

장애인생산품 우선구매제도 활성화를 위한 지방자치단체 조례분석

Analysis of Ordinance in a Local Government for the Improvement of the Preferential Purchasing System of Products Manufactured by Disabled

박주영
전주대학교 재활학과

Ju-Young Park(tuwoillip@jj.ac.kr)

요약

본 연구는 지방자치단체 조례분석을 통해 장애인생산품 우선구매 활성화방향을 제시하는데 목적이 있으며, 2015년 7월 현재 지방자치단체가 제정 또는 입법예고한 조례 44건을 조례의 각 항목을 분석하였다. 분석결과를 살펴보면 첫째, 전국 지자체 중 44개 지자체에만 조례가 제정되어(18.1%) 더 많은 지자체의 조례제정이 필요하다. 둘째, 조례의 구성내용 분석결과 조례의 목적 및 적용대상기관, 이행계획, 구매 협조 요청, 구매촉진 의무는 대부분의 지방자치단체에서 제시되고 있었다. 반면에 그 외 항목은 명시되지 않은 곳이 많았고 특히, 지자체장의 책무는 30개만 명시되어(68.1%) 있었다. 셋째, 상위 법령 위반(불일치) 조항이 있었다. 넷째, 이행계획 수립을 위한 위원회 설치에 관한 조항은 한 곳도 명시되지 않았다. 우선구매 확대를 위해 계획단계에서부터 학계, 현장, 장애인당사자가 포함된 위원회 설치의 검토가 필요하다. 다섯째, 적극적인 우선구매를 위한 조례 항목의 신설이 필요하며, 효과적인 생산·유통·판매 기반마련을 위한 규정이 필요하다. 마지막으로, 중앙정부가 지자체의 장애인생산품 우선구매 관련 조례와 실적 등을 모니터링 하고 이를 개선해 나가기 위한 노력이 요구된다.

■ 중심어 : | 장애인생산품 우선구매 | 지방자치단체 | 조례 |

Abstract

This study aims to analyze ordinance in a local government for the improvement of the preferential purchasing system of products manufactured by disabled. So, This study analyze 44 ordinance of a local government. The results of this study were as follows. First, 44 local governments enacted the ordinance(rate was 18.1%). Second, Most of the local governments suggest purpose of ordinance, agency of application, establishment of support plan, request of purchase cooperation, duty of purchase promotion. But there are not suggest other items in many ordinance. In particular, Duty of local government president is specified only 30(rate was 68.1%). Third, The municipal ordinance conflicting with the upper laws and regulation. Forth, The Council for the promotion of the preferential purchasing system of products made by disabled upgrade to an advisory organization including professor, expert, disabled. Fifth, The sales routes of products need to be extended from the public agency to private companies for Preferential purchasing in affirmative action. In order that the Preferential purchasing system will not be a nominal law, the government should show active willingness about monitoring of local government.

■ keyword : | Preperential Purchasing System of Products manufactured by disabled | Local Government | Ordinance |

1. 서론

2014년도 장애인실태조사에 의하면[1], 우리나라 장애인은 273만명으로 추정되며 2011년의 268만명에 비해 5만명이 증가하였다. 이 중 15세 이상 장애인의 경제활동참가율은 39.0%로 2011년의 38.5%보다 0.5% 포인트 증가한 수준으로 나타났다. 인구대비 취업자 비율은 36.6%로 2011년도 35.5%에 비해 1.1% 포인트 증가하였다. 반면, 장애인 실업률은 6.3%로 2011년 장애인 실업률 7.8%에 비해 1.5% 포인트 감소한 것으로 나타났다. 그러나, 2014년 기준 통계청이 발표한 전체 실업률 3.5%에 비해서는 2.8% 더 높은 수준이다. 또한, 장애인 비경제활동인구 중 일하지 않는 주된 이유는 '장애로 인해 업무를 제대로 수행할 수 없을 것 같아서'라는 응답이 38.1%로 주를 이루고 있었다. 이렇듯, 장애로 인해 일반노동시장에서 경쟁고용을 통해 비장애인의 수행능력과 생산력 등에 상응하는 직무수행능력을 발휘하는데 제한이 있고, 장애를 차별 없이 받아들일 수 있는 사업장의 적합한 편의제공의 어려움으로 인해 보호된 환경의 장애인직업재활시설에서 일하는 많은 장애인이 있다. 2014년 장애인 경제활동 실태조사에 의하면[2], 전체 장애인 취업자 중 장애인직업재활시설에서 근무하는 장애인은 3.7%(추정 수 33,225명)로 나타났다.

또한, 장애인 실업자 중 향후 장애인직업재활시설로 취업을 희망하는 장애인이 5.1%(추정 수 2,997명), 장애인 비경제활동인구 중 장애인직업재활시설로 취업을 희망하는 장애인이 17.3%(추정 수 34,764명)로 나타나 향후 장애인직업재활시설로의 취업을 희망하는 장애인도 다수인 것으로 확인되었다. 이러한 실태조사 결과에 의하면, 현재 장애인직업재활시설에서 일하거나 향후 근무를 희망하는 장애인들이 다수인 것으로 나타났는데 이에 비해 장애인직업재활시설의 장애인근로자에 대한 근로조건, 임금, 복지수준 등 고용의 질적 수준은 기대에 미치지 못하는 실정이다. 특히, 장애인직업재활시설의 월평균임금은 49만원 수준으로 10명 중 1명은 10만원에 못 미치는 등 장애인직업재활시설 근로장애인의 임금향상이 절실히 필요한 시점이다[3].

이러한 보호된 환경의 직업재활시설에서 일하는 장

애인근로자들의 근로조건 개선과 임금향상을 위해 장애인생산품 우선구매제도가 도입되었다.

우선구매제도는 중증장애인생산품의 판매촉진을 위해 도입된 적극적 우대조치(affirmative action)의 하나로, 장애인이 비장애인과 일반적인 환경과 제도에서는 공정한 경쟁을 할 수 없기 때문에 이를 보완하기 위한 정책수단이다[4]. 우선구매제도는 그 실효성 담보를 위해 대상기관을 국가나 지방자치단체(이하 지자체), 공공기관으로 규정하고 있다. 이는 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에 근거하며, 국가 및 지자체, 공공기관에서 총 구매액의 1%를 장애인생산품으로 구매하도록 한다. 이렇게 중증장애인생산품의 우선구매는 직업재활시설, 장애인단체 등 생산시설에서 근무하는 장애인근로자의 고용기회를 확대하고 소득증대를 목적으로 운영되고 있다. 우선구매제도에 대한 법률이 제정되어 장애인생산품 판매촉진을 위해 정부의 정책이 강화되는 것으로 확인되지만, 장애인생산품 구매처로서 큰 역할을 할 수 있는 지자체의 관련 조례제정이 미흡하고 이로 인해 장애인생산품 우선구매가 법적 구매기준인 1%를 충족하지 못하고 있는 실정이다.

또한, 법률에서는 '국가 및 지방자치단체는 중증장애인의 우선구매를 촉진하기 위하여 필요한 지원 및 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다(제3조)'는 조항을 명시하여 지자체의 책무를 부여하고 있다[5]. 이는 중앙정부에서만 추진하는 한계를 보완하고 지역중심에 적합한 시책을 수립하고 지원하도록 하는 초석으로 이해할 수 있으며, 이를 근거로 일부 지방정부도 중증장애인생산품 우선구매를 위한 노력으로 조례를 제정하고 추진하고 있다. 그러나, 중앙정부의 관심 증가와 강화된 정책에도 불구하고 지방정부 조례제정은 일부 지자체에 한정되어 있으며 그 내용 또한 적합하지 않은 곳도 확인된다.

이러한 문제점을 확인하고 분석하기 위해 장애인생산품 우선구매와 관련한 지자체의 조례에 대한 연구가 필요한 시점이다. 2015년 기준 정부발표에 의하면, 우선구매비율이 상위인 시도 지자체는 부산광역시, 서울특별시, 전라북도, 제주특별자치도, 전라남도도 모두 조례가 지정되어 있다. 반면, 하위로 나타난 경상북도, 인천

광역시, 충청북도, 대구광역시, 충청남도 중 대구광역시와 충청북도는 조례가 지정되어 있지 않았다. 이런 결과는 조례제정 여부가 우선구매실적과 상관관계가 있는 것으로 추측할 수 있기 때문이다. 하지만, 장애인생산품 우선구매제도와 관련된 선행연구는 나운환[6], 박하현[7], 이해경[4], 이해경 외[8]의 연구만이 존재하며, 이 연구들 또한 중앙정부차원의 우선구매제도를 다루고 있을 뿐, 지자체 조례에 대한 연구는 전무하다.

따라서, 본 연구는 장애인생산품 우선구매 활성화를 통한 장애인근로자의 직업재활을 도모하고 사회참여를 지원하기 위하여 지자체의 조례를 비교·분석하여 이를 토대로 장애인생산품 우선구매 조례의 효과적 방안을 제시하는데 주요한 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 장애인생산품 우선구매 현황

1.1 법적 근거

중증장애인생산품 우선구매제도는 일반노동시장에 참여하기 어려운 중증장애인들을 고용하는 생산시설에서 만드는 생산품 또는 동시설에서 제공하는 용역서비스에 대한 공공기관의 우선구매를 의무화함으로써 중증장애인의 고용을 확대하고, 근로장애인의 안정적 소득을 보장하기 위한 제도를 말한다[8]. 이러한 취지로 중증장애인생산품 우선구매의 법적근거인 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」이 2008년 3월 제정되었다. 이 법률을 기반으로 공공기관에서는 총 구매금액의 1% 이상을 중증장애인생산품으로 구매하도록 중증장애인생산품의 우선구매 의무가 강화되었다.

이러한 중증장애인생산품을 생산하는 시설과 생산품에 대한 규정은 「장애인복지법」 제58조 제1항 제3호의 장애인직업재활시설과 동법 제63조에 의한 장애인복지단체와 「정신보건법」 제16조 제1항 제3호의 정신질환자직업재활시설에 해당하는 시설 또는 단체 중 동법 제9조에 의해 보건복지부장관으로부터 지정받은 생산시설에서 생산된 제품 및 생산시설에서 제공하는 노무용역 등의 서비스를 말한다.

1.2 적용대상 기관 및 생산시설 현황

중증장애인생산품을 우선구매해야 하는 공공기관은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조에 의한 공공기관으로 ①국가, 지방자치단체, ②특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 기관, ③공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관 등을 모두 포함한다. 중증장애인생산품 우선구매 적용대상 기관은 955개소로 국가기관 54개소, 자치단체 243개소, 교육청 193개소, 공공기관 320개소, 지방공기업 139개소, 기타 특별법인 6개소가 있다[9][표 1].

표 1. 중증장애인생산품 우선구매 적용 대상기관 현황

계	국가기관	자치단체	교육청	공공기관	지방공기업	기타법인
955	54	243	193	320	139	6

다음으로, 중증장애인생산품 생산시설은 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에 의한 중증장애인생산시설로 지정받은 시설에서 생산된 제품이나 제공하는 노무용역이 해당된다. 중증장애인생산품 생산시설로 지정된 시설은 419개소로 확인된다[10][표 2].

표 2. 중증장애인생산품 생산시설 지정 현황

연도	08	09	10	11	12	13	14	15
시설수(누계)	66	154	196	260	351	379	393	419

1.3 우선구매 실적

2014년도 구매실적은 3,530억원으로 총 구매액의 0.91%로 나타났다. 2013년도 구매실적에 비해 2014년도 구매실적이 0.19%p 증가하였다. 또한, 구매비율이 가장 높은 기관은 국가기관(1.06%)이고, 가장 낮은 기관은 교육청(0.72%)으로 나타났다. 가장 높은 구매비율인 공공기관이 처음으로 법적 구매비율을 달성하였다.

세부적으로 살펴보면, 2013년 대비 2014년 구매액이 572억원 증가하였고, 구매비율은 0.19%p 증가하였다. 국가기관은 구매금액이 194억원 증가하였고, 구매비율도 1.06%로 법적기준을 충족한 것으로 나타났으며, 전년 대비 48.1%p로 가장 많이 증가한 것으로 나타나 중증장애인생산품 우선구매에 대한 인식과 실천이 좋아

진 것으로 볼 수 있다. 지자체(지방공기업 포함)는 구매금액이 60억원 증가하였고, 구매비율도 7.1%p 증가하여 장애인생산품 구매액이 다소 증가한 것으로 나타났다. 반면, 교육청은 구매금액이 25억원 감소하였고, 구매비를 역시 전년 대비 6.7%p 감소하여 대대적인 개선이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로, 공기업 등은 구매금액이 343억원 증가하였고, 구매비를 또한 25.5%p 증가한 것으로 나타나 국가기관에 이어 두 번째로 구매액 증가폭이 높은 것으로 확인되었다.

결과적으로, 2014년을 기준으로 살펴봤을 때 국가기관은 법정구매 비율을 준수했고, 지자체와 공기업 등은 전년 대비 구매비율이 상승했으나 법정구매 비율을 달성하지 못하였다. 특히, 교육청은 구매액이 대폭 감소하였고 2년 연속 실적 감소가 나타나므로 이에 대한 원인 파악 등 적극적인 관리가 필요할 것으로 판단된다[표 3].

표 3. 중증장애인생산품 우선구매 실적 현황
단위: 억원, %

구분	2013년		2014년		구매액증감 (B-A)/A	비율증감 b-a
	구매액A	비율a	구매액B	비율b		
계	2,958	0.72	3,530	0.91	19.3	0.19
국가기관	402	0.62	596	1.06	48.0	0.44
지자체	844	0.71	904	0.83	7.1	0.12
교육청	368	0.68	343	0.72	▲6.7	0.04
공기업	1,344	0.76	1,687	0.97	25.5	0.21

1.4 우선구매실적 평가결과 현황

‘2014년도 공공기관 중증장애인생산품 우선구매실적 평가결과’에 의하면, 지자체의 상위기관 5개중 조례제정 기관은 5개 모두이고, 하위기관 5개중 조례제정 기관은 3개로 나타났다. 조례제정 여부와 우선구매실적간의 관련성이 있을 것으로 추측할 수 있다[표 4].

표 4. 중증장애인생산품 우선구매실적 평가결과 현황

순위	상위기관			하위기관		
	기관명	구매비율	조례	기관명	구매비율	조례
1	부산광역시	1.3	○	경상북도	0.51	○
2	서울특별시	1.29	○	인천광역시	0.55	○
3	전라북도	1.21	○	충청북도	0.57	×
4	제주도	0.9	○	대구광역시	0.57	×
5	전라남도	0.76	○	충청남도	0.75	○

2. 장애인생산품 우선구매 관련 선행연구

중증장애인생산품 우선구매와 관련된 선행연구는 나운환[6][12], 나운환·박경순·김동주[13], 박하현[7], 이해경[4], 이해경 외[8]의 연구가 있다. 본 연구는 장애인생산품 우선구매제도가 시행된 이후 지자체의 조례를 분석하므로 나운환[6]과 박하현[7], 이해경[4], 이해경 외[8]의 연구를 살펴보았다.

나운환[6]은 ‘AA정책으로써 장애인우선구매제도의 개선방안’ 연구를 통해 중증장애인생산품 우선구매제도의 성과를 분석하고 개선방안을 제시하였다. 우선구매제도의 성과 분석을 위해 제도도입 이후 장애인생산품의 매출정도, 중증장애인의 고용증가정도, 근로장애인의 임금상승률을 측정하였다. 연구결과, 중증장애인생산품 우선구매제도는 직업재활시설의 마케팅활동에 성과가 있었으며, 중증장애인 고용기회 제공에 성과가 있었으나 장애인근로자의 임금상승 성과는 나타나지 않았고, 우선구매의 이행장치, 추진체계, 계약제도, 생산품시설 지원 등의 제도적 측면에서 미흡한 부분이 많은 것으로 나타났다. 개선사항으로 우선구매를 위한 제도적 장치와 이행조치들이 개선되어야 하며, 우선구매추진위원회의 주관부처 개선과 수행기관을 법률에 명시하고 지원하며, 단체추수의계약제도의 도입이 필요하고, 마지막으로 중증장애인생산품 관리를 위한 지원방안을 마련하는 것이 바람직하다고 제안하였다.

박하현[7]은 ‘중증장애인생산품 우선구매체계의 문제점과 개선방안’에서 중증장애인생산품 우선구매제도 분석, 관련 연구 및 도서 분석을 통해 제도의 실태와 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하였다. 연구결과 개선방안으로 보건복지부의 역할로 중증장애인생산품 우선구매추진위원회를 대통령 직속기관으로 격상, 우선구매명령제도 도입, 온라인시스템 구축을 제안하였고 의무구매기관 구매담당자의 인식개선 교육 강화를 지적하였다. 생산 및 판매시설의 역할로는 1·2차 산업에서 3차 산업으로의 패러다임 전환, 생산시설과 판매시설의 역할조정, 생산시설과 판매시설 인력의 전문성 강화가 필요하며, 마지막으로 업무수행기관의 역할 재정립으로 (재)한국장애인개발원이 지역별 훈련기관을 설치하는 것이 실질적 효과가 발생한다고 주장하였다.

이혜경[4]은 ‘중증장애인생산품 우선구매제도 활성화 연구’를 통해 국내외에서 시행되고 있는 장애인생산품 관련 우선구매제도를 알아보고, 중증장애인생산품의 우선구매자인 공공기관을 조사하여 구매실태와 구매욕구를 파악하였다. 또한, 변화되는 제도 속에서 어떤 준비를 해야 하는지 직업재활시설 및 장애인복지단체, 장애인생산품업무수행기관, 보건복지부, 공공기관의 입장별로 역할을 제시하였다. 연구결과로 공공기관에서 중증장애인생산품에 대한 관심이 높고 구매욕구로 특히 복사용지, 행정봉투, 문서화일 등 사무용품에 대한 구매 실적과 구매욕구가 높은 것으로 나타났다. 반면, 제품에 대한 품질과 기술에 대한 불만, 판매자의 자세에 대한 불만, 높은 가격 등에 대한 불만의 의견도 나타났다. 제도적으로는 의무적으로 구매를 해야 하지만 불이행시 핸드캡이나 초과 달성 시 인센티브 제공이 없고, 구매 실적과 제품정보 등에 대한 시스템의 부재를 지적하는 의견도 나타났다. 제언으로 우선구매제도에 대한 규제 강화, 생산시설에 대한 명확한 기준마련, 홍보, 제품에 대한 구매 및 관리 시스템 개발, 가격 및 품질 향상, 판매자에 대한 교육 등으로 이를 통해 장애인생산품 우선구매제도가 정착되고 발전될 수 있을 것으로 바라보았다.

또한, 이혜경 외[8]은 ‘중증장애인생산품 우선구매제도 실효성 확보방안 연구’를 통해 국내외의 생산품우선구매제도의 법적 기준과 적용대상 등을 분석하고, 공급자인 직업재활시설 종사자와 수요자인 국가 및 공공기관 구매담당자, 정부업무평가 관계자들을 대상으로 제도의 문제점과 개선점, 구매에 영향을 미치는 요인, 업무수행기관의 역할, 공공기관 평가지표 등에 대해 연구하였다. 연구결과, 제도적 측면에서는 법정기준인 1%를 구매하지 못하는 문제점이 계속 제기되고 있으므로, 안전행정부의 ‘지방계약 예규’나 ‘행정업무 관리규정’ 등과 같은 지침의 반영이 필요한 것으로 나타났다. 생산시설 운영 측면에서는 생산시설 지정 기준, 물품 및 용역계약 업무, 직접생산 기준 등의 규제는 강화되고 있으나 생산시설을 위한 중앙정부나 지자체의 부가적 지원은 없어 생산시설에서 큰 부담을 느끼는 것으로 나타났다. 정부업무평가 측면에서는 평가지표에 대한 인지도 및 이해도가 낮아 영향력이 거의 없으므로 가산점을

높이고 지표에 대해 홍보하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 결론적으로, 국가와 지자체의 책임을 명확히 규정하고 부과하고, 정부업무평가에 대한 지표와 가산점을 높일 필요가 있으며 장기적으로 우선구매제도의 실효성 담보를 위한 모니터링 체계의 구축을 제안하였다.

III. 연구방법

1. 조사대상 및 분석방법

「중증장애인생산품 우선구매 특별법」이 시행되면서 전국의 각 지자체에서는 동법에 근거한 조례가 제정되고 있다. 자치법규정보시스템과 서울특별시 법무행정서비스에 의하면[14][15], 2015년 7월 1일 현재 「중증장애인생산품 우선구매 조례」는 39개 지자체에서 제정하였으며 5개 지역에서는 입법예고중이다. 본 연구에서는 제정 및 입법예고 중인 44개 지자체의 「장애인생산품 우선구매 조례」를 중심으로 각 지자체별 조례 제정현황을 분석하고, 조례의 주요 항목을 지자체별로 비교·분석하였다.

자료분석 방법은 내용분석(content analysis)으로 조례조항의 존재와 내용을 분석하여 목적, 적용 대상기관, 지방자치단체장의 책무, 이행계획 수립, 구매촉진 의무, 행정적·재정적 지원, 구매 협조요청, 평가 및 포상 등의 세부내용을 정리하였으며, 지속적인 비교분석을 통해 내용을 범주화시켰다. 항목분석은 특별법의 체계로 분류한 근거에 의해 조례 항목을 분류하고자 하였으며, 법 조항의 내용적 측면을 분석하고자 하였다.

내용분석은 비관여적 자료수집방법을 활용하는 가장 대표적인 조사방법 중 하나로 연구주제와 관련된 텍스트의 내용을 수집하고 분석하기 위한 기술이자 방법이다. 분석방법으로는 단어나 문장의 사용빈도를 계산하거나 신문기사의 크기나 연설 내용 중 특정 주제를 언급한 시간 등을 측정하여 다른 사람도 반복 측정할 수 있도록 객관적인 방법을 활용하며 범주화하고 계량화한다[16]. 내용분석은 타당성을 확보하는데 어려움이 있다는 한계를 가지지만 시간과 비용이 절약된다는 장점이 있다[17].

2. 조사내용

44개 조례에 포함되어 있는 조항의 존재여부를 확인하고, 조항별로 공통점과 차이점을 분석하였다. 조항 존재분석 대상은 8개이며, 조항 내용분석은 공통점과 차이점, 특성을 파악하고자 하였다. 각 범주별로 조사내용을 살펴보면 아래 표와 같다[표 5].

표 5. 조사내용

범주	하위범주
조항 존재분석	목적, 적용 대상기관, 지방자치단체장의 책무, 이행계획 수립, 구매촉진 의무, 행정적·재정적 지원, 구매 협조요청, 평가 및 포상
조항 내용분석	조항별 내용을 확인하여 공통점과 차이점, 특성 파악

IV. 연구결과

연도별 조례제정 현황을 살펴보면, 2011년도에 10개(충청남도, 안양시, 천안시, 아산시, 서산시, 목포시, 서울시 중구, 광주시 서구, 대전시 서구, 대전시 동구), 2012년도에 8개(서울시, 세종시, 제주도, 논산시, 전주시, 거제시, 완주군, 서울시 양천구), 2015년도에 7개(부산시, 오산시, 화성시, 서울시 노원구, 인천시 연수구, 인천시 서구, 울산시 북구), 2013년도에 6개(대구시, 대전시, 서울시 용산구, 서울시 강서구, 서울시 동작구, 광주시 광산구), 2009년(광주시, 강원도, 전라북도, 경상남도)·2010년(인천시, 전라남도, 수원시, 서울시 성북구)·2014년(울산시, 경상북도, 울주군, 광주광역시 동구)에 각 4개, 2008년에 1개(경기도)의 조례가 제정되었다. 상위범이 제정된 2008년도 이후 가장 먼저 조례를 제정한 지자체는 경기도로 2008년으로 확인되었다[표 6].

표 6. 연도별 조례 제정 현황

계	08	09	10	11	12	13	14	15
44	1	4	4	10	8	6	4	7

지역별 조례제정 현황을 살펴보면, 전체 17개 광역자치단체 중 15개 광역자치단체에서 조례가 제정되었다(88.2%). 광역시 및 특별시, 자치시 8개 중 대구광역시를 제외한 7개 시에서 조례를 제정하였고(87.5%), 도

단위는 9개 중 충청북도를 제외한 8개 도에서 조례를 제정하였다(88.9%).

기초자치단체는 75개 시 중에서 11개 시에서 조례를 제정하였고(14.7%), 86개 군 중에서 울주군과 완주군 2개 군만 조례를 제정하였다(2.3%). 또한, 69개 자치구 중 16개 구에서만 조례가 제정되었다(23.1%).

광역자치단체에만 조례가 있고 기초자치단체에는 조례가 없는 곳은 15개 중 5개(부산시, 세종시, 강원도, 경상북도, 제주도)로 나타났다. 광역자치단체와 기초자치단체에 모두 조례가 있으며 광역보다 기초에서 먼저 조례를 제정한 곳도 2개(서울시, 대전시)로 확인되었다. 또한, 2015년 7월 현재 서울시가 가장 많은 7개의 행정구역에서 조례를 제정한 것으로 나타났다. 전국 243개 지자체 중 44개 지자체에 제정되어 18.1% 수준으로 확인되었다[표 7].

표 7. 지역별 조례 제정 현황

구분	조례제정 지자체(총 44개)			
광역자치단체 (15개)	시(7개)	서울특별시(12년), 부산광역시(15년), 인천광역시(10년), 광주광역시(09년), 대전광역시(13년), 울산광역시(14년), 세종특별자치시(12년)		
	도(8개)	경기도(08년), 강원도(09년), 충청남도(11년), 전라북도(09년), 전라남도(10년), 경상북도(14년), 경상남도(09년), 제주특별자치도(12년)		
기초자치단체 (29개)	시(11개)	경기도(4개)	수원시(10년), 안양시(11년), 오산시(15년), 화성시(15년)	
		충청남도(4개)	천안시(11년), 아산시(11년), 서산시(11년), 논산시(12년)	
		전라북도(1개)	전주시(12년)	
		전라남도(1개)	목포시(11년)	
		경상남도(1개)	거제시(12년)	
		울산광역시(1개)	울주군(14년)	
	군(2개)	전라북도(1개)		완주군(12년)
		구(16개)	서울특별시(7개)	성북구(10년), 중구(11년), 양천구(12년), 용산구(13년), 강서구(13년), 동작구(13년), 노원구(15년)
	대구광역시(1개)		수성구(13년)	
	인천광역시(2개)		연수구(15년), 서구(15년)	
	광주광역시(3개)		서구(11년), 광산구(13년), 동구(14년)	
	대전광역시(1개)		서구(11년), 동구(11년)	
	울산광역시(1개)		북구(15년)	

1. 구성항목 분석

조례의 구성내용은 목적, 적용 대상기관, 지방자치단체장의 책무, 우선구매 이행계획 수립, 구매촉진 의무, 행정적·재정적 지원, 구매 협조요청, 평가 및 포상 등으

로 구성되어 있다(표 8).

목적과 적용 대상기관은 44개 모든 지자체에서 명시되어 있었고(100%), 우선구매 이행계획 수립은 1개 지자체(목포시)를 제외하고 43개 지자체에 명시되어 있었다(97.7%). 구매 협조요청은 2개 지자체(오산시, 논산시)를 제외한 42개 지자체에(95.4%), 구매촉진 의무는 3

개 지자체(울산시, 인천 서구, 대전 동구)를 제외한 41개 지자체에(93.1%) 명시되어 있었다. 또한, 행정적·재정적 지원은 8개의 지자체(서울 양천구, 서울 용산구, 서울 강서구, 서울 동작구, 서울 노원구, 대구 수성구, 인천 연수구, 인천 서구)를 제외한 36개 지자체에(81.8%) 명시되어 있었다. 반면, 평가·포상은 11개 지

표 8. 지역별 조례 구성항목

지자체명	목적	적용 대상기관	자치단체장의 책무	우선구매 이행계획	구매촉진 의무	행정적·재정적 지원	구매 협조요청	평가·포상
서울특별시	○	○	○	○	○	○	○	○
부산광역시	○	○	○	○	○	○	○	○
인천광역시	○	○	○	○	○	○	○	○
광주광역시	○	○	×	○	○	○	○	○
대전광역시	○	○	○	○	○	○	○	○
울산광역시	○	○	○	○	×	○	○	○
세종특별자치시	○	○	○	○	○	○	○	○
경기도	○	○	×	○	○	○	○	×
강원도	○	○	×	○	○	○	○	○
충청남도	○	○	×	○	○	○	○	○
전라북도	○	○	×	○	○	○	○	○
전라남도	○	○	○	○	○	○	○	○
경상북도	○	○	○	○	○	○	○	○
경상남도	○	○	×	○	○	○	○	○
제주특별자치도	○	○	○	○	○	○	○	○
수원시	○	○	×	○	○	○	○	×
안양시	○	○	×	○	○	○	○	×
오산시	○	○	○	○	○	○	×	○
화성시	○	○	○	○	○	○	○	○
천안시	○	○	○	○	○	○	○	○
아산시	○	○	○	○	○	○	○	○
서산시	○	○	×	○	○	○	○	×
논산시	○	○	×	○	○	○	×	×
전주시	○	○	○	○	○	○	○	○
목포시	○	○	○	×	○	○	○	○
거제시	○	○	○	○	○	○	○	×
울주군	○	○	○	○	○	○	○	○
원주군	○	○	○	○	○	○	○	○
서울 성북구	○	○	○	○	○	○	○	×
서울 중구	○	○	○	○	○	○	○	○
서울 양천구	○	○	○	○	○	×	○	○
서울 용산구	○	○	○	○	○	×	○	○
서울 강서구	○	○	○	○	○	×	○	○
서울 동작구	○	○	○	○	○	×	○	○
서울 노원구	○	○	○	○	○	×	○	○
대구 수성구	○	○	○	○	○	×	○	×
인천 연수구	○	○	○	○	○	×	○	○
인천 서구	○	○	○	○	×	×	○	○
광주 서구	○	○	×	○	○	○	○	×
광주 광산구	○	○	×	○	○	○	○	○
광주 동구	○	○	×	○	○	○	○	○
대전 동구	○	○	×	○	×	○	○	×
대전 서구	○	○	○	○	○	○	○	×
울산 북구	○	○	○	○	○	○	○	○
계	44	44	30	43	41	36	42	33

자체(경기도, 수원시, 안양시, 서산시, 논산시, 거제시, 서울 성북구, 대구 수성구, 광주 서구, 대전 동구, 대전 서구)를 제외한 33개 지자체에만 명시되어 있었고(75%), 지방자치단체장의 책무는 14개 지자체를 제외하고 30개의 지자체에만 명시되어 있는 것으로 나타났다(68.1%).

장애인생산품의 구매촉진과 판매활성화를 위하여 지자체의 책무를 명시하는 것은 매우 중요한 조항이나 제정 현황은 가장 낮게 나타나 확대의 필요성이 있다. 또한, 장애인생산품의 원활한 생산·유통을 위한 행정적·재정적 지원 조항과 적용 대상기관을 명시한 조항의 제정 현황도 상대적으로 낮은 것으로 나타나 이에 대한 개선도 필요하다. 평가 및 포상을 통해 장애인생산품을 생산하고 판매하고 재생산하는 구매의 선순환적 체계마련을 위한 조항이 포함된 지자체도 75%로 확인되어, 실제로 장애인생산품의 구매촉진이 적극적으로 이루어질 것인지에 대한 의문이 제기된다.

특히, 이행계획의 수립을 위한 위원회의 설치에 관한 조항은 한 곳의 지자체에도 포함되지 않아 이에 대한 전반적인 개선을 위한 검토가 필요하다. 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위해서는 계획단계에서부터 조직적인 관리와 체계적인 접근이 선행되어야 효과적인 구매실적의 결과를 기대할 수 있으므로, 조례에 기본사항 제정과 함께 생산유통을 위한 현장의 의견수렴과 전문가회의, 목표치 이상의 구매에 기여한 기관에 대한 긍정적인 보상, 실적 미흡 기관에 대한 타당한 처분 등의 보완이 필요할 것으로 여겨진다.

2. 목적 및 적용 대상기관

조례 목적은 44개 지자체 모두에서 명시하고 있었으며(100%), 주요 내용은 「장애인복지법」 제44조와 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에 따라 중증장애인생산품 구매를 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다'로 구성되어, 일부 차이는 있지만 유사하게 구성되어 있다[표 9].

적용 대상기관 또한 44개 지자체에서 모두 명시하고 있었다. ②항은 해당지자체와 소속기관을 대상기관으로 하고 있는 항목으로 32개 지자체에서 나타났다. ③

항은 산하 출연투자기관까지 적용하는 항목으로 19개 지자체에서 나타났다. ④항은 「지방공기업법」에 따라 설립한공단공사까지 적용하는 항목으로 7개 지자체에서 나타났으며, ⑤항은 「지방공기업법」에 따른 출연기관까지 적용하는 것으로 대전시 1개 지자체에서 제시하고 있었다. ⑥항은 보건소 및 동주민센터, 구의회, 시설관리공단 등 지자체 소속기관을 명시하는 항목으로 7개 지자체에서 나타났다. ⑦항은 지자체가 재산의 전부를 출연한 법인 또는 단체를 대상기관으로 명시하고 있는 항목으로 3개 지자체에서 나타났다. ⑧항은 지자체가 자본금의 50%이상을 출자·출연한 기관으로 경기도 조례에서 명시하고 있었다. ⑨항은 지방공기업, 출자출연기관 중 4분의 1이상 출자 또는 출연한 법인까지 대상기관으로 명시한 항목으로 오산시 조례에서 명시하고 있었다. ⑩항은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 법률」에 따른 공공기관으로 제주도 조례에서 명시하고 있었다.

표 9. 적용 대상기관

구분	수	조례지정 지자체
① 적용대상 기관 명시	44	
② 해당 지자체와 소속기관	32	서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 수원시, 안양시, 오산시, 화성시, 천안시, 아산시, 논산시, 진주시, 목포시, 울주군, 완주군, 서울시 중구, 서울시 성북구, 인천시 서구, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 대전시 서구
③ 산하 출연투자출자기관	19	서울시, 인천시, 세종시, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 천안시, 아산시, 논산시, 진주시, 목포시, 완주군, 서울시 중구, 서울시 성북구, 광주시 서구, 수원시, 안양시
④ 「지방공기업법」에 따라 설립한 공단공사	7	부산시, 광주시, 대전시, 울산시, 화성시, 울주군, 인천시 서구
⑤ 「지방공기업법」에 따른 출연기관	1	대전시
⑥ 보건소 및 동주민센터, 구의회, 시설관리공단	7	서울시 양천구, 서울시 강서구, 서울시 동작구, 대구시 수성구, 인천광역시 연수구
⑦ 재산의 전부를 출연한 법인 또는 단체	3	광주시, 인천시 서구, 화성시
⑧ 자본금의 50%이상 출자출연한 기관	1	경기도
⑨ 지방공기업, 출자출연기관 중 4분의 1이상 출자 또는 출연한 법인	1	오산시
⑩ 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관	1	제주도

위의 내용을 살펴보면, ①~⑥항은 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위하여 대상기관을 정함에 있어 지자체 본청과 직속기관을 중심으로 정하고 있었고, ⑦~⑩항은 지자체에서 출연·출자한 기관이나 법인, 단체까지 확대하여 장애인생산품 구매촉진을 위해 노력하는 것으로 설명할 수 있다. 특히, ⑧항과 ⑨항은 지자체가 자본금 일부만 지원하였음에도 대상기관으로 지정하여 장애인생산품 판로 확대를 위해 노력한 것이다. 향후, 더 많은 지자체에서 본청과 직속 소속기관 뿐 아니라 전체 및 일부 지자체 예산이 지원된 기관, 법인, 단체 등을 대상으로 적용 대상기관을 확대하는 노력이 필요할 것이다.

3. 지방자치단체장의 책무

표 10. 지방자치단체장의 책무

구분	수	조례지정 지자체
① 지방자치단체 책무 명시	30	
② 필요한 지원 및 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다	29	서울시, 부산시, 인천시, 대전시, 울산시, 세종시, 전라남도, 경상북도, 제주도, 오산시, 화성시, 천안시, 전주시, 목포시, 거제시, 울주군, 완주군, 서울 성북구, 서울 중구, 서울 양천구, 서울 용산구, 서울 강서구, 서울 동작구, 서울 노원구, 대구 수성구, 인천 연수구, 인천 서구, 대전 서구, 울산 북구
③ 필요한 지원 및 시책을 종합적이고 효과적으로 추진할 수 있다	1	아산시

조례에서 지방자치단체장의 책무는 44개 지자체 중 30개 지자체에서 명시하여 가장 낮게 나타났고(68.1%), 14개 지자체에서는 별도로 명시하지 않았다[표 10]. 세부적 내용에서는 지자체장의 책무는 대부분 포괄적으로 계획수립과 추진으로 제시하고 있다. ②항은 ‘중증장애인생산품의 우선구매를 촉진하기 위하여 필요한 지원 및 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다’는 내용으로 29개 지자체에서 명시하였다. ③항은 아산시로 내용은 동일하나 ‘추진할 수 있다’라고 명시하였다. 법적 구속력을 살펴보면, ‘하여야 한다’는 기속행위로 반드시 그렇게 해야 하거나 최대한 노력해야 하는 조항이고, ‘할 수 있다’는 재량행위로 선택의 자유가 인정되는 것으로 해석 할 수 있다. 이는 상위법에 지자체

의 책임을 기속행위로 명시하였음에도 불구하고 조례에서 명시하지 않았거나 재량행위로 명시한 것은 상위법과 충돌할 소지가 있다[18]. 따라서, 지자체장의 책무 조항은 반드시 포함되어야 할 조항이며, 지자체장의 책임성 부과를 위해서 기속행위 조항으로 명시해야 할 필요가 있다.

4. 우선구매 이행계획

중증장애인생산품 우선구매 이행(추진)계획의 수립은 1개 지자체(목포시)를 제외한 43개(97.7%) 지자체에서 명시하였다[표 11]. 조례는 우선구매 이행계획의 수립에 근거하여 우선구매 물품(품목) 명시와 구매목표 비율을 계획에 포함하도록 하고 있다. ②항은 우선구매 이행계획 수립 시 해당되는 기관들로부터 우선구매 이행계획을 요청하고 구매할 품목과 구매목표 비율을 포함한 기본계획을 수립하도록 명시하는 항목으로 37개 지자체에서 나타났다. ③항은 장애인생산품 구매액이 전체 구매액의 100분의 1이상이 되어야 한다고 명시하는 항목으로 6개 지자체에서 나타났다. ④항은 우선구매 이행계획 수립에 전년도 실적의 제출을 포함하는 내용을 명시하는 항목으로 12개 지자체에서 나타났다. ⑤항은 장애인생산품 우선구매를 위한 기본 계획의 수립에서 물품의 구매와 목표설정에만 그치지 않고 교육·홍보·인력양성에 관한 항목을 명시하는 항목으로 17개 지자체에서 제시하고 있다. ⑥항은 추진체계와 담당 부서에 관한 항목으로 계획수립 단계에서 전달체계의 중요성을 명시하는 항목으로 18개 지자체에서 나타났다. ⑦항은 계획수립이 우선구매생산품의 촉진을 위해 시설지원(유통사업자)에 관한 항목을 명시하는 것으로 12개 지자체에서 확인되었다. ⑧항은 경기도 조례에서 명시하고 있는 항목으로 계약특수조건 규정·기관업무평가·제도개선 사항 등을 조례에 포함시켜 장애인생산품 우선구매 계획단계에서부터 전반적인 사항을 고려하고 있었다. ⑨항은 장애인생산품 우선구매 뿐 아니라, 확대방안을 이행계획에 포함하는 항목으로 대전시, 제주도 2개 지자체에서 명시하고 있었다. ⑩항은 필요한 경우 관련 자료의 제출을 요구하는 항목으로 17개 지자체에서 나타났다. ⑪항은 현장의 의견수렴 간담회

를 개최하는 것으로 4개 지자체(광주시, 대전시 동구, 서산시, 거제시)에서 나타났다. ⑫항은 장애인생산품 우선구매를 위한 계획수립시 장애인복지위원회의 자문·심의를 거치는 내용으로 3개 지자체(울산시, 경상남도, 오산시)에서 나타났다.

표 11. 우선구매 이행계획

구분	수	조례지정 지자체
① 우선구매 이행계획 수립	43	
② 우선구매 물품(품목) 및 구매목표비율	37	서울시, 부산시, 인천시, 대전시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 수원시, 안양시, 오산시, 화성시, 천안시, 아산시, 논산시, 전주시, 울주군, 완주군, 서울시 중구, 서울시 용산구, 서울시 성북구, 서울시 노원구, 서울시 강서구, 인천시 연수구, 인천시 서구, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 대구시 수성구, 대전시 서구, 울산시 북구
③ 총구매액의 100분의 1이상 되어야 함	6	서울시, 서울시 용산구, 서울시 노원구, 서울시 강서구, 인천시 연수구, 인천시 서구
④ 전년도 실적	12	서울시, 부산시, 대전시, 울산시, 경상북도, 제주도, 오산시, 울주군, 서울시 노원구, 인천시 연수구, 인천시 서구, 울산시 북구
⑤ 교육·홍보·인력양성에 관한 사항	17	광주시, 울산시, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도, 오산시, 화성시, 논산시, 서산시, 거제시, 울주군, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 대전시 동구, 울산시 서구
⑥ 추진체계와 담당부서에 관한 사항	18	광주시, 울산시, 경기도, 전라북도, 전라남도, 수원시, 안양시, 오산시, 논산시, 서산시, 전주시, 거제시, 울주군, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 대전시 동구, 울산시 서구
⑦ 시설지원(유통판매사업자)에 관한 사항	12	광주시, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도, 논산시, 서산시, 거제시, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 대전시 동구
⑧ 계약특수조건 규정, 기관업무 평가, 제도개선 사항 등	1	경기도
⑨ 확대방안	2	대전시, 제주도
⑩ 필요한 경우 관련 자료제출 요구	17	부산시, 광주시, 울산시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상남도, 수원시, 안양시, 오산시, 화성시, 천안시, 아산시, 울주군, 인천시 연수구, 울산시 서구
⑪ 필요한 경우 의견수렴 간담회 개최	4	광주시, 서산시, 거제시, 대전시 동구
⑫ 필요한 경우 장애인복지위원회 자문/심의	3	울산시, 경상남도, 오산시

위의 내용을 살펴보면, ①~④항은 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위한 계획수립에 필수적으로 반영되어야 할 요건들을 조례항목에 명시한 것이고, ⑤~⑫항

은 계획수립 단계에서부터 시설지원, 전달체계 구축, 교육 및 인력양성, 제도개선, 확대방안 등 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위한 다양한 노력의 이행을 계획단계에 담고자 노력하는 것으로 설명할 수 있다. 특히, ⑪항과 ⑫항은 현장간담회와 장애인복지위원회의 운영으로 현장의 목소리와 전문가의견을 반영하기 위한 노력으로 이해할 수 있으며, 실제 장애인생산품 우선구매 활성화를 위해 많은 지자체에 확대되는 것이 필요하다.

5. 구매촉진 의무

조례에서 구매촉진 의무를 명시한 지자체는 3개 지자체(울산광역시, 인천 서구, 대전 동구)를 제외한 41개 지자체(93.1%)로 나타났다[표 12]. ②항은 장애인생산품 생산시설이 장애인생산품의 구매를 요청했을 때 우선적으로 구매하는 것을 명시하는 항목으로 14개 지자체에서 나타났다. ③항은 우선구매계획을 수립하였으나, 이행계획 미달시 시정조치를 지자체가 요청하는 항목으로 31개 지자체에서 나타났다. 특히, 경상북도의 경우, 우선구매실적 반기별 파악하여 낮은 경우 개선조치를 실시하는 것으로 명시되어 있어 실효성을 담보하기 위한 기간설정의 방안으로 보여진다. ④항은 수의계약 등을 통한 장애인생산품 구매를 명시한 조항으로 30개 지자체에서 나타났다. ⑤항은 장애인생산품 우선구매 확대를 명시한 항목으로 부산광역시와 경기도 2개 지자체에서 명시하고 있다. ⑥항은 기관별 우선구매 실적을 공표함으로써 우선구매 이행계획의 충족여부를 일반대중에 알리는 항목으로 21개 지자체에서 명시하고 있다. ⑦항은 기관평가시 장애인생산품 우선구매 실적을 반영하는 항목으로, 법적으로 주어진 책임을 완수하는 것 외에 인센티브를 부여하는 항목으로 보다 적극적으로 장애인생산품을 구매하게 유도하는 항목으로 볼 수 있다. 서울특별시와 대전광역시 2개 지자체에 명시되어 있다. ⑧항은 전국의 장애인생산품을 구매하는 것이 아닌, 관할지역내 장애인생산시설의 물품을 구매하도록 명시하고 있다. 논산시는 관내 장애인생산시설 장애인생산품을 구매하여 지역사회 장애인의 자립과 직업재활 활성화를 위한 적극적인 조치를 취하는 것으로 여겨진다. ⑨항은 총구매액의 1%이상 구매를 명시하며 그

중 50% 이상은 관내 장애인생산품으로 구매하는 것을 명시하고 있어 천안시는 관내 장애인생산품을 할당구매하여 지역사회 장애인의 자립을 위한 조치를 취하는 것으로 해석할 수 있다.

위의 내용을 살펴보면, ①~④항은 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위하여 구매촉진 의무를 부여함에 있어 미달시 시정조치의 기본사항을 정하고 있고, ⑤~⑦항은 구매확대나 실적 공표, 평가시 실적 반영 등 적극적인 조치를 취하는 노력으로 설명할 수 있다. 또한, ⑧~⑨항은 지역내 소재하는 장애인직업재활시설의 장애인생산품을 우선구매함으로써 지역사회 장애인근로자를 위한 적극적 우선적 조치를 위한 노력으로 이해된다.

표 12. 구매촉진 의무

구분	수	조례지정 지자체
① 구매촉진 의무(우선구매 촉진)	41	
② 구매요청시 우선적으로 구매	14	서울시, 인천시, 세종시, 경기도, 전라남도, 경상북도, 수원시, 안양시, 화성시, 아산시, 목포시, 서울시 중구, 서울시 성북구, 대전시 서구
③ 이행계획 미달시 시정 조치	31	서울시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 수원시, 안양시, 오산시, 화성시, 천안시, 아산시, 목포시, 완주군, 울주군, 서울시 중구, 서울시 용산구, 서울시 성북구, 서울시 양천구, 서울시 강서구, 서울시 동작구, 인천시 연수구, 인천시 서구, 울산시 북구
④ 수의계약 구매	30	서울시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 수원시, 오산시, 논산시, 전주시, 거제시, 울주군, 서울시 용산구, 서울시 노원구, 서울시 양천구, 서울시 강서구, 서울시 동작구, 인천시 연수구, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 대전시 수성구, 울산시 북구
⑤ 구매확대	2	부산시, 경기도
⑥ 우선구매 실적 공표	21	서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 대전시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 경상북도, 제주도, 수원시, 안양시, 화성시, 천안시, 아산시, 완주군, 서울시 중구, 서울시 성북구, 인천시 연수구, 인천시 서구
⑦ 기관평가시 실적 반영	2	서울시, 대전시
⑧ 관내 장애인생산시설의 생산물품 구매	1	논산시
⑨ 총 구매액의 1%이상 구매(50% 이상 관내)	1	천안시

6. 행정적재정적 지원

조례에서 장애인생산품시설을 대상으로 행정적·재정적 지원 항목을 명시한 지자체는 8개 지자체를 제외한

36개 지자체(81.8%)로 나타났다[표 13]. ②항은 장애인생산품 생산시설의 유통·판매·수출을 위한 홍보와 마케팅을 지원하는 항목으로 34개 지자체에서 나타났다. ③항은 장애인생산품의 제품개발·산학협력·기술지원에 대한 항목을 31개 지자체에서 명시하고 있다. ④항은 장애인생산품 생산시설에 대해 시설·장비 등 기능보강사업을 지원하는 항목으로 15개 지자체에서 나타났다. ⑤항은 지자체의 각종 행사 개최시 장애인생산품을 판매하거나 홍보하도록 하는 항목으로 18개 지자체에서 명시하고 있다. ⑥항은 경기도에서 지자체의 책무를 완수하고 장애인생산품의 홍보에 보다 적극적으로 대응하는 항목으로 청사 내 홍보시설에 장애인생산품을 전시하도록 명시하고 있다. ⑦항은 장애인생산품 관련 전문가 교육을 지원하여 인적자원 개발 항목으로 경상북도에서 명시하고 있는 항목이다.

표 13. 행정적재정적 지원

구분	수	조례지정 지자체
① 생산·유통·판매 지원	36	
② 유통·판매·수출을 위한 홍보·마케팅 지원	34	서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 수원시, 안양시, 화성시, 천안시, 아산시, 논산시, 서산시, 전주시, 완주군, 목포시, 거제시, 울주군, 서울시 중구, 서울시 성북구, 광주시 동구, 광주 광산구, 대전시 동구, 대전시 서구, 울산시 북구
③ 제품개발·산학협력·기술지원	31	부산시, 인천시, 광주시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 수원시, 안양시, 화성시, 천안시, 아산시, 논산시, 서산시, 전주시, 완주군, 목포시, 거제시, 울주군, 서울시 성북구, 광주시 동구, 광주 광산구, 대전시 동구, 대전시 서구, 울산시 북구
④ 시설·장비 등 기능보강사업	15	광주시, 울산시, 인천시, 경기도, 강원도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 수원시, 안양시, 서산시, 거제시, 울주군, 대전시 동구, 대전시 서구, 울산시 북구
⑤ 각종 행사 개최시 판매·홍보	18	서울시, 인천시, 대전시, 경기도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 수원시, 안양시, 화성시, 천안시, 아산시, 전주시, 목포시, 완주군, 서울시 중구, 서울시 성북구
⑥ 청사내 홍보시설 전시	1	경기도
⑦ 관련 전문가 교육	1	경상북도

위의 내용을 살펴보면, ①~②항은 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위하여 생산·유통·판매를 위한 홍보와 마케팅 지원과, 제품개발·산학협력·기술지원으로 조례

를 제정한 지자체에서 대부분 명시하여 장애인생산품의 유통과 제품개발을 위한 노력을 하고 있었다. ④~⑤항은 장애인생산품 생산시설에 직접적인 예산과 행정지원으로 시설과 장비의 기능보강이나 각종 행사 개최시 장애인생산품을 판매토록 하여 수익금 창출을 위한 노력으로 이해되어진다. 특히, 경기도는 청사내 홍보시설 전시를 조례에 명시하여 지자체의 책무를 보다 폭넓게 명시하였고, 경상북도는 관련 전문가 교육을 통해 하드웨어적 지원 뿐 아니라 소프트웨어적 지원에도 노력을 아끼지 않는 것으로 해석할 수 있다.

7. 구매 협조요청

조례에서 장애인생산품의 구매촉진을 위하여 관련기관 등을 대상으로 구매 협조를 요청하는 항목을 명시한 지자체는 2개 지자체를 제외한 42개 지자체(95.5%)로 나타났다[표 14]. ②항은 지자체장이 학교, 공공단체, 체육시설, 유관기관 등에 장애인생산품 우선구매를 요청하는 항목으로 42개 지자체에서 나타났다. ③항은 지자체장이 학교 등과 장애인생산품 생산시설의 자매결연 알선을 추진하여 장애인생산품 구매를 활성화하기 위한 항목으로 14개 지자체에서 명시하고 있다. ④항은 지자체장이 장애인생산품 생산시설 및 장애인생산품 정보를 수집·관리하기 위한 항목으로 9개 지자체에서 나타났다. ⑤항은 지자체장이 ④항에서 수집한 정보를 관련 기관에 제공하여 알림으로써 장애인생산품의 판매 활성화를 위한 항목으로 10개 지자체에서 명시하고 있다. ⑥항은 장애인생산품 구매와 관련하여 판매·교육·홍보사업 등을 실시하는 시설과 단체를 대상으로 지자체장이 예산을 지원하도록 명시하는 항목으로 5개 지자체에서 나타났다.

위의 내용을 살펴보면, ①~③항은 장애인생산품의 우선구매 촉진을 위하여 관련 기관에 구매협조를 요청하거나 자매결연 등을 알선하는 내용이고, ④~⑤항은 장애인생산품 생산시설의 정보를 수집·관리하여 관련 기관에 제공을 통해 장애인생산품의 구매를 확대하기 위한 노력의 일환으로 이해할 수 있다. 마지막 ⑥항은 구매 협조요청에 그치지 않고 이와 관련된 활동에 지자체 예산을 투입하는 것을 명시한 항목으로 보다 적극적

으로 장애인생산품 판매 활성화를 위한 노력으로 보인다.

표 14. 구매 협조요청

구분	수	조례지정 지자체
① 구매 협조요청	42	
② 학교, 공공단체, 체육시설, 유관기관 등에 우선구매 요청	42	서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 경기도, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 수원시, 안양시, 화성시, 천안시, 서산시, 논산시, 전주시, 목포시, 거제시, 울주군, 완주군, 서울시 성북구, 서울시 중구, 서울시 양천구, 서울시 용산구, 서울시 강서구, 서울시 동작구, 서울시 노원구, 대구시 수성구, 인천시 연수구, 인천시 서구, 광주시 서구, 광주시 광산구, 광주시 동구, 대전시 동구, 대전시 서구, 울산시 북구
③ 학교 등과 장애인생산품 생산시설 자매결연 알선	14	서울시, 인천시, 세종시, 경기도, 수원시, 안양시, 화성시, 천안시, 아산시, 전주시, 완주군, 서울시 중구, 서울시 성북구, 서울시 노원구
④ 장애인생산품 생산시설 및 장애인생산품 정보의 수집·관리	9	광주시, 대전시, 전라북도, 전라남도, 논산시, 목포시, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구
⑤ 장애인생산품 생산시설 자료를 관련 기관에 제공	10	광주시, 대전시, 강원도, 전라북도, 전라남도, 논산시, 목포시, 광주시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구
⑥ 관련하여 판매·교육·홍보사업시 예산 지원	5	강원도, 충청남도, 경상남도, 수원시, 안양시
⑦ 관련 전문가 교육	1	경상북도

8. 평가 및 포상

조례에서 장애인생산품의 생산과 구매촉진에 기여를 한 기관과 개인을 대상으로 평가나 포상에 대한 항목을 명시한 지자체는 11개 지자체를 제외한 33개 지자체(75%)로 나타났다[표 15]. ②항은 장애인생산품의 생산과 구매촉진에 기여한 공적이 우수한 기관, 법인, 단체, 개인 등을 대상으로 포상하는 항목으로 33개 지자체에서 나타났다. ③항은 지자체장이 대상기관의 업무평가 항목에 장애인생산품 등 구매실적을 반영하여 평가하는 항목으로 21개 지자체에서 나타났다.

표 15. 평가 및 포상

구분	수	조례지정 지자체
① 포상 및 평가	33	
② 기관 및 개인 포상	33	서울시, 부산시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시, 세종시, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도, 오산시, 화성시, 천안시, 아산시, 전주시, 완주군, 목포시, 울주군, 서울시 중구, 서울시 용산구, 서울시 노원구, 서울시 양천구, 서울시 강서구, 서울시 동작구, 인천시 연수, 인천시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 울산시 북구
③ 기관평가에 우선구매 실적 포함	21	부산시, 인천시, 울산시, 세종시, 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상남도, 제주도, 오산시, 천안시, 아산시, 완주군, 목포시, 울주군, 인천시 연수구, 인천시 서구, 광주시 동구, 광주시 광산구, 울산시 북구

V. 결론 및 제언

본 연구는 장애인생산품 우선구매 활성화를 위해 제정된 지방자치단체 조례분석을 통하여 장애인근로자의 임금향상 등 근로조건 개선 등을 위해 장애인생산품 우선구매 조례제정의 발전적 방향을 제시하는데 목적이 있다. 2015년 7월 현재 지자체가 제정 또는 입법예고한 조례 44건을 분석한 결과를 근거로 다음과 같이 결론 및 제언하고자 한다.

첫째, 중증장애인의 고용을 확대하고, 근로장애인의 안정적 소득을 보장하기 위한 중증장애인생산품 우선구매의 법적근거인 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」이 2008년 3월 제정되었다. 이에 전국 지자체는 위법률을 근거로 하여, 2008년 경기도 조례 제정을 시작으로 2015년 7월 현재 44개 지자체가 조례를 제정하였다. 하지만 이는 전체 지자체의 18.1% 정도 수준으로, 조례가 제정되지 않은 지자체는 장애인생산품 우선구매 활성화를 통한 장애인근로자 근로조건 개선을 위하여 시급히 조례가 제정되어야 한다. 특히 대구광역시와 충청북도도는 광역자치단체임에도 불구하고 조례가 제정되지 않아 이에 대한 노력을 시작하여야 한다.

둘째, 조례의 구성항목을 살펴보면, 목적, 적용 대상 기관, 지자체장의 책무, 우선구매 이행계획 수립, 구매 촉진 의무, 행정적·재정적 지원, 구매 협조요청, 평가 및 포상 등으로 구성되어 있다. 목적과 적용 대상기관은

44개 모든 지자체에서 명시되어 있었으나, 그 외 항목은 명시되지 않은 지자체가 다수 나타났다. 특히, 조례 제정의 핵심이 되는 지자체장의 책무는 14개 지자체를 제외하고 30개의 지자체에만 명시되어(68.1%) 있어 개선이 필요하다.

셋째, 문제가 되는 조항으로 상위 법령 위반(불일치)이 확인되었다. 지자체장의 책무를 명시한 조항에서 일부 지자체에서 상위법에 명시된 ‘추진하여야 한다’는 기속행위 조항을 ‘~할 수 있다’는 재량행위 조항으로 규정하고 있었다. 중앙정부의 상위 법령이 지자체의 자치법규인 조례에 제대로 반영되고 이행되지 않은 경우 그 효과에 한계가 발생한다. 장애인생산품 우선구매를 지원하여 중증장애인의 직업재활을 돕는다는 목적을 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 이 항목에 대한 개정 또는 제정이 필요하다.

넷째, 이행계획의 수립을 위한 위원회 설치에 관한 조항은 한 곳의 지자체에서도 규정하지 않았으며, 필요 시 장애인복지위원회의 자문·심의를 받을 수 있도록 명시한 지자체도 3개 지자체에서만 나타나 이에 대한 개선이 필요하다. 장애인생산품의 우선구매 확대를 위해서는 계획단계에서부터 조직적인 관리와 체계적인 접근이 선행되어야 효과적인 구매실적을 기대해 볼 수 있기 때문이다. 위원회의 설치 및 구성, 역할에 있어 학계전문가 및 현장전문가와 함께 장애인당사자의 참여를 포함하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다.

다섯째, 적극적 우선 조치를 위한 조례항목 신설에 대한 검토가 필요하다. 장애인생산품의 우선구매를 위해서는 적용 대상기관의 적극적인 구매활동과 대상기관의 확대 및 효과적인 생산·유통·판매를 위한 기반 마련이 필요하다. 일부 지자체에서 폭넓은 행정적·재정적 지원을 규정하고 있으나 그 내용과 범위가 협소한 수준이므로 이에 대한 개선이 필요하다.

마지막으로, 법의 실효성을 담보하기 위해서는 중앙정부와 지자체가 함께 추진해야만 효과를 기대할 수 있을 것이다. 실제로 2014년 기준 국가기관은 법적기준 구매비율을 달성하고 있으나(1.06%) 지자체는 구매비율을 달성하지 못하고 있는(0.83%) 실정이다. 따라서, 중앙정부에서는 사전적·사후적 지원으로 지자체의 장

장애인생산품 우선구매 관련 조례와 실적 등을 모니터링 하고 이를 개선해 나가기 위한 노력이 요구된다.

2006.

- [17] 이정주, 박자경, 이한선, 구인순, *EDI 연구동향 분석: 2000년-2009년까지 연구개발보고서를 중심으로*, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2010.
- [18] 이병태, *법률용어사전*, 법문북스, 2011.

참 고 문 헌

- [1] 김성희, 이연희, 황주희, 오미애, 이민경, 이난희, 강동욱, 권선진, 오혜경, 윤상용, 이선우, *2014년 장애인 실태조사*, 한국보건사회연구원, 2014.
- [2] 김종미, 김호진, 고재훈, 김성천, 최종철, *2014년 장애인 경제활동 실태조사*, 한국장애인고용공단 고용개발원, 2014.
- [3] 국가인권위원회, *중증장애인 노동권 실태조사*, 국가인권위원회, 2014.
- [4] 이혜경, “중증장애인생산품 우선구매제도 활성화 연구,” *특수교육재활과학연구*, 제49권, 제2호, pp.59-79, 2014.
- [5] <http://www.moleg.go.kr/main.html>
- [6] 나운환, “AA 정책으로써 장애인우선구매제도의 개선방안,” *재활복지*, 제18권, pp.1-21, 2014.
- [7] 박하연, *중증장애인생산품 우선구매체계의 문제점과 개선방안*, 부산대학교, 석사학위논문, 2013.
- [8] 이혜경, 김동주, 이진숙, 이가은, *중증장애인생산품 우선구매제도 실효성 확보방안 연구*, 한국장애인개발원, 2014.
- [9] 보건복지부, *2015년도 중증장애인생산품 우선구매계획* 공고, 보건복지부, 2015.
- [10] 보건복지부, *중증장애인생산품 생산시설 지정 및 취소* 공고, 보건복지부, 2015.
- [11] 보건복지부, *중증장애인생산품 우선구매촉진위원회 부의 안건 회의자료*, 보건복지부, 2015.
- [12] <http://mw.go.kr>
- [13] 나운환, 박경순, 김동주, “직업재활시설의 판로확대 및 우선구매제도 개선방안,” *직업재활연구*, 제13권, 제2호, pp.31-49, 2003.
- [14] <http://www.elis.go.kr>
- [15] <http://legal.seoul.go.kr/legal/front/main.html>
- [16] 황성동, *알기 쉬운 사회복지조사방법론*, 학지사,

저 자 소 개

박 주 영(Ju-Young Park)

정회원



- 2013년 8월 : 가톨릭대학교 사회 복지학 박사
- 2006년 7월 ~ 2015년 2월 : 한국 장애인개발원
- 2015년 3월 ~ 현재 : 전주대학교 재활학과 교수

<관심분야> : 장애인복지, 장애인재활, 직업재활