

제5회 조달정책세미나

공공조달의 운영방향 모색:

효율적 재정집행과
전략적 활용 강화를 중심으로

일시 2022년 9월 22일(목) 14:00

장소 서울지방조달청 PPS홀

주최 조달청

주관 한국조달연구원

제5회 조달정책세미나

공공조달의 운영방향 모색:

효율적 재정집행과 전략적 활용 강화를 중심으로

행사 일정표

프로그램	시간	내용
참석자 접수 및 안내	13:00 - 14:00	참석자 접수 및 안내
개회식	14:00 - 14:10	<ul style="list-style-type: none">• 개회사: 이종욱(조달청장)• 환영사: 백명기(한국조달연구원장)• 좌장: 김정훈(재정정책연구원)
발제 및 지정 토론	14:10 - 15:40	<ul style="list-style-type: none">• 발제1: 하연섭(연세대) ----- 1<ul style="list-style-type: none">- 재정의 지속가능성(건전성) 강화를 위한 효율적 재정 운영 방향• 토론 1<ul style="list-style-type: none">- 김봉환(서울대)- 한종석(아주대)• 발제2: 이상훈(한국조달연구원) ----- 25<ul style="list-style-type: none">- 새 정부 공공조달 운영방향 모색: 공공조달의 전략적 활용성 제고• 토론 2<ul style="list-style-type: none">- 김대수(고려대)- 김응걸(조달청 기획조정관)
질의응답 및 마무리	15:40 - 16:00	자유 질의응답 및 폐회

자료집 다운로드 안내

- ▶ 본 자료집은 한국조달연구원 홈페이지(www.kip.re.kr)에서 회원가입 후 다운받아 보실 수 있습니다.
- ▶ 문의사항: 070-4304-6422

발제 1

 좌 장 : 김정훈 (재정정책연구원)

발 제 : 하연섭 (연세대) ----- 1

“재정의 지속가능성(건전성) 강화를 위한 효율적 재정운영 방향”

토 론 : 김봉환 (서울대)

한종석 (아주대)

재정의 지속 가능성(건전성) 강화를 위한 효율적 재정운영 방향

하연섭(연세대학교 행정학과 교수)

제5회 조달정책세미나

2022. 9. 22

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 재정위험의 현재화
- III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향
- IV. 결론과 제언

I. 문제의 제기

I. 문제의 제기



II. 재정위험의 현재화

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

IV. 결론과 제언

I. 문제의 제기

재정위험의 현재화 가능성

저출생, 고령화

복지지출의 증가

사회적 위험에 대처하는 정부 역할의 확대

➔ 지속 가능한 재정을 위한 재정운영의 틀 마련 필요

재정개혁의 방향 탐색

II. 재정위험의 현재화

I. 문제의 제기

II. 재정위험의 현재화 

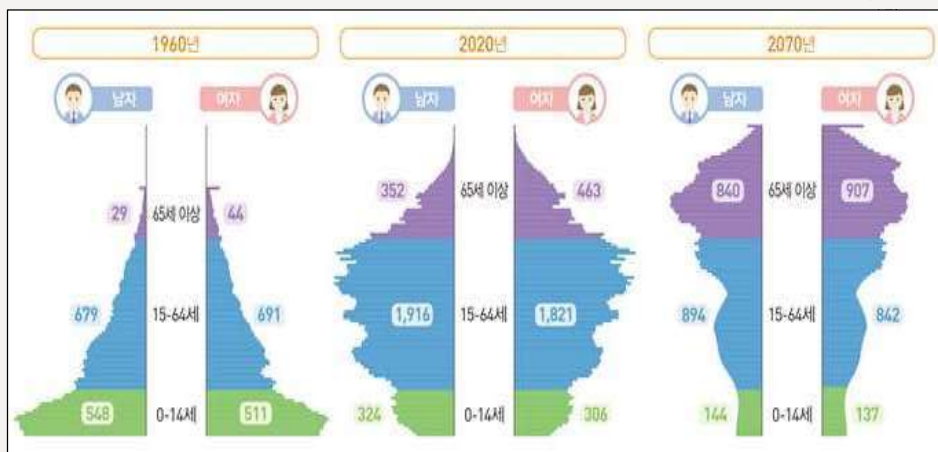
III. 지속가능한 재정을 위한 예산운영의 방향

IV. 결론과 제언

II. 재정위험의 현재화

[그림 1] 인구구조의 변화

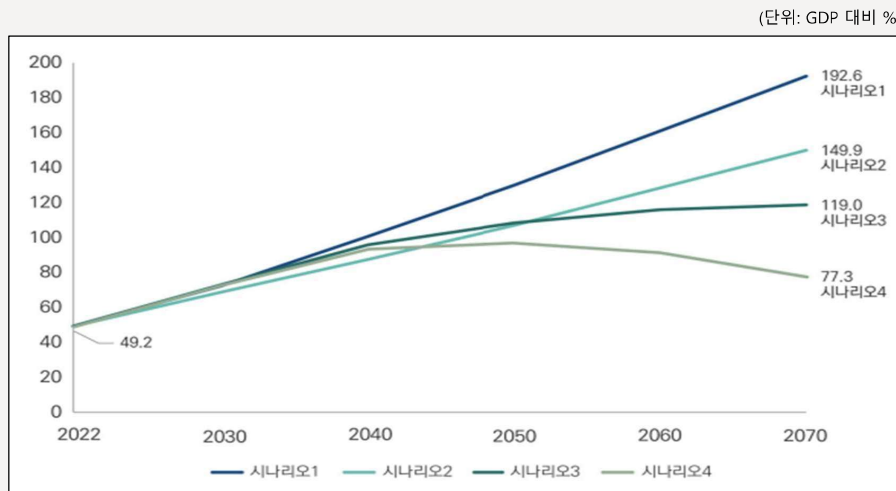
(단위:)



자료: 통계청. (2022).

II. 재정위험의 현재화

[그림 2] 재량지출 시나리오별 GDP 대비 국가채무 비율 전망(인구중위기준)



자료: 국회예산정책처. (2022).

II. 재정위험의 현재화

<표 1> 재량지출 시나리오별 재량지출 규모 비교(인구 중위 기준)

(단위: 조원, %)

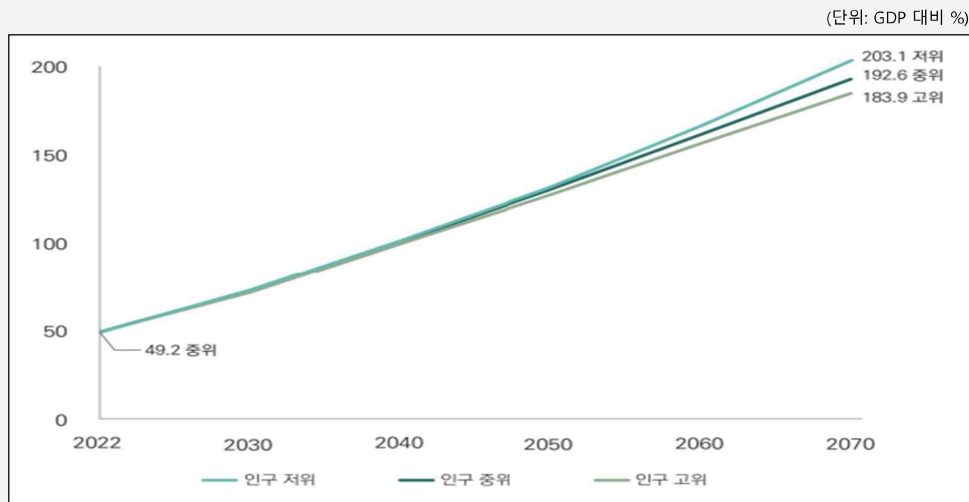
	2022	2030	2040	2050	2060	2070
시나리오 1	349.4	326.6	373.4	414.7	446.8	473.9
(GDP 대비 비율)	(16.1)	(12.8)	(12.8)	(12.8)	(12.8)	(12.8)
시나리오 2	349.4	299.8	342.7	380.6	410.0	434.9
(GDP 대비 비율)	(16.1)	(11.7)	(11.7)	(11.7)	(11.7)	(11.7)
시나리오 3	349.4	333.1	339.7	346.5	353.4	360.4
(GDP 대비 비율)	(16.1)	(13.0)	(11.6)	(10.7)	(10.1)	(9.7)
시나리오 4	349.4	332.9	324.9	309.7	300.1	301.7
(GDP 대비 비율)	(16.1)	(13.0)	(11.1)	(9.6)	(8.6)	(8.1)

주: 전망액은 2022년 불변가격

자료: 국회예산정책처. (2022).

II. 재정위험의 현재화

[그림 3] 인구추계 가정별 GDP 대비 국가채무 비율 전망(재량지출시나리오1기준)



자료: 국회예산정책처. (2022).

II. 재정위험의 현재화

<표 2> 일반정부 부채(D2)의 국제비교(2019~2027)

(단위: GDP 대비 %)

	2019	2020	2022	2027
Euro Area	83.5	97.3	95.2	88.9
G7	118.1	140.8	131.6	129.1
G20 Advanced	112.8	134.5	126.1	123.9
Korea	42.1	48.9	52.0	59.8

자료: IMF. (2022).

II. 재정위험의 현재화

사회적 위험의 증가와 정부 역할

위험의 사회화와 위험 대처의 개별화

위험 예방, 위험 완화, 위험 대처

→ 위험에 따른 사회적 불평등의 심화

공공재와 지위재로서의 안전

공유자원으로서의 안전과 재정의 역할 확대

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

I. 문제의 제기

II. 재정위험의 현재화

III. 지속가능한 재정을 위한 예산운영의 방향

IV. 결론과 제언



III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

1. 지속가능한 재정을 위한 제도적 조건

- 대응성(responsiveness) VS. 민주적 책무성(democratic accountability)
 - 공유자원의 문제(common pool resource problem)
 - 편익의 개별화와 비용 부담의 사회화
 - 동 세대 내 공유자원의 문제(intra-generational common pool resource problem)
 - 세대 간 공유자원의 문제(inter-generational common pool resource problem)
 - 정치인들의 근시안적 시계
 - 정보의 왜곡
 - 지속가능한 재정을 위한 제도적 장치
 - 공유자원의 문제, 근시안적 시계, 정보의 왜곡 문제를 해결할 수 있는 게임의 규칙(the rules of the game) 설계

12

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

2. 탈정치화와 경기역행적 재정정책

- 재정건전성 회복을 위한 재정정책 : 경기역행적 재정정책(counter-cyclical fiscal policy)
- 이를 위해서는 재정의 탈정치화(de-politicization)가 중요
- 이를 위한 수단이 재정준칙(fiscal rules)

13

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

2. 탈정치화와 경기역행적 재정정책

➤ 재정준칙의 법제화

- 관리재정수지 $\Delta 3\%$ 한도 설정
국가채무비율이 $\Delta 60\%$ 초과시에는 수지한도가 2%로 축소되도록 설계
- 위기대응 등 재정의 역할이 담보될 수 있도록 예외사유 등 보완장치를 마련하되, 예외사유 소멸 후에는 건전화대책 수립 의무화

※ 예외사유와 예외사유 소멸에 대한 해석이 핵심

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

2. 탈정치화와 경기역행적 재정정책

➤ 재정규율 확보 방안

- 1) 회계적 정확성 뿐만 아니라 재정전망에 활용되는 경제적 가정의 정확성을 검증하는 제도적 장치를 확보함으로써 투명성을 제고
- 2) 정책이나 법률의 변화가 예산에 미치는 영향을 예측하는 비용추계
- 3) 정부의 재정전망, 재정 상황과 재정통계의 정확성, 재정준칙 준수 여부 등을 객관적으로 검증할 수 있는 독립적 재정기구(**independent fiscal institution**) 필요

※ 객관적인 장치 마련 필요

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

3. 공유자원 문제의 극복과 중기적 시계에서의 재정 운용

- 공유자원의 문제를 해결하기 위해 도입된 예산제도
 - 중기재정계획체계(medium-term expenditure framework)
 - 탑다운(top-down) 예산제도
- 우리나라 국가재정운용계획: 지출한도 없는 재정운용계획
- 지출한도
 - 재정규율을 확보하기 위한 필수적인 수단
 - 행정부와 의회로 하여금 지출의 우선순위 설정, 투명성 확보, 지출 프로그램 간 상쇄효과에 대해 분명하게 고려하도록 하는 장치

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

3. 공유자원 문제의 극복과 중기적 시계에서의 재정 운용

- 재정준칙을 실현시키고 매년 예산에 반영할 핵심적인 장치가 작동하지 않는 문제 발생
- 예시적 수준에서라도 중기적 차원에서 지출한도를 공표하고 이의 달성 여부와 달성하지 못했을 때의 사유를 공개하는 방향으로 국가재정운용계획의 내용과 운영 방식을 바꿀 필요

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

3. 공유자원 문제의 극복과 중기적 시계에서의 재정 운용

- 정치제도와 예산제도의 정합성 문제
 - 유럽의 내각책임제 국가
 - 연정합의문(coalition agreement)
 - 의회와 행정부를 동시에 구속하는 전략적 자원배분계획
 - 우리나라
 - 대통령제 하에서 행정부 내부 문서로서의 의미
 - 행정부와 국회 간의 재정총량과 자원배분에 대한 큰 틀에서의 합의 필요
 - 국회의 예산과정과 자원배분 방식의 근본적 변화 필요

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

3. 공유자원 문제의 극복과 중기적 시계에서의 재정 운용

- 우리 국회에서의 예산심사
 - 분절화된 위원회 제도(fragmented committee system)에 바탕을 둔 전형적인 상향식(bottom-up) 심사
 - 공유자원의 문제
 - 개별 사업과 개별 부처의 예산극대화를 위한 노력 → 총량적 재정규율의 약화
 - 해결방안
 - 국회의 예산심사과정을 거꾸로 뒤집는 개혁
 - 탑다운(top-down) 예산심사과정 도입
 - 재정총량과 예산의 분야별 배분
 - 분야별 (혹은 상임위별) 지출한도 내에서 사업 간 예산배분
 - 지출한도라는 제약 하에서 전략적 우선순위와 예산의 효과성·효율성에 기초한 사업에 대한 실질적인 심사 가능

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

3. 공유자원 문제의 극복과 중기적 시계에서의 재정 운용

- 우리 국회에서의 예산심사
 - 국회의 탐다운 예산심사제도
 - 행정부 국가재정운용계획의 충실성 제고
 - 국회 예산심의의 첫 단계: 재정총량과 분야별 자원배분 결정
 - 행정부 예산편성 시 사용한 경제적 가정, 세입·세출예측의 타당성 검토
 - 2단계 예산심의과정(two-stage budget approval process) ㄹ 재정규율 확보
 - 예산총액과 분야별 배분을 정하는 위원회의 집권화(centralization)가 훨씬 중요
 - 예결위의 독립성과 집권화 중요

20

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

4. 사전적 통제장치의 강화

- 우리나라 재정제도의 실효성 확보
 - 예비타당성조사제도
 - 불요불급한 대형사업 추진에 제동, 재정효율화에 기여
 - 예타 기준을 상향하되, 예타 본연의 엄격성을 회복할 필요
 - 비용추계
 - 본래 목적 : 새로운 법률이나 정책의 도입에 수반되는 비용 때문에 총지출한도나 분야별 지출한도가 초과되는지를 확인
 - PAYGO 제도 : 새로운 의무지출 프로그램이 재정에 미치는 영향을 정확하게 추계할 필요
 - 비용추계 제도를 제대로 작동하도록 만드는 제도적 장치
 - 탐다운 예산심의과정과 지출한도

21

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

5. 사후적 평가체계와 지출구조조정의 연계

- 거시적 재정: 재정 총량
 - 미시적 재정: 재정사업의 내용의 적절성 검토
 - 전략적 지출구조조정
- 지출구조조정을 위한 제도적 조건
 - 방법론, 거버넌스, 데이터베이스, 성과평가체계와의 연계 등을 구비할 필요

III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

5. 사후적 평가체계와 지출구조조정의 연계

- 지출구조조정과 성과관리
 - 중앙예산기관은 지출검토를 통해 우선순위 설정과 재정건전성 확보를 위한 거시적 차원에서의 자원배분 기능에 집중하는 것이 바람직
 - 일선 부처 : 개별 사업에 대한 성과관리
- 프로그램 위주의 재정운용과 성과관리
 - 공무원 중심이 아닌 국민 중심의 성과관리


III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향

6. 통합적 재정운용

- 포괄성(comprehensiveness)과 투명성(transparency)
 - 칸막이식 재정운용

- 재정의 봉토현상(fiefdom)
 - 기금, 특별회계
 - 지방교육재정교부금

IV. 결론과 제언

- I. 문제의 제기
- II. 재정위험의 현재화
- III. 지속가능한 재정을 위한 재정운영 방향
- IV. 결론과 제언** 

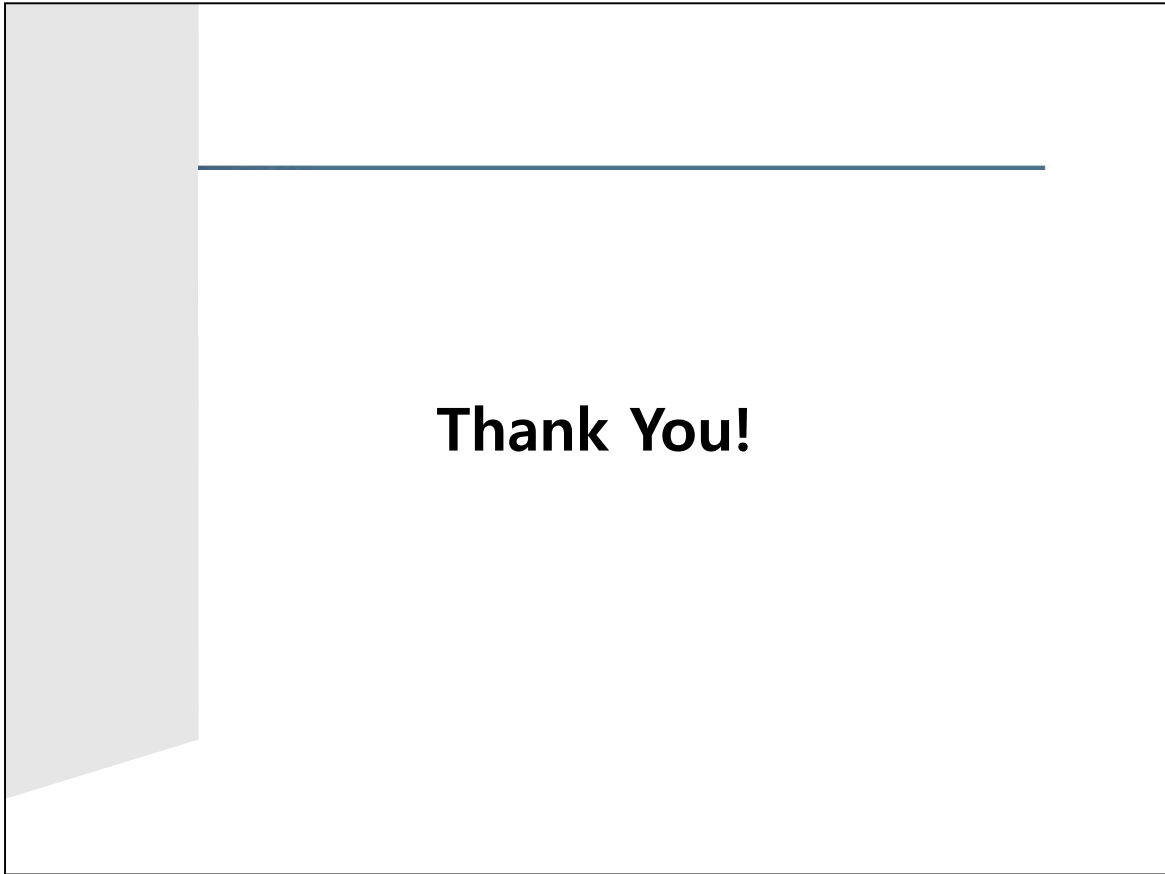
IV. 결론과 제언

- 대응성 vs. 민주적 책무성
- 지속 가능한 재정을 위해서는 정치적 의지(political commitment)가 가장 중요
 - 역인과성의 문제(reverse causality)
- 공유자원의 문제, 근시안적 시계, 정보의 왜곡 등의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치 필요
- 궁극적으로 국민의 신뢰가 재정의 지속가능성 확보의 열쇠



참고문헌

- 국회예산정책처. (2022). 2022~2027년 NABO 장기 재정전망
- 기획재정부. (2022). 2022~2016년 국가재정운용계획 주요 내용
- _____. (2022). 월간 재정동향. 2022. 8.
- 통계청. (2021). 장래인구추계: 2020~2070년
- IMF. (2022). Fiscal Monitor, April, 2022.



【토 론 문】

김봉환 (서울대학교)

발표문에서 제시한 지속가능한 재정을 위한 재정운영방향은 크게 6가지이다. 구체적으로는 지속가능한 재정을 위한 제도적 조건으로서 게임의 규칙을 설계하는 것, 탈정치와 경기역행적 재정정책을 위한 재정준칙의 수립과 법제화, 중기재정계획의 효과적 운영을 위한 국회의 예산심사제도의 개혁, 예비타당성 조사제도 등 사전적 통제장치의 강화, 사후적 평가와 지출구조조정 연계, 마지막으로 통합적 재정운용이다. 여섯 가지 제안 모두 현재 우리나라에서 형식적으로 운용되고 있거나, 아직 도입이 되지 않은 제도라 도입된다면 지속가능한 재정에 큰 역할을 할 것이라는 데는 이론의 여지가 없다. 저는 발표자가 제시한 재정운영방향에 전적으로 동의하면서, 아래에서는 두 가지 점에 대해 추가의견을 제시하고자 한다.

첫번째는 탈정치화에 대한 의견이다. 행정이나 재정이 정치로부터 완전히 독립하고, 분리되는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 생각이 된다. 발표자는 재정준칙 수립이 탈정치화라고 말하고 있으나 재정준칙 수립 여부에 대해서도 재정의 적극적 역할을 강조하는 입장에서는 재정준칙 수립 자체가 재정의 역할을 제한시키고자 하는 정치적 의도가 있다고 생각할 수 있을 것이다. 따라서, 재정이 완전히 탈정치화를 추구하기 보다는 정치적 결정을 내린다고 하더라도 정확한 데이터에 기반하고, 객관적이고 정확한 정보의 투명한 공개를 통한 결정이 더 중요해 보인다. 그런 측면에서 비용이나, 세입 추계 등 재정통계의 객관성과 정확성을 높이기 위한 독립적 재정기구를 수립하자는 발표자의 의견은 많은 시사점이 있다고 생각이 된다.

두 번째는 재정준칙이나 지출조정이 재정의 지속가능성을 높일 것이라는 발표자의 제안에는 동의한다. 하지만, 문제는 어떤 지출을 더 많이 삭감하고, 어떤 지출을 덜 삭감하거나 유지, 혹은 증가시킬 것이냐의 문제이다. 발표의 전반부에서도 나온 것처럼 인구구조가 고령화되고 있고, 최근에 증가

하는 소득 불평등을 고려한다면, 모든 사업에 대한 일괄적이고 동등한 수준의 지출 삭감이나 재정준칙의 경기역행적 역할에 대한 기계적 준수는 오히려 노령층이나 저소득층에게 불리한 지출조정이 될 것이다. 실제로 Jung and Kim (2021)은 재정준칙 도입이 소득 불균형을 더 악화시킨다는 것을 데이터로 확인하였다. 따라서, 지출조정시 우선순위를 어떻게 정할 것인지, 그리고, 재정준칙의 예외사항에도 어떤 부분에 대한 지출을 더 포용적으로 인정할 것인지가 핵심적인 문제가 될 수 있다. 결국, 지출조정이나 재정준칙을 통해 재정지출의 지속가능성을 유지하면서도, 우리 사회가 추구해야 하는 다른 가치, 예를 들면 약자 보호나 소득불평등 해소 등의 문제를 어떻게 같이 해결할 것인지에 대한 고민이 있어야 할 것이다. 발표자가 제시한 중기재정운용계획의 효과적 운영이 어찌면 그에 대한 해답이 될 수 있을 것이다. 즉, 행정부와 국회가 중기재정운용계획에서 분야별 지출에 대한 계획에 commitment 하고, 이를 준수할 뿐만 아니라 예외적인 상황에서 지출조정이나 지출확장시에도 지출 삭감이나 확장의 우선순위에 합의하고, 특정 분야에 대해서는 최소 지출 수준에 대한 논의도 같이 이루어진다면, 재정 건전성의 확보와 소득불균형 해소라는 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있을 것이다.

【토 론 문】

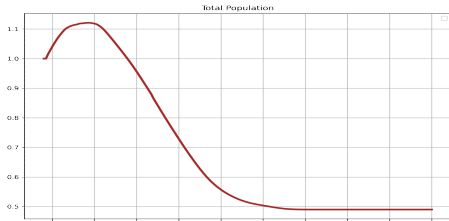
한중석 (아주대학교)

1. 저출산 고령화의 경제와 재정에 미치는 영향

- 인구규모가 감소하면 총자본과 총노동이 모두 감소해 총생산과 총소비가 감소함
 - 김선빈, 한중석, 홍재화 (2021)에서 일반균형 중첩세대 모형을 이용해 거시경제 변수를 전망한 결과에 따르면 총생산은 총인구 감소 규모와 유사한 정도로 감소하는 모습을 볼 수 있음

- 인구규모 감소도 중요하지만 생산가능인구 비중이나 노년 부양비와 같은 연령별 분포의 변화가 일인당 생산과 재정부담에 더 직접적인 영향을 줌
 - 통계청 장래인구추계 전망에 따르면 노인 부양비는 지속적으로 증가해 2070년 경에 가장 높아짐
 - 김선빈, 한중석, 홍재화 (2021)의 결과에 따르면 노인부양비와 일인당 생산은 역의 관계가 있음

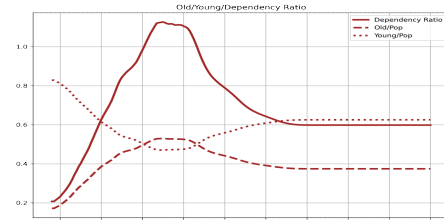
[그림 1] 총인구



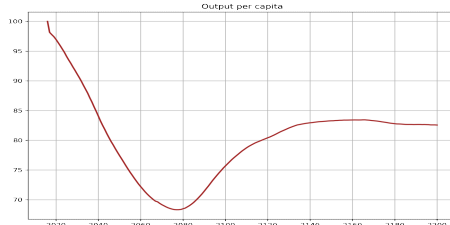
[그림 3] 총생산 기준 이행경로



[그림 2] 부양비와 65세 이상, 미만 비중



[그림 4] 일인당 생산 기준 이행경로



- 노인 부양비가 증가하면 재정부담 역시 증가할 것으로 전망됨
 - 생산가능인구 비중이 감소하면 세입 규모가 줄어들기 때문에 재정부담 증가

- 기초연금과 같이 고령 관련 재정지출의 규모는 증가해 재정부담 증가
- 재정부담을 줄이기 위해 조세부담률을 높이거나 국가채무가 증가해야 됨
 - 조세부담률이 증가할 때, 어떤 세목을 통해서 이루어지는지에 따라 경제와 재정에 미치는 효과가 달라질 수 있음
 - 국가채무 증가를 통해서 재원을 마련하더라도 장기적으로는 이를 갚아야 되고, 국가채무의 증가는 생산자본을 구축시킬 수 있음
 - 인구증가율이 (+)을 유지하면 demographic dividend을 이용해 국가채무를 갚을 가능성이 있지만 우리나라는 인구가 감소하는 상황이기 때문에 demographic dividend 효과를 얻기 용이하지 않음

2. 지속가능한 재정을 위한 재정운용 방향

가. 경기역행적 재정정책

- 경기상황에 따라 확장 재정과 긴축 재정은 운용하는 것은 경기변동에 따른 비용을 줄이는 측면에서 필요한 장치이나 불황에서는 확장 재정이 운용되고 있으나 호황에서 긴축 재정은 제대로 이루어지지 않음
 - 경기 역행적인 재정정책은 재정수지와 국가채무는 장기 균형 경로를 따라 재정이 운영될 수 있게 하기 위해 필요함
 - 재정이 장기 균형 경로를 유지하는 것과 경기변동에 따라 일시적으로 변하는 것을 구분하는 것이 필요함
 - 실질 GDP 관점에서 보면 재정수지나 국가채무의 장기 균형 경로는 실질 GDP의 잠재 성장률과 유사한 개념이고, 경기변동에 따른 재정수지의 변화는 실질 GDP의 경기변동 부분에 해당함
 - 경기역행적 재정정책을 재정당국이 직접 수행하는데 어려움이 있다면 자동안정화 장치를 활용하는 방식을 고려할 수 있음
 - 자동안정화 장치는 재정지출을 경기상황과 연동해서 움직이는 요소로 구성하는 것을 의미함
 - 대표적으로 실업급여가 자동안정화 장치에 해당함
- 경기역행적 재정정책 측면에서 코로나19 대응 과정에서 증가한 재정적자를 줄이기 위해서 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 설정하는 것이 필요함
 - 한중석(2021)에서는 다양한 시나리오 분석을 통해 재정적자를 줄이는 총지출 증가율 수준에 대해서 제공하고 있음

나. 재정준칙 도입

- 재정준칙은 국가채무와 재정수지가 장기 균형 경로를 유지하도록 하는 장치로 경기 역행적 재정정책과 유사한 역할을 함
- 재정준칙은 수지준칙, 채무준칙, 지출준칙, 수입준칙 등이 있는데, 수지준칙이 재정수지를 개선시키는 정도가 가장 크다는 실증분석 결과가 있음
 - 한중석, 김나리, 허경선, 허윤지 (2022)에서 유럽과 아시아 국가들을 대상으로 재정반응함수를 이용해 재정준칙의 건전화 효과를 추정한 결과 수지준칙이 재정수지를 개선시키는 효과가 뚜렷함
 - 따라서 최소한 수지준칙을 마련하는 것이 필요함
- 최근 발표된 재정준칙은 관리재정수지를 기준으로 설정하고 있는데, 이는 관리재정수지가 국가채무 증가분과 직접적으로 연계되기 때문임
 - 2020년 제시된 재정준칙은 통합재정수지를 기준으로 설정했는데, 통합재정수지를 이용하면 국가채무 증가와 직접적인 연관성이 떨어짐
 - 장기적으로는 사회보험수지 변화에 따라 관리재정수지와 통합재정수지를 통합하는 방안을 모색하는 것이 필요하지만 지금 시점에서는 관리재정수지를 기준으로 준칙을 설정하는 것이 타당함
 - 한중석(2021)에 따르면 재정수지와 국가채무의 포괄범위에도 차이가 있기 때문에 관리재정수지와 통합재정수지 조정 과정에서 국가채무와의 범위도 같이 조정하는 것이 필요함

다. 독립적 재정기구의 필요성

- 재정 건전성을 확보하기 위해서 가장 중요한 것은 재정전망을 객관적이고 논리적인 기준선 전망을 하는 것이 필요함
 - 기준선 전망의 목적은 현행 조세·재정 제도가 먼 미래까지 유지된다는 전제하에 재정총량 지표의 추이를 파악하고, 재정 건전성 개선을 위한 정책과제의 개선효과를 평가하기 위한 기준점을 찾는 데 있음 (김학수 외 (2022))
 - 기준선 전망은 재정여력을 확충할 수 있는 구조개혁이나 재정운용기조의 변화를 포함하지 않고 있어야 함
 - 이러한 기준선 전망의 개념은 국제기구나 다른 국가들의 기관에서 공통적으로 적용하고 있음 (김학수 외 (2022))
- 장기재정전망 결과가 전망기관에 따라 차이가 크게 발생하고 있음. 특히, 기재부

와 국회예산정책처의 전망 결과 차이가 크게 나타남.

- 2020년 기재부가 발표한 장기재정전망결과에 따르면 GDP 대비 국가채무 수준은 2045년에 100% 수준으로 확대되지만, 2060년까지 점진적으로 국가채무비율이 개선되어 81.1%로 낮아질 것으로 전망됨
- 반면, 국회예산정책처의 전망(시나리오1)에 따르면 2070년에 GDP 대비 국가채무가 192.6%까지 증가하는 것으로 전망됨
- 김학수 외 (2022)에 따르면 기재부가 2060년 81.1%로 전망한 국가채무 비율은 기준선 전망으로 보기 어렵고 정부의 장기재정관리 목표로 보는 것이 타당하다고 평가함
 - 김학수 외 (2022)의 기준선 결과에 따르면 관리재정수지 적자의 점진적 누적으로 2045년 GDP 대비 국가채무비율은 102.3%, 2060년에는 144.8%까지 지속적으로 확대될 것으로 전망하고 있음
 - 2060년 GDP 대비 국가채무 비율을 낮추기 위해서는 (1) 지방교육재정교부금 산정방식 개편, (2) 재정량지출 경상 GDP대비 비율을 2031-2060년 기간 동안 매해 0.023%p씩 추가적으로 축소, (3) 소득세와 부가가치세의 실효세율 상향 조정, (4) 비과세감면제도 정비 등의 4가지 재정 효율화 방안을 모두 적용해야 2060년에 87.6%까지 낮출 수 있을 것으로 전망하고 있음
- 현재 재정상태와 중장기적인 재정상태의 변화를 객관적이고 논리적으로 파악하고 전망하기 위해 이를 수행할 수 있는 독립적 재정기구가 필요함
 - 독립적 재정기구는 (1) 중기, 장기 시계의 기준선 전망을 수행하고, (2) 경제 사회적 재정위험을 진단하고, (3) 재정부담과 재정여력을 평가해서 제공함으로써 재정당국이 이를 바탕으로 향후 재정운용방향을 설정할 수 있도록 함
 - 독립적 재정기구는 이러한 내용을 담고 있는 재정위험 보고서를 일정한 주기로 발간해 공개, 발표함으로써 국민이 재정여건을 파악하고, 필요하다면 재정지출 감축이나 조세부담률 증가와 같은 논의가 제대로 이루어질 수 있도록 정보를 제공하는 것이 필요함

< 참고자료 >

- 김선빈, 한종석, 홍재화 (2022), “외국인력 활용의 거시경제 효과 분석”
 김학수, 이태석, 홍우영 (2022), 『코로나19 이후 조세·재정정책 방향의 재검토』, 한국개발연구원
 한종석 (2021), “코로나 위기 이후 재정 건전성 회복을 위한 중기 재정운용 방향,” 한국경제포럼 제14권 제3호
 한종석, 김나리, 허경선, 허윤지 (2022), “국가간 분석을 통한 재정준칙의 재정건전화효과 실증분석”

발제 2

 좌 장 : 김정훈 (재정정책연구원)

발 제 : 이상훈 (한국조달연구원) ----- 25

“새 정부 공공조달 운영방향 모색: 공공조달의 전략적 활용성 제고”

토 론 : 김대수 (고려대)

김응걸 (조달청 기획조정관)



새 정부 공공조달 운영방향 모색: 공공조달의 전략적 활용성 제고

- 제5회 조달정책세미나 발표자료 -

2022. 09. 22.
한국조달연구원 이상훈 선임연구위원

KIP 한국조달연구원

CONTENTS



- 01 공공조달의 규모 및 역할 변화
- 02 새 정부 정책과 공공조달의 전략적 활용
- 03 지속 가능성에 기반한 전략적 활용
- 04 전략적 활용 확대의 현안
- 05 균형적 조달정책 운영 방향성

Part 1. 공공조달 규모 및 역할 변화

1.1

글로벌 공공조달 재정 지출 현황

1.2

국내 공공조달 재정 지출 현황

1.3

공공조달 정책 및 제도의 역할 변화



1.1 글로벌 공공조달 재정 지출 현황

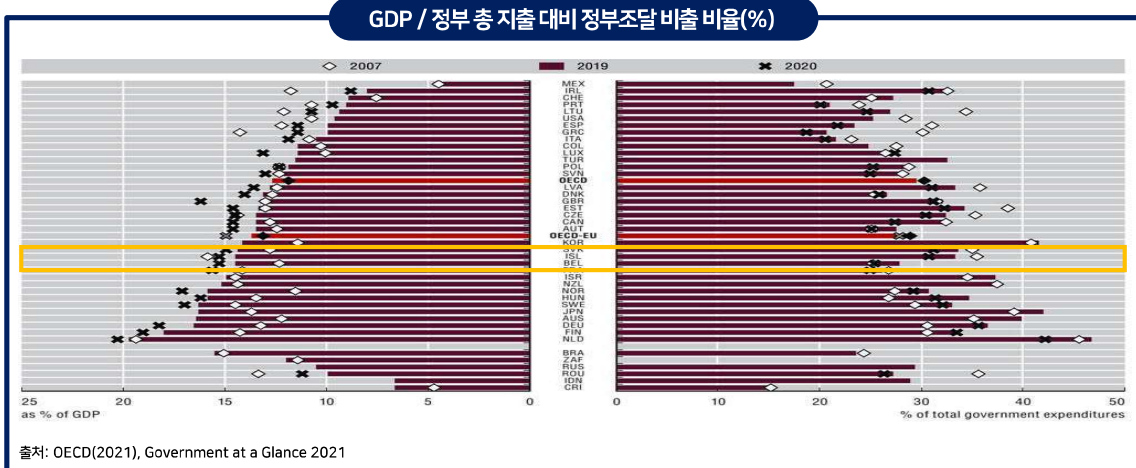
- 2018년 기준 전세계 공공조달 지출규모는 약 13조 달러로 추정하고 있음.
 - 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 중국, 브라질, 러시아, 인도, 한국 등 16개국의 지출규모가 약 10조 달러로 전체의 77%를 차지하고 있음.
 - 이중 1천억 달러 이상 국가는 중국(4.2조), 미국 (1.8조)을 중심으로 일본, 독일, 인도, 프랑스, 영국, 인도네시아, 캐나다, 이탈리아, 한국, 호주, 브라질, 네덜란드, 러시아 및 스페인의 14개국이 해당됨.
 - 우리나라의 총 명목 공공조달 지출 규모는 전세계 11위 수준으로 국내외적으로 경제 전반에서 차지하는 비중과 위상이 높아지고 있음.
- 이러한 측면에서 공공조달의 전략적 활용은 재정투입 기반의 양적 성장을 질적 성과로 전환해야 필요성과 중요성을 시사하고 있음.

전 세계 공공조달 지출 규모(달러 기준)



1.1 글로벌 공공조달 재정 지출 현황

- 최근 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 규모는 큰 폭으로 증가
 - OECD-EU 국가의 GDP 평균 대비 정부조달 지출 비율은 13.7%(19년) → 14.9%(20년)로 1.2%p 증가
- 이는 코로나19 대응을 위한 상품 및 서비스의 조달수요는 급증한 반면, 전체 경제성장 규모 위축으로 GDP 하락 효과의 상승 작용 영향
- 또한, 같은 시기 OECD-EU 국가 기준 정부총지출에서 정부조달이 차지하는 비중은 29.4%(19년) → 27.9%(20년)로 1.5%p 하락, 비조달 정부지출이 조달지출보다 빠르게 증가했기 때문인 것으로 추정됨.
- 우리나라는 정부총지출 중 공공조달 비중이 OECD 3위권(41.5%, '19년)으로 국민경제에서 공공부문의 지출과 성장을 주도하고 있음.



1.2 국내 공공조달 재정 지출 현황

- 우리나라의 공공조달 규모는 최근 10년간 평균 약 136조원으로 국가 GDP의 약 7.7% 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 기록한 후 2021년 8.9%로 소폭 감소함.
- 또한, 국가 GDP 성장에 대한 공공부문 지출의 기여도가 높아지면서 공공조달 역시 0.5%p(연도별 GDP 성장률에서 차지하는 규모)정도 확대 → 국내에서 공공조달은 국민경제에서 차지하는 비중과 성장을 견인하는 핵심적 역할을 수행하고 있음.
- 2021년 기준 우리나라 전체 공공조달 규모 중 조달청이 차지하는 비중은 약 28.2%로 2011년 대비 약 6%p 감소하였으나 전체 공공조달 규모 증가와 함께 명목금액은 약 18조원 가량 증가함.
- 이러한 측면에서 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.
- 조달청은 EU 주요국 중 최근 국가중앙조달기관을 도입한 국가들의 핵심적 이유인 전략적 활용과 관련하여 양적, 질적 양측면 모두에서 입계규모 달성을 위한 지출기반을 확보하면서도 재정지출의 분권화 및 자율성 달성

구분	국내총생산[A] (십억원)	전체 공공조달 계약실적 규모[B]		조달청 계약실적 규모[C]	
		실적(십억원)	비중(%), [B/A]	실적(십억원)	비중(%), [C/B]
2011년	1,388,937	99,849	7.2	33,981	34.0
2012년	1,440,111	106,360	7.4	34,735	32.7
2013년	1,500,819	113,001	7.5	38,373	34.0
2014년	1,562,929	111,590	7.1	33,948	30.4
2015년	1,658,020	110,383	6.7	36,245	32.8
2016년	1,740,780	117,786	6.8	35,522	30.2
2017년	1,835,698	137,167	7.5	38,529	28.1
2018년	1,898,193	141,275	7.4	39,044	27.6
2019년	1,924,498	159,982	8.3	45,821	28.6
2020년	1,940,726	175,790	9.1	48,624	27.7
2021년	2,071,658	184,178	8.9	51,962	28.2

주1: 전체 전체 공공조달 계약실적은 '15년부터 공공조달통계(온통조달) 집계시 사용('14년까지는 중기부 공공기관 구매실적 사용)

주2: 조달청 계약실적 규모는 내자구매와 시설공사 계약의 합을 의미함.

출처: 국가통계포털, 통계청, 2022(한국은행 참조); 조달청 각 연도별 조달사업통계

1.3 공공조달 정책 및 제도의 역할 변화

	해외 벤치마킹 사례	공공조달 및 조달청 수용(대응)방향성
운용 방향성	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, 중소기업보호 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
사회적 가치 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
공공조달 거버넌스 재정립	전략적 공공조달 기조 확산과 함께 중앙조달기관 설립 확대, 주요 공공조달 선진국의 경우 공공조달 정책수립 기능부여 등 중앙조달기관의 역할 및 영향력 강화	국가중앙조달기관으로서 전통적 역할에 기반한 새로운 전략적 공공조달 역할 수행에 걸맞는 조직/인력/거버넌스 확보
계약제도 방향성	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

Part 2. 새 정부 정책과 공공조달의 전략적 활용

2.1

공공조달 정책 및 제도의 역할 변화

2.2

역대 정부의 공공조달 요구 역할 증점

2.3

새 정부 국정과제와 공공조달 역할 연계성

2.4

중점 역할 및 과제의 추진 방향성



2.1 공공조달 정책 및 제도의 역할 변화

- 최근 12년간 공공조달 정책환경을 투영하는 조달청의 연도별 업무계획의 전략단위 과제를 기준으로 3대 정책 주제**
 - ① 효율적 재정집행, ② 효과적 정책지원, ③ 공정한 조달관리
- 2010년을 기점으로 재정집행의 효율성보다 정책적 지원 역할이 질적/양적 측면에서 정책적 우선순위를 점유하고 있으며
 - 전략적 활용이 본격화된 2015년 이후에는 효과적 정책지원과 관련된 정책 우선순위가 더욱 강화됨.
- 정책적 역할 확대와 함께 조달의 기본적 추구가치로서 국가적 파급력이 큰 안전과 품질관리의 정책적 중요도가 높게 식별됨.
 - 2020년 1월 이후 약 3년간 지속되는 코로나-19 팬데믹 극복과정에서 '재해/재난' 대응이 공공조달의 새로운 핵심 역할/기능으로 부상

정책차원/연도	합계	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
효율적 재정집행	9	1	1	1	1	1	-	1	1	1	-	1	-
효과적 정책지원	25	2	1	2	3	2	3	1	2	2	2	2	3
조달서비스 전문성/역량강화	4	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
조달인프라 혁신	6	-	-	-	1	1	-	-	-	2	-	1	1
공정한 조달관리	11	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
원자재 비축	6	1	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-
국유재산관리	7	-	-	-	1	1	1	-	-	1	1	1	1
해외진출	6	1	1	1	-	-	-	1	1	-	-	1	-
안전/품질관리	6	-	-	-	-	-	1	1	1	-	1	1	1

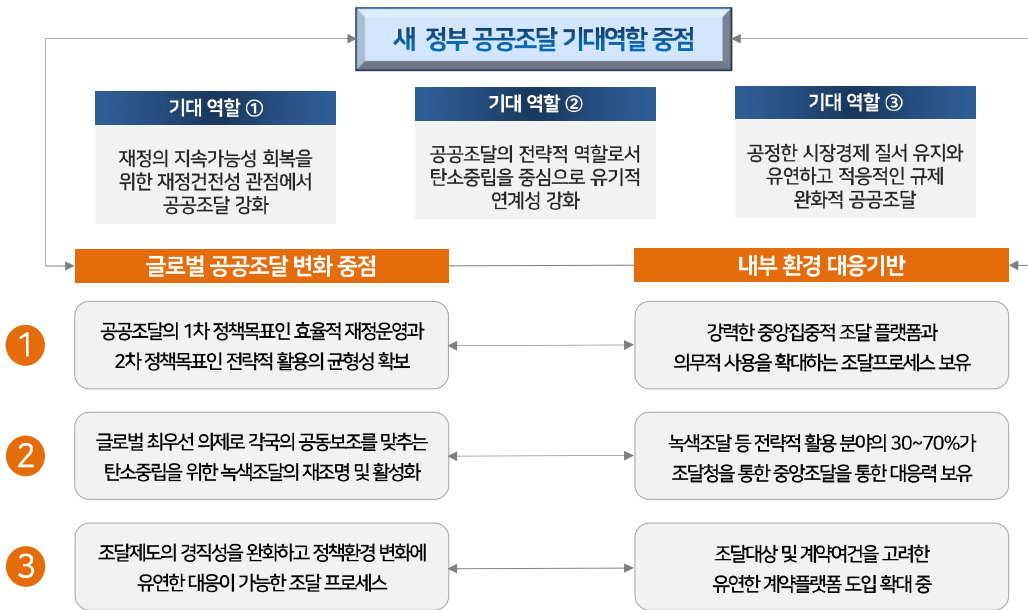
2.2 역대 정부의 공공조달 요구 역할 중점

- 2010년 이후 역대 정부의 국정과제와 공공조달 기능의 연계성을 보면, 본원적 역할과 연계된 과제보다 전략적 역할을 통해 정부 각 부처의 정책 실행을 지원 및 선도하는 역할로 전환 중임.
- 전세계적으로 코로나19 극복 과정에서 확장적 재정운영에 따른 과잉 유동성, 에너지/곡물/원자재 등의 수급불안정에 따른 인플레이션, 미국발 금리인상 등에 의한 대내외 경제여건을 고려한 긴축적 재정운영 필요성 증대
- 새 정부의 재정 운영 방향성이 관리재정수지를 GDP의 -3%이내로 통제하고 국가부채를 60% 수준으로 관리하는 등 재정 준칙 수립을 통한 재정건정성 강화 기조에 초점 → 공공조달 역시 '본원적 역할'을 강화하는 운영 필요

구분	공공조달 기능	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	윤석열 정부	합계
본원적 역할	효율적 구매/계약	1	2	-	1	4
	모니터링(컴플라이언스)	-	-	-	1	1
	공정조달(규제)	1	1	1	1	4
	인프라/역량	-	-	-	1	1
	안전/품질	-	-	1	1	2
	비축/해외조달	-	1	-	-	1
전략적 역할	중소기업지원	1	2	2	2	7
	녹색	2	-	1	3	6
	사회적가치	1	2	3	1	8
	혁신	2	2	2	3	9
	기업책임경영(RBC)	-	-	2	2	4
	여성기업지원	-	1	-	-	1

2.3 새 정부 국정과제와 공공조달 역할 연계성

- 현재 글로벌 공공조달 역할 수행 중점 및 변화 방향성과 국내 조달정책 대응 기반을 고려할 때 새 정부의 주요 국정과제와 연계한 공공조달 기대역할 중점은 ① 지속 가능한 공공조달 재정의 활용, ② 탄소중립을 위한 녹색조달을 중심으로 한 전략적 조달의 유기적 연계성 강화, ③ 공정한 시장경제 질서와 규제안화로 분석됨.



2.3 새 정부 국정과제와 공공조달 역할 연계성

- 최근 10년간 역대정부 국정과제에서 '공공조달'과 관련하여 직접적 언급과 연계성이 상대적으로 매우 낮은 상황이나 개별 국정과제와 공공조달 정책/제도의 연계성 검토 시 과거 대비 **본원적 역할 강화를 통한 국정목표 달성 기여 요구**가 큰 상황으로 분석됨.
- 현 정부 국정과제와 조달청의 2022년 업무계획의 연계성 및 부합도 평가 시 2023년 본원적 역할에서는 효율적 구매/공정조달(규제개선) 관리 기능, 전략적 역할에서는 녹색조달과 중소기업지원조달에 역량을 강화하는 것이 필요함.

* '21년말 확정된 업무계획과 '22년 5월 발표된 새 정부의 국정과제와의 부합도를 평가하여 '23년 업무계획에 정책적 중요도에 기반한 우선순위를 고려한 반영 필요

구분	조달기능	연계 국정 과제 수	2022년 업무계획 전략과제	내용적 부합도
본원적 역할	효율적 구매/계약	1	• 조달계약의 63% 상반기 조기집행	저
	모니터링/통제	1	• 공정한 입찰심사와 상생 거래	중
	공정조달(규제)	1	• 규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고	저
	인프라/역량	1	• 디지털 신기술 기반 '차세대 나라장터' 구축 • 조달 통계. 데이터 허브 기능 강화	고
	안전/품질	2	• 국민 보건·안전 물자 등의 안정적 공급·관리 • 안전 최우선의 공공시설물 계약·관리	중
	비축/해외조달	-	• 해외 의존물자 수급대응 강화 및 비축원자재 공급 확대	-
전략적 역할	중소기업지원	2	• 중소·벤처·창업기업의 국내·외 판로 확대	중
	녹색	3	• 탄소중립(Net Zero) · 녹색조달 기반 강화	중
	사회적가치	1	• 입찰평가 외에 우수조달물품, 품질보증 등에 사회적 가치 평가 반영	중
	혁신	3	• 혁신조달 시장기반 확장 • 현장에 숨어있는 혁신제품 발굴 • 혁신기업 성장과 협업 지원	고
	여성경제지원	-	• 중소기업지원과 연계	중
	기업책임경영(RBC)	0	• 사회적 가치 평가(공공조달 ESG)를 반영한 공공조달 추진	-

2.3 새 정부 국정과제와 공공조달 역할 연계성

- 새 정부의 국정기조, 최근 공공조달 역할 요구변화, 추진 이력 등을 종합적으로 고려하면 상대적으로 본원적 역할의 확대에 상대적 중점을 두고, 이를 기반으로 전략적 역할의 지속 가능성을 제고해야 할 것으로 판단됨(5대 기조/12개 전략/20개 과제 연계).

새 정부 국정기조	전략(약속)	국정과제	공공조달 역할
1) 상식이 회복된 빈틈한 나라	1. 상식과 공정의 원칙을 바로 세우겠습니다.	5. 민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 지속가능성 확보 (기재부)	본원적 조달
	3. 소통하는 대통령, 일 잘하는 정부가 되겠습니다.	11. 모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현 (과기정통부·행안부·개인정보위)	본원적 조달
	4. 경제체질을 선진화하여 혁신성장의 디딤돌을 놓겠습니다.	15. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공 (기재부)	본원적 조달
	5. 핵심전략산업 육성으로 경제 제도약을 견인하겠습니다.	16. 규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고 (국조실)	본원적 조달
2) 민관이 끌고 정부가 미치는 역동적 경제	6. 중소·벤처기업이 경제의 중심에 서는 나라를 만들겠습니다.	26. 신성장동력 확보를 위한 서비스 경제 전환 촉진 (기재부)	혁신조달
	9. 필요한 국민에게 더 두텁게 지원하겠습니다.	29. 공정한 경쟁을 통한 시장경제 활성화 (공정위)	본원적 조달
3) 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회	11. 문화공영으로 행복한 국민, 품격 있는 대한민국을 만들겠습니다.	31. 중소기업 정책을 민간주도 혁신성장 관점에서 재설계 (중기부)	중소기업조달
	12. 국민의 안전과 건강, 최우선으로 챙기겠습니다.	33. 불공정거래, 기술탈취 근절 및 대·중소기업 동반성장 확산 (중기부·공정위)	중소기업조달
	13. 살고 싶은 농산어촌을 만들겠습니다.	44. 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화 (복지부)	사회적가치조달
	14. 과학기술이 선도하는 도약의 발판을 놓겠습니다.	57. 공정하고 사각지대 없는 예술인 지원체계 확립 (문화부)	전략적조달
4) 자율과 창의로 만드는 담대한 미래	16. 탄소중립 실현으로 지속가능한 미래를 만들겠습니다.	61. 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국 (문화부)	전략적조달
	20. 과학기술 강국을 육성하고, 영웅을 영원히 기억하겠습니다.	65. 선진화된 재·난민전 관리체계 구축 (행안부·소방청)	본원적 조달
		69. 국민이 안심하는 생활안전 확보 (국토부·경찰청)	본원적 조달
		71. 농업의 미래 성장산업화(농식품부)	전략적 조달
5) 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가		77. 민·관 협력을 통한 디지털 경제 패권국가 실현 (과기정통부)	혁신조달
		86. 과학적인 탄소중립 이행방안 마련으로 녹색경제 전환 (환경부)	녹색조달
		88. 미세먼저 걱정 없는 푸른 하늘 (환경부)	녹색조달
		89. 재활용을 통한 순환경제 완성 (환경부)	녹색조달
		103. 제2장군 수준의 '국방혁신 4.0' 추진으로 AI과학기술강군 육성 (국방부)	혁신조달
		107. 미래세대 병영환경 조성 및 장병 정신전력 강화 (국방부)	본원적 조달

2.3 새 정부 국정과제와 공공조달 역할 연계성

- 새 정부의 5대 국정기조를 구체적으로 이행하기 위한 국정과제 중 20개 과제에서 현재 운영하고 있거나 향후 추진 가능성 높은 공공조달 정책/제도를 연계하여 주도 및 지원할 수 있을 것으로 판단됨.

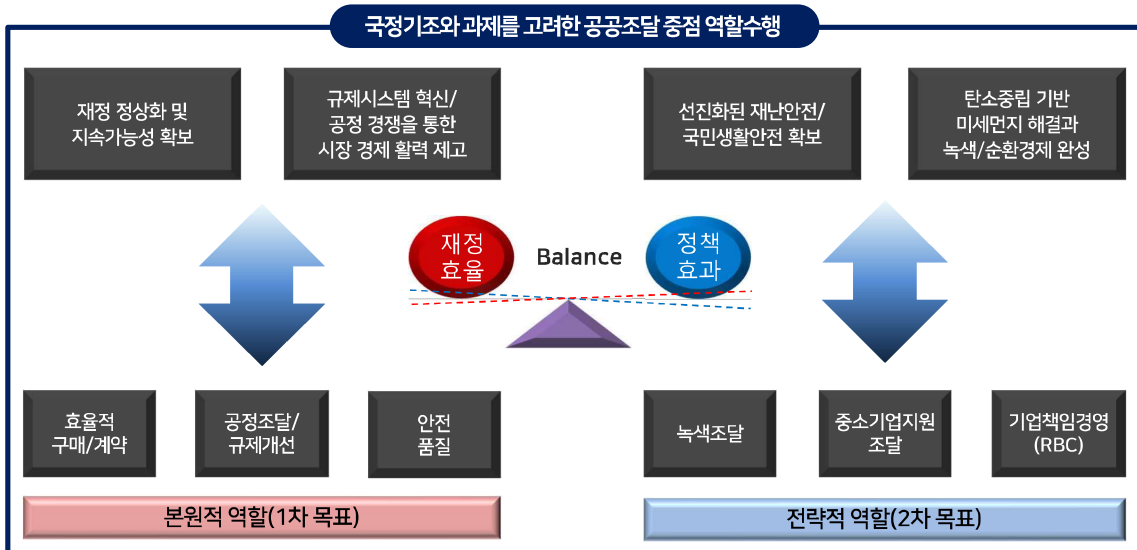
새 정부 국정기조	국정과제	공공조달 연계방안
1) 상식이 회복된 빈틈한 나라	5. 민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 지속가능성 확보 (기재부)	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처에 흩어진 공공조달 정책/제도와 관련된 평가체계의 정비를 통한 공공조달 재정 및 전략적 활용도 제고 차세대 나라장터를 활용한 조달사업 성과정보 생산 및 조달정보 공개 확대 재정건전성을 강화하는 효율적 공공조달 재정 운영 방안
	11. 모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현 (과기정통부·행안부·개인정보위)	디지털플랫폼상 다양한 정보시스템과 차세대 나라장터 연계 강화
	15. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공 (기재부)	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관 통합기술마켓 고도화, 혁신제품 등에 대한 공공기관의 해외진출을 지원하는 온·오프라인 해외 협력 지원 플랫폼 구축과 연계한 혁신조달제품 등의 해외진출지원 기능 강화
	16. 규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고 (국조실)	규제개선 → 공공조달 규제영향 평가센터 운영 *법제도적 컴플라이언스 관점이 아닌 운영적 규제요소 식별 중점
2) 민관이 끌고 정부가 미치는 역동적 경제	26. 신성장동력 확보를 위한 서비스 경제 전환 촉진 (기재부)	<ul style="list-style-type: none"> 글로벌 스탠다드에 부합하는 서비스 분류체계 마련을 통한 고부가가치 서비스 조달 확대(부가가치 수준에 상응한 차등적 평가 등) 입찰담합 등 공공조달 컴플라이언스 모니터링 강화(사후적 적발이 아닌 선제적 예방에 중점) 공정경쟁 확립 위한 불공정조달행위, 입찰담합 감시/관리 강화, 우선구매 독과점적 지위 해소 전속고발제도 개선위한 객관적 고발기준, 공정위-고발요청기관 MOU 개정
	29. 공정한 경쟁을 통한 시장경제 활성화 (공정위)	<ul style="list-style-type: none"> 공공분야의 혁신제품 구매 자율성 강화 스마트 공장 생산제품 가점/우선구매 지원 기업별 매출액 중 R&D 지출 비중 고려한 대가보장 체계 지역 제한입찰 등에서 지역의 혁신형 중소기업 우대 입찰
	31. 중소기업 정책을 민간주도 혁신성장 관점에서 재설계 (중기부)	<ul style="list-style-type: none"> 지역 제한입찰 등에서 지역의 혁신형 중소기업 우대 입찰 네트워크론 이용 제약 해소를 위한 팩토링 서비스(중소기업지원 혁신 금융서비스로 저신용 중소기업에 대한 비대출 지원확대)
	33. 불공정거래, 기술탈취 근절 및 대·중소기업 동반성장 확산 (중기부·공정위)	

2.3 새 정부 국정과제와 공공조달 역할 연계성

새 정부 국정기조	국정과제	공공조달 연계방안
3) 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회	44. 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄 서비스 고도화 (복지부)	• 사회적경제기업과 연계한 소규모 복지/돌봄 서비스 발굴 및 연계
	57. 공정하고 사각지대 없는 예술인 지원체계 확립 (문화부)	• 장애인예술인 창작물 우선 구매 → 공공미술 설치사업 등에서 장애인 예술인 창작물 우선구매 방안(평가우대 등)
	61. 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국 (문화부)	• 녹색공공조달 대상으로 서비스 확대 시 지역의 여행상품과 친환경 상품을 매칭한 녹색조달구매 대상 다양화
	65. 선진화된 재난안전 관리체계 구축 (행안부·소방청)	• 나라장터 상품정보 등에서 재난관리와 관련한 분류체계 마련(재난 안전산업 분류와 연동하여 관련 체계 검토)
	69. 국민이 안심하는 생활안전 확보 (국토부·경찰청)	• 차세대 나라장터 재난대응/복구 지원 플랫폼과 위기대응을 위한 긴급 조달 체계(재난관리물자의 상시 공급체계(MAS 등) 등) • 교통, 건설/건축 안전관리 → 국민안전관리물자 지정제도 활용한 선제적 품질관리 강화
4) 자율과 창의로 만드는 담대한 미래	71. 농업의 미래 성장산업화 (농식품부)	• 전국 지방조달청과 지역특화산업 중 농수산식품 등과 연계한 지원 체계, 녹색공공조달 관점에서 농수산식품 도입 확대
	77. 민·관 협력을 통한 디지털 경제 패권국가 실현 (과기정통부)	• 한계 돌파 新기술 확보 → 혁신공공조달 중점 추진방향으로 설정
	86. 과학적인 탄소중립 이행방안 마련으로 녹색경제 전환 (환경부)	• 녹색제품 구매확대 품목 추가시 녹색산업/기술육성 방안 반영, '녹색융합클러스터' 조성 5대 녹색산업 지원 물품/인증으로 전환 (기후테크, 환경 IoT, 바이오가스 등)
	88. 미세먼지 걱정 없는 푸른 하늘 (환경부)	• 전기차, 수소차 보급확대를 위한 녹색제품 공공구매 대상과 연계
5) 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추 국가	89. 재활용을 통한 순환경제 완성 (환경부)	• 전과정평가(LCA)반영한 녹색가치 평가방법 확대(특히 GR 적용 가능 제품 입찰에서 활성화) • 플라스틱 재생원료 사용 가능 GR제품에 대한 구매우대(특히 GR 적용 가능 제품 입찰에서 활성화)
	103. 제2차군 수준의 「국방혁신 4.0」추진으로 SI 과학기술 강군 육성 (국방부)	• 국방부 우수상품과 혁신공공조달 연계성 강화
	107. 미래세대 병영환경 조성 및 장병 정신전력 강화 (국방부)	• 군 피복류 조달제도 개선/기능 강화 통한 고품질 피복류 보급 확대 → 섬유산업 '공급망' 단계별 참여자간 협업체 구성방식 조달 활성화

2.4 중점 역할 및 과제의 추진 방향성

- 새정부의 국정기조 고려 시 **공공조달 역할 중점**은 최근 10여년간 중점이었던 전략적 공공조달과 함께 **본원적 역할 강화**를 통해 **재정의 지속 가능성을 강화하는 조달정책 및 제도의 실행**을 통한 공공조달의 역할과 기능 측면에서 **균형성 확보**가 중요하다.
- 이를 통해 공공조달의 1차적 정책 목표인 재정운영의 효율성 확보를 통해 2차적 정책 목표인 전략적 역할 수행의 지속 가능성과 성과 제고의 기반을 강화할 것임.
 - 이러한 방향성은 OECD의 공공조달 1차/2차 정책목표로서 재정의 효율성과 전략적 활용의 균형성 확보 권고와도 부합



Part 3. 지속 가능성에 기반한 전략적 활용

3.1

전략적 활용의 지속 가능성 관리체계

3.2

공공조달 재정의 통합적 운영 필요성

3.3

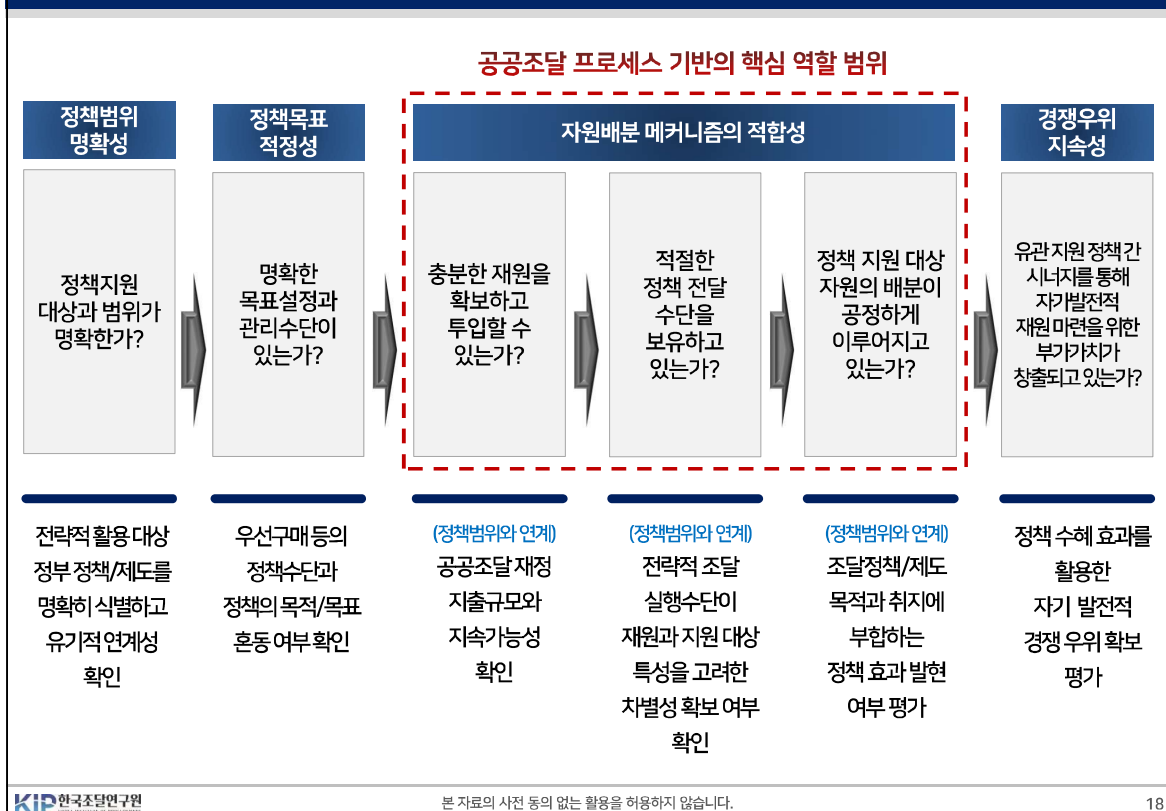
공공조달 재정의 지속 가능성 제고

3.4

공공조달 재정의 통합적 운영 방향성



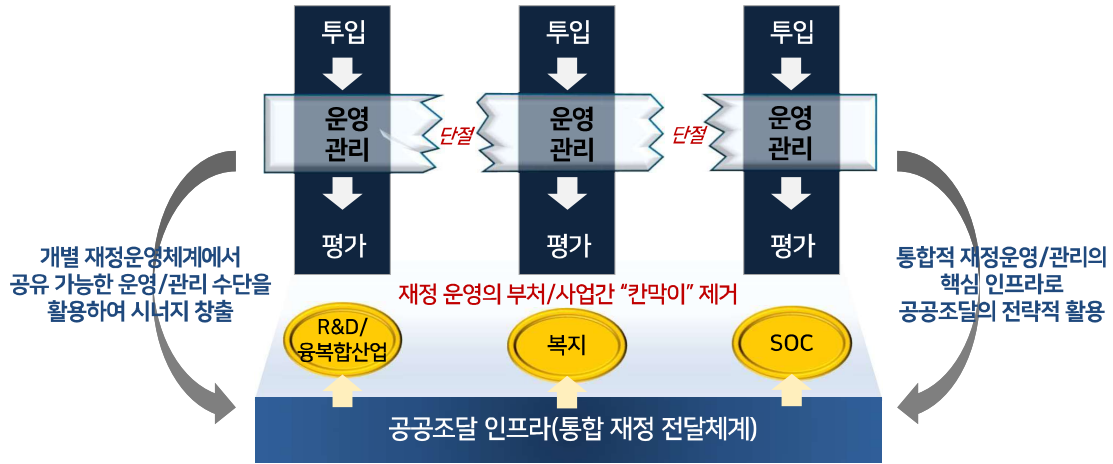
3.1 전략적 활용의 지속 가능성 관리체계



3.2 공공조달 재정의 통합적 운영 필요성

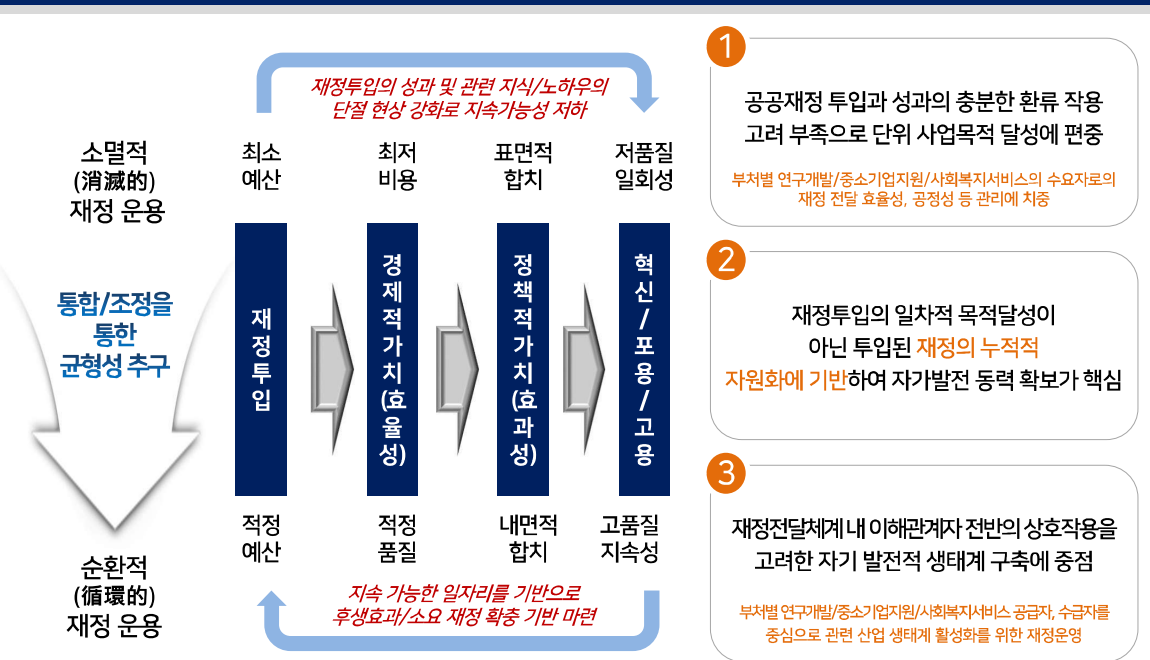
통합적/협력적 재정 운영 → 공공조달 재정 운영/관리 공통요소 통합을 통한 "재정 운영 장벽" 제거 필요

- 나라장터 등 공공조달인프라를 활용하여 국방, 복지, SOC 부분 등에서 투입에서 평가까지 개별적으로 이루어지는 재정지출 구조를 공동 인프라를 이용이 가능한 분야(물품/용역)에서 조달청을 통해 협력적으로 운영 검토
- ✓ 국방: 상용전환품목 MAS화, 복지: 돌봄, 교육서비스 MAS화, R&D 제품구매 테스트베드(FT2), SOC: 총사업비검토, 설계, 맞춤형서비스



투입된 재정의 목적물 획득을 위한 경제적 가치 교환(재정전달체계) 과정의 기준·절차·평가를 통합적으로 수행 할 수 있는 공공조달 인프라 활용

3.3 공공조달 재정의 지속가능성 제고

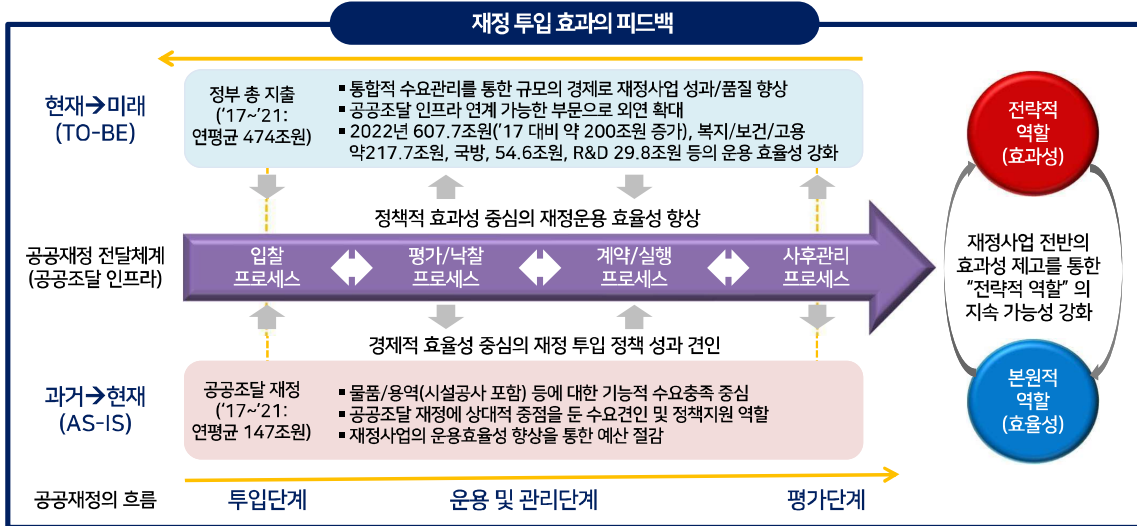


공공조달 인프라를 경제적/운영적 가치 구현 메커니즘에서 정책적/전략적 가치로 전환하여 지속 가능성을 담보하는 순환적 재정전달체계의 핵심 메커니즘으로 실효성 강화

3.4 공공조달 재정의 통합적 운영 방향성

재정 투입 효과 극대화

- 공공재정 전달체계로서 공공조달 인프라를 활용하여 연평균 146조원('17~'21) 규모의 공공조달 지출('21 전체: 184.4조원 / 조달청: 51.9조원)은 물론 공공조달 전달체계 내에서 효율성 및 효과성 제고가 가능 국가연구개발(혁신), 중소기업지원, 사회적가치(ESG 등), 탄소중립, 복지/고용 부문 등의 재정투입 효과 극대화
- ✓ 단순 사업예산 절감 차원이 아닌 전후방 산업유발 효과와 단계적 기업성장 생태계를 강화하여 정책적 조율 및 관리 차원에서 역할 강화



Part 4. 전략적 활용 확대의 현안

4.1

전략적 활용 재정투입의 한계체감

4.2

전략적 활용 성과목표의 모호성

4.3

전략적 활용 실행수단의 한계

4.4

전략적 활용 성과관리체계의 고도화

4.5

전략적 활용 현안 분석의 시사점



4.1 전략적 활용 재정투입의 한계체감

- 전략적 공공조달 규모는 연평균 약 30% 내외 규모로 전체 공공조달의 약 1/3 수준을 차지하고 있어 공공조달 정책/제도 운영성과에 결정적 영향을 미치는 수준으로 확대됨.
- 2021년 말 기준 공공조달은 2015년 대비 약 67% 성장하였고 이중 전략적 공공조달은 72.7%로 전체 공공조달 중 전략적 공공조달의 비중이 점진적으로 증가하고 있음.
- 특히 공공조달의 전략적 활용이 본격화된 2015년 이후 주요 전략적 활용분야 중 기술개발제품, 장애인기업, 사회적기업에 대한 지원이 큰 폭의 성장률을 기록하며 전체 공공조달에서 전략적 공공조달의 확대를 주도하고 있음.
 - 중간경쟁 및 녹색제품 등은 전체 공공조달 및 전략적 조달 분야 성장을 보다 낮은 수준으로 상대적 정체 현상 나타남.

(단위: 억원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	성장률
중소기업제품	854,859	861,358	922,478	939,944	1,049,913	1,163,000	1,195,463	39.8%
중기간경쟁물품	189,199	200,678	210,247	219,347	242,577	248,773	267,247	41.3%
중증장애인생산품	4,640	5,312	5,387	5,757	6,488	7,024	7,044	51.8%
녹색제품(친환경상품)	24,117	28,456	33,414	33,073	38,797	38,080	38,533	59.8%
기술개발제품(NEP/NET포함)	31,129	36,957	45,222	45,277	53,470	56,071	65,777	111.3%
장애인기업생산품	10,899	13,232	15,406	17,678	20,953	23,276	24,391	123.8%
여성기업생산품	71,420	83,393	99,069	105,832	119,273	125,226	128,367	79.7%
사회적기업생산품	5,957	7,401	9,428	10,583	12,830	16,225	18,171	205.0%
창업기업생산품	-	-	-	-	-	-	27,023	-
혁신조달제품	-	-	-	-	-	4,230	6,223	-
전략적 활용 규모	337,361	375,429	418,173	437,547	494,388	518,905	582,776	72.7%
전체 공공조달 규모	1,103,830	1,177,861	1,371,671	1,412,753	1,599,816	1,757,904	1,841,775	66.9%

출처: 조달정보개발포털, 한국조달연구원 자체 분석, 2022.8

4.1 전략적 활용 재정투입의 한계체감

- 전략적 공공조달이 본격화된 2015년 이후 최근 7년간 공공조달 재정의 약 1/3이 투입된 전략적 활용 분야별 지원대상 기업은 연평균 약 7.7% 수준에서 증가했으나 공공조달 총 지출 규모는 약 9% 수준으로 물가 상승률 등을 고려 시 사실상 정체 또는 감소한 것으로 판단됨.
- 전략적 공공조달을 통한 구체적 지원 대상인 중소기업별 수혜 가능한 평균 실적 금액은 연평균 약 3.7억원으로 추정되며, 2015년 이후 정체 상황으로 전략적 활용을 위한 투입 재정의 외형적 규모의 양적 성장과 달리 실질적으로 투입 가능한 재원은 한정적임.
- 따라서 최근 7년간 공공조달의 규모의 외형적 성장과 달리 기업별 할당 가능한 재정 규모를 기준으로 정책지원 효과는 정체되어 있음을 확인할 수 있으며, 관련 성과지표로 구매실적, 구매비율 등의 양적 성장지표는 무의미함.
- 대내외 경제여건의 악화, 긴축적 재정 운영에 의한 지출구조 조정 등으로 공공조달 재정 역시 감소한다면 명목상 구매비율 등은 유지 하더라도 실질적인 정책지원 대상에 대한 지원효과는 보다 큰 폭으로 감소 할 수 있음.

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	평균
공공조달 지출 금액 (십억원)	110,383	117,786	137,167	141,275	159,982	175,790	184,178	146,652
중소기업 수(개)	311,971	337,541	362,872	389,154	420,943	455,614	486,042	394,877
중소기업 평균 실적금액 (억원)	3.54	3.49	3.78	3.63	3.80	3.86	3.79	3.70
공공조달 지출 증가율	-	6.71%	16.45%	3.00%	13.24%	9.88%	4.77%	9.01%
중소기업 평균 실적 증가율	-	-1.4%	8.3%	-4.0%	4.7%	1.5%	-1.8%	1.23%
중소기업 증가율	-	8.20%	7.50%	7.24%	8.17%	8.24%	6.68%	7.67%
물가 상승률	-	0.97%	1.94%	1.48%	0.38%	0.54%	2.50%	1.22%

출처: 조달통계(조달성), 경제통계시스템(한국은행), 한국조달연구원 자체 분석, 2022.8

4.2 전략적 활용 성과목표의 모호성

- 2015년을 기점으로 전략적 활용 분야별 핵심 성과관리지표인 연도별 구매계획과 실적은 한계 체감
 - 2015년 이후 중소기업우선구매제도의 전년도 구매실적비율 대비 차년도 구매계획비율을 하향 조정 설정하는 등 양적 구매비율을 통한 성과관리는 이미 한계 체감하고 있음이 명확
- 여성기업, 장애인기업 및 기술개발제품 우선구매제도에서도 유사한 경향을 나타내고 있으며, 이는 전략적 활용의 이행 수단 유사성에 기인한 동일한 문제점이 확대 재생산되고 있음을 시사
- 현행 전략적 활용 실행수단의 성과관리 지표인 구매목표비율 '한 단위의 증감'과 정책적 성과 발현 여부 불확실

(단위: %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
중소기업 구매계획	70.1	69.3	69.8	70.2	71.5	72.8	73.7	75.4	77.6	78
중소기업 구매실적	67.7	69.7	70	71.7	73.7	74.8	76.2	77.8	79.9	77.6
편차	2.3	1.6	0.1	0.2	-0.2	-0.9	-1.1	-0.8	-0.2	-1.9
기술개발제품 구매계획	10.3	10.8	11.2	11.8	12.1	13.6	13.2	14	13.7	15.9
기술개발제품 구매실적	9.2	9.1	9.4	10.2	11.9	13.7	13.7	14.5	14.7	16.9
편차	1.9	1.6	2.1	2.4	1.9	1.7	-0.5	0.3	-0.8	1.2
여성기업제품 구매계획	3.2	3.7	4.6	5	5.8	6.1	7	7.4	7.4	7.2
여성기업제품 구매실적	3.2	4	4.9	6	7.1	8	8.6	8.8	8.6	8.3
편차	0.6	0.5	0.6	0.1	-0.2	-1	-1	-1.2	-1.4	-1.4
장애인기업제품 구매계획	0.4	0.55	0.6	0.9	0.9	1.1	1.3	1.4	1.4	1.4
장애인기업제품 구매실적	0.32	0.6	0.7	0.9	1.1	1.2	1.4	1.6	1.6	1.6
편차	0.2	0.23	0	0.2	0	0	0.1	0	-0.2	-0.2
창업기업제품 구매계획										7.5
창업기업제품 구매실적										1.8
편차										
사회적기업제품 구매계획			0.8	1.1	1.75	1.87	2.61	2.51	2.55	2.89
사회적기업제품 구매실적		0.68	0.95	1.55	1.8	2.04	2.27	2.5	2.85	2.77
편차			0.12	0.15	0.2	0.07	0.57	0.24	0.05	0.04

출처: 공공구매정보망(SMPP) 실적자료, 한국조달연구원 자체분석, 2022.8

4.3 전략적 활용 실행수단의 한계

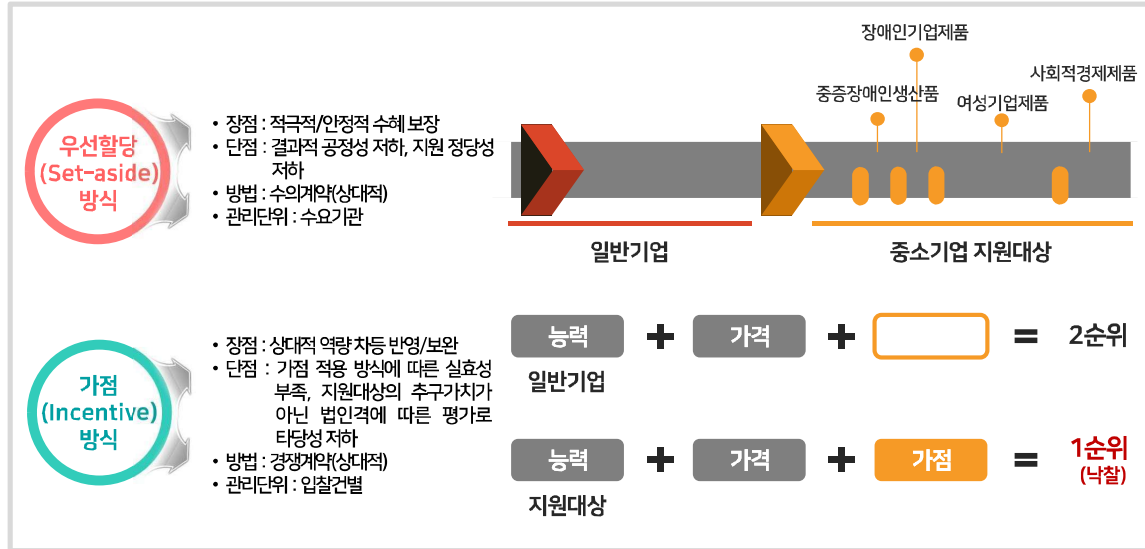
공공기관 구매목표비율제도 운영체제

- 전략적 활용의 이행 수단으로서 대표적인 중소기업 우선구매제도와 관련한 기술개발제품, 여성기업, 장애인기업 등은 소관 법률과 시행령을 통해 해당 공공기관의 총 구매액 중 일정비율을 의무적으로 구매토록 하는 '구매목표비율제도'를 시행 중임.
- 이러한 성과관리는 기본적으로 구매목표비율 달성 또는 증가가 지원 대상에 대한 수혜효과와 정책/제도 목표달성을 가정하고 있으나, 전제의 성립 여부는 불명확

구분	내용					
개요	공공기관은 구매목표비율이 포함된 연간 공공구매계획을 중소기업우선구매제도와 통보(판로지원법 제4조 및 동법 시행령 제4조)					
일정	해당연도 1월말일까지 공공구매계획을 공공구매종합정보망(smpp.go.kr)에 입력 *판로지원법 시행령의 개정으로 구매계획을 제출하지 않을 경우 300만원 이하의 과태료 부과 가능					
제출내용	중소기업, 기술개발, 여성기업, 장애인기업, 창업기업 제품 구매목표를 월별로 입력(특히, 중소기업제품 구매의 경우, 상반기 구매가 전체목표의 60% 이상이 되도록 권장)					
고려사항	<ul style="list-style-type: none"> 구매목표는 법정구매비율 이상 설정해야 하며, 전년도 구매비율(실적)보다 목표비율을 하향 설정하는 것은 지양 예산 등의 사유로 전년 실적보다 하향할 경우에는 목표비율 협의 시, 사유서 제출 공기업, 준정부기관의 경우 전년도 구매비율보다 목표비율을 높게 설정하여 이를 달성할 경우, 경영평가에서 가점 부여(평가 지표 참조) (비율협의) 기관 구매특성상 법정구매비율을 달성하기 어려운 기관은 중기부장관과 협의하여 목표비를 따로 정할 수 있음(단, 협의가 필요한 기관은 중기부에 협의사유와 증빙자료를 제출) 계획 제출이 마무리된 2~3월경 중기부가 협의가 필요한 기관에 협의서를 송부 목표비율을 법정비율 미만으로 설정하는 것을 협의하는 것이며, 총 구매액에서 특정제품 구매액을 제외하는 등의 협의가 아님. 					
	구분	중소기업제품	기술개발제품	여성기업제품	장애인기업제품	창업기업제품
법정 구매비율		총 구매액의 50%	중소기업 물품 구매액의 15%	물품 구매총액의 5% 공사총액의 3% 용역 구매총액의 5%	총 구매액의 1%	총 구매액의 8%
비고		의무사항	의무사항	의무사항	의무사항	의무사항

4.3 전략적 활용 실행수단의 한계

- 전략적 활용의 실행 수단으로서 공공조달에서 채택하는 제도는 특정 정책지원 대상에 대한 ① 구매우대조치방식(할당제)과 ② 입찰과정에서 인센티브를 부여하는 긍정적 차별방식으로 구분 가능 → 정책지원 대상 기업과 제품에 대한 **인증을 기반으로 한 것으로 실질적으로 해당 인증을 통해 달성하고자 하는 중소기업의 경쟁력 제고, 혁신의 발현과 부가가치, 사회적가치 구현 수준 등 정책적 가치는 실행과정에서 반영되지 않고 사후적으로도 평가되지 않음.**
- 이러한 실행수단은 **특정한 기업과 제품에 대한 관계(인증=정책적 가치)를 설정하나 현재까지 운영 결과를 반추하면 성립여부는 불투명**



4.3 전략적 활용 실행수단의 한계

- 특정 우선구매제도의 경우 총공급실적 기준 **1분위(상위10%)에 속하는 기업이 5년 평균 약 77%를 점유**하고 있어 실적의 대부분이 **역량 있는 소수의 지원 대상 기업에게 집중되고 있음**(타 공공구매제도도 유사한 상황임).
 - 최근 5년간 이러한 1분위 구간의 실적 집중도가 지속적으로 증가하여 '20년 약 83%를 상회 → 향후 전략적 활용의 실행 수단으로서 우선구매제도의 실효성 관점에서 개선방안 마련의 시급성을 보여주고 있음.
- 특히 1분위 구간을 상위 5%와 상위 10%로 세분화 하면, **상위 5%에 해당하는 소수의 기업에 대한 지원이 집중되어 정책지원의 배분관점에서 심각한 왜곡현상의 문제점 보다 심각함이 드러남.**
 - 상위 5% 실적 보유의 기업의 최근 5년 실적 증가율이 상위 10% 구간 기업 대비 5배 이상 큰 상황임.
- 1분위 구간 내에서도 상대적으로 역량이 더욱 뛰어난 소수 지원대상 기업에게 전략적 활용을 통한 정책지원의 일차적 수혜효과가 집중되고 있는 것으로 나타남.
 - 유사 정책지원 속성을 보유한 복수 기업 인증을 보유한 기업의 경우 중복 수혜에 따라 1분위 구간 집중도 더욱 심화
- 상대적 역량 열위를 보정하여 기업의 유효 경쟁력 제고를 통한 관련 정부정책 목표 달성 주도 및 지원이라는 전략적 활용의 **취지와는 부합도 낮은 결과로 사실상 지원 대상의 60~70% 내외는 정책지원의 전달 과정에서 배제되고 있다고 추정할 수 있음.**

(단위: 백만원)

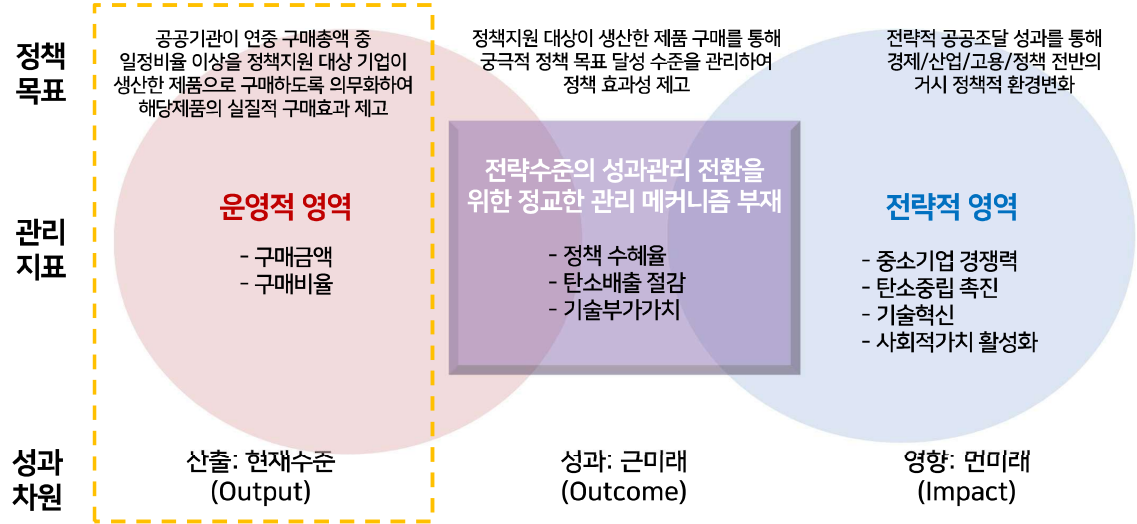
구간	2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
	공급금액	비율(%)	공급금액	비율(%)	공급금액	비율(%)	공급금액	비율(%)	공급금액	비율(%)
1구간(상위 0~5%)	255,928	58.6	298,000	56.7	403,037	62.6	634,733	67.5	624,542	67.0
1구간(상위 5~10%)	65,202	14.9	76,874	14.6	88,568	13.8	114,307	12.2	153,638	16.5
2구간	57,490	13.2	75,423	14.3	77,484	12.0	96,463	10.3	131,152	14.1
3구간	27,245	6.2	33,685	6.4	36,604	5.7	44,353	4.7	53,769	5.8
4구간	13,541	3.1	19,031	3.6	19,289	3.0	22,179	2.4	29,690	3.2

이하 구간 생략

출처: 조달정보기획포털, 한국조달연구원 자체분석, 2022.8

4.4 전략적 활용 성과관리체계의 고도화

- 공공조달을 통한 모든 전략적 활용의 대표적 실행 사례인 우선구매제도가 일차적 산출 중심의 성과목표 설정으로 궁극적 정책목표 관리 부재
* 전략적 목표 없이 전술적 측면에서 단순 구매금액과 비율을 목표로 설정
- 구매금액과 목표비율 달성이 무엇을 의미하는지 불분명하며, 비율이 어떻게 설정된 것인지도 알 수 없음 → 산출 이후 정책적 지원 대상에게 어떠한 성과를 창출하고 중장기적 영향을 미치는지 여부 확인 불가
- 정책효과 구현의 임계규모 확보 차원에서 현행 성과관리체계는 임무완수 했으며 현 상황은 질적 성장을 위한 성과관리 목표/지표/차원 고도화 전환 노력 필요



4.5 전략적 활용 현안 분석의 시사점

종합적 분석 결과

- 공공조달의 전략적 활용 현안 리뷰를 통해 '전략적 활용'의 적용범위, 전략적 활용의 통합적 관리체계 부재, 소멸적 재정 운영, 실행 수단의 낮은 적합도, 범정부적 정책/제도 연계성 고려한 전체 최적화 관점에서 개선점 확인함.
- 특히 공공조달 재정 투입 및 성과의 선순환적 효과의 한계 체감 및 불확실성 증가로 인한 전략적 활용을 위한 재정의 지속 가능성 측면에서 문제점 확인
- 정책적 지원을 위한 자원의 일차적 배분 효율성은 물론 이차적 효과성 모두 발현여부가 불명확하고 불확실성 역시 심화되고 있음.

시사점 1

정부의 주요 정책과 제도간 연계성을 고려한 전략적 활용체계의 정렬 필요

시사점 2

공공조달의 전략적 활용을 위한 '계획-실행-모니터링-평가/피드백' 체계에 대한 통합적 관점 확보

시사점 3

편의적이고 과도한 양적 규모 경로 의존성을 탈피한 전략적 활용 자원 운영의 순환적 운영

시사점 4

공공조달의 전략적 활용을 위한 실행수단간 '목적지향'으로 자원 배분의 효과성과 공정성 개선

시사점 5

전략적 활용 정책/제도간 연계 및 시너지 강화로 고유한 정책목적과 취지 구현하는 부가가치 창출 관리

Part 5. 균형적 조달정책 운영 방향성

5.1

재정의 지속가능성 기여도 제고

5.2

전략적 활용의 실효성 제고

5.3

공정한 조달 시장질서 기반의 유연성 확대

5.4

효과적 재난대응과 국민안전 확보

5.5

탄소중립을 지원하는 녹색조달 활성화



5.1 재정의 지속가능성 기여도 제고

환경 변화	현황 및 문제점	개선 방향성
<ul style="list-style-type: none"> 조달청의 역할 및 기능인식에 대해 공통적으로 재정운영효율성, 가격대비가치(VFM)에 대한 중요도 구현수준이 높은 것으로 나타남. 최근 5년간 공공조달 실적은 연평균 10% 내외로 급격히 증가하면서 조달계획수립과 집행 과정에서 효율적인 재정운영 중요성이 확대되고 있음. 특히 수요기관의 입장에서 조달청에게 기대하는 역할과 기능이 효율적인 재정운영 효율성이므로 이에 대한 대응이 필요함. OECD 국가의 약 87%가 조달계획과 예산계획 연동되어 있고 83%는 조달실행 이전 예산 가용성 확인 절차 운용 등으로 이러한 실행절차의 고도화 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 2010~2019년 중앙정부, 지방정부, 교육재정의 이월 및 불용액은 568조 3788억원 이르며, 이중 불용액은 261조 9820억원(국회, 이광재 의원실 분석자료 / 시사저널e, '20.11.23)으로 연평균 26.9조원 규모임. 이중 일반회계의 약 30%수준인 공공조달 예산규모를 대입한 공공조달 불용예산(조달계획 수리 후 미집행) 규모는 연평균 약 8.1조원 내외 규모로 추정되며 이는 2020년 조달실적 약 175조원의 4.6%수준임. 공공조달예산의 불용액 증가는 해당 규모만큼 조달 참여업체에 대한 자원효과를 반감시키며, 균형적 예산배정을 저해하므로 개선 필요함. 객관적으로 조달 및 구매가 어려운 환경이더라도 중장기 예산확보 차원에서 예산 신청 후 미집행 하는 사례 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 전체 예산에 대한 계획, 집행 및 평가는 기획재정부가 하더라도 별도로 공공조달 계획에 반영된 조달사업에 대해서는 국가, 지자체, 공공기관의 사업을 분석하여 미집행 사업의 특성을 식별하여 차년도 유사사업 편성 및 예산(예정가격)산정 적정성 검토 일정규모(입찰규모 10억원 이상 등) 조달계획 중 최근 3년 내 불용사례 해당하는 사업 등에 대해서는 사업내용 분석 후 집행 가능한 조달 및 계약조건 의견 제시 또는 예정가격(예산) 조정 의견 제시(기재부 및 해당기관에 통보하여 사업 집행시 반영토록 함).

전통적/본원적 역할인 재정의 효율적 운영자로서 사후적 집행결과가 아닌 선제적 계획수립 단계에서 조달재정의 효율적 집행 및 관리를 위한 분석 및 평가 기능 확보(불용액 중 5% 절감 시 4천억 규모)

5.4 효과적 재난대응과 국민안전 확보

환경 변화	현황 및 문제점	개선 방향성
<ul style="list-style-type: none"> ■ 코로나-19 팬데믹 극복과정에서 각 국가별 행정기능의 효과성은 백신, 개인보호용품(마스크, 보호복, 장갑 등) 등의 방역물자 조달 역량으로 결정될 만큼 전지구적 의료/방역 재난 상황에서 공공조달 역할 확대 요구 증대 ■ 기후위기 및 지구온난화에 따라 발생하는 자연재해 및 사회재난은 갈수록 대형화되고 복합적으로 상호작용을 유발하여 심각한 피해를 유발 ■ 미국 GSA는 미국토안보부(DoH)와 연방재난관리청(FEMA)과 협력 통한 재해 및 재난 구호 관련 필요한 물품, 용역의 공급 전반에 대한 통합적 지원 플랫폼 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공조달물품 특성 상 대형 SOC 관련 원부자재와 공중 보건/위생/환경 영향 물품이 많아 문제 발생 시 사회재난 유발 가능성이 매우 큼. ■ 현재 재난관리업무를 총괄하는 행정안전부 소관의 재난관리물자는 약 230여 종이 존재하나 이중 상품정보시스템을 활용하여 검색 가능한 물품은 20여 종에 머무르고 있음. ■ 특히, 재난관련 물자 등 물품 대비 재난대응을 위한 서비스는 부재한 상황임. ■ 특히, 2021년 요소수 사태로 촉발된 조기경보시스템(EWS) 관리 대상 품목과 같이 국내외 공급망의 불안정성으로 인하여 재난 대응과 복구에 필요한 물자가 안정적으로 공급되지 않을 수 있는 위험 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재난관리물품 및 서비스에 대한 물품목록화를 통한 상품정보 표준화 및 수요자의 정보 접근성을 강화하고 국민안전관리물자 제도와 연계하여 해당하는 재난관리물품에 대한 생산/제조 단계에서부터 관리 강화 ■ '재난관리물품 전용물' 구축을 통해 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관 등의 다양한 재난관리물품 수요 대응성과 접근성 제고(행정안전부 협의)
<p>복잡하고 대형화 되는 재해 및 재난에 대한 효과적 대응과 국민의 생명/건강/환경을 보호하는 조달물자에 대한 통합적 대응을 통한 공공조달의 본원적 역할 강화 및 확대</p>		
<p>KIP 한국조달연구원 본 자료의 사전 동의 없는 활용을 허용하지 않습니다. 35</p>		

5.5 탄소중립을 위한 녹색조달 활성화

환경 변화	현황 및 문제점	개선 방향성
<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요기관의 경우 탄소중립을 위한 녹색조달이 최우선순위 추진 전략적 공공조달분야로 평가하고 있으나 조달업체는 3순위 정도로 정책중요도 인식격차 발생 ■ 2017년 기준 OECD는 국가 36개국 중 25개국(약 70%) 이상이 국가수준에서 중앙집중적인 녹색조달 관련 조달정책과 제도 시행 중 ■ 탄소중립 2050의 달성과 관련한 지속 가능한 성장관점에서 녹색조달을 통해 탄소배출을 제한하는 구체적인 제품선정기준, 생애주기비용(LCA)에 기반한 조달가치 평가방법 등에 대한 확산이 동시에 이루어지고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2015년 이후 녹색제품 구매 증가율은 정체현상 → 전체 조달실적 중 비중은 2%내외에서 등락을 거듭하는 수준으로 확대하기 위해서는 근본적으로 구매할 수 있는 녹색제품의 수가 늘어나거나 수요가 큰 품목으로 증가해야 모두 실현되기 어려운 상황 ■ 녹색정책은 초기단계에서 양적 임계규모 달성을 위한 녹색제품의 단순 구매규모 확대에서 탄소저감, 환경부하물질 저감과 같은 구체적 녹색가치 및 정책목표 달성을 위한 질적 전환 필요 ■ 최소녹색기준제품의 경우 중복적 기준설정, 새롭고 고유한 기준 제시 無 정책지원 → 조정 주도 역할 관점에서 특정한 환경적 요구(가급적 제3차 인증 또는 시험성적서 기반) 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 녹색제품에 대한 실효성 평가 가능한 LCA평가 기반의 종합낙찰제의 적용 실효성을 제고하기 위해 다수공급자계약 등 녹색제품 거래가 활발한 계약제도에 적용 가능한 녹색가치 평가기준 개발 및 적용 ■ 최소녹색기준으로 탄소중립2050과 연동하여 매3년~5년 단위의 탄소배출 저감목표를 부여하여 단계적으로 감축 유도(구매규격 사전 예고제도를 활용하여 탄소배출저감 기준 충족 제품만 입찰참가자격 부여) ■ 녹색제품 이외 서비스 등으로 녹색구매 대상의 확대와 'RE100'과 같이 제품 의존성을 벗어나 기업의 에너지 사용 전반에서 탄소중립 유도 ■ ESG와 연계하여 "(환경)"에 해당하는 기업별 탄소저감 노력(정량적 지표)을 반영(탄소배출권 미사용을, 최소녹색기준 탄소배출 저감 목표량 달성을 통한 입찰참가자격, 낙찰기준 운영
<p>기후위기 및 지구온난화에 대응한 전지구적 공동 정책인 '탄소중립 2050'의 달성을 위한 실효성 있는 친환경/녹색조달 제도의 고도화 및 중앙조달기관의 전략적 공공조달 운용 역량 제고</p>		
<p>KIP 한국조달연구원 본 자료의 사전 동의 없는 활용을 허용하지 않습니다. 36</p>		



Q & A

“새 정부 공공조달 운영방향 모색: 공공조달의 전략적 활동성 제고”에 관한 토론

제5회 조달정책세미나

김대수 교수
고려대학교 경영학과

2022. 9. 22

1

Part 1. 공공조달 규모 및 역할 변화

- 공공조달 및 조달청의 수용(대응)방향성은 바람직함
 - 운용 방향성: 효율적 재정 운영(집행)과 정책 달성을 위한 전략적 활용의 균형 추구
 - 공공조달 거버넌스 재정립: 하이브리드(통제, 자율) 체계의 고도화
 - 계약제도 방향성: 유연성 확보
 - 중소기업 지원: 지원효과에 대한 평가 기반의 피드백 체계 제고
 - 녹색조달 재조명: 평가기준 도입
 - 혁신조달 가속화: 공공조달 적합 혁신제품 개발 촉진
 - 사회적 가치조달 활성화: 사회적 가치 제고 실효성 평가
- **고려사항**
 - **운용: 효율적 재정 운영 기반의 전략적 활용으로 발전**
 - 목적/목표 vs. 수단; 효과성 vs. 효율성
 - 대응적 조달 에서 선제적, 미래지향적 구매/조달로; 요구 반영과 영향력 행사
 - 글로벌 환경(PESTEL) 변화 모니터링/센싱

2

Part 2. 새 정부 정책과 공공조달의 전략적 활용

- 본원적 역할에서 전략적 역할로의 전환은 바람직하며, 긴축적 재정운영 필요
- 새 정부 공공조달의 기대역할인 재정건전성 기반의 지속가능 공공조달, 전략적 녹색조달 활성화, 유연하고 규제완화적 공공조달 또한 바람직함
- 국정기조와 과제를 고려한 공공조달의 중점 역할 및 전략과제 또한 합리적임
 - 본원적 역할(효율적 구매/계약, 모니터링/컴플라이언스, 공정조달/규제, 인프라/역량; 안전/품질, 비축/해외조달) vs. 전략적 역할(중소기업지원, 여성기업지원; 녹색조달; 사회적 가치, 기업책임경영; 혁신)에 따른 업무계획 전략과제 또한 합리적임
- 고려사항
 - 재정 효율과 정책 효과의 균형? 효과를 위한 운영?
 - 재정건전성 강화 기조로 공공조달의 본원적 역할 강화?
 - 본원적 역할(5/4) 보다 전략적 역할(11/12)을 강조하고 있음
 - 구매: 운영(조달), 전략, 개발
 - 공급망 리스크, 혁신 등의 강조가 필요
 - 각 관련 부처와의 긴밀한 정책 과제 선정이 필요; 통합/하이브리드 공공조달

3

Part 3. 지속가능성에 기반한 전략적 활용

- 전략적 활용의 지속가능성 관리체계는 합리적임
 - 각 단계의 구체적 평가 도구가 절실히 요구됨
- 연관 부처와의 공공조달 재정 운영/관리 공통요소의 통합적/협력적 운영과 재정전달체계 과정의 기준, 절차, 평가에 대한 통합적 공공조달 인프라 활용 및 재정 투입 효과성 검증은 매우 필요함
 - 이에 대한 정성적/정량적 데이터 분석이 필요함
- 공공조달 재정의 지속가능성 확보를 위해 투입된 재정의 누적적 자원화에 기반한 순환적 재정전달체계와 관련 생태계 구축이 매우 필요함
 - 트리플 바텀라인(경제, 환경, 사회) 관점에서 지속가능한 경제적 가치뿐만 아니라 환경/사회적 가치를 고려하는 것이 필요할 것으로 사료됨

4

Part 4. 전략적 활용 확대의 현안

- 전략적 활용 재정투입의 한계체감, 성과목표의 모호성 및 실행수단의 한계에 대해 공감함
- 전략적 활용 성과관리체계의 고도화는 매우 중대하고 시급한 이슈임
 - 운영적, 전략적 영역의 구체적 KPI 개발이 필요함
 - 사기업에서 활용되고 있는 카테고리전략, 관계관리전략 및 운영, 전략, 개발 구매 관련 KPI 고려가 필요함
- 전략적 활용 현안 분석의 시사점 분석은 매우 바람직함
 - 단기적 성과가 아닌 지속가능한 전략적 활용 체계 구축이 절실히 요구됨

5

Part 5. 균형적 조달정책 운영 방향성

- 선제적 계획수립 단계의 조달재정 할당, 효율적 집행과 관리를 위한 분석/평가 기능 확 및 전략적 활용의 총체적 효과성 피드백 체계의 구축은 매우 바람직한 방향임
- 선제적 예방을 위한 조기경보시스템 형태의 공공조달관리체계 구축과 규제 완화를 통한 시장 기반의 유연성 확대는 절실히 요구됨
- 안전/보건, 재해/재난 등에 대한 효과적, 통합적, 선제적 조달 대응은 매우 중대한 이슈임
 - 운영적, 전략적 영역의 구체적 KPI 개발이 필요함
- 친환경, 녹색조달 제도의 고도화 및 운용 역량 제고는 바람직함
 - 탄소중립, RE100 관련 단계적 실행은 카테고리에 따라 유연한 운영이 필요함
 - 순환경제, 제품책임주의, 지속가능 공급망 고려 또한 필요함

끝으로,

- 뉴노멀, 미중 무역갈등의 심화, 코로나19, 빈번해지는 자연재해, 러시아-우크라이나 전쟁 및 ESG 리스크 등으로 인한 새로운 보호무역주의, 공급망 재편, 탈글로벌화, 지역 블록화 등의 글로벌 공급환경의 변화에 대한 지속적 모니터링과 센싱이 필요함
- 선제적(proactive), 탄력적(resilient), 지속가능한(sustainable) 전략적 공공조달 체계의 구축과 실행이 필요함
- 가치, 변화, 혁신, 창조 경영의 조직 문화 구축과 인적 자원 관리가 필요함

6

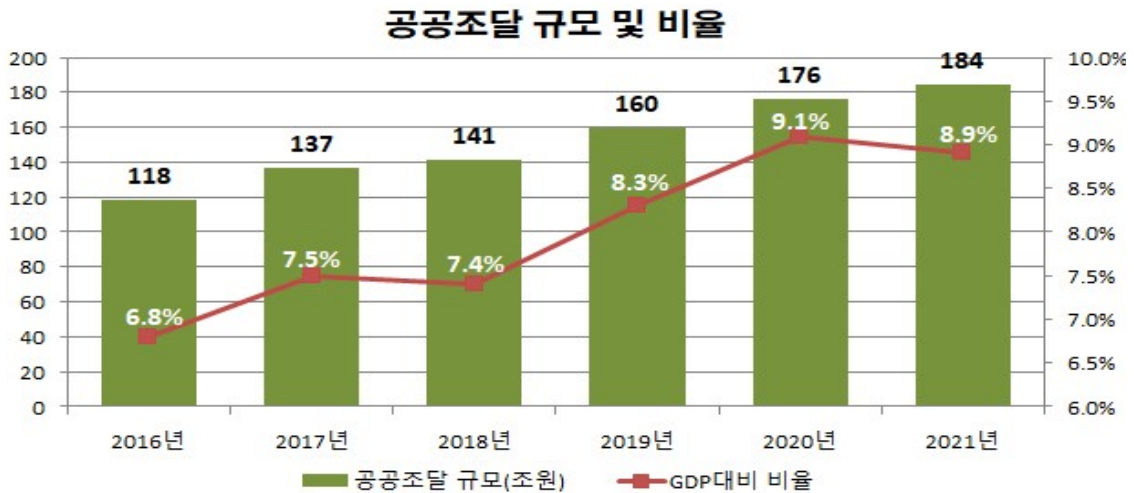
[토론자료] 새 정부에서 공공조달의 전략적 활용 강화

김응걸 (조달청 기획조정관)

1 공공조달 현황

1. 개요

- (공공조달) 국가·지자체·공공기관 등이 행정수요에 필요로 하는 물품·서비스·공공시설물 등을 국내·외에서 구매·공급하는 일련의 과정
- (규모) '21년 기준, 184조원(GDP대비 9%) 규모로 매년 증가 추세



2. 공공조달의 역할 변화

- (패러다임) 구매·공급 ⇨ 판로지원 ⇨ 정부 정책목표 구현을 위한 전략 수단
- (~1990년대) 경제개발 시기를 지나면 '조달=행정수요 물자 등의 투명·공정한 구매·공급' 중점
- (~2010년대) 약자기업(중기·여성·장애인·사회적 기업) 판로지원, 기술개발·친환경 등의 정책지원수단 부각
- (2020년대~) 산업발전, 혁신성장, 약자보호 등 정부 정책목표 구현을 위한 정책수단으로서의 전략적 역할 확대

2 새 정부 경제정책 방향 및 조달정책 추진 여건

1. 새 정부 경제정책 방향

- (기본방향) 자유·공정·혁신·연대 기반 정책 복원으로 저성장 극복 및 성장-복지 선순환 달성

<경제정책기조: '자유롭고 공정한 시장경제 복원'>



2. 조달정책 추진 여건

- (전략 조달) 184조원에 달하는 공공조달시장 → 정부정책목표 실현을 위한 수단으로 전략적으로 활용할 필요성 증대
 - * 미국, 영국 등 해외선진국은 혁신조달, 친환경, 사회적가치 실현 등에 공공조달을 전략적으로 활용 중
- (현장 규제) 그간 수동적, 경직적 규제혁신 → 혁신·신기술 산업의 조달시장 진입을 저해하는 규제로 新산업 성장 저하
- (불공정 행태) 불공정 조달행위, 官 우월적 관행 → 공정한 경쟁 방해로 우수기업의 성장과 국가경제 발전 저해
- (공급망 위기) 자국 우선주의 등으로 소부장, 요소수 사태 + 우크라이나 전쟁 등으로 글로벌 인플레이션 → 경제안보 공급망의 위기
- (낙후된 나라장터) '02년 구축되어 거래규모에 비해 낙후된 서비스 → 이용 만족도 및 데이터 활용성 등 저하

3 새 정부 조달정책 방향: 「공공조달의 전략적 활용 강화」

1. 새 정부 조달정책 추진 방향

- 새 정부 경제정책 기조에 맞추어, 경제활력 회복과 혁신성장 뒷받침을 위한 공공조달의 전략적 활용 강화

<새 정부 조달정책 추진방향>



2. 공공조달의 전략적 활용 강화

가. 혁신성장 생태계 구축

◇ 민간의 혁신을 흡수할 수 있도록 혁신조달을 활성화하고 청년·창업·벤처기업의 진입기회 확대 및 신산업·서비스 분야의 조달거래 촉진

- 민간의 혁신을 정부가 구매하는 역동적 「혁신조달」 추진
 - 혁신제품 지정·구매¹⁾를 확대하는 한편, 모빌리티·로봇 등 미래 선도산업 분야로 확산하는 등 질적 성장 유도
 - 정부공모 방식 외에 스카우팅·인큐베이팅 등의 민관협업, 공공조달 R&D 등 역동적 방식으로 혁신 제품·아이디어 발굴·숙성
 - * 발굴된 혁신적인 제품·아이디어는 「혁신조달 전문지원센터」를 통해 공공조달 컨설팅 제공

1) 시장에 없거나 상용화 이전의 혁신제품을 조달청 예산으로 구매하여 수요기관에 시범사용(Test bed)하도록 제공('22.7월말 현재 1,176개 지정, '22년 혁신제품 구매예산 465억원)

□ 청년 · 창업 · 벤처 기업 등의 조달시장 진입 촉진

- 「벤처나라」^{창업벤처 전용물} 판매를 지속 확대('22년: 1500억원)하고, 시범 등록 후 판매성과에 따라 정식 등록기회를 주는 예비상품제도* 도입

* 6개월 간 벤처나라 시범등록·판매를 허용

- 지역대학 · 지자체 창업보육센터와 협업하여 공공조달 참여 촉진

□ 신산업 · 서비스 분야의 조달거래 촉진

- 「이음장터('22.4월 개통)」^{서비스거래 오픈마켓} 운영으로 서비스 거래 활성화*

* 소규모 여행·공연기획 등의 서비스 거래는 자유롭게 수요자·공급자가 온라인 협상·계약

- 데이터 거래, 공개SW, IT전문서비스 등에 편리한 쇼핑몰 방식 도입
- 클라우드 등 디지털서비스의 구매 절차를 간소화하고, 계약기간도 탄력적으로 운영(3년 범위 내에서 1·2·3년 선택 가능)

나. 조달 현장 규제 혁신

◆ 조달현장 곳곳에서 혁신 · 신기술기업의 조달시장 진입과 성장을 저해하는 규제를 찾아내 국민과 기업이 체감할 수 있게 과감히 개선

□ 「현장 · 체감 · 대안」의 3대 원칙 하에 체계적으로 추진

- 불합리한 업무처리, 부당한 비용 전가 등 현장의 관행적 규제를 발굴하고 국민이 체감할 수 있도록 속도감 있게 개선
 - 기업성장에 걸림돌로 작용하는 조달제도의 개선작업도 병행
- '공무원 규제입증책임제'를 통해 존치필요성 입증이 부족하면 원칙적으로 폐지하고, 필요성이 있더라도 덜한 규제 등 대안 검토

□ 강력한 조달규제 혁신체계 운영

- 청장이 직접 위원장을 맡고, 외부전문가가 참여하는 민 · 관 합동 「조달현장 규제혁신위원회」 출범('22.7.7)
- 공모전, 간담회 등을 통해 138개의 규제혁신 과제를 발굴하고, 「비용·시간·서류」 부담 완화할 22개 과제 1차 확정('22.8.31)

다. 공정한 조달질서 확립

◆ 불합리한 규제나 부담은 폐지·완화하되, 편법과 반칙을 통한 불공정 조달행위는 엄중 대처로 우수기업의 성장 지원

□ 조달기업의 불공정 조달행위 대응 강화

- 신고조사 뿐만아니라, 불공정 조달행위 징후가 감지된 조달업체를 선별 조사하는 인지·기획조사 확대
- 제조사 외에 공급사도 참여할 수 있는 '공급입찰'에서 무자격자(문구점, 미장원 등)의 편법 참여를 차단(쇼핑몰 구매 전환 등)
- 부실납품행위 예방을 위해 예고(豫告)방식 외에 납품현장 불시 점검 도입

□ 수요기관의 관우월적 행태에 따른 조달기업 피해 예방

- 수요기관의 갑질로 피해(행정상·계약상 제재)를 보게 되는 경우 제재를 감경하고, 보증금 몰수 없이 납품요구 취소, 계약해지 허용 등 검토
- ICT/SW사업 발주기관의 불법·부당한 과업요구를 예방하기 위해 AI기반 발주지원서비스²⁾를 운영하고 계약조건도 명확화

라. 국가비축시스템 기능 강화

◆ 제2의 요소수 부족사태 방지를 위해 공급망 위기 대응 역량 강화

□ 경제안보 핵심품목 등 해외의존도가 높은 품목의 신규비축 및 비축방식 다변화

- 기존의 금속 자원 위주 비축에서 경제안보 핵심품목 등 국민 생활과 밀접한 물자 전반으로 비축대상 확대
- 비축품목 확대 과정에서 탄력적 수요대응을 위해 필요시 비축물량을 민간기업의 시설을 활용하여 비축하는 등 비축 방식 다변화 추진

□ 기존의 비철금속 비축량을 확대*하고, 원자재 수급불안 시 재고 운영 방식 변경, 탄력적 방출 등을 통해 비축 원자재를 안정적으로 공급

* '26년까지 수입수요의 60일분(약28만8천톤) 비축 목표('22.8월 기준 44일분 비축)

2) (가칭) e제안요청도움 : 기본조건만 입력하면 제안요청서를 자동으로 작성, 작성된 제안요청서가 관련법령을 준수하고 있는지를 진단하여 오류검출 및 올바른 추천 문장 제공

마. 미래대비 공공조달 기반 확충

◇ 디지털 전환, 탄소중립 등 미래 구조 전환의 단계적 준비

□ 디지털 신기술 기반 「차세대 나라장터」 구축

- '02년 구축되어 노후화된 나라장터를 디지털 신기술기반의 혁신적 조달서비스*를 제공하는 플랫폼으로 전면 재구축('21~'24년, 총 1,000억원)
 - * 고객경험 기반 UI·UX, 지능형검색, 인증체계 개편, 전자캐비닛 도입, 조달데이터허브 구축 등
- 중복 운영에 따른 예산낭비·기업불편·공공기관 비효율 해소를 위해 자체 전자조달시스템(LH·한전 등 28개)을 나라장터로 통합 추진



□ 탄소중립 등 지속가능경제 뒷받침

- 납품업체 선정*, 공사입찰평가** 시 친환경·에너지 분야 인센티브 부여
 - * 고효율기자재·우수재활용인증제품 등의 가점 상향, 저탄소제품 가점 도입 등
 - ** 입찰참가자격사전심사(PQ) 가점부여, 설계적정성 검토 친환경분야 대상 확대
- 내연기관 공급을 점진적으로 줄이고 무공해 전기·수소차 구매 확대