

● 제327회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제6차 보건복지위원회

서울특별시 시민영양 기본 조례  
일부개정조례안  
검 토 보 고 서  
(의안번호 : 2194)

2024. 11. 28.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【김영옥 의원 대표 발의】

의안번호 2194

### I. 조례안 개요

#### 1. 발의경위

가. 발 의 자 : 김영옥 의원 외 12명

나. 발의일자 : 2024년 10월 16일

다. 회부일자 : 2024년 10월 18일

#### 2. 제안이유

가. '1인 가구'의 경우, 아침 결식, 외식, 나트륨 및 당 과잉섭취 등 전반적으로 영양 불균형 문제가 두드러지게 나타나고 있어, 최근 새로운 '영양취약계층'으로 대두되고 있음.

나. 그런데 현행 조례에 따른 영양관리사업의 '영양취약계층 대상'에는 '자립준비청년'과 '1인 가구' 등 사회환경의 변화로 증가하고 있는 새로운 '영양 취약계층'은 포함되어 있지 않은 상황임.

다. 이에 급격히 변화하는 사회환경에 발맞추어, '영양취약계층 대상'에 '자립준비청년'과 '1인가구' 등을 포함하고자 함. 그리고 이에 더해 서울시가 추진할 수 있는 '영양관리사업'에 보충식품 지원사업, 홍보사업 등을 추가하여 좀 더 실효성 있는 '영양관리사업'을 추진하고자 함.

라. 이와 더불어, 영양관리사업의 지속적이고 원활한 추진을 위해, 유관기관 및 단체 등에 대한 예산 지원 및 협력에 관한 사항을 규정하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 영양관리사업의 '영양취약계층 대상' 추가 및 관련 기관 및 단체 등에 대한 예산 지원 근거 마련 (안 제11조제1항 및 제2항).
- 나. 영양관리사업의 효율적인 추진을 위하여 지역사회 자원 발굴 및 관련 기관 등과의 협력 의무 신설(안 제14조).

### 4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「국민영양관리법」
- 나. 예산조치: 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타
  - (1) 입법예고 ('24. 10. 23. ~ 10. 27.)
  - (2) 신·구조문 대비표 : 붙임

## II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

### 1 개정(안)의 취지

- 동 개정(안)은 급격하게 변화하는 ‘사회환경’에 대응하여 현행 조례 상의 ‘영양취약계층’에 ‘1인가구, 자립준비청년 등’을 명문화하고, ‘영양관리사업’에 ‘보충식품지원사업, 홍보사업’ 추가함과 동시에 ‘유관단체’ 등에 대한 ‘예산 지원 근거’를 마련 및 협력 의무를 신설하여 ‘영양관리사업’을 실효성 있게 추진할 수 있는 근거를 마련 하고자 하는 것임.

### 2 개정(안)의 주요 내용별 검토

가. ‘영양취약계층’ ‘예시 규정’에 ‘1인 가구 및 자립준비청년’을 명문화하고, ‘영양관리사업’에 ‘보충식품지원 및 홍보사업’을 추가하는 것 관련 (안 제11조제1항)

#### 1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안)은 현행 「서울특별시 시민영양 기본 조례 (이하 “동 조례”라 한다)」 제11조제1호의 ‘영양취약계층’ 예시 규정에 변화된 사회환경을 반영하여 ‘자립준비청년, 1인가구 등’을 명문화 하고자 하는 것임. 아울러, 제5호 및 제6호에 ‘보충식품지원사업’과 ‘홍보사업’을 추가하여 실효성 있는 ‘영양관리사업’ 추진을 도모하고자 하는 것임.

현행	개정안
<p>제11조(영양취약계층 등의 영양관리 및 지원사업) 시장은 다음 각 호의 영양관리사업을 실시할 수 있다.</p> <p>1. 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인 및 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층을 위한 영양관리 및 지원사업</p>	<p>제11조(영양관리사업의 추진) ① 시장은 다음 각 호의 영양관리사업을 실시할 수 있다.</p> <p>1. 영유아, 아동, 청소년, 임산부, 노인, 노숙인, 장애인, <b>자립준비청년, 1인가구</b> 및 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층을 위한 영양관리사업</p>

현행	개정안
2. 어린이집, 유치원, 학교, 의료기관 및 사회복지시설 등 시설 및 단체에 대한 영양관리 및 지원사업	2. 어린이집, 유치원, 학교, 경로당, 의료기관 및 사회복지시설 등 시설 및 단체에 대한 영양관리사업
3. 생활습관질병 등 질병예방을 위한 영양관리 및 지원사업	3. 생활습관질병 등 질병예방을 위한 영양관리사업
4. 섭취장애가 있는 시민을 위한 영양관리 및 지원사업	4. 섭취장애가 있는 시민을 위한 영양관리사업
5. 영양 섭취 장애가 있는 취약계층에 대한 지원	5. 영양취약계층을 위한 영양관리식, 건강간식 등의 보충식품 지원 사업
	6. 시민의 영양·식생활 관리 향상을 위한 홍보 사업
	7. 그 밖에 시장이 시민의 영양관리를 위하여 필요하다고 인정하는 사업

## 2) 검토의견

- 「보호종료아동 자립실태 및 욕구조사」에 따르면, 현재 「아동복지법」 제16조 및 제38조에 따라 ‘보호 종료’된 ‘자립준비청년’의 ‘식생활 및 영양상태’가 상당히 취약한 것으로 파악되고 있음.
  - “가정 외 보호종료아동 5명의 건강 관련 경험을 질적으로 분석한 이정애와 정익중(2020)의 연구에서는 식사와 생활이 불규칙하고 병원비를 가장 아끼워하는 등 건강을 챙길 여유가 없는 보호종료아동의 삶이 포착되었다”<sup>1)</sup>
  - “아동양육시설 퇴소 아동의 경험을 다룬 질적 연구(권지성·정선욱, 2009)에서는 시설에서 정해진 시간에 단체로 식사를 하는 것이 싫었지만 그래도 굶지는 않았는데, 퇴소 후에는 끼니를 스스로 해결하는 것이 어려워 굶는 경우가 많다는 사례를 통해 보호종료아동의 식습관이 건강하지 않다는 것이 확인 되었다”<sup>2)</sup>

1) 한국보건사회연구원(2020), 「보호종료아동 자립실태 및 욕구조사」 p.15

2) 한국보건사회연구원(2020), 「보호종료아동 자립실태 및 욕구조사」 p.15

- 그리고 이에 대한 해결책으로 「보호종료아동의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인」 연구에서는 정부가 ‘임산부 및 영유아’를 대상으로 기 시행중이며, 효과성이 인정된 ‘영양플러스 사업’을 차용하여 ‘자립준비청년(보호종료아동)’에게도 ‘실질적인 식품지원, 영양교육 및 상담’을 제공할 것을 대안으로 제시하고 있음.<sup>3)</sup>
- 이와 더불어 “1인 가구” 역시 “아침 결식, 외식, 과일·채소 섭취 저조와 나트륨 및 당 과잉섭취 등 전반적으로 식생활 불균형 문제가 두드러지게 나타나고” 있는 것으로 파악되고 있으며, 이를 해결하기 위해 “1인가구” 등을 새로운 식생활 약자로 접근하여 ‘식품을 지원’할 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있음.<sup>4)</sup>
- 따라서, 이러한 ‘자립준비청년(보호종료아동)’ 및 ‘1인가구’ 관련 최근 연구들을 종합하여 판단할 때, 동 개정(안)에서 ‘영양취약계층’ 예시규정에 ‘자립준비청년 과 1인가구’를 명문화한 것은 새로운 사회적 환경 변화를 입법 과정에 반영하기 위한 것으로 그 타당성이 존재 한다고 사료됨.
- 아울러, 법리적으로도 ‘자립준비청년’ 및 ‘1인가구’에 대한 ‘식품지원, 영양상담 및 교육지원’ 등 ‘영양관리사업’을 제공하는 것은 동 사무가 「지방자치법」 제13조제2항제2호 가목 (주민복지에 관한 사업) 및 라목(노인·아동·장애인·청소년<sup>5)</sup>) 및 여성의 보호와 복지증진)에 해당하는 ‘자치사무’라는 점에서 ‘자치 조례 개정’이 가능할 것으로 판단됨.

3) 이정애 (2022) 「보호종료아동의 주관적 건강에 영향을 미치는 요인」 p.104

4) 서울연구원 (2024) 「서울시민 식생활 실태 분석과 식생활 정책방향」 p.5~p.6

5) 「청소년기본법」 제3조 제1호: “청소년”이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다.

- 이와 더불어, 동 조례의 상위법인 「국민영양관리법」 제11조제1호에서 명시하고 있는 ‘영양취약계층’의 ‘정의규정’은 그 입법 방식이 ‘열거한 그 대상 그 자체만으로 한정하는’ ‘열거(열기)주의’ 입법방식이 아닌 ‘등’을 사용한 ‘예시주의’ 입법방식을 채택하고 있는 바, ‘1인가구 및 자립준비청년’ 역시 앞에 열거된 ‘영양취약계층’의 예시규정에 ‘준하는 성질을 가지는 사항’으로 판단되어 조례에 ‘예시 규정’의 일례로서 추가하는 것은 가능할 것으로 판단됨.

<법제처:14-0498>

일반적으로 법령에서 하나 또는 수개의 사항을 열거하고 그 뒤에 “등”을 사용한 경우 열거된 사항은 예시사항이라 할 것이고, 별도로 해석해야 할 특별한 이유가 없는 한 그 “등”에는 열거된 예시사항과 규범적 가치가 동일하거나 그에 준하는 성질을 가지는 사항이 포함되는 것으로 해석함이 상당하다 할 것인바, (이하 “생략”)

#### 국민영양관리법

제11조(영양취약계층 등의 영양관리사업) 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 영양관리사업을 실시할 수 있다. <개정 2011. 6. 7., 2024. 1. 2.>

1. 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인, 장애인 및 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층을 위한 영양관리사업
2. 어린이집, 유치원, 학교, 집단급식소, 의료기관 및 사회복지시설 등 시설 및 단체에 대한 영양관리사업
3. 생활습관질병 등 질병예방을 위한 영양관리사업

나. ‘영양관리사업’의 지속적이고 원활한 추진을 위해, 유관기관 및 단체 등에 대한 예산 지원 및 협력에 관한 사항을 규정  
(안 조례 제11조제2항 관련)

#### 1) 개정(안)의 내용

- 동 개정(안)은 ‘영양관리사업’의 지속적이고 원활한 추진을 위해 교육기관, 법인, 단체 또는 개인 등에게 예산 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것이며, 이에 더해 유관 기관과의 ‘긴밀한 협력 체계’를 유지하도록 하는 것임.

현 행	개 정 안
<p style="text-align: center;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p>제11조(영양관리사업의 추진) ② 시장은 제1항의 영양관리사업 추진을 위해서 필요한 때에는 예산의 범위에서 사업을 추진하는 교육기관, 법인, 단체 또는 개인 등에게 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p>
<p style="text-align: center;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p>제14조(관련 기관 등과의 협력) ① 시장은 영양관리사업의 효율적 추진을 위하여 지역사회 자원을 발굴해야 한다.</p> <p>② 시장은 시민의 영양관리 향상을 위하여 지역의 보건·복지, 교육 관련 기관·법인 또는 단체와 긴밀히 협력해야 한다.</p>

## 2) 검토의견

- 「지방재정법」 제17조에서는 ‘보조금의 방만한 집행’을 방지하기 위해 일정한 경우에 한정하여 ‘개인 또는 법인·단체’에 보조할 수 있도록 하고 있으며, 특히 지방자치단체가 자체적으로 추진하는 사무의 경우에는 ‘제17조제1항 단서’ 및 ‘제4호’에 따라 조례에 구체적으로 지원 사무, 지원 대상 및 그에 따른 경비 지원 및 보조를 분명히 명시해야 하며, 이와 다르게 단순히 ‘추진 사업 또는 대상에 대한 일반적인 지원 책무 또는 당위성’을 명시한 규정으로는 ‘보조금’을 지급할 수 없음.<sup>6)</sup>
- 따라서, 동 개정(안)은 향후 서울시가 ‘영양관리사업’을 추진할 때 지방재정법 제17조제1항제4호를 준수하면서 필요시 ‘보조금’을 활용하여 ‘영양관리사업’을 추진을 할 수 있게 하는 근거 규정이 될 수 있을 것이라 판단됨.

6) 2022년 자치법규 입안길라잡이 p.122

- 또한, 동 개정(안)은 ‘보조금 지원 대상’에 ‘각종 학교 등이 포함되는 교육기관’을 명시하여 보조금 지원 대상을 통상적인 범위인 ‘법인, 단체 또는 개인’ 보다 확대하였는데,

지방재정법 제17조(기부 또는 보조의 제한)
<p>① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 <b>조례에 직접 규정되어 있는 경우</b>로 한정한다.</p> <p>4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우</p>

- 법제처 유권해석(19-0369)에 따를 때, 학교 등의 교육기관에서 ‘영양관리사업’을 수행하는 경우 이에 대해 ‘지방자치단체’가 ‘보조금’을 지급할 수 있을 것으로 사료되며 그 사유는 다음과 같음.
- ‘영양관리사업’은 ‘사업대상’의 ‘건강 및 영양 복지’에 관련된 사업으로, 법제처 유권해석(19-0369) 상 ‘조례’ 제정이 가능하다고 판단한 ‘학생 불균형 체형 관리’ 사무와 유사하기 때문임.
- 즉, 법제처는 동 사무를 「지방자치법」 제13조제2항제2호 가목(주민복지에 관한 사업) 및 라목(노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진)에 따른 주민의 복지증진에 관한 사무로 판단하여 자치 조례 제정이 가능하다고 판단하였음.
- 이에 더해, 법제처는 ‘교육기관 中 관할구역 내 고등학교 이하 각급 학교’에 대한 지방자치단체의 ‘보조금 지원’의 경우에 있어서도 관련 상위법령인 「지방교육재정교부금법」 제11조제8항 및 동 법의 위임을 받은 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 (대통령령)」 제2조제6호 (학교교육여건 개선사업)를 ‘단순히 학교시설, 교육과정 등’에 국한하여 좁게 해석하지

않고 ‘상당히 폭 넓게 해석’하여 「지방교육재정교부금법」 제 11조제1항에 근거한 ‘일반적인’ 학교 지원 방식인 ‘교육비특별 회계 전출금지원’ 뿐만 아니라 「지방교육재정교부금법」 제11 조제8항에 근거한 지방자치단체의 ‘보조금 방식’ 지원 역시 가 능 함을 해석을 통해 명시하고 있음.

### 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)

- ① 시·도의 교육·학예에 필요한 경비는 해당 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, <의무교육과 관련된 경비>는 교육비특별회계의 재원 중 교부금과 제2항에 따른 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, <의무교육 외 교육>과 관련된 경비는 교육비특별회계 재원 중 교부금, 제2항에 따른 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다.
- ⑧ 시·도 및 시·군·자치구는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할구역에 있는 **고등학교 이하** **각급학교의 교육에 드는 경비를 보조**할 수 있다.

### 지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정 제2조(보조사업의 범위)

특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구(이하 “지방자치단체”라 한다)가 관할구역안 에 있는 **고등학교 이하** **각급학교의 교육에 소요되는 경비중 보조할 수 있는 사업**(이하 “보조사업”이 라 한다)은 다음 각호와 같다.

1. 학교의 급식시설·설비사업
2. 학교의 교육정보화사업
- 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업
3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업
4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업
5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업
6. **기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업**

가. 인천광역시 계양구는 관할구역의 유치원생 및 「초·중등교육법」에 따른 학교의 학생(이하 “학생”이라 함)에 대하여 거북목, 굽은 등 및 척추측만증 등의 불균형 체형(이하 “불균형 체형”이라 함) 예방교육을 실시하는 학교를 재정적으로 지원할 수 있도록 하는 내용의 조례를 제정할 수 있는지? (법제처: 19-0369)

(1) 「지방자치법」 제9조(현행 제13조) 제2항제2호가목 및 라목에서는 주민의 복지증진에 관한 사무 중 “주민의 복지에 관한 사업”과 “청소년의 보호와 복지증진”에 관한 사무를 지방자치단체 의 사무로 규정하고 있고, (중략) ‘**학생의 불균형 체형 관리 지원사업**’이 궁극적으로는 **계양구 주민에 해당하는 학생의 불균형 체형의 예방교육과 불균형 체형의 체계적인 관리를 통해 주민의 건강증진에 기여할 수 있는 사업**으로서 계양구 주민의 복지증진에 관한 사무에 해당되어 계양 구가 조례로 제정할 수 있는 소관사무의 범위에도 해당된다고 할 것입니다.

(중략)

(2) 교육경비보조규정 제2조제6호에 따른 보조 대상은 단순히 학교시설, 교육과정 등 “학교” 그 자체의 교육여건으로 한정되는 것은 아니고, 학교의 교육여건을 향상·개선하기 위한 제반 사항으로 확대할 수 있을 것인데, 학생은 학교를 구성하는 핵심적인 인적 요소로서 학생의 불균형 체형 예방을 위한 교육 역시 학생이 신체적인 고통이나 어려움 없이 학습에 전념할 수 있도록 하기 위한 교육여건 조성으로 볼 수 있고 이 또한 교육경비보조규정 제2조제6호에 따른 “학교교육여건 개선사업”에 해당한다고 볼 수 있습니다(법제처 2018. 6. 28. 회신 18-0188 해석례 등 참조).

따라서, 이 사안은 「지방재정법」 제17조제1항제1호에 따른 “법률에 규정이 있는 경우”에 해당하여, 「지방교육재정교부금법」 제11조제8항 및 그 위임에 따른 교육경비보조규정 제2조를 근거로 불균형 체형 예방교육을 하는 학교에 대하여 보조금을 지원할 수 있다고 할 것이고, 그 지원과 관련하여 위해 필요한 사항을 조례로 규정할 수 있다고 할 것입니다.

○ 그리고 이러한 ‘법리해석’은 지방자치단체 예산편성지침인 「2025년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준 (행안부)」에도 이미 반영되어 있음.

- 「지방교육재정교부금법」 제11조 제8항 및 이에 위임 받은 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따른 ‘학교’에 대한 ‘지방자치단체’ 보조금 지원은 308-08 (교육기관에 대한 보조)로 ‘조례에 따라’ 편성하게 되어 있음. 그 외 사항은 703-01 등 교육비 특별회계 전출금으로 예산을 편성하게 되어 있음.

〈 25년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준 (행안부)〉

308 자치 단체등 이전	08. 교육기관에 대한 보조  1. 시·도 및 시·군·자치구가 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조에 따라 관할구역 안에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 비용을 보조하는 경비로, 조례에 따라 교육기관에 직접 또는 교육감·교육장을 통하여 보조  2.~6. (생략)	703 교육비특별 회계 전출금	01. 시·도 법정전출금  1. 「지방교육재정교부금법」 제11조 (단, 제8항의 경우는 교육기관에 대한 보조금으로 편성) (이하 “생략”)
------------------------	---	---------------------------	---

- 따라서, 결론적으로 동 개정(안) 제11조제2항은 ‘자치사무’ 라는 점에서 조례 제정이 가능하며, 아울러 ‘고등학교 이하 각급 학교’에 대한 보조금 지원의 경우 역시 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」 제2조제6호에 대한 폭넓은 해석으로 인해 ‘자치조례’ 제정이 가능하다고 사료됨.
- 아울러, 동 개정(안) 제14조의 경우는 시장으로 하여금 ‘영양 관리사업’을 추진함에 있어서, ‘유관기관 등’과의 협력의무를 명시한 사항으로 동 사무가 민간의 여러 ‘식품 및 영양 관련’ 단체 등의 협력이 필요한 사무라는 점에서 그 개정의 타당성이 존재한다고 사료됨.

※ 집행기관 의견: [원안가결](#)

문의처
(02-2180-8145)