

사회적 경제를 위한
사회책임조달제도 도입 방안 연구

2013. 2

성 복 구 청

사 단 법 인 **서울사회적경제네트워크**

제 출 문

성북구청장 귀하

본 보고서를 2012년 12월 귀 청와 체결한 『사회책임제도 도입을 위한 정책과제 발굴 연구』 연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 2.

서울 사회적경제네트워크

대표 송경용

■ 연구진

연구원

책 임 연 구 원 김성기

세부책임연구원 김대인

양동수

김차연

김영식

연 구 보 조 원 이현아

한진수

〈 목 목 차례 〉

| | |
|---|----|
| I. 서론 | 1 |
| 1. 연구 목적 및 필요성 | 1 |
| 2. 연구 내용 및 방법 | 5 |
| II. 사회적기업과 사회적책임조달 제도 | 7 |
| 1. 사회적기업과 사회적책임조달 | 7 |
| 2. 국가계약제도와 사회적책임조달과 관련된 제도와 기제 | 10 |
| III. 국내외 우선구매 및 사회적책임조달 제도의 사례와 시사점 | 15 |
| 1. 국내사례 | 15 |
| 2. 해외 사례 | 25 |
| IV. 사회적기업 우선구매 제도의 현황과 문제점, 과제 | 29 |
| 1. 국내 우선구매 및 사회적책임조달 제도 현황 | 29 |
| 2. 사회적 기업을 위한 공공조달시장의 현황과 잠재력 | 38 |
| 3. 사회적기업 우선구매제도 운용상의 문제점 | 40 |
| V. 사회적기업을 위한 우선구매 특별법 도입과 관련된 이슈와 쟁점 | 45 |
| 1. 우선구매 특별법과 WTO 정부조달협정 및 FTA와의 충돌 여부 | 45 |
| 2. 법제개선의 기본방향 | 51 |
| 3. 사회적기업 우선구매특별법 제정방안 | 54 |
| 4. 특별법 제정시 다른 법령과의 관계 | 71 |
| 5. 기존 법령 개선을 통한 사회적책임조달 가치 실현 방안 | 72 |
| ■ 참고문헌 | 78 |

I. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

본 연구의 목적은 사회적책임조달의 관점에서 사회적기업 부문을 위한 공공의 우선구매에 관한 법의 도입과 더불어 관련 국가계약제도의 개선 방안도 제시하는 것이다. 여기서 ‘사회책임조달(Socially Responsibility Public Procurement)’이란 정부가 사회적 영향을 고려하면서 재화나 서비스를 구매하는 것인데(Socialtraders, 2012), 예컨대, 사회적 약자기업에 대한 배려나 가격과 사회적 가치를 고려한 조달 등이 해당한다.

사회적기업은 사회적 가치를 위해 수익을 창출하는 기업이며, 특히, 사회적 책 차원에서 고용창출과 사회서비스 공급의 동반 성장에 기여할 수 있는 혁신적 사업체로 2007년 제도화 이후 관심의 대상으로 급부상하는 중이다. ‘한국 사회적기업진흥원’의 2012년 사회적기업 실태조사결과에 따르면(한신대산학협력단, 2012), 사회적기업 육성 정책이 시행된 이후 지난 5년 동안에 범 사회적기업 부문은 5,523개로 성장하였다. 이 수치는 인증 사회적기업 699개, 예비 사회적기업 1,522개, 자활기업 550개, 마을기업 550개 등을 포함한 수치이다. 또한, 사회적기업은 고용창출 등 사회통합에 대한 사회적 영향의 확대에도 기여하고 있다. 사회적기업 부문의 산업 부문에 대한 고용기여도는 0.36%이며, 특히, 취약계층의 고용에 대한 사회적기업의 잠재력이 상당하다. 예컨대, 인증 사회적기업의 평균 유급근로자의 규모는 25.4명인데, 거기에 종사하는 취약계층은 59.3%에 달한다. 그리고 인증 사회적기업의 취약계층 중 정부 지원 종사자의 비율은 33.9%인데, 이러한 사실로부터 정부의 인건비 지원을 기반으로 성장했던 상당수 사회적기업들이 영업활동을 통해 추가적인 취약계층의 고용 창출에도 기여하고 있음을 확인할 수 있다.

그러나 작금의 사회적기업은 경제적 안정성도 키워야 하는 과제를 안고 있다. 특히, 정부 재정지원을 받은 사회적기업이 중단 이후 적자 상태에 있는 경우가 74%에 달하고 있다. 그래서 시장에서 수익창출 능력을 갖춘 사회적기업의 육성이 중대한 과제이다. 이와 관련하여 사회적기업가들(social entrepreneurs)은 공공의 사회적기업 제품에 대한 우선구매제도가 활성화되기 바라고 있는데, 이러한 필요성을 인식한 정부도 그에 관한 정책을 시행하고 있는 중이다.

주무기관인 고용노동부는 부처 발의로 사회적기업육성법 제12조에 사회적기업 제품 우선구매를 명시화하였고, 공공기관의 사회적기업 제품 구매목표제를 시행하고 있는 중이다(고용노동부의 2012년 공공구매 활성화 방침). 이러한 조치에 따라 공공기관은 해당기관 조달액의 1%를 사회적기업 제품으로 구매하도록 요구받고 있다. 그러나 현장에서는 정부의 사회적기업에 대한 우선구매 지원 정책에 대하여 실효성과 적합성 문제를 지속적으로 제기하고 있다.

우선적으로 사회적기업 우선구매와 관련된 법(령)의 부재로 인하여 일반적으로 사회적기업은 일반기업과 경쟁입찰을 해야 하는데, 이러한 조건에서 경쟁력이 취약한 사회적기업이 입찰의 기회를 보장받기가 쉽지 않다. 둘째, 고용노동부의 사회적기업에 대한 우선구매 지원정책이 시행되고 있지만 관련 법령이 도입되지 않은 상황에서 실제 계약과정에서 행정이 보수적으로 운영하는 경향이 크므로, 공급자들은 우선매제도의 실효성이 미약함을 경험하고 있다. 셋째, 우선구매제도의 실효성이 미약하다는 경험은 수요자 측면에서도 확인되고 있다. 특히, 사회적기업 제품 우선 구매 지원 정책을 적극적으로 시행하고자 하는 기초지방자치단체에서도 확인되고 있다. 예컨대, 서울특별시 성북구는 전국의 기초지자체 중에 최초로 '사회적경제 제품 우선구매 지원 조례'를 제정하였다. 그들의 경험에 따르면, 사회적기업 제품의 우선구매를 위한 조례를 제정하여 시행하고 있지만, 기초지자체 차원에서 '수의계약' 정도를 보장할 수 있으며, 이마저도 계약담당 부서가 기존 국가 또는 지방계약법의 틀에서 운영하려고 하므로 한계적인 상황이다.

따라서 이러한 문제는 기존 계약 관련 법(국가계약법, 지방계약법 등)의 범위 안에서 사회적기업 제품 우선구매제도가 정부 지침의 수준으로 시행되기 때문에 발생하는 것으로 볼 수 있다. 그래서 기존 계약법을 보완하던지 아니면, 특별법의 형태로 사회적기업 제품에 대한 우선구매가 제도적으로 보장될 수 있는 방안이 필요하다. 이를 통해 사회적기업에 대한 제한경쟁입찰이나 수의계약 등이 활성화될 필요가 있다.

또 하나의 과제는 김혜원·박찬임·이재원(2009)이 지적한 바가 있듯이 국가계약법상 공공조달의 범위가 물품, 용역, 공사 등으로 한정되어 사회적기업의 비즈니스와 밀접한 연관이 있는 민관위탁 등과 관련된 사회서비스 시장 진입을 위한 제도적 장치가 미비하다는 점이다. 특히 사회적기업의 경우 사회서비스를 제공하면서 고용창출에 기여하는 경우가 많으므로 이 분야의 시장 확대가 사회적기업의 활성화를 위한 유력한 기회가 작용할 수 있다.

따라서 사회적기업에 대한 우선구매 제도가 활성화되기 위해서는 주무부처

의 지침의 수준을 넘어 특화된 법의 근거를 통해 실효성 및 적합성을 제고하는 것이 필요하다. 사회적기업의 양적 확산과 동시에 경제적 취약성이 미흡한 사회적기업도 증가하고 있는 현실을 고려했을 때, 사회적기업 공공시장의 활성화를 위한 제도 마련이 시급히 요구된다.

사회적기업은 사회통합과 경제민주화에 기여할 수 있는 유력한 대안으로 위상이 격상될 필요가 있다. 그러한 정책 목표의 달성을 위해서는 이미 강조한 바가 있듯이 무엇보다도 사회적기업 친화적인 공공시장의 조성을 위한 제도가 요청된다. ‘사회적기업 친화적 공공시장’이란 사회적기업의 활성화와 사회적 책임이 동반되는 조달이 동시에 구현되는 시장을 의미한다. 최근 유럽연합에서 강조되고 있는 사회책임조달은 정부가 고용, 사회통합 등 사회적 영향을 고려하면서 공공이 필요로 하는 재화를 구매하는 과정이다. 따라서 사회책임조달은 정부가 계약에 의한 서비스 구매 과정에서 사회, 경제적 가치의 창출을 극대화하는 효과로 나아갈 수 있다. 이 과정에서 정책적으로 사회적기업의 활성화도 도모할 수 있을 것이다.

그러나 사회적기업 친화적 공공시장이 활성화되기 위해서는 공공조달 제도의 패러다임이 전환되는 것이 요청된다. 이럴 경우 특히, 기존의 계약제도는 가격 경쟁력 중심의 최저가치낙찰제에서 사회적 가치와 경제적 효율성을 통합한 최적가치제로의 전환을 요구받게 된다. 그러나 계약제도의 근간을 규정하는 국가계약법이 ‘국가에게 유리한 조건으로 입찰한 자’에 대해 낙찰하도록 규정한 최적가치제의 내용을 반영하고 있지만, 그것을 시행령으로 구체화하고 있지 않고 있다¹⁾. 한편, 사회적 약자를 위한 배려나 특정 사회적 가치에 대해 우선 구매를 권장하는 제도는 별도의 법령으로 보장되고 있는데, 예컨대, 「중소기업 제품 구매 촉진 및 판로지원에 관한 법」, 「녹색상품 구매촉진에 관한 법」, 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 등이 있다.

여러 연구자들이 지적하듯이 국가계약법 하의 공공조달제도는 ‘경쟁의 원리’와 ‘최저가격의 원리’가 지배적 규율로 운영되고 있으며, 최적가치의 원리를 규율하는 제도는 점차 시도되는 과정에 있다. 그리고 입찰과 계약 과정에서 사회적 영향을 고려하는 사회책임조달의 기제는 매우 드문 상황이다(김대인, 2009: 황선자·방준식, 2010 등). 결국, 한국에서 사회책임조달 제도는 경제적 약자 또는 사회적 약자 기업에 우선 기회를 제공하는 특정한 목적의 법(예,

1) 물론 기존의 계약 제도에도 사회적 약자 기업에 대한 배려하고 있는데, 국가계약법 제7조, 국가계약법시행령 제26조은 계약방법을 통한 사회적 약자 기업 배려하는 규정을 두고 있다. 또한, 최적가치제와 관련해서는 지방계약법은 제42조의 3에서 최저가치입찰제를 부분적으로 반영하고 있다.

‘중증장애인생산품 우선구매 특별법’)을 통해 적용되는 측면이 크다고 볼 수 있다.

이러한 최저가치제 중심의 국가계약제도의 구조가 단기적으로 사회적책임조달의 패러다임으로 전면화 되기는 힘들다고 판단된다. 기존 주류 시장의 반발로 사회적 합의를 이루기 어렵고, 무엇보다도 한국에서 사회적책임조달제도의 운영에 대한 경험이 거의 전무하기 때문이다. 한편, 유럽연합의 경우는 회원국에게 적용되는 공공조달지침으로 ‘최고가치’의 낙찰기준을 적용하고 있다²⁾. 따라서 사회적기업을 위한 사회적책임조달 제도의 도입은 국가계약법과 지방계약법에 관련 내용을 포함하는 방식으로 개선해 나가면서, 중증장애인 우선구매 지원 제도처럼 사회적기업 부문을 우선적으로 배려하는 법의 신설을 병행하는 것이 현실적이라고 볼 수 있다. 이럴 경우 사회적기업을 위한 정책 목표와 대상을 명시적으로 지정하면서 관련 시장 기회를 제공할 수 있다. 물론 이 경우에도 기존 국가 계약 제도의 범위 안에서 우선구매제도가 작동한다. 그래서 사회적책임조달이 고려되는 사회적기업 우선구매제도가 촉진되기 위해서는 사회적기업 부문에 대한 특별한 배려를 위한 법의 신설과 동시에 기존 계약 관련 제도의 개선이 동반되어야 한다.

이상에서 논의한 바와 같이 본 연구에서는 「(가칭)사회적기업 제품 우선구매 및 판로지원에 관한 특별법」의 제정 가능성과 그 법의 주요 내용을 제시하는 데 목표를 두고자 한다. 그러면서, 동시에 최적가치 등의 사회적임을 고려하는 조달 제도를 기존 계약 관련법에 반영하는 방안도 제시하고자 한다.

2) 유럽연합의 공공조달지침: EC(2010) Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement.

2. 연구 내용 및 방법

본 연구의 내용과 방법에 대해 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사회적기업과 사회적책임조달의 의미, 한국의 국가계약제도 현실에서 사회적기업 부문을 위한 사회적책임조달제도의 도입 방안과 운영 기제 등에 대해서 이론적으로 고찰한다.

둘째, 사회적기업 우선 구매 및 해당 제도의 현황과 문제점을 분석한다. 사회적기업 시장에 대한 분석은 중앙정부의 자료를 확보하지 못하여, 서울시의 사회적기업 우선 구매에 대한 실적 자료와 현장에서의 사회적기업 시장 추계에 대한 자료 등을 활용하였다. 사회적기업 우선구매 제도의 문제점에 대한 분석은 당사자의 경험에 대한 문헌자료, 인터뷰 등을 활용하여 이루어졌다. 특히, 행정(수요자)의 경험을 좀 더 심층적으로 파악하기 위해 연구 발주처의 담당 공무원을 인터뷰하였다.

셋째, 국내·외 우선구매 및 사회적책임조달 제도들을 검토하고, 본 연구와 관련된 시사점을 도출한다. 특히 본 연구에서는 사회적기업 부문을 위한 우선구매 관련 법을 도입할 경우 법안에 포함될 필요가 있는 내용을 찾는 데 목표를 두었다. 예컨대, 수요 측면(정부)에서 우선구매 계획의 수립이나 시장 기회를 제공하는 방안과 관련된 내용, 공급 측면(사회적기업)에서 품질 검증이나 생산력 제고를 위한 내용, 수요와 공급을 매칭하는 데 활용하는 기제, 사회적 영향을 고려하거나 평가하는 방법 등에 관한 내용 등이다.

국내법에서는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법」을 포함하여 「중소기업제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 법」, 「녹색상품 구매촉진에 관한 법」, 「중증장애인생산물품 우선구매 특별법」 등을 관련 사례로 검토하였다. 해외 사례로 ‘유럽연합(EU)의 사회적책임조달 지침’, ‘미국의 제비츠 와그너-오데이법(Javits Wagner-O'Day Act(JWOD))’, ‘영국의 공공서비스법(Public Service (Social Value)Act)’, ‘호주 빅토리아 정부의 사회적기업을 위한 사회적책임조달 제도’ 등을 검토하였다.

넷째, 사회적기업 부문을 위한 우선구매제도와 사회적책임조달 관련 제도의 도입 시 예상되는 법적 이슈 및 쟁점에 대해 검토하고, 그와 관련된 계약 제도의 개선안을 제시한다. 본 연구의 주된 목표 중 하나는 사회적기업을 위한 우선구매 특별법(안)의 도입 가능성을 제시하는 것이다. 이와 관련하여 ‘국가계약법’ 등 관련 계약 관련 법령과의 충돌 문제, ‘사회적기업육성법’과의 관계 문

제, FTA 등 통상 관련법과의 충돌 문제 등에 대하여 검토 및 논의하였다. 그러면서 동시에 본 연구는 사회적책임조달이 구현되는 사회적기업 우선구매 제도의 실효성을 확보하기 위한 법안의 내용을 제시하는 데 목표를 두고 논의하였다. 이러한 연구를 위해 조달 관련 법률 전문가, 사회적기업 전문가 등이 포함된 본 연구의 연구진은 수차례 토론하였고, 관련 분야의 전문가, 현장의 실천가들과의 간담회도 진행하였다.

끝으로, 본 연구에서 제시한 제도 개선안의 현실화를 위한 실천적 과제도 제시한다.

II. 사회적기업과 사회적책임조달 제도

1. 사회적기업과 사회적책임조달

유럽과 한국의 경험에서 사회적기업은 고용창출, 사회서비스 공급, 지역사회 재생 등 다양한 사회적 가치를 창출하고 있다. 그러면서 동시에 지역사회의 내생적 경제 성장에도 기여한다. 특히, 한국에서 사회적기업은 정부의 고용 및 복지서비스 영역에서 혁신적인 비즈니스 모델을 개발하면서 사회통합과 지역경제 발전에 기여하고 있다. 예컨대, 장애인, 노숙인 등 한계노동자의 일자리 창출에 기여하는 사회적기업인 ‘위캔’, ‘빅이슈’, 교육, 문화, 체험 등의 사회서비스를 제공하는 사회적기업으로 ‘우리가 만드는 미래’, ‘자빠르떼’, 낙후된 지역사회의 재생에 기여하는 주거복지 사회적기업으로 ‘두꺼비하우징’, ‘아름다운 집’, 지불 능력이 취약한 저소득층에게 저렴한 가격으로 보청기를 제공하는 ‘딜라이트’, 제3세계 의류 생산자에게 공정한 노동의 대가를 지불하는 ‘페어트레이드 코리아’ 등의 사회문제 해결을 위한 혁신적 사회적기업 등이 활약하고 있다.

이러한 사회적기업이 파급시키고 있는 사회·경제적 잠재력은 국가와 시민들로부터 시장 실패와 정부 실패의 새로운 대안으로 받아들여지고 있다. 하지만, 한국의 사회적기업이 아직 초보적 수준이므로 상당수의 정책 관계자나 전문가 등이 지적하듯이 이 분야에 대한 공공시장의 확장이 커다란 과제이기도 하다.

공공조달은 정부 또는 공공기관들이 세금을 재원으로 공공 활동의 수행을 위해 필요한 공공재인 물품, 서비스, 공사 등을 민간으로부터 구매하는 제반의 행위이다. 황선자·방준식(2010)이 언급했듯이 공공조달 시장은 다수의 공급자와 다수의 수요자가 존재하는 일반시장과 다른 수요독점시장이라는 특성을 갖고 있다. 시장영향력을 행사할 수 있는 정부조달시장의 특성으로 인해 대다수의 국가에서는 공공조달과 산업정책, 사회정책, 경제 정책 등을 연계하면서 국가의 공익적 이익을 확대하기 위해 노력하고 있다. 특히, 정부는 공공조달을 활용하여 대외경쟁으로부터 국내 산업의 보호, 특정 산업부문의 경쟁력 제고, 지역 불균형의 해소, 경제활동의 촉진, 특정 사회정책 목표의 실현 지원 등의 사회·경제적 목적을 달성할 수 있다.

정부의 조달정책은 특정 사회·경제적 목표와 연계할 수 있으므로 사회적기업 시장의 형성에 상당한 영향력을 미칠 수 있다. 예컨대, 최저가 원리가 적용

되는 조달제도 하에서는 대다수의 사회적기업이 일반기업에 비해 경쟁력이 취약하므로 시장기회를 획득하기 힘들 것이다. 반면, 사회적 가치가 고려되는 조달제도에서는 사회적 가치를 창출하는 사회적기업이 일반기업에 비해 비교우위에 설 수 있다. 따라서 사회적기업 시장은 조달정책이 가격 원리에 의한 효율성만을 추구하느냐 그것을 포함하여 사회적 영향도 고려하느냐에 따라 큰 영향을 받을 것이다.

최근 유럽연합을 중심으로 가격중심의 낙찰제도에서 최고가치(best value)가 중시되는 사회적책임조달로의 전환이 전개되고 있다(김대인, 2009). 2010년에 유럽위원회(European Commission)는 공공이 사회적으로 책임지는 방식으로 재화와 용역을 구매하는 지침 “Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement”(이하 유럽연합의 사회적책임조달지침이라 칭한다.)을 제시하였다. 여기서의 사회적책임조달은 ‘EC 조약과 조달 지침들의 원칙을 준수하고, 지속가능성 기준을 고려하면서 고용기회, 양질의 일자리, 사회권, 노동권의 준수, 사회통합, 기회균등, 모두를 위한 접근 계획, 윤리적 무역, 기업의 사회적 책임에 대한 자발적 준수 등의 사회적 가치를 하나 이상 고려하는 조달 운영’을 의미한다(황선자·방준식, 2010). 따라서 사회적책임조달은 정부가 고용, 사회통합 등 사회적 영향을 고려하면서 공공이 필요로 하는 재화를 구매하는 과정이라고 할 수 있다. 결국 사회적책임조달은 공공조달시장에 대한 패러다임의 전환을 의미하는데, 정부가 계약에 의한 서비스 구매 과정에서 사회, 경제적 가치의 창출을 극대화하는 효과로 나아갈 수 있다.

사회적기업에 대하여 사회적책임조달 제도는 사회적 영향을 고려하는 조달시장의 확산으로 이어질 수 있으므로 ‘사회적기업 친화적 공공시장’의 구성에 기여할 수 있다. 예컨대, 정책적으로 정부 보조금 기반의 비영리 부문을 시장 기회의 제공을 통한 사회적기업의 개발로 전환시킬 수 있다. 또한, 사회적책임조달은 기존 사회적기업에 대하여 정부의 직접 인건비 지원에 의해 존속하지 않고, 수익 창출을 통해 경제적 지속가능성을 제고하는 기회를 제공할 수 있다. 이렇게 경쟁력을 확보한 사회적기업은 시장에서의 경쟁력도 제고되는 효과를 얻게 되므로 수익 창출의 다각화도 이를 것이다. 따라서 사회적책임조달제도는 사회적기업 부문이 사회적 가치를 창출하면서 동시에 경제적 지속성에도 기여할 수 있는 유효한 시장 환경으로 수용될 필요가 있다.

국내외 차원에서 사회적책임조달 제도는 다양한 형태로 존재한다. 최적가치나 사회적 영향을 고려하는 방향으로 계약제도를 전면 개편하는 경우로 유럽연합

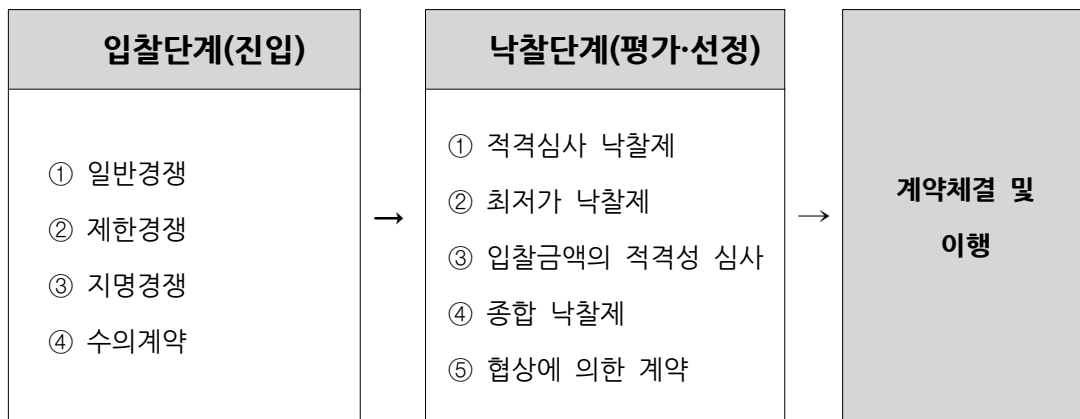
의 「사회책임조달지침」이 있으며, 사회적 약자를 고용하는 기업 등과 같이 특정 기업 부문에 대해 우선 시장기회를 제공하는 미국의 「제비츠 와그너-오데이법」이나 한국의 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」이 있고, 사회적 가치를 내포하는 특정 상품에 대해 시장 기회를 제공하는 한국의 「녹색상품 구매촉진에 관한 법」 등이 있다. 따라서 사회책임조달 제도는 국가의 정책 목표와 사회적 필요에 따라 다양한 형태로 도입되어 운영되는 중이다.

2. 국가계약제도와 사회적책임조달과 관련된 제도와 기제

이 절에서는 한국의 조달제도의 현실에서 사회적기업을 위한 사회적책임조달 제도를 어떻게 도입할 것이지에 대해 고찰한다. 구체적으로 사회적책임조달제도는 기존 계약 제도와 어떤 관계에 있는지, 그런 상황에서 사회적기업을 위한 사회적책임조달 제도는 어떻게 운영될 수 있는지 고찰할 것이다.

공공조달제도는 행정 주체가 필요로 하는 물품, 공사, 서비스 등을 조달하는 과정에서 체계되는 계약을 말하며, 국가차원에서 이루어지는 공공조달계약의 기본법의 역할은 ‘국가계약법’이다. ‘지방계약법’, ‘방위사업법’ 등의 조달 관련법도 있는데, 이 법들도 기본적으로 국가계약법의 원리가 적용된다. 따라서 국가계약법이 공공조달을 규율하는 제도라고 할 수 있다(김대인, 2008).

공공조달은 입찰단계 → 낙찰단계 → 계약체결 및 이행 단계 등의 절차로 진행된다. 입찰단계는 조달 기회의 대상과 자격을 규율하는 과정으로 원칙적으로 일반경쟁에 의하도록 규정하고 있지만, 경쟁의 정도에 따라 크게 경쟁계약과 수의계약으로 구분할 수 있다. 경쟁계약은 다수의 공급자들로 하여금 모두 입찰에 참가시켜 경쟁하도록 하고, 일반적으로 그 중에서 가장 좋은 조건을 제시한 자를 공급자로 선택하는 방법인데, 경쟁의 정도 및 상황에 따라 일반경쟁, 제한경쟁, 지명 경쟁 등으로 구분할 수 있다. 또한, 수의계약은 특정계약 상대자를 미리 선정하여 그 공급자와만 공급계약을 맺는 방법이다.



<그림-2> 공공조달제도의 단계별 이행 절차와 기제

그러나 국가계약법의 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약은 대통령령이 정하는 바에 의거하여 실행할 수 있으며(국가계약법 제7조), 특히, 수의계약의 경우 예

외적으로 적용하도록 규율하고 있다(국가계약법시행령, 제26조). 이러한 계약 제도는 공공조달에서 중소기업, 보훈단체나 장애인기업 등 사회적 약자기업의 지원이라는 특별한 목적을 달성하기 위해 활용되고 있다.

국가계약법(제10조 제2항)에서는 경쟁입찰시 낙찰기준으로 ‘충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자’와 ‘입찰 공고 또는 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에게 가장 유리하게 입찰한 자’로 규정하고 있다. 그리고 국가계약법 시행령(제42조 제1항)에서 “국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 예정가격이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정”한다고 명시함으로써 국가의 경쟁입찰에서 최저가격낙찰제가 기본 원리임을 밝히고 있다.

하지만, 국가계약법의 공법적 특수성을 인정하는 법학자들은(김대인, 박정훈 등) 국가계약법이 “국가에게 가장 유리하게 입찰한 자”라는 평가기준도 포함하고 있기 때문에, 최저가 낙찰제와 최고가치제가 혼용되는 계약제도라고 보고 있다. 물론, 현재 국가계약법시행령 상으로 최고가치제에 대한 명확히 규정되지 않았기 때문에 그에 대한 개선이 필요한 상황이다. 한편, 지방계약법에는 2009년부터 부분적으로 최고가치낙찰제가 도입되었다. ‘지방계약법 제3조’는 낙찰자 기준으로 “입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자”라고 규정하고 있으며, ‘동법 시행령 제42조의 3’은 “추정가격이 50억원 이상인 공사와 10억원 이상인 물품의 제도 또는 용역에 대해 최고가치낙찰제가 적용된다”고 규정하고 있다.

따라서 현재의 국가계약법 하의 공공조달제도는 ‘경쟁의 원리’와 ‘최저가격의 원리’가 지배적 규율로 운영되고 있으며, 제한경쟁의 원리는 예외적으로 허용하고 있으며, 최적가치의 원리를 규율하는 제도는 점차 시도되고 있는 과정에 있다고 볼 수 있다. 또한, 입찰과 계약 과정에서 사회적 영향을 고려하는 사회적책임조달의 기제는 매우 드문 상황이다. 결국, 한국에서 사회적책임조달 제도는 경제적 약자 또는 사회적 약자 기업에 배려하는 별도의 법(예, ‘중증장애인생산품 우선구매 특별법’)을 통해 적용되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 최저가치제 중심의 국가계약제도의 구조가 단기적으로 사회적책임조달의 패러다임으로 전환되기는 힘들다고 판단된다. 따라서 사회적기업을 위한 사회적책임조달 제도의 도입은 국가계약법과 지방계약법에 관련 내용을 포함하도록 개선해 나가면서, 중증장애인 우선구매 지원 제도처럼 특정한 기업 부문을 우선적으로 배려하는 법의 신설을 병행하는 것이 현실적이라고 볼 수 있다.

사회적기업을 위한 사회적책임조달에 대한 간명하고 심플한 모델은 존재하기 힘들 것이다. 정부 내 부처가 관할하는 제품의 구매와 서비스의 계약에 대한 영역이 무수히 많고, 사회적기업의 사업 분야도 다양하기 때문이다. 그래서 수요와 공급 측면에서 다각적인 접근이 필요하다. 특히, 정부의 구매나 계약의 다양한 스펙트럼에서 다각적인 기회와 장을 만드는 것이 중대한 과업일 것이다.

그렇다면, 사회적책임조달을 위한 제도에는 어떤 것들이 있을까?

<표-1> 사회적책임조달을 위한 제도들

| 구분 | 주요 내용 | 제도의 사례 |
|----------------------------|--|---|
| 완전경쟁시장과 사회적 입찰 방식을 매칭하는 제도 | <ul style="list-style-type: none"> · 일반경쟁 제도 하에서 사회적 입찰 방식을 적용하는 방안 · 사회적 입찰의 요건: 고용안정성, 임금 수준, 지역사회에 대한 기여, 환경적 영향 등의 사회적 가치 창출에 대한 조건을 입찰 조건에 포함 | 유럽연합의 사회적책임조달 지침 |
| 제한경쟁시장과 사회적 입찰 방식을 매칭하는 제도 | <ul style="list-style-type: none"> · 사회적기업으로 신청자격을 제한하여 서비스 구매 | <ul style="list-style-type: none"> · 수의계약 · 제한경쟁입찰 |
| 우선구매제도 | <ul style="list-style-type: none"> · 사회적기업 제품에 대한 우선구매제도 | <ul style="list-style-type: none"> · 목표비율제 · 품목지정제 |
| 낙찰과정에서 사회적 이익에 대한 평가 | <ul style="list-style-type: none"> · 평가 및 선정과정에서 사회적 이익이나 영향의 창출 정도를 심사기준에 반영 | <ul style="list-style-type: none"> · 최적가치 낙찰제 |
| 정부와 민간의 파트너십 | <ul style="list-style-type: none"> · 정부와 민간이 협력하여 전략적으로 공공시장의 개발하는 방안 | <ul style="list-style-type: none"> · 이탈리아의 사회적 협동조합: 지방정부가 전략적으로 사회적 협동조합을 사회서비스 공급체로 육성 |

<표-1>에 제시했듯이 사회적책임조달을 위한 기제에는 사회적 입찰 방식을 제도화하거나 사회적기업에게 우선 시장기회를 제공하거나 정부와 민관이 전략적 파트너십을 통해 시장을 개발하는 방안 등 다양한 방안이 있다. 구체적으로 선진국과 한국 등의 경험에서 ① 완전경쟁시장과 사회적 입찰 방식을 매칭

하는 제도: 유럽연합의 사회적책임조달 지침, ② 제한경쟁시장과 사회적 입찰 방식을 매칭하는 제도: 수의계약, 제한경쟁입찰 등, ③ 사회적기업 제품에 대한 우선구매제도: 목표비율제, 품목지정제 등, ④ 낙찰과정에서 사회적 이익에 대한 평가: 최적가치 낙찰제, ⑤ 정부와 민간의 파트너십: 이탈리아의 경우 지방정부가 전략적으로 사회적협동조합을 사회서비스 공급체로 육성 등의 방안이 활용되고 있다.

이러한 제도들을 한국에 적용해 본다면, 사회적 입찰 방식의 도입과 최적가치 낙찰제의 개선 등은 국가계약법과 지방계약법의 개선 사항에 해당한다. 또한, 사회적기업 제품에 대한 우선구매제도의 법제화와 정부와 민간의 파트너십을 통한 사회서비스 부문 등의 전략적 시장개발은 사회적기업을 위한 우선구매 특별법 등과 같은 별도의 신설 법이 요청되는 사안이다.

한편, 유럽과 미국, 한국 등의 경험에서 사회적책임조달의 운영 과정에서 수요와 공급측면에서 다양한 장애 요인들이 확인되고 있다. 구체적으로 ① 사회적책임조달에 대한 법적 기제의 미비 및 실효성 문제, ② 정부의 조달이 경제적 요인에 의해 결정되는 조건(최저가격입찰제), ③ 사일로 효과(silos effect)인 조직 내의 부서 간 칸막이 현상, ④ 공공의 사회적기업에 대한 이해 부족과 상품에 대한 불신, ⑤ 사회적 가치에 대한 측정과 평가 도구의 부재, ⑥ 사회적기업의 공급 역량의 문제(품질 수준, 생산 규모, 서비스 질 등) 등의 문제들이 발생하고 있다(www.socialtraders.com.au). 그러므로 사회적기업 부문의 사회적책임조달을 위한 환경의 조성을 위해서는 기존 관련 법적, 행정적 제도에 대한 개선이 필요하고, 수요 측면에서 공공의 인식 개선, 유효 수요의 창출 등이 요구되며, 공급 측면에서 생산 역량의 강화와 품질 보증 방안 등이 과제이다.

<표-2> 사회적기업에 대한 사회적책임조달 기제

| 사회적 영향 차원 | 수요 차원 | 공급 차원 | 수요-공급 매칭 기제 |
|--|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 입찰 ○ 최적가치 낙찰제 ○ 주요 고려 요소 <ul style="list-style-type: none"> - 고용기회 - 양질의 일자리 - 사회권, 노동권 준수 - 사회통합 - 기회균등 - 윤리적 무역 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 구매계획의 수립과 공개 ○ 우선구매 목표제 ○ 품목지정제 ○ 민관 파트너십을 통한 전략적 시장개발 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 품질인증제 ○ 생산력 제고를 위한 용자 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 시설비, 기술 개발비 ○ 공유공간의 임대 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 가치 평가 도구 ○ 공공시장 중개지원조직 |

따라서 사회책임조달이 구현되는 사회적기업 친화적 공공시장을 위한 제도에는 ① 유효 수요의 창출, ② 공급체의 정당성 확보와 혁신, ③ 수요와 공급의 매칭을 위한 기제, ④ 사회적 영향에 대한 평가 기준 등을 포함할 수 있을 것이다.<표-2> 참조).

Ⅲ. 국내외 우선구매 및 사회책임조달 제도의 사례와 시사점

1. 국내사례

1) 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 | |
|-----------------------------|----------|---|---|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업제품의 구매를 촉진하고 판로를 지원함으로써 중소기업의 경쟁력 향상과 경영안정을 도모 ○ 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관에서 필요한 각종 제품의 구매 시 중소기업 제품의 우선구매를 장려함으로써 역량을 강화하고자 함 ○ 적용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업: 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자 혹은 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 중소기업협동조합 - 공공기관: 국가기관, 지방자치단체, 특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 자, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 자 | |
| 2. 우선구매 제도의 내용 관련 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 구매계획 및 구매실적의 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관장이 중소기업제품의 구매계획과 전년도 구매실적을 중소기업청장에게 통보하게 함으로서 중소기업 제품의 구매량 통제 및 확대 ○ 품목지정제 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁제품의 지정: 판로 확대가 필요하다고 인정되는 제품을 경쟁제품으로 지정하여, 중소기업 간 제한 경쟁 또는 지명경쟁을 통해 품질 개선과 중소기업의 경쟁력 향상을 도모 ○ 기술개발제품에 대한 우선구매 및 성능 인증 | |
| | 공급 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 직접생산 조건 충족 | |
| | 수요-공급 관리 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 성능인증 및 성능보험사업 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 성능 인증을 위한 심사 및 검사 시 소요되는 비용과 성능보험 사업에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원 가능 ○ 공공구매지원관리자 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업제품 구매의 효율성을 높이기 위해 관련 업무를 전담하는 담당자 임용 |
| | 계약 측면 | 진입 단계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰 제한 <ul style="list-style-type: none"> - 물품, 용역 및 공사에 관한 조달계약을 체결할 수 중소기업자의 수주 기회가 늘어나도록 함. 특히 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 기획재정부장관이 고시한 금액 미만의 물품 및 용역에 대하여는 중소기업자와 우선적으로 조달계약을 체결 |
| 낙찰 단계 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 소기업 및 소상공인 우대 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁상품 계약의 경우 소기업과 소상공인의 공동 수주기회를 확대하기 위해 5인 이상의 중소기업으로 구성된 공동수급체 가운데 요건을 충족하는 공동수급체 우대 가능 ○ 기술개발제품 우대 | |
| 3. 타 관계 법률의 개정 내용 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따름 | |

2) 물품조달 관련 사회적 약자기업 지원제도

(1) 중소기업 지원제도

가. 정부조달 우수제품 지정제도

정부조달 우수제품 지정제도는 성능·기술 또는 품질이 뛰어난 중소기업의 우수기술제품에 대하여「우수조달물품」으로 지정·고시하는 제도이다. 중소·벤처기업의 경우 고품질의 조달물자의 신기술제품을 개발했음에도 불구하고 납품실적이 없어 판매에 애로를 겪는 경우가 잦기 때문에 이의 판로를 지원하고자 도입한 제도이다. 우수제품으로 지정된 제품은 수의계약에 의한 단가계약 등을 체결하여 수요기관에 공급할 수 있게 된다(국가계약법시행령 제26조). 해당 제도에 따라 우수제품으로 지정된 제품 수와 공급 실적은 아래 <표-3>과 같다.

| | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011.8월 |
|-------|-------|-------|--------|--------|---------|
| 지정제품수 | 310 | 239 | 264 | 316 | 112 |
| (누계) | 2,055 | 2,294 | 2,558 | 2,874 | 2,986 |
| 공급실적 | 7,007 | 9,011 | 11,486 | 11,232 | 7,005 |

<표-3> 중소기업 우수제품 지정제품 수 및 공급실적

나. 우수조달 공동상표 물품 지정제도(조달사업법 제9조의2)

우수조달 공동상표 물품 지정제도는 중소기업자간 기술공유 및 이전, 공동생산 및 공동 A/S망 활용 등 상생·협력을 지원하기 위하여 5인 이상의 중소기업자가 개발·보유한 우수 공동상표 물품에 대하여 공공분야의 판로를 지원하는 제도이다(2009년 도입). 2.5억 원 미만에 대해서는 수의계약이 가능하며(국가계약법시행령제26조), 현재 공급실적은 2010년에 663백만 원, 2011년 8월 기준 1,236백만 원이다.

다. 중소기업자간 경쟁계약 제도

중소기업 제품의 판로확보와 중소기업 경영기반의 확대를 위해 중소기업자

간 경쟁제품으로 지정된 제품(195품명)에 대하여 중소기업자간 경쟁을 통해서만 구매하는 제도(중소기업제품구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제7조)이다.

라. 중소기업자간 경쟁물품의 공동수급체간 경쟁제도(조달사업에 관한 법률 제5조제2항)

중소기업자간 경쟁제품 가운데 ①일정규모 이상의 ②표준제품을 구매하는 경우에는 중소기업자로 구성된 ③공동수급체 간의 경쟁입찰에 따라 조달계약을 체결할 수 있도록 하는 제도이다. 현재 레미콘, 아스콘, 콘크리트배수로 등 21개 제품을 선정하여 운영 중에 있다.

- ① 대상 : 20억 원 이상 구매물품
- ② 표준제품의 범위 : 「산업표준화법」에 따라 산업표준심의회에서 지정한 제품으로 품질향상 및 기술개발 필요성이 적은 제품
- ③ 공동수급체 요건 : 소기업·소상공인을 반드시 1인 이상 포함

마. 중소기업을 위한 가격보호 장치

중소기업자간 경쟁입찰의 낙찰자 선정 시 과도한 저가 낙찰을 방지하기 위해 낙찰하한선을 예정가격의 85%로 가격을 보장하고 있다. 일반 제품의 경우 소액수의계약의 체결 시 낙찰가격 예정가격 대비 88%(청소·경비용역은 90%) 이상의 가격을 보장한다. 중소기업자간 경쟁제품의 다수공급자계약 2단계 경쟁의 경우 계약가격 대비 90% 이상의 가격을 보장한다.

바. 2.5억 원 미만 일반물품에 대해 대기업의 입찰참가 제한

중소기업 간 경쟁제품이 아닌 일반물품을 대상으로 고시금액(2.5억원) 미만의 경쟁입찰의 경우 대기업의 입찰참여를 제한하는 제도이다(국가계약법시행령 제21조). 단, 엔지니어링산업 진흥법에 의한 엔지니어링사업 및 건설기술관리법에 의한 건설기술용역은 제외한다.

사. 소액수의계약 시 소기업·소상공인 추천제도 실시

추정가격 5천만 원 이하의 중소기업자간 경쟁물품은 조합이 추천한 소기업·소상공인을 대상으로 수의계약을 통해 구매한다(중소기업제품 구매촉진 및

판로지원에 관한 법률시행령 제8조).

아. 적격심사 시 중소기업 가점제도

입찰자의 계약이행능력을 심사하여 일정수준 이상의 평점을 받은 우량업체를 낙찰자로 결정하는 제도이다. 적격심사 시 중소기업에 대해 가점을 부여하여 수주기회를 증대할 수 있도록 지원하는 제도이다.

| 가점부여 내용 | 가점 |
|---|-----|
| ○ 소기업과 공동수급체(10%이상)를 구성하는 경우 | 0.5 |
| ○ 중소기업, 소상공인 | |
| - 중소기업청장(또는 위임 받은 자)에 의해 혁신형(벤처, 기술혁신형, 경영혁신형) 중소기업으로 지정 받은 자 | |
| · 혁신형기업이면서 제조기업 | 2.0 |
| · 혁신형기업 | 1.5 |
| - 중기업, 소기업, 소상공인이면서 제조기업 | 1.5 |
| - 중기업, 소기업, 소상공인 | 1.0 |

<표-4> 적격심사 가산점 부여 현황

다음의 <표-5>에서 중소기업 지원 실적을 확인할 수 있다.

| 구분 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011.8월 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 내자사업 실적(A) | 132,295 | 150,556 | 188,353 | 173,495 | 119,208 |
| 중소기업 지원(B) | 87,988 | 104,606 | 133,512 | 130,479 | 95,217 |
| 지원비율(B/A) | 66.5 | 69.5 | 70.9 | 75.2 | 79.9 |

<표-5> 중소기업 지원 실적(2007~2011.8) (단위 : 만원)

자. 중소기업에 대한 유동성 지원

계약금 선금 지불 제도로, 「국고금관리법 시행령」제40조제1항제14호의 규정 및 「정부입찰계약집행기준」(계약예규)제10장에 따라 공사·제조·용역계약에 있어 원활한 계약이행을 위해 그 대가를 미리 지급하는 제도로써 계약금액의 최대 70%까지 지급이 가능하다. 적용 가능 대상은 3천만 원 이상의 공사 또는 물품제조계약, 5백만 원 이상의 용역계약이다.

중소기업에 대한 선금지원 현황은 <표-6>과 같다.

| 구분 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011.8월 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 전체선금 지원실적(A) | 3,069 | 2,565 | 4,830 | 4,393 | 2,829 |
| 중소기업 선금실적(B) | 2,809 | 2,371 | 2,968 | 4,110 | 2,736 |
| 선금비율 (B/A) | 91.5 | 92.4 | 61.4 | 93.6 | 96.7 |

<표-6> 중소기업에 대한 선금지원 현황 (단위 : 만원)

네트워크론 제도는 담보능력이 없어 생산자금 확보에 어려움을 겪고 있는 중소 조달업체가 조달청 계약서만으로 계약이행 자금을 대출받을 수 있도록 금융기관과 협약을 체결하여 운영하는 제도이다('06년 도입). 협약은행은 경남, 국민, 광주, 기업, 농협, 대구, 부산, 신한, 우리, 제주, 전북, 제일, 하나, 외한은행 등 총 14 개소이다.

또한 보증·대출제도가 운영 중에 있는데, 조달청을 중심으로 보증기관, 은행권과 함께 중소 조달업체의 계약이행에 수반되는 각종 보증과 생산자금 및 기술자금의 대출을 지원하는 협약을 체결하여 운영하는 제도이다('09년 도입). 협약은행은 기업, 신한, 하나은행 등 총 3 개소이다.

네트워크론 및 보증·대출 지원현황은 다음 <표-7>과 같다.

| 구분 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011.8월 |
|----------|-------|-------|-------|-------|---------|
| 네트워크론 실적 | 1,395 | 800 | 599 | 1,742 | 1,822 |
| 보증·대출실적 | - | - | 735 | 509 | 548 |
| 소계 | 3,402 | 2,808 | 2,608 | 3,752 | 3,833.8 |

<표-7> 네트워크론 및 보증·대출 지원현황 (단위 : 만원)

(2) 여성기업 지원제도

「여성기업 지원에 관한 법률」제9조에 따라 공공기관은 여성기업이 생산하는 물품의 구매를 촉진하도록 하고 있다. 여성기업에 대한 소액수의계약 추천제도에 따라 추정가격 2천만원 미만 물품구매에서 수요기관 추천업체가 없는 경우 여성단체(4개) 공동의 ‘소액수의계약추천심의위원회’에서 추천하는 여성기업과 수의계약을 체결한다. 이 때 심의위원회는 여경협, 여벤협, 21C여성CEO연합, 여경총으로 구성된다.

또한 여성기업에 대한 적격심사 가점을 부여하는데, 여성기업 지원에 관한 법률에 따라 정한 여성기업으로서 중소기업청장(위임 받은 자를 포함)에 의해 확인된 경우 0.5점 가점을 주는 방법으로 수익을 보장하고 있다.

여성기업 지원실적은 다음 <표-8>과 같다.

| 구분 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011.8월 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 내자사업 실적(A) | 132,295 | 150,556 | 188,353 | 173,495 | 119,208 |
| 여성기업 지원(B) | 6,388 | 7,976 | 10,895 | 10,495 | 7,900 |
| 지원비율 (B/A) | 4.8 | 5.3 | 5.8 | 6.0 | 6.6 |

<표-8> 여성기업 지원 실적 (단위 : 만원)

(3) 장애인기업에 대한 지원제도

「장애인기업활동촉진법」제9조의2에 따른 장애인기업 생산품과 「장애인복지법」제44조에 따른 장애인복지시설과 장애인복지단체에서 생산한 우선구매대상 물품을 대상으로 「중증장애인생산품 우선구매특별법」제7조에 따른 중증장애인 생산품으로 규정하여 해당 물품들에 대해 우선구매를 실시한다.

그 외에도 장애인기업에 대한 소액수의계약 추천제를 운영하여 추정가격 2천만원 미만 물품구매에서 수요기관 추천업체가 없는 경우 한국장애경제인협회를 통하여 추천한 장애인기업과 수의계약을 맺는 지원 정책이 있다.

장애인기업에 대한 적격심사 시 가점을 부여하는 지원제도도 운영 중이다. 장애인 기업활동 촉진법에서 정한 장애인기업으로서 중소기업청장(위임 받은 자를 포함)에 의해 확인된 경우 0.5점의 가점을 부여한다.

2010년 8월 기준 장애인기업 수는 404개소로 집계되었으나 2011년 7월 기준 1,128개로 증가하는 성과를 거두었다.

다음의 <표-9>에서 장애인기업 지원 실적을 확인할 수 있다.

| 구분 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011.8월 |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 내자사업실 적(A) | 132,295 | 150,556 | 188,353 | 173,495 | 119,208 |
| 장애인기업 지원(B) | 584 | 862 | 1,273 | 1,230 | 1,165 |
| 지원비율(B /A) | 0.44 | 0.57 | 0.68 | 0.71 | 0.98 |

<표-9> 장애인기업 지원 실적 (단위 : 만원)

2) 녹색제품 구매촉진에 관한 법률

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 |
|-----------------------------|------------|--|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 녹색제품 구매를 촉진함으로써 자원의 낭비와 환경오염을 방지하고 국민 경제의 지속가능한 발전 도모 ○ 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관에서 필요한 각종 제품의 구매 시 녹색제품의 구매를 장려함으로써 환경에 대한 최적가치 구매를 도모 ○ 적용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 녹색제품: 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조제5호에 따른 제품을 지칭 - 공공기관: 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관, 그 밖에 대통령령이 정하는 기관 |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관의 녹색제품 구매의무 <ul style="list-style-type: none"> - 상품을 구매하는 경우 녹색제품을 구매하여야 함 ○ 녹색제품 구매지침 공고 <ul style="list-style-type: none"> - 환경부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 매년 다음연도의 녹색제품 구매지침을 설립하여 공공기관장에게 통보 ○ 녹색제품 구매이행계획 및 구매실적 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관장은 당해 녹색제품 구매이행계획을 수립하고 공고하여야 하며, 이행계획에 따른 구매실적을 집계하여 환경부장관에게 제출 |
| | 공급 측면 | |
| | 수요 - 공급 관리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 녹색제품 구매촉진 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 녹색제품 구매촉진에 기여하는 사업자와 관련단체에게 각종 지원 ○ 녹색제품 진흥 관련 협회의 육성 ○ 보조금 우선 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 녹색제품 구매실적이 우수한 지자체에게 환경관련 보조금을 우선하여 보조하거나 지원 ○ 구매담당자 등의 교육 ○ 전문인력 양성 ○ 녹색구매지원센터의 설치와 운영 ○ 녹색제품 판매 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 대규모 점포 등 대통령령으로 정하는 규모 이상의 것을 경영하는 사업자는 녹색제품의 판매장소를 설치하고 운영하여야 함 |
| | 계약 측면 | <ul style="list-style-type: none"> 진입 단계 낙찰 단계 |
| 3. 타 관계 법률의 개정 내용 | | |

3) 중증장애인생산품 우선구매 특별법

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 |
|-----------------------------|------------|---|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁고용이 어려운 중증장애인들이 고용하는 직업재활시설 등의 생산품에 대한 우선구매 지원 ○ 성격 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지방자치단체는 해당 제품이 판로를 지원하며, 공공기관이 필요한 제품 구매 시 해당 제품을 우선적으로 계약하도록 장려 ○ 적용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 중증장애인생산품: 「장애인복지법」제58조제1항제3호에 따른 장애인 직업재활시설과 같은 법 제63조에 따른 장애인복지단체 중 제9조에 따라 보건복지부장관으로부터 지정을 받은 생산시설(이하 "중증장애인생산품 생산시설"이라 한다)에서 생산된 제품 및 동 생산시설에서 제공하는 노무용역 등의 서비스 - 공공기관: 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」제2조제2호에 따른 공공기관 |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관의 구매 촉진 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관장은 구매계획과 전년도 구매실적을 보건복지부장관에게 제출 ○ 소속 기관 평가 시 해당 제품 구매실적을 반드시 포함 |
| | 공급 측면 | |
| | 수요 - 공급 관리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중증장애인생산품우선구매촉진위원회 설치 ○ 중증장애인생산품 우선구매촉진에 관한 계획 수립 ○ 품질인증 및 생산시설 지정 ○ 중증장애인생산품업무수행기관 지정 ○ 구매 담당자 교육 실시 ○ 구매실적이 우수하거나 판매 촉진 및 품질 향상에 기여한 기관 포상 ○ 세제 지원 ○ 국공유재산 무상대부 |
| | 계약 측면 | 진입 단계 |
| 낙찰 단계 | | |
| 3. 타 관계 법률의 개정 내용 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 타 법령에 우선 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제5조에 따른 구매계획의 작성 및 같은 법 제17조에 따른 기술개발제품 등에 대한 우선지원 - 「여성기업지원에 관한 법률」 제9조에 따른 공공기관의 우선구매 |

2. 해외 사례

1) EU의 사회적으로 책임지는 공공조달(SRPP)전략과 공공조달지침

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 |
|-----------------------------|----------|---|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 고용기회확대, 적절한 노동, 사회적권리, 노동권리의 보장, 사회적 결속 및 중소기업 지원 ○ 법적 근거 <ul style="list-style-type: none"> - “물품·공사·용역(공공분야) 조달지침(Directive 2004/18/EC)", "물·에너지·운송·우편서비스(유틸리티분야) 조달지침(Directive 2004/ 17/EC)" - 유럽 법원의 판례법(case law): 장기실업자의 고용, 환경보호와 같은 사회적, 환경적 고려사항이 낙찰기준 ○ 적용 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 공공조달 절차의 모든 단계, 즉 기술규격(technical specification) 작성단계, 입찰초청 후보자 선정단계, 낙찰자 결정단계, 계약 이행단계 등 |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | ○ 기술규격에 있어 사회적 문제가 핵심 요구사항이 되어 기술규격에 반영 가능 |
| | 공급 측면 | |
| | 수요-공급 관리 | |
| | 계 약 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 입찰 방법, 입찰참가 배제 기준, 입찰초청 후보자의 평가기준 등 선택기준을 통해 사회적 고려사항 반영 ○ 제한경쟁 입찰 ○ 비정상적으로 저가인 입찰을 배제 <ul style="list-style-type: none"> - "공사, 용역 또는 물품이 수행되는 곳에서 시행중인 고용보호 및 근무조건에 관한 규정의 부합성" |
| | 낙찰 단계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 낙찰 기준을 통해 사회적 고려사항 반영 <ul style="list-style-type: none"> - ‘가장 경제적으로 유리한 입찰’, ‘오직 최저가격’ 제시 → 최저가격만을 낙찰기준으로 사용하면 가격 이외에 다른 요인을 고려할 수 없으나, 가장 경제적으로 유리한 입찰을 낙찰기준으로 사용하면 품질의 제고나 기술발전, 환경적 특징 뿐 아니라 사회적 고려사항을 공공조달계약과 연계 - 가장 경제적으로 유리한 입찰에 기초하여 낙찰이 이루어질 때, 당해 공공계약의 목적과 연계된 다양한 기준의 하나로 환경적 요소를 제시하고 있다(Directive 2004/18/EC 제53조 제1항 (a)) |
| 3. 기타(계약이행단계) | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 계약이행의 조건으로 사회적, 환경적 요인을 고려할 수 있다고 명시적으로 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 고려사항을 공공조달과 연계할 수 있는 많은 영역을 제공 |

2) 미국의 제비츠 와그너-오데이(Javits Wagner-O'Day Act(JWOD))

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 |
|-----------------------------|------------|--|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 시각장애인 및 중증장애인으로 부터의 구매를 위한 위원회 설립과 의무 ○ 적용 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 시각장애: 교정시력으로 더 좋은 눈의 중심시력이 20/200을 넘지 않거나 시야의 정도가 20도 미만의 제한을 가진 자나 부류를 의미. - 중증장애인: 신체적 혹은 정신적 장애 및 기타 시각 등의 장애로 인해 고용에 있어 본질적인 장애를 가지거나 장애로 인해 정상적인 경쟁고용에 참여하기 어려운 자. - 시각장애인 유자격 비영리 기관: (1)주주나 개인의 이익이 전체적으로나 부분적으로 창출되지 않는 시각장애인 개인의 흥미를 위해 운영되는 연방 또는 주의 법률에 의해 조직된 기관 (2) 노동부 장관에 의해 규정되어지는 직업의 건강과 안전기준을 준수하고 (3) 매 회계연도 중 서비스 혹은 상품을 생산하기 위해 직접적으로 노동에 요구되는 표준 남성노동시간의 75% 정도를 수행하는 시각장애인들을 고용하여 서비스 제공이나 상품을 생산하는 기관 - 연방정부(Government)와 연방정부 실체(entity of the Government): 입법부나 사법부, 행정부나 국방부(이러한 기관과 부서는 U.S.C 5장 102, 105편에 의해 대표적으로 정의하고 있다.), 연방 우편서비스(체신기관), 국방부의 관할하에 있는 비세출자금기관을 포함 |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정부조달목록 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 상품들은 시각장애인을 위한 유자격 비영리 기관 또는 중증장애인을 위한 유자격 비영리 기관에 의해 생산되며, 상품에는 서비스도 포함 ○ 공정시장가격 결정 |
| | 공급 측면 | |
| | 수요 - 공급 관리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙 비영리 기관 지정 <ul style="list-style-type: none"> - 시각장애인 또는 중증장애인을 위한 유자격 비영리기관 사이에 조달 품목에서 상품과 서비스의 연방정부의 주문의 분배를 용이하게 하기 위해 직접배치, 하청계약(subcontract), 또는 다른 수단에 의해서 중앙비영리기관을 지정 ○ 제도 개선을 위한 지속적인 연구 |
| | 계약 측면 | 진입 단계 |
| 낙찰 단계 | | |
| 3. 기타(계약이행단계) | | |

3) 영국의 공공서비스법(Public Service (Social Value) Act)

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 | |
|-----------------------------|------------|--|---|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 공공 기관이 공공 서비스의 계약에 있어서 경제적, 사회적 및 환경적 복지를 존중하고 목적으로 삼도록 요구 ○ 성격 <ul style="list-style-type: none"> - ‘사회적 기업의 비즈니스 부문 강화’와 ‘공공 서비스의 배치와 제공에 있어 사회적 가치(Social Value)의 의미와 중요성을 개념화하는 것 | |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 계약을 진행하는 기관은 다음 각 호를 반드시 고려 <ul style="list-style-type: none"> - 구매(조달) 하고자 하는 것이 관련 지역(area)의 경제적, 사회적, 환경적 복리(well-being)에 어떻게 기여하는지 - 구매(조달)를 진행하는 과정에서 복리 증진을 보장할 수 있도록 어떻게 행동하는지 | |
| | 공급 측면 | | |
| | 수요 - 공급 관리 | | |
| | 계약 측면 | 진입 단계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 해당기관은 복리 증진 여부에 따라 구매(조달) 예정 건과 관련한 문제를 고려해야 하며, 그러한 문제들을 고려하는 모든 사정에 준하는지 반드시 검토해야 함 |
| | | 낙찰 단계 | |
| 3. 기타(계약이행단계) | | | |

4) 호주 빅토리아 정부의 사회적책임조달 제도

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 | |
|-----------------------------|------------|---|--|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관의 조달과 구매를 통해 사회적 이득과 사회적 효과를 생산 ○ 목표 <ul style="list-style-type: none"> - 경제 정책과 사회 정책 간의 효과적인 관계를 형성 - 복잡하고 취약한 사회적 문제들을 인지 - 한정된 자원에서 최대의 효과와 최대의 결과물 획득 - 공동의 사회 책임에 대한 안건들과 지속가능성을 구현 ○ 적용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 공급자: 사회적기업, 사회적경제, 사회적회사, 장애인기업, 비영리기관, 토착경제, 여성 및 소수자 소기업 | |
| 2. 우선구매 제도와 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 조달 목표와 예비비 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 조달의 일정 비율을 특정 목표 그룹에 지출 | |
| | 공급 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적편익 하청 제도 도입 | |
| | 수요 - 공급 관리 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 편익 공급자의 수를 늘리거나 전 공급자의 사회적 편익 능력을 함양 ○ 사회적 조달 교육 ○ 공공조달의 사회적 인식 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 정책과 절차 개발, 인식 증진과 감사 |
| | 계약 측면 | 진입 단계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 입찰 <ul style="list-style-type: none"> - 법률을 준수하지 않는 기관은 계약에서 제외 - 공급자 직업규약 |
| 낙찰 단계 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적조항 포함 <ul style="list-style-type: none"> - 계약 시 사회적 편익 달성에 대한 요구사항 제시 | |
| 3. 활용 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 적절한 내용과 촉매제의 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 및 현실에 기반을 두어야 하며 확실한 근거를 바탕으로 추진되어야 함 ○ 문화/챔피언 <ul style="list-style-type: none"> - 기관 차원에서 지지가 필요하며 내부적인 롤모델 선정이 필요 ○ 명료성/소통 <ul style="list-style-type: none"> - 뚜렷하고 지속가능한 모델의 공유를 통해 모든 이해관계자간의 대화 필요 | |

Ⅳ. 사회적기업 우선구매 제도의 현황과 문제점, 과제

1. 국내 우선구매 및 사회적책임조달 제도 현황

1) 사회적기업 우선구매 지원 제도의 현황

사회적기업 우선구매 지원 제도는 정부가 사회적기업의 활성화와 지속 가능한 성장을 지원하기 위해 실제적인 판로개척을 지원하고자 공공기관의 우선구매를 유도하기 위해 도입된 것이다. 현재 공공기관의 총구매액 대비 사회적기업 제품 구매실적에 대해 경영평가를 실시 중이다.

사회적기업 우선구매 지원 제도의 세부사항은 다음과 같다.

근거법령은 사회적기업육성법 제12조에 있다.

제12조(공공기관의 우선 구매)

- ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장(이하 "공공기관의 장"이라 한다)은 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스(이하 "사회적기업제품"이라 한다)의 우선 구매를 촉진하여야 한다.
- ② 공공기관의 장은 사회적기업제품의 구매 증대를 위한 구매계획과 전년도 구매실적을 고용노동부장관에게 통보하여야 한다.
- ③ 고용노동부장관은 제2항에 따른 구매계획과 구매실적을 종합하여 공고하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항에 따른 구매계획과 구매실적의 통보 및 공고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

대상공공기관은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 공공기관에 명시되어 있으며, 2011년 12월 기준 495개소로 집계되었다.

2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "공공기관"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 법인을 말한다.

가. 국가기관

나. 지방자치단체

다. 특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 자

<대통령령 제22988호>

중소기업협동조합법에 따른 중소기업중앙회

농업협동조합법에 따른 농업협동조합중앙회

다른 수산업협동조합중앙회

산림조합법에 따른 산림조합중앙회

한국은행법에 따른 한국은행

지방공기업법에 따른 지방공사 및 지방공단

상공회의소법에 따른 대한상공회의소

라. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 자

<공공기관의 운영에 관한 법률>

제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관중에서 지정한다.

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.

1. 공기업

가. 시장형 공기업 : 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업

나. 준시장형 공기업 : 시장형 공기업이 아닌 공기업

2. 준정부기관

가. 기금관리형 준정부기관 : 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관

나. 위탁집행형 준정부기관 : 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관

④ 기획재정부장관은 공공기관 중 제2항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 제외한 기관을 기타공공기관으로 지정한다.

⑤ 제2항 및 제3항의 규정에 따른 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정한다.

우선구매 범위는 「사회적기업육성법」 제7조에 따라 고용노동부가 인증한 사회적기업이 생산하여 판매하는 재화 및 제공하는 용역서비스이다.

제7조(사회적기업의 인증)

① 사회적기업을 운영하려는 자는 제8조의 인증 요건을 갖추어 고용노동부장관의 인증을 받아야 한다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따른 인증을 하려면 고용정책심의회의를 거쳐야 한다.

제8조(사회적기업의 인증 요건 및 인증 절차)

① 사회적기업으로 인증받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. <개정 2012.2.1>

1. 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖출 것

2. 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 할 것

3. 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것. 이 경우 그 구체적인 판단기준은 대통령령으로 정한다.
 4. 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것
 5. 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것
 6. 제9조에 따른 정관이나 규약 등을 갖출 것
 7. 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(「상법」에 따른 회사·합자조합인 경우만 해당한다)
 8. 그 밖에 운영기준에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 갖출 것
- ② 고용노동부장관은 사회적기업을 인증한 경우에는 그 사실을 관보에 게재하여야 한다.
- ③ 사회적기업 인증의 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 고용노동부령으로 정하고, 사회적기업 인증 심사기준은 고용노동부장관이 고시한다.

2) 고용노동부의 사회적기업 우선구매 지원 정책

고용노동부의 제2차 사회적기업육성기본계획(2012)에 따르면 사회적 기업을 위한 공공기관 구매체계 개선을 통해 공공구매 1조원 달성을 목표로 하고 있다. 기관별 공공구매 목표를 수립하고, 실적 관리, 평가 강화 및 ‘구매목표비율제’ 도입을 검토 중에 있다. 2009년에 584억이었던 구매실적은 2011년에 1,853억으로 증가했고, 2017년까지 1조원으로 증가시키는 것을 목표로 하는 것이다.

또한 ‘사회책임조달제’를 도입한 공공구매 시범사업 실시(자치단체·공공기관)를 검토 또한 구상 중에 있다. 재정지원 일자리·공공서비스사업 중 사회적기업 수익모델로 가능한 사업 발굴 및 관계부처 협의를 통한 제도의 개선이 필요하다. 각 부처사업별로 사회적기업 연계모델을 개발·적용(전문가 컨설팅 제공)하며, 공공구매 우수사례 발굴·전파를 위해 경진대회 개최 및 매뉴얼 제작 및 보급 하고 있다.

사회적기업 관련 조달 기준 개선 및 우호적 환경 조성에도 고용노동부는 힘을 쏟고 있는데, 공공구매 제품 상담, 정보제공 등 전문적 지원을 위한 ‘공공구매 지원센터’ 운영, 공공구매 적합 상품개발, 홍보, 마케팅, 판로확보 상담 및 관련교육 담당 등을 지원할 계획이다. 더불어 입찰자 신인도 평가시 사회적기업에 대한 가점부여를 현재 ‘물품 등’에서 ‘서비스’ 분야로 적용 확대하는 것도 추진중이다.

3) 서울시의 사회적기업 우선구매 지원 정책

(1) 사회적 기업 우선구매 현황 : 중앙정부 및 지자체(서울시)

국내 공공기관의 사회적기업 제품 구매는 매년 증가추세로, 2011년 기준으로 1,652억원 정도의 규모로 이루어지고 있다. 사회적 기업 제품에 대한 공공구매가 시작된 2009년만해도 기관별로 차이가 나던 사회적 기업 제품의 구매 실적은 갈수록 기관별 차이가 줄어들고 있으며, 2011년에는 국가기관, 공기업과 지방자치단체의 비중이 대략 1/3 정도씩으로 비슷하게 되었다.

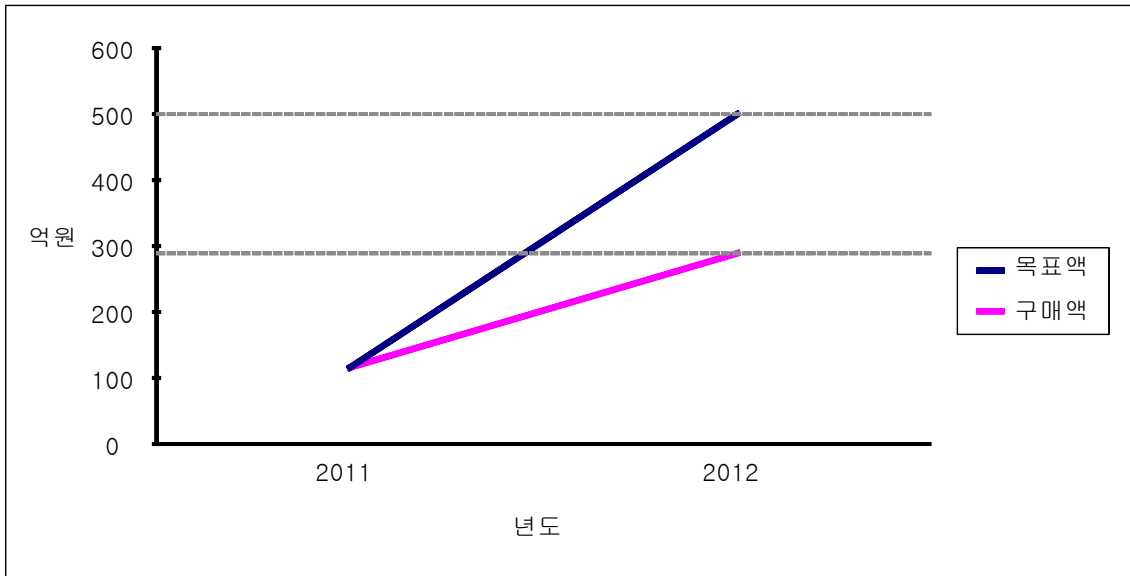
| | 2009년도 구매실적 | | 2010년도 구매실적 | | 2011년도 구매실적 (2012년 5월 현재) | |
|----------------|----------------|-------------|----------------|-------------|------------------------------|-------------|
| | 대상기관 (제출기관) | 금액 (백만원) | 대상기관 (제출기관) | 금액 (백만원) | 대상기관 (제출기관) | 금액 (백만원) |
| 국가기관 | 39(36) | 11,080 | 41(40) | 36,382 | 41(34) | 51,638 |
| 지방자치단체 | 32(30) | 71,132 | 32(31) | 108,166 | 32(29) | 56,318 |
| 공기업 등 | 135(42) | 35,756 | 133(125) | 34,676 | 210(183) | 57,319 |
| 사회적기업 제품구매액 | 206(108) | 117,958 | 206(196) | 179,224 | 282(246) | 165,275 |
| 총구매액 | | 17,538,351 | | 113,354,647 | | 185,858,994 |

출처 : 서울시예산분석최종보고서(이철종, 2012)

<표-10> 공공기관의 사회적기업 제품 구매 현황

지자체 가운데 가장 큰 규모의 사회적 기업 제품 공공구매를 실행하고 있는 서울시의 경우, 공공구매 통합관리 시스템을 통한 구매목표 부여 및 구매력 동원과 목표 달성을 위한 관리 체계를 운영하고 있다. (사회적경제 친화적 공공시장 활성화 계획)

2011년 사회적 기업 제품 우선구매 목표인 116억원에서 2012년 목표 금액 500억원으로 책정(2012년 4월)하였고, 실제 2012년 11월 기준으로 289억원을 이행했다.



이처럼 공공구매 사례를 세부적으로 분석하여 목표 미달성의 원인을 규명하고 대안을 발굴할 필요가 있는데(업종/계약 유형/계약 금액/계약 부서별), 서울시가 이행한 사회적기업 우선구매 이행 내용을 살펴보면 시 본청이나 자치구에 비해 투자 및 출연기관의 구매실적 규모가 상대적으로 크게 나타나고 있다(출처: 서울시 재무과).

| | 합계 | | | 시본청 | | | 자치구 | | | 투자.출연기관 | | |
|---------------|---------|-----|-----|--------|----|-----|--------|-----|-----|---------|----|-----|
| | 계(A) | 제품 | 서비스 | 소계(A) | 제품 | 서비스 | 소계(A) | 제품 | 서비스 | 소계(A) | 제품 | 서비스 |
| 2012년 | 289 | 172 | 117 | 54 | 22 | 32 | 203 | 124 | 79 | 32 | 25 | 7 |
| 실집행 예산(B) | 265,136 | | | 78,576 | | | 82,331 | | | 104,229 | | |
| 실적비율(A/B) | 0.11% | | | 0.07% | | | 0.25% | | | 0.03% | | |
| 목표금액(C) | 500 | | | 107 | | | 248 | | | 145 | | |
| 목표비율(C/B) | 0.19% | | | 0.14% | | | 0.30% | | | 0.14% | | |
| 목표대비 달성률(A/C) | 57.8% | | | 50.5% | | | 81.9% | | | 22.1% | | |

<표-11> 서울시 사회적기업 우선구매 현황 (2012)

전체적으로 보면 서울시의 각 기관별 구매목표에 미달한 결과를 보여 공공 구매 실현이 가능한 목표 금액을 현실적으로 산출할 필요를 시사하며, 목표 금액에 대한 명확한 근거 및 세부계획도 요구된다.

구매품목별로 살펴보면, 구매금액 중 50% 이상을 토너카트리지와 쓰레기 봉투가 차지하고 있는 등 단일 품목 집중 현상을 나타내고 있다(2012년 기준).

| 품목 | 금액 | 금액비중(%) | 구매 부서 |
|---------------|-----------|---------|-------------------|
| 토너카트리지 | 9,622,241 | 33.27% | 재무국 등 209개 부서 |
| 쓰레기봉투 | 5,293,567 | 18.30% | 강남구 등 45개 부서 |
| 교육 | 2,110,158 | 7.30% | 서울문화재단 등 34개 부서 |
| 문화예술공연 | 1,471,529 | 5.09% | 문화관광디자인본부 등 7개 부서 |
| 화장지 | 1,100,370 | 3.81% | 강남구 등 128개 부서 |
| 재활용 | 1,035,365 | 3.58% | 강서구 등 16개 부서 |
| 디자인, 출판, 복사용지 | 813,846 | 2.81% | 도시계획국 등 188개 부서 |
| 집수리 | 762,159 | 2.64% | 관악구 등 15개 부서 |
| 인쇄 | 759,111 | 2.62% | 시립미술관 등 70개 부서 |
| 상담교육 | 66,557 | 2.32% | 여성가족정책실 |

<표-12> 서울시 사회적기업 우선구매품 품목별 비중

반면, 사회적기업이 다수 분포하고 있는 업종(재활용, 교육, 문화 등)은 공급 규모에 비하여 해당품목의 구매 비중이 크지 않아 공공구매의 효과를 최대한화하기 어려운 실정이다.

| 중분류 | 전체 | 비율% | 중분류 | 전체 | 비율% |
|-------------|----|-----|------------|----|-----|
| 교육 | 74 | 19 | 카페 베이커리 | 15 | 4 |
| 공연 | 56 | 15 | 운송택배 | 15 | 4 |
| 문화 인쇄 | 42 | 11 | 도시락 | 12 | 3 |
| 생활용품 | 35 | 9 | 의료 보조기구 | 11 | 3 |
| 기타식품 | 31 | 8 | 재활용 | 10 | 3 |
| 의류 패션용 품 | 25 | 7 | 청소 | 8 | 2 |
| 돌봄(요양) | 23 | 6 | 세탁 | 6 | 2 |
| 건축(인테리어) | 17 | 4 | | | |

출처: (주)함께 일하는 세상[서울시 사회적기업 업종 현황] 조사 (2012)

<표-13> 사회적기업의 업종별 비율

전체적으로 보면 서울시의 각 기관별 구매목표에 미달한 결과를 보여 공공 구매 실현이 가능한 목표 금액을 현실적으로 산출할 필요를 시사하며, 목표 금액에 대한 명확한 근거 및 세부계획도 요구된다고 하겠다.

(2) 사회적기업 제품 우선구매 사례분석(이철종, 2012)

- 사례 1: 서울시청사 및 의회청사 미화용역, 공공청사 미화용역(녹색농정과 등 4개소)
 - 용역기간: 2012. 3. 1 ~ 2013. 2. 28(12개월)
 - 금액: 금 714,951,600원, 금 257,373,600원 (부가세 포함)
 - 입찰참가자격: ① 위생관리용역업 신고, ② 인증 사회적기업, ③ 직접 생산확인증명서(세부품명 “건물청소용역”으로 발급된 것) 소지
 - 입찰방식: 전자입찰, 총액입찰로 시행하며 적격심사대상 용역
 - 적격심사를 통과하기 어려운 소규모 사회적 기업에 대한 진입장벽이

발생할 가능성

- 사례 2: 서대문구 2012년 서대문구 청사 청소용역
 - 용역기간: 2012. 3. 1 ~ 2012. 12. 31.
 - 사업예산 : 금 219,695,000원 (부가세 포함)
 - 입찰참가자격 : ① 위생관리용역업 신고, ② 인증 사회적기업, ③ 지역 제한: 서울, 경기, 인천
 - 계약방법: 협상에 의한 계약(입찰참가등록 및 제안서 제출)
 - 제안서 평가 및 선정방법 : 기술능력평가 80%(정량적평가 20%, 정성적 평가 60%)와 가격평가로 종합하여 70점 이상자를 협상적격자로 선정하며, 접수된 제안서의 기술능력평가 중, 정량적 지표에 의한 평가는 계약 담당자가 심사기준에 따라 평가하며 정성적 평가는 서울특별시서대문구제안서평가위원회 설치 및 운영규칙(규칙제540호)에 의거 평가위원회를 구성하여 평가

4) 성북구 사회적 경제 조직 우선구매 조례

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 |
|-----------------------------|------------|--|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 상위법령의 위임 없이 본건 조례를 제정할 수 있는지 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 구본청, 동주민센터, 보건소, 구의회사무국, 도시관리공단의 의무를 부과하는 경우에도 상위법령의 위임없이 가능하나, 성북구가 출연한 재단의 경우는 법의 위임이 필요 ○ 목적 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제기업이 생산하는 재화나 용역의 구매를 촉진 (성북구) ○ 적용범위 <ul style="list-style-type: none"> - 물품 등을 제조·구매 계약하는 경우 - 공사, 용역 등을 계약하는 경우 - 우선구매대상: 성북구 본청, 보건소, 동 주민센터 + 구의회 사무국 + 성북구도시관리공단 |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적경제제품의 구매실적 <ul style="list-style-type: none"> - 구매실적서 작성 후 제출 필 |
| | 공급 측면 | |
| | 수요 - 공급 관리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 우선구매 지원제도 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 교육훈련 : 연 1회 이상 교육 실시 - 재정지원 : 기술개발 관련 예산범위내 지원 - 생산유통판매 지원 - 정보제공 : 사회적경제 제품에 관한 정보를 수집하여 제공 ○ 구매문화 증진 : 관내 학교 등 기관과의 협력을 통해 교육, 홍보추진 ○ 사회적경제제품 구매지원센터 설치 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 외부위탁 가능(대상: 비영리법인) |
| | 계약 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상의 선정 <ul style="list-style-type: none"> 「사회적기업 육성법」과 「서울특별시 성북구 사회적기업 육성지원에 관한 조례」에서 정한 기업 ○ 「협동조합 기본법」상 사회적 협동조합 ○ 위 두 가지에 준하는 기업으로서 성북구청장이 정하는 기업 <ul style="list-style-type: none"> ☞ 기본적으로 관내 기업 ○ 지원대상 선정기준 <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 취약계층 고용 등 일자리 창출 실적 - 지역사회 재화 구매 등 지역경제 활성화 기여도 - 지역사회 공동체복원을 위한 프로그램 운영 등 활동실적 - 지역사회 자원봉사 등 사회공헌 활동실적 |
| 3. 타 관계 법령의 개정 내용 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 타 법령을 우선 적용하며 우선되는 법령이 없을 경우 본 조례 적용 |

2. 사회적 기업을 위한 공공조달시장의 현황과 잠재력

1) 공공조달의 규모 및 현황(황선자, 방준식, 2010)

현재 국내 공공조달 규모는 2009년 기준 GDP의 11.5%인 122조 2,846억원으로, 2000년 이후 대략 GDP의 9~11%대를 유지하고 있다. 공공구매 실적을 공공기관 유형별로 살펴보면 2008년까지 국가기관의 실적이 가장 컸으나 2009년 현재 공공기관이 45조 649억원(전체 공공구매에서 차지하는 비중이 37.3%)으로 가장 높게 나타났다. 지방자치단체(34.9%)의 비중도 국가기관(23.4%)보다 높게 나타났다.

공공구매 실적을 분야별로 살펴보면, 공사가 73조 5,551억원(60.2%)으로 전체 공공구매의 절반 이상을 차지하며, 물품 35조 5,328억원(29.1%), 용역 13조 1,966억원(10.8%)의 순으로 나타난다. 물품구매는 국가기관(40.9%), 지방자치단체(31.7%), 공공기관(24.6%)의 순이고, 공사구매는 공공기관(41.5%), 지방자치단체(36.4%), 국가기관(16.9%)의 순, 용역구매는 공공기관(48.3%), 지방자치단체(35.0%), 국가기관의 순으로 나타났다.

2) 서울시 우선구매 가능예산

국내 조달시장의 규모를 고려할 때 사회적 기업 제품에 대한 우선구매를 활성화할 경우 사회적 기업을 위한 시장 확보에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 지자체 가운데 가장 큰 구매규모를 가지는 서울시의 경우만 분석하더라도 우선구매 가능예산만 활용하는 경우에도 상당한 공공시장 확대효과가 발생한다. 예를 들어 2012년도 서울시 본청 우선 구매 가능 예산은 2,113억 원으로 전체 예산중에 차지하는 비중은 0.97%인데, 우선구매 가능 예산 중 우선 구매 실적 금액이 차지하는 비중은 13.67%(289억원)로 나타나 확대의 여지가 있는 것으로 파악되고 있다.

또한 우선구매 가능예산이 전체예산에서 차지하는 비중을 확대할 경우에도 역시 시장규모의 용이한 확대가 가능하다. 현재 서울시 전체예산에서 우선구매금액이 차지하는 비중은 0.13% 수준인 바, 이를 확대하는 것은 현재 서울시 상황으로 크게 어렵지 않을 것으로 예상된다.

서울시 자치구 단위의 평균 우선구매 가능예산을 살펴보면, 7개 자치구의 평균 우선구매 가능 예산은 173억원으로 파악되었다. 반면 2012년 기준 25개 자치구의 우선 구매 실적 평균 금액은 8억원 정도로 나타나 매우 낮은 수준이었다. 이는 우선구매 가능 예산에 비해 우선 구매 실적이 대단히 저조함을 보여주며, 우선구매제도의 개선 등을 통한 우선구매 확대의 필요성을 반영하는 것이다.

3. 사회적기업 우선구매제도 운용상의 문제점

1) 서울시의 공공구매 실행 시 문제점

- 공공구매를 활성화 하기 위한 서울시 정책을 실현할 수 있는 업무 프로세스 부재
 - 서울시는 2012년 공공구매를 확대하기 위하여 목표금액을 설정하였으나, 이를 실행하기 위한 실질적인 Action Plan이 구체적이지 않아 달성에 어려움이 있었다. 실제 사회적 기업을 대상으로 500억원 규모의 구매를 달성하겠다는 목표 설정 시 이를 달성하기 위한 항목별, 부서별 구매 계획이 존재하지 않았고, 공공기관에서 구매계약을 진행하는 형태 중에서 사회적 기업 우선구매가 가능한, 우선구매를 촉진할 수 있는 방법들이 실제 담당자에게 전파 및 공유 되어 있지 않다.
- 공공시장에 대한 사전조사 및 분석 미비
 - 공공구매 시장에서 공급과 수요에 대한 사전 조사 미비로 인하여 구매 항목 및 구매처를 다양화 하지 못하였으며, 그 결과 사회적 경제 기반 구축에 효과적인 역할을 이뤄낼 수 없었다. 공공기관에서 구매하는 항목 중 사회적기업에서 공급이 가능한 품목과 공급량에 대한 사전 정보 부족으로 담당자들의 구매 계약시 적극적인 우선 구매가 어렵고, 사회적기업 역시도 수요처에 대한 정보 부족으로 입찰에 참여하지 못하거나, 공공시장 개척에서 배제되는 경우가 발생했다. 또한 공공기관에 대량의 제품이나 서비스를 공급할 수 있는 규모의 사회적기업이 드문 현실에서 단독으로 입찰에 참여하여 물량을 납품하기 어려운 상황이 존재한다.

2) 성북구의 경험을 통한 사회적 기업제품 우선구매 제도의 문제점

- 사회적책임조달 (사회적 경제 조직제품 우선구매) 제도가 타 기업에 대한 역차별을 발생시킬 가능성에 대한 우려
 - 사회적책임을 다하는 기업의 제품을 구매하는 것은 헌법상의 평등의 원칙을 반하지 않으나, 경쟁제한적인 측면이 존재한다. 전반적인 사회적책임조달

제도 도입이 아닌 사회적 경제 조직 우선구매 제도가 될 경우 향후 일반 기업 - 특히 자영업자나 소기업에 대한 역차별 논란이 발생할 수 있다. 특히 사회적 경제 조직을 제외한 여타의 취약계층 경제조직 (예: 장애인작업장 등)에 대한 우선구매와 직접 경쟁이 발생할 수 있는 가능성이 있고, 지역내의 취약계층 경제조직과 갈등의 소지가 있다.

■ 상위법 부재로 인한 법적 한계와 이에 따른 보수적 구매패턴

- 현재 사회적 기업 우선구매 제도를 강제할 수 있는 상위법령이 부재하며, 상위법령의 위임도 부재한 상황이다. 또, 우선구매제도 자체에도 규정상 강제조항이 부재하여 실효성이 낮다. 이에 따라 구매부서에서는 외부감사까지 고려한 보수적인 구매패턴을 유지하고 있다. 따라서 상위법 개정을 통한 법적 근거 마련이 필요하며, 상위법 개정이 이루어지기 이전에라도 외부감사 시에 활용할 수 있는 근거논리 개발이 필요하다.

■ 구매담당부서와 사회적 경제 부서의 인식 차로 인한 관행적 구매행태

- 사회적 경제 조직 제품구매를 독려하는 관련 부서와 달리 구매담당 부서에서는 우선구매제도에 대한 인식이 높지 않다(사일로 효과). 개별부서의 구매에 있어서도 실적만 충당하면 된다는 소극적 태도를 보이거나, 또 하나의 업무부담으로 느끼는 경우가 왕왕 발생한다. 따라서 구매담당부서 직원 등을 포함하여 사회적 경제에 대한 이해를 높이도록 교육이 필요하며, 부서 실적평가 등에 우선구매실적을 적극 반영할 필요가 있다.

■ 우선구매제를 적용할 적절한 공급처의 부재

- 관내 사회적 경제 조직의 절대 수가 부족하고, 공급품목도 제한적이다 보니 공급처를 찾기가 쉽지 않은 실정이다. 또한 주문을 하려해도 공급역량이 부족하거나 가격이 상대적으로 고가인 경우가 많아서 구매부서의 고충이 크다고 파악된다. 더불어, 구매처에 적극적으로 영업을 하는 일반납품업체에 비해 사회적 경제 조직은 홍보·마케팅이 부족하고 영업마인드가 부족한 편이라서 구매가 실제로 이루어지지 못하는 경우도 발생한다. 따라서 단기적으로 사회적 구매가 가능한 제품을 발굴하고 구매정보를 제공하는 플랫폼 등을 구축하여 구매를 지원하고, 장기적으로는 사회적 경제조직의 연구개발 등을 지원하여 생산역량을 강화할 필요가 있다. 또한 선구매제도가 적용되는 공간범위를 유연하게 적용하도록 독려할 필요도 있다고 판단된다 (예: 성북구의 경우 성북구 소재 사회적 기업에서 구매가 어려울

경우 동북4구 → 서울시→전국으로 조달가능한 업체 검색을 확장하고 있음.)

■ 일부 공급처의 규정 등으로 인한 사회적 조달의 제약

- 일부 공급처의 규정 때문에 실제 조달이 어려운 경우도 발생했다. 예를 들어, 사회적임조달 실천을 위해 생협 등에서 구매하려고 해도, 생협의 자체 규정상 조합원에게만 공급가능하게 하여 현재까지는 구매가 이루어지지 못하고 있다. 그러므로 정부 및 지자체의 제도개선과 더불어 사회적 경제 조직의 공공조달 참여를 위한 법적 요건 정비도 필요하다.

■ 금액기준 실적집계 방식에 따른 1회성 구매, 대량구매 중심의 우선구매 패턴 발생

- 정부의 권고를 따르기 위해 주로 금액중심의 실적위주로 우선구매 실적을 평가함에 따라, 청소용역 등 일부업종에 한정된 구매와 일부 구매처에서 대량구매를 통해 실적을 확보하는 패턴이 나타나고 있다. 대전시의 경우 2012년 시청사 청소용역을 맡고 있는 사회적기업에 10억원, 5개 자치구의 결식아동 도시락 지원 등에 10억원을 집행하여 20억원의 사회적 기업 우선구매실적을 거두는 것으로 구매할당량을 충족시켰다. 이러한 구매방식은 지역의 사회적 기업 전반에 고르게 이루어지지 않기 때문에, 지역 사회적 기업 육성과 역량강화에 큰 영향이 없었음.

- 성북구의 경우에도 실제 2012년 목표달성한 부서들은 대부분 ‘문화행사’를 사회적 기업에 용역으로 주어 구매목표를 달성한 반면, 소액구매를 지속적으로 한 부서의 경우 금액이 크지 않아 실적에서 뒤지는 현상이 나타났다. 문화행사의 경우 금액은 상대적으로 크지만 구매가 지속적이지 않기 때문에 보다 안정적 구매가 가능한 분야의 공급을 확대할 필요가 있고, 실제로 성북구 일부 부서에서 보다 많은 사회적 경제 조직이 참여할 수 있도록 다수 공급자로부터 소액구매를 추진하는 것이 필요하다고 보인다. 현재는 성북구 부서의 우선구매실적 집계에 소액구매가 큰 도움이 안되어 결과적으로 부서들이 소극적으로 참여하게 되는 부작용이 나타나고 있다.

따라서 사회적 기업에게 실질적 혜택이 가는 방향으로 우선구매 실적 평가 방식 등을 전환할 필요가 있으며, 이에 따른 실적평가 지표 등이 개발되어야

한다.

■ 우선구매제도 운영에 있어 법적 충돌 발생 가능성 - 국가재정법, 지방재정법, 기존우선구매제도 및 FTA 등 국제무역관련 규정 등과의 조화 필요

○ 현재 다양한 형태의 우선구매 관련 법률이 운영 중이나, 조달관련 상위법인 계약법 등의 관련 조항과 사회적 경제 조직을 위한 우선구매법의 조항 간 상충되는 지점이 발생할 수 있다 (예: 수의계약을 통한 우선구매에 있어 법률적 제약 존재).

특히 기존 조달 관련 국가계약법령, 지방계약법령, 공정거래법 등과의 충돌 가능성이 존재한다. 조달에 있어 자율성, 경쟁지향성, 효율성을 강조하고 최저가 조달 등을 통해 재정건전성을 확보하기 위한 노력이 일반화된 현재 국내조달시장의 상황을 고려할 때, 관련법규와의 충돌을 최소화할 필요가 절대적이다. 또한 FTA 등 국제무역 관련 규정과의 상충 가능성도 고려되어야 한다.

○ 이에 따라 우선구매제도가 적용될 범위 설정 및 적용방식과 관련하여 명확한 기준이 필요하고, 우선구매제도 적용대상이 되는 사회적 경제조직의 정의 및 범위를 도출해야 한다. (예: 예비사회적기업, 사회적기업 등만 포함시킬 것인지, 사회적 가치를 생산하는 조직을 포괄할 것인지 등)

더불어 구매업체 선정과정에서 활용할 평가기준 수립도 필요하다. 현재 적용되는 가산점 방식의 일반적인 조달참여업체 평가기준으로는 우선구매제도의 활성화가 쉽지 않다는 것이 일반적인 평가인데, 사회적 가치를 적극적으로 고려한 조달참여업체 평가기준을 개발해야 한다.

| 이슈의 영역 | | 세부 쟁점 |
|-----------------------------|----------|---|
| 1. 특별법의 도입 가능성 및 성격, 적용범위 등 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ FTA 등 통상법과의 충돌 문제 ○ 국가계약법 등 관련 법률과의 관계 ○ 적용 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 인증 SE → 잠재적 SE - 잠재적 SE의 정위와 범주 설정 |
| 2. 우선구매 제도의 내용과 관련된 이슈 | 수요 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 목표비율제의 도입 - 근거는? ○ 품목지정제의 도입 ○ 조달범위의 확장 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 물품, 용역, 공사 → 민간 위탁 영역(how) ○ 지자체 간의 공동시장 조성 방안 |
| | 공급 측면 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 생산의 적용 범위 <ul style="list-style-type: none"> - 직접 자체 생산 vs 하도급 포함(how) ○ 담합의 방지(how) ○ 공동입찰(how) ○ 품질인증제도의 도입 및 운영(how) |
| | 수요-공급 관리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지원조직의 설치 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 당사자 조직 vs 중립적 기구 - 이용료의 징수 ○ 우선구매계획의 수립 ○ 시장 정보의 공개 및 관리(how) ○ 패널티 적용 방안 <ul style="list-style-type: none"> - 계도 중심 vs 강력한 제제 ○ 중앙 - 지방 전달체계의 구축 |
| | 계약 측면 | 진입 단계 |
| 낙찰 단계 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 평가기준: 최적가치제 <ul style="list-style-type: none"> - 최적가치제의 정의? - SE 부문으로 제한경쟁할 경우 적용 ○ 사회적 고려 사항에 대한 주요 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 기본 사항과 업종별 특수 사항을 적용 - 어떻게 운영? |
| 3. 타 관계 법률의 개정 내용 | | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국민기초생활보장법, 자활사업 관련 규정 ○ 사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법 ○ 국가계약법 ○ 지방계약법 ○ 대통령령 제20879호 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조, 민간위탁에 관한 기준, 제12조 위탁 대상기준 및 선정기준 |

<표-14> 사회적기업 제품 우선구매제도 운영에 있어 주요 이슈 분석

V. 사회적기업을 위한 우선구매 특별법 도입과 관련된 이슈와 쟁점

1. 우선구매 특별법과 WTO 정부조달협정 및 FTA와의 충돌 여부

1) 쟁점의 정리

현재의 법제도 하에서 국가, 지방자치단체 공공기관이 사회적기업육성법상 인증 사회적기업과 (기타) 예비 사회적기업이 생산하는 물품 및 서비스를 우선구매할 의무를 부과하는 내용을 담은 특별법을 제정할 경우, WTO 정부조달협정 제3조³⁾ 및 FTA⁴⁾가 규정하는 내국민대우 및 무차별 조항과 충돌하는지 여부를 검토할 필요가 있다.

이를 살펴보기 위해서는 다음의 점들을 검토해보고자 한다. 첫째, 국가나 지방자치단체가 관련협정에 의한 양허기관에 해당하는지 여부를 살펴보고자 한다. 둘째, 만약 양허기관에 해당한다면 이와 같은 특별법이 WTO정부조달협정과 FTA상 내국민대우 및 무차별 조항과 충돌하는 것인가를 살펴보기로 한다. 셋째, 충돌할 경우 혹시 양허제외사유에 해당하여 위 조항의 적용이 제외된다고 볼 여지는 없는지를 검토하고자 한다.

2) 양허기관 해당성

현재 WTO 정부조달협정의 양허기관을 보면 지방자치단체의 경우 광역자치단체만 양허를 하고 있으며 기초자치단체(예를 들어 성북구)는 양허를 하고 있지 않다. FTA의 경우에도 기초자치단체는 양허를 하고 있지 않다. 따라서 기초자치단체가 사회적기업 제품을 우선구매 하는 데에는 WTO 정부조달협정이나 FTA에 따른 제한을 현재로서는 받지 않는다고 볼 수 있다.

3) WTO 정부조달에 관한 협정 제3조 내국민대우 및 무차별

4) 한미 FTA 중심으로 검토함

제17장 정부조달 제17.3조 정부조달협정규정의 통합

제2장 상품에 대한 내국민대우 및 시장접근 제2.2조 내국민 대우

제16장 경쟁 관련 사안 제16. 1조 경쟁법과 반경쟁적 영업행위

다만 2011년 12월 타결된 WTO 정부조달개정협정의 양허기관을 보면 지방자치단체 중 기초자치단체도 양허기관에 포함되었음을 볼 수 있다. 따라서 성북구도 양허기관에 포함된다. 동 개정협정은 각국에서 국회의회의 승인절차를 거치고 있는 중인데 동 개정협정이 최종적으로 발효되면 기초자치단체의 경우에도 사회적 기업 제품 우선구매를 할 경우 WTO 정부조달협정에 따른 제한을 받을 가능성이 생긴다고 할 수 있다.

3) 내국민대우 및 무차별 조항 충돌 여부

법문의 형식상으로는 위와 같은 특별법이 내국민대우 및 무차별 조항과 충돌하지 않는다는 견해가 제시될 수 있다. 왜냐하면 외국회사도 사회적기업의 요건을 갖춘다면 사회적기업이 될 수 있기 때문이다.

예컨대 사회적기업육성법은 제8조에서 “「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직 형태를 갖추는 것”을 사회적기업으로 인정받기 위한 요건을 규정하고 있다. 현재 외국회사의 경우에도 상법에 따른 회사로 등록하는 것이 가능하므로 외국회사의 경우에도 사회적기업 인증을 받을 수 있다. 이러한 점을 고려하면 사회적기업육성법 제8조에서 일정한 조직요건을 갖추도록 요구하고 있는 것은 국내와 국외를 불문하고 적용되므로 문제가 없다는 견해가 가능할 수 있다.

그러나 내국민대우 및 무차별 조항에 반하는지 여부는 사실상 차별이 발생하는지 여부를 기준으로 판단해야 할 것이다. 즉 형식적으로는 내외국민 차별이 없게 설정되어 있는 조항이라도 그 운용에 있어서 사실상 차별이 발생할 수 있다면 내국민대우 및 무차별 조항에 반할 여지가 있다. 그런데 사회적기업육성법 제8조에서는 요구하고 있는 사회적 기업의 요건을 살펴보면 사실상 차별이 발생할 여지가 존재한다. 위 제8조에서는 사회적기업으로 인정받기 위해서는 위에서 본 조직법상의 요건 이외에도 다음과 같은 요건을 요구하고 있다.

2. 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 할 것
3. 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것. 이 경우 그 구체적인 판단기준은 대통령령으로 정한다.
4. 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조를 갖출 것
5. 영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령으로 정하는 기준 이상일 것
6. 제9조에 따른 정관이나 규약 등을 갖출 것
7. 회계연도별로 배분 가능한 이윤이 발생한 경우에는 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위하여 사용할 것(「상법」에 따른 회사·합자조합인 경우만 해당한다)
8. 그 밖에 운영기준에 관하여 대통령령으로 정하는 사항을 갖출 것

위와 같은 요건들 중 특히 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 할 것”의 요건의 충족여부를 판단함에 있어서는 사실상 차별이 발생할 가능성이 존재한다. 왜냐하면 “주된 목적이 사회적 목적을 실현하는 것인지”에 대한 여러 가지 판단기준(동법 시행령 제9조)⁵⁾은 국내사정을 고려하여 정립된 것인데 외국에서 이와 같은 기준을 적용하는 것이 공평하다고 보기 힘든 상황이 발생할 수 있기 때문이다.

이러한 점을 고려하면 이와 같은 특별법은 WTO 정부조달협정이나 FTA의 무차별원칙에 위반될 여지가 남아 있는 것으로 볼 수 있다.

-
- 5) 1. 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 것인 경우: 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 100분의 50(2013년 12월 31일까지는 100분의 30으로 한다) 이상일 것
 2. 조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 것인 경우: 해당 조직의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50(2013년 12월 31일까지는 100분의 30으로 한다) 이상일 것
 3. 조직의 주된 목적이 지역사회에 공헌하는 것인 경우: 지역(고용노동부장관이 정책심의회 의 심의를 거쳐 사회적기업에 의한 지역사회 공헌이 필요하다고 인정하는 지역을 말한다. 이하 이 호에서 같다)의 인적·물적 자원을 활용하여 지역주민의 소득과 일자리를 늘리는 것으로서 해당 조직의 전체 근로자 중 해당 조직이 있는 지역에 거주하는 취약계층(이하 "지역취약계층"이라 한다)의 고용비율이나 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 지역취약계층의 비율이 100분의 20 이상일 것
 4. 조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스와 일자리를 제공하는 것인 경우: 해당 조직의 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 취약계층의 비율이 각각 100분의 30(2013년 12월 31일까지는 100분의 20으로 한다) 이상일 것

4) 양허제외사유 해당 여부

(1) 중소기업 관련 수의계약이나 우선구매조달의 경우

한국 WTO 정부조달협정 양허표 부속서에 대한 주석⁶⁾에 따르면 국가계약법, 지방계약법 및 동 시행령에 따른 중소기업관련 수의계약이나 우선구매조달의 경우 협정 적용이 제외되어 내국민대우 및 무차별 조항이 적용되지 않는다.

국가계약법 시행령 제26조에는 수의계약할 수 있는 경우를 열거하고 있으며,⁷⁾ 그 중 3호는 「중소기업진흥에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 중소기업자가 직접 생산한 다음 각 목의 제품을 해당 중소기업자로부터 제조·구매하는 경우」를 규정하고 있다.

다시「중소기업진흥에 관한 법률」제2조 제1호 가항⁸⁾은「중소기업기본법」 제2

-
- 6) 부속서 1에 대한 주석3. 이 협정은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 및 동 시행령에 따른 중소기업관련 수의계약 및 우선구매조달과 양곡관리법, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률, 축산법에 따른 농. 수. 축산물 조달에는 적용되지 않음.
부속서 2에 대한 주석 2. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 및 동 시행령에 따른 중소기업관련 수의계약 및 우선구매조달에는 적용되지 않음.
부속서 3에 대한 주석 2. 이 협정은 공공기관의 운영에 관한 법률 및 공기업, 준정부기관 계약사무규칙에 따른 중소기업관련 수의계약 및 우선구매조달에는 적용되지 않음.
- 7) 국가계약법 시행령 제26조 수의계약에 의할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.
3. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 중소기업자가 직접 생산한 다음 각 목의 제품을 해당 중소기업자로부터 제조·구매하는 경우
- 가. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제15조에 따라 성능인증을 받은 제품
나. 「소프트웨어산업 진흥법」 제13조에 따라 품질인증을 받은 제품
다. 「산업기술혁신 촉진법」 제16조에 따라 신제품으로 인증받은 제품
라. 「산업기술혁신 촉진법」 제15조의2, 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제7조 또는 「건설기술관리법」 제18조에 따라 인증 또는 지정·고시된 신기술을 이용하여 제조한 제품으로서 주무부장관이 상용화 단계에서 성능을 확인한 제품
마. 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제18조에 따라 우수조달물품으로 지정·고시된 제품
바. 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제18조의2에 따라 지정·고시된 우수조달 공동상표의 물품(기획재정부장관이 고시한 금액 미만의 물품을 구매하는 경우에 한정한다)
4. 국가유공자 또는 장애인 등에게 일자리나 보훈·복지서비스 등을 제공하기 위한 목적으로 설립된 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체 등과 물품의 제조·구매 또는 용역 계약(해당 단체가 직접 생산하는 물품 및 직접 수행하는 용역에 한정한다)을 체결하거나, 그 단체 등에 직접 물건을 매각·임대하는 경우
- 가. 국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 자활집단촌의 복지공장
나. 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따라 설립된 단체 중 상이를 입은 자들로 구성된 단체
다. 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조제1항에 따라 지정받은 중증장애인생산품 생산시설
라. 「사회복지사업법」 제16조에 따라 설립된 사회복지법인
- 8) 「중소기업진흥에 관한 법률」 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007.12.27, 2012.12.11>
1. "중소기업자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
가. 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자

조에 따른 중소기업자를 규정하고 있으며, 중소기업기본법 제2조 제1항 2호는 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업을 중소기업자로 보고 있다.⁹⁾

따라서 중소기업기본법 제2조 제1항 2호 및 동 시행령 제3조 제2항에 따른 중소기업자의 요건을 충족하는 사회적기업의 경우에만 수의계약이 가능하며, 이 한도 내에서는 양허제외사유에 해당한다고 할 수 있다.

따라서 중소기업자의 요건을 갖추지 않은 ‘예비 사회적기업’과의 수의계약은 WTO 정부조달협정 및 FTA 위반이 될 수 있다. 즉, ‘예비 사회적기업’은 일반적으로 현장에서 사회적 경제 조직 부문으로 불리는 마을기업, 자활기업 등을 말하는데, 이들 기업들은 사회적기업의 요건들 중 의사결정구조기준, 영업활동을 통하여 얻는 수입기준, 정관이나 규약 제정기준 등을 갖추지 못하는 것이 일반적이다. 이러한 ‘예비 사회적기업’의 경우에는 ‘사회적 기업’이 아니고, 따라서 「중소기업기본법」상 중소기업자에 해당되지 않으므로 결과적으로 양허제외사유에 해당하지 않게 된다.

결론적으로 볼 때 사회적기업이 중소기업법상 중소기업자에 해당한다면 위 특별법은 WTO정부조달협정과 FTA에 반하지 않는 것으로 볼 수 있다. 그러나 중소기업자의 요건을 갖추지 않은 ‘예비 사회적기업’과의 수의계약은 WTO 정부조달협정 및 FTA 위반이 될 수 있다.

(2) 취약집단기업으로 판단되는 경우

한미 FTA 정부조달부문 부속서 II 5번째 유보¹⁰⁾에 따라 (기타) 예비 사회

나. 「중소기업협동조합법」 제3조에 따른 중소기업협동조합
다. 「산업기술연구조합 육성법」에 따른 산업기술연구조합 중 대통령령으로 정하는 것

- 9) 중소기업기본법 제2조 제1항 2호 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업
중소기업기본법 시행령 제3조 2항 "대통령령으로 정하는 사회적기업"이란 영리를 주된 목적으로 하지 아니하는 사회적기업으로 다음 각 호의 기준을 모두 갖춘 기업으로 한다.
1. 상시 근로자 수 300명 미만 또는 매출액 300억 원 이하일 것
 2. 제1항 제1호가목 또는 라목에 해당하지 아니할 것
 3. 제1항 제2호가목 또는 나목에 해당하지 아니할 것
- 10) 대한민국은 장애인, 국가유공자 및 소수 민족과 같은 사회적 또는 경제적 취약집단에게 권리를 부여하거나 우대하는 어떠한 조치도 채택하거나 유지할 권리를 유보한다.

적기업이 취약기업으로 판단되는 경우 FTA 적용제외 가능하다. 그러나 장애인 기업과 달리 사회적기업은 일률적으로 취약집단기업으로 판단하기 어려우므로 특별법을 규정하면서 동 조항을 활용하는 것은 어려운 것으로 판단된다.

2. 법제개선의 기본방향

1) 쟁점의 정리

WTO 정부조달협정 및 FTA와의 충돌여부에 대한 위의 검토를 토대로 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 사회적기업제품구매를 중소기업제품구매와 연동을 해야 WTO 정부조달협정 및 FTA와의 충돌문제를 해결할 수 있다는 점이다. 따라서 앞으로 사회적기업제품 우선구매관련 법제개선을 함에 있어서는 중소기업제품구매와 어떻게든지 연계하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 현재로서는 ‘예비 사회적기업’의 경우에는 사회적기업의 요건을 충족하지 못하고, 따라서 중소기업자요건도 충족을 못하기 때문에 우선구매의 대상으로 삼기가 힘들다는 점이다. ‘예비 사회적 기업’의 활성화가 매우 중요하다는 점을 고려하면 이를 중소기업자요건과 연동하여 우선구매가 가능하도록 법제개선을 할 필요가 크다는 시사점을 얻게 된다.

이상과 같은 점들을 토대로 사회적기업제품 우선구매제도의 발전방안과 관련하여 몇 가지 안을 제시해보고자 한다.

2) 사회적 기업의 범위확대

앞서 보았듯이 사회적기업 제품 우선구매특별법의 적용을 받는 사회적기업 부문이 중소기업기본법상 중소기업자에 해당하지 않으면 WTO 정부조달협정 및 FTA와 충돌할 여지가 존재한다.

따라서 그들 간의 충돌이 발생하지 않기 위해서는 사회적기업 육성법상 ‘인증 사회적 기업’ 외에 ‘예비 사회적기업’도 중소기업기본법 상 중소기업자에 해당하게 할 필요가 있다.

이는 다시 ① 사회적기업육성법상 사회적기업의 개념을 확대하여 예비 사회적기업까지 포함하도록 요건을 완화하여 규정하고, 이를 토대로 중소기업기본법 제2조 제1항 2호에 보다 쉽게 해당하도록 하는 방안, ② 사회적기업육성법상 사회적기업의 개념은 그대로 두고, 중소기업기본법 제2조 제1항 2호에서

예비 사회적 기업까지 포함하도록 규정하는 방안을 모색해볼 수 있다.

위 두 가지 안 중에서는 중소기업 및 사회적기업에 대한 정책의 통일성의 관점에서 사회적기업 육성법 개정을 통해 사회적기업 자체의 범위를 확장하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 현재 조례 등의 제정을 통해 이루어지고 있는 예비 사회적기업 지정제도를 법률상 근거를 갖도록 해줄 필요가 있다.

다만 예비 사회적 기업의 경우 인증 사회적 기업과 비교할 때 정관 및 규정이 존재하지 않는 등 완화된 요건이 적용되게 되는데, 이것이 중소기업자요건과 조화가 가능한지 여부에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

3) 사회적기업 우선구매 특별법 제정

공공기관은 현재도 중소기업기본법 제2조 제1항이 규정하는 요건을 충족하는 중소기업자인 인증 사회적기업에 대하여는 중소기업할당분 내에서 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약을 통한 조달을 할 수 있음에도 불구하고 기획재정부 계약예규 등을 볼 때 매우 소극적 태도를 취해왔음을 알 수 있다.

따라서 공공기관에 대하여 사회적 기업 부문의 물품 또는 서비스를 우선구매할 것을 규정하는 특별법은 필요하다고 볼 수 있다. 앞서 검토한바 사회적기업육성법 개정을 통해 사회적기업의 개념을 확대하고, 이와 더불어「사회적기업제품 우선구매 특별법」을 제정함으로써 사회적 기업제품 구매의 법적 위상을 높이는 것이 바람직하다.

4) 소위 “사회적가치제품 우선구매 특별법”의 도입여부

현재 사회적기업육성법은 제12조에서 ‘사회적 기업제품’에 대해 ‘사회적기업이 생산하는 재화나 서비스’로 정의하고 있는바, 현재 ‘사회적 기업제품’은 ‘사회적 기업’의 개념과 불가분의 관계로 정의되어 있다. 그런데 ‘사회적 기업제품’과 개념상 연관성을 단절하여 누가 생산하였는지를 불문하고 ‘사회적 가치제품’이라는 개념을 별도로 구성하는 것이 가능한지 검토가 필요하다.

사회적가치제품에 대한 우선구매 특별법을 규정하고, 외국기업도 국내기업과 사실상.결과상 차별받지 않도록 한다면 WTO정부조달협정과 FTA의 위반 문제는 발생하지 않을 수 있다. 그러나 이를 위해서는 ‘사회적 가치 평가기준’ 마련이 우선적으로 마련되어야 하며, 현실적.결과적으로 외국기업을 차별하지 않도록 할 필요가 있다. 따라서 ‘사회적 가치 평가기준’이 현재 명확하지 않은 이상 ‘사회적가치제품 우선구매 특별법’을 제정하는 것은 시기상조라고 판단된다. 다만 이후 장기적인 관점에서는 검토해볼 수 있을 것이다.

중증장애인 생산품 우선구매특별법이 규정하고 있는 품질인증 제도를 규정하는 방법이 하나의 참고가 될 수 있다. 중증장애인생산품 우선구매특별법은 보건복지부장관의 재량으로 규정하고 있으며, 인증기관을 지정할 수 있도록 하고 있다.

3. 사회적기업 우선구매특별법 제정방안

위와 같은 검토를 토대로, 사회적기업 우선구매특별법(이하 ‘특별법’이라 한다.)을 제정할 경우 그 방향과 유의점을 짚어 본 후, 특별법에 포함되어야 할 내용을 주요 쟁점 별로 살펴보도록 한다.

1) 특별법 제정 방향 및 유의점

특별법은 그 법명에서도 알 수 있듯 기본적으로 사회적기업에 대한 우선구매 활성화를 통해 ‘사회적기업 친화적인 공공시장을 조성’하는 것을 목표로 한다. 그런데 여기서 사회적기업 친화적인 공공시장을 조성하려는 궁극적인 목적을 분명히 할 필요가 있다. 바로 ‘사회적경제 생태계 조성’과 이를 통한 ‘사회통합’, ‘사회문제 해결’, ‘사회혁신’이다. 따라서 특별법의 내용은 이와 같은 궁극적인 목적을 이룰 수 있는 방향으로 설계되어야 한다. 즉 특별법을 통해 단순히 사회적기업의 활성화가 아닌, ‘사회적으로 책임지는 공공조달(SRPP: Socially Responsible Public)’을 구현하여야 한다.¹¹⁾¹²⁾¹³⁾ 이런 의미에서 특별법은 사회통합, 사회혁신, 기업형태 개선 등 기업의 사회적책임 이행, 고용정책, 지역개발 등 사회 문제를 해결하고 사회적 목표를 달성하기 위한 사회정책 수단이 되는바, 그 내용을 구성할 때엔 국가적 관점에서 특별법을 통해 사회적 목표를 달성할 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다.

11) 황선자·방준식. 공공조달정책과 노동조건 개선에 관한 연구: EU의 공공조달법제를 중심으로. 한국노동중앙연구원. 2010.

12) 유럽연합과 회원국들은 공공조달정책 실행시 사회적 파급을 고려한 정책 우선순위를 설정하여 단계적, 부분적으로 실행하며 이러한 정책실행과정에서 여타 사회정책을 고려하거나 연계하여 실행한다. 대표적 예로 운송과 세탁서비스 분야 등은 사회 내 소수민족, 장애인 및 고령여성 노동자 등 사회적 약자들이 많이 종사하는 부분으로 공공기관의 조달정책 변화로 직접적인 혜택을 누릴 수 있는 부분이다. (이종서, 임종현, ‘사회적 책임과 연계한 공공조달정책 유럽연합의 사례를 중심으로’, 한독사회과학논총, 2012. 9. p.228)

관련 국제노동기구(International Labour Organization:ILO)는 ‘공공계약에 있어서 노동조항에 관한 협약(제94호)’을 통해 각국 정부가 공공계약을 활용하여노동조건 개선을 유도하고, 기업에게는 공정한 노동조건을 보장하도록 함으로써 국민세금 사용에 따른 책임을 부과하도록 규정하고 있다.(황선자·방준식. 위의 글. 2010.)

13) 지방정부는 막대한 구매력을 바탕으로 노동조건과 공공조달과의 연계정책을 통해 민간기업이 임금 등 노동조건을 개선하도록 유도하는 등 사회적으로 책임지는 경영을 유도할 수 있다. 이를 통해 보다 사회적으로 책임지는 방향으로 시장을 움직이고, 그 결과 지속가능한 발전에 기여할 수 있을 것이다(황선자·방준식. 위의 글. 2010.)

한편 특별법 제정 시에는 ① 국가가 적극적으로 개입함과 동시에 공공기관에 자율성을 부여하여야 한다는 점,¹⁴⁾ ② 사회적기업을 ‘약자기업’으로 보는 인식을 경계하고, ‘사회적가치있는 기업’이라는 인식 하에 제도를 설계하여야 한다는 점, ③ 공공시장 진입장벽 완화와 함께 사회적기업의 경쟁력을 제고할 수 있는 구체적이고 규범력 있는 방안이 마련되어야 한다는 점, ④ 민-관, 관내 담당 부서 간 등 이해관계인의 협력을 유도해야 한다는 점, ⑤ 정보시스템 등 시스템 마련에 대한 국가의 인력·재정적 지원이 병행되어야 한다는 점에 유의하여야 한다.

이하에서는 사회적기업에 친화적인 공공시장을 조성하기 위해, 우선구매 특별법에 포함되어야 할 내용들을 쟁점 별로 살펴보도록 한다.

2) 사회적기업의 정의

인증 사회적기업 뿐만 아니라 예비 사회적기업을 포괄하는 “사회적기업”의 정의가 필요하다. 다만 이에 관한 정의는 사회적기업 육성법에서 두고 사회적기업제품 우선구매특별법에서는 이를 인용하는 방식을 취하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 현행 사회적기업 육성법 제2조 제1호의 내용을 다음과 같이 수정하는 것이 필요하다.¹⁵⁾

1. " "이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 제7조에 따라 인증받은 자 또는 다음 각호에 해당하는 자를 말한다.

- 가. 지방자치단체가 지정한 예비 사회적기업
- 나. 국민기초생활보장법상 자활기업
- 다. 행정안전부가 지정정한 마을기업
- 라. 협동조합기본법상 사회적협동조합 또는 일반협동조합
- 마. 기타 심의위원회가 지정한 기업

14) 이혜경, 이상희, ‘중증장애인생산품 우선구매제도 활성화 연구’, 한국개발연구원, 2009. 12. p78 이하, 한국정책학회, 위 의 글, p119

15) 사회적기업 정의 확대에 따라 ‘인증제’도 정비되어야 하는데(예컨대 등록제 등), 본 보고서에서는 다루지 않기로 한다. 다만 향후 지속적으로 연구 개발될 필요가 있다.

5) 제품 및 우선구매의 범위

(1) 사회적기업 '제품'의 범위

공공조달의 대상은 물품, 용역(서비스), 공사의 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 중증장애인생산품 우선구매특별법은 그 중에서 재화로 한정하고 있으나, 사회적기업의 경우엔 거래 대상인 제품의 범위를 보다 넓게 설정할 필요가 있다. 현재 사회적기업 육성법은 '사회적기업제품'을 '사회적기업이 생산하는 재화나 서비스'로 규정하고 있는데 일단 공사는 현 사회적기업 육성법이 규정하는 '재화나 서비스'에서 배제되는 것으로 볼 수 있다.

따라서 사회적기업 제품구매 특별법을 제정할 때 현재와 마찬가지로 '재화나 서비스'에 제한하지 않고 공사까지 넓힐 필요가 있는지 검토가 필요하나, 중소기업제품우선구매제도 자체가 재화나 서비스에 한정된다는 점을 고려하면 이렇게 확대를 하는 것은 현재로서는 무리라고 할 수 있다.

(2) 우선구매의 범위

지역사회서비스투자사업(바우처사업), 방과후교육사업, 복지, 간병, 교육, 문화 등 민간위탁도 우선구매의 범위에 포함시킬 것인지가 문제된다. 다만 이때 위탁의 법형식에 대한 검토가 필요한데, 즉 민간위탁을 하면서 국가와 계약이 체결되지 않는다면 국가계약법이 적용되지 않으므로, 그 경우 우선구매특별법의 적용범위에 포함시키기는 어려울 것이다. 그러나 계약의 방식으로 민간위탁이 이루어진다면 이는 서비스의 구매계약에 해당하는 것으로 보아 우선구매특별법의 적용범위에 포함시키는 것이 가능하다고 할 것이다.

구체적인 규정방식으로는 '서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례'가 2012. 1. 5.자 개정으로(시행 2012. 9. 28) 우선구매 촉진을 규정한 제9조와 별도로 제9조의2를 신설하여 '시장은 서울특별시 사무의 민간위탁시 사회적기업 등을 관계 규정에 따라 우대할 수 있다'고 규정하고 있는바 이를 참조할 수 있을 것이다.

다만 민간위탁 되는 사업은 보통의 우선구매 대상인 물품 또는 서비스와 비교할 때 상대적으로 공공성이 강하므로, 우선구매 보다 면밀한 기준이 필요하다. 즉 사업의 성격이나, 예산 규모 등 민간위탁 적절성에 대한 기준을 설정하고, 민간위탁 계약 전·후에 걸쳐 공정성을 담보할 수 있는 제도를 마련해야 할 것이다.¹⁶⁾ 요약하면, 특별법 제정 시에 민간위탁 대상인 사업도 서비스에 포함 된다는 점을 명확하게 규정해야 하며, 이와 동시에 위탁 사업의 공공성을 보장하기 위한 기준과 절차를 마련해야 할 것이다.

3) 우선구매지원

(1) 구매계획

가. 우선구매계획 내용 및 방식의 검토

현재 우선구매에 관한 계획은 법률 및 시행령에 근거하여 세우고 있는데, 2012. 11. 고용노동부 사회적기업 제품 우선구매 지침¹⁷⁾에 따르면, 공공기관의 장은 사회적기업 제품의 해당연도 구매계획, 전년도 구매실적, 총구매액에 대한 사회적기업 제품 구매액 비율 등을 2월 말일까지 고용노동부장관에게 통보하여야 한다. 즉 구매계획은 구매품목 및 구매목표비율을 내용으로 하며, 이때 비율은 보통 액수로 정하고 있다.

그리고 통보된 구매계획에 따라 총구매액 대비 사회적기업 제품 구매실적에 대한 경영평가를 하고 있다.

그러나 이와 같이 개별 공공기관의 성격, 특성을 고려하지 않고 단순히 총구매액을 기준으로 사회적기업 제품 구매액 비중을 평가함에 따라, 여러 가지

16) 일례로 서울특별시 2012년에 대거 민간위탁을 추진한바 있는데, 그 중 '사회적배려기업 등을 위한 유통관로 지원을 위한 공동전시·판매장 설치 및 운영 사무의 민간위탁'은 '사회적 배려기업이 생산하는 제품의 전시와 판매를 지원하기 위한 공동전시·판매장으로 상업활동이 주된 기능으로 그 성격상 지방자치단체가 수행하기 곤란한 측면이 있다'는 '민간위탁의 필요성'이 민간위탁 동의안 가결의 중요한 기준으로 작용했다. 더불어 '이 과정에서 시는 위탁기관의 자율성을 저해하지 않는 범위에서 입점기업과 제품의 선정, 제품배치 등에 있어 공정성이 유지될 수 있도록 관리자의 역할을 충실히 수행해야 할 것임'이라는 심사 의견이 있었다('서울특별시 사회적배려기업 등의 유통관로 지원을 위한 공동전시·판매장 설치 및 운영 사무의 민간위탁 동의안 심사보고서' (의안번호 708), 2012. 5.)

17) 사회적기업 육성법 시행령 제12조2에 근거

부작용이 발생하고 있는데, 편중화 현상과 실제 해당 공공기관이 사회적기업에 대한 공공조달에 적극적이었는지 여부와 그 평가가 일치하지 않는다는 현상이 그것이다.

따라서 공공조달 계약 모습의 다양성을 전제로 구매계획 내용을 합리화하고 이를 평가지표에 반영하는 것이 필요하다. 구체적으로는 ① 구매계획을 물품별, 부서별, 특성별로 세분화하고, ② 산업과 지역에 따른 특수성 및 공공기관에 따른 특수성을 반영할 필요가 있으며¹⁸⁾, ④ 평가지표별 가중치도 달리 설정하고, ⑤ SRPP 관점에서 공공조달의 목적도 고려할 필요가 있다. 예컨대 프랑스의 경우 공공 녹색 공간(public green space)과 관련되는 낙찰되는 계약의 50%는 사회적기업에 낙찰되도록 하고 있다.

나. 구매계획 시 민간의 조치요구 및 부처 간 협력 규정

우선구매 계획을 세울 때부터, 다양한 이해관계인의 의사를 반영하는 것은 실효성 있는 제도를 설계하기 위한 첫걸음이다. 따라서 먼저 민-관 협력의 차원에서 사회적기업 협의회 등에서 주무부처에 우선구매, 시정 기타 조치를 요구할 것을 요청할 수 있도록 하여야 한다(산업기술연구조합 육성법 제15조¹⁹⁾ 참조). 나아가 일부 계획은 민에서 민-관 협력에 의해 마련할 것을 원칙으로 하는 방식도 고려할 수 있다. 관련하여 국내에서는 부천시의 사회적기업 정책 실무협의회²⁰⁾를 참고할 수 있으며, 미국의 시각 및 중증장애인을 위한 구매위

18) 지방자치단체 평가지표는 제품 및 서비스 용역 통폐합 등 자치단체 담당자들의 건의사항을 중심으로 지표개선을 추진해야 할 것이다(함께일하는세상(주), '사회적기업 우선구매제도와 공공시장 마케팅', 2012. 11. p8).

19) 동법 시행령 제9조 (우선구매등에 관한 요청)

① 조합의 조합원은 지식경제부령이 정하는 바에 의하여 조합의 연구성과를 기업화하여 생산하는 제품에 대하여 법 제15조의 규정에 의한 우선구매 그 밖의 시장보호를 위하여 필요한 조치(이하 "우선구매등의 조치"라 한다)를 관계기관의 장에게 요구하여 줄 것을 지식경제부장관에게 요청할 수 있다. [개정 2001.07.07, 2008.2.29 제20678호(지식경제부와 그 소속기관 직제)]

② 지식경제부장관은 제1항의 규정에 의한 우선구매등의 조치의 요청을 받은 때에는 당해 제품에 대하여 다음 각 호의 사항을 검토하여 관계기관의 장에게 우선구매등의 조치를 요구할 수 있다. [개정 2001.7.7, 2008.2.29 제20678호(지식경제부와 그 소속기관 직제)]

1. 산업기술의 개발내용 및 그 기술수준
2. 생산공정 및 기술성
3. 동종 또는 유사제품과의 비교
4. 생산능력·생산원가 및 생산계획
5. 관련사업에의 기술적·경제적 파급효과
6. 우선구매등의 조치의 필요성

20) 동 협의회는 부천시 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례 시행규칙 제7조에 근거하며, 구성인원은 공무원 4명(일자리정책과, 회계과, 사회복지과, 문화예술과, 교육 청소년과), 사회적기업 4명(사회적기업, 예비사회적기업, 마을기업, 부천형사회적기업), 관련분야 6명(비영리민간단체, 사회적기업 전문가)으로 이루어져 있으며, 사업내용은 사회적기업 생태계 조성을 위한 프로젝트 수행, 사회적기업 육성을 위한 장·단기 과제발굴로 하고 있다.

원회²¹⁾를 참고할 만하다.

다음으로 주무부처가 구매 계획 세울 때에는 중복지원으로 인한 비용을 줄이고 다른 한편 법체계상 공백을 방지하는 등 타 부처와 협의에 관한 규정을 두는 것도 필요하다. 이는 다시 중소기업청장과 협의하도록 하는 방안과, 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 하는 방안으로 나누어 볼 수 있는데, 협의의 무가 제도 운용의 걸림돌이 되지 않도록 후자, 즉 관계중앙행정기관의 장과 협의할 것을 규정하는 것이 바람직하다(녹색제품 구매촉진에 관한 법률 제4조²²⁾ 참조)²³⁾

(2) 인프라 관련 규정 제정에 있어 고려할 점

현재 우선구매제도는 30여개의 이르는 법에 규정되어 있으나 대부분 효과적으로 운영되지 않는 문제가 있다. 따라서 판로지원과 같은 대표적인 정책 외에도 플랫폼 마련, 정보제공, 홍보/마케팅, 교육 등 문화 조성, 신규 공공시장 개발 등의 정책이 마련되어야 한다(식품산업진흥법 제32조²⁴⁾). 판로지원과 문

21) 동 위원회는 대통령에 의해 지명된 15명으로 구성되어 있다. 이 중 11명은 정부기관(농업, 공군, 상업, 방위, 교육, 사법, 노동, 해군, 퇴역군인국, 일반서비스 관리국)의 관계자이다. 나머지 4명은 시각장애인 및 중증장애인 고용문제에 정통한 사람으로 구성된다. 그 중 JWOD프로그램에 관계한 비영리법인에 고용된 사람도 포함되어 있다. 이 위원회에서는 다음의 업무를 실시하고 있다.

- ① 시각장애인 및 중증장애인을 고용하고 있는 비영리법인에서 생산하는 제품과 서비스 중에 연방 정부가 어떤 것을 비영리법인에게 발주를 할지 결정
 - ② 제품 및 서비스의 공정한 가격을 결정, 적절한 때 가격 변경
 - ③ 비영리단체 및 연방정부가 위원회의 규칙에 따르도록 함
 - ④ AbilityOne의 구매를 촉진하기 위해 연방정부와 협력, AbilityOne의 제품과 서비스 구매와 관련하여 연방정부와 협력
 - ⑤ AbilityOne의 현황조사를 통한 논의
 - ⑥ 지정된 물품과 서비스의 공정한 시장가격을 제시하여 분석.검토(이혜경, 이상희, 위의 글, p171~172)
- 22) ① 환경부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 「환경정책기본법」 제58조제1항에 따른 중앙환경정책위원회의 심의를 거쳐 5년마다 녹색제품의 구매촉진을 위한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다. [개정 2010.2.4, 2011.4.5, 2011.7.21 제10893호(환경정책기본법)] [[시행일 2012.7.22]]
- 23) 참고로 2012. 11. 고용노동부 사회적기업 제품 우선구매 지침에 따르면, 협조사항의 하나로 광역 자치단체의 경우 사회적기업육성법 제5조의2 제1항 및 동법 시행령 제7조의 2에 따라 시·도별 사회적기업 지원계획 수립 시 사회적기업 제품 우선구매 제도를 반영하여 수립하도록 하고 있다.
- 24) 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.[개정 2010.1.25, 2011.3.9, 2011.7.21] [[시행일 2012.7.22]]
1. 식품산업의 진흥에 관한 기본방향
 2. 식품산업과 농어업의 연계강화에 관한 사항
 3. 외식산업의 육성에 관한 사항
 - 3의2. 전통식품의 개발·보급 및 세계화에 관한 사항

화 조성은 이하에서 살펴보기로 하고, 이 장에서는 기타 인프라 관련 규정을 제정할 때 고려해야 할 점을 살펴보기로 한다.

① 인프라 구축 사업을 구체화하여 구매계획에 반영하고, 이후 공공기관 평가에 반영할 필요가 있다. 물론 공공기관의 성격에 따라 그 정도는 다르게 요구되어야 할 것이므로 예컨대 광역지방자치단체에 대하여는 상대적으로 강한 의무를 부과할 수 있을 것이다. ② 구축된 인프라를 산업별·지역별로 공유하고 확산시키는 시스템이 필요하다. 관련하여 1991년에 결성된 레종 트랑망쉬(Region Transmanche)를 소개하면, 레종 트랑망쉬는 공통의 이해를 갖는 5개 도시 간에²⁵⁾ 제도화된 협력을 통해 경제, 인프라를 공유하고 공동의 이익을 꾀하는 대표적 예로 TGV에 의한 물리적 네트워크를 통해 용이하게 연계된다는 점에서 공통의 이해를 갖는 도시간 연합의 전형을 보여준다. 그리고 중앙정부도 특화된 산업과 경쟁우위를 갖춘 지역에 한하여 예산을 집중투입하고 있다.²⁶⁾ ③ 인프라 구축과 병행하여 잘못된 혹은 행정편의적 실무 관행을 개선하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 관련하여 유럽위원회는 2008년에 공공조달 시장에서 중소기업이 겪는 계약관행과 문화의 시정을 위해 ‘중소기업을 위한 최선의 실무규범(Code of Best Practices)’을 작성하였다. 실무규범의 내용은 실질적이고 쉬운 정보시스템을 강구할 것, 중소기업이 감당하기에 과도한 입찰규모의 문제를 해결할 것, 행정적 부담이 심한 입찰서류를 간소화할 것, 입찰조건에 있어서는 가격대비 가치 및 품질을 고려할 것 등을 내용으로 하고 있다.²⁷⁾

(3) 판로지원

사회적기업은 대기업에 비해 판로와 마케팅 면에서 한계가 있으므로, 이들

-
4. 식품의 품질향상·수급·인증제도 등에 관한 사항
 5. 식품산업 관련 기술의 개발 및 보급 등에 관한 사항
 6. 식품산업 관련 전문인력의 양성 및 통계·정보화에 관한 사항
 7. 우수 식재료 소비 촉진에 관한 사항
 8. 식품의 품질 등에 관한 소비자 정보제공 및 보호에 관한 사항
 - 8의2. 국가식품클러스터에 관한 사항
 9. 그 밖에 식품산업의 진흥에 필요한 사항

25) 벨기에의 브뤼셀, 플랑드르, 왈로니아, 노르빠드갈레 및 영국의 켄트 등을 포함한 5개 지역

26) 황선자·방준식. 위의 글. 2010.

27) 황선자·방준식. 위의 글. 2010.

기업의 안정적 성장을 위해서는 적극적인 판로지원이 반드시 필요하다. 관련하여 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」은 제26조에서 제31조에 이르는 별도의 장을 두어 판로지원을 규정하고 있다. 그러나 중소기업진흥공단의 2011년 중소기업 현장의견 조사결과를 살펴보면, 여전히 판로 및 마케팅지원에 대한 요구가 13.9%로, 자금지원(38.5%), 인력난 해소(15.3%)에 이어 3위를 차지하고 있으므로, 단순한 규정보다 규정의 목적이 실현될 수 있도록 하는 실제적인 방안이 절실하다.²⁸⁾

구체적으로 판로지원 사업에 관한 실적을 기획재정부 ‘공기업·준정부기관 정부권장정책 이행실적’ 내지 행정안전부 ‘자치단체 합동평가 관련 평가지표’ 등에 평가기준으로 반영하는 방식을 생각할 수 있는데, 이를 위해 먼저 특별법의 구매계획에 이 부분 반영을 의무화 할 필요가 있다. 한편 2012. 6. 5.에 신설된(시행일은 2012. 12. 1.임) 사회적기업 육성법 시행령 제12조의2는 구매계획과 구매실적에 대한 통보만을 규정하고 있으므로, 특별법 제정과 함께 이 부분 개정도 이루어지는 것이 바람직할 것이다.²⁹⁾

구체적인 특별법상의 판로지원에 관한 내용으로, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」을 고려할 때 다음의 정도를 생각할 수 있다.

28) 이를 위해 중소기업 진흥공단이 운영하는 사업으로는 ‘행복한세상 백화점’ 내 HIT500 제품 전용 매장, 전국 5개 고속도로 휴게소에 우수 중소기업 제품을 전시·판매 하는 “휴&쇼핑”판매장 등이 있다.

29) 2012. 12. 1.자 개정의 이유로 정부는 ‘사회적기업 제품의 구매를 촉진하기 위하여 공공기관의 사회적기업 제품 구매계획 및 구매실적을 공고하도록 하고’라고 밝히고 있다. 그러나 보다 이는 종전의 고용노동부 지침을 반영한 것으로 보다 근거를 두었다는 긍정적인 평가가 가능하나, 종전의 한계를 그대로 반영하고 있다는 점에서 아쉬움이 있다.

제12조의2(구매계획과 구매실적의 통보) ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 법 제12조제2항에 따라 매년 2월 말일까지 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스(이하 이 조에서 "사회적기업제품"이라 한다)의 해당 연도 구매계획 및 전년도 구매실적과 해당 기관의 총 구매액에 대한 사회적기업제품의 구매액 비율 등을 고용노동부장관에게 통보하여야 한다.

② 고용노동부장관은 제1항에 따른 공공기관별 구매계획 및 전년도 구매실적을 종합하여 매년 4월 30일까지 인터넷 홈페이지에 공고하여야 한다. [본조신설 2012.6.5]

사회적기업의 국내외 시장개척과 판로 거점 확보를 지원하기 위하여 아래의 사업을 할 수 있다.

1. 사회적기업 제품의 국내 유통망 구축과 홍보·판매 또는 사후관리 지원에 관한 사업
2. 사회적기업의 국내외 전시·박람회 개최 또는 참가 지원에 관한 사업
3. 거래알선과 상품홍보를 위한 정보망 구축 및 운영에 관한 사업
4. 사회적기업의 마케팅 능력 향상 지원에 관한 사업
5. 사회적기업의 국외 조달 및 유통시장 진출지원에 관한 사업
6. 그 밖에 사회적기업의 무역진흥을 위한 기반 확충과 판로개척을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

물론 이미 「사회적기업 육성법」에 따라 진흥원 등에서 이와 같은 사업을 수행하고 있다는 점, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 이미 판로지원제도가 구비되어 있다는 점 등을 들어 위에서 살핀 구체적인 규정의 필요성이 적다는 견해가 제시될 수도 있다. 그러나 ‘사회적기업 제품’에 초점을 맞춘 판로지원 정책을, 특별법을 통해 구체적으로 규정하는 것은 그 의의가 크다고 할 것이다.

(4) 실태조사 의무화

사회적기업 친화적인 공공조달 시장을 조성하기 위해서는 정확한 현황 및 통계자료가 필요하다. 따라서 이를 특별법에 의무로 규정하여, 주기적으로 실태조사가 이루어지게 할 필요가 있다. 한편 녹색제품 구매촉진에 관한 법률도 2011. 4. 28. 개정으로 녹색제품의 기술개발·생산·판매실태 등에 대한 정보수집 및 분석을 규정하면서, 이를 녹색제품 진흥 관련 협회의 사업으로 하고 있음을 참고할 수 있다.

구체적인 조사 내용을 살펴보면, 다음의 세 가지 방향으로 조사 내용을 구성할 필요가 있다. 먼저 우선구매 활성화를 포함하여 전체 공공시장이 사회적기업에 친화적인 방향으로 개선되었는지 여부이다. 다음으로 공공기관의 구매력을 통해 사회적기업의 경쟁력이 제고 되었는가 이다. 마지막으로 사회통합, 사회혁신, 기업의 사회적책임 이행, 고용정책, 지역개발 등 사회문제가 해결되었는지 또는 사회적 목표가 달성되었는지에 관한 조사가 필요하다. 관련하여

스페인의 바스크정부는 공공조달정책의 실행과 더불어 이러한 정책이 야기한 고용촉진 효과, 사회적 결속 및 환경적 측면에서 그 효과를 주기적으로 평가하여 보고서를 작성하고 있는바, 이러한 보고서 내용은 이후 타 공공조달 입찰과정에서 업체 선정 시에도 참고자료로 적극 활용되고 있다.³⁰⁾

(5) 교육 등 문화조성

가. 공공기관 구매담당자 및 계약업체, 사회적기업에 대한 교육 의무 규정

2012. 11. 고용노동부 사회적기업 제품 우선구매 지침 협조사항을 보면, 사회적기업 제품 및 우선구매 제도 이행을 위해 구매담당자 대상으로 자체적으로 사회적기업 제품 구매 교육 실시함과 더불어, 공기업 준정부기관 지방공기업 경영평가 중 정부권장정책 이행실적 평가에서 사회적기업 관련 자체 교육 추진 실적 건수를 반영하고 있다. 바람직하다고 평가할 수 있는바, 특별법에 반영할 필요가 있다.

공공기관은 공공조달의 방식으로 공공기관과 계약하는 업체(계약업체)가 용역수행과 관련하여 사회적기업 제품을 구매/지출하는 방식 즉, 간접구매 방식을 취하는 경우도 있으므로, 계약업체가 사회적기업 제품을 이용하도록 독려할 필요가 있다. 따라서 계약업체 등을 대상으로 한 교육 프로그램을 마련하여야 한다.

더불어 조달계약을 체결하려는 사회적기업을 대상으로 한 교육도 필요한데, 특히 기술개발 및 품질 제고를 강조함으로써 정부조달을 주요 판매처로 인식하는 등 적극적 복지정책으로 인식하여 정부계약을 통해 판로를 확보하려는 등 단기적 이익에 급급하게 하지 않도록 교육할 필요가 있다³¹⁾. 관련하여 현재 서울특별시는 사회적 약자기업제품 공공구매 지원제도 확산 교육으로 사회적 약자기업 교육, 협동조합, 공공기관 계약담당자 교육으로 구분하면서 사회적 약자기업 교육의 과정별 운영계획으로 첫째, 지역별 공공구매지원제도 설명회 둘째, 공공구매지원제도 확산 셋째, 공공구매지원제도 활용 업체 전문과 과정을 들고 있는바³²⁾, 특별법에도 그 기본적인 내용을 반영시킬 필요가

30) 황선자·방준식, 위의 글, 2010.

31) 이미정, '사회적 약자와의 계약제도에 대한 운영실태 고찰',

32) 이혜경, 이상희, 위의 글, p119

있다.

나. 기타 문화조성을 위한 규정 마련

한편 공공기관, 계약업체, 사회적기업에 대한 교육 뿐 아니라, 문화조성을 위한 내용도 규정할 필요가 있다. 구체적인 규정방식으로 특별법에 사회적기업 구매촉진에 대한 사업자와 국민의 책무를 규정하는 방식을 생각할 수 있는데, 이를 통해 사회적기업에 대한 우선구매제도가 우리 사회 전체의 이익을 위한 제도라는 점이 명확하게 할 필요가 있다. 같은 취지에서 녹색제품 사용과 관련하여 사업자의 노력 의무를, 3항에서 국민의 노력의무를 규정하고 있는 녹색제품 구매촉진에 관한 법률은 제3조 제2항을 참고할 만하다.³³⁾

또한 서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례 제11조³⁴⁾와 같이, 민간기업의 참여를 확충할 수 있도록 하는 규정을 마련할 필요가 있다.

(6) 중개지원조직 및 담당자

정부와 민간의 파트너십, 수요와 공급을 연결하는 사업 등 공공시장을 중개 지원하는 조직 내지 담당자가 필요하다. 성북구청의 사회적경제제품구매지원조례 제16조가 규정하고 있는 사회적경제제품구매지원센터가 하나의 예라고 할 수 있다.

공공시장 중개지원조직을 어떻게 구성할 것인가가 문제된다. 1안으로는 민-관 합동으로 운영되는 준공공기관으로 구성하는 방안을, 2안으로는 민간위탁하여 순수한 민간기관으로 구성하는 방안을 고려해볼 수 있다. 2안을 채택하는 경우에는 한국사회적기업협회, 서울지역자활협회, 사회적경제네트워크 등에 민간위탁을 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

33) 제3조 ② 사업자는 녹색제품의 생산과 품질향상 및 녹색제품에 사용되는 원료나 부품에 대한 녹색제품의 사용을 위하여 노력하여야 한다.[개정 2011.4.5]

③ 국민은 환경친화적인 소비생활을 위하여 녹색제품을 사용하도록 노력하여야 한다.[개정 2011.4.5]

34) 제11조(민간기업 등의 참여 확충) 시장은 지역 내 민간기업, 단체 등이 사회적기업 등의 설립 및 육성에 참여할 수 있도록 다음 각 호의 조치를 강구하여야 한다.

1. 지역 내 민간기업·단체 간 교류, 협력 네트워크의 구축·운영지원
2. 연계기업의 활성화를 위한 참여 기업 지원 확대

위 두 가지 방안 중 어느 방안을 채택할 것인가는 중개조직이 어떤 역할을 할 것인가와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 중개조직의 역할을 계약대행, 판로지원업무의 수행, 품질인증까지 포함하는 것으로 넓게 이해한다면 공신력확보의 관점에서 1안이 바람직하다.

중간지원 조직은 공공시장에 진입한 사회적기업에 대한 철저한 관리를 통해 공공기관에서 사회적기업 생산제품을 신뢰하고 필요한 때 언제든지 공급받을 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다.

4) 공공기관의 의무 및 재정 지원 근거 마련

(1) 공공기관의 의무

가. 공공기관의 의무로 규정할 필요성 및 의무이행의 실효성 확보

사회적기업육성법 제12조에서 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」제2조 2호의 공공기관의 장에게 “사회적기업제품의 우선구매를 촉진하여야 한다”고 하고 있으며, 2012. 6. 5. 신설된 사회적기업시행령 제12조의2 제1항은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장은 법 매년 2월 말일까지 사회적기업제품의 해당 연도 구매계획 및 전년도 구매실적과 해당 기관의 총 구매액에 대한 사회적기업제품의 구매액 비율 등을 고용노동부장관에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다. 한편 기업을 운영할 때 가장 중요한 기준이 예측가능성인 점을 고려할 때 공공조달 계약의 상대방인 사회적 기업의 입장에서 정부의 지침을 넘어 특별법에 공공기관의 의무로 규정할 필요성이 있다(장애인고용촉진 및 직업재활법 제22조의 3³⁵⁾, 산업표준화법 제25조 참조)

- 35) ① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관(이하 이 조에서 "공공기관"이라 한다)의 장은 물품·용역에 관한 계약을 체결하는 경우에는 장애인 표준사업장에서 생산한 물품과 제공하는 용역(이하 "장애인 표준사업장 생산품"이라 한다)을 우선구매하여야 한다.
- ② 공공기관의 장은 장애인 표준사업장 생산품의 구매계획과 전년도 구매실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 구매계획에는 공공기관별 총구매액(물품과 용역에 대한 총구매액을 말하되, 공사비용은 제외한다)의 100분의 1의 범위에서 고용노동부장관이 정하는 비율 이상에 해당하는 장애인 표준사업장 생산품의 구매목표를 제시하여야 한다.
- ③ 공공기관의 장은 장애인 표준사업장 생산품을 수의계약으로 구매할 수 있다. 이 경우 수의계약의 절차 및 방법 등에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」등 관계 법령에 따른다.
- ④ 공공기관의 장은 소속 기관 등에 대한 평가를 실시하는 경우에는 장애인 표준사업장 생산품의 구매실적을 포함하여야 한다.
- ⑤ 고용노동부장관은 구매계획의 이행 점검 등을 위하여 공공기관의 장에게 장애인 표준사업장 생산품의 구매실적의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 공공기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다.

그 운용을 살펴보면 2012. 11. 고용노동부 사회적기업 제품 우선구매 지침에 의하면 사회적기업제품의 법적 의무구매비율은 없으나, 공기업·준정부기관 정부권장정책 이행실적 평가, 자치단체 합동평가, 지방공기업 경영평가 등 관련 평가에 구매실적을 반영하고 있다.³⁶⁾

그러나 이와 같은 고용노동부 지침에 우선구매 촉진이 규정되어 있음에도 불구하고, 실제 현장에서는 여러 가지 문제점이 제기되었다.

나. 의무 규정의 방식

다만 의무로 할 경우 불합리한 경우가 발생할 수 있으므로, 형평성, 합리성 등을 고려하여 의무범위를 적정하게 설정할 필요가 있다. 그 규정 방식으로 다음과 같은 네 가지 방안을 모색해볼 수 있다.

제1안: 녹색제품 구매촉진에 관한 법률 제6조³⁷⁾와 같이 원칙적으로 의무구매를 하되, 단서를 두어 의무구매를 하지 않아도 되는 경우를 명시하는 방안

제2안: 일정 제품이나 서비스를 공고하여 소위 그 품목에 한하여 구매를 의무화하는 품목지정 방안

제3안: 사회적약자기업에 한하여 의무화하는 방안(발주의 규모화에 따른 진입장벽 문제 해결).

제1안은 사회적가치에 대한 판단기준이 정립되고 이를 인증하는 인증제도가 발전하기 전에는 어려울 것으로 보이며, 제3안 역시 기준 설정이 어려움이 있다. 따라서 2안과 같이 품목지정제도를 도입하는 것이 의무구매범위를 명확하

36) 중증장애인생산품 우선구매특별법에서는 “우선적으로 촉진하여야 한다”고 하면서, 보건복지부장관에 구매계획(구매목표 포함)과 구매실적을 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

37) 공공기관의 장은 상품을 구매하고자 하는 경우에는 녹색제품을 구매하여야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.[개정 2011.4.5]

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

게 하여 우선구매의무를 적극적으로 이행할 수 있도록 한다는 장점이 있다고 할 것이다.

구체적인 운용 방식은 각 부처에서 일정 물품과 서비스를 공고하고, 공공기관은 공고된 제품 중에서 우선적으로 구매하여야 하는 방식³⁸⁾을 취할 수 있을 것이다. 다만 이때 유의할 점은 사회적기업 제품의 개념자체가 물품과 서비스(민간위탁 포함)로 범위가 넓고, 사회적기업의 업종도 제조업/사회서비스/환경서비스/혁신형 등으로 매우 다양할 것이므로 공고 시에 각 공공기관의 의사를 충분히 반영하여 각 공공기관이 반드시 구입하여야 할 품목을 달리 지정할 필요가 있다는 점이다. 이와 같이 운용할 때 구매기관의 자율성을 보장함과 동시에 우선구매 의무의 이행을 보장할 수 있을 것이다.

(2) 재정 지원의 근거 마련

중증장애인생산품 우선구매 특별법에 근거한 시설에 대한 비용과 같은 재정 지원에 대한 구체적인 근거 마련이 필요하다(친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 제55조³⁹⁾ 참조).

특히 재정지원의 범위는 사회적기업 조달시장의 생태계의 현실에 따라 달라질 수 있을 것이나, 비용부담, 세제지원, 무상대부에서 나아가 국고의 부담 규정(장애인고용촉진 및 직업재활법 제4조, 시행일 2013. 6. 19⁴⁰⁾)을 두고 있음도 참고할 만하다.

대상을 기준으로 비용지원을 나누면, 기술개발비 등 사회적기업의 경쟁력 제고를 위한 재정 지원, 관련기관에 대한 비용지원으로 구분할 수 있는데 이들 각각에 대한 지원이 모두 필요하다.

전자와 사회적기업의 경쟁력 제고를 위한 재정 지원으로, 서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례를 참고할 수 있다. 동 조례는 제7조에서 사회적기업

38) 교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률 제5조 참조

39) ② 국가 또는 지방자치단체는 친환경농산물의 소비촉진을 위하여 제1항에 따라 우선구매를 하는 공공기관 및 농업 관련 단체 등에 예산의 범위에서 재정 등 필요한 지원을 할 수 있다.

40) 장애인고용촉진 및 직업재활법 제4조

① 국가는 매년 장애인 고용촉진 및 직업재활 사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담할 수 있다.

② 국가는 매년 예산의 범위에서 장애인 고용촉진 및 직업재활 사업의 사무집행에 드는 비용을 적극 지원한다.

설립 또는 운영에 필요한 부지구입비, 시설비 등에 대한 지원·용자, 공유지 임대·사용료 경감을 규정하면서, 별도로 제8조를 두어 예산의 범위 안에서 재정 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 한편 지원금에 대한 감독은 사회적기업의 자율성을 존중하는 한편 지원목적이라는 최소한의 기준을 엄격하게 적용할 필요가 있다. 따라서 지원금 사용 내역을 공개하게 하고 지원목적과 달리 사용한 경우, 지원금 교부결정을 변경·취소함과 동시에 일정기간 공공조달 시장 진입 자격을 제한하는 등의 강력한 조치가 마련되어야 할 것이다.

후자 관련기관에 대한 비용지원으로 아래의 규정들을 참고할 수 있다.

「장애인고용촉진 및 직업재활법」에서는 국가는 매년 장애인 고용촉진 및 직업재활 사업에 드는 비용의 일부를 일반회계에서 부담할 수 있음을 규정하고 있으며(제4조 제1항), 국가는 매년 예산의 범위에서 장애인 고용촉진 및 직업재활 사업의 사무집행에 드는 비용을 적극 지원한다고 규정하고 있다(제4조 제2항). 「녹색제품 우선구매에 관한 법률」에서는 국가 또는 지방자치단체는 친환경농산물의 소비촉진을 위해서 우선구매를 하는 공공기관 및 농업 관련 단체 등에 예산의 범위에서 재정 등 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정들을 참고하여 기관에 대한 비용지원을 하는 방안을 모색해야 한다.

5) 정보의 공개 및 관리

우선구매제도의 공정성, 투명성, 효율성을 담보하기 위하여 공공기관과 사회적기업 각각의 정보공개와 이를 관리하는 시스템이 필요하다. 이와 같은 시스템이 있을 때에 공공조달은 사회적으로 책임지는 공공조달의 역할을 다할 수 있을 것이다.

외국의 사례로 영국의 특별계약조치 이외 유보계약, on-line supported business directory를 들 수 있으며,⁴¹⁾ 국내 정보 공개 시스템의 예로 녹색구매종합구매정보망을 들 수 있다.

공공기관이 공개할 내용으로는 기관별/부서별 구매실적 정보 등을 들 수 있으며, 우선구매 실적도 각 기관마다 개별적으로 관리하는 것이 아닌, 통합관리

41) on-line supported business directory 개선을 통해 공공기관이 장애인 관련 기업에 대한 정보를 알 수 있다. (이혜경, 이상희, 위의 글, p8)

시스템 개발을 통해 구입과 관리가 동시에 이루어지고, 쉽게 검색이 가능하도록 해야 한다.

다른 한편 사회적기업 경영공시의 경우, 자율적으로 할 것인지 의무로 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 일정 부분 의무화 할 필요가 있겠으나, 사회적기업들에게 부담이 되는 방식은 바람직하지 않으며, 구체적 제도 설계에 있어서는 사회적기업의 다양성을 고려한 공개 기준을 마련하는 것이 중요하다.

6) 품질 보장을 위한 제도

공공기관을 대상으로 중증장애인 생산품 구입에 부정적인 이유에 대해 조사한 결과 물품자체 불만인 경우가 49.4%, 가격이 비싸서인 이유가 17.4%로 나타났다. 관련하여 중증장애인 생산품 우선구매 특별법은 품질인증제를 규정하는 한편 품질인증 받지 않은 자가 인증표시 사용 시 처벌하는 규정을 두고 있다. 이를 보아도 사회적기업이 공공시장에서 경쟁력을 가지는 것은 사회적기업 친화적 공공시장을 조성하기 위한 중요한 한 요소임을 알 수 있다.

따라서 이를 위해 구체적으로 품질확보를 위한 품질인증 및 사후 품질보증제, 납기준수를 위한 생산 및 납기 시스템 구축이 필요하다. 품질인증의 예로 프랑스의 환경증명서(eco-certification; 공공사업과 공공서비스 계약서에 기술적 규정을 요구하면서, 기술적 규정에 따라 목재공급계약자는 어떤 열대성 목재를 사용했는지를 입증할 수 있는 증명서)와 공정무역커피의 상표(예: Bonn coffee)를 들 수 있다.⁴²⁾

한편 사회적기업 제품의 경우엔 물품이나 용역 자체의 품질보증 뿐만 아니라 기업의 사회적책임을 보장하는 것 또한 중요하므로, 공공조달계약 체결 단계에서는 공정한 노동조건, 양질의 일자리 창출 등의 사회적 책임사항을 계약사항으로 부과하고, 이행단계에서 이러한 계약 사항을 위반할 경우 수의계약이나 경쟁참가 자격의 취소, 지명 정지, 계약해제 등 제재조치를 강화함으로써 품질보증 제도 또한 사회적 목적을 다할 수 있도록 전략적으로 설계되어야 할 것이다.⁴³⁾

42) 황선자·방준식. 위의 글. 2010.

43) 황선자·방준식. 위의 글. 2010.

7) 협력 및 공유 시스템 마련

사회적기업 친화적 공공시장 조성은 공공기관이나 개별 사회적기업의 노력만으로는 어려우며, 각 이해관계자의 협력이 필요하다. 유럽의 경우 사회적기업은 고용정책이 아닌 지역개발 및 경제정책과 같은 큰 틀에서 육성된다는 점을 참고할 필요가 있다. 따라서 공공조달시장에서 지자체간 네트워킹 및 클러스터를 형성할 필요가 있으며, 공공성을 유지하는 범위에서 사회적기업 간의 연대를 강화하여야 하며, 민-관의 협력이 원활하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

또한 사회적기업 경쟁력 제고를 위해 중복 또는 과잉 투자를 방지할 필요가 있으므로 지역 내 사회적 서비스 관련 사업에 대한 정보공유를 활성화 하고, 공동 R&D 및 직원 능력 개발, 공동 마케팅 등과 같은 노력이 필요하다. 따라서 특별법으로 이 부분을 명시함으로써 협력 및 공유 시스템 구축을 위한 간접적인 지원정책들이 적극적으로 추진될 수 있도록 할 필요가 있다.

4. 특별법 제정시 다른 법령과의 관계

사회적기업이 중소기업기본법상 중소기업자에 해당할 경우, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」과의 관계가 문제될 수 있다. 중증장애인 생산품 우선구매특별법은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제5조에 따른 구매계획의 작성 및 제17조에 따른 기술개발제품, 「여성기업지원에 관한 법률」제9조에 따른 공공기관의 우선구매보다 우선 적용됨을 규정하고 있다.

사회적기업의 경우 중증장애인생산품 우선구매정도의 최우선적 구매의무를 부과하는 것은 쉽지 않다고 보아야 한다. 따라서 「여성기업 지원에 관한 법률」 제9조 제1항과 같이 “공공기관의 장은 사회적기업(「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)이 직접 생산하고 제공하는 제품(이하 이 조에서 "사회적기업제품"이라 한다)의 구매를 촉진하여야 한다.”의 정도로 규정하는 것이 바람직하다.

5. 기존 법령 개선을 통한 사회적책임조달 가치 실현 방안

1) 국가계약법 등 기존 조달 관련 법령의 개정방안

(1) 유사제도 운영으로부터의 시사점

사회책임조달실현방안을 모색함에 있어서는 우선 유사제도의 운영사례에서 시사점을 얻을 필요가 있다. 예를 들어 보훈복지단체와의 수의계약제도에 대해서는 다음과 같은 문제점들이 지적된 바 있다(이미정, 2010).

- 품질저하(기술개발 미흡), 하자처리, 규격 미흡, 성능개선 등 계약사후관리와 관련하여 수요기관 불만 지속적제기
- 직접생산확인 이외 수의계약 자격요건 등 운영기준이 불명확하여 사후관리의 어려움 가중됨. 하도급 및 위탁생산하여 납품한다는 민원이 지속적 제기
- 단체설립기관 및 관련 법률규정이 일원화되지 않음으로써 수의계약 목적의 단체설립이 지속적으로 증가하여 정부조달에 의한 지원에 어려움 증가
 - 계약수주를 위한 단체행동 및 단체 간 갈등으로 인해 계약업무 처리에 어려움 발생
 - 수의계약으로 발생한 수익금이 단체 소속 수혜자에게 공평하게 지원되지 아니한다는 민원의 발생(구매에 따른 지원목적에 배치)
 - 국회 국정감사 및 감사원 감사시 특정 조달원이 요구되지 않는 일반물품을 수의계약함으로써 일부 단체에 대한 특혜시비 및 예산낭비 지적

위의 문제점들을 전반적으로 보면 공공조달을 통해 사회경제정책을 실시함에 있어서는 공공조달자체의 투명성 및 효율성과 최대한 조화를 이루도록 하기 위해서 노력해야 한다는 시사점을 발견할 수 있다. 이러한 관점에서는 수의계약 보다는 사회적기업간의 경쟁입찰(제한경쟁입찰)의 활성화와 같이 시장원리와 사회적 책임이 조화를 이룰 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

(2) 외국의 유사사례로부터의 시사점

우리나라와 EU의 사회적책임조달은 다음과 같은 점에서 차이점이 있다고 할 수 있다. 현재 우리나라의 경우 현재 공공기관의 의무구매실적 자체에 주로 초점을 맞추는 경향이 있는데, EU는 공공조달의 각 단계별(입찰, 낙찰, 계약이행 등)로 사회적책임조달을 활성화하는 경향이 있다는 점이다.

이러한 차이점은 미국과 EU의 공공조달을 통한 중소기업정책의 차이점이 반영된 측면이 있다. 미국과 EU의 공공조달을 통한 중소기업정책의 가장 큰 차이점으로 미국은 실제로 중소기업이 계약을 체결한 실적을 중시하는 데에 반해, EU의 경우 중소기업이 입찰과정에서 차별을 받지 않고 경쟁을 할 수 있도록 하는 데에 초점이 맞추어져 있다는 점이 언급되고 있다(Kidalov 2011). 우리나라는 미국의 제도에 보다 영향을 받은 것으로 평가되고 있다. 현재 우리나라의 사회적책임조달은 중소기업정책과 연계되어 실시되고 있고 이러한 이유로 계약실적의 결과적 평등에 좀 더 초점이 맞추어진 미국의 영향을 더 받고 있는 것으로 분석할 수 있다.

우리나라의 경우 우선구매제도의 정착을 위해 노력을 하면서도, EU와 마찬가지로 입찰과정에서 사회적책임조달을 구현하기 위한 노력을 좀 더 기울일 필요가 있다. 입찰과정에서 사회적책임조달을 구현함에 있어서는 구체적으로 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

우선 입찰과정에서는 사회적 기업간 경쟁제도와 같은 제도를 활용하되 이러한 제한경쟁입찰을 실시하는 범위를 적절하게 제한함으로써 지나치게 경쟁제한적이지 않도록 할 필요가 있다. 또한 소위 ‘사회적 가치제품’과 관련한 규격(specification)을 마련할 경우에는 이러한 규격이 계약의 목적물(subject matter)과 가능한 한 관련성을 가질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다음으로 낙찰과정에서도 사회적 책임을 적절하게 반영할 필요가 있다. 계약이행능력평가의 한 요소로 사회적 책임준수정도를 반영하는 것이 하나의 방법이다. 최적가치낙찰제(best value)의 적절한 활용도 고려해볼 수 있다. 유의할 것은 최적가치낙찰제를 통해 낙찰기준에 사회적 가치를 포함시키는 것(예를 들어 사회적 가치제품 인증제도를 도입하고 이 인증에 가점을 부여하는 방법)은 가능하지만 이것이 항상 사회적 기업에 유리하게 작동한다는 보장은 존재하지 않는다는 점이다. 왜냐하면 ‘사회적기업’ 인증 이외에 ‘사회적가치제품’ 인증을 별도로 요구할 경우에는 사회적기업에게 추가적인 부담을 지우는 셈이

되기 때문이다.

마지막으로 계약이행과정에서 사회적책임조달을 강화하는 방안도 모색될 필요가 있는데, 계약이행과정에서 일정한 노동조건을 준수하도록 하고 이를 준수하지 않을 경우 계약을 해지하는 등의 조치를 취할 수 있다. 이러한 제도들이 성공적으로 정착하기 위해서는 계약이행과정에 대한 감독시스템이 잘 정비될 필요가 있다고 할 것이다.

각 단계별로 사회적책임조달을 구현함에 있어서는 ‘사회적기업에게 혜택을 주는 것’과 ‘기업의 종류를 불문하고 사회적 가치를 추구하도록 하는 것’을 엄밀하게 구분해야 한다. 이 두 가지 모두 입낙찰과정에서 활용될 수 있으나 다음과 같은 점들을 유의해야 한다.

우선 입낙찰과정에서 ‘사회적기업에게 혜택을 주는 것’은 경쟁제한성을 가질 수 있기 때문에 경쟁제한성을 해치지 않는 범위 내에서 신중하게 제도구상을 해야 한다. 다음으로 입낙찰과정에서 ‘기업의 종류를 불문하고 사회적 가치를 추구하도록 하는 것’과 관련해서는 사회적책임에 대한 요구가 기업에게 지나친 부담으로 이어지지 않도록 유의할 필요가 있다.

2) 구체적인 개정방안

이하에서는 국가계약법 및 지방계약법을 중심으로 구체적인 개정방안을 제시해보도록 한다.

(1) 제한경쟁입찰

앞서 언급한 바와 같이 중소기업자에 해당할 수 있는 사회적기업 부문의 범위를 넓히고, 공공기관에 이들 기업이 생산한 물품과 서비스를 우선구매할 의무를 부여한다고 하여도, 수의계약 외의 조달계약 방식의 경우에는 여전히 사회적기업이 아닌 중소기업과의 경쟁에서 불리할 수 있다. 또한 수의계약을 지나치게 확대하는 것은 경쟁성저하를 가져온다는 점에서 한계가 존재한다. 따라서 사회적기업간 경쟁제도를 도입하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.

따라서 국가계약법시행령 제21조 제1항의 제한경쟁입찰 사유에 ‘고시금액 미만의 물품의 제조·구매 또는 용역(「엔지니어링산업 진흥법」 제2조제3호에 따른 엔지니어링사업 및 「건설기술관리법」 제2조제3호의 규정에 의한 건설기술 용역을 제외한다)의 경우에는 「사회적 기업 육성법」제2조에 따른 사회적 기업’을 추가할 필요가 있다.

지방계약법시행령 제20조 제1항의 제한경쟁입찰 사유에도 ‘사회적 기업 육성법」제12조에 따라 사회적 기업 제품을 구매하는 경우에는 「사회적 기업 육성법」제2조에 따른 사회적 기업’을 추가해야 한다.

(2) 수의계약

앞서 언급한 바와 같이 경쟁성의 확보라는 차원에서 사회적기업간의 제한경쟁입찰제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다고 할 것이나, 수의계약의 활용가능성도 일단 열어두어야 할 것이다. 중소기업자요건을 충족하는 수의계약은 WTO 정부조달협정 등에서도 명시적으로 양허제외사유로 되어 있으므로 이를 활용하는 것이 가능하다.

이를 위해서 국가계약법시행령 제26조 제3호의 ‘중소기업진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 중소기업자가 직접 생산한 다음 각 목의 제품을 해당 중소기업자로부터 제조·구매하는 경우’의 열거된 제품 중에 ‘사회적기업 육성법」제12조에 따른 사회적 기업 제품’을 추가할 필요가 있다.

지방계약법시행령 제25조 제6호 라의 ‘중소기업진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 중소기업자가 직접 생산한 다음의 어느 하나에 해당하는 제품을 그 생산자로부터 제조·구매하는 경우로서 주무부장관으로부터 인증 또는 지정된 날로부터 3년(해당 물품에 대한 인증 또는 지정 유효기간이 3년 미만인 경우에는 그 기간만 인정한다) 이내에 해당하는 경우’의 열거된 제품 중에 ‘사회적 기업 육성법」제12조에 따른 사회적 기업 제품’을 추가할 필요가 있다.

(3) 낙찰기준

현재 국가계약법상 낙찰자결정은 최저가낙찰을 기본으로 하면서 계약이행능력을 심사하는 것을 원칙적인 모습으로 하고 있다(국가계약법 시행령 제42조 제1항). 이러한 계약이행능력은 사회적 책임을 반영할 수 있는 좋은 통로가 될 수 있다.

국가계약법 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 제5항에서는 이미 “하도급관리계획·외주근로자 근로조건 이행계획의 적정성” 등을 계약이행능력을 평가하는 요소로 열거하고 있는데 이들은 이미 사회책임조달의 요소를 반영한 것으로 볼 수 있다. 이들 이외에도 추가적으로 사회책임조달요소를 반영할 수 있도록 동 규정을 다음과 같이 수정하는 방안을 모색해볼 수 있다.

“ 1항의 규정에 의한 계약이행능력심사는 당해 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력조달가격·하도급관리계획·외주근로자 근로조건 이행계획의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거공사의 품질정도 및 입찰가격, 사회적 책임 준수여부 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하는 심사기준에 따라 세부심사기준을 정하여 적격여부를 심사하며, 그 심사결과 적격하다고 인정되는 경우 낙찰자로 결정한다. 다만, 공사 또는 물품 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 직접 심사기준을 정할 수 있다.”

‘사회적 책임’이 구체적으로 무엇을 의미하는가와 관련해서는 동법 시행령에서 정의규정을 두는 것이 필요하다. 이는 뒤에서 살펴보도록 한다.

현재 국가계약법령상으로 최적가치낙찰제의 근거가 될 수 있는 ‘국가에게 가장 유리한 입찰’은 협상에 의한 계약(국가계약법 시행령 제43조)의 경우에 활용되고 있고, 일반적인 경쟁입찰에서의 낙찰기준으로는 활용되고 있지 못하다. 사회적 가치제품에 대한 인증제도가 발전된다면 최적가치낙찰제를 활용하면서 사회적 가치 준수여부를 낙찰기준으로 포함시켜 볼 수 있다.

이를 위해서 국가계약법 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)에 다음의 규정을 추가할 수 있다.

“⑨ 국가에게 가장 유리하게 입찰한 자에 대한 낙찰자 결정을 할 때에는 시공품질 평가결과, 기술인력, 제안서내용, 계약이행기간, 입찰가격, 사회적 책임 준수여부 등을 종합적으로 평가하여 가장 높은 점수인 자를 낙찰자로 결정하되, 가장 높은 점수인 자가 2인 이상인 때에는 추첨으로 낙찰자를 결정한다.”

지방계약법시행령 제42조(재정지출의 부담이 되는 입찰에서의 낙찰자 결정) 제2항을 다음과 같이 수정할 수 있다.

“ 1항에 따른 계약이행능력의 심사는 해당 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거 실적의 품질 정도 및 입찰가격, 사회적 책임 준수여부 등을 종합적으로 고려하여 행정안전부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정한다.”

지방계약법시행령 제42조의 3(지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자에 대한 낙찰자 결정) 제2항을 다음과 같이 수정할 수 있다.

“제1항에 따른 입찰은 시공품질 평가결과, 기술인력, 제안서내용, 계약이행기간, 입찰가격, 사회적 책임 준수여부 등을 종합적으로 평가하여 가장 높은 점수인 자를 낙찰자로 결정하 되, 가장 높은 점수인 자가 2인 이상인 때에는 추첨으로 낙찰자를 결정한다.”

(4) 사회적 책임에 대한 정의규정

앞서 본 바와 같이 사회적 책임 준수여부를 입낙찰과정에서 광범위하게 활용하기 위해서는 ‘사회적 책임’의 의미가 무엇인지에 대한 정의규정을 두는 것이 필요하다.

따라서 국가계약법시행령 및 지방계약법시행령 제2조에 “사회적 책임은 계약에 있어서 고용안정성, 임금 수준, 지역 사회에 대한 기여, 환경적 영향을 고려하는 것을 말한다”라는 사회적 책임에 대한 정의규정을 포함시키는 것이 필요하다.

■ 참고문헌

황선자·방준식. 공공조달정책과 노동조건 개선에 관한 연구: EU의 공공조달법

제를 중심으로. 한국노총중앙연구원. 2010.

김대인, “공공조달계약 관련 법제의 개혁에 관한 고찰: 국가계약법을 중심으로.” 강원법학 28. (2009): 25-59.

김혜원·박찬임·이재원. 사회적기업 시장 확대를 위한 지방자치단체 공공조달 연구. 한국노동연구원. 2009.

Socialtraders. Building social enterprise through social procurement. www.socialtraders.com.au. 2012.