

● 제276회 ●
서울특별시의회(정례회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 식품기부 활성화에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서

2017. 8. 31.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 문영민 의원 발의 】

의안번호 2041

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제안자 : 문영민 의원 발의(찬성자 11명)

나. 제안일 : 2017. 8. 14.

다. 회부일 : 2017. 8. 17.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 현행법 제명 변경에 따라 이를 조례에 반영하고, 최근 경기침체 등에 따라 복지재원의 한계가 발생하면서 저소득층의 민간사회안전망 역할 수행에 대한 사회적 요구가 확대되고 있는 가운데 기부사업을 활성화하기 위해 식품뿐만 아니라 생활용품까지 기부할 수 있도록 그 범위를 확대하고, 기부식품등의 안전성을 제고하기 위해 사업자

가 운영하는 사업장에 관한 평가 근거를 마련한 것임.

- 한편, 현행법은 국가 또는 지방자치단체가 제공자 또는 사업자에게 기부식품 제공 사업에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있도록 하고 있는데, 최근 「지방재정법」의 개정에 따라 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 법인 또는 단체 등의 운영비로 교부할 수 없게 된 바, 국가 또는 지방자치단체가 해당사업을 추진하는 제공자 또는 사업자에게 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 명시적인 근거를 규정하려는 것임.

나. 주요내용

- 기부대상을 식품에서 생활용품까지로 확대하고, 제명을 변경함(제1조).
- 국가 또는 지방자치체는 기부식품등의 제공자 또는 사업자에게 기부식품등 제공사업 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 함(제8조제1항).
- 시장은 기부식품의 안전성 제고 및 기부활성화를 위하여 기부식품 사업장의 시설, 장비, 인력 등의 안전성 확보수준과 기부식품 모집에 대한 사항을 평가하도록 함(제9조의2 신설).

3. 참고사항

가. 관계법규 : 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」

나. 예산조치 : 비용추계 비대상 사유서 별첨

다. 기타사항 :

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 개정안의 취지 및 개요

- 본 개정안은 최근 경기침체 등에 따라 복지재원의 한계가 발생하면서 저소득층의 민간사회안전망 역할 수행에 대한 사회적 요구가 확대되고 있는 가운데, 기부사업을 활성화하기 위하여 식품뿐만 아니라 생활용품까지 기부할 수 있도록 그 범위를 확대하고 관련 상위법 제명 변경사항을 조례에 반영하며, 기부식품등의 안전성을 제고하기 위해 사업자가 운영하는 사업장에 관한 평가 근거를 마련하려는 것임.
- 또한 「지방재정법」의 개정에 따라 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 법인 또는 단체 등의 운영비로 교부할 수 없게 된 바, 국가 또는 지방자치단체가 해당사업을 추진하는 사업자 또는 사업자에게 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 명시적인 근거를 규정하려는 것임.

2 주요 내용 검토

가. 기부 범위 확대 및 제명 변경 등(안 제1조, 제2조 등)

- 개정안은 기부대상으로 식품 외에 물품(생활용품)을 추가하고, 이에 따라 정의 규정 등을 수정·보완하며, 제명을 「서울특별시 식품등 기부 활성화에 관한 조례」로 변경하려는 것임.

현행	개정안
<p align="center">서울특별시 식품기부 활성화에 관한 조례</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 「<u>식품기부 활성화에 관한 법률</u>」에 따라 <u>식품기부를</u> 활성화하고 기부된 식품을 생활이 어려운 사람에게 지원함으로써 지역 내 나눔문화를 확산하는 데 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “<u>기부식품</u>”이란 생활이 어려운 사람에게 지원할 목적으로 제공된 「<u>식품위생법</u>」 제2조 제1호에 따른 식품을 말한다. 2. “<u>기부식품제공사업</u>”이란 「<u>식품기부 활성화에 관한 법률</u>」(이하 “<u>법</u>”이라 한다) 제4조에 따른 사업을 말한다. 3. “<u>이용자</u>”란 <u>기부식품제공사업</u>을 통해 <u>기부식품</u>을 이용하는 자를 말한다. 4. “<u>제공자</u>”란 <u>기부식품</u>을 이용자에게 직접 또는 간접으로 제공하는 자를 말한다. 5. “<u>사업자</u>”란 <u>제공자</u> 중 <u>기부식품제공사업</u>을 계속적으로 영위하는 자로서 법 시행령 제2조에 따른 요건을 갖춘 자를 말한다. 	<p align="center">서울특별시 식품등 기부 활성화에 관한 조례</p> <p>제1조(목적) ----- 「<u>식품등 기부 활성화에 관한 법률</u>」----- <u>식품 및 생활용품(이하 “<u>식품등</u>”이라 한다)의 기부</u>를 -- <u>식품등을</u> ----- ----- -----.</p> <p>제2조(정의) ----- -----.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “<u>식품등</u>”----- ----- ----- 제1호 및 같은 조 제1의2에 따른 식품과 물품--. 2. “<u>기부식품등 제공사업</u>”이란 「<u>식품등 기부 활성화에 관한 법률</u>」----- -----. 3. ----- <u>기부식품등 제공사업</u>을 통해 <u>기부식품등</u>-----. 4. ----- <u>기부식품등</u>----- -----. 5. ----- <u>기부식품등 제공사업</u>----- -----.

- 이는 기부물품을 식품에서 생활용품까지 확대하여 저소득층 및 소외계층의 다양한 수요를 충족시키려는 취지로, 저소득층의 복지 증진에 도움이 될 수 있을 것으로 보임.

- 본 조례는 「식품기부 활성화에 관한 법률」에 따른 식품기부 활성화를 위한 사항 등을 정하고 있는데, 본 조례의 상위법인 「식품기부 활성화에 관한 법률」이 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」(이하 “식품기부법”)로 개정되어 2017년 2월 4일부터 시행되고 있음.
- 본 조례 개정안의 기부 범위 확대 및 조례 제명 변경은 상위법 개정사항을 조례에 반영하려는 것이므로 타당하다 할 것임.
- 다만, “식품등”에 대한 정의를 규정하는 개정안 제2조제1호의 “물품” 정의에 대한 상위법 인용이 “같은 조” 즉, 「식품위생법」으로 잘못 규정되어 있는데, 개정안의 기부대상으로 추가한 “물품”에 대한 정의는 「식품기부법」 제2조1)제1호의2 규정을 따르는 것이 적합함. 따라서 정확한 용어 정의를 위해 해당 조항은 수정이 필요한 것으로 판단됨.
- 개정안 제2조제1호 내용 중 “「식품위생법」 제2조제1호 및 같은 조 제1의2에 따른 식품과 물품”에서 “같은 조”는 「식품위생법」 제2조로 해석이 되나, 관련법 해석상 「식품기부법」을 준용하는 것으로 수정되어야 할 것으로 사료됨.

1) 「식품기부법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “식품”이란 「식품위생법」 제2조제1호에 따른 식품을 말한다.
- 1의2. “생활용품”이란 세제·세면용품 등 개인 위생관리에 필요한 물품으로서 대통령령으로 정하는 물품을 말한다.
2. “기부식품등”이란 생활이 어려운 자에게 지원할 목적으로 제공된 식품등을 말한다.
3. ~ 5. (생략)

<수 정 안>

현 행	개 정 안	수 정 안
제2조(정의) 1. “기부식품”이란 생활이 어려운 사람에게 지원할 목적으로 제공된 「식품위생법」 제2조 제1호에 따른 식품을 말한다.	제2조(정의) 1. “식품등”----- ----- ----- 「식품위생법」 제2조 제1호 및 같은 조 제1의2에 따른 식품과 물품----.	제2조(정의) 1. “기부식품등”----- ----- ----- --- 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 식품등----.
2. “기부식품제공사업”이란 「식품기부 활성화에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제4조에 따른 사업을 말한다.	2. “기부식품등 제공사업”이란 「식품등 기부 활성화에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다)----- ----- -----.	2. “기부식품등 제공사업”이란 법----- ----- -----.

- 그리고 「식품기부법」 및 본 조례에 따른 사업자는 기부식품등 제공사업을 계속적으로 영위하는 자 중 정해진 요건을 갖춘자를 말하므로, 사업자의 책무를 규정하고 있는 개정안 제5조에 사용된 “식품등”은 “기부식품등”으로 용어를 수정하는 것이 그 뜻을 명확히 하는 것으로 보임.

나. 기부식품등 제공자 등 운영비 지원 근거 명확화(안 제8조)

- 현행 조례는 「식품기부법」 제7조에 따라 식품기부와 기부식품 제공사업에 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있도록 규정하고

있음.

- 그러나 「지방재정법」 2)의 개정으로 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 법인 또는 단체 등의 운영비로 교부할 수 없게 됨에 따라, 「식품기부법」 제7조가 개정(2017.2.4. 시행)되어 국가 또는 지방자치단체가 기부식품등 제공자 또는 사업자에게 운영비 또는 사업비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있음.
- 개정안은 현행 상위법에 맞추어 운영비 지원 근거를 조례에 명시하여 반영하려는 것이므로 법체계상 적절하다 할 것임.

다. 사업장 평가 및 지원 근거 마련(안 제9조의2 신설)

- 개정안은 시장이 기부식품등 제공사업을 위하여 신고한 사업자가 운영하는 사업장의 시설·장비·인력 등의 안전관리 수준과 기부식품등의 모집 및 제공의 투명성 등에 대한 평가를 실시하고, 평가결과를 공표하며, 평가결과 우수한 사업장에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음.

2) 「지방재정법」 제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등)

② 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.[본조신설 2014.5.28.]

제17조(기부 또는 보조의 제한) 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 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다. <개정 2014.5.28.>

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

- 그러나 「식품기부법」 제9조의2³⁾와 동법 시행령 제7조의3⁴⁾에 따라 사업장에 대한 평가는 보건복지부장관이 실시하도록 규정되어 있으며, 평가기준 등도 보건복지부장관이 정하도록 되어 있음. 보건복지부는 기부식품제공사업 사업장에 대하여 3년 주기로 평가를 실시하고 있음.
- 「지방자치법」 제22조, 제9조에 의하면, 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않음(대법원 2001.11.27. 선고2001추57판결⁵⁾ 등 참조). 또한 조례로

-
- 3) 「식품기부법」 제9조의2(사업장에 대한 평가) ① **보건복지부장관은** 식품등의 기부를 활성화하고 기부식품등의 안전성을 제고하기 위하여 제3조에 따라 신고한 사업자가 운영하는 사업장의 시설·장비·인력 등의 안전관리 수준과 기부식품등의 모집 및 제공의 투명성 확보 수준 등에 대한 평가를 실시하여야 한다.
- ② 보건복지부장관은 제1항에 따른 평가를 위하여 해당 사업자에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제공을 요청받은 사업자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ③ 보건복지부장관은 제1항에 따른 평가 결과를 공표할 수 있다.
- ④ 보건복지부장관은 제1항에 따른 평가 결과가 우수한 사업장에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑤ 제1항에 따른 사업장의 평가기준, 평가방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 4) 「식품기부법」 제7조의3(사업장의 평가) ① 보건복지부장관은 법 제9조의2제1항에 따라 사업장에 대하여 3년마다 평가를 실시한다.
- ② 제1항에 따른 사업장에 대한 평가기준은 다음 각 호의 사항을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시한다.
1. 시설·장비의 안전관리
 2. 인력 현황
 3. 기부식품등의 위생관리
 4. 기부식품등의 모집 및 제공의 투명성 및 적절성
- ③ 제1항에 따른 평가는 모든 사업장을 대상으로 서면평가와 방문평가의 방법으로 실시한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 사업장의 평가에 필요한 사항은 보건복지부장관이 정하여 고시한다.
- 5) **대법원 2001.11.27. 선고2001추57판결**: 인천시의회와 시장간 도시가스공급안정에 관한조례안

주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 함.

- 「식품기부법」에서는 보건복지부장관이 사업장에 대한 평가를 하도록 규정하고 있고, 이를 달리 조례로 위임하는 규정은 없음. 그리고 보건복지부장관의 책무로 규정된 사업장에 대한 평가를 시장이 별도로 하도록 조례로 규정하는 것은 사업장이 똑같은 내용의 평가를 이중으로 받게 하여 권리의 제한 또는 침해에 해당할 가능성이 있음.

지방자치법

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다.
(이하 생략)

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 기부식품등 제공 사업장에 대한 평가는 보건복지부장관이 실시하도록 상위법에 규정하고 있는 바, 국가사무에 해당하므로 같은 법에서 조례에 위임하지 않은 경우에는 자치법규로 관여할 수 없으므로 조례 제정권의 한계를 벗어날 여지가 있다고 사료됨.

에 대한 재의결무효확인을 구한 인천시 도시가스조례안에서 대법원은 조례제정권은 자치사무와 단체사무에 한하고, 기관위임사무는 원칙적으로 자치조례 재정범위에 속하지 않는다고 판시함.

3 종합 검토 의견

- 「식품기부법」이 개정(2017.2.4.)됨에 따라 기부대상 범위 확대 및 사업자에 대한 운영비 지원 근거 명시 등 상위법 개정사항을 반영하여 조례를 개정하는 것은 특별한 문제점이 없다고 보임.
- 다만, 정의 규정의 부적절한 관련법 인용 부분은 수정이 필요하며, 상위법에 국가사무로 명시된 사업장에 대한 평가를 조례를 통해 시장이 하도록 규정하는 것은 조례 제정권의 범위를 벗어날 수 있는 소지가 있는 바, 이에 대한 심도 있는 검토가 요망된다고 하겠음.