9)	21 (0.8)	60 (2.4)	75 (3.0)	449 (18.0)
광역	14	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	20
전체	42	36	12	8	18	13	15	143	24	21	60	77	469
민간 (시설당)	25 (2.8)	20 (2.2)	1 (0.1)	7 (0.8)	18 (2.0)	1 (0.1)	0 (0.0)	67 (7.4)	41 (4.6)	3 (0.3)	14 (1.6)	7 (0.8)	204 (22.7)

* 유통망이 전국이나 서울시 전체에 분포되어 있는 업체

** 유통망이 해당구 등으로 제한되어 있는 업체

*** 무응답한 기초푸드뱅크 한 곳을 제외한 25개의 기초푸드뱅크 회원 현황임.

한편 <표 3-27>은 서울시의 기탁회원별 실적자료를 주요 대도시와 비교한 것이다. 2002년 하반기부터 2003년 상반기까지 1년간의 푸드뱅크 DB 자료에 의하면, 서울시 푸드뱅크에 등록된 기탁자수는 총 713명으로 전국 기탁자의 15.5%에 해당된다.

지역별 식품관련 사업체수 대비 기탁회원수(일반가정 제외)를 타시도와 비교하면 서울의 경우 식품관련 사업체 천개소당 약 398개소가 참여하는 것으로 나타나, 부산의 172개소보다는 높지만, 나머지 대도시지역 식품관련 사업체 참가비율에 비해 적은 것으로 나타났다. 이는 서울시는 주로 대규모 사업체의 참여가 많아 회원당 기탁금액은 크지만, 참여 업체수는 상대적으로 적다는 것을 보여준다. 반면에 일반가정의 참여율은 서울시가 가장 높은 것으로 나타났다. 서울은 천가구당 약 3가구가 푸드뱅크 회원으로 참여하고 있고 그 다음으로 높은 것이 대전으로 천가구당 1.7가구이며, 울산시는 일반 가정 회원은 전혀 없다.

<표 3-27> 대도시별 기탁회원 비교

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
기탁회원수 ¹⁾	713	97	274	175	131	149	90
전국기여도(%)	15.5	2.1	5.9	3.8	2.8	3.2	2.0
서울실적 대비	100	14	38	25	18	21	13
지역내 사업체 ²⁾ 대비 사업체 회원수(천개소당)	397.8	171.8	679.2	428.3	574.3	559.6	493.9
일반가정회원(천가구당)	3.0	0.2	0.4	0.1	0.7	1.7	0

1) 2002.7~2003.6(자료: 전국 푸드뱅크 내부자료 및 푸드뱅크 DB)

2) 식품제조가공업, 즉석판매제조업, 식품접객업, 집단급식소(2002년 기준) 및 유통업체(2003년 기준)

(자료: 식품의약품안전청, 2003; 산업자원부, 2003)

푸드뱅크에 참여하는 사업체를 유형별로 살펴보면 지역간 차이를 보이고 있다. <표 3-28>에 따르면 식품제조가공업체 가운데 푸드뱅크 사업에 참여하는 업체는 서울시 7.6%로 대전의 8.0%에 이어 두 번째로 높다. 식품을 제조·가공하여 업소 내에서 직접 판매하는 즉석판매제조업의 경우, 잠재적 기탁자 중 실제 기탁하는 비율은 서울시 1.2%로 부산, 인천, 대구, 광주보다는 높지만 대전의 2.4%, 울산의 2.8%의 절반 이하이다. 시장, 대형할인점, 백화점, 쇼핑센터, 도매센터 등 대규모 유통업체는 모든 지역에서 푸드뱅크 참여율이 가장 높은 사업체 유형이다. 참여율은 부산이 8.1%로 가장 낮고

인천이 93.3%로 가장 높다. 서울시는 32.1%로 중간 수준이다. 반면에 음식점과 같은 식품접객업의 참여율은 모든 지역에서 가장 낮아 서울의 경우도 0.03%에 불과하다. 마지막으로 단체급식소의 참여율은 서울이 1.7%로 인천의 1.1% 다음으로 가장 낮다.

<표 3-28> 사업체 유형별 참여율

		식품제조 가공업	즉석판매 제조업	유통업체*	식품접객업	집단급식소
기탁회원	서울	127	138	141	44	39
	부산	16	30	17	4	6
	대구	50	32	91	14	38
	인천	27	27	70	7	13
	광주	15	18	24	6	56
	대전	30	48	23	3	14
	울산	3	35	10	3	31
잠재적 기탁자	서울	1,664	11,899	439	139,578	2,266
	부산	1,103	4,661	209	48,234	1,102
	대구	672	3,335	151	35,117	625
	인천	652	3,015	75	35,700	1,184
	광주	356	1,944	62	19,337	589
	대전	374	2,014	93	22,399	494
	울산	210	1,270	44	16,267	430
잠재적 기탁자 대비 기탁참여 비율 (%)	서울	7.6	1.2	32.1	0.03	1.7
	부산	1.5	0.6	8.1	0.01	0.5
	대구	7.4	1.0	60.3	0.04	6.1
	인천	4.1	0.9	93.3	0.02	1.1
	광주	4.2	0.9	38.7	0.03	9.5
	대전	8.0	2.4	24.7	0.01	2.8
	울산	1.4	2.8	22.7	0.02	7.2

자료 : 식품의약품안전청(2003), 산업자원부(2003)

* 시장, 대형할인점, 백화점, 쇼핑센터, 도매센터 등의 대규모 점포

각 사업체 유형별로 잠재적인 기탁자수는 서울지역이 가장 많으며, 기탁실적 또한 상대적으로 높은 편이다. 그러나 사업체 유형별로 잠재적 기탁자의 참여비율 분석에 따르면 서울시는 식품제조가공업체의 참여율이 다른 대도시에 비해 상대적으로 높은 편인 것을 제외하고는 참여율이 낮은 편에 속한다. <표 3-25>에서 서울시의 기탁실적이 타시도에 비해 높은 것은 서울시의 기탁가능 자원이 더 많기 때문이며, 특히 대규모 기탁하는 식품제조가공업의 참여가 타시도에 비해 많기 때문으로 해석된다. 기탁

회원을 기준으로 한 참여율 면에서 서울시는 중간 이하의 실적을 보이고 있어 여전히 발굴 가능한 잠재자원이 많은 것으로 평가된다.

2. 자치구 기초푸드뱅크 기탁실적 비교 평가

1) 양적 평가

자치구간 기초푸드뱅크의 운영 실태를 비교 평가하기 위한 일차적인 기준은 얼마나 사업을 활발하게 하고 있는가를 보여주는 사업실적, 즉 기탁금액과 기탁회원수이다. 양적인 사업실적만을 고려할 경우 질적인 측면이 간과되는 한계가 있기는 하지만, 푸드뱅크는 아직 초기단계이기 때문에 양적인 확대를 우선적인 정책목표로 간주할 필요가 있다. 자치구 기초푸드뱅크별 기탁실적은 <표 3-29>와 같다.

2003년 상반기 동안, 기탁금액을 기준으로 하면 강남이 가장 많아 약 3억 4천만원 규모의 기탁품을 받았으며, 그 다음으로 노원평화, 서초, 송파 순으로 실적이 우수하다. 강남의 경우, 서울시 기초푸드뱅크 가운데 유일하게 자치구로부터 인력 및 재정 등의 지원을 받는 곳이다. 따라서 풍부한 기초자원의 확보, 그리고 자치구의 적극적인 지원이 기탁실적에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 시사하는 결과이다. 한편 기탁회원수가 가장 많은 지역은 송파가 50개소로 가장 많으며, 그 다음으로 서초, 노원평화, 도봉, 강남, 광진 순으로 많은 것으로 나타났다.

송파, 강남, 서초 등 강남지역 푸드뱅크는 기탁금액 및 기탁자수 양 측면에서 모두 실적이 우수하다. 이는 강남지역의 지역사회 자원이 타지역에 비해 풍부하기 때문으로 추측된다. 반면에 도봉, 광진은 전체 기탁금액은 많지 않은데 비해 기탁회원수가 많아 소규모 기탁자가 많은 지역으로 판단된다. 푸드뱅크를 활성화 하기 위해서는 소수의 기탁자로부터 많은 기탁을 받는 것보다는 기탁회원수를 늘리는 것이 더 중요하다. 이런 점에서 기탁금액은 많지 않지만, 소규모 기탁회원이 많은 도봉, 광진 지역의 기탁발굴 노력이 뛰어난 것으로 평가된다. 특히 이들 지역은 강남권역과 같이 지역사회 자원이 풍부하지 않다는 제약이 있음에도 불구하고 상대적으로 많은 기탁회원수를 확보하고 있는 기초푸드뱅크로 평가된다.

<표 3-29> 기초푸드뱅크별 사업실적(2003 상반기 기준)

지역	기탁금액(만원)	기탁회원수	기탁물품 종류	정기물품 비율(%)
종로	4,481	15	4	60
중구	1,423	10	8	90
용산	3,384	24	7	-
성동	5,626	17	5	72.4
광진	2,325	26	8	84.5
동대문	801	8	4	20
중랑	3,220	7	4	85
성북	5,051	20	-	35.2
강북	1,583	5	3	80
도봉	2,757	29	7	80
노원월계	310	8	6	20
노원평화	14,381	20	7	70
은평	2,365	8	11	87.9
서대문	1,928	12	7	80
마포	1,092	20	7	20
양천	2,709	-	-	70
강서	3,704	4	5	30
구로	2,755	20	6	70
금천	1,102	18	5	70
영등포	2,709	24	10	80
동작	498	12	5	95
관악	330	8	3	75
서초	9,006	36	8	30
강남	33,963	26	10	17
송파	7,222	50	4	90
강동	3,086	22	9	20
평균	4,531	18	6.4	61.3

* 무응답 사례를 제외한 평균값임.

2) 질적 평가

기탁금액과 기탁회원수는 푸드뱅크의 사업실적을 보여주는 직접적인 자료이지만, 이러한 양적 지표만으로는 사업실적을 정확히 평가하기 어렵다. 기탁되는 물품의 종류가 얼마나 다양한지, 위생상태나 물품의 질은 양호한지, 기탁물품이 정기적으로 들어오는지 등 다른 측면의 지표가 필요하다. 그러나 이번 연구의 한계상 이러한 질적 지표들을 모두 측정하는 것은 어려움이 있다. 따라서 질적인 측면을 보여주는 간접적인 자

료로 기탁물품의 다양성과 규칙성을 조사하였다.

<표 3-29>에 의하면 각 기초푸드뱅크에서 기탁받는 물품의 종류는 평균 6.4가지인데, 기탁물품의 다양성 측면에서는 은평, 강남, 영등포, 강동 순으로 우수하다. 기탁물품의 다양성을 파악하기 위한 또 다른 자료로 기초푸드뱅크별 기탁회원 유형을 정리하면 <표 3-30>과 같다.

<표 3-30> 기초푸드뱅크별 기탁회원 유형

단위: 개소

구분	식품제조업		유통업				즉석 판매	제과점	집단 급식소	식품 접객업	일반 가정	기타	계
	중소·대기업	영세 업체	대형 마트	물류 창고	재래 시장	수퍼·구멍가게							
종로	1	0	0	0	1	0	3	6	0	2	2	0	15
중구	0	0	0	0	0	0	0	2	1	4	3	0	10
용산	4	1	0	2	1	0	3	12	0	0	1	0	24
성동	0	0	0	0	2	0	0	10	0	2	0	3	17
광진	1	4	0	0	0	2	0	10	0	0	5	4	26
동대문	1	2	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	8
종각	0	0	3	0	1	1	0	0	0	0	2	0	7
성북	1	1	0	0	1	1	0	8	3	1	4	0	20
강북	0	1	0	0	0	1	0	3	0	0	0	0	5
도봉	0	4	2	1	4	1	2	6	0	2	4	3	29
노원월계	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	3	0	8
노원평화	1	2	2	0	3	1	3	6	0	2	0	0	20
은평	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	8
서대문	0	2	0	0	0	0	0	9	0	0	0	1	12
마포	0	2	0	3	0	2	0	4	1	0	8	0	20
양천	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강서	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	4
구로	4	0	0	0	0	0	0	4	7	0	0	5	20
금천	1	0	1	0	0	0	0	10	4	0	1	1	18
영등포	2	4	1	0	0	0	3	5	2	2	0	5	24
동작	1	1	0	0	0	0	1	5	0	0	4	0	12
관악	0	2	0	0	0	0	0	4	0	0	2	0	8
서초	4	0	2	0	2	0	0	4	1	0	0	23	36
강남	3	2	0	0	0	0	0	13	2	0	6	0	26
송파	2	0	0	0	0	0	0	11	1	3	9	24	50
강동	2	1	1	2	1	3	0	2	0	2	4	4	22

대부분 제과점이 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 상대적으로 식품제조업체 회원 수가 많은 곳은 용산, 광진, 영등포, 강남 등으로 5개소 이상 확보하고 있으며, 유통업체의 참여가 많은 지역은 중랑, 도봉, 노원평화, 마포, 강동 등이다.

한편, 푸드뱅크의 원활한 운영을 위해서는 정기적인 기탁물품 확보가 필요하다. 기탁물품 가운데 정기적으로 들어오는 물품의 비율을 조사한 결과, 기초푸드뱅크 전체 평균 61%가 정기적으로 들어온다고 응답하였다. 정확한 통계자료가 아닌 담당자들의 개략적인 응답자료라는 점에서 한계가 있기는 하지만, 동작, 중구, 송파 등이 90% 이상이라고 응답하였고, 80% 이상인 지역도 광진, 중랑, 강북, 도봉, 은평, 서대문, 영등포 등 7개 지역이다. 반면에 강남, 동대문, 노원월계, 마포, 강동은 정기적인 물품기탁이 20% 이하로 저조하였다(표 3-29 참조).

3. 기탁실적 관련 요인

푸드뱅크 사업의 활성화를 위해서는 우선적으로 기탁물품을 많이 확보하는 것이 가장 중요하다. 따라서 기탁을 늘리기 위해서는 어떤 요인들이 강조되어야 하는지를 파악하기 위하여 주요 변수별 기탁금액과 기탁회원수를 비교 분석하였다. 기탁금액과 기탁회원수는 대체로 양의 상관관계를 보이고 있지만, 다소간의 차이가 있기 때문에 두 가지 기준을 모두 분석하였다.⁴⁾ 분석자료는 26개 기초푸드뱅크의 기탁실적 조사자료를 활용하였다. 기탁실적은 2003년 상반기를 기준으로 조사한 것이다.

1) 주요 변수별 기탁실적

(1) 기탁금액

기탁실적에 영향을 미칠 것으로 예상되는 주요 변수별 평균적인 기탁실적은 <표 3-31>과 같다. 기탁금액과 관련하여 가장 유의한 편차를 보인 요소는 기초자원 가운데 직원 변수이다. 겸직직원 대비 전담직원에 2배수 가중치를 주고 합산한 값인 직원수 변수가 많을수록 기탁금액이 증가하였으며 이는 95% 수준에서 통계적으로 유의한 차

4) 기탁금액과 기탁회원수 간의 상관계수는 0.35이다.

이로 나타났다. 이는 푸드뱅크를 담당하는 직원수가 많을수록, 특히 전담직원이 많을수록 기탁실적이 좋다는 것을 의미한다. 그 외의 기초자원 변수들은 통계적 유의도는 낮으나, 푸드뱅크 담당직원이 사회복지 전문자격증을 가진 경우, 그리고 보조인력이 많을수록 기탁금액이 증가하는 추세를 보이고 있다. 시설·장비의 구비수준도 기탁금액에 증가요인으로 작용하는 것으로 해석된다.

운영실태 영역에서 기탁금액에 통계적으로 유의한 차이를 보이는 변수는 푸드뱅크 운영기간이다. 보건복지부에서 푸드뱅크 사업을 시작한 것은 1997년이지만, 정부주도형 사업이 시작되기 이전부터 개별적으로 푸드뱅크 사업을 시작한 곳도 많이 있다. 26개 기초푸드뱅크 가운데 운영기간이 가장 오래 된 곳은 노원평화로 정부에서 푸드뱅크 사업을 시작하기 이전인 1993년부터 먹거리 나눔 사업을 시작한 후 2000년에 기초푸드뱅크로 지정되었으며, 정부주도형 사업으로는 영등포의 은성직업기술원이 1997년 시범사업 때부터 참여하였다. 반면에 가장 최근에 사업을 시작한 푸드뱅크는 서대문으로 2003년 1월에 기초푸드뱅크로 지정되어 사업을 시작하였다. 전체 26개 푸드뱅크의 운영기간별 평균 기탁금액을 비교한 결과는 유의한 차이를 보이지 않았다. 그러나 이는 최근에 사업을 시작한 강남구의 영향인 것으로 판단되어 강남구 사례를 제외하고 평균 금액을 계산한 결과 <표 3-31>에 제시된 것과 같이 운영기간이 긴 기관일수록 기탁실적이 많은 것으로 나타났다.⁵⁾

운영과 관련된 변수 가운데 통계적으로 유의한 차이를 보이는 변수는 없다. 그러나 담당직원의 소속팀이 재가복지팀인 경우에 기탁금액이 상대적으로 많다. 다른 업무로 인해 푸드뱅크 업무에 지장을 받는 정도는 집단간 평균 기탁금액에 차이가 나타나지 않았으며, 기관장의 태도는 기관장이 적극 지원한다고 응답한 기초푸드뱅크가 그렇지 않은 경우보다 기탁금액이 오히려 적게 나와 의미있는 변수가 아닌 것으로 판단된다.

교육, 협력 등 대외 활동과 관련하여서도 통계적으로 유의한 차이를 보이는 변수는 없다. 그러나 교육·훈련 참가건수, 다른 푸드뱅크와의 협력횟수가 많은 집단이 기탁실적이 더 많은 것으로 나타났다. 민간주도형 푸드뱅크와의 협력건수는 협력하지 않는

5) 강남구는 2002년 10월부터 사업을 시작하여 20개월이하 집단에 포함되지만, 2003년도 상반기 기탁실적은 약 3억 4천만원으로 두 번째로 많은 노원평화의 1억4천만원의 2.4배, 전체평균 45백만원의 7.6배로 극단치를 보여 결과를 왜곡하는 것으로 판단되어 강남구 사례를 제외하고 분석해본 결과이다.

집단에서 평균 기탁실적이 오히려 더 높아 중요한 변수가 아닌 것으로 판단된다. 이는 조사대상이 된 기초푸드뱅크 가운데 민간주도형 푸드뱅크와 협력관계를 유지하는 곳이 6곳에 불과하고 대부분 아무런 연계활동을 하지 않기 때문에 실제 어떤 영향을 미칠지를 정확히 보여주지 못하는 것으로 추측된다.

<표 3-31> 주요 변수별 기탁금액 및 기탁회원수

영역	변수		사례수	평균 기탁금액(만원)	평균 기탁회원수
기초 자원	직원수 ¹⁾	1	6	2691.5	20.0
		2	16	3329.3	15.4
		3이상 (F값)	4	12099.5 (3.634)**	24.5 (1.328)
	직원전문성	자격증 있음	18	5281.4	19.4
		없음 (t값)	8	2843.3 (0.85)	14.2 (1.12)
	보조인력	없음	10	3033.8	16.8
		1~4명	10	3844.2	20.2
		5명이상 (F값)	6	8171.8 (1.19)	16.0 (0.36)
	시설·장비 ¹⁾	1~4	6	2755.8	14.2
		5~7	15	5067.9	17.8
		8이상 (F값)	5	5051.6 (0.26)	24.3 (1.08)
	운영	소속팀	푸드뱅크	3	4804.0
재가복지			10	7162.2	16.5
지역복지 (F값)			11	2496.8 (0.92)	16.8 (1.51)
다른 업무로 인한 지장정도		지장 있다	18	4373.7	16.9
		별로 없다 (t값)	8	4885.5 (0.18)	20.1 (0.688)
기관장 태도		적극지원	14	3897.3	18.6
		필요인정하나 지원않음 (t값)	11	5719.9 (0.66)	18.1 (0.10)
운영 기간 ²⁾		1~20개월	4	1496.5	16.4
	21~30개월	12	2616.7	14.8	
	31개월 이상 (F값)	9	5162.3 (2.974)**	22.7 (1.459)	

1) 겸직(겸용)에 비해 전담(전용)에 2배수 가중치를 주고 합산한 값임.

2) 강남구 제외

* p<0.1 **p<0.05

<표 3-31> 주요 변수별 기탁금액 및 기탁회원수(계속)

영역	변수		사례수	평균 기탁금액(만원)	평균 기탁회원수
연계 및 홍보	교육·훈련 건수	1~4	10	5746.2	15.8
		5~7	11	3299.7	19.9
		8이상	4	5935.5	20.0
		(F값)		(0.394)	(0.403)
	다른 푸드뱅크와 협력횟수	1~20	11	2025.8	15.6
		21~40	6	5320.7	21.7
		41이상	9	7067.0	18.4
		(F값)		(1.497)	(0.608)
	민간 푸드뱅크와 협력횟수	0	20	5035.3	19.1
		2~4	3	2712.0	16.1
10~11		3	2989.7	13.0	
	(F값)		(0.23)	(0.45)	
방문·전화 홍보	0	6	3551.5	24.0	
	1~50건	9	2747.6	12.6	
	51~100건	2	2756.0	24.5	
	101건 이상	8	4037.4	16.7	
	(F값)		(0.248)	(1.836)	
지역 특성	소재 지역	영구임대 지역	7	9063.6	15.9
		저소득 밀집지역	4	2728.8	18.5
		혼합지역	15	2896.7	18.9
		(F값)		(2.414)*	(0.177)
	권역 ³⁾	도심권역	3	3096.0	16.3
		북동권역	9	4006.0	15.6
		북서권역	3	1795.0	13.3
		서남권역	7	1972.4	14.3
		강남권역	4	13319.3	33.5
		(F값)		(2.705)*	(3.738)**
자치구 지원	있음	14	5829.9	18.9	
	없음	12	3016.0	16.7	
	(t값)		(1.065)	(0.466)	

3) 도심(종로,중구,용산), 북동(성동,광진,동대문,중랑,성북,강북,도봉,노원), 북서(은평,서대문,마포), 서남(양천,강서,구로,금천,영등포,동작,관악), 강남(서초,강남,송파,강동)

* p<0.1 **p<0.05

연계 및 홍보영역의 마지막 변수인 홍보는 기탁실적에 중요할 것으로 예상되나 실제 자료분석 결과는 그렇지 않았다. 홍보실적 가운데 보다 적극적인 방법인 전화 또는 방문을 통한 홍보실적을 기준으로 할 때, 2003년도 상반기 홍보실적이 100회가 넘는 집단의 기탁실적이 가장 많은 것으로 나타났으나 일정한 경향을 보이지는 않는다. 이는 기초푸드뱅크의 홍보비 지출이 매우 미미하다는 점에서 기탁실적에 영향을 미칠 정

도로 홍보가 이루어지지 못하고 있기 때문으로 추측된다.

마지막으로 기탁금액에 통계적으로 유의한 차이를 나타내는 요인은 기초푸드뱅크의 소재지역과 권역인 것으로 나타났다. 모든 영역 가운데 지역변수들의 유의도가 대체로 높은 편이다. 기초푸드뱅크가 혼합지역에 위치할수록 기탁금액이 높았으며, 서초, 강남, 송파, 강동으로 구성된 강남권역의 평균 기탁금액이 다른 지역에 비해 월등히 높게 나타났다. 이 가운데 강남은 기탁금액이 약 3억 4천만원으로 다른 지역에 비해 크게 차이를 보인다. 그러나 강남구가 극단치를 보인다고 가정하고 강남권역에서 강남구를 제외한 나머지 3개구의 기탁금액 평균값을 계산해 보았지만, 평균 6,438만원으로 여전히 다른 권역에 비해 높아 강남권역의 기탁실적이 상대적으로 높은 것으로 평가된다. 지역특성 가운데 자치구의 지원도 기탁금액 증가에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지는 않다.

(2) 기탁회원수

기탁금액이 많을수록 대체로 기탁회원이 많은 경향을 보이지만 완전히 일치하는 것은 아니다. 예를 들어 강남의 경우 기탁금액은 3억 4천만원으로 가장 많지만, 기탁회원수는 26명으로 기탁회원이 가장 많은 송파 50명의 약 절반수준이다.

<표 3-31>에 의하면 기탁회원수에 통계적으로 유의한 차이를 보이는 요소는 권역변수 뿐이다. 이는 기탁금액에서도 권역변수가 가장 중요한 변수로 나타난 것과 같은 결과이다. 그러나 담당직원 겸직여부와 전문성, 그리고 시설·장비의 구비수준은 기탁회원수 증가에 긍정적인 방향으로 기여하는 것으로 나타났다.

운영과 관련하여서는 기탁금액과 다소 다른 양상을 보이고 있다. 기탁금액은 담당직원 소속팀이 재가복지팀인 경우에 가장 많았지만, 기탁회원수는 재가복지팀인 경우 오히려 가장 적은 반면 푸드뱅크팀으로 구성된 경우에 가장 높게 나타났다. 다른 업무로 인한 푸드뱅크 업무 지장정도가 적을수록 기탁회원수는 많았으며, 기관장의 태도와 관련하여서도 기관장이 적극 지원하는 경우에 기탁금액이 오히려 적었던 것과는 반대로 기관장이 적극적일수록 기탁회원수는 많았다. 그러나 통계적으로 유의한 차이는 아닌 것으로 나타났다.

연계활동과 관련하여 교육 및 훈련프로그램에 많이 참가한 경우에 기탁회원수도 더 많은 경향을 보였으나, 민간주도형 푸드뱅크와의 협력실적은 오히려 반대방향으로 영향을 미치고 있다. 다른 정부주도형 푸드뱅크와의 협력실적은 기탁금액을 증가시키는 방향으로 영향을 미쳤던 반면, 기탁회원수에 있어서는 31회 이상 협력한 집단의 평균 회원수가 21~30회 협력한 집단보다 오히려 낮아 일정한 경향을 보이지 않는다. 방문·전화 홍보실적도 실적이 가장 적은 집단의 회원수가 오히려 많은 것으로 나타나 그 영향력에 일관성이 없는 변수이다.

마지막으로 지역특성은 앞에서 권역변수가 가장 유의한 것으로 나타난 것 이외에, 푸드뱅크의 소재지역이 혼합지역일수록, 그리고 자치구의 지원이 있는 경우에 회원수가 많기는 하지만 통계적으로 유의한 차이는 아닌 것으로 나타났다.

2) 기탁실적 결정요인

<표 3-31>은 여러 변수와 기탁실적을 단순 비교한 결과이기 때문에, 다른 변수에 의한 간접효과를 구분할 수 없다. 따라서 회귀분석을 통해 결정변수를 알아보았다. 기탁금액과 기탁회원수를 종속변수로 하고 <표 3-31>의 여러 요소들을 주요 독립변수로 이용하여 분석한 결과는 <표 3-32>이다.

회귀분석 결과 기탁금액에 영향을 미치는 변수는 시설장비의 구비정도, 다른 푸드뱅크와의 협력정도, 그리고 자치구 지원 등이 기탁금액의 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 권역별 기탁금액 실적이 매우 유의하게 차이가 나는 것으로 나타났는데, 강남권역(서초, 강남, 송파, 강동)의 기탁금액이 모든 다른 지역에 비해 유의하게 많으며, 특히 서남권역(양천, 강서, 금천, 구로, 영등포, 동작, 관악) 실적과 가장 크게 그리고 통계적으로 유의한 차이가 나는 것으로 나타났다.

한편, 기탁회원수에 영향을 미치는 변수로는 담당직원의 전문성(전문자격증 소지)이 기탁회원수 증가에 기여하는 반면, 다른 업무로 인한 푸드뱅크 업무지장 정도는 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이외에 기탁금액과 마찬가지로 권역변수, 특히 강남권역의 실적이 가장 우수하였다. 강남권역은 다른 모든 권역에 비해 통계적으로 유의한 수준에서 기탁회원수가 많은 것으로 나타났으며, 기초푸드뱅크의 소재지역

특성별로는 저소득층 밀집지역의 회원수가 가장 적고, 특히 중산층과 저소득층 혼합지역에 위치한 경우에 저소득층 밀집지역에 비해 기탁회원수가 상대적으로 많으며, 통계적으로 유의한 차이로 나타났다.

<표 3-32> 기탁실적 회귀분석 결과

독립변수		기탁금액		기탁회원수	
		B	t	B	t
상수		-2638.1	-.333	36.555	2.365**
기초 자원	직원수	1941.7	1.091	-2.912	-.801
	보조인력	222.7	.594	1.507	1.558
	직원전문성	-506.3	-.186	14.464	2.343**
	시설장비	921.1	2.066**	-.800	-.632
운영	소속팀 (재가복지)				
	푸드뱅크	-1382.1	-.307	10.030	1.144
	지역복지	-2792.7	-.979	-3.914	-.706
	업무지장 정도	-488.3	-.276	-7.006	-2.035**
	운영기간	33.4	.074	.099	.619
	교육·훈련횟수	7.3	-.026	.279	.516
	다른 푸드뱅크와 협력	35.0	2.180**	-0.005	-.153
지역	소재지역 (저소득지역)				
	영구임대	2403.6	.617	2.242	.296
	혼합지역	1605.2	.512	13.805	2.258**
	권역 (강남권)				
	도심	-5478.4	-1.318	-18.472	-2.098**
	북동부	-7292.3	-2.579**	-18.324	-3.250***
	북서부	-3665.9	-.997	-30.588	-4.130***
	남부	-8566.2	-3.144***	-19.657	-3.365***
자치구 지원	3051.8	1.849*	1.554	-.471	
유의도		R ² =0.723 F=4.846**		R ² =0.584 F=2.985*	

* p<0.1 ** p<0.05 *** p<0.01

제4절 배분실태 평가

1. 서울시 배분실태

1) 배분대상

광역푸드뱅크에 기탁된 대규모 기탁물품은 기초푸드뱅크로 배분되고, 기초푸드뱅크는 광역 또는 전국푸드뱅크로부터 배분받은 물품과 자체적으로 기탁받은 물품을 다시 지역사회에 배분한다. 푸드뱅크 DB 자료에 의하면, 2002년 7월부터 금년 6월까지 1년간 1개 기초푸드뱅크가 물품을 배분하는 복지시설은 평균 22.6개소이며, 개인별로 지원하는 대상자는 평균 99.7명이다. 기탁물품 배분은 이용시설, 생활시설, 기타법인 및 단체의 순으로 많이 배분되어 전체 기탁물품의 대부분이 주로 시설중심으로 배분된 반면, 개별이용자에게 배분된 비율은 2.2%에 불과하였다.

<표 3-33> 푸드뱅크 배분 현황

	유형	시설 및 단체				개별 이용자
		이용시설	생활시설	기타 법인,단체	소계	
배분처 (개소/명)	전체	324	231	33	588	2,593
	평균	14.5	6.9	1.3	22.6	99.7
배분실적	배분액(천원)	2,469,708	906,124	380,758	3,756,590	82,771
	구성비(%)	64.3	23.6	9.9	97.8	2.2

2002년 7월부터 2003년 6월까지 1년간 실적임

자료: 푸드뱅크 DB

(1) 기초푸드뱅크 자체소비 실태

기초푸드뱅크의 기탁물품들은 다른 시설 및 개별이용자에게 배분되기도 하지만, 일부는 기초푸드뱅크에서 자체적으로 소비하기도 한다. 본 연구에서 실시한 조사에 의하면, 기초푸드뱅크의 기탁물품 가운데 약 61%는 구역내 다른 복지시설이나 단체로, 그리고 9%는 개별이용자에게 배분되고, 평균적으로 30% 정도는 푸드뱅크를 운영하는 기관 내부에서 소비하고 있다. 기초푸드뱅크별 자료에 의하면 자체적으로 소비하는 비율이 50%가 넘는 곳이 24%에 이른다. 이는 현재 기초푸드뱅크의 대부분 사회복지관으

로, 사회복지관에서는 이미 결연·후원사업과 같이 푸드뱅크와 유사한 사업을 하고 있고, 자체적으로 경로식당이나 공부방 아이들 간식, 재가보호 대상자들을 위한 도시락 배달, 밑반찬 서비스 등에 푸드뱅크 이용요구가 높기 때문으로 추측된다.

그러나 현재 기초푸드뱅크는 각 자치구별로 지정되어 운영되며 기초푸드뱅크는 해당 자치구에 대한 배분책임을 맡고 있기 때문에, 기초푸드뱅크 업무를 담당하는 기관의 자체 프로그램에 기탁물품의 상당부분을 소비하는 것은 형평성에 문제가 있다.

<표 3-34> 기초푸드뱅크별 기탁물품의 배분 비율

단위: %

	소속기관에서 활용	다른 시설/단체에 배분	개별이용자에게 직접 배분
종로	95	5	0
중구	10	90	0
용산	-	-	-
성동	10	90	0
광진	21.4	78.6	0
동대문	0	100	0
중랑	10	5	85
성북	43	57	0
강북	10	90	0
도봉	60	40	0
노원월계	50	50	0
노원평화	30	30	40
은평	10	85	5
서대문	10	90	0
마포	35	65	0
양천	60	40	0
강서	85	15	0
구로	10	60	30
금천	10	30	60
영등포	20	80	0
동작	30	70	0
관악	30	70	0
서초	50	50	0
강남	10	85	5
송파	5	95	0
강동	45	55	0
평균	30.0	61.0	9.0

* 무응답 사례를 제외한 평균값임.

(2) 개별가정 지원실태

현재 푸드뱅크 물품배분이 시설 중심으로 이루어져 최종수혜자가 주로 시설에 입소된 사람들로 구성된다는 점이 문제로 지적되고 있다(정기혜 외, 1998). 푸드뱅크 DB 자료에 의하면 2002년 7월부터 금년 6월까지 1년 동안 지역사회 내 개별이용자에게 배분된 물품은 전체 기탁금액의 약 2.2%에 불과하다(표 3-33 참조). 그러나 이용시설이나 법인·단체로 배분된 물품 중 일부는 다시 지역내 재가보호대상자에게 배분되기도 하기 때문에 실제 개별이용자의 수혜율은 이보다 클 것으로 예상된다.

본 연구에서 6개 자치구를 사례지역으로 선정하여 기초푸드뱅크로부터 식품을 배분받는 배분처를 대상으로 실시한 조사에 의하면 배분받은 물품을 재가 개별이용자에게 배분하는 곳은 36개소로 응답자의 25.4%에 달한다. 시설 유형별로는 복지관 유형의 시설에서는 평균 75%로 재가 개별이용자 지원이 가장 많으며, 생활시설 중에서도 재가대상자에게 배분하는 경우가 3.5%에 이른다.

<표 3-35> 재가 개별이용자 지원실태

	생활시설	이용시설	복지관	전체
시설수	2	13	21	36
참여율(%)	3.5	24.1	75.0	25.4

그러나 실제 담당자조차도 재가 개별이용자에게 배분되는 물품의 양을 정확히 파악하지 못하고 있어, 정확히 얼마만큼이 재가 개별이용자에게 배분되었는지는 파악하기 어려운 상황이다. 그러나 <표 3-34>에서 기초푸드뱅크인 복지관들에서 경로식당 등 복지관 내 프로그램에 사용되는 물품이 약 30%인데 비해 재가대상자에게 배분되는 것이 9%인 것을 참조할 때, 재가대상자에게 배분되는 비율은 그리 높지 않을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 현재 푸드뱅크 DB상으로 나타나는 개별이용자 지원실적은 푸드뱅크에서 다른 복지시설로 배분된 물품 가운데 개별이용자에게 전달된 분배량은 파악되지 않아 개별이용자 실적이 과소평가되고 있다.

2) 배분물품

기초푸드뱅크로부터 물품을 배분받는 배분처 조사에 의하면 이들이 수령하는 식품의 유형별로는 빵류를 받는 경우가 80.4%로 가장 많다. 이는 기초푸드뱅크의 기탁회원으로 제과점이 가장 많기 때문이다. 그 다음으로는 음료나 과자 등의 간식류, 그리고 반찬류가 많다. 현재 받고 있는 물품의 종류에 대해서는 적절하다는 의견이 78.3%이다.

<표 3-36> 수령하는 물품(배분처 조사)

	주식류				부식류			간식류				식재료				기타
	밥류	면류	빵류	기타	국류	반찬	기타	음료	과자	과일	기타	곡류	야채	육류	기타	
수령하는 비율(%)	9.1	16.1	80.4	4.2	4.2	30.1	4.9	58.7	43.4	4.2	3.5	9.1	15.4	18.9	24.5	11.9

반면에 푸드뱅크로부터 물품을 배분받는 시설에서 받고 싶은 물품으로는 식재료를 희망하는 곳이 33.6%로 가장 많았다. 현재 공급되는 식품종류가 빵류, 음료, 과자 등 간식류에 집중된 것과 비교하여 조리되지 않는 식재료에 대한 수요가 높은 것으로 나타났다. 한편, 식료품 이외에 생활용품을 지원받기를 원하는 경우도 많은 것으로 나타났다.

<표 3-37> 받고 싶은 물품(배분처 조사)

	식품류					기타			
	주식류	부식류	간식류	쌀	식재료	생활용품	학용품	의류	기타
희망하는 비율(%)	10.5	18.2	18.9	15.4	33.6	33.6	4.2	7.7	4.9

배분받는 식품의 양에 대해서는 과반수 이상이 충분하다고 응답하였으며, 약간 또는 매우 부족하다는 의견이 약 1/3 정도이다. 한편, 배분량이 일정치 않아 양을 조절하기 어렵다는 의견도 11.9%에 이른다. 이는 배분시기가 비정기적이라는 지적과 함께, 물품 배분이 일정치 않아 이용하는 시설로서는 계획적인 물품사용이 어려울 것으로 판단된다.

<표 3-38> 배분물품 충분성 및 위생상태(배분처 조사)

구 분		빈도(%)
배분량의 충분정도	충분	74(51.7)
	약간 부족	36(25.2)
	매우 부족	10(7.0)
	양 조절이 어려움	17(11.9)
	기타/무응답	6(4.2)
위생상태	매우 나쁨	2(1.4)
	약간 나쁨	23(16.1)
	보통	18(12.6)
	약간 좋음	76(53.1)
	종류에 따라 다름	7(4.9)
	무응답	17(11.9)
계		143(100.0)

식품의 위생상태는 좋은 편이라는 의견이 과반수 이상이지만, 매우 또는 약간 나쁘다는 의견도 17.5%에 이른다. 특히 불편사항 가운데 하나로 유통기한이 임박한 음식이 많다(14.7%)는 의견도 많았다. 식품을 수령하는 일선 시설의 대부분이 식품을 보관할 냉장시설 등이 갖추어져 있지 않기 때문에 식품의 위생상태 및 유통기한에 대한 고려가 더욱 필요하다. 따라서 일선 시설에서는 기한이 임박한 식품을 받게 되면 주로 빨리 소비하거나(53.8%), 폐기 처리(17.5%) 하고 있다고 응답하였다.

기초푸드뱅크 대상 조사에서 위생사고를 경험한 비율은 적었으나, 불만접수 경험은 높은 편이며, 불만내용은 음식물의 신선도, 음식물 종류에 대한 불만이 많은 것으로 나타나 배분처 조사에서 지적된 문제들과 유사한 결과를 보여준다.

<표 3-39> 위생사고 및 불만접수 경험(기초푸드뱅크)

		%
위생사고 경험율		7.4
불만접수 경험율		47.1
불만접수 내용	음식물 신선도	47.1
	음식물 종류	35.3
	지원빈도 및 방법	17.6

3) 배분방식

기초푸드뱅크에서 물품을 배분하는 방식은 개별이용자는 배달해주고 시설은 와서 수거하는 경우와 개별이용자와 시설 모두 와서 수거해가는 경우가 각각 26.9%를 차지했으며, 경우에 따라서, 즉 차량소유 여부나 당일의 여건에 따라 배분방식이 달라진다는 응답도 13.5%를 차지했다.

기초푸드뱅크로부터 식품을 배분받는 배분처 조사에 의하면, 식품을 비정기적으로 받는 경우가 67.8%로 대부분이며, 빈도는 주 1~2회 정도가 42%로 가장 많다. 수령방식은 직접 수령하는 경우가 39.9%, 푸드뱅크에서 배달해주는 경우가 44.1%이다. 물품의 수령과 관련하여 불편한 사항으로는 물품의 배분이 비정기적이어서 대상자 선정 및 관리가 어려우며, 갑자기 수령하는 경우에는 받으러 가기가 어렵거나 또는 물품 자체의 처리가 곤란한 경우도 있다는 지적이다. 한편, 직접 받으러 가는 것이 불편하다는 의견도 있었는데, 조사대상 143개 시설 가운데 차량을 확보하지 못한 시설이 40.6%에 이르기 때문에 일선 복지시설에게는 물품수령 자체가 부담이 될 수 있다. 기초푸드뱅크 운영자 조사에서도 배분대상 시설들이 차량을 구비하지 않아 배분에 어려움이 있다는 점이 성북, 은평 지역 운영자들로부터 애로사항으로 지적되었다.

<표 3-40> 물품 수령빈도 및 방법

구 분		빈도(%)
규칙성	정기적	46(32.2)
	비정기적	97(67.8)
빈도	1년에 1회 이하	2(1.4)
	3달에 1-2회	11(7.7)
	월 1-2회	33(23.1)
	주 1-2회	60(42.0)
	주 3회 이상	2(1.4)
	무응답	35(24.5)
수령방법	직접 수령	57(39.9)
	푸드뱅크에서 배달	63(44.1)
	경우에 따라	17(11.9)
	무응답	6(4.2)
계		143(100.0)

4) 배분기준

광역푸드뱅크에 기탁된 대규모 기탁식품은 기초푸드뱅크로 배분되는데, 자치구간 기초생활수급자수를 기준으로 배분하고 있다. 한편, 기초푸드뱅크에서 배분대상 선정기준은 시설은 관내 모든 시설에게 배분하는 경우가 가장 많았고, 개별 이용자는 기초생활보장 수급자를 기준으로 하는 경우가 많았다. 그러나 민간주도형 푸드뱅크는 개별이용자 선정기준으로 개인의 특성을 파악한 후 배분하는 경우가 대부분이고, 수급자를 기준으로 하는 경우는 적어 정부주도형 푸드뱅크 운영과 차이를 보이고 있다. 배분량은 인원수 또는 요구에 따라 결정하는 경우가 많지만, 정부주도형의 경우 모두 동일하게 배분하는 경우도 있다.

<표 3-41> 배분처 및 배분량 선정기준

단위: %

		기초푸드뱅크	민간주도 푸드뱅크
배분대상 시설 선정기준	관내 모든 시설	57.7	12.5
	욕구파악 후 배분	30.8	25.0
	신청 중심	7.7	12.5
	인접 시설	3.8	25.0
	기타 ¹⁾	-	25.0
개별이용자 선정기준	수급자 중심	50.0	14.3
	특성파악 후 배분	16.7	71.4
	신청자 중심	16.7	-
	기타 ²⁾	16.7	14.3
배분량 선정기준	인원수에 따라	72.7	57.1
	모두 동일하게	9.1	-
	요구에 따라	9.1	42.9
	기타 ³⁾	9.1	-

1) 비수급 및 차상위 계층 지원이 가능한 거점시설 우선 선정, 지역아동센터 중심.

2) 푸드마켓 이용자 중심.

3) 각 시설, 단체의 업무성격 및 내용에 따라

따라서 현재 정부주도형 푸드뱅크의 배분기준은 무엇보다 수요계층에 대한 파악이 이루어지지 못한 채 지원되고 있고, 음식물 지원이 필요한 사각계층을 발굴하고 지원하는 배분체계가 구축되지 못하고 있는 것이 문제이다. 복지관으로 분배된 물품 중 많

은 양이 재가대상자에게 전달되고 있기는 하지만, 복지관의 재가대상자는 주로 수급자 위주로 이루어져 법정 보호대상자가 아닌 사각계층에 대한 지원은 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

2. 자치구 기초푸드뱅크 배분실태

1) 자체소비 정도

양적인 배분실적은 기탁실적에 의해 결정되지만, 질적인 측면에서 배분실태는 각 푸드뱅크의 운영방식에 따라 상이하게 나타나고 있다. 기탁물품의 배분실태에 의하면 기초푸드뱅크를 운영하는 기관 자체에서 운영하는 프로그램, 예를 들어 경로식당이나 무료급식, 도시락 배달 등에 소비되는 비율이 26개 기초푸드뱅크 평균 약 30%에 달한다. 그러나 일부 기초푸드뱅크에서는 기탁받은 물품을 자체 시설에서 소비하는 비율이 특히 높다. 종로(95%), 강서(85%), 양천과 도봉(60%), 노원월계와 서초(50%) 등은 기탁받은 물품의 절반 이상을 자체 시설에서 운영하는 프로그램에 투입하고 있다(표 3-34 참조).

정부주도형 푸드뱅크 사업은 전국-광역-기초푸드뱅크의 조직체제로 구성되었으며, 기초푸드뱅크는 관할지역 내의 기탁식품 수급 관리를 총괄하는 역할을 맡도록 되어 있다. 즉, 서울의 경우 기초푸드뱅크는 각 자치구별로 1개소씩 지정하여 자치구 권역 내에서 기탁물품을 받고 배분하는 푸드뱅크 사업의 거점 역할을 하도록 되어 있다. 따라서 기초푸드뱅크로 지정된 시설의 자체 프로그램에 기탁물품을 많이 할당하는 것은 기초푸드뱅크를 지정하는 기본 취지에 맞지 않다.

2) 배분처

기초푸드뱅크가 자체적으로 소비하는 물품 이외의 것들은 관할 구역 내 다른 시설이나 단체, 그리고 개별이용자에게 배분된다. 그러나 개별이용자에게 직접 배분하는 기초푸드뱅크는 용산, 중랑, 노원평화, 은평, 구로, 금천 강남 등 7개 지역뿐이다. 개별이용자에 대한 배분실적은 중랑이 가장 많아 2003년 상반기 동안 총 1,800명에게 기탁식

품을 배포한 것으로 조사되었다. 기초푸드뱅크에서 직접 개별이용자에게 물품을 배분하는 경우에는 기초푸드뱅크로 지정된 사회복지관에 등록된 수급자나 보호대상자 중심으로 배분되는 경향이 있기 때문에 이것도 기초푸드뱅크 자체적으로 소비하는 것과 유사한 것으로 판단된다. 실제 중량 기초푸드뱅크는 지체장애인협회가 운영주체로, 협회 회원 및 인근의 영구임대 아파트 단지를 대상으로 기탁물품을 배분하고 있다.

따라서 기초푸드뱅크에서 지역사회에 다양하게 배분을 하고 있는지 여부는 기탁식품을 배분하는 시설수를 기준으로 비교하는 것이 타당하다고 판단된다. 먼저 배분처 규모를 보면 기초푸드뱅크당 평균 23.2개의 복지시설 및 단체에 식품을 배분하는데, 배분하는 시설수는 강북이 54개소로 가장 많고, 다음으로 동대문 33개소, 송파와 성북 32개소, 노원평화, 구로, 강서 등이 31개소로 많은 편이었다. 반면에 노원월계 5개소, 중량 7개소, 중구 10개소 등으로 적은 편이다.

그러나 각 기초푸드뱅크에서 물품을 배분하는 배분처 수는 해당 지역 내에 복지시설이 얼마나 많이 있는가와 밀접하게 관련이 있기 때문에, 절대적인 배분처 수만을 기준으로 비교하는 것은 적절하지 않다. 따라서 각 푸드뱅크의 배분처수 차이가 지역적 특성에서 나타난 결과인지 판단하기 위하여 각 자치구별 복지시설 현황과 배분처 수를 비교 정리하였다.

<표 3-42>에 제시된 각 자치구별 복지시설수는 해당 자치구에서 파악하고 있는 인가 및 미인가 복지시설 및 경로당을 포함한 수치이다. 각 기초푸드뱅크가 소재한 자치구의 전체 복지시설수 대비 기탁물품을 배분하는 배분처수를 기준으로 하면, 강북이 전체 복지시설의 약 55%에 해당하는 시설에 물품을 배분하는 것으로 나타나 가장 다양하게 배분하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 노원월계(4%), 중량(7%), 서초(9%) 기초푸드뱅크들은 지역내 복지시설 가운데 물품을 배분하는 시설의 비율이 상대적으로 적다. 이 가운데 노원의 경우 월계와 평화 2개 푸드뱅크가 사업을 하고 있기 때문에 사업범위에 있어 다소 중복성이 있는 지역이다. 특히 노원평화는 1993년부터 푸드뱅크 사업을 시작하여 지역 네트워크를 잘 형성하고 있기 때문에, 후발주자인 노원월계가 지역사회 연계망을 개발하는 다소 문제가 있는 것으로 추측된다.

<표 3-42> 기초푸드뱅크별 배분처 실태

	배분시설수 (A)	자치구내 복지시설수(B)*	A/B
종로	25	95	0.26
중구	9	49	0.18
용산	27	86	0.31
성동	26	133	0.2
광진	30	96	0.31
동대문	33	112	0.29
중랑	7	101	0.07
성북	36	122	0.3
강북	54	98	0.55
도봉	18	128	0.14
노원월계	5	120	0.04
노원평화	31	120	0.26
은평	23	121	0.19
서대문	16	114	0.14
마포	20	111	0.18
양천	18	140	0.13
강서	31	207	0.15
구로	31	159	0.19
금천	24	70	0.34
영등포	20	168	0.12
동작	14	112	0.13
관악	20	120	0.17
서초	12	128	0.09
강남	18	168	0.11
송파	32	177	0.18
강동	23	149	0.15

자료: 각 자치구 내부자료

* 각종복지시설 및 경로당을 포함한 것임

3. 배분실태 관련 요인

기탁실적과 마찬가지로 배분실태의 차이를 유발하는 요인들은 어떤 것인지 파악하기 위하여 각 변수별로 배분실태를 분석하였다. 배분이 합리적으로 이루어지고 있는가를 평가하는 지표로는 기탁물품의 자체소비 정도 및 배분처 수를 이용하였다. 앞에서 논의한 바와 같이 기초푸드뱅크는 자치구 단위로 실시되는 푸드뱅크 사업의 중심 거점

이므로 기탁된 물품을 자체 소비하기보다는 지역사회로 분배하는 역할이 더 강조되어야 하기 때문이다. 배분실태 관련 요인은 주요 변수별 교차분석을 통해 분석하였다. 기탁실적과 마찬가지로 회귀분석도 실시하였으나 모델의 유의도가 너무 낮아 교차분석 결과만 분석하였다.

<표 3-43>에 의하면 자체소비 비율에 통계적으로 유의한 차이를 미치는 변수는 보조인력, 다른 업무로 인한 업무지장 정도, 기관장의 태도, 그리고 다른 푸드뱅크와의 협력정도 등으로 나타났다. 그러나 배분처수와 관련하여 해당 자치구내 전체 복지시설 수 대비 배분처수에서 통계적으로 유의한 차이를 보이는 변수는 하나도 없었다.

자체소비 비율과 관련하여 보조인력이 적을수록 다른 시설에 배분하기보다는 자체적으로 소비하는 비율이 높다. 이는 물품배급 방식에 있어서 배분처에서 수거하는 경우도 있지만 기초푸드뱅크에서 직접 운반하는 경우도 많아 운반작업에 지원인력이 많아야 다양한 시설에 배분이 가능할 것이기 때문으로 추측된다. 그 외에 기초자원 영역에서 직원의 전문성과 시설장비 보유수준이 양호한 집단일수록 오히려 자체적으로 소비하는 비율이 더 높은 반면, 직원수가 많을수록 자체소비 비율이 낮았다.

<표 3-43> 주요 변수별 배분실태

구 분		사례수	평균 자체소비 비율(%)	복지시설수 대비 배분처수(%)	
기초 자원	직원수 ¹⁾	1	6	38.6	0.16
		2	15	32.2	0.20
		3이상	4	8.8	0.26
		(F값)		(1.926)	(1.072)
	전문성	지격증 있음	18	30.8	0.19
		없음	7	27.9	0.22
		(t값)		(0.254)	(0.766)
	보조인력	없음	10	37.8	0.18
		1~4명	9	34.6	0.23
		5이상	6	10.0	0.18
		(F값)		(2.845)*	(0.601)
	시설·장비 ¹⁾	1~4	5	28.0	0.21
5~7		15	26.2	0.20	
8이상		5	43.3	0.20	
(F값)			(0.851)	(0.053)	

1) 검직(검용)에 비해 전담(전용)에 2배수 기준치를 주고 합산한 값임.

* p<0.1 **p<0.05

<표 3-43> 주요 변수별 배분실태(계속)

구 분		사례수	평균 자체소비 비율(%)	복지시설수 대비 배분처수(%)		
운영	소속팀	푸드뱅크	3	40.0	0.19	
		재가복지	10	32.9	0.22	
		지역복지 (F값)	10	25.5 (0.398)	0.20 (0.204)	
	다른업무로 인한 업무지장	있다	18	36.9	0.20	
		없다 (t값)	8	12.1 (3.544)**	0.21 (0.237)	
	기관장 태도	적극 지원	13	20.2	0.19	
		적극지원 없음 (F값)	11	41.5 (2.638)*	0.21 (0.495)	
	기간	1-20개월	5	20.3	0.16	
		21-30개월	12	32.5	0.20	
		31개월 이상 (F값)	9	32.2 (0.432)	0.22 (0.611)	
	교육 협력	교육·훈련 건수	1-4	10	21.4	0.24
			5-7	11	35.0	0.18
8이상 (F값)			4	33.3 (0.761)	0.20 (0.698)	
다른 푸드뱅크와 협력횟수		1-20	11	20.0	0.20	
		21-40	6	26.1	0.21	
		41이상 (F값)	8	46.6 (3.078)*	0.19 (0.027)	
민간 푸드뱅크와 협력횟수	한다	6	20.6	0.21		
	안한다 (t값)	20	32.3 (0.917)	0.20 (0.139)		
지역 특성	소재 지역	영구임대	7	37.9	0.19	
		저소득층 밀집	4	21.3	0.16	
		혼합지역 (F값)	14	28.5 (0.571)	0.21 (0.369)	
	권역 ²⁾	도심권역	2	52.5	0.25	
		북동권역	9	26.0	0.24	
		북서권역	3	18.3	0.17	
		서남권역	7	35.0	0.18	
		강남권역 (F값)	4	27.5 (0.638)	0.13 (1.044)	
	자치구 지원	있다	14	28.0	0.21	
		없다 (t값)	12	32.1 (0.390)	0.18 (0.691)	

2) 도심(종로,중구,용산), 북동(성동,광진,동대문,중랑,성북,강북,도봉,노원), 북서(은평,서대문,마포), 서남(양천,강서,구로,금천,영등포,동작,관악), 강남(서초,강남,송파,강동)

* p<0.1 **p<0.05

운영영역에서 유의한 변수는 다른 업무로 인한 업무부담 정도와 기관장의 태도이다. 다른 업무에 대한 부담이 많을수록, 그리고 기관장의 태도가 적극적이지 않을수록 자체 소비하는 비율이 더 높다. 이는 푸드뱅크 담당자 스스로 푸드뱅크 업무와 소속된 기관의 다른 프로그램과의 구분이 모호하기 때문으로 추측된다. 푸드뱅크 업무를 지역 복지팀에서 운영하는 경우에 자체 소비 비율이 가장 낮았다.

다른 푸드뱅크와의 협력정도는 협력건수가 많을수록 오히려 자체 소비하는 비율이 더 높고 통계적으로 유의한 차이로 나타났으나, 그 원인은 해석하기 어렵다. 지역변수 가운데는 유의한 변수가 없지만, 영구임대아파트 지역, 도심권역에 위치한 기초푸드뱅크에서 자체소비 비율이 상대적으로 높다.

제4장 서울시 푸드뱅크 운영 개선방안

제 1 절 기본방향

제 2 절 푸드뱅크의 정체성 확보방안

제 3 절 푸드뱅크 활성화 방안

제 4 절 운영효율성 및 서비스 효과성 제고방안

제4장 서울시 푸드뱅크 운영 개선방안

제1절 기본방향

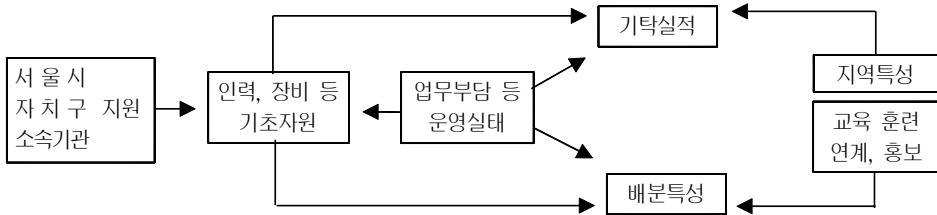
1. 문제종합 및 진단

제3장에서 서울시 푸드뱅크 운영현황을 기초자원, 운영, 기탁, 배분 등 4개 부문으로 구분하여 실태 및 문제점을 평가하였다. 이상에서 제시된 실태 및 문제들을 종합 정리하면 아래와 같다.

구분		실태	원인 및 진단
기초자원	인력	· 전담인력 미확보 · 보조인력 활용 저조 · 다른 업무로 인한 업무부담	· 서울시 지원 인건비 지출문제 · 자치구 지원 저조 · 푸드뱅크의 업무구분 모호
	시설	· 저장고 및 냉동창고 부족 · 배달용 차량부족 문제	· 기초 자원 부족 · 일선 복지시설의 차량 미비
	재정	· 서울시 의존도 너무 높음 · 자치구 지원 부족	· 민간재원 확보노력 부족 · 지역복지 사업으로 인식부족
관리운영	DB시스템	· 정보교류 활용도 저조 · 개별이용자 배분실적 과소평가 · 금액기준 실적자료	· DB시스템이 실적보고용으로 구성됨 · 일선 복지시설 배분실적이 포함되지 않음 · 환가기준이 모호하고 고객 물품의 과대평가
	네트워크	· 민간주도형과 교류부족	· 상호 이해관계 부족 · 운영체계가 상이함
	홍보/관리	· 홍보 및 관리가 소극적임	· 인력·재정면에서 여력이 없음
기탁	기탁실적	· 기탁금액은 많으나 업체 참여율은 낮음 · 지역, 특히 강남권 기탁실적이 뛰어난	· 잠재적 기탁자의 발굴 가능성 높음 · 지역별 잠재자원 편차가 있음
	물품	· 기탁물품이 빵류, 간식류에 집중 · 비정기적 기탁자가 많음	· 다양한 기탁자 발굴 필요 · 기초 단위에서 기탁발굴에 한계가 있음
배분	대상	· 자체소비 비율이 높음	· 푸드뱅크의 역할에 대한 인식부족
	방식	· 기탁·배분 비정기성으로 활용도 저조 · 수요에 근거한 배분이 안되고 있음	· 신속배분 필요로 공급조절이 어려움 · 수요조사, 시각지대 조사여력이 없는 편임
	물품	· 식재료, 생활용품 요구 높음	· 다양한 기탁자 발굴, 푸드뱅크 범위확대 필요

<그림 4-1> 실태 및 문제종합

그러나 <그림 4-1>에서 각 영역별로 나타나는 문제점은 각각 별개의 문제라기보다는 아래 <그림 4-2>와 같이 다른 요소에 의해 결정되기도 하고, 또는 반대로 다른 문제의 원인이 되기도 하는 등 서로 연계되어 있다.



<그림 4-2> 주요 요인별 상관관계

푸드뱅크 운영에 필요한 요소들은 투입요소로 인력 및 장비 등 기초자원, 과정요소로 푸드뱅크의 운영실태, 그리고 산출요소로 기탁실적 및 배분특성으로 구분할 수 있다. 우선 푸드뱅크 운영에 가장 핵심적인 요소는 인력, 장비, 재정 등 기초자원, 즉 투입요소이다. 푸드뱅크를 활성화하기 위해서는 산출요소를 극대화해야 하는데, 제3장의 분석에 의하면 기초자원이 풍부할수록 기탁 및 배분이 활발하고 합리적으로 이루어지는 것으로 나타났다.

그러나 이러한 기초자원은 서울시 및 자치구, 그리고 푸드뱅크가 소속된 기관의 지원수준, 그리고 푸드뱅크의 운영방식에 의해 결정된다. 현재 서울시 푸드뱅크의 기초자원은 타시도에 비해서 상대적으로 우수한 편이다. 그럼에도 불구하고 푸드뱅크 운영자들은 여전히 인력, 재정 등의 부족을 가장 큰 문제로 지적하고 있다. 그러나 서울시 푸드뱅크의 인력 부족은 그 자체의 문제라기보다는 푸드뱅크가 소속된 기관의 운영방식에서 근본적인 원인을 찾을 수 있다. 즉, 푸드뱅크를 독립된 사업으로서가 아니라 기초 푸드뱅크로 지정된 기관의 여러 프로그램 중 하나 정도로 생각한다. 그러한 이유에서 담당직원은 푸드뱅크 이외의 다른 업무로 푸드뱅크 업무에 지장을 받고, 기탁받은 물품의 상당 부분을 자체적으로 소비하고 있다.

기초자원이 푸드뱅크 사업의 투입요소라면, 기탁 및 배분실적은 푸드뱅크의 산출요소라고 할 수 있다. 제3장에서 분석한 결과에 의하면 기탁 및 배분은 인력 및 장비 등의 기초자원 구비정도에 의해서 직접적인 영향을 받으며, 푸드뱅크의 운영방식, 예를

들어 푸드뱅크 담당자의 소속팀 및 업무부담, 기관장의 태도 등 과정적 요소에 의해서도 차이를 보이고 있다.

또한 기탁과 배분에 지역간 편차가 중요한 변인으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지역별 경제수준에 따라 기탁자원에 차이가 나타나고, 그리고 배분대상이 되는 복지시설 및 저소득층의 수준이 지역간 편차를 유발하는 요인으로 나타났다. 지역 특성의 하나인 자치구의 태도도 중요한데, 자치구 지원실태는 기탁 및 배분에 직접적인 요인이자기보다는 자치구 지원을 통해 인력 등 기초자원 수준의 편차를 초래하고 이것이 다시 기탁 및 배분에 영향을 미치는 간접적인 요인으로 작용하고 있다.

이처럼 푸드뱅크 운영의 투입-과정-산출 요소와 여기에 영향을 미치는 변인들간에는 <그림 4-2>와 같이 서로 인과관계를 형성하고 있다. 따라서 푸드뱅크를 활성화하고 운영을 개선하기 위해서는 이처럼 상호연계된 요소들에 대한 종합적인 검토와 개선 방안 모색이 필요하다.

2. 목표 및 기본방향

이상의 문제진단을 토대로 서울시 푸드뱅크가 지향해야 할 목표 및 기본방향을 다음과 같이 3가지 측면에서 제시하였다. 다음의 2절~4절에서 아래 제시된 3가지 목표를 달성하기 위해 개선되어야 할 과제들을 다각적으로 제시하고자 한다.

1) 정체성 확보

서울시 푸드뱅크 운영실태 평가를 통해 나타난 가장 큰 문제점은 푸드뱅크, 특히 기초푸드뱅크의 정체성이 모호하다는 것이다. 서울의 경우 기초푸드뱅크는 각 자치구 별로 1개소씩 지정하여 관할 권역 내에서 기탁물품을 받고 배분하는 거점 역할을 하도록 되어 있다. 그러나 현재 운영실태를 보면 기초푸드뱅크가 지역 거점의 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

푸드뱅크 담당인력이 다른 업무에 투입되거나 기탁받은 물품의 상당 부분을 기초푸드뱅크 자체적으로 소비하는 등 푸드뱅크가 독립된 기능을 갖지 못하고 기초푸드뱅크로 지정된 기관에서 운영하고 있는 여러 프로그램 가운데 하나 정도로 간주하는 것

으로 보인다. 특히 기탁받은 물품을 다른 기관에 배분하기보다 자체적으로 소비하는 비율이 많다는 점에서 기탁과 배분의 지역거점 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대해서 회의적이다. 따라서 기초푸드뱅크가 본연의 기능 및 역할에 충실하게 운영되도록 개선할 필요가 있다.

2) 사업확대 및 활성화

푸드뱅크는 1997년 처음 시작된 이후 약 6년의 짧은 역사를 가지고 있다. 외국과는 달리 우리나라는 정부가 시설 및 재정을 지원하고, DB시스템, 홈페이지, 특수전화 설치 등 기본 인프라를 구축하는 등 정부의 적극적인 지원으로 비교적 짧은 시간 내에 사업이 확대되는 효과를 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 푸드뱅크 운영자들이 지적하는 애로사항 가운데 가장 많은 것이 기탁물품이 적어 수요를 충족하지 못한다는 것이다. 제3장의 분석에서도 푸드뱅크에 참여 가능한 잠재자원에 비해 실제 푸드뱅크 사업에 참여하는 비율은 매우 낮은 것으로 나타났다. 푸드뱅크의 일차적인 목적은 더 많은 물품을 기탁받아 많은 사람에게 배분하는 것이다. 따라서 사업확대 및 활성화를 푸드뱅크 운영 개선방안의 두 번째 목표로 설정하였다.

3) 효율성 · 효과성 제고

사업의 양적인 확대도 중요하지만, 한정된 자원을 보다 효율적 · 효과적으로 사용하는 것도 중요하다. 실태분석 결과, 현재의 운영에 있어서 효율성 및 효과성 제고가 필요한 요소들이 많이 발견되고 있다. 풍부한 기초자원은 더 많은 기탁 및 배분실적을 가져올 수 있지만, 투입 가능한 자원에는 한계가 있기 때문에 기존의 자원을 보다 효율적으로 활용함으로써 서비스 효과를 극대화할 수 있다.

또한 서비스 효과를 극대화하기 위해서는 수요자 욕구에 부응한 서비스 공급이 필요한데, 현재 푸드뱅크 운영은 기탁된 물품의 단순배분에 급급하여 양질의 서비스를 공급하지 못하고 있다. 따라서 앞으로 푸드뱅크 운영의 효율성 · 효과성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

제2절 푸드뱅크의 정체성 확보방안

1. 사회복지관 활용의 한계와 가능성

정부주도형 푸드뱅크는 현재 전국-광역-기초푸드뱅크의 조직체계로 구성되어 있으며, 기초푸드뱅크는 관할지역 내의 기탁식품을 수급 관리하는 역할을 맡도록 되어 있다. 서울의 경우 기초푸드뱅크는 각 자치구별로 1개소씩 지정하여 관할 권역 내에서 기탁물품을 받고 배분하는 거점 역할을 하도록 되어 있다. 그러나 현재 운영 실태를 보면 기초푸드뱅크는 지역 거점이라기보다는 하나의 일선 서비스 기관성격으로 운영되고 있다.

현재 푸드뱅크 업무는 독립된 사업이 아니라 해당 기관의 기존 조직인 재가복지팀이나 지역복지팀에 소속되어 있으며, 푸드뱅크 전담직원이라도 푸드뱅크 이외의 업무에 투입되어 본연의 역할인 푸드뱅크에 전념하지 못한다. 또한 기초푸드뱅크에서 지역 내의 기탁품을 총괄하여 기탁받는다면 배분 또한 공평하게 이루어져야 하는데, 기탁받은 물품을 자체적으로 소비하는 비율이 높은 편이다. 반면에 배분처 조사에 의하면, 기초푸드뱅크가 지정 운영되면서 일선 복지시설들이 직접 기탁받기가 이전보다 어려워졌다는 지적이 많아, 일선 복지시설 입장에서는 오히려 푸드뱅크가 축소되는 것으로 해석할 수도 있다. 더구나 기초푸드뱅크로 지정되면 서울시로부터 1명의 전담직원 인건비와 운영비를 지원받고, 시설·장비를 갖추 수 있도록 시비 및 국고지원이 이루어진다. 기초푸드뱅크가 지역거점으로서의 역할을 충실히 하지 못한다면, 이러한 재정지원은 일부 복지시설에 대한 특혜에 불과하기 때문에 형평성 논란을 유발할 수 있다.

1) 사회복지관의 한계

이처럼 푸드뱅크가 소속기관에서 운영하는 여러 프로그램 가운데 하나 정도로 인식되는 것은 현재 기초푸드뱅크로 지정된 곳이 사회복지관이라는 것이 중요한 원인이다. 사회복지관들은 기초푸드뱅크로 지정되기 이전부터 결연·후원사업을 통해 유사한 사업을 수행해왔기 때문에 기초푸드뱅크로 지정된 이후에도 이를 기존 프로그램의 연장으로 인식하는 것으로 보인다. 또한 저소득층 지원을 목적으로 하는 푸드뱅크 사업

의 대상은 사회복지관의 서비스 대상 집단과 상당부분 일치하기 때문에 기초푸드뱅크로 지정된 사회복지관 자체의 물품 수요가 많은 것도 사실이다.

이러한 여건 하에서 사회복지관은 지역 내 거점 역할보다는 일선 서비스 기관으로서의 역할을 하고 있는 실정이다. 더구나 사회복지관들은 복지관 자체 운영을 위한 인력과 재정조차도 충분하지 않은 상황이기 때문에, 기초푸드뱅크 운영을 위해 지원된 자원을 사회복지관 업무의 연장선상에서 함께 사용하고 있는 것으로 진단된다.

2) 사회복지관의 활용 가능성

위에서 논의한 것과 같은 이유에서 사회복지관은 지역 내 거점으로서 기초푸드뱅크 업무를 독립적으로 수행하는 데 제약요건을 갖고 있다. 그러나 다른 한편으로 사회복지관은 이미 다른 지역복지사업의 거점 역할을 하고 있는 기관이기 때문에 푸드뱅크 사업을 수행하는데 필요한 잠재력 또한 많이 갖추고 있다.

첫째, 사회복지관은 고유 사업의 하나로 이미 지역자원 개발, 결연·후원사업 등 푸드뱅크와 관련된 업무를 수행해왔다. 따라서 이 분야에 대한 전문성과 경험이 축적되어 있다는 점에서 다른 기관에 비해 비교우위가 있다. 둘째, 사회복지관은 지역복지 활동의 중심적 역할을 하고 있다. 다시 말해서 지역사회 내 여러 기관·단체와의 연계 활동, 지역자원 발굴, 지역내 복지욕구 파악 등 여러 가지 측면에서 푸드뱅크 사업을 수행하는 데 필요한 기초자원을 이미 확보하고 있다. 셋째, 사회복지관의 서비스 대상은 상당부분 푸드뱅크 사업의 대상과 일치한다. 서비스 대상이 일치함으로써 오히려 기초푸드뱅크로 지정된 사회복지관이 기탁된 물품을 자체소비하는 비율이 높아질 수 있다는 점에서 문제점으로 지적될 수도 있지만, 다른 한편으로는 그 만큼 푸드뱅크 사업의 잠재적인 서비스 대상집단에 대한 접근이 용이하다는 점에서는 오히려 장점이 될 수 있다. 마지막으로 사회복지관은 다른 유형의 복지시설에 비해 시설수가 많으며, 지역적으로도 골고루 분포되어 있다는 점에서 활용 가능성이 높다.

3) 푸드뱅크 운영방향

푸드뱅크 사업의 운영방식은 보건복지부의 결정에 의해 현재와 같이 정부는 지원

업무를 담당하고 실질적인 운영은 민간에 위탁하는 형태로 설계되었다. 앞에서 지적된 기초푸드뱅크의 정체성 문제, 특히 사회복지관이 기초푸드뱅크 역할을 담당함에 따라 나타나는 여러가지 문제들에 대한 개선방안은 푸드뱅크 사업에 대한 정부의 정책방향 및 의지가 어떠한가에 따라 달라진다.

푸드뱅크를 보다 적극적으로 독립적인 사업으로 확대하는 것이 정책방향이라면 현재와 같은 인력이나 조직으로는 불가능하며, 기초푸드뱅크가 본연의 역할에 집중할 수 있도록 외국의 사례와 같이 푸드뱅크 사업을 실시하는 독립된 기구 또는 운영체계가 필요하다. 푸드뱅크 사업을 앞서 시작한 외국사례에 의하면 모두 푸드뱅크 사업을 목적으로 설립된 독립조직에서 푸드뱅크를 전문적으로 운영하고 있다. 미국의 Second Harvest, 호주의 Food Bank Australia LTD, 캐나다의 Canadian Association of Food Bank 등이 이러한 조직이다. 물론 선진국의 푸드뱅크 운영조직은 민간의 자발적인 조직이라는 점에서 차이는 있지만, 우리나라에서도 푸드뱅크의 정체성과 독립성, 그리고 전문성을 확보하기 위해서는 정부의 푸드뱅크 정책을 적극적 정책방향으로 설정하고 이에 대한 집중적인 투자와 노력이 이루어져야 한다.

그러나 현재 정부의 푸드뱅크 사업에 대한 태도는 매우 소극적이다. 물론 정부에서 일부 재정을 지원하고 여러 가지 기본 인프라를 구축해주고는 있지만, 현재의 지원수준으로는 독립된 조직의 설립은 불가능하며, 따라서 기존에 복지사업을 하고 있던 민간시설이나 단체에 사업을 위탁한 것이다. 그렇다면, 현재와 같은 정부의 정책 하에서 독립된 조직을 만들 수 없다는 것을 전제로 했을 때, 어떤 기관에서 정부주도형 푸드뱅크 업무를 담당하는 것이 가장 효과적인가를 논의해야 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사회복지관이 기초푸드뱅크 업무를 담당하는 것은 장점도 있지만, 단점도 있다. 그러나 현재와 같은 정책방향 하에서 지역사회 내의 기존 조직이나 단체에 푸드뱅크 업무를 위탁해야 한다면, 어느 다른 시설보다도 사회복지관의 활용도가 가장 높다고 판단된다. 사회복지관은 지역사회복지의 거점으로 기탁자나 수혜자 발굴에 어느 다른 기관보다도 더 많은 기회와 정보를 가지고 있으며, 이미 많은 다른 지역복지사업을 수행하고 있기 때문에 시너지 효과를 극대화할 수 있다. 다만, 사회복지관 중심으로 운영함에 있어서 어떠한 점을 취하고 어떤 점은 버릴 것인가 하는 것은 문제이다. 따라서 현재와 같이 사회복지관을 중심으로 운영하되, 사회복지관이 가

지고 있는 장점은 최대한 활용하는 한편, 효율적인 업무부담과 운영개선을 통해 사회복지관이기 때문에 발생할 수 있는 문제를 최소화하는 방안을 모색하는 것이 바람직한 방향으로 판단된다.

2. 개선방안

1) 푸드뱅크의 개선과제

(1) 기관장의 인식개선

사회복지관의 강점을 살리면서 문제점을 최소화하기 위해서는 해당 기관 내에서 푸드뱅크 사업의 독립성을 인정하고, 기존 복지관 사업의 연장선상이 아니라 지역 내 거점 역할을 담당할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 기관장 및 담당직원의 인식 개선이 우선적으로 필요하다. 특히 기관장들의 태도는 기초푸드뱅크의 위상에 중요한 영향을 미친다. 실제로 본 연구에서 실시한 조사에 의하면, 기초푸드뱅크로 지정된 기관의 기관장들은 모두 푸드뱅크가 필요한 사업이라는 인식은 가지고 있지만, 적극적으로 지원하지는 않는 경우가 46.2%에 이른다. 이런 기관일수록 기탁물품 가운데 자체 소비비율이 높아, 지역거점으로서의 기초푸드뱅크 역할에 대해 인식하지 못하는 것으로 해석된다.

기관장 및 담당자의 인식개선을 위해서는 교육·훈련이 강화되어야 한다. 실제 담당직원에 대한 교육·훈련은 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 조사결과 2002년도 1년간 기초푸드뱅크 운영자들은 평균적으로 약 6회의 교육이나 간담회에 참석한 경험이 있다. 그러나 프로그램의 내용은 주로 푸드뱅크간 네트워크 증진 및 교류 강화를 위한 것이 중심이고, 기초푸드뱅크의 역할에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있다. 더구나 이러한 교육 프로그램은 푸드뱅크 담당직원에게만 한정되어 있고 기관장 대상 교육은 이루어지지 않아 기관장들이 기초푸드뱅크의 역할에 대한 인식을 개선할 기회는 거의 없는 것이 현실이다.

(2) 지역복지 개념의 접근

기초푸드뱅크의 업무는 기관 내에서 독립된 조직으로 운영되어야 지역거점으로서의 정체성이 확보될 수 있다. 그러나 현재 기초푸드뱅크의 대부분을 차지하는 사회복지관의 인력 및 조직, 그리고 재정실태를 볼 때 완전히 독립된 조직으로 운영하기는 어려운 상황이다. 실태조사에 따르면 별도의 푸드뱅크팀이 있는 경우가 3개소(11.5%)에 불과하고, 재가복지팀 소속 10개소(38.5%), 지역복지팀 소속 11개소(42.3%) 등이다.

푸드뱅크 사업은 지역으로부터 기탁물품을 받아 지역으로 다시 배분하는 역할을 하는 것이기 때문에 지역사회와의 교류 및 관계형성이 중요하고 이런 점에서 지역복지 사업으로 접근하는 것이 보다 효과적이다. 실제로 푸드뱅크가 어느 팀에 소속되어 운영되는가에 따라 기탁 및 배분실태에 통계적으로 유의한 수준의 차이가 나타나는 것은 아니지만, 별도의 조직으로 운영하는 것이 어렵다면 지역복지팀에서 운영하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. <표 3-31>에 의하면 금액을 기준으로 한 기탁실적은 재가복지팀인 경우 가장 많지만, 기탁회원수는 푸드뱅크팀, 지역복지팀, 재가복지팀 순으로 많다. 기탁금액은 앞서도 논의한 바와 같이 정확한 금액 환산에 문제가 있고 고가 물품에 대한 과대평가가 이루어지기 때문에, 얼마나 많은 기탁회원을 확보했는지가 기초푸드뱅크의 노력성을 좀더 잘 보여주는 기준으로 판단된다. 또한 <표 3-43>에 의하면 배분에 있어서도 기탁물품의 자체소비 비율은 지역복지팀이 가장 적고, 재가복지팀, 푸드뱅크팀의 순으로 높아 지역복지팀에서 운영하는 경우 지역거점으로서의 역할을 보다 잘 수행하는 것으로 평가된다.

기초푸드뱅크의 주요 역할은 기탁발굴 및 물품배분이다. 현재 푸드뱅크 DB상 배분 실적에서 개별이용자에 대한 배분실적이 적고 배분실적이 시설에 집중되었다는 것이 문제로 제기되지만, 지역거점인 기초푸드뱅크가 개별이용자에게 직접 물품을 배분하는 것이 바람직한가에 대해서는 회의적이다. 기초푸드뱅크에서 개별이용자에게 직접 배분하는 경우 해당 복지시설이나 단체에 등록된 회원이나 법정보호대상인 기초생활수급자들을 중심으로 분배될 가능성이 높기 때문이다.⁶⁾ 푸드뱅크 업무가 재가복지팀에서 운

6) 실제로 중랑의 경우 기초푸드뱅크로 지정된 곳은 지체장애인협회인데, 유일하게 기초푸드뱅크에서 개별이용자에게 배분실적이 매우 많다. 2003년 상반기 기준 전체 기탁물품의 약 85%를 1800여명의 개별이용자에서 분배하였다. 그러나 개별이용자 대상자는 지체장애인협회 회원들을 우선으로 하고, 협회가

영될 경우 이런 가능성이 더 높아진다. 복지관이 관리하는 재가보호대상자에 대한 직접 지원, 도시락이나 밑반찬 배달 등에 기탁된 물품이 우선적으로 사용될 수 있기 때문이다. 이 경우 기초푸드뱅크 업무가 복지관의 재가복지사업 실적으로 중복 처리되는 문제도 발생할 수 있다.

기초푸드뱅크는 기탁받은 물품을 지역사회 내 개별이용자 뿐 아니라 다른 일선 복지시설에게 배분한다. 이런 점에서 푸드뱅크 업무는 지역복지사업의 일환으로 간주되어야 한다. 지역복지팀은 이미 지역사회내 네트워크 구축, 지역자원 발굴 등이 주요업무이기 때문이다. 사회복지관 운영모델에 대한 선행연구에서도 푸드뱅크 개발 및 관리 업무는 지역사회활동의 일환으로 실시하는 것이 바람직하다는 지적이다(서울시정개발연구원, 2003).

2) 정부의 역할

(1) 운영지침 마련

현실적으로 푸드뱅크가 도입된 지 얼마되지 않은 상황이기 때문에 각 푸드뱅크의 역할 및 정체성에 대하여 정부나 학계에서도 아직 확실한 입장이 정립되어 있지 않다. 따라서 이를 명확히 하기 위해서 보건복지부 또는 서울시 차원에서 기초푸드뱅크의 역할이나 최소한의 기준을 제시하는 운영지침을 마련할 필요가 있다. 보건복지부의 “푸드뱅크 사업안내”에서 시책방향으로 ‘푸드뱅크별 기능과 역할 강화’라는 항목이 있지만, 구체적인 내용은 포함되어 있지 않다.

운영지침에서는 기초푸드뱅크로서의 역할이 일선 사회복지관의 푸드뱅크 사업과 어떻게 다른지를 소개하는 내용, 기초푸드뱅크가 자체적으로 소비할 수 있는 기탁물품의 범위를 제시하는 등 기초푸드뱅크의 역할 및 운영기준 등을 제시하는 것이 필요하다.

(2) 사업내용에 대한 지도·감독 강화

푸드뱅크에 대한 지도·감독은 서울시 및 해당 자치구에서 담당하고 있지만, 단순

위치한 지역에 인접한 영구임대아파트 단지내 거주자에게 하루에 한번씩 자원봉사자가 차량으로 배달을 하고 있다.

히 푸드뱅크 사업의 성과를 보고하고 지원된 보조금에 대한 감사만 실시할 뿐, 실질적으로 광역 및 기초푸드뱅크가 원래 목적대로 역할과 기능을 수행하고 있는지에 대한 지도·감독은 거의 이루어지지 못하고 있다.

현재 푸드뱅크의 관리체계를 보면 푸드뱅크는 기능적으로 전국-광역-기초푸드뱅크의 체계를 유지하는 반면에, 재정은 서울시-자치구-기초푸드뱅크로 연계되어 관리체계가 이원화되어 있다. 푸드뱅크 운영의 핵심이 되는 운영비가 서울시로부터 자치구를 통해 기초푸드뱅크로 나가기 때문에 기초푸드뱅크에 대한 지도·감독권은 자치구가 가지고 있다. 그러나 자치구 담당자의 경우 푸드뱅크 업무에 대한 전문성이 없어 기초푸드뱅크 운영의 적정성에 대한 지도·감독은 거의 이루어지지 못하고 주로 회계감사에 치중하는 경향을 보이고 있다.

반면에 실제로 푸드뱅크 운영에 대한 전문적인 지도가 가능한 광역푸드뱅크는 기초푸드뱅크에 대한 권한이 없다. 현실적으로도 광역푸드뱅크에서 푸드뱅크 업무를 담당하는 인력은 2명에 불과하기 때문에 이들이 기초푸드뱅크에 대한 지도·감독까지 수행할 여력도 없는 상황이다. 그러나 광역푸드뱅크 담당자들이 기초푸드뱅크의 운영을 지도하고 통제할 수 있는 최소한의 권한은 확보되어야 할 것이다. 대표적인 것으로 앞에서 기초푸드뱅크의 정체성 확보를 위해서는 기관장의 의식개선이 매우 중요하다고 강조하였다. 그러나 광역푸드뱅크에서 기초푸드뱅크의 기관장 대상 교육을 실시하려고 해도 참여율이 낮은 실정이다. 이러한 경우에 광역푸드뱅크에게 기관장의 교육을 의무화하는 권한을 주거나 또는 이러한 광역푸드뱅크 업무에 대해서 서울시가 적극적으로 지원함으로써 보다 전문적인 지도·감독이 가능하도록 해야 한다.

(3) 기초푸드뱅크 선정 및 변경지정

기초푸드뱅크를 지정하는 과정에서 은평구처럼 구내 여러 복지기관들이 기초푸드뱅크로 지정받기를 희망한 경우도 있지만, 반대로 원하는 기관이 없어 구청장이 임의로 지정한 경우도 많다. 따라서 현재의 기초푸드뱅크로 지정된 기관이 푸드뱅크 업무를 수행할 능력이 있는지에 대한 평가는 거의 이루어지지 않았다. 더구나 기초푸드뱅크가 운영되기 시작한지 6년여가 지났지만, 기초푸드뱅크들이 업무를 제대로 수행하고

있는지에 대한 평가도 한번도 이루어진 바가 없다.

보건복지부 “푸드뱅크 사업안내”에 의하면, 푸드뱅크는 각 담당 행정기관장이 지정하고, 푸드뱅크의 사업수행 실적 및 능력에 따라 변경지정 등의 조치를 취할 수 있도록 되어 있다. 서울시는 복지시설을 민간위탁 운영할 때, 위탁기관 선정을 위한 심사를 함은 물론, 일정 기간마다 평가를 통해 재위탁 여부를 결정한다. 푸드뱅크에 대해서도 정기적으로 운영에 대한 평가를 실시하고, 부적절한 기관에 대해서는 기초푸드뱅크를 변경하여 지정하는 감독체계를 강화하도록 한다.

제3절 푸드뱅크 활성화 방안

1. 기탁자 발굴 및 관리

1) 잠재적 기탁자 발굴

푸드뱅크 활성화를 위한 첫 번째 요건은 기탁물품을 많이 발굴하는 것이다. <표 4-1>은 서울시내 25개 자치구별 식품위생 관련 업소 및 유통업체 통계자료로 이들은 모두 푸드뱅크의 잠재적 기탁자가 될 수 있는 업체들이다.

<표 4-1> 자치구별 식품위생 관련업소(2000년 현재)

단위: 개소

	식품위생 관련업소							유통업체					
	제과점	일반 음식점	집단 급식소	식품제조 가공업	즉석판매 가공업	식품 판매업	소계	일반 시장	백화점	쇼핑 센터	대형 할인점	도매센터	소계
종로구	137	5571	98	29	204	1146	7185	16	0	0	1	0	17
중구	184	5952	118	40	283	1958	8535	46	6	2	1	0	55
용산구	106	2350	52	22	193	836	3559	14	0	1	0	0	15
성동구	120	3168	66	67	240	935	4596	10	0	0	0	0	10
광진구	151	3866	53	34	383	1274	5761	15	0	0	1	0	16
동대문구	296	4492	69	78	438	41	5414	17	0	0	1	0	18
중랑구	202	4216	42	56	425	993	5934	11	0	0	2	0	13
성북구	160	3865	73	39	462	1285	5884	15	2	0	0	0	17
강북구	129	3386	48	43	301	803	4710	12	0	0	0	0	12
도봉구	114	2446	47	43	273	573	3496	8	0	0	1	0	9
노원구	162	2491	96	22	306	1031	4108	7	6	0	0	0	13
은평구	167	3646	52	50	375	771	5061	16	0	1	0	0	17
서대문구	183	4922	72	64	334	1200	6775	6	1	0	0	0	7
마포구	145	4581	51	50	292	1331	6450	13	0	0	1	0	14
양천구	167	3397	56	53	449	155	4277	7	1	0	0	0	8
강서구	187	4487	97	87	474	1293	6625	11	15	0	1	3	0
구로구	154	3677	80	53	305	936	5205	15	1	1	1	0	18
금천구	149	3298	127	61	282	673	4590	7	0	0	0	0	7
영등포구	179	6581	137	95	456	2401	9849	19	3	2	0	0	29
동작구	148	3061	61	52	356	831	4509	15	1	0	0	0	16
관악구	170	4576	66	53	508	1031	6404	21	1	0	1	0	23
서초구	231	6091	102	70	381	1118	7993	28	2	0	2	2	34
강남구	431	10026	172	108	541	1996	13274	25	4	3	2	0	34
송파구	297	6286	99	198	663	2576	10119	14	1	1	0	0	16
강동구	216	4618	78	87	554	981	6534	17	2	0	2	0	21

자료 : 서울시 통계연보, 2001,

서울시 및 수도권은 식품기탁이 가능한 잠재자원이 상대적으로 많은 편임에도 불구하고 푸드뱅크 운영자들은 기탁발굴을 운영상의 가장 큰 애로사항으로 지적하고 있다. 실제로 서울시는 타시도에 비해서 기탁금액은 많은 편이지만, 기탁회원수 면에서 잠재적인 기탁자들의 참여율은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

<표 4-1>은 구별로 잠재자원의 총량은 보여주지만, 구체적으로는 어떤 곳이 있는지를 파악하는 데는 어려움이 있다. 특히 기초푸드뱅크의 경우 대부분 개별 방문을 통해 홍보와 기탁발굴을 하고 있지만, 푸드뱅크 담당인력이 1~3명 수준에 불과하기 때문에 기탁발굴에 투입할 인력이 절대적으로 부족하다. 이러한 인력자원의 한계를 극복하는 방법으로 관련 협회나 단체의 인터넷 홈페이지를 이용하면 각 지역별 관련 업소 리스트를 쉽게 확보할 수 있다. 잠재적 기탁자 발굴을 위해 참고할 수 있는 유관 단체의 자료는 아래 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 식품관련 유관단체 현황

단체명	주소	전화번호	홈페이지
한국음식업중앙회	서울시 중구 신당2동 410-1	2232-7911	www.ekra.or.kr
한국식품공업협회	서울시 서초구 방배동 1002-6	585-5052	www.kfia.or.kr
대한영양사회	서울시 영등포구 신길7동 1351-3	842-4334	www.diettitan.or.kr
한국조리사중앙회	서울시 종로구 행촌동 27-1	734-1545	www.ikca.or.kr
한국 프랜차이즈 협회	서울시 광진구 구의2동 57-80	447-6094	www.ikfa.or.kr
한국육가공협회	서울시 서초구 서초동 1539-9	588-1264	www.kmia.or.kr
농수산물 유통공사	서울시 용산구 한강로2가 191	797-3823	www.afmc.co.kr
대한위생사협회	서울시 서초구 양재동 269	-	www.ksa21c.or.kr
한국식품개발연구원	경기도 성남시 분당구 백현동 산46-1	0342-780-9114	www.kfri.re.kr
대한제과협회	서울시 중구 충무로4가	2273-1830	www.bakery.or.kr
한국도시락식품공업협동조합	서울시 금천구 독산1동 330-7	804-0434	www.dosirak.or.kr
한국제인스토어협회	서울시 서초구 서초동 1536-6	522-1271	www.kosca.or.kr

2) 홍보강화

기탁자를 발굴하기 위해서는 홍보가 우선적으로 이루어져야 한다. <표 3-31>의 기탁실태 분석에 의하면 기초푸드뱅크의 홍보실적은 기탁실적에 유의한 영향을 미치지

않는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과가 나타난 이유는 홍보의 효과가 없기 때문 이라기보다는 현재 기초푸드뱅크의 홍보활동이 기탁실적에 영향을 미칠 정도로 활발하 지 못했기 때문으로 추측된다. 기탁자들은 여러 가지 홍보활동을 통해 푸드뱅크를 처 음 인지하게 되는 것으로 조사되었기 때문이다.

정기혜 외(2000)의 조사에서는 기탁자들이 푸드뱅크에 대한 정보를 처음 알게된 경 로로 신문 등 인쇄매체, 방송매체를 통한 경우가 많았으며, 양일선 외(2002a)의 연구에 따르면 푸드뱅크의 홍보활동이 가장 크게 기여하는 것으로 조사되었다. 즉, 대중매체를 통한 홍보와 푸드뱅크의 직접 홍보가 가장 효과적인 것으로 나타났다. 한편 <표 2-9> 에서 기탁하지 않는 이유로 '푸드뱅크 및 기탁방법을 몰라서' 라는 응답이 23.1%에 이 른다. 따라서 푸드뱅크 실시여부와 기탁방법을 알리기 위한 홍보 강화가 우선적으로 이루어져야 할 과제이다.

<표 4-3> 푸드뱅크 인지 방법

단위: %

정기혜 외(2000)		양일선 외(2002a)	
신문 등 인쇄매체	28.9	방송매체, 인쇄물, 인터넷	22.2
라디오, TV등 방송매체	20.0	푸드뱅크 홍보활동	35.7
푸드뱅크 지역광고지	8.9	공공기관 홍보	20.5
지자체 관련 공문	15.6	기타	16.3
주위사람 설명	17.8	무응답	5.3
푸드뱅크 담당자 설명	4.4		
기타	4.4		
계	100.0	계	100.0

(1) 정부 역할 강화

실태조사에 의하면 서울시 광역푸드뱅크는 언론을 중심으로 홍보하여 2003년 상반기 동안 16회의 언론홍보를 실시한 반면, 기초푸드뱅크는 전화나 방문을 통한 일대일 홍보, 그리고 유인물 배포 등의 방법으로 접근하고 있다. 금년 상반기 동안 기초푸드뱅크 1개소당 평균 47회의 방문홍보와 43회의 전화홍보를 하였다. 이외에 유인물 배포도 실시하였지만 실적이 미미한 편이다. 기초푸드뱅크의 홍보실적은 지출현황에서 더욱

뚜렷이 나타난다. <표 3-11>에 의하면 기초푸드뱅크의 홍보비 지출은 전체 지출의 1.4%로 월평균 14,000원 수준에 불과하다. 현재의 인력과 재정 상태에서는 개별 기초푸드뱅크가 홍보를 강화하는 것은 한계가 있다.

따라서 푸드뱅크에 대한 대중적인 홍보 및 인식개선을 위해서는 정부가 적극적으로 참여해야 한다. 보건복지부의 사업안내에서도 기탁자 확대를 위한 홍보강화를 강조하고 있고, 그 일환으로 행정기관의 장은 관련부서(식품, 푸드뱅크 담당부서) 및 푸드뱅크 운영자와 합동으로 지역내 기탁업체를 방문하고 행정기관의 민원실을 통해 홍보하도록 하고 있다.

특히 방송, 신문 등을 통한 홍보는 파급효과가 크기 때문에 공익광고를 통해 푸드뱅크 사업소개를 강화하도록 한다. 방송이나 신문을 통한 대중홍보에는 푸드뱅크에 기탁하고 있는 업체들을 함께 소개함으로써 푸드뱅크 참여가 해당 기업의 이미지 개선에 기여할 수 있도록 해야 한다. 또한 서울시 차원에서 푸드뱅크 사업을 소개하는 홍보책자를 제작하여 유관단체에 배포하는 작업도 필요하다.

(2) 전국 및 광역푸드뱅크의 역할 강화

정부주도형 푸드뱅크는 현재 전국-광역-기초푸드뱅크의 조직체계로 구성되어 있다. 전국푸드뱅크는 사업수행을 위한 총괄조정, 홍보, 교육, 실적관리 등 기반구축 업무를 주로 담당하고, 실질적인 기탁 및 배분업무는 광역 및 기초 푸드뱅크에서 실시된다. 푸드뱅크의 주요 기능은 크게 기탁물품을 모으는 것과 배분하는 두 가지로 구분할 수 있다. 기탁의 배분 차원에서는 실질적인 수혜자가 지역사회 내 복지시설 또는 개별주민들이기 때문에 자치구 단위로 구분하여 기초푸드뱅크를 지정하는 것이 이용자의 접근성이라는 점에서 효과적이다. 서울시는 자치구 인구규모가 최대 60만명에 이르는 경우도 있어, 오히려 1개 자치구를 더욱 세분하여 기초푸드뱅크를 더 많이 지정해야 할 곳도 있다.

반면에 다른 중요한 기능인 기탁을 발굴하는 측면에서는 기초푸드뱅크의 역할에는 한계가 있다. 첫 번째 문제는 역량이 크게 부족하다는 점이다. 실제로 기탁발굴을 위해서는 더 많은 인력과 시간, 재정이 투입되어야 하지만, 실태조사 결과에 의하면 현재

인력으로는 물품의 수거 및 분배만으로도 벅찬 상태이고, 재정적으로도 홍보비에 투입할 재원이 전무한 상태이다. 물론 앞으로 인력과 재정 등이 확보된다면 기초푸드뱅크의 기탁발굴 업무도 확대될 수 있을 것이다.

두 번째 문제는 지역간 편차의 문제이다. 제3장에서 기탁실적은 권역별로 가장 큰 편차를 보이고 있는 것으로 나타났다. 특히 서초, 강남, 송파, 강동 등 강남권 지역 기초푸드뱅크의 기탁실적이 다른 지역에 비해 크게 많았다. 기초푸드뱅크의 기탁발굴 범위는 자치구 권역 내이기 때문에, 지역의 경제여건 및 잠재적인 자원의 차이가 이러한 결과를 초래했다고 판단된다. 실제로 본 연구에서 푸드뱅크 운영자 대상으로 지역특성과 관련하여 운영상의 애로사항을 질문한 결과, 기탁물품의 부족을 가장 많이 지적하였다. 중랑, 마포, 구로 등은 지역의 경제상태가 좋지 않고 기탁 가능한 지역자원이 적기 때문에 기탁자 발굴이 어렵다는 의견이어서, 기탁물품의 발굴에 지역적 요인이 영향을 미치는 것으로 판단된다. 따라서 기초단위 기탁발굴은 오히려 지역간 복지격차를 가중시키는 결과를 초래할 수 있다.

세 번째 문제는 기초푸드뱅크에서 발굴 가능한 잠재자원은 인근의 빵집이나 식당 등으로 제한되는 것이 현실이다. 이러한 이유에서 서울시 기탁물품은 빵류로 편중되어 있는 반면에, 일선 복지시설에서 희망하는 물품으로는 식재료가 더 많았다(표 3-36, 표 3-37 참조). 식재료는 대형 유통업체나 시장, 그리고 좀더 광범위하게는 농어촌 지역과의 직접 연계를 통한 기탁발굴이 필요한데, 이러한 업무는 기초단위에서는 수행하기 어려움이 있다.

따라서 기탁자 발굴이나 홍보 등의 업무에서는 전국 및 광역단위의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 서울은 다른 지역에 비해 대형 유통업체가 많은 것이 특징이다. 이러한 대형업체는 광역단위에서 접촉하여 발굴해야 한다. 또한 식재료와 같은 신선식품 확보를 위해서는 농어촌과의 연계도 앞으로 개발해야 할 기탁자원인데, 이러한 업무는 기초단위에서는 불가능하다. 기초단위의 기탁을 강조하는 경우 복지편차는 더욱 커질 가능성이 크기 때문에, 전국 및 광역푸드뱅크의 역할을 강화함으로써 지역편차를 줄이는 효과를 기대할 수 있다.

(3) 홍보대사 활용 및 이벤트 기획

홍보활동과 관련하여 사회적 인지도가 높은 유명인사를 홍보대사로 위촉하여 활동하도록 하고, 이들을 활용한 여러 가지 이벤트를 기획하는 것이 효과적이다. 프랑스의 경우, 우리나라에서 방송국에서 수재의연금 모금 프로그램을 방송하는 것과 같은 형태로 푸드뱅크 기탁모금을 위한 방송을 주기적으로 하고 있다. 또한 연예인과 같은 유명인사들이 참여한 방송 프로그램 및 이벤트를 자주 기획하여 기탁모금에 크게 기여하고 있다.

푸드뱅크 홍보를 위한 이벤트 기획은 민간부문의 참여도 매우 중요하다. 외국의 경우 민간단체 등에서 푸드뱅크 홍보를 위한 행사를 주최하는 경우가 많다. 미국의 우체부 협회(National Association of Letter Carriers)는 매년 'Food Drive 날'을 지정하고, 이날 우체부들이 각 가정을 돌면서 우편함 옆에 기부된 부패되지 않는 음식들을 모으는 행사에 참여하고 있다. 또한 미국의 결식아동 지원 단체인 ConAgra Foods Feeding Children Better Foundation은 전국에서 Kids Cafes를 운영하고 있으며, 아동 결식에 대한 'Public Awareness' 캠페인을 통해 결식아동 문제를 사회 이슈화하는 활동을 하고 있다.

(4) 주요 홍보내용

홍보는 우선 푸드뱅크 실시 여부를 알리는 것이 첫 번째 과제이다. 그러나 정기혜 외(2000)의 조사에 의하면 수도권 지역 식품업체의 푸드뱅크 인지도는 67.4%로 높은 편이지만, 전혀 기탁한 적이 없는 경우가 66.7%이다. 이는 푸드뱅크 자체를 몰라서라기보다는 푸드뱅크의 필요성을 인식하지 못하기 때문으로 해석된다. 또한 <표 2-11>에 의하면 기탁에 참여한 경험이 없는 집단 가운데, 푸드뱅크 운영사실에 대한 인지도는 높은 편이지만, 여러 가지 세금혜택에 대한 인지도는 낮았다. 따라서 홍보시에는 푸드뱅크 실시 여부에 대한 홍보 이외에도, 잠재적 기탁자들이 실제로 기탁하고 싶은 마음이 생기도록 설득하는 다양한 정보를 제공해야 한다. 푸드뱅크 홍보시에 포함되어야 할 내용들은 다음과 같다.

- 푸드뱅크 실시 사실 및 기탁방법
- 기탁자 현황 : 주변의 어떤 곳에서 기탁을 하고 있다는 것을 알림으로써, 동질감을 느끼게 하거나 반대로 경쟁심을 유발할 수 있다.
- 수혜자 현황 : 기탁받은 식품이 어떤 곳 또는 어떤 사람에게 도움을 주는지를 자세하게 설명함으로써 사업의 효과를 구체적으로 보여준다.
- 푸드뱅크의 사회적 기여도 : 본 연구의 제2장에서 논의한 바와 같이 푸드뱅크 사업이 복지 및 환경적으로 어떠한 혜택이 있는지를 알린다. 사회적 기여도는 추상적인 수준을 넘어 구체적인 비용 편익을 보여줌으로써 설득력을 높일 수 있다.
- 기탁에 따른 인센티브 : 세계감면 등 직접적 혜택은 물론, 기업이미지 제고 등 기탁을 통해 얻게 되는 간접적인 혜택까지 소개한다.
- 기탁자 보호대책 : 발생 가능한 사고로부터 기탁자를 보호하는 체도를 소개한다.

3) 기탁참여 장애요인 제거

(1) 법제도 정비

기탁자들의 인식조사에 의하면 기탁발굴의 가장 큰 장애요인은 식품사고 발생에 따른 기탁자 보호제도가 미비하다는 것이다. 정기혜 외(2000)의 연구에 의하면 푸드뱅크에 기탁하지 않는 주된 이유로 '기탁물 발생 미비'(28.2%), '식품사고 발생시 법적 보호 미비'(25.6%), '푸드뱅크와 기탁방법을 모름'(23.1%), '수송, 운반 등 과정상의 어려움'(10.3%) 순으로 나타났다(표 2-9 참조).

한편, 양일선 외(2002a)의 연구에서도 기탁하지 않는 이유로 '식품사고시 법적 보호가 없기 때문', '식품사고시 기업 이미지 손상 우려' 등이 가장 많이 지적되었으며(표 4-4 참조), 같은 조사연구에서 푸드뱅크 활성화를 위해 개선되어야 할 사항으로 기탁자들은 식품사고에 대비한 제도적 장치 마련이 필요하다는 의견이 68%로 가장 많은 것으로 조사되었다. 이러한 이유에서 보건복지부는 현재 “식품기탁촉진에관한법률”을 국회에 상정하여 처리 중에 있다.

<표 4-4> 기탁 가능하지만 기탁하지 않는 이유

구분	%
식품 사고시 법적 보호가 없기 때문	54.4
식품사고시 기업의 이미지 손상우려	52.3
기탁관련 수거, 운송, 분배등 과정상 어려움	20.5
세제 혜택 미비	9.1
기탁에 따른 수송 및 포장 등 추가인력 및 자원소비	6.8
기탁에 드는 비용이 폐기비용보다 많기 때문	-
기타	4.5

주: 중복응답 허용

자료: 양일선 외(2002a)

기탁자 보호제도 이외에 제도적으로 정비되어야 할 내용으로는 기탁자에 대한 세제혜택 강화, 식품안전성 확보를 위한 지침 마련 등이 있다. <표 2-11>에서 기탁경험이 있는 집단의 60~70% 식품 기탁에 따른 세제혜택에 대해 인지하고 있지만, 기탁경험이 없는 집단은 20%만이 인지하고 있어, 세제혜택이 기탁유도 효과가 있을 것으로 추측된다. 그러나 기탁자들이 푸드뱅크에 기탁하는 이유는 경제적 이유보다는 소외계층을 돕는데 더 의의를 두고 있는 것으로 나타났다(표 2-5 참조). 이는 현재 기탁자에 대한 세제감면 제도가 있지만, 혜택이 미미하기 때문이다. 따라서 물품기탁이 단순한 자선수준이 아니라 기탁에 참여하는 개인 및 기업에게 실질적인 혜택이 될 수 있도록 인센티브 강화가 필요하다.

(2) 기탁편의 제고

<표 2-9>와 <표 4-4>에서 기탁하지 않는 이유 가운데 ‘기탁관련 수거, 운송, 분배 등 과정상의 어려움’ 이라든지, ‘푸드뱅크와의 연락 및 업무교류의 어려움’ 등은 기탁과정의 불편함이 기탁참여 장애요인으로 작용하고 있음을 보여준다. 앞서 법제도적인 장애요인은 중앙정부 차원에서 해결해야 할 과제라면 기탁과정상의 불편함은 푸드뱅크 차원에서 노력하여 해결할 수 있는 과제들이다.

먼저 기탁활동이 과외의 업무 및 비용을 유발한다면 기탁의욕이 줄어들 것이다. 기탁자들은 기탁식품 전달방법으로 기초푸드뱅크나 수혜처에서 가져가기를 바라는 경우

가 67.3%로 가장 많았다(양일선 외, 2002a). 푸드뱅크의 기탁물품 수거능력을 제고하고, 푸드뱅크와 기탁자간의 연락 및 업무교류를 확대하기 위해서도 결국은 인력 자원이 필요하다. 물품수거와 같은 단순업무는 공공근로 등 보조인력을 적극 활용하는 것이 효율적이다.

4) 기탁자 관리

기탁 장애요인의 하나로 ‘푸드뱅크와의 연락 및 업무교류의 어려움’도 지적되고 있다. 현재 푸드뱅크 운영자간에는 비교적 연계활동이 활발하지만, 이용자나 기탁자와의 연계는 소홀한 편이다. 기탁자와의 연계는 곧 기탁자 관리문제로 연결된다.

후원개발 전문가들은 새로운 후원자를 발굴하는데 기존후원자를 관리하는 것보다 4~5배의 비용이 들어 새로운 후원개발보다는 기존 후원자를 관리하는 것이 훨씬 비용 효과적이라고 한다(정무성, 2003). 후원이나 기탁은 한번 참여한 경험이 있는 집단일수록 지속적으로 참여하는 경향이 있기 때문에, 기탁 또는 후원개발에 있어서는 신규 회원의 발굴도 필요하지만 기존 회원의 관리가 보다 중요하다.

아래 노원평화 사례에서 볼 수 있듯이 기탁자 관리는 기탁자들이 성과를 공유하고 보람을 느낄 수 있게 하기 때문에 기탁자들에게 사업에 참여할 지속적인 동기를 부여한다. 특히 주요 기탁자에게 <서울시장상>을 수여함으로써 기탁업체들을 홍보하는 효과도 줄 수 있다. 따라서 사업을 활성화하기 위해서는 기탁자들에게 ‘기부하는 기쁨’과 같은 심리적 동기나 홍보효과, 음식물 쓰레기 감소를 통한 비용절감 등과 같은 경제적 동기를 부여하면서 기탁을 지속적으로 유도하는 관리방식이 필요하다.

□ 노원평화 사례

노원구 기초푸드뱅크인 평화종합사회복지관은 서울시가 푸드뱅크 사업을 시작하기 전인 1993년부터 자체적으로 「먹거리 나눔」 사업을 시작했다. 1995년에는 「푸드뱅크」로 사업명칭을 변경했고, 2000년 노원구 기초푸드뱅크 기관으로 지정되었다. 노원평화 푸드뱅크는 가장 오래된 푸드뱅크의 하나이고, 사업실적도 우수한 곳이다.

노원평화는 처음에 두 곳의 후원업체로 시작하여 이제는 정기적으로 후원하는 업체가 20군데 정도 된다. 특별한 홍보 노하우가 있는 것은 아니지만, 기본적으로 전

단지나 매스컴 등을 이용하기도 하고, 직원이나 관장이 직접 방문하여 사업에 대한 취지를 설명하기도 하였다. 새로운 가게가 들어서면 가급적 방문하여 후원을 요청한다고 한다. 요즘은 구청 보건위생과에서 식품제조업체 명단을 받아 방문하면서 홍보하고 있다. 담당자는 잠재적 후원자의 리스트를 작성하여 연락처, 약도 등을 첨부하고 방문일지를 꼼꼼히 기록한다.

기탁업체를 발굴하는 것만큼이나 관리하는 것도 중요하다. 노원평화에서는 기탁업체에 대해서는 감사장을 전달하거나 감사공문을 발송하고, 일년에 한번 후원의 행사를 열어 기탁자들을 초대하기도 한다. 기탁업체 대표 간담회를 개최한 적도 있다. 최대 기탁자 중 하나인 미도파 상계점(현 롯데백화점)에는 <서울시장상>을 두 번이나 안겨주었다. 기탁자들도 업무가 바빠 모두 행사에 참여할 수는 없기 때문에 평소에 안부인사 하는 것도 중요하다고 한다.

<기탁업체 발굴 현황>

개발매개체	내용	기탁업체 현황
친선방문	업체를 관장 및 직원이 직접 방문하여 푸드뱅크 사업에 대한 취지를 설명하여 동참케 함	(주)미도파 백화점, 한국까르푸 중계점, 던킨도너츠 중계점, 증가떡집, 참새떡방앗간, 럭키마트, 미래마트, 하라농산물, 안성수산, 원두막 보리밥, 대호청과, 운천방앗간, 노원떡집, 이조복떡집, 중계방앗간(15개 업체)
홍보물	푸드뱅크 사업 홍보물을 보고 자진 참여	도깨비방앗간, 벽산떡방앗간, 파리바게뜨 노원점/공릉점(4개 업체)
매스컴	푸드뱅크 사업의 신문기사, TV 방영을 보고 자진 참여	화랑뷔페, 일반가정점, (주)장원캐터링 (2개업체 및 일반가정)
차량홍보	푸드뱅크 냉동탑차 외형 광고를 보고 자진 참여	항아리 수제비(1개 업체)
알선	기존 후원업체가 알선	대국수산, 해원물산(2개 업체)
복지관 납품업체	복지관에 식품 납품을 하고 있는 업체의 자진 참여	하예성 베이커리, 알짜계란(2개 업체)

2. 인력자원 확보

푸드뱅크 활성화를 위해서는 기탁확대가 우선적인 과제이며, 기탁을 확대하기 위해서는 인력이나 재정 등 기초자원의 확보가 전제되어야 한다. 제3장의 실태분석 결과에 따르면, 특히 전담직원의 확보는 기탁실적에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 푸드뱅크의 활성화를 위해서는 우선적으로 기초인력의 확충이 필요하다.

1) 전담인력 최소기준 충족

서울시 푸드뱅크는 타시도와 달리 대부분 전담인력을 한명 이상 확보하고 있어 상대적으로 인적 자원은 양호한 편이다. 그럼에도 불구하고 운영자들이 인력부족을 느끼는 가장 큰 원인은 푸드뱅크 이외의 다른 업무로 인한 업무과중 때문이다. 푸드뱅크 담당직원의 69.2%가 다른 업무로 인해 푸드뱅크 업무에 지장을 받는다고 응답하였고(표 3-4 참조), 전담직원보다는 겸직 직원이 다른 업무에 대한 부담이 더 큰 것으로 나타났다(표 3-5 참조). 즉, 현재 기초 푸드뱅크의 담당직원들은 명확한 업무구분이 되어 있지 않아, 푸드뱅크 이외의 업무까지 담당하기 때문에 인력이 부족한 것으로 인식하고 있다. <표 3-31>과 <표 3-43>에 의하면 담당직원이 많을수록, 특히 전담직원이 많을수록 기탁실적이 우수할 뿐 아니라, 기초푸드뱅크로서 지역사회의 다양한 시설에 물품을 배분하는 것으로 나타났다. 따라서 푸드뱅크 사업을 제대로 수행하기 위해서는 전담직원 확충이 일차적인 필요조건으로 판단된다.

이러한 이유에서 서울시는 2002년부터 기초푸드뱅크 전담인력 1명의 인건비를 보조하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 6개 기초푸드뱅크는 전담이 아닌 겸직직원이 푸드뱅크 업무를 담당하고 있다. 이들 전담인력이 없는 푸드뱅크는 푸드뱅크 사업을 위해 지원된 인건비를 다른 용도로 사용하는 것과 마찬가지이다. 이는 앞에서 기초푸드뱅크로 지정된 기관들이 기초푸드뱅크의 역할에 대한 인식이 부족하고 다른 프로그램의 하나 정도로 간주하는 태도에서 비롯된다고 판단된다.

따라서 일차적으로 각 기초푸드뱅크는 서울시로부터 지원받은 인건비를 전담직원 인건비로 배정하여 모든 기초푸드뱅크에서 전담직원을 확보할 의무가 있다. 또한 푸드뱅크 전담직원의 업무독립성을 인정하고 푸드뱅크 업무에 전념할 수 있도록 한다면 전담인력 1명 정도로 기본적인 운영은 가능하다고 판단된다.

2) 보조인력 활용

기탁 및 배분실적 분석에 의하면 보조인력 활용이 많은 푸드뱅크일수록 기탁실적이나 배분 행태에서 긍정적인 것으로 평가되었다. 푸드뱅크 업무의 상당부분이 운전하고, 음식물을 나르는 등 단순업무가 많기 때문에 자원봉사자나 공공근로, 공익요원 등

보조인력을 적극 활용하는 것이 바람직하다. 그러나 현재 서울시 기초푸드뱅크의 보조인력 활용실태는 매우 저조한 상황이다.

외국의 경우 일부 전담직원을 제외하고는 대부분의 푸드뱅크 업무가 자원봉사자 중심으로 운영되고 있다. 그러나 우리나라는 아직 사회적으로 자원봉사가 확대되지 못하고 있으며 자원봉사는 활동의 강제성이 없기 때문에, 상시적·안정적 인력확보에 어려움이 있다. 따라서 보조인력 가운데서는 자원봉사자보다는 상대적으로 업무강제성을 띄며 인력확보도 안정적인 공익근무요원이나 공공 및 자활근로자 배치가 보다 효과적일 것으로 판단된다.

공익근무요원이나 공공·자활근로자의 안정적 확보를 위해서는 자치구의 협조가 필수적이다. 기초푸드뱅크가 비교적 잘 운영되고 있는 금천구나 은평구 사례에 의하면 보조인력이 푸드뱅크 운영에 매우 중요하며, 자치구의 지원이 보조인력 확보에 결정적인 것으로 나타나고 있다. 따라서 각 자치구의 인력배분 계획에서 푸드뱅크 사업에 일정규모의 공익근무요원 및 공공·자활근로자를 고정적으로 배치하도록 한다.

□ 금천 기초푸드뱅크 사례

금천구 푸드뱅크는 2000년 9월에 기초푸드뱅크로 지정된 후 2000년 12월부터 본격적으로 사업을 전개하기 시작하였다. 처음 사업을 시작할 당시부터 금천구청에서도 긍정적인 태도를 가지고 적극적으로 지원하였다. 금천구는 사업을 시작한 지 얼마 안된 2001년 3월부터 자활근로 10명을 지원하였고, 4월에는 국고 지원이 나오기 이전에 구비로 냉동탑차를 먼저 구입해 주었다.

현재 푸드뱅크 업무를 담당하고 있는 인력은 전담직원 1명과 자활근로 8명이다. 자활근로자들의 업무는 오전에 담당자가 물품을 수령할 때 동행하여 물품 수령하기, 물품을 가져오면 재포장하고 정리하기, 3시에 이용자들이 방문을 하면 물품 배분하기, 홍보하기(매주 수요일마다 배분이 끝나고 3시 40분경 부터 5시까지 주위의 제과점, 떡집, 식당 등을 돌면서 홍보 전단지, 병따개 등을 나눠줌) 등이다.

자활근로자들이 필요하기는 하지만 어려움이 없는 것은 아니다. 자활근로 하는 분들은 몸이 아프거나 술을 드시는 분들이 많아서 다루기가 어렵다. 또 근로의욕도 낮고 아프다고 한 사람이 쉬면 다른 사람들이 불만을 갖는 식으로 서로간의 갈등도 있다. 관리하는 방법은 따로 없고, 자활근로자들 얘기를 들어주고 이해하려고 하면 된다고 한다. 담당자가 사비를 털어 매주 고기며 술이며 사서 얘기도

많이 나누고, 잘 못하는 점이 있으면 말씀드리고 그러면 훨씬 나아졌다고 한다. 자활근로자 간담회비가 분기별로 10만원씩 나오지만 그것 외에도 그런 자리를 많이 가졌다. 지금은 인원이 너무 많아져 자주 그런 자리를 갖지는 못하지만 가끔씩 자주 모임을 갖고 얘기를 들으려고 노력한다. 이제는 하루 일과를 다 파악하기 때문에 담당자가 없는 동안에도 자기 일을 찾아서 하기도 한다.

그러나 운전을 할 줄 아는 분이 없어서 불편하기도 하다. 담당자와 일부 자활근로자들이 물품을 수령하는 동안 운전을 해서 시설에 물품을 배분할 사람이 필요하지만 차는 있어도 운전을 못해서 못하고 있다. 직원이 물품을 수령하는 동안은 자활근로 분들이 할 일이 없는 경우도 있고, 남는 시간에 복지관 청소 등 다른 일을 하기도 한다. 사실 현재 사업 수준으로는 5~6명이면 충분하다. 그러나 사업이 확장될 가능성을 생각하면 현재 인력은 꼭 필요한 인력이다. 물론, 좀더 전문적인 인력이 뒷받침 될 필요도 있다고 한다.

3) 지역자원 활용

푸드뱅크 운영자들이 지적하는 인력문제 가운데 하나가 야간이나 새벽시간의 인력 확보 문제이다. 식당이나 반찬가게와 같이 영업이 다 끝난 늦은 시간에 기탁이 가능한 경우가 많은데 이처럼 정규 업무시간 이외 시간대에 활동할 인력확보가 어려움이 있다는 것이다.

이러한 경우에 푸드뱅크 자체의 자원봉사 인력은 아니지만, 지역사회 주민들의 모임이나 활동을 활용하는 방안이 가능하다. 강남구의 경우, 강남구 지역에서 활동하고 있는 ‘청소년지킴이 봉사단’과 지체장애인 단체에서 야간시간대 물품수거에 도움을 주고 있다. ‘청소년지킴이 봉사단’의 경우, 청소년들이 야간에 우범지대에서 지내지 않도록 매일 밤 순찰을 돌고 있기 때문에 이 시간에 인근 가게에서 물품을 수령하여 푸드뱅크에 전달해주는 도움을 받고 있다고 한다.

3. 재원확보의 다원화

1) 민간자원 동원노력 제고

푸드뱅크 사업을 확대하기 위해서는 재원확보 또한 중요한 관건이 된다. 현재 서울시 푸드뱅크의 세입실태를 분석하면 정부보조금, 특히 서울시 보조금 의존도가 지나치

게 높다. 현재 민간주도형으로 운영되는 푸드뱅크들은 전체 예산에서 소속기관 자체예산이나 기부금 등 자체적인 재원확보 노력이 활발한데 비해, 정부주도형 푸드뱅크들은 소속기관의 자체예산 기여도는 3%, 기부금은 전체 예산의 0.9%에 불과하다(표 3-10 참조).

운영자의 태도에 있어서도 차이가 나타난다. 운영비나 장비 등 기초자원 확충 방법으로 정부주도형 푸드뱅크 운영자들은 중앙정부 지원(34.6%), 서울시 지원(34.6%), 자치구 지원(14.8%) 등 정부가 지원해야 한다는 의견이 93%에 달하는 반면에, 민간주도형 푸드뱅크 운영자들은 중앙정부의 지원이 필요하다는 응답이 50%로 가장 많았지만, 그 다음으로 후원금이나 기부금 확보가 중요하다는 의견이 25%로 많았다.

<표 4-5> 희망하는 기초자원 확충 방법

	단위: %	
	정부주도형	민간주도형
중앙정부 지원	43.2	50.0
서울시 지원	34.6	7.1
자치구 지원	14.8	7.1
해당 기관·단체 지원	1.2	3.6
후원금·기부금 확보	3.7	25.0
기탁품 판매수입	2.5	7.1

* 중요한 순서대로 2가지를 선택한 결과에 가중치를 주고 합산한 결과임

현재 푸드뱅크의 운영방식이 정부주도형 사업을 민간에 위탁 운영하는 형태이기 때문에 대부분의 재원을 정부로부터 지원받는다. 그러나 보건복지부의 계획에 따르면, 푸드뱅크가 어느 정도 수준에 도달할 때까지 정부주도형으로 우선 추진하고, 궁극적으로는 완전 민간주도형으로 전환하는 것을 장기적인 방향으로 잡고 있다. 즉, 현재 정부의 재정지원은 푸드뱅크 기반조성을 위한 기본투자자로 파악하는 것이 바람직하다.

더구나 공공서비스의 민간위탁 운영의 목적 가운데 하나는 민간의 전문성 활용과 함께 민간자원의 동원이다. 따라서 정부주도형이라고 하더라도 푸드뱅크 자체의 기부금이나 후원금 발굴, 또는 기초푸드뱅크가 소속된 기관에 대한 후원금을 활용하는 방법 등 민간자원 동원노력을 확대할 필요가 있다. 외국의 푸드뱅크들은 자원봉사 인력을 중심으로 무비용 무보수의 원칙으로 운영하고 있으며, 운영비는 기부금과 판매대금

으로 충당하고 있다. 또한 민간의 자선사업으로부터 시작되어 정부의 지원이 늘어나는 추세이지만, 정부는 법 제정 등 기본여건을 마련하고, 실질적인 시설과 자원봉사 인력 확보는 여전히 민간부문에서 중심적인 역할을 담당하고 있다(정기혜 외, 1998).

2) 시설·장비 기탁발굴

푸드뱅크 활성화를 위한 기본자원으로 시설·장비 확충이 필요하다. 냉동탑차는 정부의 지원으로 거의 구비하고 있지만, 냉장·냉동설비는 크게 부족하다. 광역과 26개 기초푸드뱅크를 포함하여 일반저장고를 확보한 곳은 20개소이며, 이 가운데 전용 저장고를 확보하고 있는 곳은 13곳에 불과하다. 냉장·냉동창고 보급률은 더욱 낮아, 모두 3곳만이 확보하고 있고 그나마 전용시설을 갖춘 곳은 1개소뿐이다.

정부주도형 푸드뱅크의 기본설비는 대부분 공공재원에 의해 갖추어져 가고 있으나, 민간자원 동원노력의 연장선상에서 필요한 설비에 대한 기탁자 발굴을 적극 추진할 필요가 있다. 민간 자원의 발굴은 반드시 기부금 모금에 한정되는 것은 아니다. 보건복지부 “푸드뱅크 사업안내”에 따르면 기탁대상은 식품 뿐 아니라 푸드뱅크 운영에 필요한 냉동·냉장·수송장비 및 저장시설, 기부금(운영비), 사무용품, 자원봉사 및 전문인력 등이 모두 가능하다. 따라서 필요한 시설·장비를 기탁을 통해 확보하는 방안을 모색하도록 한다.

3) 자치구 지원 확대

자치구 지원은 기초푸드뱅크의 기초자원 확충에 중요한 역할을 담당하며 이는 기탁 및 배분실적에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 논의한 바와 같이 우선 자활·공공근로나 공익근무요원 확보에 자치구의 역할이 중요하지만, 앞으로 재정적인 측면에서도 자치구의 지원이 필요하다. 현재 세입구조에서 자치구의 재정적 기여도가 거의 없다는 것은 문제이다. 유일하게 강남구가 2003년 4월부터 운영비를 지원하기 시작했지만, 나머지 자치구들은 전혀 지원하지 않고 있다. 양일선 외(2002a)의 연구에 의하면 전국의 정부주도형 푸드뱅크 가운데 29.7%가 기초자치단체로부터 운영비 지원을 받고 있는 것으로 조사되었다.

(1) 자치구 지원의 필요성

최근의 사회복지의 경향은 지역복지를 지향하고 있다. 지역복지는 지역사회 주민이 복지수혜자이면서 동시에 공급자가 되어 지역문제를 함께 해결하는 접근방식이다. 지역복지는 서비스의 생산 및 공급이 지역사회 내에서 이루어지고, 서비스의 직접적인 수혜자가 지역주민이 된다는 점에서 해당 기초자치단체의 적극적인 참여와 지원을 필요로 한다.

푸드뱅크 사업은 중앙정부인 보건복지부에서 처음 사업을 시작하였고 서울시에서 재정을 지원하여 진행되지만, 실질적인 운영은 각 자치구 단위 기초푸드뱅크를 중심으로 이루어지고 직접적인 혜택을 받는 이용자들도 해당 기초푸드뱅크가 소개한 각 자치구 구민이 된다는 점에서 자치구의 참여와 지원이 확대되어야 한다.

(2) 담당공무원의 인식개선

<표 3-15>에 따르면 자치구 지원은 담당공무원의 태도 및 인식과 직접적인 관련이 있다. 따라서 우선 담당공무원들의 인식 개선이 필요하다. 현재 광역 및 기초푸드뱅크에서는 푸드뱅크 운영자들 대상 교육·훈련 프로그램, 그리고 기탁회원들을 위한 간담회 등을 실시하고 있는데, 이러한 프로그램을 자치구 담당공무원에게도 실시하도록 한다. 푸드뱅크에 의한 효과를 적극적으로 알리고, 각 푸드뱅크 운영 실태 및 애로사항을 함께 논의함으로써 자치구 담당공무원의 푸드뱅크에 대한 인식을 개선하도록 유도하는 것이 필요하다.

한편, 강남구 사례에 의하면 지자체 단체장의 태도 또한 매우 중요하다. 강남구는 인력, 재정 등 여러 가지 측면에서 모든 지역 가운데 자치구 지원이 가장 적극적인 곳이다. 그러나 강남구의 경우 일선 담당공무원 보다는 단체장 수준에서 푸드뱅크의 중요성을 인식하고 적극 지원하는 사례이다. 이는 푸드뱅크 운영에 있어 일차적 관련자인 일선 담당공무원의 태도가 푸드뱅크 운영에 영향을 미치는 것은 사실이지만, 자치구의 지원이 재정적 지원과 같이 보다 현실적인 수준으로 확대되기 위해서는 오히려 단체장의 인식개선이 보다 중요함을 시사한다.

□ 강남 기초푸드뱅크 사례

강남구는 수서종합사회복지관에서 기초푸드뱅크 업무를 담당하고 있는데, 다른 푸드뱅크보다 조금 늦은 2002년 10월부터 사업을 시작했다. 이전에는 서초구 푸드뱅크에서 강남구까지 관할했었지만 푸드뱅크에 관심을 가지고 있던 부구청장이 새로 부임하면서 강남구의 푸드뱅크 설치를 촉구했던 것이다. 현재 사업을 실시한지 1년여 밖에 되지 않았지만 2003년 상반기에는 기탁실적에서 다른 기초푸드뱅크를 모두 앞질렀다. 이런 실적이 가능했던 것은 자치구로부터 인력과 장비, 운영비 등의 지원을 받아 충분한 기초자원을 확보했기 때문이다.

현재 강남 기초푸드뱅크는 자치구로부터 공공근로 4명을 지원받고, 2명의 전담인력 인건비와 운영비를 지원받고 있다. 또한 각종 장비를 마련하는 데도 지원을 받아 자치구 지원으로 위생검사 도구를 마련하였고 복지관 지하의 창고를 푸드뱅크용 창고로 개조하는 공사도 하였다. 이런 지원 덕에 강남구 기초푸드뱅크는 3명의 전담직원과 4명의 보조인력, 독립 사무실, 보관창고, 냉장고, 위생검사 도구 등의 장비를 갖추고 사업을 진행하고 있다. 강남 푸드뱅크 운영 초기의 지원은 거의 부구청장의 의지에서 시작되었다고 볼 수 있다.

강남 푸드뱅크의 또다른 특징은 위생관리에 많은 투자를 하고 있다는 점이다. 전문적인 위생관리가 가능했던 것은 인력과 장비에 대한 자치구 재정 지원이 있었기 때문이다. 또한 강남구 기초푸드뱅크는 최초로 생산물 배상책임보험에 가입하였다. 생산물 배상책임보험은 위생사고 피해자에 대해서 최고 1억까지 보상해주는 것으로 강남 기초푸드뱅크의 사업실적을 기준으로 보험료를 책정하여 52만 2백원을 납입하고 1년 동안 보장을 받게 된다.

4) 푸드마켓 운영방식 도입

현재 푸드뱅크는 모든 물품을 무료로 배분하는 방식이지만, 기탁된 물품을 적은 비용으로 판매하는 푸드마켓 운영을 적극적으로 도입할 필요가 있다. 서울시의 운영비 지원금 월 30만원은 매우 부족한 상황이며 기부금 모금도 어려움이 있기 때문에, 유료 판매방식을 도입하고 판매대금의 일부를 운영비로 사용하도록 하는 방식이다. 미국이나 독일의 푸드뱅크에서는 이미 유료 판매를 실시하고 그 수입을 운영비로 사용하고 있다. 우리나라도 「기부금품모집규제법」에서 모집금품의 100분의 2를 초과하지 않는 범위 내에서 비용에 충당할 수 있도록 규정하고 있다(제12조).

저소득층에 대한 지원이라는 점에서 무료배분이 필요하지만, 일부 사회복지 전문가

들은 무료배분 또는 무료서비스는 저소득층의 자립의지를 줄여서 오히려 부정적인 영향을 미친다는 지적이다. 또한 무료배분이기 때문에 이용자들이 물품 종류에 대한 선택권 없이 주어지는대로 받는다. 이러한 이유에서 제3장에서 나타난 바와 같이 실제 받는 물품은 주로 빵류나 간식류이지만, 필요로 하는 것은 식재료가 더 많아 수요와 공급이 불일치하고 있다. 이런 점에서 푸드마켓 운영이 무료배분의 문제점을 보완해줄 수 있다.

현재 서울시는 광역푸드뱅크를 통해 푸드마켓을 시범실시하고 있고 있는데 무료판매방식을 적용하고 있다. 유료판매를 하는 곳으로는 은평구 기초푸드뱅크가 운영하는 곳이 있다. 그러나 서울시의 푸드마켓 운영 경험에 따르면, 푸드뱅크와 달리 푸드마켓 운영을 위해서는 항상 일정수준의 물품을 확보해야 하는데 물품확보에 어려움이 많다는 지적이다. 더구나 일부 업체에는 무료로 기탁받은 물품을 판매한다는 것에 거부반응을 보이는 곳도 있다. 따라서 푸드마켓은 푸드뱅크의 궁극적인 목표로 간주되어서는 안되며, 푸드뱅크 사업의 다양한 운영방식의 하나로 필요한 곳에 선별적으로 적용하는 것이 바람직하다.

□ 은평구 푸드마켓 사례

은평구 기초푸드뱅크에서는 2002년 9월부터 푸드뱅크와 함께 푸드마켓을 병행하고 있다. 푸드뱅크에서는 다른 기관과 마찬가지로 기탁받은 물품을 무료로 배분하고, 푸드마켓에서는 학교급식소로부터 기탁을 받아 음식물을 판매한다. 따라서 푸드마켓 이용자는 기탁음식 중에서 원하는 종류의 음식을 원하는 만큼 약간의 비용을 지불하고 구입하게 된다.

푸드마켓은 평일 3시부터 4시까지 30분간 복지관 지하의 작은 방에서 열린다. 급식이 없는 방학 동안은 푸드마켓 운영도 잠시 중단된다. 음식물은 밥, 국, 반찬 종류이고, 100g에 50원씩 판매하며 국은 무료로 배분하고 있다. 또 푸드뱅크에 물품이 다량으로 들어오면, 푸드마켓 이용자들에게 무료로 배분하기도 한다. 회원은 155명이고 하루평균 20명 정도가 이용한다. 선착순이기 때문에 한 두시간 전부터 줄을 길게 서고 있다. 복잡함을 피하기 위해서 선착순으로 번호표를 주고, 한번에 다섯명씩만 입장을 시킨다. 음식물을 구입할 때는 회원카드를 체크하여 자동적으로 전산처리 되기 때문에 편리하고 이용자들을 관리하는 데도 도움이 된다. 음식물이 부족한 경우는 거의 없고, 음식물이 남는 경우는 다른 시설에 배분하기 때문에 버려지는 음식물은 전혀 없다고 한다. 2003년 1~3분기까지 약 1300백만원 규

모의 사업실적을 보였다.

회원은 푸드뱅크 도입 당시 설명회를 열어 입회원서를 받고 모집했다. 구청에 협조를 요청하여 수급자들 명단을 확보하고 이를 토대로 우편물을 발송하고 전화, 방문을 통하여 푸드마켓을 홍보하였다. 회원은 주로 수급자 중에서 면접을 통해 선정을 하였다. 원칙적으로는 전세 3500만원 이하, 무자녀라는 조건이 있지만, 사정이 어려운 경우는 받아주되, 다만 사람이 많으면 다음에 제외될 수도 있다는 조건을 달았다.

음식물 판매로 발생한 수익금은 운영비로 사용된다. 하루 2~3만원 정도의 수익이 발생하고 있는데 현재 적립을 하고 있고 푸드마켓 사업 진행을 위한 운영비와 추후 비품구입, 그리고 이용주민들을 위한 사업을 위해 사용하려고 하고 있다. 아직 구체적인 계획을 가지고 있지는 않지만 푸드마켓을 통해 얻어진 수익은 푸드마켓을 이용하는 이용자들에게 다시 돌아가게 하자는 원칙은 가지고 있다.

푸드마켓은 푸드뱅크에 비해서 판매소, 판매직원, 바코드 리더기 등 더 많은 인프라를 요구하고 이용자의 적극적인 참여를 필요로 하여 자칫 거동이 불편하거나 정보에 둔감한 이용자들이 소외될 수 있는 단점이 있다. 그러나 이용자 스스로가 원하는 음식을 적정량 구입할 수 있어 효율적이며, 최소한의 비용을 지불하면서 낙인감도 최소화하고 수익금을 이용할 수 있다는 장점이 있다. 이용자들의 만족도는 매우 높은 편이다. 음식물을 유료로 구입하는 것에 대해서도 몇몇함을 느끼고 좋아한다고 한다. 또 먹을 만큼만 가져가기 때문에 또 다른 음식물 쓰레기가 발생하는 것을 방지할 수도 있다.

푸드마켓을 시작하게 된 것은 복지관 내부적으로 푸드뱅크 사업에 대해 평가하고 고민하면서부터이다. 복지관에서 푸드뱅크를 처음부터 적극적으로 지원하였을 뿐 아니라 기관장은 적극적으로 지원하되 간섭하지 않는 태도를 보여 독자성도 확보할 수 있었다. 은평구는 지역특성상 저소득층이 많은 반면, 활용할 수 있는 자원이 적어 푸드뱅크가 적당한 사업이라고 생각하였다. 푸드뱅크를 지정할 당시 대부분의 은평구내 복지관들이 사업을 맡고 싶어해 경쟁이 심했다고 한다. 초기에는 푸드뱅크 사업만 하고 있다가 담당자가 관련 책자 등에서 외국이나 국내 몇 곳에서 푸드마켓이라는 형태의 사업을 하고 있다는 정보를 접하고 복지관 차원에서 지역주민들에게 개별적인 서비스를 제공할 수 있겠다는 긍정적인 검토가 있는 후, 재단에 사업신청서를 제출하여 예산을 확보하였다.

복지관이 속한 재단의 예산 중 '지역사업개발비' 항목에서 지원을 받아 전액 자부담으로 판매소 설치, 비품구입 등을 하였으며 학교 급식소를 방문하여 기탁자를 발굴하였다. 푸드마켓을 준비하면서 7월에 먼저 구청의 협조공문을 받아 직접 학

교를 방문하여 푸드마켓 취지를 설명, 참여를 유도하였으며 각 학교의 반응을 기록하여 자료로 남겼다. 8월 개학 후에는 긍정적인 반응을 보인 학교를 중심으로 업체를 개발한 후 지도를 그려서 차량의 경로를 따라서 구청공문과 함께 새로운 학교 급식소를 방문하였다. 또한 협약서를 작성하여 책임성을 명백히 함으로써 학교에서 보다 긍정적인 반응을 보이도록 유도하였다. 학교 급식소가 워낙 위생에 대한 말이 많은 터라 대부분 혹시 사고라도 생길까 우려하여 초기에는 기탁자 발굴에 어려움이 많았지만, 현재는 7개 학교 급식소를 기탁회원으로 확보하고 있다.

4. 네트워킹 강화

1) 민간주도형 푸드뱅크와 연계 형성

제3장의 분석에 의하면 푸드뱅크간의 연계실적은 기탁실적에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 현재 정부주도형 푸드뱅크 간에는 비교적 협조체계가 구축되어 있어 정기적인 모임을 갖거나 연계 협조가 활발하게 이루어지고 있다. 주요 협력 내용은 기탁품 이관 및 인근지역 물품을 대신 수령해주는 등의 활동이다(표 3-19 참조).

반면에 민간주도형 푸드뱅크와의 네트워킹은 매우 미약한 수준이다. 기초푸드뱅크 가운데 민간주도형과 연계 협조 경험이 있는 경우가 6개소에 불과하다. 협조내용은 기탁물품 이관, 기탁이나 분배 관련 노하우 교류 등이다. 그러나 기초푸드뱅크가 민간주도형과 협조 체계를 유지하는 것이 그리 체계적이지 못하다. 민간주도형과 연계를 하고 있는 은평구의 경우, 2003년 상반기 동안 11번의 업무협조를 한 바 있는데, 주로 물품을 교류하는 형태이다. 은평구에는 정부주도형 푸드뱅크 이외에 녹번사회복지관이 먹거리나누기협의회 소속으로 먹거리 사업을 실시하고 있는데, 주로 녹번복지관과 물품을 서로 이관하는 정도의 협조를 하고 있다.

관악 기초푸드뱅크의 경우, 민간주도형 푸드뱅크와 비교적 교류가 많은 지역이다. 관악구에는 성공회 푸드뱅크와 관악사회복지의 푸드뱅크, 봉천Y먹거리 나눔터(푸드마켓)가 있어 민간주도형 푸드뱅크가 매우 활성화되어 있다. 관악 기초푸드뱅크는 이들 단체와 기탁물품을 수령하거나 배분할 때 냉동담차를 빌리는 정도의 협조를 하고 있다. 그러나 반대로 상호 경쟁관계를 보이기도 한다. 관악지역 민간단체 푸드뱅크는 워낙 오래되고 활발하게 운영되고 있어, 후발주자인 관악 기초푸드뱅크는 기탁자 개발에

어려움이 많다는 것이 운영자의 애로사항이다. 반면에 민간주도형 푸드뱅크 운영자들은 일반적으로 정부주도형 푸드뱅크를 공식적인 곳으로 인식하기 때문에 주요 기업들의 기탁품이 정부주도형 푸드뱅크로 집중되는 문제를 지적하고 있다.

민간주도형 푸드뱅크와 정부주도형 푸드뱅크는 모두 동일한 목적으로 푸드뱅크 사업을 하고 있으며, 다양한 연계와 협력이 가능함에도 불구하고 적극적인 협력이 부족한 상황이다. 이에 따라 사업의 중복 또는 경쟁문제가 발생하거나 좋은 동반자를 놓치는 누를 범할 수 있다. 아직 우리나라 전체 푸드뱅크 사업의 규모는 성장 가능성이 많다. 따라서 서로 경쟁관계가 되기보다는 협조체계를 구축한다면 사업을 확대할 수 있을 것이다.

푸드뱅크 운영자 설문조사에서 정부주도형 운영자의 68%, 민간주도형 운영자의 75%가 서로 연계 협조가 잘 안되고 있다고 응답하였으며, 협조가 안 되는 이유로 정부주도형 운영자는 ‘특별히 협력할 것이 없다’, ‘어떤 곳이 있는지 모른다’는 이유가 가장 많았고, 민간주도형은 절반 정도가 ‘운영체계가 달라 협조가 안 된다’고 응답하였다. 두 집단을 모두 합하면 운영체계의 차이로 인한 어려움이 가장 많이 지적되었다.

<표 4-6> 상호협조가 안되는 이유

단위: %

구분	정부주도형(n=22)	민간주도형(n=8)
특별히 협력할 필요없음	27.3	12.5
시간이 없음	9.1	12.5
상대편에서 협조 안함	4.5	-
운영체계가 달라 협조안됨	22.7	50.0
어떤 곳이 있는지 모름	27.3	12.5
기타	9.1	12.5

한편, 정부주도형 운영자의 84.6%, 민간푸드뱅크 운영자 전원이 상호 협조가 필요하다고 응답하였다. 정부주도형 운영자들이 민간주도형 푸드뱅크와 협조할 필요가 있다고 생각하는 내용은 기탁물품 이관 및 교환(29.3%), 이용자 정보공유 및 연계(29.3%), 기탁자 공동발굴 및 관리(24.4%) 등이 많았으며, 민간주도형 운영자들도 정부주도형 푸드뱅크와 협조가 필요한 내용으로 기탁물품 이관 및 교환(33.3%), 이용자 정

보공유 및 연계(27.8%), 기탁자 공동발굴 및 관리(22.2%) 순으로 필요성을 느끼고 있었다.

이처럼 대부분의 푸드뱅크 운영자들이 상호 협조의 필요성을 인정하면서도 실제로 연계가 잘 이루어지지 않는 것은 상호간의 이해가 부족하고, 어떻게 협조할 수 있는지를 잘 모르기 때문으로 추측된다. 따라서 정부주도형 푸드뱅크와 민간주도형 푸드뱅크가 함께 참여하는 교육 프로그램이나 간담회 개최를 통해 서로 협조를 줄 수 있는 방안을 개발할 수 있을 것이다.

<표 4-7> 협조가 필요한 내용

단위: %

		정부주도형	민간주도형
정부주도형 푸드뱅크와 협조할 내용	장비공동이용	4.0	-
	이용자 정보공유 및 연계	6.0	27.8
	기탁자 공동발굴 및 관리	18.0	22.2
	기탁 및 배분 노하우 교류	14.0	5.6
	서비스 공동계획	8.0	11.1
	기술정보 교류	6.0	-
	공동 교육	4.0	-
	기탁물품 이관 및 교환	24.0	33.3
	인근지역 물품수령	6.0	-
	공동 홍보	6.0	-
	기타	4.0 ¹⁾	-
민간주도형 푸드뱅크와 협조할 내용	장비공동이용	2.4	5.5
	이용자 정보공유 및 연계	29.3	-
	기탁자 공동발굴 및 관리	24.4	27.8
	기탁 및 배분 노하우 교류	2.4	5.5
	서비스 공동계획	-	11.1
	기술정보 교류	2.4	-
	공동 교육	4.9	-
	기탁물품 이관 및 교환	29.3	27.8
	인근지역 물품수령	-	11.1
	공동 홍보	2.4	11.1
	기타	2.4 ²⁾	-

1) 실무자 처우 개선 및 문제사항 공유, 긴급지원서 협조

2) 지역사회 조직화 사업 공조

2) 유관기관과의 연계체계 구축

푸드뱅크 사업의 활성화를 위해서는 푸드뱅크간의 연계도 필요하지만, 푸드뱅크 사업에 도움을 줄 수 있는 관련 기관 및 단체와의 연계체계 구축도 필요하다. 우선 식품과 관련된 협회·기관과의 연계강화는 기탁자 발굴에 도움이 될 것이다. <표 4-2>에 제시된 유관단체의 홈페이지에는 회원들의 정보가 상세하게 제시되어 있어, 이 자료를 이용하여 각 푸드뱅크가 개별 업소에 직접 접촉이 가능하다. 그러나 보다 효과적인 방법은 이들 유관단체 자체와 접촉을 통해 회원업소들이 푸드뱅크에 참여토록 하는 연계활동을 벌이는 것이다. 유관단체 자체와의 접촉은 광역이나 전국푸드뱅크 단위에서 접촉하는 것이 바람직하며, 특히 서울시나 자치구와 같은 행정기관의 지원이 필요하다.

외국에서는 유관기관과의 연계를 통해 기탁물품 발굴 뿐 아니라, 홍보, 인력파견, 기술지원 등 다양한 형태의 지원을 받고 있다. 외국에서 유관기관의 주요 지원 및 연계 사례는 <표 4-8>과 같다.

외국의 경우에 푸드뱅크 사업과 전혀 관계가 없는 단체 뿐 아니라 법률자문을 해주는 것과 같이 개인 차원에서도 푸드뱅크 업무를 지원하고 있다. 주로 홍보활동을 지원하는 사례가 많지만, 현실적으로 인력이나 장비를 지원하는 사례도 많다. 캐나다의 Daily Bread Food Bank는 다른 푸드뱅크들에게 시설이나 장비를 무료로 대여해 주고 있으며, 유럽에서는 푸드뱅크와 기술지원 계약을 체결한 업체에서 일정기간 운전, 창고 운영, 냉장·냉동기술, 홍보 등 특수 기술자를 파견하기도 한다.

미국의 경우는 농촌지역과의 연계사업을 하고 있다는 것도 참고할 만한 사례이다. 기탁발굴을 위해 협조해야 할 기관으로 지역내 기업체들로 한정하기 보다 농어촌 지역으로 확대하는 것도 앞으로 추진해야 할 과제이다. 앞서 물품을 분배받는 시설들의 요구가 많았던 품목이 식재료였기 때문에 신선한 재료확보를 위해서도 농어촌과의 연계가 필요하다. 농어촌 생산업자와 직접 물품을 이관받음으로써, 기탁물품의 다양화를 꾀할 수 있으며 농촌지역에서 낭비되는 물품도 절약할 수 있을 것으로 기대된다.

<표 4-8> 외국의 유관기관 연계체계 사례

국가	주요 내용
캐나다 ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> · Canadian Grocer Magazine : 무료로 푸드뱅크 광고 및 푸드뱅크 관련소식을 실어줌 · Adculture Group : 푸드뱅크 홍보를 위한 마케팅 자문 · Food and Customer Product Manufacturers of Canada : 회원들에게 푸드뱅크 홍보, 기부 정책에 대한 논의를 함께 함. · Ontario Trucking Association and Canadian Trucking Alliance : 협회소식지에 자원봉사 광고, 푸드뱅크와의 간담회 주선, 푸드뱅크 홍보용 부스 설치 · Daily Bread Food Bank : 사무실, 창고, 장비 무료 대여 · Flare Magazine : 푸드뱅크 소식지 무료 발간, 푸드뱅크 사무용 편지지, 명함 인쇄 · Michael Kanier(변호사) : 푸드뱅크 법률 자문 · Food & Transportation Advisory Committee : 음식업과 운송업계의 전문가들로 이루어진 협회로 해당 산업의 경향에 대해서 자문해주고, 고객 및 동료들에게 홍보
유럽 ²⁾	<ul style="list-style-type: none"> · 운전, 창고운영, 냉장·냉동기술, 홍보 등 특수 기술자 파견 : 푸드뱅크와 기술지원 계약 체결한 업체에서 일정기간 파견근무를 하게 되며, 급여는 소속업체에서 받음. · 프랑스 : 파견직 인력이 잘 활용되고 있어, 1997년 현재 자료로 푸드뱅크에 근무하는 전체 2,032명중에 자원봉사자가 1,723명으로 가장 많고, 다음이 268명으로 파견직 인력임.
미국 ³⁾	<ul style="list-style-type: none"> · American Farm Bureau : 푸드뱅크와 파트너십을 형성하고 음식과 기금, 인력을 제공함. 특히 시골의 빈곤과 관련하여 자신이 속한 지방의 푸드뱅크에 음식을 기부하거나 푸드뱅크에서 자원봉사하는 것 외에도 농업기술을 공유하는 등의 활동을 함. · ConAgra Foods Feeding Children Better Foundation : 결식아동을 지원하는 단체로 전국의 Kids Cafes를 운영하고 있으며, 아동 결식에 대한 'public awareness' 캠페인을 실시하여 결식아동을 이슈화하는 작업을 하고 있음. 또한 Rapid Food Distribution System을 고안하였으며 그 일환으로 푸드뱅크에 필요한 트럭을 지원하고 있음 · National Association of Letter Carriers : 매년 Food Drive 날에 우체부들이 각 가정을 돌면서 우편함 옆에 기부된 부패되지 않는 음식들을 모으는 행사에 참여함. · VolunteerMatch : 자원봉사자들의 신청을 받고 연결해주는 인터넷 사이트로 푸드뱅크에 많은 자원봉사자들을 연결 해줌. · The Hungersite : 온라인상의 기부 사이트로 기부된 많은 음식물들을 푸드뱅크로 배분함. · Sojourners : 온라인상의 기독교 단체로 정기적으로 메일을 통하여 회원들에게 푸드뱅크를 홍보함.

자료: 1) www.cafb-acba.ca

2) 정기혜 외, 1998

3) http://www.secondharvest.org

제4절 운영 효율성 및 서비스 효과성 제고방안

1. 인력활용의 효율성 제고

1) 보조인력의 적극 활용

현재 서울시 푸드뱅크의 기초자원은 타시도에 비해 양호한 편이다. 그럼에도 불구하고 서울시 푸드뱅크 운영자들은 우선적으로 개선되어야 할 과제로 전담인력 확충(19.0%), 보조인력 확보(12.3%) 등 인력확충에 대한 요구가 많았다(표 2-10 참조). 특히 우선적으로 확충되어야 할 인력으로 대부분 전담직원을 지적하였으며, 푸드뱅크 사업을 위해 필요한 적정 전담직원수는 평균 2.3명이라고 응답하였다. 이는 현재 평균 전담인력 0.9명의 2.7배에 해당된다.

<표 4-9> 우선 확충요구 인력

	광역	기초	전체
전담직원	66.7	50.0	50.7
겸직직원	0	7.9	7.6
공공 및 자활근로	0	14.5	13.9
공익근무요원	0	18.4	17.7
자원봉사	0	6.6	6.3
기타	33.3	2.6	3.8

* 중요한 순서대로 2개를 선택하고 가중치를 두어 합산한 것임

앞 절에서도 논의한 바와 같이 기초푸드뱅크의 정체성을 확보하고 사업을 활성화 하기 위해서는 인력 및 재정 등 기초자원의 확충이 필요하다. 그러나 운영자들의 요구와 같이 전담직원을 확충하기 위해서는 재정적 지원이 뒷받침되어야 하기 때문에 단기간에 해결되기 어려운 문제이다. 따라서 현재 가용자원의 효율성 제고가 우선되어야 한다.

현재 기초푸드뱅크 지정기관은 대부분 사회복지관이기 때문에 푸드뱅크 담당직원도 대부분 사회복지사들이 배치되어 있다. 그러나 푸드뱅크 담당직원들의 업무가 운전

하고, 음식물을 나르는 등 단순업무가 많기 때문에 사회복지 자격증을 가진 전문인력이 낭비되는 경향이 있다. 반면에 서울시 푸드뱅크는 타시도에 비해 특히 자원봉사나 공공근로, 공익근무요원 등 보조인력 활용이 저조하다. 기탁 및 배분실적 분석에 의하면 보조인력 활용이 많은 푸드뱅크일수록 기탁실적이나 배분 행태에서 긍정적인 것으로 평가되었다.

따라서 사회복지 전문인력과 보조인력의 적절한 조화가 필요하다고 판단된다. 푸드뱅크 사업 가운데 기탁자 발굴, 홍보, 수요자 요구조사 등 전문성을 요하는 분야는 전문인력이 담당하고, 운전하고, 음식물을 나르는 등 단순업무는 자원봉사자나 공공근로, 공익근무요원 등 보조인력을 적극적으로 활용함으로써 현재의 고용자원을 보다 효율적으로 활용할 수 있다.

2) 전문인력의 배치

푸드뱅크의 내실화를 위해서 확보되어야 할 전문 인력자원으로 위생검사 인력도 포함되어야 한다. 기초푸드뱅크는 일선 복지시설과는 달리 지역내 기탁물품을 수거하여 보관하는 역할까지 담당하기 때문에 식품검사 기능이 필요하다. 특히 기탁물품은 일반식품에 비해 신선도가 떨어지기 때문에 더욱 그렇다.

강남구의 경우 자치구의 지원으로 위생검사 인력을 별도로 확보하여 운영하고 있다. 위생검사 인력을 통한 철저한 위생관리로 위생사고를 예방하는 것 외에도 푸드뱅크에 대한 일반인들과 기탁처의 신뢰를 높이는 효과가 기대된다. 푸드뱅크에서 안전한 식품만을 기탁받으며 기탁된 식품을 안전하게 관리한다는 홍보효과도 있으며, 이를 통해 푸드뱅크가 신뢰성 있는 제도로 정착될 수 있을 것이다.

그러나 모든 기초푸드뱅크에 위생사와 같은 전문인력을 배치하는 것은 어려움이 있고, 또한 굳이 모든 자치구에 배치할 필요도 없다. 이점에서는 외국의 사례를 참조할 수 있다. 앞의 <표 4-8>에 나타난 바와 같이, 유럽의 경우 푸드뱅크와 기술지원 계약을 체결한 업체에서 운전, 창고운영, 냉장·냉동기술, 홍보 등 특수한 기술을 가진 기술자들을 일정기간 파견근무를 하도록 하고 있다. 우리나라도 이와 같은 방식으로 전문인력을 배치함으로써 인력활용의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

2. 서비스 이용자 적정화

푸드뱅크 배분체계의 문제로 기탁물품 배분이 시설에 치중되고 있다는 점이 지적되고 있다. 그러나 시설에 배분된 물품의 일부가 다시 재가대상자에게 전달되기 때문에 실제 배분량은 DB상의 자료보다 훨씬 많을 것으로 예상된다. 보다 문제가 되는 것은 정부주도형 사업의 경우 수혜대상자가 기초생활수급자에게 한정되는 문제이다. 우선 생활시설 거주자의 경우 대부분이 기초생활수급자이고, 기초푸드뱅크는 물론, 푸드뱅크로부터 기탁품을 배분 받은 이용시설에서 개별이용자에게 배분할 때도 대부분 해당시설에서 관리하고 있는 수급자들이 대상이 되고 있다.

배분대상이 시설인 경우에는 물품배분 대상 파악이 용이한데 비해, 개별이용자의 경우 무엇보다 수요계층에 대한 파악이 이루어지지 못한 채 이미 알려진 집단에게만 지원되고 있고, 음식물 지원이 필요한 사각계층을 발굴하고 지원하는 배분체계가 구축되지 못하고 있는 것이 문제이다.

1) 서비스 차별화를 위한 정보공유

현재 기초푸드뱅크로부터 물품을 받은 복지시설에서도 개별이용자에게 다시 물품을 배분한다. 그러나 각 시설은 기초푸드뱅크와 같이 전체 지역을 대상으로 하기보다는 각 시설이 관리하고 있는 대상자 중심으로 물품 배분이 이루어진다. 따라서 기초푸드뱅크는 복지시설들이 지원하는 대상집단과의 중복을 피하면서 복지시설로부터 지원을 받지 못하는 사각지대의 수요자를 발굴하여 지원하는 것이 기초푸드뱅크의 기본업무이다.

이처럼 서비스 중복 및 누락을 방지하기 위해서는 정보공유가 첫 번째 이루어져야 할 작업이다. 현재 푸드뱅크 DB에는 서비스 이용자에 대한 정보도 입력하도록 되어 있다. 그러나 여기에 입력되는 자료는 푸드뱅크에서 직접 배분된 개별이용자만 포함되고, 개별 복지시설에서 배분된 물품의 이용자에 대한 정보는 없다. 따라서 개별 복지시설의 물품 배분실태 또한 푸드뱅크 DB 시스템에 포함함으로써 서비스 효과성을 극대화해야 한다.

2) 수요자 발굴을 위한 정보공유

개별 복지시설로부터 지원을 받는 대상자를 제외한 사각지대를 발굴하여 지원하는 것이 기초푸드뱅크의 업무이지만, 관할 지역내 모든 집단의 실태 및 수요조사를 실시하는 것은 현재 기초푸드뱅크의 인력과 자원으로는 거의 불가능하다. 더구나 푸드뱅크 수요는 지속적으로 변할 수 있기 때문에 기초푸드뱅크에서 정기적으로 수요조사를 실시하기는 어려움이 있다. 따라서 기초푸드뱅크가 직접 조사하기보다는 여러 유관기관과의 네트워크를 통해 자료를 확보하는 것이 효과적이다.

우선 공적 조직 체계로, 동사무소, 보건소, 교육청, 각급 학교와의 정보교류가 필요하다. 푸드뱅크의 주요 서비스 대상은 결식아동 및 노인, 소년소녀가장, 한부모 가정 등이기 때문에 동사무소나 보건소 등은 지역내 저소득 가정 파악을 위한 기초자료를 제공해 줄 수 있으며, 교육청 및 각급 학교로부터 결식아동 또는 소년소녀가장 자료를 확보할 수 있다.

그러나 공적인 조직체계를 통해서 확인되지 않는 사각지대는 여전히 존재한다. 이러한 부분에 대해서는 지역사회의 참여가 필요하다. 푸드뱅크 사업안내에 따르면 각 푸드뱅크는 자문위원회를 구성하여 운영하도록 되어 있다. 기초푸드뱅크의 경우, 지역사회 주민이나 조직, 예를 들어 통반장이나 부녀회장 등 공조직으로는 파악하기 어려운 지역실정에 대한 정보를 줄 수 있는 지역주민들을 자문위원회 위원으로 위촉하여 수시로 정보를 얻을 수 있는 통로로 활용할 수 있다. 강남구 기초푸드뱅크의 경우 통장, 부녀회, 청소년 보호위원회, 선도위원회 등과의 정보공유를 통해 대상자 발굴에 도움을 받고 있다. 이 외에 지역 내 종교시설 및 단체와의 연계도 사각지대 발굴에 도움이 될 것이다.

3) 홍보

푸드뱅크 홍보는 기탁자 발굴을 위해서만 필요한 것이 아니라, 이용대상자 발굴에도 필요하다. 다양한 홍보를 통해 도움이 필요한 본인 또는 이웃 주민들이 푸드뱅크에 신청 또는 연계할 수 있는 방법을 알려주는 작업이 필요하다. 이용자 발굴을 위한 홍보는 기탁자 발굴과 마찬가지로 대중매체를 이용한 방법은 중앙푸드뱅크나 행정기관에

서 적극적으로 참여하고, 기초푸드뱅크의 경우는 주요 시설이나 저소득층 밀집지역, 반상회 등을 대상으로 홍보활동을 전개하도록 한다.

4) 회원제도 활용

최적의 서비스 대상자를 발굴하는 방법으로 심사를 통한 회원제를 활용하는 방법도 가능하다. 금천 기초푸드뱅크에서는 개별이용자의 경우 회원제로 운영하고 있다. 회원은 현재 총 160여명이고 하루에 5~60명의 회원이 정해진 시간에 방문하여 물품을 가져가는 방식으로 운영된다. 이용자들에게 따로 홍보하지는 않았지만 소문을 듣고 찾아오는 대상자들을 심사를 통해 자격을 결정하는데, 주로 조건부 수급자나 독거노인이다. 심사과정에서 기초푸드뱅크로 지정된 복지관에서 실시하는 도시락 배달사업 수혜자 등과 겹치지 않도록 신경을 쓰고있다고 한다.

3. 배분기준 객관화

1) 자체소비 기준 설정

실태조사에 따르면 기탁된 물품의 30%는 기초푸드뱅크를 운영하는 시설의 자체 프로그램에 활용되는 것으로 나타났다. 현재 기초푸드뱅크가 대부분 사회복지관이기 때문에 프로그램이 다양하고 이용자수도 많아 푸드뱅크에 기탁된 물품에 대한 수요가 높은 것은 사실이다. 그러나 전체 자치구에 대한 배분책임을 맡은 기초푸드뱅크에서 전체 물량의 평균 30%, 많은 곳은 95%까지 소비하는 것은 형평성에 문제가 있다. 현재 서울시에는 91개의 사회복지관이 있으며, 구별로 장애인복지관과 노인종합복지관 등도 있다. 특히 해당 자치구내에 복지관이 많은 경우, 기초푸드뱅크로 지정된 사회복지관의 자체소비 비율이 높아지는 것은 자원분배의 형평성에 더욱 문제가 된다.

따라서 기초푸드뱅크에서 자체적으로 소비할 수 있는 비율에 대한 적정기준을 마련할 필요가 있다. 그러나 이 기준은 일률적이어서는 안되며, 각 지역별 복지시설 현황, 수혜자 규모, 기탁실적 및 종류 등 지역적 상황이 고려되어야 한다.

2) 배분원칙

현재 전국푸드뱅크의 배분기준은 기탁회사나 물류센터로부터 가까운 거리에 있는 광역푸드뱅크에 배분하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 서울시 광역푸드뱅크는 구별 기초생활수급자수에 따라 기초푸드뱅크에 물품을 배분하고 있다. 한편 본 연구에서 실시한 조사에 의하면, 기초푸드뱅크들은 시설의 경우는 관내 모든 시설(57.7%), 욕구과약 후 배분(30.8%) 순으로 이루어지고 있으며, 개인의 경우는 주로 수급자(50.0%) 중심으로 배분하고 있다. 반면에 민간주도형 푸드뱅크는 시설의 경우, ‘욕구과약 후 배분’ 또는 ‘인접 시설’로 배분하는 것이 각각 25%로 많고, 개인의 경우에도 특성과약 후 배분하는 경우가 71.4%로 대부분이다(표 3-41 참조).

본 연구에서 실시한 조사에서 정부주도형 푸드뱅크 운영자들은 분배의 원칙에 있어 음식이 상하지 않도록 신속한 배분이 가장 중요하다는 의견이 많은 반면, 민간주도형 운영자들은 필요한 사람에게 우선 배분하는 것이 중요하다는 의견이 많았다. 이상적으로는 서비스 대상자의 특성을 파악하고 욕구에 따라 배분 우선순위를 결정하는 것이 바람직하나, 현재는 모든 대상자의 실태 및 욕구과약이 이루어지지 않은 상태이기 때문에 어려운 상황이다. 또한 푸드뱅크에 기탁된 물품들은 일반식품에 비해 식품안전도가 낮기 때문에 안전사고에 대비하는 것도 중요한 배분기준의 하나로 고려되어야 한다. 특히 현재 각 기초푸드뱅크에는 기탁받은 물품을 보관할 수 있는 냉장 및 냉동설비가 잘 갖추어지지 않은 상태이기 때문에, 기탁받은 물품은 가능한 빨리 배분하는데 주력하고 있다.

<표 4-10> 가장 중요한 배분원칙

	단위: %	
	정부주도형	민간주도형
필요한 사람에게 우선배분	37.8	62.5
음식이 상하지 않도록 신속배분	53.8	37.5
가능한 많은 사람에게 배분	11.5	-
기타	3.8	-

보건복지부는 다음과 같이 10가지 기준을 푸드뱅크 운영원칙으로 제시하고 있다(정기혜 외, 1998).

- ① 책임·조화·협조의 원칙 : 푸드뱅크 운영은 지역단위로 하되 인접 및 전국 푸드뱅크와 조화롭게 운영한다
- ② 근거리 수령의 원칙 : 사랑의 식품수령은 가까운 실수요자 책임 하에 하되 인근 지역회원이 협력한다
- ③ 최소비용의 원칙 : 푸드뱅크는 자기장비, 인력과 자원봉사자를 활용하여 최소의 비용으로 운영한다
- ④ 이웃 동참유도의 원칙 : 관할 지역내 사랑의 식품기탁자를 발굴하기 위해 모든 접근방법을 활용한다
- ⑤ 사랑의 지역공동체 조성 원칙 : 기탁자에게는 재삼 감사의 뜻을 전하고 회원으로 지속적인 관리를 한다
- ⑥ 기탁자 예우의 원칙 : 기탁자가 불편하지 않도록 접수창구는 항상 열려 있어야 하고 물량, 품목, 상태, 지역에 관계없이 즉시 수령한다
- ⑦ 보관기간 최소화 원칙 : 수령된 식품은 널리 나누어 조속히 섭취한다
- ⑧ 최적분배의 원칙 : 사랑의 식품분배는 젖은 것과 마른 것, 물량 등을 고려하여 최적 수요처를 접수받은 푸드뱅크장이 결정한다
- ⑨ 빈곤배려의 원칙 : 사랑의 식품은 재정이 어려운 곳에 우선 지급한다
- ⑩ 취식자 책임 원칙 : 사랑의 식품은 취식자가 자기 책임 하에 선별하여 취사한다.

이 가운데 배분과 관련된 것은 ‘근거리 수령 원칙’, ‘보관기간 최소화의 원칙’, ‘최적분배의 원칙’ ‘빈곤배려의 원칙’ 등이 포함된다. 근거리 수령 및 보관기간 최소화의 원칙은 식품의 안전성과 관련된 내용인 반면, 최적배분 및 빈곤배려의 원칙은 형평성에 대한 원칙이다. 이 외에 공정분배의 원칙(기탁받은 식품은 가능한 공정 분배함), 상품화 경계 원칙(기탁식품은 어려운 이웃에게 전달하기 위한 것이므로 다른 곳에 유용되어서는 안됨) 등 공정성, 투명성도 주요한 원칙으로 제시되고 있다(정기혜 외, 2000).

현실적으로 푸드뱅크 운영상 이들 원칙은 어느 한가지만 고려할 수 있는 사항은

아니며, 식품안정성, 형평성 및 공정성이 함께 고려되어야 한다. 그러나 현재의 물품 배분 실태를 보면, 식품안전성에 대한 원칙, 빈곤배려, 상품화 경계의 원칙 등은 비교적 잘 지켜지고 있으나, 최적배분, 공정분배의 원칙에 대해서는 아직 개선의 여지가 많다. 앞에서 나타난 바와 같이 개별이용자는 주로 수급자에 한정되어 있고, 사각지대의 발굴이 미흡하다. 이러한 문제는 앞서 논의한 바와 같이 기초푸드뱅크가 정확한 실태 및 수요파악을 하지 못하는 데서 발생하는 문제이기 때문에 우선 정확한 수요파악이 우선되어야 할 과제이다.

4. 수요·공급의 연계 적정화

1) 정기적인 물품배분 확대 : 냉장 및 냉동설비 확보

배분처 조사에서 정기적으로 물품을 배분받는 비율은 32.2%에 불과하고, 따라서 식품의 계획적인 활용이 어렵다는 지적이다. 현재 기탁물품의 상당부분이 비정기적으로 들어오고 기탁식품은 안전성이 떨어져 보관하기보다는 가능한 빨리 소비하기 때문에 더욱 문제이다.

조리된 음식과 같이 신속한 소비가 필요한 경우를 제외하고는 냉장 및 냉동설비를 확보함으로써 어느 정도 수급관리가 가능하리라고 판단된다. 현재 광역 및 기초푸드뱅크에 물품의 이동을 위한 냉동탑차는 대부분 보급된 상태이지만, 보관을 위한 냉장 및 냉동설비는 거의 갖추지 못한 상태이다. 이러한 설비들이 갖춰진다면 대규모 기탁이 올 때 일부를 보관하여 물품의 수급을 일정한 주기 및 양으로 배분하여 관리할 수 있을 것이다.

2) 푸드마켓 활용

기탁받은 물품을 저렴한 비용으로 판매하는 푸드마켓은 앞서 논의한 바와 같이 수익금의 일부를 운영비로 사용함으로써 푸드뱅크의 재원확보에 도움이 될 뿐 아니라, 이용자들의 선택의 폭을 넓혀 준다는 점에서도 효과적이다. 실태조사에 따르면 현재 배분받는 물품은 빵류, 간식류에 집중되는 반면, 받고 싶은 물품은 식재료가 더 많아

수요와 공급의 불일치를 초래하고 있다(표 3-36, 표 3-37 참조). 따라서 푸드마켓을 푸드뱅크 운영방식의 한 형태로 활용한다면, 이용자들이 실제 필요한 물품만을 무료 또는 저렴한 비용으로 구입함으로써 생활에 실질적인 도움을 줄 수 있고, 불필요한 물품의 일반적인 분배로 인해 또 다른 자원낭비를 최소화할 수 있다.

그러나 푸드마켓은 물리적으로 이동에 제약이 있는 집단에게는 접근권의 제한이라는 문제가 있다. 따라서 푸드마켓을 운영하는 경우에도 현재와 같은 방식의 푸드뱅크는 지속적으로 유지되는 것이 바람직하다.

3) 기탁자-이용자 직접 연계방식

푸드뱅크는 기탁자-푸드뱅크-이용자 연계체계로 푸드뱅크가 물품을 수령하여 전달하는 중간 역할을 담당하는 구조이다. 그러나 푸드뱅크가 실제 물품을 수령하지 않고, 기탁자를 발굴하여 이용자에게 직접 연결해주는 역할을 담당하는 방식도 매우 효과적이다.

예를 들어, 노원월계의 경우 음식점들의 협조를 받아 해당 음식점의 이용권을 만들어 이용자에게 배포하고 이용자들은 이 이용권으로 해당 음식점에서 식사를 할 수 있도록 하는 방식을 운영하고 있다. 이 경우 이용자가 원하는 종류의 식사를 할 수 있다는 점에서 선택의 자유를 보장할 수 있다. 동시에 푸드뱅크에서 직접 물품을 수령하고 다시 배분하는 업무량이 줄어들기 때문에 인력 활용이 보다 효과적으로 이루어질 수 있다. 이러한 방식은 푸드뱅크의 기본 취지를 살리면서 보다 적극적으로 사업을 확대할 수 있는 방안으로 평가된다. 노원월계의 경우 현재는 음식점으로 한정되어 있지만, 참여업체를 다양한 분야로 점차 확대할 예정이다.

5. DB 시스템 개선

푸드뱅크 DB시스템은 여러 가지 면에서 푸드뱅크 운영자들에게 편의를 제공하고 있지만, 여전히 개선되어야 할 문제점들이 지적되고 있다. 첫 번째 문제는 데이터의 내용 및 활용성에 한계가 있다는 점이다. 현재 DB 시스템 상으로는 기초푸드뱅크까지만 실적을 입력하기 때문에, 각 복지시설에서 개별이용자에게 배분된 실적이 과소평가되

는 문제가 있다. 무엇보다 중요한 것은 다른 기초푸드뱅크와 기탁처 및 이용자들이 정보를 서로 공유할 수 있는 네트워크화가 필요한데, 이 점에서 제한적이라는 지적이다. 앞서 논의한 바와 같이 정보교류는 기탁 및 배분, 관리 등 모든 측면에서 매우 중요한 요소이나, 현재 DB정보는 주로 실적보고 중심으로 구성되어 있고 복지시설의 자료입력이 안되기 때문에, 개별이용자들에 대한 정보를 공유하는데 한계가 있다.

이외에 운영자 대상 설문조사에서 푸드뱅크 DB의 문제점이 여러 가지 지적되고 있다. 지적되는 문제점으로는 첫째, 기탁처, 배분처의 기초내역 작성란이 미비하고 기탁처, 배분처의 관리사항 및 진행과정 입력이 불가능하다는 점이다. 가령, 일시기탁자인지 정기적 기탁자인지 구분이 안되고, 기탁자의 신상변화나 기탁물품의 상태 등에 대해 관리할 수 없다. 배분처의 경우도 종결되었는지 계속하는지 구분할 수 없게 되어 있다. 반대로 기탁자 개인신상과 관련된 정보는 오히려 과다하다는 지적이다. 주민등록번호 등 푸드뱅크 업무와 관련이 없는 자료까지 입력해야 하는 번거로움이 있고 개인 정보 보호 차원에서도 문제가 있다.

그 외에 기술적인 문제로 기록할 수 있는 항목 및 단위 등이 제한적이거나 모호한 것도 지적되었다. 우선 수량 및 단위 입력이 모호한데, 입력과 배분에 있어서 단위를 소수점 단위까지 입력할 수 있도록 세분화하고, 세부항목도 예를 들어 수혜처의 배분량이 품목별로 검색이 가능하도록 세분화해야 한다는 지적이다. 그 외에 자료입력 절차가 너무 복잡하다, 인수증 출력시 기탁날짜 표기가 안된다, 배분시 배분처와 수량을 한꺼번에 정리해서 처리할 수 없다는 점 등도 기술적인 문제로 지적되었다.

제 5 장 결론 및 제언

제 1 절 정책과제별 역할분담

제 2 절 푸드뱅크 발전방향

제5장 결론 및 제언

제1절 정책과제별 역할 분담

이상에서 서울시 광역 및 기초단위 푸드뱅크 사업의 운영실태를 평가하고 개선방안을 모색하였다. 앞으로 서울시 단위의 푸드뱅크 사업을 개선하기 위해서 (1) 푸드뱅크의 정체성 확보, (2) 사업확대 및 활성화, 그리고 (3) 효율성 및 효과성 제고를 기본 목표로 하고 각각의 목표를 달성하기 위한 정책과제들을 제안하였다. 제안된 정책과제들과 각 과제의 시행주체를 종합하여 정리하면 아래와 같다.

<표 5-1> 정책과제별 역할분담

목표	정책과제	정부			푸드뱅크			지역 사회
		중앙	서울시	자치구	중앙	광역	기초	
정체성 확보	· 기관장 인식개선 · 운영지침 마련 · 지도감독 강화 · 지역복지 개념 적용	●	○	●	○	○	●	
사업확대 및 활성화	· 잠재적 기탁자 발굴 · 홍보강화 · 법제도 정비 · 기탁편의 제고 · 전담인력 기준 충족 · 보조인력 및 지역자원 활용 · 민간자원 동원노력 제고 · 자치구 지원 확대 · 네트워크 강화	○ ○ ●	○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ● ● ●	○ ○ ○
효율성 효과성 제고	· 보조인력 활용 · 수요자 발굴을 위한 정보공유 · 적정 배분기준 마련 · 수요자 중심의 운영방식 도입 · DB 시스템 개선	● ○	● ○	○ ● ○	● ● ●	● ●	● ● ●	○ ○

- 중심적 역할주체
- 지원 또는 협조가 필요한 역할주체

푸드뱅크 사업을 추진하기 위해 관여하는 역할 주체는 정부, 푸드뱅크, 그리고 지역 사회가 있다. 이들은 푸드뱅크 전과정에 함께 참여·협조해야 하지만, 각각의 성격에 따라 담당해야 할 역할을 구분하는 것이 효율적이다. <표 5-1>에서 볼 수 있는 것과 같이 정부는 제도정비 등의 여건 마련과 지원자 역할을 담당하는 반면, 실질적인 사업 운영은 푸드뱅크들이 담당해야 한다. 따라서 대부분의 정책과제들을 달성하기 위해서는 푸드뱅크 운영자들의 주도적인 노력이 필요하다. 마지막으로 푸드뱅크 활성화를 위해서는 지역사회의 적극적인 지원도 필요하다. 지역사회는 기탁자로서 참여하는 역할이 가장 중요하지만, 그 외에도 자원봉사 등을 통한 기초자원 지원, 그리고 사각지대의 수요자 발굴을 위한 연계 및 정보교류 역할을 담당함으로써 푸드뱅크 활성화에 기여할 수 있다.

1. 정부의 역할

1) 중앙정부의 역할

정부가 담당해야 할 주요 역할은 i) 지침이나 기준, 그리고 관련법 제정 등 제도적인 기반을 마련하는 역할, ii) 홍보사업 등을 통한 푸드뱅크 참여 분위기 조성, 그리고 iii) 푸드뱅크 운영을 위한 인력 및 재정 지원 등 지원자 역할을 담당해야 한다. 이 가운데서 중앙정부가 주로 담당해야 하는 역할은 푸드뱅크가 정착될 수 있도록 하는 기본적인 제도를 정비하는 것과 사회분위기를 조성하는 것이다. 선행연구 및 본 연구에서 제기된 푸드뱅크의 우선적인 과제는 기탁물품을 확대하는 것이다. 잠재자원의 기탁 참여에 가장 큰 장애요인으로 작용하는 것은 기탁식품으로 인한 사고 발생시의 책임문제와 기업의 이미지 손상문제이다. 이런 점에서 현재 국회에 상정중인 "식품기탁촉진에관한법률(안)"은 푸드뱅크 활성화를 위한 기본틀을 마련하는 계기가 될 것이다.

중앙정부에서 해야 할 두 번째 역할은 기탁발굴 및 인식개선을 위한 홍보사업이다. 기탁발굴을 확대하기 위해서는 궁극적으로 푸드뱅크 사업에 대한 인식이 개선되고 기부문화가 확산되는 사회적 분위기 개선이 필요하다. 현재는 푸드뱅크가 중심이 되어 홍보를 하고 있지만, 사회적 분위기 조성을 위해서는 정부의 참여가 무엇보다 필요하다. 푸드뱅크에 대한 홍보 및 인식개선은 중앙정부 차원에서 장기적이고 지속적으로

노력해야 할 과제이며, 단순히 보건복지부 차원의 업무가 아니라 범정부적으로 사회적 분위기 쇄신을 위한 노력이 필요하다.

2) 지방정부의 역할

푸드뱅크는 보건복지부가 중심이 되어 실시하고 있지만 실질적으로 최일선 기관 역할은 광역 및 기초푸드뱅크에서 담당하기 때문에, 지방정부인 서울시와 자치구가 담당해야 할 역할은 푸드뱅크의 운영과 직접적으로 관련된 지원업무가 중심이 된다.

광역자치단체인 서울시의 경우는 i) 광역 및 기초푸드뱅크 운영을 위한 세부지침 마련, ii) 운영과 관련된 지도·감독 및 지원업무, 그리고 iii) 중앙정부와 마찬가지로 기탁발굴 및 홍보사업을 지원하는 역할을 담당해야 한다. 중앙정부에서 푸드뱅크의 기본틀을 마련하는 법과 제도를 정비한다면, 서울시는 실제 광역 및 기초푸드뱅크 운영에 필요한 지침 및 기준을 마련하는 역할을 해야 한다. 제4장에서 논의한 바와 같이 기초푸드뱅크가 지역거점으로서의 정체성을 거의 확보하지 못하고 있다. 여기에는 여러 가지 요인이 작용하지만, 각각의 푸드뱅크의 역할에 대한 명확한 구분이나 지도가 없었기 때문이다. 따라서 서울시 단위에서 운영지침을 마련하는 것이 필요하다.

운영에 필요한 지원도 지방정부가 담당해야 할 역할이다. 푸드뱅크를 앞서 시작한 외국의 경우 민간이 자발적으로 사업을 하고 있지만, 우리나라는 민간사업이 활성화되지 못한 상황이기 때문에 정부가 푸드뱅크 사업의 여건과 분위기 조성을 위해 주도적인 역할을 하고 있다. 따라서 기본적인 사회 분위기가 성숙되고 푸드뱅크 사업이 민간주도로 운영이 가능하게 되기까지는 정부의 지원이 필요하다. 서울시는 이미 이러한 노력을 시작하였지만, 자치구 단위의 지원이 더욱 확대되어야 한다. 푸드뱅크 사업의 실질적인 운영은 자치구 단위로 이루어지고 있고, 푸드뱅크의 최종수혜자 또한 지역주민이기 때문에 자치구의 역할 강화가 요구된다. 본 연구의 분석결과, 현재 푸드뱅크에 대한 자치구의 지원은 매우 미미한 반면, 자치구의 지원 여부는 기초푸드뱅크의 운영실적에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

기초자치단체인 자치구가 담당해야 할 또 다른 역할은 지도·감독자로서의 역할이다. 푸드뱅크 사업의 가장 핵심이 되는 기초푸드뱅크의 지도·감독은 자치구에서 담당

하고 있지만, 운영지침도 마련되어 있지 않고 담당자의 전문성도 부족하여 기초푸드뱅크 운영개선에 실질적인 기여를 하지 못하고 있다. 따라서 푸드뱅크 운영지침을 마련하여 자치구의 지도·감독을 내실화하고, 특히 전문성이 부족한 부분에 대해서는 광역푸드뱅크와의 협조를 통해 지도·감독 역할을 강화해야 한다.

2. 푸드뱅크의 역할분담

푸드뱅크 사업이 정부의 지원으로 진행되고 있기는 하지만, 실제 사업운영은 민간단체 및 시설들이 담당하고 있기 때문에, 푸드뱅크 사업의 활성화 및 효율화를 위해서는 기탁발굴에서 배분에 이르는 전 과정에서 푸드뱅크 스스로의 개선 노력이 가장 핵심이 된다. 특히 이용자와 직접 접촉하는 기초푸드뱅크의 운영개선 노력이 가장 중요하다. 푸드뱅크의 궁극적인 목적은 어려운 이웃을 돕는 데 있기 때문이다.

본 연구에서 제기한 푸드뱅크 운영상의 문제점, 그리고 개선과제들은 대부분 일선기관인 기초푸드뱅크 운영과 관련된 것들이다. 따라서 <표 5-1>에서 대부분의 과제에 대해서 기초푸드뱅크의 역할이 핵심이 되는 것으로 표시되어 있다. 기초푸드뱅크가 지역거점으로서의 역할을 수행하도록 하는 것, 사각지대의 실수요자를 발굴하여 지원하는 일, 다양한 운영방식을 시도함으로써 이용자의 편의를 제고하는 것 등 실질적인 개선과제들은 대부분 기초푸드뱅크의 노력을 필요로 하는 것들이다.

반면에, 기초푸드뱅크에서 담당하기에는 한계가 있는 업무들도 있다. 보건복지부의 ‘푸드뱅크 사업안내’에 따르면 담당하는 지역의 범위만 다를 뿐, 중앙·광역·기초푸드뱅크는 모두 기탁 및 배분업무를 담당하도록 되어 있다. 그러나 본 연구에서 실태를 분석한 결과, 배분 측면에서는 기초푸드뱅크의 역할이 중심이 되지만, 기탁발굴 및 홍보와 관련하여서는 중앙 및 광역푸드뱅크의 역할을 더욱 강화할 필요가 있다. 기초푸드뱅크는 인력 및 재정 등 기초자원도 부족할 뿐 아니라, 소규모 지역단위에서 발굴 가능한 잠재자원은 한계가 있기 때문이다. 물론 기초단위에서도 기탁발굴 및 홍보사업을 전혀 하지 않는 것은 아니지만, 기초푸드뱅크는 수요자 발굴 및 배분업무 중심의 역할을 담당하고, 기탁발굴 및 홍보 사업은 중앙 및 광역푸드뱅크에서 집중적으로 담당하도록 분담하는 것이 보다 효과적인 것으로 판단된다.

제2절 푸드뱅크 발전방향

푸드뱅크 사업을 앞서 시작한 선진 외국의 경우 푸드뱅크는 민간부문에서 자선사업의 일환으로 시작되었다. 이러한 이유에서 일부 인력을 제외하고는 자원봉사를 중심으로 무비용의 원칙으로 운영되고 있다. 외국에서도 점차 정부의 지원이 증가하는 추세이지만, 정부는 법제정과 같은 여건조성 측면에서 기여하고 있을 뿐, 여전히 인력 및 시설 등의 기초자원 확보에서부터 운영에 이르기까지 중심적인 역할은 민간에서 담당하고 있다.

반면에 우리나라는 정부주도형으로, 정부는 재정지원 및 지도감독을 담당하고 실질적인 운영은 민간에 위탁운영 방식으로 추진되고 있다. 우리나라도 푸드뱅크를 보다 적극적으로 사업을 확대하기 위해서는 현재와 같은 인력이나 조직으로는 불가능하며, 기초푸드뱅크가 본연의 역할에 집중할 수 있도록 외국의 사례와 같이 푸드뱅크 사업을 실시하는 독립된 기구 또는 운영체계가 필요하다. 그러나 현재의 푸드뱅크 사업 운영 방식 하에서는 독립된 조직을 만들 수는 없으며, 어떤 기관에서든 정부주도형 푸드뱅크 업무를 담당해야 한다.

그동안 정부의 지원으로 푸드뱅크 사업이 짧은 기간 내에 확대된 것은 사실이다. 그러나 그에 따른 문제점 또한 나타나고 있다. 특히 문제가 되는 것은 정부주도형 푸드뱅크들이 정부의존도가 너무 높으며, 스스로 독립적인 운영을 위한 자발적인 노력이나 준비에 대한 인식이 전혀 없다는 점이다. 아직 기반이 조성되지 않은 현 상황에서 푸드뱅크 운영에 필요한 기초자원에 대한 정부지원은 필수적이지만, 기초자원 확보는 푸드뱅크 스스로도 담당해야 할 역할이다. 그럼에도 불구하고 현재 푸드뱅크 운영주체들은 실질적인 노력은 물론 이에 대한 인식도 부족한 것으로 나타났다. <표 4-5>에서 푸드뱅크에 필요한 자원 확충 방법으로 정부주도형 운영자의 93%가 정부가 지원해야 한다는 반면, 7%만이 자체기관의 지원, 후원금, 판매수입 등을 통한 자체적인 노력이 필요하다고 응답하였다. 이는 민간주도형 운영자의 35.7%가 자체노력이 필요하다고 응답한 것과는 대조적이다.

정부가 주도적으로 푸드뱅크 사업을 시작한 것은 아직 민간복지의 기초가 미약하였기 때문에 이에 대한 기초여건을 마련한다는 취지에서 시작되었다고 볼 수 있다. 그

러나 보건복지부의 장기계획에 의하면 궁극적으로는 민간중심의 사업운영으로 정착하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 현재 정부의 역할은 민간부문이 독립적으로 사업을 할 수 있을 때까지 기초여건을 마련하는 준비과정이라고 보는 것이 타당하다. 본 연구에서 실시한 설문조사에서도 푸드뱅크 운영자의 54.1%가 장기적으로는 민간이양이 바람직하다는 의견이었으며 18.9%는 가능한 빨리 민간이양 해야 한다고 응답하여, 대체로 민간이양이 궁극적으로 지향해야 할 방향이라는 데 동의하고 있다.

현재의 정부주도형 사업을 민간이양 하기 위해서는 기존의 민간주도형 푸드뱅크와의 네트워크 구축을 위한 협력 강화가 필요하며, 정부의 지원으로부터 독립하기 위해서 기부금이나 후원금 확보를 통한 재정확보, 그리고 전담인력 확보 등의 준비가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 근본적으로 사회적 인식, 그리고 푸드뱅크 관련자들의 인식개선이 필요하다. 선진외국에서 민간중심의 푸드뱅크가 가능한 것은 기부금·후원금을 통해 운영비 확보가 가능하고, 자원봉사 인력을 적극적으로 활용할 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라는 아직 기부문화나 자원봉사가 일반화되지 않았기 때문에 아직 민간부문의 독립적 운영으로 전환하기는 어렵다. 따라서 푸드뱅크 활성화를 위해서는 기부문화, 자원봉사 문화가 일반화되도록 하는 사회분위기 조성이 우선되어야 한다. 이는 단기간에 해결될 수 있는 과제는 아니며 범정부적 또는 범사회적으로 장기적·지속적 노력이 필요한 과제이다.

마지막으로 푸드뱅크 운영개선을 위해서는 푸드뱅크와 관련된 담당자들의 인식개선이 매우 중요하다. 우선 담당공무원들의 인식개선이 필요한데, 담당공무원 및 자치단체장의 인식에 따라 정부의 지원실태가 달라지고 이는 결과적으로 사업실적에 영향을 미치기 때문이다. 또한 푸드뱅크 운영 담당자들의 인식개선도 필요하다. 제4장에서 지적한 바와 같이 우선 기관장의 인식개선이 가장 중요하다. 현재 기초푸드뱅크가 지역거점으로서의 역할을 하지 못하는 원인의 하나로 기관장의 푸드뱅크에 대한 인식이 부족하기 때문이다. 특히 정부주도형 푸드뱅크 운영자들의 정부와 민간의 역할에 대한 인식도 개선되어야 한다. 정부주도형 사업이라고 해서 전적으로 정부지원에 의존하는 태도는 바람직하지 않기 때문이다. 장기적으로는 우리나라 푸드뱅크도 외국의 사례와 같이 민간부문이 중심이 되고, 정부는 지원하는 형태로의 역할분담이 이루어지는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

참고문헌

- 강창익, “빈민자 복지정책 집행사례 연구 - Foodbank 사업의 성공적 집행요인 분석을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000
- 강혜승, “비용·편익 분석을 이용한 민간 푸드뱅크 사업의 경제적 타당성 평가”, 연세대학교 박사학위 논문, 2001
- _____, “푸드뱅크 운영제도의 활성화 : 현황조사 및 경제적 타당성 평가”, 「식품기탁 촉진법 제정에 관한 공청회」 발표논문, 2003. 4. 25
- 교육인적자원부 내부자료, “빈곤가정학생 중식지원 현황”, 2003. 5
- 박유서, “한국 푸드뱅크 운영 개선방안에 관한 연구”, 서울시립대학교 석사학위논문, 1999
- 보건복지부, “푸드뱅크사업 장기발전계획”, 2001
- _____, “2003년 푸드뱅크 사업안내”, 2003a
- _____, “노인보건복지사업안내”, 2003b
- 산업자원부, 『유통업체현황조사』, 2003
- 서울시정개발연구원, 『사회복지시설 기능정립 및 표준운영모델 설정 연구 - 서울시 지역사회복지관을 중심으로』, 2003
- 서울특별시 광역푸드뱅크, “서울시 푸드뱅크 워크샵”, 2001
- _____, “서울지역 푸드뱅크 실무자 워크숍”, 2002
- _____, “푸드뱅크 실무자 연수 교육 자료”, 2003
- 서울특별시, 『서울시 통계연보』, 2001
- 식품의약품안전청, 『식품의약품 통계연보 제5호』, 2003
- 양일선 외, “푸드뱅크 사업 수혜자의 실태분석 및 이용편익 평가”, 『대한지역사회영양학회지』, 8(2), 2003
- _____, “푸드뱅크(Foodbank) 운영제도의 활성화 방안: HACCP system과 Heuristic Model을 적용한 안전성 평가와 효율적 통합 정보분배시스템 모형 개발”, 한국과학재단 특정기초연구(과제번호 2000-2-2200-006-2), 2002a

- _____, “푸드뱅크 사업에 대한 식품 기탁자의 인식분석,” 『대한지역사회영양학회지』, 7(4), 2002b
- 유기영, “식재료의 비가식부를 이용한 음식물 쓰레기의 원천감량가능량 산정”, 『한국폐기물학회지』 15권 3호, 1998, pp243-251
- 이혜원, “결식아동 지원조직간 서비스 연계 : 부천시 지역의 사례연구,” 『사회복지연구』, 제15호, 2000
- _____, “결식아동 지원조직간 서비스 연계에 관한 연구,” 『한국사회복지학』, 제49호, 2002
- 장종근 외, 『음식물쓰레기로 버려지는 식량자원의 경제적 가치산정에 관한 연구』, 한국식품개발연구원, 2001
- 전국실직노숙자대책 종교시민단체협의회, “전국 노숙자 현황,” 2003.8
- 정기혜, “푸드뱅크 운영의 국제비교,” 『보건복지포럼』 통권 제28호, 1999
- 정기혜 외, 『푸드뱅크 정착화 방안』, 한국보건사회연구원, 1998
- _____, 『사회취약계층의 건강증진을 위한 푸드뱅크 사업의 활성화 방안』, 한국보건사회연구원, 2000
- 정무성, 사회복지복지신문 칼럼, 2003. 10. 27
- 한국보건사회연구원 내부자료, “푸드뱅크의 시대적 역할,” 정책세미나 자료, 2000
- 홍민아, “우리나라 정부 및 민간주도형 푸드뱅크 사업의 활성화를 위한 전략 모색”, 연세대학교 석사학위 논문, 2003
- 환경부, 『전국 폐기물 발생 및 처리현황』, 각년도
- <http://www.cafb-acba.ca>(캐나다 푸드뱅크 홈페이지)
- <http://www.eurofoodbank.org/eng>(유럽연합 푸드뱅크 홈페이지)
- <http://www.secondharvest.org>(미국 푸드뱅크 홈페이지)

부 록

푸드뱅크 운영자 설문조사표

푸드뱅크 운영실태조사

기초푸드뱅크 조사표

안녕하십니까? 서울시정개발연구원에서는 서울시의 의뢰로 “서울시 푸드뱅크 활성화 방안 연구”를 실시하고 있습니다. 연구과제의 일환으로 푸드뱅크 사업을 담당하고 계신 운영자 여러분 대상 설문조사를 실시하고 있습니다. 본 조사는 현재 진행중인 푸드뱅크 사업의 현황과 문제점을 발견하고 개선방안을 모색하는데 목적이 있습니다. 담당업무에 바쁘시겠지만, 잠시 시간을 내어 조사에 응해주시기 바랍니다. 감사합니다.

2003. 8.

서울시정개발연구원장

I. 일반사항

1. 귀 푸드뱅크가 설치되어 있는 지역과 기관명은 무엇입니까?

① 지역 : 서울시 _____ 구

② 기관명 : _____ (예 : 수서종합사회복지관, 성공회푸드뱅크)

2. 귀 단체는 푸드뱅크 사업을 언제부터 시작하였습니까?

_____ 년 _____ 월

3. 귀 기관이 위치한 지역은 다음 중 어떤 유형에 속합니까?

① 영구임대아파트 지역 ② 저소득층 밀집지역(영구임대아파트 제외)

③ 저소득층·중산층 혼합지역 ④ 중산층 주거지역 ⑤ 기타()

II. 운영현황

1. 귀 단체의 인력현황을 써주십시오(없을 경우 '0'으로 표시하여 주십시오)

(실제로 푸드뱅크 업무만 담당하고 있을 경우 전담으로 표시하여 주십시오)

	전담인력	겸직인력
직원	명	명
공공 및 자활근로	명	명
공익근무요원	명	명
자원봉사	명	명
기타()	명	명

2. 푸드뱅크 담당 직원이 속해있는 부서나 팀은 무엇입니까?

① 푸드뱅크 ② 재가복지 ③ 지역복지 ④ 기타 ()

3. 푸드뱅크 담당 직원의 고용형태는 무엇입니까?

① 계약직 ② 정규직 ③ 기타 ()

4. 푸드뱅크 담당 직원이 사회복지 관련 자격증이나 복지분야 실무 경력이 있습니까?

① 자격증과 경력 모두 있다 ② 자격증은 없고 경력만 있다
 ③ 자격증만 있다 ④ 자격증과 경력 모두 없다

5. 푸드뱅크 사업을 실시하는 데, 전담직원은 몇 명이 적정하다고 생각하십니까?

() 명

6. 현재의 푸드뱅크 사업을 적절히 수행하기 위해 가장 우선적으로 확충되어야 할 인력은 무엇입니까? 중요한 순서대로 2가지만 선택해 주십시오. _____, _____

① 전담 직원 ② 겸직 직원 ③ 공공 및 자활근로
 ④ 공익근무요원 ⑤ 자원봉사 ⑥ 기타()

7. 귀 단체에서 푸드뱅크 관련 업무를 추진함에 있어서 담당자의 의견이 어느정도 반영됩니까?

- ① 전적으로 반영된다.
- ② 대부분 반영된다.
- ③ 약간 반영된다.
- ④ 거의 반영되지 않는다.

8. 귀 단체의 기관장은 푸드뱅크 사업에 대해서 어떻게 생각합니까?

- ① 필요한 사업이라고 생각하고 적극 지원한다
- ② 필요하다고는 생각하지만 적극 지원하지는 않는다
- ③ 별로 중요하다고 생각하지 않는다
- ④ 전혀 관심 없다
- ⑤ 기타()

9. 귀하는 푸드뱅크 이외의 다른 업무로 인하여 푸드뱅크 업무에 지장을 받는 편입니까?

- ① 매우 그렇다. 다른 업무로 인하여 푸드뱅크 업무가 많은 지장을 받는다.
- ② 그렇다. 다른 업무로 인하여 푸드뱅크 업무가 종종 지장을 받는다.
- ③ 아니다. 푸드뱅크 이외의 다른 업무는 거의 없다.
- ④ 매우 아니다. 푸드뱅크 업무만 담당하고 있다.

10. 귀 단체에서 푸드뱅크 사업에 투입되는 시설 및 장비 현황을 써주십시오.

(구비하고 있는 장비에 대해서는 해당칸에 개수를 써주시고, 없을 경우에는 '없음'칸에 표시해주십시오)

	전용	겸용	없음
사무실			
일반 저장고			
냉장, 냉동창고			
일반 냉장, 냉동고			
일반차량			
냉장/냉동차량(냉동탑차)			
운반용 수거통			
기타	()		

11. 현재 시설 및 장비가 충분하다고 생각하십니까?

- ① 충분하다 ② 조금 부족하다 ③ 매우 부족하다

12. 푸드뱅크 사업의 목적으로 마련한 장비를 다른 사업에 사용하여 불편을 겪은 경우가 있습니까?

- ① 자주 있다 ② 종종 있다 ③ 거의 없다 ④ 전혀 없다

13. 가장 보완이 필요한 장비가 무엇이라고 생각하십니까?(하나만 선택)

- ① 사무실 ② 일반 저장고 ③ 냉장, 냉동창고
 ④ 일반 냉장, 냉동고 ⑤ 일반차량 ⑥ 냉동탑차
 ⑦ 운반용 수거통 ⑧ 기타()

14. 2003년 6월 기준, 귀 푸드뱅크의 월 운영비 현황을 적어주십시오.

구분	액수
총 운영비	() 만원/월
직원 인건비	() 만원/월
차량 유류값	() 만원/월
홍보비	() 만원/월
사무실 유지비	() 만원/월
기타	() 만원/월

15. 귀 푸드뱅크 연간 운영비 재원은 어떻게 됩니까?(2002년 기준으로 적어주십시오)

구분	액수
총액	() 만원
국고지원	() 만원
서울시 지원	() 만원
자치구 지원	() 만원
소속기관 자체예산	() 만원
기부금/후원금	() 만원
기타	() 만원

16. 푸드뱅크 운영비로 지원된 정부보조금이 소속된 기관의 푸드뱅크 이외의 사업 운영비로 사용되는 경우가 있습니까?

- ① 자주 있다 ② 종종 있다 ③ 거의 없다 ④ 전혀 없다

17. 현재의 운영비가 사업을 실시하기에 충분하다고 생각하십니까?

- ① 충분하다 ② 조금 부족하다 ③ 매우 부족하다

III. 관리체계

1. 다음 푸드뱅크 DB의 용도 중에서 사업운영에 가장 도움을 주는 항목은 무엇입니까?(2개만 선택)

- ① 실적 보고 ② 기탁품 및 기탁자 관리 ③ 배분품 및 이용자 관리
- ④ 타푸드뱅크에 대한 정보획득 ⑤ 기타 ()

2. 현재 푸드뱅크 DB의 문제점은 무엇이고, 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?

3. 귀 단체에서 지난 1년간 푸드뱅크와 관련한 교육·훈련 프로그램이나 간담회를 몇 번이나 **개최**하였습니까?(없을 경우 “0” 기입) () 회

4. 귀 단체에서 지난 1년간 푸드뱅크와 관련한 교육·훈련 프로그램이나 간담회에 몇 번이나 **참여**하였습니까?(없을 경우 “0” 기입)

- ① 전국 단위 () 회
- ② 광역(서울시) 단위 () 회
- ③ 기초(자치구) 단위 () 회
- ④ 먹거리나누기운동협의회 및 기타 민간주도형 단체 주최 () 회
- ⑤ 정부주최 () 회

5. 해당 **자치구**로부터 어떤 지원을 받고 있습니까?(해당사항은 모두 골라주십시오)

- ① 지원이 전혀 없다 ② 운영비 보조 ③ 인건비 보조
- ④ 시설 및 장비 지원 ⑤ 인력 지원(공익요원 등) ⑥ 푸드뱅크 홍보 관련 지원
- ⑦ 기타 ()

6. 해당 자치구의 담당 공무원은 푸드뱅크 사업에 대해서 어떻게 생각합니까?

- ① 필요한 사업이라고 생각하고 적극 지원한다
- ② 필요하다고는 생각하지만 적극 지원하지는 않는다
- ③ 별로 중요하다고 생각하지 않는다
- ④ 전혀 관심 없다
- ⑤ 기타()

IV. 네트워크

1. 귀 단체는 다른 푸드뱅크와 얼마나 자주 정기적인 모임을 갖습니까?

- ① 전혀 하지 않는다. ② 1년에 한번 정도 ③ 6개월에 한번 정도
- ④ 3개월에 한번 정도 ⑤ 한달에 한번 정도 ⑥ 일주일에 한번 정도

2. 2003년 상반기 동안 다른 푸드뱅크와 몇 번이나 업무상 협력(예를 들어, 기구대여, 물품이관, 정보교류 등)을 하셨습니까?

- ① 전국 푸드뱅크와 () 회
- ② 광역 푸드뱅크와 () 회
- ③ 다른 기초 푸드뱅크와 () 회

3. 협력하고 있는 업무의 내용은 무엇입니까?(가장 주요한 것 2개만 골라주십시오)

- ① 시설/장비 공동이용 또는 대여 ② 이용자 정보공유 및 연계
- ③ 기탁자 공동 발굴 및 관리 ④ 기탁 및 배분 노하우에 대한 정보 교류
- ⑤ 서비스 공동 계획 및 개발 ⑥ 위생관리 등 기술정보 교류
- ⑦ 실무자/자원봉사자 공동교 ⑧ 기탁물품 이관 및 교환
- ⑨ 인근 지역 물품 ⑩ 홍보를 통한 인식개선
- ⑪ 기타 ()

4. 협력시 주로 의사소통하는 방법은 무엇입니까?

- ① 홈페이지 게시판 및 이메일 ② 전화 ③ 공문 및 서한
- ④ 방문 ⑤ 기타 ()

2. 귀 단체에 기탁되는 물품의 유형별로 대략적인 구성비율을 적어주십시오(2003년 상반기 기준). 구성비율은 금액을 기준으로 합니다.

구분	주식류				부식류			간식류				식재료				기타
	밥류	면류	빵류	기타	국류	반찬	기타	음료	과자	과일	기타	곡류	야채	육류	기타	
구성비 (%)																

3. 전체 기탁물품 가운데 정기적으로 기탁되는 물품은 대략적으로 전체의 몇 %나 됩니까?(금액을 기준으로) () %

4. 귀 단체에서는 기탁을 늘리기 위하여 어떠한 홍보방법을 이용하고 있습니까?(2003년 상반기 홍보실적을 적어 주십시오)

구분	방문	전화	우편	홍보물 배포	언론홍보	기타
횟수(건)						

5. 귀 단체에서는 기탁회원들을 관리하기 위하여 어떤 방법을 이용하고 있습니까?(모두 골라주십시오)

- ① 특별히 관리하고 있지 않다
- ② 물품을 수령하면서 안부인사하는 정도이다
- ③ 소식지 등을 통하여 기탁사실을 홍보한다
- ④ 1년에 한번 정도 후원의 밤과 같은 행사를 가진다
- ⑤ 표창장 등을 준다
- ⑥ 기탁자 간담회를 개최한다
- ⑦ 감사공문이나 편지를 발송한다
- ⑧ 기타 ()

VI. 배분체계

1. 기탁음식은 어떠한 방식으로 배분하고 있습니까?

- ① 개별이용자(재가보호대상 가정)와 시설 모두 직접 배달한다
- ② 개별이용자의 경우는 직접 배달하고 시설의 경우는 와서 수거해간다.
- ③ 개별이용자의 경우는 와서 수거해가고 시설의 경우는 직접 배달한다
- ④ 개별이용자와 시설 모두 와서 수거해간다.
- ⑤ 기타 ()

2. 귀 단체에 접수된 기탁음식의 배분 및 활용은 대략적으로 어떻게 구성됩니까?

	전체	푸드뱅크가 소속된 기관(단체)에서 활용 (경로식당 등)	다른 시설/단체에 배분	푸드뱅크에서 개별이용자에게 직접 배분
구성비(%)	100%			

3. 귀 단체에서 배분하고 있는 배분처 현황을 적어주십시오(2003년 상반기 기준)

구분	이용시설	생활시설	무료급식소	개별이용자 (재가대상 가정)	기타
개소/가구수	(개소)	(개소)	(개소)	(가구수)	

4. 기탁음식을 배분하는 대상시설의 리스트를 첨부하여 주십시오(단, 푸드뱅크 DB와 차이가 없을 경우는 첨부하지 않으셔도 됩니다).

5. 시설의 경우, 어떤 기준으로 배분처를 선정하고 있습니까?

- ① 자치구내 모든 복지시설 및 단체
- ② 자치구내 인가시설만 배분
- ③ 푸드뱅크 인접 복지시설/단체
- ④ 모든 시설/단체를 대상으로 하되 욕구과약후 배분
- ⑤ 모든 시설/단체를 대상으로 하되 신청을 중심으로
- ⑥ 기타 ()

6. 귀 푸드뱅크에서 기탁음식을 직접 배분하는 개별이용자(재가대상자) 현황을 적어주십시오(2003년 상반기 기준), 단 개별이용자에게 직접 배분하지 않을 경우는 기입하지 않으셔도 됩니다.

구분	독거노인	결식아동	소년소녀가장	모자가정	기타
가구수					

7. 개별이용자(재가대상자)의 경우, 어떤 기준으로 이용자를 선정하고 배분합니까?

- ① 이용자 특성파악 후 물품 선별 배분 ② 국민기초수급 대상자 중심으로 배분
 ③ 차례대로 돌아가며 배분 ④ 신청자 중심으로 배분
 ⑤ 인접 거주자 우선 배분 ⑥ 기타 ()

8. 각 시설 또는 가정별 배분량은 무엇을 기준으로 배분합니까?

- ① 모두 동일하게 ② 가족수 또는 인원수에 따라
 ③ 요구에 따라 ④ 기타()

9. 기탁음식의 배분에서 중요한 원칙은 무엇이라고 생각하십니까? 아래 보기에서 중요한 순서대로 나열해 주십시오. _____, _____, _____, _____

- ① 필요한 사람에게 우선 배분 ② 음식이 상하지 않게 신속배달
 ③ 가능한 많은 사람에게 배분 ④ 기타 ()

Ⅶ. 애로사항 및 건의사항

1. 푸드뱅크 운영 중 위생사고를 경험하신 적이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

2. 위생사고는 아니지만, 이용자들의 항의나 불만사항을 접수한 적이 있습니까?

- ① 있다(3번으로) ② 없다(4번으로)

3. 있었다면, 주로 어떤 종류의 불만이었습니까?

- ① 음식물의 신선도 관련 ② 음식물 종류와 관련
 ③ 지원 빈도 및 방법 관련 ④ 기타 ()

4. 향후 푸드뱅크 발전을 위해 개선되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(중요한 순서대로 3가지만 골라주십시오) _____, _____, _____

- ① 전담인력 배치
- ② 보조인력 활용
- ③ 운영비 지원확대
- ④ 시설/장비 확충
- ⑤ 기탁자 발굴
- ⑥ 홍보를 통한 인식개선
- ⑦ 이용자 발굴 및 배분체계 개선
- ⑧ DB 시스템 개선
- ⑨ 푸드뱅크간 네트워크 개선
- ⑩ 담당공무원의 인식 개선
- ⑪ 관련법 제정
- ⑫ 민간주도 단체와의 관계 개선
- ⑬ 기타 ()

5. 운영비나 장비 등 기초자원 확충은 어떤 방식으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?(중요한 순서대로 2가지만 골라주십시오) _____, _____

- ① 중앙정부 지원 확대
- ② 서울시 지원확대
- ③ 자치구 지원확대
- ④ 해당 시설/단체/법인의 지원확대
- ⑤ 후원금/기부금 확보
- ⑥ 기탁물품의 일부 판매수입 확보
- ⑦ 기타()

6. 귀하는 현재 푸드뱅크 사업의 성과를 어떻게 평가하십니까?

- ① 사회적으로 매우 필요한 사업으로 적극 확대되어야 한다
- ② 저소득층 지원차원에서 지속적으로 실시되어야 한다
- ③ 투입되는 노력이나 비용에 비해 나타나는 성과가 크지 않다
- ④ 기타()

7. 귀하는 현재 맡고있는 푸드뱅크 업무에 만족하고 계십니까?

- ① 매우 만족한다.
- ② 약간 만족한다
- ③ 별로 만족하지 않는다
- ④ 전혀 만족하지 않는다.

8. 귀하는 푸드뱅크 사업이 가장 기여한 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 음식물 자원낭비 방지
- ② 쓰레기 처리비용 절약
- ③ 저소득층 지원
- ④ 공동체의식 (상부상조 의식) 제고
- ⑤ 민간복지사업 활성화
- ⑥ 기타()

9. 푸드뱅크 사업을 장기적으로는 완전히 민간에 이양해야 한다는 의견이 있습니다. 귀하는 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 가능하면 빨리 민간이양을 하는 것이 바람직하다.
- ② 장기적으로는 바람직하지만 충분한 준비가 있어야 할 것이다.
- ③ 정부주도형으로 하는 것이 효과적이다.
- ④ 기타 ()

10. 귀하가 푸드뱅크사업을 하고 있는 지역의 특성과 관련하여 푸드뱅크 운영시 애로사항은 무엇입니까?

11. 마지막으로 푸드뱅크 발전을 위해 기타 의견이나 건의사항이 있으시면 자유롭게 적어주십시오.

Abstract

Food Bank in Korea has been initiated by government in 1998, as a social safety net right after financial bailout in 1997. Yet, Food Bank is operated by the private sector through contracting-out, while the government undertakes the role of subsidizer and supervisor. Basic facilities to operate Food Bank are supported by matching fund between central and local government, and some local governments are financing additional resources. Among others, Seoul Metropolitan Government has funded expenses for one full-time staff and operating cost since 2002.

As a national organization, Food Bank has one central headquarter and several branches in each local government. Seoul has one main branch covering the whole Seoul area, and 26 local branches in each sub-district. Seoul main branch collects the donated food from large companies and distributes them to local branches. Local branches function as final distributors providing the donated foods to local welfare institutions as well as individuals in needs within jurisdiction area. Most of local branches in Seoul are social welfare centers, authorized by District Office.

This study aims to evaluate the operation and performance of Seoul Food Bank and to propose the recommendations to improve it. The study examines one main branch and 26 local branches in Seoul with special focus on the better operation of local branches, which are the final point in the delivery system.

Owing to Seoul Metropolitan Government's support, Food Banks in Seoul are relatively well equipped and have showed greater achievement compared to other regions. Nonetheless, it is found that they can improve their operations and performances in managing their resources and in utilizing the regional potentials. This study identifies three major issues to be solved for the better service of Seoul Food Bank.

The first one is the lack of understanding about the mission of Food Bank. Local branches authorized by local governments are supposed to act as a collecting and distributing station within each jurisdiction. However, they used resources funded by government for Food Bank to other programs in their institution; in

addition they consumed average more than 30% of collected food for their own programs other than Food Bank program. The major reason for this problem is originated from the lack of understanding about the Food Bank's role. Education to the managers and staffs of the program at local branches is much needed to solve this problem. A guideline to operate Food Bank also needs to be provided, along with extended supervision by government.

The second issue regarding Food Bank is the shortage of donated foods. The primary goal of Food Bank is distributing foods as much as possible, however, the total amount of donation is much shorter than demand. The most direct obstacle to food donation is that the donator is not protected from accidents caused by donated foods. A related legislation for donator protection scheme is now under discussion in congress. Another reason for the shortage is because donation itself is not widely-practiced virtue in Korean society. To cultivate such civil awareness, long-term, consistent social education is much needed.

The final topic is how to increase efficiency and effectiveness of Food Bank program. Although Seoul Food Banks are better funded by local government than other regions, working staffs and budget are still far from sufficiency. The study finds that Seouls local Food Banks are solely depend one or two full-time staff without assistant manpower, even though much part of Food Bank works are non-skilled jobs such as driving cars and moving stuff. It is recommended to utilize more assistant manpower such as volunteers. More resource development from the private sectors is also strongly recommended for effective food bank program. Another issue to be addressed is to identify more persons who are outside of formal supporting network. Since most Food Bank now provides foods only to legally recognized population, there are some other population in need of food: in other words, it is necessary to distribute the food based on need rather than legal eligibility. Since donated foods are insufficient, selecting most needy population is necessary to increase effectiveness.

Table of Contents

Chapter 1. Introduction

1. Statement of Purpose
2. Contents and Method

Chapter 2. Review of Food Bank Program

1. Introduction of Food Bank
2. General Issue of Food Bank : Positive Effect and Problems

Chapter 3. Evaluation of Food Bank in Seoul

1. Basic Resources
2. Management and Networking
3. Collection
4. Distribution

Chapter 4. Recommendations

1. General Direction
2. Recommendations to Build Identity of Food Bank
3. Recommendations to Vitalize Food Bank
4. Recommendations to Increase Efficiency and Effectiveness

Chapter 5. Conclusion

시정연 2003-R-28

서울시 푸드뱅크 운영 개선방안 연구

발행인 백용호

발행일 2003년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391번지

전화: (02)2149-1250 팩스: (02)2149-1289

ISBN 89-8052-312-2-93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.