



제 438회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국가·지자체 및 학교 등의 단체급식 식재료
친환경농수산물 구매 의무규정 신설〉

■ 임태영의원 대표발의(의안번호 제2218318호)

2026. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 국가·지방자치단체 및 학교 등의 단체급식 식재료 친환경농수산물 구매 의무규정 신설	2

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 임태영의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 4. 14.

다. 회 부 일 : 2026. 4. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 국가와 지방자치단체는 친환경농수산물·무농약원료가공 식품 또는 유기식품(이하 “친환경농수산물등”이라 한다)을 우선적으로 구매하도록 노력해야 하고, 농림축산식품부장관 등은 학교·공공기관·군부대 등에 대하여 유기식품등 인증기관의 인증품을 우선구매하도록 필요한 조치를 요청할 수 있음.

그런데 학교급식 등 단체급식은 국민의 일상적인 식생활과 직결되는 영역으로서 안전한 먹거리 공급과 친환경농어업의 지속가능한 발전을 위한 중요한 정책적 수단이 되므로, 친환경농수산물등의 안정적인 공급과 이를 통한 소비확대에 필요한 제도적 기반을 충분히 뒷받침할 필요가 있음.

이에 국가, 지방자치단체 및 학교·공공기관·군부대 등이 학교급식 등 단체급식을 실시하는 경우 급식에 사용되는 식재료를 친환경농수산물등으로 사용하도록 구매의무 규정을 신설하여 친환경농어업의 육성과 국민 건강 증진에 기여하려는 것임(안 제55조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가·지방자치단체 및 학교 등의 단체급식 식재료 친환경농수산물 구매 의무규정 신설(안 제55조의2 신설)

개정안은 국가, 지방자치단체 및 제55조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 및 단체(공공기관·각군 부대·어린이집·유치원·학교·농어업 관련 단체 등)가 단체급식을 실시하는 경우 원칙적으로 해당 급식에 사용되는 식재료를 친환경농수산물등으로 하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제55조(우선구매) ① 국가와 지방자치단체는 농어업의 환경보전기능 증대와 친환경농어업의 지속가능한 발전을 위하여 친환경농수산물·무농약원료가공식품 또는 유기식품을 우선적으로 구매하도록 노력하여야 한다. ② 농림축산식품부장관·해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 인증품의 구매를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 및 단체의 장에게 인증품의 우선구매 등 필요한 조치를 요청할 수 있다. 1. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관 2. 「국군조직법」에 따라 설치된 각군 부대와 기관 3. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」에 따른 학교 4. 농어업 관련 단체 등 ③ 국가 또는 지방자치단체는 이 법에 따른 인증품의 소비촉진을 위하여 제2항에 따라 우선구매를 하는 기관 및 단체 등에 예산의 범위에서 재정지원을 하는 등 필요한 지원을 할 수 있다.	제55조(우선구매) ① ~ ③ (현행과 같음)

현행	개정안
<신설>	제55조의2(친환경농수산물등 구매의무) ① 국가, 지방자치단체 및 제55조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 및 단체는 학교급식 등 단체급식을 실시하는 경우 해당 급식에 사용되는 식재료를 친환경농수산물·무농약원료가공식품 또는 유기식품(이하 이 조에서 “친환경농수산물등”이라 한다)으로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 구매하고자 하는 식재료의 품목에 친환경농수산물등이 없는 경우 2. 친환경농수산물등의 안정적 공급이 불가능한 경우 3. 그 밖에 긴급한 수요의 발생 등 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 인하여 친환경농수산물등의 구매가 어렵다고 해당 기관 및 단체의 장이 판단하는 경우

※ 안 제55조의2는 항이 하나뿐이므로, 항 표시 ‘①’은 삭제하는 것이 적절할 것으로 보임.

현행법 제55조는 국가와 지방자치단체에 대하여 친환경농수산물등을 “우선적으로 구매하도록 노력하여야 한다”라는 노력의무를 규정(제1항)하고 있고, 농림축산식품부장관 등이 공공기관·학교·군부대 등에 대하여 유기식품등 인증품의 우선구매 등 필요한 조치를 “요청

할 수 있다”라고 규정하고 있어(제2항), 친환경농수산물등의 공공구매가 노력의무와 임의적 요청을 규정하는 수준에 머물러 있음.

이와 관련하여 학교급식 등 단체급식은 국민의 일상적인 식생활과 직결되는 영역으로서 안전한 먹거리 공급과 친환경농어업의 지속가능한 발전을 위한 중요한 정책적 수단이 되므로, 친환경농수산물등의 안정적인 공급과 이를 통한 소비확대에 필요한 제도적 기반을 강화할 필요가 있다는 의견이 있음.

또한, 지난해 종료된 제5차 친환경농업 육성 계획('21~'25) 상 친환경농업 인증면적 확대 목표 및 실적을 살펴보면, 당초 목표였던 10%를 달성하기는커녕 계획 시작 전인 '20년의 친환경농업 인증면적 비율(5.2%)보다 후퇴한 결과(4.8%)를 보이고 있음.

【 제5차 친환경농업 육성 계획 목표 및 실적 】

구 분	목 표	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년
친환경농업 인증면적 비율 확대(%)	'25년 10%	5.2	4.9	4.6	4.6	4.5	4.8

※ 자료: 농식품부 제출

이에 개정안은 현행법상 노력의무 및 임의적 우선구매 요청 등만으로는 친환경농업 인증면적 확대라는 정책목표를 달성하는 데 한계가 있다는 점을 고려하여 국가·지방자치단체 및 공공기관 등이 단체급식을 실시하는 경우 해당 급식에 사용되는 식재료로 친환경농수산물등을 사용하도록 하는 의무를 신설하려는 것임.

개정안은 이러한 친환경농수산물 사용의 의무화를 통해 친환경농수산물의 안정적인 공공수요를 창출하여 친환경 재배면적 확대를 견인함으로써 화학비료·농약 사용 저감 및 ‘2050 탄소중립’ 목표 이행에 기여할 수 있다는 점에서는 그 입법 취지에 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

또한, 공공부문의 특정 물품에 대하여 이러한 구매의무를 부과하고 예외사유를 함께 규정하는 방식은 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제6조(공공기관의 녹색제품 구매의무)와 같은 유사 입법례가 있음.

【 유사 입법례: 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 】

제6조(공공기관의 녹색제품 구매의무) 공공기관의 장은 상품을 구매하고자 하는 경우에는 녹색제품을 구매하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 구매하고자 하는 상품의 품목에 녹색제품이 없는 경우 2. 녹색제품의 안정적 공급이 불가능한 경우 3. 녹색제품의 현저한 품질저하 등의 이유로 구매목적의 달성이 어려운 경우 4. 장애인복지법 등 다른 법률의 규정에 의한 우선구매 규정의 이행을 위하여 녹색제품외의 상품을 구매하고자 하는 경우 5. 그 밖에 긴급한 수요의 발생 등 불가피한 사유로 인하여 녹색제품의 구매가 어렵다고 당해 공공기관의 장이 판단하는 경우
--

다만, 친환경농수산물에 대한 우선구매 노력의무 및 임의적 요청만 규정하고 있는 현행규정에 더하여 개정안에 따라 강행적 구매의무 규정이 신설되는 것인 만큼, 법 체계상 정합성·제도적 중복 가능성·재정소요·실효성 및 형평성 측면 등에서 다음과 같은 사항을 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 개정안과 현행법 체계와의 정합성 측면에 대한 검토가 필요할 것으로 판단됨.

현행법 제55조제2항은 농림축산식품부장관 등이 공공기관·군부대·학교 등 같은 항 각 호의 기관·단체에 대하여 친환경농수산물등의 우선구매를 요청할 수 있도록 규정하면서 그 구매용도를 별도로 제한하고 있지 아니한 반면,

안 제55조의2는 같은 기관·단체가 학교급식 등 단체급식을 실시하는 경우 그 식재료를 친환경농수산물등으로 구매하도록 의무를 부과하고 있음.

현행법상 우선구매 요청은 단체급식 외의 구매에도 적용될 수 있다는 점에서 안 제55조의2보다 적용범위가 넓으나, 단체급식용 식재료 구매의 범위에서는 동일한 기관·단체와 동일한 물품을 대상으로 우선구매 요청과 법적 구매의무가 병존하게 됨.

이 경우 이미 법률상 구매의무가 부과된 행위에 대하여 다시 우선구매를 요청하는 것은 독자적인 규범적 의미를 갖기 어려우므로, 두 규정이 사실상 중복되거나 상충되는 측면이 있는 것으로 보임.

따라서, 안 제55조의2의 의무주체를 제55조제2항 각 호의 단순 인용이 아니라 법률에 직접 열거하고, 현행법 제55조제2항의 우선구매 요청 대상에서 안 제55조의2가 적용되는 단체급식용 식재료 구매를 제외하는 등 두 조문의 적용관계를 보다 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

또한, 안 제55조의2는 “국가, 지방자치단체 및 제55조제2항 각 호의 기관·단체”를 단체급식 식재료로 친환경농산물을 구매하여야 하는 의무주체로 규정하고 있으나,

현행법 제55조제2항제1호가 인용하는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」상 ‘공공기관’¹⁾에는 국가기관과 지방자치단체가 이미 포함되어 국가와 지방자치단체를 다시 열거하는 것은 중복의 소지가 있고,

실제 식재료의 구매·계약 및 예외 판단의 책임주체를 명확히 하기 위해서는 안 제55조의2의 “기관 및 단체”를 “기관 및 단체의 장”으로 수정할 필요가 있을 것으로 판단됨.

또한, 인용되는 ‘공공기관’의 범위에는 국가기관인 국회·법원 등 헌법기관이 포함되므로, 안 제55조의2제1항제3호와 같이 그 의무의 예외와 구체적 집행기준을 대통령령에만 위임하는 방식이 권력분립 원칙과 독립기관의 자율성 측면에서 적절하지 아니한 측면이 있으므로,

일률적으로 대통령령으로만 위임하기 보다는 헌법기관의 독립성 및 자율성을 고려하여 헌법기관별로 개별 규칙을 정할 수 있도록 위임근거를 마련하는 방안도 검토의 필요가 있을 것으로 보임²⁾.

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·통합특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시·군·구를 말한다) (이하 생략)

2) 법제기준과 실제(“24. 5. 국회사무처 법제실) P 36

- 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회를 적용대상으로 하는 법률에서 하위법령에 위임하

아울러, 안 제55조의2에서 인용하고 있는 현행법 제55조제2항제4호의 “농어업 관련 단체 등”은 ‘임의적 요청의 상대방’으로는 일정한 탄력성이 인정될 수 있겠으나,

개정안에 따른 법적 의무의 수범자를 규정하는 기준으로는 범위가 불명확한 측면이 있을 뿐만 아니라, “등”이라는 용어는 그 범위가 무한정 확대될 소지 또한 있으므로,

“등”을 삭제하고, 해당 농어업 관련 단체의 범위를 법률에서 보다 명확히 구체화할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 현행법 제55조제3항의 재정지원³⁾은 ‘제2항에 따라 우선구매를 하는 기관 및 단체 등’을 대상으로 하므로, 안 제55조의2에 따라 의무적으로 구매하는 기관은 지원대상에 포함되지 아니함.

따라서, 현행법상 재정지원 조항과의 연계를 위하여 제55조제3항에 ‘제55조의2에 따라 구매하는 기관 및 단체’를 추가할 필요가 있을 것으로 판단됨.

는 규정을 입안할 때에는 모든 기관에 일률적으로 적용되어야 할 불가피한 사정이 있는 경우가 아니라면, 일률적으로 대통령령에 위임할 것이 아니라 헌법기관의 독립성 및 자율성을 존중하는 의미에서 헌법기관별로 개별 규칙을 정할 수 있도록 위임근거를 마련할 필요가 있다.

3) 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」

제55조(우선구매) ② 농림축산식품부장관·해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 인증품의 구매를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 및 단체의 장에게 인증품의 우선구매 등 필요한 조치를 요청할 수 있다.

1. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관
2. 「국군조직법」에 따라 설치된 각군 부대와 기관
3. 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」에 따른 학교
4. 농어업 관련 단체 등

③ 국가 또는 지방자치단체는 이 법에 따른 인증품의 소비촉진을 위하여 제2항에 따라 우선구매를 하는 기관 및 단체 등에 예산의 범위에서 재정지원을 하는 등 필요한 지원을 할 수 있다.

둘째, 농림축산식품부가 제6차 친환경농업 육성 5개년 계획에 따라 시행하는 ‘친환경농산물의 녹색제품 지정’과 개정안의 중복 가능성을 검토할 필요가 있음.

농림축산식품부는 2025년 12월 「제6차 친환경농업 육성 5개년 계획(2026~2030)」을 수립·발표하여 2030년까지 유기농업 인증면적 비율을 2.5%에서 5%로, 무농약농업 인증면적 비율을 2%에서 4%로 확대하고, 학교급식 공급 확대와 친환경농산물의 녹색제품 지정 등을 추진할 계획임⁴⁾.

위 계획의 ‘친환경농산물의 녹색제품 지정’은 친환경농산물을 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」상 녹색제품의 범위에 포함시켜 공공구매와 연계하려는 정책으로 이해됨.

이와 관련하여 같은 법 제2조의2제3호⁵⁾는 기후에너지환경부장관이 관계 부처 장관과 협의하여 고시하는 대상품목별 판단기준에 적합한 상품을 녹색제품에 포함할 수 있도록 하고 있음.

이와 관련된 농림축산식품부 보도자료⁶⁾가 기후에너지환경부 등 관계 기관과 협력하여 녹색제품 지정제도를 활용하겠다고 밝힌 점을 고려하면, 개정안은 이러한 고시·판단기준을 마련하려는 취지로 보임.

4) 농림축산식품부, ‘친환경 유기농업 2배 확대, 농업인·소비자와 함께 만들어 갑니다’, 보도자료(2025. 12. 29.)

5) 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」

제2조의2(적용범위) 이 법의 적용을 받는 녹색제품의 범위는 다음 각 호와 같다.

3. 그 밖에 녹색제품으로서 기후에너지환경부장관이 관계 부처 장관과 협의하여 고시하는 대상품목별 판단기준에 적합한 상품

6) ‘친환경 유기농업 2배 확대’ 농업인·소비자와 함께 만들어 갑니다. [제6차 친환경농업 육성 5개년 계획(2026~2030) 발표, 농식품부 보도자료 ’25. 12. 29.]

그런데, 농식품부의 계획에 따라 친환경농산물이 녹색제품구매법상 녹색제품으로 지정되면 국가기관·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관 등은 같은 법 제6조7)에 따라 해당 상품을 구매할 때 원칙적으로 녹색제품을 구매하여야 함.

이 경우 공공기관 등이 단체급식용 친환경농산물을 구매하는 범위에서는 이미 법률상 구매의무가 발생하게 되므로, 안 제55조의2와 의무주체 및 구매대상 등이 중복될 수 있음.

다만, 녹색제품 구매의무는 국가·지방자치단체 및 공공기관과 실제로 녹색제품으로 지정된 친환경농산물에 한정되는 반면,

개정안은 어린이집·유치원·학교·농어업 관련 단체 등을 의무주체로 포함하고, 친환경농수산물·무농약원료가공식품·유기식품까지 대상으로 하므로 양 제도의 범위가 완전히 일치하는 것은 아닌 것으로 보임.

따라서, 개정안 심사 시 친환경농산물의 녹색제품 지정 추진상황과 예정 범위를 파악하는 한편, 두 제도가 중첩되는 공공기관 및 품

7) 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “녹색제품”이란 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제66조제4항에 따른 제품을 말한다.

2. “공공기관”이라 함은 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관, 그 밖에 대통령령이 정하는 기관을 말한다.

제6조(공공기관의 녹색제품 구매의무) 공공기관의 장은 상품을 구매하고자 하는 경우에는 녹색제품을 구매하여야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 구매하고자 하는 상품의 품목에 녹색제품이 없는 경우

2. 녹색제품의 안정적 공급이 불가능한 경우

3. 녹색제품의 현저한 품질저하 등의 이유로 구매목적의 달성이 어려운 경우

4. 장애인복지법 등 다른 법률의 규정에 의한 우선구매 규정의 이행을 위하여 녹색제품외의 상품을 구매하고자 하는 경우

5. 그 밖에 긴급한 수요의 발생 등 불가피한 사유로 인하여 녹색제품의 구매가 어렵다고 당해 공공기관의 장이 판단하는 경우

목의 경우 개정안의 적용대상에서 조정하고, 녹색제품 제도로 포섭되지 않는 주체와 품목에 대하여는 개정안에서 별도로 규정하는 등 추가적인 검토의 필요가 있을 것으로 판단됨.

셋째, 개정안에 따른 재정소요의 규모와 추계 전제의 타당성 및 각 주체별 재원 마련 방안 등을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안에 따라, 국가·지방자치단체 및 공공기관 등에게 친환경농수산물등에 대한 구매의무를 부과하게 되어 상당한 재정소요가 수반될 것으로 보이는데, 농식품부가 제출한 개정안에 따른 부문별 추정 예산 소요액은 다음과 같음.

【 개정안에 따른 농식품부 추정 예산 소요액 】

구 분	추정 예산 소요액	산 출 근 거
학교급식 등(의무화 시)	약 1조 3,562억원	1,114원 × 6,307,958명 × 193일 (어린이집 영아 및 유·초·중·고 학생)
군급식(국방부, 구입 차액)	약 8,000억원	국방부 자체 추산(친환경 식재료 구입 차액)
공무원·공공기관(구입 차액)	약 8,067억원	2,000원 × 1,613,332명 × 250일

※ 현행 지방정부 학교급식 친환경농산물 지원 사업 '26 예산: 약 7,621억원(시·도비 약 4,032억원 및 시·군·구비 약 3,589억원)

※ 자료: 농식품부 제출

먼저, 학교급식 등 부문의 경우 의무화 시 약 1조 3,562억원이 소요될 것으로 추정됨. 현재 지방정부가 학교급식 친환경농산물 지원 사업으로 약 7,621억원을 지원하고 있으나, 별도의 친환경 식재료 지원이 없는 지역(세종 등)과 어린이집 등으로 대상이 확대되고 지역별 차액 지원단가도 상향될 경우 상당한 순증이 예상됨.

특히, 「학교급식법」상 우수한 농수산물 사용 등 급식의 질 향상을 위해 각 지방자치단체의 장이 경비를 지원할 수 있다고 규정⁸⁾하고 있고,

현행 학교급식 친환경농산물 지원사업의 재원이 시·도비 및 시·군·구비 등 지방비로만 구성(일부 교육청 부담분 포함)되어 있는 점을 고려할 때, 국비 지원 없이 구매의무만 부과될 경우 지방재정에 상당한 부담으로 작용할 소지가 있을 것으로 판단됨.

개정안과 관련하여 교육부는 개정안의 필요성에는 공감하나, 「학교급식법」 규정에 따라 안전하고 질 좋은 식재료를 이미 사용 중이고, 타 식재료와의 형평성, 식재료 사용의 선택권, 식단메뉴의 제한 및 가격 문제 등에 대한 충분한 검토가 필요하다는 의견을 제출하였음.

다음으로, 군급식 부문은 친환경 식재료 구입비로 약 8,000억원⁹⁾이 추가 소요될 것으로 추산되고, 공무원·공공기관 부문에서도 약 8,067억원이 추가 소요될 것으로 추산됨.

이를 단순 합산하면 약 2조 9,629억원 규모이며, 이 중 학교급식 부문에 현행 지방정부 지원분 약 7,621억원을 차감하면 약 2조 2,008억원임¹⁰⁾.

8) 「학교급식법」

제8조(경비부담 등) ④ 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농수산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다.

9) 현행 약 1.4조원 → 약 2.2조원

10) 위 추정치는 개정안에 따른 재정소요를 개략적으로 파악하기 위한 참고치로서, 실제 소요는 적용대상 범위, 단체급식 이용규모, 기존 지원액 및 단서에 따른 예외사유의 적용 정도 등에 따라 달라질 수 있음.

그러나, 농식품부가 제출한 학교급식 추계의 산출대상은 어린이집 영아와 유치원 및 초·중·고등학교 학생뿐인 반면, 안 제55조의2제1항에서 인용하고 있는 현행법 제55조제2항제3호의 「고등교육법」¹¹⁾상 학교에는 대학·산업대학·교육대학·전문대학 등이 포함되므로, 이들 학교가 단체급식을 실시하는 경우에도 개정안의 규율 대상이 될 수 있음.

또한, 안 제55조의2제1항에서 인용하고 있는 현행법 제55조제2항제1호의 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」상 공공기관에는 지방의료원이 명시적으로 포함되고 있고,

국가·지방자치단체 또는 공공기관이 운영하는 병원·복지시설과 국가가 운영하는 교정시설의 단체급식도 해당 기관의 법적 성격에 따라 적용대상이 될 수 있으나, 이러한 고등교육기관 및 병원·복지시설 등은 농식품부의 추계 대상에 포함되지 않은 것으로 보임.

따라서, 개정안 심사 시에는 국회예산정책처 비용추계 등과 비교하여 대학 등 고등교육기관, 지방의료원 및 그 밖의 개정안의 적용 대상 기관이 실시하는 단체급식의 반영 여부를 먼저 파악하고, 실제

11) 「고등교육법」

제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학
2. 산업대학
3. 교육대학
4. 전문대학
5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 “원격대학”이라 한다)
6. 기술대학
7. 각종학교

이용인원·기존 지원액·예외 적용 가능성 등을 고려한 재정소요를 다시 산정할 필요가 있을 것으로 보임.

또한, 개정안에 따른 친환경농수산물 구매의무 규정으로 각 부문별 전반에 걸쳐 대규모 재정소요가 불가피할 것으로 보이고, 재원 부담이 지방비(학교급식)·국비(군급식)·기관별 자체 예산(공무원·공공기관 등) 등으로 분산되어 있으므로,

각 재원 주체의 부담 여력과 국비 지원 여부 등을 함께 검토하여 구체적인 재원조달 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 판단됨.

넷째, ‘단체급식’의 범위와 안 제55조의2제1항 단서 규정의 실효성 및 적절성 등에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

먼저, 개정안은 ‘단체급식’에 대하여 별도로 정의하지 않아 「학교급식법」상 학교급식 외에 어느 범위의 급식까지가 포함되는지 분명하지 않은 측면이 있음.

「식품위생법 시행령」¹²⁾은 1회 50명 이상에게 식사를 제공하는 급식소를 ‘집단급식소’로 규정하고 있으나, 개정안은 이 개념을 인용하지 않고 있으므로, 위 기준을 활용할지 또는 이 법의 목적에 맞게 단체급식의 범위를 별도로 정할지 명확히 규정할 필요가 있음.

다음으로, 안 제55조의2제1항제1호는 ‘품목에 친환경농수산물등이

12) 「식품위생법 시행령」

제2조(집단급식소의 범위) 「식품위생법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제12호에 따른 집단급식소는 1회 50명 이상에게 식사를 제공하는 급식소를 말한다.

없는 경우’를, 같은 항 제2호는 ‘친환경농수산물등의 안정적 공급이 불가능한 경우’를 각각 구매의무의 예외로 규정하고 있음.

그러나, ‘품목에 없는 경우’가 국내에서 해당 인증품이 생산되지 않는 경우를 의미하는지, 해당 지역이나 조달시장에서 구매하기 어려운 경우까지 포함하는지 분명하지 않고, ‘안정적 공급이 불가능한 경우’도 공급 부족의 정도와 기간 등에 관한 판단기준이 제시되어 있지 않음.

이에 따라, 각 기관이 수급 불안이나 조달 곤란 등을 폭넓게 해석하여 예외를 적용할 경우, 구매의무가 사실상 형해화될 우려가 있음.

따라서, 법률에서 예외사유의 기본요건을 보다 명확히 규정하고, 품목별 수급상황과 필요한 물량의 확보 가능성 등 구체적인 판단기준을 정하도록 하는 등 예외가 객관적이고 필요한 범위에서만 적용되도록 정비할 필요가 있음¹³⁾.

아울러, 친환경농수산물의 이용 확대는 생산기반·유통체계 및 급식단가와 밀접하게 관련되므로, 구매의무의 실효성을 확보하기 위해서는 예외사유의 정비와 함께 친환경농수산물 생산기반 확충, 급식단가의 현실화 및 조달체계 개선 등 공급·가격 측면의 보완대책도 병행될 필요가 있을 것으로 판단됨.

한편, 안 제55조의2의 조문 제목은 “구매의무”인데 본문은 “급식에

13) 예를 들어, 제1호와 제2호를 ‘해당 품목의 친환경농수산물등이 생산·공급되지 아니하거나 수급 상황으로 인하여 급식에 필요한 물량을 확보하기 현저히 곤란한 경우’ 등으로 구체화하는 방안도 검토할 필요가 있음.

사용되는 식재료를 ...으로 하여야 한다”고 하여 ‘사용’ 의무를 규정하고 있음.

따라서, ‘구매행위’를 규율하려는 경우 “급식에 사용하기 위하여 구매하는 식재료는 친환경농수산물등으로 하여야 한다”와 같이 본문을 정비하거나, 실제 사용을 의무화하려는 경우에는 조문 제목을 ‘친환경농수산물등 사용의무’로 변경하는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

다섯째, 개정안에 따른 의무 이행을 확인·관리할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요함.

개정안은 국가·지방자치단체 및 공공기관 등의 급식 식재료를 “친환경농수산물등으로 하여야 한다”라는 강행의무를 부과하면서도 의무 이행을 확인·관리할 수 있는 별도의 제도적 장치를 두고 있지 아니하여 기관별 이행 수준과 예외사유 적용의 적정성을 확인하기 어려운 측면이 있음.

유사 입법례인 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」은 구매의무(제6조)와 함께 연도별 이행계획 및 구매실적의 작성·제출·평가·공표 등 관리체계를 별도로 규정¹⁴⁾하여 구매 의무의 실효성을 담보하

14) 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」

제9조(녹색제품의 구매실적) ① 공공기관의 장은 이행계획에 따른 녹색제품의 구매실적을 매 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 집계하여 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 시장·군수·구청장은 시·도지사에게 제출하고, 시·도지사는 시·군·구의 구매실적을 종합하여 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 한다.

② 기후에너지환경부장관은 공공기관이 제출한 구매실적이 전년도와 대비하여 대통령령으로 정한

고 있는 반면,

개정안은 의무의 형식만을 차용하고 그 이행을 담보하는 관리장치는 마련하고 있지 않으므로, 개정안에 따라 친환경농수산물에 대한 구매 의무를 부과할 경우 유사 입법례와 같이 의무 이행을 확인·관리할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

마지막으로, 일반 농수산물 생산자에 대한 형평성 및 정책의 비례성 측면을 면밀히 고려할 필요가 있을 것으로 판단됨.

앞서 살펴본 바와 같이 친환경농업 인증면적 비율이 '25년 기준 약 4.8%에 불과한 실정으로, 전체 농수산물 생산·공급에서 친환경 농수산물이 차지하는 비중은 낮은 반면, 나머지 대부분은 일반(관행) 농수산물이 차지하고 있음.

이러한 상황에서 개정안에 따라, 국가·지방자치단체·공공기관·군부대·학교·어린이집 등의 단체급식이라는 대규모의 안정적인 공공수요를 친환경농수산물등의 구매로 의무화할 경우,

단순히 친환경농수산물의 소비를 장려하는 데 그치지 않고, 공공부문의 구매력을 활용하여 특정 생산방식의 인증품에 안정적인 수요를 보장하는 효과를 가지게 됨.

비율 이상 증가하거나 감소한 경우에는 그 사유를 확인하기 위한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 요청을 받은 공공기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 하고, 요청을 받은 날부터 15일 이내에 그 결과를 기후에너지환경부장관에게 통보하여야 한다.

④ 기후에너지환경부장관은 공공기관의 녹색제품 구매실적을 취합하여 이를 공표하여야 한다.

즉, 이러한 공공수요의 집중은 친환경 인증 생산자·공급자에 대한 직접적인 판로지원으로 기능하는 반면, 일반 농수산물 생산자·공급자에게는 공공조달 기회의 축소 또는 차별로 받아들여질 소지가 있음.

따라서, 친환경농어업 육성이라는 공익적 목적을 고려하더라도, 공공재정을 활용하여 단체급식 식재료 전부를 친환경 인증품으로 구매하도록 하는 정책의 효과와 효용성이 이에 수반되는 상당한 재정부담 및 일반 농수산물 공급자의 시장배제 효과와 비교할 때, 비례성의 원칙에 부합하는지 보다 면밀히 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

특히, 개정안에 따라 종전보다 규율의 강도가 크게 강화되는 측면을 고려할 때, 전면적 구매의무보다 지정품목·최소 구매비율·단계적 확대 등 완화된 수단으로 입법목적을 달성할 수 있는지에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 판단됨.

아울러, 일반 농수산물 생산자가 친환경 인증 생산방식으로 원활히 전환할 수 있도록 충분한 준비기간과 효율적인 전환지원 방안도 병행하여 마련할 필요가 있음.

한편, 개정안 부칙 제2조(적용례)는 “이 법 시행 이후 식재료를 구매하는 경우부터 적용한다”고 규정하고 있는데, 이에 따르면 시행 전에 체결된 장기 공급계약에 따라 시행 후 개별 발주·납품이 이루어지는 경우 그 구매가 시행 전 계약에 따른 것인지 시행 후의 새로운 구매인지 해석상 혼선이 생길 여지가 있으므로,

개정안의 적용기준을 구매계약 체결일로 명확히 하거나, 시행 당시 존속 중인 계약에는 그 계약기간이 끝날 때까지 종전 규정을 적용하도록 경과조치를 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

또한, 개정안 부칙에서 시행일(부칙 제1조)을 “공포 후 6개월이 경과한 날”로 규정한 것은 하위법령 정비에 필요한 일반적 준비기간으로 볼 수 있으나,

개정안에 따라, 대규모 예산편성·공급망 구축·급식계약 변경 등이 수반될 수 있는 점을 고려하여 회계연도에 맞춘 시행일, 1년 이상의 준비기간, 기관·품목별 단계적 시행 등을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

이상의 점들을 종합적으로 검토해 볼 때, 안정적 공공수요 창출을 통한 친환경농어업 육성 및 탄소중립 목표 이행에 기여하고자 하는 개정안의 입법취지와 정책 방향은 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

다만, ① 동일한 대상에 대한 우선구매 요청 규정과 구매의무 규정의 병존에 따른 법 체계상 정합성 측면, ② 친환경농산물의 녹색제품 지정과의 중복 가능성, ③ 대규모 재정소요에 따른 주체별 재원 확보 방안, ④ 포괄적 예외규정으로 인한 형식적 의무화 우려와 실효성 확보 방안, ⑤ 개정안에 따른 구매의무 이행 확인·관리 수단의 마련 필요성, ⑥ 일반 농수산물에 대한 차별 및 형평성 문제 등을 보완하거나 균형 있게 고려할 필요가 있음.

또한, 관계부처 및 지방자치단체의 경우에도 재정부담¹⁵⁾·형평

성¹⁶⁾ · 공급여건¹⁷⁾ · 조달제약¹⁸⁾ 등의 우려를 종합적으로 제기한 점을 고려할 때, 개정안을 단순히 공공급식에 대한 친환경농수산물 의무 구매 규정 반영 여부만의 문제로 볼 것이 아니라,

친환경농수산물 생산기반 확충 · 조달 및 급식단가 체계 개선 · 일반 농수산물과의 형평성 확보 방안 등 개정안의 실효성 확보방안과 연계하여 보다 면밀히 검토할 필요가 있을 것으로 판단됨.

한편, 개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용 추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).¹⁹⁾

-
- 15) (국방부) 개정안의 취지에는 공감하나, 현 기본급식 예산(1인 1일 14,000원)으로는 친환경 농산물 등 친환경 식재료 구매가 제한되며 군급식에 친환경 식재료 등을 지원하기 위해서는 예산이 현행보다 약 1.6배(현 1.4조에서 약 2.2조로 증액 필요) 증액이 필요함에 따라 재정 관련 부처와 협의가 선행되어야 하므로 신중한 검토가 필요함.
- 현재 군 급식 식재료비는 약 1.4조이나, 한국농수산물유통공사 「2024년 친환경 농산물 소비자 인식 및 판매장 현황 조사(‘24.9월)」에 따르면 친환경제품 가격이 일반 제품 대비 평균 약 1.6배(1.3~1.8배) 이므로, 약 2.2조(1.82~2.52조)로 증액이 필요할 것으로 예상됨.
- 16) (교육부) 개정안의 필요성에는 공감하나, 「학교급식법」 규정에 따라 안전하고 질 좋은 식재료를 사용 중이고 타 식재료와의 형평성, 식재료 사용의 선택권, 식단메뉴의 제한 및 가격 문제 등에 대한 충분한 검토가 필요함.
- 17) (서울시) 친환경농수산물은 기후 변화에 따른 공급 불안정으로 지속 조달이 어렵고, 일반 농수산물 대비 높은 가격으로 정해진 급식단가 내에서 학교 등 수용 곤란해져 급식비 상승이 불가피한 상황이 발생할 수 있음. 또한, ‘품목 부재’, ‘안정적 공급 불가’ 등 포괄적 예외 규정으로 인해 대부분의 급식기관이 예외 적용 가능하여 형식적 의무화에 그칠 우려가 있으며, 친환경농수산물 이용은 생산환경, 유통, 가격 체계 등과 직결된 사안으로 단순 법률상 의무 부과만으로는 실효성 확보가 곤란함.
- 18) (경기도) 단체급식(학교급식)에서 친환경농수산물 구매의무를 이행하는 과정에서 현행 제도상 계약 및 집행 기준으로 인한 현실적 제약이 존재하여, 학교급식의 지속적이고 안정적인 계약 체결을 위해 안정적 물량 확보와 수의계약이 가능하도록 관련 제도를 개선할 필요가 있음.
- 19) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성 · 회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되지는 않지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).

문 의 처

02)6788-5426
