내리비치

★ 오늘의 순서 3

★ 인사말 (배옥병 학교급식법개정과조례제정을위한국민운동본부 상임대표) 4

★ 발제 1 - 사회의 변화를 위해 동네에 진지를 구축한 6년을 돌아보며... 6
(정원각 한국생협연구소 사무국장)

★ 발제 2 - 학교급식조례 주민발의운동과 참여민주주의 22
(박현희 서울대 한국정치연구소 선임연구원)

★ 토론 1 - 학교급식지원조례 운동의 성과와 과제 43
(심재옥 민주노동당 학교급식특위 위원장)

★ 토론 2 - 학교급식 개선을 위한 교장의 역할 48
(정연국 학교급식전남운동본부 운영위원장)

★ 토론 3 - 학교급식 5년을 평가하며 드리는 제안 50
(한영미 전국여성농민회총연합 정책위원장)

★ 토론 4 - 학부모 참여로 일궈낸 학교급식의 변화 57
(김정숙 안전한학교급식실현을위한부산시민운동본부 상임대표)

★ 토론 5 - 학교급식운동과 국민주권 69
(송기호 수륜볍률사무소 대표변호사)

☆ 희망과 미래를 만드는 밥!!

오늘의 순서

★ 1부 백서발간 기념식

- 백서발간 기념식 행사
- 학교급식상 수상

★ 2부 학교급식운동 지난 5년의 평가와 전망 토론회

발제 1 - 사회의 변화를 위해 동네에 진지를 구축한 6년을 돌아보며...
(정원각 한국생협연구소 사무국장)

발제 2 - 학교급식조례 주민발의운동과 참여민주주의
(박현희 서울대 한국정치연구소 선임연구원)

토 론 - 심재옥 (민주노동당 학교급식특위 위원장)
정연국 (학교급식전남운동본부 운영위원장)
한영미 (전국여성농민회총연합 정책위원장)
김정숙 (안전한학교급식실현을위한부산시민운동본부 상임대표)
송기호 (수륜법률사무소 대표변호사)

청중 토론

인 사 말

우리는 지난 5년 동안 “아이들에게 건강을, 농민들에게 희망을”이라는 슬로건을 내걸고 744만여명이 하루 한 끼 이상을 먹는 학교급식을 개선하기 위하여 쉬지 않고 달려 왔습니다. 학교급식은 안전한 우리 농산물사용을 원칙으로. 학교가 직접운영하며. 점진적으로 무상급식을 확대해 가는 국가공교육으로 이루어져야 한다는 뜨거운 열망들을 담아 전국의 시민사회단체가 연대하여 학교급식법 개정과 조례제정을 하자는 사회적 합의를 바탕으로 운동을 힘 있게 펼쳐 많은 성과를 만들어 냈습니다.

학교급식운동은 그동안 우리 사회의 많은 부분에 변화를 가져왔습니다. 학교급식이라는 평범한 의제를 국민적 운동으로 만들고 식품안전, 환경, 교육, 농업, 수입농산물과 광우병위험 미국산 쇠고기 문제 등에 대한 국민들의 문제의식을 확산시키고 학교급식법 개정, 친환경농산물 사용 확대를 만들어 냈습니다.

뿐만 아니라 학교급식지원조례제정 운동을 통하여 전국 16개 광역시·도 중 11개 지역에서 조례가 시행 중이며, 234개의 기초시·군·구 중 60.7%(142개)에서 조례가 제정되었으며, 27개 지자체에서 국내산 우리농산물 사용을 명시하였으며, 101개 시·군·구에서 주민조례 발의를 통해 전 국민의 관심을 불러일으키며 수백만 명의 지역 주민의 참여를 이끌어냈습니다. 학교급식조례제정운동은 주민자치에 의한 권력 견제와 지역주민의 자치역량을 높이고 생활상의 요구를 통해 삶의 질을 개선한 지역자치운동이며, 풀뿌리민주주의를 지향하는 생활정치로서 기존의 중앙 중심적으로 펼쳐졌던 시민운동과는 달리 지역에서의 자치운동을 통해 그 영향력이 지방정부를 거쳐 중앙정부에까지 퍼져나갈 수 있었다는 점에서 새로운 참여민주주의 운동을 펼쳐 냈다고 평가할 수 있습니다.

또한 학교급식운동의 큰 특징은 학부모단체와 교원단체, 시민단체는 물론, 소비자단체, 지역 학교운영위원협의회와 농민회, 노동조합, 정당 등까지 참여하고 있어 연대의 범위가 전에 없이 매우 광범위하게 이루어졌다는 것입니

다. 이는 「우리 아이들의 건강을 지키고 우리 농업을 살리자」는 운동에 이의를 제기할 사람이 없을 것이기 때문입니다.

이렇듯 우리는 학교급식운동을 섬세한 관찰과 새로운 접근을 통하여 느리지만 지역민의 현실과 생활에 근거한 구체적인 운동, 거대담론에 가려져 일상생활에서의 약자들의 이야기를 담아낼 수 없었던 일들을 지역자치운동을 통해 힘 있게 추진해 왔습니다.
전국에서 한 걸음으로 달려오신 동지 여러분!!
학교급식운동의 많은 성과들은 동지 여러분에 헌신적인 노력의 성과입니다.
깊은 마음으로 감사드립니다.

오늘 토론회는 지난 5년 동안의 학교급식운동을 평가하고 앞으로의 과제를 전망하여 제2의 급식운동을 힘 있게 펼쳐 나가기 위해서입니다.
학교급식을 위한 안정적인 예산을 확보하여 안전한 식재료를 생산, 공급하기 위한 학교급식지원센터를 모범적으로 만들어 모든 아이들에게 친환경 학교급식이 실시되기 까지는 많은 과제들이 우리 앞에 놓여 있습니다.
이러한 과제를 풀어 내기 위해 보다 힘 있는 연대와 소통, 동지애가 그 어느 때보다 절실히 요구됩니다.
그동안 동지여러분의 노고에 다시 한번 감사드리며, 앞으로 남은 과제를 해결하기 위해 동지 여러분의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

2007년 10월 15일

학교급식법개정과조례제정을위한국민운동본부

상임대표　　배　옥　병

[발제 Ⅰ]

사회의 변화를 위해 동네에 진지를 구축한 6년을 돌아보며....

정 원 각
(한국생협연구소 사무국장 / 학교급식경남연대 전 집행위위원장)

Ⅰ 글머리에

2002년 12월 경 처음으로 학교급식 문제를 접하게 되었다. 당시 초등학교 3학년이던 아이가 아토피성 비염을 앓고 있어서 우유를 먹이지 않는 것이 좋다는 의견이 있었기에 '학교에서 우유를 안 먹일 수는 없을까'하는 고민을 하였다. 더구나 우리나라에는 유당을 분해하는 효소가 없는 사람들이 있어서 아침에 먹으면 설사를 할 수도 있고 항생제와 성장호르몬을 많이 첨가한 사료를 먹은 젖소의 우유는 자라는 아이들에게 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있다고 알고 있었기에 더욱 그랬다. 학교에 상의한 결과 담임선생님이 상당히 곤란해 하면서 빼기 어렵다는 답변을 하였다. 그래서 겨우 협상하여 아이의 우유값은 내면서 우유는 받지 않기로 하였다.

이 일을 겪으면서 왜 학교급식에서 학부모가 할 수 있는 권한이 거의 없을까? 돈은 학부모가 내는데 급식에 대한 결정권은 교장이나 영양사 등 다른 사람이 가지고 있을까? 학교급식에 다른 문제들은 없는 것일까? 등등에 대해

고민을 하기 시작했다. 인터넷을 검색해 보고 다른 지역에 연락을 하여 2003년 초 진주생협의 활동가들과 이 문제를 함께 풀어볼 것을 제안하였고 곧이어 범위를 넓혀 2003년 3월 <참교육을위한학부모회 경남지부 진주지회>와 함께 진주에서 학교급식에 대해 관심이 있는 단체와 개인들을 모아서 간담회를 하였다. 이어 같은 해 5월 12일 진주시에 <학교급식질향상과조례제정을위한진주시민의모임>을 구성하였다. 진주에서 대책위를 구성하여 활동해 보니까 가난한 기초자치단체의 역할보다는 재정이 큰 광역자치단체 그리고 국가의 역할이 무엇보다 중요하다는 것을 알게 되었다. 그래서 경남 단위에서 대책위원회를 구성하기로 하고 마산, 창원 지역의 시민사회단체에 연락을 하니 비슷한 시기에 같은 고민을 하고 있음을 알게 되었고 이에 의기투합하여 2003년 6월 27일 <학교급식법개정및조례제정을위한경남연대(이하 '학교급식경남연대')>를 출범하게 되었다. 학교급식경남연대의 집행위원장으로서 일을 하다 보니 WTO협정, 학교급식법, 농업농촌특별법, 농산물품질관리법, 친환경농업육성법, 농산물가공산업육성법, 축산업법 등 관련된 법도 너무 많고 관계 부처도 교육인적자원부, 행정자치부, 외교통상부, 농림부 등 4개나 되었다. 즉, 한 지역의 개인의 차원에서 풀 수 있는 문제가 아니고 전국적으로 머리를 맞대어 함께 고민하고 정보를 교류하며 힘을 합해야하는 과제임을 알게 되었다. 이에 전국에서 모여서 함께 고민한다는 정보를 듣고 서울로 대전으로 회의를 쫓아다니다가 2003년 11월 11일 <학교급식법개정과조례제정을위한국민운동본부(이하 "급식운동본부">를 출범시키는데 함께 참여하게 되었다.

위의 글은 발표자 개인이 급식운동에 참여하게 된 과정인데 '우유를 먹어야 하나 말아야 하나의 문제' 대신에 아이가 '학교의 급식이 맛이 없다', '급식에서 비닐이나 이물질이 나왔다', '급식을 먹고 배가 아프거나 식중독에 걸렸다' 등의 내용으로 대체하면 대부분 비슷한 과정일 것이라고 생각한다. 이 과정을 요약하면 아이 개인의 문제에 부모가 관심을 가지게 되고 그 관심이 학교에서 일어나는 일에 참여를 하고 나아가 자기가 사는 기초자치단체와 광역자치단체 궁극에는 국가와 WTO의 자유무역협정을 보게 되는 일련의 과정인 것이다. 여기에는 아이들의 건강만이 아니라 지방자치, 교육자치, 참여민주주의, 학생들의 복지, 시장의 이윤추구, 신자유주의의 세계화, 농업과 식량자급 등의 지금 한국사회에서 일어나는 온갖 문제들이 중첩되어 있다는 것이다. 그러므로 역으로 학교급식운동을 잘 풀어간다는 것은 학교현장에서 참여 민주주의의 실천부터 국내 식품 기업과 국제 자본으로부터 아이의 건

강과 농업을 지키는 일까지 우리 사회의 다양한 과제를 해결하는 단초가 된다고 생각한다.

Ⅱ. 학교급식운동의 과정과 범위

1. 지역에서 중앙으로

2002년 2월 학교급식에서 식재료 문제를 해결하기 위해서 지방자치단체의 재정지원이 필요하다고 처음으로 문제를 제기한 곳은 인천시 강화군에 있는 농민단체들이었다. 강화군에 있는 환경농업농민회, 지역농협, 농업경영인연합회 등이 조례의 필요성을 고민하였다. 한편, 이러한 고민을 조례 제정 운동이라는 방법으로 세상에 알린 것은 전라북도의 시민사회단체들이었다. 같은 해 5월 전북의 23개 단체가 모여 운동본부를 구성하고 변호사의 자문을 받아 조례(안)을 만들어 전라북도 교육위원회에 제정을 요구하면서 본격적으로 세상에 알려지기 시작했다. 이후 부산(02년 10월), 광주(02년 12월), 전남(03년 2월), 대전(03년 4월), 경남(03년 6월), 울산(03년 7월), 충북(03년 9월) 서울(03년 10월), 제주(03년), 충남(03년 11월) 등에 광역운동본부가 출범하고 거의 같은 시기에 시군구 급식 관련 운동본부가 만들어지기 시작했다.

이렇게 전국 각지에서 만들어진 기초, 광역 자치 지역의 급식운동 관련 조직들은 2003년 상반기부터 수개월 동안 토론하고 워크숍을 하는 등의 준비하는 과정을 거쳐 2003년 11월 11일 전국적인 조직인 “학교급식법개정과조례제정을위한국민운동본부”를 탄생시킨다.

급식운동본부는 지금까지 한국 사회에서 있었던 운동 조직과 전혀 다른 방식으로 만들어졌다. 멀리 일본 제국주의로부터 해방하여 정부를 세우는 과정 속에서 나타났던 ‘건국준비위원회’를 비롯하여 1987년 가장 많은 대중이 참여했다고 하는 ‘민주헌법쟁취국민운동본부’까지 대부분 중앙에서 먼저 본부가 만들어지고 여기서 파견 또는 연락된 인자들에 의해 시도에 운동체가 만들어지고 다시 시군구에 조직되는 하향식(Top Down)이었다. 하지만 급식운동본부는 시군구와 시도에 학교급식 운동을 하는 조직이 먼저 만들어지고 그 참여 단체의 요구에 의해 중앙의 조직이 만들어진 것 상향식(Bottom Up) 조직인 것이다.

2. 학교급식 모니터에서 급식법 개정까지

흔히 사회운동이라고 하면 국가 차원의 민주적인 요구, 법과 제도의 개선,

피해보상 운동 등을 떠올린다. 또는 지방자치체를 대상으로 하거나 지방의회 또는 국가, 기업 등을 대상으로 운동을 하게 된다. 하지만 학교급식 운동은 누가 생각하고 어떻게 움직이느냐에 따라 다양한 그림을 그릴 수 있는 운동이다. '학교급식법'을 개정하기 위해서 활동하는 사람이라면 여의도를 중심으로 움직일 것이다. 한편 시도 또는 시군구에 급식과 관련된 조례를 제정하기 위해 움직이는 사람이라면 지방의회와 씨름해야 한다. 그리고 위탁급식업체 또는 식재료 납품 업체 그리고 그들과 결탁한 공무원, 교장, 행정실 등의 비리를 고발하는 운동을 하기 위해서는 교육청, 검찰 등에 수사를 촉구하는 운동을 해야 한다. 아울러 학생들이 학교에서 급식을 먹은 이후 식중독에 걸린 사건을 해결하기 위해서는 감독 기관, 급식 관계자 등에 책임과 처벌을 요구해야 한다. 그리고 학교에서 좋은 식재료를 쓰는지, 아이들이 먹는 밥과 반찬이 위생적으로 만들어지는지에 대해 관심이 있는 학부모라면 학교 급식소나 식재료 납품 업체를 부지런히 다녀야 한다. 학교급식 관련 운동은 그 관심의 범위에 따라 활동 영역이 변하는 다양한 범위에서 운동이 전개될 수 있다.

한편 학교급식 운동은 위에 열거한 내용들이 모두 연결되어 있고 그것들이 모두 해결되기 전에는 그칠 수 없는 운동이다. 실제 현실에서는 아이들이 먹는 밥과 반찬에서 이물질의 발견이 나오는 것부터 해서 위탁업체 폭리 또는 그들과 연루된 관계 공무원의 비리, 감독관청의 복지부동, 지방의회 의원들의 무관심, 국회의원 등 정치인들의 정략적 판단, 정부의 책임 회피 등이 섞여 있고 현실에서 모두 몇 번씩 밝혀졌다. 특히, 집단 식중독과 업체들의 비리는 매년 각지에서 여러 건씩 터졌다. 국회의원 선거, 대통령 선거에서 학교급식 문제와 관련된 공약은 1997년 이후 10년 동안 거의 빠지지 않고 나오고 있지만 당선된 후에는 거의 실행하지 않거나 실행을 하더라도 정작 중요한 내용은 빠진 채 껍데기만 실행하는 것이다. 이렇듯 학교급식 운동은 법과 제도를 바르게 고쳐야 하는 제도 개선 운동과 함께 그 법과 제도가 제대로 학교와 자치단체에서 제대로 시행되고 있는가를 모니터해야 하는 일상의 실천 운동이다.

3. 세계 자본, 국내 대기업, 정부 관료 등 모두를 대상으로

학교급식운동본부가 2003년 11월 출범을 할 때 목표로 한 과제는 다섯 가지로 무상급식의 단계적 실시, 학교급식 식재료로 우리농산물 사용, 위탁급식을 폐지하고 직영급식 전환, 급식의 교육화, 급식 관련 정보 공개 등이다. 이 중에서 학교급식법 개정을 위해 우선적인 과제로 무상급식, 우리농산물

사용, 직영급식 전환 등으로 정하였다. 그런데 이 과제들 중에 무상급식에 대해서는 신자유주의에 물든 정부 관료들의 '수혜자 부담 원칙' 주장으로 대립이 되었다. 중학교 교육에 대해 의무 교육을 강제하면서 무상 급식의 정당성에 대해서는 귀를 막고 수혜자 부담 원칙을 외치는 교육 공무원들에게 무상 급식의 정당성은 참으로 설득하기 어려운 내용이었다.

다음으로 학교급식에서 우리농산물 사용을 권장하는 법과 조례를 만드는 것에 대해서는 외교통상부가 WTO 협정 위반이라는 주장을 함으로 식량을 수출하는 세계 곡물 자본의 이익을 대변하는 입장에 섰다. 외교통상부만이 아니라 외통부의 지시를 받은 행자부, 농림부, 교육자치부 등 관련 부서 모두 이러한 입장에서 한 발도 양보하지 않음으로 인해 결국 전북의 학교급식 조례는 대법원으로부터 무효 판결을 받게 하였다.

마지막으로 위탁급식을 직영급식으로 전환하는 문제에 있어서 급식 관련 업체의 저항과 로비는 대단히 컸다. 국회 교육위원회에서 법안 심사를 할 때 급식 업계의 대표가 참여하여 '위탁급식을 직영급식으로 돌리면 안 된다'는 그들의 요구를 강력하게 주장하였다. 한편 삼성경제연구원의 자료에 의하면 우리나라의 단체 급식 시장은 2005년 말 기준 전체 1조8천억 원으로 추정되며, 이 중에 학교의 위탁급식 시장은 2천4백억 원으로 추정하고 있다. 재벌 가운데 삼성 계열은 '에버랜드급식', 신세계는 '신세계푸드', CJ는 'CJ푸드시스템', LG 계열은 'LG아워홈', 현대 계열은 '현대푸드시스템'을 운영하는 등 거의 모든 재벌들이 급식 회사를 운영하고 있다. 학교의 위탁급식을 직영급식으로 전환하는데 가장 큰 걸림돌이 무엇인지 자명하다.

그러므로 학교급식의 문제의 이면에는 세계 곡물 메이저로 대표되는 세계 자본, 국내 대기업, 관료들 등과의 힘겨운 싸움이 자리하고 있는 것이다.

4. 생산에서 유통, 소비까지 포괄하는 운동

올바른 학교급식을 위해서는 생산자 농민이 안전하고 건강한 먹을거리를 생산하고 그 생산된 농산물이 직거래 또는 최소한의 유통 단계를 거쳐서 학생들의 식판에 올라와야 한다. 그런데 이러한 일을 학교가 직접 하기 쉽지 않다. 그러므로 급식운동본부는 각 기초지자체마다 학교급식지원센터를 만들어서 우선 해당 지역에서 생산되는 농산물의 종류와 양을 파악하고 학교에서 요구하는 식재료를 분석하여 근처 또는 가까운 지역에서 수급해야할 물량을 산출하여 학교에 정보를 제공하거나 또는 직접 식재료를 공급하는 역할을 하도록 해야 한다고 주장하였다. 이는 가능한 지역에서 생산되는 농산물을 우선 소비할 뿐만 아니라 학교의 학생들과 생산자가 교류할 수 있도록

하여 자기 지역에서 생산되는 농산물을 통해 자연과 농업, 농민을 이해하도록 하고자 하는 것이다.

또한 생산자는 자기가 생산한 농산물을 학생들이 먹는다는 것을 인식함으로써 보다 안전하고 건강한 농산물을 생산하도록 유도할 수 있다. 이렇게 되면 생산자와 학교의 소비 사이에 이윤을 추구하는 기업이 개입할 수 있는 여지를 크게 줄이거나 막을 수 있다. 한편 자본주의 사회에서는 생산과 유통 그리고 소비가 각각 나누어져 서로의 이익을 위해 대립하고 있다. 특히, 생산자와 소비자는 제로섬게임으로 인식될 정도로 서로의 이익이 부딪히고 있다. 하지만 학교급식에서는 학교급식지원센터 등을 통해서 생산, 유통, 소비의 유기적 관계를 이루어 내면 이러한 대립을 극복할 수 있는 방안이 될 수 있다.

즉, 생산 현장부터 소비까지 학교급식 식재료가 움직이는 모든 단계를 포괄하는 운동인 것이다.

5. 어린 학생부터 학부모, 생산자까지 운동의 참여 대상

현재 학교급식 대상은 초중고생만 7백4십3만6천명(2006년 12월 기준)이다. 이는 교육인적자원부 통계에 잡히는 대상만의 통계이고 유치원, 영유아 보육시설 그리고 대학교 등에서 급식을 하는 인구를 합하면 1천만 명은 족히 넘는다는 것이 정설이다. 이는 급식을 먹는 당사자만의 숫자다. 하지만 이들 가운데 대학생을 제외한 학생들의 학부모는 급식을 자신이 직접 먹지 않지만 학생을 대신하여 급식비를 내고 급식에 의해 영향을 받는 간접적 당사자다. 아니 직접 급식을 먹는 학생들보다 더 민감할 수밖에 없는 부모들이다.

그러므로 학교급식 운동에 참여하는 사람들은 계층과 계급 그리고 나이를 포괄한다. 거의 모든 국민이 학교급식을 제공 받는 소비자 또는 그 가족들이다. 여기에 농산물을 생산하는 농민들도 이 운동의 당사자다. 그러므로 급식운동본부는 학교급식 식재료로 우리 농산물(또는 친환경우리농산물)을 규정 또는 권하고 있으며, 이럴 경우 지방자치단체나 중앙정부가 재정을 지원하도록 해야 한다고 주장하는 것이다. 그러므로 학교급식 운동은 학생, 학부모, 교사 그리고 생산자들이 참여해야 하는 운동이다.

Ⅲ 성과

1. 목표에 대한 성과

2002년부터 시작되어 2007년 10월에 이르기까지 5년을 넘어 6년에 근접해 간다. 그 동안 이루어낸 성과는 백서에 대부분 나와 있다. 여기서는 출범 당시에 급식운동본부가 목표로 삼았던 내용을 중심으로 점검해 보기로 한다.

2003년 11월 11일 <학교급식법개정과조례제정을위한국민운동본부>가 출범할 때 설정한 목표는 위에서 잠시 언급하였듯이 무상급식의 단계적 실시, 학교급식 식재료로 우리농산물의 사용, 위탁급식을 폐지하고 직영급식으로 전환, 급식의 교육화, 급식 관련 정보의 공개 등이다. 이 중에서 학교급식법 개정을 위해 우선적인 과제로 무상급식, 우리농산물 사용, 직영급식 전환 등 세 가지를 정하였다. 그러므로 여기서는 이 다섯 가지 전체에 대해 그 성과를 살펴보자.

1) 단계적 무상급식의 실시

급식운동본부는 학교에서 실시하는 급식은 기본적으로 무상으로 해야 한다는 입장이다. 특히, 의무교육 기간으로 규정하고 있는 중학교까지는 우선적으로 무상급식을 하는 것을 주장하였다. 하지만 현실적으로 많은 예산이 드는 문제이므로 단계적으로 실시할 것을 요구하였다. 미국이 점심 급식 중에서 무료 급식은 48.3%(2002년도), 49%(2003년도), 49.5%(2004년도)를, 할인 급식은 각 9.4%, 9.5%, 9.5%를 차지함 전체 급식의 약 58%-59%가 무료 혹은 할인 급식이다. 아울러 영국을 포함하여 서부, 북부 유럽의 많은 나라들이 많은 학생들에게 무상급식을 하고 있다고 한다. 그러므로 우리도 무상급식을 확대를 주장하고 운동을 전개 했으나 성과는 미미하다. 단지 06년 법 개정에서 저소득층 자녀 지원 확대와 농어촌지역 학생 지원의 등의 성과이며, 조례로는 거창군에서 무상급식 지원조례를 만든 정도가 유일하다.

2) 학교급식에서 우리농산물의 사용

학교급식법을 일부 개정하고 16개 시도(광역자치단체)[1] 모든 곳에서 학교급식과 관련된 조례를 만들었으나 학교급식에서 우리농산물(또는 '친환경우리농산물')을 규정한 전북, 경남, 서울, 경기, 충북 등의 지역은 중앙 정부에 의해 대법원에 제소를 당해 전북은 무효 선고를 받았고 나머지 네 개 지역은 계류 중이며 친환경우리농산물 사용 조례를 제정한 곳은 제주특별자치도 뿐이다. 그리고 시군구(기초자치단체)는 전체 230개의 자치 시군구(기초자치단체) 중에 2007년 8월 현재 학교급식 관련 조례가 제정 또는 추진되고 있는

1) 2006년 6월 말까지 16개 시도(광역)와 234개 시군구(기초)로 구분되었으나 2006년 7월 1일부터 16개 시도(제주특별자치도 포함)와 230개 시군구와 2개의 행정시(제주시와 서귀포시 - 시장은 특별자치도지사가 임명)로 나뉘었음.

142개 지역 가운데 약 27 곳[2] 정도에서 우리 농산물 지원 조례를 제정하는 정도에 이르렀다. 그러므로 법의 개정과 조례가 제정된 것 자체를 성과로 할 경우에는 적지 않은 열매를 맺었다고 볼 수 있으나 조례로서 '학교급식에서 우리 농산물 사용을 규정'하는데 큰 성과를 얻지 못한 것으로 볼 수 있다.

한편 법과 조례로 학교급식에서 우리농산물(또는 친환경우리농산물) 사용을 규정하는 데에는 큰 성과를 거두지 못하였으나 전남의 경우에서 보듯이 대부분의 지역에서 친환경농산물 중에서도 실제로 국산이나 지역산을 구입해야 식재료비 지원이 이루어지고 있다. 그러므로 학교급식 식재료로 우리농산물 또는 친환경우리농산물이 사용되는 것은 어느 정도 성과가 있는 것으로 보인다.

3) 위탁급식에서 직영급식으로 전환

2006년 개정된 법에서 법이 시행(2007년 1월 20일)된 이후 3년 안(2010년 1월 19일까지)에 모두 직영급식으로 전환할 것을 강제하여 외형상으로는 성과가 가장 큰 것으로 볼 수 있다. 아울러 일부 학교지만 2006년 하반기부터 위탁급식을 하던 학교들이 계약 기간을 끝내면서 직영으로 전환하고 있다. 서울의 경우 2004년 중학교 0.6%가 직영이었으나 2007년에는 10.3%로 늘었고 2008년 3월까지는 19.2%까지 늘이겠다는 계획이다.

4) 급식의 교육적 측면 강화

학교급식은 학생들의 식문화 교육을 통해 민족의 고유한 먹을거리 문화 그리고 그와 연계된 농업과 자연 생태계를 통해 민족의 문화를 전승할 수 있는 중요한 매개다. 그리고 현대인에게 바른 먹을거리에 대한 교육은 학생 개개인의 건강과 직결된다. 패스트푸드, 화학 첨가물이 들어간 먹을거리를 지양하고 친환경 농업을 통해 생산된 농산물로 지역의 자연을 이해할 수 있는 먹을거리를 교육하는 것은 인성 교육의 하나로 볼 수 있다. 이러한 취지에서 추진한 급식운동본부의 목표 가운데 일부는 제도화되었고 일부는 그렇지 못하다. 개정된 학교급식에 급식의 교육적 측면을 넣지 못한 점이 있는 반면 영양사가 교사가 되어 급식의 교육화 가능성이 열렸다는 점이 있다.

5) 학교급식 관련 정보의 공개

학교급식의 문제가 언론에 자주 등장하게 되는 가장 중요한 이유는 두 가지다. 하나는 학생들의 집단 식중독 사건이고 다른 하나는 위탁급식 업체 선

2) 백서의 자치단체 조례 제정 현황 참조

정 또는 식재료 납품과 관련된 거래에 있어서 부정 또는 비리의 발견 등이다. 그런데 이것은 동전의 양면과 같이 연결되어 있다. 100% 식재료비로 들어가야 할 급식비가 위탁업체 선정, 식재료 납품 등의 과정 중에 비리로 인해 질 낮은 식재료가 들어가고 학생들은 식중독의 위험에 노출된다. 그러므로 이러한 비리를 사전에 막기 위해서는 학교급식과 관련된 모든 정보를 가능한 공개하는 것이다. 학교의 급식 관련 운영 정보와 업체 입찰 정보, 식재료 공급 관련 정보 등 식재료에 관련된 모든 정보를 가능한 공개하는 것이 바람직하다. 개정된 학교급식법에서는 “학교급식 관련된 시설에 대해 검사(과거에는 열람만)”도 할 수 있게 되었고 “원산지 또는 GMO 표시 허위 기재한 식재료를 사용한 학교급식공급업체”에 대한 벌칙규정을 신설하였다. 한편 학교현장에서는 급식위원회를 따로 만들어 역할을 할 수 있게 하였다. 이러한 제도적 변화는 학교급식 관련 정보의 공개라는 입장을 어느 정도 수용한 것으로 볼 수 있으나 이후 보다 많은 정보를 공개하도록 제도적으로 개선하고 그 제도에 참여하여 더욱 많은 정보를 제공하도록 유도해야 한다.

위 다섯 가지 초기 목표를 점검해 보았을 때 어느 정도 성과는 있는 것으로 볼 수 있으나 아직 제도적으로 그리고 학부모와 시민의 참여를 통해 이루어야할 목표가 많다.

2. 조례운동에 대한 성과

1) 2007년 8월 현재, 광역 16개 지역 모두 조례제정(4개 지역 대법원 제소중), 기초단체의 60.7% 지역에서 조례 제정 또는 예정이다. 서울의 11개 기초자치단체 지역처럼 조례제정은 추진되었으나 부결, 폐기된 사례까지 포함하면 전국 대부분 지역에서 조례제정 움직임이 있었다. 그러므로 이 자체로 학교급식 조례운동은 규모에서는 성공한 운동으로 볼 수 있다.

2) 또한 지역마다 WTO 위반 시비로 어려움을 겪었음에도 불구하고 기초단체 27개 지역에서 우리농산물 사용을 조례에 명문화한 성과가 있다. 특히 이 과정에서 학교급식 식재료는 안전하고 우수한 우리농산물, 친환경농산물을 써야한다는 요구가 사회적 정당성을 확보하게 되었다.

3) 세계화시대에 우리농산물, 우리농업 지키기의 중요성을 인식시키는 성과가 있었으며, 전남, 제주 등 특정지역은 지역산 농산물의 학교급식 공급체계를 모범적으로 창출하여 실험이 확산되고 있다.

4) 지방자치단체의 학교급식 지원체계, 지원예산이 점차로 확대되어가고 있다.

5) 주민발의 조례제정 성공의 경험은 지역정치에 대한 주민들의 인식과 대응방식의 변화를 불러왔다.

3. 법개정 운동의 성과

1) 학교급식 운영에 있어서 불가피한 경우를 제외하고 위탁하지 못하게 함으로써 직영급식 원칙 수립하였다.

2) 학교급식지원센터 설치 근거 마련하였다. 특별자치도지사, 시장, 군수, 구청장은 우수한 식자재 공급 등 학교급식을 지원하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원센터를 설치·운영할 수 있다. 그리고 학교급식지원센터가 식자재 조달·공급 외에 다양한 학교급식 지원 활동을 할 수 있도록 규정했다.

3) 저소득층 자녀 급식 지원 대상에 있어서 차상위계층의 범위를 확대하였고 한부모 가정 중에 일부도 지원 대상으로 하였다. 아울러 농어촌학생은 식품비의 1/3을 지원하게 되었다.

4) 이외에도 원산지와 GMO허위 표시를 한 재료를 납품하는 업자에 대한 처벌 규정을 넣었고 조리사 배치를 의무화하고 직영급식 학교에 대해서는 인건비를 지원하는 등 조리 종사원 근무 여건 개선이 가능하게 되었고 국가는 급식 시설과 설비비를 지원 가능하게 하고 지방자치단체는 급식 시설, 설비비, 식품비 등의 지원이 가능하게 하였다.

4. 그 밖의 운동의 성과

1) 무엇보다 먼저 학교급식의 문제를 학교 밖으로 가지고 나와 사회의 문제와 정치적 아젠다로 이끌어 내어 언론과 많은 시민들이 관심과 참여

를 이끌었다.

2) 미국, 일본, 영국 등 다른 나라에서 학교급식에 대한 정책을 국가가 어떻게 가지고 있는가를 비교할 수 있게 하였다. 미국은 학교급식의 문제를 1930년대부터 농업정책과 함께 맞물려서 진행해 왔고 일본은 전후 학생들의 빈곤 문제를 극복하기 위해 학교급식을 시작하였다.

3) 학교급식의 문제를 통해 우리 사회의 식품안전 시스템이 얼마나 취약한가를 확인하게 되었으며 아울러 갈수록 사회의 식품안전 시스템과 아이들의 건강과 떼려야 땔 수 없는 문제 문제임을 알렸다.

4) 참여민주주의의 활성화에 기여 했다. 민주주의의 발전 단계에 있어서 기존의 시민사회운동이 권위주의 해체와 민주적인 제도 정비에 있었다면 학교급식운동은 민주주의의 공고화 또는 확산 단계의 운동이다. 학부모를 비롯하여 학교급식에 관심이 있는 시민들이 학교, 지역사회에서 참여를 통해 스스로 해결하는 힘을 능력을 실현하였다.

5) 지방자치 활성화에 기여했다. 박정희의 5·16쿠데타로 지방자치가 중단된 지 30년 만에 부활하면서 주민자치(지방의회)는 1991년부터 단체자치(자치단체)는 1995년부터 시행하고 있으나 대부분의 지역에서 여전히 주민은 배제된 채 지역 유지들의 이권 다툼 또는 나눔의 장으로 왜곡되고 있는 현실에서 주민 발의라는 직접 민주주의를 통해 자치단체의 예산을 교육과 농업을 위해 사용하는 모범을 보여 주었다.

Ⅳ. 학교급식 운동의 한계

앞에서 언급하였듯이 급식운동본부가 목표로 삼았던 다섯 가지 가운데 아직 이루지 못한 것들이 많다. 목표를 이루지 못한 원인 가운데 외적인 요인과 내적인 요인이 있을 수 있는데 여기서는 조직의 내적인 문제를 중심으로 살펴보려고 한다.

1. 학교급식 운동 이해 관계자들을 적극적으로 끌어내지 못함.

학교급식에 있어서 직접적인 이해 관계자는 학생, 교장, 교사, 영양사와 조

리 종사원 등이고 학부모는 자녀를 매개로한 간접 관계자이다. 그런데 실제 운동에서는 어느 집단도 주체적이고 적극적으로 참여하지 않았다. 특히, 학생은 이번 학교급식 운동에서 단순히 학교급식의 문제를 외부로 알리는 정도에 그쳤다. 학생들이 학교현장에서 일어나거나 개인이 당한 급식 관련 사고를 핸드폰으로 찍어 인터넷에 일회성으로 올리는 정도에 머물렀다. 인터넷의 발달로 온라인으로 조직을 하여 학생들이 스스로 자신들의 문제를 어느 정도 해결할 수 있음에도 불구하고 이루어지지 못하였고 결국 급식의 가장 중요한 당사자인 학생들이 자신의 문제임에도 불구하고 주체적으로 참여하지 못하게 되었다.

2. 주체 세력의 내부 추동력 한계

학교급식운동에는 전교조, 전국농민회총연맹, 한국농업경영인중앙연합회, 민주노동당 등 탄탄한 대중기반을 가진 조직들이 참여하였으나 이 조직들이 학교급식의 문제를 자기 조직의 문제로 끌어안거나 적극적으로 실천하지 못하였다. 조직에 속해 있는 일부 활동가들이 학교급식의 문제를 논의하는 과정에 헌신적으로 참여하였고 조직원들이 조례 제정을 위해 서명을 하는 역할에는 참여했으나 단위 학교 또는 지역 사회에서 벌어지는 급식의 문제를 현장에서 해결하기 위해 참여하는 역할은 거의 하지 못했다. 특히, 중고등학교의 교사들은 학생들과 함께 식사를 하는 경우가 거의 없어 학생들과 급식 문제에 대해 공감대를 형성하지 못하였고 이는 결국 학교급식의 문제가 학교 현장에서 자신에게 일어나는 일이 아니라 조직의 지도부에서 떨어지는 일감 정도로 인식되게 하였다. 한편 전농 소속의 농민이나 민주노동당 당원들도 학교급식의 문제에서 일회적인 조례 제정 서명을 받는 일은 거들었으나 학교현장에서 일어나는 급식 관련 일에 참여하여 현장에서 해결하는 일은 거의 하지 못하여 한계를 드러냈다.

3. 다양한 전략과 구체적인 전술 구사하지 못함.

학교급식운동이 지금까지 우리사회의 정치경제적인 이슈와는 달리 학교생활 현장에서 일어난 이슈이고 아이들의 먹을거리라는 일상의 과제임에도 불구하고 급식운동본부나 지역본부의 지도부는 운동의 전개를 위해 다양한 전략과 구체적인 전술을 구사하지 못하였다. 특히, 이 이슈의 당사자가 평범한 학생, 학부모이고 누구나 겪는 일이었음에도 불구하고 학생, 학부모가 편안하게 참여할 수 있는 방안을 만들어 내지 못했다. 온라인 서명의 예를 보면 학생들이 서명을 할 수 있음에도 불구하도 2005, 2006년 동안 서명자가

3,383명에 머물렀다. 이는 오프라인에서 급식 조례 제정을 위해 백만 명 이상의 시민들이 서명한 것과 비교했을 때 너무나 적은 숫자다. 그러므로 이는 급식운동본부가 그만큼 학생, 학부모에 다가가는 운동을 하지 못했다는 것을 보여주는 상징이다.

4. 전문성 부족

2002, 2003년 학교급식 관련 조례 제정이 한참 진행될 때, 학교급식 조례가 2004년까지 제정되어야 WTO가 양해하여 우리 농산물을 사용할 수 있다는 주장이 지배적이었다. 우리나라가 농산물 개방과 관련하여 양해 받은 기간이라는 것이다. 그러나 이 주장은 이후 근거가 없는 것임이 밝혀졌다. 이 사건은 급식운동과 관련하여 얼마나 전문성이 부족하였는가를 보여주는 대표적인 사건이다. 앞에서도 밝혔듯이 학교급식 운동의 방향과 정책은 WTO협정문, 국내법과 국제법의 관계, 국내법들 사이의 관계 등이 복잡하게 얽혀 있고 나아가 다른 나라의 사례 등을 알아야 운동의 방향과 정책을 제대로 잡아갈 수 있다. 그런데 급식운동에 관계하고 있는 사람들은 이와 같은 내용을 전혀 모르고 한 두 명의 전문가의 자문을 구할 수 있었을 뿐이다. 이러한 상태에서 급식운동본부가 전문성으로 무장한 외교통상부를 비롯한 정부 관료들을 대하는 일에 한계가 있을 수밖에 없다.

5. 법, 조례 제정 이후의 추진력 부재

주민발의, 의원발의 조례의 경우 단체장, 집행부의 의지가 부족한 경우가 많아 사실상 조례가 제정되어도 제대로 시행되지 못하는 경우가 많은데 이는 개정된 법과 제정된 조례를 이행하고 제도화하기 위한 조직적 전략 수립과 실천 동력의 부재가 아닌가 생각된다. 결국 이러한 운동 조직의 취약한 내부 역량은 일부 지역에서 애써 만든 조례가 사문화되게 하였다. 아울러 학교급식운동의 경우 예산이 반영되어야 하는데 예산지원 실적이 낮다. 특히, 특별시, 광역시 그리고 그 안에 있는 자치구들의 예산 편성이 대단히 낮은 편이다. 이는 조례제정 운동을 이끌었던 주민의 힘, 사회적 관심이 지속되지 못하기 때문과 함께 급식운동본부에서 학교 특별시와 광역시와 같이 농업이나 농민이 차지하는 비중이 거의 없거나 적은 지역에 대한 보다 세밀한 연구와 운동적 대응이 부족했기 때문으로 보인다.

Ⅴ. 전망과 과제

1. 전망

1) 외적인 변화 :

(1) 학교급식법을 개악하려는 움직임 : 민주주의는 흔히 내용의 민주주의와 절차의 민주주의로 구분한다. 하나는 법과 제도의 문제이고 다른 하나는 그 제도를 운용하는 사람의 문제다. 두 개의 수레바퀴가 균형을 이루면서 민주주의가 발전한다. 그런데 학교급식의 문제는 앞에서 언급하였듯이 학교급식법 자체도 많은 한계를 가지고 있고 그를 운용하는 사람들도 권한과 책임, 참여가 일상화되지 않은 상태다. 그런 상태에서 학교급식법 개정을 추진한 여당의 정봉주 의원은 위탁급식을 직영급식으로 전환하는 것을 중지하고 위탁급식을 다시 허용하는 법 개정을 추진하고 있다. 그리고 학교급식에서 시장을 내어주게 된 급식 관련 기업들은 대통령선거와 국회의원선거를 통해 정봉주 의원의 법 개정 추진에 힘을 실을 것이다. 그러므로 이에 대한 대비가 적극 필요하다.

(2) WTO, FTA 등의 자유무역 확대를 통한 수입 농산물의 비중 증가 : 중국을 중심으로 한국의 농산물 시장 특히, 친환경농산물 시장에 진입하기 위해 많은 준비를 하고 있다는 것은 공공연한 사실이다. 그리고 한국의 기업들은 이러한 외국산 농산물이나 친환경농산물을 수입하여 학교급식에서 국산농산물과 동등한 대우를 받게 요청할 것이다. 그럴 경우 정부나 지방자치단체, 특히, 광역시도는 WTO협정의 적용을 받는 정부의 입장과 맞물려 쉽게 해결되기 어려울 것이다.

(3) 국산 농산물, 친환경농산물의 신뢰 문제 : 한편 많은 지역에서 국산농산물 또는 친환경농산물을 학교에 공급하고 있는데 이에 대한 시민, 학부모의 신뢰를 어떻게 얻을 것인가?에 대해 준비를 해야 한다. 얼마 전에도 경남 김해에서 친환경국산 농산물이 아닌데도 친환경국산 농산물로 둔갑하여 학교급식에 공급한 급식업체가 적발 되었다. 이러한 사건은 사건으로 끝나는 것이 아니라 친환경우리농산물 전체 그리고 학교급식 관련 조직에 대한 전체의 불신으로 이어진다.

2) 조직 내부의 전망

현재 학교급식법이 개정되고 많은 지역에서 조례가 제정된 상태다. 그리고 운동이 몇 년 동안 진행돼 오면서 시군구 조직은 자연스럽게 해산한 곳이 많고 시도 조직도 여러 지역이 가동이 원활하지 않은 상태다. 그러므로 각 지역에서는 조직에 대한 점검과 재편이 이루어질 전망이다.

급식운동본부가 2003년 출범을 준비할 때 논의된 바와 같이 제도 변화에 관심이 있는 단체들과 '그 제도가 학교현장에서 어떻게 적용되고 있는가'와 학교현장에서 학교급식이 올바른 먹을거리 문화의 정착까지를 위해 활동하고자 하는 단체들이 자연스럽게 분화 또는 재편될 것으로 보인다.

그러므로 급식운동본부가 지난 8월 전국 시도 간담회를 하면서 '제2의 급식운동'의 기치를 걸은 바와 같이 운동을 효과적으로 전개하기 위해서는 조직의 정비가 자연스럽게 될 것으로 보인다.

2. 이후 과제

1) 법과 조례 등 제도의 보완

(1) 급식 경비 관련 : 학교급식법과 관련된 지원에 있어서 기초자치단체는 식재료비를 최우선 배정하고, 국가와 광역자치단체는 학교급식 관련 시설·운영과 인건비 등을 지원하는 역할로 분담하는 방법이 필요하다.

(2) 국가와 도교육감은 무상급식 비율을 매년 10%씩 늘려가는 로드맵이 요구된다. 이는 정부 차원에서 복지 대상이 늘어 가야하는 것을 뜻한다. 아울러 이러한 지원이 투명하게 이뤄지도록 하기 위해 각 학교, 학교급식지원센터, 학교급식 납품 유통업체 등 모든 관련 단체와 개인은 학교급식과 관련된 회계와 업무를 모두 공개하고 외부감사를 받는 것을 원칙으로 해야 한다.

(3) 학교급식지원센터의 설치·운영을 광역 시도에도 설치할 수 있도록 해야 하며, 기초자치단체 소속 학교급식지원센터의 정보 교류, 학교급식지원센터간 물류 협조 공유가 이루어져야 한다. 아울러 광역 단위에서 학교급식지원센터와 같은 역할을 담당할 조직을 어떻게 둘 것인가에 대한 논의가 필요하며, 필요에 따라서 법을 개정하거나, 시

행령으로 보완하거나, 조례에 특별시장·광역시장·도지사 소속의 학교급식지원심의위원회 소속으로 두는 방법 등을 고려할 수 있을 것이다.

2) 급식운동의 방향과 조직 점검

(1) 학교급식운동의 동력이 법개정, 조례제정 등 제도개선에서 예산확보, 학부모와 농민의 참여 운동, 올바른 먹을거리 문화 정착 운동, 지역의 먹을거리 확대 운동 등으로 전환의 필요성 적극 검토해야 한다. 이는 2003년 11월 출범 당시부터 고민하였던 '제도 개선 이후의 조직의 운동 방향을 어떻게 할 것인가'하는 내용이다.

(2) 개정된 법과 만들어진 조례가 각 지방자치단체와 학교에서 제대로 이행되고 있는지를 파악하고 이행되지 않을 경우 효과적인 대책을 마련하고 움직이도록 준비해야 한다.

(3) 예산확보의 경우 각 단위, 지역별 예산감시, 행정감시 체계를 짜고 구체적인 실천에 들어가야 한다. 국본은 정부의 예산편성, 심의, 결산 등 각 과정에 대한 입장을 표명하고 투쟁해야 하고(급식지원예산, 지방자치단체 지원예산, 농업, 친환경농업 지원예산 확보 등), 광역, 지방자치단체별로 예산확보를 위한 구체적인 방안을 마련하도록 운동해야 한다.

(4) 기초지역의 경우 급식지원센터의 모범창출, 다양한 실험 모색해야 한다. 지역 생산물의 학교급식 공급체계, 농민과 학부모, 소비자와의 연대, 행정적 지원모델 만들기 (예: 전주지역 3개 유치원의 친환경급식센터 실험) 등이 가능하다.

(5) 참여하는 대중조직 회원, 조합원들이 학교현장과 지역에서 학교급식의 문제를 자기의 과제로 인식하여 결합하는 자세가 필요하다.

[발제 II]

학교급식조례주민발의운동과 참여민주주의

"전남학교급식조례제정운동"을 중심으로...

박 현 희

(서울대 한국정치연구소 선임연구원)

1. 머리말

민주화 이후 문민정부, 국민의 정부, 참여정부에 이르기까지 다양한 영역에서 개혁적인 운동을 전개했던 시민운동은 대정부 견제와 감독, 부패척결, 정책 대안 제시, 갈등 중재 등을 통해 한국 민주주의 발전에 어느 정도 기여하였다. 그러나 시민운동은 한국 민주주의 전근대적인 정치풍토의 개선을 가져오지는 못했다. 이것은 시민운동이 시민사회 깊숙이 뿌리내리지 못하였다는 점과 그로인해 시민들의 시민성 함양에 기여하지 못했다는 한계를 말해준다. 현 한국사회는 일반 국민들은 계몽된 시민이기보다는 원자화된 개인이 대다수이고, 정당들은 국민의 욕구와 필요를 대변하는 정책 대행자라기보다는 정치적 이득에 더 민감하고, 국가와 사회는 세계화와 신자유주의의 우산아래 성장제일주의 가치에 압도되어, 노동, 인권, 복지, 삶의 질, 환경의 가치 등이 침식당하고 있으며, 심지어 민주주의 지체 혹은 퇴행까지도 불러올만한 위험요소가 곳곳에 산재해 있다.[3] 이러한 안타까운 현

3) 박정희 향수, 일해공원 명칭사용과 일해공원 찬성집회, 보수일색의 대선경쟁구도 등

실은 시민사회운동의 방식에 있어 섬세한 관찰과 새로운 접근을 요구한다. 더디지만 뿌리 깊은 시민성의 양산, 현실과 민초들의 생활에 천착한 구체적인 운동, 거대담론에 가려진 일상생활에서의 약자들의 이야기를 담아낼 수 있는 지역시민자치운동이 필요한 시대라고 할 수 있다.

민주화와 민선지방자치제 실시로 그동안 지역시민운동은 여러 활동과 중앙운동의 경험과 지원을 통해 운동 역량이 축적되었다고 할 수 있다. 그들은 지방의 정치권력을 견제하며 감독, 비판하는 역할을 담당했다. 이러한 역할이외에도 지방자치는 지역시민단체들에게 주민자치, 풀뿌리 민주주의를 주요한 운동 목표로 삼게 하였다. 그리하여 정치권력 견제와 부패 추방과 같은 개혁적인 운동과 더불어 주민자치를 통해 삶의 질을 개선시키려는 운동이 대두하였다. 자치와 풀뿌리 운동은 다름 아닌 생활상의 문제를 주민들의 참여를 통해 해결하여 삶의 질을 개선하려는 운동이다. 따라서 지역시민단체들은 자치운동을 주도하거나 조력하는 역할을 담당함으로써 주민들의 시민성과 공동체 정신을 함양함으로써 민주주의 발전을 도모하고자 한다. 지역단체들은 특히 1998년부터 도입된 주민직접 참여제도들을 지역의 자치운동과 풀뿌리 민주주의 구현을 위한 매개로 활용하고 있다. '주민조례청구제', '주민감사청구제', '주민소송제', '주민투표'와 같은 제도들은 여러 차원에서 주민 직접 참여를 보장하는 제도들이다. 이러한 제도들을 지역시민단체, 정당, 이익집단, 주민들이 활용하여 정치권력을 견제하며 자신들의 요구를 직접 투입하여 삶의 질을 개선하는 사례들이 등장하고 있다. 이렇게 직접참여제도를 활용하는 지역시민운동은 민주주의의 형태상 '참여 민주주의' 정치과정을 가장 잘 보여주는 것이고, 내용상으로는 '주민자치에 의한 권력견제와 삶의 질 개선'이라는 '생활정치', '풀뿌리민주주의'의 일면을 잘 드러낸다고 할 수 있다. 이 운동은 지역주민의 자치역량을 높이고 생활상의 요구를 통해 삶의 질을 개선하려는 지역시민자치운동으로 부를 수 있다. 이러한 자치운동 경험이 축적됨으로써 우리는 지역주민의 자치능력을 함양하고 지역주민의 생활상의 요구와 복지문제 해결에 있어 정책합리성을 우선시하는 민주적인 정치풍토를 다질 수 있을 것으로 기대한다. 민주화 이후 20여년이 지난 현 시점에서 주민자치와 풀뿌리민주주의를 지향하는 생활정치로서 지역시민운동 사례는 한국 참여민주주의의 새로운 양상이라고 할 수 있다. 기존의 중앙에서 펼쳐졌던 시민운동과 달리 지역에서의 자치운동은 규모도 작고 전국적인 여론의 주목을 받기가 어려운 지역주민들의 생활상의 요구와 삶의 질 개선 운동이지만 그 영향력은 지방정부를 거쳐 중앙에까지 퍼져나갈 수 있다는 점에서 '새로운' 참여민주주의

운동이라고 부를 수 있다. 우리사회가 절차적인 민주주의를 넘어 민주주의의 내실화를 기하기 위해서는 다차원적인 제도변화와 개혁이 절실히 요구되지만, 이와 같은 지역시민운동, 즉 새로운 참여민주주의 운동이 민주주의 내실화를 다지는 마중물이 될 것이라고 본다. 특히 '학교급식조례주민발의 운동'은 지역사회의 각계각층이 연관된 운동으로 지역의 살림살이를 다양한 지역민들이 소통·결정·추진하는 주민자치의 과정이라고 할 수 있다. 이 운동으로 우리는 제도개선과 삶의 질 개선을 기대할 뿐만 아니라 인간개조, 즉 사적인 이기심과 감정적 동요에 휘말리기 쉬운 개인들이 합리적인 시민으로 , 사리사욕에 매몰되어 군림하던 공직자들이 주민들의 고충에 민감하게 반응하는 공복으로 탈바꿈하는 정치체질의 개선 역시 기대할 수 있다. 그러므로 이 연구는 참여민주주의 정치과정으로서 전남학교급식조례 제정을 위한 주민발의운동 사례를 연구대상으로 하여 그 전개과정을 검토하고 그 성과 및 한계를 논하고자 한다.

2. 학교급식조례제정운동의 경과와 현황

학교급식조례제정운동은 학교급식법 개정 요구가 받아들여지지 않은 상황에서 2002년부터 강화군을 기점으로 전라북도의 주민발의 운동에 이어 2003년 2월 나주시, 3월의 함평에서의 단체장 발의에 의한 조례제정과 2003년 4월 전라남도의 주민발의에 의한 조례제정 성공을 기점으로 전국적으로 주민발의운동뿐만 아니라 의원발의(경북, 경남), 단체장 발의(대전)에 의한 조례제정이 확산되었고 주민발의 운동은 더욱 탄력을 받게 되었다. 이시기 지역에서 자생적이고 산발적으로 전개되었던 운동은 2003년 11월 '학교급식법 개정과조례제정을위한국민운동본부'(이하 국본)의 발족으로 전국적인 운동의 구심점을 갖게 되었다. 이후 2004년에 들어와 인천시, 제주시가 주민발의 조례 제정, 경기도와 서울시의 주민발의 청구 등 2007년 현재까지 117개(광역 16, 기초 101)의 지자체에서 주민발의 조례 청구를 할 정도로 학교급식조례제정운동은 가히 폭발적이라고 할 수 있다. 이외에도 의원발의는 21개 지역, 단체장 발의는 22개 지역에서 있었는데, 나주와 함평 두 지역을 제외하고 모두 전남운동이후에 등장하였다. 이것은 다른 지역의 조례제정운동의 여파와 주민들의 청원에 의해 의원과 단체장이 정책반영을 한 결과라고 할 수 있다. 학교급식조례제정을 위한 발의는 전국적으로 총 158건(광역자치단체 16개 지역, 기초단체 142개 지

역)에 달한다. 이 중에서 조례제정 및 시행 지역은 대법원 제소 중인 4개 지역(경남, 경기, 충북, 서울)을 제외한 광역 12개, 기초 122개 지역에 이른다.

특히 급식조례의 주요 내용은 학생들의 건강, 우리 농산물 소비확대, 교육복지를 추구하기 위하여 질 높은 우수농산물(국내농산물, 친환경농산물, 지역농산물)의 식재료 지원, 무상급식의 확대, 민간 참여를 보장한 학교급식심의위원회 설치, 학교급식지원센터 설치 등을 구성요소로 한다. 이 조례안에 우리농산물 식재료 공급지원이 WTO협정(내국민대우조항)에 위배되느냐의 여부를 놓고 논란이 계속되고 있다. 그래서 27개 지자체만이 국내산 농산물을 조례에 명시하고 있다. 이에 대해 국본은 돌파구를 모색하고 있다.

앞서 간략하게 보았듯이 조례제정운동은 크게 두가지 성격으로 나눌 수 있다. 첫째는 전남급식조례제정운동처럼 고유한 자율적인 지역운동의 경우와 두 번째는 국본과 긴밀하게 연계하여 공조하는 중앙지부로서의 운동이다. 전자는 운동의 방향이나 조례안 등에 대해서 자율성을 가진다. 후자는 중앙조직의 자원들과 원리에 좀 더 의존하는 경향을 보인다. 국본의 출범으로 학교급식법개정운동과 조례제정운동이 상호 시너지 효과를 거두려는 의도 하에 통합된 것이다. 그리하여 전자는 실리주의적인 운동 방식을 취하고 후자는 좀 더 원칙주의적인 운동방식을 고수하는 차이점이 있다. 그 예로 고유한 지역운동으로서 전남의 운동은 국내농산물로부터 우수농산물로 타협의 과정을 거쳐 조례제정을 이루었다는 점에서 실리를 추구하였다. 반면에 서울, 경기, 전북, 경남, 충북 등은 국본의 우리농산물 원리에 부응하는 차원에서 원칙을 고수하였다. 그러나 아이러닉하게도 원칙보다는 실리를 추구했던 전남의 경우가 운동성과에 있어 가장 원하는 목표에 근접하는 성과를 이루었다고 할 수 있다. 다음에서는 전남지역의 급식조례제정운동 사례를 운동배경(지역사회 특성, 농업과 학교급식 위기, 학교급식개선운동)과 전개과정, 운동성과와 한계를 검토함으로써 학교급식 조례제정운동의 발전적 전망을 제시하겠다.

3. 전남학교급식조례제정운동 사례

(1)운동배경

①전남지역사회 개관

전남지역의 인구는 1986천명(2004년 말 기준)으로 1970년 이후로 전국 인구는 51% 증가한 반면, 전남인구는 41%가 감소하였다. 2002년 국토연구원 발표 시도별 낙후도 조사에서 최하위(16위)를 기록했다. 또 재정자립도 역시 14.5%로 전국 최하위에 위치한다. 산업구조는 1차 산업이 31.5%로 전국평균(8.6%)의 3.7배에 달하고 전국500대 기업 중 도내업체는 4개(0.8%)에 불과하다. 반면에 농업의 비중이 30%로 도인구의 25.2%가 농가인구를 차지할 정도로 농업은 전남지역의 주산업이다. 농업비중이 높은 농도로서 전남은 농민단체들이 활발한 활동을 하고 있는 지역이다.

그리고 민선 4기(7대) 도의회 구성은 22개 시군을 대표하는, 총 51명(지역구 46, 비례대표 5)으로 새천년민주당 47석, 한나라당 1, 민주노동당 1, 무소속2로 새천년민주당이 압도적으로 다수를 차지하고 있다. 전남도의회 최초로 민주노동당 의원이 한 석을 차지하였다.

②농업과 학교급식 위기

우리나라 농업인구는 340만 명 수준으로 전체인구의 7%이고 농업 총생산액은 GDP대비 2% 수준이다. 지난 30년(1975년-2005년) 동안 농업부문은 농업인구의 급격한 감소에도 불구하고 농업생산성은 향상되었다.[4] 증가된 생산성과 더불어 농산물 수입개방화는 농산물의 과잉공급에 따른 농산물가격 하락으로 농가 소득에 악영향을 미치고 있다. 1995년 WTO의 출범과 농산물 수입이 확대되면서 농경지가 급속도로 감소되고 있으며 우리나라 식량 자급도 역시 25.3%로 하락하고 있다. 특히 쌀 이외의 식량 자급도는 2.6%에 불과하다.[5] 이러한 현실 속에서 농업기반의 붕괴와 이에 따른 국가경제에의 파장은 치명적일 수밖에 없다.

WTO 체제하에서 DDA(Doha Development Agenda)로 우리나라 농업은 무역장벽 철폐, 수입관세율 감소로 국제적 경쟁 속에서 농촌 소득의 감소[6]와 같은 타격을 입었을 뿐만 아니라 이는 영농의욕을 감소시키고 있다.

4) 1975~2005년 동안 농업인구는 1/4수준으로 감소했으나 농업 총생산액은 1975년의 2조 5,595억 원에서 2004년의 25조 5,870억 원으로 10배 수준으로 증가했다.(박준근 2005)
5) 2004년 현재 우리나라의 식량자급도는 OECD회원30개국 중 27위, UN 가입국175개 중에서 119위에 해당한다. 미국은 109%, 독일 106%, 영국105% 수준이다.(앞글)
6) 1995년 농가소득은 도시근로자 가구 소득의 95.1%, 2004년에는 77.6%로 감소(통계청).

운동본부의 전종덕 의원은 2004년 WTO 재협상을 앞둔 시점에서 우리 농산물 보호를 위한 시급한 정책적 필요성을 들어 조례제정운동의 배경을 다음과 같이 밝히고 있다.[7)]

2001년 11월초 카타르 도하에서 열린 WTO각료회의에서 세계 교역에 대한 합의가 이루어짐에 따라 …이에 우리국민들의 식량자주권, 건강권이 심각하게 훼손될 위기에 처해있습니다. 결국 이운동은 농민들에겐 생존권이요, 식량자주권을 지키느냐 지키지 못하느냐의 중대한 사안을 담고 있습니다.

…또한 우리나라는 2004년 WTO재협상을 해야 하는데 만약 그 때까지 우리농산물을 지킬 수 있는 어떤 조치를 취하지 않으면 건강한 우리식단을 지키기가 더욱 어려워지게 되어있다. 값싼 수입농산물이 들어오고 쌀마저 개방이 되어 버리면 대부분의 농가에서 더 이상 농사짓기를 포기하게 될 것이고 쌀농사의 포기는 지금 30%를 밑도는 우리나라의 곡물 자급률을 5%정도 밖에 되지 못하게 할 것이다. … 우리 국민들의 건강을 해치는 것은 물론, 우리농산물 소비토대가 무너져 우리농업이 붕괴로 이어질 것이고, 결국 우리 민족성과 주체성마저 심각하게 훼손되는 것으로 … 학교급식에 우리농산물을 이용할 수 있는 법과 제도적 장치를 마련하는 것은 촌각을 다투는 절실하고도 시급한 일인 것이다.… 전남의 경우 농도로서 지역농산물 소비책의 하나로 더욱 절실한 문제라 하겠다."

한편, 우리나라 학교급식은 1981년 학교급식법 제정으로 시범급식에서 급식학교로 전환되었고, 김영삼 정부에서 초등학교 급식이 전면 실시되었고 김대중 정부에서는 고교와 중학교 급식이 실시되었다. 이 일련의 과정은 급식의 양적 확대를 꾀하면서 학교급식은 수익자 부담원칙[8)]으로 낮은 식재료 구입비로 인한 급식 품질 저하, 위탁급식에서 민간자본의 유입으로 이윤창출의 수단이 되었고, 저질 수입농산물의 소비지가 되어 농업현실과 괴리된 채로 운영되었다. 그결과 식중독 사고가 빈번하게 발생하였다. 전체 식중독 환자 가운데 학교급식을 통해 발생한 식중독 환자의 비중이 1996년 19.4%에서 2001년 70.0%로 급증하였다.[9)] 또 직영급식보다는 위탁급식학교에서의 식중독 발생율이 훨씬 높았다.[10)] 상대적으로 높은 식중독 발생은

7) "학교급식조례제정운동을 제안드리며" 제하 문건(운동본부발족식 및 도민대토론회 자료집 33-34쪽)
8) 학부모의 재원부담율은 2002년 현재 78.7%에 달하며 지출비중에 식품비는 65.5%를 차지한다.
9) 96년(19.4%)→98년(30.3%)→00년(65.9%)→01년(70.0%)(2003년 2월 25일 전남대토론회 자료집 19쪽)

초기 투자로 막대한 시설·설비비를 투자한 위탁업체가 투자 자금 회수를 위해 저급·수입농산물을 사용할 수 밖에 없는 구조이고 식품비의 일부가 용도 외로 유출되기 때문이다.

이와 같은 농업과 학교급식의 위기에 대해 정부(중앙과 지방)가 별다른 대책을 세우지 않고 있는 상황에서 아이들의 건강권과 식량자주권을 수호하기위해 운동본부가 주민발의조례제정운동을 추진하겠다고 표명하였다.(앞글)

우리나라는 미국, 일본과 달리 학교급식법에서도 알 수 있듯이 수혜자 원칙을 내세워 '돈 내고 사먹는' 개념이지 교육적 의미와는 거리가 멀고 우리 농업을 지키기 위한 정책적 방안의 하나로 급식과 농업을 연계시키지도 못하고 있다. 그러다 보니 아이들의 식탁마저도 예산상의 문제, 저단가를 맞추기 위한 싼 수입농산물의 유입에 따른 식재료의 불안전성 시비가 끊임없이 일고 있는 것이 현실이다. … 그러나 … 전라남도는 통상마찰우려라는 이유로 조례제정을 하지 않고 있다. 결국, "정부나 지자체가 여러 이유를 들이대며 제정할 의지가 없다면, 국민이 직접 나서서 우리 아이들의 건강권과 우리농업, 우리민족의 주체성을 지켜야 한다."는 문제의식이 전라남도 조례제정 주민발의 운동의 추진배경이 된 것이다."

③학교급식개선운동의 흐름(~2003)

처음에 '농업회생연대(준)'가 학교급식개선운동을 시작하였고, 이에 참여한 '학교급식전국네트워크'가 본격적으로 운동을 전개하였다. 이후 2002년 11월 시민사회단체와의 연대를 통해 학교급식전국네트워크[11]를 출범하고 99개의 단체가 참여한 '학교급식법개정과 조례제정을 위한 시민단체연대회의'(이하 연대회의)를 결성하였다. 연대회의는 대국회활동을 통해 의원발의에 의한 학교급식법 개정운동을 추진하였다. 2002년 11월 4일 학교급식법 개정안 입법을 권오을, 이규택 의원의 발의로 국내산 농축수산물 사용을 명시하려고 했다. 그러나 '내국민대우원칙[12]'위반이라는 이유로 좌절되었다. 2003년 2월 '연대회의'는 민주당 이재정의원을 통해 재청원 할 예정이었다.

10) 위탁급식학교가 직영학교보다 환자발생율이 94년 19.4배에서 2000년에는 8.4배로 매우 높다.
11) http://www.schoolbob.org
12) 국내시장에서 수입품이 국산품과 경쟁하는 조건을 불리하게 해서는 안된다는 원칙이다.

법안의 주요내용은 안전한 우리농산물을 사용, 직영원칙, 국가와 지방자치단체의 학교급식에 대한 지원체계 정비 및 관리감독의 책임강화, 공교육 차원에서 점진적인 무상급식 실시, 단위학교의 자치 강화이다.

국회에서 입법이 좌절되자 전국 각 지역의 학부모, 전교조, 농민단체, 시민단체 회원들이 2002년 하반기부터 지역 연대를 이루어 조례제정으로 학교급식개혁에 돌입하게 되었다. 인천, 전북[13], 원주를 비롯하여 2003년에는 기타지역(부산, 창원, 진주, 마산, 김해 고양, 제주 등)에서 연대 운동체를 준비 중이거나 발족하였다. 전남지역 역시 4개월여 동안 각시군 지역단체와 광역단체 간담회, 설명회를 통해 이 운동에 동의하는 단체, 개인, 정치인들을 조직화하였다. 대부분의 광역단위 지역에서는 연대조직들이 의원발의를 하였으나 학교급식이 교육사무이므로 '교육위원회'를 통해 조례제정을 청구하라는 이유로 별 성과를 거두지 못한 상황이었다.

(2) 운동 전개 과정

2002년 10월 11일 민주노동당 전종덕 도의원이 도정질문에서 학교급식 조례제정을 요구하였다. 이후 11월 6일 취지에 공감하던 175개 단체와 인사들이 모여 "급식개혁과 우리농산물 이용을 위한 학교급식조례제정 전남운동본부(준)"를 결성하였고, 이후 급식실태에 대한 설문조사와 10박 11일간의 남도순례대행진을 열어 '학교급식은 우리농산물로' 등의 플랭카드를 들고 급식조례제정을 위한 홍보활동을 펼쳤다. 동년 2월 25일 12개 광역단체, 9개 지역운동본부, 3개 지역준비위 총 226개 단체가 참여하여 '급식개혁과 우리농산물 이용을 위한 학교급식조례제정 전남운동본부'(이하 운동본부)를 발족하고 2차에 걸친 전남도민대토론회를 개최하여 공론을 확장했다.[14] 2003년 3월 7일 주민발의 조례제정을 위한 대표자 증명교부 신청을 한 후 한달 보름만인 4월 24일에 청구인 명부49,549명(법정요건 32,000명)의 연서를 제출하였다. 이후 전남도는 2003년 상반기동안 운동본부와 공식공청회 및 여러 번의 토론회 그리고 수많은 비공식협의를 통해 학교급식과 전남농업발전의 연계성을 공감하고 2004년부터 본격 실시하겠다는 의지를 키워왔다.(정연국 2005, 30) 이로써 도청, 도의회, 운동본부, 교육청 간의 합의를 이루었다. 특히 운동본부는 최대한 조례안의 WTO위배 논란을 피

13) http://www.green21.or.kr
14) 이외에도 2003년 5월15일 관련기관 간담회, 8월 29일 도의회 농림수산위 전체 의원면담, 9월3일 농림수산위 위원들과 조례안 토론회 등을 개최하였다.

하기 위해 '우수농산물'로 정하기로 결정하였다. 이 조례안은 "WTO협정 논란[15] 소지가 있는 국내와 지역에서 생산되는 농수산물을 우수 농산물로 자구를 수정, 우수농산물의 정의를 농산물 품질관리법, 친환경농업육성법, 수산물 품질관리법 등으로 규정하고, 교육위원회의 전속적 권한 침해 우려와 학교급식의 시행 및 지도에 따른 업무를 도지사와 교육감이 처리하도록 되어 있어, 업무추진에 따른 혼란이 우려되므로, 도지사는 학교급식소요경비 일부를 지원하고, 학교급식지원심의위원회 운영과 지정신청 등 학교급식의 전반적인 운영은 교육감이 할 수 있도록 하여..." 등으로 수정하여 가결되었다.(전라남도 제187회 임시회 제4차 회의록, 2003. 9. 5) 그러나 행정자치부는 학교급식조례안이 자치사무가 아닌 교육자치 업무로서 시도가 급식비를 지원할 수 없다는 이유로 재의결을 요구하였다. 이에 운동본부는 2003년 10월 6일 행정자치부를 항의 방문하여 차관을 면담하고 법개정 약속을 받았다. 12월 31일 학교급식법시행령[16]이 약속대로 개정되어 조례에 의한 학교급식지원이 가능해졌다. 이시기에 운동본부는 학교급식조례제정과 학교급식법 개정을 위한 전국 국민운동본부에 가입하였다.

시행령개정 전인 10월에 도의회의 재의결로 20일 도지사가 조례제정 공포를 하였다. 이후 운동본부와 도청은 학교급식지원모델 마련을 위한 3번의 간담회를 거쳐 2004년 4월에 현물지원원칙의 시행규칙을 공표하였다. 4월 13일 제1차 학교급식심의위원회의 결정대로 7월 1일부터 124억 지원이 이루어졌다. 2005년에 취임한 박준영지사는 전남 친환경농산물 5개년 계획과 함께 운동본부와의 사전협의를 통해 학교급식식재료 친환경농산물 지원 로드맵을 제시하고 대상자 30%를 친환경농산물로 공급하고 나머지 학교는 일반우수농산물로 공급하였다.[17] 또 2007년부터는 친환경농산물 지원을 전면실시하기로 했다.

운동본부는 학교급식조례시행에 적극적인 감독과 참여와 방안 마련을 위해 여전히 활동하고 있으며, 다양한 프로그램을 통해 홍보 및 교육활동으로 지역의 급식체계 작동의 구심점으로 활약하고 있다. 현재는 학교급식센터 설립을 위한 다각적인 모색과 실천을 하고 있다. 2004년 12월에 운동본부는 '학교급식법 개정과 우리농산물 이용을 위한 학교급식전남운동본부'로 조직을 개편하여 직영, 무상, 우리농산물을 표방하는 학교급식법개정운동에 적극 동참하고 있다.

15) 국외산 농산물을 국내산 농산물보다 불리하게 대우하는 GATT/WTO협정의 내국민 대우의무 위반 조항
16) 학교급식법 제8조 제2항 및 법 제10조 제3항의 규정에 의하여 특별시장· 광역시장· 도지사· 시장·군수 및 자치구청장은 식품비를 지원할 수 있음(안 제7조 제5항 신설)
17) 총지원 예산액은 178억5천백만 원이다. 2005년부터는 현물지원과 현금지원을 병행하게 되었다.

(3) 운동 참여자와 이해관심

운동본부 참여자 및 참여단체는 전남지역의 시민사회단체, 농업단체, 교육단체, 정치인 등이 참여하였다. 농업단체는 '한국농업경영인전남도연합회', '한국여성농업경영인 전남도연합회, 우리밀살리기 광주전남운동본부, 전국여성농민회총연합 전남여성농민연합, 전국농협노조 전남본부 등이 참여하였다. 이외에 전국교직원노동조합전남지부, 공무원노조, 지방분권운국민운동 광부전남본부, 전남시민사회단체협의회, 광주전남지역대학총학생회연합, 민주노동당 전남지부. 민중연대 등 진보적인 시민사회단체들과 지역운동본부와, 정치인 다수가 참여하였다. 운동본부를 발족하던 운동초기에 약 175개의 단체에서 최종적으로 230여개 단체가 참여한 범 전남 지역 운동이었다.

이 단체들은 성격상 크게 이익단체, 시민단체, 정당, 정치인 등으로 분류할 수 있다. 단체들마다 개별적 이해관심이 있지만 공익적인 공동의 이해관심으로 연대가 가능했다. 우선 농업단체들은 직접적인 이해당사자로서 세계자유무역화가 가속화되고 있는 상황에서 지역농산물의 수급확대라고 하는 생존권적인 이해관심을 가질 수밖에 없다. 또 운동의 실제적인 주도단체였던 민주노동당은 2002년 지방의회에 많이 진출하였지만 아직 중앙원내에는 진입하지 못한 상황에서 지방에서의 정당인지도를 높이기 위한 지지기반 확충이라는 정치적 이해관심을 기본적으로 갖고 있다고 하겠다.[18] 따라서 민주노동당의 전략은 일반서민을 위한 정책정당이자 실천 정당으로서의 당의 이미지를 국민들에게 심어주는 것이다.[19] 당시 서울을 비롯한 몇 개 지역에서 민주노동당은 정당 전술의 차원에서 주민발의 운동을 전개하였다. 정당관계자 C씨에 의하면 민주노동당의 주민발의 조례제정운동은 "서민을 위한 민생현안문제 해결을 위주로 한 정책정당으로서 국민들과의 접점을 찾으려는 노력의 일환으로 실제적인 이념을 추구하는 지구당 중심으로 전개하게 되었다. 그동안 주민발 의조례청구운동이 지역 단위에만 국한되어 전국적인 운동으로 퍼져나가지 못하는 것을 지양하고 전국적인 지방자치 운동을 통한 실제적인 변화와 개혁을 지향하고 있다"[20]고 한다. (박현희 2007)

18) 민주노동당이 주창한 주민발의 조례안은 7건이다. 민주노동당은 주로 시민참여와 감시를 담는 '예산참여위원회설치', '주민소환제'와 '학교급식'이라는 생활상의 이슈를 주창했다. 민주노동당은 지난 2002년 6월 지방선거에서 218명이 후보로 출마해 45명이 당선됐고, 정당지지율에서는 134만 표(8.13%)를 얻었다. 자민련을 제치고 한나라당, 민주당에 이어 제3당으로 부상했다.

19) 민주노동당홈페이지 참조, 민노당 관계자 K씨와의 인터뷰, 인터넷신문보도자료(오마이뉴스, 2002, 9,16일)

20) 민주노동당 중앙당 관계자 C씨와의 인터뷰

민주노동당은 당의 현실과 실천적 이념에 기반하여 전남학교급식조례제정운동을 2001년 8월부터 기획하고 준비했다. 최소 4개월에서 6개월의 기간 동안 민주노동당은 운동기획과 정책연구를 통해 사전준비를 한 후에 운동에 돌입하였다. 그리하여 2002년 10월 전라남도 도정질문에서 민주노동당 소속 전종덕 의원이 학교급식조례제정을 요구한지 불과 한달만에 운동본부를 발족하고 주민발의 청구절차에 착수하였고(2003년 3월7일), 대표자 증명 교부 한 달 후 49,549명의 명부를 제출할 수 있었다. 이렇게 빠르게 조례청구절차를 밟을 수 있었던 것은 민주노동당의 적극적인 사전준비도 한몫했다고 할 수 있다. 2007년 현재 민주노동당이 실제적인 실무 및 운동본부의 운영을 주관하고 있다.

농업관련단체와 민노당과는 달리 직접적인 이해관심은 없지만 전교조를 포함한 시민사회단체들의 운동참여는 운동자금과 활동가 투입은 말할 것도 없이 전남지역으로의 운동 확산과 서명운동 등에서 중요한 역할을 담당하였다.

특히 실행위원회에 적극적으로 참여하여 운동을 이끌었던 핵심 조직들은 전남여농, 농민회, 한여농, 한농연, 민주노동당, 전교조, ohmyfarm이다.[21] 이를 볼 때 이 운동은 민주노동당이 주도하고 전남지역농민단체와 전교조 등 학교급식에 직접적으로 관련이 있는 농민· 교사단체의 적극적인 참여에 의해 더욱 탄탄한 운동력을 발휘할 수 있었다.

또 이 운동의 참여자의 특성 중 하나는 지도·자문위원과 조례특위위원으로 현직 정치인과 유력자들이 상당 수 참여하였다는 점이다.[22] 이것은 농도인 전남지역의 특성상 지역구의 압도적인 요구에 부응할 수밖에 없는 정치인의 자연스러운 반응이라고 할 수 있다. 실제 도의회는 조례를 행자부의 재의요구에도 재의결하였고 도지사는 이를 공표할 정도로 적극적으로 호응하였다.

결론적으로 운동참여자 특성은 정당과 이익집단 중심의 이해관심에 기반한 단체들 간의 연대운동이라고 할 수 있다.

(4) 운동 목표 및 조례제정취지

운동본부 발족선언문에서 조례제정의 중요한 의미로 '식량자주권'과

21) 운동본부체계표와 실행위원회 회의 자료 참조.

22) 고진형(전남교육위원회의장), 김대중(목포시의회의장), 신정훈(나주시장), 이윤석(전라남도의회의장), 임호경(화순 군수), 최형식(담양군수) 등이 참여, 조례특위위원단으로는 박석면(전남도의원), 전종덕(전남도의원)이 참여하였다.

‘아이들의 건강권’, ‘교육개혁’을 다음에서 밝히고 있다.

“ …전국적 차원의 학교급식법 개정과 더불어 농산물의 안정적인 소비구조를 확보함으로써 농업회생의 토대를 구축하자는 의미를 내포하고 있어 식량자주권의 문제라 할 수 있다. 또한 미래를 책임질 우리 아이들의 안전한 먹거리를 확보하고 교육개혁을 위한 의미 또한 크다고 하겠다.”

운동본부는 조례제정운동이 한-칠레 자유무역협정을 비롯한 세계자유무역시대에 안전성이 확인되지 않은 저급한 수입농산물로부터 학생들의 건강권을 지키기 위함이고, 우리농산물의 안정적인 소비구조의 확보로 우리 농업을 지킬 수 있는 토대를 만들기 위함이며, 나아가 아이들의 입맛을 지켜 식량자주권을 지키는 것이며, 급식을 둘러싼 학내비리 척결 및 교육개혁을 위한 시도라고 표명한다. 아울러 운동본부는 주민발의에 의한 조례제정운동은 ‘공적 제도를 활용한 참여민주주의’의 실천이라는 점에 운동의 의의를 두고 있다.

조례의 실제 명칭은 ‘전라남도학교급식식재료사용및지원에관한조례’이다. 이 조례의 주 내용은 학교급식식재료를 지역의 우수농산물 및 친환경농산물로 공급하도록 전라남도지사나 교육감이 소요경비의 일부를 지원하고 지도, 감독하도록 하는 조례이다. 또 급식재료경비 지원관련 업무에 대한 심의를 하는 ‘학교급식지원심의위원회’는 전라남도 행정부지사 및 관련 실국장, 도 교육청 관련실국장, 학부모단체, 농민단체, 도의회의원에서 도지사가 위촉하여 15인 이내로 구성함으로써 민관공동심의기구로서의 투명성을 확보하고자 했다.

(5)운동의 쟁점 [운동본부-(도의회, 도청) VS 중앙정부]

운동본부에 반대하는 대응진영은 전남도와 도의회가 아니라 오히려 중앙정부(행정자치부, 교육인적자원부, 법제처)였다. 전남도와 도의회는 운동진영의 조례제정요구에 처음에는 부정적이고 소극적으로 대처하다가 운동본부와의 간담회 등을 통해 이견들을 조정한 후 심의에서는 만장일치 의결결정을 내렸을 뿐만 아니라 행자부의 재의요구에도 재의결 하였다. 그들은 조례제정이후에도 운동본부와 긴밀한 협의 하에 지체 없이 시행규칙을 제

정하고 예산을 확정하여 조례청구 일 년 만에 시범급식을 실시하였다.

운동초기에 전남도와 의회는 조례제정의 필요성에는 공감하면서도 중앙정부와 상위법의 제약으로 조례제정에 회의적인 반응을 보였다. 그러다 전라남도는 운동본부, 도교육청, 도의회, 전라남도에서 13명이 참여한 간담회에서 처리방향을 함께 모색한 후에 중앙정부의 요구와 상위법의 제약에도 불구하고 조례안 청구수리를 결정하고 이를 도의회에 회부하기로 결정을 내렸다.[23] 한편 도의회는 선 조례 제정보다는 "중앙정부의 법률적 근거마련과 WTO 협상에서 학교급식에 자국 농산물로 한정하고, 정부차원의 WTO협정 범위 내에서의 우리농산물 사용가능방안을 강구하고, 학교급식법 개정안이 통과 된 후 조례를 제정해야한다."는 의견을 제시했다.[24] 전라남도는 운동본부의 요구에 이렇게 소극적이나마 조례제정청구를 수리하고 도의회 심의에 주사위를 넘기는 한편, 2003년 7월 16일 나주시 학교급식비지원조례제정에 대해 전라남도는 상위법 위반이라는 이유[25]로 재의를 요구하는 부정적인 대응을 하였다.

운동진영과 중앙정부와의 대립은 세 가지 쟁점에 집중되었다.

첫 번째 쟁점은 학교급식조례가 '자치사무'인가? 아니면 '교육자치사무'인가?를 두고 논란이 있었다.

중앙정부는 학교급식조례안이 '교육·학예에 관한 사무'로 교육위원회의 심의를 거쳐 결정될 사안이므로 조례제정청구를 할 수 없다는 점에서 조례제정이 불가하다고 보았다. 특히 조례제정에 관하여 교육인적자원부, 법제처, 행정자치부는 교육위원회의 심의의결을 거치지 않는 도의회의 입법행위가 위법[26]이므로 무효임을 주장하였다.

이에 운동진영은 대법원 판례에서 이미 '학교급식시설의 지원'과 '학교급식 실시'를 구분한 판례[27]를 근거로 하여 학교급식이 아닌 '학교급식실시

23) "간담회(2003년 5월15일)결과 중앙부처의 의견 등을 종합한 결과 주요 쟁점사항인 WTO농업협정 위반에 따른 WTO제소의 소지, 사무처리 주체의 부적정 등으로 각하 처리함이 타당하나, 전국최초로 선거권을 가진 20세이상 주민 45,625명의 직접 서명에 의한 입법청구권을 존중하여 03. 5. 19부로 제정청구된 조례안을 "수리"하였고 03년 7. 18까지 동 조례안을 관련부서의 의견을 덧붙여 도의회에 부의할 예정이며, 향후 도의회 차원에서 심도있는 논의가 있을 것임을 말씀드림." (유창종 전남농정국장, "전남도청 지정토론 발표문" <학교급식조례제정을 위한 전남도민 2차 대토론회 자료집 2003년 6월 24일>

24) 전남도의회 농림수산위원회 강종만의원, "전라남도학교급식식재료사용및 지원에관한 조례제정검토보고" <앞 자료집>

25) WTO규정에 의한 '내국민대우의무' 위반과 교육 및 학예에 관한 교육청의 고유권한을 침해했다는 이유.

26) 교육 학예에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 교육위원회를 두도록 한 지방교육자치에 관한 법률 제3조에 저촉된다고 해석.

27) 대법원판례 선고96추84판결: '학교급식의 실시'에 관한 사항은 고등학교 이하 각급학교의 설립, 경영,지휘, 감독에 관한 사무로서 교육 및 학예에 관한 사항이라 할 수 있으나 '학교급식시설지원'에 관한 사무는 고등학교 이하 각급학교에서 학교급식 실시에 필요한 경비의 일부를 보조하는 것이어서 그것이 '학교급식실시'에 관한 사무라 보기 어렵다는 판례이다. <2003.6.24 학교급식조례제정을 위한 전남도민 2차 대토론회 자료집>

에 따른 지원'에 대한 조례는 교육·학예사무로 보기 어렵다고 주장하였다. 운동본부에 의하면 "주민발의를 통한 '학교급식식재료 사용 및 지원에 관한 조례(안)'는 학교급식식재료 구입에 필요한 경비 중 일부를 전라남도지사가 예산의 범위내에서 지원하는 내용이므로 '학교급식 실시'가 아닌 '학교급식실시에 따른 지원'이기에 교육자치를 위배한다고 볼 수 없다."는 점과 조례안이 교육· 학예에 관한 사항이라도 교육자치에서는 주민발의에 대한 규정이 없다는 점에서 주민발의가 가능하다는 주장을 했다. 또 운동본부는 "'학교급식법'에 자국산 사용과 예산지원에 대한 규율이 없다고 하더라도 그 취지를 고려할 때 자치사무"에 해당한다고 보았다.

그리고 전남 농림수산위원회 강의원은 학교급식조례안이 법[28]에 의해 도의회가 발의할 수 없는 조례안이므로 주민발의에 의한 조례제정청구는 타당하다고 보았다.

두 번째 쟁점은 조례안이 WTO(GATT)협정에 위배되느냐에 대한 논란이었다. 교육인적자원부와 농림부는 학교급식조례에서 우리농산물 사용을 의무화하거나 권장하는 것은 내· 외국산의 차별을 금지하는 내국민대우원칙에 위배되기 때문에 WTO제소의 원인이 될 수 있다는 의견을 제시했다. 이에 운동본부는WTO 협정 즉 GATT제3조 8항의 "내국민 대우 예외조항"을 감안하면 상위법에 어긋나지 않다는 입장을 표명했다. 즉 "상업적 재판매 또는 상업적 판매를 위한 제품의 생산에 사용할 목적이 아닌 정부기관의 행정적 목적에 따른 구매와 관련한 법률, 규칙 또는 기타요건에 적용되지 않는다."는 예외조항이 학교급식조례안에 적용된다고 보았다. 운동본부는 정책당국이 자국산 농산물 우선 사용에 대한 충분한 검토도 없고, 이를 수용하려는 정책의지가 없음을 비판하였다. 운동본부가 제시한 두 번째 근거는 미국과 일본은 학교급식재료를 자국산 농산물을 사용하도록 규정하고 있다는 점이다. 그리고 정부조달협정 미국측 부속서(양허표)에서 학교급식 관련 조달행위를 협정의 예로 명시하여 다른 나라의 간섭을 배제하고 있다는 근거와 더불어 조달협정의 효력 범위가 아닌 사립학교에서 자체 구매하는 급식재료까지 자국산 이용을 강제하는 조례는 농업협정문 제13조(평화조항)에 학교급식을 자국산 농산물의 소비확대와 연계할 수 있는 근거를 들어 이의 적합성을 주장하였다.[29]

28) 지방자치법 제58조 및 지방교육자치에관한법률 제3조 및 제8조에 의하여 사전에 교육위원회의 의결이 있은 후 전라남도의회의 의결을 득하도록 되어있는 규정에 따라 도의회에서 조례안을 발의할 수 없는 실정이라고 밝혔다.(강종만 도의원, "전라남도학교급식식재료사용및지원에관한 조례제제정검토보고", <2003.6.24 학교급식조례제정을 위한 전남도민 2차 대토론회 자료집>

29) 농업협정 13조 부속서2(감축약속 면제기준)의 규정에 따를 경우 2003년까지는 다른 나라의 간섭을 받지 않고 학교급식에 대한 보조가 무제한으로 가능하다는 점, 보조금 및 상계조치에 관한 협정 제3조(금지보조금)의

따라서 운동본부측은 학교급식조례를 '내국민 대우나 국산우대의무규정'으로 보기보다는 '농산물 소비촉진과 교육과의 연계'라는 측면에서 접근할 것을 제안하였다.

운동본부는 우선 WTO제소 논란을 피하기 위해 조례안 문구를 세 번 정도 수정하였다. 제1차 조례안은 주민발의 청구에 앞서 가졌던 1차 도민토론회에서 제시된 안으로 '국산농산물'의 소비촉진과 안정된 수급이라는 문구가 있었다.

> *이조례는 '학교급식법' 및 동법시행령에 근거하여 전라남도 지역의 학교급식을 지원함으로써 학교급식을 통해 성장기 학생의 건전한 심신의 발달을 도모하고 국민식생활 개선과* ***국산농산물*** *소비촉진과 안정된 수급에 이바지함을 목적으로 한다. (제1조)*
>
> *'국산농산물'이라함은 국산 농·수·축산물과 이를 재료로 사용하는 가공식품을 말한다.(제3조 ②)*

그러나 '국산농산물'자체가 안전하고 품질이 우수한 농산물이라는 것은 아니기 때문에 좀 더 학생들의 건강권을 보호하기 위한 학교급식조례의 취지에 부합하도록 '지역과 국내에서 생산되는 친환경농산물을 비롯한 우수 농·수·축산물' 로 문구를 보다 구체화했다. 이 조례안이 주민발의 청구안으로 제시되었다.

> *이조례는 '…* ***지역과 국내에서 생산되는 친환경농산물을 비롯한 우수 농·수·축산물*** *소비촉진과 안정된 수급에 이바지함을 목적으로 한다. (제1조)*
>
> *'우수농산물'이라 함은 지역과 국내에서 생산되는 우수 농수축산물과 이를 재료로 사용하는 가공식품을 말하며, '친환경농산물'이라 함은 친환경농업육성법에 의거하여 인증된 농산물을 말한다. (제3조 ②)*

그러나 이문구는 우리지역, 우리농산물이라는 의미가 강하게 담겨있어서 WTO제소 가능성이 있다는 점에서 논란을 피해가기 위해 운동본부는 최종 수정문구로서 '우수농산물'로 대체하였다. 그러나 보다 엄격한 조건들을 정의조항에 삽입함으로써 우리농산물의 의미를 고수하고자 했다.

예외조항에 의해 학교급식에 국내산 농산물 사용을 전제로 하는 보조금 지급도 가능하다는 점.

*이 조례는 전라남도 지역의 학교급식을 지원함으로써 학교급식을 통해 성장기 학생의 건전한 심신의 발달을 도모하고, **우수 농수산물**의 소비촉진과 안정된 수급에 이바지함을 목적으로 한다.*

'우수농산물'이라 함은 유전자 변형이 되지 않은 안전하고 신선한 농·수·축산물과 이를 원료로 하여 제조·가공된 전통가공식품으로서 농산물 품질관리법에 의한 품질인증 및 친환경농업육성법에 의하여 인증된 친환경농산물, 산업표준화법에 의한 표준규격품, 농산물가공육성법에 의한 품질인증품, 축산법에 의한 일정등급 이상의 축산물, 수산물품질관리법에 의한 품질인증품 및 일정 등급이상의 표준규격품을 말한다.(제2조 ②)

이러한 조례문구 수정[30]은 운동본부와 전남도, 도의회, 전남교육청 관계자와의 회의에서 토론과 의견조율을 통해 합의 도출되었으며 이것은 운동본부의 조례제정 의지의 발로였다.

이 쟁점들을 볼 때 운동진영과 대응진영 사이에는 일정한 인식 패턴 및 행동양식이 있음을 알 수 있다. 운동진영은 농민생존권과 학생의 건강권과 같은 생활 이슈 및 삶의 질을 필사적으로 획득하려는 열의로 가득 차 있다. 그리하여 적극적이고 진취적인 법해석을 하는 경향이 있다. 그러나 대응진영 특히 중앙정부는 소극적이고 부정적인 법해석으로 일관하는 경향이 있었다. 무엇보다도 WTO체제하에서도 학생건강과 농민생존권을 보호할만한 법적 여지를 적극적으로 찾기보다는 현상유지적인 미온적인 반응을 보였다. 또 학교급식조례가 교육청 소관이어서 위법하다는 주장으로 주민요구에 대해 부정적으로 반응했다. 운동진영의 적법성 주장과 근거가 어느 정도 소통할만한 합리성을 가진 것임에도 행정자치부는 법논리만을 앞세운 경향이 있었다. 이에 운동본부의 줄기찬 항의와 합당한 요구에 의해 상위법은 개정되었다.

동일한 WTO체제하에서 미국과 일본 등이 자국산 농산물을 학교급식에 공급하도록 하는 규정을 가지고 있음에도 우리 농산물에 대한 보호조처에 대해 정부부처가 그동안 수동적으로 임하고 있었다는 점은 깊이 반성해보

30) "조례안 중 WTO협정논란의 소지가 있는 국내와 지역에서 생산되는 농수산물이라는 내용을 우수농산물이라는 표현으로 자구를 수정하였으며, 또 우수농산물의 정의를 농산물품질관리법, 친환경농업육성법, 수산물품질관리법 등으로 규정하고 교육위원회의 전속적 권한 침해 우려와 학교급식의 시행 및 지도에 따른 업무를 도지사와 교육감이 처리하도록 되어 있어 업무추진에 따른 혼란이 우려되므로 도지사는 학교급식 소요경비 일부를 지원하고 학교급식심의위원회를 운영하는 등 총괄적인 기능을 수행하며, 학교 급식 지정신청 등 학교급식의 전반적인 운영은 전라남도 교육감이 할 수 있도록 하였습니다."(제187회 임시회 박석면 의원 심사보고 발언 2003.9.5)

아야 할 것이다. 한편, 전남도와 도의회는 중간자적인 입장에서 중앙정부와 상위법에 제약받으면서도 지역주민 상당수의 서명으로 전개되는 조례제정 요구를, 특히 재정자립도가 낮은 농도로서 농민의 생존권적 요구를 싸늘하게 외면할 수 없는, 보다 직접적으로는 자신들의 정치적 지지기반 확보라고 하는 차원에서 운동진영의 요구를 더욱 수용하게 되었다고 할 수 있다. 이러한 이해관계에 기반하여 운동본부측과 지역정부· 도의회와 전남교육청과의 공론장은 원활히 작동하였고 상호소통하며 설득하는 토의민주주의가 가능하였다고 볼 수 있다.

(6) 운동성과와 한계

전남학교급식조례제정운동은 우선 입법성과와 정책집행의 성과를 거둠으로써 실제적인 운동의 취지를 현실화하는 데에 큰 기여를 했다고 본다.

먼저 입법성과로서 지역의 조례제정의 성과와 아울러 중앙의 학교급식법 시행령 개정을 가능케 하였다는 점에서 획기적인 입법성과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

조례제정을 위한 첫 번째 난관은 WTO 제소 논란이었다. 운동본부는 '우수농산물'로 자구를 수정하여 이를 비켜갈 수 있었다. 그러나 두 번째 난관은 학교급식 경비의 지원을 자치단체장이 할 수 있도록 하는 근거 법이 존재하지 않는 점이었다. 교육· 학예에 관한 사무로 학교급식조례를 제한할 경우 자치단체장은 소관업무가 아니므로 지원할 수가 없는 것이다. 이런 이유로 행정자치부는 전남학교급식조례제정에 대해 전라남도에 재의를 요구했었다. 그러나 운동본부의 맹렬한 조례제정 의지와 합리적인 설득근거는 정부측으로 하여금 학교급식법 시행령 개정으로 돌아서게 하였다. 상위법에 위배되는 조례는 제정할 수 없다는 일반 명제를 거꾸로 뒤엎는 상향식 참여민주주의 정치과정의 원형을 보여주는 운동이었다. 따라서 이 운동을 통해 학교급식식재료 지원에 관한조례는 주민발의의 대상으로 공인되었을 뿐만 아니라 자치단체장이 급식식재료 소요 경비의 일부를 지원하고 학교급식심의위원회 운영을 총괄할 수 있게 하여 우수농산물의 소비를 확대하도록 다른 지역에서도 주민발의에 의한 조례를 제정할 수 있도록 하는 시금석이 되었다.[31]

31) 학교급식법 시행령개정 제안이유: 최근 전라남도와 나주시 등 지방자치단체를 중심으로 우수 농산물의 소비

두 번째 제정된 조례에 의거하여 이를 시행하는 정책집행의 성과를 가져왔다. 전남도는 조례제정에 이어 곧 시행 규칙을 수립하고 지원예산을 배정하여 바로 그해 급식지원을 집행하였다. 전남도는 2004년 2월 26일 전남 22개 시,군 관계자 회의를 열어 2004년 하반기 급식지원 시행을 공식적으로 표명하였다. 동년 4월 1일 시행규칙을 공표하고 4월 13일 제1차 학교급식심의위원회에서 124억 지원을 결정하여 7월1일부터 지원을 실시하였다. 그러나 첫해인 만큼 조례제정과 시행계획이 준비된 지역에서만 도지원액을 집행하는 한계를 보였다[32]고 한다. 하지만 해를 거듭할수록 예산규모의 증가, 질적 개선(친환경농산물지원 확대)이 이루지는 방향으로 전남도의 적극적인 집행이 전개되고 있으며 도내 친환경 농산물 판매가 2005년 기준으로 3.5배가 증가되는 실제적인 성과를 거두고 있다.[33] 이뿐만 아니라 2004년 7월 13일 전남도에서 학교급식식재료 친환경농산물 지원 로드맵을 마련하고 2007년 이후 쌀을 포함하여 전량 친환경 농산물로 공급키로 하는 등 지역 농업 환경이 개선되고 있다. 그러나 실제 유치원이나 학교급식현장에서 지원비와 학부모 부담비를 별도로 사용하여 학부모 부담비는 일반식재료를 구입하는데 사용하고, 도 지원비만 친환경식재료를 구입하는 데 사용하고 있어서 급식의 질을 높이고, 우수농산물 소비확대라는 취지에 맞지 않은 운영을 하고 있는 것에 대하여 급식식재료 경비를 모두 통합하여 친환경식재료 구입에 사용하는 곳만을 지원하겠다는 도의 대책도 발표된 바 있다.

일련의 급식재료 소요경비지원을 통해 지역의 학교급식 개선과 지역농산물의 안정적 소비구조 마련과 친환경농산물 확대공급으로 친환경농작물의 판매가 증가하였다.

이렇게 조례제정에만 그치지 않고 정책을 실행할 수 있었던 이유는 운동본부의 지속적인 운동을 통한 운동의 연속성과 운동역량 강화에서 찾을 수 있다. 조례제정 후에 운동본부는 '학교급식지원모델 마련을 위한 간담회'를 3번에 걸쳐 열고, 전남학교급식심의위원을 추천하여 조례의 실행과

촉진과 안정된 수급 및 성장기 학생들의 건전한 심신발달 도모를 위하여 학교급식에 우수 농산물을 지원하는 내용의 조례제정이 활발히 추진되고 있으나, 이러한 조례제정을 위한 법적 근거가 미흡하다는 의견이 있는 바, 학교급식법시행령 시· 도지사와 시장· 군수 및 자치구청장이 식품비를 지원할 수 있도록 함으로써 자치단체의 학교급식지원관련 조례의 법적 근거를 마련하기 위함 (자치운영과 게시 행정자치부 인터넷 홈페이지 2003년 11월 15일 검색)

32) 함평, 장흥, 나주, 화순, 완도, 보성, 강진 등은 도지원 예산액을 집행하였지만 나머지 지역은 조례제정 미비와 준비부족으로 12월에 시행하였고, 목포, 고흥 등은 그해 시행하지를 못했다.

33) 2005년도 학교급식식재료 총지원액은 17,851백만 원으로 도비는 5,355백만 원(30%), 시군비12,496백만 원(70%)이다. 친환경농산물 지원은 총 학생의 30%인 100,256명에게 9,132백만원을 지원하고 일반농산물은 233,912명에게 8,791백만 원을 지원하였다. 2006년에는 쌀을 포함한 친환경식재료를 50% 이상으로 확대 지원하고 전남 전체 35만여명에게 총 287억원 지원을 하였다.

현실화에 보다 주도적으로 관여하였다. 또 학교급식실무협의회에도 도청2인, 교육청 1인, 운동본부2인이 참여하여 관련기관간[34]의 유기적인 협조체제를 강구하는 방향에서 모든 계획이 구상되고 집행되었다. 도와 교육청 관계자와 함께 제1기 심의위원으로 네 명의 운동본부의 핵심 활동가들이 심의위원으로 참여하였다.[35] 이것이 가능할 수 있었던 이유는 우선 조례제정에서 학교급식지원심의위원의 구성상 민간위원을 개인자격으로 하지 않고 학부모단체1인, 농민단체 2인, 교사단체 1인, 전남시민사화단체협의회에서 추천한 1인으로 정하였기 때문이다. 따라서 운동본부는 조례제정에 이어 정책시행에 이르기까지 모든 과정에서 운동의 취지를 실현하는 방향으로 지금까지 운동을 이어나가고 있다. 운동본부는 추후 학교급식지원센터 건립을 위해 도·시·군 및 관계자들과 간담회 등을 여러 차례 열고 건립모델과 방안 등에 대해 협의하고 있다. 그리고 급식식재료지원사업과 관련있는 학교급식소위원 연수를 비롯해 여러 관계자들 교육을 통해 정책시행에 차질이 없도록 홍보활동에도 주력하고 있다. 이러한 급식식재료경비지원 정책 시행에서 민·관이 상호 동등한 권한을 가지고 협력하는 거버넌스적 정책과정의 면모를 엿볼 수 있다는 점에서 의의가 있다고 본다. 민관협력의 거버넌스적 정책 실행은 조례제정과 동시에 저절로 이루어지는 것이 아니다. 대부분의 다른 지역 운동 경우에 대전이나 인천처럼 조례제정 이후 예산배정과 정책집행 과정에서 지방정부가 소극적으로 혹은 비협조적으로 나오는 예가 많다. 지방정부의 소극적 대응은 조례제정과정에서 민관이 함께 협의하고 토론하고 타협해나가는 과정이 거의 없이 일방적 요구와 어쩔 수 없는 순응이라는 양상으로 전개되었기 때문이다. 주로 중앙조직에 의존하는 운동일수록 이러한 성격이 짙다고 할 수 있다. 소통의 정치는 참여민주주의의 핵심적인 특성이다. 전남처럼 의회, 지방정부 등을 비롯한 유관 기관과의 소통공간과 공론장으로 하나의 의견을 도출해나가는 과정들은 조례제정이후의 집행과정에도 그 행동패턴에 영향을 준다. 민관협력에 의한 통치는 민·관이 함께 주도하는 통치이므로 윈윈게임으로 귀결되기 쉽다. 조례제정은 적극적인 정책실행이 있을 때에야 비로소 진정한 의미의 운동효과라고 할 수 있다. 따라서 우수농산물로 자구를 수정하게 된 전남조례 자체의 한계가 많이 있음에도 지역의 공적 행위자들과의 소통을 통한 자치의 과정만큼은 가장 소중하게 평가되어야 한다고 본다. 이러한 양진영간에 소통과정이 있었기에 양방이 주도하는 정책집행과정을 지난

34) 도, 도교육청, 시군 및 시군교육청, 급식조례제정운동본부 등)
35) 정연국(운동본부본부장, 전교조), 정정섭(전국농민회 광주전남연맹 부의장), 김양곤(한농연 대외협력부회장), 황성효(운동본부 실행위원장, 민주노동당전남도당정책기획국장)

2004년부터 지금까지 친환경농산물 지원 확대와 조금 더디게는 급식지원센터의 설치를 구체적으로 기대할 수 있게 된 것이다.

그러나 전남운동은 학교급식조례제정과 정책 집행의 성과를 거두었지만 사적이기심 혹은 집단 이기심에 사로잡힌 지역민들을 진정한 '시민'으로 거듭나게 하는 데에는 역부족이었다고 생각한다. 왜냐하면 이 운동의 핵심에서 열정을 쏟아부었던, 다시말해 지역주민들의 생활상의 이해관계를 대변하는 의원본연의 역할을 잘 해낸 전종덕의원과 그밖의 정치인들에게 선거로서 재평가해주지 못했다는 점이다. 주민발의에 의한 급식조례제정운동은 제도개선뿐만 아니라 지방정치의 전근대적인 체질을 개선하는 것에도 중요한 가치를 부여해야 할 것이다. 공직자는 물론 지역주민의 정치체질의 변화를 가져올 때만이 환경, 생명, 인간 중심의 참다운 공동체를 회복할 수 있다는 점을 명심해야 한다. 지역주의, 온정주의, 사적 이기주의를 벗어나 냉정한 잣대로 지역의 일꾼을 선출하는 데까지 나아가야 할 것이다.

4. 결론

전남 사례는 상위법의 난관을 뚫고 지역운동에 의한 아래로부터의 압력에 의해 상위법의 개정을 가능케 하였다는 점에서 높이 평가할만하다. 이는 상향식 참여민주주의의 전형이라고 할 수 있다. 또 실제적 효과를 보이고 있다는 점에서 의의가 크다고 본다. 또 정책시행과정에서 학부모운영위원회나 학교급식소위원회와 같은 풀뿌리지역주민의 참여에 관심을 갖고 교육 및 홍보 활동 등을 통해 보다 효과적인 급식운영이 되도록 노력하고 있다는 점에서 바람직하다고 여겨진다. 이러한 성과를 가져온 이유는 전남운동의 실리주의적 운동 노선과 지방정부와 의회, 지방 교육위와의 소통과정이 주효하게 작용했다고 본다. 이것은 지역고유의 운동으로 지역구성원들이 상호 합의와 타협으로 도출한 결과라고 할 수 있다. 이러한 소통 과정은 토의정치의 일면을 보인다. 정치 정략적인 샅바싸움이 아니라 지역민의 삶의 질을 높이려고 하는 공토의 목표를 갖고 상호 머리를 맞댄 타협의 결과라고 할 수 있다. 바로 이런 연유로 조례제정 이후 집행이 민관협력으로 원활하게 이루어졌다고 할 수 있다.

그러나 주민들을 비롯하여 지방정치행위자들의 정치체질 개선이라는 참여민주주의 정치과정의 또 하나의 목표에는 도달하지 못했다고 할 수 있

다. 바람직한 지역공동체 형성과 운영은 우리의 운동이 급식조례제정과 집행이라는 직접적인 목표 성취에만 머물러서는 안 되고, 이 일련의 운동 과정을 통해 철저히 정치체질과 풍토를 개선하는 방향으로 나아가야 함을 직시할 필요성이 있음을 지적하는 바이다.

[토론 Ⅰ]

학교급식지원조례 운동의 성과와 과제

심 재 옥
(민주노동당 최고위원 / 민주노동당 학교급식특위 위원장)

1. 조례제정 운동의 의미

1) 배경

- 2002년 11월 '학교급식전국네트워크' 발족, '학교급식법개정과 조례제정을 위한 시민단체연대회의' 구성 등 시민사회의 학교급식 운동이 본격화됨.
- 2002년 7월 나주 단체장발의 조례제정
- 2003년 4월, 전남에서 주민발의 방식의 '학교급식지원조례 제정'에 성공. 이후 전국 각지에서 주민들 스스로 학교급식 조례 제정을 통해 학교급식의 문제점을 해결하겠다는 주민운동, 학교급식 운동이 전국적으로 확산되었음.
- 2003년 6월 30일 학교급식법이 개정되었으나 108개 단체가 참여한 연대회의의 급식개선을 위한 주요 과제들인 직영급식 원칙, 무상급식, 식재료에 우리 농산물 사용 등 핵심 요구사항은 법개정에 반영되지 않고 영양사를 영양교사화하는 내용만 개정됨.

2) 학교급식 조례제정 운동의 의미

- 서울, 상층운동에서 전국운동, 대중운동으로 발전
- 주민참여 운동, 지역정치 발전의 역사적 사건
- 학교급식을 통한 교육운동 : 단순한 끼니가 아니라 교육측면에서의 접근, 급식체계와 교육환경에 대한 개선운동으로 발전
- 농업 살리기 운동
- 생명과 식품안전 운동
- 학부모운동
- 시민, 사회, 민중운동 연대의 고리

2. 조례제정 현황

1) 조례제정 현황(2006년 4월 말 현재, 교육부 자료)

- 광역자치단체 16개 지역 : 시행 11개 지역
  우리농산물 문제로 대법원제소 4개 지역, 조례무효 1개 지역
- 기초자치단체 142개 지역 : 234개 기초단체 중 60.7% 제정 또는 추진
  의원발의 : 21개
  단체장 발의 : 22개
  주민발의 : 101개
  국내농산물 명시 : 27개 지자체

2) 예산지원현황

- 지방정부의 학교급식비 지원(광역,기초 포함)
  2005년 1,960개교 27,685백만원(광역시 총액 2,350백만, 광역도 총액 25,335백만)
  2006년 3,784개교 56,334백만원 (103.3%)(광역시 4,003백만, 광역도 52,331백만)
- 중앙정부 지원
  2005년 2,247억(쌀 646억, 우유 154억, 저소득 1,447억)
  2006년 2,600억(쌀 679억, 우유 166억, 저소득 1,755억)

3) 학교급식 조례의 주요내용

- 지역별 특성의 반영 / 주요 동력의 차이
- 전반적인 내용
  * 급식 식재료의 우리농산물 사용 / 친환경농산물 지원
  * 무상급식의 확대
  * 직영급식 원칙
  * 학교운영위원회 심의권

4) 쟁점

- 교육청과 자치단체의 역할
- 우리농산물사용의 WTO 규정 위반
- 재원확보방안
- 예산지원 대상 및 방식 : 현물공급, 현금지원 / 식재료비 / 친환경농산물 / 종사원 인건비 / 직영전환
- 보육시설, 유치원 포함여부
- 상위법의 근거조항

3. 조례제정운동 성과와 한계

1) 성과

- 2006년 4월 현재, 광역 16개 지역 모두 조례제정, 기초단체의 60.7% 지역에서 조례 제정 또는 예정. 서울의 11개 기초지역처럼 조례제정은 추진되었으나 부결, 폐기된 사례까지 포함하면 전국 대부분 지역에서 조례제정 움직임이 있었음. 이 자체로 학교급식 조례운동은 규모에서 성공한 운동
- 또한 지역마다 WTO 위반 시비로 어려움을 겪었음에도 불구하고 기초단체 27개 지역에서 우리농산물 사용을 조례에 명문화한 성과. 특히 이 과정에서 학교급식 식재료는 안전하고 우수한 우리농산물, 친환경농산물을 써야한다는 요구가 사회적 당위처럼 받아들여짐.
- 더불어 세계화시대에 우리농산물, 우리농업 지키기의 중요성을 인식시키는 성과, 특정지역은 지역산 농산물의 학교급식 공급체계 모범 창출, 실험이 확산되고 있음.

- 지방자치단체의 학교급식 지원체계, 지원예산이 점차로 확대되어가고 있음.
- 2006년 학교급식법 개정을 이끌어내는 성과. 여러 한계에도 불구하고 직영급식 원칙, 급식지원센터 설치, 지자체의 식품비지원 근거 마련 등의 성과(거창지역 단계적 무상급식 실시되는 성과)
- 위탁급식에서 직영급식으로 전환하려는 학교가 점차로 늘로 있음
- 주민발의 조례제정 성공의 경험은 지역정치에 대한 주민들의 인식과 대응방식의 변화를 불러옴.

2) 한계

- 조례제정 자체에 급급, 급식의 실질적 개선조치 이끌어내지 못함.
  학교급식 개선의 필요성에서 출발했으나 조례제정까지 마치고 나면 운동동력을 상실. 일상적인 감시, 개입, 개선운동으로 발전되지 못하는 한계를 보였음.
- 여전히 학교급식 식중독사고 계속, 안전성문제 개선되지 않고 있음.
- 감시, 개입부족으로 조례 사문화 사례 많음.
  주민발의, 의원발의 조례의 경우 단체장, 집행부의 의지가 부족한 경우가 많아 사실상 조례가 제정되어도 제대로 시행되지 못하는 경우가 많은데, 학교급식조례도 제정은 되었으나 조례가 사문화된 경우도 상당수에 이름. 이는 조례제정운동을 이끌었던 주민의 힘, 사회적 관심이 지속되지 못하기 때문
- 예산확보 부족, 지역 편차 큼.
  지자체 예산지원 실적을 보면 2005년 276억, 2006년 563억으로 확대되어 가고는 있으나 지역별 편차가 매우 크고 아직도 충분치 못함.
  특히 광역시와 광역도의 편차가 크게 나타남. 7개 광역시의 경우 지원액은 23억에서 40억으로 절대액수는 늘었으나 광역단체에서 차지하는 비율은 8.49%에서 7.11%로 오히려 줄었으며 광역도 지원액의 10% 이하 수준임. 광역도의 경우는(기초포함) 2005년 253억에서 2006년 523억으로 늘었으며 전체 92%를 차지함.
  광역시에 비해 광역도는 농촌지역을 포괄하고 있어 지역농산물 연계가 용이하고 농민지원의 필요성과 명분이 크기 때문에 예산확보 성과도 바로 나타나고 있음.
- 학부모운동으로 뿌리내리지 못함.
  급식운동이 전국적 운동으로 발전하기는 하였으나 학교 현장의 학부모 운동으로 확산되지 못하고, 학부모들의 생활운동으로 뿌리내리지 못하는 한계를

보임.

주민발의 운동의 경우에도 서명 수 채우기에 급급, 학부모 조직화, 행정감시 체계 구성 등 운동의 목적, 과정, 결과에서 간과됨.

4. 과제, 무엇을 할 것인가?

- 학교급식운동이 법개정, 조례제정 등 제도개선에서 중심성이 예산확보, 학부모운동, 농민운동, 지역 먹거리 운동 등으로 전환되어야.
- 예산확보의 경우 각 단위, 지역별 예산감시, 행정감시체계를 짜고 구체적인 실천에 들어가야 함.

  국민운동본부는 정부의 예산편성, 심의, 결산 등 각 과정에 대한 입장과 투쟁 - 정부 급식지원예산, 지방자치단체 지원예산, 농업, 친환경농업 지원예산 확보 등

  광역, 지방자치단체별로 예산확보를 위한 투쟁에 돌입
- 기초지역의 경우 급식지원센터의 모범창출, 실험을 다양하게

  지역 생산물의 학교급식 공급체계, 농민과 학부모, 소비자와의 연대, 행정적 지원모델 만들기

  예) 전주지역 3개 유치원의 친환경급식 센터 실험
- 광역 급식지원센터의 법적 근거마련을 위한 투쟁, 시범실시
- 학부모 조직화를 위한 방안 모색

[토론 II]

학교급식 개선을 위한 교장의 역할

정 연 국
(청산중학교 교장 / 학교급식전남운동본부 운영위원장)

- *정 선생님, 학교에서 점심 시간이 교장으로서 가장 행복합니다. 모두가 식판에 얼굴을 묻고 마치 잠실에서 수많은 누에가 뽕입을 사근사근 먹어대고 있는 듯 합니다.*

- *형님, ㅅ 학교 교장말입니다. 도시락 못 싸고 오는 30 여명 아이들 점심을 학교 앞 식당에다 맡기고 해주는 데, 거의 매일 들러서 몇 푼씩 꼭 챙겨간답니다. 식당 아주머니 남편이 "저런 자는 도끼로..." 라고 분개한답니다.*

위의 두 얼굴은 10여 년 전 학교운영위원회 학부모위원으로 초등학교에서 참여하면서 직접 경험한 내용으로 토론자가 학교급식운동에 본격적으로 뛰어들면서 항상 가슴에 남아 있는 학교의 모습이다.

2003.4.24 드디어 전남운동본부가 2002년 하반기부터 학교급식운동 조직을 꾸리고, 지역사회 여론을 모으면서 조례제정을 위한 주민발의 요건 서명 작업을 일사천리로 진행하고 전남도청에 서명지를 제출하면서 조례제정을 위한 도청과 본부 간의 피할 수 없는 대립된 상황에서, 도청의 상층 간부의 집

무실에서 설전을 전개할 때, “학교의 대표가 누구입니까?” “학교장이지요.”, “학교장은 부모가 아닙니까, 급식 하나 부모처럼 못 한답니까?”

급식환경의 변화, - 어머니의 마음도 변했는가?

전남의 대부분 학교들은 학교부지가 넉넉하고 해서 학교급식이 전면화 될 때부터 학교에 급식실을 갖추고 직영급식으로 출발하여 그런대로 급식환경이 좋은 상황에서 급식운동이 전개되었다. 20여 학교가 위탁급식을 하는 가운데, 한 학교에서 교장은 소신이 강직한 분으로서, “내가 부임하고서 일주일 간 학교급식을 먹어보았는데, 이렇게 먹어가지고는 학생들 건강이 심각해질 것 같으니, 담임선생님들은 학부모에게 적극 홍보해서 학생들에게 도시락을 싸오도록 해주시오.” 하였다. 그 결과는 어떠했는가...
“이미 엄마들이 다 변했어라, 도시락 쌀 줄도 모르는 것 같소. 아무리 이야기를 해도 40명 학생에서 도시락 싸오는 애들이 7-8명 넘지 않소. 저 애들이 나중에 애들이나 제대로 낳을 런지... ”

대부분의 문제들이 다 그렇지만, 문제의 지점은 복잡한 것 같으면서도 사실 너무나 단순한 것이다. 급식문제들이 논의되는 장에서도, 사실은 단순한 것을 결국에는 복잡한 현상들이 제기될 수밖에 없는 현실이다 보니 왠만한 교육운동 활동가들도 머리를 싸매고는 외면하려고 하는 현실이다.

또한 학교급식이 전면화되는 배경이, 급식초기의 목표인 ‘구호급식이나 영양결핍 등의 아이들의 균형 있는 영양공급’이라기보다는 맞벌이 가정에서 ‘주부들의 일손부족과 과중한 입시위주의 교육현실에서 편리성 추구’의 산물로 변화되었기 때문에 급식운동의 장에서 당사자 모두가 어느 한쪽으로 책임을 전가할 성질이 아니라는 것을 인식하고 상호간 정당하게 논의하고 국가 또는 지방자치에게 당당하게 생활정치로서 요구하여 문제를 풀어나가는 정직함과 지혜 그리고 경험을 나누어 나가기를 바란다.

그리하여 앞으로 다른 교육문제들도 그렇지만 특히 학교급식 문제만큼은 식재료공급업체 선정과 식재료 검수, 급식실 위생상태 및 운영, 급식종사자의 자질 향상과 근무태도, 급식비 책정과 정산 등 내역에 대해 학교장과 허심탄회하게 논의할 수 있는 장이 필요하고 지역급식운동본부에서는 학교장들의 동참을 요구해야한다.

[토론 III]

학교급식운동 5년을 평가하며 드리는 제안

한 영 미
(전국여성농민회총연합 정책위원장 / 횡성군 여성농업인센터 소장)

음식문화가 바뀌면서 어린이, 청소년 중에 이상 비만이거나 아토피성 고통을 호소하는 사람이 늘어가고 있다. 시골 아이들도 배고프지 않았다 뿐이지 뭐든지 잘 먹지를 않는다. 먹는 것은 어린 시절 지능과 신체 발달에 가장 많은 영향을 주지만 아이들의 입맛은 미국식에 젖어들어 패스트푸드를 제외하면 잘 먹질 않는다. 미국인들은 반대로 쌀밥의 우수성을 깨닫고 발효식품에 매료되고 있는데 우리는 햄버거에 콜라를 먹는 것이 건강하게 자랄 거라는 착각을 하고 있다. 더구나 조미료, 합성첨가물이 들어간 가공식품을 간편하게 선택하다보면 원료가 어떻게 만들어졌는지, 조미료를 얼마나 들어부었는지, 합성첨가물질 성분이 무엇인지 모르는 채 식품 보증만 믿고 마음껏 먹게 된다. 그 결과 우리 아이들에게 예전에 없었던 성인병이 늘어가고 있다.

1992년 전국여성농민회총연합은 '학교급식완전실현을 위한 전국여성농민대회'를 개최하면서 지역농민들에게 농업 농촌문제 해결지점으로 학교급식의 중요성을 알려내고 실질적으로 초등학교 급식을 실현하는 계기를 마련했었다.

농사일과 집안일, 아이 보는 일 등으로 과중한 노동에 시달리던 여성농민들에게 있어서 학교급식은 갑자기 도시락을 싸주면서 해주지 못했던 것을 한꺼번에 해줄 수 있는 것 같았다. 따뜻한 밥과 국물, 영양이 골고루 담긴 반찬, 먹고 싶은 만큼 먹을 수 있는 배식 등 좋아진 점이 있다. 그러나 한편으로 학교급식에서도 남기거나 잘 못 먹는 아이들도 강제로 먹어야 하는 경우도 있으며, 해마다 오염된 식재료의 사용과 위탁급식의 문제가 해결되지 않고, 식중독을 일으키거나 알레르기를 유발하기도 하였다. 안전한 농산물 사용과 직영급식을 통해 해결해 나가야 한다는 요구가 모아지는 한편, 경제성장의 혜택으로 중학교까지 무상교육을 실시하는 마당에 미래를 책임질 자라나는 아이들의 급식비는 정부가 책임져, 학부모 부담은 줄이고 급식의 질을 높이는 방안이 절실해졌다. 자식들이 자라는 만큼 부모들도 자란다는 말처럼 아이들에게 생기는 문제를 해결하지 않고는 아이들이 제대로 자랄 수 가 없기에 시작한 운동이 바로 학교급식조례제정과 개선운동이다.

여기다가 농민들이 농업문제까지 해결해보겠다고 하니 복잡하고 아무리 교육의 공공성을 이야기하고, 함께 하려는 사람들이 모여 시작을 해도 지난 세월을 돌아보면 참 아쉬운 점이 많다. 특히 전여농은 학교급식조례제정운동이 불붙는 시기에 전국 방방골골 구석구석 안다니는 곳 없이 주민발의 서명을 받으며 현장에서 열심히 실천한 조직이었다고 자부한다. 그러나 너무나 어렵게 조례가 주민발의로 통과되자 할 일을 다한 것처럼 손을 놔 버렸다는 내부평가를 하면서 '지역에서 학교급식을 책임지기 위해 전여농이 무엇을 할 것인가?' 라는 주제로 2005년 전여농 정책워크삽에서 관련 방안을 모색한 적이 있다. 그때 과제는 아무리 좋은 농산물이어도 학교급식에 납품하는데 갖추어야 하는 자격을 갖추지 못하면 납품이 불가능하다는데 여성농민회가 과연 무엇을 할 수 있을 것인가 였다. 여성농민들은 전통지식을 갖고 농산물을 가공해 보다 더 영양효율이 높은 음식으로 가공할 수 있는 전문인력으로 학교급식을 다양하게 지원 할 역량을 갖고 있음에도 불구하고, 식품위생법의 규제를 넘지 못하고, 또 사업자등록증이라는 행정적인 절차를 마련 못해 논의가 진척되지 못하고, 학교급식운동을 함께 했던 단체들간에 납품업체를 누구로 할 것인가? 서로 간에 이해관계가 상충되는 모습을 보면서 사실 한·칠레 FTA니 쌀수입개방이니 많은 투쟁에서 밀린 것도 있지만 관심 밖으로 밀려있었다는 것이 솔직한 고백이다.

그런데 시범사업을 한 곳의 예를 보면 학교급식이 농업문제를 해결할 것처

럼 크게 생각과는 달리 학교급식 납품에서 차지하고 있는 1차 생산물의 양은 굉장히 미미하게 나타났다. 몇몇 농민만이 조직되어서 농사를 지어도 가능한 것으로 나타나 학교 급식뿐만 아니라 공공급식이나 단체급식에 지원해야 하는 과제까지 도출되는 현실 속에서 농민들은 무엇을 할 것인가 많은 고민을 하게 된다. 1차 생산물은 기본이고, 많은 문제점을 갖고 있는 가공식품들의 문제를 해결하는 과정으로 개별 농민이 해왔던 전통지식에 근거한 가공식품까지 납품이 해야 한다는 결론을 낼 수밖에 없다.

2005년 우리들의 논의를 좌절하게 했던 법제도적 규제로 인한 문제를 해결하기위한 정책적 대안을 마련함과 동시에 학교급식법에서 그나마 농민들이 직접 납품하는 직거래를 인정하는 방안을 내놓은 점에 고무되면서 여성농민회가 지역에서 하고자하는 학교급식을 포함한 공공급식을 어떻게 지원할 것인가?

◉ 농사와 관련된 모든 지식과 지혜의 농민들의 자원이다. 여성농민들의 생산하여 가공하는 상품에 대한 부가가치들이 여성농민들에게 환원될 수 있도록 제도가 개선되어야한다. 식품위생법과 같이 자본의 이해를 대변하는 법은 개정해야 되고, 여성농민들의 전통지식에 대한 권리를 보장할 수 있도록 전통식품에 대한 규제를 완화하는 제도를 만들어야한다. 생산과 가공분야에서 협업적인 생산을 가능하게 하려면 식품위생법을 뜯어고치지 않으면 안된다. 현재 고춧가루를 사업자등록증이 없는 개인이 빻아서 시중에 유통시키면 식품위생법 위반이라고 한다.

위의 식품위생법을 개정해야 되는 부분은 농민만이 해결할 수 없다. 학교 급식 국본 차원에서 법,제도개정운동을 함께 고민하고 해결해 나가야 할 과제라고 생각합니다.

◉ 학교급식 재료를 잘 선택하면 좋은 음식을 만들 수 있고 패스트푸드 음식문화를 개선하여 전통음식의 우수성을 이어갈 수 있는 기회로 적극적으로 활용해야한다. 기왕에 조례가 제정된 만큼 쌀은 지역에서 생산되고 친환경적으로 재배된 쌀을 공급할 계획과 지리적 표시와 생산자이력이 잘 표시된 농산물로 학교급식에 납품할 수 있도록 농가를 조직하는 것이 필요하다. 특히 두부나 콩나물콩은 유전자 조작된 종자를 사용할 수 있기 때문에 생산자가 분명해야 속일 수 없고 꾸준히 공급하기 위한 계약재배를 할 수 있기 때문이다. 단순가공품 중 장류는 농협에서 우리

농산물로 가공된 것을 사용하거나 지역농민이 직접 만든 것을 사용하도록 해야 한다. 전통음식 맛을 내는 데 발효방법을 잘 쓰고 있는가를 판단해서 선택하면 좋겠다. 기타 참기름, 들기름, 고춧가루 등 지역에서 생산되어 가공된 것을 사용하도록 하면 농민도 좋고 학생에게도 좋은 급식이 될 것이다.
즉 지역에서 방향을 제대로 잡은 가공사업이 생산영역까지 기반을 확대할 수 있도록 많은 사례를 발굴하고, 지역에서 실천할 수 있도록 해야 한다.

◉ 학교 급식에서 우리지역 특산물을 사용했으면 좋겠다. 예를 들어 제가 횡성에 사는데 횡성한우 먹는 날, 횡성산 다양한 더덕 요리 먹기, 오늘의 간식 안흥찐빵 등 이벤트행사를 해보는 것도 바람직하다. 학생들이 농촌지역에 대한 자부심을 느끼고 안전한 먹을거리에 대한 관심을 높여주는 방법이라 생각한다. 지역을 이해하고 농업의 중요성을 알리고 안전한 먹거리를 이야기하는 것은 동전의 양면처럼 함께 가져가야 할 우리의 의제이다

◉ 마지막으로 가장 경계해야 될 가공식품이다. 통조림이나 거의 완제품으로 들어오는 식품에 대해 사용을 줄여나갔으면 한다. 대부분의 가공식품은 원재료가 수입산이고 조리과정을 잘 모르게 하기 때문에 먹고 나서도 불안한 감이 있다. 음식을 만들어줄 때도 어떤 재료가 들어갔는지를 알려주는 것이 학생들의 정서적 판단에 도움을 줄 수 있다. 미국에서도 일본에서도 학교급식에 대해 지원을 하고 있다. 우리는 사회양극화로 학부모의 책임을 다 못하는 경우도 생겨나고 있다. 평등한 먹거리 체계를 만들어 가야한다.
구례에서 주민발의로 학교급식을 무상지원하는 조례를 만들어 자치단체에서 제정의사를 밝혔음에도 행자부의 제동이 걸려 있는 상황이다. 현재 중앙 차원에서 해결되지 않으면 단 한발자국도 나아가지 못하는 문제가 있다. 안전한 급식과 무상급식을 꿈꾸며 실천했던 조례제정운동들이 또다시 행자부의 오만과 무지로 위기를 맞고 있는데 사회양극화가 심화되면서 학교급식비를 내지 못해 굶은 아이들이 더 이상 나오지 않고, 좋은 음식을 제때에 제대로 먹을 수 있도록 평등한 먹거리를 실현해야 할 것이다.

많은 실천적인 논의는 앞으로 더 많이 나오고 함께 방안을 모색해야 되겠지만 큰 틀에서는 이미 우리는 과거의 경험에서 답을 찾아 실천할 준비를 하고 있다.

여러 단위가 함께 준비한 지난 여름 '식량주권대토론회'를 진행하면서 농민운동진영, 소비자 운동진영, 사회 운동진영들과 함께 합의한 부분은 농업농민문제의 활로는 국민이 이해 당사자가 되어 안전한 먹거리를 안정적으로 공급하고, 소비할 수 있는 사회경제적 시스템의 구축을 위한 국민농업실현하자는 것이었다. 이에 따라 국민건강과 식량주권을 실현하기 위해 대안의제를 발굴하고 농민, 소비자, 정부가 자기역할을 할 수 있도록 신자유주의 농업정책에 대응하여 우리식농정대안을 제안하고 실현방도를 찾아가는 중인데 전농과 전여농, 민주노동당이 공동으로 연구하고 실천계획을 준비하는 대안농정기획단의 내용에는 실질적으로 학교급식을 포함한 공공급식을 어떻게 진행할 것인가 구체적으로 제기하고 있다.

지역내에서 생산된 먹거리를 매개로 생산자와 소비자를 연계하는 사회체계를 단계를 밟아 건설하자는 것이다. 그런데 지역에서 생산자단체가 이러한 시스템을 만들어가기 위한 기반조성이 사실 미흡하다.
농촌현실을 들여다보면 우선적으로 신자유주의 반대운동을 해야 되고, 과거의 직거래 경험 속에서 실패한 경우도 있고, 협업과 협동의 농업을 할 수 없게 만드는 신자유주의 개방화 규모화농정, 지역공동체의 붕괴, 가족농의 해체, 경제성 미약, 환경파괴 등 농민단체들이 이 사업에 뛰어들 수 있는 동기유발이 적은 것도 사실이다. 그리고 당위와 의지만 갖고는 노력한다고 해서 되지고 않는 지경까지 와버린 것이 사실이다.

그런데도 농민에게 중요한 역할을 지속적으로 요구한다. 안전한 농산물을 안정적으로 공급해주라는 것이다. 우리가 이것을 하지 못할 경우 국민을 이해당사자로 하는 지속가능한 국민농업실현은 사실 불가능한 이슈가 될 것이다.

횡성군농민회가 강원도립병원 보건의료노조와 함께 횡성산 쌀을 병원식당에 납품한 적이 있다.1노조 1시군직거래사업의 예라 할수 있을 사업이고, 사업성과여부에 따라 확대전망도 있었던 사업이었는데. 농민회가 주문했을때 안정적으로 공급할 물량을 확보하지 못하고 농산물의 특성상 항상 좋은 쌀을

댈 수 가 없자 식당과의 갈등도 생기고, 이를 노조도 넘지 못하고 이에 대한 평가작업없이 납품중단이 된 경험이 있다. 이후에도 직거래사업을 할때 말들이 생겨나기 시작한 것이 미질에 관련한 부분이 대체로였다. 이를 극복하는 과정이 농민회산하에 친환경농업위원회를 결성하는 것이었고, 직거래의 경험(불교생협 공양미사업)이 지방자치단체에도 인정이 되어 친환경쌀 전용 정미소를 운영하는 유기영농조합법인도 만들었다. 노력하고 투쟁한 성과물이라는 자긍심을 살려나가 지역농업발전에 기여해야한다는 당위는 학교급식을 포함 공공급식에서의 생산자로서의 역할을 갖겠다는 의지로 나타난다.

위의 사례를 예로 들은 이유는 농민들이 자신을 둘러싼 주 객관적인 상황을 시장밖에서 이루려고 노력한 점과 도농간의 직거래, 노농간의 직거래사업이 서로 상생할 수 있는 방안을 모색하는 과정에서 지자체가 움직인 점 때문이다. 스스로 돕는 자를 돕는다고 학교급식에 있어서 시군 지방자치단체와의 협력관계는 주 발제자이신 박현희님이 말씀하신 것처럼 우리들에게 참여민주주의라는 또 다른 세상을 경험하게 해줄 것이다.

불안정한 소비처를 갖고 생산을 하고, 생산물을 시장에 맡겨 그 결과에 따라 울고 웃는 처지에서 먹거리 안전체계의 핵심인 생산과 가공을 여성농민의 손으로 만들어가자는 것이다 .믿을 수 있는 식품을 만들어 이를 소비할 안정적인 소비자공동체를 움직이도록 하자.
지역먹거리시스템 속에서 장류 가공사업은 지역생산기반의 조성 없이는 불가능하기에 생산과 가공, 유통까지 고민하지 않으면 풀리지 않는데 이런 일들을 여성농민의 힘으로 해보자는 것이다. 가공사업단과 여성농민작목반운영하면서 창업에 대한 지자체의 협력을 유도해 명실상부하게 지역먹거리 정책협의회를 구성하는 주체로 여성농민의 장점을 살려나가자는 것이다.

지역발전전략 속에 지역식량체계를 만들어갈 주체간의 연대로 농민, 소비자, 지방정부, 가공업자, 유통업자가 한자리모여 지역의 미래를 세우는 지역농정의 틀을 만들어 가야한다.

단순히 농민들만의 연대가 아니라 지역농정의 틀을 식량주권실현의 가치를 실현하는 방안으로 삼고 지방정부를 움직이는 힘으로 만들어 가야 한다는 것이다.

한국의 농업현실은 이미 농민의 손으로 해결하기에 너무 많은 난관이 존재한다. 지역농정에 생산자와 소비자, 농협 등 이해당사자들이 들어와 자신의 목소리를 내며 공동행동으로 정치력을 발휘할 수 있어야한다.

그 공동행동의 시작이 생산과 가공의 협업생산자공동체를 육성하여 이들이 생산하고 가공한 지역농산물과 가공식품을 안정적으로 소비할 소비자공동체가 조직되어 생산자공동체를 지지 지원하며, 생산자공동체와 소비자공동체가 지자체가 학교및 공공급식을 지원하며, 농업과 교육의 중요성을 설파하며, 안정적인 수급을 조절하고, 도농공동체를 실현하며 바람직한 농촌문화를 건설하기 위한 주역주민들이 이해당사자로 나서야한다.

이해당사자들이 참여하여 만들어갈 공공급식의 상향식 발전모델이 국민의 권리를 실현하는 과정 속에 있을 것이고, WTO-FTA의 파고 속에서 숨 쉴 수 있는 기회가 될 것이며, 다양한 영역에서 자기 역할을 찾아나가는 훈련과정 속에 공동체복원은 신자유주의 정책을 포위할 수 있는 아주 중요한 수단이 될 것이다.

[토론 Ⅳ]

학부모 참여로 일궈낸 학교급식의 변화

김 정 숙
(안전한학교급식을위한 부산시민운동본부 상임대표
/ 참교육을위한전국학부모회부산지부정책실장)

1. 발제 문에 대한 의견

먼저 정원각님이 급식운동을 하게 된 계기를 만들어 준 학교우유급식 문제에 깊이 공감한다. 부산지역은 아직까지 강제 우유급식을 실시하지 않고 있다. 일전에 경남 운동본부 결성을 위한 모일 시에 부산사례 발표를 하러 간 적이 있다. 학부모들이 강제우유급식에 대해 강한 반발을 하고 있었다. 그런 의구심과 반발이 급식경남본부를 만든 원동력이 아니었나 싶다. 하지만 5년이 지나도록 그 제도는 바뀌지 않고 있나보다.

학교급식운동은 지금까지 한국사회에 있었던 운동조직과 전혀 다른 방식으로 조직되었음을 설명하고 있다. 나는 감히 학교급식운동이야말로 이 나라 민주주의를 한 단계 승화시킨 운동이라 말하고 싶다.

2002년부터 시작된 전국적인 급식에 대한 열망은 온 국민을 급식운동가로 만들면서 학부모가 학교에서 참여할 수 있는 가장 좋은 방법이며 성과를 거둬낼 수 있다는 점이 강조되었다.

발제자는 이것이 권위주의 시대를 해체하고 민주주의 법과 제도를 만드는 단계를 지나서 민주주의 공고화 혹은 확산단계라고 표현하고 있음에 동의한다.

학교급식운동이 법과 제도를 바르게 고쳐야하는 운동과 함께 그 법과 제도가 제대로 학교와 자치단체에서 제대로 시행되고 있는가를 모니터해야하는 운동임을 밝혔다. 이는 단위학교 급식 모니터활동과 학부모 학교 참여 교육에서 급식법 개정운동까지 운동을 펼쳐내어 큰 성과를 얻어내고 있는 참교육학부모회 활동을 들 수 있을 것이다.

학교현장을 실제로 가보고 문제점을 파악하고 교육을 통해 학부모, 교사, 학생들에게 학교급식의 중요성을 알리는 사업이 가장 중요한 운동임을 빠뜨린 것 같다.

발제가 짚고 있는 학교급식운동의 한계에서 동의하는 부분과 동의하지 않는 부분이 있다.

발제자는 학교급식의 직접적인 이해 관계자는 학생, 교장, 교사, 영양사, 조리종사원으로 보고 학부모는 자녀를 매개로 한 간접 관계자로 보았다. 급식운동가들이 이 들 어느 집단도 주체적으로 참여를 이끌어 내지 못함을 지적하고 특히 학생의 참여가 미약했다고 했다.

이는 지역 상황과는 다르다. 특히 참교육학부모회는 전국 40여개 지회를 두고 학교급식에 대해 저극적인 활동을 독려하고 있다. 년도별로 급식 교육계획을 세우고 지역마다 약간의 차이기 있긴 하지만 학생, 학부모가 참여하여 급식을 바꿔낸 사례는 얼마든지 있다.

이는 두 번째로 지적한 주체세력의 내부 추동력의 한계와도 연결된다.
다른 발제자의 원고에도 지역 조례제정 운동에 민주노동당의 저극적인 참여를 들고 있다. 민주노동당과 민주노총 등이 주축이 된 운동본부와 학부모가

주축이 된 운동본부와는 그 활동 방향이 많이 달랐다.

민주노동당이 지역 조직망을 통하여 조례제정에는 적극적이었지만 이들 대부분은 학교현장 한 번 가보지 않은 사람이 많아 학교현장을 이해하고 학생, 학부모를 주체적인 참여세력으로 끌어들이는 데는 역부족이었다고 생각한다. 부산지역에도 학부모가 중심이 된 시 운동본부는 지금까지 학부모 참여 교육을 실시하고 있지만 민주노동당이 중심이 된 구 조례운동본부는 조례제정 이후 활동은 이어지질 못했고 구 조례는 거의 사문화되고 있다.

진정한 학교급식운동은 학부모가 주축이 될 때 성공할 수 있다고 본다.
급식운동가들의 전문성 부족을 드셨는데 사실 학교급식 안에는 너무도 많은 과목(?)이 들어있다. 아마 학교에서 배운 총 지식을 다 적용하고도 모자라 영양, 칼로리, 성장기, 아토피, 거기에 친환경 우리농산물, 식량안보, 이제 국제관계법까지…….
정부소관도 농림부, 교육부, 여성가족부, 보건복지부, 농수산부, 경제기획부, 통일부, 외교통상부, 행자부 식품의약품안전청…….
이렇게 거미줄처럼 걸려있는 일이라는 것을 다들 알지 못하는 상태에서 내 아이가 아닌 우리아이들이 건강하게 자라기를 바라는 마음으로 시작한 운동이 엄청남 전문성을 요구하는 분야라는 것을 알고는 전국적인 워크숍을 여러 차례 실시하면서 급식에 대한 이해도를 높이기 위해 노력했다.
발제자께서 이런 우리의 노력이 조금 모자랐음을 지적한 것 같다.

2. 현재의 학교급식현황

1) 급식제도 변화

○ 1953~1972년까지 UNICEF 등의 농산물원조로 빵 무상급식 실시

○ 1977년 급식빵 식중독사건(1명 사망)으로 빵 급식제도 폐지

○ 1981년 학교급식법, 동법시행령 및 시행규칙 제정

- 교내에 급식시설을 갖추고 우리 식문화에 맞는 식사제공

○ 1993년 '학교급식후원회' 제도 도입으로 급식경비를 원활히 조달 및 급

식확대 기반 조성

○ 1996년 학교급식법 개정으로 위탁급식제도 도입

- 직영급식, 운영위탁급식, 외부운반급식 등 급식형태 다양화

○ 1999년 빈곤가정학생 학교급식비 지원근거 마련

○ 2002년 초·중·고, 특수학교 급식확대사업 종료

˚ 2006년 학교급식법 개정

2) 급식확대 추진경과

○ 특수학교 : 장애아동 교육복지 증진을 위해 '92년 전면실시

○ 초등학교 : 제14대 대통령선거공약으로 '93～'97년까지 추진 '98년부터 전면실시(급식율 : 25.0%→ 97.3%)

○ 고등학교 : 대통령지시사항으로 '98～'99년까지 추진,

'99년 2학기부터 전면실시(급식율 : 13.0%→ 96.3%)

* 대학입시 준비 등 학업부담이 많은 고등학생을 위해 고교급식 우선추진

○ 중 학 교 : 초-중-고 연계급식을 위한 중학교 급식확대 요구증대

'98～'02년까지 추진(급식율 : 10.5%→ 88.7%)

3. 참교육학부모회의 학교급식운동

참교육학부모회 사업 중 해마다 가장 중요 사업 중의 하나는 학교급식에 관한 사업으로 정해진다. 본부 교육자치위원회를 중심으로 전국 각 지회에서학교급식 운동에 참여하고 있다.

지금까지의 활동내역을 보면,

1) 학교급식법 개정운동과 조례제정운동(거의 대부분 지역 운동본부에 합류)

2) 학생중식지원 현황 파악하여 확대요구

[교육부 통계지원 실적]

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
전체 학생 수	8,083,633	7,951,998	7,883,882	7,838,110	7,790,032
지원 학생 수(명) (지원율)	**151,375** (1.87)	**164,000** (2.06)	**164,000** (2.08)	**197,703** (2.52)	**305,568** (3.92)
지원액(백만 원) - 국 고 - 지방비	**70,822** 20,121 50,701	**95,223** 56,945 38,278	**113,523** 56,945 56,578	**112,054** 56,945 55,109	**113,511** 56,945 56,566
비 고	270일 (수업일+방학)	365일 (토·공휴일 포함)	365일 (토·공휴일 포함)	학기 중 197,703명 방학등 108,648명	학기 중 305,568명 방학등 39,420명

[2004 지원 대상 : 저소득 빈곤가정 초 중 고등학생]

- 학기 중 급식비 지원(180일) : 305,112명(전체의 3.9%)

지원내용 : 학기 중 급식비지원(초등학생 : 1,500원, 중 고등학생 : 2,000원)

예 산 액 : 953억 원(국고 사백칠십*팔억 원, 지방비 사백칠십오억 원)

3) 교육부 학교급식 종합개선 대책 안에 대한 의견서 제출과 공청회 참여

-학교급식 개선 종합대책(안)—2007～2011년, 교육부>에 대한 의견서

교육부에서는 대략 5년 주기로 학교급식을 개선하기 위한 종합대책을 수립하여 왔습니다. 논의를 모으고 자료를 발표하는 곳은 교육부이지만 관계 부처 종합대책입니다. 일종의 로드맵입니다. 향후 5년간 학교급식 운영의 토대가 되는 이 정책기조에 따라 해마다 각 교육청의 지침이 마련됩니다.

이 자료는 특히 지난 6월 대규모 식중독 사고가 발생한 이후 국무총리실이 직접 관리하겠다는 정부 발표 이후 감사원에서 학교급식에 관련된 교육부, 교육청, 식약청, 농림부 등에 대한 감사와 조치 사항 주문에 따라 이전 자료보다 좀 더 구체적인 특징이 있습니다.

내용 중 학교급식소위원회 법제화는 지난 수년간 우리 회나 급식운동단체들이 줄기차게 요구해 온 것입니다. 초중등교육법개정의 번거로움을 피하고 각 시도학운위조

례개정 혹은 단위 학교운영위 규정을 개정하여 반드시 구성하도록 하였습니다. 우리 학부모들이 현장에서 실천한 노력 덕이라 봅니다.

하지만 부분위탁문제, 학부모의 부담 가중, 원산지 식별의 과학성을 높이기 위한 대책, 정부의 책임회피, 턱없는 예산계획등은 여전히 급식문제 본질적 개선을 어렵게 합니다.

학교급식에 대한 국가의 의무, 공교육을 책임져야 하는 국가의 급식프로그램을 축으로 하기에는 부족한 것들이 적잖은 이번 종합대책안을 꼼꼼히 살펴보시고 앞으로 시민사회가 좀 더 세밀한 정책을 요구해 나가야 할 듯하다.

4) 교육부 학교급식 연수에 강사로 참여

5) 우유급식에 대한 문제점 제시

6) 학교급식 식중독 발생 현황보고

7) 학교운위원의 역할과 급식소위원회 역할 교육

8) 직영전화 사업 적극 추진

9) 학부모 학교 참여 사례집 발간

-학교운영위원회를 통한 직영급식 도입 사례
- 학교급식을 위한 학부모의 참여와 역할
- 학교운영위원회 급식검수활동 활성 방안
- 제발 우리아이들에게 생명의 먹을거리를 주세요!
- ''학부모급식의 날''을 마치고
- 건강한 학교급식은 ''급식봉사''를 통해
- 학교급식 급식소위원 활동의 활성화를 위해
- 시교육청 당국의 비교육적 행태에 상처받는 우리 아이들
- 명예 위생 감시 활동 사례
- 위탁급식업체에 계약해지 조치를 통한 개선 사례
- 학교운영위원회의 불매운동으로 이뤄낸 위탁급식 개선

10) 학부모 학교급식 참여 지침서(급식소위원회, 급식 검수단 활동지침)

- 학교급식 관련 학교운영위원회 심의 사항
- 학교급식소위원회는 이렇게

Ⅰ. 학교급식소위원회는 어떻게 구성하나?
Ⅱ. 구성 절차
Ⅲ. 역할
1. 급식업체 선정
2. 급식업체 선정방법 ① - 위탁급식업체 선정
3. 급식업체 선정방법 ② - 식재료 납품업체선정
4. 급식실시 여부와 방법 심의
5. 급식비 결정 심의
6. 급식활동에 관한 학부모의 지원

- 학교급식 식재료 검수•배식모니터 이렇게 합시다.
Ⅰ. 학교급식 식재료 검수는 이렇게!
Ⅱ. 조리·배식시 학부모의 참여
- 학부모 학교급식 후원의 날 운영
■참고자료1 급식납품업체 평가서
■참고자료2 급식소위원회 활동보고서
■참고자료3 급식검수표
■참고자료4 소위원회 회의록
■참고자료5 학교급식소위원회 규정
■참고자료6 위탁업체 간담회
■참고자료7 급식업체 계약서
■참고자료8 학교급식 관련 용어해설
◆학교급식법•시행령•시행규칙 관련 용어
◆식품위생법•시행령•시행규칙•위생분야 종사자등의 건강진단규칙 관련 용어
◆농수산물가공산업육성및품질관리에관한법률•시행령•시행규칙 관련 용어
◆국가를 당사자로하는계약에 관한 법률•시행령•시행규칙 관련 용어
◆그밖에 알아두면 편리한 용어
■부록1 학교 급식법
* 참교육학부모회에서 제작한 이 지침서는 전국 학부모 교육에 교과서로 되고 있고 많은 학부들의 주문 요청이 있다. 2001년, 2004년에 이어 2007년 11월 지침서가 나올 예정이다)

11) 지방자치단체장, 국회의원, 대선 공약 급식부분 요구안 발표

학교급식 관련 서울시장 후보에게 드리는 질의서

1. 학교급식은 아침 식사를 제대로 먹지 못하고 등교한 뒤 저녁 식사까지 학교에서 먹는 많은 학생들에게 가장 확실한 식사 기회입니다. 뿐만 아니라 학교급식은 우리 전통 식습관을 이어가는 통로이고 우리 농업을 살릴 수 있는 중요한 수단입니다. 이에 우리 아이들에게 안전하고 질 높은 학교급식을 제공하는 한편 건전한 식생활 교육도 필요합니다. 나아가서는 학교급식은 자라나는 미래 세대에 대한 가장 확실한 투자라는 인식을 해야 합니다.
귀 후보의 학교급식에 대한 총론적 입장을 밝혀 주시기 바랍니다.

2. 서울시 학교급식지원조례는 2005년 3월 10일 공포되었고 동년 4월 4일 '우리농산물' 관련 규정이 WTO 협정에 위배된다 하여 행자부에 의해 대법원에 제소되어 현재에 이르고 있습니다(경과보고 참조). 이에 우리 운동본부는 지난 2006년 3월 14일 우리 농산물 관련 표현을 삭제한 수정안을 만들었습니다(조례 수정안 참조). 향후 시의회에서 이 수정안을 반영 재정할 계획입니다. 그리고 구조례는 6개구(금천, 노원, 용산, 동대문, 서대문, 마포)가 구의회에 제류 중이고 구로구는 부결, 은평구는 각하된 바 있습니다.
한편, 전국적으로 전남을 비롯하여 많은 시·도와 시·군·구에서 조례를 제정하여 안전하고 질 높은 (친환경) 우리농산물 학교 급식을 하고 있습니다(전국조례제정 현황 참조).

이런 상황에서 귀 후보께서는 서울시와 25개 자치구 조례 제정을 위해 어떤 노력을 하실 것인지 말씀해 주시기 바랍니다.

3. 서울 학교급식의 가장 큰 문제는 다수 중고등학교에서 위탁 방식으로 학교급식이 운영되고 있다는 점입니다(학교급식운영현황 참조). 이에 학교급식이 이윤추구의 대상이 되어 있고 식재료의 안전성 또한 보장이 어렵습니다. 뿐만 아니라 조례 제정을 통한 학교 급식 지원도 어려운 상황입니다.

현재까지는 학교운영위원회에서 직영 전환을 결정하면 교육부와 교육청이 1억원 지원하고 있습니다. 그러나 학교(학교장)는 직영 전환을 하면 책임이 학교장에 부과되며, 임시직인 영양사가 급식 업무를 주로 담당하게 되는데 이를 신뢰하기 어렵기 때문에 직영 전환을 못하겠다. 합니다(초등학교는 대략 100% 직영급식으로서, 거의 전원이 정규직이나 중고등학교의 경우 90% 이상이 위탁급식으로서, 영양사는 업체 소속의 비정규직임. 교육청에서 직영전환을 하면 영양사1명. 임시직 1명 인건비 지원함).

이에 대한 귀 후보의 정책은 무엇인지 밝혀 주시기 바랍니다.

4. 요즘 수입식품과 불량 식재료로 인해 식품 안전의 필요성이 어느 때보다 강조되고 있습니다. 이에 우리 운동본부는 품질이 우수한 우리 농산물을 학교급식에서 사용하는 것이야말로 가장 중요한 것으로 생각합니다. 제주도는 친환경학교급식조례를 제정하여 시행하고 있고 전남도 친환경 우리 농산물을 학교급식 재료로 지원하고 있습니다.

안전하고 우수한 우리농산물(친환경농산물)을 학교급식 재료로 공급하기 위한 귀 후보의 방책은 무엇입니까?

5. 학교급식의 안전성과 높은 질을 담보하기 위해서는 무엇보다도 예산이 확보되어야 합니다. 전남은 금년도에 287억을 지원하고 있고 경기 손학규 지사는 조례 제정 시 1,000억 정도의 지원을 약속한 바 있습니다.

귀후보가 생각하고 있는 학교급식 지원을 위한 예산액과 확보 방안, 지원 분야를 밝혀 주시기 바랍니다.

6. 감사합니다.

※ 이 질의서에 응답하시어 5월 13일(토) 자정까지 회신하여 주시면 토론회 자료집에 수록하겠으며, 질의서 외 귀 후보의 학교급식 개선 공약도 자료집에 수록할 수 있도록 함께 첨부해주시기 바랍니다.

12) 토론회 개최와 각 지역 급식토론회에 적극 지원

-2003년 학교급식 토론회 자료집에 보면,
오늘 토론회에서 발표한 2003년 학교급식 현황 설문조사 결과, 학부모의 88%, 학생 64%가 위탁급식보다는 직영급식을 원하며, 학교급식의 가장 시급한 개선점은 '철저한 위생의식'(42.7%), 그다음으로 '안전한 식재료 사용'(27.2%)로 응답하여 아직도 우리 학교급식의 문제는 위생문제라는 기본적인 과제 해결이 시급함을 알게 되었습니다.

또한 학교급식에 대한 정보를 얼마만큼 얻는가를 알아본 결과, 응답자의 72.7%가 '아이에게 물어보며', '식단표나 가정통신문을 통해' 정보를 얻는 학부모도 50.6%로 나타나 학부모들의 정보접근이 매우 취약함을 알 수 있습니다. 더구나 학교급식비의 78.7%를 부담하는 학부모가 급식비의 사용처와 급식운영 전반에 대하여 정보를 얻지 못하는 것은 학부모에게 급식비지불 외 급식운영에 참여할 권리는 보장되고 있지 않다는 분석을 하게 되었습니다.

식재료 사용의 기준은 '우수친환경농산물을 사용해야 한다'는 응답이 55.9%, '식품의 신선도'가 38.3%, '조리와 보관이 쉬운 재료 선택'은 1.8%로 나타나 가공식품 사용에 대한 반대의견이 높음을 알 수 있습니다.

학교급식 운영 참여 경험은 참여해 본 적이 '없다'는 응답은 81.2%, '있다'는 응답이 18.8%에 지나지 않아 아직도 학부모들이 학교 운영에 함께 하기에 폐쇄적이지 않는가 우려를 느낍니다.

학생은 학교급식에 '만족한다'는 응답이 12.8%, '보통이다'가 39.6%, '불만이다'가 30.3%, '매우 불만이다'도 17.3%로 나타나 급식 만족도가 매우 낮은 것으로 나타났습니다. 그 이유는 '메뉴가 다양하지 않다'가 29.9%, '비위생적이다'가 28.0% 등으로 응답하여 다양한 식단개발과 위생적인 운영이 시급함을 알 수 있습니다.

또한 학교급식에 의견을 제시해 보지 않은 학생이 76.2%이며 그 이유는 36.5%가 '관심이 없고', '제시해도 반영되지 않는다. 는 학생도 33.4%, '방법을 모르겠다. 는 학생도 30.2%로 나타나 학부모는 물론 학생도 급식에 대해서는 정보접근이 어렵고 의견 개진 방법이 폐쇄적이라 분석됩니다.

이 외 학교급식을 대신하는 학교매점의 식품 위생에 대해 조사한 결과 많이 구입하는 1순위는 햄버거, 빵, 과자와 빙과류 등이며 유통기한이 지났거나 상한 햄버거나 빵도 58.5%가 구입했던 것으로 나타나 식품 위생의 문제점을 드러냈습니다.

이어 '학교급식 현황과 개선방안' 토론회에서는 박범이 본회 교육자치위원장의 주제발제로 학교급식의 일반적 현황과 식중독 사고의 원인을 분석하고 설문조사를 토대로 한 학교급식의 개선방향은 안전한 식재료 사용과 학부모 참여의 방법과 사전교육 강화, 급식담당자들의 정규직전환, 비교육적인 위탁방식을 직영으로 전환할 것과 학부모회 법제화를 통한 학교운영위원회 심의 강화 등을 제안하였습니다. 학교급식의 질을 높이고 학부모 학생이 만족하는 학교급식을 실현하기 위해서는 학부모의 식재료 검수 활동, 학교운영위원회 급식소위원회 활동이 필연적으로 활성화되어야 한다고 발제하였습니다. 이를 위해 학부모 참여 형태를 다양하게 개발하고 학기 초 학부모총회시 영양교육과 급식위생에 대한 학부모교육을 할 것을 제안하였습니다.
이빈파 학교급식 법 개정과 조례제정을 위한 시민사회단체연대회의 집행위원장은 학교급식의 재정지원을 위한 법 개정 운동의 필요성과 지방자치단체 조례제정운동의 필요성을 주장하였습니다.

학교급식의 각 관계자가 모인 이 토론회에서 얻은 결론은 학교급식은 공교육 복지의 확대이므로 국가에서 책임을 져야 하며 이를 위한 학교운영위원회 강화와 예산지원 확대, 위탁급식문제 전환과 학부모 활동 적극지원을 실시해야 한다는 것이었습니다. 아울러 정부의 급식 정책은 위탁업체를 보호하기 위한 수동적 자세임이 지적되고 교육적 관점에서 급식 정책을 입안할 것을 주장하였습니다.

이번 설문조사와 토론회를 기반으로 향후 학생의 처지에서 가장 우수한 학교급식 제도를 만들기 위해 저희 단체는 전국 단위의 토론회를 지속하여 개최하며 다양한 방법으로 급식 정책에 의견을 반영할 것입니다.

4. 학부모, 교사, 학생 교육 강화로 제 2의 급식운동을!

1) 지금까지의 학교급식운동이 학교 급식법 개정과 조례제정, 직영문제, 중

식지원문제, 등에 심혈을 기울였다면 이제 학부모, 교사, 학생들에게 교육을 확대 실시하여 우리 친환경 농산물이 갖는 의미와 WTO, 광우병, 직거래, 표준식단, 공동시장조사, 식품표준규격 등에 대해 이해도를 높여야 한다.
큰 의미에 있어 학교급식운동이 식량 안보라고 하면 다들 고개를 갸우뚱 거린다가 설명을 하면 고개를 끄덕인다.
교육방법으로는 각 지역 교육청과 연대하여 1년 계획을 미리 세우는 것이 좋다.
초, 중, 고로 나누어 실정에 맞는 프로그램으로 전문적인 교육 프로그램 매뉴얼을 만드는 것도 좋을 듯하다.
이번에 부산시 교육청과 광우병 소고기 문제로 전면 교육계획서를 제출하였더니 겁을 먹고 있는데 2008년 예산이 확정되는 식기이다.
각 지역에서 적극적으로 예산을 확보하여 교육을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 각 지역 교육청 급식위원회와 지자체 급식심의위원회에 참여해야한다.
전국적으로 대부분 지역에서 급식조례가 제정 공포되어 있다. 예산확보와 급식심의위원회에 적극 참여하여 조례가 사문화 되지 않도록 해야 할 것이다.

[토론 Ⅴ]

학교급식운동과 국민주권

송 기 호
(수륜법률사무소 대표변호사)

1. 대법원의 전북조례 무효 판결의 헌법적 문제점

가. 대법원 판결(2005.9.9.선고 2004추10판결)의 논리 구조

"WTO 협정은 1994. 12. 16. 국회의 동의를 얻어 같은 달 23. 대통령의 비준을 거쳐 같은 달 30. 공포되고 1995. 1.1. 시행된 조약인 WTO 협정(조약 1265호)의 부속협정이다."

→ "헌법 제6조 제1항(헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다)에 의하여 국내법령과 동일한 효력을 가진다."

→ "지방자치단체가 제정한 조례가 WTO에 위반되는 경우는 효력이 없다."

나. 대법원 판결의 헌법적 문제점

□대법원은 WTO 협정문을 최종적 권위를 가지고 해석할 수 있는가?
□조약에 대한 국회의 비준 동의권 한계와 국회 입법권
□WTO 협정문의 비법령적 성격.
□누가 WTO 협정문상의 권리 의무의 주체인가?

2. 대법원의 판례 변화 전망

가. 다른 나라의 입법례와 해석론

- 유럽연합 : WTO 협정은 '그 본질상(by its nature)' 유럽연합과 그 회원국의 사법부가 직접 원용할 수 없다고 규정
- 일본 : 일본 최고재판소는 1990년 가트위반에 대한 구제조치는 GATT 제23조에 규정한 분쟁해결절차에 따라야 하고, 위반이 있으면 일본은 기타 가입국으로부터 위반을 추궁 받게 되기 때문에 GATT 위반을 이유로 당시 문제가 된 일본의 법(견사가격안정법)이 국내법으로 무효가 되는 것은 아니다.

나. 세계무역기구(WTO) 협정과 자유무역협정(FTA)에 대한 국민주권적 통제

3. 한미 FTA와 학교급식운동

가. 급식프로그램의 증진을 위한 조달에 대해서는 정부조달 조항 적용 배제정부조달조항 (부속서 17-A 5절)
나. 투자자 보호 조항의 적용(17.2조 5항)