



(재) 여의도연구소  
www.ydi.or.kr

The Youido Institute

# ISSUE

이·슈·브·리·프

# BRIEF

통권 14호 Vol. 2010-01

발행처 · 여의도연구소

발행인 · 진수희

발행일 · 2010년 4월 1일

## 부자 무상급식 VS 서민 무상급식

6월 지방선거를 앞두고 일부 야당에서는 전체 초·중학생에 대한 무상급식이라는 전형적인 포퓰리즘 공약을 발표함으로써 논란이 가중되고 있음.

이에 본보고서는 학교 무상급식의 현황, 야당 주장의 근거 및 문제점을 분석하고 한나라당의 기본 입장과 그 당위성을 제시하고자 함.

특히, 국민들의 정확한 판단을 돕기 위해서 해외 주요 국가들의 무상급식 현황을 소개함.

### Contents

- I. 우리나라 학교 무상급식의 현황
- II. 야당 주장의 근거 및 문제점
- III. 한나라당의 기본입장과 정책적 당위성

※ 첨부 자료

학교무상급식 해외사례

여의도연구소



## I. 우리나라 학교 무상급식의 현황

■ 전체학교(초·중·고·특수)의 99.8%인 11,225개교에서 급식을 실시 중이며, 2009년도 기준으로 전체 학생의 13%인 97만명에게 무상급식을 제공하고 있음.

- 저소득층 자녀 73만명, 11개 시·도 농산어촌지역 1,812개교 24만명
- 무상급식 소요예산은 지방교육재정(교육청)과 지자체에서 지원
  - 2009년도의 경우, 교육청 지원 3,277억원, 지자체 지원 379억원

### 〈 2009년도 무상급식 지원 현황 〉

(단위 : 억원)

구 분	지원규모	지원액			비 고
		교육청	지자체	계	
전액 지원 (무상)	저소득층	전체학교 73만명 2,769	-	2,769	전체학생의 9.7% 저소득층의 91.3% ('11년까지 100%)
	농산어촌	1,812개교 24만명 508	379	887	소규모/농산어촌 중심, 과천, 성남
	합계	97만명 3,277	379	3,656	전체의 13% 수준

〈출처 : 교육과학기술부(2009.6월 기준)〉

## II. 야당 주장의 근거 및 문제점

- 야당은 대한민국 헌법에서 의무교육을 국가에서 무상으로 제공하는 것으로 규정하고<sup>1)</sup> 있으므로 무상급식은 국가의 책무에 포함될 뿐 아니라,
  - 저소득층 대상의 선택적 무료급식은 수혜 아동들에게 차별과 상처를 줄 수 있기 때문에 초·중학생 전체에 대한 보편적 무상급식이 필요하다고 주장하고 있음.
- 국회 예산정책처는 야당이 주장하는 보편적 무상급식을 도입할 경우, 2011년도 추가소요 예산(지자체 지원 포함)만 해도 1조8,119억원에 달할 것으로 추정함.

### 〈 향후 5년간 무료급식 추가 소요 예산 〉

(단위 : 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	합 계
초등학교	10,509	10,148	9,894	9,833	9,892	50,277
중학교	7,610	7,629	7,621	7,430	7,056	37,346
합계	18,119	17,777	17,515	17,263	16,948	87,622

〈출처 : 국회 예산정책처 추계〉

1) 대한민국 헌법 제31조 ③ 의무교육은 무상으로 한다.

## ■ 야당 주장의 문제점

- ① 유럽의 교육복지 선진국들도 대부분이 학교급식에 대해서는 소익자 부담이 원칙이며, 소득 수준에 따라 차등 지원하는 선택적 복지제도를 운용하고 있음.
- 유럽 36개국 중 94%(34개)가 중등과정(14~16세)까지 의무교육을 실시하고 있어<sup>2)</sup> 중학교까지 의무교육을 실시하는 우리나라와 유사하다고 볼 수 있음.
  - 그러나 유럽에는 학교급식 자체가 없는 경우도 있으며, 있는 경우에도 저소득층을 대상으로 급식비를 지원하는 선택적 무상급식을 도입한 경우가 대다수임.<sup>3)</sup>
  - 따라서 의무교육과 보편적 무상급식은 별개 문제라고 볼 수 있음.
- ② 미국·영국·일본은 대공황, 제2차 세계대전 등 위기상황 하에서 아동의 영양실조 문제가 심각해짐에 따라 학교급식을 도입하였으며, 미국·영국·일본의 전체학생 중 무상급식 비율 또한 30% 이하로 우리나라와 큰 차이가 없음.
- 미국 (2009, 28.9%) > 영국 (2008/09, 13.6%) > 일본 (1.7%)  
 ☞ 해외 무상급식 현황에 대한 상세 내용은 별첨 자료를 참조
- ③ 기존 무상급식 제도는 무상급식 대상 학생의 신원 노출로 마음에 상처를 받는 사례가 있어 제도 개선을 통해 지원 대상 학생의 익명성과 편의성을 제고하였음.<sup>4)</sup>
- 최근 방과후학교 조사 결과에서 지원 대상인 저소득층의 만족도가 가장 높게 나타났다는 사실은 지원 대상자의 자존심 손상 문제가 상당 부분 해소되었음을 반증<sup>5)</sup>
- ④ 전 세계적인 경제위기가 장기 지속되고 있어 부유층 자녀를 포함한 무상급식의 전면 확대는 현재 재정 여건상 어려울 뿐 아니라,
- 위기상황에서 취약한 서민계층의 보호가 무엇보다도 선행되어야 할 과제이며,
  - 무상급식 범위를 급속하게 확대할 경우 급식의 질적인 저하로 인해 학생들의 건강과 안전이 위협 받을 가능성도 대두되고 있음.
- ※ 특히, 최근 서민경제와 국가재정 등 4대 위기론을 제기한 바 있는 야당이 부유층까지 포함한 무상급식의 전면 확대를 주장하고 있는 것은 자기모순임.

2) 유럽 36개국의 의무교육 : ~14세(1개국), ~15세(12개국), ~16세(21개국), ~18세(2개국)

EACEA, "Compulsory Education in Europe 2009/10", EURYDICE, European Commission

3) 북유럽 복지국가 중에서도 보편적 무상급식을 실시하는 국가는 핀란드와 스웨덴에 불과하며, 노르웨이와 덴마크는 학교급식 자체를 도입하지 않고 있음 (첨부자료 3, 기타 유럽국가 참조)

4) '09년 이후 저소득층 지원 4개 사업(학비, 급식비, 통신비, 방과후학교 수강권)의 신청서를 단일화하고, 제출 서류의 간소화, 전 학생 밀봉제출, 교사의 배려, 심사의 일원화 등으로 익명성과 편의성을 개선

5) 변종임 외 (2009.12), 「2009년 방과후학교 운영 실태 조사 및 성과 분석 연구」, 한국교육개발연구원

## III. 한나라당의 기본입장과 정책적 당위성

### ■ 한나라당은 다음과 같은 무상급식 정책을 추진하기로 정부와 합의하였음.

① 2012년까지 농산어촌과 도시 저소득층 가정의 모든 초·중학생에게 무상급식 제공

- 무상급식 지원범위의 점진적인 확대 :

'09년 13%(차상위 120%, 97만명) ⇨ '12년 26.4%(차상위 130%, 197만명)

② 방학과 공휴일 중에도 결식학생이 없도록 지원을 확대

③ 지원 대상자의 노출을 최소화하기 위해 사회복지 전산망의 통합·관리

- 미국에서도 '04년 이후 학교급식 지원 관련 서류제출 및 승인절차의 간소화, 전산망 연계에 의한 승인 자동화 등을 추진하고 있음.

• *Direct Certification of the National School Lunch Program* (USDA)

※ 또한 한나라당은 저출산 극복과 여성의 사회진출 관련 장기 대책으로 '10년부터 중산층과 서민가정의 미취학 아동 및 육아의 교육비 지원을 추진 중

### 한나라당 정책의 타당성

- 부유층까지 포함하는 보편적 복지에 비해 ▲사회정의 ▲형평성 ▲재정안정성 증대
- 현재 13% 수준인 무상급식 비율은 저소득층을 대상으로 점진적으로 확대
- 사회적 취약계층을 대상으로 집중 지원을 통해 서민경제의 안정을 도모
- 신원노출로 인한 자존감손상 가능성을 정보의 일원화를 통해 사전적으로 최소화
- 무상급식의 점진적인 확대를 통해 급식의 질적 향상 등 운영 내실화를 도모

## 첨부자료 : 학교무상급식 해외사례

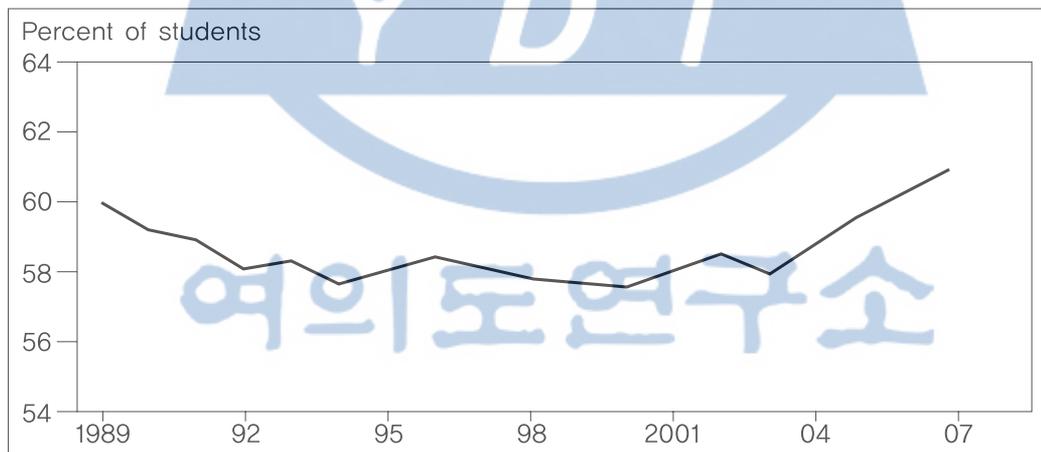
### ■ 무상급식 논란과 관련, 우리나라의 무상급식비율을 외국의 무상급식비율과 비교함에 있어 일부 오해 및 착오가 존재하고 있음.

- 우리나라의 경우 '전체학생(초·중·고·특수) 중 무상급식 비율'을 적용하고 있는 반면, 미국과 영국은 전체학생이 아닌 '학교급식학생 중 무상급식 비율'을 적용하고 있음.
  - 그러나 '전체학생 중 무상급식 비율'과 '학교급식학생 중 무상급식 비율'을 동일한 지표로 활용·비교하는 것은 타당하지 않음.
- 해외 사례의 경우에도 우리와 동일한 기준인 '전체학생 중 무상급식 비율'을 산출하여 비교 지표로 활용할 필요가 있음.

#### 1. 미국 (National School Lunch)

- '09년 기준 '국가학교중식' 프로그램에서 무상급식의 비율 : 52%<sup>6)</sup>
  - 14.9%('69) → 20.5%('70) → 37.6%('80) → 40.7%('90) → 47.6%('99) → 52%('09)
- '09년 기준 전체학생 중 급식(국가학교중식) 학생의 비율 : 55.6%<sup>7)</sup>

#### 〈 '국가학교중식' 참여학생 비율의 추이 (1990-2008)<sup>8)</sup> 〉



- 따라서 '09년 기준 전체(초·중·고) 학생 중 무상급식의 비율은 28.9%  
= [ 전체학생 중 급식학생 비율 (55.6%) ] × [ 급식학생 중 무상급식 비율 (52%) ]

☞ 일부 보도에서 기술되고 있는 49.5%를 28.9%로 정정할 필요가 있음.

6) 미 농무부 자료 : <http://www.fns.usda.gov/pd/slsummar.htm>

7) '09년 급식학생 31.2백만명 : [http://www.fns.usda.gov/cga/FactSheets/NSLP\\_Quick\\_Facts.htm](http://www.fns.usda.gov/cga/FactSheets/NSLP_Quick_Facts.htm)

'09년 전체학생 56.15백만명(추정치, 실측치 부재) : <http://nces.ed.gov/fastfacts/display.asp?id=65>

8) Ralston, K. 외 (2008.7), "The National School Lunch Program : Background, Trends, and Issues", *Economic Research Report Number 61*, USDA, p 9

## 2. 영국 (Free School Meal)

- '44년 교육법에 의거, 보편적 무상급식을 도입하였으나 '49년 저가 유상급식으로 감축한 후, '80년 저소득층 대상 선택적 무상급식으로 전면적으로 전환함.
- '09년 기준 전체(초·중·고·특수) 학생 중 무상급식의 비율은 12.2%<sup>9)</sup>
  - 각 급 학교의 무상급식 비율 : 유치원·초등학교 (13.6%), 중학교 (10.1%), 특수학교 (29.6%)
  - 각 급 학교의 학생 수 비중 : 유치원·초등학교 (54.8%), 중학교 (43.9%), 특수학교 (1.2%)
- ☞ 일부 보도에서 기술되고 있는 34%를 12.2%로 정정할 필요가 있음.

## 3. 기타 유럽 국가<sup>10)</sup>

### 가. 핀란드

- 초등학생 전체 무상급식은 1943년부터 5년에 걸쳐 점진적으로 확대하였으며, 중학생 전체 무상급식은 초등학생 무상급식을 도입한 후 34년이 지난 1977년 비로소 시작하였음.
- 지자체 차원에서 조리 후 학교에서 가열·공급하는 방식 (cook and chill system) 도입을 통한 시설투자 합리화, 인력관리 유연화 등을 최근 강구하고 있음.

### 나. 노르웨이

- 19세기 후반 저소득층 아동대상 무상급식이 시작되었으나, 학교시설 투자를 우선하면서 학교급식은 점차 사라져 갔으며, 현재 학생은 통상 도시락을 지참함.
  - 학교급식 제공 학교는 극히 일부로 공급체계 또한 낙후되어 있는 실정임.
- '05년 사회주의당(Socialist Left Party)은 학교 무상급식의 전면도입을 공약으로 내걸고 당선되었으나, 당선 후 8~10학년 대상 과일의 무상 제공으로 후퇴

9) 영국의 2009년 공식 통계자료를 근거로 가중(학생 수 비율) 평균치를 산출하였음

Table 1.9 School Meal Arrangements, *Education and Training Statistics for the United Kingdom 2009* (2009.11)

10) 핀란드, 노르웨이, 덴마크, 이탈리아 사례는 주로 다음 자료를 참조하였음 :

Nielsen, T. 외 (2009.11.10), "A Comparative Study of the Implementation of Organic Food in School Meal Systems in Four European Countries", iPOPY discussion paper 3/2009, *Bioforsk Report*, Vol.4 No.145 2009

- 참고로 Bioforsk는 노르웨이 농·식품부 산하 국립연구소로 직원 수는 500명 : <http://www.bioforsk.no>

## 다. 덴마크

- '40년대부터 일부 학교의 급식제공을 시작으로 '70년대 학교급식의 전면 도입에 대한 토론은 있었으나, 무상급식에 대한 국민적 지지는 없는 상황임.
- 아동들은 통상 지참한 도시락과 함께 학교매점 구입 우유로 중식을 해결함.
  - 급식시설을 완비한 학교는 약 20~25%에 불과한 실정임.

## 라. 이탈리아

- 학교급식의 역사가 길며 공립학교에서 매일 430만명의 학생에게 급식이 제공되고 있으나, 급식비는 소득 수준에 따라 차등화함.
  - 저소득층 가정은 학교 급식비의 50% 이하를 내는 경우도 일부 있으나, 중산층 이상은 전액을 지불하고 있음.
- 영양식 제공 필요성에 대해서는 이견이 없으나, 운송·관리·인력 비용의 절감, 음식물 쓰레기의 감축, 물류체계의 단순화 등 효율화를 추진하고 있음.

### 해외 사례의 시사점

- 우리나라의 학교무상급식 비율은 '09년 13%에서 '12년까지 26.4%로 증대될 예정으로 미국의 28.9%, 영국의 12.2% 대비 낮지 않은 수준
- 노르웨이와 덴마크는 북유럽 복지선진국이지만 학교급식이 활성화 되지 않았고, 인프라 또한 낙후되어 있으며, 무상급식에 대한 지지도 미약
- 핀란드는 보편적 무상급식을 제공하고 있으나 장기에 걸쳐 점진적 추진
- 우리나라 학교급식체계는 해외 선진국에 비해서도 낮은 수준이 아니기때문에 무상급식 지원범위의 점진적 확대와 함께, 건강한 급식의 제공 및 경영의 합리화 등에 집중할 필요



# 여의도연구소

〈Issue Brief〉는 한나라당의 싱크탱크인 여의도연구소가 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화의 구현에 기여하기 위하여 발간하는 것입니다.

〈Issue Brief〉에 개진된 내용은 한나라당 및 여의도연구소의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.



(재) 여의도연구소  
[www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)

서울시 영등포구 여의도동 13-6 기계회관 신관3층  
TEL · 02-2070-3303 FAX · 02-2070-3331