

비만 관련 법령 현황 및 개선방향*

곽노성[§] · 김어지나 · 김혜련

한국보건사회연구원 건강증진연구실

Current Status and Improvements of Obesity Related Legislation*

Kwak, No-Sung[§] · Kim, Eojina · Kim, Hye-Ryun

Health Promotion Research Division, Korea Institute for Health and Social Affairs, Seoul 122-705, Korea

ABSTRACT

Great attentions have been given to obesity in Korea, while the obesity rate has rapidly risen up due to various reasons including the dietary change into the western style. Central and local governments have tried to reduce the rate through various policies and action plans. The governments' activities are frequently criticised to be more coordinated in order to achieve the aim of the activities. The purpose of this study was to develop the coordination strategies through the examination of the acts relating to obesity. At present, activities relating to obesity are based on 25 acts including 'Health Promotion Act', 'Special Act on Children Diet Management' and so on. Six ministries including the Ministry of Health and Welfare and the Ministry of Education, Science and Technology are in charge of these acts. As a result, a number of areas, especially dietary guidance, research, manpower and institutions, seem to overlap. In a short term, Ministerial Council on Obesity should be established in order to enforce the coordination of the policies and activities. In the mid-long term, it is recommended that functions of the Ministries should be more simplified through the reorganization. (Korean J Nutr 2010; 43(4): 413~423)

KEY WORDS: obesity, regulation, nutrition, physical education.

서 론

경제성장에 따른 소득수준의 증가와 가공식품 및 급식·외식의 증가에 따른 식생활환경 변화, 신체 활동량의 감소 등이 비만 인구의 빠른 증가를 가져왔다. 지난 10여년 동안 성인 비만율이 지속적으로 증가하였으며, 아동과 청소년의 비만율은 더욱 빠르게 증가하고 있다. 국민건강·영양조사에 따르면 신체질량지수(BMI)가 25 이상인 성인의 비만유병율은 2007년 31.7%로 1998년 26.0%, 2001년 29.2%, 2005년 31.3%에서 꾸준히 증가하고 있다. 또한, 아동과 청소년 비만율은 1998년 약 5.8%였지만 2007년에는 12.9%로 급격하게 증가하였다.¹⁻⁴⁾ 비만은 고혈압, 심혈관질환, 당뇨병 등의 만성질환을 증가시키며⁵⁾ 이는 심혈

관 질환의 유발 및 심혈관 질환을 포함한 모든 사망률을 증가시키는 것으로 알려져 있다.^{6,7)}

비만의 증가에 따른 국가의 부담비용도 증가하고 있다. 2008년 국민건강보험공단에 따르면 우리나라 국민의 비만 관련 사회·경제적 비용은 직접비용 1조771억원, 간접비용 7152억원으로 총 1조7923억원으로 추정되고 있다.⁸⁾

지난 수년간 비만의 증가와 비만에 대한 사회적, 학문적 관심에 힘입어 여러 비만 관련 정책과 사업들이 관련 부처와 지자체에서 각각 개발 추진되어왔다. 하지만, 이들 정책과 사업은 중복 내용이 다수 존재하여 그 역할 분담을 명확히 해야 한다는 평가를 받아왔다.⁹⁾ 부처와 지자체 등에서 진행되는 비만 관련 연구과제 선정에서 중복되거나 필요성이 떨어지는 과제들이 소규모 산발적으로 진행되고 있어 이를 국가정책 등 국가적 비만대책의 과학적 논거로 제시하기는 미약하다는 의견도 있었다.¹⁰⁾ 이렇게 동일한 대상에 대해 여러 기관에서 각기 연계 없이 접근하다보니 사업간 시너지 효과를 얻기 어려울 뿐만 아니라, 자칫 현장에서 혼선을 초래하기도 한다.

본 연구에서는 비만 관련 법률 현황을 조사·분석하여 이

접수일 : 2010년 6월 11일 / 수정일 : 2010년 6월 16일
채택일 : 2010년 7월 15일

*This research was supported by the grant from the Korea Institute for Health and Social Welfares.

[§]To whom correspondence should be addressed.

E-mail: forsome@paran.com

들 법률간 연계성·중복성을 확인하고 개선방향을 제안해 보고자 한다.

관련 법률 현황

종합적인 비만예방관리를 위해 별도로 제정된 법률은 없으며, 현재 약 25개 법률이 직접 혹은 간접적으로 연관되어 있다. Table 1에 제시된 바와 같이 어린이식생활관리특별법이나 학교급식법에서는 ‘비만’이라는 용어를 직접적으로 사용하고 있으며 건강증진법이나 식품위생법 등에서는 ‘영양’이라는 용어를 사용하여 비만예방관리의 내용을 법령에서 다루고 있다.

보건복지부·여성가족부

보건복지부의 비만 관련 법령은 Table 1과 같이 어린이식생활관리특별법, 건강증진법, 아동복지법, 영유아보육법,

식품위생법, 건강기능식품법 등 총 11개이다. 이중 비만과의 연관성이 높은 법령은 건강증진법과 어린이식생활관리특별법으로 그 주요내용은 다음과 같다.

건강증진법은 국민에게 건강에 대한 가치와 책임의식을 함양하도록 건강에 관한 바른 지식을 보급하고 스스로 건강생활을 실천할 수 있는 여건을 조성함으로써 국민의 건강을 증진하는 것을 목적으로 1995년 1월 제정된 법률이다. 건강증진이라는 비만예방관리의 궁극적 목적을 지향하면서 국민영양조사, 영양교육은 물론 운동 등 비만예방관리와 관련된 거의 모든 사항을 규정하고 있다는 점에서 일종의 기본법적인 성격을 가지고 있다 (Table 2).

어린이식생활관리특별법은 어린이의 올바른 식생활 습관을 갖도록 하기 위해 안전하고 영양을 고루 갖춘 식품을 제공하는 것을 목적으로 2008년 3월 제정된 법률이다. 비만 예방관리를 주요 목적으로 제정된 법률인 만큼 법률의 상

Table 1. Present acts relating to obesity

Ministry	Laws	Use of terms	
		Obesity	Nutrition
Ministry of health and welfare	Special act on children diet management (어린이식생활관리특별법)	○	○
	Health promotion act (건강증진법)		○
	Child welfare act (아동복지법)		○
	Infants and Young children day care act (영유아보육법)		○
	Food sanitation act (ministerial decree on dietician) [식품위생법 (영양사에 관한 규칙)]		○
	Health and functional food act (건강기능식품법)		○
	Framework act of food safety (식품안전기본법)		
	Promotion of health care technology act (보건의료기술진흥법)		
	Framework act of medical examination (건강검진기본법)	○	○
Framework act of health care (보건의료기본법)		○	
Community health act (지역보건법)		○	
Ministry of gender equity and family	Framework act of youth (청소년기본법)		
Ministry of education, science and technology	School meals act (학교급식법)	○	○
	School health act (학교보건법)	○ ¹⁾	
	Elementary and secondary education act (초중등교육법)		○ ²⁾
	Framework act of education (교육기본법)		
Ministry of food, agriculture, fishery and forestry	Early childhood education act (유아교육법)		
	Dietary education support act (식생활교육지원법)		
	Livestock product processing act (축산물가공처리법)		○
	Promotion of food industry act (식품산업진흥법)		○
	Promotion of food, agriculture and fishery technology act (농림수산식품과학기술육성법)		
Framework act of agriculture, rural community and food industry (농업농촌및식품산업기본법)			
Ministry of culture, sports and tourism	Installation and use of sports facility act (체육시설의 설치·이용에 관한 법률)		
	Public physical promotion act (국민체육진흥법)		
Ministry of labor	Occupational safety and health act (산업안전보건법)		○

1) Ministerial Decree on Physical Examination by School Health Act, 2) Dietetic Teacher

Table 2. Main contents of health promotion act relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Nutrition promotion activity (영양개선 활동)	The term, "Nutrition Promotion" is defined as "improving health by balanced diet" ("영양개선"을 「개인 또는 집단이 균형된 식생활을 통하여 건강을 개선시키는 것」으로 규정)	Article 2
	Government should investigate the status of public nutrition, pursue the improvement plan, and implement nutritional education (정부는 국민의 영양상태를 조사하고, 개선방안을 강구하며 영양지도 실시)	Article 15
	Government should conduct public nutrition survey including public health condition, food consumption, diet and so on. [국민의 건강상태·식품섭취·식생활조사 등 국민의 영양에 관한 조사 (이하 "국민영양조사")를 정기적으로 실시]	Article 16
Health promotion activity and use of fund (건강증진사업 및 기금 활용)	Public health center's activity relating to nutrition management (보건소의 영양관리 활동)	Article 19
	Use of health promotion fund for public nutrition management activity (국민영양관리사업에 건강증진기금 활용)	Article 25
Public health education (보건교육)	In order for public to conduct health lifestyle, government should implement public health education program considering personnel or population group's character, health condition, the level of health consciousness, and so on. (모든 국민이 건강생활을 실천할 수 있도록 그 대상이 되는 개인 또는 집단의 특성·건강상태·건강의식 수준등에 따라 적절한 보건교육을 실시)	Article 11
	Employment of the public health educator by legal identity or organizations relating to public health promotion activities. (국민건강증진사업관련 법인 또는 단체의 보건교육사 채용 권고)	Article 12.2 Article 12.4

당부분이 비판과 직간접적으로 연관되어 있다. 대표적으로 고열량·저영양식품에 대한 판매·광고 제한과 어린이 기호식품에 대한 영양성분 표시를 들 수 있다. 어린이에 대한 식생활, 영양교육과 함께 어린이 급식과 관련된 사항도 규정하고 있으며 그 주요내용은 Table 3과 같다.

그 외에 보건복지부에서 관장하는 비만관련 법령 내용은 다음과 같다.

식품위생법·건강기능식품법·식품안전기본법은 가공식품의 영양성분 표시를 규정하고 있다는 점에서 동일하다. 다만, 식품위생법은 영양관리 업무를 담당하는 영양사를 규정하고 있고, 건강기능식품법은 체중조절용 식품을 관리하는 법률이라는 점에서 비만예방관리와 연관성이 좀 더 높다.

영유아보육법은 유아원과 같은 영유아 보육시설의 운영에 관한 법률(제33조)로 영유아의 급식에 관한 사항을 규정하고 있으며 아동복지법(제8조)에서는 보건소에서 건강상담, 영양개선과 관련된 업무를 하도록 규정하고 있다.

보건의료기술진흥법은 의약품·의료기기·식품·화장품 등과 관련된 기술 개발을 목적으로 운영되는데, 비만예방관리를 목적으로 하는 건강기능식품이 여기에 포함된다. 건강검진기본법(제25조)에서는 흡연·음주·운동·영양·비만 등 생활습관개선에 사용되는 의료비를 국가예산이나 국민건강증진기금에서 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 보건의료기본법(제38조)에서는 국민의 영양상태 향상을 국가 및 지자체의 의무로 규정하고 있고 지역보건법(제9조)

에서는 보건소의 업무 중 하나로 국민건강증진·보건교육·구강건강과 함께 영양개선사업을 규정하고 있다.

여성가족부가 관장하는 청소년기본법(제7조)에서는 청소년을 대상으로 하거나 청소년이 쉽게 접할 수 있는 장소에서 청소년의 정신적·신체적 건강에 해를 끼치는 행위를 해서는 안 되며, 청소년에게 유해한 환경을 정화하고 유익한 환경이 조성되도록 노력해야 한다고 규정하고 있다.

교육과학기술부

교육과학기술부는 총 5개의 비만관련 법령을 관장하고 있으며 주로 학교급식법과 학교보건법에서 비만예방관리에 대한 내용을 다루고 있다. 학교급식법은 학교급식의 질을 향상시키고 학생의 건전한 심신의 발달과 국민 식생활 개선에 기여하는 것을 목적으로 1981년 1월 제정된 법률이다. 이 법에는 학교급식에 관한 사항은 물론 영양교육과 영양상담의 내용을 규정하고 있다. 특히, 영양불균형을 시정하고 질병을 사전예방하기 위해 저체중, 성장부진, 빈혈은 물론 과체중과 비만을 가진 학생을 대상으로 필요한 지도를 한다는 규정은 다른 법률에서는 찾아보기 어려울 정도로 비만예방관리를 직접 규정하고 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

학교보건법은 학교의 보건관리와 환경위생 정화에 필요한 사항을 규정하여 학생과 교직원의 건강을 보호·증진함을 목적으로 1967년 3월 제정된 법률이다. 이 법 자체는 건강증진은 물론 질병통제, 식품위생, 환경위생 등 광범위하게

Table 3. Main contents of special act on children diet management relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Restriction of sale and advertising for high calories and low nutritional food (고열량·저영양식품 판매·광고 제한)	High calories and low nutritional food is defined as children's favorite food causing the obesity and the unbalance of nutrition having higher calories and lower nutrition set up by administrator of food and drug safety. (식약청장이 정한 기준보다 열량이 높고 영양가가 낮은 식품으로서 비만이나 영양불균형을 초래할 우려가 있는 어린이 기호식품을 "고열량·저영양 식품"으로 규정) High calories and low nutritional food should not be sold in school and model retail store and should not be advertised in TV. (고열량·저영양 식품은 학교나 우수판매업소에서 판매가 제한되고, 텔레비전방송에서 광고도 제한)	Article 2, Article 8, Article 10
Children food safety protection area (어린이 식품 안전보호구역)	Children Food Safety Protection Area should be designated and managed in the area 200 meters far from school and school border (학교와 해당 학교의 경계선으로부터 직선거리 200미터의 범위 안의 구역을 어린이 식품안전보호구역으로 지정·관리)	Article 5
Labelling of nutrition for children's favorite food (어린이 기호식품 영양성분 표시)	Compulsory Labelling of Nutrition in Franchise Restaurants selling children's favorite food the area of which is more than specified. (어린이 기호식품을 판매하는 일정 규모 이상의 프랜차이즈 음식점에 대해 영양성분표시 의무화) A food product can be classified as model food if it safety the criteria on the fat, sugars, sodium and so on in children's favorite food. The food product should be labelled with the color such as green and should be recommended to food manufacturer, processor, and importer. (어린이 기호식품에 들어 있는 지방(脂肪), 당(糖), 나트륨 등의 영양성분에 대하여 기준을 정하고 그 기준에 맞는 식품을 우수식품으로 하며, 그 우수식품에 대하여 녹색 등 색상으로 표시하도록 식품 제조·가공·수입업자에게 권고)	Article 11 Article 12
Children's education (어린이 교육)	Administrators of food and drug administration, local government and education autonomy organization should educate and promote in terms of children's favorite food (식약청장과 지자체 및 교육자치단체의 장은 어린이 기호식품에 대한 교육 및 홍보 실시) Dean of primary school should implement safety and nutrition education programs necessary for children's diet management (초등학교장은 어린이 식생활 관리에 필요한 안전 및 영양교육을 정기적으로 실시)	Article 13
Business activity (기업 활동)	Quality certification on children's favorite food (어린이 기호식품에 대하여 품질인증 실시) Designation of children's health friendly company (어린이 건강친화기업 지정)	Article 14 Article
Children's meal service support centers (어린이 급식관리지원 센터)	Installation and management of the children's meal service support centers by local government administrator for the purpose of support infant and children day care facilities, kindergarten and school catering (지자체장의 영유아보육시설, 유치원, 학교급식소의 위생과 영양관리를 지원하기 위한 어린이 급식관리지원센터 설치·운영)	Article 21
Investigation and appraisal (조사·평가)	Investigating and promulgating the safety index of diet (식생활 안전지수 조사·공표) Appraisal of the diet's safety and nutrition in local community (시·군·구의 식생활 안전·영양수준 평가)	Article 23 Article 24

적용되지만, 비만예방관리 측면에서 보면, 건강증진법 (복지부)을 학교에 적용한 법이라고 할 수 있다. Table 5에 제시된 바와 같이 교직원 및 학생을 대상으로 건강검사를 하고 이에 따라 건강증진계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 비만과 같은 질병예방 등 보건교육에 관한 사항도 규정하고 있다.

초중등교육법은 보건교사와 영양교사의 자격 (제21조), 학교급식 운영에 관여하는 학교운영위원회 (제34조)에 관한 사항을 규정하고 있다. 또한, 체육, 가정 등 비만예방관리와 직간접적으로 연계되는 교과과정의 운영에 관한 사항 (제23조)도 규정하고 있다. 교육기본법 (제27조)은 학생과 교직원의 건강증진에 관한 선언적인 내용을 담고 있으

며, 유아교육법 (제17조)은 유치원 운영에 관한 사항을 규정하고 있는 법으로 건강검진과 급식에 대한 사항을 규정하고 있다. 학교급식법이 초중고등학교의 급식에 관한 법이라면 유아교육법은 유치원 급식에 관한 법이다. 하지만, 이 법에서는 급식 시설·설비기준 등에 관하여 필요한 사항을 교과부령으로 규정할 뿐, 학교급식법과 같이 영양교육 등에 대한 사항은 규정하고 있지 않다.

농림수산식품부

농림수산식품부는 총 5개의 비만관련 법령을 관장하고 있으며 주로 식생활교육지원법에서 비만예방관리에 대한 내

Table 4. Main contents of school food service act relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Mission of the national and local governments (국가·지자체의 임무)	Administrative and fiscal support should be provided in order to supply good quality of food catering safely and policy should be pursued in order to culture the student's proper diet management capability through nutrition education and, succeed and improve traditional dietary culture. (양질의 학교급식이 안전하게 제공될 수 있도록 행정적·재정적으로 지원하여야 하며, 영양교육을 통한 학생의 올바른 식생활 관리능력 배양과 전통 식문화의 계승·발전을 위하여 필요한 시책 강구)	Article 3
Management and consultation of diet and nutrition (식생활·영양의 관리·상담 등)	Allocation of Dietetic Teacher in the school with catering facilities (학교급식 시설을 갖춘 학교에 영양교사 배치)	Article 7
	School food should be composed of the food which can satisfy the requirements necessary for the students' development and health and help to shape the proper diet. (학교급식은 학생의 발육과 건강에 필요한 영양을 충족할 수 있으며, 올바른 식생활습관 형성에 도움을 줄 수 있는 식품으로 구성)	Article 11
	For shaping proper diet, improving the understanding on the production and consumption of food and succeeding and developing the traditional food culture, students should be educated and parents should be informed. (올바른 식생활습관의 형성, 식량생산 및 소비에 관한 이해 증진 및 전통 식문화의 계승·발전을 위하여 학생에게 식생활 관련 지도를 하며, 보호자에게는 관련 정보를 제공)	Article 13
	School dean should consult and educate the students who are underweight, less developed, overweight, obese, with anemia in order to correct the nutrition unbalance caused by diet and prevent the disease in prior (학교장은 식생활에서 기인하는 영양불균형을 시정하고 질병을 사전에 예방하기 위하여 저체중 및 성장부진, 빈혈, 과체중 및 비만학생 등을 대상으로 영양상담과 필요한 지도를 실시)	Article 14
Quality of Meals (급식의 품질)	Nutrition management criteria (presidential decree article 5) [영양관리기준(시행규칙 제5조) 등 운영]	Article 16

Table 5. Main contents of school health act relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Physical examination and health promotion plan (건강검사 및 건강증진계획 수립)	School dean should conduct physical examination for students and staff. (학교장은 학생과 교직원을 대상으로 건강검사 실시) Establish the health promotion plan based on physical examination (advice from the doctor and pharmacist in school) [건강검사 결과를 바탕으로 건강증진계획 수립(학교의사 및 학교약사에게 자문)]	Article 7 Article 7.2
Health education (보건교육)	School dean should run the education programs for the student's physical development, treatment and prevention of disease, prevention of alcohol, smoking, abuse of drug, and sex. (학교장은 학생의 신체발달 및 체력증진, 질병의 치료와 예방, 음주·흡연과 약물 오용(誤用)·남용(濫用)의 예방, 성교육 등 실시)	Article 9

용을 다루고 있다 (Table 6). 식생활교육지원법은 식생활에 대한 국민적 인식을 높인다는 측면에서 국민의 식생활 개선, 전통 식생활 문화의 계승·발전, 농업 및 식품산업 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 2009년 5월 제정된 법이다. 이 법은 법률의 명칭에서 제시된 바와 같이 식생활의 교육에 대한 법이라는 점에서 비만과 연관성이 상당하다고 볼 수 있다. 다만, 그 지향점이 비만보다는 전통 식생활 문화의 계승, 친환경적인 우리 농산물의 활용 등이라는 점에서 기존의 영양 중심의 식생활 교육과는 다른 측면이 있다.

그 외에 농림수산식품부에서 관장하는 비만관련 법령 내용은 다음과 같다.

축산물가공처리법은 우유 등 가공 축산식품에 대한 영양 성분 표시를 규정하고 있다. 식품산업진흥법에는 식품의 영

양관리를 위한 인력양성기관을 운영한다는 규정 (제7조) 이 있으며, 식품의 영양성분을 분석하여 성분표로 발간하는 등 관련 연구를 수행한다는 규정 (제19조)도 있다. 농림수산식품과학기술육성법은 식품에 대한 연구개발사업을 규정 한 법률로 비만과 관련된 연구사업에 예산을 지원하는 근거가 되며, 농업농촌 및 식품산업기본법은 식생활교육지원법의 철학적 배경을 제공하는 기본법은 비만과 연관성은 거의 없다고 볼 수 있다.

문화체육관광부·노동부

문화체육관광부는 2개의 비만관련 법령을 관장하고 있다. 국민체육진흥법은 국민체육을 진흥하여 국민의 체력을 증진하고 (Table 7), 건전한 정신을 함양하여 명량한 국민 생활을 영위하게 하며, 나아가 체육을 통하여 국위 선양에

Table 6. Main contents of dietary education support act relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Basic direction of dietary education (식생활 교육 기본방향)	Considering the role of family, society structure, change of diet environment (가정의 역할, 사회구조, 식생활 소비환경의 변화 등을 종합적으로 고려)	Article 6-13
	Culturing good judgement on the choice of food and conducting proper diet etiquette (식품선택에 관한 적절한 판단력을 배양하고 올바른 식사예절을 실천)	
Surveying diet and providing the guidance (식생활 조사 및 지침보급)	Gratitude to and understanding of diet, dietary education activities on the national level, dietary education for children, acceleration of diet experience activities, (식생활에 대한 감사와 이해, 식생활 교육 운동의 전국적 전개, 어린이 식생활교육, 식생활 체험활동 촉진, 전통 식생활 문화계승과 지역 농수산물의 활용, 환경친화적인 식생활 실천)	Article 21
	Conducting the surveillance and research activities relating to public diet habits, the production, distribution and consumption of food (국민의 식생활 실태, 식품의 생산·유통·소비 등에 대한 조사와 연구 활동을 추진)	Article 22
	Developing the dietary guidelines including agricultural and fishery products and traditional foods (농수산물 또는 전통식품을 이용한 식생활 지침 등을 개발하여 보급)	Article 24
Dietary education (식생활 교육)	Establishing facilities relating to the experience, promotion and education of traditional dietary culture (전통 식생활 문화 체험관 및 홍보관, 전통 식생활 문화 교육시설 등을 건립)	Article 25
	Designating public and private education facilities, universities and related organization as educational institute (국·공립 교육시설, 대학 및 관련 기관·단체를 식생활 교육기관으로 지정)	Article 26
	Dietary education in school (학교에서의 식생활 교육)	

Table 7. Main contents of public physical promotion act relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Action for physical training promotion (체육 진흥 조치)	Day of physical training and Weeks of physical training (체육의 날과 체육주간)	Article 7
	Promotion for school and workplace physical training (학교체육 및 직장체육의 진흥)	Article 9
	Installation of facilities for physical training (체육시설의 설치)	Article 10
Public physical promotion fund (국민체육진흥기금)	Research, development and distribution for public physical promotion Support for expansion of physical training facilities Operation and support for physical organization and research institution relating to physical science and life exercise (국민체육 진흥을 위한 연구·개발 및 그 보급 사업 국민체육시설 확충을 위한 지원 사업 대한체육회, 대한장애인체육회, 한국도핑방지위원회, 생활체육 관련 체육단체와 체육 과학 연구 기관의 운영·지원)	Article 22

Table 8. Main contents of installation and utilization of sports facilities act relating to obesity

Classification	Main contents	Ground rules
Professional sports facilities (전문체육시설)	Playing fields and gymnasium required for domestic and international competition and player training (국내·외 경기대회의 개최와 선수 훈련 등에 필요한 운동장이나 체육관 등)	Article 5
Life sports facilities (생활체육시설)	Life sports facilities near public habitation and easily accessible (국민이 거주지와 가까운 곳에서 쉽게 이용할 수 있는 생활체육시설)	Article 6
Work sports facilities (직장체육시설)	Work sports facilities required for physical activities (직장인의 체육 활동에 필요한 체육시설)	Article 7
Opening facilities (시설의 개방)	Professional and life sports facilities should be open to community to the extent which allow competition and their maintenance (전문체육시설 및 생활체육시설은 경기대회 개최나 시설의 유지·관리 등에 지장이 없는 범위에서 지역 주민이 이용할 수 있도록 개방)	Article 8

이바지하는 것을 목적으로 1962년 제정된 법률이다. 이 법률에서는 생활체육을 “건강과 체력 증진을 위하여 행하는 자발적이고 일상적인 체육 활동”으로 정의하고 있다.

체육시설의 설치·이용에 관한 법률은 체육시설의 설치·이용을 장려하고, 체육시설업을 건전하게 발전시켜 국민의

건강 증진과 여가 선용에 이바지하는 것을 목적으로 1989년 3월 제정된 법률이다. 이 법에서는 Table 8에 제시된 바와 같이 전문체육활동은 물론 가정이나 직장에서 체육활동을 할 수 있는 시설에 대해 규정하고 있다.

노동부는 비만관련 법령으로 산업안전보건법을 관장하고

있다. 이 법은 산업장에서의 노동자의 건강에 관한 사항을 규정하고 있는 법률이다. 정부의 책무 (제4조)로 '근로자의 안전 및 건강의 보호증진에 관한 사항'을 규정하고 있으며, 동법 시행령 제3조의 6에 「건강증진사업의 등의 추진」에 관련 사항을 규정하고 있다. 동 사업 추진에 필요한 근로자 건강보호와 증진을 위한 내용을 담은 「사업장 건강증진운

동 시행지침」이 노동부 예규 제237호로 1998년 2월 13일 제정되어 시행되다가 1999년 7월 12일 노동부 고시 (제1999-20호)로 변경되어 현재까지 시행되고 있다. 고시에는 사업장에서 참여 신청서를 한국산업안전공단에 제출하여 기술지원을 받도록 하고 있으며, 건강진단 (제43조) 의무가 사업주에게 부과되어 있다.

Table 9. Functional comparison among acts relating to obesity

Classification	Ministry of health and welfare	Ministry of education, science and technology	Ministry of food, agriculture, fishery and forestry	Ministry of culture, sports and tourism, Ministry of Labor	
Use of "obesity" term	Special act on children diet management	School meals act School health act ¹⁾	-	-	
Health promotion project	Health promotion act	School health act	-	Occupational safety and health act	
Guideline for dietary life ²⁾	Health promotion act, special act on children diet management	-	Dietary education support act		
Education and Counselling for nutrition & dietary life	Health promotion act, special act on children diet management, child welfare act	School meals act	Dietary education support act	-	
Processing food	Nutrition labelling	Special act on children diet management, food sanitation act, health and fuctional food act	-	Livestock product processing act	-
	Food for weight control	Health and fuctional food act	-	-	-
	Restriction of Sale for high calories	Special act on children diet management	-	-	-
Physical exercise promotion	Health promotion act	Elementary and secondary education act	-	Public physical promotion act, installation and use of sports facility act	
Participation guidance for company and organization	Special act on children diet management	-	Dietary education support act	Occupational safety and health act	
Research · investigation	Health promotion act, special act on children diet management	School health act	Dietary education support act, promotion of food industry act	Occupational safety and health act, public physical promotion act	
Man power · organization ³⁾	Food sanitation act, health promotion act, child welfare act, special act on children diet management	School meals act	Dietary education support act, promotion of food industry act	-	
Fund, finance	Health promotion act, food sanitation act, framework act of medical examination	-	-	Public physical promotion act	
Meals management	Infants and young children day care act, special act on children diet management	School meals act, early childhood education act	-	-	

1) School health Examination Regulation by School Health Act-Ordinance

2) Although acts do not have any legal basis on dietary guidelines, they are included in that dietary guidelines are established by the ministry of health and welfare in the context of nutrition improvement activities in practice and act itself plays an key role to choose a processing food.

3) Food Sanitation Act: Dietitian, Health Promotion Act · Child Welfare Act: Public Health Center, School Meals Act: Dietetic Teacher · School Meal Service Support Centers, Dietary Education Support Act · Promotion of Food Industry Act: Education Center, Special Act on Children Diet Management : Children's Meal Service Support Centers

법률간 비교분석

앞에서 설명한 비만 관련 법률 25개를 비만예방관리의 필요한 정책수단을 기준으로 재정리해보면 Table 9와 같다. 식품안전기본법처럼 다른 법률에 세부 규정이 별도로 있어 사실상 선언적 의미로 국한되거나, 농림수산물과학기술육성법과 같이 연관성이 막연한 경우는 비교대상에서 제외하였다. 또한 국민체력실태조사와 같이 법률에서 구체적인 조사 명칭이 제시되지 않은 경우도 해당 법률의 주요 내용이라고 보기는 어렵다는 판단에서 비교대상에서 제외하였다.

우선 비만이라는 용어를 사용하고 있는 법률로는 어린이식생활관리특별법과 학교급식법이 있다. 이들 법률은 비록 대상은 어린이로 제한되나 법률에서 비만이라는 용어를 직접 사용하고 있다는 점에서 다른 법률에 비해서는 비만예방관리와 매우 밀접하게 연계되어 있다고 볼 수 있다.

건강증진사업을 명문화한 법률로는 건강증진법과 학교보건법, 산업안전보건법을 들 수 있다. 건강증진법이 모든 국민에 대해 포괄적으로 적용되는 법률이라면 다른 법률들은 각각 학교와 산업장에 대해 적용되는 법률이다. 다만, 산업안전보건법의 경우, 다른 법률들에 비해서는 그다지 활성화되어 있지는 않은 것 같다.

식생활지침을 명문화한 법률로는 식생활교육지원법이 있다. 건강증진법의 경우, 비록 식생활지침에 대한 법적 근거는 없지만 그간 영양관리사업 차원에서 식생활지침을 발간해왔다. 어린이식생활관리특별법도 식생활지침에 대한 법적 근거는 없지만, 고열량·저영양 식품을 정의하는 등 사실상 가공식품에 대한 지침역할을 한다고 볼 수 있다.

영양과 식생활에 대한 교육 및 상담을 규정한 법률로는 복지부 소관 건강증진법, 어린이식생활관리특별법, 아동복지법, 교과부 소관 학교급식법, 농식품부 소관 식생활교육지원법이 있다. 다른 법과 달리 아동복지법은 건강증진법에서 규정하고 있는 보건소 이외에는 별도의 정책수단이 없다는 점에서 다분히 선언적인 규정이라고 볼 수 있다. 교과부 소관 학교급식법과 농식품부 소관 식생활교육지원법도 영양과 식생활에 대한 교육 및 상담을 규정하고 있다.

가공식품과 관련된 비만예방관리는 주로 어린이식생활관리특별법에 규정되어 있다. 식품위생법, 건강기능식품법, 축산물가공처리법에도 가공식품의 영양표시나 체중조절용식품의 관리와 같이 비만예방관리와 관련된 규정이 있으나, 고열량·저영양식품의 판매금지 등을 규정한 어린이식생활관리특별법에 비하면 그 역할은 상당히 제한적이라고 할 수

있다.

운동 장려를 규정한 법률로는 건강증진법, 국민체육진흥법, 체육시설의 설치·이용법과 함께 초·중·고교육법이 있다. 초·중·고교육법은 체육시간을 결정한다는 점에서 학생들의 운동활동에 상당히 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 최근에는 학교체육법¹⁰⁾을 별도로 제정하자는 논의가 진행되고 있다.

기업이나 단체 등의 비만예방관리 참여를 유도하는 법률로는 어린이식생활관리특별법, 식생활교육지원법, 산업안전보건법이 있다. 어린이식생활관리특별법은 식품제조업체나 프랜차이즈 등을 대상으로 의무표시제나 인증제 시행을 통해 참여를 독려하고 있으며, 산업안전보건법은 재정 지원 등을 통해 일반사업장에서의 참여를 유도하고 있다. 반면, 식생활교육지원법은 법 조문상으로는 '교육관계자, 농·어업인, 식품 관련 종사자, 식생활 관련 단체와 소비자 단체'를 규정하고 있어 특정 직역으로 제한하고 있지는 않다.

연구·조사를 규정한 법률로는 복지부 소관의 건강증진법, 어린이식생활관리특별법, 교과부 소관의 학교보건법, 농식품부 소관의 식생활교육지원법, 식품산업진흥법이 있다. 건강증진법에는 식품섭취, 건강상태 등을 종합적으로 조사하는 국민영양조사가 규정되어 있다. 어린이식생활관리특별법에는 어린이 식생활의 안전과 영양수준을 확인·평가한다는 차원에서 식생활 안전지수를 조사·공표하도록 하고 있다. 학교보건법에서는 교직원과 학생들에 대한 건강검진을 규정하고 있다. 식생활교육지원법에서는 식생활 실태, 식품의 생산소비현황에 대한 조사를 규정하고 있으며, 식품산업진흥법에서는 식품의 성분 조사를 규정하고 있다. 산업안전보건법에서는 근로자의 건강진단을 규정하고 있다.

인력·기관을 규정한 법률로는 영양사를 규정한 식품위생법, 보건소의 역할을 규정한 건강증진법과 아동복지법, 영양교사를 규정한 학교급식법, 식생활교육기관과 식품인력양성기관을 각각 규정한 식생활교육지원법, 식품산업진흥법이 있다.

비만예방관리사업을 추진하면서 사용할 수 있는 기금을 규정한 법률로는 건강증진법 (건강증진기금), 식품위생법 (식품진흥기금), 국민체육진흥법 (국민체육진흥기금)이 있다. 다른 법률의 경우에는 해당 예산이 기금이 아닌 국가재정에서 충당된다. 기금의 경우, 운용기관의 목적의 범위 내에서 자유롭게 사용할 수 있다는 점에서 상대적으로 활용이 용이하다는 장점이 있다.

급식관리를 규정한 법률로는 영유아보육법, 유아교육법, 학교급식법과 어린이식생활관리특별법이 있다. 앞의 3개 법률은 각각 보육시설, 유치원, 초·중·고등학교의 급식관리를 규정하고 있다. 학교급식법과 어린이식생활관리특별법에는

Table 10. Frequency of stating the term “obesity”

Quote frequency	Name of acts
8	Special act on children diet management
7	Health promotion act
5	Dietary education support act
4	School meals act
3	School health act, food sanitation act, occupational safety and health act, public physical promotion act
2	Child welfare act, health and functional food act, promotion of food industry act, framework act of medical examination
1	Infants and young children day care act, early childhood education act, elementary and secondary education act, installation and use of sports facility act, livestock product processing act

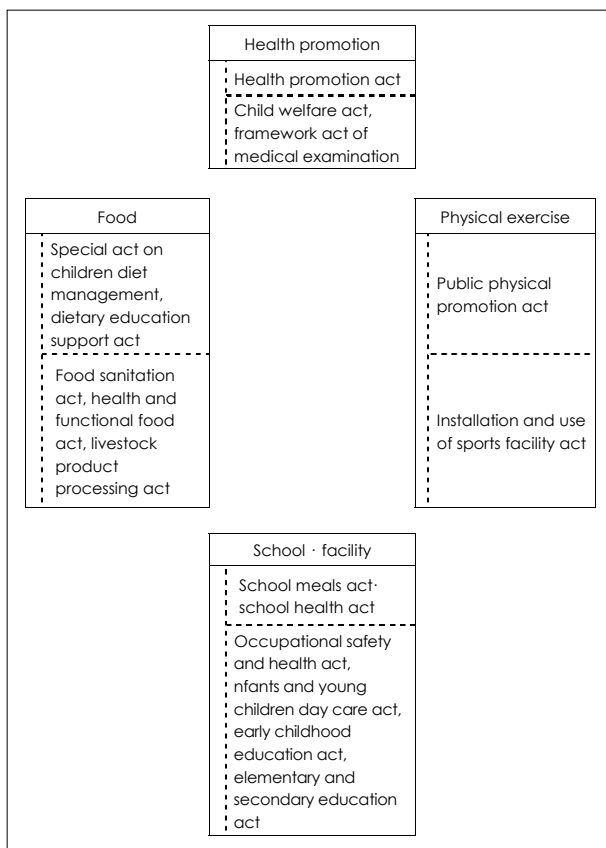


Fig. 1. Classification of acts for major areas.

각각 학교급식지원센터와 어린이급식관리지원센터가 규정되어 있다.

법률간 비교분석 결과, 비만예방관리와 관련해 가장 많이 언급된 법률은 어린이식생활관리특별법이다 (Table 10). 건강증진법은 7회, 식생활교육지원법, 학교급식법, 학교보건법과 식품위생법 등은 3회 이상 언급되었다.

고 찰

25개 비만관련 법률에 대한 기능 비교를 실시한 결과, 기

능의 중요성 및 언급회수, ‘비만’이라는 용어의 사용여부 등을 감안할 때, 건강증진법, 어린이식생활관리특별법, 식생활교육지원법, 학교급식법, 학교보건법이 비만 예방관리와 관련하여 중요한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다 (Fig. 1). 다른 법률들의 경우에는 이들 법률을 보완하거나 유사한 분야에서 비슷한 기능을 담당하고 있다. 따라서 비만에 방관리 전략을 수립하는데 있어서는 이들 법률을 관장하는 부처 및 부서간의 협력이 매우 중요할 것으로 판단된다.

각 기능별 협력의 필요성을 살펴보면 아래와 같다.

가공식품, 급식관리 분야는 법률간 영역이 대체로 명확하기 때문에 큰 문제가 없을 것으로 예상된다. 건강증진사업, 교육과 상담, 운동 장려, 기업·단체 등의 참여 유도, 기금 분야도 다소 중복될 소지는 있으나, 주로 집행기능으로 해당 기관들이 모두 다르기 때문에 시행 과정에서 큰 무리는 없을 것으로 보인다. 다양한 경로를 통해 국민들에게 도달하고자 한다는 점을 감안하면, 이러한 중복이 꼭 문제가 된다고 보기도 어렵다.

반면, 식생활지침, 연구·조사, 인력·기관 분야는 사업간의 연계성이 높아 시행과정에서 매우 긴밀한 협조가 필요할 것으로 보인다. 때로는 사업성고가 서로 중복되면서 자칫 혼란을 가져올 소지도 있다.

식생활지침의 경우, 명목상으로는 영양부분은 건강증진법, 우리농산물이나 전통식생활과 같은 문화적 측면은 식생활교육지원법으로 구분한다고 하지만, 지침의 수혜자가 되는 일반 국민입장에서 보면 상당히 혼란스러울 수 있다. 자칫 판단기준 차이로 인해 두 지침에서 제시하는 내용이 다스 상이할 수도 있다. 건강증진법과 어린이식생활관리특별법 사이에서도 긴밀한 협력이 필요하다. 경우에 따라서는 ‘균형 잡힌 식단’과 ‘특정식품군의 배제’라는 명제가 충돌할 수 있기 때문이다.

연구·조사의 경우, 개별 법률에 따라 수행되는 사업이 잘 연계가 된다면 시너지 효과를 발휘할 수 있지만, 자칫 개별적으로 수행하게 되면 모든 사업에서 관련 자료가 부

족해서 제대로 된 결과를 제시하지 못하는 상황이 발생할 수도 있다. 식품의 성분조사 (식품산업진흥법)가 충실해질 수록 식품섭취량을 바탕으로 영양섭취를 계산하는 국민영양조사 (건강증진법) 결과의 완성도가 높아질 수 있다. 두 사업간의 연계성이 부족하면, 국민영양조사에서 자료 부족 현상이 발생해서 좋은 분석결과를 내기 어렵다. 식품섭취조사는 건강증진법 (국민영양조사), 식생활교육지원법 (식생활실태조사), 어린이식생활관리특별법 (어린이식품섭취조사)에서 각각 수행되는데, 자칫 비슷한 내용의 조사를 중복으로 하고 정작 필요한 특정집단, 특정품목 등에 대한 조사는 예산부족으로 하지 못하게 될 수도 있다. 국민영양조사가 다양한 시사점 도출을 위해 건강진단과 식품섭취량을 함께 조사한다는 점을 감안하면, 학생들의 건강진단 (학교보건법)과 식품섭취량 (어린이식생활관리특별법) 조사의 연계성도 높아질 필요가 있다.

인력·기관의 경우, 건강증진법·아동복지법 (보건소), 식품위생법 (영양사), 학교급식법 (영양교사)이 교육기관과 인력양성을 규정하고 있는 식생활교육지원법이나 식품산업진흥법과 다소 중복될 소지는 있다. 학교급식지원센터 (학교급식법)와 어린이급식관리지원센터 (어린이식생활관리특별법)는 추진과정에서 매우 세밀한 주의가 필요하다. 현행 어린이식생활관리특별법에서도 중복 가능성을 인정하고 학교급식지원센터와 통합·운영할 수 있도록 규정하고 있기는 하다. 하지만, 센터에 근무하는 영양사와 위생 업무 담당자의 수, 그 직무범위를 각각 규정하고 있기 때문에 자칫하면 현장에서 혼란이 발생할 수 있다. 또한 보건교사와 영양교사의 역할 구분이 애매하다. 보건교사는 학교보건법에 따라 건강증진 상담을 하도록 되어 있고, 영양교사는 학교급식법에 따라 영양 상담을 하도록 되어 있다. 그런데, 비만증이 있는 학생은 두 상담을 모두 받아야 한다.

지금까지 제시된 사항들을 개선하기 위한 방안으로 크게 다음과 같이 2가지 대안을 검토해볼 수 있다.

첫 번째 대안으로, 현행 체계를 유지하되 부처간 업무조정을 위해 별도의 조정위원회를 운영하는 방안이다. 현재의 부처간 업무분장을 손대지 않기 때문에 추진이 용이하다는 장점이 있다. 반면, 위원회가 실제 효과를 발휘하기 위해서는 위원장이 강력한 리더십을 발휘해야 하는데, 이것이 현실적으로 쉽지 않다는 단점이 있다. 총리가 위원장을 맡는 방안이 있지만, 비만이나 영양, 건강증진이 국정과제에서 차지하는 우선순위가 낮아 실현가능성은 높지 않다. 가장 업무 연관성이 높은 복지부 장관이 위원장을 맡는 방안도 있지만, 부처간 협조가 부족한 현재 우리의 행정문화를 감안할 때 위원회가 성과를 거두기는 어려워 보인다.

두 번째 대안으로, 부처간 업무의 중복으로 혼선을 초래할 가능성이 높은 업무를 하나의 부처로 통합하는 방안이다. 통합이 필요한 업무는 앞서 살펴본 바와 같이 식생활지침, 연구·조사, 인력·기관 분야이다. 다른 업무의 경우 주로 집행기능으로 현장에서 이를 담당하는 기관이 달라 큰 중복이나 혼선은 없다. 예를 들어, EU나 영국의 경우, 각각 식품안전청 (European Food Safety Authority, EFSA)과 식품기준기구 (Food Standards Agency, FSA)에서 식생활 관련 조사와 지침 설정을 전담하고 있다. 이들 기관에서 과학적 근거에 따라 지침을 제시하면 건강증진이나 학교급식을 담당하는 관련 부처들이 이를 시행하고 있다. 이 대안은 부처간 업무영역이 명확해지면서 업무의 효율성이 높아진다는 장점이 있다. 반면, 부처간 역할 조정이나 법률개정을 수반함에 따라 부처의 상당한 반대가 예상된다는 단점이 있다.

종합적으로 살펴볼 때, 부처간 업무 조정을 위해 위원회 운영을 추진하는 첫 번째 대안이 현실적으로 추진 가능한 방안이다. 두 번째 대안의 경우 효과는 클 것으로 예상되나, 식품안전관리 일원화 등과 맞물려 중장기적으로 추진을 검토할 필요가 있다.

요 약

우리 생활의 급격한 변화와 서구화 속에서 성인과 함께 아동, 청소년의 비만율이 빠르게 증가하고 있다. 그간 관련 부처와 지자체에서는 이에 대응해 비만관리 정책과 사업을 추진해왔다. 비만 관련 법률은 건강증진법, 어린이식생활관리특별법, 학교급식법 등 총 25개로 복지부 등 6개 부처가 관장하고 있다. 여러 기관이 각각 추진하다보니 사업의 연계성이 떨어지고 시너지효과를 얻기 어렵다는 지적이 상당하다. 특히, 식생활지침, 연구·조사, 인력·기관 분야의 경우에는 상당부분 중복되어 혼선을 초래할 우려가 높은 것으로 보인다. 단기적으로는 부처간 조정위원회를 통해 비만 관련 정책 및 사업을 조정이 필요하다. 중장기적으로는 부처간 업무조정을 검토해볼 필요도 있다.

Literature cited

- 1) Korean Ministry of Health and Welfare. Report on National Health and Nutrition Survey 1998. Seoul: Korean Ministry of Health and Welfare; 1999
- 2) Korean Ministry of Health and Welfare. Report on Korea National Health and Nutrition Examination Survey 2001. Seoul: Korean Ministry of Health and Welfare; 2002

- 3) Korean Ministry of Health and Welfare. Report on Korea National Health and Nutrition Examination Survey 2005. Seoul: Korean Ministry of Health and Welfare; 2006
- 4) Korean Ministry of Health and Welfare. Report on National Health Statistic 2007. Seoul: Korean Ministry of Health and Welfare; 2009
- 5) World Health Organization Regional Office for the Western Pacific (WPRO), the International Association for the Study of Obesity (IASO) and the International Obesity Task Force (IOTF). The Asia-Pacific perspective-redefining obesity and its treatment; 2000
- 6) Lakka HM, Laaksonen DE, Lakka TA, Niskanen LK, Kumpusalo E, Tuomilehto J, Salonen JT. The metabolic syndrome and total and cardiovascular disease mortality in middle-aged men. *JAMA* 2002; 288 (21): 2709-2716
- 7) Ford ES. The metabolic syndrome and mortality from cardiovascular disease and all-causes: findings from the National Health and Nutrition Examination Survey II Mortality Study. *Atherosclerosis* 2004; 173 (2): 309-314
- 8) National Health Insurance cooperation notice 2008; 2008
- 9) Seo MK, Choi EJ Shin YJ, Kim DJ, Song HJ. Evaluation of the National health promotion policies and its measures. KIHASA; 2006
- 10) Tak YJ, Lee YS, Lee JS, Kang JH. The T trend of Obesity-related Researches in Korea: from 1984 to 2002. *Korean J Obes* 2004; 13 (1): 1-13
- 11) Act on School Physical Education Public hearing materials Act http://mom.eduhope.net/bbs/view.php?board=mom_6_3&id=1242&page=5