

학교급식 활성화를 위한 제언

박 희 용*

I. 서 언

인간생활의 3대요소는 의(依)생활, 식(食)생활, 주(住)생활 이지만 식생활은 인간의 생명과 건강에 직결되는 요소로서 가장 중요한 생활의 기본요소이다. 따라서 개인에게 있어서나 국가 전체적인 측면에 있어서 올바른 식생활의 확립은 흔히 통상적으로 생각할 수 있는 관념이상의 중요성을 갖는다 아니할 수 없다.

특히 왕성한 발육을 계속하면서 심신의 발달이 정점에 달하는 학령기 아동에 있어서 건전한 식습관 형성과 적당한 영양공급은 국가의 백년대계를 바라보는 차원에서 많은 관심을 가져야만 한다.

이러한 측면에서 학교보건 서비스(School Health Services)의 일환으로 학령기 아동들에게 제공되는 “학교급식”은 그 의의가 크다고 하겠다. 특히 학교급식 문제가 단순히 결식아동에 대한 급식이라는 측면에서 보다는 궁극적으로 건전한 국민식생활 함양 및 국가보건 향상이라는 보다 거시적인 목표를 감안해 볼때 국민적인 관심이 재고되어야 할 분야가 아닌가 한다.

이에 학령기 아동에 대한 학교급식 문제의 중요성을 강조하면서 향후 학교급식의 활성화를 위한 제언을 붙여보고자 한다.

II. 학교급식의 중요성 및 그 효과

[학교급식의 중요성]

학교보건은 학생과 교직원을 포함한 학교인구 집단이 건강하고 안전하게 생활할 수 있도록

특 하는 분야라고 할 수 있다. 학교급식은 학교 환경위생관리, 건강교육, 전염병관리, 건강진단 등과 더불어 학교보건을 실현해가는 가장 중요한 접근방법이라 할 수 있다. 이러한 학교보건의 일부분야로서의 “학교급식”을 성장발육기의 아동들에게 심신발달에 필요한 영양공급과 합리적인 식생활에 관한 지식 및 올바른 식생활 습관 형성을 위하여 학교에서 일정한 지도 목표를 설정하여 계획적으로 실시하는 집단급식이라고 정의할 수 있다.

따라서 학교급식은 많은 대상에게 일정한 영양을 공급한다는 점에서는 일반 집단급식과 동일하나 영양급식에만 그치지 아니하고, 급식을 매체로 하여 심신의 건전한 발달을 도모하고 이들의 장래에 건강한 세대를 이룩할 수 있도록 하며 국민의 식생활 개선에도 이바지하는 교육적 활동이라는 점에 그 특성이 있다.

신체적으로 급속한 성장과 보호가 이루어지고 정신적으로 다양한 변화와 발달이 이루어지는 학령기 아동들은 대부분의 시간을 학교에서 보내게 되므로 학교급식은 그만큼 중요한 의미를 갖는다. 학교에 다니는 동안 규칙적인 급식이 이루어진다면 하루의 1/3, 일주일의 1/4, 1년의 1/6의 영양이 학교급식을 통해 공급될수 있다는 보고도 있는바, 학교급식은 국가적 차원에서 중요한 정책과제로 대두시켜야 한다.

특히 범세계적으로 “2000년까지 모든 인류의 건강”을 실현하자는 WHO의 결의(1977년)를 실현해 나가는 방법으로서 일차보건의료(Primary Health Care)를 시행해 나가는 전략이 지속적으로 개발되고 있는 것과 관련하여 학교급식문제도 이러한 일차보건의료라

는 개념에서 이해할 필요가 있다고 본다.

[학교급식의 제효과]

학교급식은 성장발육기의 아동들에게 심신발달에 필요한 영양을 공급하고 합리적인 식생활 운영 및 영향에 관한 올바른 지식획득 등 올바른 식습관 형성 등을 목적으로 하므로 크게 영양급식과 영양교육의 두가지 목적을 가지고 있다 하겠다. 이러한 학교급식의 효과는 우선 건강과 관련시켜 생각할때 1차적으로 아동들의 성장 및 발육측면, 영양 및 질병관리측면 등 보건학적 측면에서 평가할 수 있으며 아울러 개인적 인성형성, 올바른 식습관 형성 등에 영향을 미치는 교육적 측면과 국가적인 식생활 패턴형성 및 국민경제에의 기여라는 사회적·국민경제적 측면에서 그 효과를 분석해 볼 수 있다.

먼저 보건학적 측면에서 학교급식은 급식아동들의 신체적 조건을 우수하게 만드는 것으로 보고되어 있다. 즉 급식아동의 신장성장이 비급식아동에 비해 상대적으로 크게 나타나고 아울러 체중증가에 있어서도 급식아동의 성장속도가 큰 것으로 나타나고 있다. 다만 최근 심각한 문제로 대두되고 있고 아동들의 비만증과 관련하여 학교급식이 어느정도 기여하고 있는가에 대한 명확한 보고서를 접할 수 없으나 비급식 아동에 비해 급식아동에 있어 이러한 문제가 덜 제기된리라 판단된다.

또한 급식학교 아동들과 비급식학교 아동들의 발병율을 비교하여 보면 비급식 학교 아동의 질병발생률이 더 큰것으로 조사되고 있는바 이는 학교 급식이 아동들의 질병예방과 건강관리에도 큰 도움을 주고 있는 것으로 평가할 수 있다. 곧 학교급식 프로그램을 통해 영양실조(Undernutrition) 특정영양소의 섭취부족(specific deficiency), 영양과잉(overnutrition) 불균형한 섭취(imbalance) 등의 문제를 어느정도 해결해 나가고 있다는 것이다.

한편 학교급식이 교육적 측면에서 미치는 효과를 볼때 아동들의 인성 및 사회성 형성에 영향을 미치고 또한 식생활에도 변화를 주어 올

바른 식습관 및 영양교육에도 기여하게 된다.

학교급식연구 학교보고서(수원 고색국교, 1985)에 의하면 계획적이고도 의도적인 식생활 교육의 실시 및 학교급식 활동에서의 아동의 참여와 공동식사는 급식아동들의 인성발달을 상대적으로 긍정적이고 바람직한 방향으로 형성하게 하는데 기여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 급식활동을 통해 공동체 의식을 함양하는 계기가 되어 학교급식이 단순히 결식아동에 대한 급식, 균형영양 공급 등의 측면에 집착할 것이 아니라 학령기 아동들의 인성, 사회성 형성 등 전인적인 인간교육에도 크게 기여하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다고 본다.

아울러 학교급식 아동들에게 있어 편식교정경향, 식생활에 대한 지적이해도의 증진, 올바른 식생활습관의 정착 등이 나타나고 있고 나아가 식사하는 지세 및 식사후의 뒷정리 등 식사예절에 있어서도 바람직한 방향으로 발전을 보였으며 식생활 위생습관 역시 변화된 것으로 나타나고 있다.

특히 급식아동들의 이러한 변화가 학부모에게 파급되어 학부모의 식생활 역시 변화하게 되는 동기를 부여하는 경향도 보이고 있으며 궁극적으로 가정의 식생활 개선과도 연결되는 매개기능을 담당할 수도 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 학교급식은 학령기 아동들의 식습관 형성에 크게 영향을 미치는 만큼 그나라 국민의 식생활 패턴에 중요한 영향을 미침으로서 직접적으로 식습관과 관련된 질병발생율(예: 성인병) 등으로 국민보건 측면에, 간접적으로는 장기 국가식량 수급정책 등에 중요한 요소로 작용하게 된다. 이는 식습관개선: 탄성치가 성인보다 소년층으로 내려갈수록 일반적으로 높은 경향을 보이므로 아동들에 대한 학교급식의 급식아동의 가정과 지역사회의 식생활 개선에 미치는 파급효과가 그 만큼 크게 나타나기 때문이다.

Ⅲ. 학교급식 현황 및 문제점

[학교급식의 현황]

학교급식이 우리나라에서 처음 시작된 것은 1953년이며, 캐나다 정부가 우리나라 결식아동들의 급식용으로 분유를 공급한 것이 그 효시라 할 수 있다. 그후 1972년까지는 UNICEF, CARE, USAID 등의 원조에 의한 구호급식 형태가 주였으나 부분적이나마 급식 실험학교가 운영됨으로써 영양을 고려한 영양보충급식 형태로 변화해 왔다.

1972년 의원 급식양곡지원이 완전히 종결됨에 따라 1973년 비로소 우리나라 국고에 의한 학교급식이 이루어지게 됨으로써 자립급식이 이루어지게 된다. 특히 농어촌지역 일부학교에서 자활급식을 시도하여 자율 생산활동을 통해서 학부형 참여를 목표로 영양급식이 추진되었다.

〈표 1〉 '90 학교 급식 실시 현황

유형	학 교 수			학 생 수		
	전체	급식	비율	전 체	급 식	비율
도서벽지	2,497	392	15.7	278,010	56,981	20.5
농 어 촌	3,282	237	7.2	1,040,609	86,912	8.4
도 시	1,860	136	7.3	3,575,688	153,944	4.3
계	7,639	765	10.0	4,894,307	297,837	6.1
	교	교	%	명	명	%

자료 : 문교부 90.2

이러한 과정을 거쳐 우리나라 학교급식 제도적인 기반이 구축되게 된 것은 1981년 1월 학교급식법이 제정 공포되면서 부터 였다고 할 수 있다. 이때부터 국고에만 의존하던 학교급식이 학부모 참여하에 부담하는 급식으로 방향 전환을 하게 되었으며 특히 과거 영양보충 급식형태에서 한걸음 더 나아가 완전영양급식 형태로 추진됨으로써 제도적 정착이 이루어지게 된 것이다. 현재에도 학교급식 제도가 확충되고 있고 급식실시 내용측면에서도 충실해 지고 있기는 하나 아직도 미약한 실정이다.

1990년 현재 학교급식 실시현황을 보면 〈표 1〉과 같이 6.1% 수준으로서 도서벽지, 농어촌지역은 상대적으로 높고 도시지역은 극히 낮

은 것으로 나타나고 있다. 이러한 양상은 아직도 학교급식이 결식아동에 대한 급식, 영양보충 급식형태에 주목적이 주어져 있는 반면 학교급식을 통한 보다 거시적인 목표에는 접근하지 못하고 있는 측면을 보여주는 것이라 할 수 있다.

무엇보다도 학교급식 실시율이 6.1% 수준에 머물고 있어 학교급식 실시가 우리나라와 비슷하게 개시되었던 일본의 80~90% (국민학교 아동에 대해서는 99%) 중화민국의 50% 수준에도 크게 미치고 있다는 사실이 우리나라 학교급식제도의 현주소를 나타내 주는 것이라고 하겠다.

반면 학교급식 추진 행정체계와 관련해서는 초기단계에서는 사회부 및 보건사회부가 주관해 오다가 '66년 USAID의 본격적인 급식양곡지원이 이루어지면서 문교부로 이관되어 운영되어 왔다. 그러나 1982년 정부조직개편으로 체육부 발족과 함께 학교급식 업무가 이동의 체력 및 체육향상이라는 면에서 발전시켜야 한다는 정부방침에 따라 체육부로 이관되어 학교급식업무가 체육부, 문교부 양부처의 이원적 행정체계하에서 운영되어 오다가 1990년 부터는 문교부로 일원화되어 추진되고 있다.

[각국의 급식제도 및 아국과의 비교]

- 우리나라 학교급식제도의 현황을 보다 명확하게 조명하기 위해서는 유사한 환경을 지닌 주변국가들의 학교급식제도를 비교·분석해 보는 것이 유용하다. 이에 한국·일본 및 중화민국 각각의 학교급식제도를 비교해 보면 다음과 같다.

[문제점]

이제 현재의 학교급식 제도 및 현황을 토대로 제기할 수 있는 몇가지 문제점을 직시해 보고자 합니다.

무엇보다도 학교급식에 대한 기본적 인식이 이제까지 통상적 관점에서 크게 못벗어나고 있다는 점이다. 아직도 전국적으로 약 8000여 명의 결식아동이 존재한다는 것 자체가 심각한 문제이나 이러한 결식아동에 대한 구호적 차원

[학교급식제도의 국제비교표 학생]

구 분	한 국	중 화 민 국	일 본
(1) 주관부서	- 문교부 보통교육국 의무교육과	- 문교성	- 문교성 체육국 학교급식과
(2) 연 혁	- '53년 : 전재이동 구호급식 - '73년 : 국고부담에 의한 자력급식 시작 - '78년 : 학년별 조리급식으로 전환 - '81년 : 학교급식법 제정	- '55년 : 전후결식아 무상 급식 - '57년 : 영양교육 시범 학교 설치 - '70년 : 학부모 식비부담에 의한 자립급식 실시	- '45년 : 전후결식아동 구호급식 - '57년 : 학교급식법 제정 - '59년 : 급식대상 확대 (국교생 중·고생)
(3) 급식목적	- 영양급식 : 건강, 체위 증진 - 영양교육 : 식생활 합리화 식사조절등	- 영양교육 위주	- 영양급식 - 영양급식
(4) 급식대상	- 국민학생의 6% (298천명)	- 의무교육학교의 50%	- 국교 99%, 중학교 85% 야간고 98%
(5) 급식형태	- 학교별 조리 (주식, 부식, 기타)	- 학교별 조리 및 집단조리 ○ 학교관리 ① 주식·부식·기타일체 ② 부식·기타 주식 (빵, 국수) · 집단조리센타 (일부학교내 부설)	- 학교별 조리 및 집단조리 ① 주식·부식·기타일체 ② 주식 (빵 제외)·부식·기타 ③ 비조리 · 빵공장 (사기업) · 집단조리장 (주식·부식·기타일체) (교육구청사업소)
(6) 급식비부담	- 시설비 및 운영비 : 설립 경영자 - 식품비 : 학부모 및 국고	- 시설비 및 운영비 : 국교 및 지방비 - 식품비 : 전액 학부모 부담	- 시설비 및 운영비 : 국교 및 지방비 - 식품비 : 전액 학부모 부담
(7) 급식종사비	- 영양사 : 교당 1명 - 조리원 : 교당 1명	- 영양사 : 영양사 없이 전 교직원 활용 - 조리원 : 급식학생수 비례 배치	- 영양사 : 교당 1명 - 조리원 : 급식학생수 비례 배치
(8) 교직원활동	- 급식주임 1명	- 급식주임 1명	- 급식주임 1명 - 3~4명 : 업무보조

구 분	한 국	중 화 민 국	일 본
(9) 특 색	<ul style="list-style-type: none"> - 아동체위향상효과에 치중 ○ 체계적인 영양교육 미 실시 - 학교별 급식시설 설치운영 - 식품비의 국고의존 (도시형 제외) - 영양사의 의무적 배치 	<ul style="list-style-type: none"> - 학교급식의 교육적 의의 중시 - 일정학교에 집단 제빵센터 설치 - 식품비의 수익자 부담 - 영양사 없이 전교직원용 전문가화 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 학교급식의 교육적 의의 중시 ○ 영양, 급식교육자료 보급 ○ 위생생활의 습관화 - 집단조리장 설치 운영 - 식품비의 수익자 부담 - 영양사의 의무적 배치

에서 완벽히 운영되고 있지 못한 점은 말할것도 없고 학교급식의 중요성에 대해 보다 장기적이고 원대한 국가정책적 차원에서 백년대계를 바라보는 시각이 부족했지 않았는가 한다.

또한 이러한 인식에도 부분적으로 근거하겠지만 학교급식 보급율이 10%에 채미치지 못한다는 사실이다. 특히 도시지역의 학교급식 보급율이 농어촌보다 낮은 수준인 것이 상대적으로 결식아동수가 적고 또한 가정에서의 영양보급이 수월하기 때문이겠으나 반면에 오히려 편식이나 비만 등의 사생활 폐단 가능성을 감안할 때 정책적 차원에서 학교급식 실시가 필요하지 않을까 한다.

1인당 GNP가 세계수위를 달리는 일본이 국민학교 아동에 대해 거의 100% 학교급식을 시행하고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

한편 학교급식 업무와 관련하여 이제까지 급식업무는 체육부에서, 급식예산 운용 및 학교 인사 행정에 대한 지도감독은 문교부에서 이루어져 오다가 금년부터 문교부로 일원화된 것은 무엇보다도 업무추진의 효율성 측면에서 바람직하다고 하겠으나 또 하나의 과제가 학교급식 업무만을 전담하는 보다 체계적이고 확충된 정책부서 및 전문인력 확보가 부족했지 않았는가 하는 점일 것이다. 특히 급식을 실시하는 학교에서 보다 과학적이고 유용한 급식프로그램

운영을 위한 관련분야 전문인력 확보가 세 반여건상 손쉬운 일이 아니었을 것으로 생각된다.

아울러 지적할 수 있는 것은 그동안 학교급식에 대한 재정지원이 취약했으며 정부의 급식비 지원세도상에 있어서도 보다 합리적으로 조정할 필요성 있다고 본다. 현재 시설설비비, 인건비, 연료비 등은 일체 학교설립 경영자가 부담하고 있고 식품비는 권력에 따라 일정비율로 국가 또는 지방자치 단체와 학부모가 부담하고 있으나 정책적 차원에서 지원방식에 대한 재검토가 필요하다고 본다.

마지막으로 이제까지 학교급식에 대한 교육 활동 및 홍보가 극히 미약하지 않았는가 하는 점이다. 곧 학교급식에 대한 일반인의 인식제고를 위한 홍보 미흡, 체계적인 학교급식 교육 자료개발 보급부진, 국가적인 식량·보전정책과 학교급식과정의 연계홍보 미흡 등을 그만두고 학교급식 실시가 가져오는 제반효과를 저하시키는 결과를 초래하게 된다.

IV. 학교급식 활성화를 위한 제언

이상에서도 살펴본 바와 같이 학교급식은 성장기에 있는 아동의 성장발육에 필요한 영양공급의 적정을 기함으로써 건전한 심신의 발달을 도모하고 향후 식생활 영위에 필요한 기초적인

지식의 습득과 더불어 바람직한 식습관을 함양함으로써 건강증진을 꾀하는 한편 나아가서는 국민의 체력향상 및 국민적인 식생활을 개선하는데 그 목표를 두고 있다. 이러한 소기의 목표가 달성되기 위해서는 무엇보다도 학교급식의 활성화가 시급한 바, 몇가지 제언을 붙여 보고자 한다.

첫째, 가장 중요한 것은 학교급식을 바라보는 “기본사각 및 인식의 대전환”하에 국가적 범국민적인 관심속에서 학교급식이 이루어져 나가야 한다는 것이다. 이러한 인식의 대전환은 학교당국자, 교사, 학부모 그리고 교육관련 정책담당자에게 우선 실천적인 모습으로 나타나야 한다.

둘째, 학교급식 실시율을 대폭제고하고 급식 대상자도 확대되는 방향에서 보다 장기적인 “학교급식 추진 장기계획”이 수립되어야 한다. 이러한 장기계획하에 현행 학교급식 제도의 효율화를 도모하기 위한 제방안들이 강구되는 것이 바람직하다. 학교급식을 실시하지 않고 있는 학교들에 대한 종합적인 여건조사를 통해 문제를 타개하고 급식실시의 유도가 필요하다. 필요하다면 개별적, 학교별 급식방법 대신 그 지역적 특성을 살린 구역별 급식방법을 고려할 수 있을 것이며 주요 급식시설 활용 및 주요 급식식품 구입에 있어서 「구역별 공동활동 (예: 집단조리장설치) 및 집단구매 등의 공동협조 방안도 검토해 볼 필요가 있다고 본다.

셋째, 학교급식 관련 업무를 보다 체계적으로 운용하고 전문성을 제고하기 위하여 추진 “행정체계의 확충 및 전문인력 확보”가 필요하다. 금년부터 문교부가 급식업무 집행상의 지도감독과 인사행정 및 예산집행상의 지도감독을 일원화하여 추진하고 있는 만큼 향후 학교급식 문제를 전담하는 정책부서 및 관련조치의 확충과 보건의전문직 배치를 고려해 볼 수 있다.

외국의 경우 학교급식의 중요성을 벌써 오래 전에 인지되어 왔으며 학교급식의 지도 및 정부 지원을 담당하는 부서를 독립적으로 설치·운용하고 있다. 특히 학교급식을 실시하는 학교에는 반드시 급식전담 전문인력을 배치토록 하되 현

행과 같이 1학교당 전문인력 1인의 획일적배치는 재고해볼 필요가 있으며 따라서 「학교학생수 및 실업두량에 따른 전문인력 배치제도」를 검토할 수 있을 것이다. 아울러 필요하다면 이러한 전문인력 확보에 대한 정부의 재정적 지원도 검토해 볼 수 있을 것이다.

네째, 학교급식의 획기적 확대를 위해서는 무엇보다도 정부나 지방자치단체 “급식예산의 확충”이 시급하다고 하겠다. 이미 언급한 바와 같이 향후 학교급식을 일차보전 의료의 개념으로 이해할 필요가 있으며 이러한 관점에서 재정적 지원확대는 국민복지증진 분야로서 충분한 타당성을 지닐 수 있을 것이다. 이와 관련하여 학교급식을 위한 「시설비와 운영비를 부분적이나마 국가 또는 지방자치 단체가 부담하는 방안」도 고려해 볼 필요가 있다고 본다 (일본과 대만은 시설비 및 운영비는 국고 및 지방비에서 부담하고 오히려 식품비는 수익자부담 원칙에 전액 학부모가 부담하고 있다).

아울러 축산진흥기금에서 학교 우유급식 보조금 지급확대 라든가, 급식관계단체 (우유, 빵 가공기업 등)의 적극적 참여에 의한 재원확보 방안 등도 범국민적 관심하에 적극 추진해 볼 수 있을 것이다.

한편 다소 지역적인 문제이기는 하겠지만 급식을 위한 자체생산 활동에 대한 관심도 중요하다. 곧 채소류의 자급, 음식찌거기를 활용한 축산사업 추진 등을 통한 급식비 부담 경감을지원키 위해 농촌지도소의 협조·지원강화 등을 생각해 볼 수 있다.

다섯째, 학교급식이 단순히 아동들에 대한 급식 이상의 중요한 의의를 지니고 있는만큼 정확한 홍보를 통해 올바른 인식과 관심제고가 요청된다. 특히 급식을 실시하는 학교의 급식담당자에게 있어서는 학교급식 관련 전문자료나 정보의 획득이 무엇보다도 중요하므로 학교급식 정책부서나 전문기관은 이러한 「교육자료나 정보자료를 시급히 개발·보급」하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 각종 대중홍보 매체를 통한 영양·급식과 영양교육의 국민보건의, 교육적, 사회적 효과

홍보를 통해 범국민적 관심유도가 필요하며 한편으로는 사례연구결과 발표 확대 및 급식 교육전문가의 연구·개발 활동강화가 도움되리라 생각한다.

여섯째, 필요할 경우 학교급식 문제를 “국가 경제적 측면을 고려”하여 운용할 필요가 있다는 것이다. 우유과잉 생산에 따른 소비대책, 미작풍작에 따른 잉여 쌀생산분의 효율적 처리

대책 등도 학교급식 보급확대를 위한 일방안으로 국가적 차원에서 검토해 볼 수 있다는 것이다. 그러나 이것은 단순히 잉여생산물의 처리 대책 차원이 아니라 보다 저렴한 가격으로 급식의 질을 제고시킬 수 있다는 「국가적 자원 재분배 차원」에서 고려될 수 있다는 것을 의미한다.