

흔들림 없는 무상급식 실현을 위한 제언

이훈희 부연구위원(사회복지학 박사)

경남발 무상급식 중단사태를 시작으로 무상복지에 대한 정치적 공방이 가중되고 있다. 이에 본고는 의무교육의 법적 근거와 의무교육의 범위에 대해 간략하게 검토함으로써, 무상급식이 의무교육의 무상성(無償性)의 범위에 포함될 수 있음을 주장한다. 동시에 빈곤구제정책은 ‘소득조사에 기초하는 방식’이외에도 ‘지표를 활용하는 방식’이 존재하며, 모든 아이들에게 공평하게 무상급식을 제공하는 것이 ‘목표 정합성’에 부합됨을 주장한다. 제언에서는 흔들림 없는 무상급식이 실현되기 위해서는 국가가 급식비 전액을 부담토록 학교급식법을 개정하여야 함을 제시하였고, 무상급식 제도의 목표 효율성과 수직적·수평적 형평성을 담보하기 위한 제언을 제시하였다.

I. 배경

- 경남발 무상급식 중단 사태를 시작으로 무상복지에 대한 정치적 공방이 가중되고 있음
- 정부 및 여당의 무상급식, 무상보육에 대한 비판 그리고 최근 홍준표 경남 도지사의 무상급식 중단과 대상자 선별 방침을 둘러싸고 정치적 공방이 가중되고 있음
 - 홍준표 경남도지사는 “학교는 공부하러 가는 곳이지 밥 먹으러 가는 곳이 아니다”라며, 무상급식의 보편성을 강하게 비판하고 무상급식을 중단함
 - 김무성 새누리당 대표는 홍준표 도지사의 무상급식 중단 결정에 대해 “높이 평가받아야 할 부분”이라며 “무상급식 재원은 국비 지원이 아니기 때문에 무상급식 중단은 도지사의 재량적 문제”라면서 공개적으로 지지의사를 밝힘
- 문재인 새정치민주연합 대표는 “무상급식은 모든 아이들에게 줘야 하는 의무교육의 하나로 의무급식이라고 불러야 한다”면서 “우리 아이들이 어디에 있든지 급식으로 차별 받아서는 안된다”고 언급한바 있음

II. 논의

- 무상급식 문제는 정치쟁점화되기 전까지는 확실히 교육문제였음
- 정치적으로 쟁점화되기 전까지 무상급식은 교육문제이었음. 무상급식은 교육영역에서 먹거리의 문제였으며 위생문제였고 운영체제의 문제였음. 즉, 학교급식은 전형적인 의미의 복지제도가 아니었음

- 하지만 2010년 3월 당시 한나라당 원내대표였던 안상수 의원이 주요 당직자회의에서 무상급식을 좌파포퐁리즘 공약으로 공격하면서부터 ‘보편복지 vs 선별복지’의 프레임이 형성됨¹⁾

- 무상급식은 본질상 교육문제이지만 복지적 측면을 동시에 가지므로, 본고는 교육적 측면과 복지적 측면에서 검토함
- 우선 의무교육의 법적 근거와 의무교육의 범위에 대해 간략하게 검토하고, 지표를 활용한 목표달성(indicator-targeting)의 논리로 무상급식을 살펴보고자 함

□ 무상급식은 의무교육의 하나로, 의무교육의 무상성(無償性)의 범위에 포함될 수 있음

- 무상교육은 헌법 제31조 제2항과 교육기본법 제8조에서 법적 근거를 찾을 수 있음
 - 헌법 제31조 제2항은 “의무교육은 무상으로 한다”고 규정
 - 교육기본법 제8조는 “의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다”고 규정하여 초등교육과 중등교육은 의무교육이고, 의무교육은 무상으로 제공되는 것을 필수요건으로 하기 때문에 국가와 지자체는 국민에게 균등하게 공교육을 제공해야 함
 - 다만 의무교육에 학교급식이 무상으로 제공되어야 하는지는 학설차이가 존재함
- 의무교육의 무상제공에 대한 범위를 어디까지로 설정할 것인가는 다양한 학설이 존재함
 - 권영성(2001)은 무상으로 제공되어야 하는 의무교육에 대하여 ‘수업료 면제설’, ‘무상범위 법정설’, ‘취학필수비 무상설’로 구분
 - 첫째, ‘수업료 면제설’은 수업료 징수의 면제만을 의미하므로, 수업료에 포함되지 않는 무상급식은 무상교육에 포함되지 않음
 - 둘째, ‘무상범위 법정설’은 무상의 범위를 법률로 구체적으로 규정할 때 비로소 권리가 생긴다는 것임. 따라서 법률규정에 따라 무상급식이 무상교육의 범위에 들 수도 있고 그렇지 않을 수도 있음
 - 셋째, ‘취학필수비 무상설’은 급식비뿐만 아니라 수업료, 입학금, 교과서 대금, 교통비와 교복비, 학용품비도 지원 대상에 포함됨. 이때 무상급식은 무상교육에 당연히 포함됨
- 현재 우리나라에서 제공하고 있는 의무교육의 무상성은 이미 ‘수업료 면제설’의 범위를 넘어섬(이덕난, 2010)
 - 초등교육과 중등교육에서 수업료 전액과 교과서를 무상으로 지원하며²⁾, 급식비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있는 규정³⁾이 존재하므로 ‘수업료 면제설’의 범위는 넘어선 것으로 판단됨
 - 장기적으로는 높아지고 있는 국민의 교육에 대한 권리의식에 능동적으로 대응하기 위

1) 하지만 안상수 의원의 지역구인 과천시가 2001년에 전국 최초로 초등학교 무상급식을 실시한 지역이라는 사실이 알려지고 한나라당 계열의 다수 지방자치단체장이 있는 지역에서 무상급식을 실시하고 있다는 사실이 알려지면서 무상급식을 좌파포퐁리즘이라고 공격한 한나라당은 수세에 몰리기도 하였음(남찬섭, 2012)

2) 지방재정법 제41조 및 동법시행령 제47조에 근거를 두고 제정된 교육과학기술부 훈령에 의하면 의무교육대상자에게 교과서를 무상으로 지원하도록 하는 규정이 존재함(이덕난, 2010)

3) 학교급식법에 따르면 초·중·고교의 재학생에게 급식경비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있도록 규정하고 있으며, 동법 제8조는 국가가 급식시설·설비비를 지원할 수 있으며, 지자체는 시설·설비비와 식품비 등 급식 경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있음

해서 의무교육의 목표를 ‘취학필수비 무상설’로 설정해야 할 것임

- 다만 의무교육의 실현에 대해 소극적인 ‘무상범위 법정설’의 경우에도 학교급식법 개정을 통해 충분히 무상급식을 의무교육의 무상제공 범위에 포함시킬 수 있음

□ 빈곤구제정책은 소득조사에 기초하는 방식 외에도 다양한 방식이 존재

- 일반적으로 빈곤구제정책의 대상자를 선별하는(targeting) 방식은 첫째, 소득조사에 기초하는 방식. 둘째, 개인이 스스로 빈곤을 극복할 수 있도록 유인하는 방식. 셋째, 지표를 활용하는 방식이 존재함
- **홍준표 도지사는 빈곤구제정책을 소득조사에 기초한 빈곤구제정책(targeting via and income test)에 한정하고 있는데 이러한 방식은 다음과 같이 경제적·사회적 비용을 초래**
 - 첫째, 근로유인과 저축을 저해하는 요인이 발생하게 됨⁴⁾
 - 둘째, 강제적인 소득조사는 수급자에게 수치심(stigma)을 유발할 수 있음⁵⁾
- **스스로 빈곤을 구제(self-targeting)하는 정책은 특정한 상황에서 당사자의 자력으로 빈곤을 탈피할 수 있도록 유인하는 방법**
 - 첫째, 가격보조금(price subsidy)은 주로 가난한 자가 소비하는 상품이나 서비스들을 대상으로 비용을 보조해 주는 정책적 수단을 의미⁶⁾
 - 둘째, 조건부급여의 경우는 근로장려세제(EITC), 자활급여 등 워크페어(workfare)가 대표적인
- **지표에 의한 목표달성(indicator targeting) 방법은 소득조사보다 용이하게 접근할 수 있는 유용한 정책임(Akerlof, 1978; Barr, 2004)⁷⁾**
 - 지표에 기초한 접근방법은 빈곤의 현상과 밀접한 관련성을 가지며 동시에 쉽게 관찰될 수 있는 특성(예: 질병상태, 노령 또는 아동의 존재여부 등)에 근거하여 제공됨
 - 첫째, 지표를 통한 타겟팅 방식은 빈곤함정(poverty trap)의 문제를 극복할 수 있는 유효한 수단임. 즉, 급여 수급자격의 상실은 개인의 소득수준이 아니라 전혀 다른 기준(지표)에 의해 이루어지기 때문임
 - 둘째, 실제로 빈곤한 일부 사람들이 종종 포착되지 않는 사각지대의 문제를 해소할 수 있음
 - 셋째, 지표를 통한 대상 집단의 선정방식은 주로 사회보험제도(실업, 상병, 노령 등)에

4) 소득분포의 형태와 관련하여 만약 많은 수의 사람들이 빈곤하여 과세의 대상이 되는 기준소득(tax base)이 낮다면, 빈민구제에 필요한 재원 조달을 위해 높은 세율이 적용될 가능성이 높음. 그리고 이러한 현상은 납세자의 근로유인을 제약하는 문제를 초래할 수 있음. 잠재적 세율과 관련해서는 소득이 증가함에 따라 급여의 삭감이 신속하게 이루어질 경우 수급계층의 자활의지가 위축되는 부작용이 발생할 수 있음(Barr, 2004)

5) 특히 소득조사의 단위가 가족이나 가구인 경우 모든 가족구성원들은 급여의 수급자격을 확보하기 위하여 자신들의 소득에 대한 정보를 공개해야만 함. 특히 사춘기 시절의 아이들에게 수치심은 더욱 크게 느껴질 것임

6) 하지만 이러한 방식도 수급자의 낙인(stigma)을 유발하게 되고, 수요의 소득탄력성이 부(-)의 값을 가지게 되는 현실적인 문제가 존재함

7) 사회문제 해결에 가장 이상적인 지표들은 첫째, 지표가 사회문제와 높은 상관관계를 가지고 있어서 사각지대의 문제가 발생하지 않아야 함. 둘째, 지표가 개개인에게 외생적(exogenous)으로 작용하여 왜곡적인 유인효과가 최소화되어야 함. 셋째, 지표는 관찰이 용이하고 행정관리의 편의성을 위해 도움이 되어야 함

서 활용되고 있으며, 또한 아동급여와 같은 보편적 제도에서도 적용되고 있음

□ 무상급식은 소득에 상관없이 제공되는 선심성 퍼주기 복지가 아니라, 지표를 활용한 목표달성(indicator-targeting) 정책으로 이해해야 함

○ 일반적으로 의무교육 대상자(초등학교, 중학교 학생)를 양육하는 부모는 대개 나이가 젊고, 생애주기적 관점에서 볼 때 지출요인은 많은 반면, 상대적으로 수입은 적어 가장 경제적으로 궁핍한 시기(주택마련 비용도 가장 많이 투입되는 시기)

- 자녀를 교육 및 양육하는 가정의 경우 소비수요가 특히 높은 시기임에도 불구하고 실제적인 가구소득은 상대적으로 낮게 유지되어, 비록 빈곤하지는 않더라도 경제적으로 가장 어려운 상황에 있는 것이 일반적임(무상보육도 같은 맥락에서 지표에 의한 목표달성 정책으로 이해할 수 있음)

○ 부유한 가정의 학생을 포함하여 모든 학생들에게 무상급식을 제공하는 것은 목표효율성(target efficiency)의 차원에서 불합리한 것이 아니라 오히려 합리적임

- 모든 학생들에게 무상급식을 제공할 경우, 사각지대의 발생가능성을 낮추고, 낙인과 수치심의 문제를 해결할 수 있으며, 선별과정에서의 행정비용을 절감할 수 있기 때문임

○ 무상급식은 수직적 형평성과 수평적 형평성도 달성할 수 있음

- 수직적 형평성(vertical equity)의 차원에서는 조세정의 실현 및 누진적(progressive) 과세가 선행되어야 함. 즉 무상급식은 ‘소득을 기준으로 가난한 학생에게만 줄 것인가?’의 문제가 아니라, 무상급식은 ‘모든 학생들에게 제공하기 위해 어떻게 부의 재분배 방안으로 과세할 것인가?’가 핵심 문제임

- 수평적 형평성(horizontal equity)의 차원에서는 무상교육에 대한 최소기준(minimum standard)에 무상급식을 포함시킴으로써, 소득수준에 상관없이 평등한 접근성(equal access)을 보장하여야 함

○ 동일하게 생애주기상 취약시기인 노인세대는 상대적으로 높은 혜택을 제공하고 있지만, 소비수요는 많고 가구소득은 상대적으로 낮은 젊은 가구에는 별도의 혜택이 적으므로, 무상급식은 세대간 형평성 차원에서도 필요한 정책임

- 노인세대는 기초연금, 건강보험의 특별혜택, 지하철 무료승차 등 상대적으로 높은 혜택을 제공하고 있는 반면, 학생들에 대해서는 별다른 인상적인 제도적 혜택이 없는 상태에서 그나마 존재하고 있는 무상급식마저 폐지하거나 그 기능을 축소하는 것은 부당함

III. 제언

□ 학교급식법 개정을 통해 흔들림 없는 무상급식을 확립해야 함

○ 친환경 무상급식은 한 끼 식사를 제공한다는 의미보다도 공동체와 함께하는 평등한 식생활로 심신발달과 인격형성에 도움이 되는 중요한 공교육 기능을 가짐

- 의무교육의 확대는 무상급식의 실현과 동시에 달성되어야 하는 의무와 권리의 관계로

파악해야 함

- 동시에 친환경 무상급식은 인스턴트식품, 가공식품, 청량음료 등에 노출된 **우리 아이들의 건강을 지키는 주요 교육정책이자 건강정책임**

○ **학교급식법** 개정을 통해 무상급식의 법적 근거를 명확히 해야 흔들림 없는 무상급식을 실현할 수 있을 것임

- 헌법에서 규정한 바와 같이 **의무교육은 무상으로 제공되어야 하며, 의무교육의 무상제공은 지방정부가 아닌 중앙정부가 책임져야 함**
- 중요한 공교육 기능을 갖는 무상급식은 의무교육의 무상성의 범위에 포함되는 것으로 이해해야 하며, 지자체의 재정여건에 흔들리지 않도록 **국가가 급식비 전액을 부담하도록 학교급식법을 개정해야 함**

□ **보편복지 vs 선별복지 논쟁이 아닌 ‘지표에 의한 타겟팅’ 논리로 대응해야 함**

○ 무상급식은 소득수준에 상관없이 모든 학생에게 제공되는 급여임. 이와 같은 특성으로 인하여 새누리당 및 일부 보수언론은 대표적인 선심성 복지의 사례로 비판함

- 하지만 이와 같은 비판은 ‘지표를 활용한 목표달성(indicator targeting)’의 아이디어를 잘못 이해하여 발생하게 된 오해임

○ **의무교육 대상자를 양육하는 부모는 일반적으로 나이가 젊고, 생애주기적 관점에서 볼 때 경제적으로 궁핍한 시기이므로** 지표를 통한 타겟팅에 적절함

- 동시에 무상급식의 혜택을 받기 위해 아이를 양육하거나 출산하는 왜곡적인 유인효과가 없기 때문에 **내생적(endogenous)으로 작용하며, ‘학생’들에게만 한정하여 제공되어 행정관리의 편의성이 높으므로 목표 정합성에 부합된다고 볼 수 있음**

○ **모든 아이들에게 공평하게 무상급식을 제공하여 목표효율성 및 형평성을 담보해야 함**

- 보편성과 무상성을 확보하여 **모든 아이들에게 공평하게 제공되어야만 무상급식은 목표 효율성을 높일 수 있으며, 필요한 재원은 부의 재분배 방안으로 과세하여 확보할 때 수직적 형평성을 담보할 수 있을 것임**
- 동시에 부모의 소득에 관계없이 모든 학생들이 무상급식에 접근(equal access)할 수 있고, 의무교육의 국가최소수준(national minimum)에 수업료뿐만 아니라 급식비, 교복비, 학용품비 등을 포함시켜 수평적 형평성을 확보해야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.