

친환경농산물 학교급식의 발전과정 및 추진방향*

허 승 욱**

Development Process and Strategies for School Lunch Program using Environmentally Friendly Agri-products

Heo, Seung-Wook

The objectives of this study were to find development process and strategies for school lunch program using environmentally friendly agri-products (EFA). In order to improve the quality of school lunch program from elementary school to high school, the demand of EFA is increasing step by step such as a parent's association and the citizen group. For that reason, establishment by regional ordinance for school lunch program using EFA is rapidly expanded throughout the country. To develop school lunch program using EFA, we have to consider WTO regulations and product reliable EFA under the demand-supply stabilization. Moreover, environmentally friendly agri-policy to be more focused on the promotion the consumer's interests and food safety need.

Key words : *environmental-friendly agri-product, school lunch program*

I. 서 론

최근 들어 친환경농산물 학교급식에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있다. 과거와는 달리 전국적이며, 생산자-소비자, 도시-농촌 등 그 연계효과들도 상당 발휘되면서 추진되는 양상이다. 특히, 학교급식의 질적 수준 향상 및 안전성 확보를 위한 학부모들의 요구가 증대되고 있는데, 이를 반증하는 것이 학교급식 지원조례 제정 추진이다. 이 조례의 가장 핵심적인 부분은 학교급식용 식재료를 국내산 친환경농산물로 대체하자는 것이다. 2005년 현재 광역 지자체 15개소에서 학교급식 관련 조례를 공포하였으며, 92개 기초지자체에서 조

* 이 연구는 2004학년도 단국대학교 대학연구비의 지원으로 연구되었음.

** 단국대학교 교수

례를 제정하였다. 이 중에서 실질적인 예산 지원이 이루어지고 있는 곳은 60%에 달하는 55개소이다.

친환경농산물 학교급식의 효과는 첫째, 안전하고 위생적인 식재료 공급과 균형 잡힌 식단으로 초·중·고등학생들의 건강한 신체 형성에 기여한다. 둘째, 학교급식법 제6조 ①항에 나타난 바와 같이 학교급식은 ‘교육의 일환으로 운영되어야’하며, 그 자체로서 교육적 효과가 매우 크다. 학교급식을 통해 공동체의식 함양, 바른 식습관, 우리 고유의 음식문화 전승 등 그 효과가 지대하다. 셋째, 학교급식은 친환경 지역농업을 활성화하는 효과도 있는데, 학교급식 지원조례에 친환경 우리농산물 사용을 명시함으로써 지역에서 생산된 친환경농산물의 안정적인 소비처가 확보되고, 관행농업이 친환경농업으로 전환하도록 하는 계기가 된다. 뿐만 아니라 친환경농업을 통한 생태계 보전과 아울러 학교와 농촌간의 교류도 촉진할 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 친환경농산물을 먹고 자란 세대들은 미래의 친환경농산물 소비층이 되기 때문에 지속적인 친환경농업의 발전에도 효과가 크다는 점이다.

이와 같이 친환경농업 학교급식은 전 국민적 관심과 참여 속에서 이루어지고 있으며, 교육적인 측면이나 경제적·비경제적인 가치 또한 크다. 그러나 아직까지 친환경농산물 학교급식은 민관의 인식 공유, WTO와의 통상법적 문제, 산지와 소비지의 연계문제 등 산적해 있는 과제가 많다. 따라서 이 논문에서는 우리나라 학교급식의 발전과정을 시기별로 구분하여 살펴보고, 현재 제기되고 있는 쟁점들을 중심으로 친환경농산물 학교급식의 과제와 추진방향에 대하여 고찰해보고자 한다.

II. 학교급식의 발전과정

우리나라의 급식제도는 1953년 재해아동에 대한 국제구호단체의 급식제공으로부터 시작되었으며, 1981년 학교급식법이 제정되면서 태동하기 시작하여 현재 전국 초·중·고등학교 중 99%에 달하는 723만 여명의 학생들이 급식을 하고 있다. 학교급식의 발전과정을 태동기-도입기-발전기로 구분하여 살펴보면 다음과 같다<표 1>.

<표 1> 학교급식 발전의 시기구분

| 시기구분 | 주요 내용 |
|--------------------|---|
| 태동기 (1953~1989) | <ul style="list-style-type: none"> • 구호급식 : 캐나다 원조 분유 제공 (1953~1972) • 도서벽지 및 극빈 아동에 대한 정부지원 (1973~1977) • 학교급식 규칙 공포 (1977. 1. 14) • 학교급식법 제정 (1981) • 학교급식 확대추진 5개년 계획 (1985~1989) |

| 시기구분 | 주요내용 |
|--------------------|--|
| 도입기 (1990~1999) | <ul style="list-style-type: none"> • 학교급식용 쌀(정부미)의 저가 공급(1990) • 특수학교 학교급식 실시(1992) • 부분적인 중·고등학교 급식 시작(1995) • 학교급식법 개정공포(1996. 12. 30) • 초등학교 학교급식 전면 실시(1998) • 고등학교 학교급식 전면 실시(1998~1999) • 중학교 학교급식 전면 실시(1998~2002) |
| 발전기 (2000~) | <ul style="list-style-type: none"> • 학교급식 조례제정 운동의 전국적 확산(2002~) • 지역산 친환경농산물 사용 유아교육기관지원 포함 전북 조례시안 최초 발표(2002. 5) • 학교급식 관련 시민사회단체들의 연대활동 추진 : 서울 중심 181개 단체(2002. 9) • 학교급식 전국네트워크 창립(2002. 11. 1) • 학교급식법 개정안 제출(2003. 6. 9) • 전국 최초로 주민발의 청구 전남 학교급식식품비지원조례 제정(2003. 9) • 나주시 학교급식비 지원조례 제정(2003. 9) • 학교급식법 개정과 조례제정을 위한 국민운동본부 출범(2003. 11. 11) • 전북, 경남 조례의 대법원 제소(2003. 11. 14, 2004. 6. 11) • 학교급식법 시행령 개정 공포(2003. 11. 30) • 광역지자체 15개소, 기초자치단체 92개소에서 조례 제정(2005) • 전북 급식조례의 대법원 무효판결(2005. 9) |

1. 태동기(1953~1989)

우리나라의 학교급식은 1953년 캐나다 정부가 원조한 분유를 결식아동들에게 제공함으로써 시작되었으며, 1953~1972년까지 국제연합 아동기금(UNICEF) 등의 농산물원조로 빵의 무상급식을 실시하였는데, 1977년 급식 빵 식중독 사건으로 빵 급식제도는 폐지되었다(배옥병, 2006).

'70년대 들어서 농어촌지역 일부 학교에서 시·도 자율생산 활동 및 학부모 참여를 통한 급식이 추진되었다. 1977년에 학교급식 규칙(문교부령 제401호)이 공포되었고, 본격적인 학교급식 태동의 단초를 마련한 것은 '학교급식을 통해 학생의 심신을 건전하게 발달시키고 나아가 국민 식생활 개선에 기여하기 위함'을 목적으로 1981년 1월 29일(법률 제3356호) 학교급식법이 제정되면서부터라고 할 수 있다. 그러나 실질적인 학교급식은 대상과 규모 등의 면에서 극히 부분적으로 이루어졌으며, 학교급식을 통한 사회·경제적 효과들도 미흡할 수밖에 없었다. 1984년에 들어서 학교급식을 확대하기 위한 5개년 계획을 수립하여 이듬해인 1985년부터 1989년까지 추진하였지만, 이 계획 역시 실적은 미미하였다.

2. 도입기(1990~1999)

그동안 부진했던 학교급식 추진의 효율성을 제고하고자 1990년에 들어 학교급식업무의 일원화 차원에서 주관부서가 체육부에서 농림부로 이관되었다. 그리고 그 해 쌀 생산 과잉에 따른 안정적 소비기반 확보 문제가 대두되자 농림부가 정부미를 방출가격의 50%로 학교급식에 저가로 공급하였다. 이는 우리 쌀 소비기반 유지를 통해 농가소득의 안정뿐만 아니라 실질적인 학교급식 확대에도 일조하였다. 학교급식은 점차 특수학교 전면급식 실시와 농어촌 및 소규모학교 공동급식추진 등 다양한 급식확대 및 발전양상 마련과 함께 제7차 경제사회발전 5개년 계획 기간 중 (1992~1996년) 전국 초등학교에 학교급식 전면 확대실시를 위해 ‘학교급식 소요재원의 안정화’, ‘학교급식 제도운영의 효율화’, ‘학교급식 교육효과의 극대화’, ‘학교급식 중요성의 홍보강화’의 4대 발전방안을 수립, 추진하였다(학교급식전국네트워크, 2005a).

1995년에 들어서 중·고등학교 급식이 부분적으로 도입되기 시작되었다. 1981년에 제정된 학교급식법은 2003년 7월 법률 제6935호까지 9차례가 개정되었는데, 그 중 중요한 의미를 갖는 것이 1996년의 개정(법률 제5236호)이었다. 이 개정으로 인하여 학교급식의 형태가 기존의 직영급식 위주에서 민간업체에 의한 위탁급식, 외부운반급식 등 다양한 형태로 바뀌게 되었다. 그리고 1999년부터 학교급식법에 빈곤가정 학생에 대한 학교급식비 지원근거를 마련하였다.

1998년에 들어서는 제14대 대통령 선거공약에 따라 초등학교에 대한 학교급식을 전면적으로 실시하게 되었는데, 급식율은 25.0%에서 97.3%에 이르렀다. 그리고 고등학교는 1998~1999년에 걸쳐 전면 실시되었으며, 급식율은 13.0%에서 96.3%에 달하였다. 중학교는 초등학교와 고등학교의 연계급식 요구에 따라 1998~2002년에 걸쳐 전면적으로 학교급식이 추진되었으며, 급식율은 10.5%에서 88.7%로 증가하게 되었다.

3. 발전기(2000~)

이 시기의 주요한 특징은 학교급식이 양적 측면에서 광범위하게 확대되면서 학교급식의 질적 수준 제고, 학교급식을 통한 경제·사회·교육적 효용성에 대한 고려 등이 구체적으로 이루어지기 시작했다는 점이다. 2000년에 들어서 학교 또는 지역단위로 논의되던 학교급식 조례제정 운동이 2002년부터 전국적으로 확산되기 시작하였다. 그리고 2002년에 들어서면서 학교급식의 대상이 초·중·고, 특수학교 등 모든 학교로 확대되기에 이르며, 동년 9월 5일부터 중·고등학교는 학부모들의 의견을 수렴하여 학교장 자율로 급식운영 형태를 결정할 수 있도록 하였다.

강화와 전북에서 시작되어 전국에 확산된 조례제정운동은 전북에서 전국 최초의 조례시

안을 발표하면서 더욱 촉발되었다. 조례는 지역의 자치제도를 규정하는 입법체계로서 당연히 지역의 현안과 지역특성이 내포되어 있다. 초기 운동주체들은 실제 법 제도에 대한 전문적 지식이 부족한 채 합의구조를 만들어내기 위한 연대구성에 어려움이 있었으나 전북 지역의 사례는 하나의 모델이 되었다. 이를 기반으로 전국적인 입법 활동이 추진되었으며, 주민발의 청구방식을 택한 전라남도 조례가 제정, 공포되면서 학교급식은 발전의 계기를 마련하게 된다(학교급식네트워크, 2005).

이 시기 학교급식의 주요 의제는 태동기나 도입기와는 달리 급식 수준의 질적 향상과 급식의 사회·경제·교육적 효과의 극대화에 있었다. 이를 실현하기 위하여 2002년에 친환경 학교급식 전국네트워크가 창립되었으며, 2003년에는 학교급식법 개정과 조례제정을 위한 국민운동본부도 출범하게 되었다. 이 조직들은 전 국민적 참여와 관심 속에서 바람직한 학교급식제도의 정착에 기여한 바 크며, 현재 학교급식법에 ‘우리농산물 사용’과 ‘직영급식 실시’, ‘무상급식 확대’ 등을 주요 골자로 하는 법 개정을 추진하고 있기도 하다.

그리고 제주도에서는 현행 급식을 시행하는 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교의 학생들과 보육시설 아동들을 대상으로 학교급식 재료를 친환경 우리농수산물로 사용할 경우 추가되는 소요 경비를 지원하였다. 학교급식용 농산물 사용 원칙을 ① 제주산 친환경농산물 ② 국내산 친환경농산물 ③ 제주산 농산물 ④ 국내산 농산물 순으로 정함으로써 친환경 농산물 학교급식을 지역적 차원에서 시행하기 위한 단초를 마련하였다.

2005년 현재 광역 지자체 15개소에서 학교급식 관련 조례를 공포하였는데, 이 가운데 4개 지자체의 경우는 대법원에 제소되어 있고 1개 지자체(전북)는 무효 판정을 받았다. 광역지자체는 학교급식 재료로서 우수농산물이나 우리농산물, 지역산 친환경농산물, 국내산(우수, 안전) 농산물 등으로 명시하고 있다. 그리고 인천, 대전, 울산, 전남, 전북, 충남, 충북, 경북, 제주 등 9개 광역지자체는 국내농산물 학교급식을 지원하거나 계획을 수립하였다. 또 기초지자체에서는 92개 시·군·구에서 조례를 제정하였으며, 예산을 수립하여 지원하고 있거나 지원 계획을 수립한 곳은 55개소에 이르고 있다.

Ⅲ. 친환경농산물 학교급식제도의 과제

1. WTO 체제와의 양립성

2005년 9월 전북 급식조례의 가트(GATT)협정 위반 판결은 그동안 시민적 자발성 하에서 추진되었던 친환경농산물 학교급식 논의에 상당한 파장을 불러 일으켰다. 문제의 핵심은 이 판결이 조례의 적법성 여부를 떠나 우리 농업·농촌의 장기적 발전과도 직결되는 WTO와의 관계설정과 밀접하게 연관되어 있다는 것이다.

전북 급식조례의 위반 사유는 학교급식 지원조례 내용 중에 ‘우리농산물’ 또는 ‘국내산 농산물’이라고 명시함으로써 WTO의 내국민대우원칙에 위배된다는 것이다. 통상법에 대해서는 그동안 많은 전문가들의 의견과 논쟁이 있었지만, 강제성을 갖는 법적 구속력은 크지 않다는 것이 중론이다. 때문에 국제통상문제에 대한 대응은 규범적 준수보다는 그 흐름과 상황에 따른 대응이 중요하게 된다. WTO의 해석과 무관하게 우리 스스로 국내산 농산물만의 학교급식은 불가하다는 전북 조례의 위반판결에 따라 여러 지자체에서 주민발의 조례가 계속 계류되거나 부결되는 등의 결과로 이어지고 있다. 따라서 학교급식 조례에 국내산 농산물 사용에 대한 표기(적법성) 여부, 국제 통상법적 갈등이 발생할 때 우리나라 대법원이나 WTO 이사국 등 과연 누가 판정의 주체가 될 것인가의 문제 등이 쟁점이 되고 있다.

2. 친환경농산물에 대한 신뢰성과 수급의 안전성

농산물의 흐름이라는 측면에서 친환경농산물 학교급식 추진의 장애요인은 지역적 수요 증가에 따른 친환경농산물 생산기반 확충이 미흡하고, 지역적으로도 공급능력의 차이가 크게 나타나고 있다는 점이다. 천안시의 경우 2006년에 초·중·고등학교 급식에 필요한 쌀이 약 920톤인데 반하여 천안지역에서 공급할 수 있는 양은 약 86톤에 불과하여 심각한 공급 부족문제가 따른다. 뿐만 아니라 천안지역에서 생산되고 있는 친환경농산물이 모두 18개 품목으로 학교급식에서 필요로 하는 품목과 생산량에 크게 미치지 못하고 있는 것이 현실적인 문제로 제기되고 있다.

그리고 친환경농산물에 대한 관심과 수요가 증대하는데 반해 가격과 신뢰성에 대해서는 크게 만족하고 있지는 못한 것으로 나타나고 있다. 즉, 친환경농산물이 일반농산물에 비하여 비싸고 생산과정에서의 안전성을 신뢰하기 어렵다는 것이다. 가격문제는 안전성 제고라는 측면에서 상쇄될 수 있지만, 한번 상실한 신뢰는 비가역성의 문제가 개입되기 때문에 철저한 품질관리와 고품질 생산에 대한 노력이 중요하다.

3. 추가적 비용 부담주체 및 재원조달

2004년 말 현재 우리나라 전국의 10,689개 학교 중 99.0%인 10,586개 학교에서 약 723만 명의 학생을 대상으로 학교급식이 시행되고 있다. 학교급식 총비용은 2조 9,052억원이며, 이 중 학부모가 2조 3,075억원(79.4%)을 부담하고 있다. 지출항목별로는 식품비가 1조 8,827억원(64.8%)으로 가장 많고 인건비 및 운영비, 급식시설비 순으로 지출되고 있다(교육인적자원부).

전국의 초·중·고등학교 학생 전체를 대상으로 친환경농산물 학교급식을 실시하였을 경우의 추가비용과 급식비용을 추산한 결과를 보면, 친환경농산물의 대체비용이 일반농산

물에 비해 최소 약 1.2배 더 소요된다고 할 때 전체 추가비용은 약 1,367억원이고 학교급식 비용은 약 2조 1,358억원이다. 그리고 만일 대체비용이 최대 약 2.4배 더 든다면, 전체 추가 비용은 약 9,781억원이고 친환경농산물 학교급식 비용은 전체적으로 약 2조 9,743억이다(김호·허승욱, 2005).

〈표 2〉 재원부담 주체별 현황

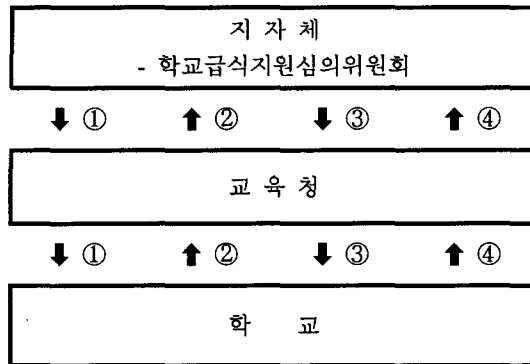
| 학부모 | 교육비 특별회계 | 지방자치단체 등 | 급식후원금 | 계 |
|-----------------------|--------------------|-----------------|----------------|------------------------|
| 2조 3,075억원 (79.4%) | 5,768억원 (19.9%) | 206억원 (0.7%) | 3억원 (0.01%) | 2조 9,502억원 (100.0%) |

따라서 친환경농산물 학교급식을 전면적으로 시행한다고 할 때 추가적으로 필요한 재원 규모는 약 1,367~9,781억원에 달한다. 이를 현행 분담비율대로 부담한다면 학부모들은 1,094~7,825억원을 추가적으로 부담해야 한다. 그런데 이는 학교급식비의 35%에 해당되는 친환경농산물 비용만을 추산한 것이므로 실제 부담하여야 할 비용은 이를 훨씬 상회할 것으로 보인다. 따라서 학교급식의 다원적 기능을 고려할 때 추가적 비용은 학부모들만의 부담으로 전가되어서는 안 되며, 재원조달의 다각화에 대한 신중한 고려가 필요하다.

4. 친환경농산물 학교급식 추진체계

친환경농산물 학교급식은 학부모 학생(소비자), 생산자(농업인), 정부(지자체) 등 이해관계자들의 높은 상관관계를 유지시키는 중요한 매개체 역할을 하고 있다. 따라서 학교급식의 추진주체는 단순히 어느 일방이 될 수 없으며, 일방 주도적인 추진의 경우 그 성과는 극히 제한적일 수밖에 없다. 그러나 아직까지 학교급식에 대한 이해가 낮은 지역에서는 그 추진체계에 대한 논의가 부족하며, 전통적이거나 보수적인 분위기에서 파생되는 여러 갈등 관계가 장애요인이 되고 있다. 특히, 지자체에서 예산지원을 하는 경우, 관련 행정업무가 복잡해지고 책임주체가 불명확해짐에 따라 행정 중심적으로만 학교급식을 추진함으로써 학부모나 실질적인 급식수혜자들이 배제되는 문제가 발생된다. 현재 지자체의 식품비 지원 절차는 <그림 1>과 같이 수직적이며 단계적으로 추진되고 있는 경우가 많다.

그리고 일선 학교에서는 식품비 지원이 아닌 현물지원을 원하고 있음에도 불구하고, 지원의 편리성으로 인해 단순히 인원수 대비 현금지원방식이 선호되는 실정이다. 그리고 과도기적으로 나타나는 문제이기는 하겠지만, 학교급식재료의 전품목을 친환경농산물로 바꾸는 것이 아니라 단일 품목(주로 쌀)만을 대체함으로써 당초의 기대효과에는 미치지 못하고 있다.



주 : ① 보조금 내시 ② 학교별 학교급식 식품비 지원신청서 및 사용계획서 제출

③ 보조금 교부결정 및 지급 ④ 정산서 제출

자료 : 푸른천안 21, 2005, p. 6을 참고하여 작성

〈그림 1〉 지자체의 식품비 지원 절차

IV. 친환경농산물 학교급식의 추진 방향

주지하는 바와 같이 친환경농산물 학교급식의 실현은 소비자, 생산자, 정부 할 것 없이 일석다조(一石多鳥)의 효과가 있는 정책기제이다. 학교급식제도와 농업·농촌의 지속가능한 발전을 위한 장기적 추진방향은 WTO에 대한 탄력적 대응, 자원 확충, 다원적 기능의 강화 등이며, 단기적 추진과제로는 친환경농산물의 고품질화, 생산기반 확충, 학교급식과 지역농업과의 연계성 강화 등이라고 할 수 있다.

1. WTO에 대한 탄력적 대응

WTO와 우리 농업의 상충관계에 대해서는 논란의 소지가 많을 수밖에 없다. 그러나 전북 판례와 같이 WTO 이사국이나 통상법적 제소도 없는 상황에서 대법원의 자의적 해석은 국제통상의 관행을 앞지르는 것이며, 궁극적으로는 국익에 합치하지 않는다. 미국의 경우, 1994년 WTO에 가입하면서 'UR이행법(Uruguay Round Agreement Act of 1994)'을 제정하여 미국 정부가 아닌 그 누구도 WTO 협정 위반을 이유로 미국 법원에 소를 제기할 수 없도록 한 바 있으며, EU 역시 1994년 WTO에 가입하면서 WTO 협정은 '그 본질상(by its nature)' EU나 회원국의 사법부가 직접 원용할 수 없다고 규정하고 있기 때문이다(송기호, 2005).

그리고 WTO 조달협정을 살펴보면, 중앙정부의 경우 연간 2억 1,400만원, 광역자치단체의 경우 연간 3억2,900만원 한도 내에서만 우리 농산물을 우선 구매할 수 있도록 하고 있으나, 인간과 동식물의 생명과 건강을 지키기 위하여 필요한 조치에 대해서는 내국민대우 원

칙을 적용하지 않고 있다. 학교급식이 성장기 아동들에게 균형 잡힌 영양을 제공하기 위해 영양학적 기준에 따라 지역 농산물을 급식용으로 조달하는 경우는 생명 및 건강조항에 해당하기 때문에 예산지원은 현실적으로 타당성을 갖는다. 아울러 정부조달협정 부속서 중 미국 및 유럽공동체, 일본은 학교급식에 대한 예외를 두고 있는데, 미국의 경우는 농무부에서 지원하는 농업지원프로그램 또는 급식프로그램을 장려하기 위한 농산물 조달은 적용하지 않는 포괄적 예외를 두고 있다. EU에서는 농업지원프로그램과 급식지원프로그램을 장려하기 위한 농산물 조달은 적용하지 않고 있으며, 일본 또한 협동조합 또는 연합회와의 계약에 의해 조달하는 경우는 적용하지 않고 있다.

WTO 정부조달협정(GPA)은 정부조달상의 차별적 구매 관행 등 비관세장벽 제거의 일환으로 1979년 동경라운드에서 복수국간 협정으로 성립(원회원국 23개국)되어 일정요건을 갖춘 조달시 내국민대우 부여 및 별도의 국제입찰 실시 의무를 갖도록 한 것이다. 그리고 1994년 이 협정의 적용범위를 지방정부 및 공기업으로 까지 확대한 바 있다. 우리나라는 1987년에 가입하여 1997년부터 이 협정이 발표되고 있다. 현행 정부조달협정 제24조 7항(향후작업)은 협정의 개선 및 적용범위 확대를 위한 주기적인 후속협상 의무를 규정하고 있으며, 이에 따라 1997년부터 GPA 협정문 개정 협상이 진행되었고, 양허확대 협상은 2004년 7월부터 본격적으로 진행되었다. 2006년 말까지 협정문 개정 및 양허확대 협상 타결을 목표로 하고 있는 가운데, 우리나라는 학교급식과 관련하여 신규 1차 양허안 내용의 ‘일반적 주식’에 학교급식용 농산물 구매시 협정적용배제를 위한 예외조항 신설을 삽입, 제출하였다(통상교섭본부, 2006).

따라서 우리나라 또한 WTO 협정의 허용범위 내에서 다양한 지원수단을 모색하고 친환경농산물 사용을 학교급식에 명문화시킴과 동시에 관련 농업법, 교육법, 식품법의 개정을 통한 학교급식의 프로그램 제도화가 바람직하다. 즉, 농업협정상의 허용보조금을 활용할 수 있도록 지원학생 관련 기준, 영양학적 기준, 환경보전형 농업에 대한 규정, 조건 불리 지역에 대한 규정 등을 학교 급식에 반영하고 정부조달협정 양허표에서 양곡관리법, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 축산법에 학교급식 조달을 위한 근거 조항을 마련해야 할 것이다.

2. 다원적 기능의 제고

친환경농산물 학교급식은 교육, 안전성 제고, 경제·환경·지역적 발전, 지속가능한 농업·농촌 실현 등 우리의 생존에 필요한 수많은 다원적 기능을 발휘한다. 첫째, 학교급식은 학생들에게 식사 제공이라는 효용뿐만 아니라 우리 음식문화 전승의 계기, 공동체 의식 함양, 농업의 중요성 등에 대한 인식의 기회를 제공한다. 둘째, 지역산 친환경농산물 사용을 통한 학교급식의 안정성을 제고할 수 있다. 셋째, 친환경농산물 학교급식은 700만 명 이상이 학

교급식을 함으로서 연간 약 1,367~9,7871억원(급식비 중 농산물 비중을 35%로 계산) 정도의 추가적인 경제적 효과를 창출한다. 넷째, 친환경농산물로 학교급식을 전환할 경우, 친환경 경적 방법을 통한 농산물 생산과 소비로 생태계를 보전하는 효과가 크다. 다섯째, 우리나라 전체 농업생산액의 약 5% 정도를 학교급식이 담당함에 따라 관련 산업의 발전과 지역 활성화의 계기가 된다. 이는 신뢰성을 기반으로 한 지역산 농산물의 소비확대 차원뿐만 아니라 지역에 대한 이해도를 제고하는 효과가 크다. 이와 같이 학교급식의 다원적 기능에 대한 경제적 가치는 실로 엄청날 뿐만 아니라 우리나라 농업·농촌의 지속가능한 발전과도 깊은 연관성이 있기 때문에 국가적 차원에서의 전면적 실시가 고려되어야만 한다.

3. 친환경농산물 생산의 안정화·고품질화

친환경농산물 학교급식의 신뢰성을 제고하고 원활한 추진을 위해서는 생산의 안정화와 고품질화가 반드시 수반되어야만 한다. 연중 지속적으로 소비되는 학교급식재료를 친환경 농산물로 공급하기 위해서는 각 학교에서 필요한 품목과 수요량을 정확히 산출하고, 이를 반영한 생산계획을 수립하여 연중 생산, 공급이 가능하도록 주년화하여야 한다. 학교급식은 180여 품목에 달하는 친환경농산물을 필요로 하며, 단위 학교당 일일소비량이 많지 않기 때문에 급식재료의 수요조사가 과학적으로 이루어져야 한다. 또한 기후, 생육장애 등으로 인하여 발생할 수 있는 생산적 위험을 충분히 고려하여 생산계획이 수립되어야 한다. 예컨대, 가정 ‘학교급식자조금제도’를 생산적 위험을 분산시킬 수 있는 대안으로 고려할 필요도 있다.

학교급식 친환경농산물은 궁극적으로 유기농산물 공급을 통한 고품질화를 실현하여야 한다. 현시점에서는 품질인증 또는 우수농산물(GAP) 등의 인증을 득한 친환경농산물의 생산 및 검수 단계에서의 자발적 고품질화 노력이 필요하며, 맛, 위생성, 안전성 등에 대한 사후관리시스템을 구축하여야 한다. 여기에는 학부모, 영양사, 학교, 생산자 등 관련 이해관계자들의 의사소통기구가 반드시 필요하다.

4. 재원조달 방안의 다각화

친환경농산물 학교급식을 위해서는 추가적 비용이 발생하며, 단계적이며 중장기적 목표를 실현할 수 있도록 하는 재원조달 방안이 수립되어야 한다. 학교급식의 다원적 기능에 대한 가치를 고려해볼 때, 학교급식은 중장기적으로 국가가 공급(부담) 주체가 되는 무상급식이 실현되어야 한다. 따라서 단기적으로는 학부모, 정부(지자체) 등의 분담비율을 고려하여 분담하되 점차 학부모들의 분담비율을 줄여나가고 정부의 부담비율을 높여 나가도록 해야 한다. 현재 학부모 : 교육비특별회계 분담비율이 거의 8 : 2 정도이며, 지자체, 후원금

등 기타의 분담비율은 채 1%도 되지 않는다. 따라서 교육비특별회계와 지자체의 분담비율을 연차적으로 늘려나가야 하는데, 이를 위해서는 교육부, 농림부 등 범정부 차원에서의 논의와 함께 학교급식 이해관계자들과의 논의구조를 통해서 결정되어야 한다. 또한 학교급식에 전폭적인 예산 편성을 하고 있는 지자체에 대해서는 특단의 인센티브를 부여함으로써 친환경농산물 학교급식의 확산을 꾀하여야 한다.

5. 지역농업과의 연계성 강화

자기가 살고 있는 지역에서 생산된 농산물을 자기가 살고 있는 지역에서 소비할 수 있도록 생산-공급체계를 구축하여 운영하고 있는 일본의 지산지소(地産地消)운동은 우리나라 학교급식정책의 방향에 대하여 시사하는 바가 크다. 궁극적으로 지역 내에서의 발전이 지속가능한 발전을 가름하는 중요 요소이며, 이를 위한 지역협력 네트워크 구축이 무엇보다 중요하기 때문이다.

학교급식의 교육적·경제적 효과를 지역발전이라는 차원으로 승화시키기 위해서는 학교급식을 중심으로 각각의 이해관계자들과의 연결고리를 강화하는 것이 필요하며, 그 중 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 것이 학교급식과 지역농업과의 연계성 강화이다. 그러나 우리나라에서 지역의 개념을 단순히 시·군 등의 행정단위로 적용하게 되면, 그 효과는 반감될 수밖에 없기 때문에 지역을 물질순환이 이루어지는 공간적 범위로 설정하는 접근이 필요하다.

이와 함께 지자체들은 지역특성, 공급여건, 소비자 인지도 등을 과학적으로 분석하여 학교급식정책을 탄력적으로 개발, 추진하여야 한다. 현재, 자율적으로 조례를 제정하고, 급식센터를 운영하는 나주시, 순천시 등과 같이 생산기반을 토대로 학교, 지자체, 지역농협 등의 지원체계를 구축하고, 학교장, 영양사, 교육운영위원회 등 학교급식과 관련된 모든 주체들의 역할을 결집시켜나가는 클러스터를 조성할 필요가 있다. 예컨대, 나주시는 그 핵심적인 사업으로 네트워킹, 도농교류사업 추진, 친환경 생산기반 강화 및 농가조직화, 시설 및 시스템 구축 등으로 설정하고 클러스터를 추진함으로써 지역농업의 비약적 육성을 꾀하고 있다.

이외에도 우리 농업·농촌의 발전을 위해 추진되고 있는 1촌 1사운동과 퀘를 같이하여 친환경농산물을 공급하는 학교와 지역간에 1촌 1교운동도 확산시켜 나가야 한다.

V. 요약 및 결론

친환경농산물 학교급식은 식품안전성 제고, 안정적 대량 수요처 확보를 통한 농가소득

제고, 단체급식을 통한 교육적 효과의 극대화, 도농격차 해소 및 연관성 증대, 자연생태계 보전 등 실로 많은 유무형의 경제적 효과들을 창출하고 있다. 2000년을 전후로 이전 시기가 학교급식의 도입과 양적 팽창에 주력했던 시기였다면, 이후는 학교급식의 질적 발전을 실현하고자 하는 시기라고 할 수 있다.

WTO체제와의 양립성(통상법적 갈등), 친환경농산물에 대한 신뢰성과 수급의 안전성, 재원부담 주체 및 추가적 재원조달의 문제, 친환경농산물 학교급식 추진체계 정립 등 많은 과제들이 산적해 있지만, 갈수록 높아지는 식품안전에 대한 선호, 전 국민적으로 전개되고 있는 학교급식지원조례 제정운동, 비약적으로 발전되고 있는 친환경농업 등 발전전망은 매우 크다.

친환경농산물 학교급식의 정착을 위해서 가장 선결되어야 할 것은 지자체, 학교, 학부모 등 관련 당사자들의 인식 전환과 아울러 합의가 바탕이 되어야 한다. 이를 토대로 WTO에 대한 탄력적 대응, 학교급식의 다원적 기능의 강화, 친환경농산물 생산의 안정화·고품질화, 재원조달 방안의 다각화, 학교급식과 지역농업과의 연계성 강화(클러스터화) 등을 중장기 과제로 설정, 지속적으로 추진해나가는 노력이 중요하다.

[논문접수일 : 2006. 1. 15. 최종논문접수일 : 2006. 3. 3.]

참 고 문 헌

1. 김 호·허승욱·오호영. 2005. 친환경농산물 학교급식의 추진방안. 한국식품유통학회 동계학술대회 논문집.
2. 배옥병. 2006. 학부모의 적극적인 참여로 아이들에게 안정한 밥상을. 친환경유기농산물 학교급식 실천 사례 만들기 자료집.
3. 송기호. 2005. 9. 12. 우리농산물 학교급식정책의 통상법적 대안①. 프레시안.
4. 이빈파. 2004. 지역순환농업과 학교급식. 농민과 사회 제35호. 한국농어촌사회연구소.
5. 이지은·허승욱. 2005. 친환경농산물 학교급식에 대한 만족도 및 추가 비용규모 추정. 한국유기농업학회지 13(3) : 145-159.
6. 통상교섭본부. 2006. WTO 정부조달협정(GPA) 개요.
7. 푸른천안 21. 2005. 천안시 학교급식 어떻게 만들어 갈 것인가?. 푸른천안 21 포럼 자료집.
8. 학교급식전국네트워크. 2005. 학교급식활동가 워크샵자료집.
9. 학교급식전국네트워크. 2005a. 창립3주년 자료집.
10. 학교급식전국네트워크. 2006. 학교급식활동가 워크샵자료집.

11. 허승욱·김 호. 2004. 친환경농산물의 지불의사금액 분석과 그린 마케팅 전략. 한국유기농업학회지 12(3) : 317-332.
12. 교육인적자원부 홈페이지(www.moe.go.kr)
13. 농수산물유통공사 홈페이지(www.kamis.co.kr)