



토론회

식중독 사태로 본 학교급식시스템, 이대로 괜찮은가

| 일시 | 2016년 9월 22일(목) 오전 10시

| 장소 | 바른사회시민회의 회의실 202호

| 주최 | 바른사회시민회의



순서

■ 사회

- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

■ 발 제

- 김 정 옥 (국가교육국민감시단 사무총장)
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)

■ 토 론

- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)
- 이 재 수 (충북교육사랑학부모협회 사무처장)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■ 목 차 ■

■ 발 제

- 학교급식 식중독 사고의 오해와 진실.....7
- 김 정 욱 (국가교육국민감시단 사무총장)
- 학교급식법 문제점과 학교급식체계의 바람직한 방향.....19
- 박 주 희 (바른사회시민회의 사회실장)

■ 토 론

- 양 준 모 (연세대 경제학과 교수)
- 이 재 수 (충북교육사랑학부모협회 사무처장)



학교급식 식중독 사고의 오해와 진실

김 정 욱

국가교육국민감시단 사무총장

들어가는 말

최근 서울지역 3개 고등학교에서 집단식중독이 발생해 학교급식이 국민들의 주목을 받고 있다. 학교급식 관계자들과 국회에서 그 개선대책이 논의되기도 하고 학교급식법 개정 필요성이 제기되기도 한다.

국가교육국민감시단은 근래 논의되는 개선대책들이 문제 진단에서부터 오류가 있기 때문에 제대로 된 대책이 아니라는 입장이다. 오히려 문제를 키우는 대책이거나 혹은 문제해결과는 관계가 없이 특정 정치세력의 꿈수 주장에 불과하다고 본다.

가장 우려되는 것은 학교급식법을 개정하자는 민주당 의원들의 적극적인 움직임이다. 이들이 주장하는 학교급식법 개정안의 골자는 1)국가예산을 투입하여 무상급식을 법제화하는 것(현재는 지방자치단체의 조례에 근거하여 일부 지자체만 시행 중), 2)학교급식에 사용하는 식재료는 친환경 식재료를 의무화하자는 것, 3)학교급식 식재료를 납품하는 유통망을 자치단체별로 통합하여 운영하는 공공조달체계를 법제화하자는 것 등이다.

이러한 주장은 집단식중독 발생과는 전혀 무관하거나 오히려 사태를 악화시킬 여지가 많다. 민주당 의원들이 전문적 식견이 의심스럽거나 그렇지 않다면 국민들의 눈을 의도적으로 가리려는 시도라 할 것이다. 이에 학교급식에서의 집단식중독 발생과 관련하여 그동안 국가가 추진해 온 여러 가지 시행착오를 짚어보고자 한다.

2006년도 학교급식법 개정의 전말

10년 전인 2006년에도 유사한 상황이었다. 학교급식 전문위탁업체인 CJ푸드시스템이 맡고 있는 학교들 중에서 서울 경기지역 31개 학교 3,000여명의 집단식중독 환자가 발생하여 107개 학교의 학교급식이 중단되는 비상한 사태가 발생했다. 온 나라가 발칵 뒤집혀 난리가 나자 여야 합의로 수개월 만에 학교급식법 개정안을 졸속처리했고, 이때 학교식당은 위탁에서 직영으로 전환하도록 법을 개정하고 말았다.

당시 교육부는 여론의 등쌀에 밀려 보름 만에 서둘러 대책을 내놓게 되는데(당시 학교급식 담당 교육부 공무원은 3명 뿐) 첫째 학교식당 운영을 민간 전문업체 위탁에서 학교장 직영으로 전환하고, 둘째 영양사를 영양교사로 국가가 채용하여 학교급식 안전에 대한 책무성을 높이겠다는 것이었다. 그러나 이러한 교육부의 대책은 문제의 진단부터 잘못된 것이었다. 왜냐하면 식중독사고의 원인이 조리시설에서의 위생문제가 아니었고, 식자재를 공급하는 유통과정에서의 불량식자재 사용이 문제였기 때문이다.

교육부는 2007년 이후 학교식당 직영전환을 위해 학교식당 및 조리시설을 갖추는데 국가 예산을 지속적으로 투입했고, 공립학교의 경우 수천 명의 영양사를 일시에 영양교사로 임명했으며, 전국 학교는 공사립을 막론하고 조리종사원 약 10만여 명을 직접 고용하기에 이르렀다. 2010년 경 부터는 전국 모든 학교의 식당이 직영으로 전환되었다.

학교식당 직영전환을 추진한 주도세력은 일부 시민단체와 전국 영양사협회 그리고 교육부 담당 공무원들이었다. 그들의 국회로비가 지대한 영향을 끼쳤다. 일부 시민단체들은 2000년대 초부터 무상급식 및 친환경 식재료 공급을 자치단체를 중심으로 조례화하기 위해 끊임없는 시도를 반복하고 있었다. 2006년 직영급식 법제화되자 이들의 친환경 무상급식 운동은 지자체의 조례개정 운동으로 더욱 거세졌다.

학교급식법 개정으로 무엇이 달라졌나?

그렇다면 과연 학교급식 식중독 사고는 그 후 사라졌나? 그렇지 않다

2007-2010년 학교급기 식중독 현황								
	2008년		2009년		2010년		2011년	
	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수	건수	환자수
전체	39	2,983	39	2,716	38	3,592	30	8,247

* 뉴시스 2012.10.16자 보도, 민주통합당 박홍근의원실 제공자료(출처: 교육부)

학교급식 식중독 사고가 여전했음을 알 수 있다. 그러나 국민들이 피부로 느끼는 분위기는 사뭇 달랐다. 왜냐하면 2007년부터는 식중독 사고가 나더라도 언론의 질타가 현저히 줄어들었기 때문이다. 2006년의 경우 CJ푸드시스템의 식중독 사고는 수개월간 온 나라를 들끓게 만들었으나 어찌된 일인지 직영체제가 시작된 후로는 식중독 사고가 줄어들지 않았음에도 언론의 노출빈도는 현저하게 줄어들었다. 2007년 이후에는 국회의 국정감사에서 식중독 사고가 다루어질 때에 한해 한두 개 언론에서 기사를 송출하는 정도에 그쳤다.

천문학적인 국가예산 투입을 전제로 법령까지 개정한 사후대책이 전혀 문제를 해결하지 못했다는 국민들의 질책을 두려워하는 세력들은 사고가 터질 때마다 이를 쉬쉬하며 국민들의 눈을 가로막기게 급급했던 것이다.

좌파 시민단체들은 오히려 직영전환을 기피하는 학교에서 식중독 발생율이 높다는 여론 형성에 골몰했다. 2009년 6월 24자 내일신문에는 “학교 식중독 사고 작년대비 2.7배” 제하에 “식중독 사고 발생률이 직영에 비해 위탁이 4.4배”라며 시민단체들이 직영전환을 촉구하는 기자회견 내용이 보도된 바 있다.

친환경무상급식의 돌풍이 불다!

2010년 들어 법률이 허용한 직영전환 유예기간이 모두 경과하여 전국적으로 학교급식 직영전환이 마무리되자, 좌파 시민단체들은 야당세력과 연대하여 친환경무상급식을 정치쟁점화하기 시작했다. 그동안 지방자치단체의 조례개정을 꾸준히 시도하던 좌파 시민단체들은 친환경무상급식풀뿌리국민연대를 출범시키고 야권의 정당들과 연대하여 친환경무상급식을 2010년 지방선거 최대 이슈로 부각시키는데 성공했다. 이 해 지방선거에서 대승을 거두었으며 그 여세를 몰아 서울시 교육청 광노현 교육감이 전면무상급식 시행에 들어갔다. 경기도 김상곤 교육감과 서울시 광노현 교육감이라는 쌍두마차에 의해 친환경무상급식이 수도권 전역에 시행되기에 이른다.

그렇다면 학교식당 직영전환에도 불구하고 줄어들지 않던 집단식중독 발생이 친환경무상급식 시행 후에는 사라지기라도 했나? 그렇지 않다. 아래 자료에 의하면 전혀 개선되지 않았음을 확인할 수 있다.

2011-2013년 학교급식 식중독 현황								
	2010년		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	3,983	11	1,230	32	1,846	22	907
	50.8%	53.2%	36.7%	59.7%	59.3%	58.0%	50.0%	40.4%

* 아주경제 2014.9.19.자 보도, 정의당 정진후의원실 제공자료(출처: 교육부)

학교급식 문제에 관한 한 국민들은 좌파 시민단체와 좌파정치인들의 포퓰리즘 구호에 속았다고 해도 과언이 아니다. 식중독 사고를 볼모로 삼아 학교급식 직영을 법제화했고 친환경식재료에 의한 무상급식을 시행하는 동력으로 삼았으나 학교급식 안전성 제고 차원에서는 아무 것도 달라진 것이 없음을 보여주는 자료다.

2006년 이후에도 식중독 집단발생의 원인이 숨겨져 온 이유?

왜 이런 문제가 발생한 것일까? 식중독 사고의 진짜 원인은 무엇이었나?

새누리당 한선교의원은 2014.10.18. 국감에서 “2010-2013년 있었던 식중독 사고에 대한 교육청 징계 중 중징계는 2건에 그쳤다.”고 밝힌 바 있다.(아시아투데이 2014. 10. 18자 보도)

직영의 경우 책임자인 학교장이 식중독 사고를 축소, 은폐하거나 지연·보고하는 경우가 많을 수밖에 없다. 언론에 노출되는 것을 극도로 꺼릴 수밖에 없다. 교육부 역시 마찬가지로 입장일 것이다. 식중독 사고가 나더라도 일부러 언론에 발표하는 일은 사라졌다. 정기 국회 국감에서 연례행사처럼 통계수치로 발표한번 하면 그만이었다. 언론 역시 2006년 이후로는 학부모들의 예민한 관심사를 더 이상 선정적으로 다루지 않았다. 식중독 사고의 진짜 원인에 대한 국민들의 관심이 일깨워지지 아니한 이유이다.

학교급식의 소비주체요 감시자 역할을 해야 하는 학부모로서도 외부 위탁 전문업체인 경우보다는 학교장이 책임지는 직영식당의 경우 그 역할을 제대로 하기 어려운 측면이 많다. 자기 아이를 맡고 있는 학교장을 상대로 급식사고에 대한 책임을 추궁한다는 것은 한국적인 정서에서는 거의 불가능하다. 교육당국 역시 마찬가지다. 급식사고가 나더라도 학교장을 문책하기 보다는 사고의 원인을 제공한 납품업체 제재에만 초점을 두었다. 교

육 당국 역시 학교 식당을 직영으로 운영하여 학교장에게 전적으로 책임을 맡기는 것은 온당치 못하다는 것을 자인하는 꼴이다.

그럼에도 불구하고 일부 시민단체의 영향을 받은 정치인들은 금년에도 학교급식 식중독 사고를 빌미로 학교급식법 개정을 서두르고 있다. 그동안 조례에 근거하여 지자체 예산으로 실시하던 무상급식을 법제화하여 국가 예산으로 하자는 것이다. 나아가 친환경식재료를 의무화하고 그 식재료 공급체계를 공공조달방식으로 하여 국가가 관할하는 대규모 급식지원센터를 만들자는 것이다.

국민들은 알아야 한다. 학교급식 식중독 사고와 식당운영 방식과는 아무런 인과관계가 없다는 사실을... 친환경이니 무상급식이니 하는 구호들도 식중독 사고 즉 학교급식의 안전성과는 특별한 인과관계가 없다. 학교식당을 직영으로 전환한다고 해서 식중독 사고가 줄어들 개연성은 없다. 마찬가지로 친환경 식재료 사용이나 무상급식을 시행한다고 해서 식중독 사고가 줄어드는 것도 아니다.

식중독 사고의 진짜 원인과 대책은 무엇인가?

그렇다면 식중독 사고의 진짜 원인은 무엇이며 이를 줄이려면 무엇을 개선해야 할까?

<위탁급식의 경우>

①영양사(위탁업체 소속 학교식당 근무)가 식단을 만들고 식단에 소요되는 식재료 품목별 수량을 위탁업체에 보낸다. ②위탁업체는 납품업체를 지정하여 식재료를 발주한다. ③납품업체는 식재료를 위탁업체의 지역별 물류센터에 납품한다. ④위탁업체는 물류센터에 입고된 식재료를 검품·검수한다. ⑤위탁업체는 식재료를 학교식당으로 배송한다. ⑥영양사는 배송된 식재료를 검품·검수한다. ⑦영양사는 식당 조리원(업체소속)들을 관리·감독하여 조리한 후 이를 배식한다.

<직영급식의 경우>

①영양사/영양교사(학교소속)가 식단을 만들고 식재료 품목별 수량을 발주한다. ②납품업체는 식재료를 학교식당에 납품한다. ③영양사/영양교사(학교소속)는 납품된 식재료를 검품·검수한다. ④영양사/영양교사(학교소속)는 조리종사원(학교소속)을 관리·감독하여 조리한 후 이를 배식한다.

위탁급식과 직영급식의 업무 흐름을 비교해 보면 2006년 CJ푸드시스템의 식중독 사고가 무엇 때문에 발생한 것인지 답이 나온다. 식당에서의 조리과정에 문제가 있었던 것이 아니라 납품된 식재료의 문제였던 것이다. 학교식당의 조리시설이나 조리종사원의 위생관리, 조리과정에서의 부주의 등으로 인한 것이 아니었다. CJ푸드시스템이 위탁을 맡은 학교에 한해 발생한 것과 당시 CJ푸드시스템이 운영하던 전국 5개 물류센터 중에서도 인천 물류센터를 통해 납품한 식재료를 사용한 서울 경기 지역 학교에서만 식중독이 발생했기 때문이다.

그 후 해마다 발생한 식중독 사고도 마찬가지이다. 김치를 제조한 지하수 물에서 노로바이러스가 검출되곤 했다. 동시 다발로 발생한 학교간의 관계를 살펴보면 동일한 납품업체의 식재료에서 문제가 된 경우가 대부분이었다. 특히 외부에서 조리되어 공산품으로 납품된 식자재가 문제를 일으키는 경우가 많았다. 학교의 조리시설이나 조리과정에서 발생한 식중독 사고는 거의 사례를 찾아보기 힘들다.

식중독 발생은 학교식당 조리시설과 무관했다!

금년에 서울에서 발생한 식중독 사고도 예외가 아니다. 동명, 예일, 대광 이상 3개 학교가 모두 동일한 업체로부터 공산품식재료를 납품 받았는데 이를 우연의 일치라고 하기 어렵다.

학교급식 식중독사고를 줄이려면 무엇이 개선되어야 할까? 식재료를 납품받기 위한 발주업무가 식재료의 특성에 맞게 이루어져야 한다. 현재 대부분의 학교들은 식재료 예가를 산정하여 eaT나 G2B에 올려 주문을 내면, 식재료 납품업체들이 전산망을 통해 투찰하고 최저가에 낙찰된 업체가 주문을 받아 식재료를 공급하는 방식이다.

이런 납품체계 하에서는 낙찰 확률을 높이기 위해 업체들은 2가지 노력을 하게 된다. 첫째, 가짜 명의를 업체를 여러 개 만들어 입찰에 동시에 투찰에 참여케 하여 낙찰률을 높이는 것이다. 둘째, 업체들 간에 최저가 경쟁을 벌여 일단 낙찰 받고 보자는 식으로 입찰이 이뤄진다는 것이다. 최저가에 들어오는 업체들의 난립은 결국 식재료 품질의 저하를 초래하더라도 학교로서는 막을 길이 없다는 것이다.

이를 막기 위해서는 학교가 신뢰성 있는 업체와 수의계약에 의해 식재료를 납품 받는 것이 바람직하다. 서울시교육청의 경우도 월 2천만원 미만의 식재료는 수의계약에 의해 납

품받을 수 있도록 학교급식지침을 통해 허용하고 있다. 그러나 현실은 정 반대다. 막상 수의계약을 체결하게 되면 급식비리 감사의 표적이 되어 왔다. 수의계약을 하라고 지침 화해 놓고 정작 수의계약을 하게 되면 급식비리 감사의 표적이 되게 만드는 아이러니가 진보교육감들에 의해 다반사로 일어나고 있다. 이러다보니 학교장은 무조건 경쟁 입찰을 하게 되고, 최저가 낙찰을 받은 업체는 품질이 더 좋지 않은 식재료를 납품하는 악순환이 반복되고 있다.

학교식당 직영전환의 폐해

학교식당을 직영으로 전환함으로써 식중독 사고를 줄이는데 전혀 기여하지 못했고 아래와 같이 오히려 여러 가지 부작용만 초래하고 있다.

첫째, 학교급식 책임이 위탁급식업체에 속한 경력 많은 전문가에게 있었으나 이제는 비전문가인 학교장에게 그 책임이 주어졌다는 것이다. 위탁의 경우에는 학교에 파견된 영양사 외에도 업체 대표나 스텝들이 많은 경력과 전문성을 가진 사람들이었으나 직영체제에서는 영양사가 최종적인 업무 책임자가 되는 셈이다. 결국 학교급식 안전성에 대한 신뢰가 떨어질 수밖에 없다.

둘째, 학교장이 책임지는 직영체제 아래에서는 사고가 나더라도 그 책임을 묻기 어렵다는 것이다. 학교장은 교육자인데 본연의 업무가 아닌 식당문제로 인해 중징계를 하기가 마땅치 않다. 더군다나 학교급식을 감시해야 할 학부모들로서는 학교장이 책임자인 직영체제 식당에 대해 감놔라 배놔라 하며 그 책임을 묻기도 어려운 것이다.

셋째, 직영의 경우 막상 식중독 사고가 나면 그 사실이 은폐되거나 축소하여 보고되는 것을 막을 길이 없다. 왜냐하면 사고를 보고하는 그 라인이 모두 식당 사고에 대한 책임을 지는 자리이기 때문이다.

넷째, 학교소속의 영양사/영양교사가 있어야 하고, 조리종사원 역시 학교장이 고용해야 하는데, 교사나 교직원에 대한 인사관리와 달리 조리종사원들은 노무관리를 해야 하지만 학교장들이 아무런 노하우가 없다는 사실이다. 조리종사원에 대한 노무관리가 학교마다 아킬레스건처럼 부담을 주고 있는 것이 현실이다. 학교급식 직영전환 이후 전국의 15만 명에 이르는 조리종사원들이 노조를 결성하고, 학교장 책임을 벗어나 교육감과의 직접적인 고용 계약을 요구하고, 단순계약직에서 무기계약직을 관철시키고고, 휴가나 수당 등

복지수준 향상 및 급여인상을 요구하고, 급기야 이런 요구가 받아들여지지 않으면 학교 식당을 파업으로 중단시키는 등의 부작용이 속출하고 있다.

다섯째, 조리종사원 및 영양사/영양교사에 대한 인건비 상승압력으로 인해 학생들의 식비 단가를 올리더라도 인건비 상승분으로 흡수될 뿐 급식질을 높이는데 사용되지 못하는 상황이다. (서울시교육청의 경우 2016년도 급식비 단가인상분 100%가 조리종사원 인건비)

여섯째, 직영식당의 경우 영양사 전체를 교사로 임명하지는 못한 상태여서 학교에 따라 영양사가 있는 경우도 있고 영양교사가 있는 경우도 있다. 영양사가 있는 경우 행정실장에게 보고하지만 영양교사가 있는 경우 교감에게 보고한다. 결국 학교에 따라 학교식당의 결재라인이 행정실을 통해 교장에게 가기도 하고 교감을 통해 교장에게 가기도 하는 이원적인 식당운동을 하고 있다.

일곱째, 직영식당의 경우 중식제공에 그쳐야 하고 조리종사원들을 석식이나 조식에 투입하는 것이 불가능하다. 야간자율학습 때문에 석식을 제공해야 하는 학교, 또 기숙사로 인해 조식까지 제공해야 하는 학교의 경우 심각한 문제점이 노출되고 있다. 이런 경우 대다수 학교들은 석식과 조식의 경우 외부 전문급식업체에 위탁하여 운영하게 되는데, 같은 조리 시설을 서로 다른 주체가 운영함으로써 급식문제가 발생할 경우 그 책임소재가 불분명해 진다는 점이다.

석식과 조식이 있는 학교는 대부분 고등학교이고 이런 고등학교의 경우 학교운영위원회의 심의·자문만 있으면 학교장은 위탁운동을 결정할 수 있도록 학교급식법에서 허용하고 있다. 그런데 문제는 사립고등학교의 경우 대부분 중·고등학교가 함께 공동으로 조리시설과 식당을 운영한다는 사실이다. 이런 경우 현재의 학교급식법의 해석상 고등학교 식당을 함께 사용하는 중학교의 경우 고등학교의 결정을 따르도록 할 수 있으며, 따라서 중·고등학교가 함께 있는 경우는 학교식당을 자율적인 결정으로 위탁할 수 있게 되어 있다. 그러나 교육부는 법해석을 유연하게 적용하지 않고, 거꾸로 중학교와 고등학교가 함께 있는 경우는 고등학교가 중학교 기준을 따라 직영운동을 하도록 강제하고 있다.

왜 2식 이상 학교가 학교 수에서 차지하는 비율은 19.3%(2013년 말 기준, 1,014개 학교 중 1,963개)에 불과하지만 식중독 사고가 발생하는 비율은 50%를 차지하는지 아래 데이터를 보면 그 의미가 임혀진다 하겠다.

2011-2013년 학교급식 식중독 현황								
			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	3,983	11	1,230	32	1,846	22	907
	50.8%	53.2%	36.7%	59.7%	59.3%	58.0%	50.0%	40.4%

* 아주경제 2014.9.19.자 보도, 정의당 정진후의원실 제공자료(출처: 교육부)

결론 - 제대로 된 개선대책을 강구해야

그럼 이제부터 식중독 사고를 줄이기 위한 개선대책을 살펴보기로 하자.

첫째, 학교급식법의 직영급식 원칙 조항을 삭제하고, 학교식당 운영방식은 학교장과 학부모의 자율에 맡길 수 있도록 학교급식법을 개정해야 한다. 이 경우 이미 무기계약직으로 고용된 조리종사원의 경우 위탁급식이 결정되면 위탁급식업체의 고용승계를 보장하도록 하는 경과규정을 학교급식법 개정안에 두어야 한다.

구분	일본(동경도 사례 2005)	대한민국(서울교육청 사례)
주체	지자체장	학교장
시설	지자체소유 (단독조리시설/공동조리장)	학교소유
담당직원	지자체소속 영양사 지자체소속 조리종사원 정규직 70%, 계약직 30%	학교소속 영양교사/영양사 (정규직/무기계약직) 학교소속 조리종사원 (무기계약직)
식당운영방식	지자체직영 초80% 중50% 민간위탁 초20% 중50% 고100%	학교직영 초100% 중100% 고70% 민간위탁 고30%(단독학교 경우에 한함)

*** 일본은 1978년경 대규모 식중독사고 발생 27,000여 환자 발생, 영양사노조와 조리종사원 노조의 갈등으로 인한 학교급식 파업 사태 빈발, 인건비 상승으로 급식 만족도 하락 등... 학교급식 직영운영체제의 한계가 노출되자, 문부과학성은 학교급식합리화 조치(1985년)로 학교 자율에 의해 학교급식 민간위탁이 가능하게 했고, 자치성들의 급식예산 절감대책(1994년)에 따라 민간위탁으로의 전환 움직임이 활발해짐. 현재는 직영과 위탁이 적당한 긴장관계에서 상호 경쟁하며 학교급식에 기여하고 있음

*** 우리도 일본과 같이 학교식당의 소유 및 운영을 지자체로 옮기는 방안을 포함하여

제도적인 연구검토가 필요하다고 본다. 그러나 현재와 같은 제도 하에서도 1)공립의 경우 조리업무만을 민간위탁으로 하는 방안, 2)사립의 경우 식당운영 전체를 민간위탁하는 방안, 3)고등학교 공동급식 학교의 경우 자율에 맡기는 방안 4)민간위탁으로 전환하는 경우 식단작성, 위생안전의 확보, 위탁업체에 대한 자료제출 요구 및 입회검사 의무화 등을 보완하는 방안 등 여러 각도로 연구가 필요하다.

둘째, 교육부는 현행 학교급식법이 개정되기 전이라도 법령의 해석을 달리하여 학교식당이 중·고등학교 공동조리시설이거나 석식이나 조식을 제공해야 하는 경우 학교자율 또는 교육감의 승인 하에 위탁급식을 학교장이나 학부모들이 자율적으로 결정할 수 있도록 지침을 바꾸어야 한다.

*** 사립학교의 경우 대부분 중·고등학교가 같은 구내에 있고 조리시설 및 식당은 공동으로 사용하는 경우가 많다. 조리시설과 식당이 고등학교의 소유일 경우 중학교는 고등학교를 따라 급식을 운명하면 될 것이다. 그러나 서울의 경우 대다수 사립고등학교(중학교 공동급식 하는 경우)가 법률로 허용된 민간위탁급식을 교육청으로부터 제한 당하고 있으며 교육 청의 종용에 의해 직영을 강제 당하고 있다. 교육부는 유권해석을 바꾸어 민간위탁이 활성화될 수 있도록 정책화할 필요가 있다. 사립중고등학교의 경우 중학교는 무상 고등학교는 유상인데다가 야간자율학습이나 기숙사 운영 등으로 민간위탁이 더욱 효율적인 경우가 많다.

세째, 학교급식 식재료 조달의 장터 역할을 하는 농수산물유통공사의 학교급식전자조달 시스템(eaT)의 등록업체 관리를 강화해야 한다. 유통공사는 2016. 4월부터 0.5~1.0% 수수료(연간 수십억원 규모)의 받으면서도 업체등록 업무는 소홀히 하여 페이퍼업체의 난립을 막지 못해 어지럽혀진 식재료 조달 시장을 바로잡지 못하고 있다.

서울 경기지역의 경우 제대로 전처리 시설을 갖추고 학교에 납품하는 업체는 30여개에 불과하지만 매월 eaT 발주에는 200여 업체가 난립하여 저가공세를 펴고 있는 형국이다.

네째, 학교장에게 맡겨져 있는 학교급식 식자재납품업체에 대한 사전 평가 및 관리책임에는 한계가 있다. 교육청이나 지자체, 관련시민단체와 학부모가 함께 업체 평가에 나서서 우수업체를 관리하는 방안도 검토해야 한다.

끝으로 학교식당 운영을 전문업체에 위탁할 경우 위와 같은 여러 가지 고려사항들이 한꺼번에 해결된다는 사실이다. 그만큼 학교식당을 학교장 직영체제로 바꿈으로써 수많은 문제점에 노출되어 있는 것이 현재의 학교급식임을 알아야 한다.

기타 토론사항

1. 식중독 사고를 학교식당 직영운영으로 막겠다는 정책은 대국민 사기극이었던 셈
2. 친환경 식재료를 일정비율 이상 사용토록 종용하는 교육청 급식지침의 문제점
3. 무상급식 시행 5년의 공과
4. 공공조달시스템 부분적 도입 사례, 서울친환경유통센터 운영의 한계와 과제
5. 식재료 조달 과정의 왜곡과 비리발생구조 - 직영 하에서 늘어남
6. 국회의 학교급식법 개정 발의안의 문제점
 - 우수하고 안전한 식재료 사용을 친환경 식재료 사용으로 하자
 - 지자체의 공공조달시스템을 의무화하자 (지방자치계약법 예외조항을 만들자)
 - 지자체 차원의 조례로 실시하던 무상급식을 국가예산으로 전면 실시하자

학교급식법 문제점과 학교급식체계의 바람직한 방향
- 안전급식, 양질급식은 학교장과 학부모의 선택권 회복에 답이 있다.

박 주 희

바른사회시민회의 사회실장

학교급식법 전면개정안이 통과된 지 10년을 맞는다. 식중독 파동에 밀려 조급히 만들어졌던 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 학교급식법과 국회 발의 법률안의 내용을 분석해 학교급식 논의의 흐름을 진단하고 문제점을 지적하고자 한다. 아울러 안전 급식과 양질의 급식을 위한 개선책을 함께 논의한다.

1. 현행 학교급식법 분석

□ 학교급식위원회, 지원심의위원회, 지원센터

교육감은 학교급식 계획, 급식경비 지원 등을 심의하기 위해 학교급식위원회를 두도록 한다. 지자체장은 학교급식 지원 사항을 심의하는 학교급식지원심의위원회를 둘 수 있으며 우수한 식자재 공급을 위해 학교급식지원센터를 설치·운영할 수 있는데, 이에 대한 내용은 조례로 정하도록 한다.

□ 경비부담과 경비지원

제8조에서 급식시설·설비는 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 지자체장

은 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.

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 등에 한해 지원한다는 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 되었고, 실제로 지자체장과 교육감의 무상급식에 대한 입장이 다른 곳에선 법해석을 둘러싼 논란이 끊이지 않았다.

□ 직영급식의 원칙

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 있는데, 시행령 11조에서는 “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.

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 방식 인지는 학교 현장에 있는 학교장과 수요자들이 더 잘 알고 있다. 일률적으로 직영급식을 의무화하는 것은 학교현장 상황과 수요자 생각을 무시하는 행정편의적 조치일 수밖에 없다.

또한 현행법에는 학교운영위원회가 위탁급식을 결정하더라도 교육감의 승인 없이는 불가능하다. 직영급식 이후 급식종사자들의 노조가 결성되었고 종종 그들의 투쟁파업으로 학생들의 급식이 중단되는 사태가 발생하고 있다. 교육감이 노조의 이념성향과 맞닿아 있

는 경우 과연 학운위와 학부모의 결단을 교육감이 쉽게 받아줄 수 있을지 의문이다. 결국 직영이나 위탁이나의 결정도 수요자가 아닌 교육감 이념에 달려있다.

2. 국회에서의 학교급식법 개정 논의사항

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 솔한 문제들이 터져 나왔다. 하지만 19대, 20대 국회에 발의된 학교급식법 개정안들을 들여다보면 정작 학교급식 문제의 본질을 짚어 이를 해결하려는 노력은 여야 어디에도 없고, 무상급식의 확대와 친환경 국산 농산물 이용 의무화 등 포퓰리즘 내용들만 가득하다. 국회의원들이 명분으로는 급식의 안전과 급식의 질 향상을 내세우면서 실제로 표 얻기 전략을 쓰는 것이다.

<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 지자체장·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·유지방·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 지자체장·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 형별 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	
	박광운 (더불어민주)	-식품비는 국가.지자체가 각각 50%씩 부담 -식재료로 친환경 우리 농수산물 사용	
	김경수 (더불어민주)	-시.도지사 등은 학교급식지원센터를 설치.운영할 수 있음 -급식운영비도 국가.지자체가 지원할 수 있음 -식품비는 의무교육대상자에 대해 국가가 부담 그 외는 보호자가 부담 -국가가 급식경비 총액의 50% 부담. 나머지는 지자체장.교육감이 상호 분담	
	정인화 (국민의당)	-식재료는 국내산 농수산물을 우선적으로 사용	

□ 무상급식의 법정 제도화: 급식 경비 정부 부담으로 대폭 전환

다수의 야당 의원들이 무상급식의 확대에 대한 법률 근거를 만들려고 시도했다. 현행법과 시행령에서 식품비는 보호자 부담을 원칙으로 하고 급식운영비 중에서도 인건비와 연료비.소모품비 중 일부를 보호자가 부담할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 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.

<표2> 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		

<표3> 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%)
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%

학교급식의 경비 분담 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. 야당은 이마저도 국가 부담 확대로 떠넘기려는 속셈인데, 예산은 한정되어 있기에 무상급식의 무리한 확대는 예산 편성의 비정상성을 낳을 수밖에 없다. 야당의 주장대로 급식비를 국가 부담으로 전환한다면 연간 약 5조 원, 향후 5년간 24조5천억 원을 국가와 지자체, 교육청이 부담해야 한다.

현재 학교급식비 재원부담 주체는 교육청과 자치단체, 보호자이다. 그런데 야당의 법안들에는 ‘국가’ 즉 중앙정부에게 부담을 떠넘기려 하고 있다. 학교급식 사업은 2005년부터 지자체 사업으로 이양되어, 실제 공적 부담은 교육청과 지자체에서 부담하고 국가 부담은 없다.¹⁾ 무상급식 대상계층 확대가 전국적으로 이어지자 무상급식에 대해 가장 많이 쏟아진 비판은, 지자체.교육청의 재정건전성 문제와 지역 재정형편의 차이로 인한 학생들의 형평성 문제였다. 그래서 야당은 국가 50% 지자체.교육청 50%를 주장하고 있다. 현재 무상급식 총 경비에서 지자체.교육청 부담비율이 66%인 상황을 고려해보면 지자체.교육청의 부담을 국가(중앙정부)에 떠넘기겠다는 속셈이다.

<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

□ 식재료의 국산, 친환경 사용

학교급식 사고의 원인은 불량 식재료 사용과 비위생적인 유통.보관, 식품가공이나 급식과정에서의 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.

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

하지만 교육부가 전국 17개 시도별 초중고 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.²⁾

또한 WTO 정부조달협정(GPA)³⁾ 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 개정GPA와 합치할 수 있다. 학부모가 급식비의 일부를 부담하거나 사립학교 급식의 경우는 개정GPA가 적용되지 않아 WTO상품협정(GATT) 또는 보조금협정에 위배될 소지가 있다.⁴⁾ 19대 국회에서 이런 검토보고가 있었지만 20대 국회에서도 국산 농산물을 식재료로 사용한다는 내용을 담은 법안들이 버젓이 발의되고 있다.

식재료의 친환경 농산물의 의무화 또한 현실가능성이 없다. 우선 생산량이 적고 품목이 제한적인데, 2012년 기준 친환경 농산물은 전체 농산물 생산량의 12% 수준에 불과하고 수산물의 경우 친환경 인증 대상 품목은 어.패류 및 해조류 9개 품목에 불과해⁵⁾ 실효성이 담보되기 힘들다. 또한 친환경 농산물은 일반농산물보다 가격이 30%정도 높아, 친환경을 의무화할 경우 식재료의 원활한 공급이 불가능하며 비싼 가격으로 인한 정부.학부모의 재정부담도 높다. 2012년 기준 식품비가 3조2000억 원 정도인데 친환경 식재료를 의무화하면 식품비 4조 원은 거뜬히 넘을 듯하다. 더군다나 법안에서는 ‘친환경 우리 농산물’을 생산자단체와 지자체장이 인증한 농수산물로 규정하지만, 수확된 농산물의 모종이 수입품인지 어디까지를 친환경으로 둘 것인지 그 대상을 명확하게 구별할 기준도 방법도 모호하다.

- 2) 윤명희 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2015.2) 4면.
- 3) GPA(Agreement on Government Procurement)는 세계 각국의 정부조달 관행에서 존재하는 차별행위를 규제하고 국제조달시장의 자유화를 촉진하기 위해 1979년 동경라운드의 일환으로 제정한 협정을 말한다.
- 4) 윤명희 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2015.2) 5면~7면.

<학교의 유형별 WTO 협정 합치(위반) 여부>

		국·공립		사립
		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

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

3. 학교급식을 둘러싼 논쟁들

□ 무상급식이 의무교육이다?

무상급식 찬성자들은 헌법 제31조제3항의 “의무교육은 무상으로 한다”라는 조항을 들며 이며 학교급식 또한 교육이라 주장한다. 하지만 OECD 주요국 중 조세의 고부담 고복지를 택한 핀란드와 스웨덴만 의무교육기간에 무상급식을 제공하고, 미국이나 영국, 일본, 중국, 러시아, 벨기에는 급식경비의 선별적 지원을 바탕으로 하고 있다. 이들 국가도 의무교육은 수업료로 해석하지 급식을 그 범주로 넣지는 않는다. 또한 학습준비물, 교통비 등이 무상으로 제공되지 않는 상황에서 과연 급식을 교육으로 봐야 할지 의문이다. 일각에서는 무상급식을 실시하지 않는 것이 학습권 침해라고 하는데, 그렇다면 급식종사자들이 파업해서 학생들이 빵이나 다과로 허기를 채울 때 왜 이들은 가만히 있었는지 되묻고 싶다.

<표5> 외국의 학교급식비 지원 사례⁶⁾

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

□ 국가지원이 부족해서 식재료 질이 저하됐나?

무상급식 확대를 주장하면서 그 근거 중 하나로 많이 드는 이유가 바로 급식의 질을 높여야 한다는 것이다. 하지만 급식의 질과 무상급식은 아무런 연관성이 없다. 정말 양질의 급식, 안전한 급식이 목적이라면 저소득층 이상 계층의 보호자가 추가 부담금을 내서 급식 식재료 수준이나 양을 보다 높이면 된다. 무상급식 시행 후 버려지는 음식으로 쓰레기 처리비용만 되레 늘어났다는 지적⁷⁾도 여러 차례 나왔는데, ‘안전한 먹거리’를 외치는

6) 우원식 의원의 학교급식법 개정안에 대한 국회 검토보고서(2013.4) 32면 참고자료2.

7) 새누리당 이상일 의원의 2015년 국감자료에 따르면, 2012년~2015년 학교 급식 음식물쓰레기로 인한 처

사람들은 식재료의 유통·보관이나 식품가공 과정의 부주의 등 식중독 사태를 유발하는 진짜 원인을 속인 채 앵무새처럼 무상급식만이, 직영급식만이 안전하다고 주장하고 있다.

□ 위탁급식이어서 식중독 사고가 많았다?

위탁급식일 경우 식중독 사고 유발율이 높다는 주장은 이젠 타당성을 잃었다. 그런 주장은 식중독 사고가 위탁업체의 경우 더 떠들썩해지고 직영이면 상대적으로 쉬쉬하고 넘어갔기 때문이다. 현행법에는 직영급식을 원칙으로 두면서 학교장이 학교급식을 직접 관리·운영하고, 식재료의 선정 및 구매·검수에 관한 업무도 하도록 되어 있다. 평생 교육자로서 살아온 학교장을 식당 주인으로 둔갑시켰다. 또 교육이라는 한 방향만 보고 걸어온 학교장이 과연 위탁급식 업체 사장보다 과연 더 뛰어날 수 있을까.

직영급식을 추진한 사람들은 이구동성으로 위탁급식 업체가 지나친 이윤추구로 저급한 식재료를 사용하고 위생관리에 소홀하다고 주장한다. 업체가 이윤을 추구하는 것은 당연하다. 또 그런 이윤추구를 목적으로, 학교와의 계약을 잇고자 소비자인 학생들의 입맛과 건강을 위해 열심히 노력하는 것은 오히려 급식의 질을 높이는 결과를 낳는다. 그들이 말하는 이윤추구에만 매몰된 업체가 있다면, 학교와 학운위가 위탁업체를 바꾸면 그만이다.

□ 무상급식으로 소득재분배 효과를 낸다?

일부 집단은 무상급식에 소요되는 재원을 추가로 세금으로 더 거둬서 충당할 경우 고소득층 소득 일부가 저소득층으로 이전돼 무상급식이 소득을 재분배하는 효과를 발생시킨다고 주장한다. 저소득층의 급식비 지원액이 조세부담액보다 크다는 단순비교 방식으로 소득재분배 효과를 얘기한다면, 세금급식뿐 아니라 세금보육, 세금등록금, 세금주택이 벌써 나왔어야 했다. 그리고 기초생활수급자나 차상위계층, 한부모가정의 자녀나 도서벽지와 농어촌학교 학생들은 이미 현행 학교급식법에서 우선 지원대상으로 되어 있으며 전국 어느 지자체도 이들에게 급식비 부담을 지우고 있지 않다.

리 비용이 총 138억3000만원에 달하는 것으로 조사됐다. 2012년 33억9000만원, 2013년 40억4000만원, 2014년 43억2000만원으로 증가하고 있으며, 2015년 7월까지 20억7000만원이 발생했다.

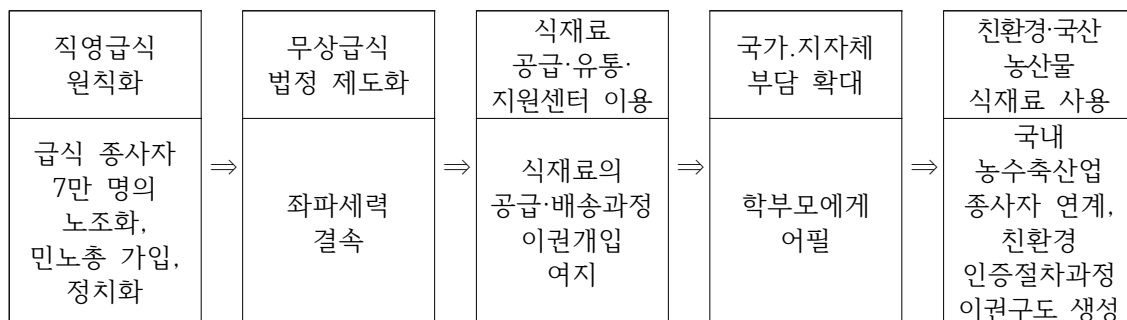
4. 급식선택권 회복과 양질의 급식을 위한 개선책

야당과 좌파세력이 무상급식을 전면에 내세우면서 구상한 대형 프로젝트의 시작은 무상급식 바람이 일던 2010년 보다 이전으로 거슬러 올라간다. 이들은 2006년 위탁급식의 식중독 사고를 빌미로 직영급식을 원칙화하고 무상급식의 법적 근거를 마련했다. 위탁급식에서는 급식종사자들이 업체의 직원이었지만 직영급식 시행으로 약 7만 명이 학교에 직접 소속된다. 문제는 이들이 노조를 결성하면서 강성노조 뒤를 따르고 노조와 이념을 같이하며 정치적 행보를 보일 수 있다는 우려이다. 실제로 급식보조원, 조리사 등이 포함된 학교비정규직노조는 민주노총을 상급단체로 두고 교육감과 교섭을 할 때마다 처우개선을 요구하며 강성투쟁을 벌이고 있다. 이들이 투쟁무기로 삼는 것은 다름 아닌 학생들의 급식이기에 급식중단 파업은 전국 곳곳에서 발생하고 있다.

안전한 먹거리의 주장은 식재료 공급·유통과 연결되고 이는 지원센터 설치·운영으로 이어진다. 하지만 과거 서울친환경유통센터에 일부 세력들이 각종 위원회를 장악하고 식재료 공급·배송업체 선정권을 쥐고 일부 업체들을 위한 독점 구조가 형성된 사례처럼 센터운영 과정에서 여러 이권들이 개입될 가능성이 높다. 그런 구조적 문제가 상존하는 상황에서 만약 교육감이 관할 학교에 센터 이용을 권고한다면 특정 세력에 대한 이권 몰아주기로 보일 수밖에 없다.

보호자 부담을 원칙으로 하는 식품비를 국가·지자체 부담으로 전환하자는 주장이나 친환경 우리 농산물을 식재료로 사용하자는 것은, 야당과 진보교육감이 학부모와 국산 농·수·축산업 종사자들의 환심을 사 정치적 이득을 보려는 의도이다. 하지만 늘어난 정부예산 지원금만큼 또 다른 사업이 감축·폐지되는 것을 아는 학부모에게 그들의 속내가 숨겨질 수는 없다.

<표6> 야당과 좌파세력의 주장 방향



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 승인을 삭제해야 한다. 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. 야당이나 진보교육감, 좌파세력들도 안전급식, 양질급식이 진짜 원한다면 급식선택권 되돌려주기에 동참해야 하지 않을까.

<참고> 2015년 시도별 무상급식 추진계획(안)

시도	지원대상	초·중·고 학생수	지 원 학생수	재원부담		
				교육청	지자체 (광역단체)	계
서울	공립초, 중학교 무상급식 + 저소득층	1,066	762 (71.5%)	3,247	2,341 (1,431)	5,588
부산	공립초 및 기장군 중학교 무상급식 + 저소득층(최저생계비 180%이하)	367	215 (58.6%)	793	328 (306)	1,121
대구	400명이하 및 면지역 초·중 무상급식 + 저소득층(초·중 340%이하, 고 260%이하)	307	141 (45.9%)	469	162 (162)	631
인천	초 전체 무상급식 + 저소득층	350	194 (55.4%)	615	426 (243)	1,041
광주	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	219	165 (75.3%)	673	427 (376)	1,100
대전	초 1~6학년 무상급식 + 저소득층(최저생계비 150%이하)	209	113 (54.1%)	193	317 (238)	510
울산	울주군 초, 도시소규모 초, 면지역 중, 동·북구 초 5,6학년 무상급식 + 저소득층(350%이하)	153	58 (37.9%)	213	60 (25)	273
세종	초·중학교 및 읍·면지역 고등학교 무상급식+저소득층+다자녀가정학생	35	30 (85.7%)	119	109 (0)	228
경기	초·중 전체 무상급식 + 고등학교 저소득층	1,635	1,267 (77.5%)	3,932	3,069 (237)	7,001
강원	초·중 전체 및 고(특성화고, 소규모고)+저소득층, 셋째이상자녀	188	153 (81.4%)	869	360 (180)	1,229
충북	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	199	153 (76.9%)	534	456 (182)	990
충남	초·중 전체 무상급식 + 저소득층	259	201 (77.6%)	562	763 (305)	1,325
전북	초·중 전체 및 읍이하 高 무상급식 + 저소득층(130%이하) + 정읍시 고등학교	236	201 (85.2%)	651	394 (176)	1,045
전남	초·중 전체 및 읍 이하 高 무상급식(광양시 동지역 고교 무상급식) + 저소득층	231	199 (86.1%)	922	570 (278)	1,492
경북	100명미만 초 및 읍면이하 초·중 무상급식+저소득층(최저생계비 140%이하)	302	164 (54.3%)	476	299 (49)	775
경남	저소득층(최저생계비 130%이하)	447	66 (14.8%)	505	0 (0)	505
제주	초·중 전체 무상급식 + 高 저소득층(최저생계비 150%이하)	83	67 (80.7%)	201	164 (164)	365
합 계		6,286	4,149 (66.%)	14,974 (59.4%)	10,245 (4,352) (40.6%)	25,219 (100%)

※ 교육부 2015.1월 조사, 2015년도 본예산 기준, 천명, 억원

※ 무상급식 학생수: 저소득층 자녀+일반학생 포함

※ 급식비(인건비, 운영비 등) 일부를 지원한 인원과 예산은 제외

학교급식 이대로 좋은가.

양 준 모
연세대 경제학과 교수

1. 문제제기: 또 다시 과거의 잘못을 되풀이 할 것인가.

■ 학교 급식의 정치학

- 일부세력은 학교 급식을 정치적으로 이용하기 위해 문제의 처방보다는 자기 세력의 확장에 이용하고 있다는 의혹을 야기하고 있음.
- 사례 1: 식중독사건이 발생하자 이를 빌미로 학교 급식을 직영으로 바꿈.
 - 과연 운영체제의 전환이 식중독 사건을 줄이는 처방이 되는가에 대한 근본적인 질문이 있음. 통계적으로 직영체제 이후에도 식중독 사건은 줄어들지 않고 오히려 증가하기도 했으며, 논리적으로도 운영체제와 식중독은 큰 연관관계가 없음.
- 사례 2: 공공조달체계가 식중독 사건을 줄일 수 있겠는가. 논리적이고 실증적 검토 없이 법제화를 시도하고 있어, 이러한 세력들이 과연 학교 급식을 이용하여 추구하는 목적이 무엇인지 의혹을 제기하는 국민들이 많음.

■ 학교 급식체제의 변경의 결과

- 학교 급식을 직영으로 전환하고 지자체가 친환경유통센터를 설립하여 운영하였으나, 결과는 무엇이었던가.
 - 2015년 2월: 2010년부터 2년 간 서울시 친환경유통센터에서 재직 한 일부 직원들이 학교급식의 친환경 식재료를 납품하는 배송 협력 업체들로부터 뒷돈을 받은 혐의로 기소되어 징역 1년 6월의 실형 및 벌금형을 선고받은 사례가 있음.

- 2010년 직영체제로 다 전환된 이후에도 식중독 사건이 2011년 30건, 2012년 54건, 2013년 44건 등 이전에 비교하여 증가하는 경향.
- 일본 등 식중독 사건으로 위탁 허용하여 직영과 위탁이 서로 경쟁.

■ 이러한 상황에서도 일부 정치세력이 다음과 같은 법제화 추진

- 국가예산으로 무상급식 법제화
- 친환경 식재료 의무화
- 지자체별로 통합하여 공공조달체계 법제화

■ 과거의 실패에도 아랑곳하지 않고 사회주의적 급식체제를 추진하고 정치적으로 친위 세력을 규합하고자 하는 정치적 의도가 있는 것은 아닌지 의혹이 생기는 대목임.

2. 쟁점

가. 급식의 목적

■ 품질 좋은 급식을 합리적인 가격에 모든 학생들에게 공급하는 것이 학교 급식의 목적일 것임.

나. 쟁점 검토

(1) 운영방식: 직영 vs. 위탁

■ 비용적 측면

항목	직영	위탁
1. 전문성	없음	있음.
2. 식자재 구매 경쟁력	없음	있음.
3. 영양사의 경쟁력	미흡	있음.
4. 관리시스템의 효율성	미흡	있음.
5. 규모의 경제	없음	있음.
6. 관리책임	학교장	학교장
7. 식중독 사건 배상책임.	학교장	학교장/위탁업체

■ 품질 관리 측면

항목	직영	위탁
1. 품질관리 전문성	없음	있음.
2. 식자재 모니터링 시스템	없음 (육안검사)	있음.(정밀 검사 능력)
3. 품질향상 경쟁	없음.	업체 교체 압력
4. 사고 발생 시	학교 배상	위탁업체

(2) 비용부담 주체: 정부 부담 vs. 수혜자 부담

항목	정부 부담	수혜자 부담
1. 품질과 비용 부담 연계	없음	있음.
2. 도덕적 해이	있음.	없음.
3. 조달 방식	입찰경쟁방식(질관리 문제)	입찰/수익계약 (질관리 가능)
4. 수혜자의 선택권	제약	선택권
5. 낙인효과	없음.	회피 가능

(3) 친환경 농산물

항목	강제	선택
1. 영양	차이 없음	더 낮은 비용으로 선택 가능
2. 전체 식자재 품질	고비용	품질을 오히려 제고 가능
3. 건강	심리적 우위	선택적으로 활용 가능
4. 전체 급식의 질	친환경 농산물로 고비용	선택적으로 급식의 질 제고
5. 경쟁	일부 업체 수혜	경쟁 체제 구축

(4) 의무교육과 무상급식

■ 의무교육과 무상급식은 별개의 문제

■ 무상급식

- 일률적으로 급식을 국가가 담당해야 한다는 이념의 위험.
- 급식에서도 선택권이 보장되어야 하며, 무상급식은 잘못된 교육의 위험성을 내포

3. 정책 방향

- 국가가 부담하는 친환경 무상급식은 좋은 품질의 급식을 모든 학생에게 제공한다는 목적을 실현하는 것과는 거리가 먼 정책임.
 - 위탁 급식도 선택 가능하도록 법 개정 필요
 - 친환경 농산물을 선택 가능할 수 있도록 무상급식이 아니라 조건부 보조금 정책으로 추진
 - 수혜자 부담의 원칙으로 전환하고 차상위 계층까지 낙인효과를 피해 직접 정부가 보조.

- 정부의 역할
 - 안전한 먹거리를 위한 개별 학교에서 급식 시스템 안정성 검사, 품질 검사 및 식자재 검사를 실시 (monitoring 강화)
 - 친환경 농산물 구매를 위한 조건부 지원
 - 건강한 급식을 위한 관리체제 구축

- 소비자를 배제한 급식정책은 실패
 - 소비자들이 소비하는 급식을 선택할 권리를 박탈하고, 식자재 선택 권리를 배제해서는 도덕적 해이만 강화될 것임.
 - 경쟁 없는 국가조달체제는 부패하거나, 부실해지거나 고비용화될 것임.
 - 학교장과 학부모 등 수혜자가 부담하고 수혜자가 선택할 수 있도록 해야 함
 - 급식은 수혜자 입장을 최대한 고려. 이익집단과 사회주의적 가치 선전 목적으로 참여하는 세력들은 배제.

[토론 ②]

식중독 사태로 본 학교급식시스템, 이대로 괜찮은가

이 재 수

충북교육사랑학부모협회 사무처장



서울시 중구 세종대로 14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>