

## 생태적 전환 과정에서 공공계약의 역할

—사회적 대화 촉진 방안을 중심으로—

강주리\*

### 【목 차】

I. 서론	IV. 생태적 전환 과정에서 공공계약을 활용한 사회적 대화 촉진 방안
II. 공공계약에서의 사회적가치조항과 관련 규범	1. 생태적 시장 형성의 필요성과 공공계약의 기능
1. UN기업과 인권이행 지침	2. 외국 사례 : 프랑스의 인권·환경 실천점검의무법과 기후법
2. UN 지속가능발전 목표	3. 공공계약을 활용한 대화 촉진 방안
III. 우리나라의 공공계약법제와 환경 조항	V. 결론에 같음하여 : 공공계약의 지속 가능한 발전을 위하여
1. 공공계약법제의 개관	
2. 환경조항	

### 【국 문 요 약】

그동안 우리나라에서 기후위기와 노동에 관한 정부 차원의 논의는 녹색성장을 기반으로 한 정의로운 전환에 초점을 맞춰 이루어져 왔다. 기존의 정책은, 첫째, 환경을 고려하여 이윤을 얻는 방식을 녹색성장 방식으로 전환하는 정책으로, 일터에서의 권력 불균형 문제를 해결하지 못하고 있다는 점, 둘째, 기후위기가 노동에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 정

\* 법학박사, 서울시립대학교 강사

이 글은 박제성·강성태·강주리·권오성, 「탈탄소사회와 노동법적 과제」, 한국노동연구원, 2023 중 필자가 작성한 “생태적 전환 과정에서 공공계약의 역할 : 사회적 대화 촉진을 위하여”를 수정·보완한 것이다.

책의 초점이 맞춰져 있고, 근로자가 하는 노동이 사회 나아가 생태계에 미칠 영향에 대한 고려가 반영되어 있지 않다는 점에서 그 패러다임 전환에 대한 고민이 필요하다.

생태적 가치에 기반한 지속가능한 노동이 이루어지기 위해서는 먼저 생태적, 포용적 시장이 형성되어야 한다. 나아가 국가, 지역, 산업, 사업장 차원에서 일하는 사람이 자신의 노동 그리고 삶과 관련된 결정 과정에 참여할 수 있어야 한다. 공공계약은 생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 생태적, 포용적 시장을 형성하고, 생태적, 포용적 경제로의 전환을 견인하는 틀을 형성하는 역할을 한다. 그 역할을 강화하기 위해서는 지속가능성을 담보할 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 이는 일하는 방식의 변화에 대한 근로자의 참여를 촉진함으로써 실현될 수 있다.

이 글에서는 생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 일하는 방식의 변화에 대한 대화를 촉진하기 위한 수단으로서 공공계약을 활용하는 방안을 살펴보았다. 생태적 포용적 경제로의 전환 과정에서 생태적, 포용적 시장을 형성하고, 나아가 일하는 방식 변화에 대한 대화를 촉진하기 위한 측면에서 공공계약을 활용하는 방안을 제시하였다. 생태적, 포용적 경제로의 전환을 견인하는 공공계약의 역할을 고려하면, 생태적 전환 과정에서 일하는 방식 변화에 대한 대화를 촉진하는 틀을 지속적으로 발전시켜 나아갈 필요가 있음을 강조하였다.

## I. 서론

그동안 우리나라에서 기후위기와 노동에 관한 정부 차원의 논의는 녹색성장을 기반으로 한 정의로운 전환에 초점을 맞춰 이루어져 왔다. 정부와 지방자치단체에서는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립기본법”이라 한다)과 관련 조례를 제정하여, 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하고 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하며 취약계층의 피해를 최소화하는 것을

정책 방향(탄소중립기본법 제2조 제13호)으로 하면서, 실직과 해고에 대한 사회적 보호, 녹색 일자리 확대, 새로운 산업에 대응하는 재교육 훈련 등을 도모하고 있다.

기존의 정책은 녹색성장을 기반으로 한 정의로운 전환을 목표로 한다. 다음의 두 가지 점에서 그 패러다임 전환에 대한 고민이 필요하다.

첫째, 녹색성장 정책은 환경을 고려하여 기업이 이윤을 얻는 방식을 녹색성장 방식으로 전환하는 정책이다. 현재의 기후위기는 자본주의 시장경제에서 이익 극대화에만 집중하는 기업의 행동으로 인한 것임이 지적되어 왔다.<sup>1)</sup> 즉 기업에서 권력, 의사결정권을 가진 자는 소수의 임원과 주주이고 이들은 경제적 이윤을 우선시하기 때문에 시장에서 근로자의 노동조건은 물론 그 결정에 대한 환경적 영향이 전혀 고려되지 않는다는 것이다.<sup>2)</sup> 일터에서의 권력의 불균형 문제를 해결하지 않은 채 녹색성장 방식을 채택하게 되면 그 정책은 실패할 가능성이 높다. 지속가능성을 담보하기 어렵기 때문이다. 기존의 권력구조와 신자유주의 체제의 지배적인 규범들과 단절하고 민주적이고 지속가능한 노동을 실현하는<sup>3)</sup> 생태적, 포용적 경제로의 전환이 필요하다.

둘째, 근로자는 일하는 과정에서 기후위기의 영향을 받기도 하지만, 기후위기 나아가 생태에 영향을 주기도 한다. 근로자는 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적으로 피해를 입는 피해자이기도 하지만, 동시에 일의 세계의 주체로서 ‘노동’이라는 행위를 통해 환경에 지속적으로 영향을 미치는 행위자에 해당하기도 한다. 순환주의적 관점에서 지속가능한 생태적, 포용적 경제로의 전환이 필요하다. 인간은 환경과 생태계의 일부이다. 인간이 환경을 오염시키면 생태계의 순환에 따라 인간에게도 그 영향이 미치게 된다.<sup>4)</sup> 순환주의적 관점에서 고려하면 인간은 생태계는 서로 연결되어 있다. 우리가 하는 노동은 인간 나아가 생태계에 영향

1) Julie Battilana, “For a Fairer, More Democratic, Greener Society, Democratize Work”, *Democratize Work*, University of Chicago Press, 2022, p.4, 6.

2) Ibid.

3) Isabelle Ferreras, “From the Politically Impossible to the Politically Inevitable—Taking Action”, *Democratize Work*, University of Chicago Press, 2022, p.27.

4) 조에나메이시 외, 이한중 역, 「산처럼 생각하라-지구와 공존하는 방법」, 소동, 2012, 154면.

을 미친다. 노동의 과정에서 타자와의 동일시를 통한 자기실현을 심화함으로써 지속가능한 체계를 구축할 수 있다.<sup>5)</sup> 인류 간의 상호 존중은 물론 생태계에 대한 존중을 촉진할 수 있는 제도를 형성하여야 한다.<sup>6)</sup>

자기실현을 위해서는 기후위기가 노동에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 넘어 우리가 하는 노동이 사회 나아가 생태계에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 고려가 선행되어야 한다. ‘나’라는 좁은 관점을 넘어 더 큰 ‘생태적 자기’의 관점에서<sup>7)</sup> 자신이 하는 노동의 내용과 방법을 결정함으로써 공공선에 기여할 수 있다.<sup>8)</sup> 요컨대 노동의 담지자인 근로자의 자기실현은 자신의 노동 나아가 삶에 영향을 미치는 결정 과정에 참여하는 것을 통해 비로소 실현될 수 있다.

생태적 가치에 기반한 지속가능한 노동이 이루어지기 위해서는 먼저 생태적, 포용적 시장이 형성되어야 한다. 나아가 국가, 지역, 산업, 사업장 차원에서 일하는 사람이 자신의 노동 그리고 삶과 관련된 결정 과정에 참여할 수 있어야 한다.<sup>9)10)</sup>

5) 조애나메이시 외, 이한중 역, 앞의 책, 19면, 156면.

6) Isabelle Ferreras, op.cit., p.43.

7) 조애나메이시 외, 이한중 역, 앞의 책, 154면.

8) 박제성, 「기후위기와 노동법」, 무빈다방, 2023, 65-66면, 70-71면.

9) 이정희 박사는 정의로운 전환을 위한 중층적 거버넌스 구축을 강조하며, “초기업별 수준에서 합의된 사항들에 대한 최종적인 확정 계획을 마련하는 일종의 보충적인 논의 통로”로서 기업 차원의 공동결정 체계에는 “단체교섭이나 노사협의회, 그리고 (공공기관의 경우) 노동이사제와 같은 다양한 경영 참여의 통로를 활용”할 것을 제안한다(이정희, “한국의 노사정 관계와 정의로운 전환”, 노동과희망(2022.10.6.자 기사) <http://news.inochong.org/detail.php?number=4241&thread=23r19> 2024.2.27. 검색).

10) ILO는 2015년 「모두를 위한 환경적으로 지속가능한 경제와 사회를 향한 정의로운 전환 가이드라인」(Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All)을 통해 지속가능한 사회적, 경제적, 환경적 목표를 달성함에 있어 정책 설계, 실행, 평가의 모든 단계에서 국가, 부문, 기업 등 모든 수준에서의 사회적 대화가 이루어져야 함을 강조한 바 있다. ILO는 정부가 국제노동기준에 따라 정책 설계에서 실행 및 평가에 이르는 모든 단계와, 국가에서 기업 수준에 이르는 모든 단계에서 사회적 대화를 적극적으로 촉진하고 참여하여 인간다운 노동이 보장되는 일자리와 함께 환경의 지속가능성을 실현하기 위한 경로에 대해 합의하여야 함을 강조하면서(제17조 (a)), 국가의 사회적, 경제적, 환경적 목표를 이행하기 위한 최선의 수단을 논의하기 위해 모든 수준의 대화 메커니즘 및 구조의 생성, 개발 및 공식화를 촉진할 것을 제시하였다. (제17조 (b)).

공공계약은 생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 일하는 방식의 변화에 대한 대화를 촉진하기 위한 유용한 수단이 될 수 있다. 공공계약은 생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 생태적, 포용적 시장을 형성하고, 생태적, 포용적 경제로의 전환을 견인하는 틀을 형성하는 역할을 한다. 국가는 공공계약 및 경제적 인센티브를 활용하여 일터에서의 대화의 틀을 형성할 수 있다. 생태적 가치에 기반한 지속가능한 노동을 실현하기 위한 제도적 환경을 촉진할 수 있다. 국가는 공공계약을 활용하여 규범을 확립하고, 계약자를 모니터링하며, 규범 위반에 대하여 제재를 가하는 등의 집행을 통해 일하는 방식 변화에 대한 대화를 촉진할 수 있다.

이 글에서는 생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 일하는 방식의 변화에 대한 대화를 촉진하기 위한 한 수단으로서 공공계약의 활용 방안을 모색한다. 먼저 공공계약에서의 사회적 가치조항에 관한 국제규범을 살펴본다. 그다음으로 우리나라의 공공계약법제를 개관한 뒤 환경적 측면에서 사회적 가치를 고려한 공공계약에 관한 내용을 살펴보고, 그 한계를 검토한다. 생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 생태적, 포용적 시장을 형성하고, 나아가 일하는 방식의 변화에 대한 대화를 촉진하기 위한 측면에서의 공공계약의 활용 방안을 제시하고자 한다.

## II. 공공계약에서의 사회적가치조항 관련 국제규범

### 1. UN 기업과 인권이행 지침

기후위기를 야기한 지구 온난화의 주된 원인은 인간 활동으로 인한 온실가스의 대량배출이며, 그러한 인간의 활동 중에 대표적인 것이 기업의 활동임이 지적되어 왔다.<sup>11)</sup> 초국적 기업의 활동으로 인한 기후위기와 인권침해가 심각해짐에 따라 국제사회에서는 기업의 사회적 책임에 관한 논의를 비롯하여 기업과 인권에 관한 국제규범 제정에 관한 논의가 이어

11) 김종철, “기후실사 규범의 동향”, 「기후변화 시대의 기업의 책임, 공급망 실사법의 활용과 확장 토론회」, 이소영 의원, 장혜영 의원, 국가인권위원회, 녹색전환연구소 주최, 2023, 17면.

져 왔다. 그 일환으로 UN은 지난 2011년 「기업과 인권 이행지침」(UN Guiding Principles on Business and Human Right)을 제정하였다. 이 지침은 기업의 인권존중책임을 선언함(인권정책의 선언, 인권·환경 실천 점검 실시, 인권침해에 대한 구제절차 제공)과 동시에 국가의 인권보호의무를 강조한다. 지침이 제정된 후 프랑스 등의 국가에서는 기업의 인권존중책임을 강화하기 위해 기업의 인권·환경 실천점검을 의무화하는 법을 제정하였다.<sup>12)</sup> EU의회에서도 지난 2022년 「기업지속가능성보고지침」(Corporate Sustainability Reporting Directive)<sup>13)</sup>이 최종 승인을 받은 데 이어 「기업과 인권 이행지침」의 의무화를 내용으로 하는 「지속가능성실천점검지침」(Corporate Sustainability Due Diligence Directive)의 제정 과정을 거치고 있다.<sup>14)</sup>

앞서 살펴본 「기업과 인권 이행 지침」에서 UN은 국가의 인권보호의무를 강조하며, 각 국가가 수립·시행하여야 할 국가행동계획(National Action Plan)에 기업의 사회적 책임을 고려한 공공조달에 관한 사항을 포함토록 하고 있다. 우리나라에서도 제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022)에서 사회적 책임을 고려한 공공조달이 그 목표과제 중 하나로 설정되어, 2020년 「조달사업에 관한 법률」(이하 “조달사업법”이라 한다)에 사회적 책임 장려조항(동법 제6조)<sup>15)</sup>이 마련되었다. 조달청 지침 등 관련 제도가 정비되어 공공조달에 사회적 가치에 관한 사항이 반영되고 있다(자세한 내용은 후술한다).

12) UN은 「기업과 인권 이행지침」을 실현하기 위한 방안으로 각 국가에 기업과 인권 국가행동계획(National Action Plan, NAP)을 수립·시행토록 하고 있다(자세한 내용은, 유엔 글로벌 콤팩트 네트워크 한국협회, 「기업과 인권 지침서 실시 가이드라인」, 2020, 16-20면, 참조).

13) EU의 「기업지속가능성보고지침」은 EU의 「비재무정보 보고지침」(Non-Financial Reporting Directive)을 개정한 것으로, 일정 규모 이상의 기업에 환경, 사회, 지배구조를 비롯하여 실천점검 관련 정보 등을 포함한 지속가능성 정보에 대한 공시의무 부과 등에 관한 내용을 담고 있다.

14) 김종철, 앞의 글, 22-25면, 참조.

15) 조달사업법 제6조(사회적 책임 장려) 조달청장은 기업의 사회적 책임을 장려하기 위하여 조달절차에서 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등 사회적·환경적 가치를 반영할 수 있다.

## 2. UN 지속가능발전 목표

지난 2015년 제70차 UN총회에서 세계 각국은 지속가능발전 이념을 실현하기 위해 사회적 포용, 경제성장, 지속가능한 환경 이 3가지 영역을 유기적으로 아우르는 지속가능발전 목표(UN-SDGs) 17개를 채택하였다. UN은 그 목표 중 하나로 ‘지속가능한 소비와 생산 양식의 보장’을 제시하며 그 세부목표로 ‘지속가능한 공공조달 시행 촉진’을 설정하고 있다. 세계 각국은 UN의 지속가능발전목표를 이행하기 위해 노력하고 있다. 특히 뒤에서 살펴 볼 프랑스 등의 국가에서는 경제적 사회적, 환경적 차원에서 지속가능발전 목표를 달성하기 위해 공공계약을 적극적으로 활용하고 있다.

### III. 우리나라의 공공계약법제와 환경조항

공공계약은 계약을 발주하는 단계, 입찰·낙찰자를 선정하는 단계, 계약을 체결하고 이행하는 단계 등 공공계약의 전 단계에서 생태적, 포용적 시장을 형성하고 일하는 방식의 변화에 대한 대화를 촉진하기 위해 활용될 수 있다. 이하에서는 우리나라의 공공계약법제를 개관하고, 사회적 가치 특히 환경 측면에서의 사회적 가치를 고려한 공공계약에 관한 내용을 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 공공계약법제의 개관

우리나라의 공공계약의 법적 근거는 「헌법」 제10조<sup>16)</sup>와 제119조<sup>17)</sup>

16) 「헌법」 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

17) 「헌법」 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중

에 기초하고 있다.<sup>18)</sup> 그 대표적인 법률로는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라 한다), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”이라 한다), 조달사업법 등을 들 수 있다. 공공계약은 국가의 예산에 기초하여 이루어진다. 공공계약의 내용, 집행 절차 등은 법령 및 관련 세부규칙에서 구체적으로 정하고 있다.<sup>19)</sup>

공공계약은 그 대상을 기준으로 공사계약, 용역계약, 물품계약으로 구분된다.<sup>20)</sup>

우리나라의 경우 입찰·낙찰자를 선정하는 단계에서 원칙적으로 최저가 낙찰을 기본으로 하며, 계약이행능력을 심사한 뒤 종합평점이 적격통과점수 이상이면 낙찰자로 선정하는, 적격심사낙찰제를 채택하고 있다. 최저가낙찰제 및 적격심사낙찰제는 과도한 가격경쟁을 유발한다. 과도한 가격경쟁으로 인한 덤핑낙찰구조는 부실시공, 하도급업체 전가, 산업재해로 이어질 수 있다는 점에서 비판이 제기되어 왔다.<sup>21)</sup> 이에 종합심사(평가)낙찰제가 도입되어, 문화재 수리 공사, 100억 이상의 공사계약 등에는 적격심사낙찰제가 아닌 종합심사(평가)낙찰제가 적용되고 있다.<sup>22)</sup> 한편 물품과 관련하여서는, 에너지 소비효율 평가제품, 환경우월성기준 적용제품, 환경우월성기준 확대제품으로 추정가격이 5천만원 이상인 경우 입찰가격 이외에 품질·성능·효율 등을 종합적으로 고려하여 가장 경제성

---

함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

18) 김찬동 외, 「지방계약제도 개선연구」, 행정자치부 연구용역보고서, 2016, 6면.

19) 서수완, “시중노임적용 관련 문제점 및 개선방안”, 「공공부문 시중노임단가 전면 적용을 위한 국가·지방계약법 개정 토론회 자료집」, 심상정 의원, 민주노총 공공운수노조, 한국노총 공공노련·공공연맹 주최, 2015, 1면; 강주리, “노동정책 실현을 위한 공공조달의 활용 그리고 제3자 규제”, 「성균관법학」 제32권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2020, 147면.

20) 김기선 외, 「공공조달과 노동정책 연계」, 한국노동연구원, 2013, 33면.

21) 심규범 외, 「종합심사낙찰제 시행을 위한 건설근로자 고용분야 사회적 책임지수 적정성 평가 및 발전 방향 제시」, 고용노동부 연구용역보고서, 2014, 5면.

22) 자세한 내용은, 강주리, 앞의 글, 164-165면, 참조.

있는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 선정하는, 종합낙찰제가 적용되고 있다. 종합심사(평가)낙찰제의 도입으로 낙찰자 선정 단계에서 비가격적인 요소가 고려되고 있으나, 제도를 운영함에 있어서는 가격경쟁이 핵심을 이루고 있다. 최적가치를 추구하는 제도의 취지를 반영하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.<sup>23)</sup>

## 2. 환경조항

2020년 조달사업법에 사회적 책임 장려조항(동법 제6조)이 마련됨에 따라 조달청 지침 등 제도가 정비되었다. 조달청에서 집행하는 물품구매, 용역 시설공사의 낙찰자를 선정(적격심사낙찰제)함에 있어, 이행실적 등과 함께 신인도 항목이 고려되는데 이 신인도 항목을 평가함에 있어, 여성, 장애인기업, 사회적기업 인증업체, 일생활균형 캠페인 참여기업, 일·학습 병행제 참여기업, 고령자 친화기업으로 지정받은 자 등에 대하여 가점을 부과하고 있다. 또한 종합(심사)평가낙찰제가 적용되는 100억 이상의 공사계약 등에는 입찰가격, 공사수행능력 등과 함께 사회적 책임(건설안전, 공정거래, 지역경제 기여도 등 고려) 항목이 가점 항목으로 책정되어 있으나<sup>24)</sup> 환경적 고려사항은 반영되고 있지 않는 상황이다. 이와 관련하여 「제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022) 이행평가」에서는 기존의 가점 부여 항목 외에 환경, ESG 등 신규분야를 발굴하여 지속가능성을 담보할 수 있는 체계로 확대할 필요가 있다는 점이 지적되고 있다.<sup>25)</sup> 나아가 국가인권위원회는 「제4차 국가인권정책기본계획 권고」를 통해 기업 인권·환경실천점검 의무화 기본법률의 제정과 대기업에 대한 비재무정보 공개 법제화를 권고하고 있다.<sup>26)</sup>

23) 김대인, “미국의 주(州) 및 지방정부 계약법제에 대한 연구”, 「지방자치법연구」 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018, 215면.

24) 자세히는, 「조달청 물품구매 적격심사 세부기준」(조달청지침 제6043호, 2022.12.27., 일부개정), 「일반용역 적격심사세부기준」(조달청 공고 제2023-53호, 2023.3.2., 일부개정), 「기술용역 적격심사 세부기준」(조달청 건설용역과-8983호, 2022.10.14), 「시설공사 적격심사 세부기준」(조달청지침 제5882호, 2023.6.29., 일부개정) 참조.

25) 국가인권정책협의회, 「제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022) 이행평가」, 2023, 557면.

한편 지난 2020년 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 개정으로 저탄소인증 제품이 ‘녹색제품’으로 분류되어 공공기관 의무구매 대상으로 지정됨에 따라(동법 제2조 제1호, 제6호), 관련 시장은 점차 확대되고 있다. 환경성적표지<sup>27)</sup> 인증을 받은 제품 중 대상 제품(서비스)의 탄소발자국 값이 최대허용탄소배출량(동종 제품의 환경성적표지 탄소배출량의 평균값) 이하이거나 최소탄소감축률(국가의 온실가스 감축목표를 기초로 국내 온실가스 감축량과 인증기간을 고려하여 3.3% 이상으로 설정) 이상인 경우 인증을 부여한다. 인증을 부여함에 있어 탄소제품 환경성적표지 인증제품 중 원료, 연료대체나 공정, 효율 개선 등을 통해 종전보다 탄소배출량이 감축되었는지가 고려된다. 환경성적표지 인증(저탄소제품 인증 포함)을 받은 경우 녹색건축 인증 평가 시 환경성적표지 인증 자재 사용 가점 부여 등 다양한 혜택이 부여되는데<sup>28)</sup> 조달청은 환경우월성기준 적용제품, 환경우월성기준 확대적용제품에 대한 종합낙찰제 선정평가 시 개별물품의 환경평가 심사항목으로 제품의 원료채취, 생산, 수송·유통, 사용, 폐기 등 전 과정에서 발생하는 탄소배출량 정보를 활용하고 있다.<sup>29)</sup> 입찰금액과 총 에너지 소모비 합산 수치가 가장 낮은 자를 낙찰자로 결정하여 에너지 다소비품목에서 저탄소배출 등 저에너지 제품의 개발을 유도하고 있다.<sup>30)</sup> 이로써 탄소배출감축이라는 정책목표가 공공계약에서도 반영되기 시작하였으나, 지속가능성을 담보할 수 있는 체계는 확립되어 있지 않은 상황이다.

26) 구체적으로 국가인권위원회는 2023년 기업 지속가능성 실사 지침이 EU의회 법사위를 통과함에 따라 우리나라 기업에 미칠 영향을 지적하며, 기업 인권·환경실사 의무화 기본법률을 제정하고, 임·직원수 500인 이상 대기업에 대한 인권, 노동환경, 기업투명성 정책, 위험관리 정보 등 기업의 비재무 정보의 의무적 공개를 법제화할 것을 권고하고 있다(국가인권위원회, 「제4차 국가인권정책기본계획 권고」, 2022, 290-292면).

27) 환경성적표지 인증제도는 제품 및 서비스의 환경성 제고를 위해 제품 및 서비스의 원료 채취, 생산, 수송·유통, 사용, 폐기 등 전과정에 대한 환경영향을 계량적으로 표시하는 제도이다(<https://www.greenproduct.go.kr/epd/epd/epdIntro.do>).

28) 자세한 내용은, <https://www.greenproduct.go.kr/epd/epd/epdIntro05.do>, 참조.

29) 조달청은 발주자가 당해 입찰에 참가한 개별업체의 물품의 탄소배출량을 당해 입찰에 참가한 전체 업체가 제출한 물품의 탄소배출량의 평균값으로 나누어 개별물품의 환경환산 점수를 산정하고 있다(「종합평가낙찰제 세부운용기준」 제7조 제2호, 제3호 참조).

30) <https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=002131&sitePage=>

#### IV. 생태적 전환 과정에서 공공계약을 활용한 사회적 대화 촉진 방안

##### 1. 생태적 시장 형성의 필요성과 공공계약의 기능

생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 공공계약은 생태적 시장을 형성하고, 생태적, 포용적 경제로의 전환을 견인하는 역할을 한다. 특히 생태적, 포용적 경제로의 전환을 견인하는 공공계약의 역할을 강화하기 위해서는 지속가능성을 담보할 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 이는 일하는 방식 변화에 대한 근로자의 참여를 촉진함으로써 실현될 수 있다.

생태적, 포용적 경제로의 전환 과정에서 일하는 방식의 변화에 대한 대화를 촉진하기 위해서는, 먼저 생태적, 포용적 시장이 형성되어야 한다. 생태적, 포용적 시장을 형성하기 위해서는, 계약을 발주하는 단계부터 입찰·낙찰자를 선정하는 단계, 계약을 이행하는 단계 등 공공계약의 전 단계에 가격의 효율성이 아닌 사회적 가치가 반영되어야 한다. 최적가치낙찰제를 활성화할 필요가 있다. 이미 우리 국가계약법에는 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서 입찰공고나 입찰설명서에 명시된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰 기준 중의 하나로 명시하며, 최적가치낙찰제가 도입될 수 있는 근거 규정이 마련되어 있다(동법 제10조 제2항 제2호).<sup>31)</sup> 공공계약에 사회적, 환경적 고려사항을 반영할 수 있는 가능성이 넓게 인정되고 있다.<sup>32)</sup> 또한 2020년 조달사업법에 사회적 책임 장려조항이 마련됨에 따라 공공계약에 사회적 책임 조항이 반영되고 있다. 다만 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 공공계약은 첫째, 최저가낙찰제 및 적격심사낙찰제의 한계를 극복하기 위해 도입된 종합심사(평가)낙찰제가 그 운영상으로는 가격경쟁이 핵심을 이루고 있다는 점,<sup>33)</sup> 둘째, 평가요소 중 하나인 사회적, 환경적 고려사항이 주된 평가요소가 아닌 가점 요소에 그치고 가점도 그리 높지 않게 설정되어 있다는

31) 자세한 내용은, 김기선 외, 앞의 책, 244면.

32) 김대인, “공공조달계약 관련법제의 개혁에 대한 고찰”, 「강원법학」 제28권, 강원대학교 비교법학연구소, 2009, 44면.

33) 김대인, 앞의 글, 215면.

점에서, 공공계약이 생태적, 포용적 시장을 형성하는 역할을 한다고 평가하기는 어렵다고 생각된다.

프랑스에서는 2021년 제정된 「기후변화 대응 및 회복력 강화를 위한 2021년 8월 22일 법률 제2021-1104호」<sup>34)</sup>(이하 “기후법”이라 한다)에서 “공공조달은 경제적, 사회적, 환경적 차원에서 지속가능발전 목표를 달성하는데 기여하여야 한다”고 선언하며,<sup>35)</sup> 공공계약을 체결하고 이행함에 있어 지속가능발전을 실현하기 위한 다양한 규정을 두고 있다.<sup>36)</sup>

먼저, 기후법은 공공계약의 기술명세서에 지속가능발전 목표를 통합하고 있다. 프랑스의 공공조달법(Code de la commande publique)은 공공조달에 따라 제공되는 노동, 공급품, 서비스는 기술 명세서를 참조하여 정의하도록 규정하고 있다.<sup>37)</sup> 기후법은 발주기관 또는 허가권자가 이 기술명세서에 경제적, 사회적, 환경적 차원에서 지속가능발전 목표를 고려할 의무를 부과함으로써<sup>38)</sup> 기술명세서를 정의하는 단계에서부터 환경적, 사회적 고려사항을 반영하는 체계를 구축하고 있다.

둘째, 기후법은 발주기관이 낙찰자 선정기준을 마련함에 있어 최소한 하나 이상의 환경적 기준을 반영토록 하고 있다.<sup>39)</sup> 기후법 제정 이전에는 공공계약 혹은 양허계약을 체결함에 있어 발주기관 또는 허가권자가 계약 대상에 따라 낙찰자 선정 기준 등을 자유롭게 선택할 수 있었다.

34) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

35) Code de la commande publique L. 3-1(기후법 제35조)

36) 한편 지속가능발전을 위한 종합 위원회(General Commission for Sustainable Development)는 국가, 지방 당국의 대표(des représentants de collectivités territoriales), 구매자 네트워크 및 민간파트너와 협력하여 지속가능한 구매를 위한 국가계획(Plan National pour des Achats Durables) 2022-2025을 마련하였다. 이 계획은 2025년까지 모든 공공조달에 적어도 하나 이상의 환경적 고려사항과 30% 이상의 사회적 고려사항을 포함토록 하며, 이를 달성하기 위한 22개의 조치들을 제시하고 있다. 기후법의 발전을 지원하고 모든 공공조달 계약에 환경 및 사회적 측면의 통합을 도모하고 있다(<https://laclauseverte.fr/actualites/plan-national-pour-des-achats-durables/>)

37) [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/actualites/Fiche\\_explicative\\_loi\\_Climat.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/actualites/Fiche_explicative_loi_Climat.pdf)

38) Code de la commande publique L.2111-2, L.3111-2(기후법 제35조)

39) Code de la commande publique L.2152-7(기후법 제35조)

기후법은 낙찰자 선정기준에 최소한 하나 이상의 환경기준 반영을 의무화함으로써<sup>40)</sup> 생태적, 포용적 시장 형성의 기틀을 마련하였다. 이 규정에 따라 발주기관 또는 허가기관이 낙찰자를 선정함에 있어 ‘가격’이라는 단일 기준을 사용하는 것은 금지된다. 발주기관 또는 허가권자는 해당 계약의 특성에 비추어 가장 적절한 환경적 기준을 설정할 수 있다.<sup>41)</sup>

마지막으로 기후법은 발주기관 또는 허가권자가 그 이행조건을 설정함에 있어 환경적 고려사항 반영을 의무화하고, 사회적 또는 고용과 관련된 고려사항을 반영할 수 있도록 하는 근거 규정을 마련하였다.<sup>42)</sup> 공공계약을 이행하는 단계에서 환경적, 사회적 가치를 반영한 공공조달의 실현을 도모하고 있다.

우리나라의 경우, 환경우월성 기준 제품 등의 경우 공공계약을 발주하는 단계에서부터 환경적 고려사항을 고려하고 있으나, 이를 제외한 대다수의 공공계약에서 환경적 고려사항은 반영되고 있지 않는 상황이다. 생태적, 포용적 시장을 형성하기 위해서는, 공공계약을 발주하는 단계에서부터 입찰·낙찰자를 선정하는 단계, 공공계약을 이행하는 단계까지 환경적 고려사항이 반영될 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 이미 우리나라계약법에는 경쟁입찰에서 입찰공고나 입찰설명서에 명시된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰기준 중 하나로 명시하며 최적가치낙찰제가 도입될 수 있는 근거규정이 마련되어 있으나, 환경우월성 기준 제품 등을 제외하면 계약을 발주하는 단계부터 환경적 고려사항은 고려되지 않고 있다.

공공계약을 통해 생태적, 포용적 시장을 형성하기 위해서는, 프랑스와 같이 최적가치에 기반하여 지방자치단체 및 발주기관이 입·낙찰 방식과 이행조건을 설정할 필요가 있다. 우리나라의 경우 국가기관인 행정안전

40) Code de la commande publique L.2152-7(기후법 제35조)

41) [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/actualites/Fiche\\_explicative\\_loi\\_Climat.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/actualites/Fiche_explicative_loi_Climat.pdf)

42) 아울러 기후법은 일정 규모 이상의 계약을 발주하는 경우 발주기관 또는 허가권자에게 사회적 또는 고용과 관련된 고려사항, 특히 사회적 약자들에게 유리한 이행조건을 제공할 의무를 부여하는 방식으로, 공공계약을 이행하는 단계에서 환경적, 사회적 가치를 반영한 공공조달의 실현을 도모하고 있다(Code de la commande publique L. 2112-2, L. 3114-2-1 (기후법 제35조).

부가 지방계약법을 권장하며 지방계약에 관한 사항을 일률적으로 규율한다. 입찰 방식과 절차에 관한 사항을 지방계약법령과 행정자치부예규에서 규율하며 시행하기 때문에 지방자치단체 및 발주기관이 조례 등을 통해 적극적으로 환경적 고려사항을 반영하기 어렵다.<sup>43)</sup>

기후위기에 따른 정의로운 전환은 근로자 나아가 국민의 인간답게 살 권리, 행복추구권, 노동기본권, 환경권을 존중하는 방향으로 이루어져야 한다.<sup>44)</sup> 프랑스의 사례를 참고하여 기본권 보장 관점에서 생태적, 포용적 시장을 형성할 필요가 있다. 공공계약의 전 과정에서 환경적, 사회적 고려사항 반영을 의무화하고, 나아가 지방자치단체 및 발주기관이 최적 가치에 기반하여 입찰 방식과 이행조건을 설정할 수 있도록 관련 법제를 발전시켜 나아가야 한다.

## 2. 외국 사례 : 프랑스의 인권·환경 실천점검의무법과 기후법

기후위기에 대응하기 위한 일하는 방식의 변화는 근로자의 노동과 삶의 변화로 이어진다. 공공계약을 통해 근로자들의 참가를 촉진하게 되면, 사회적 그리고 환경적 측면에서 더 정의로운 결정을 내리고 공공선을 실현하기 위해 학습하는,<sup>45)</sup> 지속가능성을 담보할 수 있는 체계를 구축할 수 있다.

프랑스에서는 기업의 인권·환경 실천점검의무를 공공계약에 결합하는 방식으로 이해관계자의 참여를 촉진하고 있다. 기후법은 공급망에서의 인권·환경 실천점검의무를 공공계약에 결합하는 방식으로 이해관계자의 참여를 촉진하고 있다.

프랑스에서는 2017년 일정 규모 이상의 기업에 공급망 내에서의 인권 및 환경에 관한 위험요인을 식별하고 방지하는 조치, 이른바 인권·환경에 대한 실천점검을 의무화하는 법<sup>46)</sup>을 제정하였다. 이 법은 UN의 기업과

43) 자세한 내용은, 김찬동 외, 앞의 책, 206면; 강주리, 앞의 글, 168면, 참조.

44) 김기선 외, 앞의 책, 241-242면.

45) Isabelle Ferreras., op.cit., p.48; Lisa Herzog, "Equal Dignity for All Citizens Means Equal Voice at Work—the Importance of Epistemic Justice", 『Democratize Work』, University of Chicago Press, 2022, p.57.

인권 이행 지침의 내용을 법제화한 것으로, 이 법에 따라 기업은 실천점검계획을 수립·실행해야 하며 그 이행에 관한 사항을 공개하여야 한다.

실천점검계획에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

- i. 위험요인의 식별, 분석 및 우선순위 결정을 위한 매핑
- ii. 위험요인 매핑에 따라 자회사, 확립된 거래관계를 유지하고 있는 하청업체 또는 공급업체의 상황을 정기적으로 평가하는 절차
- iii. 위험요인을 완화하거나 심각한 침해를 방지하기 위한 적절한 조치
- iv. 기업의 대표 노동조합과 협의하에 수립된 위험요인의 존재 또는 발현에 관한 징후의 수집 및 경보를 위한 메커니즘
- v. 이행조치를 모니터링하고 그 효과성을 평가하는 메커니즘

아울러 이 법의 적용을 받는 기업은 실천점검계획에 대한 모니터링 결과 그 이행에 대한 사항을 보고하여야 한다.

특히 이 법은 실천점검계획이 공급망 내의 다양한 이해관계자와 함께 작성되어야 함을 강조한다. 실천점검의무법이 이해관계자를 정의하지 않음에 따라 실천점검계획을 수립하는 기업은 이해관계자를 확정할 수 있다. 해당 기업의 근로자, 노동조합, 자회사나 하청회사와 그 근로자, 시민단체 등이 모두 이해관계자에 포함될 수 있다.<sup>47)</sup>

기후법은 이해관계자의 참여에 관한 사항을 포함하여 실천점검의무법에 따른 실천점검계획 수립의무를 위반한 자를 공공계약 절차에서 제외할 수 있도록 하는 근거 규정<sup>48)</sup>을 마련하였다. 인권 및 환경 실천점검의무를 공공계약의 절차에 연계하는 방식으로 이해관계자의 참여를 촉진하고 있다.

46) Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre(「모회사 및 원청업체의 감독의무에 관한 2017년 3월 27일 법률 제2017-399호」)

47) 이상수, “사회적 가치 관점에서 본 프랑스 실사의무법 제정의 의의”, 「사회적가치 이슈페이퍼 21-10-①」, 한국법제연구원, 2021, 25면.

48) Code de la commande publique L.2141-7-1, 3123-7-1(기후법 제35조)

### 3. 공공계약을 활용한 대화 촉진 방안

공공계약을 활용한 일하는 방식 변화에 대한 대화 촉진 방안으로 다음의 세 가지 방식을 고려해 볼 수 있다.

먼저, 현재 이루어지고 있는 공공계약 정책을 활용하는 방안이다. 앞서 살펴본 바와 같이 최근 저탄소인증제품이 공공기관 의무구매 대상이 되었다. 또한 종합낙찰제 선정평가 시 환경평가 심사항목으로 탄소배출량 정보가 활용되고 있다.

저탄소제품 인증을 부여함에 있어 탄소배출량 감축여부가 고려되는데, 탄소배출량 감축여부와 함께 각 산업 및 제품별 환경표지 인증기준 달성에 관한 행동계획 제출을 인증요건으로 추가함으로써 일터에서 일하는 방식 변화에 대한 대화를 촉진할 수 있다.

녹색제품 등의 인증 업무를 담당하는 한국환경산업기술원(환경부 산하)에서는 각 산업 및 시장 현황, 국내 외 지침 및 인증제도, 유사사례를 검토하여 각 산업(서비스 산업 포함) 및 제품별로 환경표지 인증기준 마련하고 있다.<sup>49)</sup> 각 산업 및 제품별로 자원 순환성 향상, 에너지 절약, 지구환경오염 감소(온실가스 배출 감소 등), 지역 환경오염 감소(수계·토양 오염물질 배출 및 폐기물 발생 감소 등), 생활환경오염 감소 등의 인증사유에 입각하여 각 산업 및 제품에 맞는 구체적인 인증기준을 설정하면서, 그 인증기준에 원료, 연료대체나 공정, 효율 개선, 환경경영기준(교육, 추진계획) 등을 포함시키고 있다. 탄소배출을 감축하기 위한 공정, 효율 개선은 일하는 방식의 변화를 전제로 한다. 일의 내용을 어떠한 방식으로 바꿔야 탄소배출을 줄일 수 있는지는 그 일을 수행하는 근로자가 가장 잘 파악할 수 있다. 인증제도가 점진적으로 탄소배출을 감축할 수 있도록 기능하여 생태적 경제로의 전환을 견인하는 역할을 수행하기 위해서는 행동계획을 수립하는 단계부터 노동조합 혹은 근로자대표의 참여를 통한 일터에서의 대화가 담보될 필요가 있다.

앞서 살펴본 프랑스의 실천점검의무법에서도 실천점검계획이 이해관계

49) <https://el.keiti.re.kr:9443/service/page.do?mMenu=2&sMenu=1>; 환경부, 「제4차 녹색제품 구매촉진 기본계획(2021~2025)」, 2021, 28-30면.

자와 함께 작성되어야 함을 강조한다. 일터에서 권력, 의사결정권을 갖고 있는 주주, 최고경영자는 경제적 이윤을 우선시한다. 그렇기 때문에 공공계약을 통해 생태적 시장을 형성하더라도, 환경적, 사회적 측면에서 지속 가능한 발전 나아가 생태적, 포용적 경제로의 전환이 실현되기 어렵다. 근로자가 자신이 하는 일의 내용과 방향을 결정함으로써 공공선에 기여할 수 있도록 노동조합 등 이해관계자가 함께 수립한 행동계획의 제출을 인증요건으로 하는 것에 대한 검토가 필요하다.

인증요건을 마련함에 있어 이해관계자의 범위를 어디까지 확정하여야 하는지가 문제 될 수 있다. 프랑스의 경우 실천점검의무법에서 이해관계자를 정의하지 않음에 따라 실천점검계획을 수립하는 기업이 이해관계자를 확정할 수 있는데, 해당 기업의 근로자, 노동조합, 자회사나 하청회사와 그 근로자, 시민단체 등이 모두 이해관계자에 포함될 수 있다.<sup>50)</sup> 기업의 탄소배출은 다양한 이해관계자에게 영향을 미친다. 보다 실효적이고 지속가능한 행동계획을 수립하기 위해서는, 노동조합 및 근로자대표 등 해당 기업에서 일하는 근로자 포함하되, 다양한 이해관계자의 참여를 촉진하는 방향으로 정책을 마련할 필요가 있다.

그 다음으로, 공공계약의 입찰·낙찰자를 선정하는 단계에서 탄소배출량 감축에 관한 사항을 기본 배점 요소로 설정하고, 행동계획을 제출토록 하는 방안을 고려해 볼 수 있겠다. 앞서 살펴본 「제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022) 이행평가」에서는 기존의 가점 부여 항목 외에 환경, ESG 등 신규분야를 발굴하여 지속가능성을 담보할 수 있는 체계로 확대할 필요가 있다는 점이 지적되고 있다. 지속가능성을 담보할 수 있는 체계를 구축하기 위해서는 종합심사(평가)낙찰제의 사회적 책임 항목에 탄소배출량 감축 항목을 도입하되, 최적가치가 반영될 수 있도록 가점항목이 아니라 기본배점 항목으로 설정하는 것에 대한 검토가 필요하다. 행동계획의 내용과 관련하여서는 기후법의 내용을 참고하는 것이 도움이 될 수 있겠다. 기후법은 상시 50인 이상의 사업에서 노사협의회가 “근로자들의 집단적 의견을 표명할 수 있도록 보장하여, 사업의 경영과 경제·재정 상황, 작업조직, 직업교육훈련 및 생산기술에 관한 결정에서,

50) 이상수, 앞의 글, 25면.

이러한 결정이 환경에 미치는 영향에 비추어 근로자들의 이해관계가 지속적으로 고려될” 수 있도록 그 임무를 규정하고 있다.<sup>51)</sup> 사업의 경영, 작업조직, 생산기술 등에 관한 사항은 근로자들의 일하는 방식의 변화로 이어진다. 근로자들의 자기실현을 통한 공공선의 실현과도 직결되는 사항이기도 하다. 사업의 경영, 작업조직, 생산기술 등이 환경에 미치는 영향에 비추어 근로자들의 이해관계가 지속적으로 반영될 수 있도록 노동조합 혹은 근로자대표와 함께 수립한 행동계획의 제출 여부를 탄소배출량 감축에 관한 사항과 함께 평가 요소로 추가하는 것에 대한 검토가 필요하다.

마지막으로, 프랑스의 사례를 참고하여 기업 인권·환경 실천점검계획 수립에 관한 사항을 공공계약의 입찰·낙찰자를 선정하는 단계에 반영하는 방안을 고려해 볼 수 있겠다. EU의회에서 기업의 인권·환경 실천점검의 의무화를 주된 내용으로 하는 「지속가능성실천점검지침」이 제정 과정을 거치고 있다. EU의회는 지침안을 2024년에 채택한 뒤 2025년에 시행할 것임을 밝혔는데, 이 지침이 기업에 실천점검의무를 부과하는 범위가 해당 기업을 비롯하여 자회사, 직간접 비즈니스 관계에 있는 기업의 사업활동을 포함하며, 일정 요건을 충족하는 EU회원국 외의 설립회사도 적용대상으로 하고 있다는 점을 고려하면, 지침의 제정이 EU기업들과 직간접적인 비즈니스 관계에 있는 우리나라의 기업들에게도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.<sup>52)</sup> 공공계약을 통해 국가는 법적 규제, 절차 그리고 제재를 활용하여 기업의 사회적 책임을 공적으로 규제할 수 있다. 공공계약을 활용하여 지속적으로 기능하는 ‘자기 규제에 대한 규제’의 틀을 만드는 것이 중요하다.<sup>53)</sup> 장기적으로는 국가인권위원회의 「제4차 국가인권정책기본계획 권고」에서와 같이 기업 인권·환경 실천점검

51) Code du travail, art. L. 2312-8; 박제성, “프랑스 「기후 및 회복력에 관한 법」(2021) 및 「생태전환 단체협약」(2023)의 주요 내용 및 시사점”, 「탈탄소사회와 노동법적 과제」, 한국노동연구원, 2023, 42면, 참조.

52) 김종철, 앞의 글, 2023, 25면.

53) Guy Davidov, “The enforcement crisis in labour law and the fallacy of voluntarist solutions”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 26(1), 2010, p.68; John Howe, “Labour regulation now and in the future: Current trends and emerging themes”, *Journal of Industrial Relations* 59(2), 2017, p.212.

의무화 기본법률을 제정할 필요가 있겠으나, 그러한 제정이 이루어지기 전까지는 「기업과 인권이행지침」에서 제시하는 인권·환경 실천점검계획 수립의무를 공공계약에 연계하여 일하는 방식 변화에 대한 대화를 촉진할 필요가 있다.

## V. 결론에 같음하여 : 공공계약의 지속가능한 발전을 위하여

생태적, 포용적 경제로의 전환을 견인하는 공공계약의 역할을 강화하기 위해서는 지속가능성을 담보할 수 있는 체계를 확립하여야 한다. 프랑스의 기후법은 일정 규모 이상의 공공조달을 발주하는 지방정부, 발주기관이 생태적, 사회적으로 책임 있는 공공조달을 촉진하기 위한 계획을 수립토록 하고 있다. 기후법에 따라 지방정부 또는 발주기관은 2년마다 발주한 공공조달 중 사회적, 환경적으로 책임 있는 조달 범주의 실제 비율과 각 범주의 달성 목표를 제시하고, 발주기관의 웹사이트에 공개하여야 한다.<sup>54)</sup> 기후법은 지방정부 또는 발주기관의 공시의무를 강화함으로써<sup>55)</sup> 모범사례를 공유하고, 발주기관의 상황과 필요에 따라 환경적, 사회적 조항을 조정, 개발토록 하여<sup>56)</sup> 생태적, 포용적 조달의 지속가능한 발전을 도모하고 있다.<sup>57)</sup>

우리나라의 경우 「공공기관 녹색제품 구매지침」에 따라 공공기관에 매년 기관별 녹색제품 구매이행계획을 수립·공표하고 구매실적을 집계하여 환경부장관에게 제출할 의무를 부과하고 있다. 이와 함께 공공 녹색구매 선도도시 네트워크를 운영하며 참여 지자체별 녹색구매 목표수립,

54) Code de la commande publique L. 2111-3(기후법 제35조)

55) [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/daj/actualites/Fiche\\_explicative\\_loi\\_Climat.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/actualites/Fiche_explicative_loi_Climat.pdf)

56) <https://laclauseverte.fr/wp-content/uploads/2022/06/Charte-de-fonctionnement-et-de-qualite.pdf>

57) 2020년 출범한 La Clause Verte는 지역의 지속가능한 공공조달 네트워크의 지원을 받아 모범사례 등 자원을 공유하고 전국 네트워크를 형성하여 환경 조항의 지속적인 발전을 도모하고 있다. La Clause Verte는 온라인 사이트를 통해 그 모범사례를 공유하고 있는데, 온라인 파일링과 업데이트를 안내하기 위한 품질 및 기능 현장을 마련하고 있다(자세히는, <https://laclauseverte.fr/> 참조).

이행과제 발굴 및 실천 등에 관한 사항을 지원하고 있으나,<sup>58)</sup> 그 밖에 공공계약에서는 생태적, 사회적으로 책임 있는 공공계약을 촉진하기 위한 계획 수립의무라던가 모범사례 공유가 이루어지지 않고 있다.

지속가능성을 담보할 수 있는 공공계약 체계를 확립하기 위해서는, 먼저 앞에서 강조한 바와 같이 공공계약의 전 과정에서 환경적, 사회적 고려사항 반영이 의무화되어야 한다.

보다 지속가능성을 담보할 수 있는 체계를 강화하기 위해서는 낙찰 시 환경적, 사회적 고려사항을 평가점수가 아닌 요건으로 설정할 필요가 있다. 이와 함께 사업 경영, 작업조직, 생산기술 등이 환경에 미치는 영향에 관한 사항에 대한 노동조합 혹은 노사협의회의 의견 첨부 의무화(요건으로 설정)하는 등 공공계약이 정의로운 전환을 위한 사회적 대화를 촉진토록 하는 정책을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

마지막으로, 프랑스 사례에서와 같이 국가, 지자체, 발주기관에 생태적, 사회적 가치를 반영한 공공계약을 촉진하기 위한 계획수립의무를 부여하고 달성목표와 이행상황을 공시토록 하여 모범사례를 공유하는 정책을 마련하여야 한다. 이를 통해 생태적 전환 과정에서 일하는 방식 변화에 대한 대화를 촉진하는 틀을 지속적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

(논문투고일: 2024.2.27., 심사개시일: 2024.2.27., 게재확정일: 2024.3.27.)



### ▶ 강 주 리

정의로운 전환, 탈탄소, 탄소중립기본법, 공공계약, 사회적 대화, 인권·환경실천점검의무법, 기후법, EU 지속가능성실천점검지침

58) 환경부·한국환경산업기술원, 「2022년도 녹색제품 구매지침」, 2022, 7면, 43면.

## 【참 고 문 헌】

### I. 국내 단행본

- 국가인권정책협의회, 「제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022) 이행 평가」, 2023.
- 국가인권위원회, 「제4차 국가인권정책기본계획 권고」, 2022.
- 김기선·김대인·김대식·전형배·강현주·김근주·최석환, 「공공조달과 노동정책 연계」, 한국노동연구원, 2013.
- 김찬동·강기홍·김대인·고상진, 「지방계약제도 개선연구」, 행정자치부 연구용역보고서, 2016.
- 박제성, 「기후위기와 노동법」, 무빈다방, 2023.
- 심규범·이의섭·전한보미, 「종합심사낙찰제 시행을 위한 건설근로자 고용 분야 사회적 적정성 평가 및 발전 방향 제시」, 고용노동부 연구용역보고서, 2014.
- 유엔 글로벌 콤팩트 네트워크 한국협회, 「기업과 인권 지침서 실사 가이드라인」, 2020.
- 조애나메이시·아르네네스·존시드·팻플레밍, 이한중 역, 「산처럼 생각하라 - 지구와 공존하는 방법」, 소동, 2012.
- 환경부, 「제4차 녹색제품 구매촉진 기본계획(2021~2025)」, 2021.
- 환경부·한국환경산업기술원, 「2022년도 녹색제품 구매지침」, 2022.

### II. 국내 논문

- 강주리, “노동정책 실현을 위한 공공조달의 활용 그리고 제3자 규제”, 「성균관법학」 제32권 제2호, 성균관대학교 법학연구원, 2020.
- 김대인, “미국의 주(州) 및 지방정부 계약법제에 대한 연구”, 「지방자치법연구」 제18권 제1호, 한국지방자치법학회, 2018.
- \_\_\_\_\_, “공공조달계약 관련법제의 개혁에 대한 고찰”, 「강원법학」 제28권, 강원대학교 비교법학연구소, 2009.

- 김중철, “기후실사 규범의 동향”, 「기후변화 시대의 기업의 책임, 공급망 실사법의 활용과 확장 토론회」, 이소영 의원, 장혜영 의원, 국가인권위원회, 녹색전환연구소 주최, 2023.
- 박제성, “프랑스 「기후 및 회복력에 관한 법」(2021) 및 「생태전환 단체협약」(2023)의 주요 내용 및 시사점”, 「탈탄소사회와 노동법적 과제」, 한국노동연구원, 2023.
- 서수완, “시중노임적용 관련 문제점 및 개선방안”, 「공공부문 시중노임 단가 전면 적용을 위한 국가·지방계약법 개정 토론회 자료집」, 심상정 의원, 민주노총 공공운수노조, 한국노총 공공노련·공공연맹 주최 2015.
- 이상수, “사회적 가치 관점에서 본 프랑스 실사의무법 제정의 의의”, 「사회적가치 이슈페이퍼 21-10-①」, 한국법제연구원, 2021.

### Ⅲ. 해외 논문

- Isabelle Ferreras, “From the Politically Impossible to the Politically Inevitable-Taking Action”, Democratize Work, University of Chicago Press, 2022.
- Julie Battilana, “For a Fairer, More Democratic, Greener Society, Democratize Work”, Democratize Work, University of Chicago Press, 2022.
- Guy Davidov, “The enforcement crisis in labour law and the fallacy of voluntarist solutions”, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 26(1), 2010.
- John Howe, “Labour regulation now and in the future: Current trends and emerging themes”, Journal of Industrial Relations 59(2), 2017.

---

Abstract

---

## The Role of the Public Contract in the Ecological Transition —Focus on Ways to Promote Social Dialogue—

Kang Joori\*

In Korea, government-level discussions on the climate crisis and labor have focused on a just transition based on green growth. Existing policies need to consider a paradigm shift in two ways. First, policies that shift benefits from green to green growth fail to address power imbalances in the workplace. Second, they focus on how the climate crisis will affect work and do not take into account the impact of workers' work on society and the ecosystem.

For sustainable work to be based on ecological values, ecological and inclusive markets must first be created. In addition, people working at the national, regional, sectoral and workplace levels must be able to participate in the decisions that affect their work and their lives. Public contract has a role to play in the transition to a green and inclusive economy by shaping green and inclusive markets and providing the framework that drives the transition to a green and inclusive economy. To strengthen their role, they need to build sustainability into the framework. This can be achieved by

---

\* Doctor of Philosophy in Law, Lecturer, University of Seoul

promoting the participation of workers in changing the way they work.

This article explored the use of public contracts as a means of facilitating conversations about changing the way we work in the transition to an ecological and inclusive economy. In the context of the transition to an ecological and inclusive economy, we have proposed the use of public contracts as a means of shaping ecological and inclusive markets and, in turn, facilitating conversations about changing the way we work. Given the role of public contracts in driving the transition to an ecological and inclusive economy, it was emphasized that there is a need to further develop the framework for fostering dialogue on changing ways of working in the ecological transition.



---

▶ **Kang Joori**

Just transition, Decarbonization, Public contract, Social dialogue, The French Corporate Duty of Vigilance Law, The French Climate and Resilience Law