

서울특별시교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제538호
2. 발 의 자 : 최기찬 의원
3. 발의일자 : 2019. 3. 29.
4. 회부일자 : 2019. 4. 3.

II. 제안이유

- WHO가 ‘비만은 질병’으로 규정한 이래로 비만은 세계 각국의 주요 공중보건문제로 인식되고 있으며, 특히 성장기 아동·청소년의 비만은 성인비만으로 이어질 확률이 높고 만성질환 발생에 영향을 미치며, 자존감 저하 및 우울증을 일으킬 수 있다는 점에서 심각한 보건문제임
- 현재 정부 각 부처는 아동 및 청소년 비만 예방을 위한 다양한 정책을 입안·시행중에 있지만 유관부서가 많아 주무부처가 불분명하며, 2017년 고등학교 3학년의 비만율은 23.9%에 이르는 등 비만율의 지속적 상승 추세가 이어지고 있음
- 이에 조례를 제정함으로써 아동·청소년 비만 정책의 필요성을 제고하고, 비만 예방교육의 주체를 명확히 함과 동시에 중·장기적인 비만

예방대책을 수립할 수 있도록 하여, 아동 및 청소년 비만대책에 실효성을 부여하고 나아가 아동·청소년 건강 향상에 이바지하고자 함

Ⅲ. 주요내용

1. 서울특별시 학교비만관리종합대책의 수립 등(안 제5조)
2. 프로그램 개발(안 제8조)
3. 비만도 통계 조사 및 활용(안 제9조)

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「학교체육진흥법」, 「학교보건법」
2. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상 사유서 별첨)
3. 기 타 : 해당없음

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 3월 29일 최기찬 의원에 의해 의안번호 제 538호로 발의되어 2019년 4월 3일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 학생들의 비만 예방을 위한 교육 및 비만학생 관리 등에 관한 사항을 규정함으로써 학생들의 균형 잡힌 신체발달을 촉진하고 건강한 생활을 영위할 수 있도록 필요한 사항을 규정하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 비만은 세계 각국에서 흡연 다음으로 중요한 공중보건 문제로 인식되고 있으며 매우 다양하고 심각한 보건문제를 일으키고 있습니다. 예를 들어 비만으로 인한 사회경제적 손실은 2006년 4조8000억 원에서 2016년 11조4000억 원으로 최근 10년간 2.4배 증가되었고, 고령화 등으로 더욱 가속화될 전망입니다.¹⁾
- 특히 교육부의 “2018년도 학생건강 표본통계 분석 결과”에 따르면, 2018년 전체 초·중·고등학생의 비만율은 25%로 해마다 증가하는 추세에 있으며, 그 주요 원인은 신체활동 부족, 고열량·고지방음식 섭취율 증가, 과일·채소 섭취율 감소 등 부적절한 식습관이 원인인 것으로 나타났습니다.

1) 국가 비만관리 종합대책(관계부처 합동, 2018.7.)

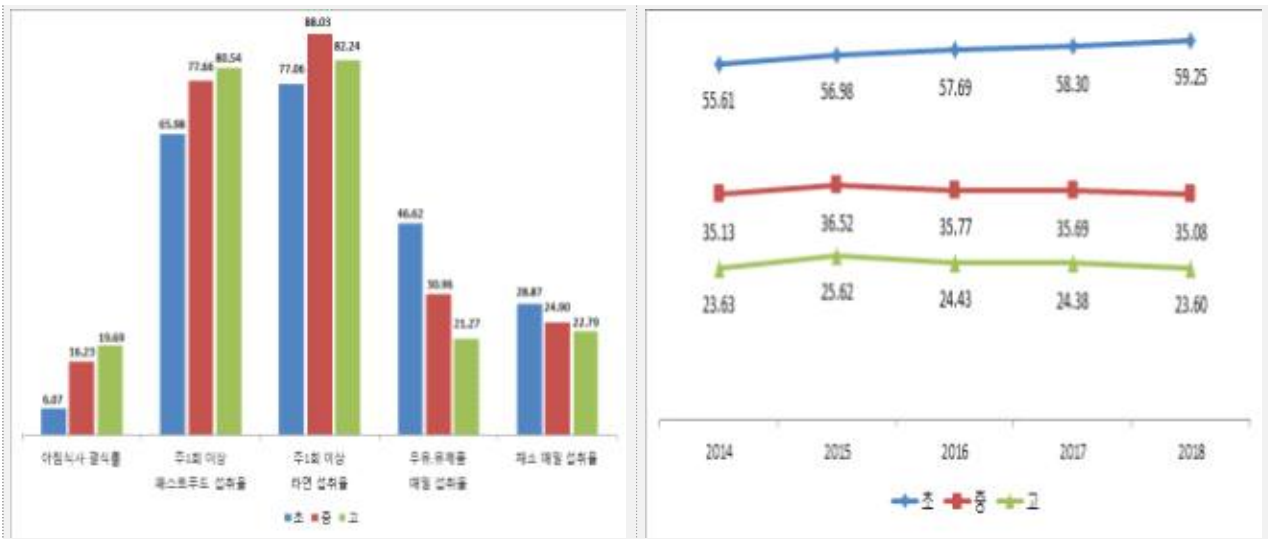
[표-1] 비만학생 비율

< 비만율(%) >



[표-2] 학생식습관 및 신체활동²⁾ 비율

(단위: %)



○ 이에 정부는 다양한 학생건강 문제에 정부차원의 지원을 강화하기 위하여 관계부처 합동으로 「제1차 학생건강증진 기본계획(’19년 ~’23년)」(2019.3.15.)을 수립하고 학생들의 올바른 식습관 유지와 신체활동 증진을 위한 비만 예방프로그램의 운영지원, 비만 학생 대상 대사증후군 선별검사 등 건강 취약 학생의 건강회복을 위한 서비스를 확대할 계획이라고 밝힌 바 있습니다.

2) 주 3일 이상 격렬한(숨이 차거나 땀이 날 정도의 운동) 신체활동 비율

- 이와 관련하여 서울특별시교육청은 식생활에 기인하는 영양불균형 시정, 저체중, 성장부진, 비만 학생 등에 대한 영양교육을 실시하고 있으며,

비만학생에 대한 관리 전·후의 비교자료를 누적관리하고 비만예방을 위한 학생·학부모 대상 교육 및 연수를 실시하는 등 비만 학생의 지속적 관리를 위한 비만예방 계획을 수립하여 추진 중에 있습니다.³⁾

- 이런 면에서 동 조례안은 학생비만관리종합대책의 수립, 관계기관과의 협력체계 구축, 비만예방교육 프로그램 개발 등에 대한 제도적 근거를 마련했다는 측면에서 의미가 있는 것으로 생각됩니다.

나. 조례안의 구성과 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 12개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제4조까지는 조례안의 목적, 정의, 다른 조례와의 관계, 교육감의 책무 등을 규정하고 있고, 안 제5조는 학교비만관리종합대책의 수립을, 안 제6조는 관계 기관과의 협력체계 구축을, 안 제7조는 비만 예방교육 연수 지원에 필요한 사항을 각각 규정하였습니다.

또한 안 제8조는 비만 예방교육을 위한 교재 및 프로그램 개발과 예산 지원에 관한 사항을, 안 제9조부터 제12조까지는 비만도 통계 조사 및 활용, 홍보, 포상에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

2) 정의에 관한 의견(안 제2조)

- 안 제2조는 정의로서 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 안 제2조 제1호와 제2호에서 각각 정의하고 있습니다.

3) 2019학년도 학교보건 기본방향(체육건강문화예술과)

- 그러나 안 제2조 제1호의 유치원은 「유아교육법」 제2조제2호에 따라 설립·운영되는 학교로써 넓은 의미에서 같은 조 제2호의 학교의 범위에 포함된다고 할 수 있는바, 이를 각 호로 구분하여 정의하는 것은 실익이 없을 것으로 생각합니다.
- 따라서 같은 조 제1호의 유치원과 제2호의 학교는 학교로 통합하여 정의하는 것이 조문의 명확성 및 효율성 측면에서 바람직할 것으로 사료되며, 이에 따라 제3호의 “학생”의 정의도 “학교와 유치원에 재학 중인 사람”이 아닌 “학교에 재학 중인 사람”으로 수정할 필요가 있다고 사료됩니다.

3) 학교비만관리종합대책에 관한 의견(안 제5조)

- 안 제5조제1항은 교육감으로 하여금 비만 예방교육을 위해 “학교비만관리종합대책(이하 “종합대책”)”을 3년 마다 수립하도록 규정하고 있습니다.
- 그러나 비만관리의 주체는 학교가 아닌 학생이고, 비만관리에 관한 단기적인 대책 마련 보다 중장기적인 계획을 마련하는 것이 동 조례안의 취지 및 내용에 부합하므로 같은 조의 “학교비만관리종합대책(이하 “종합대책”)”을 “학생비만관리종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)”으로 수정할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.
- 또한 안 제5조제2항제6호의 “아동·청소년 대상 건강생활습관 개선”과 제7호의 “취약계층 아동에 대한 비만 예방교육”에 있어서의 “아동”과 “청소년”은 각 개별법령에서 정의하는 연령기준이⁴⁾ 다르고, 실질적으로 서울시교육청이 관리·감독하는 대상은 학교와 교

4) 관련 법령에서 나타난 아동 및 청소년 연령 기준(자료출처 : 한국보건사회연구원)

구분	영유아보육법	아동복지법	청소년기본법	청소년보호법
연령	(영유아) 6세미만	(아동) 18세미만	(청소년) 9세이상~24세이하	(청소년) 19세미만

육당사자인 학생이라는 점에서 동 조문에서 사용되고 있는 “아동”과 “청소년”은 “학생”으로 수정하는 것이 바람직할 것으로 생각됩니다.

- 한편 안 제5조제2항제9호는 “학교비만관리종합대책”에 학교체육 활성화 방안을 포함하도록 규정하고 있습니다.

「학교체육 진흥법」 제4조제1항에 따르면 교육부장관은 학교체육 진흥에 관한 기본 시책을 5년마다 수립·시행하고 같은 조 제2항에 따라 교육감은 기본 시책에 기초하여 해당 지방자치단체의 학교체육 진흥 계획을 수립하도록 되어 있습니다.

그리고 같은 법 제6조에서는 학교의 장으로 하여금 체육교육과정 운영 및 체육수업의 질 제고, 학생건강체력평가 및 비만관정을 받은 학생에 대한 대책 마련, 학교스포츠클럽 및 학교운동부 운영, 학생선수의 학습권 보장 및 인권 보호 등 학생의 체력증진과 체육 활동 활성화를 위한 조치를 취하도록 규정하고 있습니다.

- 이와 같이 「학교체육 진흥법」에 학교체육 진흥에 관한 포괄적 사항이 규정되어 있는 상황에서 “학교체육 활성화”에 관한 사항을 별도로 동 조례에 규정할 필요가 있는지에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 사료됩니다.
- 참고로 서울특별시교육청은 “학교체육 활성화 방안”을 비만예방관리대책에 국한하거나 포함하기에는 포괄적인 내용이므로 별도의 계획으로 추진하는 것이 적절하다는 이유를 들어 안 제5조제2항제9호에 대하여 “삭제” 의견과 함께 이와 연계된 동 조례 제2조제6호의 “학교체육”의 정의에 대해 “삭제” 의견을 제출하였습니다(행정관리담당관-4585, 2019.4.8.).

4) 연수 지원에 관한 의견(안 제7조)

- 안 제7조제3항은 교육감과 학교의 장으로 하여금 교직원 및 학부모 대상 연수를 실시할 경우 비만 예방교육 시간을 확보하도록 규정하고 있습니다.
- 그러나 같은 조 제1항과 제2항에서 각각 비만 예방교육 담당교사와 학부모를 대상으로 비만 예방교육 연수를 실시하도록 규정한 상황에서 유사한 내용이 중복하여 규정되었다는 점에서 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.
- 이와 관련하여 서울특별시교육청은 “교육”과 “연수”의 의미 중복성을 피하고 조문의 명확성을 위해 “교직원 및 학부모 대상 연수를 실시할 때에는 비만 예방교육 시간 확보”를 “교직원 및 학부모 대상 비만 예방 연수시간 확보”로 수정할 것을 의견으로 제시하였습니다(행정관리담당관-4585, 2019.4.8.).

5) 비만도 통계 조사 및 활용에 관한 의견(안 제9조)

- 안 제9조에서는 학교의 장으로 하여금 매년 학생 비만도에 대한 전수조사를 실시하고 그 결과를 교육감에게 보고하여 시행계획에 반영하도록 규정하고 있습니다.
- 이에 대해 서울특별시교육청은 전체 학생의 비만도를 전수조사하고 교육청으로 보고하도록 하는 것은 학교에 업무 부담을 가중시킬 수 있고, 학생 개인정보 누출, 유치원의 경우 비만도 측정을 위한 기구 구매 문제 등을 이유로 안 제9조에 대해 “삭제” 의견을 제시하였습니다(행정관리담당관-4585, 2019.4.8.),
- 먼저 학생 비만도 전수조사와 관련하여, 서울특별시교육청은 「학교보건법」 제7조5) 및 「학교건강검사규칙」에 따라 신체발달상황,

건강조사, 정신건강, 건강검진 등의 학생 건강검사 사업을 매년 추진하고 있습니다.

학생 건강검사 중 신체발달상황 검사는 키, 몸무게, 비만도를 측정하는 것으로 학교의 장이 매년 전 학년을 대상으로 실시하고 있으며, 이를 위해 학교에서는 비만측정기를(신장, 체중 자동측정) 필수적으로 보유하도록 규정하고 있습니다.⁶⁾

[표-3] 학생 건강검사 대상 및 방법

구분	신체발달상황 ¹⁾	건강조사 ¹⁾	정신건강 상태 검사	건강검진	별도검사
대상	전학년	전학년	초 1·4, 중·고 1학년	초 1·4, 중·고 1학년 및 이에 준하는 특수·각종학교, 학력인정평생교육시설 해당연령 1·4학년 * 구강검진 포함	<ul style="list-style-type: none"> • 구강 : 초 2·3·5·6학년 • 소변 : 초 2·3·5·6/ 중·고 2·3학년 • 시력 : 초 2·3·5·6학년 • 결핵 : 고 2·3학년
방법	키, 몸무게 측정 (교직원 실시)	건강조사 설문지에 의한 조사 (교직원 실시)	온라인/서면 (필요시) 검사 (초: 학부모, 중·고: 학생 실시)	검진기관에서 실시	<ul style="list-style-type: none"> • 구강 : 검진기관에서 실시 • 시력 : 교직원이 실시 • 소변 : 한국학교보건협회 대한결핵협회 (학교방문검진) • 결핵 : 대한결핵협회 (학교방문검진)

[표-4] 신체발달사항에 대한 검사항목 및 방법⁷⁾

검사항목	측정단위	검 사 방 법
키	센티미터(cm)	1. 검사대상자의 자세 가. 신발을 벗은 상태에서 발꿈치를 붙일 것 나. 등·엉덩이 및 발꿈치를 측정대에 붙일 것 다. 똑바로 서서 두 팔을 몸 옆에 자연스럽게 붙일 것

5) 제7조(건강검사 등) ① 학교의 장은 학생과 교직원에 대하여 건강검사를 하여야 한다. 다만, 교직원에 대한 건강검사는 「국민건강보험법」 제52에 따른 건강검진으로 갈음할 수 있다.

② 학교의 장은 제1항에 따라 건강검사를 할 때에 질병의 유무 등을 조사하거나 검사하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학생에 대하여는 「국민건강보험법」 제52조에 따른 건강검진 실시 기관에 의뢰하여 교육부령으로 정하는 사항에 대한 건강검사를 한다.

1. 「초·중등교육법」 제2조 제1호의 학교와 이에 준하는 특수학교·각종학교의 1학년 및 4학년 학생. 다만, 구강검진은 전 학년에 대하여 실시하되, 그 방법과 비용 등에 관한 사항은 지역실정에 따라 교육감이 정한다.

2. 「초·중등교육법」 제2조 제2호·제3호의 학교와 이에 준하는 특수학교·각종학교의 1학년 학생

3. 그 밖에 건강을 보호·증진하기 위하여 교육부령으로 정하는 학생

6) 학교교구·설비기준(학교보건실) [학교보건법 시행규칙 제2조(별표1) 및 서울특별시교육청고시 제968호]

* **비만도측정기(신장, 체중 자동측정)** : 초·중·고·특수 / 학교 당 1개 / 필수

		라. 눈과 귀는 수평인 상태를 유지할 것 2. 검사자는 검사대상자의 발바닥부터 머리끝까지의 높이를 측정
몸무게	킬로그램(kg)	옷을 입고 측정한 경우 옷의 무게를 뺄 것
비만도	-	1. 비만도는 체질량지수(BMI, Body Mass Index : kg/m ²)와 표준체중에 의한 상대체중으로 각각 산출한다. 2. 표기방법 가. 학생의 신장과 체중을 이용하여 계산된 체질량지수를 성별, 나이별 체질량지수 백분위수 도표에 대비하여 다음과 같이 판정하여 표기한다. 1) 체질량지수 백분위수 도표의 85이상 95미만 경우: "과체중" 2) 체질량지수 백분위수 도표의 95이상인 경우: "비만" 3) 성인 비만기준인 체질량지수 25kg/m ² 이상인 경우는 백분위수와 무관하게 "비만" 4) 체질량지수 백분위수 도표의 5미만인 경우: "저체중" 5) 1)부터 4)까지에 해당되지 않는 경우: "정상" 나. 표준체중에 의한 상대체중으로 산출된 비만도는 다음과 같이 판정하여 표기한다. 1) 몸무게가 키에 대한 표준체중보다 20퍼센트 이상 30퍼센트 미만 무거운 경우: "경도비만" 2) 몸무게가 키에 대한 표준체중보다 30퍼센트 이상 50퍼센트 미만 무거운 경우: "중등도비만" 3) 몸무게가 키에 대한 표준체중보다 50퍼센트 이상 무거운 경우: "고도비만"

○ 이와 같이 학교의 장은 비만도 측정을 포함한 학생 건강검사를 매년 실시하고 그 결과를 분석하여 학교 건강증진계획을 수립·시행⁸⁾하고 있다는 점에서 학생 비만도 전수조사를 실시하는 것은 별도 문제가 없을 것으로 사료됩니다.

다만, 학생 건강검사결과 및 비만도 보고와 관련하여 학생 개인 신상에 관한 사항이 공개되지 않도록 보안관리를 철저히 할 필요가 있으며, 건강이상자에 대하여는 소외감과 좌절감을 갖지 않도록 운영상에 특별한 주의가 필요할 것으로 생각됩니다.

6) 포상에 관한 의견(안 제11조)

○ 안 제11조는 “교육감으로 하여금 비만 예방교육에 기여한 기관 및 단체, 개인에 대하여 「서울특별시 교육·학예에 관한 표창 조례」에 따라 포상할 수 있다”고 규정하고 있는 바,

7) 학생건강검사규칙 제4조제2항 [별표1]

8) 2019학년도 학교보건 기본방향(체육건강문화예술과)

포상과 표창의 의미에 있어서 커다란 차이는 없다 하겠으나 동 조례안이 표창에 관한 조례를 인용한 만큼 인용 조례와의 용어 통일성을 위해 “포상”을 “표창”으로 수정하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.9)

7) 그 밖의 자구수정에 관한 의견

- 동 조례안에는 「자치법규 입안실무」 및 「알기 쉬운 법령 정비기준」, 「법령입안·심사기준」에 다소 맞지 않은 용어가 사용되고 있는바,

안 제4조 조명 중 “서울시교육감 등의 책무”는 “교육감 등의 책무”로, 같은 조 제2항 중 “단위학교”는 “각급 학교”로, 안 제5조 조명 중 “서울특별시 학교비만관리종합대책의 수립 등”은 “학생비만관리 종합계획의 수립 등”으로, 같은 조 제1항 중 “서울특별시”는 “서울특별시교육청”으로 각각 수정할 필요가 있을 것으로 생각합니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 학생 비만 예방교육 활성화에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

9) “포상”이란 “칭찬하고 장려하여 상을 주는 것”을 의미하고, “표창”은 “어떤 일에 좋은 성과를 내었거나 훌륭한 행실을 한데 대하여 세상에 널리 알려 칭찬하거나 또는 그것에 대하여 명예로운 증서나 메달 따위를 주는 것”을 의미함(네이버 국어사전).