

서울특별시 사회적 가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2014년 4월 3일
- 회 부 일 : 2014년 4월 8일

2. 제출이유

- 장애인기업, 사회적기업, 자활기업 등 사회적약자기업 제품 우선구매를 촉진하며, 대기업·중견기업 등과의 공사·용역·물품구매계약시 기업의 사회적책임을 평가하여 가산점을 부여하고, 기업의 근로자권리보호서약서 제출, 계약정보공개 등을 통해 서울시 공공조달의 사회적 가치를 높이려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 서울시 공공조달의 사회적 가치 증대를 위한 가이드라인 마련(안 제6조).
- 나. 장애인기업, 사회적기업, 자활기업 등 사회적약자기업 제품 우선 구매 촉진(안 제7조).
- 다. 대기업·중견기업 등과의 계약시 기업의 사회적책임 평가(안 제8조).
- 라. 서울시와 계약시 근로자권리보호서약서 제출, 서울시 홈페이지를 통한 계약정보 공개(안 제9조 ~ 제10조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 및 같은 법 시행령

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음.

다. 입법예고(2014. 2.27 ~ 3.19) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 제정안의 입법취지 및 필요성 검토

- 최근 빈곤과 불평등에 대한 문제해결, 지구환경 위기 대처, 인류 번영을 위한 기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)에 대한 국제사회의 패러다임 변화와 표준화에 대응하기 위한 공공의 역할에 대한 필요성이 대두되고 있으나, 현행 계약제도는 이를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 지역 공동체의 책임과 발전을 위한 공공조달을 촉진하기 위한 통합적 기준이 부재하고 있으며, 사회적경제기업의 공공조달 낙찰가능성은 여전히 낮은 수준에 있다고 할 것임.
- 이러한 배경 하에 본 조례안은 사회적경제기업 등의 지원 및 기업의 사회적책임 평가 등을 통해 공공조달에 있어 사회적 가치의 구현과 지역사회복지 증진에 기여하기 위한 조례임.
- 주요 골자는 서울시 공공조달의 사회적 가치 증대를 위한 가이드라인 마련, 장애인기업, 사회적기업, 자활기업 등 사회적약자기업 제품 우선 구매 촉진, 대기업·중견기업 등과의 계약시 기업의 사회적책임 평가, 서울시와 계약시 근로자권리보호서약서 제출, 서울시 홈페이지를 통한 계약정보 공개 등을 규정하고자 하는 것으로 조문체계는 다음과 같음.

〈조문 구성 체계〉

조문구성 : 11개(본칙 10개, 부칙 1개 조문)

조문별 주요내용

- ▶ 목적(안 제1조)
- ▶ 정의(안 제2조)
- ▶ 운영주체별 역할 및 책무(안 제3조)
 - 공공조달 계약당사자는 사회적 가치 증대를 위해 상호 노력
- ▶ 적용범위(안 제4조)
 - 적용기관: 시, 산하기관, 투자·출연기관,
 - 준용기관: 자치구 및 서울시의 보조금 등을 지급받고 이를 집행하는 기관
- ▶ 다른 법령과의 관계(안 제5조)
 - 우선 구매의 경우 해당 법령이 본 조례에 우선하여 적용하되, 사회적경제기업 제품 우선구매에 관하여는 다른 법령에 특별히 정한 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따름.
- ▶ 공공조달 가이드라인 이행(안 제6조)
 - 사회적 가치 중심의 공공조달 제도를 구체적으로 시행하기 위하여 공공조달 가이드라인 마련
 - 사회적경제기업 등 공공조달 우대(안 제7조)
 - 사회적 가치를 고려한 공공조달을 위하여 사회적경제기업간 제한경쟁 및 희망기업제품 우선구매 실시
- ▶ 기업의 사회적 책임 평가(안 제8조)
 - 사업수행자 선정시 참가 기업의 사회적 책임 이행여부를 평가하여 가산점 등을 부여
 - 기업의 사회적 책임 이행 증빙이 사실과 다를 경우 낙찰취소 등 불이익 조치
- ▶ 근로자의 권리보호(안 제9조)
 - 근로자의 처우에 대하여 근로기준법 등 노동관계법령을 준수하여야 하고 적정 임금수준을 보장하고, 근로자 권리보호 이행 서약서 제출
 - 서울시는 기업의 근로자 권리보호 내용 이행여부 확인·지도 가능
- ▶ 계약정보 공개(안 제10조)
 - 서울시 발주계획 및 계약진행 과정을 인터넷 홈페이지를 통해 시민에게 공개하고, 계약상대방도 노무비 산출내역 공개 노력
- ▶ 규제의 존속기한(부칙 제2조)
 - 제7조제1항의 사회적경제기업간 제한경쟁은 이 조례 공포 후 3년간 효력을 가짐

※ 집행부는 공공조달 제도개선 기본계획을 마련하고 토론회, 연구용역, 자문회의 등을 거쳐 공공조달에서의 사회적 가치 증대와 사회적경제기업의 우선구매 및 기업의 사회적책임 평가에 관한 법적 근거를 마련하기 위하여 본 조례안을 제출하였음.

- 기존 공공조달은 효율성과 경쟁만을 강조함으로써 소수의 기업이 공공조달 시장을 지배하는 구조로 운영되어 왔으나, 사회적 가치 중심의 공공조달 종합정책을 수립하여 일자리 창출 및 고용안정과 사회적 경제 활성화, 기업의 사회적책임(CSR)에 따른 행태 및 사회변화를 유도하기 위한 측면에서 볼 때 본 조례안은 의미가 있다고 할 것임.
- 다만, ‘사회적 가치’라는 단어 자체가 매우 다양한 의미를 함축하고 있으며, 상위법령 상의 위임근거나 명확한 정의가 부재하다는 측면에서 그 정의와 범위에 대하여 사회적 합의가 충분히 이루어졌는지와 본 조례안이 일반기업에게는 규제로 비추어질 수 있는 바, 최근의 규제완화 추세에 역행하는 것은 아닌지에 대해 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
 - ※ 본 조례에서의 ‘사회적 가치’의 정의는 좋은 일자리 확대, 취약계층 고용 기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 지역경제 기여, 지역공동체 발전, 사회적 공헌 등과 같이 공공의 이익을 중시하는 가치를 말하고 있음(안 제2조제4호).
 - ※ 국회에서는 국회의원(문재인의원) 주관으로 「사회적 가치 기본법」 도입에 관한 공청회가 지난 2014년 2월 10일 개최된바 있으나, 현재까지 입법 발의는 되지 않은 상태임.
 - ※ 본 조례가 참조하고 있는 영국의 「사회적가치법」(The Social Value Act 2012)에서는 ‘위탁 및 조달과정에서 재화와 서비스의 직접 구매와 그에 따른 결과 이상으로 창출되는 공동체를 위한 편익’을 사회적 가치로 규정하고 있으며, 지역고용의 창출, 지역제품구매를 통한 지역경제의 진흥, 지역공동체와의 협력, 좋은 일자리 창출, 환경의 지속가능성, 윤리성 확보 등의 ‘지역의 경제적, 사회적, 환경적 제반 복리를 증진시키는 것’으로 보고 있으나,¹⁾ 시장경제와의 양립가능성, 정의와 범위에 대하여 많은 학술적·법적 논의가 필요할 것으로 보임.

1) 김성기. (2014). “사회적 가치 실현과 공공성 회복”. 「착한 경제, 어떻게 만들것인가-사회적 가치 기본법 도입의 의미와 전망」 토론회 자료.

나. 세부 내용 검토

1) 사회적 가치 정의 및 조례 제명(안 제명, 안 제2조)

- 본 조례안에서 제명에 사용하고 있는 용어 중 “사회적 가치”의 정의를 “좋은 일자리 확대, 취약계층 고용기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 지역경제 기여, 지역공동체 발전, 사회적 공헌 등과 같이 공공의 이익을 증시하는 가치”로 한정하여 정하고 있는바(안제2조제4호), 이는 현재 사회적 빈곤과 불평등으로부터 벗어나 지역사회 발전과 공동체 회복이라는 사회적 바람을 나타내는 것으로 보여짐.
- 다만, 앞서서도 논의하였듯이, “사회적 가치”의 정의가 사회구성원의 속성(이념, 성별, 지위 등) 또는 이해관계자마다 다르게 느낄 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다고 사료되며,
본 조례안의 조문구성체계를 살펴보면 대기업 등 기업의 사회적 책임에 관한 조항(안 제3조, 제5조, 제6조, 제8조, 제 9조, 제10조)과 사회적경제기업 등의 공공조달 우대(안 제7조)에 관한 조항으로 구분되어 되어진다고 보여지는바,
본 조례가 공공조달의 낙찰자가 사회적경제기업이나 ‘약자 기업’의 구매 비중을 높이려는 것인지, 공공조달을 기획하고 설계하며 입찰 기준을 설정하는 단계에서 어떻게 기업의 사회적 책임(CSR)을 극대화하고 서울시와 산하 공공기관을 변화시키고자 하는 조례인지를 명확히 하기 위해 ‘사회적 가치 증대’ 보다는 ‘기업의 사회적 책임 확대’를 위한 조례로 제명 및 조문을 구성하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

2) 사회적경제기업 등에 대한 우선구매 및 다른 법령과의 관계(안 제 5조, 제7조)

- 본 조례안 제7조에서 사회적경제기업과 희망기업(사회적약자기업)의 입찰참가 기회 확대, 우선구매 촉진, 사회적경제기업간 제한경쟁 실시에 대한 사항을 규정하고 있으며, 제5조에서 이에 대한 해당 법령이 있는 경우 본 조례에 우선하여 적용되고, 특별히 정한 경우를 제외하고는 본 조례에 따르도록 하고 있으며, 부칙 제2조에서 제한경쟁에 관한 해당 조항의 존속기간을 3년으로 하고 있음.

※ 사회적경제기업

- 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조의 중증장애인생산품 생산시설
- 「국민기초생활보장법」 제18조의 자활기업
- 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호의 사회적기업 및 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」 제2조 제2호에서 정한 예비사회적기업
- 「협동조합 기본법」 제2조와 「서울특별시 협동조합 활성화 지원조례」 제2조에서 정한 협동조합
- 안전행정부 장관과 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 지정한 마을기업

※ “희망기업(사회적약자기업)” : 기업규모 및 가격 경쟁력 등에서 상대적으로 약자의 지위에 있는 사회적경제기업과 「장애인기업활동 촉진법」 제2조의 장애인기업 및 「중소기업기본법」 제2조의 소기업

- 집행부의 조사에 따르면 희망기업의 구매확대에 따라 희망기업의 매출액이 증가하고 이에 따라 고용창출이 확대되는 것으로 나타났는바, 사회적경제기업 등에 대한 우선 구매는 지역의 사회적 가치 증대를 위해 의미가 있다고 볼 수 있음.

※ 집행부 조사결과

▶ 과반수 이상 거래 업체에서 매출액 증가로 인한 수익성 개선

- 886개 거래기업 중 515개 업체(58.1%)에서 매출액이 증가되고, 그 중 249개 업체(48.4%)의 수익성 개선.
- 중점관리기업(사회적기업, 중증장애인, 자활기업)은 378개(42.7%)

거래기업 중 194개 업체(51.2%)에서 매출액이 증가되고 '12년 평균 매출액(7.8억원)도 전년도 대비 약 1억원 증가.

▶ 희망기업 구매확대에 따라 고용창출 확대

- 매출액이 증가했다고 응답한 업체 중 281개 업체(54.6%)에서 고용이 증가되었으며, 그 중 5명이상 고용이 증가한 업체는 84개(29.9%)임.
- 특히, 중점관리기업은 122개 업체(62.9%)에서 고용이 증가되었으며, 5명 이상 증가한 업체가 60개(49.2%)로 높은 고용효과를 보여주고 있음.
- 계약현황 분석 결과에서도 고용안정 및 일자리창출 가산점 적용으로 가시적 고용증가효과가 나타남.
 - 신규 고용 102명, 정규직 전환 38명, 장애인 고용 13명

○ 다만, 지난 제251회 임시회에서 「서울특별시 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례」(이경애 의원 발의)가 의결되어 제정·시행되고 있다는 점을 감안하여 사회적경제기업 우대에 관한 조항인 제7조의 경우 관련 조례에 포함하는 방안에 대해 고려할 필요성이 있다고 보여짐.

※ 집행부는 장애인 「서울특별시 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 조례」에서는 안 제2조제3호의 희망기업(사회적약자기업)에 관한 사항은 없고, 본 조례안이 공공조달의 계약에 관한 사항으로 조례의 제정 목적이 다르다고 설명하고 있음.

○ 또한 부칙 제2조 중 '제7조제1항의 사회적경제기업간 제한경쟁'은 사회적경제기업을 지원하기 위하여 필요한 사항이기는 하나, 일반기업의 진입을 제한하는 경쟁제한적 규제로서, 일몰제(조례 공포후 3년간 효력)를 적용하고자 하는 것으로 보여지나, 제한경쟁의 경우는 안 제7조제2항에 규정되어 있는 사항으로 적용조항이 잘못되어 있는바, 해당 조항의 수정이 필요할 것으로 사료됨.

※ 안 부칙 제2조

제2조(규제의 존속기한) 제7조제1항의 사회적경제기업 간 제한경쟁은 이 조례 공포 후 3년간 효력을 가진다. 다만, 사회적경제기업 간 제한경쟁의 효과성을 분석하여 필요한 경우 존속기한을 연장할 수 있다.

3) 기업의 사회적 책임(CSR) 의무조항(안 제6조, 제8조, 제9조, 제10조)

- 안 제6조(공공조달 가이드라인의 이행)는 사회적 가치를 고려한 공공조달 제도를 구체적으로 시행하기 위하여 '희망기업 등의 진입기회 확대', '근로자의 권리보호', '법 위반업체에 대한 제재조치', '발주부서의 관리·감독 강화' 등을 주요 내용으로 하는 공공조달 가이드라인을 마련하고 발주 및 계약부서 담당자는 이를 준수하도록 하고 있음.
 - 집행부는 사업발주단계, 계약체결단계, 사업진행단계 서울시 산하 모든 기관에서의 공정한 거래환경 조성 및 사회적 경제 기업 제품 구매 노력, 기업의 사회적 책임 이행 노력, 투명성 제고 노력을 위한 지침을 마련하여 시행하고 있으며, 이를 안정적으로 지속시키기 위하여 본 조례안에 법적 근거를 마련하고자 하는 것으로 보임.
 - ※ 「계약제도 공공성 강화방안」 (재무국 재무과-51469, 2013. 11. 27)
- 안 제8조(기업의 사회적책임 평가)는 공공조달 사업수행자 선정시 사회적 책임 이행여부를 평가하여 가산점 등을 부여할 수 있고, 관련 증빙자료를 신의성실의 원칙에 의해 제출하도록 하고, 부정하거나 거짓 제출한 경우는 낙찰 취소 등 제재 조치를 취하도록 하고 있음.
 - 집행부의 학술연구 등을 통한 기업의 사회적 책임평가에 대한 지표 개발과 이를 통한 기업의 사회적 책임 실현을 유도하는 측면에서는 의미가 있다고 할 것임.
 - ※ 한국표준협회, 「기업의 사회적 책임(CSR) 계약방안 마련을 위한 학술연구」, 2013. 9.
 - 다만, 현행 계약법령에는 공공조달의 사회적 책임에 대한 개념이 포함되어 있지 않아 공공조달 적용근거가 미약하다는 점을 고려하여 서울시에서 독자적인 기준을 마련하고 가산점을 부과하는 것인 만큼 평가지표의 명료성, 객관성, 투명성을 확보하고 사업수행자 선정결과에 하자가 발생하지 않도록 주의가 요망된다고 하겠음.

- 안 제9조(근로자의 권리보호)의 경우 근로자의 적정 임금 수준을 보장하도록 하고, 고용 유지와 정당한 사유없이 불이익을 주지 못하도록 명시하고 이를 확약한 근로자 권리보호 이행 서약서(별지 제1호 서식)를 제출하도록 하고 있음.
 - 근로자 인권서약서에 반영된 내용은 「근로기준법」, 「산업재해보상보험법」, 「국민건강보험법」에 규정되어 있는 내용으로 계약상대자가 이행 여부를 확인하도록 하고 근로자 인권 보호에 책임감을 부여하기 위한 것으로 보임.
 - 다만, 안 제9조제4항의 경우 시장은 이행서약서 상의 권리보호 내용의 이행 여부 등을 확인·지도 할 수 있도록 하고 있는바, 계약실무자들의 업무를 증가시킬 우려가 있다는 점에서 향후 실효성을 확보하는 방안 마련도 필요할 것으로 보임.
- 안 제10조(계약정보의 공개)는 발주계획 및 계약진행 과정을 시민들에게 투명하게 공개하고 계약이행 여부 등을 확인하기 위하여 계약상대자로 하여금 계약관련 서류를 제출하도록 하고 있음.
 - 투명한 계약 행정을 위해 필요하다고 할 것이나, 이행여부에 대한 불필요한 자료제출의 지양과 기업의 영업비밀 등의 보호를 위해 정보공개 범위를 명확히 할 필요성이 있다고 할 것임.
- 본 조례안의 경우 가이드라인, 공공조달 우대, 기업의 사회적 평가, 권리보호 및 계약정보 등을 위해 규칙의 제정없이 시장방침으로 운영하고자 하고 있으나, 본 제도의 안정성·지속성 등을 위하여 관련 시행규칙을 제정하도록 시행규칙에 관한 조항을 규정하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 보여짐.

참 고 자 료

① 서울특별시 공공조달 가이드라인(안)

I 총 칙

1. 목 적

- 이 가이드라인은 서울시에서 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”에 따른 일반계약이나, 민간위탁·민간투자 사업시 체결하는 협약에서(이하 ‘공공조달’이라 한다.) 사업추진 단계별 고려할 사회적 가치와
- “계약제도 공공성 강화방안”의 이념을 제시함으로써 기업의 지속가능한 성장과 ‘함께 잘사는 경제’ 조성을 목적으로 한다.

☞ 서울시에서 추구하는 사회적 가치란?

좋은 일자리 확대, 취약계층 고용기회 증진, 협력업체와의 상생협력 및 공정거래, 사회적 공헌활동, 지역경제 기여 등과 같은 가치를 말하며, 기업의 사회적 책임(CSR)은 사회적 가치에 대한 기업의 이행책임을 말한다.

2. 용어의 정의

- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등 관련법령에서 정한 용어의 정의를 준용한다.
 - 가. 발주부서 : 당해사업을 실시하고 관리책임이 있는 부서
 - 나. 계약담당자 : 지방자치단체의 장 또는 지방계약법 제7조제1항에 따라 계약사무를 처리하기 위하여 위임이나 위탁을 받은 자
 - 다. 입찰참가자 : 당해사업 수행에 참여하기 위해 입찰에 참가하는 자
 - 라. 계약상대자 : 입찰진행 절차를 거쳐 낙찰자로 결정되어 당해사업을 직접 수행하는 자
 - 마. 사회적경제 기업 : 중증장애인생산품 생산시설, 사회적기업(예비사회적기업 포함), 협동조합, 자활기업, 마을기업

3. 적용범위

- 본 가이드라인은 서울시에서 발주하는 모든 계약에 적용되며, 경쟁형태(경쟁, 수의), 낙찰자결정방법(적격심사, 협상, 최저가 낙찰 등) 등 계약종류별 특성에 따라 관련되는 항목을 적용한다.

☞ 민간위탁·민간투자 사업은?

사업의 특성에 따라 관련항목을 준용하고, 필요한 경우 본 가이드라인을 참고하여 사업의 유형별 특성을 반영한 별도의 가이드라인을 마련할 수 있다.

※ 보조사업은 본 가이드라인을 준용할 수 있다.

II 기본 원칙

1. 공정한 거래환경 조성 및 사회적경제 기업 제품구매 노력

- 가. 발주부서 및 계약담당자는 공공조달 사업 시행과정에서 공정한 거래환경 조성을 위해 노력하고, “중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률”에 따른 중소기업과 “중증장애인생산품 우선구매 특별법”, “국민기초생활보장법”, “사회적기업 육성법”, “협동조합 기본법” 등에 따른 사회적경제 기업 우선구매 정책을 실현하기 위해 노력하여야 한다.
- 나. 이 경우, 관련기업·이해관계자 등의 의견수렴이 필요한지 반드시 검토하고 필요시 관련기업·이해관계자 등과의 협력체계를 구축하여 사회적 가치가 구현되도록 노력하여야 한다.

2. 기업의 사회적 책임 이행 노력

- 가. 계약상대자는 지역사회 발전, 환경보호, 인권과 노동권 영역에서 기업의 법적 의무사항을 준수하고, 그 외의 사항에 대하여 자발적으로 사회적 책임을 이행하도록 노력하여야 한다.
- 나. 계약상대자는 본 가이드라인을 숙지하고 사회적 가치가 반영된 공공조달사업에 적극 참여하고 협조하여야 한다.

3. 투명성 제고 노력

- 가. 계약담당자는 관련기업, 시민들에게 입찰부터 준공시까지 모든 과정을 전산화하여 투명하게 공개하고, 발주부서에서는 관련기업이 계획생산이 가능하도록 발주계획을 공개하여야 한다.
- 나. 계약상대자는 노무비 산출내역 등 계약내용을 공개하도록 노력하여야 하고 발주부서의 요구가 있는 경우 임금지급명세서 등을 제출하여야 한다.

Ⅲ 계약단계별 가이드라인

1. 사업발주 단계

가. (사회적 책임을 고려한 발주) 발주부서는 사업발주시 「서울특별시 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」(이하 '조례'라 함)의 취지를 살려 사회적경제 기업, 사회적 책임 이행기업에 대한 우대사항을 고려하여 발주방법 및 평가방법을 선정하도록 노력하여야 한다.

- 1) (사회적 가치 고려) 발주부서는 서비스 구매 전 단계에서 해당지역의 경제적, 환경적, 사회적 가치를 고려하고, 서비스 수혜자들에 대한 의견 수렴 여부를 고려하여야 한다.
- 2) (적정 노임단가 적용의무 등) 발주부서는 예산심의 과정에서 삭감된 예산으로 무리하게 사업을 시행하여서는 아니되며, 노임의 경우 시중의 적정노임단가를 적용하고, 근로자의 근무환경 개선을 위한 예산을 고려하여 원가계산서를 작성하도록 노력하여야 한다.
- 3) (진입장벽 완화 노력) 발주부서는 실적제한의 필요성, 분리발주 가능 여부 검토 등을 통해 진입장벽을 완화하여 입찰참가 기회가 확대될 수 있도록 노력하여야 한다.
- 4) (공정무역제품 우선 구매) 발주부서는 공정무역제품 우선 구매를 고려하여 정당한 노동의 대가를 받지 못하는 저개발국의 빈곤문제 해결 등 공정무역의 가치를 존중하는 윤리적 소비문화 확산을 위해 노력하여야 한다.
- 5) (사회적경제 기업 우선 고려) 발주부서에서는 계약관련 법령에 위배되지 않는 범위 내에서 사회적경제 기업과 우선적으로 수의계약 할 수 있도록 노력하여야 한다.

나. (발주방법 적합성 검토) 계약담당자는 발주부서의 발주의뢰 내용이 조례 및 사회적경제 기업 우대기준 등에 적합한지를 판단하여 입찰공고 하여야 한다.

- 1) (중소기업자간 경쟁) 계약담당자는 2.3억원 미만 용역·물품 계약시에는 부득이한 경우를 제외하고는 중소기업자간 경쟁을 실시하여야 한다. 이 경우 최저가 낙찰제 적용을 지양하여 중소기업의 안정적 판로를 지원하도록 노력하여야 한다.
- 2) (사회적경제 기업간 경쟁) 발주부서 및 계약담당자는 사회적경제 기업이 수행할 경우 사회적 비용절감 등 비교우위가 있는 사업에 대하여는 사회적경제 기업간 경쟁으로 발주할 수 있도록 노력하여야 한다.

다. (기업의 사회적 책임 평가) 발주부서 및 계약담당자는 기업의 사회적 책임 이행에 대한 공감대 형성을 위해 노력하여야 하며, 기업의 사회적 책임에 대한 객관화·정량화 가능한 지표를 정하여 낙찰자 결정시 평가할 수 있다.

이 경우 평가지표 및 세부심사 기준을 입찰공고시 반드시 첨부하여야 한다.

- 라. **(입찰참가자의 의무 및 권리)** 입찰참가자는 입찰공고의 내용을 숙지하고 투찰에 응하여야 하며 입찰공고의 내용중 사회적경제 기업 우대기준 등이 불명확할 경우 이에 대한 해석을 요청할 수 있고, 내용상의 중대한 하자가 있을 경우에는 공고내용의 수정을 요청할 수 있다.

2. 계약체결 단계

- 가. **(계약상대자의 서류제출 의무)** 계약상대자는 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 자료 제출을 요구받은 경우 신의성실의 원칙에 의거 작성하고 증빙자료 등을 첨부하여 발주부서 및 계약담당자에게 제출하여야 한다.
- 나. **(근로자의 적정 임금수준 보장)** 계약상대자는 예정가격 산정시 적용한 노임단가에 낙찰률을 곱한 수준 이상으로 임금수준을 책정하여 근로자의 적정 임금수준을 보장하고 퇴직금, 의료보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험 등에 대하여 관계법령이 정한 금액을 별도로 책정하여야 한다.
- 다. **(적정한 사업시행 노력)** 발주부서는 과업지시서에 반영된 사업내용이 적정하게 산출내역서에 반영되어 있는지 검토하여 적정 비용이 계약상대자에게 지급되도록 노력하여야 한다.
- 라. **(관련법령 위반업체 배제)** 발주부서 및 계약담당자는 계약상대자의 노동, 환경 등 관련법령 위반이 확인되는 경우 위반내용에 따라 수의계약체결시 배제할 수 있다.
- 1) 근로기준법상 보장되어 있는 근로자의 근로기본권에 대한 부당한 침해를 한 자.
(강제근로, 폭행, 부당해고 등 근로기준법 제107조 내지 제111조 벌칙규정에 따라 처분받은 경우)
 - 2) 최저임금법에서 정한 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자.
 - 3) 소음진동관리법령, 토양환경보전법령, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법령, 대기환경보전법령, 지하수법령상 환경오염방지의무 위반으로 인해 벌칙을 받은 자.
 - 4) 장애인기업활동 촉진법에 따른 지원을 받기 위하여 장애인 명의를 사용한 자로서 형사처벌을 받은 자.
 - 5) 사회적기업 육성법 및 서울시 사회적기업 육성에 관한 조례에 따라 사회적기업(예비사회적기업 포함)으로 지정받은 자가 지정취소된 후 3년이 경과하지 않은 경우.
 - 6) 중증장애인생산품 우선구매 특별법에 따라 중증장애인생산품 생산시설로 지정된 자가 동법에 따라 지정 취소된 경우.
 - 7) 기타 사회적 통념상 수인하기 어려운 인권, 환경 침해를 한 경우.

3. 사업진행 단계

- 가. (발주부서의 관리·감독) 발주부서는 계약상대자가 제출한 근로자 근로 조건 보호 및 일자리창출 등과 관련된 내용의 이행여부를 수시로 확인·지도 할 수 있다. 확인 결과 불이행 사실이 발견된 경우 관련법령에 따라 불이익한 조치를 취할 수 있다.
- 나. (불합리한 계약관행 금지) 발주부서는 설계변경, 하자보수 등은 관련 규정에서 정한 절차에 따르고, 불합리한 설계변경 및 하자보수 요구 등을 하지 않도록 하여야 한다.
- 다. (계약이행 및 관리책임) 계약상대자는 근로자(하도급업체 근로자, 시간제 근로자 포함)의 인권보호·고용안정·노동환경 등의 권리보호를 위해 준공시까지 계약특수조건에 명시한 내용을 이행하여야 한다.
- 라. (관련법령준수 의무) 계약상대자는 투입인력으로 인하여 발생한 문제에 대하여는 전적으로 형사적·민사적 책임을 져야하고 근로기준법, 산업재해보상보험법, 국민건강보험법 등 관련 법령을 준수하여 필요한 조치를 취하여야 한다.
- 마. (근로자의 권리보호 의무) 계약상대자는 소속 근로자의 처우에 대하여 근로기준법 등 노동관계법령을 준수하여야 하고 정당한 사유없이 해고하거나 불이익을 주어서는 아니되며, 근로자의 단결권을 존중하며 특별한 사정이 없는 한 계약기간 중 고용을 유지하여야 한다.
- 바. (근로자의 적정임금 지급) 계약상대자는 계약체결시 작성된 산출내역서에 따라 근로자의 임금을 지급하고, 최저임금법에 따라 고용노동부 장관이 고시한 최저임금액 미만으로 근로자를 고용할 수 없으며 적정임금을 지급하기 위하여 노력하여야 한다.

IV 행정사항

1. 가이드라인 적용시점

- “계약제도 공공성 강화방안” 계획수립일 부터 적용

2. 가이드라인 적용기관

- 서울시 산하 모든 기관(본청, 사업소, 투자기관 및 출연기관, 서울시의 보조금을 지급받고 이를 집행하는 기관)
- 서울시의 협약에 의한 민간위탁사업 및 민간투자사업과 자치구는 필요시 본 가이드라인을 준용할 수 있다.

② CSR 평가지표(안)

연번	분야	평가지표	증빙자료	정량/정성
1	인권	노사간 상생협력문화 구축(★)	노사문화우수기업 인증서	정량(9)
2	인권	가족친화문화 조성	직장보육시설설치 확인서 가족친화 인증서	
3	인권	장애인 권익보호 및 편익증진(★)	기업 내부분서(고용 내역)	
4	노동관행	근로자의 안전보장(☆)	재해율 증명서 기업 내부분서(안전교육 시행 내역)	
5	노동관행	근로자의 고용안정(★)	고용형태 현황공시	
6	노동관행	노동착취 근절 활동	기업 내부분서(근로계약서)	
7	환경	환경법규 준수(☆)	기업 내부분서(법규 위반 내역)	
8	소비자이슈	소비자 불만 및 분쟁 해결 활동	소비자중심경영인증서 기업 내부분서(소비자 분쟁해결내역보고서)	
9	지역사회 참여의발전	일자리 창출(★)	기업 내부분서(고용 내역)	
10	조직 거버넌스	CSR 추진의지	기업 내부분서(CSR전담조직 부서 및 실무자) 지속가능경영보고서	정성(14)
11	조직 거버넌스	이해관계자 의견 수렴 및 반영	기업 내부분서(이해관계자 참여 회의록)	
12	인권	내부직원 및 협력사 고충처리 활동	기업 내부분서(고충처리 내역 보고서)	
13	인권	차별없는 고용 및 보상(★)	기업 내부분서(직원 채용지원서 양식)	
14	노동관행	생활임금 보전	기업 내부분서(임금 지급 내역서)	
15	환경	환경경영 추진	기업 내부분서(환경유해물질 감소 내역)	
16	환경	에너지 절약 활동	기업 내부분서(에너지 사용량 감소 내역)	
17	환경	환경오염 예방 활동	기업 내부분서 (재활용 비율, 재생원료사용량)	
18	공정운영 관행	반부패 정책과 활동	기업 내부분서(반부패 교육 시행 내역)	
19	공정운영 관행	희망기업 제품 및 서비스 구매	기업 내부분서(구매 내역)	
20	소비자이슈	소비자 안전 및 삶의 질 향상	기업 내부분서(보건·안전관리시스템 유무)	
21	소비자이슈	친환경소비 촉진	기업 내부분서(친환경인증마크 부착 여부)	
22	지역사회 참여의발전	지역사회 공헌활동	기업 내부분서(기부금 내역)	
23	지역사회 참여의발전	취약계층을 위한 주력 상품·서비스 개발·운영	일자리창출인증서 기업 내부분서(지원 내역)	
24	공정운영 관행	공정경쟁 실시	공정거래 자율준수 등급(CP) 불공정거래행위 시정조치 및 과징금 부과	공통(2)
25	공정운영 관행	동반성장을 위한 활동	하도급법 상습위반 하도급거래모범업체 인증서 동반성장지수	

▶ 기존 가산점 항목에 반영된 지표 : ★(5), 적격심사 기간 내 신속확인이 불가능한 지표 : ☆(2)

③ 협상계약 가산점 개선

심사분야	심사항목	개정내역			
		현행(15.6점)		개정(16.6점)	
		배점한도	평 점	배점한도	평 점
약자 및 우수기업	1. 중증장애인생산품 생산시설 (보건복지부 지정)	2	2	좌	동
	1. 사회적 기업(고용노동부 지정) 2. 예비 사회적 기업(지방자치단체 지정) 3. <u>사회적협동조합(정부부처 지정)</u> 4. <u>자활기업(지방자치단체 지정)</u>	1.2	1.2 0.6 - -	1.8	1.8 0.9 1.8 0.9
	1. 장애인기업 2. 장애인고용 우수기업 가. 장애인고용률이 3%이상인 기업 나. 장애인고용률이 1.5%이상인 기업	1.2	1.2 1.2 0.6	좌	동
	1. 여성기업 2. 여성고용률이 30% 이상인 기업 3. 남녀고용평등 우수기업(고용노동부 지정)	1	1 1 1	좌	동
	1. 최근 3개월간 평균 5%이상 신규채용 2. 최근 3개월간 평균 2.5%이상 신규채용	0.6	0.6 0.3	좌	동
	1. 모범납세자 2. 노사문화 우수기업(고용노동부 선정) 3. <u>가족친화경영 우수기업(여성가족부 지정)</u> 4. <u>하도급거래 모범업체(공정거래위원회 지정)</u> 5. <u>소비자 중심경영 인증(“)</u> 6. <u>공정거래 자율준수 인증(“)</u>	0.6	0.3 0.3 - - - -	1	0.3 0.5 0.5 0.5 0.5 0.5
	1. 중소기업 또는 소상공인 2. 중기업	1.5	1.5 1	좌	동
중소기업	1. 서울소재 중소기업 또는 소상공인 2. 서울소재 중기업	1.5	1.5 1	좌	동
일자리창출	1. 당해 사업 관련 신규인력 채용 (월 급여 100만원 이상 신규직원 1명당 0.2점, 최고 2점)	2	2	좌	동
고용안정	1. 비정규직 정규직화 또는 장애인 신규 채용 (1명당 0.4점, 최고 10인 이상 4점)	4	4	좌	동
근로 및 하도급법 준수정도	1. 임금체불 및 하도급부조리 신고센터에 신고되어 사실 확인된 업체(전당 -1점, 최고 -5점 감점)	-5	-5 (각 -1)	-6	-5
	2. <u>불공정거래행위 시정조치 및 과징금 부과 기업</u>	-	-		-0.5
	3. <u>하도급 상습위반자로 통보 받은 기업</u>	-	-		-0.5

④ 일반용역 적격심사 가산점 개선

심사분야	심사항목	개정내역			
		현행(9.1점)		개정(10.3점)	
		배점한도	평 점	배점한도	평 점
약자 및 우수기업	1. 중증장애인 생산품 생산시설 (보건복지부 지정)	2	2	좌	동
	1. 사회적 기업(고용노동부 지정) 2. 예비 사회적 기업(지방자치단체 지정) <u>3. 사회적협동조합(정부부처 지정)</u> <u>4. 자활기업(지방자치단체 지정)</u>	1	1 0.5 - -	1.5	1.5 0.8 1.5 0.8
	1. 장애인기업 2. 장애인고용 우수기업 가. 장애인고용률이 3%이상인 기업 나. 장애인고용률이 1.5%이상인 기업	1	1 1 0.5	좌	동
	1. 여성기업 2. 여성고용촉진 가. 여성고용률이 10%이상, 여성종업원 10인 이상 나. 여성고용률이 5%이상, 여성종업원 5인 이상 3. 남녀고용평등 우수기업(고용노동부 지정)	0.5	0.5 0.5 0.3 0.5	좌	동
	1. 최근 3개월간 평균 5%이상 신규채용 2. 최근 3개월간 평균 2.5%이상 신규채용	0.3	0.3 0.15	좌	동
	1. 모범납세자 2. 노사문화 우수기업(고용노동부 선정) <u>3. 가족친화경영 우수기업(여성가족부 지정)</u> <u>4. 하도급거래 모범업체(공정거래위원회 지정)</u> <u>5. 소비자 중심경영 인증(“)</u> <u>6. 공정거래 자율준수 인증(“)</u>	0.3	0.15 0.15 - - - -	1	0.15 0.5 0.5 0.5 0.5 0.5
	1. 소기업 또는 소상공인 2. 중기업	0.5	0.5 0.3	좌	동
중소기업	1. 서울소재 소기업 또는 소상공인 2. 서울소재 중기업	0.5	0.5 0.3	좌	동
일자리창출	1. 당해 사업 관련 신규인력 채용 (월 급여 100만원 이상 신규직원 1명당 0.2점 최고 1점)	1	1	좌	동
고용안정	1. 당해사업 비정규직 정규직화 또는 장애인 신규 채용 (1명당 0.4점, 최고 5인 이상 2점)	2	2	좌	동
근로 및 하도급법 준수정도	1. 임금체불 및 하도급부조리 신고센터에 신고되어 사실 확인된 업체(건당 -1점, 최고 -5점 감점)	-5	-5 (각 -1)	-6	-5
	<u>2. 불공정거래행위 시정조치 및 과징금 부과 기업</u>	-	-		-0.5
	<u>3. 하도급 상습위반자로 통보 받은 기업</u>	-	-		-0.5

⑤ 공공조달 분야별 계약(협약) 현황

■ 일반계약

- 관련규정 : 지방자치단체를 당사자로하는 법률, 회계예규 및 고시 등
- 계약목적물에 따라 공사, 용역, 물품으로 구분하여 경쟁입찰, 수의계약에 의한 방식으로 낙찰자를 결정
- 일반계약 현황('12년) : 54,258건, 3조 3,920억원-본청·자치구

(단위 : 건, 억원)

구 분	계		자 체 계 약						조 달 계 약	
			소 계		경쟁계약		수의계약			
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	54,258	33,920	33,706	23,840	4,239	19,129	29,467	4,711	20,552	10,080
공 사	8,403	21,627	8,246	15,547	2,029	14,225	6,217	1,322	157	6,080
용 역	9,778	6,076	9,639	5,902	1,635	3,767	8,004	2,135	139	174
물 품	36,077	6,217	15,821	2,391	575	1,137	15,246	1,254	20,256	3,826

▶ 본청(10,581건, 1조 9,704억원), 자치구(43,677건, 1조 4,216억원)

■ 민간위탁

- 관련규정 : 지방자치법, 행정권한의 위임위탁에 관한규정(대통령령), 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(조례)
- 시민의 권리·의무와 직접 관계없는 사무를 주관부서별로 민간에 위탁협약을 체결(3년이내) 운영
- 민간위탁 현황('13.2월) : 344건, 9,909억원-본청

(단위 : 건, 억원)

구 분	계	예산지원형			수익창출형
		소 계	시 설	사 무	
건 수	344	309	198	111	35

■ 민간투자

- 관련규정 : 사회기반시설에 대한 민간투자법, 서울시 민간투자사업 실무지침
- 공공기관이 도로 등 사회기반시설의 건설시 공개경쟁을 통해 민간부분 참여자를 선정하고 협약체결
 - ▶ ①수익형 민자사업(BT0-도로, 터널, 항만 등) - 통행료 등 사용수익권부여
 - ②임대형 민자사업(BTL-학교, 박물관 등) - 시설임차 및 임차사용료 지급
- 민간투자사업 현황('12.12월) : 24건, 6조 1,537억원-본청

(단위 : 건, 억원)

분 야	계		도로	도시철도	주차장	
	건 수	사업비				
계	24	61,537	7건/24,652	5건/36,159	12건/726	
진행중	소 계	16	26,470	3건/10,310	2건/15,460	11건/700
	운영중	13	11,097	1건(우면산터널)	1건(9호선)	11건
	공사중	3	15,373	2건(강남순환 등)	1건(우이~신설)	-
준비중	소 계	8	35,067	4건/14,342	3건/20,699	1건/26
	협상중	7	28,742	4건(은평새길 등)	2건(신림선 등)	1건
	검토중	1	6,325	-	1건(면목선)	-

- ▶ 보조사업 : 공공조달 분야는 아니지만, 사업부서별로 사회적 가치가 반영될 수 있도록 계약가이드라인을 준용

- 관련규정 : 각 사업별 법령 및 조례를 근거로 안행부 '세출예산 집행지침'에 따라 지급
- 보조금 집행실태에 대한 평가를 실시하여 대행업체 선정기준 및 보조금 차등지급 등

- 보조사업 현황('13) : 374건, 9,760억원-본청

(단위 : 건, 억원)

구분	여성가족 정책실	경제진흥실	복지건강실	도시교통본부	기후환경본부	문화관광디자인본부	교육협력국	도시안전실	주택정책실	기타
건수	61	32	128	16	23	69	6	10	10	19
금액	1,215	870	3,094	1,245	1,018	884	50	108	1,183	93

⑥ CSR 평가대상 기업 및 계약 현황

○ 평가대상 기업

▶ 대기업 분류(“대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률” 제2조 2호)

구분	대기업	중견기업	중기업	소기업	중점관리기업	
근거법	독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제14조제1항	산업발전법 제10조의2제1항	중소기업기본법 제2조		중증장애인 생산품 생산 시설, 사회적 기업, 자활기업을 중점관리기업으로 지정	
기준	·직원 1,000명 이상 ·자산총액 5조원 이상 ※상호출자제한 기업집단	·직원 300명 이상 ·자산총액 5천억원 이상	·직원 300명 미만 ·자본 80억원 이하 ※제조업 기준	·직원 50명 미만		
기업수	전체 (비율)	702 (0.3%)	1,609 (0.7%)	9,084 (3.7%)	229,966 (94.1%)	2,818 (1.2%)
	서울	420(59.8%)	747(46.4%)	56,255(23.5%)		363(13%)

▶ 기업수는 나라장터 등록된 업체 기준('13.1월),

중/소기업 구분은 중소기업청에서 발표한 소기업(96.2%), 중기업(3.8%) 비율 적용

○ 평가대상 계약유형 : 협상에 의한 계약, 적격심사

< '12년 경쟁계약 현황 >

(단위: 억원)

구분	계		협 상		적격심사		기 타 (최저가, 공모 등)	
	건수	금액	건수 (비율)	금액 (비율)	건수 (비율)	금액 (비율)	건수 (비율)	금액 (비율)
합 계	6,009	31,043	646 (11%)	1,870 (6%)	4,225 (70%)	22,656 (73%)	1,138 (19%)	6,517 (21%)
공 사	2,471	23,287	-	-	2,415 (98%)	17,740 (76%)	56 (2%)	5,547 (24%)
용 역	2,153	5,785	590 (27%)	1,458 (25%)	1,464 (68%)	4,099 (71%)	99 (5%)	228 (4%)
물 품	1,385	1,971	56 (4%)	412 (21%)	346 (25%)	817 (41%)	983 (71%)	742 (38%)

▶ '12년 “협상계약”, “적격심사” 중 대기업이 낙찰받은 사업 현황

- 협상계약 : 건수기준 646건 중 10건(2%), 금액기준 1,870억원 중 130억원(7%)

- 적격심사 : 건수기준 4,225건 중 60건(1%), 금액기준 22,656억원 중 968억원(4%)

⇒ 대기업이 낙찰받은 사업(70건) 중 무선인터넷(WiFi) 구축 용역 등 협상계약 3건은 대기업만 입찰참가하였고, 나머지 67건은 대기업과 중소기업 동시 참여