

● 제285회 ●
서울특별시의회(임시회)
제2차 보건복지위원회

서울특별시 중증장애인생산물 우선구매촉진을 위한
조례 일부개정조례안

검 토 보 고 서

2019. 2. 27.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【 이정인 의원 대표발의 】

의안번호 327

I. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 이정인 의원외 19명
- 나. 제안일 : 2019. 1. 21.
- 다. 회부일 : 2019. 1. 23.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 서울시 지역경제 활성화 및 경쟁고용이 어려운 중증장애인들이 고용되어 생산한 제품의 구매를 촉진함으로써 장애인들에게 안정적인 일자리 제공을 통한 자립기반 조성으로 중증장애인들의 삶의 질 증진에 이바지하고자 함.

나. 주요내용

- 시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선 지정함(안 제5조제1항).

- 제5조제1항에서 규정한 우선구매 대상물품에 대한 구매 시설 규정
(안 제5조제2항).
- 우선구매 대상기관에 대한 관련 법률 조항 변경(안 제5조제3항).

3. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계 비대상사유서 참조).
- 다. 기타사항 : 해당없음.

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 제안 취지

- 중증장애인을 고용하는 직업재활시설 등의 생산품에 대한 우선구매를 지원함으로써 중증장애인의 직업재활을 돕는 것을 목적으로 제정된 「중증장애인 생산품 우선구매 특별법」(이하 ‘법’)에 따라 서울특별시의 중증장애인생산품 구매를 촉진하기 위하여 마련된 「서울특별시 중증장애인생산품 우선구매 촉진을 위한 조례」 상에 서울시(이하 ‘시’) 지역에서 생산한 중증장애인 생산품을 우선구매 대상물품으로 지정할 수 있도록 근거 규정을 마련하고자 개정안이 제안되었음.
- 개정안을 통해 서울시 소재 중증장애인생산품의 물품구매를 촉진함으로써 중증장애인들에게 안정적인 일자리를 제공할 수 있는 자립기반을 조성하여 중증장애인의 삶의 질 향상에 기여하고자 하는 목적을 가지고 있다고 하겠음.

2 주요사항 검토

가. 개정안의 내용

- 개정안은 우선구매 대상물품으로 시 지역에서 생산한 중증장애인 생산품을 우선 지정할 수 있게 함으로써 중증장애인의 직업재활을 지원 하고자 하는 것임(안 제5조제1항).

현 행	개 정 안
제5조(우선구매 대상물품) <신 설>	제5조(우선구매 대상물품) ① 시장은 시의 지역 경제 활성화를 위하여 우선구매 대상물품으로 시 지역에서 생산한 중증장애인 생산품을 우선 지정할 수 있다.
<신 설>	② 제1항에서 규정한 우선구매 대상물 품은 다음 각 호의 시설 등으로부터 구매하여야 한다. 1. 「장애인복지법 시행령」 제36조에 의한 장애인 생산품 판매시설 2. 법 제9조에 따라 지정된 시설
제4조의 우선구매 대상기관은 법 제7조 제3항에 따라 우선구매 대상물품을 수 의계약으로 구매할 수 있다.	③ ----- 법 제7조제4항----- -----.

나. 서울시 중증장애인생산품 우선구매 추진 현황

- 보건복지부는 전국 지자체 합동 평가를 통해 중증장애인생산품 구매 실적을 평가하고 있음.

- 이에 따라 「서울특별시 중증장애인생산품 우선구매 촉진을 위한 조례」 의무구매 대상기관¹⁾의 2018년 서울시 중증장애인생산품 우선구매 실적을 살펴보면(서울시 제공²⁾),
- 전체 구매 실적은 전체 목표액 390억원 대비 구매액 210억원으로 목표 달성율은 54.4% 로, 전체 구매액의 60.2%를 서울시 지역에서 생산된 중증장애인 생산품을 구입하였으며
 - 대상기관별 구매목표 달성율은 출자·출연기관이 140%로 초과 달성한 반면, 자치구(30.1%)와 시(25.9%)는 우선구매물품 구매율이 저조한 것으로 파악됨.
- 구입한 중증장애인생산품의 생산지역별로 살펴보면, 시 지역 생산품에 대하여 시, 자치구가 각각 89.2%, 78.2%의 구매율을 보인 반면, 출자·출연기관의 경우 50%에 못 미치는 저조한 구매율을 보임.

< 중증장애인생산품 우선구매 실적_목표달성율 >

(단위: 천원)

구분	전체	시	자치구	출자·출연기관
목표액	39,408,000	7,873,000	22,531,000	9,004,000
구매액	21,463,688	2,046,946	6,801,652	12,615,090
목표달성율	54.4%	25.9%	30.1%	140%

*목표달성율 : 구매액/목표액*100

1) 「서울특별시 중증장애인생산품 우선구매 촉진을 위한 조례」 제4조(우선구매 대상기관) 중증장애인 생산품을 우선구매 하여야 하는 공공기관의 범위는 다음 각 호와 같다. <개정 2012. 12. 31., 2018. 1. 4.>
 1. 서울특별시(이하 "시"라고 한다)와 그 소속 사업소 및 직속기관
 2. 시 산하 출연·투자·출자기관
 2) '18년 중증장애인생산품 구매 실적 자료(서울시 제공)

< 중증장애인생산품 우선구매 실적_우선구매물품 생산지역별 >

(단위: 천원)

구분	전체	시	자치구	출자·출연기관
		21,463,688	2,046,946	6,801,652
서울시	12,930,767	1,826,637	5,362,261	5,741,869
서울시 외	8,532,921	220,309	1,439,391	6,873,221
서울시 구매율	60.2%	89.2%	78.8%	45.5%

* 서울시 구매내역 : 개정 조례안 제5조2항1호및2호³⁾에 따른 시설 구입 실적

- 위와 관련하여 집행부에서는 중증장애인생산품 구매실적 향상을 위하여 시-자치구 공동협력 사업을 통해 중증장애인생산품 우선구매 실적을 평가하고 있으며, 서울지역제품 구매실적은 별도 배점화하여 시 생산제품의 구매를 독려하고 있음.

<'18년 시-자치구 공동협력 사업 중증장애인생산품 우선구매 실적 평가 지표>

○ 중증장애인생산품 우선구매율(6점)	
- 산식 : (중증장애인생산품 구매액/총구매액)*100	
- 배점	
○ 1등급(우선구매율 3.0% 이상) : 6.0점	○ 2등급(우선구매율 2.5% 이상~3.0% 미만) : 5.0점
○ 3등급(우선구매율 2.0% 이상~2.5% 미만) : 4.0점	○ 4등급(우선구매율 1.5% 이상~2.0% 미만) : 3.0점
○ 5등급(우선구매율 1.0% 이상~1.5% 미만) : 2.0점	○ 6등급(우선구매율 0.5% 이상~1.0% 미만) : 1.0점
○ 7등급(우선구매율 0.5% 미만) : 0점	
○ 중증장애인생산품 서울지역제품 구매실적(4점)	
- 산식 : (서울지역 제품 구매액/중증장애인생산품구매액)*100	
- 배점	
○ 1등급(구매실적 95.0% 이상) : 4.0점	○ 2등급(구매실적 85% 이상~95% 미만) : 3.0점
○ 3등급(구매실적 75% 이상~85% 미만) : 2.0점	○ 4등급(구매실적 65% 이상~75% 미만) : 1.0점
○ 5등급(구매실적 65% 미만) : 0점	

- 3) 1. 「장애인복지법 시행령」 제36조에 의한 장애인 생산품 판매시설
2. 법 제9조에 따라 지정된 시설

- '18년 자치구 평가결과와 관련하여 '17년 대비 장애인생산품 전체 구매액 및 서울지역 장애인생산품 구매실적이 감소한 것으로 파악되었는데, ('17년 대비 전체구매액은 8억원, 시 지역 생산품 구매액은 11억 감소) 주요 감소 사유로는 중증장애인생산품 제조품목이 복사용지, 화장지 등 사무용품에 집중되어 있어 다양한 품목을 원하는 구매자의 현실적 수요를 충족시키지 못하고 있는 이유에 상당부분 기인한다고 하겠음.
- 또한 사회적 기업등과 같은 다른 기관⁴⁾의 생산품 구매목표 설정, 인센티브 강화 등으로 제품 구매 수요처가 분산됨으로써 중증장애인 생산물품 구매가 감소한 것으로 분석(파악)하고 있음.
- 위와 같이 전반적인 장애인생산품 구매액 및 시 지역생산품 실적이 저하되고 있는 상황에서, 집행부는 개정안과 관련하여 시 지역 생산 제품 우선 구매에 대한 제도적 근거 마련으로 필요한 사안으로 판단함.

〈 장애인복지정책과 의견 〉

“시 경제 활성화 및 우리시 중증장애인들의 안정적인 일자리 제공 등을 위하여 우리시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선 구매하는 근거를 구체적으로 명시하는 사안이므로 필요하다고 판단됨.”

다. 조례 개정에 따른 법령 검토 결과

- 개정 조례안은 시장이 시의 지역 경제 활성화를 위하여 우선구매 대상물품으로 시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선 지정할 수 있도록 하고 있는 바,

⁴⁾ 사회적기업(7%), 여성기업(5%), 장애인 기업(1%) 등

- 우선구매물품목록의 결정은 보건복지부의 **중증장애인생산품우선구매촉진위원회**의 심의 의결 사항으로, 법령상 별도 위임 조항이 없음에도 우선구매물품을 재지정하는 것이 가능한지(법률유보의 원칙 위반 여부), 서울시 외 중증장애인들에게 불합리한 차별적 요소는 없는지에 대한 법적 검토가 필요하다고 하겠음.
- 먼저 서울시 의회 입법고문의 다수 의견은 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그 자치사무에 관한 조례를 제정할 수 있고 (대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17판결) 서울시 등 그 소속 공공기관이 그 운영에 필요한 상품이나 용역을 구매하는 것은 자치사무에 해당하므로 **법률유보에 원칙에 해당하지 않는다**는 의견을 제시하였음.

5) 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제4조는 보건복지부장관의 중증장애인생산품 우선구매촉진에 관한 계획 수립의무를 규정하고 있으며, 같은 법 제5조는 제4조의 우선구매촉진계획 및 주요 정책사항에 대한 심의·의결 기구로 중증장애인생산품 우선구매촉진위원회를 설치하도록 하고 있음.

제5조(중증장애인생산품우선구매촉진위원회의 설치) ① 우선구매촉진계획 및 주요 정책사항에 대한 심의·의결을 위하여 보건복지부에 중증장애인생산품우선구매촉진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
(개정 2010. 1. 18.)

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. <개정 2011. 8. 4.>

1. 공공기관이 우선구매할 상품이나 서비스 품목 및 구매비율의 결정
 2. 조달계약 공공기관 및 조달 납품 대상시설의 지정
 3. 중증장애인생산품의 인증기준 및 방법의 결정
 4. 중증장애인생산품 생산시설의 지정기준 및 방법의 결정
 5. 중증장애인생산품 제도 및 운영에 관한 사항
 6. 우선구매촉진계획 수립에 관한 사항
 7. 그 밖에 중증장애인생산품 우선구매와 관련하여 대통령령으로 정하는 사항
- ④ 제1항부터 제3항까지 외에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 이에 대한 반대 의견으로 대법원은 “법령의 범위 안에서”의 의미를 그 조례가 법령에 저촉되지 않는 한 유효하다는 입장을 분명히 하고 있는 바, 시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선 지정하여 시의 지역 경제 활성화라는 입법목적은 수궁할 여지가 있으나, 조례제정의 취지에 해당하는 ‘시에서 생산한’ 중증장애인생산품의 구매를 촉진하기 위한 것이 아니라, 공공기관으로서 서울특별시가 **법에 규정된 ‘중증장애인생산품의 구매를 촉진’하기 위한 목적으로 볼 때 상위 법령에 위반될 수 있다고 판단함.**
- 또한 시 지역 생산품에 대하여 우선 지정할 수 있도록 하는 것이 다른 지역 장애인들에 대한 불합리한 차별적 관행이나 제도로 볼 수 있는지에 대한 검토결과 다수 의견은 법 제6조제1항6)의 중증장애인을 그렇지 않은 사람들과 차별하는 행위를 금지하기 위해 둔 규정이고, 조례가 사실상 경쟁 자체를 완전히 차단하는 결과를 허용하는 경우가 아니므로(타 시도 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 구매하는 것을 금지하거나 제한하고 있지 않음) ‘법령을 위반’한 경우에 해당하는 것으로 평가하기 어렵다고 판단하였음.
- 반대 의견은 시의 지역경제활성화라는 입법 목적은 수궁할 수 있으나, 시 지역외의 중증장애인생산품업체들과 차별을 두는 것은 헌법이 규정하고 있는 평등권과 영업의 자유를 침해하는 것으로 판단되어, “불합리한 차별적 관행이나 제도”에 해당할 여지가 있다는 의견을 제시하였음.

6) 제6조(중증장애인생산품 우선구매지원) ① 보건복지부장관은 공공기관이 중증장애인생산품을 구매함에 있어서 불합리한 차별적 관행이나 제도를 행할 경우 이의 시정을 요구하여야 한다. <개정 2010. 1. 18.>

3 총괄의견

- 개정 조례안과 관련하여 시 지역 중증장애인생산품의 구매를 촉진하고, 나아가 장애인 근로자의 안정적인 고용을 통한 시 지역 경제 활성화라는 조례안의 개정 취지는 바람직하다고 사료되며,
 - 현재 집행부에서 추진 중인 시 지역 장애인생산품 우선구매율 제고에 기여할 수 있을 것으로 보임.

- 다만, 개정안과 관련하여 다음의 사항에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 판단됨.

- 본 조례의 당초 제정취지는 “서울특별시의 중증장애인생산품 구매를 촉진하기 위하여 필요한 사항”을 규정함을 목적(조례 제1조)7)으로 하고 있는 바, 이는 ‘서울특별시에서 생산한’ 중증장애인생산품의 구매를 촉진하기 위한 것이 아니라, **공공기관으로서 서울특별시가 법에 규정된 ‘중증장애인생산품의 구매를 촉진’**하기 위한 것이며,

- 법이 경쟁고용이 어려운 중증장애인들에게 제한 경쟁의 장을 확보하여 직업재활을 돕고, 국민경제의 주체로 자립할 수 있도록 돕기 위하여 제정된 점을 고려할 때, 시 지역 중증장애인들에 대한 우대 방안과 함께 타 지역 중증장애인들과의 상생의 관점에서 접근할 필요가 있다고 판단됨.

7) 제1조(목적) 이 조례는 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에 따라 서울특별시의 중증장애인 생산품 구매를 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. <개정 2012. 12. 31.>

- 그러므로, 현재 조례 개정안의 제5조제1항이⁸⁾ “지정할 수 있다”는 임의조항이라고 하더라도, 우선구매품목이 지정될 경우 제5조제2)⁹⁾항은 규정된 시설에서의 생산품목을 의무적으로 구매하도록 하는 기속조항으로,
- 이는 시 지역 중증장애인생산품의 우대방안이 아닌 타 지역 중증장애인생산품의 진입을 제한하고 시 외 지역 중증장애인에 대한 차별로 판단될 수 있다는 일부 의견이 있고,
- 타 지역생산품들과의 다양한 경쟁을 통해 생산물품의 질 제고, 가격 합리화 등 상품 경쟁력 강화를 위한 노력은 전반적인 시 지역 장애인생산시설의 수준을 향상시킬 수 있을 것으로 사료됨.
- 그러므로, 제5조제2항의 장애인 생산품 판매시설 등 시설에서의 일정한 구매 의무 비율 등을 제한적으로 정하도록 하는 등 심도 있는 검토가 필요할 것으로 판단됨.

8) 제5조(우선구매 대상물품) ① 시장은 시의 지역 경제 활성화를 위하여 우선구매 대상물품으로 시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선 지정할 수 있다.

9) 제5조(우선구매 대상물품) ② 제1항에서 규정한 우선구매 대상물품은 다음 각 호의 시설 등으로부터 구매하여야 한다.

1. 「장애인복지법 시행령」 제36조에 의한 장애인 생산품 판매시설
2. 법 제9조에 따라 지정된 시설

1. 개정안에 대한 총괄의견 및 조항별 검토의견

1) 개정안에 대한 총괄의견 및 조항별 검토의견

가. 총괄의견

- 시 경제 활성화 및 우리시 중증장애인들의 안정적인 일자리 제공 등을 위하여 우리시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선 구매하는 근거를 구체적으로 명시하는 사안이므로 필요하다고 판단됨.

나. 조항별 검토의견

조항(내용)	관련 법률 및 근거조항	검토의견 (이유, 논거, 의견 포함)	비고 (수정문구)
제5조 제1항 및 제2항 신설	중증장애인생산품 우선구매 특별법	우리시 지역에서 생산한 중증장애인생산품을 우선구매하는 근거를 구체적으로 명시하는 사안이므로 타당	-
제5조 제3항의 법률조항 변경	중증장애인생산품 우선구매 특별법 제7조 제3항	변경된 우선구매 대상기관에 대한 관련법률 조항을 반영하여 개정하는 내용으로 타당	-

2) 각각의 수정안 및 신구조문 비교표(수정안이 필요한 경우)

- 해당사항 없음

2. 기타 조례 개정 관련 참고 자료

- 서울시립장애인생산품 판매시설 개요 (붙임)

서울시립장애인생산품판매시설

장애인 생산품의 판매활동 및 유통을 대행하고, 장애인 생산품이나 서비스·용역에 관한 상담, 홍보, 판로개척 및 정보제공 등 마케팅을 지원하며, 장애인직업재활시설의 경영지원 업무를 수행

□ 시설연혁

- 장애인생산품 판매시설 신축(사업기간 : '05.1 ~ '06.12)
- 1차 위탁 : '07.1 ~ '10.1(3년, 사단법인 한국장애인복지시설협회)
- 위탁자 변경 : '08.4.30(잔여기간, 사)한국장애인직업재활시설협회)
- 2차 위탁 : '10.1 ~ '13.1(3년, 사)한국장애인직업재활시설협회)
 - ※ 기간 연장 : '13.1 ~ '13.3(3월, 사)한국장애인직업재활시설협회)
- 3차 위탁 : '13.4 ~ '15.3(2년, 사)한국장애인직업재활시설협회(정덕환))
- 4차 위탁 : '15.4 ~ '20.3(5년, 사)한국장애인직업재활시설협회(김행란))

□ 사업개요

- 추진근거 : 장애인복지법 제58조 제1항 제5호(판매시설)
- 시설명 : 서울특별시립 장애인생산품 판매시설(행복플러스가게 운영 포함)
- 시설현황

위 치	구 조	대지	연면적			
			계	1층	2층	3층
양천구 목동서로 33	철근콘크리트	1,007㎡	982.18㎡	405.96㎡	401.06㎡	175.16㎡

- 위탁기관 : 사)한국장애인직업재활시설협회('08.2.26. 보건복지부고시 제2008-18호 제5조)
- 사업내용
 - 고유사업
 - 상담·판촉·홍보·개발·조달 및 중증장애인생산품 우선구매제도 관련 사업
 - 특화사업
 - 경영지원센터 운영 : 생산품 경쟁력 강화(생산품 디자인개발 등) 세부사 추진
 - 인터넷쇼핑몰(www.ablemarket.or.kr) 운영(12개 생산품 카테고리, 3,417개 품목)
 - 행복플러스가게 직영점 운영 : 6개소

「중증장애인생산품 우선구매 특별법」

제4조(중증장애인생산품 우선구매촉진에 관한 계획의 수립) ① 보건복지부장관은 매년 초에 제5조에 따른 중증장애인생산품우선구매촉진위원회의 심의를 거쳐 중증장애인생산품의 우선구매촉진을 위한 계획(이하 "우선구매촉진계획"이라 한다)을 수립하고 이를 추진하여야 한다. <개정 2010. 1. 18.>

- ② 우선구매촉진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2011. 8. 4.>
1. 중증장애인생산품 우선구매촉진을 위한 기본목표 및 추진방향
 2. 중증장애인생산품 우선구매촉진을 위한 제도의 개선 및 지원사항
 3. 중증장애인생산품 조달에 관한 사항
 4. 중증장애인생산품 생산시설 운영에 관한 사항
 5. 그 밖에 중증장애인생산품 우선구매촉진을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

제5조(중증장애인생산품우선구매촉진위원회의 설치) ① 우선구매촉진계획 및 주요 정책사항에 대한 심의·의결을 위하여 보건복지부에 중증장애인생산품우선구매촉진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2010. 1. 18.>

- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다. <개정 2011. 8. 4.>
1. 공공기관이 우선구매할 상품이나 서비스 품목 및 구매비율의 결정
 2. 조달계약 공공기관 및 조달 납품 대상시설의 지정
 3. 중증장애인생산품의 인증기준 및 방법의 결정
 4. 중증장애인생산품 생산시설의 지정기준 및 방법의 결정
 5. 중증장애인생산품 제도 및 운영에 관한 사항
 6. 우선구매촉진계획 수립에 관한 사항
 7. 그 밖에 중증장애인생산품 우선구매와 관련하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 보건복지부차관이 되고 부위원장은 위원 중 호선하며 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 다음 각 호의 자가 된다. <개정 2010. 1. 18., 2010. 6. 4., 2013. 3. 23., 2014. 5. 20., 2014. 11. 19., 2016. 2. 3., 2017. 7. 26.>

1. 당연직 위원은 기획재정부, 교육부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 국토교통부, 중소벤처기업부, 국가보훈처, 조달청 소속의 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 소속 기관의 장이 지명하는 사람 각 1인으로 한다.

2. 위촉직 위원은 제11조에 따른 중증장애인생산품업무수행기관의 장을 포함하여 장애인 관련 학식과 경험이 풍부한 자 11인으로 위원장이 위촉하며, 이 중 5인 이상은 장애인으로 한다.

④ 제1항부터 제3항까지 외에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 제6조(중증장애인생산품 우선구매지원)** ① 보건복지부장관은 공공기관이 중증장애인생산품을 구매함에 있어서 불합리한 차별적 관행이나 제도를 행할 경우 이의 시정을 요구하여야 한다. <개정 2010. 1. 18.>
- ② 보건복지부장관은 중증장애인생산품의 구매증대를 위하여 공공기관에 우선구매를 요구할 수 있으며 해당 공공기관은 이에 응하여야 한다. <개정 2010. 1. 18.>
- ③ 국가 및 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중증장애인생산품 생산시설의 설치 또는 운영에 필요한 비용을 지원하여야 한다. <개정 2011. 8. 4.>