

영국의 「사회적 가치법」

■ 신청기관 : 사회투자지원재단

1. 서설

사회적 가치(social value)¹⁾는 유럽연합이 추구하는 ‘사회적 경제’(social economy)²⁾를 뒷받침하는 가치와 맥락을 같이 한다. 유럽의회(European Parliament)는 2009년의 「사회적 경제에 관한 유럽의회의 결의」(European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI))³⁾를 통하여 “사회적 경제가 이윤을 연대와 결합시키고, 고품질의 일자리를 창출하며, 경제적·사회적·지역적 결속을 강화시키고, 사회자본(social capital)⁴⁾을 생산하고, 능동적 시민정신과 연대를 고양하고 사람들을 제일 존중하는 민주적 가치를 지닌 경제의 형태를 고양하는 한편, 지속가능발전과 사회적·환경적·기술적 혁신을 지지함으로써 유럽경제에서 필수적

- 1) 사회적 가치(social value)가 무엇인가에 관하여서는 명시적 정의가 없다. 하지만 「사회적 가치법」상 사회적 가치는 어떠한 지역의 경제적·사회적·환경적 후생(well-being)을 증진시키는 것을 지칭한다. Mark Upton, Local Government Information Unit, Policy Briefing (20 August 2012), “What is social value?”.
- 2) 사회적 경제는 전체 유럽 기업들의 10%를 차지하고 200만개의 기업들과 총고용의 6%를 점유하고 있으며, 주로 이들의 활동이 본질적으로 국지적 차원에 머무를 수 없다는 사실로 말미암아, 고용의 안정을 달성·유지함에 있어 매우 높은 잠재력을 보유하고 있다. European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI)), para. F.
- 3) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0062>.
- 4) 사회자본(social capital)을 활용한 국부의 창출에 관한 일반론은 전재경, 사회자본법제화, 한국법제연구원, 2013.12 참조.

인 역할을 수행함”(전문 1)을 지적한다.

유럽의회의 이 결의는 프랑스(2013년) 등 유럽 일부 국가들에서 국내 이행법안으로 채택되고 있다. 사회적 경제에 관한 유럽의회의 결의를 국내법에 반영한 영국의 「사회적 가치법」은 2012년에 제정된 「공공역무(사회적 가치)법」을 말한다. 그 정식명칭은 「행정기관들로 하여금 공공역무 계약들과 관련하여 그리고 연관된 목적들을 위하여 경제적·사회적·환경적 후생에 관하여 고려할 것을 요구하는 법률」(2012.3.8)이다. 「공공역무(사회적 가치)법」은 종래의 「공공역무법」에 사회적 가치를 증보하는 형식을 취한다. 바꾸어 말해, 영국은 사회적 가치를 증진시키기 위한 별도의 제정법을 마련하기보다는, 공공역무(public service)에 사회적 가치 개념을 가미하여, 즉 공공역무를 조달하는 과정에서 사회적 가치를 반영하고 결과적으로 사회적 경제를 증진시키려는 입법전략을 취하였다.⁵⁾

2. 법률 개관

영국의 「사회적 가치법」은 감독관들에게 조달절차 개시 이전, 조달방식의 경제적·사회적·환경적 부가혜택을 고려할 의무를 부과한다. 감독관들은 이런 사항들에 대한 협의유무도 고려해야만 한다. 이 법률은 서비스 계약의 조달절차 이전에 적용되며, 이 시기에 사회적 가치를 가장 효과적으로 고려할 수 있다. 서비스 조달 방식과 전체 형태 계획에 대한 정보를 알려주기 때문에, 감독관들은 조달 이전에 사회적 가치를 고려해야 한다. 이 법률을 활용하여 감독관들은 조달절차 개시 이전에 실행할 서비스 형태와 성과를 제고할 수 있다. 재원이 감소하는 향후 몇 년간 주요 공공 서비스에 대한 요구도가 상당히 증가할 것이다. 이런 욕구를 충족시키기 위하여, 감독관들이 대상 별로 더 혁신적이며 진보적인 서비스 제공 해결책을 모색할 필요성도 증가한다.⁶⁾

긴축경제 시기에 공공지출의 최대 가치를 고양시키는 것은 매우 중요하다. 그러나 최근 몇몇 감독관들은 최고 가격을 확보하고 공동체의 폭넓은 경제적·사회적·환경적 요구를 충족할 기회를 상실하고 있다. 감독관과 조달관은 최저 가격 이외의 자본방식 계약평가에 가치를 부여하고, 이 법률에 따라 이런 방식은 보완된다. 각료실(Cabinet Office)의 실행아카데미는 이런 사안들을

5) 이하의 서술체계는 「영국 사회적 가치법상 조달정책 주해」(Procurement Policy Note - The Public Services (Social Value) Act 2012 - advice for commissioners and procurers)를 기본골격으로 삼고, 영국 사회적 가치법 전문 및 주석(Explanatory Note) 그리고 Policy Briefing 등을 참고하였다.

6) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>.

집중적으로 다루고 주해(Note)⁷⁾를 발간하여 법률상 감독관과 조달관들에게 부과된 의무를 설명하고 공공역무를 조달하는 과정에서 사회적 가치를 고려한 절차를 채택하는 방식을 제안한다. 이 주해는 행정기관들로 하여금 법률 자체와 친숙해질 것을 권한다.⁸⁾

제1조(관계 행정기관들의 계약) 이 조문에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- ‘기본합의’(frame agreement)란 공공계약 규정(Regulations)에서와 같은 의미를 가지며, 기본합의에 기초한 계약에 대한 언급이란 같은 규정에 따라 정해진 조건으로 체결된 계약에 대한 언급을 말한다.
- ‘공공역무 계약’(public services contact)이란 공공계약 규정에서와 같은 의미를 가진다(그리고 공공계약 규정에 의하여 공공역무계약으로 간주되는 계약을 포함한다).
- ‘공공계약 규정’이란 2006년의 공공계약 규정(Public Contract Regulations 2006)(S.I. 2006/5) 또는 수시 개정에 따라 같은 규정을 대체하는 다른 규정들을 말한다.
- ‘관계 행정기관’(relevant authority)이란 공공계약 규정의 목적상 계약기관(contracting authority)에 해당하는 자 또는 기구를 말한다.

제4조(약칭, 발효 및 적용) (1) 이 법은 「2012의 공공역무(사회적 가치)법」[Public Services(Social Value) Act]으로 인용될 수 있다.

- (2) 제3조와 이 조(제4조)는 이 법이 통과된 날부터 발효한다.
- (3) 제1조와 제2조는 관계 내각각료가 제정법상 문서(statutory instrument)에 따라 발하는 명령으로 지정하는 날(공표일)에 발효한다.
- (4) 이 법은 잉글랜드와 웨일즈에 효력이 미친다.

3. 사회적 가치법상 행정기관의 의무사항

이 법률의 전면 효력발생 시 감독관과 조달관에게 조달 이전 단계에, 관계 지역의 경제적·사회적·환경적 복지를 향상시킬 조달내용, 개선확보 방안, 협의 필요성에 대한 고려 의무를 부과한다. 이 법률은 2006년 공공계약 규정(Public Contracts Regulations 2006)에 해당되는 공공서비스 계약과 기본합의/framework agreements)에만 적용된다.

7) Procurement Policy Note - The Public Services (Social Value) Act 2012 - advice for commissioners and procurers.

8) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3/enacted>.

제1조(관계 행정기관들의 계약) (13) 이 조는 관계 행정기관에서 추진중인 공공역무계약 또는 기본합의가 공공계약 규정이 적용대상인 경우에 한하여 그 행정기관의 조달안이나 약정에 대하여서만 적용된다.

조달방식으로 어떻게 관계 지역의 경제적 · 사회적 · 환경적 후생을 개선시킬 것인가를 모색할 때에, 행정기관은 조달 제안 사항들만 고려해야 한다. 또한 행정기관은 모든 상황에서 적정한 비율 한도내에서만 그런 사항들을 고려해야 한다.

조달을 결정해야 할 긴급 상황의 경우, 현실적으로 불가하면 협의를 거치거나 경제적 · 사회적 · 환경적 후생효과를 고려할 의무를 이행하지 않을 수 있다. 행정기관의 부적절한 지연으로 유발된 긴급성은 의무를 불이행할 정당한 사유가 될 수 없다.

제1조(관계 행정기관들의 계약) (8) 문제의 조달을 빨리 진행시켜야 할 긴급한 사유가 있어 관계 행정기관이 제1항에 따라 지정된 기간 이전에 제3항, 제6항 및 제7항의 요건들을 준수하기 곤란할 경우에 관계 행정기관은 해당 요건들의 준수가 비현실적인 한 해당 요건들을 배제할 수 있다.

(9) 이 조문이 발표된 후에 관계 행정기관 측의 부당한 지체로 인하여 적용시간이 줄어들 때에는 그 한도 내에서 제8항을 적용하지 아니한다.

4. 관계 지역의 경제적 · 사회적 · 환경적 후생을 고려한 조달절차에의 적용

조달절차 결과는 한 지역의 경제적 · 사회적 · 환경적 후생에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 조달 서비스를 통해 발생한 경제적 · 사회적 · 환경적 혜택을 넘어선 부가적 가치가 종종 발생한다.

제1조(관계 행정기관들의 계약) (1) 관계 행정기관이 (a)기본합의(framework agreement)에 근거한 계약이 아닌 공공역무계약을 체결할 경우 또는 (b)기본합의에 근거한 계약들의 가치에 비하여 공공역무계약이 더 큰 비중을 차지할 가능성이 있는 경우, 기본합의를 종결하는 때에 의무를 조달할 것을 의욕, 역무의 공급을 조달, 재화의 구매 또는 대처와 결부되거나 직무의 수행과 결부된 역무의 공급을 조달하는 약정을 체결하는 때에는 당해 조달과정을 개시하기 이전에 이 조의 제3항, 제6항 및 제7항에 규정된 요건들을 준수하여야 한다.

이 법률은 이러한 영향과 수반된 협의를 고려한 결과로써 어떠한 조달 이행방식의 형태를 구성해야 하는지 규정하지 않는다. 이 법률은 조달 서비스의 결과와 세부사항을 개발할 때, 잠재적 서비스에 대하여 시민과 사용자들의 견해가 포함될 수 있도록 한다. 이 법률에 지정된 안건을 고려하여, 감소된 비용으로 더 나은 결과와 성과를 획득하기 위한 조달을 더욱 강조하는 것은 더 혁신적이고 비용효과적인 해결책을 유도할 수 있다. 여러 공공기관들의 서비스를 공동으로 실행하거나 수요를 작은 단위로 분할하는 것도 포함될 수 있다.

조달과정의 다양한 단계에서 어떻게 사회적 가치를 고려할 수 있는가에 대한 사례는 주해(Note)의 말미에 제시되어 있으며, 이 법률을 감독관과 조달관이 실제 어떻게 적용하는지에 대한 기술적 질의응답 내용도 주해의 후반부에 제시되어 있다.

비록 이 법률이 공공계약규정의 특정 공공서비스 계약과 기본합의에만 적용된다고 할지라도, 감독관들은 좋은 관례로서 무엇을 조달할 것인지에 대한 제안이 어떻게 경제적·사회적·환경적 복지를 향상하여 자본의 최대가치를 획득하고, 지방 행정기관들로 하여금 최선의 가치를 유발하게 할 수 있도록 모색할 수 있다. 특히, 시민 대상 서비스를 실행하고 조달하는 저가치 계약과 연관성이 높다.

약정(compact)은 정부와 자발적 공동체 부분과의 관계를 지정한다. 제2조 제1항에 명시하기를, 정부는 경제적·사회적·환경적 가치가 정책, 프로그램 또는 서비스를 기획·개발·전달하는 기준을 구성하도록 보장할 것이다.

이 법률은 관계 행정기관들이 경제적·사회적·환경적 후생을 정확히 어떻게 증진시켜야 하는가를 규정하지 아니한다. 이러한 결정은 관계 행정기관들에게 맡겨져 있다. 이 법률은 그 집행으로 인하여 증가할 수 있는 비용을 충분히 보장하지 아니한다. 개개의 행정기관의 입장에서 보면, 추가적으로 확보되는 비용이 소액에 머물 수도 있다. 조달에 착수할 때 광범위하게 가치를 고려하고 또 이러한 상황에서 협의를 진행하며 기존에 활용할 수 있는 지도와 수단들을 활용하는 것이 최선의 방책이다.⁹⁾

제3조(재정규정) 이 법이 적용됨으로써 내각각료(Minister of the Crown), 정부부처 또는 다른 공공기관에 발생된 지출에 대하여서는 의회가 정하는 바에 따라 비용을 지급한다.

9) Explanatory Notes, Public Services (Social Value) Bill, UK, note 20 “Financial Effects of the Bill”.

5. 사전 조달 단계

이것은 실행절차 단계로서 서비스를 모색하고 기획하고 특성을 개발하여 파트너, 이해당사자, 현재 그리고 향후 공급자들과 연계가 이루어지는 과정이다. 이 기간은 아래 상황 중 하나가 처음 발생할 경우에 개시된다.

- (a) 입찰, 입찰이나 그 협상으로 이관될 수 있는 요청 또는 조달이 예정된 공공역무계약 또는 기본합의에 참여할 것을 제안하는 요청을 목적으로 유럽연합 관보에 통지서를 보내는 것
- (b) 이러한 계약이나 기본합의에 관하여 청약을 유인하거나 관심을 표명하는 것
- (c) 이러한 계약이나 기본합의에 관하여 청약을 유인하거나 관심을 표명하기 위하여 타인과 접촉하는 것
- (d) 이러한 계약이나 기본합의에 관하여 유인이 없는 청약 또는 관심의 표명에 호응하기 위하여 타인과 접촉하는 것
- (e) 계약의 개시 또는 기본합의의 체결

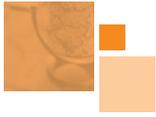
제1조(관계행정기관들의 계약) (2) 관계 행정기관은 다음 각호의 어느 하나에 착수한 때에는 제1항에서 의미하는 조달절차를 실행한 것으로 간주된다.

- (a) 입찰, 입찰이나 그 협상으로 이관될 수 있는 요청 또는 조달이 예정된 공공역무계약 또는 기본합의에 참여할 것을 제안하는 요청을 목적으로 유럽연합 관보(Official Journal of the European Union)에 통지서를 보내는 것
- (b) 이러한 계약이나 기본합의에 관하여 청약을 유인하거나 관심을 표명(expression of interest)하는 것
- (c) 이러한 계약이나 기본합의에 관하여 청약을 유인하거나 관심을 표명하기 위하여 타인과 접촉하는 것
- (d) 이러한 계약이나 기본합의에 관하여 유인이 없는 청약(unsolicited offer) 또는 관심의 표명에 호응하기 위하여 타인과 접촉하는 것
- (e) 이러한 계약을 개시하거나 이러한 기본합의를 체결하는 것

6. 기술적 질의응답

(a) 이 법률은 B분야의 서비스 계약과 한계치 미만 계약에 적용되는가?

이 법률은 2006 공공계약규정 별표3의 B분야와 A분야 서비스를 대상으로 한다. 이 법률은 공공계약규정에 적용되는 계약을 대상으로 하므로 관련 한계치 미만의 계약(threshold contracts)을



포함하지 않는다.

(b) 기본합의에 이 법률을 어떻게 적용할 것인가?

이 법률은 기본합의에 적용된다. 상기 공공서비스 한계 시가조정 기본합의(threshold framework agreement)에 따라 조달할 때, 조달관과 감독관들은 이 법률의 규정을 고려해야 한다. 합의에서 철회된 서비스 계약에는 적용되지 않는다.

(c) 이 법률에 해당되지 않는 계약은 어떤 것인가?

상품과 노동에 대한 계약은 이 법률의 대상이 아니다. 서비스·상품·노동이 결합된 계약의 경우, 상품의 가치가 서비스 가치를 초과하거나, 계약의 주된 목적대비 노동이 부수적 이상인 경우에는 적용 대상이 아니다. 2006년 공공계약 규정의 관련 자본 한계치 미만의 계약도 해당사항이 아니다. 기본합의에서 철회된 내용들도 이 법률의 대상이 아니다.

2006년 공공계약 규정의 범위(특정의 방위 및 안보 서비스의 경우)를 벗어난 기타 계약들도 해당사항이 아니다. 비록 이러한 계약들이 이 법률의 해당사항이 아닐지라도, 감독관은 좋은 관례로서 자본의 최대 가치를 획득하기 위하여 경제적·사회적·환경적 복지를 고려할 수 있다. 시민 대상 서비스(예를 들어 복지, 사회, 건강 서비스) 같은 저가치 서비스를 실행하거나 조달할 때 특히 연관성이 높다.

7. 사전 조달 단계에서의 고려사항

이 법률은 행정기관들이 사전 조달단계에서 아래와 같은 사항을 고려하도록 의무화한다.

(a) 조달하려고 제안한 것들이 어떻게 “관련 지역”의 경제적·사회적·환경적 복지를 개선시킬 것인가?

(b) 조달 절차를 이행할 때 개선을 확보하기 위해서 이런 사안들에 대하여 어떻게 협의를 진행할 것인가?

제1조(관계 행정기관들의 계약) (3) 관계 행정기관은 다음 사항을 고려하여야 한다.

(a) 예정된 조달이 관련 지역(relevant area)의 경제적·사회적·환경적 후생을 얼마나 증진시킬 것인가

(b) 조달 절차를 이행함에 있어 당해 행정기관이 이러한 증진을 확보할 목적으로 어느 정도 행동할 수 있을 것인가

8. 공공서비스 계약의 정의

이 법률의 ‘공공서비스 계약’에 대한 정의는 2006년 공공계약규정의 정의와 동일하다. 그러므로 복합계약을 위한 테스트는 2006년 공공계약 규정과 동일하다. 상품과 서비스의 복합계약은 서비스 해당가치가 계약 해당 상품의 가치를 초과할 때만 적용된다. 노동과 서비스의 복합계약은 노동이 계약의 주된 목적에 부수적인 경우에만 해당된다.

9. 관련 지역(relevant area)

이 법률에서 ‘관련 지역’이란 행정기관(들)이 주로 영국내에서 임무를 수행하는 지역을 의미한다. 예를 들어, 지방 행정기관이 자체 사용을 위한 계약을 고민할 때, 비록 계약이 지방 행정기관의 일부 지역에 직접 연관성이 있는 경우도 자체 지리적 지역성을 고려해야 한다. 자체 사용을 위한 기본합의를 구성하는 지방 행정기관과 이웃 행정기관들은 비록 합의가 일부 지역에만 직접적으로 연관되어 있다 할지라도 더 넓은 지역을 고려해야 한다. 영국 전역을 담당하는 행정기관은 비록 계약이나 기본합의가 일부 지역에만 직접적으로 관련이 있다 할지라도 영국 전역을 고려해야 한다. 행정기관이 영국 이외 지역을 관할하는 경우 영국 이외 지역은 고려할 필요가 없다.

제1조(관계 행정기관들의 계약) (4) 제3항에서 ‘관련 지역’이란 하나 또는 둘 이상의 관계 행정기관이 그 이름으로 공공역무계약 또는 기본합의에 기초한 계약들을 체결할 것이 예정된 지역을 의미한다.

(5) 제4항의 취지상 관계 행정기관의 지역은 영국 내외를 불문하고, 행정기관이 그 기능을 우선적으로 행사하는 곳이다.

(6) 제3항(b)의 경우에 관계 행정기관은 조달이 예정된 사항에 관하여서만 고려하여야 하며, 제반사정에 비례하여 고려하여야 한다.

(7) 관계 행정기관은 제3항에 따라 고려될 수 있는 사항들에 관하여 어떠한 협의에 착수할 것인가의 여부를 고려하여야 한다.

비록 이 법률이 “관련 지역”(relevant area)에 관한 고려를 의무화할지라도, 계약기관은 유럽 연합과 그 이외 지역의 공급자들이 공시된 계약에서 동등한 기반으로 경쟁을 보장할 수 있도록 주의 기울여야 한다. 유럽 조달 지침(EU Procurement Directives)¹⁰⁾, 유럽연합 조약(EU Treaty)원

10) 유럽연합조달지침에 관한 상세는 The European Commission, Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Con-

칙, 영국의 국제의무와의 정합성을 고려하여, 계약기관은 다른 회원국이나 WTO 정부조달협약 당사국의 공급자들을 차별화시키는 어떠한 행위도 하여서는 아니 된다.

10. 협의 주체와 방법

이 법률은 사전조달 기간에 누구와 협의를 해야 하는지 규정하지 않는다. 효율적 하청(lean sourcing)에 관한 각료실의 조달 조인은 공식적 조달 개시이전 공급시장과 협의를 하는 것이 중요하다고 강조한다. 견고하고 지적인 상세사항을 개발하기 위하여 조달 개시 이전에 협의하라는 원칙을 이 법률의 의무사항이 보완하고 있다. 공동체를 대변하는 잠재적 서비스 이용자와 기관들은 서비스를 공급하거나 실행하는 다른 기관들처럼 협의 대상이 된다.

특히 시민들에게 직접적으로 전달되는 서비스 조달의 경우, 협의를 필요하다. 기타 공급자나 이해관계자를 포함한 자발적인 공동체는 정책, 프로그램, 서비스를 구축 지원하는 초기 단계부터 참여해야 한다. 중앙정부 계약기관은 정부와 그룹간 약정(compact) 원칙을 유념해야 한다. 다른 행정기관들은 자발적 공동체와 지방 약정을 체결할 수 있으며, 그런 약정에 유념해야 한다. 서비스를 직접적으로 계약기관에 제공하는 경우, 예를 들어 정보기술이나 인적 자원 같은 ‘업무지원’(back office) 서비스 조달의 경우, 협의 필요성은 낮아진다.

이 법률은 어떻게 협의회가 진행되어야 하는지를 규정하지 않으므로 감독관들은 협의기관과 대상의 욕구 및 요청사항, 조달 규모, 발생 가능한 경제적·사회적·환경적 영향을 염두에 두어 가장 적절한 형태의 협의를 모색해야 한다. 각료실은 협의원칙(Consultation Principles)에 협의실행 원칙을 발표했다. 행정기관이 협의 유무 및 방법을 결정할 때 이런 원칙을 고려하기를 희망할 수 있다. 가능하다면 협의는 온라인상 ‘디지털 기반’(digital by default)으로 진행해야 하지만, 행정기관이 조달할 서비스의 형태를 검토하고 현대 IT에 익숙하지 않은 잠재적 사용자의 견해를 구할 최선의 방안을 고려할 것이라고 기대한다.

11. 조달과정의 검토 및 협의 결과의 적용

siderations in Public Procurement, 2010 참조.

계약기관은 조달과정의 검토 및 협의 결과를 조달절차에 어떻게 적용해야 하는가?

이 법률은 공식적인 조달절차 단계에 적용되지는 않지만, 감독관들이 사회적 가치 문제를 고려한 결과 적용 방안을 모색하도록 의무화하고 있다. 이는 입찰의 상세사항 개발과 평가를 알려줄 것이다. 각료실의 효율적 기준 운영절차는 조달절차 개시이전에 공급시장과의 연계를 매우 중요시한다. 이 법률의 의무사항은 이런 접근방식을 보완한다.

연계방식에는 두 가지 혜택이 있다. 조달 서비스의 상세내역을 기획할 때 잠재적 서비스 이용자, 잠재적 공급자, 기타 이해당사자의 견해를 고려하는 것이 가능하다. 이는 광범위한 경제적, 환경적, 사회적 관심을 반영하여 좀 더 혁신적인 해결책을 유도할 수 있다. 향후 조달을 위한 잠재적 공급 기반을 환기시킬 수도 있다. 만약 초기 단계에서 이루어진다면, 요구를 충족시킬 공급기반을 준비하게(gear up) 할 수 있으며, 소규모 기관이나 자선, 자발적 민간단체들이 컨소시엄을 구성하거나 계약입찰을 위한 상업적 약정이 가능하게 된다.

12. 시간적 · 공간적 적용범위

이 법률의 전면 효력이 발생한 시기에 계획하였으나 광고가 나가지 않은 조달의 경우는 어떠한가?

이 법률은 행정기관이 조달을 제안하거나 조달서비스를 위한 협의를 구성할 때 적용된다. 만약 법률의 전면 효력 발효시, 사전 조달 단계를 종료시킬 상황이 발생했다면, 이 법률에 적용되지 않는다. 만약 이 법률의 전면 효력 발생시, 프로젝트가 여전히 사전 조달 단계에 있고, 그 이후에 이런 상황이 처음 발생한다면, 법률의 적용대상이 된다. 그러므로 행정기관은 법률 효력발생 이전에 고려사항의 결과를 검토하고 효력발생 시 고려사항들이 여전히 유효한지를 파악하기 위하여 법률 규정을 확인하여야 할 것이다. 만약 주요한 변화가 발생할 수 있다면, 추가 고려사항이 필요할 수 있다. 행정기관들은 조달이 갑자기 발생할 경우, 법률의 고려와 협의의무가 적용되지 않는다는 것을 인지해야 하지만, 이 경우 긴급상황이 행정기관의 부적절한 지연으로 발생해서는 아니 된다.

제1조(관계 행정기관들의 계약) (10) 제1항, 제3항, 제6항 또는 제7항의 불이행은 공공계약 규정(Regulations)을 준수하기 위하여 행해지는 어떠한 조치의 타당성에 영향을 미치지 아니한다.

(14) 이 조문이 발효하기 이전에 행해진 조치가 이 조문이 발효한 후에 제1항, 제3항, 제6항 및 제7항의 요건을 충족시키는 때에는 그 한도 내에서 당해 요건을 충족시킨 것으로 본다.

이 법률은 2006년 공공계약규정의 계약기관으로 명시된 기관에 적용되지만 예외적으로, 웨일즈 내각(Welsh Ministers), 웨일즈 수상(First Minister of Wales), 웨일즈 내각 법무장관(Counsel General to the Welsh Assembly Government), 웨일즈 의회위원회(National Assembly for Wales Commission) 또는 웨일즈의 위임 기능을 전체 혹은 주로 수행하는 기타 행정기관들은 적용대상에서 제외된다.

제1조(관계 행정기관의 계약) (11) 다음의 기관들은 제1항, 제3항, 제6항 또는 제7항을 준수하도록 요구받지 아니한다.

- (a) 웨일즈 내각
 - (b) 웨일즈 수상
 - (c) 웨일즈 법무부장관
 - (d) 웨일즈 의회위원회
 - (e) 전적으로 또는 주로 웨일즈와 관련된 기능을 수행하는 관계 행정기관
- (12) 제11항의 취지상, 관계 행정기관의 기능은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 때에는 웨일즈와 관련된 것으로 본다.
- (a) 당해 기관에 기능을 부여하는 규정이 웨일즈 의회의 입법권능에 속하는 경우
 - (b) 당해 기관에 기능을 부여하는 규정이 웨일즈 내각에 의하여 제정된 경우

13. 계약기관들의 법률 고려 및 증명

비록 이 법률에서 고려사항을 기록하라고 조치하지 않더라도, 좋은 관례로서 계약기관은 이 법률에서 요청하는 고려사항이나 관련 후속 결정들에 대한 근거를 마련했다는 것을 명시할 공식적 기록을 유지하기를 원할 수 있다. 또한 투명성을 확보하기 위해 계약기관은 후속적인 광고나 입찰 문서에 법률요청 사항을 고려했다는 것을 명시하기를 원할 수 있다.

14. 지방 행정기관의 최선의 가치 책무와의 관계

이 법률은 지방 행정기관의 최선의 가치 책무(Best Value duty)와 어떻게 관련되는가? 1988년의 「지방정부법」(Local Government Act)은 특정 지방정부 기관들을 대상으로 일반적인 최선의 가치 책무를 부여하고 있으며 “경제성, 효율성, 효과성이 통합되도록 정부 기능을 수행하는 방법을

지속적으로 개선시키기 위한 약정을 만드는 것이 목적이다”는 취지를 규정한다.

제2조(지방 행정기관 계약) 1988년의 지방정부법(Local Government Act 1988) 제17조(지방 행정기관과 그밖에 다른 공공기관 계약의 경우에 비상업적 고려의 배제)의 제10항 뒤에 다음의 제11항을 신설한다.
 “(11) 이 규정은 이 조의 적용을 받는 어떠한 공공기관(public authority)도, 2012년의 「공공역무(사회적 가치)법」 제1조에 따라 그에게 부과된 의무를 이행하거나 촉진시키기 위하여 필요하거나 편리하다고 판단하는 한, 이 규정에 따라 규제되는 어떠한 기능도 비상업적 업무(non-commercial matter)에 관하여 수행하는 것을 방해받지 아니한다.”

최선의 가치 책무를 이행할 지방정부는 서비스규정을 검토할 때, 경제적·사회적·환경적 가치를 포함한 전반적 가치를 고려해야 하고, 지역 공동체와 지방정부는 최선의 가치 책무에 대한 법적인 지침을 간행한다. 지방 행정기관 감독관은 최선의 가치 책무가 이 법률의 접근방식을 보완한다는 것을 인식하지만, 아래 표에서 요약한 것처럼 몇 가지 차이점이 있다.

구분	최선의 가치 책무	공공서비스(사회적 가치)법
책무	가치(사회적 가치 포함) 고려	경제적·사회적·환경적 복지 개선 방안 고려
기관	지방 정부	모든 계약기관
계약	서비스, 상품, 노동	서비스만 해당
기관	지방 정부	모든 계약기관
조달 단계	과정 전체	사전 조달
계약의 가치	모든 가치	관련 유럽연합 조달 한계치 이상의 것만 해당
협약	해당 - 최종 사용자	해당 - 제공되는 서비스 관련

※ 출처: Procurement Policy Note 2012, UK.

15. 그 밖의 정보

(a) 예시¹¹⁾

11) 이 예시는 사회적 가치가 어떻게 감독과 조달의 여러 과정에서 고려될 수 있는지를 보여준다.

지방 행정기관은 고령자를 위한 식사·자동차 서비스의 제공을 고민한다. 사전 조달단계에서 계약기관은 서비스를 시민들에게 직접 제공할 것이므로 기타 관련 이해당사자뿐 아니라 잠재적 사용자와 잠재적 공급자들과 협의할 것이다.

협의결과는 많은 잠재적 서비스 이용자들이 외로움과 사회적 소외로 고통당하고 있다는 것을 시사했다. 공동체 그룹은 지역공동체센터에서 사람들이 함께 식사를 하게 하는 서비스가 이런 고독과 소외 문제를 해결하는데 도움을 줄 것이라고 제안한다. 지방 NHS 신탁은 발생 초기 질병 및 정신 건강 문제를 감지할 수 있는 정기 건강검진 의료진과의 접촉을 통해 수혜를 받을 잠재적 이용자들이 많을 것이라고 제안한다. 추가로 지역주민들은 새로운 공동체 센터가 가치 있는 공동체 자원을 새로이 제공할 것이라고 이야기한다.

위원회는 이런 의견을 받아들여 결과물을 계획할 때, 이용자의 건강증진과 진료시설 접근성 향상, 서비스 사용자들의 공동체 결속을 향상시키는 새로운 서비스가 광범위한 경제적 사회적 혜택을 유발하기를 희망한다.

법률의 고려사항은 서비스의 상세내역 및 경제적 행위자 선별에 관한 정보를 제공한다. 잠재적 공급자의 기술적 혹은 전문적 능력을 고려할 때, 공급자의 유사 서비스제공 경험이 연관될 수 있다.

지방 행정기관은 사람들을 지역공동체 센터에 모으는 식사·자동차 서비스를 조달하기로 결정한다. 이런 서비스를 제공할 공급자의 기술적 능력을 고려할 때에는, 특별 교통편의 서비스제공 이력, 케이터링 경험, 고령자서비스 제공 경력 등이 고려된다. 확정된 선별 기준은 단일 공급자, 혹은 컨소시엄의 일부로써 서비스제공 시 전문가 역할을 수행할 하청업자를 통하여 공급자가 기술적 역량을 증명할 수 있어야 한다.

(b) 유용한 링크 및 사례연구

자생조직 전국평의회(National Council for Voluntary Organizations, 이하 NCVO)는 자생조직들이 사회적 가치를 증명할 수 있는 공공서비스 제공방안에 관한 6개의 사례연구 'NCVO 사회적 가치 사례 연구' 등을 발간했다. 감독관과 조달관은 이런 사례를 숙지하는 것이 유용할 것이다.

이 법의 시행으로 인하여 공공부문에서 얼마나 많은 인력이 추가로 고용될 수 있을 것인가의 여부는 측정할 수 없다. 일자리 창출은 이 법률의 요건을 충족시켜야 하는 관계 행정기관의 재량에 달려 있기 때문이다. 하지만 이 법 시행으로 인한 공공부문에서의 추가적 인력고용은 현저하

지 않을 것으로 예상된다.¹²⁾

16. 맺는 말

“유럽 경제에서 사회적 경제가 차지하는 비중이 약 10%”라는 EU의회의 발표는 영국의 사회적 가치법이 “공공재정의 약 10%를 사회적 가치를 위하여 지출할 수 있다”고 원하는 것과 맥락을 같이한다. 영국의 사회적 가치법은 조달에 관한 현행 영국법이나 유럽지침들에 우선하지 아니하며 현행 법이나 지침들과 조화를 이룰 것을 요구한다.¹³⁾ 따라서 영국은 사회적 경제를 관통하는 사회적 가치를 확산시키는 방안으로 별도의 사회적 가치법을 제정하기보다 종래 공공역무를 조달하는 법률에 사회적 가치 개념을 덧붙임으로써 사회적 가치가 기존의 체계 속에 편입될 수 있는 경로를 취하였다. 영국의 사회적 가치법은 재정적 가치(financial value)와 사회적 가치 사이의 균형을 회복하려는 최초의 입법적 시도로 이해된다.¹⁴⁾

우리나라의 「사회적 기업 육성법」은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 공공기관의 장은 사회적 기업이 생산하는 재화나 서비스의 우선 구매를 촉진하여야 한다(제12조 제1항)고 규정한다. 동법은 사회적 기업이라는 경제적 주체를 상정하고 있지만, 지역의 경제적·사회적·환경적 후생을 고려하여(서비스)조달 절차를 운용한다는 개념이 없다. 나아가 협동조합기본법에 의하여 설립된 협동조합들은 우선구매에서도 별도의 고려를 받지 못한다. 협동조합기본법은 “국가 및 공공단체는 협동조합등 및 사회적협동조합등의 사업에 대하여 적극적으로 협조하여야 하고, 그 사업에 필요한 자금 등을 지원할 수 있다”(제10조 제2항)는 추상적 책무만을 규정한다.

사회적 기업이나 협동조합은 지역의 사회적 경제를 담당하고 이를 통하여 사회적 가치를 실현시키는 주체들이다. 하지만, 지역의 사회적 가치는 중앙정부로부터 배려받기 힘들다. 강학상 공공역무(public service)는 용역(service)에 해당하고 용역은 ‘수요물자’에 해당하기 때문에 이론상으로는 「조달사업에 관한 법률」의 적용을 받는다. 하지만, 동법은 모든 수요기관들의 조달업무를

12) U.K. Parliament, Explanatory Notes, Public Services (Social Value) Bill, note 21 “Effects of the Bill on Public Sector Manpower”

13) Julian Dobson, Commissioning for social value: what the Public Services (Social Value) Act 2012 means in practice, HQN Limited, August 2012, p.2

14) *Ibid.*

중앙행정기관의 장(조달청장)이 관장하는 집중적 구조를 취한다.

따지고 보면, 정부경제가 여전히 큰 비중을 차지하는 우리나라는 대부분의 역무(용역)를 중앙행정기관 또는 그 산하기관이 직접 제공하고 있고 지방자치단체조차 대부분의 공공역무를 행정기관 자신이나 사업소들로 하여금 제공하게 하고 있어 민간에서 공공역무를 조달한다는 개념이 생소하다. 이러한 구조는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」이나 「엔지니어링산업진흥법」에서도 마찬가지이다. 그렇기 때문에 사회적 기업이나 협동조합을 만들어 놓고도 이를 통하여 조달할 역무(용역)가 거의 존재하지 아니한다. 사회적 가치 내지 사회적 경제를 배려하는 영국의 입법동향은 조직법만 만들고 마는 우리나라에 대하여 ‘작은 정부’와 ‘분권화’라는 차원에서 시사하는 바가 크다.

전 재 경

(사회자본연구원 연구위원)

참고문헌

- 전재경, 사회자본법제화, 한국법제연구원, 2013. 12.
- European Commission, Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement, October 2010.
- European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy, 2008/2250(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//EN>.
- Dobson, Julian, Commissioning for social value: what the Public Services (Social Value) Act 2012 means in practice, HQN Limited, August 2012.
- Mark Upton, Mark, Policy Briefing: Public Services (Social Value) Act 2012, Local Government Information Unit, 20. August 2012, <http://www.kamsen.org.uk/documents/Public-Services-Social-Value-Act-2012.pdf>.
- Procurement Policy Note - The Public Services (Social Value) Act 2012 - advice for commissioners and procurers, 20. December 2012, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79273/Public_Services_Social_Value_Act_2012_PPN.pdf.
- U.K. Parliament, Explanatory Notes, Public Services (Social Value) Bill, <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2010-2012/0113/en/2012113en.htm>.