

● 제289회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 시민영양 기본 조례안
검 토 보 고 서

2019. 9. 3.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【오현정 의원 대표발의】

의안번호 859

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 오현정 의원 대표발의(외 12명 공동발의)
- 나. 제출일자 : 2019년 8월 7일
- 다. 회부일자 : 2019년 8월 13일

II. 제안이유 및 주요내용

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 사

회보장의 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 :

Ⅱ. 검토의견 (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, 영양취

약계층¹⁾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 평생 건강의 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 나타나는데, 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 노인의 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

1) 제정안 제11조의 각호로 영유아, 임산부, 아동, 노인, 노숙인, 어린이집, 유치원, 학교, 생활습관질병 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%

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

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 식품보장 정책 외에 식품보장을 사회적 기본권의 영역에서 논의할 수 있도록 이를 확대할 필요가 있다고 할 것임.

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.

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

- 다만, 이와 관련하여 집행부의 각종 계획(먹거리 마스터 플랜) 등과 연계하고 협업할 수 있는 체계의 구성도 논의되어야 할 필요성이 있다고 보임.