

제3회 조달정책세미나

위기상황에서 공공조달행정의 법·제도적 대응방향

(주제발표 1) 최근 행정환경과 서비스 수요변화가
공공조달에 미치는 영향과 시사점

(주제발표 2) 공공조달 운영 패러다임 변화와 위기상황
대응사례에 기반한 공공조달 거버넌스
재정립 방향성

주 최 : 조달청/한국조달연구원

주 관 : 한국조달연구원/한국행정학회

일 시 : 2021. 12. 9. (목). 13:40

장 소 : LW컨벤션센터

최근 행정환경과 서비스 수요 변화가 공공조달에 미치는 영향과 시사점

2021. 12

 한국행정학회

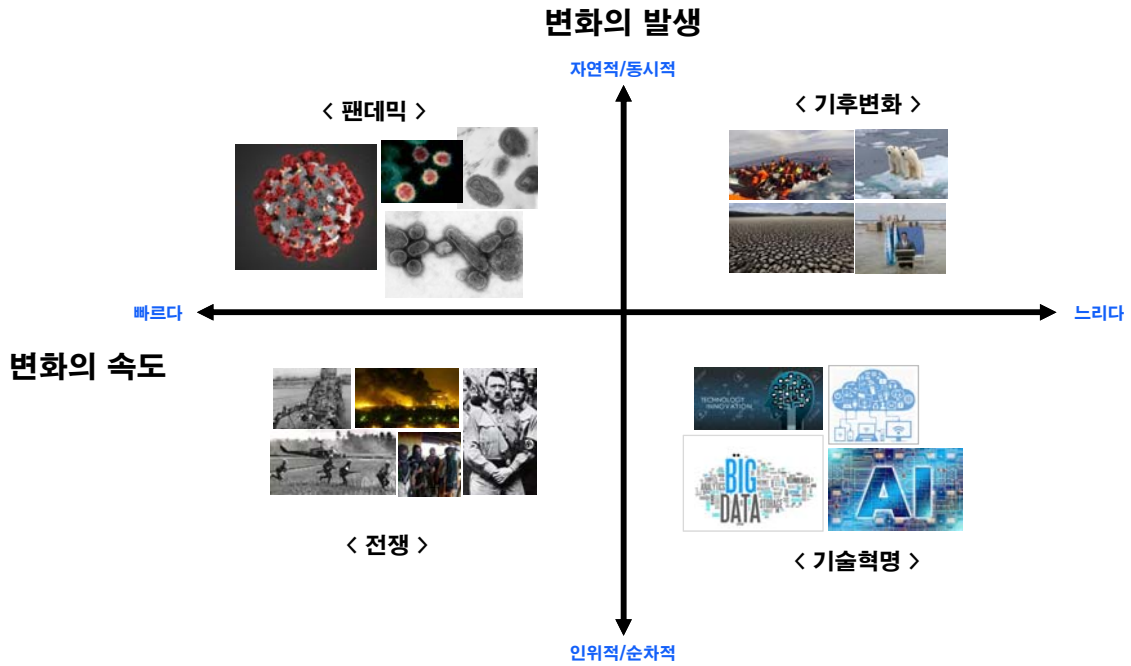
(조창현지방자치연구원 박종혁 원장)

목 차

I. 코로나 시대의 시작	3
II. 행정 패러다임 대 전환	15
III. 주요국의 예산 및 재정정책	20
IV. 주요 시사점	23

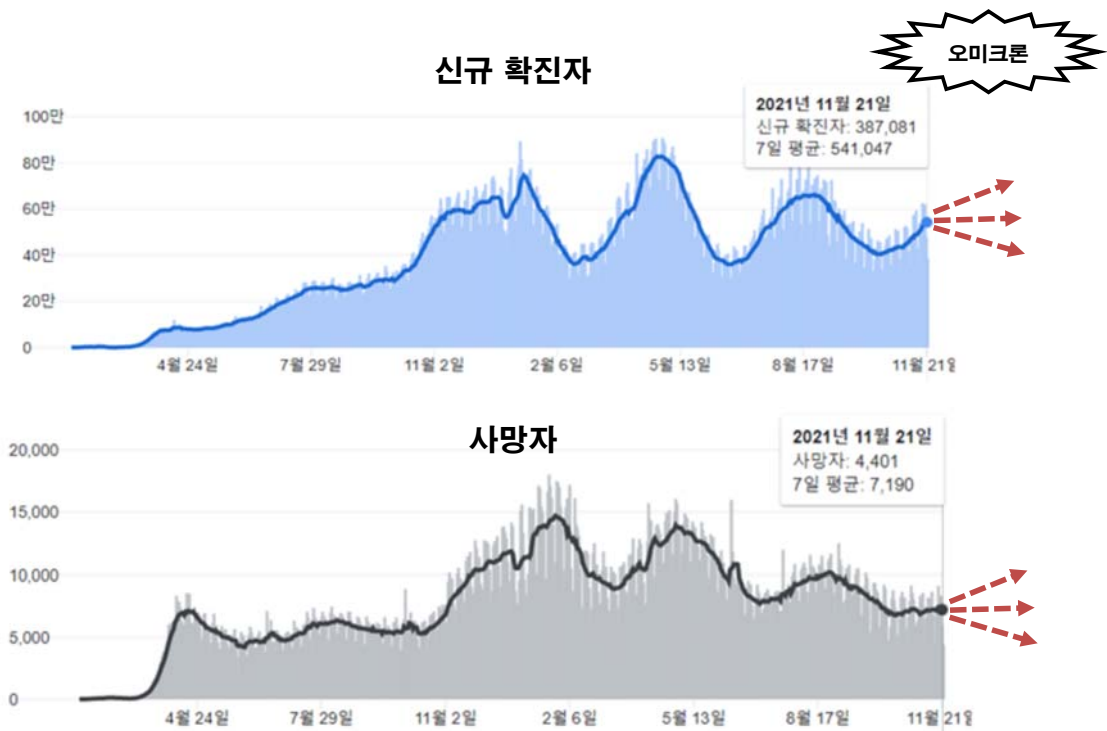
I. 코로나 시대의 시작

❖ 극단적 사건(Extreme Event)



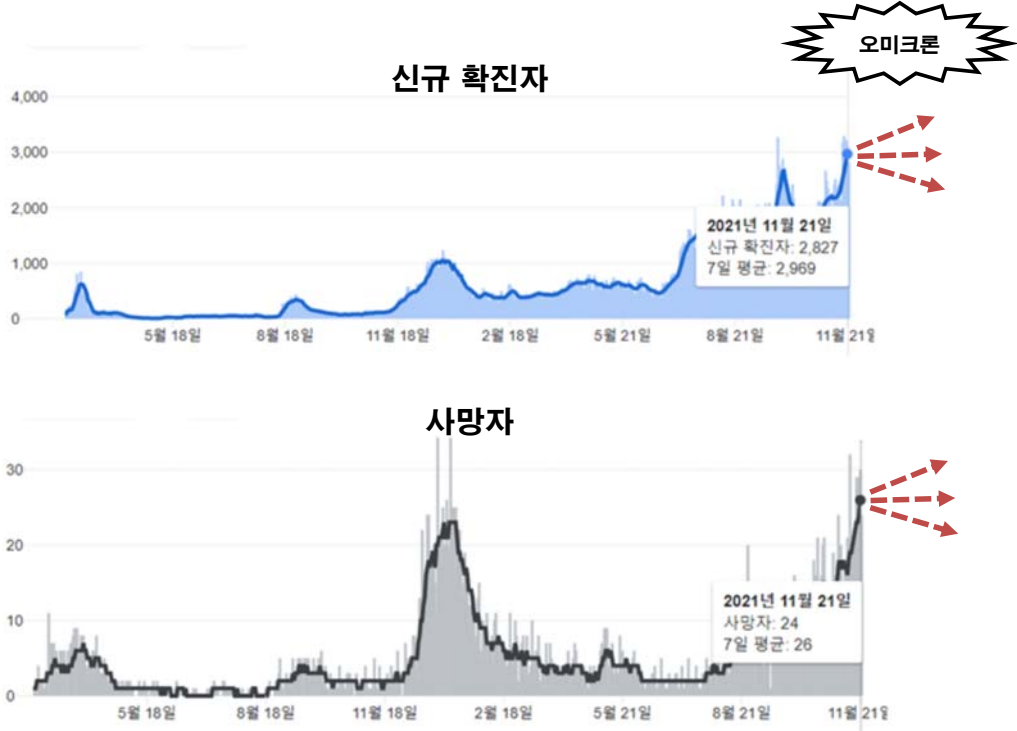
I. 코로나 시대의 시작

1. 코로나 확진자 및 사망자 현황(전세계)



I. 코로나 시대의 시작

1. 코로나 확진자 및 사망자 현황(우리나라)



I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 주요 이슈

◆ 일상생활 이슈

- 코로나 발생상황에 따른 사회적 거리두기로 인한 불편
- 코로나 위기 장기화로 “코로나 블루” 위험 발생
- 온라인, 택배 등 소비패턴 급변

< 2020년 4월 >

#코로나19_우리가 아깝습니다

강도 높은 사회적 거리 두기

코로나19 예방을 위해 **인원을 자제**하고 **최대한 집안에 머무르**주세요

! 국민 행동 지침 !

- 불필요한 외출, 모임, 위식, 행사, 여행 등은 모두 안기 또는 취소하기
- 발열 또는 호흡기 증상(기침, 인후통 등) 시 출근하지 않고 집에서 휴식 취하기
- 생필품 구매, 위생기관 방문, 솔치근을 제외한 외출 자제하기
- 약수 등 신체접촉 피하고 2m 간격(거리 두기)
- 손씻기, 기침예절 등 개인위생수칙 준수
- 매일 주변 환경을 소독하고 집이 깨끗하기

! 직장에서 개인 행동 지침 !

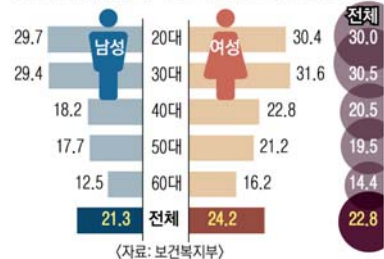
- 흐르는 물에 비누로 꼼꼼하게 손씻기
- 약수 등 신체접촉 피하고 2m 간격(거리 두기)
- 발열, 설사, 호흡기 증상 등 다중이용공간 사용하지 않기
- 집·식기 등 개인물품 사용하기
- 마주치지 않고 일일 거리 두기 실시하기
- 회근 후 비누, 알코올로 철저하게

< 2021년 11월 >

단계별 일상회복 추진

구분	1차 계획	2차 계획	3차 계획
일정	2021.11.15 ~ 11.21	2021.11.22 ~ 11.28	2021.11.29 ~ 12.5
기간	1주일	1주일	1주일
주요 내용	1. 일상회복을 위한 사회적 거리두기 강화 2. 방역수칙 준수 및 예방수칙 강화 3. 방역수칙 준수 및 예방수칙 강화	1. 일상회복을 위한 사회적 거리두기 강화 2. 방역수칙 준수 및 예방수칙 강화 3. 방역수칙 준수 및 예방수칙 강화	1. 일상회복을 위한 사회적 거리두기 강화 2. 방역수칙 준수 및 예방수칙 강화 3. 방역수칙 준수 및 예방수칙 강화

코로나19 장기화 우울 위험군 비율 (단위: %)



코로나시대 8대 소비 키워드 (단위: %)



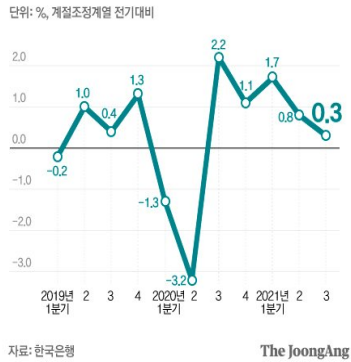
I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 주요 이슈

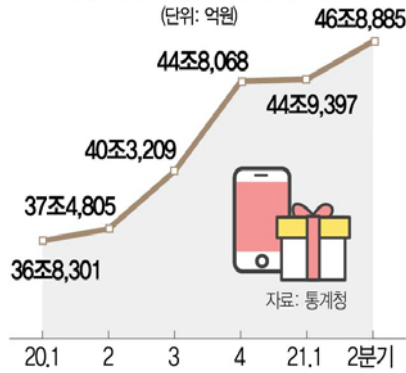
◆ 경제산업 이슈

- 코로나 위기상황에서 산업별 경제활동 차이 극명
- 대면접촉 최소화 경향과 온라인 경제 활성화
- 코로나 확진자 발생에 따라 소상공인, 자영업 등 서민경제 위축

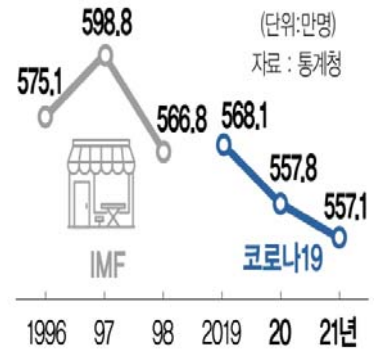
실질 국내총생산(GDP) 성장률



온라인 쇼핑 거래액 추이



연도별 2분기 자영업자 수 추이



I. 코로나 시대의 시작

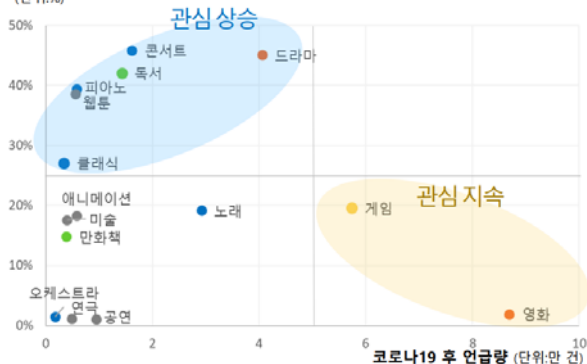
2. 코로나 시대 주요 이슈

◆ 사회문화 이슈

- 사회적 거리두기로 인한 문화예술 행태 변화
- 온라인 화상회의, SNS 활동 등 정보통신기기를 통한 양방향 커뮤니케이션 활성화
- 온라인 학습, 온라인 공연 등 비대면 활동 증가

< 코로나19 일상관련 빅데이터 분석 >

전·후 증감률 (단위:%)



코로나 팬데믹 전후 주요 협업툴 사용자 증가(안드로이드 기준)



자료 출처: 문화체육관광부
 분석 기간: - 코로나19 이전: 2019.07.01~2020.01.19
 - 코로나19 이후: 2020.01.20~2020.08.14

I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 주요 이슈

◆ 공공행정 이슈

- 코로나 상황이 모든 행정 업무에 우선함
- 대면 행정서비스 최소화과 온라인 행정 급증
- 코로나 대응 및 일상회복을 위한 공공의 역할 재조명



4 단계적 완화³차례 추진

전환시점과 기준

전환 시점	11월 1일 부터 체계전환 운영 4주 + 평가 2주 간격
전환 기준	안정적 상황 여부 판단 다음 개편 이행 결정 ① 역감염률(100명당 1명 이하) ② 중환자실 입원병상 50% 이하 ③ 주간 중증환자 사망자 발생 규모 ④ 유행 규모, 재정선지수 등
전국적 통합 정비	기존 거리두기 체계 해제 - 19개 지역 별 수칙 해제, 전국 동일기준으로 통합정비 - 개편 시 마다 해제, 궁극적으로 기본방역수칙만 유지 지자체 자율 결정 - 지자체에서 지역 별 유행상황, 방역대응역량 등 고려, 강화된 방역조치 가능 - 완화 시 권역 협의, 중대본 토론 및 합의

3차례에 걸친 방역조치 완화

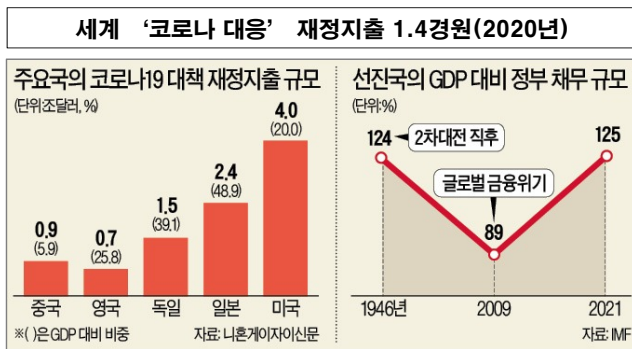
1차 개편	생업시설 운영제한 완화
2차 개편	대규모 행사허용
3차 개편	사적 모임 제한 해제

I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 각국 정부의 주요 대응 전략

① 재정지원 확대

- 감염병과 경제침체가 결합된 복합 위기를 타개하고자 각국 정부는 경기부양과 사회서비스 공급을 위해 재정투입의 규모를 늘림



매일경제
"일본, 코로나 경제 대책에 313조원 넘는 재정지출 검토"
| 역행장서 정책 제18세 이후 104만명 지급 등 반영
일경 : 2021.11.07 21:30:04



I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 각국 정부의 주요 대응 전략

② 강제력 동원

- 바이러스 확산을 저지하기 위해 정부의 통제가 강화되고, 봉쇄해제를 요구하는 목소리도 커짐



전세계 엄격성 지수 추이의 변화 (2020년도)



각국의 코로나 재 확산 방지조치 (2021년 11월)

부스킷	미국 뉴욕시, 18세 이상 접종 시작
	영국 접종 대상 40대로 확대. 만 16~17세 2차 접종
봉쇄	일본 18세 이상 접종 12월 시작
	네덜란드 식당 오후 8시 폐점 등 3주간 봉쇄령
	오스트리아 백신 미접종자 200만명 외출 금지
	러시아 학교, 식당 부분 폐쇄, 9일간 유급 휴가
	독일 대중교통 이용 시 음성 판정서 의무 제출 검토
	체코 미접종자 이동 및 사회활동 제한 검토

I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 각국 정부의 주요 대응 전략

③ 컨트롤타워 기능 강화

- 코로나19 초기 대응 시 방역 컨트롤타워의 흔재로 대응방안의 취약성을 실감하고, 각국 정부는 조직구조 개편을 통해 문제대응 능력 강화를 도모하고 국제적 공조를 강화함



❖ 코백스(COVAX)

- 세계보건기구(WHO), 감염병혁신연합(CEPI), 세계백신면역연합(GAVI)을 중심으로 코로나19 백신의 원활한 공급을 목적으로 구성한 다국적 공동체
- 참여국이 공동으로 백신 개발 투자 및 구매력을 이용한 유리한 계약 체결
- 선진국(SFC) 85개국 + 개도국(AMC) 92개국 등 177개국 참여
- 2021년 말까지 일선 의료인력 및 고위험군 접종을 위한 총 20억 도즈 확보를 목표로 하며, 이 중 절반인 10억 도즈는 개도국(AMC 국가)에 공급할 계획

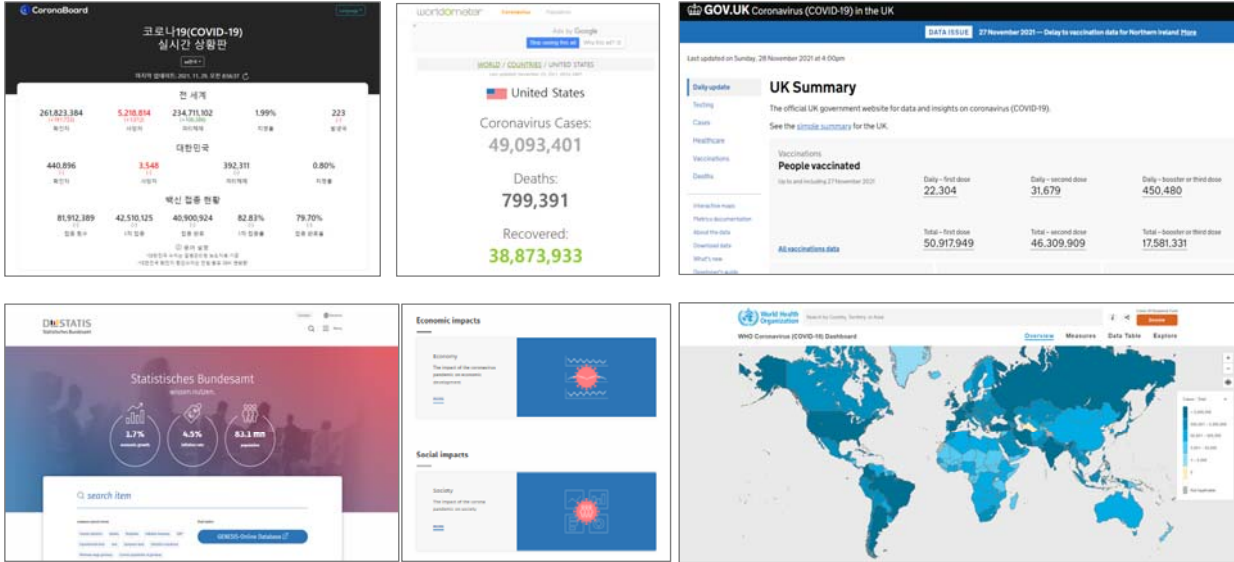
* 주> SFC : Self-Financing County, AMC : Advance Market Commitment

I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 각국 정부의 주요 대응 전략

④ 공공성 및 개방성 강화

- 공공부문 보유 데이터의 활용을 강화하여 신속하고 신뢰할 수 있는 정보 공유가 중요해지고, 각국 정부는 민관 협력을 통해 이를 실현



I. 코로나 시대의 시작

2. 코로나 시대 각국 정부의 주요 대응 전략

⑤ 민관거버넌스 활성화

- 코로나 극복을 위한 정부의 민간기업 지원이 확대되고, 포스트 코로나를 위한 분야별 R&D 지원 활발



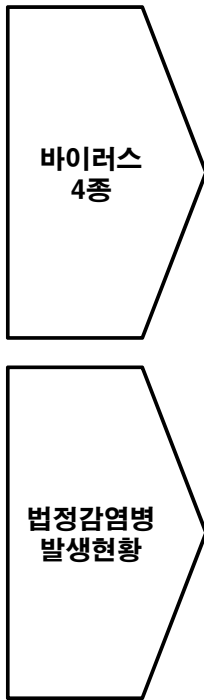
포스트 코로나 시대 분야별 유망기술

8대 영역	변화동인 및 변화 시나리오
헬스케어	· 병원에 가지 않고도 의사의 진단·처방이 가능한 원격의료 요구 증대 · 예방·관리 중요성 증가, AI가 진단·모니터링하는 디지털 전환 가속화
교육	· 온라인 개학이라는 사상 초유의 경험을 토대로, 원격교육 인프라 확충 · 초실감 체험형·몰입형 학습, 양방향 맞춤형 교육 등 에듀테크 발전
교통	· 초소형 이동수단(Micro Mobility) 및 자율주행차에 대한 수요 증가 · 공유교통 회피 → 개인교통 증가할 것으로, 원활한 교통수요 관리 필요
물류	· 원격경제 활성화로 폭증할 물류의 신속하고 정확한 처리·관리 중요 · 자동화·최적화된 유통망을 통한 비대면 비접촉 배송서비스 수요 증가
제조	· 글로벌 공급망 위험회피를 위한 지역 공급망 구축 및 리쇼어링 정책 부상 · 제조장비·장비의 스마트화 및 원격작동·관리 수요 증가
환경	· 신종 감염병·질병 출현 및 환경오염 심화 등 인간-동물-환경 상호작용 · 의료폐기물 발생량 증가 및 비대면 사회 도래로 일회용품 사용 증가
문화	· 홈엔터테인먼트 소비 증가로 게임, OTT 서비스 등 콘텐츠산업 발전 · 실감·소통형 콘텐츠 기술 및 저작권 보호, 위변조 대응 기술수요 증가
정보보안	· 비대면 서비스와 데이터 경제 활성화에 따른 정보보안 이슈 부각 · 비대면 금융거래 증가에 따른 생체인증 수요 확대

* 자료=과학기술정보통신부와 한국과학기술기획평가원(KISTEP)

II. 행정 패러다임 대 전환

1. 상시적 위기대응 행정



	사스	신종플루	메르스	코로나 19
최초발생	2002년 11월 중국 광둥성	2009년 3월 미국 샌디에이고	2012년 4월 사우디아라비아	2019년 12월 중국
발생지역	중국, 홍콩 등 아시아 32개국	전 세계	중동, 아시아(한국)	전 세계
바이러스	사스 코로나 바이러스 (SARS-CoV)	돼지에서 발생하는 A형 인플루엔자 바이러스 중 H1N1형	메르스 코로나 바이러스 (MERS-CoV)	신종 코로나바이러스 2019-nCoV
감염매개	박쥐, 사향고양이	돼지	박쥐, 낙타	박쥐 등 야생동물
유행시기	2002년 11월~ 2003년 7월	2009년 4월~ 2010년 8월	2012년 4월~ 2015년 12월	2019년 12월~ 현재

법정감염병(전수보고) 발생현황

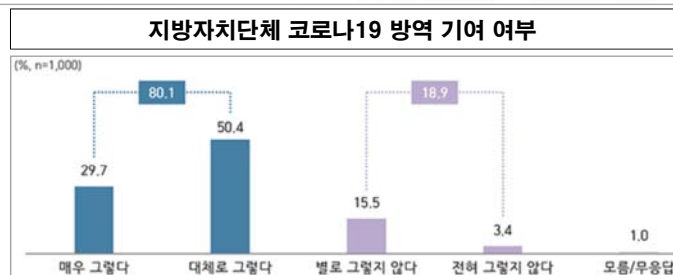


출처 : 질병보건통합관리시스템

II. 행정 패러다임 대 전환

2. 권한의 통합과 분산의 조화

출처 : 질병관리청



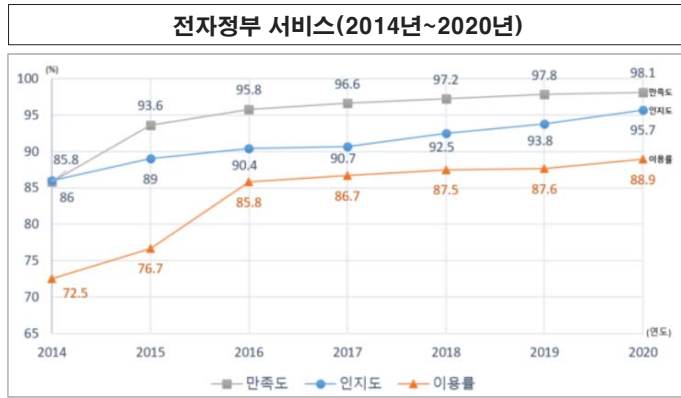
출처 : 지방4대협의체·자치분권위원회

“대한민국의 성공적 K-방역은 중앙정부와 지방정부간의 유기적 협조가 주요한 성공요인이다.”

- BCG컨설팅 : 코로나 이후 탄력적 정부 보고서 -

II. 행정 패러다임 대 전환

3. 행정의 필연적 디지털화



지능형 서비스 혁신

- 나만 먼저 찾지 않아도 나를 찾아오는 정부서비스
- 나만 원하는 곳에서 내가 필요로 하는 모든 정보와 정부서비스를 선제적으로 제공

데이터 행정 강화

- 데이터로 빠르고 정확하게 일을 할 수 있는 행정
- 데이터 기반 과학적 행정 추진으로 객관성 강화

디지털 기반 확충

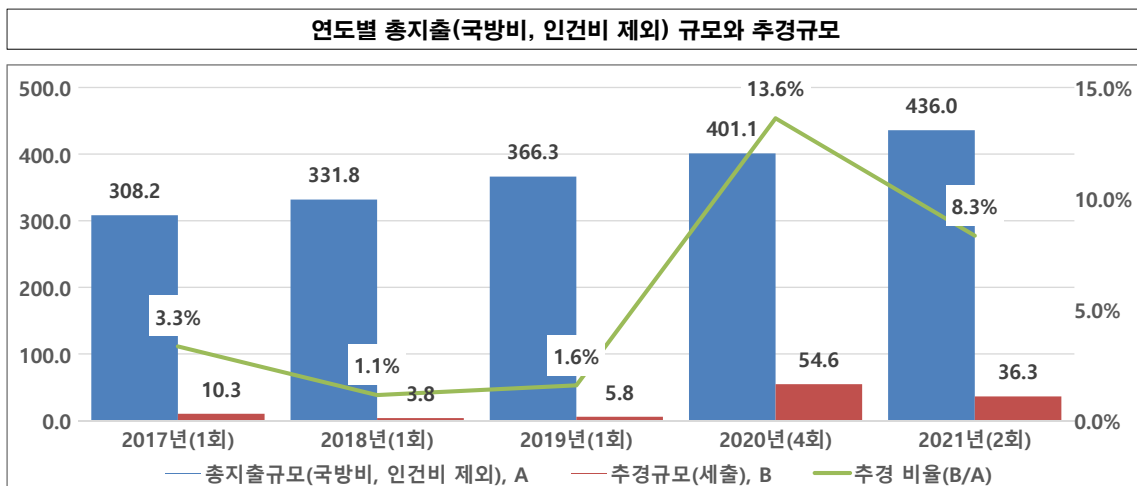
- 누구나 쉽고 편리하게 사용할 수 있는 디지털 포용
- 취약계층 맞춤형 ICT 정보 보급 확대
- UI/UX 혁신으로 디지털 서비스 편의성 향상

2025년 달라지는 미래모습

- 공공-민간의 경계가 없는 정부서비스
- 공공서비스를 민간기업에 개방하여 민간 기업이 서비스 공급
- 언제, 어디서나 일 할 수 있는 정부
- 5G 클라우드 기반의 업무환경에서 일하고 효율적이고 안전한 정부서비스 제공
- 내거 직접 만들어가는 정부서비스
- 국민이 직접 참여하는 정부서비스

II. 행정 패러다임 대 전환

4. 긴급 행정수요 증대

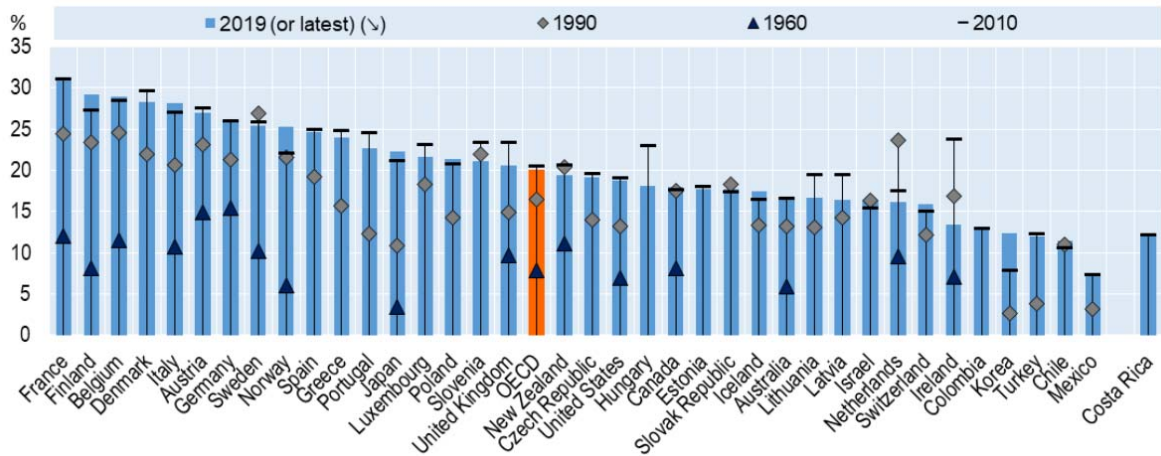


- 추경편성 사유
- ❖ 2017년 : 고용시장 침체에 따른 일자리창출, 및 여건개선 등
 - ❖ 2018년 : 청년 일자리, 지역경제 대책 등
 - ❖ 2019년 : 미세먼지 대책, 선제적 경기대응, 재난재해 피해지원(강원산불 및 포항지진 등)
 - ❖ 2020년 : 코로나19 극복 방역체계 고도화, 전국민 재난지원금, 코로나19 조기 극복 등
 - ❖ 2021년 : 코로나19 2차 맞춤형 피해지원, 소상공인 지원확대, 상생국민지원금 대상 확대 등

II. 행정 패러다임 대 전환

5. 공공행정의 글로벌 트렌드 – 사회적 지출(Public social expenditure) 증가

국가별 GDP 대비 사회적 지출 비율



- ❖ 사회적 지출 (Public social expenditure) : 현금지원, 재화와 서비스의 직접 현물 제공, 사회적 목적을 가진 세금 감면 등의 공적 지출을 의미함
- ❖ 사회적 지출의 주요 수혜자는 저소득 가구, 노인, 장애인, 병자, 실업자, 청년 등임
- ❖ 코로나 팬데믹으로 인해 2020년 이후 크게 증가할 것으로 예상됨

출처 : OECD

(19 / 27)

III. 주요국의 예산 및 재정정책

1. 주요국의 정부형태와 예산과정

구분	한국	미국	영국	일본	스웨덴
정부형태	대통령제	대통령제	의원내각제	의원내각제	의원내각제
예산형식	예산법률주의	예산법률주의	예산법률주의	예산비법률주의	예산비법률주의
예산구조	일반회계 특별회계 기금	연방펀드 신탁펀드	통합국고 국가대부 기타기금	일반회계 특별회계	단일회계
예산안 제출권자	정부부처 (기재부)	의회	내각 (재무성)	내각 (재무성)	내각 (재무성)
의회 예산안 총액수정 권한	증액(x) 감액(0)	증액(0) 감액(0)	증액(x) 감액(0)	증액(x) 감액(0)	증액(0) 감액(0)
회계연도	1월~12월	10월~9월	4월~3월	4월~3월	1월~12월

출처 : 국회예산정책처(2016), 주요국의 재정제도

(20 / 27)

III. 주요국의 예산 및 재정정책

2. 최근의 재정정책

2021년도 OECD의 재정정책 권고사항

- ① 코로나19 위기 극복을 위해서 백신 생산 및 보급 가속화 시급
 - 전 세계 백신 공급을 위해 국가 간 협력, 저소득 국가에 대한 지원이 필요하며, 정부는 바이러스 확산 방지를 위한 시스템(검사·추적·격리)이 원활히 운영될 수 있도록 지원해야 함
- ② 소득 및 일자리 지원 등 적극적 재정지원 지속
 - 향후 재정지원 방식은 경기 회복이 진행됨에 따라 보편적 지원에서 경제적 타격을 입은 부문 및 계층에 대한 선별적 지원으로 전환해야 함
- ③ 산업구조 개편노력과 관련 재정지출 필요
 - 코로나 팬데믹은 경제의 디지털화 가속, 기후변화 대응의 중요성을 부각시켰고, 사회적 불평등 확대, 산업구조 재편 등의 필요성이 제기되어 구조개혁 노력이 필요할 것으로 판단됨

출처 : OECD, OECD Economic Outlook Interim Report, 2021.3.

2021년도 IMF의 재정정책 권고

- ① 불확실성을 고려한 신중한 정책 우선순위 정립 필요
 - 자영업자와 임시노동자 등 사회보호 강화
 - 보건의료, 유아프로그램, 교육 및 직업훈련 지원 보장
 - 탄소 의존도 감소 전환을 촉진하기 위한 녹색 기반시설 투자 필요
- ② 국가별로 코로나 유행 단계, 회복정도, 경제 특성이 다른 점을 고려해 상황 맞춤형 정책 대응 필요
 - 팬데믹 상황에서는 보건위기 대응, 보건의료 지출을 우선시해야 하며 잘 선별된(well-targeted) 재정지원 필요
 - 장기적으로는 생산성 향상, 정책 프레임워크 개선, 기후 변화 대응 정책이 필요
- ③ 신흥국 또는 저소득개도국과 선진국 간 격차를 줄이기 위해 강력한 국제 협력 필수
 - 국제백신공급기구(COVAX)에 대한 충분한 자금지원
 - 전 세계적 백신 생산과 보편적 보급을 위해 노력해야 함
 - 기후 변화 완화, 무역 및 기술 분쟁 등 경제 문제 해결, 국제 조세 정책 공조를 위해 긴밀히 노력해야 함

출처 : IMF, World Economic Outlook, April 2021.

(21 / 27)

III. 주요국의 예산 및 재정정책

3. 코로나19와 공공조달 정책

Covid-19가 유럽 공공조달 정책에 미치는 영향

Case Study

- ① 공공 조달 관행의 사회 및 보건 고려 사항
 - 공공조달에 참여하는 공급업체의 유형변화를 고려
 - 공공 조달에서 보건인력을 우선 지정
- ② 환경 및 경제적 효과 공공 조달 정책의 변경
 - 지속적인 서비스 디지털화 (전자 조달)
 - 지역 공급망 더욱 집중
- ③ 공공조달정책의 절차적 변경
 - 입찰의 요건 및 절차적 변화
 - 마감기한의 절차적 변경

Recommendation

- ① 공급자와 상의
- ② 위기 대응을 위한 조달절차 유연성 유지
- ③ 디지털 추세 편승

출처 : Patricia Morais(2021.07.23), Case studies on the impact of COVID-19 on public procurement practices in Europe

(22 / 27)

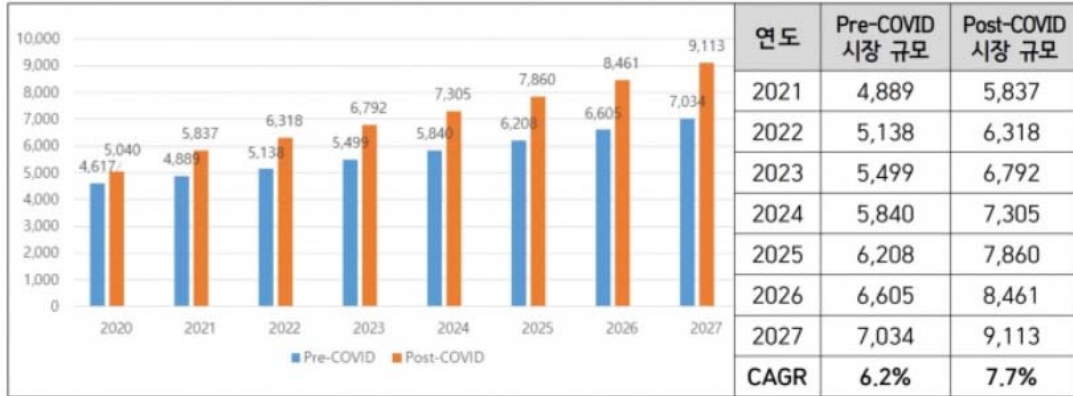
IV. 주요 시사점 – 공공조달 측면

1. 보건의로 관련 공공조달 시장규모 급증

- ❖ 코로나 팬데믹의 지속으로 각국의 보건의로 제품관련 공공조달 확대 예상
- ❖ K-방역으로 국내 보건의로 제품의 선호도 향상
- ❖ 다만, 국내 공급자의 해외진출 준비 미흡
 - 미국 연방정부 조달 규모는 2020년 기준 6,109억 5천만 달러(약 724조원)로 세계 최대
 - 미국 연방정부에서 조달하는 외국 벤더 국적별 조달 규모에서 한국이 2020년 4번째
 - 한국 기업이 미국 연방정부에 납품한 실적은 총 6037건(97억 5천만 달러)
 - 미국 연방정부 납품 중 주한미군 조달 : 99.4%/2019년, 99.8%/2020년

글로벌 바이오산업 시장현황 및 전망

(단위 : 억달러)

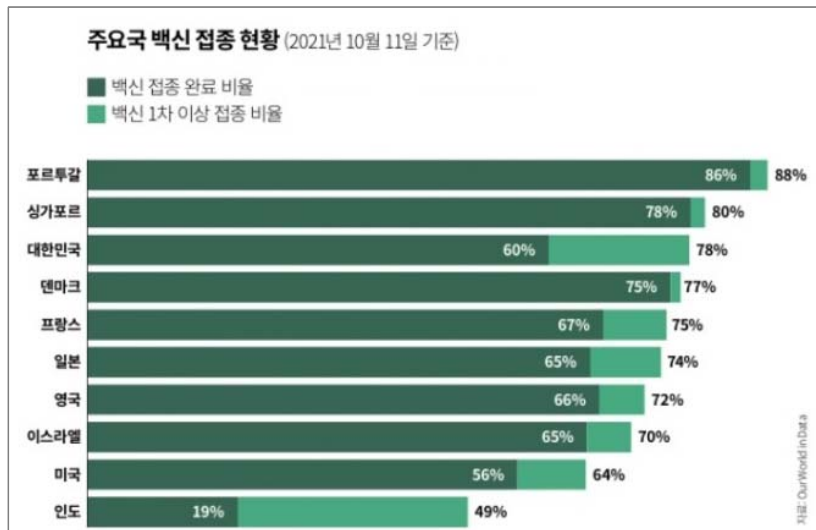


(23 / 27)

IV. 주요 시사점 – 공공조달 측면

2. 공공조달의 시의성 중요

- ❖ 위기상황에서 조달의 핵심은 시의성(제품의 적합성과 적시성)
- ❖ 코로나 팬데믹에서 각국은 백신확보를 최우선 정책으로 추진



(24 / 27)

IV. 주요 시사점 – 공공조달 측면

3. 전자조달의 위험성 대비

- ❖ 디지털 조달 확대에 따른 정보보안 위험성 증대
- ❖ 공공조달 공급자 시장의 진입장벽이 낮아져서 구매 리스크 및 관리비용 증대

연도별 공공기관
개인정보유출 건수

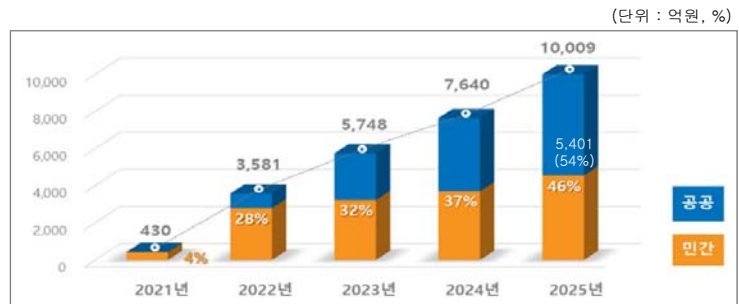
(출처 : 개인정보보호위원회)

(단위 : 천건, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021.6월말
공공기관	고의유출	-	-	-
	업무과실	18	15	22
	(비중)	(26.1)	(28.8)	(29.7)
	해킹	51	37	52
	(비중)	(73.9)	(71.2)	(70.3)
기타	-	-	-	-
소계	69	52	74	144

공공 클라우드 전환
예상 규모 및 비율

(출처 : 행정안전부)

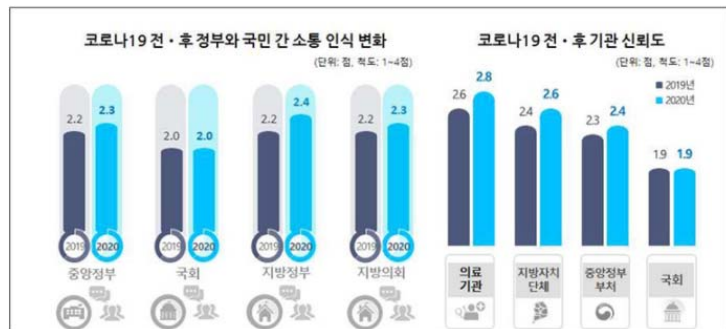


IV. 주요 시사점 – 공공조달 측면

4. 중앙조달과 지방조달의 역할분담

- ❖ 코로나 위기 대응을 위한 중앙정부 및 지방정부의 역할분담 필요
 - 중앙정부 조달 : 통합에 의한 규모의 경제 구매
 - 지방정부 조달 : 대응성 및 현장성에 의한 긴급 구매
- ❖ 위기상황에 따른 지역경제 침체로 지방정부 재정지출 수요 증대
- ❖ 중앙조달과 지방조달의 차별적 특성을 반영한 계약법(국가계약법, 지방계약법) 개정 필요

코로나19 전후
인식변화 및 신뢰도



(출처 : 한국행정연구원 사회통합실태조사)

Thank You

토론문

이장욱(경기연구원)

우리나라 정부예산 규모는 1983년부터 2020년까지 지난 약 40년 동안 10.4조원 규모에서 512.3조원 규모로 연평균 약 11%의 규모로 성장하였다. 같은 기간 동안 우리나라 정부 공공조달 사업규모 역시 매년 가파르게 성장하여 지난 1983년부터 2020년까지 연평균 약 9% 수준으로 성장해 왔다([표 1] 참조).

공공조달은 공공행정서비스에 필요한 자원의 효율적 공급을 기본 목적으로 한다. 그리고 부차적으로 정부 공공조달을 통해 국가·지역경제성장 및 관련 산업 육성 등 중요한 정책적인 역할을 수행하고 있다. 국가·지역경제의 장기적인 침체 상황에서 공공조달사업을 통해 경제성장, 신산업 육성 및 관련 중소기업 지원 등 정책적인 역할의 비중이 더욱 커지고 있다.

[표 1] 연도별 공공조달 사업실적 규모

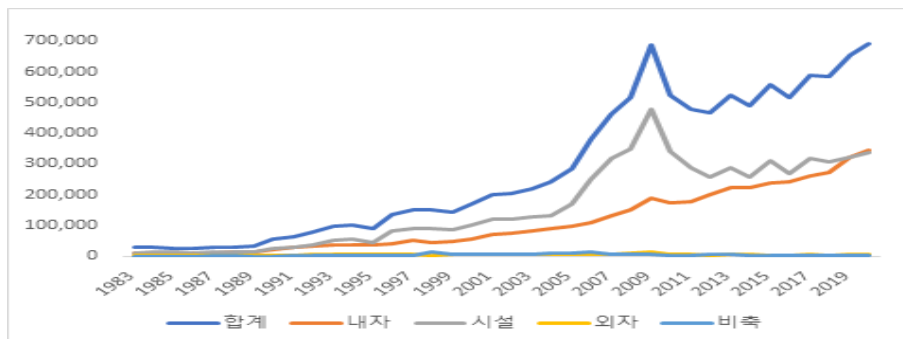
	1983	1988	1994	2000	2006	2012	2018	2020
합계	28,236	31,142	103,182	171,861	377,842	467,252	586,727	691,461
내자	11,502	13,057	36,703	57,490	107,608	199,369	273,283	346,440
시설	12,235	13,863	57,187	103,522	250,151	257,624	306,336	336,662
외자	3,758	2,767	7,071	5,563	7,511	4,631	4,530	5,694
비축	741	1,455	2,221	5,286	12,572	5,628	2,578	2,665

(단위: 억원)

자료: 조달청(2021) 내부행정자료 기준

공공조달의 규모가 매년 성장하는 만큼 지방자치단체 역시 공공조달에서 차지하는 역할이 점차 큰 비중을 차지하고 있다. 실제 지방자치단체는 2020년도 공공조달 사업실적 규모에서 전체의 46.2% 비중을 차지할 만큼 중요한 역할을 맡고 있다).

(단위: 억원)



자료: 조달청(2021)

[그림 1] 연도별 공공조달 규모

1) 조달사업통계(2020) 기준

지방자치단체를 통한 공공조달의 정책적 역할이 과거 어느 때보다 중요하게 부각되고 있다. 2020년부터 시작된 코로나19 상황 등 급격한 사회적 변화에 따른 재정수요 증가에 대한 압박이 증가되는 상황에서 장기적인 지역경제 침체 상황 등에서 공공조달의 정책적 역할을 원활히 수행하고 재정사업 효율성 제고를 위해 부단한 노력이 필요하다.

정부는 국가재정운용계획을 통해 계약제도 개선을 통해 공공조달의 효율성과 공정성 제고 및 코로나19 극복 등 당면 현안에 대한 해결을 강화하도록 제시하고 있다²⁾. 세부 항목으로 혁신-신사업 지원, 중소기업 부담완화 및 권익보호, 제도 유연성 및 효율성 제고를 계약제도 3대 혁신 목표로 제시하고 있다. 또한 재정운용의 투명성·민주성 강화를 위해 재정정보 공개 확대 등 개혁 방향을 제시하고 있다.

따라서 지방자치단체는 급격히 변화하는 공공조달 환경에 대응하고 정부의 공공정책에 대한 경제활성화 정책에 부합하는 역할을 원활히 수행하기 위해 중·장기적으로 지방정부 조달시스템의 개선을 위한 다양한 검토가 필요하다. 지방자치단체 공공조달의 목적에 부합하는 개선 방향으로서 첫째, 공공조달의 정책적 기능을 인식하고 둘째, 성과 지향적 조달시스템을 구축하여 조달 품질 개선을 위해 조달물품에 대한 품질관리체계를 명확하게 제시할 수 있어야 하고, 조달업무 평가체계를 투명하게 공개하도록 해야 한다.

지방자치단체의 공공조달 사업관련 재정정보 공개 강화하여 성과관리제도, 성과계획 및 평가결과 등 예산 사업별 성과 정보를 국민에게 투명하게 공개하도록 시스템 개선을 검토할 필요가 있다. 또한 지방자치단체 발주사업 관련 예산정보, 공고 및 입찰 정보를 일괄 제공하여 정부 발주사업 참여 희망 업체의 편의성 제고가 필요하다. 향후 제도적으로 지방자치단체 공공조달 과정에서 민주성 및 투명성이 개선되도록 명확한 개선책 제시가 필요할 것으로 판단된다.

2) 기획재정부 (2021), 2021~2025년 국가재정운용계획

「최근 행정환경과 서비스 수요변화가 공공조달에 미치는 영향과 시사점」
에 관한 토론문

정일환(성균관대)

전대미문의 팬더믹으로 마스크가 일상생활의 필수품목이 된 지 2년이 되는 시점에서 박종혁 원장님의 발표문인 「최근 행정환경과 서비스 수요변화가 공공조달에 미치는 영향과 시사점」은 새로운 환경에서 공공조달의 방향성을 제시하는 발표이자, 연구라고 생각합니다. 새롭게 대두되는 행정 패러다임을 ‘상시적 위기대응 행정’, ‘권한의 통합과 분산의 조화’, ‘행정의 필연적 디지털화’, ‘긴급행정 수요 증대’, ‘사회적 지출이 증대되는 공공행정의 글로벌 트렌드’로 진단하였고, 이에 대한 공공조달의 시사점을 ‘보건의료 관련 공공조달 시장 규모 증대’, ‘제품의 적합성과 적시성을 강조하는 공공조달의 시의성’, ‘디지털 조달확대에 따른 위험성’, ‘중앙조달과 지방조달의 역할 분담’을 제시하였습니다. 원장님이 진단하고, 제시한 시사점을 기반으로 공공조달의 역할에 대해서 논의해보겠습니다.

첫째, 공공조달의 전통적인 목표의 중요성은 더욱 강조될 것으로 생각합니다. 공공조달의 정의를 살펴보면, 공공조달의 주요 목적을 공공부문의 임무를 수행하기 위해 필요한 재화와 서비스를 적시에 경제적이고 효율적인 방법으로 조달하는 것으로 정의하고 있습니다 (OECD 2015; 강희우 2019). 즉, 좋은 품질의 재화와 서비스를 낮은 가격에 구입하는 것이 공공조달의 첫 번째 정책목표가 됩니다. 확장적 재정지출 기조 속에 정부의 총지출 규모가 커지고, 국가채무가 급증함에 따라 재정건전성에 대한 우려가 높아가지만, 경제 안정화를 위한 지속적인 정부지출의 증가가 필요한 시점입니다. 따라서, 공공조달은 조달계약의 효율성과 효과성을 제고함으로써 재정건전성을 유지하고, 재정여력을 확보할 수 있기 때문에 지속가능한 재정조건을 위해 공공조달의 전통적인 기능과 목표는 더욱 중요해질 것입니다.

둘째, 효율성 중심의 공공조달 기능 뿐 아니라 다양한 가치와 목적을 지향하는 공공조달의 새로운 역할 또한 고려해야 합니다. 코로나 19 위기에 대응하는 시스템 구축 과정에서 공공조달은 재화와 서비스의 효율적인 제공 뿐 아니라, 적합한 제품을 적시에 제공하는 것 또한 중요한 정책가치로 대두되었습니다. 위기상황에 유연하게 대처할 수 있는 신속하고, 빠른 agile 정부의 구성에는 공공조달의 역할이 중대하다고 생각합니다. 앞서 원장님이 제시한 공공조달의 시의성과 같은 맥락이라고 생각합니다. 제도적인 측면에서 외부환경에 대한 유연한 대처를 위해 현재의 조달체계를 어떤 방식으로 개선해야 할지 - 중앙집권형 조달체계/하이브리드형 조달운영체계 - 추가적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

또한, 공공조달은 전통적인 관점의 재화와 서비스의 획득 과정 뿐 아니라, 새로운

부가가치를 창출하는 ‘전략적 공공조달’ 관점에서 새롭게 재해석되어야 합니다. 2020년에 정부부처가 ‘전략조달’, ‘혁신조달’, ‘공공계약제도의 혁신성과 공정성’, ‘조달 인프라 보강’을 공공조달의 새로운 전략으로서 제시하고, 혁신지향의 공공조달 정책에 대한 논의가 활발해지는 것과 연관된다고 생각합니다 (관계부처합동 2019). 제한된 자원을 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 공공조달을 통한 기술혁신이 가능한 제도와 운용에 대한 보다 심도깊은 고민과 논의가 이루어져야 할 것 같습니다.

마지막으로, 복잡다기한 조달 정책이 부처별로 동시다발적으로 만들어지고, 중복된 목표의 정책이 수립되고 운영되는 구조는 실제 성과여부를 판단하기 어렵게 만들고 있습니다 (조세재정연구원 2021). 범부처 차원의 공공조달 정책 및 제도를 마련하고 효율적으로 운영하기 위해서는 중앙정부-지방정부 간의 수직적 관계 뿐 아니라, 부처 간 협업체계를 구축하고, 혁신제품을 평가하기 위한 통합적 기준의 공공조달 관리가 필요할 것이다 (권남호·윤지웅 2021).

참고문헌

- 강희우 (2019) 기술개발 지원을 위한 공공조달시장 개선방안. 한국조세재정연구원
관계부처합동 (2019) 혁신지향 공공조달 방안
권남호·윤지웅 (2021) 효과적인 민간부문 기술혁신 지원을 위한 공공조달시장 제도 개선 방안. 한국조세재정연구원
조세재정연구원 (2021) 중소기업지원. 공공경제 (5)
OECD (2015) OECD Recommendation of the Council on Public Procurement
<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>



제3차
조달정책세미나
발표자료

위기상황에 대응한
공공조달 거버넌스 재정립 방향성

— 팬데믹 극복 경험의 교훈과 공공조달 운용 환경변화 기반 —

2021. 12. 09.

한국조달연구원 이상훈 연구실장

KIP 한국조달연구원
KOREA INSTITUTE OF PROCUREMENT



Contents

Part 1. 위기상황(팬데믹)에서의 정부역할과 공공조달 변화

Part 2. 국내외 공공조달 정책·제도 운영 환경변화

Part 3. 국내외 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점

Part 4. 국내 공공조달 거버넌스 재정립 방향

Part 5. 결론

PART 1.

위기상황(팬데믹)에서의 정부역할과 공공조달 변화

1.1 위기상황(팬데믹)에서의 정부 역할

1.2 위기 상황(팬데믹) 극복을 위한 공공조달 변화

KIP 한국조달연구원

1.1 위기 상황(팬데믹)에서의 정부 역할 중점

[>] COVID-19 팬데믹 위기 대응을 위한 정부의 역할 변화 중점 * OECD 권고사항

- Covid-19로 인한 팬데믹은 제2차 세계 대전 이후 전세계 모든 국가에 가장 큰 충격을 준 사건으로, 이로 인해 정부는 위기에 신속하고 대규모로 대응할 수 있는 능력을 테스트 받았으며, 현재 진행형
- 위기의 가장 큰 교훈 중 하나는 정부가 신뢰성, 투명성을 바탕으로 민주주의의 토대와 가치를 보호하면서 미래의 위기에 신속하고 대규모로 대응할 수 있는 역량을 확보해야 함 → 사회가 충격을 흡수하고 회복하는 것이 그 능력의 핵심
- 그간의 팬데믹 사태 중에서도 운영 절차에 있어 다수 국가가 더 낮은 수준의 협의, 투명성, 감독 또는 통제 기준을 적용하고 있으며, 패스트트랙으로 수천 개의 비상 규정을 도입 및 운영하고 있는 상황
 - 지구적 위기상황에서 일부 행정 운영상의 기준 완화는 불가피하나 정부의 능력, 개방성, 투명성 및 공정성에 대한 시민들의 인식을 손상시키지 않도록 범위와 기간 등에 대한 제한 필요성이 강조되고 있음.
- OECD 국가 기준 지금까지 발표된 복구 기금의 83%는 환경적 측면을 고려하지 않거나 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되며, 이를 극복하기 위해 녹색 거버넌스 또는 환경 목표를 달성하기 위한 '방법'의 대폭적 강화 노력이 요구됨.
- 또한, OECD 국가들은 위기 동안 국민과 기업에 막대한 재정적 지원을 제공하였고, 각국은 추가 지출 또는 수입 상실로 인하여 국가 GDP의 약 16.4%, 기타 추가 조치를 통해 GDP의 최대 10.5%의 경제적 손실 경험
 - 결국 정부는 지출 제약에 직면하게 되고, 이를 극복하기 위해서는 보다 나은 지출에 대한 학습이 요구되며 효율성을 높이고 지출 우선순위가 사람들의 요구에 부합하는지 확인하여야 하며, 공공 서비스의 질을 개선하기 위해 공공지출의 적정성을 사전 검토, 모니터링 및 평가하여야 함.

● 무엇보다 각국 정부는 모든 정책과 제도가 사회의 여러 부문에 미치는 다양한 영향을 이해하고 누구도 "소외되지" 않도록 구체적이고 팔목할 만한 노력을 경주해야 함.

1.1 위기 상황(팬데믹)에서의 정부 역할 중점

→ 신뢰성과 투명성을 향상시켜 민주주의를 수호하기 위해서는 3가지 차원에서 개선 노력이 중요

01

잘못된 정보에 대처하는 체계 구축 중요

- 2020년 대유행 대응 과정에서 OECD 국가 국민의 51%만이 정부를 신뢰했으며, 많은 사람들과 그룹이 전통적인 민주주의 절차에서 멀어지고 2019년에는 OECD 국가의 27개 중앙정부 중 11개 센터만이 잘못된 정보 및 잘못된 정보에 대한 대응을 안내하는 정책 또는 프레임워크를 보유 중
- 공공조달 정책과 제도의 운용 과정에서 잘못된 정보와 비정상적 행태를 선제적으로 식별하여 시장을 교란하고 혼란을 유발하는 요인을 차단할 수 있도록 신뢰성과 투명성을 강화하는 가이드라인 제공(통합적 지침의 마련)

02

공정하고 투명한 방법으로 대표성과 참여도 향상

- 정부는 공공 노동력을 포함하여 포용과 다양성을 촉진하고 공공 생활 및 정책 자문에서 젊은 세대들의 대표성을 보장해야 하며, 시민과 상의하고 정책을 수립하는 방식에서 공정성과 포용성을 개선하고 공정한 경쟁이 가능한 활동을 보장해야 함.
- 공공조달 정책과 제도에서 스타트업 등 새로운 참여자들의 기회를 보장하고 공정한 경쟁과 함께 사회적가치 등 포용성에 기반한 경쟁의 장 마련 (참여자간 개방성과 자율성에 기반한 선의의 경쟁구도와 "부당한 소외"가 발생하지 않는 정책적 포용성 강화)

03

새로운 기술의 잠재력을 활용하면서 글로벌 과제를 해결하기 위한 거버넌스 강화

- 2018년 OECD 국가의 절반만이 사롭고 예측하지 못한 또는 복잡한 위기를 식별하는 임무를 맡은 특정 정부 기관 보유
- 정보를 이용할 수 있는 대부분의 국가는 중앙정부를 위한 완전한 단일 데이터 인벤토리가 없고, 약 5분의 1은 공공기관간 데이터 공유를 위해 임시 협정에 의존하고 있음.
- 공공조달에서 예상되는 위기상황, 불확실성을 예측하고 대응할 수 있는 체계를 구축하고, 국가수준에서 통합적인 공공조달 관리체계와 조달/계약 기관간 협업적 조달체계 구축 등 새로운 공공조달 거버넌스 마련 필요

1.2 위기 상황(팬데믹) 극복을 위한 공공조달 변화

[>] 전세계의 COVID-19 팬데믹 위기 극복 과정을 통한 7대 공공조달 운영 변화 방향*

* UN, OECD, EU 등 주요 국제기구와 전세계 민간전문기관이 권고사항 분석 및 종합 결과

1

위기/긴급 상황 대응 조달정책(신속하고 유연한 적응적 대응체계)

- 비상시에는 비상조치가 필요하며, 정부는 긴급 법령, 법률 및 정책을 사용하여 공급망을 재설계하고 판매자 우위 협상력 상황에서도 대응 가능한 명확한 조달 원칙 및 기준 설정 필요
- 조달을 중앙집중화 하는 것이 전세계적으로 일반적인 권고 및 실행 사례로 확인되고 있으며, 이탈리아는 국가조달기관이 인공호흡기 구매를 담당하도록 하여 비상 장비 조달 프로세스를 중앙집중화 및 단순화함.

2

공공조달 목표에 따른 우선순위와 조달요구의 균형 확보 및 절차의 조정

- 위기 및 긴급상황에서 정부는 도덕적 균형 확보 문제에 직면하고 있으며, 생각할 여유 없이 매우 빠른 속도로 결정을 내려야 하므로 사고 방식을 바꾸고 평소보다 가격에 대한 고려보다 적시 공급에 중점을 두어야함(적기, 적품, 적가의 균형).
- 경쟁이 치열한 시장에서 조달기회를 놓치지 않도록 신속한 의사 결정을 위한 비상위원회 및 기타 조직 구조를 통합하고 지역 및 지방자치단체 수준의 조달 요구 사항에 민첩한 대응 필요

3

사회적·환경적 고려사항의 반영 확대

- COVID-19 위기가 진화함에 따라, 그것으로 가장 큰 영향을 받은 대상은 기존에도 상당한 경제적, 사회적 불평등에 직면한 사람들이며, 전세계적으로 저임금, 열악한 기술, 실업과 관련된 어려움은 계속해서 이러한 불평등을 악화시키고 있음.
- 공공조달 조달을 지렛대로 사용하여 지역 경제, 사회 및 환경 문제를 해결하는 것은 COVID-19 위기 전후 가장 중요한 과제로 사회적가치 고려사항과 사회적가치 조달 프레임워크를 검토하여 이러한 변화와 진화하는 요구를 충족할 수 있어야함.

1.2 위기 상황(팬데믹) 극복을 위한 공공조달 변화

4 신뢰성 있는 데이터에 기반한 조달 의사결정

- 개방적이고 완전한 고품질 데이터에 대한 접근성이 제고되면 공급망을 예측하고 관리하는 데 도움이 되며, 대응 조치의 성과를 모니터링하는데 용이
- 데이터 공개를 확대 및 강화하고 공공조달 데이터의 문서화/체계화 필요

5 전세계적인 공급업체 및 상품 정보 식별 역량 제고(공급망의 관리)

- 필요한 품목이 어디에 있는지, 가격이 얼마인지 등 해당 공급업체가 이전에 정부와 협력한 정보에 대한 확인 어려움.
- 개방형 데이터를 기반으로 하는 공급업체 검색도구 활용 → COVID-19 위기와 같은 긴급상황 대응 품목과 관련하여 지난 3년간 계약을 체결한 전 세계 모든 공급업체에 대한 정보 게시

6 혁신과 협력 모색

- 전통적으로 공공조달 과정은 공공기관과 공급업체 간의 거래관계에 초점을 맞추었으나 COVID-19 위기는 시민, 산업/비즈니스 및 사회 전부분과의 효과적인 관계 구축 필요성을 보여줌.
- 앞으로 정부 및 공공기관은 공공조달 프로세스 이전 또는 초기단계에서 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 하여 다양한 요구를 반영하고 효과적으로 실행하여 성과의 영향력을 확대시켜 나가야 하며, 이를 통해 혁신적인 솔루션을 마련하는 데 필요한 공간 제공 가능

7 공개적인 시민 참여형 모니터링 및 피드백

- 비상상황의 비상조치로 인한 절차의 간소화, 계약체결 및 조건의 유연화, 조달결과의 적정성에 대한 모니터링과 평가가 가능한 데이터를 공개하고, 이를 최종 수요자이자 감시자인 시민이 참여하여 검증할 수 있도록 해야 함.
- 신뢰성, 투명성에 기반한 민주주의 가치를 보호 및 강화하기 위한 관점에서 대중의 감독이 그 어느 때보다 중요하며, 이는 공개된 데이터를 활용함으로써 가능

1.2 위기 상황(팬데믹) 극복을 위한 공공조달 변화

[>] COVID-19 극복 과정에서의 교훈(미국 사례)

① 글로벌 공급자(중국 등)에 대한 과도한 의존으로 자국내 의료 용품 및 장비가 부족한 현상 未인지

- 2020년 3월~5월 35억개 필요한 N95마스크가 실제로 1,170만개만 조달됨 → 상시적 의료용품과 설비를 조달을 위한 공급망 탐색 및 확보 필요성 증대

② 의료용품 등 긴급조달을 위한 조달과정/절차 간소화(긴급조달의 약 66% 수의계약 간소화 진행)로 부패 위험성 증가

- 긴급한 상황에서 간소화 절차와 계약조건 완화에 따른 공공조달 과정의 부패 위험 증가에 따른 비효율성과 고비용을 구조 형성 가능성 → 긴급조달에 수반되는 정책과 규정을 엄격하게 시행하고 모니터링 및 평가를 통한 피드백 중요성 증대

③ 긴급한 의료 및 방역물자 조달과정에서 신규업체와의 계약 증가에 따른 관리적 위험

- 복잡한 조달정책 및 제도의 단시간 학습으로 신규 공급업체 진입 수월성 저하 → 신규공급업체와 계약과정에서 투명성, 경쟁성에 기반한 청렴성 유지 중요

④ 초기 의사결정 지연으로 코로나19초기 인공호흡기 및 관련 의료용품을 대량으로 해외 판매 승인

- 국내 공급 부족한 물자에 대한 조달계획 및 관리체계 부재 → COVID19에 대한 의료 및 행정 대응 능력의 핵심요인은 효과적인 공공조달의 실행력

⑤ 의료용품 및 장비에 대한 가수요로 주정부, 지방정부와 연방조달기관이 공개시장에서 '各自圖生'의 입찰 전쟁

- 미국의 50개 주와 연방조달기관이 하나의 의료장비 회사와 공급계약 체결을 위해서 경쟁하고, 경우에 따라 연방기관이 탈취하는 사태 발생
- 캘리포니아, 뉴욕주와 같이 경제적 여유가 있는 주와 센터기 등 재정 부족 주간 의료물자 조달 접근성의 극심한 편차로 대응 역량 격차 심화
- 연방, 주 및 지방정부가 '만인의 만인에 대한 투쟁'하는 '서부개척시대'로 돌아갔다는 일리노이, 뉴욕주 주지사의 한탄
- 각 주간 재정 및 조달 여력을 국가적 차원에서 통합하여 가격을 통제하고 가장 긴급한 수요가 있는 곳에 공급할 수 있는 중앙집중적 조달체계 마련 필요성과 공공과 민간이 파트너십을 형성하여 의료물자에 대한 공급망 확보 중요성 부각

PART 2.

국내외 공공조달 정책·제도 운영 환경변화

- 2.1 정책운용 거시환경변화
- 2.2 정부 정책 환경변화
- 2.3 해외의 공공조달 정책·제도 운용 변화
- 2.4 공공조달 이해관계자의 인식 변화

2.1 정책운용 거시환경변화

환경분석(STEEP 방법론)

공공조달 및 조달청 변화(대응)방향

S
사회적

- 저출산/고령화로 인한 생산가능인구의 감소와 잠재 성장률 저하
- 1인 가구 증가/홈코노미 확산으로 개별화된 서비스 요구 확산
- 국민의 행정서비스 품질에 대한 요구수준 향상 및 민감도 증가
- 대정부 '사회적경제, 신산업/기술 지원, 일자리 창출지원' 요구 증대
- ESG 등 사회적가치 추구/이행 요구 강화

- 공공조달을 통한 복지재정 운영 효율성 제고
- 범용적 요구기반 공급자 중심에서 수요자 특화 조달서비스로 전환
- 성과 피드백, 청렴성 기반 업무전문성 및 전문적 서비스 제공
- 수평적 정부정책 지원 역할 활성화와 성과관리/보상체계 마련
- 사회적가치 평가의 기본/필수화 및 실효성 제고

T
기술적

- 신산업/융복합상품 출현이 촉진 기술요소/플랫폼 출현
- 파괴적 혁신을 촉발하는 4차 산업혁명 요소기술의 확산
- 기술활용의 개념의 변화(인간중심/위치독립/회복탄력성 등)

- 전통적 조달/계약목적물에 따른 입찰/계약제도의 경직성 탈피
- 파괴적 혁신기술을 활용한 신부가가치 창출 디지털 트랜스 포메이션
- 전자조달시스템 고도화 통한 이해관계자별 요구의 고객화 향상

E
경제적

- 글로벌 공급망 연계성 강화로 위기의 연쇄적 전파 심화
- 코로나 19로 경기위축(민간소비감소)과 경제성장률 저하
- 저성장 국면에서 경제위기로 인한 고용률 저하/산업별 고용 편차 심화
- 경기회복을 위한 확장적 재정기조의 지속
- 전지구적 위기 및 긴급상황에서 소요물자 공급망 중요성 부각

- 경제적 비축에 준하는 산업/상품별 글로벌 공급망 구축지원
- 중소기업 등 우선구매지원 대상별 지원방안과 성과 실효성 제고
- 1인 창업기업과 산업별 고용 현황을 고려한 고용촉진 지원
- 사후적 통제보다 선제적 조달계획 적정성과 규모의 경제 강화
- 위생, 보건, 환경, 안전 관련 재해/재난 대비 상시적 공급망 확보

E
환경적

- 기후위기/지구온난화에 의한 전지구적 기상이변/자연재해 심화
- 지속 가능한 성장을 위한 탈탄소/탄소중립(Net-Zero) 확산
- 사회적가치 관점에서 환경적가치의 필수 요구 및 반영 비중 확대

- 친환경/자원순환 효과가 큰 대상물 확대를 위한 녹색조달 제도 개선
- 범용적 친환경, 자원순환 아닌 탄소중립 달성에 특화된 제도 도입
- 사회적가치 조달과 연계한 환경적가치 조달제도의 설계 및 실행

P
정치/정책적

- 역대 정부의 국정과제 선정에 있어 공공조달 관련 주제 증가 및 주제의 범위 확대
- 공공조달 정책과 제도의 입안 및 실행 관련 중앙행정기관의 확대
- 공공조달 및 계약관련 법령의 빈번한 개정

- 범정부 정책지원 역할을 효과적으로 수행하기 위한 조직/인력/운영구조의 체계적 확보
- 정책지원 실효성을 제고하기 위한 우선구매제도의 피드백 체계 마련
- 조달 및 계약 법령/예규의 운영·관리적 체계성/일관성 강화

2.2 정부 정책 환경변화

구분	촉진적 규제자	안정적 관리자	적극적 실행자
	산업의 선별육성과 지원	자원의 동원과 배분	새로운 성장의 동력 및 수요견인
시기	1960 ~ 1997년	1998년~2017년	2017년 이후
정부 개입의 형태	인위적 자원공급확충 외자도입, 인력공급 확대 → 산업(육성)정책 중심	관리적 혁신환경정비 혁신기업 유치, 고급인력 양성 → 기술혁신정책 중심	적극적 혁신환경 조성 창업생태계 구축, 창의적 문제 해결 → 초연결 인프라 구축
조달청의 역할	제기된 수요의 적기/적품/적가의 수요 충족형 조달	산업과 기업의 활력제고를 위한 수요 견인형 조달	정책 지원과 조율을 통한 수요견인 고도화 기반의 가치창출형 조달
경제/산업 정책의 초점	규모효과와 경제적 파급효과 큰 대형 '산업' 창출 (철강, 화학, 자동차 등 중화학공업)	혁신역량과 글로벌 기술력을 갖춘 강·소형'기업' 창출 (정보통신 반도체 등 첨단산업)	초연결 역량을 갖춘 스마트, 핀테크 등의 '첨단기업' 창출 (스마트공장, 1인제조기업, P2P금융)
R&D 정책기조	• 조세 편의, 직접자금지원, 공공연구소 기술개발 • 인위적인 기술개발 및 도입 후 민간 전파	• 혁신 관련 기업환경 정비, 비전 및 정보 제공 • 자발적 기술혁신이 일어날 수 있게 유도	• 혁신산업 기반과 수요 지속적 견인 • 혁신기업의 생애 전주기별 맞춤형 지원
기술혁신 초점	기술추격 / 비용절감	혁신선도 / 부가가치 창출	창의적 아이디어 / 미래 먹거리
정책적 역할	제조업강국	ICT강국	전통(제조)산업+ICT강국
시대적 흐름	산업혁명(2차)	정보화 혁명(3차)	초연결 혁명(4차)
정책평가 중점	산출(Output)	결과(Outcome)	성과(영향)(Impact)
	효율성(Efficiency) 또는 생산성(Productivity)		효과성(Effectiveness)

출처: 조달청(2017), 공공조달 역할 변화와 대응

2.3 해외의 공공조달 정책·제도 운용 변화

해외 주요국의 공공조달 정책·제도 운용

공공조달 수용(대응)방향

운용방향성 전환	2010년대 이후 OECD, EU국가의 경우 재정 집행 수단에서 정부 정책 지원 역할로 전환(2개의 정책목표간 균형성 추구)	전통적·본원적 역할인 재정 집행 효율성 이행 수단을 고도화 하면서 이를 기반으로 전략적 공공조달 확대를 통해 균형성 추구
중소기업 지원	고용창출, 지역경제 활성화, 중소기업산업 보호 등을 목적으로 전략적 공공조달 관점을 뛰어넘어 각국의 경제규모(GDP)에 걸맞는 지원 목표 수립	범중소기업지원조달(중소기업, 여성기업, 장애인기업 등) 제도의 정책적 지원효과에 대한 심도 있는 평가 기반의 피드백 강화
녹색조달 재조명	2015년 UN 기후변화협약 당사국 총회(COP21)에서 채택한 탄소중립 2050의 이행은 전세계적 공동 이행 주제로 부상 → 녹색조달이 목표 달성을 촉진하는 수단으로 재조명	현행 친환경, 에너지 절감, 환경오염 저감 등 녹색조달 제도 활용성 제고 및 탄소중립 목표 달성을 위한 평가기준 도입
혁신조달 가속화	국가·사회적 난제를 해결하기 위한 '연구개발-실증/테스트-상용화' 과정의 체계적인 연계 지원을 시작으로 최근에는 실증 가능한 상용 기술/제품에 대한 판로 지원 제도로 확대	공공조달에 적합한 '혁신시제품(FT2)' 중심의 운용방향성 전환과 혁신을 촉진할 수 있는 유연하면서 특화된 계약제도 마련
사회적가치 조달 활성화	사회적으로 바람직하고 공동의 선으로 추구할 수 있는 다양한 가치를 기업들이 수용 및 촉진할 수 있도록 공공조달 각 단계에서 기본 입찰참가자격, 평가요소로 반영하여 평가(RBC)	다양한 사회적가치 요소를 조달대상물의 특성과 연계하여 공공조달 과정에서 비례성, 관련성 수준에 따라 실효성 있는 평가
계약제도 방향성 전환	특정 입찰제도의 규정화와 그에 따른 계약제도 전반의 경직성을 완화하고, 새로운 계약대상물에 대해 유연하고 신속하게 대응 가능한 계약제도 마련	절차적 정당성 기반의 공정성 확보에 초점을 맞춘 과도한 경직성을 탈피하는 유연한 계약제도 마련 필요
공공조달 거버넌스 재정립	전략적 공공조달 기초 확산과 함께 중앙조달기관 설립 확대, 주요 공공조달 선진국의 경우 공공조달 정책수립 기능부여 등 중앙 조달기관의 역할 및 영향력 강화	국가중앙조달기관으로서 전통적 역할에 기반한 새로운 전략적 공공 조달 역할 수행에 걸맞는 조직/인력/거버넌스 확보

2.4 공공조달 이해관계자의 인식 변화

외부고객(수요기관 및 조달업체) 의견 종합 및 시사점

구분	설문 결과	시사점
공공조달 정책 운영 방향성	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 공공조달에 대한 조달업체와 수요기관의 중점 추진 방향 차이점 존재 (조달업체) 전략적 공공조달 실행(38.9%) 최우선 (수요기관) 효율적인 계약집행(42.8%) 최우선 	<ul style="list-style-type: none"> 그러나 전통적인 재정운영 효율성과 새로운 전략적 공공조달 정책을 통한 정책지원 효과성 추구의 균형성 확보에 대한 공감대 또한 확인됨(조: 36.7%/수: 42.7%).
우선추진 전략적 공공조달	<ul style="list-style-type: none"> (공통) 상품 및 서비스에 대한 혁신조달 최우선 (조달업체) 중소기업지원(34.9%), 혁신조달(16.2%) 최우선 (수요기관) 혁신조달(20%), 녹색조달(19.6%) 최우선 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신과 녹색공공조달의 활성화 요구 수준 높음 해외의 경우 사회적가치 조달, 위기대응조달에 대한 중요성이 점증하고 있으나, 국내의 경우 이에 대한 인식격차 존재
전략적 공공조달을 위한 전자조달시스템 기능	<ul style="list-style-type: none"> (공통) 데이터 기반의 의사결정지원 플랫폼, 조달경험(집행사례) 분석 기능, 전통적 조달 및 계약집행 기능 요구 다 (조달업체) 전통적 조달 및 계약집행 기능(17.9%), 데이터 기반의 의사결정지원 플랫폼 제공 기능(17.8%) 우선 요구 (수요기관) 종합쇼핑몰 등 전문물 기능(23%) 우선 요구 	<ul style="list-style-type: none"> 전자조달시스템과 전문물은 전통적인 기본 서비스로 기능 고도화 필요 대규모 조달데이터의 수집 및 분석에 기반한 의사결정 지원 기능 강화 필요 검증된 또는 유망한 공급자를 검증하고 관리할 수 있는 공급망 관리 기능 반영 필요
공공조달 역할 구현 수준	<ul style="list-style-type: none"> (공통) 공공재정의 효율적 사용(조:16.3%/수:19.0%), 중소기업 과지역경제 활성화 지원(조:22.9%/수:17.9%) 구현 수준 '고평가' (조달업체) 역량개발 통한 경쟁강화/조달계획 수립(15.8%) (수요기관) 구매목표비율 등 정책목표 달성 지원(17.9%) 	<ul style="list-style-type: none"> 재정운영 효율성과 정책지원 효과성(중소기업/경제활성화) 인식도 높음 공공조달의 본원적 역할과 정책적 역할 모두에 높은 성과인식 공유하고 있음 → 특히 분산조달의 장점인 지역 내 중소기업 지원 등을 통한 지역경제 활성화에 대한 평가가 매우 높음.

2.4 공공조달 이해관계자의 인식 변화

구분	설문 결과	시사점
공공조달 조직 기능에 대한 중요도	<ul style="list-style-type: none"> (공통) 물품구매계약(조:15.8/수:16.6%), 전자조달시스템/서비스 제공(조:13.8/수:12.9%)을 주요 기능으로 평가 (공통) 글로벌 공공조달에서 중요도가 높게 인식되는 공공조달교육 기능(조:5.5/수:6.8%)에 대한 수요는 적게 나타남. 	<ul style="list-style-type: none"> 조달업체는 기본적인 계약/관리기능, 전자조달시스템 이외 전략적 공공조달 등 정책적인 역할과 기능에 대한 인식이 균형성 있게 평가되는 반면, 수요기관은 상대적으로 낮게 나타나고 물품, 용역, 시설공사 계약 기능에 대한 중요도 높음
공공조달 정책 조정 및 조율 역할 필요성	<ul style="list-style-type: none"> (공통) 조달업체와 수요기관의 95% 이상*이 조달청의 정책적 조정 및 조율 필요성을 인정하고 있음. * 7점 척도 기준 4점 이상 / '보통초과(5점) 기준(조:65.9/수:76.9%) 	<ul style="list-style-type: none"> 상대적으로 수요기관의 정책조정 및 조율 필요성 인식수준이 높아 기대에 부응하기 위해선 향후 중앙조달기관의 역할 중요
공공조달 추구가치 및 만족도	<ul style="list-style-type: none"> (공통) 행동의 원칙과 추구가치로서 가격적정성(효율성), 청렴성, 책임성을 중요하게 생각 (조달업체) 공급자에 대한 동등한 기회(18.4%)와 부패와 이해충돌을 예방하는 청렴성(17.5%)을 중요 가치로 판단 (수요기관) 공공조달 실행에 대한 책임성(18.8%), 가격 적정성(18.1%), 청렴성(17.1%)을 중요 가치로 판단 모든 가치에 대한 만족도 역시 긍정적으로 평가하고 있으나, 가격 대비 가치의 효율성은 상대적으로 '보통' 이하 응답률 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달 정책 및 제도 수행 관련하여 가격적정성(효율성), 청렴성, 책임성에 대한 정책-제도적 강화 노력 필요 조달업체에서 경제적-정책적 가치의 균형성에 대해 '보통' 이하 응답률이 높음 → 향후 전략적 공공조달 추진 시 유의 필요 조달업체는 중소기업 우선구매 등 전략적 공공조달 확대에 중점을 두는 만큼 경제적 효율성 보다 정책적 지원에 대한 기대 반영 결과
공공조달 서비스 종합 만족도	<ul style="list-style-type: none"> 적정대가 보장(조달업체 85.7%), 조달비용(수요기관 84.4%)과 품질 및 성능(조:83.7%/수:91.0%), 전반적 조달/계약업무 처리 과정 등 종합적으로 만족도(조:88.6/수:88.8%) 높음. 	<ul style="list-style-type: none"> 효율성 추구가치와 연계하여 적정대가 보장과 조달비용에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 것은 경제적 효율성에 대한 고객 만족 수준이 충분하지 않은 것으로 판단되므로 개선 필요

PART 3.

국내외 공공조달 거버넌스 현황 및 시사점

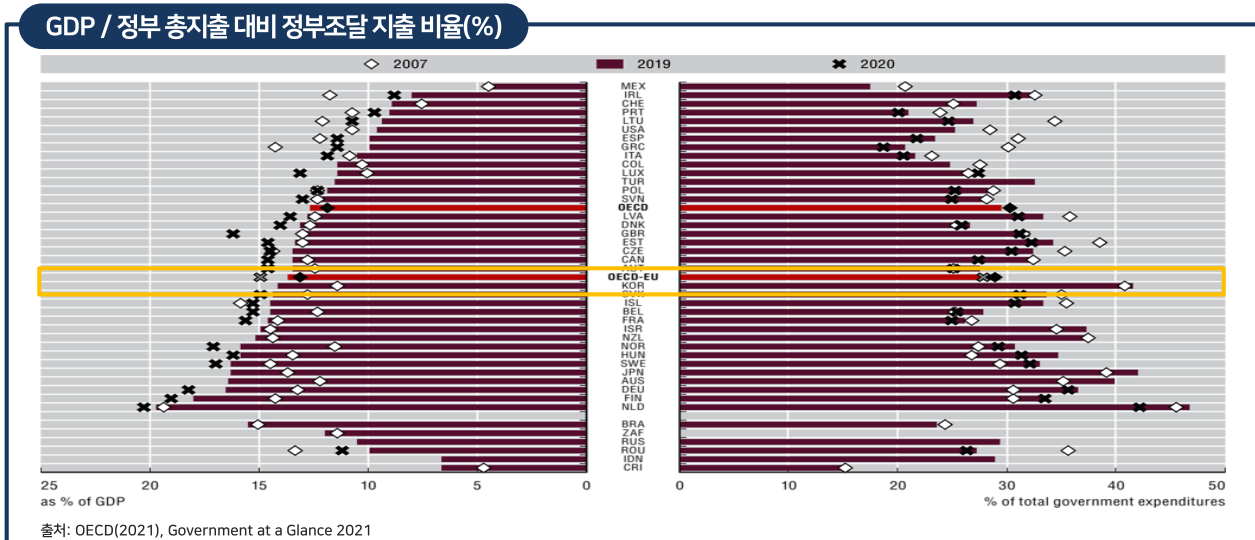
3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

3.2 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

3.3 국내 공공조달 거버넌스 수준 진단

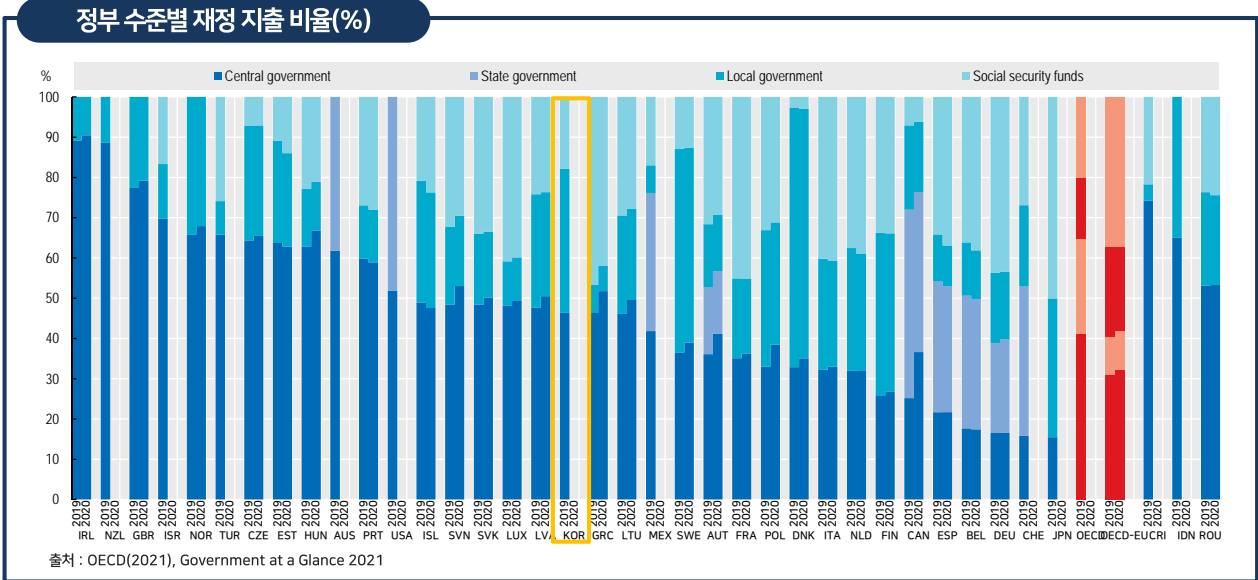
3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

- 지난 12년간 OECD 국가의 GDP 대비 정부조달 지출 비율은 11.8%('07년) → 12.6%('19년)로 0.8%p 소폭 증가
- 2020년 코로나19(COVID-19) 팬데믹으로 GDP 대비 정부조달 규모 큰 폭의 증가
 - OECD-EU 국가의 GDP 평균 대비 정부조달 지출 비율은 13.7%('19년) → 14.9%('20년)로 1.2%p 증가
- 이는 **코로나19를 대응하기 위한 상품 및 서비스의 구매량이 급증한 반면, 경제 위축으로 GDP는 하락 효과의 영향임.**
- 또한, 같은 시기 OECD-EU 국가 기준 정부 총지출에서 정부조달이 차지하는 비중은 29.4%('19년) → 27.9%('20년)로 1.5%p 하락, 비조달 정부지출이 조달지출보다 빠르게 증가했기 때문으로 판단됨.
- 우리나라는 정부총지출 중 공공조달 비중이 OECD 3위권(41.5%, '19년)으로 국민경제에서 공공부문 성장기여를 주도하고 있음.



3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

- 2019년 기준 OECD 국가의 정부수준별 재정 지출 비중을 살펴보면 중앙정부 41%, 주/지방정부 39%, 사회보장기금 20%로 구성되며, 직접 지출분은 약 5:5 비중으로 나타나는 등 전체적으로 공공조달 재정지출 비중과 유사한 수준
- 우리나라의 경우에도 2019년 기준 중앙정부가 46.5%, 지방정부가 35.7%, 사회보장기금이 17.8% 수준으로 OECD 평균대비 약 4%p 내외 수준에서 편차는 발생하나,
- 상대적으로 분권화 수준이 높은 OECD-EU국가도 중앙정부 31%, 주/지방정부 32%, 사회보장기금 37%로 구성되어 정부단위별 직접 지출분은 5:5로 유사한 수준이라 할 수 있음.



3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

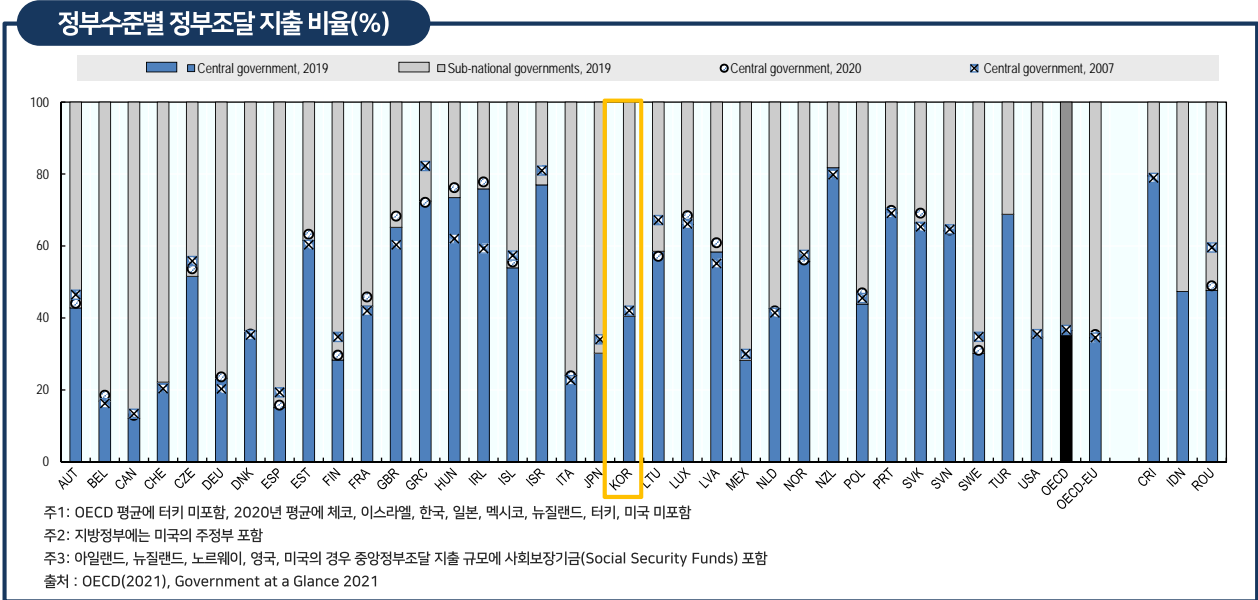
- 우리나라의 공공조달 규모는 최근 10년간 평균 약 130조원으로 국가 GDP의 8% 내외 수준
 - 최근 악화되는 대내외 경제여건과 특히 2020년 코로나 19 팬데믹으로 인한 경제위기를 극복하기 위해 공공재정 지출 확대한 결과, GDP에서 공공조달이 차지하는 규모는 9.1%로 최대치를 기록함.
- 또한, 국가 GDP 성장에 대한 공공부문 지출의 기여도가 높아지면서 공공조달 역시 0.5%p(연도별 GDP 성장율에서 차지하는 규모)정도 확대 → 이처럼 국내에서 공공조달은 국민경제에서 차지하는 비중과 성장을 견인하는 핵심적 역할을 수행하고 있음.
- 2020년 기준 우리나라 전체 공공조달 규모 중 조달청이 차지하는 비중은 약 27.3%로 2011년 대비 약 6%p 감소하였으나 전체 공공조달 규모 증가와 함께 명목금액은 약 15조원 가량 증가함.
 - 이는 2010년대에 접어들면서 전략적 공공조달의 틀이 마련되기 시작하자 정책적 영향력이 큰 물품 및 서비스를 중심으로 중앙조달기관의 기본협약 제도인 MAS 공급금액이 늘어난 반면, 지방자치단체, 교육행정기관 등의 지방조달 규모가 확대되며 비중은 감소된 결과로 볼 수 있음.
- 따라서 우리나라는 실질적으로 전체 공공조달 실적의 약 73%가 지역, 지방수준의 다양한 수요기관에 의해 이루어지고 있어 재정 측면에서는 중앙집중형과 분산형 조달체계를 균형 있게 운영하는 하이브리드형 조달체제로 볼 수 있음.

연도	국내총생산[A] (십억원)	전체 공공조달 계약실적 규모[B]		조달청 계약실적 규모[C]	
		실적(십억원)	비중(%), [B/A]	실적(십억원)	비중(%), [C/B]
2011	1,388,937	99,849	7.2	33,294	33.3
2012	1,440,111	106,360	7.4	34,272	32.2
2013	1,500,819	113,001	7.5	37,894	33.5
2014	1,562,929	111,590	7.1	33,439	30.0
2015	1,658,020	110,383	6.7	35,849	32.5
2016	1,740,780	117,786	6.8	35,076	29.8
2017	1,835,698	137,167	7.5	37,968	27.7
2018	1,898,193	141,275	7.4	38,591	27.3
2019	1,924,498	159,982	8.3	45,249	28.3
2020	1,933,152	175,790	9.1	48,055	27.3

주 1: 전체 전체 공공조달 계약실적은 '15년부터 공공조달통계(온통조달) 집계시 사용('14년까지는 중기부 공공기관 구매실적 사용) / 주 2: 조달청 계약실적 규모는 내자구매와 시설공사 계약의 합을 의미함.
출처: 국가통계포털, 통계청, 2021(한국은행 참조); 조달청 각 연도별 조달사업통계

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

- 최근 12년간('07~'19년) OECD 국가의 총 정부조달 지출 중 중앙정부와 지방정부 비중은 약 3.5:6.5 수준으로 큰 변동 없음.
 - '19년 중앙정부 공공조달 지출 기준, OECD 전체(36.51%), OECD-EU(34.55%), 우리나라(40.45%) 수준(정부총지출 비중과 동일하게 4% 내외의 높음)
- 한편, '20년 기준 OECD-EU 국가의 중앙정부조달 지출 비중은 35.39%로 '19년 대비 0.84%p 증가, '07년 대비 '19년 0.01% 증가한 점을 고려하면, 2020년 대폭 증가한 수치임.
- 그러나 국내의 경우 중앙정부조달 재정 지출이 '07년 42.05%에서 '19년 40.45%로 1.6%p 감소('20년 미결산)



3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

☞ 국내 중앙재정/지방재정 지출 규모 대비 공공조달 비중

- 2020년 통합재정(일반회계+특별회계+기금)을 살펴보면, 중앙재정과 지방재정(지방자치단체+지방교육청)의 지출 비중은 각각 51%와 49%로 분석
- 반면, 공공조달 실적의 경우 중앙조달(국가기관, 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관)과 자체조달(지방자치단체, 교육행정기관, 지방공기업, 지방의료원, 지자체출연연구원, 특수/기타기관)은 각각 56.3%와 43.7%로 중앙조달이 12.6%p 높은 것으로 나타남.
 - 중앙재정 지출 비중 대비 중앙조달은 5.3%p 높고, 자체조달은 5.3%p 낮음.
- 이러한 결과는 중앙재정 중 공공조달 지출 비중이 29.5%인 반면 지방재정 중 공공조달 지출 비중은 23.9%로 중앙재정이 약 5.6%p 만큼 추가지출 하는 것에서 기인함
 - 중앙재정과 지방재정의 통합지출 비중과 중앙조달과 자체조달의 지출 비중이 비례함.

연도	통합재정 (십억원), [A]	중앙재정[B]		지방재정[C]		전체 공공조달 사용액[D]		중앙조달 [E]		자체조달 [F]		중앙재정 조달비중 (%), [E/B]	지방재정 조달비중 (%), [F/C]
		금액 (십억원)	비중 (%), [B/A]	금액 (십억원)	비중 (%), [C/A]	금액 (십억원)	비중 (%), [D/A]	금액 (십억원)	비중 (%), [E/D]	금액 (십억원)	비중 (%), [F/D]		
2016	497,365	262,953	52.9	234,412	47.1	117,786	23.7	68,335	58.0	49,451	42.0	26.0	21.1
2017	517,298	266,510	51.5	250,788	48.5	137,167	26.5	71,362	52.0	65,805	48.0	26.8	26.2
2018	555,338	279,244	50.3	276,094	49.7	141,275	25.4	77,016	54.5	64,259	45.5	27.6	23.3
2019	604,954	299,136	49.4	305,818	50.6	159,982	26.4	87,248	54.5	72,734	45.5	29.2	23.8
2020	657,135	335,045	51.0	322,090	49.0	175,790	26.8	98,951	56.3	76,839	43.7	29.5	23.9

출처: 재정경제통계시스템, 은통조달

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

[📊] 국내 지방기업 계약 현황

- 지난 10년간 조달청 조달계약실적 대비 지방기업(‘서울’ 소재 기업외)에 대한 계약실적의 비중은 **연평균 70.8%**로 지방자치단체의 **최근 10년간 연평균 조달계약실적 비중인 46.1%보다 23.9%p 높은 것으로 나타남.**
- 지역 중소기업에 대해 조달청은 해당 지자체의 조달규모 보다 대폭적으로 상향된 계약기회를 제공하는 정책적 역할을 수행 및 강화하고 있음을 확인함.
- 이는 중앙조달을 통해 **분산(분권)형 조달체계가 추구하는 주요한 목표인 자율적 재정 운영, 즉 공공조달을 활용한 지역경제활성화, 지역내 중소기업 지원임을 고려할 때 중앙조달 실적의 73.8%가 동일한 목적으로 운용되고 있음.**

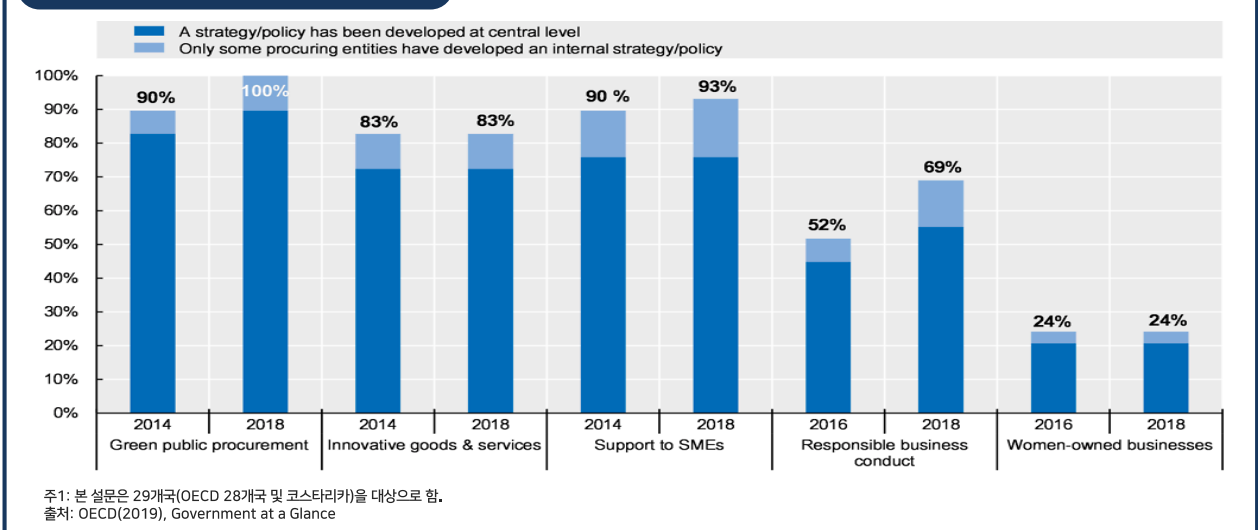
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총 대상사업 (십억원)	339,529	346,993	383,676	338,429	360,903	352,580	379,676	385,908	452,493	480,545
지방기업 계약실적 (십억원)	228,979	231,714	263,153	238,013	260,294	257,353	286,116	286,228	334,847	354,459
구성비율(%)	67.4	66.8	68.6	70.3	72.1	73.0	75.4	74.2	74.0	73.8

출처: 국가통계포털: 조달청 연도별 조달사업통계

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

- 2018년 기준 OECD 국가의 대부분이 3개 이상의 전략적 공공조달 분야에 대한 정책 및 제도를 개발 및 실행하고 있으며, 이 중 24개 국은 중앙 차원(Central level)에서 중소기업의 공공조달 접근성을 제고하는 우대조치 실행 중
 - 녹색공공조달 전략 또는 정책을 보유하고 있는 국가는 28개국(16년 대비 2개국 증가)
 - 22개국에서 물품, 서비스 및 공사 등 조달대상물의 혁신을 통해 국가의 혁신성장을 촉진하는 정책 운용 중(16년 대비 2개국 증가)
 - 사회적가치를 반영하는 기업책임경영(RBC)의 경우 2016년 15개국에서 2018년 18개국으로 3개국 증가
 - 여성기업 지원의 경우 칠레, 아일랜드, 일본 등 6개국으로 다소 저조하게 나타남(비 OECD 국가인 코스타리카도 여성기업 지원 외에 모두 도입).

OECD 국가의 전략적 공공조달 추진 현황



3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

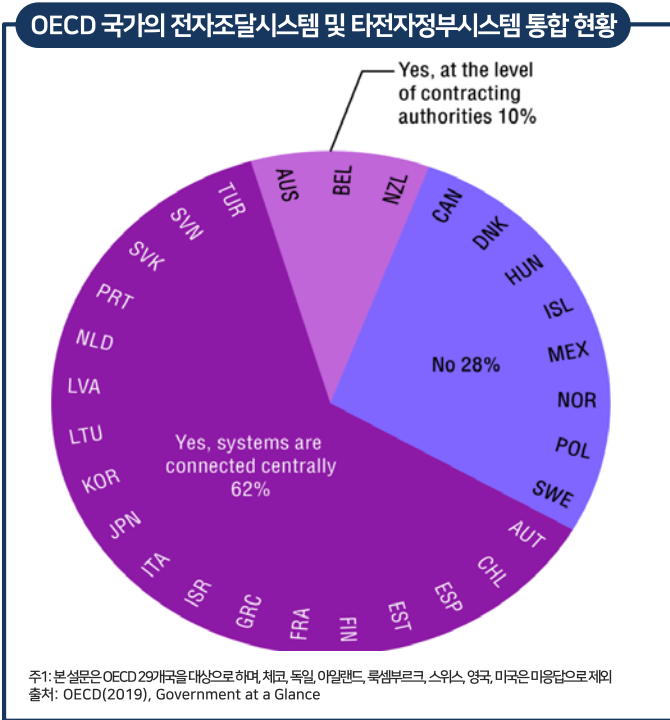
- OECD 32개국 중 전자조달시스템을 통한 입찰공고, 전자입찰, 전자송장, 사후관리, 공급등록부, 기본협약, BI모듈을 모두 제공하는 국가는 우리나라가 유일

OECD 국가의 전자조달 기능 제공현황('18년)

	Publishing procurement plans (about forecasted government needs)	Electronic submission of bids (excluding by email)	Electronic submission of invoices (excluding by email)	Ex post contract management	Supplier registry	Framework agreements module	Business intelligence module
Australia	●	●●	○	○	●	●	○
Austria	●	●●	○	○	●	●	○
Belgium	○	●●	○	○	●	●	○
Canada	○	●●	○	○	●	○	○
Chile	○	●●	○	○	●	○	○
Colombia	○	●●	○	○	●	○	○
Denmark	●	●●	○	○	●	○	○
Estonia	●	●●	○	○	●	○	○
Finland	○	●●	○	○	●	○	○
France	○	●●	○	○	●	○	○
Germany	○	●●	○	○	●	○	○
Greece	○	●●	○	○	●	○	○
Hungary	○	●●	○	○	●	○	○
Iceland	○	●●	○	○	●	○	○
Ireland	○	●●	○	○	●	○	○
Israel	○	●●	○	○	●	○	○
Italy	○	●●	○	○	●	○	○
Japan	○	●●	○	○	●	○	○
Korea	●	●●	○	○	●	○	○
Latvia	○	●●	○	○	●	○	○
Lithuania	○	●●	○	○	●	○	○
Mexico	○	●●	○	○	●	○	○
Netherlands	○	●●	○	○	●	○	○
New Zealand	○	●●	○	○	●	○	○
Norway	○	●●	○	○	●	○	○
Poland	○	●●	○	○	●	○	○
Portugal	○	●●	○	○	●	○	○
Slovak Republic	○	●●	○	○	●	○	○
Slovenia	○	●●	○	○	●	○	○
Spain	○	●●	○	○	●	○	○
Sweden	○	●●	○	○	●	○	○
Turkey	○	●●	○	○	●	○	○
OECD Total							
● Provided in a central e-procurement system	18	21	10	9	13	13	8
●● Provided by both a central e-procurement system and that of specific procuring entities	4	6	3	3	3	3	2
◆ Provided in specific procuring entities' e-procurement systems	4	4	7	7	4	6	3
○ Not provided	6	1	12	13	12	10	19
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	○

출처: OECD(2021), Government at a Glance 2021

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황



- OECD 국가의 전자조달시스템(e-Procurement System)과 타전자정부시스템(Other Digital Government System)간 연계 여부에 대해 조사한 결과,
- 2018년 기준 29개국 중 21개국(72%)이 중앙정부 또는 계약당국 수준에서 통합되어 있다고 응답
 - 2016년(37%) 대비 35%p 증
- 중앙정부의 예산 및 회계 ERP 연계된 국가(6개국): 벨기에, 칠레, 프랑스, 이스라엘, 포르투갈, 슬로베니아
- 사업자등록시스템과 연계된 국가(5개국): 오스트리아, 에스토니아, 그리스, 라트비아, 슬로바키아
- 지방세납부시스템과 연계된 국가(2개국): 에스토니아, 라트비아
- 기타 많은 국가에서 전자서명 및 전자송장시스템과 통합하기 시작한 것으로 확인됨.
- 중앙조달/구매기능의 핵심 플랫폼으로서 전자조달시스템의 통합성과 연계성 강화는 필수적이며, OECD 및 EU의 공통적 권고 사항임.

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

[🔗] OECD 국가별 중앙조달기관(CPB)의 역할

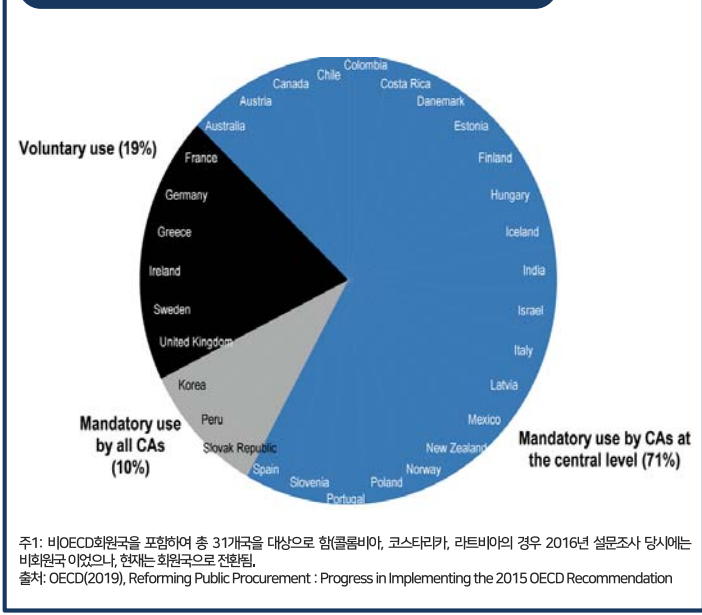
국가명	FA 등 계약제도 관련		수요/구매통합		공공조달 담당 공무원 대상 교육		공공조달 정책 수립	
	2014	2016	2014	2016	2014	2016	2014	2016
호주	N/A	●	N/A	●	N/A	○	N/A	○
오스트리아	●	●	○	○	○	○	○	○
일본	●	●	○	○	○	○	○	○
캐나다	●	●	○	○	○	○	○	○
중국	●	●	○	○	○	○	○	○
덴마크	-	-	-	-	-	-	-	-
핀란드	●	●	○	○	○	○	○	○
이탈리아	●	●	○	○	○	○	○	○
프랑스	●	●	○	○	○	○	○	○
독일	○	○	○	○	○	○	○	○
그리스	○	○	○	○	○	○	○	○
헝가리	○	○	○	○	○	○	○	○
아일랜드	○	○	○	○	○	○	○	○
이스라엘	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아	○	○	○	○	○	○	○	○
한국	○	○	○	○	○	○	○	○
멕시코	-	-	-	-	-	-	-	-
네덜란드	○	○	○	○	○	○	○	○
뉴질랜드	○	○	○	○	○	○	○	○
노르웨이	○	○	○	○	○	○	○	○
폴란드	○	○	○	○	○	○	○	○
포르투갈	○	○	○	○	○	○	○	○
슬로바키아	○	○	○	○	○	○	○	○
슬로베니아	○	○	○	○	○	○	○	○
스페인	○	○	○	○	○	○	○	○
스웨덴	○	○	○	○	○	○	○	○
스위스	○	-	○	-	○	-	○	-
터키	○	○	○	○	○	○	○	○
미국	○	○	○	○	○	○	○	○
영국	○	-	○	-	○	-	○	-
OECD 합계								
● Yes	23	28	22	19	11	10	10	9
○ No	6	1	7	10	18	19	19	20
미응답	3	4	3	4	3	4	3	4

주1: N/A는 중앙조달기관(CPB) 미보유, “는 미응답을 의미함.
 주2: 호주 및 멕시코의 경우 연방정부 차원의 CPB는 보유하고 있지 않으나, 정부조달 관련 운영 중심기관으로 연방재정부(Department of Finance)를 두고 있으며, 멕시코의 경우 행정부(Ministry of Public Administration)가 CPB로서 기능을 수행함.
 출처: OECD(2017), Government at a Glance 2017, 한국조달연구원 기공

- OECD 국가 중 28개국이 기본협약(FA) 등 계약제도의 종합관리 역할 수행 중인 것으로 나타남.
 - 이는 2014년 대비 5개국이 증가한 수치로 CPB의 핵심 역할로서 점차 확대되는 핵심 기능임.
 - 2016년 단순 미응답하여 제외된 스위스 및 미국을 포함 할 경우 사실상 OECD 주요국 대부분이 해당 기능을 보유한 것으로 볼 수 있음.
- 중앙조달을 통한 수요와 통합구매 역할을 수행하는 국가로는 한국, 호주, 캐나다, 독일 등 19개국으로 나타남.
 - 2014년 대비 아일랜드, 터키, 멕시코 등 3개국은 더 이상 해당 역할을 수행하지 않는 것으로 응답함.
- 이 밖에 공공조달 담당 공무원의 전문화 및 역량 개발을 위해 교육을 수행하는 국가로는 오스트리아, 덴마크 등 10개국으로 나타남.
- 마지막으로 공공조달 정책 수립 역할을 수행하는 국가로는 영국, 스페인, 뉴질랜드 등 9개국으로 나타남.
- 2016년 기준 4개의 역할을 모두 수행하는 국가로는 덴마크와 뉴질랜드 2개국으로 나타남.
- 이로 미루어 보아 최근 CPB의 역할이 단순히 계약당국을 대신하여 수요/구매를 통합하기보다 FA, 동적구매시스템(DPS) 등 조달 도구 개발 및 활용을 통한 전략적 수요 통합의 역할이 증대되고 있음을 알 수 있음.

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

OECD 국가의 기본협약(FA)의 의무사용 현황(16년)



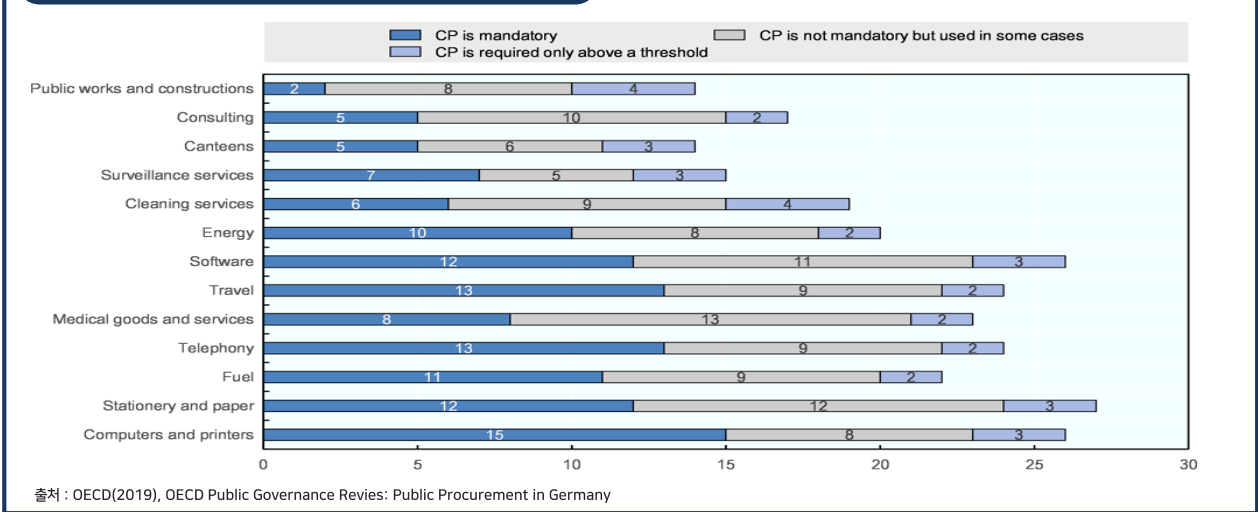
주1: 비OECD회원국을 포함하여 총 31개국을 대상으로 함(콜롬비아, 코스타리카, 리투아니아의 경우 2016년 설문조사 당시에는 비회원국이었으나, 현재는 회원국으로 전환됨).
 출처: OECD(2019), Reforming Public Procurement : Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation

- 모든 수준의 계약당국이 CPB가 수립한 FA 사용이 의무화 되어 있지는 않으나, 사실상 권고하는 추세
 - 중앙행정기관, 지자체, 공공기관 등 모든 계약당국에 의무사용을 부여하고 있는 국가는 한국, 슬로바키아, 페루 3개국으로 나타남.
 - 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 이탈리아 등 총 22개국은 중앙정부 차원의 계약당국에 한정하여 의무적으로 사용토록 하고 있음.
 - 반면, 영국, 독일, 프랑스 등 6개국은 계약당국이 자율적으로 선택할 수 있도록 하고 있음.
 - 그러나 개별 품명 수준에서는 중앙조달기관을 의무 또는 일정 요건(임계값 등) 등을 충족하는 경우 활용을 의무화하는 경우가 대부분임.
 - OECD국가, 특히 EU의 경우 FA 의무사용 여부는 각국의 정치, 행정체계의 분권화된 역사적 배경에서 국가의 행정 기능으로서 중앙집중화가 필요한 부문에서도 정책 설계의 와실행에서 이행격차가 발생한 경우로 볼 수 있음.
 - 2015년 이후 OECD 각국 중앙구매기능 강화 추세

3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

- 제품군별로 살펴보면, 컴퓨터 및 프린터기(15개국), 전화기(13개국), 여행(13개국), 소프트웨어(12개국), 문구류 및 종이(12개국), 에너지(10개국)가 대표적인 중앙구매 의무 제품군에 해당됨(전체 FA에 대한 법적 의무화와 개별 품명 중 의무구매 적용 차별화)
 - 반면, 공익사업 및 건축의 경우 의무적으로 중앙구매를 하도록 지정하고 있는 나라는 2개국으로 가장 적게 나타남.
- 'EU 공공조달지침 2014' 지정 임계값(threshold) 이상인 경우 중앙구매가 의무인 국가까지 포함할 경우, 컴퓨터 및 프린터(18개국)가 가장 많으며, 중앙구매가 의무가 아니더라도 특정 상황에서 중앙구매를 활용하는 경우까지 포함할 경우에는 문구류 및 종이(27개국), 컴퓨터 및 프린터기(26개국), 소프트웨어(26개국)순으로 나타남.

OECD 국가의 CPB에서 담당하는 제품 카테고리('16년)



3.1 국내외 공공조달 거버넌스 현황

OECD 국가의 COVID-19 상황 대응('20년 3~6월)

	Guidance	Centralisation	Supporting businesses	Changes in regulations
Australia	●	○	○	○
Austria	●	●	○	●
Belgium	●	○	●	○
Chile	●	○	○	○
Colombia	●	○	●	●
Estonia	○	●	○	○
Finland	○	●	○	○
France	○	●	●	●
Germany	●	●	○	○
Greece	●	○	○	●
Iceland	●	○	○	○
Ireland	●	○	●	○
Italy	●	○	○	●
Japan	○	○	○	●
Korea	●	●	●	●
Latvia	●	●	○	●
Lithuania	●	●	○	●
Luxembourg	○	○	○	●
Netherlands	●	○	○	○
New Zealand	●	●	●	○
Norway	●	○	○	○
Poland	●	○	○	○
Slovak Republic	●	●	○	●
Slovenia	●	●	○	●
Spain	○	●	●	○
Sweden	●	●	●	○
Switzerland	●	●	○	●
United Kingdom	●	○	●	○
United States	●	○	○	○
OECD Total				
● Yes	25	19	12	14
○ No	4	10	17	15
Coste Rica	●	○	○	○

출처: OECD(2021), Government at a Glance 2021

- 코로나 19 팬데믹 상황에서 공공조달의 대응 현황을 가이드라인 제공, 구매의 중앙집중화, 기업 지원, 경직적 규정 변경의 4대 분야로 구분하여 살펴보면,
- OECD 29개국 기준 필요한 역할에 모두 대응한 국가는 이탈리아, 슬로베니아, 폴란드, 한국 등 4개국 뿐인 것으로 나타남.
- 초기 방역물자 확보에 어려움을 겪은 미국, 영국, 일본의 경우 중앙조달/구매 집중화를 강화하는 조치를 실행하지 않아 미친 영향이 큰 것으로 판단됨.

3.2 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
법적 프레임워크	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달 규제하는 법적체계는 일반적으로 공공조달법, 국가계약법, 공공조달규정으로 구성됨. 대부분의 국가에서 국방조달은 분리된 법률로 규제하고 있음. 재정법 및 공정거래 및 경쟁제한법 등에 분산하여 규정하는 경우도 있음. 국가 및 중앙수준에 대응하여 연방을 구성하는 주, 지방정부 수준에서 별도의 공공조달 법령을 제정하는 사례도 있음. 그러나 중앙수준에서 국가/중앙 단위 기관에 적용되는 계약법령과 주/ 지방정부 전체를 공통적으로 관장하는 공공조달법 체계를 보유한 국가는 없음. <ul style="list-style-type: none"> (미국) 연방자산 및 행정서비스법(FPASA)/군사조달법(ASPA)/연방조달간소화법(FASA)/연방조달개혁법(FARA)/경쟁계약법(CICA)/연방조달규정(FAR) (독일) 경쟁억제방지법(GWB)/공공계약(물품/서비스) 상 조례(VgV)/양허 상 조례(KonzVgV)/유틸리티 상 조례(SektVO)/국방 및 보안분야(VSVgV)/EU 양허하한 금액은 예산법(UVgO)에 따라 규정 (영국) EU 공공조달지침(EU Public Procurement Directives) - 공공조달법(PPR)/공공계약법(PCR)/유틸리티계약법(UCR)/양허계약법(CCR) 자치정부인 Scotland는 별도의 공공조달법과 공공 계약법 보유(EU 및 국가 법규 준용) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원에서 공공조달 법적 프레임워크는 공공조달법, 국가계약법, 계약규정의 체계로 구성함. 지방분권 및 자치가 활성화된 연방국가의 경우 주/ 지방정부 수준에서 공공조달법을 운영하는 사례가 있긴 하나, 지역 및 지방자치단체 등을 통일적으로 규정하는 법령과 규정체계는 동일한 조달 및 계약조건에 대한 이중 프로세스로 복잡성을 가중시키므로 단순화 필요 국가계약법, 지방계약법을 통일하고 기본법으로서 공공조달법 제정이 요구됨.

3.2 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
제도적/운영적 프레임워크	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달의 실행 구조적 특성을 살펴보면 중앙집중형, 분산형 또는 준중앙집중형(하이브리드형) 등 3개 유형의 공공조달 수행 구조가 존재함. <ul style="list-style-type: none"> 중앙집중형: 소수의 중앙기관(일반적으로 중앙조달기관, 조달검토키관, 중앙구매기관)에 높은 집중도의 조달기능이 할당된 중앙집중형 준중앙집중형(하이브리드형): 많은 수의 중앙, 지역 및 지방자치단체 등 다양한 수준의 기관에서 공공조달 실행 분산형: 공공조달 기능을 다양한 수준의 공공행정(때로는 민간 및 공기업 포함)으로 분산하여 실행 (미국, 이탈리아) 상대적으로 국가/연방조달기관인 GSA(미국)와 Conship(이탈리아)을 중심으로 실행되는 중앙집중형(주 및 지역수준의 조달운영체계가 있으나 해당 단위에서는 상대적으로 중앙집중형이라 할 수 있음.) (프랑스) 주/지역을 대신하여 구매를 하는 구매 그룹화 연합(UGAP: Union for Grouping Procurements)이라는 중앙구매기관이 존재하며, 그 기능은 다른 구매기관에 의해 보완되는 형태 (서부발칸 6개국) 금융 및 재정위기를 경험한 2010년 이후 국가의 공공조달체계를 수립한 발칸 6개국 모두 중앙집중형 조직구조 채택(국가의 경제-산업적 성장의 초기단계에서는 효율적인 자원의 배분과 규모의 경제 달성이 중요하기 때문) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙집중형과 분산형 모델의 절충점으로 볼 수 있는 준중앙집중형(하이브리드형)을 가장 이상적인 형태로 고려함. 그러나 현실에서 각 국가가 처한 정치, 경제, 행정, 사회 환경과 시스템의 차이, 역사적 배경과 맥락에 따라 중점을 두는 공공조달 운영구조는 다양한 형태로 나타남. 최근 중앙조달기관의 설립 및 중앙집중형 조달기능을 강화하는 추세로 전환되고 있음.

3.2 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
공공조달 역할 중점	<ul style="list-style-type: none"> OECD 국가의 주요 공공조달 기능은 크게 10가지로 구분됨. ✓ 국가 공공조달 정책 및 전략 수립 ✓ 지속 가능하고 사회적으로 책임감 있고 혁신적인 솔루션을 제공하기 위한 공공조달의 전략적 사용 ✓ 기본입법(1차)과 보조입법(2차) 준비 ✓ 표준 조달 문서 준비 ✓ 법적 정보, 의견 및 지침을 제공하여 계약 당국, 경제 운영자 및 기타 이해관계자 지원 ✓ 공공조달 전문성 향상을 위한 국가 조달교육시스템 구축/유지/지원 ✓ 전자조달시스템의 도입, 운영 및 개발 촉진 ✓ 공공 통계 데이터 수집 및 공표 ✓ 계약 당국에 의한 조달규칙 적용 통제 및 모니터링 ✓ 국제 협력 ✓ 최근에는 코로나-19 팬데믹과 같은 의료·방역 긴급수요에 대한 대응 역할까지 추가적으로 부여 ▪ (미국, 영국, 캐나다) 국가/연방조달기관인 GSA(미국), CCS(영국), PSPC(캐나다) 모두 공공조달 정책의 수립과 확산, 범정부정책의 조정 및 조율 기능을 중앙조달기관에게 부여하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 전통적 공공조달의 10대 기능에 더하여 최근 코로나-19 팬데믹에 의한 위기상황에서 긴급조달 대응 역할이 중요한 과제로 식별되고 있음. 공공조달 수행구조(중앙, 준중앙, 분산형)에 관계없이 중앙조달(구매)기관의 핵심적 역할은 모든 단위의 계약당국이 공통적으로 요구하는 물품 및 서비스에 대해 기본협약(FA)을 체결하고 관리하는 것이라 할 수 있음(국내의 경우 MAS, 제3차단기계약). 상대적으로 중앙집중형 조달체계를 갖춘 국가의 경우 중앙(연방)조달기관이 조달법령, 정책 및 제도에 대한 직접적 책임과 운영을 담당하고 있음. 이러한 측면에서 중앙집중형 조달체계를 구축한 우리나라도 국가중앙조달기관에 의한 조달/계약법령, 조달정책과 제도를 주도하는 기능과 역할 부여 필요

3.2 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
중앙조달기관의 위상	<ul style="list-style-type: none"> OECD 국가에서 행정부 내 중앙조달기관의 조직적 위상은 여러 조직 형태가 있으나 일반적으로 4가지 유형으로 구분할 수 있음. OECD 2014년 기준 32개국 중, 독립된 행정부의 부/청 단위기관(14개국), 행정부 '부' 단위기관 소속(9개국), 공기업(정부소유)(5개국), 중앙구매기관 미존재(4개국)으로 나타남. 행정부 내 소속기관은 대통령/총리실 소속, 행정부 소속(경제/재무 노동/지역개발 관련 장관/차관급), 경쟁당국 소속(공정거래 등) 형태로 구분됨. <ul style="list-style-type: none"> - (미국 GSA) 대통령 소속 독립기관(일반 행정부 소속의 '청'단위 조직이 아님) - (캐나다 PSPC) 연방정부 내각의 장관급 기관 - (영국 CCS) 내각 총리실소속 차관급 독립기관 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙조달 기능은 일반적으로 별도의 단위/부서 또는 독립기관 또는 경제, 노동 관련 부처의 소속기관으로 편제되어 있음. 일반적으로 공공조달을 담당하는 중앙조달기관이 특정 부처 소속이라 할지라도 일정수준 자율성이 부여되나, 정부 및 공공기관에 대한 조달실행 결과에 책임을 진다면 행정부의 독립된 기관으로서 위상을 확보하고 있음. 따라서 대부분의 중앙조달기관은 정부에 소속되어 있으며 완전한 법적 독립성을 보장받고 있다고 할 수 있음.
전자조달 시스템	<ul style="list-style-type: none"> OECD 및 EU는 핵심적 공공조달 프로세스를 전자적 플랫폼으로 처리할 수 있는 시스템을 구축하도록 하고 있음. EU 경우 2020년까지 모든 국가가 전자조달 시스템을 통합하고 국가내 세금, 경쟁당국의 제재 시스템과 연계하여 활용성을 강화하는 조치들을 시행하고 있음. 또한 전자조달시스템의 발전단계를 전자화-디지털화-디지털 전환의 3단계로 구분하였을 때 2000년 전후 추진한 디지털화 수준인 현행 전자조달시스템을 새로운 AI, 빅데이터 등에 기반한 새로운 조달 프로세스와 서비스를 제공하는 디지털 전환(DT)으로 이행 중임. (미국) 연방정부 차원의 전자조달시스템 기능(eBuy, eLibrary, GSA Auction), 쇼핑 및 키타로그 제공(GSA Advantage), 전문상품서비스 포털(Acquisition gateway) 등을 운영하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 전자조달시스템이 단순히 전통적 조달 프로세스의 디지털화가 아닌 혁신적 기술을 활용한 디지털을 통해 새로운 조달 서비스를 제공하는 디지털전환(DT)형 전자조달시스템으로 개선 필요 전자조달시스템에 평가, 모니터링, 자격검증 등에 필요한 행정, 세무, 사법 시스템과의 연계는 통한 기능 강화(OECD 및 EU국가 중심으로 추진 중이나 국내의 경우 이미 120여개 이상의 국가, 공공기관 및 기업 등의 시스템과 연계되어 있는 점은 고무적) 그러나 세무, 사법, 경쟁당국의 제재 정보 등의 연계는 정보보호 쟁점 등으로 제외되어 있으나 디지털전환수준의 전자조달시스템 개선을 위해서는 통합 필요

3.2 해외 주요국의 공공조달 거버넌스 사례 및 시사점

구분	내용 및 실행사례	시사점
전략적 공공조달	<ul style="list-style-type: none"> OECD 국가에서 중앙조달기관에게 부여된 새로운 정책목표로서 기존의 효율적 재정집행 역할을 조달정책의 일차적 목표로 정의하면서 전략적 공공조달은 이차적 정책목표로 설정됨. 전략적 공공조달은 경제적 효율성에 기반하여 중소기업, 환경, 혁신, 사회적가치 등 국가·사회적으로 바람직하고 지속 가능한 발전을 위해 필요한 정책적 지원과 촉진이 필요한 대상을 공공조달 정책과 제도를 통해 지원하는 일련의 절차를 총칭하는 개념임. OECD 조사 결과, 29개국(2018년 기준, 회원국 28개국+비회원국 1개국) 중 녹색공공조달 100%, 공공혁신조달 83%, 중소기업지원조달 93%, 사회적가치조달 69%, 여성경제지원 24%로 대부분의 국가에서 5대 전략적 공공조달 분야 중 3개 이상을 추진하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> OECD 각국을 포함하여 주요 선진국의 공공조달 정책은 전통적인 경제적 효율성을 추구하는 재정 집행수단에서 정부 전반 유관 정책의 효과를 달성하고 촉진하는 역할의 중요성이 부각되고 있음. 이러한 정책적 역할 확대를 고려하여 공공조달의 운용을 강화할 필요가 있음. 전통적으로 중소기업, 친환경/녹색 공공조달 분야가 활성화되어 있고 최근 정책과 제도화는 혁신조달 분야가 그 중요성과 함께 규모가 확대되고 있음. 최근에는 기업의 법적, 윤리적, 사회적 책임성을 강화하는 사회적가치 조달이 민간부문을 중심으로 도입이 확산되고 있는 ESG에 대응하여 크게 주목 받고 있음.

3.3 국내 공공조달 거버넌스 수준 진단

공공조달 주요 기능	공공조달 거버넌스 확보 수준			공공조달 거버넌스 문제점
	법적 실행	실무적 실행	관련 조직	
국가 공공조달 정책 및 전략 수립	하	중하	하	<ul style="list-style-type: none"> 국가 수준의 공공조달 원칙과 기준을 제시하고 이를 기반으로 전략과 정책을 수립하는 기능 미흡 → 조달 실행을 위한 계약제도 수준
지속가능성, 사회적 책임성, 혁신적 솔루션 제공을 위한 공공조달의 전략적 사용	하	중	중하	<ul style="list-style-type: none"> 전략적 공공조달의 명목상 비중이 약 30% 수준이나 실질적으로 정책목적과 추구 가치와 연계성 낮음. 할당형 우선구매제도의 구조적 한계로 인한 지원효과 한계 체감
공공조달 관련 1차(법률) 및 2차(시행령 등) 입법 추진	중하	중하	중	<ul style="list-style-type: none"> 국가수준의 공공조달법 및 후속 규정 관리체계 미흡 조달 실행을 위한 계약법 수준, 그마저도 이원화로 비효율 초래
표준적 조달 문서 준비	중	중상	중	<ul style="list-style-type: none"> 법률상 근거를 명시하여 표준적 조달문서가 모든 단위의 조달/계약기관에서 활용토록 함(정책/제도의 수직적 영향력 강화)
법적 정보, 의견 및 지침을 제공하여 계약 당국, 경제 운영자 및 기타 이해관계자 지원	중	중	상	<ul style="list-style-type: none"> 이원화된 계약법령 및 유관해석체계로 수요자의 접근성/수월성 제약 중앙조달기관의 역할로서 유관해석 및 관련 자문 등의 역할 근거를 법률에 반영
전문성을 높이기 위한 국가 조달 교육 시스템 구축/유지 및 지원	상	중상	상	<ul style="list-style-type: none"> 실무적 교육역량과 전략적 공공조달 등 전문성이 높은 분야에 대한 역량 강화 교육 커리큘럼 확보 공공조달 담당 인력의 전문성 향상을 위한 표준 직무체계, 자격 및 인증 프로그램 운영
전자조달시스템의 도입, 운영 및 개발 촉진	상	상	상	<ul style="list-style-type: none"> 자체 조달시스템 통합 일정에 따라 신속한 통합
공공조달 통계 데이터 수집 및 공표	상	중	중	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달 통계의 데이터 품질 향상과 조달 BI 수준의 조달통계 개발 및 제공
계약당국에 의한 조달규칙 적용의 통제 및 모니터링	중상	중상	중상	<ul style="list-style-type: none"> 기존 조달업체 외 공공(수요)기관에 대한 공공조달 규제, 규정/제도 부합성 준수도 등 상시 모니터링 및 피드백 역할 수행
글로벌 공공조달 연계성 강화를 위한 국제협력	상	중상	상	<ul style="list-style-type: none"> 조달청 고유 해외진출지원 프로그램보다 여러 부처에 편재한 해외진출지원 프로그램의 연계성을 고려한 조정 및 통합 등 컨트롤타워 역할 수행

PART 4.

국내 공공조달 거버넌스 재정립 방향

4.1 국내 공공조달 법적 프레임워크 개선방안

4.2 국내 공공조달 조직구조적 프레임워크 개선방안

4.3 국내 공공조달 운영적 프레임워크 개선방안

4.1 국내 공공조달 법적 프레임워크 개선방향(안)

구분	법령/규정	내용	비고
최상위	공공조달법 (국가수준)	<ul style="list-style-type: none"> 국가의 공공조달 기준, 원칙, 운영구조, 정책 및 제도 등 공공조달 전반을 포괄적으로 규정하는 조달일반법 신규 제정 공공조달법은 '공공조달처(공공조달위원회)' 소관으로 함. 공공조달 법적체계, 조직구조 및 권한과 책임 등 공공조달 거버넌스에 대한 일반적 사항 규제 현행 존재하지 않는 최상위 법적 프레임워크임 구성요소 	<ul style="list-style-type: none"> 미국, 영국, 캐나다와 EU 대부분의 국가에서 공공조달의 기본적인 법적 프레임워크로 공공조달법을 채택하고 있음. 현행 조달사업법은 공공조달에 관한 것이 아닌 조달청 소관의 조달사무에 관한 기준과 원칙을 제시한 특별법적 성격임.
상위	공공계약법 (국가수준)	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달법에 따른 조달의 원칙, 정책과 제도의 이행을 위한 수단으로 계약 기술적인 사항을 규정함. 공공계약법은 '공공조달처(공공조달위원회)' 소관으로 함. 현행 국가와 지방으로 이원화된 계약법령 체계를 단일한 공공계약법으로 통합 국가, 지방 및 모든 유형의 공공기관에 적용되는 통일된 계약법령(형식과 내용면에서 부처이기주의 작용 우려 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> 현행 계약법은 사실상 95% 이상 동일한 규정사항을 국가와 지방으로 이원화한 상황임. EU의 분산형 조달국가라고 하더라도 주, 지역 및 지방자치단체 등을 통일적으로 규정하는 계약법령체계는 보유하지 않고 있음.
중위	통합 공공조달규정 (중앙/지방정부 수준)	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달 및 계약법의 조항을 종합하여 구체적인 조달절차, 기준 등을 제시함으로써 조달 및 계약 실무에서 활용하는 일차 기준으로 정함 공공조달 규정은 '공공조달처' 소관으로 함 현행 기획재정부 계약예규(18건), 행정안전부 예규(계약관련 4건), 조달청 구매/외자/용역/공사 업무처리규정 등을 통합하여 단일화된 조달규정화 	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 지방 모두 조달 및 계약실무에 활용할 수 있는 단일 문서로 통합 제정, 운용 및 관리 광역지방자치단체의 경우 공공조달 규정과 동일한 위상을 확보한 제정 권한 부여 달리 정하여야 하는 사항에 대해서만 별도로 규정, 상위 법률 위임 범위를 벗어나는 경우 공공조달처(공공조달위원회)와 협의 공공조달법과 계약법의 목적과 취지에 부합하는 모범 사례를 규정화하여 모든 조달단위기관에 전파
하위	지방자치단체 등 자체조달 규정 (중앙/지방정부 수준)	<ul style="list-style-type: none"> 통합 공공조달규정을 참조하여 기초지방자치단체, 교육행정기관, 공기업, 준정부기관 등의 자체적인 조달규정 제정 현행과 같이 적용되는 계약법령 및 소관부처간 예규의 내용, 기준 및 형식 체계가 상이함에서 발생하는 문서의 형식적, 내용적 복잡성 해소 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 자체조달기관의 경우 모든 규정을 달리 제정하는 것이 아닌 공공조달규정의 내용과 달리 정하여 하는 사항은 추가해야 하는 사항만 별도의 장으로 관리 개별 자체조달기관이 달리 정해야 하는 사항에 대해서는 상위 조달 및 계약법령에서 위임하는 사항이 아닌 경우에는 공공조달처와 협의하여야 함.

4.2 공공조달 조직구조적 프레임워크 개선방안

구분	현행	개선	동향/사례
국가 수준의 공공조달 전문조직 신설(eg. '공공조달처,' 또는 '공공조달위원회')			
국가수준의 공공조달 전문조직 신설 (확대및개편) 및 위상강화	<ul style="list-style-type: none"> 정부 조직체계상 장관급 부처인 기획재정부 소속기관으로 준독립기관인 "청"단위 조직으로 기능적 구매조직 성격 법적·정책적·제도적 측면에서 공공조달 및 계약기능이 여러 정부부처에 분절적 편제 국가수준에서 중앙과 지방의 다양한 공공기관을 포괄하는 공공조달 조직 거버넌스 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 정부조직 체계상 입법과 실행권한 동시 부여한 정책·집행기관의 역할을 수행할 공공조달 전문조직 신설 여러 정부부처에 편제된 공공조달 관련 법적·정책적·제도적 기능과 역할을 통합하고 조정 및 조율하는 역할 수행 공공조달 법, 정책, 제도 및 운영적 영향력을 국가수준에서 수평적·수직적으로 중앙 및 지방의 모든 공공기관에게 파급될 수 있도록 하여야 함. 	<ul style="list-style-type: none"> (미국) 대통령 및 행정부에 속하지 않는 독립기관(대통령이 임명하고 실질적으로는 대통령실 예산관리처와 공공조달 정책국과 협력) (영국) 내각사무처 소속의 차관급 기관 (캐나다) 장관급 독립기관 OECD 회원국 약 10여개 국가에서 중앙조달기관에 법적·정책적 기능 부여
관련 검토 사항	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달의 기본적 업무에 조달 및 계약의 실무적 집행을 포함하고 있으므로 순수 정책 부처하는 적합하지 않음. 최근 공공조달 운용 환경이 정책적 역할 확대 추세(최소 30% 이상)로 정책기능의 이행을 위한 정책적 역량, 즉 입법 기능 확보가 필수적 	<ul style="list-style-type: none"> 국내 공공조달 지출 비용은 정부일반지출의 약 41% 수준으로 OECD 37개 회원국 중 3위 수준에 해당 → 공공조달의 정책적 역할과 집행 효율성간 균형과 시너지 확보가 매우 중요 	<ul style="list-style-type: none"> 공공조달 선도국의 경우 법제도적 집행의 내용적 측면에서는 중앙집중형 조달 체계 확보, 표면적/조직적 측면에서는 준중앙집중형(하이브리드형) 모델로 전환 중 미국, 영국, 캐나다 등 중앙집중형/준중앙집중형으로 운영 중 → 이러한 국가의 공공조달 거버넌스 실행사례를 통해 독립적인 정책과 입법 기능을 보유한 기관으로 위상 확보 필요

4.2 공공조달 조직구조적 프레임워크 개선방안

구분	국가 및 정부 수준별 공공조달 기능과 역할		
	국가수준 조달·계약법/정책 및 제도 관리 역할	중앙정부수준 조달 실행기능	지방자치단체/자체조달 실행기능
조직구조적 프레임워크 개선 후 역할분담	<ul style="list-style-type: none"> 국가수준에서 통합적인 공공조달 및 계약법규 제정 및 관리 전략적 공공조달과 관련된 정책 및 제도 수립 및 관리 법령과 제도의 운영/모니터링 및 평가 등은 실행 기능을 담당하는 조직에서 주관 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 및 중앙수준에서 조달 및 계약 실행 및 관리 자체조달/계약기관과 협력조달 프로그램 운영 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 광역지방자치단체, 교육행정기관 원칙적으로 모든 조달대상에 대한 자율적인 계약 실행 및 관리 단, 중앙조달기관의 고유 기능 및 조달 성과에 있어 실효성 높은 전략적 공공조달 관련 계약실행 및 관리는 국가 중앙조달기관 계약 체계 활용(협업 프로그램)을 통한 공식화) 중앙정부기관 의 소속기관의 경우 현행과 같이 일정 임계값(추정가격) 기준 이하 자율적인 계약 실행 및 관리
조직구조적 프레임워크 개선 후 담당기관	<ul style="list-style-type: none"> 단일 국가중앙조달기관(신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 단일 국가중앙조달기관(신설) 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 자체조달/계약기관 * 현행 공공조달/계약기관 과 동일
조직구조적 프레임워크 개선 후 법적·정책및제도적 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 국가수준에서 중앙과 지방에 공통적으로 추구 및 준수가 요구되는 공공조달 원칙과 기준을 명확히 하고, 이에 기반한 전달수단으로서 계약 체계 관리 국가수준에서 수평적·수직적 법적/제도적 영향력 전략적 공공조달 관련 범부처 정책 및 제도 조정 및 조율(수직적 영향력 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가수준 공공조달 실행 관련 정책과 제도의 운영에 대한 수평적/수직적 영향력 강화 국가 및 중앙정부 수준에서 실행하는 것이 효율 및 효과적이고 바람직한 조달대상물 등에 한정 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 수준에서 통합적 단일 법적/조직 구조적 프레임워크에 기반한 자율적 조달 및 계약 실행 권한 확대 분권형 지방자치 추세 등에 맞추어 광역지방자치단체의 경우 통합 법적 프레임워크에 기반한 시행령 및 시행규칙 수준의 조례 제정권 부여

4.3 공공조달 운영적 프레임워크 개선방안

- 새로운 공공조달 거버넌스의 효과적 실행을 위한 운영적 프레임워크는 중앙집중형과 분산형의 장점을 최대화하고 단점을 최소화하는 준중앙집중형, 즉 하이브리드형 조달운영체계를 확립하는 것이 중요

구분	중앙집중형	준중앙집중형	분산형
공공조달/계약 담당기관	<ul style="list-style-type: none"> 국가수준에서 단일한 공공조달 및 계약기관이 중앙 및 지방의 모든 공공조달 주도 	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 연방 및 중앙정부수준에서 복수의 중앙조달 및 구매기관 분산 법적 프레임워크에 기반한 중앙 및 지방정부 및 그 소속기관에게 조달 및 계약의 자율적 실행 권한 분산 	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 연방 및 중앙정부수준에서 중앙조달 및 구매기관 없음. 자체적인 조달 및 계약 실행 권한을 보유한 개별 기관이 실행
공공조달/계약법적 프레임워크	<ul style="list-style-type: none"> 단일한 공공조달 및 계약법 체계로 수직적 영향력 	<ul style="list-style-type: none"> 단일한 공공조달 및 계약법 체계에 기반하되, 자체조달기관에 대해 법, 시행령 및 시행규칙 수준에서 자체적인 법규 제정 및 운영 허용(법적 프레임워크에 기반) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 연방 및 중앙정부 또는 지방정부 수준에서 통일된 공공조달법 및 계약 관련 법령 없이 자체 규정으로 집행
실행형태	<ul style="list-style-type: none"> 단일한 중앙조달기관이 중앙집중적 조달 실행 공공조달 실행 권한, 조직구조와 운영방식 등이 모두 중앙 집중화를 추구 	<ul style="list-style-type: none"> 복수의 중앙조달(구매)기관 및 자체조달기관 등 조달/계약 권한을 보유한 기관이 중앙집중적 조달 실행(법적 요건에 따른 일부 예외 있음) 	<ul style="list-style-type: none"> 복수의 자체조달기관이 단일한 중앙집중적 조달/계약체계 없이 자율적 실행
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> 강력한 중앙집중적 정치 및 행정시스템을 갖춘 국가 강력한 중앙집권적 공산주의 국가인 중국도 '성단위 조직과의 관계에서는 분산형 조달 실행 유럽 서부발칸 6개국의 사례와 같이 국가 경제발전 초기단계에서는 자원의 효과적인 동원과 효율적 배분을 위해서 일정 기간 채택할 수 있는 모델 	<ul style="list-style-type: none"> OECD 및 EU 등 대부분의 국가에서 공식/비공식적으로 채택하고 있는 모델 우리나라도 준중앙집중형(하이브리드형) 모델을 채택하고 있는 국가이나, 법적/조직 구조적 프레임워크 개선을 통한 재정렬 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 현대적 국가기능과 행정체계를 갖춘 국가 중 순수한 분산형 조달체계 국가는 존재하지 않음. 경제규모가 작고 공공조달의 기능과 역할이 구매수준에 머무르는 경우에만 나타날 수 있는 모델

PART 5.

결론

5.1 공공조달 거버넌스 개선방향성

5.1 공공조달 거버넌스 개선방향성

1.
 - ✓ 공공조달 정책 및 제도 운영의 핵심적 가치체계와 관련된 공공조달 역할 중 “공공조달 정책수립 기능”, “공공조달 입법 기능”, “공공조달의 전략적 활용” 등이 상대적으로 낮은 수준으로 관련 법적, 조직구조적, 운영적 프레임워크 개선 필요
 - OECD 최상위권 수준인 현행 공공조달 역량과 실행 인프라에 기반하여 정책적 효과를 극대화할 수 있으나, 잠재성을 잠식하는 현상 해소 및 완화 필요
 - 전략적 공공조달 관점에서 기업과 제품에 대한 정책지원 효과를 최소 50% 이상 향상 가능할 정도의 효과적인 실행체계 정렬 (Streamline) 구현
 - ‘좋은’ 공공조달 실행사례(Best Practice)의 수직적/수평적 전파로 2020년 기준 최대 약 6.3조원의 경제적 효익 예상
2.
 - ✓ 국가 수준의 공공조달 원칙과 기준에 따른 전략 및 정책을 수립하고 운영할 수 있는 법적, 조직구조적 거버넌스 확보
 - OECD 중앙조달/구매기관의 종합적 역할로서 “공공조달정책 수립 및 조정” 기능이 부여된 공공조달 조직 확보
 - 중앙조달(구매)기관으로서 조달청의 확대가 아닌 부처별 조달 기능을 통합한 새로운 “전문적 공공조달” 조직 확보 필요
 - 현행 계약 중심의 이원화 운영체계는 거래비용의 과다와 운영 실효성의 한계체감 직면
3.
 - ✓ 공공조달 정책과 제도가 추구하는 가치체계를 규정하는 “공공조달법”과 실행체계를 규정하는 “공공계약법” 제정
 - 국가수준의 단일한 공공조달법 제정을 통해 “이해”관계가 아닌 “원칙”과 “기준”에 따른 공공조달 정책 운용
 - 공급자/관리자 중심으로 이원화된 현행 국가 및 지방계약법 체계를 수요자(국민/수요기관/조달업체) 중심의 단일 공공계약 법령 체계로 전환
4.
 - ✓ 지방 분권화와 연계하여 공공조달 정책 및 제도 운영의 실효성을 확보하기 위한 “준중앙집중형(하이브리드형)” 조달 운영체계 강화
 - 중앙정부와 지방자치단체 등 자체조달기관간 조달 및 계약을 실행하는 권한 분산을 통해 자율성 강화
 - 국가수준의 재정 운영 효율성과 정책 효과성의 균형 확보를 위한 “분권적/중앙집중형” 실행 모델 채택

Q & A

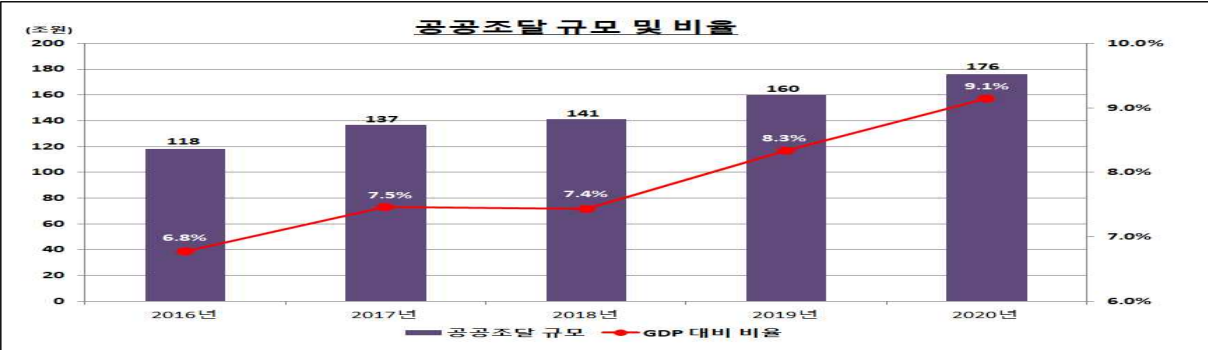
[토론자료] 공공조달의 전략적 활용 방향

조달청 기획조정관 이상윤

1 공공조달 현황

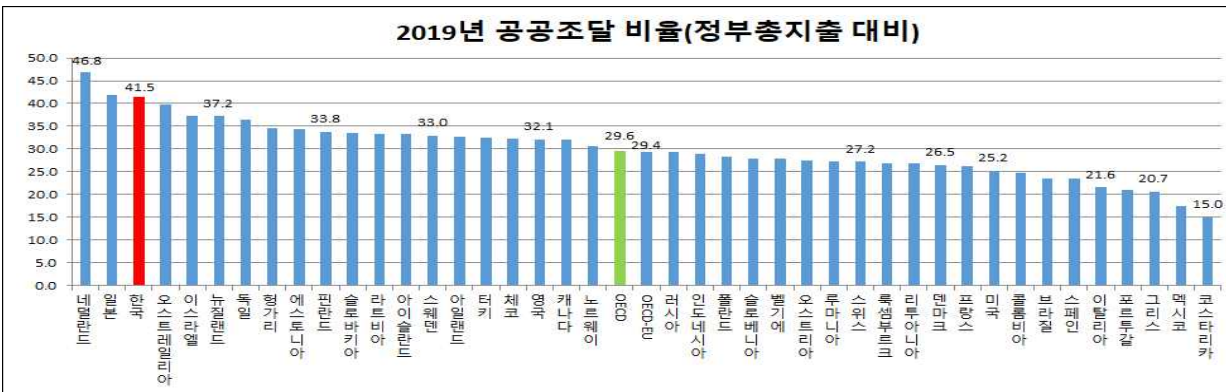
1. 개요

- (공공조달) 국가·지자체·공공기관 등이 행정수요에 필요로 하는 물품·서비스·공공시설물 등을 국내·외에서 구매·공급하는 일련의 과정
- (규모) '20 기준, 176조원(GDP대비 9.1%) 규모로 매년 증가 추세



(* 출처 : 조달청 온통조달(공공조달통계시스템) / 한국은행 경제통계시스템)

- 정부총지출 중앙·지방정부·사회보장기금 등의 모든 지출 대비 41.5%수준(OECD 3위, '19기준)



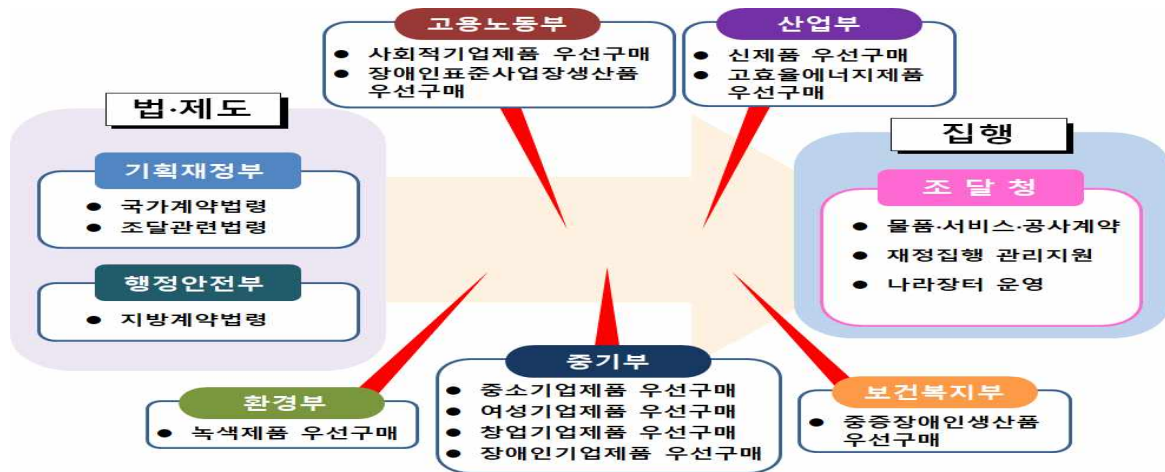
* 출처 : 「OECD(2021), Government at a Glance 2021」 자료 재편집

- 국민경제나 정부정책의 지렛대, 행정효율(예산절감 등) 수단으로도 활용
- 재정조기집행을 통한 경기활성화, 약자기업(중소·장애인·여성기업) 판로지원, 기술개발·혁신성장·친환경정책지원 전략구매 등

2. 우리나라의 공공조달 체계

- 계약 법·제도 관장(기재부·행안부), 개별 조달정책(중기부·산업부·환경부·고용부·복지부 등), 중앙조달(조달청)기관으로 다원화된 체계

<국내 공공조달 운영 체계>



3. 공공조달의 패러다임 변화

- (패러다임) 구매·공급 Purchasing ⇨ 지속가능성 Sustainability ⇨ 혁신 Innovation, 사회적가치 Social Value

- (~1990년대) 경제개발 시기를 지나면서 '조달=행정수요 물자 등의 투명·공정한 구매·공급'이라는 도식적 이해 (→ 효율·투명·공정 추구)
- (~ 2010년대) 약자기업(중기·여성·장애인·사회적 기업) 판로지원, 기술 개발·친환경 등의 정책지원수단 부각(→ 지속가능발전의 중요한 정책 수단)
- (2010년대 후반~) 혁신조달, 지속가능발전을 포함한 사회적가치(책임) 실현 등 적극적 역할 요구

- (조달기반) 조직·인력 등 물적기반에서 전자기술 기반*3차 산업혁명기술을 거쳐 AI, 빅데이터, 클라우드 등 지능정보기술*4차 산업혁명기술 기반으로 변화

2 최근 국내·외 공공조달 동향

공공조달에 관한 이슈 *공공조달의 전략적 활용

혁신조달, 사회적가치(ESG) 실현, 녹색조달·탄소중립, 자국산제품 우선구매, 코로나19 등 국가위기 대처

1 혁신조달 * 대규모 공공구매력과 혁신의 결합

☞ 공공구매력을 활용, 혁신적인 제품·서비스를 구매하여 정부혁신과 공공서비스 개선 촉진

- (미 국) 美 연방조달청(GSA)은 SBIR/STTR¹⁾의 R&D연계형 공공구매 대행, 상용혁신제품 구매프로그램(CSO)²⁾ 운영
- (E U) 혁신조달을 지원하기 위해 ‘유럽혁신조달지원제도^{EAFIP} : European Assistance For Innovation Procurement’ 운영
 - 공공기관이 필요하지만 현재 시장에 없는 새로운 물품·서비스가 있는 경우 정부가 공급업체의 기술혁신 지원 및 선도적 구매
 - 구체적인 방식으로는 상용화에 근접한 공공혁신구매(PPI)와 상용화 이전 제품구매(PCP) 운영³⁾

1) SBIR^{Small Business Innovation Research} / STTR^{Small Business Technology Transfer}

3단계로 구성되며 Phase I·II가 R&D, PhaseIII이 R&D 연계 공공구매에 해당함. PhaseIII이 우리나라 혁신조달제도 Fast-track I 에 해당되며, 美는 최근 PhaseIII 상용화 단계의 공공구매(혁신조달) 지원 강화

2) CSO(Commercial Solutions Opening)프로그램의 주요 특징은 공급업체 선정을 위한 패스트트랙 운영, 단순화된 계약 관리, 협상가능한 계약해지 조건, 일반적 낙찰기준에 해당하는 최고가치(Best Value)가 아닌 제품의 개별 장점에 따라 제안자의 솔루션을 평가하는 유연성 등에 있음(2021.11. 한국조달연구원 「국내·외 공공조달 동향과 변화관리 전략 연구용역」)

3) PPI^{Public Procurement of Innovation} / PCP^{Pre-Commercial Procurement}

PPI의 경우 거의 완성단계에 있거나 소량이나마 시장에 출시되어 새로운 R&D가 필요하지않는 혁신적인 제품 및 서비스 구매를 지원하는 제도. PCP는 기존에 개발되지 않은 영역에 대한 R&D 지원을 통해 혁신적인 기술개발 및 상용화를 지원하는 제도임.

□ (캐나다) '13년부터 연방조달부(PSPC) 주관으로 비상용 혁신제품을 정부가 우선 구매·사용하고 테스트베드 역할을 하여 상용화를 지원하는 BCIP Build in Canada Innovation Program(20년 ISC : Innovation Solution Canada에 일원화) 운영

○ 혁신분야는 '디지털, 클린테크, 건강, 안정·보안, 국방' 등 5개 분야

② 사회적 가치(사회적 책임, ESG) 실현

☞ 사회적 가치*는 "사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 핵심가치"

* 국회에 계류된 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」에서는 '인권, 안전, 복지, 노동, 사회통합, 상생, 일자리, 지역사회, 지역경제, CSR, 환경, 참여, 공동체' 등 13개 대표적 세부가치를 제시

☞ 공공구매력을 활용하여 기업의 사회적 가치 실현을 유도

□ (E U) 「사회적 책임을 다하는 공공조달 (SRPP*)」 발표*(2010)

* SRPP : Socially Responsible Public Procurement

※ 고용, 일자리, 노동자 권리, 환경 등 사회적 가치를 고려한 '사회책임 조달 가이드라인'

□ (영국) 2012년 사회적가치법* 제정 이후 사회공헌도가 높은 기업의 공공사업 참여기회 확대에 노력

* 「Social Value and Public Services(Social Value) Act 2012」에 조달기획 단계에서 정부 계약을 통한 사회적 가치 고려 의무화

○ '18년 지방정부연합 등 40여개 기관은 공동으로 평가지표(National TOMs* Framework)를 개발·확산

— 현재 5개 주제(Theme)와 40개 지표(Measures)로 운영

* 지표 관련 계약자가 제시한 책무(commitment) 불이행시 계약종료 가능

— 시설공사, 컨설팅, 유지보수, 보건, 정보기술(IT), 폐기물처리, 청소 용역 등 서비스 분야에 활용

* **英 National TOMs 평가항목 예시**

주제(Themes)	측정지표(Measures) 예시
① 일자리:고용촉진	·지역민, 여성, 장애인, 저숙련 노동자 고용 인원 등 ·인턴십 기회 제공, 숙련 기술자 양성 기여
② 성장:경제성장 지원	·지역 기업(공급망) 또는 중소기업과 거래 ·사원 복지제도, 남·여 보수격차, 생활임금 지급 등
③ 사회:보건 및 사회안전	·범죄예방, 기부, 공동체 활동, 직원만족도 등
④ 환경:저탄소 및 환경보호	·탄소배출 저감 노력, Zero-emission 노력 등 ·자원절감, 재활용 촉진 활동 등
⑤ 혁신:혁신 솔루션 도입	·사업수행 과정에 혁신 솔루션 도입 및 사회적 혁신제고

○ 중앙정부는 2021년부터 조달처(GCF*)가 개발한 사회적 가치 평가 모델(Social Value Model) 적용 의무화

* Government Commercial Function: 英 내각사무처 내 조달정책 등 총괄

- '21년 1월부터 모든 조달계약 평가기준에 10% 이상 반영
- 5개 주제(Theme)와 8개 정책 산출물(Policy outcomes) 중 조달대상의 특성을 고려해 선택 사용 가능

* **英 사회적 가치 평가모델(Social Value Model) 평가항목**

주제(Themes)	정책 산출물(Policy outcomes)
① 코로나19 회복	① 지역공동체의 코로나19 상황 관리·회복 지원
② 경제 불평등 해소	② 신규사업, 신규 일자리, 신기술 창출
	③ 공급망 회복과 가용량 증대
③ 기후변화 대응	④ 효과적인 환경관리
④ 기회 균등	⑤ 장애인 고용갭 축소
	⑥ 근로 불평등 완화
⑤ 웰빙	⑦ 보건 및 웰빙 개선
	⑧ 공동체 통합 제고

③ 탄소중립(Net-Zero)

- (국제사회 동향) 교토의정서(1997년), 파리협정('15년), '지구온난화 1.5°C 특별보고서('18년) 등을 통해 2050년 탄소중립 달성 경로 제시
- (영국) 정부조달을 활용하여 탄소배출 감축 제도 시행
 - 2050년 Net Zero 달성을 위한 산업전략(Industrial Decarbonization Strategy, '21.3)⁴⁾ 발표에서 공공조달 역할 강화 계획 천명
 - **범정부 탄소중립(Net Zero)전략**⁵⁾(Build Back Better, '21.10)에서 탄소 절감을 위한 7대 정부정책에서 정부조달을 통한 지원 계획 발표
 - 정부의 탄소중립 지원 정책 7대 영역
 - ① 탄소중립을 위한 혁신 (Innovation for Net Zero)
 - ② 녹색 투자 (Green Investment)
 - ③ 녹색일자리, 기술, 산업 (Green Jobs, Skills, and Industries)
 - ④ 정부조달 (Embedding Net Zero in Government)*
 - * 정부조달에서 공급업체 선정 시 탄소중립 달성 계획을 보유하고 있는 기업 선정, 공공건물에서 온실가스 배출 감소를 위해 공공부분 탈탄소화 계획지원, 기후변화 교육 확대
 - ⑤ 지역기후행동 (Local Climate Action)
 - ⑥ 시민과 기업 참여 확대 (Empowering the public and business to make green choice)
 - ⑦ 국제 리더십과 협력 (International leadership and collaboration)
- 내각사무처는 중앙정부 조달을 활용하여 탄소배출 감축을 위한 **조달정책지침(Procurement policy Note)**⁶⁾ 발표 ('21.6월)
 - 연간 5백만 파운드(75억원) 이상의 계약* 건은 입찰 기업들이 탄소 감축계획(Carbon Reduction Plan) 제출 및 평가 의무화

* '21.9.30일 이후 공고되는 물품, 서비스, 공사계약에 해당

4) www.gov.uk, 기업·에너지·산업전략부 (Department for Business, Energy and Industrial Strategy) policy paper

5) www.gov.uk Net Zero Strategy, Build Back Better: Our plan for Growth (2021)

6) www.gov.uk 내각사무처(cabinet office) guidance PPN 06/21 Taking account of carbon reduction plans in the procurement of major government contracts

※ 탄소감축계획 제출 내용 : 기업 온실가스 배출현황 및 환경관리조치가 기술되어야 하며, 특히 모든 온실가스 배출 방식(Scope 1,2 및 3)*에 대한 계획을 요구

* 영국의 2018년 에너지 탄소보고 규정은 온실가스 배출방식을 Scope 1~3으로 분류

△ Scope 1 : 사업자 직접배출(보일러, 차량배기가스 등),

△ Scope 2 : 타사에서 구입한 전기, 열, 증기, 냉기 등 소비에 따른 간접 배출,

△ Scope 3 : 사업자 활동에 수반한 간접 배출(출장, 통근, 운송, 유통, 폐기물 등)

4 자국산 제품 우선 구매정책

☞ WTO 정부조달협정, FTA 등으로 정부조달의 개방화가 가속화되는 반면, 미국, 중국을 중심으로 자국산 우선구매정책(보호주의)이 강화되는 추세

【美】 미국산 우선구매정책(Buy American) 강화

□ 바이든 행정부의 Made in America^{Executive Order(행정명령) 14005호('21.1.25)}에 의해 'Buy American*' 정책 강화

* 대공황 시기 미국 연방정부 기관의 조달구매 시 자국산 제품을 우선구매하도록 법률로 제정(1933년)

□ 주요 내용

- (총괄조직 신설) 백악관 직속 예산관리국(OMB)내에 정책을 총괄하는 별도 조직 「Made in America Office」 신설
 - 우선구매 예외 적용시 Made in America Office를 통해 사전검토 의무화
 - 연방조달청(GSA)은 기관별 면제 내역·사유 공개(신규사이트 개설예정)
- (미국산 물품 인정기준 상향) 미국산 부품비율을 현행 55%에서 내년 60%로 상향하고 2029년까지 75%까지 상향 검토
- (미국산 물품 가격우대 강화) 현재 미국산 제품에 대한 20~30% 가격 우대혜택을 주고 있으나, 추가적인 상향 조정 예고

【中】 바이 차이나이즈(Buy Chinese) 정책 추진

□ 수입제품 조달 시 중국산 부품이 포함된 제품만 구매 추진

- (배 경) 조 바이든 美 행정부의 ‘바이 아메리칸(Buy American)’정책에 맞선 조치로 분석(로이터 통신 기사 인용, ‘21.8월 초)
 - 중국 공업정보화부에서 ‘수입품 정부 조달에 대한 감사 지침’ 시달(‘21.5월)
- (내 용) 국유기업, 병원 등이 수입물품(의료장비, 검사기계, 광학장비 등 315개 품목) 조달 시 중국산 부품이 일정 비율 이상(25~100%) 사용한 제품만 구매

⑤ 코로나 19 등 국가위기 대응 (중앙조달기관의 역할 확대)

- ☞ 코로나 19로 조달비중이 증가하고 긴급조달 일반화, 특별조달지침 시행
- ☞ OECD국가 조사대상 29개국 중 63.3%인 19개국에서 보건, IT 등 필수재화 조달에 있어 중앙조달기관과 부처간 협력이 강화.

* OECD “한눈에 보는 정부보고서(Government at a glance. 2021)”

3 우리나라 공공조달의 현 주소

□ 입·낙찰에 관한 계약 법.제도 중심의 조달행정 운용(정책 컨트롤타워 부재)

- 계약 법.제도 - 개별 조달정책 - 조달집행 등이 각 부처에 산재
 - 공공구매력의 정책적 활용 제약, 정책 추진동력 확보에 애로

* 미국(GSA), 영국(CCS), 캐나다(PSPC)는 모두 공공조달 정책의 수립과 확산, 범정부 정책의 조정 및 조율 기능을 중앙조달기관에게 부여

□ 물량 배분·균형 중심의 조달정책 운용 → 관수의존형 양산

- 중소·여성·중증장애인 기업 등에 대한 구매목표제 운용, 기술개발·녹색제품 등의 우선구매제도, 지역제한·지역의무공동도급 등 지역우선주의

□ 경직·확일적 제도 운영으로 변화·위기·전략적 대응능력 부족 → 사회적 이슈 해결 선도 부족, 혁신·신산업 성장 기여 미흡

참 고

해외 주요국 조달기관 조직 체계 및 주요 이슈

구 분		미 국 GSA	캐나다 PSPC	영국 CCS	중국
중앙조달기관	기관장	Administrator (대통령직속독립기관)	Minister (장관급)	Chief Executive (차관급)	*단일의 중앙조달기관은 없고 중앙 및 지방정부에 분산설치
	기관성격	종합 행정지원 기관 (총무, 자산관리, 조달)	종합 행정지원 기관 (총무, 자산관리, 조달)	내각사무처 산하 책임운영기관	
	기관 위치 관계	예산관리국(OMB) ▼ 연방조달정책국(OFPP) ▼ GSA (General Services Administration)	재정위원회 (Treasury Board) ▼ PSPC (Public Services and Procurement Canada)	내각사무처 (Cabinet Office) ▼ GCF (Government Commercial Function) ▼ CCS (Crown Commercial Service)	재정부 ▼ 중앙 및 지방 정부조달중심
	조직체계	2 사업본부, 12지원부서, 2독립부서 (11개 지방청)	11개 부서(branches) 1개 특별조직 (5개 지방사무소, 2개 해외사무소)	이사회(The Board) 경영이사회(The Executive Board) 및 6개 사업본부	(중앙정부) 중앙 국가기관 정부조달중심 등 7개가 있음 (지방정부)성(22개), 시(47개), 자치구(5개)에 정부조달중심 설치
	중앙조달 범 위	GSA이용 자격기관 - 연방기관 - 기타 연방기관 - 국제기구	140여개 연방부처, 청 및 연방정부 산하 기 관 등 * 기타 : MOU 필요	CCS가 주요 물품과 서비스에 FA를 체결 및 제공 ⇒ 기관 자율구매	집중조달목록 조달 (정부조달중심에 의무 위탁)
주요이슈		<p>①연방시장전략(FMS)</p> <ul style="list-style-type: none"> - MAS 통합 * Schedule : 24개 →1개 축소 * 12개 카테고리 분류 - 민간쇼핑몰 도입(아마존) - 카탈로그 관리 * 제품·서비스 관련 데이터 간소화 <p>②바이어미국행정명령 (Buy American ACT)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관리감독기능강화 * 백악관 직속 OMB내 Made in American Office 신설 ** 의무면제를 적용하려면 반드시 OMB의 사전검토 의무화 - 미국산 물품 기준 강화 * 55%에서 '29년 75%상향 검토 - 미국산 가격우대 강화 * 20~30% 가격우대 혜택 <p>③GSA혁신조달 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 혁신조달업무 자원조직 혁신조달지원센터* 설치('18년) * Procurement Innovation Resource Center **CSO시범사업 수행위한 지침(PIRC CSO 가이드)제정 	<p>①조달협력 이니셔티브</p> <ul style="list-style-type: none"> - PSPC의 단가계약(SO)를 주정부가 활용·구매 - (장점) 행정 법률 비용 절감 예산절감 * '15년 시작한 CCP는 '18/'19회계연도에 약 2.7백만달러(약26억원), '19/'20회계연도 7.6백만달러(약72억원)로 급성장 <p>②혁신제품 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> - 캐나다 혁신 시제품 제도인 BCIP가 ISC로 일원화('20년) * 다만 종전 BCIP기술성숙도 TRL 7~9단계 대상에 해당하는 ISC 공고 및 계약은 ISDEC 대신 PSPC에서 수행 - 상용제품(TRL9 이상) 구매 (수의계약 허용)를 위한 단계 마련('21년~) * 'Pathway to Commercialization'이며 현재 시범사업(PICT) 형태로 운영 <p>③그린 정부 전략</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2050년까지 Co2 순배출량 제로를 목표 * 정부 소유 부동산, 모비리티, 상품 및 서비스 대상 - PSPC는 '23년까지 탄소 제로 이후 변화 대응을 위한 포트폴리오 마련 예정 	<p>①조달개혁 법안 마련</p> <ul style="list-style-type: none"> - 브렉시트 이후 공공조달 주요 개혁을 진행 - (주요내용) 조달절차의 간소화신속화, 혁신에 자유로운 경쟁적 유연한 절차 도입, 사회적 가치 반영, 데이터 관리 강화 <p>②사회적가치조달 반영</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 입찰평가 시 사회적 가치를 10% 이상 반영하도록 의무화('21.1월) - (세부항목) 5개 분야(Covid 19 회복, 경제적 불평등 해소, 기후변화 대응, 기회균등, 복지를 기준으로 규정 <p>③녹색조달을 통한 탄소배출 감축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부조달을 활용하여 기후 변화 대응 및 탄소배출 감축 * 연간 5백만 파운드 이상 물품 서비스공사건에 대해 기업은 탄소감축계획 제출 ⇒ 정부기관은 이를 평가로 반영('21.9.30 시행, CCS지침) ⇒ 조달계약시 기후 변화에 대처하고 폐기물 줄이는 방안 고려 	<p>①정부조달법 개정 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 약자보호 등 정부조달 정책규정* 신설 * 경제사회발전목표, 국산제품애용 정부조달정책실현, 조달정책 집행상황보고, 국가안전보호 등 <p>②바이어차이나즈정책 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국유기업 등에 수입물품 구매 시 자국산 부품을 일정비율 이상 사용한 제품만 구매하도록 한 지침 시달('21.5월) <p>③녹색조달 가이드라인 발표</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공조달을 통한 녹색제품 구매 촉진을 위한 가이드라인 발표('21.2.24.) * (내용) 녹색디자인, 녹색소재 선택, 녹색구매실시, 녹색제조공정 조성, 녹색 운송 실시, 폐기제품 회수 처리 완료

4 공공조달의 전략적 활용 방향

① 통합된 공공조달 체계 확립

- ① (법령 정비) 공공조달 기준, 원칙 등을 담은 (통합) 「공공조달법」 제정, 계약법령 통합
- ② (컨트롤타워) '정책-제도-집행'을 일관성 있게 조정·추진하는 전문조달 기관 신설 검토 필요
- ③ (역량 강화) 단순히 계약실무 교육 차원이 아닌 조달 역량을 강화할 수 있는 교육체계로 전환할 필요

* 현행 「조달교육원」 → 「공공조달역량개발원」으로 개편

② 주요 검토 대상 과제

- ① 범정부·국민·전문가가 참여하는 혁신조달 활성화
 - (혁신조달기금) 혁신제품 구매 예산은 조달청(조달특별회계)에서 주로 편성
→ 「혁신조달기금(조달청 예산+각 부처 R&D예산)」 설치로 탄력적 집행
 - (전문지원기관) 전문가, 연구원 등이 참여하는 「혁신조달 전문지원기관」 운영
→ 국민·기업·전문가 참여 혁신수요 숙성(인큐베이팅), 현장의 잠재적 혁신제품 발굴(스카우팅), 혁신조달기업 해외진출 등을 지원

② 사회적가치(ESG), 탄소중립(Net-Zero) 등 사회적 이슈 선도

- (사회적가치) 단계적*으로 '사회적가치' 평가모델 개발

→ 중소기업-대기업간 편차·대응능력 등도 고려

* (1단계) 협상계약·기술형입찰 등에 단순 사회적가치 평가 시범 도입('22년)

→ (2단계) 관계부처 합동 凡정부 평가모델 개발('23년)

* 해외사례 (英) '12년 사회적가치법(Social Value Act) 제정하였고, 조달처(GCF)는 Social Value Model을 개발하여 모든 중앙행정기관이 적용토록 의무화 (2021년 1월부터 최소 10% 반영)

- (탄소중립) 공공조달 탄소중립 로드맵 마련*, 입·낙찰시 조달업체의 탄소배출량 평가 반영 검토

* 공공부문의 수송수단을 전기·수소차 등 무공해차로 전환 등

③ 긴급수급조절물자 대응체계 구축

- 코로나-19 대응 마스크 MB필터, 요소 등의 대외의존 국민생활물자 수급불안 경험을 통해 사전 대비 필요성 증대

→ 긴급수급조절물자 조달·비축 전담팀 운영 및 해외의존 국민 생활·산업 관련 핵심물자 비축 추진

④ 자국산 우선구매정책(보호주의)에 대응

위기상황에 대응한 공공조달 거버넌스 재정립 방향성

한국행정학회 동계학술대회 12/9(목) 4회의

발표: 한국조달연구원 이상훈 연구실장

토론: 연세대학교 행정학과 홍순만 교수

본 발표자료에서는 한국조달연구원 이상훈 연구실장님께서 공공조달 재정립 방향성에 대해서 설명하였다. 발표자료에서는 팬데믹의 위기상황 하에서 공공조달 업무의 신뢰성과 투명성을 개선하기 위해서는 3가지 차원의 노력이 중요하다고 설명하였다. 첫째, 잘못된 정보에 대처하는 체계를 구축하는 것이 중요하다. 둘째, 공정하고 투명한 방법으로 대표성과 참여도를 향상시키는 것이 중요하고, 셋째, 새로운 기술의 잠재력을 활용하면서 글로벌 과제를 해결하기 위해서는 거버넌스를 강화하는 것이 중요하다.

이어서 공공조달 거버넌스의 개선 방향성에 대해서도 제시를 하였는데, 먼저 공공조달 정책 및 제도 운영의 핵심적 가치체계와 관련된 공공조달 정책수립 기능, 공공조달 입법기능, 공공조달의 전략적 활용기능 등이 상대적으로 낮은 수준으로 거버넌스의 개선 필요성에 대해서 설명하였다. 또한, 국가 수준의 공공조달 원칙과 기준에 따른 전략 및 정책을 수립하고 운영할 수 있는 법적, 조직구조적 거버넌스를 확보할 필요성에 대해서도 언급하였다. 마지막으로 공공조달 정책과 제도가 추구하는 가치체계를 규정하는 '공공조달법'과 실행체계 규정하는 '공공계약법'을 제정할 필요성이 있다고 설명하였으며, 지방분권화에 연계한 '준중앙(하이브리드형)' 조달운영체계를 강화해야 함을 설명하였다.

본 자료를 통해 공공조달 운용환경 변화에 따른 공공조달 거버넌스의 재정립 방향성을 이해하는데 큰 도움이 되었으나, 일부 주장에 대해서는 조금 더 구체적인 설명이 추가될 경우 자료의 활용성이 크게 개선될 수 있다고 생각된다. 본 보고서에서는 국가 수준의 공공조달 원칙과 기준에 따른 전략 및 정책을 수립할 수 있는 법적, 조직구조적 거버넌스를 확보할 필요가 있다고 주장하였는데, 현행 조달청의 조직과 역할이 어떻게 변화해야 하는가에 대한 구체적인 설명은 다소 부족한 감이 있었다. 현행 중앙조달/구매

기관인 '조달청'의 확대가 아니라 부처별 조달 기능을 통합한 새로운 전문적 '공공조달' 조직을 확보할 필요가 있다고 주장하였는데, 현행 이원화 운영체계에서 발생하는 거래비용을 보다 구체적으로 제시하고 그 비용이 새로운 거버넌스 하에서는 발생하지 않을 수 있음을 보여줄 필요가 있다.

또한 본 자료에서는 공급자/관리자 중심의 이원화된 현행 국가 및 지방계약법 체계를 수요자(국민/수요기관/조달업체) 중심의 단일 공공계약법령 체계로 전환할 필요성에 대해서 설명하였다. 원론적인 관점에서 이해가 되지만, 보다 강한 설득력을 지니려면 이원화된 현행 국가 및 지방계약법 체계로 인하여 어떠한 부작용이 발생하고 있고, 정부 조달 업무에 어떠한 비효율이 야기되는지에 대해서 보다 구체적인 사례를 제시해주면 이해에 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 중앙정부와 지방자치단체 등 자체조달기관과 조달 및 계약의 실행 권한의 분산을 통한 자율성을 강화할 필요가 있다고 설명하며 '분권적/중앙집중형' 실행 모델을 도입할 필요가 있다고 설명하였다. 그러나 일견 분권적 거버넌스와 중앙집중형 거버넌스는 자칫 충돌할 수 있는 논리인데, 이러한 서로 다른 논리가 어떤 조건하에서 조화롭게 운영이 될 수 있는지에 대한 보다 명확한 논리가 제시될 수 있다면 좋겠다. 중앙집중형과 분산형 조달운영체계의 장단점에 대한 추가적인 설명, 그리고 조달 업무를 둘러싼 다양한 구성원의 이해관계가 이러한 거버넌스의 변화에 어떻게 영향을 받을 수 있을지에 대한 설명도 이해에 큰 도움이 될 것으로 생각된다.

본 발표자료는 국내외 공공조달 환경변화를 분석하고 그에 대응한 거버넌스의 재정립 방향성을 설명하였다. 거시환경변화, 해외 공공조달 정책/제도 운용 변화, 공공조달 이해관계자의 인식변화를 면밀하게 분석하고, 국내외 공공조달 거버넌스를 체계적으로 검토한 결과를 바탕으로 거버넌스의 재정립 방향성을 제시하였다는 점에서 본 자료의 의의를 찾을 수 있다. 또한 본 자료는 조달행정을 둘러싼 환경과 정책적 이슈들을 이해하는데도 큰 도움이 될 수 있을 것으로 생각한다. 앞서 언급하였듯이 핵심 결론에 대해서 보다 친절하고 구체적인 사례 등이 뒷받침 된다면 매우 우수한 정책 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 생각된다.