



NARS 현안분석

NARS CURRENT ISSUES AND ANALYSIS

식품기부체계 혁신으로 먹거리 기본권 보장해야

정용 제

지역간 식품복지 불균형 해소를 위한 「식품기부법」 개정을 중심으로

- ☑ 수도권에 편중된 물류 인프라와 기부식품 자원 쏠림 현상으로 인해 거주 지역에 따라 식품지원 취약계층의 영양 상태와 복지 혜택이 달라지는 구조적 불평등이 심화되고 있음
- ☑ '기부식품 등 지원센터' 운영 예산 및 인프라의 국고 지원을 의무사항으로 규정하고, 자치단체의 재정 여건에 따른 차등적 국고 보조와 인력 배치 기준 법제화를 통해 지역 간 복지 격차를 근본적으로 해소해야 함
- ☑ 기부자 직접 전달까지 면책 범위를 넓혀 안전성·평판을 보호하고, 원거리 기부 시 차등 세액공제와 물류비를 지원해 수도권 편중 해소 및 먹거리 기본권을 보장해야 함



Ensuring the Fundamental Right to Food through the Innovation of the Food Donation System



A Study on Amending the Food Donation Act to Resolve Regional Disparities in Food Welfare

I 소외된 지방의 식품복지, 어떻게 보장할 수 있을까?

“ 재정 지원과 기부자 면책 확대로 민간 참여를 활성화하고, 보편적 먹거리 복지를 위해 지속 가능한 전 달체계 구축 필요 ”

고물가·고금리¹⁾에 따른 가처분소득 감소로 취약계층의 식비 지출이 위축됨에 따라, 영양 불균형 및 건강권 침해 문제가 심화되고 있다. 국민의 식생활 보장은 국가의 핵심 책무인 만큼, 취약계층의 식품접근권 보장을 위한 대표적인 사업으로 농식품 바우처 지원사업 등을 포함한 기존 사업의 사각 지대를 보완할 대책이 필요하다. 이에 본 보고서는 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」(이하 「식품기부법」)이라 함) 상 전국·광역 기부식품 등 지원센터와 푸드뱅크·마켓을 ‘기부식품 등 지원센터’(이하 “지원센터”라 함)로 통칭하고, 이들 기관 운영 현황과 식품기부 체계를 둘러싼 문제점을 분석하여 제도 개선방안을 제안하고자 한다.

2024년 국정감사 자료²⁾와 전국 푸드뱅크 통계³⁾를 분석한 결과, 지원센터로의 식품기부 규모는 1998년 27억 원에서 2025년 2,608억 원으로 약 97배 증가하며 국가 복지의 핵심 축으로 자리 잡았다. 하지만 외형적 성장세와 달리 내실은 약화되는 추세다. 최근 5년간 기부 인원과 금액은 7~8%가량 소폭 증가했으나, 가파른 물가 상승의 영향으로 실제 기부식품 수량은 오히려 39.1%나 급감하며 심각한 기부식품 자원 고갈 현상을 겪고 있다.⁴⁾

비수도권의 취약계층 비중이 수도권보다 전반적으로 높음⁵⁾을 고려할 때 전체 기부식품 자원의 51.2%가 수도권에 있는 것은 ‘수도권 편중’⁶⁾이라 할 수 있으며, 지역 간 배분 불균형 문제 또한

- 1) 국가통계포털에 따르면, 최근 5년간(2021년 → 2025년) 소비자물가지수는 13.8%(102.50→116.61) 상승했으며, 동 기간 기준금리 또한 1.87%p 인상(0.69% → 2.56%)되어 취약계층의 경제적 부담을 가중시키고 있음
- 2) 국회사무처, 「2024년도 국정감사 보건복지위원회 회의록(부록)」, 2024.10. 23. p. 1311.
- 3) 전국 푸드뱅크, 「운영실적통계 중 접수통계(년도별)」, <<https://www.foodbank1377.org/statistics/statistics.do>>(검색일 : 2026. 3. 11.)
 - 기부인원 : 2021년 75,906명 → 2025년 81,397명 (7.2% 증가)
 - 기부금액 : 2021년 2,401억원 → 2025년 2,608억원 (8.6% 증가)
 - 기부수량 : 2021년 1억 8,132만개 → 2025년 1억 1,041만개 (39.1% 감소)
- 4) 본 보고서에서의 기부식품 자원 배분 분석은 최근 국정감사에서 제기된 주요 지적 사항 및 공공 데이터를 위주로 수행되었음. 다만, 기부식품 자원의 양이 감소함에도 불구하고 기부 금액이 유지·상승하는 현상은 물가 상승 외에도 기부식품 자원의 품목이 고단가화(신선식품, 기능성 식품 비중 증가)하거나 소량 고품질 위주의 기부 문화 변화 등 다각적인 요인이 작용했을 가능성이 있음. 본 보고서에서는 연구 범위의 한계로 인해 이러한 미시적 변수를 배제하고, 국정감사 등에서 공론화된 '지역 간 인프라 격차와 수급 불균형'이라는 구조적 문제에 집중하여 분석하였음
 - 국가통계포털에서 기부식품의 재료가 되는 농축수산물 소비자 물가지수를 확인하면, 2021년 1월 지수 95.63에서 2025년 12월 지수 127.34로 상승한 바, 해당 5년간 농축수산물 소비자 물가지수가 33.16% 상승했음
- 5) 2024년 기준, 취약계층(긴급복지수급자 + 차상위수급자 + 기초생활수급자)의 비중이 수도권(서울, 인천, 경기)은 42.8%(전체 348만 명 중 149만명), 비수도권은 57.2%(전체 348만 명 중 199만명) 임
 - 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, p.22.에 따르면, '경제적으로 어려운 개인 이용자'를 우선적으로 지원하도록 되어 있으며, 이들은 ①긴급지원대상자, ②차상위계층(생계·의료급여를 받지 않는 주거·교육급여 수급자를 포함한다), ③생계·의료급여 수급신청 탈락자, 생계·의료급여가 중지된 사람, 기타 기부식품등 제공이 긴급히 필요한 저소득 재가 대상자 중 형편이 어려운 사람임. 자치단체 상황을 고려하여 기초생활보장 수급자에게 제공 가능함
- 6) 전국 푸드뱅크, 「운영실적통계 중 접수통계(지역별)」, <<https://www.foodbank1377.org/statistics/statistics.do>>(검색일 : 2026. 3. 11.)
 - 5년간(2021년 ~ 2025년) 지역별 기부 통계현황(기부액 기준 “비중”은 전체 기부액 대비 비중임)
 - . 전체 기부액 : 1조 2,630억 원

해소되지 않고 있다.⁷⁾

지원센터의 역할은 단순한 잔여 식품 배분에서 벗어나, 시민의 경제적 여건과 관계없이 기본권을 보장하는 ‘보편적 복지’의 관점으로 재정립해야 한다. 기부 식품이 모두에게 공평하게 전달될 수 있도록 첨단 기술을 활용해 운영 체계를 효율화하고, 이를 안정적으로 추진할 수 있는 정책적 기반을 조속히 마련해야 한다. 먹거리 보장을 위한 지원센터의 체계적인 구축은 경제적 여건과 무관하게 모든 국민이 안전한 식료품을 보장받아야 한다는 보편적 복지 이념에 기반한다.⁸⁾⁹⁾

이는 수혜자가 매장(푸드마켓)에서 직접 품목을 선택할 수 있게 하고, 지원센터가 위기가구를 먼저 찾아내서 돕는 방식이 이에 해당된다. 결과적으로 수혜자에게 심리적 위축과 낙인감을 주었던 기존의 신청주의적 지원에서 벗어나는 대안적 패러다임의 전환을 의미한다. 이러한 보편적 복지 가치를 실질적으로 구현하기 위해 기부식품 전달체계¹⁰⁾ 내 품목·지역 간 불균형 및 물류 인프라 편중 문제를 해소하려는 노력이 병행되고 있다. 그러나, 그 일환으로 시도되고 있는 AI 플랫폼과 세종시 거점 물류망 구상은 복잡한 기부식품 유통 생태계의 다층적 한계를 해소하기에는 아직 시작 단계에 불과하다. 단순한 시스템 구축을 넘어 거버넌스 정비와 현장 수용성을 아우르는 구조적 차원의 제도적 보완이 요구되는 상황이다.¹¹⁾¹²⁾

본 보고서는 기부식품 자원의 품목 편중과 인프라 쏠림 등 현행 전달체계의 결함을 진단하고, 이를 개선하기 위한 구체적인 입법 대안을 통해 「식품기부법」 개정 방향을 제안한다. 특히 영국식 운영비 국고 보조 의무화와 캐나다식 인프라 기금 신설로 재정 지원의 실효성을 확보 하고, 미국의 ‘빌 에머슨 선한 사마리아인 법’과 같은 기부자 책임 면제 범위 확대를 통해 민간 참여를 저해하는 법적 리스크의 제거를 제안한다. 이러한 제도적 보완은 기부자의 부담을 완화하고 지역 간 자원 순환을 촉진함으로써, 거주지와 관계없이 보편적 먹거리 복지를 실현하는 데이터 기반의 지속 가능한 전달체계를 구축하는 초석이 될 것이다.

II

지원센터 운영상 문제점과 지역 간 식품복지 불균형 실태

가. 가공식품 편중 현상과 유통 구조의 다단계화에 따른 인프라 불균형

최근 5년간(2021~2025) 지원센터 이용자는 993만 명¹³⁾으로 지역 사회 안전망의 핵심이나,

- 수도권 : 6,462억 원(서울 2,183억 원, 경기 3,379억 원, 인천 900억 원), 비중 51.2%
- 비수도권 : 6,168억 원, 비중 48.8%

7) 국회사무처, 「2025년도 국정감사 보건복지위원회 회의록(부록)」, 2025.10. 30. p. 2411.

8) 한유미, 「푸드뱅크, 패러다임이 변한다」, 『복지타임즈』, 2019. 4. 2.

〈<https://www.bokjitimes.com/news/articleView.html?idxno=21275>〉(검색일: 2026. 4. 22.)

9) 전국 푸드뱅크, 「푸드뱅크 기관소개」, 〈<https://www.foodbank1377.org/intro/intro.do>〉(검색일: 2026. 4. 24.)

10) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2. pp. 6-7.

11) 보건복지부, 보건복지부 공공기관 업무보고, 보건복지부, 2026.1. pp. 373-388.

12) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2. pp.5-10. 25. 161.

가공식품 편중 및 저온 유통 인프라의 전국적 불균형이 취약계층의 영양 복지 격차를 심화시킴

가공식품 비중이 70.5%에 달하는 품목 불균형을 겪고 있다. 특히 현행 기부식품 전달체계는 중앙-광역-기초의 수직적 단단계 구조로 인해 신선식품의 골든타임을 놓치고 배송 지연을 심화시키는 구조적 한계를 드러내고 있다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 이는 어디에 어떤 식품이 필요한지 실시간으로 파악하기 어려운 수급정보의 비대칭과 더불어 저온 유통망인 냉동·냉장 차량의 전국 평균(0.74대)에 미달하는 광역자치단체가 64.7%에 이르는 불균형적인 배치가 맞물린 결과다. 이러한 인프라 격차와 구조적 결함은 거주 지역 간 영양 복지 양극화를 심화시킨다.

자치단체 자료 분석 결과,¹⁶⁾ 기부식품 자원이 가공식품(70.5%)에 과도하게 치중되어 신선식품(9.1%)과 품목 불균형을 보이고 있다.¹⁷⁾ 이러한 지역별 편차와 더불어 실시간 데이터 공유 체계 미비로 인한 기부자와 이용자 간의 정보단절은 자원의 효율적 배분 및 통합 정책 관리를 저해하는 주요 원인이 된다.¹⁸⁾ 특히 신선식품 비중이 2%대에 불과한 인프라 취약 지역¹⁹⁾은 취약계층의 신선식품 섭취 권리를 보장하지 못하는 문제에 직면해 있다.

신선식품 공급 부진의 근본 원인은 저온 유통 차량의 전국적 불균형 배치에 있다. 분석 결과, 2024년도 긴급지원 대상자 등 취약계층 1천 명 당²⁰⁾ 냉동·냉장 차량('23~'25년 합계) 확보 수준²¹⁾이 전국 광역자치단체 17곳 중 평균(0.74대)에 미달하는 지역이 전체의 64.7%(11곳)에 달하며,²²⁾ 전국 냉동·냉장 차량의 44.7%가 수도권에 쏠려 지역별 영양 격차를 유발한다.²³⁾ 이들 자치단체는 품질 관리와 적기 배송의 구조적 한계에 직면해 있다. 이러한 결함은 거주 지역별 영양 복지 격차를 심화시키는 핵심 요인이 된다.²⁴⁾²⁵⁾

- 13) 전국 푸드뱅크, 「운영실적통계 중 제공통계(년도별)」, <<https://www.foodbank1377.org/statistics/statistics.do>>(검색일 : 2026. 3. 11.)
- 총 제공인원: 993만 명('21년 195만 명, '22년 196만 명, '23년 202만 명, '24년 199만 명, '25년 201만 명)
- 14) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2. pp 6-8.
- 15) University of Chicago Booth School of Business, "The Allocation of Food to Food Banks", <<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/694200>>(검색일: 2026.5.13.)
- 16) 14개 광역자치단체 제출자료 (2026. 1. 23. ~ 2. 13.) 17개 광역자치단체 중 자료를 제출한 14개 광역자치단체에 한함
189개 기초자치단체 및 2개 행정시 (제주시 및 서귀포시) 제출자료 (2026. 1. 23. ~ 2. 24.), 226개 기초자치단체 중 자료를 제출한 189개 기초자치단체와 2개 행정시인 제주시와 서귀포시를 포함
- 17) 가공식품 비중 80%대 ~ 90%대 자치단체 3곳 : 광주(90.1%), 부산(82.3%), 세종(80.7%)
- 18) ㈜리드포인트시스템, 「유통이력 관리 및 제품 인증 서비스를 위한 블록체인 플랫폼 개발」, 한국산업기술평가관리원(KEIT), 2024, pp. 44-45.
- 19) 신선식품 비중 2%대 자치단체 2곳: 세종(2.2%) 및 대구(2.8%)
- 20) '2024년도 취약계층 인구' 중 보건복지부 및 국가통계포털에 공식 데이터로 제시가능한 인구 수 기준 3,484,348명 : (긴급복지수급자 638,161명) + (차상위계층수급자 172,702명) + (기초생활보장수급자 2,673,485명)
- 21) 본 보고서에서는 데이터의 가용성 및 전국 단위 비교의 용이성을 위해 '취약계층 인구 1천 명당 냉동·냉장 차량 수'를 주요 인프라 지표로 활용하였음. 데이터로 활용한 냉동·냉장 차량 수는 자치단체별 연도별(2023년 ~ 2025년)로 일정하지 않아 3개년 합산 수치를 활용하였음. 다만, 이는 지역별 인구 밀도 차이와 관할 구역의 면적에 따른 '물류 이동 거리 및 유통비 등 실질 물류 비용'을 온전히 반영하지 못한다는 한계가 있음. 향후 자치단체별 물류 동선 및 지리적 접근성을 고려한 고도화된 지표 개발과 이를 바탕으로 한 추가 조사가 필요함
- 22) 냉동·냉장 차량 전국평균(0.74대) 미만 자치단체 11곳: 부산 0.29대, 대구 0.29대, 경남 0.35대, 인천 0.40대, 세종 0.46대, 울산 0.48대, 제주 0.53대, 서울 0.57대, 충남 0.64대, 전남 0.67대, 광주 0.73대
- 23) 냉동·냉장 차량 2,590대 중 수도권 차량 비중이 1,159대(서울 310대, 경기 754대, 인천 95대)로서 44.7%임. 2024년 기준, 수도권 취약계층 인구가 42.8%인데 비해 냉동·냉장 차량 비중이 44.7%로 비중이 1.9%p 더 높음
- 24) World Bank, "Cold Chains in Developing Economies: A Techno-Socio-Economic Structural Development Challenge" <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/768601637124616069/pdf/Cold-Chains-in-Developing-Economies-A-Techno-Socio-Economic-Structural-Development-Challenge-Background-Paper.pdf>> (검색일: 2026. 4. 22.)
- 25) 현행 지원센터의 물품 관리 체계가 실시간 재고 연동이 미비한 사후 입력 방식에 의존하고 있어, 기부식품 자원의

표 1 지원센터(광역 및 기초 자치단체)의 냉동·냉장 차량 대수('23 ~ '25년 합계), 기부식품의 품목 현황('23 ~ '25년 평균)

구분	광역자치단체 제출	기초자치단체		냉동·냉장 차량대수 (취약계층인구 1천명당 대수)	각 품목별 평균 비중(%)			
		전체	제출		가공식품	신선식품	생활용품	기타품목
전국	14	226	191	2,590 (0.74)	70.5	9.1	10.7	9.7
서울	○	25	23	310 (0.57)	69.6	6.1	17.4	6.9
부산	○	16	15	87 (0.29)	82.3	6.6	10.9	0.2
대구	-	9	8	60 (0.29)	79.6	2.8	6.1	11.5
인천	○	10	8	95 (0.40)	71.6	3.9	14.1	10.4
광주	○	5	5	102 (0.73)	90.1	6.4	3.2	0.3
대전	○	5	5	116 (1.07)	58.1	14.2	11.8	15.9
울산	-	5	4	29 (0.48)	64.7	9.0	6.0	20.3
세종	○	-	-	6 (0.46)	80.7	2.2	16.2	0.9
경기	○	31	11	754 (1.06)	72.1	10.7	8.0	9.2
강원	○	18	17	160 (1.42)	65.6	10.0	18.5	5.9
충북	○	11	11	162 (1.49)	57.0	11.7	20.3	11
충남	-	15	15	84 (0.64)	67.1	12.4	8.2	12.3
전북	○	14	14	220 (1.26)	73.3	10.3	11.5	4.9
전남	○	22	21	103 (0.67)	72.2	17.6	9.0	1.2
경북	○	22	16	194 (0.93)	63.7	9.0	13.5	13.8
경남	○	18	16	84 (0.35)	53.8	6.7	3.3	36.2
제주	○	(2)	(2)	24 (0.53)	76.8	15.6	4.2	3.4

※ 주 1. 냉동·냉장 차량대수는 자치단체별 연도별(2023년 ~ 2025년)로 일정하지 않아 3개년 합산 수치를 활용하였음
 2. 기부식품 자원의 품목별(가공식품, 신선식품, 생활용품, 기타품목) 비중은 3개년(2023년 ~ 2025년) 평균비중(%)임
 3. (2)로 표시한 사항은 기초자치단체가 아닌 제주시와 서귀포시 임
 4. 취약계층인구 1천명당(대수)는 각 광역자치단체별 2024년도 취약계층(기초생활보장수급자 + 차상위계층수급자 + 긴급복지수급자) 1천명당 냉동·냉장 차량대수임
 ※ 자료 1. 14개 광역자치단체 제출자료 (2026. 1. 23. ~ 2. 13.), 17개 광역자치단체 중 자료를 제출한 14개 광역자치단체에 한함
 2. 189개 기초자치단체 및 제주특별자치도의 2개 행정시(제주시·서귀포시) 제출자료 (2026. 1. 23. ~ 2. 24.), 226개 기초자치단체 중 자료를 제출한 189개 기초자치단체와 2개 행정사인 제주시와 서귀포시를 포함
 3. 냉동냉장 차량 수 자료 제출 자치단체는 16개 광역자치단체 및 208개 기초자치단체 및 제주특별자치도의 2개 행정시(제주시·서귀포시)에서 자료 제출
 4. 보건복지부, 「2024년도 시도별 긴급지원자 인원 수」, 2026. 5. 8.
 5. 국가통계포털, 「국민기초생활보장 수급자수(시도), 차상위계층확인 수급자 현황-월별, 시도별」(https://kosis.kr)(검색일: 2026. 5. 11.)

나. 지원센터의 만성적 인력난과 물류 적체에 따른 운영 효율 저하

자치단체별 예산 격차와 인력난으로 지원센터의 지역적 불균형이 심화되고 있다. 지원센터당 지원 예산이 최대 15.5배²⁶⁾까지 벌어지는 재정 편차는 식품 안전 관리 역량의 차이로 직결되며, 일부 지역은 과도한 업무량으로 인한 인력 공백과 근무 여건 악화가 심각한 실정이다.

기부식품 전달체계는 인력 부족에 따른 물류 적체와 운영 효율 저하의 악순환에 빠져 있다.²⁷⁾

품목별 수급 현황의 정밀한 파악 및 저온 유통망 모니터링에 한계가 있음. 이는 지역 간 기부식품 자원의 공유를 저해하고 물류 프로세스의 가시성을 확보하지 못하는 핵심 원인이 되고 있음

26) 지원센터당 평균예산 중 최고예산인 서울 3억 1,424만원 대비 최저예산인 부산 2,025만원의 비율이 15.5배임

27) 김영선, 「복지사각지대에 놓인 대한민국 푸드뱅크의 현실」, 『서산시대』, 2021.6.24.

실태조사 결과,²⁸⁾²⁹⁾ 종사자('25년 기준 인원) 1인당 5년간(2021년~2025년) 연평균 업무량은 189건이며, 특히 인력 배치가 열악한 일부 비수도권은 500건을 상회하는 극심한 과부하에 시달리고 있다.³⁰⁾ 지원센터 당 약 2.9명³¹⁾의 직원이 근무하는 고질적 인력난과 낙후된 아날로그 업무 방식은 기부 물품 배송의 효율을 떨어뜨리는 중요한 원인으로서, 정작 식품이 필요한 취약계층에게 제때 전달되지 못하는 병목 현상이 발생하고 있다.³²⁾ 이러한 노동 강도의 지역 격차는 실무자 이탈과 전문성 저하를 초래하여 전반적인 복지 서비스 품질을 떨어뜨리는 근본 원인이 된다.³³⁾

표 2 지원센터(광역 및 기초 자치단체)의 예산('23 ~ '25년 평균), 종사자 인원('25년), 처리건수 현황('21 ~ '25년 평균)

단위: 개, 만원, 명

구분	광역자치단체 제출	기초자치단체		'25 기준 지원센터 수 (센터당 평균예산)	'25 기준 종사자 인원	종사자 1인당 처리건수 현황 5개년(2021년 ~ 2025년) 평균		
		전체	제출			기부처리	제공처리	처리합계
전국	16	226	210	426 (7,421)	1,229	83	106	189
서울	○	25	23	31 (31,424)	195	73	74	148
부산	○	16	15	32 (2,025)	45	227	274	501
대구	○	9	8	21 (3,010)	25	113	178	292
인천	○	10	9	28 (7,413)	49	197	224	421
광주	○	5	5	19 (6,227)	56	31	55	86
대전	○	5	5	20 (3,633)	50	51	98	149
울산	○	5	5	9 (7,344)	17	49	70	119
세종	○	-	-	2 (10,233)	4	87	157	244
경기	○	31	28	79 (6,496)	368	81	86	167
강원	○	18	16	22 (10,811)	58	35	76	111
충북	○	11	10	24 (9,038)	71	73	118	191
충남	-	15	15	26 (4,333)	36	229	300	528
전북	○	14	14	28 (3,557)	69	63	96	159
전남	○	22	22	29 (2,516)	48	47	86	133
경북	○	22	17	26 (5,447)	90	50	72	122

<<https://www.sstimes.kr/news/articleView.html?idxno=26559>>(검색일: 2026.5.13.)

- 28) 16개 광역자치단체 제출자료 (2026. 1. 23. ~ 2. 13.), 17개 광역자치단체 중 자료를 제출한 16개 광역자치단체에 한함
208개 기초자치단체 및 제주특별자치도의 2개 행정시(제주시·서귀포시) 제출자료(2026. 1. 23. ~ 2. 24.)
: 전체 226개 기초자치단체 중 자료를 제출한 208개 기초자치단체와 제주시·서귀포시를 포함
- 29) 전국 푸드뱅크, 「운영실적통계 중 접수통계(지역별) 및 제공통계(지역별)」, <<https://www.foodbank1377.org/statistics/statistics.do>>(검색일: 2026. 3. 12.)
- 30) 부산은 501건으로서 전국평균 189건 대비 2.65배이며, 충남은 528건으로서 전국평균 대비 2.79배임
- 31) 전체 종사자 1,229명의 지원센터(총 426개) 당 인원임
- 32) 민호상 외 2인, 「기초푸드뱅크·마켓 적정인력 및 임금수준에 관한 연구」, 경기복지재단, 2025.9.1., pp.10~16., 71~75 - 소규모 기부 물품의 수동 검수와 아날로그식 물류 처리를 해결하기 위해 AI 이미지 인식 및 배분 최적화 알고리즘 도입이 논의되고 있음. 그러나 현장의 만성적인 인력 부족과 제한된 정부 지원으로 인해 이러한 디지털 시스템을 충분히 활용하는 데 한계가 있음
- 33) 민호상 외 2인, 위의 글, p.3.

경남	○	18	16	25 (3,988)	34	73	116	188
제주	○	(2)	(2)	5 (15,889)	14	76	94	170

- ※ 주 1. 지원센터의 수는 2025년도 기준이며, 종사자 인원은 2025년 기준으로서 전담, 겸무, 보조 인원을 합한 인원임
 2. 종사자 1인당 처리건수 현황은 5년(2021년 ~ 2025년)간 연평균 기부처리 및 제공처리 건수에 종사자 인원을 나눈 값임
 3. (2)로 표시한 사항은 기초자치단체가 아닌 행정시인 제주시와 서귀포시 임
 4. 센터당 평균 예산은 최근 3개년(2023 ~ 2025년) 연평균 예산에서 지원센터 수를 나눈 값임
 ※ 자료 1. 16개 광역자치단체 제출자료 (2026. 1. 23. ~ 2. 13.), 17개 광역자치단체 중 자료를 제출한 16개 광역자치단체에 한함
 2. 208개 기초자치단체 및 제주특별자치도의 2개 행정시(제주시·서귀포시) 제출자료(2026. 1. 23. ~ 2. 24.) : 전체 226개 기초자치단체 중 자료를 제출한 208개 기초자치단체와 제주시·서귀포시를 포함
 3. 전국 푸드뱅크, 운영실적통계 중 접수통계(지역별) 및 제공통계(지역별) (검색일 : 2026. 3. 12.)
 4. 광역자치단체 2023년~2025년 예산각목명세서(경기도, 경상남도, 대구광역시, 대전광역시, 인천광역시, 전북특별자치도, 충청남도)
 5. 보건복지부 광역푸드뱅크 지원예산액 제출자료(2026. 3. 16.)

자치단체별 예산 편차와 종사자 1인당 처리 건수 격차가 식품복지 서비스의 지역 간 양극화를 고착화함

인력 부족과 더불어 냉동·냉장 시설 등 물류 인프라의 미비는 보관 공간의 부족뿐만 아니라 기부 식품의 철저한 위생 관리를 어렵게 만드는 요인이 된다.³⁴⁾ 특히 전국 지원센터 개소당 평균 예산은 7,421만 원이나, 17개 광역자치단체 중 70.6%(12곳)가 이에 못 미칠 만큼 재정 투입의 불평등이 심각하다.³⁵⁾ 이러한 재정 편차는 결국 ‘식품 안전 관리’, ‘노동 불균형’, ‘인력이탈 악순환’ 및 ‘물류 정체’ 문제의 지역 간 격차로 직결되고 있다.

예산³⁶⁾이 열악한 지역의 지원센터는 소수 인원이 고강도 노동을 전담하며 서비스 품질 저하를 초래하고 있어, 지속 가능한 인력 관리를 위한 재정 투입이 절실하다.³⁷⁾ 또한 냉동·냉장 물류 비용을 충당하기 어려운 예산 구조 탓에 식품 변질 및 위생 사고 위험이 상시 존재하며, 이는 취약계층의 먹거리 안전을 직접 위협하고 있다. 따라서 안정적인 신선 물류 체계 구축과 안전 확보를 위한 재정 지원 확대가 시급하다.³⁸⁾

다. 수도권 중심의 기부식품 자원 편중과 기부자 책임 리스크의 상존

지난 5년간(2021~2025) 국내 식품 기부는 1조 2,630억 원 규모로 성장했으나, 특정 지역 자원 쏠림과 기부자의 법적 책임 소재 불분명이라는 문제를 해결하지 못함에 따라 식품 기부 규모는 커졌으나, 특정 지역 쏠림과 법적 책임 문제는 향후 지속적인 성장을 가로막는 장애물이 되고 있다. 이러한 지역별 복지 편차와 기업의 참여 저해 요인은 보편적 먹거리 복지를 가로막는 핵심 장애물이다. 따라서 자원의 선순환을 유도하고 기부자의 법적 리스크를 완화할 수 있는 실질적인 정책적 대안 마련이 시급하다.

대기업 중심의 수도권 기부 쏠림은 지방의 중소 기부처 발굴 체계 부재로 이어져, 민간 참여를 저해하고 지역 간 복지 격차를 심화시킨다.³⁹⁾ 또한, 기부자 책임 면제 규정 미비는 식품기부의

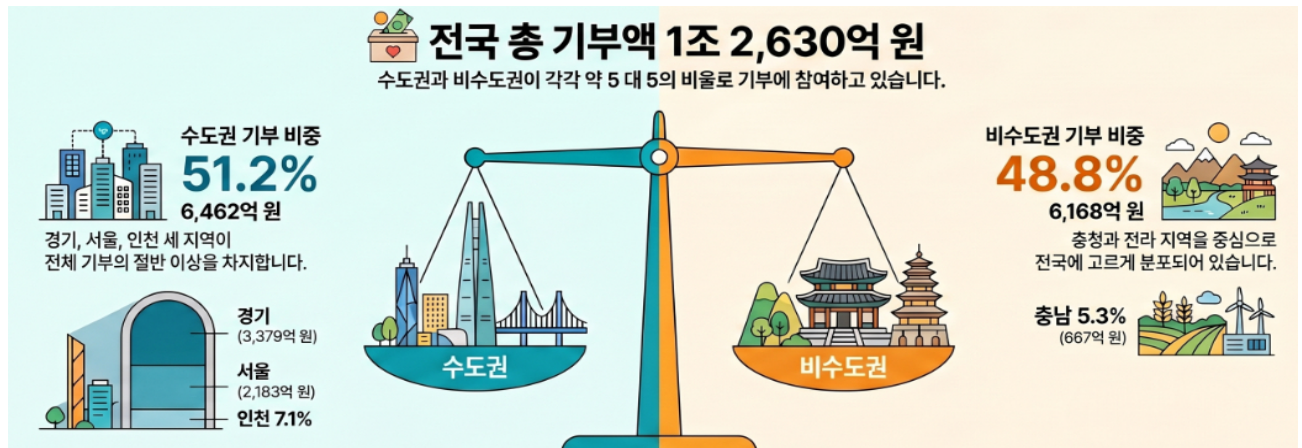
- 34) 권진, 소비기한 표시제 도입... 전환점 맞은 푸드뱅크, 복지타임즈, 2023.6.13., <<https://www.bokjitimes.com/news/articleView.html?idxno=34943>>(검색일: 2026.5.13.)
 35) 평균 지원 예산(7,421만 원)이하를 지원하는 자치단체 : 부산 2,025만 원, 전남 2,516만 원, 대구 3,010만 원, 전북 3,557만 원, 대전 3,633만 원, 경남 3,988만 원, 충남 4,333만 원, 경북 5,447만 원, 광주 6,227만 원, 경기 6,496만 원, 울산 7,344만 원, 인천 7,413만 원
 36) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2.
 - 기부식품 제공사업 예산은 종사자 인건비 지원과 처우 개선, 물류유지비 및 냉동·냉장시설 운영비 효율화를 기반으로 행정 사무비와 교육·홍보비, 노후 장비 교체 및 필수 시설 확충을 위한 자산 취득비로 구성되어 있음
 37) 민효상 외 2인, 위의 글, pp. i-v(요약), 3-8(서론)
 38) 민효상 외 2인, 위의 글, pp. 87-90.
 39) 나정호 외 3인, 「국가식품콜드체인물류시스템 구축방안 연구」, 전북연구원, 2022.2, p. i, 4, 35, 43, 103.

수도권 식품 기부 쏠림과 기부자 법적 리스크는 복지 격차를 심화시키고 민간 참여를 저해함

민간 참여를 저해하는 주요 요소이다.⁴⁰⁾ 분석 결과,⁴¹⁾ 수도권 기부액은 6,462억 원으로 전체의 51.2%를 차지하며 자원 집중 현상이 뚜렷했다. 특히 경기(3,379억 원)와 서울(2,183억 원) 합계만 전체의 44%에 달해 타 지역보다 압도적인 기부 기반을 보였으며, 900억 원을 기록한 인천 역시 이러한 집중 흐름에 큰 비중을 차지하고 있다.

비수도권 기부액은 6,168억 원에 머물러 수도권과 격차를 보인다. 충남(667억 원) 등의 노력에도 불구하고 울산(151억 원), 제주(150억 원), 세종(53억 원) 등은 규모가 작아 자급적 순환 체계 구축에 어려움을 겪고 있다. 특히 푸드뱅크 전담인력의 열악한 처우⁴²⁾, 인구대비 지역이 넓어서 높은 물류 비용 발생⁴³⁾⁴⁴⁾, 기업 및 대형 유통업체의 지역 기여도 부족⁴⁵⁾⁴⁶⁾ 등으로 인해 전남(272억 원)과 강원(248억 원)은 기부식품 모집 효율이 낮다. 이러한 기부 자원의 비대칭성은 결국 거주지에 따른 식품 수급 격차를 초래하여 취약계층의 복지 불평등을 심화시킨다.

그림 1 국내 식품기부 지역별 현황 (2021년 ~ 2025년 식품기부액 합계액)



※ 자료: 전국 푸드뱅크, 「운영실적통계 중 접수통계(지역별)」, <<https://www.foodbank1377.org/statistics/statistics.do>>(검색일 : 2026. 3. 11.) / NotebookLM을 통해 시각화 함

민간 식품기부 활성화를 저해하는 핵심 요인은 안전사고 발생 시의 법적 리스크와 기업 이미지 훼손 우려다. 법적 책임 면제 규정이 존재함에도 전문 인력 부족과 시설 노후화로 위생 관리의 한계가 지속되고 있으며, 이는 기업이 기부를 경영상 위협으로 인식하게 한다.⁴⁷⁾ 특히 신선식품의 부패와 관련하여 고의 없는 기부자를 보호할 명확한 기준이 여전히 부족하므로, 민간 참여를 이끌어 내기 위해 법적 책임을 완화하고 세부적인 면제 기준을 마련하는 제도적 보완이 시급하다.⁴⁸⁾

- 40) 강영재 외 2인, 「푸드뱅크·마켓 운영실태와 개선방안」, 부산복지개발원, 2012.12, p. 103, 115.
- 41) 전국 푸드뱅크, 「운영실적통계 중 접수통계(지역별)」, <<https://www.foodbank1377.org/statistics/statistics.do>>(검색일 : 2026. 3. 11.)
- 5년간(2021년 ~ 2025년) 지역별 기부 통계현황(기부액 기준 "비중"은 전체 기부액 대비 비중임)
· 전체 기부액 : 1조 2,630억 원
· 수도권 : 6,462억 원(서울 2,183억 원, 경기 3,379억 원, 인천 900억 원), 비중 51.2%
· 비수도권 : 6,168억 원(전국푸드뱅크 포함), 비중 48.8%
- 42) 민효상 외 2인, 위의 글, p. 18, 21, 24, 25.
- 43) 박재형·정윤희, 「강원도 농촌 마을 식품사막화 심각하다」, 『강원연구원』, 2025.9.10., p. 2, 5.
- 44) 전희진외 2인, 「지역사회 먹거리 돌봄 지원체계 구축방안」, 『전북연구원』, 2021. 9, p. 80.
- 45) 박성준, 「도내 대형마트 지역공헌 낙제점」, 『강원도민일보』, 2015.09.17.
- 46) 홍수민, 「전남도, 기부물품 줄어든 푸드마켓...경기 침체 '뒀서리」, 『지방자치TV』, 2024. 10. 15.
- 47) 강영재 외 2인, 위의 글, p. 3. 4. 68. 69. 99. 116.

III

해외 주요국 사례를 통한 식품기부 입법 및 정책 개선방안

가. 기부식품 자원의 품목 다변화와 광역별 인프라의 균형적 확충

가공식품 위주의 수급과 수도권 편중 물류망으로 인한 지역 간 복지 격차를 해소하기 위해 「식품기부법」 및 「조세특례제한법」을 개정해야 한다. 프랑스식 기부 의무화와 미국식 차등 세액공제를 융합해 취약 지역⁴⁹⁾에 인프라 예산을 우선 투입함으로써 품목 다변화와 자원 분산을 유도해야 한다. 더불어 취약 지역 우선지원제와 권역 연계형 거점 물류망을 도입하고, 실시간 디지털 전산망 및 세계푸드뱅크 네트워크·미국식 직배송 모델을 법제화하여 고품질의 보편적 먹거리 복지를 실현할 필요가 있다.⁵⁰⁾

표 3 해외 주요국의 “기부식품 자원의 품목 다변화” 사례 및 현행법을 개정 사유

구분	프랑스	미국
근거법률	「Loi n° 2016-138」 (「식품폐기방지법」) (2016년 2월 시행)	「Internal Revenue Code」 Section 170 (「연방국세법」 제170조) (2015년 12월 시행)
주요내용	대형 유통업체의 신선 식재료 기부 단계적 의무화 추진 및 식품 폐기 방지를 위한 매출액 대비 과징금 부과 제도 마련 ※ 통계: '24년 12.8만 톤 기부(법적 참여 의무 대형 유통 업체 7,694개, 소규모 참여 매장 21,605개)	식품 기부 시 원가보다 높은 파격적인 세금 감면 혜택을 주며, 2026년부터는 개인 기부자까지 혜택을 넓힘 ※ 통계: 신선식품 기부량(전체 기부식품 대비 비중): '21년 110만 톤(61.1%) → '25년 180만 톤(83.7%)
현행법을 개정사유 (「식품기부법」 및 「조세특례제한법」)	현행 「식품기부법」은 기업이나 개인의 '선의'와 '자율적인 선택'에만 전적으로 의존하고, 기부 의무화, 실시간 디지털 관리, 취약지 예산 매칭 및 거점 물류망 구축 근거가 없어서 관련 규정 개정 필요	현행 「조세특례제한법」은 식품의 특성을 고려하지 않고 오직 원가만을 기준으로 일률적인 세금 공제를 적용하고 있어, 기부식품 자원의 품목 간 차별화된 혜택이 부족한 실정으므로 관련 규정 개정 필요 현행 「식품기부법」은 단단계 배분 체계로 신선식품 전달이 지연되고 비용이 낭비되나, 이를 해결할 신속 물류 모델의 법적 근거가 부족하여 관련 규정 개정 필요

※ 자료 1. Internal Revenue Service (IRS), “Charitable Contribution Deductions”, <<https://www.irs.gov/charities-non-profits/charitable-organizations/charitable-contribution-deductions>> (검색일: 2026. 4. 23)

2. Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, “Lutte contre le gaspillage alimentaire”, <<https://agriculture.gouv.fr/la-lutte-contre-le-gaspillage-alimentaire-en-france>>(검색일: 2026. 4. 23)

프랑스와 미국의 법제를 참고하여 다음과 같이 「식품기부법」을 개정할 필요가 있다.

첫째, 강제성과 유인책의 병행을 통한 품목 다변화 및 자발적 지역 분산을 유도해야 한다. 프랑스의 식품 폐기 제한 모델을 벤치마킹하여 대형 유통업체의 신선 식재료 기부를 단계적으로 의무화

48) 정기혜 외 3인, 「사회 취약계층의 건강증진을 위한 푸드뱅크사업의 활성화 방안」, 한국보건사회연구원·2000.7. pp. 24, 34, 38-39, 82.

49) 수도권 편중 물류망으로 인해 신선식품 보관·배송 시설이 미비하고 기부 자원 수급이 원활하지 못한 복지 사각지대

50) 민효상 외 2인, 위의 글, p.87, 89.

해외 사례 기반 법 개정과 디지털 인프라 확충으로 지역 간 먹거리 복지 격차의 해소가 필요함

하되, 이를 인프라 취약 지역에 대한 예산 우선 투입 지원책과 결합해야 한다. 동시에 「조세특례제한법」 개정을 통해 신선식품 기부 혜택을 확대하고, 특히 물류 취약 지역 후원 시 '차등적 세액 공제'를 부여하여 민간 자원이 수도권 외 지역으로 흐르게 하는 동력을 확보해야 한다.

둘째, 인프라 취약 지역에 대한 법적 지원 근거를 명확히 하여 지역 간 복지 격차를 해소해야 한다. 법령에 '인프라 취약 지역 우선 지원제'를 규정하여⁵¹⁾ 저온 유통 장비(냉동 냉장 차량 등)를 우선 배정하고, 시설 유지비에 대한 국고 보조를 제도화하여 수도권 편중 현상을 시정해야 한다. 또한, '수도권-비수도권 연계형 거점 물류망' 구축을 위한 법적 규정을 마련함으로써 권역 간 자원 이송의 효율성을 높이고 보편적 영양 복지 환경을 조성해야 한다.⁵²⁾

셋째, 데이터 기반의 실시간 관리 체계로 전환하여 자원 배분의 투명성과 공정성을 확립해야 한다. 낙후된 아날로그식 관리 방식을 전면 디지털화하도록 법적 근거를 마련하고, 접수부터 배분까지의 전 과정을 전산화하여 재고 상태와 차량 동선을 실시간으로 파악해야 한다. 이를 통해 특정 지역으로의 자원 쏠림을 방지하고, 데이터 분석을 바탕으로 수급 현황을 정밀하게 관리함으로써 지역 간 격차 없는 고품질 식품복지 서비스를 제공해야 한다.⁵³⁾

넷째, 글로벌 표준에 부합하는 직배송 모델과 행정 체계를 구축하여 전달 체계의 실효성을 제고해야 한다. 세계푸드뱅크 네트워크(GFN, Global FoodBanking Network)의 표준⁵⁴⁾과 미국의 실시간 직배송 모델(MealConnect)⁵⁵⁾을 법적 운영 지침에 반영하여 다단계 배분 구조를 축소하고 식품의 신선도를 유지해야 한다. 모든 기부 정보의 실시간 디지털 전환을 의무화하여 기관 간 데이터 불일치를 해소함으로써, 거주 지역에 관계없이 모든 취약계층이 고른 영양 혜택을 누리는 보편적 먹거리 복지의 기술적 기반을 완성해야 한다.

또한, 미국 법제를 참고로 「조세특례제한법」을 개정하여 신선식품 기부 시 세제 혜택을 확대하고,

- 51) 농림수산식품교육문화정보원, 「농촌 생활 인프라 수준 및 충족도 분석」, 2024. p. 20.
- 52) 나정호·김희수, 「전북형 생활물류 사업화 모델 구상 연구」, 정책연구 2025-16, 전북연구원, 2025. 7, p. 43.
- 53) 정경욱, 김창봉 외, 4IR 시대의 우리나라 농수산물 저온 유통망 시스템 구축 수준이 성과에 미치는 영향에 관한 연구: 과잉재고 관리의 관점, Journal of Logistics Science & Technology (물류과학기술연구), 2024.6.30, pp. 49-71.
- 54) 세계푸드뱅크 네트워크(GFN), "GFN이 식품 시스템을 혁신하기 위해 노력하는 3가지 방법", <<https://www.foodbanking.org/ko/blogs/3-ways-gfn-is-working-to-transform-food-systems/>>, (최종검색일: 2026.5.13.)
- 규모의 확장 및 효율성 강화: 전 세계 푸드뱅크 네트워크를 확장하여 더 많은 잉여 식품을 회수하고 기아 문제를 해결함과 동시에 환경 영향을 최소화함
 - 데이터 기반의 통찰력 활용: 식품 기부 및 분배 과정에서 정확한 데이터를 수집·분석하여, 식품 시스템의 병목 현상을 파악하고 정책 결정 및 운영 효율성을 높임
 - 현지 파트너십 및 역량 강화: 각 지역의 전문성을 가진 현지 푸드뱅크가 자생할 수 있도록 기술 지원과 표준화된 가이드라인을 제공하여 지속 가능한 네트워크를 구축함
- 55) Feeding America, "What is MealConnect? Learn about Feeding America's food rescue platform", <<https://www.feedingamerica.org/hunger-blog/what-mealconnect-learn-about-feeding-america-food-rescue-platform>>, (최종검색일: 2026.5.13.)
- 직배송 모델(MealConnect)의 핵심 원리: 기존 방식은 기부 물품이 일단 '중앙 창고'를 거쳐서 다시 배분되는 방식이었다면, MealConnect의 직배송 모델은 이 과정을 생략함
- 실시간 매칭 플랫폼: 기부자가 남은 음식을 앱에 등록하면, 알고리즘이 가장 가까운 복지 시설(Agency)에 즉시 알림을 보내어 신속한 수거를 유도함
 - 직배송(Direct Pick-up) 체계: 수거된 물품이 푸드뱅크 중앙 창고를 거치지 않고 기부처에서 수혜 기관으로 직접 이동하게 하여, 유통기한이 짧은 신선식품의 폐기율을 최소화함
 - 디지털 추적 및 안전 관리: 모든 기부 과정이 디지털로 기록되어 투명한 이력 관리가 가능하며, 수거자가 앱 내 가이드라인을 통해 식품 안전 기준을 즉석에서 점검함

물류 취약 지역 후원 시 '차등적 세액 공제'를 부여함으로써 기부식품 자원의 자발적인 지역 분산을 유도해야 한다. 이러한 강제성과 유인책의 병행은 민간 자원을 취약지로 흐르게 하는 핵심 동력이 될 것이다.⁵⁶⁾

나. 지역 간 복지 격차 해소를 위한 '식품 인프라 기금' 신설 및 입법적 근거 마련

지원센터의 재정난과 인력 부족으로 인한 지역 간 복지 격차를 해소하기 위해 「식품기부법」을 개정해야 한다. 영국의 사례를 참고해 자치단체의 예산 지원 근거를 명문화하고 취약 지역의 시설 운영비와 물류 유지비를 국고로 직접 보조해야 한다. 또한 캐나다 모델을 벤치마킹하여 '식품 인프라 기금'을 신설해 스마트 물류 자동화를 지원하며, 인건비 직접 지원 제도와 업무량 상한제를 정착시켜 지속 가능한 식품 복지 전달 체계를 구축할 필요가 있다.⁵⁷⁾

표 4 해외 주요국의 “푸드뱅크 등 지원센터의 법적 근거 마련과 공공 재정 지원” 사례 및 현행법을 개정 사유

구분	영국	캐나다
근거법률	「Local Government Act 1972」/「Welfare Reform Act 2012」(「1972년 지방정부법」(1974년 4월 시행)/「2012년 복지개혁법」(2012년 3월 시행))	「Department of Agriculture and Agri-Food Act」 「농업 및 농식품부법」(1994년 6월 시행)/「캐나다 식품전략」(The Food Policy for Canada) (2019년 6월 시행)
주요내용	자치단체의 푸드뱅크 등 지원센터의 운영비 지원 근거를 마련하고, 취약 지역의 시설 가동 에너지 비용을 국고로 보조 ※ 통계: 5년간 기부식품 제공 수 51.3% 증가 ('19/20회계연도 191만 개 → '24/25회계연도 289만 개)	식품 인프라 기금(Local Food Infrastructure Fund)을 신설하여 저온 유통망 확충을 지원하되, 엄격한 시설 인력 관리 기준을 적용해야 함 ※ 통계: 5년간 '매년 3월 한달 간 지역 푸드뱅크 및 커뮤니티 단체 방문' 66.9% 증가 ('21년 130만 건 → '25년 217만 건)
현행 「식품기부법」 개정 사유	예산 지원이 임의 규정에 그쳐 복지 격차가 발생하며, 최소 운영 가이드라인 및 필수 물류 유지비에 대한 별도 항목 설정 근거가 미비하여 관련 규정 개정 필요	'식품인프라 전용 기금' 설치 규정이 없고, 물품자동배송 시스템의 국고 지원 및 종사자 인건비 직접 지원에 대한 법적 근거가 부재하여 관련 규정 개정 필요

※ 자료 1. UK Government, “Local government finance policy statement”, <<https://www.gov.uk/government/publications/local-government-finance-policy-statement-2025-to-2026/local-government-finance-policy-statement-2025-to-2026>> (검색일: 2026. 4. 23)
 2. Agriculture and Agri-Food Canada, “Local Food Infrastructure Fund”, <<https://agriculture.canada.ca/en/programs/local-food-infrastructure-fund-small>>(검색일: 2026. 4. 23)

영국과 캐나다의 법제를 참고하여 다음과 같이 「식품기부법」을 개정할 필요가 있다.

국고 지원 법제화와 식품 인프라 기금 신설로 지역 간 식품 복지 격차의 해소가 필요함

첫째, '식품 인프라 기금'을 신설하고 국고 지원 체계를 개선하여 지역 간 복지 격차를 해소해야 한다. 캐나다의 사례를 벤치마킹하여 냉동·냉장 설비 등 저온 유통망 현대화를 위한 법적 기금을 마련하고, 노후 장비 교체 및 운영 내실화를 유도해야 한다. 특히 현장의 고질적인 인력난을 해결하기 위해 연평균 1인당 업무량 상한제를 도입하고, 취약 지역에 대한 인건비 보조를 강화함으로써 숙련 인력의 이탈을 방지하고 서비스의 전문성을 확보해야 한다.⁵⁸⁾⁵⁹⁾

둘째, 자치단체의 예산 지원 근거를 명문화하여 운영의 연속성과 책임성을 담보해야 한다. 영국의 「지방정부법」 모델을 참조하여, 그간 보건복지부 지침⁶⁰⁾에 머물렀던 시설 운영비와 물류 유지비

56) 이봉웅, 「공공 물류 체계 운영 효율화 방안: 푸드뱅크 사례를 중심으로」, 인천대학교 경영대학원, 2024. 2, p.67.
 57) 민효상 외 2인, 위의 글, pp. vi, 74-75, 89-91.
 58) 강영재 외 2인, 위의 글, pp. 101, 107-108.
 59) 경기도 보도자료, 「경기도 기초푸드뱅크 운영효율화 로드맵 발표」, 2025.9.25., p. 1
 60) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2. p. 32. 42. 103. 107.

지원을 법률상 자치단체의 의무로 격상해야 한다. 재정 여건이 열악한 지방 자치단체에는 이를 국고로 직접 보조하는 조항을 신설하고, 에너지 비용 지원 등을 제도화함으로써 영국 사례와 같이 지역에 관계없이 전국적인 식품 복지 수준을 상향 평준화해야 한다.⁶¹⁾

셋째, '최소 운영 가이드라인'에 따른 예산 최저 기준을 도입하여 보편적 복지의 법적 토대를 마련해야 한다. 현행 지침상⁶²⁾의 단순 평가 지표를 법적 강제성을 띤 운영 기준으로 격상하고, 물류 유지비를 독립된 예산 항목으로 지정해 필수 예산 확보의 하한선을 설정해야 한다. 이러한 '최저 운영 기준'을 예산 편성의 법적 지표로 삼음으로써, 거주 지역에 따라 복지 품질이 달라지는 불평등을 근본적으로 해결하고 국가 책임을 강화해야 한다.⁶³⁾

넷째, 스마트 물류 자동화와 업무 최적화를 위한 행정 체계를 구축하여 전달 체계의 실효성을 제고해야 한다.⁶⁴⁾ 캐나다의 인프라 기금을 통한 장비 현대화 사례를 참고하여, 물품 자동 배송 시스템(GTP, Goods To Person) 도입과 AI 기반 경로 알고리즘 구축을 위한 예산 지원을 명문화함으로써 현장의 업무 강도를 획기적으로 낮춰야 한다. 또한, 기존 센터 인건비 직접 지원 제도를 정착시키고 물류 자동화 설비 지원을 확대하여 개별 지원센터의 업무 부담을 경감하고 식품 위생과 서비스 품질을 상향 평준화해야 한다.⁶⁵⁾ 기술 기반의 인프라 고도화를 국고 보조 및 자치단체 예산 지원과 결합하여, 인력난 속에서도 지속 가능한 복지 전달 체계를 구축하고 지역 간 서비스 격차를 실질적으로 해소해야 한다.

다. '지역별 기부식품 자원 불균형 해소를 위한 물류 인센티브'와 '기부자의 책임 면제 범위의 구체화'

국내 식품기부의 지역 편중과 위생 사고 공포를 해소하기 위해 「식품기부법」을 개정해야 한다. 이에 따라 이탈리아식 모델을 적용해 원거리 취약 지역 기부 기업에 차등적 세액공제와 실질적 물류비를 국고 지원하여 자원 분산을 유도해야 한다. 또한 미국 사례를 참고한 공공 위생 검수와 디지털 이력제로 안전성이 입증된 품목의 면책 기준을 구체화하고, 분쟁조정위원회와 평판 보호 프로그램을 신설하여 기업 리스크를 관리함으로써 지속 가능한 먹거리 복지 생태계를 구축할 필요가 있다.⁶⁶⁾⁶⁷⁾

61) 강지희, 「기초자치단체 사회복지전달체계의 개선방안에 관한 연구」, 조선대학교 정책대학원, 2021.8.27, p.68.
 62) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2. pp.153-158.
 63) 황윤재 외, 「공공급식 활성화를 통한 먹거리보장 강화 방안 연구」, 대통령 직속 농어업 농어촌특별위원회, 2022. 01.26, pp.154-155, 170.
 64) 한국지능정보사회진흥원(NIA), 「인간 중심 로봇의 현황 및 사회적 수용도 제고 방안」, 2024. 11. pp.6-8. 국가인권위원회, 「생활물류센터 종사자 노동인권상황 실태조사」, 2021. 12. 20. pp.20-24.
 - 물품자동배송시스템(GTP, Goods To Person) 방식의 정의: 물류 로봇이 선반을 통째로 들어 작업대(Station)로 운반하는 '인간 중심형' 자동화 시스템임
 - 피킹 효율 극대화(동선 혁신): 작업자가 넓은 창고를 이동하며 물건을 찾는 방식에서 벗어나, 제자리에서 분류·포장만 수행함으로써 비효율적인 보행 시간을 완전히 제거함
 - 운영 가능 인력의 유연성: 육체적 노동 강도가 대폭 낮아져 노인 일자리 참여자나 여성 인력 등 다양한 계층이 푸드뱅크 운영에 참여할 수 있으며, 고령화된 현장 인력난의 대안이 됨
 - 공간 집적도 향상: 로봇 이동에 최적화된 최소한의 통로만 확보하고 선반을 고밀도로 배치함으로써, 기존 창고 대비 동일 면적당 보관 효율을 1.5~2배 이상 높여 공간 부족 문제를 해결함
 65) 한선희, 양봉석, 「대전형 커뮤니티케어 식품영양 서비스 개발 연구」, 『대전광역시사회서비스원』, 2020. 12. pp.43-46.
 66) BC Centre for Disease Control / Waste Wise, 「Industry Food Donation Guidelines」, 2019, pp. 2-3.
 67) 정기혜, 「푸드뱅크(Food Bank) 등의 운영 현황 및 발전방안」, 한국보건사회연구원, 2011. 6. 3, pp.6-7.

표 5 해외 주요국의 “지역별 기부식품 자원 불균형 해소를 위한 물류 인센티브”와 “기부자 책임 면제 범위의 구체화” 사례 및 현행법률 개정 사유

구분	이탈리아 (지역별 기부식품 자원 불균형 해소를 위한 물류 인센티브)	미국 (기부자의 책임 면제 범위의 구체화)
근거법률	「Legge 166/2016」 (Gadda Law) (「가다 법」) (2016년 9월 시행)	「Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act」 (「빌 에머슨 선한 사마리아인 법」) (1996년 10월 시행)
주요내용	기부량에 따라 쓰레기세를 감면하고, 기부 단체의 위생·물류 책임 부담을 낮춰 실질적인 비용 절감을 지원 ※ 통계: 2023년 11.9만 톤 기부(1,500개 기업), 2024년 9.4만 톤 기부(1,500개 기업)	기부자에게 강력한 책임 면제권을 부여하며, '23년 1월 개정으로 자격을 갖춘 기부자가 개인에게 하는 직접 기부와, 운영 비용을 충당하기 위한 실비 수준의 판매 행위 명시 ※ 통계: 5년간 기부식품 기부량 19.4% 증가 ('21년 180만 톤 → '25년 215만 톤)
현행 「식품기부법」 개정 사유	원거리 취약 지역 기부 기업에 대한 차등적 세액공제 등 지역별 자원 분산 유인 체계가 미비하고, 실무적 물류비(포장비, 창고료, 운송비)의 국고 지원에 대한 법적 장치가 미비하여 관련 규정 개정 필요	기부자가 면책을 위해 '중과실 없음'을 직접 입증해야 하며, 공공 위생 검수나 디지털 이력제 등 객관적 유통 안전 입증 기반 및 구체적인 면책 기준이 부재하고, 분쟁 조정 및 평판 보호를 위한 제도적 장치가 미비하여 관련 규정 개정 필요

※ 자료 1. Gazzetta Ufficiale, “Legge 19 agosto 2016, n. 166”, <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>> (검색일: 2026. 4. 23)

2. U.S. Department of Agriculture (USDA), “Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act”, <<https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/good-samaritan-act-summary.pdf>>(검색일: 2026. 4. 23)

이탈리아와 미국의 법제를 참고하여 다음과 같이 「식품기부법」을 개정할 필요가 있다.

물류비 지원 확대와 기부자 책임 면제 범위 구체화로 민간의 자발적 참여를 이끌어낼 필요

첫째, 자원 부족 지역으로의 기부를 유도하기 위해 차등적 인센티브와 실질적 물류비 지원 체계를 도입해야 한다. 이탈리아의 「가다 법(Gadda Law)」을 벤치마킹하여, 원거리 취약 지역에 기부하는 기업에 대해 '차등적 세액공제'를 부여하는 유인 체계를 마련해야 한다. 특히 현행 지침상⁶⁸⁾ 자치 단체가 부담하던 특수 포장비와 냉동 창고 이용료 등 실질 물류 비용을 국고로 지원하도록 명문화함으로써, 기업의 자발적인 자원 분산을 유도하고 지역 간 식품 복지 불균형을 해소해야 한다.⁶⁹⁾

둘째, 기부자의 심리적 장벽을 제거하기 위해 민·형사상 면책권을 강화하고 유통 안전 입증 체계를 구축해야 한다. 미국의 「빌 에머슨 선한 사마리아인 법」을 모델로, 고의나 중과실이 없는 기부에 대해 강력한 면책권을 부여하도록 법을 개정해야 한다. 특히 디지털 이력제를 도입하여 유통 안전이 입증되는 경우 면책 기준을 구체화하고, 인프라 취약 지역에 시스템 구축비를 우선 지원함으로써 민간의 참여를 가로막는 법적·심리적 불안 요소를 근본적으로 제거해야 한다.⁷⁰⁾

셋째, 기부 기업의 브랜드 가치를 보호하기 위해 평판 관리 프로그램과 분쟁 조정 기구를 신설해야 한다. 법 개정을 통해 기부 관련 갈등을 중재할 '분쟁조정위원회'를 설치하고, 기부자 비공개 등 '평판 보호 프로그램'을 명문화하여 기업의 리스크를 최소화해야 한다. 이러한 법적 보호 장치는 세제 혜택 및 물류비 지원과 결합될 때 민간의 지속 가능한 참여를 이끌어내는 핵심 동력이 될 것이며, 공정한 먹거리 복지 생태계 구축의 기반이 될 것이다.⁷¹⁾⁷²⁾

68) 보건복지부, 「2026년 기부식품 등 제공사업 안내」, 2026. 2. p. 6. 41. 130.

69) 정은미외 2인, 「지역 푸드플랜 실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원, 2019.10., p. 141, 159.

70) 나정호외 2인, 「전라북도 스마트물류산업 발전전략 연구」, 한국은행 전북본부, 2021.1.21, pp. 39-40.

71) 정기혜, 「푸드뱅크사업 활성화를 위한 - 관련법 제정 동향」, 『보건복지포럼』 제48호, 한국보건사회연구원, 2000. 9. 1, pp. 76-83

72) 강영재 외 2인, 위 의 글. pp. 115-116.

IV '먹거리 기본권' 보장과 국가 책임 강화

“ 「식품기부법」 개정으로 민간 기부를 활성화하고, 저온 유통망 등 물류 인프라와 전문 인력을 확충하는 국가적 제도 개선을 통해 모든 국민의 보편적 먹거리 기본권을 실현할 책무가 있음

본 보고서에서 논의한 식품기부 체계의 혁신은 모든 국민이 거주 지역에 상관없이 최소한의 영양을 향유해야 한다는 '보편적 먹거리 기본권'을 실현하기 위한 출발점이자, 촘촘한 지역 사회 안전망을 구축하기 위한 핵심 방안이다. 이러한 측면에서 지난 2025년 12월 시범사업을 거쳐 2026년 5월 18일 본사업으로 전환된 정부의 '그냥드림' 사업에 주목할 필요가 있다.⁷³⁾ 이 사업은 복잡한 서류 심사 없이 위기 가구 등 취약계층에게 먹거리와 생필품을 즉시 지원하는 '최후의 사회 안전망'으로서 큰 의미를 갖는다.

다만 민간의 선의에 의존하는 기부 체계만으로는 먹거리 안전망의 공백을 완전히 메울 수 없으므로, 민간 후원금 116억원⁷⁴⁾과 함께 국비 예산 107억원⁷⁵⁾을 투입하여 긴급 위기 가구를 집중 지원하는 '그냥드림' 사업은 보편적 먹거리 복지라는 궁극적 지향점을 뒷받침하는 동시에, 취약계층의 안전망을 두텁게 보완하는 또 다른 축으로서 병행되는 데 큰 의미가 있다. 또한, '그냥드림' 사업이 성공적으로 정착하기 위해서는 앞서 식품기부 체계의 문제로 지적된 '지역 간 불균형'과 '인프라 미비'라는 한계를 동일하게 극복해 나가야 할 것이다.

지난 '그냥드림' 시범사업 당시 국회에서 지적⁷⁶⁾된 9.8%의 저조한 복지 서비스 연계율과 서비스 이용의 어려움은 단순히 물품의 문제가 아니라, 이를 뒷받침할 행정·물류 시스템의 결여가 더 큰 비중을 차지하고 있음을 보여준다.

첫째, 이러한 서비스 이용이 어려운 문제점을 극복하기 위해 '신선식품 저온 유통망 인프라'의 전국적 상향 평준화가 선행되어야 한다. 행정 절차의 간소화가 실제 영양 복지로 이어지려면, 인프라 취약 지역에 대한 우선 지원과 함께 이용자의 행정적 부담을 가중시키지 않는 '현장 수요 예측 및 물류 최적화 목적의 디지털 배분 데이터 시스템'이 구축되어야 한다. 즉, 낙후 지역의 저온 유통 물류 인프라 확충과 더불어, 전국 푸드뱅크 통합정보시스템과의 연계를 통해 실시간 물량

73) 안소영, 「먹거리 '그냥드림' 대기자 늘자... 정부, 운영체계 재정비」, 『조선일보』, 2026. 4. 8. <https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2026/04/08/AUVLQN2QVZE5JK55KU25WVQWSA> (검색일: 2026. 4. 26.)

74) 보건복지부 보도자료, 「그냥드림, 도움이 필요한 국민께 더 빠르고 촘촘하게 다가갑니다」, 2026. 5. 17.

75) 국회 보건복지위원회, 「2026년도 제1회 보건복지위원회 소관 추가경정예산안 예비심사보고서」, 2026. 4. 2.p.20. 국회 예산결산특별위원회, 「2026년도 제1회 추가경정예산안 심사보고서」, 2026.4.10. p.6.

- 2026년 본예산 73억원, 2026년 제1회 추가경정예산 34억원

- 추가경정예산 예산증액 사유: 물가 상승 및 경기 불안으로 인한 취약계층의 경제적 어려움을 완화하기 위해 기본 먹거리 보호 필요성이 증가하고 있는 현실을 반영하여, 생계가 어려운 국민이라면 누구나 기본적인 먹거리와 생필품을 지원받을 수 있도록 그냥드림센터를 전국 300개소까지 두 배 확충하고, 관련 인력을 300명 총원하기 위해 예산을 증액함

※ 보건복지부 소관 「2026년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(II-1)(II)」, p.1082.에 따르면, '그냥드림' 사업인 '먹거리 기본보장코너 운영지원'의 2026년도 본예산(국비예산) 73억원 중 자치단체에 지원하는 56억원은 국비예산으로서 자치단체에 50%를 지원하고, 나머지 50%는 자치단체에서 부담하는 체계로 집행한다고 제시되어 있음

76) 국회사무처, 제433회국회(임시회) 보건복지위원회회의록 제3호(김예지 위원, 남인순 위원, 백종현 위원 지적사항), 2026.4.2.

수급을 조절하고 현장 수요에 즉각 대응하는 데이터 중심 복지 체계를 확립해야 한다.

둘째, 단순 물품 지급을 넘어선 진정한 자립 지원을 위해 전문 상담 인력 배치와 종사자 처우 개선이 필수적이다. 표준 인력 기준을 법제화하여 현장의 업무 부하를 줄임으로써, 종사자들이 사각지대 발굴과 복지 서비스 연계라는 본연의 역할에 집중할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

셋째, 민간과 공공의 협력을 공고히 하기 위해 기부자의 법적 불안 해소와 평판 보호 프로그램이 입법적으로 뒷받침되어야 한다. 고의 없는 사고에 대한 면책 범위를 구체화함으로써 기업이 안심하고 국가 먹거리 안전망의 파트너로 참여할 수 있도록 해야 한다.

결국 배고픔을 증명할 필요 없는 보편적인 먹거리 기본권 보장은 기부 활성화를 위한 「식품 기부법」 및 「조세특례제한법」의 전략적 개정과, ‘그냥드림’ 사업과 같은 취약계층 먹거리 지원 사업에 대한 국가의 적극적인 예산 투입이 양 수레바퀴처럼 맞물려 돌아갈 때 비로소 완성될 수 있다. 국가는 거주 지역이나 경제적 형편에 관계없이 모든 국민이 먹거리 기본권을 향유할 수 있도록 제도적·재정적 방안 마련에 더욱 적극적으로 나설 책무가 있다.



국민을 지키는
미래로 나아가는 **국회**



식품기부체계 혁신으로 먹거리 기본권 보장해야

지역간 식품복지 불균형 해소를 위한 「식품기부법」 개정을 중심으로



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처 02-6788-4510

발행처 | 국회입법조사처 발행인 | 이관후 국회입법조사처장

저자 | 정용제 사회문화조사실 보건복지여성팀 입법조사연구관
02-6788-4503 jung28@assembly.go.kr



발간등록번호 31-9735042-001622-14
ISSN 2586-565X