

서울특별시 시민영양 기본 조례안 심사보고서

의안 번호	859
----------	-----

2019년 9월 6일
보건복지위원회

I. 심사경과

1. 제출일자 및 제출자 : 2019년 8월 7일 오현정 의원 대표발의
2. 회부일자 : 2019년 8월 13일
3. 상정일자 : 제289회 정례회 제2차 보건복지위원회
【2019년 9월 2일 상정·의결(원안가결)】

II. 제안설명의 요지(오현정 의원)

1. 제안이유

- 가. 식품미보장(food insecurity)이란 사람들이 활기차고 건강한 삶을 영위하기 위하여 충분하고 안전한 양질의 식품을 심리사회적으로 수용 가능한 방법으로 항상 확보하고 있지 못한 상태를 의미함.
- 나. 1996년 UN 세계식품정상회담에서는 식품보장은 모든 사람들이 건강하고 풍성한 삶을 사는데 필요한 조건 중 하나이며 권리라고 밝히고 있음.
- 다. 또한 미국, 캐나다, 호주 등 일부 선진국은 식품보장의 영역을 사회에서 해결해야 하는 것으로 바라보고 있으며 먹는 것과 관련된 문제를

개인적 차원이 아니라 사회적 욕구의 성격을 띤 것으로 보고, 먹거리 보장(food security)은 먹거리 기본권을 정책화하는 사회보장의 한 영역으로 여겨, 공공의 차원에서 해결해야 할 문제로 여기고 있음.

라. 이에 서울시민의 식품보장 차원에서 영양기본조례를 제정하여 서울시민의 영양기본권을 지킬 수 있도록 하고자 함.

2. 주요내용

가. 조례의 목적과 기본이념을 통해 서울시민의 영양기본권을 규정함(제1조, 제2조)

나. 시장이 시민의 영양 기본권 보장을 위한 영양기본권 정책을 수립하도록 시장의 책무를 규정함(제4조)

다. 제7조를 통해 영양정책 기본정책을 수립할 수 있도록 함

라. 민관 거버넌스의 구축과 전문가에 의한 정책수립을 할 수 있도록 시민영양정책위원회를 설치 및 운영할 수 있도록 함(제9조)

마. 영양정책대상과 그 내용을 규정함(제10조, 제11조, 제12조)

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국민영양기본법」

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부사유서 참조

다. 기 타 :

Ⅲ. 검토보고의 요지(수석전문위원 이문성)

1 제정안의 취지

- 서울시민의 식품미보장(food insecurity)에 대한 사회적 대응을 위하여 시민영양관리에 대한 기본사항을 규정하고 먹거리 기본권을 정책화하고자 제안된 안임.

2 제정안의 주요내용 검토

가. 목적과 이념, 정의와 관련

- 제정안 제1조 목적조항은 영양 기본권 보장을 위해 영양정책을 수립·시행함으로써 시민의 영양 및 건강증진을 도모하기 위한 조례임을 명시하고 있음. 이에 따라 기본이념인 제2조에서 먹거리를 차별없이 섭취할 수 있는 기본권을 명시하고(제2조제1항), 모든 시민이 차별 없이 균형 있고 안전하게 영양을 섭취할 수 있는 영양체계의 구축(제2조제3항) 등으로 이를 구체화 하고 있음.
- 제3조 정의조항에서 “영양”이란 사람이 올바른 성장과 건강한 삶을 살아가기 위해 먹거리를 통해 섭취해야하는 성분을 의미한다고 하여 음식과 관련한 내용임을 명확하게 하고 있으며 이외의 각호에서 “영양 기본권”, “식생활”, “영양관리”, “영양관리사업” 등을 명시하고 있음.

- 이는 영양에 대한 권리를 사회권적 기본권의 관점에서 설명하고 있는 내용임.

나. 시장의 책무와 시민의 권리

- 영양에 관한 권리가 사회권적 기본권을 표방하고 있는 만큼 시의 책무는 사회적인 해법을 통해 이를 해결할 수 있도록 하는 내용으로 구성되어 있음(제4조).
- 또한 시민의 권리도 이와 마찬가지로 차별 없이 섭취할 권리를 가지거나, 균형 있는 영양 섭취가 안전하게 이루어질 수 있도록 하는 권리를 명시하고 있어(제5조) 영양을 기본권적 차원에서 이해할 수 있도록 규정하고 있음.

다. 위원회의 구성과 관련

- 제정안은 시민영양정책위원회를 구성할 수 있도록 하고 있으며 이를 통해 영양정책의 목표와 추진방향에 관한 위원회를 구성할 수 있도록 하고 있음.
- 위원회는 시민건강국장, 식품정책과장을 각각 당연직위원과 간사로 하며 서울시의회의 의원, 서울시의회에서 추천하는 사람 및 관련 전문가를 위원으로 구성할 수 있게 하고 있음.

라. 사업의 수행과 관련

- 동 조례를 통해 이루고자 하는 사업은 시민의 건강을 위한 영양 및 식생활 교육과 프로그램, 자료의 개발과 보급 등이며, 영양취약계층¹⁾을 위한 영양관리사업 등을 수행할 수 있도록 하고 있음.

3 제정안의 정책적 검토

- 제정안과 관련하여 시민건강국이 기 실행중인 대표적인 사업들은 영양플러스 사업으로 취약계층 임산부 및 영유아의 빈혈, 영양불균형 등 영양문제를 해결하고, 식생활 관리능력을 향상시켜 평생건강의 기반을 마련하고자 하는 사업으로 기준 중위소득 80% 이하 임산부 및 만6세 미만 영유아 중 영양위험군²⁾을 대상으로 정기적인 영양관리, 가정방문 식생활 관리, 보충식품패키지 제공 등을 하는 사업으로 실질적으로 성과가 발생하고 있는 상황임³⁾.
 - 영양섭취 부족자율 : 87.5%→56.4%, 빈혈율 33.3%→30.2%
- 또한 영양관리사업의 필요성은 전 생애주기에 걸쳐 나타나는 데, 아동기 영양 부족은 60대 이후의 심장질환에, 당뇨병의 경우 태아기 또는 생후 1~2년 시기의 어머니의 영양 결핍과 관계가 있다는 연구결과가 존재하며 우리나라의 경우 연령대별로 살펴볼 때 노

1) 제정안 제11조의 각호로 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인, 어린이집, 유치원, 학교, 생활습관질환 등이 있는 사람, 이외 영양 섭취에 장애가 있는 취약계층 등을 의미함.

2) 빈혈, 저체중, 성장부진, 영양섭취상태 중 한가지 이상 보유한 자 ※ 임신부의 경우, 소득수준이 해당될 경우 영양위험요인 판정 없이 대상자로 선정

3) 영양섭취 부족자율 : 87.5%→56.4%, 빈혈율 33.3%→30.2%

인의 21.2%가 영양섭취 부족을 경험하고 있는 것으로 나타나⁴⁾ 식품미보장이 전 생애 걸쳐 영향을 주고 있는 것으로 확인되고 있음.

- 이러한 이유에서 볼 때 먹거리 보장이 전 생애에 걸쳐 건강에 중요한 영향을 미치며 취약계층의 경우 식품미보장을 경험할 가능성이 높고 이것이 이후 건강에 중요한 영향을 미치는 만큼 이에 대한 적극적인 대응이 요구된다 할 것임.
- 이는 단순히 취약계층에 대한 문제만은 아니며 1인가구의 증가와도 관련지어 생각할 수 있음. 일인가구의 식품미보장 경험률은 7.1%로 국내 식품미보장 수준(2.6%)과 비교했을 때 상대적으로 높게 나타나고 있음.
- 이현민·김옥진(2015)⁵⁾의 연구에서 경제적, 사회적 취약성이 식품미보장에 중요한 요인이 될 수 있으나 독거노인만을 대상으로 하는 식사지원 프로그램 보다 비노인 1인가구를 대상으로 확대될 필요성이 있음을 시사하고 있으며 이는 경제적 취약 보다는 사회적 취약성에 중심을 둔 식품보장정책이 필요함을 이야기 하고 있다고 볼 수 있음.
- 이러한 이유로 영양학적 관점이 중심이 되는 기존의 식품보장정책 외에 식품보장을 사회적 기본권의 영역에서 논의할 수 있도록 이를 확대할 필요가 있다고 할 것임.

4) 한국보건산업진흥원(2018) 서울시 먹거리 보장 구현을 위한 사회·경제적 취약계층 먹거리 실태 연구

5) 이현민, 김옥진(2015) '일인가구 식품미보장 관련요인 연구' 보건사회연구 35(3) 453-484.

4 종합의견

- 먹거리 보장을 사회적 기본권의 영역으로 인식하고 이에 대한 정책을 수립하고 시행할 수 있도록 하는 조례안 제정의 타당성은 최근의 연구와 집행부의 사업에서 드러나고 있는 바, 생애주기와 경제적·사회적 취약성을 고려한 식품보장정책을 수립할 수 있도록 제안한 동 조례안의 제안취지는 타당하다고 할 수 있음.
- 다만, 이와 관련하여 집행부의 각종 계획(먹거리 마스터 플랜)등과 연계하고 협업할 수 있는 체계의 구성도 논의되어야 할 필요성이 있다고 보임.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 시민영양 기본 조례안

(오현정 의원 대표 발의)

의안 번호	859
----------	-----

발의년월일 : 2019년 8월 7일
발 의 자 : 오현정, 이정인, 이광성,
송정빈, 이동현, 한기영,
이상훈, 김제리, 김상훈,
이승미, 홍성룡, 김용연,
봉양순 의원 (13명)

1. 제안이유

- 식품미보장(food insecurity)이란 사람들이 활기차고 건강한 삶을 영위하기 위하여 충분하고 안전한 양질의 식품을 심리사회적으로 수용 가능한 방법으로 항상 확보하고 있지 못한 상태를 의미함.
- 1996년 UN 세계식품정상회담에서는 식품보장은 모든 사람들이 건강하고 풍성한 삶을 사는데 필요한 조건 중 하나이며 권리라고 밝히고 있음.
- 또한 미국, 캐나다, 호주 등 일부 선진국은 식품보장의 영역을 사회에서 해결해야 하는 것으로 바라보고 있으며 먹는 것과 관련된 문제를 개인적 차원이 아니라 사회적 욕구의 성격을 띤 것으로 보고, 먹거리 보장(food security)은 먹거리 기본권을 정책화하는 사회보장의 한 영역으로 여겨, 공공의 차원에서 해결해야 할 문제로 여기고 있음.
- 이에 서울시민의 식품보장 차원에서 영양기본조례를 제정하여 서울시민의 영양기본권을 지킬 수 있도록 하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 조례의 목적과 기본이념을 통해 서울시민의 영양기본권을 규정함(제1조, 제2조).
- 나. 시장이 시민의 영양 기본권 보장을 위한 영양기본권 정책을 수립하도록 시장의 책무를 규정함(제4조)
- 다. 제7조를 통해 영양정책 기본정책을 수립할 수 있도록 함
- 라. 민관 거버넌스의 구축과 전문가에 의한 정책수립을 할 수 있도록 시민영양정책위원회를 설치 및 운영할 수 있도록 함(제9조)
- 마. 영양정책대상과 그 내용을 규정함(제10조, 제11조, 제12조)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국민영양기본법」
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부사유서 참조
- 다. 기 타 :

서울특별시 시민영양 기본 조례안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시민의 영양 기본권 보장을 위해 체계적인 서울특별시의 영양정책을 수립·시행함으로써 시민의 영양 및 건강 증진을 도모하고 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) ① 균형있는 영양과 안전한 먹거리를 차별없이 섭취하는 것이 서울특별시민(이하 "시민"이라 한다)의 기본권이다.

② 서울특별시(이하 "시"라 한다)는 먹거리의 공급 및 급식의 차원을 넘어서 시민의 영양섭취 관점에서 영양정책을 세우고 평가하여 시민의 기본권을 보장한다.

③ 보건, 복지, 교육 등의 사회정책 전반과 결합된 영양정책을 통해 생애주기별 모든 시민이 차별 없이 균형있고 안전하게 영양을 섭취할 수 있는 영양체계를 만든다.

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "영양"이란 사람이 올바른 성장과 건강한 삶을 살아가기 위해 먹거리를 통해 섭취해야하는 성분을 의미한다.
2. "영양 기본권"이란 누구나 차별없이 균형있고 안전하게 영양을 섭취할 수 있는 권리를 말한다.
3. "식생활"이란 식문화, 식습관, 식품의 선택 및 소비 등 식품의 섭취와 관련된 모든 양식화된 행위를 말한다.
4. "영양관리"란 적절한 영양의 공급과 올바른 식생활을 영위함으로써 시민이 질병을 예방하고 건강한 상태를 유지하도록 하는 것을 말한다.
5. "영양관리사업"이란 시민의 영양관리를 위하여 생애주기 영양관리 특

성을 고려하여 실시하는 교육·상담·서비스제공 등의 사업을 말한다.

6. “섭취장애”란 정신적, 신체적으로 음식을 거부하거나 씹고, 삼키기 어려운 상태 등을 말한다.

제4조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민의 영양 기본권 보장을 위한 영양정책을 시행하여야 한다.

② 시장은 종합적이고 체계적인 영양정책을 수립하여 시행하고, 그 추진에 필요한 행·재정적 지원 방안을 마련하여 시민이 균형있는 영양과 안전한 먹거리를 차별없이 섭취할 수 있도록 보장하여야 한다.

③ 시장은 영양정책에 대한 정보를 시민에게 제공하여야 한다.

제5조(시민의 권리와 역할 등) ① 시민은 자신의 건강을 유지하기 위하여 균형있는 영양과 안전한 먹거리를 차별없이 섭취할 권리를 갖는다.

② 시민은 영양섭취와 관련된 정확한 정보를 용이하게 전달받을 권리를 갖는다.

③ 시민은 자신의 균형있는 영양 섭취가 안전하게 이루어지도록 식생활 개선을 위해 노력한다.

제6조(다른 조례와의 관계) 영양정책을 시행 및 추진함에 있어 시 다른 조례에서 특별히 정하고 있는 것을 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제2장 시민영양정책 기본계획 수립 등

제7조(기본계획의 수립) ① 시장은 영양정책 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 기본방향 및 추진방향

2. 분야·단계별 핵심과제, 추진목표 및 실행계획

3. 연도별 주요 추진과제와 그 추진방법
 4. 다음 각 목의 영양관리사업 추진계획
 - 가. 제10조에 따른 영양·식생활 교육사업
 - 나. 제11조에 따른 영양취약계층 등의 영양관리 및 지원사업
 - 다. 제12조에 따른 영양관리를 위한 영양 및 식생활 조사
 - 라. 그 밖에 시장의 명령으로 정하는 영양관리사업
 5. 필요 재원의 규모와 조달 방안 및 지원체계
 6. 관련 제도 개선에 관한 사항
 7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 시장은 기본계획을 수립하거나 수립한 기본계획의 주요한 내용을 변경할 때에는 제9조에 따른 시민영양정책위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ④ 시장은 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 의견을 수렴할 수 있다.

제8조(연도별 이행계획의 수립) 시장은 기본계획을 추진하기 위하여 영양정책 이행계획을 매년 수립·시행하여야 한다.

제9조(시민영양정책위원회 설치 및 운영) ① 시장은 시민의 영양기본권 보장을 위하여 다음 각 호의 사항을 심의하는 시민영양정책위원회(이하 '위원회')를 설치 운영한다.

1. 시민영양정책의 목표와 추진방향에 관한 사항
 2. 기본계획의 수립에 관한 사항
 3. 그 밖에 영양섭취를 위하여 위원장이 필요하다고 인정한 사항
- ② 위원의 정원은 15명으로 하고 시민건강국장을 당연직 위원으로 하며 식품정책과장을 간사로 두고 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하는 사람으로 한다.
1. 서울시의회의 의원
 2. 서울시의회에서 추천하는 사람

3. 식품영양 또는 사회복지분야의 전문가
 4. 어린이집, 유치원, 학교, 사회복지관 등의 기관에서 영양관련 경험이 풍부하다고 인정되는 사람
 5. 이 외에 시장이 영양관련 경험과 지식이 충분하다고 인정하는 사람
- ③ 이 외에 위원회의 운영에 관한 사항은 시장이 따로 정한다.

제3장 영양관리사업

제10조(영양·식생활 교육사업) ① 시장은 시민의 건강을 위하여 영양·식생활 교육을 실시하여야 하며 영양·식생활 교육에 필요한 프로그램 및 자료를 개발하여 보급하여야 한다.

제11조(영양취약계층 등의 영양관리 및 지원사업) 시장은 다음 각 호의 영양관리사업을 실시할 수 있다.

1. 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인 및 사회복지시설 수용자 등 영양취약계층을 위한 영양관리 및 지원사업
2. 어린이집, 유치원, 학교, 의료기관 및 사회복지시설 등 시설 및 단체에 대한 영양관리 및 지원사업
3. 생활습관질병 등 질병예방을 위한 영양관리 및 지원사업
4. 섭취장애가 있는 시민을 위한 영양관리 및 지원사업
5. 영양 섭취 장애가 있는 취약계층에 대한 지원

제12조(영양관리를 위한 영양 및 식생활 조사) ① 시장은 제11조의 영양관리 및 지원사업을 위하여 다음 각 호의 조사를 실시할 수 있다.

1. 식품 및 영양소 섭취조사
2. 식생활 행태 조사
3. 영양상태 조사

4. 그 밖에 영양문제에 필요한 조사

② 시장은 제1항에 따른 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.

③ 시장은 제1항에 따른 조사를 위하여 필요한 경우에는 먹거리 관련 전문 연구기관 및 단체에 위탁하여 조사하게 할 수 있다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

서울특별시 시민영양 기본 조례안 비용추계서 미첨부 사유서

1. 비용발생 요인

- 서울특별시 시민영양 기본 조례안 제7조(기본계획의 수립)제4항에 따라 공청회, 토론회 등의 개최비용이 발생되고, 제9조(시민영양정책위원회 설치 및 운영)에 따른 위원회 운영비용 및 제12조(영양관리를 위한 영양 및 식생활 조사)에 따른 조사 비용 발생
 - * 제11조(영양취약계층 등의 영양관리 및 지원사업)제4호의 경우 섭취장애가 있는 시민의 현황이 없어 비용추계곤란
 - * 제10조(영양·식생활 교육사업), 제11조(영양취약계층 등의 영양관리 및 지원사업) 제1,2,3,5호는 기 추진사업이므로 별도의 비용이 발생하지 않음(붙임자료 참고)
 - * 제1조(목적), 제2조(기본이념), 제3조(정의), 제4조(시장의 책무), 제5조(시민의 권리와 역할 등), 제6조(다른 조례와의 관계), 제7조(기본계획의 수립)제1항 내지 제3항, 제8조(연도별 이행계획의 수립), 제13조(시행규칙)은 비용이 발생하지 않음

2. 미첨부 근거 규정

「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제3조제2항

3. 미첨부 사유

가. 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만인 경우(제3조제1항제1호)

나. 추계결과

○ 총 비용 ≙ 140,750천원(연 평균 28,150천원)

(단위 : 천원)

연도 구분		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합 계
		(2020년)	(2021년)	(2022년)	(2023년)	(2024년)	
세입	-	-	-	-	-	-	-
	소계(a)	-	-	-	-	-	-
세출	공청회, 토론회 개최비용 (안 제7조제4항)	2,750	-	-	-	-	2,750
	시민영양정책위원회 운영 비용 (안 제9조)	9,600	9,600	9,600	9,600	9,600	48,000
	영양 및 식생활 조사 (안 제12조)	30,000	-	30,000	-	30,000	90,000
	소계(b)	42,350	9,600	39,600	9,600	39,600	140,750
□총 비용(b-a)		42,350	9,600	39,600	9,600	39,600	140,750

다. 비용추계 전제

- 비용 추계 기간 이후에도 계속 발생하는 것으로 전제
- 시민영양정책 기본계획 수립이 5년 주기이므로 공청회, 토론회 등도 매5년 1회 개최하는 것으로 전제
 - 개최비용은 서울시의회 공청회, 토론회 개최비용(회당 2,750천원)을 기준으로 산출
- 시민영양정책위원회는 정원 15명 중 수당을 지급받는 의원은 공무원 등을 제외한 13명이고 연4회 개최되는 것으로 가정
- 영양관리를 위한 영양 및 식생활조사는 매2년마다 실시하는 것으로 가정

라. 비용추계 산식

- 공청회, 토론회 등 개최비용+시민영양정책위원회 운영 비용+영양 및 식생활 조사 비용
- 공청회, 토론회 등 개최비용 ≒ 2,750천원(5년마다 1회)
- 시민영양정책위원회 운영 비용 ≒ 48,000천원

$$= \sum_{i=1}^5 (\text{연간 시민영양정책위원회 운영비용})_i$$

※ i = 비용추계 연차(2020년~2024년)

- 연간 시민영양정책위원회 운영 비용
 - = 참석수당+업무추진경비
 - = (위원 수×회당 참석수당×개최횟수)+(회당 업무추진경비×개최횟수)
 - = (13명×150천원×4회)+(450천원×4회)
 - = 9,600천원
- 영양 및 식생활 조사 ≒ 90,000천원

- 영양 및 식생활 조사 비용(2년마다 1회)
 - = 조사비용×조사횟수
 - = 30,000천원×3회
 - = 90,000천원

※ 참고)실태조사 단가(2018년, 2019년 서울시 예산서 기준)

- 아동종합실태조사 30,000천원(2019년)
- 청소년실태조사 30,000천원(2018년)
- 외국인주민 실태조사 16,500천원(2019년)
- 노숙인실태조사 63,000천원(2019년)

4. 작성자

시의회사무처	예산정책담당관
담 당 관	남승우
정책조사팀장	여차민
주 무 관	채소영

☎ 02-2180-7942
e-mail : liz1998@seoul.go.kr