

서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2430호
2. 발 의 자 : 김규남 의원 등 30명
3. 발의일자 : 2025년 2월 3일
4. 회부일자 : 2025년 2월 6일

II. 제안이유

- 아침을 굶는 학생들에게 조식을 제공하여 건강과 학습력을 향상시키기 위한 목적으로 2024년에 「서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례」가 제정되었음에도 불구하고, 2025년 조식 지원 예산이 편성되지 않고 관련 추진계획도 미비한 상황임.
- 이에 교육감이 적극적인 의지로 조식 지원 사업을 추진할 수 있도록 조식 지원에 대한 교육감의 책무를 명기하고, 관련 기본계획 수립 사항 등을 신설함.

Ⅲ. 주요내용

- 조식 지원에 대한 교육감의 책무를 신설함(안 제3조)
- 조식 지원의 기본계획 수립에 대한 사항을 신설함(안 제4조)
- 조식 지원의 실태조사 및 학교별 수요조사 실시 사항을 신설함(안 제5조)
- 조식 챙기기 문화 조성을 위한 교육 및 홍보 사항을 신설함(안 제8조)

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「학교급식법」
2. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
3. 입법예고 : 2025. 2. 11. ~ 2. 15.(의견: 없음)

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2025년 2월 3일 김규남 의원 등 30명에 의해 의안번호 제2430호로 발의되어 2025년 2월 6일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 조식 지원에 대한 법적 근거가 마련되어 있음에도 불구하고, 사업추진이 미진함에 따라 조식 지원 사업이 적극적으로 추진될 수 있도록 하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 개정 취지에 대한 검토

- 서울시교육청은 2023년부터 학교조식 지원 시범사업을 시작하여 작년까지 운영이 되었습니다.

이에 서울특별시의회는 조식 지원 정책의 지속성 확보와 예산 및 행정적 지원을 보장하고자 「서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례」를 제정하였습니다.¹⁾

[표-1] 학교조식 지원 사업(2023~2024)

연도	구 분	(私)선일여자중학교	(私)정의여자고등학교	(公)관악중학교
2023	조식메뉴	간편식 위주	간편식 위주	간편식 위주
	조 식 비	무상, 학교예산	무상, 학교예산	무상, 학교예산
	이용인원	약 74명	약 27명	약 19명
	운영기간	2023. 3. ~ 2024. 2.	2023. 4. ~ 2024. 2.	2023. 10. ~ 2024. 2.
	운영방식	직영	직영	직영
	인센티브	18,000천원	18,000천원	3,600천원

1) 「서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례」 : 2024.1.11. 제정

	구 분	(私)선일여자중학교	(公)대동초등학교
2024	조식메뉴	간편식 위주	대체식 (시리얼, 우유, 샐러드, 과일, 김밥, 주먹밥 등)
	조 식 비	무상(학교예산, 교육청, 월드비전 등)	무상(교육청 지원금)
	이용인원	69명	50명
	운영기간	2024. 3. ~ 2024. 12.	2024. 7. ~ 2025. 2.
	운영방법	직영	직영
	지원액	17,000천원	10,000천원

- 그러나 현행 조례는 학교장이 조식 운영 여부를 학교운영위원회 심의 후 결정하도록만 규정되어 있고(조례 제3조), 교육감은 조식 운영과 관련한 경비의 전부 또는 일부를 지원하도록만 규정되어 있을 뿐입니다(조례 제4조).
- 이처럼 학교장의 재량에 따라 조식 제공 여부가 달라지고, 학교가 주도적으로 조식 사업을 운영하기에는 인력 확보, 예산 부족, 학생지도, 열량 초과 및 식중독 우려 등과 같은 한계와 문제점이 발생할 우려가 높은 상황입니다.
- 그 결과, 조식 지원은 사업추진 3년 만에 참여 학교 수요가 저조(2023년 3교, 2024년 2교 신청)하였고, 이마저도 서울시교육청의 안일한 사업추진 의지로 금년 사업예산마저 확보하지 않은바, 사실상 사업추진 의지마저 불분명한 상황입니다.
- 따라서 동 개정조례안은 조식 지원 사업 활성화를 위한 교육감의 책무를 명시하고, 기본계획 수립, 실태조사 및 수요조사의 근거 규정을 마련함으로써 조식지원 사업을 보다 적극적이고 내실있게 추진하도록 한다는 점에서 시의적절한 입법조치로 사료됩니다.

나. 개정 조문에 대한 검토

1) 교육감의 책무에 대한 검토(안 제3조)

- 안 제3조는 교육감으로 하여금 조식에 필요한 시책을 마련하고 조식 챙기기 문화 조성을 위해 노력하여야 한다고 책무를 규정하고 있습니다.
- 동 조문은 조식 운영 지원을 위한 경비만을 지원하는 교육감에게 조식 지원에 대한 시책의 일관성 및 실효성을 높일 수 있도록 책무를 부여한 것인바, 이는 조식 지원 사업의 체계적인 추진을 위한 근거 마련 측면에서 타당한 입법조치라고 생각됩니다.
- 이에 대해 서울시교육청은 조식제공은 학교장이 선택적으로 운영하는 것이므로 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였습니다(행정관리담당관 -1769, 2025. 2. 13.).
 - 그러나 안 제3조는 학교에 조식제공 의무를 부여하는 것이 아니라 조식 챙기기 문화 조성을 위한 교육감의 노력에 대해 책무를 부여한 것입니다.
 - 더욱이 「교육기본법」 제27조²⁾는 국가와 지방자치단체는 학생의 건강과 복지를 증진하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시해야 한다고 규정하고 있고, 「아동복지법」 제35조³⁾는 국가와 지방자치단체는 급식지원 등을 통한 결식예방 및 영양개선에 관한 사항을 지원해야 한다고 규정하고 있습니다.
 - 특히 교육부에서 발표한 ‘청소년 건강행태조사⁴⁾’에 의하면, 아침

2) 교육기본법 제27조(보건 및 복지의 증진) ①국가와 지방자치단체는 학생과 교직원의 건강 및 복지를 증진하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

3) 아동복지법 제35조(건강한 심신의 보존) ② 국가와 지방자치단체는 아동의 건강 증진과 체력 향상을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사항을 지원하여야 한다.

3. 급식지원 등을 통한 결식예방 및 영양개선에 관한 사항

4) 교육부와 질병관리청에서 발표한 제20차(2024년) 청소년건강행태조사(2024.11.22. 발표)

식사 결식률은 지속적으로 증가하여 2024년 기준 남학생 40.2%, 여학생 44.7%에 이르고 있으며, 이러한 청소년들의 식습관 지표를 개선하기 위해 타 시도 교육청⁵⁾에서도 청소년 조식에 대한 사업을 추진하고 있는 상황입니다.

[표-2] 청소년 아침식사 결식률

산출지표		'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'24-'23
주5일 이상 아침식사 결식률	전체	27.9	28.2	31.5	33.6	35.7	37.3	38.0	39.0	41.1	42.4	↑1.3
	남학생	26.9	27.3	30.1	32.2	34.6	35.5	37.0	37.4	39.7	40.2	↑0.5
	여학생	28.9	29.3	33.0	35.1	36.9	39.2	39.1	40.7	42.6	44.7	↑2.1

○ 그럼에도 불구하고 서울시교육청은 조식 지원을 위한 예산을 지원할 뿐, 학교장 선택에 따라 운영되는 조식지원에 있어 교육감의 책무를 규정할 필요가 없다는 입장인 것입니다.

이는 서울시교육청이 학생 복지를 저해하고 정책의 책임을 회피하려는 것일 뿐만 아니라 교육기관의 본질적 역할을 방기하려는 것인바, 이에 대해 교육감은 조식 지원에 있어 맡은바 책무를 다할 수 있도록 노력해야 할 것으로 사료됩니다.

2) 기본계획 수립·시행에 대한 검토(안 제4조)

○ 안 제4조는 교육감으로 하여금 조식 지원 등을 위한 기본계획을 수립·시행하도록 하면서(안 제1항) 시행계획에 포함해야 하는 사항을 규정(안 제2항)하고 있습니다.

○ 안 제4조는 교육감이 수행하여야 할 기본적인 책무와 관련된 계획을 수립·시행할 범위를 조례로 명확히 하고, 서울시교육청의 조식 지

5) 아침밥 굶는 학생들... '간편식' 준비 학교들(광주드림, 2025.1.21.) : 전남도교육청, 전북도교육청, 충북교육청, 광주교육청 시범사업 실시

원에 대한 정책의 지향을 명확히 함으로써 정책을 보다 효과적이고 실효성 있게 추진하는 데 이바지할 수 있다고 판단됩니다.

○ 한편 서울시교육청은 조식지원은 교육청 재정여건에 따라 예산을 편성하여 추진하는 사업으로써, 기본계획 수립을 임의규정이 아닌 강행규정으로 할 경우 해당 규정의 실효성이 떨어진다는 사유를 들어 삭제해야 한다는 의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-1769, 2025. 2. 13.).

- 그러나 본래 사업에 대한 기본계획은 정책 추진의 로드맵으로서 기능하는 것이고, 예산의 확보는 기본계획을 기반으로 후속 단계에서 추진이 가능하다고 할 것입니다.

- 더욱이 체계적이고 실효성 있는 계획이 수립된 정책은 예산안 심의 시 명확한 정책 추진으로 타당성을 인정받고 효율적 예산 집행이 가능해짐에 따라 의회에서 예산안이 확정된다 할 것입니다.

- 따라서 기본계획이 없으면 예산을 편성하더라도 비효율적인 예산 집행이 발생할 가능성이 높은바, 예산이 없어 기본계획의 실효성이 떨어진다는 서울시교육청의 의견은 적절하지 않는 것으로 사료됩니다.

- 다만, 기본계획 수립시 안 제4조제2항제3호의 재원조달 방안이 포함되어 있고, 이에 대한 명확한 법적 위임없이 강제할 경우 교육청의 예산 부담 문제가 발생할 가능성은 있는바,

안 제4조제1항에서 규정하고 있는 ‘시행해야 한다’를 ‘예산의 범위 내에서 시행할 수 있다’로 수정하는 것이 적절할 것으로 사료됩니다.

3) 실태조사와 수요조사에 대한 검토(안 제5조)

○ 안 제5조는 효율적인 아침식사 지원을 위해 실태조사와 수요조사를 매년 실시한다고 규정하고 있습니다.

○ 이에 대해 서울시교육청은 재정이 확보되지 않은 상황에서의 수요조사는 학교업무 부담을 줄 수 있다는 의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-1769, 2025. 2. 13.).

- 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 안 제4조의 기본계획을 효과적으로 수립하기 위해서는 현황을 파악하고 정책 대상자의 요구를 파악하는 것이 정책의 실효성 확보를 위해 매우 필요한 요소라 할 것입니다.

- 또한 이러한 실태조사와 수요조사는 조식 지원에 있어 어떠한 품목과 방식 등이 지원되어야 할 것인지를 파악할 수 있어 한정적인 예산을 효과적으로 배분할 수 있는 방안이라 할 것입니다.

- 더욱이 교육청의 의견처럼 수요조사에 따른 학교 업무의 부담 가중은 재정 확보 여부가 조건이 될 수 없으며, 학교의 부담 여부는 관리·운영 등 다양한 요소에 의해 영향을 받는 것인바,

이러한 실태조사와 수요조사는 오히려 조식 지원에 있어 운영의 효율성을 향상시켜 학교의 부담을 경감시켜 주는 방안이 될 수 있을 것으로 사료됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

관계 법령

교육기본법

[시행 2024. 12. 20.] [법률 제20562호, 2024. 12. 20., 일부개정]

- 제27조(보건 및 복지의 증진) ① 국가와 지방자치단체는 학생과 교직원의 건강 및 복지를 증진하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 학생의 안전한 주거환경을 위하여 학생복지주택의 건설에 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

아동복지법

[시행 2024. 8. 7.] [법률 제20218호, 2024. 2. 6., 일부개정]

- 제35조(건강한 심신의 보존) ① 아동의 보호자는 아동의 건강 유지와 향상을 위하여 최선의 주의와 노력을 하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 아동의 건강 증진과 체력 향상을 위하여 다음 각 호에 해당하는 사항을 지원하여야 한다.
- 신체적 건강 증진에 관한 사항
 - 자살 및 각종 중독의 예방 등 정신적 건강 증진에 관한 사항
 - 급식지원 등을 통한 결식예방 및 영양개선에 관한 사항
 - 비만 방지 등 체력 및 여가 증진에 관한 사항
- ③ 국가와 지방자치단체는 매년 물가상승률 등을 반영한 급식최저단가를 결정하고 제2항제3호에 따른 급식지원 시 이를 반영하여 지원하여야 한다.
- ④ 국가와 지방자치단체는 아동의 신체적·정신적 문제를 미리 발견하여 아동이 제때에 상담과 치료를 받을 수 있는 기반을 마련하여야 한다.
- ⑤ 제2항 및 제4항에 따른 지원서비스의 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다. 다만, 제2항제3호 및 제3항에 따른 급식지원의 지원 기준·방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.