

# 학교급식의 질적 향상을 위한 ‘학교급식지원센터’ 설립 방안

## Establishment of Korean School Foodservice Management Institute for quality improvement of school foodservice

양 일 선(연세대학교 식품영양학과)  
김 정 래(한국교육개발원 교육정책연구본부)  
김 현 아(경남대학교 생활과학부)  
조 미 나(연세대학교 식품영양학과)  
신 서 영(연세대학교 식품영양과학연구소)

### I. 서 론

학교급식 정책은 보건복지행정과 교육복지행정이 교차하는 복지정책 분야로 학교급식은 현대의 복지 국가의 교육복지 정책을 가름하는 중요한 요인이다. 우리나라의 학교급식은 수년간 그 중요성에 대한 사회적 인식 확산과 정부의 지원으로 빠르게 성장하였다. 양적으로 2004년 현재 급식대상 학교는 10,343개교로 전체의 98.3%를 차지하고 있으며, 학생 수에 있어서는 약 704만 명 이상으로 전체의 90%가 학교에서 급식을 받고 있다. 또한 재원 면에서 보면, 2004년 현재 약 2조 8,531억 원이 소요되는 거대한 국가사업으로 발전하였다(교육인적자원부, 2004).

그러나 학교급식의 규모가 점점 확대되면서 현재의 학교급식 체제 하에서 여러 가지 문제점들이 나타나고 있다. 첫째, 2003년 초-중-고 전면급식을 실시할 정도로 학교급식이 양적으로 크게 확대되었으나, 급식운영의 내실화 정도는 이에 못 미치고 있다. 급식관리의 가장 기본적 관리요소인 위생 및 안전성 확보에 관심을 기울이고 있는 정도이다. 둘째, 학교급식을 효율적으로 운영 관리하기 위해서는 교육당국의 초기 시설투자 뿐만 아니라 예산과 인력지원이 뒷받침되어야 함에도 불구하고 예산지원이 잘 이루어지고 있지 않으며, 전문 인력도 크게 부족하다. 학교급식 주무 행정부서는 교육인적자원부로 산하 시·도교육청 및 지역교육청에서 학교급식 관련 업무를 담당하고 있는데, 전문지식과 실무경험을 겸비한 전담인력이 크게 부족하기 때문에 학교급식에 대한 사전점검과 사후관리가 이루어지기 어려운 실정이다. 셋째, 학교급식이 많은 재원이 소요되는 거대한 국가사업 규모임에도 불구하고 이를 뒷받침해 줄 수 있는 체계적인 관리기술 지원체제가 마련되어 있지 않다. 위생, 식단, 재무관리 등 급식 관리기술 개발, 종사자 교육·훈련, 학교급식 교육프로그램 개발, 급식시설

위생 및 운영평가 등에 관한 실무적인 기술개발 등 많은 학교급식의 현실적 과제들을 해결하기 위한 체계적인 지원체제가 없는 실정이다.

학교급식은 식문화와 식량생산과 소비에도 영향을 주며, 현재 학생의 건강뿐만 아니라 장기적으로 모든 국민의 건강에 영향을 미칠 수 있는 정책이므로 과학적 방법에 기초하여 장기적인 안목에서 접근하여야 한다. 이러한 것은 국가적 차원의 관리기술 체제의 구축이 선행되었을 때 현실적으로 가능하다고 할 수 있다. 특히 미국, 일본 등의 국가차원의 학교급식 관리기술 지원체제는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이러한 사실은 학교급식에 대한 종합적인 관리와 그 관리기술을 체계적으로 지원할 수 있는 체제를 구축해야 한다는 당위성을 제공한다.

이에 본 연구는 국가적 차원에서 학교급식의 장기적 질적 향상을 위하여 학교급식 관리 기술 지원체제로써 '학교급식지원센터'가 어떠한 형태로 설립되는지에 대한 방안을 강구하는 것을 그 목적으로 하였다.

## II. 연구방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 문헌연구, 전문가 협의회를 통한 의견 수렴, 공청회 개최, 현장 조사, 해외답사를 실시하였다.

### 1. 문헌연구

우리나라 학교급식의 발전과 현황에 관한 문헌 및 정부관련 자료조사(경기도 교육청, 2002 : 교육인적자원부, 2000 : 교육인적자원부, 2001a : 교육인적자원부, 2001c : 교육인적자원부, 2004 : 구재욱, 1999 : 김기숙, 2000 : 김숙희, 2001 : 서울특별시 교육청, 2002a : 서울특별시 교육청, 2002b : 서울특별시 교육청, 2002c : 서울특별시 학교보건원, 2001 : 양일선, 1999 : 양일선, 2001a : <http://www.moe.go.kr>: <http://www.sen.go.kr>), 학교급식 관리기술 지원 요구도 분석을 위한 기존의 연구 문헌조사(김경미와 이심열, 2001 : 김은경 외, 1997 : 김진숙, 1999 : 김평주, 2002 : 김현옥, 2000 : 대구광역시교육청, 2002 : 박윤주, 1999 : 양일선, 1990 : 양일선, 2001b : 이원묘, 1993 : 임현숙 등, 1997 : 정충현, 2002 : 최은희 등, 1995 : 현성원, 2002 : 황인기 등, 1999), '학교급식지원센터' 설립을 위한 법적 요건 탐색(교육기본법 : 서울대학교병원설치법 : 서울특별시교육비특별회계재무회계규칙 : 식품위생법 : 식품위생법시행령 : 식품위생법시행규칙 : 정부조직법 : 정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 : 초·중등교육법 : 초·중등학교 회계규칙 : 평생교육법 : 학교급식법 : 학교급식법시행령 : 학교급식법 시행규칙), '학교급식지원센터'(가칭) 설립에 따른 행·재정적 요건 탐색, 외국의 사례 조사를 위한 문헌조사 및 자료 조사(노병희, 1997 : 마누야 노부코, 2002 : National Stadium and School Health Center of Japan, 1995 : 東京都教育委員會, 2001 : 文部科學省,

2002 : 日本體育・學校健康センター, 2001 : 日本體育・學校健康センター, 2002 : 港區立御成門中學校, 2002 : Tokyo Metropolitan Board of Education, 2002 : Alexandria, 1989 : Baker 1988 : Keiser & DeMicco, 1993 : Martin & Conklin, 1998 : Meyer & Conklin, 1998 : Pannell, 1990 : Spears, 2000 : USDA Food and Nutrition Service, 1980 : US Department of Health and Human Service, 2000 : <http://www.allschool.co.kr> : <http://www.asfsa.org> : <http://fns.usda.gov/fns/> : <http://www.kfda.go.kr> : <http://www.nfsmi.org>)를 실시하였다.

## 2. 전문가 협의회

본 연구에서는 연구진을 포함하여 교육인적자원부 관계관, 급식경영 전문가, 교육법 전문가 등과 전문가 협의회를 8회 개최하여 다음의 사항을 협의하고 자문을 구하였다. 주요 협의 및 자문 내용은 (1) 학교급식 관리기술 개발 및 보급 성과에 관한 평가 체제 구축을 위한 실행 방안, (2) 학교급식 관리의 기술적 지원 체제 구축을 위한 실행 방안 탐색, (3) 학교급식의 체계적 관리를 위한 기구 설립에 따른 자문, (4) '학교급식지원센터'(가칭) 설립을 위한 제반 사항 자문 및 협의, (5) 기타 학교급식 관리의 기술적 지원 체제 구축을 위한 제 문제 자문 및 협의이었다.

## 3. 현장조사

본 연구의 연구진은 우리나라 학교급식의 실태와 학교급식 담당자들의 의견과 요구사항 등을 청취·점검하기 위하여 급식 유형별로 서울·경기 일원의 초·중등학교 4곳을 방문하여 현장조사를 실시하였다.

## 4. 해외 견학

본 연구진은 외국의 학교급식 지원체제 조사의 일환으로 2002년 7월 일본 문부과학성 스포츠·청소년국 학교건강교육과 학교급식계장 및 관계자, 일본체육·학교건강센터 학교급식부 물자과장 및 관계자, 동경도 교육청 학무부 학교건강추진과 학교급식급식계장 및 관계자, 동경도 미나토구 교육위원회 학무과장 및 보건급식계장, 미나토구 오나리문 중학교 교장 및 학교급식 관계자 등을 면담하였다.

## 5. 공청회 개최

본 연구에서는 학교급식 관리기술 지원체제 구축에 있어서 관계자의 보다 폭넓은 의견과 일반인의 의견 청취를 위하여 공청회를 개최하였다. 이 공청회에서는 '학교급식 관리기술 지원 필요성 및 요구도 분석' 과 '학교급식 관리기술 지원체제 구축을 위한 학교급식지원센터 설립방안' 에 관한 발표와 다섯 명의 지정토론자가 토론에 참여하였다. 공청회는 2002년 10월 19일 개최되었다. 공청회를

통하여 중점적으로 검토·논의된 사항은 (1) 학교급식의 체계적 관리를 위한 기구 설립 근거의 제공, (2) '학교급식지원센터'(가칭) 설립을 위한 법적 정비, (3) '학교급식지원센터'(가칭) 설립에 따른 행·재정적 조치 점검, (4) '학교급식지원센터'(가칭) 설립을 위한 시범사업 실시에 관한 사항이었다.

### III. 연구결과

#### 1. '학교급식지원센터' 설립을 위한 기본 방침

학교급식은 여러 하위영역이 상호작용하기 때문에 이들의 유기적 관련과 종합적인 관리를 위한 지원체제를 구축하기 위해서는 무엇보다 학교급식을 체계적이고 종합적으로 감독하고 지원할 수 있는 기구의 설치가 요구된다. 국가적 차원의 학교급식 관리기술 지원체제를 구축하기 위한 '학교급식지원센터'의 설립에는 무엇보다도 다음의 두 가지 사항이 가장 먼저 전제되어야 한다. 첫째, '학교급식지원센터'는 국가적 차원의 학교급식 관리기술을 지원하는 기구이므로 이를 총체적으로 관장하는 데에는 범 부처간의 협조가 이루어져야 한다. 둘째, '학교급식지원센터'가 설립되기 위해서는 법적 정비가 요구된다. 기존의 학교급식법을 개정하는 방안과 함께 '학교급식지원센터'를 설립하기 위한 독자적인 법인 '학교급식지원센터법'(가칭)의 제정을 추진하는 방안도 고려되어야 한다. 물론 기관이나 기구의 신설이 이루어지는 것은 용이한 일이 아니다. 만약 '학교급식지원센터'의 신설이나 이를 위한 법적 정비와 예산의 확보에 장기간의 시간이 소요된다면, 센터 설립의 중요성에 비추어 '학교급식지원센터'의 사업을 한시적으로 일정한 기관에 위탁하여 시범적인 사업으로 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

그렇지만 국가적 차원의 학교급식 관리기술 지원체제가 구축되었다고 해서 학교급식 관리기술 지원 체제가 완전하게 구축되는 것은 아니다. 특히 지방자치시대에 맞게 국가적 차원의 학교급식 관리기술 지원 체제가 필요한 반면, 각 지역의 특색과 교육적 여건을 고려한 지방자치단위의 학교급식관리기술 지원체제의 구축이 요구된다. 현재 우리나라는 각 시·도 교육청의 조직 내에서 학교급식 규모에 비하면 소규모의 인력이 이를 관리하고 있다. 그러나 국가적 차원의 학교급식 관리기술 지원체제의 구축 방안의 일환으로 '학교급식지원센터'가 설립된다면, 이에 상응하는 지방자치단위의 제도적 보완이 뒷받침되어야 한다. 즉, '학교급식지원센터'가 설립된다고 하더라도, '학교급식지원센터'가 개발한 제반 사항과 학교급식 관리기술 체제를 구체적으로 보급할 수 있으려면 지방자치단위의 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위하여 제일 먼저 고려할 수 있는 것은 각 시·도교육청 산하에 '지역학교급식위원회' 또는 '지역학교급식지원센터' 등을 설치할 필요가 있다. 이러한 지방자치단위의 기구는 '학교급식지원센터'를 설립하기 위한 법적, 제도적 장치를 마련할 때 설립규정을 명시하면 별도의 규정을 마련할 필요는 없을 것이다.

실제로 일본에서는 '일본체육·학교건강센터'의 학교급식부와 각 도·도·부·현(都·道·府·縣) 단위의 '학교급식회'가 마련되어 있다. 이는 광역자치단체 단위의 기구이다. 따라서 우리나라의 경우 시·도 단위로 각 교육청 산하에 '지역학교급식위원회' 또는 '지역학교급식지원센터'를 두어 학교급식관리 기술이 체계적으로 보급될 수 있도록 해야 한다. 한편, 일본의 기초자치단체인 시·정·촌(市·町·村)에도 '학교급식회'가 있으나 기초자치단체 단위에서는 별도의 '지역학교급식위원회' 또는 '지역학교급식지원센터'를 두지 않고, 현행 학교 단위의 학교급식후원회를 발전적으로 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2. '학교급식지원센터' 구축 모형

학교급식법 제 3조에 의하면 '국가와 지방자치단체는 영양교육을 통한 식습관의 개선과 학교급식의 원활한 수행을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다' 라고 규정함으로써 학교급식 정책의 방향을 보다 구체적으로 제시하고 이를 위한 정책을 개발하는 것이 국가와 지방자치단체의 임무임을 명시하고 있다. 앞서 살펴본 학교급식 관리기술 지원체제의 필요성에 비추어, 국가와 지방자치단체가 보다 효율적이고 체계적인 학교급식의 관리 및 운영을 위해 그 지원체제를 구축하는 것은 국가와 지방자치단체의 향후 과제임에 틀림없다.

학교급식 관리기술 지원체제 모형(이하 '지원체제'라고 표기)을 구축하기 위해서는 우선 국가와 지방자치단체가 학교급식과 관련하여 무엇을 관리하고 지원할 것인가가 결정되어야 한다. 우리나라의 여러 가지 사정을 고려할 때, 학교급식 지원체제의 기능은 크게 학교급식 관련 업무의 기획·조정 기능, 평가의 기능, 연구개발의 기능, 연수의 기능 등으로 설정할 수 있다. 네 가지 주요 기능을 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

### 1) 기획·조정 기능

학교급식법 제1조에서 규정하고 있는 학교급식을 통한 학생 심신의 건전한 발달도모 및 국민식생활 개선이라는 학교급식의 목적을 실현하기 위해서는 학교급식과 관련된 전반적인 업무를 총괄하여 기획하는 기능이 필수적으로 요구된다. 관련 법령 및 규칙의 제·개정과 관련된 업무를 전담하고, 학교급식과 관련한 단기 및 중장기 기본계획을 수립함으로써 보다 체계적이고 효율적으로 학교급식의 문제에 접근할 수 있다. 뿐만 아니라 각 하부조직이 담당할 업무간의 효율성을 높이기 위한 조정의 기능도 함께 수행할 수 있다.

한편 학교급식지원센터의 노력만으로 학교급식의 문제들을 해결할 수 없다. 센터와 국내·외의 유관기관과의 협조를 통해 보다 통합적으로 학교급식의 문제에 접근하기 위해서는 대외업무를 관장하고 유관기관의 업무를 지원하며 지역사회에 센터를 홍보하는 기능이 필요하다.

지식기반사회에서 학교급식의 발전을 위해서는 지식과 정보가 필수조건이다. 학교급식종사자들이 학교급식과 관련된 국내·외의 자료와 정보에 쉽게 접근하여 이를 실제 학교급식 과정에 응용함

으로써 학생과 학부모의 욕구를 충족시키기 위해서는 학교급식에 관한 DB운영지원 기능이 필수적으로 요구된다.

## 2) 평가 기능

학교급식지원센터는 수립되는 각종 계획의 추진과정 및 절차를 관리하고 점검하는 감독 및 평가의 기능을 수행한다. 전국의 학교급식 대상학교, 그리고 위탁급식업체의 시설, 설비, 위생, 전담직원 등에 대한 평가와 지원이 필요하다. 학교급식 관련시설 및 위생의 평가, 운영 평가, 학교급식 교육 평가, 학교급식 영양 평가 등으로 그 영역을 세분화할 수 있다. 또한 평가의 기능을 극대화하기 위해서는 평가와 잘 연계된 기술지원이 함께 이루어지는 것이 필요하다.

## 3) 연구개발 기능

단위학교에서의 학교급식을 통한 교육적 효과를 극대화하고 센터의 운영을 정책적으로 뒷받침하기 위해서는 센터의 연구개발 기능이 필요하다. 특히 학교급식법이 밝히고 있는 '영양교육을 통한 학생 식생활 개선'이라는 학교급식 정책의 방향이 단위학교에서 실현되기 위해서는 교사 및 급식관련 종사자들에게 관련 교육과정 및 강의 계획, 훈련도구 및 자료, 정보 등을 체계적으로 제공할 필요가 있으며, 이를 뒷받침하기 위한 센터의 연구개발 기능이 필수적으로 요구된다. 연구개발의 기능은 연구내용에 따라 정책연구, 위생 및 영양에 관한 연구, 급식경영에 관한 연구 등으로 나눌 수 있다.

## 4) 연수 기능

현재 영양사 및 학교급식관련자들은 영양·위생·안전교육 등에 관심을 가지고 나름대로의 교육방법을 동원하지만 체계적이고 실질적인 학교급식교육을 제대로 시행하지 못하고 있다(김숙희, 2001). 또한 학교의 영양사들은 그 양성과 임용과정에서 교육학적인 소양을 기를 기회가 거의 없다. 이들의 자질향상과 정보교류 기회의 확대를 통한 학교급식의 질적 향상을 위해서는 학교급식 종사자들과 학부모 및 위탁급식업체를 대상으로 하는 연수교육이 필요하며 센터가 교육프로그램 개발이라는 연구의 기능과 연계시킨 연수교육의 기능을 체계적으로 수행할 필요가 있다.

또한 정보화 사회에서 연수교육은 출석교육 뿐만 아니라 사이버교육이라는 새로운 형식의 교육방식에 의해 수행된다. 이러한 연수교육의 형태에 따라 센터가 수행하는 연수교육의 기능은 일반연수교육과 원격교육(사이버교육)을 포함해야 하며, 연수관련 프로그램 개발도 함께 이루어져야 한다.

이러한 기능들을 수행할 지원체제는 정부의 관여정도, 활동의 성격, 재원구조 등에 따라 여러 가지 모형으로 산출될 수 있다. 이를 구체적으로 제시하면, ① 정부출연기관에 '사업'으로 위탁하는 방안, ② 정부의 직할소속기관으로 운영하는 방안, ③ 국고보조금 운영기관, ④ 정부출연연구기관으로 설치하는 방안 등 다양한 모형을 제시할 수 있다. 그러나 지원체제 구축

에 있어 무엇보다도 먼저 고려되어야 할 요건은 현실적인 실현가능성이다. 뿐만 아니라 국가적 수준의 중앙조직과 시·도 단위의 지방조직간의 연계성도 고려해야 한다. 앞으로 이 장에서는 이상에서 제시한 여러 가지 지원체제(이하 '학교급식지원센터' 혹은 '센터'라고 가칭) 구축모형을 자세하게 분석함으로써 가장 타당도가 높으면서도 실현가능성이 높은 방안이 무엇인가를 검토하고자 한다. 이를 위해 우선, 센터의 일반적인 성격 및 법적 지위에 관하여 살펴보겠다. 이후 각 센터설립방안을 자세히 검토함으로써 학교급식지원센터 모형 구축의 방향을 제시하고자 한다.

### 3. 학교급식지원센터의 성격

학교급식은 학생의 심신의 건전한 발달을 도모하고, 나아가 국민 식생활개선에 기여함을 목적으로, 학교 안에 급식시설과 설비를 갖추고 당해 학교 또는 인접학교의 학생에 대하여 실시하는 급식과, 특별시·광역시·도 교육감 또는 교육장이 공동급식시설을 설치하여 관할구역의 각급 학교 학생에 대하여 실시하는 급식을 의미한다(학교급식법 제2조 제1항). 이러한 학교급식은 시행목적과 급식대상, 급식장소를 고려할 때, 공공의 이익을 위한 서비스로서의 특성을 지닌다고 볼 수 있다.

한편 센터의 설립 목적이 사익이 아닌 공익의 달성이라는 비영리적인 특성을 지니지만, 오늘날과 같은 다원적인 민주사회에서 특정부문의 영역에 정부가 직접 개입하여 공공서비스를 배분하는 것은 관리체제의 기능적 효율성에 있어 한계가 있다. 새로운 공공서비스는 복잡 다양한 현대사회의 행정수요를 충족시키기 위하여 기존의 정부조직보다 더 융통성 있고 적응적인(adaptive) 행정양식을 필요로 하는 경우가 많다. 그러나 정부조직은 절차적 규제와 관료적 형식주의, 경직성 등의 요인으로 인해 공공재를 수요자에게 효율적으로 제공하는데 한계가 있다. 이러한 정부조직의 현실적인 문제점을 개선하기 위하여 오늘날 정부는 정부의 산하단체라고 일컬어지는 다양한 유형의 '준정부조직'(혹은 비정부 공공기관)을 행정수단으로 활용하는 경향이 있다. 정부투자기관, 공단, 기금, 사업단, 감독원, 정부투자기관 이외의 공사, 기타 특수 비영리 재단법인, 정부출연연구기관, 일부 민법상의 비영리 재단법인, 일부 비영리 사단법인 등이 이러한 준정부조직의 범주에 포함되는데, 학교급식지원센터도 이러한 준정부조직으로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

준정부조직으로서의 학교급식지원센터는 법적으로는 정부조직이 아니면서도 정부부문에 준하는 공적인 기능을 수행하는 새로운 유형의 공공부문 조직이다. 센터의 준정부조직으로서의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 센터는 조직형태상으로는 정부조직도 순수 민간영리조직도 아니라는 특성이 있다. 학교급식지원센터는 법적으로 민간조직이기 때문에 정부조직에만 적용되는 조직, 인사, 예산 등 관련법을 적용받지 않는 것이 원칙이지만 순수 민간영리조직에 비해 공공책임성을 확보하기 위한 제한은 더

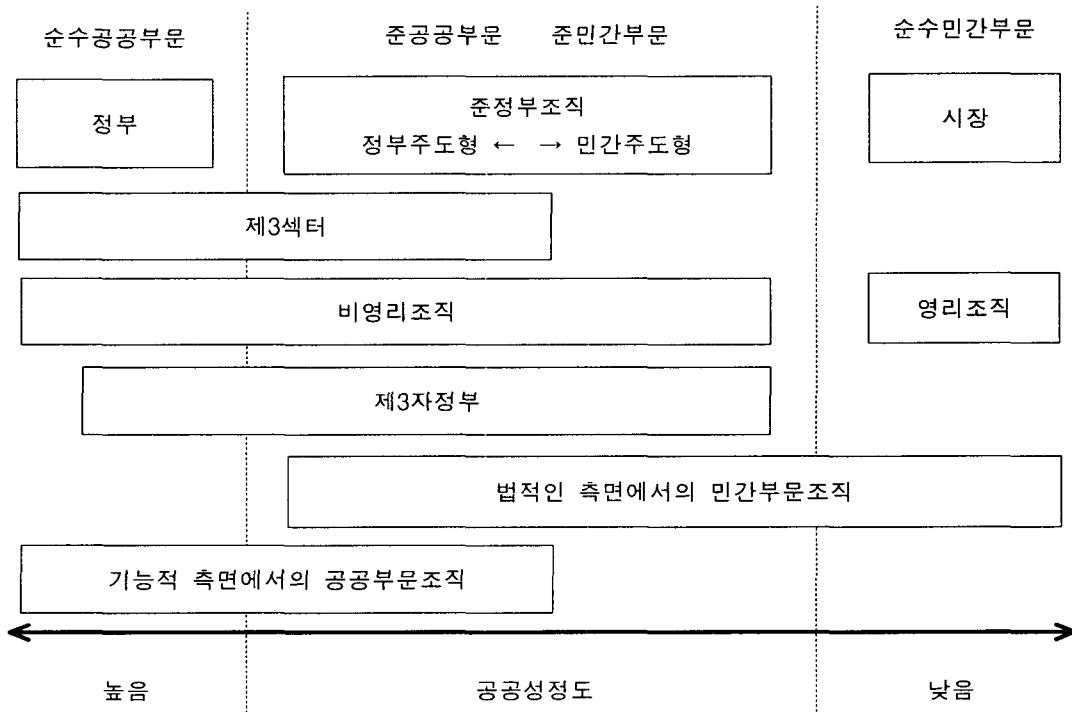
많이 받게 된다.

둘째, 센터는 비정부조직이면서도 정부 부문에 준하는 공공 권한을 가지고 공적인 기능을 수행한다는 점을 그 특징으로 한다. 이러한 조직은 순수 공공부문과 순수 민간부문의 연속선상에서 다양한 형태를 띠며 '공공성'의 정도에 따라 공익 지향(public-serving)조직, 회원 지향적(member-serving)조직 등 다양한 형태의 센터조직이 있을 수 있다.

셋째, 센터는 정부로부터 독립된 조직(independent organization)이지만 완전히 독립된 것은 아니며 조직에 따라 독립의 정도는 다양하다. 일반적으로 정부(교육인적자원부)가 직접 센터를 설립하거나, 혹은 기존의 민간 비영리조직에 정부의 권한과 기능을 부여하는 경우에 있어, 정부가 조직의 공공책임성을 확보하기 위한 수단으로 센터의 운영·인사·재정·사업관리에 관여하는 경향이 있으며 그 정도는 매우 다양할 수 있다. 물론 정부가 센터를 설립할 때 센터의 자율성을 보장해 줄 수도 있지만, 이후 정부와 센터간의 협력과 상호작용의 과정에서 센터의 정부에 대한 자원의존도가 높아지고 정부에 의한 센터의 통제정도가 높아지는 등 센터의 독립의 정도는 여러 가지 형태로 나타날 수 있다.

이러한 준정부조직으로서의 센터의 성격을 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 정부, 준정부조직, 민간조직 구분





#### 4. '학교급식지원센터' 설립방안

이상에서 살펴본 학교급식지원센터의 필요성과 특성에 비추어 볼 때, 준정부조직으로서의 센터는, 조직의 설립과정에서 정부부문과 민간부문이 어느 정도 관여하였는가에 따라 정부주도형과 민간주도형으로 나눌 수 있으며, 활동의 성격에 따라 공공봉사형 조직과 회원봉사형 조직으로, 재원구조에 따라 정부보조형 조직과 민간주도형 조직, 공공성의 정도에 따라 공익 지향적 조직과 회원 지향적 조직 등 다양한 특성으로 나타날 수 있다. 이러한 준정부조직의 특성을 기초로 하여 구체적인 학교급식지원센터 설립방안을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 학교급식지원센터 설립방안

구 분	정부출연기관에 '사업'으로 위탁	교육인적자원부 직할소속기관
특 징	-교육인적자원부장관이 산하 정부출연 기관에 학교급식센터의 운영과 관리를 '사업'으로 위탁하는 방안	-교육인적자원부가 소속기관으로 센터를 직접 설립하는 방안
장 점	-정부로부터 센터의 독립성과 자율성을 확보하는 것이 용이함. -학교급식에 대한 연구와 집행의 연계가 체계적으로 이루어짐. -센터의 운영이 개방적이고 유연할 수 있음.	-정부조직에 비하여 재정운영이 신속적이어서 재정을 학교급식의 정책자원으로 활용할 수 있음 -학교급식에 대한 인적·물적 자원의 투자 및 관리가 신속하게 이루어짐. -위생과 안전을 효율적으로 관리 감독할 수 있음. -학교급식 현안사항 해결방안을 직접 시·도교육청에 제시함으로써 학교 현장의 문제점을 효율적으로 개선할 수 있음.
단 점	-교육인적자원부가 지정하는 정부출연 기관이 바뀔 경우 급식관리체제의 일관성을 확보하기 어려움. -국고보조금의 규모, 수탁기관의 성격에 따라 학교현장의 지원 및 개선효과가 떨어질 수 있음.	-학교급식에 대한 민간참여가 제한됨. -기관설립은 작은 정부를 구현하고자 하는 정부의 정책과 일치하지 않음.
예 시 기 관	-평생교육센터	-국립특수교육원
법 령 제·개정	-학교급식법 개정	-교육인적자원부 직제개편
향 후 과 제	-학교급식법의 개정	-대통령령에 의해 교육인적자원부와 소속기관직제 제2조에 관계조항을 신설해야 함.
경 과 조 치	-학교급식법 개정 이전에 교육인적자원부장관 훈령으로 학교급식 관련업무 시범사업으로 고시 -시범사업기관 지정 -센터설립에 시범사업결과 반영	

<표 1> 학교급식지원센터 설립방안(계속)

구 분	국고보조금운영기관		정부출연연구기관
특 징	-새로이 센터설립법을 제정하여 센터를 설립한다. 독립성을 보장받을 수 있음.	-기존의 학교급식법을 개정하여 민간운영형태의 센터 설립.	-「정부출연연구기관등의 설립·운영및육성에 관한 법률」에 기초하여 센터를 정부출연 연구기관으로 설립하는 방안
장 점	-센터설립시 민영기관으로서 정부로부터 어느 정도의 조직의 자율성을 보장받음. -민영기관의 합리적 조직 운영방식을 활용할 수 있음.		-전문인력을 안정적으로 확보하여 체계적인 연구의 기능을 수행할 수 있음.
단 점	-법제정의 현실적 어려움.	-설립 이후 정부가 센터의 공공책임성을 확보하기 위한 수단으로 국가보조금을 통해 센터의 인사·재정·사업관리에 관여할 경향이 점점 높아짐. -센터 운영관리의 안정성이 훼손될 수 있음.	-현행 법령상 센터 설립의 어려움이 있음. -연구기관으로서의 특성이 강하기 때문에 센터의 운영관리 및 감독의 기능이 소홀하게 다루어질 가능성이 있음. -유사한 정부출연기관과의 업무 중복 가능성이 있음
예 시 기 관	-대학교육협의회 -대한교원공제회 -국립암센터	-한국청소년상담원	
법령 제·개정	-학교급식지원센터(설립)법 제정	-학교급식법 개정	-정부출연연구기관등의 설립·운영및육성에 관한 법률 개정
향 후 과 제	-법의 제정	-법의개정으로 민영기관을 새롭게 설립하거나 기존의 민간 비영리조직을 선정해야함	-정부출연연구기관등의 설립·운영및육성에 관한 법률을 개정하고, 유사정부출연기관과의 업무조정 이 필요함.
경 과 조 치			

1) 정부출연기관에 하나의 ‘사업’으로 위탁하는 방안

이 안은 교육인적자원부장관이 산하 정부출연기관에 학교급식지원센터의 운영과 관리를 ‘사업’으로 위탁하는 방식으로, 한국교육개발원에서 운영하는 평생교육센터가 그 한 예이다. 이 방안을 실현하기 위해서는 학교급식지원센터 설립의 법적 근거를 마련하여야 한다. 즉 학교급식법을 개정하여 학교급식지원센터를 운영할 수 있다는 조항을 신설하고 이를 근거로 하여 특정 정부출연기관에 위탁하는 것이다. 복잡하고 어려운 법적 정비절차 없이 단기간에 센터를 설치할 수 있는 방안이라는 이점이 있다. 또한 이 안은 정부가 조직, 인력, 재정을 펴창하는데 한계가 있기 때문에 급증하는 행

정수요를 해결하기 위해 민간부문을 활용한다는 측면과 '작은 정부'를 조직관리의 이념으로 추구하는 경우 학교급식의 문제를 해결하기 위한 대안조직이 될 수 있다는 점에서 타당성이 있는 안이다.

이와 같이 학교급식지원센터가 정부출연기관의 '사업'으로 위탁되는 경우, 교육인적자원부장관은 해당기관의 신청에 의하여 지정기관을 지정하며, 이 경우 지정기관의 지정요건은 대통령령으로 정하게 된다. 지정기관의 지정요건은 센터를 담당하는 조직 및 인력이 확보되어 있거나 확보할 수 있는 정부출연기관 중에서 적법절차를 통해 선정될 것이다. 이 경우 센터의 기능 및 조직은 해당 출연기관의 내부규정으로 정하게 된다.

이렇게 정부출연기관의 하나의 '사업'의 형태로 센터가 운영될 경우, 정부로부터 조직의 독립성과 자율성을 확보하는 것이 용이하기 때문에, 학교급식에 대한 관리가 효율적으로 이루어지고 학교급식에 대한 연구개발과 집행의 연계가 체계적으로 이루어 질 수 있다. 또한 정부로부터의 정치적·행정적·법적 통제정도가 적기 때문에 센터의 운영이 개방적이고 유연할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 교육인적자원부장관이 지정하는 정부출연기관이 바뀔 가능성이 현존하고 있으며, 이것이 현실화될 때 학교급식관리체제의 일관성을 확보하기 어렵다는 단점이 있다. 그리고 국고보조금의 규모, 수탁기관의 성격에 따라 학교 현장의 지원 및 개선효과가 떨어질 가능성도 있다.

## 2) 교육인적자원부의 직할소속기관으로 설립하는 방안

이 안은 학교급식지원센터를 국사편찬위원회 및 국립특수교육원과 같은 교육인적자원부의 소속기관으로 정부가 직접 관할하는 센터를 설립하는 방안이다. 센터의 장이 교육인적자원부장관의 명을 받아 소관사무를 통할하고, 소속직원을 지휘·감독하게 된다. 이 안이 현실화되기 위해서는 대통령령에 의해 교육인적자원부와 그소속기관직제 제2조에 관계조항을 신설함으로써 직제를 개정해야 한다. 센터의 기능과 관련된 업무내용, 구성 및 하부조직 등도 교육인적자원부와 그소속기관직제에 관계조항을 신설해야 한다.

학교급식지원센터를 교육인적자원부의 소속기관으로 설립할 경우, 센터는 정부조직으로서의 법적 지위를 갖기 때문에 재정을 신축적으로 운영함으로써 국가 재정을 학교급식의 정책자원으로 활용할 수 있다는 장점이 있다. 학교급식에 대한 인적·물적 자원 투자 및 관리가 신속하게 이루어질 수 있으며, 학교급식에 따른 위생과 안전을 효율적으로 관리 감독하여 각종 사고를 예방하는 것이 용이할 수 있다. 또한 학교급식 현안사항에 대한 해결방안을 시도·교육청에 직접적으로 제시함으로써 학교 현장의 문제점을 효율적으로 개선할 수 있다. 그러나 소속기관으로서의 센터는 정부의 하의 부서와 다름없는 역할을 수행하며, 정부관료들이 센터의 운영관리와 관련된 의사결정 전반에 관여함으로써 영향력을 행사할 수 있기 때문에 센터 경영이 경직화될 위험성이 있다는 지적이 가능하다. 표면적으로는 행정수단으로 기능하지만 센터의 구성원이 공직자의 신분을 갖기 때문에 학교급식에 대한 민간참여가 제한되고, '작은 정부'를 구현하려는 취지에 어긋난다는 지적이 있을 수 있다. 이러한 문제는 오히려 학교급식지원센터 설립의 본래 목적을 손상시키며, 정부가 행정의 효율성을 높이기 위한 행정수단으로서 비영리조직을 활용한다는 준정부조직의 설립취지에도 반한다.

### 3) 국고보조금 운영기관으로 설립하는 방안

이 안은 센터를 민영기관으로 새롭게 설립하거나 기존의 민간 비영리조직을 활용하여 정부가 국고보조금을 제공하는 방안이다. 이 방안에 의하면 센터는 형식상 민영기관이지만 실제로 정부로부터 어느 정도 공공의 권한을 위임받아 공공의 기능을 수행하며, 비영리조직이기 때문에 이윤을 추구하는 영리조직과는 다른 공공복리를 존중하는 특성을 가진다.

여기에는 두 가지 방안이 있다. 하나는 학교급식지원센터의 설립을 위한 독자적인 법적 근거가 있고, 이를 토대로 학교급식지원센터를 민영기관으로 설정하여 국고보조금을 지급하여 운영하는 방안이 있다. 이에 해당하는 예가 대학교육협의회, 대한교육공제회, 국립암센터 등이다. 예컨대 대학교육협의회는 대학교육협의회법에 따라 설립된 개별학교를 회원으로 하는 독립된 법인체이며, 이를 위하여 정부가 일정부문의 예산을 지원한다. 다른 하나는 별도의 독립된 법 제정 없이 기존의 학교급식법에 학교급식지원센터의 기능을 명시하고, 이를 토대로 하여 국고보조금을 지급하여 운영하는 경우이다. '청소년기본법'의 규정에 따라 '청소년상담원'이 국고보조금을 받는 경우가 이에 해당한다.

대학교육협의회와 같은 경우처럼 설립될 경우, 국고보조금 운영기관으로서의 센터는 설립 시에는 민영기관으로서 정부로부터 어느 정도 조직의 자율성을 보장받는다. 그러나 이 경우 법 제정의 절차가 남아있고 기본적으로 정부의 자원에 의존하여 학교급식이라는 공공업무를 수행하기 때문에, 이후 센터의 운영과정에서 정부가 센터의 공공책임성을 확보하기 위한 수단으로 국고보조금을 통해 센터의 인사·재정·사업관리에 대한 책무성 때문에 청소년상담원의 경우처럼 학교급식법을 모범으로 하여 센터가 국고보조금을 받는 방식을 적극 고려해 볼 수 있다.

### 4) 정부출연연구기관으로 설립하는 방안

이 안은 「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 기초하여 학교급식지원센터를 정부출연연구기관으로 설립하는 방안이다. 이 안에 의하면 센터가 국무총리 산하 5개 연구회 소속 연구기관으로서 국책연구기관으로서의 특성을 갖는다. 그러나 학교급식지원센터는 그 성격상 '연구기관'으로서의 특성보다는 학교급식제도를 효율적으로 운영 관리하는 '지원체제'로서의 역할이 그 주된 기능임을 고려할 때, 현실화되기 어려운 방안이라 여겨진다.

이러한 현실적인 한계에도 불구하고 정부출연연구기관으로서의 학교급식센터는 무엇보다도 전문인력을 안정적으로 확보하여 체계적인 연구·개발의 기능을 수행할 수 있으며, 학교급식 연구를 위한 인프라를 구축할 수 있다는 측면에서 장점이 있다. 그러나 현행 법령상 설립의 어려움이 있고, 연구기관으로서의 특성으로 인해 센터의 운영 관리 및 감독의 기능 등이 소홀하게 다루어질 수 있다. 또한 유사한 정부출연기관과 업무가 중복될 가능성도 있다.

#### IV. 결론 및 제언

학교 급식은 위생관리 부문, 시설·설비 관리 부문, 영양교육부문, 식단관리 부문, 교육·훈련 관리 부문, 서비스관리부문, 재무관리 부문 등의 여러 요소들이 하부 기능으로 연결되어 상호 작용하는 하나의 시스템이라는 측면에서 학교급식 관할 부서의 일관성 있는 감독 및 지원을 통해 학교급식의 질적인 면에서 그 수준을 향상시키고 장기적인 발전을 도모할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 최근 학교급식은 양적으로 급속하게 증가하고 있고, 그로 인하여 학교 급식과 관련하여 다양한 분야에서 이상에서 기술한 지원이 필요한데 이러한 제 부문에서의 요구와 문제점을 해결하기 위해서는 학교급식에 관한 체계적 통합 관리체제를 구축하는 것이 무엇보다 선행되어야 할 현안과제임을 알 수 있었다.

이에 본 연구에서는 우리나라 학교급식의 체계적 통합 관리체제인 학교급식지원센터의 구축 모형, 주요기능, 특성 및 설립방안을 제시하기 위하여 문헌조사, 전문가협의회, 현장조사, 해외답사, 공청회 개최를 실시하였다.

'학교급식지원센터'는 한시적인 기구가 아니라 교육제도의 일환으로서 학교급식의 발전을 위하여 상설기구로 해야 하며, '학교급식지원센터'은 기획, 평가, 연구개발, 연수 등의 기능을 수행하여야 할 것이다. 본 연구가 제안하는 '학교급식지원센터'의 본래적 목적과 기능을 효과적으로 수행하기 위하여 중앙단위에 설치되는 '학교급식지원센터'의 협력기구로서 '지역학교급식위원회' 또는 '지역학교급식지원센터'의 설립이 지방자치단체 수준에서 적극 고려되어야 한다. 본 연구에서 학교급식지원센터의 준정부조직의 특성을 기초로 하여 제시한 네 가지 설립방안은 다음과 같다. 첫째 정부출연기관에 '사업'으로 위탁하는 방법 둘째 교육인적자원부 직할 소속 기관으로 설립하는 방안, 셋째 국고보조금 운영기관으로 설립하는 방안, 넷째 정부출연연구기관으로 설립하는 방안이다.

향후 우리나라 학교급식지원센터의 설립으로 인하여 현재 학교급식이 직면하고 있는 학교급식 운영의 내실화 및 국가 차원의 체계적 관리를 위한 통합적 학교급식 관리체제가 구축될 수 있을 것이며 이는 궁극적으로 학교급식의 질적 향상에 기여할 것이라고 사료된다.

#### 참고문헌

- 
- 경기도 교육청(2002). 2002 학교급식관리방향.  
 교육인적자원부(2000). 2000 학교운영위원회 길잡이Ⅱ.  
 교육인적자원부(2001a). 생활교육으로서의 학교급식 정착방안. 2001 학교급식 연수회 자료집.  
 교육인적자원부(2001b). 학교급식 위생관리 지침서.

- 교육인적자원부(2001c). 학교보건(급식) 50년사.
- 교육인적자원부(2001d). 학생 중식지원 개선방안 Workshop 자료.
- 교육인적자원부(2002). 학교급식 위생관리 감독업무 관련 검토.
- 교육인적자원부, 2003년도 학교급식 실시현황. 2004.
- 구재옥(1999). 초등학교 영양교육 실태와 발전방향, 전국영양사 학술대회. 37-71.
- 김경미 · 이심열(2001), 학교 급식관리 및 영양교육에 대한 행정담당자 및 영양사의 의식실태 조사 연구, 대한영양사회학술지, Vol. 7, No. 2, pp. 129-137.
- 김기숙(2000). 밀레니움을 여는 학교급식 발전 전략: 2000년대의 식문화와 학교급식. pp. 9-19.
- 김숙희(2001). 학교급식 운영실태 분석 및 발전방안에 대한 연구. 교육인적자원부 정책과제.
- 김은경 · 강명희 · 김은미 · 홍완수(1997), 초등학교 급식소의 급식 실태조사, 대한영양사회 학술지, Vol. 3, No. 1, pp. 74-89.
- 김진숙(1999). 초등학교 영양교육 실태와 발전방향에 대한 의견. 전국영양사 학술대회 자료집, pp. 79-80.
- 김평주(2002). 2002 학교급식연수회: 학교급식 현황과 발전방안. 교육인적자원부.
- 김현옥(2000). 학교영양교육의 필요성. 아동건강증진과 영양교육활성화를 위한 공청회, pp. 45-48.
- 노병의(1997). 외국의 학교급식의 관리현황: 미국의 학교급식위생을 중심으로. 한국식품위생안전성 학회지, Vol. 12, No. 4, pp. 361-366.
- 대구광역시교육청(2002). 학교급식 인식제고 및 급식사고 예방을 위한 학교장 연수회 자료.
- 대한영양사회(2000). 급식관리지도서 3차 개정판.
- 마루야 노부코(2002). 일본 학교급식에서의 영양사의 역할 및 영양교육활성화 방안: 아동의 건강증진을 위한 영양 교육의 활성화 방안, 전국 영양사 학술대회자료집, pp. 11-23.
- 박윤주(1999). 정부운영 학교급식과 민간위탁급식에 대한 비교 고찰: 서울지역 급식학교를 중심으로. 서울대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 보건복지부(1996). 식품위생법.
- 보건복지부(1999). '98국민건강영양조사.
- 보건복지부 · 한국보건산업진흥원(2000). 2010년 건강증진 목표설정과 전략개발: 영양부문
- 서울특별시초등학교(1997). 학교급식의 효율적인 운영방안. 학교보건학회지, 10(1), 31-39.
- 서울특별시 강남교육청(1998). 학교급식업무편람.
- 서울특별시 교육청(2001). 2001 학교급식실시지침.
- 서울특별시 교육청(2002a). 학교 식중독 발생 제로화를 위한 학교급식관계자 회의 자료.
- 서울특별시 교육청(2002b). 2002 학교급식 실시지침.
- 서울특별시 교육청(2002c). 위탁급식운영 길라잡이.
- 서울특별시학교보건원(2001). 학교보건연보.
- 송광용, 서민원, 나민주(2000). 학교영양사의 영양교사 자격제도화 실행방안연구. 영양교사 자격제도

화 연구위원회.

- 양일선(1990). 급식의 작업관리. 국민영양, 90(9).
- 양일선(1999). 학교급식 전담직원 배치 제도 개선방안에 관한 연구. 교육부 정책연구과제.
- 양일선(2001a). 위탁급식 품질향상을 위한 급식비 및 투자비의 적정 수준 산정에 관한 연구: 고등학교를 중심으로. 서울시 교육청.
- 양일선(2001b). 학교급식과 위탁교육. 고등학교 위탁업체 대표자 교육 자료. 경기도 교육청.
- 이원묘(1993). 학교 공동 관리의 문제점과 개선 방향. 국민영양, 146(3), 14
- 일본후생성(1999). 건강일본 21(총론).
- 임학순(1994). 준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 김현숙·양일선·차진아(1997). 병원급식 서비스 향상을 위한 환자 식사 만족 요인 분석. 한국영양학회 추계학술대회초록.
- 정충현(2002). 2002년도 식품위생정책의 방향. 2002 영양사 교육 자료집. 대한영양사회.
- 조홍식(2000). 학생 중식지원사업 관리 및 평가모델 개발연구. 교육부.
- 차진아(2000). 학교급식 전담직원 배치제도 개선방안에 대한 연구. 2000년도 전국영양 학술대회 자료집, 18-48.
- 창원시 보고서 자료집(1999). 창원시 보고서 자료집. 창원.
- 최은희·이진미·곽동경(1995). 학교급식비 관리의 효율적 개선을 위한 연구: 공동조리 및 단독조리 급식학교의 비교. 대한영양사회학술지, 1(1), 54-65.
- 최재선(2000). 영양교육과 영양사의 역할. 아동건강증진과 영양교육활성화를 위한 공청회 49-51.
- 한국행정학회 조직학연구회 편(1999). 정부조직구조 연구. 334-48.
- 현성원(2002). 고등학교 위탁급식 품질 향상을 위한 급식비 및 투자비 산정 기준 개발. 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 홍인기·고중덕·김소혜·윤미정·주숙형·홍민지·오세영(1999). 서울시내 고등학교 학생들의 학교 급식에 대한 태도. 대한지역사회영양학회 추계학술대회 및 제4차 정기총회초록.
- 교육기본법.
- 서울대학교병원설치법.
- 서울특별시교육비특별회계재무회계규칙.
- 식품위생법, 식품위생법시행령, 식품위생법시행규칙.
- 정부조직법.
- 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률.
- 초·중등교육법. 초·중등학교회계규칙.
- 평생교육법.
- 학교급식법, 학교급식법시행령, 학교급식법시행규칙.
- 東京都教育委員會(2001). 學教給食の實態.

- 文部科學省(2002). Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology.
- 日本體育・學校健康センター(2001). 學校給食要覽.
- 日本體育・學校健康センター(2002). 日本體育・學校健康センターの あらまし.
- 港區立御成門中學校(2002). 學校要覽.
- National Stadium and School Health Center of Japan(1995). 日本體育・學校健康センター.
- Tokyo Metropolitan Board of Education(2002). Public Education in Tokyo.
- Alexandria, V. A. (1989). Monthly Participation Report. FY 1989 Summary. FNS-10: Food and Nutrition Service, USDA.
- Baker, M. M. (1988). Meeting the challenge in foodservice management: Enhanced quality at less cost. J. Am. Diet. Assoc, Vol. 88, No. 4, pp. 441-442.
- Keiser, J. & DeMicco, F. J. (1993). Controlling and Analyzing Costs in Foodservice Operations. 3rd ed. NY. Macmillan Pub. com.
- Martin, J. & Conklin, M. (1999). Managing Child Nutrition Programs: Leadership for Excellence. Aspen Publishers, Inc.
- Meyer, M. K. & Conklin, M. T. (1998). Variables affecting high students perceptions of school foodservice, Journal of the American Dietetic Association, Vol. 98, No. 12, pp. 1424-1431.
- Pannell, D. V. (1990). School Foodservice Management 4th Ed. Van Nostrand Reinhold, New York.
- Spears, M. C. (2000). Foodservice Organizations : a Managerial and Systems Approach 4th ed. Prentice Hall.
- USDA. Food and Nutrition Service (1980). The School Breakfast Program in Title 1 Schools.
- U.S. Department of Health and Human Service. (2000). Healthy People.
- <http://www.allschool.co.kr>
- <http://www.asfsa.org>
- <http://www.fns.usda.gov/fns/>
- <http://www.kfda.go.kr>
- <http://www.kiup-bank.com>
- <http://www.moe.go.kr/>
- <http://www.nfsmi.org>