

서울특별시 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 22번
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2018년 8월 16일
- 회 부 일 : 2018년 8월 21일

2. 제안이유

- 2014년도부터 본 조례에서는 ‘친환경유통센터는 서울특별시 농수산 식품공사(이하 ‘공사’라 한다)가 운영하는 친환경급식 식재료를 공급하는 시설’이라고 정의하면서, 동시에 ‘시장은 친환경유통센터를 설치·운영하고 동 센터의 운영을 공사에 위탁한다.’라고 되어 있음.
- 2010년부터 공사가 친환경유통센터를 설치·운영하였기에, 친환경유통센터는 공사의 ‘소유’로 정의하고, ‘친환경급식 식재료 관리 등의 업무는 공사에 위탁한다’라고 개정하여 사무위탁의 근거를 명확히 하기 위해 본 조례 일부를 개정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 친환경유통센터의 정의 중 운영에 대한 부분을 ‘공사 소유’의 시설로 개정하여 종전의 제8조의3제1항과 상충된 부분을 수정하고 위탁 근거는 유지하고자 함(안 제2조8호).

- ‘친환경유통센터란 제1조의 목적 달성을 위하여 친환경급식 식재료를 공급하는 서울특별시 농수산식품공사 소유의 시설을 말한다’라고 개정함.
- 나. 위탁형식에 맞게 종전의 제8조의3의 제목을 시설명이 아닌 위탁사업으로 하여 시설형 위탁 오해를 방지하고, 사무위탁 근거를 좀 더 명확하게 하고자 함(안 제8조의3 제목, 같은 조 제1항 및 제2항).
- 제목을 ‘친환경급식 식재료 관리 등’으로 수정함.
 - 종전 제1항을 삭제하고, 종전의 제2항 중 각 호 외의 부분을 ‘시장은 학교 등에 안전하고 우수한 식재료 공급을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.’로 하고 제1항으로 함.
 - 각 호의 업무 중 제8호 ‘친환경유통센터 운영위원회 구성·운영’을 ‘친환경급식 식재료 관리 운영위원회 구성·운영’으로 하고,
 - 제10호 ‘친환경유통센터 이용 사용료율 결정 및 관리’를 ‘친환경급식 식재료 관리 요율 결정 및 징수’로 하며,
 - 제2항으로 ‘시장은 제1항의 각호의 업무를 서울특별시 농수산식품공사에 위탁한다.’라고 신설, 종전의 제3항인 운영 위탁에 대한 사항은 삭제함.
- 다. 알기쉬운 법령 정비기준에 따라 조문을 정비함(안 제8조의2 제목 및 내용)
- ‘친환경 학교급식’을 ‘친환경학교급식’으로 함.

4. 참고사항

가. 관계법령 : 해당없음.

나. 예산조치 : 해당없음.

다. 입법예고(2018. 7. 12. ~ 7. 23.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 친환경유통센터의 설치·운영의 주체를 명확히 하고, 위탁 사무에 맞도록 위탁사업명을 변경하며, 알기쉬운 법령정비 기준에 따라 용어를 정비(띄어쓰기)하려는 것임.

※ 친환경유통센터는 서울특별시 농수산식품공사의 소속으로, 학교급식에 필요한 식재료 공급 및 배송체계 구축·운영, 공급·배송 업체의 선정·평가·관리, 식재료의 안정성·품질관리 등의 업무를 수행하고 있음.

〈 친환경유통센터의 현황 〉

- **시 설 명** : 친환경유통센터(서울시 강서구 발산로 40, 송파구 양재대로 932)
- **설립목적** : 서울시내 초중고교에 우수하고 안전한 식재료를 적정 가격에 안정적으로 공급하여 청소년의 건강 증진과 친환경 농업 발전 도모

○ 기능

구 분	주요내용
식재료 공급 및 배송	<ul style="list-style-type: none"> - 학교급식 농·수·축산물 공급 및 배송체계 구축 - 식재료 공급·납품업체 선정, 평가 및 관리 - 공급·납품업체별 학교 배정 및 조정, 공급권역 배분 등의 관리 - 식재료 공급가격 결정 및 관리
원활한 급식 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 학교급식 고객 만족도 조사 및 평가 - 친환경유통센터 운영위원회 구성, 운영 - 친환경 유통센터 이용 사용료율 결정 및 관리 - 학교급식 효과 확대를 위한 산지와 연계한 친환경 체험 교육 운영
<u>안전성 검사 및 품질관리</u>	<ul style="list-style-type: none"> - 납품 농·수·축산물 품질 및 안전성 관리 - 우수 농·수·축산물 산지개발 관리 - 부적합 급식재료 출하자 및 유통업자의 제재에 관한 사항

○ 예산

- 5,636백만원 (지출예산, 2018년 위탁금액)

(단위 : 백만원)

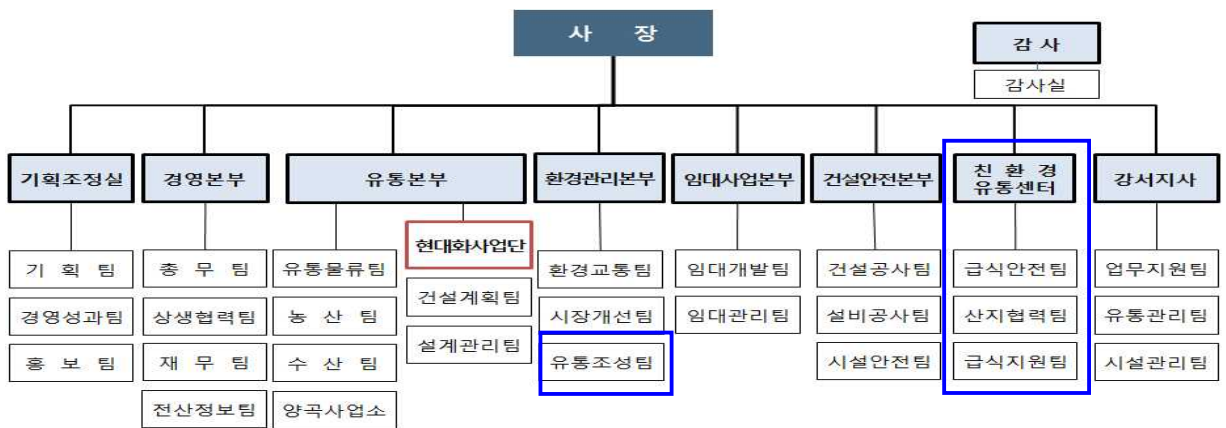
위탁원가				위탁수수료	부가가치세	합 계
인건비	사업비	운영비	소 계			
2,314	1,163	1,596	5,073	51	512	5,636

○ 친환경유통센터는 서울특별시 농수산물공사(이하 '공사')의 기관으로, 서울시의 출자금 150억원 외에 별도 지원없이 센터 사용료수입으로 센터를 운영하여 왔으나, 친환경유통센터를 운영하던 공사의 손익이 적자로 전환되면서 2016년 센터운영에 대한 위수탁문제가 대두되어 서울시는 2017년 센터의 운영을 민간위탁으로 운영하고 있음.

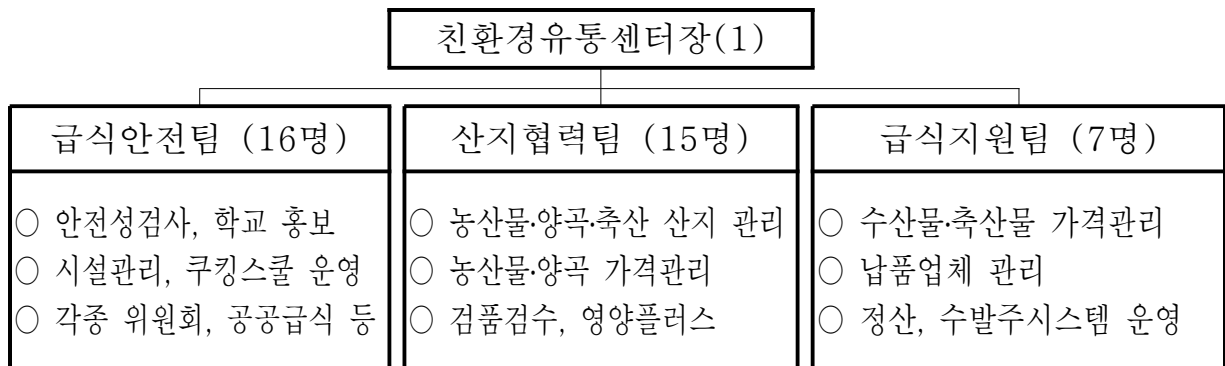
※ 2014년부터 '센터 사용료를 제로화 정책'으로 인해 수입이 감소하고, 학교급식 식재료 안전성 강화에 따른 검사비용이 증가하였음.

〈서울특별시 농수산물공사 현황〉

1. 명 칭 : 서울특별시 농수산물공사
2. 소 재 지 : 서울시 송파구 양재대로 932
3. 설립목적 : 농수산물식품의 유통, 적정 가격 유지로 국민생활 안정 기여
4. 주요사업 : 거래질서 확립, 유통종사자 지도감독, 유통구조 개선, 학교급식 식재료 공급 등
5. 수탁조직 : 2실 5본부 1센터 1지사 1단 27팀



6. 실제 위탁사업 종사자 조직도



- 친환경유통센터의 설치·운영주체에 대해 본 조례 제2조제8호1)는 공사로, 제8조의32)은 시장으로 규정하고 있어 친환경유통센터 설치·운영의 주체에 대한 상충성을 해소하고, 친환경유통센터의 기능 및 용어를 정비하고자 개정안이 제출된 것으로 보여짐.
- 안 제2조제8호는 친환경유통센터의 소유여부와 설치·운영의 주체를 명확히 나타내기 위하여 친환경유통센터를 공사의 소유시설로 하여 소속과 기능을 명확히 하였고,

〈 안 제2조8호의 신구조문 대비표 〉

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 7. (생 략) 8. “친환경유통센터”란 제1조의 목적 달성을 위하여 <u>서울특별시 농수산물식품공사가 운영하는 친환경급식</u> 식재료를 공급하는 <u>시설</u> 을 말한다.	제2조(정의) 이 조례에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. “친환경유통센터”란 제1조의 목적 달성을 위하여 <u>친환경급식</u> 식재료를 공급하는 <u>서울특별시 농수산물식품공사 소유의 시설</u> 을 말한다.

- 안 제8조의3은 현행 제1항 중 시장이 친환경유통센터를 설치·운영하도록 한 규정을 삭제하고, 현행 제2항과 제3항을 각각 제1항과 제2항으로 내용과 용어를 변경하고자 하는 것임.

- 1) 「서울특별시 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례」제2조(정의) 8.“친환경유통센터”란 제1조의 목적 달성을 위하여 서울특별시 농수산물식품공사가 운영하는 친환경급식 식재료를 공급하는 시설을 말한다.
- 2) 「서울특별시 친환경학교급식 등 지원에 관한 조례」제8조의3(친환경유통센터)① 시장은 학교 등에 안전하고 우수한 식재료 공급을 위하여 서울특별시 친환경유통센터를 설치·운영한다.

※ 부차적으로 먼저, 용어의 변경을 살펴보면, 안 제8조의3제1항의 제8호와 제10호의 경우는 조제목의 변경(친환경유통센터의 업무를 시장의 업무로 변경)에 따라 그 용어를 변경한 것으로, 조례 내에서 변경사항을 반영한 용어의 통일은 적정한 것으로 보여짐.

	현 행	개 정 안
조제목	제8조의3(친환경유통센터)	제8조의3(친환경급식 식재료 관리 등)
용어 변경	8. 친환경유통센터 운영위원회 구성·운영	8. 친환경급식 식재료 관리 운영위원회 구성·운영
	10. 친환경유통센터 이용 사용료를 결정 및 관리	10. 친환경급식 식재료 관리 요율 결정 및 징수

○ 내용변경 사항을 살펴보면, 기존 친환경유통센터의 업무를 시장의 업무로 하고 ‘시장의 업무를 공사에 위탁’토록 내용을 변경(안 제8조의3제2항)하였는바, 이는 친환경유통센터는 공사의 소속임을 명확히 하고, 이에 따라 시장이 공사에 시설위탁이 아닌 사무를 위탁하는 것을 명시하려는 것으로 보여짐.

〈 제8조의3의 신구조문 대비표 〉

현 행	개 정 안
제8조의3(친환경유통센터) ① 시장은 학교 등에 안전하고 우수한 식재료 공급을 위하여 서울특별시 친환경유통센터(이하 “친환경유통센터”라 한다)를 설치·운영한다.	제8조의3(친환경급식 식재료 관리 등) ① 시장은 학교 등에 안전하고 우수한 식재료 공급을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 학교급식 농수축산물 공급 및 배송체계 구축 2. 식재료 공급·배송업체 선정, 평가 및 관리 3. 공급·배송업체별 학교 배정 및 조정, 공급 권역 배분 등의 관리 4. 식재료 공급가격 결정 및 관리 5. 납품 농·수·축산물 품질 및 안전성 관리 6. 우수 농·수·축산물 산지 개발 및 관리 7. 부적합 급식재료 출하자 및 유통업자의 제재에 관한 사항

현행	개정안
<p>② <u>친환경유통센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>학교급식 농수축산물 공급 및 배송체계 구축</u> 2. <u>식재료 공급·배송업체 선정, 평가 및 관리</u> 3. <u>공급·배송업체별 학교 배정 및 조정, 공급 권역 배분 등의 관리</u> 4. <u>식재료 공급가격 결정 및 관리</u> 5. <u>납품 농·수·축산물 품질 및 안전성 관리</u> 6. <u>우수 농·수·축산물 산지 개발 및 관리</u> 7. <u>부적합 급식재료 출하자 및 유통업자의 제재에 관한 사항</u> 8. <u>친환경유통센터 운영위원회 구성·운영</u> 9. <u>학교급식 고객 만족도 조사 및 평가</u> 10. <u>친환경유통센터 이용 사용료를 결정 및 관리</u> 11. <u>산지와 연계한 친환경 체험교육 운영·지원에 관한 사항</u> 12. <u>그밖에 친환경급식 식재료 공급과 관련하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항</u> <p>③ <u>시장은 친환경유통센터의 운영을 서울특별시 농수산식품공사에 위탁한다.</u></p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. <u>친환경급식 식재료 관리 운영위원회 구성·운영</u> 9. <u>학교급식 고객 만족도 조사 및 평가</u> 10. <u>친환경급식 식재료 관리 요율 결정 및 징수</u> 11. <u>산지와 연계한 친환경 체험교육 운영·지원에 관한 사항</u> 12. <u>그밖에 친환경급식 식재료 공급과 관련하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항</u> <p>② <u>시장은 제1항 각 호의 업무를 서울특별시 농수산식품공사에 위탁한다.</u></p> <p style="text-align: center;"><u><삭 제></u></p>

- 친환경유통센터는 공사가 건립·소유·운영하고 있으며, 서울시는 건립비에 대해서만 출자하였는바, 친환경유통센터의 설립과 운영의 주체를 구분한다는 측면에서는 공사로 보는 것이 타당할 것으로 사료됨.

※ 친환경유통센터의 소속과 관련된 연혁을 살펴보면, 공사에 2010년부터 순차적으로 3개소를 건립·운영하였음. 2014년 1월 광역친환경급식통합지원센터(서울특별시 친환경유통센터)와 학교급식지원센터(자치구가 설립·운영하는 유통센터)의 역할과 기능을 조정하고자 제8조의3를 신설하여 서울시에 설립·운영토록 조례를 개정된 바 있음.

〈 친환경유통센터 연혁 〉

- 2007년 : 도매시장 친환경 농산물 활성화 방향 보고(공사 사장)
- 2008년 : 서울시장 신년사에서 “안심하고 드세요” 프로젝트 강조
- 2008년 : 친환경 농산물 유통 활성화 계획 수립(경쟁력강화본부)
 - 학교 등 단체급식을 위한 시설 인프라 확충(강서 친환경급식 유통센터 건립 등)
- 2009년 : 친환경·우수 농축산물 학교급식 시범사업 실시(62개교)
- 2010년 : 강서1센터 개장(2월) 학교급식 본사업실시(270개교), 공사 96억원 부담
- 2011년 : 강서2센터 개장(6월) 및 식재료 공급 학교수 확대(588개교)
 - 2011년도 학교급식 지원계획에 의거, 市 50억 출자, 공사 26억원 부담
- 2013년 : 수산물 공급 시작, 공급 학교수 867개교까지 확대(전체 66%)
 - 2013년도 학교급식 지원계획에 의거, 市 100억 출자, 공사 46억원 부담
- 2014년 : 교육청 정책변화에 따라 학교수 급감(358개교, 59%↓)
 - 2013년 11월 4일 서울시교육청 학교급식 식자재 구매방법 변경
(센터 수의계약 2,000만원 → 1,000만원)
 - 감사사항 지적사항으로 수수료율 인하
 - ▶ ('10년) 평균 5% → ('11년) 4% → ('12년) 3.2% → ('14.4월~현재)
- 2015년 : 정밀검사(퀘처스)법 전면 운영(1월), 가락센터 개장(3월)
- 2017년 : 3개 물류센터를 활용, 820개교에 식재료 공급

〈 친환경유통센터 건립비 현황 〉

구 분	강서 1센터	강서 2센터	가락 센터
위 치	강서시장 내		가락시장 내
완 공 일	2010년 2월	2011년 5월	2014년 8월
공 사 비	96억원(공사 자부담)	76억원(시비50억, 공사26억)	147억원(시비100억, 공사47억)
연 면 적	6,120㎡(지하1층/지상2층)	3,366㎡(지하1층/지상1층)	5,666㎡(지상 3층)
적정처리	300개 학교	400개 학교	600개 학교

○ 현행 조례는 비현실적으로 친환경유통센터를 시장이 설치·운영하고 있는 것으로 규정하고 있는바, 시장이 친환경유통센터와 그 운영을 위탁하는 것으로 오인할 수 있는 여지를 해소하기 위해 시설위탁이 아닌 사무위탁(사무 : 안 제8조의3제1항 / 위탁의 근거 : 안 제8조의3제2항)임을 명시하여 조례상 상충성을 해소한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

○ 다만, 안 제8조의3제1항에서 ‘학교급식센터의 역할’을 시장의 업무로 규정하고 이를 민간위탁하여 사실상 학교급식센터를 운영하도록 개정조례안을 제출하는 것이 적절한지 여부에 대해서는 검토할 필요가 있다고 하겠음.

※ 평생교육국은 제276회 임시회에 ‘서울특별시 친환경유통센터 민간위탁 동의안’을 제출한 바 있으며, 민간위탁에 관계법령으로 「학교급식법」제5조를 제출한바 있음.

※ 「학교급식법」제5조는 학교급식지원센터를 설립할 수 있는 근거가 되는 법령이나, 학교급식지원센터를 건립할 수 있는 주체 중 제주도를 제외한 광역지방자치단체장을 제외하고 있어, 서울시장이 법령으로부터 위임받지 않는 업무에 대해서 민간위탁을 시행할 수 있는지 여부에 대해 지적된 바 있음.

〈 ‘서울특별시 친환경유통센터 민간위탁 동의안(의안번호2026)’ 발췌 〉

○ 학교급식법 제5조 (학교급식위원회 등)

④ 특별자치도지사·시장·군수·자치구의 구청장은 우수한 식재료 공급 등 학교급식을 지원하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원센터를 설치·운영할 수 있다.

※ 학교급식지원센터의 기능³⁾과 본 개정안의 시장의 업무를 비교

학교급식지원센터의 기능	본 개정안 중 시장의 업무
<p>가. 행정기능</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교급식지원센터 운영계획 수립 ○ 식재료 품목별 사용량 등 실태조사 ○ 생산자 조직과 계약생산에 따른 생산조정 및 품목선정 ○ 지정정보처리장치와 전산연계 및 정보공유체계 구축 ○ 학교사용자에 대한 클레임 관리 및 정산프로그램 운영 ○ 물류센터 운영업체 선정 및 지도·감독 ○ 학교급식지원센터 운영위원회 결정사항 이행 및 학교, 관할 교육청간의 급식업무 협의 등 ○ 학교급식지원센터 내 시설·장비 등 관리 <p>나. 유통 및 물류 기능</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 물류 집하장 등 물류센터 운영 ○ 다수의 급식학교에 동시 공급을 위한 공급망(유통체계) 구축 ○ 생산자와의 계약재배 혹은 산지유통센터, 계통조합, 생산조직 등과의 협약(계약)을 통한 안정적인 식재료 물량 확보 ○ 산지 지도·점검 및 반입 식재료 검수·검품 ○ 급식 납품차량 및 작업장 위생 교육과 점검 	<p>제8조의3(친환경급식 식재료 관리 등) ① 시장은 학교 등에 안전하고 우수한 식재료 공급을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학교급식 농수축산물 공급 및 배송체계 구축 2. 식재료 공급·배송업체 선정, 평가 및 관리 3. 공급·배송업체별 학교 배정 및 조정, 공급권역 배분 등의 관리 4. 식재료 공급가격 결정 및 관리 5. 납품 농·수·축산물 품질 및 안전성 관리 6. 우수 농·수·축산물 산지 개발 및 관리 7. 부적합 급식재료 출하자 및 유통업자의 제재에 관한 사항 8. 친환경급식 식재료 관리 운영위원회 구성·운영 9. 학교급식 고객 만족도 조사 및 평가 10. 친환경급식 식재료 관리 요율 결정 및 징수 11. 산지와 연계한 친환경 체험교육 운영·지원에 관한 사항 12. 그밖에 친환경급식 식재료 공급과 관련하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

- 「학교급식법」 제5조4)는 광역지방자치단체(제주도를 제외)의 장을 학교급식지원센터 설립·운영의 주체에서 제외*하였음에도 불구하고, 안 제8조의3 제1항에 학교급식지원센터의 역할을 시장의 업무로 규정하고 있는바,

※ 교육부는 해당 기초지자체 내의 지역농산물 우선 소비를 학교급식의 기본정책으로 삼아 기초지방자치단체장에게 학교급식지원센터를 설립할 수 있도록 하고, 광역지방자치단체장은 설립의 주체에서 제외하였음. 다만, 제주도의 경우는 섬이라는 지역적 특성을 고려하여 학교급식지원센터를 설립할 수 있도록 하였음.

3) 교육부, (2014.9.) 학교급식지원센터 가이드 라인, 15p~16p 학교급식지원센터의 기능 발췌.

4) 「학교급식법」 제5조(학교급식위원회 등)④특별자치도지사·시장·군수·자치구의 구청장은 우수한 식자재 공급 등 학교급식을 지원하기 위하여 그 소속하에 학교급식지원센터를 설치·운영할 수 있다.

○ 본 조례는 법령에서 위임하지 않는 사항을 시장의 업무로 규정하고, 그 업무를 친환경유통센터에 위임하고 있는바, 법령 안에서 조례를 정해야 한다는 「헌법」⁵⁾과 「지방자치법」⁶⁾의 규정 및 학교급식법의 취지에 역행하고 있는지 여부 등에 대해 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 조례제정권의 범위, 법적합성, 적법절차⁷⁾의 원칙이 본 개정조례안에 적용되고 있는지 등에 대한 법적 유권해석이 필요할 것으로 사료되며, 현행법령과 맞지 않는 경우 법령개정 등 보다 효율적인 친환경 학교급식지원을 위한 적극적인 노력이 요망된다고 하겠음.

- ※ 조례제정권의 범위 : 상위법령에서 시·도의 조례·규칙으로 위임하지 않은 경우는 광역지방자치단체의 자치법규로 규율 불가
- ※ 법적합성 : 입법 내용의 정당성 및 법체계성
- ※ 적법절차의 원칙 : 모든 국가작용은 ①정당한 법률에 근거하여 ②정당한 절차에 따라 행하여져야 함
- ※ 「서울특별시 법제 사무처리 규칙」은 자치법규를 입법하려는 주관부서의 장(특정 업무에 관하여 「서울특별시 행정기구 설치조례」 및 같은 조례 시행규칙에 따라 그 업무를 처리할 권한과 책임을 가진 과 또는 담당관을 말한다. 「서울특별시 법제사무 처리규칙」제2조제2호)에게 **입안점검표를 작성**하도록 강행하고 있음.
- ※ **입안점검표**는 ‘입법의 필요성’, ‘조례 제정권의 범위’, ‘헌법이념과의 관계’, ‘법률 적합성 여부’ 등 9개 분야, 25개 항목, 64개 세부항목을 점검하도록 하고 있음.

전문위원	김태한
입법조사관	정찬일

-
- 5) 「헌법」제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- 6) 「지방자치법」제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.
- 7) 「서울특별시 법제사무 처리 규칙」제3조(사전점검) ① 자치법규를 입법하려는 주관부서의 장은 별표에 따라 "서울특별시 자치법규 입안점검표"(이하 "입안점검표"라 한다)를 작성하여야 한다.