요약

서울시 희망기업제품 구매확대정책 '소기의 성과' 희망기업 매출액·고용 늘어나고 수익성도 개선

희망기업은 자활기업, 장애인기업, 소기업 등 사회적 약자기업 의미

희망기업은 중증장애인생산시설, 사회적기업, 자활기업, 협동조합, 마을기업, 장애인기업, 소상공인, 소기업 등 일종의 사회적 약자기업을 의미한다. 일반기업에 비해 품질과 가격경쟁력이 취약한 희망기업의 판로확보 등을 위해 서울시는 2012년부터 공공구매제도 개선을 적극 추진하고 있다. 입찰 시 실적 완화 등을 통해 진입장벽을 완화하고, 계약심사 시 희망기업에 대한 가산점을 부여하고 있다. 특히 17개 시·도 중 처음으로 희망기업의 공공조달 진입 확대를 위해 사회적경제기업 간 제한경쟁제도와 기업의 사회적 책임을 반영한 계약제도를 도입했다.

2013년 기준 서울소재 희망기업 13,235개 중 24.9%가 서울시와 거래

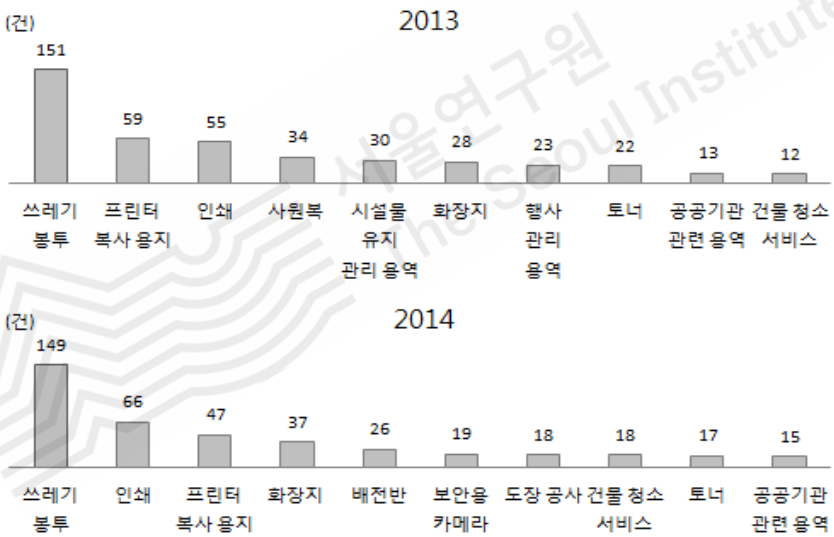
서울에 소재한 희망기업은 2013년 기준으로 총 13,235개로 전체 중소기업의 1.7%를 차지한다. 서울에 소재한 희망기업 중 24.9%인 3,293개가 서울시와 공공구매 등을 통해 거래를 하고 있다. 이를 기업유형별로 보면, 서울시와 거래한 희망기업의 82.7%인 2,724개가 소기업으로 나타난다. 그다음에는 사회적기업이 260개로 7.9%를 차지하고, 장애인기업 3.1%(102개), 중증장애인생산시설 1.9%(63개), 협동조합 1.9%(63개), 자활기업 1.4%(46개) 등의 순으로 나타난다.

서울시 희망기업제품 구매액 2014년 1.3조 원 '전년보다 46.6% ↑'

2014년 서울시의 희망기업제품 구매액은 약 1조 3천억 원으로 전년 대비 4,165억 원 증가했다.

기업유형별로는 소기업이 8,731억 원으로 가장 많고, 소상공인 3,166억 원, 사회적경제기업 976억 원, 장애인기업 227억 원 등의 순이었다. 기관별 구입액으로는 자치구가 5,302억 원으로 가장 많이 구매했고, 본청과 투자출연기관은 각각 3,922억 원, 3,875억 원으로 유사하다. 또한 2014년 서울시 희망기업제품 구매는 목표치의 141.3%로 초과 달성했다. 기관별로 달성률을 보면, 투자출연기관이 184.5%로 가장 높고, 자치구 138.2%, 본청 117.7% 순이었다.

한편, 희망기업 유형별 구매비중을 보면, 소기업이 66.7%로 가장 크고, 사회적기업, 중증장애인생산시설, 자활기업, 협동조합, 마을기업 등 사회적경제기업이 7.5%, 장애인기업 제품이 1.7%를 차지하고 있다. 품목별로 보면, 쓰레기봉투 구매 건수가 149건으로 가장 많았으며, 프린터 및 복사용지, 화장지 등 소모성 품목의 비중도 상대적으로 높은 편이다. 소모성 품목의 비중이 높기는 하지만, 2014년 들어 배전반, 보안용 카메라, 도장공사 등으로 구매품목이 점차 다양화되는 모습을 보이고 있다.



자료 : 서울시 내부자료

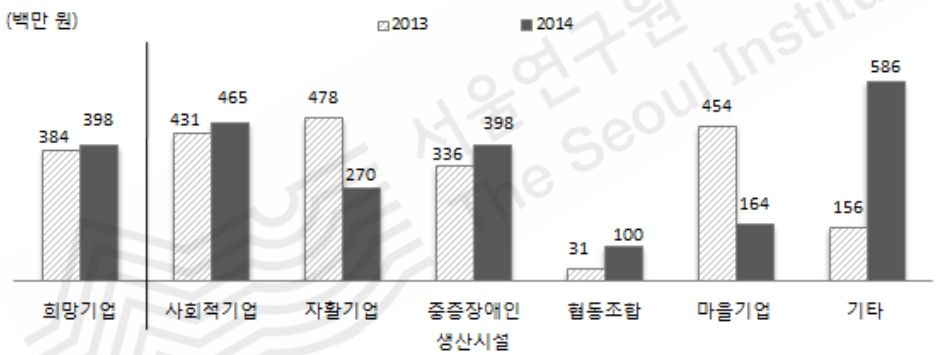
[그림 1] 최근 2년간 공공구매의 품목별 건수

서울시 공공구매 확대정책으로 희망기업 매출 10% 이상 늘어나

서울시의 희망기업제품 구매확대 정책의 효과에 대해 희망기업을 대상으로 한 조사분석 결과,

조사대상 업체의 33.8%가 매출 증대에 가장 도움이 된다고 응답하였으며, 그다음은 타 기관에 대한 판로개척 용이(25.3%), 매출 증대에 따른 고용 증가(16.1%) 등의 순으로 나타났다. 2015년 조사에서 매출 증대는 2013년 조사 대비 7.8%p 축소된 대신, 가격 경쟁력 증대와 제품 품질 제고 비중이 각각 3.5%p, 3.8%p 확대되어, 희망기업제품의 구매확대 정책이 매출 증대를 넘어 점차 희망기업의 경쟁력 제고에도 기여하기 시작한 것으로 판단된다.

한편, 2014년에 서울시와 거래를 한 업체의 54.3%가 거래금액의 증가를 경험했고, 평균 거래금액도 약 3억 9,800만 원으로 전년 대비 약 1,400만 원 증가하였다. 서울시와의 거래에서 매출이 증가한 품목 중 물품이 32.2%로 가장 많고, 그다음은 용역(12.4%), 연구 및 컨설팅(8.5%), 공사(6.8%) 등의 순이었다. 희망기업의 매출액과 서울시와의 거래금액을 이용해 분석한 결과, 2014년 중 서울시와의 거래금액 증가는 희망기업의 매출 증가에 10.5% 기여한 것으로 나타났다. 기업유형별로는 중증장애인생산시설, 사회적기업, 협동조합 등의 매출 증가에 크게 기여하였다.

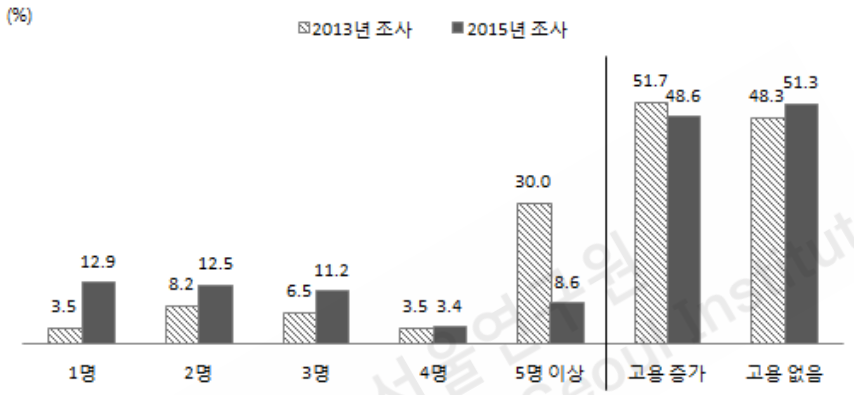


[그림 2] 희망기업의 기업유형별 거래금액 수준

공공구매 확대로 희망기업 54.3% “수익성 개선” 48.6% “고용 증가”

2014년 희망기업제품 구매확대 정책에 따라 매출이 늘어난 조사대상 업체 중 54.3%가 수익성 개선 효과를 거둔 것으로 조사되었다. 조사대상 업체의 15.1%는 수익성이 5% 미만, 15.5%는 5~10% 미만, 23.7%는 10% 이상 개선된 것으로 나타났다. 다만, 수익성의 개선 강도는 2013년 조사에 비해 소폭 하락했는데, 이는 거래금액에 따른 매출 증대에도 불구하고 외부여건 등의 영향으로 채산성 확보가 이전보다 어려워졌다는 것을 의미한다.

또한 서울시 희망기업제품 구매확대 정책으로 조사대상 업체의 48.6%가 고용이 늘어난 것으로 나타났다. 기업유형별로 보면, 사회적기업, 자활기업 등의 고용 증가 효과가 큰 것으로 나타났다. 그러나 서울시 희망기업제품 구매확대 정책에 따른 고용 증가 효과는 2013년 조사(51.7%)와 비교해 3.1%p 축소되었다. 이는 주로 1~3명의 소규모 고용이 확대된 반면, 5명 이상의 고용이 크게 하락한 데 영향을 받은 것이지만, 근본적으로 희망기업제품의 '구매 확대' → '생산 및 매출 증대' → '수익성 개선' → '고용 증가'라는 선순환 고리에서 수익성 개선 강도가 약화된 것이 주요인으로 작용하였다.



[그림 3] 서울시 희망기업제품 구매확대 정책의 고용 증가 효과

희망기업제품 구매는 1.5조 원 생산유발효과, 2만 명 고용유발효과

2013년 서울지역 산업연관표의 투입계수행렬을 이용하여 희망기업제품 구매의 거시적 효과를 분석한 결과, 2014년 서울시 희망기업제품 구매액 1조 3천억 원은 서울경제를 기준으로 1조 4,901억 원의 생산유발효과, 1조 1,066억 원의 부가가치유발효과, 19,124명의 고용유발효과가 발생하는 것으로 나타났다.

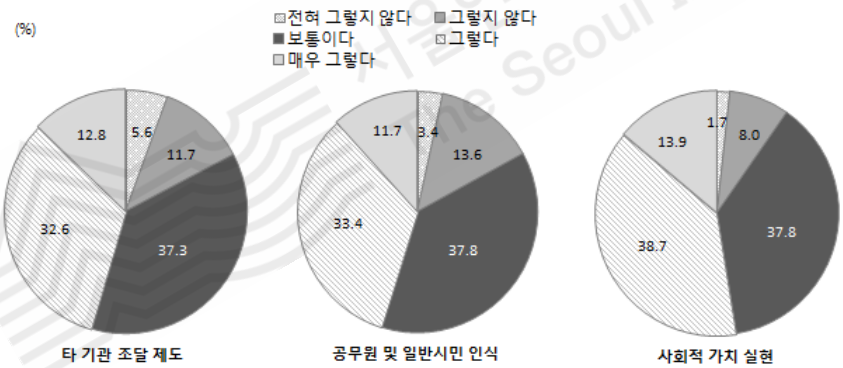
[표 1] 서울시 희망기업제품 구매액의 거시경제적 파급효과

구분	생산유발효과(억 원)	부가가치유발효과(억 원)	취업유발효과(명)
서울	14,901	11,066	19,124
전국	17,827	11,924	21,724

희망기업제품 구매확대는 공무원 인식제고·사회가치 실현에 긍정적

서울시의 희망기업제품 구매확대 정책은 정부 등 다른 기관의 조달제도, 그리고 공무원 및 시민 인식에 긍정적으로 영향을 미치는 등 사회적 효과가 발생하고 있다. 정부 및 다른 자치단체의 조달제도에 긍정적 영향을 미친다는 의견이 45.4%로 부정적 의견(17.3%)을 크게 앞서고 있다. 또한 공무원 및 시민 인식에 대한 영향에 대해서 응답자의 45.1%가 긍정적으로 응답하였는데, 이는 2013년 조사보다 6.9%p 상승한 수준이다.

또한 서울시의 희망기업제품 구매확대 정책은 비정규직의 정규직화, 장애인 채용 확대, 사회공헌 활동과 같은 사회적 가치 실현에 긍정적 영향을 미치고 있다. 조사분석 결과, 조사대상 업체의 52.6%가 사회적 가치 실현을 위해 노력하거나 활동할 계획이 있다고 응답하고 있다. 이는 희망기업제품 구매확대가 취약계층의 고용 안정 및 확대 등 사회적 가치 실현의 수단이 될 수 있음을 시사한다.



[그림 4] 서울시 희망기업제품 구매확대 정책의 사회적 영향

사회적 책임 이행기업 우대방안 활용률이 낮지만, 낙찰률은 62.5%

서울시는 2014년 노사 간 상생협력문화 조성, 가족친화문화 조성, 소비자 불만 해결, 공정경쟁 실시, 동반성장 실시 등과 관련된 업체를 사회적 책임 이행기업으로 평가하고 가산점을 부여하는 우대정책을 실시하고 있다. 조사분석 결과, 사회적 책임 이행기업의 가산점 활용 비율은

아직 낮으나, 가산점을 통해 낙찰받은 기업체 비율이 62.5%에 달하는 등 활용 가능성은 높은 것으로 나타났다. 사회적 책임 이행의 유형으로는 47.2%가 일자리 창출 평가와 관련된 신규인력 채용이었으며, 그다음이 장애인 고용(16.7%), 비정규직 정규직화(11.1%), 장애인 신규채용(11.1%) 등의 순으로 나타났다.

[표 2] 사회적 책임(CSR) 이행기업 우대정책에 따른 낙찰 여부

(단위 : %)

구분	CSR 이행기업이고, 낙찰경험 있음	낙찰받지 못했지만, CSR 이행기업에 해당	CSR 이행기업과 무관
전체	7.5	4.5	88.0
사회적 책임 이행기업	62.5	37.5	0
사회적 책임 비이행기업	0	0	100.0

한편, 사회적 책임 이행기업 인증을 받지 않은 이유는 서울시의 사회적 책임 이행기업 우대정책에 대해 잘 알지 못하기 때문인 것으로 나타났다. 조사대상 업체의 41%는 사회적 책임 이행기업에 대한 인증을 받을 의향이 있는 것으로 나타나 향후 사회적 책임 이행기업의 우대정책 효과는 확산될 가능성이 있다. 그러나 사회적 책임 이행기업에 대한 가산점을 확대하거나 새로운 평가항목에 대해서는 중립적인 것으로 나타났는데, 그 이유는 현재 가산점으로 충분하다고 보았기 때문이다.

희망기업 67.7% “서울시 지원방안 모른다”…정책인지도 매우 낮아

조사대상 업체의 67.7%가 서울시의 희망기업 지원방안에 대해 모르는 등 정책 인지도가 매우 낮은 것으로 나타났다. 이는 향후 희망기업 지원방안에 대한 체계적인 안내 및 홍보전략 수립이 필요하다는 것을 시사한다. 또한 서울시와 거래가 없었던 희망기업들의 주된 이유는 거리 문제와 발주정보 부족 등으로 나타났다. 특히 2013년 조사에서 거래가 없었던 가장 큰 이유인 발주제품과 일치하는 생산 품목 부재(41.3%)가 2015년 조사에서는 9.9%로 31.4%p 감소한 반면, 발주정보 부족은 2013년과 2015년 조사에서 각각 26.6%, 31.4%를 차지할 정도로 심각한 문제로 남아 있다. 한편, 희망기업들은 매출증대를 위해 수의계약 확대, 희망기업 가산점 확대 및 신설, 전자공개 수의계약 시 사회적경제기업 간 경쟁 품목 확대 등을 원하는 것으로 나타났다.

서울시 희망기업제품 구매확대정책은 사회·경제 측면서 '일정한 성과'

종합적으로 볼 때, 서울시의 희망기업제품 구매확대 정책은 사회·경제적 측면에서 일정부분 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 경제적 측면에서 서울시와의 거래금액 증가는 희망기업의 매출액 증대 및 수익성 개선, 그리고 고용 증가 측면에서 강한 영향을 주고 있는 것으로 분석된다. 사회적 측면에서 서울시의 희망기업제품 구매확대 정책은 경제적 효과에 비해 다소 강도가 약한 것으로 분석된다. 사회적 가치 실현에 대한 영향은 강한 수준이지만, 서울시의 희망기업제품 구매확대 정책이 타 기관 조달제도, 그리고 공무원 및 시민 인식에 미치는 영향은 아직 보통 수준에 머물고 있다.

[표 3] 희망기업제품 구매확대 정책의 경제적 효과

(단위 : %)

구분		매출액 증가 효과	수익성 개선 효과	고용 증가 효과
전체		10.5	54.3	48.7
기업 유형	사회적기업	49.8	55.7	55.0
	자활기업	-176.8	66.7	61.9
	중증장애인생산시설	51.3	46.6	38.4
	협동조합	122.6	54.5	45.5
	마을기업	-796.5	50.0	12.5
	기타	34.8	37.5	25.0

주 : 매출액 증가 효과는 매출액 증가에 대한 거래금액 증가의 기여율, 수익성 개선 효과는 구매확대에 따른 수익성 개선 응답 비율이며, 고용 증가 효과는 구매확대에 따른 고용 증가 응답 비율

[표 4] 희망기업제품 구매확대 정책의 사회적 효과

(단위 : %)

구분		타 기관 조달제도에 대한 영향	공무원 및 시민 인식에 대한 영향	사회적 가치 실현에 대한 영향
전체		45.4(3.35)	45.1(3.36)	52.5(3.55)
기업 유형	사회적기업	45.5(3.35)	45.2(3.36)	52.9(3.58)
	자활기업	50.0(3.50)	58.3(3.62)	51.7(3.55)
	중증장애인생산시설	44.6(3.40)	43.4(3.37)	52.4(3.52)
	협동조합	38.1(3.05)	47.6(3.38)	52.4(3.40)
	마을기업	43.8(3.06)	25.0(2.94)	50.0(3.50)
	기타	42.1(3.29)	36.8(3.26)	42.1(3.39)

주 : 타 기관 조달제도에 대한 영향, 공무원 및 시민 인식에 대한 영향, 사회적 가치실현에 대한 영향은 각 항목에 대해 긍정적 영향을 미쳤다는 응답 비율이며, ( )는 각 사회적 영향에 대한 5점 척도 기준 점수

서울연구원 The Seoul Institute

공공구매 애로센터 설치 등 5가지 개선책으로 정책 효율성 높일 필요

2015년 조사에서 희망기업들에 대한 구매 관련 정책 수요 및 애로사항을 분석한 결과, 2013년 조사에서 제기되었던 문제가 어느 정도 해소되었으나, 서울시 희망기업제품 구매확대 정책에 대한 낮은 인지도, 거래기회를 제약하는 서울시 발주에 대한 정보 부족 등의 문제는 상존하여 향후 이에 대한 개선책이 필요한 것으로 판단된다.

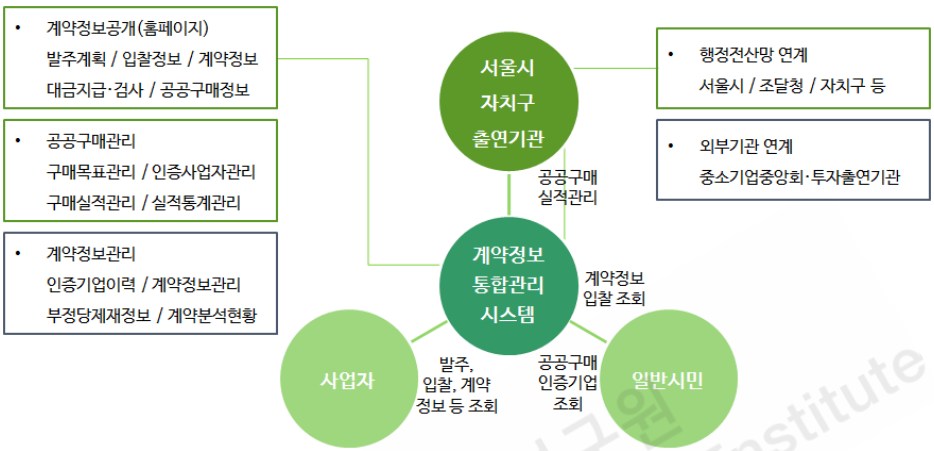
첫째, 희망기업들이 공공구매 관련 애로사항을 지속적으로 제기하고 있으나, 이를 원스톱으로 해결해주는 창구는 부재한 상태이다. 따라서 판매자와 구매자 간 발주부터 물품 거래, 계약상 문제까지 원스톱으로 애로사항을 청취해 지원해주는 '공공구매 애로센터(가칭)'를 설치해 운영하는 것이 필요하다. 공공구매 애로센터는 별도의 신규 조직을 만드는 것보다 기존 조직 또는 센터를 활용해 하나의 창구로 수렴하는 것이 더 효율적일 것이다.

현재 운영 중인 '서울시 사회적경제지원센터'의 기능과 범위를 확대하여 서울시 공공구매 상담 업무를 포괄하는 '공공구매 애로센터(가칭)'를 운영하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 또한 공공구매 애로센터가 주축이 되어 서울시, 자치구, 투자출연기관 등의 구매담당자와 희망기업이 함께하는 워크숍 또는 온라인 대화의 장 등을 마련하여 수요자는 구매에 필요한 품질 문제, 재화와 용역의 종류 등의 정보를 제공하고, 공급자는 구매 시 행정절차, 가산점 등 지원제도의 문제 등 서로 애로사항을 나누고 개선사항을 청취하는 장으로 활용할 필요가 있다.

둘째, 서울시 공공구매 관련 발주 및 홍보 전략을 강화해야 한다. 최근 수년간 서울시는 17개 시·도 중 가장 선도적으로 사회적 약자기업의 구매확대 등을 위한 정책적 노력을 전개하고 있다. 그러나 분석결과를 보면, 현재 서울시 희망기업제품 구매확대 정책의 인지도가 너무 낮고, 발주정보 부족 등으로 희망기업들의 거래기회가 제한된 상태이다. 정책에 대한 인지도가 낮거나 구매 관련 정보가 손쉽게 공급자들에게 전달되지 못할 경우 이러한 정책적 노력이 희석될 우려가 있다.

따라서 서울시의 공공구매 관련 정보를 신속하게 제공하고, 제도 개선사항 등을 적극적으로 홍보할 수 있는 전략 수립이 필요하다. 우선적으로 현재 추진 중인 서울시 '계약정보통합관리 시스템 구축'에서 서울시 본청 및 자치구, 투자출연기관 등이 구매하는 발주품목 및 발주계획, 발주정보 등을 지속적으로 제공하고, 공공구매 관련 제도 개선사항, 이용방법, 구비서류 등에 대해 공지할 필요가 있다. 이밖에 희망기업들 스스로 생산품목, 구매 관련 이력, 이메일 주소

등을 입력할 수 있는 항목을 신설하여 수요자와 공급자를 연결하는 기능을 부여할 필요가 있다. 특히 이러한 기능은 서울시 본청, 자치구, 투자출연기관, 희망기업 등 모두 함께 이용할 수 있도록 지원해야 한다.



[그림 5] 계약정보통합관리시스템에서의 발주 및 홍보전략 강화방안

셋째, 사회적 책임 이행기업 우대정책은 확대보다 내실화에 주력할 필요가 있다. 사회적 책임 이행기업 우대정책은 아직 시행 초기단계이므로 무리한 지표 확장보다는 현행 우대정책의 활용도를 제고시키는 것이 급선무이다. 분석 결과, 사회적 책임 이행기업에 대한 가산점 확대 및 새로운 평가항목 도입에 대해 반대 의견이 절반 수준이고, 특히 사회적 책임 이행기업으로만 한정해 보면 약 58%가 가산점 확대 및 새로운 평가지표 도입을 반대하고 있다. 또한 새로운 평가항목의 도입은 주로 정성적 지표가 될 가능성이 크고, 이 경우 명확한 기준 설정에 어려움이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

다만 공공구매의 고용창출 효과가 전년보다 약화되었고, 신규인력 채용에 대한 가산점 확대 요구가 크므로 이 부문의 가산점 확대는 고려할 필요가 있다. 현행 협상계약의 객관적 평가에서 일자리 창출 관련 가산점은 당해 사업 관련 신규인력 채용으로 배점한도가 2점이며, 2012년 협상계약의 가산점 개선 시에도 그대로 유지하였으므로 개선의 여지가 존재한다. 또한 현행 가산점 항목은 당해 사업 관련 신규인력 채용으로 되어 있어 신규채용 후 지속적인 채용 확인이 어렵다는 문제점이 있으므로 최근 3~6개월간 평균 신규채용에 대한 가산점을 확대하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

넷째, 전자공개 수의계약 시 사회적경제기업 간 제한경쟁 품목을 확대할 필요가 있다. 희망기업제품 구매 및 매출 증대를 위해 업체들은 수의계약을 가장 많이 원하고 있다. 지방계약법령상 수의계약이 가능한 경우에는 희망기업제품을 우선 구매하지만, 현실적으로 특혜시비 등으로 확대에 한계가 있을 것으로 판단된다. 대안으로 '전자공개 수의계약 시 사회적경제기업 간 경쟁제도'의 활용도를 제고하는 방안이 유용할 것으로 보인다. 이를 위해서는 서울시 본청뿐만 아니라 상대적으로 활용도가 높은 자치구, 투자출연기관 등의 의견을 수렴하여 품목 확대를 검토할 필요가 있다.

마지막으로 중견기업과 희망기업의 상생프로그램을 중기적 차원에서 구축할 필요가 있다. 상생프로그램은 희망기업의 단독입찰 역량을 보완하기 위해 중견기업과 주계약자 공동분담 시스템을 구축하는 것이다. 이러한 프로그램은 계약 체결 시 사용권은 중견기업이, 소유권은 희망기업이 가지는 형식으로 미국의 에너지국과 SBA(Small Business Adminstration)에서 활용하는 'Mentor-Protege' 프로그램이 대표적이다. 멘토-프로티지 프로그램은 사회·경제적으로 열등한 위치에 있는 기업에 대한 지원을 통해 성공적 발전을 도와주는 프로그램으로 멘토(후견인) 기업과 프로티지(피후견인) 기업 간 상승작용을 도모할 수 있다.

서울연구원 The Seoul Institute