



발행일 2020년 7월 20일  
발행처 국회입법조사처  
발행인 김하중 국회입법조사처장  
www.nars.go.kr

## 이슈와 논점

# 사회적 경제기업 우선구매제도 현황과 개선방안

정선희\*

사회적 경제기업 우선구매제도는 사회적 책임조달의 구체화를 위한 실행방안으로서 그 중요성이 확대되고 있으나, 아직까지 공공기관의 사회적 경제기업 제품에 대한 우선구매가 활성화되지 않은 상황이다. 이에 사회적 경제기업 제품에 대한 우선구매비율 확대 및 조달시장 참여지원 등을 통해 동 제도가 보다 활성화될 수 있도록 지원할 필요가 있을 것이다.

## 1 들어가며

지난 2017년 10월 정부는 우리 사회의 지속가능한 성장을 실현하기 위한 방안 중 하나로 ‘사회적 경제<sup>1)</sup> 활성화 방안’을 확정·발표하였다. 이에 근거하여 정부는 취약계층에 대한 사회서비스 제공 및 양질의 일자리 창출과 같은 사회적 가치를 실현하는 사회적 경제기업<sup>2)</sup>에 대해 인건비 및 컨설팅비용 등을 직접 지원하고, 세제혜택 및 판로지원과 같은 간접적인 지원책을 시행하고 있다.

또한 공공기관의 물품조달에 있어 사회적 경제기업이 생산한 물품 및 서비스를 우선구매 함으로써 사회적 경제기업의 판로를 확보하고, 자생력을 강

화할 수 있도록 지원하는 등 공공조달과정에서 사회적 가치<sup>3)</sup>를 적극 반영하는 사회적 책임조달도 확대·발전시켜 오고 있다.

이에 본 보고서에서는 사회적 책임조달 중 하나인 사회적 경제기업 제품에 대한 공공기관<sup>4)</sup>의 우선구매제도 이행 현황을 살펴보고, 현행 우선구매제도의 문제점을 검토한 후 그 개선방안을 제시하고자 한다.

## 2 사회적 책임조달 제도

‘사회적 책임조달’(Socially Responsible Public Procurement)은 일반적으로 정부와 공공기관이

1) 사회적 경제는 ‘구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동’을 의미함 (일자리위원회·관계부처 합동, 사회적 경제 활성화 방안, 2019. 4.)  
2) 「사회적기업육성법」 제8조에 따른 사회적 기업, 「협동조합기본법」 제6조에 따른 협동조합, 「마을기업 육성사업 시행지침」에 따른 마을기업 및 「국민기초생활보장법 시행규칙」에 따른 자활기업을 지칭함

3) ‘사회적 가치’란 경제뿐만 아니라 사회·환경·문화 등을 포함하는 영역에서 공공의 이익과 공동체의 지속가능한 발전에 기여하는 가치를 의미함(기획재정부, 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략, 2020. 1. 15.)  
4) 「사회적 기업 육성법」 제12조에서는 사회적 경제기업 제품 우선구매 대상기관을 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따른 공공기관(국가기관, 지자체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 등)으로 규정하고 있음

필요로 하는 재화 및 서비스 등을 구매하는 과정에서 종전의 경제적 관점을 넘어서 고용, 사회통합, 환경 등의 영향까지 고려하여 물품을 조달하는 것을 말한다. 이는 UN 환경개발회의(UNCED)에서 합의된 ‘지속가능발전이념’을 근간으로 하여 2001년 유럽연합이 채택한 지속가능한 발전전략(Sustainable Development Strategy)을 논의하는 과정에서 지속적인 일자리 창출 및 강한 사회적 결속의 공고화를 위한 주요정책 수단 중 하나로 공공조달이 검토되면서 거론되기 시작한 개념이다.

[표 1] 사회적 책임조달 관련 제도

구분	주요내용	제도사례
우선구매제도	·특정기업 제품에 대한 우선구매제도	·목표비율제 ·품목지정제
낙찰과정에서 사회적 이익에 대한 평가	·평가 및 선정과정에서 사회적 이익·영향의 창출 정도를 심사기준에 반영	·최적가치 낙찰제
정부와 민간의 파트너십	·정부와 민간이 협력하여 전략적으로 공공시장을 개발하는 방안	·이탈리아의 사회적협동조합
제한경쟁시장과 사회적 입찰 방식을 매칭하는 제도	·특정기업으로 신청 자격을 제한하여 서비스 구매	·수의계약 ·제한경쟁입찰
일반경쟁시장과 사회적 입찰 방식을 매칭하는 제도	·일반경쟁제도 하에서 사회적입찰방식을 적용 ·사회적 입찰 요건: 고용안 정성, 지역 사회에 대한 기여, 환경적 영향 등의 사회적 가치 창출	·유럽연합의 사회적 책임 조달 가이드라인 및 공공조달지침

※ 자료: 삼일 PwC, 사회적 책임 공공조달과 국가계약 토론회 발표자료, 2015

이를 위해 세계 각 국은 정책 목표와 사회적 여건에 따라 다양한 형태로 사회적 가치를 반영하기 위한 제도를 운영하고 있으며, 우리나라는 사회적 경제기업의 물품을 우선구매하거나, 입찰과정에서 기업의 사회적 책임 이행, 사회적 약자기업 보호, 공정거래 강화 등에 중점을 두어 낙찰자를 선정하는 등의 방식으로 이를 운영하고 있다.

### 3 사회적 경제기업 제품 우선구매 현황

#### (1) 사회적 경제기업 우선구매 실적

현행 「사회적기업 육성법」 제12조 및 「협동조합 기본법」 제95조의2에서는 사회적 경제기업의 판로 개척과 자생력 제고를 위해 공공기관이 사회적 경제기업이 생산하는 재화나 서비스를 우선 구매하고, 구매 활성화를 위해 구매계획과 전년도 구매실적을 고용노동부장관에게 통보하도록 하고 있다.

그런데 공공기관의 사회적 경제기업에 대한 우선구매실적은 저조한 상황이다. 실제 공공기관이 2018년에 사회적 경제기업으로부터 구매한 금액은 총 9,403억 원 규모로 공공기관 전체 물품 및 서비스 구매액의 2.37%에 불과하다.

[표 2] 공공기관의 사회적 경제기업 제품 우선구매 실적

(단위 : 억 원, %)

구분	국가 기관	지자체	공기업	준정부 기관	기타 공공기관	지방 공기업
2016	607 (0.78)	2,702 (5.26)	1,750 (1.56)	979 (2.53)	746 (1.28)	255 (1.46)
2017	939 (0.98)	4,086 (7.45)	2,186 (1.67)	1,120 (3.0)	689 (1.21)	336 (1.71)
2018	844 (0.98)	3,584 (5.83)	2,850 (2.21)	1,403 (3.22)	325 (0.62)	397 (1.69)

※ 주: %는 각 공공기관 전체 물품 구매액 대비 사회적 경제기업 제품의 비중을 의미함

※ 자료: 기획재정부, 사회적 경제 및 우선구매 활성화 방안, 2018. 7. Investing.com, 공공기관 사회적 기업 제품 구매 1조원 돌파, 2019. 4. 29. 기사

이를 기관 별로 비교(2018년 기준)해 보면 지자체의 구매율(구매액)이 5.83%(3,584억 원)로 다른 공공기관에 비해 높은 편이다. 공기업 및 지방공기업의 경우 각각 2.21%(2,850억 원), 1.69%(397억 원)로 준정부기관 3.22%(1,403억 원)에 비해 상대적으로 저조한 편이나, 국가기관 0.98%(844억 원) 및 기타공공기관 0.62%(325억 원)에 비해 구매실적이 상대적으로 나은 편이다.

이와 같이 구매실적이 상대적으로 우수한 공기업 및 준정부기관의 경우 기관 경영평가 시 사회적 경제기업 제품 구매비율(3%) 이행 여부가 평가지표에 반영되고, 지자체 및 지방공기업의 경우도 행정안전부의 지자체종합평가에서 이를 반영하고 있어 우선구매 실적의 기관평가반영 여부가 실제 공공기관의 우선구매 실적에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

한편, 사회적 경제기업 제품이 조달구매에서 차지하는 비율을 중소기업, 여성기업, 장애인기업 등 다른 우선구매 대상 기업과 비교해 보면 중소기업 제품이 75.1%, 여성기업이 8.7%, 장애인기업이 1.9%를 차지하는 데 비해 사회적 경제기업은 0.6%에 그쳐 사회적 경제기업의 조달 공급실적이 저조한 상황이다.

**[표 3] 우선구매대상 기업의 공급실적(2018년 기준)**

(단위 : %)

구분	근거법령	비율
중소기업	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률	75.1
장애인기업	장애인기업활동 촉진법	1.9
여성기업	여성기업지원에 관한 특별법	8.7
사회적기업	사회적 기업 육성법	0.6

※ 주: %는 조달구매(조달청을 통한 구매)에서 각 사회적 약자 기업 제품이 차지하는 비중을 의미함

※ 자료: 조달청, 조달사업통계, 2018. 12.

## (2) 공급 기업의 편중

앞에서 본 바와 같이 사회적 경제기업의 우선구매 실적이 저조한 것에는 '우수한 공급역량을 보유한 사회적 경제기업에 대한 정보부족'도 크게 영향을 미친 것으로 보인다. 실제 한국조달연구원 조사<sup>5)</sup>에 따르면 공공기관 등이 상대적으로 거래가 용이한 기존 거래 기업을 통해 물품을 구매하고 있어

5) 한국조달연구원, 사회적 기업 및 사회적 협동조합 공공기관 우선구매 활성화 방안 연구, 2018. 12.

신규 조달기업을 찾아 물품을 조달할 유인이 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 요인으로 인해 사회적 경제기업 인증을 받은 기업 중 약 50%는 공공기관 등에 물품을 조달한 실적이 없는 것으로 나타나고 있다.

또한, 상위 10% 기업이 전체 공급실적의 약 70%를 점유하고, 하위 50% 기업은 전체의 3%에도 미치지 못하게 납품하는 등 상·하위 업체 간 공급실적에도 큰 격차를 보이고 있다.

## (3) 사회적 기업제품의 낮은 만족도

사회적 경제기업 제품에 대한 우선구매실적이 저조한 또 다른 이유로 제품에 대한 만족도가 낮은 것을 꼽을 수 있다. 공공기관의 우선구매 확대를 위해서는 사회적 가치 구현에 적합하고, 수요기관의 요구를 반영한 수요적합도 높은 제품의 공급<sup>6)</sup>이 필요하다. 그러나 현재 사회적 경제기업은 교재 및 인쇄물 등과 같은 저부가가치 물품을 중심으로 공급하고 있고, 사회적 경제기업 제품에 대한 품질 및 성능에 대한 만족도(10 만점에 평균 6점)도 높지 않아 사회적 경제기업 제품의 구매를 확대하는 데 한계가 있는 상황이다.

# 4 우선구매제도 활성화 방안

## (1) 사회적 경제기업 제품 우선구매율 제고

[표 2]와 같이 사회적 경제기업 제품 우선구매 실적을 기관평가에 반영하는 지자체, 준정부기관, 공기업 및 지방공기업이 이를 기관평가에 반영하지 않는 국가기관 및 기타공공기관에 비해 우선구매율이 높게 나타나고 있다.

6) 사회적 경제기업 우선구매 활성화를 위한 정책적 지원을 묻는 설문조사에서 '사회적 경제기업에서 공급하는 물품 및 서비스에 대한 품질 적합도 제고 및 성능에 대한 보증체계 수립(26.3%)', '수요기관 요구에 적합한 높은 품질 및 서비스 공급(25.3%)', 사회적 경제기업 특성에 부합하는 고유하는 물품 및 서비스 공급(16.6%) 순으로 우선순위를 두고 있음

이에 공공기관의 우선구매실적 확대를 위해서는 물품 구매 규모가 크에도 사회적 경제기업 제품 구매 실적이 저조한 국가기관 및 기타공공기관의 기관평가에 우선구매 이행실적을 반영<sup>7)</sup>하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

또한 중소기업, 여성기업 및 장애인기업의 경우 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」, 「여성기업지원에 관한 법률」 및 「장애인기업 활동 촉진법」에서 우선 계약 체결 및 일정비율 이상의 구매를 의무화하고 있다는 점에서 공공기관 등이 일정비율 이상의 사회적 경제기업 제품을 구매하도록 「사회적 기업 육성법」에 해당 사항을 반영하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

### (2) 신규 사회적 경제기업 발굴

수요기관인 공공기관 등이 기존 거래 기업을 통해 물품을 공급받을 경우 신규 사회적 경제기업의 조달시장 진입의 제약요인으로 작용할 수 있다. 이에 정부가 공공기관 평가에 ‘사회적 가치실현’을 새로운 평가지표로 추가한 것과 유사하게 평가항목에 ‘사회적 경제기업 발굴 실적’을 추가하는 것을 검토해 볼 수 있다. 이를 통해 공공기관이 자발적으로 물품 공급 대상을 확대하도록 유도하여 보다 많은 사회적 경제기업의 공공조달시장 진입을 촉진시키는 계기로 삼을 필요가 있을 것이다.

### (3) 사회적 경제기업의 제품 만족도 제고

사회적 경제기업이 생산한 물품의 조달 활성화를 위해서는 우수한 제품생산이 전제되어야 한다. 이에 수요기관이 선제적으로 일정한 생산기준과 품질요건을 설정하여 이를 공급자들이 준수하도록 유도해 나갈 필요가 있을 것이다. 이를 통해 사회적 경제기업이 공급하는 물품에 대한 품질기준을 확보하고, 수요기관으로 하여금 제품의 질에 대한 예측 가능성을 높여 사회적 경제기업 제품의 조달활성화가 가능해질 수 있을 것이다.

7) 기획재정부, 사회적 경제 및 우선구매 활성화 방안, 2018.7.

또한, 사회적 경제기업 간의 합의를 통해 제품의 품질 수준에 대한 단체표준<sup>8)</sup> 등을 제정하는 방안<sup>9)</sup>도 검토해 볼 필요가 있다. 실제 중소기업이 단체표준 인증을 받은 후 제품판매액 및 조달 공급이 증가한 사례<sup>10)</sup>도 있다는 점에서 객관적인 기준설정을 통한 일정 수준 이상의 품질 확보는 사회적 경제기업 제품의 구매 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

## 5 나가며

사회적 경제기업 제품에 대한 우선구매제도는 사회적 책임조달의 구체적 실행방안으로서 중요성이 크다. 그러나 현재 사회적 경제 기업 제품의 공공조달 공급규모가 크지 않고, 공공조달 시장에 진입한 기업의 수도 제한적이라는 점에서 동 제도의 활성화 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

이를 위해 공급자인 사회적 경제기업은 일정 수준 이상의 품질 확보를 통해 공공조달 시장에 참여하려는 노력이 필요할 것이며, 단순한 물품 공급에서 한 단계 나아가 사회적 경제기업의 기업 가치가 적극 반영된 고유한 물품 및 서비스의 개발에도 힘써야 할 것이다. 또한 수요기관인 공공기관도 사회적 경제기업의 자발적인 노력에 대응한 제도적·정책적 개선방안을 마련하여 사회적 경제기업이 원활하게 조달시장에 참여할 수 있는 여건을 조성해 나가야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

- 8) 「산업표준화법」 제27조(단체표준의 제정 등)에 산업표준화와 관련된 단체 중 산업통상자원부령으로 정하는 단체는 공공의 안전성 확보, 소비자 보호 및 구성원들의 편의를 도모하기 위하여 특정의 전문분야에 적용되는 기호·용어·성능·절차·방법·기술 등에 단체표준을 제정할 수 있도록 규정되어 있음
- 9) 한국사회적 기업 진흥원, 공공기관 담당자를 위한 우선구매제도 활용 방안, 2018.6.
- 10) 중소기업 뉴스, ‘단체표준 인증, 중소기업 판로확대에 큰 도움’, 2019. 12. 31. 기사

