

# ● 단체급식의 문제점과 대책

**김민회**

서울시교육청 환경보건사무관

# 단체급식의 문제점 및 개선방안

서울특별시교육청 김민희

## 1. 급식산업의 분류

용어상으로는 외식산업과 급식산업이 혼용해서 사용되어 지고 있으며, 단체급식을 외식산업의 한 분야로 소개되기도 하고 있으나, 외식산업은 상업적인 의미를 더 많이 내포하고 있으며, 급식산업 이라고 하면 단체급식의 이미지가 더 강하게 느껴지므로 여기에서는 급식산업을 학교, 사업체, 병원, 공공단체 등에서 운영하는 급식소로서 영리보다는 기관이나 단체의 구성원, 근로자 등의 복지후생 차원에서 식사를 제공하는 비상업적급식을 단체급식이라 하고, 불특정 다수인을 대상으로 영리 목적으로 운영되는 상업성 급식을 외식업으로 구분하여 본다.

## 2. 단체급식의 성장 배경

건강은 우리들의 생활을 영위하기 위해서는 가장 기본적이고도 중요한 일이다. 특히, 식생활은 건강을 지키기 위한 가장 중요한 영역중의 하나로 볼 수 있다. 과거의 우리 식생활은 음식의 가공, 조리, 소비 등의 거의 모든 과정이 주로 가정에서 이루어지는 식사를 중심으로 생각해왔으나 핵가족화, 편의 지향적 생활추구, 사회생활 양식의 다양화, 여성의 사회활동 증가, 소득의 증가 등으로 인하여 가정 내에서의 식사횟수는 점차 감소하고 외식의 횟수가 증가하게 되었다. 이러한 소득의 증가와 외식의 증가라고 하는 사회변화는 급식산업을 필요로 하게 되었고 개인의 특성과 기호에 따라 다양한 식생활을 즐길 수 있게 되었다. 이제 가정 밖에서 하는 외식이 어느 정해진 특별한 날에 먹는 특별한 음식이 아니라 일상 식으로서의 중요성이 더욱 증대되었다. 따라서 단체급식을 포함한 외식은 단순히 소비자들의 기호만 고려한 음식이 아니라 합리적인 식생활로 영양개선과 건강증진이 고려된 음식의 공급이 요구되어지고 있다.

특히, 사업체, 학교, 병원, 기타 공공기관의 급식시설 등 특정 다수인에게 계속적으로 식사를 공급하는 단체급식은 영양적으로나 위생적으로도 완벽해

야 한다.

가정에서의 소량조리와는 달리 단체급식에서는 다량조리를 하여야되므로 고도의 전문성과 기술이 필요하며, 소득수준 증가와 다양화되어가고 있는 음식문화로 단체급식에 대한 요구가 다양해지고 복잡해짐에 따라 급식경영 전문업체로의 위탁이 활발하게 전개되고 있으며, 더불어 단체급식 시장도 계속 성장 추세에 있다.

### 3. 단체급식의 종류 및 발전과정

#### 가. 사업체급식

18세기 후반의 산업혁명은 사회와 경제 제도에 많은 변혁을 가져왔고 영국에 있어서 초기의 공장은 어린 노동자의 급격한 증가와 이들을 위한 경영주의 급식기간설정에 대한 법 제정의 필요성을 야기 시켰다.

19세기 초 영국의 공장 경영주인 로버트 오웬(Robert Owen)은 자신의 공장 내에 고용인과 가족들을 위하여 음식을 제공하는 식당과 주방을 마련하였는데 이것이 산업체 급식의 시초라고 볼 수 있다.

제2차 세계대전에 즈음하여 영양을 고려한 급식이 종업원의 건강에 도움을 줌은 물론 작업능력에도 효과가 있음을 알고 전문가인 영양사, 조리사의 필요성을 인식하게 되었으며, 1970년대 이후에는 사무실 근로자를 위한 급식이 사업체급식의 새로운 부분으로 확대되었다.

우리나라는 60년대와 70년대에 걸쳐 산업의 증산, 수출, 건설정책에 힘입어 생산업체가 증가함에 따라 산업체급식이 발달하게 되었으며, 1967년부터 식품위생법에 1회 50인 이상에게 식사를 제공하는 집단급식소에 영양사를 채용해야 하는 영양사 고용제도가 명시됨에 따라 전문인력을 동원한 양질의 급식제공이 이루어지게 되었다.

현재 우리나라의 산업체급식은 현대식 시설과 설비를 갖추고 운영되는 대규모 급식으로부터 영양사도 없이 운영되고 있는 소규모의 급식 등 그 규모나 운영상의 차이가 많이 나고는 있으나 산업체급식은 계속 증가 추세이며, 2000년 현재 산업체 급식규모는 2조 3천억에 달하고 있다.

#### 나. 학교급식

미래 국가의 주역이 될 청소년들의 건강한 성장을 위하여 많은 선진국에서

는 정부의 지원을 받아 학교급식을 실시하고 있다.

영국의 런던에서는 1889년에 학교급식위원회를 설립하여 학교급식을 실시하고, 1944년 학교급식법을 제정하여 우유 및 식사를 제공하도록 의무화 하였으며, 1970년부터 학부모의 일부 부담형태로 국가의 지원을 받아 학교급식을 실시하고 있다.

미국에서는 1938년 잉여농산물을 학교급식용으로 무상공급 하도록 농업법을 제정하였으며, 1946년에는 학교급식연방법을 제정하고 “학교급식은 국가 안전보장의 일환으로 실시한다”라고 규정한바 있다. 따라서 대부분의 학생들은 학교급식을 통하여 집에서 보다 영양면에서 우수한 식사를 제공받고 있다.

일본의 경우에는 2차 세계대전 직후인 1946년부터 학교급식을 실시하였고, 1954년에는 학교급식법을 제정하였다.

우리나라의 학교급식은 전후 외부지원으로 전쟁고아나 극빈아동에 대한 구호책의 일환으로 가루우유나 빵 등을 제공하였던 구호급식기(1953년~1972년), 외부지원이 중단된 후의 자립급식기(1973년~1977년), 학교별로 조리시설을 갖추고 영양사를 배치하여 급식을 하던 제도확립기(1978년~1983년), 그리고 제도확충기(1984년~1991년), 전면확대기(1992년~현재)를 거쳐 발전되어오고 있으며,

1981. 1.29에는 학교급식법을 제정하여 학교급식은 학생들의 심신의 건전한 발달을 도모하고 나아가 국민의 식생활개선에 기여하는데 그 목적이 있다. 따라서 학교급식이란 성장기 아동에게 필요한 영양을 공급함으로써 심신의 건전한 발달과 편식교정, 올바른 식습관 형성, 더 나아가 국민식생활 개선에 기여하도록 하여 학교급식 발전의 계기가 되었다.

## 다. 병원급식

의료기관에 수용된 환자에게 병의 증상에 따라 계속적으로 적절한 식사를 제공하여 질병을 예방하고 악화를 방지하며 치료에 도움을 주어 환자의 건강을 회복시키는 의료의 일환으로 제공되는 것을 병원급식이라 한다.

미국에서는 최초로 1751년에 설립된 필라델피아 병원에서 간단한 식사를 제공하였다 하나 치료식에 대한 기록은 없으며, 크리미아 전쟁때 나이팅게일이 1866년 터키의 스쿠타리에서 병들고 부상당한 병사들을 위하여 음식을 제공하였다는 기록이 있다.

우리나라에서의 의료기관은 1885년 선교사 알렌(Allen)에 의해 최초로 광혜

원(제중원)이 설립되었으며, 1907년 대한의원으로 개칭되고 현재의 서울대학 병원으로 되었다. 1958년에는 국립중앙의료원이 건립되었으며, 영양사를 채용하여 정상적인 병원급식을 처음으로 시작하였다.

#### 라. 사회복지시설급식

사회복지시설의 급식은 대개가 빈곤층에 대한 도움으로 노약자나, 정신적·신체적으로 불완전한 사람들에게 완전한 보호를 제공하기 위하여 정부나 개인 또는 보호단체의 자선에 의하여 유지된다.

우리나라에서는 6.25전쟁이후 고아원 같은 시설에서 고아들을 대상으로 한 급식을 예로 들 수 있을 것이며, 선진국에 비하여 정부의 지원과 기부 문화의 정착이 안된 우리나라의 입장으로는 항상 운영에 어려움이 따르는 형태의 급식이다.

#### 마. 군대급식

군대급식은 가장 먼저 실시되었던 단체급식으로 생각되며, 단순히 전쟁을 수행하기 위하여 힘을 저장하고 보충하기 위하여 최대한 간편하고 편리한 방법으로 필요한 음식을 섭취하였을 것으로 형태나 격식 등은 최대한 배제되었을 것으로 생각된다.

우리나라의 군대급식은 1960년 이후부터 발전하게 되었다. 1965년 공군본부에 영양사를 채용하고 기술 의정장교로 1기생을 선발하여 임관시키고 항공의료원, 국군수도통합병원 등에서 군대급식을 관리하게 하였다. 또한, 중앙급식 제도 위원회를 조직하여 군대의 급식 및 영양 향상에 대하여 연구도 하고 있다.

### 4. 단체급식의 현황 및 전망

단체급식은 산업체, 학교, 병원, 기타 공공기관 등으로 구분되어지며, 이중 가장 큰 시장은 산업체급식으로 2001년 기준으로 44.2%를 차지하고 있으며, 규모가 큰 사업장은 위탁급식을 선호하고, 소규모 사업장은 직영으로 운영되어 52.6%의 위탁률을 보이고 있다.

그 다음으로 큰 시장은 학교급식으로 30.2%를 차지하고 있으며, 전국의 초·중·고등학교 중 96.4%인 9,989교에서 655만 명이 학교급식을 하고 있으

며, 그중 81.2%인 8,115교는 직영급식을 실시하고 18.8%인 1,874교는 위탁급식으로 운영되고 있어 잠재시장으로는 가장 크기는 하나 저단가, 높은 투자비, 낮은 급식일수 등으로 업체부담이 큰 편이다.

위탁급식율이 가장 높은 곳은 대학급식으로 시장규모도 3,000억원대 이르는 하나 대도시의 종합대학을 제외하고는 운영에 어려움이 많은 실정이다.

병원급식도 최근 들어 위탁율이 증가되고있어 운영업체들의 관심을 끌고는 있으나 운영상의 어려움과 기대 요구도가 너무 높다는 평이다.

우리나라의 급식산업 시장은 생활여건의 변화에 따라 지속적인 성장을 거듭하고 있으며 주 5일 근무제 시행으로 외식업과 레저산업도 한층 더 밝은 전망을 보이고 있다. 식생활의 패턴이 다양하게 변하고 있는 오늘날 단체급식도 양적으로는 연 20~25%정도 급성장하고 있으며, 질적으로도 경비절감, 메뉴의 다양화, 차별화와 급식제공의 편리성 등으로 전문화된 위탁운영으로 전환되어 가는 추세다.

## 5. 단체급식의 문제점 및 개선방안

### 가. 관리자

#### (1) 단체급식에 필요한 공간 및 위생적 시설에 투자 미흡

안전하고 실효성있는 단체급식을 위하여는 위생적으로 안전하게 제공할 음식을 조리할 수 있는 공간과 시설이 필수적이며, 만들어진 음식을 편안하고 요유를 가지고 먹을 수 있는 공간과 분위기 등이 필요하나, 일부 사업체, 학교, 공공기관을 제외하고는 대부분이 한끼 식사 해결 정도로 가볍게 생각하고 단체급식에 필요한 공간과 시설·설비의 위생에 투자하는 것에 인색한 편이다. 단체급식이 본연의 목적을 달성하기 위하여는 정부, 사업체의 장, 학교의 장 등 각 단체급식이 이루어지고 있는 곳의 관리자들에게 합리적이고 안전한 단체급식이 소속원들의 건강 유지·증진은 물론 생산성 향상에 기본임을 인식시켜 단체급식에 투자하는 예산은 소모성이 아니라 투자라는 생각을 갖도록 의식 전환.

#### (2) 단체급식 전담직원 배치에 소극적

단체급식은 가정식과 같이 가족들의 기호나 편의성에 의한 식사 준비와 제

공이 아니라 사전에 계획된 영양적으로나 위생적으로 완전한 식사를 제공하여야 되므로 단체급식에 필요한 영양사, 조리사 등 필수 전담직원을 배치하여야 되나 아직도 많은 단체급식소에는 인식부족이나 인건비 등의 절감을 이유로 전담직원 배치를 기피하는 경향이 있다. 특히 요즘 학교급식에서도 학교가 신설되거나 급식확대에 따라 급식학교가 늘어나고 있음에도 영양사 정원을 주지 않아 정규직을 배치하지 못하고 일용직을 배치하는 사례가 늘어나고 있다. 이를 개선하는 방안은 (1)번과 같이 관리자에 대한 인식제고를 위하여 수직관계에 있는 조직원이 아닌 수평관계나 이해 당사자들의 적극적인 참여와 노력이 필요하며, 학교와 같은 기관은 급식학교 확대시 자동적으로 정규직이 배치될 수 있도록 제도적 장치 필요.

### (3) 위탁운영 급식업체에 대한 과도한 부담, 요구

초기 투자비용, 경직성 경비, 부대비용, 보증금 등의 과다와 출연금 요청, 계약기간의 부적정, 계약내용의 안전성 미흡 등은 안정적 급식운영의 저해 요인이 되어 제공되는 급식의 질을 낮추게되므로 단체급식에 필요한 시설·설비는 가급적 수탁기관에서 하고 각종 부대비용을 최소화 할 수 있는 방안을 마련하며, 위탁운영 업체에서 안정적으로 급식을 할 수 있도록 계약기간이나 내용을 세밀하게 하여 차후에 문제 발생시 쌍방의 오해 소지를 없도록 한다. 또한, 부득이 위탁업체를 교체하게 되더라도 투자비용에 대한 보전장치도 필요할 것이다.

### (4) 과도하고 애매한 개입

단체급식은 적절한 영양과 위생이 고려된 식자재 구매로부터 조리 등이 사전에 계획된 식사의 제공이므로 직영의 경우에는 전담 책임자에게 위탁인 경우에는 업체에게 운영전반을 일임하고 급식이 원활히 될 수 있도록 여건과 분위기를 조성하여 주어야 하나 급식운영에 대한 과도한 개입이나 규제는 오히려 단체급식의 목적 달성에 어려움을 줄 수 있다. 예를 들자면 총급식비 중에 식자재 구매비를 일정비율 이상으로 정한 다거나, 강압적 투자, 감시 감독, 사건이 날 때마다의 임시 방편적인 정책 등이다.

식자재 비율이 높으면 높을수록 제공되는 급식의 질이 좋아진다고 하는 것은 이론적 일 수 있다. 잘못 해석하면 똑 같은 재료를 비싸게 살수록 마치 급식운영을 잘하는 것으로 될 수도 있기 때문이다. 오히려 급식을 제공받는

사람들의 성별, 연령층, 일의 종류, 작업의 강도 등에 따라서 최소 식재료비를 제시 해주면 어떨까 생각된다. 급식위생관리 측면도 강압적이거나 일괄적인 시설개선보다는 각 시설별 여건에 맞는 맞춤형 위생관리 방안을 제시 해주고 관 주도의 틀에 짜여진 chek list식 감시·감독보다는 실제 현장에서 일하는 조리종사원들이 위생관리의 필요성을 스스로 깨우치고 기계적으로 움직여 질 수 있도록 장기적인 투자와 분위기 조성이 필요할 것이다.

## 나. 운영자

### (1) 인력관리

단체급식소에서 근무하는 종사원들은 대부분 열악한 근무조건과 저수입으로 근무의욕이 떨어져 이직율이 높으며, 위생에 대한 인지도도 낮고 일부 위탁운영업체들은 인건비의 절감을 위하여 비경력자 또는 비정규직을 선호함에 따라 단체급식의 질이 떨어지고 안전한 급식제공에 어려움이 있다.

오히려 경영 마인드가 있는 고경력자를 배치하여 운영의 효율성을 기해 인건비 절감 방법을 개선하는 것이 더 효과적일 것으로 생각되며, 급식을 제공받는 사람들에게 대한 계절별, 요일별, 성별, 연령별 등의 기호도 조사를 통하여 음식물쓰레기를 최소화하여 급식예산운영에 도움을 주고 조리작업에 대한 과학적 분석을 통하여 작업의 표준화, 규격화, 인력배치의 적정화를 통한 종사원들에 대한 근무여건 개선과 수입을 증대시켜주고, 맹목적으로 일을 하도록 하기보다는 역할에 대한 중요성과 보람을 가질 수 있도록 꾸준한 관심과 교육 실시

### (2) 운영의 전문화, 과학화 노력

우리나라의 단체급식의 역사가 짧은 만큼 선진국들에 비하여 운영에 대한 전문성이나 과학적 운영에 대한 축적된 기술이나 경험이 부족하고 식습관이 다르므로 우리의 실정에 맞는 단체급식 지원 프로그램이 필요할 것이다. 관리자 또는 운영자가 단체급식에 대한 지원과 관심의 정도에 따라 급식운영의 과학화, 전문화에 성패가 달려 있을 것이다. 특히, 위탁운영 전문업체들의 대부분이 중소기업이다 보니 운영자금과 경험 부족으로 많은 어려움을 겪고 있다. 그러므로 업체에서는 규모화를 위한 무리한 확장보다는 소규모 운영을 하더라도 업체간의 상호 정보공유·제공을 통한 동반 전문화와 과학운영의 기틀을 만들어 가야 할



것이다.

### (3) 식자재 관리

급식의 질을 높이고 위생적으로 안전하며, 급식에 대한 신뢰성을 높이고 효율적인 운영을 위하여는 식단의 계획단계부터 식자재의 구매계획, 발주, 납품, 공급, 검수등 전과정이 철저한 계획에 의하여 진행될 수 있어야 한다. 구매부서와 작업부서가 다름에 따라 의사전달의 미흡, 임의적 식재료의 변경 등으로 인하여 급식제공에 차질을 빚는다거나, 단가에 맞추기 위한 저질의 식자재 사용은 피급식자들로부터 급식에 대한 신뢰성은 물론 단체급식을 기피하게 되는 계기가 될 수 있으므로 식자재를 구매 요구할때에는 규격, 수량, 질 등에 대하여 구체적으로 하여야 하며,

특히, 신선도와 위생관리가 중요한 농·축·수산물의 경우에는 납품의 전과정이 안전성을 위한 온도유지, 위생관리, 납품시간 준수가 철저히 이루어 지도록 하고 납품된 식자재는 검수방법의 표준화와 제품의 신선도, 포장상태, 규격, 용량등 주문서대로 납품되었는지 여부를 정확하고 신속하게 선별할 수 있도록 교육을 실시한다.

식자재의 보관이 필요한 경우 조리실내의 모든 종사자들이 공통으로 알 수 있는 단순하고 표준화된 방법을 개발하여 안전과 양질의 급식을 제공하도록 하여야 할 것이다. 식자재에 따라서는 대량구매를 통한 구매단가 조정이 가능할 수도 있으므로 공동구매, 공급센터화도 고려해 볼 수 있을 것이다.

### (4) 위생관리

적은 양을 준비하는 가정식과는 달리 단체급식은 대량으로 제공할 급식을 준비하여야 되므로 식중독에 노출될 위험이 많으며, 소규모 단체급식소 일수록 인력·비용·정보의 부족, 낙후된 시설·설비 등으로 인하여 위생관리에 어려움이 많으므로 운영자, 조리실 팀장에게 위생교육을 겸한 종사자에 대한 위생교육 방법론을 제시해 주고 다양한 위생교육·훈련프로그램과 매체를 개발·지원하여야 할 것이다. 그러나 관 중심의 위생관리는 어쩔수 없이 보여주기 위한 형식적인 것으로 흐르기 쉬우므로 단체급식소별 실정에 맞는 위생관리 방안과 위생관리의 중요성을 깊이 인식 시키고 스스로 실천할 수 있도록 유도하고 지원한다.

급식의 전과정을 위생적으로 관리하기위한 방법으로 시행되고 있는 식품위해요소 중점 관리기준(HACCP)이 현재로는 위생관리에 가장 좋은 방법으로 알려

지고 있으나 이 또한, 현장에서 직접 조리활동에 참여하는 조리종사원 각자가 위생의식과 행동의 자율적, 습관화가 이루어지지 않는다면 성과를 거두기에는 어려움이 많을 것이다.

정보의 공유와 제공을 위하여는 학계·산업체·정부 협동의 연합체를 구성운영하는 방안과 국가 차원의 관리기준을 개발하여 제시하여 주는 것이 필요하다.

## (5) 초기 투자비 과다

중·소 위탁운영업체의 시설투자비등 초기투자비용은 급식운영상의 합리화, 원가관리를 위해 식재료비나 인건비 등에 영향을 미치게 되면 적절한 양의 식사공급이 어려울 수 있으며, 적절한 영양공급도 이루어지지 않아 제공되는 급식의 품질수준의 저하를 가져올 수 있다. 또한, 인건비에 영향을 미치게 되면 고임금의 경력자 대신에 신입사원이나 시간제등 비정규직 사원의 비율이 높아지고 이에 따라 작업수준이 낮아지고 이직률이 높아질 수 있으며, 그 여파로 식품·시설·설비의 위생관리에 소홀이 우려되고 급식제공에 품질저하가 우려된다. 이의 개선방안으로는 시설·설비는 가급적 업체에 부담을 주지 않도록 하고 과도한 예산이 투자되지 않도록 하며, 업체에서도 과도한 점포확장을 자제토록 한다.

## 다. 기타 관계자

### (1) 위탁운영 업체간의 정보공유

우리나라의 급식산업은 짧은 기간에도 불구하고 많은 발전과 고성장을 이루었지만 아직도 해결해야될 과제 또한 산재하여 있다. 앞으로의 급식산업은 성장보다는 고급화·다양화되는 고객 요구도의 변화 속에서 급식산업을 한 단계 도약시키고 직영급식이건 위탁운영급식 모두 소비자 만족의 품질경영을 추구해야만 할 것이다.

최근 단체급식에서의 식중독 사고 등으로 인하여 식품안전 문제가 부각되고 있으며, 이제 식품위생은 급식업체의 이미지 뿐 만이 아니라 마케팅 전략 차원에서도 중요한 이슈가 되고 있다. 위생관리는 단체급식의 품질경영을 위하여는 기본적인 전제조건임에도 불구하고 단체급식소 간에 심한 수준의 차이가 있다. 특히, 위탁업체 중에는 선진국 못지 않은 위생관리 시스템을 운영하는 곳이 있는가 하면 초보적 단계에 지나지 않아 많은 문제점을 내포한 경우도 있다. 이러한 업체간의 많은 격차와 잦은 사고는 단체급식에 대한 신뢰성을 잃을 수 있으

며, 더 나아가 전체 급식산업에 대한 기피 현상까지도 우려된다.

이제는 특정업체만의 독점이나 선진화된 운영만으로는 단체급식을 이끌어 나가는 것은 의미가 없다고 볼 수 있을 것이다. 그러므로 업체의 또는 단체급식 소간에는 서로 가지고 있는 정보는 공유하고 가지고 있는 선진화된 기술력은 전수하여 단체급식 전체가 안전하고 영양적으로도 완전하다는 인정을 받아야만이 단체급식이 우리의 생활에 일부분으로 정착할 수 있을 것이다.

## (2) 학교위탁급식 운영에 대한 의견

'98년에 시작된 학교위탁급식은 시행초기부터 많은 사람들의 관심대상이 되었으며, 이해 당사자 간에는 첨예한 문제로 인식되어 지기도 하였다.

2001년에는 어느 기관에서 제시한 위탁급식의 문제점과 개선방안에 대해 소개해 보고자 한다. 문제점으로는 계약 내용의 부실, 시설비 과다 투자로 인한 부작용, 식자재 납품 및 위생관리의 소홀을 들고 있으며, 개선방안으로는 위탁급식의 표준계약서 작성, 식자재 검수 및 조리과정에 학부모 참여, 영양사를 학교 소속 직원으로 배치, 위생·안전 점검 강화, 급식 기호도 조사 등을 제시 하였다.

## 참고문헌

문정원·김소희·강현주·김일, 새시대 단체급식, 효일, 2002.

전희정·주나미, 단체급식관리, 교문사, 2000.

식품저널 2월호 2003.

월간식품세계 9월호, 2002.

한국급식위생관리학회 춘계학술 심포지움, 2003.

양일선, 위탁급식 품질 향상을 위한 급식비 및 투자비의 적정수준 산정에 관한 연구, 2001.