



제432회 국회(임시회)
제1차 재정경제기획위원회

협동조합 기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈사회적협동조합 제품 우선구매 지원〉

■ 최혁진 · 복기왕의원 대표발의(의안번호 제2214964호)

2026. 2.

재 정 경 제 기 획 위 원 회

전문위원 임명현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 사회적협동조합 제품 우선구매 지원 등	3

I. 제안경위

가. 제 출 자 : 최혁진 · 복기왕의원 등 12인

나. 제 출 일 : 2025. 12. 5.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제 2조제2호에 따른 공공기관의 장에게 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스에 대한 우선 구매 의무를 규정하고 있고, 우선 구매 계획과 전년도 실적을 기획예산처장관에게 통보하도록 하고 있음. 그러나 재화나 서비스에 대한 정의가 명확하지 않아 우선 구매의 대상이 되는 범위를 보다 정확하게 명시해줄 필요성이 있고, 우선 구매가 실질적으로 이루어지기 위해서는 물품·용역·공사 등의 계약 체결시 사회적협동조합에 대한 우대가 필요하다는 의견이 제기되고 있음.

또한 현행법은 사회적협동조합 우선구매에 대한 계획 및 실적을 기획예산처장관에게 보고하도록 하면서도 공개에 대해서는 별도의 규정이 없는데 우선구매를 활성화하고 정책의 투명성을 제고하기 위하여는 우선구매 계획 및 실적이 공개될 필요가 있음.

이에 우선 구매의 범위를 사회적협동조합이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사로 명시하고, 공공기관의 장이 계약시 사회적협동조합을 우대할 수 있는 근거를 마련하며, 기획예산처장관이 우선구매 계획 및 실적을 종합하여 공고하도록 함으로써 사회적협동

조합 제품에 대한 우선구매가 더욱 활발히 이루어질 수 있도록 지원하고자 함(안 제95조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 사회적협동조합 제품 우선구매 지원(안 제95조의2)

현 행	개 정 안
○ 공공기관의 우선 구매 - 공공기관의 장은 <u>구매하려는 재화나 서비스에 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스가 있는 경우에는 해당 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 함</u> - <신 설> - 공공기관의 장은 <u>사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획예산처장관에게 통보하여야 함</u> - <신 설> - 구매 계획과 구매 실적의 <u>통보</u>에 필요한 사항은 대통령령으로 정함	○ 공공기관의 우선 구매 - 공공기관의 장은 <u>사회적협동조합이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사(이하 사회적협동조합생산물)의 우선 구매를 촉진하여야 함</u> - 공공기관의 장은 대통령령으로 정하는 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 경우에는 사회적협동조합을 우대할 수 있음 - 공공기관의 장은 <u>사회적협동조합생산물</u>의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획예산처장관에게 통보하여야 함 - <u>기획예산처장관은 제3항에 따른 구매 계획과 구매 실적을 종합하여 공고하여야 함</u> - 구매 계획과 구매 실적의 <u>통보 및 공고</u>에 필요한 사항은 대통령령으로 정함

현행법은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(이하 ‘판로지원법’이라 함)」 제2조제2호1)에 따른 공공기관의 장에게 사회

- 1) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 법인을 말한다.
 - 가. 국가기관(「국가재정법」 제6조의 독립기관 및 중앙관서를 말한다)
 - 나. 지방자치단체(「지방자치법」 제2조에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시·군·구를 말한다)
 - 다. 특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 자
 - 라. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 자
 - 마. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
 - 바. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
 - 사. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청
 - 아. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 「장애인 등에 대한 특수교육법」

적협동조합이 생산하는 재화나 서비스에 대한 우선 구매 의무를 규정하고 있고, 우선 구매 계획과 전년도 실적을 기획예산처장관에게 통보하도록 하고 있음.²⁾

개정안은 사회적협동조합 제품에 대한 우선구매가 더욱 활발히 이루어질 수 있도록 지원하고자 하는 내용으로, 구체적으로는 ① 사회적협동조합 제품 우선구매 제도의 대상을 ‘사회적협동조합이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사(이하 “사회적협동조합생산물”이라 함)’로 의미를 보다 명확히 하고, ② 공공기관이 대통령령으로 정하는 물품·용역·공사 등의 계약을 체결할 경우 사회적협동조합을 우대할 수 있도록 근거를 마련하고, ③ 기획예산처장관이 공공기관의 우선구매 실적 및 계획을 종합하여 공고하도록 의무화하는 내용임.

공공기관의 사회적협동조합제품 구매제도는 2014년 근거 법률이 신설된 이후로 공공기관의 사회적 가치 실현 및 사회적협동조합의 지속성장 기반을 구축하는 데에 기여해 왔음. 대상기관은 국가·지방자치

에 따라 설치된 각급 국립·공립 교육기관

2) 「협동조합 기본법」 제95조의2(공공기관의 우선 구매) ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 구매하려는 재화나 서비스에 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스가 있는 경우에는 해당 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 한다.

② 제1항에 따른 공공기관의 장은 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획예산처장관에게 통보하여야 한다.

③ 제2항에 따른 구매 계획과 구매 실적의 통보에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「협동조합 기본법 시행령」 제26조(구매 계획과 구매 실적의 통보) 법 제95조의2제2항에 따라 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 매년 2월 말일까지 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스(이하 이 조에서 “사회적협동조합제품”이라 한다)의 해당 연도 구매 계획 및 전년도 구매 실적과 해당 기관의 총구매액에 대한 사회적협동조합제품의 구매액 비율을 기획예산처장관에게 통보하여야 한다.

단체 및 공공기관 등 2024년 말 기준 총 850개소이며, 2024년 전체 사회적협동조합제품 구매실적은 5,018억원으로서, 이는 전체 구매총액의 0.67% 가량임.

[사회적협동조합제품 구매 대상 공공기관 현황(‘24년말 기준)]

구분	총계	국가 기관	자치단체		교육 청	공기 업	준정 부 기 관	기타 공공 기관	지 방 공기 업	지방 의료 원	특별 법인
			광역시	기초							
대상	850	57	17	226	17	32	55	240	164	36	6

* 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관
※ 자료: 기획예산처

[사회적협동조합제품 2024년도 구매실적 및 2025년도 구매계획]

(단위 : 백만원, %)

구분	2024년 실적			2025년 계획		
	총구매액	사협제품 구매액	계획대비 달성율	총구매액	사협제품 구매액	실적대비 증가율
국가기관	17,950,268	28,900	48.1	20,208,764	35,056	121.3
자치단체	15,192,256	295,921	103.6	14,438,059	428,645	144.9
교육청	9,763,363	86,062	112.2	8,452,947	109,509	127.2
공기업	15,083,910	44,507	144.7	15,013,402	30,875	69.4
준정부기관	5,824,474	19,673	49.9	5,793,289	17,250	87.7
기타 공공기관	7,183,479	16,248	78.4	7,159,281	20,593	126.7
지방공기업	3,040,652	10,389	53.4	3,366,564	17,646	169.9
지방의료원	262,829	54	3.3	301,610	1,731	3205.6
특별법인	212,062	19	86.4	224,059	22	115.8
합 계	74,513,293	501,773	93.9	74,957,975	661,327	131.8

* 2025년도 실적은 2026년 2월말까지 취합 후 4월말 공고될 예정임
※ 자료: 기획예산처

최근 5년간 공공기관의 사회적협동조합제품 구매실적을 살펴보면 사회적협동조합제품 구매액 및 구매비율이 지속적으로 증가하는 등 제도 시행 이후 공공기관의 사회적협동조합제품 구매실적은 증가 추세에 있는 것으로 보임.

[연도별 사회적협동조합제품 구매실적 현황('20~'24년)]

(단위: 백만원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
공공기관 총구매액(A)	56,872,927	65,498,828	73,170,844	73,157,657	74,513,293
사회적협동조합제 품 구매액(B)	265,558	309,038	383,158	457,239	501,773
사회적협동조합제 품 구매비율(B/A)	0.47	0.47	0.52	0.63	0.67
전년대비 증가율 (구매액 기준)	64.3	16.4	24.0	19.3	9.7

※ 자료: 기획예산처

다만, 현행 우선구매 제도는 일부 제도적 한계를 가지고 있는바, 개정은 현행 우선구매 제도를 일부 보완함으로써 사회적협동조합 제품에 대한 우선구매가 더욱 활발히 이루어질 수 있도록 지원하는 데에 기여할 수 있을 것으로 보임. 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 기존에 '사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스'로 규정되어 있는 우선구매 제도의 대상을 '사회적협동조합이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사(사회적협동조합생산품)'로 의미를 보다 명확히 하는 것은 구매 대상을 실무적인 계약 용어인 '물품·용역·공사'로 정비하여 현장의 혼선을 방지하는 효과가 있을 것으로 보임.

또한, 「중소기업창업 지원법」, 「여성기업 지원에 관한 법률」 등 「협동조합 기본법」과 유사하게 공공기관 우선구매를 명시하고 있는 법률에서도 개정안과 동일한 문구를 사용하고 있는 사례가 있는바, 타 법령과의 체계적 정합성을 확보한다는 측면에서도 필요한 개정이라고 보임.

[개정안과 유사한 입법 사례]

법령명	내 용
중소기업창업 지원법	제38조(창업기업제품의 공공기관 우선구매) ① 공공기관(「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관을 말한다)의 장은 창업기업이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사 (이하 이 조에서 “창업기업제품”이라 한다)의 구매를 촉진하여야 한다.
여성기업 지원에 관한 법률	제9조(공공기관의 우선 구매) ① 공공기관의 장은 여성기업(「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사 (이하 이 조에서 “여성기업제품”이라 한다)의 구매를 촉진하여야 한다.

기획예산처도 의미를 명확히 하고자 하는 개정안에 대해 동의한다는 입장임.

둘째, 현제도 대통령령이나 지침 등에서 사회적협동조합에 대하여 일정한 경우 최대 1억원까지 공개경쟁입찰 없이 수의계약이 가능하거나,³⁾ 5천만원까지 1인으로부터 받은 견적서에 의하여도 수의계약이 가

3) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) ① 법 제7조제1항 단서에 따라 수의계약을 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

5. 제1호부터 제4호까지의 경우 외에 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 경우로서 다음 각 목의 경우

가. 다음의 어느 하나에 해당하는 계약

5) 추정가격이 2천만원 초과 1억원 이하인 계약으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 자와 체결하는 물품의 제조·구매·임차계약 또는 용역계약

능하거나,⁴⁾ 조달청 구매적격 심사 시 가점 대상⁵⁾이 되는 등 일부 조달·계약상의 이점을 부여하는 규정이 있음.

이러한 상황에서 개정안과 같이 공공기관이 대통령령으로 정하는 물품·용역·공사 등의 계약 체결 시 사회적협동조합을 우대할 수 있도록 근거를 명시할 경우, 우선구매 제도의 실행력을 담보할 수 있는 법적 토대를 공고히 하고 계약 절차 전반에서 실질적인 혜택을 부여할 수 있게 함으로써 사회적협동조합 제품에 대한 우선구매가 더욱 활발히 이루어질 수 있도록 독려하는 효과가 나타날 수 있으며, 궁극적으로는 현행 우선구매 제도에 대한 실효성을 제고하는 데에 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 이 경우에도 일률적으로 모든 사회적협동조합을 대상으로 우대해주기 보다는 전술한 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행

다) 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합, 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업 또는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업 중 재정경제부 장관이 정하는 요건을 충족하는 자
(* 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」에서도 동일하게 규정하고 있음)

4) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제30조(수의계약대상자의 선정절차 등) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 수의계약을 체결하려는 경우에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 1인으로부터 받은 견적서에 의할 수 있다.

2. 추정가격이 2천만원 이하인 공사, 물품의 제조·구매 및 용역의 경우. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기업 또는 조합과 계약을 체결하는 경우에는 추정가격이 5천만원 이하인 경우로 한다.
나. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업, 「협동조합 기본법」 제2조제3호에 따른 사회적협동조합, 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업 또는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업으로서 행정안전부 장관이 정하는 기준에 적합한 기업. 이 경우에는 행정안전부 장관이 정하여 고시하는 취약계층 고용비율을 충족하여야 한다.

5) 「조달청 물품구매적격심사 세부기준」(조달청지침) [별표 4] 신인도 평가기준(공통)

: “바. 정책지원 - 부처별 정책지원” 中 “C. 「사회적기업 육성법」 제7조에 따른 고용노동부 장관의 인증을 받은 기업 또는 「협동조합 기본법」 제85조제1항에 따라 기획재정부 장관으로부터 설립인가를 받은 「사회적협동조합」, 거주지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로부터 「국민기초생활보장법」 제18조의 「자활기업」으로 인정을 받은 기업, 행정안전부 장관으로부터 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조의 「마을기업」으로 지정을 받은 기업” → +2.0점

령」 등의 사례와 같이 하위 법령을 통하여 일정한 요건을 충족하는 경우에 한하여 우대 요건을 부여함으로써 사회적 가치 창출 실적에 기반한 차등적 우대 방안 등도 검토해 볼 필요가 있어 보임.

또한, 현재 「판로지원법」에 따른 중소기업, 「사회적기업 육성법」에 따른 사회적기업, 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에 따른 중증장애인생산품 생산시설, 「장애인기업활동 촉진법」에 따른 장애인기업, 「여성기업지원에 관한 법률」에 따른 여성기업 등 다양한 공공기관 우선구매제도를 운영하고 있는데, 개정안과 같이 사회적협동조합을 우대하는 조치가 자칫 우대 대상이 되지 않는 다른 민간기업과의 형평성을 저해하게 될 우려는 없을지 고려할 필요가 있어 보임.

기획예산처는 사회연대경제조직의 공공서비스 위탁 활성화를 위하여 계약 시 사회적협동조합을 우대하는 개정안에 동의⁶⁾하지만, 우대 대상을 ‘특정 생산품(물품·용역·공사)’이 아닌 ‘일정 요건을 갖춘 생산자(사회적협동조합)’로 규정함으로써 사회적협동조합 자체를 우대하되, 일정 요건을 부여함으로써 요건 충족을 위한 유인 제공 및 우대에 대한 책임성을 강화할 필요가 있다는 입장임.

셋째, 현재는 공공기관의 장이 우선 구매 실적 및 계획을 기획예산처장관에게 제출(통보)하여야 한다는 것만 규정되어 있는데, 개정안과

6) 참고로, 「이재명정부 123대 국정과제」(2025.9.)에서도 <81. 사회연대경제 성장 촉진>에서 ‘사회연대경제 활성화를 위한 법적기반 및 통합적 추진체계 구축, 사회연대경제조직의 금융접근성을 제고하고 성장 지원 강화’를 국정과제로 설정한 바 있음.

같이 기획예산처장관이 이를 종합하여 공고할 의무를 부여할 경우 공공기관의 사회적협동조합생산물 구매를 독려하고 공공기관의 책임을 강화함으로써 구매실적을 제고하는 데에 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 보임.

또한, 「사회적기업 육성법」, 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」 등 「협동조합 기본법」과 유사하게 공공기관 우선구매를 명시하고 있는 법률에서도 개정안과 동일하게 실적 및 계획의 공고 의무를 명시하고 있는 사례가 있다는 점에서도 필요한 개정이라고 보임.

[개정안과 유사한 입법 사례]

법령명	내 용
사회적기업 육성법	제12조(공공기관의 우선 구매) ③ 고용노동부장관은 제2항에 따른 <u>구매계획과 구매실적을 종합하여 공고하여야 한다.</u> ④ 제2항 및 제3항에 따른 구매계획과 구매실적의 통보 및 공고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
장애인 고용촉진 및 직업재활법	제22조의4(장애인 표준사업장 생산품의 우선구매 등) ⑥ 고용노동부장관은 제2항에 따라 공공기관의 장이 제출한 <u>전년도 구매실적과 해당 연도의 구매계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.</u>

기획예산처도 현재도 실무적으로 관련 지침에 따라 우선구매 실적 및 계획을 종합하여 공고⁷⁾하고 있으며, 이를 법률로 명확히 하는 것에 동의한다는 입장임.

7) 「사회적협동조합 제품 우선구매 지침」에 따라 매년 2월말까지 기관별 실적 및 계획 취합한 후, 4월말까지 종합 결과를 협동조합 홈페이지(www.coop.go.kr)에 공고함

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
법률 제21065호 협동조합 기본법 일부개정법률 제95조의2(공공기관의 우선 구매) ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 구매하려는 재화나 서비스에 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스가 있는 경우에는 해당 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 한다. <신 설> ② 제1항에 따른 공공기관의 장은 사회적협동조합이 생산하는 재화나 서비스의 구매 증대를 위한 구매 계획과 전년도 구매 실적을 기획예산처장관에게 통보하여야 한다. <신 설> ③ 제2항에 따른 구매 계획과 구매 실적의 통보에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	법률 제21065호 협동조합 기본법 일부개정법률 제95조의2(공공기관의 우선 구매) ① ----- ----- --공공기관의 장(이하 이 조에서 “공공기관의 장”이라 한다)은 사회적협동조합이 직접 생산하는 물품, 제공하는 용역 및 수행하는 공사(이하 이 조에서 “사회적협동조합생산물”이라 한다)----- -----. ② 공공기관의 장은 대통령령으로 정하는 물품·용역·공사 등의 계약을 체결하는 경우에는 사회적협동조합을 우대할 수 있다. ③ 공공기관의-----사회적협동조합 생산품의----- ----- -----. ④ 기획예산처장관은 제3항에 따른 구매 계획과 구매 실적을 종합하여 공고하여야 한다. ⑤ 제3항 및 제4항----- -----통보 및 공고----- -----.

문 의 처
02)6788-5153