

## 푸드뱅크(Food Bank)<sup>1)</sup> 등의 운영 현황 및 발전방안

- 우리나라 푸드뱅크는 1998년 시범사업이 실시된 이후 사업 충실화를 위한 다각적인 방안이 모색되었으며, 2006년 「식품기부활성화에 관한 법률」이 제정되어 식품기부 확대에 법적 근거를 제공하여 기부량 증대에 큰 역할을 하고 있음

- 기부대상 품목의 범위를 현재 식품에서 생활용품까지 확대하기 위한 법률 개정안이 국회에 계류중이며 법 개정이 이루어지면 푸드뱅크가 명실상부한 기부제도로 활성화 될 수 있을 것임

### 1. 도입 배경 및 추진 현황

#### □ 1998년 푸드뱅크 도입

- 1998년 푸드뱅크(Food Bank) 사업이 도입된 해는 특히 우리나라에서 한상차림의 문화로 음식물쓰레기가 해마다 증가하고 있어 음식자원의 낭비를 예방하기 위한 정부 대책이 식품분야에서는 절실히 필요한 시점이었고, 사회복지분야에서는 외환위기 이후 대량실직 등 비자발적인 사회 위기 하에 국가차원의 복지확대가 필요한 시점이었음
- 이런 필요성에 의해 1998년 우리나라 푸드뱅크 사업은 서울, 부산, 대구, 과천의 4개 지역을 대상으로 시범사업을 실시한 후 도입, 확대되어 오늘에 이르고 있음

#### □ 2006년 「식품기부활성화에 관한 법률」 제정

- 1998년 설치 이후 사업 충실화를 위한 다각적인 방안이 모색되었는데 미국, 캐나다 등과 마찬가지로 우리나라도 2006년 「식품기부활성화에 관한 법률」이 제정되어 식품기부 확대에 관한 법적 근거를 마련하여, 기부량 증대에 큰 역할을 하고 있음

#### □ 2008년 푸드마켓 설치

- 한편 2008년 말 글로벌 경제위기의 영향으로 저소득계층의 보호기능이 약화되고, 결식계층이 급속히 증가함에 따라 정부는 푸드뱅크 인프라를 대폭 확충하였음
- 특히, 2009년 6월에 독거노인 등 취약가구에 대한 식품지원 강화를 위해 푸드마켓 및 식품기부함(350개)을 설치하는 등 인프라를 확충하고, 이와 함께 푸드마켓 및 푸드뱅크 지원강화를 위한 물류센터가 대전에 설치되었음

1) 푸드뱅크는 생산·유통·판매·사용과정에서 발생된 잉여식품을 어려운 이웃에게 전달하여 유용하게 활용토록 기부자와 이용자를 연결, 조정하는 창구로 설치되었으며, 이러한 연결과정을 통하여 이웃을 생각하는 공동체 의식을 심어주고, 시식 가능한 식품을 폐기함에 따라 발생하는 식품자원의 낭비도 줄이는 것을 목적으로 하고 있음

## 2. 국내 운영 현황 문제점

- 전담인력부족, 푸드뱅크와 푸드마켓의 차별적인 정부보조, 홍보부족, 인프라 열악, 기부인식 저조 등이 주요 문제점으로 지적되고 있음

〈표 1〉 우리나라 푸드뱅크 사업현황과 문제점

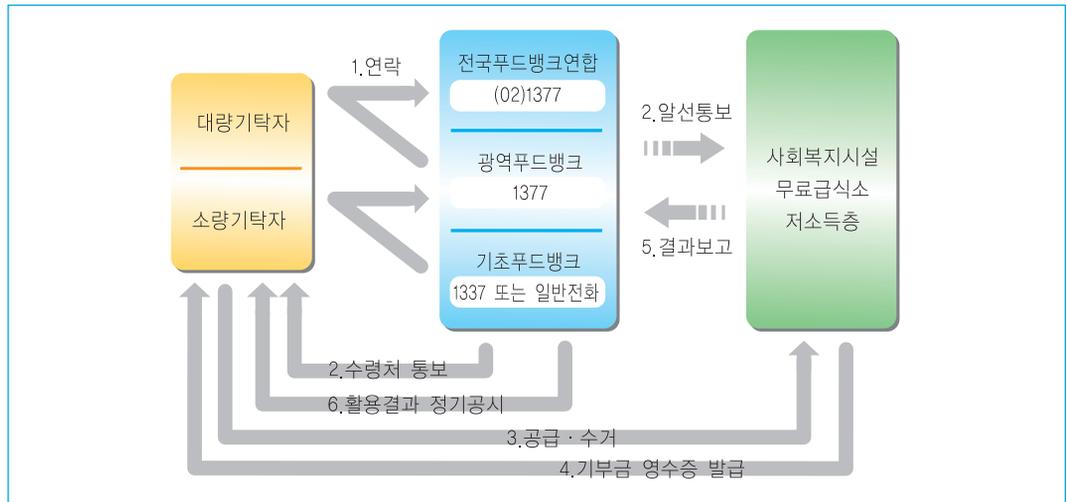
구분		내용	
행정	기획	- 1998년 4개 시범지역(서울, 부산, 대구, 과천)으로 출발 - 2011년 현재 전국푸드뱅크 중앙 및 16개 시·도지역으로 확대 운영	
	조직 체계	중앙	- 보건복지부 여성복지과가 역할수행(1998~1999) - 현재 보건복지부 사회서비스자원과가 역할 수행 - 한국사회복지협의회 전국푸드뱅크가 중심 역할
		지역	- 16개 시·도 (2011년 1월 현재 중앙 및 16개 시도에서 총 407개소 운영)
	운영 체계	이용자	- 여성복지단체연합회 소속의 모자가정을 주요 대상으로 시작 - 긴급지원대상자 등 다양한 지원대상층으로 확대운영 (결식아동, 독거노인, 장애인, 소년소녀가정, 한부모가정, 저소득가정 등)
		기부자	- 식품제조가공업, 즉석판매제조업, 식품모소매업, 식품접객업, 집단급식소, 일반가정 등 다양화 · 개인기부시 지정기부금영수증 발급 · 기업체 기부시 장부가액으로 세금감면혜택 제공
	자원	물적자원	- 기존 복지시설의 인력, 시설, 장비 사용 - 푸드뱅크 운영에 필요한 최소 시설 및 장비투입(냉동냉장 1톤 탑재) - 기부식품 유형에 따른 수거·운송·보관 장비지원 - 기부식품은 주식류, 간식류, 식재료, 부식류 등 다양
		인적자원	- 푸드뱅크 운영을 위한 전담인력이 부족으로 확충 필요 - 자원봉사자 등의 비정규인력의 일부 지원 - 공공근로(지자체), 사회복무요원 일괄지원 필요
	법	- 식품기부촉진에 관한 법률 제정(2006) - 현재 기부품 종류 확대를 위한 개정안 제출	
	위생안전	- 냉장고, 냉동차, 보관창고 등의 시설 및 장비 확충 - 현재는 식품위생법상 유통기한내의 식품만 기부 가능	
	재정	재원	민간
정부			- 지자체 단위의 예산 차등 지원 - 푸드마켓 설치를 위한 정부보조금(1억 8천만원)지원
사회 문화	사회적합의	- 기부자, 이용자 등 푸드뱅크 사업 지원에 관한 사회적 지지의견 수렴 미약	
	홍보	- 공익광고 추진 필요 - 각 광역단위 홍보 및 기초단위 홍보가 동시에 추진되어야함	
정보	정보체계화	- 푸드뱅크(마켓)간 네트워크 구축과 정보시스템 활성화 필요	

자료: 한국보건사회연구원 내부자료, 2011

## □ 운영체계

- 푸드뱅크의 운영체계는 [그림 1]처럼 전국푸드뱅크, 광역푸드뱅크, 기초푸드뱅크로 조직되어있고 전국푸드뱅크는 한국사회복지협의회 내에 설치되어 운영되고 있음

[그림 1] 푸드뱅크의 운영체계



## 3. 세부 운영 현황 및 문제점

- 우리나라의 푸드뱅크 운영 기관은 2011년 1월 기준 현재 407개로, 서울 15.5%(63개소), 경기 16%(65개소), 인천 6.6%(27개소)등 운영기관의 약 38%가 수도권에 위치하고 있음
  - 운영주체별로는 각종 복지관 등 이용시설이 33.26%(148개소), 시설 법인 및 지원 법인에서 운영이 28.54%(127개소), 사회복지 단체, 종교단체 등의 운영이 20.9%(93개소)로 나타나고 있음

<표 2> 푸드뱅크 운영 기관 현황

지역별	계	법인	단체	이용시설	시·군·구 직영	생활 시설	자원봉사센터	기타
전체	407	118	81	148	9	34	12	5
	(100.0)	(28.99)	(19.9)	(36.36)	(2.21)	(8.35)	(2.95)	(1.23)

자료: 전국푸드뱅크(www.foodbank1377.org) 통계자료

- 2010년 푸드뱅크 재가 이용자는 전년도 대비 29.89% 증가한 71,115명으로 푸드뱅크 재가 이용자는 2008년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 2009년은 전년대비 115.76% 증가한 54,751명이 이용한 것으로 나타났음
  - 2010년 푸드뱅크 재가 이용자 중 독거 어르신들의 비율이 29.82%로 가장 많았으며, 저소득 가정 27.90% 순이고, 한부모 가정 및 결식아동의 이용비율은 각 7.99%와 5.87% 였음

<표 3> 연도별 푸드뱅크 재가 이용자 현황

(단위: 명, %)

구분	계		결식 아동	독거 어르신	소년소녀 가장	재가 장애인	저소득 가정	조손 가정	한부모 가정	기타
	명	증감률								
2010	71,115	29.89	4,174	21,208	324	5,475	19,841	585	5,680	13,828
			(5.87)	(29.82)	(0.46)	(7.70)	(27.90)	(0.82)	(7.99)	(19.44)
2009	54,751	115.76	2,493	19,639	328	4,337	18,389	210	3,187	6,168
			(4.55)	(35.87)	(0.60)	(7.92)	(33.59)	(0.38)	(5.82)	(11.27)
2008	25,376	39.34	2,014	11,479	276	1,590	6,153	32	1,036	2,796
			(7.94)	(45.24)	(1.09)	(6.27)	(24.25)	(0.13)	(4.08)	(11.02)
2007	18,212	-5.62	558	5,666	121	1,437	8,724	1	464	1,241
			(3.06)	(31.11)	(0.66)	(7.89)	(47.90)	(0.01)	(2.55)	(6.81)
2006	19,297	-11.06	1,279	5,874	256	1,746	7,350	4	990	1,798
			(6.63)	(30.44)	(1.33)	(9.05)	(38.09)	(0.02)	(5.13)	(9.32)
2005	21,696	-	1,155	8,460	340	2,153	6,022	21	873	2,672
			(5.32)	(38.99)	(1.57)	(9.92)	(27.76)	(0.10)	(4.02)	(12.32)

자료: 전국푸드뱅크(www.foodbank1377.org) 통계자료

□ 2010년 푸드뱅크 기부 업체수는 전년 대비 30.71% 증가한 6,163개소임

- 2005년에서 2010년까지 5년간 푸드뱅크 기부 업체수는 연평균 13.6% 증가한 것으로 분석됨
- 2010년 푸드뱅크 기부 업체 유형은 31.38%(1,934개소)가 식품 제조 및 가공업체로 대부분을 차지하고 있으며, 즉석판매 및 제조 가공업체가 9.48%(584개소), 식품 도소매업체는 전체의 16.87%(1,040개소)로 집계되었음

<표 4> 연도별 푸드뱅크기부자 현황

(단위: 개소, %)

구분	계		식품제조 · 가공업	즉석판매 · 제조가공업	식품 도 · 소매업	일반 가정	기타	식품 접객업	집단 급식소
	개소	증감률							
2010	6,163	30.71	1,934	584	1,040	5,10	1,888	126	81
			(31.38)	(9.48)	(16.87)	(8.28)	(30.63)	(20.40)	(1.31)
2009	4,715	46.29	617	627	1,231	633	1,303	175	129
			(13.09)	(13.30)	(26.11)	(13.43)	(27.64)	(3.71)	(2.74)
2008	3,223	11.91	467	456	914	390	735	142	119
			(14.49)	(14.15)	(28.36)	(12.10)	(22.80)	(4.41)	(3.69)
2007	2,880	-7.93	486	456	779	395	542	114	108
			(16.88)	(15.83)	(27.05)	(13.72)	(18.82)	(3.96)	(3.75)
2006	3,128	-3.78	400	425	695	596	657	154	201
			(12.79)	(13.59)	(22.22)	(19.05)	(21.00)	(4.92)	(6.43)
2005	3,251	-	434	472	824	493	593	148	287
			(13.35)	(14.52)	(25.35)	(15.16)	(18.24)	(4.55)	(8.83)

주: 2005.01.01~2010.12.31 기준임

자료: 전국푸드뱅크(www.foodbank1377.org) 통계자료

- 2009년 등록된 식품 관련 업체 수는 총 979,059개소 중 0.42%인 4,082개 업체가 푸드뱅크에 기부하고 있음
  - 식품제조 가공업은 총 24,751개소 중 2.49%가 푸드뱅크에 기부하고 있고, 즉석판매 제조가공업은 전체의 0.74%인 627개소가 참여하고 있음
- 2010년 기부총액은 전년 대비 25.31% 증가한 약 697억원으로 나타남
  - 2005년에서 2010년 5년간 기부액 연평균 증가율은 12.5%로 기부자 증가율 13.6% 보다는 낮은 것으로 분석되었음. 제조가공업은 전체의 0.74%인 627개소가 참여하고 있음
  - 기부자는 식품 제조 및 가공업체가 전체의 36.75%인 약 250억원을 기부한 것으로 나타났으며, 식품 도소매업은 24.33%인 약 165억원, 즉석 판매 및 제조업체는 전체 기부액 중 13.33%인 약 90억원을 기부한 것으로 나타났음

〈표 5〉 연도별 푸드뱅크기부액수 현황

(단위: 천원, %)

구분	합계		식품제조·가공업	즉석판매·제조업	식품·도소매업	식품점객업	급단급식소	일반가정	기타
	총액	증감률							
2010	68,200,663	13.80	25,066,579 (36.75)	9,093,618 (13.33)	16,593,164 (24.33)	1,458,220 (2.14)	3,919,644 (5.75)	660,036 (0.97)	11,409,403 (16.73)
2009	59,930,692	23.13	20,907,751 (34.89)	8,593,899 (14.34)	15,018,287 (25.06)	1,043,275 (1.74)	4,325,050 (7.22)	610,108 (1.02)	9,432,323 (15.74)
2008	48,673,374	18.67	17,973,550 (36.93)	6,017,082 (12.36)	12,103,949 (24.87)	1,001,015 (2.06)	5,063,700 (10.40)	617,751 (1.27)	5,896,326 (12.11)
2007	41,017,364	11.92	15,172,215 (36.99)	5,729,143 (13.97)	8,425,789 (20.54)	724,248 (1.77)	4,713,730 (11.49)	832,070 (2.03)	5,420,168 (13.21)
2006	36,647,851	-4.94	13,035,661 (35.57)	3,870,691 (10.56)	8,942,495 (24.40)	645,118 (1.76)	3,841,207 (10.48)	576,529 (1.57)	5,736,151 (15.65)
2005	38,551,810	-	16,242,382 (42.13)	2,807,972 (7.28)	7,286,582 (18.90)	618,575 (1.60)	3,560,998 (9.24)	869,239 (2.25)	7,166,061 (18.59)

주: 2005.01.01~2010.12.31 기준임

자료: 전국푸드뱅크(www.foodbank1377.org) 통계자료

#### 4. 관련제도 현황 및 문제점

- 조세지원
  - 1998년 1월 서울 등 시범사업을 시작으로 시행된 푸드뱅크사업의 기부자에 대한 지원을 위해 조세특례제한법을 개정하여 식품제조업체가 물품을 기부시 세제지원을 하고 있음
    - 즉, 식품제조업체가 물품을 기부시 기탁식품 장부가액을 전액 손금산입하도록 하여 세제지원을 하고 있으며, 푸드뱅크에 대한 기탁식품 금액은 기타 기부금과는 별도로 취급되어, 기부금 총액에 포함하지 않도록 세제지원을 제공하고 있음

- 현재 장부가액을 기준으로 하고 있으나 장부가액은 각 업체와 법인에 따라 차이가 있음
  - 즉, 생산품을 기부할 경우에 출고가(생산원가와 세액)를 기부 명세서에 기입하는 업체의 경우 장부가액은 출고가액이 되고, 구매한 물품을 기부할 경우는 소비자가격이 장부가액이 되고 있음

〈표 6〉 식품기부활성화에관한법률 제정 전후 세제 지원 비교

기부자에 대한 지원	식품기부활성화에관한법률 제정 전(前)	식품기부활성화에관한법률 제정 후(後)
조세지원 제도	- 식품제조업체가 물품을 기부시 기탁식품 원가(장부가액)의 100%를 손금산 입하도록 함(조세특례제한법 개정, 1998) - 식품제조업 및 유통업을 하는 개인 및 법인이 식품을 기탁하였을 경우 전액(100%)을 손비로 인정함(소득세 및 법인세법 개정, 2001)	- 음식료품제조업·도매업 또는 소매업을 영위하는 거주자가 당해 사업에서 발생한 잉여식품을 잉여식품활용사업자로 등록한 자 또는 잉여식품활용사업자가 지정하는 자에게 무상으로 기증하는 경우 전액(100%)을 손비로 인정함(법인세법 시행령 19조, 소득세법 시행령 55조)

□ 「식품기부활성화에 관한 법률」 제정

- 2006년 「식품기부활성화에 관한 법률」 제정 이후 기부당시 안전한 식품(식품위생법상 유통기한내 제품)을 기부하였을시 동법 제8조에 의거하여 기부후 발생한 사고에 대해 민형사상의 책임을 지지 않는 것으로 명문화되어 기부확대의 기반을 마련하였음
  - 단, 기부대상품목이 식품류로 한정되어 있음

□ 식품유통기한 운영

- 현재 식품위생법상 유통기한내의 제품만 안전한 식품으로 간주하고 있음
  - 우리나라에서는 식품의 품질을 보장할 수 있도록 식품의 제조일자, 유통기한, 품질유지기한 등을 표시하도록 의무화하고 있음
  - 유통기한은 소비만료일(expiration date)을 의미하는 것이 아니라 판매기한(Sell-by date)을 의미하여 일부 자원의 낭비를 초래하는 원인이 되고 있음

〈표 7〉 우리나라의 유통기한 표시대상 식품

제조일자	유통기한	품질유지기한
- 즉석섭취식품 중 도시락, 김밥, 햄버거, 샌드위치 - 설탕 - 식염 - 빙과류 - 주류(유통기한표시대상인 맥주, 탁주 및 약주 제외)	- 제조·가공·소분·수입한 식품 - 즉석섭취식품 중 도시락, 김밥, 햄버거, 샌드위치 - 맥주, 탁주, 약주 - 유통기한 생략가능식품: 설탕, 빙과류, 식용얼음, 껌류, 식염, 맥주, 탁주, 약주 이외 주류, 품질유지기한 표시식품	- 장기보관식품 - 껌류 - 당류 - 디류 및 커피류 - 음료류(열균제품) - 장류(메주 제외) - 조미식품(식초, 멸균 카레제품) - 김치류, 젓갈류 및 절임식품 - 조림식품(열균제품) - 주류(맥주만) - 기타식품류(전분, 벌꿀, 밀가루만)

자료: 식품등의 표시기준 전문, 약청고시 제2010-97호, 2010.12.30 개정

## 5. 국외현황

- 푸드뱅크 사업은 미국에서 처음 시작되었으며 세계 최초의 푸드뱅크인 St. Mary's Food Bank는 1967년 미국의 피닉스에 설립되었음
  - 미국은 기부에 대한 다양한 혜택이 제공되고 있는데 세금감면을 물론 공공 휴양지의 저가 이용 등이 제공되고 있음
  - 미국의 푸드뱅크의 기부대상 품목은 매우 다양하여 식품류를 비롯하여, 치약, 칫솔, 비누, 샴푸 등의 개인 위생용품류, 식품과 관련된 주방용품인 세제류, 키친타월 등과 어린이 기저귀 등의 생활용품 등이며, 신용카드, 유가증권에 의한 기부도 받고 있음
  - 미국은 1981년에 텍사스에서 Good Faith Donor Act라는 법령이 제정되어 1996년 이후 미국 전역의 기부회사를 보호하고 있음
- 캐나다의 푸드뱅크 사업은 자연환경에 의한 재난시 해당지역내 모든 계층에 지원하고 있음
- 유럽은 1984년에 미국에서 전파되어 프랑스의 천주교 단체에서 처음 푸드뱅크사업이 시작되었음
  - 1986년에 유럽연합 조직이 설치되어 브뤼셀에 유럽연합의 중앙본부가 있음
  - 개인보다는 주로 업체의 기부를 받으며, 다국적 식품업체가 주요 기부주체임
  - 독일도 이중 한 국가로 2006년 8월 독일에서 첫 번째 아헨푸드뱅크가 설립되었고 드레스덴, 슈트트가르트, 나움부르크 등 총 4곳이 운영되고 있으며 주요 기부대상 품목은 생활용품을 포함하고 있음
    - 즉, 계절상품, 과량생산 제품, 표시오류, 포장하자, 유통기한 짧게 남은 식품 등으로 업체 입장에서는 상품성이 없는 식품을 폐기시키는데 소요되는 비용(50Euro/톤)이 높기 때문에 점차 푸드뱅크에 기부하고 있음
    - 주요 취급품목은 식품과 생활용품으로 구분되며, 특히 생활용품으로는 부엌에 사용하는 종이를, 티슈 등 주로 식품과 관련이 있는 제품으로 한정하고 있음

## 6. 발전방향

- 기부물품 종류 확대
  - 푸드뱅크 사업을 활성화하기 위한 한 방안이 외국처럼 우리나라도 기부물품의 종류를 현재 식품에서 생활용품까지 확대하여 기부량을 증가시켜야함

□ 세제혜택 현실화

- 현재는 기부식품의 장부가액을 기준으로 손금산입을 허용하고 있으나 장부가액은 각 업체와 법인에 따라 차이가 있으므로 공제금액에 대한 공통된 기준을 마련하고, 기부활성화 차원에서 출고가액보다는 미국의 경우처럼 생산원가의 200%를 초과하지 않는 범위로 상한선을 정한 후 생산원가와 판매 이익의 절반을 공제하도록 하는 등 기준을 명확하게 할 필요가 있음
  - 현재는 중소기업, 창업기업 및 벤처기업, 지방이전촉진을 위한 지방세감면 등이 시행되고 있으나 기부활성화를 위한 지방세감면도 고려할 수 있는데 예를 들면, 사업소세 등의 감면 등임

□ 기부확대를 위한 특화된 공익홍보

- 우리나라 푸드뱅크 운영기관은 전국적 분포를 보이고 있으나 38%가 식품제조가공업체가 밀집한 수도권에 위치하고 있으므로, 지역별 특성을 살린 활성화 방안이 지자체 수준에서 마련되어야 함. 한편 중앙정부차원의 공익광고 실시 등 홍보 노력이 필요함

□ 인프라 확충

- 현재 한국사회복지협의회 내에서 부단위로 운영되고 있는 전국 푸드뱅크 조직을 향후 푸드뱅크 사업의 활성화에 의한 기부 확대에 따라 관리업무 강화 및 홍보 및 마케팅 업무 추진을 위해 현 조직의 확대 개편이 검토되어야 할 것임
- 현재 약 80%에 달하는 푸드뱅크와 푸드마켓의 전담인력 확보비율을 100%로 끌어 올려야 하겠고 더불어 냉동탑차, 컴퓨터 등 푸드뱅크와 푸드마켓을 운영하기 위해 기본적으로 필요한 장비 지원과 또한 운영비와 같은 기본적인 인프라 확충을 위한 지방자치단체의 적극적인 지원이 필요함

□ 건전한 육성을 위한 관리 강화

- 현재 지자체 사업으로 분류되어 사실상 중앙정부의 지도감독이 전무한 상황으로, 향후 중앙정부와 지자체의 지도감독을 강화하여 건전한 사업으로 육성될 수 있도록 함

□ 푸드뱅크와 푸드마켓의 연계 강화에 의한 균형적 발전 방안 마련

- 현재 설치된 푸드마켓에 대한 업무진단을 통해 푸드마켓의 추가 설치가 결정되어야 하고, 푸드마켓을 지원하던 예산 일부를 푸드뱅크에 지원하여 두 기관간 균형있는 성장을 도모하여야 할 것임
  - 즉, 기부품의 배분시 유통기한이 오래 남은 기부품은 우선 푸드마켓에서 이용자에게 배분토록하고 일정기간이 지나 유통기한이 짧아진 기부품은 푸드뱅크에 지원하여 신속한 배분으로 처리하도록 하는 등의 연계방안 마련이 필요함

정기혜(연구기획조정실 선임연구위원)                      문의(02-380-8219)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public\\_01\\_01.jsp](http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp)