

발간등록번호

11-1620000-000219-01



아동급식 실태 및 개선방안 모색 토론회

일시_ 2009. 12.8(화) 14:30

장소_ 국가인권위원회 인권교육센터별관(10층)

주최_ 국가인권위원회, 안전한 학교급식을 위한 국민운동본부

국가인권위원회



EM028083



국가인권위원회

National Human Rights Commission of Korea

아동급식 실태 및 개선방안 모색 토론회

- 일시 : 2009. 12. 8.(화) 14:30
- 장소 : 국가인권위원회 인권교육센터 별관(10층)

시간	내 용	발표자
14:30~14:40	개회	김형완 국가인권위원회 인권정책과장
	사회 및 참석자 소개	문경란 국가인권위원회 상임위원
14:40~15:40 (각30분)	<주제발표 1> 학교급식의 무상화 : 국가의 '지원'에서 '의무'로!	엄기형 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수
	<주제발표 2> 아동급식의 실태 및 개선방안	김형모 경기대학교 사회복지학과 교수
15:40~16:20 (각20분)	<사례발표 1> 지자체와 함께하는 친환경 무상학교급식 실현	심재소 경남교육청 체육보건교육과
	<사례발표 2> 유유 학교시설 활용과 개별육구에 기반한 아동급식지원 사례	이승우 속초시 여성가족과 위·드림스타트 팀장
16:20~16:30	휴 식	
16:30~17:10 (각10분)	지정도론	김선희(학교급식네트워크 사무처장)
		김호정(개웅중학교 교사)
		박진욱(교육과학기술부 학생건강안전과)
		박찬수(보건복지가족부 아동청소년복지정책과)
17:10~	종합토론 정리 및 폐회	

목 차

주제발표

- **학교급식의 무상화 : 국가의 ‘지원’에서 ‘의무’로!** 1
엄 기 형 (한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)
- **아동결식의 실태 및 개선방안** 49
김 형 모 (경기대학교 사회복지학과 교수)

사례발표

- **지자체와 함께하는 친환경 무상학교급식 실현** 81
심 재 소 (경남교육청 체육보건교육과)
- **유휴 학교시설 활용과 개별욕구에 기반한 아동급식지원 사례** 95
이 승 우 (속초시 여성가족과 위·드림스타트 팀장)

지정토론

- **김 선 희** (학교급식전국네트워크 사무처장) 109
- **김 호 정** (개웅중학교 교사) 127
- **박 진 욱** (교육과학기술부 학생건강안전과) 135
- **박 찬 수** (보건복지가족부 아동청소년복지정책과) 149



학교급식의 무상화 : 국가의 ‘지원’에서 ‘의무’로!

엄 기 형

(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)

학교급식의 무상화 : 국가의 ‘지원’에서 ‘의무’로!¹⁾ - ‘책무성’ 실현으로 정책적 패러다임을 전환해야 한다

엄 기 형 (한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)

나는 말할 수가 없다	교육 예산 줄이고도
벌써 석 달째	저렇게 뻔뻔하게
학교 급식비가 밀렸다고	강을 파먹는 인간도 있는데
집에 가서 얘기 좀 하라고	회사 돈이 제 돈인 양
입을 뿔 수가 없다.	저렇게 당당하게
	외국에다 별장을 사는 사람도 있는데
단지 석 달 급식비가	지나간 잘못 죄 잇은 듯
문제가 아니다.	얼굴색 하나 안 변하고
수업료에	고위 공직자가 되는 이도 있는데
학교운영지원비에다	
방과후 수업까지	밥 먹는 게 무슨 죄도 아닌데
층층이 네 아버지 어깨를 누를 텐데	급식비가 밀렸다고
그까짓 석 달 급식비가	석 달 급식비
다는 아니다.	그게 몇 폰이나 된다고

급식비가 밀렸다고/이용인(시인)²⁾

1) 이 글은 ‘무상급식을 위한 국회 정책토론회’(이종걸 국회 교육과학기술위원회장 주최, 2009.7.21)에서 주제 발표한 원고를 상당부분 삭제, 대폭 내용 수정·첨가 등 재구성·보완한 것임.

2) 한겨레, 2009.11.2: 25

- 학교급식은 우리의 ‘미래’인 ‘아이들’이, 그리고 결국에는 이를 ‘뿌리’로 하여 ‘우리’가, 나아가 ‘한국(사회)’이 이른바 ‘먹고’사는 문제일 수밖에 없다.
- 학교급식은 학교와 교육을 통하여 실현하는 ‘밥상공동체’³⁾의 체험이다. 이 ‘밥상공동체’의 체험은 교육공동체와 학교공동체를 더욱 튼실하게 한다.
 - 초등학생 무상급식을 추진(하다 지지당)한 경기도는 정략적 판단이 들어간 정치적 문제로 변질되었다(이종길, 2009).⁴⁾

그동안 학교급식의 무상화 논의는 ‘무상’에 집착하여 소요 예산 또는 재정만을 주로 다루면서 ‘돈의 언어’로 정책적 접근을 해왔다. 그러나, ‘돈의 논리’로 접근하면 반드시 ‘돈의 언어’로 반론, 즉 교육재정의 열악함, 학교급식 아니고도 투자해야 하는 교육부문 정책사업의 다양성·시급성 등을 제시하면서 ‘무상급식’을 하기 어렵다는 주장만이 돌아오고는 하였다. 따라서, 이 글에서는 ‘돈의 언어’가 아닌 ‘법률의 언어’로 ‘무상급식’을 왜 해야 하는 지, 국가의 책무성을 「헌법」 이념과 조항의 실현되지 않은 가치를 환기시키고 새롭게 해석하면서 그것을 실현하자고 주장하기 위해서이다. 즉, 이러한 태도는 국가가 자신이 만들어 놓은 제도(공교육)를 통하여 국민에게 져야 하는 ‘현재 또는 미래에 대한 책임의식’, 즉 책무성이다.

아울러, ‘국민의 정부’에서 중학교 의무교육의 무상화 전면 실시(2001)처럼, (통치권 차원에서라도) 국가 차원의 정치적 결단이 필요함과 더불어, 정책목표의 전환(무상급식에 필요한 교육재정과 소요 예산의 확보)과 정책의 책임 부처의 전환(교육정책당국→예산당국: 교육과학기술부→기획재정부)을 수반하게 되는 효과도 있다.

I. 들어가며: 문제의 제기

‘문민정부’의 출범에 따른 ‘세계화’ 정치·정책기조와 신자유주의 경향이 한국의 OECD 가입(1996)을 매개로 하면서 ‘5·31 교육개혁(안)’의 패러다임을 유지하고 있다. 이 패러다

3) “밥은 하늘입니다. 하늘을 혼자 못 가지듯이 밥은 서로 나눠 먹는 것. 밥은 하늘입니다. 하늘의 별을 함께 보듯이 밥은 여럿이 같이 먹는 것. 밥이 입으로 들어갈 때에 하늘을 몸 속에 모시는 것. 밥은 하늘입니다. 아 아, 밥은 서로 나누어 먹는 것.”[김지하(1995). ‘밥이 하늘이다’].

4) 아이들 밥값이 정치인들에 의해 ‘밥값 전쟁’으로 비화(송영주, 2009).

임 위에서 ‘문민정부’ 이래 ‘참여정부’까지 교육개혁(의 기초)이 ‘공급자중심에서 수요자 중심으로’라는 기치 아래 ‘수요자중심 원칙’이 기본관점을 형성하여 신자유주의 정책기조를 형성해 왔다고 평가된다. 그러므로, ‘수익자부담원리’를 정당화하여 국가의 책무성을 간과하거나 소홀히 하도록 해왔다.⁵⁾

이러한 결과로, 사회적·경제적·교육적 격차의 심화와 고착화 및 양극화 현상이 비롯되면서, ‘문민정부’ 시절 안병영 장관 주도로 ‘교육복지’라는 (정책적) 개념을 동원하여 이 격차를 부분적으로라도 시정·보완하려는 노력이 시도되었다. 이런 맥락에서 한국사회에 (정책)개념으로서 ‘교육복지’가 정착되게 되었다. 적어도 정부차원에서, 특히 행정부(교육부)가 ‘교육복지’라는 용어를 사용하며 체계적인 ‘교육복지정책’이라고 평가할 수 있는 정책을 시도했던 것은 ‘문민정부’ 안병영 장관 시절 ‘장관 프로젝트’로 추진되었던 이른바 ‘교육복지 5대사업’으로부터 비롯되었다: (특별한 관심과 배려가 요구되는 교육부문의) 교육복지종합대책(1)⁶⁾ - 특수교육 발전방안, 학교중도탈락자 예방 종합대책, 학습부진아 지도대책, 귀국자녀 교육대책, 유아교육 발전방안.⁷⁾

5) 공립학교에 다닐 때조차 돈을 내야 하고, 거기다 사교육비까지 추가로 내야 하는 우리로서는 헌법적 수준에서 양질의 무상 공교육의 의무를 보장하고 있는 플로리다가 너무나 부러울 수밖에 없다. 하지만, 미국에서 탄생한 제도가 미국에서 퇴짜를 맞았다는 사실을 교육관료들은 아는지 모르는지, 바우처제도를 포함한 학교선택제를 더욱 확대하려고 하고 있다. 무상으로 양질의 교육을 받는 것은 인간의 기본적 권리이자 국가의 중요한 의무라는 개념조차 척박한 이 땅에서 학교선택권이 난무하게 된다면 그 피해는 선택할 능력도 없고 ‘선택받지 못한’ 사람들이 고스란히 짊어지게 된다. 미국의 예에서 보듯, 불평등한 교육제정구조에서 비롯된 공교육의 실패를 소비자 선택의 문제로 환원시키다 보니 사회구조적인 문제가 개인의 책임으로 돌려지고 있는 것이다(배태섭, 2006).

6) “지금 우리가 심혈을 기울여 추진하고 있는 교육개혁의 궁극적인 목표는 개인의 타고난 적성과 소질을 최대한 발휘할 수 있도록 교육의 기회를 균등하게 보장함으로써 국민 모두가 보다 나은 삶을 누리게 하는 것입니다. 이것은 바로 교육에서 평등 이념을 실질적으로 구현하는 것이며 이러한 이념이 구현되는 사회를 진정한 교육복지국가라고 할 수 있을 것입니다. 이러한 관점에서 교육적으로 특별한 관심과 배려가 요구되는 다섯 가지 부문, 즉 장애아, 유아, 학습부진아, 학교 중도탈락자 및 해외 귀국자녀의 교육에 대한 종합적인 대책을 마련하기 위하여 …”(안병영 장관, 발간에 즈음하여, 1996.12.25)

7) ‘국민의 정부’에서는 당시 집권세력 정체성의 기반인 ‘중산층과 서민을 위한’ 기초와, 국정이념인 ‘민주주의·시장경제’(의 병행발전론)에 더하여 추가적으로 제시된 ‘생산적 복지’ 이념의 유기적 결합이 교육개혁·교육정책부문에서는 제대로 정립, 실현되지 못하여 ‘문민정부’ 때부터 비롯된 세계화와 국가경쟁력 이데올로기, 신자유주의, 수요자중심 논리가 더욱 강화되었다. 다만, ‘국민의 정부’ 말기에 도입된 ‘교육복지투자우선지역 지원사업’과 ‘학교중단자 예방종합대책’, ‘학습부진아 교육지원대책’(기초학력 부진아 학교책임제) 등은 교육복지정책의 진전된 형태이었다.

그러나, ‘이명박정부’ 들어 교육부문을 비롯한 국가정책 전반에 걸쳐 신자유주의 정책 기조가 강화·확대·심화되면서, 교육정책에서, 특히 ‘교육복지투자우선지역 지원사업’ 명칭에서도 ‘복지’라는 용어와 개념을 삭제했다가 학계와 시민사회의 거듭된 비판적 지적에 따라 (정책)용어 복원은 이루어졌지만, 정책적 강조와 비중, 특히 사업예산이 줄어들면서 ‘교육복지(정책)’적 접근이 약화되는 등 불안정한 경향성을 보이고 있다.

따라서, 교육부문에 도입, 적용된 신자유주의 정책기조의 가속화에 따라 야기되는 교육격차의 심화와 사회양극화의 고착화현상을 부분적으로라도 수정·보완하려는 ‘교육복지정책’적 접근이 갖는 사후적·처방적·보완적·부분적 접근보다는 공교육과 (공교육에 대한) 국가책무성 실현·강화라는 본질적·사전적·예방적·전체적 접근이 필요하고 중요하다. 그것은 ‘교육복지(정책)’이라는 용어와 개념으로 정당화되기 이전에 본래적·본질적 의미에서의 ‘공교육’ 개념의 복원에 기반한 개념의 확대·강화, 그리고 ‘국가책무성’(개념)의 실체적 확인과 정책적 실현 의지 강화가 필요하다.

학교급식도 공교육체제인 학교(교육)의 기능에 내재되어 제도화(의무급식)되고, 공교육으로서 의무교육의 무상화라는 맥락에서 정책적으로 접근되어야 마땅하다. 이 점은 「헌법」상의 국가책무성에 대한 기본이념과 조항을 통해서 확인할 필요가 있다. 「헌법」은 학교교육 등 교육제도에 관한 기본적인 사항을 법률로 정하도록 규정(제31조 제6항)하고 있고, 이에 따라 국가는 학생들에 대한 학교교육의 책임과 함께 학교교육제도에 관한 전반적·포괄적인 형성권과 규율권을 가지기[2008헌가2(2009.7.30)] 때문이다.

무상급식은 교육복지 관점에서만 머물러서는 안 됩니다. 학생에게는 학습권을 보장받기 위한 기본권리이자, 어른이 당연히 해주어야 할 책무입니다.

무상급식은 단순한 점심 한 끼가 아닙니다. 좋은 식습관을 기르고, 건강권을 보장하는 최소한의 통로입니다.

아이들끼리 밥과 반찬을 나누면서 사회성을 키우는 교육의 현장입니다.

대한민국의 미래를 이끌 재원을 육성하는 투자입니다(이종걸, 2009: 1).

II. ‘학교’의 성격 변화 : 인식 전환의 필요성

가. ‘교육형’ 학교에서 ‘복지형’ 학교로의 성격 변화

지식교육 중심으로 출발했던 근대적 의미의 학교는 전인교육 지향의 인성교육이 보태져 강조되는 조직화된 사회화기관의 기능에 충실하도록 사회적으로 기대되고 제도적으로 정비되어 왔다. 그러나, 사회가 급격히 변하면서 학교에 대한 국가적·사회적 요구가 증대되어 왔다. 그리하여, 전통적 교육기관 형태(또는 성격)인 교과지도·생활지도 기능을 넘어서서 학생복지, 학교급식, 교육형 보육(edu-care)⁸⁾ 등 복지국가적 요구가 학교의 제도적 기능에 추가되는 경향이 강화되어 오고 있다.⁹⁾ 이는 근대 국민국가의 제도적 산물로서 산업사회에 맞게 설계된 대중교육제도로서의 학교(교육)제도(schooling)가 탈산업사회로 변화되어 가는 현실에서, (기존의) 학교교육의 기능이 저하되고 (현실)적합성 상실 추세가 가속화되는 문명사적 전환의 맥락에서 그 수명을 연장하기 위한 필연적 생존전략의 하나이기도 하다.

더구나, IMF구제금융위기를 거치면서 ‘국민의 정부’에서 (민주주의와 시장경제의 병행발전론에 추가된) ‘생산적 복지’ 이념의 교육정책적 실현 양태의 하나인 ‘교육복지투자 우선지역 지원사업’의 도입과 이 사업에 내재된 실험학교적 사업¹⁰⁾으로 학교의 (복지)기

8) 특히 유인종 교육감 시절 서울시교육청의 경우가 선도적이었고, 전국적으로도 초등 병설 유치원 설치 확대 등으로 정책화하였으며, 복지형 학교로서 유아교육기관(‘유아학교’)의 제도적 도입 요구(임재택, 1998) 등으로 나타났었다.

9) 적어도 정부차원에서, 특히 교육(과학기술)부가 ‘교육복지’라는 용어를 사용하며 체계적인 ‘교육복지정책’이라고 평가할 수 있는 정책을 시도했던 것은 ‘문민정부’ 안병영 장관 시절 ‘장관 프로젝트’로 추진되었던 이른바 ‘교육복지 5대사업’으로부터 비롯되었다. (특별한 관심과 배려가 요구되는 교육부문의) 교육복지종합대책(I, II) - 특수교육 발전방안, 학교중도탈락자 예방 종합대책[‘국민의 정부’ ‘인적자원개발회의’에서 심의·의결(2001.12.5)된 ‘학업중단청소년 예방 및 사회적응을 위한 종합대책 수립 계획’에 따라 관련 부처(10개 기관)가 공동으로 마련한 종합대책(2002.5)을 발표하면서 ‘학업중단자’라는 중립적 용어 사용], 학습부진아 지도대책, 귀국자녀 교육대책, 유아교육 발전방안.

10) 라. 지역사회의 핵심센터로서 학교의 기능 강화
○ 학교의 복지기능 강화를 위한 학교조직 재구조화
○ 해당 학교간 연계체제 구축
○ 투자우선지역의 학교에 ‘지역사회교육전문가’ 배치
[교육인적자원부(2004). 교육복지투자우선지역지원사업 길잡이].

능 증가와 학교의 성격이 더욱 변화되기에 이르렀다(참고: 박현숙, 2008).¹¹⁾¹²⁾

전근대-근대-탈근대, 즉 전통사회-산업사회-정보사회적 특성의 복합, 곧 ‘비동시성의 동시성’이라는 한국사회 발전의 특징이 교육부문에서도 나타나(엄기형, 2000) 이러한 시대의 변화, 사회의 요구, 학부모의 기대 등을 채 따라가지 못하는 지체(遲滯)현상이 단위 학교에서도 나타나고 있으며, 특히 학교행정가들의 경우에 두드러지고 있기도 하다.

13)14)15)16)17)

11) ‘참여정부’ 교육혁신의 전체적인 로드맵(Road-map)이 나오지 못한 상황에서도 부문정책으로서 ‘참여정부 교육복지 종합계획: 참여복지 5개년 계획(교육복지부문)[2004.10.19] 등이 제시되고 ‘교육복지투자우선지역 지원사업’이 지속적으로 확대되며 법제화가 추진되는 등의 일련의 작업은 교육복지 실현을 위하여 매우 고무적이었다(엄기형, 2006).

12) 저소득층 학생을 위한 교육지원사업으로서 2003년 8개 지역에서 시작된 교육복지투자우선지역 지원사업이 2006년 현재 4년차로 접어들어 30개 지역에서 실시되었고 계속해서 확대 실시될 전망이다. 이에 따라 이 사업의 성과에 대한 확인과 검증의 필요성 역시 높아지고 있다. 그동안의 사업 평가보고서나 우수 사례집들은 사업의 성과가 학생, 학부모, 학교, 지역사회 등 다차원적으로 추정될 수 있음을 보여주었으나, 이 연구는 학생 차원에 초점을 맞추고 사업 연차에 따른 학생 변화를 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 사업이 진행됨에 따라 학생의 자아개념이 높고, 학교생활 및 학업에 대한 태도가 좋았으며, 사업(인력, 시설, 프로그램) 만족도가 높을수록 자아개념, 학교생활 및 학업태도가 높았다. 사업 관련 변인만 고려하면 사업 효과는 더욱 컸으며, 학교장의 사업 추진 리더십이 학생의 학교생활 및 학업태도와 유의미한 관계를 보여주었다(김정원, 2007).

13) 2. 학교장의 입장

가. 막대한 예산을 집행하는데 책임만 있습니다.

1998년 교장연수를 받으면서 학교급식에 대한 교육을 1시간도 받지 못하였습니다. 그러나 막상 현직에 임하자 교육예산의 60%를 상회하는 학교급식예산을 결재하여야만 하였습니다. 이런 것을 보고 주객이 전도되었다고 하는 것 아닙니까? 예산의 60%를 집행하는데 책임만 있고 보상은 전혀 없다는 사실을 이해할 수 없습니다. 급식뿐만 아니라 초등학교 병설 유치원, 병설 에듀케어, 방과후 특기적성교육 운영 등의 업무를 교장에게 시키기만 하고, 수당은 전혀 없는 실정입니다. 급식은 한술 더 떠서 학교장도 자기 손으로 결재하여 만든 밥을 사먹어야 한다는 것입니다. 한끼에 2,000명의 식사를 만들어 제공하는 학교장은 주방장이 아니고 무엇입니까? 결코 돈의 문제만은 아닙니다. 일에는 언제나 적절한 보상과 책임을 함께 물어야 한다는 것입니다. 또한 적절한 업무를 부과하였을 때라야만 그 일에 집중할 수 있으며 사고가 줄어드는 법입니다. 언제부터 학교가 이러한 교육 외적인 일을 하지 않으면 안되게 되었는지 답답합니다. 이제까지 정부는 학교장이란 무엇이든지 시키면 되는 편리한 존재로 인식하고 있는 것으로 보입니다(서울 신당초등학교 교장 백종학(2004: 37f; 밑줄과 청색은 글쓴이가 친 것임).

14) 일선학교의 학교장과 교직원들은 비전문 분야인 급식을 직접 운영해야 한다는 심적 부담과 식자재 선정·구매·검수, 인력관리의 고충을 떠안게 됨은 물론 식중독 발생 위험에 전전공공하여 교육 본연의 임무인 인재양성과 학력신장에 최선을 다하지 못하는 상황이 연출되고 있음이러한 논리를 바탕으로 하여, 최규성 의원의 소개로 전국 국·공립 중·고등학교 교장회 대표(박종우) 외 219인이 제출한 “학교급식법 개정에 관한 청원(2008.11.7)”이 국회 교육과학기술위원회에 회부(2008.11.10)되어 있음(청원번호 1800037)].

- 15) 서울 시내 초·중·고교 학교장들이 '기관운영 업무추진비' 중 사적인 경조사비로 매년 25억원가량을 유용하고 있는 것으로 밝혀졌다. 교직원간담회·학교운영위 등 학교 운영을 위해 책정된 업무추진비가 교장들이 평소 알고 지내던 인근 학교의 교장·교감 및 상급기관 간부 등의 자녀 결혼식 축의금 및 부모 장례식 조의금 등으로 지출되고 있어 '혈세 낭비'라는 지적이 일고 있다. 교육과학기술부는 "서울시교육청의 의지만 있다면 얼마든지 환수가 가능하다"고 밝혔다.

전국교직원노동조합 서울지부는 지난 7월 말 시교육청 및 관내 11개 지역교육청을 상대로 청구한 '2007·2008학년도 각급 학교장들의 기관운영 업무추진비 중 경조사비 사용 내역'에 관한 정보공개 분석 결과를 23일 밝혔다. 기초교 교장은 2008년 한 해 다른 초등학교 교장 및 교직원 69건, 전직 초등 교장 11건, 전·현직 교과부 및 시교육청 관료 10건, 중학교 교장 3건, 고교 교장 1건, 자신의 학교 교직원 7건 등 101건의 경조사비로 총 495만원을 지출했다. 이 학교 교장은 "사실 개인 돈으로 하는 것이 바람직하다"면서 "경조사 챙기는 것도 학교장의 교육활동으로 볼 수 있다"고 말했다. 분석 결과에 따르면, 교장 1명 당 매년 평균 약 205만원을 유용한 것으로 나타났다. 서울 시내 1,240여 개 초·중·고교에서 총 25억여원의 교육예산이 학교장들의 '쌈짓돈'으로 쓰여진 셈이다. 유용된 25억원은 학생 2,500여명이 무상급식을 받을 수 있는 액수이다. 학교장들의 업무추진비 사적 유용은 현행 규정상 엄연한 '불법'이다. 시교육청의 '학교회계 예산편성기본지침'에 따르면 '기관운영 업무추진비는 교과협의 회·학부모회 등 운영 및 유관기관과의 업무협의를 위해 소요되는 경비로 사적인 경조사비로 지출될 수 없다'고 명시돼 있다(경향신문, 2009.9.24 03:03).

- 16) 그러나, 「어린이 식생활안전관리 특별법」 제13조 ②항에서는 초등학교교장의 어린이 식생활 관리를 위한 안전과 영양교육의 정기적 실시 의무를 규정하고 있고, 「식생활교육지원법」 제26조 ①항에서는 학교에서의 식생활 교육 추진 의무를 규정하고 있다.

- 참고:

「어린이 식생활안전관리 특별법」(법률 제9694호, 2009.5.21. 일부개정, 시행 2009.5.21, 보건복지가족부 소관)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "어린이"란 제3호에 따른 학교의 학생 또는 「아동복지법」에 따른 아동에 해당되는 자를 말한다.
3. "학교"란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교를 말한다.

제13조(어린이 식생활안전·영양교육 및 홍보 등) ② 학교 중 초등학교의 장은 어린이 식생활 관리에 필요한 안전 및 영양교육을 정기적으로 실시하여야 한다.

「식생활교육지원법」(법률 제9719호, 2009.5.27. 제정, 2009.11.28. 시행, 농림수산식품부 소관)

제5조 (다른 법률과의 관계) 식생활 교육에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제10조 (어린이 식생활 교육) 식생활 교육은 어린이가 올바른 식생활을 실천할 수 있도록 부모, 보호자, 교육관계자, 농어업인, 식품 관련 종사자 등의 적극적 참여에 지속적으로 추진되어야 한다.

제26조 (학교에서의 식생활 교육) ① 학교는 올바른 식생활 확산을 위하여 식생활 교육을 추진하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 학교에서의 식생활 교육 활성화를 위하여 교육교재 개발, 시설·장비 등을 지원할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 학교에서 식생활 교육에 참여하는 교육관계자, 농어업인, 식품 관련 종사자 등의 식생활 교육 연수 활동을 지원할 수 있다.

- 17) 문제는 보건복지가족부 소관의 「어린이 식생활안전관리 특별법」의 제·개정과 농림수산식품부 소관의 「식생활교육지원법」 제정 등이 모두 학교와 학생을 주 대상으로 하면서 주무부서인 교육과학기술부와 협의 없이 (정부의 소관 부처가 사실상 마련, 주도하면서도) 의원입법방식으로 법제화를 하기 때문에 (사전)협의·조정을 하지 않거나 조정할 수 없이 법제화한다는 점이 법률의 실효성 약화, 학교 현장의

나. ‘지역사회 분리(·斷絶)형’ 학교에서 ‘지역사회 연계형(지역사회의 教育中心)’ 학교로의 변화

한국사회는 학교가 지역사회와 분리되어 공간적으로 단절된 순수한 교육기관(형태)으로 존재해온 역사를 가지고 있다. 이러한 현상의 맥락은 그동안 지방자치와 지방교육자치의 분리를 운영되는 제도적 현실에서도 기인하고 있었다.

이렇게 학교가 지역사회와 유리, 단절된 제도적 현실은 도시 재개발과 신도시 건설 등 대규모 주택단지 건설로 인한 인구의 지속적 유입과 학생수 급증을 낳았다. 이러한 추세에 따라 불가피한 학교 신·증설과 맞물린 학교용지 확보의 어려움은 특례법 제정¹⁸⁾에 이르기까지 하였다. 또, 국·공립학교의 교사전보제도(4~5년 단위로 기계적·형식적 차원)는 교사가 지역사회와 분리, 정착하기 어렵게 하는 제도이기도 하였다. 아울러, 지역사회에서의 학교의 중요성은 학교가 존재할 때에는 당연시하여 제대로 느끼지 못하다가 학교가 없어질 위기에 이르러서야 주민들의 눈에 심각하게 들어오기도 하였다. 그 구체적 예로, 소규모학교 통·폐합에 의한 폐교사태에 이르러서야 학교의 중요성이 재인식되어 반대운동에 적극 나서기도 하였다.

특히, 도시에서 학교가 지역의 교육적·문화적 거점의 역할을 하지 못하고 오직 순수한 교육기관(형태)로만 기능하던 맥락에서 벗어나 지역사회와 연계하지 않고는 ‘좋은 학교’를 만들기 어렵게 되어 가고 있다.¹⁹⁾ 따라서, 오늘날의 학교는 지역사회와의 연계(·통합)성을 강조하는 다양한 형태로 나아가고 있다. 이른바, 지역사회학교로서의 성격이 강화되고 있는 것이다.²⁰⁾ 오늘날 이러한 경향은 급격하게 가속되어 ‘학교 담장 허물

혼선 등 현실의 갈등으로 작용할 여지가 매우 높다는 점이다.

이는 보건교사와 보건교육 실시, 그리고 보건교과 설치 등과 같은 영역 내, 또는 「건강증진법」 개정 등을 비롯해 다른 영역(보건, 체육, 영양교육 등) 사이의 갈등과 교육문제의 정치화현상과는 다른 국가영역 내의 갈등과 정치화를 야기할 우려와 가능성이 매우 높다.

18) 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」(제정 1995.12.29, 법률 제5072호)

19) 교육이 살아야 지역이 산다는 인식(백동기, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 69)이 필요하다.

20) 미국 지역사회학교운동을 소개한 영화, ‘To Touch a Child’(1929?)가 상영된 것을 계기로 한국지역사회

기²¹⁾ 등으로 나타나는 등 학교의 물리적 공간의 경계는 허물어져 가고 있다.

경제의 성장·발전과 학부모세대의 성장 및 학부모집단의 위상 강화 등의 맥락에서 이제 지역주민의 광범한 교육욕구가 주민요구의 우선순위를 차지하기에 이르렀다. 이러한 상황에서 지방자치단체장 선거에서 교육부문이 주요공약으로 제시될 수밖에 없는 현실이므로, 광역(시·도)·기초(시·군·구) 단위 모두 교육청과 지방자치단체의 연계·협력은 필수적이 되어 가고 있다. 이러한 현상은 지방자치단체의 법정 전입금제도의 도입, 비법정 전입금의 증가, 교육경비 보조의 제도화²²⁾ 등으로 나타나, 지방자치단체가 광역 또는 기초 단위 교육청 지원은 시대의 추세가 되어 가고 있다. 이러한 추세는 지역인적자원개발(RHRD) 기능을 지방자치단체에서 통합적·주도적으로 추진하도록 되어 있기 때문에 더욱 강화되고 있다.

아울러, 이러한 추세의 입법화·제도화는 주민발의²³⁾ 또는 의원발의 등으로 교육행정청을 압박, 유인하며 이루어지는 각종 조례제정운동을 통하여 나타나는 것이 대표적 보기이다. 이러한 맥락에서 학교직영급식 지원 또는 학생들에게 우리 농산물 먹이기운동 차원의 학교급식조례²⁴⁾, 학교 수도급수조례 등이 제정 또는 개정되고 있다. 나아가, 최근의 지방자치와 지방교육자치의 수렴·통합화현상이 가속화되고 있는 상황(지방의회와 교육위원회의 통합 일원화)이 이러한 현상을 증대시키고 있다.

학교운동이 시작되었고, 민간운동으로 발전하기에 이르렀다.

- 21) 지역사회와 공간공유(운동) 차원에서 주민운동의 요구를 받아들인 지방자치단체의 주도로 초·중·고·대학에 걸쳐 지속적으로 이루어지고 있다[참고: 주택의 Green Parking(녹색주차장 만들기) 사업, KT의 광고로 상업적으로 활용되기도 하였다.
- 22) 「지방교육재정교부금법」 제11조제6항 및 「시·군및자치구의교육경비보조에관한규정」에 의하여 지방자치단체의 관할구역에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비의 일부를 보조하는 것을 조례로 제정하는 것을 말한다.
- 23) 전라남도 의회의 급식지원조례 제정(2003. 9. 5)이 대표적이다.
- 24) 경기도의 경우 고양시 학교급식 개선 조례제정운동에서 비롯된 학교급식운영조례이고, 전남 나주시가 최초로 급식조례를 제정하였다.

다. ‘학교(교육)’의 성격 변화에 대한 인식 지체(認識 遲滯)

그러나, 아직도 산업사회적 학교교육(제도) 인식, 교육의 (배타적) 전문성을 내세운 교육계의 지방교육자치 분리주의 전통, 지역사회와 연계·개방을 꺼리거나 주저하는 학교행정가, 학교의 성격 변화를 감지·파악하지 못하는 교육정책당국 그리고 교육정책가나 학교장 또는 교직원단체, 시도교육위원²⁵⁾, 기득권적 (집단)이기주의²⁶⁾ 풍토 등 사회와 학교의 (성격과 기능) 변화에 대한 인식 지체(lag)현상은 자못 걱정스럽기까지 하다. 어쩌면, 이 인식 지체가 사회갈등과 교육갈등의 기반이 되는 인식 갈등을 낳고 한국사회의 교육(정책)문제를 더 복잡하게 만드는 기본요인이자 주요요인이기도 하리라. 학교급식과 영양교사 문제를 보는 교육계와 학부모 등의 시각도 마찬가지로 집단 사이에, 집단 안에서도 사뭇 다른 현실이다. 아무튼, 그 연결고리는 학생중심적 관점을 늘 유지하는 것이 필요하고도 중요하다.

Ⅲ. 정책 패러다임의 전환: 의무교육 = 급식의 강제성[의무급식] + 급식의 무상화[무상급식]

한국의 학교교육에서 학교급식의 전면화가 제도화됨에 따라²⁷⁾ 학교급식을 교육복지

25) 여기에는 아마도 경기도 교육위원과 경기도의회 상임위원, 특히 정략적 의도로 이번 학교급식 지원예산 삭감을 '감행'했었던 교육위원들과 지방의회 상임위원들을 포함시켜야 할 것 같다.

26) 학교급식 운영방식을 학교의 제반 여건에 따라 단위학교의 실정에 맞게 직영방식과 위탁방식 중 학교구성원이 자율적으로 선택하여 결정하도록 「학교급식법」을 개정하여 주기를 요구하는 청원(2008.11.7)이 최규성 의원의 소개로 전국 국·공립 중·고등학교 교장회 대표(박종우) 외 219인이 제출하여 국회 교육과학기술위원회에 회부(2008.11.10)되어 있음(청원번호 1800037).

27) 한국의 학교급식: 역사와 성격

1. 한국 학교급식의 역사와 현황 : 정책적 함의

○ 한국의 학교급식은 구호차원에서 1953년 UNICEF 등이 원조한 분유를 비롯한 농산물을 결식아동들에게 제공함으로써 시작된 이후 1981년에 「학교급식법」을 제정하고, 1995년부터 중·고등학교 급식을 부분적으로 시작하였음.

⇒ 학교급식이 단순히 학생복지·학교복지 차원을 넘어서 처음에는 교육복지 차원에서 이루어져야 함을 의미함.

⇒ 직영급식과 위탁급식의 효과 등에 대한 전면적이고 비판적인 검토 결과를 바탕으로 직영급식이 지속적으로 확대되어야 함을 의미함.

- ⇒ 기회 확대와 평등화 차원에서 학교급식의 전면 실시라는 양적 확대는 이미 실현되었으나, 질 개선, 식품위생·안전 유지, 운영체제 개선, (영양)교육프로그램 활성화, 영양교사를 비롯한 학교급식 담당자·종사자의 인적자원개발과 전문성·책무성 강화 등 학교급식의 내실화가 주요한 정책과제가 되고 있음.
- ⇒ 학교급식의 전면실시에 따라 학교급식을 통해 식사를 해결하는 ‘국민’의 수(전체의 1/7정도를 헤아려 보더라도 학교급식이 국민영양의 기초가 되고 있는 현실임. 따라서, 학교급식이 학생복지 프로그램을 넘어서 국민건강 증진 프로그램이 되어야 하고 교육공동체 차원에서 활성화되어야 함.
- ⇒ 학교급식이 학교자치의 확대·강화와 지역사회의 참여 확대에 연계되어 학교와 지방자치단체의 연계 강화와 책무성 확대 방향으로 추진되어야 함을 의미함.
- ⇒ 토착화(身土不二)와 더불어 세계화의 맥락을 함께 고려(glocalization)하면서 식품식민주의(Food Imperialism)를 극복하는 한국적 영양학에 기초한 친환경적 생태주의적 기초에서 주체적 영양교육 체계화 필요 및 이를 위한 전문적·교육적 인적자원개발과 제도화 필요.
- ⇒ 이익집단의 활성화에 연계되어 국회와 대통령 등을 중심으로 정치적 의제설정화(정치적으로 의제설정이 되어 왔음).
- ⇒ 가시적 결과 위주와 성과주의 경향에 의해 학교급식의 확대와 전면실시(H/W)에 치중하였으나, 학교급식정책이 S/W적 관점을 바탕으로 Humanware의 기반 형성으로 병행·전환됨을 의미함(엄기형, 2004).
 - 학교급식의 H/W[급식공간·시설 등] - S/W[급식Program(의 내실화): 친환경 우리 농축산물(G-mark 인증), 위생관리(HACCP) 등 + 영양교육(Program) 등] - Humanware[영양교사] ⇒ 급식의 총체적 System 구축[학교급식지원센터 설치, 재정 지원 → 무상화 등]과 법제화[조례 제·개정, 의무급식의 무상화(법률 개정) 등] ⇔ 급식(정책) 참여·관련자의 인식 개선과 제고 등

2. 학교급식과 영양교육의 중요성과 방향 정립 절실

1) 구조와 환경 등 사회의 급격한 변화에 따른 먹거리와 식생활의 변화

- 아동들의 결식, 편식, 비만, 소아 성인병 등 새로운 영양 문제가 심각한 양상으로 발전해 나가고 있음 ⇒ 사회적·교육적 과제화
- 그럼에도 불구하고, 식생활 전반에 대한 가정의 교육력(教育力)은 크게 약화되어, 이제는 학교급식과 영양교육조차 학교교육에 의존할 수밖에 없는 상황이 되어옴 ⇒ 학교에 (부분적으로) 전가(傳家)되는 식생활교육·영양교육 → 학교교육 기능에 내재화되는 경향 → 영양교사화에 이르게 되는 맥락

2) 영양교육은 아동들로 하여금 식생활과 관련된 건전한 지식을 습득하고, 합리적인 영양을 섭취하며, 바른 식사태도와 식사예절 및 식습관을 형성하게 지도해 주는 것 등 식생활 문화 지도에 관련된 활동을 총체적으로 수행하는 일임.

- 섭생(攝生)은 우선 건강(健康)에 직접 관련되지만, 섭생(攝生)이 성격(性格)에 영향을 미치고 성격은 가치관(價値觀)과 사고방식(思考方式)에 영향을 미치며, 이는 행동양식(行動樣式)과 삶(人生·運命)의 변화에까지 이르기에도 함.
- 가능한 한 조기에 실시하는 것이 바람직함.
- 따라서, (유아교육이 공교육화됨에 따라) 유아교육과 초등학교에서의 영양교육은 다른 어느 단계의 학교에서보다 중요하며, 학교에서의 영양교육은 학교급식과 병행·결합해서 실시될 때 교육 효과가 배가될 수 있음.

3) 우리 사회는 아직도 학교급식을 넘어서는 영양교육의 중요성에 대한 인식이 미약함.

- 학교영양사의 전문적 역할이 명확히 정립되어 있지 않으며, 학교영양사를 아직도 기능적·보조적 지위로 이해하는 경향이 강함.
- 학교영양사의 교사화가 2003년에 이루어졌음에도 사회적 인식은 제고되고 있지 않음.

(정책) 차원에서 이해하는 관점은 이제 정착되고 제도화되기에 이르러 그 필요성 자체를 의심하기는 어려워졌다.²⁸⁾ 그러나, 지금까지의 ‘무상급식’에 대한 정책적 관점은 국가영

- 따라서, 학교급식을 통한 영양교육이 활성화되기에는 제반 인식수준이나 여건이 너무나 미흡하여 영양교육이 제대로 시행되지 못하고 있는 실정임.

4) 학교영양교육은 식생활 문화교육이 되어야 함.

- 토착화(身土不二)와 더불어 세계화(Food Imperialism)의 맥락을 함께 고려하면서(glocalization), 과학 기술의 발전에 힘입어 여가의 증대와 교통·통신의 발전에 따른 (국내·국제적으로) 여행과 관광의 확대라는 사회적 수요 변화의 맥락을 고려함 : 국제(문화)이해교육 차원이기도 함.

- 환경적 가치의 중요성과 관련하여, 먹기(먹거리)와 버리기(쓰레기) 등에 관련된 생태화(ecolization)의 문제 적극 고려해야 함. ⇒ 학교급식과 영양교육에 생태적 관점의 도입 필요

- ‘바른 먹거리’와 ‘바른 먹기’ 등에 대한 지식과 이해, 태도와 자세가 교육내용의 핵심의 하나임.

5) 학교급식(활동)을 교육으로 인식하는 일[觀點의 定立]이 중요함.

- 학교급식을 단순히 식사를 학교에서 학생에게 제공하는 단순 복지적 관점으로 인식하는 경향 : 교육정책 담당자·교육학자를 비롯하여 학교측[학교행정가(교장·교감), 교육주체(교사·학생·학부모)에게 광범위하게 나타나고 있음.

- 이러한 관점에서는 오직 식품위생적 관점과 안전성의 측면, 또는 학교급식의 먹거리·비용·효율성 등만이 강조되어 옴.

- 따라서, 학교급식이 학교에서는 ‘교육 외적 업무’이므로 추가로 수당을 주어야 하지 않겠는가, 또 막대한 예산을 집행하는 데 책임만 있는데 누가 직영을 원하겠는가(배종학, 2004: 37-40) 하는 학교장을 비롯한 학교행정가의 불만과 항변만이 난무하고 있는 현실임.

- 이는 학교급식이 지·덕·체 등 학교교육에 본질적으로 연계되어 있기 때문에 교육과정 연계성이 부각, 정립되는 등 교육활동 또는 교육프로그램으로 의미 부여가 되도록 정책당국과 교육주체의 인식 제고와 재정립 필요.

6) 학교급식의 성격 정립 필요.

- 한국 학교급식의 ① 발생론적·역사적 성격이 구호식품 제공 차원에서 이루어진 것과, ② 학교급식의 전면 실시와 양적 확대의 기반은 만들어져 있고, ③ 운영체제의 개선과 질적 내실화가 중요한 과제로 부상하는 맥락에서, 이제 사회적 요구와 흐름의 하나인 Well-being 차원의 지향성 사이에서 학교급식의 성격이 전향적으로 재규정되고 구체화될 필요가 있음.

⇒ 학교급식과 이에 맞물린 영양교육은 단순히 학교에서 식사 제공의 차원을 넘어 학생들의 개인적 ‘건강’과 식생활습관 형성 등의 ‘보건’ 개념은 물론이려니와, 심리적·정신적 건강 형성, 더 나아가 학교에서의 ‘삶의 질’(Quality of Life), 교육적·사회적 안녕과 평화 및 행복 추구에도 관련되어야 함. ⇒ 이러한 맥락에서는 (요즈음 이미지지적으로 강조되고 있는 한계에도 불구하고) Well-being 개념에도 연관될 수밖에 없음.

- 이는 자본주의적 상업주의 이데올로기와 시장(市場)의 필요가 내재되어 있는 것이기는 하지만, 세계보건기구(WHO)가 제시하고 있는 적극적인 의미에서의 ‘건강’(Health), 나아가 ‘모든 이에게 고른 건강’(Health for All), 그리고 국민의 헌법적 기본권 가운데 하나인 ‘안전할 권리’, ‘건강할 권리’, ‘행복을 추구할 권리’ 등에 관련됨.

- [참고] 건강(健康, Health)은 개인적[신체적·정신적]·사회적으로 완전히 행복한 상태를 말하며, 병이 없는 상태 등 단순히 질병에 관한 것만을 지칭하는 것이 아님을 의미함 : 세계보건기구(WHO)의 憲章에 담긴 확장된 개념 정의임: 이제는 영적 건강권 개념까지 나아가고 있음(엄기형, 2004).

28) (직영제) 학교급식에 비판적인 한나라당 조전혁 의원이 대표발의(18인, 2008.10.31)한 “학교급식법 일부 개정법률안”(의안번호: 1801660)도 그 입법취지(‘제안이유’)에서는 “학교급식은 교육정책에서 역점을 두고 추진해야 할 매우 중요한 교육복지정책의 하나가 되었음”을 우선적으로 인정하고 있음.

역(정부, 지방자치단체, 교육청)에서는 계층개념을 바탕으로 저소득층부터 급식비의 전부 또는 일부 '지원'을 통한 학교급식의 (부분적·제한적, 또는 단계적·점진적) 무상화라는 정책적 관점 아래 추진되어 오고 있다.²⁹⁾ 이 점은 '무상급식' 실현을 요구하는 시민사회나 학부모(단체) 모두 마찬가지였다. 그렇다 보니, 이번 경기도 교육위원회에서 초등학교 무상급식 확대정책에 바탕한 소요 예산을 삭감하면서 원칙적으로 초등학생이 무상급식 대상임을 입증하는 자료를 제출해야 한다고 강변하는 사태에 이르렀다.³⁰⁾³¹⁾

- 그러나, 조전혁 의원은 학교현장, 특히 교장의 업무 과중을 내세워 수요자선택과 학교 자율화에 기대어 학교급식인증제 도입(안 제12조의2)를 매개로 학교급식직영제 폐지를 시도하고 있다.

29) 학교급식 경비 지원 관련 법규

1. 「학교급식법」: 제3조(국가·지방자치단체의 임무), 제4조(학교급식 대상), 제8조(경비부담 등), 제9조(급식에 관한 경비의 지원)
2. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」
3. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제4조(차별의 금지)
4. 「유아교육법」 제17조(건강검진 및 급식), 제24조(무상교육)
5. 시·도부교육감 회의자료(2008.8.17) : 2012년까지 도서벽지 학생은 급식비 전액, 읍면지역 학생은 급식비 단가의 30%까지 지원

※ 학교급식경비 부담원칙(「학교급식법」 제8조, 같은 법 시행령 제9조)

구 분		부 담 주 체	비고
급식시설·설비비		학교 설립·경영자 부담 국가 또는 지방자치단체	
식품비		보호자 부담 원칙	국가, 자치단체 지원가능
급식 운영비	급식시설·설비의 유지비	학교 설립·경영자 부담원칙	
	종사자의 인건비	학교 설립·경영자 부담원칙,	대부분 보호자 부담으로 운영
	연료비, 소모품등의 경비	보호자 부담가능	

☞ 식품비 우선지원 대상: 저소득층 계층(기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가정) 도서벽지, 농산어촌지역, 그에 준하는 지역의 학생, 그밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 학교

30) 2. 현행 저소득층 학생 학교급식 지원비 실태에 따른 문제점(최창의, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 51)

- 1) 국가기관에서 담당해야 할 저소득층 학생들의 학교급식을 외부 기관에 과도하게 의존함으로써 부작용이 일어나거나 저소득층 밀집지역 학교장의 주요 근무기피 요인이 됨.
- 2) 급식비 체납액이 많은 소규모학교나 농촌지역 학교는 전체적인 급식의 질이 떨어짐.
- 3) 차상위계층 학생들이 급식비 지원을 신청해도 무려 3만5천여 명의 학생이 대상에서 탈락됨으로써 이중적인 상처를 주게 됨.
- 4) 기초생활수급권자, 차상위계층에 포함되지 않는 한부모가정, 불화가정의 학생들의 급식 미납에 대한 대책이 없음.
- 5) 급식지원 대상자 학생과 자부담 학생 간의 위화감과 격차의식이 존재함.
- 6) 도서벽지, 농산어촌 학생들의 전체적인 소득 수준 및 가정환경, 복지 혜택이 열악하여 전반적인 급식지원이 필요함.

31) 무상급식은 잘 사는 아이나 못 사는 아이나 똑같은 질의 먹거리를 제공받을 수 있는 기본적인 건강권

그러나, 이제는 정책 패러다임을 바꾸어야 한다. 학교급식의 무상화는 이른바 수요자인 학부모나 시민단체가 요구하고 정부는 (지방자치단체의 비용 지원을 유도하여) 이 요구에 '시혜적'으로 부분적·단계적으로 재정과 예산의 확보 범위 안에서 '지원'해 나가는 정책관점을 폐기해야 한다. 국가가 의무교육을 무상화하는 것이 당연한 국가의 의무(責務)이듯이, 국가정책적으로 학교급식(의 전면적) 실시를 제도화하였다면 의무급식은 그 의무성(강제성)과 더불어 당연히 '무상'급식이라는 국가 책무성을 선언하여야 한다. 다만, 국가 재정적 여건이 제한된 만큼 단계적 실시 차원에서 계층적·지역적으로 부담 가능한 수요자부터 학교급식 비용을 (전면적 또는 부분적으로) 부담해 나가는 정책관점을 제도화하여야 한다. 즉, 구 「교육법」 제8조의2와 (2005.3.24. 개정 전의) 「교육기본법」 제8조①항의 “3년의 중등교육에 대한 의무교육은 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다”는 규정처럼 정책적으로 해석, 규정하여야 한다는 의미이다.

에 관한 문제여서 중요하다. 현재 무상급식의 대상이 되고 있는 아이들은 대부분 가정형편이 좋지 않고 무상급식의 대상이라는 현실이 상처가 되기도 한다. 교육을 받을 수 있는 권리보다 안전한 먹거리 제공을 통해 건강권을 확보하는 것이 아이들에게는 최우선적인 권리로 국가의 책무라고 생각한다. 이렇게 당연한 것을 마치 국가적인 결정이 있어야 가능한 것처럼 여겨지게 하는 것 자체가 현실의 문제를 발생시키고 있는 모순이 아닌가 한다. (...) 문제의 심각성은 급식이나 아이들 건강권에 대한 장기적인 비전의 틀 안에서 삭감된 것이 아니라는 것이다. 건강한 먹거리에 대한 몰이해로 인해 기본적인 논의조차 진행되지 않은 상태에서 삭감된 것이다. 친환경 학교급식 관련하여 지역사회에서 운동을 하다보면 예산을 의결하는 의원들이 친환경 먹거리에 대한 이해가 바닥에 있는 것을 보면서 절망하곤 했다. 점심 한끼 잘 먹는다고 뭐가 달라지나, 누구나 요즘에는 친환경이라고 갖다 붙인다. 등등... 어떻게 같이 해 볼 수 있을까에 대한 논의가 아니라 기초상식도 없는 부정적인 질문들만 난무하는 회의 석상을 상상해 보시라. 교육위원회가 뭐하는 곳인지 잘 모르겠으나 교육감의 공약을 믿고 있는 많은 시민, 학부모들에 대한 이해가 조금이라도 있다면 보다 발전된 모습의 논의 과정이 있었어야 하고 먹거리에 대한 절대적인 가치를 조금이라도 이해했다면 다른 가시적인 성과가 나타날 예산과 비교운운하지는 못했을 것이다. 이런 상황에 '친환경'까지 얘기하는 것은 아예 소통자체가 불가능할 것 같다. (...) 내가 익히 보았던 의원들이나 예산 삭감했던 교육위원들이나 친환경 또는 무상급식이라고 하면 무슨 하늘에서 별이라도 따다 달라는 것처럼 반응하는 것 같다. 요즘같은 식량전쟁 시대에 친환경 무상급식은 식량대국, 다국적 기업들의 공격을 비껴나갈 수 있으면서도 자국의 식량권을 안정되게 확보할 수 있는 중요한 시작 지점이 될 수 있다. 도대체 무슨 생각으로 반대를 하는 것인지 궁금할 따름이다. 그리고, 예산 편성에 관해서는 장기적인 목표아래 논의구조를 가져가면 될 것을 당장 가시성 예산과 비교하면서 돈이 있네 없네 하는 것을 보면 다만 한탄스러울 뿐이다. 몇 번이나 말했듯이, 안전한 먹거리를 통한 건강권 확보는 아이들의 당연한 권리이다. 누구는 혜택을 주고 누구는 안주고 잘사는 동네에서는 더 잘먹고 못사는 곳에서는 못먹는 것이 당연한 것이 아닌 것이다. 당연한 권리는 어차피 시민의 세금으로 충당되는 것이고 결정권자들의 주머니에서 나오는 것이 아니다. 경기도 교육위원회에서는 친환경 무상급식이라는 장기적인 계획아래 심도있는 논의를 단계적으로 가져야 할 것이다(심용선, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 81f. 밑줄은 글쓴이가 칩).

가. 교육을 받게 할 의무와 무상의 의무교육: 교육의 의무와 ‘의무교육’

교육을 받을 권리의 주체는 원래 취학연령에 있는 미성년자이지만, 이들은 독립하여 생활할 수 없는 자이므로 보호자가 그 자녀를 취학시킬 의무를 다하지 아니하면 이 권리는 실효성이 없다. 따라서, 「헌법」 제31조 제2항에서는 제1항의 교육을 받을 권리의 실효성을 보장할 목적으로 교육의 의무를 부과하고 있다. 교육의 의무의 주체는 교육을 받아야 할 자녀를 가지는 국민, 즉 학령아동의 친권자 또는 그 후견인이고³²⁾, 의무의 내용은 보호하는 자녀를 일정한 학교에 취학시킬 의무이다. 이러한 교육의 의무는 국민의 인간다운 생활을 유지하고 문화국가를 건설하는 데 수반되는 의무이다.³³⁾

1) 의무교육의 무상

(1) 의무교육의 무상원칙

국민에게 교육의 의무를 부과하는 이상 국가는 교육을 받는 아동의 편의를 도모하여 줄 의무가 있을 뿐만 아니라 또 경제적으로 어려운 학부모의 교육의무이행을 가능하게 해야 하므로 이를 위해 의무교육의 무상이 요구된다. 이러한 필요성에 근거하여 우리 「헌법」은 제31조 제3항에서 의무교육은 무상으로 할 것을 원칙으로 규정하고 있다.

이 의무교육의 범위에 대해서 우리 「헌법」은 제31조 제2항에서 “적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육”으로 규정하고 있다. 이는 초등교육뿐만 아니라 중등교육까지도 의무교육화하기 위한 것이다. 이에 「교육기본법」 제8조 제1항은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 의무교육으로 정하고 있다. 현재 3년의 중등교육까지 의무교육으로 전면 실시되고 있다.³⁴⁾

32) 김철수(주 3), 810; 권영성(주 12), 655; 성낙인(주 12), 601; 양건(주 7), 637; 장영수(주 12), 828.

33) 김철수(주 3), 810.

34) 「교육기본법」 제8조 ①항의 개정 주요 연혁:

• [시행 1998.3.1][법률 제5437호, 1997.12.13, 제정]

제8조 (의무교육) ①의무교육은 6년의 초등교육 및 3년의 중등교육으로 한다. 다만, 3년의 중등교육에 대한 의무교육은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다.



• [시행 2005.3.24][법률 제7399호, 2005. 3.24, 일부개정] 교육기본법

제8조 (의무교육) ①의무교육은 6년의 초등교육 및 3년의 중등교육으로 한다.<개정 2005.3.24>

한편, 헌법재판소는 구「교육법」 제8조의2의 “3년의 중등교육에 대한 의무교육은 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다”는 규정에 대한 위헌심사에서, 「헌법」상 초등교육에 대한 의무교육과는 달리 중등교육의 단계에 있어서는 어느 범위에서 어떠한 절차를 거쳐 어느 시점에서 의무교육으로 실시할 것인가는 입법자의 형성의 자유에 속하는 사항으로서 국회가 입법정책적으로 판단하여 법률로 구체적으로 규정할 때에 비로소 「헌법」상의 권리로서 구체화되는 것으로 보아야 한다.³⁵⁾...중학교 의무교육을 일시에 전면실시하는 대신 단계적으로 확대실시하도록 한 것은 주로 전면실시에 따르는 국가의 재정적 부담을 고려한 것으로 실질적 평등의 원칙에 부합된다고 판시하여 합헌 결정을 내린 바 있다.³⁶⁾³⁷⁾

이러한 의무교육의 실행을 위하여 「초·중등교육법」 제12조 제1항에서는 국가가 「교육기본법」 제8조 제1항의 규정에 의한 의무교육을 실시하여야 하며, 이를 위한 시설의 확보 등 필요한 조치를 강구하여야 한다고 규정하고 있다.³⁸⁾

(2) 의무교육의 무상의 범위

의무교육 무상의 범위에 관해서는 i) 법규가 정한 범위 내에서 무상으로 한다는 ‘무상범위 법정설’, ii) 수업료뿐 아니라 국가의 재정이 허용하는 경우에는 학용품, 수업에 사용되는 모든 물품을 비롯한 **학교급식**의 무상까지도 포함한다는 ‘취학필수비 무상설’, iii) 절충적 입장으로서 의무교육에서 무상의 범위는 수업료의 징수 면제만을 의미한다



- [시행 2007.12.21][법률 제8705호, 2007.12.21, 일부개정] 교육기본법 제8조 (의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.[전문개정 2007.12.21]

35) 인천지법, 2006.2.16, 2005가합10155

36) ‘국민의 정부’에서 김대중 대통령의 결단(2001년 신년사)에 의해 그동안 유보되어 왔던 중학교교육 무상화를 3개년(2002~2004년)에 완성함.

37) 헌재 1991.2.11, 90헌가27, 3, 11.

38) 또한, 지방자치단체에 초등학교·중학교 및 초등학교·중학교의 과정을 교육하는 특수학교의 설립의 무가 부과되고 있으며(「초·중등교육법」 제12조 제2항, 제3항), 국·공립학교의 설립·경영자 및 제3항의 규정에 의하여 의무교육대상자를 위탁받은 사립학교의 설립·경영자는 의무교육을 받는 자에 대하여 수업료를 받을 수 없도록 하고 있다(「초·중등교육법」 제12조 제4항).

는 '수업료 면제설' 등의 학설이 있다. 한편, 헌법재판소가 「교육법」 제8조의2에 관한 위헌심판³⁹⁾ 청구사건에서, 의무교육제도는 국민에 대하여 보호하는 자녀들을 취학시키도록 한다는 의무부과의 면보다는 국가에 대하여 인적·물적 교육시설을 정비하고 교육환경을 개선하여야 한다는 의무부과의 측면이 강하다는 점, 국가가 교육의 질을 높이기 위한 교육비의 전부 또는 일부를 부담하지 않고 입학금과 수업료만 면제하는 형식적인 의무교육을 실시할 우려가 있다는 점 등을 지적한 것은 수업료만을 면제하는 것이 무상의 의무교육을 규정한 취지에 어긋난다고 보는 것으로 판단된다(양건 외, 2007: 813-815).³⁹⁾⁴⁰⁾

2) 의무급식의 무상⁴¹⁾

학벌사회, 단선형 기간학제, 대학입시위주의 교육풍토 속에서 유독 '학력'으로 표현되는 지식위주의 인지능력만이 강조되고 있는 현실이기는 하지만, 교육은 '知·德·體'⁴²⁾로서 인지적 학습능력뿐만 아니라 전인적 인성교육과 (생활)체육도 중요한 교육의 범위이다. 바로 평생건강을 지켜나가는 기초체력과 건강유지·관리능력도 학교교육에서 길러주어야 하는 삶의 기본능력(basic skill) 또는 핵심역량(core competency)이기 때문에 체육과 보건 등을 교육과정에 포함시키고 있다. 헌법재판소도 "(...) 급식대상은 성장기 청소년들인 바, 청소년의 경우에는 일반 성인과 비교하여 비위생적인 환경에 노출될 경우 질병의 위험성이 상대적으로 높고, 학교급식은 편식교정 지도 등 식생활개선, 공동체의식 및 협동심 함양 등 급식 자체의 교육적 성격이 강한 측면이 있다(학교급식법 제2조 등 위헌확인

39) 다만, “초등교육에 대한 의무교육과는 달리 중등교육의 단계에 있어서는 어느 범위에서 어떠한 절차를 거쳐 어느 시점에서 의무교육을 실시할 것인가는 입법자의 형성의 자유에 속하는 사항으로서 국가가 입법정책적으로 판단하여 법률로써 구체적으로 규정할 때 비로소 「헌법」상의 권리로 구체화 된다”고 하여 무상범위 법정설을 지지한 바 있다(헌재 1991.2.11, 90헌가27, 3, 11; 양건 외, 2007: 815).

40) 현재 「초·중등교육법」 제12조 제4항은 “국·공립학교의 설립·경영자 및 제3항의 규정에 의하여 의무교육대상자를 위탁받은 사립학교의 설립·경영자는 의무교육을 받는 자에 대하여 수업료를 받을 수 없다”고 규정함으로써 수업료만이 무상으로 확인되고 있다. 그러나, 국가의 재정을 고려하여 수업료 이외의 취학에 필요한 비용으로까지 무상의 범위를 확대하는 것이 요구된다(양건 외, 2007: 815).

41) 의무화된 무상급식은 급식경비의 무상화만을 의미하지는 않는다. 학교교육의 실질적인 의무교육화를 강화하는 계기이면서, 학교급식의 학교 기능 내재화, 학교급식의 교육프로그램화와 위상 강화 즉 사실상의 교육과정화, 영양교육과 영양교사의 위상 강화 등까지 나아가게 만든다.

42) 조선시대에는 '德·知·體'이었으나, 산업사회 근대 공교육에서 이성 위주의 교육전통 중시 때문에 이 순서가 바뀌었다. 이제 21C 정보시대 지식기반사회와 장수시대 고령(화)사회에서 중요성, 강조성, 우선순위 차원에서 이 순서가 그대로 유지되기 어려워지고 있다.

(2008. 2. 28. 2006헌마1028, 전원재판부)고 인정하고 있다.

또한, 학교급식제도의 도입과 제도화(「학교급식법」의 제정), 그리고 전면화(전면적 실시, 학교영양사의 영양교사화 등)로 학교의 성격이 ‘복지형’으로 전환되고 그 경향은 가속화되고 있다. 이제 학교급식은 ‘직영제-위탁제’라는 운영시스템, 학교급식의 위생기준과 관리, 그리고 급식사고, 비용을 누가 부담할 것인가(비용부담 주체) 등만이 문제가 될 뿐, 이른바 학교에 취학 또는 진학하면 어쩔 수 없이 학교급식을 먹어야 하고(의무강제성), 학교장을 비롯한 학교행정가나 교사도 학교급식 실시를 거부할 수 없기 때문에 ‘학교’(교육)와 (학교)‘급식’은 제도적으로 기능이 내재화되어 있을 뿐만 아니라 교육 본질적으로도 결합되어 있다. 즉, 의무교육을 받기 위해 학교를 (의무적으로) 다닌다면 학교에서 교육프로그램으로 이루어지는 급식은 의무급식이 될 수밖에 없다.⁴³⁾⁴⁴⁾ 따라서, 의무교육은 곧 의무급식으로 이어질 수밖에 없다.⁴⁵⁾ 아울러, 복지의 불가역성⁴⁶⁾과 미래 문

43) 경남교육감(권정호)은 무상급식에 대한 높은 인식으로 광역자치단체에서 출선하여 2010년에는 경남도내 모든 초·중학교에 무상급식을 실현하겠다는 야심찬 프로젝트를 진행하고 있다. 그리고, 경기도의 과천시장(여인국)은 2004년부터 초등학교 무상급식을 실시하여 현재는 초등학교전체 학생에게 무상급식을 실시하고 있고 성남시장(이대엽)은 초등학교 저학년까지 무상급식을 실시하다가 2010년부터는 전체 초등학교생에게 무상급식을 실시할 수 있도록 모든 예산을 확보해 두었다(구희현, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 32).

44) 경남 친환경·무상 학교급식 추진 현황/심재소(경남교육청 급식담당 사무관)

I. 목적

1. 의무교육 대상자 무상급식 제공
2. 전통식문화 계승 및 친환경급식을 통한 학생건강 증진

II. 근거

(…) 4. 교육감 선거공약 : 완전 무상교육 실현(지자체와 연계한 무상급식 제공)

V. 제언

1. 무상급식에 대한 정확한 인식제고 필요성

가. 경제적 가치 중심 무상급식 인식(잘사는 사람도 공짜밥 먹어야 하나?)

나. 무상급식은 학교급식의 질을 떨어뜨린다.

다. 교육의 본질적인 예산투입 저조로 교육의 질을 떨어뜨린다.

⇒ 무상급식의 철학적 의미와 가치에 대한 정확한 정의가 필요하다.(안민석 의원실·친환경 학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 73~77.

45) 3. 의무교육기관까지 무상급식, 「헌법」에도 보장된 당연한 권리입니다.

무상급식은 단지 저소득층을 비롯한 어려운 아이들 밥 한 끼 제공하자는 것이 아닙니다. 최소한 의무교육기관까지는 교육의 일환으로 무상급식을 실시해야 한다는 것입니다(박미진, 경기도 교육청, 2009: 17).

46) 우리 인간의 욕구의 특성도 그러하지만, 사회구성원의 복지 체험은 이미 경험된 상태에서 소급해서 그 이전 상태로 되돌아가기 어려운 경로의존성과 경직성을 가지고 있다.

제 예방성⁴⁷⁾ 때문에도 학교급식정책은 본질적으로 후퇴하기 어렵다.

「헌법」이 원천적으로 명시한 의무교육인 초등교육에서 이미 학습준비물의 무상화(충분하지 않지만), 초·중등 학교운영비의 학부모 부담 폐지와 국가 지원⁴⁸⁾ 등 진전된 정책적 조치는 형식적(차원의) 무상화(수업료 징수 면제)는 의무교육 무상화가 ‘수업료 면제설’에 의해서가 아니라 ‘취학필수비 무상설’에 의해서 지지될 수밖에 없도록 제도화되어 가고 있다.⁴⁹⁾ 2000년 제16대 총선에서 당시 여당(‘새천년민주당’)의 공약[교육부문]⁵⁰⁾ 실

47) 적어도 일부 영역에서의 복지가 교육 또는 사회 전체의 (미래에 나타날) 교육적·사회적 비용을 어느 정도 또는 상당히 절감하게 하는 효과가 있다. 예를 들어, 유아교육에의 투자(1\$)는 장래 청소년 일탈 비용(7\$)을 줄인다는 미국의 연구가 있어서, 유아교육의 공교육화와 유아교육 국가 투자의 정당화 자료로 쓰였던 바 있다. 학교급식의 내실화와 영양교육의 (충실한) 실시는 우리의 ‘장래’인 학생들의 (평생에 걸친) 자기 음식·섭생관리능력 함양을 통해 평생건강관리능력을 제고하여 건강하고 장수하며 행복한 국민으로 유지하게 함으로써 국민의 보건·의료비용을 절감하게 할 뿐만 아니라 국가의 건강보험재정 등의 부담을 경감하게 하는 예방적 역할을 한다.

48) 학교운영비는 지금까지 학부모 부담으로 징수해서 단위 학교에서 교사의 연구수당과 학생지도수당, 학교행정가(교장·교감, 행정실장 등)의 관리수당 지원금 등으로 보태져 쓰여 오고 있으나, 규모가 크지 않은 학교의 경우 그 (견히는) 비용 규모가 적어서 국가가 보충적으로 (일부 또는 상당한 정도) 지원하고 있으며 2012년부터는 전액 국가 지원으로 예정되어 있음.

49) 「헌법」 제31조 3항에 ‘의무교육은 무상으로 한다’고 명문화되어 있습니다. 무상교육의 내용에 대해 헌법학자들마다 조금의 견해차가 있지만 교재와 학용품, 급식까지 지원해야 한다는 취학필수 무상설이 다수설이고 타당하다고 합니다. 의무교육에 급식도 당연히 포함된다는 것입니다(박미진, 경기도 교육청, 2009: 17).

무상급식의 전면실시를 앞두고 논란이 있는데, 무상급식의 원천은 「헌법」의 의무교육내용에 포함된다. 「헌법」 제31조제1,2항은 수급자부담의 원칙하에 국가의 재정으로 국민에게 최소한의 의무교육을 받도록 강제하고 있다. 의무교육의 범위는 현재로서 초·중등학교에만 실시하고 있으나, 국가의 재정이 허락한다면 고등학교까지도 의무교육을 받도록 할 수도 있을 것이다. 「헌법」 제31조 제3항에 ‘의무교육은 무상으로 한다’라고 되어 있다. 무상교육의 내용에는 헌법학자들마다 조금의 견해 차이가 있다. 수업료만이면 된다는 ‘수업료 무상설’, 법률에 따라야 한다는 ‘무상범위 법정설’, 교재·학용품의 지급과 급식의 무상까지 지원된다는 ‘취학필수 무상설’ 등이 있다. 현재로서는 ‘취학필수 무상설’이 다수설이고 타당하다. 따라서, 의무교육내용에 무상급식이 포함된다는 것을 알 수가 있다. 이것은 어디까지나 국가의 재정을 밑바탕으로 한 것으로 보아지며 재정의 여건에 따라 무상범위 및 내용은 늘어나거나 줄어든다는 의미이다. 고도의 공적인 의무교육 범위 및 내용의 한도는 국가의 재정적 부담이 허락하는 한도이므로 국가의 재정이 풍부하다면 의무교육의 범위 및 내용은 정비례할 것이다. 한마디로, ‘여기까지이다’라고 법규정으로 단정 지을 수가 없다는 것이다. 의무교육의 무상범위가 늘어나거나 줄어든다고 하여 위법하다고 할 수는 없다. 또한, 「헌법」 제31조에 근거한 교육기본법 제8조제1,2항 및 초·중등교육법 제12조제1항도 의무교육을 규정하고 있다. 당연히 의무교육의 내용인 무상급식도 포함됨을 알 수가 있다(구희현, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부: 17f).

50) IV 삶의 질 향상과 인간중심의 미래사회 구현

15-2 교육재정을 안정적으로 확충해 나감으로써 초·중등학교 교육환경을 OECD 상위국 수준으로 향

현에 따라 이루어진 초등학교 학습준비물의 무상화는 의무교육의 완전 또는 실질적 무상화로 진행되고 있음을 의미한다.⁵¹⁾

또한, 「헌법」은 실질적 평등, 사회적 법치국가의 원리에 입각하여 국민들의 권익을 국가가 적극적으로 보호하여야 함을 여러 곳에서 천명하고 있다. (···) 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있는 「헌법」 제34조 제1항 (···) 등이 여기에 해당한다. (···) 어떤 입법 목적을 달성하기 위한 수단이 「헌법」이념과 이를 구체화하고 있는 전체 법체계와 저촉된다면 적절한 정책수단이라고 평가하기 어려울 것이다.⁵²⁾ 즉, 학교급식은 국가의 필요에 따라 국민에게 ‘의무’로 이행을 강제하도록 제도적으로 설계해 놓은 국민교육제도인 학교교육에 국가가 부과한 또하나의 기능이다. 따라서, 이른바 ‘공교육’화된 ‘학교급식’은 국가가 공교육 의무자로 강제한 국민에 대한 자기 책무성의 차원에서 실현해야 하는 (학교에 내재화한) 프로그램적 기능이므로, 국가의 ‘무상화’책임은 당연한 것일 수밖에 없다. 국가가 의무교육으로 법제화한 중학교 교육을 무상화⁵³⁾(「교육기본법」 제8조 (의무교육) ①항)하였듯이, 그리고 단계적 무상화로 추진하였듯이.⁵⁴⁾⁵⁵⁾

상시하겠습니다.

□ 초등학교 학습준비물을 국가책임으로 무상으로 제공함으로써, 교육의 질을 높이고 학부모의 부담을 해소하겠습니다.

15-6 저소득층 자녀의 학비 지원을 대폭 확대하고, 학교급식을 전면 실시하며, 교육정보화를 조기에 완성시키겠습니다.

□ 학교급식제도를 2002년까지 중학교에서도 전면실시하고, 위생관리 표준시스템 도입 등 급식체계의 개선, 급식교육의 강화, 학교영양사의 영양교사화 추진 등을 통해 학교급식의 질과 위생상태를 획기적으로 높이겠습니다.

51) 시·도 교육청에 따라 다르기는 하지만, 초등학생 1명당 2(~3)만원의 학습준비물 지원 예산이 편성, 국가가 지원하여 왔다. 모든 (기초)자치단체가 다 그러한지 확인되지 않았으나, 일부 교육청은 학습준비물 지원 예산을 자치단체의 교육경비보조금 몫으로 하여 자치단체 지원으로 떠넘기고 있었다(예를 들어, 서울특별시 은평구: 은평구의회 교육경비 보조금 등 행정사무조사 특별위원회 자료(2009) 참조)

52) 현재 전원재판부 1999. 12. 23. 98헌마363.

53) 제8조 (의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.

② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.[전문개정 2007.12.21]

54) 구「교육법」 제8조의2, 「교육기본법」 제8조 ①항: 1997.12.13. 법률 제5437호로 제정(시행 1998.3.1)하여 2005.3.24, 법률 제7399호로 일부개정(시행 2005.3.24) 전까지.

55) 경남도교육청 심재소 학교급식담당은 “「헌법」에서 초등학교와 중학교를 의무교육으로 하면서 급식비를 따로 받는다는 것은 모순”(한겨레, 2009.7.17: 5).

나. 적절한 식량권과 국가의 의무: 학교급식과 국가의 책무성

1) 식량권의 개념과 내용⁵⁶⁾

UN 식량농업기구(FAO)는 적절한 식량권을 식량의 적절성, 접근성, 지속가능성 등 세 측면으로 나누어 규정하고 있다. 식량의 적절성은 영양과 안전에 적합해야 할 뿐 아니라, 문화적인 기준이나 선호에 부합해야 한다는 것이다.

식량접근도 물리적·경제적인 기준의 충족 이외에 존엄성이 유지되어야 한다고 언급하고 있다. 자비나 시혜의 형태로 제공되어 식량접근에 존엄성이 유지되지 않으면, 적절한 식량권이 침해된 것으로 본다. 식량의 지속가능성도 생태적·경제적 기준 이외에 사회적 기준이 함께 제시되고 있다.

식량권은 개인이 권리의 보유자이며 국가는 그것을 보장하는 실체이므로, 개인의 식량

56) 식량권의 첫 공표, UN 인권선언

사람에게 식량은 생존의 필수품이다. 누구라도 먹지 않으면 생존할 수 없다. 이런 점에서 식량은 다른 필수품과 차원이 다르며 훨씬 더 중요하다고 할 수 있다. 기본적 인권으로 식량권이 처음 공표된 것은 1948년 국제연합(UN)의 인권선언에서이다. UN 인권선언의 제25조 1항은 다음과 같이 언급하고 있다: “모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 서비스 등을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 장애, 배우자 사별, 노령, 그밖에 자신이 통제할 수 없는 상황에서 발생하는 생계상의 문제로부터 안전을 보장받을 권리를 가진다.”

식량권 보장에 대한 논의들

하지만, 1948년의 UN 인권선언은 그냥 선언이지 식량권의 보장에 대한 구체적인 언급이 포함되어 있지 않다. 식량권의 보장이 구체적으로 언급되는 것은 1966년 제안되어 1976년 발효된 UN 경제·문화·사회적 권리에 대한 국제규약 11조 1, 2항이다. 이 국제규약에서 “국가는 굶주림으로부터의 자유라는 보편적인 기본권을 인정하고, 개별적으로나 국제협력을 통해 필요한 특정 프로그램을 포함한 조치를 취하여야 한다”고 함으로써, 국가는 개인의 식량권을 인정하는 것은 물론, 구체적인 프로그램의 실행을 통해 그것을 보장해야 한다고 명시하고 있다.

1996년 세계식량보장 로마선언과 세계식량정상회의의 행동계획은 모든 사람들이 기아로부터 벗어나는 근본적 권리와 적절한 식량권에 맞추어 안전하고 영양 있는 식량에 대해 접근할 수 있는 권리를 가지고 있음을 재확인했다. 또, “모든 인권과 근본적 자유의 보호와 촉진이 모든 사람에게 지속 가능한 식량보장을 성취하는데 필수적”임을 분명히 했다.

1999년에 UN 경제사회이사회의 경제·사회·문화권 위원회에서 조약상의 권리를 실질적으로 이행하고 보장할 수 있도록 하기 위해 채택한 일반논평의 제12항은 “적절한 식량에 관한 권리는 남녀노소를 막론하고 개별적·집단적으로 적절한 식량 또는 그것을 조달할 수 있는 수단에 언제든지 물리적·경제적으로 접근할 수 있게 될 때 실현된다”고 적고 있다(김종덕, 2009).

권에 대응해서 국가는 의무를 지게 되는 바, 국가가 지는 의무의 내용은 다음 세 가지다. 첫째는 존중이다. 국가는 적절한 식량권을 침해해서는 안 된다는 것이다. 둘째는 보호이다. 국가는 국민의 적절한 식량 접근권이 제3자에 의해 박탈되지 않도록 보호해야 한다는 것이다. 셋째는 충족이다. 국가는 개인이 적절한 식량 취득에 필요한 환경을 만들어 주며, 식량 취득이 어려운 사람에게 안전망을 제공하는 구실을 해야 한다는 것이다.

2) 한국의 식량권 보장

식량권은 UN의 인권선언과 이후 UN 협약 등에서 기본적 인권으로 발전하고 자리 잡았다. 그렇지만, 개별 국가는 식량권 보장의 실질적인 대행자이기 때문에, UN 협약에 조인한 회원국이라고 하더라도 국가의 법에서 분명히 하는 것이 필요하다. 법률에 식량권과 식량보장에 관한 권리가 구체적으로 규정되어 있을 때 재판 가능성이 확보될 실질적 근거가 마련된다. 일부 국가에서는 식량권을 국가의 법에 포함시켰지만, 우리나라는 식량권을 법에 포함시키지 않고 있다. 다만, 「헌법」 제34조 1항의 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 규정에서 포괄적으로 언급하고 있을 따름이다. 그렇다고 하더라도, 한국은 식량권을 구체적으로 제시한 “UN 경제적·문화적·사회적 권리에 대한 국제규약” 11조 1, 2항에 1990년 가입함으로써 국제적인 약속을 통해 간접적으로 국민들의 식량권을 인정하고 있다.

3) 식량권 보장의 중요성

식량은 개인의 생존, 그리고 생활에 절대적이기 때문에, 식량권이 보장되어야 안정적이고 인간다운 삶을 향유할 수 있다. 개인에게 식량권이 갖는 중요성은 개인이 적절한 음식을 향유하지 못할 때 생기는 부정적 결과들을 보면 더 극적으로 드러난다. 식량이 장기간 공급되지 않아 궁극적으로는 사망하게 되는 상황은 논외로 하더라도, 장기간 지속된 굶주림 상태가 신체적·정신적으로 심각한 상태를 야기한다. 개인의 식량권 보장이 중요한 또 다른 이유는 인권이 갖는 속성 때문이다. 포괄적인 인권의 하나로서 식량권의 보장 여부는 다른 인권의 보장 여부와 맞물리게 된다. 예컨대, 적절한 식량에 대한 접근의 결여는 건강, 고용, 자녀출산과 양육 및 교육 등과 관련된 권리를 침해하게 된다.

이처럼 식량권은 단지 선언적 권리가 아니라 우리의 생존과 다른 인권에 중요한 영향을 끼치고 있다. 따라서, 국가가 우리의 식량권을 인정하고 보장하도록 해야 한다. 이렇게 하도록 하는 데는 국민들의 식량권에 대한 올바른 인식이 출발점이라 할 수 있다. 우리가 식량권을 주목해야 하는 이유가 바로 여기에 있다(김종덕, 2009).

다. 저소득자 선별 급식지원의 역효과⁵⁷⁾: 낙인효과, 그리고 아동 채권추심의 인권침해와 위법성

경기도의회 제2차 추가경정예산 심의에서 한나라당 도의원들이 무상급식 예산을 전액 삭감하면서 학교급식의 차상위계층 지원이 120%에서 130%로 확대되어 ‘무상급식 실현’이 ‘저소득 선별 지원’으로 변질, 선회하게 되었다. 그 결과, 결국 “가난한 집 자녀 선별 급식비 지원”이 관철된 셈이다. 18,000명의 가난한 차상위 학부모의 ‘실토(實吐: 일종의 Coming Out⁵⁸⁾과 선별(選別)’에 의해 급식비를 추가 지원하게 된 것이다. 이는 교육청 초등학교 무상급식 지원 인원 15만명의 10%에 불과하다.

경기 북부지역은 원래 신청자는 탈락 없이 지원하기로 결정되어 시행중이었다.⁵⁹⁾ 그러나, ‘신청자 직접신청’이라는 한계 등으로 실효적이지 못한 것이었음이 확인되는 결과를 낳고 있다.

57) 송영주(2009)의 견해를 중심으로 정리하였음.

58) ‘Coming Out’이란 주로 동성애자나 양성애자들이 스스로 자신의 성적 지향 또는 성정체성을 드러내는 것에서 비롯되어, 스스로 자신의 지향성이나 사상을 밝히는 행위를 가리킨다. 이에 반하여, ‘Outing’은 자신의 동성애 사실을 자의가 아닌 타인(의 고의)에 의하여 밝히게 되는 것을 말한다. 이 표현은 “누군가를 그 사람의 작은 방(혹은 옷장) 밖으로 끄집어낸다(taking someone out of the closet)”는 표현에서 유래하였다. ‘아웃팅’이라는 표현이 일반화됨에 따라 동성애뿐만 아니라 특정인의 정치적 성향, 종교, 기타 비밀을 고의로 밝히는 행위로까지 범위가 확장되었다.

여기서는 실제로 제도가 개인사정을 압박하여 밝히고 싶지 않은 사실을 밝히게 만든다는 점에서 ‘Outing’이라고 하는 것이 더 정확할 것이다.

59) 민주노동당 송영주 도의원에 의해 경기북부 신청자 전원 급식비 지원이 실시되었다. 2009년 학교급식비 지원은 확대시켰으나, 저소득자 본인이 저소득임을 밝히는 신청을 해야 하는 한계가 있기 때문에 실효적인 결과를 낳지는 못하였다(송영주, 2009).

[표 1] 경기도급식 지원 현황

기초생활 수급자	지자체 석식 지원	한부모 가정	시설보호 학생	특수 교육 대상	차상위계층				합계
					의료 급여	건강 보험	담임 추천	계	
13,044	545	7,996	1,097	4,688	3,126	15,580	9,484	28,190	55,560

경기도 급식비(중식) 전체 지원자 가운데 차상위 지원이 전체의 51%를 차지하고 있다. 그 가운데, 담임 추천에 의한 지원 비율은 전체의 17%(차상위 지원 중에서 1/3에 해당함)를 차지하고 있다. 경기 북부지역은 학교급식비 차상위계층 지원이 130%로 확대되었으나 담임 추천 비율은 2,892명으로 116.8%를 차지하고 있어서, 저소득 지원을 확대하여도 주관적 판단 기준인 담임 추천이 줄어들지 않고 있다. 대체로, 담임 추천이 1/3 정도이었으나 경제적으로 소외된 곳은 그 비율이 급상승하였다. 따라서, 경기도의 경우 지난 2차 추경에서 ‘무상급식’논리가 ‘저소득 선별지원’으로 그 취지가 훼손되면서 차상위계층 지원 비율이 확대되었다.

1) 저소득층 ‘선별 지원’의 문제점 1: ‘차상위계층 지원’ 확대의 비현실성

학교급식비 지원에서 저소득층 ‘선별 지원’은 결국 ‘차상위계층 지원’의 확대로 귀결되고 있었다. 학교급식비 차상위계층에 대한 지원은 객관적인 기준인 ‘차상위 의료급여와 건강보험료’, 주관적인 기준인 ‘담임 추천’이라는 세 가지 종류의 기준으로 이루어지고 있다. 특히, 경기도 전체 급식비가 지원되는 전체 사유 가운데서 ‘차상위 계층에 대한 지원’이 50%에 가깝다. 경기도 남부지역에 비하여 소득이 낮은 경기도 북부지역의 경우 차상위계층 지원 비중이 높아야 한다. 그러나, 경기도 북부지역은 차상위계층 지원을 확대했음에도 경기도 남부지역과 차상위계층 지원 비율의 차이는 5%밖에 나지 않으며, 차상위계층 지원의 대부분이 주관적 판단으로 이루어지는 ‘담임 추천’에 의하여 이루어지고 있다.

[표 2] 각 분류에서 지원받는 전체 대비 비율(%)

분류	의료급여	건강보험	담임 추천	차상위계층 지원 합계
경기 전체	5.63	28.04	17.07	50.74
북부	7.56	29.69	16.77	54.00
남부	4.76	27.30	17.20	49.26

경기도 전체 차상위계층 급식 지원 학생 3명 중 1명꼴로 ‘학부모의 경제능력에 대한 실태’와 ‘학교의 빈곤(가정)에 대한 주관적 (인식)척도’가 부합되었을 때 ‘담임 추천’에 의하여 지원받는 비율이 [표 3]에 나타나 있다. 즉, 경기도 남·북부지역을 비교해 보아도 차상위계층 확대가 주관적 기준인 담임 추천을 줄이지는 못한다.

[표 3] 차상위 지원 ‘담임 추천’ 비율(흡수율)(%)

구분	담임 추천 흡수율 (차상위 지원 학생 대비)	담임 추천에 흡수율 (급식 지원 전체 학생 대비)	추천자수(명)
경기 전체	33.64	17.07	9,484
북부	31.00	16.77	2,892
남부	34.90	17.20	6,592

현행 학교급식비 지원체계는 소요 예산의 절반 이상이 객관적 기준의 적합성에 의해 배정, 지원되는 부분이 66% 정도밖에 되지 않고 예산의 1/3 정도가 임의적 평가방법에 의하여 집행되고 있는 것이 현실이다.

결론적으로, 객관적 기준(차상위계층 의료급여, 소득기준으로서 건강보험료)에 의해서 차상위계층 지원 확대를 하겠다는 목적 자체가 제대로 이루어지지 않고 있다. 결국, 기존의 건강보험료, 의료급여 기준만 정해 놓는 것으로 차상위계층 지원 기준을 충족할 수 있다는 발상 자체가 현실적으로는 실효성이 없다. 즉, 기존의 차상위계층 지원을 확대해 나가겠다는 정책기준(에 대한 방식)은 경제적 빈곤이 심한 사람들을 찾아내는 정책효과를 거둘 수 있는 실효성 있는 방법이 아니다.

2) 저소득 ‘선별 지원’의 문제점 2: 차상위계층 ‘급식비 지원 신청(과정)’의 낙인효과

학교급식비 지원(확대)정책에서 저소득층 ‘선별 지원’방식을 채택함으로써 급식비 지원 신청을 차상위계층에게 제도적으로 요구하고 있는 것도 문제일 수밖에 없다. 즉, 수혜자 증명방식(수혜를 받고자 하는 사람이 대상임을 증명하게 함)은 급식비를 지원 받으려면, 자녀의 급식비를 부담, 지불할 수 없음을 ‘실토(實吐)’하라고 제도적으로 강요하는 방식이 될 수밖에 없다. 즉, 급식비 지원을 받는 모든 학생은 매학년 초마다 급식비 지원 신청서와 관련 증빙서류를 제출해야 한다. 현실적 차원에서 결과적으로, 이는 1년에 한번씩, 지원을 받고자 하는 학부모는 자녀의 점심값(급식비)을 내기 힘들다는 사실, 즉 재산이 얼마인지, 부양형태(한부모/조부모)가 어떤 지 등을 담임교사뿐만 아니라 학교사회(동료학생 포함), 나아가 사회에 ‘실토’해야 하는 셈이다. 따라서, 급식비 지원 신청 자체가 해당 학생을 통하여[媒介로] 이루어지기 때문에 학생들도 급식비 지원서 전달과정에서 심리사회적 상처를 받게 될 수밖에 없다. 급식비 차상위계층 지원(신청)의 경우는 증빙서류의 제출, 가정형편의 진술 과정 등을 거치게 되어 있다.⁶⁰⁾ 따라서, 차상위계층이라도 가계의 다른 소비를 줄이거나 빚을 낼지언정 ‘급식비 지원 신청’ 과정 자체가 주는 자녀의 심리사회적 상처와 낙인효과를 의식하게 되므로 현실적 장벽이 되어 급식비 수혜를 기피하는 것이 현실이다. 그러므로, 학교급식비 지원(확대)정책의 취지는 제대로 달성되기 어렵다.

3) 저소득 ‘선별 지원’의 문제점 3: 지원 학생들의 학급/학교에서 소외 문제

경기도의 경우, 2009년 2차 추경에서 101억원이 차상위계층 급식비 지원 예산으로 증액되었다. 실제로 초등학교에는 약 26억원 정도 배정되었다고 하며, 지원 학생수도 18,000명 정도 늘었다. 그러나, 무상급식 추진에 비하여 실제 지원상의 실효성이 매우 적다. 오히려, 차상위계층 급식비 지원이 늘더라도 오히려 초등학교 동급생 사이의 왕따 위협(가능성)만 높일 뿐이다.

60) 기초수급자의 경우, 급식비 지원 신청서를 제출하면 동사무소에서 직접 관련 사항을 학교와 확인한다. 건강보험의 경우, 납입영수증 등 기타의 경우 관련 서류를 함께 제출하게 된다. 담임 추천의 경우, 담임교사에게 ‘우리집은 가난하다’는 구두 진술과정을 필요로 한다.

예년의 경기도 차상위계층 급식비 지원에서 경기도 전체 급식비 지원 수혜학생은 8.4%이다. 이는 경기도 학급당 평균학생수 32.5명⁶¹⁾ 기준으로 보면 급식비 지원 평균 학생수는 2.06명이 된다. 2009년 2차 추경으로 차상위계층 급식비 지원이 101억원 증액됨에 따라 차상위계층 급식비 지원 학생은 18,000명 확대됨으로써 학급당 2.66명으로 0.6명이 증가된 셈에 불과하다.

그러나, 학교현장의 교사들은 “차상위계층 지원은 ‘수혜자 직접증명방식’으로 학부모의 급식비 납부 포기를 위한 ‘실토’과정이 필수적이라서 학생과 가정의 사회적 차별화와 이에 따르는 인권 침해과정을 거쳐야 함을 지적하고 있다. 어쩌면 기존에는 급식비 지원이 필요했지만 자기 자녀 밥만은 내 손으로 먹여야겠다는 부모의 마지막 자존심을 지키려는 마음이 ‘지원 신청’, 즉 ‘수혜자 직접증명방식’이라는 ‘높은 장벽’을 넘을 수 없을 것”이라고 비판하고 있다.

요즈음 도시에서 아파트 평수 등 ‘집 크기’로 초등학생들이 또래집단 안에서 따로 어울리고 몰려다니는 세태가 심해지고 상황에서, 가난한 가정만 ‘선별’하여 급식비를 지원하는 방식은 해당 학생과 그 가정을 학급 또는 학교사회에서 정서적으로 민감한 성장기 아동들에게 왕따 위험성을 증대시키고 열등감·수치심을 심화시키는 등 심리사회적 상처를 주게 되고 인권침해의 여지만 높게 된다. 이는 초등학교 사회의 경제력에 의한 소외 또는 배제 집단을 발생시키고, 이런 풍토는 전체 초등학생들에게는 인성과 사회성 교육에 악영향 초래할 수밖에 없다. 때문에, 이른바 ‘묻지마식’ 차상위계층 선별지원 확대 정책은 (전체) 초등학생들에게 악영향만을 확대시키고 학교급식비 지원정책의 본래 취지와 목표는 달성하기 어렵다.

4) 아동 채권추심의 문제: 인권침해와 위법성 가능성

학교급식 과정에서 발생하는 급식비는, 2008학년도 통계에 따르면, 2,817여 명이 2억 8,570여 만원을 미납부한 것으로 파악되고 있다. 이 자료를 근거로 추정된 결과, 평균 약 50일치가 미납된 것으로 분석되고 있다.⁶²⁾ 이는 학년말까지 급식비 납부 독촉(추심)이

61) 경기도교육청 2009학년도 발표자료.

이루어짐에도 불구하고 급식비를 못내는 학생들이라 할 수 있다. 경기도의 경우, 급식비 미납은 (그 사유를 가리지 않고) 2009년 5월 기준으로 18,030명이다.

학교현장 교사들에 따르면, 급식비 납부 독촉(추심)의 과정을 다음과 같다고 설명하고 있다: ‘① 미납 발생 → ② 1차로 학생을 통해 미납영수증 전달 → ③ 미납 유지 → ④ 교장이 학급담임들에게 납부 독촉 → ⑤ 재차 미납영수증 학생에게 전달 또는 학부모에게 연락 → ⑥ 학기말, 특히 학년말로 갈수록 미납금 수령을 위해, 심할 경우 1주 1회 미납영수증 발행 반복’ 등.

이 가운데에는 ‘스쿨뱅킹 등의 일시적 잔액 부족’ 또는 ‘학부모가 깜빡해서 잊은 경우’ 등 주의·관리 소홀이 대다수라고 현장 교사들은 전한다. 그러나, 엄연하게 미성년자에 대하여 학부모 등이 법정대리인으로 정해져 있지만, 공공연하게 급식비 등의 ‘채권’에 관하여 법정대리인에게 직접 전달하지 아니하고, 미성년자인 초등학교생을 매개로 하여 고지서 전달 등이 이루어지고 있어, 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」 위반으로 해석할 여지가 있다. 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」⁶²⁾ 제12조 5항에서 ‘엽서에 의한 채무변제 요구 등 채무자 외의 자가 채무사실을 알 수 있게 하는 행위’와 같은 채권추심을 하지 않아야 한다고 정하고 있다.⁶⁴⁾

이와 같은, 급식비 미납 독촉(추심)에 대하여 관련 법률 위반 소지가 상당히 높고, 법

62) 2008년 급식비 전체 미납 현황(미납자수, 미납액)에서 농산어촌/도서벽지/300인 이하 학교/301인 이상 학교에 지급되는 지원금을 각각 적용하여 평균으로 추산하였다.

63) 법률 제9418호, 2009.2.6. 제정, 2009.8.7. 시행

제1조 (목적) 이 법은 채권추심자가 권리를 남용하거나 불법적인 방법으로 채권추심을 하는 것을 방지하여 공정한 채권추심 풍토를 조성하고 채권자의 정당한 권리행사를 보장하면서 채무자의 인간다운 삶과 평온한 생활을 보호함을 목적으로 한다.

제3조 (국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 공정한 채권추심 풍토가 정착되도록 제도와 여건을 마련하고 이를 위한 시책을 추진하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 권리를 남용하거나 불법적인 채권추심행위를 하는 채권추심자로부터 채무자 또는 관계인을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제4조 (다른 법률과의 관계) 채권추심에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

64) 같은 법 제17조 ③호는 이를 위반한 경우 500만원 이하의 과태료를 부과한다고 규정하고 있다.

를 위반을 넘어 교육의 현장에서 아동에 대한 인권 무시의 현상이 나타나고 있다. 뿐만 아니라, ‘교장과 담임교사’ 사이의 납부 독려와 압박은 ‘급식비 채권 추심에 대한 권리’를 수임을 받은 것이라 볼 수 있는지, 논쟁의 여지가 있기는 하지만, 충분히 검토·해석해 볼 여지가 있다(송영주, 2009).

IV. 맺으면서: 어차피 가야 할 길이다!

그동안 우리 사회와 학계에서는 ‘공교육’의 개념과 ‘공교육’에 대한 국가의 책무성을 좁게 정의(定義)하거나, ‘문민정부’ ‘5·31 교육개혁’ 이래 교육의 정책적 관점을 ‘공급자 중심’에서 ‘수요자중심’으로 바꾸면서 ‘수요자중심 원칙’이 기본관점을 형성하여 이른바 신자유주의 교육정책의 기조에 따라 ‘수익자부담원리’를 정당화하여 공교육에 대한 국가의 책무성을 간과하거나 소홀히 하다가 교육격차 또는 사회양극화 등의 심화·고착화 현상 때문에 교육복지(정책)적 관점을 도입, 강조하는 정책적 경향이 있어 왔다. 이렇게 ‘보충적으로’ 또는 ‘시혜적으로’ (경비 등의) ‘지원’ 등의 정책용어를 동원하여 ‘교육복지’적 정책관점을 들이대기 이전에 ‘공교육’에 대한 「헌법」상의 국가의무에 대한 원천적인 책무성 인식이 필요하다. 이제는 ‘공교육’ 개념 자체에 대한 적극적이고 충실한 해석을 할 시점이 되었다.

그러므로, 공교육 관련 정책은 「헌법」이념과 이를 구체화하여야 하는 전체 법체계와의 일관성, 타당성 등을 검토하여야 하고, 이에 저촉된다면 타당한 개념 인식에 바탕한 적절한 정책목표 또는 합리적인 정책수단이라고 평가할 수 없다.

따라서, 이제는 의무적인 학교급식은 학교급식을 제도화한 국가가 자기 책무성의 실현 차원에서 무상화하되, 국가책무성의 의무적 이행 의지에 맞게 교육재정 확충과 학교급식 예산 확보를 꾸준히 해나가고 단계적 실시 차원에서 학교급별 맥락에서 학년군(郡)별 또는 학년별로 [계층적·지역적 특성을 감안하여) 부담 가능한 수요자부터 학교급식 비용을 (전면적 또는 부분적으로) 부담해 나가도록 제도화하여야 한다. 이는 무상급식

또는 급식비 미납(또는 체납)으로 학교 또는 교실에서 야기되는 낙인효과(labeling effect)를 없애도록, 또는 학교급식이 전면 무상화될 때까지 급식비를 부담할 수 있는 계층이 ‘사회적 지위에 상응하는 도덕적 의무’(Noblesse Oblige) 차원에서 접근하도록 할 수도 있다.

정부 또는 국회는 이러한 취지의 학교급식 무상화, 즉 학교급식에 대한 의무교육 차원에서의 국가 책무성을 정책관점으로 분명히 제시하고 이에 걸맞게 입법적 후속조치, 즉 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「학교급식법」의 개정 등 학교급식에 관련된 법률의 정비를 해나가야 한다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾ 특히, 이번에도 경기도 교육위원회와 경기도의회 상임위원회에서 학교급식(비) 지원예산의 정략적 삭감이 이루어졌던 초등학교의 경우 무상급식의 전면화는 「헌법」상 명확히 규정된 초등교육 의무교육 무상화에 따라 원천적으로 초등학교부터 실시해야 한다(각주 61 참조).

65) 5. 친환경 무상급식 실현을 위한 과제

1) 무상급식은 의무교육의 일환으로 국가가 책임을 져야 한다.

헌법 제 31조 3항과 학교급식법 제 9조(급식에 관한 경비의 지원)에 근거를 하여 정부가 급식시설비 및 운영비와 식재료비를 포함하는 무상급식비를 전액 지원해야 한다고 본다. 현재와 같이 지역의 재정자립도의 격차, 지방세수의 감소, 지방주민의 욕구의 다양화에 따른 세출의 팽창으로 어느 한 사업에 투입하면 풍선효과를 나타내는 결과를 가져와 교육청은 물론 지자체에서 용기 있게 무상급식 예산을 투입하지 못하는 결과를 가져 올 것이다. 특히 무상급식지원의 근거에 대하여 논란을 불러일으키고 있는데 학교급식법을 개정하여 무상급식의 지원근거를 더욱 더 명확히 하거나 별도로 무상급식법을 제정하여 국가적 차원에서 책임지는 방안을 하루빨리 마련해야 할 것이다(구희현, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 32).

66) 12일 김춘진 민주당 의원이 교육과학기술부에서 제출받은 자료를 보면, 급식비를 연체한 학생 수는 지난해 31,908명으로 2006년(16,953명)에 견줘 두 배 가까이 늘었다. 연체 급식비도 지난해 39억2,700만원으로 2006년(19억2,500만원)의 두 배 수준이다. 김 의원은 지난달 29일, 초·중등학교 등 의무교육 과정의 학교급식을 무상으로 전환하는 ‘학교급식법 개정안’을 발의했다. 학교급식 식품비를 국가 또는 지방자치단체가 전액 지원하고, 급식 운영비는 일부 부담하게 하자는 것이다. 권영길 민주노동당 의원도 지난 4월 순차적 학교급식 무상화를 주장하는 법 개정안을 발의했다.

이런 개정안이 올해 국회를 통과해 2011년부터 시행된다면, 초·중등학교 및 특수학교에 다닐 490여 만명의 아이들이 급식비 없이 점심을 먹을 수 있다. 법이 통과될 경우 소요예산은 2조1,813억원으로 추산된다. 김 의원은 “1년치 4대강 예산 8조원의 4분의 1만 있으면 충분하다”며 “결국 의지의 문제”라고 말했다.

하지만, 법안 통과 전망은 밝지 않다. 안민석 민주당 의원은 “한나라당에서 ‘무상급식 전환’을 반대하고 있어 국회 교육과학기술위원회 소위원회에서 심사 안건으로 채택되기도 쉽지 않다”며 “오히려 한나라당은 ‘학교급식을 위탁 전환해야 한다’는 내용의 학교급식법 개정안을 내놓고 있다”고 말했다(한겨레, 2009.11.13: 6).

개정되는 학교급식 관련 교육관련 법률들에서는 구「교육법」 제8조의2(와 2005.3.24 개정·발효된 「교육기본법」 제8조①항)처럼 “3년의 중등교육에 대한 의무급식 무상화는 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다”는 규정을 단서조항화하는 입법적 지혜를 발휘해도 좋으리라. 초등학교 급식의 무상화를 진행해 나가는 동안 중·고등학교는 기존처럼 저소득층 우선 급식비 지원을 점차 확대해 나가다가 중학교도 의무교육이므로 최대한 이른 시일 안에 학교급식의 전면적 무상화가 추진되어야 한다. 즉, 초등학교부터 학년군(群)을 묶어서 전체적으로 하든지(1~3, 4~6 또는 1~2, 3~4, 5~6학년), 아니면 (한 개 학년 단위로라도) 단계적으로 특정 학년 전원의 학교급식을 무상화하는 방식으로 단계적·연차적으로 해나가야 한다.⁶⁷⁾ 나아가, (국가재정 여건을 감안하여) 중학교 급식의 무상화도 마찬가지로 방식으로 (집중적 정책의지로 무상급식 예산 확보에 따라) 단계적으로 실시해서 가장 빠른 시일 안에 의무교육 학교급식의 무상화가 완성되어야 한다.⁶⁸⁾⁶⁹⁾ 따라서, 무상급식 달성의 목표년도를 명확하게 제시, 즉 “(앞으로) 몇 년 이내(또는 ‘까지’)”라고 제시하는 학교급식 무상화 단기, 중·장기 계획을 세워야 한다. 이는 이왕 시행하는 국가 책무성이 무한정 늘어지지 않도록 하고, 관련 교육재정과 소요 예산 확보에 국가가 더 적극적으로 나서도록 한다는 점에서 무상급식의 법제화 취지에 더욱 잘 맞는 것이 된다.

이번 경기도의 학교급식 예산 삭감 파동은 학교급식의 무상화가 국민적 관심사가 될

67) 경기도 교육청은 고양시의 초등학교 5·6학년 26,679명 전원에 대한 내년 급식 예산 115억원을 확정하고, 그 가운데 40%인 47억원을 고양시에 교육경비보조금으로 요청했다. 그러나, 시는 특정 학년 전원이 아니라 전체 학년에서 소득 수준이 낮은 가정의 아이들만 뽑아 지원한다는 방침을 세워 교육청의 반발을 사고 있다(한겨레, 2009.11.11).

68) 5) 급식비 부담여부에 따른 학생들 간의 계층 구분을 없애서 모두가 밝고 편안한 마음으로 점심을 먹을 수 있게 해야 함.

6) 의무교육의 전면 이행과 공공기관의 차별없는 교육복지의 구현차원에서 무상급식 확대운동 진행되어야 함.

7) 국회 차원의 의무교육기관의 학생 무상급식 법제화 필요함(최창의, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 53).

69) 한창 자라나는 아이들에게 안전하고 신선한 급식을 제공하는 것은 미래 우리 사회를 이끌어갈 동력의 기초체력을 강화한다는 측면에서 매우 유용한 것이다. 급식은 단순히 현재의 경제적 처지를 고려하여 소극적으로 대처할 문제가 아니라 가장 효과적인 미래투자이다(김명옥, 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부, 2009: 59).

수밖에 없음을 여실히 보여주었다. 적어도 김상곤 교육감의 무상급식 정책의제 설정은 정치적으로는 성공했다.⁷⁰⁾ 정치적으로 선점(先占)된 이 정책의제는 아마도 내년 통합 지방선거를 계기로 급물살을 타게 될 것이다. 내년 통합 지방선거에서 광역 자치단체장과 시·도 교육감은 각각 또는 연계하여⁷¹⁾ 지역주민, 특히 한국사회에서 학부모의 민감할 수밖에 없는 사안인 학교급식의 무상화를 너도나도 공약화할 수밖에 없을 것이다. 학부모들은 학교급식의 무상화를 절대적으로 선호하게 때문이다. 이는 최근의 한 조사가 뒷받침하고 있다. 경기도 고양시 내 초등학교 학부모 10명 가운데 9명(91.8%)은 무상급식에 찬성하였으며, 그 비용은 ‘경기도교육청과 고양시가 예산을 분담해야 한다’가 49%로 ‘교육청이 전액 부담해야 한다’(12.5%)보다 4배 가까이 높았다. 아울러, 학부모 10명 가운데 8명(79.5%)은 시 예산을 가장 먼저 투자할 분야로 ‘교육복지’를 꼽은 사실이 반증하고 있다.⁷²⁾

학교급식 무상화의 법제화 의제를 설정하여 추진한다면, 오히려 이번 경기도 교육위원회와 경기도의회 상임위원회의 학교급식(비) 지원예산의 삭감사태는 경기도 (초등학교의) 학부모와 국민의 분노를 정책적·제도적으로 승화시켜 학교급식의 무상화를 앞당

70) 한겨레신문(2009.10.21~11.19)을 통한 한국방송대학교 김기원 교수(경제학과)와 이재진 경기도 의원과의 논쟁(각 2차례씩)이 있었다.

71) 현행 선거법으로는 지방자치단체장은 정당 공천을 기반으로 하고 시·도 교육감은 정당 연계가 아니지만, 내년 통합 지방선거는 통합선거의 속성상 지방자치단체장과 시·도 교육감이 비공식적으로 사실상 연계될 수밖에 없고 ‘번호효과’ 등이 작용할 수밖에 없어 사실상의 러닝 메이트식의 제휴 선거가 될 수밖에 없다.

72) 고양 초등 학부모 90% “무상급식 찬성”/2,250명 설문…80%는 “교육복지에 시 예산 우선투자를”
 고양시내 초등학교 학부모 10명 가운데 9명은 무상급식에 찬성하며, 10명 가운데 8명은 시 예산을 가장 먼저 투자할 분야로 ‘교육 복지’를 꼽은 것으로 나타났다. 고양시 의회 박윤희·김경희·신희곤 의원과 경기도 교육청 최창의 교육위원은 10일 오후 고양시 의회에서 기자회견을 열고 이런 내용의 여론조사 결과를 발표했다. 학부모들은 초등학교 무상급식에 대해 91.8%가 찬성했으며, 비용은 ‘경기도교육청과 고양시가 예산을 분담해야 한다’가 49%로 ‘교육청이 전액 부담해야 한다’(12.5%)보다 4배 가까이 높았다. 또, 학부모의 79.5%가 시 예산 가운데 가장 우선 투자해야 할 분야로 ‘교육 복지’를 꼽아, ‘건설 개발’(1.8%)과 ‘녹지 환경’(7.2%) 등을 압도했다. 하지만, 응답자의 26.5%는 현재 고양시 예산이 건설 개발에 가장 집중적으로 쓰이고 있다고 대답했다. 이번 조사는 10월 26일~11월 3일, 고양시의 15개 초등학교 학부모 2,250명을 대상으로 조사했으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±3.96%p다. 박윤희 의원(민주·주엽1,2동)은 “30~40대 학부모와 15살 미만 어린이가 고양시 전체 인구의 60%를 차지한다”며 “교육 관련 예산을 현재의 1.8%에서 5%로 높이고, 초·중학교 무상급식 실시를 위한 중·장기 계획을 즉각 세우라”고 촉구했다. 이에 대해 이상영 시 기획재정국장은 “교육복지 예산을 5%로 늘리면 사회간접자본 등 다른 투자를 할 수 없어 받아들이기 어렵다”고 밝혔다(한겨레, 2009.11.11).

기고 그 법제화를 촉진하는 계기가 되는 전화위복의 藥이 될 수도 있으리라. 따라서, 국가인권위원회가 학교급식 무상화와 그 법제화를 인권적 정책의제로 설정하여 추진(정부에 권고)한다면, 이러한 추세를 반영하면서 국가인권위원회의 존재 증명과 더불어 본연의 책무를 실현하는 일이 될 것이다. 어찌면, 이번 경기도 교육위원회와 경기도의회 상임위원회 학교급식(비) 지원예산 삭감사태를 야기했던 교육위원들이 이 초등학교 무상급식의 전면화와 법제화 필요성 제기에 앞장선다면, 내년의 지방선거에서 낙선은 면할 수 있으리라. 특히, 내년의 지방의회 의원과 교육위원 선거는 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 주민직선으로 선출하게 되어 있기 때문에 더욱 그러하다.

※ ※ ※ ※ ※

이제 학생 무료급식은 저소득층 아이들에게 온정으로 베푸는 시혜차원의 문제가 아닙니다.

같은 교실에서 급식을 공짜로 먹는 아이들과
 당당히 돈을 내고 먹는 아이들로 나뉘지 않게 하려는 것이요,
 가슴 아픈 계층 구분을 없애서 모두가 밝고 편안한 마음으로
 점심을 먹을 수 있게 하자는 목적입니다.

이는 국민소득 2만불 시대를 바라보는 국가에서 해야 할 의무교육의 전면 이행이요,
 공공기관의 차별없는 교육복지의 구현입니다
 (2009.7.1. 경기도교육위원 이재삼·최창의).

그래도 김 교육감은 “무상급식과 혁신학교 등 경기도 교육을 위한 정책을 중단 없이 추진하겠다”고 밝혀왔다. 이런 김 교육감의 뜻심이 조금씩 성과를 나타내는 것일까?

지난 2일 경기도 교육위원회는 무상급식 사업비 995억원이 포함된 8조 2105억원의 경기도교육청 예산안을 가결했다. 지난 6월에는 무상급식비 예산을 반토막 냈던 교육위원회가 4개월여만에 김 교육감의 손을 들어준 것이다. 이런 결정의 뒤에는 여론의 힘이 컸다. 이재삼 교육위원은 “지난 6월 무상급식 예산을 삭감했던 교육위원들이 크게 후폭풍을 맞았기 때문에 이번에는 다르게 판단한 것 같다”고 밝혔다(OhmyNews, 2009.11.4 11:24).

※ 부록 I: 관련 법안 제출 현황

A. 권영길 의원 대표발의 「학교급식법 일부개정법률안」(의안번호: 1804668)

의안 제출: 2009.4.23/교육과학기술위원회 회부: 2009.4.24.

제안이유

광우병, 멜라민 파동으로 식품에 대한 국민들의 관심이 급격히 증대되고 있는 가운데, 가장 염려스러운 것은 자라나는 아이들의 안전한 먹거리임.

따라서, 학교급식중앙위원회를 신설하여 학교급식과 관련된 주요사항을 심의하게 하고, 학교급식을 모두 직영으로 운영하도록 하며, 학교급식에 사용되는 식재료의 선정기준을 강화하는 등 학교급식제도를 개선하고, 의무교육 대상자의 무상급식을 순차적으로 실시하도록 하려는 것임.

주요내용

- 가. 학교급식에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 학교급식중앙위원회를 두되, 위원장은 국무총리, 부위원장은 교육과학기술부장관으로 하고, 위원은 농림수산식품부장관, 보건복지가족부장관, 환경부장관, 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체에 소속된 사람 중에서 국무총리가 위촉하는 사람 등으로 함(안 제4조의2 신설).
- 나. 학교의 설립·경영자는 의무교육을 받는 자에 대하여는 학교급식을 위한 식품비를 받을 수 없도록 하되, 의무교육을 받는 자에 대한 무상급식은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시하도록 함(안 제8조제5항 신설).
- 다. 국가 또는 지방자치단체는 학교급식에 있어서 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하되, 학생 또는 그 보호자가 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자, 차상위계층에 속하는 자 등에 대하여는 그 보호자가 부담할 경비의 전부를 지원하도록 함(안 제9조).

라. 학교급식에 대한 예외적 위탁규정을 삭제함으로써 학교급식은 전부 직영으로 하도록 함(안 제15조).

마. 학교급식에는 최근 5년 안에 광우병이 발생한 국가로부터 수입된 쇠고기 및 쇠고기 제품을 사용하지 못하도록 함(안 제16조제1항제5호 신설).

B. 김춘진 의원 대표발의 「학교급식법 일부개정법률안」(의안번호: 1806175)

의안 제출: 2009.9.29/교육과학기술위원회 회부: 2009.9.30

제안이유

학교급식은 학생의 건강한 심신 발달과 올바른 식생활 관리능력 배양을 통해 평생건강의 기틀을 마련하고, 전통의 식문화(食文化)를 계승시킬 수 있는 중요한 기회를 제공하는 살아있는 교육이자 체험교육임.

또한, 학부모의 입장에서 많은 부담이 되고 있는 것 중의 하나가 학교급식비이기 때문에 실질적인 무상(無償)의 의무교육 실시를 위하여 학교급식에 필요한 비용의 무상화(無償化) 근거조 항을 마련하려는 것임.

주요내용

가. 학교급식의 실시에 필요한 급식운영비를 해당 학교의 설립·경영자가 부담하되, 국가 또는 지방자치단체가 그 경비(經費)를 지원할 수 있도록 함(안 제8조 제1항).

나. 학교급식을 위한 식품비는 「초·중등교육법」 제12조 에 따른 의무교육을 받는 자에 대하여는 국가 또는 지방자치단체가 부담하고, 그밖에 학교급식 대상학생에 대하여는 보호자(친권자, 후견인, 그밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말함)가 부담하는 것을 원칙으로 함(안 제8조 제2항).

C. 18대 국회 「학교급식법」 개정 법률안 제출 현황(2009.11.30. 기준 총 13건)⁷³⁾

73) 1806175 학교급식법 일부개정법률안 의원 김춘진 의원 등 10인 2009-09-29

1805476 학교급식법 일부개정법률안 의원 김선동 의원 등 14인 2009-07-16

※ 부록 II: 소요재정 추정⁷⁴⁾⁷⁵⁾

A. 권영길 의원 대표발의 「학교급식법 일부개정법률안」(의안번호: 1804668)

에 따른 재정소요 추정

I. 비용추계 요약

1. 재정수반요인

교육과학기술부 산하에 학교급식부를 설치하고 총리 산하에 학교급식중앙위원회를

1805325	학교급식법 일부개정법률안	의원	김정훈	의원	등	10인	2009-06-30
1804668	학교급식법 일부개정법률안	의원	권영길	의원	등	32인	2009-04-23
1804221	학교급식법 일부개정법률안	의원	이한성	의원	등	18인	2009-03-20
1804020	학교급식법 일부개정법률안	의원	김세연	의원	등	12인	2009-03-04
1803921	학교급식법 일부개정법률안	정부	정부				2009-02-25
1802471	학교급식법 일부개정법률안	의원	정진석	의원	등	18인	2008-11-28
1801660	학교급식법 일부개정법률안	의원	조전혁	의원	등	18인	2008-10-31
1801537	학교급식법 일부개정법률안	의원	신낙균	의원	등	12인	2008-10-14
1800319	학교급식법 일부개정법률안	의원	강기갑	의원	등	18인	2008-07-18
1800136	학교급식법 일부개정법률안	의원	전병헌	의원	등	35인	2008-07-03
1800122	학교급식법 일부개정법률안	의원	이철우	의원	등	15인	2008-07-01

74) 각 법률안에 포함된 소요재정 추정임.

75) “연 2조원 들여 전국 학교 무료급식” [서민입법이 희망이다 ②] 학교급식법 개정안
 “무상급식 대상은 아니지만 가정 형편이 어려운 ‘차상위계층’ 아이들이 너무 많아요. 또 갑자기 생활이 어려워진 가정의 아이들도 서너 달씩 급식비가 밀리곤 합니다.” 서울 구로구 ○중학교 이명남 교사는 급식비가 밀린 아이들 생각에 마음이 쓰리다고 했다. 물론 지난해 73만명이 무상급식 지원을 받았다. 국민기초생활보장 수급자나 한부모가족의 자녀 등 일정한 기준에 맞는 ‘아주 가난한 아이들’이다. 문제는 이 기준에 미치지 못하면서도 생활고로 급식비를 내지 못하는 아이들이 매년 늘고 있다는 점이다. 12일 김춘진 민주당 의원이 교육과학기술부에서 제출받은 자료를 보면, 급식비를 연체한 학생 수는 지난해 31,908명으로 2006년(16,953명)에 견줘 두 배 가까이 늘었다. 연체 급식비도 지난해 39억2,700만원으로 2006년(19억2,500만원)의 두 배 수준이다. 김 의원은 지난달 29일, 초·중등학교 등 의무교육 과정의 학교급식을 무상으로 전환하는 ‘학교급식법 개정안’을 발의했다. 학교급식 식품비를 국가 또는 지방자치단체가 전액 지원하고, 급식 운영비는 일부 부담하게 하자는 것이다. 권영길 민주노동당 의원도 지난 4월 순차적 학교급식 무상화를 주장하는 법 개정안을 발의했다. 이런 개정안이 올해 국회를 통과해 2011년부터 시행된다면, 초·중등학교 및 특수학교에 다닐 490여 만명의 아이들이 급식비 없이 점심을 먹을 수 있다. 법이 통과될 경우 소요예산은 2조1,813억원으로 추산된다. 김 의원은 “1년치 4대강 예산 8조원의 4분의 1만 있으면 충분하다”며 “결국 의지의 문제”라고 말했다.
 하지만, 법안 통과 전망은 밝지 않다. 안민석 민주당 의원은 “한나라당에서 ‘무상급식 전환’을 반대하고 있어 국회 교육과학위원회 소위원회에서 심사 안건으로 채택되기도 쉽지 않다”며 “오히려 한나라당은 ‘학교급식을 위탁 전환해야 한다’는 내용의 학교급식법 개정안을 내놓고 있다”고 말했다. 조상식 동국대 교수(교육학)는 “무상급식은 단지 초등학교 점심 한 끼를 해결해 주는 문제가 아니다”라며 “아이들의 건강뿐 아니라 양질의 학습활동과 직결되는 사안으로, 정치적인 이유로 국회에서 논의조차 되지 못하는 현실이 안타깝다”고 말했다(한겨레, 2009.11.13: 6).

두도록 한 점, 각 지방자치단체에 ‘학교급식지원센터’를 설치·운영하도록 한 점, 의무교육과정 학생에게 무상급식을 실시하도록 한 점에 대해 재정소요가 수반된다(안 제3조제3항, 안 제5조제4항 및 제5항, 안 제8조제5항).

2. 비용추계의 기본전제

- 가. 교육과학기술부 산하에 ‘학교급식부’를 설치하면 조직 신설에 따른 인력 및 경비의 소요가 예상되나, 정부조직에 대한 구체적인 규정은 「정부조직법」 외에 각 부의 소속기관에 관한 직제(대통령령)에서 다룰 사항으로서 본 법안에 규정함은 적절치 않다고 보이므로 비용추계 대상에서 제외한다.
- 나. 총리 산하에 학교급식중앙위원회를 두더라도, 위원의 구성이 관련부처 직원과 시민단체로 이루어지기 때문에 인건비가 발생하지 않고, 상설위원회가 아니므로 회의운영 경비도 그 금액이 미미할 것으로 보아 비용추계 대상에서 제외한다.
- 다. 따라서, 본 추계서에서는 상기한 재정수반 요인 중 학교급식지원센터 설치·운영에 따른 비용, 의무교육 대상자에 대한 무상급식 실시에 따른 비용을 추계하도록 한다.
- 라. 무상급식은 연차적으로 확대 실시하도록 규정한 점을 감안하여, 2009년도부터 초등학교에 대하여 실시하고, 2010년도부터 중학생까지 확대하는 것으로 가정한다.
- 마. 추계기간은 2009년부터 2013년까지(5년간)로 한다.

3. 비용추계의 결과

이 개정법률안으로 2009년부터 2013년까지 약 9조 8,225억원의 예산이 소요될 것으로 예상된다.

[표 1] 연도별 소요비용

(단위: 억원)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	합계
초	12,074	12,533	12,897	13,245	13,602	64,351
중	-	8,121	8,357	8,582	8,814	33,874
소계	12,074	20,654	21,254	21,827	22,416	98,225

주: 물가상승률을 고려한 경상가격임

II. 비용추계의 상세내역

1. 무상급식 소요 비용

가. 현황

2007년도 기준으로, 전국 초·중·고·특수학교 11,136개 중 99.7%인 11,106개 학교에서 급식을 실시중이다. 학생수로 보면, 약 760만 명(전체학생 대비 97.7%)에게 급식이 시행되고 있다.

[표 2] 학교별 급식 현황

구 분	학교수(교)			학생수(천명)			운영형태(교)	
	전체	급식	%	전체	급식	%	직영(%)	위탁(%)
초등학교	5,791	5,791	100	3,826	3,738	97.7	5,778 (99.8)	13 (0.2)
중학교	3,035	3,021	99.5	2,068	2,049	99.1	2,463 (81.5)	558 (18.5)
고등학교	2,166	2,155	99.5	1,858	1,794	96.6	1,403 (65.1)	752 (34.9)
특수학교	144	139	96.5	23	22	95.7	137 (98.6)	2 (1.40)
계	11,136	11,106	99.7	7,775	7,603	97.8	9,781 (88.1)	1,325 (11.9)

1. 2007년도 결산 기준/ 2. 자료: 교육과학기술부

급식 소요경비는 연간 4조 1,973억원(2007년도 기준)에 달하며, 이 중 71.7%에 해당하는 3조 101억원은 수익자부담 원칙에 따라 보호자가 부담하고, 나머지는 교육비특별회계(1조 164억원), 자치단체지원금(1,445억원), 기타 재원(263억원)으로 충당하고 있다.

[표 3] 학교급식 소요 예산 : 4조 1,973억원

보호자 부담금	3조 101억원 (71.7%)
교육비특별회계	1조 164억원 (24.2%)
자치단체지원금	1,445억원 (3.5%)
기 타	263억원 (0.6%)
계	4조 1,973억원 (100%)

1. 2007년도 결산 기준/ 2. 자료: 교육과학기술부

나. 의무교육 대상자 무상급식 소요경비

의무교육 대상자인 초등학교 및 중학교 학생에 대해 무상급식을 실시하는 경우, 소요 재정은 현행 급식경비 중 ‘보호자부담분’에 해당되는 금액이다. 교육과학기술부에 따르면, 2007년도 기준 초등학교 및 중학교 학생의 보호자부담분 급식비용은 초등학교가 1조 1,596억원, 중학교가 7,527억원이다. 이는 학생수 1인당 초등학생이 약 303,000원, 중학생이 365,000원을 부담한 금액이다.

추계기간 동안 초·중등학생 급식비 보호자부담분을 추산하면 2009년 1조 2,075억원을 포함하여 2013년까지 총 9조 8,225억원이 소요될 것으로 추정된다.

(단위: 억원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	합계
초	12,074	12,533	12,897	13,245	13,602	64,351
중	-	8,121	8,357	8,582	8,814	33,874
소계	12,074	20,654	21,254	21,827	22,416	98,225

참고로, 이 추계는 2009년도에 초등학생에 대하여 무상급식을 실시하고, 2010년도부터 중학생에게 확대·실시하는 것으로 가정한다. 학생수는 최근 3년(2006~2008년) 평균(초등학생 3,809,083명, 중학생 2,059,027명⁷⁶⁾)이 유지되는 것으로 가정한다. 또한, 물가상승률(2008년 4.9%, 2009년 3.8%, 2010년 2.9%, 2011년 2.7%, 2012년 2.7%⁷⁷⁾)을 적용하였다.

2. 학교급식지원센터

학교급식지원센터의 설치에 관한 사항은 2006년 법률 개정으로 법적 근거가 마련되었으나, 아직까지 설치·운영중인 지자체는 없는 것으로 나타난다. 학교급식지원센터의 설치·운영이 지자체에 위임되어 있으므로, 동 센터의 규모나 사업은 지자체에서 구체적으로 결정될 것으로 보인다. 따라서, 현 단계에서는 재정소요를 구체적으로 추정하기 어렵다고 판단된다.⁷⁸⁾

76) 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

77) ‘국회예산정책처 중기경제전망 2008~2012년’, 국회예산정책처, 2008. 10.

78) 참고로, 민간단체인 ‘안전한 학교급식을 위한 국민운동본부’에 따르면, 1개의 학교급식지원센터 설치·운영비가 연간 약 5억원(16개 시도교육청 소재지에 동 센터를 설치하는 경우 연간 80억원)이 소요될 것이라는 의견이 있다.

B. 김춘진 의원 대표발의 「학교급식법 일부개정법률안」(의안번호: 1806175) 에 따른 재정소요 추정

I. 비용추계 요약

1. 재정수반요인

가. 급식운영비에 대한 지원

현재 학교급식 실시를 위하여 보호자가 일부 부담하고 있는 급식운영비에 대하여 학교의 설립·경영자가 이를 부담하도록 하되, 국가 또는 지방자치단체가 예산의 범위에서 그 경비를 지원할 수 있다(안 제8조 제1항).

나. 식품비 지원

「초·중등교육법」 제12조에 따라 의무교육을 받는 자에 대하여 현재 보호자가 학교급식 식품비를 부담하고 있으나, 개정안에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것을 원칙으로 한다(안 제8조 제2항).

2. 비용추계의 전제

- (1) 추계기간은 2011년부터 2015년까지 5개년으로 한다.
- (2) 물가상승률 등을 감안한 경상가격을 기준으로 한다.

3. 비용추계의 결과

개정안에 따라 현재 보호자가 부담하고 있는 학교급식운영비와 의무교육대상자(초·중학교 학생 및 특수학교 초·중등과정의 학생)의 식품비를 국가 및 지방자치단체가 지원할 경우, [표 1]에서와 같이 2011년 2조 1,813억원을 비롯해 향후 5년간 총 10조 6,844억원이 소요될 것으로 추정된다.

[표 1] 개정안에 따른 추가 재정소요 비용: 2011-2015년

(단위: 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	합계
급식운영비	8,952.0	9,111.9	9,079.6	9,233.9	9,114.0	45,491.3
식품비	12,861.3	12,657.7	12,158.0	11,976.3	11,699.6	61,352.9
합계	21,813.3	21,769.5	21,237.6	21,210.2	20,813.6	106,844.3

II. 비용추계 상세내역

1. 학교급식 현황

2008년 현재 전국 초·중·고등학교 및 특수학교 학생의 97.7%인 745만 6,000명에 대해 학교급식을 실시중이다. 급식 소요경비는 2008년 4조 3,751억원이다(지출항목별 상세내역은 [표 2] 참조).

[표 2] 2008년도 급식 현황

구분	학교수(교)			학생수(천명)		
	전체	급식	비율(%)	전체	급식	비율(%)
초등학교	5,823	5,823	100.0	3,677	3,609	98.2
중 학교	3,080	3,076	99.9	2,036	2,015	99.0
고등학교	2,191	2,181	99.5	1,892	1,810	95.7
특수학교	149	145	97.3	23	22	95.7
계	11,243	11,225	99.8	7,628	7,456	97.7

자료: 교육과학기술부

[표 3] 2008년도 지출항목별 급식소요경비

(단위: 억원, %)

구분	소요경비	비율(%)	
식품비	25,293	57.8	
운영비	인건비	10,654	24.4
	연료비 기타	3,383	7.7
	시설 유지비	224	0.5
	소 계	14,261	32.6
시설 설비비	4,197	9.6	
계	43,751	100	

주: 2008년도 기준 부담 주체별 급식 소요경비는 보호자 부담금(67%), 교육비 특별회계(28.3%), 자치단체지원금(3.9%), 발전기금 등(0.8%)임. 자료: 교육과학기술부

2. 재정수반 요인

개정안에 따른 재정수반요인은 보호자가 일부 부담하고 있는 급식운영비에 대한 지원과 의무교육대상자에 대한 식품비 지원이다.

가. 급식운영비 지원

2008년 기준 급식운영비는 1조 4,261억원이다. 이 중 보호자 부담액은 8,261억원이다. 보호자 부담액을 각 학교별 학생수로 나눈 학생 1인당 보호자 부담 급식 운영비 현황은 [표 4]와 같다.

[표 4] 2008년도 급식운영비 학부모 부담 현황

구분	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	합계
급식자수 (천명)	3,677	2,036	1,892	23	7,628
운영비 (억원)	2,636	2,448	3,176	1	8,261
1인당 소요비용 (원)	71,688	120,228	167,869	4,181	-

자료: 교육과학기술부

한편, [표 5]는 교육인적자원부에서 추계한 2011년부터 2015년까지 각 학교별 학생수 추계치이다. 특수학교의 경우는 별도의 추계가 없어 최근 3년간 평균 학생수⁷⁹⁾가 유지되는 것으로 가정한다. 그리고, 2008년 현재 급식학생수가 전체 학생수의 97.7%임을 감안하여 학생 전체를 급식 대상으로 한다.

[표 5] 초·중·고생수 예측치: 2011~2015

(단위: 천명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	합계
초등학교	3,045	2,881	2,710	2,655	2,607	13,899
중학교	1,848	1,807	1,675	1,553	1,400	8,282
고등학교	1,917	1,857	1,781	1,743	1,616	8,913
특수학교	23	23	23	23	23	117
합계	6,834	6,568	6,189	5,974	5,646	31,211

주: 특수학교 학생수는 2007~2009 평균

자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>) 분석통계

79) 특수학교학생수: 2007년 22,963명, 2008년 23,400명, 2009년 23,801명(3년 평균은 23,388명)

[표 6]은 2011년부터 2015년까지 급식운영비 중 보호자 부담분에 대하여 국가나 지방자치단체가 이를 지원할 경우 발생할 재정소요 추정치이다. 이 경우 보호자부담 급식운영비의 69.3%(5,729억원)가 인건비임을 감안하여, 연도별 단가는 2004년부터 2008년까지 명목임금 상승률 평균 5.5%를 적용한다.

[표 6] 급식운영비 지원 소요경비 추정치: 2011~2015

(단위: 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계
초등학교	2,563.7	2,558.4	2,538.9	2,624.7	2,718.7	13,004.4
중학교	2,608.8	2,690.7	2,631.7	2,574.4	2,448.3	12,953.8
고등학교	3,778.4	3,861.6	3,907.7	4,033.5	3,945.5	19,526.6
특수학교	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	6.4
합계	8,952.0	9,111.9	9,079.6	9,233.9	9,114.0	45,491.3

주: 각 학교 학생수*학생 1인당 급식운영비 부담액, 이 경우 2004년부터 2008년까지 명목임금 상승률 평균 5.5% 적용.

나. 식품비 지원

2008년도 기준 학교급식 식품비는 2조 5,293억원이다. 이 중 보호자 부담 식품비는 2조 1,051억원이다. 보호자 부담액을 각 학교별 학생수로 나눈 학생 1인당 식품비는 [표 7]과 같다.

[표 7] 2008년도 보호자부담 식품비

구분	초등학교	중학교	고등학교	특수학교	합계
급식자수 (천명)	3,677	2,036	1,892	23	7,628
식품비 (억원)	8,636.1	5,033.1	7,375.9	6.3	21,051.4
1인당 식품비 (원)	234,867	247,206	389,846	27,477	275,975

개정안은 고등학생을 제외한 의무교육대상자인 초·중학교 학생 및 특수학교 재학생 중 초·중등 과정에 있는 학생에 대한 식품비 지원을 규정하고 있다. 이 경우, 초·중학교 학생수는 교육인적자원부에서 추계한 2011년부터 2015년까지 각 학교별 학생수 추계치를 기준으로 한다. 그리고, 특수학교의 경우는 2008년 특수학교 초·중등과정 학생수 13,760⁸⁰⁾명이 향후 5년간 유지되는 것으로 가정한다.

[표 8]은 2011년부터 2015년까지 급식 식품비 중 학부모 부담분에 대하여 국가나 지방자치단체가 이를 지원할 경우 발생할 재정소요 추정치이다. 이 경우 연도별 식품비 단가에 대해서는 국회예산정책처에서 발표한 물가상승률을 적용한다.

[표 8] 의무교육대상자수 예측치: 2011~2015년

(단위: 천명)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계
초등학교	3,045	2,881	2,710	2,655	2,607	13,899
중학교	1,848	1,807	1,675	1,553	1,400	8,282
특수학교	14	14	14	14	14	69
합계	4,907	4,701	4,398	4,222	4,021	22,249

주: 특수학교 초·중등과정 학생수는 2009년 기준

자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>) 분석통계

[표 9] 식품비 지원 소요경비 추정치: 2011~2015년

(단위: 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계
초등학교	7,846.3	7,622.4	7,363.5	7,410.4	7,472.0	37,714.6
중학교	5,010.9	5,031.0	4,790.1	4,561.4	4,223.0	23,616.5
특수학교	4.1	4.3	4.4	4.5	4.6	21.9
합계	12,861.3	12,657.7	12,158.0	11,976.3	11,699.6	61,352.9

주: 각 학교 학생수*학생 1인당 식품비, 이 경우 물가상승률 2011년 이후 2.7% 적용(국회예산정책처, '중기 경제전망', 2008, p.392).

3. 개정안에 따른 추가 재정소요액

이상 추정치를 바탕으로 개정안에 따라 국가 및 지방자치단체가 현재 보호자가 부담하고 있는 급식운영비와 의무교육대상자(초·중학교 학생 및 특수학교 초·중등과정의 학생)의 식품비를 지원할 경우, [표 10]에서와 같이 2011년 2조 1,813억원을 비롯해 향후 5년간 총 10조 6,844억원이 소요될 것으로 추정된다.

80) 특수학교 초등학교 과정 7,422명, 중학교 과정 6,338명.

[표 10] 개정안에 따른 추가 재정소요 비용: 2011-2015년

(단위: 억원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계
급식운영비	8,952.0	9,111.9	9,079.6	9,233.9	9,114.0	45,491.3
식품비	12,861.3	12,657.7	12,158.0	11,976.3	11,699.6	61,352.9
합계	21,813.3	21,769.5	21,237.6	21,210.2	20,813.6	106,844.3

참고문헌

- 경기도 교육청(2009). 무상급식과 혁신학교 추진 관련 설명회 자료(2009.7.8).
- 경향신문(2009). ‘학교 무료급식 시대를 열자’(연재물, 2009.6)
- 김경수(2002). 헌법상 국가의 건강보호의무와 그 실현방안에 관한 연구. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
- 김정원(2007). 교육복지투자우선지역 지원사업 효과 분석. 한국교육. 제34권 4호.
- 김종덕(2009). 슬로우푸드: 적절한 식량권과 국가의 의무. 건강의 벗. 10월호, 서울: 유한양행.
- 박현숙(2008). 교육복지 확대에 따른 학교의 기능 변화에 대한 학교공동체 구성원의 인식 비교: 서울시의 교육복지투자우선지역 지원사업 참여 여부를 중심으로. 석사학위논문, 한국교원대학교 교육정책대학원.
- 배태섭(2006). 미 플로리다주 대법원 바우처제도 위헌판결의 의미와 시사점. 최순영 의원실 주최 토론회(2.17) 자료집.
- 백종학(2004). 학교급식개선 종합대책 실시에 따른 학교장 의견. 학교급식개선 종합대책 실행에 따른 진단 토론회(자료집), 이재오 국회의원 주최, 2004.6.11, 37-40쪽.
- 법제실(2004). 학교급식법 개정안의 비교 검토. 국회 사무처.
- 송영주(2009). 경기도 초등학교 무상급식 실현을 위한 제언. 고양시 무상급식 확대실시, 어떻게 볼 것인가. 고양신문 토론회(11.13) 자료집, 30~43쪽.
- 안민석 의원실·친환경학교급식을 위한 경기운동본부(2009). 무상 학교급식, 어떻게 성공할 것인가?(토론회 자료집, 2009.7.3).
- 양건(2007). 주요법령에 대한 주석서: 「헌법」-총강 및 기본권 부분. 학술연구용역 최종보고서, 법제처.
- 엄기형(1989, 2000). “즉석식품, 식품식민주의, 그리고 문화적 식민주의”. 한림전문대학보, 제1호, 1989: 2-3쪽; 국민영양, 2000. 9.
- 엄기형(2001). ‘팝콘, 그리고 영화’ : 영화, 극장, 그리고 식품식민주의. 국민영양. 대한영양

사협회.

엄기형(2004). '학교급식개선 종합대책' 관련 토론: 학교급식의 질 제고와 내실화, 그리고 정책 관점의 재정립 필요하다. '학교급식 종합개선 대책 실행에 따른 진단'에 관한 토론회(자료집). 2004.6.11.

엄기형(2004). 영양교사제도의 발전 방향: 학교급식정책의 Humanware(교육+인적자원개발)로서의 정책 관점의 재정립 필요. 웰빙! 영양사 역할의 뉴 패러다임(전국영양사학술대회 자료집), 2004.7.22: 31~43.

엄기형(2005). 신뢰와 희망의 지역교육공동체 형성방안 모색. 국회 '교육에서 희망을 찾는 국회의원모임'(‘교육희망’)·한국교원대학교 공동주최, 한국교원대 교육연구원·교육정책대학원 주관/국민대토론회·'신뢰와 협력의 교육공동체 구축방안 모색 : 불신과 갈등을 넘어서 한국교육의 '희망 찾기, 57-93.

엄기형(2006). 교육복지(정책) 관점의 내실화를 위한 논의. 충북교육학회·충청대 사회복지연구소 토론회[토론편].

엄기형(2008). 학교 경영·조직 운영의 새로운 지향성과 학교장의 역할. 경기 장학아카데미(일반과정, 전문가과정) 자료집.

엄기형(2009). 학교급식의 무상화: 국가의 '지원'에서 '의무'로!: 정책적 패러다임을 전환해야 한다. '무상급식을 위한 국회 정책토론회' 자료집, 이종걸 국회 교육과학기술위원장 주최, 2009.7.21.

엄기형(2009). 학교급식 '무상화'에 대한 국가 '책무성': 정책 패러다임 전환 필요. 고양시 무상급식 확대실시, 어떻게 볼 것인가. 고양신문 토론회(11.13) 자료집, 1~16쪽.

한겨레신문(2009). '학교 무상급식 집중점검'(2009.7.17): 5.

Ichiro Kawachi & Bruce P. Kennedy(2002). *The health of nations: Why inequality is harmful to your health*; 김명희·유원섭(옮김)(2004). 부유한 국가 불행한 국민. 서울: 몸과마음.

「학교급식법 일부개정법률안」(권영길 의원 대표발의안, 의안번호 1804668), 2009.4.23.

「학교급식법 일부개정법률안」(김춘진 의원 대표발의안, 의안번호 1806175), 2009.9.29.

국회 교육위원회 <http://educat.assembly.go.kr/> ■



아동결식의 실태 및 개선방안

김 형 모

(경기대학교 사회복지학과 교수)

아동결식의 실태 및 개선방안)

김 형 모 (경기대학교 사회복지학과 교수)

1. 아동결식의 실태

□ 결식아동의 정의

- 1989년: ‘경제적 빈곤, 결손가정 등 어려운 형편으로 인해 학교에 도시락을 가져 오지 못하여 점심을 굶고 오후 수업을 계속하는 초등학생’
- 1998년: ‘1일 1회 이상 끼니를 거르는 18세 미만의 학령전 및 학령기 아동’
- 2000년: 보건복지가족부는 결식아동을 ‘가족결손 등의 이유로 실제로 굶을 우려가 있는 아동(18세 미만의 자)’로 정의
- 2001년: ‘국민기초생활보장수급권자, 결손가정, 노동력 상실, 실직 등으로 인한 빈곤가정 학생 중 가정형편이 어려워 도시락을 가져오지 못하거나 학교 급식비를 납부하기 못한 처지에 있는 학생’(박노동, 2008)
- 2007년: 보건복지가족부의 결식아동에 대한 급식지원사업에서 ‘아동급식이란 아동이 가정빈곤, 가족해체, 가정위탁아동, 소년소녀가장, 부모(보호자)의 실직·질병·가출 및 직업적 특성, 아동학대·방임·유기·부양기피 및 거부, 그 밖에 여러 가지 사유로 인한 가정 사정으로 인해 제대로 보살핌을 받지 못해 끼니를 거르거나, 먹는다고 하더라도 필요한 영양을 충분히 공급받지 못하는 경우에, 건강한 성장을 위하여 식사를 제공하거나 식사를 할 수 있도록 관련 식품 등을 지원하는 일련의 행위’로 규정

1) 본 발제 원고는 우리나라에서 발간된 아동결식과 급식지원제도에 관한 주요 선행연구들의 연구결과를 요약·정리한 것이다.

□ 아동빈곤

- 우리나라는 1997년 외환위기를 겪으면서 사회·경제적 양극화 현상이 심화됨에 따라 빈부격차와 가족해체와 같은 사회적 문제가 심화되었고, 그 결과 18세 미만 아동이 속한 가구의 빈곤율인 아동빈곤율은 1996년 8.7%에서 2006년 11.0%로 증가하였고, 빈곤아동의 수는 2006년 기준으로 약 92만 명으로 추정되고 이는 전체아동의 8.4%에 해당함(윤보람 외, 2009)
- 빈곤이 아동결식과 밀접한 관계가 있으며, 결식은 아동에게 신체적 측면과 사회·심리적 측면에서 부정적인 영향을 줌
- 선행연구에서 결식아동은 가정의 빈곤이나 부모의 질병, 사망, 가출 등의 원인으로 하루 한 끼 이상 굶고 있거나 외부 도움이 없을 시 굶을 우려가 높은 18세 미만 아동으로 정의되고 있으며, 선행연구들이 제시한 결식아동은 전체 아동의 약 9-10%로 추정하고 있음(정기혜, 2005)

□ 결식아동 발생원인

- 가장 직접적이고 일차적인 원인은 빈곤문제
- 보호자의 가출·이혼·질병·사망 등으로 인한 가족해체 또는 보호자의 취업 등으로 인한 부재
- 부모의 이혼, 별거, 가출 등의 가족문제는 빈곤으로 인해 더욱 악화되기도 하고, 반대로 가정해체로 인해 빈곤문제가 심해지기도 하는 악순환이 되풀이되기도 함
- 보호자의 취업 등으로 인한 부재가 아동 결식문제의 요인으로 지적되는데, 최근 맞벌이 부부의 증가와 함께 생계유지를 위해 취업할 수밖에 없는 한부모 가정의 자녀양육 문제의 심각성을 보여 주고 있음

□ 아동결식의 영향

- 아동결식은 단순히 밥을 굶는데 그치는 문제가 아니라, 결식아동의 발생은 부모의 실직, 이혼, 가출로 인한 가족해체와 빈곤 등과 같은 사회문제가 복합되어 있음

- 신체적 성장이 왕성하고 감수성이 예민한 아동기에 결식으로 인한 영양부족은 신체적 건강은 물론 건전한 성격형성과 학습의욕을 저하시킬 수 있으며, 이외에 학습장애, 상대적 박탈감, 소외감, 낮은 자아존중감 등 심리·사회·정서적 문제를 지니게 됨

□ 아동결식에 관한 선행연구

- 박장숙(1999)은 급식을 지원받는 아동들의 70%는 부모의 이혼, 가출 등 가족문제를 경험하고 있으며, 결식으로 인한 영양부족이나 신체발육부진보다는 산만함, 불안, 낮은 자아존중감과 같은 정서적 문제를 가장 많이 경험하고 있는 것으로 보고함
- 이상미(2001)는 문헌연구에 기초하여 결식의 요인을 부모의 실직에 따른 빈곤, 한부모가정, 저소득 맞벌이가정, 보호자의 질병, 알코올중독, 가출 등 여섯 가지로 나누어 제시하고, 아동의 결식이 먹을 것이 없어서 발생하기 보다는 아동의 식사를 제때에 챙겨줄 보호자가 없기 때문에 발생하는 경우가 더 많음을 지적하였음
- 장신재·박은미(2006)는 서울지역 저소득층 아동·청소년을 대상으로 설문조사를 통해 급식지원 실태를 파악하였는데, 급식지원만족도에 영향을 미치는 요인으로서 가정형편에 대한 주관적 인식과 기초생활보장수급 여부로 제시하였음
- 이혜원·김미숙·김효진(2008)은 전국에서 급식을 지원받고 있는 아동 944명에 대한 연구결과, 가족형태(부자가정), 아동의 식사준비 가능여부와 건강상태, 보호자의 식사관심도와 준비도가 아동결식에 유의미한 영향을 미치는 것으로 보고하였음

□ 유엔아동권리협약

- 유엔아동권리협약 제6조는 모든 아동이 영양은 물론 생명에 관한 권리를 가지고 있으며, 당사국은 아동의 생존과 발달을 최대한 보장하여야 한다고 규정하고 있음
- 이를 이행하기 위하여 제27조는 당사국은 부모 또는 보호자가 아동의 생존권과 발달권을 보장하도록 지원하고 특히 영양·의복·주거를 보조하여야 한다고 명

시하고 있음

- 제24조는 모든 사회구성원은 아동의 건강·영양·모유수유·위생·환경·안전 등에 관한 정보와 교육을 제공받아야 함을 강조하고 있음
- 이는 모든 아동은 부모 또는 보호자에 의해 매일 제 때에 적절한 식사와 잠자리 그리고 의복을 제공받고 안전하고 건강한 환경에서 생존하고 발달할 권리가 있으며, 정부는 부모 또는 보호자의 양육기능을 지원하여야 함을 의미함
- 유엔아동권리협약 제6조에 근거하여 결식은 부모 또는 보호자가 아동에게 시의 적절한 식사를 제공하지 않음으로써 아동의 영양권을 침해하고, 반복적으로 아동의 양육과 보호를 소홀히 함으로써 아동의 정상적 발달을 저해하는 방임으로 볼 수 있음(이혜원 외, 2008)

□ 문제점

- 보건복지가족부는 결식을 ‘가정의 빈곤, 부모 또는 보호자의 실직·질병·가출·직업특성·학대·방임, 그 밖에 여러 가지 사정으로 인하여 제대로 보살핌을 받지 못해 끼니를 거르거나 먹는다 해도 필요한 영양을 충분히 공급받지 못하는 경우’로 정의하고 있음(보건복지가족부, 2009)
- 보건복지가족부는 저소득층 가정의 아동에게 식사, 식품, 식권 등을 지원하는 아동급식사업을 전개하여 왔는데, 보건복지가족부가 지방정부에 통보하는 아동급식 지침에는 결식아동의 범위를 ‘결식의 우려’가 있는 아동을 포함하고 있는데, 이에 대한 명료한 규정이 없어 지방자치단체별 선정기준에 일관성이 없는 실정임
- 교육과학기술부는 결식아동을 ‘급식비 부담 능력이 없는 학생’으로 정의함으로써, 급식지원사업에 있어서 결식의 원인과 선정기준에 대한 중앙부처간 인식의 차이가 큰 실정임
- 또한 현행 사업이 중앙정부 차원에서 보건복지가족부와 교육과학기술부 등 부처가 이원화되어 전개되고 있기 때문에, 대상아동의 중복, 관련 조직 간 연계의 부족 등과 같은 근본적인 문제가 제기되고 있고 그 결과 사업의 효과성이 제한되고 있음(이혜원, 2002)

2. 결식아동을 위한 급식지원

□ 아동급식

- 아동급식은 초등학교, 중학교, 고등학교 전체 재학생을 대상으로 실시하는 학교 급식과 방학 중에 결식아동을 대상으로 실시하는 방학 중 급식으로 이원화되어 있으며, 관리 주체도 학교급식은 교육과학기술부, 결식아동 급식은 보건복지가족부가 각각 담당하고 있음

□ 결식아동을 위한 급식지원체계

- 중앙정부 차원에서 보건복지가족부와 교육과학기술부로 이원화되어 있으며, 각 부처 간 견해가 달라 상호 일관된 기준과 연계된 정책이 결여되어 있음
- 지역사회 차원에서 지방교육청과 지방자치단체 간, 지방정부와 민간조직 간, 그리고 민간조직들 간의 서비스 연계의 부족, 역할중복 등이 근본적인 문제로 지적되고 있음

□ 교육과학기술부의 저소득층 자녀 학교급식비 비원

- 교육복지 증진이라는 취지하에 차상위 계층 자녀까지 연차적으로 지원을 확대해 나가는 것을 기본방향으로 추진되고 있음
- 지원대상자의 선정기준은 국민기초생활수급자, 지방자치단체의 결식아동급식지원 대상자, 시설보호학생, 소년소녀가장, 차상위 계층의 순이고, 저소득층 학생이 주된 대상이 되며 담임교사에 의해 급식지원이 필요하다고 판단되어 추천하는 학생의 순으로 선정됨
- 일정한 선정기준에 근거하여 재학생은 매년 2월중, 신입생 및 추가지원자는 매년 3월중에 지원대상아동을 선정하게 됨
- 지원대상 학생 선정을 철저히 하기 위하여 각급 학교에서는 교내 ‘급식지원 상담창구’를 설치·운영하는 한편, 홈페이지 등을 통한 홍보활동을 하고 있으며, 담임교사의 가정방문 등을 통해 긴급 지원이 필요한 생계위기 아동을 수시로 선

정하고 지원할 수 있는 제도적 토대를 마련하고 있음

□ 급식지원 대상아동의 선정과정

- 1단계에서는 학교와 읍·면·동 사무소가 연계하여 대상학생에 대한 확인과정을 거침
- 2단계에서는 읍·면·동 사무소에서 통보된 학생에 대해서는 법적보호대상을 확인하게 되며, 그 이외의 학생에 대해서는 담임교사가 가정환경조사서를 작성함
- 3단계에서는 선정기준 우선순위에 따라 급식지원 대상아동을 우선 선정한 후, 그 이외의 학생에 대해서는 학교별로 자체심의기준을 마련하여 교육활동통합심의위원회에서 대상자를 심의·선정함

□ 보건복지가족부의 아동급식 지원

- 보건복지가족부는 ‘부모의 실직 등으로 인한 경제적 빈곤 또는 부모의 질병, 사망, 가출 등 가족기능의 결손으로 발생하는 결식(끼니를 거르거나 먹는다 해도 필요한 영향을 충분히 공급받지 못하는 경우) 우려가 있는 아동’에 대해 2000년 10월부터 아동급식을 실시하여 아동 건전육성을 도모하고 있음
- 아동급식은 사회복지관, 민간 및 종교단체 급식소와 연계하여 교육 및 복지프로그램과 병행하여 제공되고 있으며, 2001년 11월부터는 국무조정실의 급식지원 확대 관계부처 협의에 따라 취학아동에 대해 조·석식, 미취학아동에 대해서는 조·중·석식을 제공하고 있음
- 그동안 1만 5천명의 결식 또는 결식우려 아동에 대하여 급식을 실시하여 왔으며, 2004년부터 방학 중, 토·공휴일 중식도 교육과학기술부에서 보건복지가족부로 이관하여 급식을 실시하게 되어 여름방학에는 3만 9천명에 대하여 방학 중 급식을 실시하였고, 겨울방학에는 급식지원 대상을 결식우려 아동에서 급식지원이 필요한 아동으로 확대하는 적극적 급식지원으로 추진방향을 전환하였음(보건복지가족부, 2009)
- 보건복지가족부에서는 2008년부터 사회복지전담공무원에게 급식 결정 권한을

부여하여 지역사회에서 결식을 하는 아동이 발생되지 않도록 지도하고 있으며, 지역아동센터나 사회복지관, 기타 종교단체·민간단체에서 운영하는 급식소에 대해서는 전원 급식을 지원하도록 하여 급식이 필요한 아동이 누락되는 없도록 지도하고 있음

- 2008년에는 45만여 명의 아동에 대해 급식을 실시하였음

<표 1> 연도별 아동급식 지원현황

(2008. 12. 21 기준, 단위: 명)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
15,112	13,552	13,610	14,533	235,202	214,009	257,276	294,599	452,321

자료: 보건복지가족부, 2008 보건복지가족백서, 2009.

□ 급식지원대상의 선정

- 결식아동에 대한 지원체계는 보건복지가족부와 교육과학기술부로 이원화되어 있으며, 결식아동에 대한 개념적 정의에서부터 차이를 보이고 있어서 급식지원 대상자 선정에 있어 조사인원의 차이가 발생하고 있음
- 교육과학기술부에서는 교육복지 차원에서 학기 중 급식지원 학생 수를 지난 2002년 197,703명에서 2006년 526,508명으로 확대·지원하였음(조애저, 2007)
- 방학 중 급식지원의 경우, 2004년 10월 보건복지가족부가 ‘방학 중 결식아동에 대한 중식지원 대폭 확대’를 발표하면서 2004년 여름방학 50,000명 수준이던 지원대상자 수가 겨울방학에는 약 250,000명으로 대폭 확대되었음(조애저, 2007)
- 이와 같은 급식지원 아동수의 차이는 학기 중 급식과 방학 중 결식아동 급식의 취지와 집행기관, 그리고 급식대상자 선정 기준이 상이해 나타나는 결과임
- 교육과학기술부는 교육복지 차원에서 학기 중 기초생활수급자, 차상위 일부, 법정 모·부자 가정 및 시설보호 아동 등 사실 증명이 가능한 경우 전원에게 급식을 지원하고 있음
- 즉 교육과학기술부는 학교급식비 납부여력에 따른 경제적 빈곤에 역점을 두어

가정형편이 어려워 학교급식비 부담능력이 없는 저소득 빈곤가정 학생들에게 급식비를 지원함으로써, 이들의 건전한 심신발달과 올바른 사회구성원으로서의 성장을 돕고 소외계층의 교육복지 증진 및 사회통합에 기여하는데 사업의 목적이 있음

- 이에 반해 보건복지가족부는 교육청으로부터 통보받은 급식비 지원대상자 중 현 지조사 등을 통해 해당 시·군·구 아동급식위원회²⁾에서 선정하여 지원하며, 가정사정 등을 고려하여 방학 중에는 집에서 밥을 챙겨 먹을 수 있는 형편이 되는 아동들을 제외하고 끼니를 굶는 결식아동에게만 중식을 지원하고 있음
- 즉 보건복지가족부는 경제적 빈곤, 가족기능 상실 등으로 인하여 실제로 결식하거나 결식할 우려가 있는 아동에게 급식지원을 실시³⁾하는 것을 사업의 목적으로 하고 있음

□ 급식지원체계의 현황

- 결식아동을 위한 급식지원체계는 정부차원과 민간차원으로 구분될 수 있음
- 정부차원에서는 운영주체에 따라 중앙정부와 지방정부로 나누어 볼 수 있음
- 중앙정부는 교육과학기술부, 보건복지가족부, 행정안전부에서 담당하고 있음
- 지방정부는 교육청에서 학교를 통해, 지방자치단체는 사회복지관을 통해, 보건복지가족부에서는 지역아동센터를 통해 주로 급식지원을 하고 있음
- 민간차원에서는 운영주체에 따라 사회복지시설, 민간공부방, 종교·민간단체, 개인, 각종 법인과 비영리단체 등이 아동급식을 실시하고 있음

□ 급식지원체계의 문제점

- 결식아동에 대한 지원체계의 이원화로 인하여 학기 중에 지원을 받던 결식아동

2) 아동급식위원회의 역할은 ① 급식대상 선정 및 급식방법 결정, ② 급식위생, 영양관리, ③ 자원봉사, 모니터링 활동, ④ 소요예산 확보 등이고, 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원의 역할은 급식대상 선정 및 급식장소 사후 관리 등이다.

3) 급식지원의 방법은 ① 직접급식(지역아동센터, 사회복지관, 민간기관, 지정음식점, 결연이웃주민), ② 도시락 배달, ③ 현물(쌀, 부식 등), ④ 식품권 등이다.

중 상당수가 방학 중 지원대상에서 제외됨으로서 심각한 생존권의 위협에 노출되어 있음

- 기초자치단체의 방학 중 급식지원시 사회복지전달체계의 활용 미흡 등과 더불어 예산 부족, 특히 민간단체의 경우 정부로부터의 비정기적, 불안정한 지원으로 인해 안정적인 사업을 수행하기 어려움
- 정부의 결식아동 지원시스템에 대한 한계로 인하여 민간부문의 활동이 매우 중요하나, 민간지원은 대상아동의 규모나 지원수준에서 볼 때 그리 많지 않아 결식아동의 문제를 해결하거나 전면적으로 대처한다는 측면에서는 많은 역부족이 있음

□ 급식지원 조직간 서비스 연계

- 결식아동이 생활하고 있는 지역사회 내에서 학교, 읍·면·동사무소, 사회복지관, 지역아동센터 등 다양한 조직이 제공하는 서비스를 효과적이며 지속적으로 전달받기 위해서는 해당 아동과 급식지원조직 간, 그리고 급식지원조직들 간의 서비스 연계를 강화시킬 수 있는 체계를 구축하는 것이 무엇보다 중요함
- 그러나 현재 이러한 체계가 구축되어 있지 않음으로써 욕구가 높은 아동이 지원대상에서 누락되는 경우가 발생하고 있음
- 대상선정 기준의 객관성과 일관성 부족, 중복지원, 낙인감으로 인한 수급기피, 수업일 이외에 제공하는 학교 밖 급식지원체계의 미비, 개별아동의 욕구파악 미흡, 전문인력의 부족, 지역사회와의 연계부족, 지역별 특성에 맞는 프로그램의 개발 부족 등이 중요한 문제로 제기되고 있음
- 특히 중앙정부 차원에서 교육과학기술부와 보건복지가족부 그리고 행정안전부 간 견해가 매우 달라 상호 일관된 기준과 연계된 정책이 결여되어 있으며, 이로 인하여 지역사회 차원에서 지방 교육청과 지방자치단체 간은 물론 지방정부와 민간조직 간, 그리고 민간조직들 간의 서비스 연계 부족 및 역할 중복 등이 근본적인 문제로 지적되고 있음

3. 결식아동을 위한 급식지원방식

□ 결식아동을 위한 급식지원방식

- 교육과학기술부의 결식아동에 대한 지원은 학교급식비 지원으로 현물지원방식으로 이루어짐
- 교육과학기술부의 학교급식비 지원은 연 180일인데, 끼니당 급식비가 학교별로 최고 2배 이상 차이가 나는 등 큰 편차를 보이고 있음(이형하, 2006)
- 보건복지가족부의 결식아동에 대한 지원은 직·간접적인 방법을 포함하여 도시락 지원, 주·부식 지원, 식품권 지원 등의 다양한 형태로 이루어지고 있음

<표 2> 보건복지가족부 결식아동 급식지원방식

구분		지원방법
직접제공	급식소	지역아동센터, 사회복지관 등
	음식점	지역사회 음식점
간접제공	도시락 배달	도시락 배달 지원
	주·부식	주·부식 배달 지원
농어촌 등 일부	식품권	농어촌 등 일부지역은 식품만 교환 가능한 식품권 지원
	기타	기타 빵, 우유, 식수 등 지원

□ 급식지원방식의 장단점

- 급식소에서의 단체급식은 지역아동센터, 사회복지관 등에서 주로 이용하는 방법으로 결식아동에게 직접 식사를 제공할 뿐 아니라 아동에 대한 교육프로그램을 병행하여 운영할 수 있다는 점에서 장점을 가지는 반면, 낙인현상으로 인해 아동에게 수치심을 주거나 급식율이 저하될 수 있다는 단점을 가지고 있음(박노동, 2008)
- 음식점은 지역사회 음식점을 지정하여 메뉴의 다양화를 통해 아동이 선택적으로 이용할 수 있도록 유도할 수 있는 장점을 가지고 있으나, 음식점 이용 시 아동에

- 게 수치심을 불러일으킬 수 있다는 단점을 가지고 있음
- 도시락 배달의 경우 아동의 수치심이 완화될 수 있다는 장점을 가지는 반면, 전달하는 과정에서 배달 장소 및 시간 등을 사전에 약속하여 분실하거나 상온에 오래 방치되지 않도록 각별한 주의를 기울일 필요가 있고, 특히 아동의 취향과 영양가를 최대한 고려하여 식단을 운영하여야 함
 - 지역특성 상 급식소, 음식점, 도시락 배달 등을 통한 급식이 어려울 경우 주·부식을 제공하는 방법이 있는데, 이 경우 미취학 아동이나 초등학교 저학년 등 스스로 조리를 할 수 없거나 조리해 줄 사람이 없는 경우에는 불가능하며 다른 급식 방법을 선택하여야 함
 - 기타 식품권 등을 제공하는 방법이 있는데, 이 경우 식품권이 과도하게 사용되거나 타 용도 등으로 남용되지 않도록 모니터링하고 회수율이 높아질 수 있는 방안을 마련하여 시행해야 함

□ 문제점과 개선방안

- 방학 중 급식지원이 대폭 확대됨에 따라 지역복지 단체(기관) 등의 급식용량 부족으로 영리를 목적으로 하는 민간 음식점, 도시락 업체를 통한 위탁급식 지원이 증가함에 따라 급식의 질이 낮아질 우려가 있고, 식품권의 경우 다른 용도로 사용되어 실제급식이 제공되지 않을 수 있다는 문제점이 지적되고 있음(이형하, 2006)
- 방학 중 다양한 급식지원 전달방법이 있음에도 여전히 도시락 배달에 있어 식품안정성 확보의 문제와 낙인감, 주·부식 지원의 경우 집에 추가적인 식자재 재료와 도구 그리고 실제 요리할 수 있는 보호자 여부 등의 문제가 있음
- 따라서 방학 중에도 빈곤아동이 밀집되어 있는 지역의 경우 보다 안전하고 접근성이 확보된 학교급식시설을 이용하는 방법도 함께 모색되어야 함
- 또한 다른 프로그램과 병행하여 실시되지 않는 현재의 단일한 급식지원방법은 아동의 참여를 떨어뜨리고 있으며, 통합적인 다양한 서비스 제공이 이루어지지 않고 있는 문제가 있음

- 결식아동의 발생 원인으로 볼 때 일차적으로는 경제적 이유로 결식아동이 되지
만, 이와 더불어 가족기능의 결손과 방임으로 인하여 결식아동이 발생하기도 함
- 따라서 단순히 급식지원만으로는 해결이 되지 않으며, 아동들이 갖는 낙인감 문
제를 극복하고 건강하게 자랄 수 있도록 돕기 위해서는 학습지도, 문화프로그램
운영, 생활지도, 심리상담 등 다양한 서비스가 함께 제공되어야 함

4. 결식아동 급식지원 전달체계

□ 결식아동 급식지원 전달체계의 개요

- 결식아동 급식지원체계는 학기 중에는 교육과학기술부, 방학 중에는 보건복지가
족부에서 담당하고 있음
- 교육과학기술부(학기 중 평일 급식) → 시·도 교육청(저소득층 학교급식사업 관
리 및 감독, 소요예산 지원) → 학교(저소득층 학생 학교급식비 지원)
- 보건복지가족부(학기 중 토·공휴일 및 방학 중 급식) → 시·도청(아동급식업무
관리 및 감독, 소요예산 지원) → 시·군·구(지원대상 아동 및 지원방법 최종
결정, 급식 사후관리) → 읍·면·동(추천아동 조사 및 지원대상 선정, 아동 실태
조사, 식품권 지급) + 복지관련 기관 및 단체(김은숙, 2007)
- 방학 중 급식지원은 지역단위 사회복지기관이 중심이 되어 운영되고 있음. 즉 지
역아동센터, 사회복지관, 자활후견기관(도시락 제작 및 배달) 등이 주로 참여하
고 있으나, 지역사회복지체계 내에서도 동일한 성격의 사업이 전혀 다른 체계 하
에서 운영되고 있음

□ 현황

- 결식아동에 대한 급식지원은 1988년부터 교육과학기술부의 담당 하에 학교급식
제도 내에서 저소득층 학생급식비 지원이 실시되었으나, 2004년부터 학기 중 급
식은 교육과학기술부, 학기 중 토·공휴일 및 방학 중 급식은 보건복지가족부로
이원화되었음. 단 학기 중 토·공휴일 중식 지원 예산은 시·도교육비특별회계

로 교육청이 부담하고 있음

- 중앙부처의 이원화는 지방정부의 공공부문 차원으로 연결되면서, 교육과학기술부는 지방의 교육청 및 학교, 보건복지가족부는 지방정부로 업무가 연결됨
- 교육청 및 학교에서는 저소득층 학생의 학기 중 급식비 지원 및 지원대상 아동명단을 지방자치단체에 제공하는 역할을 맡게 되며, 지방정부에서는 교육청으로부터 통보받은 아동명단에 대한 조사를 실시하여 지방자치단체 차원의 지원대상 아동을 선정하고 급식지원 방법을 결정함
- 지방자치단체로부터 급식지원기관으로 선정된 지방정부의 민간부문은 직접급식, 식사배달, 주·부식 배달 등의 직·간접 방식을 통해 급식서비스를 아동에게 전달함

□ 문제점

- 급식지원의 전반적인 정책과 지침을 담당하는 중앙부처의 이원화로 인해 급식지원 대상아동의 개념 및 선정기준 등의 내용이 상이함
- 이원화된 중앙부처 체제는 지역차원에 이르게 되면 한쪽은 교육청, 다른 한쪽은 광역자치단체로 연결됨으로써 업무가 원활하게 이루어지기 힘들. 특히 기초자치단체에서는 교육청의 추천을 받은 아동에 대한 조사를 통해 지원대상 아동을 최종 선정하게 되는데, 이 과정에서 업무 연계를 위한 특별한 장치가 없기 때문에 연계체제를 갖추기에 어려움
- 급식지원 관련 업무에 있어서 대상아동의 선정을 위한 수시조사, 지속적인 관리를 위한 실태조사, 급식의 사후관리 및 식품권 지급 등의 모든 업무가 지방자치단체의 읍·면·동에 집중되어 있음. 그러나 실제로 대부분의 읍·면·동에는 소수의 사회복지전담공무원이 있으며, 이들은 급식지원업무 외에 타 사회복지관련 업무를 수행하고 있어서 업무 과중이 문제가 되고 있음
- 급식지원서비스는 민간부문이 담당하고 있는데, 지역사회 내에 민간복지 인프라나 복지관련 민간부문이 충분하지 못한 경우 이에 따른 지역격차가 발생할 수 있음

□ 개선방안

- 결식아동이 거주하고 있는 지역사회를 기반으로 정부(읍·면·동 사무소, 아동 상담소, 학교 등)는 기초생활의 책임성과 서비스 접근용이성의 역할을 분담하여 기본적 서비스를 제공하고, 민간(사회복지관, 사회복지시설, 지역아동센터 등)은 정부로부터 지원된 재정과 위탁된 운영권에 의하여 결식아동과 가족의 참여를 바탕으로 전문적 서비스를 제공하는 것이 바람직함
- 조홍식(2000)은 중앙정부는 원칙적으로 결식아동 지원사업을 위한 제도개혁과 예산확보의 역할을 담당하고, 지방자치단체는 결식아동을 위한 긴급지원 대책을 마련하며, 민간은 결식아동 문제해결을 위한 민간네트워크를 구축하는 역할을 담당하는 것을 제안함
- 이혜원(2000)은 행정체계 자원에서는 관련부처 간 이해와 협력을 바탕으로 공동 욕구조사를 실시하여 대상아동의 선정기준을 현실적으로 책정하고, 집행체계 차원에서는 담당 실무자의 대상 아동 수 등 업무 부담을 대폭 경감하고 연계 관련 교육을 통해 적극적으로 참여를 유도함으로써 프로그램의 공동계획·개발·평가, 피드백의 상호교류 등을 실시하는 것을 제안함

5. 예산

□ 아동·학교급식 예산의 삭감

- 기획재정부가 발표한 2010년 예산안에 따르면, 2009년 541억이던 결식아동급식 한시적 지원금이 2010년 예산안에서 전액 삭감됨
- 현재 결식아동 급식지원은 교육청과 지방자치단체 두 곳을 통해 각각 학기 중과 방학·공휴일을 구분해서 지원하고 있음. 학기 중에는 교육청을 통해 급식지원 받는 아동 수는 2007년 628,841명, 2008년 686,559명이었음. 이에 반해 공휴일이나 방학 중에는 지자체를 통해 지원되고 있는 아동 수는 2008년 258,579명, 2009년 268,751명임. 이에 따라 학기 중에 급식 지원을 받는 아동 중 공휴일이나 방학 중에는 결식하는 아동들이 40만 명 가까이 발생하고 있는 상황임

□ 보건복지가족부 관련 예산

- 지방자치단체가 예산 편성을 하지 않아 방학 중에 굶게 될 40만 명에 가까운 아동들을 위해 보건복지가족부는 2009년 본예산으로 16만 명에 대한 급식지원 예산(421억 원)을 편성했고, 2009년 추경을 통해서 추가로 9만 명 아동들에게 급식지원 예산(11억 원, 예비비 등 109억 원)을 편성해서 2009년 겨울방학에는 452,321명의 아동들이 급식지원을 받았고, 여름방학에는 542,321명의 아동들이 급식지원을 받았음. 그렇지만 추가로 지원됐던 25만 명 급식지원 예산이 2010년에는 반영되지 못한 것임
- 보건복지가족부는 결식아동 급식지원은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 따라 지방 이양된 사업이기에 국비로 지원할 수 없다고 밝히고 있음

<표 3> 2009년 편성된 결식아동 급식 지원 예산 541억 원
(본예산 421억 원, 추경 11억 원, 예비비 등 109억 원)

(단위: 천원, 명)

구 분	2009년 지원예산	2009 여름방학 지원사업량
계	54,066,480	251,237명
서울	3,043,500	8,515
부산	3,541,200	15,775
대구	2,701,410	13,348
인천	4,096,650	19,440
광주	4,269,940	19,320
대전	1,267,380	8,524
울산	592,080	2,764
경기	10,188,360	53,363
강원	1,667,460	7,758
충북	2,348,640	9,347
충남	3,026,790	12,452

구 분	2009년 지원예산	2009 여름방학 지원사업량
전북	5,381,640	25,567
전남	2,926,050	12,265
경북	3,938,190	19,502
경남	4,369,890	20,312
제주	707,300	2,985

자료: 안전한학교급식운동본부·참여연대, 보도자료, 2009. 10. 23.

□ 교육과학기술부 관련 예산

- 교육과학기술부의 학교교육 내실화 부문에서 ‘학생건강 증진 및 급식환경 개선’이란 사업 예산이 2009년에는 3억 17백만 원이었는데 2010년에는 6천만 원으로 무려 2억 57백만 원이 대폭 삭감됨
- 이 사업은 성장기 학생들의 다양한 건강행태 조사를 통한 건강목표 설정 및 학교 환경 실태조사, 연구, 급식환경 개선 활동을 통한 학생 건강유지와 증진을 도모하는 사업임
- 서울시교육청은 무료급식 신청 학생 등에 대한 급식 지원 비율을 ‘무료급식 대상 학생 규모의 10%’ 정도로 제한하고 있는데, 이 지침이 엄격히 유지된다면 내년 무료급식 대상에서 빠질 학생은 4천 556명이나 될 것임
- ‘학교급식 네트워크’의 자료를 보면, 급식비 미납학생은 2006년 1만 7351명에서 2008년 17만 2011명으로 2년 새 열배 가까이 늘어났음

6. 외국의 사례

□ 미국의 Head Start

- 지적, 언어적, 정서적, 사회적으로 뒤떨어진 빈곤계층의 영유아(3-5세)들에게 언어적 기회 및 다양한 경험과 적절한 행동모델을 제공하여 빈곤의 악순환 단절은

물론 이들을 중산층 아동의 지적 수준으로 끌어올리는 것을 목적으로 하는 프로그램

- 1965년 프로그램을 시작하여 미국의 50개 주에 걸쳐 저소득층 아동과 부모들을 대상으로 실시되고, 1주일에 4-5일 1일 6시간 이하로 운영
- 저소득층 영유아와 부모들을 대상으로 교육·경제·의료·사회서비스 통합 제공

□ 미국의 21C 학교

- 아동들에게 최적의 성장과 발달을 지원하기 위해 학교기반 또는 학교연계 아동 보호 및 가족지원으로 프로그램으로 가족자원센터(Family Resource Center)로도 불림
- 지역사회 학교모형(Community School Model)으로서 학부모를 학교에 참여시키고 지원하는 서비스를 제공
- 서비스의 목적은 아동이 출생부터 12세까지 최적의 성장과 발달을 이루도록 지원하고자 하는 것으로, 아동의 신체적·인지적·정서적·사회적 발달 등을 통하여 전인적 발달을 추구
- 학교가 사업의 중심이 되어 지역의 아동들과 부모들에게 교육과 보육의 통합서비스를 제공하고, 인력 및 자원을 효율적으로 활용

□ 캐나다의 Fair Start

- 18개월부터 취학 전까지의 아동에게 시력·청력·사회성·체력·언어능력·손놀림 등 여섯 가지 검사를 무료로 받게 하는 프로그램
- 목적은 아동에게 발생할 수 있는 건강상의 문제를 조기에 발견·치료함으로써 빈곤아동에게 일반아동과 공정한 출발을 보장하는 것
- 서비스를 지역아동센터, 일시검사소 등에서 제공 받으며, 검사결과는 Fair Start Database에 입력되고 보건소는 정밀검사를 실시하거나 치료 병원을 연결

□ 영국의 Sure Start

- 가난하고 소외된 아동들을 위한 영국의 대표적인 복지정책으로 1999년부터 시작됨
- 모든 아동들이 보육할 수 있는 인프라를 구축하고, 빈곤층 아동들이 받기 어려운 교육서비스의 제공, 그 부모들이 일자리를 갖고 양육할 수 있도록 지원함으로써 아동·부모·지역공동체에 더 나은 삶의 여건을 마련해 주는 프로그램
- 보육, 조기교육, 건강, 가족지원 서비스 등 양육과 가정의 안정화 도모를 위한 통합서비스를 제공하고, 부모에게 보육정보 및 구직정보, 취업교육 기회 등을 제공함으로써 가정과 지역공동체의 안정 도모

□ 일본의 한부모가정 지원

- 일본의 빈곤아동에 대한 정책은 빈곤아동에 대한 직접적인 정책을 실시하는 것이 아니라, 빈곤가정이 있는 가정에 대해 지원함으로써 아동의 빈곤을 예방하는데 중점을 두고 있음
- 한부모가정에 대한 경제적 지원은 유족기초연금 또는 유족후생연금, 아동부양수당⁴⁾, 모자복지자금, 과부복지자금, 부자가정지원시책, 세제상의 조치 등이 있음
- 모자가정의 부모에 대해 취업관련 기회를 제공함으로써 생계문제에 대한 해결책을 제시
- 모자가정의 자녀양육을 위해서는 보육시설 입소를 우선 조치하고 있고, 잔업 등으로 항상 귀가가 늦어지는 등의 상황을 고려하여 야간 양호사업도 실시함
- 빈곤아동의 직접지원에 초점을 맞추지 않고, 그 가정에 대하여 경제적 지원, 부모의 취업관련 지원, 양육 및 가정생활과 관련된 지원실시를 통하여 일시적이고 사후적 지원이 아닌 좀 더 폭 넓고 사전적인 문제해결을 시도함

4) 아동부양수당은 1961년 공포된 「아동부양수당법」에 근거하여 부친과 생계를 같이 하지 않는 아동을 대상으로 수당을 지급하여 생활의 안정을 도모하고 아동복지 증진에 기여함을 목적으로 한다. 또한 이혼에 따른 모자가정뿐만 아니라 아동이 부친으로부터 유기되거나 부친의 장애로 인하여 현실적으로 모자가정과 같은 상태에 있는 세대도 지급대상에 포함된다.

□ 외국 사례의 시사점

- 결식아동의 문제는 단지 급식지원을 통해 신체를 보호받는 것뿐만 아니라, 심리적·정서적·가족적 지원과 학습을 통하여 아동의 성장과 발달의 권리를 보호받는 문제임(박노동, 2008)
- 단순히 결식에 대한 급식지원보다는 결식문제를 일으키는 원인인 한부모 가정, 가정의 빈곤, 부모의 경제능력 상실 등의 문제에 초점을 맞출 필요가 있음
- 외국의 사례에서는 결식아동에 대한 직접적인 지원 대책 마련뿐만 아니라, 결식아동이 발생하는 근본적인 문제에 대한 해결방안을 모색하여 정책을 시행하고 있고, 빈곤아동 및 빈곤가정에 초점을 맞추어 보다 포괄적인 통합복지 서비스를 제공하고 있음

□ 우리나라의 We Start 운동

- We Start 운동은 2004년 5월 시작된 사회 모두(We)가 나서 빈곤층 아동들의 삶의 공정한 출발(Start)을 도와줌으로써 가난의 대물림을 끊어 주자는 취지의 시민운동
- We는 복지(Welfare)와 교육(Education)의 영문 머리글자로, 이 두 부문이 운동의 핵심 영역이란 의미가 들어 있음
- 약 70여 개 민간단체로 시작된 We Start 운동본부는 학교, 사회복지관, 보건소, 지방자치단체 등이 연계해 빈곤아동들이 지역사회에서 최소한의 교육, 복지 권리를 누릴 수 있도록 연결해 주는 We Start 마을 만들기와 공부방 및 보육시설 활성화 등의 사업을 계획하여 전개하고 있음
- We Start 마을에서는 복합적인 문제에 직면한 빈곤층 가정에 대해 사회복지사, 보육교사, 간호사 등을 중심으로 통합적 사례관리를 실시하여 종합적인 해결책을 제공하며, 지역사회의 공공기관, 복지시설, 민간단체, 학교 등과 연계해 연령별로 특화된 프로그램을 실시하고 있음

□ 우리나라의 Dream Start 사업

- 중앙정부가 민간에서 진행해 온 We Start 사업을 국책사업으로 채택하여 2007년부터 보건복지가족부 주관으로 희망스타트 시범사업을 시작하였고, 2008년부터 명칭을 드림스타트 시범사업으로 변경하여 실시하고 있음
- 드림스타트는 사후대처적인 단기적 소득지원형의 서비스를 탈피하고 지역사회 내 보건·복지자원을 연계하여 빈곤아동 개개인에게 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것으로, 궁극적으로 빈곤에서 탈출할 수 있는 아동의 잠재적 능력을 키워주는 예방적인 사업임
- 드림스타트는 국가가 취약지역 아동에게 영유아기부터 집중 투자하여 공정한 출발선을 보장해 주고자 한다는 의미에서 우리나라의 We Start, 미국의 Head Start, 영국의 Sure Start등과 같은 성격의 프로그램임
- 드림스타트 센터는 2007년 1월부터 설치·운영되고 있으며, 사업비는 보건복지가족부에서 전액 지원하고 사업은 해당 지방자치단체가 위탁 받아 국고지원 예산으로 운영하고 있음

7. 개선방안

□ 아동급식 이용자 실태조사 결과

- 김미숙(2007)은 급식지원을 받는 아동 총 1,000명에 대한 실태조사를 실시하였는데, 실태조사의 결과 식사의 제공뿐만 아니라 결식의 부정적 영향을 최소화하는 학업지원 프로그램 등의 지원이 필요하며 이러한 점에서 단체급식지원이 긍정적으로 평가됨
- 희망하는 급식지원 방법이 연령별로 차이가 있는 것으로 나타나 이에 아동발달별 정서, 학업 및 생활환경 등을 반영하여 지원이 이루어져야 함. 초등학생은 지역아동센터이나 도시락배달 등을 희망하였지만, 중·고등학생들은 낙인감과 수치심이 낮은 현금을 선호하는 것으로 나타남
- 결식의 횟수가 많을수록 아동의 자아존중감과 가족의 응집성 및 적응성이 낮아

지므로, 결식아동의 자아존중감 향상 및 지지 프로그램과 결식아동의 가족기능 향상을 지원하는 서비스의 제공이 필요함

□ 공공 아동급식 지원제도의 개선방안

- 선정대상 면에서 아동급식 대상자 선정 시 급식대상자가 누락되거나 부적격자가 지원받는 일이 생기지 않도록 대상아동의 선정기준을 명확히 하고 세부적으로 마련해야 함
- 전달체계 상에서는 아동급식 담당부처의 이원화로 인한 예산과 인력의 낭비가 발생하지 않도록 담당부처가 교육과학기술부 또는 보건복지가족부로 일원화되어야 함
- 급식지원 형태는 학기 중과 방학 중 가장 바람직한 아동급식 지원방법으로 ‘학교’를 통한 단체급식을 가장 많이 꼽았고, 농어촌 지역의 경우 방학 중에는 식품권, 주·부식 지원방법의 순으로 나타남
- 개선이 필요한 부분은 지원대상 아동규모의 과다, 아동급식위원회 활동의 저조, 급식 예산 및 담당인력의 과소, 아동급식소 인프라 부족 등

□ 민간 아동급식 지원제도의 개선방안

- 빈곤아동들의 건강권 보장을 위해 영양사 등에 의한 식단 작성을 통해 영양을 골고루 섭취할 수 있도록 해야 함. 그러나 민간 아동급식 전달기관의 경우 예산 및 인력부족으로 영양사를 고용하기는 어려운 경우가 대부분이므로, 시·도 차원이나 시·군·구 차원에서 모범급식 매뉴얼을 작성하여 제공하는 방법도 있음
- 지역사회 관련 기관과의 원활한 연계를 위해서는 담당 인력의 적극적인 참여와 이를 위한 정부 및 관련 조직의 지원 확대가 요구됨
- 지역아동센터를 이용하는 아동에게 위생적이고 질 높은 식사를 제공하기 위해서는 급식비 지원예산의 증액과 담당인력의 확충 그리고 조리실의 제반 환경개선이 이루어져야 함
- 근본적으로는 대상아동의 명확한 선정기준을 마련하여 급식을 지원받아야 할 아

동이 누락되거나, 대상이 아닌데 선정되는 일이 없도록 해야 함

□ 서울시

- 서울시는 2008년 12월 ‘아동급식지원 서비스 개선 계획’을 발표함
- 2009년부터 결식아동 급식비를 한끼당 3,500원으로 인상함. 이는 2005년 3,000원으로 책정한 이후 4년만의 일임
- 또한 그간 사용해 왔던 1회용 종이식권 대신 ‘전자카드’를 도입하여 보다 편리하게 급식을 받을 수 있도록 함
- 전자카드 시스템 구축사업은 우리은행, 금융결제원과 함께 추진하고, 급식용 전자카드는 체크카드 방식으로 매달 동주민센터(동사무소) 담당자가 온라인으로 급식비를 충전해 줌
- 아동들은 수시로 동주민센터를 방문해야 하는 불편함과 음식점 업주는 매달 정산을 요청해야 하는 불편함이 없어짐
- 서울시의 급식지원아동 수는 2006년 3만 5456명에서 2007년 3만 8347명, 2008년 4만 395명으로 증가하였음

□ 국민권익위원회

- 국민권익위원회는 ‘방학 중 결식아동 급식 지원체계 개선안’을 마련해 보건복지가족부에 권고(2009. 8. 6)
- 현재 방학 중 무료급식 대상자는 보건복지가족부 지침에 ‘가정 사정 등으로 급식지원이 필요한 아동’ 등으로 규정되어 있지만, 불명확한 부분이 있어 담임교사와 일선 공무원의 재량에 따라 판단하도록 되어 있음
- 그 결과 대상자를 정하고자 학부모와 전화 면담 시 수치심을 유발시키는 경우가 많아 학부모들이 방학 중 자녀의 무료급식 지원을 포기하는 사례가 빈번했음
- 국민권익위원회는 방학 중 무료급식 대상자를 현행 ‘학기 중 급식’과 마찬가지로 ‘국민기초생활보장 수급자 및 차상위 계층, 한부모가족지원법에 따른 보호대상자’ 등으로 「아동복지법」에 명확히 규정하도록 권고함

- 방학 중 아동급식 지원은 ‘지방이양사업’으로 되어 있어 지방자치단체 재정 상태에 따라 지원 폭이 축소되는 등 저소득층 지원이라는 사업취지에 역행되는 사례가 많은 현실을 개선하기 위하여, 지방자치단체에 대한 국가의 예산지원 근거규정을 「아동복지법」에 마련하도록 해 국가의 보호책임을 강화하도록 함
- 현재 각 시·군·구별로 있는 아동급식의 최종 의사결정기구인 ‘아동급식위원회’가 상당수 개최조차 되지 않은 등(2008년 미개최 지자체 수 29개/전체 157개) 형식적으로 운영되는 것을 개선하기 위해서 현재 보건복지가족부 지침으로 운영되는 ‘아동급식위원회’의 설치근거를 상위법령에 명시하고 위원회 개최횟수를 연 2회에서 연 4회로 확대하며, ‘아동급식위원회’ 활동에 대한 성과평가를 실시해 이를 지방자치단체 복지평가에 반영토록 하도록 권고함

□ 아동급식 지원대상자 선정을 위한 실태조사 실시

- 현재 교육과학기술부, 보건복지가족부, 읍·면·동 사무소에서 파악하는 급식지원 대상아동 수의 차이로 인해 사각지대가 발생하고 있음
- 따라서 급식지원이 필요한 아동에 대한 실태조사를 관련부처 공동으로 실시하되 주기적(3-5년)으로 실시하여 결식아동과 결식 우려아동에 대한 조기발견을 통해 이들에게 적절한 서비스를 제공하도록 함(조애저, 2007)
- 결식아동의 수와 실제 급식여부 등을 방문조사를 통해 파악하고, 학생관찰, 상담 및 가정방문 등의 방법을 통한 담임교사의 주기적인 저소득 위기가정의 파악으로 가정 내의 결식 우려 아동을 파악함
- 본질적으로 부모에게 각종 문제가 발생함으로써 방임되는 아동을 결식아동이라고 볼 때, 결식아동은 현재 가정 내에서 의식주를 포함하여 가장 기초적인 양육조건이 형성되지 않은 아동이라는 점에서 결식지원 아동에 대한 명확하고 통일된 대상선정 기준이 시급히 마련되어야 함

□ 급식지원과정

- 급식지원과정에서 배려해야 할 사항은 낙인감이나 부정적인 정서임(조애저, 2008)

- 급식지원 대상아동들이 낙인감 없이 그들의 욕구를 충족시킬 수 있는 적절한 급식지원방법의 개발이 요구됨
- 아동이 건강하게 성장·발달할 수 있는 권리증진 측면에서 급식지원을 위한 지역 사회 지원망 형성과 함께 포괄적인 서비스 제공을 위한 지원체계 구축이 필요함
- 향후 급식지원정책은 결식아동에게 단순히 끼니를 제공한다는 측면만이 아니라 건강하게 성장할 수 있는 기반을 마련한다는 차원에서 접근이 이루어져야 함

□ 맞춤형 급식지원방법

- 각 지방자치단체에서는 지역의 잠재적인 급식인프라 발굴을 통해 지역사회 내 급식지원 기관 및 단체 풀을 지속적으로 확대하고, 결식아동 및 결식우려아동에 대한 실태조사와 급식에 대한 만족도 조사를 통해 아동의 욕구를 반영한 급식지원을 실시해야 함(김은숙, 2007)
- 초등학생은 비교적 단체급식소 이용에 대한 거부감이 적고 지역아동센터 및 사회복지기관의 교육프로그램 참가율도 높으므로 단체급식소에 중점을 둔 급식지원이 바람직함
- 단체급식이 가능한 시설을 지역 내에서 확보하여 영양사에 의해 작성된 식단에 근거하여 성장에 필요한 영양소를 고루 갖춘 식사를 지원하고, 다양한 교육프로그램을 병행 실시하여 급식지원을 받는 아동들이 식사 뿐 아니라 학습 및 문화 체험의 기회의 폭을 확대시켜줄 필요가 있음
- 지역아동센터 및 사회복지관은 물론 지역 내 교육청과의 연계를 통해 활용 가능한 학교급식시설을 최대한 확보하여 교육과 식사가 병행될 수 있도록 해야 함

□ 지역사회 민간체계와의 네트워크 강화

- 급식관련 인프라가 절대적으로 부족한 현재 여건 하에서 지역사회의 다양한 자원들을 활용하여 급식관련 지원을 받을 필요가 있음(박노동, 2008)
- 급식지원 전달체계에서 활용할 수 있는 지역사회의 자원들은 각 지역에서 선정된 급식지원 기관을 비롯하여, 사회복지 관련기관, 자원봉사단체, 학교, 대학생,

여성단체, 노인단체 및 지역 내 민간기업, 유통센터, 할인마트 등 사회복지 부분과의 관련 여부에 관계없이 결식아동 급식지원사업을 지원할 수 있는 모든 자원을 포함함

- 이러한 가용자원을 활용하여 지역사회 내·외의 복지관련 기관 및 일반기업체 등을 대상으로 결식아동 급식지원사업의 중요성에 대해 적극 홍보함으로써 후원금 및 결연업체를 확대해 나갈 필요가 있음
- 대부분의 급식지원 아동은 부모의 실직 및 가정빈곤, 이혼 및 사별에 의한 한부모 가정으로 구성되어 있기 때문에 보다 포괄적인 내용의 지원이 필요하므로, 급식지원 아동에 대한 급식서비스를 충분히 제공하는 차원에서 이들의 육체적, 정신적 건강 관리, 학습능력 함양, 예·체능관련 학습기회 제공, 다양한 문화체험을 할 수 있는 장을 마련하여 빈곤의 세대물림이 이루어지지 않도록 지역사회 전체가 지원해야 함

□ 빈곤가정에 대한 포괄적 지원

- 결식아동은 식사를 제 때에 공급받지 못하는 생존권의 문제뿐만 아니라, 빈곤가정 아동이 가지고 있는 자존감 부족, 학습능력 저하 등의 문제도 함께 가지고 있음
- 급식지원 아동에 대한 급식서비스를 충분히 제공하는 차원에서 더 나아가 빈곤 가정 아동의 육체적·정신적 건강관리, 학습능력 함양, 예·체능 학습기회 제공, 다양한 문화체험을 할 수 있는 장을 마련하여 빈곤의 세대물림이 이루어지지 않도록 지역사회 전체가 지원해야 할 필요가 있음(김은숙, 2007)
- 급식지원 아동뿐 아니라, 취업지원기관과 연계하여 부모에 대한 직업훈련, 취업알선 등이 이루어질 수 있도록 조치함으로써 빈곤가정 전반에 대한 포괄적인 서비스가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음
- 결식이 우려되는 잠재적 결식아동 및 잠재적 빈곤아동에 대한 지원을 모색하기 위하여 이들에 대한 조기 및 신속한 발견이 이루어지는 지역사회 모니터링 체계를 구축하여야 할 것임

□ 추가적인 개선방안

- 결식아동 지원사업을 하고 있는 민간단체가 결식아동에 대한 심리·정서적지지, 가족기능 강화사업이나 사례관리 등과 연계된 통합적 복지 프로그램을 제공하고 전문적인 서비스가 지원되도록 해야 할 것(이형하, 2006)
- 보다 나은 급식지원제도 개선을 위해 방학 중 학교급식 시설을 활용하는 것이 필요하고, 특히 전국의 학교급식 시설 및 인력자원 중에서 빈곤아동 밀집지역의 경우를 우선적으로 개방하는 것이 필요함
- 농어촌, 낙도, 격·오지 등의 지역적으로 분산되어 직접적인 급식과 도시락 배달 등 현물 지원이 어려운 결식아동에 대해서는 가정 내 적절한 요리공간 확보와 집기비품에 대한 지원을 위한 사업의 확대가 필요함
- 방학 중 결식아동에 대한 지원을 지방자치단체의 예산으로 해야 한다면, 최소한 지방자치단체의 교육조례에 ‘저소득층 자녀 급식비에 대한 행·재정적 지원내용’을 포함해야 함
- 아동급식위원회의 활성화, 아동급식 지킴이 활동의 강화, 국가차원의 급식정책과 관련 기관과의 연계협력, 푸드뱅크와 지역아동센터를 연계하는 전달체계의 개선이 이루어져야 함

8. 아동급식지원제도 개선방안⁵⁾

□ 결식에 대한 아동권리적 접근과 공공성 강화

- 아동급식지원제도는 급식지원시 관련된 다양한 문제들을 최소화하고 해당 아동의 생존권, 발달권, 보호권, 참여권을 통합적으로 보장하여야 함
- 모든 아동의 기초생활보장과 방임으로부터의 보호권 보장 차원에서 중앙정부의 책임성과 공공성이 법률적으로나 재정적으로 강화되어야 함
- 결식에 관한 우리나라 아동복지정책은 단순히 응급구호차원의 급식지원으로 그 치기보다는 부모교육, 가족 및 아동 대상 영양교육과 일상생활 기술훈련 등을 통

5) 본 장은 2007년도 국가인권위원회 인권상황실태조사 연구용역보고서인 김미숙(2008)의 「빈곤층 아동급식지원제도 실태조사」에서 제시된 아동급식지원제도 개선방안을 요약·정리한 것이다.

해 가족단위로 양육자로서의 부모와 가족의 기능을 지지하고 강화하며 아동의 자립을 지속적으로 지원하는 사례관리와 함께 부모의 경제적 양육능력과 자활을 통합적으로 지원하는 정책이 개발되고 전달되어야 함

□ 지원대상

- 선정기준 명확화: 임의적 해석이나 자의적 판단이 가능한 기준을 삭제되고, 지원 대상아동을 객관적으로 선정할 수 있는 선정기준이 지원대상 아동 및 가족의 구체적인 욕구별로 명료하게 규정되어야 함
- 선정기준 재설정: 사각지대에 있는 아동의 발견체계가 보다 정교화 되어야 함
- 아동 사례관리: 급식의 지원대상을 융통성 있게 하여 담당자나 아동전문가가 아동에 대한 개별 판정을 통해 급식지원 여부를 결정할 수 있도록 함

□ 지원내용

- 단체급식 확대: 아동급식 지원사업은 학습지도, 컴퓨터교육, 자아존중감 향상, 의사소통기술, 자기주장 향상, 문화체험, 일상생활기술, 식사예절, 요리 등 다양한 프로그램과 병행하여 급식을 지원하는 것이 필요함. 이를 위하여 급식지원아동이 사회복지관 방과후 교실, 지역아동센터, 청소년문화센터 등 지역사회 아동복지시설을 적극적으로 이용할 수 있도록 중앙정부의 재정지원이 강화되고 지방자치단체와 민간 아동복지 관련조직 간 네트워크가 구축되어야 함
- 결식원인 파악을 통한 급식지원 재사정: 급식제공 이후의 서비스 전달상의 문제점, 지리적 접근이 낮아 직접적 식사제공이 어려운 농어촌·낙도·오지 아동, 고학년으로 정서적 접근이 낮아 급식지원을 꺼리는 아동, 개인음식 취향으로 거부하는 아동의 상황을 파악하여 재사정함으로써 서비스의 효과성과 효율성을 높일도록 함
- 토요일 및 일요일 급식지원 및 간식제공: 성장기 아동에게 필요한 단백질 공급원이 우유나 비타민을 포함하고 있는 과일제공이 절실함
- 학교시설을 이용한 급식지원 확대: 학교급식시설을 활용하여 영양사의 지도감독

- 을 받고 학습지원 등의 프로그램 병행하여 제공되는 단체급식이 강화되어야 함
- 가족복지서비스 제공: 아동급식과 가족복지서비스를 통합적으로 연계하는 것이 필요함. 즉 급식제공 만이 아니라 저소득 부모가 자활할 때까지 전문가가 사례관리를 통해 빈곤탈출을 도와야 함

□ 전달체계

- 아동급식지원의 중심축 형성: 지원대상아동에 대한 초기 접수와 진단이 통합적으로 이루어지도록 하기 위하여 아동복지서비스 전달체계 간 협력과 네트워크 체계에서 중심축을 형성할 수 있는 허브조직과 전담인력(지방자치단체 사회복지전담공무원)을 지정하고 전문적인 상담과 사정 그리고 수시로 평가를 수행할 수 있는 중심축의 전문인력 시스템을 갖추어야 함
- 급식전달체계 일원화: 아동급식지원사업의 담당부처가 교육과학기술부 또는 보건복지가족부로 일원화되어 운영되어야 함
- 지방정부에서 복지행정의 행정안전부 행정체계의 네트워크 구축: 아동이 거주하고 있는 지역사회를 기반으로 급식을 위해 활용할 수 있는 자원유형별 지원 시스템을 구축하고, 지역사회 위기가정 아동을 위한 상담, 보호, 후원, 자립지원 등을 상호연계를 통해 제공할 수 있는 네트워크를 구축하여야 함
- 공공 및 민간 전문인력 및 보조인력 확보: 서비스의 질을 높이기 위해 전문성을 갖춘 인력을 채용하고, 단체급식소에서 영양사를 고용하거나 지자체에서 영양사에 의뢰하여 균형 있는 식단을 공급하도록 함
- 복지주체 간 네트워크 구축: 푸드뱅크, 아동보호전문기관, 쉼터, 지역아동센터, 사회복지관 등 지역사회복지 주체 사이에 네트워크가 구축되어야 함

□ 재원

- 지방정부의 재정자립도를 감안하여 중앙정부의 아동급식지원 예산이 확대되어야 함
- 결식아동을 위한 아동급식지원 예산을 국비로 지원하여 예산확보를 용이하게 하

고 아동급식 전담자와 같은 추가적인 인력확보를 통해 아동급식의 질 향상을 도모해야 함

□ 모니터링과 평가 강화

- 모니터링은 시민사회단체, 종교단체, 영양사단체, 자원봉사단체 등이 실시함. 아동급식위원회에서 아동급식의 진행 상태를 점검해야 함
- 지역사회에서 아동급식 실태를 모니터하고 평가해야 함. 급식지원대상자 명단을 파악하고 선정하며, 급식단체(업체) 운영, 지역사회 협력체계, 아동만족, 아동급식위원회 구성 및 운영 등에 대해 실태점검 및 의견수렴이 필요함
- 시·군·구 및 읍·면·동(사회복지전담공무원)은 급식지원아동, 급식단체(업체) 운영, 급식현장 등을 수시로 실태점검하고, 의견을 수렴하여 급식사업이 효과적으로 제고되도록 해야 함

참고문헌

- 김미숙, 빈곤층 아동급식지원제도 실태조사, 국가인권위원회·한국보건사회연구원, 2007.
- 김은숙, 강원도 결식아동 급식전달체계 개선 방안 연구, 강원발전연구원, 2007.
- 박노동, 대전시 결식아동 급식실태 분석 및 지원체계 개선방안, 대전발전연구원, 2008.
- 박장숙, 결식아동의 실태와 특성에 관한 연구, 인제대학교 석사학위논문, 1999.
- 보건복지가족부, 2008 보건복지가족백서, 2009.
- 보건복지가족부, 2008 아동·청소년백서, 2009.
- 안전한학교급식운동본부·참여연대, 보도자료, 2009. 10. 23.
- 윤보람·윤지현·심재은·권수연, 여름방학 중 결식아동 도시락 제공 기관의 운영관리 실태, 대한지역사회영양학회지, 14(2), 206-215, 2009.
- 이상미, 결식아동 가정실태에 따른 지원방안 연구, 홀트아동복지연구소, 2001.
- 이형하, 방학중 결식아동 지원정책 분석과 개선방안 연구, 청소년복지연구, 제8권 제2호, 159-176, 2006.
- 이혜원, 결식아동 지원조직 간 서비스 연계망에 관한 연구, 한국사회복지학, 49, 190-224, 2002.
- 이혜원, 결식아동 지원조직간 서비스 연계: 부천시 지역의 사례연구, 사회복지연구, 15, 167-191, 2000.
- 이혜원·김미숙·김효진, 가족특성이 아동결식에 미치는 영향, 아동과 권리, 제12권 제4호, 377-399, 2008.
- 장신재·박은미, 저소득층 아동·청소년의 급식실태 및 급식지원만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 탐색적 연구, 아동권리연구, 10(4), 771-793, 2006.
- 정기혜, 결식아동의 급식 실시 현황 및 정책제언, 보건복지포럼(2005. 3), 5-14, 2005.
- 조애저, 결식아동 현황과 급식지원체계 개선방안, 보건복지포럼(2007. 6), 37-46, 2007.
- 조애저, 지역아동센터의 빈곤아동 급식지원 실태 및 개선방안, 보건복지포럼(2008, 5), 43-54, 2008.
- 조홍식, 결식아동복지사업에 대한 민·관 협력체계 확립 방안: 결식아동 민간지원 방향의 모색, 사단법인 사랑의 친구들 토론회 자료집, 2000.



지자체와 함께하는 친환경
무상학교급식 실현

심재소

(경남교육청 체육보건교육과)

1. ‘학생이 행복한 교육’을 추구하는 경남교육

도민에 의해 직접 선출된 경남교육감은 ‘학생이 행복한 경남교육’을 비전으로 내세우며 도민의 선택을 받았다. 이는 ‘행복’이라는 철학적 가치를 교육을 통해 실현하겠다는 의지의 표현이다.

‘학생이 행복한 교육’이란 궁극적으로 배우는 기쁨과 가르치는 보람이 넘치는 교육을 의미한다. 이를 위해서는 학생들의 하루 생활 대부분을 보내는 학교라는 공간이 행복한 배움터가 되어야 한다. 학교 구성원들의 삶의 질이 행복해 질 수 있도록 교육환경을 더욱 안전하고 쾌적하게 만들고, 교직원들이 즐겁고 신나게 가르칠 수 있는 문화를 조성하며, 학부모 및 지역사회가 함께 학교교육에 참여하는 협력적 관계를 실현할 때 비로소 학교는 학생이 행복한 배움터로 거듭날 수 있다.

이를 위해 경남교육청에서는 누구나 공부할 수 있는 기회를 제공하고, 즐겁고 신나는 교직문화를 조성하며, 학교와 지역사회간에 교육공동체를 굳건히 하고, 신뢰와 만족의 교육 지원체제를 구축하여, 교사는 가르칠 것을 제대로 가르치고, 학생은 배울 것을 제대로 배우는 학교다운 학교를 만들어 모든 학생이 현재는 물론 미래에도 행복하도록 지원하고 있다.

2. 무상학교급식의 필요성

‘무상 학교급식’ 실현은 교육감의 대표 공약사업이다. 취임 초기 도내 각계각층으로부터 학교급식을 무상으로 제공하는 사업에 대해 수많은 지적을 받으면서 논란을 빚어 온 것이 사실이다. 그러나 연차적인 실현 계획에 의해 완전 무상급식 실현을 눈앞에 두고 있다. 실제로 완전 무상급식을 실현하기 위해서는 많은 재원이 소요되며, 교육재정이 열악한 도교육청의 입장에서 보면 쉽지 않은 사업임에 틀림없다. 그렇지만 학생들에게 친환경 식재료를 활용한 안전하고 위생적인 영양식단을 무상으로 제공하는 일은 의무교육을 무상으로 실현한다는 헌법정신을 구현하는 길이기도 하다. 거기다가 지역에서 나는 친환경농산물을 학교급식에 사용함으로써 농산물 수입개방으로 어려움을 겪고 있는 지역농민들에게 큰 도움을 주고, 학생들에게도 안전하고 질 높은 급식을 제공하게 된다. 이를 위해서는 지자체의 협력이 절실하며, 협력을 이끌어 내는 일에 우선순위를 두어야 할 것이다.

3. 사업 추진의 목적

- 지역에서 나는 친환경 우수 농산물을 사용한 학교급식의 질 향상
- 전통발효식품을 활용한 우리 음식의 계승·발전 및 질병 예방
- 국민 식생활 개선과 학부모의 부담 경감
- 지자체의 학교급식 지원으로 교육공동체 구현

4. 학교급식비 지원의 근거

○ 헌법 제31조(의무교육)

- 1항 : 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- 2항 : 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다
- 3항 : **의무교육은 무상으로 한다.**

○ 교육기본법 제8조 : 초등(6년), 중등(3년)의 의무교육 관련 조항

○ 초·중등교육법 제12조 및 동법 시행령 23조 : 의무교육 관련 조항

○ 학교급식법 제8조(경비부담 등)

- 급식시설·설비비 : 당해학교 설립·경영자 부담 원칙, 국가 또는 지방 자치단체 지원 가능
- 급식 운영비 : 당해학교 설립·경영자 부담 원칙, 보호자가 일부 부담
- 식품비 : 보호자 부담 원칙
- 자치단체장이 급식 질 향상과 시설설비 확충 등 급식경비 지원 가능

○ 학교급식법 제9조(급식에 관한 경비 지원)

- 국가·지자체는 보호자 부담 경비의 전부 또는 일부 지원 가능
- 우선 지원 대상 : 국민기초생활수급권자, 차상위계층, 한부모가족보호대상학생, 도서벽지학교학생, 농산어촌재학생, 교육감 인정학생

무상학교급식의 원천은 헌법상 의무교육의 실현이고, 이에 따른 법령 질의 결과도 위법하지 않은 것으로 나타났으며, 이에 경남교육청에서는 지방자치단체의 지원에 의한 친환경농산물을 학교급식에 활용함으로써 안전하고 위생적인 영양식단을 제공하기 위해 2008년부터 무상 학교급식 사업을 연차적으로 추진하고 있고, 내년에는 완전무상급식 실현을 목표로 착실하게 추진하고 있다.

5. 연도별 무상학교급식 추진 목표

무상학교급식 실현의 궁극적인 목표는 단순히 점심 한 끼를 무상으로 제공한다는 차원이 아니다. 그것은 무상급식이라는 수단을 통해 지역에서 나는 친환경 우수 농산물을 학교 급식에 이용하는 길을 모색하고, 세계적으로 나날이 각광받고 있는 우리나라의 전통 발효식품을 활용한 음식이 학생들로부터 외면당하고 있어 어릴 때부터 우리 음식에 입맛을 길들임으로써 전통음식 재현과 계승 발전을 위한 교육 방법을 모색하는 길이기도 하다. 이와 함께 체계적인 밥상머리 교육을 통해 미래의 주역들이 올바른 식사예절을 익히고, 비만·당뇨와 같은 각종 성인병과 아토피 등 현대적 질병을 예방하기 위함이다. 또한 세계적인 경제 위기로 인해 가뜩이나 위축된 가정경제에도 도움을 줄 수 있어서 학부모의 급식비 부담을 경감시키는 효과도 매우 크다고 하겠다.

사업 시행 초기에는 교육위원회, 지방의회를 비롯한 각종 공공단체와 학부모 단체 등 지역사회에서 사업의 실효성에 의문을 제기하면서 많은 논란을 빚었다. 우선 부잣집 자녀까지 무상으로 급식을 제공할 필요성이 있는가? 교육감 선거공약을 왜 자치단체장이 책임져야 하느냐? 그 많은 재원을 어떻게 마련할 것이며, 이 때문에 다른 교육사업에 차질을 초래할 것이라는 등 각계각층의 우려가 컸었다. 이에 경남교육청에서는 연차적으로 추진할 구체적인 사업 목표를 제시하면서 교육위원회, 지방의회는 물론이고 전 도민을 대상으로 다양한 홍보활동을 전개하였다. 구체적인 연차별 추진 목표는 아래 표와 같다.

구분		연도	2008	2009	2010
지원대상			- 100명이하 초·중 100% - 101명이상 초 40%	- 초 100% - 100명이하 중 100% - 101명이상 중 40%	- 초·중 100%
예산 (억)	교 특		624	852	852
	외 부		0	531	856
	수익자		1,084	325	0
	계		1,708	1,708	1,708

6. 무상학교급식비 구성 내역

○ 무상학교급식 대상학생 현황

(2008. 1. 1. 기준)

구분	학교수					학생					
	전체	급식			비 급식	전체	급식			비 희망	비 급식
		합계	직영	위탁			합계	직영	위탁		
유	13	13	13	0	0	1,949	1,949	1,949	0	0	0
초	498(30)	498(26)	498	0	0(4)	255,548	255,393	255,393	0	136	19
중	261(6)	260(6)	248	12	1(0)	138,259	137,511	126,778	10,733	734	14
합계	772(36)	771(32)	759	12	1(4)	395,756	394,853	384,120	10,733	870	33

○ 연도별 무상급식비 소요 내역

(단위 : 억원)

구분	연도	2008			2009			2010				
		교특	수익자	합계	교특	외부 재원	수익자	합계	교특	외부 재원	수익자	합계
유		8	3	11	9	2	0	11	9	2	0	11
초		502	697	1,199	671	528	0	1,199	671	528	0	1,199
중		114	384	498	172	1	325	498	172	326	0	498
합계		624	1,084	1,708	852	531	325	1,708	852	856	0	1,708

7. 사업 추진 과정

○ 무상급식을 위한 기초자료 분석

2007년 말을 기준으로 무상급식 사업 추진을 위한 현황 파악에 들어갔다. 우선 단계별로 의무교육대상인 초·중학생을 대상으로 연간 학교급식비 총 소요액을 조사한 후 학부모가 부담하는 급식비 현황을 파악하여 무상급식에 소요되는 예산을 분석하였다. 이어 지자체나 외부에서 지원되는 급식관련 예산이나 식재료의 수급 및 구매 방법, 학교급식시설 등을 면밀히 조사하여 분석하였다.

○ 협력구축을 위한 협의체구성 및 발대식

기초자료 분석 결과를 토대로 20개 시 군별 무상학교급식 추진협의체를 구성하여 발대식을 가졌다. 및 본청 추진기획단과 3개의 T/F팀 등 총 277명을 구성하여 운영하였다. 이 협의체에는 도·시·군 의원, 학부모단체, 시민단체, 유관기관 공무원 등 지역사회의 영향력 있는 인사들로 구성하여 적극적인 지원의 발판으로 삼았다.

○ 무상급식 인식제고를 위한 홍보활동 강화

무상급식사업 추진 초기부터 지역사회의 오해와 편견이 가장 큰 장애물이었기에 이를 불식시키기 위한 홍보활동의 중요성이 가장 먼저 부각되었다. 먼저 교육감부터 시작하여 본청 간부급 공무원들이 지역별 시장·군수와 의회 의장 등 지자체를 직접 방문하여 무상학교급식의 필요성과 이로 인해 얻게 되는 장점들을 설명하고 이해를 도우는 일을 하였다. 이와 함께 학부모를 비롯한 전 도민을 대상으로 무상학교급식 리플릿과 지역먹을거리 활용운동 전개 동영상을 제작하여 배포하였다. 또한 무상급식의 최 일선 홍보대사들인 정책관리자와 전 교직원을 대상으로 설명회 및 연수회를 개최하였다.

○ 학교급식운영 환경 변화 유도

여성의 사회활동 증가는 식생활에 많은 변화를 가져왔다. 우리의 전통음식은 대량생산화 되면서 맛조차도 획일화 되어 버렸고, 값싼 수입재료가 우리네 식탁을 점령하였으며, 장기 보존을 위한 방부 처리는 갈수록 늘어나고 있다. 이제 학교급식만이라도 냉동·가공식품 사용을 지양하고, 자연식품을 이용한 전통조리법을 활용할 것을 요구하고 있다. 이에 우리 교육청에서는 학교급식관계자 전통조리연수를 실시하고, 친환경농산물 사용 확대를 위한 세미나 및 전시회를 개최하였으며, 지역 생산자단체등과의 직거래 및 공동구매를 확대 실시하였다. 또한 식단연구 T/F팀을 운영하면서 맞춤형 생산유도를 위한 표준식단지침서를 개발하였고, 전통음식문화 계승을 위한 장독대 설치 사업을 추진하는 등 학교급식 운영환경 변화를 적극 유도하였다.

○ 학교급식전문센터 건립을 위한 견학 및 모델개발팀 운영

학교·지자체·농민 모두가 Win-Win하는 무상학교급식 실현을 위해서는 유통과 관리



를 조정할 수 있는 공공법인을 설치하여 생산자가 안정적으로 농어업에 종사할 수 있도록 하여 수요공급에 차질이 없어야 한다. 그러기 위해서는 국가 또는 지자체에서 운영하는 학교급식지원센터가 설립되어 안전하고 우수한 지역내 농산물을 확보하고 보

급하는 일에 주력해야 할 것이다. 우리 교육청 학교급식지원센터 모델 개발팀에서는 선도적으로 운영하고 있는 제주, 순천, 나주지역을 방문하였고, 특히 충북 오창농협 친환경농산물 생산·유통 현장 견학과 일본 학교급식회 및 급식지원센터(오사카, 야마구찌, 홋카이도)를 방문하는 등 선진지역 벤치마킹에도 힘썼다.

[일본 급식지원센터 방문]

8. 무상학교급식사업 추진 실적

○ 학부모부담 급식비 경감(2007년 대비 62% 감소)

경남교육청에서는 그동안 알게 모르게 학교 현장에 자리 잡고 있었던 비교육적이고 형식적인 교육의 거품을 과감히 제거하는 일에 집중하였다. 형식적이고 보여주기 식의 각종 행사나 대회 등을 과감하게 통·폐합하였고, 각종 연구학교나 선생님들의 수업을 저해하는 각종 공문서를 대폭 줄이는 등 선생님들이 가르치는 일에 충실할 수 있는 여건을 조성해 줌으로써 학교교육과정 중심의 교육 본질 추구에 심혈을 기울이고 있다. 이러한 노력을 통하여 절감된 예산을 무상학교급식 실현 등에 투입하여 왔는데 2009년도 는 교육비특별회계 852억원을 확보하여 전 초등학교 및 100명이하 중학교 급식비 전액 과 101명이상 중학교 1인당 40%를 지원하여 2007년 대비 연간 학부모 부담 급식비 62%에 해당하는 201,000원의 부담이 경감되었다.

○ 지방자치단체 등 외부재원 확보

교육재정 여건이 열악한 우리 교육청의 입장에서 보면 무상학교급식의 실현을 위해서는 지자체를 비롯한 외부재원 확보가 관건이라고 할 수 있다. 우선 교육감이 앞장서서

친환경 무상급식 추진동력 접화를 위한 자치단체장을 방문하여 지원을 당부하였고, 담당부서에서 지역 방문 설명회를 통해 무상급식추진협의체 대상 무상 학교급식 필요성 및 성과를 강조하고 협조를 요청하는 등 행정역량을 결집시킨 결과 2009년도는 현재까지 경남도청 24억원을 포함한 300억원을 확보하여 친환경 식재료 사용 확대와 학부모부담 식품비에 지원하였다. 합천, 남해, 하동, 의령 등 4개 군에서는 전국최초로 유치원~고교까지 전면 무상급식을 선포하였고, 함안, 거창(면지역고등학교 포함), 창녕, 고성, 산청과 함양(군 의회 추경예산이 확정되는 2학기부터는 전면 무상급식) 등 6개 군에서는 모든 초·중등학교에서 무상급식을 실시하게 되었다. 기타 학생수가 많은 시 지역에서도 긍정적으로 지원하고 있어서 2010년 전면 무상급식 실현을 눈앞에 두고 있다.



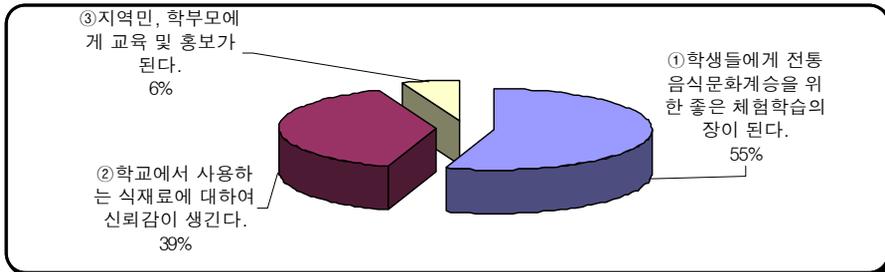
[교육감 자치단체장 방문]

○ 전통식문화 계승을 위한 장독대 설치 시범사업 추진

전통식문화 계승을 통해 비만 및 아토피 등 현대질병 예방을 위해 전통장류 보급을 위한 장독대 설치 시범사업을 추진하였다. 장독대 설치를 희망하는 94개 학교 중 30개 학교에 2억 1백만원을 지원하여 간장(된장), 고추장 등 전통 장류의 제조 체험학습 실시 및 실제 조리에도 사용하도록 하였다. 장독대는 외부오염물질 및 파손방지를 위해 잠금장치를 설치하여 안전하게 관리하고 있다. 김치는 김치냉장고를 통해 저장 및 발효시켜서 사용하고, 메주는 학교에서 학생들과 직접 제조하거나 지역내 전통제조업체를 방문하여 현장체험 후 구매하고 있으며, 콩, 고춧가루, 배추 등 주재료는 지역농가와 직거래 및 계약재배를 추진하고 있다. 이와 함께 학교급식 관계자 전통요리 연수회 개최, 우리 농산물 표준식단 지침서 개발·보급 등 다방면에서 우리 농산물 사용 기반을 조성해 나가고 있다.



그 결과 학생 1인당 배추김치 섭취량이 평균 12~15g에서 30g으로 증가하였고, 기피했던 된장국(찌개) 선호도도 향상된 것으로 나타났다. 또한 국정감사, 도의회 등 의정에서 좋은 평가를 받았고, 각종 언론에서도 전통식문화 계승을 위한 실천적 사업으로 높게 평가한 바 있으며, 장독대 설치 후 학생 및 학부모들의 학교급식 만족도도 크게 향상된 것으로 나타났다.



○ 학교급식지원센터 설치 유도를 위한 구매방법 개선

학교급식법에는 안전하고 우수한 식재료를 공급할 수 있는 급식지원센터 설치·운영 주체를 시·군 자치단체로 명시하고 있는데, 농어민의 소득증대와 농어촌경제 활성화에 기여한다는 명분과 학교급식의 장점을 잘 활용하여 급식지원센터 설치를 적극 유도하고 있다.

먼저 우리 교육청에서는 도내 생산자간 맞춤형 생산을 위한 표준식단 지침서를 개발 보급하였다. 표준식단의 주 목적은 학생들에게 지역에서 생산되는 신선하고 안전한 식재료 사용 확대를 위한 전략으로 만들어진 것이다. 이를 위해 도내 영양교사를 대상으로

표준식단 T/F 팀을 구성하게 되었고, 동양의학에 근거를 둔 약선과 육미섭생에 대한 체질학적 다양성 인식을 위해 관련 연수를 실시하게 되었다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 표준식단 지침서를 개발하였다.

다음으로 지침서의 일반화 가능성을 검증하고, 공동구매의 실효성 확보를 위해 시범 사업을 현재 추진 중에 있으며, 183개교가 표준식단제 도입에 참여하고 있다. 향후 3년간에 걸쳐 완성이 되면 지역단위에서 생산자와 연계한 공동구매가 활성화 될 수 있을 것이라 기대하고, 급식지원센터도 쉽게 설치가 될 수 있을 것이라 본다.



그리고 유통개선을 위한 냉장설비 시설 확충을 위해 교내 냉장·냉동시설비를 15개교에 1억 5천만원을 지원하는 등 신선 식 재료 사용을 위해 냉장설비시설을 확충하고, 공급방법 개선을 위한 시범사업을 추진 중에 있다.

9. 향후 추진 방향

○ 지역 내 먹거리 운동 확산은 국가 차원에서 추진되어야 할 것이다.

학교급식이 주요 소비처라고 본다면, 식농교육을 활성화 할 수 있는 현장교육장 설치와 학교급식 식재료를 생산하는 농가에 정부보조가 있어야 할 것이다. 안정적 공급과 최상의 농산물 생산에 주력할 수 있는 생산 환경 조성이 이루어졌을 때 학교급식이나 생산자 모두 Win-Win할 수 있을 것이다.

○ 식재료의 유통과 관리를 조정할 수 있는 공공법인을 설치하여 수요 공급에 차질이 없어야 할 것이다.

학교급식지원센터는 국가 차원에서 지원이 이루어지고 지방자치단체가 대응 투자하여 지역 내 먹거리 소비처와 판로확보를 통해 식량 확보에 주력해야 할 것이다. 이를 통해 생산자는 유통의 문제에 걱정을 덜고 질 좋은 식재료의 생산에만 전념할 수 있는 여

건을 마련해 주어야 한다.

○ 학교급식에 소요되는 급식비중 급식운영비는 국가차원에서 지원이 이루어져야 한다.

일본에서는 기본운영비와 유지비는 지자체가 부담하고 식재료비는 학부모가 부담하게 하면서 좋은 품질의 식재료를 저가 공급하고 있어 어릴 때부터 자국산 농산물에 입맛을 들이고 있다.

○ 전통식문화 계승과 우리음식의 우수성을 알리기 위해 장독대 사업을 추진하고 있으나 직접제조에 따른 불안해소를 위해 과학적 검증자료 제공이 필요하다.

즉 전통장류 제조에 따른 인센티브 제공과 운영학교에 대해서는 시범사업으로 선정하여 지속적인 관리지도가 있어야 할 것이다. 세계적으로 각광받고 있는 우리 음식이 학생들에게서 외면당하지 않도록 하기 위해서는 구체적이고 실천적인 방안이 필요하다.

10. 마무리하며

음식은 한 끼의 식사를 해결하기 위해 먹는 것이 아니라 건강을 지키고 유지하며 양질의 삶을 영위하기 위해 필수적인 요소이다. 그러기에 음식을 다루는 사람의 가슴에는 사랑과 정성이 있어야 된다는 말을 되새기며 학교급식의 내용을 과학적으로 입증된 전통식문화를 계승하면서 지역에서 나는 친환경 우수 식재료를 활용하기 위해 무상학교급식을 전개하게 되었다.

그와 함께 핵가족화와 맞벌이 가정의 증가인해 가정에서 행해지던 밥상머리 교육은 학교의 몫이 되어가고 있다. 따라서 학교급식은 무상으로 실시하면서 건강과 질병예방을 위한 보루가 되어야 하고, 전통 식문화의 계승과 발전을 위한 교육의 장이 되어야 한다. 그리하여 사랑과 정성이 가득 담긴 건강 식단으로 학생들의 바람직한 성장을 돕는 중요한 역할을 하게 되기를 기대한다.



유휴 학교시설 활용과
개별욕구에 기반한
아동급식지원 사례

이 승 우

(속초시 여성가족과 워드림스타트 팀장)

I. 추진배경 및 현황

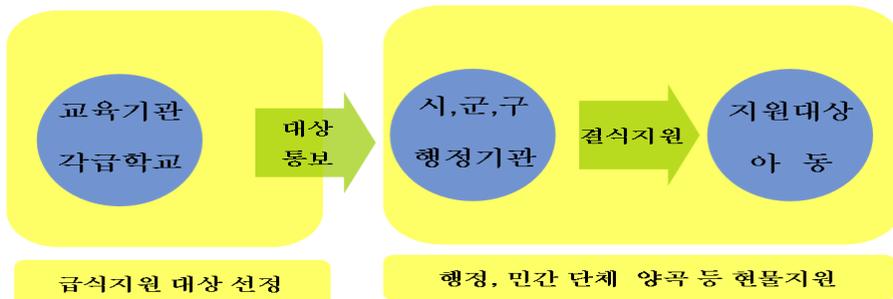
1. 아동 급식의 원칙

- 가. 아동에 대한 사회적 책임감, 보편적 서비스로의 대상 선정
- 나. 아동은 헌법상으로 특별히 보호받는 인격체로서 아동에 대한 충분한 영양 공급은 아동의 발육과 건강유지를 위한 기본적 핵심적 요소.

2. 현행 아동 급식체계의 오류

가. 대상선정의 문제

- 결식아동 선정의 학교 현장 조사 의존
 - ⇒ 현지실사가 아닌 대상 학생의 구두에 의존한 획일적 아동 선정
 - ⇒ 급식비 미납 아동의 결식 아동 선정



[그림 1] 결식아동 선정 및 지원 절차도

- 현물위주의 지원으로 인한 빈곤계층에 대한 부가급여 전략
 - ⇒ 양곡, 식품권 등 현물위주의 지원
 - ⇒ 수급가정, 차상위 계층에 대한 부가급여로의 전략



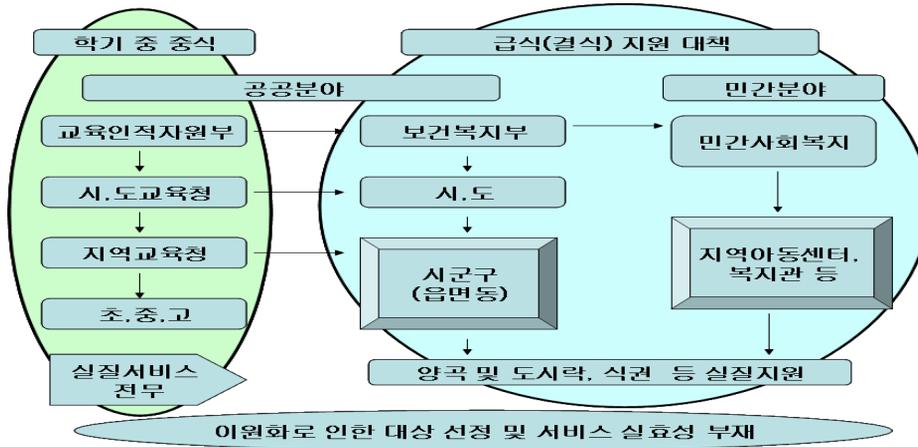
[그림 2] 결식아동 지원방법 유형 (속초시 2009. 8 방학 중 현재)

나. 대상아동의 특성을 고려치 않는 지원의 획일성

- 대상 선정의 모호성으로 인한 실질적 결식 대책 지남
- 사고위험의 상존으로 인한 공급자의 현물 위주 지원 선호

다. 공공기관 간의 협조의 부재

- 교육행정, 지방행정의 이원화
- 기관 간 책임성의 문제로 인한 협조 체계 전무



[그림 3] 아동급식과 관련한 업무 협조 체계

II. 추진사례 및 과정

1. 아동 급식의 건강권 개념 도입

- 가. 아동의 건강권에 입각한 보편적 서비스 개념 도입 (환경적 결식아동 포함)
- 나. 방학 중 학교 유희 시설 및 인력활용으로 환경적 지역아동 지원체계 구축
다. 단순 결식지원이 아닌 타 분야(교육, 정서)의 연계를 통한 통합적 보호체계 구축

2. 추진사례

가. 명확한 목표의 설정

○ 목표 1. 방학 중 점심을 거르는 아동의 결식 문제 해소

- 하위목표 1. 경제적, 환경적 요인으로 인한 아동들에 대한 보편적 서비스
- 하위목표 2. 방학 중 규칙적 “점심”식사를 통한 아동의 올바른 습관 형성

○ **목표 2. 결식아동이 가지게 되는 “낙인감”의 해소**

하위목표 1. 서비스의 일반화를 통한 아동 급식의 매카니즘 수정

하위목표 2. 지역사회 자원 통합 및 활용 (민, 시청, 교육기관)

○ **목표 3. 민간, 학교 등 지역사회 자원 연계 통로 확보**

하위목표 1. 유휴 학교시설의 활용을 통한 양질의 서비스 제공

하위목표 2. 민간자원과의 연계를 통한 통합적 보호체계 구축

나. 사업추진 (방학중 영양교실, 조식지원 아해 수랏간)

○ **방학중 학교 유휴 시설 활용을 통한 지역 아동 급식사업 전개**

- 3자 엮던 교육 현장과 연계 체계 구축

- 학교와의 연계를 위한 지역사회 여론 조성

⇒ 2005년 11월 부터 결식아동 조식지원 사업 전개

⇒ 민간기관과 자치단체의 협력사업을 통한 아동의 건강권 도입

⇒ 단순 결식지원이 아닌 학습 및 정서 프로그램 연계를 통한 낙인 해소

○ **방학 중 영양교실**

- 운영주체 : 속초시, 위스타트 속초마을 운영센터

- 추진시기 : 2006. 1. 1부터 현재 매학기 방학 중, 8회차 실시

- 대 상

▷ 속초시 청호, 조양동 위스타트 이용아동 및

▷ 식품권 이용 대상자 (식품권 제공기관 선정)

(1일 평균 100여명)

- 운영방법 : 방학중 급식지원 및 학습권 연계 통한 통합 지원

- 장 소 : 속초 청호초등학교 급식소

- 소요예산

⇒ 직접 급식비 : 속초시 방학중 결식아동 지원예산 : 1식 3,000원

- ⇒ 급식관련 인건비 등 간접 소요비용 : 위스타트 운영센터 운영비
: 학기중 급식종사자 1일 노임단가 지급 1일 35,000원
- ⇒ 급식전후 학습 및 정서 프로그램 : 위스타트 운영센터



[그림 4] 방학 중 영양교실 사진

○ 조식지원 “아해 수랏간”

- 운영주체 : 속초시드림스타트, 위스타트 속초마을 운영센터
- 추진시기 : 2005. 11부터 현재 ~
- 대 상 : 사례관리에 기반한 고위험 결식아동
 - ⇒ 2005년 당시 위스타트 사업 지역 16명, 지원 시작 2009년 종료
 - ⇒ 2009년 드림스타트 주력 사업으로 14명 지원 중
- 운영방법 : 평일 06:30 대상가정 직접 방문 식사(정식) 제공
- 소요예산
 - ⇒ 직접 급식비 : 속초시 방학중 결식아동 지원예산
 - ⇒ 급식관련 인건비 등 간접 소요비용 : 드림, 위스타트 운영센터



[그림 5] 조식지원 아해 수랏간 사진

다. 사업추진을 위한 준비과정

- 민·관의 강점에 기반한 역할분담
 - 위스타트 센터, 속초시의 강점 기반 역할 분담
- 지역사회 아동의 결식 욕구 철저 분석
 - 사업추진 초기 지역아동 및 보호자의 욕구조사 실시

(단위 : 아동수, %)

구 분	아침식사횟수				합계
	매일	주4-5회	주2-3회	거의 먹지 않음	
유 아	30(73.2)	6(14.6)	0(0.0)	5(12.2)	41(100.0)
학령기 아동	81(69.8)	8(6.9)	9(7.8)	18(15.5)	116(100.0)
합계	111(70.7)	14(9.0)	9(5.7)	23(14.6)	157(100.0)

[그림 6] 지역 아동의 아침 식사 횟수

사례 1) 윤00 (남, 10세, 2학년, 편부가정)

아동의 “부”는 40세에 동갑내기 모를 만나 결혼, 그 해에 아동을 임신, 출산 후 6개월 만에 모의 가출. 그 후 조모가 아동의 주 양육자가 되었음.

“부”는 운전학원 강사 일을 하면서 월 100~120만원의 소득을 올리고 있고 본인 또한

복지행정의 지원을 원치 않고 아동에 대하여는 방임적 양육태도를 보여 아동은 사각 지대에 자리하고 있었음.

아침을 거르는 원인이 환경적 방임에 있다보니 정상적 생활 부재로 인해 학교생활 또한 지각 또는 결석이 자연스러울 정도로 학교생활에 적응치 못해, 또래 집단으로부터 왕따를 당하고 심리적 손상으로 인해 유분증을 보이고 있었음 .

사례 3) 이00, (남, 10세, 3학년, 부자가정)

편부세대로 “부”는 택시기사 일을 하며 자녀를 양육하고 있는 일반부자가정.

직업 특성상 새벽에 나가야 하는 일이 월 20일쯤 되어 자녀의 식습관과 관련한 매우 커다란 부담과 고통을 호소하고 있었음. 아동 또한 초등학교 운동부원으로 활동하면서 아침 및 점심 식사에 대한 불편함을 호소하고 있었음.

⇒ 결식아동의 유형에 대한 실질적 데이터 확보를 통한 대응안 모색

○ 아동의 건강권 개념 도입을 위한 조식지원 프로그램 실시

- 2005. 11월부터 현재까지
- 최초 16명의 아침 결식아동 지원

○ 학교관계자의 위원회 위원 위촉

- 위스타트 마을 운영위원으로 지역사회 학교장 위원 위촉
- 위스타트 마을 사업 심의 시 결식아동 지원사업의 주력화 표명
⇒ 학교 당국의 선택이 아닌 참여의 당위성 확보로 자연스런 개방 유도

Ⅲ. 저항 그리고 극복

1. 학교 당국의 고정관념 변화

가. 마케팅 기법을 통한 지역사회 여론 조성

사업초기 2개월에 걸친 전국 최초의 조식 직접 지원사업 “아해수랏간” 운영으로 지역사회 인식 제고 및 학교의 고정관념 변화 유도

나. 책임성 문제 극복을 위한 프로그램 운영

단체 급식시 발생 할 수 있는 사고에 대비, 기존 학교급식 체계의 준용으로 학교의 신뢰 확보

2. 수혜 대상자의 신뢰 제고

가. 참여 아동의 “낙인감” 해소

단순한 한끼 식사 제공이 아닌 식사 시간 전후의 연계 프로그램 실시로 참여아동의 학습권 및 안전한 생활권 보장으로 아동과 보호자의 신뢰 확보

나. 철저한 사례 관리에 입각한 통합형 아동 지원체계 운영

고위험에 노출되어 있는 결식아동에 대해 사례관리 밀착 서비스를 실시, 주양육자의 양육태도를 개선, 아동의 건강한 성장 환경 조성 지원

IV. 맺는 말

1. 그 간의 성과

- 가. 민·관·학교 등 지역사회 자원이 망라된 통합형 지원 체계 구축
- 나. 아동의 건강권 개념 도입을 통한 지역사회 책임성 제고
- 다. 아동의 기본권에 입각한 수요자 중심의 사업 모델 확보
- 라. 아동의 결식문제에 대한 근본적 해결방안 사례 확보
⇒ 주양육자의 의도적 비의도적 방임 개선 및 학습권 연계

2. 제 언

- 가. 결식아동 대상 선정 기준의 명확화(보편 또는 잔여적 개념)
- 나. 사회적 이슈에 대한 감성적 접근이 아닌 현장 중심의 정책 시급
- 다. 기관 간 책임성 극복을 위한 제도적 방안 모색
- 라. 단순한 결식 지원이 아닌 아동의 기본권 보장의 차원에서 보편적 급식지원 서비스 확대



지정토론

김선희 (학교급식네트워크 사무처장)

김호정 (개웅중학교 교사)

박진욱 (교육과학기술부 학생건강안전과)

박찬수 (보건복지가족부 아동청소년복지정책과)

누구나 먹을 수 있는 권리, 아무거나 먹지 않을 권리!! 무상급식과 아동 먹거리 복지를 위하여

김 선 희 (학교급식전국네트워크 사무처장)

“철수는 아버지와 단들이 지하 단칸방에 사는 초등학교 6학년 아동이다. 철수 아버지는 건설현장에서 일하고 있으며 일 년 중 일이 없는 날이 많아 수입이 일정치 않다. 철수는 아침에는 초코파이를 먹거나 굶고, 점심은 학교에서, 저녁은 라면에 밥을 말아먹는 경우가 대부분이다. 동사무소에서 식권이 나오긴 하지만 식당에 가서 혼자 3000원짜리 밥먹기가 너무 싫다. 차라리 굶거나 집에서 라면으로 대충 때우는 것이 속편하다. 그런데 철수는 벌써 6해 째 학기 초만 되면 가정형편이 어렵다는 것을 증명하는 서류를 학교 담임선생님께 내야 한다. 선생님과 첫 만남을 늘 이렇게 시작한다. 뭔가 잘해보고 싶어도 잘 되지 않고, 또 주위 시선도 곱지 않다. 차라리 학교점심도 굶고 싶다. 늘 혼자 있는 철수는 학교 다녀오면 TV를 보며 아빠를 기다린다. 철수는 감기도 잘 걸리는 편이고 요즘은 머리도 자주 아프다. 하지만 철수는 아플 때 거의 병원을 이용한 적이 없다”

경제위기 양극화 시대, 부모의 사회경제적 지위에 따른 아동불평등의 현주소를 보여주는 사례이다. 아동 청소년기의 사회적·심리적·신체적·건강불평등은 사회적 성취 가능성을 떨어뜨려 성인기의 사회경제적 위치를 낮게 하며, 빈곤의 되물림 현상을 고착화 시키게 된다. 이러한 불평등의 고착화를 막기 위해서 아동기의 심리적·신체적 건강 불평등을 해소하는 것은 매우 중요하다. 사각지대 없는 결식아동의 종합적 지원이 필요한 이유가 바로 여기에 있다. 저소득층 아이가 12년간 학교생활을 하면서 매해 ‘가난해서 지원받아야 할 대상자’로 늘 스스로를 증명해야 하는 심리적 고통은 성장기 자존감에 매우 큰 상처로 남게 된다. 학교에서 지역사회에서 안전하게 보호받고 상처받지 않으며 건강하게 자라야 할 우리 아이들이 ‘가난’이란 이유로 차별받고 건강을 해치고 있는

것이 21세기 한국사회의 가혹한 현실이다. 이제 이 고리를 끊어야 한다. 사회경제적 불평등이 아동의 영양불평등, 건강불평등으로 고착화 되고 되물림 되는 것을 막는 것은 우리 어른들의 책임이며 국가의 책무다.

결식아동 지원 확대를 위하여

1. 빈곤아동의 영양섭취와 건강의 상관관계¹⁾

▶ 빈곤아동 영양(열량) 섭취율 아동평균 약 81.5% 그쳐, 영양불평등 심각
저소득 의료급여대상 유아 2명중 1명꼴로 천식 앓아, 건강불평등도 심각

- 빈곤아동의 영양상태가 비빈곤아동에 비해 매우 열악한 것으로 여러 차례 보고되었는데, 그중 영양상태에 따른 건강상태의 문제가 심각한 것으로 드러났음. 『빈곤아동 영양불균형 건강상태 실태조사』 보고서(2007)에 따르면, 빈곤아동 영양(열량) 섭취율이 아동평균에 약 81.5% 정도로 그치고 있고, 저소득 의료급여대상자 중 0~6세 유아 2명중 1명꼴로 천식 앓고 있는 것으로 보고되었음. 이는 평균 아동천식 유병률의 두 배에 해당하는 수치로 부모의 사회경제적 불평등이 아동의 영양불평등과 건강불평등으로 이어지고 있음이 밝혀진 것임.

<표 1> 빈곤아동, 대조군 집단간의 일일 평균 영양소 섭취량(만10-12세)

	에너지섭취량(kcal)	비타민C(mg)	칼슘(mg)
빈곤아동(A)	1700.0	93.3	717.5
대조군(강남서초)(B)	2084.7	123.9	838.5
대비(A/B)	81.5%	75.3%	85.6%

1) 빈곤아동 건강영양 상태는 2007년 6월, 민주노동당 환경위원회 『빈곤아동 영양불균형 건강상태 실태조사』 보고서를 참고하여 작성한 것임

▶ 알레르기 비염·천식, 라면 먹을수록 ↑ 신선한 야채·과일 먹을수록 ↓

- 또한, 결식아동의 경우 라면으로 식사를 대신하는 경우가 높는데, 라면의 섭취량이 많을수록 알레르기 비염과 천식 증상이 높게 나타나 결식아동의 '먹거리 질' 문제가 건강문제로 연결된다는 사실도 확인되었음.

<표 2> 라면 식사에 따른 천식 및 알레르기 비염 증상 경험률

항목	구분	천식		알레르기 비염	
		없음(%)	있음(%)	없음(%)	있음(%)
라면식사	자주	83.0%	17.0%	51.0%	49.0%
	가끔	91.1%	8.9%	67.6%	32.4%
	거의없음	92.8%	7.2%	74.0%	26.0%

- 보고서에 따르면, 비타민 섭취량이 늘수록 천식과 알레르기 비염에 대한 증상 경험률이 낮아지는데, 빈곤아동의 경우 과일과 신선채소 섭취량이 매우 낮아 비타민C 영양소 섭취율이 떨어져, 면역력이 약화되어 아동평균에 비해 천식·아토피 등 환경성 질환에 더 노출될 우려가 더 높다는 사실도 확인되었음.
- 성장기 아동이 사회경제적인 이유로 기본적인 영양섭취가 어려워 건강상의 문제가 발생하는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없음. 최근까지도 결식아동 부실도시락 문제는 지속적으로 보도되고 있으며, 결식아동 급식지원 예산 삭감 문제까지 더해 우리 아이들의 기본적인 건강권은 여전히 사회적으로 보장받지 못하고 있는 실정임.
- 이렇듯 빈곤과 영양부족이 아동에게 미치는 건강영향은 발육부진, 발달지체 등과 같은 신체 발육문제와 함께 성인기에 이르면 골다공증(갈슘), 위암, 뇌졸중(나트륨), 당뇨병의 문제를 일으킬 수 있음. 또한 영양부족은 신체적 증상과 함께 우울과 불안 등의 정서문제와 공격성, 주의력 결핍, 과잉행동장애, 반사회적 행동등과 같은 심리, 사회발달문제에 이르기까지 광범위하게 영향을 끼치게 됨

2. 빈곤아동 실태조사 및 예산지원 문제

- 올 초, 보건복지부 ‘아동청소년 종합실태조사’ 결과에 따르면, 우리나라 아동·청소년 중 최저생계비 이하의 절대빈곤층은 7.8%, 상대빈곤층은 11.5%대로 아동 8명 중 약 1명이 빈곤 환경에 노출되어 있는 것으로 조사되었음.
- 그러나 경제위기와 사회 양극화로 인한 빈곤 심화, 가족해체, 부모의 질병, 맞벌이로 방임과 위기상황에 놓여있는 아동의 숫자는 계속 증가하고 있는 것으로 추정되며 (대략 100만명 정도 추정하고 있음) 보다 구체적인 조사가 이뤄져야 할 것임

<표 3> 아동·청소년 빈곤율

연도	절대빈곤율	상대빈곤율
2008년(만 18세 미만)	7.8%	11.5%

출처 : 보건복지부, 「아동청소년 종합실태조사」, 2009년

<표 4> 연도별 아동급식 지원현황

(2008.12.21기준, 단위: 명)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
15,112	13,552	13,610	14,533	235,202	214,009	257,276	294,599	452,321

출처: 보건복지가족부, 2008 보건복지가족백서, 2009.

- 2009년 9월기준, 학기중 저소득층 급식지원이 약 73만명인데 비해 방중과 휴일 급식 지원이 약 57만명이라고 함. 이 둘 사이의 수 차이가 약 16만명 정도인데 이것이 사각지대라면 이에 대한 빈틈없는 실태조사가 이루어져야 함.
- 정부 결식아동 지원은 매년 증가하고 있으나 대략 100만명으로 추산되는 결식아동 수에 비해 턱없이 부족한 것이 현실임. 특히 정부는 경제위기로 '09년 한시 지원했던 541억원의 긴급 국고지원금을 내년 예산에 반영하지 않아 자치단체 예산을 따로

확보하지 않는한 수십만의 아이들이 당장 끼니를 채우지 못할 것으로 예상됨. 자치 단체가 예산을 추가로 확보한다고 해도 부자감세 등으로 자치단체 예산이 줄어 오 히려 더 어려워 질 수 있는 상황 발생. 광정숙의원(민노, 보복위)이 분석한 국감 자 료에 의하면 2010년서울,부산,대구,강원,경북 광역자치단체가 결식아동 급식 예산을 삭감한 것으로 보도되었음.

- 이렇듯 한시적 국고지원에 따라 결식아동 급식지원이 지자체 별로 천양지차 이루어 진다면, 매해 결식아동 급식지원 예산폭의 변화는 매우 클 것으로 예측됨. 따라서 결 식아동의 정확한 실태조사와 안정적인 지원을 위해서는 국가가 책임지고 이를 관장 해야 하며 관련한 법적·제도적 장치가 정비해야 함.

<표 5> 방학 중 결식아동 급식 예산 현황

(단위: 명)

	2009년 겨울방학 급식인원	2009년 여름방학 총급식인원 (A+B)=C	2009년 여름방학 지자체 지원 (A)	2009년 여름방학 국비 지원 (B)	2010년 광역자치단체 예산 요구안 (D)	지자체 증감분 (D-A)	비율 (A/D)	전체 증감분 (C/D)
계	452,321	545,836	294,599	251,237	397,122	102,523	26%	-148,714
서울	52,494	47,531	39,016	8,515	28,000	-11016	-39%	-19,531
부산	24,968	30,210	14,435	15,775	14,000	-435	-3%	-16,210
대구	24,619	30,818	17,470	13,348	15,000	-2470	-16%	-15,818
인천	31,943	39,197	19,757	19,440	21,806	2049	9%	-17,391
광주	19,750	26,515	7,195	19,320	24,418	17223	71%	-2,097
대전	9,741	16,555	8,031	8,524	8,524	493	6%	-8,031
울산	8,536	9,711	6,947	2,764	9,670	2723	28%	-41
경기	71,825	99,404	46,041	53,363	71,398	25357	36%	-28,006
강원	15,854	19,043	11,285	7,758	11,000	-285	-3%	-8,043
충북	22,618	24,240	14,893	9,347	20,078	5185	26%	-4,162
충남	24,168	26,896	14,444	12,452	27,000	12556	47%	104
전북	37,392	46,460	20,893	25,567	46,460	25567	55%	-
전남	21,279	24,500	12,235	12,265	24,931	12696	51%	431
경북	38,092	46,775	27,273	19,502	26,224	-1049	-4%	-20,551
경남	40,135	47,955	27,643	20,312	41,041	13398	33%	-6,914
제주	8,907	10,026	7,041	2,985	7,572	531	7%	-2,454

출처 : 광정숙 국회의원(민주노동당, 국회 보복위) 국감 보도자료 2009.10

3. 급식지원에 대한 협소한 관점과 전달체계의 문제

- 결식이란 아동이 가정에서 충분히 보호받지 못해 발생하는 경우로, 가정 또는 보호자가 제 기능을 하지 못하는 것으로 볼 수 있음. 따라서 결식아동 급식지원을 단순히 ‘끼니 때우기’로 보는 것은 매우 지협적인 시각이며, 아동의 자존감에 상처를 주고 기타 결식아동에게 나타나는 다양한 문제를 해결할 수 없음.
- 결국 아동의 결식문제는 밥만 준다고 해결되는 것이 아니라 결식의 우려가 있는 정도로 방임된 아동에 대해 급식을 포함한 종합적인 교육, 복지서비스를 제공함으로써 해결할 수 있고, 이것이 가능할 수 있는 사회구조적인 결식(빈곤)아동지원 시스템을 확보하는 방향으로 나아가야 할 것임.
- 현재 지자체에서 진행하는 결식아동 급식전달방법은 식권 41%, 주·부식 배달 24%, 지역아동센터 13%, 식품권, 도시락 배달 등 기타 22% 정도로 조사됨(지자체 및 교육청 실태조사, 2009. 3~4)
- 식품권과 주부식배달 이용이 많아 실제 급식지원이 이루어지고 있는지 알 수 없고, 비교육적 상황등이 자주 발생함.(사고팔고, 아버지 술안주로 이용) 도시락 배달은 실제 먹는지 확인 할 수 없고 식품안전과 식품질의 문제, 영양의 문제가 발생 할 수 있기 때문에 적절하지 않음(시골의 경우 냉동 도시락 배달. 양과 질에서 부실도시락 다수발생)
- 3,000~3,500원 선의 급식단가 역시 문제, 결식아동의 경우는 전달체계가 다양해 단체 급식처럼 단가를 낮출 수 없음에도 현실물가를 반영하지 않는다면 낮은 질의 결식 지원은 바꿀 수 없을 것임.

4. 결식아동 급식지원 감시감독 체계 문제

- 현재, 보복부 지침으로 ‘시·군·구 별로 『아동급식위원회』를 설치하게 되어 있고 그 기능과 역할을 다음과 같음

가. 「아동급식위원회」 설치·운영

○ 기 능

- ① 급식지원 대상아동 조사 및 선정에 관한 사항
- ② 급식지원방법 및 급식단체(업체) 선정에 관한 사항
- ③ 급식메뉴 점검 및 보완에 관한 사항
- ④ 급식위생, 식중독예방 및 영양관리에 관한 사항
- ⑤ 자원봉사 활동, 급식모니터 활동에 관한 사항
- ⑥ 명절 등 연휴기간 특별급식대책에 관한 사항
- ⑦ 급식보조인력 확보에 관한 사항
- ⑧ 급식단가 등 소요재원에 관한 사항
- ⑨ 아동급식관련 저소득가정 지원방안 강구에 관한 사항
- ⑩ 아동급식사업 추진상황 점검 및 개선에 관한 사항
- ⑪ 기타 아동급식지원사업에 관한사항 등

○ 구성 : 위원장은 「아동급식위원회」에서 자율선정하고, 위원은 아래의 자로 구성

- 학부모, 교사, 시·군·구, 교육청, 시민단체, 종교단체, 자원봉사단체, 급식단체(업체), 음식업 협회, 영양사협회에서 추천하는 각 1인 등으로 구성
- 위원회의 사무처리를 위해 간사 1인을 두되, 아동급식담당계장이 간사가 됨.

○ 운영 : 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 수시로 회의 개최

- ※ 기타 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정함

○ 동 위원회 산하에 「아동급식 지킴이」를 자율적으로 운영할 수 있음

- 기능 : 급식지원대상자 선정, 급식의 질, 영양, 위생, 만족도, 전달체계의 적정성 등에 대한 현장점검 및 감시 등 모니터링 실시
- 구성 : 통·반장·이장 및 학부모, 교사, 영양사, 시민·종교단체 등 자원봉사자로 구성

○ 동 위원회 산하에 「급식아동후원회」를 자율적으로 운영할 수 있음

- 급식지원대상 아동의 경우 급식의 정서적, 기타 여러가지 지원이 필요할 수 있으므로 결연 등 후원에 관한 사항 조치

- 그러나 유명무실한 조직이며 위원들로는 도시락배달업체나 요식업소 등의 대표 등 경제적 이해관계 당사자들이 들어가 있어 결식아동지원에 도움이 되지 않는다고 함. 예산 지원이 되는지 확인이 필요하고, 현재 확인한 바로는 중앙정부의 관리감독, 모니터 체계가 없음, 관련하여 정부차원의 실태조사 필요함.
- 국민권익위 아동급식위원회 개최횟수에 대한 실태조사(2009.4)에 따르면 조사대상 188개 중 29개 지자체가 '08년도 위원회를 개최하지 않았고 1회만 개최한 경우도 69개에 달한다고 함.
- 따라서 『아동급식위원회』를 지역 조례화 하고 「아동복지법」 등에 근거가 되는 조문을 추가하여 법·조례제·개정도 함께 진행되어야 함. 또한 지방자치단체에 '복지사업 평가'에 '아동급식위원회'가 포함되도록 해야 위원회 운영이 실효성을 확보할 수 있을 것임.

<표 6> 아동급식위원회 개최횟수

(권익위 실태조사, '09.4.)

횟수	2006년	2007년	2008년
0	57	46	29
1	68	61	69
2	53	67	71
3	6	10	11
4	3	3	7
5	1	1	1
합계	188	188	188

5. 결식아동지원 정책제안

▶ 지원 대상자 규정 및 국가 예산 지원 근거 마련을 위한 「아동복지법」 개정

- 방학중 무료급식 대상자를 현행 '학기 중 급식'과 마찬가지로 '국민기초생활보장 수급자 및 차상위 계층, 한부모가족지원법에 따른 보호대상자' 등으로 「아동복지법」에

명확히 규정해야 함. 그래야 수치심 유발이나 지원대상자 선정을 위한 불필요한 행정력 낭비를 없앨 수 있음.

- 또한, 방학 중 아동급식 지원은 ‘지방이양사업’으로 되어 있어 지자체 재정상태에 따라 지원폭이 축소되는 등 저소득층 지원이라는 사업취지에 역행되는 사례가 많음. 따라서 지자체에 대한 국가의 예산지원 근거규정을 「아동복지법」에 마련해 국가의 책임을 강화해야 함

▶ 결식아동 정의 확대로 폭넓은 지원 보장

- 결식의 정의가 보다 폭넓어야 함. 결식보다는 아동방임의 문제가 더 크며 결식 우려와 (맞벌이 부부 자녀의)영양결핍, 불균형도 포함해야 함.
- 급식은 결식아동에게 다양한 프로그램에 하나로 다가가야 아동이 ‘낙인’으로 상처받지 않고 건강하게 성장할 수 있음. 이러한 시설을 갖춘 지역아동센터 등 적절한 방과 후 시스템에 많은 결식아동이 사회적으로 보호받아야 하며 정부지원이 필요함

▶ 아동과 가족을 함께 지원하는 We Start, 희망 Start 프로그램 확대 실시

- 급식을 통합서비스 중 하나로 접근필요. 아동과 가족 지원이 함께 가야함 (현재 정부에서 하고 있는 희망Start(공무원 배치, 교육/복지/건강 등) We Start 프로그램 등) 지역아동을 위한 종합센터 설치 등

▶ 급식단가의 현실화, 3000원에서 5000원으로 현재 물가 반영

- 현재, 1인당 아동급식단가는 3000원, 경기도는 3500원임. 영양사, 조리사 등의 인건비가 포함되어 있지 않아 아동급식지원비에서 인건비를 지출, 때문에 급식 질이 저하될 우려 높음. 도시락의 경우도 배달비, 인건비 등을 제하고 나면 약 800원에서 1000원 정도의 부실도시락이 전달될 수밖에 없음.
- 지역아동센터의 경우도, 조리사가 없는 경우와 있는 경우 급식의 질 차이가 확연함. 인건비 확보는 별도로 되어야 함(최근 친환경 급식을 하는 센터가 늘고 있고, 친환경 급식 후 아동들의 편식과 식습관이 현격하게 줄어들었다고 함. 건강도 함께 좋아짐)
- 그러나 빈곤밀집지역의 경우, 학교급식시설을 이용하여 조리만 하고 각 센터로 배달

을 할 경우, 가격을 낮추면서도 양질의 급식을 제공할 수 있음

▶ **결식아동들에게 야채·과일 지원 프로그램 실시**

- WIC 프로그램(영유아 임신부 영양보충 지원프로그램)을 결식아동들에게도 확대하여 주거환경과 불균형한 영양섭취로 인한 건강불평등을 해결하는 것 적극 검토할 필요가 있음.
- 이미 미국, 캐나다, 유럽이 여러나라들이 학교급식에서 채소과일 프로그램을 무상지원을 실시 하고 있고 이를 통해 아동의보건의로 비용을 절감하고 있다고 함. 우리나라의 경우 저소득층 아동부터 실시하여 점차 전체 아동으로 확대하는 것을 적극 검토해야 함.

▶ **아동급식위원회 지역조례화 및 아동복지법 개정**

- 『아동급식위원회』를 지역 조례화 하고 「아동복지법」 등에 근거가 되는 조문을 추가하여 법·조례 제·개정해야함 함
- 또한 지방자치단체에 ‘복지사업평가’에 ‘아동급식위원회’가 포함되도록 해야 함

▶ **민간 자원 활용 및 기타**

- 민간자원 활용도 필요, 청소년육성기금처럼 아동복지기금을 마련, 기업후원을 받고 세금감면해주는 제도 등, 아동대상 용품 소비세 없애고 아동복지기금화 필요. 아동 관련 특수목적세 신설도 검토.
- 발굴되지 못한 결식(영유아, 미취학아동의 경우 더 많이 굶고 있을 확률이 높는데 정부 통계는 전체 급식대상의 2%만 잡고 있음).
- 사회복지사, 가정방문 간호사등 지역사회 서비스체계 구축
- 결식아동에게 질 좋은 식재료로 안전한 급식을 하기 위하여 지역농산물, 나아가 지역산 친환경농산물을 제공하는 것에 대한 지원시스템 필요.(학교급식센터가 결식아동 급식 지원 검토하는 것도 바람직)

친환경·무상급식 시대로!!

1. 친환경·무상급식은 학생들의 건강권·인권·교육권을 보장하는 것

- 계속되는 경제-민생위기, 소득격차 확대와 신빈곤화 확대로, 급식비 미납자는 해마다 늘고 있음. 지난해 전국 학교에서 급식비를 한 달 이상 못 낸 학생은 전체 초·중·고 학생의 0.4%인 3만1908명으로 집계. 급식비를 연체한 학생 수는 2006년 1만 6953명, 2007년 2만4145명으로 증가 추세를 보임. 연체된 급식비도 2006년 19억 2500여만원, 2007년 29억1600여만원, 2008년 39억2700여만원으로 해마다 10억원가량씩 증가한 것으로 나타났음. 그러나 ‘학교급식전국네트워크’의 자료를 보면, 급식비 미납학생은 2006년 1만7351명에서 2008년 17만2011명으로 2년새 열배 가까이 늘어난 것으로 조사됨. 실제로는, 교과부 통계보다 훨씬 많은 학생들이 급식비를 연체하거나 미납하고 있다는 것을 알 수 있음.
- 또 이명박 정부 하에서, 부자감세로 인해 지방교육재정교부금이 한해 몇 조씩(2010년 예산안에서는 2조2,502억원 삭감 예정) 줄어들고 있는 상황에서, 각 시·도 교육청들은 예산 부족을 이유로 오히려 무상급식 예산을 삭감하고 있어 큰 충격을 주고 있음. 얼마 전 주어진 예산에 맞추기 위해 서울 남부교육청이 무상급식 대상 학생을 오히려 200여명 줄인 것이 그 대표적인 예로 볼 수 있고, 올 여름, 경기도의 경우 농산어촌 무상급식예산이 정치적인 논쟁에 휘말려 삭감되는 사태가 발생하기도 했음.
- 우리 헌법은 31조에서 ‘의무교육은 무상으로 한다’라고 규정하고 있음. 대상자인 초등학교 및 중학교 학생에 대해 무상급식을 실시해야 함에도 학교급식법은 수익자 부담 원칙이라는 표현으로 헌법이 제시한 의무교육의 무상화를 사실상 위반하고 있음. 현행 급식경비 중 학부모부담분에 해당하는 금액은 <2008년 학교회계 세입세출 결산자료>의 수치를 합산해보면, 초등학교 학부모는 1조 1451억원, 중학

교 학부모는 7811억원, 고등학교 학부모는 1조 1436억원, 특수학교는 40억원 정도 임(합계 3조740억원). 이는 학생 수 1인당 초등학생이 약 31만2천원, 중학생이 38만 3천원, 고등학생은 60만원정도 부담한 금액임.

- 2008년 1년간 학교급식에 소요된 전체 경비는 4조3751억원이며 시·도교육청 1조 2385억원(28.3%), 지자체 1703억원(3.9%), 학부모 2조9312억원(67%), 기타 351억원 으로 운영됨. 학부모들이 70%가까이를 부담하는 것을 알 수 있고, 초중등학교는 무상교육으로 하여야 한다는 헌법 규정을 어기고 사실상 유상교육을 하고 있는 것 임. 아래 서울시의 국공립 학교회계결산 자료를 보면, 학교급식비를 학부모들이 가 장 크게 부담하고 있음을 알 수 있음.

※ 2008년도 서울시 국공립 학교회계세입세출결산자료 중 수익자부담경비 현황 (백만원, %)

현장 학습비	학생수련 활동비	학교 급식비	방과후학교 교육활동비	앨범비	청소년단체 활동비	수준별보충 학습비	기타	합계
38,850	62,181	361,309	112,858	9,078	21,411	5,262	15,914	626,862
6.2	9.9	57.6	18.0	1.4	3.4	0.8	2.5	100

- 따라서 학부모 부담금 약 3조원 정도면 의무교육인 초-중학교는 물론 고등학생까지 무상급식이 가능함. 이는 4대강 예산의 10% 정도 되는 예산으로 4대강 죽이기 사업을 저지시킨다면 최소한 학교에서는 부모의 경제력과 무관하게 한 끼 식사로 아이들이 차별받지 않을 수 있으며 의무교육의 완성과 교육복지, 먹거리 복지를 실현할 수 있음. 현 정권이 칭송해 마지않는 스웨덴, 핀란드 역시 급식비를 내지 않고 아이들이 모두 평등하게 교육복지 혜택을 받고 있음. 현재까지 시혜적으로 조금 씩 지원했다면 이제는 친환경 무상급식으로 무상교육 시대를 실현해야 함.

2) 송경원, 오마이뉴스기사 참조

※ 2009년 교과부 급식 현황자료 중 급식지원 금액 및 무상급식예산 추계

	학생수	금액	비고
09년 저소득층 지원	73만명	2,769억원	전체학생수의 약13%수준에 그침
09년 소규모/농산어촌 지원	24만명	887억원	
09년 무상급식 지원 합계	97만명	3,656억원	
09년 급식운영비 중 학부모 부담금을 무상급식 예산으로 전환	745만여명	2조 9312억원	초·중·고등학생 100%무상급식가능

2. 무상급식을 반드시 해야 하는 5가지 이유

1) “12년간 못사는 아이로 낙인받기 싫어요..” 밥값으로 낙인찍는 대한민국 가짜 무상 교육, 이제 바뀌야 합니다!!

- 저소득층 아이들은 매해 학기 초, 담임선생님과 첫 대면을 급식비 지원신청서로 하게 됨. 이러한 과정에서 대부분의 저소득층 아이들의 자존감에 큰 상처를 받게 되고 학교생활까지 위축되는 일이 발생함. 큰 변화가 없는 한 한 아이가 초·중·고 무려 12년간 매해 이런 일이 반복 경험하게 되어 성장기 매우 큰 상처를 받게 됨. 부모의 경제적지위에 상관없이 아름답고 평화로운 학창시절을 보장해야 할 교육기관에서 오히려 이러한 위화감을 조장한다는 것은 매우 비교육적 행태가 아닐 수 없음.

2) 초·중등은 무상교육, 무상교육의 완성은 무상급식으로부터 시작됩니다!!

- 학부모 학교경비 부담금 중 학교급식비용이 가장 많이 차지함(약 60%). 이는 무상교육의 취지에 맞지 않음. 급식은 교육의 일환이며, 공교육기관에서는 부모의 경제적 지위에 따라 학생들이 차별받지 않도록 평등하게 교육받을 권리를 보장해야 함. 따라서 최소한 무상교육기간에 한해서는 무상급식을 실시해야하며 현실적으로 의무교육화 되어 있는 고등학교에 대해서도 순차적으로 무상급식을 실시하기 해야 함.

3) 부자지역 무상급식, 빈곤지역 유상급식?? 거꾸로 가는 교육복지 국고지원으로 바로 잡아야 합니다!!

- 과천 등 잘사는 지역은 무상급식을 실시하고 있고, 저소득층 급식비 초과지원으로 징계를 받은 지역은 영등포, 구로, 금천 등 가난한 지역으로 오히려 급식비 지원이 삭감되는 상황발생. 재정자립도가 높은 지역은 오히려 무상급식으로 가는데, 저소득층 밀집 지역은 밥 굶는 아이들 많이 지원했다고 감사지적하는 비교육적 사건 발생. 이는 지역 재정자립도에 따라 평등하게 교육받아야 할 아이들의 교육권을 침해하는 것임. 따라서 지역재정 여건에 따른 무상급식이 아닌 국가가 책임지는 무상급식이 실시되어야 함

4) 찢끔찢끔 시혜적 급식지원에서 이제는 친환경·무상급식으로 먹거리 보장 시대를 열어가야 합니다!!

- 이명박 대통령이 칭송해 마지않던 스웨덴, 핀란드 등 서유럽 복지국가들은 학교급식을 전면 무상급식으로 하고 있음. 급식은 물론, 무상교육기간에는 기타 다른 학부모 부담금도 없음. 우리나라는 OECD 회원국가이며 GDP 규모 세계경제 12위를 차지하는 선진국임에도 복지 수준은 매우 낮고, 교육복지로 들어가면 형편 없는 점수를 갖고 있음. 따라서 가장 기본적인 국민 교육권과 아이들 건강권을 보장하기 위해 무상교육, 무상급식은 선택이 아닌 국가의무로 규정하고 집행해야 함. 여기서 중요한 것은 양적 무상급식이 아닌, 질적 무상급식, 즉 친환경·무상급식을 실시해야 한다는 것임. 따라서 국가는 무상급식을 지원하고 지방자치단체는 친환경급식차액지원을 통해 ‘친환경·무상급식’으로 지속가능하고 접근성이 보장된 ‘먹거리 보장’을 학교, 지역사회에서 광범위하게 확산시켜나가야 함

5) 4대강 예산 10%면 전국 초·중·고 무상급식 실시 가능합니다!!

- 4대강 예산은 올해만도 약 8조원 이상 투입될 예정이며, 2012년까지 약 22조원에 기타 부대사업 예산 포함 약 30조 규모로 추정하고 있음. 현재 학부모 부담 급식비는 2조 9천억원 규모임. 4대강 예산 10%면 전국의 초·중·고 학생들 모두 무상급식이 가능함. 온 국토를 파헤치고 돌이킬 수 없는 환경파괴를 수반하는 4대강

파괴 사업에 예산투입과 각종 낭비성 예산 집행을 즉각 중단하고 기타 사회교육 복지 예산으로 돌려야 함.

▣ 무상급식 법적 근거

▶ 『아동의 권리에 관한 국제협약(International Convention on the Rights of the Child)』

3조

; 국가는 아동의 이익을 최우선으로 고려하여 정책을 입안할 것과 생존과 발달을 최대한 보장해야 한다.

▶ 「헌법」 제 31조

; 수급자 부담 원칙하에 국민에게 최소한의 의무교육 강제(현재 초,중학교)하고 있으며 그 비용 또한 무상으로 함을 명시함

① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

▶ 「교육기본법」 제8조 1,2항 「초·중등교육법」 제12조 1항의 의무교육 규정

▶ 「지방교육자치에 관한 법」 제3조

; 국가와 지방자치단체는 양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적, 재정적으로 지원하여야 한다.

▶ 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제23조(농산어촌학교 학생의 교육지원)

① 국가 및 지방자치단체는 농산어촌학교 학생의 교육기회를 보장하기 위하여 입학금 및 수업료, 급식비, 통학을 위하여 필요한 교통수단 및 그 운행에 소요되는 경비를

지원할 수 있다.

▶ 「학교급식법」 제8조(경비부담 등)

- ① 학교급식의 실시에 필요한 급식시설·설비비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하되, 국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다.
- ② 급식운영비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 보호자(친권자, 후견인 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다. 이하 같다)가 그 경비의 일부를 부담할 수 있다.
- ④ 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다.

▶ 「학교급식법」 제9조(급식에 관한 경비의 지원)

- ① 국가 또는 지방자치단체는 제8조의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비를 지원하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학생을 우선적으로 지원한다.<개정 2007.10.17>
 1. 학생 또는 그 보호자가 「국민기초생활 보장법」 제2조의 규정에 따른 수급권자, 차상위계층에 속하는 자, 「한부모가족지원법」 제5조의 규정에 따른 보호대상자인 학생
 2. 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조의 규정에 따른 도서·벽지에 있는 학교와 그에 준하는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역의 학교에 재학하는 학생
 3. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조의 규정에 따른 농산어촌에 있는 학교와 그에 준하는 지역으로서 대통령령이 정하는 지역의 학교에 재학하는 학생
 4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 학생

▶ 『어린이 현장』 7조

; 굶주린 어린이는 먹여야 한다.

※ 관련 법 개정안

1. 김춘진 의원(민주당)안

가. 학교급식의 실시에 필요한 급식운영비를 해당 학교의 설립·경영자가 부담 하되, 국가 또는 지방자치단체가 그 경비(經費)를 지원할 수 있도록 함(안 제8조제1항).

나. 학교급식을 위한 식품비는 「초·중등교육법」 제12조에 따른 의무교육을 받는 자에 대하여는 국가 또는 지방자치단체가 부담하고, 그 밖에 학교급식 대상 학생에 대하여는 보호자(친권자, 후견인, 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말함)가 부담하는 것을 원칙으로 함(안 제8조제2항).

2. 권영길 의원(민주노동당)안

나. 학교의 설립·경영자는 의무교육을 받는 자에 대하여는 학교급식을 위한 식품비를 받을 수 없도록 하되, 의무교육을 받는 자에 대한 무상급식은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 실시 하도록 함(안 제8조제5항 신설).

학교 현장에서의 아동 급식의 문제

김 호 정 (개웅중학교 교사)

1. 들어가며-학교 급식의 내실을 들여다 보기

수 년 전 학생들과 함께 교실에서 식사를 하는데, 인스턴트와 첨가물이 사용된 반찬들로 채워진 밥을 도저히 다 먹지 못한 경험을 하며 직영급식의 필요성에 더욱 공감하게 되었다. 기회가 있을 때마다 직영급식을 주장했지만, ‘학부모로서는 직영에 찬성이지만 교사로서는 위탁에 찬성’한다는 입장들과 ‘직영급식을 하면 급식 업무 담당 교사가 직접 감자를 깎아야 한다’는 황당한 말들이 오가곤 했다. 급식법 개정 이후에야 지난한 과정을 거쳐 학교 내 구성원 간의 합의를 이루었고 작년부터 직영급식을 경험하게 되었다.

직영급식 이후 식재료를 직접 선택하고 메뉴와 예산을 관리함으로써 급식의 질이 개선되었음을 확인하고 있다. 그러나, 1300명의 입맛에 맞추고 요구에 부합하는 급식을 매일 제공하기란 쉽지 않은 일이다. 본교 급식소위원회는 매월 식단을 일별로 꼼꼼히 검토한다. 그러나 막상 교실에 가서 배식을 하다보면, 육식에 대한 편식으로 나물이나 채소, 생선류는 남아 잔반이 늘어난다. 결국 학생들의 선호도를 고려하여 소스나 튀김류가 쓰이게 된다. 복도나 교실에서 배식을 하다보니 식사 환경도 매우 열악하고 급식차를 올리는 시간을 고려하여 조리 시간을 맞추다 보니, 음식의 맛도 조리 직후에 비해 떨어지는 경우도 있다.

이러한 이야기를 꺼내는 이유는, ‘무상급식’을 말하기 전에 현재 ‘학교 급식’의 내실이 어떻게 갖추어져 있는가를 따져보는 것이 필요하기 때문이다. 이를테면, ‘공교육’이

얼마나 그 내실을 갖추고 있는가 하는 문제에 대한 고민 없이 ‘공교육 강화’를 말하는 것은 공허하지 않은가.

‘밥상머리 교육’이나 ‘의무교육으로서의 급식’을 말하기 전에 과연 ‘교육’으로서 ‘급식’이 이뤄지고 있는가를 생각할 때에 쉽게 ‘그렇다’고 말하기 어렵다.

가정에서 밥상머리 교육이 이뤄지지 않을 때, 학교 급식에서도 고른 영양소 섭취나 한술밥을 먹는 타자에 대한 배려도 기대하기 어렵다(그나마 초등학교에서는 어느 정도 교사의 지도에 따른 식사가 가능하지만, 어떤 중고등학교 교실에서는 ‘힘센 아이들’이 빨리 나가서 ‘개인 업무’를 보기 위해 ‘맛있는 반찬’을 선점하고 어떤 ‘힘 없는 아이들’은 ‘눈물 젖은 맨 밥과 맛있는 반찬’을 먹는다.). 학생들은 (건강을 고려할 때) 안 먹어야 할 것에 목숨 걸고, 먹어야 할 것들에는 눈길도 주지 않는 식습관을 가지고 있다. 영양교사가 배치되었지만, ‘영양교육’을 할 계기도 시간도 주어지지 않고 과중한 업무에 파묻히곤 한다.

저소득층이 아니더라도 아침밥을 먹지 않는 습관은 매점에 가서 빵을 사 먹는 습관을 낳았다. 학교 매점에는 소규모 영세업체가 납품하는 빵류가 많아(올해 그 부분을 제한하였더니, 결국 어떤 업체도 입찰에 응하지 않았다.) 또 한번 당거(danger)에 입맛을 노출시킨다. 방과 후에는 학원에 다니는 많은 학생들이 학원 근처 분식집에서 떡볶이와 김밥과 라면을 먹으며 익숙한 제 입맛을 확인한다. 밤 늦게 들어간 학생들은 출출한 시간이라 또 간식을 먹는다. 이러니 ‘시금치를 먹어라, 등푸른 생선구이를 먹어라’는 공자님 말씀이다.

직영급식을 했으나, 여전히 급식실 ‘공공요금’이라도 학교 예산으로 지원해서 식재료비 비율을 올리자는 제안은 ‘다른 교육 활동’을 제한하는 것이며, ‘수익자 부담 원칙’에 어긋난다며 받아들여지지 않는다. 급식종사원들의 인건비 등 운영비 부담은 늘어가고 ‘초등학교 수준의 지원’을 요구했으나 중학교 직영급식 운영비 지원에 대한 소식은 감감하다. 이 틈에 어떤 학교장들은 학부모들에게 ‘위탁급식 찬성’ 서명을 돌리기도 한다.

교육청에서는 ‘청렴도’ 평가를 낮게 받았으니 급식 식재료 구입을 ‘G2B’로 하란다. 먹거리를 최저가 경매를 하라니 웬지 내키지 않아 하지 않았던 학교에 나가 감사를 진행한다. 감사를 진행하다 보니 급식 지원 기준을 지키지 않은 것이 보인다며, 원상복귀하라며 예산 지원을 줄일 것이라는 공문까지 보낸다. 문제가 불거지니 올해 예산을 줄

이지는 않았으나, 내년 기준에 대해서는 아직 정해진 것이 없다.

수 년간 학교 급식에 관계된 업무를 하면서 학부모, 학생들과 함께 일하며 보람을 느낀 부분도 많았지만, ‘급식’을 둘러싼 보이는 혹은 보이지 않는 문제가 정말 산더미 같다는 것을 뼈저리게 느끼기도 하였다.

2. 학교 급식비 지원과 관련하여

1) 선정 기준의 문제

매년 3월 초가 되면 학교 급식비 지원 신청에 관한 가정통신문이 나간다. 기초수급자, 법정한부모 가정, 지역 직장 건강보험료 29,000원(09년 기준) 미만 납부 가정은 증빙 서류를 가져오라는 것이다. 그 외에 신청할 경우에는 담임 교사에게 ‘자가/()원 짜리 전세/월세’, 월수입 ()로 자신의 형편을 적시하고, 파산증명서, 장애인증명서 등을 제출하는 경우도 있다.

그러나, 서울의 경우 담임교사 추천 학생이 법적 대상자의 10%로 제한되기 때문에 많은 경우 대상자에서 제외되곤 한다. (남부교육청의 경우 학교 내 구성원들이 판단하기에 지원이 꼭 필요하여 10% 이상으로 올렸다가 감사를 받는 사례가 발생하였다. 새로운 기준이 제시되지 않는 한 대부분 학교에서는 기준에 맞추기 위해 내년에는 더 많은 학생을 제외할 가능성이 있다.). 또 ‘좋은 학교 자원 학교’의 경우에는 담임 추천에 제한이 없는데, 그것도 신규로 지정된 학교에 한해서만 가능하니, 2, 3년차 진행하고 있는 학교의 학생들은 작년, 재작년에는 지원을 받다가 또 제외되는 것이다.

그나마 학부모가 3월에 신청을 적극적으로 하는 경우는 담임 교사가 미리 사정을 알게 되고(학생의 입장에서는 새 학기에 낙인감을 갖게 된다는 부담이 있지만), 급식비 지원이 안 되면 학교운영지원비, 혹은 이후 수련활동비, 장학금 등등을 지원할 대상으로 고려하게 될 수도 있다. 그러나 또 많은 경우는 3,4개월 급식비 연체가 되고 나서야 담임이 사정을 확인, 간혹 추가 지원이나 외부 지원 등과 연결하는 경우도 있지만 적절한 방법을 찾을 길 없어 매월 미납 독촉자 명단을 안타깝게 받아보게 되는 때가 많다. 지원 기준이 학생들의 현실을 충분히 반영하지 못함으로 인해서 제외되는 학생들이 발생하고 있는 것이다.

2) 사각 지대에 놓이는 학생들

몇 가지 사례를 통하여 ‘제외-배제’받는 학생들의 경우를 살펴 본다.

학생 A: 아버지가 산재로 직장을 그만 두게 됨. 소유하고 있던 집을 담보로 얻어 썼던 빚이 불어나고 새로 일자리를 구하기 어려운 실정. 보험료 기준이 되지 않아 학기 초에 지원 신청을 못하였음. 3명의 자녀를 키우기에 벽차 매번 학교로 납부하는 급식비 등이 연체됨.

학생 B: 경제 불황으로 자영업(가게 운영)이 몰락, 아버지가 극심한 스트레스로 뇌출혈 겪음. 병원비 부담만 해도 매우 힘든데 자녀는 중·고생으로 교육비 부담이 큰 상황. 집, 가게 등이 처분되지 않아 보험료 기준이 되지 않음.

학생 C: 이혼한 아버지가 자녀를 고모네 맡김. 고모부도 산재를 겪고 일정한 수입은 없는 상황. 아버지는 일용직으로 고정 수입이 없음. 자동차는 영업용으로 가지고 있는데, 이 때문에 보험료 기준이 되지 않음.

학생 D: 이혼, 실직 등으로 알콜 중독, 폭력 성향을 갖게 된 아버지. 급식비는 직접 내겠다고 하지만 한번도 납부되는 적이 없음. 중2 남학생이 초 1,3,5 동생을 돌봄. 어쩌다 아버지가 돈을 주면 오랜만에 하고 싶은 일들을 하며 돈을 다 써버리니 아버지는 다시 돈을 주지 않음. 결국 담임의 설득으로 외부 지원 연결을 한 경우.

학생 E: 어머니, 아버지가 모두 자녀들을 데리고 재혼하여 새 가정을 꾸린 경우. 이혼의 경우 전 남편 혹은 부인과의 경제적인 문제가 얽혀 있는 경우가 많은데 그로 인한 부채 문제가 정리되지 않고 부양할 가족은 늘어난 상황. 월수입이 변변치 않아 고민하다가 어렵게 담임 교사에게 사정을 말하며 요청한 경우.

학생 F: 아버지의 사업 실패 이후 이혼, 어머니 혼자 어렵게 생계를 꾸려가는데 초등학교 때에는 급식비 지원을 받았음. 그러나 학급에서 '아파트에 살지 않는 아이'를 도와야 한다며 시혜적인 태도를 보여 상처를 받은 아이에게 다시 그런 기억을 돌려주고 싶지 않다며 급식비 지원을 거부함.

이외에도 예기치 못하거나 미리 짐작하기 어려운 다양한 사례가 학교마다 존재한다.

3) 지원 기준의 확대와 무상급식의 전면 실시

단기적으로는 담임 추천의 범위를 제한하지 않도록 하는 것이 하나의 방법이라고 본다. 대부분의 경우에는 긴박한 요구를 갖고 어렵게 요청하는 것이기에 최대한 지원하는 것이 온당하다. 그렇게 해도 경제상황이 어려운 학교나 학급에서도 20%-30%를 넘지는 않는다.

적어도 '보험료 기준'으로만 파악하는 것 대신에 실직, 부양 가족 수, 보호자의 질병, 파산이나 부채 등을 고려하는 것이 필요하다.

아울러 이에 대한 현황 조사를 지자체 복지 담당 부서에서 인력을 확충하여 전담하는 것이 필요하다고 본다. 보호자가 직접 지자체를 방문하여 학교 급식비 이외에도 가정에서 필요한 도움을 청하고, 학생이 어렵게 학기 초부터 담임 교사에게 서류를 내미는 일은 하지 않는 것이다. 학교에서는 지자체에서 파악한 학생 명단을 기본으로 지원하되, 도움이 필요한 학생들을 담임 교사가 계속 발굴하고 지자체와 연결시켜주는 것이 더 바람직하다고 본다.

중장기적으로는 무상급식의 전면 실시가 대안이 될 것이다.

당장 사회적 공감대를 확대하여 입법을 실현하면 가장 좋겠지만, 공감어 되는 교육청부터 지자체부터 모범사례를 만드는 노력이 중요하다고 본다. 초등학교부터 전면 시행할 수도 있고, 농어촌부터 전면 지원하는 방법, 다자녀 가정부터 지원하는 방법도 있을 것이다.

중앙 부처에서는 중고등학교 직영급식 운영비 지원을 하루 속히 시행하여 급식비 부담을 초등학교 수준으로 낮추는 것도 방법일 것이다.

3. 방학 중 결식 학생 지원의 문제

이번에 학교급식지원 대상 학생의 약 50%가 겨울 방학 중 급식 지원 신청을 하였다. 그러나, 어렵게 작성한 신청자 명단이 교육청-지자체를 거쳐 넘어가고, 지자체 담당 공무원이 직접 신청 학생 가정을 방문하면, 결국 ‘밥을 차려주기 매우 어려운’ 경우로 한정하여 지원을 결정하게 된다고 한다.

‘결식’의 정의에 대한 이해가 학교 내에서도 부족하고, ‘결식’의 해결에 대한 고민도 지자체에서 부족한 것이 현실이다. ‘밥을 굶어서는 안 된다.’는 사회적 공감대는 확산되었지만, ‘밥은 굶지 않지 않느냐’며 방관하는 가운데 상대적 허기는 커가고 있다.

구청에서 발급하는 카드를 이용, 주로 외식하게 되는 부분에 대해서도 우려가 든다. 식사의 질이 보장될 수 있을지, 카드를 제 때 잘 이용하며 관리할 수 있을지 문제이기 때문이다.

‘밥’은 ‘삶’-‘생활’의 축이다. 따라서 ‘밥’을 떼우는 것이 아니라 ‘삶’을 결세우도록 하는 지원이 필요하다. ‘밥’을 먹을 수 없는 가정이 되었다는 것은 곧 그 가정의 ‘삶’이 무너졌다는 것이기에, 그 삶을 지원할 사회적 자원과 체계가 필요한 것이다.

아이에게는 ‘일하러 나가는 엄마가 두고 가는 돈 얼마’가 아니라 ‘엄마가 함께 있다는 안정감’이 더욱 필요한 것이다. 마찬가지로 현금(카드)가 아니라 누군가 함께해주고 있다는 정서적 지원, 그 안에서 무엇인가 할 수 있다는 신뢰가 결식 아동의 가정에 더욱 절실하다.

공부방(지역아동센터)는 가장 바람직한 모델이라고 본다. 각종 종교, 사회 단체의 노력들도 꾸준히 이어져오고 있는데, 이를 좀더 체계화(여성단체-부식만들기/ 청년단체-배달하기/ 일반인- 00구 저녁 한 술 털어 기금 마련 운동/ 자지단체-지원 예산 확충 등) 하여 기회를 늘인다면 참여의 폭이 확대될 것으로 생각된다.

카드를 사용하는 방법에 대해서도 아동들이 가까운 곳에서 간편하나 별로 몸에 이롭지 않는 음식들로 한 끼를 떼우게 할 것이 아니라, 지정 음식점(적어도 분식이 아닌)에서 반찬을 포장하여 찾아가게 한다든가, 생협 등 유기농 매장의 참여를 이끌어내 할인을 적용하고, 인터넷 주문-배송을 받게 한다든가 뭔가 질을 보장하기 위한 고민도 필요하다고 본다.

4. 맺으며

학교로 쏟아붓는 돈이 그리 적은 것만은 아니다. 각종 시설물에 무슨 학력향상에, 시범학교에... 그런데 왜 밥을 먹는 중요한 문제가 이리 뒤로 밀릴까. 너무나도 단순하고 뻔한 답이지만 밥을 못 먹는 이들이 힘이 없기 때문이다. 그들은 감히 밥을 지원해 달라고 말하지 못한다. 밥을 먹이지 못하는 무능력만은 면하려고 120만원 월급 통장에서 제일 먼저 학교 급식비를 뺀다.

학력 신장을 요구하는 사람들, 연구점수를 따려는 사람들, 그들의 힘있는 목소리와 조직적인 움직임 속에서 표시도 나지 않는, ‘매일 일상에서 한끼마다 굶지 않기’와 같은 자연스러운 그리하기에 잊혀져도 좋은 문제들은 묻히기가 일쑤다.

신은 ‘우리들의 머리카락 수까지 다 헤아리기’에 우리의 온 믿음을 받기에 마땅한 것이다.

우리 사회가 가장 낮은 이들의 목소리와 가장 평범한 일상 속 아픔들을 놓치지 않으려는 노력을 진심으로 할 때야만 모두-가장 작고 낮은 이들의 경계 안에 포함된 모두-의 신뢰를 얻을 수 있을 것이고, 그 때 함께 건강한 세상을 만들 수 있을 것이다.

밥, 그것은 그 중에서도 가장 기본적인 문제다.

학교 급식을 누구에게나, 제대로, 골고루 할 수 있다면, 건강한 미래를 학교에서부터 살릴 수 있다는 믿음을 포기하지 않겠다.

학교급식 및 아동급식의 바람직한 방향

박진욱 (교육과학기술부 학생건강안전과)

1. 사업개요 및 추진경과

【학교급식 제도】

- 우리나라의 학교급식은 1953년 戰後 결식아동에 대한 UNICEF 등 외국원조 물자에 의한 구호급식으로 시작되었으며, 1973년 우리 정부와 학부모의 힘으로 농어촌지역은 자활급식, 도시지역은 제빵업자에 의한 빵 급식 등 자립형태의 학교급식을 실시하게 되었음.
- 그러나 1977년 서울시내 빵 급식에 의한 집단식중독 사고로 학생 1명이 사망함에 따라 빵 급식제도가 전면 폐지되고, 1978년부터 학교급식규칙을 마련하여 현재와 같이 우리나라 전통의 韓食文化에 기반을 두고 밥 위주의 자체조리 방식의 급식제도로 개선하여 정부가 정책적으로 추진하게 되었음.
- 1981년에는 학교급식법을 제정하여 급식의 확대 및 운영원칙 등에 관한 기준을 마련하였고, 1992년부터 대통령공약 등 주요 정책사업으로 추진한 학교급식 확대사업이 2002년 말에 완료됨에 따라 2003년부터 초·중·고등학교간 연계급식을 완성하고 전면급식을 실시하고 있음.

【결식아동 급식】

- 결식아동에 대한 급식지원은 학교급식법에 의한 급식이 보편화되기 이전인 1989년

에 가정형편이 어려워 도시락을 지참하지 못하거나 급식비를 내지 못해 점심을 굶는 아동이 언론에 보도되고 사회문제로 대두되면서 생겨난 복지정책임.

- 그러던 중 1998년말 IMF 금융위기를 맞아 실직자가 증가하면서 학교급식비 미납자가 크게 늘어나 학교내 급식은 물론이거니와 학교밖 지역사회 미취학 아동을 포함한 결식아동 급식대상도 증가해 그 규모가 커졌으며 이에 대한 체계적인 아동급식 지원시스템 구축의 필요성이 논의되기 시작하였음.
- 당시에는 취학 여부 즉 아동의 신분을 기준으로 미취학아동은 지자체(읍면동)가, 학생은 교육청(학교)이 학기 중 뿐만 아니라 가정에서 식사하는 토·공휴일 및 방학 중에도 급식지원을 담당하였음.
- 그러나 운영과정에서 학교를 통한 급식지원 전달체계 단절 등 많은 문제점이 야기되어 2003년에 국무총리실에서 전국 결식아동 급식지원 실태조사를 실시하고 전문가 회의 등을 거쳐 개선방안을 마련, 2004년부터 현행과 같이 급식이 이루어지는 장소적 개념을 기준으로 학교내 급식은 교육청(학교), 학교밖 급식은 지자체(읍면동)가 담당하도록 구분하여 급식지원 체계를 운영하고 있음.
- 또한, 아동급식 사업은 대통령직속 정부혁신·지방분권위원회의 논의와 국무회의 심의를 거쳐 5년전인 2005년에 재원을 포함하여 지방사업으로 이양되어 현재에 이르고 있음.

〈주요 추진경과〉

- ▶ 1998년 IMF를 맞아 실직자 증가 등으로 결식학생 대폭 증가
- ▶ 2004년 급식지원 전달체계 개선(학교내는 교과부, 학교밖은 복지부)
- ▶ 2005년 저소득층자녀 급식지원사업 지방이양(정부혁신지방분권위)
- ▶ 2006년 지원대상과 지원액 등을 교육감이 정하도록 학교급식법 개정

2. 관리체계 및 추진상황

【학교급식】

- 학교급식은 자라나는 학생들에게 바른 영양을 공급하여 건전한 심신발달을 도모하고, 편식교정 등 올바른 식생활습관 형성으로 자기 식생활 관리능력을 배양하기 위하여 영양교사 제도를 도입·배치하는 등 교육의 일환으로 운영하고 있음.
- 또한, 학부모에게는 도시락준비 부담을 덜어주고 어머니들의 사회활동 참여 기회를 보장하며, 학생들에게는 책가방 무게를 경감시켜 주는 등 여러 가지 긍정적인 효과가 기대되는 교육복지 시책임.
- 각급 학교에 급식시설을 갖추고 영양(교)사 등 학교급식 전담직원을 두어 급식관리 업무를 담당하며, 학교는 식재료 소비자로서 급식수요자인 학생들의 의견을 수렴하고 ‘학교운영위원회’와 ‘급식소위’ 등을 통해 학부모 참여하에 다양한 자연식품을 사용하여 영양관리기준에 맞는 식단을 작성, 안전하고 맛있는 급식제공을 위해 노력하고 있음.
- 교과부와 교육청은 학교급식법에 따라 학교급식의 원활한 운영을 위하여 행·재정적인 지원, 복지부(식품정책) 및 식약청(식품안전), 농식품부(농·축산물 위생관리 및 유통정책) 등 관계기관과의 긴밀한 협조와 공조체제 유지, 법령 제·개정, 제도의 개선, 다양한 정보 제공, 식중독 예방관리 대책수립 등 지원업무를 수행하고 있음.
- ‘09년 현재 학교급식 실시현황은 전체학교(11,243개교)의 99.8%인 11,225개교에서 학생 745만명, 교직원 40만명을 합하여 785만명이 이용하고 있음. 급식운영 방식은 직영급식을 원칙으로 하되 급식여건상 불가피한 경우는 위탁급식(일부위탁 또는 전부위탁)도 허용되며, 직영급식이 90.3%(10,133개교), 업체 위탁급식은 9.7%(1,092개교) 수준임.

【학교급식 실시현황】

구 분	학교수(교)			학생수(천명)			운영방식(교)	
	전체학교	급식학교	%	전체학생	급식학생	%	직영급식	위탁급식
초등학교	5,823	5,823	100	3,677	3,609	98.2	5,816(99.9)	7(0.1)
중 학교	3,080	3,076	99.9	2,036	2,015	99.0	2,628(85.4)	448(14.6)
고등학교	2,191	2,181	99.5	1,892	1,810	95.7	1,545(70.8)	636(29.2)
특수학교	149	145	97.3	23	22	95.7	144(99.3)	1(0.7)
계	11,243	11,225	99.8	7,628	7,456	97.7	10,133(90.3)	1,092(9.7)

* 위탁급식 : ('06) 1,655교(15.4%) → ('08) 1,279교(11.5%) → ('09) 1,092교(9.7%)

○ 연간 급식경비는 '08년도 1년간 총 4조 3,751억원 규모이며, 재원은 지방교육재정에서 28.3%(1조2,385억원), 학부모가 67.0%(2조9,312억원)를 부담하였고, 식재료비 57.8%(2조5,293억원), 인건비 24.4%(1조 654억원) 등으로 사용하였음.

※ 학부모 부담경감 : ('05) 77.1% → ('06) 75.4% → ('07) 71.7% → ('08) 67.0%

【아동급식】

○ 학교내 급식(학기중 평일, 180일) → 교과부(교육청) 주관

- 시·도교육감 책임하에 교육복지 차원에서 최저생계비 상위 120% 이하(차상위계층) 자녀 중 학교급식비 현금(월 4만원) 납부가 어려운 학생의 급식비를 지원하여 무료급식 제공(연간 180일, 38만원 정도)

※ ('07) 579천명, 2,060억원 → ('08) 617천명, 2,322억원 → ('09) 730천명, 2,769억원

○ 학교밖 급식(방학, 토·공휴일 185일) → 복지부(지자체) 주관

- 자치단체장 책임하에 사회안전망 차원에서 다양한 물적자원(사회복지관, 지역아동센터, 음식점 등) 및 인적자원(사회복지전담공무원, 자원봉사단체 등)을 활용하여 지원

- 기초자치단체별 “아동급식위원회”에 학교장 및 영양사 등 참여

▶ 실제 급식이 이루어지는 장소를 기준으로 전달체계 운영

- IMF를 맞아 '98년부터 '03년까지 교육청(학교)에서 방학 중에도 급식을 지원하였으나, 전달체계 단절, 도시락 배달 곤란, 음식점 지정 및 식품권 지급에 따른 문제, 학교급식시설 이용시 학생들의 참여기피(stigma) 및 인건비 등 급식경비 과다소요, 교사들 방학 중 출근 불만 등 많은 문제점 야기
 - '03년에 국무총리실에서 실태조사결과 '04년부터 급식지원 전달체계 개선
- ⇒ 학교내 급식은 교과부, 학교밖 급식은 복지부가 담당토록 조정

○ <지원현황> 학교내 급식은 교육청, 학교밖 급식은 지자체가 담당하되, 학기중 토·공휴일 중식비는 교육청이 지자체에 지원('09년 774억원)

【아동급식 지원 현황】

구 분	주관기관	급식구분(일수)	지원인원	재원부담('09)	지원내용
학교내 급 식	시·도교육청	학기중 평일 (180일)	73만명	교육청 2,769억원	중식 (조·석식은 지자체 지원)
학교밖 급 식	지방자치단체	학기중 토·공휴일 (95일)	24만명	교육청* 774억원	중식 (조·석식은 지자체 부담)
		방학중(90일)	54만명	지자체 1,512억원 복지부 588억원	조·중·석식
		소계	54만명	2,874억원	-
합 계		연중(365일)	73(54)만명	5,643억원	-

* 2005년부터 시·도교육청이 부담하도록 조정(국정현안정책조정회의 : '05.1.19)

○ <급식인원> '09년 현재, 학교내 저소득층 급식지원 73만명 → 여름방학 중 학교밖 결식아동 급식지원 54만명(19만명 차이)

○ <차이나는 이유> '학교내 급식'은 교육복지 차원에서 차상위계층이하 무료급식 제공, '학교밖 급식'은 사회안전망 차원에서 실제 결식하거나 결식우려가 많은 아동을 선정하여 지원하므로 사업의 성격과 대상이 다르기 때문임.

※ 방학때나 공휴일에는 가정에 식사를 차려줄 보호자가 있고(92%), 복지시설수용(1.9%), 친척집 방문(6.1%) 등으로 식사 해결이 가능하므로 제외하는 것이 타당하다는 의견 <'08년 여름방학, 인천시 자료>

3. 학교급식비 지원 현황과 계획

【관계법령 검토】

- 「헌법」 : 제31조제3항에서 ‘의무교육은 무상으로 한다’라고 규정
- 「교육기본법」 : 제8조에서 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다 ‘라고 규정하고 있으나, 무상교육의 범위에 대하여는 논란이 있음.
※ **의무교육 무상의 범위** : ① 법령이 정한 범위 내에서 무상으로 한다는 ‘**무상범위 법정설**’, ② 수업료뿐 아니라 국가재정이 허용하는 경우에는 학용품, 수업에 사용되는 모든 물품과 급식까지도 포함한다는 ‘**취학필수비 무상설**’, ③ 절충적 입장으로서 수업료 징수의 면제를 의미하는 ‘**수업료 면제설**’ 등이 대립되고 있음
- 「학교급식법」 : 제8조에서 급식시설·설비비는 학교설립·경영자가 부담하되 국가 또는 지자체가 지원할 수 있고, 급식운영비(인건비, 연료비 등)는 학교설립·경영자가 부담하되 보호자가 일부를 부담할 수 있으며, 식품비는 보호자 부담을 원칙으로 규정
 - 한편, 제9조에서 국가 또는 지자체는 보호자가 부담할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 허용 하면서, 그 대상은 저소득층학생과 농산어촌지역 학생을 우선하도록 규정하고 있음.
- 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 : 제23조에 따라 국가와 지방자치단체는 농산어촌학교 학생의 교육기회 보장을 위하여 입학금 및 수업료, 급식비, 교통수단 및 운행경비를 지원할 수 있음
- 「학교급식 지원조례」 : 16개 광역단체와 189개(82%) 기초단체가 급식지원 조례를 제정하여 관할지역 직영급식 학교에 친환경 우수농산물 급식비를 지원하고 있음.
※ 지자체 우수농산물 지원 : (‘08) 6,768교 1,232억원 → (‘09) 7533교 1,807억원

【학교급식비 지원현황】

- ‘09년 현재 차상위계층이하 저소득층자녀 73만명, 농산어촌지역 82만명(전액 24만명, 일부지원 58만명) 등 155만명에게 총 4,130억원 지원

【학교급식비 지원현황】

구분		지원규모	지원액(억원)			비고
			교육청	지자체	계	
전액 지원 (무상)	저소득층	전체학교 73만명	2,769	-	2,769	전체학생의 9.7% 저소득층의 91.3% (*11년까지 100%)
	농산어촌	1,812개교 24만명	508	379	887	소규모/농산어촌 중심 *도시일부(과천, 성남)
	소계	97만명	3,277	379	3,656	전체의 13% 수준 *1식당 평균 2,100원
일부지원 (농산어촌)		1,952개교 58만명	474	-	474	*급식비 단가의 21% (450원 수준) 지원
계		97(58)만명	3,751	379	4,130	

【학교급식비 지원 확대계획】

- ‘11년까지 가정형편이 어려운 차상위계층이하 저소득층자녀 전원(약 80만명)에게 급식비를 지원하여 학교에서 무상급식을 제공하고,
- ’12년까지 농산어촌지역 중 도서벽지는 전액지원, 읍면지역은 학부모부담 급식비 단가의 30%(630원)까지 교육재정 여건을 감안하여 단계적으로 지원을 확대할 계획임.

4. 쟁점사항 및 검토의견

【학교급식비 지원】

- 헌법에서 ‘의무교육은 무상으로 한다’ 라고 규정하고 있으므로 교육기본법에서 의무교육 대상으로 정한 초·중학교는 무상급식을 실시해야 한다는 의견에 대하여,
⇒ 교육기본법에서는 의무교육대상을 초등학교 6년과정과 중등학교 3년과정으로 규정하고 있으나, 그 무상의 범위를 어디까지로 할 것인지는 정해진 규정이 없음.
- 즉, 수업료, 학교운영지원비, 학습준비물, 교복비, 체육복비, 책가방비, 급식비 등을 모두 포함할 것인가의 여부는 교육재정 여건을 고려하여 신중한 검토가 필요

하다고 봄.

- ※ **외국의 사례** : 북유럽 일부 복지국가(노르웨이, 스웨덴, 핀란드)를 제외하고 대부분 수익자인 학부모 부담 원칙으로 하되, 소득수준에 따라 차등지원
 - <미국> 소득기준으로 49.5% 무료급식, 9.5%는 할인급식, 나머지는 유료급식
 - <영국> 소득기준으로 34% 무료급식, 나머지 유료급식
 - <일본> 생활보호대상자 자녀는 지자체가 무료급식 지원

【결식아동 급식지원】

○ 학교내 급식비 지원 대상자와 학교밖 결식아동 급식지원 대상자 선정기준을 통일해야 한다는 의견에 대하여,

⇒ 학교내 급식비 지원은 교육복지차원의 사업('11년까지 80만명, 농산어촌지역은 '12년까지 단계적 확대 추진)이나, 학교밖 급식지원은 사회안전망차원의 실제 결식아동 식사지원 사업으로서 사업의 성격이 다르므로 대상도 다를 수밖에 없으며, 따라서 선정기준도 달라야 오히려 바람직하다고 봄. 학교내 급식비 지원 대상에는 결식아동 전부 포함되어 있음.

○ 급식지원 대상자 선정기준의 객관성 확보 등 명확화 필요성에 대하여,

⇒ 학교내 급식비 지원의 경우 기초생활수급자와 한부모자녀, 소년소녀가장, 복지시설수용학생은 읍면동주민센터에서 제공하는 입증서류(명단)을 근거로 선정하고, 차상위계층 등은 국민건강보험료를 기준으로 객관적 선정기준을 마련하여 적용하고 있음.

- 한편, 교과부는 2009년부터 “저소득층자녀 One-stop 지원체계”를 구축하여, 종전에 저소득층자녀 학비 및 급식비, 인터넷통신비, 방과후학교수강권 지원대상자를 학교별로 제각기 조사하던 것을 통합하여 매 학년도 초에 한꺼번에 전수조사를 실시하도록 개선하였음.

- 학교에서 전교생에게 가정통신으로 “학교교육비 통합지원 신청서”를 배부하고, 지원받기를 원하는 보호자가 신청서를 작성하여 담임교사에게 제출(신청주의 방식)
→ 학생복지심사위원회 심사를 거쳐서 학교장이 선정

※ 학생들의 낙인감(stigma) 방지를 위해 ‘지원불필요’ 학생도 신청서의 ‘신청하지 않음’란에 체크하여 담임에게 전부 제출토록 함

○ 급식지원 방법에 있어 사회복지관, 지역아동센터 및 학교급식시설 이용 등을 통한 단체급식 확대의 필요성에 대하여,

⇒ 단체급식은 아동의 결식문제만을 해결하는 차원이 아니라 다양한 교육·문화·특기·적성 프로그램과 연계함으로써 대상아동들의 참여도를 높이고 심리적 낙인감(Stigma)을 최소화 하면서 자연스럽게 식사까지도 제공하게 되므로 매우 바람직하다고 봄.

- 이를 위해 전국 400여 곳의 사회복지관 중 급식시설이 없는 200여 곳에 대해서는 관할지자체가 우선적으로 급식시설을 갖추는 노력이 요구되며, 지역아동센터에 대한 운영비 지원 현실화가 필요함.
- 한편, 교과부는 시군구 아동급식위원회가 급식시설 운영비와 인건비 등 소요예산을 확보하고 관할지역 교육청에 학교급식시설 이용을 요청할 경우 적극 협조하도록 지도하고 있음.

○ 아동급식지원 전달체계를 교과부 또는 복지부로 통합하여 일원화가 필요하다는 의견에 대하여,

⇒ 「정부조직법」 제24조와 제33조에서, 교육과학기술부는 인적자원개발 및 교육정책, 과학기술정책을 총괄하고, 보건복지가족부는 국민의 건강한 삶과 관련되는 보건·의료 및 생활보호, 사회보장, 아동복지 등 가족업무를 총괄하도록 부처별 관장사무를 규정하고 있음.

- 「지방자치법」 제9조에서는 지방자치단체의 주요사무로 “주민의 복지증진에 관한 사무” 즉, 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영, 생활이 곤궁(곤궁)한 자에 대한 보호와 지원, 노인·아동·심신장애인·청소년의 보호와 복지증진 업무를 수행하도록 규정하고 있어 복지부와 지자체가 종합계획을 수립하고 적극적으로 추진해야 할 본연의 고유사무라고 생각함.
- 또한, 교육청 및 학교의 입장에서 보면 학교내 급식은 학교급식법에 따라 체계가 갖추어져 있어 문제가 없으나, 학교밖에서 식사하는 공휴일 및 방학기간에는 학교를 통한 급식지원 전달체계가 단절되고, 사회복지전문가 등 인력과 지역사회복지관이나 지역아동센터, 일반음식점 지정 및 감독 등의 물적 인프라를 관리할

능력이나 전문성도 부족하여 교육청이 학교밖의 급식지원 사업을 담당하거나 추진하기에는 현실적으로 어려움.

- 한편, 2001년 한국교육개발원에서 학교와 교육청 및 자치단체 담당자를 대상으로 실시한 “학생 중식지원 실태조사 연구”에서는 방학 등 학교밖의 급식업무는 복지부(지자체)가 담당하는 것이 바람직하다는 의견이 학교는 76.2%, 교육청은 90.1%, 지자체는 32.2%로 나타난 바 있음.

5. 급식지원 사업의 바람직한 방향

【학교급식비 지원】

○ 초·중학교 무상급식 관련

⇒ 급식지원 업무가 지방사업인 점을 감안하면 중앙정부의 역할이 매우 제한적임. 무상급식에 교육재정 투자의 편중현상이 나타나면 교육환경 개선 등 다른 분야 재정지원 부족으로 교육의 질적 저하가 우려되므로 예산집행의 건전성 측면에서 균형적이며 점진적인 지원방안 모색 필요함.

【저소득층 지원과 무상급식의 장·단점】

구분	저소득층 급식비 지원	학교단위 무상급식
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 소득수준을 고려 지원대상자 선정 · 수익자 부담원칙이 존중된다는 점 · 보호자의 자기 책임성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 학생들 심리적 상처(stigma) 해소 · 저소득층 선정에 따른 교사의 업무부담 경감 및 학부모 서류제출 불편 해소
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 담임교사의 저소득층 선정 업무과중, 학생들 심리적 상처 · 입증서류 제출에 따른 학부모 불편 	<ul style="list-style-type: none"> · 급식비 부담능력 있는 부자도 지원 · 일률적인 무상급식은 교육재정 압박, 편중 투자로 교육의 질적 저하 우려

※ 학교단위 무상급식 현황('09년) : 경기(84교), 충북(153교), 충남(306교), 전북(472교), 전남(193교), 경북(178교), 경남(400교) 등

○ 학교급식비 지원 확대 방향

- ⇒ 지방교육재정이 부족한 현 시점에서 소득격차를 고려하지 않는 정책은 건전한 국민의식 함양 등에 비추어 타당성이 부족하므로 급식비 부담능력이 있는 자까지 일률적인 무상급식을 제공하는 것 보다는,
- 학교현장의 급식비 연체자(미납자) 문제부터 해소할 수 있도록 가정형편이 어려운 저소득층자녀와 생활환경이 열악한 농산어촌지역 학생을 우선하여 점진적으로 급식비 지원을 확대해 나가는 것이 바람직하다고 봄.

【결식아동 급식지원】

○ 학교밖 결식아동 등에 대한 급식지원 종합계획 수립 필요

- ⇒ 학교밖 결식아동 급식지원은 복지부 「아동복지법」 및 「복지사업지침(아동급식)」에 따라 시·군·구청장이 “아동급식위원회” 심의를 거쳐 지역실정에 맞는 급식지원 계획을 수립·시행하고 있음.
- 그러나 학교밖에는 미취학아동(6세미만)과 취학아동 및 결식노인 등 다양한 계층의 급식지원이 필요한 지역주민이 존재하고 있으므로, 이에 대한 정확한 실태조사를 실시하고 사회안전망 차원의 급식지원 시스템(급식대상자 등록관리 등을 포함한 사회복지통합전산망) 구축이 무엇보다 선행되어야 할 것으로 생각됨.
 - 자치단체별 급식지원 수요조사 실태조사 결과를 토대로 사회복지관 및 지역아동센터, 일반음식점 등 다양한 급식인프라와 전국 232개 기초자치단체와 3,629개 읍면동주민센터의 자치행정조직과 1만명의 사회복지전담공무원 및 자원봉사단체, 민간단체 등의 조직을 활용하여 지방자치단체 차원에서 체계적이고 안전한 “지역단위 급식지원 종합계획”을 수립·추진하는 것이 바람직하다고 봄.

○ 결식아동 급식대상자 조사방식을 신청주의 방식으로 전환 필요

- ⇒ 수혜자에 대한 사회적 책임을 제고하고, 아동의 인권보호는 물론 대상자 추가 발굴 및 누락자 방지 측면에서도 현행의 담임교사를 통한 조사방식에서 기초생활수급자 지정신청 제도와 같이 신청주의 방식으로 전환하는 것이 근본적인 문제를

해결하는 방안이라고 생각함.

- 보건복지가족부의 요구에 따라 '08년 12월초 겨울방학을 앞두고 담임교사로 하여금 방학 중 급식지원 필요아동 전수조사를 실시한 바 있음. 그 결과 담임교사가 보호자와 상담(통화)하여 지원이 필요하다고 통보된 아동 전원에게 복지부는 급식을 지원하도록 지자체에 지침을 내려 당초 29만명에서 45만명으로 16만명이 늘어난 사례를 보더라도, 담임교사를 통한 학교밖의 결식아동 조사방식은 문제점이 내재되어 있다고 사료됨.
- 보건복지가족부 및 전국 지방자치단체(광역시도 16개, 기초자치단체 232개, 읍면동주민센터 3,629개) 홈페이지와 창구에 '급식지원 전용 사이트'와 '급식지원 상담 창구'를 개설하여, 개설된 사이트에는 결식아동과 노인에 대한 급식지원 정책들을 소개하고, 본인이나 보호자, 이웃주민, 통·반장, 사회복지사 등 누구나 신청할 수 있도록 제도 개선 필요
- 자치단체(읍면동주민센터)는 급식지원을 신청한 자에 대하여 재산상황 및 가구소득을 조회하고, 필요시 사회복지전담공무원 등 전문가가 가정방문을 통해 확인하여 실제 급식지원이 필요한지 여부를 결정하면 수혜자에 대한 사회적 책임을 제고하고, 인권보호는 물론 행정업무 경감과 꼭 필요한 아동을 지원하게 되어 예산의 절감과 효율적 집행에도 크게 도움이 될 것으로 생각함.(동 제도개선 방안은 '09.4.23. 국민권익위원회 주관 "결식아동 급식지원 제도개선 간담회"시에도 제기된 내용임)
- 성공회대학교 사회복지학과 이혜원 교수의 "아동결식 해결방법 바꾸자"(한국일보, '09.12.2)라는 제하의 기고에서도 '한 끼의 혜택'을 제공하는 제도에서 부모와 아동의 자기결정권을 보장하고 급식지원의 전문성을 강화하는 신청제도로의 전환이 요구된다'고 하였음.
- 결식의 개념을 부모가 자녀에게 제때 적합한 식사를 제공하지 않음으로서 생존권을 침해하여 건강한 발달을 저해하는 방임으로 규정하고, 부모가 양육책임자로서의 역할을 유기하거나 포기하지 않도록 아동복지법 제2조의 구속력을 강화하되, 부모(또는 법정후견인)가 자발적으로 급식지원을 읍면동주민센터에 신청토록 제도를 개선해야 한다고 하였음.

- 지자체의 사회복지전담공무원은 양육부담이 객관적으로 인정되는 경우에 한해 지원을 결정하고, 상황과 능력에 맞춰 급식지원 기간을 부모와 합의해 결정토록 해야 하며, 그 기간에는 부모의 구체적 역할과 이를 이행하지 않을 경우의 불이익을 약정한 후, 정기적으로 평가하는 방법으로 바뀌야 한다고 강조
- 그러한 이유는 급식지원을 부가적인 급여로 생각하거나 신청만하면 준다는 잘못된 인식을 없애고, 보호망 사각지대의 누락이나 부정수급 문제를 최소화해야만 결식의 재발생과 악순환을 예방할 수 있다는 것임.

<참고자료>

정부의 저소득층자녀 급식지원 사업 비교

- 학교내 급식
 - 학기중 평일의 중식(180일) : 교육청(학교)
- 학교밖 급식
 - 학기중 토·공휴일의 중식(95일) : 지자체(교육청이 774억원 부담)
 - 학기중 조식·석식(180일) : 지자체
 - 방학중 조식·중식·석식(90일) : 지자체
- 미취학 아동(조식·중식·석식, 365일) : 지자체

<저소득층자녀 급식지원 사업 비교>

(‘09년 현재)

구 분	복지부(자치단체)	교과부(교육청)
지원목적	▶(사회안전망 차원) 경제적 빈곤 외에도 가정 결손 등으로 실제 결식우려가 있는 아동을 선정하여 지원	▶(교육복지 차원) 저소득층 자녀의 교육복지 증진을 위하여 급식비 부담능력이 없는 학생에게 학교급식비 지원
지원내용	▶평일의 조식+석식(180일) ▶방학 및 토·공휴일 3식(185일) ▶미취학 아동 등 3식(365일)	▶학기중 평일의 중식(180일)
선정기준	▶실제 결식하거나 결식우려가 높은 아동(가정환경 조사를 통해 결정)	▶저소득층(차상위계층이하) 자녀 ▶‘11년까지 80만명(100%) 지원 확대 ※ 담임교사 추천 등으로 선정
지원아동수	▶54만명(학기중과 19만명 차이)	▶73만명(차상위계층이하의 91%)
지원단가	▶1식당 3,000~4,000원 (현금제공 불가)	▶1식당 초등학생 1,700원 ▶중·고등학생 2,500원 ※ 급식비 단가는 학운위에서 결정
지원방법	▶사회복지관, 지역아동센터, 일반음식점 등 다양한 방법으로 식사제공 ▶불가피한 경우는 식품권 지원	▶학부모가 부담할 급식비 전액을 지원하여 학교에서 무상급식 제공
전달체계	▶읍면동의 사회복지전담요원 등 활용	▶각급 학교장을 통해서 지원
소요예산 (‘09년)	▶연간 2,874억원 (국비 541억, 시·도교육청 774억 포함)	▶연간 2,769억원 (전액 시·도교육청에서 부담)

‘아동급식 실태 및 개선방안 모색 토론회’ 토론문

박 찬 수 (보건복지가족부 아동청소년복지정책과)

1. 아동급식사업 개요

○ 아동급식사업의 목적

- 빈곤·가족해체, 보호자의 실직·가출 등 여러 사유로 끼니를 거르거나 끼니를 거를 우려가 있는 아동에게 급식을 지원하여 결식아동 발생을 방지

○ 사업연혁

- '00년~'04년, 결식아동에 대한 석식 지원부터 시작하였고, 예산은 국비·지방비 분담 지원
- '04년, 교과부로부터 방학 및 토·공휴일 중식 제공 사업 이관
- “결식아동 급식지원” 등 149개 사업(복지부 소관 67개) '05년부터 지방이양사업으로 전환('04.7.6 국무회의)
- 지방이양사업 재원 마련을 위해 분권교부세 제도 신설
- '04년, 급식지원 대상자 확대 (14천명 → 235천명)
- 총리지시('04.7), 고위당정회의('04.9) 등을 통해 “겨울방학 결식아동 중식지원 확대” 결정 ('04.10)
- 복권기금(393억원)을 통한 '05년 한시적 국고지원 ('05.1, 국정현안정책조정회의)
- '08년 겨울방학부터 경제위기로 인한 대상자 급증에 따라, 국회 '09년 예산심의 시 '08년 겨울 및 '09년 여름방학 한시적 국비 지원 결정(541억원)

○ 지원체계

지원 구분		사업주체	재원부담	비고
취학 아동	학기중 중식(180일)	교육과학기술부 (교육청)	시도교육비 특별회계	교육부에서 복지부로 이관('03.11.5)
	학기중 토·공휴일 중식(95일)	보건복지가족부 (지자체)		
	방학중 중식(90일)			
	연중 조·석식(180일)			
미취학아동 조·중·석식(365일)				

○ 대상자 추이

(단위 : 명, 억원, 해당연도 12월 기준)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
									겨울	여름
지원 아동수	13,773	13,610	13,792	235,202	214,009	257,276	271,606	294,599	452,321	545,836

2. 대상자 선정절차

○ 선정기준

가. 기본기준(소득기준 적용) : ①국민기초생활보장 수급자 및 차상위(최저생계비 120% 이하, 건강보험료 본인부담금 기준) 저소득계층 중 ②가정환경상 가정내 식사제공이 어려워 결식우려가 있는 아동

※ 가정환경(식사 제공 곤란 사유)상 결식우려가 있는 아동

- 소년소녀가정 중 보호자가 부재하거나 보호자의 양육능력이 미약한 경우
- 한부모가정, 조손가정 중 보호자의 양육능력이 미약한 경우
- 보호자의 만성질병·신체적·정신적 장애(알콜중독 등)로 양육능력이 미약한 경우
- 보호자의 학대·방임 등으로 아동의 돌봄이 곤란한 경우
- 보호자 맞벌이 등 직업활동 특성상 아동의 돌봄이 곤란한 경우
- 그밖에 보호자 부재(가출, 이혼 등), 경제적, 신체적 이유 등으로 양육능력이 미약

하거나 아동의 돌봄이 곤란한 경우

* (결식우려) 보호자가 아동이 원하는 시간에 식사할 수 있는 충분한 주식(밥, 면류)과 부식(국, 찌개, 밑반찬 등)을 준비하기 어렵거나, 주·부식을 준비할 수 있다 하더라도 아동 스스로 식사를 차려 먹기 어려운 경우를 의미함

나. 보완기준(소득기준 무관)

- ① 학교교사, 사회복지사, 이장·통장·반장, 시·군·구 담당 공무원 등이 추천하는 자로서 아동급식위원회에서 급식지원이 필요하다고 인정한 아동
 - 추천 대상자는 **소득기준을 초과하나** 기본기준의 ‘**가정환경기준**’에 **해당하여** 식사제공이 곤란한(결식우려) 아동
- ② 연내 ‘**긴급복지**’ 및 ‘**한시생계보호**’지원 받은 가구의 아동 중 ‘**가정환경상 가정내 식사제공이 어려워 결식우려**’가 있는 아동

다. 지역아동센터, 사회복지관 등의 아동복지프로그램 이용아동

○ 선정방법

기본 조사	조사시기	- 매년 1학기 초(5월), 연 1회
	조사대상	- 학교 무료급식지원 대상자
	조사주체	- 담임교사(교육청 담당자)
	조사방법	① 기존 증빙서류 확인 및 면담을 통해 지원대상자 해당여부 확인 ② 조사표 작성 ③ 학교에서 교육청으로 학교별 선정(추천)대상자 통보 ④ 교육청에서 지자체로 선정(추천) 결과 통보 ※ 증빙서류(기 제출된 서류 활용) 및 보호자(또는 아동) 면담 - 소득기준은 기 제출되어 보관중인 건보료 납부 영수증 또는 기초생활수급자 증명서 등을 통해 확인(주민등록등본으로 가구원수 확인) ※ 담임교사는 기본조사 결과 통보 이후 추가 발생자에 대해 방학 시작 전에 (7월초, 12월초) 지자체로 통보 ※ 미선정 아동에 대해서는 지자체에서 방학중 급식지원안내문을 학교에 보내 주면 학교에서는 지원필요 학생이 지자체에 신청토록 가정에 안내
수시 조사	조사시기	- 연중 계속
	조사대상	- 지역사회 거주 아동

	조사주체	- 지자체 담당자
	조사내용	- 현재 지원을 받지 않고 있으나 급식이 필요한 아동을 수시로 추가 발굴
	조사방법	- 기초생활수급자 및 차상위계층 아동에 대한 실태조사, 지역사회 추천아동 및 신청아동에 대해 수시로 확인조사 - 전화, 방문조사, 우편(서면)조사 등을 통해 실시
계속지원여부 조사	- 긴급복지지원, 한시생계보호 사업 대상자로 아동급식을 지원받는 경우 아동급식 지원 대상자 선정 후 6개월에 한해 지원하되, 동 기간 경과 후에도 기타 기준에 해당하는 경우 지속지원	

3. 급식지원 방법

가. 지원금액 : 1식당 3,000원 이상(지자체별 단가 상이 3,000원~5,000원)

나. 급식지원 방식

- ① 연중조식식, ② 토공휴일 중식 ③ 방학중 중식

다. 급식형태

- ① (단체급식) 지역아동센터, 사회복지관 아동복지 프로그램과 병행한 급식제공
- ② (일반음식점) 일반음식점 이용 가능한 식권 또는 전자식권 제공(서울, 인천)
- ③ (도시락) 도시락 또는 조리된 반찬류를 아동의 가정으로 배달
 - * '10년 지침개정시 기존 주부식 배달로 분류하였던 반찬류 배달은 도시락 배달로 분류 변경
- ④ (부식) 조리가 필요한 식재료를 아동의 가정으로 배달
 - * '10년 지침개정시 쌀, 라면 등의 주식류는 급식제공 형태에서 제외
- ⑤ (식품권) 식재료 구입이 가능한 상품권 제공
 - * 단체급식소, 일반음식점, 도시락 배달 등의 인프라가 부족한 지역에 한해 제한적으로 시행하여 단계적으로 축소해 나갈 것을 권고

(’09.7월 현재, 단위 : 명)

여름방학중식 지원대상인원	단체급식소	일반음식점	도시락	주부식	식품권
545,836 (100%)	101,936 (18.7%)	154,761 (28.4%)	54,037 (9.9%)	94,779 (17.4%)	140,323 (25.7%)

4. 관련 쟁점

○ 급식예산 확보

- 정부는 '08년말 경제상황 악화로 결식아동이 증가할 것에 대비하여 국회의결을 거쳐 '09년 방학중 급식비 541억원을 한시적으로 지원함
- 그러나 '10년의 경우에는 「보조금의운영및관리에관한법률시행령(제4조)」에서 지방이양사업에 대한 국고지원을 금지하고 있어, 예산 미편성하였으나,
- '10년 겨울방학 급식지원대상자 선정 가집계(현재 겨울방학 급식지원 대상자 조사 진행중) 결과 금번 방학중 지원대상자가 최대 50만명 내외로 추산됨에 따라 지자체 자체 편성 예산 및 국비 추가지원을 통해 이에 대한 방학중 급식 지원이 차질없이 이루어지도록 할 예정
- 경제 위기상황이 완전히 종료되지 않은 점을 감안, '09년에 이어, '10년에 한해 국고지원을 1년간 연장하여 집행과정에서 예비비 등을 통해 국가에서 지원하도록 결정 (국가정책조정회의 '09.10.30, 국무총리실장 주재회의 '09.11.5)

○ 교과부 급식지원사업과의 차이점

- 지자체 급식사업은 아동결식 예방을 목적으로 가정상황으로 결식할 우려가 있는 아이들에게 현물 형태의 급식을 제공하는 사업이며, 교육청 급식사업은 저소득층 가정의 경제적 부담 경감을 목적으로 학교급식비를 감면해주는 사업임. 이는 두 양 사업의 사업명칭에서도 드러나고 있음.
- 사업목적이 상이하므로 지원대상자가 일치하지 않으며, 따라서 지원대상인원의 차이가 발생할 수 밖에 없음. 아동결식에 관한 선행연구에서도 나타나듯이 결식의 주요한 원인은 빈곤으로 인해 먹을 것이 없어서라기 보다는 먹을 것은 있으

나 아동의 식사를 제때 챙겨줄 보호자가 없기 때문에 발생하는 경우가 다수임. 이는 급식사업을 담당하고 있는 지자체 공무원들 및 지역아동센터 사회복지사들의 공통된 인식이기도 함. 모든 저소득층 가구가 기본적 식생활 유지에 어려움을 겪는 아니므로 차상위계층 전체를 지원목표로 하고 있는 학교 무료급식사업과 지자체 아동급식사업의 지원인원은 차이가 발생할 수 밖에 없음

○ 선정기준

- 기존 지침상 선정기준의 명확성이 부족하여 부정수급자가 발생하거나 반대로급식지원의 사각지대가 발생한다는 지적이 많았음. 이에 따라 지난 9월부터 10월까지 아동급식 제도개선 TF를 운영하여 선정기준 개선안을 마련하였음.
- 아동결식은 부모의 실직, 질병, 학대 등 다양한 가정상황에 따라 발생하지만 이들 대부분은 빈곤문제와 연관을 맺고 있음. 또한 아동에 대한 부모의 양육책임을 담보하기 위해서는 일정소득 이상의 가구는 스스로 아동에 대한 식사제공을 책임질 필요가 있음. 이러한 측면을 고려하여 최저생계비 120% 이하의 차상위 계층을 기본 지원대상으로 하고 이들 가운데에서도 가정환경에 대한 조사를 거쳐 결식우려가 있는 상황에 있는 가구의 아동을 급식지원 대상으로 선정함. 선정기준 명확화를 위해 결식우려가 있는 가정환경 사유를 구체적으로 예시.
- 소득기준 적용시 발생할 수 있는 사각지대 발생을 방지하기 위해 교사, 사회복지사, 이·통·반장 등의 추천을 받아 소득기준과 무관히 가정상황에 따른 결식우려가 있는 아동들을 지원대상자로 선정함. 또한 긴급지원 대상자 중 급식지원이 필요한 경우, 지역아동센터 등을 이용하는 아동의 경우에는 급식지원을 실시하도록 함

○ 민간과의 사업 연계

- 민간사업은 크게 지자체의 예산지원을 받아 이루어지는 사업과 자체 후원금을 재원으로 하는 사업으로 나눌 수 있음
- 전자의 경우로는 지역아동센터를 통한 급식지원 사업을 말할 수 있음 현재 약 2700여개 지역아동센터 급식비 지원을 받고 있으며, 이는 지속적으로 증가하고 있음

- 후자의 경우로는 어린이재단, 굿네이버스 등 **아동관련단체에서 수행**하고 있는 **급식지원 사업**이 있음. 동사업은 지역아동센터 등의 급식지원기관에 급식비를 후원하는 **간접지원방식**과 직접 사업장을 운영하여 급식 및 프로그램을 제공하는 **직접지원방식**이 있음. 대상자 발굴은 학교, 지자체 추천 및 기관 내 사회복지사의 가정방문 등을 통해 이루어짐. 주요지원기관으로는 어린이재단, 월드비전, 기아대책, 굿네이버스, 사회복지공동모금회 등이 있음

구분	기관명	지원내용	지원방식
아동 관련 기관	어린이재단	사회복지관 등 급식소에 급식비 지원 및 개별 아동에게 직접 후원금 지원	간접지원
	월드비전	급식소를 직접 운영, 결식아동 및 노인 가정으로 도시락 지원(주5회)	직접운영
	기아대책	학기 중 학교급식비 지원	간접지원
	지역아동정보센터	지역아동센터에 급식비 및 프로그램비 지원(개소당 70만원 지원)	간접지원
	굿네이버스	학교 내 희망나눔학교를 설치·직접운영, 프로그램 및 급식지원	직접운영
	사회복지공동모금회 (중앙)	야간요보호아동통합지원사업 추진(야간보호·학습·석식지원 등)	간접지원
	사회복지공동모금회 (지회)	(서울지회) 결식우려아동 조식지원 (부산지회 등) 학기 중 학교급식비 지원	직접운영 간접지원
	부스려기사랑나눔회	지역아동센터에 급식비 등 지원	간접지원
	전국지역아동센터협의회	지역아동센터에 급식비 등 지원	간접지원
기업	KB 국민은행	기아대책 사단법인과 협약체결, “행복한 밥상” 프로그램에 지원	간접지원
	한국씨티은행	굿네이버스 “희망나눔학교”에 자원봉사 및 급식비 후원	간접지원
	미래에셋	어린이 재단을 통해 아동 급식비 지원	간접지원

- 일부 시군구를 제외하고 대다수 지자체들은 **지역아동센터**를 **급식제공 인프라로 적극 활용**하고 있으며, 이를 위해 **지역아동센터 급식비를 지속적으로 지원**하고 있음. 다만 신규센터의 경우 예산 수립전 일정기간 동안 급식비 지원을 받지 못

할 수 있음.

- **지자체와 민간단체 간 연계**는 **대상자 발굴**(지자체의 결식아동 추천), **예산지원**(지역아동센터 급식비 지원, 굿네이버스 희망나눔학교 급식비 지원 등)의 형태로 주로 이루어짐
- 지자체와 민간단체간 **연계 활성화**를 위해서는 적절한 **역할 분담**이 필요. **지자체**는 **대상자 발굴, 예산지원 및 전체적인 급식지원계획 수립** 등의 업무를 담당하고 **민간단체**는 **아동복지 프로그램과 연계된 급식프로그램 수행, 도시락 제작·배달** (ex. 월드비전) 등의 **직접급식 제공 역할**을 수행하는 것이 필요

○ 급식지원방법

- 아동 결식은 단순히 식사를 거름으로 인해 발생하는 영양결핍 문제 뿐만이 아니라 다양한 정서적 문제를 야기시킬 수 있다는 측면에서 급식과 병행하여 다양한 아동복지 프로그램을 제공할 필요가 있음. 따라서 **지역아동센터, 학교를 활용한 방과후 학교** 등의 **단체급식이 급식지원형태로 권장됨**
- 그러나 이러한 **아동복지 관련 인프라**가 현재까지 **부족한 상황**이며, 프로그램 이용을 제외한 **급식제공**만을 원하는 아동에게 제공하기에는 적합하지 않다는 문제점이 있음. 이러한 경우 **도시락, 일반음식점 식권** 등이 제공될 수 있으나, 이 또한 **단가로 인한 급식 질 미흡** 문제, 일부 이용자들의 **식권 모아쓰기나 식권깡** 등의 문제들이 지속적으로 제기되고 있음. **주부식이나 식품권의 경우** 제공하는데 간편하고 현금과 유사하다는 장점 때문에 **수혜자들에게 가장 선호되는 급식형태**이나 결식의 원인이 먹거리가 없어서이기보다는 **보호자의 적절한 보살핌이 없어서**라는 측면을 고려할 때 **급식지원 사업 취지에 가장 부적합한 형태의 급식제공 방식**임
- 이에따라 '10년도 지침 개정시 **주부식에서 쌀이나 라면** 등을 제외하도록 하였고, **식품권은 단계적으로 축소**하고, 아동이용률이 높은 **도서관, 청소년수련관** 등의 **식당을 급식소로 추가 지정**할 것을 권고하였음
- 더불어 **자활후견기관, 시니어클럽 등 사회적 일자리 사업**과 **아동급식사업**을 연계하여 **급식인프라를 확충**하도록 함

- 앞서 민간단체의 급식사업에서 직접 급식제공을 확대할 것을 제안한 것은 이같은 인프라 부족 문제를 해소하는데 기여할 것으로 보여지기 때문임
- 실제로 굿네이버스의 ‘희망나눔학교(학교시설을 활용한 방과후 교실에서 급식을 제공)’, 월드비전의 ‘사랑의 도시락(직접 도시락을 제작하여 결식아동 및 독거노인 등에게 배달)’등의 사업에는 지자체의 급식예산 지원이 이루어지고 있음

MEMO

MEMO

MEMO

아동급식 실태 및 개선방안 모색 토론회

| 인 쇄 | 2009년 12월

| 발 행 | 2009년 12월

| 발행인 | **현 병 철**

| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9756 | F A X | (02) 2125-9733

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함