

현행 학교급식법과 학교급식 논의방향의 문제

2016. 9

바른사회시민회의

사회실 박주희 실장 ntearo@cubs.or.kr

1 조사 배경

- 학교급식법 전면개정안이 통과된 지 10년을 맞는다. 2006년 CJ푸드의 학교급식 집단 식중독 사건이후 국회는 학교급식 운영을 위탁에서 직영으로 전환하는 법을 통과시켰다. 그 개정안이 과연 실효를 거두었는지, 급식 현장에는 어떤 영향을 끼쳤는지, 또 수요자들은 만족하고 있는지를 점검할 시점이다.
- 지난 10년 동안, 식중독 문제는 개선되지 않았고 부실 급식·위생관리, 급식비 횡령, 부당계약 체결 등 학교급식이 떠안고 있는 각종 문제는 여전히 여론의 못매를 맞고 있다. 지자체와 교육청이 해마다 약 4조 원 가량의 세금을 투입하지만 학생들의 먹거리 안전은 아직 요원해 보인다.
- 이에 현행 학교급식법의 문제점을 짚고, 제19~20대 국회 발의 법률안의 내용을 분석해 학교급식 논의의 흐름을 진단하고자 한다. 아울러 안전 급식과 양질의 급식을 위한 개선택을 함께 논의한다.

2 현행 학교급식법 문제점

1. 직영급식의 원칙화로 수요자 선택권 침해

- 학교급식법에서는 학교의 장이 학교급식을 직접 관리·운영하는 것을 원칙으로 하면서, 만약 위탁급식을 하려면 학교운영위원회 심의를 거친 후 관할청의 사전승인을 얻도록 되어 있다. 그러면서 학교급식 업무위탁의 범위 관련 사항은 시행령에 위임하고 있다.
 - 시행령 제11조에서는 “학교급식 여건상 불가피한 경우”를 ①공간적 또는 재정적 사유로 시설을 갖추지 못한 경우 ②학교의 이전 또는 통·폐합 등으로 직접 관리·운영이 곤란한 경우 ③교육감이 학교급식위원회 심의를 거친 경우로 한정짓고 있다.

제15조(학교급식의 운영방식) ① 학교의 장은 학교급식을 직접 관리·운영하되, 「초·중등교육법」 제31조의 규정에 따른 학교운영위원회의 심의를 거쳐 일정한 요건을 갖춘 자에게 학교급식에 관한 업무를 위탁하여 이를 행하게 할 수 있다. 다만, 식재료의 선정 및 구매·검수에 관한 업무는 학교급식 여건상 불가피한 경우를 제외하고는 위탁하지 아니한다.

②제1항의 규정에 따라 의무교육기관에서 업무위탁을 하고자 하는 경우에는 미리 관할청의 승인을 얻어야 한다.

③제1항의 규정에 따른 학교급식에 관한 업무위탁의 범위, 학교급식공급업자가 갖추어야 할 요건 그 밖에 업무위탁에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 하지만, 학교급식 운영방식을 직영으로 할지 위탁으로 할지는 기본적으로 학교장과 학교운영위원회, 학부모의 선택권 영역에 있다.
 - 학교 시설 환경이나 학생 수, 학교 소재 등 학교마다 특성이 다르기 때문에, 직영과 위탁 중 어느 체계가 해당 학교에 유리한 방식인지는 학교 현장에 있는 학교장과 수요자들이 더 잘 알고 있다.
 - 일률적으로 직영급식을 의무화하는 것은 학교현장 상황과 수요자 생각을 무시하는 행정편의적 조치이다.
- 학부모와 학교운영위원회가 위탁급식을 결정하더라도 현행법상으로는 교육감의 승인 없이는 불가능해 수요자 선택권을 침해하고 있다.
 - 직영급식 이후 급식종사자들이 노조를 결성해 단체교섭 등 시기마다 종종 그들의 투쟁파업으로 학생들의 급식이 중단되는 사태가 발생하고 있다.
 - 학교장과 학부모, 학교운영위원회가 위탁을 결정할 경우 교육감이 노조의 이념성향과 맞닿아 있다면 쉽사리 승인 결정을 내리지 못할 것이다. 결국 현행법에서는 직영이나 위탁이냐의 결정이 수요자가 아닌 교육감 이념에 좌우될 수 있다.
- 위탁급식일 경우 식중독 사고 유발율이 높다는 주장도 타당성을 잃었다. 직영에서 위탁급식으로 대부분 전환된 이후에도 학교급식 식중독 사태는 끊임없이 발생하고 있다.
 - 그런 주장은 식중독 사고가 위탁업체의 경우 더 떠들썩해지고 직영 하에서는 학교장 책임이기 때문에 상대적으로 쉬쉬하고 넘어가는 분위기가 작용했기 때문이다.
 - 직영급식을 추진한 사람들은 이구동성으로 위탁급식 업체가 지나친 이윤추구로 저급한 식재료를 사용하고 위생관리에 소홀하다고 주장한다. 그런데 업체가 이윤을 추구하는 것은 당연할뿐더러 또 그런 이윤추구를 목적으로, 학교와의 계약을 잇고자 수요자인 학생들의 입맛과 건강을 위해 열심히 노력하는 것은 오히려 급식의 질을 높이는 결과를 낳는다.
 - 만약 급식 질이 낮으면서 이윤추구에만 매몰된 업체가 있다면, 학교와 학운위가 급식업체를 바꾸면 되는데, 이 또한 위탁급식을 수요자가 선택할 수 있을 때 가능하다.

<표1> 2011-2013년 학교급식 식중독 발생 현황¹⁾

	3년 동안		2011년		2012년		2013년	
	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수
전체	128	7,493	30	2,061	54	3,185	44	2,247
2식 이상	65 50.8%	3,983 53.2%	11 36.7%	1,230 59.7%	32 59.3%	1,846 58.0%	22 50.0%	907 40.4%

1) 아주경제 “학교급식 식중독, 2식 이상 학교가 절반” (2014.9.19.)
<http://www.ajunews.com/view/20140919093510381>

- 식중독이 발생한 건수나 환자수를 보면, ‘2식 이상’을 급식하는 경우 그 비중이 매우 높게 나타난다. 직영급식은 야간자율학습을 하거나 기숙사를 운영할 경우, 급식종사원 근무시간 등의 제한으로 석식이나 조식은 외부 전문급식업체에 위탁하여 운영한다.²⁾
- 이럴 경우, 같은 조리 시설을 서로 다른 주체가 운영함으로써 급식문제가 발생할 수 있으며, 만약 식중독 등의 사태가 발생하더라도 그 책임소재가 불분명해지는 문제점이 생긴다.
- 교육부는 중·고등학교가 붙어있어서 함께 급식시설을 이용하는 경우 고등학교가 중학교 기준을 따라 직영운영하도록 강제하고 있는데, 학교식당이 중·고등학교 공동조리시설이거나 석식이나 조식을 제공해야 하는 경우 학교자율로 위탁급식을 학교장이나 학부모들이 자율적으로 결정할 수 있도록 해야 한다.

2. 경비부담의 모호성과 무상급식 법제화

- 학교급식법 제8조 제1~3항을 통해 급식시설·설비비는 학교설립경영자가 부담하되, 국가·지자체가 지원할 수 있고, 급식운영비는 국가·지자체 부담을 원칙으로 하되, 보호자가 경비 일부를 부담할 수 있고, 식품비는 보호자 부담을 원칙으로 한다고 규정한다.
- 그러면서 제4항에서 지자체장은 급식의 질 향상과 시설·설비 확충을 위해 식품비 및 시설·설비비 등 급식 경비를 지원할 수 있다고 하여, 사실상 무상급식의 법률적 근거이자 세금급식의 대못이 박혀있다.
- 제9조에서는 국가·지자체가 보호자 부담 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다면서, 단 기초생활보장 대상자와 차상위계층, 도서벽지·농산어촌 학생 등을 우선적으로 지원한다고 규정한다.

제8조(경비부담 등) ① 학교급식의 실시를 위한 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.

③ 학교급식을 위한 식품비는 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다.

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.

제9조(급식에 관한 경비의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제8조의 규정에 따라 보호자가 부담

2) 이 부분에 대한 내용은 김정욱, ‘학교급식 식중독 사고의 오해와 진실’, 바른사회시민회의 토론회 (16.9.22)에서 발췌

할 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

②제1항의 규정에 따라 보호자가 부담할 경비를 지원하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학생을 우선적으로 지원한다.

1~3. 국민기초생활 보장 수급권자, 차상위계층, 도서벽지, 농어촌학교 등 학생

4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 학생

- 이는 2006년 학교급식 식중독 사태로 여야가 충분한 논의없이 얼마나 급하게 개정안을 통과시켰는지를 추측케 한다. 제8조에서 국가·지자체의 식품비 지원을 신설해 무상급식을 명문화시키면서, 바로 아래 제9조항은 국가·지자체가 보호자 부담경비 지원을 저소득층 등 선별적 지원으로 한다는 내용이다.

- 식품비를 보호자 부담 원칙으로 두기 때문에 사실상 두 조항의 내용은 같은 내용을 다르게 규정하는 셈이다. 이는 여야 간 또는 좌우이념세력 간 서로 유불리대로 해석할 여지를 두게 되었다.

- 무상급식 찬성자들은 헌법 제31조제3항의 “의무교육은 무상으로 한다”라는 조항을 들먹이며 학교급식 또한 교육이라 주장한다. 하지만 다수의 국가들이 의무교육을 수업료로 해석하지 급식을 그 범주로 넣지는 않는다.

- OECD 주요국 중 조세의 고부담 고복지를 택한 핀란드와 스웨덴만 의무교육기간에 무상급식을 제공하고, 미국이나 영국, 일본, 중국, 러시아, 벨기에는 급식경비의 선별적 지원을 바탕으로 하고 있다.

<표2> 외국의 학교급식비 지원 사례³⁾

국가	급식제도 및 급식비 지원현황
미국	-부모소득수준에 따라 50%는 무상급식, 10%는 할인급식, 나머지는 유료 -빈곤수준 130%이하는 무료, 130~185%는 할인, 185%이상은 유상
영국	-초등 49%, 중등 51% 급식이용, 나머지는 도시락 지참 및 귀가식사 -학생 또는 학부모 희망으로 유료급식, 저소득층 자녀는 무료급식(23%) 제공
일본	-대부분 지자체가 위탁하나, 전부위탁 10%, 부분위탁 30% 정도 -급식비는 보호자 부담, 생활보호자와 준보호자는 지자체가 지원
벨기에	-학비는 고등학교까지 전액 무료이지만, 정부차원의 급식비 지원은 없음
핀란드	-세계최초 무상급식(1948년), 1~9학년 무상급식비 중 국가 42%, 지방 58%
스웨덴	-의무교육기간 무상급식

3) 우원식 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2013.4) 32면.

- 무상급식 예산 증가로 인한 학교환경개선사업비 감소, 급식의 질 저하 논란, 급식종사자 파업, 서울친환경유통센터의 식자재 안정성 검사 부실과 부당계약 체결 등 학교급식법 개정안 시행 후 학교급식을 둘러싸고 술한 문제들이 터져 나왔다.
- 하지만 19대, 20대 국회에 발의된 학교급식법 개정안들을 들여다보면 정작 학교급식 문제의 본질을 짚어 이를 해결하려는 노력은 없고, 무상급식의 확대와 친환경 국산 농산물 이용 의무화 등 포퓰리즘 내용들만 가득하다.

<표1> 19,20대 국회 학교급식법 개정안 발의 현황

구분	제안자	주요 내용	처리결과
19대	김춘진 (새정치민주)	-식품비는 의무교육대상자에 대해 국가·지자체가 부담, 그 외는 보호자가 부담 -국가가 급식경비 총액의 50% 부담, 나머지는 지자체·교육감이 상호 분담	임기만료 폐기
	이재영 (새누리)	-알레르기물질 포함하는 식품의 원재료에 대한 표시를 미리 학생들에게 공지할 것을 의무화	수정가결
	김우남 (새정치민주)	-식재료의 원산지를 표시 -위해요소중점관리기준이 적용되는 식재료 목록을 공고	임기만료 폐기
	박홍근 (새정치민주)	-국가가 학교급식지원센터 설치·운영 비용 지원	임기만료 폐기
	이한성 (새누리)	-염분·유지류·단순당류 상한기준을 교과부령으로 정함	임기만료 폐기
	우원식 (새정치민주)	-시·도지사 등은 급식지원총괄센터, 급식조달센터 설치·운영 -식품비는 의무교육대상자에 대해 국가·지자체·교육감이 부담 식품비 50%는 국가가 50%는 지자체·교육감이 상호 분담 -급식조달센터 통해 조달받은 친환경 우리농수산물을 식재료로 사용하는 것을 원칙	임기만료 폐기
	신학용 (새정치민주)	-식품비는 의무교육대상자에 대해 국가가 부담. 그 외는 보호자가 부담	임기만료 폐기
	박성호 (새누리)	-다른 형벌 간 편차조정을 위해 원산지표시·축산물등급을 거짓으로 기재한 식재료 사용시의 형벌을 조정	임기만료 폐기
	윤명희 (새누리)	-학교급식에 우리 농산물을 우선적으로 사용	임기만료 폐기
	신정훈 (새정치민주)	-급식운영비 일부를 국가·지자체가 부담 -식품비는 국가·지자체가 부담 -국가·지자체는 학교급식 경비 전부를 부담할 수 있음	임기만료 폐기
20대	홍문표 (새누리)	-식재료를 학교 소재 시·도 또는 국내산 농산물을 우선적으로 사용	임기만료 폐기
	홍문표 (새누리)	-식재료를 학교 소재 시·도 또는 국내산 농산물을 우선적으로 사용	상임위 회부
	노회찬 (정의당)	-국가·지자체가 무상급식 확대·시행 계획 수립을 의무화 -학교급식 대상을 유치원으로 확대 -광역단체의 학교급식지원센터의 설치·운영을 의무화 -급식운영비 일부를 국가·지자체가 부담 식품비를 국가·지자체가 부담하되 국가가 50%이상 부담	
	박광온 (더불어민주)	-식품비는 국가·지자체가 각각 50%씩 부담 -식재료로 친환경 우리 농수산물 사용	
	김경수	-시·도지사 등은 학교급식지원센터를 설치·운영할 수 있음	

	(더불어민주)	-급식운영비도 국가.지자체가 지원할 수 있음 -식품비는 의무교육대상자에 대해 국가가 부담 그 외는 보호자가 부담 -국가가 급식경비 총액의 50% 부담, 나머지는 지자체장.교육감이 상호 부담	
	정인화 (국민의당)	-식재료는 국내산 농수산물을 우선적으로 사용	

1. 급식 경비를 정부 부담으로 대폭 전환에 대해

- 현행법과 시행령에서 식품비는 보호자 부담을 원칙으로 하고 급식운영비 중에서도 인건비와 연료비.소모품비 중 일부를 보호자가 부담할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 다수의 야당 의원들이 무상급식의 확대에 대한 법률 근거를 만들려고 시도했다.
- 야당의 발의 법안들은 보호자가 부담할 이런 경비를 국가.지자체 부담으로 전환하고, 심지어 국가 50%, 지자체장.교육감 50% 부담으로 식품비 전액을 무상 지원하자는 내용을 담고 있다. 무상급식 대상자를 유치원으로 확대하자는 규정도 있다.

<표3> 학교급식 경비부담 규정

항목별		현행 법령상 경비부담 규정	
		원칙	보완
급식시설·설비비		학교설립경영자 부담	국가.지자체 지원가능
식품비		보호자 부담	국가.지자체 지원가능
급식 운영비	시설유지비	학교설립경영자 부담	국가.지자체 지원가능
	인건비	학교설립경영자 부담	보호자 일부부담 가능
	연료비·소모품비		

- 학교급식의 경비 부담 현황을 보면 보호자 부담비율은 2010년 60.8%에서 2014년 29.2%까지 낮아졌다. 이를 다시 해석하면 감소한 보호자 부담금만큼 시도교육청 또는 지자체의 예산 지원이 늘어났다는 증거이다.
- 예산은 한정되어 있기에 무상급식의 무리한 확대는 예산 편성의 비정상을 낳을 수밖에 없다. 야당의 주장대로 급식비를 국가 부담으로 전환한다면 연간 약 5조 원, 향후 5년간 24조5천억 원을 국가와 지자체, 교육청이 부담해야 한다.
- 또한 학교급식 사업은 2005년부터 지자체 사업으로 이양되어, 실제 공적 부담은 교육청과 지자체에서 부담하고 국가 부담은 없는 상황이다.⁴⁾

4) 우원식 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2013.4) 13면 주석.

<표4> 학교급식 소요경비 현황 (2012년 기준)

재원부담 주체별	시도교육청	자치단체	보호자부담	발전기금 등	계
	2조6828억 (47.5%)	1조636억 (18.8%)	1조7818억 (31.5%)	1220억 (2.2%)	5조6502억 (100%)
집행 항목별	급식시설비	인건비	식품비	연료비 등	계
	4185억 (7.4%)	1조5640억 (27.7%)	3조2228억 (57.0%)	4449억 (7.9%)	5조6502억 (100%)

※ 2014년도(총5조6013억)

： 시도교육청 2조6666억, 자치단체 1조1583억, 보호자 1조6389억 기타 1374억

※ 보호자 부담비율: 2010년 60.8%, 2011년 48.3%, 2012년 36.8%, 2014년 29.2%

<표4> 급식운영비와 의무교육대상자 식품비를 국가가 부담할 경우

(단위: 백만원)

	2017	2018	2019	2020	2021	합 계
급식비 총 소요액(A)	5,751,216	5,774,252	5,772,135	5,785,786	5,820,872	28,904,261
고등학교 식품비 중 학부모 부담(B)	882,661	879,378	871,848	870,839	877,359	4,382,085
국가·지자체·교육청 부담액(A-B)	4,871,838	4,894,874	4,900,287	4,914,947	4,943,513	24,522,176

※ 김경수 의원 발의안의 비용추계서 내용을 재조합

※ 급식운영비를 국가·지자체가 전액 부담, 의무교육대상자의 식품비를 국가가 부담할 시 비용추계

2. 식재료의 국산, 친환경 사용 주장에 대해

- 학교급식 사고의 원인은 불량 식재료 사용과 비위생적인 유통·보관, 식품가공이나 급식 과정에서의 오염·부패 등으로 다양하다. 그럼에도 국산 또는 친환경 식재료를 사용하면 급식의 안정성을 높일 수 있는 것처럼 포장하는 법안들이 다수 발의됐다.

- 여야를 가리지 않고 ‘우리 농산물’을 우선적으로 사용토록 하는 내용과 그 앞에 친환경을 붙여 ‘친환경 우리 농산물’을 의무화하는 법안들을 발의했다.

- 하지만 교육부가 전국 17개 시도별 초·중·고 각 10개교 씩 총 510개교에 대해 2010~2012년 3년간 학교급식 농산물 사용현황을 조사한 결과, 국내산이 97%(곡류 100%, 채소류 98.3%, 과일류 76.2%)를 차지하고 있는 것으로 나타났다.⁵⁾

- 또한 WTO 정부조달협정(GPA)⁶⁾ 개정의정서에는 정부조달 방식으로 급식프로그램을 운영하는 경우는 예외적으로 국산 농수산물을 우대하여 급식 조달을 할 수 있도록 했지만, 국공립에서 지자체 등이 지원하는 경비로 우리 농산물을 구입하는 경우에 한해

5) 윤명희 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2015.2) 4면.

6) GPA(Agreement on Government Procurement)는 세계 각국의 정부조달 관행에서 존재하는 차별 행위를 규제하고 국제조달시장의 자유화를 촉진하기 위해 1979년 동경라운드의 일환으로 제정한 협정을 말한다.

개정GPA와 합치할 수 있다.

- 학부모가 급식비의 일부를 부담하거나 사립학교 급식의 경우는 개정GPA가 적용되지 않아 WTO상품협정(GATT) 또는 보조금협정에 위배될 소지가 있다.⁷⁾

○ 식재료의 친환경 농산물은 생산량이 적고 품목이 제한적이어서⁸⁾ 친환경 국산 식재료를 의무화하는 것은 실효성을 담보하기 힘들고, 친환경 농산물은 일반농산물보다 가격이 30%정도 높아, 친환경을 의무화할 경우 식재료의 원활한 공급이 불가능하며 비싼 가격으로 인한 정부·학부모의 재정부담도 높다.

- 또한 법안에서는 ‘친환경 우리 농산물’을 생산자단체와 지자체장이 인증한 농수산물로 규정하지만, 어디까지를 친환경으로 둘 것인지 그 대상을 명확하게 구별할 기준도 방법도 모호하다.

4 시사점

○ 학교급식에서 수요자뿐 아니라 학교장이 원하는 것은 단 하나, 안전한 급식과 양질의 급식이다. 직영급식, 세금급식이어서 양질의 급식이 가능한 게 아니다.

- 수요자의 선택권을 충분히 줘서 학부모, 학운위, 학교장이 각 학교 상황에 맞게 직영인지 위탁인지, 급식단가를 어느 수준으로 할 것인지, 식재료의 안전한 구매는 어떤 방안이 좋은지를 선택하면 된다.

○ 그 선택권을 실현하려면 학교급식법에서 직영급식을 원칙으로 둔 독소조항부터 개정해야 한다. 학운위 결정 또는 학부모 과반수 이상 요구가 있다면 위탁급식을 할 수 있도록 관할청 승인요건을 삭제해야 한다.

7) 윤명희 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2015.2) 5면~7면.

<학교의 유형별 WTO 협정 합치(위반) 여부>

		국·공립		사립
비용부담		지자체	학부모	비용 부담 여부 불문
WTO 위반 여부	정부조달(GPA)	합치	-	-
	상품협정(GATT)	-	‘내국민 대우’ 위반 소지	‘내국민 대우’ 위반 소지
	보조금협정	-		위반 가능(금지보조금)

자료: 산업통상자원부

8) 황영철 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2013.6) 5면 주석.

2012년 기준 친환경 농산물은 전체 농산물 생산량의 12% 수준에 불과하고 수산물의 경우 친환경 인증 대상 품목은 어.패류 및 해조류 9개 품목에 불과하다.

- 또한 시행령에서 ‘학교급식 여건상 불가피한 경우’의 범위를 넓혀야 한다. 교육감도 학교에 유통·지원센터 이용을 우회적으로 압박하지 말아야 하며, 친환경 식자재 비율을 지정할 필요가 없다.
- 학교급식에 대한 모든 결정권은 학교현장을 더 잘 아는 학교장과 학부모에게 맡겨야 한다. 국회가 안전급식, 양질급식이 진짜 원한다면 급식선택권부터 되돌려 놓아야 한다.