

● 제317회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

**중증장애인생산물 우선구매 이행 및 지원 촉구 결의안
검 토 보 고 서
(의안번호 668)**

2023. 4 . 24 .

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

[중증장애인생산품 우선구매 이행 및 지원 촉구 결의안]

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제안자 : 강석주 의원 외 51명 공동 발의

나. 제안일 : 2023. 03. 29.

다. 회부일 : 2023. 04. 03.

라. 의안번호 : 668

2. 제안이유 및 주요 내용

가. 제안이유

○ 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에서는 경쟁 고용이 어려운 중증장애인에게 사회적 경제활동의 기회를 확대하고자 국가 및 지방자치단체의 중증장애인생산품 우선구매 촉진의 책임을 규정하고 있으며, 또한 일반 기업과 경쟁에서 우위를 차지할 수 없으므로 수의계약을 할 수 있도록 보호하고 있음.

○ 그러나 2018년부터 각 지방자치단체 감사과와 감사원의 지적사항이라는 명분을 내세워, 수의계약이 아닌 경쟁입찰을 시행하여 중

중증장애인생산품 생산시설은 일반 기업과 경쟁해야 하는 불합리한 상황에 직면하고 있음.

○특히, 2019년 코로나 팬데믹과 2022년 러시아-우크라이나 전쟁 등 대외적인 경제환경의 급격한 변화에 원자재 가격상승과 고금리로 인해 중증장애인생산품 생산시설은 가중된 재정난 등 생산시설을 유지할 수 없는 어려운 상황으로 중증장애인의 사회적·경제적 터전인 중증장애인생산품 생산시설의 존립을 위한 적극적인 지원대책이 필요한 상황임.

○이에 국가 및 지방자치단체는 중증장애인생산품 시설의 육성을 위해 보호 및 지원해야 하는 책임이 있으므로, 중증장애인들에게 지속적이고 안정적인 작업환경을 제공하기 위한 중증장애인생산품 우선구매의 이행 및 지원을 촉구하기 위한 결의안을 제안함.

3. 참고사항

가. 관계 법령 : 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」, 「중증장애인생산품 우선구매 특별법 시행령」, 「서울특별시 중증장애인생산품 우선구매 촉진을 위한 조례」 등

나. 이 송 처 : 서울특별시, 서울시 25개 구청장, 시 산하 출연·투자·출자기관장, 서울특별시 교육감

II. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 결의안의 취지

가. 개요

- 동 결의안은 중증장애인의 사회적·경제적 참여 활동을 제공하는 중증장애인 생산품 생산시설의 존립을 위해 공공기관의 중증장애인생산품 우선구매 권장 비율인 100분의 2 이상 이행 및 구매 목표 비율 이행을 위한 수의계약 방식 의무화와 함께 17개 시도 교육청 중 ‘중증장애인생산품 우선구매 촉진 조례’가 제정되지 않은 서울특별시 교육청에 대한 조례제정을 통해 중증장애인들에게 지속적이고 안정적인 작업환경을 제공하고자 우선구매의 이행 및 지원을 촉구하기 위한 것임.

나. 검토의견

- 일반노동시장에서 참여하기 어려운 중증장애인들을 고용하는 생산시설에서 만드는 생산품 또는 동 시설에서 제공하는 용역·서비스에 대한 우선구매를 의무화함으로써 중증장애인의 고용을 확대하고 근로 장애인의 안정적 소득을 보장하기 위함.
- 중증장애인생산품 우선구매 제도는 경쟁 고용이 어려운 중증장애인들을 고용하는 중증장애인생산품 생산시설의 제품에 대한 우선구매를 지원함으로써 중증장애인의 직업재활 및 일자리 창

출에 이바지하기 위해 2008년 3월 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」으로 제정되었음.

- 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제7조¹⁾ 및 동법시행령 제10조²⁾에서는 공공기관의 중증장애인생산품 구매에 대한 의무를 규정하고 있으며 구체적인 내용으로는 공공기관의 장은 중증장애인생산품의 구매계획과 전년도 구매실적을 매년 1월 31일까지 보건복지부장관에게 제출하여야 하며, 구매계획은 공공기관 총 구매액의 1% 이상을 구매 목표로 제시하도록 하고 있음.

1) 제7조(공공기관의 구매촉진) ① 공공기관의 장은 중증장애인생산품에 대한 구매를 우선적으로 촉진하여야 한다.

② 공공기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 중증장애인생산품의 구매계획과 전년도 구매실적을 보건복지부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 구매계획에는 대통령령으로 정하는 비율 이상의 중증장애인생산품 구매목표를 제시하여야 한다

③ 공공기관은 중증장애인생산품을 분리하여 발주할 수 있다.

④ 공공기관은 중증장애인생산품을 수의계약으로 구매할 수 있으며, 제11조제1항에 따른 중증장애인생산품업무수행기관이나 대통령령으로 정하는 이와 유사한 시설에서 동 계약을 대행할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 수의계약의 절차 및 방법 등에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법령에 따른다.

⑥ 공공기관의 장은 소속 기관에 대한 기관평가를 실시할 때 중증장애인생산품 구매실적을 반드시 포함하여야 한다.

⑦ 보건복지부장관은 제2항에 따라 공공기관의 장이 제출한 전년도 구매실적이 같은 항 후단에 따라 대통령령으로 정하는 비율에 미달하는 경우에는 해당 공공기관의 장에게 시정을 요구하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

2) 제10조(중증장애인생산품 구매계획의 작성 등) ① 공공기관의 장은 법 제7조제2항에 따라 회계연도마다 전년도 중증장애인생산품 구매실적과 중증장애인생산품 구매계획을 작성하여 해당 연도 1월 31일까지 보건복지부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중증장애인생산품 구매계획에는 공공기관의 총구매액에 대한 중증장애인생산품 구매목표비율이 포함되어야 한다.

② 보건복지부장관은 제1항에 따라 제출된 전년도 중증장애인생산품 구매실적과 중증장애인생산품 구매계획의 확인을 위하여 공공기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 공공기관의 장은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

③ 제1항 후단에 따른 중증장애인생산품 구매목표비율은 공공기관별 총구매액(제품과 노무용역 등의 서비스에 대한 총구매액을 말하되, 공사는 제외한다)의 100분의 1 이상(100분의 1을 초과하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율이 있으면 그 비율을 말한다)이 되어야 한다. 다만, 공공기관의 특성을 고려하여 총구매액에 포함되는 제품과 노무용역 등의 서비스의 범위는 보건복지부장관과 협의하여 달리 정할 수 있다.

④ 보건복지부장관은 제1항에 따른 공공기관별 중증장애인생산품 구매계획을 종합하여 위원회의 심의를 거쳐 매년 4월 30일까지 이를 공고하여야 한다.

⑤ 법 제7조제4항에서 “대통령령으로 정하는 이와 유사한 시설”이란 「장애인복지법 시행령」 제36조에 따른 장애인 생산품판매시설을 말한다.

2 구매현황

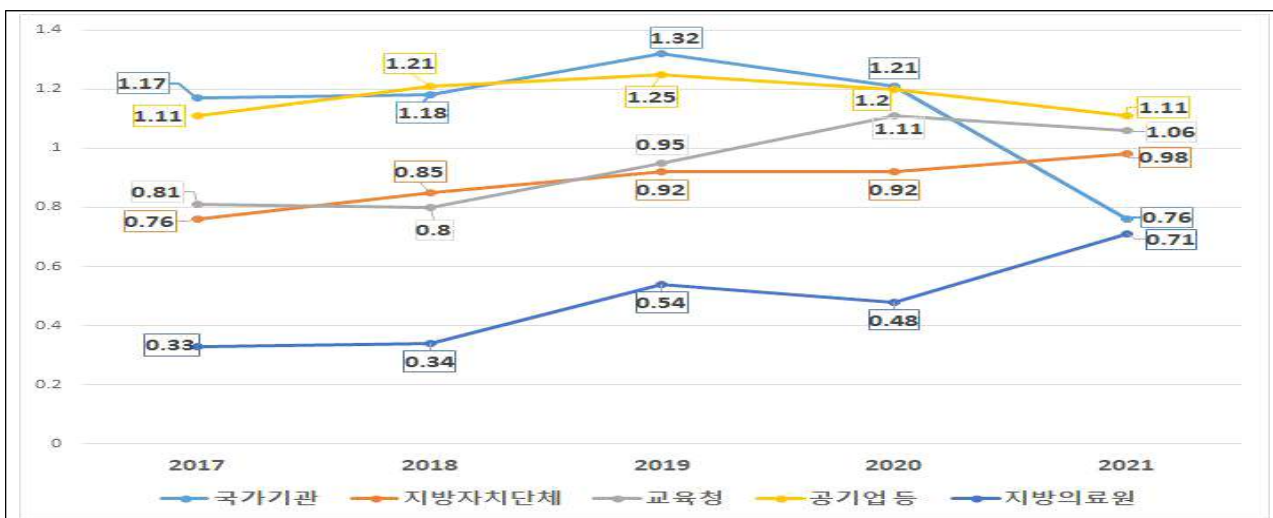
- 전체 공공기관의 연도별 구매 비율을 살펴보면 2016년 우선구매 비율은 1%초과 달성(1.13%)한 이후 지속해서 1%이상 상회하다가 2021년 1%이하로 감소하였으며 국가기관, 지자체, 기타 공공기관 등은 1%에도 미치지 못하는 실적임.

〈표 1〉 연도별 공공기관 중증장애인생산품 구매 비율

연도	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021
구매금액 (억원)	2,526	3,530	5,312	5,757	6,488	7,024	7,044
구매비율 (%)	0.49	0.91	1.13	1.07	1.14	1.12	0.99

- 장애인개발원에 따르면 2021년 기준으로 중증장애인생산품을 1%이상 구입한 기관 유형은 교육청과 공기업 등이나, 국가기관(0.76%)과 지방자치단체(0.98%), 지방의료원(0.71%)은 1%의 구매 목표를 달성하지 못했음.

〈표 2〉 2017~2021년(5년간) 우선 구매실 적 비율의 변화



출처 : 중증장애인생산품 평가방안 연구, 장애인개발원

- 서울시의 최근 4년간 중증장애인생산품 우선 구매실적을 살펴보면 2018년 40억5천8백5만3천 원(우선구매 비율 0.53%), 2020년 1백억7억8천6백9만8천 원(우선구매 비율 1.10%), 2021년 95억5천7백7만6천 원(우선구매 비율 1.06%)으로 25개 자치구의 평균 1.5%보다 0.44%나 실적이 저조한 상황임.

〈표 3〉 서울시 중증장애인생산품 구매현황

(단위 : 천원,%)

연도	총구매액 (a) (물품+용역)	중증장애인생산품구매(물품+용역)	
		중증장애인 생산품 우선 구매액 (c)	비율 (c/a)
2018년	760,957,024	4,058,053	0.53
2019년	829,689,791	8,502,419	1.02
2020년	982,358,918	10,786,098	1.10
2021년	900,508,376	9,557,076	1.06

※ 출처 : 서울특별시 장애인자립지원과 내부 자료

〈표 4〉 서울시 자치구 중증장애인생산품 구매현황

(단위 : 원,%)

연	기관명	2021년도 구매실적			연	기관명	2021년도 구매실적		
		총구매액	우선 구매액	비율			총구매액	우선 구매액	비율
	합계	1,303,392,281,124	19,559,964,681	1.50	13	서울특별시 마포구	43,303,289,764	594,775,750	1.37
1	서울특별시 강남구	138,713,166,453	1,272,888,470	0.92	14	서울특별시 서대문구	44,256,891,214	908,004,100	2.05
2	서울특별시 강동구	63,590,096,642	710,203,568	1.12	15	서울특별시 서초구	51,661,859,010	665,325,960	1.29
3	서울특별시 강북구	43,498,215,198	524,937,000	1.21	16	서울특별시 성동구	57,972,490,950	433,134,410	0.75
4	서울특별시 강서구	45,048,850,401	1,599,273,520	3.55	17	서울특별시 성북구	38,981,316,621	321,808,450	0.83
5	서울특별시 관악구	60,524,856,360	750,542,820	1.24	18	서울특별시 송파구	60,060,435,194	599,046,260	1.00
6	서울특별시 광진구	43,880,680,998	252,684,900	0.58	19	서울특별시 양천구	34,340,833,280	666,072,810	1.94
7	서울특별시 구로구	55,009,056,700	1,009,810,670	1.84	20	서울특별시 영등포구	59,810,652,367	941,721,600	1.57
8	서울특별시 금천구	52,888,115,720	771,984,295	1.46	21	서울특별시 용산구	22,628,960,996	478,259,450	2.11
9	서울특별시 노원구	44,969,730,090	1,009,539,097	2.24	22	서울특별시 은평구	55,649,664,647	1,146,783,120	2.06
10	서울특별시 도봉구	57,718,581,436	495,964,000	0.86	23	서울특별시 종로구	49,499,938,597	915,832,450	1.85
11	서울특별시 동대문구	46,991,577,656	449,142,665	0.96	24	서울특별시 중구	34,540,548,030	759,426,280	2.20
12	서울특별시 동작구	58,186,323,150	1,289,612,756	2.22	26	서울특별시 중랑구	39,666,149,650	993,190,280	2.50

※ 출처 : 보건복지부 2021년도 공공기관 중증장애인생산품 우선구매 실적

- 특히, 서울특별시 교육청은 전국 17개 시도 교육청 중 「중증장애인생산품 우선구매 촉진 조례」가 제정되지 않은 8곳 중 한 곳으로 2021년 구매실적은 0.78%로 법적 우선구매비율인 1%에 상당히 미치지 못함.

〈표 5〉 전국 17개 시도 교육청 조례제정 현황

구 분	조례제정 (9개 교육청)	조례 미제정 (8개 교육청)
교육청	경기도, 경상남도, 광주광역시, 대전광역시, 부산광역시, 인천광역시, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도	서울특별시, 대구광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도

출처: 법제처 자치법규

- 이와 관련하여 서울특별시는 2009년 7월 「서울특별시 중증장애인생산품 우선구매 촉진을 위한 조례」 제정 당시 우선구매비율을 법적구매비율인 100분의 1 이상으로 규정하였고, 2016년 조례 개정으로 우선구매 목표 비율을 100분의 2 이상이 되도록 권장하는 조항을 추가하였으나 여전히 구매 비율은 법적 구매 비율인 1%를 초과할 뿐 권장 비율인 2%에는 미치지 못하는 실정임.

3 중증장애인생산품 생산시설 현황

- 중증장애인생산품 생산시설은 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조³⁾ 및 동법 시행령 제16조⁴⁾에 근거하여 요건을 갖

3) 제9조(중증장애인생산품 생산시설의 지정)① 중증장애인생산품 생산시설로 지정받고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 시설의 기준과 중증장애인의 고용비율 및 품질요건 등을 갖추어 대통령령으로 정하는 기간의 범위에서 보건

추고 보건복지부 장관으로부터 지정받은 장애인 직업재활시설, 장애인복지단체, 정신질환자 재활 훈련시설 등을 의미함.

- 2023년 1월 기준 보건복지부 장관이 지정한 중증장애인생산품 생산시설은 761개소이며, 그중 서울특별시 120개소로 전체 생산시설의 15.7%를 차지하고 있음.

〈표 6〉 중증장애인 생산품 생산시설 현황



출처: 중증장애인생산품 콤드래 홈페이지 시설현황

복지부장관의 지정을 받아야 한다. 이 경우 지정받은 기간이 만료되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 다시 지정을 받을 수 있다.

② 제1항에 따른 지정을 받지 아니하고 중증장애인생산품 생산시설의 명의를 사용하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따라 지정을 받은 자는 중증장애인생산품 생산시설의 명의를 타인에게 대여하여서는 아니 된다.

4) 제16조(생산시설의 지정기준 등)①법 제9조 제1항에 따라 생산시설로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다. 다만, 둘 이상의 품목을 생산하는 생산시설의 경우에는 각 품목별로 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.<개정 2012. 2. 3., 2013. 8. 6.>

1. 중증장애인생산품의 직접 생산 또는 서비스 제공 과정에 참여하는 장애인이 10명 이상일 것. 다만, 둘 이상의 품목을 생산하는 생산시설의 경우에는 각 품목별로 참여하는 장애인이 5명 이상이어야 한다.

2. 중증장애인생산품의 직접 생산 또는 서비스 제공 과정에 참여하는 장애인이 상시적으로 전체 근로자의 100분의 70 이상이고, 그 장애인 중 중증장애인이 100분의 60 이상일 것. 다만, 중증장애인의 고용 및 근로를 통한 직접 생산 또는 서비스 제공이 현실적으로 어렵거나 적절하지 아니한 품목으로서 보건복지부장관이 정하여 고시하는 품목의 경우에는 그 품목의 직접 생산 또는 서비스 제공 과정에 참여하는 장애인 중 중증장애인이 100분의 30 이상이어야 한다.

3. 중증장애인생산품의 직접 생산 또는 서비스 제공 과정에 걸리는 총근로시간 중 장애인의 근로시간이 차지하는 비율이 상시적으로 100분의 50 이상일 것

②법 제9조 제1항에 따른 생산시설 지정 또는 재지정의 유효기간은 지정 또는 재지정을 받은 날부터 3년으로 한다.<신설 2014. 11. 20.>

③ 제1항에 따른 생산시설의 지정기준에 관한 세부사항 등은 보건복지부장관이 정하여 고시한다.<신설 2012. 2. 3., 2014. 11. 20.>

- 2021년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적을 살펴보면 장애인직업 재활시설 수와 전체인원은 2020년 대비 각각 7.4%와 3.9%가 증가하였으며, 특히 중증장애인의 증가율이 4.7%로 고용이 확대되는 것으로 나타남.

근로 장애인의 월 평균임금도 2020년 대비 2.8%(542천원)가 증가하였으나 훈련장애인의 월평균 수당은 오히려 13.5%(90천원)나 감소하여 안정적 소득보장을 하지 못하는 것으로 보이며, 특히 판매실적은 매출액과 이익금 모두 감소하였는데 이익금의 감소는 14.3%P로 나타나 판매실적 증대를 위한 지원이 필요함.

〈표 7〉 장애인생산품판매시설 판매 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	연도	2020년			2021년			비 고
		합계	공공 판매	비공공 판매	합계	공공 판매	비공공 판매	
장애인직업재활 시설 생산품		914.6	847.0	67.6	855.0	816.5	38.5	
재가/단체 장애인생산품		53.0	50.3	2.7	49.4	48.1	1.3	
직업재활시설 생산품 판매비율		93.4	94.4	96.2	92.9	94.4	96.7	※ 직업재활시설 생산품 판매비율 =(직업재활시설 매출액/장애인생산품판매시설 매출액)×100

출처 : 보건복지부(2022). 「2021년도 장애인직업재활시설 및 판매시설 운영실적」

- 특히, 코로나 및 러시아 우크라이나 전쟁 등 대외적인 경제환경의 변화에 원자재 가격상승과 고금리로 인한 중증장애인생산품 생산시설은 가중된 재정난 등 생산시설을 유지할 수 없는 어려운 상황으로 적극적인 지원대책이 필요하다 하겠음.

Ⅲ. 검토의견

- 본 결의안은 경쟁 고용이 어려운 중증장애인들의 경제적·사회적 지위 제고 및 직업재활을 돕고 중증장애인의 경제력 향상도모와 삶의 질 증진에 이바지하고자

- 중증장애인생산품 생산시설에서 생산된 중증장애인생산품의 우선구매 이행 및 촉진을 위해 ① 중증장애인생산품 우선구매 목표 비율인 100분의 2 이상 이행을 위한 적극적인 시책 마련과 ② 우선구매 목표 비율인 100분의 2 이상 이행을 위한 수의계약 방식 의무화 ③ 서울특별시 교육청의 「중증장애인생산품 우선구매 촉진 조례제정」 등을 통해 중증장애인생산품 시설의 육성을 위해 국가 및 지방자치단체에게 보호 및 지원해야 하는 책임을 강구토록 하기 위한 본 결의안의 취지와 목적은 타당하다고 할 것임.

- 이와 관련하여 2023.3.9. 정부에서 발표한 「제6차 장애인 정책 종합계획(2023~2027)」에서 공공기관의 중증장애인생산품 우선구매제도 이행을 독려하고자 우선구매 비율을 1%→2%로 상향할 예정인바, 현재 「서울특별시 중증장애인 우선구매 촉진을 위한 조례」에 규정된 우선구매 목표율 이행을 위해 적극적으로 노력하여야 할 것임.

- 더불어, 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제7조 제4항과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조 제1항 및 같은 법 시행령 제25조 제1항에 따라 법률상 수의계약

이 가능함에도 불구하고 대부분 공공기관이 감사 시 지적사항에 포함되어 수의계약을 회피하고 있어 이에 대한 구매 담당자 교육 및 홍보 강화 등이 필요하다 할 것임.

단, 「서울특별시 중증장애인생산품 우선구매촉진을 위한 조례」에 수의계약 의무화에 대한 조례개정 시 상위법(지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률) 우선의 법칙에 따라 상충 우려가 있어 법령이 상충하지 않는 범위 내에서 검토가 필요할 것으로 판단되며 집행기관에서는 정기적인 실적관리 및 모니터링을 통해 중증장애인 우선구매 제도가 활성화되도록 다각적인 노력을 하여야 할 것임.