



제423회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

중증장애인생산물 우선구매 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈중증장애인생산물 제공에 공사가 수반되는 경우 분리발주 의무 신설〉
■ 서명옥의원 대표발의(의안번호 제7906호)

2025. 3.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 오 세 일

목 차

I . 개요	1
II . 검토의견	3

I. 개요

1. 서명옥의원 대표발의안(의안번호 제7906호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 서명옥의원 등 10인

(2) 제 안 일 : 2025. 2. 5.

(3) 회 부 일 : 2025. 2. 6.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 중증장애인들을 고용하는 직업재활시설 등의 생산품에 대한 우선구매를 지원하기 위하여 공공기관은 중증장애인생산품을 분리하여 발주할 수 있다는 예외규정을 두고 있음.

그러나 현행법 조항은 임의조항이어서 현장에서는 중증장애인생산품 우선구매 촉진을 위한 분리발주가 활발하게 이루어지지 않고 있음.

특히, 현행법은 공공기관별 중증장애인생산품 총구매액을 산정함에 있어서 공사는 제외하고 있어 현장에서는 중증장애인생산품 생산시설이 제공하는 제품과 노무용역 등 서비스에 공사가 수반되는 경우에는 중증장애인생산품 생산시설이 제공하는 서비스와 공사를 분리하여 발주하지 않고 있어 중증장애인생산품 우선구매 촉진이라는 법의 취지가 실현되지 않고 있음.

이에 중증장애인생산품 제공에 공사가 수반되는 경우 의무적으로

분리발주를 하도록 하여 중증장애인생산물 우선구매 제도의 취지를 살리고자 함(안 제7조제4항).

II. 검토의견

1. 개정안의 내용

- 개정안은 공공기관에서 중증장애인생산품을 구매할 때 공사가 수반되는 경우에는 의무적으로 분리하여 발주하도록 하려는 것임(안 제7조제4항).

현행	개정안
제7조(공공기관의 구매촉진) ① ~ ③ (생략) ④ 공공기관은 중증장애인생산품을 분리하여 발주할 수 있다. <u><후단 신설></u> ⑤ ~ ⑧ (생략)	제7조(공공기관의 구매촉진) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- -----. <u>이 경우 중증장애인생산품 제 공에 공사가 수반되는 경우 우 선구매를 위하여 분리하여 발 주하여야 한다.</u> ⑤ ~ ⑧ (현행과 같음)

2. 검토의견

- 현행 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에서는 일반 노동시장에 참여하기 어려운 중증장애인들을 고용하는 ‘중증장애인생산품 생산시설’에서 만든 제품이나 용역·서비스를 공공기관이 의무적으로 구매하도록 함으로써,

중증장애인의 일자리 창출 및 임금보전을 통한 자립과 사회통합을

도모함을 목적으로 하는 ‘중증장애인생산품 우선구매 촉진’ 제도에 관해 규정하고 있음.¹⁾

- 이에 따라 공공기관의 장은 2025년부터는 총구매액(공사 제외)의 1.1% 이상을 중증장애인생산품 생산시설에서 생산한 제품 또는 노무용역 등의 서비스로 구매하여야 함.²⁾
- 중증장애인생산품을 우선구매하여야 하는 공공기관은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관으로 국가기관, 지방자치단체, 각급 국립·공립 교육기관 등임.³⁾

-
- 1) 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 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.
- ③ 공공기관의 장은 제2항에 따라 제출하는 구매계획에 다음 각 호의 사항을 제시하여야 한다. 이 경우 제2호에 따른 구매목표를 설정할 때에는 공공기관의 특성을 고려하여 총구매액에 포함되는 제품과 노무용역 등의 서비스의 범위를 보건복지부장관과 협의하여 달리 정할 수 있다.
1. 공공기관이 우선구매할 상품이나 서비스의 품목 및 수량
2. 공공기관별 총구매액(제품과 노무용역 등의 서비스에 대한 총구매액을 말하되, 공사는 제외한다)의 100분의 2의 범위에서 보건복지부장관이 정하는 비율 이상의 중증장애인생산품 구매목표
- ④ 공공기관은 중증장애인생산품을 분리하여 발주할 수 있다.
- ⑤ 공공기관은 중증장애인생산품을 수의계약으로 구매할 수 있으며, 제11조제1항에 따른 중증장애인생산품업무수행기관이나 대통령령으로 정하는 이와 유사한 시설에서 동 계약을 대행할 수 있다.
- ⑥ 제5항에 따른 수의계약의 절차 및 방법 등에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법령에 따른다.
- ⑦ 공공기관의 장은 소속 기관에 대한 기관평가를 실시할 때 중증장애인생산품 구매실적을 반드시 포함하여야 한다.
- ⑧ 보건복지부장관은 제2항에 따라 공공기관의 장이 제출한 전년도 구매실적이 제3항제2호에 따른 비율에 미달하는 경우에는 해당 공공기관의 장에게 시정을 요구하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
- 2) 이전까지는 시행령에서 1%로 규정하고 있었으나, 2024년 2월, 개정으로 2025년부터는 1.1%로 상향됨.
- 3) 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제2조(정의) ③ “공공기관”이란 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관을 말한다.
- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “공공기관”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 법인을 말한다.
- 가. 국가기관(「국가재정법」 제6조의 독립기관 및 중앙관서를 말한다)
- 나. 지방자치단체(「지방자치법」 제2조에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시·군·구를 말한다)
- 다. 특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 자
- 라. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 자
- 마. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
- 바. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
- 사. 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육청
- 아. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 따라 설치된 각급 국립·공립 교육기관

- 중증장애인생산품 생산시설은 장애인 직업재활시설, 장애인복지단체 등으로 장애인 근로자 수 최소 10명 이상, 장애인 고용 비율 70% 이상, 중증장애인 고용 비율 60% 이상, 장애인 생산 참여시간 50% 이상 등의 요건을 모두 충족한 시설임.⁴⁾

<중증장애인생산품 우선구매 제도 개요>

목적	• 중증장애인의 일자리 창출과 임금보전을 통해 자립과 사회통합 지원
우선 구매비율	• 대상기관 총 구매액 2% 범위 내 보건복지부장관이 정하는 비율 이상으로, 2025년도 우선구매비율은 1.1%
적용대상	• 국가기관 • 지방자치단체 • 특별법에 따라 설립된 법인 중 대통령령으로 정하는 자(중소기업중앙회, 농업협동조합 중앙회, 수산업협동조합중앙회, 산림조합중앙회, 한국은행, 대한상공회의소) • 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업, 준정부기관 및 기타 공공기관 • 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 • 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원
구매촉진의무 부여	• 공공기관의 장은 중증장애인생산품에 대한 구매를 우선적으로 촉진하여야 함.
중증장애인생산품	• 보건복지부장관으로부터 지정받은 '중증장애인생산품 생산시설'에서 생산한 제품 또는 노무용역 등의 서비스
수의계약	• 공공기관은 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조 1항에 따라 지정받은 중증 장애인생산품 생산시설과 수의계약으로 구매할 수 있음.

- 4) 「중증장애인생산품 우선구매 특별법 시행령」 제16조(생산시설의 지정기준 등) ① 법 제9조제1항에 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.
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

□ 중증장애인생산품 우선구매 제도 시행 이후(법정 의무구매는 2011년부터 적용) 공공기관의 중증장애인생산품 우선구매 실적을 살펴보면, 공공기관 전체의 총구매액 대비 우선구매액 비율은 2015년부터 1% 이상을 대체로 달성하고 있지만, 법정 비율을 충족한 공공기관의 수는 아직까지 절반 수준임.

<중증장애인생산품 우선구매 제도 현황>

(단위 : 백만원)

연 도	총구매액 (억원)	우선 구매액 (억원)	우선 구매비율 (%)	법정 비율	충족 공공기관 (개소,%)	미충족 공공기관 (개소,%)	비고
2008년	11,771	1,320	11.2	-	-	-	
2009년	13,519	1,658	12.3	-	-	-	
2010년	26,598	2,665	10.5	-	-	-	
2011년	424,993	2,358	0.55	1%	183(49.2)	189(50.8)	
2012년	513,917	2,526	0.49	1%	193(51.3)	183(48.7)	
2013년	412,853	2,958	0.72	1%	185(47.3)	206(52.7)	
2014년	387,328	3,530	0.91	1%	364(38.1)	591(61.9)	
2015년	454,748	4,640	1.02	1%	416(43.5)	540(56.5)	
2016년	468,179	5,312	1.13	1%	404(42.0)	558(58.0)	
2017년	534,154	5,387	1.01	1%	455(45.1)	554(54.9)	
2018년	537,965	5,757	1.07	1%	493(48.4)	525(51.6)	
2019년	570,285	6,488	1.14	1%	549(53.9)	469(46.1)	
2020년	628,356	7,024	1.12	1%	562(55.0)	460(45.0)	
2021년	713,560	7,044	0.99	1%	549(52.9)	488(47.1)	
2022년	742,799	7,005	1.01	1%	545(52.3)	497(47.7)	
2023년	713,703	7,614	1.07	1%	585(56.3)	455(43.7)	

자료: 보건복지부

□ 현행 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」에서는 단일 품목이 다수인 중증장애인생산품 생산시설의 불리한 상황을 고려하여 공공기관이 중증장애인생산품⁵⁾을 구매할 때 각각 분리하여 발주할 수 있음을 규정하고 있음.

□ 개정안은 공공기관으로 하여금 공사가 수반되는 경우에도 의무적으로 중증장애인생산품과 공사를 분리하여 발주하도록 명시함으로써 중증장애인생산품 구매를 제고하려는 취지로 이해됨.

- ‘분리발주’는 주로 전문성 확보 및 중소기업 기회 제공⁶⁾, 하도급 폐해 방지⁷⁾ 등을 목적으로 하나의 사업 건을 둘 이상 업체에 발주·계약하는 것을 의미하는데 주택, 철도와 같은 공사 분야 또는 소프트웨어 사업 등에서 이를 규정하고 있는 입법례를 찾을 수 있음.

「주택법」 제34조(주택건설공사의 시공 제한 등) ③ 국가 또는 지방자치단체인 사업주체는 제15조에 따른 사업계획승인을 받은 주택건설공사의 설계와 시공을 분리하여 발주하여야 한다. 다만, 주택건설공사 중 대통령령으로 정하는 대형공사로서 기술관리상 설계와 시공을 분리하여 발주할 수 없는 공사의 경우에는 대통령령으로 정하는 입찰방법으로 시행할 수 있다.

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제18조(철도건설사업의 촉진 및 품질향상 등을 위한 특례) ② 사업시행자는 철도 역 시설 등 다양한 기능과 특성을 갖는 철도시설의 건설공사를 발주(發注)할 때 건축·궤도·전

5) 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제2조(정의) ② “중증장애인생산품”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설 또는 단체 중 제9조에 따라 보건복지부장관으로부터 지정을 받은 생산시설(이하 “중증장애인생산품 생산시설”이라 한다)에서 생산된 제품 및 동 생산시설에서 제공하는 노무용역 등의 서비스를 말한다.

1. 「장애인복지법」 제58조제1항제3호의 장애인 직업재활시설
2. 「장애인복지법」 제63조에 따른 장애인복지단체
3. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제27조제1항제2호의 재활훈련시설
6) 문완태. (2016.11.23.). [전문가 제언] “분리발주, 실보다 득 크다” … 선진국 대부분 도입. 인천일보. <https://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=737062>
7) 김지선. (2020.4.19.).[이슈분석]SW분리발주 제도 10년, 이대론 안된다. 전자신문. <https://www.etnews.com/20200417000146>

가·신호 및 정보통신 공사는 분리하여 발주할 수 있다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 발주하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 통합하여 발주할 수 있다.

「소프트웨어산업 진흥법」

제20조(국가기관등의 소프트웨어사업 계약) ② 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 발주하는 경우 미래창조과학부장관이 정하는 분리발주 대상 소프트웨어를 개별적으로 직접 계약하여야 한다.

제44조(소프트웨어사업의 과업 범위) ③ 국가기관등의 장은 제2항에 따라 상세한 요구사항을 작성하기 위하여 외부전문기관 등을 활용하거나 별도로 분석 또는 설계사업을 분리하여 발주할 수 있다.

□ 개정안에 따르면 중증장애인생산품 구매에 공사가 수반되는 경우,

예컨대 ‘CCTV, 실내조명등 또는 배전반·제어장치’ 등과 같이 중증장애인생산품과 그에 따른 설치 공사 등을 함께 계약해야 하는 상황 등에 있어서는 물품과 공사를 따로 분리하여 발주하여야 하므로,

중증장애인생산품 구매액이 이전보다 일정 부분 증가하는 긍정적인 효과가 있을 것으로 보임.

□ 다만, 현재 중증장애인생산품 생산시설에는 물품 또는 노무용역(청소, 소독방역, 세탁, 지하철 택배 등)외에도 정보통신 또는 전기공사 등이 가능한 면허를 보유한 업체 63개소(6.4%)가 있으므로,

<중증장애인생산품 생산시설 현황>

2024.12.31.

물품 업체	729개소(74%)
노무·용역 업체	193개소(19.6%)
공사 가능 업체	63개소(6.4%)
합계	985개소

주1): 업체 수는 중복임.

주2): 중증장애인생산품 생산시설이 보유한 공사 관련 면허로는 정보통신공사업, 전기공사업, 실내건축공사업, 금속구조물창조물실증사업, 기계설비공사업, 조경시설물설치공사업, 조경식재공사업 등이 있음.

자료: 보건복지부

이러한 생산시설에는 개정안에 따라 의무적으로 공사를 분리하여 발주하게 되면, 오히려 불리하게 작용할 가능성도 있을 것으로 보이며, 공사가 수반되는 중증장애인생산품의 경우에도 통상적인 계약 절차에 따라 분리발주를 하고 있다는 보건복지부의 의견을 참고하여 논의할 필요가 있을 것임.

3. 관계 부처 및 단체 의견

가. 보건복지부

□ 중증장애인생산품 제공에 공사가 수반되는 경우 의무적으로 분리발주 하도록 한다면, 개정법률안의 취지와 달리 중증장애인생산품 우선구매 제도가 위축될 우려가 있어 신중한 검토가 필요함.

- 현행 분리발주 조항*은 공공기관이 중증장애인생산품을 일괄 구매하고자 할 때 단일 품목이 다수인 생산시설**의 여건 등을 고려하여 분리발주가 가능하도록 하여 개별 생산시설로부터 각각의 제품을 공급받을 수 있도록 하고, 아울러 공사가 수반되는 중증장애인생산품의 경우에는 통상적인 계약 절차에 따라 분리발주하고 있음.

* (우선구매특별법제7조제4항) 공공기관은 중증장애인생산품을 분리하여 발주할 수 있다.

** '25.2월 기준, 전체 생산시설(810개소) 중 44.5%가 단일(1개) 제품 생산

- 따라서 분리발주를 의무화하도록 한다면 오히려 공사수반이 가능한 시설*은 중증장애인생산품 계약의 위축 및 매출 감소 우려가 있음.

* 조명기구, 배전반, CCTV 등

- 또한, 공공기관은 의무적으로 분리발주를 해야 함에 따라 계약의

편의성 등을 위해 중증장애인생산품이 외면될 우려가 있음.

나. 장애인개발원 · 한국장애인직업재활시설협회

- 현재 공사가 수반되는 품목의 경우 공사가 가능함에도 의무적으로 공사를 분리함에 따라 중증장애인생산품 계약 및 매출 감소 등이 우려됨.

문 의 처
02)6788-5502